

מחקר מדיניות
160 תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית

מצב הרווחה בחברה הערבית

עוני, מדיניות ממשלתית וחולשת
הרשויות המקומיות

נסרין חדאד חאג' יחיא | איימן סייף | ניצה (קלינר) קסיר | בן פרג'ון

נסרין חדאד חאג' יחיא

עורכת הסדרה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

The Portland Trust



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

The Portland Trust

**מצב הרווחה
בחברה הערבית**

**עוני, מדיניות ממשלתית
וחולשת הרשויות המקומיות**

**נסרין חדאד חאגי יחיא | איימן סייף |
ניצה (קלינר) קסיר | בן פרג'ון**

מחקר מדיניות 160

תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית

פברואר 2021

Welfare in Arab Society: Poverty, Government Policy, and the Helplessness of Local Authorities
Nasreen Hadad Haj-Yahya | Aiman Saif | Nitsa (Kaliner) Kasir | Ben Fargeon

עריכת הטקסט: מאירה טורצקי
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין
ביצוע גרפי: אירית נחום
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 4-337-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) ולקרן פורטלנד, 2021
נדפס בישראל, תשפ"א/2021

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

קרן פורטלנד

מרכז עזריאלי, דרך בגין 132, תל אביב 6701101
טל': 03-6099901
אתר האינטרנט: portlandtrust.org

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מחקר זה התאפשר הודות לתרומתם הנדיבה של דוריס ומורי ארקין, דורון לבנת, קרן יזמות חברתית לקידום שוויון וחברה משותפת בין יהודים וערבים בישראל והקרן הפילנתרופית פרום-לורי.

This study was made possible by the generous support of Doris and Mori Arkin, Doron Livnat, the Social Venture Fund for Jewish-Arab Equality and Shared Society, and the Fromm-Lurie Philanthropic Fund.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קרן פורטלנד

קרן פורטלנד היא ארגון בריטי שלא למטרות רווח הפועל בנושאי Social Impact ומקדם, בין השאר, שלום ויציבות באזור באמצעות פיתוח כלכלי לצמצום פערים ועידוד מיזמים ופעילויות להכללה בתעסוקה איכותית בתחום ההיי-טק של מיעוטים ואוכלוסיות פריפריאליות. הקרן הוקמה בלונדון בשנת 2003 בידי סר רונלד כהן וסר הארי סולומון.

קרן פורטלנד תל אביב פועלת בצד מגוון שותפים, בהם הממשלה ועסקים פרטיים, לפיתוח מודלים ייחודיים לשילוב בתעשיית ההיי-טק ולהפחתת השפעות העוני על ידי עידוד יוזמות והכשרה לתעסוקה איכותית בישראל. תחומי עיסוקיה העיקריים של הקרן הם פרויקטים לפיתוח כלכלי בפריפריה הישראלית, שילוב אוכלוסיות חלשות בשוק העבודה בפריזון גבוה ופיתוח שוק הון חברתי. בתחום פיתוח הכלים הפיננסיים קרן פורטלנד תל אביב משמשת "חממה" לכמה גופים וכלים פיננסיים, כחלק מפיתוחו של שוק הון חברתי בישראל המבוסס על מודלים חדשניים מוכחים.

שותפי הקרן הם נסרין חדאד חאג' יחיא, עינת מקמוריאהרון, איימן סייף ורמי שורץ.

תוכן העניינים

7	מחברי המחקר
9	תודות
11	תקציר
15	מבוא
21	פרק 1. עוני בחברה הערבית
28	פרק 2. מדיניות הרווחה בישראל והשפעתה על האוכלוסייה הערבית
42	פרק 3. שירותי רווחה ברשויות המקומיות
52	פרק 4. תוכניות לקידום תעסוקה בקרב אוכלוסיות מוחלשות
60	פרק 5. סיכום
63	פרק 6. המלצות מדיניות
iii	Abstract

מחברי המחקר

ד"ר נסרין חדאד חאג' יחיא היא ראשת התוכנית "החברה הערבית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה ושותפה בקרן פורטלנד. עוסקת בפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל ובשילובה במערכת ההשכלה הגבוהה ובשוק העבודה.

איימן סייף הוא ראש צוות טיפול בקורונה בחברה הערבית מטעם משרד הפנים, יועץ כלכלי לוועד ראשי הרשויות הערביות ושותף בכיר בקרן פורטלנד. שימש מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים במשרד ראש הממשלה ובמשרד לשוויון חברתי. במסגרת תפקידיו היה הממונה על גיבוש ויישום החלטות ממשלה לפיתוח כלכלי של החברה הערבית בישראל, בכללן החלטה 922.

ניצה (קלינר) קסיר היא המשנה ליו"ר המכון החרדי למחקרי מדיניות, דירקטורית בפורום הישראלי לגיוון תעסוקה וראשת הוועדה המייעצת למל"ל בעניין משבר הקורונה. שימשה בתפקיד ראש תחום שוק העבודה ומדיניות הרווחה בבנק ישראל. במשך שנים השתתפה במחקרים ובעיצוב מדיניות לשילוב החברה הערבית בכלכלה ובחברה בישראל.

בן פרג'ון הוא חוקר בתוכנית "החברה הערבית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני בסוציולוגיה מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב. חוקר את השתלבות החברה הערבית בישראל בשוק העבודה.

תודות

אנו מודים למשתתפים ולמשתתפות בוועדות ההיגוי של תוכנית האב על תרומתם לממצאי המחקר ולהמלצותיו: עינת מקמורי ורמי שוורץ – קרן פורטלנד; עו"ד אלונה וינוגרד, ארנון מאיר, גילה נועם ודורון סלע – המכון הישראלי לדמוקרטיה; נילי בן טובים, אלה בר דוד, ספא יונס, גל יעקובי ואלון סלע – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; גלי ליס גינסבורג ומירב גרינשטיין – קבוצת פארטו; עלאא גנטוס ומודר יונס – ועד ראשי רשויות ערביות; ת'אבת אבו־ראס – יוזמות אברהם; רועי אסף – המשרד לשוויון חברתי; וליד עפיפי – מעסיק מרכזי בחברה הערבית; אבישג אבינועם, לבנה זגורי, יגאל גורביץ וגיל אלוני – משרד הכלכלה; ד"ר מריאן תחאוכו – מכון אהרן למדיניות כלכלית; עינב אהרוני – ג'וינט תבת; יורם יעקובי – בכיר לשעבר בתעשיית ההיי־טק ומנהל קרן הון סיכון סינית; ח'ולוד אבו אחמד, ענת גבעתי ונוא ג'השאן בטשון – קרן אימפקט; לירון שוהם – Inter-Agency Task Force on Israeli Arab Issues; אשרף ג'בור – תוכנית רואד להנגשת השכלה גבוהה בחברה הערבית בישראל; יריב מן – משרד החקלאות; עופר דגן, אמג'ד שביטה ויוספה מרגולין – עמותת סיכוי; ד"ר ספא אבו־רביעה – יד הנדיב; בתיה קלוש – SVF.

אנו מודים גם לעמיתינו, שהקדישו מזמנם לקרוא את המסמך, להעיר עליו ולהציע לו תוספות: ד"ר דנה בלאנדר, אוהד מרדכי, עו"ד נדיב מרדכי, עו"ד עודד רון, פרופ' יובל שני וד"ר איילת רובבשי־שטרית.

ת ק צ י ר

מסמך זה הוא חלק מסדרת הפרסומים "תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית", הכוללת שני פרסומים נוספים: על מצב החינוך בחברה הערבית ועל מצבה של החברה הערבית בשוק העבודה. בבסיס המחקר עומדת ההנחה שכדי לקדם את החברה הערבית בשוק התעסוקה נדרשים צעדים שיצמצמו את העוני הנרחב ויספקו סיוע הולם לתושבי היישובים הערביים. לגישה מוגבלת לשירותי רווחה, שהם בגדר זכויות חברתיות, עלולות להיות השלכות בין־דוריות שליליות. יכולתם של משקי בית מרקע חברתי־כלכלי מוחלש לשפר את מצבם כדי שעתיד ילדיהם יהיה טוב יותר תלויה במידה רבה במדיניות ממשלתית שמבטיחה רמת חיים הולמת ומשקיעה מאמצים בקידומם בשוק התעסוקה.

מצב הרווחה בחברה הערבית ירוד מכמה בחינות והוא משתקף בעיקר בשיעורי העוני הגבוהים ובמספרם הגבוה של הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים של היישובים הערביים. השוואה בין שיעור העוני באוכלוסייה הערבית לשיעורו באוכלוסייה היהודית בשני העשורים האחרונים מראה שהשינויים שחלו במדיניות הרווחה בתחילת שנות ה־2000, שכללו קיצוצים נרחבים בקצבאות הביטוח הלאומי והקטנת ההוצאה הממשלתית החברתית, פגעו בעיקר בקבוצות אוכלוסייה מוחלשות ובכלל זה באוכלוסייה הערבית. בין 1998 ל־2009 עלתה תחולת העוני בקרב משפחות ערביות ב־42% (מ־38% ל־54%), ובקרב ילדים ערבים ב־56% (מ־43% ל־67%). בשנים האחרונות מסתמנת ירידה מסוימת בשיעורי העוני בחברה ערבית, שבאה בעקבות העלייה בשיעורי התעסוקה, גם

בקרוב הגברים וגם בקרב הנשים, והגדלת ההכנסות מעבודה. עם זאת, תחולת העוני באוכלוסייה הערבית עדיין גבוהה מאוד, בייחוד בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. בשנת 2018, 45% מהמשפחות הערביות ו-58% מהילדים הערבים חיו מתחת לקו העוני, לעומת 13% מהמשפחות היהודיות ו-21% מהילדים היהודים.

מצב הרווחה העגום והעוני הנרחב בחברה הערבית נובעים במידה רבה מהקצאה בלתי שוויונית של תקציבי הרווחה, הן ברמה הארצית הן ברמה המקומית. בשנת 2018 עמד שיעור הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים בקרב משפחות יהודיות על 45% (24% מהמשפחות היהודיות נמצאות מתחת לקו העוני לפני תשלומי העברה ומיסים, ו-13% נשארות מתחת לקו העוני אחריהם). לעומת זאת, שיעור הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים בקרב משפחות ערביות עמד על 9.7% בלבד (50% לפני תשלומי העברה ומיסים ו-45% אחריהם). המשמעות היא שמידת הרלוונטיות והנגישות של מערכת קצבאות הביטוח הלאומי לאוכלוסייה הערבית והתשלומים שהיא מקבלת ממוסדות ממשלתיים מצומצמים מאוד בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. יתרה מכך, המחקר מראה שתחולת העוני של משפחות ערביות בעלות שני מפרנסים או יותר, מצב שלכאורה אמור להקנות ברוב המכריע של המקרים חסינות מחיים בעוני, עדיין גבוהה מאוד ועומדת על 16% (לעומת כ-4% באוכלוסייה היהודית). כלומר, העלייה שניכרת מאז שנת 2010 בשיעורי התעסוקה בחברה הערבית בכלל, ובקרב נשים ערביות בפרט, לא הבטיחה בהכרח תעסוקה בשכר ובתנאים שמחלצים מעוני.

בעיה חמורה נוספת שמעיבה על הטיפול ברווחת האוכלוסייה הערבית נעוצה במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות הערביות. תקצוב מחלקות הרווחה ביישובים הערביים נמוך, ואינו הולם את צורכי הרשויות. משום כך הן מתקשות לספק שירותי רווחה הולמים לכלל האוכלוסייה הנזקקת שבאחריותן. אחת הבעיות המרכזיות בעניין זה היא הדרישה של משרד הרווחה למימון תואם (מצ'ונג), המחייבת את הרשויות המקומיות לממן 25% מעלות שירותי הרווחה שהן מספקות. דרישה זו מכבידה על רשויות מקומיות חלשות, ובכללן רשויות מקומיות ערביות, ומובילה לכך שדווקא ברשויות אלו, שבהן שיעור הנזקקות בפועל גבוה, התקציב למטופל בשירותי הרווחה נמוך בהשוואה לזה ברשויות החזקות; ולא זו בלבד, אלא שבגלל נוסחת ההקצאה של עובדים סוציאליים של משרד הרווחה, והתקינה בפועל ביישובים הערביים, אין הלימה בין מספר

התקנים המאוישים בפועל ובין שיעור הנזקקות. התוצאה היא שהמשאבים העומדים לרשות מחלקות הרווחה ביישובים הערביים אינם עולים בקנה אחד עם הצרכים של מטופליהן.

שתי תוכניות מרכזיות לקידום תעסוקה ומיצוי זכויות פועלות כיום ביישובים הערביים – "אשת חיל" ו"נושמים לרווחה". ההשפעות של תוכניות אלו על האוכלוסייה הערבית בכלל, ועל נשים ערביות בפרט, נסקרות במחקר זה. הממצאים מראים שתוכניות אלו מצליחות להביא לידי שינוי חיובי בקרב משתתפיהן על ידי שילוב בשוק העבודה, מיצוי זכויות גבוה יותר ושיפור בתחושת המסוגלות העצמית. אך חרף שינויים חיוביים אלו, ברוב המקרים תוכניות אלו אינן מצליחות לחלץ את משתתפיהן ממעגל העוני בשל השכר הנמוך וחלקיות המשרה של רוב המשתלבים בשוק העבודה. הבעיה, בחלקה, היא שתוכניות אלו לא נועדו, ואין ביכולתן, להתגבר על כלל החסמים המבניים שעמים נדרשים להתמודד האוכלוסייה הערבית, ובעיקר הנשים הערביות, בניסיון להשתלב בתעסוקה איכותית ומתגמלת.

האתגרים והפערים שנחשפו במסמך מחדדים את הכורח לשנות את מדיניות הרווחה כלפי האוכלוסייה הערבית. כרגע אין איזון בין השאיפה לעודד השתלבות בשוק העבודה ובין מערכת שירותי רווחה וביטחון סוציאלי אשר מבטיחה רמת חיים הולמת לאנשים הסובלים מעוני שכושר השתכרותם מוגבל – לא בקרב כלל האוכלוסייה, אך בעיקר לא בקרב החברה הערבית. כל עוד לא תטפל המדינה בדרך הוליסטית בצמצום העוני בחברה הערבית, לבניה ובנותיה יהיה קשה להשתלב באופן מיטבי בחברה ובכלכלה הישראלית והם ימשיכו לסבול מההשלכות השליליות של חיים בעוני. לכן אנו ממליצים על צעדים אחדים שיוכלו לשפר את מצב הרווחה בחברה הערבית. עיקרם: הגברת מיצוי הזכויות בתוכניות ממשלתיות כגון "מענק עבודה" ו"חיסכון לכל ילד"; הרחבת הפרישה של תוכניות רווחה לשילוב בתעסוקה והגברת מיצוי הזכויות ביישובים הערביים; הגברת שיתוף הפעולה בין מחלקות רווחה ותוכניות רווחה ובין הכשרות ולימודים לשיפור ההון האנושי; מעבר לשיטת תקצוב פרוגרסיבית של מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות; הקצאה של תקנים לעובדים סוציאליים בהתאם לשיעור הנזקקות ביישובים הערביים.

מבוא

תפקידן העיקרי של מערכות רווחה במדינות דמוקרטיות הוא לשמש בלם לפערים הכלכליים והחברתיים העלולים להיווצר ממערכת השוק. במדינות שונות ברחבי העולם נוצרו מערכות רווחה שמידת התערבותן בהשלכות השליליות של השוק משתנה בהתאם למצבן הכלכלי, הכוחות הפוליטיים והמעמדיים הפועלים בהן והתהליך ההיסטורי שאירע בהן.¹ במדינות הרווחה של ישראל חלו שינויים רבים מאז הקמתה ועד ימינו. התמורות הכלכליות והפוליטיות בישראל ובעולם השפיעו על תפיסת העולם של מקבלי ההחלטות ושל הציבור עצמו, ומכאן על השאלה מי זכאי לסיוע ובאיזה אופן הוא יינתן.

באמצע שנות השמונים, וביתר שאת באמצע שנות התשעים של המאה הקודמת, חל שינוי מהותי במשטר הרווחה בישראל. המדיניות, שהייתה בעיקרה סוציאל-דמוקרטית, התחלפה בהדרגה במדיניות נאו-ליברלית,² הדוגלת בצמצום הוצאות הממשלה ומעורבותה, מתוך הנחה שכוחות השוק יסדירו באופן טבעי ויעיל את היחסים בין הפרטים בחברה לתועלת כולם. השינוי הואך בתחילת שנות האלפיים, על רקע המיתון הכלכלי, שיעורי התעסוקה הנמוכים, האבטלה

1 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1
Princeton: Princeton University Press, 1990

2 אברהם דורון, "מדינת הרווחה בעידן של צמצומים: מבט מתחילת המאה ה-21",
חברה ורווחה כג (3) (2003), עמ' 275-294.

הגוברת והצורך בקיצוץ פיסקלי בהוצאה הציבורית. כך עברה המדינה מדגם של מדינת רווחה נדיבה למדינת רווחה "רזה". הייתה ירידה ניכרת בשיעור הוצאות הממשלה מהתמ"ג, גם בהשוואה למדינות אחרות.³ כפועל יוצא, המדינה נסוגה ממתן שירותים בסיסיים אשר נחשבים לזכויות אזרחיות וחברתיות, כגון בריאות, דיור, חינוך ורווחה, וקידמה מגמות של צמצום והפרטה של אותם שירותים.⁴ כמו כן, רשת הביטחון הסוציאלי נשחקה בשל קיצוץ נרחב בקצבאות. השחיקה במערכת הרווחה הישראלית עוררה ביקורת, וגורמים שונים בחברה טענו שהמדינה מזניחה את השכבה החלשה ביותר בחברה הישראלית – תהליך שעלול להוביל להידרדרות בסולידריות החברתית ובחוסן הלאומי.⁵

הצמצום הנרחב במערכת הקצבאות, לצד הצעדים האקטיביים לעידוד התעסוקה, נועדו בין היתר לעודד מקבלי קצבאות להשתלב בשוק העבודה, בהתאם למדיניות שהתחילה להשתרש במדינות רבות – "מרווחה לעבודה". התפיסה העומדת ביסוד מדיניות זו היא שעידוד תעסוקה וסיוע בהשגתה הם מן האמצעים החשובים ביותר להתמודדות עם עוני. ואולם ההשקעה הממשלתית בצעדים אקטיביים לעידוד תעסוקה בישראל הייתה ועודנה נמוכה, בייחוד בהשוואה למדינות אחרות במערב.⁶ ההשתלבות בתעסוקה, ובפרט בתעסוקה בשכר הולם, מאפשרת למשפחה להגדיל את הכנסותיה ומקטינה את הסיכויים

3 לאה אחדות, גל בן חורין, אבישי גרין ומישל סטרבצ'ינסקי, "ההוצאה הציבורית וסדרי העדיפויות בהקצאת משאבים לביטחון, לחינוך, לבריאות ולרווחה", בתוך: לאה אחדות, מישל סטרבצ'ינסקי, אביה ספיבק (עורכים), **תקציב המדינה לשנים 2017-2018: האם מוצתה ההורדה במשקל ההוצאה הממשלתית בתוצר? ניתוח של תקציב הביטחון והתקציבים האזרחיים**, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, 2017, עמ' 76-125.

4 אסא מרון, "מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים החברתיים בישראל", בתוך: יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, 2015, עמ' 87-137.

5 **דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל**, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 23 ביוני 2014.

6 מנתוני ארגון OECD עולה כי בעשור וחצי האחרונים לא חל שינוי של ממש בהשקעה הממשלתית בצעדים אקטיביים לעידוד תעסוקה (ואפילו הייתה ירידה קלה). בשנים 2005-2017 עמדה ההשקעה על 0.16-0.20 מהתמ"ג, ואילו ב-2017 עמדה על 0.17 מהתמ"ג.

