

מבקר המדינה | דוח ביקורת מיוחד – ערים מעורבות | התשפ"ב-2022



שירותים מוניציפליים בערים מעורבות



שירותים מוניציפליים בערים מעורבות

רקע

הרשויות המקומיות הן ספק השירותים העיקרי לתושביהן, וככאלה עליהן לפעול בשים לב לאופן שבו הן מבצעות את תפקידן ולוודא כי הקצאת משאביהן נעשית באופן שוויוני ושהיא משרתת את כל קבוצות האוכלוסייה המתגוררות בתחומן. דברים אלו יפים ביתר שאת עת מדובר ברשויות מקומיות שבהן מתגוררים תושבים רבים מהחברה הערבית ושנהוג לכנותן בשל כך "ערים מעורבות".

על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), יישוב מעורב בישראל הוא יישוב שבו רוב מכריע של תושבים יהודים ומיעוט ניכר של תושבים ערבים¹, אך לא הוגדר קריטריון לשיעור התושבים הערבים שבגינו יוגדר יישוב כמעורב. יש ערים (ירושלים, חיפה, רמלה, לוד ועכו) שנתפסות, היסטורית, כערים מעורבות; ערים אחרות (תל אביב-יפו ומעלות-תרשיחא) מוכרות כערים מעורבות על רקע איחוד מוניציפלי; ויש ערים שהפכו מעורבות על רקע מעבר של אוכלוסייה ערבית מיישובים סמוכים (נוף הגליל)² (הערים המעורבות).

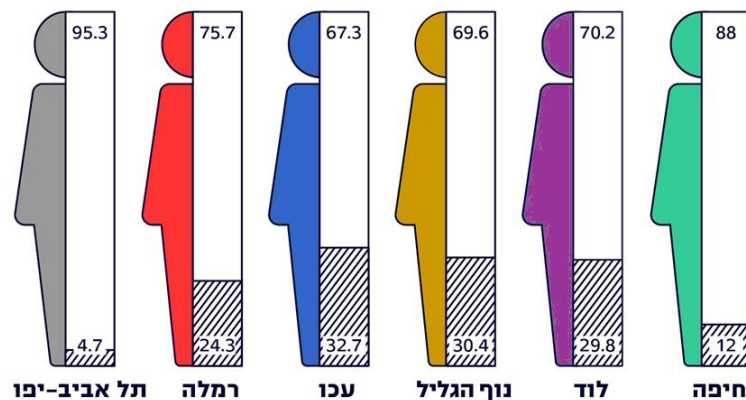
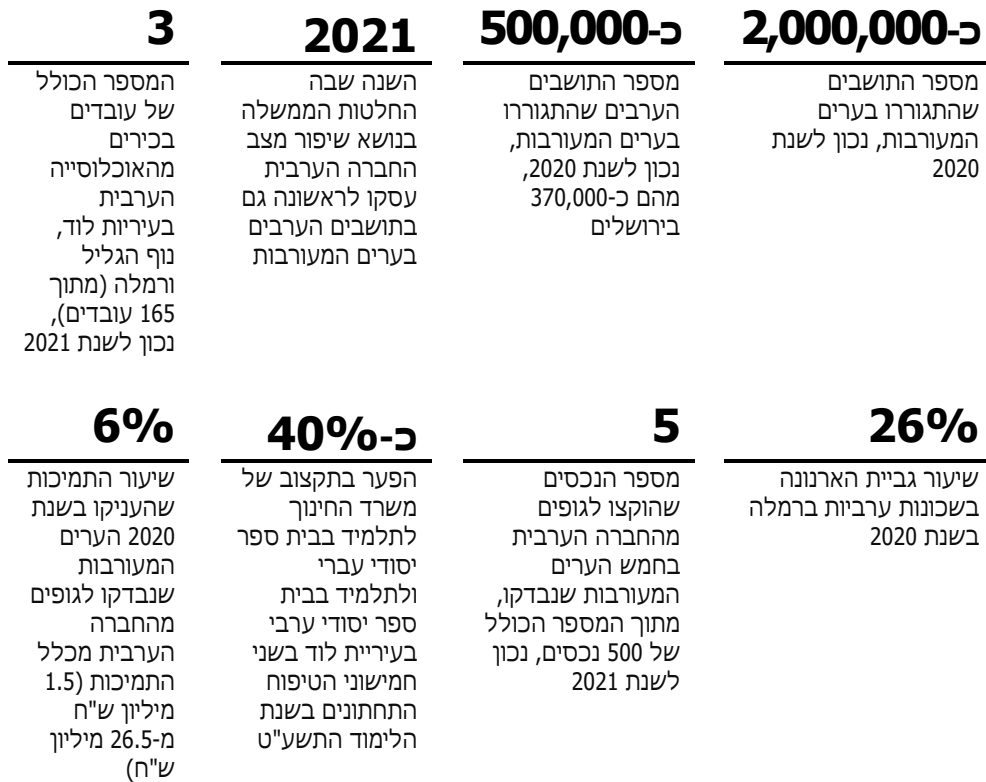
לפני הערים המעורבות בישראל ניצבים אתגרים רבים: ההיסטוריה של מערכת היחסים בין העם היהודי לתושבים הערבים מחייבת הפעלת מאמצים גדולים משני הצדדים כדי להניח תשתית לקידום מרקם חיים משותף; עליהן להעניק שירותים עירוניים באופן שוויוני המשרת את כלל קבוצות האוכלוסייה בשים לב למאפייניהן השונים; ולפעול להגברת תחושת השייכות וההשתלבות של כלל התושבים בעיר. לצד זאת, בערים המעורבות יש גם נקודות אור רבות של שיתופי פעולה בין תושבים יהודים וערבים ופוטנציאל גדול להיכרות והידברות, של יצירת מרחב ציבורי סובלני ומכבד ושל מרקם חיים משותפים.

1 אתר המרשתת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מילון מונחים: יישוב מעורב.

2 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "ערבים בערים מעורבות: מבט על", סקירה מ-27.5.21, עמ' 4.



נתוני מפתח





פעולות הביקורת

בחדשים יוני עד נובמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בנוגע למתן שירותים מוניציפליים בערים מעורבות. בין היתר נבדקו הרכב ההון האנושי המועסק בערים אלו והרכב ועדות העירייה המרכזיות; התשתיות העירוניות; גביית הארנונה; התמיכות; שירותי החינוך; והנגשת המידע בשפה הערבית.

הבדיקה נעשתה בעיריות חיפה, לוד, נוף הגליל, עכו ורמלה. נוסף על כך נבדקו היבטים בעיריית תל אביב-יפו. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובמשרד לשוויון חברתי.

היות שסוגיית הערים המעורבות נמצאת על סדר היום הציבורי, והשירותים העירוניים הניתנים ברשויות אלו משפיעים על חייהם של תושבים רבים, משרד מבקר המדינה מצא לנכון להוסיף על כלי הביקורת הרגילים גם תהליך של שיתוף ציבור.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הגדרת "ערים מעורבות" ושילובן בהחלטות ממשלה בנושא שיפור מצב החברה הערבית – סקירת החלטות הממשלה המרכזיות שהתקבלו בנושא שיפור מצב החברה הערבית בשנים 2010 עד 2020, אשר הסתכמו בתקציבים בהיקף של יותר מ-19 מיליארד ש"ח, מלמדת כי למעט החלטות נקודתיות לגבי האוכלוסייה הערבית בירושלים³, הן אינן חלות על התושבים הערבים בערים המעורבות. כפועל יוצא מכך האוכלוסייה הערבית ביישובים אלו לא קיבלה תקציבים ייעודיים, לא זכתה להתייחסות ייעודית ולא גובשה מדיניות סדורה בנוגע אליה. יצוין כי החלטות הממשלה משנת 2021 התייחסו לראשונה לתושבים ערבים בערים מעורבות וכללו תקציב לערים המעורבות בהיקף של כ-300 מיליון ש"ח לשנים 2022 עד 2026. עוד נמצא כי משרד המשפטים, משרד הפנים והמשרד לשוויון חברתי לא קבעו הגדרה למונח "ערים מעורבות", ומההגדרה הקיימת של הלמ"ס לא ניתן ללמוד על התבחינים לסיווג יישוב כיישוב מעורב, ובכלל זה מספר התושבים הערבים או שיעורם.

הרכב ההון האנושי המועסק בערים המעורבות – בכל הערים המעורבות שנבדקו נמצא כי שיעור העובדים הבכירים הערבים קטן לעומת חלקם באוכלוסיית העיר: בחיפה שיעורם 7.7%; בלוד 1%; בנוף הגליל 5%; בעכו 9%; בתל אביב-יפו 1.5% וברמלה כלל אין עובדים בכירים ערבים. בעיריות לוד, נוף הגליל ועכו נמצא כי שיעור העובדים הערבים קטן משיעורם בקרב תושבי העיר (13%, 11% ו-20% בהתאמה), ופערים נמצאו גם בשיעור הערבים בהרכב העובדים במוקד העירוני בעיריות לוד, נוף הגליל ועכו (6%, 11% ו-6% בהתאמה).

3 היקף ההחלטות שהתייחסו לאוכלוסייה הערבית בירושלים הסתכמו ביותר משני מיליארד ש"ח.



הרכב ועדות העירייה – בערים לוד, נוף הגליל ועכו שיעור החברים בני החברה הערבית בוועדות היה קטן משיעורם באוכלוסיית העיר בכל חמש ועדות העירייה שנבדקו (חינוך, מכרזים, תמיכות, הקצאות ושמות); בעיריית רמלה ראוי לציין לחיוב את הייצוג בשיעור 33% בוועדת החינוך. עם זאת, בארבע מחמש הוועדות הנותרות היה שיעור יחסי קטן. הוועדות שבהן בלט היעדר הייצוג של נציגי החברה הערבית הן ועדת תמיכות וועדת הקצאות.

הקצאת נכסים עירוניים לאוכלוסייה הערבית – מתוך 500 נכסים שהקצו הערים המעורבות שנבדקו, חמישה נכסים הוקצו לגופים המשותפים לאוכלוסייה הערבית: העיריות נוף הגליל ועכו⁴ לא הקצו נכסים לגופים מהאוכלוסייה הערבית; עיריית חיפה הקצתה שני נכסים; עיריית לוד הקצתה שני נכסים, ורמלה הקצתה נכס אחד. עיריית נוף הגליל לא פרסמה מידע לגבי הליכי ההקצאה של נכסים הנמצאים בתחומה בעיתון בשפה הערבית, בניגוד לקבוע בנוהל הקצאות. נמצא כי מספר קטן של גופים ערביים פנו לבקשת הקצאה בכל הערים המעורבות שנבדקו.

מתן תמיכות – שיעור התמיכות שניתנו לגופים מהחברה הערבית מתוך תקציב התמיכות של העיריות חיפה, נוף הגליל, עכו ורמלה היה קטן מ-6%. הערים המעורבות שנבדקו לא בחנו את צורכי האוכלוסייה הערבית המתגוררת בתחומן לרבות בנושאי הדת, הרווחה, הנוער והתרבות; את הגורמים למיעוט הבקשות המוגשות לתמיכה מצידה ואת החסמים הקיימים בנושא.

שיעור גביית הארנונה – נתוני גביית הארנונה לשנת 2020 בחלק מהשכונות הערביות בערים לוד, עכו ורמלה היו קטנים משיעור הגבייה הכללי באותן ערים: בלוד שיעור הגבייה בשכונות ערביות נבחרות היה 35% ואילו השיעור הכללי היה 88%; בעכו שיעור הגבייה היה 62% בשכונות ערביות נבחרות לעומת שיעור כללי של 89%; וברמלה שיעור הגבייה היה 26% לעומת 87%. עוד נמצא כי שיעור יתרת חובות הארנונה למגורים בשכונות הערביות בערים לוד, עכו ורמלה מסך יתרת חובות הארנונה למגורים הוא משמעותי: כ-30%, 40%-60% בהתאמה.

מתן שירותי חינוך בערים המעורבות – העלות הממוצעת לתלמיד (היחס שבין סך התקציב שמשרד החינוך מקצה למוסד לבין מספר התלמידים הלומדים בו) במוסד חינוך עברי הייתה גבוהה מהעלות הממוצעת לתלמיד במוסד חינוך ערבי: בחיפה בכ-9%; בלוד בכ-12%; בעכו בכ-20% וברמלה בכ-22%. פערים נמצאו גם בשיעור הזכאים לבגרות, בשיעור הזכאים לבגרות בחמש יחידות מתמטיקה, ובעיריות לוד ועכו גם במספר המחשבים לתלמיד: בלוד יש לכל 100 תלמידים 15 מחשבים במוסדות חינוך עבריים לעומת שבעה במוסדות ערביים, ובעיריית עכו יש לכל 100 תלמידים 35 מחשבים במוסדות חינוך עבריים לעומת 27 במוסדות ערביים.

בטיחות התלמידים בדרך למוסדות החינוך בלוד – בעיריית לוד לא הוסדר מעבר פסי רכבת המאפשר לתלמידים חצייה בטוחה: המעבר העילי היחיד באזור שכונת ס"ח היה נעול וחסום; חציית פסי הרכבת בסמוך לשכונת הרכבת (ורדה) אינה מוסדרת ואינה

4 שישה נכסים שמסרה עיריית עכו לשימוש האוכלוסייה הערבית נמצאים בהליך הסדרת הקצאה.



בטיחותית, ולעיתים קרובות חציית הפסים מתבצעת גם כאשר מחסום הרכבת יורד והאורות מהבהבים כסימן להתקרבות רכבת.

הנגשת מידע בשפה הערבית – הערים חיפה, לוד, נוף הגליל ועכו לא הנגישו את אתרי המרשתת שלהן לשפה הערבית; בערים חיפה, לוד, עכו ורמלה לא מושמעת במוקד העירוני הודעת הכוונה בשפה הערבית; בעיריית נוף הגליל קיימים שלטים עירוניים ללא כיתוב בשפה הערבית; ושיעור הכותרים בשפה הערבית בספריות העירוניות בכל הערים המעורבות שנבדקו קטן לעומת שיעור האוכלוסייה הערבית בעיר, ובפרט בלוד, נוף הגליל ורמלה, שם שיעור הכותרים בשפה הערבית קטן במיוחד (2.5%, 2% ו-3.1% בהתאמה).



הרכב ההון האנושי המועסק בערים המעורבות – בעיריות חיפה ותל אביב-יפו שיעור העובדים הערבים גדול משיעורם בקרב תושבי העיר; עיריית תל אביב-יפו מקדמת פעילות לטובת גיוון תעסוקתי ושילוב עובדים ערבים בשורותיה ונוקטת צעדים כדי לייצר אקלים ארגוני מכבד ורב-גוני.

בתי הספר הדו-לשוניים והפעילויות המשותפות – העיריות חיפה, עכו ותל אביב-יפו יזמו פעילויות משותפות רבות בין תלמידים ובני נוער יהודים וערבים, ובחיפה ובתל אביב-יפו קיימים בתי ספר דו-לשוניים ממלכתיים. פעילות משותפת ומרחב לימוד משותף מאפשרים ליצור תשתית חינוכית וערכית להיכרות עם האחר והשונה ועשויים לסייע בהרחבת המשותף בין חלקי האוכלוסייה השונים ולתרום למרקם חיים משותף.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד המשפטים, משרד הפנים והמשרד לשוויון חברתי ישקלו לקבוע הגדרה למונח "ערים מעורבות", ובמסגרת זאת יבחנו את הצורך להגדיר גם מועצות אזוריות מעורבות, בשם לב לשירותים המוניציפליים שאותם הן נדרשות לתת לכלל תושביהן.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל להבהרת המצב המשפטי המחייב בכל הנוגע למתן ייצוג הולם לחברה הערבית ברשויות המקומיות; יפעל לקדם ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית בקרב העובדים בערים המעורבות ויבחן דרכים נוספות לעידוד שילובם בקרב העובדים; וישקול הטמעת מנגנון שיביא לכך שבועדות המרכזיות בעיריות אלה ייצגו הולם לתושבי הרשויות, מבלי לפגוע באיזון שנקבע בין סיעות המועצה השונות. עוד מומלץ כי הערים המעורבות יבחנו צעדים לשילוב האוכלוסייה הערבית בשורותיהן, לרבות בתפקידים בכירים, וכן בוועדות המרכזיות הפועלות בעיר ובמוקדי קבלת החלטות.

לצד הדרישה מהרשויות לתת שירותים שווים לכלל האוכלוסייה המתגוררת בתחומן, על העיריות לוד, עכו ורמלה לפעול ביתר שאת להגברת גביית הארנונה בשכונות ערביות שבהן שיעורי הגבייה נמוכים.

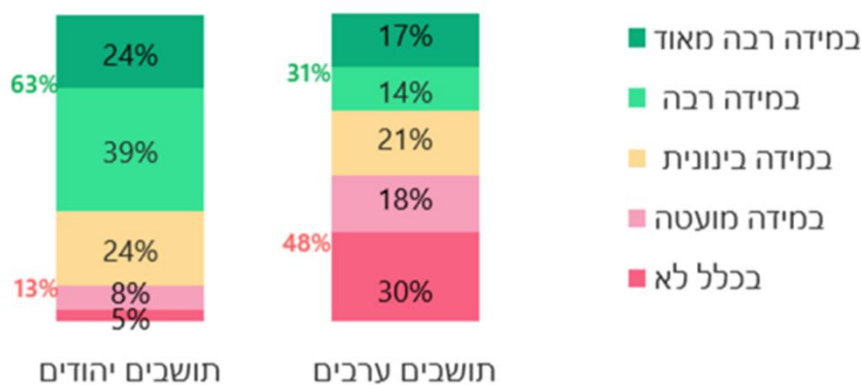
מומלץ כי משרד הפנים והערים המעורבות יפעלו להגברת המודעות של האוכלוסייה הערבית לאפשרות לקבל הקצאות נכסים ותמיכות, ויפעלו לאיתור החסמים להגשת



בקשות הקצאה ותמיכה, זאת כדי להביא לכך שהנכסים העירוניים והתמיכות הניתנות ישמשו לצורכי כלל התושבים.

מומלץ כי הערים המעורבות יגבשו, בתיאום עם משרד החינוך והמשרד לשוויון חברתי, תוכנית ייעודית לצמצום הפערים בין מוסדות החינוך העבריים למוסדות החינוך הערביים הפועלים בתחומן. במסגרת זאת מוצע כי ייבחנו הקשיים הנובעים מפערי השפה בין תלמידים יהודים לתלמידים ערבים, ויגובש מתווה לצמצום הפערים בדומה לקיים בנוגע לעולים חדשים. כמו כן מומלץ כי הגופים האמורים ישקיעו משאבים בתוכניות חינוכיות וערכיות להיכרות עם האחר במטרה לשבור חסמים חברתיים ותרבותיים ולתרום למרקם חיים משותף ומכבד.

עמדות התושבים בערים המעורבות שנבדקו בנוגע לשוויון במתן השירותים המוניציפליים



התרשים מבוסס על נתוני סקר שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה.



סיכום

דוח ביקורת זה מצביע על פערים בין השירותים העירוניים שמקבלים התושבים היהודים לבין השירותים העירוניים שמקבלים התושבים הערבים בערים המעורבות שנבדקו. נמצא כי ייצוג התושבים הערבים בהון האנושי המועסק בעיריות חסר, וכי יש מיעוט נציגים ערבים בוועדות המרכזיות בעיריות; התשתיות העירוניות בשכונות הערביות בלוד וברמלה לקויות; מספר קטן של נכסים עירוניים הוקצו לשימוש החברה הערבית; בערים עכו, לוד ורמלה שיעור גביית הארנונה השוטפת בשכונות הערביות קטן משיעור הגבייה הכולל ושיעור יתרת חובות הארנונה למגורים באותן השכונות גבוה ביחס ליתרה הכוללת של חובות הארנונה למגורים; עיריית נוף הגליל לא פרסמה מידע על ההקצאות בשפה הערבית; והיקף התמיכות העירוניות שניתנו לגופים מהחברה הערבית בכל הערים המעורבות למעט עיריית לוד היה קטן. פערים נמצאו גם בשירותי החינוך העירוניים, הן מבחינת רמת התשתיות במוסדות הלימוד והן מבחינת ההישגים הלימודיים, ונמצאו ליקויים בכל הנוגע להנגשת השירותים העירוניים לשפה הערבית.

לצד זאת נמצא כי העיריות חיפה, עכו ותל אביב-יפו יזמו פעילויות משותפות רבות בין תלמידים ובני נוער יהודים וערבים, ובחיפה ותל אביב-יפו קיימים בתי ספר דו-לשוניים ממלכתיים.

מומלץ כי במסגרת התוכנית הרב-שנתית ליישובים מעורבים, שמגבשים המשרד לשוויון חברתי ומשרד ראש הממשלה, יינקטו צעדים אופרטיביים לצמצום הפערים בין קבוצות האוכלוסייה השונות תוך קביעת תקציבים ייעודיים לכך. עוד מומלץ כי הערים המעורבות יבצעו בחינה של השירותים העירוניים שהן מעניקות ויפעלו למתן מענה מותאם לכל קבוצות האוכלוסייה, לצד גביית מיסים עירוניים מכלל התושבים, וכן ינקטו פעולות שמטרתן לצקת יסודות איתנים לתשתית של מרקם חיים משותף.

על כלל הרשויות המקומיות ללמוד מממצאי דוח זה, במיוחד נוכח השינויים הדמוגרפיים הצפויים להתרחש בשנים הקרובות בהרכב האוכלוסייה ברשויות מקומיות שונות, ולהתאים את שירותיהן לתמהיל האוכלוסייה המתהווה.



מבוא

הרשויות המקומיות הן ספק השירותים העיקרי לתושביהן, וככאלה עליהן לפעול בשים לב לאופן שבו הן מבצעות את תפקידן ולוודא כי הקצאת משאביהן נעשית באופן שוויוני ושהיא משרתת את כל קבוצות האוכלוסייה המתגוררות בתחומן. במדינת ישראל נודעת משמעות מיוחדת לסוגיית השוויון כלפי החברה הערבית. "אף על פי כן, ואולי דווקא בשל כך, יש צורך בשוויון. השוויון חיוני לחיים משותפים. טובת החברה, ובחשבון אמיתי טובתו של כל אחד בחברה, מחייבות לטפח את עקרון השוויון בין היהודים לבין ערבים"¹. דברים אלו יפים ביתר שאת עת מדובר ברשויות מקומיות שבהן מתגוררים תושבים רבים מהחברה הערבית ושנהוג לכנותן בשל כך "ערים מעורבות".

מונח זה מקובל גם בעולם ומתייחס על פי רוב לערים שבהן מתגוררות קבוצות ממוצא שונה – אתני, לאומי או דתי². אפשר לחלק את הערים המעורבות לשתי קבוצות עיקריות: ערים שבהן מתגוררות כמה קבוצות אוכלוסייה השונות זו מזו במידה רבה במוצא האתני, בדת ובלאום (דוגמת ניו יורק, לונדון ופריז), וערים שבהן מתגוררות זו לצד זו שתי קבוצות אוכלוסייה עיקריות במציאות של קונפליקט על רקע דתי, אתני או לאומי (דוגמת בלפסט באירלנד וברצלונה בספרד). הערים הנכללות בקבוצה השנייה מאופיינות לעיתים במתחים רבים בין הקבוצות, בתחרות על משאבים מוניציפליים ובמאבק על אופייה התרבותי, הדתי והלאומי של העיר³.

על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), יישוב מעורב בישראל הוא יישוב שבו רוב מכריע של תושבים יהודים ומיעוט ניכר של תושבים ערבים⁴, אך לא הוגדר קריטריון לשיעור התושבים הערבים שבגינו יוגדר יישוב כמעורב. יש ערים (ירושלים, חיפה, רמלה, לוד ועכו) שנתפסות, היסטורית, כערים מעורבות; ערים אחרות (תל אביב-יפו ומעלות-תרשיחא) מוכרות כערים מעורבות על רקע איחוד מוניציפלי; ויש ערים שהפכו מעורבות על רקע מעבר של אוכלוסייה ערבית מיישובים סמוכים (נוף הגליל)⁵ (להלן - הערים המעורבות).

פרט לערים המעורבות, יש גם כמה מועצות אזוריות שבהן מתגוררים תושבים ערבים רבים. כך למשל, בשנת 2020 שיעור התושבים הערבים במועצה האזורית גלבוע היה 38.1%; במועצה האזורית זבולון 31.5%; ובמועצה האזורית משגב 26.2%⁶. ואולם, מועצות אזוריות אלו אינן מסווגות בידי הלמ"ס כ"יישוב מעורב" מאחר שכל אחד מהיישובים שבתחומן מאופיין בהרכב אוכלוסייה בעל רוב יהודי או ערבי מובהק.

יצוין כי בשני העשורים האחרונים יש גידול בשיעור התושבים הערבים, על פי רוב ממעמד כלכלי בינוני-גבוה, שעוזבים את היישובים הערביים שהם מתגוררים בהם ועוברים לערים בהן רוב יהודי

1 בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נ"ה (5), 15, 29 (2001).

2 אלי רכס, **יחד אך לחוד: ערים מעורבות בישראל**, אוניברסיטת תל אביב (2007), עמ' 7.

3 רוני סטריאר, השאם אבו-ריא, תמר שורץ-זיו, עובד טאהא-ריזק ומנאר סגיר-חליליה, שירותי רווחה ציבוריים בערים מעורבות: תפיסות העובדים, **חברה ורווחה** (מ') 2 – 3 (יוני-ספטמבר 2020), עמ' 402.

4 אתר המרשתת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מלון מונחים: יישוב מעורב.

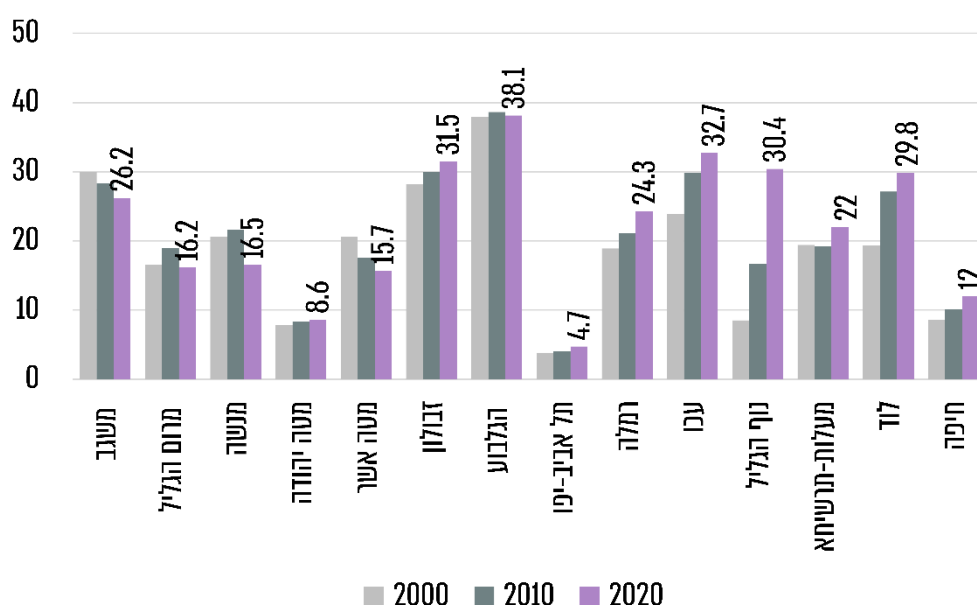
5 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "ערבים בערים מעורבות: מבט על", סקירה מ-27.5.21, עמ' 4.

6 שם.



מובהק, הנמצאות בקרבתם⁷. יש הנוהגים לכנות ערים אלו כ"ערים מעורבות בהתהוות"⁸. להלן תרשים המציג את השינויים בשיעור התושבים הערבים המתגוררים ברשויות מקומיות נבחרות בשלוש נקודות זמן בעשרים השנה האחרונות:

תרשים 1: שיעור התושבים הערבים המתגוררים ברשויות מקומיות נבחרות, 2000, 2010 ו-2020



לפי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

"משילות" (Governance) מוגדרת ככושר וכיכולת של הרשויות הממלכתיות למשול, כלומר, הכושר והיכולת לנהל אותן בצורה סבירה ונכונה ולהשיג את התוצאות הרצויות להן, והיא באה לידי ביטוי באופן שבו פועל הממשל, החל משלב התכנון דרך הביצוע וכלה במדידה ובמעקב למפרע. המדינה מחויבת לספק לאזרחיה ולתושביה שירותים בסיסיים שונים, חלקם באמצעות משרדי הממשלה השונים וחלקם באמצעות רשויות מקומיות וגופים סטטוטוריים שונים. כמו כן, על המדינה לוודא כי האזרחים נושאים בנטל של קיום החובות האזרחיות וכי גורמי האכיפה אכן דואגים לקיומן של חובות אלו.

במאי 2021 אירע רצף של אירועים אלימים בכמה ערים מעורבות, ובהן חיפה, לוד, עכו ותל אביב-יפו, ובמהלכם שלושה אזרחים ישראלים נהרגו, עשרות נפצעו ונזק רב נגרם לרכוש. אירועים אלה העלו על פני השטח מתחים קיימים בין קבוצות האוכלוסייה השונות והעידו על

7 פרק ח: סוגיות ברווחה, "הפריסה המרחבית של החרדים ושל ערביי ישראל ומאפייניהם החברתיים כלכליים", דוח **בנק ישראל** (2016), עמ' 203.

8 מנאל תותרי-ג'ובראן, ערים מעורבות בהתהוות: בין הפרטי לציבורי, **דין ודברים** י (התשע"ז), עמ' 41.



הצורך בנקיטת פעולות ברמה הלאומית והמקומית כדי לייצר מרחב ציבורי מכבד ומשותף וכדי למנוע את הישנותם של אירועים כאמור.

תמונה 1: מהומות בעיר לוד, מאי 2021



המקור: דוברות משטרת ישראל.

לפני הערים המעורבות בישראל ניצבים אתגרים רבים: ההיסטוריה של מערכת היחסים בין העם היהודי לתושבים הערבים מחייבת הפעלת מאמצים גדולים משני הצדדים כדי להניח תשתית לקידום מרקם חיים משותף; עליהן להעניק שירותים עירוניים באופן שוויוני המשרת את כלל קבוצות האוכלוסייה, בשים לב למאפייניהן השונים; ולפעול להגברת תחושת השייכות וההשתלבות של כלל התושבים בעיר. לצד זאת, בערים המעורבות יש גם נקודות אור רבות של שיתופי פעולה בין תושבים יהודים וערבים ופוטנציאל גדול להיכרות והידברות, ליצירת מרחב ציבורי סובלני ומכבד ומרקם חיים משותפים.

הערים המעורבות הן חלק מהנוף הישראלי, והן מיקרוקוסמוס של החברה הישראלית כולה, על כל מורכבויותיה. דוח זה עוסק בשירותים המוניציפליים בערים אלו.



פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד נובמבר 2021 (להלן – תקופת הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בנוגע למתן שירותים מוניציפליים בערים מעורבות. בין היתר נבדקו הרכב ההון האנושי המועסק בערים אלו והרכב ועדות העירייה המרכזיות; התשתיות העירוניות; התמיכות; גביית הארנונה; שירותי החינוך; והנגשת המידע בשפה הערבית.

הבדיקה נעשתה בעיריות **חיפה, לוד, נוף הגליל, עכו ורמלה** (להלן – הערים המעורבות שנבדקו). נוסף על כך נבדקו היבטים בעיריית **תל אביב-יפו**⁹. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובמשרד לשוויון חברתי.

היות שסוגיית הערים המעורבות נמצאת על סדר היום הציבורי, והשירותים העירוניים הניתנים ברשויות אלו משפיעים על חייהם של תושבים רבים, משרד מבקר המדינה מצא לנכון להוסיף על כלי הביקורת הרגילים גם תהליך של שיתוף ציבור. במסגרת זאת התקיימו שני מפגשים קבוצתיים בנושא חינוך בערים מעורבות, ובהם השתתפו מומחים, בעלי תפקידים ברשויות המקומיות ופעילים חברתיים, כדי לקבל מידע מכלי ראשון ולהעמיק את זוויות הראייה בנושא (להלן – מפגשי שיתוף הציבור). נוסף על כך התבצע סקר במרשתת ובטלפון שכלל 600 נשאלים¹⁰ במטרה לאסוף מידע על שביעות רצונם משירותי העירייה (להלן – סקר שיתוף הציבור). כמו כן, נעזר המשרד ביועץ סטטיסטי חיצוני לניתוח תוצאות מבחני המיצ"ב.

יצוין כי בד בבד עם הביקורת הנוכחית ביצעה החטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון במשרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "שיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובעת שגרה" שהתמקדה בין היתר, בנושאים אלה: פעילות המשטרה באירועי חודש מאי 2021, לרבות הממשק בינה לשירות הביטחון הכללי ופעילותה עם הפרקליטות והתביעה המשטרתית לביצוע מעצרים והעמדות לדין; וסוגיות שיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות בעת שגרה, בהיבטי בניין הכוח והפעלתו.

9 בתת-הפרק העוסק בהרכב ההון האנושי המועסק בערים המעורבות ובתת-הפרק העוסק בבתי ספר דו-לשוניים ובפעילויות משותפות.

10 הסקר התבצע בקרב נשאלים בני 18 ומעלה בערים לוד, נוף הגליל, עכו ורמלה. הסקר התבצע בשפה העברית ליהודים ובשפה הערבית לערבים. טעות הדגימה הכללית עד 4%.



ערים מעורבות בישראל – נתונים וסקירה

הרכב האוכלוסייה, הפיזור הגיאוגרפי והדירוג החברתי-כלכלי

להלן נתונים מרכזיים בנוגע למספר התושבים ולהרכב האוכלוסייה בערים מעורבות, נכון לסוף שנת 2020¹¹:

חיפה: התגוררו בעיר 283,736 תושבים, מהם 88% יהודים ואחרים¹² ו-12% ערבים. דירוג העיר 7 בממד החברתי-כלכלי¹³ ו-6 בממד הפריפריאליות¹⁴. בעיר כמה שכונות שבהן מתגורר רוב ערבי מובהק, דוגמת ואדי ניסנאס, חליסה וכבאביר, וכן שכונות מעורבות שבהן מתגוררות זו לצד זו אוכלוסייה יהודית ואוכלוסייה ערבית, דוגמת הדר הכרמל והכרמל הצרפתי.

