



ערבים בערים המעורבות – מבט-על

כתיבה: עדו אבגר, אתי וייסבלאי, רמי שוורץ ומיכל לרר | אישור: אורלי אלמגור לוטן ויובל וורגן

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: ט"ז בסיוון תשפ"א, 27 במאי 2021

סקירה ראשונית

תוכן העניינים

1.....	תמצית
4.....	מבוא
6.....	1. דירוג חברתי-כלכלי של אזורים יהודיים וערביים בערים המעורבות
10.....	2. נתוני תעסוקה ושכר בערים מעורבות נבחרות
10.....	2.1 שיעור תעסוקה
12.....	2.2 שכר ממוצע
13.....	3. היבטים של פשיעה ואכיפה
13.....	3.1 קורבנות ירי בערים מעורבות
14.....	3.2 מורשעים בדין בערים המעורבות
16.....	4. ייצוג ערבים בשלטון המקומי בערים המעורבות
16.....	4.1 ייצוג במועצות העיר
17.....	4.2 ייצוג בקרב עובדי העירייה
18.....	5. חינוך בערים מעורבות – נתונים נבחרים
18.....	5.1 מספר תלמידים
19.....	5.2 תקציב משרד החינוך
24.....	5.3 מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית
27.....	5.4 זכאות לבגרות
29.....	5.5 נשירת תלמידים
31.....	נספח 1: תקציב משרד החינוך לבתי ספר בערים מעורבות לפי מגזר, תשע"ט (2018/2019)
32.....	נספח 2: זכאות לתעודת בגרות בערים המעורבות, 2014–2019

תמצית

מסמך זה נכתב בעבור הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית בראשות חבר הכנסת מנסור עבאס, ומוצגים בו נתונים על יהודים וערבים החיים בערים המעורבות: נתונים על הדירוג החברתי-כלכלי של אזורים בתוך הערים, לפי קבוצת האוכלוסייה של תושביהם (יהודית, ערבית או מעורבת); נתוני תעסוקה ושכר; נתונים על היבטים מסוימים של פשיעה ואכיפה; נתונים על ייצוג הערבים בשלטון המקומי ונתונים נבחרים על חינוך בערים המעורבות.

בפתח הדברים נציין כי יש קושי לאתר נתונים זמינים, שכן, ככלל, הנתונים המפורסמים על ידי הרשויות מוצגים בפילוח לפי יישוב או בפילוח לפי קבוצת אוכלוסייה. על כן, ונוכח לוח הזמנים הקצר להכנת מסמך זה, הנתונים הכלולים בו הם נתונים ראשוניים, ונועדו לספק מבט-על.

עיקרי הממצאים במסמך:

- על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: למ"ס) יישוב מעורב מוגדר כיישוב שבו יש רוב מכריע של תושבים יהודים ומיעוט ניכר של תושבים ערבים. במסמך זה נתמקד בשמונה הערים המעורבות: חיפה, ירושלים, לוד, מעלות-תרשיחא, נוף הגליל, עכו, רמלה ותל אביב-יפו. בשל מגבלת זמינות הנתונים, לא בכל הנושאים יש מידע על כל הערים הללו.
- על פי נתוני הלמ"ס, **בסוף שנת 2019 התגוררו בערים המעורבות כ-490,000 תושבים ערבים. שיעור הערבים בערים המעורבות הוא בין 4.5% בתל אביב-יפו ל-38% בירושלים.** ברוב הערים המעורבות, מרבית האוכלוסייה הערבית היא מוסלמית.
- בדומה לכלל האוכלוסייה הערבית בארץ, האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות היא צעירה יחסית: 44% מהאוכלוסייה הערבית בערים המעורבות צעירה מגיל 20 ו-10% נוספים הם בני 20-24.
- לשם השוואת מצבם הכלכלי-חברתי של תושבי יחידות גיאוגרפיות יצר הלמ"ס מדד-חברתי כלכלי. המדד החברתי-כלכלי מחושב על ידי הלמ"ס ליישוב כולו, ובמקרים של יישובים שאוכלוסייתם מונה יותר מ-10,000 תושבים – גם לאזורים סטטיסטיים ביישוב. אזור סטטיסטי הוא יחידת שטח קטנה, רציפה והומוגנית ככל האפשר, שבאמצעותה אפשר לשקף את המאפיינים הייחודיים של אזורים ביישוב.
- מבחינת האזורים הסטטיסטיים בערים המעורבות נראה כי **ככלל, ברוב הערים הללו האזורים הסטטיסטיים שמרבית אוכלוסייתם ערבית שייכים לאשכולות הנמוכים מבחינה חברתית-כלכלית ואילו האזורים הסטטיסטיים שרוב אוכלוסייתם יהודית פזורים על פני האשכולות הגבוהים יותר מבחינה חברתית-כלכלית.** לדוגמה, כל האזורים הסטטיסטיים הערביים בלוד (4 אזורים) שייכים לאשכולות 1-2 (הנמוכים ביותר במדד) ואילו האזורים הסטטיסטיים היהודיים פזורים בין אשכולות 3-6, הגבוהים יותר. יוצאות מן הכלל הן נוף הגליל ומעלות-תרשיחא, שהאזור הערבי היחיד בכל אחת מהן שייך לאשכול 5.
- ציוני המדד החברתי-כלכלי משמשים לצורך קביעת חלק מהתקציבים שמשרדי ממשלה מקצים לרשויות המקומיות. נוכח השונות הרבה בדירוג החברתי-כלכלי של אזורים סטטיסטיים שונים באותה עיר (ובייחוד בין אזורים עם אוכלוסייה ערבית ויהודית) נשאלת השאלה האם דירוג זה של הלמ"ס משמש כיום לצורך הקצאה

דיפרנציאלית של התקציב לאזורים הסטטיסטיים בהתאם לדירוג של כל אזור – בין אם ברמה הממשלתית ובין אם ברמה הפנים-עירונית. ממשרד הפנים נמסר בעניין זה כי ככלל התקצוב נעשה לפי הרמה החברתית-כלכלית של הרשות, אולם ייתכנו מקרים פרטניים, שבהם הדירוג של האזורים הסטטיסטיים ישפיע על התקצוב.

- **מנתוני התעסוקה בשנת 2017 בחמש ערים מעורבות – לוד, מעלות-תרשיחא, נוף הגליל, עכו ורמלה – אפשר ללמוד כי כמעט בכולן (מלבד עכו) שיעור התעסוקה בקרב הגברים הערבים המתגוררים בהן היה גבוה יותר משיעור התעסוקה בקרב כלל הגברים הערבים בישראל. גם שיעור התעסוקה של הנשים הערביות בערים המעורבות היה גבוה יותר משיעור התעסוקה של כלל הנשים הערביות – לרוב במידה ניכרת. לעומת זאת, ברוב הערים המעורבות שיעור התעסוקה בקרב הערבים, גברים ונשים, היה נמוך משיעור התעסוקה בקרב גברים ונשים יהודים, בהתאמה. נוף הגליל יוצאת מן הכלל בכך ששיעור הגברים הערבים המועסקים בה היה גבוה משיעור הגברים היהודים המועסקים בה.**
- **מנתוני השכר הממוצע למשרה בשנת 2015 באותן ערים נראה כי ברובן שכרם של הגברים הערבים היה נמוך משכרם של הגברים היהודים ב-7% עד 26%. שכר הנשים הערביות היה נמוך ב-9%-28% משכר הנשים היהודיות. גם כאן, יוצאת מן הכלל היא נוף הגליל, שבה שכרם של הגברים הערבים היה גבוה משכר הגברים היהודים ב-22% ושכר הנשים הערביות היה גבוה ב-16% משכר הנשים היהודיות.**
- **המסמך מציג נתונים שונים על ייצוג של ערבים בשלטון המקומי בערים המעורבות, הן בדרג הנבחר (חברי מועצה) והן בדרג המקצועי (עובדי הרשות). בהתייחס לדרג הנבחר, בחמש משמונה ערים שיעור הערבים מקרב חברי המועצה דומה לשיעורם באוכלוסיית הערים או גבוה ממנו. בשלוש ערים שיעורם של הערבים מקרב חברי המועצה נמוך משיעורם באוכלוסיית היישוב. בולטת בהקשר זה היא מועצת העיר ירושלים, שבה לא מכהן אף חבר מועצה ערבי. בהתייחס לעובדי הרשויות המקומיות יש בידינו נתונים על ארבע ערים: בשלוש מהן שיעור הערבים מקרב עובדי הרשות דומה או גבוה משיעורם באוכלוסיית העיר ובאחת שיעורם מקרב עובדי הרשות נמוך יותר.**
- **בשנים 2017-2020 הובאו למרכז הלאומי לרפואה משפטית (אבו כביר) 611 הרוגים מירי, ש-62% מהם היו ערבים. מכלל ההרוגים שהובאו לשם 147 היו תושבי הערים המעורבות, ומהם 63% היו ערבים. יש לציין שרק כרבע מאוכלוסיית הערים המעורבות הם ערבים.**
- **לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2017 הורשעו בדין 7.1 מכל אלף ערבים בני 19 ומעלה, לעומת שיעור של 3.3 מאלף בקרב יהודים (ואחרים). למעט העיר ירושלים, שבה שיעור המורשעים הערבים נמוך משיעור המורשעים הערבים הארצי, בארבע הערים המעורבות האחרות שיש עליהן מידע, שיעור המורשעים בקרב הערבים תושבי העיר גבוה מהשיעור הארצי בקרב הערבים (כאמור 7.1 מאלף). השיעור הגבוה ביותר של מורשעים היה בתל אביב-יפו, שבה 20.4 מכל אלף תושבים ערבים בני 19 ומעלה הורשעו באותה שנה.**
- **כ-343,000 תלמידים בחינוך העברי וכ-131,000 תלמידים בחינוך הערבי לומדים באחת משבע ערים מעורבות (חיפה, ירושלים, לוד, מעלות-תרשיחא, עכו, רמלה ותל-אביב-יפו). בארבע מהערים המעורבות –**

ירושלים, לוד, עכו ורמלה, 30%-40% מן התלמידים במערכת החינוך הם ערבים, בחיפה – כ-14% ובתל אביב-יפו – כ-5%.

• נתונים על **תקציב משרד החינוך לבתי הספר** בערים המעורבות מעידים על הבדלים ניכרים בתקצוב בין ערים מעורבות. מקור ההבדלים עשוי להיות המאפיינים הייחודיים של בית הספר (למשל גודל בית הספר ומספר התלמידים בכיתה), של התלמידים (מצב חברתי-כלכלי) או של המורים (למשל ותק והשכלה) המשפיעים על נוסחת התקצוב של משרד החינוך לבתי הספר. להלן מפורטים אחדים מהממצאים המרכזיים בהקשר זה:

○ בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים בחלק מן הערים, ובהן רמלה, לוד, עכו, ירושלים ומעלות-תרשיחא, התקציב לתלמיד ולכיתה בחינוך העברי גבוה מן החינוך הערבי בשיעור של כ-10% עד 33% בחינוך היסודי וכ-9% עד 34% בחטיבות הביניים. בערים אחרות: חיפה ותל אביב-יפו, תקצוב החינוך הערבי גבוה יותר מתקציב החינוך העברי בשיעור של 9% בחיפה עד 33% בתל אביב-יפו.

○ בחטיבה העליונה בהיעדר תוספת שעות הוראה לבתי הספר החלשים (תקצוב דיפרנציאלי) תקצוב בתי הספר בחינוך הערבי ברוב הערים המעורבות נמוך במידה ניכרת מן החינוך העברי. הפערים גדולים במיוחד בעיר רמלה (34% לטובת החינוך העברי הממלכתי), לוד (31% לטובת החינוך העברי הממלכתי), ומעלות תרשיחא (30% לטובת החינוך העברי הממלכתי).

○ בבחינת תקצוב בתי הספר היסודיים לפי חמישון טיפוח אפשר לראות כי ככלל בכל הערים המעורבות בתי ספר בחינוך הערבי תוקצבו בסכום נמוך מבתי ספר בחמישון טיפוח דומה בחינוך העברי באותן ערים. הפערים גדולים במיוחד בירושלים (בית ספר חלש בחינוך העברי תוקצב ב-73% יותר מבית ספר ערבי באותה קטגוריה), בעכו (פער של 41% בתקצוב בתי ספר במדד טיפוח דומה) ובלוד (פער של 39% בתקצוב).

• בנתונים על **הישגי תלמידי כיתות ח' במבחני המיצ"ב** נמצאו פערים לטובת דוברי עברית בערים המעורבות בכל תחומי הדעת (מתמטיקה, אנגלית ומדעים) למעט בעיר מעלות-תרשיחא. במרבית הערים (למעט מעלות תרשיחא ורמלה) נמצאו פערים גדולים בתחום המדע והטכנולוגיה, ובערים לוד ועכו הפערים היו גדולים במיוחד בכל המקצועות.

• נתוני **דוח האקלים הבית ספרי** במבחני המיצ"ב מעידים כי אף שיש הבדלים ניכרים בין הרשויות המקומיות במדדים אלה, המגמות בערים המעורבות דומות לאלה שבכלל מערכת החינוך. בכל הקשור למעורבות תלמידים באירועי אלימות, יש לומר כי בעוד בחינוך העברי יש ירידה בדיווח על אלימות עם העלייה בגיל התלמידים, בחינוך הערבי הדיווח על אלימות עולה בקרב תלמידים בוגרים יותר (למעט בערים עכו ובתל אביב-יפו). בד בבד עם העלייה בשכבות הגיל אפשר לראות צמצום בשיעור הדיווח על מאמציהם של בתי הספר לקידום סובלנות כלפי האחר והשונה. מגמה זאת מתקיימת גם בחינוך העברי, אך היא בולטת במיוחד בחינוך הערבי, כך שבשכבות הגיל הבוגרות יותר שיעור בתי הספר המדווחים על מאמצים לקידום סובלנות כלפי האחר והשונה בחינוך העברי גבוה ברוב המקרים משיעורם בחינוך הערבי.

- ממוצע **הזכאות לבגרות בקרב בוגרי י"ב** בחינוך הערבי בערים המעורבות (63.3%) דומה לממוצע הארצי בחינוך הערבי (63.9%). לעומת זאת, בקרב תלמידי החינוך העברי בערים המעורבות ממוצע הזכאות לבגרות גבוה מן הממוצע בחינוך העברי (74.9%-ו-73.1% בהתאמה). מאז שנת 2014 ירד שיעור הזכאות לבגרות בחינוך הערבי בערים המעורבות מ-66% ושיעור הזכאות בחינוך העברי בערים המעורבות עלה מ-70.7%. נראה אפוא שהפער בין החינוך הערבי לחינוך עברי בערים המעורבות הנסקרות יחד גבוה מן הממוצע וכי הוא עלה בשנים האחרונות. עם זאת, בבחינת הנתונים לפי רשות מקומית אפשר לראות כי ברוב הערים המעורבות, מלבד לוד ותל אביב-יפו, יש קירבה בזכאות לבגרות של בוגרי י"ב בחינוך העברי ובחינוך הערבי, עם תנודות לכאן ולכאן בשנים מסוימות.
- נתונים על **נשירת תלמידים בחינוך העל-יסודי (כיתות ז'-י"ב)** מעידים על שונות גדולה בקרב הערים המעורבות, הן באשר לנשירה בחינוך העברי והן באשר לנשירה בחינוך העברי. שיעור הנשירה בקרב תלמידי החינוך הערבי בערים המעורבות (1.5% מן התלמידים ב-2019 ו-1.6% מהם ב-2018) נמוך במעט מן הממוצע בכלל חינוך הערבי.

מבוא

על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: ה"למ"ס) יישוב מעורב הוא יישוב שבו רוב מכריע של תושבים יהודים ומיעוט ניכר של תושבים ערבים. מהלמ"ס נמסר כי אין קריטריון קשיח של שיעור התושבים הערבים המשמש להגדרת יישוב מעורב, וכי ההגדרה של יישוב כ"מעורב" היא בעיקרה היסטורית (ירושלים, חיפה, רמלה, לוד ועכו). בחלק מהמקרים, ההגדרה נובעת מטעמים של איחוד יישובים (תל אביב-יפו, מעלות-תרשיחא) או מעבר של אוכלוסייה ערבית ליישובים יהודיים הנמצאים בסמיכות ליישובי המקור שלהם (נוף הגליל). נווה שלום, שהוא יישוב כפרי, הוא היישוב היחיד שהוקם במקור כיישוב מעורב, ויש בו אוכלוסייה ערבית ואוכלוסייה יהודית במשקל שווה.¹

במסמך זה נתמקד בשמונה הערים המעורבות: חיפה, ירושלים, לוד, מעלות-תרשיחא, נוף הגליל, עכו, רמלה ותל אביב-יפו.

