

חלק ראשון: רקע תיאורטי ומתודולוגי

פרק א': רקע תיאורטי

"יעד עיקרי של פעילות המדינה חייב להיות השגת שוויון אמיתי לאזרחי המדינה הערבים" (דו"ח ועדת אור, עמ' 767)

1. שוויון

א. מהו שוויון?

ערך השוויון נגזר מהנחת היסוד שלפיה לבני ולבנות האדם מכנה משותף המזכה אותם ואותן לחיים בכבוד.

הזכות לחיים בכבוד זהה לכל בני ובנות המין האנושי, ללא קשר להבדלים בגין עושר, מוצא אתני, לאום, אמונה דתית, מגדר, נטייה מינית, תורשה גנטית, בריאות, תרבות ועוד. אולם דווקא מתוך אותה זכות בסיסית כלל-אנושית לחיים בכבוד נובע גם ההכרח שבהתייחסות לשונות על כל מרכיביה. בני אדם נולדים לנסיבות חיים שונות ולרמות שליטה שונות על מהלך חייהם. לפיכך, ישנם זכויות יסוד מחייב התייחסות למכלול המשאבים העומדים לרשות החברה ולאופן הקצאתם בין חבריה (Zalta, 1998).

עיקרון השוויון מוצא ביטוי בשני היבטים מרכזיים: שוויון פורמאלי, שמשמעותו יחס שווה לשווים. דהיינו, אנשים בעלי תכונות רלוונטיות זהות זוכים ליחס שווה או להקצאה שווה של משאבים כלכליים- חברתיים, ושוויון מהותי, הגוזר יחס שונה לשונים. שוויון מהותי מדגיש את מבחן התוצאה: כדי שניתן יהיה להקנות לאנשים, על אף מאפייניהם השונים, הזדמנויות שוות, על החברה לספק להם כלים ואמצעים הנחוצים כדי לפתח ולממש את יכולותיהם, לעתים תוך הפעלת העדפה מתקנת המעודדת שוויון כתוצאה סופית.

ב. למה שוויון?

חיוניותו של שוויון כערך אנושי נובעת ממניעים מוסריים-ערכיים וממניעים תועלתניים גם יחד. בהיבט המוסרי-ערכי שוויון נתפס כזכות טבעית של כל פרט בחברה. שוויון מהווה תנאי הכרחי לשמירה על ערך כבוד האדם ועל זהותם של הפרטים והקבוצות בחברה. זאת ועוד, שוויון הכרחי לעצם קיומה של הדמוקרטיה כמערכת ממשל. בפסיקה הישראלית מוגדר השוויון כערך יסוד בחברה דמוקרטית וכאחד מעמודי התווך של המשטר הדמוקרטי. ככזה, מהווה השוויון כאנטי-תיזה לשרירות שלטונית (דו"ח ועדת אור, ע' 43-53; HDR, 2005).

בהיבט התועלתני שוויון מודגש בספרות המקצועית כאמצעי חיוני לקידום רמת היכולת והביצוע האנושית בתחומי החיים השונים, כגון כלכלה, חינוך ובריאות. מחקרים רבים הראו כי הפליה



ופערים כלכליים-חברתיים עמוקים פוגעים בהישגים בכל התחומים (HDR, 2005).
השוויון חיוני לגיבושה ולשמירתה של ההסכמה החברתית. לעומת זאת, תחושת הקיפוח
מכרסמת ביציבות ובלכידות החברתית (דו"ח ועדת אור, ע' 43; HDR, 2005).

ג. מחויבותה של מדינת ישראל לשוויון בין אזרחיה היהודים והערבים

*"על פי עיקרון השוויון אסור לרשות ציבורית במדינת ישראל להפלות, היינו - אסור
לה לנקוט יחס שונה לשווים, בלא שיש לכך הצדקה עניינית. איסור זה חל על
כל פעולה של השלטון, בין בחלוקת תקציבים, בין בהקצאת משאבים אחרים, בין
במינויים לתפקידים ובין בכל פעולה אחרת. הרשות הציבורית נתפשת כגאמן של
כלל הציבור" (דו"ח ועדת אור, ע' 35).*

שסעים אתניים-תרבותיים-לאומיים נוטים מעצם הווייתם להציב אתגרים בפני ממשלים
דמוקרטיים-ליברליים. התעלמות מאתגרים אלה עלולה לאיים על לכידותו, יציבותו ואף על
עצם קיומו של המשטר הדמוקרטי (Dahl, 1998). אין ספק כי הדבר נכון עוד יותר במקרה של
ישראל, המגדירה עצמה כמדינה יהודית-דמוקרטית.