שתיקלע לעוני.⁷ הקשר בין תעסוקה לעוני בא לידי ביטוי גם בעומק העוני:⁸ ככל שמספר המפרנסים במשפחה גבוה יותר, כך ממדי העוני קטנים יותר. זאת ועוד, לאורך זמן רמת ההכנסה של עניים במשפחות בעלות מפרנסים עולה בשיעור ניכר בהשוואה לרמת ההכנסה של משפחות ללא מפרנסים.⁹ לתעסוקה יש השפעה חשובה גם על היבטים אחרים של העוני, ובפרט על כבודה ומעמדה של המשפחה – בעיני עצמה, בעיני סביבתה הקרובה ובעיני החברה בכלל. השתלבות בתעסוקה תורמת רבות גם לשבירת מעגל העוני הבין-דורי.

המדיניות שנוקטה בתחילת שנות האלפיים הובילה לעלייה עקיבה ומרשימה בשיעור התעסוקה ולהגדלת התוצר במשק, מגמה מבורכת כשהיא לעצמה. ואולם היו לה גם צדדים פחות זוהרים, שכן היא אילצה רבים לעבוד בשכר שלא בהכרח הוציאם ממעגל העוני, ולפעמים אף בתנאי העסקה פוגעניים.¹⁰ הצמצום בקצבאות ובהשקעה בשירותים החברתיים, שלא לווה בצעדים אקטיביים מספיקים לסיוע בשילוב מחוסרי עבודה בתעסוקה הולמת, הביא בטווח הקצר והבינוני לעלייה בשיעורי העוני ואי-השוויון.¹¹ כך נדחקו אוכלוסיות נרחבות,

7 מדדי העוני המקובלים בישראל ובעולם הם יחסיים. המוסד לביטוח לאומי מחשב את תחולת העוני בישראל בהתבסס על סקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בישראל קו העוני מוגדר כ-50% מההכנסה הפנויה החצינית. כמו כן, מדידת העוני מתחשבת בגודלה של המשפחה, מתוך הנחה שככל שהמשפחה גדולה יותר כך עלות הצריכה לנפש פוחתת.

8 לפי המוסד לביטוח לאומי, עומק העוני או חומרת העוני בישראל נמדדים על פי המרחק בין ההכנסה של משקי הבית שמתחת לקו העוני ובין קו העוני.

9 ניצה קסיר (קלינר), אהרן יורק ואתי פרץ, "האם העבודה מצאה את רווחתה? עבודה ורווחה שלובות זו בזו ולא זו לצד זו", **מידעו"ס** 88 (ינואר 2019).

10 דני גוטווין, "הפרטת יחסי העבודה כהיגיון הפוליטי של פירוק מדינת הרווחה", בחוך: דניאל מישרי וענת מאור (עורכים), **העסקה פוגענית: הדרה וניצול שיתחיים בשוק העבודה**, [תל אביב]: המכללה החברתית כלכלית, 2012, עמ' 61-74.

11 בשנת 1990 עמד מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסה הפנויה על 0.29, ובחוך כעשור וחצי, בשנת 2006, טיפס ל-0.39. כלומר, ישראל הפכה מאחת המדינות השוויוניות יותר במדינות המערב בהחלקות ההכנסות לאחת המדינות הבלתי שוויוניות ביותר. להרחבה ראו מירי אנדבלד, דניאל גוטליב, אורן הלר, להב כראדי, **ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי 2006**, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, נובמבר 2007.

ובהן האוכלוסייה הערבית, לשולי החברה הישראלית. שילובן של אוכלוסיות מוחלשות בתעסוקה והקטנת התלות שלהן בתשלומי ההעברה יכלו לכאורה לאפשר למדינה למקד את הטיפול שלה ולהקצות משאבים רבים יותר לסייע לאוכלוסיות שאינן יכולות להשתלב בתעסוקה או שכושר השתכרותן מוגבל. ואולם דבר זה לא נעשה ומצבן של אותן אוכלוסיות הורע אף יותר.

בשנים האחרונות השתנתה המגמה. הן תחולת העוני הן אי-השוויון צומצמו בזכות הגידול הניכר בשיעור התעסוקה וכמה צעדים ממשלתיים להרחבת רשת הביטחון הסוציאלי ולהעלאת שכר המינימום. עם זאת, ישראל עדיין נמצאת במקום נמוך בהשוואה למדינות אחרות בעולם, ושיעור העוני בישראל גבוה יותר משיעורו בכל מדינות המערב.¹²

אחת האוכלוסיות העניות ביותר במדינת ישראל היא האוכלוסייה הערבית – אחד מכל שני אנשים בה הוא עני וכ־70% ממנה משתייכים למעמד כלכלי נמוך.¹³ מערכת הרווחה ממלאת תפקיד חשוב בסייע לאוכלוסיות המוחלשות: בחברה הערבית שביעית ממקורות ההכנסה של משקי הבית מקורה בקצבאות ובתמיכות, לעומת כעשירית בלבד בחברה היהודית.¹⁴ עם זאת, החברה הערבית בישראל סבלה, ובמובנים רבים עודנה סובלת, מהקצאה לא שוויונית של תקציבי הרווחה, הן ברמה הארצית הן ברמה המקומית.¹⁵ לממדי העוני הנרחבים בחברה הערבית יש עוד כמה גורמים מלבד ההקצאה הלא שוויונית, בהם רמת ההשכלה

12 ז'ק בנדלק, "מערכת הביטחון הסוציאלי במדינות ה-OECD ובישראל, 2017", המוסד לביטוח לאומי, 2018.

13 ניצה קסיר (קלינר), "גיוון בתעסוקה: חרדים וערבים" (מצגת), אתר המכון החרדי למחקרי מדיניות, 11.12.2019, שקף 55.

14 עיבודים לסקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס, 2018, בתוך: ניצה קסיר (קלינר), "החברה החרדית כאחגר לאומי" (מצגת), אתר המכון החרדי למחקרי מדיניות, 17.2.2020, שקף 14.

15 זאב רוזנהק, "דינמיקות של הכלה והדרה במדינת הרווחה הישראלית: בניית מדינה וכלכלה מדינית", בתוך: חנה הרצוג, טל כוכבי ושמרון צלניקר (עורכים), דורות, מרחבים, זהויות: מבטים עכשוויים על חברה ותרבות בישראל: לשמואל נח אייזנשטדט בהגיעו לגבורות, ירושלים וחל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 317-349.

בה בהשוואה לרמה בכלל האוכלוסייה, החיים בפריפריה הגאוגרפית־חברתית של ישראל, שיעור התעסוקה הנמוך בקרב נשים והאפליה בשוק העבודה.

למערכת הרווחה בישראל שני עוגנים מרכזיים – רשת הביטחון הסוציאלי (תשלומי העברה) ושירותי רווחה אישיים שניתנים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים בכל רשות מקומית. לצידם יש גם תוכניות ממשלתיות ספציפיות לצמצום העוני. תחילה נציג את שיעורי העוני בחברה הערבית בשני העשורים האחרונים, גם על פי אזורים, בהשוואה לשיעורי העוני בחברה היהודית באותה תקופה. לאחר מכן נסקור את מדיניות הרווחה בישראל ואת המנגנונים שהובילו להדרה של החברה הערבית משירותים חברתיים מסוימים. נביא גם נתונים על הפערים בתקציב לרעת המחלקות לשירותים חברתיים (רווחה) ברשויות המקומיות הערביות, ונדון בהשלכותיהם. בהמשך הדברים נדון בתוכניות רווחה של הממשלה או בשיתוף הממשלה שהצליחו לשנות את המצב התעסוקתי של נשים ערביות החיות בעוני שהשתתפו בתוכנית, להיטיב עם משפחותיהן ולחולל שינוי גם בהיבטים אחרים של הוויית העוני, כגון שיפור הדימוי העצמי. המסמך ייחתם בהמלצות לשינוי מדיניות בתחום הרווחה. הצעדים שיוצעו יוכלו לסייע לאוכלוסייה הערבית להפחית את שיעורי העוני הנרחבים בה, להגביר את השתלבותה בשוק העבודה על בסיס שוויוני יותר ולשפר את רמת שירותי הרווחה ברשויות המקומיות הערביות.

מסמך זה הוא חלק מסדרת הפרסומים "תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית", הכוללת שני פרסומים נוספים: האחד על מצב החינוך וההשכלה הגבוהה בחברה הערבית והאחר על מצבה של החברה הערבית בשוק העבודה. שלושת הפרסומים דנים בשלושת התחומים המרכזיים אשר נדרשים בהם השקעה ציבורית ושינוי מדיניות כדי לקדם את השתלבות החברה הערבית בתעסוקה. סוגיית החינוך וההשכלה הגבוהה קריטית לשיפור ההון האנושי של הדור הצעיר, שכיום הוא החסם העיקרי להשתלבות בתעסוקה איכותית. בפרסום על שוק העבודה אנו מנתחים לעומק את מצבם של בני החברה הערבית בתחום זה, דנים בחסמים המונעים את שילובם (בעיקר של נשים) ומציעים דרכים להסיר חסמים אלו. עם זאת, כל אלו אינם יכולים להיות שלמים בלי טיפול מעמיק בתופעת העוני בחברה הערבית ובלי סיוע הולם ושוויוני לתושבי היישובים הערביים. אי לכך, הפתרון לבעיית העוני ולהשתלבות בתעסוקה מחייב ליישם את ההמלצות במסמך זה באופן בלתי נפרד מההמלצות בשני הפרסומים האחרים.

בשלהי כתיבת מחקר זה פקד משבר הקורונה את ישראל ואת העולם כולו. הנתונים במסמך זה מעודכנים עד שנת 2018 וניתוח הנתונים או ההמלצות אינם מביא בחשבון את הפגיעה בתחום הרווחה עקב המשבר. עם זאת, ההערכות הן שהמשבר הכלכלי יחריף את מצב העוני בישראל כולה ויפגע במיוחד באוכלוסיות מוחלשות בשוק העבודה, בהן האוכלוסייה הערבית.¹⁶ נראה גם שמחלקות הרווחה ברשויות המקומיות לא תוגברו כדי להתמודד עם השלכות המשבר ויש חשש ממשי לקריסתן.¹⁷ היות שבעת כתיבת המחקר המשבר עדיין נמצא בעיצומו, השפעותיו המלאות טרם התבררו וקשה לאמוד במדויק את נזקיו. אנו ממליצים לעיין בפרסום שיוחד להשפעת משבר הקורונה על החברה הערבית. בפרסום זה אנו דנים, בין היתר, בפגיעה הכלכלית והחברתית בציבור הערבי.¹⁸

16 מירי אנדלד, אורן הלר ולהב כראדי, "השפעת המיתון בעקבות משבר הקורונה על רמת החיים, העוני והאי שוויון", המוסד לביטוח לאומי, מאי 2020.

17 לי ירון, "מנהלי לשכות רווחה: העומס גדול והמערכות לא מעודכנות, אנו עלולים לקרוס", הארץ, 2.6.2020.

18 נסרין חדאד חאג' יחיא, איימן סייף ובן פרג'ון, החברה הערבית ומשבר הקורונה: נתוני כניסה, השפעות והמלצות ליציאה מחוזקת, הצעה לסדר 31, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

עוני בחברה הערבית

החברה הערבית בישראל סובלת זה שנים משיעורי עוני גבוהים במיוחד. קיצוץ הקצבאות, בעיקר קצבאות ילדים, אבטלה והבטחת הכנסה של המוסד לביטוח לאומי, והקטנת ההוצאה הממשלתית החברתית, שהחלו בשנת אלפיים, פגעו בעיקר בקבוצות אוכלוסייה חלשות ובכלל זה באוכלוסייה הערבית. דוח ממדי העוני והפערים החברתיים שמפרסם המוסד לביטוח לאומי מדי שנה חושף תמונה מדאיגה של תחולת העוני ועומקו בישראל. להלן נביא נתונים על ממדי העוני בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל בהשוואה לאוכלוסייה היהודית בה, ונבחן באילו אזורים הם מדאיגים במיוחד. נוסף על כך נראה שרשת הביטחון הסוציאלי כשהיא לעצמה מתקשה יותר בהוצאת משפחות מעוני בחברה הערבית בהשוואה לחברה היהודית.

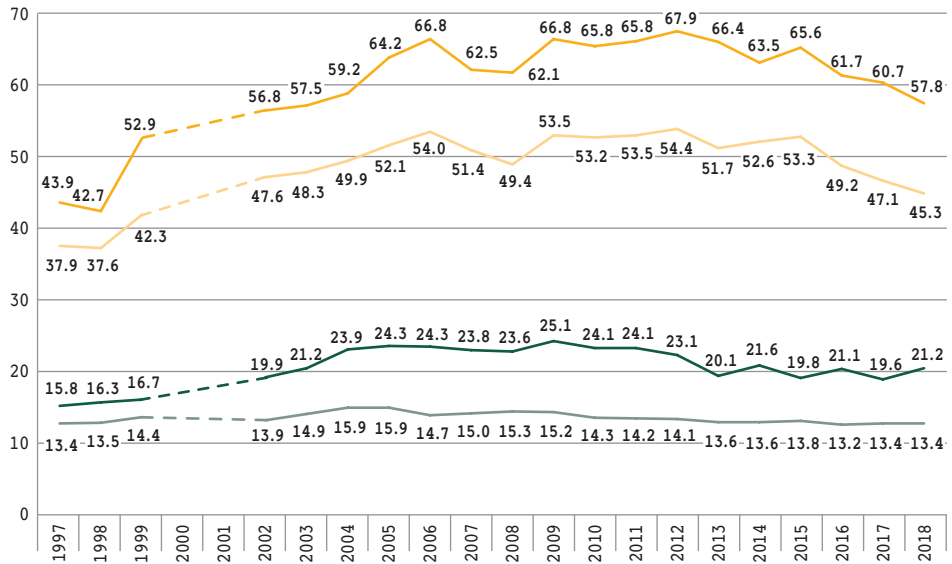
בשנת 2018 עמדה תחולת העוני של משפחות ונפשות בישראל על 18% ו-21.2%, בהתאמה.¹⁹ בקרב ילדים הייתה תחולת העוני גבוהה בהרבה ועמדה על 30%. מסוף שנות התשעים עד לשנת 2009 עלו שיעורי העוני. ב־2009 עמד שיעור המשפחות, הנפשות והילדים שמתחת לקו העוני על 20%, 25% ו-36.3%, בהתאמה. אומנם תחולת העוני נמצאת מאז במגמת ירידה, אבל הירידה איטית ונראה שהיעד שהציבה הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף)²⁰ עדיין רחוק מהשגה. תרשים 1 מציג את תחולת העוני בקרב משפחות וילדים ערבים לעומת משפחות וילדים יהודים בשנים 1997–2018. הפער בממדי העוני בין שתי קבוצות אוכלוסייה אלו עולה בבירור מן הנתונים. באופן עקיב, כמחצית המשפחות הערביות הן מתחת לקו העוני, לעומת כ־15% מהמשפחות היהודיות, שיעור לא מבוטל בפני עצמו. הפער בין משפחות ערביות ליהודיות בתחולת העוני עמד לאורך השנים על 33.7–40.3 נקודות האחוז והגיע לשיאו בשנים 2009–2015. משנת 2015 ואילך יש מגמה של צמצום הפער. הגם שהפער הצטמצם מעט בשנים האחרונות יש בו כדי ללמד על מתאם בין הרקע הלאומי ובין מצב העוני של משפחות בישראל. עוד מגמה שבולטת בתרשים היא העלייה החדה

19 אנדבלד ואח' (לעיל הערה 11).

20 דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (לעיל הערה 5).

בתחולת העוני בשנים 2002-2006. בשנים אלו היו קיצוצים חדים בקצבאות הילדים, האבטלה והבטחת ההכנסה. כיוון שהנפגעים העיקריים ממדיניות זו היו משפחות מרובות ילדים, הייתה העלייה בשיעור הילדים החיים מתחת לקו העוני תלולה יותר מן העלייה בשיעור העוני של משפחות, הן בחברה הערבית הן בחברה היהודית.

תרשים 1
חחולת העוני בקרב משפחות וילדים, לפי קבוצת אוכלוסייה,
בשנים 1997-2018 (ב-%)



יהודים (ילדים) —
 יהודים (משפחות) - -
 ערבים (ילדים) —
 ערבים (משפחות) - -

* לא נמסרו נתונים על 2000-2001 משום שבשנים אלו לא נכללו בסקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס תושבי מזרח ירושלים.

מקור: עיבוד לנתוני דוח ממדי העוני והפערים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי.

אומנם בשנים האחרונות הייתה ירידה בשיעור העוני בקרב ילדים ערבים, אך עדיין מדובר בשיעור בלתי נתפס: כמעט שניים מתוך שלושה ילדים הם עניים. מחקרים מצביעים על מגוון ההשפעות השליליות של חיי עוני על ילדים: ילדים שחיים בעוני הם בסיכון מוגבר לשלל בעיות התנהגותיות, רגשיות²¹ וקוגניטיביות;²² עוני משפיע לרעה על הבריאות²³ וההשכלה;²⁴ ויש קשר חזק בין המצב הכלכלי של ההורים למצבם העתידי של ילדיהם.²⁵ הדרך האפקטיבית ביותר למזער את נזקי העוני לילדים בטווח הארוך ולאפשר להם ניעות חברתית היא השקעה ממשלתית בחינוך ובתוכניות העשרה.²⁶ ואולם בישראל אין די השקעה בחינוך בשכבות החלשות, ועל כן יש פערים אדירים בהישגים בין ילדים מרקע כלכלי שונה. מצב זה מוביל לשעתוק המבנה החברתי ומפחית במידה ניכרת את סיכוייהם של ילדים במשפחות עניות לניעות חברתית. ללא השקעה ממשלתית יעילה ורחבה יש חשש שילדים במשפחות עניות ימשיכו לסבול מנזקי העוני לאורך כל חייהם ויתקשו להשתלב באופן מיטבי בחברה בכלל ובשוק התעסוקה בפרט.

Mary Keegan Eamon, "The Effects of Poverty on Children's Socioemotional Development: An Ecological Systems Analysis," *Social Work* 46 (3) (2001), pp. 256-266 21

Greg J. Duncan, Jeanne Brooks-Gunn, and Pamela Kato Klebanov, "Economic Deprivation and Early Childhood Development," *Child Development* 65 (2) (1994), pp. 296-318 22

J. Lawrence Aber, Neil G. Bennett, Dalton C. Conley, and Jiali Li, "The Effects of Poverty on Child Health and Development," *Annual Review of Public Health* 18 (1) (1997), pp. 463-483 23

Bruce H. Ferguson, Sarah Bovaird, and M. P. Mueller, "The Impact of Poverty on Educational Outcomes for Children," *Paediatrics & Child Health* 12 (8) (2007), pp. 701-706 24

"Economic Policy Reforms: Going for Growth," OECD Publishing, 2010 25

W. Steven Barnett, "Long-Term Cognitive and Academic Effects of Early Childhood Education on Children in Poverty," *Preventive Medicine* 27 (2) (1998), pp. 204-207 26

העוני בחברה הערבית עמוק בהשוואה לעוני בחברה היהודית. החברה הערבית מתקשה יותר להיחלץ ממעגל העוני באמצעות הגדלת ההכנסות העצמיות בשוק העבודה. כמו כן, נראה ששיעור המשפחות הערביות שמערכת הרווחה בישראל מצליחה לחלץ ממעגל העוני נמוך יותר משיעורן של המשפחות היהודיות. כדי לקבל אינדיקציה על ההשפעה של תשלומי העברה והמיסים על תחולת העוני (לא כולל ההשפעה העקיפה של מערכת הקצבאות על העוני הכלכלי, המתקיימת דרך התמריץ השלילי לעבודה שעלול להיווצר עקב הענקתן), המוסד לביטוח לאומי עורך השוואה של שיעור העניים לפי הכנסה כלכלית ולפי הכנסה נטו. מן הנתונים לשנת 2018 עולה ששיעור הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים בקרב משפחות יהודיות עומד על 44.5% (24.1% מהמשפחות היהודיות נמצאות מתחת לקו העוני לפני תשלומי העברה ומיסים ו-13.1% נשארות מתחת לקו העוני אחריהם). לעומת זאת, שיעור הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים בקרב משפחות ערביות עומד על 9.7% בלבד (50.2% לפני תשלומי העברה ומיסים ו-45.3% אחריהם). כך יוצא שלפני תשלומי העברה ומיסים (כלומר לפי הכנסה כלכלית), חלקן של המשפחות הערביות (שהן 14.5% מן המשפחות בישראל) בסך המשפחות העניות עומד על 26.2%, ולאחר תשלומי העברה ומיסים (כלומר לפי הכנסה פנויה) עולה שיעור זה ל-36.6%²⁷. ההסבר לפער נעוץ בין השאר בפערים בעומק העוני בין שתי האוכלוסיות, שהוא תוצאה של הבדלים בשילוב בתעסוקה בכלל ובתעסוקה איכותית בפרט. הפער נובע גם ממיצוי זכויות נמוך בקרב מקבלי הקצבאות באוכלוסייה הערבית.²⁸ בכל מקרה, מדובר בכשל בטיפול באוכלוסייה הערבית, המשאיר שיעורים גבוהים בקרבה מתחת לקו העוני גם אחרי תשלומי העברה.

