



مركز مساواة

Mossawa Center

מרכז מוסאוא

**מעמדן של הרשויות המקומיות הערביות  
לפי מדד הפריפריאליות של הרשויות המקומיות החדש**

**מדד חדש להמשך והעמקת האפליה**

---

אוגוסט, 2008

הוכן ע"י

**אמין פארס**  
המחלקה כלכלית – חברתית



**הנהלת ציבורית**  
נבילה אספניולי – פסיכולוגית ומנהלת מרכז אלטפולה

שאדי זיידאן שווירי, עורך דין

אלביר נחאס, עורך דין

ד"ר ח'אלד פוראני, אנתרופולוג

ד"ר אנוור ג'מאל, מומחה למחלות עור ומין

אחמד גזאווי, עורך דין

טארק בשיר, רואה חשבון ועורך דין

### **צוות המרכז**

ג'עפר פרח, מנהל

אמין פארס, כלכלן, מנהל היחידה כלכלית חברתית

אדלה ביאדי, סגנית מנהל, רכזת פרויקט זכויות כלכליות חברתיות

ראניה לחאס, סגנית מנהל, סגור בינלאומי ופיתוח משאבים

רנין טבראני, ניהול משרד

מליני זכאריאן, מערכות מידע

סימון ג'דעון, מנהל חשבונות

טיפאני סיימון- רכזת משרד מוסאוא בבריסל

שאדי ח'לילייה, ארגון קהילתי ואתר אינטרנט

סעיד כראם, תיעוד ממוחשב וצילום

תאמר מסאלחה, יועץ משפטי מאבק בגזענות ומשפט הומניטרי בינלאומי

חנאן יוסף, רכזת תקשורת

תאאר אבו ראס, עמית במחלקת סגור בינלאומי ופיתוח משאבים

ח'ליל חדאד, עורך לשוני ותרגום

עביר קובטי, יועצת תקשורת

מבארק זהראן, ארכיב ומערכות מידע

נידאל עות'מאן, יועץ משפטי

אדם פינמן, מתמחה סגור בינלאומי

ברכית סאנדרס, מתמחה, פרויקט נוער

סעדאת סוגנאר, מתמחה, פרויקט נוער

### **וועדת ביקורת**

נדא נסראללה, עורכת דין

ג'סאן טנוס, עורך דין

ריאד חוסרי, רואה חשבון

**רואה חשבון חיצוני, עזאת שלון**



## תוכן העניינים

4	.....רקע והקדמה
5	.....תוצאות הסיווג החדש – מעמדן של הרשויות המקומיות הערביות
7	.....המשמעות המעשית של תוצאות הסיווג לפי המדד החדש
8	.....סיכום
<b>נספחים</b>	
9	.....נספח מס' 1: התפלגות רשויות מקומיות לפי אשכול ורמת הפריפריאליות
	.....נספח מס' 2: רשימת הישובים הערבים שכלולים בתוכנית הממשלה
10	.....רשויות המסווגות באשכולות 1-4 לפי המדד החדש:
	.....נספח מס' 3: להלן רשימת הישובים הערבים שאינם כלולים בתוכנית הממשלה
11	.....רשויות המסווגות באשכולות 5-7 לפי המדד החדש
13	.....נספח מס' 4 – כתבה מסכמת: :



## מעמדן של הרשויות המקומיות הערביות לפי מדד הפריפריאליות של הרשויות המקומיות החדש

### 1. רקע והקדמה:

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בהזמנת משרד הפנים, השלימה בימים אלה מחקר בנושא מדד הפריפריאליות של כלל הרשויות המקומיות בארץ. המדד החדש מיועד להחליף את המדד הסוציו אקונומי שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נהגה לפרסם במהלך שני העשורים האחרונים – האחרון היה בשנת 2004 – מדד אשר אומץ ע"י משרדי הממשלה ומקבלי ההחלטות. המדד החדש אמור לשמש בסיס לגיבוש מדיניות וקבלת החלטות מטעמי הממשלה וגרמים אחרים כתחליף למדדים הקודמים.

המדד מאפיין ומסווג את הרשויות המקומיות לפי מיקומן הגיאוגרפי במובן הרחב, דהיינו קרבה לפעילות הכלכלית המתרחשת בארץ. הקרבה למחוז תל אביב מודגש כמרכיב עיקרי בקביעת מידת הפריפריאליות של כל רשות.

מדד הפריפריאליות נבנה עבור 252 רשויות מקומיות בישראל: 198 עיריות ומועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות, לפי מעמדן המוניציפאלי המעודכן לסוף שנת 2004.

