

שנתון החברה הערבית בישראל السنوي للمجتمع العربي في إسرائيل 2021

נסרין חדאד חאג'יחיא |
מוחמד ח'לאילה | אריק רודניצקי



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הרשות לפיתוח כלכלי
במגזר המיעוטים
המשרד לשוויון חברתי



سلطة التطوير
الاقتصادي للأقليات
وزارة المساواة الاجتماعية



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הרשות לפיתוח כלכלי
במזר המיעוטים
המשרד לשוויון חברתי



سلطة التطوير
الاقتصادي للأقليات
وزارة المساواة الاجتماعية

שנתון החברה הערבית בישראל السنوي للمجتمع العربي في إسرائيل 2021

נסרין חדאד חאג'יחיא |
מוחמד ח'לאילה | אריק רודניצקי

עריכת הטקסט: נעה רוזן

עיצוב הסדרה: סטודיו Alfabees

ביצוע גרפי: אירית נחום

הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

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

מסד"ב 9-390-519-965-978

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) ולרשות לפיתוח כלכלי במגזר

המיעוטים, המשרד לשוויון חברתי, תשפ"ב/2022

Copyright © 2022 by the Israel Democracy Institute (RA) and the Authority
for the Economic Development of the Minorities Sector, Ministry for Social Equality

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים

רח' עם ועולמו 6, ירושלים, 9546303

טל': 072-3909518

אתר האינטרנט: www.gov.il/he/departments/minorities-shivyon

השנתון רואה אור הודות לתרומתם הנדיבה של משפחת ארקין ואחרים התומכים בתוכנית "החברה הערבית בישראל".

הדברים המובאים בשנתון זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה או את עמדת הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

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

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

הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים

הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי הוקמה מתוקף החלטת ממשלה מס' 1204 מיום 15.02.2007. מטרת העל של הרשות היא להביא לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית שיביא לשגשוג, צמצום פערים ושילוב בכלכלה הלאומית. הרשות פועלת לחיזוק הבסיס הכלכלי והחברתי בחברה הערבית וליצירת מנופי צמיחה לצמצום פערים חברתיים וכלכליים. פעילותה המרכזית כוללת קידום, יישום ותכלול של סדרה של החלטות ממשלה העוסקות בפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הערבית.

הרשות לפיתוח כלכלי רואה כחלק מתפקידיה ניהול של תמונת ידע עדכנית על החברה הערבית ואתגריה בתחומים החברתיים והכלכליים. הרשות היא גוף מתכלל ומקדם לתוכניות ממשלתיות שעניין פיתוח כלכלי-חברתי. לצורך הגשמת יעודה ומטרותיה, הרשות פועלת לקידום שיח תלת-מגזרי מתמשך ורואה עצמה כתובת עבור משרדי ממשלה המעוניינים לקדם תוכניות ייעודיות הנוגעות לחברה הערבית בצד סיוע והעצמה של רשויות מקומיות ערביות וכלל ארגוני החברה האזרחית הפעילים בחברה הערבית.

תוכן העניינים

7	תודות
9	דברי הקדמה
13	פרק א. דמוגרפיה
48	פרק ב. איכות חיים ורמת חיים
113	פרק ג. שוק העבודה בצל משבר הקורונה
149	פרק ד. חינוך והשכלה גבוהה
207	פרק ה. פוליטיקה וייצוג

תודות

אנו מודים למשתתפים ולמשתתפות בוועדות ההיגוי של **שנתון החברה הערבית בישראל** על תרומתם לתוצר המחקרי: אלה בר דוד, זרוע העבודה במשרד הכלכלה; רותם קלמר, מוסא סלמאן, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, המשרד לשוויון חברתי; ד"ר ת'אבת אבו ראס, מנכ"ל שותף, יוזמות אברהם.

תודה מיוחדת על השותפות בהפקת המחקר ליפית אלפנדרי, מנהלת תחום בכיר משקי בית, אגף מיקרו־כלכלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; ליונתן פז, ראש אגף לפיתוח כלכלי־חברתי, המשרד לשוויון חברתי; ולרו"ח חסאן טואפרה, מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, המשרד לשוויון חברתי.

אנו מודים גם לעמיתינו שהקדישו מזמנם לקריאת המסמך, העירו והציעו תוספות: עו"ד עודד רון, ד"ר דנה בלאנדר, עו"ד ענת טהון אשכנזי, פרופ' אסמעיל אבו סעד ופרופ' קרנית פלוג.

תודה מיוחדת גם לבן פרג'ון על הסיוע והתרומה הייחודית בכתיבת פרק התעסוקה בשנתון זה.

דברי הקדמה

בשנים האחרונות גובר בישראל העיסוק הציבורי, המחקרי והתקשורתי באוכלוסייה הערבית. הסיבות לכך רבות ומגוונות ונובעות בין היתר משינויים ותמורות שאוכלוסייה זו עוברת ומהתהליכים שהיא נמצאת בעיצומם. לאלו יש השלכות פוליטיות, כלכליות, חברתיות וערכיות על החברה הערבית ועל כלל החברה בישראל, והם מזמנים אתגרים לשתי האוכלוסיות. למרות העיסוק באוכלוסייה הערבית והשינויים שחלק ממקבלי ההחלטות והפקידות הבכירה במגזר הציבורי מנסים להוביל לגביה, בולט בהיעדרו בסיס נתונים ומאגר מידע שיטתי, תקף ועדכני על אודותיה.

אומנם לאחרונה היו כמה יוזמות להעמיד סקירות שיטתיות ונרחבות על החברה הערבית. ניסיונות אלה הם בסיס ידע ראוי, אולם כיום אין מכון מחקר יישובי שמעמיד בסיס ידע סדיר במתכונת של שנתון על החברה הערבית. למחסור במאגר כזה השלכות רבות, ובכללן עמימות וחוסר ודאות בשאלות יסוד הקשורות בחברה הערבית, שעלולים להוביל לקביעות בלתי מבוססות בעניינה. "שנתון החברה הערבית בישראל" נועד למלא צורך זה. הוא מאגד בספר אחד את כל הנתונים הדמוגרפיים, החברתיים, החינוכיים והכלכליים הרלוונטיים על החברה הערבית בישראל ומצביע על השינויים שעברה בשנים האחרונות. כמו כן, הוא מנסה להסביר כיצד עומדים מדדים אלה בהשוואה למגמות הדמוגרפיות בקרב האוכלוסייה הערבית ובקרב האוכלוסייה היהודית בשני העשורים האחרונים. באמצעות הצגת מידע שיטתי, מהימן ועדכני, השנתון שם לו למטרה לתרום, לעזור ולסייע לקהלי יעד שונים, ובעיקר למקבלי ההחלטות, ליוזמי מדיניות, לפוליטיקאים, לחוקרים ולבעלי עניין בחברה הערבית.

השנתון מבוסס על מחקר שכלל עיבוד סטטיסטי של קובצי נתונים שהתפרסמו מטעם גופים רשמיים, כגון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמוסד לביטוח לאומי, משרדי ממשלה, כגון משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה, וגופי מחקר אחרים המפרסמים נתונים סטטיסטיים על החברה הערבית בישראל (כגון אגודת הגליל). לצד זאת, המחקר כולל ניתוח איכותני של תופעות עומק בחברה הערבית על יסוד הנתונים המספריים. ניתוח הנתונים נעשה על בסיס הגישה המחקרית המקובלת במחקר על החברה הערבית בישראל, בחלוקה

על פי חמישה אזורי מחיה עיקריים (הגליל, המשולש, הנגב, הערים המעורבות ופרוזדור ירושלים). השנתון מלמד על השונות הפנימית בתוך החברה הערבית ומדגיש שהיא חברה רב־ממדית, הטרוגנית, שאינה עשויה מקשה אחת, כלומר יש בה שונות פנימית גדולה בהתאם למאפיינים הסוציודמוגרפיים שלה, כגון אזור מגורים, זהות מגדרית, חלוקה בין־דורית, זהות דתית וכיוצא באלה. בפרקים התייחסנו – במידת הצורך וככל שהתאפשר – לשונות הפנימית.

יתרה מזו, הנתונים המופיעים בשנתון מבליטים את קווי הדמיון והשוני בין החברה הערבית לחברה היהודית מזה, ובין החברה הערבית לבין עצמה מזה, בין היתר גם על ציר הזמן ההיסטורי. ככלל, השנתון מאפשר להתרשם עד כמה, נכון לשנת 2021, החברה הערבית היא חברה לא סטטית, דינמית וחשופה לשינויים מבית ומחוץ, כלומר מושפעת מתהליכי גלובליזציה, מודרניזציה ומשינויים במדיניות הרשמית כלפיה, וגם מבעולותיהם של שחקנים, סוכנים ויזמים מבפנים. בכך, אגב, השנתון גם מנפץ מיתוסים, סטיגמות וסטראוטיפים על החברה הערבית.

המהדורה הראשונה של השנתון אשר מונחת לפניכם (2021) כוללת חמישה פרקים עיקריים. בכל פרק מגוון רחב של משתנים ואינדיקטורים המבטאים את מציאות חייה של החברה הערבית ואת התמורות שעברה ושהיא נמצאת בעיצומן ברגע חתימת שורות אלו. פרק א – דמוגרפיה – כולל מדדים רבים ומגוונים, כגון גודל האוכלוסייה והרכבה הדתי; תפרושת האוכלוסייה לפי חתך גאוגרפי; ריבוד גילים; פריון וריבוי טבעי; תוחלת חיים ותמותת תינוקות. פרק ב – איכות חיים ורמת חיים – כולל מדדים כמו המדד החברתי־כלכלי של היישובים בישראל, אוריינות דיגיטלית ונגישות לאינטרנט בחברה הערבית; תוחלת העוני ומשתנים הקשורים לשביעות רצון מהחיים. פרק ג – שוק העבודה בצל משבר הקורונה – עוסק בכוח העבודה האזרחי, ברמת האבטלה, בקטגוריזציה של משלחי היד בחברה הערבית וברמת השכר. פרק ד – חינוך והשכלה גבוהה – מביא נתונים על חציון שנות הלימוד, ציונים והישגים במבחני מיצ"ב ופיז"ה, שיעור הנשירה מבתי הספר, שיעור הזכאות לתעודת בגרות ומאפייני הסטודנטים במוסדות להשכלה הגבוהה בישראל. פרק ה, הפרק האחרון, עוסק בייצוג הולם בשירות הציבורי ובפוליטיקה, והוא מספק נתונים על מועסקים ערבים בשירות המדינה לפי

משרדי הממשלה וחברות ממשלתיות, על שיעורי השתתפות בבחירות לכנסת של ערבים ושל כלל האוכלוסייה, על דפוסי ההצבעה לרשימות בחברה הערבית, על המפלגות הערביות ועל מספר חברי הכנסת הערבים לפי כנסת ומפלגה בשנים 1949–2021. כדי להנגיש את הנתונים והמידע ששנתון זה מספק הוספנו הגדרות למושגים, למשתנים ולאנדיקטורים המופיעים בכל פרק, והבאנו תיאור וניתוח של הממצאים לצד פרשנויות לחלק מהנתונים, שיש ביכולתם לעזור בליבון המצב הנוכחי והגורמים לו.

הנתונים המוצגים בפרקי השנתון מלמדים על מגמות סותרות ועל התפתחויות בתחומים רבים ועל קיפאון בתחומים אחרים. מציאות זו מלמדת על החברה הישראלית השסועה ועל מבנה הכוח הפוליטי בתוכה, שיש בהם אלמנטים סותרים, שמצד אחד מאפשרים התפתחות וצמיחה כלכלית וניידות אישית וקהילתית, ומן הצד האחר מנציחים פערים. במציאות כזו אזרחים ערבים יכולים לשפר את מעמדם ואת תנאי המחיה שלהם באופן מתמיד, אך יש עוד דרך רבה לצמצום פערים חברתיים וכלכליים ולהשגת שוויון מלא בכלל תחומי החיים.

בכוונתנו להכין ולהפיק שנתון מעודכן ומקיף על החברה הערבית בכל שנה. הוא יכלול בסיס נתונים מתעדכן וגם מאמרים הנוגעים לסוגיות נבחרות שנחליט עליהן בהתאם להתפתחויות ולאתגרים הניצבים בפני החברה הערבית ומתוך דיאלוג מתמשך עם היבטים הנוגעים לעיצוב המדיניות הנדרשת להתמודדות מיטבית עם פערים אלו.

השנתון רואה אור בהוצאה משותפת של המכון הישראלי לדמוקרטיה והרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי.

החברה הערבית כוללת מוסלמים, נוצרים ודרוזים, כולם בעלי אזרחות ישראלית. מסיבה זו לא נכללים בשנתון התושבים הערבים במזרח העיר ירושלים, מאחר שלרובם המכריע אין אזרחות ישראלית ומעמדם הפוליטי והמשפטי (וגם החברתי) שונה מזה של כלל האזרחים הערבים במדינה.

כללי

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן למ"ס), בסוף שנת 2020 מנתה אוכלוסיית ישראל כ־9,289,760 נפש, מהם 21.1% ערבים, שהם כ־1,957,270 נפש.¹

הסטטיסטיקה הרשמית של מדינת ישראל כוללת את התושבים הערבים במזרח העיר ירושלים, שרובם המכריע אינם בעלי אזרחות ישראלית, אלא בעלי מעמד של "תושב קבע". אחד ההבדלים העיקריים בין שני המעמדות הוא שתושב קבע אינו רשאי להצביע בבחירות הכלליות לכנסת, אלא רק בבחירות לרשויות המקומיות, ואזרח כשיר להצביע בבחירות הכלליות לכנסת ובבחירות לרשויות המקומיות. בהתבסס על נתוני השנתון הסטטיסטי לירושלים והלמ"ס, בסוף שנת 2020 היה מניין התושבים הערבים במזרח ירושלים כמעט 362,000 נפש.² מכאן שמניינם של האזרחים הערבים עמד אז על כ־1,595,300 נפש, שהם כ־17.2% מכל אוכלוסיית המדינה.

1 עיבוד נתונים מתוך אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. קובץ נתונים מפורט נמסר לידי המחברים. יצוין כי יש פער בין נתוני למ"ס לנתוני מרשם האוכלוסין מטעם רשות האוכלוסין וההגירה. מקור הפער הוא ששנתוני למ"ס מתייחסים לאוכלוסייה בפועל המתגוררת בארץ ואילו נתוני מרשם האוכלוסין מתייחסים לתושבים הרשומים ביישוב המגורים, אף שחלקם לא שוהים בארץ (למשל, כאלו השוהים בחו"ל לצורך עבודה, לימודים או טיול).

2 ראו מכון ירושלים למחקרי מדיניות, **שנתון סטטיסטי לירושלים 2020**, 2020.

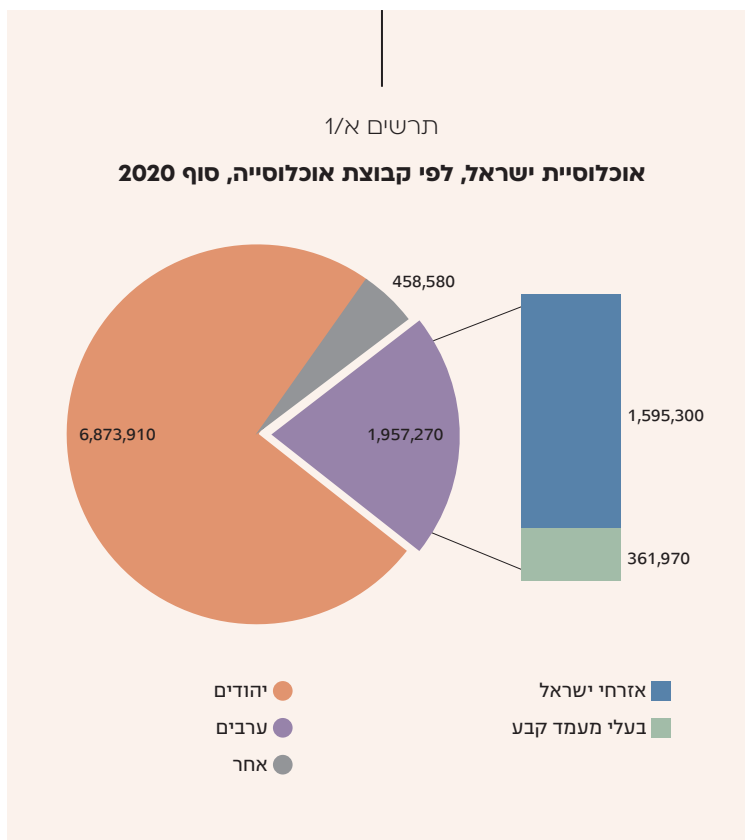
לוח א/1

אוכלוסיית ישראל, לפי קבוצת אוכלוסייה, סוף 2020

קבוצת אוכלוסייה	גודל האוכלוסייה	שיעור באוכלוסיית המדינה
יהודים	6,873,910	74.0%
ערבים	1,957,270	21.1%
מהם: ערבים אזרחי ישראל	1,595,300	17.2%
אחרים*	458,580	4.9%
סך הכול	9,289,760	100.0%

* בקטגוריה "אחרים" נכללים נוצרים לא-ערבים וחסרי סיווג דת.

מקור: עיבוד נתונים שנמסרו למחברים מחדר המחקר של הלמ"ס.

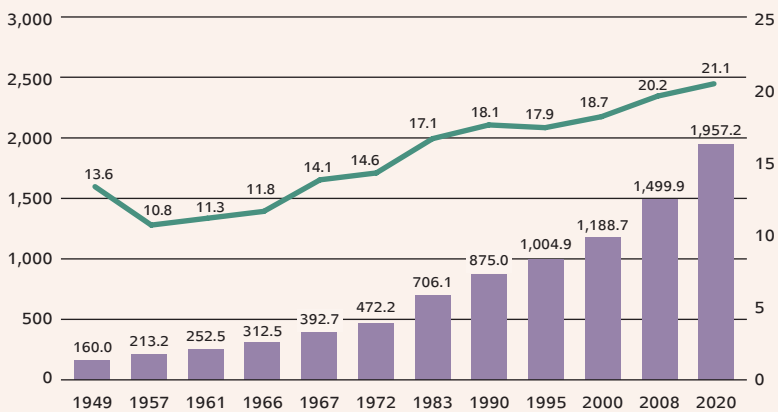


עם קום המדינה עמד מניינה של האוכלוסייה הערבית על 160,000 נפש, 13.6% מכלל אוכלוסיית המדינה באותם ימים. שיעורה של האוכלוסייה הערבית בכלל אוכלוסיית המדינה ידע תנודות לא מעטות לאורך השנים. בעשור הראשון למדינה ירד שיעורה של האוכלוסייה הערבית במידה ניכרת בשל הגידול החד בשיעורה של האוכלוסייה היהודית בארץ בעקבות גלי העלייה היהודית ההמונית אליה. לאחר מלחמת ששת הימים ב־1967, ובעקבות הכללת התושבים הערבים במזרח העיר ירושלים בסטטיסטיקה הרשמית של מדינת ישראל, עלה שיעורה של האוכלוסייה הערבית ל־14.1%. שיעור זה עלה בהתמדה והגיע בשלהי שנות השמונים ל־18% מכלל אוכלוסיית המדינה. במחצית הראשונה של שנות

התשעים, עקב גלי עלייה יהודית המונית ממדינות ברית המועצות לשעבר, קטן משקלה של האוכלוסייה הערבית קמעה, אולם מאז הוא עלה בהתמדה. כיום חמישית מאוכלוסיית המדינה היא ערבית. מבחינה מספרית, בחלוף שבעה עשורים מהקמת המדינה גדל מניינה של האוכלוסייה הערבית בישראל פי 10.

תרשים א/2

האוכלוסייה הערבית (כולל מזרח ירושלים) לפי גודל האוכלוסייה ושיעורה בכל אוכלוסיית ישראל



— שיעור הערבים באוכלוסיית המדינה (אחוזים)

■ אוכלוסייה ערבית בסוף השנה (אלפים)

לוח א/2

האוכלוסייה הערבית בישראל, שנים נבחרות (כולל מזרח ירושלים)

שנה	אוכלוסייה ערבית בסוף השנה (אלפים)	שיעור הערבים באוכלוסיית המדינה
1949	160.0	13.6%
1957	213.2	10.8%
1961 (מפקד האוכלוסין)	252.5	11.3%
1966	312.5	11.8%
1967	392.7	14.1%
1972 (מפקד האוכלוסין)	472.2	14.6%
1983 (מפקד האוכלוסין)	706.1	17.1%
1990	875.0	18.1%
1995 (מפקד האוכלוסין)	1,004.9	17.9%
2000	1,188.7	18.7%
2008 (מפקד האוכלוסין)	1,499.9	20.2%
2020	1,957.2	21.1%

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2021, לוח 2.1.

התפלגות אוכלוסיית האזרחים הערבים לפי האזור הגאוגרפי

במחקר האקדמי על אודות החברה הערבית נהוג להבחין בחמישה אזורים עיקריים שבהם מתגוררת אוכלוסיית האזרחים הערבים בישראל: הצפון, המישולש, הנגב, הערים המעורבות ופרוזדור ירושלים (ובכלל זה מערב העיר ירושלים). לכך מצטרפת קטגוריה נוספת של אזרחים ערבים המתגוררים ביישובים שונים ברחבי הארץ, בעיקר בערים גדולות שהרוב המכריע של אוכלוסייתן יהודי.

(א) **אזור הצפון.** אזור זה כולל את הגליל, הגולן, העמקים, אזור הכרמל וחוף הכרמל, ובו מתגוררת יותר ממחצית אוכלוסיית האזרחים הערבים בישראל. במניין התושבים הערבים באזור הצפון לא נכללים התושבים הערבים בערים המעורבות עכו, חיפה, נוף הגליל (עד 2019 נצרת עילית) ומעלות-תרשיחא.

(ב) **אזור המישולש.** המונח "המישולש" אינו קיים בסטטיסטיקה הרשמית של מדינת ישראל, אולם זהו המונח הרווח בשימוש בשיח המחקרי ובישיח הפוליטי העוסקים באוכלוסייה הערבית. הוא מתייחס לאזור הגאוגרפי שסופח למדינת ישראל במסגרת הסכמי שביתת הנשק ("הסכמי רודוס") בשנת 1949. המישולש כולל את היישובים הערביים באזור ואדי עארה ובחלקו המזרחי של אזור השרון, ומתגוררת בו כחמישית מאוכלוסיית האזרחים הערבים במדינה.

(ג) **הנגב.** אזור זה כולל את נפת באר שבע, שהרוב המכריע של תושביו הערבים הם בדואים. הבדואים בנגב הם כשישית מאוכלוסיית האזרחים הערבים במדינה וכשליש מכלל אוכלוסיית הנגב. במניין האוכלוסייה הערבית בנגב נכללים התושבים הבדואים ביישובי קבע (ברשויות מקומיות וביישובים הנכללים במועצות האזוריות, כ־77% מאוכלוסיית הבדואים בנגב, כ־215,000 נפש) ותושבים בדואים המתגוררים ביישובים חסרי מעמד מוניציפלי ("כפרים לא מוכרים", כ־23% מאוכלוסיית הבדואים בנגב, כ־64,000 נפש).

(ד) **הערים המעורבות.** "ערים מעורבות", לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הן ערים אשר רוב מכריע של אוכלוסייתן יהודי אך יש בהן מיעוט ניכר של תושבים ערבים. בהגדרה זו נכללות שבע ערים שבהן מתגוררת פחות

מעשירית אוכלוסיית אזרחי ישראל הערבים. חמש מהן נחשבות ערים מעורבות "מסורתיות", כלומר כאלה שלפני הקמת המדינה כבר דרו בהן בכפיפה אחת יהודים וערבים: עכו, חיפה, יפו, רמלה ולוד. שתי ערים אחרות, נוף הגליל ומעלות-תרשיחא, התהוו כיישובים מעורבים לאחר קום המדינה. נוף הגליל הוקמה בשנת 1956 והוכרזה כעיר בשנת 1974. היא נעשתה עיר מעורבת בתהליך הדרגתי בעקבות התיישבות של אזרחים ערבים (בעיקר מנצרת ומן היישובים הערביים הסמוכים לה) בשכונות מסוימות בעיר. מעלות-תרשיחא התהוותה כמועצה מקומית מעורבת בשנת 1963, בעקבות איחוד מעלות (היהודית) עם תרשיחא (הערבית). בשנת 1996 הוכרזה מעלות-תרשיחא כעיר.³

(ה) **אזור ירושלים.** אזור זה כולל את אוכלוסיית האזרחים הערבים במחוז ירושלים, שרובם מתגוררים ביישובים הערביים בפרוזדור ירושלים, וחלקם במערב העיר ירושלים (לא כולל התושבים הערבים במזרח העיר).

(ו) **שאר חלקי הארץ.** כמה אלפי אזרחים ערבים מתגוררים כיום ביישובים יהודיים בכל רחבי הארץ, בעיקר במרכזים האורבניים הגדולים בצפון הארץ (כרמיאל, נהריה, חדרה, צפת וקריית שמונה) ובדרומה (באר שבע, ערד ואילת). המניע העיקרי למעבר של תושבים ערבים מיישוביהם המקוריים לערים יהודיות סמוכות הוא היעדר פיתוח של היישובים הערביים או הצורך להעתיק את מקום המגורים של המשפחה (רילוקיישן) בעקבות מקום העבודה של ההורים.

3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מגדירה "עיר מעורבת" כעיר ששיעור האוכלוסייה הערבית בה עולה על 10% מכלל התושבים. בהגדרה זו נכללות שבע הערים שהוזכרו לעיל וכן העיר ירושלים, ששיעור התושבים הערבים בה (לרבות מזרח העיר) עומד על 38.5%. עם זאת, שיעור התושבים הערבים המתגוררים במערב העיר, המחזיקים באזרחות ישראלית, הוא כ-0.5% בלבד מכלל תושבי העיר (כ-4,800 נפש). יצוין כי תופעת העירוב הדמוגרפי בין יהודים לערבים מאפיינת ערים גדולות אחרות בישראל, ובהן באר שבע (2.8% ערבים, כ-6,000 נפש), אילת (4.5% ערבים, כ-2,400 נפש), כרמיאל (3.6% ערבים, כ-1,650 נפש), ונהריה (2.5% ערבים, כ-1,470 נפש). כמה מאות תושבים ערבים מתגוררים בערים גדולות נוספות, אך שיעורם בכלל אוכלוסיית העיר קטן מאוד: כ-900 תושבים ערבים מתגוררים בכל אחת מן הערים חדרה (1.0% מאוכלוסיית העיר), רמת גן (0.6%), בת ים (0.7%) וערד (3.3%); וכ-750 תושבים ערבים מתגוררים בכל אחת מן הערים צפת (2.2%), קריית שמונה (3.4%) וטבריה (1.6%). עיבוד מתוך קובץ נתונים שהעבירה הלמ"ס למחברים.

לוח א/3

החברה הערבית בישראל, התפלגות דמוגרפית, סוף 2020

אזור	גודל האוכלוסייה (אלפים)	שיעור מסך הכול
צפון הארץ	822.7	51.6%
המשולש	314.0	19.7%
הנגב	279.5	17.5%
הערים המעורבות	132.2	8.3%
פרוזדור ירושלים (כולל מערב ירושלים)	17.4	1.1%
שאר חלקי הארץ	29.5	1.8%
סך הכול	1,595.3	100.0%

מקור: עיבוד נתונים שנמסרו למחברים מחדר המחקר של הלמ"ס.

החלוקה הנ"ל אינה חופפת לחלוקה המקובלת לנפות ומחוזות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הטעם לחלוקה המקובלת בקרב חוקרי החברה הערבית הוא בעיקר ייחוד דמוגרפי וסוציולוגי של כל אחת מקבוצות האוכלוסייה הערבית המתגוררות באזורים אלה, וכן האוריינטציה הפוליטית וההתפתחות ההיסטורית של כל אחת מהן. נתונים אלה חשובים לשם הבנת האוריינטציה הפוליטית של האוכלוסייה הערבית בכללותה.

מבחינה היסטורית, למשל, אזור הצפון הוא ערש לידתה של ההווה הפוליטית והתרבותית של האוכלוסייה הערבית שנותרה בשטח מדינת ישראל לאחר הקמתה ב־1948. אחת הסיבות לכך היא הגיוון הדתי המאפיין את האוכלוסייה הערבית באזור זה. משחר ימי המדינה התבלטו הנוצרים בפעילותם הפוליטית (בעיקר במפלגה הקומוניסטית, שהיא עמוד השדרה של חד"ש), לעומת הדרוזים, שהשתלבו במפלגות היהודיות. האוכלוסייה הערבית באזור המשולש ובנגב, לעומת זאת, היא מוסלמית הומוגנית. חלוקה זו מסבירה מדוע התנועה האסלאמית הופיעה באזור המשולש בשלהי שנות השבעים והתבססה גם בנגב.

התפלגות לפי המעמד המוניציפלי של מקום המגורים

כמחצית (49.3%) מהאזרחים הערבים מתגוררים במועצות מקומיות. רובם המכריע מתגוררים ב־69 מועצות מקומיות ערביות, והיתר במועצות מקומיות יהודיות ברחבי הארץ. 41% מהאזרחים הערבים מתגוררים ביישובים עירוניים. רובם מתגוררים ב־12 ערים ערביות וב־7 ערים מעורבות, וחלק קטן יותר מתגוררים בערים שהרוב המכריע של אוכלוסייתן יהודי (לרבות מערב העיר ירושלים).

5.5% מהאזרחים הערבים מתגוררים ב־47 יישובים קטנים (כפריים) המשולבים במועצות אזוריות: מחציתם מתגוררים ב־4 מועצות אזוריות הכוללות רק יישובים ערביים (19 יישובים), ומעט פחות ממחצית מתגוררים ב־28 יישובים ערביים במסגרת מועצות אזוריות שרוב אוכלוסייתן יהודית. שיעור קטן מאוד של אזרחים ערבים מתגוררים בכמה יישובים יהודיים במועצות אזוריות. היתר (4.2%) מתגוררים ביישובים חסרי מעמד מוניציפלי הידועים בכינוי "כפרים לא מוכרים". מרביתם תושבי 25 שבטי בדואים בצפון הנגב המתגוררים ב־35 יישובים כפריים חסרי מעמד מוניציפלי.⁴

בסך הכול יש 163 יישובים שכל תושביהם הם ערבים אזרחי ישראל.

4 יש פער מהותי – כמעט 18,000 נפש – בין נתוני הלמ"ס לנתוני רשות האוכלוסין וההגירה במספר התושבים הבדואים בנגב המוגדרים "גרים מחוץ ליישובים" (גמ"ל,

לוח א/4

התפלגות מקום המגורים של האזרחים הערבים לפי המעמד המוניציפלי של יישוב המגורים, סוף 2020

המעמד המוניציפלי של היישוב	מניין האזרחים הערבים המתגוררים ביישוב (אלפים)	שיעור מסך הכול
עיר	654.2	41.0%
	493.1 (עיר ערבית)	30.9%
	132.2 (עיר מעורבת)	8.3%
	28.9 (עיר יהודית, כולל מערב ירושלים)	1.8%

על פי הגדרת למ"ס, דהיינו מתגוררים בכפרים לא מוכרים. על פי נתוני למ"ס הנכונים לסוף שנת 2020, מניין התושבים הערבים במחוז הדרום המתגוררים מחוץ ליישובים - רובם המכריע בדואים תושבי הכפרים הלא מוכרים בנגב - הוא 64.5 אלף נפש. לעומת זאת, על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה הנכונים לראשית שנת 2021, מנינם עומד על 82.1 אלף נפש. הסיבה לפער, על פי מרכז הנגב לקיימות באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, היא שנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נגזרים ממפקד האוכלוסין האחרון שנערך בשנת 2008, ואילו נתוני רשות האוכלוסין וההגירה מתבססים על סקר אוכלוסין שנערך בשטח, בסמוך לפרסום הנתונים. ראו מרכז הנגב לקיימות, "האוכלוסייה הבדואית מספר תושבים", ינואר 2022. לרשימת 35 הכפרים הלא מוכרים של הבדואים בנגב ראו אורן יפתחאל, נילי ברוך, סעיד אבו סמור, נאווה שיר ורונן בן אריה, **תכנית אב להכרה בכפרים הלא-מוכרים בנגב**, באר שבע: המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, במקום - מתכננים למען זכויות תכנון, 2012.

המעמד המוניציפלי של היישוב	מניין האזרחים הערבים המתגוררים ביישוב (אלפים)	שיעור מסך הכול
מועצה מקומית	786.2	49.3%
	783.3 (מועצה מקומית ערבית)	49.1%
	2.9 (מועצה מקומית יהודית)	0.2%
יישוב במועצה אזורית	88.6	5.5%
	45.4 (מועצות אזוריות שכל יישוביהן ערביים)	2.8%
	41.6 (מועצות אזוריות מעורבות)	2.6%
	1.6 (מועצות אזוריות שכל יישוביהן יהודיים)	0.1%
ללא מעמד מוניציפלי	66.3	4.2%
	64.5 (הנגב)	4.0%
	1.3 (צפון הארץ)	0.1%
	0.5 (אזור המשולש)	0.1%
	1,595.3	100.0%
סך הכול		

מקור: עיבוד נתונים שנמסרו למחברים מחדר המחקר של הלמ"ס.

לוח א/5 התפלגות היישובים הערביים בישראל על פי המעמד המוניציפלי והאזור הגאוגרפי, סוף 2020					
המעמד המוניציפלי	הצפון	המשולש	הנגב	אזור ירושלים	סך הכול
עיר	5	6	1		12
מועצה מקומית	54	8	6	1	69
יישוב במועצה אזורית	29	3	12	3	47
יישוב ללא מעמד מוניציפלי			35		35
סך הכול	88	17	54	4	163

מקור: עיבוד נתונים שנמסרו למחברים מחדר המחקר של הלמ"ס.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, העיר הערבית הגדולה ביותר היא נצרת (77,800 תושבים, נכון לסוף שנת 2020) ואחריה רהט (73,800), אום אל-פחם (56,800), טייבה (44,600) ושפרעם (42,500). רהט היא כיום העיר שאוכלוסייתה המוסלמית הגדולה ביותר. מספר התושבים המוסלמים בנצרת, העיר הערבית הגדולה ביותר, הוא כ־56,200 נפש (72.3% מאוכלוסיית העיר).

לוח א/6

אוכלוסיית הערים הערביות בישראל, סוף 2020

העיר	האזור הגאוגרפי	מספר התושבים (אלפים)
נצרת	הצפון	77.8
רהט	הנגב	73.8
אום אל-פחם	המשולש	56.8
טייבה	המשולש	44.6
שפרעם	הצפון	42.5
טמרה	הצפון	34.9
סח'נין	הצפון	32.2
באקה אל-גרביה	המשולש	30.5
טירה	המשולש	27.0
עראבה	הצפון	26.3
כפר קאסם	המשולש	24.3
קלנסווה	המשולש	23.5

מקור: נתונים שנמסרו למחברים מחדר המחקר של הלמ"ס.

התפלגות לפי דת

רובם המכריע של אזרחי ישראל הערבים הם מוסלמים (82.9%), והיתר נחלקים בין דרוזים (9.2%) לנוצרים (7.9%). עם זאת, יש הבדלים מובהקים בין האזורים במשקלן היחסי של שלוש הדתות. האוכלוסייה הערבית באזור הצפון ובערים המערובות היא הטרוגנית. משקלם היחסי של הדרוזים בצפון הארץ גבוה פי שניים משיעורם הכלל־ארצי, ואילו משקלם של הנוצרים בערים המערובות גבוה כדי פי 4 משיעורם הכלל־ארצי. האוכלוסייה הערבית באזור המשולש והנגב, לעומת זאת, היא מוסלמית הומוגנית.

לוח א/7

התפלגות האוכלוסייה הערבית לפי הדת והאזור הגאוגרפי, סוף 2020 (לא כולל מזרח ירושלים)

האזור הגאוגרפי	מוסלמים		נוצרים		דרוזים		סך הכול
	גודל האוכלוסייה (אלפים)	אחוז מהאוכלוסייה הערבית באזור	גודל האוכלוסייה (אלפים)	אחוז מהאוכלוסייה הערבית באזור	גודל האוכלוסייה (אלפים)	אחוז מהאוכלוסייה הערבית באזור	
צפון הארץ	592.8	72.1	85.6	10.4	144.3	17.5	822.7
המשולש	313.9	100.0	0.1	0.0			314.0
הנגב	279.5	100.0					279.5
אזור ירושלים (כולל מערב ירושלים)	16.7	96.0	0.7	4.0			17.4



האזור הגאוגרפי	מוסלמים		נוצרים		דרוזים		סך הכול
הערים המעורבות	95.3	72.1	36.1	27.3	0.8	0.6	132.2
שאר חלקי הארץ	24.8	84.1	3.1	10.5	1.6	5.4	29.5
כלל־ארצי	1,323.0	82.9	125.6	7.9	146.7	9.2	1,595.3

מקור: עיבוד נתונים שנמסרו למחברים מחדר המחקר של הלמ"ס.

לוח א/8

האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות, סוף 2020

העיר	גודל האוכלוסייה הערבית	שיעור הערבים באוכלוסיית העיר (אחוזים)	מזה: מוסלמים	שיעור המוסלמים באוכלוסייה הערבית (אחוזים)	מזה: נוצרים ערבים	שיעור הנוצרים הערבים באוכלוסייה הערבית (אחוזים)	מזה: דרוזים	שיעור הדרוזים באוכלוסייה הערבית (אחוזים)
חיפה	34.0	12.0	17.0	50.0	16.5	48.5	0.5	1.5
לוד	24.1	29.8	23.4	97.1	0.7	2.9		
תל אביב־ יפו	21.6	4.7	17.9	82.9	3.5	16.2	0.2	0.9
רמלה	18.7	24.3	15.1	80.7	3.6	19.3		

העיר	גודל האוכלוסייה הערבית	שיעור הערבים באוכלוסיית העיר (אחוזים)	מזה: מוסלמים	שיעור המוסלמים באוכלוסייה הערבית (אחוזים)	מזה: נוצרים ערבים	שיעור הנוצרים הערבים באוכלוסייה הערבית (אחוזים)	מזה: דרוזים	שיעור הדרוזים באוכלוסייה הערבית (אחוזים)
עכו	16.2	32.7	14.8	91.4	1.3	8.0	0.1	0.6
נוף הגליל	12.7	30.4	4.7	37.0	8.0	63.0		
מעלות-תרשיחא	4.9	22.0	2.5	51.0	2.4	49.0		
סך הכול	132.2		95.4	72.2	36.0	27.2	0.8	0.6

מקור: עיבוד נתונים שנמסרו למחברים מחדר המחקר של הל"ס.

הדרוזים והנוצרים הם קבוצות מיעוט דתיות בתוך החברה הערבית. רובם המכריע של בני העדה הדרוזית (98.4%) מתגוררים בצפון הארץ. רובה הגדול של האוכלוסייה הדרוזית באזור זה מתגוררת ב־19 יישובים: 13 יישובים שהרוב המכריע של אוכלוסייתם דרוזית הומוגנית (בין 95% ל־100% מהאוכלוסייה), ו־6 יישובים ערביים מעורבים שבהם דרוזים מתגוררים עם מוסלמים ונוצרים: פקיעין, עספיא, מגאר, ראמה, אבו סנאן ושפרעם; בשניים מהם הדרוזים הם הרוב הגדול באוכלוסייה (כשלושה רבעים ממנה), ביישוב אחד מעט יותר ממחצית תושביו הם דרוזים, ובשלושה יישובים הדרוזים הם שליש או פחות מסך כל התושבים. במניין האוכלוסייה הדרוזית בצפון הארץ נכללים כ־24,000 תושבים בארבעה כפרים דרוזיים בגולן. הללו אומנם נכללים בסטטיסטיקה הרשמית של ישראל, אולם רק חלק קטן מהם (כ־22%) מחזיקים באזרחות ישראלית.⁵ בצד אלה מתגוררים כמה מאות דרוזים בערים המעורבות (בעיקר בחיפה) וכן ביישובים שרוב אוכלוסייתם יהודית (בעיקר באילת ובכרמיאל).

5 נתון זה מבוסס על מספר בעלי זכות הבחירה הרשומים בפנקס הבוחרים לכנסת ה־24 ביישובים הדרוזיים בגולן: מג'דל שמס, מסעדה, בוקעאתא ועין קנייא. ראו תוצאות הבחירות לכנסת ה־24 באתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת.

לוח א/9

האוכלוסייה הדרוזית, יישובים עיקריים, סוף 2020

יישוב	גודל האוכלוסייה הדרוזית ביישוב (אלפים)	שיעור הדרוזים באוכלוסיית היישוב (אחוזים)
דאלית אל־כרמל	17.3	96.8
ירכא	17.1	98.3
מגאר	13.3	57.2
בית ג'ן	12.1	99.9
מגידל שמס	11.3	99.9
עספיא	9.6	75.8
כסרא־סמיע	8.6	95.4
יאנוח־ג'ת	6.8	99.9
בוקעאתא	6.7	100.0
ג'ולס	6.5	99.6
חורפיש	6.3	96.4
שפרעם	5.9	13.8



שיעור הדרוזים באוכלוסיית היישוב (אחוזים)	גודל האוכלוסייה הדרוזית ביישוב (אלפים)	יישוב
78.0	4.7	פקיעין (בוקיעה)
99.9	4.4	סאג'ור
30.2	4.3	אבו סנאן
99.9	3.8	מסעדה
31.4	2.4	ראמה
99.5	2.1	עין קנייא
97.4	0.9	עין אל-אסד

מקור: נתונים שנמסרו למחברים מחדר המחקר של הלמ"ס.

כשני שלישים מבני העדה הנוצרית מתגוררים ביישובים ערביים בצפון הארץ, בעיקר בערים נצרת ושפרעם, וכן בכמה כפרים בגליל העליון שבהם הנוצרים הם הרוב המכריע של האוכלוסייה או חלק גדול ממנה. כשליש מהנוצרים מתגוררים גם בערים המעורבות (בעיקר חיפה, נוף הגליל, מעלות-תרשיחא, יפו ורמלה). כמה מאות נוצרים מתגוררים ביישובים יהודיים ברחבי הארץ. לצד זאת, כ-12,000 נוצרים ערבים מתגוררים במזרח ירושלים. הללו נכללים בסטטיסטיקה הרשמית של ישראל אולם אינם מחזיקים באזרחות ישראלית.

לוח א/10

האוכלוסייה הנוצרית-ערבית, יישובים עיקריים, סוף 2020
(לא כולל מזרח ירושלים)

יישוב	גודל האוכלוסייה הנוצרית ביישוב (אלפים)	שיעור הנוצרים באוכלוסיית היישוב (אחוזים)
נצרת	21.4	27.5
חיפה	16.5	5.8
שפרעם	10.4	24.5
נוף הגליל	8.0	19.0
אעבלין	5.7	42.0
כפר יאסיף	5.4	52.4
מגאר	4.9	21.2
עיילבון	4.0	70.0
ראמה	3.9	49.8
רמלה	3.6	4.7
תל אביב-יפו	3.5	0.8
יפיע	3.4	17.9



ישוב	גודל האוכלוסייה הנוצרית ביישוב (אלפים)	שיעור הנוצרים באוכלוסיית היישוב (אחוזים)
פסוטה	3.2	99.6
מעיליא	3.2	96.7
ריינה	2.9	14.9
מעלות־תרשיחא	2.3	10.5
כפר כנא	2.2	9.6
אבו סנאן	2.2	15.1
ג'ש (גוש חלב)	2.0	62.8
עספיא	1.7	13.5
סח'נין	1.6	5.1
טורעאן	1.6	11.1
ג'דיידה־מכר	1.5	7.2
עכו	1.3	2.7
פקיעין (בוקייעה)	1.2	20.9
דייר חנא	1.0	9.9

מקור: נתונים שנמסרו למחברים מחדר המחקר של הלמ"ס.

מהקמת המדינה היו המוסלמים הרוב המכריע בחברה הערבית, אולם במשך השנים התחוללו תמורות דרמטיות במשקל היחסי של כל אחת משלוש הדתות. על פי נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל (של הלמ"ס), במשך שבעה עשורים עלה בעקביות שיעורם של המוסלמים באוכלוסייה הערבית, מ־69.7% בשנת 1949 ל־82.9% בשנת 2020. לעומת זאת, בפרק זמן זה ירד שיעורם של הנוצרים כדי שליש שיעורם בראשית ימי המדינה, מ־21.2% בשנת 1949 ל־7.9% בלבד בשנת 2020. שיעורם של הדרוזים בחברה הערבית לא השתנה: 9.1% בשנת 1949, 9.2% ב־2020. הגורם העיקרי לגידול במשקלה היחסי של העדה המוסלמית בחברה הערבית הוא שיעורי פריון גבוהים במיוחד בקרב נשים מוסלמיות, ובעיקר בקרב החברה הבדואית בנגב. נתונים אלה אינם כוללים את התושבים הערבים במזרח העיר ירושלים.

יצוין כי על פי הסטטיסטיקה הרשמית של ישראל שיעורם של המוסלמים באוכלוסייה הערבית גבוה מעט מהנתונים שהוצגו לעיל, והוא עומד על 85.4%, שיעורם של הנוצרים דומה (7.1%), ואילו שיעורם של הדרוזים נמוך מעט (7.5%).⁶ הפער נובע מהכללת האוכלוסייה הערבית במזרח העיר ירושלים בסטטיסטיקות הרשמיות של מדינת ישראל לאחר 1967. רובה המכריע של אוכלוסייה זו היא מוסלמית (96.5%), ומיעוטה נוצרית (3.5%).⁷

6 עיבוד נתונים מתוך אתר הלמ"ס.

7 מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לירושלים 2020, 2020.

לוח א/11

האוכלוסייה הערבית לפי דת (שנים נבחרות, כולל מזרח ירושלים)

שנה	אוכלוסייה ערבית	מוסלמים		נוצרים		דרוזים	
		סך הכול (אלפים)	שיעור באוכלוסייה הערבית (אחוזים)	סך הכול (אלפים)	שיעור באוכלוסייה הערבית (אחוזים)	סך הכול (אלפים)	שיעור באוכלוסייה הערבית (אחוזים)
1949	160.0	111.5	69.7	34.0	21.2	14.5	9.1
1957	213.2	146.8	68.9	45.8	21.5	20.5	9.6
1961 (מפקד האוכלוסין)	252.5	174.9	69.3	51.3	20.3	26.3	10.4
1966	312.5	223.0	71.4	58.5	18.7	31.0	9.9
1967	392.7	289.6	73.7	71.0	18.1	32.1	8.2
1972 (מפקד האוכלוסין)	472.2	360.6	76.4	73.8	15.6	37.8	8.0
1983 (מפקד האוכלוסין)	706.1	542.2	76.8	95.9	13.6	68.0	9.6
1990	875.0	677.7	77.5	114.7	13.1	82.6	9.4

שנה	אוכלוסייה ערבית	מוסלמים		נוצרים		דרוזים	
		סך הכול (אלפים)	שיעור באוכלוסייה הערבית (אחוזים)	סך הכול (אלפים)	שיעור באוכלוסייה הערבית (אחוזים)	סך הכול (אלפים)	שיעור באוכלוסייה הערבית (אחוזים)
1995 (מפקד האוכלוסין)	1,004.9	811.2	80.7	101.5	10.1	92.2	9.2
2000	1,188.7	970.0	81.6	114.9	9.7	103.8	8.7
2008 (מפקד האוכלוסין)	1,499.9	1,254.1	83.6	122.6	8.2	123.2	8.2
2020	1,957.3	1,671.3	85.4	137.6	7.1	146.8	7.5

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2021, 2022, לוח 2.3.

אזור צפון הארץ מגוון והטרוגני מבחינה דתית. בכמה יישובים עירוניים גדולים באזור מטרופולין נצרת (לרבות נצרת עצמה) מורכבת האוכלוסייה מבני שתי דתות לפחות, וביישובים גדולים אחרים (כדוגמת שפרעם, מגאר, אבו סנאן, עספיא וראמה) מתגוררים אלה בצד אלה בני שלוש הדתות: מוסלמים, נוצרים ודרוזים.

לוח א/12

ישובים ערביים עיקריים מעורבים מבחינה דתית, תחילת 2021

ישוב	גודל האוכלוסייה (אלפים)	שיעור המוסלמים (אחוזים)	שיעור הנוצרים (אחוזים)	שיעור הדרוזים (אחוזים)
נצרת	77.8	72.3	27.7	
שפרעם	42.5	61.3	24.5	13.8
סח'נין	32.2	94.8	5.2	
מנאר	23.3	21.5	21.2	57.2
כפר כנא	23.3	90.3	9.6	0.1
יפיע	19.3	82.1	17.9	
ריינה	19.1	85.0	15.0	
טורעאן	14.4	88.9	11.1	
אבו סנאן	14.3	54.5	15.1	30.3
אעבלין	13.5	57.8	42.2	
עספיא	12.6	9.3	13.5	75.8
דייר חנא	10.5	90.0	10.0	



שיעור הדרוזים (אחוזים)	שיעור הנוצרים (אחוזים)	שיעור המוסלמים (אחוזים)	גודל האוכלוסייה (אלפים)	יישוב
2.8	52.4	44.8	10.2	כפר יאסיף
31.4	49.8	18.5	7.8	ראמה
78.0	20.9	1.1	6.0	פקיעין (בוקיעה)
	70.0	28.9	5.8	עיילבון
	62.8	36.6	3.1	ג'ש (גוש חלב)

מקור: נתונים שנמסרו למחברים מחדר המחקר של הלמ"ס.

שיעורי פרייון, גידול שנתי, ריבוי גילים ויחס תלות

שיעור פרייון כולל הוא מספר הילדים הממוצע שאישה צפויה ללדת בימי חייה. שיעור הפרייון נמדד באמצעות חישוב היחס בין מספר הנולדים בשנה מסוימת ובין אוכלוסיית הנשים הנמצאות בגיל הפרייון (15-49 שנה) באותה שנה.

על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2019, שיעור הפרייון הכולל של נשים ערביות הוא 2.98, אולם יש הבדלים מובהקים בין האזורים הגאוגרפיים. שיעור הפרייון של נשים בחברה הבדואית בנגב (5.26) גבוה כמעט פי שניים מזה של נשים ערביות בצפון הארץ (2.36) במחוז הצפון, 2.61 במחוז חיפה) ובמשולש (2.69). בתוך החברה הערבית יש הבדלים מובהקים בשיעורי הפרייון גם לפי עדה דתית. שיעור הפרייון הגבוה ביותר נמדד בקרב מוסלמיות (3.16), ואחריהן דרוזיות (2.02) ונוצריות (1.76).⁸ שיעור הפרייון של נשים נוצריות בתוך החברה הערבית, הנמוך לאורך

8 למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020; למ"ס, קובץ היישובים 2019.

השנים במידה ניכרת מזה של נשים מוסלמיות ונשים דרוזיות, מסביר מדוע שיעורם של הנוצרים בחברה הערבית הולך ומצטמצם.

בעבר היה שיעור הפרייון של נשים ערביות גבוה כמעט פי שניים מזה של נשים יהודיות. בשני העשורים האחרונים ירד בהתמדה שיעור הפרייון של נשים ערביות, והפער בין ובין נשים יהודיות נסגר. כיום שיעור הפרייון של נשים יהודיות (3.09) דומה לזה של נשים מוסלמיות.⁹ על פי ניתוחי הלמ"ס והמוסד לביטוח לאומי, מדובר בתהליך מתמשך ובלתי הפיך שיש לתלותו בשינוי הדפוסים החברתיים, ובכללם העלייה ברמת ההשכלה, השתלבותן של נשים ערביות בשוק העבודה, דחיית גיל הנישואין (ותופעת הרווקות המאוחרת) ונטישת דפוסי החיים המסורתיים. לצד זאת, השינוי מושפע גם מהמדיניות הכלכלית של הממשלה, ובייחוד מהקטנת קצבאות הילדים ב־2003, אשר השפיעה על משפחות מרובות ילדים ובכללן גם משפחות באוכלוסייה הערבית.¹⁰

לוח א/13 שיעורי פרייון של נשים בישראל לפי קבוצת אוכלוסייה ודת, שנים נבחרות					
שנה	יהודיות	ערביות			
		סך הכול	מוסלמיות	נוצריות	דרוזיות
1995	2.53	4.18	4.69	2.69	3.50

9 למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020.

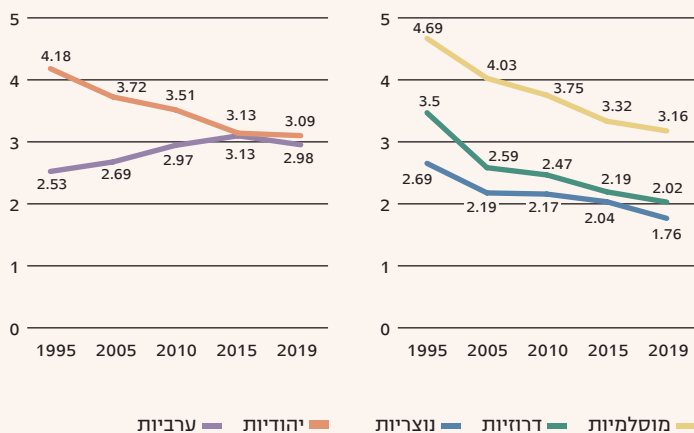
10 נורית יפה (עורכת), האוכלוסייה הערבית בישראל 2008 (סטטיסטיקל מס' 101), ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2010; מירי אנדבלד (עורכת), סקירה שנתית 2011, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון, אוגוסט 2012, עמ' 138.

שנה	יהודיות	ערביות			
			סך הכול	מוסלמיות	נוצריות
2005	2.69	3.72	4.03	2.19	2.59
2010	2.97	3.51	3.75	2.17	2.47
2015	3.13	3.13	3.32	2.04	2.19
2019	3.09	2.98	3.16	1.76	2.02

מקור: עיבוד המחברים לנתוני למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020, לוח 2.29, 2.30, 2.40, 2.39

תרשים א/3

שיעורי פיריון של נשים בישראל לפי קבוצת אוכלוסייה ודת, שנים נבחרות



הגידול השנתי של האוכלוסייה נמדד על פי סיכום הריבוי הטבעי של אותה אוכלוסייה בשנה מסוימת וריבוי ממקורות גידול לא טבעיים כגון הגירה (חיובית, המגדילה את האוכלוסייה; או שלילית, המקטינה אותה). ריבוי טבעי הוא ההפרש בין מספר הלידות של תינוקות חיים למספר הפטירות בתקופה נתונה. ריבוי טבעי מודד את גידול האוכלוסייה מילודה (להבדיל מגידול אוכלוסייה מהגירה). מקור הגידול השנתי של האוכלוסייה הערבית בישראל הוא כמעט אך ורק מריבוי טבעי, שכן הגידול באמצעות הגירה למדינה (למשל, באמצעות איחוד משפחות) הוא מועט מאוד ושיעורו זניח.

למרות הירידה בשיעורי הפרייה בחברה הערבית בשנים האחרונות, החברה הערבית עדיין צעירה מאוד, בזכות שיעורי פרייה גבוהים יחסית בעבר. שיעור הילדים ובני הנוער מתחת לגיל 18 בחברה הערבית הוא 38.6%, ואילו בחברה היהודית הוא 32.0%. בתוך החברה הערבית יש הבדלים על פי שיוך דתי ועל פי חלוקה גאוגרפית. בקרב המוסלמים שיעור הילדים ובני הנוער מתחת לגיל 18 הוא 40.4%, בקרב הנוצרים – 26.0%, ובקרב הדרוזים – 30.9%. על פי חלוקה גאוגרפית, שיעור הילדים הגבוה ביותר נמדד בקרב הבדואים בנגב, 51.8% – גבוה הרבה יותר מאשר בצפון הארץ (33.8%) ובמשולש (36.4%).¹¹

לוח א/14

**שיעור בני 0-17 באוכלוסייה, ריבוי טבעי ואחוז גידול שנתי
לפי קבוצת אוכלוסייה, דת ואזור גאוגרפי, 2019**

ממד	שיעור בני 0-17	ריבוי טבעי (ל-1,000 איש)	אחוז גידול שנתי
ערבים	סך הכול	38.6%	20.3
	הצפון	33.8%	14.5
	המזרח	36.4%	16.6
	הנגב	51.8%	30.8
	מוסלמים	40.4%	21.7
	נוצרים	26.0%	8.8
	דרוזים	30.9%	12.8
יהודים		32.0%	14.0
			1.6%

מקור: עיבוד המחברים לנתוני למ"ס, קובץ היישובים בישראל 2019.

מדד נוסף המסביר פרופיל דמוגרפי של חברה מסוימת הוא **יחס תלות**, שהוא היחס בין מספר הילדים והקשישים באוכלוסייה (אוכלוסייה תלויה) למספר התושבים בגיל העבודה (אוכלוסייה יצרנית). החישוב המקובל בישראל ליחס תלות הוא היחס בין תושבים בני 0-19 ובני 65 ומעלה (אוכלוסייה תלויה) לתושבים בני 20-64 (אוכלוסייה יצרנית). ככל שיחס התלות נמוך יותר (וקטן מ־1), כך גבוהה יותר יכולתה של האוכלוסייה היצרנית להתמודד עם הנטל הכלכלי הכרוך בתמיכה באוכלוסייה הלא יצרנית.

יחס תלות הוא מדד דמוגרפי ולא כלכלי. המדד אינו בודק את עומק המצוקה הכלכלית בפועל, אלא משרטט פרופיל דמוגרפי בסיסי של החברה. מבחינה כלכלית, ככל שיחס התלות גבוה יותר כך הולך וגדל נטל הפרנסה על כל מפרנס בגיל העבודה. וכך, ככל שמצוקת התעסוקה מחריפה (בייחוד בעת משבר כלכלי), הולכים וגדלים הסיכויים של חברה בעלת יחס תלות גבוה להיקלע למשבר כלכלי עמוק יותר מחברה שבה יחס התלות נמוך יותר.

הפער בין יחס התלות בחברה הערבית (914.9) לזה שבחברה היהודית (948.8) אינו גדול. אולם בתוך החברה הערבית יש הבדלים מובהקים בין הקבוצות הדתיות: יחס התלות בקרב האוכלוסייה המוסלמית (961.2) גבוה במובהק מזה של הדרוזים (700.5) ועוד יותר מזה של הנוצרים (673.6). הבדלים מובהקים יש גם בחלוקה לפי אזורים גאוגרפיים. יחס התלות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב (1,362.5) גבוה במידה ניכרת מיחס התלות בצפון הארץ (785.6) ובמשולש (865.5).¹² המשמעות היא ששיעור האוכלוסייה התלויה בחברה הבדואית בנגב, למשל, כמעט כפול משיעור האוכלוסייה התלויה ביישובים הערביים בצפון הארץ. הסיבה לכך היא ששיעור הילדים מתחת לגיל 18 בקרב הבדואים בנגב גבוה מאוד בגלל שיעורי פריון גבוהים במיוחד בחברה הבדואית.

פועל יוצא מכך הוא שבמשפחה ערבית ממוצעת יש 4.50 נפשות, נפש אחת יותר מאשר במשפחה יהודית ממוצעת (3.57). במשפחה ממוצעת ביישובי הבדואים בנגב (מחוז הדרום, 6.34 נפשות למשפחה) יש שתי נפשות יותר מאשר במשפחה ערבית ממוצעת בצפון הארץ (4.27) או באזור המרכז (4.32).¹³

12 למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020; למ"ס, קובץ היישובים 2019.

13 למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020.

לוח א/15

יחס תלות וריבוד גילי לפי קבוצת אוכלוסייה, דת ואזור גאוגרפי, 2019

קבוצת אוכלוסייה		יחס תלות ל-1,000 איש	שיעור הילדים מתחת לגיל 15	גיל חציוני
ערבים	סך הכול	914.9	32.1%	23.6
	מוסלמים	961.2	33.6%	22.6
	נוצרים	673.6	21.4%	33.0
	דרוזים	700.5	25.5%	28.5
	הצפון	785.6	27.8%	26.7
	המשולש	865.5	29.9%	24.8
	הנגב	1,362.5	44.3%	17.2
יהודים		948.8	27.6%	31.7

מקור: עיבוד המחברים לנתוני למ"ס, קובץ היישובים בישראל 2019.

מדדי בריאות: תמותת תינוקות ותוחלת חיים

שיעור תמותת התינוקות הוא אחד ממדדי הבריאות החשובים ביותר בהערכת מצב בריאותה של אוכלוסייה. שיעור זה מחושב על פי מספר הפטירות של ילודים ותינוקות עד גיל שנה ל-1,000 לידות חי. בשני העשורים האחרונים אומנם חלה ירידה עקבית בשיעור תמותת התינוקות בחברה הערבית, אבל עדיין השיעורים עדיין גבוהים פי שניים מהשיעורים בחברה היהודית.¹⁴

בתוך החברה הערבית יש הבדלים מובהקים לפי דת: בשנים 2015–2019 היה השיעור הממוצע של תמותת התינוקות בקרב המוסלמים (5.9 תינוקות לכל 1,000 לידות חי) גבוה כמעט פי שניים מהשיעור הממוצע בקרב הדרוזים (3.9) והנוצרים (2.9). הבדלים מובהקים אלה מאפיינים את שני העשורים האחרונים, אם כי לאורך תקופה זו נרשמה ירידה ניכרת בשיעורי תמותת התינוקות בקרב המוסלמים והדרוזים. בקרב הנוצרים לא חלו שינויים מובהקים.