גם בהשוואה בינלאומית ישראל ניצבת זה שנים במקומות הגבוהים ביותר בשיעורי העוני. לפי ארגון OECD, ישראל מדורגת לצד המדינות בעלות שיעור

27 אנדבלד ואח' (לעיל הערה 11).

28 בהקשר זה מדגישים גל ואחרים את הצורך בהנגשת השירותים ובהתאמת המדיניות של מיצוי זכויות לציבור הערבי לפי מאפיינים תרבותיים. להרחבה ראו ג'וני גל, מימי אייזנשטדט, אבישי בניש ורוני הולר, "מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי", המוסד לביטוח לאומי, 2019.

העוני הגבוה ביותר בקרב נפשות: 29% 16.8% מהאוכלוסייה בישראל היא מתחת לקו העוני, לעומת ממוצע של 11.5% בקרב שאר המדינות החברות בארגון.³⁰ שיעור העוני בקרב ילדים גם הוא אינו מחמיא, וישראל שנייה רק לטורקיה: שיעור העוני בקרב ילדים בישראל עומד על 22%, לעומת ממוצע של 13.1% בכלל מדינות OECD. השוואה בין שיעורי העוני במדינות OECD לפני התערבות ממשלתית (המורכבת מתשלומי העברה ומיסים) ולאחריה מחדדים עד כמה מערכת הקצבאות בישראל אינה מצליחה לחלץ מעוני בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. לפי הכנסה כלכלית, ישראל מדורגת במקום השביעי מתוך 36 מדינות בשיעור הנפשות מתחת לקו העוני, ואילו לפי הכנסה נטו ישראל ממוקמת, כאמור, בתחתית הסולם. ישראל נמנית עם מדינות כגון ארצות הברית, מקסיקו וטורקיה, שמערכות המיסוי והקצבאות בהן אינן פרוגרסיביות דיין לאזן את אי-השוויון ולצמצם את העוני. עם זאת, יש לזכור שניתוח זה אינו נדרש להשפעה של הקצבאות על התמריץ לעבודה. לגבי הקצבאות, חשוב לקחת בחשבון, מחד גיסא, את הגדלת הרווחה של מקבליהן; ומאידך גיסא, את התמריץ השלילי לעבודה שעלול להיווצר עקב הענקתן. לכן הכרחי לשמור על מערכת תמריצים תומכת עבודה, כלומר לוודא שלכל מי שיכול להשתלב בתעסוקה ולכלכל את עצמו יהיה כדאי לצאת לעבודה ולא להיות תלוי לאורך זמן במערכת הקצבאות. כל זאת לצד הענקת תשלומי העברה בגובה שיאפשר מחיה הולמת למי שאינו מסוגל לעבוד או שכושר השתכרותו נמוך.

כשבוחנים את שיעורי העוני בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל במחוזות שונים מתגלים פערים משמעותיים בין האזורים. כפי שעולה מלוח 1, שיעור העוני בקרב משפחות ערביות ממחוז ירושלים והדרום גבוה במידה ניכרת משיעורו בשאר האזורים. במחוז ירושלים, שרוב הערבים בו הם תושבי מזרח העיר, שיעור העוני בקרב משפחות הוא כמעט בלתי נתפס ועומד על 70.3%. המצב הפוליטי וההזנחה רבת-השנים של כלל הגורמים הרלוונטיים בכל תחומי החיים נותנים

29 שיטת חישוב ממדי העוני של ארגון OECD דומה בעיקרה לשיטת החישוב של המוסד לביטוח לאומי בישראל. עם זאת, יש הבדלים בתקנון לגודל המשפחה, הגורמים לשיעורי עוני שונים מעט.

30 ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי 2018, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, דצמבר 2019.

את אותותיהם וניכרים גם במצב העגום בתחום הכלכלה והרווחה.³¹ גם שיעור העוני בקרב ערביי הדרום, הבדואים בנגב, גבוה במיוחד. גם הם סובלים מהזנחה רבת־שנים, הנובעת בין היתר מסכסוך הקרקעות בין קהילה זו לבין המדינה. הקיפאון בהסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב משפיע על כל תחומי החיים ומונע התקדמות גם בנושאים חברתיים־כלכליים.³² לנוכח שיעורי האבטלה הגבוהים, שיעורי התעסוקה הנמוכים והשכר הנמוך, אין פלא ש־66.6% מן המשפחות ו־79.6% מן הילדים בקרב האוכלוסייה הערבית הבדואית בדרום הם מתחת לקו העוני. עם זאת, נתונים אלו אינם משקפים את התמונה במלואה. ייתכן שהמצב גרוע אף יותר, משום שאוכלוסיית הכפרים הלא מוכרים בנגב, הסובלת משיעורי עוני גבוהים עוד יותר, אינה נכללת בסקרי הלמ"ס.³³ שיעורי העוני הנמוכים ביותר בחברה הערבית נמצאו באזור הצפון, אך גם שם יותר משליש מן המשפחות הן מתחת לקו העוני.

גם כאשר בוחנים כל מחוז בנפרד מתגלים פערים של ממש בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית (ראו לוח 1). הפערים הגדולים ביותר בין ערבים ליהודים היו במחוז ירושלים ובמחוז הדרום – 48.3 ו־49.3 נקודות האחוז, בהתאמה. במחוז הצפון הפער בין ערבים ליהודים הוא הנמוך ביותר מכל המחוזות, אך הוא עדיין גדול ועומד על 23.3 נקודות האחוז.

31 "דוח ביקורת מיוחד: פיתוחה וחיזוק מעמדה של ירושלים", חלק שני, מבקר המדינה, יוני 2019.

32 "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בחעסוקה", דוח שנתי 2015 לשנת 2015, מבקר המדינה, מאי 2016.

33 סלימאן אבו־בדר ודניאל גוטליב, עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית־בדואית: מבט השוואתי, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, 2008.

לוח 1

שיעור העוני של משפחות, לפי מחוז וקבוצת אוכלוסייה, בשנים 2007 ו-2018 (ב-%)

יהודים		ערבים		
2018	2007	2018	2007	
22	23.6	70.3	69.9	ירושלים*
15.5	18.4	37.7	48.1	הצפון
12.7	13.2	45.2	44	חיפה
8	10.1	42.1	44.9	המרכז
17.3	20.8	63.7	69.8	הדרום

* לפי המוסד לביטוח לאומי, בסקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס לשנת 2018 (שעליו מתבסס חישוב תחולת העוני) הייתה דגימה חסרה של אוכלוסיית מזרח ירושלים, שכל הנראה הובילה להטיה בתוצאות. לכן בלוח זה הנתונים על מחוז ירושלים (ערבים ויהודים) הם משנת 2017.

מקור: ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי 2018, המוסד לביטוח לאומי.

מדיניות הרווחה בישראל והשפעתה על האוכלוסייה הערבית

למדיניות הממשלה יש השפעה ישירה ונרחבת על סיכוייהם של פרטים ומשפחות להיחלץ מעוני או להידרדר אליו. מקצת האמצעים, כמו קצבאות המוסד לביטוח לאומי, משפיעים באופן ישיר וברור על רווחת הפרט; לאמצעים אחרים, כמו חינוך, הכשרות מקצועיות ויצירת מקומות עבודה, יש השפעה ארוכת טווח, שכן הם נועדו לספק לפרט את היכולות הנדרשות כדי לכלכל את עצמו ואת משפחתו בכבוד. השקעות חברתיות אחרות, כמו בריאות ודיוור ציבורי – אשר נחשבים במדינת הרווחה לזכויות – אף הן נועדו לצמצם את הפערים בחברה. בחלק זה נתמקד בשינויים העיקריים במדיניות הממשלה בענייני רווחה, עוני ותעסוקה מקום המדינה ועד ימינו, ונבחן את השפעתם מתוך התמקדות בחברה הערבית.

מקום המדינה ועד היום חלו תפניות רבות במדיניות הרווחה בישראל עקב שינויים פוליטיים מקומיים ולחצים גלובליים. בראשית ימיה היו למערכת הרווחה בישראל מאפיינים של מדינת רווחה סוציאל־דמוקרטית, אך רווחו בה גם הסדרים קורפורטיסטיים וקליינטליסטיים אשר עברו בירושה ממערכת הרווחה הטרומ־מדינתית.³⁴ כדי לבחון את התפתחותה ההיסטורית של מערכת הרווחה בישראל ואת יחסה למיעוט הערבי יש להבין את המודלים של מערכות הרווחה שהתפתחו בעולם ולבחון את המערכת הישראלית לאורם.

במחקר רב־ההשפעה הציע ג'וסטה אספינג־אנדרסן טיפולוגיה של משטרי רווחה על יסוד ההשפעה של כל מודל של מדיניות רווחה על הריבוד החברתי. לדבריו, משטרי רווחה יכולים להשפיע על הריבוד החברתי באמצעות הקצאה שונה של משאבים לקבוצות בחברה.³⁵ אספינג־אנדרסן סיווג את מדינות הרווחה לשלושה מודלים נפוצים: **משטר רווחה ליברלי**, שבו השוק החופשי הוא הספק העיקרי של רווחת האוכלוסייה, שירותי הרווחה הציבוריים מוגבלים לשכבות החלשות

34 אברהם דורון, "משטר הרווחה במדינת ישראל: מגמות השינוי והשלכותיהן החברתיות", סוציולוגיה ישראלית ה (2) (2003), עמ' 417–426.

35 Esping-Andersen (לעיל הערה 1).

ביותר והם ניתנים בחוסר נדיבות ובהתאם לקריטריונים קשוחים; **משטר רווחה סוציאלי-דמוקרטי**, שיש בו מערכות מקיפות של שירותי רווחה וביטחון סוציאלי שנותנים מענה למגוון רחב של סיכונים לאובדן הכנסה ומספקים גמלאות ושירותים חברתיים ברמה גבוהה למי שנקלעו למצוקה, לצד אחריות ממשלתית לפיתוח ההון האנושי על ידי מערכת החינוך והכשרות מקצועיות מפותחות; **משטר רווחה קורפורטיסטי (שמרני)**, שבדומה למשטר הסוציאלי-דמוקרטי גם הוא מאופיין ברשתות רחבות ונדיבות של ביטחון סוציאלי, אך שלא כמו במשטר זה רבות מן התוכניות לביטחון סוציאלי ורווחה מנוהלות על ידי ארגוני עובדים ומעסיקים. בהמשך לטיפולוגיה שהציע אספינג־אנדרסן, חוקרים אחרים הציעו משטרי רווחה נוספים. אחד מהם, שכונה משטר רווחה בעל מאפיינים קליינטליסטיים, הוא משטר שמשתמש בגמלאות המערכת הסוציאלית, בביטוח בריאות ובדיוור למטרות של פטרונות פוליטית והבטחת תלותן של קבוצות אוכלוסייה במפלגות פוליטיות.³⁶ במשטר רווחה זה קבוצות שונות בחברה נהנות מגישה שונה למעטפת הרווחה: חלקים מסוימים בחברה נהנים מזכויות יתר, ואילו אחרים מופלים בבירור.

כאמור, מערכת הרווחה הישראלית מקום המדינה ועד אמצע שנות השבעים של המאה הקודמת הייתה היברידית ושילבה מאפיינים של מודל הרווחה הסוציאלי-דמוקרטי, הקורפורטיסטי והקליינטליסטי. כך, לצד מערכות אוניברסליות של הגנה סוציאלית, כגון המוסד לביטוח לאומי, רווחו בה גם מנגנונים שהביאו להדרת האוכלוסייה הערבית. לדברי זאב רוזנהק, הקשר בין מדיניות הרווחה ובין האינטרס הציוני ליישב את מדינת ישראל ולגייס את היהודים לבניית האומה הוביל לפרקטיקות הכלה והדרה של אוכלוסיות שונות.³⁷ בשני העשורים הראשונים לקום המדינה נהנתה האוכלוסייה היהודית הוותיקה ממערכת רווחה נדיבה (למשל קצבת זקנה) שנשמכה על מנגנוני ההסתדרות ועל הכוח הפוליטי המונופוליסטי של מפא"י. ואילו כלפי אוכלוסיית העולים שהיגרו בשנות החמישים והשישים, שהגיעה ברובה מארצות ערב והאסלאם, התפתחה מערכת קליינטליסטית שביססה את תלותם של העולים בלשכות הסעד והתאפיינה

Maurizio Ferrera, "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe," *Journal of European Social Policy* 6 (1) (1996), pp. 17–37

37 רוזנהק (לעיל הערה 15).

במדיניות לא סדורה שהגיבה ללחצים פוליטיים.³⁸ האוכלוסייה הערבית בישראל סבלה אך יותר משום שלא היה לה בשנים אלו משקל פוליטי והיא לא הייתה חלק מהמסגרות הציוניות. ברבים מן התחומים שהממשלה פעלה בהם – דיור, קצבאות מערכת הביטחון הסוציאלי וכדומה – הודרו האזרחים הערבים. לדוגמה, ביישובים הערביים כמעט לא היו לשכות סעד;³⁹ בתחום השיכון, יישובים ערביים לא נכללו באזורי עדיפות לאומית או שנקבע קריטריון של שירות צבאי שהדיר באופן מעשי את האוכלוסייה הערבית;⁴⁰ גם קצבאות הילדים המורחבות (תוספת יוצאי צבא) הותנו בשנות השבעים בשירות צבאי.⁴¹

בתחילת שנות השמונים חל מעבר הדרגתי ממודל של משטר רווחה סוציאלי-דמוקרטי למשטר רווחה (נאו-) ליברלי. השינוי בא לידי ביטוי בצמצום ההשקעה הממשלתית בחינוך, בתעסוקה, בדיור ובמערכת השירותים הסוציאליים, או בהעברתם מידי המדינה לידיים פרטיות או למגזר השלישי.⁴² התוכניות לביטחון סוציאלי, שהיו בעבר מכשיר עיקרי ליצירת מדיניות שוויונית, קוצצו ונשחקו בשל שימוש הולך וגובר בעקרונות סלקטיביים – מבחני אמצעים והכנסות שמטרתם הייתה לצמצם את הקצבאות ולמקדן בנוזקים.⁴³ התוכנית לייצוב כלכלי משנת 1985 הגבירה את מגמת השחיקה בהשקעה החברתית וסימנה את שקיעת הרווחה הסוציאלי-דמוקרטית. ואולם לפחות עד תחילת שנות האלפיים לא הייתה מגמה זו חד-משמעית ותחומים מסוימים התאפיינו במגמות סותרות. לדוגמה, בשנת 1993 בוטלה התניית התוספת לקצבאות הילדים בשירות צבאי,

38 אברהם דורון ורלף מ' קרמר, מדינת הרווחה בישראל: מערכת הבטחון הסוציאלי במבחן המדיניות והביצוע, חל אביב: עם עובד, 1992.

39 רוזנהק (לעיל הערה 15).

40 ש.ס.

41 זאב רוזנהק, "מקורותיה והתפתחותה של מדינת רווחה דואלית: האוכלוסייה הערבית במדינת הרווחה הישראלית", עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1995.

42 אחדות ואח' (לעיל הערה 3).

43 שלמה סבירסקי, עמי פרנקל וברברה סבירסקי, הבטחת הכנסה בישראל: מקצבאות סעד להבטחת הכנסה ומהבטחת הכנסה ל"תכנית ויסקונסין", ירושלים: מרכז אדוה, 2001.

ובשנת 1994 חוקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי. מהלכים אלו הביאו להגברת השוויון בין מי שהיו מבוטחים לפני שנחקק החוק למי שלא היו מבוטחים, וכן לשיפור מצבן של משפחות מרובות ילדים, ובכללן המשפחות הערביות.⁴⁴

בתחילת שנות האלפיים – בעקבות העלייה המתמשכת והחדה בשיעור האבטלה, המיתון הכלכלי, הגידול בהוצאות והגירעון התקציבי על רקע האינתיפאדה השנייה – הונהגו רפורמות שהביאו לקיצוץ חד בהוצאות הממשלה. ניתוח שיעור ההוצאה הממשלתית מהתוצר מראה שמשנת 2002 ועד שנת 2015 חלה ירידה עקיבה בנתון זה – מ-51.2% ל-38.3%; מ-2015 ועד שנת 2018 הוא חזר וטיפס לרמה של 40.3%.⁴⁵ לשם השוואה, שיעור ההוצאה הממשלתית מהתוצר במדינות OECD עמד במוצע על כ-44% בשנת 2002, ירד ל-41.2% בשנת 2007 ועלה חזרה ל-43.6% בשנת 2015.⁴⁶ שיעור ההוצאה החברתית הציבורית מהתוצר בישראל ירד מתחילת שנות האלפיים ועד 2007, ומאז עלה, אך גם ב-2017 עדיין היה שיעור זה נמוך בהשוואה לתחילת שנות האלפיים. שלא כמו בישראל, במדינות OECD ההשקעה הציבורית בנושאים חברתיים נשארה פחות או יותר קבועה עד שנת 2007, והחל מאותה שנה, עקב המשבר הפיננסי, עלתה ההשקעה בשיעור גבוה בהשוואה לישראל (תרשים 2). כיום ישראל ממוקמת בשליש התחתון בהשקעה חברתית במדינות OECD.⁴⁷

44 שרון אסיסקוביץ, "גישת הפוליטיקה הברוקרטית ומדינת הרווחה הישראלית", ביטחון סוציאלי 75 (נובמבר 2007), עמ' 39-64; ניסים כהן, "יזמי מדיניות ועיצוב מדיניות ציבורית: המקרה של חוק ביטוח בריאות ממלכתי", ביטחון סוציאלי 89 (יולי 2012), עמ' 5-42.

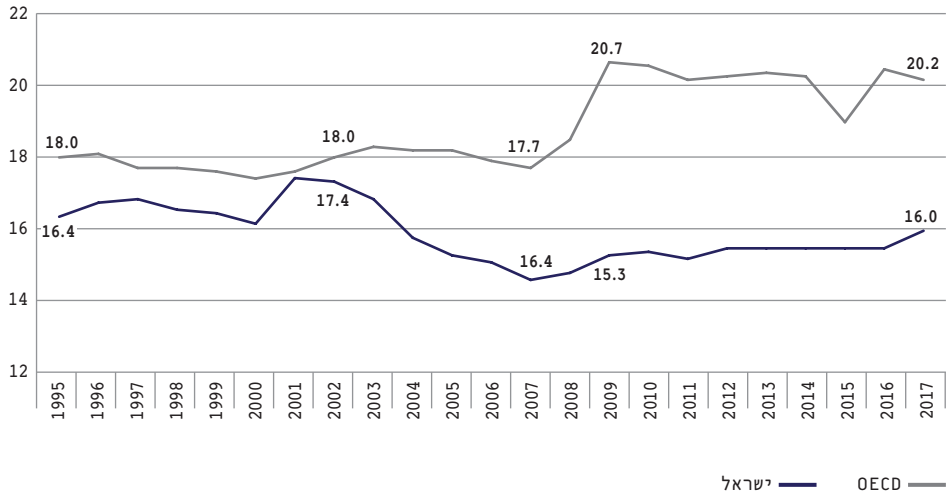
45 "General Government Spending," *OECD Data*, March 2020

46 ש.ס.