הרשויות המקומיות מדורגות לפי המדד בסדר עולה של רמת המרכזיות, ומסווגות ל-10 אשכולות, החל מאשכול 1 הכולל רשויות מקומיות הפריפריאליות ביותר, ועד אשכול 10 הכולל רשויות מקומיות המרכזיות ביותר.

האשכולות מקובצים ל-5 רמות הפריפריאליות: 1 פריפריאליות גבוהה ו-5 מציינן כי הרשויות במרכז הארץ.

הרעיון העומד מאחורי סיווג חדש זה על בסיס תיאוריות כלכליות המאומצות ברחבי העולם, כי ככל שהרשות רחוקה ממרכז הפעילות העסקית והכלכלית נחשבת לרשות פריפריאלית הסובלת מרמת פעילות כלכלית ותעסוקתית נמוכה ועל כן, היא זקוקה לתמיכה חיצונית, בעיקר של הממשלה.



## 2. תוצאות הסיווג החדש – מעמדן של הרשויות המקומיות הערביות:

להבדיל מהמדדים הקודמים אשר שמו דגש מיוחד על תכונותיהם של התושבים ברשויות המקומיות מבחינה כלכלית חברתית, ועל סמך אותן תכונות ומאפיינים הרשויות סווגו לפי 10 אשכולות מ-1 העני ביותר ועד ה-10 העשיר ביותר, המדד החדש מדגיש את החשיבות של המרחק מאזור המרכז ומידת הנגישות של הרשות המקומית כתכונה הקובעת את מידת הפריפריאליות של הרשויות.

לפי המדדים הקודמים רוב הרשויות הערביות – מעל 95% - סווגו ב-4 האשכולות העניות ביותר והיוו את הרוב באשכולות הללו.

תוצאות הסיווג לפי שני המדדים האחרונים של הרשויות המקומיות הערביות מסוכמות בלוח להלן:

**דירוג הרשויות המקומיות הערביות  
לפי המדד החברתי-כלכלי 2002 – 2004**

אשכולות	מספר היישובים הערביים		אחוז היישובים באשכול הערביים		אחוז בסה"כ היישובים הערבים	
	סקר 2004	סקר 2002	סקר 2004	סקר 2002	סקר 2004	סקר 2002
1 הנמוך ביותר	8	9	80.0	90	9.7	11.3
2	29	32	93.5	86	35.4	40.0
3	29	22	87.9	76	35.4	27.5
4	14	13	38.9	40	17.0	16.3
5	1	3	4.0	9.7	1.2	3.7
6	1	1	6.2	5.8	1.2	1.2
7	0	0	0	0	0	0
8	0	0	0	0	0	0
9	0	0	0	0	0	0
10 הגבוה ביותר	0	0	0	0	0	0
סה"כ	82	80	39.0	38.1	100.0	100.0

לעומת זאת, על פי תוצאות המדד החדש ניתן לראות כי רק ישובים בודדים וקטנים מאוד בעיקר מרמת הגולן מסווגים ברמת פריפריאליות גבוהה המחייבת טיפול ומשאבים גדולים במיוחד.

על פי מדד הפריפריאליות החדש, 10 רשויות מקומיות הפריפריאליות ביותר הן: אילת, מועצה אזורית חבל אילות, מועצה אזורית הערבה התיכונה, מגידל שמס, עיו קנייא, מסעדה, בוקעאתא, מצפה רמון, עיגור, מטולה.

לעומת זאת, 10 רשויות מקומיות המרכזיות ביותר:

רמת גן, תל אביב-יפו, גבעתיים, בני ברק, גבעת שמואל, חולון, מועצה אזורית אפעל, קריית אונו, פתח תקווה, בת ים. (סיכום תוצאות המדד החדש להלן בנספח מס' 1).



המדד החדש מוציא את רוב הישובים הערבים הגדולים כולל הערים נצרת, אום אלפחם, באקה-גת, קלנסוה, טיבה, טירה והעיר החדשה כפר קאסם אל מחוץ לאשכולות הנמוכים המעידים על רמת פריפריאליות גבוהה, והמחייבים טיפול והקצאת משאבים מיוחדים במסגרת החלטות הממשלה לקידום ופיתוח ישובי הפריפריה החל משנת התקציב הבאה 2009 וכאן הסכנה הטמונה במדד זה.





### 3. המשמעות המעשית של תוצאות הסיווג לפי המדד החדש:

לפי תוכנית הממשלה החדשה, ככל שהרשות פריפריאלית יותר כך הדבר מזכה אותה למשאבים גדולים יותר וטיפול מרוכז יותר ממשרדי הממשלה השונים לפי החלטת הממשלה מיום 24.8.2008 – החלטה המהווה המשך לסדרת החלטות בנושא במהלך השנים האחרונות.