יש הסבורים כי קיימת סתירה מהותית בין שני מרכיבי ההגדרה (יהודית ודמוקרטית). כמו כן
נשמעת טענה כי שיקולים אתנוצנטריים משמשים לא אחת לפגיעה ברמת השוויון בין אזרחי
המדינה ובמידת הדמוקרטיה שלה (סמוחה, 2004; יפתחאל, 2005). למרות המחלוקת האלו,
ניתן לומר כי בהיות השוויון ערך מכונן בכל משטר דמוקרטי - מדינת ישראל מעצם הגדרתה
את עצמה כמדינה דמוקרטית מחויבת לשוויון בין כל אזרחיה, יהודים וערבים כאחד.

עיקרון השוויון שואב את כוחו ממסמכים מכוננים וחוקתיים, מחוקי הכנסת ומהחלטות בית הדין
הגבוה לצדק. בשנות קיומה של המדינה התבסס השוויון כעיקרון ערכי רב עוצמה, שעל בסיסו
מיישמים בתי המשפט פיקוח על מוסדות השלטון. במקרים רבים בוטלו פעולות שלטוניות
שנקבע לגביהן כי היו מפלות (דו"ח ועדת-אור, 2003).

עיקרון השוויון מעוגן גם בהכרזות ובאמנות בינלאומיות רבות שעליהן חתומה מדינת ישראל:
למשל, ההצהרה הבינלאומית לזכויות האדם; אמנת האו"ם לזכויות אזרחיות ופוליטיות; אמנת
האו"ם בנוגע לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות; אמנת האו"ם בנוגע למיגור ההפליה על
רקע גזעי; והאמנה של ארגון העבודה הבינלאומי.

למשל, במבוא לאמנה הבין-לאומית בדבר ביעורן של כל -צורות האפליה הגזעית, עליה
חתומה מדינת ישראל, נכתב:

"המדינות בעלות האמנה הזאת,

*בשימן אל לב, כי מגילת האומות המאוחדות מבוססת על עקרונות הכבוד והשוויון
הטבעיים בכל בני אנוש, וכי כל המדינות החברות התחייבו לנקוט בפעולה, משותפת
ונפרדת, בשיתוף פעולה עם הארגון, לשם השגת אחת ממטרות האומות המאוחדות.*



שהיא לפתח ולעודד את כיבודן ושמירתן האוניברסאליים של זכויות האדם וחירויות היסוד בשביל כל באי עולם, ללא הבחנה בין גזע לגזע, בין מין למין, בין לשון ללשון, או בית דת לדת,

בשימון אל לב, כי ההצהרה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם מצהירה, כי כל בני אנוש נולדו בני חורין ושווים בכבוד ובזכויות וכי כל אדם זכאי לכל הזכויות והחירויות המפורטים בה ללא הבחנה מכל סוג שהוא, במיוחד באשר לגזע, צבע או מוצא לאומי,

בשימון אל לב, כי כל בני אנוש הנם שווים בפני החוק וזכאים להגנה שווה של החוק נגד כל אפליה ונגד כל הסתה לאפליה."

2. בעיית אי השוויון בין יהודים וערבים בישראל

"אזרחי המדינה הערבים חיים במציאות שבה הם מופלים לרעה כערבים. חוסר השוויון תועד במספר רב של סקרים ומחקרים מקצועיים, הוא אושר בפסקי דין ובהחלטות הממשלה וכן מצא את ביטויו בדו"חות מבקר המדינה ובמסמכים רשמיים אחרים" (דו"ח ועדת אור, עמ' 33).

יש הטוענים כי מצבם של האזרחים הערבים שפר מאוד יחסית למצבם בעבר או ביחס למצבם של הערבים בארצות שכנות. אנו דוחים טיעון זה, שכן את המשאבים שמקצה המדינה יש לחלק באופן שוויוני בין כל האזרחים, ללא קשר לרמת המחייה בארצות ערביות שכנות; ואת הפערים בין האזרחים היהודים והערבים יש לסגור מתוקף זכות ולא כמעשה של חסד (ראה דו"ח ועדת אור, ע' 95).

למרות יוזמות ציבוריות שונות שהביאו לצמצום הפערים בתחומים מסוימים, במיוחד בשנים 1992-1996, הרי שהפערים בין האוכלוסיות עדיין גדולים. ההפליה בין יהודים לערבים מתבטאת ברמת ההכנסה, ההשכלה, בנגישות השירותים המוניציפאליים, בייצוגיות במגזר הציבורי והעסקי וביעדר ייצוג הולם במוסדות הנבחרים ובמוקדי הכוח במדינה (סמוחה, 2004).

