

# דבר המנכ"לים

לעתים קרובות משגרת אלינו המציאות אותות אזהרה לגבי העתיד. כמי שחרדים לעתיד אנו עושים כל מאמץ לקלוט אותות אלה, לעבדם ולחברם לרצף האותות הקודמים על מנת להבחין בקיומן של מגמות. אנו ערים לכך שאין די בהצבעה על קיומן של תופעות ושל מגמות, בלימודן ובניתוחן, אלא יש לפעול באופן נחוש ומתמיד בכדי להשפיע על המציאות ולשנותה לטובה.

המציאות בישראל מספקת לנו לאחרונה, בתדירות גבוהה, מגוון רב של התרחשויות ואירועים קשים הפוגעים במעמדו של הציבור הערבי-הפלסטיני בישראל, בשוויון בין כלל האזרחים, יהודים כערבים, ובמערכת היחסים בין שתי הקבוצות הלאומיות – הערבית והיהודית – החיות בישראל. אירועים אלה הם אותות ברורים להחרפה שעלולה להתרחש בעתיד.

לא ניתן לציין במסגרת הקדמה זאת את כלל האירועים, אך ראוי להזכיר לפחות את הבולטים שביניהם, החל בהשפעתה של המלחמה בעזה על מערכת היחסים בין יהודים וערבים, דרך הדה-לגטימציה של האזרחים הערבים אשר מחו נגד המלחמה, ועד למערכת הבחירות לכנסת ה-18, על תוצאותיה ועל השלכותיה הנוכחיות.

בכל הקשור לאזרחים הערבים התאפיינה מערכת הבחירות האחרונה בשתי מגמות מסוכנות: ניסיון פסילה נוסף של המפלגות הערביות, והתחזקותן של מפלגת "ישראל ביתנו" ושל תפיסת העולם שלה. פסילת המפלגות הערביות, בל"ד ורע"מ-תע"ל, על ידי ועדת הבחירות המרכזית, היתה ניסיון נוסף של הכנסת למנוע את השתתפותן של המפלגות הערביות בבחירות. פסילה זו פוגעת בעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ובזכותם של האזרחים לבחור את נציגיהם, ומצביעה על עריצות הרוב. אנו רואים בנסיגות הפסילה החוזרים תהליך מדאיג המאיים על היחסים בין האזרחים הערבים והמדינה, ומאמינים כי פסילה של מפלגות אלו עלולה להוביל להחרפה חמורה ביותר במערכת יחסים זו.

בנוסף התאפיינה מערכת הבחירות באיום על אזרחותם של האזרחים הערבים ועל זכויותיהם, מגמה שבאה לידי ביטוי בתעמולת הבחירות של מפלגת "ישראל ביתנו" בראשות אביגדור ליברמן. תעמולה זו הסיתה נגד האזרחים הערבים ואיימה בשלילת אזרחותם בדרכים שונות. "ישראל ביתנו" התנתה את האזרחות בהבעת נאמנות – צעד שהוא אופייני למשטרים חשוכים ומנוגד לחלוטין לתפיסתה של האזרחות כזכות בסיסית. מצערת אף יותר העובדה שזרם דמגוגי זה מצא לו תומכים רבים בקרב המצביעים, מה שהפך את "ישראל ביתנו" למפלגה השלישית בגודלה בכנסת ולמפלגה השנייה בגודלה בקואליציה. לאחרונה קיבלנו הוכחה לסכנה הטמונה באידיאולוגיה של מפלגה זו – שורה של הצעות חוק, התבטאויות ופעולות שנקטו חברי המפלגה. לדוגמה, הצעת החוק של ח"כ אלכס מילר, האוסרת על ציון יום הנכבה – הצעה שאושרה על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה ובשלב מאוחר יותר אושרה על ידי הכנסת בניסוח שונה. דוגמה נוספת היא הצעת החוק של ח"כ דוד רותם, שלפיה יידרשו האזרחים הערבים להצהיר אמונים למדינת ישראל כמדינה יהודית וציונית. הצעה זו הוסרה בינתיים מסדר היום של הממשלה בעקבות הלחץ הציבורי והביקורת הבינלאומית.

מצער מאוד גם שחלק משרי הממשלה מנצלים את תפקידם בכדי לקדם מדיניות מפלה, ומצהירים הצהרות גזעניות נגד האזרחים הערבים. הימים הללו מספקים לנו שפע של התבטאויות גזעניות, ולא רק מצד קבוצות שוליים. למשל: שר התחבורה ישראל כץ החליט לאחרונה לעברת את שמות הערים בשלטי הדרכים; שר הבינוי והשיכון אריאל אטיאס אמר לאחרונה, כי "יש לעצור את ההתפשטות הערבית בוואדי עארה". ועכשיו, כאילו לא די בכך, החליט שר החינוך, גדעון סער, להוציא את המילה "נכבה" מתוכנית הלימודים בבתי הספר הערביים.

מיד אחרי הבחירות נכנסו ברוך מרזל ואיתמר בן גביר, בראש חבורה מהימין הקיצוני, לעיר אום אלפחם בכדי להפחיד, להסית ולהתגרות בתושבי העיר. מהלך זה גרר עימותים קשים בין המשטרה לאזרחים הערבים, אשר יצאו למחות נגד ביקור השנאה והגזענות. ראוי לציין כי גם אזרחים יהודים הגיעו לעיר אום אלפחם והביעו את הזדהותם עם תושבי העיר. ברוך מרזל וחבר מרעיו המשיכו את מסע העוינות שלהם כאשר נכנסו לעיר הדרומית רהט. לפרובוקציות הללו קדמו אירועי אוקטובר 2008 בעכו והעימות האלים בין האזרחים היהודים והערבים בעיר – תקריות אשר מזכירות לנו שוב את נפיצותה של מערכת היחסים בין האזרחים הערבים והיהודים, במיוחד בערים המשותפות. אירור עים אלה מבהירים מדוע נחוץ טיפול מיידי במצבן של הקהילות הערביות החיות בערים אלה.