על פי נתוני ה"למ"ס, **בסוף שנת 2019 התגוררו בערים המעורבות כ-490,000 תושבים ערבים – רבע מתושבי ישראל הערבים.** רוב התושבים הערבים בערים המעורבות (74%) גרים בירושלים, שיש לה מאפיינים ייחודיים (בין השאר, היות שרוב הערבים בה אינם אזרחי מדינת ישראל). בלעדיה 130,000 התושבים הערבים בערים המעורבות האחרות הם כ-13% מאוכלוסיית ערים אלו וכ-8% מהאוכלוסייה הערבית בישראל.² שיעור הערבים בערים המעורבות הוא בין 4.5% בתל אביב-יפו ל-38% בירושלים.

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מילון מונחים: [יישוב מעורב](#), עדכון: 9 בינואר 2014, כניסה: 23 במאי 2021; ערן יזהר, ראש ענף הפצת מידע, שירות ותוכן אינטרנט, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 23 במאי 2021.

² עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [אוכלוסייה ביישובים מעורבים, לפי אזור סטטיסטי, קבוצת אוכלוסייה וגיל, סוף 2019; אוכלוסייה, לפי מחוז ונפה, קבוצת אוכלוסייה, מין וגיל, 2019-2011 \(סוף שנה\)](#), 18 באוקטובר 2020.

להלן מוצגת אוכלוסיית הערים המעורבות בחלוקה לפי קבוצת אוכלוסייה.

טבלה 1: אוכלוסיית הערים המעורבות בחלוקה לפי קבוצת אוכלוסייה, 2019³

תושבים	מתוכם תושבים ערבים	שיעור התושבים הערבים
ירושלים	936,427	38%
תל אביב-יפו	460,616	4.5%
חיפה	285,317	12%
לוד	77,224	31%
רמלה	76,248	24%
עכו	49,381	32%
נוף הגליל	41,733	29%
מעלות-תרשיחא	21,836	22%

ברוב הערים המעורבות מרבית האוכלוסייה הערבית היא מוסלמית. בחיפה ובמעלות-תרשיחא כמחצית האוכלוסייה הערבית היא נוצרית. בנוף הגליל כמעט שני שלישים מהערבים הם נוצרים.⁴

האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות צעירה יחסית: 44% מהערבים בערים המעורבות הם בני פחות מ-20, לעומת 31% מהיהודים באותן ערים (השיעור דומה לנתון המקביל בכלל האוכלוסייה: 43% ו-34% בהתאמה⁵). בניכוי ירושלים, שיעור האוכלוסייה הערבית הצעירה בערים המעורבות אומנם יורד, אך הפער מהאוכלוסייה היהודית גדל: 38% מהערבים בערים המעורבות שאינן ירושלים הם בני פחות מ-20, לעומת 24% מהיהודים.⁶

גם לקבוצת הגיל 20-24 יש ייצוג גדול יותר באוכלוסייה הערבית בערים המעורבות: 10% מהערבים בערים המעורבות הם בני 20-24 (השיעור דומה לנתון המקביל באוכלוסייה הערבית הכללית וכן בערים המעורבות בניכוי ירושלים),⁷ לעומת שיעור של 6% מהיהודים בערים המעורבות (5% בניכוי ירושלים).

³ עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [אוכלוסייה ביישובים מעורבים, לפי אזור סטטיסטי, קבוצת אוכלוסייה וגיל, סוף 2019](#).

⁴ בירושלים 96% מוסלמים ו-4% נוצרים; בתל אביב-יפו 83% מוסלמים, 16% נוצרים ו-1% דרוזים; בחיפה 49% מוסלמים, 49% נוצרים ו-2% דרוזים; ברמלה 81% מוסלמים ו-19% נוצרים; בלוד 97% מוסלמים ו-3% נוצרים; בעכו 91% מוסלמים, 8% נוצרים ו-1% דרוזים; בנוף גליל 37% מוסלמים ו-63% נוצרים; במעלות-תרשיחא 50% מוסלמים, 49% נוצרים ו-1% דרוזים. עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [אוכלוסייה ביישובים ובאזורים סטטיסטיים, לפי דת, סוף 2019](#).

⁵ עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [אוכלוסייה, לפי מחוז ונפה, קבוצת אוכלוסייה, מין וגיל, 2019-2011 \(סוף שנה\)](#), 18 באוקטובר 2020.

⁶ עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [אוכלוסייה ביישובים מעורבים, לפי אזור סטטיסטי, קבוצת אוכלוסייה וגיל, סוף 2019](#).

⁷ שם.

1. דירוג חברתי-כלכלי של אזורים יהודיים וערביים בערים המעורבות

לשם השוואת מצבם הכלכלי-חברתי של תושבי יחידות גיאוגרפיות נבדלות יצר הלמ"ס מדד חברתי-כלכלי. המדד החברתי-כלכלי מחושב על ידי שקלול הערכים המתוקננים של 14 משתנים נבחרים, ובהם משתנים דמוגרפיים, משתני השכלה וחינוך, משתני תעסוקה וגמלאות ומשתני רמת חיים. ערכי המדד מקובצים לעשרה אשכולות הומוגניים מבחינת מאפייניהם, אך לא שווים בגודלם.⁸ ציוני המדד החברתי-כלכלי, שבין 1 (הנמוך ביותר) ל-10 (הגבוה ביותר) משמשים לצורך קביעת חלק מהתקציבים שמקצים לרשויות המקומיות משרד הפנים (מענקי איזון) משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.⁹

המדד החברתי-כלכלי מחושב על ידי הלמ"ס בעבור היישוב כולו, ובמקרים של יישובים שגודל אוכלוסייתם הוא יותר מ-10,000 תושבים, גם לאזורים סטטיסטיים ביישוב. אזור סטטיסטי הוא יחידת שטח קטנה (שגודלה בדרך כלל הוא 3,000–5,000 תושבים) רציפה והומוגנית ככל האפשר, באמצעותה אפשר לשקף את המאפיינים הייחודיים של אזורים ביישוב.¹⁰

על סמך נתוני האוכלוסייה באזורים הסטטיסטיים בערים המעורבות,¹¹ פילחנו אזורים אלו לאזורים שרוב אוכלוסייתם יהודית, אזורים שרוב אוכלוסייתם ערבית ואזורים מעורבים, שאותם הגדרנו כאזורים שבהם כל קבוצת אוכלוסייה מונה 40%–60%.

בתרשים המובא להלן מוצגת ההתפלגות של האזורים הסטטיסטיים היהודיים, הערבים והמעורבים, לפי האשכולות החברתיים-כלכליים (מדד 2017) בכל עיר מעורבת. למעשה, הנתונים מספקים מבט על מצבם החברתי-כלכלי של התושבים הערבים בערים המעורבות בהשוואה למצבם החברתי-כלכלי של התושבים יהודים. נציין כי מספר האזורים הסטטיסטיים שונה מעיר לעיר, וככלל רק חלק קטן מהאזורים הסטטיסטיים הם ערביים.

נוכח זאת, הנתונים מוצגים באחוזים ולא במספרים מוחלטים, וסכימת האזורים בתוך כל קבוצת אוכלוסייה היא שמשלימה ל-100%. למשל, בלוד – השייכת לאשכול 4 – שלושה מארבעת האזורים הסטטיסטיים הערביים (75%) שייכים לאשכול 1, ואזור נוסף (25%) שייך לאשכול 2. לעומת זאת, 15 האזורים היהודיים שייכים לאשכולות 3–6. ברמלה – השייכת גם היא לאשכול 4 – אזור אחד מארבעת האזורים הערביים (25%) שייך לאשכול 1 והשלושה הנותרים (75%) שייכים לאשכול 2; 14 האזורים היהודים שייכים לאשכולות 3–6; ברמלה יש גם אזורים סטטיסטיים מעורבים, שאחד מהם שייך לאשכול 3 (50%) ואחר שייך לאשכול 4 (50%).

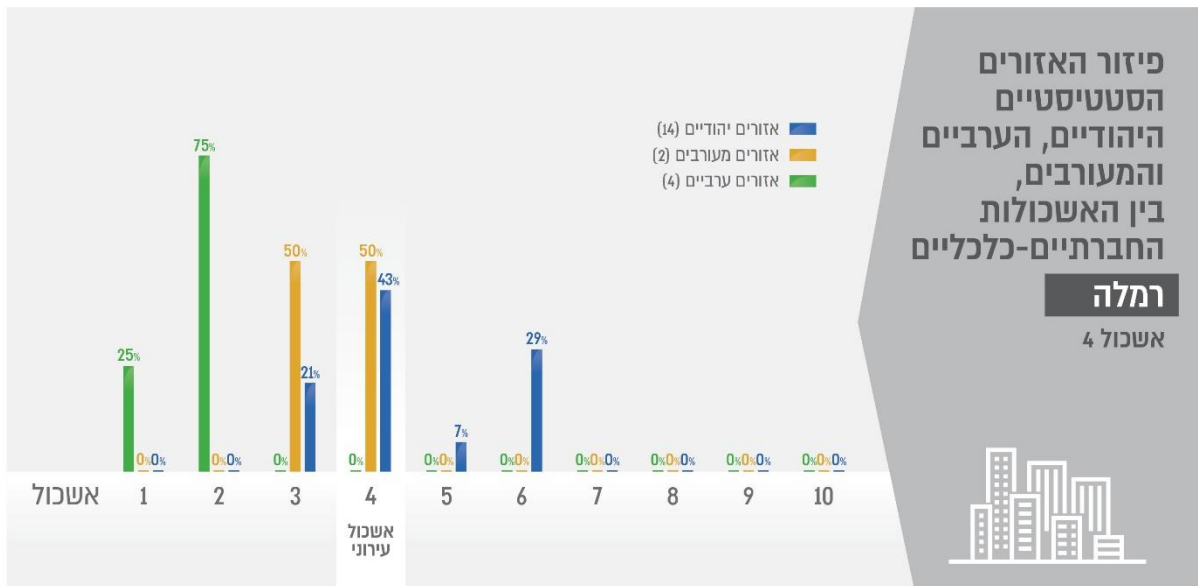
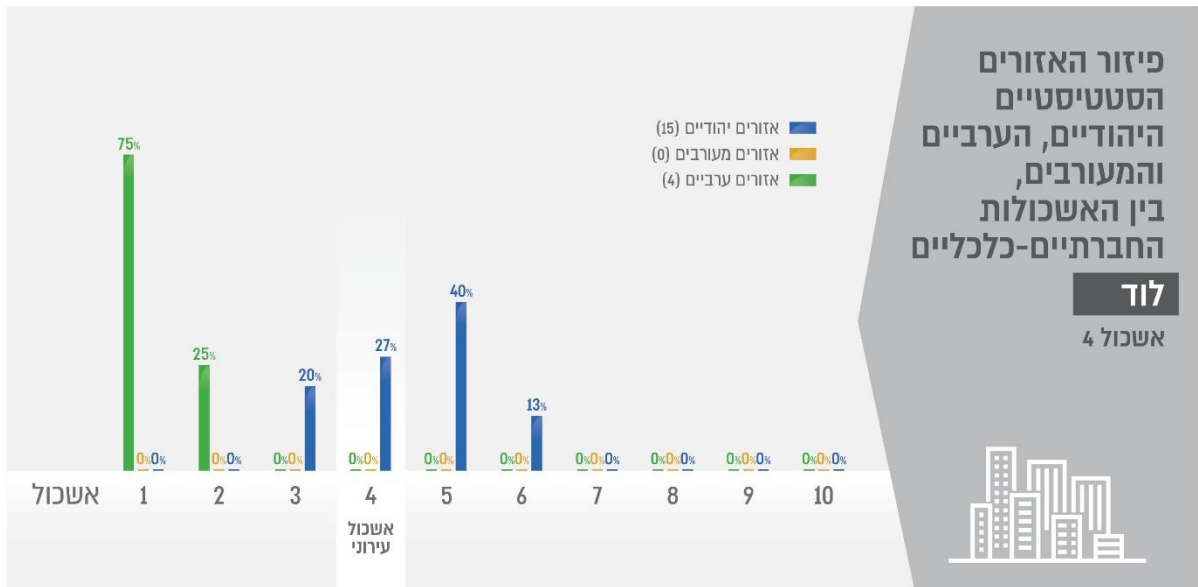
⁸ שיטת ניתוח האשכולות יוצרת מצב שבו השונות בערכי המדד בתוך האשכולות תהיה מינימלית, ושונות ערכי המדד בין האשכולות תהיה מקסימלית. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הודעה לתקשורת: אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2017](#), 15 בדצמבר 2020.

⁹ לפירוט ראו: תמיר אגמון, [המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: תיאור וניתוח השימוש בו להקצאת תקציבים לרשויות המקומיות ותיאור מדדים נוספים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 ביולי 2016.