לוד:¹⁵ התגוררו בעיר 80,932 תושבים, מהם 70.2% יהודים ואחרים ו-29.8% ערבים. דירוג העיר 4 בממד החברתי-כלכלי ו-7 בממד הפריפריאליות. ניתן לחלק את השכונות בלוד לשלוש קבוצות: השכונות היהודיות שנבנו משנות החמישים של המאה העשרים וחלקן הפכו מעורבות, דוגמת רמת אשכול; השכונות הערביות – מרכז העיר (העיר העתיקה), נווה ירק, שכונת ס"ח, שכונת הרכבת (ורדה), נווה שלום ופרדס שניר, המופרדות גיאוגרפית ממרכז העיר על ידי מסילת הרכבת; והשכונות החדשות – גני אביב בצפון-מערב וגני יער במזרח, שהן בעלות רוב יהודי מובהק. לפי נתוני הלמ"ס, ארבעת האזורים הסטטיסטיים¹⁶ בעיר, שבהם מתגורר רוב ערבי מובהק, משתייכים לאשכולות 1 - 2 הנמוכים ביותר בממד החברתי-כלכלי. לעומת זאת, 15 האזורים הסטטיסטיים שבהם מתגורר רוב יהודי מובהק משתייכים לאשכולות 3 - 6, הגבוהים יותר.

- 11 הנתונים לגבי מספר התושבים ושעור התושבים היהודים והערבים מבוססים על נתוני הלמ"ס ממרץ 2022.
- 12 לפי הגדרת הלמ"ס הכוונה היא ל"נוצרים לא-ערבים, בני דתות אחרות (בודהיסטים, הינדים ועוד) ואוכלוסייה ללא סיווג דת – אנשים שלא סווגו במרשם האוכלוסין כיהודים, כמוסלמים או כנוצרים". מתוך "אוכלוסייה – הגדרות והסברים", אתר המרשתת של הלמ"ס.
- 13 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של 10 דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.
- 14 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של 10 דרגות (אשכולות) לפי מדד הפריפריאליות שלהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. המדד מאפיין ומדרג רשויות מקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה. הדירוג נמדד בערכים 1 עד 255, ו-1 הוא הפריפריאלי ביותר. ואלה מרכיבי המדד: מדד הנגישות הפוטנציאלית (מ-1 עד 255, 1 מסמל את הנגישות הנמוכה ביותר) והקרבה לגבול מחוז תל אביב (מ-1 עד 255, 1 מסמל את הרשות המרוחקת ביותר).
- 15 בעניין העיר לוד ראו גם מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 – 2012, "מצב העיר לוד", דוח מיוחד (2012), עמ' 543.
- 16 יחידת שטח רציפה שנוצרת מחלוקה גיאוגרפית-סטטיסטית של יישוב שבו יותר מ-10,000 תושבים. האזורים הסטטיסטיים הם יחידות גיאוגרפיות קטנות והומוגניות ככל האפשר, ובאמצעותן ניתן לשקף את המאפיינים הייחודיים של אזורים בתוך היישוב. אזור סטטיסטי מונה בדרך כלל 3,000 עד 5,000 תושבים. זוהי היחידה הגיאוגרפית הקטנה ביותר שלגביה מפורסמים נתונים סטטיסטיים רשמיים.



בעשרים השנים האחרונות קיבלה הממשלה כמה החלטות שמטרתן לקדם ולפתח את העיר, ובהן: החלטה 2264 מיולי 2002 בדבר "שיקום העיר לוד"; החלטה 2913 מינואר 2008 בדבר צירוף לוד לתוכנית "עיר ללא אלימות", והחלטה 2371 מאוקטובר 2010 שעניינה "העצמה ופיתוח של העיר לוד". ההחלטה מ-2010 קובעת כי לנוכח מצבה המיוחד של העיר היא תוכרז יישוב בעל עדיפות לאומית, וכי תופעל תוכנית ממשלתית כדי, בין היתר, לחזק את הביטחון האישי של תושבי העיר, לשפר את כושר הביצוע של הרשות המקומית ולהעצים את האוכלוסייה האזרחית. כמו כן התקבלו כמה החלטות ממשלה שעניינן טיפול נקודתי בתחום החינוך בעיר לוד: החלטה 4814 מיוני 2012; החלטה 1987 מאוקטובר 2014 והחלטה 3059 מאוקטובר 2017.

נוף הגליל: התגוררו בעיר 41,937 תושבים, מהם 69.6% יהודים ואחרים ו-30.4% ערבים¹⁷. דירוג העיר 5 במדד החברתי-כלכלי ו-5 במדד הפריפריאליות. התושבים הערבים מתגוררים בשכונות השונות ברחבי העיר. לראיה, העיר מחולקת לשמונה אזורים סטטיסטיים, ושיעור התושבים הערבים באזורים השונים נע בין 15.3% ל-69% (בשכונת הכרמים).

יש לציין כי להבדיל מערים מעורבות אחרות שהיו קיימות ככאלה עוד טרם קום המדינה, דוגמת חיפה, עכו, רמלה ולוד, נוף הגליל הוקמה כעיר יהודית והפכה בהדרגה למעורבת. האוכלוסייה הערבית החלה לעבור לעיר בעיקר מיישובי הסביבה ומהעיר נצרת כבר בשנות השישים של המאה העשרים, וחלקם בקרב תושבי העיר גדל בהתמדה במרוצת השנים¹⁸. בשנת 2000 שיעור הערבים מאוכלוסיית העיר היה 8.5%; בשנת 2010 שיעורם היה 16.7%; ובשנת 2020 שיעורם היה 30.4%.

בספרות צוין כי יש כמה סיבות משוערות למעבר של תושבים ערבים לנוף הגליל, ובהן: מצוקת הקרקע לבנייה ביישובים הערביים, היעדר פארקים וגני שעשועים ורמת חינוך לא מספקת. החתך החברתי-כלכלי של הערבים בנוף הגליל מאופיין בצעירים משכילים, לרוב בעלי מקצועות חופשיים כמו עורכי-דין, מהנדסים ורופאים¹⁹.

עכו: התגוררו בעיר 49,503 תושבים, מהם 67.3% יהודים ואחרים ו-32.7% ערבים. דירוג העיר 4 במדד החברתי-כלכלי ו-4 במדד הפריפריאליות. בעיר כמה שכונות שבהן מתגורר רוב ערבי מובהק, דוגמת שכונת וולפסון והעיר העתיקה, וכן שכונות מעורבות שבהן מתגוררות זו לצד זו אוכלוסייה יהודית ואוכלוסייה ערבית דוגמת מרכז העיר.

רמלה: התגוררו בעיר 76,987 תושבים, מהם 75.7% יהודים ואחרים ו-24.3% ערבים. דירוג העיר 4 במדד החברתי-כלכלי ו-8 במדד הפריפריאליות. התושבים הערבים בעיר מתגוררים בעיקר בארבע שכונות: גן חק"ל, הרכבת, ג'ואריש וכפר מיעוטים. לפי נתוני הלמ"ס, האזורים שבהם מתגורר רוב ערבי מובהק משתייכים לאשכולות 1 – 2 הנמוכים ביותר במדד החברתי-כלכלי. לעומת זאת, 14 האזורים בעיר שבהם מתגורר רוב יהודי מובהק משתייכים לאשכולות 3 – 6, ושני

17 יוער כי בספרות מצוין כי נתוני האוכלוסייה הערבית בנוף הגליל הם נתוני חסר, שכן משפחות ערביות רבות שומרות על הכתובת הישנה כדי לאפשר לילדיהן ללמוד ביישוב המוצא, הואיל ואין בנוף הגליל בית ספר ערבי. הדברים מצוינים בין היתר במסמך של משרד הכלכלה, "נצרת עילית – שני עשורים של שינוי", אן לאני-וולדנר, עמ' 8 (2016).

18 פרק ח: סוגיות ברווחה, "הפריסה המרחבית של החרדים ושל ערביי ישראל ומאפייניהם החברתיים כלכליים", **דוח בנק ישראל** (2016), עמ' 207.

19 סלים בריק, **הערבים בערים המעורבות: היבטים פוליטיים השוואתיים**, אוניברסיטת חיפה (2016), עמ' 96 – 97.

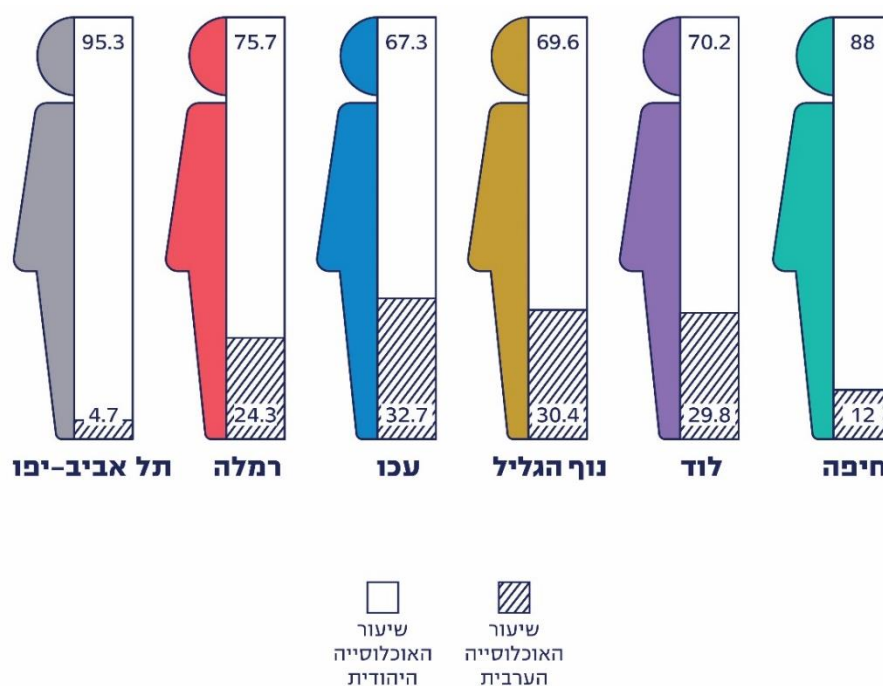


אזורים נוספים שבהם מתגוררות זו לצד זו אוכלוסייה יהודית ואוכלוסייה ערבית משתייכים האחד לאשכול 3 והאחד לאשכול 4.

תל אביב-יפו: התגוררו בעיר 463,808 תושבים, מהם 95.3% יהודים ואחרים ו-4.7% ערבים. דירוג העיר 8 במדד החברתי-כלכלי ו-10 במדד הפריפריאליות. חלק ניכר מהאוכלוסייה הערבית מתגורר באזור יפו ומהווה כ-40% מתושבי אזור זה²⁰.

בשנת 1999 הקימה העירייה את המישלמה ליפו, מסגרת ארגונית בתוך העירייה שמטרתה לפעול לשיקומה ולקידומה של יפו בכל תחומי החיים, לרבות בתחום החינוך, התיירות, התרבות, הרווחה והקהילה (להלן – המישלמה). המישלמה יוזמת ומנהלת תוכניות לפיתוח יפו ומתאמת בין רשויות ממשלתיות, גורמים ציבוריים וגורמים קהילתיים. מאז הקמתה פעלה המישלמה לקידום פרויקטים רבים לטובת תושבי יפו ולמתן שירותים עירוניים לכל התושבים.

תרשים 2: שיעור התושבים היהודים והתושבים הערבים בערים המעורבות, 2020



לפי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים שלהלן מוצגת הפריסה המרחבית של האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות שנבדקו לפי האזורים הסטטיסטיים השונים והדירוג החברתי-כלכלי של כל אחד מהם:

20 התוכנית האסטרטגית של תל אביב-יפו (יוני 2019), עמ' 76.



תרשים 3: שיעור התושבים הערבים בשכונות העיר והדירוג החברתי-כלכלי שלהן

הדירוג החברתי-כלכלי

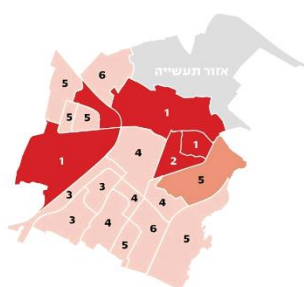
1 - הכי נמוך
10 - הכי גבוה

שיעור הערבים באוכלוסייה (באחוזים)

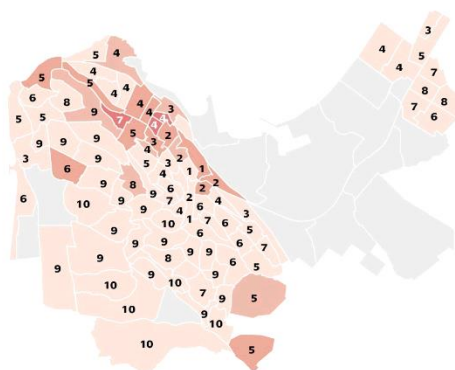
100-80 80-50 50-20 20-0



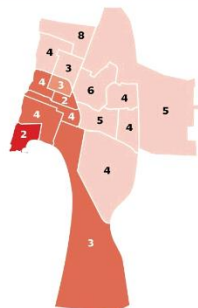
לוד



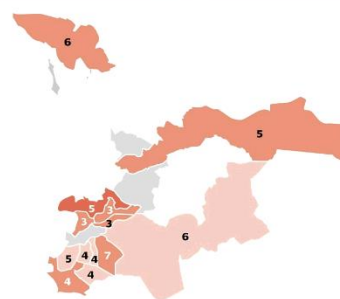
חיפה



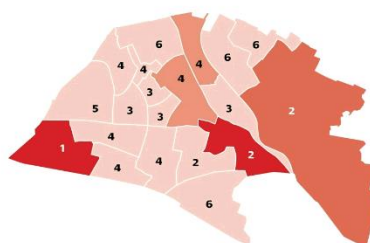
עכו



נוף הגליל



רמלה





כפי שניתן ללמוד מהתרשים שלעיל, יש שונות גבוהה בין הערים המעורבות שנבדקו במידת העירוב של התושבים הערבים והתושבים היהודים בשכונות העיר. כך למשל, בערים חיפה ונוף הגליל מידת העירוב בין יהודים לערבים גבוהה, ואילו בערים לוד ורמלה התושבים הערבים גרים על פי רוב באזורים נפרדים מאלו שבהם מתגוררים תושבים יהודים. לנוכח העובדה שבחלק מהערים, כאמור, יש הפרדה בין האזורים שבהם מתגוררים יהודים ובין האזורים שבהם מתגוררים תושבים ערבים, יש הסוברים כי נכון לכנות ערים אלו "ערים מקוטבות" או "ערים מקוטעות"²¹.

עוד ניתן ללמוד מהתרשים כי בערים לוד, עכו ורמלה יש יחס הפוך מובהק בין הדירוג החברתי-כלכלי של האזור לבין שיעור התושבים הערבים המתגוררים בו, כך שכלל ששיעור התושבים הערבים גבוה יותר, הדירוג החברתי-כלכלי נמוך יותר.

הרכב מועצת העירייה ומאפייני האוכלוסייה

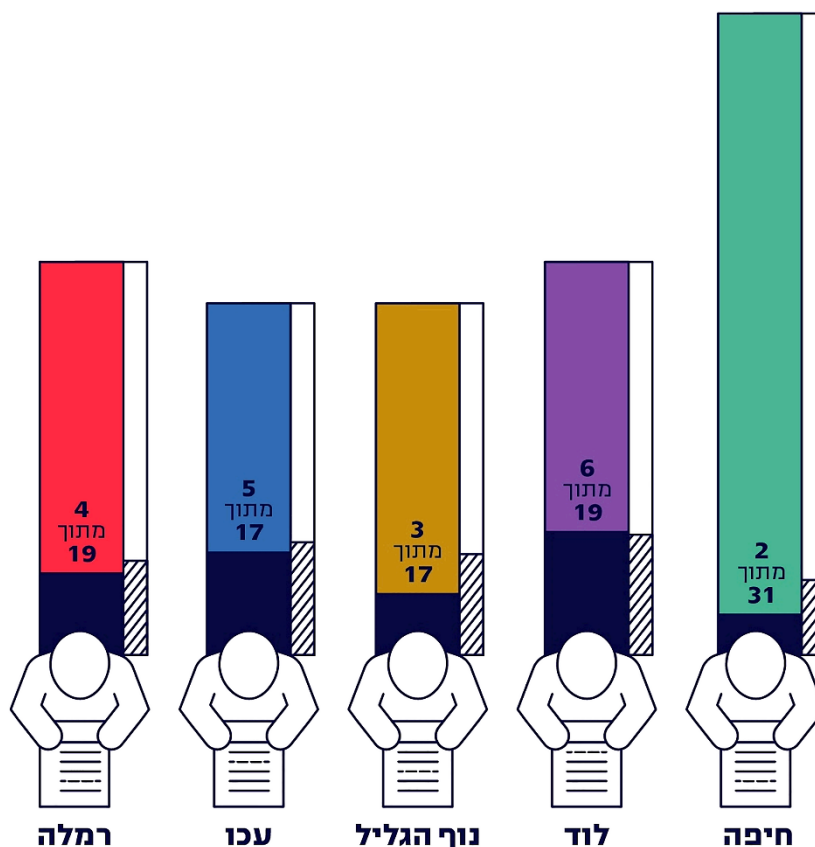
התושבים הערבים בערים המעורבות, בדומה לתושבים היהודים, אינם עשויים מקשה אחת: חלקם ילידי אותן הערים ואחרים הגיעו אליהן מהיישובים הסובבים אותן; הם משתייכים למעמדות חברתיים-כלכליים שונים; מידת ידיעת השפה העברית שלהם שונה; חלקם מוסלמים וחלקם נוצרים; ומידת המסורתי שלם נבדלת זה מזה. לפיכך, אף שבכל הערים המעורבות יש שיעור ניכר של תושבים ערבים, הן שונות זו מזו מבחינת הרכב האוכלוסייה הערבית, השקפותיה, מעמדה החברתי, מידת השכלתה ועוד.

צוות הביקורת אסף נתונים על הרכב מועצת העירייה ועל מאפייני האוכלוסייה המתגוררת בערים המעורבות שנבדקו. במסגרת זאת נאספו נתונים על שיעור התעסוקה, על נתוני השכר ועל תוחלת החיים של התושבים המתגוררים ברשויות אלו, ובוצע ניתוח לפי חלוקה לנשים וגברים ולפי ההשתייכות לחברה היהודית והערבית. להלן תרשימים המציגים את ממצאי הבדיקה וממחישים את השונות הרבה הקיימת הן בין הרשויות המקומיות והן בין מאפייני האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הערבית המתגוררות בכל אחת מהערים:

21 סלים בריק, **הערבים בערים המעורבות: היבטים פוליטיים השוואתיים**, אוניברסיטת חיפה (2016), עמ' 30.



תרשים 4: מספר חברי המועצה הערבים מכלל החברים במועצת העירייה,
2021

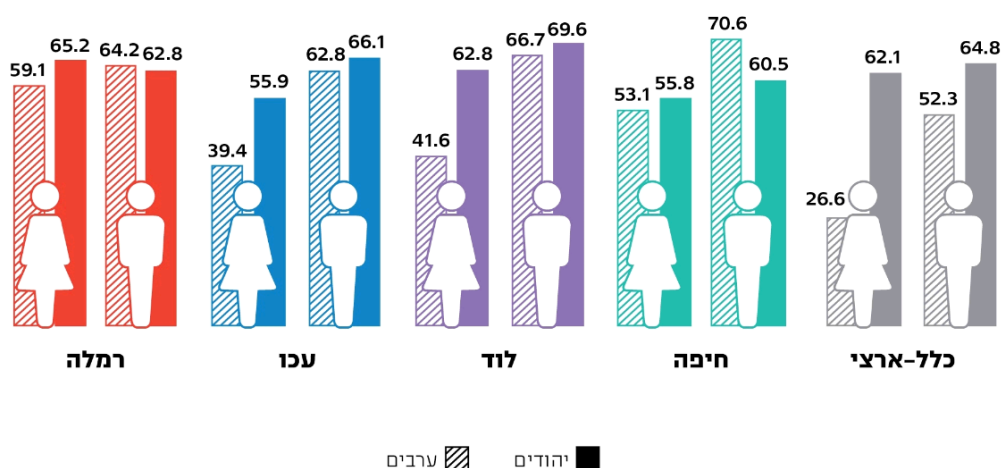


שיעור האוכלוסייה הערבית בעיר

מהתרשים שלעיל עולה כי בעיריות חיפה ונוף הגליל ייצוג התושבים הערבים במועצת העירייה נמוך לעומת שיעורם באוכלוסיית העיר (6.4% לעומת 12% ו-17.6% לעומת 30.4% בהתאמה), ובעיריות לוד, עכו ורמלה ייצוגם של התושבים הערבים קרוב לשיעורם באוכלוסיית העיר.



תרשים 5: שיעור התעסוקה בערים המעורבות שנבדקו, 2020



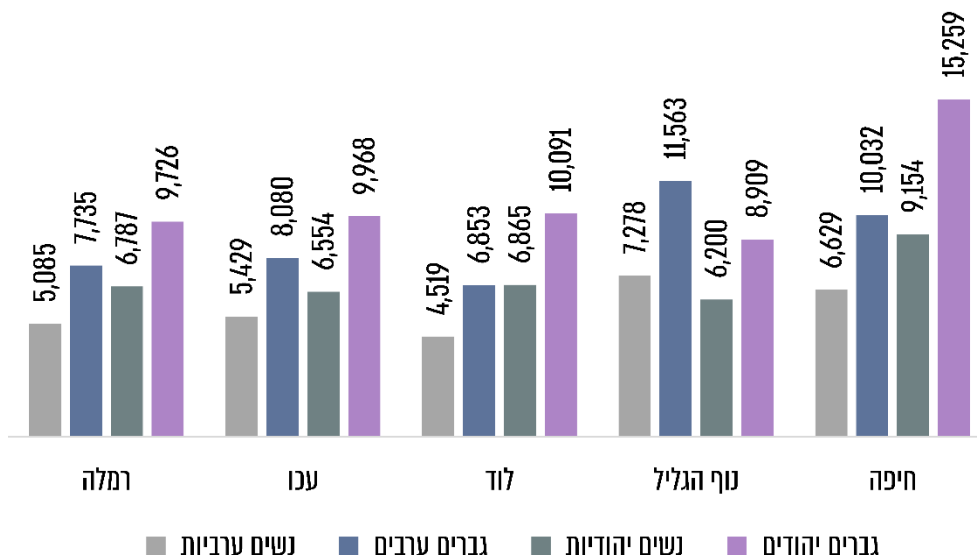
לפי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בתרשים ניתן ללמוד כי הערים המעורבות שנבדקו נבדלות זו מזו בדפוסי התעסוקה שלהן. כך למשל, בערים לוד ועכו שיעור התעסוקה של נשים ערביות היה בשנת 2020 41.6% ו-39.4% בלבד (בהתאמה), ואילו בערים חיפה ורמלה שיעור התעסוקה שלהן היה 53.1% ו-59.1% (בהתאמה). עוד עולה כי בכל הערים המעורבות שנבדקו ניכרו פערים בשיעור התעסוקה בין נשים ערביות לנשים יהודיות בתוך אותה רשות מקומית, וכי בכל הערים המעורבות הפערים בשיעור התעסוקה בין נשים לגברים מהאוכלוסייה הערבית היו גדולים מהפערים בין נשים לגברים מהאוכלוסייה היהודית. עוד ניתן ללמוד כי שיעור השתלבותה של האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות בשוק העבודה גדול יותר לעומת שאר היישובים בארץ.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) ביצע ניתוח של נתוני הלמ"ס בנוגע לשכר שכירים שגילם 15 ומעלה בערים המעורבות. ממצאי הניתוח ממחישים גם הם פערים ניכרים בין החברה הערבית ליהודית בערים המעורבות שנבדקו. להלן הפרטים:



תרשים 6: השכר הממוצע בקרב שכירים מגיל 15 ומעלה בערים המעורבות שנבדקו, 2018 (בש"ח)



מתוך: נסרין חדאד חאג'-יחיא, עודד רון ובן פרג'ון, **התושבים הערבים בערים המעורבות – תמונת מצב**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, טרם פורסם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

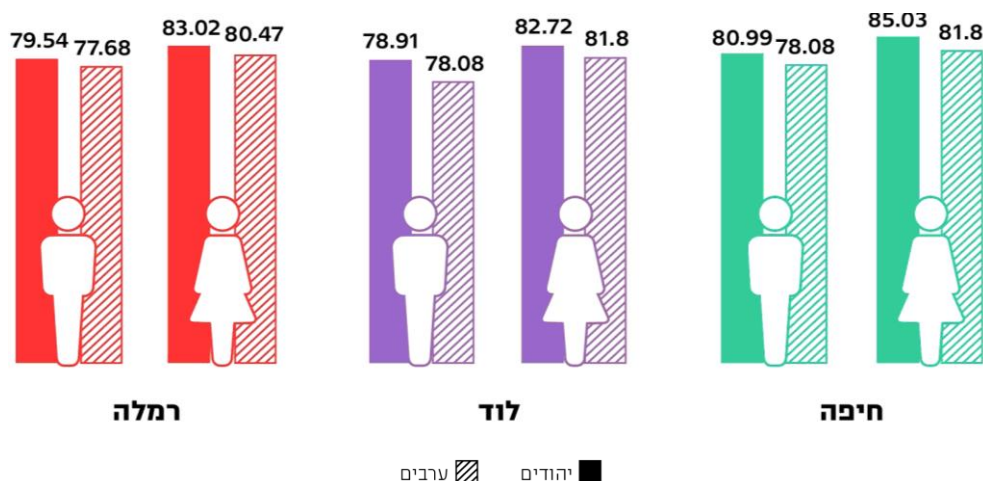
מהנתונים שעיבד המכון עולה כי יש פערים של ממש בשכר בארבע מחמש הערים המעורבות שנבדקו (חיפה, לוד, עכו ורמלה) בין גברים יהודים לגברים ערבים, ושכרם של הגברים הערבים נמוך באופן ניכר. הפער הגדול ביותר הוא בלוד – 35% בין השכר הממוצע של תושב יהודי לבין השכר הממוצע של תושב ערבי. פערים בשכר קיימים גם בין נשים יהודיות לערביות בארבע הערים האמורות. יוצאת מן הכלל היא נוף הגליל: גברים ערבים המתגוררים בתחומה משתכרים בממוצע יותר מגברים יהודים ב-22%, וגם נשים ערביות משתכרות יותר מנשים יהודיות ב-17%²².

הפערים בין יכולת ההשתכרות של התושבים הערבים ליכולת ההשתכרות של התושבים היהודים בערים המעורבות מתחדדים בין היתר לנוכח העובדה שבערים המעורבות לא קיימים חלק מהחסמים שיש ביישובים ערביים, בהיותן ממוקמות במרכז הארץ ונמצאות בקרבת הזדמנויות תעסוקתיות איכותיות. כמו כן האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הערבית גרות באותו מרחב גיאוגרפי, ולכן לא ניתן לתלות את הפער בין יהודים לערבים בשיעור התעסוקה בשונות של מקום המגורים הגיאוגרפי.

22 נתונים אלו מוסברים בין היתר נוכח מעבר של תושבים ערבים משכילים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה לנוף הגליל מיישובי הסביבה.



תרשים 7: תוחלת החיים הממוצעת בערים חיפה, לוד ורמלה, 2017



מתוך נתוני הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2017, פרק הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן ללמוד כי בחיפה, לוד ורמלה²³ תוחלת החיים הממוצעת של גברים ונשים יהודים ארוכה מזו של גברים ונשים ערבים: בחיפה תוחלת החיים של נשים וגברים יהודים ארוכה בכשלוש שנים מתוחלת החיים של נשים וגברים ערבים; בלוד תוחלת החיים של נשים וגברים יהודים ארוכה כמעט בשנה מתוחלת החיים של נשים וגברים ערבים; וברמלה תוחלת החיים של נשים יהודיות ארוכה בשנתיים וחצי מזו של נשים ערביות, ותוחלת החיים של גברים יהודים ארוכה כמעט בשנתיים מזו של גברים ערבים.

מהנתונים עולים פערים בין האוכלוסייה היהודית לבין האוכלוסייה הערבית וכן שונות במאפייני האוכלוסייה הערבית בכל יישוב, בעיקר בתחום התעסוקה, ובפרט בשיעור התעסוקה של נשים, ובשכר הממוצע של גברים. אומנם יש לקרוא את הנתונים האלו לנוכח הפערים הכלליים הקיימים במדינה בין ערבים ליהודים, ואולם השוואה זו בין קבוצות שונות המתגוררות באותה רשות מקומית היא חשובה ויש בה כדי ללמד על הצרכים השונים של קבוצות האוכלוסייה השונות. כמו כן היא מצביעה על האתגרים הניצבים בפני ערים מעורבות בצמצום הפערים בין הקבוצות ובמתן שירותים עירוניים באופן המתחשב במאפיינים השונים שלהן.

23 לגבי שאר הרשויות המקומיות שנבדקו לא פרסמה הלמ"ס נתונים.



החלטות הממשלה בנושא שיפור מצב החברה הערבית ותחולתן בערים המעורבות

1. בשנים 2010 עד 2020 קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות שמטרתן לשפר את מצב החברה הערבית בישראל ולצמצם פערים בינה לבין כלל האוכלוסייה. להלן פירוט ההחלטות המרכזיות שהתקבלו²⁴:

תוכנית החומש לפיתוח כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים לשנים 2016 – 2020 (להלן – החלטה 922): ההחלטה מדצמבר 2015 קובעת, בין היתר, כי מנגנוני התקצוב הממשלתיים ישתנו כך ששיעור ההקצאה לאוכלוסיית המיעוטים יתאם את שיעורם באוכלוסייה. כמו כן ההחלטה מתקצבת ומעצימה את הרשויות המקומיות במגוון תחומים, ובהם השיכון והדיור והחינוך הפורמלי והבלתי פורמלי. בהחלטה השתתפו 15 משרדי ממשלה שונים, ועלותה הכספית מוערכת בכ-11 מיליארד ש"ח²⁵. באוקטובר 2020 אישרה הממשלה את הארכת החלטה 922 בהיבטים מסוימים לשנה נוספת²⁶.

החלטה 922 וההחלטה המאריכה אותה חלות על יישובי המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, המוגדרים בהחלטה כיישובים ש-80% לפחות מתושביהם אינם יהודים.

החלטות הממשלה בנוגע ליישובים הדרוזים והצ'רקסים: בינואר 2016 התקבלה החלטת הממשלה 959 שעניינה תוכנית לפיתוח ולהעצמה של היישובים הדרוזים והצ'רקסים לשנים 2016 עד 2019; ובדצמבר 2013 התקבלה החלטת הממשלה 1052 שכותרתה "תוכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים ברמת הגולן לשנים 2014 – 2017". במסגרת שתי החלטות אלה הוקצו ליישובים הדרוזים והצ'רקסים תקציבים בהיקף של למעלה משני מיליארד ש"ח, וגובשו עבורם תוכניות ממשלתיות במגוון תחומים, לרבות תגבור פעילות חינוכית ובינוי מוסדות חינוך, תגבור שירותי רווחה, פיתוח אזורי תעשייה, הכוונה תעסוקתית ופיתוח מוסדות ציבור ושכונות ותיקות.

החלטות הממשלה בנוגע ליישובים הבדואים בצפון ובדרום: ביוני 2016 התקבלה החלטת הממשלה 1480 שעניינה תוכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016 עד 2020, ובאוקטובר 2020 התקבלה החלטת הממשלה 469 המתקנת ומאריכה אותה; בפברואר 2017 התקבלה החלטת הממשלה 2397 שעניינה תוכנית חומש למגזר הבדואי בנגב לשנים 2017 עד 2021. ההחלטות, הנאמדות בסך כולל של למעלה מ-4 מיליארד ש"ח, כוללות צעדים שונים שתפקידם לשפר את מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית ולצמצם פערים בינה לבין האוכלוסייה

24 יוער כי בשנת 2017 התקבלה החלטת ממשלה נקודתית, שמספרה 2710, בנושא חיזוק הביטחון האישי בערים מעורבות, ובמסגרתה הוחלט לתגבר את תוכנית "עיר ללא אלימות" בערים המדורגות במדד החברתי-כלכלי 1 עד 6 שבהן היא הייתה מופעלת ושלא מופעלת בהן תוכנית ייחודית אחרת למניעת אלימות של המשרד לביטחון הפנים.

25 תקציב ההחלטה מתחלק לחמישה תחומים עיקריים: תשתיות פיזיות, תעסוקה וכלכלה, חינוך והשכלה, גבוהה, העצמת רשויות מקומיות וחברה וקהילה. נתונים מתוך "סטטוס יישום החלטת ממשלה 922", הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, המשרד לשוויון חברתי (21.6.21).

26 החלטת הממשלה 468 (25.10.20).



הכללית במגוון תחומים, לרבות בתחום החינוך והרווחה, הכלכלה והתעסוקה ופיתוח התשתיות.

החלטות הממשלה בנוגע לירושלים ולמזרח ירושלים: במאי 2017 התקבלה החלטת הממשלה 2684, ובמאי 2018 התקבלה החלטת הממשלה 3790. עניין של שתי ההחלטות – צמצום הפערים החברתיים-כלכליים והפיתוח הכלכלי במזרח ירושלים. ההחלטות, הנאמדות בסך של למעלה מ-2 מיליארד ש"ח, כוללות צעדים לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים ופיתוח כלכלי של השכונות הערביות בירושלים ובמזרח ירושלים בתחומים שונים לרבות תעסוקה, חינוך והשכלה גבוהה, כלכלה ומסחר, תחבורה, טיפול במפגעים סביבתיים ושיפור השירות לאזרח.

סקירת החלטות הממשלה המרכזיות שהתקבלו בשנים 2010 עד 2020, אשר הסתכמו בתקציבים בהיקף של למעלה מ-19 מיליארדי ש"ח, מלמדת כי למעט החלטות נקודתיות לגבי האוכלוסייה הערבית בירושלים²⁷, הן אינן חלות על תושבים ערבים בערים המעורבות. כפועל יוצא מכך האוכלוסייה הערבית ביישובים אלו לא קיבלה תקציבים ייעודיים, לא זכתה להתייחסות ייעודית ולא גובשה מדיניות סדורה בנוגע אליה.

2. הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים הוקמה ב-2007 מתוקף החלטת הממשלה 1204²⁸, והיא רשות ממשלתית הכפופה למשרד לשוויון חברתי. מטרותיה העיקריות של הרשות הן להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של מגזר המיעוטים²⁹, לעודד את הפעילות הכלכלית והעסקית שלו ולפעול לשילוב מיעוטים בחברה הישראלית ובכלכלה הישראלית.

ביולי 2021, במסגרת החלטת הממשלה 169, הוחלט לראשונה כי באוכלוסיית היעד שבאחריות הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים תיכלל גם החברה הערבית המתגוררת ביישובים מעורבים. עוד נקבע במסגרת ההחלטה האמורה כי במסגרת תוכנית החומש החדשה גם האוכלוסייה הערבית המתגוררת ביישובים מעורבים תקבל מענה ייעודי ונפרד.

כשלושה חודשים לאחר מכן, באוקטובר 2021, התקבלה החלטת הממשלה 550 בדבר "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (להלן – החלטה 550). מטרת התוכנית לפעול לצמצום הפערים בין החברה הערבית לאוכלוסייה הכללית במגוון תחומים. סעיף 28 להחלטה, שכותרתו "היישובים המעורבים", קובע כי הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי ומשרד ראש הממשלה יגבשו במשותף הצעה לתוכנית רב-שנתית ליישובים מעורבים, שתובא לאישור הממשלה בתוך 150 ימים. נקבע כי התוכנית תהיה בהיקף של 300 מיליון ש"ח לשנים 2022 עד 2026.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי התוכנית הרב-שנתית ליישובים המעורבים צפויה לעסוק בתחומי החינוך והחיים המשותפים, התעסוקה,

27 היקף ההחלטות שהתייחסו לאוכלוסייה הערבית בירושלים הסתכמו בלמעלה משני מיליארד ש"ח.

28 החלטת הממשלה 1204, "הקמת רשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים" (15.2.07).

29 הכולל, לפי החלטת הממשלה, את המגזר הערבי, לרבות הדרוזים והצ'רקסים.

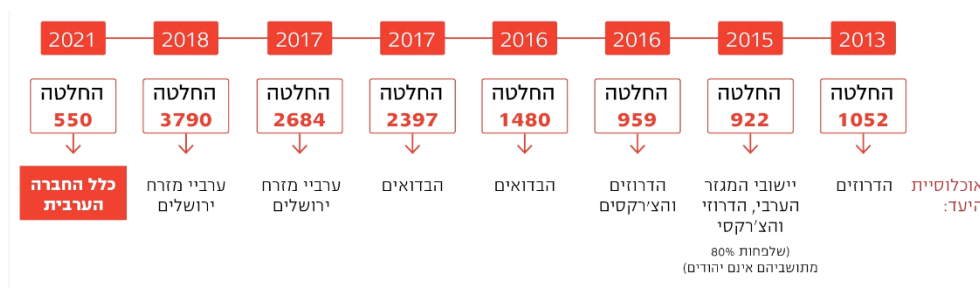


הרווחה, התכנון והדיור, הביטחון האישי והשירותים המקומיים וכן לכלול צעדים אופרטיביים תוך הקצאת תקציבים מתאימים.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי לפי החלטה 550 התושבים בערים המעורבות יהיו זכאים למענים ולהטבות כמו שזכאים להם בכל שאר החברה הערבית. עוד נמסר כי במסגרת עבודת המטה לגיבוש התוכנית הרב-שנתית לחברה הערבית ביישובים המעורבים המשרד אוסף נתונים, מקיים שיח מול הרשויות המקומיות והחברה האזרחית ומגבש מענים תוך התייחסות לחסמים רוחביים.

משרד מבקר המדינה מציין את החלטות הממשלה משנת 2021, המתייחסות לראשונה לתושבים ערבים בערים מעורבות ומכירות בצורך למתן מענה מיוחד לאוכלוסייה זו ולהכללתה כקהל היעד של הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.

תרשים 8: החלטות הממשלה המרכזיות בנושא החברה הערבית, משנת 2000 ואילך



יצוין כי הן החלטת הממשלה 169 והן החלטה 550 משנת 2021, העוסקות ביישובים מעורבים ומשתמשות במונח זה, מתבססות על ההגדרה של הלמ"ס הכוללת כאמור את רשימת שמונת היישובים המעורבים, בה נכללות ערים שבהן שיעור התושבים הערבים הוא כ-30% וכן העיר תל אביב-יפו שבה שיעור התושבים הערבים קטן מ-5%.

נמצא כי משרד הפנים והמשרד לשוויון חברתי לא קבעו הגדרה למונח "ערים מעורבות", הגם שמהגדרה הקיימת של הלמ"ס לא ניתן ללמוד על התבחינים לסיווג יישוב כיישוב מעורב, ובכלל זה מספר התושבים הערבים או שיעורם; וההגדרה של הלמ"ס לא כוללת מועצות אזוריות גם אם שיעור התושבים הערבים המתגוררים בתחומן גדול.

הלמ"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי "אין קריטריון רשמי המגדיר מהו אותו 'מספר ניכר' של תושבים ערבים" המביאים לסיווג יישוב כמעורב, וכי לצורך החלטות הממשלה 169 ו-550, הוא אינו ממליץ להשתמש ברשימה הקיימת של היישובים המעורבים, אלא לבחון את שיעור האוכלוסייה הערבית בכל יישוב.



בהקשר זה הוסיף הלמ"ס כי ביכולתו להפיק על פי דרישה נתונים לגבי מספר התושבים היהודים והערבים ושיעורם, הן ברמת היישוב והן ברמת הרשות המקומית, וכי נתונים אלה יוכלו לשמש לצורך גיבוש מדיניות ואספקת שירותים בהתאם להרכב האוכלוסייה.

מומלץ כי משרד הפנים והמשרד לשוויון חברתי, בתיאום עם משרד המשפטים, ישקלו לקבוע הגדרה למונח "יישוב מעורב", ובמסגרת זאת יבחנו את הצורך להגדיר גם מועצות אזוריות מעורבות, בשים לב לשירותים המוניציפליים שאותם הן נדרשות לתת לכלל תושביהן.

עמדות התושבים בערים המעורבות בנוגע לשוויון במתן השירותים העירוניים

בסקר שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה נשאלו תושבים המתגוררים בערים המעורבות שנבדקו עד כמה לדעתם השירותים העירוניים בעיר ניתנים במידה שווה ליהודים ולערבים. מניתוח התשובות עלה כי 63% מהתושבים היהודים סברו כי יש שוויון "במידה רבה מאוד" או "במידה רבה" בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בנוגע למתן השירותים העירוניים, ואילו רק 31% מהתושבים הערבים סברו כך. להלן תרשים המציג את ממצאי סקר שיתוף הציבור:

תרשים 9: עמדות התושבים בערים המעורבות שנבדקו בנוגע לשוויון במתן השירותים העירוניים



התרשים מבוסס על נתוני סקר שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה.



משתתף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי מחצית מהתושבים הערבים חשים כי הם אינם מקבלים שירותים עירוניים באופן שוויוני לעומת התושבים היהודים, והם עשויים ללמד על כך שהמענה שהערים המעורבות נותנות לתושבים אלו אינו מותאם דיו לצרכים ולמאפיינים שלהם.

הרכב ההון האנושי המועסק בערים המעורבות והרכב ועדותיהן

הרכב ההון האנושי המועסק בערים המעורבות

תפקידי כוח האדם ברשויות המקומיות הם בגדר משאב ציבורי, והם נושאים בחובם אפשרויות השפעה על מגוון תחומים בעלי חשיבות רבה – חינוך, הקצאת כספים, בניית תשתיות ועוד. נוסף על כך עובדי הרשויות המקומיות נדרשים לתת שירותים שונים לתושבים ולבוא עימם במגע לעיתים קרובות.

לגיוון הרכב העובדים יתרונות רבים עבור הרשות המקומית. מחקרים מצביעים על כך שתעסוקה מגוונת מביאה, בין היתר, לשיפור היצריות והחדשנות בארגון ולריבוי נקודות מבט העשויות לשפר את תהליכי קבלת החלטות. העסקה מגוונת עשויה להביא לשינוי השקפת העולם בנוגע לקבוצות מיעוטים, לשיפור השירות לציבור, להגדלת יכולתו של הארגון למשוך כוח אדם מוכשר ולהגדלת שביעות הרצון של העובדים³⁰.

ייצוג מגוון של האוכלוסייה בקרב העובדים מאפשר ביטוי לעמדותיהם של זרמים שונים באוכלוסייה, מגביר את תחושת השייכות ומבטיח כי קבוצות שקולן אינו נשמע כמעט יובא בחשבון במוקדי קבלת ההחלטות.

דברים אלו יפים גם בנוגע לערים המעורבות, שמתקופת תפקידן נותנות שירותים לאוכלוסייה הערבית המתגוררת בהן, ובמסגרתן מתקבלות החלטות שלהן השפעה ישירה על חיי היום-יום של אוכלוסייה זו. העסקת עובדים דוברי ערבית בערים מעורבות, ובייחוד בקרב עובדים בכירים ובמוקד העירוני, עשויה לסייע בהנגשת שירותי העירייה עבורם, ויש בה גם כדי להעביר מסר כי הרשות המקומית רואה חשיבות במתן שירות לאוכלוסייה זו.

סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – חוק המינויים), קובע כי בקרב עובדים בשירות המדינה בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם לייצוג, בין השאר, של בני האוכלוסייה הערבית. גם בכל הנוגע לפרסום מכרזי כוח אדם,

30 McKinsey&Company, Delivering through Diversity, 2018. ראו לעניין זה גם: מבקר המדינה, דוח שנתי 72א, "העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה" (2021).



כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961, קובעים כי חובה לפרסם מכרזי כוח אדם גם בעיתון בשפה הערבית.

בשנת 2000 הוחלה חובת הייצוג ההולם לאוכלוסייה הערבית גם על הדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, נקבע כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית, וכי עד להשגת ביטוי הולם כאמור, ימונו, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים מקרב האוכלוסייה הערבית. כמו כן נקבעו בכמה דברי חקיקה נוספים הוראות שונות בנוגע לחובת הייצוג של בני האוכלוסייה הערבית בהרכב מועצות ציבוריות, דוגמת הוועדה המייעצת לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, המועצה לגיל הרך ומועצת מקרקעי ישראל.

החלטת הממשלה 2579 מנובמבר 2007 בנושא "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה" קובעת כי עד סוף 2012 10% לפחות מעובדי המדינה יהיו ערבים. לצורך כך הוחלט כי משרדי הממשלה ויחידות הסמך יגבשו תוכנית עבודה לקידום הייצוג ההולם של עובדים כאמור, ובמסגרתה תיקבע לכל משרד מכסה ייעודית של עובדים ערבים שהוא אמור לקלוט.

הועלה כי בכל הנוגע לעובדי הרשויות המקומיות, הסעיף בחוק המינויים שעניינו ייצוג הולם, הוחל על רשויות מקומיות מכוח סעיף 3 לחוק האמור, במסגרת החלטת ממשלה משנת 1997, כאשר באותה העת הוראות הסעיף חייבו מתן ייצוג הולם לנשים. כמו כן, בשנים 2011 ו-2012 תוקנה פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – פקודת העיריות) ונקבעה חובת ייצוג הולם ליוצאי אתיופיה ולבני העדה הדרוזית³¹.

בביקורת נמצא כי הרשויות המקומיות מפרשות את הדין הקיים לגבי מתן ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית באופן שונה. כך, עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי "הבחירה בוועדת מכרזים הינה בעובד בעל הכישורים הטובים ביותר...בלי הבדל רקע, מין דת", וכי ככל שיקבעו על ידי המדינה משרות ייעודיות למגזר זה או אחר, העירייה תפעל בהתאם; עיריית רמלה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי "המוצא האתני, אינו מהווה שיקול כלל בקבלת עובדים בכירים לעירייה". מנגד, עיריית לוד ותל אביב-יפו מציינות במכרזי כוח האדם שהן מפרסמות כי במקרה של מועמדים בעלי נתונים שווים תינתן עדיפות ליוצאי אתיופיה, לערבים ולאנשים עם מוגבלויות, כמפורט להלן.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן – תשובת משרד הפנים) ומהבהרתו לתשובה מאפריל 2022 כי לעמדתו, מרגע שהוחלה חובת הייצוג ההולם הקבועה בחוק המינויים על רשויות מקומיות, היא חלה עליהן לרבות שניויה, ובכלל זה הרחבת הייצוג גם לאוכלוסיות נוספות מלבד לנשים. ואולם, המשרד סייג בהבהרה לתשובתו כי "היות שמדובר בשאלה עקרונית בנוגע לפרשנות החלטת הממשלה, ותוקפה בנוגע לתיקונים שנעשו בחוק

31 ההוראה קובעת כי "בקרוב עובדי עירייה, בכלל המשרות והדירוגים, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה או שהוא בן העדה הדרוזית (בסעיף זה – ייצוג הולם); הוראות סעיף זה יחולו לגבי בני העדה הדרוזית בעירייה שבתחומה למעלה מעשרית מהתושבים אך לא יותר ממחציתם הם בני העדה הדרוזית".



המוחל לאחריה, כאשר הסמכות האמורה אינה סמכות הנתונה למשרד הפנים, דומה שהכרעה בה מצריכה היועצות עם גורמים נוספים בממשלה".

נמצא כי בשונה מהקיים בשירות המדינה, בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות), התש"ס-1979 (להלן – תקנות המכרזים), לא נדרש לפרסם מכרז כוח אדם בשפה הערבית, גם לא על רשויות מקומיות שהן ערים מעורבות, ובהן שיעור ניכר של תושבים ערבים.

יצוין כי במאי 2021 נכנסה לתוקף תקנה 2(ג1) לתקנות המכרזים בה נקבע כי ראש רשות מקומית ייעד משרות אשר יועסקו בהן, ככל האפשר, רק מועמדים מקרב אחת או יותר מהקבוצות הזכאיות לייצוג הולם לפי הוראות כל דין שאינן מיוצגות באופן הולם בקרב עובדי הרשות המקומית. עוד נקבע כי ראש רשות מקומית רשאי לקבוע לגבי משרה או סוגי משרות כי תינתן עדיפות למועמד מקרב הקבוצות האמורות. התקנה אינה קובעת במפורש על אילו קבוצות היא חלה, כמה ואילו משרות על ראש הרשות לייעד, ומאחר שנכנסה לתוקף בתחילת הביקורת לא ניתן היה לבחון את השפעתה על שילוב האוכלוסייה הערבית בקרב עובדים בערים המעורבות.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי נכון למרץ 2022, במשרד הפנים "לא קיים אגף העוסק בנושא הגיוון ברשויות המקומיות ואפילו אין תקן לעובד בתחום למרות בקשות חוזרות ונשנות בנושא. בשל חשיבות הנושא, נושא זה מטופל בנוסף לתפקידים הנוספים באגף, ותוך כדי עומס במשימות האחרות".

מומלץ כי משרד הפנים יפעל להבהרת המצב המשפטי המחייב בכל הנוגע למתן ייצוג הולם לחברה הערבית ברשויות המקומיות. מצב שבו רשויות מקומיות מפרשות את הדין הקיים באופן שונה – חלקן נותנות עדיפות למועמד מהחברה הערבית וחלקן לא, כפי שבא לידי ביטוי להלן בתשובות חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו, הוא מצב לא תקין.

עוד מומלץ כי משרד הפנים יפעל לקדם ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית בקרב העובדים בערים מעורבות ויבחן דרכים נוספות לעידוד שילובם של עובדים מהחברה הערבית בקרב עובדי הערים המעורבות.

הביקורת בדקה את שיעור העובדים הערבים בערים המעורבות ואת שיעורם בקרב התפקידים הבכירים³². עוד בדקה הביקורת את הרכב ההון האנושי במוקד העירוני, המשמש אמצעי קשר מרכזי ומיידי בין הרשות המקומית לתושביה, והמיועד לתת מענה והכוונה בכל תחום בעת שגרה ובעת חירום.

נתוני עיריית רמלה אינם מוצגים שכן העירייה מסרה כי היא "אינה מנהלת כל רישום באשר למוצאם האתני הלאומי או הדתי של עובדיה, זאת בשם עקרון השוויון".



מבדיקה שביצע צוות הביקורת בעיריית רמלה בנוגע להרכב 46 עובדי העירייה המשמשים בתפקידים בכירים נמצא כי אין אף עובד מהאוכלוסייה הערבית, אף ששיעור התושבים הערבים בעיר הוא כ-25%.

להלן תרשים המציג את ממצאי הבדיקה בנוגע להרכב ההון האנושי המועסק בערים חיפה, לוד, נוף הגליל, עכו ותל אביב-יפו, ובפרט בדרגים הבכירים ובמוקד העירוני:

תרשים 10: הרכב העובדים בערים המעורבות



שיעור האוכלוסייה הערבית בעיר
*בעלי לאום אחר או לא מוצהר



נמצא כי בעיריות לוד, נוף הגליל ועכו שיעור העובדים הערבים קטן משיעורם בקרב תושבי העיר (13%, 11% ו-20% בהתאמה), ובעיריות חיפה ותל אביב-יפו שיעורם בקרב העובדים גדול משיעורם בקרב התושבים (15.7% ו-5.3% בהתאמה). עוד נמצא כי בכל הערים המעורבות שנבדקו שיעור העובדים הבכירים הערבים קטן לעומת חלקם באוכלוסיית העיר: בחיפה 7.7%; בלוד שיעורם 1%; בנוף הגליל 5%; בעכו 9% ובתל אביב-יפו 1.5%. פערים נמצאו גם בשיעור הערבים בהרכב העובדים במוקד העירוני בעיריות לוד, נוף הגליל ועכו (6%, 11% ו-6% בהתאמה).

משרד מבקר המדינה ממליץ כי ערים מעורבות ינקטו צעדים לשילוב האוכלוסייה הערבית בשורותיהן, בכל הדרגים, לרבות בתפקידים השותפים לקבלת החלטות. עוד מומלץ כי הרשויות תאסופנה נתונים בנושא, בהתאם לשיתוף הפעולה שיקבלו לצורך כך מעובדיהן ועל בסיס נתונים אלו תבחנה גיבוש מדיניות לשילוב קבוצות שייצוגן מצוי בחסר.

עיריית לוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי במכרזי כוח האדם העירייה מציינת בגוף המכרז כי במקרה של מועמדים בעלי נתונים שווים העדיפות תינתן ליוצאי אתיופיה, לערבים ולאנשים עם מוגבלויות, אולם בפועל מספר הניגשים למכרזים מהחברה הערבית הוא קטן מאד. עוד ציינה העירייה כי תפעל לפרסום מכרזי כוח אדם בקרב החברה הערבית באמצעי פרסום שונים, וכן היא עתידה לעבוד על פרויקט בתחום הגיוון התעסוקתי עם משרד הפנים ונציבות שירות המדינה.

עיריית נוף הגליל מסרה כאמור בתשובתה כי ככל שיקבע על ידי המדינה משרות ייעודיות למגזר זה או אחר העירייה תפעל בהתאם.

עיריית תל אביב-יפו: בביקורת עלה כי העירייה מקדמת בשנים האחרונות מדיניות שמטרתה גיוון הרכב העובדים, ובכלל זה הגדלת מספר העובדים המשתייכים לחברה הערבית, לרבות בתפקידים בכירים. כך, בין היתר, העירייה אימצה, בשינויים המחויבים, את ההסדר הקבוע בשירות המדינה והטמיעה במכרזי כוח האדם שהיא מפרסמת הערה ולפיה "אם אתה נמנה על אחת הקבוצות הבאות: אתה או שאחד מהוריך נולדו באתיופיה, בן האוכלוסייה הערבית, הדרוזית, או הצ'רקסית, בן האוכלוסייה החרדית, עולה חדש (מי שעלה לישראל בהיותו בגיר וטרם חלפו 12 שנים מיום עלייתו) או שאתה אדם עם מוגבלות כמפורט בסעיף 35.25 בתקש"ר, יש לדווח בסעיף הייעודי בטופס פרטי המועמד לרבות התאמות הנדרשות לביצוע התפקיד". בהתאם לכך, בטופס פרטי המועמד יש סעיף מיוחד להצהרת המועמד בדבר השתייכותו לאחת מאוכלוסיות אלו.

במסגרת מדיניות העירייה, גם במישלמה ליפו הוחלט על חיזוק הגיוון התעסוקתי, ובשנתיים שקדמו לביקורת הושם דגש על קליטת עובדים מקרב האוכלוסייה הערבית גם בדרגי ניהול. כתוצאה מכך, נכון לתקופת הביקורת, כשליש מהעובדים ומהמנהלים במישלמה הם ערבים. כמו כן המישלמה גיבשה את תוכנית "אלעמל פי בלדי" ("לעבוד בעיר שלי"), ובמסגרתה משולבים בתפקידים שונים בעירייה צעירים וצעירות מהאוכלוסייה הערבית ביפו בעלי תעודה של 12 שנות לימוד למשך שנתיים לפחות. בין המסלולים המוצעים: תכנות, הצלה בברכה, סיוע בחינוך המיוחד ופיקוח והדרכה במכון כושר.



מהמישלמה ליפו נמסר במהלך הביקורת כי שילוב עובדים ומנהלים מהחברה הערבית הוא בגדר "מכפיל כוח" לעבודת המישלמה: הוא מדייק את הפעילויות, תורם לכך שהפעולות שהמישלמה יוזמת מותאמות לכלל התושבים ומביא ל"קפיצת מדרגה" בשירותים שהם מספקים; עוד צוין כי שילוב זה יוצר אמון בין הקבוצות השונות ורותם עוד תושבים להשתתף בפעולות המתקיימות, מסיר חסמים חברתיים ויוצר חיבורים בין העובדים.

עוד עלה בביקורת כי העירייה יצרה ממשקי עבודה עם כמה גורמים לשם פרסום מכריזי כוח אדם בחברה הערבית כדי להנגישם לקבוצת אוכלוסייה זו, לרבות באמצעות פרסומים בשפה הערבית. לפי נתוני העירייה, בארבע השנים שקדמו לתקופת הביקורת גדל מספר העובדים מהאוכלוסייה הערבית בעירייה בכ-35% – משיעור של 3.9% בשנת 2018 לשיעור של 5.3% בשנת 2021.

מלבד הפעילויות שהעירייה מבצעת לגיוס עובדים ערבים לשירותיה, העירייה מפעילה משנת 2015 את תוכנית "ואהבת" שמטרתה לחבר בין עובדים, לשנות דעות קדומות ולבצע טיפול שורש בהתנהגויות שמבטאות גזענות בקרב העובדים. במסגרת תוכנית זו מתקיימים מפגשים ומעגלי שיח, כנסים, פעילויות שונות וסיורים במטרה להכיר את האחר, מתוך מחשבה שהיכרות לעומק תאפשר לעובדים לראות עובדים אחרים מעבר לשיוך הלאומי שלהם. במידת הצורך מתבצע גם תהליך עומק ביחידות שבהן שוררת התנהגות היוצרת אקלים ארגוני בעייתי.

לדברי מנהלת התוכנית, התוכנית מביאה לכך שלעובדים נעים יותר לבוא לעבודה. הם מרגישים שייכים לארגון, ומידת המחויבות שלהם כלפי מקום העבודה עולה. כתוצאה מכך הם מחסירים פחות ימי עבודה, והתפוקה שלהם עולה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות שמקדמת עיריית תל אביב-יפו לטובת הגיוון התעסוקתי ולשילובם של עובדים ערבים בשירותיה ואת הצעדים שהיא נוקטת כדי לייצר אקלים ארגוני מכבד ורב-גוני.



הרכב ועדות העירייה

מועצת הרשות המקומית אחראית לניהול ענייני הרשות, והיא נעזרת בוועדות שונות לצורך מילוי תפקידה. בפקודת העיריות³³ נקבעו ועדות שמועצת הרשות חייבת למנות (ועדות חובה)³⁴, וכן נקבע כי המועצה רשאית למנות ועדות נוספות, קבועות או ארעיות, שתפקידן לייעץ לה³⁵. ועדות העירייה השונות הן המסגרת שבה נפגשים נבחרים וציבור עם חברי ההנהלה והדרגים המקצועיים הבכירים ברשות, מלבנים את הסוגיות שעומדות על סדר היום, מגבשים תהליכי עבודה ומקבלים החלטות. ועדות אלה הן ביטוי לעקרון הייצוגיות, ומהסמכויות הנרחבות שהוקנו לוועדות החובה עולה כי הן נדבר חיוני בפעילות התקינה של הרשות המקומית.

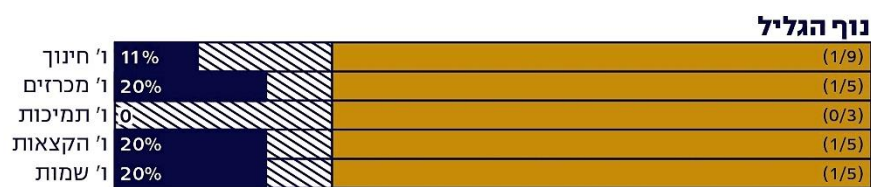
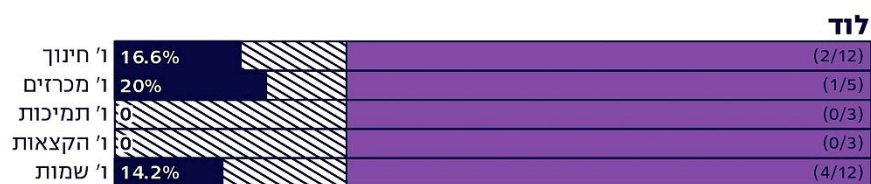
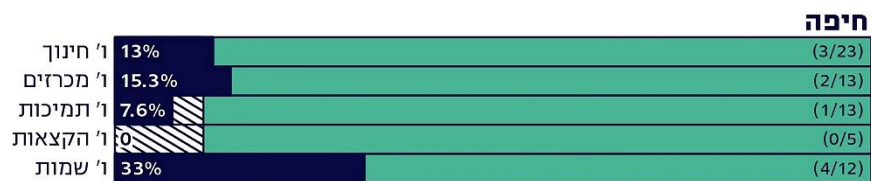
סעיף 150א(א) לפקודת העיריות³⁶ קובע כי "ההרכב הסיעתי של חברי מועצה, בכל אחת מועדות החובה לפי פקודה זו, יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסיעתי של המועצה ובלבד שבכל ועדת חובה יהיה נציג אחד לפחות מהאופוזיציה". הרכבן של חלק מוועדות החובה נקבע בחיקוקים ובהנחיות שונות. כך למשל, פקודת העיריות קובעת כי אלו חברי ועדת חינוך: ראש העירייה או ממלא מקומו, שלושה עד שישה חברי מועצה, שני נציגים של בתי ספר בתחום שיפוט של העיר, נציג ועד ההורים העירוני ויושב ראש מועצת התלמידים העירונית³⁷. כמו כן הרכבה של הוועדה המקצועית לבחינת בקשות תמיכה נקבע בנוהל למתן תמיכות של הרשויות המקומיות³⁸, ולפיו בוועדה יהיו חברים בין היתר גזבר הרשות או נציגו והיועץ המשפטי של הרשות או נציגו.

צוות הביקורת בחן את הרכבן של חמש ועדות מרכזיות בערים המעורבות שנבדקו: ועדת מכרזים, ועדת חינוך, ועדת תמיכות, ועדת הקצאות וועדת שמות. להלן תרשים המציג את הממצאים:

33	סעיפים 147 – 149ב.
34	דוגמת ועדת מכרזים, ועדת ביטחון, ועדת חינוך, ועדה לענייני ביקורת ועוד.
35	סעיפים דומים קיימים גם בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, סעיפים 120 – 123ב, ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, סעיפים 38 – 40.
36	הוראות דומות קיימות גם בסעיף 125 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 ובסעיף 42 בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.
37	פקודת העיריות [נוסח חדש], סעיף 149ט(ב).
38	חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 מספטמבר 2006, עמ' 5.



תרשים 11: שיעור נציגי החברה הערבית בוועדות מרכזיות



(מספר חברי הוועדה/מספר חברי הוועדה הערבים)





מהנתונים בתרשים עולה כי בעיריות לוד, נוף הגליל ועכו שיעור החברים בני החברה הערבית בוועדות היה קטן משיעורם באוכלוסיית העיר בכל הוועדות שנבדקו; בעיריית רמלה ראוי לציין לחיוב את הייצוג בשיעור 33% בוועדת החינוך. עם זאת, בארבע מחמש הוועדות הנותרות היה שיעור יחסי קטן, ואילו בעיריית חיפה, למעט ועדה אחת שבה לא היה ייצוג לחברה הערבית (ועדת הקצאות), שיעור החברים המשתייכים לאוכלוסייה הערבית היה גדול או דומה לשיעורם באוכלוסיית העיר. עוד עולה כי הוועדות שבהן בלט העדר הייצוג של נציגי החברה הערבית הן ועדת תמיכות וועדת הקצאות.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי בהתאם להוראות החוק ולפסיקה, הרכב הוועדות משקף את האיוון בין סיעות המועצה השונות, ובהתאם לעקרונות הדמוקרטיה ולשיטת הייצוג העומדים בבסיס בחירת המועצה, אין מקום להתערב באיוון זה ולתת יתרון לסיעה כלשהי על פני סיעה אחרת בשל השתייכותה המגזרית.

מומלץ כי משרד הפנים והערים המעורבות יפעלו, בלי לפגוע באיוון שנקבע בין סיעות המועצה השונות, לשילוב נציגים מקרב החברה הערבית בוועדות העירייה המרכזיות. הגברת הייצוג של בני האוכלוסייה הערבית בוועדות העירייה עשויה לתרום לכך שהחלטות יתקבלו תוך התחשבות בצורכיהם ולחיזוק תחושת השייכות שלהם לעיר.



ממצאי הבדיקה בפרק זה מעידים שבכל הנוגע להרכב העובדים בערים המעורבות ולמספר העובדים הבכירים בהן, ייצוגם של עובדים מהחברה הערבית מצוי בפער מול חלקם באוכלוסיית הרשות. גם ממצאי הבדיקה בנוגע להרכב הוועדות המרכזיות מלמדים על כך שככלל בוועדת התמיכות וועדת ההקצאות אין ייצוג לחברה הערבית ובוועדות נוספות היה ייצוג חסר, זאת למרות היותן מוקד חשוב של קבלת החלטות ושל עיצוב מדיניות המשפיעה על כלל האוכלוסייה בעיר.

נתוני התעסוקה והשכר בחברה הערבית בערים המעורבות שנבדקו, המובאים במבוא לדוח זה, מעידים על הפערים הקיימים בין החברה היהודית לחברה הערבית, וממחישים את החשיבות של קידום תעסוקתם של בני החברה הערבית.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים והערים המעורבות יבחנו צעדים לשילוב תושבים ערבים בתפקידים בכירים ובתפקידי ניהול בערים אלה וכן בוועדות המרכזיות הפועלות בעיר. זאת, כדי להגביר את יכולתם של התושבים הערבים לקחת חלק פעיל בנעשה בעיר ולהשתלב במרקם החברתי וכדי לחזק את תחושת השייכות שלהם לרשות המקומית.



התשתיות העירוניות בערים המעורבות

לשירותים שמספקות הרשויות המקומיות השפעה ישירה על איכות חייהם ועל רווחתם של תושביהן. בסעיפים 235 – 248 לפקודת העיריות מפורטת רשימה של פעולות "חובה" אשר על העירייה לבצע לרווחת התושבים: תחזוקה של הרחובות, הבניינים, מערכת הביוב ומפעלי המים, הסדרת השווקים, הפעלת משק לשעת חירום ונקיטת אמצעים להבטחת בריאות הציבור כמו פינוי אשפה. בסעיף 249 לפקודה מפורטת רשימת הסמכויות של הרשות המקומית, ובכלל זה הקמת בנייני ציבור וביצוע עבודות ציבוריות, נטיעת עצים וגנים ציבוריים וסלילה וניקוי של המדרכות.

ניקיון השכונות הערביות וחזותן

ניקיון העיר כולל היבטים מגוונים הנוגעים לחזות העיר, לפינוי אשפה, לניקיון המרחב הציבורי ולהיעדר מפגעים תברואתיים. אגף שיפור פני העיר ברשות המקומית³⁹ אחראי, בין היתר, לתחומי התחזוקה והניקיון, לטיפול חזות העיר ושמירתה, לשיפור איכות החיים, לתחזוקת הכבישים ולניקיונם של השטחים הפתוחים.

להלן ממצאי הבדיקה לגבי פינוי האשפה וניקיון הרחובות בערים המעורבות שנבדקו:

עיריית חיפה: מתוכנית העבודה של העירייה לשנת 2021 עולה כי ברוב אזורי העיר האשפה מפונה שלוש פעמים בשבוע, למעט באזור שכונת הדר הכרמל המאופיין כאזור מסחרי, ובו מתבצע הפינוי שש פעמים בשבוע. פינוי גזם וגרוטאות מכל השכונות מתבצע פעמיים בשבוע.

עיריית נוף הגליל: מתוכנית העבודה של העירייה לשנת 2021 עולה כי ברוב אזורי העיר האשפה מפונה פעמיים בשבוע, ובמידת הצורך גם שלוש פעמים בשבוע. פינוי גזם וגרוטאות מתבצע אחת לשבוע.

עיריית עכו: מתוכנית העבודה של העירייה לשנת 2021 עולה כי ברוב אזורי העיר האשפה מפונה שלוש פעמים בשבוע לכל הפחות. במהלך הביקורת מסרה העירייה כי היא משקיעה יותר בניקיון שכונת "העיר העתיקה", שבה רוב מובהק מהתושבים הם מהחברה הערבית, לרבות בנושאי ניקיון, טיאוט ותחזוקה, זאת בשל מבנה השכונה, התשתיות הישנות שלה והצפיפות בה ובשל הרצון לשמור על הטיפוח והחזות שלה בהיותה אזור תיירותי.