לוח א/16 שיעורים ממוצעים של תמותת תינוקות ל-1,000 לידות חי, לפי קבוצת אוכלוסייה ודת, שנים נבחרות					
ממוצע לתקופה	ערבים		יהודים		
	סך הכול	מוסלמים	נוצרים	דרוזים	
2004–2000	8.3	8.9	2.9	5.9	3.8



ממוצע לתקופה	ערבים				יהודים
	סך הכול	מוסלמים	נוצרים	דרוזים	
2009–2005	7.1	7.5	2.4	5.2	2.9
2014–2010	6.4	6.8	2.2	4.2	2.5
2019–2015	5.7	5.9	2.9	3.9	2.3

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020, לוח 2.30, 2.39, 2.40.

הבדלים מובהקים בשיעורי תמותת התינוקות יש גם בין האזורים הגאוגרפיים שבהם מתגוררים הערבים. השיעור הממוצע לתמותת התינוקות ביישובי הבדואים בנגב כפול מהשיעור הממוצע ביישובים הערביים בצפון הארץ ובמשולש.¹⁵

הפער בשיעור תמותת התינוקות בין החברה הבדואית בנגב לממוצע הכללי בחברה הערבית ולחברה היהודית נובע ממקרים של מומים מולדים, אשר שכיחותם בחברה הבדואית גבוהה יותר משאר המגזרים, בין היתר על רקע נישואין בין קרובי משפחה. גורם נוסף לשיעור הגבוה של תמותת תינוקות בקרב הבדואים הוא הנחיתות הכלכלית-חברתית של היישובים הבדואים בנגב. אחד הגורמים המשפיעים בהקשר זה הוא ריחוקם של התושבים הבדואים משירותי בריאות והיעדרם של שירותי בריאות ביישובים בדואיים ללא מעמד מוניציפלי מוסדר (הכפרים הלא מוכרים).¹⁶

15 למ"ס, קובץ היישובים 2019.

16 אריק רודניצקי, החברה הבדואית בנגב: מאפיינים חברתיים, דמוגרפיים וכלכליים, יוזמות קרן אברהם, 2011, עמ' 1-65.

לוח א/17 שיעורי תמותת תינוקות ל-1,000 לידות חי, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת ואזור גאוגרפי, 2019	
ערבים – סך הכול	5.3
מוסלמים	5.7
נוצרים	0.6
דרוזים	3.0
צפון הארץ	4.1
אזור המשולש	4.2
הנגב	9.6
יהודים	2.2

מקור: עיבוד המחברים לנתוני למ"ס, קובץ היישובים בישראל 2019.

תוחלת חיים (או "תוחלת החיים בלידה") מוגדרת כאורך החיים הממוצע באוכלוסייה מסוימת, על סמך שיעורי התמותה הסגוליים הנוכחיים בכל גיל. זהו אחד המדדים הנפוצים להגדרת הרווחה החברתית. זהו גם אחד משלושת הגורמים המרכיבים את מדד ההתפתחות האנושית (HDI).¹⁷

17 אלכס וינר, "מדוע תוחלת החיים בישראל כה גבוהה?" דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2016, ירושלים: מרכז טאוב, 2016, עמ' 327-362.

תוחלת החיים של החברה הערבית נמצאת במגמת עלייה בזכות השיפור במדדי הבריאות. עם זאת, בין ערבים ליהודים מוסיף להתקיים פער מובהק: תוחלת החיים של גברים או נשים בחברה הערבית כיום זהה לתוחלת החיים של גברים או נשים בחברה היהודית לפני 20 שנה. בשני העשורים האחרונים עלתה תוחלת החיים של גברים ונשים בחברה הערבית ב־3 שנים, בערכים דומים לאלה שבחברה היהודית.¹⁸

לוח א/18

תוחלת חיים לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 1996–2019

נשים		גברים		שנים
יהודיות	ערביות	יהודים	ערבים	ממוצע לתקופה
80.5	77.2	76.7	74.6	1999–1996
82.0	78.3	78.1	74.8	2004–2000
83.1	79.3	79.6	75.5	2009–2005
84.1	81.0	80.8	76.9	2014–2010
84.9	81.7	81.4	77.5	2019–2015

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020, לוח 3.5.

איכות חיים ורמת חיים

מבוא

המושג איכות חיים מרכזי לתחומי המדיניות, הכלכלה, החברה והרווחה. אחת מהנחות היסוד העיקריות שעומדות בבסיס השימוש במדד זה היא שאזרחים פועלים כדי לשפר את איכות החיים שלהם. לעומת רמת חיים, שהיא רמת הרווחה הכלכלית של האוכלוסייה, הנמדדת באיכות ובכמות של הסחורות והשירותים שידה משגת, המושג איכות חיים (quality of life) קשור לאוסף של משתנים המתארים את רווחתו הכללית של האדם, ובכללם גם מרכיבים מופשטים, כגון מידת האושר, רמת החדשנות וחופש כלכלי ופוליטי. חלק מהמרכיבים הכלולים במושג איכות חיים ניתנים למדידה ואחרים לא כי הם מושפעים מתפיסות סובייקטיביות ומערכים.¹⁹

בהתאם לכך, ומאחר שיש גישות שונות לבדיקה ולמדידה של איכות החיים בישראל, בחרנו לנקוט גישה מתכללת המביאה בחשבון משתנים רבים המשפיעים על איכות החיים של הפרט: רווחה כלכלית, ביטחון אישי, מיומנויות אישיות ורווחה חברתית. כדי לבדוק את איכות החיים בחברה הערבית בישראל בחרנו להציג שינויים ותמורות במשתנים היכולים לשמש אינדיקטורים למדידת איכות החיים: הדירוג החברתי-כלכלי של היישובים הערביים, תוחלת העוני, מצב כלכלי ונגישות לשירותים רבים, מצב דיור ותנאי מגורים, שביעות רצון מהמצב הקיים, מידת אמון ומידת הביטחון האישי והפיזי של אזרחים.

הגדרות

אוריינות דיגיטלית. סוג מיוחד של מיומנויות חשיבה מורכבות – קוגניטיביות, מוטוריות, רגשיות וחברתיות – אשר מאפשרות למשתמש לפעול באופן אינטואיטיבי ויעיל בסביבות דיגיטליות לצורכי עבודה.

19 להרחבה בעניין איכות חיים בישראל ראו מכון ראות, "מושג: איכות חיים בישראל", 2007.

אמון כללי. תחושת השייכות של הפרט לחברה, התחושה שהחברה מתנהלת באופן תקין ושלזולת יש אמון בו. תחושת אמון זו תורמת לאיכות חייו של הפרט ויש לה השלכות על מדדים בתחומי איכות החיים. תחושת האמון הכללי משפיעה גם על ביצועים כלכליים של משקי הבית ושל כלל המשק, בין היתר על צמיחה כלכלית, על שביעות רצון מהחיים, על אי־שוויון, על חינוך, על כישורים ועל השכלה.

אמון בממשלה. האמון של האזרחים בממשלה תורם לאיכות החיים של הפרט ומבטא את אמונתו שהממשלה פועלת לקידום התושבים ולרווחתם. מידת האמון של הפרט בממשלה משקפת את מידת הנכונות שלו לשתף פעולה ביישום תוכניות הממשלה ומדיניותה.

אלימות פיזית. התנהגות אלימה המכוונת נגד הגוף. היא נעשית באמצעות מכות בידיים, בעיטות, משיכה בשיער, סיבוב היד, סטירה, חניקה, הכאה ועוד, תקיפה באמצעות סכין או נשק חם או איום בנשק, וכל מטרות הפגנת כוח פיזי. בדרך כלל אלימות פיזית משאירה סימנים על הגוף.

דמי חסות (פרוטקשן). אילוץ אדם לשלם סכום כסף תמורת "הגנה" עליו או על רכושו.

מדד חברתי־כלכלי. כלי להשוואת הרמה החברתית־כלכלית של אוכלוסיית יחידה גאוגרפית העשוי לסייע בזיהוי אזורי רווחה ואזורי מצוקה ובשיפור המדיניות של השלטון המרכזי כלפי הרשויות המקומיות. המדד מחושב על בסיס נתונים דמוגרפיים, רמת חיים, חלוקת מענקים לרשויות המקומיות, השכלה וחינוך, תעסוקה, אבטלה וגמלאות. העיריות והמועצות המקומיות מסווגות לפי ערכי המדד לעשרה אשכולות; אשכול 1 מציין את הרמה החברתית־כלכלית הנמוכה ביותר, ואשכול 10 מציין את הרמה החברתית־כלכלית הגבוהה ביותר.

מדד תחולת העוני. היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות, הנפשות או הילדים העניים בכלל האוכלוסייה.

נגישות למחשב. מדד הבוחן את שיעור משקי הבית שברשותם לפחות אחד מאלה: מחשב ביתי, מחשב נישא או מחשב לוח (טבלט). המדד משקף את

הנגישות של הציבור לתשתיות טכנולוגיות ומסייע בהבנת הצרכים הטכנולוגיים העתידיים.

פעילות התנדבותית. עיסוק בפעילות התנדבותית משקף את המעורבות החברתית והאזרחית ואת תחושות הביטחון העצמי ואיכות החיים של הפרט. התנדבות היא מרכיב בהערכת הרווחה של הפרט.

פריצה וגנבה. הסגת גבול לרכוש או לבתי אנשים אחרים בלי הסכמה של בעליהם כדי לבצע עבירה פלילית, לגנוב כסף או רכוש, למשל פריצה לבתים וגנבה מהם, גנבת מכוניות או חפצים אחרים.

קו העוני. רמת הכנסה השווה ל-50% מההכנסה הפנויה החצינית לנפש תקנית. משפחה בישראל נחשבת ענייה כאשר הכנסתה הפנויה, המחולקת למספר הנפשות התקניות שבה, נמוכה מקו העוני לנפש תקנית. את קו העוני למשפחה אפשר לחשב באופן דומה, על ידי הכפלת קו העוני לנפש תקנית במספר הנפשות התקניות במשפחה. יצוין גם כי בדומה למדינות המערב, ניתוח ממדי העוני בישראל מתבסס בעיקרו על שני מדדי העוני המקובלים: תחולת העוני, ועומק העוני וחומרתו.

שביעות רצון מהחיים. מרכיב עיקרי בהערכת הרווחה האישית של הפרט, המשקף את תפיסת הפרט את חייו כמכלול (פוליטי, חברתי, כלכלי). ברוב הסקרים החברתיים מוצגת שאלה בנושא זה.

שימוש באינטרנט. מדד הבוחן את היקף השימוש באינטרנט על מטרותיו – חיפוש מידע, דואר אלקטרוני, קבוצות דיון ורשתות חברתיות, הורדת קבצים, תשלומים, קניות, קבלת שירותי ממשל, שיחות טלפון, וידאו ומשחקים.

תשלומי העברה. תשלומים שלא בתמורה לפעילות כלכלית, כגון קצבאות הביטוח הלאומי, תמיכות ממוסדות ומיחידים בארץ ובחו"ל.²⁰

תקיפה. תקיפה פיזית של אדם אחר לרבות מכות.

מדד חברתי-כלכלי של יישובים בישראל

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מאפינת את המצב החברתי-כלכלי של היישובים בישראל באמצעות מדד משולב של תכונות האוכלוסייה ביישוב מסוים, ובהן מקורות כספיים של התושבים, נתונים מתחום הדיוור, רמת תשתיות עירוניות, בעלות משקי בית על מוצרים בני קיימא, רמת מינוע של התושבים, רמת חינוך והשכלה, מאפייני תעסוקה ואבטלה ומאפיינים דמוגרפיים.²¹

מהממצאים הן של הלמ"ס והן של אגודת הגליל²² עולה כי ישנם פערים ניכרים ברמת החיים בין האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל לאוכלוסייה היהודית. מטרתו של פרק זה להציג את המדדים המשמשים אינדיקטורים למדידת רמת החיים בישראל ובקרב האזרחים הערבים בפרט.

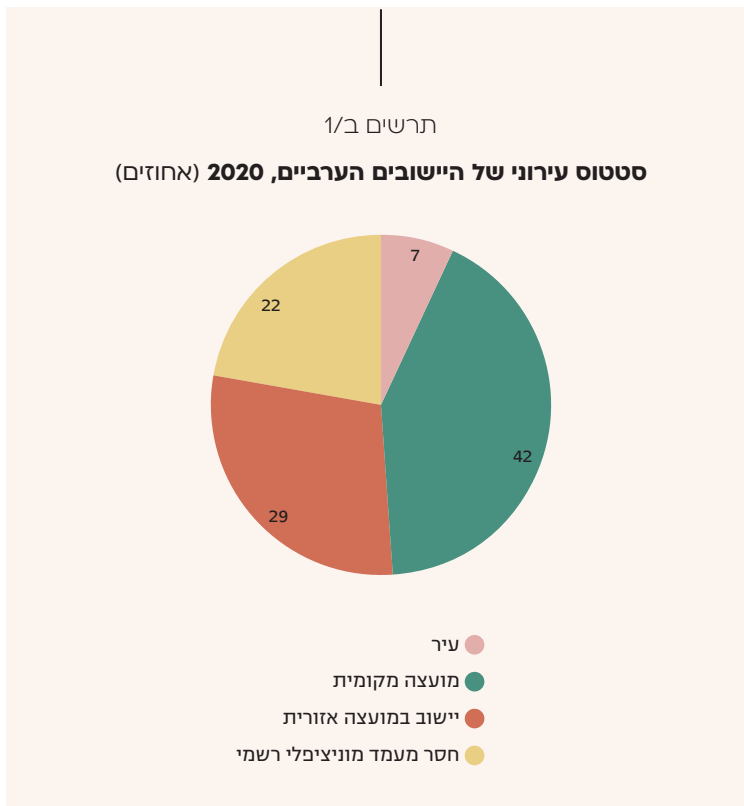
היקף העוני והשפעתו על רמת החיים באוכלוסייה הערבית גדולים מהיקפו והשפעתו באוכלוסייה היהודית בכלל והלא־חרדית בפרט. אומנם ניכרת מגמה של שיפור במצב הכלכלי וירידה בשיעורי המשפחות שנמצאות מתחת לקו העוני בחברה הערבית מאז 2015, אבל אלו עדיין גבוהים. רמת החיים קשורה

21 המדד מחושב על פי 14 משתנים כדלקמן: (1) הכנסה ממוצעת לנפש (כולל גמלאות); (2) רמת מינוע (שיעור אחזקת רכב); (3) אחוז כלי רכב חדשים; (4) אחוז זכאים לתעודת בגרות; (5) אחוז סטודנטים; (6) אחוז דורשי עבודה; (7) אחוז המשתכרים עד שכר המינימום; (8) אחוז המשתכרים מעל פעמיים השכר הממוצע במשק; (9) חציון גיל; (10) יחס תלות; (11) אחוז משפחות עם ארבעה ילדים ויותר; (12) אחוז מקבלי דמי אבטלה; (13) אחוז מקבלי גמלה להבטחת הכנסה; (14) אחוז מקבלי קצבת זקנה עם תוספת השלמת הכנסה. ראו נטליה ציבל ולואיזה בורק, **אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008**, פרסום מס' 1530, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013.

22 אגודת הגליל היא ארגון שהוקם בשנת 1981, ומטרתה לשפר את התנאים הבריאותיים והסביבתיים של האוכלוסייה הפלסטינית בישראל ולקדם את יכולת מיצוי זכויותיה בתחומים אלו באמצעות פיתוח המחקר המדעי, פיתוח טכנולוגי, קידום הבריאות, פעילות קהילתית וקידום מדיניות ברמה המוניציפלית והארצית. האגודה הקימה את יחידת רקאז, שהיא מקור לנתונים וידע, והיא מובילה סדרה של סקרים, כגון הסקר החברתי-כלכלי, סקר האלימות והפשעה וסקר היישובים הערביים והרשויות המקומיות. למחקרים של האגודה ולמאגר הנתונים בתחומים אלו ראו אתר האגודה.

קשר הדוק גם למספר הנפשות בבית ולרמת ההכנסות וההוצאות של משק הבית. אחד הגורמים המשפיעים ביותר על רמת ההכנסה הוא מספר המפרנסים בבית. אומנם יש עלייה בשיעורי הנשים המועסקות, כפי שאפשר לראות בפרק ג על התעסוקה ושוק העבודה, אבל אחוז ניכר מהתאים המשפחתיים בחברה הערבית עדיין מבוססים על מפרנס יחיד, בהיקף משרה קטן ובמשלח יד שרמת ההכנסה בו נמוכה. ניתוח פרק זה מראה בבירור כי אומנם יש שיפור במצבה של האוכלוסייה הערבית, שבא לידי ביטוי בשביעות רצון גבוהה יותר מהחיים, מהעבודה וממקום המגורים, אבל הפערים בין שתי האוכלוסיות – הערבית והיהודית – עדיין גדולים.

אפיון רשויות מקומיות בישראל לפי מדד חברתי-כלכלי



רוב היישובים הערביים הם קטנים עד בינוניים מבחינה סוציודמוגרפית. בהתאם לכך נגזר הסטטוס העירוני שלהם. מתרשים ב/1 עולה כי 69 יישובים (42% מכל היישובים הערביים בישראל) מוגדרים מועצות מקומיות ו־12 יישובים (7%) הם בעלי מעמד מוניציפלי של עיר. בצד זאת יש 47 יישובים ערביים קטנים (29%) שאינם בעלי מעמד מוניציפלי עצמאי של מועצה מקומית ולכן הם נכללים במועצות אזוריות, ו־35 יישובים ערביים (21%) שהם חסרי מעמד מוניציפלי. רוב היישובים הערביים נמצאים גם בפריפריה החברתית והגאוגרפית, מתוקף כך נגזר מעמדם הכלכלי והחברתי.²³

לוח ב/1

דירוג היישובים הערביים לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2017 לעומת 2015

שם הרשות המקומית	אוכלוסייה 2017	דירוג 2017	אשכול 2017	דירוג 2015	אשכול 2015
נווה מדבר	9,108	1	1	1	1
ערערה-בנגב	16,988	2	1	5	1
תל שבע	19,748	3	1	2	1
כסיפה	20,195	4	1	8	1
שנב־שלום	9,897	6	1	3	1

23 לנתונים נוספים על הרשויות המקומיות ראו למ"ס, קובץ היישובים 2019 (עודכן בראשית 2021).

שם הרשות המקומית	אוכלוסייה 2017	דירוג 2017	אשכול 2017	דירוג 2015	אשכול 2015
חורה	20,782	7	1	6	1
אל קסום	10,014	8	1	4	1
לקיה	12,857	9	1	9	1
רהט	66,744	10	1	11	1
עילוט	7,942	14	2	20	2
ג'סר א-זרקא	14,438	15	2	13	2
כפר מנדא	19,326	16	2	16	2
אום אל-פחם	54,240	17	2	18	2
אל-בטוף	7,762	20	2	17	2
שעב	6,800	22	2	24	2
מעלה עירון	14,583	23	2	25	2
עין מאהל	12,842	24	2	27	2
בוקעאתא	6,485	25	2	31	2
ביר אל- מכסור	9,118	26	2	21	2

שם הרשות המקומית	אוכלוסייה 2017	דירוג 2017	אשכול 2017	דירוג 2015	אשכול 2015
משהד	8,091	27	2	33	2
נחף	12,629	28	2	23	2
צפת	35,241	29	2	34	2
בסמ"ה	9,536	30	2	32	2
בועיינה- נוג'ידאת	9,467	31	2	29	2
כפר כנא	21,798	32	2	30	2
מסעדה	3,592	33	2	39	2
בענה	8,110	34	2	26	2
זרזיר	7,792	36	2	28	2
ג'לנ'וליה	9,730	37	3	36	2
עין קנייא	2,033	39	3	37	2
ע'נר	2,559	41	3	46	2
ריינה	18,665	42	3	53	2
ג'דיידה-מכר	20,613	43	3	41	2

שם הרשות המקומית	אוכלוסייה 2017	דירוג 2017	אשכול 2017	דירוג 2015	אשכול 2015
עראבה	24,972	44	3	42	2
כאבול	13,649	45	3	44	2
מגאר	22,261	46	3	47	2
טובא־זנגרייה	6,530	47	3	38	2
כעביה־ טבאש־ חגי'אג'ירה	5,205	48	3	43	2
טמרה	32,997	49	3	40	2
יפיע	18,676	50	3	58	3
פוריידים	12,889	51	3	49	2
מג'דל שמס	10,930	52	3	62	3
בוסתן אל־ מרג'	7,711	53	3	48	2
קלנסווה	22,370	54	3	45	2
בסמת טבעון	7,735	55	3	52	2
מג'ד אל־ כרום	14,930	56	3	51	2

שם הרשות המקומית	אוכלוסייה 2017	דירוג 2017	אשכול 2017	דירוג 2015	אשכול 2015
טורעאן	13,703	57	3	54	3
אכסאל	14,148	58	3	66	3
טייבה	42,364	59	3	55	3
שבלי – אום אל-גנם	5,896	61	3	57	3
כפר קאסם	22,743	62	3	65	3
אבו סנאן	13,694	63	3	71	3
ירכא	16,347	64	3	59	3
אבו גוש	7,248	65	3	69	3
שפרעם	40,868	66	3	67	3
כסרא-סמיע	8,515	67	3	60	3
אעבלין	12,847	68	3	68	3
ערערה	24,528	69	3	72	3
דייר חנא	10,102	70	3	64	3
סח'נין	30,493	71	3	70	3

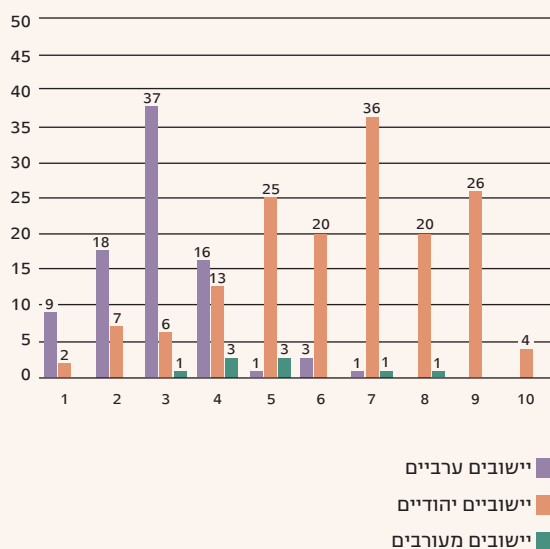
שם הרשות המקומית	אוכלוסייה 2017	דירוג 2017	אשכול 2017	דירוג 2015	אשכול 2015
באקה אל-גרביה	28,996	74	3	74	3
נצרת	76,512	75	3	83	3
כפר ברא	3,489	77	3	73	3
דייר אל-אסד	12,106	78	3	61	3
דבורייה	10,154	79	3	78	3
זמר	6,779	82	4	85	3
בית ג'ן	11,714	83	4	82	3
סאג'ור	4,148	85	4	81	3
כאוכב אבו אל-היג'א	3,458	86	4	80	3
מזרעה	3,777	87	4	90	4
יאנוח'ג'ת	6,466	88	4	87	3
חורפיש	6,231	96	4	96	4
עספיא	12,136	97	4	101	4
ג'ולס	6,273	98	4	97	4

שם הרשות המקומית	אוכלוסייה 2017	דירוג 2017	אשכול 2017	דירוג 2015	אשכול 2015
דאלית אל-כרמל	17,201	100	4	104	4
כפר קרע	18,265	101	4	99	4
ראמה	7,580	103	4	100	4
כפר יאסיף	9,732	108	4	111	5
פקיעין (בוקייעה)	5,767	110	4	115	5
עיילבון	5,546	117	5	119	5
פסוטה	3,098	155	6	145	6
ג'ש (גוש חלב)	3,085	161	6	159	6

נזכיר כי אשכול חברתי-כלכלי של יישוב מגורים נקבע באמצעות שילוב של תכונות משקי הבית בתחומים הבאים: דמוגרפיה, השכלה, חינוך, תעסוקה, אבטלה ורווחה כלכלית (הכנסה כספית, מספר המכוניות העומדות לרשות משק בית, תכונות דיר) ועוד. כל הנתונים הללו שוקללו יחדיו ברמת היישוב. היישובים סודרו על פי תוצאותיהם מהנמוך לגבוה וחולקו ל-10 רמות (אשכולות). לכל יישוב נקבע דירוג מ' (הדירוג הנמוך ביותר) עד 10 (הדירוג הגבוה ביותר).²⁴

24 ניתוח המדד החברתי-כלכלי נערך ל-255 רשויות מקומיות, מתוכן 201 עיריות ומועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות, לפי המפה המוניציפלית המעודכנת לשנת

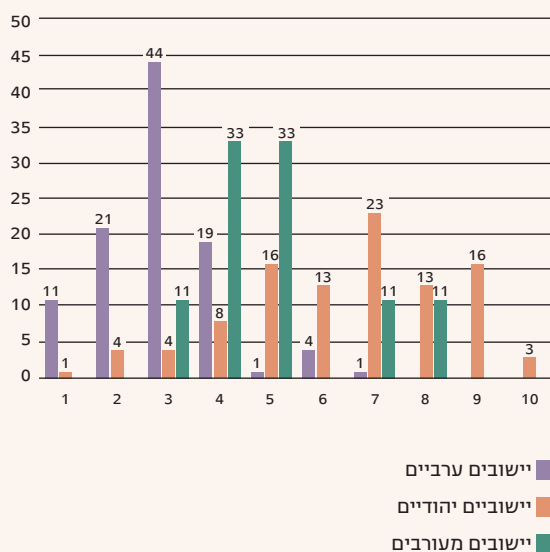
תרשים 2/ב

מדד חברתי-כלכלי (אשכולות) לפי אוכלוסיית היישוב, 2017
(מספרים מוחלטים)


2017. אוכלוסיית המדד כוללת את רוב דיירי המוסדות, ואינה כוללת דיירי מוסדות סיעודיים, בתי סוהר וכדומה. עוד חושב המדד ל-990 יישובים במועצות האזוריות, לא כולל יישובים המונים פחות מ-120 תושבים ומקומות מחוץ ליישוב או יישובים שחסרים עבורם חלק מהמשתנים. המדד חושב גם ל-1,629 אזורים סטטיסטיים בתוך 81 עיריות ומועצות מקומיות שבהן בוצע **עיגון** של אוכלוסיית 2017 לאזורים סטטיסטיים, מתוכם 79 יישובים יהודיים ומעורבים ו-2 יישובים ערביים בלבד (נצרת ורהט). הסיבה לכך היא היעדר כתובות ביישובים ערביים ודרוזיים במקורות המינהליים. הרשימה לא כוללת את האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות. להרחבה ראו למ"ס, "אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה 2017".

תרשים 3/ב

מדד חברתי-כלכלי (אשכולות) לפי אוכלוסיית היישוב, 2017 (אחוזים)



לפי תרשים 3/ב אפשר לראות כי 11% מהישובים הערביים נמצאים באשכול 1, 21% נמצאים באשכול 2, 44% נמצאים באשכול 3 ו-19% – באשכול 4. כלומר 95% מהישובים הערביים נמצאים בארבעת האשכולות הנמוכים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית. 5% בלבד מן הישובים הערביים נמצאים באשכולות 6-10. לעומתם, רק 17% מהישובים היהודיים נמצאים באשכולות הנמוכים ביותר, ו-68% באשכולות 6-10.

יש מתאם גבוה בין אוכלוסיית היישוב ובין הדירוג החברתי-כלכלי שלו. כלומר יישובים ערביים נמצאים באשכולות הנמוכים ביותר מבחינה כלכלית-חברתית, ואילו יישובים יהודיים נמצאים באשכולות הגבוהים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית.

לוח ב/2

**שינוי בדירוג החברתי-כלכלי, לפי אוכלוסיית היישוב,
2017 לעומת 2015 (מספרים מוחלטים)**

יישובים ערביים	יישובים יהודיים	יישובים מערובים	
22	32	2	ירידה באשכול לעומת 2015
2	8	1	עלייה באשכול לעומת 2015
61	119	6	אין שינוי
85	159	9	סך הכול

לוח ב/3

**שינוי בדירוג החברתי-כלכלי, לפי אוכלוסיית היישוב,
2017 לעומת 2015 (אחוזים)**

יישובים ערביים	יישובים יהודיים	יישובים מעורבים	
26	20	22	ירידה באשכול לעומת 2015
2	5	11	עלייה באשכול לעומת 2015
72	75	67	אין שינוי
100	100	100	סך הכול

לוחות ב/2 וב/3 מראים את השינוי שחל בדירוג החברתי-כלכלי של היישובים הערביים לעומת היישובים היהודיים בין השנים 2015 ל-2017, שתקף עד לתאריך כתיבת שורות אלה. הנתונים מלמדים על עליות וירידות הן ביישובים הערביים והן ביישובים היהודיים. 26% מהיישובים הערביים ירדו בדירוג החברתי-כלכלי שלהם בהשוואה לשנת 2015, לעומת 20% מהיישובים היהודיים. 2% מהיישובים הערביים השתדרגו ועלו בדירוג החברתי-כלכלי, לעומת 5% מהיישובים היהודיים. יצוין כי 72% מהיישובים הערביים ו-75% מהיישובים היהודיים דורגו באותו אשכול, ולא חל שינוי במעמד החברתי-כלכלי בהשוואה לשנת 2015. לסיכום, אומנם רוב היישובים הערביים נשארו באותו דירוג באשכול החברתי-כלכלי, אבל חלק לא מבוטל מהם (22 מתוך 85 יישובים) ירדו בדירוג.

עוני בחברה הערבית

המוסד לביטוח לאומי מגדיר עוני כתופעה של מצוקה יחסית המוערכת בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה הכללית. משפחה נחשבת ענייה כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה; כאשר אין ביכולתה, למשל, לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הנדרש לקיומה. עניים הם אנשים אשר קיומם היומיומי נמצא בסכנה, והם שרויים בדאגה תמידית לשרידותם הפיזית. סדר העדיפויות שלהם משתנה, ובראשו עומדים המזון, המחסה והלבוש. לפיכך הקריטריונים המגדירים אוכלוסייה ענייה הם הפניית מרבית משאביהם הכלכליים לצריכה של מוצרים בסיסיים וצריכה מועטה של שירותים ומותרות.²⁵

המוסד לביטוח לאומי מודד את קו העוני בישראל באופן יחסי, ובהתאם לכך קובע את שיעורי המשפחות שנמצאות מעל לקו העוני ומתחתיו. הקריטריונים של המוסד לביטוח לאומי קובעים כי משק בית מוגדר עני אם רמת החיים שלו, המוגדרת על פי ההכנסה הכספית הפנויה לנפש תקנית, נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית של משקי הבית. בשנת 2018, למשל, עמדה תחולת העוני בקרב משפחות בישראל על 18%, וקו העוני לנפש תקנית עמד על 2,875 ש"ח לנפש. בהתאם לכך, ניתוח חלק זה מבוסס על הנתונים שמפרסם המוסד לביטוח לאומי מדי שנה בשנה.

25 להרחבה בעניין ראו יפית אלפנדרי, **מדידת עוני מוחלט בישראל**, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005.

לוח ב/4

תחולת העוני לפי אוכלוסייה, 1997–2018

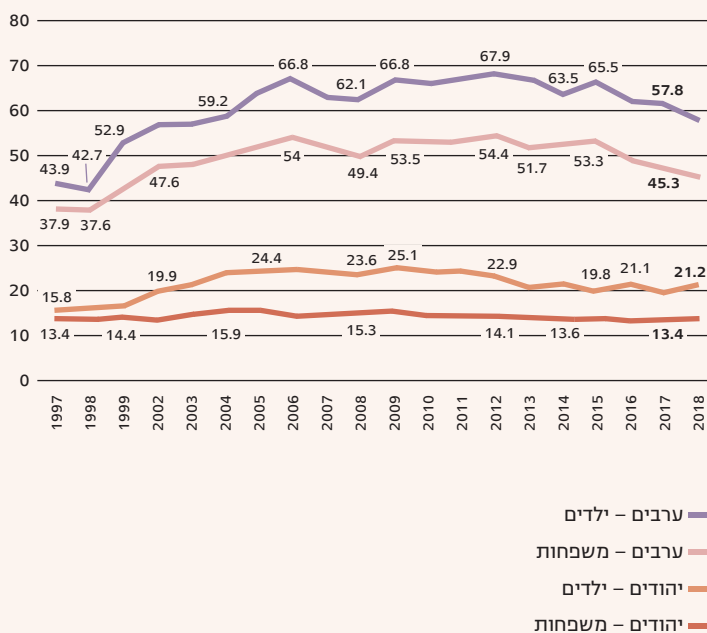
יהודים				ערבים				
שנה	משפחות		ילדים	עומק העוני	משפחות		ילדים	עומק העוני
	לפי הכנסה כלכלית	לפי הכנסה נטו			לפי הכנסה כלכלית	לפי הכנסה נטו		
1997	50.8	37.9	43.9	25.5	30.8	13.4	15.8	26.4
1998	52.8	37.6	42.7	26.7	31.4	13.5	16.3	25.7
1999	52.6	42.3	52.9	24.6	29.2	14.4	16.7	26.7
2002	56.6	47.6	56.8	30.9	30.5	13.8	19.9	28.8
2003	56.9	48.3	57.5	32.2	30.5	14.9	21.2	29.2
2004	57.5	49.9	59.2	35.9	30.3	15.9	23.9	31.4
2005	58.6	52.1	64.2	35.3	29.8	15.8	24.4	31.3
2006	59.5	54.0	66.8	36.7	28.8	14.7	24.3	31.3
2007	58.3	51.4	62.5	37.0	28.3	15.0	23.8	32.0



שנה	ערבים				יהודים			
	משפחות		ילדים	עומק העוני	משפחות		ילדים	עומק העוני
	לפי הכנסה כלכלית	לפי הכנסה נטו			לפי הכנסה כלכלית	לפי הכנסה נטו		
2008	57.1	49.4	62.1	36.0	28.4	15.3	23.6	32.8
2009	60.3	53.5	66.8	38.3	28.9	15.2	25.1	33.1
2010	60.7	53.2	65.8	37.2	28.0	14.3	24.1	34.6
2011	60.4	53.5	66.5	37.8	28.1	14.2	24.2	31.8
2012	59.5	54.4	67.9	39.6	26.0	14.1	22.9	29.8
2013	55.8	51.7	66.4	35.6	24.5	13.7	20.0	30.2
2014	57.2	52.6	63.5	38.4	24.7	13.6	21.6	31.5
2015	57.5	53.3	65.6	39.3	24.8	13.8	19.8	32.6
2016	52.4	49.2	61.7	36.0	24.9	13.2	21.1	31.6
2017	52.1	47.1	60.7	39.7	24.4	13.4	19.6	31.1
2018	50.2	45.3	57.8	36.6	24.1	13.4	21.2	30.6

תרשים 4/ב

תחולת העוני אחרי תשלומי העברה בקרב משפחות וילדים, 2018–1997



מהנתונים בלוח 4/ב ובתרשים 4/א אפשר לראות כי אומנם שיעורי העוני יורדים במידה ניכרת אחרי תשלומי הקצבאות למיניהן, הן בקרב יהודים והן בקרב ערבים, אבל עדיין יש פערים גדולים בין שתי האוכלוסיות. בשנת 1997 עמד שיעור העוני לפני תשלומי ההעברה בקרב משפחות ערביות על 50.8%, לעומת 30.8% בקרב משפחות יהודיות. אחרי תשלומי ההעברה ירד שיעור זה ל-37.9% בקרב משפחות ערביות ול-13.4% בקרב משפחות יהודיות. בשנת 1997 עמד שיעור

הילדים הערבים העניים על 43.9%, לעומת 15.8% ילדים יהודים עניים. בשנים 1999-2011 הלכו וגדלו שיעורי העוני בקרב משפחות ערביות וילדים ערבים והגיעו לשיא בשנת 2010, שבה היו 60.7% מהמשפחות הערביות עניות לפני תשלומי ההעברה, ו-53.2% אחרי תשלומי ההעברה, לעומת 28% בקרב משפחות יהודיות לפני תשלומי ההעברה ו-14.3% אחריהם. שיעור הילדים העניים באותה שנה עמד על 65.8% בקרב ערבים ו-24.1% בקרב יהודים.

בשנת 2018 עמד שיעור המשפחות הערביות שהיו מתחת לקו העוני על 50.2%, לעומת 24.1% מהמשפחות היהודיות. אחרי התשלומים ירדו שיעורי העוני הן בקרב ערבים והן בקרב יהודים, והגיעו ל-45.3% ול-13.4% בהתאמה. שיעור הילדים הערבים מתחת לקו העוני באותה שנה עמד על 57.8%, לעומת 21.2% בקרב ילדים יהודים. עוד נמצא כי 21.4% מהקשישים הערבים בשנת 2018 ו-2019 היו מתחת לקו העוני, לעומת 12.9% בקרב קשישים יהודים.

אייאפשר להתעלם מההשלכות של משבר הקורונה על המצב הכלכלי של המשפחות והילדים בישראל. ההתמודדות במשבר הקורונה לא הייתה בלעדית בזירה הבריאית. המשבר העיקרי בעקבות הקורונה היה בתחום החברתי-כלכלי. משפחות רבות נקלעו למשבר כלכלי חמור אחרי שמפרנסיהן מצאו את עצמם מחוץ למקום העבודה בעקבות התפשטות הנגיף, ונפגעו הכנסותיהן ורמת חייהן. חלק לא מבוטל של משפחות שאיבדו את מקום העבודה ומקור ההכנסה העיקרי שלהן צנחו אל מתחת לקו העוני, ובייחוד משפחות שמלכתחילה היו הכנסותיהן נמוכות והיו קרובות לקו העוני. מחקר של המוסד לביטוח לאומי שבדק את השפעת המיתון בעקבות משבר הקורונה על רמת החיים, על העוני ועל האישוויון ניבא עלייה של כ-5% בשיעורי העוני בכלל, ובקרב האוכלוסייה הערבית בפרט, מ-37.3% ל-42.1%.²⁶

26 ראו מירי אנדבלד, אורן הלר ולהב כראד, השפעת המיתון בעקבות משבר הקורונה על רמת החיים, העוני והאי שוויון, מחקרים לדיון מס' 133, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 2020.

אוריינות דיגיטלית, נגישות לאינטרנט ורמת מחשוב

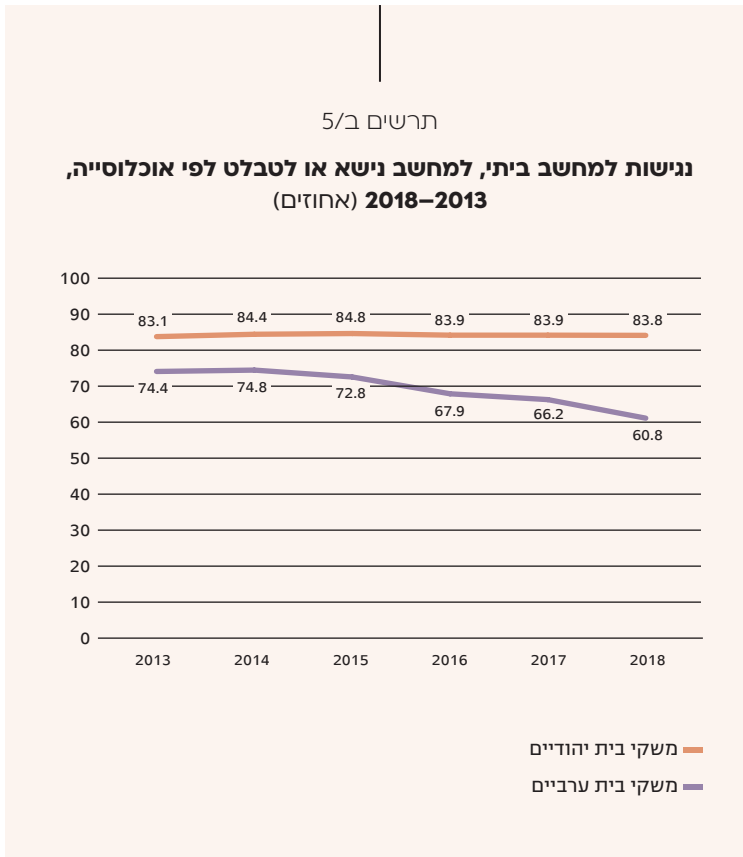
בשנים האחרונות זכה המושג "אוריינות דיגיטלית" ליחס מיוחד בקרב מקבלי החלטות, משרדי ממשלה, חוקרים ועוד. מגפת הקורונה חידדה והעצימה עוד יותר את חשיבותה של האוריינות הדיגיטלית לנוכח השינוי שעברנו בתחום השירות מפעילות פרונטלית לפעילות מקוונת כמעט בכל שטחי החיים. השימוש בכלים דיגיטליים אינו מיועד רק לצורכי הוראה/למידה ועבודה מרחוק, אלא נועד גם לשימוש יעיל ואפקטיבי בשירותים ממשלתיים (לשכת התעסוקה, ביטוח לאומי ורשויות מקומיות), התנהלות מול בנקים, וכמובן לקניות מקוונות.

אומנם ישנה עלייה ניכרת בשיעורי האזרחים המשתמשים בכלים דיגיטליים, אבל הממוצע הכללי של ישראל עדיין קטן מן הממוצע הכללי של מדינות ה-OECD.²⁷ פער דיגיטלי מתייחס לזמינות ולאיכות הנגישות לאמצעים דיגיטליים ולאינטרנט; למודעות לאפשרויות, להזדמנויות ולסכנות הגלומות בשימוש באינטרנט; ולמיומנויות וכישורים המאפשרים שימוש מיטבי באינטרנט. בהתאם לכך, פערים חברתיים-כלכליים מחריפים את הפערים הדיגיטליים ומעצימים אותם.

מהנתונים של הלמ"ס עולה כי ישנה ירידה ניכרת בנגישות של האזרחים הערבים למחשבים ניידים ולטבלטים בהשוואה לשנים קודמות ובהשוואה לאוכלוסייה היהודית. בשנת 2018 עמד שיעור הערבים שיש להם נגישות למחשבים ולטבלטים על 60.8%, לעומת 83.8% בקרב יהודים (פער של 23%).²⁸

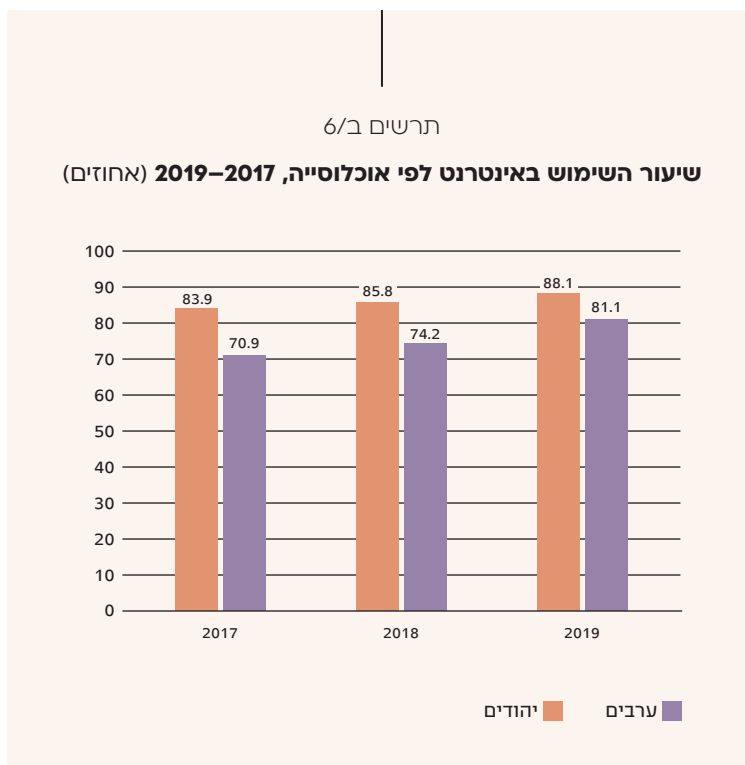
27 בשנת 2017 עמד שיעור המשתמשים באינטרנט במדינות ה-OECD בשכבת הגיל 25-54 על 92.8%, לעומת 88.4% בישראל. עם זאת, מצבה של ישראל טוב יותר מבארצות הברית, יוון ואיטליה בהקשר הזה. להרחבה בעניין ראו עמרי זרחוביץ', "בעלי אוריינות דיגיטלית נמוכה יתקשו להשתלב בעבודה יציבה", דה מרקר, 15.3.2021.

28 להרחבה ראו למ"ס, מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, 2019, לוח 11.3.



הפער הדיגיטלי בין יהודים לערבים בשיעור השימוש באינטרנט הולך ומצטמצם. מהנתונים של למ"ס עולה כי שיעור הערבים המשתמשים באינטרנט עמד בשנת 2019 על 81.1% לעומת 88.1% בקרב יהודים (פער של 7%). ישנה מגמת עלייה בקרב האזרחים הערבים העושים שימוש באינטרנט בשנים האחרונות, מ־70.9% בשנת 2017 ל־74.2% בשנת 2018 ול־81.1% בשנת 2019.²⁹

29 להרחבה ראו למ"ס, מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, 2019, לוח 11.5.



את הפערים בשימוש באינטרנט בין החברה היהודית לחברה הערבית בהשוואה לפערים בנגישות למחשבים וטבלטים אפשר להסביר על ידי השימוש ההולך וגובר בטלפונים החכמים. עם זאת, דוח מבקר המדינה וניירות מדיניות של איגוד האינטרנט הישראלי מלמדים על פערים מובהקים במיומנויות דיגיטליות ובמאפייני השימוש באינטרנט, המנציחים ואף מרחיבים את הפערים החברתיים כלכליים בין שתי האוכלוסיות.³⁰

30 להרחבה בעניין המיומנויות הדיגיטליות ומאפייני השימוש באינטרנט בחברה הערבית ראו אסמאא גנאים, **האינטרנט בחברה הערבית בישראל: תמונת מצב ראשונית והמלצות למדיניות**, פתח תקווה: איגוד האינטרנט הישראלי, 2018.

לוח ב/5

דפוסי השימוש באינטרנט לפי אוכלוסייה, 2017 (אחוזים)

דפוסי שימוש	יהודים	ערבים
דוא"ל	82	60
חיפוש	87	76
רשתות חברתיות	61	73
הורדת תוכנות	47	45
תשלומים ותורים	65	34
טפסים	60	31
קניות	61	38

מנתוני סקר איגוד האינטרנט משנת 2017 ניכר פער גדול בדפוסי השימוש באינטרנט בין ערבים ליהודים במדינת ישראל. השימוש באינטרנט לצורכי מידע גדול יותר בקרב יהודים מאשר בקרב ערבים. 82% מהיהודים, למשל, משתמשים בשירותי הדואר האלקטרוני, לעומת 60% בקרב ערבים; 65% מהיהודים משלמים וקובעים תורים דרך האינטרנט, לעומת 34% מהערבים; 60% מהיהודים ממלאים טפסים למיניהם באינטרנט, לעומת 31% מן הערבים. עוד מלמד הסקר שהשימוש באינטרנט לצורך בידור גבוה יותר בקרב ערבים מאשר בקרב יהודים: 61% מהיהודים משתמשים ברשתות החברתיות לעומת 73% מהערבים.

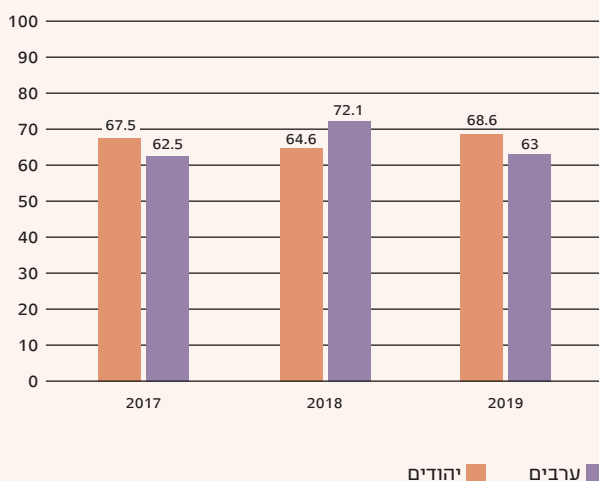
עמדות, תחושות ושביעות רצון מאיכות החיים

הסקר החברתי של הלמ"ס הוא סקר שנתי שוטף שנערך לראשונה בשנת 2002. מטרת הסקר לספק מידע עדכני על רווחת האוכלוסייה בישראל ועל תנאי חייה. גודל המדגם מתוכנן כך שמספר המשיבים הצפוי יהיה כ־7,500 איש בני 20 ומעלה. הסקר מיועד למגוון משתמשים: קובעי מדיניות, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, חוקרים, תלמידים, חברות מסחריות והציבור הרחב. את הסקר עורכים סוקרי הלמ"ס בבתי הנדגמים באמצעות ריאיון פנים אל פנים. בעת משבר הקורונה נערך סקר 2021, באופן חד־פעמי, באמצעות ראיונות טלפוניים.

הסקר בנוי משני חלקים עיקריים: חלק קבוע, ובו כ־200 שאלות קבועות במגוון תחומי חיים, כגון בריאות, דיור, תעסוקה ומצב כלכלי; וחלק משתנה, העוסק בכל שנה בדרך כלל בנושא אחד או שניים הנחקרים לעומק. בסעיף זה נציג נתונים של מרכיבי הסקר החברתי בשנים 2002–2021 ונתייחס הן לשינויים על ציר הזמן והן להשוואה בין האזרחים הערבים ליהודים במדינה. הסקר מאפשר להתחקות אחר הגורמים המשפיעים על איכות חייהם ועל שביעות רצונם של האזרחים בישראל בכלל ושל האזרחים הערבים בפרט. כלומר השימוש שלנו במדדים הללו נועד להדגיש את שביעות הרצון של הציבור הערבי מרמת חייו ומאיכות חייו.

תרשים ב/7

**שיעור המועסקים בעבודות התואמות את ההשכלה שלהם,
לפי אוכלוסייה, 2017–2019 (אחוזים)**



העבודה בתפקידים שאינם עולים בקנה אחד עם ההשכלה של האדם היא תופעה אופיינית לשוק העבודה בישראל. מתרשים ב/7 עולה כי בשנת 2017 הועסקו 62.5% מהערבים בעבודות שתואמות את ההשכלה שלהם, לעומת 67.5% מן היהודים. שיעור זה עלה בשנים הבאות והגיע בקרב האזרחים הערבים ל-63% בשנת 2019, לעומת 68.6% בקרב היהודים.³¹ יצוין כי בשנת 2018 72.1% מהערבים היו מועסקים בעבודות העולות בקנה אחד עם השלכתם. בקרב ערבים ישנה תופעה נוספת שיש לתת עליה את הדעת: שיעורי האבטלה הגבוהים בקרב אקדמאים, ובייחוד בקרב נשים ערביות שלמדו לתעודת הוראה במכללות לחינוך.

31 להרחבה ראו למ"ס, "מועסקים שתפקידם בעבודה תואם את לימודיהם", הסקר החברתי, 2019.

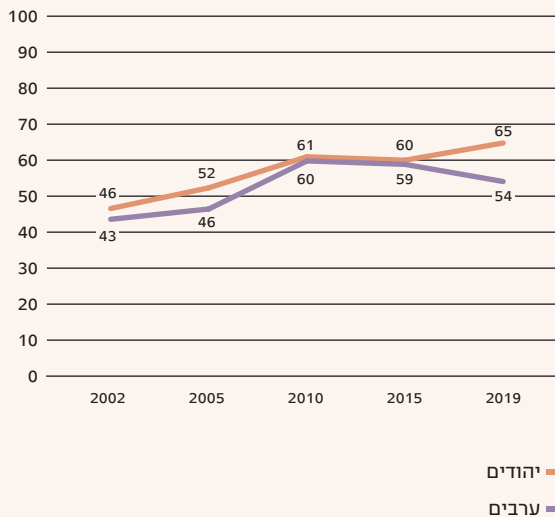


שתי תובנות מרכזיות עולות מתרשים 8/ב, המציג את שביעות הרצון של האזרחים בישראל מהעבודה שלהם: האחת, שביעות רצונם של האזרחים הערבים מהעבודה שלהם נמצאת במגמת עלייה מאז שנת 2002 ועד היום. בשנת 2002 ציינו 73.2% מהאזרחים הערבים שהם שבעי רצון מהעבודה שלהם, בשנת 2008 הגיע שיעורם ל-81.1%, ירד ל-77.3% בשנת 2014 ועלה שוב ל-83% בשנת 2019; והשנייה, האזרחים היהודים שבעי רצון מהעבודה שלהם יותר מהאזרחים הערבים, והפער ביניהם נשמר לאורך השנים. אפשר לראות כי בשנת 2002, למשל, היו 83.1% מהיהודים שבעי רצון מהעבודה, לעומת 73.2% מהערבים, ובשנת 2015 – 90.1% מהיהודים לעומת 82% מהערבים.³²

32 להרחבה ראו למ"ס, "שביעות הרצון של המועסקים מהעבודה שלהם", הסקר החברתי, 2019.

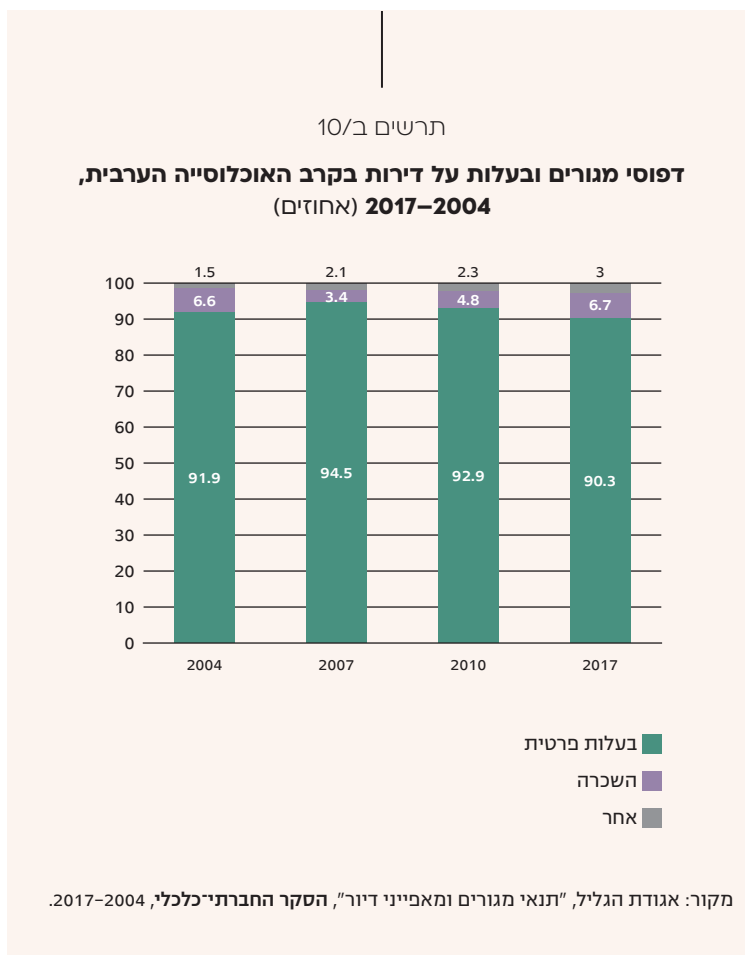
תרשים 9/ב

**שביעות הרצון של מועסקים מההכנסה החודשית שלהם,
לפי אוכלוסייה, 2002–2019 (אחוזים)**



תרשים 9/ב מציג את שביעות הרצון של האזרחים בישראל מההכנסה שלהם ממקומות העבודה. לעומת שביעות הרצון הגבוהה יחסית שאפשר היה לראות מעבודתם, שביעות הרצון של האזרחים, יהודים וערבים, מההכנסה החודשית שלהם נמוכה יותר, והפער בין יהודים לערבים קטנים יותר במדד זה. בשנת 2002 דיווחו 42.6% מהערבים שהם שבעי רצון מההכנסה שלהם, לעומת 45.8% מהיהודים. שביעות הרצון מההכנסה הלכה ועלתה עם השנים. בשנת 2010 ציינו 61% מהערבים שהם שבעי רצון מההכנסה שלהם, לעומת 60.2% מהיהודים. בשנת 2014 חל שינוי ניכר: 51.8% מהערבים ציינו כי הם שבעי רצון לעומת 61.6% מהיהודים (ירידה משמעותית בקרב ערבים). בשנת 2019 חלה עלייה

בקרב שתי האוכלוסיות: 65.1% יהודים לעומת 53.5% ערבים שביעות רצון מההכנסה שלהם.³³ את העלייה בשביעות הרצון אפשר לזקוף להסכמים הקיבוציים שחייבו את העלאת שכר המינימום בעשור האחרון. בשנת 2017 הגיע שכר המינימום ל־5,300 ש"ח.

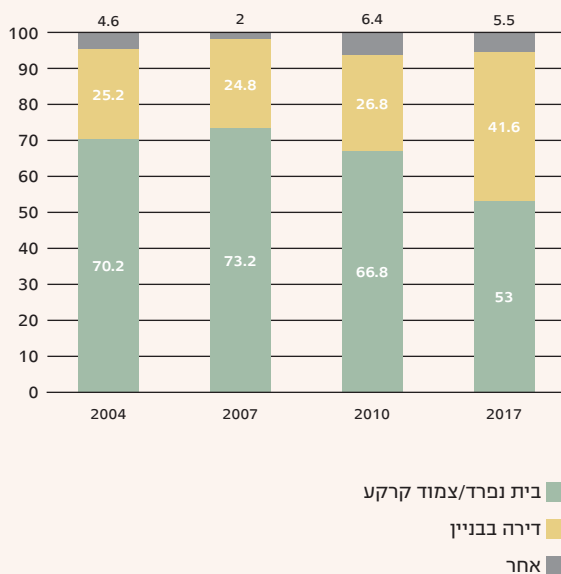


33 להרחבה ראו למ"ס, "שביעות הרצון של המועסקים מההכנסה שלהם", הסקר החברתי, 2019.

לפי הנתונים של הסקר החברתי-כלכלי שעורכת אחת לכמה שנים אגודת הגליל ניכר כי בין השנים 2004 ל-2017 נרשמה באוכלוסייה הערבית ירידה קטנה יחסית בשיעור בעלי הדירות (שבחזקתם הפרטית בית או דירה), מ-91.9% ל-90.3% ועלייה בשיעור המשפחות שגרות בשכירות, מ-6.6% ל-6.7%. באוכלוסייה היהודית, לעומת זאת, לא חל שינוי של ממש בתחום זה באותן שנים, ושיעור המשפחות שבבעלותן דירה או בית עמד על 74% בשנת 2019. שלושה גורמים אפשריים למגמת הירידה בחברה הערבית: הירידה המתמשכת בקרקעות הזמינות לבנייה והצפיפות הגדולה בשכונות וביישובים הערביים; עלייה ביוקר הדיור והקרקע, שמקשה על זוגות צעירים לרכוש דירות או קרקעות לצורכי בנייה; הבחירה של זוגות צעירים ומשכילים לגור ביישובים עירוניים, הקושי שלהם לרכוש דירה בשלבים הראשונים והמעבר למגורים בשכירות. יש לציין כי ישנן משפחות ערביות שאין להן בית או דירה לא בבעלותן ולא בשכירות, והן עדיין גרות באוהלים. תופעה זו רווחת בעיקר ביישובים הלא מוכרים בנגב, שבהם אין פתרונות תכנוניים זמינים שיכולים להכשיר את הבנייה.

תרשים ב/11

דפוסי המגורים ביישובים הערביים, 2017–2004 (אחוזים)



מקור: אגודת הגליל, "תנאי מגורים ומאפייני דיור", הסקר החברתי-כלכלי, 2017–2004.

מקובל לסווג את המגורים לקטגוריות: וילה, בית נפרד, דירה, חדר, אוהל וכיו"ב. בית נפרד מיועד למגורים של משפחה אחת או יותר, והוא מייצג את המבנה המסורתי והשכיח ביותר בחברה הערבית בישראל. דירה היא חלק מבית או בניין שמורכב מכמה דירות שבכל אחת מהן חדר אחד לכל הפחות. יש הבדלים ניכרים בדפוסי הבנייה בין היישובים הערביים בישראל ליישובים היהודיים, ובתוך היישובים הערביים יש הבדל בדפוסי הבנייה בין יישובים ערביים עירוניים, עירוניים למחצה וכפריים. ביישובים הערביים הכפריים ישנם בתי מגורים פרטיים

הבנויים על הקרקע, לעומת היישובים העירוניים היהודיים שרובם בנויים בבנייה רוויה. יישובים עירוניים לכאורה שונים בדפוסי הבנייה מיישובים כפריים, אבל זה לא המצב ביישובים הערביים. בין השנים 2004 ל־2017 חלה בחברה הערבית ירידה בדפוסי מגורים בבתי צמודי קרקע ועלייה במגורים בדירות. בשנת 2004 גרו 70.2% מהמשפחות הערביות בבית צמוד קרקע ו־25.2% בדירה בבניין משותף, לעומת 53% ו־41.6%, בהתאמה, בשנת 2017. מגמה זו מבליטה את המחסור האקוטי בקרקעות הזמינות לבנייה ביישובים הערביים ומלמדת על פתרונות הדיור שמכתיבים אילוצי המציאות.