לפי תוכנית זו הממשלה הולכת להקצות 25 מיליארד שקל במהלך השנים עד 2020 – לקידום ופיתוח הפריפריה בגליל ובנגב עם הגדלת האוכלוסייה במאות אלפי תושבים בשני האזורים הללו – פרטים אודות התוכנית בנספח מס' 4.

התוכנית החדשה של הממשלה לקידום ופיתוח הפריפריה מכסה את הרשויות השייכות לאשכולות 1 – 4 לפי המדד החדש. לפי המדד החדש מספר הישובים הערבים הכלולים בתוכנית זו הינו כ-45 אך, רובם ישובים קטנים ולכן רק כ- 42% מכלל האוכלוסייה הערבית נכללת באשכולות הללו והם מהווים כ- 36% מכלל האוכלוסייה באשכולות הנמוכים הללו – פירוט בנספח מס' 2:

#### הרשויות והאזרחים הערבים באשכולות הנמוכים לפי מדד הפריפריאליות

סה"כ 1-4	4	3	2	1	אשכול פריפריאליות
-	2	1	1	1	רמת פריפריאליות
45	36	4	5	0	מס' רשויות מקומיות ערביות
370,731	334,288	15,563	20,880	0	מס' תושבים
42.0	38.02	1.77	2.37	0	אחוז מתוך אוכלוסייה ערבית

מקור: למ"ס - הודעה לעיתונות 160/2008 - מדד פריפריאליות של הרשויות מקומיות 2004 – פיתוח חדש. לוח מס' 1.

כאמור, הישובים הערבים מאזור נצרת כולל העיר נצרת ועד לכפר קאסם, העיר החדשה, לא נכללים בתוכנית זו.

58% מכלל האוכלוסייה הערבית נכללת באשכולות 5 ומעלה.

והם מהווים פחות מ- 9% מכלל האוכלוסייה באשכולות הגבוהים מ-10-5.

להלן ריכוז הישובים והתושבים שאינם כלולים בתוכנית – פירוט הישובים בנספח מס' 3:

#### הרשויות והאזרחים הערבים באשכולות הגבוהים לפי מדד הפריפריאליות

סה"כ 5-7	7	6	5	אשכול פריפריאליות
-	4	3	3	רמת פריפריאליות
33	5	10	18	מס' רשויות מקומיות ערביות
508,622	78,991	201,466	228,165	מס' תושבים
58.0%	8.98	22.91	25.95	אחוז מתוך אוכלוסייה ערבית

מקור: למ"ס - הודעה לעיתונות 160/2008 - מדד פריפריאליות של הרשויות מקומיות 2004 – פיתוח חדש, לוח מס' 1.

יש לציין כי אין רשויות ערביות באשכולות הגבוהים 8, 9 או 10.



**לסיכום**, מדד חדש זה מעוות את תמונת המצב ממנו סבלו הרשויות המקומיות הערביות המוחלשות ביותר והמאוכלסות ע"י האזרחים העניים ביותר במדינה, ישובים עם רמת עוני המגיעה לכ- 57% מכלל המשפחות מתחת לקו העוני.

אימוץ העיקרון הגיאוגרפי בלבד מתעלם מהיסטוריה ארוכה של אפליה בחלוקת המשאבים ויצירת רמות פיתוח שונות בתוך האזור הגיאוגרפי האחד כפי שזה ברור מכל נתון כלכלי או חברתי שמאפיין את הרשויות המקומיות הערביות לעומת שכנותיהן היהודיות בכל אזור הן בגליל והן במשולש ובודאי בנגב.

אפליה שבאחריות הממשלות השונות ועל רקע מדיניות מפלה שלא השתנתה מאז קום המדינה.

מספיק להשוות בין כל רשות מקומית או מספר רשויות ערביות ושכנותיהן היהודיות כדי להיווכח עד כמה מדד זה אבסורד ומעוות את תמונת המצב ואינו משקף את מידת ההבדל ברמת הפיתוח של הרשויות הנמצאות בקו גיאוגרפי אחד ובמרחק זהה ממרכז הארץ.

מספיק להזכיר את כרמיאל לעומת הישובים הערבים השכנים או נצרת עילית ונצרת והישובים הערבים הסובבים אותה: נצרת העיר הערבית הגדולה, לדוגמא, שאינה זוכה לתשתית תעסוקתית הולמת מסווגת באשכול 6 לעומת נצרת עילית עם אלפי הדונמים המיועדים לתעסוקה מסווגת לפי המדד החדש באשכול נמוך יותר 5, וכנ"ל כרמיאל " הענייה בתשתיות" מסווגת באשכול ה-4 !!!  
לפי התוכנית החדשה כרמיאל תזכה לעידוד גדול יותר מאשר העיר נצרת למרות הפערים לטובת כרמיאל כנ"ל לגבי עשרות ישובים ערבים שסובלים מרמת פיתוח ומשאבם נמוכה במיוחד.