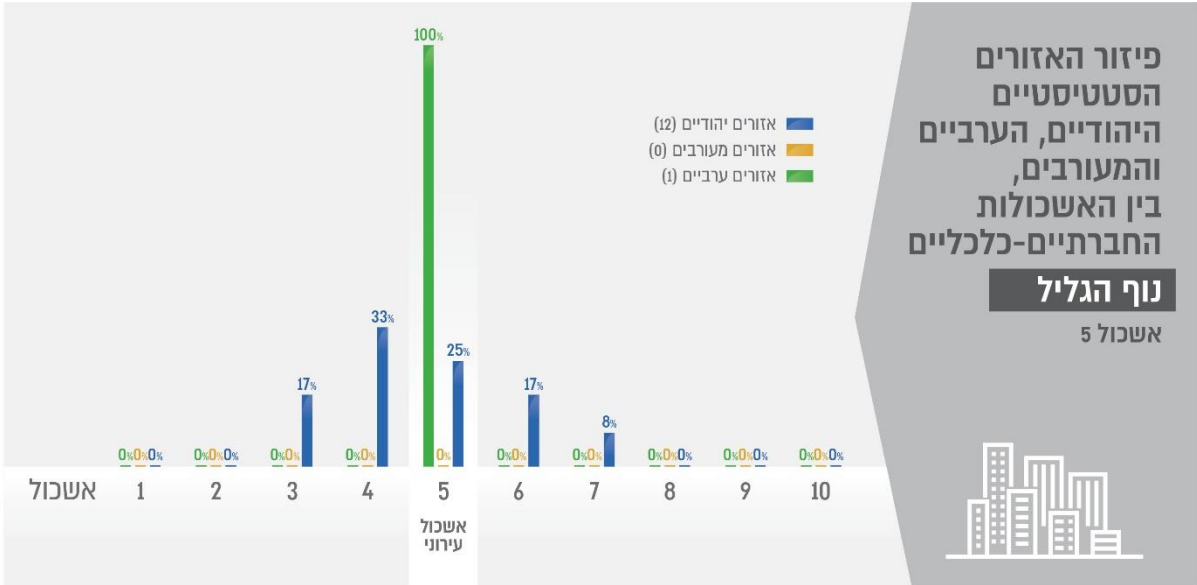
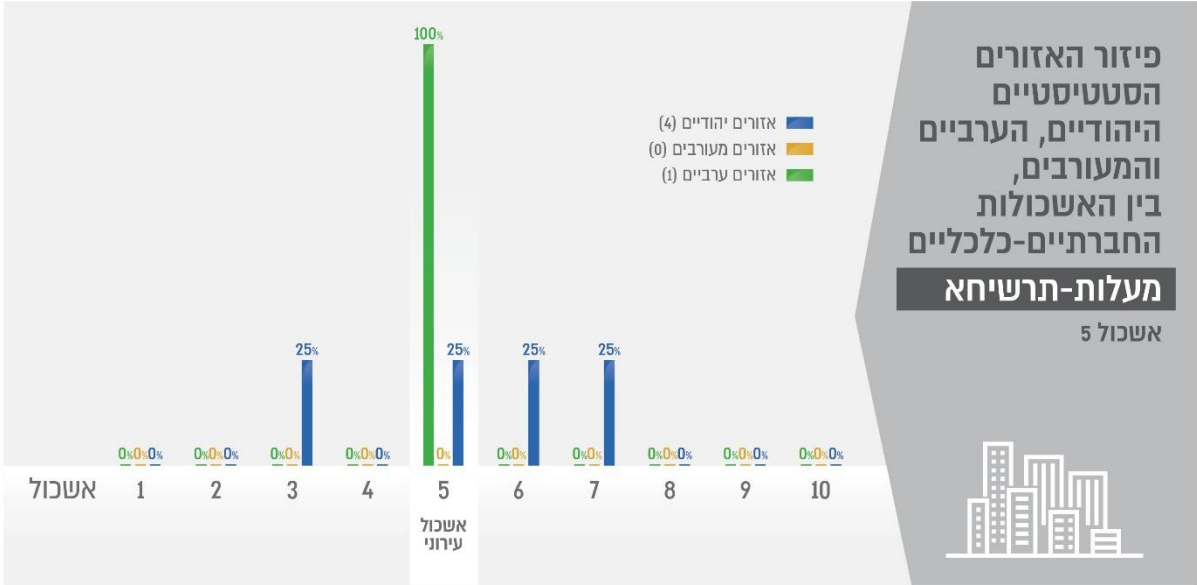
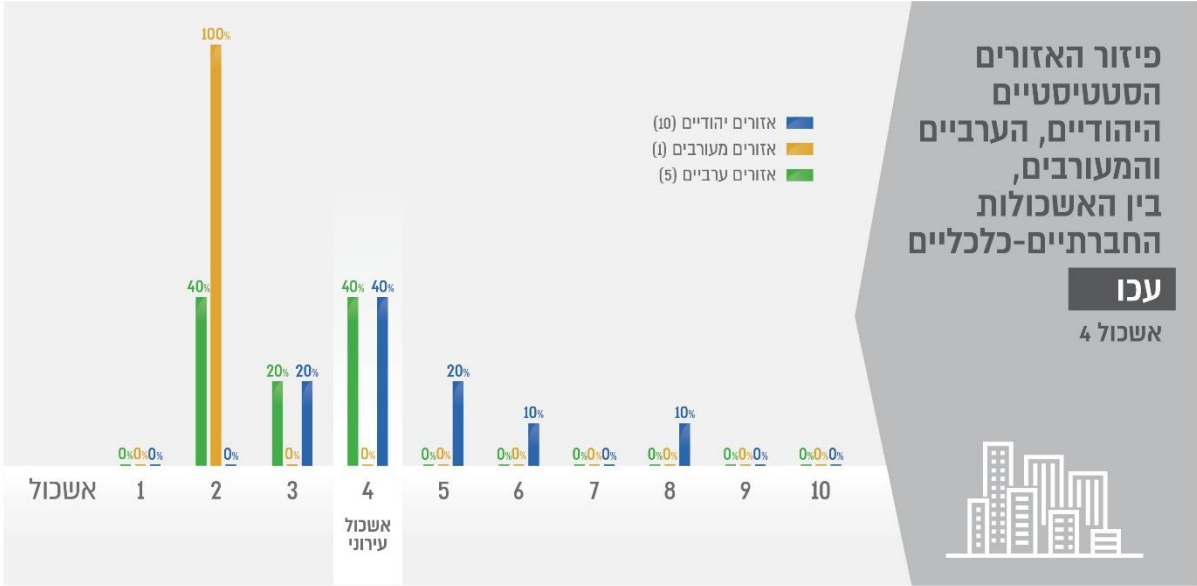
¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מילון מונחים: [אזור סטטיסטי](#), עדכון: 6 בדצמבר 2020, כניסה: 23 במאי 2021.

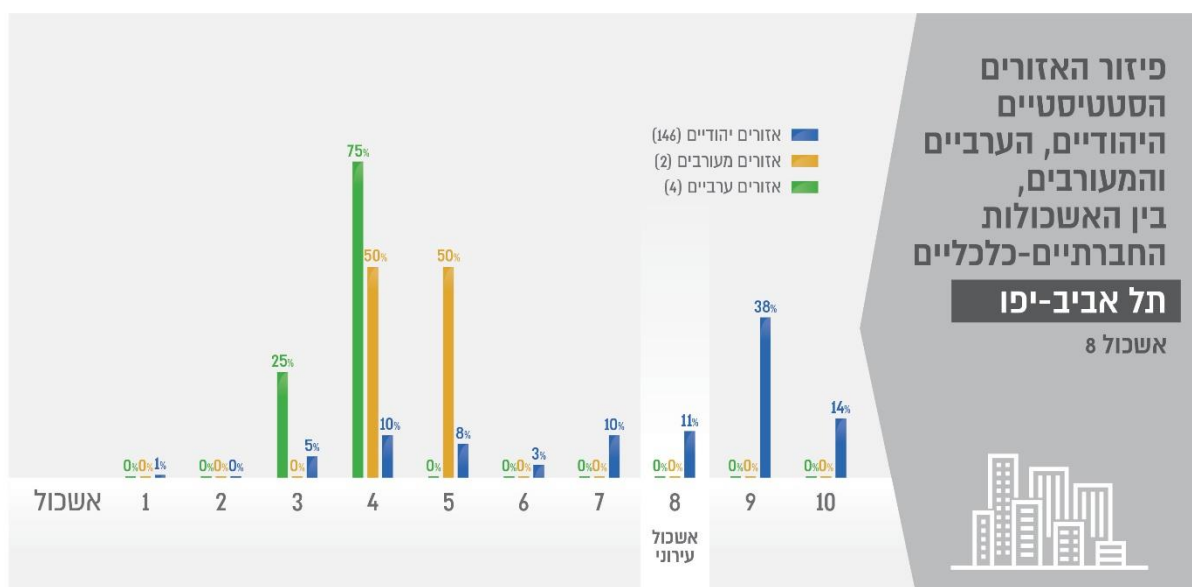
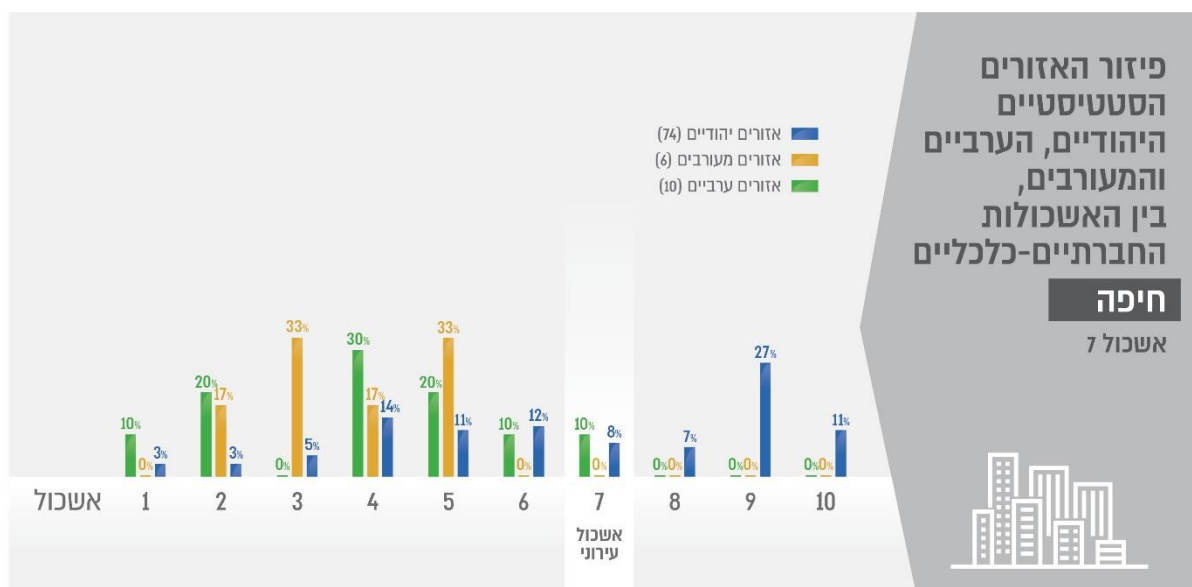
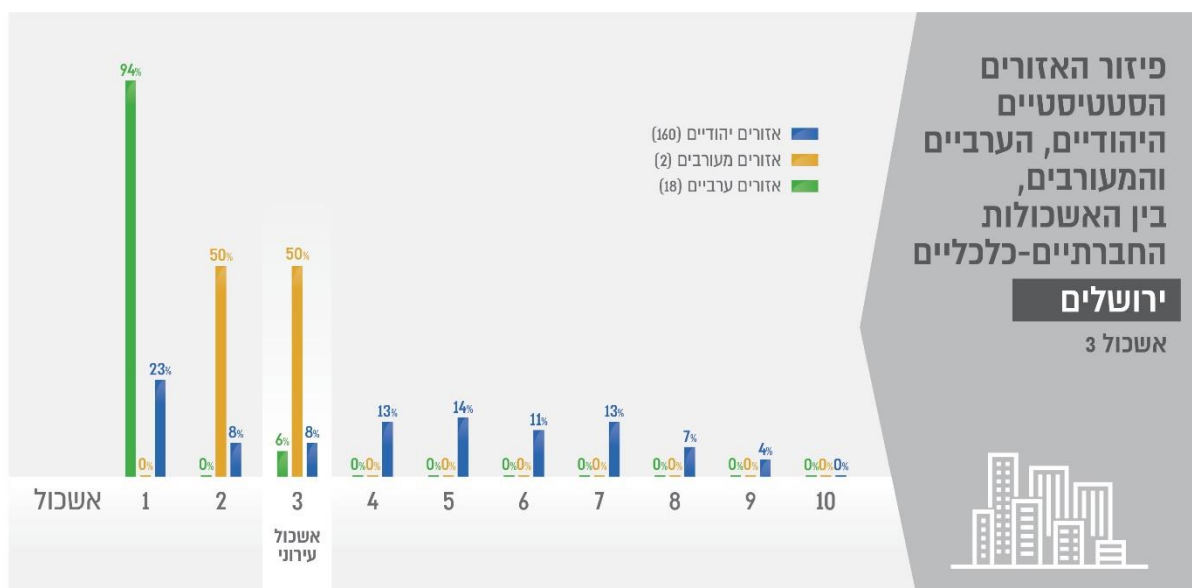
¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [אוכלוסייה ביישובים מעורבים, לפי אזור סטטיסטי, קבוצת אוכלוסייה וגיל, סוף 2019](#).

תרשים 1: פיזור האזורים הסטטיסטיים היהודיים, הערביים והמעורבים בין האשכולות החברתיים-כלכליים, 2017¹²



¹² עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: אזורים סטטיסטיים בתוך העיריות והמועצות המקומיות לפי סדר עולה של המדד החברתי-כלכלי 2017; אוכלוסייה ביישובים מעורבים, לפי אזור סטטיסטי, קבוצת אוכלוסייה וגיל, סוף 2019.





מן הנתונים שהובאו בתרשימים נראה כי ככלל, **ברוב הערים המעורבות, האזורים הסטטיסטיים הערביים שייכים לאשכולות הנמוכים**. יוצאות דופן הן נוף הגליל ומעלות-תרשיחא, שהאזור הערבי היחיד בכל אחת מהן שייך לאשכול 5. באזורים היהודיים (שמספרם גדול יותר) יש הטרוגניות רבה יותר מבחינת ההשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים אך לרוב הם מדורגים גבוה יותר מהאזורים הערביים. בערים שבהן יש אזורים מעורבים הם נמצאים לרוב בדירוגי הביניים בין האזורים הערביים ליהודיים.

כאמור, ציוני המדד החברתי-כלכלי משמשים לקביעת חלק מהתקציבים שמשרדי ממשלה מקצים לרשויות המקומיות. נוכח השונות הרבה בדירוג החברתי-כלכלי של אזורים סטטיסטיים שונים באותה עיר (בפרט, בין אזורים עם אוכלוסייה ערבית ויהודית) נשאלת השאלה **אם דירוג זה של הלמ"ס משמש כיום לצורך הקצאה דיפרנציאלית של התקציב לאזורים הסטטיסטיים בהתאם לדירוג של כל אזור, בין אם ברמה הממשלתית ובין אם ברמה הפנים-עירונית**.

בעניין זה נמסר ממשרד הפנים כי ההקצאות התקציביות המרכזיות של משרד הפנים לרשויות המקומיות, ככלל, כגון מענק האיזון, מענקי הפיתוח, הקצאות הקרן לצמצום פערים וכיוצא באלו, אינן מושפעות מהרמה החברתית-כלכלית של אזורים סטטיסטיים ברשות המקומית, אלא רק מהרמה החברתית-כלכלית הכללית של הרשות. עם זאת, לפי המשרד, להגדרה של הרמה החברתית-כלכלית באזורים הסטטיסטיים יש השפעה על הקווים המנחים שקובע משרד הפנים לעניין תעריפי הארנונה ברשויות ועל קביעת הגדרות פריפריה חברתית שבאחריות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל. נוסף על כך, מעת לעת, יש להם השפעה על הקצאות תקציביות שונות של משרד הפנים, שאינן קבועות.¹³ אין לנו מידע נוסף בעניין זה.

2. נתוני תעסוקה ושכר בערים מעורבות נבחרות

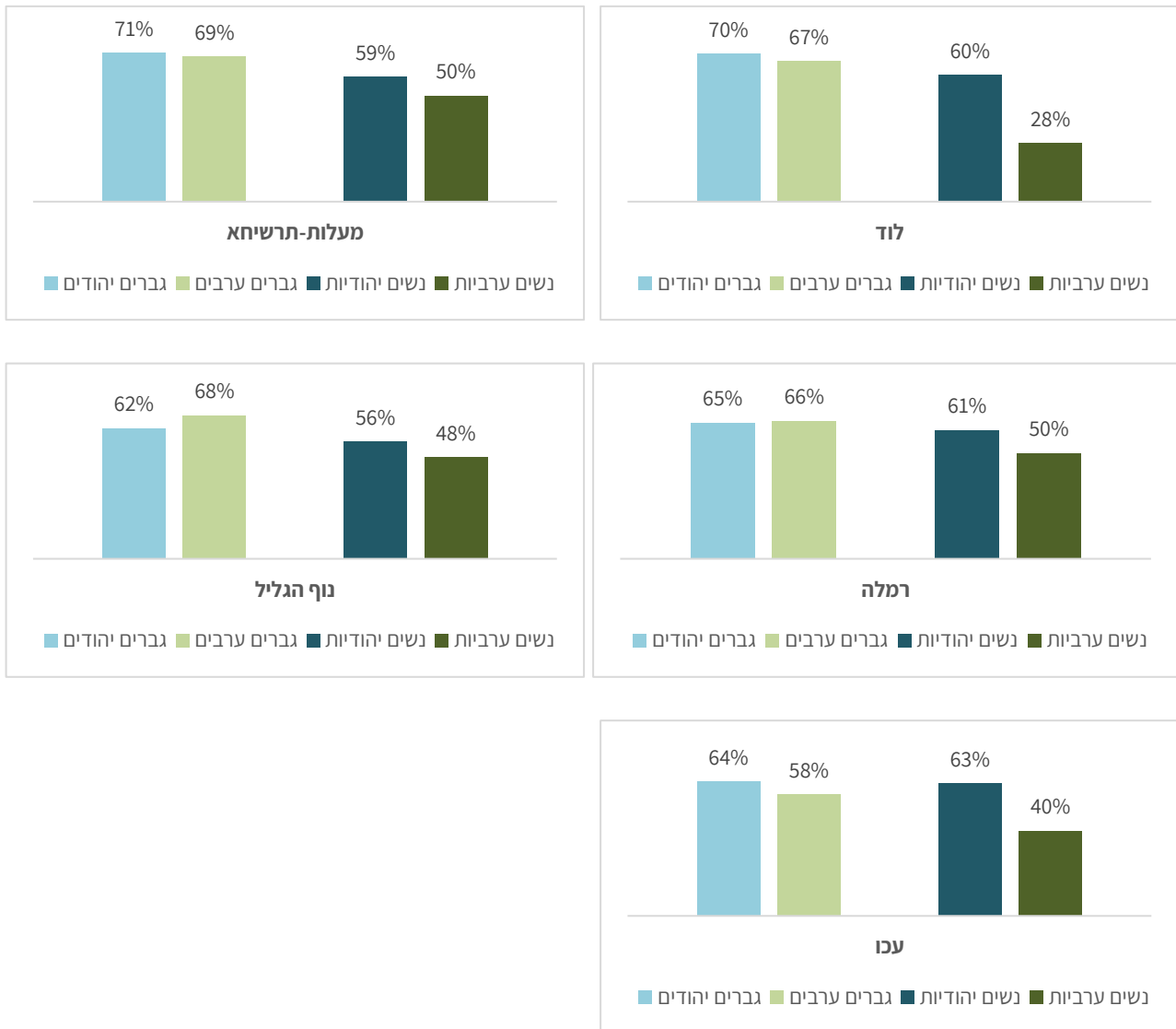
2.1 שיעור תעסוקה

בשנת 2017 היה שיעור התעסוקה (שיעור המועסקים בקרב בני 15 ומעלה) בקרב כלל הגברים הערבים בישראל 60%, ובקרב כלל הנשים הערביות – 26%.¹⁴ להלן מוצגים נתונים בדבר שיעור המועסקים בקרב יהודים וערבים בחלק מהערים המעורבות (לוד, מעלות-תרשיחא, נוף הגליל, עכו, רמלה) בפילוח לפי מגדר. הנתונים מבוססים על סקר כוח האדם של הלמ"ס והם מעודכנים לשנת 2017.