למרות המתוחות הגוברת בין שני העמים והמשך הגזענות, האפליה והאי-שוויון בין האזרחים הערבים והיהודים נמנעה הממשלה בקווי היסוד שלה מכל התייחסות למדיניותה כלפי האזרחים הערבים. התעלמות זו מעוררת בנו דאגה רבה, שכן ברור לנו שעל הממשלה להוביל תיקון מיידי ונרחב במדיניותה כלפי האזרחים הערבים. לנוכח דחיפותה של סוגייה זו אנו קוראים לממשלה לקיים דיאלוג מתמיד עם נציגי הציבור הערבי, במטרה להבין את שאיפותיה של האוכלוסייה הערבית ואת צרכיה ולשתפה בקביעת המדיניות. זאת במסגרת קביעה ויישום של מדיניות רחבה למימוש השוויון בין האזרחים היהודים והערבים.

עמותת סיכוי מתייחסת ליעדים הבאים כאל נושאים בוערים המחייבים התערבות מידית: פעולה לקידום רמת מערכת החינוך של האזרחים הערבים על ידי הקצאת המשאבים הדרושים; ביצוע שינויים מבניים ותוכניים במוסדות להשכלה גבוהה והנגשתם לאזרחים הערבים. בנוסף לכך, על הממשלה להעניק לרשויות המקומיות סיוע מיוחד לבנייה ולשיקום של התשתיות ביישובים הערביים, לפעול לחיזוק השלטון המקומי הערבי, לשפר את רווחת הפרט והקהילה ביישובים הערביים, ולמלא את החסר בתקציבי הרווחה לרשויות הערביות.

אחד מנושאי הליבה במחלוקת בין המדינה לבין האזרחים הערבים הוא סוגיית הקרקעות. האזרחים הערבים סובלים מאפליה בוטה ומתמשכת בהקצאת קרקעות מדינה. אפליה זו מעצימה את מצוקת הקרקע בחברה הערבית, לכן הממשלה חייבת לדאוג לכך שקרקעות ציבוריות יהיו זמינות לאזרחים הערבים כמו לאזרחים היהודים, ולהבטיח את שיתופה של האוכלוסייה בתהליכי התכנון ואת ההתחשבות בצרכיה בתהליכים אלה. על הממשלה להרחיב את תחומי השיפוט של יישובים ערביים ולצרף אליהם קרקעות ציבוריות לצורך בניית שכונות חדשות למגורים; לאשר הקמת יישובים ערביים חדשים; לעודד בניית דיור ציבורי לנזקקים באופן ההולם את הרקע התרבותי של האוכלוסייה הערבית; להפסיק את האפליה כלפי התושבים הערבים בערים המשותפות, ולהכיר ביישובים הערביים הלא מוכרים בנגב על פי קריטריונים שוויוניים וצודקים. אנו קוראים לממשלה לקחת אחריות על מצוקת הדיור בחברה הערבית, ולהפעיל את האמצעים העומדים לרשותה כדי לפתור מצוקה זו.

היישובים הערביים מככבים ברשימת היישובים מוכי העוני והאבטלה. לנוכח המשבר הכלכלי הגלובלי, אשר מרחיב את מעגל האבטלה, חייבת הממשלה לקדם יצירת מקומות עבודה לאזרחים הערבים, להקים אזורי תעשייה ותעסוקה ביישובים הערביים, לצרף רשויות מקומיות ערביות לאזורי תעשייה מרחביים קיימים ולשתף אזרחים ערבים בשירות הציבורי. על הממשלה מוטלת גם האחריות לפעול לשילוב הערבים באותם ענפים בשוק הפרטי שמהם הם מודרים הלכה למעשה.

מעבר למשאבים החומריים נחוצה גם פעולה ברובד הסמלי. על הממשלה לתת לאזרחים הערבים הזדמנות לבטא את תרבותם הערבית, ומתפקידה גם להקצות את המשאבים הדרושים לכך. עליה לתת בהתכתבויותיה, בפרסומיה ובהתנהלותיה ביטוי לעובדה שהשפה הערבית היא שפה רשמית במדינת ישראל. במקביל לכל אלה, על הממשלה לגבש תוכנית מקיפה לבלימתן של הגזענות וההסתה נגד הציבור הערבי ומנהיגותו ולפעול ליישום המלצות ועדת אור, הנוגעות לזכויות האוכלוסייה הערבית. במסגרת זו צריך להזכיר שוב שאין להסכים עם ההחלטה לסגור את התיקים נגד השוטרים האשמים בהריגתם של 13 הצעירים הערבים שנהרגו באירועי אוקטובר 2000. אנו תומכים בדרישת ועדת המ־עקב לענייני האוכלוסייה הערבית להקים ועדת חקירה נייטרלית שתחקור לעומק את הריגתם של המפגינים הערבים.

ממשלת ישראל בראשות אהוד אולמרט, אשר סיימה את כהונתה במרץ 2009, קיבלה כמה החלטות חיוביות ואף ביצעה כמה צעדים חיוביים בנוגע לאזרחים הערבים. ראויים לציין: החלטת ממשלה על הנגשה אקטיבית של שרותי הממשלה לאוכלוסייה הערבית, והחלטות ממשלה בנוגע להבטחת קידום ייצוג הולם של ערבים במשרדי הממשלה. ברמת הביצוע אפשר לציין את ההתקדמות המשמעותית שחלה בכתיבת תוכניות מתאר ליישובים ערביים ואת ההקמה (במשרד רה"מ) של "הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי" והעברת תקציבים לרשות זו. עם זאת, אלה צעדים ראשוניים ומצומצמים מאוד. ממדי האפליה כלפי האוכלוסייה הערבית מחייבים את הממשלה הנוכחית לנקוט צעדים דרמטיים ורבי עוצמה כדי להתמודד עם סוגיית האי-שוויון. ממשלה זו אמנם לא ציינה בקווי היסוד שלה את מדיניותה כלפי האזרחים הערבים, אבל עדיין לא מאוחר לתקן זאת. על הממשלה לגשת באופן מידי ורציני לפעולה מתוכננת, מקיפה ומתוקצבת ואל לה להתעלם מאותות האזהרה הברורים.