בסקירת אי-השוויון בין יהודים וערבים בישראל נתמקד בשלושה היבטים עיקריים של האזרחות: שוויון בפני החוק, שוויון בזירה הפוליטית ושוויון חברתי-כלכלי. חוקרים רבים מדגישים את יחסי הגומלין בין שלושת היבטים אלו (Dahl, 1998; בן-דוד, 2003; שי, דהן, דביר ומירוניז'ב, 2000; HDR, 2005). מערכת זיקות הדדיות זו יוצרת סדרה של מעגלי קסמים שרק מדיניות ציבורית מקדמת שוויון עשויה לפורצם: אי שוויון בפני החוק יגביר את אי השוויון הכלכלי-חברתי והפוליטי, ולרמת השוויון במישור החברתי-כלכלי השפעות ישירות ועקיפות על רמת השוויון במערכת הפוליטית, וכך הלאה.



א. הפליה בפני החוק

שוויון בפני החוק כולל שני היבטים: שוויון בלשון החוק ושוויון באכיפת החוק (גביזון, 1999). הערבים בישראל מופלים בשתי הקטגוריות, כפי שיובהר להלן;

הפליה מתוקף החוק: חקיקה מפלה עשויה לבוא לידי ביטוי באופן גלוי או סמוי. הפליה גלויה מצהירה על מתן יתרון ברור וחד משמעי לאינטרסים של קבוצה אחת על פני קבוצה אחרת. הפליה כזאת קיימת בחוק השבות, בחוק המוסדות הלאומיים היהודיים, וכן בסעיפי המטרות בחוק החינוך הממלכתי ובחוק רשות השידור.

בנוסף קיימים חוקים או תקנות המנוסחים באופן שוויוני, אך למעשה טומנים בחובם הפליה, שאותה ניתן לזהות במבחן התוצאה. אחת הדוגמאות הבולטות להפליה סמויה זו היא התניית הטבות שונות בשירות צבאי. ההשתתפות בשירות הצבאי משמשת מכשיר להפליה בין יהודים וערבים בתחומים חיוניים, כגון חינוך, השכלה גבוהה, דיור ותעסוקה. לדוגמה, מפעל הפיס מעניק מלגות לסטודנטים ששירתו בצה"ל, ניתנות הטבות למשרתי צה"ל בהלוואות לרכישת דירה, כמו כן ניתן ניקוד גבוה יותר למשרתי צה"ל בקבלה למעונות האוניברסיטה. דוגמה נוספת להפליה סמויה היא הכרזה על "אזורי עדיפות לאומית", הזכאים לשורה של הטבות והנחות משמעותיות, תוך הדרת היישובים הערביים מקטגוריה זו (גביזון ואבו-ריא, 1999).

הפליה באכיפת החוק: אזרחים ערבים המואשמים בעברות ביטחוניות נשפטים בבתי דין צבאיים. אזרחים יהודים המואשמים באותו סוג של עבירות נשפטים בבתי משפט אזרחיים. בנוסף, מחקרים מצביעים על כך שיש הבדלים בולטים במדיניות הענישה בין יהודים וערבים בכל סוגי העבירות (גביזון ואבו-ריא, 1999).

ב. אי שוויון בזירה הפוליטית

שאלת השוויון בזירה הפוליטית מתייחסת לשני ממדים עיקריים: זכות הצבעה ושוויון בעוצמה הפוליטית.

זכות הצבעה השווה: לכל אדם זכות הצבעה והצבעתו של כל אדם הינה בעלת ערך שווה (HDR, 2005; Dahl, 1998). בסוגיה זו מתקיים שוויון בין יהודים וערבים.

העוצמה הפוליטית: על הממשל לעודד ככל הניתן את יכולת ההשתתפות האפקטיבית של פרטים וקבוצות בתהליכי קבלת ההחלטות. לשם כך עליו להבטיח נגישות למידע ואפשרות להכריע בשאלות העומדות על סדר היום הפוליטי, או לחולל שינויים בסדר היום גופו. (HDR, 2005; Dahl, 1998)

ייצוג הולם במוסדות הממשל עשוי לקדם הן נגישות למידע והן הזדמנויות להשפיע בצומתי הכרעה שונים. שיעור הערבים בקרב עובדי שירות המדינה והחברות הממשלתיות אינו הולם את חלקם באוכלוסייה, וייצוגם נמוך אף יותר בדרגים הבכירים. כמו כן, שיעור הדירקטורים הערבים בחברות הממשלתיות נמוך ביותר (חיידר, 2005).



