

איתור ומיפוי חסמים - מודל פורץ דרך במאבק לשוויון בין יהודים לערבים

מסמך מדיניות זה רואה אור במלאת עשר שנים לאירועים האלימים של אוקטובר 2000. עשר שנים אחרי, דומה כי היחסים בין יהודים לערבים במדינת ישראל נמצאים במגמת החרפה ומתקרבים שוב לנקודת רתיחה. בשנה האחרונה חזינו בהידרדרות ביחסים, שבאה לידי ביטוי בהתחזקות פוליטית של תפיסות עולם הפועלות באופן שיטתי נגד האזרחים הערבים וביזמות חקיקה רבות שמטרתן להצר את זכויותיהם ואף לשלול את אזרחותם בנסיבות מסוימות. ההסתה נגד האזרחים הערבים ונציגיהם הגיעה לשיא חמור בעקבות פרשת משט הסייע לעזה במאי 2010. מגמות אלו משתלבות עם מסע הדה-לגיטימציה נגד האזרחים הערבים, אשר לצערנו זוכה לתמיכה הן בדעת הקהל והן בקרב שרים בכירים בממשלה.

עם זאת, במהלך עבודתנו מול חלק ממשרדי הממשלה והציבור, אנו נתקלים בקולות של מקבלי החלטות ומעצבי דעת קהל, הקוראים לקידום השוויון ולצמצום הפערים בין יהודים לערבים. בנוסף, בשנה האחרונה נוכחנו בהתחזקות ובהתארגנות של גורמים שונים במשרדי הממשלה, בחברה האזרחית ובשוק הפרטי, הפועלים במרץ וביצירתיות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית ולשיתוף האזרחים הערבים בכלכלה הישראלית. זו מגמה מעוררת תקווה, המוכיחה את קיומם של גורמים וגופים רבים הרואים בשוויון בסיס לחיים משותפים של ערבים ויהודים בישראל.

בשלב זה, אין לדעת אילו מבין **המגמות המנוגדות** הללו תגבור בסופו של דבר על רעותה, ואם ערבים ויהודים צועדים בימים אלה לקראת עימות או לקראת בניית חברה משותפת המבוססת על שוויון - נשמת אפה של כל דמוקרטיה. **בידינו הדבר**. האתגר העומד בפני שוחרי השוויון, הדמוקרטיה והחיים המשותפים הוא לפעול בתקיפות ובמקצועיות נגד המגמות השליליות ולחזק את התקווה במימוש השוויון.

עמותת סיכוי, ארגון משותף לאזרחים ערבים ויהודים, מנהלת מאבק ארוך ונחוש לקידום השוויון, בין השאר על ידי שינוי מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים. אין ספק שבמקרים לא מעטים מדיניות זו היא תוצאה של אפליה מכוונת ושיטתית מצד פקידים שאינם מעוניינים לחלק את המשאבים באופן שוויוני, אבל במקרים רבים אחרים, המדיניות הלא-שוויונית היא תוצאה של מערכת כה מורכבת ומושרשת של חסמים במערכות השלטון המרכזי והמקומי, עד כי רק איתור והסרה שיטתית שלהם יאפשרו קידום משמעותי של השוויון בין יהודים לערבים בישראל.

מסמך המדיניות שלפניכם עוסק בתחום זה. הוא מבוסס על ההנחה כי המשך הצבעה על הפערים והאי-שוויון אין בכוחו לשנות את המציאות. **המסמך מציע אפוא מתודולוגיה חדשנית לאיתור החסמים מונעי השוויון ולגיבוש המלצות מדיניות להסרתם**, באמצעות מודל לחקירה שיטתית. המודל מוביל לזיהוי ומיון של החסמים בסוגיה קונקרטית עד להבנת גורמי העומק לאי-שוויון ולגיבוש המלצות מדיניות בנות מימוש.

המודל פותח ושוכלל בעמותת סיכוי במסגרת מהלך של מיפוי חסמים בהנגשת שירותי הממשלה לאזרחים הערבים. בשנת 2008 החל המהלך להתבצע בארבעה משרדי ממשלה: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד המשפטים, משרד השיכון ומשרד הבריאות. מדובר בפריצת דרך, שכן הממשלה עצמה מודה כעת בחשיבות מיפוי החסמים ונענית לבקשה של ארגון חברה אזרחית לקחת חלק במהלך לאיתורם. במסמך זה בחרנו להציג את המודל ואת תוצאות המיפוי של שני תחומים שנבדקו (לשכות הסייע המשפטי במשרד המשפטים ומסגרות שהייה לילדים בסיכון). בהמשך נפרסם תוצאות נוספות ונרחיב את תהליך מיפוי החסמים למשרדי ממשלה נוספים.