סיכוי, ארגון משותף לאזרחים הערבים והיהודים, אינו מסתפק בניתוח המציאות וחשיפתה; זהו אר־גון פעולה השואף לשנות את המציאות. אנו עושים זאת באמצעות יישום פרויקטים שונים בשלוש רמות: מול הממשלה, בקרב השלטון המקומי ובקרב הציבור הרחב. מיזמים אלה נועדו לקידום מדיניות שוויונית, ליצור מסגרות פעולה קבועות ולשכנע את הציבור לפעול למימוש השוויון ולהתייחס בכובד ראש לסוגיית האזרחות.

אין זה קל לעבוד במציאות הקשה אשר תוארה לעיל, אך אנו מאמינים באפשרות לשנות את המציאות ונחושים - כמי שמחויבים לעקרונות הצדק, השוויון והחירות - להמשיך לפעול ולהביא לשינויים של ממש.

אנו מציגים בפניכם את מדד השוויון השלישי, פרי עבודתם של רבים - מומחים וחברי צוות. מדובר במדד מקצועי, המבוסס על מתודולוגיות מדעיות, שנערך בסיועם של אנשי מקצוע מהבכירים בישראל בתחומי החקר הרלוונטיים.

**גם מהמדד הנוכחי עולה כי האי-שוויון בין יהודים וערבים הולך ומעמיק.** המשמעות היא שההצרות והצעדים של ממשלות ישראל השונות בעשור האחרון לא תורגמו לצמצום, ולו הקל ביותר, של האי-שוויון בין האזרחים הערבים ליהודים. עובדה זו צריכה להדיר שינה מעינינו. ראוי להתייחס לנתוני המדד החמורים כאל אותות אזהרה המתריעים מפני התוצאות ההרסניות של מדיניות הממשלה; הניתוחים והתובנות במדד משמשים מצע לשינויה של מדיניות זו.

ברצוננו לברך את צוות העובדים של עמותת סיכוי, אשר עבדו ותרו למדד הזה, ולהודות במיוחד לגב' מנאר מחמוד ולמר יאסר עואד, אשר השקיעו זמן רב ומחשבה רבה בשיפור המדד, באיסוף הנתונים, בעיבודם ובכתיבת הדו"ח שבידיכם.

כמו כן, אנו מודים למר עלאא חמדאן, אשר הצטרף למחלקת המחקר של העמותה והשקיע רבות בתהליך הפקת המדד.

אנו מודים גם לחברי ועדת ההיגוי לבניית המדד – פרופ' דוד נחמיאס, פרופ' מוחמד חאג' יחיא, פרופ' יוסי יהב ופרופ' ראסם ח'מאיסי – אשר ליוו את עבודתם של חברי הצוות והשקיעו רבות בהשלמת המדד השלישי.

אנו מודים גם לצוות מומחי התוכן, אשר לא חסכו תשומת לב, הערה ועצה: ד"ר ח'אלד אבו עסבה, ד"ר ענת בן סימון, ד"ר ג'וני גל, ד"ר נהאיה דאוד, ד"ר רות חננאל, מר מוחמד ח'טיב, פרופ' ראסם ח'מאיסי, ד"ר סאמי מיעארי, ד"ר שלמה סבירסקי ופרופ' יוסי קטן.

לבסוף, אנו מודים לשולי (שלום) דיכטר, אשר השלים בסוף השנה הקודמת עשר שנות עבודה בסיכוי, בתפקיד מנכ"ל שותף. שולי תרם תרומה משמעותית ורבת ערך לחיזוק הארגון ולהפצת מסריו. אנו בטוחים כי דעותיו, השקעתו, מקצועיותו ואמונתו בצדקת דרכנו ילוו אותנו בהמשך הדרך. אנו מודים לו על כל אלה ומאחלים לו הצלחה בהמשך דרכו.

#### בברכה

עו"ד עלי חיידר ורון גרליץ

מנכ"לים שותפים

# תקציר

עמותת סיכוי, ארגון משותף של יהודים וערבים אזרחי המדינה הפועל להשגת שוויון מלא בין האזרחים היהודים והערבים, לוקחת על עצמה את האחריות האזרחית לפיתוחו ולהצגתו של מדד השוויון בין ערבים ויהודים זו השנה השלישית ברציפות. מדד השוויון הינו פרי עבודתם של מומחים רבים וידועים בארץ, ערבים ויהודים, אשר תרמו רבות מזמנם ומן הידע שלהם לבניית מדד ייחודי זה. בשנה השלישית למדד אנו למדים על המשך ההחרפה במצב האי-שוויון בין ערבים ליהודים, דהיינו התרחבות הפערים בין שתי הקבוצות לרעת האוכלוסייה הערבית.

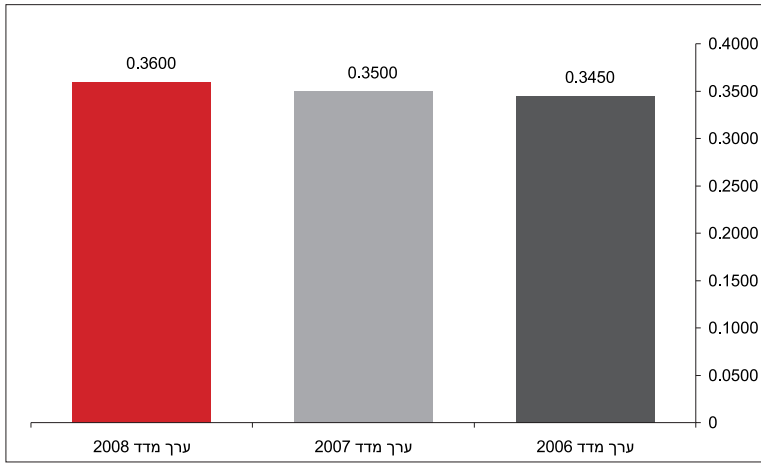
מדד השוויון בין יהודים וערבים הינו המדד המצרפי הראשון בישראל המנתח באופן שיטתי את הפערים בין יהודים וערבים אזרחי המדינה. באמצעות המדד אנו שואפים להציג תמונה רחבה ככל האפשר של מצב השוויון בין יהודים לבין ערבים בתחומים שונים. זאת כמובן בכפוף למגבלות מצאי הנתונים העומד לרשותנו. המדד הנוכחי, כמו המדדים שפורסמו בשנים קודמות, מתמקד בפן החברתי-כלכלי בלבד. המדד מהווה כלי השוואתי בין יהודים וערבים בתחומים הבאים: בריאות, דיור, חינוך, תעסוקה ורווחה.