¹³ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, אגף בכיר לתכנון ומדיניות, משרד הפנים. תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 במאי 2021.

¹⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2018, פרק 9: שוק העבודה, 30 באוגוסט 2018. עמ' 150.

תרשים 2: שיעור מועסקים בערים מעורבות נבחרות לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2017¹⁵



מהנתונים אפשר ללמוד כי **כמעט בכל הערים המעורבות שנתוניהן הוצגו לעיל (מלבד עכו) שיעור התעסוקה בקרב הגברים הערבים בשנת 2017 היה גבוה משיעור התעסוקה בקרב כלל האוכלוסייה הערבית**. שיעור התעסוקה של הנשים הערביות בערים המעורבות היה גבוה משיעור התעסוקה של כלל הנשים הערביות – לרוב במידה ניכרת. התמקדות במצב בערים המעורבות מראה כי ברובן שיעור התעסוקה בקרב הערבים, הן גברים והן נשים, היה נמוך משיעור התעסוקה בקרב גברים ונשים יהודים, בהתאמה. עיר אחת – נוף הגליל – יוצאת מן הכלל, שכן בה שיעור הגברים הערבים המועסקים היה גבוה משיעור הגברים היהודים המועסקים.

אין בידינו נתונים בני-השוואה על הערים המעורבות האחרות (ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה). הנתונים על שיעור התעסוקה בקרב בני 25–64 **בירושלים** מראים כי בדומה למצב בנוף הגליל, שיעור המועסקים בקרב הגברים

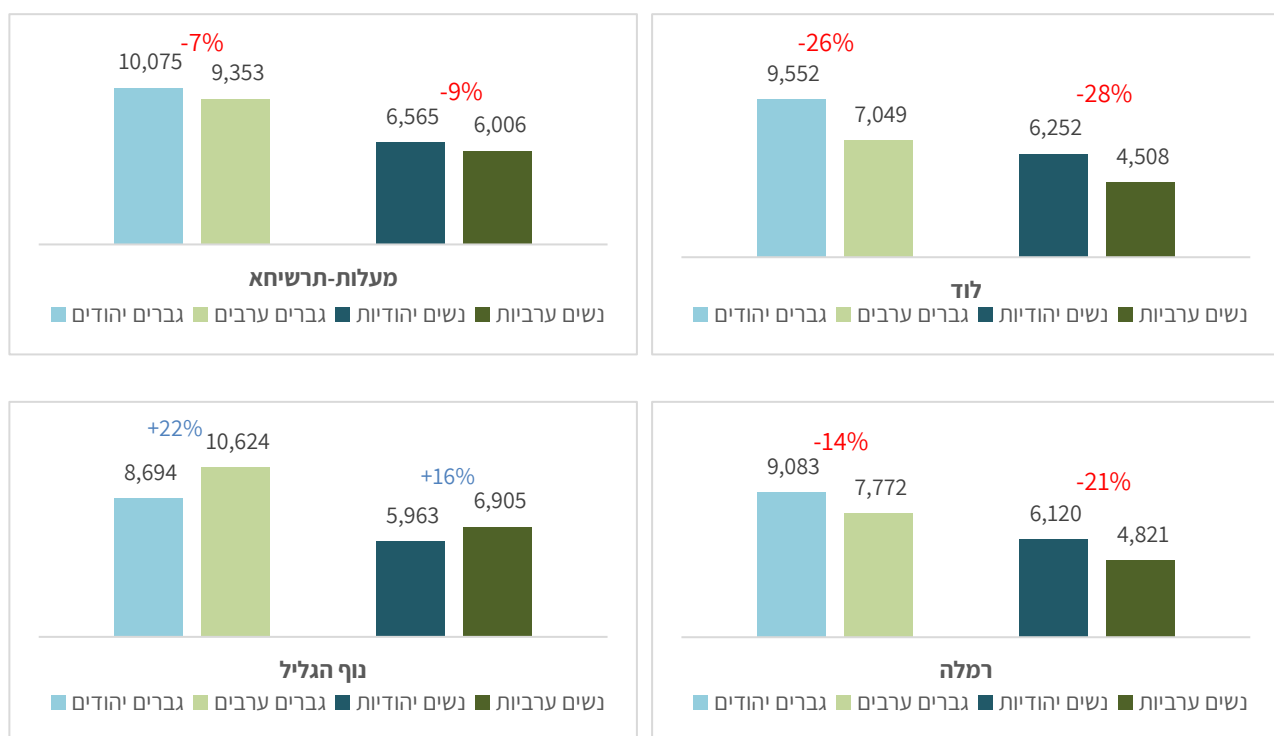
¹⁵ עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני סקר כוח אדם: סך הכול, מועסקים ושכירים ביישובים נבחרים, 2015–2017. ערן יזהר, ראש ענף הפצת מידע, שירות ותוכן אינטרנט, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוא"ל, 19 במאי 2021.

הערבים גבוה משיעורם בקרב הגברים היהודים (78% לעומת 72%, בהתאמה). שיעור המועסקות בקרב הנשים הערביות נמוך במידה ניכרת משיעורן בקרב נשים יהודיות (23% לעומת 81%, בהתאמה).¹⁶ סביר להניח כי תמונה זו מושפעת, בין השאר, מדפוס ההעסקה של האוכלוסייה החרדית, שהיא חלק ניכר מהאוכלוסייה היהודית בעיר.

2.2 שכר ממוצע

להלן מוצגים נתונים בדבר השכר הממוצע למשרה בחלק מהערים המעורבות (לוד, מעלות-תרשיחא, נוף הגליל, עכו ורמלה) בפילוח לפי מגדר. הנתונים מבוססים על נתוני רשות המיסים, שהופקו על ידי הלמ"ס, והם נכונים לשנת 2015.¹⁷

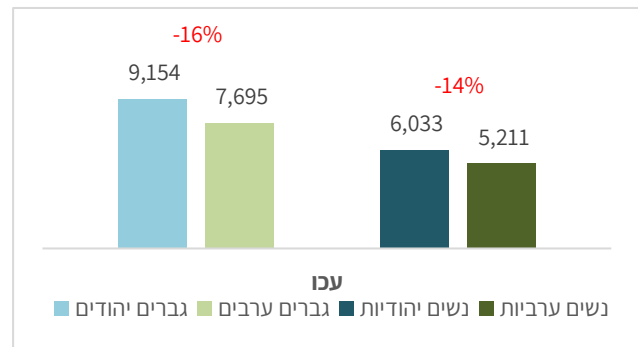
תרשים 3: שכר ממוצע למשרה בערים מעורבות נבחרות לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, 2015¹⁸



¹⁶ מיכל קורח ומאיה חושן, על נתוני ירושלים – מצב קיים ומגמות שינוי 2021, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2021, עמ' 65.

¹⁷ מהלמ"ס נמסר כי היות שהנתונים הופקו ישירות בקובץ דיווח המעסיקים למס הכנסה באמצעות טופס 126 אין בידם נתונים ארציים בני-השוואה. ערן יזהר, ראש ענף הפצת מידע, שירות ותוכן אינטרנט, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 במאי 2021.

¹⁸ עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני סקר כוח אדם: סך הכול, מועסקים ושכירים ביישובים נבחרים, 2015–2017. מערן יזהר, ראש ענף הפצת מידע, שירות ותוכן אינטרנט, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוא"ל, 19 במאי 2021.



ברוב הערים המעורבות, שנתונייהן מוצגים לעיל, היה שכרם של הגברים הערבים בשנת 2015 נמוך משכרם של הגברים היהודים ב-7%-26%. שכר הנשים הערביות היה נמוך ב-9%-28% משכר הנשים היהודיות. יוצאת מן הכלל היא נוף הגליל, שבה שכרם של הגברים הערבים גבוה משכר היהודים ב-22%, ושכר הנשים הערביות גבוה ב-16% משכר הנשים היהודיות.

3. היבטים של פשיעה ואכיפה

נתוני המשטרה על פשיעה בישראל אינם מפורסמים בפילוח המאפשר הבחנה בין יהודים וערבים בערים המעורבות, ובלוח הזמנים שהוקצה להכנת מסמך זה לא התאפשר לנו לפנות למשטרת ישראל בבקשה לפילוח מיוחד מסוג זה.

נתונים אחרים שהופקו לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנה האחרונה מאפשרים לקבל **תמונה על היבטים מסוימים של פשיעה ואכיפה בערים המעורבות,** תוך הבחנה בין יהודים וערבים: **נתוני המכון הלאומי לרפואה משפטית על קורבנות ירי שהובאו למכון ונתוני הלמ"ס על מורשעים בדין. בשני אלו נמצאו הבדלים משמעותיים בין יהודים לבין ערבים בערים המעורבות.**

3.1 קורבנות ירי בערים מעורבות

מרכז המחקר והמידע של הכנסת קיבל מהמרכז הלאומי לרפואה משפטית (באבו כביר) **מידע על גופות של קורבנות ירי שהגיעו למרכז בשנים 2017-2020,** לפי עיר מגורים של הקורבן וקבוצת האוכלוסייה שלו.¹⁹ בטבלה 2 מוצגים נתונים על כלל קורבנות הירי ומהם קורבנות בני החברה הערבית. הנתונים מחולקים לשלוש רמות: כלל הקורבנות בארץ, מתוך זה הקורבנות בכלל הערים המעורבות יחד (למעט נוף הגליל, שעליה לא התקבלו נתונים) ומתוך זה הקורבנות בכל אחת מהערים המעורבות שמהן הובאו למכון לרפואה משפטית 20 קורבנות ירי, או יותר, בתקופה הרלוונטית.

חשוב להדגיש שהנתונים **להלן מתייחסים רק לקורבנות מנשק חם** ולא לאנשים שנהרגו תוך שימוש בנשק קר ובכלל זה סכין. כמו כן, הנתונים כוללים רק קורבנות שהובאו ישירות למרכז הלאומי לרפואה משפטית ולכן אינם כוללים קורבנות שהובאו קודם לבית חולים (כשבעים קורבנות בתקופה הנדונה).

¹⁹ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, לשכת משנה למנכ"ל משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 באפריל 2021, בדוא"ל, 26 באפריל 2021.

טבלה 2: קורבנות ירי שהובאו למרכז הלאומי לרפואה משפטית בין השנים 2017–2020

סך הקורבנות	מתוכם: קורבנות ערבים (שיעור הערבים מהקורבנות)	שיעור הערבים באוכלוסייה
ארצי	611	21%
הערים המעורבות	147	25%
ירושלים	34	38%
תל אביב-יפו	32	4.5%
לוד	27	31%
רמלה	24	24%

בטבלה מפורטים הממצאים האלה:

- ברמה הארצית, הרוב המוחלט של הקורבנות – כ-62% – הם בני החברה הערבית. שיעור זה גבוה בהרבה משיעורם של הערבים באוכלוסייה הכללית, שהוא כ-21%.
- גם בהסתכלות מצומצמת יותר על כלל הערים המעורבות 63% מהקורבנות הם בני החברה הערבית, לעומת שיעורם של הערבים בכלל אוכלוסיית ערים אלו, שהוא 25%.
- יש ארבע ערים מעורבות שמהן הובאו למכון לרפואה משפטית יותר מ-20 קורבנות בתקופה הרלוונטית: ירושלים, תל אביב-יפו, לוד ורמלה. בכל אחת מהערים האלה שיעור הקורבנות הערבים גבוה בהרבה משיעור הערבים באוכלוסיית העיר. פער זה בולט במיוחד בערים תל אביב-יפו ורמלה. לדוגמה, הערבים בתל אביב-יפו, הם כ-4.5% מאוכלוסיית העיר, אך הם 59% מהקורבנות.

3.2 מורשעים בדין בערים המעורבות

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת נתונים שונים הקשורים לפשיעה ואכיפה. בין היתר, מפורסמים גם נתונים על מורשעים בדין בערים שונות בארץ. לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2020 נערך עיבוד מיוחד של נתוני הלמ"ס, כדי לקבל נתונים מובחנים על ערבים ויהודים (יהודים ואחרים) בכמה ערים מעורבות. נתונים אלה מוצגים להלן בטבלה 3.²⁰

הנתונים עוסקים בתושבי ישראל שהורשעו בדין בשנת 2017 בהשוואה לאוכלוסייה הרלוונטית באותו יישוב. הנתונים מוצגים תוך הבחנה בין שתי קבוצות גיל: בני 12 ומעלה (גיל האחריות הפלילית) ובני 19 ומעלה. יש להדגיש כי הנתונים על הרשעה אינם משקפים בהכרח את רמת העבריינות בכל קבוצת אוכלוסייה, שכן הרשעה היא שלב מאוחר בתהליך הפלילי, הכולל, בין היתר, איתור חשודים, חקירתם, הגשת כתבי אישום והעמדה לדין.

²⁰ דוד לנדאו, מידען ומרכז עיבודים מיוחדים, יחידת המידע ותוכן האינטרנט, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוא"ל, 13 בינואר 2020.

טבלה 3: תושבי ישראל שהורשעו בדין בשנת 2017, שיעור ל-1,000 נפש בקרב קבוצת הגיל הרלוונטית

	בני 12 ומעלה			בני 19 ומעלה		
	סך הכול	יהודים ואחרים	ערבים	סך הכול	יהודים ואחרים	ערבים
ארצי	3.5	2.9	5.9	4.0	3.3	7.1
ירושלים	3.5	2.2	5.8	3.8	2.3	6.4
חיפה	2.3	1.7	7.1	2.5	1.9	7.6
תל אביב-יפו	3.4	2.7	18.5	3.5	2.9	20.4
לוד	6.0	4.0	11.6	6.6	4.1	14.6
רמלה	5.9	4.5	11.1	6.4	4.7	13.2

בטבלה מפורטים ממצאים אלה:

- **ברמה הארצית**, שיעור המורשעים גבוה יותר בקרב האוכלוסייה הערבית מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית, בשתי קבוצות הגיל. מכל 1,000 תושבים ערבים בישראל בני 12 ומעלה 5.9 הורשעו בדין בשנת 2017, לעומת שיעור של 2.9 לאלף בקרב היהודים. בקרב בני 19 ומעלה שיעור המורשעים בקרב הערבים היה 7.1 לאלף לעומת שיעור של 3.3 לאלף בקרב היהודים. נתונים אחרים שפרסמה הלמ"ס מלמדים כי 42% מהמבוגרים הערבים (בני 19 ומעלה), שהורשעו בדין בשנת 2017, הורשעו בגין עבירות פגיעה בסדר הציבורי ועוד 20% הורשעו בגין עבירות שבתחום ביטחון המדינה.²¹ לעומת זאת, בקרב מורשעים יהודים מבוגרים שתי העבירות הנפוצות ביותר היו עבירות כלפי הסדר הציבורי (33% מהמורשעים) ועבירות כלפי המוסר (17%).²²
- כמו ברמה הארצית, גם בכל אחת מהערים המעורבות שיש עליהן מידע **שיעור המורשעים בקרב התושבים הערבים גבוה מאשר בקרב התושבים היהודים, בשתי קבוצות הגיל**. הפער הגדול ביותר נמצא בעיר תל אביב-יפו, שבה שיעור המורשעים בקרב הערבים גבוה פי-שבעה מאשר בקרב היהודים. ייתכן כי הדבר קשור לפערים ברמה החברתית-כלכלית של התושבים היהודים והערבים בתל אביב-יפו, שהם גדולים בהשוואה לערים המעורבות האחרות. ברמלה ובולד, שבהן הפערים בולטים פחות, שיעור המורשעים בדין בקרב הערבים הוא פי 2.5–3.5 מאשר בקרב היהודים – בהתאם לעיר ולקבוצת הגיל.
- למעט בירושלים, **שיעור המורשעים בקרב התושבים הערבים בכל אחת מהערים המעורבות גבוה יותר משיעור המורשעים הארצי בקרב האוכלוסייה הערבית, בשתי קבוצות הגיל**. הפערים הגדולים ביותר

²¹ הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2020](#), מבוגרים מורשעים בדין, לפי תכונות נבחרות, לוח 8.8, 9 בספטמבר 2020. עבירות כלפי הסדר הציבורי כוללות: הכשלת עובד ציבור; תקיפה והכשלת שוטר; קטטות והפרעות ברחובות ובמוסדות; איומים; שוחד; התקהלות או התאגדות; מטרד רעש וחסימת דרך; הסגות גבול ועבירות נגד חוק הכניסה לישראל. עבירות כלפי ביטחון המדינה כוללות: בגידה וריגול; מרד והסתה למרד; עבירות על חוקי חירום; הסתננות; מסירת סודות רשמיים.