עמותת סיכוי, כעמותה יהודית-ערבית, לא מתעלמת מכך שהחסמים מונעי השוויון קיימים הן בקרב מוסדות השלטון והן בקרב החברה הערבית - אם כי לא באופן סימטרי. איננו מתעלמים מן החסמים הפנימיים בתוך החברה הערבית, וחוברת זו מתייחסת אליהם ומביאה הצעות להתמודדות אתם. עם זאת, לצערנו, **פעמים רבות מדי גורמי השלטון תולים את האחריות והאשם באי-שוויון בגורמים תרבותיים וחברתיים המאפיינים את החברה הערבית. עמותת סיכוי אינה מקבלת טענה זו.** מדיניות שוויונית חייבת להכיל ולא להדיר את השונות

התרבותית או החברתית, להתמודד איתה ולייצר הקצאת משאבים שמבטיחה שוויון מלא בהתחשב בשונות. על הממשלה מוטלת אחריות מלאה להנהיג מדיניות שתוצאתה שוויון בין ערבים ליהודים בישראל.

אי-התמודדות עם החסמים מונעי השוויון תביא להמשך המדיניות המפלה את האזרחים הערבים כבר יותר משישים שנה ולהעמקת הפערים. זו קרקע פורייה להידרדרות נוספת ביחסים בין יהודים לערבים בתוך המדינה, ופגיעה משמעותית במעמדה ובזכויותיה של קבוצת המיעוט הלאומית הילידית. על רקע זה, במוסדות השלטון (משרדי ממשלה וגופי שלטון נוספים) ובחברה הערבית (לרבות רשויות מקומיות, ארגוני חברה אזרחית והמגזר העסקי) יש כעת גורמים משמעותיים רבים המביעים נכונות להתמודד עם החסמים מונעי השוויון על מנת לצמצם את הפערים ואף לשאוף לסגירתם. **מסמך מדיניות זה מעמיד לרשות גורמים אלה כלי חדשני ופורץ דרך.**

בניית מודל איתור החסמים ופעולת המיפוי במשרדי הממשלה היתה תהליך מורכב שדרש עבודת צוות, מומחיות ונחישות. אנו מבקשים להודות לצוות המחלקה למדיניות שוויונית בעמותת סיכוי, למנהלות המחלקה מהא אבו סאלח ורות ויינשנק-ונר, ולמנהלת המחקר, מיכל בליקוף, על חקירה מעמיקה של תחומי הבדיקה ועל הובלה מקצועית של בניית המודל ויישומו, תוך נסיונות חוזרים של שימוש במודל עד הבאתו להבשלה; לסוהיר דקסה-חלבי, מלגאית קרן אברט, על התמיכה בריכוז פעילות הסטודנטים במחלקה; תודה לצוות העובדים בעמותת סיכוי, אשר נרתם והיה שותף למהלך. כמו כן אנו מודים לד"ר ג'ובראן ג'ובראן ולרחלה ינאי, מנהלים שותפים קודמים של המחלקה למדיניות שוויונית, אשר הניעו את המהלך ולקחו חלק חשוב בפיתוח הראשוני של המודל.

תודה מיוחדת לשלום (שולי) דיכטר, המנכ"ל השותף הקודם של סיכוי, שהרים תרומה משמעותית לשכלול ולמינוף דרכי העבודה של עמותת סיכוי מול הממשלה והוביל במקצועיות ונחישות את תחילת תהליך מיפוי החסמים תוך שיתוף פעולה עם משרדי הממשלה.

המיפוי התאפשר הודות להסכמתם ולתמיכתם של מנכ"ל משרד ראש הממשלה אז, מר רענן דינור, וראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, מר אהוד פראור. אנו מודים להם על כך.

אנו מודים גם למומחי התוכן, אשר לא חסכו מאמץ במתן עצה: פרופ' שלמה חסון, פרופ' מוחמד אמארה, פרופ' יוסי קטן, ד"ר ח'אלד אבו עסבה, ד"ר מיטל פינטו וד"ר יוסף ג'בארין.

אנחנו מאחלים לכם קריאה מהנה ומקווים שמודל מיפוי החסמים והמלצות המדיניות שנציג כאן יאומצו על ידי ארגוני החברה האזרחית ומוסדות השלטון בישראל. עמותת סיכוי פתוחה לשמוע את הערותיכם ומחשבותיכם בנושא.