ג. אי שוויון חברתי-כלכלי

שוויון חברתי כלכלי שם את הדגש על הניסיון לצמצם את אי השוויון החומרי הקיים בחברה. המחלוקות בסוגיית השוויון החברתי-כלכלי נסובות בעיקר סביב מידת התערבותם ואופן התערבותם של מוסדות השלטון במשק ובחברה במטרה להביא לצמצום פערים באמצעות צעדים פוליטיים שונים כגון: חלוקה מחדש של הכנסות ורכוש, רפורמה במס, הנהגת מערכת חינוך שוויונית, בטחון חברתי ועוד. נסקור להלן מספר גילויים של אי שוויון בתחום החברתי-כלכלי.

1. אי שוויון בתעסוקה, בהכנסה ובתחולת העוני

נתוני התעסוקה בישראל מצביעים על פער בולט ומשמעותי בין יהודים לערבים. שיעור השתתפותם של הערבים (בעיקר של הערביות) בכוח העבודה נמוך יותר, רמת האבטלה גבוהה יותר, המועסקים הערבים נוטים יותר לתפקידים ירודים, הן מבחינת הרמה המקצועית והן מבחינת השכר (בן-דוד, אחיטוב, לוין-אפשטיין ושטייר, 2004).

פערים בהכנסה ובגודל המשפחה וקיצוץ מתמשך בקצבאות השונות יוצרים תהליך מתמשך של התרחבות הפערים בין יהודים וערבים בתחולת העוני. נתוני הביטוח הלאומי מצביעים על פער בין שיעורי הנחלצים מהעוני עקב תשלומי העברה ומסים בשני המגזרים (אחדות, כהן ואנדבלד, 2006).

2. פערים בשירותי הרווחה בקהילה

שירותי הרווחה ניתנים באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. הפליה בהקצאה הממשלתית לרשויות המקומיות ויכולתן הנמוכה של הרשויות הערביות לגבות מסים מקומיים ולייצר הכנסות בדרכים אחרות גורמות למחסור בכוח אדם מקצועי ובמשאבים כספיים העומדים לרשות מחלקות הרווחה.

3. הפליה בהקצאה לחינוך ופערים ברמת ההשכלה

פערים במערך התשומות בחינוך: מערכת החינוך באוכלוסייה הערבית סובלת מהפליה בכל התשומות המוענקות לה. בתי ספר ערביים מופלים לרעה בהקצאת שעות לימוד בכל שלב משלבי החינוך. קיים פער באיכות כוח האדם בהוראה ובאיכות השירותים התומכים, כגון מערכת שיעורי הטיפוח, חינוך מיוחד, ייעוץ חינוכי ופסיכולוגי. כמו כן, קיימים פערים באיכות סביבת הלמידה: כיתות לימוד תקינות, מתקני ספורט, מעבדות, מחשבים וספריות.

המשאבים המושקעים בחינוך הערבי הם דלים, והמדיניות שמעצבת את התכנים נקבעת כמעט ללא שיתוף האזרחים הערבים. הדבר מתבטא בתפוקות הנמוכות של המערכת מבחינת הישגים, ובחוסר שביעות רצון מצד הציבור הערבי כלפי מערכת זו (אבו עסבה, 2004).



משרד החינוך מעניק סיוע מיוחד לתלמידים ביישובים חלשים מבחינה כלכלית, באמצעות סיווגם כיישובי 'עדיפות לאומית'. היישובים הערביים אינם נכללים בקטגוריה זו, אף שחלקם הגדול עונה על הקריטריונים לכך (אבו-עסבה, 2004). בפסיקת בג"ץ 11163/03 (27 בפברואר 2006) נקבע כי "החלטת הממשלה בעניין קביעת אזורי העדיפות הלאומית אינה מתיישבת עם עיקרון השוויון, שכן תוצאותיה מביאות להפליה פסולה של בני המגזר הערבי במימוש זכותם לחינוך, ובכך גוררת את אי חוקיותה."

שיעורי הנשירה: קיים פער בשיעורי הנשירה ממערכת החינוך, מגני הילדים עד החטיבה העליונה, כולל מסגרות החינוך המיוחד, מערכת שיעורי הטיפול, חוגי ההעשרה והחינוך המקצועי.

הישגים בחינוך: פערים בתחום זה נמצאו אף הם בכל תחום אפשרי, לרבות פערים במבחנים בינלאומיים, במבחנים ארציים, בשיעור הניגשים לבגרות ובשיעורי ההצלחה בבחינות הבגרות. כמו כן קיים פער נרחב בשיעור בעלי תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות, בשיעור הפונים לרכישת השכלה גבוה, בשיעור המתקבלים ללימודים ובשיעור המסיימים תארים אקדמיים.

