

תקציר מנהלים

רקע

ועדת אור קבעה במסקנותיה כי המדינה כשלה בהנהגת שוויון בין האזרחים היהודים והערבים, וכי מחובתה של המדינה להעמיד בראש סדר העדיפויות את תיקון המצב. ממשלת ישראל קיבלה את המלצות ועדת החקירה והתחייבה ליישמן. יישום ההמלצות כרוך בשינוי מהותי ביחס לאוכלוסייה הערבית, זכויותיה וצרכיה. המבחן האמיתי של שינוי מהותי שכזה הוא מבחן התוצאה, כפי שציין השופט בדימוס תיאודור אור בדברים שנשא באוניברסיטת תל-אביב, במלאות שנה לפרסום דו"ח ועדת אור: "...לא די בהכרזות, או בהחלטות של גורמים ברשות המבצעת, לרבות הממשלה, על הצורך לפעול להענקת זכויות שוות והוגנות... מבחן האמיתי של קיום השוויון הוא מבחן המעשים והתוצאות."² (רכס, 2004: 15).

עם פרסום מסקנות הועדה יזמה עמותת סיכוי, הפועלת לקידום שוויון אזרחי בין יהודים וערבים בישראל, תכנית למעקב אחר יישום מסקנות ועדת אור. במסגרת התכנית עוקבת עמותת סיכוי באופן פעיל אחר מידת יישום ההמלצות המערכתיות של ועדת אור ומפעילה לחץ על הממשלה ליישמן. תוך כדי עבודה זו התערור צורך בפיתוחו של מדד כמותי אמין, אשר יציג באופן שיטתי תמונת מצב מקיפה של הפערים בין אזרחים יהודים וערבים בתחומי החיים המרכזיים.

איך מודדים שוויון?

במהלך השנה האחרונה שקדה עמותת סיכוי על פיתוחו של מדד השוויון, המפורסם כאן לראשונה. לצורך בניית המדד הוקמה ועדת היגוי הכוללת את הפרופ' מוחמד חאג'–יחיא, ד"ר ראסם ח'מאיסי, פרופ' יוסי ירב והפרופ' דוד נחמיאס. הועדה פעלה בשיתוף פעולה הדוק עם מומחה מוביל לבניית המדד מטעם צוות העמותה, מר יאסר עואד, ואנשי המחקר והאדבוקציה של העמותה. בנוסף נועצו הצוותים במספר רב של מומחי תוכן נוספים. חלקם רואיינו וחלקם כתבו ניירות עמדה לגבי תחומים ספציפיים, עד לגיבושו הסופי של מדד השוויון³.

ייחודו של מדד השוויון המוצג כאן בהיותו מדד כוללני ראשון בישראל המנתח באופן שיטתי את הפערים בין יהודים וערבים אזרחי המדינה בתחומים חברתיים-כלכליים, וזאת בהתבסס על נתוני מדף כמותיים המפורסמים באופן רשמי על ידי רשויות המדינה. מדד השוויון של עמותת סיכוי אמנם ייחודי בישראל, אך מתבסס על גישות קיימות של מודלים בינלאומיים למדידת שוויון, כדוגמת המדדים הנהוגים למדידת הפערים בין לבנים ומיעוטים אפרו-אמריקניים והיספאניים בארצות-הברית (Total Equality Index), מדד ג'יני (Ginni) למדידת פערים סוציו-אקונומיים, ומדדים למדידת הפערים בין המינים בתחומי החברה השונים (HDI, GEM, GDI) שבהם נעשה

2 כל ההדגשות בטקסט המופיעות בציטוטים מתוך מקורות נעשו על דעת המחברים, אלא אם צוין אחרת.

3 הרשימה המלאה של מומחי התוכן נמצאת בעמוד 2



שימוש במדינות השוק האירופי המורחב (OECD) ועל-ידי ארגון האומות המאוחדות (UNDP – United National Development Programme).

מידת השוויון בין יהודים לערבים בישראל ניתנת לבחינה על פי היבטים שונים הנובעים מתוקף האזרחות. במדד השוויון הנוכחי בחרנו לעסוק בהיבט החברתי-כלכלי, כשבהמשך תיבחן הדרך שבה ניתן יהיה להרחיב את תחום עיסוקו של המדד להיבטים נוספים, כגון שוויון בפני החוק ושוויון פוליטי.