לוח ב/6

גודל הבית/דירה של משפחות ערביות, 2004–2017 (אחוזים)

גודל הבית/דירה (מ"ר)	2004	2007	2010	2017
פחות מ־80	8.1	4.7	7.7	5.8
80–119	25.6	22.3	24.6	20
120–159	36.1	46	41.6	41.3
160–199	18.0	16	15	17.3
מעל 200	11.7	11	11.1	15.6
אחר	0.5	0.0	0	0
סך הכול	100	100	100	100

מקור: אגודת הגליל, "תנאי מגורים ומאפייני דיור", הסקר החברתי־כלכלי, 2004–2017.

משפחה ערבית שמתגוררת בבית שהיא בונה בעצמה (לא בנייה יזמית) בונה בדרך כלל בית בינוני עד גדול. בלוח ב/6 אפשר לראות שיש ירידה בשיעור המשפחות הערביות שגרות בבית או בדירה שגודלם פחות מ־80 מטר רבוע מ־8.1% בשנת 2004 ל־5.8% בשנת 2017. לעומת זאת, יש עלייה בשיעור המשפחות שגרות בבית או בדירה שגודלם 120–159 מטר רבוע, מ־36.1% בשנת 2004 ל־41.3% בשנת 2017. ניכרת עלייה גם בשיעור המשפחות שגרות בבית שגודלו מעל 200 מטר, מ־11.7% בשנת 2004 ל־15.6% בשנת 2017.

לוח ב/7				
מספר חדרים וממוצע נפשות לחדר ביישובים הערביים, 2004–2017				
2017	2010	2007	2004	
3.3	3.9	4.3	4	מספר חדרים ממוצע
1.25	1.17	1.13	1.31	ממוצע נפשות לחדר

מקור: אגודת הגליל, "תנאי מגורים ומאפייני דיור", הסקר החברתי־כלכלי, 2004–2017.

על אף העלייה בגודל הדירות והבתים בחברה הערבית ניכרת ירידה במספר החדרים של אותם בתים וגם ירידה במספר הנפשות החולקות חדר. השינוי הזה שזור בשינויים הסוציודמוגרפיים שנדרשנו אליהם בפרק א: הדמוגרפיה, ובייחוד תהליך ההתגרענות המשפחתי, כלומר מעבר מהמשפחה המורחבת למשפחה הגרעינית, הירידה בשיעורי הילודה והירידה בשיעורי הגידול הטבעי בתוך החברה הערבית בהשוואה לעשורים הראשונים לאחר קום המדינה. מספר החדרים הממוצע ירד מ־4 בשנת 2004 ל־3.3 בשנת 2017. יתרה מכך, מספר הנפשות הממוצע עמד על 1.31 לחדר בשנת 2004 וירד ל־1.25 בשנת 2017.

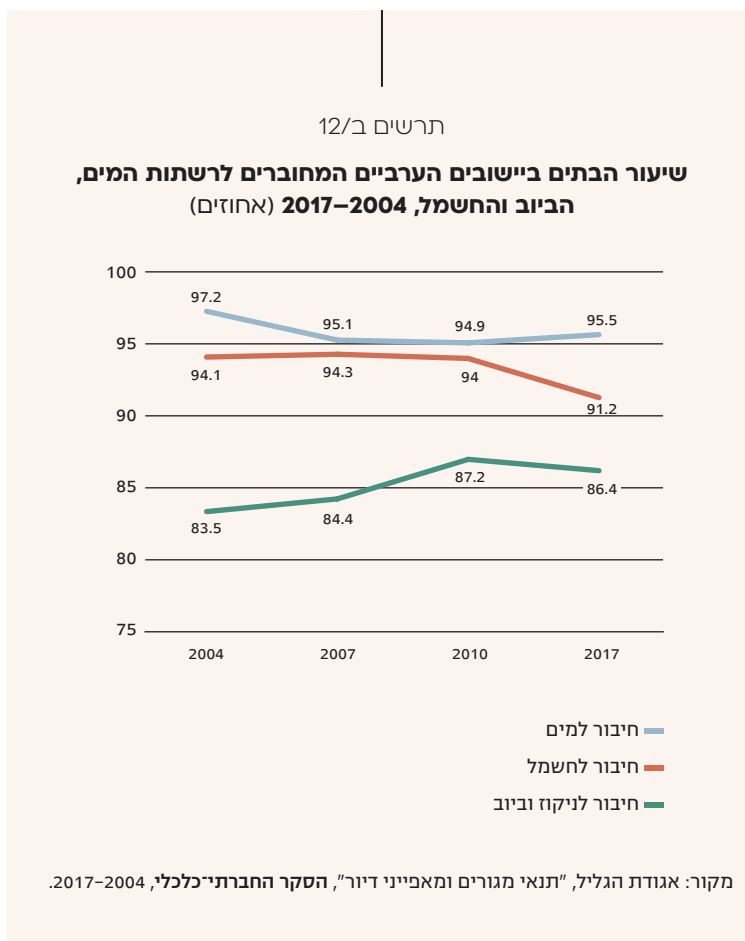
לוח ב/8

מספר נפשות לחדר לפי אוכלוסייה, 2001–2019

שנה	2001	2002	2009	2015	2018	2019
יהודים	0.89	0.88	0.83	0.82	0.80	0.79
ערבים	1.49	1.46	1.47	1.36	1.31	1.33

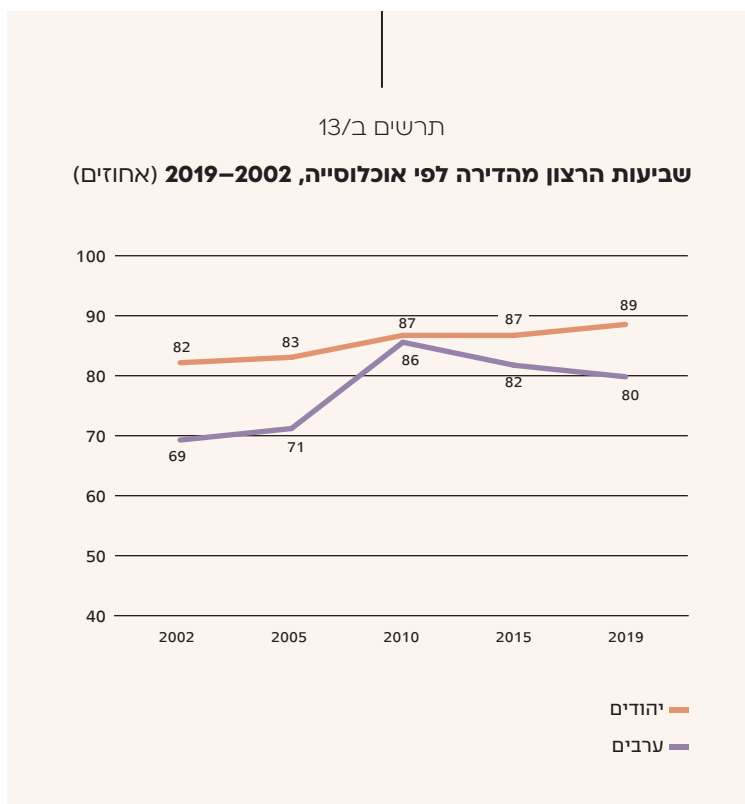
מקור: למ"ס, "צפיפות דיור: מספר נפשות בחדר", מדד איכות חיים, 2020.

בלוח ב/8 מוצגים נתונים על מספר הנפשות הממוצע בכל חדר לפי שנים ואוכלוסייה. כמו שאפשר לראות, הן בקרב ערבים והן בקרב יהודים יש ירידה במספר הממוצע של הנפשות בחדר על ציר הזמן. בשנת 2002 עמד מספר הנפשות הממוצע בכל חדר על 0.9 בקרב יהודים ו-1.47 בקרב ערבים. במרוצת השנים הלך מספר זה וקטן, ובשנת 2019 הגיע ל-0.79 בקרב יהודים ו-1.33 בקרב ערבים. נתון זה תואם גם את הנתונים שמפרסמת אגודת הגליל בסקר החברתי הכלכלי אחת לכמה שנים על בסיס ראיונות פנים אל פנים.



חלק לא קטן מהבתים ביישובים הערביים אינם מחוברים בחיבור חוקי לרשתות המים, הניקוז והביוב והחשמל. מצב זה קשור לחסמים תכנוניים שלא מאפשרים לחבר בתים ושכונות שאין להם היתר בנייה רשמי. לפי סעיף 157 (א) בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, "אין לחבר בתים שנבנו ללא היתר בנייה לרשתות החשמל, המים והטלפון". חיבור הבתים לתשתיות הבסיסיות מותנה בקבלת אישור אכלוס על ידי הענקת טופס 4 לבעלי הבתים. תנאי זה מקשה על חיבור אותם בתים לתשתיות הבסיסיות והוא מדרבן אנשים שאין

להם היתר בנייה להתחבר לתשתיות בחיבורים פיראטיים כדי לספק את הצרכים האלמנטריים של משק הבית. חיבורים פיראטיים פוגעים באיכות החיים באותם יישובים ושכונות, מערערים את הביטחון האישי ואת המרקם הסביבתי ומגבירים את הסכנה לפגיעה בחיי אדם. מתרשים ב/12 עולה כי יש ירידה בשיעור הבתים המחוברים הן לרשת המים והן לרשת החשמל. בשנת 2004 היו 97.2% מהבתים מחוברים למים, ושיעור זה ירד ל-95.5% בשנת 2017. זאת ועוד, בשנת 2004 היו 94.1% מהבתים מחוברים לחשמל, ושיעור זה ירד ל-91.2% בשנת 2017. לעומת זאת, יש עלייה בשיעור הבתים המחוברים לניקוז ולביוב. בשנת 2004 היו 83.5% מהבתים מחוברים לרשת, ושיעור זה עלה ל-86.4% בשנת 2017. יש לציין כי חלק ניכר מהאוכלוסייה הערבית הבדואית בנגב גרה ביישובים לא מוכרים, והם עדיין לא מחוברים לרשתות המים, החשמל והביוב.



הרוב המכריע של הציבור הערבי מתגוררים ביישובים ערביים, ורק חלק מהם מתגוררים ביישובים מעורבים או יהודיים. היישובים הערביים מאופיינים בדפוסי בנייה מסורתיים, והרוב המכריע של הערבים גרים בסמוך למשפחה הגרעינית שלהם. בשנים האחרונות ישנה עלייה בהגירה של משפחות ערביות מיישובים ערביים ליישובים יהודיים ומעורבים. המעבר הזה קשור הן לגורמי משיכה ביישוב היעד והן לגורמי דחיפה ביישוב המקור. גורמי דחיפה מביאים את האדם לעזוב את מקום מגוריו, ואילו גורמי משיכה מנתבים לבחירה במקום מגורים ספציפי על בסיס היתרונות שלו. באופן כללי, אדם בוחר להגר בגלל אי-שביעות רצון ממקום מגוריו ושאיפה לשפר את איכות חייו. בשנים האחרונות צעירים משכילים שמשתלבים בשוק העבודה במקצועות מניבי שכר בוחרים לעבור לגור במקום העונה על הדרישות ועל תנאי הסף שלהם. חלק מהמשפחות מואסות בצפיפות, במצב התשתיות, במערך השירותים העירוני ובעיקר באובדן תחושת הביטחון האישי ביישוב הערבי ובחרות לעבור למקום מגורים אחר. בתרשים ב/13 אפשר לראות כי בשנת 2002 דיווחו 69.2% מהאזרחים הערבים כי הם שבעי רצון מהדירה שלהם, לעומת 81.6% מהיהודים. בעקבות תהליכי עיור, הגירה ופיתוח שכונות חדשות ביישובים הערביים עלתה כנראה שביעות הרצון של האזרחים הערבים מהדירה שלהם, ובשנת 2017 הביעו 83.6% מהערבים שביעות רצון מהדירה, לעומת 88.5% מן היהודים.³⁴



הנתונים בתרשים ב/14 מעלים כמה מגמות בו זמנית. ראשית, יש פער גדול יחסית בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית במידת שביעות הרצון מאזור המגורים. שנית, בשני העשורים האחרונים ניכרת ירידה במידת שביעות הרצון של האוכלוסייה הערבית מאזור המגורים. שלישית, בשני העשורים האחרונים ישנה עלייה במידת שביעות הרצון מאזור המגורים בקרב האוכלוסייה היהודית. שביעות הרצון מאזור המגורים מושפעת מגורמים רבים, ובכללם איכות החיים, מערך השירותים העירוני ותחושת הביטחון האישי. אומנם בעשור האחרון יש השקעה בתשתיות ובשיפור מערך השירותים העירוני ביישובים הערביים, אבל ישנה עלייה ניכרת באלומות ובפשיעה שמדירה שינה מעיניו של התושב הממוצע. על פי הסקר החברתי של הלמ"ס, 77.2% מהאזרחים הערבים

היו שבעי רצון מאזור המגורים שלהם בשנת 2002, לעומת 81.6% בקרב יהודים. בשנת 2019, לעומת זאת, 89.5% מהאזרחים היהודים היו שבעי רצון מאזור המגורים שלהם, לעומת 70.3% מקרב ערבים.³⁵

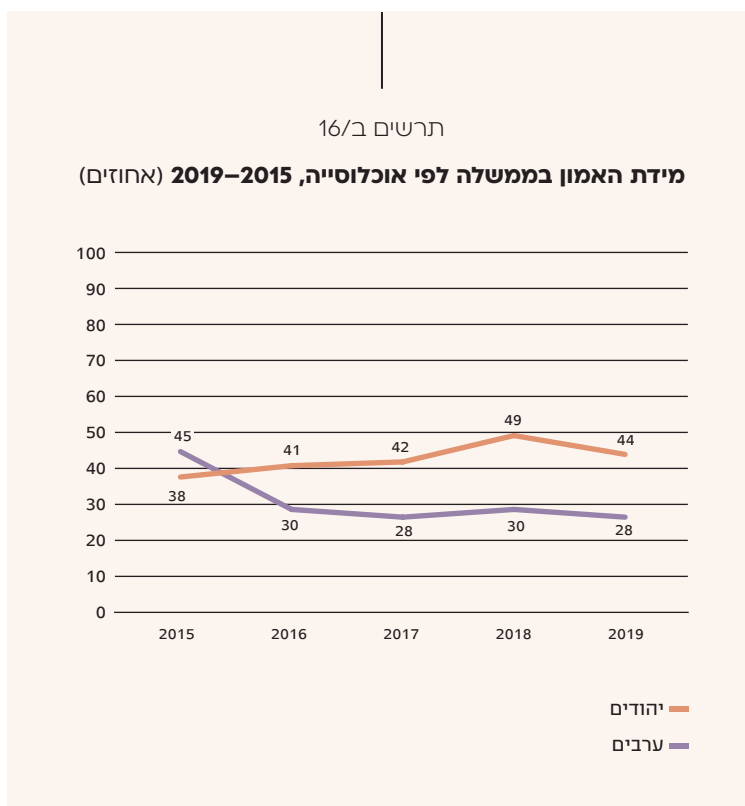


35 להרחבה ראו למ"ס, "שביעות הרצון של האזרחים בישראל מאזור המגורים שלהם", הסקר החברתי, 2019.

נתונים השוואתיים רבים מעידים על ירידה מתמשכת ברמת האמון של הציבור במוסדות השלטון. מגמה זו אינה ייחודית למדינה, לאזור או לאוכלוסייה ספציפית, והיא בגדר מגמה כלל-עולמית. רמת האמון מושפעת מגורמים רבים ומגוונים, ובכלל זה המצב החברתי-כלכלי, התפקוד של מוסדות השלטון והיחס של הפוליטיקאים הן לאותם מוסדות והן לכלל האוכלוסייה. הירידה באמון במוסדות השלטון לא מתבטאת רק בסקרי דעת קהל של גופים רשמיים ומכוני מחקר, אלא גם בהתנהגויות ובדפוסי פעולה, כגון ירידה בשיעורי ההצבעה, ירידה בשיעורי ההתנדבות, ירידה בשיעורי ההתפקדות למפלגות הפוליטיות וחוסר התעניינות בנעשה במרחב הציבורי.³⁶ בתרשים ב/15 רואים את הירידה באמון בקרב האוכלוסייה הערבית. בשנת 2017 עמד שיעור האמון הכללי על 45.2% בקרב יהודים, לעומת 14.2% בקרב ערבים, ובשנת 2019 עמד שיעור האמון הכללי בקרב יהודים על 45.8%, לעומת 13.9% בקרב ערבים.³⁷ להלן נידרש לאמון במוסדות ספציפיים ולהשלכות של הירידה ברמת האמון.

36 אמל ג'מאל, "הימנעות כהשתתפות: על תעתועי הפוליטיקה הערבית בישראל", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל 2001**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002, עמ' 57-100.

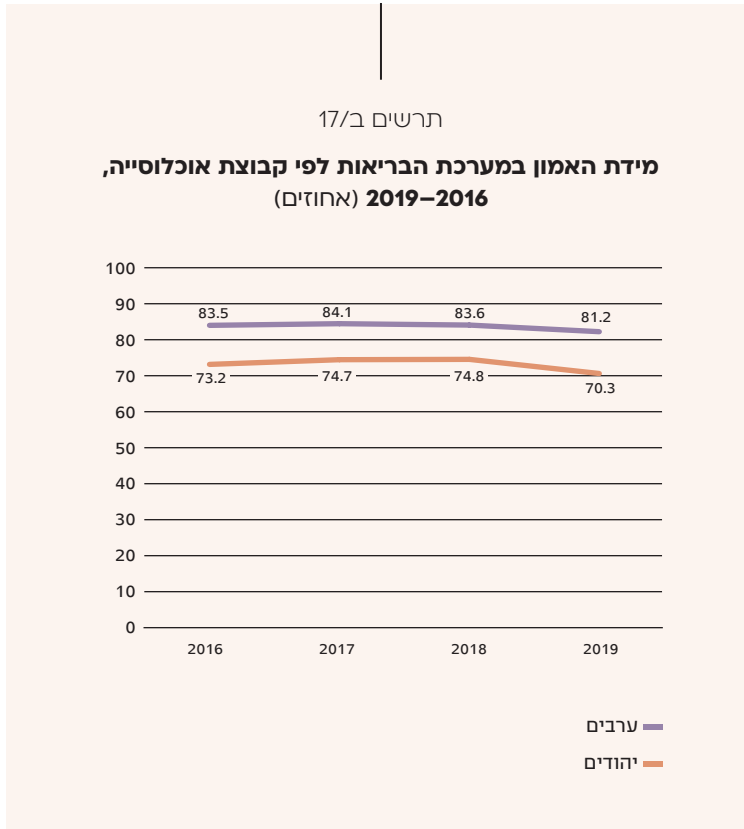
37 להרחבה ראו למ"ס, "תחושות אמון", **הסקר החברתי**, 2019.



מידת האמון בממשלה מבטאת את שביעות הרצון של האזרחים מתפקודה וגם את מידת הייצוגיות שלה. אפשר לראות שבשנים 2015–2019 יש עלייה במידת האמון של הציבור היהודי בממשלה, לעומת ירידה ניכרת באמון בקרב האוכלוסייה הערבית. יש לציין כי בשנים הללו כיהנו ממשלות ימין בראשותו של בנימין נתניהו שהובילו דה־לגיטימציה כלפי הציבור הערבי ומנהיגיו, יזמו ואישרו חוקים פוגעניים וגזעניים, ששיאם בחוק הלאום משנת 2018, לצד התבטאויות והצהרות גזעניות שהכפישו את הציבור הערבי.³⁸ מתרשים ב/16 עולה שבשנת

38 להרחבה בעניין הדה־לגיטימציה של הציבור הערבי ומנהיגיו ראו אורן פרסיקו, "לביבי אין קמפיין בלי טיבי", **העין השביעית**, 17.2.2020.

2015 הביעו 45% מהערבים ו־38% מהיהודים אמון בממשלה, ובשנת 2019 ירדה מידת האמון בממשלה בקרב הערבים והגיעה ל־28%, לעומת עלייה בקרב יהודים ל־44%.³⁹

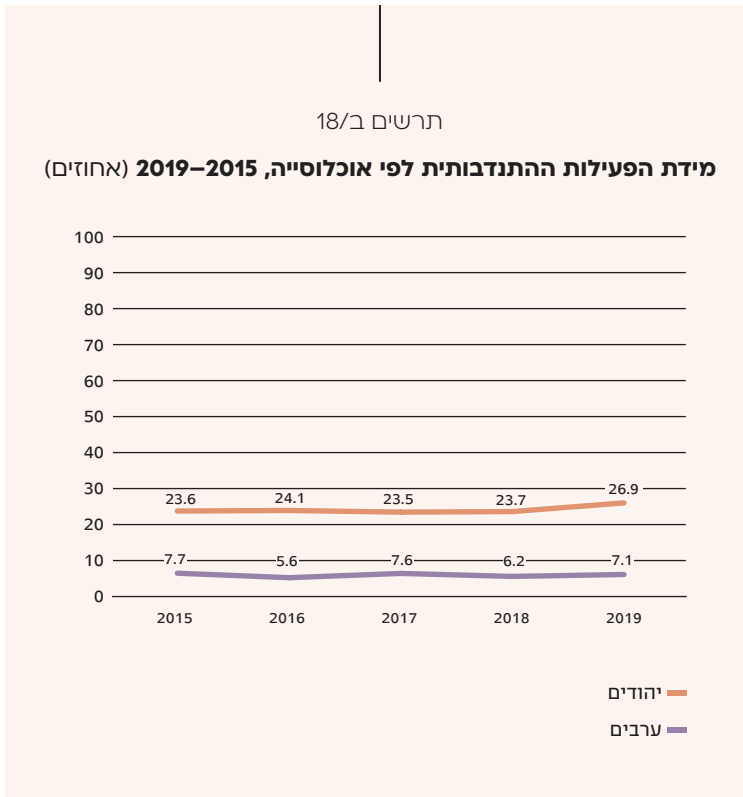


39 להרחבה ראו למ"ס, "תחושות אמון כלפי הממשלה", הסקר החברתי, 2019.

מידת האמון של הציבור הערבי במערכת הבריאות גבוהה הרבה ממידת האמון הכללי בכלל וממידת האמון בממשלה בפרט. כפי שאפשר לראות בתרשים ב/16, מידת האמון עמדה בשנת 2016 על 83.5% וירדה באחוזים ספורים ל-81.2% בשנת 2019. נתון זה גבוה בהשוואה למידת האמון שרוחשים האזרחים היהודים למערכת הבריאות, שעמד על 73.2% בשנת 2016 וירד ל-70.3% בשנת 2019.⁴⁰ ייתכן שמידת אמון גבוהה כזו קשורה לשלושה גורמי עומק: ראשית, מערכת הבריאות הישראלית נתפסת כמערכת מקצועית ומתקדמת למרות הפערים שיש בה בין המרכז לפריפריה ובין ערבים ליהודים; שנית, מערכת הבריאות הישראלית היא אחת הזירות שהערבים הצליחו לשבור בה את תקרת הזכוכית ולהגיע לתפקידים בכירים מאוד ולתפקידי ניהול לצד יהודים; שלישית, יש ייצוג גבוה של ערבים בתוך המערכת עצמה. הנתונים מראים עלייה ניכרת במספר הרופאים/ות, האחים/ות, הרוקחים/ות ויתר המקצועות במערכת הבריאות.⁴¹

40 להרחבה ראו למ"ס, "אמון במערכת הבריאות הממשלתית", **הסקר החברתי, 2019**.

Muhammed Khalaily and As'ad Ghanem, *Explaining the Growing "Politics of Faith" among Marginal Groups: New Data on the Growing Human Capital and Level of Engagement in the Public Sphere among the Arab Minority in Israel, 2021* (forthcoming)

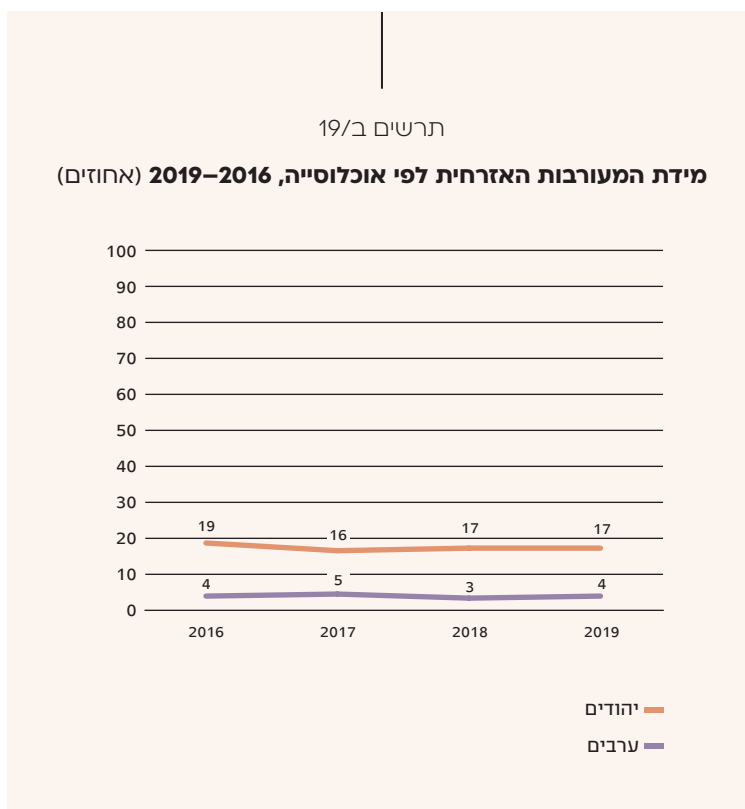


ערך ההתנדבות הוא נדבך מרכזי ברוב החברות והדתות. ההיסטוריה של החברה הערבית והאסלאם מלאה בסיפורים ובאירועים המבליטים את החשיבות של ההתנדבות והעזרה לזולת, ובייחוד לנזקקים ולחסרי ישע.⁴² הפעילות ההתנדבותית חשובה מאוד בחיי האנשים בשל ריבוי הבעיות והצרכים של החברה, ובעיקר החלקים שהמדינה וזרועותיה הפקירו.⁴³ על אף החשיבות של

42 להרחבה ראו איימן אגבאריה ומוהנד מוסטפא, "החברה האזרחית הערבית בישראל והמעורבות בחינוך: הפוליטיקה של ההבדל בין האזרחי לאומי וקהילתי דתי", **מפגש** 35 (2012): 281–253.

43 להרחבה ראו אליאס זידאן ואסעד גאנם, **תרומה והתנדבות בחברה הערבית-פלסטינית בישראל**, באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, 2000.

ערך ההתנדבות ומרכזיותו הנתונים בתרשים ב/18 מראים כי אחוזים ספורים בלבד מתנדבים בחברה הערבית. בשנת 2015 ציינו 7.7% מהערבים כי הם מעורבים במערך התנדבותי כלשהו ושוקדים על פעילות התנדבותית, לעומת 23.9% בקרב יהודים. עם השנים היו תנודות קטנות בשיעור זה, וב־2019 הוא עמד על 7.1%, לעומת 26.9% בקרב יהודים באותה שנה.⁴⁴



44 להרחבה ראו למ"ס, "פעילות התנדבותית", הסקר החברתי, 2019.

בשני העשורים האחרונים, ובייחוד אחרי אירועי אוקטובר 2000, חל תהליך "נג'ואיזציה" (NGOization) בחברה הערבית, שבא לידי ביטוי בהקמת ארגונים רבים של חברה אזרחית ועמותות כדי להוביל תהליכי העצמה פנימיים, לטפל בבעיות האקוטיות של החברה הערבית ולפתוח אפיקים למעורבות אזרחית אונטנטית.⁴⁵ על אף העלייה במספר העמותות והארגונים, בשיעורי המשכילים ובכוח הפוליטי והייצוגי של החברה הערבית, בעיקר אחרי הקמת הרשימה המשותפת, חלה ירידה במידת המעורבות האזרחית של האוכלוסייה. הציבור הערבי הדיר את רגליו מהמחאה החברתית ב־2011 וממחאת הדגלים השחורים בשנת 2020. יש הסברים רבים לתופעה זו, אך לא זה המקום לדון בהם.⁴⁶ לפי ממצאי הסקר החברתי, המוצגים בתרשים ב/19, רק 4% מהערבים ציינו כי קיימו מעורבות אזרחית בשנת 2016, לעומת 19% בקרב היהודים. בשנת 2019 נשאר נתון זה על 4% בקרב הערבים וירד ל־17% בקרב היהודים.⁴⁷ במסגרת זו נציע כמה הסברים שמצריכים דיון רחב: תחושת ארון כללי נמוכה שמגבירה את התסכול, את האפתיות ואת חוסר המעש; ההיצע הגדול של העמותות החליף את המעורבות האזרחית הקונבנציונלית, והפעילים שהיו בשטח המירו את דפוסי מעורבותם; הקמת הרשימה המשותפת בינואר 2015 הפחיתה את התחרות בין המפלגות הפוליטיות והחלישה את מעורבותם הקהילתית והאזרחית של האזרחים הערבים במדינת ישראל.

45 להרחבה בעניין ראו אמל ג'מאל, **החברה האזרחית הערבית בישראל: אליטת חדשות, הון חברתי ותודעה אופוזיציונית**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 2017.

46 להרחבה בעניין ראו יוסרי ח'זראן ומוחמד ח'לאילה, "החברה הערבית בישראל ו'האביב הערבי'", **המרחב הציבורי** 14 (2018): 9–46.

47 להרחבה ראו למ"ס, "מעורבות אזרחית וקהילתית", **הסקר החברתי**, 2019.

לוח ב/9

ממוצע הוצאה חודשית של המשפחות הערביות, 2004–2017 (ש"ח)

2017		2010		2007		2004		
26.2%	2,443	28.4%	2,349	29.1%	2,055	28.8%	1,994	אוכל ומזון
6.3%	588	6.6%	546	8.1%	571	6.6%	460	ביגוד
13.2%	1,230	14.9%	1,230	11.5%	811	11%	761	הוצאות דיור (מים וחשמל)
3.8%	358	1.9%	157	4.4%	308	3.6%	247	ריהוט ציוד ביתי
4%	376	2.9%	238	3.5%	250	3.2%	222	שירותי בריאות
17%	1,589	13.1%	1085	10.3%	728	12.4%	862	תחבורה ונסיעות
6.2%	577	5.4%	448	7.9%	554	7.1%	491	חינוך
1.2%	114	4%	328	1.8%	125	2.4%	163	תרבות ופנאי
3.6%	340	2.6%	214	3%	215	3.9%	270	טיפול אישי
5.2%	485	4.1%	338	3.4%	238	4.7%	322	טבק וסיגרים



2017		2010		2007		2004		
6.4%	602	3.5%	290	9.3%	657	9.4%	652	מיסים וביטוחים והלוואות
2.1%	196	5.2%	429	6.9%	490	5.9%	411	אירועים חברתיים
4.7%	442	7.6%	625	0.7%	52	1%	69	אחר
100%	9,340	100%	8,277	100%	7,054	100%	6,924	סך הכול

מקור: אגודת הגליל, "ממוצע ההוצאה החודשית למשק בית ערבי על השירותים השונים",
הסקר החברתי-כלכלי, 2004-2017.

לוח ב/9 ממחיש היטב את השינויים ברמת החיים ובאיכות החיים של החברה הערבית בשני העשורים האחרונים. שתי מגמות עיקריות עולות מן הסקרים של אגודת הגליל משנת 2004 ועד 2017: עלייה באיכות החיים מזה, ועלייה ביוקר המחיה בישראל מזה. באופן כללי חלה עלייה ניכרת בהוצאה החודשית הממוצעת של המשפחה הערבית מ־6,924 ש"ח בשנת 2004 ל־9,340 ש"ח בשנת 2017, עלייה שמתבטאת כמעט בכל התחומים. ההוצאות הנלוות לדיר, למשל, עלו מ־761 ש"ח (11%) בחודש ל־1,230 ש"ח (13.2%). בלוח מפורטות הוצאות המשפחות הערביות לציד, למכשור ולשירותים למיניהם. עוד אפשר לראות את העלייה בהוצאה של משפחה על אוכל ומזון, מ־1,994 ש"ח בשנת 2004 ל־2,443 ש"ח בשנת 2017. עלייה ניכרת גם בהוצאה על תחבורה ונסיעות, מ־862 ש"ח בחודש בשנת 2004 (12.4%) ל־1,589 ש"ח בשנת 2017 (17%).

לוח ב/10

**שיעור המשפחות הערביות שיש בחזקתן מכשירים, ציוד ושירותים,
2017–2004 (אחוזים)**

2017	2010	2007	2004	
95	91	50	52	תנור גז
95	92	89	84	תנור חשמלי
99	98	97	98	מקרר
87	62	41	36	מזגן
98	94	94	95	מכונת כביסה
34	15	15	15	מייבש כביסה
28	12	14	16	מדיח כלים
36	4	10	9	חימום מרכזי
51	45	60	57	שואב אבק חשמלי
92	90	94	90	דוד שמש
17	10	8	11	מכונת כושר
83	70	67	64	רכב פרטי



	2017	2010	2007	2004	
רדיו	43	56	64	81	
DVD	20	50	44	20	
טלוויזיה	98	96	97	97	
לווין	91	87	85	67	
קו טלפון ביתי	20	54	63	68	
ספרייה ביתית	43	40	43	32	
מחשב	96	60	50	47	
אינטרנט	53	55	34	23	

מקור: אגודת הגליל, "מכשור, שירותים וציוד בחזקתם של משקי בית בחברה הערבית בישראל", הסקר החברתי-כלכלי, 2017-2004.

בלוח ב/10 אפשר לראות את שיעור המשפחות הערביות שיש בחזקתן מכשירים, בבעלותן ציוד ויש להן נגישות לשירותים המפורטים. הנתונים מלמדים על השינוי ברמת חייהם ובאיכות חייהם של הערבים אזרחי מדינת ישראל בשני העשורים האחרונים, ובעיקר בשנים 2004-2017. יש עלייה ניכרת בשיעור המשפחות הערביות שרכשו מכשירים, ציוד ושירותים מהסוגים השונים. בשנת 2004, למשל, רק ל-36% מהמשפחות הערביות היה מזגן בבית, לעומת 87% בשנת 2017. בשנת 2004 ל-64% בלבד מהמשפחות הערביות היה רכב פרטי, לעומת 83% בשנת 2017. ירידה ניכרת בשיעור המשפחות שיש להן קו טלפון ביתי, מ-68% בשנת 2004 ל-20% בשנת 2017. ירידה זו אפשר להסביר אם מביאים בחשבון את העלייה בשיעור האזרחים הערבים שיש בבעלותם מכשיר טלפון נייד, מחשבים ניידים ונגישות לאינטרנט. ההתפתחות במישור זה ייתרה את קו הטלפון הביתי. עוד נתון שיש לו משמעות חברתית-תרבותית הוא

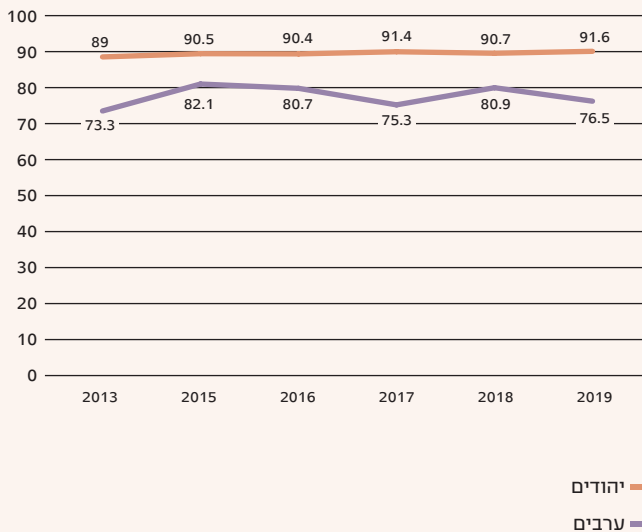
הזינוק בשיעור המשפחות הערביות שיש להן צלחת לוויין בבית, מ־67% בשנת 2004 ל־91% בשנת 2017. עלייה זו מלמדת על דפוסי צרכנות התקשורת של הערבים בישראל, שחוצים את גבולות מדינת ישראל ומחוברים לערוצי הלוויין והתקשורת בעולם בכלל ובעולם הערבי בפרט.



מתרשים 20/ב אפשר לראות כי ישנה עלייה במידת שביעות הרצון מהמצב הכלכלי בקרב יהודים, לעומת ירידה בקרב האוכלוסייה הערבית. על פי הממצאים של הסקר החברתי של הלמ"ס, בשנת 2015 ציינו 52.2% מיהודים ו־58.7% מהערבים כי הם מרוצים ממצבם הכלכלי, לעומת 65.2% מהיהודים ורק 50.8% מהערבים בשנת 2019.⁴⁸

תרשים ב/21

שביעות רצון מהחיים לפי אוכלוסייה, 2013–2019 (אחוזים)



שביעות רצון מהחיים היא דרך שבה אדם מסוים תופס את איכות החיים של עצמו ומעריך את רמת האושר הכוללת מהחיים שלו על היבטיהם השונים. למעשה, זהו מדד לרווחה חברתית ואישית. הערכת שביעות הרצון מהחיים מביאה בחשבון רכיבים רבים הנוגעים למצבו הכלכלי, החברתי-משפחתי, הבריאותי והפוליטי של האדם. שביעות רצון של בני אנוש מקרינה על מעשיהם, ולכן השלכותיה מרחיקות לכת. וגם להפך: מציאות חייהם של האזרחים משפיעה על שביעות רצון מהחיים.

הסקר החברתי מלמד על שתי מגמות בולטות: פער בין היהודים לערבים במידת שביעות הרצון מהחיים לטובת היהודים במשך כל שנות הסקר; תנודתיות ואי יציבות ברמת שביעות הרצון של האזרחים הערבים מחייהם במשך השנים הנכללות בסקר. בשנת 2013 הביעו 89% מהיהודים שביעות רצון מחייהם, לעומת 73.3% מהערבים. בשנת 2016 ניכרת עלייה הן בקרב יהודים והן בקרב ערבים בשביעות הרצון מהחיים באופן כללי. 90.4% מן היהודים לעומת 80.7% מן הערבים דיווחו על שביעות רצון. בשנת 2019 חלה עלייה נוספת בקרב יהודים, ל-91.6%, ובלטה ירידה בשביעות הרצון של הערבים מחייהם ל-76.5%⁴⁹. כמה גורמי עומק משפיעים על התנודתיות בקרב האזרחים הערבים: האחד, השקעות תקציביות של ממשלות ישראל בחברה הערבית בעשור האחרון, שהבולטת בהן היא התוכנית הכלכלית 922 לשנים 2016-2020; השני, אירועי האביב הערבי שבהתחלה הפיחו תקוות רבות לשינויים מרחיקי לכת, אך מהר מאוד הפכו למלחמת אזרחים ולאירועים עקובים מדם שהביאו להתפרקותו של המרחב הערבי והסדר המדינתי ששלט בכיפה במערכת הבין-ערבית בעשורים האחרונים. האירועים האלה הובילו אזרחים ערבים רבים לתפוס את האזרחות הישראלית, על אף המעמד הנחות הנגזר ממנה, כמעמד יציב שיש בו פוטנציאל לניידות חברתית וכלכלית; השלישי, המסביר את הירידה בשביעות הרצון, הוא חקיקת חוק הלאום שהבליט את הרכיבים האקסקלוסיביים באזרחות הישראלית, הנציח את מעמדם הנחות של האזרחים הערבים בהשוואה לאוכלוסייה היהודית והדגיש את תקרת הזכוכית הניצבת מעל האזרחים הערבים במערבולת האזרחות הישראלית. הנתונים מלמדים כי שביעות הרצון מהחיים אינה תלויה אך ורק במצב הכלכלי ובהכנסה של האזרחים, אלא גם במצבם ביחס לקבוצות אחרות הן בתוך ישראל והן מחוצה לה.

אלימות ופשיעה בחברה הערבית בישראל

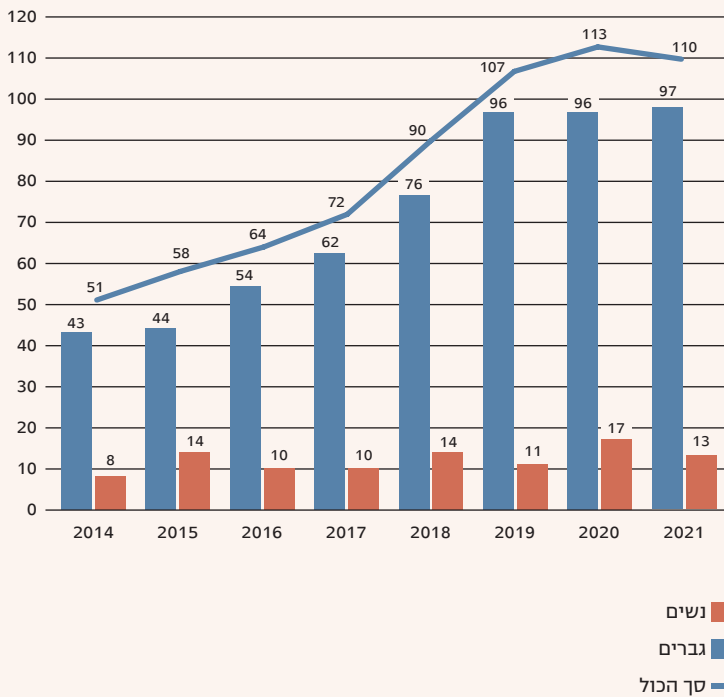
בשנים האחרונות נעשתה האלימות אחת התופעות המסוכנות ביותר המטרידה את החברה הערבית במדינת ישראל ומדירה שינה מעיני אזרחיה. יש היום

49 להרחבה ראו למ"ס, "שביעות הרצון מהחיים (כללי)", הסקר החברתי, 2019.

תמימות דעים בנוגע להשלכותיה המסוכנות על החברה הישראלית בכלל ועל החברה הערבית בפרט. ממדיה של האלימות חורגים מדפוסים קודמים שהיו שכיחים בקרב האזרחים הערבים.

תרשים ב/22

מספר הנרצחים באוכלוסייה הערבית לפי מגדר, 2014–2021
(מספרים מוחלטים)



מקור: "אמאן", המרכז הערבי למאבק באלימות ופשיעה, 2021.

מספר ההרוגים הערבים נמצא בעלייה מתמדת. בשנת 2021 נרשם מספר גדול של נרצחים שהגיע ל-110 ערבים (מתוכם 13 נשים), לעומת 113 אזרחים ערבים (96 גברים ו-17 נשים) בשנת 2020. יצוין כי בשנת 2019 נרצחו 94 ערבים ו-51 בשנת 2014. כלומר, מספר קורבנות האלימות בחברה הערבית הכפיל וכמעט שילש את עצמו בעשור האחרון. מספר נפגעי הירי בחברה הערבית עלה פי יותר משלושה בין השנים 2016 ל-2018, מ-82 פצועים ל-50,301⁵⁰. משנת 2000 נהרגו כ-1,574 אזרחים ערבים, 68 מתוכם נרצחו על ידי המשטרה (4.3%), ו-1,506 (95.7%) תוצאה של האלימות הפנימית. למרות העלייה המתמדת במספר הקורבנות והפצועים, רוב המקרים והתיקים לא מפוענחים על ידי משטרת ישראל. 75% ממקרי הרצח בשנת 2020 לא פוענחו על ידי המשטרה, לעומת 25% שהמשטרה הצליחה לפענח (85 מקרים לעומת 28, בהתאמה). תופעת האלימות הגואה בחברה הערבית מגיעה גם לנבחרי ציבור, ובייחוד לראשי הרשויות המקומיות הערביות שנחשפים לאיומים ולאלימות. בשנת 2019 הגדיר המשדר לביטחון פנים 35 מראשי הרשויות המקומיות הערביות כמאוימים, לעומת 17 בשנת 2017.⁵¹

אגודת הגליל פרסמה בשנת 2019 מחקר מיוחד העוסק בסוגיית האלימות והפשעה בחברה הערבית.⁵² המחקר כלל מדגם מייצג של כלל האוכלוסייה הערבית הבוגרת, מחולקת לפי שכבות גיל ופרישה גאוגרפית, ובהתאם לגודלן הסטטיסטי. ממצאי הסקר מזעזעים אבל אינם מפתיעים כלל. האלימות והפשעה בחברה הערבית הן דבר שבשגרה, וכמעט לא עובר יום בלי הרוגים, פצועים או אירועי ירי והשחתת רכוש. מפאת קוצר היריעה לא נעמוד על גורמי העומק של התופעה, אלא נציג את מאפייניה, את היקפה ואת השלכותיה על כלל האוכלוסייה הערבית.

50 להרחבה ראו עמיר קורץ, "מחדל האמל"ח בחברה הערבית: למרות הביקורת – המשטרה עדיין טומנת הראש בחול", **כלכליסט**, 18.5.2021.

51 להרחבה ראו נורית יכימוביץ כהן, "נתונים על ראשי רשויות מקומיות ועובדי רשויות מאוימים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30.11.2020.

52 אגודת הגליל, "סקר האלימות בחברה הפלסטינית 2018", יוני 2019.

לוח ב/11

**שכירות האלימות בחברה הערבית, לפי סוג האלימות ואזור גאוגרפי,
2018 (אחוזים)**

סוג אלימות	סך הכול	צפון	חיפה	מרכז	דרום
גנבה (לא כולל רכב)	16.5	13.5	16.9	20.4	22.8
גנבת רכב או תכולתו	10.0	12.7	8.1	6.6	5.8
איום מילולי	10.7	10.6	11.6	12.6	8.5
איום בנשק (חם, קר או שניהם)	6.4	3.6	11.5	15.1	1.7
איום וסחיטה אלקטרונית או טלפונית	3	3.2	2.9	4	1.8
פגיעה ברכוש פרטי	20.5	25	15	13.6	18.5
אלימות מילולית	19.3	19	16.6	8.3	33.1
אלימות פיזית	6.4	4.8	8.1	9.7	6.3
אלימות מינית	0.3	0	0.8	0	1.1
אלימות על ידי המשטרה	6.9	7.6	8.5	9.7	0.4
סך הכול	100	100	100	100	100

ממצאי הסקר, המוצגים בלוח ב/11, מראים כי 27% מהאוכלוסייה הערבית נחשפו באופן אישי לאחד מסוגי האלימות. ישנם הבדלים ניכרים בהתאם לחלוקה הגאוגרפית של האוכלוסייה הערבית: 38.5% מתושבי הדרום נחשפו לאחד מסוגי האלימות, לעומת 22.4% מתושבי אזור חיפה ו-27.2% מתושבי הצפון. מבחינת סוג האלימות, 20.5% מהאזרחים הערבים היו קורבנות לפגיעה ברכושם הפרטי, 19.3% היו קורבנות לאלימות מילולית, 16.5% היו קורבנות לגנבה באופן כללי, ועוד 10% ציינו כי רכבם או תכולתו נגנבו. 10.7% ציינו כי נחשפו לאיום מילולי, 6.4% דיווחו היו קורבנות לאיום בנשק, ועוד כ-6.4% נפגעו מאלימות פיזית.

שיעורי האלימות הגבוהים מערערים את תחושת הביטחון האישי של האזרחים. על פי ממצאי הסקר, 65.1% מעריכים שהאלימות שכיחה ונפוצה ביישוב מגוריהם בדרגה בינונית עד גבוהה, ו-48.3% חושבים שהאלימות שכיחה דווקא בשכונת מגוריהם. 67.8% מהאזרחים הערבים ציינו שהיו עדים למקרה אחד לפחות של אלימות בשנה האחרונה, וכ-54% מצפים שהם יהיו קורבנות לסוג כלשהו של אלימות. 39% מהאזרחים הערבים דיווחו כי אינם מרגישים בטוחים בעת הליכה לבד בשכונת מגוריהם בשעות לילה, ו-21% ציינו כי אינם מרגישים בטוחים בעת הליכה לבד בשכונה בשעות היום. 61.3% מהאזרחים שהשתתפו בסקר ציינו כי אי-אפשר לתת אמון באחרים. נתונים אלה אינם ייחודיים לאזור או ליישוב ספציפי, והם מעידים על הכלל. בהקשר זה נציין כי 75% מהאזרחים הערבים סבורים ששימוש בנשק לפתרון בעיות הפך לעניין שבשגרה. נתון זה עולה בקנה אחד עם ההערכות שכ-400,000 כלי נשק לא חוקיים מסתובבים בחברה הערבית.

אין הסבר בלעדי לאלימות הגואה ולהתרחבות מעגלי הפשיעה בחברה הערבית בישראל. חלק מן החוקרים מסבירים את התופעה באמצעות ניתוח מרקסיסטי הקשור לשונייים הכלכליים; חלקם מאמצים את גישת המודרניזציה החלקית ומסבירים את הפשיעה הגואה במונחים של תקיעות והתפוררות ערכית; חלק קושרים את התופעה בגורמים חברתיים-תרבותיים האופייניים לחברה הערבית; וחלק מפרשים אותה באמצעות משתנים מוסדיים המבליטים את אחריותה של המדינה ואת תפקודה של המשטרה. בהקשר זה של ההסבר המוסדי

75.9% מהערבים בישראל מסכימים שהמדינה מעוניינת בהתרחבות האלימות ביישובים הערביים, ו-72% מהציבור הערבי סבורים שהמשטרה אינה מתייחסת ברצינות לבעיית האלימות.

לוח ב/12

מספר חשודים לפי קבוצת אוכלוסייה, 2015–2020⁵³

2020		2017		2015		מספר החשודים
45%	73,840	42%	71,397	42%	75,282	ערבים
47%	76,987	51%	86,978	51%	90,750	יהודים
7%	11,494	7%	12,521	7%	12,700	לא ידוע/אחר
100%	162,321	100%	170,896	100%	178,732	סך הכול

53 את הנתונים בסעיף "אלימות ופשיעה" מסרו לשכת היועצת המשפטית ומדור תלונות ציבור וחופש מידע במשטרת ישראל במענה לבקשת חופש מידע מס' 862/21. יצוין כי בשנתוני המשטרה קבוצות האוכלוסייה מחולקות באופן קטגוריאל ליהודים ולא־יהודים, ולכן קשה להסיק מהם נתונים מדויקים על האוכלוסייה הערבית בישראל. להרחבה בעניין ראו משטרת ישראל, השנתון הסטטיסטי 2019, ירושלים: אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, מדור מדידה ומידע, 2020. ראו גם נורית יכימוביץ כהן, **נתונים על פשיעה בחברה הערבית: עדכון**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2020. יצוין בהקשר זה שגידול במספר התיקים שנפתחו אינו מעיד בהכרח על גידול במספר העבירות. הוא יכול להעיד גם על גידול במספר הדיווחים למשטרה או על פעילות יזומה של המשטרה לאיתור עבירות; כך גם לעניין הקיטון במספר התיקים.

לוח ב/12 מציג את מספר החשודים בשנה קלנדרית. הנתונים יכולים להסביר את מספר העצורים והמורשעים הגבוה ואת מספר המעורבים באירועים פליליים. האלימות והפשעה הגאות בחברה הערבית מושפעות גם ממעורבות הולכת וגדלה של אזרחים ערבים בפעילות של ארגוני הפשיעה, ובהתאם לכך אפשר לראות עלייה במספר החשודים והעצורים. אפשר לראות גם ירידה מינורית במספר החשודים בין 2015 ל-2020, אך עלייה בשיעור הערבים החשודים מכלל החשודים באותן שנים. מספר החשודים הערבים בשנת 2015 עמד על 75,282 (כ-42% מכלל החשודים באותה שנה), בשנת 2020 ירד מספרם ל-73,840 (אך שיעורם עלה לכ-45% מכלל החשודים). שיעורים אלו גבוהים הרבה יותר משיעורה של האוכלוסייה הערבית בישראל, כמו שהראינו בפרק א.

לוח ב/13						
מספר עצורים לפי קבוצת אוכלוסייה, 2015–2020						
2020		2017		2015		מספר עצורים
60%	27,598	58%	34,146	53%	31,651	ערבים
33%	15,326	34%	20,387	38%	23,110	יהודים
7%	3,226	8%	4,786	9%	5,430	לא ידוע/אחר
100%	46,150	100%	59,319	100%	60,191	סך הכול

לוח ב/13 מציג את מספר העצורים בשנה קלנדרית. גם כאן יש אומנם מגמה ברורה של ירידה במספר העצורים בשנים האחרונות, אבל עלייה בשיעורם של העצורים הערבים מכלל העצורים בשנה. מספר העצורים הערבים בשנת 2015

עמד על 31,651 (53% מכלל העצורים), לעומת 27,598 (60% מכלל העצורים) בשנת 2020. באופן כללי שיעור הערבים העצורים מושפע במידה רבה ממידת מעורבותם באירועים פליליים. כלומר מעורבותם של האזרחים הערבים באלומות ובפשעה גבוהה הרבה יותר משיעור המעורבות של האוכלוסייה היהודית.

לוח ב/14 אירועי ירי באזורי מגורים לפי קבוצת אוכלוסייה, 2020–2015						
2020		2017		2015		אזור מגורים
92%	1,673	94%	921	94%	750	ערבי
6%	113	5%	46	5%	43	יהודי
2%	25	1%	5	1%	4	לא ידוע
100%	1,811	100%	972	100%	797	סך הכול

אחד הביטויים השכיחים ביותר לפשיעה ול אלימות הגואה בחברה הערבית בישראל הוא ירי בשכונות ובאזורי מגורים. בשנים האחרונות תועדו מאות מקרים של ירי במצלמות שכונתיות וביתיות. אירועים מסוג זה פגעו פגיעה פיזית באנשים, גרמו להלם ואימה והשחיתו רכוש. בשל התגברות הירי באזורי המגורים הפכו השכונות למרחב לא בטוח לתושביהן ולכן זוגות צעירים רבים בחברה הערבית בחרו לגור מחוץ ליישובי המקור שלהם וחפשו יעדים בטוחים יותר. בלוח ב/14 אפשר לראות כי חלק הארי של הירי באזורי מגורים התרחש באזורים ובשכונות ערביים. בשנים 2020–2015 נע שיעור הירי באזורי המגורים

הערביים בין 92% ל-95% מכלל אירועי הירי באזורי מגורים בישראל. נתון זה יכול להסביר את היעדר הביטחון האישי ואת שביעות הרצון הנמוכה מאזור המגורים בקרב הציבור הערבי בישראל.

לוח ב/15 מספר תיקים לפי קבוצת אוכלוסייה, 2015–2020						
	2020		2017		2015	
ערבים	38%	67,051	37%	70,922	35%	69,018
יהודים	53%	92,605	54%	101,686	55%	107,929
לא ידוע/אחר	9%	15,733	9%	17,733	10%	19,858
סך הכול	100%	175,389	100%	190,341	100%	196,805

מספר התיקים שנפתחים במשטרה הוא עוד אינדיקטור שיכול ללמד על רמת האלימות והפשעה המאורגנת בחברה הערבית בישראל. בלוח ב/15 אפשר לראות כי שיעור התיקים שנפתחו לערבים נמצא במגמת עלייה, מ-35% מכלל התיקים בשנת 2015 ל-38% בשנת 2020, כלומר מספר התיקים שמעורבים בהם ערבים כפול משיעורם של הערבים באוכלוסייה.

לוח ב/16

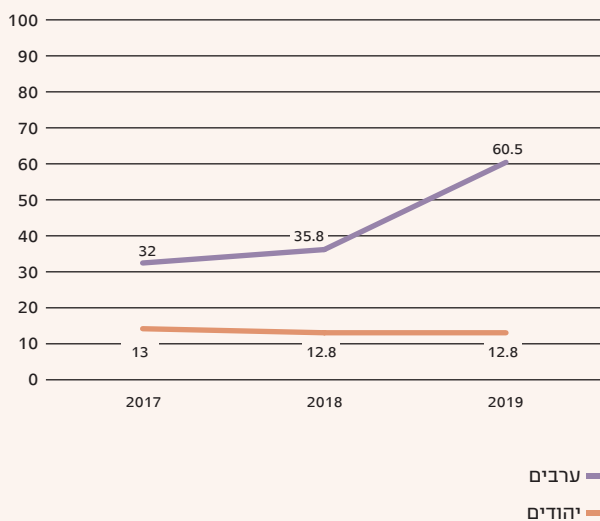
מספר כתבי אישום לפי קבוצת אוכלוסייה, 2015–2020

2020		2017		2015		
36%	12,772	36%	12,907	31%	13,201	ערבים
54%	19,262	53%	19,003	54%	22,764	יהודים
10%	3,605	11%	3,989	15%	6,109	לא ידוע/אחר
100%	35,639	100%	35,899	100%	42,074	סך הכול

לוח ב/16 מציג נתונים על תיקים שבהם הוגשו כתבי אישום, להבדיל מתיקים שנפתחו. יצוין כי כל שנה שמופיעה בלוח היא השנה שבה הוגש כתב האישום, ולא שנת פתיחת התיק. ייתכן, לדוגמה, שיש תיקים שנפתחו בשנת 2014 וכתב האישום בהם הוגש רק ב־2015. הלוח מראה את המעורבות ההולכת וגוברת של ערבים בפלילים, שבאה לידי ביטוי בעלייה במספר כתבי האישום שהוגשו נגדם. הנתונים הללו עולים בקנה אחד עם הנתונים שהוצגו לעיל על התרחבות מעגלי האלימות והפשעה ועל השימוש בכוח ובנשק. אפשר לראות כי בשנים 2015–2020 נע שיעור הערבים שהוגש נגדם כתב אישום בין 31% ל־36% מכלל כתבי האישום. הפער בין מספר התיקים למספר כתבי האישום קשור בהרבה גורמים, אך בעיקר בשיעור התיקים שפוענחו על ידי המשטרה.

תרשים ב/23

תחושת היעדר ביטחון אישי לפי קבוצת אוכלוסייה, 2017–2019 (אחוזים)



מקור: נוהאד עלי ורות לוי־חן, אלימות, פשיעה ושיטור ביישובים הערביים: מדד הביטחון האישי והקהילתי, יוזמות קרן אברהם, 2017–2019.

בד בבד עם העלייה בהיקפי האלימות ביישובים הערביים ובמספר הנרצחים, ועם השתלטות ארגוני הפשיעה על המרחב הציבורי, ירדה בקרב הציבור הערבי תחושת הביטחון האישי. במדד הביטחון האישי שמפרסמת קרן אברהם כל שנה מאז 2017 אפשר לראות ששיעור הערבים שהרגישו ביטחון אישי בשנת 2017 עמד על 68%, לעומת 87% בקרב הציבור היהודי. שיעור זה הלך והתכרסם עם השנים והגיע בשנת 2019 ל-39.5% בקרב הערבים, לעומת 87.8% בקרב היהודים.

היעדר הביטחון האישי משפיע על דפוסי התארגנות, על מעורבות במרחב הציבורי ועל הגירה שלילית. זוגות צעירים ואנשים בעלי אמצעים בוחרים בשנים האחרונות להעתיק את מקום מגוריהם ליישובים יהודיים סמוכים כדי ליהנות מרמת השירותים העירוניים שמעניקה הרשות המקומית ולמקסם את תחושת הביטחון האישי הנפקדת ביישובים הערביים.

שוק העבודה בצל משבר הקורונה

מבוא

במדינות רבות ברחבי העולם, וגם בישראל, התחלואה בנגיף הקורונה מאופיינת בגלים. שיעור המוחסנים הגבוה בישראל ומספר החולים קשה הנמוך יחסית מאפשרים למקבלי ההחלטות להימנע מסגרים נוספים ולחיות "לצד הקורונה". מובן שדבר אינו צפוי כל זמן שהמגפה לא תמוגר, אך נראה שמסוף חודש פברואר 2021, עת הוסרו מרבית המגבלות, מורגשת התאוששות בכל תחומי החיים. המשק חזר לפעילות כלכלית כמעט מלאה, ללא מגבלות, ושיעור האבטלה הלך והצטמצם בהדרגה אך במהירות. לפי הלמ"ס, במחצית השנייה של חודש פברואר 2021, עת הוסרו מגבלות רבות על המסחר ורוב מערכת החינוך חזרה ללימודים פרונטליים, שיעור האבטלה המורחב – הכולל מובטלים מחפשי עבודה (להלן בלתי מועסקים), אנשים בחל"ת ואלו שפוטרו מעבודתם מתחילת המשבר והתייאשו מחיפוש עבודה – עמד על 15.4%, כ־640,000 מובטלים. הנתון אומנם גבוה, אך מדובר בירידה ניכרת בהשוואה ל־19.1% מובטלים בהגדרה הרחבה במחצית השנייה של ינואר 2021, תקופת שיא ההגבלות בסגר השלישי, והרבה פחות מנתוני חודש אפריל 2020 (תחילת המשבר), אז עמד שיעור האבטלה המורחב על שיא של 34.6%⁵⁴. לפי נתוני הלמ"ס, באוקטובר 2021 עמד שיעור האבטלה המורחב על 7.0%, כ־300,000 מובטלים. אומנם אין מדובר בשפל בשיעורי האבטלה שנמדדו בישראל לפני פרץ המשבר, אך בהחלט אפשר לומר ששוק העבודה התאושש.