²² עבירות כלפי המוסר כוללות: עבירות זנות ועבירות סמים.

הם בעיר תל אביב-יפו, שבה שיעור המורשעים הערבים הוא כמעט פי-שלושה מאשר ברמה הארצית. ברמלה ובלוד שיעור המורשעים הערבים הוא כפול לערך מהשיעור בקרב כלל האוכלוסייה הערבית.

4. ייצוג ערבים בשלטון המקומי בערים המעורבות

להלן מובאים נתונים עדכניים על ייצוג ערבים בקרב הדרג הנבחר (חברי מועצת העיר) והדרג המקצועי (עובדי העירייה) בערים המעורבות.

4.1 ייצוג במועצות העיר

מועצת הרשות המקומית היא הגוף הנבחר ברשויות המקומיות, המנהל את ענייני הרשות והחיים הציבוריים שלה. בטבלה שלהלן מפורטים נתונים על ייצוג ערבים במועצות של הערים המעורבות, במועד כתיבת המסמך.²³ הערים מסודרות לפי שיעור הערבים באוכלוסייתן, בסדר יורד.

טבלה 4: נציגים ערבים במועצות העיר של ערים מעורבות, 2021

שיעור הערבים באוכלוסייה	מתוכם: נציגים ערבים (שיעור הערבים במועצה)	סך חברי המועצה	
38%	0 (0%)	32	ירושלים
32%	5 (29%)	17	עכו
31%	6 (32%)	19	לוד
29%	3 (18%)	17	נוף הגליל
24%	4 (21%)	19	רמלה
22%	4 (31%)	13	מעלות-תרשיחא
12%	2 (6%)	31	חיפה
4%	2 (6%)	31	תל אביב-יפו

מהטבלה אפשר ללמוד כי בארבע ערים מעורבות שיעור הנציגים הערבים דומה לשיעור הערבים באוכלוסיית העיר: לוד, עכו, רמלה ותל אביב-יפו. בעיר אחת, מעלות-תרשיחא, שיעור הנציגים הערבים גבוה משיעור הערבים באוכלוסיית העיר. בשלוש הרשויות המעורבות האחרות שיעור הנציגים הערבים נמוך משיעור הערבים באוכלוסיית העיר.

בירושלים אין נציג ערבי במועצה. בהקשר זה יצוין שהערבים תושבי מזרח ירושלים זכאים להצביע בבחירות המוניציפליות (אך לא בבחירות הכלליות לכנסת),²⁴ אולם בפועל רובם המוחלט אינם מממשים זכות זו.²⁵ באף אחת מהערים המעורבות אין ראש עיר ערבי. בשלוש מועצות ערים יש נציגה ערבייה אחת: חיפה, לוד ועכו. בשאר הערים אין אישה ערבייה במועצה.

²³ נתונים על הרכב המועצות מובאים מאתרי האינטרנט של הערים השונות ומעודכנים ל-24 במאי 2021. השיוך המגזרי והמגדרי של הנציגים השונים נעשה על סמך שמם.

²⁴ להרחבה בסוגיה זו, ראו: אמנון רמון, [תושבים, לא אזרחים: ישראל וערביי מזרח ירושלים, 1967-2017](#), מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2017.

²⁵ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, [על נתוני ירושלים – מצב קיים ומגמות שינוי](#), 2019.

חשוב לציין שמספר הנציגים הערבים המכהנים כחברי מועצה הוא לא רק פועל יוצא של שיעורם באוכלוסייה אלא קשור למגוון סיבות, ובהן שיעורי הצבעה בקרב בני החברה הערבית (וראו לעיל בירושלים) והיחס לשלטון המקומי בכל עיר.

4.2 ייצוג בקרב עובדי העירייה

על פי המצב החוקי בישראל כיום יש חובה לדאוג לייצוג הולם של קבוצות האוכלוסייה מסוימות ברשויות המקומיות: נשים, בני העדה האתיופית, בני העדה הדרוזית ואנשים עם מוגבלות (ברשויות המעסיקות יותר מ-100 עובדים).²⁶

מכאן שנכון להיום, אין חובה לדאוג לייצוג הולם של בני האוכלוסייה הערבית ברשויות המקומיות.

עם זאת, במסגרת איסוף נתונים המתקיים במרכז המחקר והמידע של הכנסת לטובת הכנה של מסמך רחב על ייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה שונות בגופים הציבוריים, קיבלנו גם נתונים על מצב הייצוג של בני האוכלוסייה הערבית. מאחר ואין היום חובת ייצוג לגבי אוכלוסייה זאת, הנתונים שיש בידנו חלקיים וקיימים רק לגבי חלק מהערים המעורבות בישראל. להלן טבלה המרכזת את נתוני הייצוג הכמותיים בהשוואה לשיעור בני האוכלוסייה הערבית המתגוררת בכל עיר.²⁷

טבלה 4: שיעור הערבים בכלל תושבי ערים מעורבות נבחרות ושיעורם בקרב עובדי העירייה, 2021²⁸

שיעור התושבים הערבים בכלל אוכלוסיית העיר	מספר העובדים בעירייה	מספר העובדים הערבים בעירייה	שיעור העובדים הערבים בכלל עובדי העירייה	
עכו	32%	630	138	22%
לוד	31%	1,600	255	16%
מעלות-תרשיחא	22%	462	131	28%
תל אביב-יפו	4.5%	10,264	530	5%

מהנתונים נראה כי בעיריות לוד ועכו שיעור הערבים מקרב עובדי העירייה נמוך משיעורם באוכלוסיית העיר; בעיריית תל אביב-יפו השיעורים דומים ובמעלות תרשיחא שיעור העובדים הערבים בכלל העובדים גבוה משיעורם באוכלוסיית העיר. עם זאת, לנתונים אלו יש שתי הסתייגויות: 1. ייתכן שחלק מהעובדים הערבים אינם מתגוררים

²⁶ חוק שיווי זכויות האישה, תשי"א – 1951; החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"א – 2011; החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה הדרוזית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה) התשע"ב – 2012; וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח – 1988.

²⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל – קובץ נתונים לעיבוד 2019, תאריך כניסה: 20 במאי 2021

²⁸ סנדרה כהן, מנהל משאבי אנוש בעיריית לוד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021; רות נגר, מזכירת סמנכ"ל עיריית עכו, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 בפברואר 2021; חן ביטון יוסף, מנהלת תכנון ובקרה – חטיבת משאבי אנוש ומינהל בעיריית תל אביב-יפו, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 במרץ 2021; אורה גלמן, ממונה חופש המידע ומנהלת לשכת ראש העיר בעיריית מעלות תרשיחא, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 במרץ 2021.

בעיר עצמה, אלא ביישובים סמוכים; 2. בנתונים כלולים גם עובדים שאינם עובדי מטה של העירייה, כגון תומכי הוראה המועסקים על ידי העירייה, אולם עובדים בגנים ובבתי הספר – חלקם על בסיס שעות.

נוסף על כך, הנתונים לעיל מציגים ייצוג כמותי של העובדים הערבים, ולא דווקא ייצוג איכותי. בחינת הנתונים החלקיים שברשותנו בכל הקשור לדירוגים שבהם משולבים העובדים הערבים מראה כי הרוב המשמעותי עובד בדירוגים הנמוכים – רובם המכריע בדירוג המינהלי.²⁹

5. חינוך בערים מעורבות – נתונים נבחרים

בפרק זה מובאים נתונים מרכזיים על תלמידים הלומדים בחינוך העברי והערבי בשבע ערים מעורבות: חיפה, ירושלים, לוד, מעלות-תרשיחא, עכו, רמלה ותל אביב-יפו.

בין הנתונים המובאים בפרק זה: מספר תלמידים בערים מעורבות, תקציב משרד החינוך לבתי הספר, נתונים מתוך דוח המיצ"ב, נתוני זכאות לבגרות ונשירת תלמידים. הנתונים הובאו תוך השוואה בין המגזרים בכל אחת מן הערים המעורבות וביחס לממוצע מערכת החינוך העברי והערבי (לא כולל החינוך הבדואי והדרוזי). בחלק מן הפרקים (מיצ"ב, זכאות לבגרות ונשירה) לא הוצגו נתונים על העיר ירושלים, בשל מורכבות מערכת החינוך בעיר או בהיעדר נתונים.

ככלל מן הפרק אפשר ללמוד כי יש שונות גדולה בין הערים המעורבות במדדים שונים של מערכת החינוך. בחלק מן הערים – למשל בחיפה – הפערים בין החינוך העברי והערבי ברוב המדדים נמוכים יחסית ובאחרות – למשל בלוד – הפערים גדולים יותר. נוסף על כך, נראה כי בערים מעורבות רוב המדדים בתחום החינוך הערבי גבוהים מן הממוצע הארצי בחינוך הערבי.

5.1 מספר תלמידים³⁰

כ-343,000 תלמידים בחינוך העברי וכ-131,000 תלמידים בחינוך הערבי לומדים באחת משבע ערים מעורבות (חיפה, ירושלים, לוד, מעלות-תרשיחא, עכו, רמלה ותל אביב-יפו). מספר התלמידים הערבים בירושלים גדול פי-שלושה ממספרם בשש הערים המעורבות האחרות יחד. בארבע מבין הערים המעורבות, ירושלים, לוד, עכו ורמלה, 30%-40% מן התלמידים במערכת החינוך הם ערבים, בחיפה – 14% ובתל אביב-יפו – כ-5%. נציין כי בערים אלה יש גם תלמידים ערבים הלומדים בחינוך העברי.³¹

²⁹ סנדרה כהן, מנהל משאבי אנוש בעיריית לוד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021; רות נגר, מזכירת סמנכ"ל עיריית עכו, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 בפברואר 2021; חן ביטון יוסף, מנהלת תכנון ובקרה – חטיבת משאבי אנוש ומינהל בעיריית תל אביב-יפו, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 במרץ 2021; אורה גלמן, ממונה חופש המידע ומנהלת לשכת ראש העיר בעיריית מעלות תרשיחא, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 במרץ 2021.

³⁰ עיבוד של נתוני מערכת משרד החינוך במבט רחב – מספרים על החינוך, כניסה: 20 במאי 2021.

³¹ להרחבה ראו אסף ויינגר, נתונים על תלמידים ערבים הלומדים בבתי ספר בחינוך העברי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 באוקטובר 2018.

טבלה 5: תלמידים בערים המעורבות לפי שלב חינוך ומגזר, תשפ"א (2020/2021)

שלב חינוך	מגזר	חיפה	לוד	מעלות תרשיחא	עכו	רמלה	תל אביב-יפו	ירושלים	סך הכול
כלל התלמידים	עברי	48,484	15,521	3,882	7,899	13,125	76,388	177,938	343,237
	ערבי	7,818	7,577	1,444	3,578	5,769	4,662	100,334	131,182
סך הכול		56,302	23,098	5,326	11,477	18,894	81,050	278,272	474,419
קדם יסודי	עברי	10,492	4,189	778	1,607	3,487	18,312	40,707	79,572
	ערבי	1,452	1,602	269	730	1,131	798	19,814	25,796
יסודי	סך הכול	11,944	5,791	1,047	2,337	4,618	19,110	60,521	105,368
	ערבי	21,743	7,942	1,848	3,342	5,866	33,156	84,233	158,130
על יסודי	ערבי	4,031	3,243	507	1,619	3,221	2,259	51,718	66,598
	סך הכול	25,774	11,185	2,355	4,961	9,087	35,415	135,951	224,728
על יסודי	ערבי	16,249	3,390	1,256	2,950	3,772	24,920	52,998	105,535
	ערבי	2,335	2,732	668	1,229	1,417	1,605	28,802	38,788
סך הכול		18,584	6,122	1,924	4,179	5,189	26,525	81,800	144,323

5.2 תקציב משרד החינוך³²

משרד החינוך מממן חלק ניכר מתקציב בתי הספר, לרבות שעות הוראה של מורים, השתתפות במימון תקציבי המעטפת (ייעוץ, מזכירות וכדומה). המשרד מממן גם פעילויות נוספות של בתי הספר, ובהן מסגרות משלמות, והכשרות מורים ואף מקצה תקציבים המיועדים לחינוך המיוחד. מקורות מימון נוספים של בתי הספר הם תשלומי ההורים ותקציבים מהרשות המקומית.

תקציב משרד החינוך לבתי הספר נקבע באמצעות נוסחת תקצוב אחידה, הכוללת תקצוב שעות הוראה, תקצוב שירותי היקף במוסד ותקצוב שירותי רוחב ברשות. נוסחת התקצוב כוללת כמה פרמטרים קבועים, המובאים בחשבון בעת חישוב סכום התקציב שכל בית ספר זכאי לו. פרמטרים אלו כוללים את שלב החינוך, זרם החינוך, מאפייני התלמידים, מאפייני המורים, מאפייני היישוב וצרכים מסוימים שבגינם משרד החינוך סבור שיש להקצות יותר שעות הוראה או יותר תקציב.

לכל אחד מהפרמטרים הללו יש כמה רכיבים, ועימם אפשר למנות למשל את גודל הכיתה, את ותק המורים, את המצב הכלכלי-חברתי של התלמידים (עשירון טיפוח), את מספר התלמידים העולים, את מספר התלמידים המחוננים ועוד. בחטיבות העליונות מובאים בחשבון גם המסלול שהתלמיד לומד בו, רמת השירותים הטכנולוגיים של מוסד הלימודים, הגשה לבגרות, טיפול בנוער בסיכון ועוד. משמעות הדבר היא שמנגנון ההקצאה אומנם זהה, אך התקציב אינו זהה בהכרח. כלומר בית ספר שיש לו פרמטרים זהים לבית ספר אחר יקבל את אותו התקציב, אך בית ספר אחר, גם אם הוא באותו יישוב ובאותו גודל ועם מאפיינים שונים של אוכלוסייה – לדוגמה יותר תלמידים עולים, או תלמידים שמגיעים מרקע כלכלי-חברתי חלש יותר – עשוי לקבל תקציב גבוה יותר, בהתאם לנוסחת

³² עיבוד לנתוני משרד החינוך באמצעות [מערכת שקיפות בחינוך](#) של משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים. תודה ליואב אזולאי מנהל אגף כלכלה וסטטיסטיקה ולפנחס קליין ראש תחום (עיבודים סטטיסטיים) במינהל כלכלה ותקציבים על עזרתם בעיבוד הנתונים. נתוני התקצוב מתייחסים לחינוך הרגיל (כולל כיתות חינוך מיוחד בחינוך הרגיל). בחינוך הערבי נכלל בהם החינוך הערבי בלבד (ללא החינוך הבדואי והדרוזי).

התקצוב. בפועל, בשל מורכבותה של נוסחת התקצוב והרכיבים הרבים הכלולים בה, יש שונות לא מבוטלת בתקציב הסופי שמועבר לכל בית ספר או לכל תלמיד.