השנה מתמקד המדד בחמישה תחומי חיים מרכזיים: חינוך, בריאות, תעסוקה, רווחה ודירה. מדד השוויון הוא למעשה מדד משוקלל של המדדים המצרפיים (אגרגטיביים), המחושבים עבור כל אחד מחמשת התחומים, על בסיס הנתונים הנאספים עבור כל תחום ותחום.

מקורות מידע, איסוף הנתונים ומתודולוגיה

כאמור, הנתונים שעליהם מתבסס מדד השוויון לקוחים מנתוני מדף קיימים, הנאספים על-ידי משרד הממשלה, המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. היתרונות הגלומים בבחירת השימוש במאגר נתונים זה הם זמינותם היחסית של הנתונים והעובדה שבדרך זו אמינות הנתונים אינה מוטלת בספק מצד מוסדות הממשל, שכן הם אלו אשר מופקדים על איסופם.⁴ לפיכך אנו מקווים כי בזאת תקל עלינו עבודתנו מול מוסדות הממשל השונים וכי נוכל בכך לנצל בצורה יעילה את כוח האדם שברשותנו למדידה חוזרת של המשתנים בפרקי זמן קצובים. במקרים שבהם הנתונים שעמדו לרשותנו ניתנו על פי יישוב ולא על פי הממוצע מתוך סך היישובים, נעשה שימוש במדגם של אחד-עשר זוגות יישובים, כאשר כל צמד מורכב מיישוב ערבי, המשווה ליישוב יהודי מאותו המחוז בעל גודל אוכלוסייה דומה, בקירוב.⁵ בחירת הנתונים נעשתה על פי עזת מומחי התוכן אשר הצביעו על אותם אינדיקטורים שבאמצעותם ניתן לשקף פערים בין יהודים וערבים, לעקוב אחר פעולות השלטון בכל תחום ותחום ולזהות מגמות ושינויים לאורך זמן.⁶ על מנת לתרום להגדלת תוקף ומהימנות מדד השוויון נכללו בניתוח הנוכחי רק אינדיקטורים שעבורם היו קיימות חמש תצפיות לפחות, בין השנים 2000-2005. בשלב היישוב המדדים המצרפיים ניתן משקל שווה לכל אינדיקטור, היות שלא ניתן לקבוע בצורה מוחלטת מהי דרגת החשיבות היחסית של כל אינדיקטור.

4 אין בבחירתנו לעשות שימוש בנתונים הנאספים על-ידי רשויות המדינה משום הבעת הסכמה מוחלטת עם דרכי המדידה שבהן נוקטות הרשויות, ההנחות המובילות אותן וההתייחסות אל האוכלוסייה הערבית בישראל.

5 לוח היישובים אשר שימשו למדגם נמצא בעמוד 27

6 לרשימת האינדיקטורים והמדדים המלאה, ראו הנספח הסטטיסטי שבעמ' 65



את האופן שבו מיוצגים הפערים במדד השוויון, הובילה הגישה היחסית למדידת שוויון. על פי גישה זו, פערים בשוויון יש למדוד על ידי בחינת הנתח מעוגת המשאבים שלו זוכה כל קבוצה באוכלוסייה הכללית ביחס לחלקה בכלל האוכלוסייה. כך בודק מדד השוויון את הפער היחסי שבין שיעורה של האוכלוסייה הערבית באוכלוסייה (19.6%)⁷ לבין חלקה בפועל באינדיקטורים שבניתוח. באופן דומה נבדק הפער היחסי שבין שיעור האוכלוסייה היהודית בכלל האוכלוסייה לבין חלקה בפועל באינדיקטורים שבניתוח. כאשר משווים שני ערכים אלו, ניתן ללמוד אם מתקיים פער לטובת אחת האוכלוסיות. פער זה, עבור כל אינדיקטור, עוֹבָד באופן סטטיסטי בתהליך של תִקְנוֹן (סטנדרטיזציה) המאפשר לנתונים בעלי יחידות מדידה שונות להיות ברי-השוואה זה לזה.

מבחינה מספרית תוחמת פונקציה סטטיסטית את ערכי המדד למספרים הנעים בין 1- עד 1, כמקובל במדדים שונים בעולם. המשמעות המספרית של ערכי המדד היא כדלקמן: הערך אפס (0) מייצג את נקודת השוויון המוחלט, שבה קיים שוויון מלא בין יהודים לערבים. ככל שנוטה ערך המדד לכיוון הערך אחת (1) מצביע הדבר על אי שוויון גדל והולך לטובת האוכלוסייה היהודית, וככל שנוטה ערך המדד לכיוון הערך מינוס אחת (-1) מצביע הדבר על אי שוויון גדל והולך לטובת האוכלוסייה הערבית.