סקירה זו עניינה שיעורי האבטלה של קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל מתחילת משבר הקורונה ועד חודש אוגוסט 2021, והתמקדות במאפייני האבטלה

* פרק זה נכתב בידי בן פרג'ון.

54 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, "השפעת הסגר השני על שוק העבודה: נתוני חודש אוקטובר 2020", 13.12.2020.

של האוכלוסייה הערבית. לפני שנבחן לעומק את השלכות משבר הקורונה על תעסוקה בחברה הערבית נתאר בקצרה את מאפייני התעסוקה של אוכלוסייה זו לפני המשבר. תיאור זה הכרחי כדי להבין את הרקע המוחלש שממנו הגיעה החברה הערבית ואיך הוא השפיע על מהלכו. הממצאים בפרק זה מבוססים על נתוני הלמ"ס המפורסמים מעת לעת וכן על עיבודים מיוחדים לסקרי כוח אדם.

הממצאים בסעיף המתאר את שיעורי האבטלה של החברה הערבית במשבר הקורונה מבוססים על עיבוד מיוחד לנתוני סקרי כוח אדם שנעשו בחדר המחקר של הלמ"ס.⁵⁵ מאחר שבסקירה זו תהיה התייחסות לגילי העבודה העיקריים, בפרק על משבר הקורונה הנתונים מתייחסים לבני 25-64, בניגוד למרבית הנתונים שמפרסמת הלמ"ס ומתייחסים לבני 15+. הסעיף על משבר הקורונה יחולק לשלושה חלקים המתייחסים לשלושה פרקי זמן: מפרץ המשבר עד תחילת הסגר השני, הסגר השני והשלישי, ומתום הסגר השלישי ועד אוגוסט 2021.

מאפייני החברה הערבית בשוק העבודה ערב משבר הקורונה

מצבה של החברה הערבית בשוק העבודה ירוד בהשוואה למצבה של החברה היהודית. הגורמים העיקריים למצב זה הם אפליית מערכת החינוך הערבי שגוררת פערים בהישגי התלמידים וברכישת מיומנויות,⁵⁶ ריחוק גאוגרפי ממרכזי תעסוקה, רמה נמוכה של תשתיות תומכות תעסוקה, תפיסות בעניין תפקידים המגדרי של נשים וגברים ואפליה בשוק העבודה.⁵⁷ גברים ערבים ונשים

55 תודתנו המיוחדת לגבריאל גורדון ויחיאל נועם שסייעו בהפקת הנתונים ועיבודם בחדר המחקר.

56 נסרין חדאד חאג' יחיא, איימן סייף, ניצה (קלינר) קסיר ובן פרג'ון, **חינוך והשכלה בחברה הערבית: פערים וניצנים של שינוי**, תוכנית אב לקידום תעסוקה בחברה הערבית, מחקר מדיניות 159, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן פורטלנד, 2021.

57 נסרין חדאד חאג' יחיא, איימן סייף, ניצה (קלינר) קסיר ובן פרג'ון, **תוכנית לקידום ההשתלבות של החברה הערבית בשוק העבודה**, תוכנית אב לקידום תעסוקה בחברה הערבית, מחקר מדיניות 161, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן פורטלנד, 2021.

ערביות מתמודדים עם אתגרים שונים בשוק העבודה. בקרב הגברים הבעיה העיקרית היא שיעור גבוה של עובדים לא מקצועיים וריכוזם בענפי תעסוקה שוחקים כגון בינוי ותעשייה. לבעיה זו שתי פנים: שכר נמוך יחסית ופרישה בגיל מוקדם עקב שחיקה פיזית.⁵⁸ כמו כן, השתלבותם של הגברים הערבים בהשכלה הגבוהה, שלא כמו השתלבותן של הנשים הערביות, היא מצומצמת, ובשנים האחרונות היא עולה בקצב איטי מאוד. בקרב הנשים הבעיה העיקרית היא שיעור תעסוקה נמוך מאוד, שנובע משוליותן המצטלבת (כנשים וכמיעוט לאומי), ושיעור מועסקות גבוה בתחום החינוך. מנגד, בשנים האחרונות עלה מאוד שיעור הנשים הפונות להשכלה גבוהה, ויש בכך פוטנציאל לשינוי מעמדם בתוך החברה הערבית ובחברה הישראלית בכלל.

בשנים האחרונות הופעלו כמה תוכניות ממשלתיות לשיפור המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הערבית. בין היתר הושקעו בתוכניות אלו תקציבים לשילובה בשוק העבודה. הן נחלו הצלחה מסוימת, כפי שעולה מן הנתונים להלן, אך לא היה בהן די לצמצם את פערים במידה ניכרת. שנים של אפליה והדרה של האוכלוסייה הערבית במגוון תחומי החיים מצריכות תיקון עמוק יותר במנגנוני ההקצאה והשקעה תקציבית עודפת, בעיקר בחינוך, ברווחה ובשילוב בשוק העבודה, כדי להביא לצמצום אי-השוויון ולשינוי ארוך טווח.

בין 1995 ל-2002 ירד שיעור התעסוקה של גברים ערבים באופן עקבי ביותר מ-10 נקודות האחוז. ראוי לציין שהירידה בשיעורי התעסוקה של גברים ערבים החלה הרבה לפני כן – בתחילת שנות השבעים.⁵⁹ הירידה בשיעורי התעסוקה, לפחות מאמצע שנות התשעים, מיוחסת לכמה גורמים הקשורים זה לזה: הירידה בביקוש לעובדים בלתי מקצועיים ובעלי השכלה נמוכה, הכניסה של עובדים פלסטינים זרים לענף הבינוי וחשיפה מוגברת של ייבוא בענפי כלכלה מסוימים שבהם יש ריכוז של עובדים ערבים. יש לציין שגם בקרב גברים יהודים חלה ירידה בשיעורי התעסוקה מאמצע שנות התשעים ועד 2003, אם כי מתונה הרבה יותר.

58 שם.

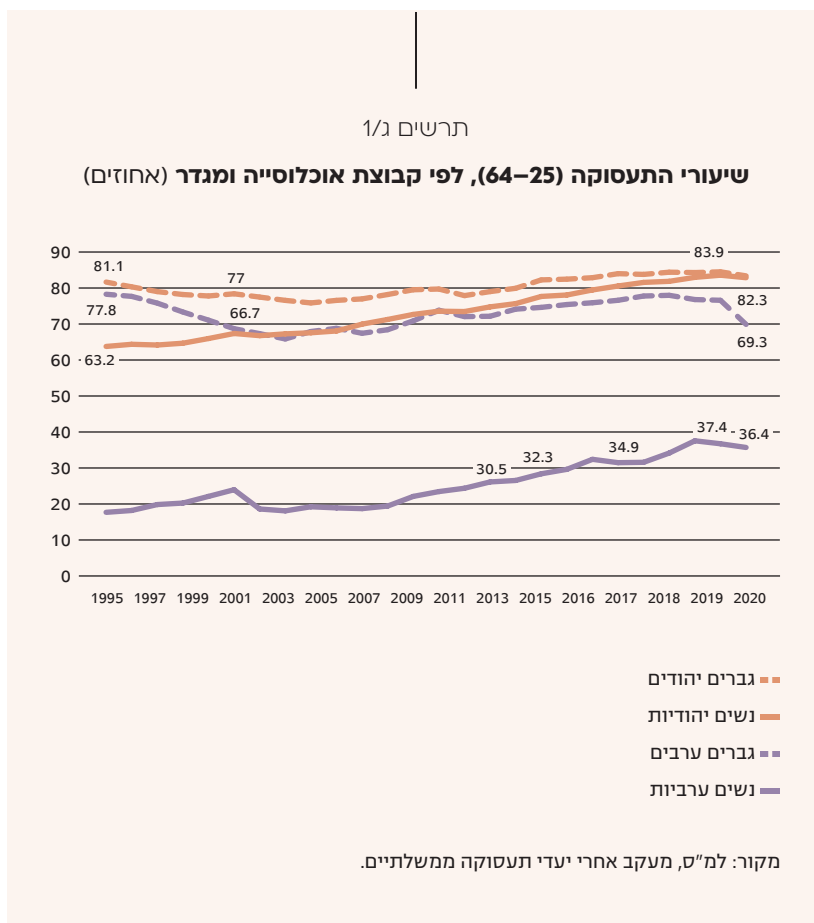
59 שם.

מאמצע העשור הראשון של שנות האלפיים החל שיעור התעסוקה של גברים ערבים להתאושש, על רקע התאוששות המשק כולו ממשבר הדוט.קום והאינתיפאדה השנייה. למעט ירידה קלה בשנים 2009–2010, על רקע המשבר הכלכלי העולמי, נמשכה העלייה בשיעורי התעסוקה של גברים ערבים ברציפות עד שנת 2017, אז עמד שיעור התעסוקה על 77.5%. בשנים 2017–2019 חל קיפאון ואף נרשמה ירידה מתונה בשיעור התעסוקה של גברים ערבים. אחד ההסברים למגמה זו הוא ההתכווצות הכללית בהיקף התעסוקה בענף התעשייה והירידה במספר המועסקים הערבים בענף הבינוי בעקבות השתלבות מוגברת של עובדים זרים.⁶⁰ זאת ועוד, למרות העלייה בהשתלבות של החברה הערבית בהשכלה הגבוהה, נראה שבקרב הגברים מגמה זו איטית לאין שיעור בהשוואה לנשים – תופעה שפוגעת גם היא במאמצייהם להשתלב בשוק העבודה, שהולך ומסתמך יותר ויותר על כוח עבודה מיומן. לא בכדי נבעה הירידה בשיעור התעסוקה של גברים ערבים בעיקר מירידה בקרב צעירים ובעלי השכלה נמוכה.⁶¹ בשנת 2020, שמשבר הקורונה בישראל פרץ בשליש השני שלה, ירד בחדות שיעור התעסוקה של גברים ערבים לשפל של 69.3%. כפי שאפשר לראות בתרשים ג', ירידה זו חדה הרבה יותר בהשוואה לשאר הקבוצות. כאמור, תקופת משבר הקורונה היא המוקד של סקירה זו, ולהלן נראה את מאפייני האבטלה של האוכלוסייה הערבית כל חודש ועד כמה היא השפיעה ביתר שאת על אוכלוסיית הגברים הערבים.

בדומה לגברים הערבים, גם שיעורי התעסוקה של נשים ערביות עלו בעקביות מאמצע העשור הראשון של שנות האלפיים. משנת 2001, אז עמד שיעור התעסוקה של נשים ערביות על 19.8%, ועד שנת 2018 שיעור התעסוקה כמעט הכפיל את עצמו והגיע ל-38.2%. ועדיין שיעור התעסוקה של נשים ערביות נמוך מאוד ובפער עצום בהשוואה לנשים יהודיות, שגם בקרבן חלה עלייה בשני העשורים האחרונים. לאמיתו של דבר, הפער בשיעור התעסוקה בין נשים ערביות לנשים יהודיות רק התרחב בשני העשורים האחרונים עקב עלייה גדולה יותר בקרב נשים יהודיות. כמו כן, בשנת 2019 חלה ירידה קטנה של 0.8 נקודות האחוז בשיעור התעסוקה של נשים ערביות. ב־2020 חלה ירידה נוספת, אם כי

60 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, "על הירידה בשיעור התעסוקה של הגברים הערבים טרום משבר הקורונה ובמהלכו", אפריל 2021.

גם היא מתונה, ודאי אם מביאים בחשבון שברובה היה משבר הקורונה. כלומר קשה לקבוע אם משנת 2018 חלה עצירה בעלייה בשיעורי התעסוקה של נשים ערביות ומה היה קורה לולא פרץ המשבר.

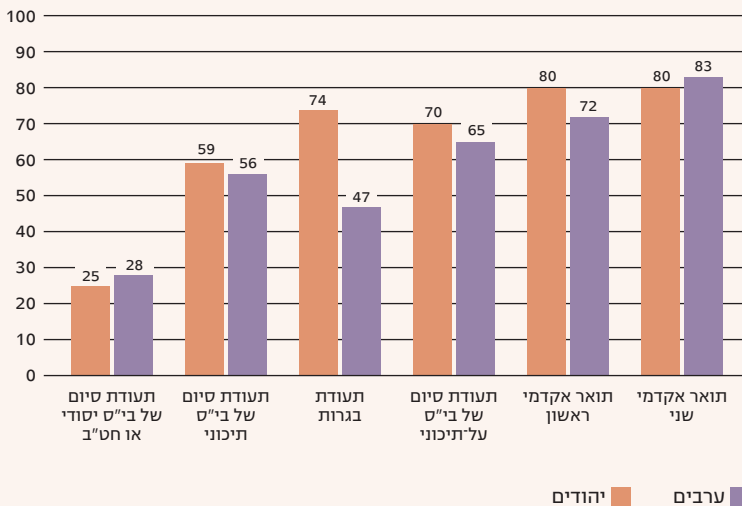


כאמור, אחד הגורמים העיקריים לשיעורי התעסוקה הנמוכים של גברים ונשים ערבים היא רמת השכלה נמוכה. כאשר מפקחים על רמת ההשכלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתעודת ההשכלה הגבוהה ביותר של הפרט, הפערים נמחקים כמעט לחלוטין (ראו תרשים ג/2). ברמות ההשכלה הגבוהות – תואר ראשון

ומעלה – הפערים בשיעורי התעסוקה נחקקים כמעט לחלוטין. לעומת זאת, ברמות ההשכלה הנמוכות, סיכוייהם של ערבים להשתלב בשוק התעסוקה נמוכים במידה ניכרת לעומת יהודים בעלי אותה רמת השכלה. עיקר הבעיה בעובדה ש־77% מהאוכלוסייה הערבית היא בעלת השכלה נמוכה (עד תעודת בגרות, כולל), ורק כ־15% הם בעלי תואר אקדמי, בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, ש־33% ממנה הם אקדמאים. לפערים בהשכלה יש השלכות לא רק על היכולת להשתלב בשוק העבודה, אלא גם על כושר ההשתכרות ועל תנאי העבודה של האוכלוסייה הערבית.

תרשים ג/2

**שיעורי תעסוקה (+15), לפי רמת השכלה וקבוצת אוכלוסייה*,
2019 (אחוזים)**



* מתוך אלו שלגביהם יש רישום שלמדו.

מקור: עיבוד המחברים לנתוני למ"ס, סקר כוח אדם 2019.

גורם עיקרי נוסף לפערי השכר בין יהודים לערבים, שיוצגו בהמשך הדברים, הוא המגוון המצומצם יחסית של ענפי הכלכלה שבהם מרוכזים מועסקים מהחברה הערבית. כפי שעולה מתרשים ג/3, האוכלוסייה הערבית עובדת בעיקר בענפי תעסוקה שהשכר הממוצע בהם נמוך ורמת המיומנויות הנדרשת בהם בדרך כלל אינה גבוהה. גברים ערבים מרוכזים בענפי הבינוני, התעשייה, המסחר והתחבורה. מנגד, שיעור נמוך מאוד של ערבים מועסקים בענפי מידע ותקשורת, שירותים פיננסיים, שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים ומינהל ציבורי, בייחוד בהשוואה לגברים יהודים. בענף הבינוני, המסחר והאירוח, שבהם מועסקים כמעט מחצית מהגברים הערבים, השכר הענפי הממוצע נמוך מהממוצע הכללי.⁶² גם כאשר גברים ערבים מועסקים בענפי תעשייה, מידע ותקשורת ושירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים – שהשכר בהם גבוה מן הממוצע הכללי – נמצא שהם משתכרים בהם פחות.⁶³

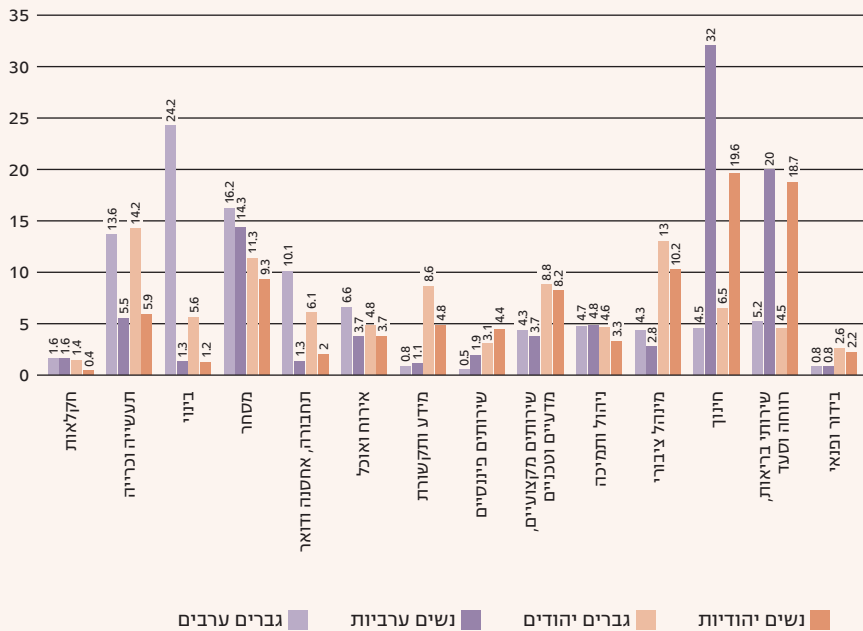
גם נשים ערביות מרוכזות בענפי תעסוקה שהשכר בהם נמוך מן הממוצע. כמחצית מהנשים הערביות עובדות בתחום החינוך או בשירותי הבריאות והרווחה, שהשכר הענפי הממוצע בהם נמוך מהממוצע הכללי. שיעור גבוה יחסית של נשים ערביות מועסקות גם בענף המסחר, אך גם בו, כאמור, השכר הממוצע נמוך יחסית. לעומת זאת, השתתפותן בענפים כגון מידע ותקשורת, שירותים פיננסיים ושירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים היא זעומה. רק 0.8% מהנשים הערביות, למשל, מועסקות בענף מידע ותקשורת, לעומת שיעור גבוה פי 6 בקרב נשים יהודיות (4.8%).

62 למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2019, 2019, לוח 9.38.

63 אלכסנדרה קלב, יפית אלפנדר, אילה גינת וציפי ברמן, **מדד הגיוון: ייצוג בשוק העבודה הפרטי והציבורי**, מהדורה רביעית, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, יולי 2020, לוח 5.א.

תרשים 3/3

**שיעור המועסקים (+15) בענפי כלכלה עיקריים,
לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2019 (אחוזים)**

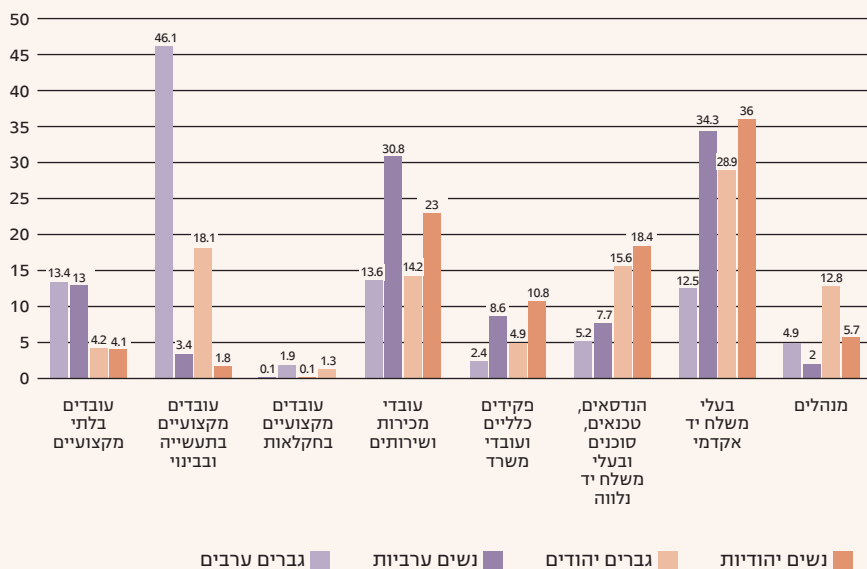


מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020, לוח 9.12.

לא זו בלבד שענפי הכלכלה שבהם מועסקים ערביות וערבים הם בדרך כלל בעלי הכנסה נמוכה, אלא שגם מהתפלגות משלחי היד של האוכלוסייה הערבית עולה ששיעור גבוה, בייחוד של הגברים, עוסקים במקצועות שוחקים, בלתי מקצועיים ובשכר נמוך (ראו תרשים ג/4). כמעט מחצית מהגברים הערבים הם עובדים מקצועיים (חקלאות, בניין, תעשייה וכו'), לעומת שיעור נמוך הרבה יותר של גברים יהודים (19.4%). מקצועות אלו מתאפיינים בשעות עבודה רבות, בשחיקה פיזית גבוהה ובשכר נמוך מעט מהממוצע. בד בבד, שיעור גבוה מהמועסקים הערבים (גברים ונשים), שלא כמו היהודים, הם עובדים לא־מקצועיים.

בקרב מועסקות ערביות יש שיעור גבוה במשלחי יד אקדמיים, בעיקר בתחום הבריאות וההוראה. כמו כן, יש שיעור גבוה של נשים ערביות שמועסקות במכירות ושירותים. בהשוואה ליהודים, שיעור נמוך של גברים ונשים ערבים מועסקים במקצועות חופשיים וטכניים ובתפקידי ניהול. במקצועות אלו השכר גבוה יותר מאשר במקצועות שבהם מועסקים רוב העובדים הערבים.

תרשים 4/ג

שיעור המועסקים (+15) לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2019
(אחוזים)


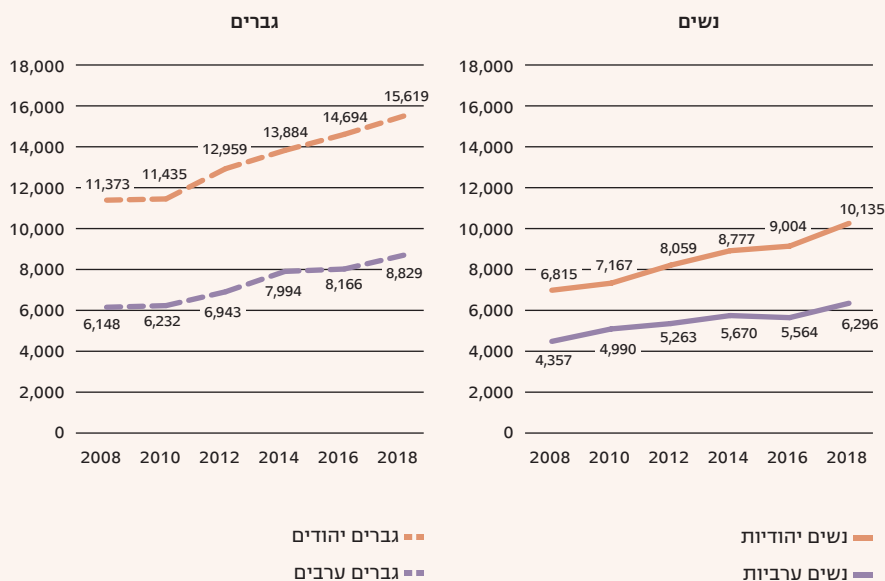
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020, לוח 9.18.

בשנים 2008-2018 עלה השכר הנומינלי הממוצע בכל המשק. אולם אף שגם בקרב האוכלוסייה הערבית חלה עלייה לא מבוטלת בשכר, העלייה המקבילה בקרב האוכלוסייה היהודית הייתה גדולה יותר, והפערים בין שתי האוכלוסיות התרחבו. במבט מגדרי עולה שהמגמות בקרב נשים וגברים היו מעט שונות. בקרב נשים התרחב הפער בין נשים ערביות ליהודיות באותן שנים, מ-56% ל-61% לטובת נשים יהודיות. בקרב גברים הצטמצם הפער מ-85% ב-2008 ל-77%

ב־2018 לטובת גברים יהודים. בשני המגדרים פערי השכר לטובת האוכלוסייה היהודית הם גבוהים מאוד.

תרשים 5/ג

שכר חודשי נומינלי ממוצע של שכירים (25–64), לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2018–2008 (ש"ח)



מקור: למ"ס, מעקב אחר יעדי תעסוקה ממשלתיים.

לסיכום, הממצאים על מאפייני התעסוקה של האוכלוסייה הערבית שהוצגו לעיל בקצרה ממחישים את מצבה הירוד בשוק העבודה. בגלל חסמים מרובים

פוטנציאל ההשתלבות של אוכלוסייה זו בשוק העבודה אינו ממומש, והיא מתאפיינת בשיעורי תעסוקה נמוכים, באיכות תעסוקה ירודה ובשכר נמוך בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. כעת, מתוך הבנת עמדת המוצא של החברה הערבית בפתח משבר הקורונה, נפנה לניתוח השפעות המשבר על החברה הערבית בהשוואה לחברה היהודית.

השפעת משבר הקורונה בשוק העבודה על החברה הערבית

פרופ' משבר הקורונה, הסגר הראשון,
חזרה לשגרה עד תחילת הסגר השני
(ינואר 2020–אוגוסט 2020)

גל התחלואה הראשון של נגיף הקורונה הכה בתדהמה את מרבית מדינות העולם, וישראל בכללן, שלא היו ערוכות להתמודד עם מגפה עולמית. הזעזוע בתחילת המשבר היה אפוא גם החזק ביותר, שכן רוב המדינות טרם גיבשו אסטרטגיה להתמודדות עם המשבר. המצב בישראל היה דומה, וכאמור בגל הראשון היו שיעורי ההשבתה של המשק הגבוהים ביותר עם כמיליון וחצי מובטלים באפריל 2020.

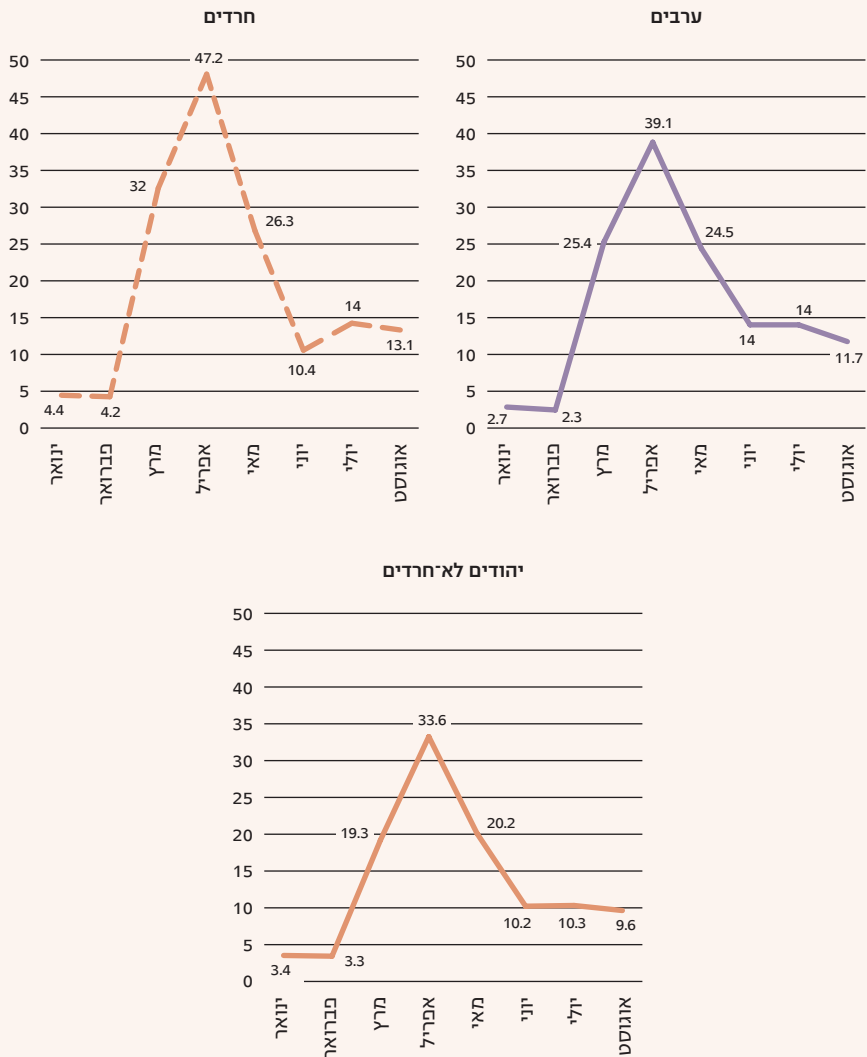
כבר בתחילת המשבר התריעו גורמים ממשלתיים וגורמים מהחברה האזרחית על הצפי לקושי המוגבר בשילובם של עובדים מהאוכלוסייה הערבית שנפלטו חזרה לשוק העבודה. השערה זו התבססה על ממצאי עבר מישראל ומהעולם שמצביעים על פגיעה מוגברת ועל קושי מוגבר של קבוצות מוחלשות להשתלב חזרה בשוק העבודה אחרי משברים כלכליים.⁶⁴ ואכן, ניתוח שיעורי האבטלה

64 לדוגמה: ניצה (קלינר) קסיר ואסף צחור־שי, "משבר הקורונה, החברה החרדית ושוק העבודה העתידי: אתגרים כלכליים והזדמנויות", המכון החרדי למחקרי מדיניות, יולי 2020; Hannes Schwandt and Till von Wachter, "Unlucky Cohorts: Estimating the 2020 Long-Term Effects of Entering the Labor Market in a Recession in Large Cross-Sectional Data Sets," *Journal of Labor Economics* 37 (S1) (2019): S161–S198; Sang Yoom (Tim) Lee, Minsung Park, and Yongseok Shin, *Hit Harder, Recover Slower? Unequal Employment Effects of the Covid-19 Shock* (No. w28354), National Bureau of Economic Research, 2021.

הרחבה מפרוץ המשבר (אמצע מרץ 2020) ועד לפני הסגר השני (אוגוסט 2020) מראים שהאוכלוסייה הערבית והחרדית נפלטו ממעגל התעסוקה יותר מאוכלוסיית היהודים הלא־חרדים, וגם הצליחו פחות להשתלב בשוק העבודה בחזרה בתום הסגר (ראו תרשים ג/6). בשל מאפייניה השונים של האוכלוסייה החרדית, המתבטאים בין היתר בהשתלבות בשוק העבודה, נסקור להלן את מאפייני האבטלה של האוכלוסייה הערבית מול האוכלוסייה היהודית הלא־חרדית.

תרשים ג/6

שיעור האבטלה הרחבה לפי קבוצת אוכלוסייה, ינואר-אוגוסט 2020 (אחוזים)



אומנם הדבר נכון לכל אורך משבר הקורונה, אך בייחוד בגל הראשון פגע המשבר בענפים ובמקצועות שהשכר בהם נמוך, היכולת לבצע אותם מרחוק קטנה ומגבלות הריחוק החברתי כפו עליהם שיעורי השבתה גבוהים. לפי אומדן של בנק ישראל בתחילת המשבר, ענפי הכלכלה העיקריים שבהם היו אחוזי ההשבתה הגבוהים ביותר הם אמנות, בידור ופנאי (96%), שירותי אירוח ואוכל (83%), תחבורה, אחסנה ודואר (63%), מסחר (51%) ובינוי (50%).⁶⁵ כפי שאפשר לראות בתרשים ג/7, בכל הענפים למעט אמנות, בידור ופנאי יש ריכוז גבוה יותר של מועסקים ערבים בהשוואה למועסקים יהודים. כמה מחקרים הראו גם שיש מתאם בין השכר הממוצע ובין שיעור הירידה בתעסוקה.⁶⁶ האוכלוסייה הערבית, בדומה לאוכלוסייה החרדית, מאופיינת בשכר נמוך בהשוואה לאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית.⁶⁷

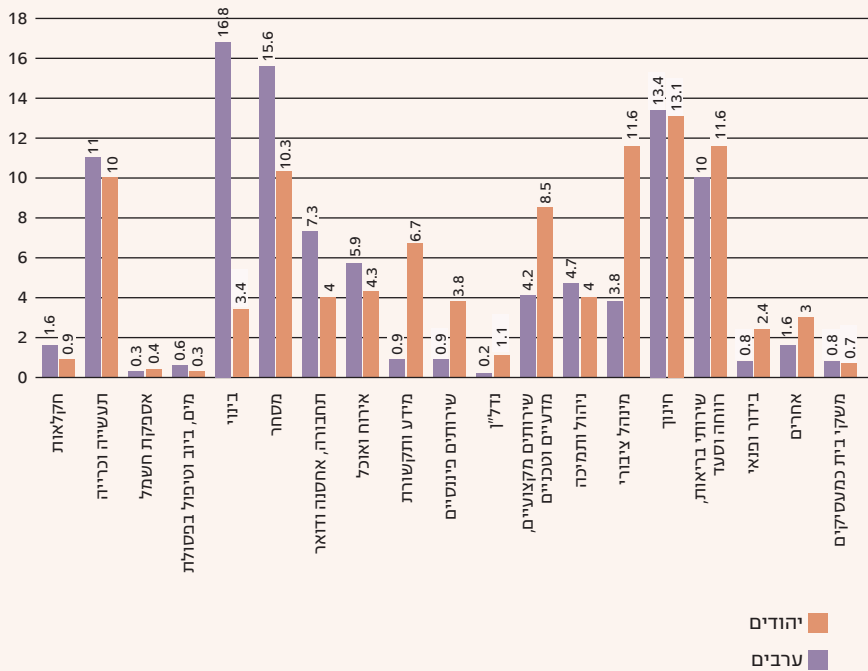
65 בנק ישראל, "ניתוח מיוחד של חטיבת המחקר בבנק ישראל: ניתוח הפגיעה בתעסוקה של משקי בית בעקבות הקורונה והשפעת החזרה ההדרגתית של המשק לפעילות", יוני 2020.

66 ראו לדוגמה אורן הלר, מרק רוזנברג ומירי אנדלבלד, "מאפייני השכירים שנפגעו ממשבר הקורונה", המוסד לביטוח לאומי, יוני 2020.

67 לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2018 היה השכר החודשי הממוצע של ערבים שכירים בני 25-64 ש"ח, לעומת 7,794 ש"ח בקרב חרדים ו-13,131 ש"ח בקרב יהודים לא-חרדים.

תרשים 7/ג

שיעור המועסקים (+15) בענפי כלכלה עיקריים, לפי קבוצת אוכלוסייה, 2019 (אחוזים)



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020, לוח 9.12

כאשר מפלחים את קבוצות האוכלוסייה לפי מגדר עולות כמה מגמות מעניינות לאורך הסגר הראשון ועד לפני הסגר השני. ראשית, במשך כל הסגר הראשון ועד יולי 2020 היה שיעור האבטלה הרחבה בקרב גברים ערבים גבוה משל גברים יהודים לא-חרדים, אך שבחודשים שלפני הסגר היה שיעור האבטלה של גברים

ערבים נמוך יותר. הפער היה בולט ביותר בחודשי הסגר (מרץ-אפריל 2020), הלך והצטמצם בחודשים מאי-יולי, ובאוגוסט שיעור האבטלה הרחבה כבר היה כמעט זהה (ראו תרשים ג/8).

אף שהנתונים על שיעור האבטלה בקרב גברים ערבים בתחילת משבר הקורונה אמורים לעורר דאגה בפני עצמם, חשש אמיתי עולה כאשר מתייחסים בנפרד לכל אחד ממרכיבי האבטלה הרחבה – חל"ת, בלתי מועסקים ומתייאשים.⁶⁸ במשך חודשי הסגר, וגם בין הסגר הראשון לשני, רוב המובטלים הם מועסקים שהוצאו לחל"ת (ראו תרשים ג/8). נתון זה אינו מפתיע, שכן בעקבות השינוי בקריטריונים לקבלת דמי אבטלה הוציאו רוב המעסיקים את עובדיהם לחל"ת בתקווה לקולטם חזרה בסיום הסגר. ולמרות זאת נראה כי בקרב הגברים הערבים שיעור ניכר נותרו בחל"ת גם בסיום הסגר. בחודש מאי 2020 היו 12.1% מן הגברים היהודים הלא־חרדים ו־14.4% מן הגברים הערבים בחל"ת. ביוני 2020 צנח שיעורם של הגברים היהודים הלא־חרדים בחל"ת ל־4.4%, אך בקרב הגברים הערבים הנתון נותר גבוה ועמד על 7.7%. גם בין יוני לאוגוסט 2020 היה שיעורם של הגברים הערבים בחל"ת גבוה משל היהודים הלא־חרדים. כלומר גם אחרי החזרה לשגרה נראה שגם לגברים הערבים שעדיין שמרו על קשר מסוים עם המעסיק הקודם ולא נפלטו רשמית משוק העבודה היה קשה יותר לחזור אליו בהשוואה לגברים יהודים לא־חרדים.

מה שמדאיג עוד יותר מהשיעור הגבוה של הגברים הערבים שנותרו בחל"ת בין הסגר הראשון לשני הוא השיעור הגבוה של "מפוטרי קורונה" שהתייאשו מחיפוש עבודה. אומנם המונח "התייאשו" הוא פרשני במידה מסוימת, שכן אי־אפשר לדעת לגבי כל פרט אם איננו מחפש עבודה משום שאינו רואה סיכוי למצוא עבודה לנוכח הנסיבות באותה נקודת זמן או שאיננו מחפש עבודה

68 בעקבות משבר הקורונה התאימה הלמ"ס את ההגדרה של מובטלים לנסיבות החדשות. החל במרץ 2020 ישנם 3 סוגי אבטלה עיקריים, שיחד מרכיבים את שיעור האבטלה הרחבה: בלתי מועסקים, מי שחיפשו עבודה באופן פעיל בחודש האחרון (בעבר זו הייתה ההגדרה היחידה של הלמ"ס למובטלים); חל"ת, מי שנעדרו כל השבוע או חלק מהשבוע בגלל סיבות הקשורות בנגיף הקורונה; ומתייאשים, מי שהפסיקו לעבוד בגלל פיטורים או סגירת מקום העבודה ממרץ 2020 ואינם מחפשים עבודה באופן פעיל.

בשל הסתמכות על דמי אבטלה. עם זאת, נתוני הפתיחה הנמוכים יותר של האוכלוסייה הערבית ערב המשבר,⁶⁹ וההשפעה החריפה יותר של המשבר מבחינה כלכלית על האוכלוסייה הערבית,⁷⁰ מרמזים שמדובר בעובדים שפוטרו והעריכו באותה נקודת זמן שסיכוייהם למצוא עבודה קלושים. אין מדובר בהערכה סובייקטיבית, שכן יחס המובטלים למשרות פנויות שבר שיאים במשך רוב המשבר והתאזן רק לקראת מרץ 2021, אחרי הסגר השלישי.⁷¹ מניתוח של המוסד לביטוח לאומי עולה שבתחילת המשבר הייתה הזכאות לדמי אבטלה בקרב האוכלוסייה הערבית נמוכה באופן מובהק בהשוואה לכלל האוכלוסייה,⁷² ושלאוכלוסייה הערבית שעבדה בשכר נמוך ערב המשבר היה סיכוי גבוה יותר להימצא ללא שכר וללא קצבה בחודשים מרץ-יוני 2020.⁷³ המשמעות היא שלאוכלוסייה הערבית היו פחות תמריצים להישאר מחוץ לשוק העבודה ושהלחץ הכלכלי עליה היה גבוה יותר.

במאי 2020 היה שיעור המפוטרים המתיימרים בקרב הגברים הערבים גבוה מאוד (5.5%) ועמד על פי 5 משיעורם באוכלוסיית הגברים היהודים הלא־חרדים (1.1%). אף שבין הסגר הראשון לשני ירד שיעור זה בקרב הגברים הערבים, ובאוגוסט הוא עמד על 2.5%, הוא עדיין היה גבוה הרבה יותר מהשיעור המקביל בקרב גברים יהודים לא־חרדים (1%).

69 נסרין חדאד חאג' יחיא, איימן סייף ובן פרג'ון, **החברה הערבית ומשבר הקורונה: נתוני כניסה, השפעות והמלצות ליציאה מחזקת**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן פורטלנד, נובמבר 2020.

70 דפנה אבירס־ניצן וירדן קידר, "סקר מצב הציבור בשוק העבודה בתקופת הקורונה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 5.8.2020.

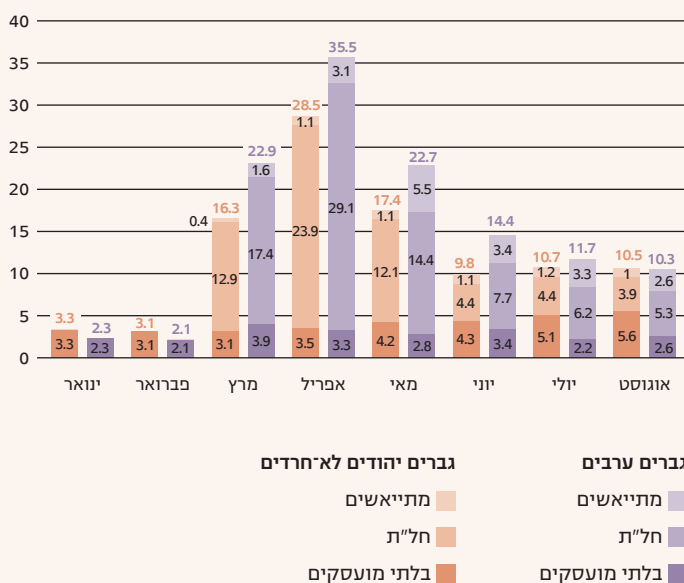
71 למ"ס, "הודעה לתקשורת: מספר המשרות הפנויות אוגוסט-אוקטובר 2021", 5.11.2021.

72 אורן הלר, מרק רוזנברג ומירי אנדבלד, "מאפייני השכירים שנפגעו ממשבר הקורונה", המוסד לביטוח לאומי, יוני 2020.

73 קובי כהן ורפאלה כהן, "לא עובדים/עובדים: מועסקים בשכר נמוך בתקופת הקורונה", המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2020.

תרשים 8/ג

**שיעור האבטלה הרחבה בקרב גברים, לפי מרכיב אבטלה,
ינואר–אוגוסט 2020 (אחוזים)**



לסיכום, אפשר לראות שבקרב הגברים הערבים, במהלך הסגר הראשון ועד תחילת הסגר השני, היו שיעורים גבוהים של עובדים בחל"ת ומפוטרים שהתיימשו מחיפוש עבודה. בקרב הגברים היהודים הלא־חרדים, לעומת זאת, רוב המובטלים חזרו לשוק העבודה מיד בתום הסגר ושיעור מחפשי העבודה (בלתי מועסקים) היה גבוה במידה ניכרת מן השיעור המקביל בקרב הגברים הערבים. כלומר רוב הגברים היהודים הלא־חרדים הצליחו להשתלב חזרה בשוק העבודה, ואלו שלא הצליחו לא איבדו את תקוותם והמשיכו לחפש עבודה.

כפי שכבר עלה בדיווחים בעבר, מבחינה תעסוקתית ספגו נשים מכה קשה יותר עקב משבר הקורונה. פגיעה זו התבטאה בכל הסגרים, גם אם התמתנה מסגר לסגר.⁷⁴ אך גם בקרב הנשים היו מי שנפגעו יותר. שיעור האבטלה הרחבה של נשים ערביות היה גבוה משל נשים יהודיות לא־חרדיות בתקופת הסגר הראשון ובחודשים שלאחריו, אף שבחודשים שלפני פרוץ משבר הקורונה היו שיעורי האבטלה של נשים ערביות נמוכים יותר (ראו תרשים ג/9). ייתכן כי שיעורן הגבוה של נשים ערביות בענף המסחר (14.3% לעומת 9.3% בקרב נשים יהודיות ב־2019) ובענף החינוך (32% לעומת 19.6% בקרב נשים יהודיות ב־2019) הפך אותן לפגיעות יותר במהלך הסגר הראשון. לפי סקר כוח אדם של הלמ"ס, באפריל 2020 נעדרו 54% מהמועסקים בענף החינוך מעבודתם בשל סיבות הקשורות בנגיף הקורונה. גם בענף המסחר נעדרו 47% מן המועסקים מעבודתם מסיבות הקשורות לנגיף הקורונה בחודש זה.⁷⁵ עם זאת, כפי שנראה בהמשך, ייתכן כי השיעור הגבוה של נשים ערביות בענף החינוך דווקא הגן עליהן מפני אבטלה בהמשך, שכן שיעורי האבטלה בענף זה ירדו בחדות אחרי הסגר הראשון, גם ביחס לענפי כלכלה אחרים.

בדומה למצב בקרב הגברים, גם בקרב הנשים הערביות היה שיעור גבוה של מפוטרות שהתייאשו מחיפוש עבודה ומי שהוצאו לחל"ת בסגר הראשון עד הסגר השני. במהלך הסגר הראשון (מרץ–אפריל 2020) היה שיעורן של הנשים הערביות שהוצאו לחל"ת גבוה במידה ניכרת מהשיעור בקרב נשים יהודיות לא־חרדיות. גם בחודשים שחלפו עד תחילת הסגר השני ולאחריו, כאשר רוב מגבלות הסגר הוסרו, היה שיעור הנשים הערביות בחל"ת גבוה יותר (למעט ביוני 2020). המשמעות היא שבדומה לגברים הערבים, גם לנשים הערביות היה קשה יותר להיקלט חזרה בעבודה בתום הסגר הראשון. מה שמדאיג עוד יותר הוא שיעור הנשים הערביות שפוטרו והתייאשו מחיפוש עבודה כבר בתחילת המשבר. באפריל 2020 8% מהנשים הערביות שפוטרו התייאשו מחיפוש עבודה – שיעור גבוה הרבה יותר מן השיעור המקביל בקרב נשים יהודיות לא־חרדיות (1.7%) וגם מהגברים הערבים (3.1%). ייתכן כי הצטרפותן המואצת של נשים

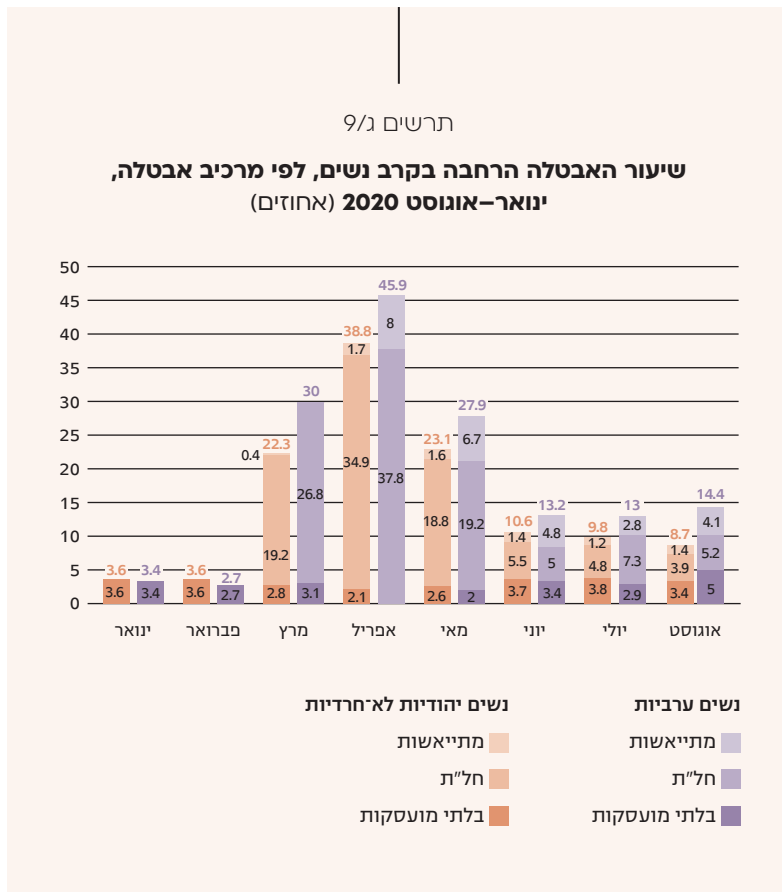
74 יעל חסון, הדס בן־אליהו והגר צמרת, "מאחורי המספרים: השלכות מגפת הקורונה על נשים וגברים בישראל", מרכז אדוה, 4.4.2021.

75 למ"ס, "נתונים מסקר כוח אדם לחודש אפריל 2020", 25.5.2020.

ערביות לשוק העבודה בשנים האחרונות הייתה להן לרועץ במקרה זה, שכן "האחרונות להיקלט היו הראשונות להיפלט" משוק העבודה. ניתוח של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה הראה שלנשים וגברים ערבים היה ייצוג יתר בקרב היוצאים לחל"ת, בייחוד בפרק הזמן שבין הסגרים בכמה ענפים במגזר הפרטי.⁷⁶ כלומר לא זו בלבד שהאוכלוסייה הערבית מרוכזת בענפים ששיעורי ההשבתה בהם היו גבוהים, גם מתוך המועסקים באותם ענפים לאוכלוסייה הערבית היה ייצוג יתר בקרב המובטלים.

לסיכום, נראה שמצבן של נשים ערביות ביחס לנשים יהודיות לא־חרדיות היה גרוע אף יותר מהמצב המקביל בקרב גברים. בקרב גברים הפער בשיעור האבטלה הרחבה בין ערבים ליהודים לא־חרדים הצטמצם ואף נסגר לקראת תחילת הסגר השני, ואילו הפער בין ערביות ליהודיות לא־חרדיות היה גדול יותר דווקא בחזרה לשגרה, בעיקר משום ששיעור גבוה של נשים ערביות פוטרו או לא נקלטו חזרה בשוק העבודה (נשארו בחל"ת).

76 אלכסנדרה קלב, יפית אלפנדרי, אילה גינת וציפי ברמן, **מדד הגיוון: ייצוג ושכר בשוק העבודה הפרטי והציבורי**, מהדורה חמישית, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, מאי 2021.



הסגר השני והשלישי: ספטמבר 2020 –
פברואר 2021

על רקע העלייה בתחלואה לקראת חגי תשרי, באמצע ספטמבר 2020 החליטה הממשלה להטיל סגר נוסף. הפגיעה בשוק העבודה בסגר זה הייתה מתונה הרבה יותר מבסגר הראשון, הן בשל התאמות של מעסיקים והן בשל מגבלות פחות הדוקות. מאמצע אוקטובר ועד תחילת נובמבר חלו הקלות הדרגתיות בסגר במתכונת דיפרנציאלית (תוכנית "הרמזור"). בסוף דצמבר 2020, על רקע עלייה

נוספת בתחלואה, החליטה הממשלה על הסגר השלישי, אם כי רק בתחילת ינואר 2021 הודק הסגר על ידי סגירת מערכת החינוך, החלת מגבלת התקהלות חמורה ויציאה לעבודה למקומות חיוניים בלבד. מאמצע פברואר 2021 החלו הקלות בסגר, ועד תחילת מרץ 2021 הוסרו מרביתן.

נציין שבניגוד לתפיסה שהשתרשה בקרב רוב הציבור, התחלואה בחברה הערבית דמתה לתחלואה בחברה היהודית-הלא-חרדית. ההבדל העיקרי במגמת התחלואה בין שתי החברות היה שבסגר השני והשלישי גל התחלואה החל מוקדם יותר בחברה הערבית.⁷⁷ אי לכך, אין להתייחס לתחלואה בנגיף כאחד הגורמים לאבטלה של החברה הערבית במשבר.

כאמור, התאמות המשק לפעילות במגבלות הקורונה הביאו לשיעורי השבחה נמוכים יותר בסגר השני והשלישי לעומת הסגר הראשון. הדברים אמורים ברוב המוחלט של ענפי המשק, גם בענפים שיכולתם להסתגל למגבלות הריחוק החברתי נמוכה יותר. עם זאת, גם אם שיעורי האבטלה היו נמוכים יותר באופן כללי, אין פירוש הדבר שהפערים בין קבוצות האוכלוסייה בהכרח התמתנו. אחת האסטרטגיות העיקריות להסתגלות למגבלות הריחוק החברתי היא עבודה מהבית. ואכן, כמה סקרים הראו ששיעור העובדים מהבית עלה בחדות מתחילת משבר הקורונה. סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, למשל, הראה שביוני 2020 43% מהעובדים עבדו רק מהבית או שילבו עבודה מהבית, ובדצמבר 2020 נתון זה אף עלה במקצת ל-45%, לעומת 9% בלבד לפני המשבר.⁷⁸ עם זאת, יש פערים בין היכולת של פרטים לעבוד מרחוק; בראש ובראשונה כתלות במקצוע, אך גם תשתיות פיזיות ודיגיטליות (כגון חיבור מהיר לאינטרנט, ציוד וחדר עבודה בבית) ואוריינות דיגיטלית הכרחיות לעבודה יעילה מרחוק. בשלושת הפרמטרים הללו יש לאוכלוסייה הערבית חיסרון.⁷⁹ אין זה פלא אפוא שבמהלך הסגר השני

77 משרד הבריאות, "סיכום שנה: מגפת הקורונה בחברה הערבית", מצגת שהוצגה בוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית בכנסת, 30.6.2021.

78 דפנה אבירס-ניצן וחלי (רחל) זקן, "עבודה מהבית: בעיקר למשכילים ובעלי הכנסה גבוהה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 22.2.2021.

79 נסרין חדאד חאג' יחיא, אימן סייף ובן פרג'ון, החברה הערבית ומשבר הקורונה: נתוני כניסה, השפעות והמלצות ליציאה מחוזקת, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן פורטלנד, נובמבר 2020.

רק 7% מהגברים הערבים ו-19% מהנשים הערביות עבדו מהבית, לעומת 28% מהגברים היהודים הלא־חרדים ו-32% מהנשים היהודיות הלא־חרדיות (בעניין זה לא היה פער בין חרדים ללא־חרדים).⁸⁰ נסיבות אלו הגבילו את יכולתם של העובדים הערבים להסתגל למגבלות הקורונה, וכפי שנראה להלן, הם נפגעו יותר.

מתרשים ג/10 עולה שכבר בחודש ספטמבר 2020 עלה שיעור האבטלה הרחבה של גברים ערבים בחדות ל-15.7% (מ-10.3% באוגוסט). עיקר הקפיצה נבעה מעלייה בשיעור העובדים שהוצאו לחל"ת בעקבות הסגר (מ-5.3% באוגוסט ל-10.9% בספטמבר). בקרב הגברים היהודים הלא־חרדים העלייה הגדולה בשיעור האבטלה הרחבה באה לידי ביטוי בנתוני אוקטובר 2020, אז עמד שיעור זה על 17.7% (שגם הוא נבע בעיקר מעלייה בעובדים שהוצאו לחל"ת), גבוהה אף מהשיעור המקביל בקרב גברים ערבים באותו חודש (16.6%). אבל לעומת גברים יהודים לא־חרדים, ששיעור האבטלה הרחבה אצלם ירד במידה ניכרת בתום הסגר השני ועד תחילת הסגר השלישי (נובמבר-דצמבר 2020), בקרב גברים ערבים הוא נותר באותה רמה. ומדאיג מכך, הירידה בשיעור הגברים הערבים בחל"ת "פוצתה" כמעט לגמרי בעלייה בשיעור המפוטרים שהתייאשו מחיפוש עבודה. כך, שיעור הגברים הערבים בחל"ת ירד ב-4.5 נקודות האחוז בחודשים אוקטובר-דצמבר, ובבד בבד עלה ב-4.2 נקודות האחוז שיעור הגברים הערבים שפוטרו והתייאשו מחיפוש עבודה. המשמעות היא ששיעור גדול מהגברים הערבים התרחקו עוד יותר משוק העבודה בעקבות פיטורי הסגר השני.

הסגר השלישי הביא לעלייה בשיעור האבטלה הרחבה בעיקר בקרב גברים יהודים לא־חרדים שהוצאו לחל"ת. בין דצמבר 2020 לינואר 2021 חלה עלייה של 3.6 נקודות האחוז בשיעור האבטלה הרחבה בקרב גברים יהודים לא־חרדים, אך כבר בפברואר חלה שוב ירידה ל-12.9%, בעיקר בשל חזרה לעבודה של מי שהוצאו לחל"ת. בקרב הגברים הערבים העלייה בשיעור האבטלה הרחבה התרחשה מאוחר יותר, בין ינואר לפברואר 2021. כלומר כשהגברים היהודים הלא־חרדים כבר החלו להשתלב בשוק העבודה, שיעור גבוה מהגברים

80 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **שוק העבודה בישראל 2020: תעסוקה בימי קורונה ופעילות זרוע העבודה**, פברואר 2021.

הערבים המשיכו את החל"ת או עדיין חיפשו עבודה. הפער בשיעור האבטלה הרחבה בין גברים ערבים ליהודים לא־חרדים היה אפוא בשיא דווקא בסוף הסגר השלישי ועמד על 5.6 נקודות האחוז. רוב הפער נבע מההבדל העצום בשיעורי המפוטרים המיואשים בין שתי האוכלוסיות.

בדומה לסגר הראשון, גם בסגר השני והשלישי נפגעו בשיעורים גבוהים יותר של אבטלה אלו ששכרם נמוך יותר, רמת ההשכלה שלהם נמוכה יותר והיקף משרתם קטן יותר.⁸¹ לפי נתוני הלמ"ס, ענפי הכלכלה שבהם יש ריכוז גבוה של מועסקים גברים ערבים – כגון בינוי (24%), מסחר (16%), תעשייה וכרייה (14%), תחבורה (10%) ושירותי אירוח ואוכל (7%) – הם אלו שמספר המועסקים בהם ירד בצורה החדה ביותר. בענף שירותי אירוח ואוכל, למשל, ירד מספר המועסקים ב־61,800 בין 2019 לרבעון הרביעי של 2020 (ירידה של 35% בשיעור המועסקים), בבינוי ובתחבורה ירד מספר המועסקים באותו פרק זמן ב־10,000 כל אחד, ובתעשייה וכרייה ב־35,000. מנגד, ענפי כלכלה שבהם לגברים יהודים יש ייצוג יתר, ובראשם מינהל ציבורי ומידע ותקשורת, כמעט לא נפגעו וסיפקו הגנה תעסוקתית לעובדיהם.⁸²

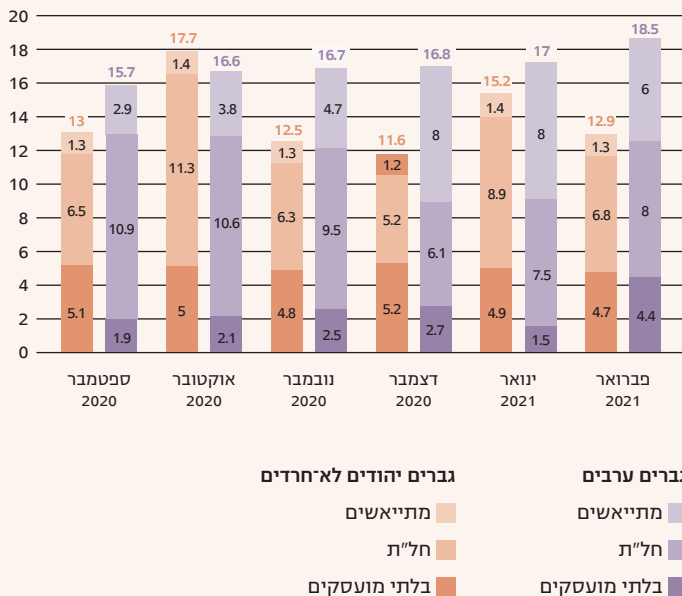
כלומר מנתוני הסגר הראשון, השני והשלישי נראה שגברים יהודים לא־חרדים חוזרים במהרה לשוק העבודה ושהקשר שלהם עם שוק העבודה חזק יותר גם כאשר הם בחל"ת. הגברים הערבים, לעומתם, פוטרו ויצאו לחל"ת בשיעורים גבוהים והם נמצאים בסיכון גבוה להיפלט משוק העבודה. סיכון זה מיוחס בעיקר לגברים ערבים ברמת ההשכלה הנמוכה ובענפי תעסוקה שמבוססים על עבודה פיזית או פרוטנטית ולכן מקשים על עבודה מרחוק. כמו כן, שיעור גבוה מהגברים הערבים הם עובדים בלתי מקצועיים שאינם נהנים מביטחון תעסוקתי ואפשרויות התעסוקה שלהם מצומצמות.

81 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, "השפעת הסגר השני על שוק העבודה: נתוני חודש אוקטובר 2020", 13.12.2020.