בברכה,
רון גרליץ ועו"ד עלי חיידר
מנכ"לים שותפים, עמותת סיכוי

תקציר מנהלים

העובדה שיש פערים בין האזרחים הערבים לאזרחים היהודים כמעט בכל תחומי החיים ידועה לכול, גם למעצבי המדיניות. עד כה הושקעו מאמצים רבים בניסיון להבין את הפערים בין האזרחים הערבים ליהודים ולצמצמם, הן בתחום התיאורטי-אקדמי והן בתחום המעשי, וכמה תוכניות ממשלתיות לצמצום הפערים יצאו לדרך. גם ארגוני החברה האזרחית השתתפו במאמץ עם פרויקטים משלהם, אבל המאמצים לא הביאו לשינוי משמעותי, ודומה כי האי-שוויון רק הולך ומעמיק.¹

עמותת סיכוי שמה לה למטרה לסגור את הפערים הללו: לחשוף את התהליכים והחסמים הקיימים בשלטון ובאוכלוסייה הערבית המונעים הנגשה שוויונית של משאבי המדינה לאזרחים הערבים ולפעול לשינויים. אנו פועלים כבר כמה שנים מול משרדי ממשלה שונים. בהתבסס על עבודתנו מוצעת במסמך זה מסגרת חשיבה ופעולה לארגוני החברה האזרחית, הכוללת חמישה שלבים לשינוי מדיניות הממשלה לקידום מדיניות שוויונית: העלאת מודעות לנושא האי-שוויון, כימות האי-שוויון, מציאת החסמים מונעי השוויון, גיבוש המלצות מדיניות וקיום פעילות סגורה לשם מימושו.

מסמך מדיניות זה מציע מודל חדשני למיפוי חסמים ומראה את יישומו בשני תחומי מדיניות הנופלים תחת אחריותם של משרד המשפטים ומשרד הרווחה. החידוש שבמודל הוא בהיותו מודל מובנה לאיתור החסמים המונעים מדיניות שוויונית ומיפויים. חסמים אלה יכולים להימצא הן במשרדי הממשלה (חסמים חיצוניים) והן בחברה הערבית (חסמים פנימיים), ויוצרים מערכת מורשת ומסובכת המקשה על זיהויים. **תהליך זיהויים, הגדרתם ומיונם של החסמים הוא החידוש העיקרי במסמך זה.** במסגרת המודל, אפיון האי-שוויון והגורמים לו מתבצע בקטגוריות ראשיות של תסמין, בעיה וחסם, ובקטגוריות משנה מדויקות לכל אחת מהקטגוריות הראשיות באמצעות מטריצות אפיונים. המודל גם מצביע על הקשר הסיבתי בין חסמים, בעיות ותסמינים במסגרת חקירה מובנית ויעילה של גורמי העומק לאי-שוויון והבנה מדויקת שלהם, ומציע שתי דרכים שונות לביצוע בדיקת העומק של החסמים בתחום מסוים ומיונם: השיטה האנכית ושיטת הקופסה.

המסמך מתווה קריטריונים לגיבוש המלצות מדיניות: ההמלצות צריכות להיות מפורטות, ישימות במבנה הפוליטי והמינהלי הנוכחי, מקצועיות, בנות-שכפול (כלומר ישימות גם לתחומים נוספים ולמשרדי ממשלה אחרים) ובעלות אוריינטציה של חלוקה מחדש של המשאבים. כמו כן עליהן לכלול כמה חלופות מדיניות.

ביישום המודל נבחנו שני תחומים, שבהם בוצע מיפוי חסמים וגובשו המלצות מדיניות:

א. לשכות הסיוע המשפטי

מטרתו של האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים לסייע לתושבים בעלי מגבלות כלכליות לקבל סיוע משפטי בתחום האזרחי, באמצעות לשכות סיוע משפטי מחוזיות ושלוחותיהן.

במהלך המיפוי בדקנו כמה היבטים של הנגשת השירות:

- ◀ מודעות לקיומו של השירות
- ◀ נגישות לשונית-תקשורתית
- ◀ נגישות מרחבית.

בחינת ההיבטים הללו בהתאם למודל העלתה כמה בעיות וחסמים מרכזיים המונעים הנגשה שוויונית של השירות.

1. מדד השוויון של עמותת סיכוי לשנת 2008 הראה כי בשנים האחרונות גדלו הפערים בין יהודים לערבים.

