10 ביוני 2024

לכבוד,

מתניהו אנגלמן, מבקר המדינה

<u>הנידון: חוו"ד מבקר המדינה לגבי סגירת מוקד החירום לחברה הערבית</u>

שלום רב,

אנו פונים אליך בעקבות החלטת הועדה לענייני ביקורת המדינה בתאריך 4.6.2024 על כך שמשרדך יכין חוו"ד דחופה בנושא סגירת מוקד החירום לתמיכה ומידע לחברה הערבית.

בפניה נרצה לשתף, מהידע וההיכרות המקצועיים שלנו, בחשיבות ובנחיצות של מוקד החירום לחברה הערבית, ולהציג נתונים ומידע שמטילים ספק בענייניות ובסבירות ההחלטה לסגירתו.

מוקד החירום לחברה הערבית הוקם במהלך חודש אוקטובר 2023 על מנת לסייע בשיפור המוגנות האזרחית של האזרחים והיישובים הערביים בישראל, ועל מנת לשמר ולפתח את החוסן החברתי שלהם, והופעל עד לאחרונה בשיתוף פעולה הדוק בין הרשות לפיתוח כלכלי בחברה הערבית, הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות, וארגוני החברה האזרחית.

החלטת השרה לשוויון חברתי על סגירת המוקד התקבלה לפני כשלושה שבועות בטענה שהמטה מקבל תקציבים שאין בהם צורך, וש"ישנו חשש לזליגת תקציבים לארגונים אשר עושים בדיוק את ההפך מצמצום הפערים בחברה הערבית". טענות אלה מעולם לא בוססו, ולא הוצגו כל נתונים שתומכים בהן. **להלן נציג את הצורך האקוטי בפעילות המוקד, ובהתאם לכך, את האבסורדיות וחוסר הסבירות בהחלטה לסגירתו. לאחר מכן, נציג את טענות המנכ"לית העומדות לכאורה בבסיס ההחלטה לסגירת המוקד, ואת הנתונים הרלוונטיים אליהן, המעידים על חוסר ביסוסן.**

1. <u>הצורך בפעילות מוקד החירום</u>

החברה הערבית נכנסה למלחמת "חרבות ברזל" במצב של פערים עמוקים ביחס לכלל האוכלוסיה בישראל, וזאת לאור אפליה ארוכת שנים בכל תחומי החיים. כתוצאה מכך, **נוצרו פערים גדולים הן בצרכי החירום של האזרחים הערבים לעומת היהודים, והן במענים הממשלתיים הניתנים לצרכים אלה. הפערים בצרכים ובמענים באים לידי ביטוי בשורה ארוכה של תחומים, להלן חלק נבחר מתוכם:**

א. **מיגון**: לפי דו"ח מבקר המדינה משנת 2018 כ-46% מתושבי היישובים הערבים חיים ללא נגישות למיגון תקני לעומת 26% מהאוכלוסיה הכללית. כמו כן, רק ב-11 מתוך 71 הרשויות הערביות שנבדקו יש מקלטים ציבוריים, ורק ל-31 רשויות ערביות יש מיפוי של מיקום המקלטים הפרטיים שבתחומיהן ושל שמות בעליהם. דו"ח המבקר גם הצביע על היעדרה של תוכנית ממשלתית

לסגירת פערי המיגון, ומאז פרסומו לא אושרה תוכנית כזו.[1] בנוסף, מחקר עדכני של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מצביע על כך שבכ-29% מבתי הספר בפיקוח ממלכתי ערבי אין כלל מיגון או שהמיגון בהם נמוך, וזאת בהשוואה לכ-13% מבתי הספר הממלכתיים העבריים והממלכתיים הדתיים.[2]

II. **אספקת מזון ומוצרים חיוניים בחירום**: לאחרונה, משרד הכלכלה מיפה, בדק וסימן "סניפי ברזל" – סניפים של רשתות שיווק שערוכים מבחינת מיגון, גנרציה, מלאי וכוח אדם לפעול גם תחת אש בכפוף להנחיות פקע"ר ולספק לתושבים מזון ומוצרי צריכה חיוניים, כולל הכנת מארזי מזון מוכנים לחלוקה מיידית לאזרחים שלא יוכלו לצאת מביתם.[3] רק כ-3.5% מ"סניפי הברזל" ממוקמים ביישובים הערביים (12 מתוך 341 סניפים),[4] כך שבכ-85% מהיישובים הערביים בישראל אין נגישות לאספקת מוצרים חיוניים בזמן חירום.