47 "Social Expenditure," *OECD.Stat*, March 2020

תרשים 2

ההוצאה החברתית הציבורית כשיעור מהתוצר, 1995-2017 (ב-%)



מקור: OECD.Stat, "Social Expenditure"

תחום שלגביו הושם דגש מיוחד היה הקיצוצים בקצבאות הביטוח הלאומי, שאושרו במסגרת תוכניות "חומת מגן כלכלית" ו"התוכנית להבראת כלכלת ישראל" בשנים 2002 ו-2003, בהתאמה.⁴⁸ תוכניות אלו צמצמו או שחקו את מרבית גמלאות הביטחון הסוציאלי, בהן הבטחת הכנסה, קצבת ילדים, קצבת זקנה ושארים, קצבת נכות כללית וקצבת נכות מעבודה, והגבירו אפוא את הסיכון לעוני בקרב אוכלוסיות שגישתן לשוק העבודה מוגבלת.⁴⁹ גם מצבם של מי שנפלטו משוק התעסוקה ונדרשו להסתמך על דמי אבטלה הורע עקב החמרה בתנאי הזכויות לקבלת דמי אבטלה, קיצור התקופה המרבית לקבלתם והפחתת היחס בין דמי האבטלה לשכר טרם האבטלה. שינויים אלו נועדו לעודד

48 ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2003, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, נובמבר 2004.

49 ג'וני גל ושביט מדהלה, מערכת הרווחה: מבט-על, ירושלים: מרכז טאוב, 2018.

חזרה למעגל העבודה ולמנוע ניצול לרעה של החוק. עם זאת, השוואה בינלאומית של הפרמטרים העיקריים בחוק ביטוח אבטלה מלמדת שתנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה בישראל נופלים מאלו המקובלים במדינות המפותחות,⁵⁰ והם היו מחמירים עוד קודם לשינויים שהוכנסו בתחילת שנות האלפיים.⁵¹

מכלול השינויים הללו היו חלק מן הפרדיגמה של "מרווחה לעבודה" שאימצה הממשלה כדי להאיץ באנשים להפחית את הישענותם על קצבאות הביטוח הלאומי ולהגביר את השתתפותם בשוק העבודה. ביסוד הפרדיגמה עמדה התפיסה שמקור ההכנסה העיקרי של אנשים בעלי כושר עבודה צריך להיות שכר מעבודה. כדי לסייע בשילובם של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשוק העבודה ולצמצם את שיעור מקבלי הגמלה, הפעילה הממשלה בשנים 2004-2010 מרכזי תעסוקה ברוח תוכנית ויסקונסין ("תוכנית מהל"ב – מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה" ואחר כך "אורות לתעסוקה"). מחקר הערכה שבחן תוכניות אלו מצא שהייתה להן השפעה גדולה על השתלבות בתעסוקה בחברה הערבית. עוד נמצא במחקר ששיעור המועסקים במשרה מלאה בחברה הערבית באזורי הניסוי (כולל ירושלים המזרחית) עמד על 40%, לעומת 20% בלבד בקרב ערבים מקבוצת הביקורת. מעניין לציין שהמשתתפים שטופלו במרכז שבנצרת, שרוב המופנים אליו היו ערבים, קיבלו תשומות רבות יותר מהמופנים שטופלו במרכזים האחרים. נמצא גם שהתוכנית השפיעה על מצב התעסוקה של בני הזוג, וההשפעה הגדולה ביותר הייתה במרכז שבנצרת. למרכז בנצרת הייתה גם השפעה חיובית על ההכנסה מעבודה, אך כמו בכל המרכזים היא התקזזה במלואה עם הירידה בהכנסות מגמלה.⁵² לצד ממצאים חיוביים אלו נשמעה ביקורת נוקבת על אופן הפעלת התוכנית ועל הצלחתה המועטה בשילוב

50 משך העבודה הנדרש בישראל כדי להיות זכאי לדמי אבטלה ארוך מן המשך הנדרש במדינות אחרות, וגם תקופת האכשרה ארוכה יותר; התקופה המרבית לחשלום דמי אבטלה בישראל היא מהקצרות בעולם המערבי. עם זאת, שיעור התחלופה דומה לממוצע באותן מדינות. להרחבה ראו דוח **בנק ישראל 2004**, פרק ד: מדיניות הרווחה, עמודים 226-229.

51 דניאל גוטליב וניצה (קלינר) קסיר, "העוני בישראל ואסטרטגיה מוצעת לצמצומו: הרחבת תעסוקה ושינויים במערכת הרווחה", בנק ישראל, יולי 2004, עמוד 37.

52 "הערכה של התכנית אורות לתעסוקה, ממצאי המחקר: דוח סופי", מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, מאי 2010.

משתתפיה ומשתתפותיה בתעסוקה ראויה.⁵³ בפרט התמקדה הביקורת בכך שהתוכנית דחקה באוכלוסיות מוחלשות, בהן נשים ערביות, לקבל משרות קצרות טווח, שאינן מתגמלות די הצורך, בתנאי העסקה לא הוגנים וללא הכשרות מקצועיות מספקות.⁵⁴

לקיצוצים הנרחבים בהוצאות החברתיות, ובפרט לקיצוץ בקצבאות, לצד ההוצאה הנמוכה על תוכניות אקטיביות לשילוב בתעסוקה ולקידום תעסוקתי, היו השלכות על החברה הישראלית. ממדי העוני בישראל גדלו והדירו מבחינה חברתית אוכלוסיות נרחבות בישראל. כאמור, עם האוכלוסיות ששיעורי העוני בהן עלו במיוחד נמנית גם האוכלוסייה הערבית. כמתואר בתרשים 1, מ־1997 עד 2006 נסק שיעור העוני בקרב משפחות ערביות מ־37.9% ל־54% (לעומת עלייה של כ־1.5 נקודות האחוז בלבד בקרב משפחות יהודיות), ובקרב ילדים ערבים מ־43.9% ל־66.8% (לעומת עלייה של כ־10 נקודות האחוז בקרב ילדים יהודים). מירי אנדלדד ומומי דהן, שבחנו את שיעורי העוני בשנים 1995-2015, מצאו כי אף שהאפליה הגלויה והממוסדת של האוכלוסייה הערבית הצטמצמה בתקופה זו, תרומת מערכת המיסוי ותשלומי ההעברה לצמצום הפערים בשיעורי העוני בין יהודים לערבים קטנה (הניתוח עסק בהשפעה הישירה ולא בהשפעה העקיפה דרך התמריץ לצאת לעבודה). במחקרם נמצא ש"בהשוואה לסיכוי של משק בית יהודי להיות עני לפי ההכנסה נטו האמיר הסיכוי של משק בית ערבי עם אותם המאפיינים מפי שניים בתחילת התקופה הנחקרת (1995-2015) לקרוב לפי חמישה. מדינת הרווחה הייתה אחראית לחלק נכבד, כ־43%, מהאמרה זו ביחס הסיכויים".⁵⁵

כאמור, אחת המטרות המרכזיות של מדיניות הקיצוץ בקצבאות הייתה לעודד יציאה לעבודה. שיעורי התעסוקה אכן עלו בשני העשורים האחרונים במידה

53 אסא מרון, "הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל", ביטחון סוציאלי 90 (דצמבר 2012), עמ' 51-79.

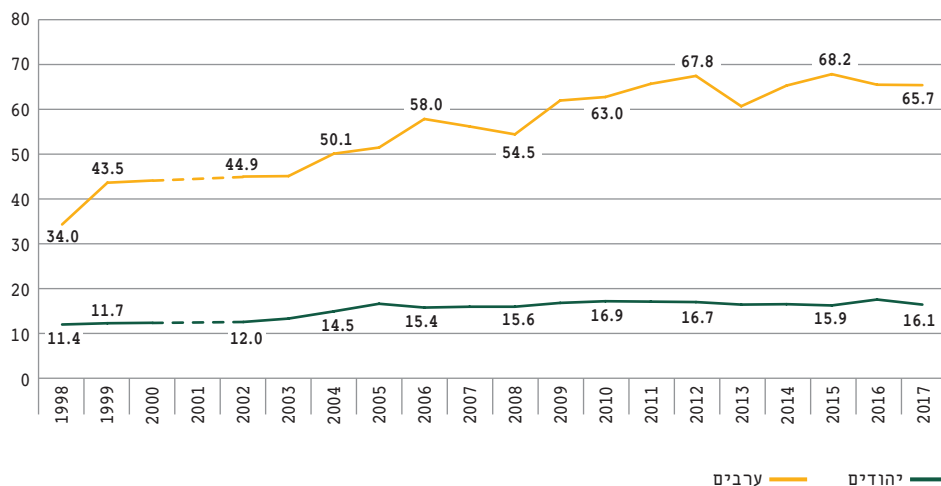
54 יעל חסון, תוכנית ויסקונסין הישראלית: נקודת מבט מגדרית, ירושלים: מרכז אדוה, 2006.

55 מירי אנדלדד ומומי דהן, "חידת העלייה בשיעור העוני של משפחות ערביות", ביטחון סוציאלי 107 (אפריל 2019), עמ' 25.

ניכרת, ואחת האוכלוסיות שניכרת בהן עלייה של ממש בשיעור התעסוקה היא אוכלוסיית הנשים הערביות. עם זאת, ההשתלבות בשוק העבודה עדיין מצומצמת ועבור רבים אין בה ערובה להיעדר עוני. ראוי להדגיש שהואיל והעוני מחושב על פי מדד יחסי, אין פלא שהגידול בשיעור המועסקים מלווה בגידול בשיעור העוני היחסי בקרב משפחות שיש בהן מפרנסים. עם כל זה, הגידול בשיעור העוני במשפחות שיש בהן מפרנסים בולט בחברה הערבית יותר מאשר בחברה היהודית, כפי שעולה מתרשימים 3 ו-4. בשנים האחרונות, כשני שלישים מהמשפחות הערביות שיש בהן מפרנס יחיד נמצאות מתחת לקו העוני. כלומר, משפחה מהחברה הערבית שאין בה שני מפרנסים או יותר היא בסיכון גבוה מאוד לחיי עוני.

חרשים 3

תחולת העוני של משפחות שיש בהן מפרנס יחיד, לפי קבוצת אוכלוסייה, 1998-2017 (ב-%)



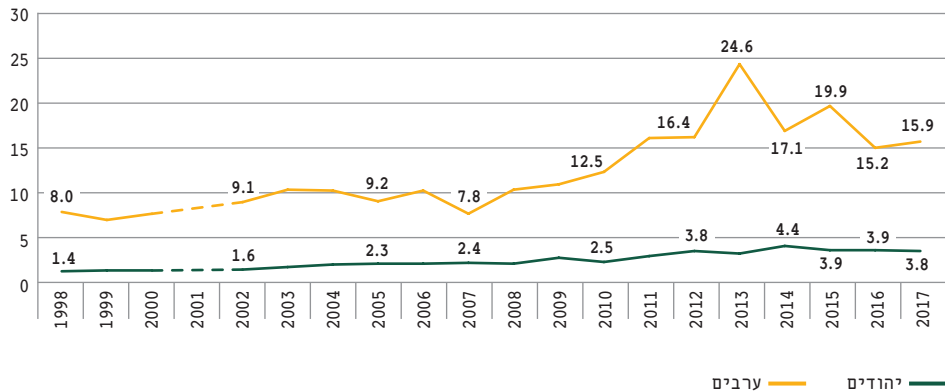
* לא נמסרו נתונים על 2000-2001 משום שבשנים אלו לא נכללו בסקר תושבי מזרח ירושלים.

מקור: בקשה למידע מהמוסד לביטוח לאומי.

אין חולק על כך שהשתתפות של שני בני הזוג בשוק העבודה מפחיתה את סיכויי המשפחה לחיות בעוני.⁵⁶ אך על פי כן, משפחות ערביות רבות שיש בהן שני מפרנסים או יותר עדיין חיות מתחת לקו העוני. אומנם העבודה הגדילה את עצמאותן הכלכלית, אך היא לא חילצה אותן מחיים מתחת לקו העוני. בתרשים 4 אפשר לראות שמשנת 2007 – שבה עמדה תחולת העוני של משפחות ערביות שיש בהן שני מפרנסים ויותר על 7.8% – עלתה תחולת העוני בעקיבות עד לשיא של 24.6% בשנת 2013. משנה זו ואילך חלה ירידה. על רקע העלייה מתחילת העשור בשיעורי התעסוקה בחברה הערבית בכלל, ובקרב נשים ערביות בפרט, מתחדד הכורח להבטיח למועסקים, ובהן הנשים הערביות, תעסוקה בשכר ובתנאים הוגנים. נראה שהכניסה של נשים ערביות לשוק התעסוקה הייתה בשכר נמוך ולכן אין פלא שנמצא כי הפער בשכר הממוצע השעתי והחודשי בין נשים ערביות לנשים יהודיות גדל בשנים האחרונות.⁵⁷

תרשים 4

תחולת העוני של משפחות עם שני מפרנסים ויותר, לפי קבוצת אוכלוסייה, 1998-2017 (ב-%)



* לא נמסרו נתונים על 2000-2001 משום שבשנים אלו לא נכללו בסקר חושבי מזרח ירושלים.

מקור: בקשה למידע מהמוסד לביטוח לאומי.

56 קרנית פלוג וניצה (קלינר) קסיר, "על עוני, עבודה ומה שביניהם", בנק ישראל, אוגוסט 2001.

57 להרחבה ראו את הפרסום בנושא שוק העבודה בסדרת פרסומים זו.

נשים ערביות נדרשות להתמודד עם חסמים רבים בשוק העבודה, הן טרום שוק העבודה (חסמים להשקעה בהון אנושי) הן בשוק העבודה גופו.⁵⁸ למשל: השקעה ממשלתית פחותה בפיתוח ההון האנושי בחברה הערבית, תחבורה לקויה, מחסור במסגרות לטיפול בילדים, מחסור באזורי תעשייה ומסחר צמודי דופן ליישובים הערביים, חסמים תרבותיים ואפליה בקבלה לעבודה. לחסמים אלו יש השפעה לא רק על ההשתלבות של נשים ערביות בשוק העבודה אלא גם על כושר ההשתכרות שלהן. העובדה שממשלת ישראל נמצאת בתחתית הדירוג של מדינות OECD מבחינת ההשקעה במדיניות אקטיבית בשוק העבודה מקטינה עוד יותר את סיכוייהן של נשים ערביות להשתלב בתעסוקה איכותית.⁵⁹ המדיניות הממשלתית האקטיבית בשוק התעסוקה אינה מספקת ואין בה כדי להתגבר על החסמים לרכישת הון אנושי המוטמעים במערכת החינוך וההשכלה הגבוהה ועל החסמים בשוק העבודה עצמו. יוצא אפוא שלמרות העלייה בשיעור הנשים הערביות העובדות בשנים האחרונות, שהביאה לעלייה בסך ההכנסה המשפחתית, בגלל שכרן הנמוך יחסית של נשים אלו לא די בעלייה זו לצמצם במידה ניכרת את ממדי העוני בחברה הערבית.

בעקבות הגידול בממדי העוני מראשית שנות האלפיים הוקמה בנובמבר 2013 הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף). ועדה זו ביקשה להציג תוכנית מקיפה להתמודדות עם תחולת העוני ועומקו ועם הגידול באי־השוויון. הוועדה אימצה מבט רב־ממדי לטיפול בעוני והמלצותיה נגעו למגוון תחומים, בהם רווחה וביטחון סוציאלי, כלכלה ותעסוקה, דיור, בריאות וחינוך. עם זאת, הממשלה קיבלה רק חלק מהמלצות הוועדה,⁶⁰ וגם אלו שהתקבלו יושמו באופן חלקי ביותר.⁶¹

58 ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, "כלכלת החברה הערבית בישראל", בתוך: אבי בן בטס, ראובן גרונאו ואסף זוסמן (עורכים), אורות וצללים בכלכלת השוק: המשק הישראלי 1995-2015, תל אביב: עם עובד, טרם פורסם.

59 לפי נהוני OECD לשנת 2017, בישראל התקציב הממשלתי המופנה למדיניות אקטיבית בשוק העבודה (AMLP) הוא מהנמוכים בעולם המערבי ושיעורו ביחס לתמ"ג עומד על פחות משליש מהמוצב ב-OECD - 0.17% לעומת 0.52%.

60 החלטת ממשלה 361 מיום 5.8.2015.

61 שירה כחלון ונועה רוזנפלד, "דו"ח מעקב: כלי סיוע לטיפול בעוני וליצירת שוויון הזדמנויות", המרכז להעצמת האזרח, יולי 2016; גל ומדהלה (לעיל הערה 49).

למרות היישום החלקי של ההמלצות, נראה כי בשנת 2015 חל שינוי מסוים – גם אם מצומצם – במדיניות הרווחה בישראל. בעקבות השינויים בקצבאות הביטוח הלאומי, בגובה שכר המינימום ובתוכניות הרווחה האישיות, שיפורטו להלן, הצטמצמו בשנים האחרונות שיעורי העוני ואי־השוויון. להלן נדון בצעדים הממשלתיים המרכזיים שנועדו להפחית את שיעור העוני וננסה לברר איך הם השפיעו באופן ספציפי על האוכלוסייה הערבית.

א. שכר מינימום

אחת מן הפעולות המרכזיות שסייעו לאוכלוסיית העובדים החלשה ביותר היא העלייה העקיבה בשכר המינימום בשנים האחרונות. בתקופה קצרה, מאפריל 2015 ועד דצמבר 2017, עלה שכר המינימום במידה ניכרת, מ־4,650 ש"ח ל־5,300 ש"ח. בהתחשב בעובדה ששיעורי התעסוקה בישראל עולים בשני העשורים האחרונים בקצב קבוע יחסית, בעיקר בקרב אוכלוסיות שמיטו להשתתף בשוק התעסוקה, השפיעה ההעלאה בשכר המינימום בעיקר על אוכלוסיות אלו ושיפרה את רמת חייהן וחילצה חלק מהן מחיים בעוני. ביישובים הערביים, 45% מהשכירים הרוויחו ב־2017 עד שכר מינימום, לעומת ממוצע ארצי של 34%⁶² ועל כן יש לשער שהעלייה בשכר המינימום השפיעה יותר על האוכלוסייה הערבית.

ב. מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי")

כלי נוסף למאבק בעוני ובאי־השוויון, אשר הורחב מאוד משנת 2012, הוא מענק העבודה (שכונה בעבר "מס הכנסה שלילי"). כלי זה נועד להגדיל את הכנסותיהם של עובדים בעלי שכר נמוך באמצעות תשלום מענק ממשלתי שנתי ישירות

62 שלמה סבירסקי, אתי קונור־אטיאס ואביב ליברמן, תמונת מצב חברתית 2020, ירושלים: מרכז אדוה, 2020.