הבעיות

- ◀ העדר טופס בקשה בערבית ו/או אפשרות למלאו בערבית
- ◀ העדר כוח אדם דובר ערבית בחלק מהלשכות המשרתות אזרחים ערבים
- ◀ פרישה גיאוגרפית לא-שוויונית של השלוחות של לשכות הסיוע ושל מקומות נוספים שבהם ניתנים שירותי הסיוע המשפטי

החסמים

1. חסמים לשוניים-תקשורתיים:

- ◀ העדר מדיניות בקשר לשפה
- ◀ העדר ייצוג הולם לערבים בלשכות הסיוע המשפטי

2. חסמים בתחום ההנגשה הפיזית-מרחבית:

- ◀ העדר קריטריונים ברורים ושקופים להקמת שלוחות
- ◀ מיקום השלוחות על סמך פרישת ארגוני החברה האזרחית
- ◀ מיקום השלוחות על סמך ביקוש נוכחי לשירות
- ◀ עומס יתר ומחסור במרחב במחלקות לשירותים חברתיים

הבעיות והחסמים אופיינו בהתאם למטריצות האפיונים שבמודל.

המלצות מדיניות

- ◀ קביעת מדיניות מוגדרת של משרד המשפטים ביחס לשפה הערבית, אשר תבטיח תרגום של הטפסים החיוניים לערבית לצורך קבלת השירות, והימצאות כוח אדם (קבוע או במיקור חוץ) שיכול לטפל בטפסים בערבית.
- ◀ תגבור הצוות המקצועי בכל הלשכות ובכל השלוחות בצוות דובר ערבית.
- ◀ קביעת קריטריונים ברורים ושקופים למיקום השלוחות כדי להנגיש את שירותי הסיוע המשפטי ליישובים הערביים באופן שוויוני.

ב. מסגרות שהייה לילדים בסיכון מלידה עד גיל שלוש

פרק זה מתמקד בעיקר בחסמים המונעים הקצאה שוויונית של משאבי המדינה בכל הנוגע לילדים בסיכון בגיל הרך ובמידת שילובם במעונות יום ובמשפחתונים בקהילה.

אנשי המקצוע תמימי דעים בנוגע לחשיבותה של תשתית ראויה של מעונות יום ומשפחתונים כרכיב חיוני במערך השירותים לילדים בגיל הרך. בישראל התפתחו מעונות היום והמשפחתונים כמענה לצרכים של אמהות עובדות, ולא כמענה לצורכיהם של ילדים בסיכון בגיל הרך.

הפרק כולל שלושה חלקים:

1. **תיאור המצב הקיים**. מסקירת המצב הקיים עלו ארבעה תסמינים המצביעים על אי-שוויון: א) פער בין יהודים לערבים בשיעור הילדים בסיכון המופנים למסגרת שהייה: אחד מכל עשרה ילדים ערבים בסיכון בגיל הרך נמצאים במעונות יום ומשפחתונים, לעומת אחד מתוך חמישה ילדים יהודים; ב) רק כ- 2% ממעונות היום בישראל נמצאים ביישובים ערביים; ג) פער של פי שניים בין שיעור הילדים הערבים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ובין שיעורי העוני באוכלוסייה בהשוואה ליהודים, העומד על יחס של 1:3 לערבים לעומת יחס של 1:1.4 בקרב יהודים; ד) שיעורי התמותה של הילדים הערבים מלידה ועד גיל חמש מתאונות גבוה פי 7 ביחס ליהודים.

2. **מיפוי הבעיות והחסמים** המונעים הנגשה שוויונית של השירות בעקבות בחינת התסמינים בהתאם למודל.

בעיות

- ◀ ביקוש מועט למעונות יום ומשפחתונים
- ◀ תת-איתור/ אי-איתור של ילדים בסיכון
- ◀ רשויות מקומיות ערביות לא ניגשות למכרזים שמפרסם משרד התמ"ת לתמיכה ממשלתית בבניית מעונות יום
- ◀ בכמה רשויות מקומיות ערביות המבנים שנבנו לשם כך אינם מושמשים
- ◀ תת-יישום של חוק פעוטות בסיכון
- ◀ תת-תקצוב במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון
- ◀ תת-תקצוב ומחסור בכוח אדם במחלקות לשירותים חברתיים

חסמים

- ◀ תלותם של פעוטות בסיכון במסגרות שהייה המיועדות בעיקר לאמהות העובדות במשרה מלאה
- ◀ שיטת המימון התואם (Matching).
- ◀ מאפייני התעסוקה של אמהות ערביות
- ◀ השירות יקר ביחס למאפיינים חברתיים-כלכליים של ההורים
- ◀ עקרון חלוקת תקציב התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון: שימוש במקדמים לפי גודל היישוב ודירוגו החברתי-כלכלי לא מספיק כדי להתגבר על הפער בצרכים, הנובע מריבוי הילדים בסיכון