82 בענף מינהל ציבורי (ש־13% מהגברים היהודים לעומת 4.3% מהגברים הערבים מועסקים בו) עלה מספר המועסקים ב־31,600 בין 2019 לרבעון הרביעי של 2020. בענף מידע ותקשורת (ש־8.6% מהגברים היהודים לעומת 0.8% מהגברים הערבים מועסקים בו) עלה מספר המועסקים באותה תקופה ב־14,400.

תרשים נ/10

**שיעור האבטלה הרחבה בקרב גברים, לפי מרכיב אבטלה,
ספטמבר 2020–פברואר 2021 (אחוזים)**



בסגר השני והשלישי וביניהם היה מצבן של הנשים הערביות טוב משל הגברים הערבים. שיעור האבטלה הרחבה שלהן היה נמוך אך משל נשים יהודיות לא-חרדיות, בייחוד בסגר השלישי. בספטמבר 2020 ירד מעט שיעור האבטלה הרחבה של נשים ערביות (13.9%) בהשוואה לאוגוסט 2020 (14.4%). לעומת זאת, שיעור האבטלה הרחבה של נשים יהודיות לא-חרדיות עלה בחודות בין שני החודשים האלו – מ-8.7% ל-13.2%. העלייה החדה בשיעור האבטלה הרחבה בקרב נשים יהודיות לא-חרדיות נמשכה גם באוקטובר 2020, שיא הסגר השני, אז עמדה על

20.2%. גם בקרב הנשים הערביות חלה עלייה חדה בחודש זה, והאבטלה הרחבה עמדה על 19.2%. בקרב שתי האוכלוסיות מיוחסת רוב העלייה לעובדות שהוצאו לחל"ת.

מתרשים ג/11 עולה שבתום הסגר השני ירד בחדות שיעור האבטלה הרחבה של נשים ערביות ויהודיות לא־חרדיות. בנובמבר 2020 ירד השיעור לכ־13% בקרב שתי האוכלוסיות, ובדצמבר פחת שיעור האבטלה הרחבה של נשים ערביות ל־10.5%, ושל נשים יהודיות פחת בקצב איטי יותר ל־11.9%. אולם נראה שהתכווצות שיעור האבטלה הרחבה בקרב נשים ערביות חלה בעיקר עקב תנודתיות של היוצאות וחוזרות מחל"ת, ודווקא מרכיב המפוטרות שהתיימשו מחיפוש עבודה נותר יחסית יציב. כלומר בקרב הנשים הערביות ניכרו כמה מגמות סותרות: מצד אחד, שיעורי האבטלה הרחבה שלהן בין ספטמבר 2020 לפברואר 2021 היו נמוכים יחסית (מבין קבוצות האוכלוסייה הנידונות, שיעורי האבטלה הרחבה של נשים ערביות היו הנמוכים ביותר בין תחילת הסגר השני לסוף הסגר השלישי); מן הצד האחר, שיעור גבוה מהן פוטרו והתיימשו מחיפוש עבודה לאורך כל המשבר. כמו כן, שיעור היוצאות לחל"ת היה גבוה בסגר הראשון והשני אך לא בשלישי.

הסיבה לשיעורי האבטלה הרחבה הנמוכים בקרב נשים ערביות היא ריכוזן בענפי כלכלה חיוניים וכאלו שבדרך כלל נהנים מביטחון תעסוקתי גבוה. כאמור, כשליש מהנשים הערביות מועסקות בענף החינוך, שבסגר השני והשלישי יצאו לחל"ת בשיעורים נמוכים יחסית.⁸³ גם בענף שירותי בריאות, רווחה וסעד, שבו מועסקות כ־20% מהנשים הערביות, היו שיעורי חל"ת נמוכים.⁸⁴ עוד צריך לזכור שמלכתחילה, לפני המשבר, היה שיעור התעסוקה של נשים ערביות נמוך במידה ניכרת משל נשים יהודיות. ב־2019 עמד שיעור התעסוקה של נשים ערביות בנות 15+ על 28.2% ושל נשים יהודיות על 63.6%. המשמעות היא שהנשים הערביות

83 לפי נתוני הלמ"ס, בספטמבר ואוקטובר 2020 היה שיעור המועסקים בענף החינוך שנעדרו מעבודתם מסיבות הקשורות בקורונה (חל"ת) 13.2% ו־17.5%, בהתאמה. בפברואר ומרץ 2021 עמד השיעור על 17.2% ו־15.1%, בהתאמה.

84 לפי נתוני הלמ"ס, בספטמבר ואוקטובר 2020 היה שיעור המועסקים בענף שירותי בריאות, רווחה וסעד שנעדרו מעבודתם מסיבות הקשורות בקורונה (חל"ת) 9.4% ו־12.4%, בהתאמה. בפברואר ומרץ 2021 עמד השיעור על 12.2% ו־11.5%, בהתאמה.

שנמצאות בשוק העבודה הן קבוצה מובחנת. לרוב מדובר בנשים שנדרשו לעבור חסמים רבים בהשתלבותן בשוק העבודה עוד לפני משבר הקורונה. לכן, לפחות לחלקן, הפגיעות ממשברים כלכליים נמוכה יותר. ייתכן, למשל, שהסדרים משפחתיים, שבמסגרתם קרובי משפחה מטפלים בילדים בעת סגירת מערכת החינוך, נפוצים יותר בחברה הערבית, ולכן שיעור נמוך יותר נדרשו לצאת לחל"ת. כמו כן, שיעור גבוה בקרב הנשים הערביות מועסקות במשלחי יד אקדמיים,⁸⁵ שמקנים גם הם הגנה מפני אבטלה במשבר הנוכחי.

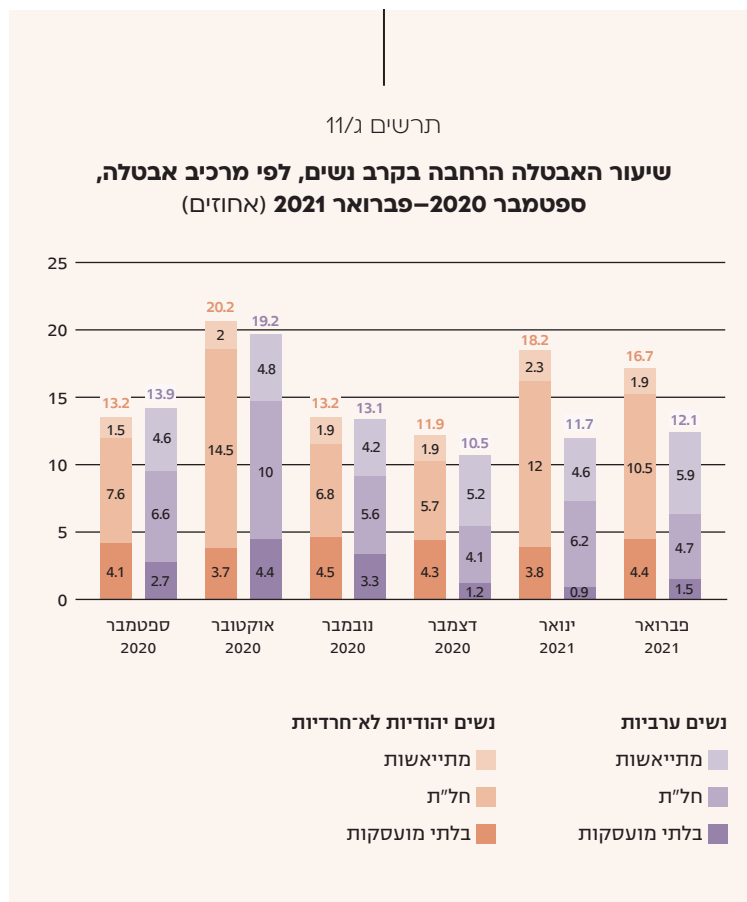
אף שכאמור יש קבוצה בתוך הנשים הערביות שנהנתה מביטחון תעסוקתי גבוה יותר במהלך המשבר, בעיקר המועסקות בענפי חינוך ובריאות, רווחה וסעד, מנגד יש קבוצה גדולה יחסית של נשים ערביות שנפלטו משוק העבודה במהלך המשבר והתקשו למצוא את דרכן חזרה. הקיטוב בין השיעור הגבוה יחסית של נשים שנהנו מהגנה בשוק העבודה (מעל מחצית הנשים הערביות המועסקות בענפי כלכלה שהיו חיוניים במהלך המשבר, בעיקר חינוך ושירותי בריאות) לנשים שפוטרו והתייאלו מחיפוש עבודה מוסבר בשיעור גבוה של נשים ערביות שנמצאות בקצה השני – עובדות בלתי מקצועיות, חסרות השכלה גבוהה, בענפי כלכלה ששיעור ההשבתה והצמצומים בהם במהלך המשבר היה גבוה. השיעור הגבוה יחסית של נשים ערביות בענף המסחר (ב־2019 14.3%, לעומת 9.3% בקרב נשים יהודיות), למשל, היה בעוכרן, שכן מספר המועסקות בענף זה הצטמצם בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2020 ב־6.3%-7.9% בהשוואה ל־2019.⁸⁶ גם השיעור הגבוה של נשים ערביות במשלחי יד שבהם חלה ירידה במספר המועסקות בהשוואה לטרום משבר הקורונה תרם לשיעורי המפוטרות הגבוה. במשלחי יד בלתי מקצועיים, ש־13.4% מהמועסקות הערביות עבדו בהם ב־2019 (גבוה הרבה יותר מ־4.1% בקרב מועסקות יהודיות), חלה ירידה של 17.3% ו־12.8% במספר המועסקים בספטמבר ואוקטובר 2020, בהתאמה, בהשוואה ל־2019. בינואר ופברואר 2021 עלה שיעור זה ל־19.2% ו־22.8%, בהתאמה.⁸⁷ גם

85 בשנת 2019 עבדו 34.3% מהמועסקות הערביות במשלחי יד אקדמי, שיעור גבוה במידה ניכרת מגברים ערבים (12.5%), מגברים יהודים (28.9%) ודומה לנשים יהודיות (36%).

86 למ"ס, ירחון סקר כוח אדם אוקטובר 2021, נובמבר 2021, עיבוד לנתוני לוח 2.2.

87 שם, עיבוד לנתוני לוח 2.10.1.

בענף מכירות ושירותים, שבו עבדו 30.8% מהמועסקות הערביות ב־2019, חלו ירידות ניכרות באותם חודשים.



יציאה מן המשבר וביטול מתווה החל"ת:
מרץ–אוגוסט 2021

בתחילת מרץ 2021 אישרה הממשלה שורה של הקלות שהתירו חזרה כמעט מלאה של הפעילות הכלכלית, למעט מגבלות על התקהלויות גדולות ואירועים

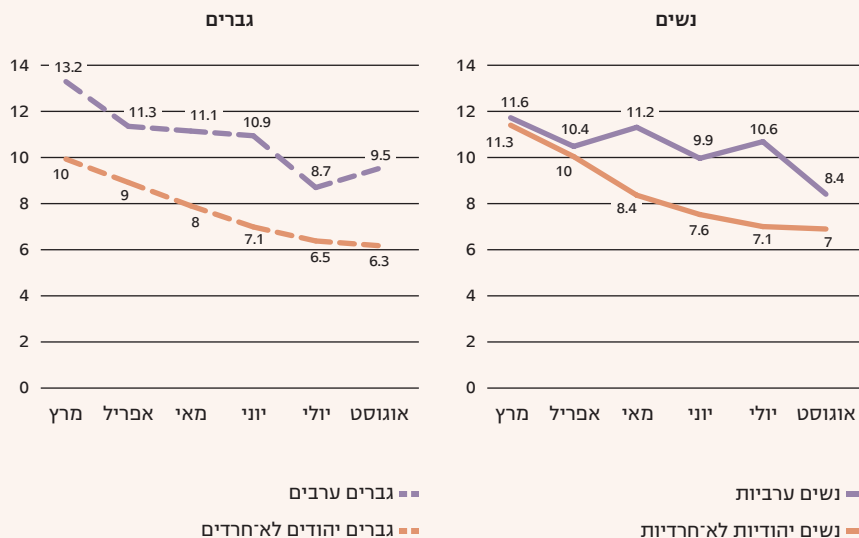
המוניים. גם מערכת החינוך חזרה לפעילות מלאה למעט ביישובים עם תחלואה גבוהה (אדומים). הירידה בתחלואה ושיעור המחסונים הגבוה אפשרו חזרה מהירה יחסית ל"שגרת קורונה", שבה המגבלות מצומצמות ביותר, ונוגעות בעיקר לנסיעות לחו"ל ול"לא מחוסנים". מאז הסרת המגבלות במרץ 2021 ועד כתיבת שורות אלו המדיניות הממשלתית היא להימנע ככל האפשר מסגרים. לכן החודשים בין מרץ 2021 לאוגוסט 2021 הם פרק זמן ארוך דיו לבחון את דפוסי האבטלה והחזרה לשוק העבודה של האוכלוסייה הערבית בהשוואה לאוכלוסייה היהודית הלא־חרדית. שינוי מדיניות קריטי נוסף שחל בשוק העבודה בתקופה זו התחיל ב־1 ביולי 2021. בעקבות ירידת שיעור האבטלה הרחבה הכללי מתחת ל־7.5% ביוני, החליטה הממשלה על הפסקת הארכת הזכאות לדמי אבטלה למפוטרים ולמובטלים של משבר הקורונה בני 45 ומטה. לבני 45 ומעלה שפוטרו או הוצאו לחל"ת בתקופת משבר הקורונה הוחלט להעניק הארכה של כ־3–4 חודשים בתנאים מסוימים.

מתרשים ג/12 עולה שכבר במרץ 2021 ירד במידה ניכרת שיעור האבטלה הרחבה של יהודים לא־חרדים, נשים וגברים, בהשוואה לנתוני ינואר–פברואר. יתרה מכך, בכל החודשים העוקבים עד אוגוסט 2021 נמשכה מגמת הירידה. בקרב האוכלוסייה הערבית המצב היה שונה. ראשית, שיעור האבטלה הרחבה בקרב הנשים הערביות, שכאמור היה נמוך יחסית לנשים יהודיות לא־חרדיות בינואר–פברואר, כמעט שלא ירד בשלושת החודשים העוקבים (מרץ–מאי), וכך היתרון שלהן היה קצר מועד והתהפך במהרה בתום הסגר השלישי. זאת ועוד, הירידה בשיעור האבטלה הרחבה איטית הרבה יותר באוכלוסייה הערבית, נשים וגברים, ואינה עקבית. בקרב נשים ערביות, למשל, במאי וביולי 2021 הייתה עלייה בשיעורי האבטלה בהשוואה לאפריל ויוני, בהתאמה.

בדומה לתקופה שבין הסגר הראשון לשני ובין הסגר השני לשלישי, גם בתום הסגר השלישי עולה בבירור שהאוכלוסייה הערבית מתקשה להשתלב חזרה בשוק העבודה בתום הסגר. מאחר שמדובר בפרק זמן ארוך מקודמיו (6 חודשים, לעומת כ־4 חודשים בין הסגר הראשון לשני וכחודשיים בין הסגר השני לשלישי) אפשר לקבוע בביטחון שמדובר בבעיה מבנית שמצריכה מענה ברמת המדיניות הממשלתית.

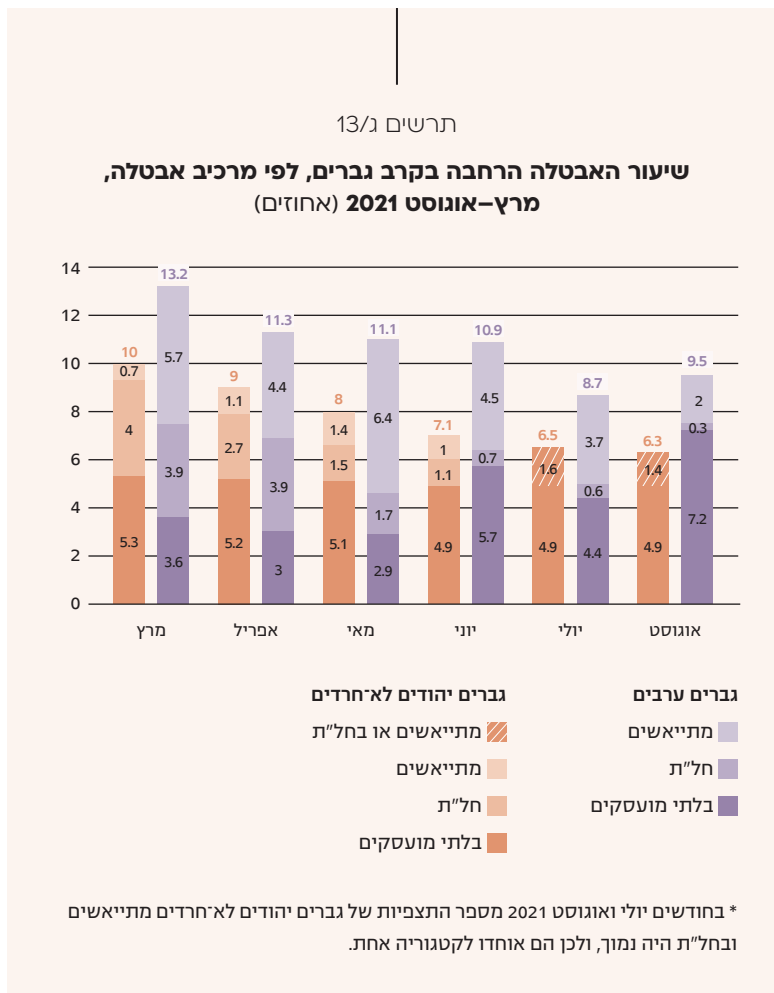
תרשים ג/12

שיעור האבטלה הרחבה, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, מרץ-אוגוסט 2021 (אחוזים)

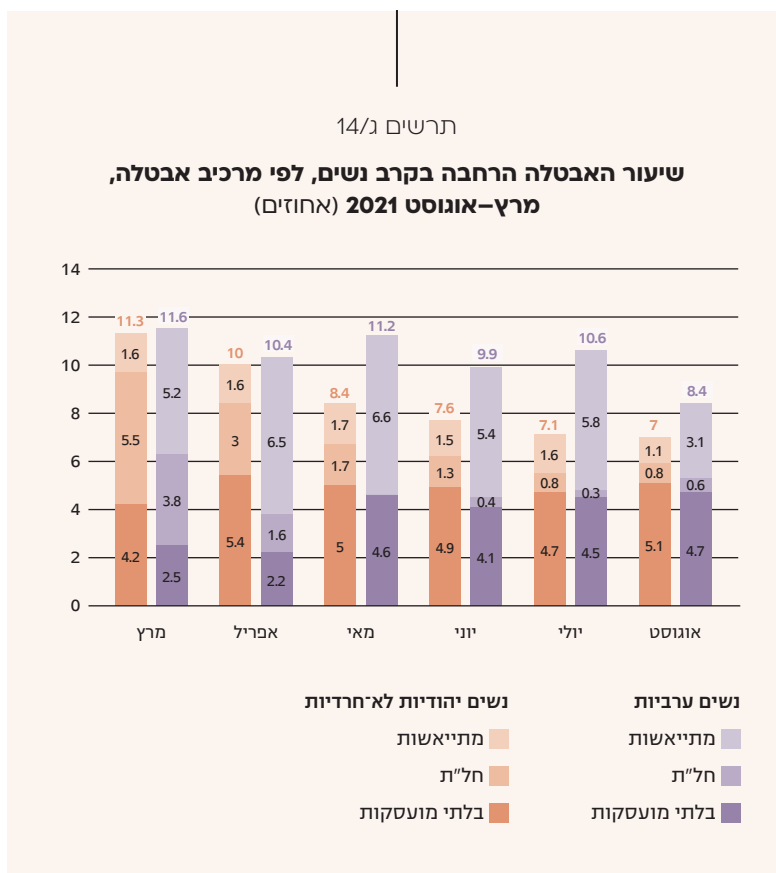


כאשר בוחנים את האבטלה הרחבה לפי מרכיביה, שוב מבחינים בדפוסים שונים בין האוכלוסייה הערבית והיהודית הלא־חרדית. כאמור, ביולי 2021 בוטלה ההארכה האוטומטית של דמי האבטלה ("מתווה החל"ת") לבני 45 ומטה, ולכן מחודש זה פחת דרמטית שיעורם בקרב המובטלים. בקרב הגברים הערבים נראה שהחל ביוני 2021 החלו שיעורי מפוטרי הקורונה (מתייאשים) הגבוהים להצטמצם, ונד בדד עלה שיעור הבלתי מועסקים (מובטלים שמחפשים עבודה באופן אקטיבי) (ראו תרשים ג/13). באוגוסט 2021 הגיע שיעורם לשיא – 7.2% – בעוד שאחוז המתייאשים ובחל"ת ירד לשפל – 2.3% ביחד. בקרב הגברים היהודים הלא־חרדים היה שיעור נמוך של מפוטרי קורונה (מתייאשים) לאורך כל המשבר, והפיחות בשיעורי האבטלה הרחבה שלהם נבע מירידה חדה בשיעור היוצאים לחל"ת ובמידה מועטה גם בשיעור הבלתי מועסקים. כלומר,

ממרץ 2021 ירד בעקביות שיעור הגברים היהודים הלא־חרדים המובטלים על ידי חזרתם מחל"ת ובמידה מצומצמת יותר גם על ידי השתלבות של מחפשי עבודה (בלתי מועסקים) ושל מפוטרם שלפני כן התיימשו מחיפוש עבודה. מנגד, בקרב הגברים הערבים החזרה איטית יותר, ולמרות שיעור מזערי של גברים ערבים בחל"ת בחודשים יוני-אוגוסט 2021 עדיין יש שיעור גבוה מאוד של מחפשי עבודה (בלתי מועסקים), גבוה הרבה יותר מתקופת טרום־הקורונה (2.1% בפברואר 2020), וגם שיעור לא זניח של מפוטרי קורונה שעדיין לא מנסים לחפש עבודה באופן פעיל, ככל הנראה בשל מיעוט עבודות מתאימות.



גם בקרב הנשים הערביות המרכיב הדומיננטי בשיעור האבטלה הרחבה היה מפוטרות שהתייאשו מחיפוש עבודה מתום הסגר השלישי ועד יולי 2021 (ראו תרשים ג/14). באוגוסט 2021 היה שיעור זה (3.1%) נמוך משל מחפשות העבודה (בלתי מועסקות), אך קשה לקבוע אם מדובר במגמה, וממילא הוא עדיין היה גבוה הרבה יותר מאשר בקרב נשים יהודיות לא־חרדיות (1.1%). כמו כן, ממאי עד אוגוסט 2021 עלה שיעור הבלתי מועסקות מעל 4% באופן עקבי, לראשונה מתחילת המשבר, כאמור על רקע שיעורים גבוהים מאוד של מפוטרות קורונה (מתיאשות). ייתכן שמדובר בנשים שהיו בחל"ת ומעסיקיהן החליטו לפטרן על רקע ביטול מתווה החל"ת.



כאמור, החל במרץ 2021 חזר הביקוש לעובדים לרמות שהיו לפני תחילת משבר הקורונה. אולם, להפתעתם של מעסיקים רבים, שיעורי האבטלה הגבוהים לא הקלו את גיוס העובדים. בענפים בשכר נמוך ובתנאי עבודה שוחקים הלינו מעסיקים על קשיים בגיוס עובדים.⁸⁸ היו שתלו זאת בהמשך הזכאות לדמי האבטלה, אך גם כאשר בוטל מתווה החל"ת ירדו שיעורי האבטלה בקצב איטי. קצב הירידה בשיעורי האבטלה הרחבה בחודשים מרץ-יוני היה גבוה יותר מבחודשים יולי-אוקטובר 2021. מצב זה יצר עלייה חודשית במספר המשרות הפנויות, ונכון לאוקטובר 2021 הוא בשיא מאז תחילת משבר הקורונה וגבוה הרבה יותר מבשנים 2018–2019 (כ־140,000 משרות פנויות לעומת כ־100,000). מדובר בתופעה שנפוצה במדינות נוספות בעולם וכבר זכתה לכינוי The Great Resignation. בקצרה, במדינות רבות בעולם עובדים מתפטרים, או לא חוזרים לשוק העבודה, גם אחרי שהמשק התאושש והביקוש לעובדים נמצא בשיא. הסברה העיקרית היא שבעקבות משבר הקורונה והרחבת התנאים הסוציאליים אנשים כבר לא מוכנים לחזור לעבודות דחק בשכר נמוך. רבים מעדיפים לחכות למשרות מתגמלות, להשקיע בלימודים או בהכשרה מקצועית או להקדיש זמן רב יותר לטיפול בילדיהם.⁸⁹ עם זאת, לא ברור עד כמה התופעה תימשך על רקע ביטול הצעדים להרחבת התנאים הסוציאליים.⁹⁰

בישראל אומנם אין מדד רשמי למספר המפוטרים או המתפטרים החודשי, אבל סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה הראה ששיעור לא מבוטל ממפוטרי הקורונה, גם אלו שאינם זכאים לקצבת אבטלה, עדיין לא מעוניינים להשתלב חזרה בשוק העבודה בכל מחיר. בסקר, שנערך באוגוסט 2021, דיווחו 45% ממובטלי הקורונה שאינם מקבלים דמי אבטלה. מתוכם דיווחו 54% שהם מתקיימים מהכנסות בן/בת הזוג, 46% מקבלים עזרה מההורים או בני משפחה

88 ראו למשל מיכל ר'חיימוביץ', "הרשת שהציעה 5,000 שקל ולא הצליחה לגייס עובדים. רק נדמה לכם שהמסעדות חזרו לשגרה", **גלובס**, 9.4.2021; הדס יום טוב, "צעירים בחל"ת לא רוצים לחזור לעבודה": שבוע לביטול ההגבלות, ענפי המסעדות והתרבות מתקשים לגייס עובדים", **דבר**, 26.5.2021.

Ishaan Tharoor, "The 'Great Resignation' Goes Global," *The Washington Post*, 89 18.10.2021

Justin Wolfers, "The Great Resignation Won't Last Forever," *New York Times*, 90 3.12.2021

אחרים, 41% העידו שפתחו חסכונות אישיים ו-15% דיווחו שלקחו הלוואות כדי להתקיים (בסקר היה אפשר לסמן יותר מאפשרות אחת).⁹¹ כלומר אף שרוב מובטלי הקורונה (88%) בסקר דיווחו שהם מעוניינים לחזור לעבוד, רבים לא מוכנים לחזור לעבודות לא מתגמלות.

למרות האמור לעיל נראה שמצבן של אוכלוסיות שאין ביכולתן להסתמך על הכנסה של בני משפחה אחרים או שאין ברשותן חסכונות שונה. באופן עקבי, בשלל סקרים, עולה שמצבה הכלכלי של האוכלוסייה הערבית בכניסה למשבר ובעקבות המשבר גרוע בהשוואה לחברה היהודית. לפי סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור הערבים שהעידו ביולי 2020 על קושי בכיסוי הוצאותיהם עמד על 65%, לעומת 55% בקרב כלל האוכלוסייה.⁹² בסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה מדצמבר 2020 דיווחו 47% מהערבים שאין ברשותם כסף נזיל, לעומת 28% בקרב יהודים לא־חרדים. יתרה מכך, 78% מהערבים שצינו שיש ברשותם כסף נזיל העידו שהוא יספיק להם ל־3 חודשים בלבד, לעומת 50% בקרב יהודים לא־חרדים.⁹³ אין זה מפתיע אפוא שבקרב הערבים 27% ממובטלי הקורונה שחזרו לעבוד עשו זאת עקב הפסקת הזכאות לחל"ת, לעומת 10% בקרב יהודים, ורק 14% חזרו מרצון לעבוד במקצוע, לעומת 30% בקרב יהודים.⁹⁴

נראה שמרווח התמרון של אוכלוסיות מוחלשות בשוק העבודה נמוך יותר וכך גם כוח המיקוח שלהן בעקבות ביטול דמי האבטלה. על האוכלוסייה הערבית, שנתוני הפתיחה שלה נמוכים מנתוני האוכלוסייה היהודית הלא־חרדית, שנפגעה יותר מהמשבר ושמצב הנזילות שלה אינו מאפשר חודשים רבים ללא עבודה, נכפה לחזור לשוק העבודה בתנאים שלפני כן רבים ניסו להימנע מהם. המעבר של האוכלוסייה הערבית מקטגוריית "מפוטרי קורונה מתייאשים"

91 דפנה אבירס'ניצן וירדן קידר, "מדוע מובטלי קורונה לא חוזרים לשוק העבודה?", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 15.11.2021.

92 למ"ס, "החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה, בקרב בני 21 ומעלה: ממצאים מהגל השלישי של הסקר שנערך באמצע יולי בצל המשבר", 26.7.2020.

93 דפנה אבירס'ניצן, וירדן קידר, נסרין חדאד חאג' יחיא וכן פרג'ון, "משבר הקורונה והחברה הערבית", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 18.3.2021.

94 אבירס'ניצן וקידר (לעיל הערה 91).

ל"בלתי מועסקים" אינו נובע מהיצע עבודות איכותיות בשכר מתגמל שנפתחו פתאום. הוא נובע מחוסר האפשרות של ערבים רבים, בייחוד צעירים, להסתמך על הוריהם מבחינה כלכלית, ולכן הלחץ להשתלב בשוק העבודה, גם בשכר נמוך ובתנאים ירודים, הולך וגובר. ועדיין יש באוכלוסייה הערבית, בעיקר בקרב הגברים, שיעור גבוה של מובטלים בהגדרה הרחבה ושל בלתי מועסקים בפרט. אף שמובטלים מהחברה הערבית החלו לחפש עבודה באופן אקטיבי, ייתכן שרבים מהם מתקשים למצוא עבודה עקב שלל החסמים האופייניים להשתלבות האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה: מחסור חמור בשטחי מסחר ותעשייה ביישובים הערביים וסביבתם, אפליה במערכת החינוך שמובילה לרמת השכלה ומיומנות נמוכות, מחסור במעונות יום, תשתיות תחבורה ירודות ואפליה בשוק העבודה.⁹⁵

יש סכנה שמשבר הקורונה יעצים עוד את הפערים בין האוכלוסייה הערבית והיהודית הלא־חרדית. לאוכלוסייה היהודית הלא־חרדית יהיה זמן רב יותר ופחות לחץ כלכלי לבחון משרות, להתמקח עם מעסיקים פוטנציאלים על שכר ותנאי העסקה או לנצל את הזמן להכשרה מקצועית שתפתח את הכישורים שלה ותעניק לה יתרון. האוכלוסייה הערבית, לעומת זאת, תידחק אף יותר לעבודות בשכר נמוך ובתנאים שוחקים מחוסר ברירה.

95 חדאד חאג' יחיא ואח' (לעיל הערה 57).

חינוך והשכלה גבוהה

מבוא

כפי שראינו בפרקים הקודמים, החברה הערבית בישראל עוברת תהליכי שינוי מואצים שמציבים אותה בפני אתגרים רבים; מחברה שאיבדה לפני עשורים את משאביה הכלכליים, את מנהיגותה הפוליטית, האינטלקטואלית והתרבותית לחברה שנמצאת בתהליך חיפוש גורלי אחר עוגנים ומנגנוני צמיחה שיעזרו לה להתמודד עם המציאות. שינוי זה משתקף גם במישור הערכי-חינוכי וניכרות בו מגמות סותרות: מצד אחד, עלייה ניכרת בהישגים החינוכיים והאקדמיים; ומן הצד האחר, התפוררות הלכידות החברתית, נטישה של ערכים, עלייה ניכרת באלימות על כל צורותיה והתחזקות הפשיעה המאורגנת.

השכלה וחינוך הם אבני דרך חשובות בצבירת הון אנושי ובמימוש יכולותיו של הפרט. למערכת החינוך פונקציות ותפקידים רבים בחברה המודרנית, ובהם יצירת ידע, הקניית מיומנויות, פיתוח חשיבה עצמאית וביקורתית, גיבוש תפיסת עולם, הכוונה להשכלה גבוהה והכנה לעולם התעסוקה. לצד אלו, אחת ממטרותיה העיקריות של מערכת החינוך היא לאפשר לכל תלמיד ותלמידה למצות את הפוטנציאל שלהם ללא קשר לרקע הסוציו-דמוגרפי שהגיעו ממנו.

הלכה למעשה, השדה החינוכי משמש מנגנון לניידות חברתית וכלכלית בכלל ובקרב קבוצות מיעוט וקבוצות לא פריבילגיות בפרט. השדה החינוכי הוא מעין "תעשייה עתידית".⁹⁶ בהתאם לכך, האפקטיביות של כל מערכת חינוכית נמדדת לפי התפוקות העתידיות שלה. נוסף על כך, מערכת החינוך נועדה להשיג מטרות ויעדים ערכיים, חברתיים ומוסריים, כגון אינטגרציה ושוויון חברתי, הכשרה והקניית כלים לדור הצעיר לתפקד כאזרחים עם מידה טובה המחויבים לקהילה

96 המונח נלקח מתוך נייר עמדה פנימי בדיראסאת, המרכז הערבי למשפט ומדיניות (לא התפרסם), העוסק בטיפוח היצירתיות והביקורתיות במערכת החינוך הערבית. ראו גם דוד חן, "בית ספר 'כרמים' בראשון לציון: עקרונות ותכנון של מודל חדשני בחינוך", בתוך: דוד חן (עורך), **החינוך לקראת המאה ה-21**, תל אביב: רמות, 1995, עמ' 87-118.

שהם חיים בה, והיא מאפשרת לתלמידים לגבש את אישיותם ואת השקפת עולמם ולהעניק להם הזדמנות למימוש עצמי.⁹⁷

בכוחה של מערכת החינוך לצמצם פערים חברתיים, אך גם ליצור ולהנציח אותם. כאמור, מערכת חינוך המאפשרת שוויון הזדמנויות יכולה לשמש כלי מרכזי לניידות חברתית של קבוצות משולי החברה. מערכת חינוך המשקיעה משאבים באוכלוסיות מוחלשות ופועלת לצמצום פערים חברתיים-כלכליים בחברה יכולה להניח זרמים תת־קרקעיים שיובילו לשינויים חברתיים וכלכליים מרחיקי לכת: עלייה ברמת ההשכלה, שגשוג כלכלי, שיפור איכות החיים, וגם לחיזוק הסולידריות החברתית והחוסן הקהילתי. לעומת זאת, שמירה על סטטוס קוו ושימור הפערים בין קבוצות באוכלוסייה ינציחו את מצבם השברירי של קבוצות מוחלשות ויפגעו בסיכויים של קבוצות שלמות להשתלב בחברה על בסיס שוויוני.

מערכת החינוך הערבי כפופה למערכת החינוך המרכזית במישור המהותי, ובכלל זה בתוכניות הלימוד, במבנה הארגוני ובהקצאת המשאבים.⁹⁸ מחקרים רבים שעסקו בנושא מראים שיש במערכת החינוך פערים לאומיים, עדתיים, גאוגרפיים ומגדריים.⁹⁹ על פי הנתונים, מערכת החינוך בישראל אינה מצליחה לצמצם את הפערים במידה ניכרת ואף מנציחה אותם.¹⁰⁰ בישראל יש פערים

97 להרחבה בעניין מטרות התהליך החינוכי ראו מרים בן־פרץ, עיצוב מדיניות חינוכית: גישה הוליסטית כמענה לשינויים גלובליים, תל אביב: מכון מופ"ת, 2009.

98 מצבה של מערכת החינוך הערבית נידון במחקרים רבים, בכנסים אקדמיים ומקצועיים ובניירות עמדה שתבעו רפורמות מרחיקות לכת כדי להתמודד עם כפיפותה במישור המהותי (התכנים) והחומרי (תשתית־תקציבית). להרחבה בעניין ראו יוסף ג'בארין ואיימן אל־בארי, חינוך בהמתנה: מדיניות ההמשלה ויזמות אזרחית לקידום החינוך הערבי בישראל, נצרת: מרכז דיראסאת למשפט ומדיניות, 2010.

Hanna Ayalon and Yossi Shavit, "Educational Reforms and Inequalities in 99 Israel: The MMI Hypothesis Revisited," *Sociology of Education* 77 (2) (April 2004): 103–120; Eyal Bar–Haim and Carmel Blanc, "Second–Chance Alternatives and Maintained Inequality in Access to Higher Education in Israel," *Social Inclusion* 7 (1) (2019): 28–37

Dan Ben–David and Ayal Kimhi, *An Overview of Israel's Education System 100 and its Impact*, Tel Aviv: Shores Institution for Socioeconomic Research, 2017

בין ערבים ליהודים ובין נשים לגברים בהישגים הלימודיים וברמת ההשכלה. הנתונים שיובאו להלן יציגו את המצב במערכת החינוך הערבי הן בהשוואה למערכת החינוך העברי והן על ציר הזמן ההיסטורי.

יצוין כי מאז הקמת המדינה עלו בעקביות שיעורי התלמידים הפוקדים את בתי הספר של האוכלוסייה הערבית. מגמה זו הביאה מטבע הדברים לעלייה ברמת ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית והשפיעה על מבנה התעסוקה, בעיקר בגלל הצטרפות ההולכת ומתרחבת של נשים למעגל העבודה.¹⁰¹

לצד הנתונים השליליים, בשנים האחרונות יש גם מגמות חיוביות. העשור האחרון מתאפיין בתמורות מעוררות תקווה: מיצוי הפוטנציאל של תלמידי החינוך הערבי, ובעיקר תלמידותיו, הולך וגדל, הן בשל התגברות המודעות לחשיבות ההשכלה בקרב חוגים נרחבים בחברה הערבית והן בשל תיקונים תקציביים במערכת החינוך הערבי, כמפורט להלן. אומנם נעשו שינויים מהותיים ונערכו רפורמות במערכת החינוך הערבי, שתרמו להתקדמות מסוימת, אבל הישגיה של מערכת החינוך הערבי עדיין נמוכים מאוד בהשוואה להישגיה של מערכת החינוך העברי. פרק זה דן בשינויים ובתמורות במערכת החינוך הערבי במדינת ישראל ובהשכלה הגבוהה בקרב אותה אוכלוסייה. לפני שנעבור אל הפרק נציג להלן הגדרות של המושגים שעומדים במרכזו.

הגדרות

חינוך ערבי. בחינוך הערבי נכללו כל מוסדות החינוך שבפיקוח משרד החינוך הפועלים ביישובים הערביים (פרט ליישובים הערביים ברמת הגולן) ומוסדות החינוך הערביים הפועלים ביישובים המעורבים (פרט למזרח ירושלים). תלמיד ערבי הלומד בחינוך העברי לא נכלל בחינוך הערבי.

Khalid Arar and Mohanned Mustafa, "Access to Higher Education for the 101
Palestinians in Israel," *Education Business and Society: Contemporary Middle
Eastern Issues* 4 (3) (2011): 207–228

מערכת החינוך כוללת את המוסדות הבאים הממוינים לפי דרג וסוג:

גני ילדים (לרבות מעונות יום) עירוניים, ציבוריים ופרטיים – חובה (גיל 5) וטרם-חובה (גילים 2-4). הגנים הפרטיים לגילים 3-4 וכן כל הגנים לגיל 2 נכללו ב"מערכת החינוך".

בתי ספר לפי שלב החינוך, כדלהלן:

בתי ספר בחינוך היסודי. בתי ספר יסודיים (רשמיים ומוכרים על ידי משרד החינוך ושאינם רשמיים) בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד. בבתי הספר היסודיים נכללים בתי ספר שש-שנתיים (עד כיתה ו') ושמונה-שנתיים (עד כיתה ח').

בתי ספר בחינוך העלייסודי. חטיבות ביניים ובתי ספר תיכוניים תלת-שנתיים וארבע-שנתיים.

משרת הוראה. עבודתו של מורה בבית ספר שהוא יחידה ארגונית-מינהלית אחת, בלא להביא בחשבון את סוגי הפעילות שהמורה עושה בבית הספר (הוראה, חינוך, הדרכה וכיו"ב), את מספר השעות שהוא מלמד או את התפקידים שהוא ממלא.

מוסדות על-תיכוניים ומוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות. בדרג העל-תיכוני נכללו המוסדות הבאים, אשר הלימודים בהם אינם אוניברסיטאיים:

- מוסדות להכשרת מורים וגננות
- מוסדות על-תיכוניים אחרים (כגון הכשרת אחיות מוסמכות, הנדסאים, טכנאים)

חלק מהמוסדות האלה קיבלו מהמועצה להשכלה גבוהה הכרה או היתר לקיים לימודים במסגרת מכללה אקדמית בתחומי לימוד שאושרו לצורך זה, והם מזכים בתואר אקדמי ראשון.

אוניברסיטאות. האוניברסיטה העברית בירושלים, הטכניון, אוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת בר אילן, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, מכון ויצמן למדע ואוניברסיטת אריאל.

מבחני פיז"ה. מחקר פיז"ה בודק את רמת האוריינות של תלמידים בני 15 בשלושה תחומים: קריאה, מתמטיקה ומדעים. המחקר בוחן באיזו מידה תלמידים הקרובים לסוף חינוך חובה (במרבית המדינות) רכשו כלי חשיבה כלליים והבנה של הנושאים הנבדקים באופן המאפשר התמודדות טובה ויעילה עם סביבתם, ולא באיזו מידה רכשו ידע ותכנים ספציפיים המצופים על פי תוכנית לימודים זו או אחרת דווקא. משום כך השאלות הנכללות במחקר בוחנות ידע בגישה מעשית, ידע החיוני ל"עולם המבוגרים", כישורי חיים ויכולת לפתור בעיות מורכבות המצריכות שילוב בין תחומים שונים, עם דגש על מיומנויות. המחקר נערך במחזוריות של 3 שנים במדינות רבות בעולם.

מבחני מיצ"ב. מערכת של מבחנים וסקרים הנערכים בבתי ספר יסודיים ובחטיבות ביניים בישראל. המבחנים מתקיימים במקצועות מגוונים, כגון מדע וטכנולוגיה, שפת אם, מתמטיקה ואנגלית, והסקרים מועברים בקרב תלמידים, מורים ומנהלים ועוסקים בשורה ארוכה של נושאים המשקפים את האקלים החברתי והפדגוגי בבית הספר.

זכאות לתעודות בגרות. תלמיד יהיה זכאי לתעודת בגרות אם עמד בדרישות הבאות: היבחנות במקצועות החובה לפי מסלול לימודיו בבית הספר, לפי מגזר ופיקוח; היבחנות במקצוע מוגבר אחד לפחות, ברמה של 5 יחידות לימוד; עמידה בתנאי קבלת ציון במקצועות הפנימיים; מינימום 21 יחידות לימוד בהתאם לפרופיל התלמיד.

דרישות (תנאי) הסף של האוניברסיטאות. תעודת בגרות הכוללת 3 יחידות לימוד במתמטיקה, 4 יחידות לימוד באנגלית ומקצוע ברמה מוגברת (4 יחידות לימוד לפחות) נוסף על אנגלית.

מוסדות להשכלה גבוהה. מוסדות שהמועצה להשכלה גבוהה הכירה בהם והסמיכה אותם להעניק תואר אקדמי (מכללה ו/או אוניברסיטה).

מועמד. כל אדם שהגיש בקשה להתקבל ללימודי השנה הראשונה לקראת תואר ראשון באוניברסיטה/מכללה אחת או יותר.

מועמד שהתקבל. מועמד שקיבל תשובה חיובית אחת לפחות באחד התחומים שנרשם אליהם, בין שהחל ללמוד ובין שלא.

מקצוע ותחום לימודים. מקצוע לימודיו של התלמיד קובץ לפי התחום המדעי הראשי שהוא משתייך אליו. הוגדרו 8 תחומים: מדעי הרוח, מדעי החברה, משפטים, רפואה, מקצועות עזר רפואיים, מתמטיקה ומדעי הטבע, חקלאות, הנדסה ואדריכלות.

נשירה. עזיבת תלמיד את בית הספר הרגיל ממערכת החינוך המיועדת לבני גילו או הפסקת לימודים מוחלטת.

נשירה סמויה. תהליך של התנתקות מבית הספר בקרב תלמידים שעדיין רשומים בו באופן פורמלי אך אינם מפיקים תועלת ממשית מהתהליך הלימודי. ביטוי לכך אפשר לראות בריבוי היעדרויות, הישגים נמוכים המעידים על תפקוד לימודי לוקה בחסר, תחושות של ניכור כלפי בית הספר, בעיות התנהגות ובעיות חברתיות אחרות.

פסיכומטרי. בוחן כישורים מנטליים וקוגניטיביים ביחס לאחרים. נערך בישראל משנת 1981 ומשמש כלי מיון לכניסה לאוניברסיטאות ולמכללות. את הבחינה עורך המרכז הארצי לבחינות ולהערכה.

תחום עדיפות ראשונה. מקצוע הלימוד שביקש המועמד ללמוד בעדיפות ראשונה.

תואר אקדמי ראשון. B.A., B.Sc. ותארים מקבילים, וכן תואר ראשון ברפואה ובפרפואת שיניים.

תואר אקדמי שני. M.A., M.Sc. ותארים מקבילים, וכן השנה הרביעית ומעלה בלימודי תואר דוקטור ברפואה.

תואר אקדמי שלישי. Ph.D., Sc.D. ותארים מקבילים.

תעודה אקדמית. תעודה הניתנת בסיום הלימודים במוסד להשכלה גבוהה, המיועדת רק לבעלי תואר אקדמי, למשל תעודת הוראה, תעודת ספרן וכדומה.

תעודות בגרות. מוענקת לבוגרי בית ספר תיכון שעמדו בהצלחה בכל הדרישות הלימודיות והחוקיות של משרד החינוך בישראל.

סטודנט. תלמיד במוסד להשכלה גבוהה בישראל לקראת תואר אקדמי מוכר או תעודה אקדמית מוכרת.

מבנה קיים, אתגרים עכשוויים ועתידיים

רבות דובר ונכתב על מעמדה ורמת תפקודה של מערכת החינוך הערבי בישראל. הספרות המחקרית והמקצועית מצביעה על מיקומה הנמוך של מערכת החינוך הערבי בסדר היום החברתי והלאומי ועל אפליה ואי־שוויון בהקצאת משאבים מאז קום המדינה ועד היום.¹⁰² החינוך הערבי בישראל עבר משבר עמוק עם הקמת המדינה בשנת 1948. אומנם קברניטי המדינה החליטו להותירו כזרם נפרד, אך הוחל עליו פיקוח הדוק. נבנתה מערכת חינוך ערבית נפרדת מבחינה מינהלית־ארגונית, ואילו כוח האדם, הפיקוח וקביעת התכנים נשארו באחריותו של משרד החינוך.¹⁰³

מערכת החינוך הערבי נחלקת לארבעה מגזרים: ערבי, דרוזי, צ'רקסי ובדואי, ולכל זרם חינוכי תוכנית לימודים המייחדת אותו ומבדילה אותו מיתר הזרמים החינוכיים. חלוקה זו מבטאת את המדיניות הרשמית במדינה אשר מכירה באזרחיה הערבים כמיעוט דתי, לשוני ותרבותי אך לא כמיעוט לאומי. מערכת החינוך הערבי מבטאת יותר מכל מערכת אחרת את מדיניות הפיקוח והשליטה של ממשלות ישראל לדורותיהן. מנגנון השליטה שהוחל על המיעוט הערבי ובא לידי ביטוי במערכת החינוך הפעיל אמצעים מגוונים, ובכללם סינון המועמדים להוראה על פי עמדותיהם הפוליטיות, אי־מעורבות של אנשי מקצוע ערבים בקביעת התכנים, הזנחת הנרטיב הלאומי הערבי ודמותה של החברה הערבית

102 ח'אלד אברעסבה, **החינוך הערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2007.

103 ח'אלד עראר, **זהות, נרטיב ורב־תרבותיות בחינוך הערבי בישראל**, אור יהודה: פרדס, 2015.

בתוכני הלימוד. כלומר הערבים מודרים ממוקדי קביעת תוכני הלימודים, בעיקר במקצועות מעצבי הזהות,¹⁰⁴ ומערכת החינוך אינה מלמדת את הנרטיב הערבי הפלסטיני, אלא רק תכנים יהודיים-ציוניים.¹⁰⁵ יתרה מכך, יש אפליה תקציבית שפגעה באפשרות ליצירת אקלים חינוכי הולם הדומה לאקלים בחברה היהודית.¹⁰⁶ מציאות זו הובילה לחולשה חינוכית-פוליטית ולהישגים נמוכים ביחס לאוכלוסייה היהודית.¹⁰⁷

מערכת החינוך הערבי: נתונים, הישגים ואתגרים

בפרק זה נבקש לשפוך אור על מצבה של מערכת החינוך הערבי, לעמוד על נתונים עיקריים שמבטאים את מצבה העכשווי, את התפתחותה על ציר הזמן ההיסטורי ואת השיפור שחל בה בשנים האחרונות, ולהצביע על האתגרים הניצבים לפתחו של החינוך הערבי בישראל. נידרש לחמישה מדדים: (א) חציון שנות הלימודים; (ב) שיעור הזכאות לבגרות; (ג) שיעור הנשירה הגלויה והסמויה; (ד) ההשכלה הגבוהה; (ה) תוצאות והישגים של התלמידים הערבים במבחנים בין-לאומיים.

עובדי הוראה, תשתיות ותקציבים

התמורות והשינויים במערכת החינוך הערבי הם ביטוי לשינויים דמוגרפיים שהחברה הערבית נמצאת בעיצומם ולצורך בבניית בתי ספר חדשים, בפתיחת כיתות לימוד ובקליטת עובדי הוראה חדשים. כפי שניתן לראות בלוח 1/ד חלה עלייה ניכרת במספר עובדי ההוראה בחינוך הערבי ובשיעורם בשני העשורים האחרונים, מ־18,277 בשנת 1999 (11,001 בחינוך היסודי ו־7,276 בחינוך העל־

104 למשל אזרחות, היסטוריה וגאוגרפיה.

105 שרף חסאן, "חינוך נגד גזענות: מהו?" בתוך: שיעור לחיים: חינוך נגד גזענות מהגן ועד התיכון, תל אביב: האגודה לזכויות האזרח, 2015, עמ' 9-18.

106 מאג'ד אלחאג', חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים ומכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1996, עמ' 1-13.

107 הלל כהן, ערבים טובים: המודיעין הישראלי והערבים בישראל סוכנים ומפעלים משת"פים ומורדים, מטרות ושיטות, ירושלים: כתר, 2006.

יסודי), שהיו כ־17% מכלל עובדי ההוראה במערכת החינוך, ל־39,677 (20,982 בחינוך היסודי ו־18,985 בחינוך העל־יסודי), שהם כ־24% מכלל עובדי ההוראה במערכת החינוך בישראל.

לוח ד/1

עובדי הוראה במערכת החינוך, 1999–2019

שנה	מספרים מוחלטים			אחוזים	
	חינוך עברי	חינוך ערבי	סך הכול	חינוך עברי	חינוך ערבי
1999/2000	43,426	11,001	54,427	80%	20%
2004/2005	45,600	14,671	60,271	76%	24%
2009/2010	49,717	17,380	67,097	74%	26%
2014/2015	59,632	19,882	79,514	75%	25%
2015/2016	60,807	20,070	80,877	75%	25%
2016/2017	62,439	20,606	83,045	75%	25%
2017/2018	63,671	20,881	84,552	75%	25%
2018/2019	65,017	20,982	85,999	76%	24%

שנה	מספרים מוחלטים			אחוזים		
	חינוך עברי	חינוך ערבי	סך הכול	חינוך עברי	חינוך ערבי	
על-יסודי	1999/2000	43,258	7,276	50,534	86%	14%
	2004/2005	45,481	9,601	55,082	83%	17%
	2009/2010	45,431	11,579	57,010	80%	20%
	2014/2015	52,548	16,013	68,561	77%	23%
	2015/2016	53,755	16,934	70,689	76%	24%
	2016/2017	56,206	17,940	74,146	76%	24%
	2017/2018	58,483	18,691	77,174	76%	24%
	2018/2019	60,021	18,985	79,006	76%	24%

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020, לוח 4.33.

כדי ללבן ולהעמיק את התובנות בנוגע לשינויים המתחוללים בחברה הערבית בכלל ובמערכת החינוך בפרט נסקור להלן את הנתונים שמופיעים בלוח ד/2, הנוגעים לתמורות בקרב עובדי ההוראה בחינוך הערבי. השינויים הללו משקפים את השינויים המתרחשים בחברה בכללותה: עלייה ברמת ההשכלה של נשים ושיפור מעמדן והשתלבותן במוסדות להשכלה הגבוהה ובשוק העבודה. כפי שציינו לעיל ישנה עלייה ניכרת במספר עובדי ההוראה הערבים הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל-יסודי (חטיבת ביניים וחטיבה עליונה). שיעור הנשים מכלל עובדי ההוראה בחינוך העל-יסודי עלה מ-39.9% בשנת 2000 ל-65% בשנת

2020, ושיעורן בחינוך היסודי עלה מ־65% בשנת 2000 ל־79.2% בשנת 2020. כיום יש רוב מוחלט של נשים בקרב עובדי ההוראה בחינוך הערבי, ומקצוע ההוראה הפך למקצוע "נשי".

מבחינת גיל, ניכר כי עובדי ההוראה מבוגרים וותיקים כיום יותר מבשנת 2000. כיום 13.5% מכלל עובדי ההוראה בחינוך העל־יסודי ו־13% בחינוך היסודי הם עד בני 29, לעומת 24.5% ו־33.5% בשנת 2000, בהתאמה. שינוי משמעותי נוסף שהשפיע רבות על מערכת החינוך קשור לרמת ההשכלה של עובדי ההוראה: הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל־יסודי. בשנת 2000 ל־37.8% מעובדי ההוראה בחינוך היסודי ול־68.7% בחינוך העל־היסודי הייתה דרגה אקדמית, לעומת 94.4% מעובדי ההוראה בחינוך היסודי ו־96.2% בחינוך העל־יסודי בשנת 2020. נמצא כי ל־41.1% מעובדי ההוראה בחינוך העל־יסודי ול־29.9% בחינוך היסודי יש תואר שני ומעלה, בהשוואה ל־11.8% בחינוך העל־יסודי ו־3.4% בחינוך היסודי בשנת 2000. יתרה מכך, היקף שעות ההוראה לכל מורה גדל במידה ניכרת, מ־23.4 שעות בשנת 2000 בחינוך העל־יסודי ל־32.7 בשנת 2020, ומ־24.9 בחינוך היסודי בשנת 2000 ל־29.5 בשנת 2020. נציין עוד כי מספר שנות הוותק הממוצע של עובדי ההוראה גדל במשך השנים, מ־12.5 בממוצע ל־15.1.

לסיכום אפשר לומר כי מערכת החינוך הערבי עברה שינויים מרחיקי לכת, שבמסגרתם יותר נשים פקדו את מערכת החינוך, עלתה רמת ההשכלה של המורים והם צברו ניסיון וותק. כלומר יש יותר מורות, והן משכילות ומנוסות יותר.

לוח ד/2

עובדי הוראה בחינוך הערבי, 2000–2020

סך הכול 2020	חינוך יסודי		חינוך על-יסודי				
	סך הכול 2000	סך הכול 2020	סך הכול 2000	2020			
				סך הכול	חטיבת ביניים	חטיבה עליונה	
40,787	11,489	20,899	8,278	19,888	8,694	11,194	סך הכול
72.7	65.0	79.2	39.9	65.0	72.0	59.0	נשים (%)
13.2	33.5	13.0	24.5	13.5	10.1	16.0	עד גיל 29 (%)
18.3	8.3	17.0	11.0	19.7	18.9	20.4	גיל 50 ומעלה (%)
95.5	37.9	94.4	68.7	96.2	98.8	94.2	בעלי דרגת שכר אקדמית (%)
35.4	3.4	29.9	11.8	41.1	42.1	41.0	בעלי דרגת שכר תואר שני ומעלה (%)
32.2	24.9	29.5	23.4	32.7	29.8	32.3	ממוצע שעות עבודה לשבוע
14.9	12.5	15.1	13.1	14.5	15.7	13.7	ממוצע שנות ותק מוכרות בהוראה

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020, לוח 4.33; שנתון סטטיסטי לישראל 2010,

2010, לוח 8.6, 8.16.

תשתיות פיזיות ומוסדות חינוך

שינויים במערכת החינוך אפשר לראות במספר המוסדות החינוכיים: גני ילדים, בתי ספר יסודיים, בתי ספר על-יסודיים, במספר כיתות הלימוד, במספר התלמידים ובממוצע התלמידים בכיתה. מלוח ד/3 אפשר לראות שישנה עלייה מתמדת במספר גני הילדים, מ־928 בשנת 2014 ל־1,010 בשנת 2019, שהם כ־25.2% מכלל גני הילדים בישראל.

לוח ד/3						
מספר גני ילדים פעילים לפי מגזר חינוכי, 2014–2019						
מגזר חינוכי	2014	2015	2016	2017	2018	2019
חינוך עברי	3,623	3,682	3,728	3,820	3,922	3,998
סך הכול חינוך ערבי	928	947	971	988	1,004	1,010
דרוזי	159	161	169	176	180	185
בדואי	78	81	81	82	83	84

מקור: מינהל כלכלה ותקציבים, מינהל תקשוב ומערכות מידע, שקיפות בחינוך: נתונים כלליים ארציים.

באופן לא מפתיע, בלוח ד/4 אפשר לראות גם שינויים ארגוניים, מערכתיים ותשתיתיים שפקדו את מערכת החינוך. הנתונים משקפים ומבטאים את השינויים הדמוגרפיים ואת הניסיון למלא את הצרכים החינוכיים של האוכלוסייה הערבית.

משנת הלימודים הראשונה שלאחר קום המדינה ועד ימינו חל גידול מרשים בהיקף התשתיות (בתי ספר וכיתות) ובמספר התלמידים במערכת החינוך הערבי. הגידול בחינוך היסודי היה דרמטי במיוחד ושיעורו היה גבוה פי כמה מן הגידול המקביל במערכת החינוך העברי. ואולם המהפכה האמיתית במערכת החינוך הערבי התחוללה בחינוך העל-יסודי. לצד הקמה של גני ילדים, בתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים וחטיבות עליונות, הוקמו גם מוסדות חינוך אחרים דוגמת מרכזים קהילתיים, מתנ"סים ומרכזי פיס המיועדים לפעילות בשעות אחר הצהריים. נקודת מפנה התחוללה בימי ממשלות רבין ופרס בשנים 1992-1996, שהציבו את תחום החינוך בראש סולם העדיפויות שלהן. למרות העלייה הניכרת במספר ובשיעור של המוסדות החינוכיים על דרגיהם – יסודיים ועל-יסודיים – האקלים החינוכי בבתי הספר הערביים לוקה בחסר ויש בו מחסור בתחומים רבים.

בתחום בתי הספר חל גידול ניכר מ־46 מוסדות חינוכיים (45 יסודיים ועל-יסודי אחד) בשנת 1948 ל־1,122 מוסדות חינוכיים בשנת 2020 (657 יסודיים ו־465 על-יסודיים). גידול זה עולה בקנה אחד עם העלייה במספר כיתות הלימוד מ־675 בשנת 1948 ל־17,726 בשנת 2020. השינוי במספר בתי הספר וכיתות הלימוד הוא תוצאה בלתי נמנעת של העלייה במספר התלמידים שפקדו את בתי הספר והתמתנות הנשירה הגלויה והסמויה, שעליה נרחיב בהמשך הפרק – אתגר קשה שאיתו מתמודדים צוותי ההוראה והנהלת מערכת החינוך הארצית והיישובית. מספר התלמידים עלה מ־10,005 תלמידים בשנת 1948 ל־439,038 בשנת 2020.

לוח ד/4

**מספר מוסדות חינוכיים, תלמידים וכיתות לימוד בחינוך הערבי,
1948–2020**

/2019 2020	/2009 2010	/1989 1990	/1969 1970	/1948 1949		
657	537	330	219	45	יסודי	בתי ספר
465	341	90	37	1	על-יסודי	
1,122	878	420	256	46	סך הכול	
246,866	247,215	139,600	85,449	9,991	יסודי	תלמידים
192,172	155,374	67,816	10,507	14	על-יסודי	
439,038	402,589	207,416	95,956	10,005	סך הכול	
10,158	8,681	4,622	2,663	667	יסודי	כיתות לימוד
7,568	5,312	2,098	276	8	על-יסודי	
17,726	13,993	6,720	2,939	675	סך הכול	

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020, לוח 4.5, 4.12.

העלייה במספר המוסדות החינוכיים ובמספר כיתות הלימוד הובילה לירידה בצפיפות הכיתות, כלומר במספר הממוצע של התלמידים הלומדים בכיתה אחת, כמוצג בלוח 5/ד ובתרשים 1. בעבר היו פערים ניכרים בצפיפות הכיתות בין מערכת החינוך הערבי לחינוך העברי. עם השנים חל שיפור בהקשר זה. ממוצע התלמידים בכיתה ירד מ־27.6 במערכת החינוך הערבי בשנת 2014 ל־26.4 בשנת 2019, לעומת 26.4 ו־26.3 תלמידים בכיתה במערכת החינוך העברי באותן שנים, בהתאמה. לשינוי בהקשר זה השפעה מרחיקת לכת על איכות ההוראה ועל ההישגים הלימודיים של התלמידים. ככל שיוור מספר התלמידים בכיתה, צוותי ההוראה יכולים להעניק תשומת לב פרטנית ויכולים למלא את הצרכים של רוב התלמידים בכיתה.