III. **מוכנות הרשויות המקומיות הערביות לחירום:** ממיפוי שערך מוקד החירום למידע ותמיכה בחברה הערבית עולה כי ב-72% מהרשויות הערביות יש מחסור בציוד עזרה ראשונה, ובכמחצית מהרשויות לא נמצאים חובשים ופרמדיקים. בנוסף, בלפחות 70% מהרשויות לא קיימים כלי רכב תפעוליים לשעת חירום, כגון מנופים, רכבי ביטחון ורכבי גרר, ולשליש מהרשויות אין גנרטורים זמינים לשעת חירום.[5]

IV. **תעסוקה**: דו"ח של בנק ישראל שפורסם כחודשיים לאחר פרוץ המלחמה מצא כי כ-33% מהעובדים הערבים נמצאים בסיכון גבוה לפגיעה בתעסוקה, לעומת 14% מהעובדים היהודים. זאת לאור ריכוזם בענפי תעסוקה המושפעים מ-3 גורמי סיכון עיקריים אשר השפעתם ניכרת בעת משבר:

- ירידה בביקוש למוצרים לא חיוניים, כגון תיירות, חינוך ומסעדנות.
- ירידה בפעילות ענפים עקב מחסור בעובדים, כגון ענף הבניה.
- ירידה אפשרית באינטראקציה בשוק העבודה בין יהודים לערבים, כתוצאה מתחושות גוברות של פחד בקרב שתי הקבוצות, הימנעות של עובדים ערבים מהגעה למקומות העבודה, והימנעות של מעסיקים יהודים מהשבה של עובדים ערבים לעבודה.

עדות להתממשות של סיכון זה ראינו בשבועות הראשונים לאחר ה-7.10.2023 כאשר שיעור האבטלה המורחב בחברה הערבית זינק ב-10.3% לעומת השיעור המקביל בקרב יהודים שזינק ב-5.6% בלבד.[6]

V. **בריאות הנפש**: מחקר אקדמי שבדק את מצבם הנפשי של יהודים וערבים אזרחי ישראל לפני ואחרי פרוץ המלחמה מצא שבעקבות המלחמה ערבים סובלים יותר מיהודים מתסמונת פוסט

---

[1] מבקר המדינה, יולי 2018. מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום.
[2] ויניגר אסף, נובמבר 2023. פערי מיגון במוסדות חינוך ברקע מלחמת "חרבות ברזל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
[3] הודעת דוברות משרד הכלכלה, עודכן בתאריך 20.5.2024.
[4] משרד הכלכלה, 20.5.2024. רשימת סניפי ברזל בכלל היישובים בארץ.
[5] הודעת המשרד לשוויון חברתי מיום 5.11.2023
[6] בכר, ספי, דצמבר 2023. השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על תשומות העבודה בחברה הערבית, בנק ישראל.

טראומטית, מדיכאון ומחרדה. המחקר מצביע על החשיבות של כשירות תרבותית בתהליכי האבחון והטיפול בכדי למנוע התפתחות פתולוגיות כרוניות.[7]