לזכאים. עם זאת, ניתוח תקציב התוכנית מלמד כי לאחר גידול של ממש במספר הזכאים והדורשים בשנים 2012-2013, משנת 2014 עד שנת 2017 נותר היקף התוכנית קבוע יחסית, הן מבחינת גובה המענק הן מבחינת היקף מקבלי המענק בפועל.⁶³ מחקר של בנק ישראל וגורמים נוספים, שבחן היבטים שונים של מענק העבודה מאז הורחב היקפו ב־2012 ועד 2014, הראה ששיעור המימוש שלו בקרב זכאים מהאוכלוסייה הערבית, בייחוד במזרח ירושלים, היה נמוך בהשוואה לאוכלוסיות אחרות, וייחס זאת לעובדה שהאמצעים ליידוע הציבור בדבר הזכאות למענק הם בעברית ולכן הם מערימים על דוברי שפות אחרות קשיים שפתיים.⁶⁴ משנת 2013 מופצים עלוני מידע בכמה שפות, כולל ערבית, ולפי נתוני המוסד לביטוח לאומי ניכרת עלייה בשיעור הזכאים בחברה הערבית משנת 2014 ואילך. עם זאת, לדברי המוסד לביטוח לאומי, נתונים אלו, המתבססים על סקר ההוצאות של הלמ"ס, עדיין חלקיים וחסרים.⁶⁵ דוח של מבקר המדינה על יישום תוכנית מענק העבודה העלה שאף על פי שדוחות העבר הראו ששיעורי המיצוי של המענק בקרב עובדים ערבים הם נמוכים, לרשות המיסים אין נתונים על שיעור המיצוי של זכאים מהאוכלוסייה הערבית בשנת 2018. ואולם אף שאי־אפשר לקבוע את שיעור המיצוי בקרב האוכלוסייה הערבית, מן הדוח של מבקר המדינה עולה שבשישה יישובים ערביים שנבדקו הנתונים מצביעים על כשלים ועל מימוש חלקי של הזכות למענק באוכלוסייה הערבית. לדוגמה, ביישובים הערביים שיעור האזרחים אשר לא הגישו תביעה למענק עבודה גם לאחר שהרשות שלחה להם מכתבים בדבר זכאותם עמד על 60%, לעומת 47% בכלל האוכלוסייה. כמו כן, בדוח והעלתה הסברה שבשל היעדר שמות לרחובות ומספרים לבתים ביישובים ערביים רבים שיעור ניכר מהמכתבים בדבר הזכאות למענק אינם מגיעים לנמעניהם.⁶⁶

63 "דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע 2018", רשות המיסים.

64 אלה שחר, "מענק העבודה: דיווח ראשוני על סקר ייעודי בקרב הזכאים למענק", סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 140 (דצמבר 2015), בנק ישראל, חטיבת המחקר.

65 ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי 2018 (לעיל הערה 30).

66 "יישום תוכנית מענק עבודה ברשות המיסים: מעקב מורחב", מבקר המדינה, דוח 71א, אוקטובר 2020.

ג. חיסכון לכל ילד

בשנת 2017 החלה לפעול תוכנית "חיסכון לכל ילד", צעד נוסף להפחתת העוני בטווח הארוך ולהגדלת הפוטנציאל לניידות חברתית של ילדים במשפחות החיות בעוני. התוכנית מופעלת על ידי המוסד לביטוח לאומי ומעניקה לכל ילד עד גיל 18 סכום כסף חודשי קבוע בסך ש"ח. 50. להורים יש אפשרות להוסיף סכום זהה בסך ש"ח 50 מכספי קצבת הילדים ולהכפיל את החיסכון. הכסף שנחסך מושקע באפיק חיסכון מניב ריבית לבחירת ההורים – בנקים או מוסדות פיננסיים (קופות גמל), הנבדלים במידת הסיכון והתשואה – עד הגעת הילד לבגרות (הילד רשאי למשוך את הכסף במלאת לו 18 או 21; המתנה עד גיל 21 מזכה במענק נוסף).

מטרת התוכנית הייתה לנתק, או לכל הפחות להחליש, את הקשר בין ההזדמנויות הכלכליות של ההורים להזדמנויות העתידיות של ילדיהם. התוכנית מאפשרת להורים להפקיד בחיסכון ש"ח נוספים בחודש ולבחור את מסלול ההשקעה של החיסכון, ומחקר של המוסד לביטוח לאומי על דפוסי ההחלטה של ההורים מצא כי ככל שהמשפחה במצב כלכלי טוב יותר עולה הסבירות שהיא תוסיף כסף לחיסכון של ילדיה ואף תבחר באופן אקטיבי מסלול השקעה עם תשואה גבוהה יותר: 32% בלבד מהמשפחות בחמישון התחתון מגדילות את סכום ההפקדה, לעומת 76% מהמשפחות בחמישון העליון.⁶⁷ במחקר אחר נמצא שהיחס של משפחות ערביות שבחרו באופן אקטיבי היה נמוך ב-35% מיחסם בכלל אוכלוסיית המשפחות הזכאיות לתוכנית; שהיחס של משפחות ערביות שהחליטו להפקיד ש"ח נוספים בחודש היה נמוך ב-52% מיחסם באוכלוסייה שבחרה באופן אקטיבי; ושהיחס של משפחות ערביות אשר בחרו אקטיבית במסלול השקעה בקופת גמל היה נמוך ב-87% מיחסם באוכלוסייה שבחרה

67 אופיר פינטו ודניאל גוטליב, "הכניח חסכון לכל ילד: השלכות על האי שוויון וחלופות מדיניות", המוסד לביטוח לאומי.

באופן אקטיבי.⁶⁸ במילים אחרות, משפחות ערביות נטו פחות להפקיד סכום נוסף ולבצע בחירות אקטיביות שיכלו להיטיב עימן בטווח הארוך.

לבחירה האקטיבית במסלול השקעה ולבחירה אם להוסיף 50 ש"ח בכל חודש יש בטווח הארוך משמעות אדירה. על בסיס נתוני התשואות הקיימים, ההערכה היא שילדים למשפחות שלא יבחרו באופן אקטיבי ולכן ישויכו למסלול ברירת המחדל יחסכו כ־12,500 ש"ח. לעומתם, ילדים למשפחות שיבחרו באופן אקטיבי מסלול של קופת גמל בעל סיכון גבוה, יוסיפו 50 ש"ח בחודש ויפתחו את הקופה כשהילד או הילדה יגיעו לגיל 21, צפויים לקבל כ־62,000 ש"ח.

כאמור, נראה כי קיימים פערים באוריינות הפיננסית של הורים מחמישוני הכנסה שונים ומקבוצות אוכלוסייה שונות. ממצא זה מתיישב עם הספרות המחקרית בנושא, המתריעה שהעברת האחריות להשקעות פיננסיות ממוסדות המדינה לפרט עלולה להרחיב את הפערים הכלכליים בין קבוצות אוכלוסייה שונות.⁶⁹ המצב הנוכחי מצריך שינוי של מנגנון התוכנית כך שיהלום את מטרותה, שהיא החלשת הקשר בין המצב הכלכלי של ההורים למצבם העתידי של ילדיהם כדי להגביר את שוויון ההזדמנויות.

68 Michal Grinstein-Weiss, Ofir Pinto, Olga Kondratjeva, Stephen P. Roll, Sam Bufo, Netanela Barkali, Daniel Gottlieb, "Enrollment and Participation in a Universal Child Savings Program: Evidence from the Rollout of Israel's National Program," *Children and Youth Services Review* 101 (June 2019), pp. 225-238

69 Darrick Hamilton and William A. Darity, "The Political Economy of Education, Financial Literacy, and the Racial Wealth Gap," *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 99 (1) (2017), pp. 59-76

שירותי רווחה ברשויות המקומיות

שירותי הרווחה שמספקות המחלקות לשירותים חברתיים (להלן מש"חים) ברשויות המקומיות הם נדבך מרכזי בסיוע של המדינה לנזקקים. לאמיתו של דבר, המש"חים הן זירת המפגש העיקרית בין המדינה לאנשים הזקוקים לסיוע, ובהן יכולתה של המדינה לספק לנזקקים מענה עומדת במבחן. שיעור הרשומים במש"חים באוכלוסייה הערבית גדול פי 1.8 משיעורם באוכלוסייה היהודית – 391 אלף ערבים, שהם 23.9% מהאוכלוסייה הערבית, רשומים במש"חים, לעומת 920 אלף יהודים (ואחרים), שהם 13.5% מהאוכלוסייה היהודית.⁷⁰ נתונים אלו מבטאים את מצוקתה של האוכלוסייה הערבית ואת הצורך בשירותי רווחה אישיים וקהילתיים חזקים ביישוביהם. עם זאת, כפי שנראה בהמשך הדברים, תקציבי המש"חים ברשויות המקומיות הערביות נמוכים בהשוואה לאלו ברשויות היהודיות והמעורבות.

מחקרים רבים הצביעו על הפערים בין רשויות חזקות לרשויות חלשות ובין רשויות יהודיות לרשויות ערביות במתן מענה לתושביהן בתחום הרווחה.⁷¹ מחקרים אלו הצביעו גם על כמה חסמים מערכתיים המונעים משירותי הרווחה שמספקות הרשויות להיות שוויוניים ודיפרנציאליים. בחלק זה נבחן מכמה נקודות מבט את הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בתקציבים ובאספקת שירותי הרווחה הניתנים במסגרת הרשויות המקומיות, ונסקור את הגורמים להם. בחינה זו תאפשר לנו להבהיר אילו מנגנונים מונעים הקצאה שוויונית ומשמרים את הפער בין שירותי הרווחה הניתנים לאוכלוסייה הערבית לאלו הניתנים לאוכלוסייה היהודית. נציג נתונים על מצב הנזקקות של האוכלוסייה הערבית ביחס לאוכלוסייה היהודית בישראל. לאחר מכן נדון בשיטת התקצוב של המש"חים ובהקצאת תקנים של עובדים סוציאליים ונציג נתונים על תקציבי שירותי הרווחה ברשויות המקומיות הערביות בהשוואה

70 יקותיאל צבע (עורך), "סקירת השירותים החברתיים 2016", משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נובמבר 2017.

71 עדו אבגר, "מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מצינג)", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 בדצמבר 2017.

לרשויות היהודיות והמעורבות. לבסוף, נסקור בהרחבה תוכניות הקשורות לעוני ולעידוד ההשתלבות במעגל התעסוקה וננסה להבין את ההשפעות של תוכניות אלו על המשתתפים בהן.

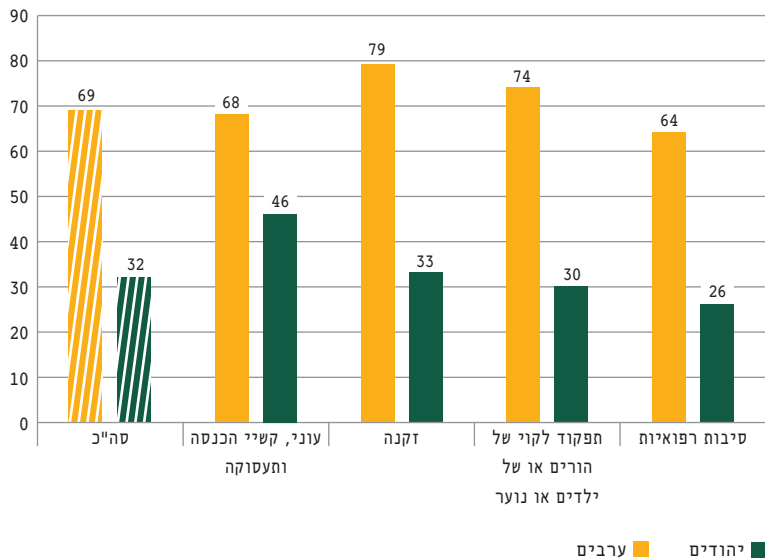
מי נזקק לשירותים חברתיים?

דוח של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הצליב בין נתוני המשרד לבין נתוני הכנסה מסקר הוצאות והכנסות משקי בית של הלמ"ס לשנת 2014 כדי להבין את מצבם הכלכלי של הרשומים במש"חים לעומת שאר האוכלוסייה. מהנתונים עלו פערים כלכליים משמעותיים בין הרשומים במש"חים לאלו שאינם רשומים, ובין ערבים ליהודים. שיעור העניים בקרב הרשומים במש"חים באוכלוסייה הערבית הוא יותר מפי שניים משיעורם באוכלוסייה היהודית – 69% בקרב ערבים לעומת 32% בקרב יהודים. כפי שעולה מתרשים 5, 79% מהפונים לשירותי רווחה באוכלוסייה הערבית הם מתחת לקו העוני, לעומת 33% מהפונים בקרב האוכלוסייה היהודית. הפערים בתחולת העוני בין ערבים ליהודים ניכרים בכלל סיבות הנזקקות,⁷² והם עומדים על עשרות נקודות האחוז. נתונים אלו הם ביטוי לפערים בתחולת העוני בכלל האוכלוסייה, שתוארו לעיל. נראה שבקרב שתי האוכלוסיות, ערבים ויהודים, ממדי העוני חריפים הרבה יותר בקרב ציבור המטופלים במש"חים.

72 כאשר יחיד או משפחה פונים לקבלת עזרה מהמש"חים, כלל סיבות נזקקות נרשמות ונזקקות אחת נרשמת כנזקקות העיקרית.

תרשים 5

**חחולת העוני בקרב רשומים במש"חים, לפי סיבת נזקקות עיקרית*
וקבוצת אוכלוסייה, 2014 (ב-%)**



* סיבות הנזקקות "אלימות והתמכרויות" ו"עבריינות" הושמטו בשל מיעוט תצפיות בקרב ערבים. הקטגוריה "סה"כ" כוללת את כולן.

מקור: "סקירת השירותים החברתיים 2015", גרף 3, המשרד לעבודה, רווחה ושירותים חברתיים.

מלוח 2 אפשר ללמוד על הפערים בהכנסות בין משקי בית ערביים למשקי בית יהודיים לפי מצב רישומם במש"חים. אפשר לראות שההכנסה הכספית ברוטו של משק בית ערבי שרשום במש"חים נמוכה ב-35% מההכנסה של משק בית ערבי שאינו רשום במש"חים. כמו כן, יש פער בהכנסות משק הבית בין ערבים ליהודים הרשומים במש"חים – ההכנסה של משק בית ערבי נמוכה ב-29% מן ההכנסה של מקבילו היהודי. עוד נתון מעניין שעולה מהרכבי ההכנסה השונים של משקי הבית הוא התלות בין רישום במש"חים לקבוצת אוכלוסייה. אפשר לראות שמשקי בית הרשומים במש"חים בשתי האוכלוסיות מסתמכים יותר

בהכנסתם על קצבאות ותמיכות ופחות על עבודה. נתון זה אינו מפתיע מאחר שהשתלבות בשוק התעסוקה ובתעסוקה איכותית מקטין את הסיכוי להיקלע למצב של נזקקות. בקרב הרשומים במש"חים אפשר לראות שערבים מסתמכים על הכנסה מעבודה ומקצבאות ותמיכות יותר ממקביליהם היהודים. המשמעות של נתונים אלו היא שהאוכלוסייה הערבית המטופלת במש"חים פגיעה יותר לתנודות בשוק התעסוקה ולעדכון של קצבאות ותמיכות. עוד נתון מעניין: בקרב היהודים, שיעור ההכנסות מפנסיות וקופות גמל מכלל ההכנסה גבוה יחסית.

לוח 2

הכנסות משקי בית והרכבן, * לפי מצב רישום במש"חים וקבוצת אוכלוסייה, 2014

יהודים		ערבים		
לא רשומים	רשומים במש"חים	לא רשומים	רשומים במש"חים	
20,414	10,673	11,684	7,556	הכנסה כספית ברוטו למשק בית (ש"ח)
16,668	9,540	10,082	7,007	הכנסה כספית נטו למשק בית (ש"ח)
78%	55%	85%	61%	שיעור הכנסה מעבודה
10%	31%	12%	35%	שיעור הכנסה מקצבאות ותמיכות
7%	12%	2%	4%	שיעור הכנסה מפנסיות וקופות גמל

* שיעור ההכנסה מהון הושמט בשל משקלו הזניח בכל הקטגוריות (בכולן הוא 5% או פחות).

מקור: עיבוד לנתונים ב"סקירת השירותים החברתיים 2015", המשרד לעבודה, רווחה ושירותים חברתיים.

פּערים בתקציבי המחלקות לשירותים חברתיים ובתקינת עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות

תקציב משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בשנת 2016 עמד על 6 מיליארד ש"ח, מתוכו 5 מיליארד ש"ח (78%) הועברו למש"חים ברשויות המקומיות. תקציב המש"חים ברשויות המקומיות מבוסס על שיטת המימון התואם (המכונה גם מצ'ינג או מימון משלים), כך שהתקציב שמעביר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מותנה בהשלמה מצד הרשויות המקומיות: המשרד מממן 75%, והרשות המקומית נדרשת להשלים את 25% הנותרים.⁷³ המשרד מחלק את התקציב לרשויות המקומיות על פי הנוסחאות שגיבש לתחומי הוצאה שונים. הנוסחאות נסמכות על חוקים ותקנות הקובעים את תנאי הזכאות לנזקים ואת הקריטריונים הטיפוליים לשירותים הספציפיים. הסכום המוקצה לקביעת התקינה של משרות עובדים סוציאליים מפורסם בסעיף 16.2 לתקנות העבודה הסוציאלית. עם זאת, חלק מהתקציב לרשויות המקומיות נשען על עקרונות שאינם שקופים לציבור ונקבעים על ידי גורמים במשרד הרווחה.⁷⁴

אף שכ-35% מהתקציב שמעביר משרד הרווחה לרשויות המקומיות מבוסס על קריטריונים אשר אמורים לתת העדפה ליישובים מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים,⁷⁵ במבחן התוצאה ככל שהרשות חזקה יותר כך ההוצאה שלה למטופל גבוהה יותר. תרשים 6 מראה שההוצאה הממוצעת למטופל עולה ככל שמצבה

73 יצוין כי שיטת המימון התואם בשירותי הרווחה ברשויות המקומיות אינה מעוגנת במלואה בחקיקה אלא מתבססת על הסדרים הנהוגים עשרות שנים. כמו כן, כ-10% מתקציב שירותי הרווחה המוקצים לרשויות המקומיות מותנים במימון תואם מופחת (10%) או ממומנים במלואם על ידי משרד הרווחה. השירותים במימון מלא של משרד הרווחה הם על פי רוב תוכניות לאומיות לילדים ולנוער בסיכון (אבגר [לעיל הערה 71]).

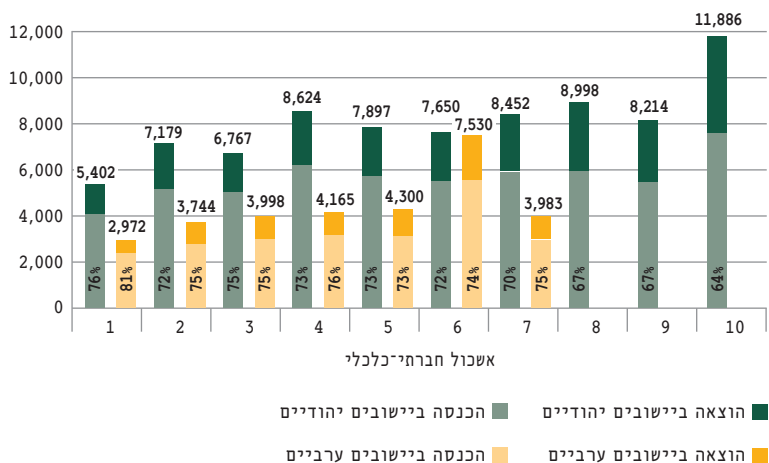
74 ג'וני גל, שביט מדהלה וחיים בלייך, תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, ירושלים: מרכז טאוב, 2017.

75 אבגר [לעיל הערה 71].

החברתי-כלכלי של הרשות טוב יותר, הן ביישובים ערביים הן ביישובים יהודיים. התרשים מראה גם שיש פער ברור בין הוצאות היישובים הערביים להוצאות היישובים היהודיים באותו אשכול חברתי-כלכלי. יוצא אפוא שברשויות ערביות, שרובן המכריע נמצא באשכולות חברתיים-כלכליים 1-4, ההוצאה למטופל היא נמוכה ביותר, מה שמעלה ספק רב באשר ליכולת הרשות לספק שירותי רווחה שיענו על צרכי תושביה.