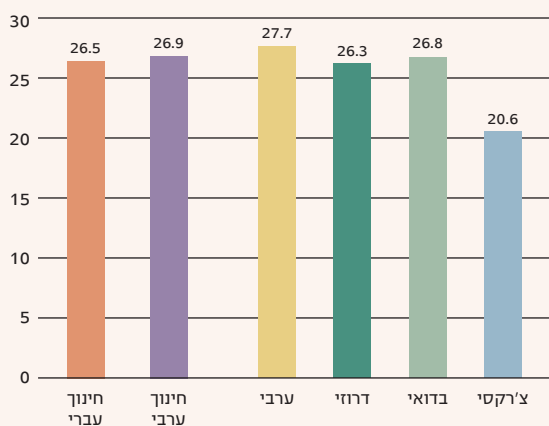
לוח 5/ד

מספר תלמידים ממוצע בכיתה לפי מגזר חינוכי, 2014–2019

2019	2018	2017	2016	2015	2014	
26.3	26.4	26.5	26.6	26.7	26.4	חינוך עברי
26.4	26.5	26.7	27	27.4	27.6	סך הכול חינוך ערבי
27.1	27.5	27.6	27.8	28.1	28.2	ערבי
25.8	25.9	26.1	26.5	26.8	26.9	דרוזי
26.4	25.9	26.6	26.9	27.3	27.5	בדואי
20.5	20.2	20.9	21.2	20.2	20.5	צ'רקסי

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020, לוח 4.8.

תרשים 1/ד

מספר תלמידים ממוצע בכיתה לפי מגזר חינוכי, 2014–2019

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020, לוח 4.8.

למרות העלייה במספר בתי הספר והירידה בצפיפות הכיתות החינוך הערבי סובל מאפליה רבת-שנים. במשך שנים לא הונחו צרכיה של האוכלוסייה הערבית על שולחנם של מקבלי ההחלטות ולא זכו לתשומת לב מספקת. לכן למרות המשאבים שהוקצו בשנים האחרונות לשיפור תשתיות החינוך מערכת זו עדיין לוקה בחסר. המצב קשה אף יותר בנגב. ביישובים הבדואיים בנגב בכלל, ובכפרים הלא מוכרים בפרט, יש מחסור אקוטי במוסדות חינוך ובכיתות לימוד. בכל הכפרים הלא מוכרים, שבהם מתגוררים כ־70,000 תושבים, יש רק 10 בתי ספר יסודיים ואין בהם אפילו בית ספר על-יסודי אחד. כדי להגיע לבית הספר הקרוב נוסף עול על ההורים ועל הילדים עצמם, שנאלצים ללכת ברגל כדי להגיע להסעה, שבגלל התשתיות הרדודות מגיעה לפאתי היישוב. קצב בניית הכיתות

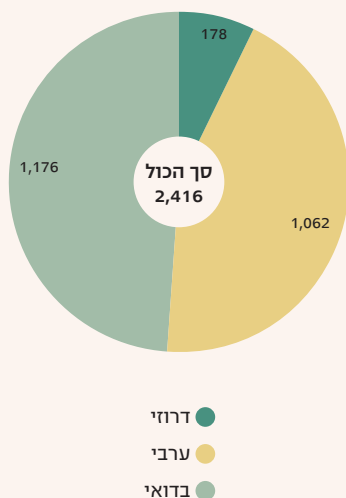
אינו מדביק את הפער ההיסטורי ואת הגידול באוכלוסייה. משרד החינוך הכיר בצורך לבנות בתי ספר וכיתות לימוד במערכת החינוך הערבי, אבל לצורך זה מתווספים קשיים הקשורים להיעדר קרקעות זמינות לבניה ביישובים הערביים ולאתגרים תכנוניים קשים. מלוח ד/6 ומתרשים ד/2 אפשר ללמוד על מחסור ב־2,416 כיתות לימוד שמשרד החינוך הכיר בצורך לבנותן בשנת 2018. כמעט מחצית מהכיתות החסרות (1,176) הן במערכת החינוך הבדואי בנגב.

לוח ד/6		
כיתות חסרות בחינוך הערבי, לפי מגזר חינוכי, 2018		
כיתות חסרות	שיעור הכיתות החסרות בכלל החינוך הערבי	
ערבים (ללא ירושלים המזרחית)	1,062	43.9%
בדואי	1,176	48.6%
דרוזי	178	7.3%
סך הכול	2416	100%

מקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מבט על החינוך הערבי, 2018**; משרד החינוך, "במבט רחב: מערכת מידע חינוכית".

תרשים 2/ד

כיתות חסרות בחינוך הערבי, לפי מגזר חינוכי, 2018



מקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מבט על החינוך הערבי, 2018; משרד החינוך, "במבט רחב: מערכת מידע חינוכית".

מערכת החינוך הערבי פועלת בתנאים של אפליה, אי־שוויון והיעדר משאבים פנימיים שפוגעים ברמת הסביבה החינוכית, באיכות ההוראה ובתהליך הלימוד. בשל המצב הכלכלי, היעדר מוסדות חינוכיים ביישובים הערביים וסדרי העדיפויות של האזרחים הערבים עוזבים רבים מהם את מערכת החינוך כדי להשתלב בשוק העבודה ולעזור באספקת הצרכים הבסיסיים של המשפחה. עם השנים חל שינוי ניכר במדיניות של ממשלות ישראל כלפי מערכת החינוך הערבי – בתחום התשתית והתקציב, אבל לא ברמה הפדגוגית ובתכנים החינוכיים. שינוי זה בלט בעקבות הקמת הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים

ב־2007. בעשור האחרון אישרו ממשלות ישראל שורה של תוכניות רב־שנתיות לתקצוב היישובים הערביים במגוון תחומים, ובכללם תחום החינוך.¹⁰⁸ במסגרת התוכנית הכלכלית (החלטה 922) הקצתה הממשלה תקציב של 185 מיליון ש"ח בשנה (925 מיליון ש"ח ב־5 שנים), מהם 55 מיליון ש"ח להכשרת מורים לחינוך הפורמלי ו־130 מיליון ש"ח לתחום החינוך הבלתי פורמלי. לצד זאת הגדיל משרד החינוך את התקצוב הדיפרנציאלי בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים והקצה לו תוספת של 5.8 מיליארד ש"ח ב־5 שנים.

בשנת 2014 החליט משרד החינוך על הרחבת התקצוב הדיפרנציאלי שהיה נהוג עד אז בבתי ספר יסודיים ובחטיבות ביניים. לפי שיטת תקצוב זו ייקבעו רכיבים בתקציבים של בתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים לפי מדד הטיפוח¹⁰⁹ של כל בית ספר. לפי מדד הטיפוח ייקבעו, למשל, גודל הכיתות ושעות התקן השבועיות של בית הספר.¹¹⁰ ככל שבית הספר משתייך למדד טיפוח גבוה יותר (כלומר אוכלוסיית בית הספר חלשה יותר מבחינה חברתית־כלכלית), כך מספר התלמידים בכיתותיו יהיה קטן יותר ותוספת שעות הטיפוח תהיה גדולה יותר.¹¹¹ בחטיבות העליונות, שלא כמו בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, לא מונהג תקצוב דיפרנציאלי, ולכן הפערים בשלב חינוך זה גדולים לאין שיעור מהפערים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים.

108 אריק רודניצקי, הערבים אזרחי ישראל בפתח המאה העשרים ואחת, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2011.

109 חישוב מדד הטיפוח: התלמידים בחינוך היסודי מחולקים ל־10 קבוצות, שבכל אחת 10% מהתלמידים. בעשירון 10 נכללים התלמידים בעלי הציון הגבוה ביותר, שהם האוכלוסייה החלשה ביותר מבחינה חברתית־כלכלית, ואילו בעשירון 1 נכללים התלמידים בעלי הציון הנמוך ביותר, שהם האוכלוסייה המבוססת ביותר מבחינה חברתית־כלכלית. כל תלמיד מקבל "ציון עשירון", ומדד הטיפוח של המוסד הוא ממוצע ציוני העשירונים של כלל התלמידים בבית הספר.

110 משרד החינוך, "דו"ח הצוות הבין־משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך", אוגוסט 2014.

111 להסבר מפורט על חלוקת התקציב במערכת החינוך ראו נחום בלס וחיים בלייך, **ההוצאה לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי הרשמי**, ירושלים: מרכז טאוב, דצמבר 2018.

לסיכום עניין זה, הפערים בין מערכת החינוך הערבי לעברי הם תוצאה של כמה גורמים: עוול היסטורי ואפליה רבת־שנים, תקציבים מקומיים שמקורם ברשויות מקומיות (שכן לרוב הרשויות המקומיות הערביות בישראל יש מחסור במשאבים עצמיים וגירעון תקציבי), ו"תשלומי הורים" (הורים ממעמד כלכלי טוב יותר משקיעים משאבים רבים יותר בהעשרת ההשכלה של ילדיהם).¹¹² בעקבות זאת גובר אי־השוויון במערכת החינוך, והפערים בין החינוך הערבי לעברי הולכים ומתרחבים.

בחלק הבא אנחנו מציגים את המשאבים שעומדים לרשותם של המוסדות החינוכיים היהודיים והערביים בשלבים השונים, היסודי והעל־יסודי, ומבליטים את הפערים בתשומות לפי המצב הסוציו־אקונומי של האוכלוסייה.

בתי ספר יסודיים

לפי נתוני משרד החינוך לשנת הלימודים 2011, רוב בתי הספר הערביים נמצאים בחמישוני הטיפוח הנמוכים. אין ולו בית ספר יסודי ערבי אחד שמסווג בחמישון הטיפוח הגבוה ביותר, ואילו בחינוך הערבי רבים מבתי הספר מסווגים כך.

על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים 2011 קיבל תלמיד במערכת החינוך הערבי היסודי 13,192 ש"ח בממוצע, לעומת 14,862 שקיבל תלמיד במערכת החינוך העברי (פער ממוצע של 1,670 ש"ח). בעקבות השינויים שנזכרו לעיל שהנהיג משרד החינוך בקריטריונים של התקצוב בעשור האחרון, בשנת 2018 קיבל תלמיד יסודי במערכת החינוך הערבי 16,523 ש"ח בממוצע, כלומר עלייה של 3,331 ש"ח לכל תלמיד בהשוואה לשנת 2011. ואולם תלמיד יסודי במערכת החינוך העברי קיבל באותה שנה 17,529 ש"ח בממוצע (פער ממוצע של 1,006 ש"ח), כלומר הפער בין תלמיד יהודי לתלמיד ערבי בבתי הספר היסודיים הצטמצם.

112 אסף ויניגר, "נתונים על תשלומי ההורים שאושרו לגבייה במערכת החינוך בשנת תשע"ח (2017/18)", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט 2018.

חטיבות ביניים

תוכנית הרחבת השעות המחולקות באופן דיפרנציאלי מיושמת גם בחטיבות הביניים. בדומה לבתי הספר היסודיים, גם רובן המוחץ של חטיבות הביניים בחינוך הערבי מדורגות נמוך בחמישוני הטיפוח. 88% מהתלמידים בחינוך הערבי (74,000 מתוך כ־83,000) משתייכים לשני חמישוני הטיפוח התחתונים (חלש וחלשי־בינוני), לעומת 17% בלבד (כ־34,000 מתוך כ־206,000) מן התלמידים בחינוך העברי. יתרה מכך, שום חטיבת ביניים בחינוך הערבי אינה מדורגת בשני החמישוני העליונים (בינוני־חזק וחזק), ואילו בחינוך העברי 61% מהתלמידים לומדים במוסדות שמשתייכים אליהם.

כדי לתת תמונה מקיפה יותר על השינויים שהתרחשו בעשור האחרון נשווה בין התקציב שזוכה לו תלמיד במערכת החינוך הערבי בחטיבת הביניים לעומת תלמיד בחינוך העברי. כפי שאפשר לראות בלוח ד/7, בשנת 2011 קיבל תלמיד ערבי בחטיבת הביניים 15,300 ש"ח בממוצע, לעומת 18,495 ש"ח שקיבל תלמיד יהודי. הפער בין תלמיד יהודי לתלמיד ערבי עמד על 3,195 ש"ח בממוצע. עם השינויים בנוסחת התקצוב והתוכניות השונות שהנהיג משרד החינוך הלך הפער בין תלמיד ערבי ליהודי בחטיבת הביניים והצטמצם. בשנת 2018 קיבל תלמיד ערבי 20,578 ש"ח בממוצע (עלייה של 5,278 ש"ח לכל תלמיד בממוצע בהשוואה ל־2011), ותלמיד יהודי קיבל בממוצע 22,459 ש"ח (פער ממוצע של 1,881 ש"ח). עד שנת 2015 היו הפערים עצומים ועמדו על תקצוב יתר של 40% עד 50% לטובת מערכת החינוך העברי. עם השנים הלך פער זה והצטמצם, אך עדיין אין שוויון מלא בין תלמיד יהודי לתלמיד ערבי במערכת החינוך – מערכת שיש לה השלכות הרות גורל על המצב הסוציו־אקונומי של האזרחים בעתיד ועל יכולתם להתברג במוסדות להשכלה הגבוהה ובשוק העבודה.

חטיבה עליונה

בחטיבה העליונה, בשונה מהחינוך היסודי וחטיבת הביניים, לא הונהג מנגנון תקצוב דיפרנציאלי. המשאבים מוקצים לפי קריטריונים ייחודיים שנקבעו בעבר, כגון פרופיל המוסד, מסלולי הלימוד של התלמידים, פרופיל המורים בבית הספר, רמת יישומן של רפורמות במערכת החינוך וכיו"ב. שיטה זו מובילה

למצב שבו בתי ספר חזקים מקבלים תקציבים גבוהים יותר מבתי ספר חלשים, בשל מגמות לימוד יקרות ומורים עם ותק גבוה. אך שרוב בתי הספר הערביים בחטיבה העליונה נמצאים בחמישוני הטיפוח הנמוכים תקציבם אינו שונה מתקציבן של החטיבות העליונות בחמישוני הטיפוח החזקים.

החטיבה העליונה נמצאת בבעלותה של הרשות המקומית, והיא מופקדת על ניהולה, אבל בגלל מחסור במשאבים רשויות חלשות רבות נוטות להעביר את הניהול של בתי הספר לרשתות חינוך חיצוניות. מהלך כזה גם הוא עלול לפגוע באיכות ההוראה ובתהליך הלמידה בשל שיקולים של "רווח והפסד" שמשפיעים על קבלת ההחלטות ברשתות החינוך.

מלוח 7/ד עולה כי הפער הגדול ביותר בין החינוך הערבי לחינוך העברי במערכת החינוך בישראל הוא בחטיבות העליונות, והוא עולה על הפער בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. בשנת 2011 עמד הפער בעלות הממוצעת לתלמיד על 7,265 ש"ח לטובת התלמיד היהודי (24,084 ש"ח לעומת 16,819 ש"ח). בשונה מהמצב בבית הספר היסודי ובחטיבת הביניים, הפערים בחטיבה העליונה הולכים ומתרחבים עם השנים. בשנת 2018 קיבל תלמיד יהודי 34,301 ש"ח בממוצע לעומת 24,759 שקיבל תלמיד ערבי, והפער עמד על 9,542 ש"ח בממוצע. יצוין כי הפער אינו תוצאה ישירה של הקצאה לא שוויונית של משרד החינוך, אלא גם של שני מקורות תקציביים נוספים: תקצוב הרשות המקומית ותשלומי ההורים, ויש לו כמובן השלכה ישירה על תפוקות מערכת החינוך ועל הישגי התלמידים.

לוח ד/7

**פערים בעלות ממוצעת לתלמיד בין החינוך הערבי לחינוך העברי,
לפי חמישון טיפוח, 2011–2018 (ש"ח)**

2018						2011						חמישון טיפוח
חטיבה עליונה		חטיבת ביניים		יסודי		חטיבה עליונה		חטיבת ביניים		יסודי		
ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	
43,003	24,250	27,589	21,475	21,219	18,368	30,799	18,275	23,447	15,637	17,976	14,051	חלש
36,519	25,673	25,064	20,514	18,973	17,169	25,074	18,420	20,716	15,305	15,890	13,581	בינוני- חלש
33,000	24,966	22,033	19,745	17,753	16,072	23,315	15,863	17,657	14,958	14,906	12,681	בינוני
31,015	24,147	20,007	-	15,918	14,484	21,868	16,676	16,142	-	13,792	12,454	בינוני- חזק
27,969	-	17,604	-	13,784	-	19,366	14,861	14,512	-	11,745	-	חזק
34,301	24,759	22,459	20,578	17,529	16,523	24,084	16,819	18,495	15,300	14,862	13,192	ממוצע

מקור: אסף ויינגר, "נתונים על תשלומי ההורים שאושרו לגבייה במערכת החינוך בשנת תשע"ח (2017/18)", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט 2018.

הפערים בין מערכת החינוך הערבי למערכת החינוך העברי ואפליית החינוך הערבי לרעה אינם מתבטאים רק בתקציבים, בשעות הלימוד ובמספר כיתות, כפי שראינו עד כה. מחקר טאליס (TALIS) משנת 2018, מחקר בין-לאומי שבמסגרתו מדווחים מנהלים ומורים על האקלים החינוכי ועל מחסור ברכיבים הנחוצים להוראה איכותית ותומכת, מלמד שהפערים אינם משתקפים רק בדוחות ובמספרים שמפרסמים הלמ"ס ומשרד החינוך, אלא גם בתפיסת מנהלי בתי הספר וההנהגה החינוכית המשתתפים במחקר. מדיווחי המשתתפים עולים פערים ניכרים ומחסור אקוטי בתשתיות הפיזיות, בהון אנושי, בחומרי הוראה ולימוד ובמשאבי זמן. מחסור זה הוא תוצאה בלתי נמנעת של הפערים הגדולים והמצטברים בהשקעה של משרד החינוך, הרשויות המקומיות ותשלומי ההורים בין במערכת החינוך העברי למערכת החינוך הערבי. 62% ממנהלי בתי הספר הערביים דיווחו, למשל, על מחסור במרחבי הוראה, לעומת 45% בקרב מנהלים יהודים; 48% מהמנהלים הערבים הצביעו על נגישות מוגבלת לשירותי אינטרנט, שהפכו למרכיב עיקרי בתהליך ההוראה והלמידה, לעומת 28% בקרב מנהלים יהודים; 49% מהמנהלים הערבים הצביעו על מחסור בהון אנושי (על מרכיביו), לעומת 33.7% מהמנהלים היהודים ו-23% במדינות ה-OECD. יתרה מכך, 36% מהמנהלים הערבים דיווחו על מחסור בחומרים הדרושים ללמידה ולהוראה, לעומת 15% מהמנהלים היהודים. לסיכום, המנהלים הערבים מלינים על מחסור בתנאים וברכיבים בסיסיים להוראה איכותית ואפקטיבית.

לוח ד/8

הערכת הסביבה והאקלים החינוכי, 2018 (אחוזים)

מחסור	OECD	דוברי עברית	דוברי ערבית
תנאים פיזיים	חסרים מרחבים להוראה	25	45
	חסרה טכנולוגיה דיגיטלית להוראה	25	36
	חסרות תשתיות פיזיות	26	31
	נגישות מוגבלת לאינטרנט	19	28
	ממוצע מחסור תנאים פיזיים	23.8	35.0
הון אנושי	חסרים עובדים המספקים תמיכה	33	38
	חסרים מורים מיומנים בהוראה לתלמידים עם צרכים מיוחדים	32	37
	חסרים מורים מיומנים בהוראה בסביבה רב־תרבותית	20	36
	חסרים מורים מוסמכים	21	29
	חסרים מורים להוראה במסלול המקצועי	16	33



מחזור	OECD	דוברי עברית	דוברי ערבית
הון אנושי	חסרים מורים מיומנים בהוראה לתלמידים מרקע סוציו־אקונומי נמוך	17	29
	ממוצע מחזור בהון אנושי	23.2	33.7
חומרי לימוד	חסרים חומרים בספרייה או שהקיימים אינם מתאימים	16	21
	חסרים חומרים הנחוצים לתרגול מיומנויות במסלול המקצועי	18	18
	חסרים חומרי הוראה־למידה	13	8
	ממוצע מחזור בחומרי לימוד	15.7	15.7
זמן	חסר זמן המוקצה להנהגה חינוכית	32	38
	חסר זמן עם התלמידים	25	36
	ממוצע מחזור בזמן	28.5	37

מקור: משרד החינוך, טאליס 2018, ספטמבר 2020, פרק 15, לוח 71.

הישגים לימודיים

מספר התלמידים הערבים בשנת הלימודים תשפ"א 2021/2020 הגיע ל־437,000 (לא כולל גני הילדים), שהם כ־24% מכלל התלמידים בישראל. ניכר כי ההישגים הלימודיים של התלמידים הערבים השתפרו בשנים האחרונות. הביטוי המרשים ביותר לשיפור זה הוא הזינוק במדד חציון שנות הלימוד. בלוח 9/ד אפשר לראות שחציון שנות הלימוד בחברה הערבית זינק מ־1.2 בתחילת העשור השני למדינה ל־12.0 בשנת 2017. גם הפערים המגדריים בחציון שנות הלימוד בחברה הערבית

הלכו והצטמצמו, מפער בין 7.7 לנשים ערביות ל־9.3 לגברים ערבים בשנת 1985 ל־12 בשני המגדרים ב־2017. למרות העלייה עדיין יש פערים בין ערבים ליהודים, שהצטמצמו מ־7.2 בשנת 1961 (8.4 בקרב יהודים לעומת 1.2 בקרב ערבים) ל־2 בשנת 2017 (14 בקרב יהודים לעומת 12 בקרב ערבים).

בלוח 9/ד

חציון שנות לימוד בקרב בני 15 ומעלה, לפי קבוצת אוכלוסייה, שנים נבחרות

גברים ערבים	נשים ערביות	גברים יהודים	נשים יהודיות	ערבים	יהודים	
				1.2	8.4	1961
				5	9.3	1970
				7.5	11.1	1980
9.3	7.7	11.6	11.4	8.6	11.5	1985
10	8	12	11.8	9	11.9	1990
10.6	9.7	12.3	12.2	10.2	12.2	1995
11.2	10.9	12.5	12.5	11.1	12.5	2000
11.2	11	12.7	12.8	11.1	12.7	2005
12	12	12	13	12	12	2010
12	12	13	14	12	14	2017

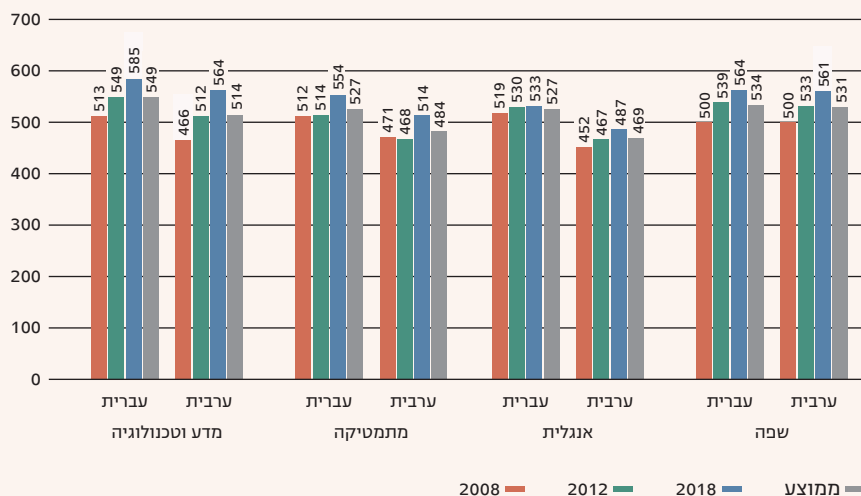
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

ציוני מבחני המיצ"ב

ביטוי בולט למגמת השיפור בציונים ובהישגים הלימודיים של התלמידים הערבים אפשר לראות בציוני מבחני המיצ"ב של כיתה ח' במערכת החינוך הערבי, למרות הפער המתמשך בהשוואה לתלמידים היהודים. כפי שאפשר לראות בתרשים ד/3, הישגי התלמידים הערבים בשפה כמעט השתוו להישגי התלמידים היהודים. הפער הממוצע בין שתי האוכלוסיות עמד על 3 נקודות בשנים 2008–2018 ונע בין 0 ל-6 נקודות. לעומת זאת, במתמטיקה הפער בין האוכלוסיות כמעט יציב לאורך השנים המוצגות. הוא עמד על 42 נקודות בממוצע ונע בין 40 ל-46 נקודות. הפערים באנגלית הם הגדולים ביותר, על אף מגמת העלייה בקרב התלמידים הערבים: פער ממוצע של 59 נקודות בעשור האחרון, שנע בין 46 ל-67 נקודות. במדע וטכנולוגיה הצטמצמו הפערים במידה ניכרת. למרות זאת עמד הפער הממוצע בשנים הללו על 35 נקודות ונע בין 21 ל-47 נקודות.

תרשים ד/3

הישגי תלמידי כיתה ח' במבחני המיצ"ב, לפי תחומי ידע וקבוצת אוכלוסייה



מקור: עיבוד החוקרים למשרד החינוך, ראמ"ה, "דוח מדדי יעילות וצמיחה במיצ"בים", תשע"ז, תשע"ח.

הציון הממוצע במבחני פיז"ה

גם במבחנים בין-לאומיים נוספים שנערכו בשנים האחרונות, כמו מבחן פיז"ה, בלטו פערים בהישגים בין מערכת החינוך הערבי למערכת החינוך העברי. למרות השיפור המתמשך ניכרים פערים גדולים. ממצאים אלו מדגישים את מצבה הקשה של מערכת החינוך הערבי ואת שינויי העומק הדרושים בה. לפי הממצאים, המוצגים בלוח 10/ד, הפער הממוצע בין יהודים לערבים בציוני אוריינות הקריאה עומד על 112 נקודות. בין השנים 2006 ל-2018 הציון הממוצע של התלמידים הערבים באוריינות קריאה ירד דווקא, מ-372 ל-362. ההישגים באוריינות הקריאה בקרב היהודים, לעומת זאת, עלו באותן שנים מ-456 ל-506. באוריינות במתמטיקה עמד הפער הממוצע בין יהודים לערבים על 100 נקודות, והציון הממוצע של התלמידים הערבים עלה מ-372 ל-379. באוריינות למדעים ישנו פער ממוצע של 91 נקודות והציון של התלמידים הערבים ירד מ-403 ל-375.

לוח 10/ד

ממוצע ציונים במבחן פיז"ה, לפי תחום אוריינות וקבוצת אוכלוסייה, 2018–2006

	אוריינות קריאה			אוריינות מתמטיקה			אוריינות מדעים		
	ערבית	עברית	OECD	ערבית	עברית	OECD	ערבית	עברית	OECD
2006	372	456	439	372	460	498	403	467	500
2009	392	498	474	367	470	496	382	476	501
2012	401	510	486	388	489	494	394	492	501

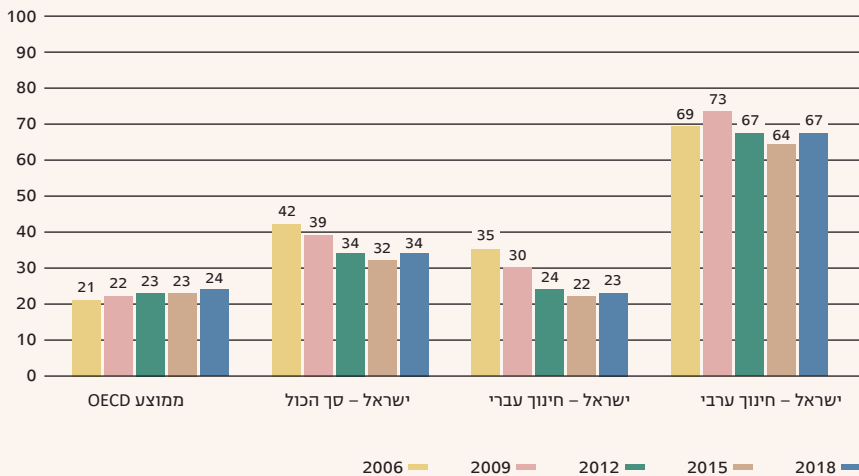
	אוריינות מדעים			אוריינות מתמטיקה			אוריינות קריאה		
	OECD	עברית	ערבית	OECD	עברית	ערבית	OECD	עברית	ערבית
2015	493	488	401	495	490	391	479	507	391
2018	491	489	375	490	489	379	487	506	362
ממוצע	497	482	391	495	480	379	473	495	384
פער ממוצע	91			100			112		

מקור: עיבוד החוקרים למשרד החינוך, ראמ"ה, פיז"ה 2018.

רמת הקושי בחלקים השונים של מבחן פיז"ה משתנה ממדינה למדינה וגם מאוכלוסייה לאוכלוסייה. כמו שאפשר לראות בתרשים ד/4, ממוצע התלמידים המתקשים באוריינות מתמטיקה במדינות ה-OECD עמד על 21% בשנת 2006 ועלה ל-24% בשנת 2018. שיעור המתקשים באוריינות מתמטיקה בחינוך העברי בישראל עמד על 35% בממוצע בשנת 2006 וירד ל-23% בשנת 2018. שיעור המתקשים באוריינות מתמטיקה בחינוך הערבי גבוה הן ביחס למדינות ה-OECD והן ביחס למערכת החינוך העברי. 69% מהתלמידים שנבחנו באוריינות מתמטיקה במחקר פיז"ה בשנת 2006 הביעו קושי, ועם השנים נרשמה ירידה קטנה שהגיעה ל-67% בממוצע בשנת 2018.

תרשים 4/ד

**שיעור המתקשים באוריינות מתמטיקה במבחן פיז"ה (ממוצע),
2018–2006 (אחוזים)**

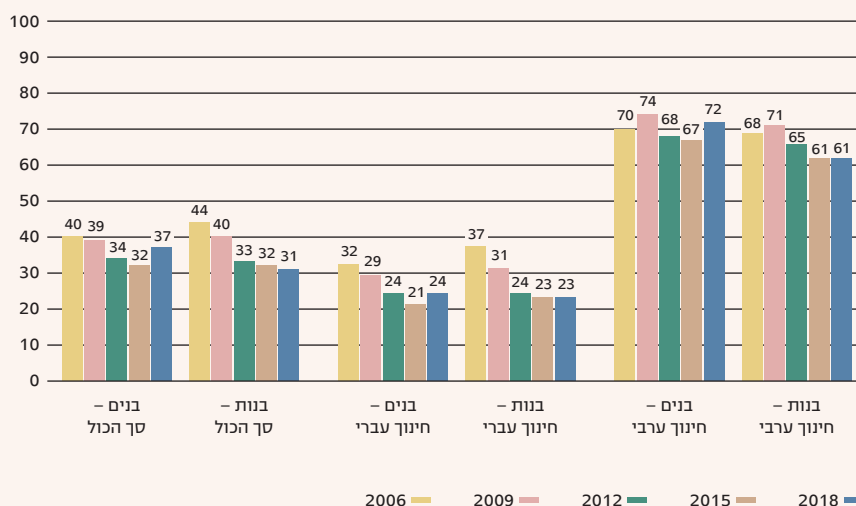


מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020, תרשים 32.

ישנה שונות פנימית לפי מגדר בשיעורי המתקשים באוריינות מתמטיקה במחקר פיז"ה גם בתוך שתי האוכלוסיות. מתרשים ד/5 אפשר לראות כי בשנת 2006 היו יותר בנים ערבים שהתקשו לעומת בנות ערביות (70% ו-68% בהתאמה), ובשנת 2018 ירד במידה ניכרת שיעור הבנות שהתקשו, ועלה שיעור הבנים (61% ו-72% בהתאמה). בחינוך העברי בשנת 2006 עלה שיעור הבנות המתקשות על שיעור הבנים המתקשים (37% ו-32% בהתאמה), ועם השנים המגמה התהפכה: בשנת 2018 היו פחות בנות מתקשות מבנים (23% ו-24% בהתאמה).

תרשים 5/ד

שיעור המתקשים באוריינות מתמטיקה במבחן פיז"ה (ממוצע), לפי אוכלוסייה ומגדר, 2018–2006 (אחוזים)



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, תרשים 33.

נשירה גלויה וסמויה ממערכת החינוך

תופעת הנשירה היא אחת התופעות החמורות שמאיימות על מערכת החינוך בכלל ועל החינוך הערבי בפרט. נתוני משרד החינוך והלמ"ס בשני העשורים האחרונים מלמדים כי שיעורי הנשירה בקרב תלמידים ערבים מתחילת חטיבת הביניים (כיתה ז') ועד סוף התיכון (כיתה י"ב) ירדו בחדות לעומת השיעורים המקבילים בקרב תלמידים יהודים. בלוח 11/ד ובתרשים 6/ד אפשר לראות

שבשנות הלימודים 2001/2000 עמד שיעור הנשירה במערכת החינוך הערבי על 10% לעומת 4.9% במערכת החינוך העברי; ובשנות הלימודים 2019/2018 הוא עמד על 2.2% בחינוך הערבי לעומת 1.9% במערכת החינוך העברי. הירידה בשיעורי הנשירה עולה בקנה אחד עם השיפור במצבם הכלכלי של הערבים ועם המודעות ההולכת וגוברת לחשיבות החינוך ככלי לניידות חברתית וכלכלית.

לוח ד'11 שיעורי נשירה בקרב תלמידי ז'–י"ב, לפי קבוצת אוכלוסייה, 2019–2000 (אחוזים)		
שיעור תלמידי ז'–י"ב שנשרו		שנת לימודים
חינוך ערבי	חינוך עברי	
10.0	4.9	2001/2000
9.1	4.6	2002/2001
6.3	3.7	2003/2002
5.7	3.5	2004/2003
5.3	3.2	2005/2004
5.2	2.7	2006/2005
5.4	3.1	2007/2006

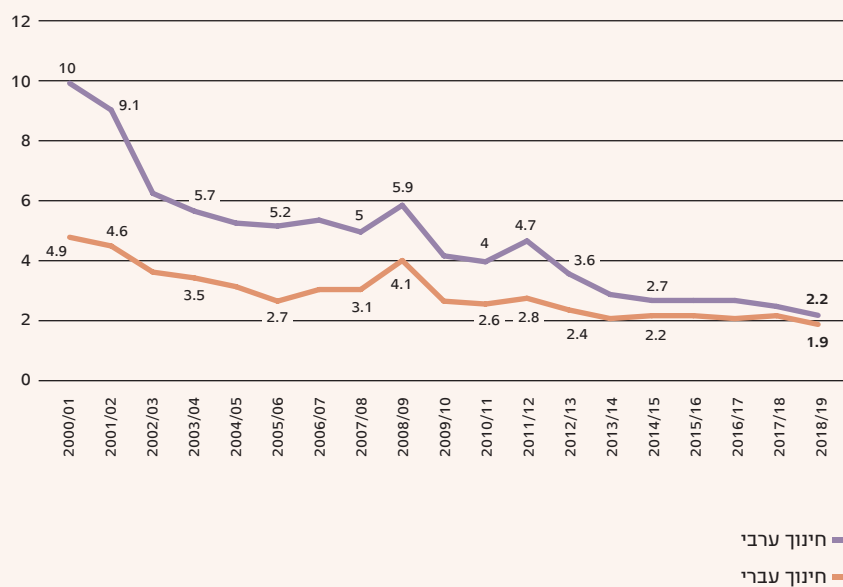


שנת לימודים		שיעור תלמידי ז'-י"ב שנשרו
	חינוך עברי	חינוך ערבי
2008/2007	3.1	5.0
2009/2008	4.1	5.9
2010/2009	2.7	4.2
2011/2010	2.6	4.0
2012/2011	2.8	4.7
2013/2012	2.4	3.6
2014/2013	2.1	2.9
2015/2014	2.2	2.7
2016/2015	2.2	2.7
2017/2016	2.1	2.7
2018/2017	2.2	2.5
2019/2018	1.9	2.2

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, 2020, לוח 4.26.

תרשים 6/ד

שיעורי נשירה בקרב תלמידי ז'–י"ב, לפי סוג מערכת החינוך, (אחוזים) 2000–2019



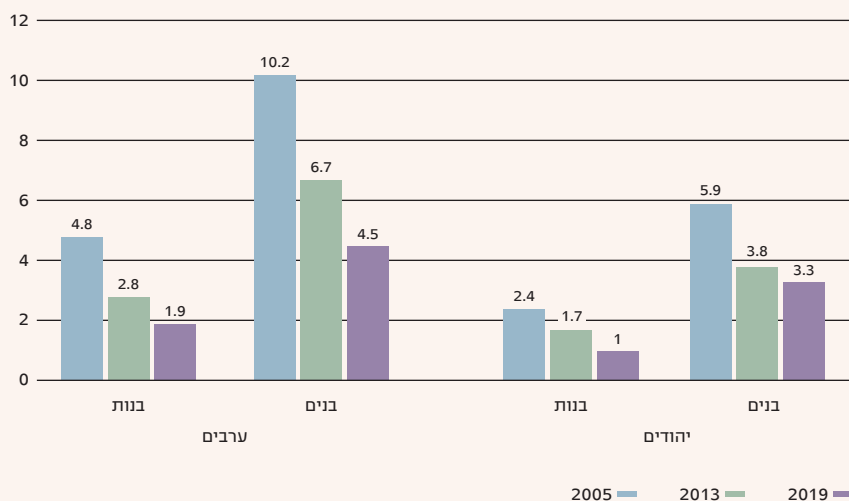
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2019, 2019, לוח 4.26.

בהקשר זה נציין כי לצד תופעת הנשירה הרשמית, יש נשירה סמויה שמטילה עול כבד על מערכת החינוך הערבי. אף שבשנת 2007 האריכו את לימוד החובה עד סוף כיתה י"ב, לא מעט תלמידים ערבים נושרים ממערכת החינוך. הם אומנם רשומים כתלמידים, אבל בפועל הם מרבים להיעדר מן הלימודים ובעצם אינם לומדים. הנשירה ממערכת החינוך הערבי, הן הגלויה והן הסמויה, מתרחשת בדרך כלל בגילי המעבר מחטיבת הביניים לחטיבה העליונה, ורוב הנושרים הם

בנים. כמוצג בתרשים ד/7, בשנת 2005 עמד שיעור הבנים הנושרים ממערכת החינוך הערבי על 10.2%, לעומת 4.8% בקרב הבנות, ובשנת 2019 ירד שיעור זה במידה ניכרת ועמד על 4.5% בקרב הבנים ועל 1.9% בקרב הבנות.

תרשים ד/7

שיעורי נשירה בקרב תלמידי ז'–י"ב, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2019–2005 (אחוזים)



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2019, 2019, לוח 4.26.

שיעור הזכאות לבגרות

בד בבד עם הירידה בשיעורי הנשירה, עלה בשני העשורים האחרונים במידה ניכרת שיעור הזכאות לתעודת בגרות למסיימי כיתות י"ב במערכת החינוך הערבי ולנבחנים בפרט. על פי הנתונים, המוצגים בלוח ד/12, שיעור הזכאות לבגרות עלה בקרב תלמידי י"ב הערבים מ־41.8% בשנת 2000 ל־63% בשנת 2018. מדובר בשיפור מרשים אך יותר מזה שחל באוכלוסייה היהודית, שעלה משיעור של 52.1% בשנת 2000 ל־66.9% ב־2018. למרות השיפור הגדול בשיעורי הזכאות לבגרות במערכת החינוך הערבי עדיין יש פער בינה ובין האוכלוסייה היהודית. פער זה משפיע כמובן על הכניסה למוסדות להשכלה גבוהה בישראל, שעליה נרחיב בהמשך.

לוח ד/12

שיעור הזכאות לבגרות בקרב תלמידי י"ב, לפי סוג מערכת החינוך, 2018–2000

שנתון	סוג חינוך	תלמידי כיתות י"ב			אחוז הזכאים מתוך הנבחנים	אחוז הזכאים מתוך י"ב
		סך הכול תלמידי י"ב	סך הכול תלמידי י"ב שנבחנו	סך הכול זכאים		
2000	חינוך עברי	76,149	60,434	39,667	65.6%	52.1%
	חינוך ערבי	12,580	11,177	5,256	47.0%	41.8%
2001	חינוך עברי	78,534	62,249	43,687	70.2%	55.6%
	חינוך ערבי	13,109	11,460	6,843	59.7%	52.2%
2002	חינוך עברי	82,805	66,045	46,631	70.6%	56.3%
	חינוך ערבי	14,331	12,646	7,323	57.9%	51.1%

שנתון	סוג חינוך	תלמידי כיתות י"ב			
		סך הכול תלמידי י"ב	סך הכול תלמידי י"ב שנבחנו	סך הכול זכאים	אחוז הזכאים מתוך הנבחנים
2003	חינוך עברי	82,057	66,855	47,082	57.4%
	חינוך ערבי	14,387	12,719	7,296	57.4%
2004	חינוך עברי	84,496	69,537	47,675	56.4%
	חינוך ערבי	15,855	14,014	7,574	47.8%
2005	חינוך עברי	81,366	66,840	44,860	55.1%
	חינוך ערבי	15,938	14,332	7,523	47.2%
2006	חינוך עברי	81,565	67,210	44,778	54.9%
	חינוך ערבי	16,992	15,303	7,872	46.3%
2007	חינוך עברי	82,316	67,362	44,816	54.4%
	חינוך ערבי	19,156	17,417	8,434	44.0%
2008	חינוך עברי	80,452	65,637	43,589	54.2%
	חינוך ערבי	18,995	17,284	7,792	41.0%
2009	חינוך עברי	79,811	65,339	45,009	56.4%
	חינוך ערבי	19,653	17,731	8,904	45.3%
2010	חינוך עברי	82,753	67,805	47,796	57.8%
	חינוך ערבי	20,775	19,117	10,030	48.3%

שנתון	סוג חינוך	תלמידי כיתות י"ב			
		סך הכול תלמידי י"ב	סך הכול תלמידי י"ב שנבחנו	סך הכול זכאים	אחוז הזכאים מתוך הנבחנים
2011	חינוך עברי	81,011	66,102	47,386	58.5%
	חינוך ערבי	20,847	19,010	10,406	54.7%
2012	חינוך עברי	80,975	66,074	48,949	60.4%
	חינוך ערבי	21,290	19,694	11,342	57.6%
2013	חינוך עברי	82,992	68,298	51,949	62.6%
	חינוך ערבי	23,353	21,486	13,070	60.8%
2014	חינוך עברי	84,541	68,320	52,691	62.3%
	חינוך ערבי	23,093	21,197	13,464	63.5%
2015	חינוך עברי	89,062	73,423	57,136	64.2%
	חינוך ערבי	25,341	23,381	14,585	62.4%
2016	חינוך עברי	89,408	73,664	58,029	64.9%
	חינוך ערבי	26,105	24,071	15,340	63.7%
2017	חינוך עברי	90,026	74,770	59,426	66.0%
	חינוך ערבי	26,196	25,040	16,359	65.3%
2018	חינוך עברי	94,806	79,137	63,469	66.9%
	חינוך ערבי	28,786	27,575	18,128	65.7%

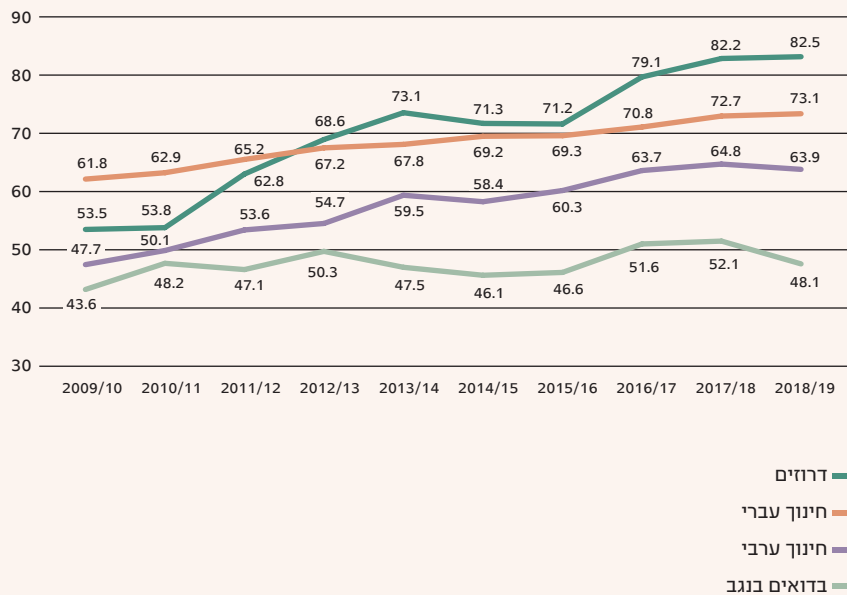
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

על פי הנתונים בתרשים ד/8 אפשר לראות כי שיעור הזכאות לבגרות במערכת החינוך הערבי עלה במידה ניכרת בעשור האחרון. עם זאת, עדיין יש פער גדול בינה ובין מערכת החינוך העברי, שגם היא רשמה עלייה ניכרת מ־61.8% ב־2010/2009 ל־73.1% ב־2019/2018. בהקשר זה אפשר לראות את השונות הפנימית בתוך האוכלוסייה הערבית: החינוך הדרוזי הוא שיאן בשיעור הזכאים לתעודת בגרות, וההישגים במערכת החינוך הדרוזי גבוהים אפילו ממערכת החינוך העברי (עלייה מ־53.5% ל־82.5% בין 2010/2009 ל־2019/2018). לעומת זאת, החינוך הבדואי נגב, שתפס את המקום האחרון, רשם עלייה מינורית בהשוואה למערכת החינוך העברי מזה, ולמערכת החינוך הערבי מזה (מ־43.6% ב־2010/2009 ל־48.1% ב־2019/2018). בהתאם לכך, כל תוכנית ממשלתית עתידית בהקשר זה צריכה להביא בחשבון את התמונה הכללית, אבל בעיקר את השונות הפנימית ואת הייחודיות של כל קבוצה ותת־קבוצה. השאלה העיקרית היא מהו שיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב התלמידים הערבים אשר עומדים בדרישת הסף של האוניברסיטאות בישראל.¹¹³

113 לפרטים נוספים ראו נסרין חדאד חאג'־יחיא ואריק רודניצקי, "שינויים לאורך ה־70: התבוננות התפתחותית באתגרים חברתיים", **עט השדה** 19 (2018): 21–35.

תרשים 8/ד

שיעור הזכאות לבגרות בקרב תלמידי י"ב, לפי מגזר חינוכי, (אחוזים) 2019–2009



* לא כולל מזרח ירושלים.

מקור: משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, 2021.

הבחינה הפסיכומטרית

הבחינה הפסיכומטרית היא מרכיב דומיננטי במבחני הקבלה לאוניברסיטאות. מהיותה תנאי סף במדיניות הקבלה היא גם אחד החסמים העיקריים בפני

מועמדים ערבים. המרכז הארצי לבחינות ולהערכה טוען כי המבחן משמש כלי אובייקטיבי לניבוי סיכויי הצלחה בלימודים במוסדות ההשכלה הגבוהה. רבות נכתב על הבעיה המובנית בתוכנו של מבחן זה, שנובעת בראש ובראשונה מ"הטיה תרבותית" לכיוון התרבות השלטת במדינת ישראל. בכך מדיר המבחן אנשים מקבוצות וממגזרים אשר אינם משתייכים לתרבות זו, ובעיקר מועמדים מהחברה הערבית. דוח ועדת אל'חאג' משנת 2002, שאומץ פה אחד על ידי המועצה להשכלה גבוהה, קבע כי "קיימות מספר בעיות הקשורות בבחינה הפסיכומטרית עצמה. בחינה זו נועדה ותוכננה בעיקר לסטודנטים בעלי רקע תרבותי מערבי. לכן, הבחינה אינה מותאמת לסטודנטים ערבים או אפילו, לסטודנטים יהודים בעלי רקע מזרחי".¹¹⁴ כלומר, הבחינה הפסיכומטרית, שאמורה להיות מנגנון סינון אובייקטיבי להשכלה גבוהה בישראל, היא בגדר חסם בפני אוכלוסיות פריפריאליות שנתוני הפתיחה שלהן חלשים, מה שמוביל לשימור הפערים הקיימים ואף להרחבתם.¹¹⁵

בשונה מהמצב בנוגע להישגי התלמידים הערבים בתעודת הבגרות, שבו ניכרת כאמור מגמה של שיפור והפער בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית הולך ומצטמצם (בעיקר בקרב בנות), בבחינה הפסיכומטרית הפערים עדיין גבוהים למדי ומצטמצמים בקצב איטי מאוד. הציונים בבחינה הפסיכומטרית משפיעים על תחומי הלימוד ועל המקצועות שסטודנטים יכולים ללמוד, וממילא על אפיקי השתלבותם בשוק העבודה בעתיד. בשנת 2018 עמד שיעור הנבחנים בבחינה הפסיכומטרית בשפה הערבית על 33.6% מכלל הנבחנים.¹¹⁶ משנת 2008, כלומר בתוך עשור, עלה שיעורם ב־5 נקודות האחוז, וככלל אפשר לראות שבמשך השנים היה שיעור הנבחנים באוכלוסייה הערבית גבוה משיעורם

114 ראו "דו"ח מג'ד אל'חאג': קידום ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית", 2002.

115 התאחדות הסטודנטים בישראל, מחלקת מחקר ומדיניות, "הבחינה הפסיכומטרית ככלי למיון מועמדים ללימודים גבוהים: בעד ונגד", אוגוסט 2012.

116 מרכז ארצי לבחינות ולהערכה, "הבחינה הפסיכומטרית: דוח סטטיסטי לשנת 2018", 2018. אפשר להיבחן בבחינה הפסיכומטרית בכמה שפות. כ־95% נבחנים בעברית או בערבית.

באוכלוסייה. שיעור זה אינו נובע רק משאיפה גבוהה יותר להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה, אלא גם משיעור גבוה מאוד של נבחנים חוזרים.¹¹⁷

לוח ד/13 מרכז את ציוני הבחינה הפסיכומטרית של נבחנים בערבית ובעברית בשנים 2006-2020. ראשית, אפשר לראות שיש פערים מהותיים בציונים בין הנבחנים בערבית לנבחנים בעברית. הפער הממוצע בציון הכללי עמד על 97 נקודות לטובת הנבחנים בעברית. ממוצע הציון הכללי של הנבחנים בערבית הגיע ל-474, לעומת 571 בקרב הנבחנים בעברית. בשנת 2006 עמד הפער על 104 נקודות (460 בממוצע לנבחנים בערבית, 564 בממוצע לנבחנים בעברית), ובשנת 2020 הצטמצם הפער ל-85 נקודות (501 בממוצע לנבחנים בערבית, לעומת 586 בממוצע לנבחנים בעברית).

הפער הגדול ביותר בין יהודים לערבים, 24 נקודות בממוצע, היה בפרק האנגלית. בשנת 2006 עמד הציון הממוצע של פרק האנגלית בקרב נבחנים ערבים על 85, לעומת 112 בקרב נבחנים בעברית, ובשנת 2020 הצטמצם הפער; הציון הממוצע של נבחנים בערבית עמד על 96 ושל נבחנים בעברית הגיע ל-116.

בחשיבה המילולית ובחשיבה הכמותית הפערים בין הנבחנים בערבית לנבחנים בעברית קטנים יותר. הציון הממוצע של הנבחנים בערבית בחשיבה המילולית עמד על 93, לעומת 111 בקרב נבחנים בעברית, כלומר פער ממוצע של 18 נקודות. בשנת 2006 עמד הציון הממוצע בפרק המילולי בקרב נבחנים בערבית על 92, והוא עלה ל-98 בשנת 2020. בחשיבה הכמותית הפער הממוצע קטן אך יותר, והוא עומד על 13 נקודות בממוצע (100 בממוצע לנבחנים בערבית, לעומת 113 בקרב נבחנים בעברית). הציון הממוצע בפרק זה בשנת 2006 בקרב נבחנים בערבית עמד על 98 והגיע ל-104 בשנת 2020.

117 נבחנים שניגשו יותר מפעם אחת לבחינה הפסיכומטרית.

לוח ד/13

ממוצע ציונים בבחינה הפסיכומטרית, לפי שפת בחינה, 2006–2020

	ציון כללי		חשיבה מילולית		חשיבה כמותית		אנגלית	
	ערבית	עברית	ערבית	עברית	ערבית	עברית	ערבית	עברית
2006	460	564	92	109	98	112	85	112
2007	458	565	91	110	98	113	84	112
2008	455	564	89	109	98	113	84	112
2009	456	564	89	109	98	113	86	112
2010	468	565	93	110	99	113	86	112
2011	466	566	92	110	99	113	87	111
2012	462	565	90	110	99	113	88	112
2013	468	563	92	109	99	112	88	112
2014	476	570	93	111	101	113	91	112
2015	477	576	94	112	100	114	91	114
2016	485	576	96	112	101	114	92	113



	ציון כללי		חשיבה מילולית		חשיבה כמותית		אנגלית	
	ערבית	עברית	ערבית	עברית	ערבית	עברית	ערבית	עברית
2017	488	580	97	113	102	115	92	114
2018	490	579	95	113	103	114	94	114
2019	495	579	97	114	103	114	95	114
2020	501	586	98	115	104	115	96	116
ממוצע	474	571	93	111	100	113	89	113
פער ממוצע	97	18	13	24				

מקור: המרכז הארצי לבחינות ולהערכה, הבחינה הפסיכומטרית: דוח סטטיסטי לשנים 2006–2020.

למשתתפים רבים יש השפעה מכרעת על הציון הסופי של הבחינה הפסיכומטרית ועל ציוני הפרקים בה: המצב הכלכלי, מחיר קורס ההכנה לבחינה, השכלת האם, השכלת האב ועוד.¹¹⁸ כלומר לאקלים החינוכי ולרקע החברתי-כלכלי של הנבחן, ולא רק לשפת המבחן, השפעה לא מבוטלת על סיכוייו לקבל ציון טוב.

למרות העלייה הניכרת בהישגיות של הנשים הערביות בתחום החינוך אפשר לראות כי עדיין יש פער בין ובין הגברים הערבים בבחינה הפסיכומטרית, העומד על 28 נקודות בממוצע בעשור האחרון. כמוצג בתרשים 9/ד, הציון הממוצע של הנשים שנבחנו בשפה הערבית עלה מ־445 בשנת 2008 ל־486 בשנת 2018 (41)

118 מאיר ברנרן ואילית גולדצוויג, על הקשר בין אמצעי הכנה לבחינה הפסיכומטרית לבין הציון בבחינה: דוח מחקר, ירושלים: מרכז ארצי לבחינות ולהערכה, יולי 2018.

נקודות). הציון הממוצע של הגברים הערבים עלה מ־479 בשנת 2008 ל־515 בשנת 2018 (36 נקודות).



השכלה גבוהה

השכלה גבוהה היא ערך מרכזי בקרב מיעוטים בכלל, ובקרב המיעוט הערבי במדינת ישראל בפרט. חשיבותה הרבה של ההשכלה הגבוהה באה לידי ביטוי בשני אפיקים עיקריים: ראשית, ההשכלה הגבוהה מציעה לפרט מעמד חברתי משופר ומקנה לו יוקרה והזדמנויות רבות יותר בהשוואה למי שלא רכשו השכלה גבוהה; שנית, למיעוטים רבים בעולם השכלה גבוהה היא כלי לניידות כלכלית-חברתית מזה, וכלי מעצים להשגת היעדים הפוליטיים והקולקטיביים מזה.¹¹⁹

לאור ההכרה בחשיבותה של ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית הלכו וגדלו עם השנים מספרם ושיעורם של הערבים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, הן בתואר הראשון, הן בתואר השני והן בתואר השלישי. על פי דוח של המועצה להשכלה גבוהה, וכמוצג בלוח ד/14, שיעור הסטודנטים הערבים הלומדים לתואר הראשון במוסדות אקדמיים בישראל עלה מ-10% (22,268) בשנה האקדמית 2010 ל-18.3% (43,454) בשנה האקדמית 2020. כלומר מספרם ושיעורם של הסטודנטים הערבים בתואר הראשון כמעט הוכפל בעשור האחרון. אפשר לזקוף את השינוי הזה הן לגורמים פנימיים בחברה הערבית (השכלת הורים ומודעות לחשיבות ההשכלה הגבוהה כאמצעי לקידום מעמד הפרט והקבוצה) והן לתוכניות החומש שמובילה המל"ג בעשור האחרון שמקצות תקציבים לתוכניות שמטרתן להנגיש את המוסדות להשכלה גבוהה לאזרחים הערבים במדינת ישראל. אי-אפשר להתעלם גם מהעלייה הניכרת במספר המכללות הציבוריות והפרטיות שפתחו את שעריהן והקלו את תנאי הסף בהשוואה לאוניברסיטאות. שינויים מוסדיים אלה דרבנו סטודנטים ערבים, בעיקר נשים, שהרגישו בנגישות נוחה והצליחו להתגבר על מחסומים רבים, כגון מעבר ליישובים אחרים ושהות מחוץ לבית והרחק מהמשפחה.

119 נוהאד עלי ורימאא דעאס, השכלה גבוהה בקרב המיעוט הערבי בישראל: ייצוג, מיפוי, חסמים ואתגרים, תל אביב: רסלינג, 2018.

לוח ד/14

**סטודנטים לתואר ראשון במוסדות להשכלה גבוהה,
לפי קבוצת אוכלוסייה, 2009–2020**

שנת לימודים	ערבים	יהודים	סך הכול
2010/2009	22,268	199,542	221,810
	10%	90%	100%
2015/2014	33,571	201,729	235,300
	14.3%	85.7%	100%
2017/2016	37,441	195,069	232,510
	16%	84%	100%
2019/2018	41,087	191,278	232,365
	17.7%	82.3%	100%
2020/2019	43,454	193,396	236,850
	18.3%	81.7%	100%

מקור: המועצה להשכלה גבוהה, "פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשפ"א-2020/2021".

העלייה לא נעצרה בתואר הראשון, אלא באה לידי ביטוי גם בתארים המתקדמים. שיעורם ומספרם של הסטודנטים הערבים לתואר השני עלה כמעט פי שלושה, מ־6.5% (3,270) בשנת 2010 ל־14.6% (9,252) בשנת 2020, כמוצג בלוח ד/15. שינוי זה מתלווה לשינויים המתרחשים בעולם בכלל ובישראל בפרט, כגון ניסיון להדביק את הפער מול האוכלוסייה היהודית, השפעה משינויים גלובליים ומהתחרות בשוק העבודה, שדורש יותר מיומנויות, יותר מקצועיות והשכלה הולמת, נוסף לערכי המצוינות וההישגיות שחדרו למערכת החינוך הערבי ולחברה הערבית.

לוח ד/15

**סטודנטים לתואר שני במוסדות להשכלה גבוהה,
לפי קבוצת אוכלוסייה, 2020–2009**

שנת לימודים	ערבים	יהודים	סך הכול
2010/2009	3,270	47,000	50,270
	6.5%	93.5%	100%
2015/2014	6,165	53,535	59,700
	10.3%	89.7%	100%
2017/2016	8,197	54,763	62,960
	13%	87%	100%



שנת לימודים	ערבים	יהודים	סך הכול
2019/2018	9,251	53,949	63,200
	14.6%	85.4%	100%
2020/2019	9,252	53,968	63,220
	14.6%	85.4%	100%

מקור: המועצה להשכלה גבוהה, "פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשפ"א-2021/2020".

העלייה ברמת ההשכלה של האוכלוסייה הערבית באה לידי ביטוי גם בתואר השלישי, אם כי בשיעור קטן יותר. כמו שאפשר לראות בלוח ד/16, שיעור הערבים שלמדו לתואר השלישי במוסדות להשכלה גבוהה בישראל עמד בשנת 2010 על 3.9% (413) והגיע בשנת 2020 ל-7.3% (855).

לוח ד/16			
סטודנטים לתואר השלישי במוסדות להשכלה גבוהה, לפי קבוצת אוכלוסייה, 2009–2020			
שנת לימודים	ערבים	יהודים	סך הכול
2010/2009	413	10,157	10,570
	3.9%	96.1%	100%

שנת לימודים	ערבים	יהודים	סך הכול
2015/2014	615	10,275	10,890
	5.6%	94.4%	100%
2017/2016	694	10,306	11,000
	6%	94%	100%
2019/2018	828	10,892	11,720
	7.1%	92.9%	100%
2020/2019	855	10,790	11,645
	7.3%	92.7%	100%

מקור: המועצה להשכלה גבוהה, "פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשפ"א-2020/2021".