3. המלצות מדיניות

- ◀ להנגיש את השירות לילדי רווחה וילידי אמהות עובדות באמצעות הקלות ושינויים ספציפים בעלות השתתפות ההורים
- ◀ סבסוד מלא של בניית מעונות יום ביישובים ערביים על-ידי המדינה
- ◀ הכנת תוכנית כוללת לפרישת מעונות יום ומשפחתונים ביישובים ערביים
- ◀ החלת שיטת המימון התואם (מאצי'נג) באופן פרוגרסיבי

מקץ עשור של מעקב השוואתי אחר הקצאות ממשלתיות לאזרחים הערבים והעלאת המודעות וההכרה בציבור ובמוסדות הממשל לקיומו של אי-שוויון, שהוא פעמים רבות תוצר של אפליה בחלוקת משאבי המדינה, המחלקה למדיניות שוויונית בעמותת סיכוי מרכזת את המאמץ לקדם מדיניות לצמצום הפערים באמצעות הנגשה שוויונית של שירותים, תשתיות ומשאבים ציבוריים אחרים לאזרחים הערבים.

כלי חשוב שפותח בעמותת סיכוי הוא מדד השוויון, שמטרתו לאתר פערים בין יהודים לערבים בתחומי חיים שונים ולאמוד את ממדיהם לאורך ציר הזמן. מדד השוויון הוא בסיס חשוב להתוויית נקודת מוצא למחקר מעמיק יותר על החסמים לשוויון ועל הדרכים להסרתם.

לפרויקט "מקום ליד השולחן" (Seat At The Table - SATT), פרויקט הדגל של המחלקה, שני יעדים עיקריים: האחד לאתר, לאפיין ולמפות חסמים בדרך לשוויון, והשני להתוות דרכים להתגבר עליהם. הפרויקט משלב עבודת מחקר ומעקב אחר מדיניות הממשלה ואחר השפעותיה על מצב השוויון בין יהודים לערבים, בשילוב עם עבודת סנגור (אדבוקציה) לשינוי מדיניות. אלה נעשים באמצעות שתי שיטות עבודה מרכזיות: 1) קבוצות עבודה משותפות לנציגי רשויות מקומיות ערביות ולמשרדי הממשלה, ו-2) ניירות עמדה ומסמכי מדיניות בתחומים שונים, המוגשים למשרדי הממשלה ולבעלי עניין רלבנטיים.

קבוצות העבודה המשותפות שסיכוי מקימה הן פלטפורמה להתדיינות ישירה בין נציגים בכירים מהרשויות המקומיות הערביות ובין נציגים בכירים במטות משרדי הממשלה ומחוזותיהם בסוגיות ובחסמים שהצדדים נתקלים בהם במהלך עבודתם השוטפת. קבוצת עבודה בנושא דיור ביישובים ערביים נפגשת זה כשנה. הקבוצה החלה כפורום משותף בין מטה משרד הבינוי והשיכון ושבע רשויות מקומיות ערביות, והוא מתרחב בהדרגה עם כניסתם של עוד מוסדות שלטוניים רלבנטיים ורשויות מקומיות. כעת אנו פועלים להקמת קבוצת עבודה משותפת נוספת בתחום הרווחה.

תהליך המיפוי מתקיים באופן שוטף מול משרדי הממשלה. מסמכי המדיניות באים להציג את ממצאי מיפוי החסמים בתחומים שנבדקו ואת המלצות המדיניות. הנחת היסוד שלנו היא שחסמים נמצאים הן בחברה הערבית וברשויות המקומיות הערביות (חסמים פנימיים) והן בציבור היהודי ובמוסדות השלטון (חסמים חיצוניים). על בסיס הנחה זו פיתחנו מודל לאפיון (טיפולוגיה) של החסמים ומיפויים על פי מאפייניהם ועל פי מיקומם (פנימי וחיצוני) כדרך לעמוד על מקורות החסם, על סדרת הבעיות שהוא מייצר ועל הפערים שנוצרים כתוצאה ממנו. כל אלה הם אמצעים לאיתור דרכי מוצא שעשויות לתרום לפריצת החסמים והתקדמות לקראת שוויון. במסמך זה אנו מציגים את המודל ואת יישומו בשני תחומי שירות הניתנים על ידי משרדי ממשלה: לשכות הסיוע המשפטי במשרד המשפטים ומסגרות שהייה לפעוטות בסיכון שבאחריות משרד הרווחה.