כדי להעריך באופן כמותי את רמת השוויון בין יהודים וערבים בכל אחד מהתחומים הנבחרים, תוך שילוב הולם של האינדיקטורים והמשתנים, יש צורך במדד מצרפי (אגרגטיבי), שבאמצעותו ניתן לכרוך את כל המשתנים יחד ולשקללם לערך כולל אחד. המדד המצרפי נותן משקל לכל קבוצת אוכלוסייה בהתאם לחלקה באוכלוסייה הכללית, ולוקח בחשבון את מידת השונות בין שתי קבוצות האוכלוסייה ביחס לכל משתנה. כלומר, הנחת היסוד היא שבתנאי שוויון, חלקה של כל קבוצה בעוגת המשאבים הכוללת תואם את חלקה באוכלוסייה הכללית. חמשת המדדים המצרפיים משוקללים יחד למדד משוקלל אחד. משקלו של כל אחד מהתחומים (חינוך, בריאות, רווחה, תעסוקה ודיור) במדד המשוקלל נקבע בהתאם לחלקו של כל תחום בסך כל ההוצאה הלאומית של חמשת התחומים יחד.

טווח הערכים של המדד נע בין (-1) ל-(1). כאשר ערך המדד שווה אפס הוא מצביע על שוויון מלא. כאשר ערך המדד נוסה ל-1 מצביע הדבר על אי-שוויון לטובת האוכלוסייה היהודית, וכאשר ערך המדד נוסה ל(-1) מצביע הדבר על אי-שוויון לטובת האוכלוסייה הערבית.

ערך מדד השוויון המשוקלל לשנת 2008 מצביע על עליה ברמת האי-שוויון בין יהודים וערבים, כלומר על התרחבות הפערים בין שתי האוכלוסיות לרעת האוכלוסייה הערבית. ערך מדד השוויון לשנת 2008 הינו 0.3600 – גבוה יחסית למדד 2007 (שעמד על 0.3500) ולמדד 2006 (שעמד על 0.3450). במילים אחרות, בין השנים 2006 ו-2008 חלה עליה מדאיגה של 4.3% במדד האי-שוויון הכללי בין יהודים וערבים (ראו תרשים א').

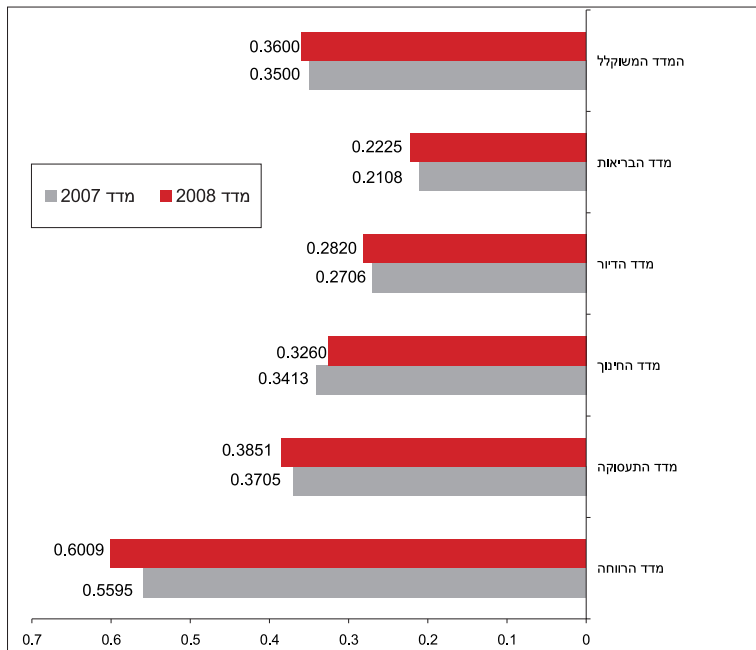
תרשים א' - ערכי המדדים המשוקללים 2006-2008<sup>1</sup>



לצערנו מעיד המדד הנוכחי על התרחבות בממדי האי-שוויון בארבעה מתוך חמשת התחומים הנבדקים (יוצא מן הכלל הוא תחום החינוך). התרחבות זו ממשיכה את המגמה של גידול הפער, הניכרת מאז עריכת המדד הראשון בשנת 2006.

להלן השינויים במדד בין השנים 2007 ו 2008 על פי התחומים השונים:

תרשים ב': ערכי המדדים המצרפיים בבריאות, דיור, חינוך, תעסוקה ורווחה ומדדי השוויון המשוקללים 2007-2008



1 כדי לאפשר השוואה בין מדד 2006 למדדי 2007 ו-2008 בוצעה האחדה בבסיס החישוב בעזרת ממוצע נע, כך שמדד 2006 חושב מחדש במתכונת מדד 2007 באופן הבא: החישוב נעשה רק עבור מדדי הדיור והרווחה (לגביהם, החל משנת 2006, חל שינוי בבסיס החישוב שלהם) לשנת 2006 במתכונת 2007, זאת על ידי הפחתת ערך מדד של 2007 בשני תחומים אלו באחוז עלית מדדים אלו בין מדד 2006 לבין מדד 2007 במתכונת 2006.