רשימה חלקית ובלתי ממצה זו של פערים בצרכי החירום של החברה הערבית ובמענים ממשלתיים הניתנים להם מדגישה את הצורך בהמשך פעולתו של גוף מתכלל שיוכל לרתום את משרדי הממשלה, השלטון המקומי והגופים הציבוריים הרלוונטיים לסגירת הפערים במוכנות האזרחית לחירום. למעשה, הסכנה המתמשכת להתרחבות משמעותית של המלחמה בצפון, והעובדה שהאזרחים הערבים מהווים כ-53% מאוכלוסיית האזור,[8] מצביעה על צורך אף בהגברת המשאבים המופנים למשימה זו. נוסף על כך, החלטתה של השרה לשוויון חברתי מיד לאחר כניסתה לתפקיד להקפיא את פעילות הועדה המתמדת, אשר אמונה על תכלול עבודת משרדי הממשלה והבקרה על פעילותם במסגרת התוכנית הממשלתית לסגירת פערים בחברה הערבית, עומדת בניגוד לטענתה כי "נראה כי ניתן מענה מלא לכל אותם צרכים לחברה הערבית במצבי חירום", ומטילה ספק נוסף במידת העניינית של שיקולי ההחלטה.[9] יתרה מכך, הקיצוץ בהיקף 15% שאושר לאחרונה על ידי הממשלה בתוכניות החומש לסגירת פערים בחברה הערבית מוסיף קושי נוסף על סגירת הפערים העצומים מבחינת המוכנות לחירום בחברה הערבית.

2. <u>טענות מנכ"לית המשרד באשר לחוסר נחיצות פעילות המוקד</u>

במהלך הדיון שהתקיים בועדה לענייני ביקורת המדינה בעניין סגירת מוקד החירום בתאריך 4.6.2023 טענה מנכ"לית המשרד לשוויון חברתי, מירב שטרן, כי פעילותו של מוקד החירום הופסקה משתי סיבות עיקריות: הסיבה הראשונה היא כי, לטענתה, רוב המענים הניתנים על ידי המוקד מסופקים בכל מקרה על ידי משרדי הממשלה והגופים הציבוריים השונים. הסיבה השניה היא כי לטענת המנכ"לית לא נקבעו יעדים מדידים לפעולת המוקד, ואין מנגנונים לפיקוח על פעילותו. להלן נציג את טענותיה של מנכ"לית המשרד, ואת הנתונים הרלוונטיים אליהן, ונראה כי טענות אלה חסרות ביסוס מקצועי וענייני.

טענה ראשונה - פעילות המוקד מיותרת, כי משרדי הממשלה השונים נותנים מענה לצרכי החברה הערבית בחירום.

כך למשל, טענה המנכ"לית כי האגף לחירום וסייבר במשרד לשוויון חברתי פועל על מנת לתת מעני חירום לחברה הערבית, ועל כן התנגד ראש האגף להקמת מוקד החירום.

מענה לטענת המנכ"לית:

---

[7] Groweiss Yoav, Blank Carmel, Hamdan Sami, Neria Yuval and Levi-belz Yossi, 2024. The mental health impact of the October 7th terror attack on Jews and Arabs in Israel: A nationwide prospective study, Psychiatry Research, Volume 337.

[8] למ"ס, 2023. אוכלוסיה לפי מחוז, נפה ודת.

[9] מתוך תגובת השרה לשוויון חברתי על סגירת מוקד החירום, כפי שצוטטה בכתבה ב Ynet

פעולות הממשלה לסגירת הפערים במוכנות לחירום ביישובים הערביים נקבעו במסגרת החלטת ממשלה 550 - "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית בשנים 2022-2026". במסגרת תוכנית זאת, ההתייחסות לצורך בסגירת הפערים במוכנות לחירום בחברה הערבית הינה מצומצמת ודלה בתוכן ובתקציב, וכוללת בעיקר את שתי הפעולות הבאות:

I. **הקמת מרכז חוסן אזורי לחברה הערבית** (סעיף 3.ט. בהחלטת הממשלה) - לצורך כך יוקצו 4.75 מלש"ח מתקציבי המשרד לשוויון חברתי, בנוסף ל-4.75 מלש"ח מתקציבי משרד הרווחה.
II. **שיפור ההיערכות לחירום ברשויות המקומיות הערביות** (סעיף 23.יח. בהחלטת הממשלה) - לצורך כך יקצה משרד האוצר למשרד הפנים 4 מלש"ח במשך כל אחת משנות התוכנית.