## נספח מס' 1

### התפלגות רשויות מקומיות לפי אשכול ורמת הפריפריאליות

מספר רשויות מקומיות באשכול	אשכול	רמת פריפריאליות	מספר רשויות מקומיות בקבוצה	סה"כ אוכלוסייה
2	1	פריפריאלי מאוד	30	278,077
8	2			
20	3			
65	4	פריפריאלי	65	756,568
44	5	בינוני	89	1,996,197
45	6			
35	7	מרכזי	35	907,729
19	8	מרכזי מאוד	33	2,871,235
10	9			
4	10			

מקור: למ"ס הודעה לעיתונות 160/2008 - מדד פריפריאליות של הרשויות מקומיות 2004 – פיתוח חדש.

#### אפיון גיאוגרפי של האשכולות בשני קצוות הסולם

האשכולות הפריפריאליים ביותר (1, 2 ו-3) כוללים בעיקר רשויות מקומיות מהערבה והנגב הדרומי והמרכזי, אזור ים המלח והבקע, רמת הגולן והגליל העליון.

האשכולות המרכזיים ביותר (8, 9 ו-10) כוללים בעיקר רשויות מקומיות

מאזור מטרופולין תל אביב (כולל הטבעת התיכונה) ואת ירושלים.



## נספח מס' 2:

להלן רשימת הישובים הערבים שכלולים בתוכנית הממשלה – רשויות המסווגות באשכולות 1-4 לפי המדד החדש:  
אשכול 2 – רמת פריפריאליות 1:

מס' תושבים	רשות
8,633	מגדל שמס
1,803	עין קנייא
3,168	מסעדה
5,315	בוקעתא
1,961	ע'ג'ר
20,880	סה"כ
2.37	%

## אשכול 3 – רמת פריפריאליות 1:

מס' תושבים	רשות
5,020	טבא-זנגרייה
2,609	ג'ש (גוש חלב)
2,876	פסוטה
5,058	חורפיש
<b>15,563</b>	<b>סה"כ</b>
<b>1.77</b>	<b>%</b>

## אשכול 4 – רמת פריפריאליות 2:

מס' תושבים	רשות
11,659	ערעה-בנגב
9,837	בית ג'ן
4,925	פקיעין (בוקיעה)
9,361	כסיפה
2,636	מעיליא
6,394	כסרא-סמיע
3,460	סאג'ור
4,976	יאנוח-ג'ת
7,409	ראמה
18,586	מג'אר
7,492	בועיינה-נוג'ידאת
5,905	שגב-שלום
4,223	עילבון
8,791	חורה
8,294	דייר חנא
12,253	ירכא
9,792	נחף
2,826	כפר כמא
5,768	שעב
19,091	עראבה
7,569	לקיה
5,182	ג'ולס
12,495	תל שבע



11,123	אבו סנאן
8,201	כפר יאסיף
10,867	טורעאן
6,147	אל-בטוף
23,860	סח'נין
17,154	ג'דיידה-מכר
3,349	מזרעה
4,716	שבלי-אום-גנם
2,712	כאוכב אבו אל-היג'א
9,183	כאבול
8,092	דבורייה
25,324	טמרה
14,636	כפר מנדא
<b>334,288</b>	<b>סה"כ</b>
<b>38.02</b>	<b>%</b>

מקור: למ"ס - הודעה לעיתונות 160/2008 - מדד פריפריאליות של הרשויות מקומיות 2004 – פיתוח חדש. לוח מס' 1.

### נספח מס 3

להלן רשימת הישובים הערבים שאינם כלולים בתוכנית הממשלה – רשויות המסווגות באשכולות 5-7 לפי המדד החדש

### אשכול 5 – רמת פריפריאליות 3:

מס' תושבים	רשות
10,385	עין מאהל
6,629	בוסתן אל-מרג'
37,382	רהט
17,078	כפר כנא
6,863	ביר אל-מכסור
10,953	אכסאל
3,863	כעביה - טבאש-חג'אג'רה
10,504	אעבלין
5,997	בסמת טבעון
6,139	זרזיר
6,599	משהד
6,297	עילוט
32,011	שפר עם
23,616	דאלית אל-כרמל-עוספיא
15,304	ריינה
1,049	אבו בסמה
16,172	יפיע
11,324	מעלה עירון
<b>228,165</b>	<b>סה"כ</b>
<b>25.95</b>	<b>%</b>