4. בריאות

ערבים חשופים יותר מיהודים לבעיות בריאות ולגורמי סיכון, כגון עישון, עודף משקל מחלות לב ואירועים מוחיים. אף שערכים לוקים בסרטן בשיעורים פחותים מאלה המאפיינים את האוכלוסייה היהודית, שיעורי התמותה בקרב הלוקים בסרטן גבוהים יותר אצל ערבים. תוחלת חייהם של הערבים נמוכה יותר ושיעור תמותת תינוקות, והתמותה בכלל, גבוה יותר (טרביה, 2005).

מחקרים מצביעים על משקלם הרב של פערים חברתיים-כלכליים (בעיקר רמת ההשכלה וברמת ההכנסה) כגורם לפער ברמת הבריאות בין יהודים לערבים. יש המצביעים על סיבות אפשריות אחרות (כתרבות ומודעות), אך כאשר מנכים את השפעת רמת החיים על התמותה, לא נמצא הבדל מובהק בין היישובים היהודיים והיישובים הערביים (צ'רניחובסקי, אלקנה, אנסון ושמש, 2003; טרביה, 2005).

5. הפליה ואי שוויון במשאבי הקרקע, בתכנון ובפיתוח

"בטיפול במגזר הערבי נודעת חשיבות רבה לנושא הקרקע.... קשה להתעלם מן הממד הרגשי העז הנלווה לסוגיה זו. ברם, המטענים וההקשרים הלאומיים אינם גורעים מחובת המדינה לנהוג באזרחיה הערבים על פי עקרונות ראויים של צדק חלוקתי.... המדינה חייבת להקצות לו [למגזר הערבי] קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגזרים אחרים" (דו"ח ועדת אור, עמ' 767-768).



הפקעות קרקע מסיביות בעבר, אי הקמת יישובים ערביים חדשים (מלבד יישובים ערבים-בדואים בנגב) והגבלת התרחבותם של יישובים קיימים יצרו תחושה של עוול היסטורי מתמשך. אף שבאזורים עירוניים אין מגבלות חוקיות על זכותם של ערבים לרכישה של קרקע ולחכירתה (להוציא אדמות קק"ל), ערבים המבקשים לעבור לערים יהודיות נתקלים בגילויי התנגדות מצד תושבים יהודים (ח'מאיסי, 2004; יפתחאל, 2000). בנוסף, יישובים ערביים מעולם לא היוו יעד לפיתוח. להפך, הם נתפסו כיישובים שיש להגביל את התרחבותם ולצמצם את מספרם ופריסתם. לפיכך גידול ניכר של האוכלוסייה ביישובים הערביים הביא לתהליך בלתי מוסדר של התעיירות על פני קרקע הולכת ומצטמצמת.

רק במהלך שנות התשעים החל תהליך תכנוני מסדיר ביישובים הערביים, אך עד עתה הוא כשל במתן פתרונות תכנוניים הולמים לצורכי הפיתוח המקומיים, הגדלים במהירות.



פרק ב': מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל

1. למה מדד?

במהלך שני העשורים האחרונים הולך ונפוץ השימוש במדדים ככלים לניטור התקדמות וככלי מעקב אחר מדיניות. ארגון האומות המאוחדות יזם את מדדי הפיתוח האנושי (Human Development Index), האומדים את הפערים ברמת הפיתוח האנושי בין המדינות ובתוכן.

בארצות הברית יזמה הליגה האורבנית הלאומית (National Urban League) מדד שוויון בין שחורים ללבנים. באירופה החלו יוזמות לבניית מדד שוויון מגדרי, במטרה לסגור בהדרגה את הפערים בין נשים וגברים בכל התחומים. מדד ההכלה האירופי (European Inclusion Index) נועד לעקוב אחר מדיניות ההגירה במדינות אירופה השונות, בעידן של התרחבות תופעת מהגרי העבודה.

בישראל מספר מדדים העוקבים אחר תופעות חברתיות ופוליטיות, ביניהם: מדד השלום (מטעם מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום), מדד החוסן הלאומי (מטעם המרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה), מדד הדמוקרטיה (מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה) ומדד החוסן החברתי (המועצה לביטחון חברתי).