תרשים 6

הכנסה והוצאה ממוצעת של הרשות למטופל על שירותי רווחה, לפי דירוג חברתי-כלכלי וסוג היישוב, 2018 (בש"ח)



* האחוזים בתרשים משקפים את ההכנסה של הרשות בתחום הרווחה (המורכבת מהכנסות ממשרד הרווחה, הכנסות עצמיות והכנסות אחרות) כשיעור מסך ההוצאה הכוללת על שירותי רווחה ברשות.

** אין יישובים ערביים המדורגים באשכולות 8-10.

*** באשכול 10 יש שני יישובים עם כ-300 מטופלים.

**** באשכול 6 יש יישוב ערבי אחד עם 477 מטופלים.

מקור: נתונים על הכנסה והוצאה על שירותי רווחה ודירוג חברתי כלכלי (2015), הלמ"ס, רשויות מקומיות 2018 - קובץ נתונים לעיבוד. הנתונים על מספר המטופלים ביישוב נלקחו מתשובת משרד הרווחה לבקשה למידע לפי חוק חופש המידע (התקבלה ב-8 בדצמבר 2019).

מחקר אשר בחן את אי־השוויון בתקציב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות הראה שתקציב הרשויות החלשות, ובכללן הרשויות הערביות, נמוך מתקציב הרשויות החזקות בכל השלבים – בתחילת השנה, בסוף השנה ובהוצאה הכוללת למטופל (ראו לוח 3).⁷⁶ הסיבה המרכזית לפערים בתקציבים בין תחילת השנה לסופה היא שיטת המימון התואם. הרחבת הפערים לרמה גבוהה אף יותר מרמתם בתקציב סוף השנה (ראו תרשים 6 ובשורה "הוצאה למטופל" בלוח 3) נובעת מן המקורות העצמיים הדלים של הרשויות הערביות לעומת הרשויות היהודיות. הרשויות היהודיות יכולות להשקיע אף יותר מן ההקצאה של משרד הרווחה.

לוח 3

תקציב בתחילת השנה ובסוף השנה וההוצאה הכוללת למטופל, לפי סוג יישוב, 2014 (בש"ח)

יישובים יהודיים***	יישובים חרדיים**	פורום ה־15*	יישובים ערביים	
5,483	6,104	6,553	2,682	תקציב תחילת השנה
6,211	6,982	7,319	3,036	תקציב סוף השנה
7,318	8,749	9,095	3,387	הוצאה למטופל

* ערים עצמאיות, המתקיימות ללא מענקי איזון ופיתוח מהממשלה ומנהלות כמשק עצמאי סגור.

** בני ברק, ביתר עילית, מודיעין עילית, עמנואל, אלעד, קריית יערים, רכסים.

*** ללא יישובי החרדים ופורום ה־15.

מקור: גל, מדהלה ובלייך (ראו הערה 74).

76 גל, מדהלה ובלייך (לעיל הערה 74).

שיטת המימון התואם מחייבת את השתתפות הרשות המקומית ב־25% מעלותם של כלל שירותי הרווחה, ולכן היא מפלה את הרשויות החלשות, המתקשות להשלים שירותים אלו מתקציבן. פעמים רבות רשויות אלו מוותרות מראש על תקציבים ממשד הרווחה, בידיעה שלא יעלה בידן להשלים את חלקן, שכן תקציבן כבר בתחילת השנה נמוך מזה של רשויות אמידות.⁷⁷ לא בכדי דיווחו יותר מ־70% מהרשויות הערביות, שרובן במצב כלכלי ירוד, שדרישת המימון התואם היא חסם מרכזי להספקת שירותי רווחה לתושביהן.⁷⁸

מנגנון נוסף שמרחיב את הפערים הוא השלמות התקציב. בסוף כל שנה משרד הרווחה מעביר עודפי תקציב לרשויות שבהן התעורר צורך בתקציב נוסף, והן מסוגלות להשלים את חלקן במימון התואם. לא זו בלבד שהרשויות הערביות מקבלות בתחילת השנה תקציב נמוך יותר בממוצע למטופל, הן אינן עומדות בדרישות המימון התואם לקבלת תקציב עודף בסוף השנה והפערים מתרחבים אף יותר. רשויות שלא הצליחו להוציא לפועל את כל תוכניות הרווחה המתוקצבות, או שלא עמדו בתנאי המימון התואם, נדרשות להחזיר את התקציב, כך שלעיתים התקציב בסוף השנה קטן אף יותר משהיה בתחילתה.⁷⁹

לרשויות מקומיות יש אפשרות להשקיע ממקורותיהן או מתרומות יותר מ־25% שהן מחויבות להשקיע וכך להגדיל ולשפר את שירותי הרווחה בתחומיהן. בשנת 2018 מימנו רשויות מקומיות 28% מסך הוצאות המש"חים. עם זאת, מפילוח הרשויות המקומיות עולה כי שיעור ההוצאה העצמית של הרשויות הערביות נמוך במידה רבה מזו של הרשויות היהודיות – 24% לעומת 29%. יש פערים גם בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות מאותו אשכול חברתי-כלכלי (ראו תרשים 6). אין זה מפתיע, שכן גובה ההכנסות העצמיות⁸⁰ לתושב ברשויות הערביות,

77 אבגר (לעיל הערה 71).

78 איחי סנד, יששכר רוזן־צבי, ראסם חמאייסי וזיאד אבו־חבלה, "מחקר לבדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית", מרכז השלטון המקומי בישראל.

79 גל, מדהלה ובלייך (לעיל הערה 74).

80 ההכנסות העצמיות בקובץ הרשויות המקומיות מורכבות מארנונה למגורים, ארנונה לא למגורים, הכנסות משירותי חינוך והכנסות משירותי רווחה.

גם אם מביאים בחשבון את האשכול החברתי-כלכלי שהיא משתייכת אליו, נמוך במידה ניכרת מאלו ברשויות היהודיות.⁸¹ כלומר, אפשרות המימון ממקורות פנימיים היא נגנזת נוסף שמשמש רשויות חזקות להקצות יותר למימון שירותי הרווחה. ואילו רשויות חלשות בכלל, ורשויות ערביות בפרט, נאלצות לוותר על שירותי רווחה יקרים שיצריכו מהן הוצאה נוספת.

דוח של עמותת סיכוי משנת 2011 הראה עוד גורם שתורם לפערים בין הרשויות היהודיות לרשויות הערביות מלבד שיטת המימון התואם וההשקעה העצמית הנוספת. על פי הדוח, אופן ההקצאה של משרד הרווחה, המתבסס על נוסחאות שונות, שמקצתן אינן שקופות, הוא שגורם לפערים. הרשויות הערביות מקבלות פחות מהחלק המגיע להן בתקציבים של כל אגפי משרד הרווחה. עוד מראה הדוח שהקריטריונים להקצאת תקנים של עובדים סוציאליים יוצרים פערים ניכרים בתקינה של עובדים סוציאליים בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות. עקרונות ההקצאה של עובדים סוציאליים מתבססים בעיקר על גודל האוכלוסייה ומצבה החברתי-כלכלי. כמעט אין משקל למספר הנזקקים בפועל, דבר שאינו סביר בעליל. כפועל יוצא, נוסחת ההקצאה יוצרת אי־שוויון לרעת הרשויות הערביות, הסובלות משיעור גבוה של נזקקות. הדוח הפריך גם את הטענה שהשימוש במסגרות חוץ־ביתיות אינו מקובל בחברה הערבית (מסגרות אלו יקרות במידה רבה מן הטיפול בקהילה), ולכן התקציב המועבר אליהן באופן טבעי נמוך יותר. נמצא שגם כשמנכים את ההשפעה של השימוש המועט במסגרות החוץ־ביתיות בחברה הערבית על התקציב יש פערים גדולים בתקציבים בין הרשויות הערביות לרשויות היהודיות.⁸²

לסיכום, שיטת תקצוב המש"חים – המימון התואם, ההקצאה הראשונית המפלה והיכולת של רשויות מסוימות להקצות תקציב נוסף – פוגעת ברשויות החלשות, שרובן ערביות (67 מתוך 89 רשויות באשכולות 1-3 הן ערביות). התוצאה: היקף התקציבים לשירותי רווחה העומד לרשותן אינו עולה בקנה אחד עם הצרכים

81 עיבוד לנתוני "קובץ הרשויות המקומיות 2018", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

82 מיכל בליקוף ומהא אבר־סאלח, "מחסמים לסיכויים: הקצאת תקציב משרד הרווחה ותקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות", נייר מדיניות מס' 4, עמותת סיכוי, ספטמבר 2011.

של מטופלי הרווחה בהן. במקום שהרשויות הערביות, והרשויות החלשות בכלל, יקבלו תקציבים גבוהים יותר מאלו שמקבלות הרשויות החזקות, ויוכלו לתת מענה ראוי לשיעורים הגבוהים של הנזקקים בהן – רשויות אלו הן שמבקשות תקציב נמוך יותר בתחילת השנה בשל תנאי המימון התואם. נוסף על כך, כיוון שהן מתקשות לעמוד בהתחייבויותיהן, בסוף השנה מקצתן "נקנסות" וחלק מתקציבן נלקח. כלומר, לרשויות אלו כמעט אין אפשרות להרחיב את היקף שירותי הרווחה במימון עצמי, שכן הן מתקשות להשלים גם את 25% שהן מחויבות להם.

אין פלא אפוא שזה כשני עשורים עולים קולות לתיקון שיטת התקצוב. כבר בשנת 2001 העיר מבקר המדינה ששיטת התקצוב של המש"חים פוגעת ברשויות חלשות ולכן יש לשקול לעבור לשיטת תקצוב פרוגרסיבית יותר.⁸³ כיוון ששיטת התקצוב לא שונתה, ומשרד הרווחה לא נקט צעדים שיגבירו את השוויון בין רשויות חזקות לרשויות חלשות, ובין רשויות ערביות לרשויות יהודיות, העיר המבקר למשרד בשנית בשנת 2006 וביקש לבצע שינויים שיאפשרו הקצאה שוויונית, שקופה ומועילה לרשויות החלשות.⁸⁴ ועדת אלאוף דנה גם היא בקשיים של רשויות מקומיות חלשות לספק שירותים חברתיים לאוכלוסיות נזקקות בשל יכולתן הכלכלית המוגבלת. לכן אחת ההמלצות המרכזיות של הוועדה הייתה יצירת מדרג בשיעור המימון המשלים, בהתאם למעמדן הכלכלי של הרשויות.⁸⁵ אף על פי שהומלץ לממשלה לשנות את שיטת המימון של המש"חים, לנסח קריטריונים ברורים ואובייקטיביים יותר ולדאוג שיהיו שקופים לציבור, מעט מאוד נעשה כדי לשנות את המצב. אין פלא אפוא שהפערים העולים מן הנתונים שהובאו לעיל דומים לפערים שהוצגו בדוחות קודמים.

83 "תקצוב שירותי רווחה לרשויות המקומיות", דוח שנתי 51ב, מבקר המדינה, אפריל 2001, עמ' 546-561.

84 "תקצוב שירותי הרווחה לרשויות מקומיות – היעדר שוויון", דוח שנתי 57ב, מבקר המדינה, מאי 2007, עמ' 651-660.

85 דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (לעיל הערה 5), חלק 1, עמ' 6-7.

תוכניות לקידום תעסוקה בקרב אוכלוסיות מוחלשות

בעשורים האחרונים הולכת ונפוצה ההכרה כי טיפול באוכלוסיות רווחה דורש התייחסות הוליסטית, ואחד התחומים החשובים להתמודדות עם עוני הוא תחום התעסוקה. תחום זה משלים את תחום הרווחה והשילוב בין השניים חשוב לצורך שיפור המצב הכלכלי והרווחתי של האוכלוסייה הנזקקת ושל החברה כולה.

בהתאם לגישה זו יושמו תוכניות ממשלתיות וחוץ-ממשלתיות שמטרתן לסייע לנשים בכלל, ולנשים ערביות בפרט, להשתחרר מתלותן בשירותי הרווחה ולהשתלב בשוק התעסוקה כדי להגיע לעצמאות כלכלית וחברתית. משרד הרווחה, בשיתוף עמותות הפועלות בתחום, מפעיל תוכניות לשילוב נשים⁸⁶ בתעסוקה. התוכניות וולונטריות, והתפיסה המנחה אותן אינה הגישה "עבודה תחילה" (work first), הדוגלת בלקחת כל עבודה בלי לתת את הדעת על החסמים המבניים המונעים השתלבות בשוק התעסוקה. הן פועלות בהתאם לגישה של "ניהול מקרה" (case management), המבוססת על הערכה אישית, אינטראקציה רגשית, גילוי תחומי העניין של המשתתפות ועבודה משותפת של הגורם המקצועי והמשתתפת להסרת מכשולים המעכבים או מונעים את השתלבותה בשוק התעסוקה. הניסיון מהשטח מלמד שגישת זו מסייעת למשתתפים בפיתוח ערך עצמי ובהשתלבות איכותית בשוק התעסוקה בעבודות שמתאימות להם ולכן יש סיכוי גבוה יותר שיתמידו בהן.⁸⁷

בחלק זה נתמקד בשתי תוכניות לקידום תעסוקת נשים ערביות שהופעלו במסגרת מערכת הרווחה בשנים האחרונות. תוכניות אלו מספקות מעטפת שכוללת רכיבים הקשורים ישירות לעולם התעסוקה אך משלבים במידה זו או אחרת גם מאפיינים טיפוליים, תמיכה משפחתית וקהילתית, ייעוץ וניהול תקציב משפחתי. אומנם התוכניות אינן ספציפיות לחברה הערבית, ואחת התוכניות אף

86 מקצת התוכניות אינן מיועדות ספציפית לנשים, אך הן מתאפיינות בשיעור משתתפות גבוה במיוחד ולכן נתייחס אליהן כתוכניות לשילוב נשים בשוק העבודה.

87 Anat Herbst and Orly Benjamin, "Between Activation and Supporting Women: Alternative Operation of Welfare-to-work Programmes," *Social Policy & Administration* 50 (5) (September 2016), pp. 501-519

אינה ספציפית לנשים, אבל כיוון ששיעור הנשים הערביות בהן גבוה, ופרישתן ביישובים הערביים נרחבת, נדון בהן בהרחבה כדי להבין את הגישה שהן נוקטות, את מטרותיהן, את הצלחתן בשילוב נשים ערביות בתעסוקה ואת השיפור ביכולותיהן התעסוקתיות של נשים אלו וברוחות משפחתן באופן כללי.

"אשת חיל"

תוכנית "אשת חיל" החלה לפעול בשנות התשעים של המאה הקודמת על ידי ג'וינטרבת כדי לסייע לנשים יוצאות אתיופיה להשתלב בשוק התעסוקה. עקב הצלחתה הורחבה התוכנית בשנת 2006 לנשים מקבוצות אוכלוסייה נוספות – ערביות, יוצאות חבר העמים לשעבר ויהודיות ותיקות מהפריפריה. בשנת 2010 עברה התוכנית לאחריותו של משרד הרווחה, בשיתוף הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים וג'וינטרבת. במסגרת התוכנית עוברות הנשים תהליך רב־שלבי ארוך שמכין אותן לצאת לשוק התעסוקה ולהתמיד בו. הן זוכות לליווי של רכזת התוכנית, הכולל תהליכים אישיים, קבוצתיים וקהילתיים.⁸⁸

התוכנית מופעלת מתוך תפיסה של "רגישות תרבותית". בדרך כלל מתגבשות בכל יישוב קבוצות הומוגניות מבחינה אתנית, מתוך הנחה שהבנת ההקשר התרבותי והחברתי הן מצד המשתתפות הן מצד רכזת התוכנית תאפשר תהליך מכיל ותומך שיסייע בהסתגלות לעולם התעסוקה וביצירת קשרים בקהילה. התוכנית מיועדת לאימהות בנות 25-45, (בעיקר) מחברות מסורתיות או במעבר תרבותי, שאינן עובדות או שנמצאות במצב של תת־תעסוקה, בעלות השכלה נמוכה וללא הכשרה מקצועית רלוונטית.⁸⁹

מאז הורחבה התוכנית משתתפות בה מספר רב של נשים ערביות והיא פועלת ביישובים ערביים רבים. ההרחבה המשמעותית ביותר של התוכנית בקרב

88 לפירוט מורחב של התוכנית ושלביה ראו רוחי ירון־אמבייה, תכנית אשת חיל: מדריך הפעלה, ירושלים: תבת – ג'וינט ישראל, 2011.

89 ענת הרבסט, "אשת חיל: תוכנית לעידוד תעסוקה בקרב נשים – דוח מחקר", המוסד לביטוח לאומי והאוניברסיטה הפתוחה, 2015.

האוכלוסייה הערבית נעשתה בהמלצת הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (דוח טרכטנברג) להרחיב את התוכנית ל-36 יישובים ערביים נוספים משנת 2012. המלצה זו אומצה כהחלטת ממשלה ויושמה במלואה.⁹⁰ לפי עמותת "בעצמי", המפעילה את התוכנית כיום, התוכנית פועלת ב-68 יישובים בסך הכול, מתוכם 44 רשויות ערביות ו-5 ערים מעורבות. לפי משרד העבודה, עלות התוכנית בשנת 2018 עמדה על כ-12.7 מיליון ש"ח. בשנה זו השתתפו בתוכנית 3,276 נשים, מהן 2,438 נשים ערביות, וכ-73% מהקבוצות (55 מתוך 75) בתוכנית היו קבוצות של נשים ערביות. מנתונים אלו עולה בבירור שתוכנית זו דומיננטית מאוד בחברה הערבית.⁹¹

דוחות שהעריכו את השפעת התוכנית על פי כמה מדדים ונקודות מבט הצביעו על השפעותיה החיוביות. מקצתם הצביעו גם על אתגרים שהתוכנית אינה נותנת להם מענה. דוח של מכון ברוקדייל, שבחן את הטמעת התוכנית במשרד הרווחה, הראה שמן הנשים שהשתתפו בתוכנית בקרב האוכלוסייה הערבית בשנים 2007-2012, 54% השתלבו בשוק התעסוקה בחצי השנה הראשונה מתחילת הפרויקט ו-69% לאחר שנה. זאת לעומת שיעור ממוצע של 51% בחצי שנה ו-67% לאחר שנה בקרב כלל המשתתפות. באשר להתמדה בעבודה נמצא כי בקרב כלל המשתתפות, מכל קבוצות האוכלוסייה, שיעורי ההתמדה גבוהים ועומדים על יותר מ-90% כשנה לאחר הכניסה לשוק התעסוקה בפעם הראשונה. המחקר הראה שהנשים הערביות היו בעלות השכלה גבוהה יחסית לשאר קבוצות האוכלוסייה, אבל בעלות הניסיון התעסוקתי המועט ביותר טרם השתלבותן בעבודה. לאחר שהשתלבו עבדו מרביתן (64%) במשרה חלקית, לעומת ממוצע של 48% בקרב שאר המשתתפות.⁹²

90 "דו"ח מעקב: סיכום תמונת מצב ביישום המלצות ועדת טרכטנברג", המרכז להעצמת האזרח (המוניטור), אוגוסט 2018.

91 תשובת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לבקשה למידע לפי חוק חופש המידע, 8.9.2019.

92 דניז נאון, סוזאן חסן-דאהר ויהודית קינג, הטמעת התוכנית "אשת חיל" במשרד הרווחה והשירותים החברתיים: מחקר הערכה, ירושלים: מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, 2013.