39 האגף מקבל שמות שונים ברשויות מקומיות שונות.



תמונה 2: רחובות נקיים ומטופחים בשכונת העיר העתיקה בעכו



צולם על ידי צוות הביקורת ב-12.10.21.

מסירים שערך צוות הביקורת בשכונות ערביות⁴⁰ בערים חיפה, נוף הגליל ועכו נמצא כי הפסולת מפונה באופן סדיר ולא נמצאו מפגעי פסולת הנראים לעין.

עיריית לוד: לפי תוכנית העבודה של העירייה לשנת 2021 בכל שכונות העיר האשפה מפונה שלוש פעמים בשבוע, ופינוי גזם וגרוטאות מתבצע פעמיים בשבוע. נמצא כי בשכונות הערביות יש מחסור בעובדי ניקיון, וכי בשכונת פרדס שניר פעולות הניקיון מתרכזות רק בכביש הטבעת, וכי ברחובות הפנימיים הצרים של השכונה מכונת הטיאוט אינה יכולה לעבור.

מסירים שביצעו בעיר עובדי משרד מבקר המדינה בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2021 עלה כי יש פער בין התשתיות בשכונות הערביות, השירותים העירוניים הניתנים להן ופעולות התחזוקה והניקיון המבוצעות בהן ובין השכונות האחרות. כך נמצא כי מצב התשתיות של שכונות העיר הערביות ס"ח, הרכבת ופרדס שניר ירוד בחלק מהרחובות הכבישים אינם מכוסים באספלט, אין מדרכות ואין תאורה. כיוון שאין תשתית ניקוז ציבורית, בעיתות גשמים נקוות שלוליות ענק המשבשות את התנועה, ונפגעים בורות עמוקים אף בקרבת מקומות התקהלות של ילדים. נוסף על כך נמצא כי בשכונות אלה מצטברות ערימות אשפה שאינן מפונות.

40 הסירים נערכו בחודשים אוגוסט עד אוקטובר 2021 בשכונת ואדי ניסנאס בחיפה; הכרמים בנוף הגליל; והעיר העתיקה בעכו.



תמונה 3: ערימות אשפה ומפגעי בטיחות בשכונת ס"ח בלוד



צולם על ידי צוות הביקורת ב-9.9.21.

תמונה 4: ערימות אשפה ומפגעי בטיחות בשכונת ס"ח בלוד



צולם על ידי צוות הביקורת ב-9.9.21.



עוד עלה בסיור שבוצע באוקטובר 2021 כי מועדון הנוער בשכונת הרכבת (ורדה), אשר נשרף במהלך אירועי חודש מאי 2021, היה סגור ולא התקיימה בו פעילות. נוסף על כך נמצא כי לעוברי אורח, לרבות תלמידים ונוער, יש גישה חופשית לחצר המועדון, וכי יש בה מפגעי בטיחות רבים וכמות גדולה של פסולת. עם זאת, נמצא כי במהלך שנת 2022 העירייה שיפצה את מועדון הנוער ותיקנה את הנזקים.

תמונה 5: מועדון הנוער בשכונת הרכבת (ורדה) בלוד במהלך הביקורת



צולם על ידי צוות הביקורת ב-20.10.21.

תמונה 6: מועדון הנוער בשכונת הרכבת (ורדה) בלוד לאחר השיפוץ



צולם על ידי פעיל חברתי ב-29.3.22.



מומלץ כי עיריית לוד תגבש תוכנית לשיפור מצב התשתיות בשכונות הערביות שבתחומה ותפעל למימושה. על עיריית לוד למנוע הצטברות אשפה ולשפר את רמת שירותי הניקיון הניתנים בשכונות הערביות.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי בשנים האחרונות היא מצמצמת את פערי התשתיות בתחומה, והיא השקיעה עשרות מיליוני שקלים בפיתוח תשתיות ניקוז, ריבוד כבישים ותאורת רחוב בכלל העיר בדגש על השכונות הערביות. עוד מסרה העירייה כי חלק גדול מהשכונות המזכורות אינן מוסדרות ובהן בנייה בלתי חוקית ללא היתר וללא תשתיות מים וביוב. למרות זאת עיריית לוד משקיעה משאבים רבים מתקציביה השוטפים כדי להתמודד עם הפערים, וגם במסגרת הסכמי הגג הוקצו משאבים לטובת פיתוח השכונות והסדרתם.

עיריית רמלה: לפי תוכנית העבודה של העירייה לשנת 2021 פינוי האשפה והגזם בכל השכונות מתבצע בתדירות של שלוש פעמים בשבוע. מסיונים שביצעו עובדי משרד מבקר המדינה בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2021 עלה כי בעיר קיים פער בין מצב התשתיות בשכונות הערביות ופעולות התחזוקה והניקיון המבוצעות בהן לבין שאר השכונות בעיר.

עוד נמצא כי מצב התשתיות של שכונות העיר הערביות ירוד: באזורים מסוימים הכבישים אינם מכוסים באספלט, אין מדרכות ואין תאורה. כיוון שאין תשתית ניקוז ציבורית, בעיתות גשמים נקוות שלוליות ענק המשבשות את התנועה. כך למשל בשכונת גן חק"ל אין מדרכות ותאורה בחלק מהרחובות, והתחבורה ציבורית אינה נכנסת לשכונה.

תמונה 7: שכונת גן חק"ל ברמלה, דרך ללא מדרכה וללא תאורה



צולם על ידי צוות הביקורת ב-9.9.21.



מומלץ כי עיריית רמלה תגבש תוכנית לשיפור מצב התשתיות בשכונות הערביות שבתחומה ותפעל למימושה. על עיריית רמלה למנוע הצטברות אשפה ופסולת בנייה ולשפר את רמת שירותי הניקיון הניתנים בשכונות הערביות.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי גם בשכונות הערביות היא מבצעת פינוי אשפה, גזם וניקיון רחובות שלוש פעמים בשבוע כפי שמתבצע ביתר חלקי העיר. בנוגע לערימות פסולת הבנייה – מדובר במצבורי פסולת שנערמת זה שנים, ומקורם בפורעי חוק שמשליכים פסולת ברחבי השכונה. עוד נמסר בתשובה כי העירייה ביצעה כמה פעמים מבצעי פינוי; האחרון שבהם התבצע לפני כשנה ובמהלכו פונה חלק ניכר ממצבורי הפסולת.

שמות השכונות והרחובות

סעיף 235 לפקודת העיריות קובע בין היתר כי העירייה תקרא שמות לכל הדרכים, הרחובות, הסמטאות והכיכרות, או תשנה את שמותיהם כשיש צורך בכך, ותדאג לקביעתם במקומות בולטים ולסימון הבניינים במקומות אלה במספרים.

שמות הרחובות הם מרכיב חשוב בעיצוב המרחב הציבורי. באמצעות שמות הרחובות ניתן להנציח אישים חשובים ואירועים משמעותיים בהיסטוריה, ובכוחם לתרום ליצירת מרחב ציבורי משותף, המנכיח את המאפיינים והערכים של חלקי האוכלוסייה השונים, או לחלופין נקי מסממנים תרבותיים והיסטוריים.

כך, מרדכי אלון, שהיה ממייסדי העיר נוף הגליל (נצרת עילית דאז) קבע כי הרחובות בעיר ייקראו בשמות פרחים, עצים ואתרי טבע בארץ, ולא בשמות אישים ואירועים היסטוריים, כדי למנוע חיכוכים. רק בחלוף שנים רבות החלו להיקרא בעיר כיכרות ורחובות על שם אישים יהודיים⁴¹, ובהמשך נקרא רחוב אחד גם על שם אישיות ערבית.

ביטוי לזיקה שבין שמות הרחובות לאוכלוסייה המתגוררת בקרבתם ניתן למצוא בפקודת העיריות, המגדירה לעניין סעיף 235א "מקום ציבורי" כ"דרך, רחוב, סמטה, כיכר, שכונה, גן ציבורי או חלק מהם", וקובעת באותו הסעיף כי העירייה לא תשנה שם של מקום ציבורי אלא אם כן היא איפשרה תחילה לנציגות המקום הציבורי או לנציגות הדיירים המתגוררים בסמוך להשמיע בפניה את טענותיהם בנושא.

41 ניקולא יוזגוף-אורבך וארנון סופר, **בין ייחוד לאיבוד הגליל, המקרה של נצרת עילית בשנים 1956 – 2016**, אוניברסיטת חיפה (2016), עמ' 56 ועמ' 61. המחקר מציין כי חברי המועצה הערבים לא השתתפו בהצבעה כאקט מחאתי.

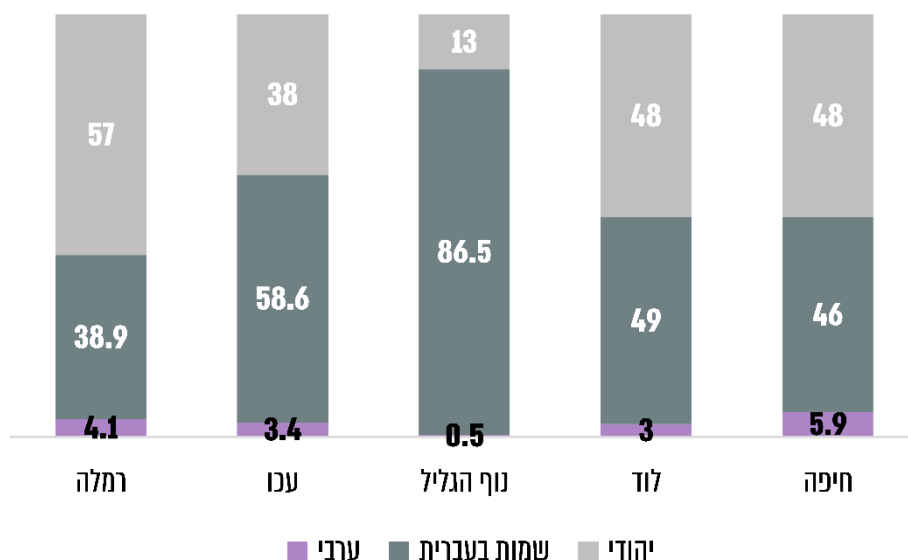


במסגרת שיתוף הציבור נשאלו 279 תושבים ערבים⁴² על הסוגיות והפעולות שחשוב לדעתם שהעירייה תקדם מתוך רשימה של ארבעה תחומים⁴³. ניתוח הממצאים העלה כי סוגיית מתן שמות לרחובות גם על שמם של אישים ערבים היא הסוגיה השנייה בחשיבותה: 43% מהנשאלים בעיר לוד ענו כי הם רוצים שהעירייה תקדם מתן שמות לרחובות גם על שם אישים ערבים; בעכו – 40%; בנוף הגליל – 34%; וברמלה – 19%. מנתונים אלו ניתן ללמוד כי שמות הרחובות אינם רק בגדר סממן טכני להתמצאות במרחב, אלא הם גם ביטוי לזהות ולתרבות של האוכלוסייה המתגוררת בהם.

כאמור לעיל (בתת-הפרק העוסק בהרכב ועדות העירייה), בכל הערים המעורבות שנבדקו, למעט בעיריית חיפה, שיעור החברים הערבים בוועדת השמות של העירייה היה קטן לעומת שיעורם באוכלוסיית העיר.

בבדיקה שביצע צוות הביקורת בנוגע לשמות שכונות ורחובות, נמצא כי בכל הערים המעורבות שנבדקו שיעור השכונות והרחובות הקרויים על שמם של אישים ערבים קטן לעומת שיעור השכונות והרחובות אשר שמותיהם נושאים תכנים המשמעותיים לאוכלוסייה היהודית. עוד נמצא כי הערים המעורבות לא נתנו ביטוי מספק למאפיינים התרבותיים וההיסטוריים של האוכלוסייה הערבית המתגוררת בתחומן. להלן הממצאים⁴⁴:

תרשים 12: שמות השכונות והרחובות בערים המעורבות שנבדקו (באחוזים)



42 לפי ההתפלגות הזאת: 47 בנוף הגליל, 82 בלוד, 52 בעכו ו-89 ברמלה.

43 ואלה ארבעת התחומים: העסקת עובדים ערבים בעירייה בדרג בכיר, מתן שמות לרחובות גם על שם אישים ערבים, מתן שירות במענה הטלפוני ובטפסים גם בשפה הערבית וקידום תחבורה ציבורית לכל השכונות בעיר.

44 הבדיקה בוצעה באופן ידני בהתאם לרשימת השכונות והרחובות המפורסמת באתר המרשתת הממשלתי- <https://data.gov.il/dataset/321> (כניסה ב-29.12.21).



מהנתונים עולה כי בכל הערים המעורבות שנבדקו שיעור שמות השכונות והרחובות שלהם זיקה להיסטוריה או לתרבות הערבית הוא קטן ונע בין 0.5% בנף הגליל ל-6% בחיפה, לעומת שיעור שמות שכונות ורחובות להם זיקה יהודית העומד על 15% בנף הגליל; 40% בעכו; 50% בחיפה ולוד ו-60% ברמלה.

עוד עלה בבדיקה כי בחלק מהשכונות הערביות בלוד לא ניתנו שמות לרחובות; בשכונת העיר העתיקה בעכו חלק מהרחובות מסומנים באמצעות מספרים ולא באמצעות שמות; ומכלל הרחובות בנף הגליל נמצא רחוב אחד הקרוי על שם אישיות ערבית⁴⁵.

מומלץ שעיריות לוד ועכו ישלימו מתן שמות לרחובות בשכונות הערביות בעיר. עוד מומלץ שהערים המעורבות ייתנו ביטוי בשמות הרחובות והשכונות שבתחומן גם למאפיינים התרבותיים ולאישיות ציבור המייצגים את החברה הערבית, ובמיוחד באזורים שבהם מתגורר רוב ערבי מובהק.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי בשנים האחרונות אושרו שמות רחובות רבים שלהם זיקה היסטורית לתרבות הערבית, וכי בשכונות פרדס שניר וס"ח הנמצאות בתהליכי אסדרה יינתנו שמות רחוב על שם אישי ציבור ערבים ובהתאם למאפיינים תרבותיים המייצגים את החברה הערבית.

נכסים עירוניים

כנאמן הציבור הרשות המקומית מחויבת להפעיל את סמכותה בשוויוניות ומתוך דאגה לאינטרס הציבורי, בוודאי כאשר מדובר בהקצאת מקרקעין, שהם משאב יקר ומוגבל. העמדת מקרקעין ציבוריים לרשות גורמים חיצוניים, גם אם אין בה אלא מתן רשות לשימוש מוגבל בזמן במקרקעין, היא הליך בעל משמעויות ניכרות.

המבנים העירוניים ברשויות המקומיות מיועדים לשמש את כלל התושבים בין היתר כמוסדות חינוך, מרכזי תרבות, גני שעשועים, מרכזי ספורט, מעונות יום, מרכזים לגיל הזהב, מרכזי דת ועוד.



הקמת נכסים עירוניים לשימוש האוכלוסייה הערבית

עיריית חיפה: הבדיקה העלתה כי בין השנים 2010 עד 2020 העירייה הקימה 59 מבנים עירוניים, מהם שבעה יועדו לאוכלוסייה הערבית⁴⁶ ו-52 יועדו לציבור היהודי ולכלל הציבור.

עם זאת נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת אין בעיר מבנים עירוניים ייעודיים ומותאמים לאוכלוסייה הערבית המשמשים בתי תפילה ושטחים המיועדים לבתי קברות.

עיריית לוד: הבדיקה העלתה כי בין השנים 2010 עד 2020 העירייה הקימה שלושה בתי ספר ערביים וכן מבנים ייעודיים נוספים לחברה הערבית, ובהם מתנ"ס ומועדון נוער בשכונת הרכבת.

עם זאת נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת אין בעיר מבנים עירוניים ייעודיים ומותאמים לאוכלוסייה הערבית המשמשים תיאטרון, מוזיאון, בית תפילה ושטחים המיועדים לבתי קברות.

עיריית נוף הגליל: הבדיקה העלתה כי בין השנים 2010 עד 2020 העירייה הקימה שני מבנים המיועדים לאוכלוסייה הערבית⁴⁷. נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת אין בעיר מבנים עירוניים ייעודיים ומותאמים לאוכלוסייה הערבית המשמשים בית ספר, תיאטרון, מוזיאון, בית תפילה ושטחים המיועדים לבתי קברות.

עיריית עכו: הבדיקה העלתה כי בין השנים 2010 עד 2020 העירייה הקימה 30 מבנים עירוניים, מהם חמישה לאוכלוסייה הערבית⁴⁸.

עם זאת נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת אין בעיר מבנים עירוניים ייעודיים ומותאמים לאוכלוסייה הערבית המשמשים מוזיאון, בית תפילה ושטחים המיועדים לבתי קברות.

עיריית רמלה: הבדיקה העלתה כי בין השנים 2010 עד 2020 העירייה הקימה 71 מבנים עירוניים בעיר בתחומי החינוך, התרבות והספורט, מהם 12 יועדו לאוכלוסייה הערבית, ובהם גני ילדים ובית ספר בשכונת גן חק"ל; מקיף שש-שנתי בשכונת ג'ואריש; ומבנה מלתחות במגרש הכדורגל בשכונת ג'ואריש.

עם זאת נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת אין בעיר מבנים עירוניים ייעודיים ומותאמים לאוכלוסייה הערבית המשמשים מוזיאון, בית תפילה ושטחים המיועדים לבתי קברות.

46 מרכז קהילתי קלור בשכונת חליסה, מועדון הפיס לנוער אחוזה, מגרש קטרגל הגיבורים, תוספת כיתות לגני הילדים נסאו על שם פלורה ולגני הילדים בשכונת כבאביר, מרכז הפיס הקהילתי ואולם הספורט בבית הספר אחמדיה בשכונת כבאביר ואולם הספורט במרכז הפיס בבית הספר עבד אלרחמן אלחאג' בשכונת חליסה.

47 העירייה הקימה מועדון פיס קהילתי ומגרש משחקים בשכונת הכרמים.

48 תוספת חדר חוגים ואולם ספורט בבית הספר חלמי אלשאפעי; בניית שתי כיתות גן; הקמת מעון יום; הקמת כיתות גן.



יוצא אפוא כי בערים שנבדקו שיעור הנכסים העירוניים שהוקמו בשנים 2010 עד 2020 ויועדו לאוכלוסייה הערבית ולשימושה היה קטן משיעורם באוכלוסייה.

מומלץ כי הערים המעורבות יבחנו את צורכי האוכלוסייה הערבית המתגוררת בתחומן, ובהתאם לכך יפעלו להקמת מבני ציבור שישמשו את התושבים הערבים לצורך ניהול שגרת חייהם.

הקצאת נכסים עירוניים לאוכלוסייה הערבית

בשנת 2001 פרסם מנכ"ל משרד הפנים את נוהל "הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית", ובהמשך פרסם לו כמה תיקונים⁴⁹ (הנוהל, לרבות התיקונים שפורסמו לו, יוגדר להלן – נוהל ההקצאות). הנוהל נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה (או בתמורה סמלית) מאת הרשויות המקומיות לגופים הפועלים בתחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה וכיוצא באלה, כדי לסייע בפעולותיהם לטובת הציבור.

1. בנוהל ההקצאות נקבע בין היתר כי הרשות המקומית מונחית להכין תוכנית אב (פרוגרמה) לשטחי ציבור (להלן – תוכנית אב או פרוגרמה), למנות ועדה מיוחדת לענייני הקצאות, לאשר תבחינים להקצאת קרקעות בתחומה (להלן – תבחיני הקצאה), לפרסם בהודעה לציבור ולאפשר לכל דורש לעיין בהם. עוד נקבע כי ההקצאה מוגבלת לתקופה של 25 שנים, ואפשר להאריכה לשתי תקופות נוספות – משכה של כל אחת עד עשר שנים.

נוהל ההקצאות קובע כי הרשות המקומית לא תקצה קרקע, אלא אם כן היא כלולה במסגרת תוכנית האב. עוד נקבע בנוהל כי תבחיני ההקצאה יהיו שוויוניים וענייניים ויתחשבו בכל חלקי האוכלוסייה ברשות, ויכללו הוראות בדבר היחס שבין הקרקע לצורכי כלל התושבים ולצורכי התושבים המתגוררים בסמיכות לקרקע, וכי הליך ההקצאה יכול שיהיה יוזמה של הרשות או של גוף הפונה לרשות.

המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור קובע⁵⁰ כי הרשות המקומית תכין תוכנית אב לצורכי ציבור לאחר שתגדיר את צורכי הציבור הנדרשים בהתאם לאפיון הפרופיל הדמוגרפי של האוכלוסייה הצפויה להתגורר במקום.

משרד מבקר המדינה בדק קיומן של תוכניות אב ותבחינים להקצאת מבנים בערים המעורבות שנבדקו. להלן הפרטים:

עיריית חיפה: בינואר 2021 השלימה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה את הכנת מסמך "פרוגרמות לצרכי ציבור בשכונות בחיפה". בביקורת עלה כי המסמך לא בחן את צורכי האוכלוסייה הערבית, וכי שכונת חליסה לא נכללה במסמך.

49 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001 (12.9.01).

50 משרד האוצר, מינהל התכנון, **מדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור** (אוגוסט 2018), עמ' 23 – 41.



נמצא כי מתוך 225 נכסים⁵¹ שהעירייה הקצתה או שהחלה בהליך הקצאתם נכון ליוני 2021, שני נכסים הוקצו לשימוש התושבים הערבים או לגופים המשתייכים לאוכלוסייה הערבית.

עלה כי קיימים נכסים עירוניים ריקים ושאינם בשימוש בתוך השכונות הערביות שהעירייה לא פעלה להשמתם או להקצאתם. נמצא כי בשנת 2017 פנתה לעירייה עמותה בבקשה להקצאת מבנה לפתיחת כיתות לימוד לילדים על הרצף האוטיסטי והציעה בין היתר להשתמש לצורך כך במבנה המצוי ברחוב קיסריה 4. נמצא כי העירייה דחתה את הבקשה שהגישה העמותה, הנכס נשאר ריק ונטוש, ובמשך שנים אחדות לא נפתחו בשכונה זו כיתות לימוד לילדים ערבים על הרצף האוטיסטי.

במהלך הביקורת מסרה עיריית חיפה כי היא הקימה בשנת 2021 בית ספר לילדים ערבים על הרצף האוטיסטי ברחוב שער העלייה.

תמונה 8: נכס ריק ברחוב קיסריה 4 בחיפה



צולם על ידי צוות הביקורת ב-17.8.21.

51 מהם 26 בתי כנסת אינם מוסדרים, ל-9 נשלחה דרישה להסדרה, 74 לאחר פרסום הליך הקצאה, 24 נכסים שהקצאתם מוסדרת, 7 נכסים שיש להסדיר עימם חוזה חכירה, 32 נכסים בחכירה ו-53 נכסים בהליך של הקצאה או חידוש הקצאה.



עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי לא כל השכונות בעיר נכללו בפרוגרמה לצורכי ציבור אלא בעיקר שכונות שבהן מתוכננות תוספות מהותיות של יחידות דיור בשנים הקרובות במסגרת התחדשות עירונית. עוד מסרה העירייה כי לשכונות ואדי ניסנאס יש תוכנית נפרדת ולשכונת חליסה לא צפויות תוספות של יחידות דיור. עיריית חיפה מסרה עוד כי היא פועלת בהתאם לנוהל ההקצאות ואינה אחראית לכך שעמותות מהאוכלוסייה הערבית אינן מגישות בקשות להקצאה, וכי בשנים 2021-2022 הוגשו שלוש בקשות להקצאה מהחברה הערבית, והן נמצאות בשלבי בדיקת מסמכים לשם הבאה לדיון בפני הוועדה.

עיריית לוד: בשנת 2006 אישרה עיריית לוד פרוגרמה לשטחי ציבור, שכללה טבלה של השטחים העירוניים הקיימים והשימושים הקיימים והמוצעים באותם שטחים. בביקורת עלה כי הפרוגרמה לא כללה התייחסות לצרכים של האוכלוסייה הערבית.

נמצא כי משנת 2010 ועד מועד סיום הביקורת הוגשו לעירייה כ-250 בקשות להקצאה, מהן שלוש בקשות נוגעות לחברה הערבית. עוד עולה כי שתיים מתוך כ-90 בקשות שאושרו⁵² נוגעות לחברה הערבית.

עיריית נוף הגליל: הביקורת העלתה כי העירייה לא הכינה תוכנית אב לשטחי הציבור, לא נבחנו הצרכים של האוכלוסייה הערבית למבני תרבות, חינוך ודת ולא יועדו מראש נכסים לשימושה.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת מתוך 42 נכסים שהקצתה העירייה, בהם 21 בתי כנסת, ו-21 נכסים לצורכי חינוך ורווחה, אף אחד מהנכסים שהקצתה העירייה לא יועד לשימוש האוכלוסייה הערבית.

בבדיקה עלה כי בשנים 2019 עד 2021 לא הגישו גופים בחברה הערבית בקשות להקצאת נכסים.

עיריית עכו: ביוני 2015 אישרה העירייה את הפרוגרמה העירונית לצורכי ציבור. בפרוגרמה בחנה העירייה את צורכי הציבור לשנת 2030 וביצעה השוואה בין המצב הקיים למתוכנן. הפרוגרמה הבחינה בין צורכי האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה הכללית ובין היתר התייחסה לצורכי החינוך, הדת והרווחה של כל אחת מהאוכלוסיות בחלוקה לאזורים.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת הקצתה העירייה 37 נכסים לעמותות שונות, בהן, בין היתר מכינות, בתי כנסת ומוסדות חינוך, אולם לא הוקצה נכס לשימוש האוכלוסייה הערבית.

עיריית עכו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2022 כי קיימים שישה נכסים בשימוש האוכלוסייה הערבית שהקצאתם לא הוסדרה, והעירייה פועלת להסדרתם.

52 לרבות הקצאות לטובת בתי כנסת, מעונות, בתי ספר, גני ילדים, אולפנה ושיבה.



עוד מסרה העירייה כי קיימות עמותות בעכו המשרתות את כלל אוכלוסיית העיר לרבות האוכלוסייה הערבית כמו: עמותות יד שרה; הצופים; ו"לשובע" – המספקת מזון לנזקקים.

עיריית רמלה: נמצא כי ביוני 2021 הכינה העירייה "פרוגרמה עירונית לשירותי ציבור" שבמסגרתה נבחנו הצרכים של האוכלוסייה הערבית.

עוד נמצא כי מתוך 104 נכסים⁵³ שהקצתה העירייה נכון למועד סיום הביקורת, ובהם נכסים שהוקצו לניהול בתי כנסת, גני ילדים ומעונות יום, נכס אחד הוקצה לאוכלוסייה הערבית.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי היא פועלת בהתאם לנוהל משרד הפנים ואין לה שליטה על הבקשות המופנות אליה, וכי מספר ההקצאות הקטן לחברה הערבית נובע ממיעוט הבקשות המופנות אליה.

מהאמור עולה כי מתוך הערים המעורבות שנבדקו עיריית עכו אימצה תוכנית אב לצורכי ציבור המביאה בחשבון את צורכי החברה הערבית המתגוררת בתחומה; עיריית רמלה הכינה פרוגרמה עירונית ביוני 2021 שבמסגרתה נבחנו הצרכים של החברה הערבית; עיריית נוף הגליל לא קבעה תוכנית אב לצורכי ציבור ולא בדקה את הצרכים של החברה הערבית להקצאת קרקע ומבנים; והערים חיפה ולוד לא בחנו במסגרת תוכנית האב שלהן את צורכי החברה הערבית. עוד הועלה כי כל הערים המעורבות שנבדקו לא הקצו נכסים לשימוש האוכלוסייה הערבית או שהקצו לה נכסים ספורים.

על הערים המעורבות חיפה, לוד ונוף הגליל לוודא כי יש בידיהן תוכנית אב לצורכי הציבור ולהקפיד על כך שתוכנית האב תיקבע בהתאם לנוהל ההקצאות תוך התחשבות בהרכב ובצרכים של כלל התושבים המתגוררים בתחומן.

עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה, והיא תכין תוכניות אב בהתאם לדרישות.

2. בנוהל ההקצאות נקבע כי ברשות מקומית שבה שיעור האוכלוסייה דוברת הערבית הוא יותר מ-10% מהתושבים, פרסומים הנוגעים להליכי ההקצאה יפורסמו גם בעיתון בשפה הערבית.

נמצא כי העיריות חיפה, לוד, עכו ורמלה פעלו בהתאם לנוהל ופרסמו מידע לגבי הליכי ההקצאה שבתחומן גם בעיתון בשפה הערבית, אולם עיריית נוף הגליל לא עשתה כן.

על עיריית נוף הגליל לפעול בהתאם לנוהל ההקצאות ולפרסם את התבחינים והמידע לגבי הליכי ההקצאה המתוכננים גם בעיתון בשפה הערבית.



משרד הפנים מסר בתשובתו כי הסמכות והאחריות להקצאת נכסים מוטלת על הרשות המקומית לפי צרכיה ומאפייניה, ותוך התחשבות בצורכי כלל התושבים המתגוררים ברשות. עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי האחריות להגברת המודעות לזכויות התושבים לרבות בתחום הקצאת המקרקעין, אם היא אכן נדרשת, מוטלת על הרשויות עצמן, ובידיהן הידע ויכולת מיפוי הצרכים בקשר לכך.

מומלץ כי משרד הפנים ייתן הנחיות מתאימות לרשויות המקומיות לצורך הגברת המודעות בקרב האוכלוסייה הערבית לאפשרות לקבל הקצאות.

עוד מומלץ לערים המעורבות לפעול להגברת המודעות של האוכלוסייה הערבית לאפשרות לקבל הקצאות, זאת כדי להביא לכך שהנכסים העירוניים ישמשו לצורכי כלל התושבים, וכן לשקול לייעד נכסים עירוניים לשימוש האוכלוסייה הערבית לפי הצורך.

בתי קברות ושירותי קבורה

מדינת ישראל מאפשרת לכל עדה לקבור את מתיה בבית קברות משלה, על פי כלליה ומנהגיה. האחריות לשירותי הדת לעדות הלא-יהודיות נתונה בידי האגף לעדות הלא-יהודיות שבמשרד הפנים.⁵⁴

בדוח מבקר המדינה משנת 2020⁵⁵ צוין כי היבטים שונים וחשובים בתהליך הקבורה המוסדרים בנוגע לחברה היהודית, כגון החובה לקבור רק באמצעות גופי קבורה בעלי רישיון; קביעת דרכי המימון של פיתוחם, הקמתם ותחזוקתם של בתי הקברות; הסדרת מקומם של הקברים, השבילים ושאר תשתיות בתי הקברות; והטיפול בהליכי הקבורה – אינם מוסדרים לגבי האוכלוסייה הלא-יהודית. עוד צוין בדוח כי האגף לעדות הלא-יהודיות פועל בתחום זה בלא שהוסמך לעשות כן ובלא שהוגדרה אחריותו לנושא.

בסעיף 249 לפקודת העיריות נקבע כי סמכויותיה של העירייה הן, בין היתר, להסדיר את בתי הקברות ולקבוע את עומקם ואורכם של הקברים.

בפקודת בריאות העם, 1940, נקבעו סמכויות נוספות של הרשויות המקומיות ולפיהן הרשות המקומית רשאית להפקיע קרקע, באישור שר הבריאות, כדי להקים עליה בית קברות חדש; ניתנה לה הרשאה להתקין ולצייד מקום מתאים לחדרי מתים; והיא רשאית לדאוג לקבורה הוגנת וחסכונית.

54 האחריות הועברה במסגרת החלטת ממשלה 900 מאוקטובר 2003, במסגרתה נקבע להפסיק את פעילותו של המשרד לענייני דתות בענייני קבורה, ולהעביר את שטחי הפעולה שבטיפולו למשרדים אחרים.

55 לעניין זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 70א** (2020), בפרק "מערך הקבורה בישראל", עמ' 29.



יוצא אפוא כי לרשויות המקומיות כלים וסמכויות בנושא הקבורה בתחומן, ובכלל זה הקמה ותחזוקה של בתי הקברות, ומימון שירותי הקבורה לטובת כלל תושביהן.

שירותי קבורה לאוכלוסייה היהודית בערים המעורבות

המועצה הדתית היא רשות ממלכתית אשר תפקידה לספק את שירותי הדת לתושבים היהודים ברשויות המקומיות בישראל. פעילות המועצה הדתית משתרעת על פני תחומים רבים בחיי הקהילה כגון כשרות, נישואין, קבורה, מקוואות, פעילות תרבות תורנית, עירובין ועוד.

המועצות הדתיות פועלות על פי חוק שירותי הדת היהודיים, התשל"א-1971, על פי התקנות שהותקנו לפיו ועל פי חוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת. המועצה הדתית מעניקה לאזרחים היהודים סל שירותים נרחב כמו: רישום לנישואין, כשרות ושחיטה, שירותי קבורה, טהרת המשפחה ועירובין. סל שירותים זה מוענק בתשלום סמלי אשר קבוע בחוק ומתעדכן בהתאם לצורך.

ההשתתפות בתקצוב המועצה הדתית נקבעה בסעיף 11 לחוק שירותי הדת היהודיים הקובע כי המדינה והרשות המקומית יישאו בהוצאות התקציב של המועצה הדתית בהתאם להוראות סעיף 11א עד 11ז.

הרשויות המקומיות שנבדקו תקצבו את שירותי הדת הניתנים לציבור היהודי והשתתפו בתקציב המועצה הדתית. כך למשל בשנת 2019 השתתפה עיריית נוף הגליל בהוצאות התקציב של המועצה הדתית בסך כ-1.7 מיליון ש"ח, ובקרן בית הקברות בסך כ-1.2 מיליון ש"ח; עיריית רמלה השתתפה בתקציב המועצה הדתית בסך כ-3 מיליון ש"ח; עיריית עכו השתתפה בתקצוב המועצה הדתית ביותר מ-2 מיליון ש"ח; עיריית לוד השתתפה בהוצאות המועצה הדתית בכ-2.7 מיליון ש"ח; ועיריית חיפה השתתפה בתקציב המועצה הדתית בכ-12 מיליון ש"ח באותה שנה.