יש פער בין שיעור הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה ובין מקבלי התואר באותם מוסדות. שיעור הסטודנטים הערבים בכל שנתון מסוים גבוה יותר משיעור מקבלי התארים באותו שנתון. תופעה זו ידועה, ויש לה שני גורמים עיקריים: ראשית, סטודנטים ערבים לא מסיימים את לימודיהם בזמן התקני ומושכים את התואר יותר שנים מאשר התוכנית הקבועה בחוג. משיכת התואר היא תוצאה של קשיים וחסמים שסטודנטים ערבים נתקלים בהם בשנה הראשונה ללימודיהם המונעים מהם השתלבות מיטבית. הסטודנטים נכשלים בקורסים, עליהם לחזור עליהם, וכך מתארך התואר; שנית, סטודנטים ערבים רבים בוחרים מסלולי לימוד שלא הולמים את הרצון שלהם, בדרך כלל בשל אילוצים מבניים, כגון רצון ההורים, אי-עמידה בתנאי הסף של החוגים שאליהם רצו להתקבל או הגבלת גיל. בעקבות זאת סטודנטים ערבים לומדים פרק זמן

מסוים ואז מפסיקים את הלימודים ומחפשים חלופות. גם המעבר בין מסלולי לימוד מאריך את זמן הלימודים לתואר.

כמו שאפשר לראות בלוח ד/17, שיעור מקבלי תואר ראשון בחברה הערבית עלה מ־10.3% בשנת 2007 ל־13.6% בשנת 2019. בתואר השני העלייה גבוהה הרבה יותר: מ־4.9% בשנת 2007 ל־12.4% בשנת 2019. בתואר השלישי יש עלייה מ־2.8% בשנת 2007 ל־6% בשנת 2019. את הפער בין התואר הראשון לתארים המתקדמים אפשר להסביר בשני הגורמים שהזכרנו. סטודנטים שבחרים להמשיך ללימודים מתקדמים עושים את זה בשלב יותר מתקדם בחייהם כשהם בשלים ומבינים לעומק את המסלול שבחרו, ואם ישנו "עיכוב", הוא תוצאה של אילוצים הקשורים בעבודתם, במחויבויות משפחתיות וכיו"ב.

לוח ד/17

**שיעור מקבלי תארים במוסדות להשכלה גבוהה,
לפי קבוצת אוכלוסייה, 2019–2007**

/2018 2019	/2016 2017	/2014 2015	/2010 2011	/2007 2008	
51,184	51,078	49,735	44,847	39,349	תואר ראשון – סך הכול
86.4	88.0	89.8	90.6	89.7	יהודים ואחרים
84.3	85.8	87.6	88.0	87.6	מזה: יהודים
13.6	12.0	10.2	9.4	10.3	ערבים



/2018 2019	/2016 2017	/2014 2015	/2010 2011	/2007 2008	
25,664	23,443	21,242	17,613	13,649	תואר שני – סך הכול
87.6	89.8	90.8	94.1	95.1	יהודים ואחרים
86.0	88.4	89.4	92.3	93.5	מזה: יהודים
12.4	10.2	9.2	5.9	4.9	ערבים
1,642	1,618	1,617	1,536	1,427	תואר שלישי – סך הכול
94.0	95.9	95.6	96.9	97.2	יהודים ואחרים
91.0	93.3	93.4	94.9	94.5	מזה: יהודים
6.0	4.1	4.4	3.1	2.8	ערבים

מקור: המועצה להשכלה גבוהה, "פתיחת שנת הלימודים האקדמית", שנים שונות.

השינוי בתחום החינוך וההשכלה הגבוהה לא פסח על תחומי הלימוד ומקצועות הלימוד שבחרו הסטודנטים הערבים במוסדות להשכלה גבוהה. שינוי משמעותי בהקשר זה, שיש לו השפעה מכרעת על שוק העבודה ועל ייצוג הערבים הן במגזר הפרטי והן במגזר הציבורי, הוא ברפואה ובמקצועות העזר הרפואיים. בשנת 1999 עמד שיעור הסטודנטים הערבים מכלל הסטודנטים שלמדו רפואה בישראל על 8.2%, והוא עלה בהתמדה בשנים האחרונות והגיע ל-12% בשנת 2019. במקצועות העזר הרפואיים היו הסטודנטים הערבים 10.8% מכלל הסטודנטים שלמדו באותם חוגים בשנת 1999, וחלקם הגיע ל-26.7% בשנת 2019. אחד השינויים הבולטים בזירה זו הוא בתחום מדעי המחשב: ניכרת עלייה

מ־6.9% בשנת 1999 ל־16.3% בשנת 2019. שינוי זה בא לידי ביטוי בעלייה החדה בשיעור הערבים המועסקים בחברות ההייטק בשנים האחרונות. אפשר לומר כי המקצועות שבוחרים סטודנטים ערבים ללמוד מלמדים על תפיסתם את ההשכלה הגבוהה ועל היתרונות שהם מבקשים להפיק ממסלול לימודיהם. רוב הסטודנטים הערבים בוחרים במקצועות לימוד שיקנו להם מקצוע יישומי עם פוטנציאל השתכרות גבוה שיעזור להם להשתלב בשוק העבודה.

לוח ד/18

הסטודנטים הערבים במוסדות להשכלה גבוהה, לפי מקצועות לימוד, 1999–2019 (אחוזים)

2019	2015	2009	1999	
17.9	16.2	13.4	10.6	מדעי הרוח – סך הכול
10.9	11.6	10.7	7.8	מדעי הרוח הכלליים
27.1	23.7	17.4	17.3	שפות, ספרויות ולימודים רגיונליים
22.1	18.8	17.6	11.8	חינוך והכשרה להוראה
14.0	12.1	5.6	2.6	אמנות, אומנויות ואמנות שימושית
6.9	6.4	1.1	1.2	תוכניות לימודים מיוחדות ושונות
11.3	11.0	9.4	4.5	מדעי החברה – סך הכול
11.4	12.7	11.6	5.7	מדעי החברה



2019	2015	2009	1999	
10.9	5.7	2.1	0.8	עסקים ומדעי הניהול
10.3	8.3	6.7	7.1	משפטים
21.6	24.2	20.2	9.9	רפואה – סך הכול
12.0	18.1	14.4	8.2	רפואה
26.7	26.8	23.0	10.8	מקצועות עזר רפואיים
14.5	11.8	7.3	5.7	מדעי הטבע ומתמטיקה – סך הכול
16.3	14.9	10.3	6.9	מתמטיקה, סטטיסטיקה ומדעי המחשב
9.4	6.4	4.9	5.9	המדעים הפיזיקליים
15.1	11.7	5.8	3.6	המדעים הביולוגיים
4.7	3.5	1.8	1.6	חקלאות
13.2	8.2	6.4	5.7	הנדסה ואדריכלות

מקור: למ"ס, "סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה תשס"ח-תש"ף", לוח 2.29.1.

תחזית לשנים 2025–2050

עד כאן הצגנו נתונים הנוגעים למצב מערכת החינוך בחברה הערבית במדינת ישראל. הנתונים מתייחסים לסביבה ולאקלים החינוכי, להיבטים ארגוניים ותשתיתיים, לכוח האדם ולצוותי הוראה, למאפיינים סוציודמוגרפיים, להישגים

לימודיים ולנתונים על ההשכלה הגבוהה בישראל. בחלק מהנתונים ערכנו השוואות עם המצב במערכת החינוך הערבי ועם נתונים בין־לאומיים. אפשר לראות בצורה שלא משתמעת לשתי פנים כי ישנה מגמת שיפור במערכת החינוך הערבי (מבחינת משאבים שהוקצו והישגים לימודיים). למרות מגמת השיפור העקיבה בהישגי התלמידים הערבים בישראל, עדיין יש פער ניכר בינה ובין האוכלוסייה היהודית ובהשוואה עם מדדים בין־לאומיים. מבחינת הישגיהם דורגו התלמידים בישראל, והתלמידים הערבים בפרט, בתחתית הרשימה במדדים אלו. על כן אפשר לטעון כי מגמת השיפור במערכת החינוך הערבי בחיתוליה, וכדי לעמוד בסטנדרטים בין־לאומיים ולענות על הצרכים החינוכיים והתרבותיים יש צורך בהשקעה ייחודית ויסודית במערכת החינוך הערבי.

במאי 2021 פרסמה הלמ"ס תחזית תלמידים למצבה של מערכת החינוך בישראל לשנים 2025–2020¹²⁰, שנועדה לאמוד את מספר התלמידים הצפויים במערכת החינוך באותן שנים. על פי הנתונים, מספר התלמידים במערכת החינוך בשנת תשפ"א (2021/2020) עומד על 1.789 מיליון תלמידים, מתוכם 437,000 תלמידים ערבים, שהם כ־24% מכלל התלמידים במערכת החינוך בישראל.¹²¹

מנתוני התחזית של הלמ"ס, בהתאם למודל הסטטיסטי שלהם, עולה כי בשנת 2050 מספר התלמידים במערכת החינוך בישראל צפוי להגיע ל־3.052 מיליון תלמידים (תוספת כוללת של כ־1.263 מיליון תלמידים וגידול ב־70.6%). בחינוך הערבי מספר התלמידים צפוי להגיע ל־572,000 תלמידים בשנת 2050 (תוספת כוללת של כ־135,000 תלמידים וגידול של כ־30.9%). על פי נתונים אלה, עד שנת 2050 המשקל היחסי של החינוך העברי (ללא חרדים) והממלכתי־ערבי צפויים לרדת ל־46.2% ו־18.7%, בהתאמה. לעומת זאת, המשקל היחסי של החינוך החרדי צפוי לעלות ל־35%.

לאור נתוני התחזית הביקוש למורים צפוי לגדול ולהגיע בשנת 2050 ל־304,000 מורים (תוספת של כ־122,000 מורים לעומת שנת 2020), והביקוש לכיתות לימוד

120 להרחבה בנושא ראו למ"ס, "תחזית תלמידים למערכת החינוך, לשנים 2025–2020", 2021.

121 נתונים אלו לא כוללים תלמידים בגני הילדים.

צפוי להגיע ל־120,000 כיתות לימוד נוסף על הקיימות (תוספת של כ־48,000 כיתות לימוד לעומת שנת 2020). בנתונים אלה לא התייחסה התחזית ספציפית למערכת החינוך הערבי, אלא הציגה תחזית כוללת למערכת החינוך בישראל, והתעלמה מאתגריה הארגוניים, הפיזיים־מרחביים, התשתיתיים, התקציביים והפדגוגיים של מערכת החינוך הערבי, שנמצאת ממילא בעמדה נחותה מזו של מערכת החינוך העברי.

פוליטיקה ויוצוג

פרק זה מורכב משני נדבכים עיקריים: הראשון הוא הייצוג ההולם של האזרחים הערבים בשירות הציבורי, סוגי התפקידים שהם מיוצגים בהם ומידת השפעתם על תהליכי עיצוב מדיניות וביצועה. במגזר הציבורי בישראל נכללים ארגונים שפועלים עבור הציבור מטעם המדינה. בהתאם לכך, צריך לבחון את הייצוג של האוכלוסייה הערבית במערך שירות המדינה ולהבחין בין משרדי הממשלה על האגפים והיחידות המינהליות השונות המשתייכים אליהם (משרד האוצר, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד התחבורה וכיו"ב); חברות ממשלתיות בבעלותה של המדינה (חברת החשמל, חברת המים מקורות, רכבת ישראל וכיו"ב); ורשויות ממשלתיות אחרות.

יצוין כי לפי הלמ"ס, המגזר הציבורי כולל מספר עצום של ארגונים וכוח אדם. הגדרת הלמ"ס כוללת את כל משרדי הממשלה, חברות ממשלתיות, רשויות מקומיות ואת כל התאגידים הנספחים: אוניברסיטאות, קופות חולים, תאגידים עירוניים ומוסדות כמו קק"ל, קרן היסוד, הג'וינט והבונדס. עם זאת, רשימת הלמ"ס לא כוללת את מערכת הביטחון: צבא סדיר, אנשי קבע והמערכות הסובבות אותם. בניגוד להגדרה של הלמ"ס, נציבות שירות המדינה צמצמה את ההגדרה, והרבה רשויות וחברות ממשלתיות אינן נכללות בהתייחסות של נציבות שירות המדינה לשירות הציבורי. בחלק הזה של הפרק נתייחס לדוחות של נציבות שירות המדינה ביחס לעובדים בשירות הציבורי בשני העשורים האחרונים ונידרש בהרחבה למגמות, לתמורות ולשינויים בתחום זה.

הנדבך השני של הפרק הוא סוגיות פוליטיות בכלל ומאפייני ההשתתפות והייצוג הפוליטי של האזרחים הערבים בישראל בפרט. חלק זה יכול להתייחסות לשיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת, לדפוסי ההצבעה (התפלגות העוצמה הפוליטית של המצביעים הערבים), למספר חברי הכנסת הערבים ולשיעורם, למאפייניהם הסוציו-דמוגרפיים ולמידת השפעתם על התהליכים במערכת הפוליטית הישראלית. נתבסס בעיקר על תוצאות הבחירות של ועדת הבחירות המרכזית ועל מאגרי מידע מהימנים בהקשר זה.

בתחילת הפרק, על אף חילוקי הדעות, הנתונים הסותרים ומקורות המידע השונים והמגוונים, נגדיר מונחים בסיסיים החשובים להבנת פרק זה.

הגדרות

דירקטוריון. חוליה מקשרת בין המדינה – שמחזיקה במניות החברה בשם ציבור האזרחים ולמענו ומהווה מעין אספה כללית – ובין ההנהלה המעשית של החברה, שעוסקת בניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון. הדירקטוריון נושא באחריות לביצועיה של החברה הממשלתית כלפי בעלי המניות שלה – המדינה – ולעיתים גם כלפי בעלי מניות אחרים שמחזיקים במיעוט המניות.

הצבעה. מעשה פיזי – הרמת יד, שלשול פתק לקלפי, נקיבה בשמו של אדם, לחיצה על כפתור או סימון על גבי מסך – שהוא לב ליבו של המוסד הדמוקרטי.

חברה ממשלתית. חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית הדירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה וחברה ממשלתית או חברה־בת ממשלתית יחד.

חברה־בת ממשלתית. חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית הדירקטורים שלה הם בידי חברה ממשלתית, בידי חברה־בת ממשלתית או בידי חברה ממשלתית וחברה־בת ממשלתית יחד.

יחידת סמך. יחידה במשרד שוועדת השירות העניקה לה סמכויות מינהליות של משרד, בהתאם לכללים הנהוגים בשירות המדינה.

ייצוג הולם. מתן ביטוי הולם בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, לייצוגן של אוכלוסיות שונות. בחוק שירות המדינה מדובר בייצוג של בני שני המינים, אנשים עם מוגבלות, בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, של מי שהוא או אחד מהוריו נולדו באתיופיה, בני האוכלוסייה החרדית ועולים חדשים.

מדרג שירות המדינה. ישנם ארבעה מדרגים משותפים לכל הדירוגים בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, ואלו הם: בכיר ומוביל, תיכון, מרב ומסד. בכל מדרג לפחות שני מתחי דרגות המתורגמים לכלל הדירוגים. קביעה של ארבעה מדרגים מאפשרת שיקוף מבנה היררכי של הארגון ברמת המקור, ציון מיקום משרה יחידה במבנה הארגוני ברמת המיקור, יצירת שפה אחידה, שיפור יכולת ניהולית ופוטנציאל לניידות עובדים.

מנהל כללי. מי שנתמנה מנהל כללי של משרד על פי חוק המינויים.

נציב השירות. מי שנתמנה לנציב שירות המדינה על פי חוק המינויים.

עובד המדינה. מי שנתמנה לשירות המדינה לפי חוק המינויים, לרבות עובד על פי חוזה מיוחד כאמור בסעיף 40 לחוק המינויים.

רשות ציבורית. ארגון העובד למען הציבור על ידי המדינה. רשות ציבורית כוללת את הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם; לשכת נשיא המדינה; הכנסת; מבקר המדינה; מערכת בתי המשפט, בתי דין, לשכות הוצאה לפועל, וגופים אחרים בעלי סמכות שפיטה על פי דין; רשות מקומית; חברה עירונית; חברה ממשלתית וחברה בת ממשלתית; מוסד להשכלה גבוהה שהמדינה משתתפת בתקציבו בהתאם להוראות של החוק להשכלה גבוהה בישראל.

ייצוג הולם

"עקרון השוויון הוא עקרון יסוד במשפט הישראלי. עקרון זה אינו מתמצה באיסור אפליה, אלא מטיל חובה לנקוט, במקרה הצורך, בפעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי. ההעדפה המתקנת אינה חריג לעקרון השוויון, אלא נגזרת הכרחית ממנו ואחת הערובות המרכזיות להגשמתו..." – אלה הם דברי הפתיחה של הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין ייצוג הולם למגזרים מסוימים (הנחיה מס' 1.1503), שלפיה בעת קביעת מינויים בשירות הציבורי יש לפעול על פי עקרון הייצוג ההולם.

בשנים האחרונות גובר העיסוק בייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית במגזר הציבורי מתוך הבנת החשיבות של שילוב עובדים ערבים בשירות הציבורי. שינוי תפיסתי זה הגיע בעקבות התיקון לחוק שירות המדינה (תשי"ט-1959) בשנת 2000, שעל פיו יש חובת ייצוג הולם בשירות המדינה, בכל הדרגות והמקצועות, ל"בני האוכלוסייה הערבית". על פי התיקון לחוק, יש לשאוף ולפעול לייצוג הולם של החברה הערבית בשירות המדינה. בחוק יש גם חובת דיווח שנתית של משרדי הממשלה ויחידות הסמך לנציבות שירות המדינה על האמצעים שנקטו כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם, כולל נתונים בנוגע לקבוצות הזכאיות לייצוג הולם.

בחוק עצמו לא נקבעו יעדים כמותיים ומכסות למימוש חובת הייצוג ההולם. מאחר שהמספרים לא השתנו הרבה מאז השינוי בחוק שירות המדינה התקבלו החלטות נוספות כדי להגביר את הייצוג של הערבים בשירות הציבורי. ב־11 בנובמבר 2007 החליטה הממשלה בהחלטתה מס' 2579 כי עד סוף שנת 2012 לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו אזרחים ערבים. לצורך כך נדרשו משרדי הממשלה ויחידות הסמך, עם נציבות שירות המדינה, לגבש תוכנית עבודה מפורטת לקידום ייצוגם ההולם של בני האוכלוסייה הערבית בקרב העובדים במגזר הציבורי, ובמסגרתה תיקבע לכל משרד ויחידת סמך בנפרד מכסת העובדים מאוכלוסייה זו שהוא אמור לקלוט בתקופה האמורה והמשרות המיועדות לאוכלוסייה זו.¹²² במסדרונות הממשלה המשיכו לעסוק בעניין זה, וכבר בשנת 2009 קיבלה הממשלה החלטות נוספות כדי להגיע ליעדים שנקבעו בסוגיית הייצוג ההולם. בהחלטה מס' 4436 מ־25 בינואר 2009 נקבעו אמצעים ליישום היעד שהוחלט עליו בשנת 2007, כדי להתמודד עם המגבלות הקיימות ולנסות למגר ולהסיר חסמים המפריעים לקליטת עובדים ערבים בשירות המדינה, ובהם הוספת משרות מיועדות, הגברת נגישות המידע על המשרות המיועדות, קיצור הזמן הדרוש לשם איושן, השתתפות בשכר דירה, הקמת מאגר של חברי ועדת בוחנים מקרב בני הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם והכנת מתכונת חניכה משרדית לכל העובדים החדשים.¹²³ בשנת 2012 הוחלט על נוהל חדש

122 החלטת הממשלה 2579, "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה", 11.11.2007.

123 החלטת הממשלה 4436, "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה: אישור המלצות צוות בינמשרדי", 25.1.2009.

שחייב ייעוד של כ־30% מהמשרות החדשות והמשרות היוצאות למרכז כומבי לאוכלוסייה הערבית, ובכלל זה הדרוזית והצ'רקסית, וחייב כל משרד לבצע מעקב אחר התקדמותו לקראת אותו יעד.¹²⁴

בהקשר זה יצוין כי יש קשר בין שילוב מיעוטים בתהליכי קבלת החלטות ובין קידום השוויון בין קבוצת הרוב למיעוט בפועל. כאמור, יש חשיבות עליונה לייצוג הולם של האזרחים הערבים בשירות הציבורי: משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות. ייצוג הולם מקדם כמה מטרות עיקריות בו זמנית: זכות האזרחים הערבים להעסקה; קידום שותפות אמיתית של האזרחים הערבים בעיצוב מדיניות ובקבלת החלטות; והשפעה על תהליכים ומהלכים ציבוריים. לייצוג ההולם יש גם ערך סימבולי בהבטחת ייצוג מהותי וביטוי אמיתי לפרספקטיבה החברתית והפוליטית של המיעוט בתהליך עיצוב המדיניות ובאפשרות להשפיע על תוצאותיו.¹²⁵ הייצוג ההולם תורם לצמצום אי-השוויון בין האזרחים הערבים ליהודים ולשילובם של האזרחים הערבים בשירות הציבורי ומדגיש את ייחודיותם בתהליכי עיצוב מדיניות ויישומה. לצד עצם הייצוג של המיעוט בשירות הציבורי יש חשיבות עליונה לשילובם גם בדרגים ובתפקידים הבכירים, ולא להסתפק באיוש משרות זוטרות (ייצוג למראית עין). בהקשר זה יש להבחין בין ייצוג כמותי לייצוג מהותי.

לא כל החלטות הממשלה שנזכרו לעיל הוצאו לפועל, וחלק מהן יושמו חלקית. החלטת הממשלה קבעה כי עד סוף 2012, כל אחד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך יגבשו בתיאום עם נציבות שירות המדינה תוכנית עבודה לחמש שנים לקידום הייצוג ההולם של בני האוכלוסייה הערבית. בפועל לא הוגשו תוכניות עבודה לנציבות שירות המדינה ולא מוגשים לה עדכונים רבעוניים. אומנם כיום אחת מכל שלוש משרות בשירות הציבורי מוגדרת משרה ייעודית, אך לא ייעודית לאוכלוסייה הערבית דווקא (בהתאם להחלטה שקבעה כי 30% מהמשרות הן ייעודיות לאוכלוסייה הערבית), אלא לכל אחת מהאוכלוסיות הזכאיות לייצוג

124 אמיר פרגר, "ייצוג הולם בשירות המדינה: החברה הערבית", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4.8.2020.

125 לילה מרגלית, "שילוב האוכלוסייה הערבית במוקדי קבלת ההחלטות במגזר הציבורי", פרלמנט 79 (2017).

הולם. כמו כן, אין יעדים והגדרות המתייחסים לדרג ולרמת הבכירות של נושאי המשרות הערבים, ולא מופעל נוהל ברור שמגדיר אילו משרות צריכות להיות ייעודיות לאוכלוסייה זו.¹²⁶

בתרשים ה-1 אפשר לראות כי בשני העשורים האחרונים חל שינוי ניכר בשיעור הערבים המועסקים במגזר הציבורי. שינוי זה הוא תוצאה בלתי נמנעת של השינויים הדמוגרפיים הנוגעים לעלייה בשיעורי המשכילים בחברה הערבית, ויש לתלותו גם בשינוי המדיניות של הממשלה בעניין זה, הן במישור החקיקתי והן בהחלטות המינהליות ובשינויים המוסדיים להבטחת קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי. בשנת 2000 עמד שיעור הערבים בשירות הציבורי על 4.8%. עשור לאחר מכן, בשנת 2010, עלה שיעור הערבים ל-7.5%, ובשנת 2020 הוא הגיע ל-13.2%. אומנם חל שיפור גדול בייצוג של הערבים בשירות הציבורי, אבל שיעור זה עדיין נמוך משיעורם של הערבים באוכלוסייה.

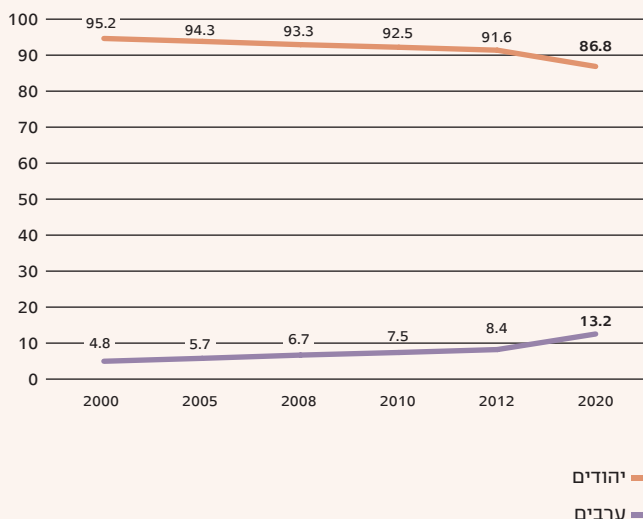
יצוין כי חלק ניכר מהעובדים הערבים בשירות הציבורי מועסקים במערכת הבריאות הממשלתית הכפופה למשרד הבריאות, מה שמגביר את ייצוגם במערכת הציבורית. אם מורידים את הערבים המועסקים במערכת הבריאות הממשלתית, צונח שיעורם מ-13.2% ל-7.7%.¹²⁷

126 להרחבה בעניין יישום החלטות הממשלה בעניין הייצוג ההולם בשירות הציבורי ראו מעש ויחזמות קרן אברהם, "יישום החלטות הממשלה לייצוג הולם עבור האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה", אפריל 2017.

127 להרחבה בעניין ייצוג האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי ראו סלים חוסרי, "הייצוג ההולם של האזרחים הערבים בשירות הציבורי", ירושלים וחיפה: סיכוי, העמגותה לקידום שוויון אזרחי, 2021.

תרשים ה/1

שיעור העובדים בשירות הציבורי, לפי אוכלוסייה, 2000–2020
(אחוזים)



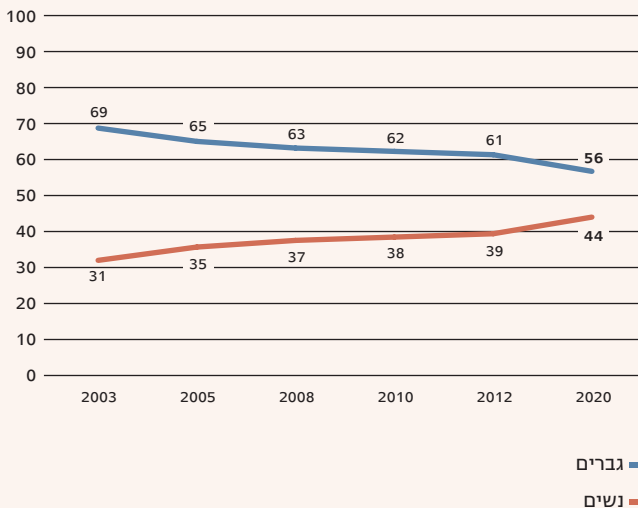
מקור: נציבות שירות המדינה, דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה, 2021; נציבות שירות המדינה, "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרוזים והצ'רקסים בשירות המדינה", 2016; נציבות שירות המדינה, "דו"ח סיכום פעילות לשנת 2003: שילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה", 2005.

השינוי שחל אינו נעצר בעלייה בשיעור הערבים שמאיישים תפקידים בשירות הציבורי, אלא בא לידי ביטוי גם במאפיינים הסוציודמוגרפיים של מאיישי אותם תפקידים. בעקבות העלייה בשיעורי הנשים הערביות שרכשו השכלה גבוהה בשנים האחרונות (כפי שהראינו בפרק ד) חל שינוי בשיעורי הנשים המועסקות, בעיקר בקרב נשים משכילות. בשנת 2003 עבדו 876 נשים ערביות במגזר הציבורי והן היו אז 31% מכלל העובדים הערבים בשירות הציבורי. עשור לאחר מכן, בשנת 2012, מספרן של הנשים הוכפל והגיע ל-2,140 שהיו כ-39% מכלל

העובדים הערבים בשירות הציבורי (עלייה של 8%). עד שנת 2020 נמשכה מגמת העלייה והגיעה ל-4,773 נשים ערביות מתוך 10,848 עובדים ערבים בשירות הציבורי (כ-44%). כפי שאפשר לראות בתרשים ה/2, יותר נשים ערביות פונות למגזר הציבורי וניכרת מגמה של צמצום פערים בין הגברים הערבים לנשים הערביות. האם העלייה בשיעור הנשים במגזר הציבורי משקפת מגמות שכיחות בחברה הערבית בשנים האחרונות או שהאפליה המגדרית במקומות העבודה האחרים והפערים בשכר בין הגברים הערביים לנשים הערביות מובילים את הנשים להעדיף את השירות הציבורי?

תרשים ה/2

התפלגות העובדים הערבים בשירות הציבורי, לפי מגדר, 2003–2020 (אחוזים)



מקור: נציבות שירות המדינה, ד"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה, 2021; נציבות שירות המדינה, "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרוזים והצ'רקסים בשירות המדינה", 2016; נציבות שירות המדינה, ד"ח סיכום פעילות לשנת 2003: שילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה", 2005.

בשאלת הייצוג ההולם מקובל להבחין בין ייצוג כמותי לייצוג מהותי-איכותי. בהקשר של האוכלוסייה הערבית יש חשיבות לשני ההיבטים בו זמנית, כלומר יש לשאוף ששיעור הערבים המועסקים בשירות הציבורי יהיה זהה לשיעורם באוכלוסייה, ושהם יאיישו תפקידים בכירים, יהיו במוקדי קבלת ההחלטות החשובים ביותר בשירות הציבורי וינסו להשפיע על מציאות חייה ואיכות חייה של האוכלוסייה שהם באים ממנה. נציבות שירות המדינה מחלקת את העובדים במערכת הציבורית לפי רמת הבכירות של התפקידים. בהתאם לכך, שירות המדינה כיום מתחלק לארבע רמות לפי מידת הבכירות של כל תפקיד: מסד, מרב, תיכון ובכיר.

השיח ששלט בכיפה הבלית את סוגיית הייצוג הכמותי והתעלם מהייצוג המהותי. כפי שהראינו לעיל, אומנם יש עלייה ניכרת בשיעור הערבים המועסקים בשירות הציבורי, אך שיעור זה לא בא לידי ביטוי באיוש תפקידים בכירים שיש להם השפעה מכרעת על קידום ויישום של מדיניות הנוגעת לציבור הישראלי בכלל ולציבור הערבי בפרט. חרף מגמת העלייה בייצוג של הערבים בשירות המדינה, מדיניות השילוב הנוכחית אינה נותנת את דעתה להדרת האוכלוסייה הערבית מדרגי הפקידות הבכירה. יש לפעול להרחבת שאלת הייצוג שתכלול גם שילוב ערבים בדרגים הבכירים של המערכת הציבורית.

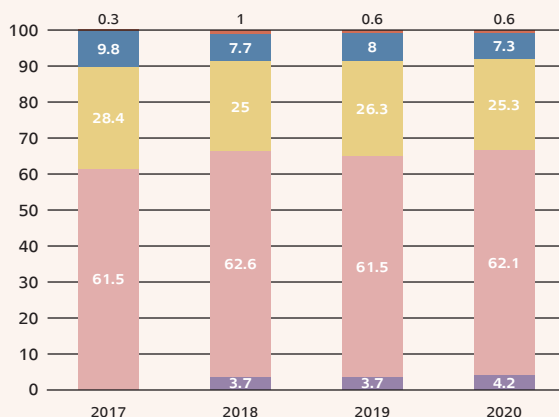
על פי נתוני נציבות שירות המדינה, כמוצג בתרשים ה/3, בשנים 2017-2020 לא עלה שיעור הערבים בקרב העובדים הבכירים במערכת על 1%. בשנת 2017 עמד שיעור זה על 0.3%, ובסוף 2020 עמד על 0.6%. חלק הארי של האוכלוסייה הערבית נמצא בדרג המסד, שהם שני דרגים זוטרים עד בינוניים. 62.1% מהעובדים הערבים בשירות הציבורי היום נמצאים בדרג המסד, ו-25.3% נמצאים בדרג ניהול מקצועי. שיעור זה היה זהה כמעט לאורך השנים, ואין שינוי שאפשר להצביע עליו בהקשר זה בהשוואה לשנים קודמות או לדרגים מקבילים.

סוגיה זו משליכה על המוטיבציה של הפקידים הערבים בשירות הציבורי וגם על הנכונות של אקדמאים להשתלב בו ולראות בו אפיק להתפתחות אישית ומקצועית. בהיעדר "סיפורי הצלחה אישיים" ו"מודלים לחיקוי" שכבשו את צמרת השירות הציבורי והייתה לעבודתם השפעה ניכרת בתחום ההתמחות שלהם, אין מה שידרבן צעירים מוכשרים להתמודד על משרות במגזר הציבורי, והם יעדיפו קריירה הרחק מהמערכת הציבורית שזקוקה להון אנושי מיומן, מקצועי, מוכשר וחדור מוטיבציה.

במערכת הבריאות הממשלתית הערבים ממלאים תפקידים בכירים ומשמעותיים יותר, ובשני העשורים האחרונים יש בה מגמת עלייה הן בייצוג הכמותי והן בייצוג המהותי. מעניין לבדוק את הקשר בין הייצוג של הערבים במערכת הבריאות ובין מידת האמון ושביעות הרצון שרוחשת האוכלוסייה הערבית למערכת הבריאות הציבורית. על פי הסקר החברתי של הלמ"ס, בין השנים 2017 ל-2020 נע שיעור הערבים שהביעו אמון גבוה במערכת הבריאות בין 83.5% ל-84.1%, לעומת שיעור היהודים שנע באותן שנים בין 73.2% ל-74.8%¹²⁸.

תרשים 3/ה

שיעור העובדים הערבים בשירות הציבורי, לפי דירוג מקצועי, 2020–2017 (אחוזים)



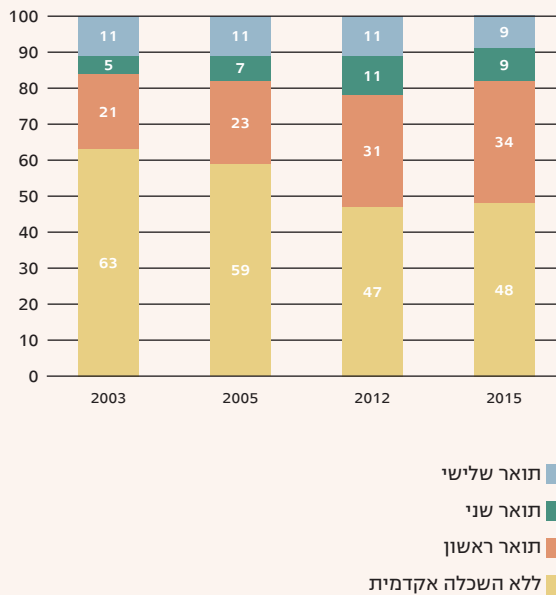
דרג בכיר ■ דרג ביניים ■ דרג ניהול מקצועי ■ דרג כניסה ■ סטודנטים

מקור: נציבות שירות המדינה, דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה, 2021, תרשים 4; נציבות שירות המדינה, דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה, 2020, תרשים 4; נציבות שירות המדינה, "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרוזים והצ'רקסים בשירות המדינה", 2017.

שינוי חל גם באיכות ההון האנושי בשירות הציבורי, וניכרת עלייה מתמשכת ברמת השכלתם של הערבים בשירות הציבורי. כפי שאפשר לראות בתרשים ה/4, יש עלייה בשיעורי האקדמאים הערבים המועסקים בשירות הציבורי. בשנת 2003 ל-63% מהעובדים לא הייתה השכלה אקדמית (תואר ראשון, שני או שלישי), בשנת 2005 ירד שיעור זה ל-59%, ועשור לאחר מכן הוא ירד עוד והגיע ל-48%. הירידה בשיעורי העובדים שאין להם השכלה גבוהה מתלווה לעלייה מסיבית בעובדים שיש להם השכלה גבוהה. שיעור העובדים בשירות הציבורי שהיה להם תואר ראשון בשנת 2003 עמד על 21%, עלה ל-23% בשנת 2005 והגיע ל-34% בשנת 2015. שיעור העובדים הערבים שברשותם תואר שני בשנת 2003 עמד על 5% והגיע ל-10% בשנת 2015. שיעור בעלי תואר שלישי היה 11% בשנת 2003 וירד ל-9% בשנת 2015. אפשר לסכם ולומר כי שיעור הלא-אקדמאים ירד מ-63% בשנת 2003 ל-48% בשנת 2015 ושיעור האקדמאים עלה מ-37% בשנת 2003 ל-52% בשנת 2015. שינוי זה מתיישב עם השינויים במערכת החינוך הערבי, עם העלייה בשיעורי המשכילים ועם התחרות הגוברת בשירות הציבורי והדרישה לכוח אדם מקצועי, מוכשר ומיומן.

תרשים 4/ה

**שיעור העובדים הערבים בשירות הציבורי, לפי רמת השכלה,
2003–2015 (אחוזים)**



מקור: נציבות שירות המדינה, דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה, 2015; נציבות שירות המדינה, דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה, 2012, טבלה 5א', 5ב'.

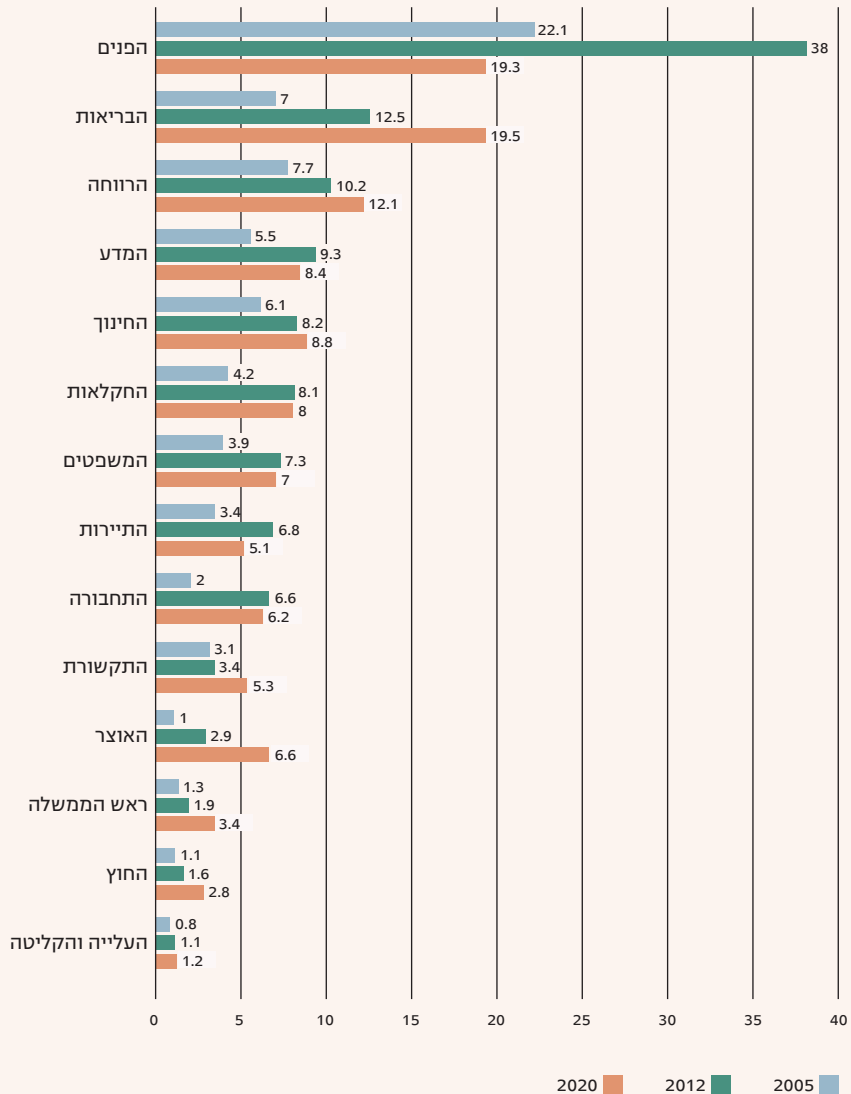
בתרשים 5/ה אפשר לראות את השינויים בייצוג של הערבים לפי משרד ממשלתי ויחידות הסמך המשתייכות אליו. יש להבהיר כי הנתונים אינם משקפים את כל המשרדים הממשלתיים. בשני העשורים האחרונים בשל התנודתיות ואי-היציבות במערכת הפוליטית רבים ממשרדי הממשלה אוחדו עם משרדים אחרים, וסמכויות שהיו נתונות במשך שנים למשרד מסוים הועברו למשרד

אחר. לכן בחרנו משרדים מרכזיים רבים ששמרו על האוטונומיה היחסית שלהם במשך כל השנים. באופן כללי אפשר לראות קפיצה בייצוג העובדים הערבים בכל המשרדים הממשלתיים בין השנים 2005 ל־2012. עד 2020 מגמה זו התמתנה, למעט בכמה משרדים בשל תוכניות והחלטות ממשלתיות שחיבו קליטת עובדים מהחברה הערבית.

שלושת המשרדים הגדולים המעסיקים עובדים ערבים הם הפנים, החינוך והבריאות. הייצוג של הערבים במשרד החינוך עלה מ־6.1% בשנת 2005 ל־8.8% בשנת 2020. במשרד הפנים היו 19.3% מהעובדים ב־2020 ערבים. משרד הפנים הוא מקרה חריג כי בחלק מהשנים העבירו אליו את משרד הנגב והגליל (שני הריכוזים הגאוגרפיים שיש בהם נוכחות מסיבית של יישובים ואזרחים ערבים), ולכן נוכל לראות בו עליות ומורדות רבים. על כל פנים, הייצוג של אזרחים ערבים במשרד זה הוא גבוה בהשוואה למשרדים אחרים בשירות הציבורי. במשרד הבריאות אפשר לראות עלייה ניכרת בייצוג הערבים, מ־7% בשנת 2005 ל־19.5% בשנת 2020. העלייה במספר המועסקים הערבים במשרד הבריאות עולה בקנה אחד עם העלייה בשיעורי הערבים שיש להם השכלה אקדמית בתחומים הנושקים לפעילות של משרד הבריאות, וגם עם העובדה שמערכת הבריאות הציבורית נמצאת באחריות המשרד וכל העובדים בה הם למעשה עובדים של משרד הבריאות. עלייה בייצוג הערבים אפשר לראות גם במשרד המדע, האוצר, התחבורה והתיירות, אך הייצוג בהם עדיין קטן הרבה יותר משיעורה של האוכלוסייה הערבית באוכלוסיית במדינה.

תרשים ה/5

**שיעור העובדים הערבים בשירות הציבורי, לפי משרד ממשלתי,
(אחוזים) 2020–2005**



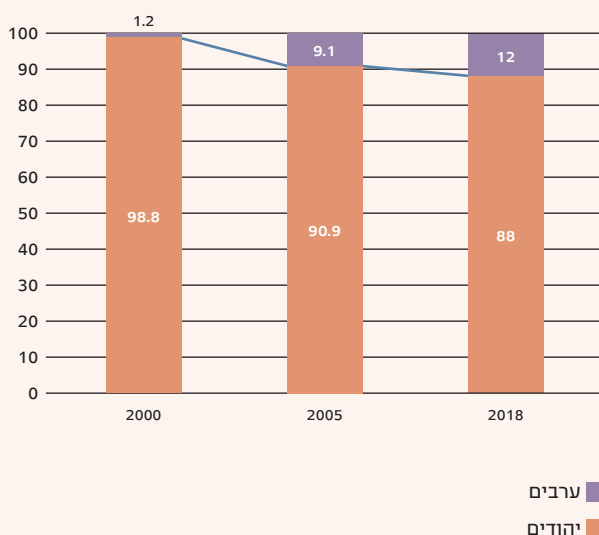
מקור: נציבות שירות המדינה, ד"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה 2020, 2015; נציבות שירות המדינה, ד"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה, 2012.

עוד תחום שיכול ללמד על הייצוג של הערבים בשירות הציבורי ועל כוח השפעתם במוקדי קבלת ההחלטות ובתהליכי עיצוב והתוויה של מדיניות הוא החברות הממשלתיות. יש להבחין בין שתי רמות של ייצוג בחברות הממשלתיות: עובדים ופקידים, ודירקטורים. לעומת החובה החוקית לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית במינוי דירקטורים, חברות ממשלתיות אינן מחויבות על פי חוק לייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב עובדיהן, למעט האוכלוסייה הדרוזית. כדי להבליט מגמה זו בחרנו להציג את התפלגות העובדים הערבים גם בדירקטורים של החברות הממשלתיות וגם בקרב עובדיהן, והבלטנו את החלוקה המלאכותית בין הדרוזים לערבים בהקשר זה.

מתרשים ה/6 עולה ששיעור הדירקטורים הערבים בחברות הממשלתיות עלה במידה ניכרת מ-1.2% בשנת 2000 ל-12% בשנת 2018. יצוין כי הקפיצה הגדולה בייצוג נעשתה בשנים 2005–2000 שבהן הערבים הגיעו לייצוג של 9.1% (עלייה ב-8%). לדירקטורים השפעה ישירה על המדיניות ועל סוגיות הקשורות לייצוג של הערבים בחברות שבהן הם דירקטורים. הם משתתפים בדיונים שוטפים בנושאים מקצועיים הקשורים לעבודה של החברה, ליעדיה ולפעילותיה.

תרשים 6/ה

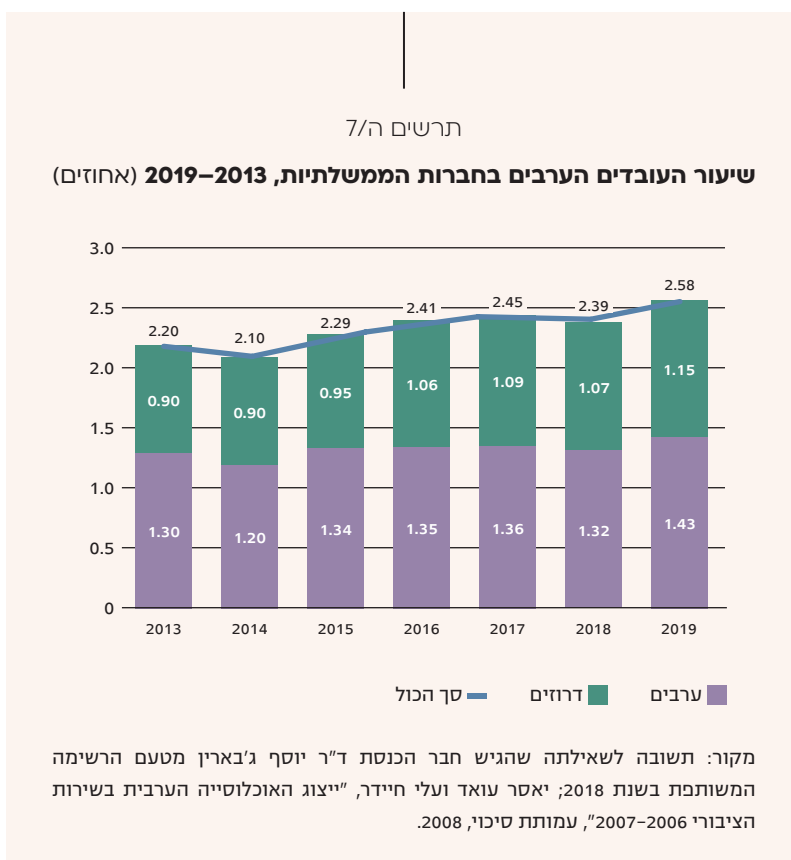
**שיעור הדירקטורים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות,
לפי אוכלוסייה, 2018–2000 (אחוזים)**



מקור: תשובה לשאלתה שהגיש חבר הכנסת ד"ר יוסף ג'בארין מטעם הרשימה המשותפת בשנת 2018; יאסר עואד ועלי חיידר, "ייצוג האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי 2006–2007", עמותת סיכוי, 2008.

על אף השיפור בייצוג האזרחים הערבים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות עדיין יש תתייצוג חמור של האזרחים הערבים בקרב העובדים והפקידות המקצועית בהן. מגמת העלייה פסחה על הדרגים המקצועיים בחברות הממשלתיות. אחד הגורמים העיקריים לתתייצוג הוא אי-החלת עקרון הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית על העובדים בחברות הממשלתיות. יש להשלים את המלאכה בהקשר הזה משני טעמים עיקריים: טעם אזרחי-ערכי פוליטי – זוהי אמירה עקרונית בעד ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי ובחברות הממשלתיות וחשוב שיהיו שוויון הזדמנויות והעדפה מתקנת

לציבור זה; וטעם מקצועי – רבות מן החברות הממשלתיות עוסקות בתחומים הקרובים לציבור הערבי, וחשוב שאנשי מקצוע יתרמו בהתוויית מדיניות רוחבית וגם בהשפעה על החלטות ועל תוכניות הנוגעות לאוכלוסייה הערבית. כמו שאפשר לראות מתרשים ה/7, בשנים 2013–2019 עלה שיעור הערבים המועסקים בחברות הממשלתיות מ־2.2% ל־2.58% – עלייה מזערית, שמשאירה את העובדים הערבים בחברות הממשלתיות בשיעור קטן הרבה יותר משיעורם באוכלוסייה. בשל הייצוג הנמוך לא הרחבנו את הדיון כאן בחברות הממשלתיות לשאלות של ייצוג איכותי.¹²⁹



129 להרחבה בעניין ראו משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות, "דוח שכר וכוח אדם בחברות הממשלתיות לשנת 2019", 2021; משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות, "דוח שכר וכוח אדם בחברות הממשלתיות לשנת 2016", 2017.

ישנה שונות פנימית בייצוג של הערבים בין החברות הממשלתיות, וישנם פערים גדולים בין חברה לחברה. באופן כללי, תת־הייצוג של הערבים בקרב עובדי החברות הממשלתיות נוגע כמעט לכל החברות הממשלתיות. מלוח ה/1 עולה שבנמל חיפה עלה הייצוג של הערבים מ־10.6% בשנת 2015 ל־11.1% בשנת 2019. בחברה למתנ"סים עלה הייצוג של הערבים באותן שנים מ־10.2% ל־15.9%. השינוי בחברה למתנ"סים קשור גם לגיוס עובדים רבים בשנים האחרונות בעקבות התוכנית הכלכלית 922 וההשקעה בחינוך הבלתי פורמלי שעודדה פתיחת סניפים רבים ואיוש משרות. ניכרת ירידה בייצוג של הערבים בחברה לאיכות הסביבה מ־8.4% ב־2015 ל־6.9% בשנת 2019. גם בדואר ישראל יש ירידה, אומנם קטנה אך משמעותית, מ־4.8% ל־4.5%. תת־ייצוג זועק לשמייים יש בחברת מקורות (2.9%), בחברת החשמל (3.5%), ברכבת ישראל (6.1%) ובנתיבי ישראל (2.7%) – בכל החברות הללו יש ממשק גדול ועבודה רוחבית עם היישובים הערביים והאוכלוסייה הערבית. בחברות שיש בהן תעשיות צבאיות אין כמעט ייצוג לערבים, וגם הערבים עצמם לא דורשים ייצוג בהן. הם תובעים השתלבות וייצוג בחברות עם היבטים אזרחיים שיש להן השפעה על המציאות, על רמת חייה ואיכות חייה של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל.¹³⁰

130 להרחבה בעניין ראו משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות, "דוח שכר וכוח אדם בחברות הממשלתיות לשנת 2019", 2021; משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות, "דוח שכר וכוח אדם בחברות הממשלתיות לשנת 2016", 2017.

לוח ה/1

**שיעור העובדים הערבים בחברות ממשלתיות, לפי חברה,
2015–2019 (אחוזים)**

2015			2019			
סך הכול	דרוזים	ערבים	סך הכול	דרוזים	ערבים	
2.6	1.4	1.2	2.9	1.7	1.2	מקורות
3.1	1.8	1.3	3.5	2.0	1.5	חברת החשמל
10.6	8.7	1.9	11.1	9.6	1.5	נמל חיפה
2.4	0.8	1.6	2.7	0.9	1.8	נתיבי ישראל
10.2	1.1	9.1	15.9	2.7	13.2	החברה למתנ"סים
6.1	4.1	2.0	5.2	2.6	2.6	תשתיות אנרגיה בע"מ (תש"ן)
4.9	2.7	2.2	6.1	3.9	2.2	רכבת ישראל
2.7	0.8	1.9	2.8	1.1	1.7	עמידר
1.4	0.7	0.7	2.1	0.7	1.4	חברת נמלי ישראל
4.8	0.6	4.2	4.5	0.6	3.9	דואר ישראל



2015			2019			
סך הכול	דרוזים	ערבים	סך הכול	דרוזים	ערבים	
0.3	0.2	0.1	1.3	0.3	1.0	נמל אשדוד
0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	תעשייה אווירית
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ (נתנ"ז)
0.0	0.0	0.0	1.3	0.0	1.3	נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (נת"ע)
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	רפאל
8.4	0.0	8.4	6.9	0.0	6.9	איכות סביבה

ייצוג הולם – סיכום

כמו שהראינו, ייצוג הולם הוא זכות בסיסית במדינה דמוקרטית, בייחוד לקבוצות לא פריבילגיות, שסובלות מאי־שוויון מבני ונגישותן למוקדי קבלת ההחלטות מוגבלת. ההתייחסות לנושא זה בשנתון אינה מקרית, והיא נובעת מהחשיבות הרבה של נושא זה וקידומו. לייצוג הולם יש פוטנציאל משמעותי להשפיע על גיבוש מדיניות שוויונית ומותאמת יותר כלפי החברה הערבית, שתענה על על המאווים ועל הצרכים האמיתיים שלה ותביא בחשבון את הייחודיות של ציבור זה.

מן הנושאים שזכו להתייחסות בחלק זה של הפרק אפשר להצביע על שינויים ניכרים שחלו בשנים האחרונות בייצוג הערבים בשירות המדינה. עם זאת, אפשר לקבוע בוודאות כי לא כל החלטות הממשלה שהתקבלו כדי להגדיל את הייצוג של האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי יושמו במלואן, ואפשר להניח שאם היו מיושמות בהתאם לתכליתן וייעודן היה המצב שונה והיינו רואים יותר ערבים בשירות הציבורי.

כפי שהראינו בלוחות ובתרשימים לעיל, אומנם יש עלייה בייצוג של ערבים בשירות הציבורי בשנים האחרונות, אך שיעור העובדים הערבים בשירות הציבורי עדיין נמוך משיעורם בכלל האוכלוסייה. זאת ועוד, יש מחסור בעובדים ערבים באגפים, בפוזיציות ובעמדות כוח שיש להם השפעה על התוויה ועיצוב של מדיניות. תתייצוג זה פוגע בעקרון השוויון וחותר תחת הלגיטימיות הדמוקרטית של השלטון. שילוב אמיתי עשוי לתרום לקידומה של שותפות אזרחית איתנה ובת קיימא, ובד בבד לחזק את האמון של הציבור הערבי במערכות השלטון.

יש לחתור לבדיקה מעמיקה של החלטות הממשלה בעניין הייצוג ההולם של הציבור הערבי בשירות הציבורי ולבדוק כיצד אפשר להגביר את האפקטיביות והיעילות שלהן. כמו כן, על הממשלה לעבור מתפיסה פרוצדורלית-מספרית של הייצוג לתפיסה מהותית שבדקת לא רק את שיעור הערבים בשירות הציבורי אלא גם את נוכחותם בתפקידים שיש להם השפעה מכרעת על המדיניות הציבורית. יצוין בהקשר זה כי יש מחסור בנתונים על שיעור הערבים באגפים השונים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (בכירים לעומת זוטרים), ומחסור אקוטי בנתונים על החברות הממשלתיות ועל סוגי התפקידים שהעובדים הערבים ממלאים בהן.

פוליטיקה, בחירות וכוח השפעה

אחד האינדיקטורים החשובים ביותר למידת הלגיטימציה של משטר במדינות דמוקרטיות הוא שיעורי ההשתתפות של האזרחים במערכות הבחירות. ככל ששיעורי ההשתתפות נמוכים יותר, כך מידת הלגיטימציה של המשטר – בעיני האזרחים – נמוכה יותר. הבחירות לפרלמנט במדינות דמוקרטיות אינן מבטאות

אפוא רק את הזכות לבחור ולהיבחר, שהיא עיקרון חשוב ויסוד מרכזי בכל מערכת דמוקרטית ובלעדיה אין דמוקרטיה מהותית, אלא הן גם מאפשרות לכל אזרח לנסות להשפיע על סדר היום הפוליטי ולקדם את הסוגיות העומדות בראש מעייניו. ההשתתפות בהליך הבחירות נועדה להבטיח את יציבותו של השלטון ואת תפקודה התקין של המערכת תוך כדי הסכמה על כללי המשחק.¹³¹ הסוציולוג הפוליטי סמי סמוחה ציין כי עצם קיומה של דמוקרטיה או היעדרה בישראל קשור בשאלת קיומה של מערכת בחירות סדורה שמעניקה לכל אזרח במדינה את הזכות לבחור ולהיבחר, ודרכה ניתנת ההזדמנות להשפיע על המציאות הפוליטית, על יחסי הכוחות, על המדיניות הציבורית ועל זהותו של השלטון.¹³²

שאלת ההשתתפות הפוליטית בכלל וההשתתפות הפוליטית של מיעוטים לאומיים בפרט עוררה שיח ועניין רב בשני העשורים האחרונים. העיסוק בעניין זה נובע מטעמים פוליטיים ונורמטיביים, שכן במקרים רבים מידת ההשתתפות של מיעוטים בתהליך הפוליטי נמוכה בהשוואה לרמת ההשתתפות של קבוצת הרוב. בעיני מיעוטים לאומיים רבים, הבחירות לפרלמנט נחשבות לבחירות בסדר עדיפות שני, לעומת קבוצת הרוב, שתופסת אותן כבחירות בסדר עדיפות ראשון. תחושת "המשניות" של הבחירות בקרב מיעוטים לאומיים בכלל, ובקרב המיעוט הערבי בפרט, דורשת מחקר מעמיק ומקיף כדי להבין מה גורם לאותן קבוצות מיעוט להצביע ברגליים. בהקשר זה אפשר לראות כי שיעורי ההצבעה בבחירות הכלליות במדינות המערב בשני העשורים האחרונים נמצאים במגמת ירידה.¹³³ מגמה זו לא פסחה על ישראל, אבל היא בולטת ביתר שאת בקרב האזרחים הערבים במדינה.

גורמים רבים משפיעים על שיעורי ההשתתפות הפוליטית בכל מערכת פוליטית, בעיקר גורמי רקע אישיותיים, כגון מודעות פוליטית, רקע חברתי-כלכלי, השכלה,

131 קרין שפרמן, "הצבעה: על שום מה ולמה?" פרלמנט 75 (2013).

132 להרחבה ראו סמי סמוחה, "המשטר של מדינת ישראל: דמוקרטיה אזרחית, אי-דמוקרטיה או דמוקרטיה אתנית", סוציולוגיה ישראלית ב (2) (2000): 565-630.

133 עופר קניג, "צרת רבים חצי נחמה? הירידה בשיעורי ההצבעה בישראל ובדמוקרטיות מערביות אחרות", פרלמנט 75 (2013).

גיל, זהות אתנו־לאומית ומידת דתיות; לצד גורמים מוסדיים־מבניים, כגון חובת הצבעה, שיטת הבחירות, תחרותיות, יום הבחירות (שבתון וחופש רשמי או לא) וכיו"ב. בחברות שסועות, קוטביות ומפוצלות אפשר להוסיף גם גורמים הקשורים לתפיסה של האזרחים את הפוליטיקאים ואת המערכת הפוליטית. כאמור, ככל שרמת האמון בפוליטיקאים וביכולת השינוי נמוכה יותר, שיעורי ההשתתפות נמוכים יותר.

חלק הארי של המחקר שעסק בהתנהגות הפוליטית של האזרחים הערבים בישראל אימץ את מסגרת הניתוח של יחסי רוב-מיעוט ואת השינויים במערכת יחסים זו להסבר השינויים בדפוסי ההצבעה.¹³⁴ על אף הדומיננטיות של גישה זו בחקר הפוליטיקה הערבית בישראל היא מתעלמת לחלוטין מההתפתחויות, מהשינויים ומהתמורות בחברה הערבית.