חשוב להדגיש כי ערכי המדד אינם נמדדים ביחידות מדידה של פערים באחוזים, אלא ביחידות מתוקננות של הפער בין חלקן היחסי של שתי האוכלוסיות. משמעות הדבר היא, כי בתחום מסוים ערך מדד שוויון בסך 0.111, לדוגמה, עשוי לשקף פערים של עשרות אחוזים באינדיקטורים מסוימים, ואחוזים בודדים בלבד באינדיקטורים אחרים. לפיכך, בעוד המדד מספק אינפורמציה ברורה לגבי קיומו של פער וכיוונו, המשמעות המלאה של ערכי המדד מתקבלת ביחס לערכי מדד אחרים, ביחס לתקופות קודמות ועל בסיס פרשנות המתבססת על היכרות עם הנתונים שבהם נעשה שימוש ועם התחומים הנסקרים.

7 נתון זה כולל את הפלסטינים תושבי ירושלים המזרחית. הגם שהם אינם אזרחי המדינה, אלא תושבים בלבד (אינם אחוזים בדרכון), הנתונים אודותם נכללו במדד היות שמרבית נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כוללים אותם ולא ניתן להפרידם בחישוב הנתונים.

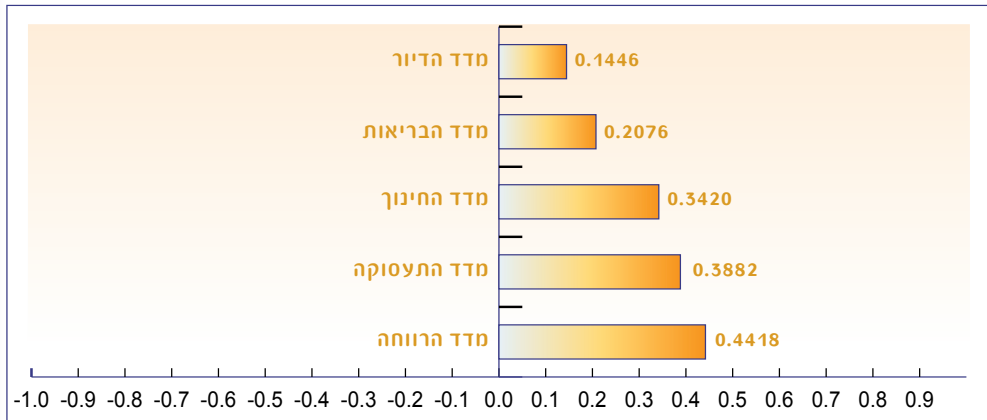


תוצאות חישובי המדדים המצרפיים

תרשים מספר 1 שלהלן מציג את חמשת המדדים המצרפיים שנתקבלו מניתוח הנתונים בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, התעסוקה והדיור.

תרשים 1

ערכי המדדים המצרפיים עבור חינוך, בריאות, רווחה, תעסוקה ודיור לשנת 2005



כפי שניתן לראות בתרשים 1, כל המדדים המצרפיים מצביעים על אי שוויון לטובת האוכלוסייה היהודית. בתחומי הרווחה, התעסוקה והחינוך הפערים הגבוהים ביותר, ואילו בתחומי הבריאות והדיור ערכי המדדים המצרפיים נמוכים יותר. עם זאת חשוב להדגיש כי כל ערכי המדדים המצרפיים מייצגים פערי שוויון מהותיים. בהקשר זה ראוי להתייחס לערך המדד המצרפי בתחום הדיור, הנמוך באופן יחסי. הסיבה לכך נעוצה בחלקה במחסור בנתונים רציפים זמינים (כגון גודל שטח הדירה במ"ר, רמת הפיתוח בסביבת המגורים, שימוש קרקע בשנים הרלוונטיות, ואחרים), אך גם מכיוון שבעטיים של גורמים פנימיים וחיצוניים שונים ניתן למצוא אי שוויון לטובת הערבים בחלק מהאינדיקטורים, אף כי אין הדבר משקף רמת חיים גבוהה יותר בתחום הדיור. בשל סיבות אלו כולל הפרק העוסק בדיור בדו"ח סקירה מעמיקה יותר של תמונת המצב בתחום הדיור, הכוללת גם התייחסות לשימושי קרקע, על מנת להעניק פרשנות מקיפה לממצאי המדד.