שירותי קבורה לאוכלוסייה הלא-יהודית בערים המעורבות

עיריית נוף הגליל: בשנת 2001 התקינה העירייה את חוק עזר לנצרת עילית (שירותי קבורה נוספים), התשס"א-2001. חוק העזר מאפשר לתושבים לקבל שירותי קבורה נוספים בבית הקברות העירוני בכפוף לתשלום אגרה. שירותים אלה כוללים בין היתר הדפסת מודעות אבל שייתלו על לוחות המודעות בתחום העירייה; העמדת אוטובוסים לשירות המלווים; ומסגרת יסוד למצבה.



נמצא כי בנוף הגליל אין בתי קברות מלבד בית הקברות היהודי בעיר, ולכן לתושבים הלא-יהודים אין אפשרויות קבורה בעיר. עוד נמצא כי עיריית נוף הגליל התנתה את הסיוע בשירותי קבורה בתשלום אגרה לבחירת התושב, אך בהיעדר בתי קברות עבור התושבים הלא-יהודים, הם אינם יכולים לקבל את השירותים האמורים.

מומלץ כי עיריית נוף הגליל תבחן דרכים לספק שירותי קבורה לתושבים הלא-יהודים.

חיפה, לוד, עכו ורמלה: בבדיקה עלה כי הרשויות המקומיות האמורות לא יזמו הליכים של הקצאת קרקע להקמת בתי קברות לאוכלוסייה הערבית, ולא הסדירו את תחום הקבורה בתחומן; את אופן הספקת שירותי הקבורה, הסיוע הלוגיסטי, התכנון, ההקמה והתחזוקה של בתי קברות ייעודיים; ואת המימון והתקצוב של שירותי הקבורה והפיקוח עליהם. עוד נמצא כי חלק מבתי הקברות המשרתים את האוכלוסייה הערבית מונחים ותחזוקתם לקויה, וחסרים בהם מתקנים בסיסיים לטובת המבקרים הפוקדים את המקום.

תמונה 9: בית הקברות של העדה היוונית קתולית בחיפה



צולם על ידי צוות הביקורת ב-4.10.21.



נמצא כי בערים המעורבות שנבדקו לא תקצבו גופים המעניקים שירותי קבורה לאוכלוסייה הלא-יהודית המתגוררת בתחומן.

מומלץ כי הערים המעורבות יבחנו את צורכי האוכלוסייה הערבית לקרקעות לקבורה ויפעלו כדי לספק צרכים אלו, ולפקח על שירותי הקבורה המתבצעים בתחומן. עוד מומלץ כי הרשויות יפעלו לתחזק את בתי העלמין בצורה שוויונית לכלל התושבים המתגוררים בתחומן.

מתן תמיכות

הרשות המקומית רשאית להעביר כספים מהתקציב הרגיל לגופים חיצוניים בשלוש דרכים: על פי דין, על פי הסכם ובמסלול תמיכות. משרד הפנים פרסם בחוזר מנכ"ל מספטמבר 2006 נוהל תמיכות במסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות (להלן – נוהל התמיכות), שנועד להסדיר את אופן מתן התמיכות ואת הענקתן על ידי הרשויות המקומיות למוסדות ציבור כדי להבטיח שהדבר יתבצע באופן שוויוני, שקוף, חסכוני ויעיל וללא פגיעה בטוהר המידות ובסדרי המינהל התקין.

בנוהל התמיכות נקבע כי הרשות המקומית לא תעניק תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר כדין ועל פי תבחינים שנקבעו לפי הנוהל. לפי הנוהל, על התבחינים שתקבע מועצת הרשות המקומית להיות ענייניים, שוויוניים ולהתחשב בצורכי האוכלוסייה המתגוררת בתחומה. עוד נקבע כי מועצת הרשות לא תאשר את התבחינים אלא לאחר שקיבלה חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי לרשות כי התבחינים הם בהתאם להוראות כל דין, לרבות בעניין השמירה על עקרון השוויון. נוהל התמיכות קבע גם כי ברשות שבה האוכלוסייה דוברת הערבית מהווה 10% לפחות מכלל האוכלוסייה, יהא פרסום אחד נוסף בעיתון המתפרסם בשפה הערבית.

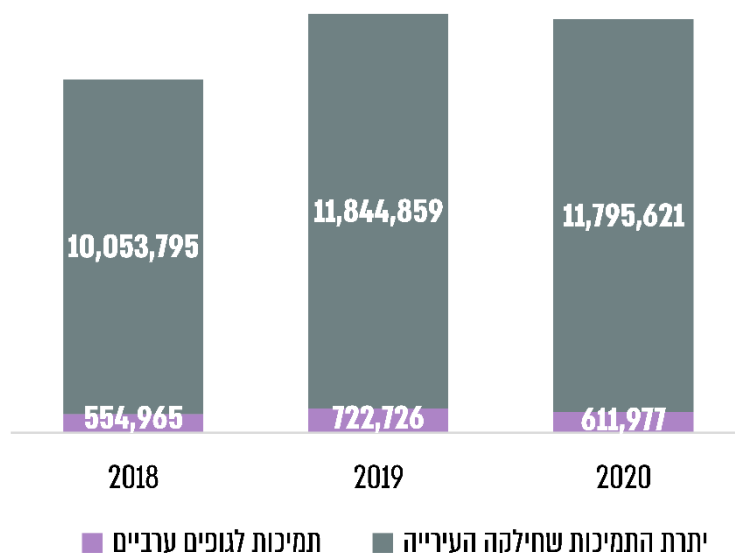
להלן ממצאי הבדיקה בדבר קביעת התבחינים לתמיכות, פרסומם ואופן חלוקת התמיכות בערים המעורבות שנבדקו:

עיריית חיפה: נמצא כי בתבחינים שהעירייה קבעה לשנת 2020 היא כללה נושאים הזכאים לתמיכה ובהם: הגנה על בעלי חיים; מוזיאונים לאומיים בתחומי המדע והטכנולוגיה והחדשנות; כוללים ושיבות; מוסדות תרבות ואומנות; קייטנות; מורשת העיר חיפה והנצחת בניה ובנותיה; מוסדות תרבות תורנית; אגודות ספורט; קידום השוויון המגדרי; וחינוך.

נמצא כי בשנים 2018 עד 2020 הקצתה העירייה סכומים נמוכים יחסית מתוך תקציב התמיכות שלה (פחות מ-6%) לגופים ייעודיים בחברה הערבית, כפי שהדברים באים לידי ביטוי בתרשים שלהלן:



תרשים 13: התמיכות שהעניקה עיריית חיפה, 2018 – 2020 (בש"ח)



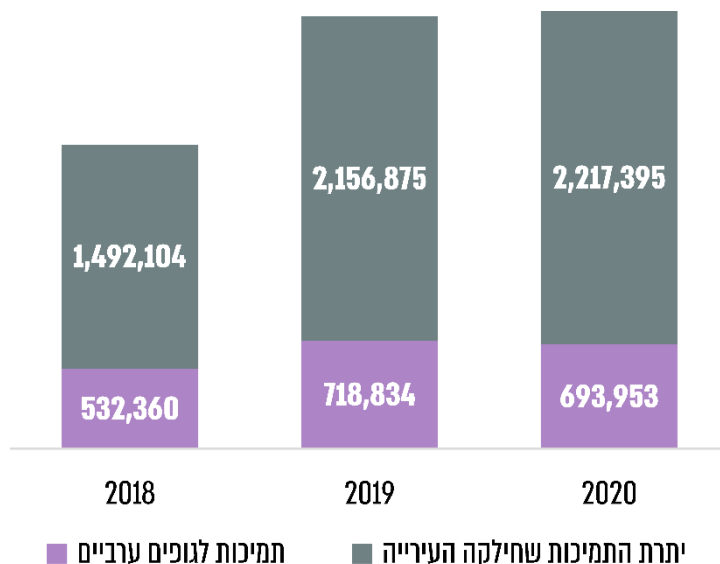
לפי נתוני עיריית חיפה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית לוד: נמצא כי בתבחינים לתמיכות שקבעה העירייה לשנת 2018 היא קבעה שתתמוך בגופים העוסקים בנושאי ספורט, רווחה, חינוך, חברה וקהילה, דת ותרבות והפעילים במשך שנה לפחות. לתבחינים צורף נספח לקביעת הניקוד למתן התמיכות בנושא ספורט, רווחה ודת.

מנתוני התמיכות של העירייה עלה כי בשנים 2018 עד 2020 הוגשו שש בקשות תמיכה מגופים מהחברה הערבית, והעירייה הקצתה להם סכומים ניכרים מתוך תקציב התמיכות שלה כפי שהדברים באים לידי ביטוי בתרשים שלהלן. יצוין כי כ-90% מהתמיכות לגופים ערביים ניתנו לקבוצת כדורגל.



תרשים 14: התמיכות שהעניקה עיריית לוד, 2018 – 2020 (בש"ח)



לפי נתוני עיריית לוד, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית נוף הגליל: העירייה קבעה בתבחינים שלה לשנת 2021 תחומים שבהם היא תתמוך ובהם: פעילויות ספורט, פעילויות בנושא קהילה, טיפול באוכלוסייה עם מוגבלויות, קליטת עלייה, דת, קידום שוויון בין המינים, בריאות ורווחה, חינוך ותרבות.

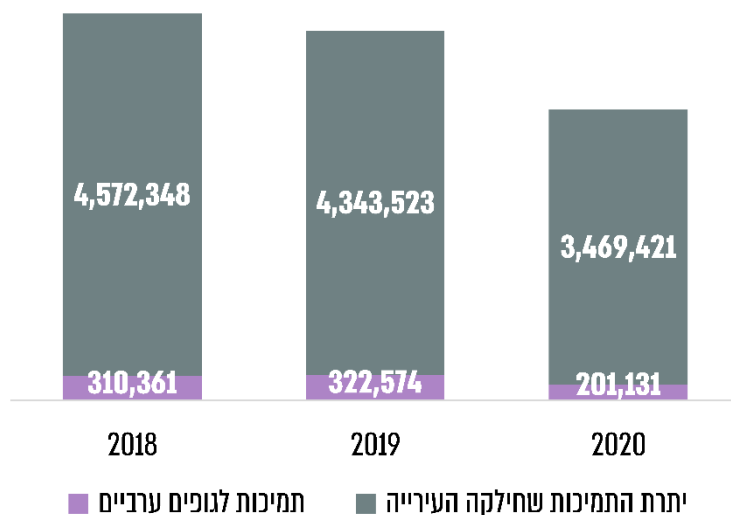
נמצא כי בכל אחת מהשנים 2018 עד 2020 תמכה העירייה בגופים מתחומים שונים בכ-4 מיליון ש"ח. עוד נמצא כי באותן שנים גופים ערביים לא הגישו לעירייה בקשות לתמיכה, וממילא העירייה לא תמכה בהם.

עיריית עכו: העירייה קבעה בתבחינים שלה לשנת 2020 בין היתר כי תינתן תמיכה בתחומי הספורט, החינוך והתרבות, הרווחה והדת. עוד נקבע בתבחינים כי גופים חדשים יקבלו תמיכה לאחר שיוכיחו פעילות בתחום שבו נדרשת התמיכה במשך שלוש שנים. בתבחינים צוין כי התמיכה בנושא דת תינתן ללימודי דת ולניהול והפעלה של בתי תפילה כמו בתי כנסת, כנסיות ומסגדים.

מנתוני התמיכה של העירייה עולה כי בשנים 2018 עד 2020 הגישו גופים ערביים חמש בקשות לתמיכה, והעירייה הקצתה להם סכומים נמוכים יחסית מתוך תקציב התמיכות שלה (כ-6%), כפי שהדברים באים לידי ביטוי בתרשים שלהלן:



תרשים 15: התמיכות שהעניקה עיריית עכו, 2018 – 2020 (בש"ח)



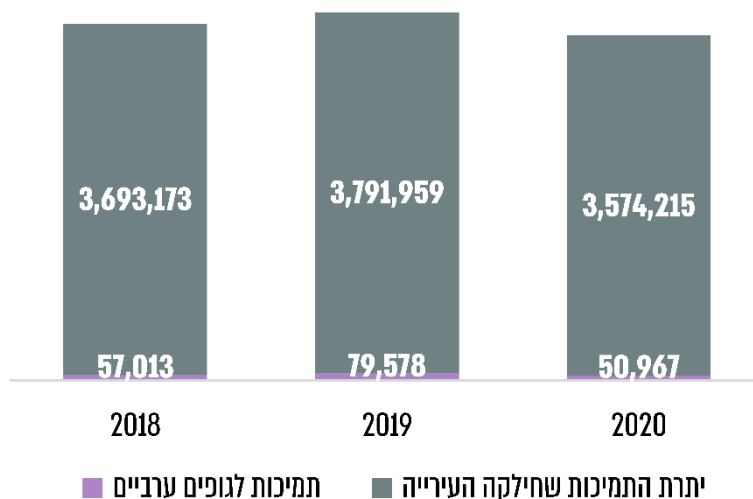
לפי נתוני עיריית עכו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית רמלה: בספטמבר 2019 אישרה ועדת התמיכות בעירייה את התבחינים לתמיכות במוסדות ציבור לשנת 2020. במסגרת הקריטריונים לתמיכות בעמותות כלליות ציינה הוועדה כי תינתן עדיפות לעמותות המסייעות לקהילות מוחלשות ונזקקות.

מנתוני התמיכות של עיריית רמלה לשנים 2018 עד 2020 עולה כי גופים ערביים הגישו שמונה בקשות לתמיכה, והעירייה הקצתה להם סכומים נמוכים יחסית מתוך תקציב התמיכות שלה (פחות מ-4%), כפי שהדברים באים לידי ביטוי בתרשים שלהלן:



תרשים 16: התמיכות שהעניקה עיריית רמלה, 2018 – 2020 (בש"ח)



לפי נתוני עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי שיעור התמיכות בגופים ערביים בערים חיפה, נוף הגליל, עכו ורמלה היה קטן מ-6%; עוד נמצא כי הערים המעורבות לא בחנו את צורכי האוכלוסייה הערבית המתגוררת בתחומן לרבות בנושאי הדת, הרווחה, הנוער והתרבות; את הגורמים למיעוט הבקשות המוגשות לתמיכה מצידה ואת החסמים הקיימים בפני האוכלוסייה הערבית להגשת בקשות. עוד עלה כי הרשויות שנבדקו לא פרסמו את התבחינים למתן תמיכות בשפה הערבית.

מומלץ כי הערים המעורבות יקבעו את התבחינים לתמיכות באופן המביא בחשבון את מאפייני כלל האוכלוסייה המתגוררת בתחומן. עוד מומלץ כי הערים המעורבות יפעלו לאיתור החסמים להגשת בקשות לתמיכה בקרב האוכלוסייה הערבית ולהסרתם.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי ועדת התמיכות דנה בבקשות לתמיכה בהתאם לקריטריונים ברורים, שקופים ושוויוניים. עוד מסרה העירייה כי שיעור התמיכות הקטן נובע ממיעוט הבקשות לתמיכה המוגשות אליה מגופים ערביים, דבר שאין לה שליטה עליו.

גביית הארנונה

חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, והתקנות שהותקנו מכוחו קובעים כללים להטלת הארנונה, שיעורים מרביים ומזעריים של תעריפי הארנונה וכללים להנחות בארנונה. בחוק נקבע בין היתר כי בכל שנת כספים הרשות המקומית תטיל

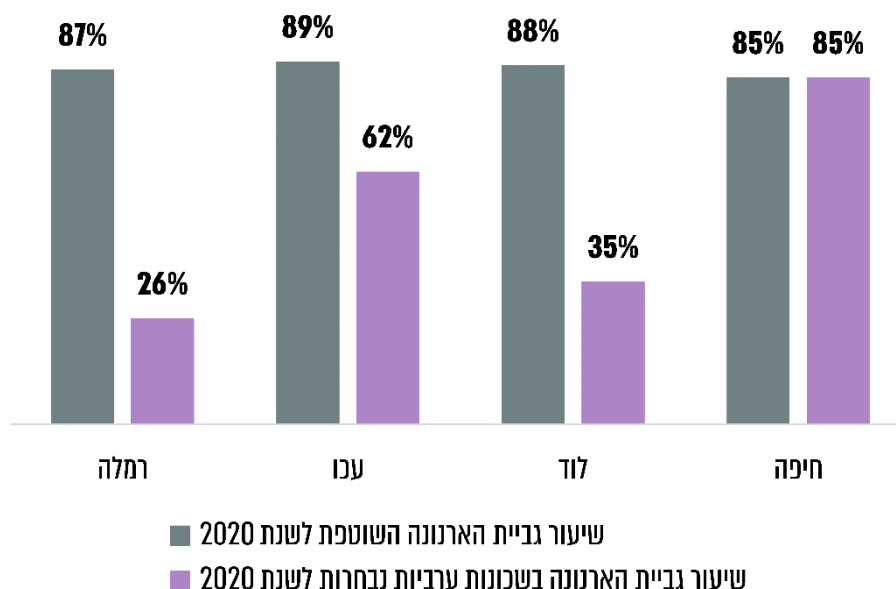


ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בניין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס. הארנונה מוטלת באמצעות צווי ארנונה שמוציאה מדי שנה בשנה המועצה הנבחרת של הרשות המקומית, בתוקף סמכותה כרשות מחוקקת, והרשות המקומית עוסקת בהפקת שומות הארנונה ובגבייתה בתוקף תפקידה כרשות מבצעת.

בית המשפט העליון פסק כי ארנונה היא מס במהותה, ולכן היא מוטלת ללא כל זיקה לשירות הניתן ובלי שהרשות המקומית נותנת בעדה כל תמורה ישירה⁵⁶. המחזיקים בנכסים חייבים בתשלומה, גם כאשר דעתם אינה נוחה מהשירותים שנותנת להם הרשות המקומית.

שיעורי גבייה נמוכים של ארנונה הם תוצאה של כמה גורמים ובין היתר של אי-נקיטת הליכי גבייה מספקים כנגד החייבים בארנונה. בתרשים שלהלן מוצגים שיעורי גביית הארנונה השוטפת לשנת 2020 בארבע מהערים המעורבות שנבדקו ושיעורי הגבייה בכמה שכונות ערביות באותן ערים⁵⁷: שכונות ס"ח, פרדס שניר והרכבת בלוד; שכונת ואדי ניסנאס בחיפה; שכונות גן חק"ל, ג'ואריש וכפר מיעוטים ברמלה; ושכונת העיר העתיקה בעכו:

תרשים 17: שיעור גביית הארנונה בערים המעורבות שנבדקו



על פי נתוני הערים המעורבות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

56 ראו למשל – בג"ץ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קריית אתא, פ"ד מו(1) 793, 805 (1992).

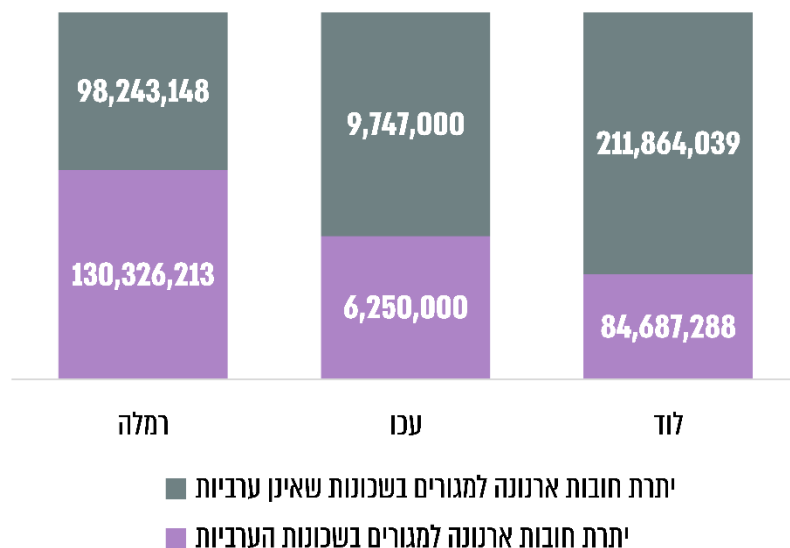
57 בנוף הגליל לא היה ניתן לקבל מידע על גביית הארנונה לפי שכונות.



נמצא כי נתוני הגבייה בחלק מהשכונות הערביות בערים לוד, עכו ורמלה היו קטנים מ-27% עד 61% משיעורי גביית הארנונה השוטפת הכללית באותן ערים. כך למשל בשכונות הערביות ברמלה שיעור גביית הארנונה השוטפת מהווה פחות משליש משיעור הגבייה הכלל עירוני. כמו כן עולה כי קיימת שונות גדולה בשיעור גביית הארנונה בשכונות הערביות בערים המעורבות כך למשל שיעורה בחיפה עומד על כ-85% בעוד שברמלה השיעור עומד על כ-26%.

בתרשים להלן מוצגת יתרת החוב של הארנונה למגורים בערים לוד, עכו ורמלה, וכן יתרת החוב של הארנונה למגורים בשכונות הערביות באותן הערים:

תרשים 18: יתרת חובות הארנונה למגורים ערים לוד, עכו ורמלה, נכון לסוף שנת 2021 (בש"ח)



עוד נמצא כי שיעור יתרת חובות הארנונה למגורים בשכונות הערביות בערים לוד, עכו ורמלה מסך יתרת חובות הארנונה למגורים הוא משמעותי ועומד על כ-30%, 40%-60% בהתאמה⁵⁸.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי היא נוקטת פעולות אכיפה לגביית חובות הארנונה במגזר הערבי: בשנת 2020 נמסרו 52,400 הודעות דרישה ובוצעו 19,700 עיקולי בנק; שהעיקולים בחברה הערבית היו 59% מכלל העיקולים שביצעה העירייה, ואילו שיעור הנכסים היה 14%.

58 יצוין כי לא כל התושבים הערבים בערים המעורבות גרים באותן שכונות.



עיריית עכו מסרה בתשובתה כי היא מפעילה את מערך האכיפה לכלל תושבי העיר ללא הבדל בין השכונות ואף מתגברת את האכיפה בשכונות ערביות שבהן הזיקה לתשלום המס נמוכה.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי שיעורי הגבייה הנמוכים בארנונה במגזר הערבי, הן בשוטף והן בגביית החובות, אינם נובעים מהבדלים מכוונים באופן הטיפול במגזר, וכי הטיפול בחובות הוא רוחבי ושוויוני לכל החייבים תושבי העיר. העירייה הבהירה כי ההבדל בהצלחת הגבייה נובע מהקושי בהתנהלות מול המגזר הערבי באכיפת הגבייה.

לצד הדרישה מהרשויות המקומיות לתת שירותים לכלל האוכלוסייה המתגוררת בתחומן, עליהן לפעול להגברת הגבייה בשכונות שבהן שיעורי הגבייה קטנים, לרבות גביית חובות עבר. על העיריות רמלה, עכו ולוד להמשיך ולמקד מאמץ לגביית הארנונה מהתושבים בשכונות הערביות.

מתן שירותי חינוך בערים המעורבות

למערכת החינוך מקום מרכזי ביצירת חיבור ושותפות בין קבוצות אוכלוסייה שונות ובקידום ערכים של סובלנות וכיבוד האחר. לחינוך הכוח ליצור גשר בין חלקי האוכלוסייה השונים והוא אמצעי חשוב לקידום מרקם חברתי משותף ומכבד. מערכת חינוך המאפשרת שוויון הזדמנויות יכולה לשמש כלי מרכזי לניידות חברתית של קבוצות שונות בחברה. בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, נקבע כי בין מטרותיו "לפתח יחס של כבוד לזכויות האדם... לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים".

החינוך בחברה הערבית הוא הציר המרכזי לחיזוק ולקידום תלמידים, להקניית חוסן חברתי ולעידוד השתלבותם בחברה הישראלית. תפקיד מערכת החינוך לאפשר לכל תלמיד ותלמידה לממש את הפוטנציאל האישי שלהם, לגבש תפיסת עולם אישית ולפתח חשיבה עצמאית ללא קשר לרקע שממנו הם מגיעים⁵⁹.

מערכת החינוך בישראל מופרדת לחינוך ממלכתי-יהודי, חינוך ממלכתי-דתי, מערכת חינוך חרדית, חינוך ממלכתי-ערבי, מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות חינוך פרטיים. מוסדות החינוך שבהם שפת הלימוד היא עברית יוגדרו בדוח זה "מוסדות חינוך עבריים", ומוסדות לימוד שבהם שפת הלימוד היא ערבית יוגדרו "מוסדות חינוך ערביים".

להלן נתונים מרכזיים על מספר התלמידים הלומדים במוסדות החינוך העבריים ובמוסדות החינוך הערביים בערים המעורבות שנבדקו:

59 מתוך החלטת הממשלה 550 (24.10.21).



לוח 1: מספר התלמידים במוסדות החינוך בערים המעורבות שנבדקו

רמלה	עכו	נוף הגליל	לוד	חיפה	
13,125 (69.5%)	7,899 (68.8%)	3,746	15,521 (67.2%)	48,484 (86.1%)	מספר התלמידים הלומדים במוסד חינוך עברי בעיר (התשפ"א)
5,769 (30.5%)	3,578 (31.2%)	אין מוסד חינוך ערבי	7,577 (32.8%)	7,818 (13.9%)	מספר התלמידים הלומדים במוסד חינוך ערבי (התשפ"א)
18,894	11,477	3,746	23,098	56,302	סך הכל תלמידים (התשפ"א)
471	34	230	366	293	מספר התלמידים הערבים הלומדים במוסד חינוך עברי ⁶⁰

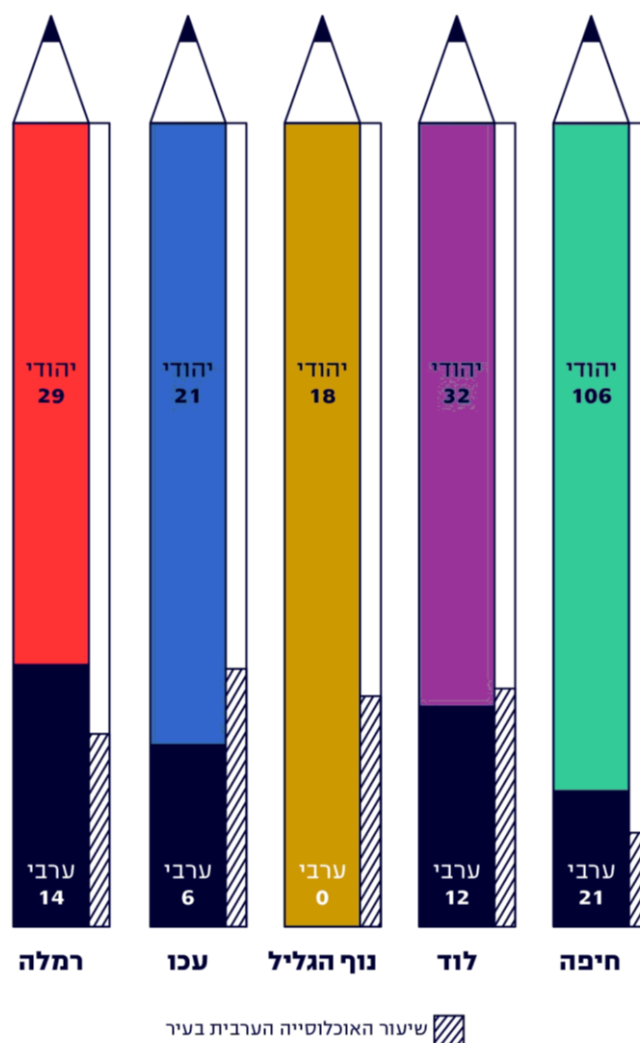
הנתונים מתוך: ערבים בערים המעורבות – מבט על, **מרכז המידע והמחקר של הכנסת**, 2021; ונתונים על תלמידים ערבים הלומדים בבתי ספר בחינוך העברי, **מרכז המידע והמחקר של הכנסת**, 2018. הנתונים בנוגע לעיריית נוף הגליל מבוססים על נתוני העירייה ועל נתוני משרד החינוך באתר המרשתת שקיפות בחינוך.

60 הנתונים לגבי הערים חיפה, לוד, עכו ורמלה נכונים לשנת 2018, והנתונים לגבי עיריית נוף הגליל נכונים לשנת הלימודים התשפ"א.



להלן תרשים המציג את מספר בתי הספר העבריים והערביים בערים המעורבות שנבדקו נכון לתקופת הביקורת:

תרשים 19: מספר בתי הספר העבריים והערביים בערים המעורבות שנבדקו⁶¹



לפי נתוני משרד החינוך כפי שמופיעים באתר המרשתת "שקיפות בחינוך", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

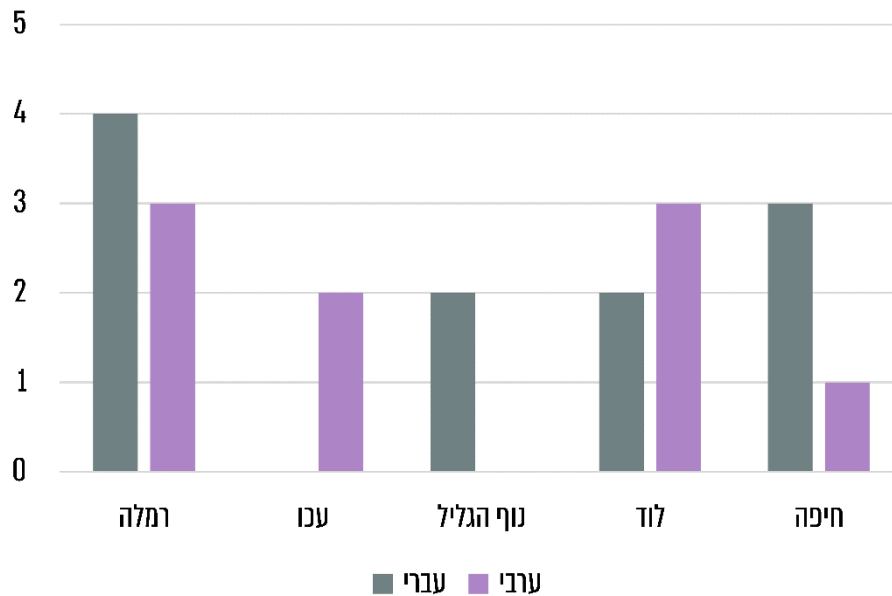
61 ובכלל זה מוסדות חינוך פרטיים.



מהתרשים עולה כי בעיריות חיפה ורמלה מספר בתי הספר הערביים גדול לעומת שיעור התושבים הערבים המתגוררים בעיר (16.5% לעומת 12% בחיפה; ו-32.5% לעומת 24.3% ברמלה); בעיריית עכו מספר בתי הספר קטן לעומת שיעור התושבים המתגוררים בעיר (22.2% לעומת 32.7%); ובעיריית לוד מספר בתי הספר הערביים דומה לשיעור התושבים הערבים בעיר (27.2% לעומת 29.8%).

הביקורת בחנה את מספר בתי הספר⁶² העבריים והערביים הממלכתיים שהוקמו בערים המעורבות שנבדקו בשנים 2010 עד 2020. להלן תרשים המציג את ממצאי הבדיקה:

תרשים 20: מספר בתי הספר העבריים והערביים הממלכתיים שהוקמו בשנים 2010 – 2020



לפי נתוני הערים המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התרשים עולה כי בשנים 2010-2020 שני בתי הספר שנבנו בעכו יועדו לחברה הערבית; ברמלה שלושה משבעה בתי הספר שנבנו יועדו לחברה הערבית; ובלוד שלושה מחמישה. עם זאת יצוין כי בעיריית לוד לא היה תוכן ערבי-ממלכתי עד שנת 2014.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעילות של העיריות לוד, עכו ורמלה בשנים 2010 עד 2020 להקמת מוסדות לימוד בתחומן הנותנים מענה לתלמידים מהחברה הערבית.

62 יובהר כי מדובר בהקמת בתי ספר חדשים, ולא נכללות בתרשים תוספות של כיתות והרחבות שבוצעו בבתי ספר קיימים.



נמצא כי נכון לתקופת הביקורת, בעיריית נוף הגליל אין בית ספר ערבי, וכי שני בתי הספר החדשים שהקימה העירייה בשנים 2010-2020 הם בתי ספר עבריים. זאת, אף שבסוף שנת 2020 היו התושבים הערבים 30.4% מתושבי העיר.

עוד נמצא כי נכון לתקופת הביקורת 1,892 תלמידים ערבים שהתגוררו בנוף הגליל למדו במוסדות חינוך מחוץ לעיר, לעומת 293 תלמידים ערבים שלמדו במוסדות חינוך בעיר (יותר מפי שישה).

בשנת 2020⁶³ דן בית המשפט העליון בשאלה האם חלה על העירייה החובה להקים מוסד חינוך ערבי בתחומה, נוכח העובדה שרבים מתושביה הם מקרב האוכלוסייה הערבית. בית המשפט לא הוציא צו ולפיו על העירייה להקים מוסד חינוך בשפה הערבית, אולם הבהיר כי לתלמידים הערבים תושבי נוף הגליל זכות יסוד לחינוך ציבורי, וכי על העירייה לפעול לגיבוש פתרונות שיאפשרו את מימוש זכותם של תושבי נוף הגליל הערבים לחינוך בשפתם ובעירם, וזאת בהקדם האפשרי. נקבע כי הדרך שבה תמומש זכות זו ראוי שתיקבע בדיאלוג בין הרשות המקומית ומשרד החינוך לבין ההורים והתלמידים הערבים, ולא באמצעות החלטות שיפוטיות. עוד נקבע כי אם העירייה לא תספק פתרונות חינוך ראויים בתחומי הרשות לכלל התושבים, ערבים כיהודים, בהקדם האפשרי, ייתכן כי בית המשפט יתערב ויכפה עליה פתרונות כאמור.

על עיריית נוף הגליל לפעול, בשיתוף משרד החינוך, ברוח הדברים שנאמרו בבג"ץ ולספק לתלמידים הערבים שמתגוררים בתחומה פתרונות חינוך ראויים.