#### ✦ ערך מדד הבריאות לשנת 2008

הוא הנמוך ביותר מבין חמשת המדדים. עם זאת, זו השנה השלישית שבה ניכרת עלייה בערכו של מדד זה – עליה המצביעה על התרחבות הפער לטובת האוכלוסייה היהודית. מדד הבריאות 2008 עומד על 0.2225 לעומת 0.2108 (מדד 2007) ו-0.2076 (2006). ממצאים אלה מעידים על החרפת המצב, כלומר על התרחבות האי-שוויון בתחום הבריאות בכ-7.1%, החל משנת 2006, לרעת האוכלוסייה הערבית.

#### ✦ ערך מדד הדיור לשנת 2008

גבוה משמעותית יחסית לשנים הקודמות, והוא עומד על 0.2820 לעומת 0.2706 (2007) ו-0.2678 (2006)<sup>2</sup>. ממצאים אלה מעידים על החרפת המצב ועל התרחבות האי-שוויון בין ערבים ויהודים בתחום הדיור בכ-5.3%, החל משנת 2006, לרעת האוכלוסייה הערבית.

#### ✦ ערך מדד החינוך לשנת 2008

מצביע על ירידה בשנים האחרונות: 0.3260 לעומת 0.3413 (מדד 2007) ו-0.3420 (2006). ממצאים אלה מצביעים על צמצום האי-שוויון בכ-4.7%, החל משנת 2006, בין הערבים והיהודים.

#### ✦ ערך מדד התעסוקה לשנת 2008

מצביע על עליה: 0.3851 (2008) לעומת 0.3705 (2007) – גידול של כ-3.9%. זאת לעומת ירידה של כ-4.7% בין השנים 2006 ל-2007 – מ-0.3882 ל-0.3705. המגמה הכוללת מצביעה על יציבות במדד התעסוקה.

#### ✦ ערך מדד הרווחה לשנת 2008

הוא הגבוה מכל המדדים המצרפיים, ועומד השנה על 0.6009 לעומת 0.5595 (2007) ו-0.5386 (2006)<sup>3</sup>. זו השנה השלישית ברציפות שערך מדד הרווחה עולה, כלומר הפערים בין ערבים ויהודים מתרחבים לטובת האוכלוסייה היהודית. מדובר בעליה תלולה של 11.5% בין השנים 2006 ו-2008.

## סיכום

מדד השוויון 2008 מציב תמונה קשה בפני הציבור ומקבלי ההחלטות במדינה. האי-שוויון בין יהודים וערבים נובע מהפער בין התשומות הממשלתיות ומהפער במבחני התוצאה של המדיניות הממשלתית לאורך זמן בין הערבים והיהודים – קרי תוצאות מבחני טיב הביצוע<sup>4</sup> של מדיניות זו. הפער האמור בא לידי ביטוי בתחומים הבאים:

✦ בתחום הבריאות, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 1.28 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית.

✦ בתחום הדיור, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 1.39 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית.

✦ בתחום החינוך, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 1.48 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית.

✦ בתחום התעסוקה, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 1.62 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית.

2 ראו הערה 1.

3 ראו הערה 1.

4 טיב הביצוע מתבטא בערכם של המשתנים במדד, בין אם אלה משתנים המבטאים השקעת תשומות ישירות (כמו תקציב לשכות הרווחה, כוחות הוראה וכיו"ב) ובין אם אלה משתנים המבטאים תפוקות (כמו רמת השכלה, עוני, תעסוקה וכיו"ב).

- ◆ בתחום הרווחה, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 2.5 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית.
- ◆ באופן כללי, מבחן טיב הביצוע הכללי של הממשלה כלפי נפש אחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע הכללי כלפי 1.56 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית.

תוצאות מדד זה, בתום שלוש שנים של מעקב, מצביעות לצערנו על החרפה של האי-שוויון בין האזרחים הערבים והיהודים זו השנה השלישית ברציפות. מן המדד עולה כי בשנה האחרונה הוחרף האי-שוויון בכל אחד מהתחומים למעט תחום החינוך. התמונה העולה מנתונים אלה מדאיגה ביותר, וצריכה להוות אות אזהרה למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב. אנו קוראים לממשלה לפעול באופן דחוף לצמצום הפערים.



# מדד השוויון 2008

## הקדמה ודברי הסבר

ערך השוויון נגזר מהנחת היסוד שערך החיים הוא מכנה משותף לכל בני האדם, ערך המקנה להם זכות טבעית לחיים בכבוד. מחויבות לעיקרון השוויון אין פירושה השתדלות בלבד, אלא גם יישום שיטתי של עיקרון זה בכל תחומי החיים וכלפי כל אדם, ללא תלות במאפיינים כגון עושר, מוצא אתני, לאום, אמונה דתית, מגדר, נטייה מינית, תורשה, בריאות ותרבות. יחד עם זאת, יישום השוויון מחייב התחשבות בשונות שבין בני האדם על כל מרכיביה. בני אדם נולדים לנסיבות חיים שונות, ורמת שליטתם בחייהם תלויה בנסיבות אלה. לפיכך, יישומן של זכויות יסוד מחייב התייחסות למכלול המשאבים העומדים לרשות החברה ולאופן הקצאתם של משאבים אלה בין חבריה<sup>5</sup>.

חיוניותו של השוויון כערך אנושי נובעת ממניעים מוסריים-ערכיים וממניעים תועלתניים גם יחד. בהיבט המוסרי-ערכי נתפס השוויון כזכות טבעית של כלל הפרטים והקבוצות בחברה. בהיבט התועלתני, שוויון הוא תנאי בסיסי לקיומו של משטר דמוקרטי. כמו כן, הוא אמצעי חיוני לקידום רמת היכולת ורמת הביצוע בתחומי החיים השונים, כגון כלכלה, ובמיוחד בתחומי התעסוקה והרווחה, הדיוור, החינוך והבריאות. מחקרים הראו כי אפליה ופערים כלכליים-חברתיים עמוקים פוגעים בהישגים בכל התחומים<sup>6</sup>. בנוסף, השוויון חיוני לגיבושה של ההסכמה החברתית ולשימורה, ואילו תחושת קיפוח מרסמת ביציבות ובלכידות החברתית<sup>7</sup>.