ארבעת המדדים הנ"ל מושתתים על סקרי עמדות המאפשרים מעקב אחר מגמות שינוי כלליות בחברה הישראלית. גם אם יש בהם התייחסות נקודתית לסוגיית השסע היהודי-ערבי, הרי שמטרתם לתת תמונה כללית לגבי החברה הישראלית.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת תקופתית את הרשויות המקומיות בישראל על פי מדד חברתי-כלכלי. מדד זה נודע ככלי המסייע בעיצובה של מדיניות הקצאת המשאבים המועברים מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות, וכמו כן משמש הוא ככלי להגדרת צרכים וכאמצעי לחשיפת פערים בין רשויות מקומיות. השימוש העיקרי במדד נעשה על ידי משרד הפנים, זאת לצורך קביעת תקציבים רגילים, תקציבי פיתוח ותכנון פיזי. משרדים נוספים העוסקים בתחומים חברתיים-כלכליים (משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, משרד החינוך ומשרד הבינוי והשיכון) מסתייעים אף הם במדד.

בשנת 2003 הושק מדד יחסי יהודים-ערבים בישראל על ידי פרופ' סמי סמוחה מאוניברסיטת חיפה. מטרת המדד הן לעקוב אחר עמדות של ערבים ויהודים לגבי אופן היחסים ביניהם: כיצד הם תופסים את מעמדם במדינה ואת יחסם עם בני העם האחר. כמו כן עוקב המדד אחר מגמות שינוי ארוכות טווח בעמדות ובתפיסות ההדדיות של יהודים וערבים (סמוחה, 2004). מדד יחסי יהודים-ערבים מתבסס אף הוא על סקרי עמדות ודעת קהל, וחשיבותו היא במתן תמונת מצב לגבי היבטים סובייקטיביים של יחסי יהודים-ערבים בישראל.



המדד הנוכחי, מדד השוויון בין יהודים וערבים, אינו בודק עמדות, תחושות, תודעה והלכי רוח, אלא מתמקד בעניינים החומריים אשר אותם ניתן למדוד באופן כמותי. במציאות מתקיימים יחסי גומלין מורכבים בין גורמים אובייקטיביים לגורמים סובייקטיביים, אך מטעמים פרקטיים אנו נאלצים ליצור הפרדה מלאכותית בין הקטגוריות.

2. מטרות המדד

ההפליה בין יהודים לערבים טבועה עמוק במבנה החברה ובמוסדותיה, וכדי למגרה דרושה התגייסות כוללת של החברה על כל דרגיה ומוסדותיה. מכאן נגזרים שני קהלי יעד עיקריים למדד: מוסדות הממשל מחד והציבור הרחב מאידך. לצד מעקב והפעלת לחץ על מוסדות הממשל, נחוץ תהליך של העמקת המודעות הציבורית לגבי תוצאותיהם ההרסניות של ההפליה ואי השוויון והעצמתם של מי שסובלים מן ההפליה כדי שיוכלו להתגונן מפניה ביתר יעילות.

מדד השוויון נועד אפוא לשרת ארבע מטרות עיקריות:

- לשמש ככלי מעקב אחר מדיניות הממשלה ותוצאותיה.
- לקבוע יעדים לסגירת הפערים בטווח הקצר ובטווח הארוך.
- לנטר את מצב הפערים בין יהודים וערבים בפרק זמן נתון ולאורך ציר הזמן.
- להשפיע על דעת הקהל באמצעות העלאת המודעות וקידום התמיכה והמחויבות לשוויון.

3. תכונות ומאפיינים של המדד

קיימות שתי גישות עיקריות למדידת אי שוויון: הגישה האבסולוטית והגישה היחסית. על פי הגישה האבסולוטית מוגדר צורך או יעד כלשהם, והמדד קובע עד כמה קרובות קבוצות האוכלוסיות הנחקרות מהשגתם.

על פי הגישה היחסית מושווית אוכלוסייה א' לאוכלוסייה ב', כאשר אחת מקבוצות האוכלוסייה (בדרך כלל החזקה יותר) משמשת כקבוצת ייחוס.

אנו סבורים כי הגישה היחסית היא המתאימה למדידת מצב השוויון בין יהודים לערבים אזרחי מדינת ישראל, שכן היא מתמקדת במחויבותה של המדינה להקצות את משאביה באופן שוויוני לכלל אזרחיה, ללא הבדל דת, גזע, לאום ומין. גישה זו שוללת את השוואת מצבם של ערביי ישראל ביחס לערבים תושבי ארצות אחרות. לפיכך, במדד השוויון שלהלן משמשת האוכלוסייה היהודית כקבוצת הייחוס, והמדד בודק את חלקה של כל אחת מהקבוצות בעוגת המשאבים.