ניהול מערך החינוך הערבי

ניהול מערך מוסדות החינוך הערביים בערים המעורבות כרוך באתגרים רבים, בהם ייזום תוכניות חינוכיות התואמות את צורכי התלמידים, התאמת הפעילות ללוח חופשות שונה מלוח החופשות העברי והצורך לשמש כתובת לפניות התושבים הערבים. נוסף על כך העיריות צריכות לתת מענה גם לתלמידים מהחברה הערבית הלומדים במוסדות לימוד עבריים, לבצע חשיבה בדבר קיום מפגשים ופעילויות משותפות בין התלמידים ולפעול לגיבוש תוכניות להכרת האחר.

עיריית חיפה: בביקורת נמצא כי העירייה הקימה בשנת 2004 את "מטה תנופה" שמטרתו למנף את החינוך הערבי-ממלכתי בעיר. מהעירייה נמסר לצוות הביקורת כי המטה יזום תוכניות המתאימות לצורכי התלמידים הערבים ומבצע מעקב ובקרה אחר יישומן; מיעץ לגורמים הרלוונטיים בעניין הטיפול החינוכי בתלמידים הערביים; מסיר בלמים ופותר חיכוכים בסוגיות שנויות במחלוקת; ונותן מענה תוך ראייה מערכתית לצרכים החינוכיים של האוכלוסייה הערבית.

בביקורת עלה כי בעקבות פעילותו של מטה תנופה בוצע שינוי מבני בבתי הספר הערביים בעיר, והם עברו לפעול במתכונת של בית ספר יסודי מכיתות א' עד ח' ושל בית ספר תיכון מכיתה ט' עד י"ב. כמו כן הוקצו משאבים מיוחדים לטיפול בנושא הפדגוגי כדי לגשר על הפערים

63 עמ"מ 7058/19 סלום נ' עיריית נוף הגליל (נצרת עילית) (פורסם במאגר ממוחשב, 20.4.21).



המצטברים, והוקמו בתי ספר חדשים המיועדים לאוכלוסייה הערבית. נוסף על כך הוקם בשנת 2006 מערך מסייע שמטרתו לתת מענה פרה-רפואי לתלמידים מהחברה הערבית ובמסגרתו קיבלו חמישה בתי ספר עזרה ותמיכה מצוותים מקצועיים, לרבות הדרכות צוות וסדנאות כיתתיות, ויצאו לפועל פרויקטים המשותפים למוסדות חינוך עבריים וערביים.

עיריית לוד: נמצא כי בשנת 2020 מינתה עיריית לוד מנהלת מחלקה לחינוך הערבי מהחברה הערבית.

עיריית נוף הגליל: נמצא כי אין במחלקת החינוך בעירייה תקן ייעודי האחראי לחינוך הערבי. עוד נמצא כי במטה מחלקת החינוך מתוך 17 עובדים 3 הן מהחברה הערבית – שתי קצינות ביקור סדיר וחשבת שהחלה את עבודתה בעירייה בנובמבר 2021.

עיריית עכו: נמצא כי בעירייה מכהנת משנת 2008 סגנית ראש מינהל חינוך מהחברה הערבית, האחראית על החינוך הערבי בעיר.

עיריית רמלה: נמצא כי במחלקת החינוך בעירייה אין תקן ייעודי האחראי לחינוך הערבי. עוד נמצא כי הרכב העובדים במטה מחלקת חינוך אינו כולל כמעט עובדים מקרב החברה הערבית: מתוך 29 עובדים, יש עובדת אחת מהחברה הערבית, המשמשת קצינת ביקור סדיר.

במפגשי שיתוף הציבור העלו המשתתפים את הצורך הקיים לדעתם בשילוב עובדים מהחברה הערבית במחלקת החינוך בערים מעורבות. כך למשל צוינו הדברים האלה:

// אנחנו חושבים שצריכים לשריין תפקידים בכירים במחלקות החינוך בערים מעורבות לפקידים ערבים

// ברוב מחלקות החינוך בערים המעורבות, יש במצב הטוב 2 עד 4 פקידים ערבים והם לרוב עובדים כקציני ביקור סדיר בבתי הספר הערביים. אנחנו נמצאים במצב שבו במחלקות חינוך בערים מעורבות אין מחלקה מיוחדת לחינוך הערבי, למרות שיש הפרדה. יש פקידים יהודיים שלא מודעים לייחודיות שבחברה הערבית, מה צריכים תלמידים ערבים, והם קובעים את המדיניות. לכן, לוקחים את התכניות שהולכות בבתי הספר היהודיים ופשוט מעתיקים אותם לבתי ספר הערבים ואנחנו יודעים שיש שוני גדול בין החברה הערבית ליהודית, ואי אפשר פשוט להעתיק"



נמצא כי בעיריות נוף הגליל ורמלה אין תקן ייעודי האחראי על החינוך הערבי בתחומן וכי הרכב העובדים במטה מחלקות החינוך שלהן אינו כולל כמעט עובדים מקרב החברה הערבית.

נוכח חשיבותו של מערך החינוך בערים המעורבות, והצורך לתת מענה מותאם למאפיינים ולצרכים של החברה הערבית, מומלץ כי העיריות נוף הגליל ורמלה ימנו גורם במחלקת החינוך האחראי על החינוך הערבי בעיר, ויבחנו את הדרכים שבאמצעותן ניתן לשלב עובדים נוספים מהחברה הערבית במחלקת החינוך.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותה של עיריית חיפה ואת הקמת מטה תנופה וכן את העובדה שהעיריות לוד ועכו מינו בעל תפקיד בכיר מהחברה הערבית האחראי על החינוך הערבי בתחומן.

עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי לדעתה אין צורך בתקן ייעודי כיוון שמספר התלמידים הערבים בתחומי העיר אינו מצדיק זאת. עוד היא ציינה כי בשנתיים האחרונות קיים גידול במספר התלמידים הערבים המבקשים ללמוד במוסדות לימוד עבריים, והעירייה החלה במהלכים פדגוגיים כדי לתת להם מענה.

התשתיות הפיזיות במוסדות החינוך

לסביבה הפיזית במוסדות החינוך השפעה רבה על התחושות שחווים התלמידים והמורים ועל היחסים הבין-אישיים השוררים בבית הספר⁶⁴. תשתיות ומתקנים פיזיים תקינים במוסדות החינוך הם תנאי חיוני לאיכותו של התהליך הפדגוגי, ויש להם השפעה גדולה על הישגי התלמידים, על רמת האלימות, על רמת הבטיחות ועל נכונותם של התלמידים והמורים לשהות במוסד החינוך. גם קיומן של תשתיות מחשוב מתקדמות הכרחי כדי להכין את התלמיד לאתגרי העידן המודרני.

הביקורת בדקה כמה היבטים בנוגע לתשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך בערים חיפה, לוד, עכו ורמלה⁶⁵, ובהם: היקף ההשקעה הכספית בתלמיד (העלות לתלמיד), מידת הצפיפות בכיתות, פריסת מוסדות הלימוד בערים חיפה ועכו ותשתיות המחשוב בבתי הספר היסודיים. עוד בחנה הביקורת היבטים בבטיחות התלמידים בדרך למוסדות החינוך בעיריית לוד. בביקורת נמצאו פערים בין מוסדות החינוך העברי למוסדות החינוך הערבי. להלן הפרטים:

64 הרשות הארצית למדידות והערכה, ממצאי סקר האקלים והסביבה הפדגוגית (התשע"ג), עמ' 83.

65 לא בוצעה ביקורת בנושא זה בעיריית נוף הגליל עקב היעדר מוסדות לימוד ערביים בעיר זו.

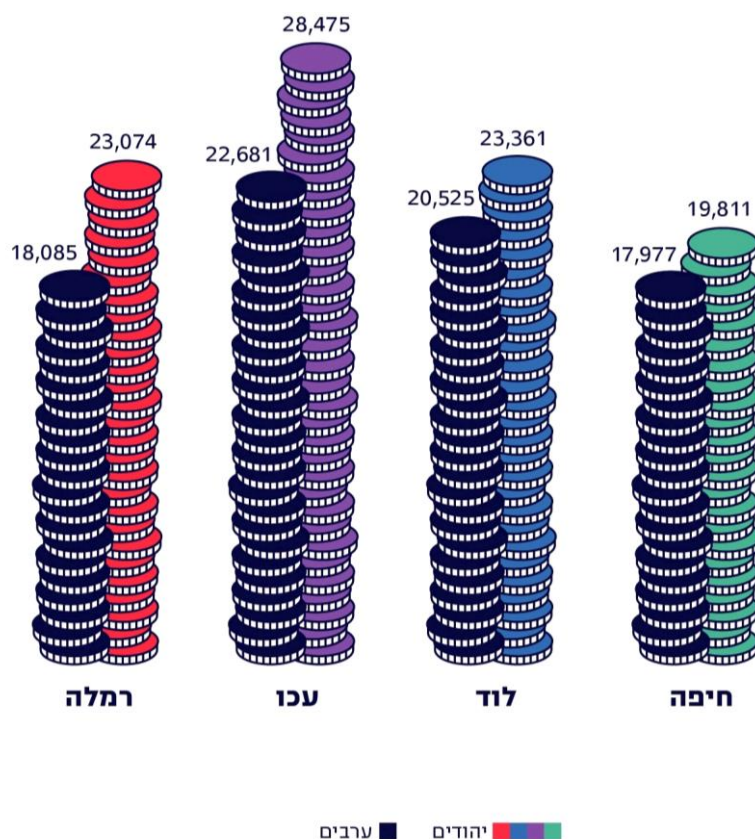


העלות לתלמיד

העלות לתלמיד במוסד חינוך מחושבת לפי היחס שבין סך התקציב שמשרד החינוך מקצה למוסד לבין מספר התלמידים הלומדים בו. במסגרת זאת מובאים בחשבון גם הנושאים האלה: שעות ההוראה, שעות ההדרכה, שירותי ההיקף ובכללם השרתים, המזכירים, הלבורנטים, הסייעים, הוצאות התחזוקה והחומרים, הרכישות וההקצבות עבור בית הספר.

מנתוני משרד החינוך עלו פערים בין העלות הממוצעת לתלמיד במוסד חינוך עברי לבין העלות הממוצעת לתלמיד במוסד חינוך ערבי⁶⁶, כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן:

תרשים 21: העלות הממוצעת לתלמיד במוסדות חינוך עבריים וערביים, שנת הלימודים התש"ף (בש"ח)



לפי נתוני משרד החינוך כפי שמופיעים באתר המרשתת "שקיפות בחינוך", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

66 הכוונה לעלות הממוצעת לתלמיד בבית הספר היסודי, חטיבת הביניים והחטיבה העליונה בבית ספר רגיל (שאינו חינוך מיוחד).



נמצא כי העלות הממוצעת לתלמיד במוסד חינוך עברי גבוהה מהעלות הממוצעת במוסד חינוך ערבי בכל הערים המעורבות שנבדקו: בחיפה העלות לתלמיד גבוהה ב-9.2%; בלוד העלות גבוהה ב-12.1%; בעכו העלות גבוהה ב-20.3% וברמלה העלות גבוהה ב-21.6%.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) ביצע ניתוח של העלות לתלמיד במוסדות החינוך העבריים והערביים בערים המעורבות. במסגרת זאת הוא ניתח את תקציבי משרד החינוך המיועדים למוסדות החינוך הממלכתיים המשתייכים ל"חמישוני הטיפוח"⁶⁷ הנמוכים (חלש ובינוני-חלש) במדד הטיפוח של משרד החינוך. להלן ההשוואה שביצע המכון בנוגע לעלות לתלמיד בבתי ספר יסודיים עבריים ובבתי ספר יסודיים ערביים המשתייכים לחמישון הטיפוח חלש וחלש-בינוני.

תרשים 22: העלות לתלמיד בבתי ספר יסודיים המשתייכים לחמישוני חלש וחלש-בינוני, שנת הלימודים התש"ף (בש"ח)



מתוך: נסרין חדאד חאג'י-יחיא, עודד רון ובן פרג'ון, **התושבים הערבים בערים המעורבות – תמונת מצב**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, טרם פורסם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁶⁷ משרד החינוך מחלק את אוכלוסיית התלמידים לעשר קבוצות, שבכל אחת מהן 10% מהתלמידים. בעשירון 10 נמצאת אוכלוסיית התלמידים החלשה ביותר מהבחינה החברתית-כלכלית, ובעשירון 1 נמצאת אוכלוסיית התלמידים המבוססת ביותר מהבחינה החברתית-כלכלית. מדד הטיפוח של בתי הספר הוא הממוצע של עשירוני התלמידים הלומדים בו, המקובצים לחמש קבוצות המכונות "חמישוני הטיפוח", ובכל אחת מהקבוצות שני עשירונים סמוכים: חזק, בינוני-חזק, בינוני, בינוני-חלש, חלש.



נתוני התרשים מצביעים על פערים בין תקצוב משרד החינוך לתלמיד בבית ספר יסודי עברי ובין תקצוב לתלמיד בבית ספר יסודי ערבי המשתייכים לחמישוני הטיפוח חלש וחלש-בינוני: בעיריית לוד יש פער של 42% בתקציב תלמיד הלומד בבית ספר המשתייך לחמישוני הטיפוח בינוני-חלש ושל 39% בתקציב תלמיד הלומד בבית ספר המשתייך לחמישוני הטיפוח חלש; בעכו יש פער של 41% בחמישוני הטיפוח חלש; וברמלה יש פער של 30% בחמישוני הטיפוח בינוני-חלש. בעיריית חיפה לא נמצא פער ניכר בחמישוני הטיפוח חלש, והתקצוב בחמישוני הטיפוח בינוני-חלש בבית ספר ערבי אף היה גבוה ב-3% מתקצוב תלמיד בבית ספר עברי.

הפער בתקצוב תלמידים משמעותי במיוחד עת מדובר במוסדות חינוך המשתייכים לחמישוני הטיפוח הנמוכים, שבהם נדרש לתת תשומת לב יתרה לצמצום פערים וליצירת שוויון הזדמנויות בין התלמידים השונים.

מומלץ כי הערים המעורבות הנבדקות יפעלו מול משרד החינוך לצמצום הפערים בתקצוב בין מוסדות החינוך העבריים למוסדות החינוך הערביים.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי העלות לתלמיד מחושבת על-ידי משרד החינוך וכי תקצוב כל הפרויקטים שבאחריות העירייה מחולק תוך "העדפה מתקנת" לחברה הערבית. עיריית עכו מסרה בתשובתה כי היא "פועלת ללא לאות להוסיף תקציבים ייעודיים למגזר הערבי לטובת שיפור ההישגים הלימודיים ולמתן מענים רגשיים".

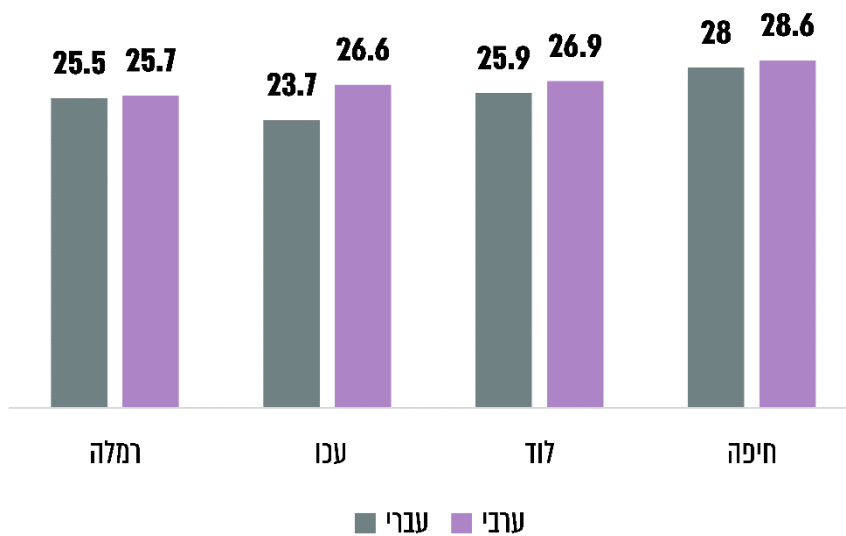
משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי כדי לדייק את ההקצאה הוא ממשיך בתקצוב הדיפרנציאלי בכל שלבי הגיל.



נתונים על הצפיפות בכיתות

מנתוני משרד החינוך בדבר הצפיפות בכיתות הלימוד עולה כי בכל הערים המעורבות שנבדקו כיתות הלימוד בחינוך הערבי מעט יותר צפופות מאלו שבחינוך העברי. להלן הנתונים:

תרשים 23: מספר התלמידים הממוצע בכיתה, שנת הלימודים התש"ף



לפי נתוני משרד החינוך כפי שמופיעים באתר המרשתת "שקיפות בחינוך", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הפער נע בין תוספת של 0.6 לכ-3 תלמידים בממוצע בכיתת לימוד בחינוך הערבי.

שטחי מוסדות החינוך בעכו

המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור, שפרסם מינהל התכנון, מגדיר את השטח הנדרש להקצאה לצורכי ציבור בתוכניות בנייה, והוא משמש הנחיה מקצועית למוסדות התכנון וליזמים השונים ובהם הרשויות המקומיות לצורך תכנון וניהול שוטף של שטחי הציבור שברשותה. לפי



המדריך, שטח הקרקע הנדרש לכיתה בבית ספר יסודי ממלכתי הוא 0.4 דונם⁶⁸ ולכיתה בבית ספר על-יסודי – 0.5⁶⁹.

בפרוגרמה העירונית לשטחי ציבור⁷⁰ של עיריית עכו פירטה עיריית עכו 13 בתי ספר "שאינם עומדים בתקנים" וכן 13 בתי ספר שבהם השטח גדול מהתקן (שלגביהם מצוין כי הם "עוברים את התקנים"). מהפרוגרמה עולה כי חמשת בתי הספר שבהם נדרשת תוספת השטח הגדולה ביותר הם ערביים, וכי רק שניים מ-13 בתי הספר שבהם השטח גדול מהנדרש הם ערביים.

לוח 2: נתונים לגבי בתי הספר בעיריית עכו, מתוך הפרוגרמה של העירייה



בתי ספר השוואה בין מצב קיים לשטח עפ"י התקן



בתי ספר שעוברים את התקנים:

רובע	שם ביה"ס	יסודי/ על יסודי	פער בין קיים לנדרש עפ"י התקן בדונם
1	אשכול	יסודי	2.5
1	שז"ר	יסודי	0.2
1	קנדי	על יסודי	1
1	בית יעקב	על יסודי	6.7
1	רמב"ם	יסודי	0.5
1	עליה רח + אשכול פיס טכנולוגי	על יסודי	15.5
2	ברכת ישראל	יסודי	4.8
2	נועם הרצוג	יסודי	2
2	דרסקי	על יסודי	6.5
3	מפתן	על יסודי	0.55
3	קידום נוער יהודי	על יסודי	0
3	קידום נוער ערבי	על יסודי	0
סה"כ			40.25

בתי הספר שאינם עומדים בתקנים:

רובע	שם ביה"ס	יסודי/ על יסודי	פער בין קיים לנדרש עפ"י התקן בדונם
1	ניצנים חנ"מ	יסודי + על יסודי	1.7
1	גורדון	יסודי	1.9
1	אייל חנ"מ	יסודי + על יסודי	1.6
1	יסודי התורה עיר	יסודי + על יסודי	0.2
2	שובו	יסודי	1.2
3	ויצמן	יסודי	3.7
3	אל אמל	יסודי	8
3	חילמי חט"ב	על יסודי	14
3	חילמי חט"ע	על יסודי	7.15
3	אל מנארה	יסודי	7.9
3	שלוחה עמלנית	על יסודי	4.45
3	התומר	יסודי	1.7
3	טרה סנטה	יסודי + על יסודי	6
סה"כ			59.5

המקור: עיריית עכו.

בסיוור שביצע צוות הביקורת בבית ספר "אל מנארה" באוקטובר 2021 הוא התוודע לצפיפות הגדולה בכיתות הלימוד ולגודלו הקטן של השטח הפתוח שבו התלמידים יכולים לשהות בהפסקות. עוד נמצא כי בשנת 2009 הוסבה כיתת המעבדה בבית הספר לכיתת לימוד ובהמשך הוסבו לכיתות גם שתי מעבדות נוספות; גם חדר האומנות והספרייה הוסבו לכיתות לימוד; וחדר המנהל וחדר המורים מצויים בממ"ד.

68 כאשר מדובר במרקם בנוי המיועד להתחדשות עירונית התקן הוא 0.3 וכאשר מדובר במתחם ביישוב כפרי או קהילתי התקן הוא 0.5 דונם לכיתה.

69 משרד האוצר, מינהל התכנון, **מדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור** (אוגוסט 2018), עמ' 51.

70 מסמך שבו קובעת העירייה את ייעודי הקרקע שבתחום שיפוטת ולפיו מוקצות קרקעות.



בסיום מסר מנהל בית הספר לצוות הביקורת כי בית הספר נועד במקור ל-500 תלמידים אולם נכון לתקופת הביקורת לומדים בו כ-700 תלמידים, וכי כתוצאה ממספר התלמידים הגדול ומהיעדר מבני כיתות, אין מקום בבית הספר שבו ניתן לבצע שיעורים פרטניים, והצפיפות בבית הספר יוצרת בעיות בטיחות קשות.

תמונה 10: מעבדה טכנולוגית שהוסבה לכיתה לימוד בבית הספר אל מנארה בעכו



צולם על ידי צוות הביקורת ב-12.10.21.



גם במפגשי שיתוף הציבור העלו בעלי תפקידים במערכת החינוך בעכו ופעילים חברתיים מהעיר את הקשיים שלדעתם נגרמים כתוצאה מהצפיפות בבתי הספר. כך למשל הועלו הדברים האלה:

“לומדים אצלי 1,200 תלמידים במקום אחד, המשמעות היא שאין מרחבי למידה לפעמים לתלמידים בקבוצות קטנות. אם את רוצה לעבוד על דברים אחרים חוץ מההוראה, למשל להכין את התלמיד לעתיד, את הבוגר לעתיד, אז צריכה את מרחבי הלמידה המתאימים. את זה אין”

“אני מזכירה שיש 35 ילדים בכל כיתה, מכל שכבה יש שש כיתות, בהפסקות צהריים יש צפיפות אדירה. זה גורם למלא חבלות של ילדים. מלא ילדים נופלים ומדממים כי הם נכנסים אחד בשני”

“אין כיתות מחשבים בבתי הספר הערביים, כי כיתות מחשבים הפכו להיות כיתות רגילות מהצפיפות שיש. כיתות מדעים אין. היום אם אנחנו רוצים ללמוד מדעים, אין לילד איך ללמוד”

מומלץ כי עיריית עכו תפעל לכך שכל מוסדות הלימוד בתחומה יעמדו בהנחיות להקצאת שטחים לצורכי ציבור שפרסם מינהל התכנון. על העירייה לפעול לכך שיעמדו לרשות התלמידים בכל מוסדות החינוך, ובכלל זה מוסדות החינוך הערביים, האמצעים הנדרשים להבטחת תהליך פדגוגי איכותי ורמת בטיחות נאותה, לרבות כיתות מחשבים, מעבדות ושטח חצר מרווח.

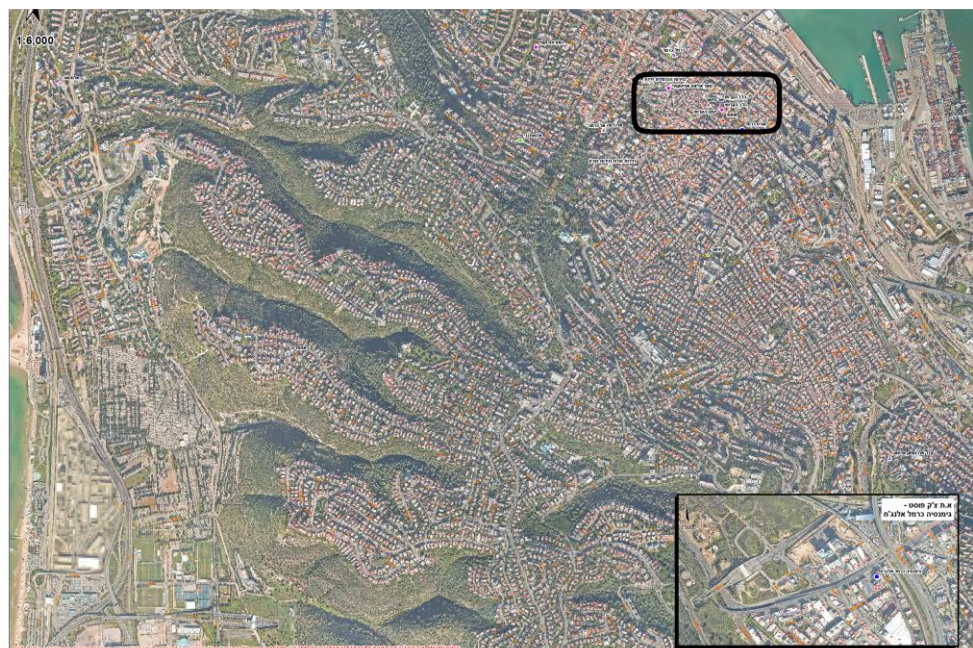
פריסת מוסדות החינוך בחיפה ובעכו

להלן ממצאי הבדיקה בנוגע לפריסת מוסדות הלימוד בעיריית חיפה ועכו:

עיריית חיפה: נמצא כי עשרה בתי ספר ערביים מרוכזים בתא שטח קטן ברדיוס של כ-2.5 ק"מ בעיר התחתית, דבר היוצר עומסי תנועה רבים בשעות הבוקר ואחר הצהריים ובעיות חנייה. עוד נמצא כי התיכונים הערביים מרוכזים באזור זה. להלן תמונה המציגה את האזור שבו מרוכזים מוסדות הלימוד הערביים בעיר:



תמונה 11: האזור שבו מרוכזים מוסדות לימוד ערביים בחיפה

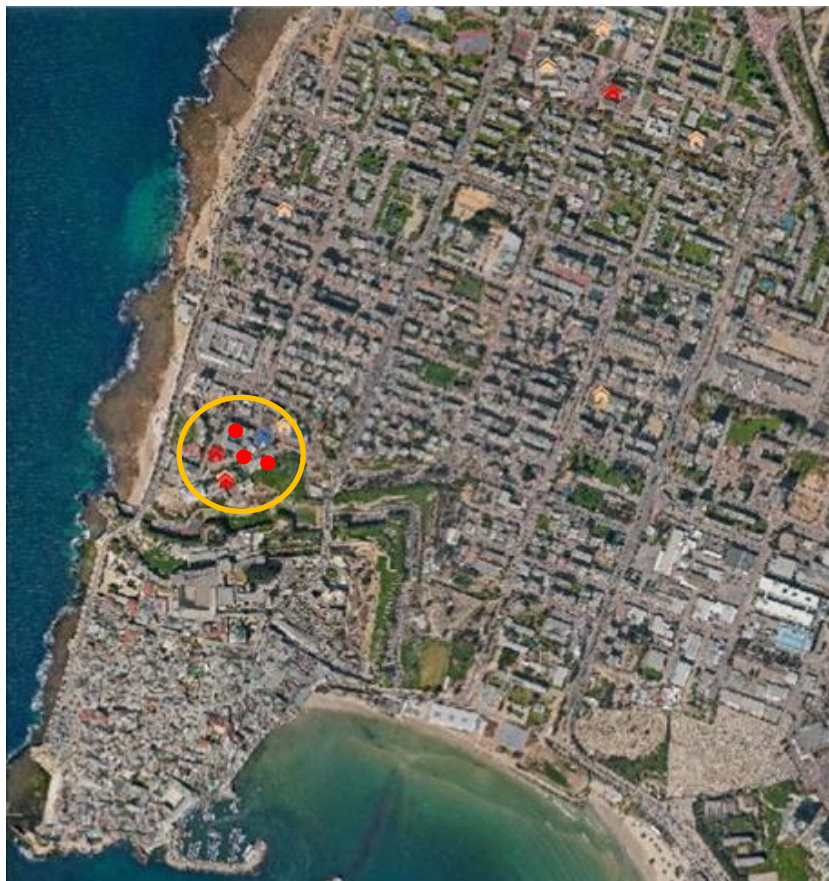


מתוך אתר עיריית חיפה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית עכו: נמצא כי כל חמשת מוסדות החינוך הממלכתיים-ערביים נמצאים באותו תא שטח, בדרום-מערב העיר. כתוצאה מכך תושבים ערבים המתגוררים בצפון העיר או במזרח נאלצים להגיע לצידה השני של העיר (מרחק של כ-3.5 קילומטרים) בהיעדר מוסד חינוך בקרבת שכונת מגוריהם. נוסף על כך ריכוז מוסדות החינוך באזור אחד בלבד יוצר עומס תנועה כבד בשעות הבוקר ובעיות חנייה. להלן תמונה המציגה את האזור שבו מרוכזים מוסדות הלימוד הערביים בעיר:



תמונה 12: האזור שבו מרוכזים מוסדות לימוד ערביים בעכו



מתוך אתר עיריית עכו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת נמצא כי בערים חיפה ועכו מוסדות הלימוד הערביים מרוכזים באזור אחד של העיר.

במפגשי שיתוף הציבור טענו פעילים חברתיים ומומחים מקרב החברה הערבית כי מיקום מוסדות הלימוד בנקודה אחת בעיר נועד לשמר את הימצאותם של התושבים הערבים באזור אחד ולמנוע את התפזרותם בשאר השכונות בעיר.

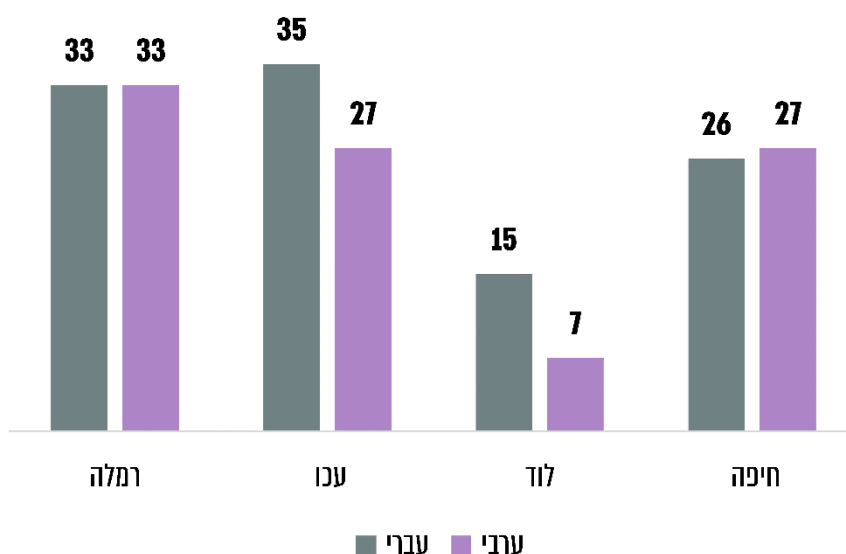
משרד מבקר המדינה ממליץ כי העיריות חיפה ועכו יבחנו את צורכי האוכלוסייה הערבית במוסדות חינוך, ובעת קבלת החלטה על הקמת מוסד חינוך חדש ייתנו את הדעת על מקום הקמתו ביחס למוסדות חינוך אחרים בעיר ועל קרבתו למוקדי האוכלוסייה שאותה הוא נועד לשרת.



תשתיות המחשוב בבתי הספר היסודיים

הביקורת בחנה את כמות המחשבים בבתי הספר היסודיים הממלכתיים בערים חיפה, לוד, עכו ורמלה⁷¹. להלן ממצאי הבדיקה:

תרשים 24: מספר מחשבים למאה תלמידים בבתי הספר היסודיים הממלכתיים



על פי הנתונים שנמסרו מהרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן ללמוד כי בעיריות חיפה ורמלה קיים פער קטן לטובת החינוך הערבי או לא קיים פער כלל בין מוסדות חינוך עבריים לערביים במספר המחשבים לתלמיד; ובעיריות לוד ועכו יש יותר מחשבים לתלמיד במוסדות החינוך העבריים בהשוואה למוסדות החינוך הערביים: בעיריית לוד יש לכל 100 תלמידים 15 מחשבים במוסדות חינוך עבריים לעומת 7 במוסדות חינוך ערביים (פער של 115%); ובעיריית עכו יש לכל 100 תלמידים 35 מחשבים במוסדות חינוך עבריים לעומת 27 במוסדות חינוך ערביים (פער של 30%).

מומלץ כי עיריית לוד ועכו יפעלו לצמצום הפערים בין מוסדות החינוך העבריים למוסדות החינוך הערביים בנושאי מחשוב.

71 יצוין כי מספר המחשבים בבית הספר הוא נתון המשתנה מפעם לפעם, הנתונים המוצגים נכונים לנובמבר-דצמבר 2021.



משרד החינוך מסר בתשובתו כי במהלך השנתיים האחרונות המשרד תקצב בצורה נרחבת תחומים שונים הקשורים לתקשוב ולתשתיות תקשוב בערים המעורבות, והפערים המזכירים בדוח צומצמו בצורה ניכרת.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי אכן קיים פער, וכי תינתן העדפה מתקנת לבתי הספר של החברה הערבית. עיריית עכו מסרה בתשובתה כי בבתי הספר הערביים יש עשרות מחשבים ניידים חדשים שטרם נעשה בהם שימוש, וכי "לא ידועה לעיריית עכו שום מצוקת מחשבים בבתי הספר".

בטיחות התלמידים בדרך למוסדות החינוך בלוד⁷²

התושבים הערבים בלוד, כפי שצוין לעיל, מתגוררים בעיקר בשכונות ס"ח, פרדס שניר והרכבת (ורדה). את העיר לוד חוצות שמונה מסילות רכבת, וכדי להגיע לחלק מבתי הספר, מאות תלמידים נאלצים לחצות פעמיים ביום את מסילות הרכבת.

בסיוור של צוות הביקורת ב-9.9.21 נמצא כי לא הוסדר בעיר לוד מעבר פסי רכבת המאפשר לתלמידים חצייה בטוחה. כמו כן המעבר העילי היחיד באזור שכונת ס"ח היה נעול וחסום ולא התאפשר מעבר דרכו. בסיוור נצפו תלמידים רבים החוצים את פסי הרכבת ברגל וכן תלמידים הרוכבים עליהם באופניים. נמצא כי בשכונת ס"ח גם אין תחבורה ציבורית שבאמצעותה התלמידים יכולים להגיע למוסדות החינוך הנמצאים מעבר לפסי הרכבת.