פעולות אלה הינן רחוקות מלתת מענה מקיף ומספק אפילו לרשימה החלקית של הפערים במוכנות החברה הערבית למצב חירום, כפי שהוצגו בתחילת מכתב זה, הן מבחינת תוכנן והן מבחינת היקף התקציב המוקצה להן. כך למשל, לא קיימת במסגרת החלטת ממשלה 550 תוכנית לסגירת הפערים העצומים במיגון הרשויות המקומיות הערביות, שעל חסרונה עמד מבקר המדינה בדו"ח שהגיש בשנת 2018.[10]

עוד נציין כי מהלך ההקמה של מרכז חוסן אזורי לחברה הערבית, שנמצא באחריות האגף לחירום וסייבר במשרד לשוויון חברתי, התעכב וביצועו לא התקדם בשנה הראשונה ליישום התוכנית, על אף שקיבל תקצוב,[11] ורק בשבועות האחרונים הושלם המכרז להקמת המרכז.[12]

כמו כן, בישיבות הועדה המתמדת של תוכנית 550 בשנים 2022 ו-2023 לא הציג משרד הפנים תוכנית עבודה מפורטת לקידום המוכנות לחירום ברשויות המקומיות הערביות.[13] בשנת 2024 לא התקיימה ישיבה של הועדה המתמדת, לאור החלטת השרה לשוויון חברתי על הקפאת פעילות הוועדה, ועל כן לא הוצג בפני הוועדה כל מידע שבאמצעותו ניתן לעקוב אחר תכנון ויישום התוכנית.

בנוסף לכל זאת, יש לזכור כי במהלך אישור תקציב המדינה המתוקן לשנת 2024 אושר קיצוץ בגובה 15% בכל סעיפי תוכנית החומש לצמצום פערים בחברה הערבית, קיצוץ הגבוה פי 3 מהקיצוץ הרוחבי בכלל משרדי הממשלה (שאף הוא השפיע על החברה הערבית), שפגע אף במענים החלקיים לתחום החירום, הכלולים במסגרת התוכנית.

לאור זאת, **ניכר כי אין ביסוס מקצועי וענייני לטענת מנכ"לית המשרד על כך שמשרדי הממשלה והמשרד לשוויון חברתי באמצעות אגף החירום והסייבר מספקים את המענים הנדרשים לסגירת הפערים במוכנותן של הרשויות המקומיות הערביות למצב חירום**. להיפך, ניכר כי לאור הפערים הגדולים במוכנות לחירום בחברה הערבית, והמענים הממשלתיים הדלים לסגירת פערים אלה, היה צורך מובהק בהקמת המוקד. עוד נציין ונזכיר כי גם במהלך משבר הקורונה פעל בהצלחה מטה חירום ממשלתי לשיפור התמודדות החברה הערבית בעת תקופת החירום, ועל כן תמוהה מאוד החלטת השרה לסגור את מוקד החירום בעת המשבר הנוכחי.

---

[10] מבקר המדינה, יולי 2018. מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום.
[11] סיכום דיון הועדה המתמדת בתוכנית העבודה לעניין מרכזי החוסן, 21.5.2023
[12] המרכז להעצמת האזרח ויוזמות אברהם, מאי 2024. דו"ח מעקב - התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית.
[13] סיכומי ישיבות הועדה המתמדת בשנים 2022 ו-2023.

טענה שניה - לא הוגדרו יעדים לפעילות המוקד ואין מנגנונים לפיקוח על פעילותו

מענה לטענת המנכ"לית:

במסגרת המכרז להקמת מטה החירום הוגדר כי המציע יגיש כחלק ממסמכי המכרז תוכנית מתודולוגית,[14] כך שלא סביר שהקמת המוקד הייתה מתאפשרת ללא הצגת יעדים לפעילותו.