בעת גיבוש מרכיבי המדד עמדו לנגד עינינו הצרכים והשיקולים הבאים:

1. נתונים ואינדיקטורים שיש לגביהם הסכמה רחבה.
2. זיהוי מגמות ו/או תנודות ותמורות לאורך ציר הזמן.
3. על המדד לבטא את מידת אי-השוויון היחסי בקרב האוכלוסייה הנחקרת באופן רב ממדי.



4. תכונות סטטיסטיות מקובלות במדדים מאתו סוג.
5. מתאם חיובי/שלילי גבוה עם משתנים המרכיבים אותו ו/או עם משתנים נוספים המודדים אותם תחומים.
6. מתאפין ביכולת ניבוי השינויים במצב השוויון/אי-השוויון.

4. מבנה המדד ותהליך פיתוחו

א. תחומים נבחרים

באמצעות המדד אנו שואפים להציג תמונה רחבה ככל האפשר של מצב השוויון/אי-השוויון בין יהודים לבין ערבים אזרחי מדינת ישראל בשלוש הספרות העיקריות של האזרחות: שוויון בפני החוק, שוויון בזירה הפוליטית ושוויון חברתי-כלכלי. זאת כמובן במגבלות מצאי הנתונים העומד לרשותנו. בשנה זו יתמקד המדד בפן החברתי-כלכלי בלבד ויהווה כלי השוואתי בין יהודים וערבים בתחומים הבאים: חינוך, רווחה, בריאות, תעסוקה, דיור ושימושי קרקע.

ב. אוכלוסיית המדד

מרבית נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן ה"למ"ס) מופיעים בשלוש קטגוריות של קבוצות אוכלוסייה: 1. ערבים אזרחי מדינת ישראל ותושבי מזרח ירושלים. 2. יהודים אזרחי מדינת ישראל. 3. אחרים.

בשל מגבלות אלו של מצאי הנתונים שעומד לרשותנו, מתייחס מדד השוויון לשתי קבוצות אוכלוסייה: ערבים ויהודים. הקטגוריה הראשונה מכילה את הערבים אזרחי ישראל (מוסלמים, נוצרים, בדואים ודרוזים) כולל תושבי מזרח ירושלים, ואילו האחרונה מורכבת מיהודים ובני דתות אחרות שאינם ערבים (נוצרים לא ערבים, עולים ללא סיווג דת במשרד הפנים, לבנונים שהתאזרחו בישראל, בודהיסטים, הינדואיסטיים ושומרונים).

ג. אינדיקטורים ומשתנים: טיבם ואופן בחירתם

על מנת לבחור אינדיקטורים שיש לגביהם הסכמה רחבה ככל האפשר כמשקפים את ממדי הפער ומעריכים את ביצוע המדיניות, פנתה עמותת סיכו לשני מומחים בכל תחום מחמשת תחומי המדד (חינוך, תעסוקה, בריאות, דיור ורווחה). המומחים התבקשו כדלקמן:

1. לתאר את המצב הקיים, הבעיות, החסמים והמגמות הכלליות בארץ בכל תחום ותחום, תוך התייחסות ספציפית למצב האזרחים הערבים לעומת האזרחים היהודים.
2. להגדיר את החסמים העיקריים אשר מונעים שיוויון.
3. לציין אינדיקטורים שבאמצעותם ניתן לשקף פערים בין יהודים וערבים ולעקוב אחר פעולות רשויות הממשל בתחום.



כשהצעות המומחים מונחות לפניו, בדק צוות המדד את זמינותם ורציפותם של הנתונים לגבי האינדיקטורים המוצעים בכל תחום, ובהתאם לכך נבחרו אלו שנמצאו כרלוונטיים ביותר לשקף את אי השוויון בין יהודים לערבים בהווה ועל פני ציר הזמן⁸. האינדיקטורים והמשתנים שנבחרו מתארים בעיקר תפוקות בכל אחד מהתחומים הנבחרים, ובחלק מן המקרים גם תשומות של המערכת, אשר צירופם נותן תמונה רחבה ככל האפשר של מרכיבי עוגת המשאבים ואופן חלוקתם בין יהודים וערבים.

ד. מקורות הנתונים

המדד מתבסס על נתוני מדף רשמיים של משרדי הממשלה, המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ה. מדגם יישובים

לא כל הנתונים העומדים לרשותנו מובאים באופן מצרפי, וחלקם מתפרסמים על פי יישוב. במקרים אלה נעשה שימוש במדגם יישובים, הכולל אחד-עשר זוגות של יישובים (אחד יהודי ואחד ערבי) בעלי גודל אוכלוסייה דומה, השייכים לאותו מחוז גיאוגרפי (ראו לוח 2).