72 נושא זה נבדק רק בעיריית לוד, נוכח העובדה שבעיר לוד קיימת בעיה מיוחדת בנושא מאחר שחוצים אותה שמונה פסי הרכבת ללא הפרדה מפלסית.



תמונה 13: גשר הולכי הרגל בשכונת ס"ח בלוד חסום ונעול



צולם על ידי צוות הביקורת ב-9.9.21.

תמונה 14: מעבר הולכי רגל בשכונת ס"ח בלוד



צולם על ידי צוות הביקורת ב-9.9.21.



רכבת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי עם תחילת העבודות לחשמול המסילה ולנוכח זריקת חפצים מגשר הולכי הרגל, היא חסמה אותו מטעמי בטיחות. עוד ציינה רכבת ישראל כי מפגש הולכי הרגל עתיד להיסגר במהלך שנת 2026, עם פתיחת מסילה מזרחית.

נמצא כי גם חציית פסי הרכבת בסמוך לשכונת הרכבת (ורדה) לא מוסדרת ולא בטיחותית. כתוצאה מכך התלמידים נאלצים לחצות רגלית את פסי הרכבת בדרכם לבית הספר, ולעיתים קרובות חציית הפסים מתבצעת גם כאשר מחסום הרכבת יורד והאורות מהבהבים כסימן להתקרבות רכבת.

תמונה 15: תלמידים חוצים את פסי הרכבת ליד שכונת הרכבת (ורדה) בלוד



צולם על ידי פעיל חברתי ב-21.11.21.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי צוות חינוכי ותלמידים עתידים לעמוד בשעות הבוקר ובסוף יום הלימודים, במסגרת משמרות זה"ב, כדי לוודא מעבר בטוח לתלמידים החוצים את פסי הרכבת. עוד ציינה העירייה כי קיימת תוכנית להקמת גשר עילי לפתרון הבעיה.



רכבת ישראל מסרה בתשובתה כי היא מהווה רשות תמרור מקומית 100 מטר מכל צד של מפגשי המסילה. הרכבת ציינה כי קיימת תוכנית להפרדה מפלסית, שאינה עומדת בלוחות הזמנים. כמו כן הרכבת יזמה והכינה תכנון מפורט לגשר להולכי רגל, המוכן זה כשנתיים, אך בשל פלישה לשטח המיועד לבניית הגשר לא ניתן להתקדם לשלב הביצוע.

עוד מסרה רכבת ישראל בתשובתה כי היא "משקיעה מאמצים רבים לצורך תפעול רכבות בצורה בטיחותית בצמוד לאזורים מיושבים אך ללא שיתוף פעולה מצד התושבים קיים קושי רב לביצוע האמור", וכי היא "פועלת ליצירת ערוצי תקשורת, קשר והידברות עם האוכלוסייה הגרה בסביבת המסילה". רכבת ישראל ציינה כי אף שהיא מקיימת הדרכות לתלמידים וכנסי הסברה, תלמידים חוצים מסילות רכבות בניגוד לפנסי הרמזורים וזאת בניגוד לחוקי התעבורה.

על עיריית לוד ורכבת ישראל לפעול בשיתוף פעולה כדי לתת מענה הולם ובטיחותי לחציית פסי הרכבת בעיר בדרך למוסדות החינוך. מצב שבו מדי יום ביומו מאות תלמידים חוצים את הפסים ללא הסדרה ופיקוח ראוי הוא מצב מסוכן שאין להשלים עימו. מומלץ כי העירייה ורכבת ישראל יפעלו להשלים את המעבר העילי להולכי רגל אשר תכנונו הושלם לטובת ביטחון התלמידים.

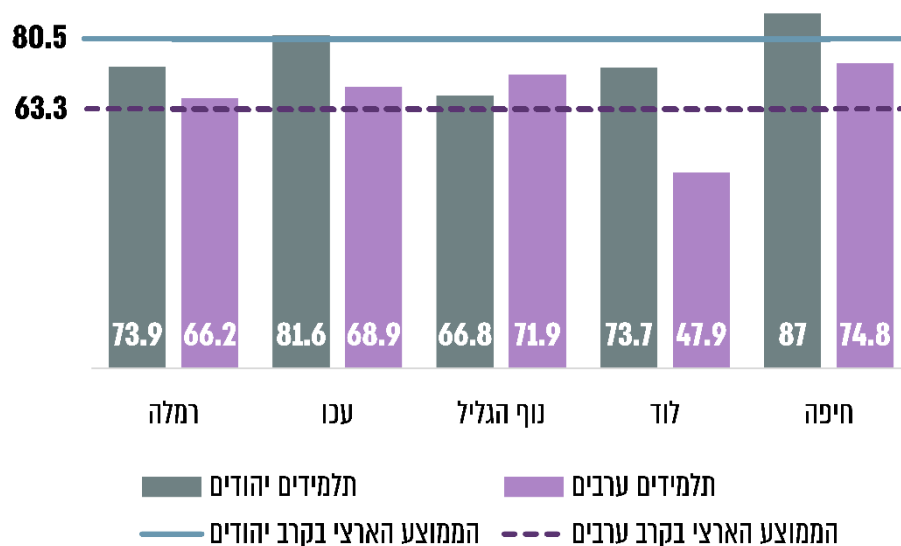
הישגים לימודיים והיבטים חינוכיים

הביקורת בחנה את ההישגים הלימודיים של תלמידים יהודים ותלמידים ערבים בערים המעורבות שנבדקו⁷³. במסגרת זאת נבדקו שיעור הזכאות לבגרות; שיעור הזכאות לבגרות בחמש יחידות מתמטיקה; וכן הישגיהם במבחני המיצ"ב. להלן הממצאים:

73 יוער כי התרשימים מציגים ממצאים לגבי תלמידים יהודים ותלמידים ערבים ללא תלות בסוג מוסד הלימוד שבו הם לומדים (ממלכתי-עברי/ממלכתי-ערבי/פרטי), ולכן אף שאין מוסד לימוד ערבי בנוף הגליל, כלולים בו גם נתונים על התלמידים הערבים המתגוררים בעיר זו.

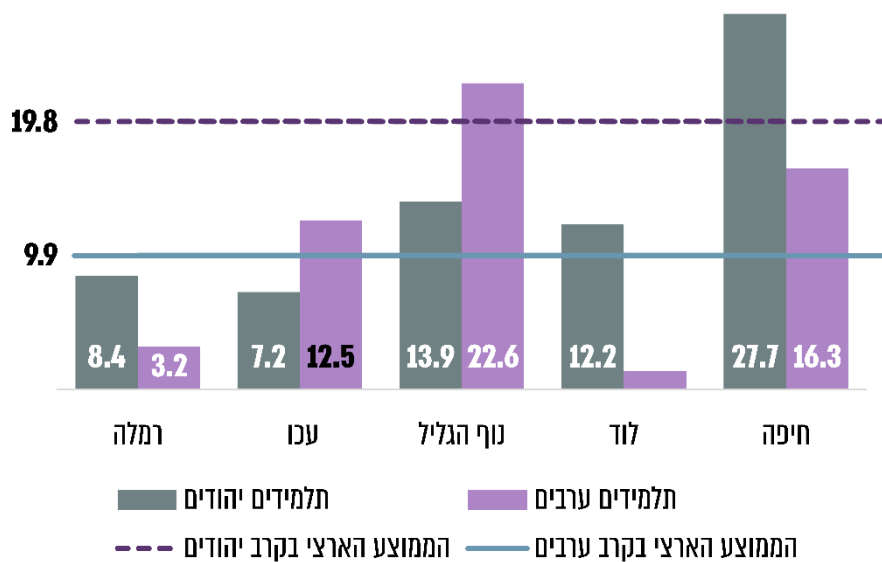


תרשים 25: הזכאות לבגרות, שנת הלימודים התשע"ט (באחוזים)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 26: הזכאות לחמש יחידות מתמטיקה, שנת הלימודים התשע"ט (באחוזים)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשימים שלעיל ניתן ללמוד על הפערים בין התלמידים היהודים ובין התלמידים הערבים בערים המעורבות שנבדקו בשיעור הזכאים לבגרות. בולט במיוחד הפער בלוד, שבה שיעור הזכאים לבגרות בקרב החברה היהודית היה 73.7%, ואילו שיעור הזכאים לבגרות בקרב החברה הערבית היה 47.9% בלבד. לעומת זאת, בנוף הגליל שיעור הזכאים לבגרות בקרב החברה היהודית היה 66.8% ואילו שיעור הזכאים לבגרות בקרב החברה הערבית היה 71.9%.

גם הנתונים על שיעור הזכאים לבגרות בחמש יחידות מתמטיקה מצביעים על פערים בין התלמידים היהודים והערבים. בעיריית לוד שיעור התלמידים היהודים הזכאים לבגרות בחמש יחידות מתמטיקה היה 12.2%, ואילו שיעור התלמידים הערבים הזכאים היה 1.4% בלבד. גם בחיפה נמצאו פערים גדולים בין התלמידים היהודים והערבים במידת הזכאות שלהם לבגרות בחמש יחידות מתמטיקה – 27.7% ו-16.3% בהתאמה.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי היא מודעת לפערים הקיימים גם ברמה הארצית בהישגי תלמידים בחברה הערבית להישגי תלמידים בחברה היהודית, וכי העירייה פועלת כדי לתת מענים בנושא, והיא הציבה לעצמה יעדים של העלאת שיעור הזכאות לבגרות, צמצום פערים ומניעת נשירה ממערכת החינוך והעלאת שיעור הנבחנים במתמטיקה ובמקצועות המדעיים.

עיריית עכו מסרה בתשובתה כי "תמשיך להשקיע תקציבים תוספתיים על מנת לקדם את נתוני איכות הבגרות". עוד מסרה העירייה כי ההישגים של התושבים הערבים בחמש יחידות לימוד מתמטיקה השתפרו לאין ערוך לעומת נקודת ההתחלה ולאחר שהעירייה הוסיפה תקציבים על תקצוב המדינה.

מהתרשימים שלעיל עולה כי בעיריית נוף הגליל שיעור הזכאים לבגרות ושיעור הזכאים לחמש יחידות מתמטיקה מקרב התלמידים הערבים גדול משיעור הזכאים מקרב התלמידים היהודים. ואולם בנוף הגליל 87% מהתלמידים הערבים לומדים במוסדות לימוד הנמצאים ביישובי הסביבה, וייתכן שהישגיהם הם פועל יוצא של איכות בתי הספר הפרטיים שבהם הם לומדים.

ההישגים הלימודיים במבחני המיצ"ב

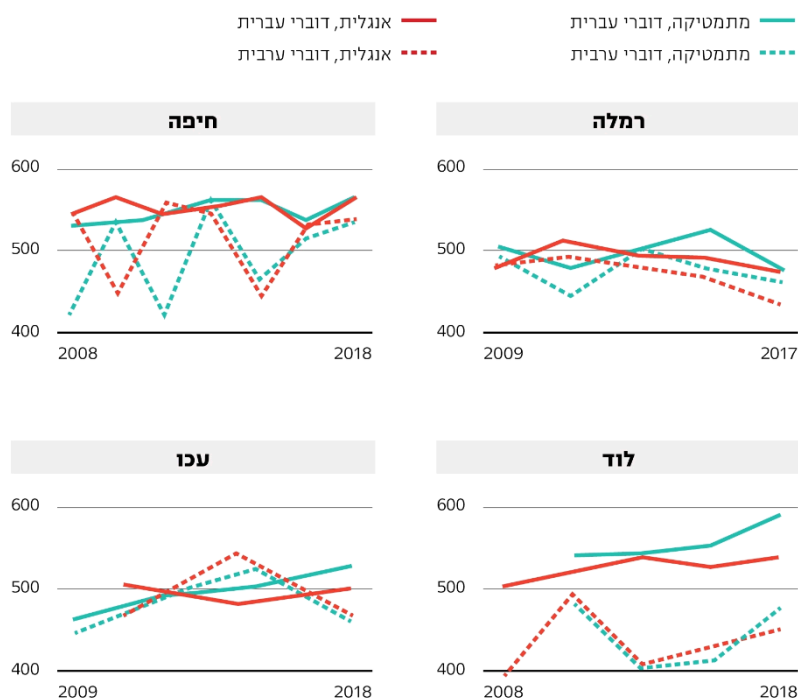
משרד החינוך מודד ומעריך את הישגיהם של תלמידי בתי הספר היסודיים והעל-יסודיים בעזרת מבחני המיצ"ב⁷⁴ שבהם נבחנים בכל שנה משנת 2008 תלמידי כיתה ה' ו-ח'. תוצאות המבחנים נועדו לסייע למשרד החינוך בניטור מגמות כלל-ארציות.

להלן תוצאות מבחני המיצ"ב במתמטיקה ובאנגלית של תלמידי כיתות ח' בעיריות חיפה, לוד, עכו ורמלה:

74 מיצ"ב – מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית.



תרשים 27: תוצאות מבחני המיצ"ב במתמטיקה ובאנגלית לכיתות ח', 2018 – 2008



לפי הנתונים שנמסרו ממשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בתרשים עולה כי בעיריות חיפה, לוד, עכו ורמלה תוצאות מבחני המיצ"ב במתמטיקה ובאנגלית היו גבוהות יותר במוסדות הלימוד העבריים בממוסדות הלימוד הערביים. עוד עולה כי במוסדות הלימוד העבריים יש מגמה ברורה, למעט מקרים חריגים, של עלייה בתוצאות מבחני המיצ"ב בחלוף השנים, ואילו במוסדות החינוך הערביים לא ניתן לזהות מגמה בתוצאות. נוסף על כך ניתן ללמוד מהתרשים כי בלוד ניכרים הפערים הגדולים ביותר בין התלמידים במוסדות הלימוד העבריים והערביים.

תמונת המצב המתקבלת מניתוח שיעור הזכאות לבגרות; משיעור הזכאות לחמש יחידות מתמטיקה; ומתוצאות מבחני המיצ"ב במתמטיקה ובאנגלית לכיתות ח' בערים חיפה, לוד, עכו ורמלה, היא של פערים בהישגים הלימודיים בין מוסדות החינוך העבריים לבין מוסדות החינוך הערביים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הערים המעורבות, בתיאום עם משרד החינוך, יבדקו את הסיבות לפערים הקיימים בהישגים הלימודיים בין מוסדות החינוך העבריים לערביים ויגבשו תוכנית עבודה עם יעדים, כדי לצמצמם.



פעולות הרשויות המקומיות להגברת ההיכרות והמעורבות בין תלמידים יהודים לערבים

בדוח מבקר המדינה בדבר החינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות⁷⁵ ובביקורת המעקב משנת 2021 בנושא⁷⁶ ציין מבקר המדינה כי נקודת הפתיחה של מערכת החינוך בישראל מציבה אתגר בחתירה לחינוך לחיים משותפים ולמיגור הגזענות. העובדה שמערכת החינוך מחולקת לכמה זרמים מרכזיים, כאמור לעיל, יוצרת הפרדה בין הקבוצות השונות מגיל הגן עד כיתה י"ב, וכך נמנעת היכרות ביניהן.

המייחד את מערכת החינוך בערים המעורבות הוא האפשרות הטמונה בהן לנסות לשלב בין קבוצות אוכלוסייה שונות המתגוררות באותו מרחב גיאוגרפי. מפגש והיכרות בלתי אמצעית של ילדים ובני נוער יכולים לתרום רבות לגיבוש וללכידות החברתית בין הקבוצות השונות ולסייע להתגבר על השסעים החברתיים הקיימים.

במפגשי שיתוף הציבור העלו המשתתפים את הרצון ליצור מסגרות משותפות ולקיים פעילויות שבהן משתתפים תלמידים יהודים וערבים. לצד זאת, המשתתפים הביעו את דעתם כי קיים קושי הנובע מהיעדר מדיניות של השלטון המקומי והשלטון המרכזי בנוגע למערכת החינוך בערים המעורבות. כך למשל ציינו המשתתפים את הדברים האלה:

נוח לכולם לעטוף את זה בעוד תכנית חיצונית.. אבל עבודת עומק לא נעשית וצריך לעשות עבודת עומק. צריך שבאמת רשות רגולטורית תעקוב אחרי הדברים"

החזון שלי הוא לייצר מרקם חיים משותף אמיתי בבית הספר כשהאמירה היא ברורה – אנחנו דורשים מכולם, בלי שום הבדל, להיות עיוורי צבעים בדרישות ובפתרונות. לייצר רגישות רב תרבותית, כדי לייצר שוויון בביטוי ובהזדמנות לכל תלמיד

הרצון שלי הוא לחשוף כל תרבות וגם את הסיפורים האישיים של כל אחד, זה קצת ייתן ראייה אחרת ומכאן נראה את השונה

כשאני מגיעה למנהל מחלקת חינוך ואנחנו מנסים לחשוב על איך מכניסים את הנושא של חיים משותפים, בדרך כלל אנחנו מקבלים מענה 'יש לנו תכניות. אין לנו אג'נדה אבל יש לנו תכניות'... אין פה איזו אמירה רשותית וזה הקושי שלי כמי שרוצה להוביל תהליכי עומק ברשויות מטעם משרד החינוך"

אנחנו נחשבים עיר מעורבת, אבל מה זה עיר מעורבת? זה במסעדות, בשוק, בתיירות, לארח אנשים בצימרים. אבל לא בחינוך. צריך לפתוח שערים, שיהיו מסגרות משותפות במוזיקה, בתיאטרון, בלימודים, בבתי הספר, אם אנחנו רוצים לבנות חברה חדשה שמכבדת אחת את השנייה

75 מבקר המדינה, **חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות** – דוח ביקורת מיוחד (2016).

76 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ג**, "חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות – ביקורת מעקב" (2021).



בתי הספר הדו-לשוניים והפעילויות המשותפות

בתי הספר הדו-לשוניים הם מסגרות לימוד המיועדות לתלמידים יהודים וערבים כאחד, שבהן השפות העברית והערבית משמשות במידה שווה כשפות הוראה, ובכיתה מצויים בו-זמנית שני מורים המלמדים כל אחד בשפה אחרת. נוסף על כך בבתי ספר אלו מצויים את החגים ואת מועדי הדתות של כל התלמידים; תוכניות הלימוד בנויות על דיאלוג רב-תרבותי המנכיח את התרבות העברית והערבית; וגם לוח החופשות מותאם לחגים של כל התלמידים⁷⁷.

תמונה 16: לוח קיר במסלול הדו-לשוני בבית הספר חופית בחיפה



באדיבות עיריית חיפה.

בבדיקה נמצא כי בעיריית חיפה ותל אביב-יפו יש בתי ספר דו-לשוניים ממלכתיים: בעיריית חיפה פועל מסוף שנת 2017 מסלול לימוד דו-לשוני מכיתה א' עד כיתה ח', המצוי בתוך מבנה בית הספר חופית; עיריית תל אביב-יפו הקימה בשנת 2016 ביפו את בית הספר הדו-לשוני כולנא-יחד, שבו לומדות 12 כיתות בסך הכול מכיתה א' עד ו'.

77 מוסדות דו-לשוניים (עברית-ערבית) במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (21.1.19).



עוד נמצא בבדיקה כי בלוד, נוף הגליל, עכו ורמלה אין בתי ספר דו-לשוניים ממלכתיים.

משרד מבקר המדינה מציין את הקמתם של בתי ספר דו-לשוניים ממלכתיים בעיריות חיפה ותל אביב-יפו. בתי ספר מסוג זה עשויים לתרום ליצירת תשתית חינוכית וערכית להיכרות עם האחר והשונה, להפחית את הניכור בין הקבוצות השונות ולסייע בהרחבת המשותף בין חלקי האוכלוסייה השונים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לערים המעורבות לבחון אם יש מקום להקים בתי ספר דו-לשוניים בתחומן.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי בית הספר לוי אשכול בעיר זכה בפרס הנשיא על היותו בית ספר מכיל ומשלב והוא בדרכו להפוך לבית ספר דו-לשוני, וכי העירייה עושים מאמץ להקמת בית ספר כזה.

הביקורת בדקה את הפעילויות המשותפות לתלמידים ובני נוער ערבים ויהודים בעיריות חיפה, עכו ותל אביב-יפו. להלן הפרטים:

עיריית חיפה: נמצא כי העירייה יזמה את תוכנית "שתי שכונות קליגרפיה – אחת"⁷⁸, ובמסגרתה משתתפים תלמידים ממוסדות חינוך עבריים וערביים בסדנת קליגרפיה (אומנות הכתיבה) ויוצרים במשותף. כמו כן היא יזמה לימוד משותף בתחום הרפואה לתלמידי תיכון ממוסדות חינוך עבריים וערביים⁷⁹. נוסף על כך נמצא כי העירייה מפעילה "מרכז תרבות ערבי יהודי" בבית הגפן, הפועל כבר עשור, ומשתתפים בו כ-120 חניכים בממוצע בשנה; והיא מקיימת מעגלי נשים בקבוצה רב-גילאית, אנסמבל משותף של נגנים מקצועיים יהודים וערבים (תיג'וואל) המנגנים יחד מוסיקת עולם ופעילויות משותפות נוספות.

נמצא כי העירייה מממנת תוכנית ייעודית למורים ולמנהלים, ובמסגרתה הם לומדים על המסורות והתרבויות של האחר ומקיימים שיח המבוסס על היכרות והזדהות השונות במטרה לשבור חסמים תרבותיים וחברתיים. כמו כן התוכנית מכשירה את המשתתפים להתמודד עם האתגרים החינוכיים המתעוררים לנוכח מגוון הזהויות הלאומיות והדתיות שיש בבית ספרם והמתחים שהוא מעורר.

עיריית עכו: בביקורת נמצא כי בעירייה פועלת זה שנים אחדות תוכנית לימוד משותף של תחום האנגלית בהוראת מורים יהודים וערבים, ובמסגרתה תלמידים משתי האוכלוסיות בעיר לומדים ביחד. לאור הצלחת התוכנית הרחיבה העירייה את היקף התוכנית בשנת הלימודים התשפ"ב, וכל כיתות ח' במוסדות החינוך העירוניים משתתפים בה.

עוד נמצא כי העירייה יזמה כמה אירועים שמטרתם, בין היתר, שילוב והיכרות בין תלמידים יהודים לערבים. כך לדוגמה, היא קידמה תוכנית מנהיגות לנערות בסיכון ואירועי קיץ משותפים, ופועלת בה מועצת נוער, המונה, נכון לתקופת הביקורת, 25 חברים, מהם 16 תלמידים יהודים ו-9 תלמידים ערבים.

78 התוכנית פעלה בשנים 2012 עד 2019 והופסקה בעקבות מגפת הקורונה.

79 התוכנית נפתחה בשנת הלימודים התשע"ח בעירוני א' ובשנת התשע"ט עברה לבית הספר לרפואה ברמב"ם.



תמונה 17: טורניר שחמט לנוער יהודי וערבי שיזמה עיריית עכו



באדיבות עיריית עכו.

עיריית תל אביב-יפו: נמצא כי העירייה קידמה, באמצעות המישלמה, מפגשים בין תלמידים מבתי ספר עבריים וערביים, ובמסגרתם מתקיימים למידה באמצעים אומנותיים; פרלמנט נוער המורכב מנוער ערבי ויהודי; מקהלות המורכבות מנוצרים, יהודים ומוסלמים השרות בשלוש השפות; וארוחות "אינטאר" המפגישות בין כלל הקהילות. כמו כן העירייה עודדה יוזמות משותפות של תושבים יהודים וערבים, כמו אירוע לניקוי "פארק המדרון" בעיר בשנת 2021.

בביקורת נמצא כי העיריית חיפה, עכו ותל אביב-יפו מקדמות פעילויות משותפות בין תלמידים ובני נוער יהודים וערבים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעילות המשותפת לתלמידים ולבני נוער יהודים וערבים שמקיימות עיריית חיפה, עכו ותל אביב-יפו. היכרות בלתי אמצעית עם האחר ועם תרבותו יש בה כדי לתרום למרקם חיים משותף ולצמצם תופעות של גזענות ואלימות.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי בהמשך להחלטת ממשלה 550 הוקמה ועדה להכנת תוכניות עבודה בנושאי חינוך פורמלי ובלתי פורמלי וחיים משותפים, לקראת החלטת ממשלה ייעודית לערים מעורבות.



גישור על פערי השפה

כפי שצוין לעיל, בערים המעורבות שנבדקו תלמידים ערבים רבים לומדים בבתי ספר עבריים. לעיתים מדובר בתלמידים אשר השפה העברית אינה שגורה בפה, ובביתם הם מדברים בשפה הערבית.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין קליטה ושילוב של תלמידים עולים ושל תלמידים תושבים חוזרים⁸⁰ מציין כי "מערכת החינוך היא מקום המפגש הראשוני של התלמידים העולים ומשפחותיהם עם החברה הישראלית. היערכות נכונה של בתי הספר לקליטת העולים תשפר את תהליכי הקליטה והשילוב שלהם ותאפשר את קידום הישגיהם". חוזר המנכ"ל כולל כמה הנחיות להיערכות בתי הספר לקליטת תלמידים עולים ותושבים חוזרים, ונקבעו בו תוכניות ייחודיות לשיפור השפה ולהשלמת פערים ומפתח להקצאת שעות להקניית השפה העברית ולתגבור לימודי. גם הודעת משרד החינוך בעניין הקליטה והשילוב של תלמידים עולים ושל תלמידים תושבים חוזרים בשנת הלימוד התשפ"א⁸¹ חוזרת ומדגישה את חשיבות שילובם במערכת החינוך ומציינת כי לרשותו של בית הספר עומדים כלים לקליטה ראווה של תלמידים עולים ושל תלמידים תושבים חוזרים, לרבות צוות מקצועי הכולל רפרנטית לקליטת תלמידים עולים ומגשרים חינוכיים בין-תרבותיים דוברי רוסית, צרפתית, ספרדית, פורטוגזית ואמהרית.

במפגשי שיתוף הציבור עלתה הסוגיה של קשיי השפה של תלמידים ערבים באופן תדיר, וניכר שהיא נתפסת כנושא מרכזי בקרב מנהלי בתי הספר ופעילים חברתיים וכבעלת השפעה רבה על איכות החינוך שהם מקבלים. אלה הדברים שצוינו בין היתר:

כשילד לא שומע את השפה באופן רציף בבית... זה שם אותו בנחיתות לגבי היכולת להתמודד עם שאלוני הבגרות

אנחנו לא מקבלים תקציבים עבור הילדים האלה. עבור תלמיד עולה חדש שמגיע לבית הספר, בדרך כלל אנחנו מקבלים סל תלמידים עולים חדשים"

ההקצאות לעבודה של הקניית שפה ובכלל של הוראה לתלמידים ממשפחות רב לשוניות, זה משהו שלא קיים במערכת, אלא אם התלמידים מסטטוס של עולים"

80 חוזר מנכ"ל תשעב/10 מ-1.6.12.



במפגשי שיתוף הציבור ציינו מנהלי בתי ספר ובעלי תפקידים ברשויות שנבדקו שהם מנסים לתת מענה חלקי לקשיי השפה באמצעות יוזמות עצמאיות מתוך הכרה שהנושא חיוני להמשך ההתפתחות החינוכית והאישית של התלמידים הערבים ולסגירת הפערים שנוצרו בינם לתלמידים היהודים. כך למשל הם ציינו את הדברים האלה:

” בכוחות שלנו פתחנו אולפן בבית הספר שבועל שלושה ימים בשבוע, שש שעות בכל יום, ושם מתכנסים התלמידים הערבים והעולים החדשים בכדי לרכוש את המיומנות הבסיסית והחשובה ביותר שזה שפה”

” יש פה לדעתי איזו לקונה פדגוגית שאני מנסה לפתור בצורה פרטיזנית, פשוט להקים אולפן באופן עצמאי בבית הספר”

” אנחנו מעסיקים כאן את המורים הערבים והם משמשים כאולפן ללמידת השפה לתלמידים הערבים שמגיעים לבית הספר. התלמידים הערבים מגיעים בכיתות מאוד גבוהות כשהעברית לא שגורה בפייהם ומאוד קשה ללמד אותם, אז הם יושבים איתם וממש מלמדים אותם כמו שמלמדים עולים חדשים”

במפגשי שיתוף הציבור עלה גם הקושי מול אוכלוסיית ההורים הערבים, שחלקם מתקשים בעצמם בשפה העברית, ודובר על הצורך לגשר על פערי שפה אלה. עוד צוין כי בבתי הספר העבריים חסרים כלים נגישים לצוות החינוכי לשיפור התקשורת עם ההורים.

בביקורת נמצא כי משרד החינוך לא קבע כללים לקליטה ולשילוב של תלמידים ערבים במוסדות החינוך העבריים ולא הקצה תקציב עבורם לשעות תגבור ללמידה ולהעשרה של השפה העברית.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי לבתי הספר מוקצות שעות פרונטליות להוראת השפה העברית וכן שעות פרטניות לחיזוק תלמידים מתקשים, וכי בית הספר הוא המחליט כיצד להקצות את המשאבים האלה גם בכיתות מעורבות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לערים המעורבות לבחון, בשיתוף משרד החינוך, את הקשיים הנובעים מפערי השפה בין תלמידים יהודים לתלמידים ערבים במוסדות הלימוד העבריים ולגבש מתווה סדור לצמצום פערים אלה ככל הניתן, בדומה להסדר הקיים בנוגע לעולים חדשים.





הממצאים שעלו בביקורת בכל הנוגע לתשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך העבריים והעבריים בערים המעורבות שנבדקו מצביעים על פערים לטובת מוסדות החינוך העבריים הבאים לידי ביטוי הן בתקצוב הניתן לכל לתלמיד, בצפיפות בכיתות ובתשתיות המחשוב בבתי הספר. גם בבחינת ההישגים הלימודיים ניכרים פערים בין התלמידים היהודים לתלמידים הערבים.

מומלץ כי הערים המעורבות יגבשו, בתיאום עם משרד החינוך והמשרד לשוויון חברתי, תוכנית ייעודית לצמצום הפערים בין מוסדות החינוך העבריים למוסדות החינוך הערביים הפועלים בתחומן, ויפעלו לכך שיהיו תשתיות חינוך הולמות ובטיחותיות במוסדות החינוך הערביים. כמו כן מומלץ כי הן ישקיעו משאבים בתוכניות חינוכיות וערכיות להיכרות עם האחר במטרה לשבור חסמים חברתיים ותרבותיים ולתרום למרקם חיים משותף ומכבד.

עריית רמלה מסרה בתשובתה כי היא רואה חשיבות רבה ב"נקודות החולשה" שעלו בביקורת, ועקב כך הכינה, בשיתוף משרד החינוך, תוכניות לצמצום הפערים ולשיפור מרקם החיים המשותפים בין ערבים ויהודים בתחום החינוך הפורמלי והחינוך הבלתי פורמלי.

הנגשת מידע בשפה הערבית

התושבים הערבים בערים המעורבות נדרשים, ככל תושב אחר, לשירותים שונים שמספקת העירייה. חלק מהשירותים העירוניים שמספקות העיריות הם שירותים חיוניים, וכדי שהם יהיו אפקטיביים עליהם להיות מוגשים גם בשפתם.

מתן שירות המותאם לתרבותם ולשפתם של כלל התושבים עשוי להגביר את יעילות השירות ואת הנגישות אליו, והוא מאפשר לבני החברה הערבית לממש את זכויותיהם ביתר קלות. נוסף על כך נוכחותה של השפה הערבית במרחב הציבורי עשויה להגביר את תחושת השייכות של התושבים הערבים לרשות המקומית שבה הם מתגוררים.

ביולי 2018 חוקקה כנסת ישראל את חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי. סעיף 4 לחוק היסוד קובע כי עברית היא שפת המדינה, וכי לשפה הערבית מעמד מיוחד במדינה, והסדרת השימוש בשפה הערבית במוסדות הממלכתיים או בפניהם תהיה בחוק. עוד נקבע כי אין באמור כדי לפגוע במעמד שניתן בפועל לשפה הערבית לפני תחילתו של חוק יסוד זה. בפסק דין מיוני 2021 קבע בג"ץ כי יש לפרש את סעיף 4 לחוק היסוד כך שלצד היותה של השפה העברית שפתה העיקרית של המדינה, לשתי השפות – העברית והערבית – מעמד רשמי⁸².

82 בג"ץ 5555/18 חסון נ' כנסת ישראל, פסקה 78 לפסק דינה של הנשיאה חיות (פורסם במאגר ממוחשב, 8.7.21).



בשנת 2002 הכריע בג"ץ⁸³ בשאלה אם על עיריות שבתחומן מתגורר מיעוט ערבי מוטלת החובה להציג שילוט עירוני בשפה הערבית לצד השילוט בשפה העברית, בקובעו כי על הערים המשיבות (תל אביב-יפו, לוד, נצרת עילית [נוף הגליל] ורמלה) להוסיף כיתוב בערבית לשילוט העירוני שבתחומן, לרבות שלטי הכוונה למוסדות ציבור, שלטי רחובות ושלטי בטיחות ואזהרה.

בפסק הדין נקבע כי "השילוט העירוני צריך להיות מוצב באופן שתושבי העיר יוכלו להתמצא בעיר וברחובותיה ולקבל מידע על השירותים העירוניים ולהיות מוזהרים בפני סיכונים תעבורתיים ואחרים"⁸⁴. בשנת 2011 הוגשה בקשה לפי פקודת בזיון בית משפט נגד עיריית נוף הגליל (נצרת עילית בשמה הקודם), ובית המשפט הורה לעירייה⁸⁵ לפעול ליישום פסק הדין בהתאם ללוח הזמנים שהיא התחייבה אליו בהודעה שהיא מסרה.