להפיכת "יחסי רוב-מיעוט" לגישה השלטת בניתוח ובהסבר של התנהגותם הפוליטית של הערבים בישראל יש יתרונות רבים, אך היא גם לוקה בחסר. היא רגישה יתר על המידה בנושאים הנוגעים למדיניות של ממשלות ישראל לדורותיהן, להתפתחויות בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני והשלכותיהן על הלכי הרוח בציבור הערבי ועל הנושאים העומדים בראש מעייניו, ומתוקק כך על דפוסי ההצבעה שלו בבחירות לכנסת. זאת ועוד, גישה יחסי רוב-מיעוט, בדומה לפרדיגמה האליטיסטית, איננה מביאה בחשבון את ההנהגה הערבית ואת מערכת היחסים בינה לבין האוכלוסייה הערבית ואת הדינמיקה הבין־מפלגתית והפנים־מפלגתית כאלמנטים שיש ביכולתם להסביר את השינויים בדפוסי ההצבעה.¹³⁵

134 מחקרים רבים עסקו בנושא זה ואימצו את אותה מסגרת אנליטית של יחסי רוב-מיעוט. ראו למשל אסעד גאנם ושרה אוסצקי־לזר, "ישראל כדמוקרטיה אתנית: מבחן ההצבעה הערבית בבחירות לכנסת ה־15", בתוך: מיכל שמיר ואשר אריאן (עורכים), **הבחירות בישראל – 1999**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2001, עמ' 171–202; אמל ג'מאל, "הימנעות כהשתתפות: על תעתועי הפוליטיקה הערבית בישראל", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל – 2001**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002, עמ' 57–100.

Doron Navot, Muhammed Khalaily, and Samer Swaid, "The Arabs in Israel, 135 2019–2020: Towards a non-Zionist Israeli Identity?" In: Michal Shamir and Gideon Rahat (eds.), *The Elections in Israel 2019–2021*, Routledge (accepted), 2021

הגישה הראויה להסתכלות על ההתנהגות הפוליטית של האזרחים הערבים – ההתארגנות הפוליטית, שיעורי ההצבעה ודפוסייה – אמורה לכלול את הרבדים הבאים: התפתחויות אזוריות, הסכסוך הישראלי-פלסטיני, יחסי רוב-מיעוט, התרחשויות פנים-ערביות והתפתחויות פנים-מפלגתיות. בהקשר ספציפי יותר, ניתוח שיעורי ההצבעה של האוכלוסייה הערבית ודפוסייה, בייחוד בעשור האחרון, צריך להביא בחשבון את "האביב הערבי", החלטת הממשלה 922, הקמתה ופירוקה של הרשימה המשותפת והופעתה של מנהיגות פוליטית בעלת מצע וחזון שאינה עולה בקנה אחד עם הזרם המרכזי (מיינסטרים) ששלט בפוליטיקה הערבית מאז הסכמי אוסלו והתחדד אחרי אירועי אוקטובר 2000.

חלק זה של הפרק עוסק בשאלת ההשתתפות הפוליטית של האזרחים הערבים מקום המדינה ועד היום. הוא יכלול הצגה של נתונים הקשורים לשיעורי ההצבעה (אחוז האנשים שיצאו מביתם ביום הבחירות ומימשו את זכות הבחירה שלהם, לעומת אלה שבחרו להצביע ברגליים), דפוסי ההצבעה (הרשימה או המפלגה שבחרו להצביע לה וקטגוריזציה של דפוסי ההצבעה: רשימות המייצגות את הציבור הערבי, לרבות חד"ש שהיא מפלגה ערבית-יהודית, מפלגות ציוניות-יהודיות ורשימות הלוויין), מספר חברי הכנסת הערבים בכל כנסת נתונה ושיעורם, ומאפייניהם של חברי הכנסת מבחינת דת, גיל, השכלה, מגדר, שייכות פוליטית וכיו"ב.

שיעורי ההצבעה

על פי חוק הבחירות לכנסת, תשכ"ט-1969, הזכות להצבעה בבחירות לכנסת נתונה רק למי שרשום בפנקס הבוחרים. כל אזרח ישראלי בן 18 שנה ומעלה¹³⁶ זכאי לבחור לכנסת אם בית משפט לא שלל ממנו זכות זו על פי חוק. יצוין כי זכות ההצבעה בבחירות לכנסת שונה מזכות ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות, שבהן זכאי להצביע מי שמלאו לו 17 עד ליום הבחירות ופרטיו וכתובתו יהיו

136 ייחשב בן 18 שנה כל מי שיום הולדתו ה'18 חל לא יאחר מיום הבחירות.

רשומים בפנקס הבוחרים לרשויות המקומיות כבוחר של אותה רשות מקומית.¹³⁷ כמו שצוין לעיל, שיעורי ההצבעה מושפעים מן המציאות ומשתנים מאדם לאדם בהתאם למאפייני הרקע האישיותיים, בתגובה לשינויים מוסדיים וכנגזרת של נסיבות פוליטיות.

בלוח ה-2 ובתרשים ה-8 אפשר לראות כי שיעורי ההצבעה של האזרחים הערבים תנודתיים, אינם יציבים וידעו עליות ומורדות מהבחירות לכנסת הראשונה בשנת 1949 ועד הבחירות לכנסת ה-24 בשנת 2021. שינויים אלו הם תוצאה בלתי נמנעת של השינויים הדמוגרפיים, החברתיים-כלכליים, המוסדיים והפוליטיים שהתלוו לכל מערכת בחירות. בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה היו שיעורי ההצבעה של האזרחים הערבים גבוהים מאלה של האזרחים היהודים. חלק הארי של בעלי זכות ההצבעה מימשו את זכותם והצביעו בבחירות לכנסת. יוצאות מכלל זה הבחירות לכנסת הראשונה בשנת 1949, שבהן הצביעו 69.3% מהאזרחים הערבים, לעומת 86.9% בממוצע הכללי. מיד לאחר מכן, בבחירות לכנסת השנייה בשנת 1951, עלה שיעור ההצבעה בקרב האזרחים הערבים ל-85.1%, לעומת 75.1% בממוצע הכללי. נקודת השיא בשיעורי ההצבעה של האוכלוסייה הערבית הגיעה בבחירות לכנסת השלישית והרביעית, בשנים 1955-1959. בבחירות השלישיות מימשו 91% מהערבים את זכות הבחירה שלהם, לעומת 82.8% בממוצע הארצי, ובבחירות הרביעיות הצביעו 88.9% מהערבים, לעומת 81.6% בממוצע הארצי. אפשר לראות כי שיעורי ההצבעה של הציבור הערבי בשנים הראשונות של המדינה היו מהגבוהים בעולם, הן בקרב קבוצות רוב והן בקרב קבוצות מיעוט. באופן כללי שיעור ההצבעה בקרב היהודים היה גבוה מזה של הערבים, למעט בשנים הראשונות למדינה, ועל זה נרחיב בהמשך.

137 בבחירות המוניציפליות זכות ההצבעה ניתנת גם לאלה שאינם אזרחים והם בעלי מעמד של תושבי קבע. תושבי ירושלים המזרחית והיישובים הדרוזיים בגולן, למשל, זכאים לבחור בבחירות המוניציפליות אך אינם זכאים להצביע בבחירות לכנסת.

לוח ה'2/

שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת, 1949–2021 (אחוזים)

שנה	כנסת	אחוז הצבעה ארצי	אחוז הצבעה ערבי
1949	1	86.9	69.3
1951	2	75.1	85.5
1955	3	82.8	91.0
1959	4	81.6	88.9
1961	5	81.6	85.5
1965	6	83.0	87.8
1969	7	81.7	82.0
1973	8	78.6	80.0
1977	9	79.2	75.0
1981	10	78.5	69.7
1984	11	79.8	73.7
1988	12	79.7	73.9



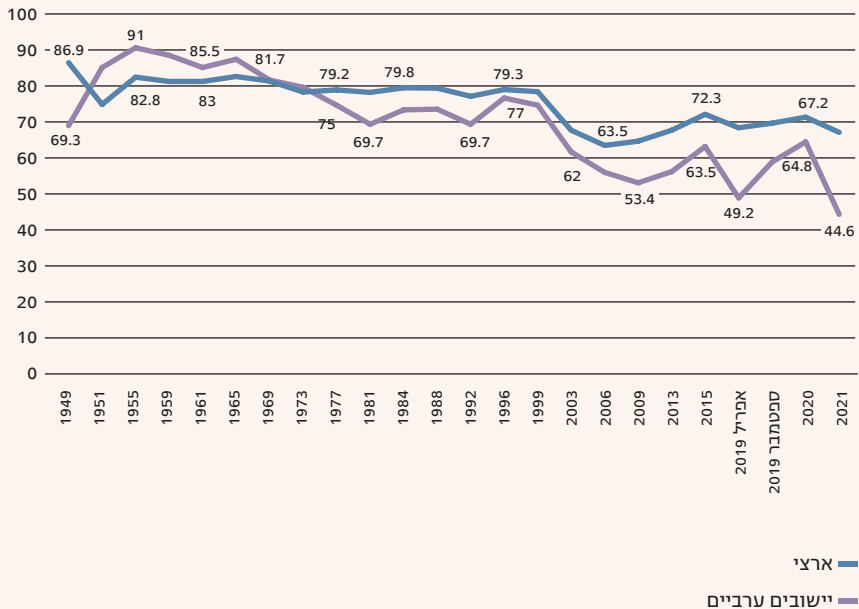


שנה	כנסת	אחוז הצבעה ארצי	אחוז הצבעה ערבי
1992	13	77.4	69.7
1996	14	79.3	77.0
1999	15	78.7	75.0
2003	16	67.8	62.0
2006	17	63.5	56.3
2009	18	64.7	53.4
2013	19	67.8	56.5
2015	20	72.3	63.5
אפריל 2019	21	68.5	49.2
ספטמבר 2019	22	69.8	59.2
2020	23	71.5	64.8
2021	24	67.2	44.6

מקור: עיבוד נתונים מתוך אתר ועדת הבחירות המרכזית.

תרשים 8/ה

שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת, 1949–2021 (אחוזים)



מקור: עיבוד נתונים מתוך אתר ועדת הבחירות המרכזית.

בניסיון לעשות קטגוריזציה של שיעורי ההצבעה ודפוסי ההשתתפות הפוליטית בקרב האזרחים הערבים חילקנו את מערכות הבחירות, מהכנסת הראשונה עד הכנסת ה-24, לארבע תקופות (ראו תרשים 8/ה): 1949–1973 (מהקמת המדינה ועד מלחמת יום הכיפורים); 1977–1993 (מיום האדמה והקמת חד"ש ועד החתימה על הסכמי אוסלו); 1996–2013 (ממשלת נתניהו הראשונה עד ממשלת נתניהו השלישית); 2015–2021 (מהקמת הרשימה המשותפת ועד פירוקה). התקופה הראשונה הייתה בצל הממשל הצבאי כשברקע ההשלכות הטרגיות

של מלחמת 1948. שיעור ההצבעה הממוצע בקרב הציבור הערבי היה גבוה משיעור ההצבעה הארצי (83.8% בקרב ערבים לעומת שיעור כללי של 81.4%). שיעור הצבעה גבוה זה היה תוצאה של שלושה גורמים עיקריים: הממשל הצבאי שימש מנגנון פוליטי לגיוס מצביעים למפא"י ולרשימות הלוויין שלה, שהרכבן היה חמולתי-עדתי; האזרחים יישרו קו עם ההנהגה המסורתית שקיבלה הטבות מן השלטונות והיה ביכולתה לרכז את עוצמת מנגנון השליטה של הממשל הצבאי; וכך מההשלכות הטרגיות של תוצאות המלחמה והרצון העז להימנע מלחונות פליטות, שהייתה מנת חלקן של משפחות פלסטיניות רבות במדינות שכנות. בעצם, ההצבעה באותה תקופה ביטאה "השלמה" עם המציאות החדשה שנוצרה ו"כניעה" טוטאלית להיגיון של יחסי הכוחות והאילוצים המבניים של הממשל הצבאי.¹³⁸

התקופה השנייה הייתה שונה מכל הבחירות: הממשל הצבאי הוסר, מפא"י ההיסטורית החלה לפתוח את שעריה להתפקדות רשמית של האזרחים הערבים, שיפור במצב הכלכלי ושינויים אזוריים ועולמיים, ובכללם התחזקות התנועה הלאומית הפלסטינית והתחזקות הרכיב הפלסטיני בזוהרם של האזרחים הערבים בישראל בעקבות המפגש המחודש עם הפלסטינים בשטחים הכבושים. האירוע המכונן היה יום האדמה ב־1976 שבמהלכו יצאו האזרחים הערבים בהמוניהם למחות נגד המשך הפקעת הקרקעות והאפליה המבנית נגדם. באותם אירועים נורו שישה אזרחים למוות על ידי זרועות הביטחון הישראליות. האירוע עצמו שינה מאוד את היחס למערכת הפוליטית ואת דפוסי ההתארגנות וההצבעה.¹³⁹ התקופה הזאת הייתה רוויה באירועים פוליטיים שהגבירו את המעורבות הפוליטית ועודדו את מיסודן של מסגרות פוליטיות רבות (הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות, ועדת המעקב העליונה לענייני הציבור הערבי, הרשימה המתקדמת, התנועה האסלאמית וכיו"ב). ההגמוניה הפוליטית והרעיונות של המפלגה הקומוניסטית נסדקו, וסוגיית עצם ההשתתפות בבחירות לכנסת עמדה על סדר היום הפוליטי של הציבור הערבי. באותה תקופה הופיעו זרמים שקראו להחרמת הבחירות מסיבות פוליטיות,

138 יאיר בוימל, צל כחול לבן: מדיניות הממשל הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים בישראל, השנים המעצבות: 1958–1968, חיפה: פרדס, 2007.

139 אורן יפתחאל, "יום האדמה", תיאוריה וביקורת 12–13 (1999): 279–291.

אידאולוגיות ועקרונות.¹⁴⁰ בהתאם לכך, שיעורי ההצבעה באותה תקופה ירדו בהשוואה לתקופה הראשונה. שיעור ההצבעה הממוצע באותה תקופה עמד בקרב הציבור הערבי על 72.4%, לעומת 78.9% ברמה הארצית. אומנם חלה ירידה ניכרת, אך שיעור הצבעה זה עדיין נחשב לשיעור הצבעה גבוה ביחס לשיעורי ההצבעה בשנות האלפיים וביחס לשיעורי ההצבעה בציבור היהודי.

בתקופה השלישית היו אירועים משמעותיים: חזרת הימין לשלטון בשנת 1996, קמפיין דה-לגיטימציה לציבור הערבי ולגוש החוסם שעיקרו היה ההישענות של ממשלת רבין השנייה על קולותיהם של חברי הכנסת הערבים. הימין בראשותו של בנימין נתניהו שלל בשיטתיות ובעקביות את הלגיטימציה של האזרחים הערבים, והשיח שהוביל השפיע על השמאל הציוני שסירב גם הוא – אחרי בחירתו של אהוד ברק בשנת 1999 – לשלב את הערבים בקואליציה או בעמדות כוח כלשהן. במהלכה של התקופה פרצה האנטיפאדה השנייה שידעה אירועים עקובים מדם שהגיעו לשיא באוקטובר 2000 אחרי שנוירו למוות 13 אזרחים ערבים. היחסים בין יהודים לערבים הגיעו לשפל היסטורי, ובמישור הפוליטי החלו זרמים פוליטיים רדיקליים יותר להשפיע על השיח ולהטיל ספק באפקטיביות של ההשתתפות הפוליטית בכנסת. שיא התקופה הגיע בבחירות לראשות הממשלה בשנת 2001 כאשר פחות מ-20% מהציבור הערבי מימשו את זכות ההצבעה שלהם.¹⁴¹ במהלך אותה תקופה הופנו רבים מהמשאבים של הציבור הערבי מהפוליטיקה הפרלמנטרית לפוליטיקה האזרחית. הדבר בא לידי ביטוי במיסוד רשת ענפה של ארגוני חברה אזרחית, ורבים מהפעילים הפוליטיים עברו מפוליטיקה שמתנהלת במסדרונות המפלגות לפוליטיקה מסוג אחר שמתנהלת בתוך הארגונים והעמותות.¹⁴² שיעורי ההצבעה באותה תקופה הוסיפו לרדת והגיעו לממוצע של 63.4% בקרב הציבור הערבי, לעומת 70.3% בקרב הציבור הכללי.

140 להרחבה ראו עזיז חידר, "החרמת הבחירות בקרב הציבור הערבי: פרספקטיבה של עשור 1996-2006", בתוך: אלי רכס (עורך), **המיעוט הערבי בישראל והבחירות לכנסת ה-17**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, 2007, עמ' 89-92.

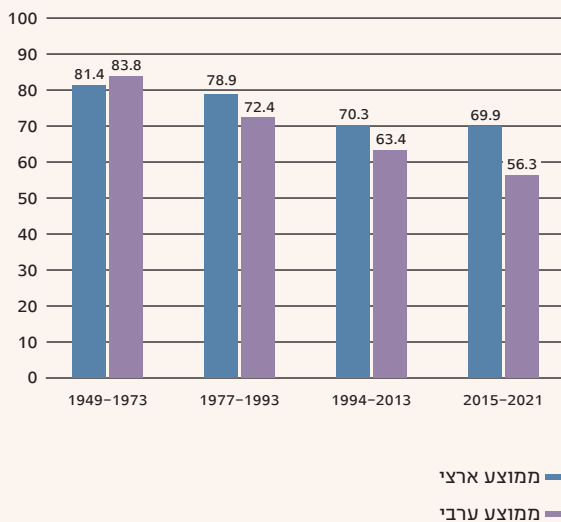
141 אמל ג'מאל, "הימנעות כהשתתפות: על תעתועי הפוליטיקה הערבית בישראל", בתוך: מיכל שמיר ואשר אריאן (עורכים), **הבחירות בישראל 2001**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002, עמ' 57-100.

142 אמל ג'מאל, **החברה האזרחית הערבית בישראל: אליטת חדשות, הון חברתי ותודעה אופוזיציונית**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 2007.

התקופה הרביעית מתחילה עם ההכרזה על הקמת הרשימה המשותפת בינואר 2015 ונגמרת עם פירוקה וכניסת רע"מ לממשלה אחרי הבחירות לכנסת ה־24. שיעורי ההצבעה בתקופה זו ידעו עליות מורדות: בכל מערכת בחירות שבה התמודדה הרשימה המשותפת באופן מאוחד היו שיעורי הצבעה גבוהים יחסית, ובכל פעם שהיא התפרקה שיעורי ההצבעה ירדו. בממוצע עמדו שיעורי ההצבעה בתקופה על 56.3% בקרב הציבור הערבי, לעומת 69.9% בקרב הציבור הכללי. הדעיכה בשיעורי ההצבעה ניכרת גם בציבור היהודי, אך עדיין יש פער מובהק בין הציבור הערבי לציבור היהודי שמשפיע על יחסי הכוחות בכנסת ובממשלה.

תרשים ה־9

שיעורי הצבעה ממוצעים לפי תקופות, 1949–2021 (אחוזים)



דפוסי הצבעה

השינוי בהתנהגותה הפוליטית של האוכלוסייה הערבית בא לידי ביטוי לא רק בשיעורי ההצבעה, אלא גם בדפוסי ההצבעה, כלומר בהצבעה של הציבור הערבי למפלגות ולרשימות שמתמודדות בכל מערכת בחירות נתונה. נציין כי למרות הספקטרום הרחב של המפלגות שמתמודדות בכל מערכת בחירות אפשר לחלק אותן לשלוש קטגוריות עיקריות: רשימות המייצגות את הציבור הערבי, לרבות מפלגות דו־לאומיות – כל המפלגות המיוצגות כיום בוועדת המעקב העליונה לענייני הציבור הערבי; מפלגות יהודיות־ציוניות – כל המפלגות והרשימות שיש בהן רוב יהודי ו/או מגדירות את עצמן מפלגות ציוניות; רשימות הלוויין המסונפות למפא"י¹⁴³ – הרשימות שהתמודדו בבחירות לכנסת מטעם מפא"י וממשיכת דרכה מפלגת העבודה. יצוין כי התנועות, התמורות והשינוי בדפוסי ההצבעה העלימו חלק מהקטגוריות לעיל, ועל כך נעמוד בהמשך.

כמו שאפשר לראות בלוח ה/3 ובתרשים ה/10, יש קשר בין שיעורי ההצבעה לדפוסי ההצבעה של האזרחים הערבים. בעשורים הראשונים להקמת המדינה היו שיעורי ההצבעה גבוהים וחלק הארי של המצביעים נתנו את קולותיהם לרשימות הלוויין ולרשימות הציוניות, ומיעוטם – לרשימות המייצגות את הציבור הערבי. יצוין כי באותן שנים מי שייצגה את האוכלוסייה הערבית הייתה מק"י (המפלגה הקומוניסטית הישראלית) שהתנהלה כאופוזיציה לוחמת נגד הממשל הצבאי והפקעת הקרקעות ונגד משטר זכויות היתר של הממשל הצבאי שהעניק מעמד מועדף להנהגה המסורתית ובכך חיזק את פונקציית התיווך בינה ובין מוסדות השלטון ואת מעמדה באוכלוסייה. בבחירות לכנסת הראשונה עמד שיעור המצביעים למק"י על 22.2%, לעומת 77.8% שהצביעו לרשימות הלוויין ולרשימות הציוניות (51.7% לרשימות הלוויין ו־26.1% לרשימות הציונות). בבחירות שאחריהן חלה ירידה בכוחה של מק"י, והיא הצליחה לזכות בתמיכתם

143 הרכב הרשימות נקבע במוסדות מפא"י על פי יכולתם הצפויה של המועמדים לגייס קולות מצביעים ועל פי שיוכם המשפחתי והעדתי. פטרוניהן היהודים של רשימות הלוויין הכתיבו לחברי הכנסת הערבים כיצד להצביע בסוגיות שעמדו לדיון בכנסת, ובשנת 1963 אף נפלה ההצעה להסיר את הממשל הצבאי על חודו של קול חבר כנסת מהרשימות הללו. הרשימות נעלמו מהזירה הפוליטית בשנות השמונים אחרי שהתחילו חברי כנסת ערבים להיבחר במפלגות האם הציוניות.

של 16.3% מהמצביעים הערבים, לעומת 83.7% שקיבלו הרשימות הציוניות ורשימות הלוויין (28.9% ו-54.8%, בהתאמה). כוחה של מק"י הוסיף לרדת בעקביות, ובשנת 1965 חלה תפנית ראשונה בעקבות הפיצול שחל במפלגה הקומוניסטית על רקע חילוקי דעות אידאולוגיים ולאומיים. רק"ח (הרשימה הקומוניסטית החדשה), שאיגדה רוב ערבי והובילה שיח פטריוטי ולאומי יותר, זכתה בשנת 1965 ב-23.7% מהקולות ובשנת 1973 ב-37.4%. לעומת זאת, כוחן של רשימות הלוויין נחלש וירד מ-58.5% בשנת 1959 ל-36% בשנת 1973.

תפנית שנייה הגיעה מיד אחרי יום האדמה בשנת 1976 והקמתה של חד"ש (החזית הדמוקרטית לשלום ושוויון) שנה לאחר מכן, ב-1977. חד"ש התמודדה בבחירות לכנסת כברית בין הקומוניסטים לכוחות פוליטיים עצמאיים. באותה שנה היא קיבלה 51.6% מקולות הציבור הערבי. למעשה הייתה זו הפעם הראשונה שמפלגות המייצגות את הציבור הערבי מקבלות את רוב הקולות של הציבור הערבי ורשימות הלוויין והרשימות הציוניות מקבלות חלק קטן יותר (21.4% ו-27% בהתאמה). עם כניסת הרשימה המתקדמת לשלום לזירה הפרלמנטרית בשנת 1984 יותר קולות הלכו למפלגות המייצגות את הציבור הערבי. שינוי זה אינו מקרי, והוא מתיישב עם המציאות הפוליטית, שהתאפיינה בפלסטיניזציה וגם בהיחלשותן של רשימות הלוויין, עד היעלמותן המוחלטת ב-1981 כאשר הן איבדו את ייצוגן בכנסת. מיד לאחר האיתניפאדה הראשונה, בשנת 1988, זכו המפלגות המייצגות את הציבור הערבי (חד"ש, מד"ע והרשימה המתקדמת) ל-58.4% מהקולות, לעומת 41.6% שקיבלו מפלגות ורשימות ציוניות ויהודיות. אומנם אחרי תהליך אוסלו קיבלו המפלגות הערביות את רוב הקולות של הציבור הערבי, אך חלה ירידה בשיעורי ההצבעה, בעיקר אחרי אירועי אוקטובר 2000. מגמה זו נמשכה כעשור וחצי, שבהם ירדו שיעורי ההצבעה וחלקן של המפלגות הערביות הלך וגדל. המגמה השתנתה בעקבות העלאת אחוז החסימה והקמתה של הרשימה המשותפת בינואר 2015 כמטרייה המאגדת את כל המפלגות הפוליטיות הערביות שמתמודדות בבחירות לכנסת. בעקבות הקמתה עלו שיעורי ההצבעה ל-63.7% והרשימה המשותפת קיבלה 83.2% מכלל קולות הערבים. ואולם בבחירות לכנסת ה-21, באפריל 2019, עם התפרקותה הראשונה של המשותפת, ירדו שיעורי ההצבעה פלאים ל-49.2% והרשימות הערביות קיבלו יחד 71.6% מקולות הערבים, לעומת 28.4% שקיבלו

הרשימות היהודיות. ההקמה מחדש של הרשימה המשותפת הפיחה שוב תקווה להשפעה פוליטית. רוב הציבור הערבי ראה ברשימה המשותפת כתובת פוליטית לשם השגת מטרה זו. שיעורי ההצבעה עלו ל-59.2% בבחירות לכנסת ה-22 ול-64.8% בבחירות לכנסת ה-23, וחלקה של המשותפת עלה ל-81.6% בבחירות לכנסת ה-22 והגיע ל-87.6% בבחירות לכנסת ה-23 עם ייצוג היסטורי של 15 חברי כנסת. בבחירות לכנסת ה-24 ירדו שוב שיעורי ההצבעה בעקבות התפרקותה של הרשימה המשותפת. שתי המפלגות המייצגות את הציבור הערבי זכו ביחד ל-10 מנדטים ועוד 5 חברי כנסת זכו לייצוג במסגרת מפלגות ציוניות.

לוח ה/3

התפלגות ההצבעה של הציבור הערבי לפי קטגוריות מפלגתיות,
(אחוזים) **1949–2021**

שנה	שיעור התמיכה במפלגות ערביות	שיעור התמיכה ברשימות הלויין הערביות	שיעור התמיכה במפלגות יהודיות
1949	22.2	51.7	26.1
1951	16.3	54.8	28.9
1955	15.6	57.8	26.6
1959	11.2	58.5	30.3
1961	22.5	45.6	31.9
1965	23.7	43.8	32.5

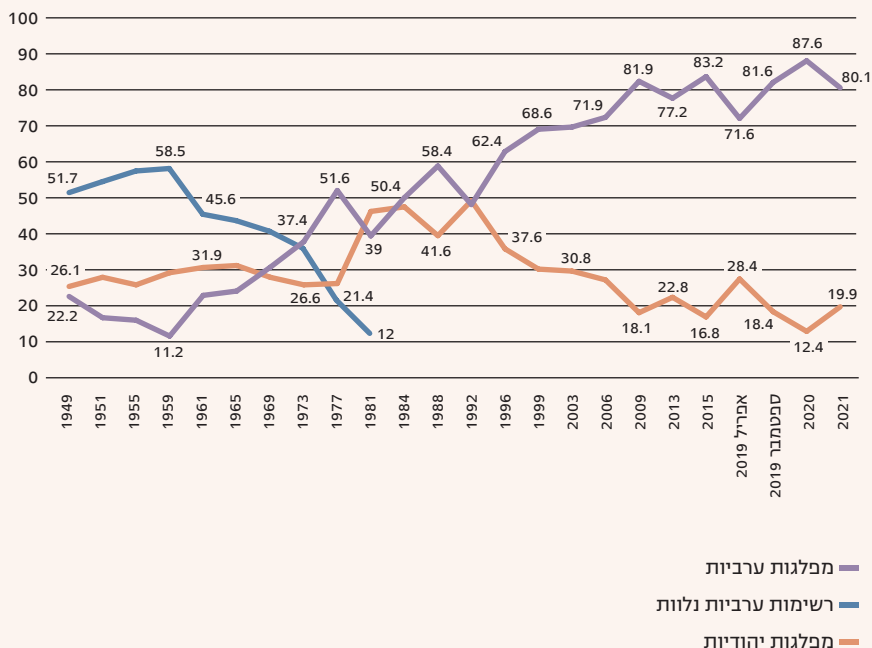


שנה	שיעור התמיכה במפלגות ערביות	שיעור התמיכה ברשימות הלווין הערביות	שיעור התמיכה במפלגות יהודיות
1969	30.3	40.8	28.9
1973	37.4	36.0	26.6
1977	51.6	21.4	27.0
1981	39.0	12.0	49.0
1984	49.6		50.4
1988	58.4		41.6
1992	47.7		52.3
1996	62.4		37.6
1999	68.6		31.4
2003	69.2		30.8
2006	71.9		28.1
2009	81.9		18.1
2013	77.2		22.8
2015	83.2		16.8
אפריל 2019	71.6		28.4

שנה	שיעור התמיכה במפלגות ערביות	שיעור התמיכה ברשימות הלויין הערביות	שיעור התמיכה במפלגות יהודיות
ספטמבר 2019	81.6		18.4
2020	87.6		12.4
2021	80.1		19.9

תרשים ה/10

התפלגות ההצבעה של הציבור הערבי לפי קטגוריות מפלגתיות, 1949–2021 (אחוזים)



חברי כנסת ערבים

סעיף זה בוחן לעומק את הזירה הפרלמנטרית ומציג את המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של חברי הכנסת הערבים ואת הרקע הפוליטי שלהם. באמצעות התחקות אחרי הייצוג הפוליטי בכל כנסת נתונה נוכל לשפוך אור על התמורות והשינויים בחברה הערבית ועל המגמות המרכזיות בה.

הכלים שעומדים לרשותם של חברי כנסת הם רבים ומגוונים, חלקם כלים פרלמנטריים שמאפשר תקנון הכנסת, וחלקם אמצעים חוץ-פרלמנטריים הנתונים לכל חבר כנסת בהקשר שהוא פועל בו. במשך שנים חברי כנסת מהאופוזיציה בכלל וחברי כנסת המייצגים את הציבור הערבי בפרט היו משתמשים באמצעים שונים כדי לקדם את הסוגיות שעומדות בראש מעייניו של הציבור הערבי. בשל הנגישות המוגבלת של חברי הכנסת הערבים למוקדי כוח ולמעגלי קבלת ההחלטות בממשלות ישראל לדורותיהן, ובשל האתגרים הרבים שעמם מתמודדת האוכלוסייה הערבית בישראל – כמדינה יהודית ודמוקרטית – נוכחותם של חברי כנסת ערבים בשטח, בפעילות מחאה, במגע עם הציבור וביזמות בין-לאומיות גדולה יותר.

חברי כנסת מקדמים הצעות חוק פרטיות שעוברות ייעוץ משפטי, דיונים בוועדות הכנסת והצבעה במליאת הכנסת שתפקידה לאשר או לדחות את החוקים. לצד הצעות החוק, חברי כנסת ערבים מרבים להשתמש בנאומים של דקה שבהם הם מעלים נושאים לפי בחירתם. בשנים האחרונות רבים מחברי הכנסת הערבים מנצלים את האפשרות הזאת כדי לדבר לציבור בוחריהם הן בעברית והן בערבית ולהעלות סוגיות שיש בהן עניין ציבורי. ההתרחבות של שידורי הכנסת ושל המדיה החברתית הגבירו את השימוש בכלי הזה. חברי כנסת גם מציעים נושאים לדיון במליאת הכנסת באמצעות הצעות רגילות ודחופות לסדר היום. ההצעות מוגשות ליו"ר הכנסת. כלי נוסף שזכה לתשומת לב ועניין של חברי הכנסת הוא השאילתות. כל חבר כנסת רשאי לפנות לשר בשאילתה על עניין שבתחום משרדו. ישנם שלושה סוגי שאילתות: שאילתה רגילה, שאילתה בעל פה ושאילתה ישירה.

דוחות שבדקו לעומק את פעילותם של חברי הכנסת הערבים העלו כי הם נמנים עם חברי הכנסת הפעילים ביותר, הן בכנסת ובכלים שהיא מאפשרת והן מחוצה לה. פעילותם של חברי הכנסת הערבים מתמקדת בנושאים אזרחיים, כלומר בתחומים יומיומיים, כגון שירותי רווחה, תחבורה ציבורית, השכלה גבוהה, תעסוקה, אלימות ופשעה, בניגוד לדעה הרווחת שהם עוסקים בסוגיה הפלסטינית ובסכסוך הישראלי-פלסטיני.¹⁴⁴ 97% מההצעות לסדר של חברי הכנסת הערבים במושב הקיץ של הכנסת ה-20 ובכנסת ה-23 עסקו בנושאים חברתיים. 84% מההצעות החוק שיזמו חברי הכנסת הערבים עסקו בנושאים חברתיים ו-93% מההצעות החוק שעליהן היו חתומים כיוזמים נוספים עסקו בנושאים חברתיים.¹⁴⁵

ייצוגם הפוליטי של חברי הכנסת הערבים בא לידי ביטוי לא רק בשינוי דפוסי פעילותם, מדגש על סוגיות לאומיות ונושאים הקשורים בסכסוך הישראלי-פלסטיני לעיסוק בנושאים אזרחיים ויומיומיים, לשיפור מעמדה של האוכלוסייה הערבית במבנה האזרחות הישראלי ולהתמודדות עם המצוקות והצרכים הכלכליים והחברתיים, אלא גם במאפייני הרקע האישיותיים של חברי הכנסת מבחינת מגדר, גיל, דת, השכלה ואידאולוגיה. אין להסיק מכך שחברי הכנסת שייצגו את האוכלוסייה הערבית קודם לכן הזניחו את הסוגיות האזרחיות, אך היה יותר עיסוק בסוגיות הקשורות לסכסוך הישראלי-פלסטיני ולסוגיות לאומיות. נציין כאן כי לפני שני עשורים, ובעיקר אחרי אירועי אוקטובר 2000, הייתה לגיטימציה ציבורית גדולה לשיח הקשור בסכסוך ובסוגיות לאומיות, בייחוד כשהסוגיה הפלסטינית העסיקה מאוד את העולם.

Osnat Akirav, "Catch-22: Arab Members of the Israeli Parliament," 144
Representation 50 (4) (2014): 485–508

145 להרחבה ראו נאט, "פעילות חברי הכנסת הערבים: דו"ח ביניים ראשון – הצעות לסדר וחקיקה", לוד: יוזמות קרן אברהם, מרץ 2021.

לוח ה/4

חברי הכנסת הערבים בכנסת ישראל, 1949–2021

כנסת	שנה	חברי כנסת ערבים	שיעור מכלל חברי הכנסת	חברות כנסת ערביות	שיעור חברות הכנסת מכלל חברי הכנסת הערבים
1	1949	3	3%	0	0%
2	1951	8	7%	0	0%
3	1955	8	7%	0	0%
4	1959	7	6%	0	0%
5	1961	7	6%	0	0%
6	1965	7	6%	0	0%
7	1969	6	5%	0	0%
8	1973	7	6%	0	0%
9	1977	10	8%	0	0%
10	1981	5	4%	0	0%
11	1984	6	5%	0	0%



שנה	חברי כנסת ערבים	שיעור מכלל חברי הכנסת	חברות כנסת ערביות	שיעור חברות הכנסת מכלל חברי הכנסת הערבים	כנסת
1988	9	8%	0	0%	12
1992	8	7%	0	0%	13
1996	12	10%	0	0%	14
1999	12	10%	1	8%	15
2003	12	10%	0	0%	16
2006	12	10%	1	8%	17
2009	16	13%	1	6%	18
2013	13	11%	1	8%	19
2015	18	15%	3	17%	20
אפריל 2019	12	10%	3	25%	21
ספטמבר 2019	14	12%	3	21%	22
2020	17	14%	5	29%	23
2021	15	13%	4	27%	24

בלוח ה/4 מצוין המספר המרבי של חברי הכנסת שכיהנו בכל קדנציה, כלומר הוא כולל גם את כהונתם החלקית של חברי הכנסת שנכנסו במסגרת הסכמי רוטציה. כמו שאפשר לראות, מספרם ושיעורם של חברי הכנסת הערבים מכלל חברי הכנסת היה נמוך בכנסת הראשונה, שהבחירות אליה התקיימו בשנת 1949. אולם כבר בכנסת השנייה גדל במידה ניכרת מספרם ושיעורם, מ־3 חברי כנסת ל־8, ומ־3% מכלל חברי הכנסת ל־7%. בכנסת השלישית בשנת 1955 לא חל שינוי. בכנסת הרביעית, החמישית והשישית ירד דווקא מספרם ושיעורם של חברי הכנסת הערבים ל־7 (6%). בשנת 1977 חלה עלייה בייצוגם הפוליטי של חברי הכנסת הערבים עם בחירתם של 10 חברי כנסת, שהיו כ־8% מכלל חברי הכנסת בישראל. בשנת 1981, בעקבות היעלמותן של רשימות הלוויין מהזירה הפוליטית, חלה ירידה חדה. באותן בחירות ירד הייצוג הפוליטי של חברי הכנסת הערבים לחצי, עם בחירתם של 5 חברי כנסת, שהיו כ־4% מכלל חברי הכנסת בישראל. מגמת עלייה אפיינה את התקופה שלאחר מכן, והגיעה לשיא בין הכנסת ה־15 לכנסת ה־17, עם בחירתם של 12 חברי כנסת ערבים שהיו כ־10% מכלל חברי הכנסת בישראל. שיעור זה הוסיף לעלות והגיע לשיא נוסף בכנסת ה־20 בשנת 2015, עם בחירתם של 15 חברי כנסת ערבים, שהם כ־15% מכלל חברי הכנסת בישראל. מאז ייצוגם של חברי הכנסת הערבים תנודתי. בכנסת ה־24 הגיע מספרם של חברי הכנסת הערבים ל־15, והם כ־13% מכלל חברי הכנסת בישראל.

במשך שנים לא היה הייצוג המגדרי של חברי הכנסת הערבים על סדר היום, והוא לא בא לידי ביטוי בבחירתן של הרשימות המתמודדות לכנסת. אפשר לראות כי הייצוג הנשי החל עם התרחבות פעילותם של ארגונים פמיניסטיים שהובילו קמפיינים ושיח ציבורי ער בעניין הזה, והיה להם תפקיד אקטיבי מול המפלגות הפוליטיות. בעקבותיהם ערכו המפלגות שינויים מרחיקי לכת ושריינו משבצות לנשים במקומות ריאליים. מלוח ה/4 עולה שבין הכנסת הראשונה לכנסת ה־14 לא היה ייצוג לנשים ערביות בין חברי הכנסת הערבים, ונשים ששובצו ברשימות המתמודדות לבחירות לכנסת היו במקומות לא ריאליים. בשנת 1999, לראשונה, נבחרה חברת כנסת ערבייה מטעם רשימת מרצ – חוסנייה ג'בארה – והייצוג הנשי בין חברי הכנסת הערבים עלה ל־8%. מאז תפס נושא הייצוג הנשי מקום בדיונים בוועידות המפלגות וגם במסגרת הבחירות הפנימיות של כל מפלגה

בכל מערכת בחירות ארצית. לראשונה נבחרה חברת כנסת ערבייה במפלגה המייצגת את הציבור הערבי בשנת 2009 אחרי שבל"ד שריינו את המקום השני ברשימה לאישה, ואז הצליחה להיכנס לכנסת חנין זועבי. עליית מדרגה בייצוג הנשי הייתה עם הקמת הרשימה המשותפת בשנת 2015, עם בחירתן של עאידה תומא סלימאן, חנין זועבי ומאוחר יותר ניבין אבו רחמון. השיא במגמת הייצוג הנשי היה בבחירות לכנסת ה־23 עם בחירתן של 5 נשים ערביות, שהיו כ־29% מכלל חברי הכנסת הערבים (4 ברשימה המשותפת ואחת בכחול לבן). בבחירות לכנסת ה־24 ירד הייצוג הנשי ל־4 (אחרי כניסתה של אימאן ח'טיב־יאסין במקום חבר הכנסת המנוח סעיד אלח'רומי) – כ־27% מכלל חברי הכנסת הערבים.

שינויים באו לידי ביטוי גם בייצוג הדתי של חברי הכנסת הערבים. מלוח ה־5 עולה שעם השנים הלך וגדל שיעורם של חברי הכנסת המוסלמים מבין חברי הכנסת הערבים. שינוי זה עולה בקנה אחד עם השינויים הסוציודמוגרפיים בחברה הערבית, שאפשר לראותם בפרק א בשנתון זה: עם השנים עלה שיעורם של המוסלמים וירד שיעורם של הנוצרים בעקבות ההבדלים בשיעורי הילודה בין שתי האוכלוסיות. בלוח מוצגים חברי הכנסת המוסלמים, הנוצרים והדרוזים בכל כנסת מאז הכנסת הראשונה, בין שנבחרו ברשימות המייצגות את הציבור הערבי ובין שנבחרו ברשימות לוויין או ברשימות ציוניות.

לוח ה־5

ייצוג חברי הכנסת הערבים לפי דת, 1949–2021

כנסת	שנה	חברי כנסת ערבים	מוסלמים	שיעור מוסלמים	נוצרים	שיעור נוצרים	דרוזים	שיעור דרוזים
1	1949	3	1	33%	2	67%	0	0%

כנסת	שנה	חברי כנסת ערבים	מוסלמים	שיעור מוסלמים	נוצרים	שיעור נוצרים	דרוזים	שיעור דרוזים
2	1951	8	2	25%	5	63%	1	13%
3	1955	8	3	38%	4	50%	2	25%
4	1959	7	3	43%	3	43%	1	14%
5	1961	7	3	43%	4	57%	1	14%
6	1965	7	3	43%	3	43%	1	14%
7	1969	6	3	50%	3	50%	1	17%
8	1973	7	4	57%	1	14%	2	29%
9	1977	10	4	40%	2	20%	4	40%
10	1981	5	3	60%	1	20%	1	20%
11	1984	6	4	67%	1	17%	2	33%
12	1988	9	6	67%	1	11%	2	22%
13	1992	8	7	88%	1	13%	2	25%
14	1996	12	10	83%	1	8%	1	8%
15	1999	12	9	75%	2	17%	2	17%
16	2003	12	7	58%	2	17%	3	25%

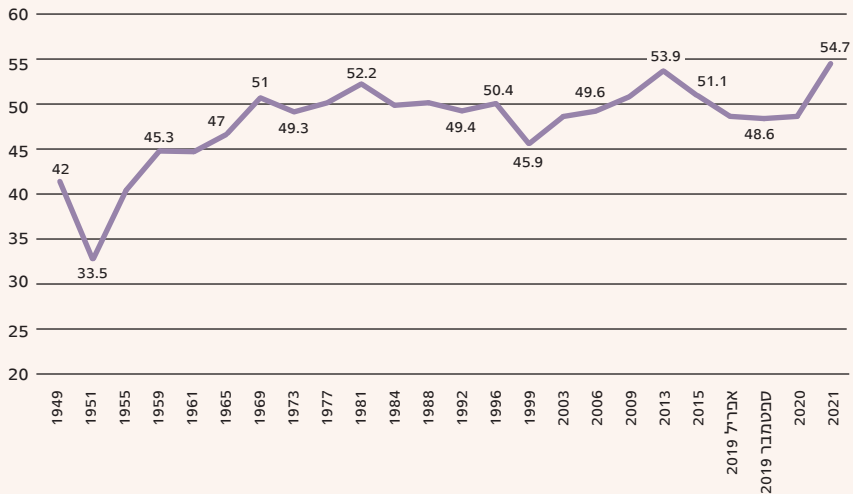
כנסת	שנה	חברי כנסת ערבים	מוסלמים	שיעור מוסלמים	נוצרים	שיעור נוצרים	דרוזים	שיעור דרוזים
17	2006	12	8	67%	3	25%	3	25%
18	2009	16	10	63%	1	6%	6	38%
19	2013	13	10	77%	2	15%	1	8%
20	2015	18	10	56%	3	17%	5	28%
21	2019	12	8	67%	2	17%	2	17%
22	2019	14	9	64%	2	14%	3	21%
23	2020	17	11	65%	2	12%	4	24%
24	2021	15	11	73%	1	7%	3	20%

אפשר לראות כי מספרם ושיעורם של חברי הכנסת הערבים המוסלמים נמצא בעליה מ־33% בכנסת הראשונה ל־73% בכנסת ה־24. לעומת זאת, שיעורם של חברי הכנסת הנוצרים נמצא בירידה, מ־67% בכנסת הראשונה ל־7% בכנסת ה־24. ייצוגם של חברי הכנסת הדרוזים לא יציב, אך אפשר לראות כי מאז התחילו לקבל ייצוג בכנסת זוכים חברי הכנסת הדרוזים לייצוג יתר, כלומר שיעורם בכנסת גבוה הרבה יותר משיעורם בכלל האוכלוסייה. בכנסת הראשונה לא היה להם ייצוג כלל, בכנסת ה־24 שיעורם הוא 20% מכלל חברי הכנסת הערבים, ובשנת 2009 הגיע שיעורם של חברי הכנסת הדרוזים לשיא של 38% מכלל חברי הכנסת הערבים, אך ששיעורם בכלל האוכלוסייה הערבית עמד על 9% באותה שנה.

שינוי נוסף שאפשר להצביע עליו במאפיינים של נציגי הציבור הערבי בכנסת הוא גילם וההבדלים הבין־דוריים. בעבר הייתה מקובלת חפיפה בין המנהיגות לדורות הוותיקים. כלומר הגיל היה ערובה לניסיון, לחוכמה, ללגיטימציה וליכולת הנהגה. כללים לא פורמליים כאלה חסמו צעירים רבים הניחנים בכישורי מנהיגות ומנעו מהם להתקדם אל קדמת הבמה. התחקות אחר הייצוג הפוליטי של הערבים בכנסת מראה כי בשני העשורים אחרי קום המדינה היה ממוצע הגיל של חברי הכנסת הערבים קטן יחסית דווקא. עם השנים חל שינוי, וחברי כנסת מבוגרים יחסית נכנסו לזירה. הסבר אחד לתופעה הזאת הוא שבעקבות ההשלכות של מלחמת 1948 וקריסתה של המנהיגות הפלסטינית הוותיקה מילאו צעירים רבים פונקציות מנהיגותיות. עוד הסבר הוא שלחברי כנסת שכיחנו הייתה רציפות ייצוגית, והם מילאו את תפקידם לשנים ארוכות, כך שבאופן טבעי ככל שעבר הזמן גדל הגיל הממוצע. כמו שאפשר לראות בתרשים ה/11, בכנסת הראשונה, לדוגמה, ממוצע הגיל של חברי הכנסת הערבים עמד על 42, הוא ירד ל־33.5 בכנסת השנייה, הגיע ל־46 בשנת 1965. בשנת 1996 עמד ממוצע הגיל על 52, בשנת 2009 עלה ל־54, ומאז התחיל לרדת עד שהגיע שוב ל־47 בבחירות לכנסת ה־22 בשנת 2019 ועלה שוב ל־56 בבחירות לכנסת ה־24.

תרשים ה/11

ייעוץ חברי הכנסת הערבים לפי ממוצע הגיל, 1949–2021



שינוי בולט אפשר לראות גם ברמת ההשכלה של חברי הכנסת הערבים. באופן שלא משתמע לשתי פנים, ככל שהתקדמנו בזמן גדל הייצוג של חברי כנסת ערבים משכילים (בעלי רמת השכלה גבוהה). רשימות הלווין של מפא"י נהגו לבחור נציגים שיש להם בסיס ציבורי איתן, ולרוב נשענו על מנהיגים מסורתיים חסרי השכלה גבוהה. התפקוד של חבר הכנסת והשימוש בכלים הפרלמנטריים לא היו שיקול בבחירתו של מועמד, ולנגד עיני מוסדות מפא"י עמדה רק יכולתו לגייס קולות ולהישמע להוראות מפא"י בכנסת. בהתאם לכך רוב מי שנבחרו באותה תקופה לא היו משכילים. כמו שאפשר לראות בתרשים ה/12 שיעור המשכילים בכנסת הראשונה עמד על 0%, לעומת 100% בכנסת ה'23 ו-93% בכנסת ה'24. שיעור חברי הכנסת שלא סיימו תיכון ירד מ-57% בשנת 1959 ל-0%

כבר שנת 1981, עם היעלמותן של רשימות הלוויין מהמפה הפוליטית. אפשר לראות עלייה ניכרת גם בשיעור חברי הכנסת שיש להם תארים מתקדמים: שני ושלישי. בכנסת הראשונה עד השמינית עמד שיעורם על 0%, ומשנת 1977 החלה עלייה בתחום זה. שיעור חברי הכנסת שיש להם תואר שלישי עלה ל-33% בשנת 1999 והגיע לשיא של 38% בשנת 2013. לסיכום, העלייה ברמת ההשכלה בחברה הערבית נתנה את אותותיה גם בקרב נבחרי הציבור הערבי. שוב לא די היה בהשתייכות פוליטית ואידאולוגית וביכולת ציבורית; הנציגים נדרשו להביא גם רקורד של עשייה אישית, הצלחה בקריירה ויכולות מדעיות ופרסונליות מוכחות. ככל שרמת ההשכלה בחברה עלתה, כך עלתה גם רמת השכלתם של נציגי הציבור הערבי.

לוח ה/6

ייצוג חברי הכנסת הערבים לפי רמת השכלה, 1949–2021

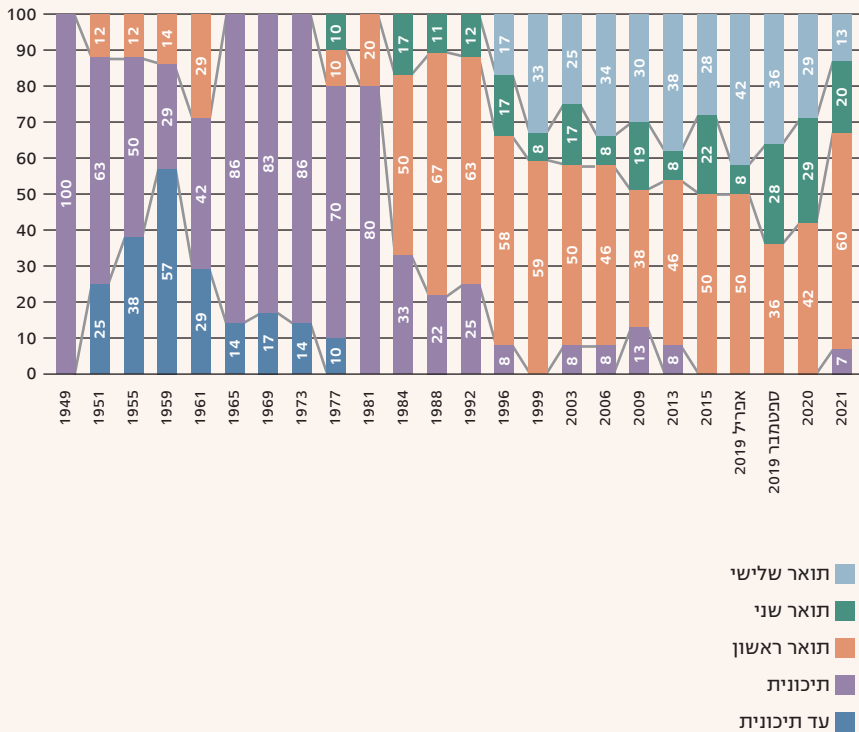
שנה	מספר חברי הכנסת הערבים	רמת ההשכלה									
		עד תיכונית		תיכונית		תואר ראשון		תואר שני		תואר שלישי	
		סך הכול	שיעור	סך הכול	שיעור	סך הכול	שיעור	סך הכול	שיעור	סך הכול	שיעור
1949	3	–		3	100%	–		–		–	
1951	8	2	25%	5	63%	1	12%	–		–	
1955	8	3	38%	4	50%	1	12%	–		–	
1959	7	4	57%	2	29%	1	14%	–		–	

שנה	מספר חברי הכנסת הערבים	רמת ההשכלה									
		עד תיכונית		תיכונית		תואר ראשון		תואר שני		תואר שלישי	
		סך הכול	שיעור	סך הכול	שיעור	סך הכול	שיעור	סך הכול	שיעור	סך הכול	שיעור
1961	7	2	29%	3	42%	2	29%	–	–	–	–
1965	7	1	14%	6	86%	–	–	–	–	–	–
1969	6	1	17%	5	83%	–	–	–	–	–	–
1973	7	1	14%	6	86%	–	–	–	–	–	–
1977	10	1	10%	7	70%	1	10%	1	10%	–	–
1981	5	–	–	4	80%	1	20%	–	–	–	–
1984	6	–	–	2	33%	3	50%	1	17%	–	–
1988	9	–	–	2	22%	6	67%	1	11%	–	–
1992	8	–	–	2	25%	5	63%	1	12%	–	–
1996	12	–	–	1	8%	7	58%	2	17%	2	17%
1999	12	–	–	–	–	7	59%	1	8%	4	33%
2003	12	–	–	1	8%	6	50%	2	17%	3	25%
2006	12	–	–	1	8%	6	50%	1	8%	4	34%

שנה	מספר חברי הכנסת הערבים	רמת ההשכלה									
		עד תיכונית		תיכונית		תואר ראשון		תואר שני		תואר שלישי	
		סך הכול	שיעור	סך הכול	שיעור	סך הכול	שיעור	סך הכול	שיעור	סך הכול	שיעור
2009	16	–		2	13%	6	38%	3	19%	5	30%
2013	13	–		1	8%	6	46%	1	8%	5	38%
2015	18	–		–		9	50%	4	22%	5	28%
אפריל 2019	12	–		–		6	50%	1	8%	5	42%
ספטמבר 2019	14	–		–		5	36%	4	28%	5	36%
2020	17	–		–		7	42%	5	29%	5	29%
2021	15	–		1	7%	9	60%	3	20%	2	13%

תרשים ה/12

הייצוג של חברי הכנסת הערבים לפי רמת השכלה, 1949–2021 (אחוזים)



לעיל עמדנו על שיעורי ההצבעה ועל דפוסי ההצבעה, אך ראינו חשיבות לבחון גם את הרקע הפוליטי של חברי הכנסת הערבים ואם יש קשר בין דפוסי ההצבעה של הציבור הערבי לרקע הפוליטי של נציגיו בכנסת.

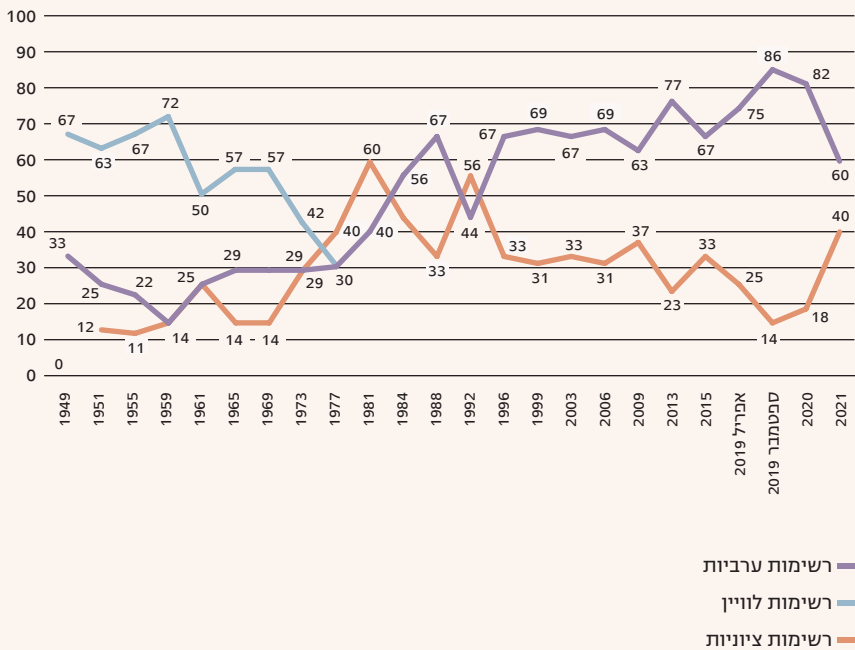
בעשורים הראשונים למדינה הייתה דומיננטיות מובהקת לרשימות הלוויין ולחברי הכנסת מטעמן. כמו שעולה מתרשים ה/13, בכנסת הראשונה עמד שיעורם של חברי הכנסת מטעם רשימות הלוויין על 67% אף שהן קיבלו 51.7% מהקולות של הציבור הערבי בכנסת הזאת, כלומר ייצוגם הפוליטי עלה על חלקם מהקולות של הציבור הערבי. ייצוגם הפוליטי הגיע לשיא בכנסת הרביעית בשנת 1959: שיעור חברי הכנסת מרשימות הלוויין היה 71% מכלל חברי הכנסת הערבים שכיהנו באותה כנסת. שיעור זה התחיל לרדת והגיע לשפל בשנת 1977, עם 10% מהנבחרים אשר זכו ל-21% מהקולות. מאז 1981 חברי הכנסת מטעם מפלגות הלוויין לא מיוצגים בכנסת והם נעלמו לחלוטין מהזירה הפוליטית. חלקם עברו לתמוך במפלגות המייצגות את הציבור הערבי, בעיקר חד"ש; חלקם עברו לפעול במסגרת רשימות ציוניות והחלו לתמוך בהן במישרין.

הייצוג הפוליטי של הרשימות הציוניות עלה בהדרגה מ־5 נציגים בכנסת הראשונה ל־13% מהנציגים כבר בכנסת השנייה. השיא של חברי כנסת מטעם רשימות ציוניות, בשנת 1981 – עם היעלמותן של רשימות הלוויין – הגיע לכ־60% מכלל חברי הכנסת הערבים. מאז ירד ייצוגם במסגרת המפלגות הציוניות והגיע בכנסת ה־23 בשנת 2020 ל־14% מהנציגים ו־13% מהקולות. אולם בכנסת ה־24 נרשמה עלייה מחודשת ל־40% מכלל הנציגים הערבים בכנסת.

שינוי נוסף ניכר בשיעור הנציגים של המפלגות הערביות, שנמצא במגמת עלייה מאז קום המדינה עם 33%. שיעור חברי הכנסת המייצגים מפלגות ערביות החל לעלות בשנות השבעים, בייחוד אחרי יום האדמה והקמת חד"ש. מגמה זו הגיעה לשיאה בבחירות 2020, שבהן היו 86% מכלל חברי הכנסת הערבים מטעם הרשימה המשותפת. הרשימה המשותפת השפיעה מאוד על פונקציית הייצוג הפוליטי של הציבור הערבי, על שיעורי ההצבעה, על דפוסי ההצבעה ועל הרקע הפוליטי של נציגיו הפוליטיים.

תרשים ה/13

**הייצוג הפוליטי של חברי הכנסת הערבים לפי השתייכות פוליטית,
1949–2021 (אחוזים)**



לסיכום ההצבעה והייצוג הפוליטי של האזרחים הערבים אפשר לומר בביטחון ששיעורי ההצבעה ירדו במידה ניכרת מאז קום המדינה, למעט בבחירות שבהן התמודדה הרשימה המשותפת כמסגרת המאחדת את כל הזרמים הפוליטיים הפרלמנטריים בחברה הערבית. זאת ועוד, יותר ערבים מצביעים למפלגות המייצגות את הציבור הערבי ולא לרשימות ציוניות. הרשימה המשותפת סייעה למגמה זו, ובכל פעם שהרשימה המשותפת התמודדה באופן מאוחד ירדו שיעורי ההצבעה לרשימות ציוניות מתחת ל-20%.

בשנים האחרונות גובר העיסוק הציבורי, המחקרי והתקשורתי באוכלוסייה הערבית. למצבה של אוכלוסייה זו השלכות פוליטיות, כלכליות, חברתיות וערכיות על כלל החברה בישראל ולא רק על החברה הערבית עצמה. אף על פי כן, בולט בהיעדרו מאגר מידע מאורגן ועדכני על אודותיה.

שנתון החברה הערבית בישראל נועד למלא חסר זה. הוא מאגד בקובץ אחד את כל הנתונים הרלוונטיים על החברה הערבית בישראל ומצביע על מגמות שינוי בתוכה. כמו כן, השנתון מציג מדדים דמוגרפיים וחברתיים שניתן בעזרתם להשוות בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בשני העשורים האחרונים. באמצעות הצגת מידע שיטתי, מהימן ועדכני השנתון מבקש להיות מקור מידע למקבלי ההחלטות, למעצבי מדיניות, לפוליטיקאים, לחוקרים ולמתעניינים בחברה הערבית.

בשנתון 2021 חמישה פרקים: דמוגרפיה, איכות חיים ורמת חיים, שוק העבודה והתעסוקה בצל משבר הקורונה, חינוך והשכלה וייצוג בשירות הציבורי ובפוליטיקה.

שנתון החברה הערבית בישראל רואה אור בהוצאה משותפת של המכון הישראלי לדמוקרטיה ושל הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, והוא הראשון בסדרה בנושא זה.

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

ד"ר מוחמד ח'לאילה הוא חוקר בתוכנית "החברה הערבית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בבית הספר למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה.

ד"ר אריק רודניצקי הוא חוקר בתוכנית "החברה הערבית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה וחוקר במרכז משה דיין באוניברסיטת תל אביב. עוסק בתמורות פוליטיות וחברתיות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל.



0 4500001283 7
דאנאקוד 450-1283