כאמור לעיל, כללי התקצוב של משרד החינוך לבתי הספר משתנים בהתאם לשלב החינוך ולמעמד המשפטי של בית הספר, לפיכך לשם הצגת הנתונים בחרנו להבחין בין החינוך היסודי, חטיבות הביניים והחטיבה העליונה. בחינוך היסודי ההתייחסות היא לחינוך הרשמי בלבד.³³ בעיבוד הנתונים באשר לחינוך היסודי ולחטיבות הביניים, בחינוך העברי בחרנו שלא להבחין בין החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי, אף שיש הבדלים בתקצוב משרד החינוך לכל אחד מזרמי החינוך. על פי בדיקה שערכנו הפערים בתקצוב בפועל בין החינוך העברי הממלכתי והממלכתי-דתי בבתי ספר יסודיים ובחטיבות הביניים אינם עקיבים, כך שלעיתים התקצוב בחינוך הממלכתי-דתי גבוה מן החינוך הממלכתי ולעיתים נמוך יותר (נתונים מלאים ראו בנספח 1 של המסמך). נוסף על כך, הבחנה בין זרמי החינוך הייתה מצמצמת מאוד את מספר התלמידים והכיתות בכל קטגוריה. בנתונים המוצגים לא נכללו קטגוריות שבהן לומדים פחות מ-300 תלמידים.

מעיבוד נתוני מערכת שקיפות בחינוך של משרד החינוך אפשר ללמוד כי יש שונות משמעותית בין תקציבי בתי ספר בערים המעורבות השונות ובין החינוך העברי והערבי בערים המעורבות. ההבדלים בתקצוב בין בתי ספר בחינוך העברי והערבי בערים המעורבות עשויים לנבוע ממאפיינים שונים המשפיעים על היקף התקצוב שמעביר משרד החינוך לבתי הספר, ובהם: גודל בית הספר, מספר התלמידים בכיתה, מספר התלמידים העולים, מאפייני המורים, מספר תלמידי החינוך המיוחד ומספר כיתות החינוך המיוחד באותם מוסדות.³⁴

הנתונים המרכזיים שאפשר להפיק מניתוח הנתונים על תקצוב בתי הספר בחינוך העברי ובחינוך הערבי בערים המעורבות, ובהשוואה לתקצוב החינוך העברי והערבי בכלל מערכת החינוך מוצגים בתרשימים שלהלן, המלמדים בין היתר, כך:

- בחינוך היסודי יש הבדלים ניכרים בתקצוב משרד החינוך, בהשוואה בין החינוך העברי לחינוך הערבי בערים מעורבות שונות. בחלק מן הערים – ובהן רמלה, לוד, עכו, ירושלים ומעלות-תרשיחא – התקציב לתלמיד ולכיתה בחינוך העברי גבוה מן החינוך הערבי בשיעור של כ-10%-33%. בערים אחרות: חיפה ותל אביב-יפו, תקצוב החינוך הערבי גבוה יותר בשיעור של 16% (חיפה) עד 28% (תל אביב). ככל הנראה, מקור הבדלים אלה הוא במאפיינים השונים של התלמידים בחינוך העברי באותן רשויות. נציין כי הפערים בתקצוב לתלמיד גבוהים מן הפערים בתקצוב לכיתה, כך שחלקם נובעים מהבדלים במספר התלמידים בכיתה בכל מגזר.

³³ בין בתי הספר היסודיים בחינוך הערבי בערים המעורבות יש 64 בתי ספר במעמד מוכר שאינו רשמי, ובשנת 2019 למדו בהם 21,950 תלמידים. 50 מבתי הספר ו-16,443 מן התלמידים נמצאים בעיר ירושלים. מימון המדינה לשעות ההוראה בבתי ספר אלה הוא חלקי (65%-75% משעות התקן לחינוך הרשמי) ולכן הם לא נכללו בהשוואה שבמסמך זה.

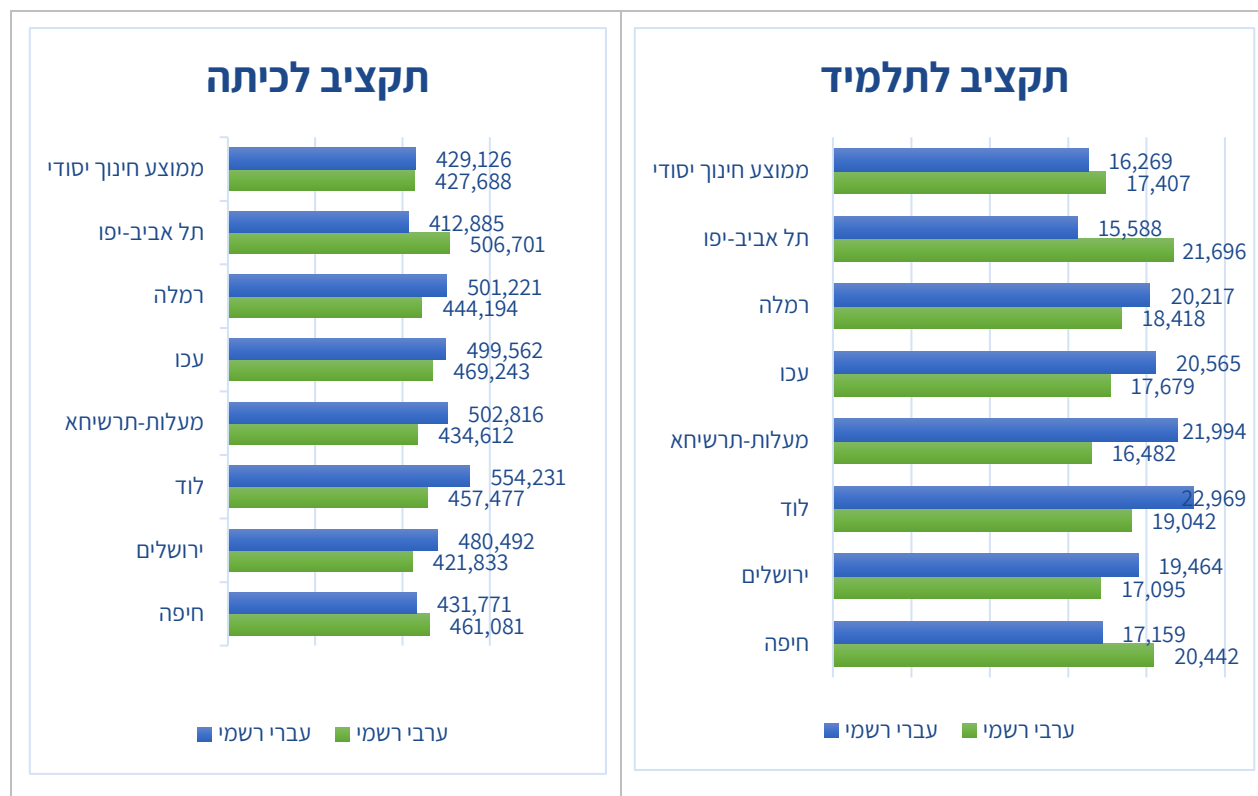
³⁴ לניתוח ההשפעות של מאפיינים שונים של בתי הספר על ההוצאה לתלמיד ולכיתה ראו: נחום בלס וחיים בלייך, [ההוצאה לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי הרשמי](#), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דצמבר 2018.

- תמונה דומה מתגלה בבחינת תקצוב חטיבות הביניים בערים המעורבות. ברוב הערים המעורבות התקציב לתלמיד ולכיתה בחינוך העברי גבוה מן התקצוב בחינוך הערבי ובחיפה ובתל אביב-יפו התקציב לתלמידי ולכיתה בחינוך הערבי גבוה מן החינוך העברי.
- בחטיבה העליונה, בהיעדר תוספת שעות הוראה לבתי הספר החלשים (תקצוב דיפרנציאלי) תקצוב בתי הספר בחינוך הערבי כמעט בכל הערים המעורבות נמוך במידה ניכרת מזה שבחינוך העברי. הפערים גדולים במיוחד בעיר רמלה (34% לטובת החינוך העברי הממלכתי), לוד (31% לטובת החינוך העברי הממלכתי) ומעלות תרשיחא (30% לטובת החינוך העברי הממלכתי). בכלל מערכת החינוך הפער בין החינוך העברי לחינוך הערבי בחטיבה העליונה הוא 26%. נציין כי ירושלים לא נכללה בבדיקה, מכיוון שחלק גדול מן התיכונים בעיר אינם מגישים תלמידים לבחינות הבגרות הישראלית ויש לכך השפעה על תקצובם.³⁵ גם בתי ספר לנוער בסיכון, ששיטת התקצוב שלהם שונה, **לא נכללו** בנתונים.
- בבחינת תקצוב בתי הספר היסודיים לפי חמישון טיפוח³⁶ רואים כי, ככלל, בכל הערים המעורבות בתי ספר בחינוך הערבי תוקצבו בסכום נמוך מבתי ספר בחמישון טיפוח דומה בחינוך העברי באותן ערים (מלבד בתי ספר בחינוך הערבי בחמישון הטיפוח הנמוך ביותר בעיר תל אביב-יפו, שתקצובם גבוה מבתי ספר בחינוך העברי בחמישון טיפוח מקביל). הפערים גדולים במיוחד בירושלים (בית ספר חלש בחינוך העברי תוקצב ב-73% יותר מבית ספר ערבי באותה קטגוריה); בעכו (פער של 41% בתקצוב בתי ספר במדד טיפוח דומה) ובלוד (פער של 39% בתקצוב). גם בכלל מערכת החינוך יש פערים דומים – בחמישון הטיפוח הנמוך ביותר יש פער של 20% לטובת בתי ספר בחינוך בעברי ובחמישון טיפוח בינוני-חלש – 12%.

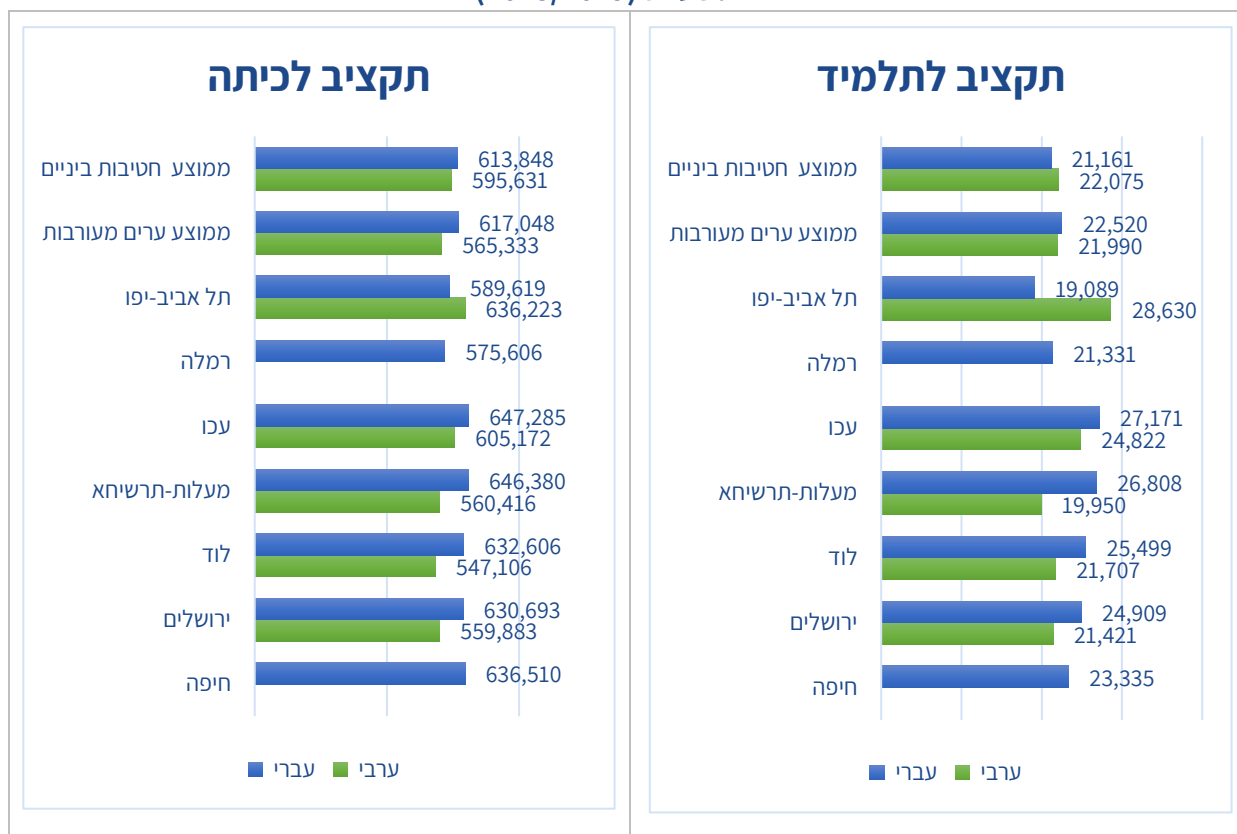
³⁵ להרחבה בנושא זה ראו: אתי וייסבלאי, [בתי ספר בחינוך הערבי במזרח ירושלים שבהם נלמדת תכנית הלימודים הפלסטינית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 באפריל 2018.

³⁶ אוכלוסיית התלמידים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים מחולקת לעשר קבוצות, שבכל אחת מהן 10% מהתלמידים, כך שבעשירון 10 נמצאים 10% מהתלמידים שהשיגו את הציון הגבוה ביותר במדד, כלומר האוכלוסייה החלשה ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, ואילו בעשירון 1 נמצאים 10% מהתלמידים שהשיגו את הציון הנמוך ביותר במדד, כלומר האוכלוסייה המבוססת ביותר מבחינה חברתית-כלכלית. מדד הטיפוח של בית הספר הוא הממוצע של עשירוני התלמידים הלומדים בו, ומדד הטיפוח הממוצע של הרשות הוא מדד הטיפוח הממוצע של בתי הספר ברשות. אפשר לקבץ עשירונים אלו לחמש קבוצות (שבכל אחת שני עשירונים סמוכים), המכונים להלן: **חמישוני הטיפוח**.