בשנים האחרונות ניכרת מגמת שיפור בהנגשת מידע חשוב לשפה הערבית. כך למשל, גופים ציבוריים רבים הוסיפו שירות בשפה הערבית במוקד הלקוחות שלהם, הנגישו את אתרי המרשתת שלהם גם לשפה הערבית והוסיפו שילוט בשפה זו⁸⁶. כחלק ממגמה זו ניתן לציין גם את החלטה 550 הקובעת כי עד סוף שנת 2025 יבצעו כלל משרדי הממשלה הנגשה שפתית ותרבותית ל-50% לפחות מהתוכן ומהשירותים המקוונים שלהם עבור החברה הערבית, וכי שיעור הוצאות הפרסום הממשלתי המיועד לחברה הערבית יהיה 10% לפחות מסך תקציבי הפרסום של משרדי הממשלה בתוך חמש שנים.

הביקורת בדקה היבטים אחדים בנוגע להנגשת מידע ושירותים בשפה הערבית בערים המעורבות שנבדקו. במסגרת זאת נבדקו אתרי המרשתת של העיריות, הודעות ההכוונה במוקד העירוני, השילוט במרחב הציבורי בתחומי הרשויות המקומיות, תפקיד אחראי דוברות לחברה הערבית והשירותים הניתנים בספריות הציבוריות.

אתר המרשתת, השירותים המקוונים והודעות ההכוונה במוקד העירוני

מדריך הסטנדרטים לאפיון, לעיצוב, לפיתוח ולכתיבה של תוכן באתרי המרשתת של הממשלה מינואר 2012 מחייב לתרגם לערבית את רוב המידע ה"בסיסי" המופיע באתרי המרשתת. המדריך כולל הנחיות מפורטות בנוגע לאופן הנגשת השירותים המקוונים בערבית, בין היתר באמצעות עיצוב דף השער של האתר הממשלתי בערבית, שיכלול הפניות וקישורים למידע ולשירותים

83 בג"ץ 4112/99 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל אביב-יפו** (פורסם במאגר ממוחשב, 25.7.02). בקשה לדיון נוסף שהגישה עיריית רמלה נדחתה – דנג"ץ 7260/02 **עיריית רמלה נ' עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 14.8.03).

84 שם, עמ' 415.

85 בג"ץ 4112/99 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל אביב-יפו** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.9.11).

86 ראו פירוט בדוח עמותת סיכוי וארגון צרכני תחבורה ציבורית בישראל, **הנגשת מידע ושירותי תכנון נסיעה באוטובוסים בשפה הערבית** (נובמבר 2021).



בסיסיים, כדוגמת הורדת טפסים וביצוע תשלומים, ומציין כי על שמות הטפסים להיות מתורגמים לערבית.

על פי פקודת העיריות, על עירייה להקים ולהפעיל אתר מרשתת נגיש לציבור ולפרסם בו מידע שעליה לפרסם על פי דין⁸⁷. אתר המרשתת של הרשות המקומית הוא אמצעי יעיל להעברת מידע ולשיפור השירות לתושבים; הוא ניתן לעדכון בכל עת, ובאמצעותו אפשר לפנות לאגפי העירייה, לשלם תשלומים, למלא טפסים ולהירשם למוסדות החינוך.

בדוח מבקר המדינה משנת 2015 בנושא "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי"⁸⁸, המליץ מבקר המדינה לכמה רשויות מקומיות, בהן גם עיריית לוד, כי עליהן להתחשב במאפייניהן הייחודיים ובהרכבן הדמוגרפי, ובהתאם לכך לשקול להציג מידע חיוני בשפות נוספות, שינגישו את המידע גם לתושבים ולמבקרים שאינם דוברי עברית. בדוח מבקר המדינה משנת 2020 בנושא "עיריית רמלה – מצב פיננסי וניהול ההון האנושי"⁸⁹ (להלן – הביקורת הקודמת) ציין מבקר המדינה כי 23.3% מתושבי רמלה היו ערבים, ואף על פי כן אתר המרשתת של העירייה הציג מידע בעברית בלבד.

הביקורת בחנה את נגישות אתר המרשתת בערים המעורבות שנבדקו, הפעולות שניתן לבצע דרכו בשפה הערבית ואת הודעות ההכוונה המושמעות במוקד העירוני. להלן הפרטים:

עיריית חיפה: הביקורת העלתה כי יש לעירייה אתר מרשתת בשפה הערבית, אולם הוא אינו מעודכן. כך לדוגמה נמצא כי בחלוף שלוש שנים מתחילת כהונתה של ראשת העיר המכהנת, באתר מופיע שמו של ראש העיר הקודם. כמו כן תכנים בסיסיים רבים המופיעים באתר המרשתת של העירייה בשפה העברית, ובהם מידע חיוני לתושב, כדוגמת הנחיות לשעת חירום, מיקום מקלטים ואירועים המתקיימים בעיר, לא מתורגמים לשפה הערבית.

עוד נמצא כי באתר המרשתת בעברית אפשר לבצע תשלומים שונים לעירייה, לרבות תשלומי ארנונה ודוחות חנייה, וכן לבצע רישום למוסדות החינוך בעיר, ואילו באתר המרשתת בערבית לא ניתן לבצע פעולות אלו, והאתר מפנה את הגולש לבצע תשלומים בשפה העברית. כמו כן הודעת ההכוונה במוקד העירוני מושמעת בשפה העברית בלבד.

עיריית לוד: בביקורת נמצא כי לעירייה אין אתר מרשתת בשפה הערבית, והתכנים באתר הקיים אינם מתורגמים לערבית. כפועל יוצא מכך, לא ניתן לבצע תשלומים או להירשם דרכו בשפה הערבית. עוד נמצא כי הודעת ההכוונה במוקד העירוני מושמעת בשפה העברית בלבד.

עם זאת נמצא כי במסגרת שירותי קבלת הקהל של העירייה ניתן לבחור דרך המחשב את סוג השירות המבוקש גם בשפה הערבית.

87 סעיף 248 לפקודת העיריות.

88 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2015**, "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 229.

89 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2020**, "עיריית רמלה – מצב פיננסי וניהול ההון האנושי", עמ' 34.



תמונה 18: בחירת סוג השירות במסך קבלת הקהל בעיריית לוד



צולם על ידי צוות הביקורת ב-9.9.21.

עיריית נוף הגליל: נמצא כי העירייה תרגמה את דף הבית של אתר המרשתת לשפה הערבית, אולם היא לא תרגמה אף אחד מהתכנים. עוד נמצא כי לא ניתן לבצע תשלומים דרך אתר המרשתת בערבית, וכי לא ניתן לבצע דרכו רישום למוסדות חינוך או להגיש טפסים.

נמצא כי הודעת ההכוונה של המוקד העירוני מושמעת גם בשפה הערבית.

עיריית עכו: נמצא כי העירייה תרגמה את דף הבית של אתר המרשתת לשפה הערבית, אולם היא לא תרגמה אף אחד מהתכנים. עוד נמצא כי לא ניתן לבצע תשלומים דרך אתר המרשתת בערבית, וכי לא ניתן לבצע דרכו רישום למוסדות חינוך או להגיש טפסים. כמו כן הודעת ההכוונה במוקד העירוני מושמעת בשפה העברית בלבד.

עיריית רמלה: נמצא כי לעירייה אתר מרשתת בשפה הערבית המכיל תכנים מתורגמים, וכי ניתן לבצע דרכו תשלומים לעירייה. ואולם הביקורת העלתה כי לא ניתן לבצע באתר רישום למוסדות החינוך. עוד נמצא כי הודעת ההכוונה במוקד העירוני מושמעת בשפה העברית בלבד.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי מנתוני העירייה עולה כי כ-80 אחוזים מהנרשמים למוסדות החינוך בעיר מהאוכלוסייה הערבית, מבצעים זאת באופן פיזי ולא דרך האתר. נתונים אלה



מעידים על ייתור הצורך להשקיע בתרגום מקצועי של הדף לשפה הערבית". עם זאת, העירייה ציינה כי היא תפעל להרחיב את התרגום בערבית באתר המרשתת של העירייה ככל הניתן.

להלן לוח המציג את סיכום ממצאי הבדיקה:

לוח 3: אתרי המרשתת, השירותים המקוונים והודעות הכוונה במוקד העירוני

רמלה	עכו	נוף הגליל	לוד	חיפה	
					אתר מרשתת בערבית
					האפשרות לבצע תשלום באתר
					האפשרות לבצע רישום באתר
					האפשרות להגיש תלונות באתר
					הודעת הכוונה בערבית במוקד העירוני

■ לא קיימת ■ קיימת באופן חלקי בלבד ■ קיימת

בביקורת נמצא כי פרט לעיריית רמלה, שמאז הביקורת הקודמת היא מציגה תרגום בערבית של התכנים באתר המרשתת שלה באמצעות תוכנת תרגום חנימית, שאר הערים המעורבות שנבדקו לא הנגישו את אתרי המרשתת שלהן לשפה הערבית. עוד נמצא כי פרט למוקד של עיריית נוף הגליל, ביתר מוקדי הערים המעורבות שנבדקו לא מושמעת הודעת הכוונה בשפה הערבית.

משרד מבקר המדינה מציין את העובדה שבמסך קבלת הקהל בעיריית לוד מופיעה האפשרות להכוונה בשפה הערבית. מומלץ כי ערים מעורבות נוספות ישקלו את האפשרות להציע הכוונה כאמור במסך קבלת הקהל.

קיימת חשיבות רבה להנגשת מידע בשפה הערבית באתר המרשתת של העירייה כדי לאפשר לתושבים לבצע פעולות מקוונות דרכו גם בשפה הערבית. יתרה מכך, פרסום המידע בשפה הערבית ומתן אפשרות לביצוע שירותים מקוונים דרך אתר המרשתת של העירייה גם בשפה זו – יש בהם כדי להעביר מסר ולפיו חשוב לעירייה להנגיש את המידע גם לאוכלוסייה הערבית, לעודד אוכלוסייה זו להתעדכן בנעשה בעיר ולפשט עבורה את קבלת שירותי העירייה השונים.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי קיימת כוונה להנגיש את המענה הטלפוני לשלוש שפות, ובכלל זה השפה הערבית, וכי הנושא ממתין לאישור קליטת עובדים דוברי השפות; עיריית לוד מסרה בתשובתה כי בסוף שנת 2021 העלתה אתר מרשתת בשפה הערבית, וכי הקימה דף פייסבוק ייעודי בשפה הערבית שבו העירייה מפרסמת בשפה הערבית את הודעותיה השוטפות



ומידע עדכני ושימושי; עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי בשנה הקרובה יוגש אתר המרשתת שלה גם לטובת דוברי השפה הערבית; ועיריית עכו מסרה בתשובתה כי היא פועלת להקמת אתר מרשתת בשפה הערבית.

השילוט במרחב הציבורי

כאמור, בשנת 2002 קבע בג"ץ כי הערים המעורבות נדרשות להוסיף כיתוב בערבית לשילוט העירוני, לרבות שלטי הכוונה למוסדות ציבור, שלטי רחובות ושלטי בטיחות ואזהרה. לפי קביעת בג"ץ, כל שילוט חדש בערים אלו יהיה בעברית ובערבית; בתוך שנתיים יתווסף לשילוט העירוני הקיים ברחובות הראשיים, במוסדות העירוניים ובאזורים שיש בהם אוכלוסייה ניכרת דוברת ערבית – כיתוב בערבית (בצד הכיתוב בעברית); ובתוך שנתיים נוספות הכיתוב בכל השילוט העירוני יהיה בעברית ובערבית⁹⁰.

בסיומם שביצע צוות הביקורת בערים המעורבות שנבדקו עלה כי בעיריות חיפה, לוד, עכו ורמלה פזורים ברחבי העיר שלטים הנושאים כיתוב גם בשפה הערבית. עם זאת נמצא כי בעיריית נוף הגליל קיימים שלטים עירוניים ללא כיתוב בשפה הערבית, לרבות בשכונת הכרמים, שבה גרים לפי נתוני הלמ"ס כ-33% תושבים ערבים. להלן כמה דוגמאות:

תמונה 19: שלט של חורשת עצי הפרי ברחוב הגבעה בנוף הגליל הנושא כיתוב בשפה העברית והאנגלית בלבד



צולם על ידי צוות הביקורת ב-24.10.21.

90 בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל אביב-יפו (פורסם במאגר ממוחשב, 25.7.02).

**נעים מאוד,
אני הפח המוטמן שלכם,**

לתוכי (לא לידוי ולא מעלי) משליכים אשפה ביתית בלבד!
על פי חוק עזר עירוני, חל איסור מוחלט להשליך לתוכי
קרטונים, גזם, חרטאות ופסולת בניין
אנא הקפידו על הוראות החוק
והימנעו מקנס בגובה של 730 ₪
ימי פינוי גזם: ב', ד', ו'

זה לאוורור נקי הארץ נקיים ומאוסות

**Очень приятно!
Я - новый бак для подземного сбора бытового мусора!**
В меня категорически нельзя опускать картон, ветки деревьев,
крупногабаритный и строительный мусор.
Убедительно прошу соблюдать эти правила!
Сожалею, но нарушителей ждет штраф 730 шекелей.
Крупногабаритный мусор будет вывозиться по
специальным дням, средам и пятницам.
Сожалею, но нарушителей ждет штраф 730 шекелей!

תמונה 21: מספר בית ורחוב בשכונת הכרמים בנוף הגליל



צולם על ידי צוות הביקורת ב-24.10.21.



סעיף 71ג לפקודת התעבורה [נוסח חדש] קובע כי בעל רישיון להפעלת קו שירות לאוטובוס יציב שילוט ומידע כמפורט בסעיף בכל תחנות האוטובוס.

בביקורת נמצא כי בתחנות האוטובוס שניצבות בתחומי עיריית נוף הגליל הכיתוב מופיע בעברית ובאנגלית בלבד, לרבות בשכונת הכרמים.

תמונה 22: שלטים בתחנות האוטובוס הניצבת בשכונת כרמים בנוף הגליל



צולם על ידי צוות הביקורת ב-24.10.21.

על עיריית נוף הגליל לפעול בהתאם להחלטת בג"ץ משנת 2002 ולכלול כיתוב בשפה הערבית בשילוט העירוני שבתחומה.

מומלץ כי עיריית נוף הגליל תפעל מול מפעילי התחבורה הציבורית כדי שיציבו בתחנות האוטובוס שבתחומה גם שילוט בשפה הערבית.

אחראי דוברות לחברה הערבית

מחלקת דוברות אחראית לייצוג הרשות המקומית, פעולותיה ומדיניותה מול אמצעי התקשורת, והיא חוליה מקשרת בין הרשות המקומית ויחידותיה השונות לכלל התושבים. זאת באמצעות



הובלת מערך התקשורת ברשות, קידום ושיווק של פעילויות ואירועים באמצעי התקשורת השונים והעברת מידע חשוב לתושבים בעת שגרה ובעת חירום.

בערים המעורבות עולה הצורך לייצג את הרשות המקומית ולפרסם את פעילויותיה גם לפני גופי תקשורת בשפה הערבית, וכן לפרסם ולשווק את האירועים המתקיימים בתחומה בשפה הערבית, זאת כדי להנגיש את המידע והפרסומים גם לקהל היעד של התושבים הערבים המתגוררים בעיר. להלן ממצאי הבדיקה שבוצעה לגבי מינוי אחראי דוברות לחברה הערבית בערים המעורבות שנבדקו:

עיריית חיפה: נמצא כי בנובמבר 2020 איישה העירייה את תפקיד עוזר הדובר לשפה הערבית לאחר שלוש שנים שבהן הוא לא היה מאויש. מהעירייה נמסר כי מאז מונה העוזר ניכרת עלייה משמעותית בהיקף הפרסומים והמידע שמועברים לאוכלוסייה הערבית. כך למשל, הופצו סרטוני הסברה, לרבות בענייני קורונה, וסוקרו אירועי תרבות בשפה הערבית; שודרו תוכניות שבועיות בשפה הערבית בדפי הפייסבוק של העירייה; והופץ מידע רב בשפה הערבית באמצעות קבוצות וואטסאפ למיניהן. עוד נמסר מהעירייה כי העובדה שתפקיד זה אויש סיעה רבות בחיזוק הממשק בין העירייה לתושבים, ובאה לידי ביטוי, בין היתר, בהעברה מיטבית של מסרים ונתונים במשך תקופת הקורונה.

עיריית עכו: נמצא כי לפני יותר מ-15 שנים מינתה העירייה עוזר לדובר העירייה מהחברה הערבית האחראי, בין היתר, להפצת המידע בשפה הערבית. כך לדוגמה, הודעות בדבר הפסקות מים וחשמל נשלחות גם בשפה הערבית, ותכנים מועלים לאתר הפייסבוק גם בשפה הערבית.

נמצא כי בעיריות נוף הגליל, רמלה ולוד אין בעל תפקיד הדובר את השפה הערבית האחראי לתקשורת עם האוכלוסייה הערבית. עם זאת עלה כי העיריות נעזרות ביועצים חיצוניים לשירותי תרגום והעברת מידע בשפה הערבית. כך, בין היתר, בתקופת הקורונה הפיצו העיריות האמורות הודעות ויזמו פרסומים בשפה הערבית, לרבות מסעות פרסום הקוראים לתושבים להתחסן.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה שעיריות חיפה ועכו מינו עובד האחראי לפעולות הדוברות מול התושבים הערבים, ואת הפעולות שנקטו העיריות נוף הגליל, רמלה ולוד במטרה להנגיש מידע ופרסומים גם לתושבים הערבים המתגוררים בתחומן.

מומלץ כי העיריות נוף הגליל, רמלה ולוד ימנו נציג דובר השפה הערבית, שיהיה אחראי דרך קבע לקשר עם האוכלוסייה הערבית ברשות המקומית. זאת, כדי להנגיש לאוכלוסייה זו מידע ופרסומים מטעם העירייה, לתרום לתחושת השייכות של תושבים אלה ולשמש חוליה מקשרת בינם לבין הרשות המקומית.

עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי היא תבחן את האפשרות להעסיק אחראי דוברות בשפה הערבית, באמצעות תקן או כיועץ חיצוני; ועיריית רמלה מסרה בתשובתה כי היא תבחן את האפשרות למנות נציג דובר השפה הערבית באגף הדוברות וההסברה, בכפוף לבחינת האפשרויות התקציביות.



השירותים הניתנים בספריות הציבוריות

ספריות ציבוריות הן כלי חינוכי וחברתי חשוב להגשמת השאיפה לשוויון הזדמנויות בנושאי תרבות ומידע, שכן באמצעותן ניתן להנגיש ידע לאוכלוסיות שאין באפשרותן לרכוש מחשב או לקנות ספרי עיון ומדע. בספריות ציבוריות ניתנים שירותי קריאה ועיון, ונוסף על כך מתקיימות בהן פעולות תרבות ופנאי, דוגמת שעת סיפור, הצגות והרצאות לכל הגילים.

בביקורת נמצא כי בכל הערים המעורבות שנבדקו היה שיעור הכותרים בשפה הערבית קטן משיעור התושבים הערבים באוכלוסיית העיר. להלן הפרטים:

עיריית חיפה: בעיריית חיפה 18 ספריות עירוניות הפזורות ברחבי העיר, לרבות בשכונות מעורבות⁹¹ ובשתי שכונות שבהן רוב מובהק של תושבים ערבים⁹². עם זאת בביקורת נמצא כי מספר הכותרים הכולל בשפה הערבית בספריות העירוניות הוא 6.9%, וכי ספרים בערבית מצויים בשתי הספריות המצויות בשכונות הערביות.

עוד נמצא כי העירייה מקיימת מגוון אירועי תרבות ופנאי בספריות הנמצאות בשכונות הערביות, כי המידע והפרסומים לגביהם נעשים גם בערבית, וכי משתתפים בהם תושבים ערבים רבים. כך, בספריית בית הגפן מתקיימות סדנאות, הצגות והרצאות שונות לכל הגילים, ובספרייה בשכונת כבאביר מתקיימת שעת סיפור. נמצא כי שתי ספריות אלו ערוכות לתת מענה לאוכלוסייה הערבית, ועובדים בהן בסך הכול שבעה עובדים דוברי ערבית (שישה עובדים בספריית בית הגפן בוואדי ניסנאס ועובדת אחת בספרייה בשכונת כבאביר).

91 כדוגמת שכונת הדר הכרמל.

92 ספריית בית הגפן בשכונת ואדי ניסנאס וספריית אחמדיה בשכונת כבאביר.

תמונה 23: בית הגפן בחיפה



צולם על ידי צוות הביקורת ב-4.11.21.

בשתי שכונות ערביות ברחבי העיר יש ספריות עירוניות ומתקיימות בהן פעילויות שונות. עם זאת מומלץ כי העירייה תבחן אם הפריסה הגיאוגרפית של הספריות אכן נותנת מענה לכלל האוכלוסייה הערבית בעיר ואם יש מקום לשלב גם כותרים בשפה הערבית בספריות אחרות.

עיריית לוד: בעירייה ספרייה מרכזית אחת הממוקמת במרכז העיר, ומצויים בה 33,458 כותרים בעברית, 5,131 כותרים באנגלית, 6,295 כותרים ברוסית, 1,649 ספרים בצרפתית ו-579 כותרים בערבית – 1.2% מכלל הספרים בספרייה. בביקורת נמצא כי בספרייה יש ספרנית דוברת ערבית, וכי פרט לספרייה המרכזית, העירייה מפעילה גם ספרייה ניידת המיועדת בעיקר עבור התושבים הערבים ובה 700 כותרים, מהם 600 בעברית ו-100 בערבית. פרט לשירותי הקריאה, הספרייה הניידת מציעה גם סדנאות תרבות, הצגות ילדים ושעות סיפור.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי "הבעיה מוכרת והופנתה למנהלת הספרייה על מנת לצמצם פערים ולהקים מוקדי קריאה במסגרות החינוכיות הערביות".



עיריית נוף הגליל: בעיריית נוף הגליל שתי ספריות עירוניות: ספרייה מרכזית הממוקמת במרכז העיר, וספרייה במרכז הקהילתי "גריץ", בשכונת הר יונה.

במסגרת עתירה מינהלית משנת 2015⁹³ של תושבים מעיריית נוף הגליל נגד העירייה, שבמסגרתה ביקשו לחייב את העירייה להנגיש את הספריות שבעיר לתושבים הערבים, ובכלל זה לצייד את הספריות בספרים בערבית, לקיים פעילויות בערבית ולהוסיף את השפה הערבית למנועי החיפוש בספריות, קבע בית המשפט כי "על העירייה לתת שירותי ספרייה לכלל תושבי העיר, ובתוכם הערבים המתגוררים בעיר. מכאן גם נגזרת חובתה, בה היא מכירה, לעשות על מנת ששירותים הניתנים בספריות בשפה הערבית (ובשאר השפות, כגון רוסית) יינתנו גם בשפה הערבית". העתירה נמחקה לאחר שהעירייה הכירה בחובתה לפעול להנגשת שירותי הספרייה ולאחר שהשופט התרשם כי העירייה "עושה רבות לסגירת הפער".

בביקורת נמצא כי בספרייה המרכזית היו ספרים במגוון שפות⁹⁴, אולם לא היו ספרים בערבית. עוד נמצא כי בספרייה הממוקמת בשכונת הר יונה היו כותרים רבים בעברית וברוסית⁹⁵, אולם רק 1,736 כותרים בערבית, שהם 4.8% מכלל הספרים בספרייה⁹⁶. בשתי הספריות לא עבדו ספרנים דוברי ערבית.

על עיריית נוף הגליל לפעול להנגיש את שירותי הספריות שבתחומה גם לאוכלוסייה הערבית בעיר.

עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי העירייה מקבלת את הערת המבקר בדבר הצורך להעסיק ספרן דובר השפה הערבית, וכי היא תנסה להשיג תקציב ייעודי לשם כך.

עיריית עכו: בעיריית עכו ספרייה ציבורית אחת ("ספריית קנדה") המצויה במרכז העיר. בספרייה 56,077 כותרים, מהם 33,660 כותרים בעברית (60%), 8,424 ברוסית (25%) ו-6,600 כותרים בערבית (כ-11.7%). שאר הספרים באנגלית, צרפתית ורומנית. לספרייה גם מנוי לספרייה דיגיטלית ובה מגוון של ספרים, לרבות בערבית.

בביקורת נמצא כי בספרייה מתקיימות פעילויות שונות, לרבות בשפה הערבית, וכי נעשה גם פרסום בשפה הערבית לפעילויות אלו. עוד נמצא כי בספרייה עובדות ארבע ספרניות, מהן ספרנית דוברת ערבית.

עיריית רמלה: בעיריית רמלה ספרייה ציבורית אחת ("ספריית בלפר"), הממוקמת במרכז העיר. בביקורת נמצא כי בספרייה 53,256 כותרים בעברית (70%), 12,416 כותרים ברוסית (16.5%), 4,808 כותרים באנגלית (6.4%) ורק 2,344 ספרים בערבית – כ-3% מכלל הספרים בספרייה. כמו כן יש בספרייה ספרים בספרדית ובאמהרית בשיעור כולל של כ-1.5%.

93 עת"מ (נצרת) 62608-03-15 **חנדקלו נ' עיריית נצרת עילית** (פורסם במאגר ממוחשב, 5.5.16).

94 כך למשל, יותר מ-14,000 ספרים ברוסית ויותר מ-3,000 ספרים באנגלית.

95 20,563 כותרים בעברית ו-12,139 כותרים ברוסית.

96 כמו כן יש בספרייה זו גם 1,283 כותרים באנגלית.

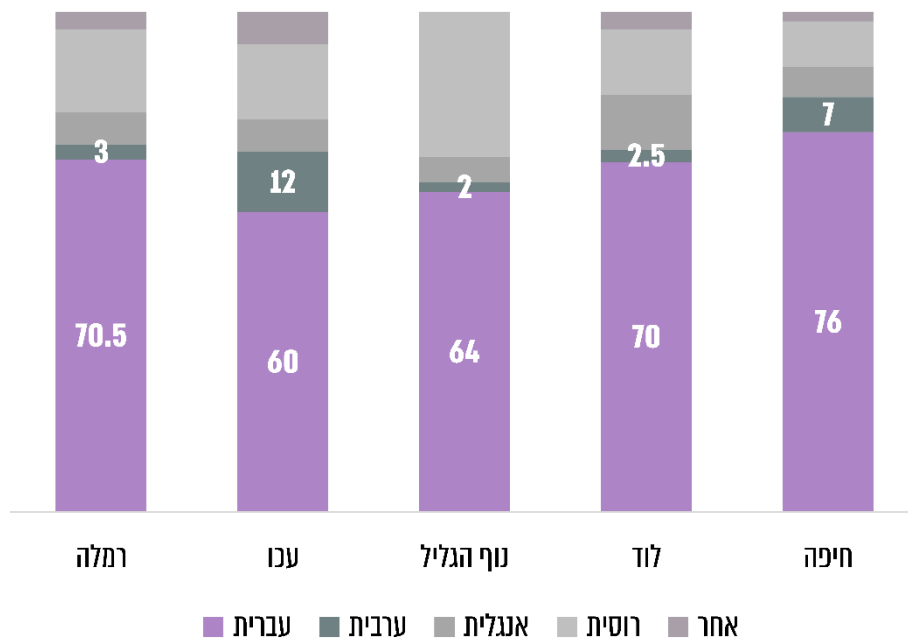


בביקורת נמצא כי בספרייה עובדות 16 ספרניות במשרה מלאה או חלקית, מהן 1.8 תקנים המאוישים בידי ספרניות דוברות ערבית.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי "למרבה הצער כמות המנויים והשאלות הספרים של תושבים מהחברה הערבית נמוכה מאוד ביחס לחברה דוברת העברית ולכן כמות הספרים החדשים שנקנים בחברה הערבית קטנה. ברגע שהביקוש לשירותי הספרייה מהחברה הערבית יגדל, יוגדלו גם כמות הכותרים בשפה הערבית".

להלן תרשים המסכם את מספר הכותרים בשפות השונות בספריות העירוניות בערים המעורבות שנבדקו:

תרשים 28: הכותרים בספריות העירוניות בחלוקה לפי שפות (באחוזים)



לפי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה בבירור כי מספר הכותרים בערבית בספריות העירוניות קטן לעומת המספר הכולל של הספרים בספרייה וכן לעומת שיעור האוכלוסייה הערבית בעיר. בולטות במיוחד העיריות לוד, נוף הגליל ורמלה, שבהן שיעור הכותרים בשפה הערבית קטן במיוחד (2.5%, 2% ו-3.1% בהתאמה). עוד עולה מהתרשים כי בכל הערים המעורבות שנבדקו יש יותר כותרים ברוסית מבערבית, ובעיריות לוד, נוף הגליל ורמלה מספר הכותרים באנגלית גדול מזה שבערבית.



מומלץ כי הרשויות המקומיות הנבדקות תפעלנה לשילוב כותרים בשפה הערבית בספריות העירוניות ולהנגשת שירותי הספרייה לאוכלוסייה הערבית המתגוררת בעיר. כמו כן מומלץ לבחון את הסיבות שבעטיין מספר המנויים בספרייה מקרב החברה הערבית ומספר השאלות כותרים בשפה הערבית קטנים, ולפעול כדי לעודד את החברה הערבית להשתמש בשירותי הספרייה העירונית.



המשרד לשוויון חברתי ציין בתשובתו כי הרשות לפיתוח כלכלי מדגישה את הצורך בצמצום פערים תשתיתיים ושירותים עירוניים שאותם מקבלים התושבים הערבים בערים המעורבות ככלי משמעותי לקידום פיתוח כלכלי-חברתי עבור החברה הערבית בערים המעורבות. בתוך כך רואה הרשות צורך חיוני בקידום פעולות לגיוון תעסוקתי ולייצוג הולם בכלל התפקידים ובועדות העירייה, לשם הגברת השייכות והאמון של החברה הערבית ברשות המקומית ולשם קידום שירותים מיטביים עבור האוכלוסייה הערבית בהתאם למאפייניה וצרכיה בכלל תחומי החיים. עוד צוין כי הרשות תומכת בהעלאת מודעות ובפעילות ייעודית להנגשת השירותים העירוניים, לרבות אלו העולים מדוח זה: מבני ציבור והקצאת נכסים עירוניים, תמיכות עירוניות, שמות רחובות, נושאי דת, רווחה, נוער, תעסוקה, צעירים, חינוך, חיים משותפים, ביטחון אישי, תשתיות, תרבות וספורט, ומדגישה את החשיבות הקיימת בקידום וביצוע התאמה שפתית ותרבותית של השירותים העירוניים.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי העירייה משקיעה בשנים האחרונות משאבים רבים בקידום האוכלוסייה הערבית ביפו. מאחר ששיעור השתתפותה של האוכלוסייה הערבית במיזמים ובשירותים העירוניים קטן יחסית, ביצעה העירייה עבודת מחקר כדי להבין מדוע אוכלוסייה זו צורכת פחות שירותי עירייה, תוך כוונה למקד מאמץ ולבנות תוכנית אסטרטגית בנושא.



סיכום

בשמונה הערים המעורבות בישראל מתגוררים כשני מיליון תושבים, מהם כ-500,000 תושבים ערבים. בפני ערים אלו ניצבים מורכבויות ואתגרים רבים, ועליהן להעניק שירותים עירוניים באופן המשרת את כלל קבוצות האוכלוסייה המתגוררות בתחומן, בשים לב למאפייניהן השונים.

דוח ביקורת זה מצביע על פערים בין השירותים העירוניים שמקבלים התושבים היהודים לבין השירותים העירוניים שמקבלים התושבים הערבים בערים המעורבות שנבדקו. נמצא כי ייצוג התושבים הערבים בהון האנושי המועסק בעיריות חסר, וכי יש מיעוט נציגים ערבים בוועדות המרכזיות בעיריות; התשתיות העירוניות בשכונות הערביות בלוד וברמלה לקויות; מספר קטן של נכסים עירוניים הוקצו לשימוש החברה הערבית; בערים לוד, עכו ורמלה שיעור גביית הארנונה השוטפת בשכונות הערביות קטן משיעור הגבייה הכולל (35%, 62% ו-26% בהתאמה לעומת שיעור גבייה כולל של כ-90% בשלוש הערים); שיעור יתרת חובות הארנונה למגורים בשכונות הערביות בערים לוד, עכו ורמלה מסך יתרת חובות הארנונה למגורים הוא משמעותי ועומד על כ-30%, 40% ו-60% בהתאמה; עיריית נוף הגליל לא פרסמה מידע על אודות ההקצאות בשפה הערבית; והיקף התמיכות העירוניות שניתנו לגופים מהחברה הערבית בכל הערים המעורבות למעט עיריית לוד היה קטן. פערים נמצאו גם בשירותי החינוך העירוניים, הן מבחינת רמת התשתיות במוסדות הלימוד והן מבחינת ההישגים הלימודיים, ונמצאו ליקויים בכל הנוגע להנגשת השירותים העירוניים לשפה הערבית.

לצד זאת, יש לציין לחיוב כי העיריות חיפה, עכו ותל אביב-יפו יזמו פעילויות משותפות רבות בין תלמידים ובני נוער יהודים וערבים, ועיריות חיפה ותל אביב-יפו הקימו בתי ספר דו-לשוניים ממלכתיים.

במפגשי שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה העלו המשתתפים את הרצון ליצור מסגרות משותפות ולקיים פעילויות שבהן משתתפים תלמידים יהודים וערבים ואת הצורך בשילוב עובדים מהחברה הערבית במחלקת החינוך בערים מעורבות.

מומלץ כי במסגרת התוכנית הרב-שנתית ליישובים מעורבים, שמגבשים המשרד לשוויון חברתי ומשרד ראש הממשלה, יינקטו צעדים אופרטיביים לצמצום הפערים בין קבוצות האוכלוסייה השונות תוך קביעת תקציבים ייעודיים לכך. עוד מומלץ כי הערים המעורבות יבצעו בחינה של השירותים העירוניים שהן מעניקות ויפעלו למתן מענה מותאם לכל קבוצות האוכלוסייה, לצד גביית מיסים עירוניים מכלל התושבים, וכן ינקטו פעולות שמטרתן לצקת יסודות איתנים לתשתית של מרקם חיים משותף.

על כלל הרשויות המקומיות ללמוד מממצאי דוח זה, במיוחד נוכח השינויים הדמוגרפיים הצפויים להתרחש בשנים הקרובות בהרכב האוכלוסייה ברשויות מקומיות שונות, ולהתאים את שירותיהן לתמהיל האוכלוסייה המתהווה.