### אשכול 6 – רמת פריפריאליות 3:

מס' תושבים	רשות
63,770	נצרת
40,047	אום אל-פחם
15,248	ערעה-בנגב
7,249	בסמ"ה
9,798	פורידיס
13,863	כפר קרע
10,775	ג'סר א-זרקא
30,213	באקה-ג'ת
5,024	זמר
5,479	אבו גוש
<b>201,466</b>	<b>סה"כ</b>
<b>22.91</b>	<b>%</b>

### אשכול 7 – רמת פריפריאליות 4:

מס' תושבים	רשות
32,147	טייבה
2,481	כפר ברא
20,263	טירה
16,752	כפר קאסם
7,348	ג'לג'וליה
<b>78,991</b>	<b>סה"כ</b>
<b>8.98</b>	<b>%</b>

מקור: למ"ס - הודעה לעיתונות 160/2008 - מדד פריפריאליות של הרשויות מקומיות 2004 – פיתוח חדש. לוח מס' 1.



**עדיפות לאומית לפריפריה: הממשלה תשקיע עד 25 מיליארד שקל בפיתוח  
הנגב והגליל עד 2020**

מאת מוטי בסוק  
הארץ 18.8.2008 online

ב-2009 יוקצו לפרויקט כ-2 מיליארד שקל. רוב הכספים יוקדשו להעברת בסיסי צה"ל לנגב

<< הממשלה תשלם עד 2020 את תוכנית "עדיפות לאומית לפריפריה", שבמרכזה פיתוח הנגב והגליל בסכום כולל של 20-25 מיליארד שקל. ב-2009 יוקדשו לפרויקט כ-2 מיליארד שקל. רוב הכספים מיועדים להעברת בסיסי צה"ל מאזור המרכז לנגב.

הכספים יחולקו באופן הבא: למעבר בסיסי צה"ל לנגב יוקדשו כ-15 מיליארד שקל; לפיתוח התעשייה בפריפריה יופנו 2 מיליארד שקל; 1.2 מיליארד שקל יועברו לפיתוח מערכות הכבישים הראשיות בצפון ובדרום; 1.8-6.3 מיליארד שקל יוקדשו לפיתוח מערכת הסעה המונית; 0.7 מיליארד יופנו לפיתוח תשתיות מים בערבה; ועוד 0.3 מיליארד שקל יועברו לקידום תוכניות לפיתוח אנרגיות מתחדשות.

ראש אגף התקציבים באוצר, רם בלינקוב, הציג אתמול את התוכנית במסיבת העיתונאים שבה הציג האוצר את תקציב המדינה ל-2009. לדברי בלינקוב, "מדינת ישראל וכלכלת ישראל זקוקות לפיתוח הפריפריה לא פחות משהפריפריה זקוקה לפיתוח". הכספים האזרחיים לפיתוח הנגב והגליל יועברו על חשבון תקציבים קיימים שהופנו עד כה לאזור המרכז.

בלינקוב אמר עוד כי בפריפריה יש כשלי שוק מובנים, וכי אי שוויון ההזדמנויות ביישובים המרוחקים הוא חסם לצמיחה. לטענתו, פיתוח הפריפריה יעניק הישגים חשובים לחוסנה של ישראל, יאפשר ניצול יעיל יותר של משאבי הקרקע, יאזן את פרישת הנכסים האסטרטגיים של המדינה ויביא לצמצום הפערים הסוציו-אקונומיים והמתחים האתניים והלאומיים.

אחד מיעדי התוכנית הוא תוספת של 580 אלף תושבים ליישובי הפריפריה בצפון ו-336 אלף תושבים ליישובי הפריפריה בדרום עד 2020. יעד נוסף הוא העלאת מספר המועסקים בצפון ב-220 אלף איש, ובדרום - ב-136 אלף עד 2020. עוד מוצע כי מעמדה של חיפה כמרכז המטרופוליני הצפוני יחוזק, וכרמיאל תיהפך למרכז תעסוקתי אזורי. התוכנית מבקשת גם לחזק את הקשר בין באר שבע לבין אזור המרכז באמצעות תחבורה ציבורית - מערכת הסעה חדשה תאפשר ל-150 אלף תושבי באר שבע רמת שירות גבוהה מזו המקובלת באזור המרכז, ותתרום לאטקרטיוויות של העיר כאזור מגורים.

מקור:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?more=1&itemNo=1011063&contrassID=2&subContrassID=6&sbSubContrassID=0>