מדד השוויון המשוקלל

חישוב מדד השוויון הכולל נעשה באמצעות שקלולם של חמשת המדדים המצרפיים בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, התעסוקה והדיור. משקלו של כל אחד מהמדדים המצרפיים במדד המשוקלל נקבע על פי ההוצאה הלאומית (סכום ההוצאות הציבוריות והפרטיות) בכל תחום ותחום. זאת משום שהן ההוצאה הציבורית והן ההוצאה הפרטית בתחומים אלה מבטאות את מדיניות ההקצאה בהתאם למגבלות התקציביות ובהתאם לסולם העדיפויות, ולפיכך משקפת את המשקל המיוחס לכל תחום בפרקטיקה היומיומית של כלל הציבור. לוח 1 מציג את אופן החישוב של המדד המשוקלל, ואילו האיור שלאחריו מציג באופן גרפי את ערך מדד השוויון לשנת 2006.



לוח 1: חישוב המדד המשוקלל, מדד השוויון *2006

תחום	ערך המדד המצרפי	הוצ' לאומית (מיליוני ₪)	אחוז הוצ' לאומית	אחוז תרומה למדד המשוקלל	חלקו המשוקלל
חינוך	0.3420	45,293	20.6%	24.7%	0.0704
בריאות	0.2076	44,090	20.0%	14.6%	0.0416
דיור	0.1445	64,583	29.3%	14.9%	0.0424
תעסוקה	0.3882	10,901	5.0%	6.8%	0.0192
רווחה	0.4418	55,290	25.1%	39.0%	0.1110
סה"כ		220,157	100.0%	100.0%	0.2845

* מדד השוויון 2006 מתייחס לנתונים שנאספו בין השנים 2000-2005.



כפי שניתן להתרשם מלוח 1 ומאיור המדד, מדד השוויון המשוקלל מצביע על פער ברור ובולט לטובת הציבור היהודי. הציבור הערבי נמצא במרחק של 0.2845 ממיקומו היחסי בהתאם למשקלו באוכלוסייה, לו היה שוויון בין יהודים וערבים. בשלב זה אין באפשרותנו להשוות נתון זה למצב בעבר, היות שזוהי שנת הפרסום הראשונה למדד השוויון. עם זאת, בדיקה חוזרת של תחומי המדד אחת לפרק זמן קצוב תאפשר מעקב פעיל אחר שינויים ומגמות בתחומים השונים ובתמונת המצב הכוללת.



מדד השוויון - מה עושים בו?

עוד בטרם פרסומו בציבור הוצג המדד בפני גורמים שונים, לרבות משרדי הממשלה הרלוונטים לתחומים בהם עוסק המדד. על פי תגובות המשרדים ובהתאם למחקר עומק בכל תחום ותחום תגיש בשנה הקרובה עמותת סיכוי תכניות מדיניות לסגירת הפערים למשרדי הממשלה השונים, אשר נתמכות על ידי ממצאי מדד השוויון. מדד השוויון מוצג גם כשירות לציבור הרחב, לתקשורת ולארגוני החברה האזרחית, על מנת לתרום להעלאת המודעות לפערים הקיימים ולחזק את השיח הציבורי בנושא.

דו"ח עמותת סיכוי לשנת 2006 שלהלן מוקדש כולו להצגת מדד השוויון, על הרציונאל לנחיצותו, אופן בנייתו והממצאים השונים. הדוח מחולק לשלושה חלקים:

החלק ראשון עוסק במהות השוויון ובאופן ספציפי במדד שוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל.

החלק השני מורכב מחמישה פרקים המתארים את בניית המדדים המצרפיים ואת הנתונים שבהם נעשה שימוש בתחומי הדיור, הבריאות, החינוך התעסוקה והרווחה, בהתאמה. סדר הצגת הפרקים נקבע על פי סדר עולה של ערכי המדדים המצרפיים שנתקבלו, מהערכים הנמוכים אל הגבוהים.

החלק השלישי, החותם את הדו"ח, מציג את מדד השוויון המשוקלל. בשלב זה אין הדוח כולל המלצות לתכניות לביטול המצב הקיים. תכניות שכאלה יפורטו בנפרד עבור כל תחום, כפועל יוצא של פרסום מדד השוויון.