לוח 2: טבלת היישובים אשר שימשו כמדגם עבור חלק מחישובי המדד

יישובים ערביים		יישובים יהודיים		מחוז
שם היישוב	גודל אוכלוסייה 2005 (אלפים)	שם היישוב	גודל אוכלוסייה 2005 (אלפים)	
נצרת	64.3	נהרייה	49.8	מחוז הצפון
סח'נין	24.4	מגדל העמק	24.7	
עין מאהל	10.6	חצור הגלילית	8.4	
אום אל-פחם	41.1	קריית מוצקין	39.8	מחוז חיפה
ג'סר א-זרקא	11.1	בנימינה - גבעת עדה	10.2	
טייבה	33.0	ראש העין	36.9	מחוז מרכז ומחוז תל אביב
טירה	20.7	קריית אונו	25.4	
קלנסווה	16.9	יהוד-נווה אפרים	25.2	
אבו-גוש	5.7	קריית יערים	3.1	מחוז ירושלים
רהט	38.9	דימונה	33.5	מחוז הדרום
כסיפה	9.9	ירוחם	8.6	

8 הרשימה המלאה של האינדיקטורים והמדדים מופיעה בנספח הסטטיסטי שבעמ' 65.



5. המדדים המצרפיים⁹: חינוך, בריאות, תעסוקה, דיור ורווחה

על מנת להעריך באופן כמותי את מידת השוויון/אי-השוויון בין יהודים וערבים בכל אחד מהתחומים הנבחרים, תוך שילוב הולם של האינדיקטורים והמשתנים, יש צורך במדד מצרפי (אגרגטיבי). המדד המצרפי נותן משקל מתאים לכל משתנה ולכל קבוצת אוכלוסייה ולוקח בחשבון את מידת השונות בין שתי קבוצות האוכלוסייה ביחס לכל אינדיקטור ו/או משתנה. תיקנון של המשתנים (סטנדרטיזציה): היות וערכי המשתנים כוללים יחידות מדידה שונות (שקלים, נפשות, שנים, קמ"ר וכו'), יש צורך לבצע תיקנון שלהם. לפיכך הפכנו את ערכי המשתנים לאחוזים ביחס לממוצע המשוקלל בין שתי האוכלוסיות.

האוכלוסייה הערבית מהווה 19.6% מאוכלוסיית ישראל, וכדי שיתקיים שוויון בינה לבין האוכלוסייה היהודית צריכים לעמוד לרשותה 19.6 אחוזים מעוגת המשאבים. במידה שעומדים לרשותה פחות מכך, הרי שהאוכלוסייה הערבית מופלית לרעה, ולהפך. לאחר מכן בוצע תקנון נוסף, הפעם ליחידות של סטיית תקן ובכך באה לידי ביטוי השונות בין שתי קבוצות האוכלוסייה לגבי כל משתנה ומשתנה.

ערכי המדד: ערכי המדד נעים בין -1 עד 1, כאשר הערך 0 מבטא שוויון מוחלט בין יהודים לערבים. ככל שערך המדד נוטה יותר לכיוון הערך 1, כך מצביע המדד על אי שוויון גדול יותר, לטובת היהודים. לעומת זאת, ככל שערך המדד נוטה יותר לכיוון הערך -1, כך מצביע המדד על אי שוויון גדול יותר לטובת הערבים.

6. המדד המשוקלל

המדד המשוקלל מחמשת המדדים המצרפיים מבטא את המרחק של שתי קבוצות האוכלוסייה מנקודת השוויון. כל אחד מהמדדים המצרפיים ישוקלל בהתאם למשקלו היחסי של כל אחד מחמשת התחומים בהוצאה הלאומית.

ההוצאה הלאומית כוללת את סך כל השקעותיהם של הגורמים הציבוריים (ממשלה, שלטון מקומי, מלכ"רים) בהתאם למדיניותם וסולם העדיפות שלהם ואת סך כול ההוצאה הפרטית (משקי בית ופרטים) בתחומים השונים בהתאם ליכולתם והעדפותיהם. יוצא אפוא שההוצאה הלאומית מבטאת את התמורה הסופית בין ההקצאה הציבורית והפרטית לבין המשאבים בפועל דהיינו מבחן התוצאה בכל התחומים ביחד. על כן, שקלול המדדים המצרפיים בכל תחום בהתאם למשקלו של כל אחד מהתחומים בהוצאה הלאומית מבטא את המשקל של כל אחד מהתחומים השונים בהתאם למדיניות והעדפות המימון הציבורי והעדפות ויכולת המימון הפרטי.

9 לאופן חישוב המדדים המצרפיים והמדד המשוקלל הסופי, ראו הנספח הסטטיסטי שבעמ' 65.