מחויבותם של מדינות וארגונים לעקרון השוויון, כאחד הערכים שלאורם יש לקבל החלטות ולעצב מדיניות, העצימה את הצורך בפיתוחם של אמצעי ניטור ומעקב אחר מצב השוויון בין פרטים ובין קבוצות שונות באוכלוסייה. ארגון האומות המאוחדות יזם את מדדי הפיתוח האנושי (Human Development Index), האומדים את הפערים ברמת הפיתוח האנושי בין מדינות. בארצות הברית יזמה הליגה האורבנית הלאומית (National Urban League) מדד שוויון בין שחורים ולבנים. במסגרת האיחוד האירופי נבנה מדד שוויון מגדרי, ובעקבות התרחבות ההגירה פותח מדד הכלה אירופי (European Inclusion Index) המאפשר לעקוב אחר מדיניות ההגירה במדינות אירופה השונות.

מדד השוויון בין יהודים וערבים הינו המדד המצרפי הראשון בישראל המנתח באופן שיטתי את הפערים בין יהודים וערבים אזרחי המדינה. באמצעות המדד אנו שואפים להציג תמונה רחבה ככל האפשר של מצב השוויון בין יהודים לבין ערבים בישראל בשלושת ההיבטים העיקריים של האזרחות: שוויון בפני החוק, שוויון בזירה הפוליטית ושוויון חברתי-כלכלי. זאת כמובן במגבלות מצאי הנתונים העומד

5 Edward N. Zalta. (ED.) **Stanford encyclopedia of Philosophy**. Stanford CA: Center for the Study of Language and Information, Stanford University, 1998

6 United Nation Development Programme, "Inequality and Human Development", **Human Development Report 2005**.

7 דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, ירושלים: אלול, 2003, עמ' 43.

לרשותנו. לפי שעה מתמקד המדד בפן החברתי-כלכלי בלבד, והוא מהווה כלי השוואתי בין יהודים וערבים בתחומים הבאים: בריאות, דיור, חינוך, תעסוקה, ורווחה.

כדי להעריך באופן כמותי את רמת השוויון בין יהודים וערבים בכל אחד מהתחומים הנבחרים, תוך שילוב הולם של האינדיקטורים והמשתנים, יש צורך במדד מצרפי (אגרגטיבי), שבאמצעותו ניתן לכ"רוך את כל המשתנים יחד ולשקללם לערך כולל אחד. המדד המצרפי נותן משקל לכל קבוצת אוכלוסייה בהתאם לחלקה באוכלוסייה הכללית, ולוקח בחשבון את מידת השונות בין שתי קבוצות האוכלוסייה ביחס לכל משתנה. הנחת היסוד היא שבתנאי שוויון, חלקה של כל קבוצה בעוגת המשאבים הכוללת תואם את חלקה באוכלוסייה הכללית. חמשת המדדים המצרפיים משוקללים יחד למדד משוקלל אחד. משקלו של כל אחד מהתחומים (בריאות, דיור, חינוך, תעסוקה, ורווחה) במדד המשוקלל נקבע בהתאם לחלקו של כל תחום בסך כל ההוצאה הלאומית של חמשת התחומים יחד.

### מטרות המדד

מדד השוויון נועד לשרת ארבע מטרות עיקריות:

- ➔ לשמש כלי מעקב אחר מדיניות הממשלה ותוצאותיה
- ➔ לנטר את מצב הפערים בין יהודים וערבים בפרק זמן נתון ולאורך ציר הזמן
- ➔ להשפיע על דעת הקהל באמצעות הגברת המודעות, ולקדם את המחויבות לשוויון
- ➔ לקבוע יעדים לסגירת הפערים בין שתי קבוצות האוכלוסייה

### קהלי יעד

שני קהלי היעד העיקריים של המדד הם מוסדות הממשל מחד גיסא, והציבור הרחב מאידך גיסא. מלבד מעקב והפעלת לחץ על מוסדות הממשל נחוץ תהליך של העמקת המודעות הציבורית לתוצאותיהם ההרסניות של האפליה והאי-שוויון, ושל העצמתן של אוכלוסיות הסובלות מן האפליה כדי שיוכלו להתגונן מפניה ביתר יעילות.

### שימושי המדד

המדד משמש כלי לאיתור מצבים של אי-שוויון ולאבחונם, לאומדן ממדי האי-שוויון ולניטור התקדמות או נסיגה במצב השוויון על פני ציר הזמן. בשלבים מתקדמים יותר נוכל, באמצעות המדד, להצביע על אפשרות לקשרים בין משתנים שונים לבין תוצאות בשטח.

### אוכלוסיית המדד

מרבית נתוני המדד הם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן; "הלמ"ס") שמפרסמת את נתוניה בשלוש קטגוריות של קבוצות אוכלוסייה:

1. ערבים אזרחי מדינת ישראל ותושבי מזרח ירושלים;
2. יהודים אזרחי מדינת ישראל;
3. אחרים, דהיינו אזרחי מדינת ישראל שאינם יהודים ואינם ערבים.

מדד השוויון מתייחס לשתי קבוצות אוכלוסייה: ערבים ויהודים. הקטגוריה הראשונה מכילה את הערבים אזרחי ישראל כולל תושבי מזרח ירושלים<sup>8</sup>, ואילו האחרונה מורכבת מיהודים ואחרים – בני דתות אחרות שאינם ערבים.