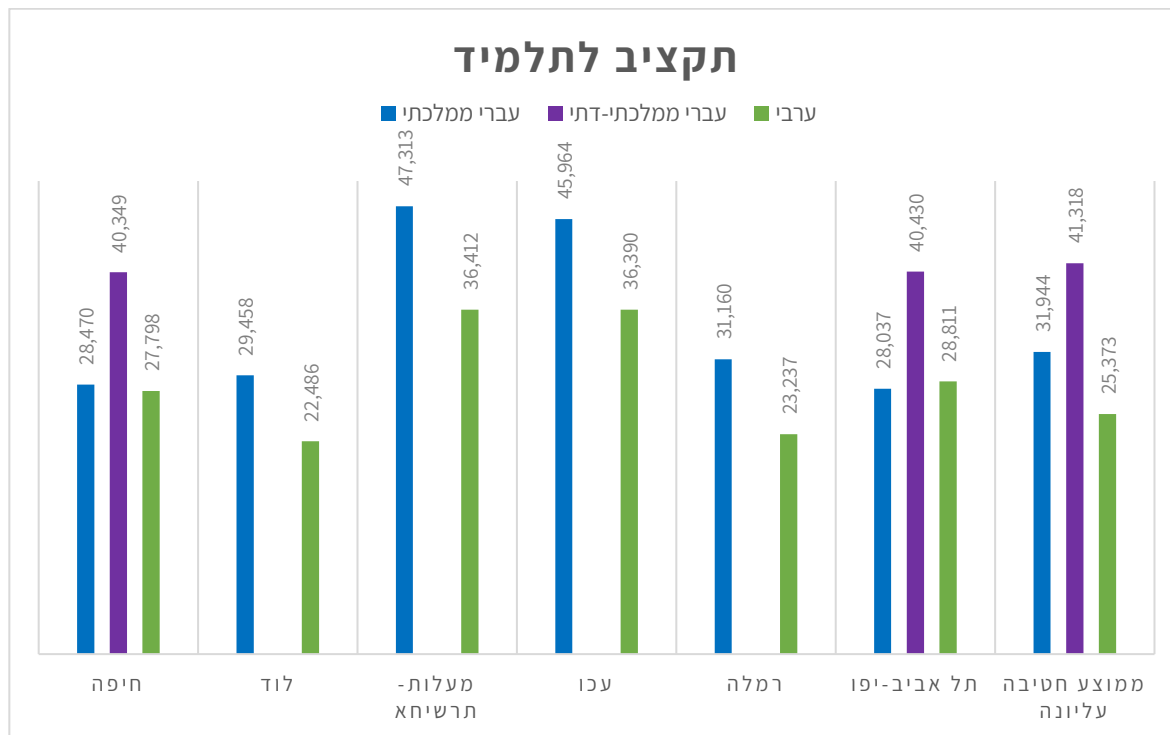
תרשים 4: תקציב משרד החינוך לבתי ספר בחינוך היסודי הרשמי בערים המעורבות ובממוצע הארצי לפי מגזר, תשע"ט (2018/2019)



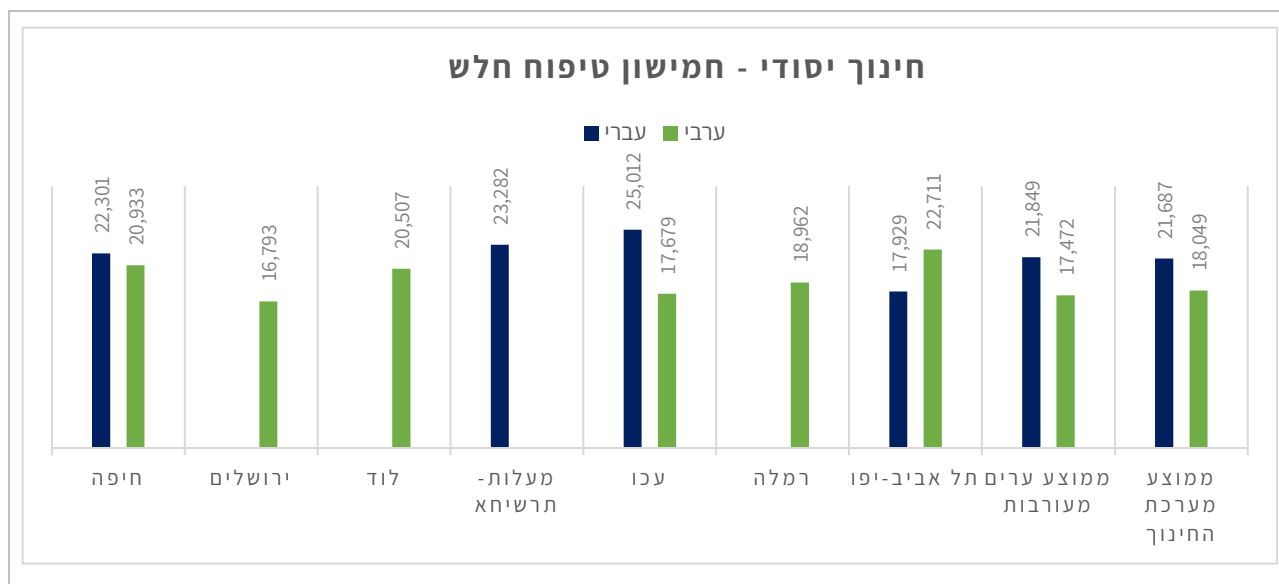
תרשים 5: תקציב משרד החינוך לחטיבות ביניים בערים המעורבות ובממוצע הארצי לפי מגזר, תשע"ט (2018/2019)



תרשים 6: תקציב משרד החינוך לחטיבות העליונות בערים המעורבות ובממוצע ארצי לפי מגזר³⁷, תשע"ט (2018/2019)

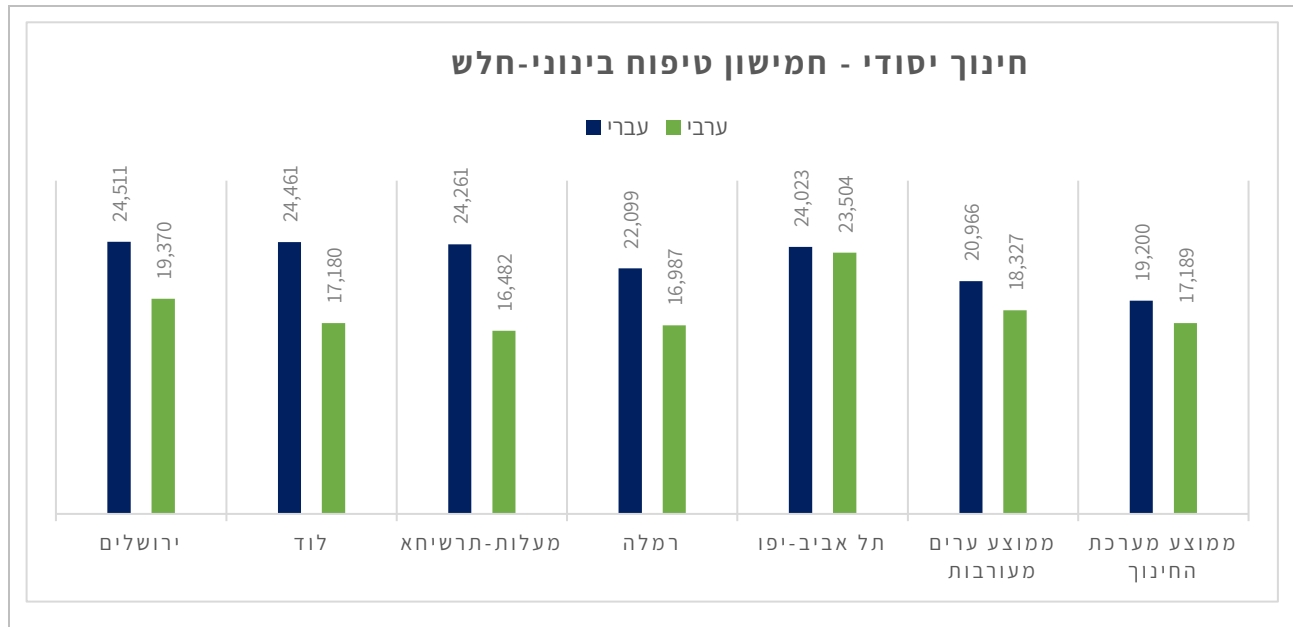


תרשים 7: תקציב ממוצע לתלמיד בבתי ספר בערים המעורבות לפי מגזר וחמישון טיפוח³⁸, תשע"ט (2018/2019)



³⁷ לא כולל בתי ספר תרבותיים-ייחודיים ובתי ספר ייעודיים לנוער בסיכון. כאמור לעיל, נתוני העיר ירושלים אינם מוצגים בתרשים זה, מכיוון שמרבית תלמידי החטיבה העליונה בחינוך הערבי בירושלים אינם ניגשים לבחינות הבגרות הישראליות, ולמאפיין מבני זה יש השפעה על תקצוב נמוך יותר של החטיבות העליונות. יש לשים לב כי הממוצע הארצי **כולל** את החינוך הערבי בירושלים.

³⁸ ההשוואה מתייחסת לבתי ספר בחמישוני הטיפוח הנמוכים בלבד (חמישונים 3-5) מכיוון שבחינוך הערבי בערים המעורבות אין בתי ספר בחמישון טיפוח בינוני-גבוה וגבוה.



נציין כי גם בבדיקה שנערכה מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה על פי נתוני שנת הלימודים תשע"ח נמצא כי תלמידים בחינוך הערבי בערים מעורבות מקבלים בדרך כלל תקציב גדול יותר מזה שמקבלים תלמידי החינוך הערבי באזורים אחרים, ובהם הגליל, המשולש, ירושלים המזרחית והנגב. עם זאת, התקציב שלהם נמוך יותר מזה של בתי ספר בחינוך העברי בכלל בחמישון טיפוח דומה.³⁹

5.3 מיצ"ב - מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית⁴⁰

מבחינה הישגים לפי מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית (להלן: מיצ"ב) נועדו לבדוק באיזו מידה עומדים תלמידי בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים בדרישות המצופות על פי תוכנית הלימודים בארבעת מקצועות הליבה: שפת אם (עברית או ערבית), מתמטיקה, אנגלית ומדע וטכנולוגיה. המבחנים בשפת אם, מתמטיקה ואנגלית נערכים בכיתות ה' ו-ח', והמבחן במדע וטכנולוגיה נערך בכיתות ח' בלבד. לצד הישגי התלמידים נבדקים גם מדדים אחדים של אקלים בית ספרי.

הישגים במבחני המיצ"ב

הנתונים על הישגי תלמידי כיתות ח' במבחני המיצ"ב מעידים על פערים בין תלמידים דוברי עברית ודוברי ערבית בערים המעורבות – בכל תחומי הדעת. בתחום המדע והטכנולוגיה ובערים לוד ועכו הפערים גדולים במיוחד, אך בערים אחרות, דוגמת מעלות-תרשיחא ורמלה הפערים נמוכים יותר ולעיתים אינם קיימים. יש לציין כי פערים בין תלמידים דוברי ערבית ודוברי עברית מתקיימים גם מחוץ לערים המעורבות, בקרב כלל דוברי העברית והערבית.⁴¹

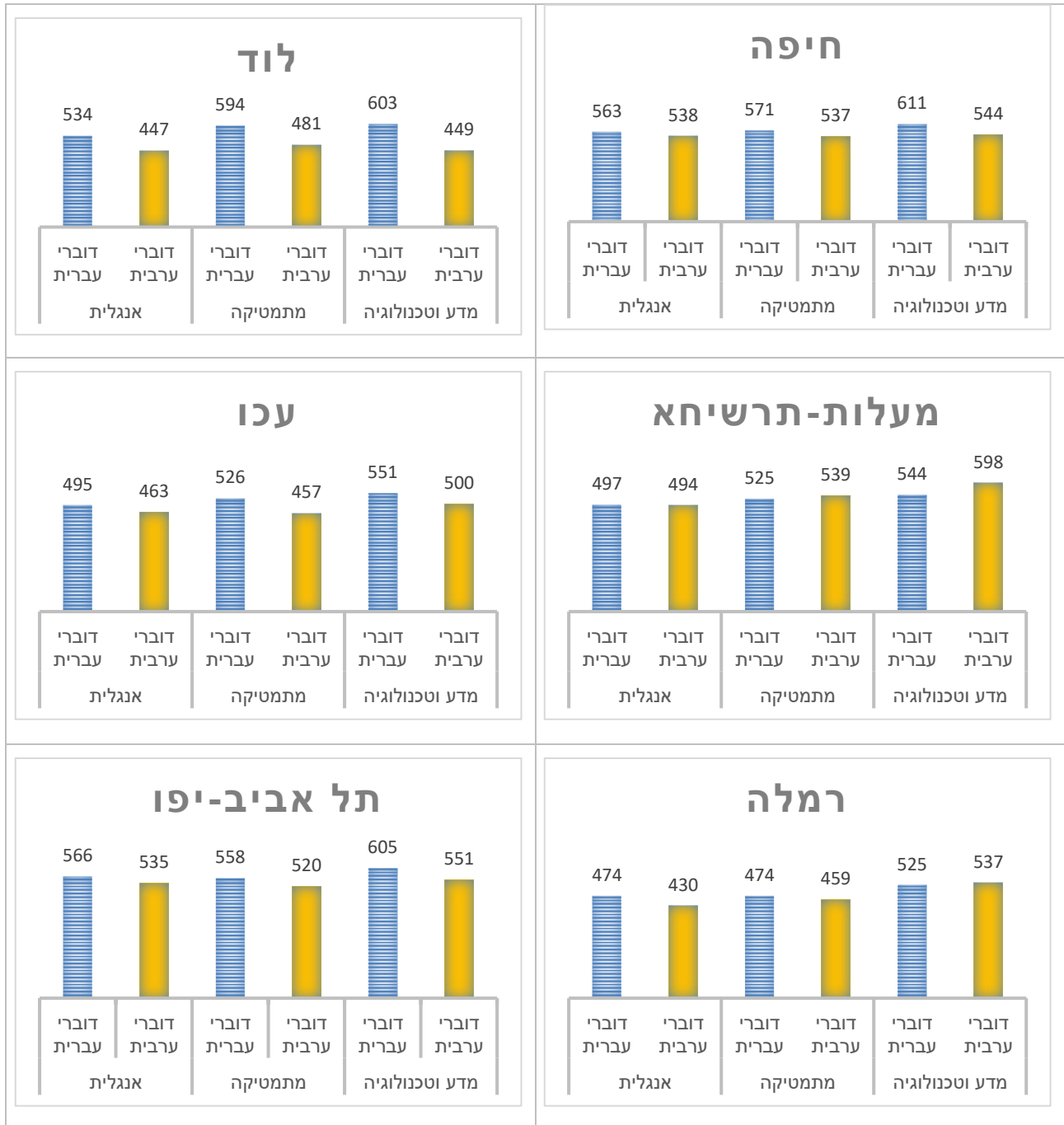
³⁹ נסרין חדאד חאג' יחיא, אימן סייף, ניצה (קלינר) קסיר, בן פרג'ון, חינוך והשכלה בחברה הערבית: פערים וניצנים של שינוי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות, 159, פרק 3, פברואר 2021.

⁴⁰ משרד החינוך, ראמ"ה – רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך, אתר מיצ"ב ברשת, כניסה: 23 במאי 2021. תודה לד"ר חגית גליקמן, ד"ר זהבה סבו וד"ר נורית ליפשוט מראמ"ה על סיוען בהכנת סעיף זה.

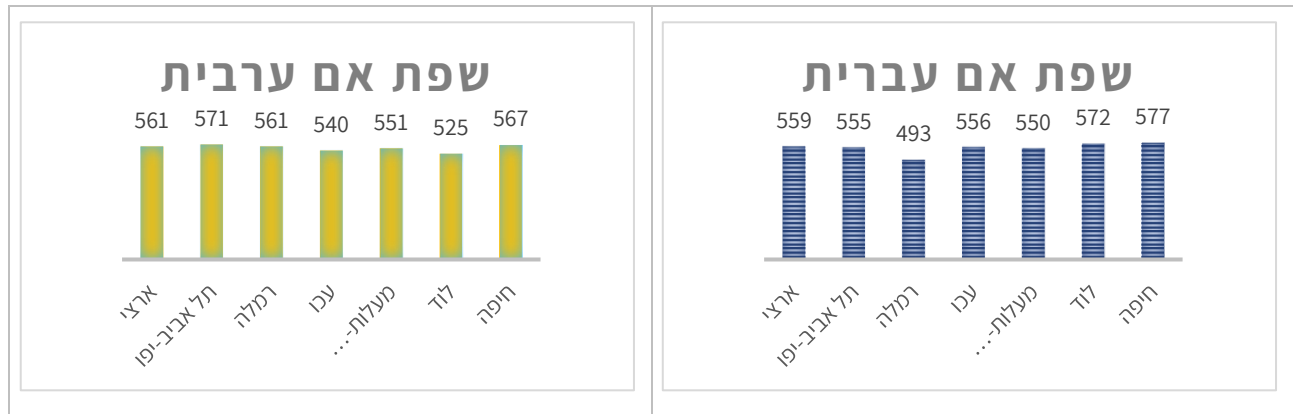
⁴¹ להרחבה ראו: אסף ויניגר, נתונים נבחרים על החינוך בחברה הערבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט 2020.

פירוט הנתונים בתרשימים המובאים להלן. נציין כי המבחנים במקצועות השונים נערך בתדירות שונה בערים שונות. בכל תרשים מופיעים הנתונים העדכניים ביותר שישנם על כל אחד ממקצועות הבחינה באותה רשות מקומית.⁴²

תרשים 8: הישגי תלמידי כיתות ח' בערים מעורבות במבחני המיצ"ב בשנה האחרונה שיש בה ציון, תשע"ו (2015/2016) – תשע"ט (2018/2019)



⁴² הציונים בשפת (עברית או ערבית) הם לשנת תשע"ט מלבד העיר עכו שבה נערכו המבחנים האחרונים בשנת תשע"ח. ציוני יתר המקצועות (אנגלית, מתמטיקה ומדע וטכנולוגיה) הם לשנת תשע"ח, מלבד במעלות תרשיחא (שבה הדיווח הרשומי הוא לשנת תשע"ו) והעיר רמלה (שבה הדיווח האחרון הוא לשנת תשע"ז).