יתרה מכך, במצגות שהציגו את פעילות המוקד לקהלים שונים צוינו מטרות ברורות לפעילותו, ומשימות ברות מדידה לכל אחת ממטרות אלה.[15] להלן המטרות שהוגדרו במצגת:

- סיוע בשיפור המוגנות האזרחית
- שמירה ופיתוח החוסן החברתי

ולהלן המשימות שהוגדרו כנגזרת של מטרות אלה:

- הנגשת מידע חיוני מפיקוד העורף ורשויות המדינה לחברה הערבית
- פיתוח והפצת תכני הסברה לציבור בשפה הערבית
- העמדת הכשרות לחיזוק החוסן החברתי ברשויות המקומיות
- איגום צרכים נדרשים לעת חירום ברשויות וסיוע בהנגשת מענים ויוזמות מוצעות ע"י ארגוני חברה אזרחית ופילנתרופיה
- חיזוק הקישוריות למשרדי הממשלה והרשויות הרלוונטיות
- ניטור ומאבק ב"פייק ניוז"
- תשתית פעילות לטווח הארוך

באשר לטענתה של המנכ"לית שלא קיים מנגנון פיקוח על פעילות המוקד, נציין כי במסגרת המכרז להקמת המוקד צוין כי "המציע יתחייב לאפשר לבא כוח המשרד או מי שבא מטעמו לבקר פעולותיו, לפקח על ביצוע מכרז זה ועל הוראות ההסכם שייחתם בעקבותיו, לרבות פיקוח על השירותים שהמשרד מממן". לפיכך, ניכר שתנאי המכרז מאפשרים למשרד להקים מנגנון פיקוח על פעילות המוקד, וככל שזה אינו קיים, יש באחריותה ובסמכותה של המנכ"לית להקימו.

לפיכך, נראה שאין ביסוס גם לטענתה השנייה של המנכ"לית.

יתרה מכך, לאור העיסוק המועט עד היום של הממשלה בסגירת פערי המוכנות לחירום בחברה הערבית, היעדרה של תוכנית ממשלתית סדורה, מאושרת ומתוקצבת לסגירתם של פערים אלה, ולאור הצורך האקוטי בבניית שותפות הדוקה בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי בחברה הערבית על מנת לזהות ולענות באופן אפקטיבי לצרכי החירום של הרשויות הערביות, קיימת הצדקה מובהקת להמשך פעולתו של מוקד החירום.

---

[14] משרד הפנים, ועדת המכרזים. מכרז מס' 7/2023 לקידום המוכנות וההיערכות לחירום ברשויות המקומיות של החברה הערבית.

[15] מוקד חירום לתמיכה ומידע לחברה הערבית - מצגת שהוצגה בפני פורום העמותות של "קו-אימפקט" לקידום תעסוקה בחברה הערבית בתאריך 6 בנובמבר 2023.

מהסקירה הנ"ל עונה כי אין ביסוס לטענותיה של מנכ"לית המשרד לשוויון חברתי, שעליהן נשענת לכאורה ההחלטה לסגירת מוקד החירום.

על כן, **אנו סבורים שסגירת מוקד החירום לחברה הערבית, דווקא בעיתוי זה, ועל סמך הנתונים שהוצגו, היא החלטה שנעשתה משיקולים שאינם ענייניים, ומהווה לשיטתנו הפקרה ממשלתית הן של החברה הערבית והן של מחוז הצפון.**

בברכה,

רגד ג'ראיסי ועופר דגן, מנכ"לים שותפים, עמותת סיכוי-אופוק

שהירה שלבי ואמנון בארי סוליציאנו, מנכ"לים שותפים, יוזמות אברהם

עימאד ג'ראיסי, מנכ"ל מרכז אינג'אז

חיה נח, מנכ״לית פורום דו קיום בנגב

עו"ד אלה אלון, מנכ"לית עמותת איתך معك (מעכי) - משפטניות למען צדק חברתי

מיכל סלע, מנכ"לית גבעת חביבה