### מקורות הנתונים למדד

הנתונים שעליהם מתבסס מדד השוויון לקוחים מנתוני-מדף קיימים, המפורסמים על-ידי הלמ"ס, המוסד לביטוח לאומי ואתרי אינטרנט של הממשל, וכן מנתונים שנמסרו לנו על ידי מחלקות חופש המידע במשרדי ממשלה שונים. איכותם של ממצאי המדד תלויה במידה רבה מאוד בהיקפם של המשתנים שהוא מכיל ובאיכותם. אנו מקווים כי בהמשך הדרך יגדל מאגר הנתונים המופקים עבורנו על ידי 8 בהרבה מן החישובים, במיוחד אלה הרלוונטיים למדד, הלמ"ס אינה מבחינה בין אזרחים ערבים בישראל ותושבי מזרח ירושלים

משרדי הממשלה, כדי שנוכל להרחיב ולהעמיק את התמונה שהמדד מתאר ולשקף באמצעותו, בדרך טובה ובהירה יותר, חסמים והזדמנויות לקידום השוויון.

אנו מודים לפקידי משרדי הממשלה השונים אשר סיפקו לנו את הנתונים הדרושים, כמו כן אנו מודים לאלו אשר קראו את הטיטות והעירו עליהן ובמיוחד פקידי משרד הרווחה, משרד הבינוי השיכון ומשרד הבריאות.

### אינדיקטורים ומשתנים

מדד השוויון, על חמשת תחומיו, מכיל 16 אינדיקטורים ו-96 משתנים. אנו שואפים להכיל במדד אינדיקטורים ומשתנים שיש לגביהם הסכמה רחבה ככל האפשר, ולשפר ככל האפשר את שיקוף המצב. האינדיקטורים והמשתנים שנבחרו מבוססים על יחידות חקירה שונות (פרטים, משפחות, קבוצת אוכלוסייה, אזור גיאוגרפי וכו'), וניתן לשקף באמצעותם מטרות חברתיות, כלכליות ופוליטיות. כמו כן ניתן להשתמש בהם כאמות מידה לשינויים מתבקשים במדיניות. ניתן למיין את משתני המדד על פי אינדיקטורים שונים, וכך לנתח את המצב הקיים בממדים שונים ובהיבטים שונים (למשל, משתנים המתארים תשומות ומשתנים המתארים תפוקות).

מדד השוויון הוא מדד צומח ומתפתח, ועל כן אנו שואפים להרחיב את מספר המשתנים והאינדיקטורים הכלולים בו. עם זאת, אנו מודעים לכך ששינויים במערך האינדיקטורים והמשתנים פוגע ברציפות המדד (אבל לא במגמה). על כן, שינויים שיש להם השלכות מרחיקות לכת על ערך המדד ועל רציפותו יוכנסו רק מדי כמה שנים. השנה לא ערכנו שינוי במערך האינדיקטורים והמשתנים ביחס למדד 2007, ולכן ההשוואה אפשרית וברורה.

### טווח הערכים של המדד

טווח הערכים של המדד,  $index$ , נע בין (-1) ל (1). כאשר ערך המדד שווה אפס הוא מצביע על שוויון מלא. כאשר ערך המדד נוטה ל-1 מצביע הדבר על אי-שוויון לטובת האוכלוסייה היהודית, וכאשר ערך המדד נוטה לערך (-1) מצביע הדבר על אי-שוויון לטובת האוכלוסייה הערבית.

### הצגה מתמטית

כל משתנה מיוצג ע"י הממוצע על פני 5 שנים, המסומן ב-  $c_i$ , כאשר  $i$  מציין משתנה נתון מתוך  $n$  משתנים שונים. לכל קטור  $c_i$  יש  $c_{ij}$  איברים, כאשר  $j$  מציין אוכלוסייה נתונה מתוך  $m$  תתי-אוכלוסיות שונות (במקרה שלנו  $m=2$ , יהודים וערבים). ניתן לחשב ערך ממוצע לכל משתנה  $i$  לסה"כ אוכלוסייה (שיסומן  $mc_i$ ) באופן הבא:

$$mc_i = \sum_{j=1}^m p_j c_{ij}$$

כאשר  $p_j$  הנו מקדם השקלול לאוכלוסייה  $j$  ומתקיים:  $\sum_{j=1}^m p_j = 1$

על מנת לצרף משתנים שונים שנמדדו ביחידות שונות, מתקנים כל קטור  $c_i$  לוקטור חדש,  $N_i$  כך ש:

$$N_{ij} = p_j c_{ij} / mc_i$$

לכן עבור כל  $i$  נוצר משתנה דיכוטומי עם פרופורציות  $\sum_{j=1}^m N_{ij} = 1$ , ועם ממוצע שווה ל-

$$\bar{N}_i = \sum_{j=1}^m N_{ij} \quad \text{וסטיית תקן שווה ל-} \bar{S}_i = (\bar{N}_i * (1 - \bar{N}_i))^{0.5}$$

$$IND_j = \sum_{i=1}^n \frac{(\bar{N}_i / S_i)}{(p_j / S_i)}$$

נגדיר קטור מהצורה

מחשבים את המדד המצרפי לכל תת-אוכלוסייה בהתייחס לתחום הנחקר שיסומן  $IND_j$  כסכום משוקלל של וקטור המשתנים המתוקן לאותה תת-אוכלוסייה  $(\bar{N}_i)$ , כאשר המשקל הניתן למשתנה במדד הוא ההיפוך של סטיית התקן  $S_i$ . המנה בנוסחת  $IND_j$  אנלוגית ליחס בין המצוי (observation) לבין הצפוי (expectation).

המדד  $IND_j$  חושב עבור כל תת-אוכלוסייה בנפרד, ויצרנו מדד יחסי חדש שהוא היחס בין ההפרש בין המדד של שתי תתי-האוכלוסיות, מחולק בערך המקסימלי של המדד בין שתי תתי-האוכלוסיות, והוא סומן כ-  $index$ .