אקלים בית-ספרי

מבין נתוני האקלים הבית-ספרי המפורטים בדוח המיצ"ב בחרנו להציג שני נתונים השייכים לנושא הדיון: מעורבות תלמידים באירועי אלימות ומאמצי בית הספר לקידום סובלנות כלפי האחר והשונה.⁴³

פירוט הנתונים מובא בטבלאות שלהלן. ככלל, אפשר לראות כי אף שיש הבדלים ניכרים בין הרשויות המקומיות השונות במדדים אלה המגמות בערים המעורבות דומות לאלה שיש בכלל מערכת החינוך. בכל הקשור למעורבות תלמידים באירועי אלימות, בעוד בחינוך העברי יש ירידה באלימות עם העלייה בגיל התלמידים, בחינוך הערבי האלימות עולה בקרב תלמידים בוגרים יותר.

בד בבד עם העלייה בשכבות הגיל אפשר לראות צמצום בשיעור הדיווח על מאמציהם של בתי הספר לקידום סובלנות כלפי האחר והשונה. מגמה זאת קיימת גם בחינוך העברי אך היא בולטת במיוחד בחינוך הערבי, כך שבשכבות הגיל הבוגרות יותר שיעור בתי הספר המדווחים על מאמצים לקידום סובלנות כלפי האחר והשונה בחינוך העברי גבוה לרוב משיעורם בחינוך הערבי.

טבלה 6: מעורבות תלמידים באירועי אלימות בערים מעורבות לפי מגזר, מיצ"ב תשע"ט (2018/2019)

	ה-ו		ז'-ט'		י-יא	
	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי
חיפה	9%	12%	7%	8%	5%	12%
לוד	9%	5%	10%	5%	5%	11%
מעלות-תרשיחא	9%	/	8%	/	4%	10%
עכו (תשע"ח)	5%	9%	6%	8%	7%	5%
רמלה	9%	8%	/	6%	4%	9%
תל אביב-יפו*	9%	11%	(7%)	(6%)	6%	7%
ממוצע ארצי	9%	7%	7%	8%	5%	8%

* נתוני כיתות ז'-ט' בעיר תל אביב-יפו הם לשנת הלימודים תשע"ח

⁴³ מדד מעורבות באירועי אלימות מסכם דיווחי תלמידים על אירועי אלימות שונים שנחשפו אליהם בחודש האחרון; מדד מאמצי בית הספר לקידום סובלנות כלפי האחר והשונה מסכם דיווחי תלמידים על שאלות מגוונות הקשורות לדרכי פעולת בית הספר ולעידודו את התלמידים לגלות סובלנות כלפי האחר והשונה (למשל דוברי שפה אחרת, בעלי דת אחרת, אנשים עם מוגבלויות וכיוצא באלה).

טבלה 7: מאמצי בית הספר לקידום סובלנות כלפי האחר והשונה בערים מעורבות לפי מגזר, מיצ"ב תשע"ט (2018/19)

	ה-ו		ז'-ט'		י'-יא	
	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	ערבי
חיפה	87%	81%	76%	81%	75%	73%
לוד	79%	94%	84%	87%	82%	71%
מעלות-תרשיחא	86%	/	80%	/	86%	76%
עכו (תשע"ח)	92%	89%	74%	77%	75%	84%
רמלה	90%	88%	/	90%	90%	82%
תל אביב-יפו*	82%	92%	(77%)	(77%)	78%	63%
ממוצע ארצי	86%	91%	77%	80%	79%	74%

* נתוני כיתות ז'-ט' בעיר תל אביב-יפו הם לשנת הלימודים תשע"ח

5.4 זכאות לבגרות⁴⁴

בתרשימים שלהלן מוצגים נתוני התלמידים הזכאים לבגרות מבין בוגרי י"ב בשש ערים מעורבות (חיפה, לוד, מעלות-תרשיחא, עכו, רמלה ותל אביב-יפו) ובהשוואה לממוצע הארצי, על פי נתונים שהתקבלו, לבקשתנו, ממשרד החינוך. נתונים על העיר ירושלים לא הוצגו שכן חלק גדול מבתי הספר בעיר, הן בחינוך החרדי והן בחינוך הערבי, אינם מגישים תלמידים לבחינות הבגרות הישראליות.⁴⁵

בבחינת הנתונים יש לשים לב כי בחלק מן הערים, ובהן מעלות-תרשיחא ותל אביב-יפו, מספר תלמידי י"ב והתלמידים הזכאים לבגרות בחינוך הערבי קטן מאוד, ולפיכך עשויים להיות שינויים גדולים בין שנה לשנה. כמו כן, מספר התלמידים הערבים בוגרי י"ב והזכאים לבגרות קטן, לרוב במידה ניכרת, ממספר התלמידים בחינוך העברי. בתל אביב-יפו הפער הוא הגדול ביותר: 2,734 זכאים לבגרות בחינוך העברי לעומת 107 בחינוך הערבי (ראו נתונים מלאים בנספח למסמך זה).

מן הנתונים נראה כי לרוב ממוצע הזכאות לבגרות בחינוך הערבי בערים המעורבות דומה לממוצע החינוך הערבי, אך בקרב תלמידי החינוך העברי בערים המעורבות ממוצע הזכאות לבגרות גבוה מן הממוצע בחינוך העברי. הפער בין החינוך הערבי לבין החינוך העברי בערים המעורבות גבוה אפוא מן הממוצע. עם זאת, בבחינת הנתונים לפי רשות מקומית נראה כי ברוב הערים המעורבות – מלבד לוד ותל אביב-יפו – הזכאות לבגרות בחינוך העברי ובחינוך הערבי דומה, עם תנודות לכאן ולכאן בשנים מסוימות.

⁴⁴ יואב אזולאי, מנהל אגף א' כלכלה וסטטיסטיקה, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, קובץ נתונים בנושא נשירה וזכאות לבגרות ברשויות מקומיות מעורבות, 19 במאי 2021. משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [עובדות ונתונים תשפ"א](#).

⁴⁵ להרחבה בנושא זה ראו אתי וייסבלאי, [בתי ספר בחינוך הערבי במזרח ירושלים שבהם נלמדת תכנית הלימודים הפלסטינית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 באפריל 2018.

תרשים 9: זכאים לבגרות מבין תלמידי י"ב בערים מעורבות לפי מגזר, תשע"ד (2013/2014) – תשע"ט (2018/2019)

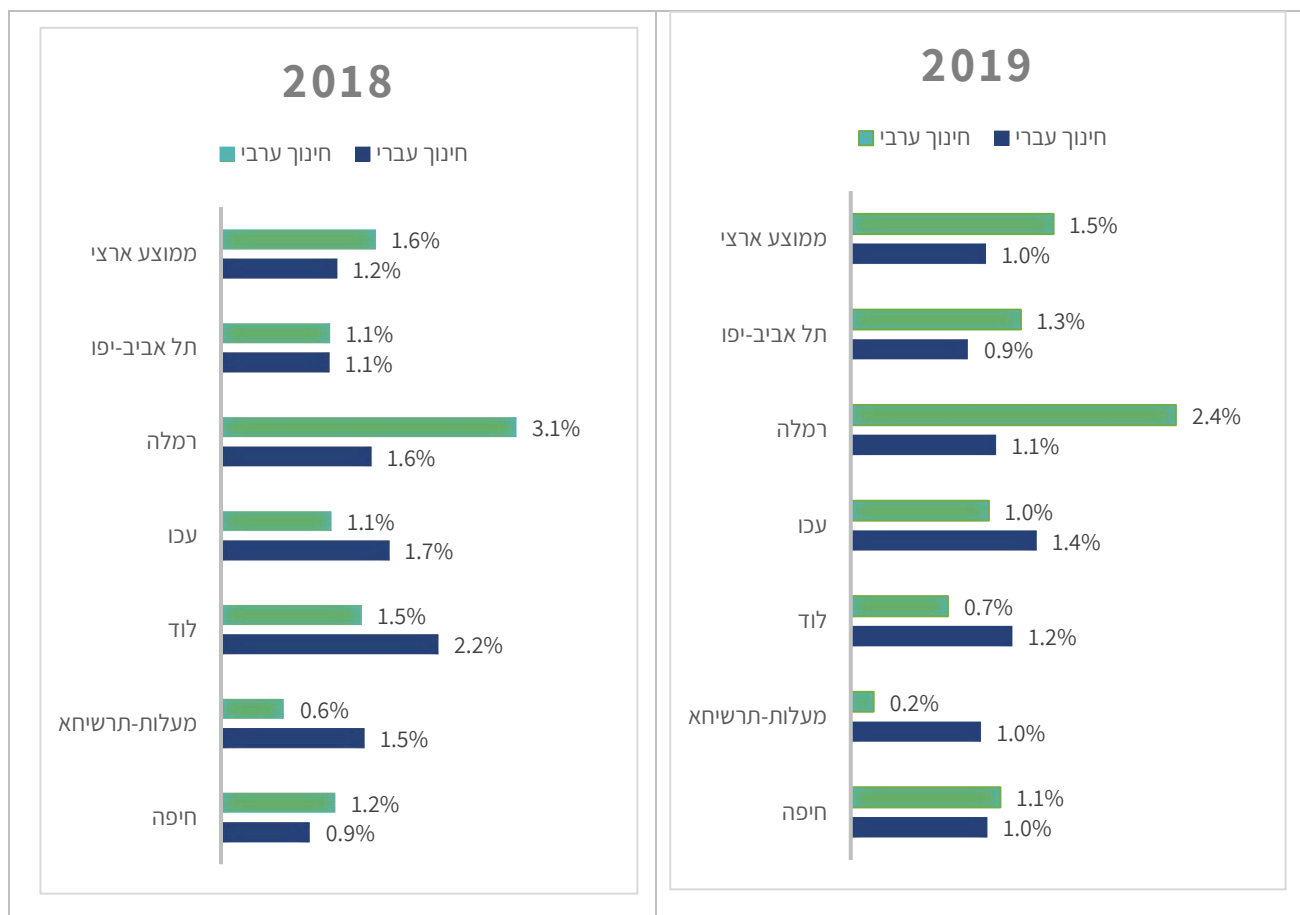


5.5 נשירת תלמידים⁴⁶

נתונים על נשירה בחינוך העל-יסודי (כיתות ז'-י"ב) מעידים על שונות גדולה בין הערים המעורבות, הן באשר לנשירה בחינוך העברי והן באשר לנשירה בחינוך העברי. ככלל, שיעור הנשירה בערים המעורבות דומה לממוצע בחינוך העברי ונמוך במעט מן הממוצע בחינוך העברי.

פירוט הנתונים שהתקבלו ממשרד החינוך לבקשתנו מובא בתרשימים שלהלן. מכיוון שמדובר במספר קטן מאוד של נושרים בכל רשות מקומית, עשויים להיות הבדלים ניכרים בין שנה לשנה. לפיכך הוצגו נתונים לשתי שנים נפרדות: 2018 ו-2019. נוסף על כך, יש לשים לב כי עשויים להיות פערים ניכרים הקשורים במאפייני בתי הספר בכל רשות, למשל בבתי ספר המיועדים לנוער בסיכון שיעור הנשירה גבוה יותר.⁴⁷

תרשים 10: נשירת תלמידי כיתות ז'-י"ב בערים מעורבות לפי מגזר, תשע"ח (2017-2018) – תשע"ט (2018-2019)



⁴⁶ תלמיד נושר הוא מי שהיה רשום כלומד בבית הספר בשנה הנבדקת, אולם בשנה העוקבת כבר איננו רשום למוסד חינוכי. המדד אינו כולל את מי שלא נרשם מעולם למוסד חינוכי כלשהו, וכן אינו כולל גם את תלמידי המגזר החרדי הלא-מפוקח, את תלמידי מזרח ירושלים ותלמידים המחזיקים בדרכון זר. תלמיד אשר עבר לבית ספר מקצועי, למרכז חינוך טכנולוגי (מח"ט) או כל מוסד מפקח אחר לא יחושב נושר.

⁴⁷ יואב אזולאי, מנהל אגף א' כלכלה וסטטיסטיקה, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, קובץ נתונים בנושא נשירה וזכאות לבגרות ברשויות מקומיות מעורבות, 19 במאי 2021. משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [עובדות ונתונים תשפ"א](#). נציין כי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בדבר נשירה ממערכת החינוך שונים במקצת, והדבר עשוי לנבוע מהבדלים בהגדרות ובקבוצת האוכלוסייה הנבדקת.

נספח 1: תקציב משרד החינוך לבתי ספר בערים מעורבות לפי מגזר, תשע"ט (2018/2019)**תקציב לתלמיד**

שלב חינוך	מגזר	חיפה	ירושלים	לוד	מעלות-תרשיחא	עכו	רמלה	תל אביב-יפו
יסודי (רשמי)	עברי ממלכתי	17,226	20,284	24,344	22,992	21,124	19,676	15,203
	עברי חמ"ד	16,805	18,750	21,016	20,241	18,671	22,014	18,588
	ממוצע חינוך עברי	17,159	19,464	22,969	21,994	20,565	20,217	15,588
	ערבי	20,442	17,095	19,042	16,482	17,679	18,418	21,696
חטיבת ביניים	עברי ממלכתי	23,033	24,017		26,554	26,229	21,426	18,038
	עברי חמ"ד	26,240	25,841	25,499	27,084	29,957	20,623	29,601
	ממוצע חינוך עברי	23,335	24,909	25,499	26,808	27,171	21,331	19,089
	ערבי	*25,660	21,421	21,707	19,950	24,822		28,630
חטיבה עליונה	עברי ממלכתי	28,470		29,458	47,313	45,964	31,160	28,037
	עברי חמ"ד	40,349		*37,105	*45,134	*59,124	*37,459	40,430
	ממוצע חינוך עברי	29,461		29,197	46,468	45,187	31,607	28,852
	ערבי	27,798		22,486	36,412	36,390	23,237	28,811

תקציב לכיתה

שלב חינוך	מגזר	חיפה	ירושלים	לוד	מעלות-תרשיחא	עכו	רמלה	תל אביב-יפו
יסודי (רשמי)	עברי ממלכתי	435,436	494,723	562,999	495,598	497,711	493,743	405,825
	עברי חמ"ד	412,897	466,460	540,373	488,418	506,789	524,846	462,209
	ממוצע עברי	431,771	480,492	554,231	502,816	499,562	501,221	412,885
	ערבי	461,081	421,833	457,477	434,612	469,243	444,194	506,701
חטיבת ביניים	עברי ממלכתי	636,181	629,907		692,457	656,549	591,514	575,910
	עברי חמ"ד	639,303	626,729	632,606	603,594	624,481	476,625	689,694
	ממוצע עברי	636,510	630,693	632,606	646,380	647,285	575,606	589,619
	ערבי	*543,999	559,883	547,106	560,416	605,172		636,223

* קטגוריות המסומנות בכוכבית כוללות פחות מ-300 תלמידים

נספח 2: זכאות לתעודת בגרות בערים המעורבות, 2014–2019

2019		2018		2017		2016		2015		2014		
זכאים לבגרות	תלמידי י"ב	זכאים לבגרות	תלמידי י"ב	זכאים לבגרות	תלמידי י"ב	זכאים לבגרות	תלמידי י"ב	זכאים לבגרות	תלמידי י"ב	זכאים לבגרות	תלמידי י"ב	
2,146	2,725	2,145	2,727	2,175	2,822	2,094	2,752	2,117	2,755	1,956	2,672	עברי
467	588	440	571	445	567	442	578	419	559	403	491	ערבי
477	679	500	697	428	621	396	616	341	589	313	567	ערבי
215	458	235	451	194	410	178	408	124	352	130	292	ערבי
151	184	133	172	145	195	142	179	130	193	122	167	ערבי
91	144	117	151	82	117	77	121	66	98	69	96	ערבי
333	444	341	523	322	446	337	500	374	519	298	425	ערבי
159	239	147	221	140	205	141	214	154	212	146	162	ערבי
355	641	421	693	424	729	412	740	403	693	411	662	ערבי
200	293	215	338	174	272	155	283	141	290	141	277	ערבי
2,734	3,594	2,673	3,590	2,671	3,598	2,689	3,651	2,630	3,616	2,502	3,432	ערבי
107	236	93	212	101	196	110	214	90	212	90	165	ערבי

חיפה**לוד****מעלות-****תרשיחא****עכו****רמלה****תל****אביב-יפו**