מחקר נוסף של מכון ברוקדייל על תוכנית "אשת חיל" בחן את תועלתה של התוכנית למשתתפות, למשק ולממשלה בשנים 2009-2012. המחקר מצא שבקרב נשים ערביות⁹³ נרשמה העלייה הגבוהה ביותר בשיעורי התעסוקה בהשוואה לקבוצת הביקורת: שיעור העלייה עמד על 47 עד 55 נקודות האחוז, לעומת שיעור עלייה של 28 עד 32 נקודות האחוז בקרב יהודיות ילידות ישראל ו-37 נקודות האחוז בקרב יוצאות אתיופיה. בזכות שיעורי העלייה הגבוהים, בשלוש הקבוצות שנבחנו (ערביות, יהודיות ילידות ישראל ויהודיות יוצאות אתיופיה) הייתה התועלת הכספית למשתתפות ולמשק גבוהה מן העלות השולית יחסית שהממשלה נדרשה להשקיע. שכרן הממוצע של המשתתפות הערביות שהשתלבו בתעסוקה היה 1,730 ש"ח בחודש, לעומת שכר ממוצע של 2,630 ש"ח בקרב יהודיות ילידות ישראל ושכר ממוצע של 2,560 ש"ח בקרב יהודיות יוצאות אתיופיה.⁹⁴ כלומר, לתוכנית "אשת חיל" יש השפעה חיובית מאוד על יציאתן של נשים ערביות לשוק התעסוקה, וברור שהמשתתפות והמשק גם יחד יוצאים נשכרים ממנה. עם זאת, נראה כי נשים אלו משולבות בעבודות בעלות אחוזי משרה ושכר נמוכים מאוד.

נתונים אלו עולים בקנה אחד עם הממצאים שעלו במחקרה של ענת הרבסט, אשר ערכה סדרת ראיונות עם נשים המשתתפות בתוכנית. אחת התמות המרכזיות שעלו במחקרה הייתה תסכולן של נשים שנכנסו למעגל העבודה אך עדיין חיות בעוני ואינן מצליחות למלא את כל צרכי ילדיהן (בייחוד חד-הוריות). כלומר אף על פי שיצאו לעבוד, שכרן אינו מתגמל דיו והן חשות שאין הן ממלאות את אחריותן ההורית. לצד זאת, נשים רבות העידו שהתוכנית סייעה להן רגשית, שהמפגשים והקשר עם שאר חברות הקבוצה היו בעבורן מקור לכוח ולסולידריות והם סייעו להן להתמודד עם הקשיים שחוו. הרבסט מצאה גם שהעבודה בשכר שיפרה את ההערכה העצמית והביטחון העצמי של אותן נשים,

93 במחקר (ראו להלן הערה 94) הושמטו נשים ערביות-בדואיות מהדרום מן הקטגוריה "נשים ערביות". לא ברור מדוע החליטו החוקרים שלא להכלילן, אך סביר שלהחלטה זו הייתה השפעה מסוימת על התוצאות.

94 ניר לוי וצביקה דויטש, דוח מחקר: הערכת עלות-תועלת של תוכנית אשת חיל, ירושלים: מכון מאיר-סג'ווינט-ברוקדייל.

מתוך תפיסה מוסרית שבאמצעות עבודתן הן ממלאות את חובתן הכלכלית כלפי ילדיהן.⁹⁵

לסיכום, תוכנית "אשת חיל" נועדה לסייע לאימהות משולי החברה להשתלב בשוק התעסוקה בעזרת ליווי אישי, קבוצתי וקהילתי ארוך טווח. התוכנית היא וולנטרית ומעודדת אינטראקציה רגשית בין המשתתפות, ובינן לבין רכזות התוכנית, מתוך ראייה רחבה של מצבן התעסוקתי, המשפחתי והחברתי. לכן הפרויקט נוחל הצלחה בשילוב נשים בשוק התעסוקה ובהתמתן בו, בעיקר בקרב נשים ערביות. יתרה מכך, נראה שמלבד התועלת הכלכלית למשתתפות בתוכנית, יש לה גם השלכות חברתיות ומעמדיות. עם זאת, הממצאים מראים שהעסקה היא במשרה חלקית והשכר נמוך, מה שמשאיר חלק מהנשים, לפחות בטווח הקצר והבינוני, במצב של עוני. ממצאים אלו מחזקים את החשיבות של שילוב נשים בתעסוקה ושל הגברת המודעות של גורמי הרווחה לחסמים המבניים שהן נדרשות להתמודד עימן.

"נושמים לרווחה במרכזי עוצמה"

אחת הפרדיגמות המוטמעות בהדרגה בשנים האחרונות בתוכניות של משרד הרווחה היא עבודה סוציאלית מודעת עוני. פרדיגמה זו משלבת ניתוח מבני וביקורתי של מצב העוני עם ניתוח מפורט של היחסים הטיפוליים בין העובדים הסוציאליים לפונים למש"חים. היא מבוססת על התפיסה שעוני הוא בגדר הפרה של זכויות האדם וסבורה שתפקיד העובד הסוציאלי להתייבב לצידם של מטופליו כדי למנוע הפרה זו. כלומר, בניגוד לעמדות המקצועיות והרעיוניות שרווחו עד לאחרונה, שגרסו שעוני הוא בדרך כלל משתנה רקע ולעיתים אף נובע מהתנהלותם הלקויה ומסדרי העדיפויות של הפונים לעזרה, עבודה סוציאלית מודעת עוני מעמידה את העוני במרכז ורואה בטיפול בו, בין היתר בסיוע חומרי, אמצעי מרכזי לשיפור רווחת הפרט וסביבתו. על פי פרדיגמה זו, סיוע חומרי אינו

עניין טכני בלבד או אמצעי לשיפור תפקוד, אלא מטרה ראויה הקשורה למימוש זכויות חברתיות מחד גיסא, ולתהליכים רגשיים וטיפוליים מאידך גיסא.⁹⁶

בעקבות המלצות ועדת אלאוף הוחלט ב־2015 ליישם את עקרונותיה של עבודה סוציאלית מודעת עוני בתוכנית רחבת ההיקף "נושמים לרווחה במרכז עוצמה" של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף ג'וינט־אשלים, קרן רש"י והמוסד לביטוח לאומי. התוכנית מיועדת למשפחות המוכרות לשירותי הרווחה וחיות במצוקה כלכלית והדרה חברתית, ומטרתה לשפר את יכולת ההתמודדות של משפחות אלו עם החיים בעוני ולשלבן בקהילה. התוכנית מופעלת ב־104 יישובים באשכולות 1-5 במדרג החברתי-כלכלי של הלמ"ס, וכן בשכונות מוחלשות בארבע הערים הגדולות.⁹⁷ לתוכנית שני רכיבים מרכזיים: (1) מרכזי עוצמה – מרכזים קהילתיים שמספקים ליווי פרטני וקבוצתי בתחומים כגון מיצוי זכויות, התנהלות כלכלית ותקציב משפחתי, סיוע במציאת תעסוקה וכדומה. מרכזים אלו משרתים כ־12,000 משפחות והם פועלים בכל יישובי התוכנית; (2) נושמים לרווחה – טיפול אינטנסיבי שנמשך שנתיים וכולל סל מענים גמיש בסך 8,000 ש"ח והתערבות כוללת של עובדים סוציאליים משפחתיים ושל מלווי משפחות. במסגרת התוכנית מושם דגש הן על הסתכלות כוללת בצורכי המשפחה הן על התקדמות בתחומים הרלוונטיים לשיפור מצב העוני, כמו מיצוי זכויות, תעסוקה, כלכלת המשפחה, תנאי חיים בסיסיים, מסוגלות עצמית ומשפחתית והפיכת הקהילה למשאב עבור המשפחה. תוכנית זו מופעלת ב־98 יישובים ברחבי ישראל, ובכל מחזור מטופלות כ־3,000 משפחות.

כיוון שהתוכנית עדיין נמצאת בשלביה המוקדמים נתמקד במסמך זה בתוכנית "נושמים לרווחה" (ולא במרכזי העוצמה) – הן משום שהיא כוללת תהליך מובנה יותר וארוך טווח הן משום שיש נתונים ראשוניים על השפעתה. לפי נתונים שהתקבלו ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בשנת 2018 השתתפו ב"נושמים לרווחה" 3,320 משפחות, מתוכן 1,480 משפחות מהחברה

96 מיכל קרומר-נבו, "עבודה סוציאלית מודעת עוני: פרדיגמה חדשה לפרקטיקה עם משפחה בעוני", חברה ורווחה לה (3) (ספטמבר 2015), עמ' 301-321.

97 "מערך 'נושמים לרווחה במרכז עוצמה'", אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

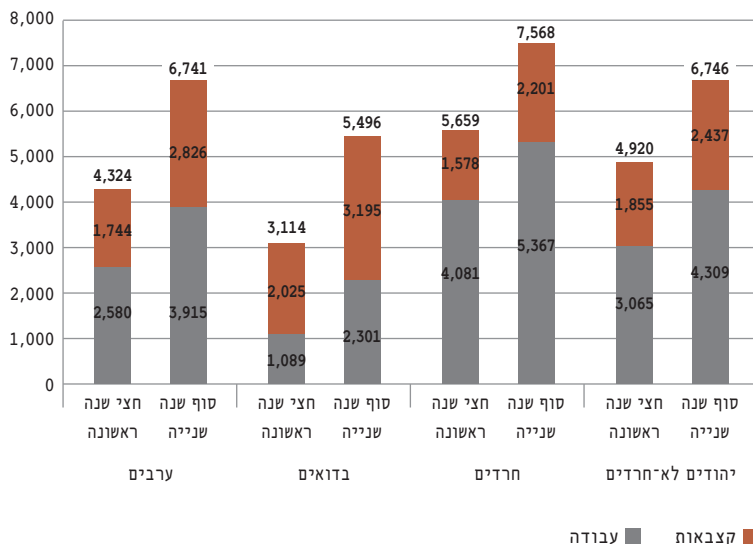
הערבית. התוכנית הופעלה ב־59 רשויות ערביות (45 ערביות, 14 דרוזיות) ו־7 רשויות מעורבות.

בדוח של מרכז טאוב על שני המחזורים הראשונים של התוכנית יש כמה ממצאים מעניינים בנוגע לארבע קבוצות האוכלוסייה שנבחנו – ערבים, בדואים, חרדים ויהודים לא־חרדים.⁹⁸ בחינת השפעת התוכנית על שיעורי התעסוקה במשפחה העלתה שחצי שנה לאחר תחילת התוכנית עמד שיעור התעסוקה על 56%, ושנתיים לאחר תחילתה הוא עלה ל־72%. עם זאת, בדוח של מרכז טאוב לא מצוין מהם שיעורי התעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, ואין אפשרות לקבוע, במשפחות בעלות זוג הורים, אם שני ההורים עובדים. נראה שלתוכנית יש השפעה לא מבוטלת גם על הגדלת ההכנסות של המשפחות המשתתפות בה, הן בשל הגדלת כושר השתכרותן מעבודה הן בשל מיצוי גבוה יותר של הזכות לקצבאות. כמתואר בתרשים 7, כל קבוצות האוכלוסייה שיפרו בממוצע את שכרן ואת גובה קצבאותיהן עד סוף השנה השנייה בהשוואה לחצי השנה הראשונה. בקרב הערבים נצפתה עלייה של 56% בהכנסה הכוללת, ובקרב הבדואים נצפתה עלייה של 76% בהכנסה הכוללת, שבאה בעיקר מעלייה של 111% בהכנסה מעבודה. עם זאת, כפי שאפשר לראות מהנתונים בתרשים, ההכנסות עדיין נמוכות מאוד, ודאי למשפחות מרובות ילדים. אומנם ממוצע ההכנסות של משפחות אלו עלה בעשרות אחוזים לאחר שנתיים של השתתפות בתוכנית, אבל 81% אחוזים מהן עדיין נמצאות מתחת לקו העוני.

98 ג'וני גל, מיכל קרומר־נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, סיוע חומרי לאנשים החיים בעוני: סקירה היסטורית ומגמות נוכחיות, ירושלים: מרכז טאוב, 2019.

תרשים 7

**הכנסות של משפחות המשתתפות בתוכנית,
לפי קבוצת אוכלוסייה (בש"ח)**



מקור: עיבוד לנתונים של גל, קרומר-נבו, מדהלה וינאי (ראו הערה 98).

פילוח השימוש בסל המענים, העומד על 15,000 ש"ח הניתנים במשך שנתיים, חשף מגמות המעידות על החסכים המשמעותיים ביותר שעמים מתמודדות המשפחות מקבוצות האוכלוסייה השונות. ערבים (לא בדואים) וחרדים נטו להשתמש בנתח גדול יחסית מהמענק לצורכי קידום תעסוקה, ואילו הבדואים הוציאו אותו בעיקר על צורכי הבית (מוצרי חשמל, ריהוט, מוצרים לבית) ועל ביגוד. מניתוח זה, ומהנתונים בלוח 1, אפשר להסיק שלבדואים יש צרכים בסיסיים יותר ולכן נותר בידם פחות כסף להשקיע בקידום תעסוקה או בריאות. כמו כן, ניתוח ניצול סל המענים מעלה כי משפחות ערביות מנצלות 73% מסל המענים בתום שנתיים, ואילו משפחות בדואיות מנצלות אותו כמעט במלואו.

סיכום

בעשורים האחרונים חלו שינויים של ממש במשטר הרווחה בישראל. מדיניות הרווחה הסוציאל-דמוקרטית התחלפה בהדרגה במדיניות רווחה נאו-ליברלית. המדינה נסוגה מאחריותה לשירותים החברתיים והחלה לטפח מגמות של הפרטה ולעודד את כוחות השוק לספק שירותי רווחה. לכן אף שהאפליה הגלויה והממוסדת כלפי האוכלוסייה הערבית פחתה בעשורים האחרונים, צמצום רשת הביטחון הסוציאלית ושחיקת קצבאות המוסד לביטוח לאומי הביאו לעלייה של עשרות אחוזים בתחולת העוני בחברה הערבית מראשית שנות התשעים עד אמצע העשור הקודם. בשנים האחרונות יש מגמה מעודדת בהשקעה החברתית וביחסה של הממשלה לאנשים החיים בעוני, והדבר ניכר בצמצום ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, לרבות האוכלוסייה הערבית. הירידה בשיעורי העוני מיוחסת גם לשילוב ההולך וגובר של נשים ערביות בשוק העבודה ולעלייה בהכנסה הפנויה של משקי בית בחברה הערבית.

עם זאת, ראוי שהממשלה תנקוט אמצעים אקטיביים יותר למיגור תופעת העוני באוכלוסיות שבהן ממדי העוני גדולים, ובכלל זה בחברה הערבית. האפיק העיקרי ששימש את הממשלה להורדת שיעורי העוני בחברה הערבית היה מנגנונים שנועדו להקל על כניסתם של ערבים (ובעיקר ערביות) לשוק העבודה, ובמידה מסוימת גם שיפור ההון האנושי שלהם. אלו צעדים מבורכים ורבי-חשיבות, אך נדרש להבטיח גם את קיומם של "בולמי זעזועים" יעילים בדמות רשתות של ביטחון סוציאלי הרלוונטיות לחברה הערבית, שיסייעו לשיפור רמת החיים של האוכלוסייה הערבית ולצמצום אי-השוויון.

כפי שהעיר המוסד לביטוח לאומי בדוח השנתי שלו, אין סתירה בין מדיניות חברתית-כלכלית הוגנת ובין עידוד תעסוקה איכותית.⁹⁹ משפחות החיות בעוני נדחפות לעבודה בשכר נמוך עקב היעדר ביטחון כלכלי, שהוא תוצאה של

99 ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי 2017, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, דצמבר 2018.

מדיניות רווחה מצומצמת מדי.¹⁰⁰ מדיניות המיטיבה עם האוכלוסייה הערבית צריכה להתמקד בשיפור ההון האנושי בה, רמת החיים שלה ורווחתה, מתוך ביצוע השינויים הנדרשים כדי להתאים את רשת הביטחון הסוציאלי לאוכלוסייה זו, כגון פעולות שיסייעו לה למצות את זכויותיה.¹⁰¹

בעיה חמורה נוספת אשר מעיבה על הטיפול בעוני קשורה לחלקות הרווחה (מש"חים) ברשויות המקומיות הערביות. כל עוד תקציבי מחלקות הרווחה ביישובים הערביים, שבהם מתגוררת מרבית האוכלוסייה הערבית, ימשיכו להיות נמוכים ולא יהלמו את צורכי הרשויות, יתקשו מחלקות הרווחה לספק שירותי רווחה מספקים לכלל האוכלוסייה הנזקקת. למחסור זה עלולות להיות השלכות שליליות ארוכות טווח, שכן הוא ישאיר משפחות רבות ללא טיפול. כדי לשנות מציאות זו צריכה הממשלה להנהיג שינוי בתקצוב המש"חים ברשויות החלשות – להפחית את תלותן במנגנון המימון התואם ולהגביר את המשקל שניתן לשיעור הנזקקים בפועל. לרשות המקומית יש השפעה אדירה על רווחת הפרט, אבל כיום תקציב הרווחה למטופל ברשויות חלשות, וביתר שאת ברשויות ערביות חלשות, נמוך יותר מאשר ברשויות החזקות.

סקירה של התוכניות המוצעות כיום לסייע למשפחות עניות או למשפחות שמסתמכות על קצבאות העלטה שהן מצליחות להביא לידי שינוי חיובי על ידי שילוב בשוק העבודה, מיצוי זכויות גבוה יותר ושיפור בתחושת המסוגלות העצמית. חרף שינויים חיוביים אלו, ברוב המקרים תוכניות אלו אינן מצליחות לחלץ את משתתפיהן ממעגל העוני בשל השכר הנמוך וחלקיות המשרה של רוב המשתלבים בשוק העבודה. הבעיה, בחלקה, היא שתוכניות אלו לא נועדו, ואין ביכולתן, להתגבר על כלל החסמים המבניים שעמם נדרשת להתמודד האוכלוסייה הערבית, ובעיקר הנשים הערביות, בניסיון להשתלב בתעסוקה איכותית ומתגמלת. כדי להביא להסרת חסמים אלו על הממשלה להנהיג מדיניות של השקעה בתחבורה, בתשתיות תעסוקה ובמוסדות טיפול לגיל הרך ביישובים הערביים. כמו כן, על תוכניות אלו להגביר את הקשר עם גורמים

100 שם.

101 גל ואח' (לעיל הערה 28).

המקדמים תעסוקה, כגון מרכזי ריאן, ועם גורמים התורמים לשיפור איכות התעסוקה והסיכוי לשילוב בשוק העבודה, כגון מוסדות להכשרה מקצועית.

כפי שציינה ועדת אלאוף, עוני הוא תופעה רב־ממדית בעלת השלכות רחבות ובין־דוריות. לילד הגדל בעוני יש סיכויים גבוהים להישאר עני גם בהגיעו לבגרות.¹⁰² היכולת של ההורים לאפשר לדור הצעיר עתיד טוב יותר תלויה ברווחה הכלכלית שלהם. כאשר כמחצית ממשקי הבית בחברה הערבית בישראל נמצאים מתחת לקו העוני, והפרדיגמה השלטת בממשלה היא הקטנת ההוצאה הממשלתית על ידי הפרטתם וצמצום של השירותים הממשלתיים, יכולתם של משקי בית עניים להיחלץ מעוני ולהעניק לילדיהם עתיד טוב יותר הולכת ופוחתת. כדי להגביר את סיכוייהם של משפחות וילדיהם להיחלץ מחיים בעוני נדרשות מערכות בריאות, חינוך, דיור ורווחה פרוגרסיביות. במצב העניינים הנוכחי, בחברה כולה וביתר שאת בחברה הערבית, מופר האיזון בין השאיפה לעודד השתלבות בשוק העבודה ובין מערכת רווחה וביטחון סוציאלי המבטיחה רמת חיים הולמת לאנשים הסובלים מעוני וכושר השתכרותם מוגבל. כל עוד לא תפעל המדינה בצורה הוליסטית לצמצום העוני בחברה הערבית יתקשו בניה ובנותיה להשתלב באופן מיטבי בחברה ובכלכלה הישראלית, שכן הם ימשיכו לסבול מההשלכות השליליות של חיים בעוני.

מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי")

יעדים

(1) להעלות את שיעור מממשי הזכאות בחברה הערבית לשיעורם הממוצע בשאר האוכלוסייה בתוך 3 שנים.

המלצות

(1) המחקר האחרון שנעשה בנושא מענק עבודה ובו נתונים מהימנים וספציפיים על האוכלוסייה הערבית מבוסס על נתוני 2014 ויש לשער שדפוסי המימוש השתנו מאז. כמו כן, נראה שהנתונים על מענק העבודה בסקר ההוצאות של הלמ"ס אינם מהימנים דיים וחשוב אפוא לבצע סקר נפרד וממוקד בנושא. לכן אנו ממליצים לבצע אחת לשנתיים סקר שינתח את מגמות הזכאות ומימוש הזכאות למענק העבודה לפי קבוצות אוכלוסייה, מגדר ואזורים גאוגרפיים. בעזרת הסקר יהיה אפשר להסיק מהם הגורמים לכך שרק שיעור קטן מן האוכלוסייה הערבית מממשת את הזכאות.

(2) יש לפעול להעלות את שיעור המממשים את זכאותם בחברה הערבית לשיעור הכלל-ארצי הממוצע באחת משתי דרכים:

א להגביר את המודעות למענק על ידי פרסום מידע בכלי התקשורת הערביים, לרבות ערוצי טלוויזיה, תחנות רדיו, העיתונות המקומית והרשתות החברתיות. יש להגביר גם את המודעות ליישומי האינטרנט שבעזרתם יכול מי שהגיש תביעה בעבר להגיש תביעה נוספת. כמו כן, ביישובים ערביים שבהם ידוע על שיעור גבוה של כתובות נמענים שאינן מאותרות, יש לשקול שליחת מכתבים בדבר הזכאות בדואר רשום שאפשר לעקוב אחריו או לעבור לשיטת ידוע אחרת (דואר אלקטרוני או מסרון לטלפון הנייד).

ב לפעול למימוש הזכאות למענק באופן אוטומטי על ידי איסוף הנתונים הרלוונטיים. צעד זה מייתר את ההמלצות לעיל ויש בכוחו לצמצם את הפערים במימוש הזכאות בין פלחי האוכלוסייה השונים.

תוכנית "חיסכון לכל ילד"

יעדים

(1) לנוכח הנתונים שהוצגו על משפחות מהחברה הערבית, נראה כי במצב העניינים הנוכחי עתידה התוכנית להגביר את אי־השוויון. יש לוודא אפוא שהתוכנית תמלא את מטרתה המקורית להגביר את הניעות הבין־דורית ולצמצם את אי־השוויון בין ילדים מרקע חברתי־כלכלי שונה.

(2) יש ליצור מנגנון שיבטיח את המענק הנוסף גם לצעירים ולצעירות שיחליטו ללמוד במוסדות מוכרים לרכישת הון אנושי (מוסדות להשכלה גבוהה, מה"ט, הכשרות מקצועיות וכדומה) גם בטרם מלאו להם 21 שנים.

המלצות

(1) כדי לשפר את הסיכוי לניעות בין־דורית ולצמצם את אי־השוויון אנו ממליצים ליישם את חלופה ב' במחקר של המוסד לביטוח לאומי.¹⁰³ חלופה זו מציעה לשנות את ברירת המחדל לילדים עד גיל 15 לקופת גמל במסלול בסיכון גבוה. על פי התחזית, שינוי זה יצמצם את המתאם בין דירוג הילדים לפי תוצאות החיסכון הצפוי ובין הקיים לפי ההכנסה לנפש תקנית של ההורים מ־28.3% ל־23.3%. נוסף על כך, ערך מדד ג'יני לאי־שוויון בין ילדים צפוי לרדת מ־0.57 לפי התוכנית הקיימת ל־0.47 לפי חלופה ב'.

מחלופה זו תצאנה נשכרות כלל המשפחות במעמד חברתי־כלכלי נמוך, לרבות משפחות ערביות, שבמצב העניינים הנוכחי מפסידות מהתוכנית, שאם תישאר

103 פינטו וגוטליב (לעיל הערה 67).

במתכונתה הנוכחית עתידה להרחיב את אי־השוויון. יתרון נוסף של חלופה זו הוא שאין היא מחייבת עלות שנתית נוספת למדינה.

(2) העובדה שקופת החיסכון נפתחת רק כשילד מולאים 18 או 21 מעלה את הסבירות שהחיסכון ישמש לרכישת הון אנושי – לימודים אקדמיים, השכלה על־תיכונית (הנדסאים/טכנאים) או הכשרה מקצועית. לכן התניית הגדלת החיסכון במענק נוסף של 500 ש"ח בהחלטת ההורים לעכב את פתיחת החיסכון עד גיל 21 עלולה ליצור אפליה בין ערבים ליהודים בשימוש בחיסכון. צעירים וצעירות ערבים אינם נדרשים להתגייס לצבא ולכן הסבירות שיזדקקו לחיסכון מיד עם סיום לימודיהם התיכוניים גבוהה יותר. על כן יש לבטל את התניית המענק בגיל ולהתנותו בשימוש בכספים לרכישת הון אנושי (מוסדות להשכלה גבוהה, לימודי הנדסאות/טכנאות, הכשרות מקצועיות).

תוכניות רווחה

יעדים

(1) תוכנית "אשת חיל":

א לנוכח יעילותה המוכחת של התוכנית, יש להרחיב את פרישת התוכנית ליישובים ערביים ומעורבים נוספים שבהם היא נחוצה.

ב לשלב נשים ערביות בתעסוקה מתגמלת יותר מבחינת השכר ובהיקפי משרה גבוהים יותר.

(2) תוכנית "נושמים לרווחה":

א להרחיב את פרישת התוכנית לכלל היישובים הערביים והמעורבים בתוך 5 שנים.

ב לקבוע יעדים בנוגע לשיעור התעסוקה ולשכר של נשים ערביות בגילי העבודה המשתתפות בתוכנית, על בסיס שיעורי התעסוקה וממצע השכר בכלל האוכלוסייה.

המלצות

(1) תוכנית "אשת חיל":

א יש לערוך מיפוי וסקר צרכים כדי לבחון את הצורך בפתיחת קבוצות נוספות ביישובים ערביים שבהם התוכנית אינה פועלת כיום.

ב ביישובים גדולים יש להקצות במידת הצורך רכזות תוכנית נוספות ולפתוח קבוצות נוספות.

ג לנוכח השכר הנמוך יחסית והיקף המשרה המצומצם של נשים ערביות המשתתפות בתוכנית יש להוסיף תקציב ייעודי להכשרות מקצועיות ו/או לשפר את הקשר עם מערך ההכשרות הממשלתי המתקצב. יש להציע לכל משתתפת הכשרה מקצועית שמתאימה למאפיינים האישיים שלה, לרמתה, להעדפותיה ולביקוש למקצוע בשוק התעסוקה.

(2) תוכנית "נושמים לרווחה":

א יש להקצות עובדים סוציאליים ומלווי משפחות ליישובים ערביים ומערבים שבהם התוכנית אינה פועלת כיום כדי לעמוד ביעד של פרישת התוכנית בכלל היישובים בתוך 5 שנים.

ב בשל שיעורי התעסוקה הנמוכים של נשים ערביות, וכיוון שההצטרפות לשוק התעסוקה יכולה לחלץ אותן מעוני, יש לשים דגש על שימוש בסל המענים החומרי לרכישת הון אנושי והסרת חסמים אחרים. שימוש כזה בסל יסייע לנשים אלו להשתלב בשוק העבודה ויגביר את כושר ההשתכרות שלהן. המלצה זו תקפה במיוחד לגבי משפחות שאינן ממצות עד תום את סל המענים המוצע. כמו כן, יש לשקול מתן סיוע כספי נוסף לרכישת הון אנושי או להסרת החסמים המונעים מהן רכישת הון אנושי (נסיעות, מסגרות לילדים וכדומה).

שירותי רווחה ברשויות המקומיות

יעדים

(1) לעבור לשיטת תקצוב פרוגרסיבית, שבה התקציב הסופי למטופל יהיה ביחס הפוך לאשכול החברתי-כלכלי של היישוב בהלמ"ס.

(2) לבסס את נוסחת ההקצאה של עובדים סוציאליים לרשויות המקומיות על חלקה של כל רשות מקומית בשיעור הנזקקים הכללי.

(3) להקצות את התקנים של העובדים הסוציאליים בהתאם לנוסחת ההקצאה.

(4) למקסם את יכולתן של רשויות מקומיות מאשכולות 1-4 לאייש את התקנים שמקצה להן משרד הרווחה.

המלצות

(1) יש ליצור מדרג בשיעור המימון התואם בהתאם לדירוגן של הרשויות במדרג החברתי-כלכלי של הלמ"ס:

א רשויות באשכולות 1-2 לא יידרשו למימון תואם.

ב רשויות באשכולות 3-4 יידרשו למימון תואם בגובה 10%.

ג רשויות באשכול 5 יידרשו למימון תואם בגובה 20%.

ד רשויות באשכולות 6-10 יידרשו למימון תואם בגובה 25%.

(2) יש להנהיג שקיפות מלאה בעקרונות ההקצאה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

(3) יש לבחון מחדש את רכיבי נוסחת ההקצאה של העובדים הסוציאליים ולתקנה כך שיהיה קשר ישיר בין שיעורי הנזקקות ובין חלקה של כל רשות מקומית בתקינה – תנאי בסיסי לחלוקה שוויונית. לשם כך יש לעקוב באופן שיטתי ובפרקי זמן קבועים אחר שיעורי הנזקקות באוכלוסייה.

(4) יש להקצות תקנים לעובדים סוציאליים בהתאם לנוסחת ההקצאה המתוקנת, כך שרשויות מקומיות חלשות, ובכללן הרשויות הערביות, יקבלו את המגיע להן. יש לקבוע שבתוך 5 שנים יצומצם סופית הפער בין ההקצאה לפי הנוסחה להקצאה בפועל – הן באמצעות הגדלת העוגה, כלומר תוספת תקציבית מהאוצר להגדלת מספר התקנים הכולל, הן באמצעות חלוקה מחדש של תקנים קיימים, כלומר העברת תקנים מרשויות שהוקצו להן תקנים רבים משמקצה הנוסחה המתוקנת לרשויות שהוקצו להן פחות תקנים משמקצה הנוסחה המתוקנת.

מענק לרכישת הון אנושי ולעידוד יזמות עבור ילדים להורים מחמישון ההכנסה התחתון

לנוכח המחקרים הרבים על התשואה של השכלה על-תיכונית וגבוהה אנו ממליצים על מענק מיוחד לצורך רכישת השכלה ו/או פתיחת עסק לילדים להורים מחמישון ההכנסה התחתון. עלות הלימודים במוסדות להשכלה על-תיכונית וגבוהה יכולה להגיע, גם במוסדות ציבוריים, לעשרות אלפי שקלים – בלי לחשב עלויות נלוות כגון דיור, נסיעות והוצאות שוטפות בתקופת הלימודים. כיוון שבתקופה זו היכולת לעבוד מצטמצמת במידה רבה, לא תמיד יכולות השכבות המוחלשות לעמוד בעלויות הנזכרות. גם פתיחת עסק מחייבת השקעה של עשרות אלפי שקלים. בעבור מי שאין באמתחתם הון זמין, או שאפשרויות האשראי שלהם מצומצמות מלכתחילה, מענק המיועד לצרכים אלו יכול להיות מכריע. כדי להחליש את הקשר בין הרקע החברתי-כלכלי של ההורים לזה של ילדיהם יש לפעול להגברת שוויון ההזדמנויות של ילדים ממשפחות מוחלשות.

לפיכך אנו ממליצים על מענק בסך 40,000 ש"ח¹⁰⁴ לילדים ממשפחות מחמישון ההכנסה התחתון בהגיעם לגיל 18. מענק זה יהיה ניתן למימוש רק למטרות ספציפיות הקשורות ברכישת השכלה או בהקמת עסק. אפשר להשתמש במודל דומה למודל המיושם בפיקדון האישי לחיילים משוחררים, ובלבד שהמענק לא ישוחרר לשימוש בלתי מוגבל לאחר תקופת זמן מוגדרת.

104 יש לקבוע מנגנון שימנע את שחיקת המענק, כמו למשל הצמדה למדד המחירים לצרכן ועדכונו מדי חודש.

The Portland Trust



Policy Paper 160

WELFARE IN ARAB SOCIETY

Poverty, Government Policy, and the Helplessness of Local Authorities

Nasreen Hadad Haj-Yahya |
Aiman Saif | Nitsa (Kaliner) Kasir |
Ben Fargeon

February 2021

Text Editor [Hebrew]: Meira Turetzky
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Irit Nachum
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-337-4

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2021 by the Israel Democracy Institute (RA) and The Portland Trust
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

The Portland Trust
Azrieli Center, 132 Menachem Begin Road, Tel Aviv 6701101
Tel: (972)-3-609-9901
Website: portlandtrust.org

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

ABSTRACT

This document is part of the publication series “Master Plan for Employment in Arab Society,” which includes two additional publications: one on the state of education in Arab society and one on Arab society in the labor market. Underlying the study is the assumption that advancement of Arab society in the labor market requires certain measures to reduce widespread poverty and provide adequate assistance to the residents of Arab localities. Limited access to social services, which are considered social rights, is liable to have negative intergenerational implications. The ability of households with low socioeconomic status to improve their situation so that their children have a better future depends to a large extent on a government policy that assures a decent standard of living and invests effort in improving their job prospects.

The state of social services in Arab society is poor in several respects, reflected mainly in the high rates of poverty and the large number of people registered with social services departments in Arab localities. A comparison of Arab and Jewish poverty rates over the past two decades shows that changes in welfare policy at the start of the twenty-first century, which included extensive cuts in National Insurance benefits and a reduction in government expenditure on social services, have primarily harmed disadvantaged population groups, including the Arab population. Between 1998 and 2009, the incidence of poverty among Arab families rose by 42% (from 38% to 54%), and among Arab children by 56% (from 43% to 67%). In recent years there has been a decline in poverty in Arab society due to increased employment rates among both men and women and an increase in earned income. Nevertheless, the

poverty rate among the Arab population is still very high, especially compared to the Jewish population. In 2018, 45% of Arab families and 58% of Arab children lived below the poverty line, compared to 13% of Jewish families and 21% of Jewish children.

The dismal state of social services and poverty in Arab society stems largely from unequal allocation of social services budgets, both countrywide and on the local level. In 2018 the reduction in poverty among Jewish families after transfer payments and taxes was 45% (24% of Jewish families were below the poverty line before transfer payments and taxes, and 13% remained below the poverty line afterwards). In contrast, the reduction in poverty among Arab families after transfer payments and taxes was only 9.7% (50% before transfer payments and taxes and 45% afterwards). This means that National Insurance and other government benefits are much less relevant and accessible to the Arab population than to the Jewish population. Moreover, the study shows that the incidence of poverty among Arab families with two or more breadwinners—a situation that should ostensibly shield the vast majority of them from poverty—remains very high: 16% (compared to about 4% in the Jewish population). In other words, the increase seen since 2010 in employment rates in Arab society in general, and among Arab women in particular, has not necessarily guaranteed employment with wages and conditions that would extricate them from poverty.

Another serious problem that hampers the welfare of the Arab population has to do with social services departments in Arab local authorities. The budgets of social services departments in Arab localities are low and not congruous with local needs. The local authorities therefore have difficulty providing adequate social services to the entire population in need in their jurisdiction. One of the main problems in this respect is that the Ministry of Social Affairs requires matching funding, with local authorities covering 25% of the cost of the social services that they provide. This requirement is a burden for weak local authorities, including Arab ones, and results in a lower budget per social services client in these

localities (where the percentage of needy people is high) than in affluent localities. Moreover, because of the formula used by the Social Affairs Ministry to allocate social workers and the actual number of social work positions in Arab localities, the number of social workers in practice is not proportional to neediness. Consequently, the resources available to social services departments in Arab localities are limited and are not congruous with the needs of their clients.

Two main programs to promote employment and the exercise of rights operate today in Arab localities: “Woman of Valor” and “Sigh of Relief.” The impact of these programs on the Arab population in general, and on Arab women in particular, is surveyed in this study. The findings show that these programs have brought about a positive change for their participants: they are finding jobs, exercising their rights to a greater degree, and improving their sense of self-efficacy. But despite these positive changes, in most cases the programs have been unable to extricate their participants from poverty due to the low wages and part-time nature of the work of most of the people who have joined the job market. Part of the problem is that these programs were never intended to overcome, and are not capable of overcoming, all the structural barriers hindering the Arab population, especially Arab women, in their attempt to obtain high-caliber, well-paying jobs.

The challenges and disparities revealed in the document underscore the need to change social services policy vis-à-vis the Arab population. At present there is an imbalance between efforts to encourage people to join the labor market and a system of social services that is supposed to ensure a decent standard of living for people suffering from poverty who have limited earning capacity—both in the population as a whole and, especially, in Arab society. Until the state acts in a holistic manner to reduce poverty in Arab society, its sons and daughters will have a hard time integrating optimally in Israeli society and in the Israeli economy, and they will continue to suffer from the negative consequences of living in poverty. We therefore recommend a few measures that can

improve social services in Arab society. The main ones are as follows: increasing the exercise of rights through government programs such as “Work Grant” and “Savings for Every Child”; expanding social services programs to increase employment and the exercise of rights in Arab localities; increasing cooperation between social services departments and programs on the one hand and academic and vocational training programs aimed at improving human capital on the other; adopting a system of progressive budgeting for social services departments in local authorities; allocating social work positions in accordance with the rate of people in need in Arab localities.

החברה הערבית סובלת זה שנים משיעורי עוני גבוהים במידה ניכרת לעומת כלל האוכלוסייה. מחקר זה סוקר כיצד האוכלוסייה הערבית הודרה במשך שנים מרכיבים של מערכת הביטחון הסוציאלי ומההשקעה החברתית של מדינת ישראל; וכיצד השינויים שחלו במדיניות הרווחה בתחילת שנות ה־2000 פגעו במיוחד באוכלוסייה זו.

ממצאי המחקר מלמדים כי מצבה הירוד של החברה הערבית נובע, בין היתר, מהקצאה לא שוויונית של תקציבי רווחה גם כיום, ובשני אפיקים עיקריים – ברמה הארצית, מערכת הביטחון הסוציאלי אינה מצליחה לחלץ את האוכלוסייה הערבית מעוני במידה שווה לאוכלוסייה היהודית; וברמה המקומית, מנגוני תקצוב מחלקות הרווחה, בצד חולשתן של הרשויות הערביות, אינם מספקים מענה הולם לצורכי התושבות והתושבים ביישובים הערביים.

אומנם בשנים האחרונות חל צמצום מסוים בממדי העוני בקרב האוכלוסייה הערבית, אך הם עדיין גבוהים. דחיקת האוכלוסייה הערבית לשולי החברה הישראלית טומנת בחובה נזקים רב־ממדיים. כאשר שיעור המשפחות מהחברה הערבית החיות בעוני גבוה כל כך, יכולתן להשתלב בתעסוקה איכותית ולהעמיד עבור ילדיהן את הכלים לעשות זאת בעתיד נפגעת פגיעה קשה. ראוי אפוא שהממשלה תנקוט צעדים נרחבים יותר למיגור העוני ולשיפור שירותי הרווחה בקרב אוכלוסייה זו.

עוד בסדרה:

תוכנית לקידום ההשתלבות של החברה
הערבית בשוק העבודה

חינוך והשכלה בחברה הערבית:
פערים וניצנים של שינוי



0 4500001205 9
דאנאקוד 450-1205

www.idi.org.il

מסת"ב:
978-965-519-337-4