במקרה שלנו ישנן שתי אוכלוסיות, יהודים וערבים, ולכן  $j = 1, 2$ . המדד מוגדר כ-

$$index = \frac{IND_1 - IND_2}{Max(IND_1, IND_2)}$$

פונקציית ה- $Max(.,.)$  מבטאת את ההשלמה (ההעברה) שיש לבצע בביטוי של המכנה בכדי להגיע לשוויון עבור תת-האוכלוסייה שקיבלה פחות מהחלק המגיע לה על פי חלקה היחסי באוכלוסייה הכללית.

יצוין כי כדי לשמור על אחידות ההשפעה של השינוי בערכי הממוצע של המשתנה הנחקר סווגו המשתנים שבניתוח על פי אופן השפעתם על כיוון ערכי המדד. ישנם משתנים שככל שערך הממוצע שלהם גבוה יותר, כך הם משפיעים לחיוב על מצבה של תת-האוכלוסייה. לעומתם ישנם משתנים שככל שערך הממוצע שלהם גבוה יותר, הם משפיעים לרעה על מצבה של תת-הקבוצה (יחס הפוך). לדוגמה, בתחום החינוך, כאשר ממוצע מספר הילדים בכיתה יורד, אזי מצבה של תת-האוכלוסייה משתפר. משתנים אלו עברו טרנספורמציה והם נרשמים בערכם ההופכי (1 חלקי הממוצע המשתנה). שאר המשתנים מוצגים ללא שינוי.

### תכונות ומאפיינים של המדד:

- המדד הינו בעל תכונות סטטיסטיות מקובלות במדדים מאותו סוג
- המדד מתאפיין ביכולת ניבוי השינויים במצב השוויון/האי-שוויון
- ישנה חשיבות רבה לערך פרמטר השקלול בנוסחת המדד. לכן יש לקבוע ערך בעל משמעות (יכול להיות ערך שונה לאינדיקטורים ולמשתנים שונים), שמבטא מדיניות ו/או חלוקה אמיתית, או לחלופין כפרופורציות בין שתי קבוצות אוכלוסייה. כאשר פרמטר השקלול אחיד וקבוע לכל המשתנים, השינוי במידת השוויון בין שתי האוכלוסיות הנו תוצאה של שינויים בערכי המשתנים בלבד. כאשר יש שינוי הן בפרמטר השקלול והן בערכי המשתנים, ישפיעו עוצמות השינוי והיחס ביניהן על מידת השוויון. ניתן להשתמש בערכים שונים לפרמטר השקלול עבור משתנים שונים, כמובן תוך שמירה על המשמעות הרלוונטית לשקלול המוצע.
- ככל שהתפלגות המשתנים זהה במובן של שוויון בין מומנט ראשון (ממוצע) ומומנט שני (שונות) בין שתי האוכלוסיות, ערכו של המדד שואף לאפס (שואף לשוויון).
- המדד  $index$  לוקח בחשבון לא רק את הערך של המשתנה  $i$  המתוקן של קבוצת אוכלוסייה אחת, אלא גם את המרחק בין המשתנה  $i$  המתוקן באוכלוסייה אחת לבין המשתנה  $i$  המתוקן בקבוצת האוכלוסייה השנייה.
- המדד  $index$  הינו פונקציה של פרמטר השקלול, חלקה במרחב פרט לקצוות (בקצוות ערך המדד שווה לאפס, כי לא מתקיימת הנחת קיומן של שתי קבוצות אוכלוסייה).
- בהינתן צורת התפלגות המשתנים באוכלוסייה  $m$  ו- $m'$ , ובהנחה שהתפלגויות המשתנים באוכלוסיות  $m$  ו- $m'$  אינן זהות במובן של מומנט ראשון ושני, אזי קיים ערך 'a' של פרמטר השקלול  $a$  שעבורו  $index = 0$  (שוויון מוחלט). כאשר  $a \geq 0$ , ככל ש- $a$  מתכנס ל- $a'$  אזי  $index$  מתכנס לשוויון מוחלט. לעומת זאת, כאשר  $a > 1$  או  $a < -1$  אזי  $index$  מתכנס לאי-

שוויון מוחלט. תכונה זו מצביעה על כך שגם אם הפער בין שתי קבוצות האוכלוסייה גדול, קיים תחום של פרמטר השקלול שהוא  $(0, a]$  שבו  $index$  מתכנס לשוויון למרות ייצוג היתר של תת-אוכלוסיית הייחוס. דבר זה מבטיח רמת אי-שוויון נתונה בהינתן האינדיקטורים שבניתוח.

### המדד המשוקלל

המדד המשוקלל מסכם את חמשת המדדים המצרפיים ומבטא את המרחק של שתי קבוצות האוכלוסייה מנקודת השוויון. כל אחד מהמדדים המצרפיים משוקלל בהתאם למשקלו היחסי של כל אחד מחמשת התחומים בהוצאה הלאומית. רציונל השקלול בהוצאה הלאומית נעוץ בעובדה שההוצאה הלאומית כוללת את סך כל ההוצאה הציבורית (ממשלה, שלטון מקומי, מלכ"רים) בהתאם למדיניות הלאומית ולסולם העדיפויות הלאומי, ואת סך כל ההוצאה הפרטית (משקי בית ופרטיים) בתחומים השונים בהתאם ליכולתם ולהעדפותיהם. סיכום קומבינציות המכפלה של ערכי המדדים בחמשת התחומים באחוזי ההוצאה הלאומית מציג את התמורה הסופית בין ההקצאה של הממשלה ומשקי הבית לבין המשאבים בפועל.

### שיטת החישוב

חישוב ערך המדד נעשה על-ידי שימוש בגיליון אלקטרוני (Excel). נעשה שימוש בשיטת המאקרו של התוכנה כדי לבצע סימולציות למידת הרגישות של ערך המדד המצרפי לשינוי של ערכים. למשל, נבדקה רגישות המדד לשינויים הן בפרמטר השקלול והן בערכיהם של המשתנים ושל האינדיקטורים השונים בקרב שתי האוכלוסיות בכל אחד מהתחומים.