

דבר המנכ"לים דרוש שינוי מהותי ומיידי

שנת 2010 תיזכר כאחת השנים הקשות בתולדות החברה בישראל ובפרט בתולדות המיעוט הערבי-פלסטיני, כיוון שהתאפיינה בהתגברות התוקפנות, הגזענות וההדרה הממסדית והציבורית נגד האזרחים הערבים.

לכך מצטרפת הלגיטימיות הממסדית לעמדויה של מפלגת ישראל ביתנו, מתוקף היותה חברה בכירה בקואליציה, והעובדה כי ראש המפלגה אביגדור ליברמן הוא שר החוץ וסגן ראש הממשלה. לגיטימיות פוליטית זו ניתנת למפלגה אשר חרתה על דגלה את שלילת הלגיטימיות של האזרחים הערבים, מעלה הצעות להגבלת זכויותיהם, ופועלת שוב ושוב לקידום רעיון חילופי האוכלוסין במטרה לשלול את אזרחותם. העובדה כי מפלגה המחזיקה בעמדות קיצוניות כאלו נוטלת חלק מרכזי בשלטון היא תופעה חריגה בעולם הדמוקרטי, ומעידה על הידרדרות חמורה של יחס השלטון לאזרחים הערבים. הידרדרות זו נותנת את אותותיה גם בתוך הממשלה, שחלק גדול מחבריה נדבקו בנגע הגזענות, השנאה וההדרה כלפי החברה הערבית, וגם בציבור הרחב, שחלקו עבר מהבעת עמדות נגד הציבור הערבי למעשים, כמו התנכלות ממשית לסטודנטים הערבים בצפת וקריאת הרבנים לציבור היהודי שלא למכור ו/או להשכיר להם דירות.

השנה האחרונה התאפיינה בהקצנה של הכנסת והפיכתה לזירת פעילות מרכזית נגד הציבור הערבי. הדבר בלט בשני היבטים. הראשון הוא עלייה במספר הצעות החוק המכוונות נגד האזרחים הערבים, כמו האישור בקריאה ראשונה של חוק ועדות הקבלה ליישובים הקהילתיים, המאפשר לוועדות הקבלה לדחות מועמדים על פי שורה של קריטריונים ומיועד בעיקר להדיר אזרחים ערבים, ושורה של הצעות חוק הכורכות נאמנות עם אזרחות, ובכך למעשה מתנות את האזרחות בעמדה פוליטית. ההיבט השני הוא מסע מתמשך ועקבי של התנכלות, דה-לגיטימציה ושליטת זכויות פוליטיות מחברי כנסת ערבים, ששיאו היה בתקיפה פיזית של חברת הכנסת חנין זועבי ממפלגת ב"ד ביוני 2010.

מלבד בממשלה ובכנסת, חלה הידרדרות גם בעמדות הציבור היהודי בנוגע לערך השוויון. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2010, אשר התפרסם בסוף נובמבר 2010 על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, הראה מגמה של התגברות עמדות אנטי-ערביות. כך למשל, 70% מהציבור היהודי מתנגדים לצירוף מפלגות ערביות לקואליציה ולמינוי שרים ערבים. 86% מהציבור היהודי סבורים שהחלטות גורליות למדינה צריכות להתקבל ברוב יהודי, ו-62% מהיהודים סבורים כי כל עוד מדינת ישראל נמצאת בסכסוך עם הפלסטינים, אין להתחשב בדעותיהם של האזרחים הערבים בנושאי חוץ וביטחון. 55% אמרו כי מקובל עליהם שישראל תזרים יותר תקציבים ליישובים יהודיים מאשר ליישובים ערביים.

אלה נתונים מדאיגים, המסוכנים הן למעמדם של האזרחים הערבים והן למערכת היחסים בין שתי האוכלוסיות. לא רק שעמדות אלו אינן מקובלות על הציבור הערבי, הן גם אינן מוסריות ומנוגדות למשפט הבינלאומי בנוגע לזכויותיהם של עמים ילידיים, שעל פיו יש לתת לקבוצה לאומית ילידית זכויות אישיות וקבוצתיות, וזכותה לחיות במולדתה יחד עם כלל האזרחים תחת משטר דמוקרטי שוויוני אמיתי. ממצאים אלה אמורים להדיד שינה מעיניהם של מקבלי ההחלטות ושל הציבור בישראל. הדבר גם מחייב מהלך חינוכי מעמיק לשינוי ערכי ופרקטי.

עם זאת, חשוב לציין כי בחברה הישראלית מתחולל מאבק בין כוחות שוחרי שוויון ושותפות ובין קולות הקוראים להעמקת האי-שוויון והאפליה. בשנה האחרונה הגבירו הראשונים את מאבקם בתגובה להתחזקותם של האחרונים. הכוחות מקדמי השוויון והשותפות מנהלים מערכה נגד המגמות האנטי-דמוקרטיות, משמיעים את עמדתם באופן נחרץ ועקבי בכל הזירות הציבוריות ומגייסים חלקים נוספים של החברה הישראלית למאבק זה.

באוקטובר האחרון ציין הציבור הערבי עשור לאירועי אוקטובר 2000 (אינתיפאדת אלאקצא), שבמהלכם נורו למוות 13 צעירים ערבים בידי המשטרה. למרות הזמן הרב שחלף, טרם הוגש ולו כתב אישום אחד נגד מי מהיוזמים. אדרבה, תיקי החקירה נסגרו על ידי היועץ המשפטי לממשלה. באחרונה מלאו גם שבע שנים לפרסום המלצותיה של ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט תיאודור אור, שחקרה אירועים אלה. ההמלצות, שקראו למימוש זכויותיו של הציבור הערבי, אמנם אומצו על ידי הממשלה, אך רובן מוסמסו ולא יושמו.

יש לזכור שאירועי אוקטובר לא היו שבר חד-פעמי. אדרבה, בעבור האזרחים הערבים מדובר ב"שבר מתגלגל" ההולך ונמשך מאירוע לאירוע ונבנה נדבך על גבי נדבך, יום אחר יום, מתעצם ומסלים, צובר תשכולים ומרירות, מסתעף ומסתבך. לכן על מנהיגי המדינה להתמודד באופן אמיתי עם המציאות המסוכסכת הזאת.

הציבור הערבי, בהנהגת ועדת המעקב לענייני האוכלוסייה הערבית, יחד עם שותפים בחברה היהודית, נאבק נגד המדיניות המפלה של הממשלה ונגד מגמות הגזענות וההקצנה כלפי הציבור הערבי ומנהיגיו. הציבור הערבי ממקד את מאמציו ומסריו בשלושה עניינים מרכזיים שמטרידים את האוכלוסייה הערבית ומקשים עליה: מדיניות הריסת הבתים בכלל ובנגב בפרט, רדיפת המנהיגות הפוליטית והציבורית הערבית, והמשבר הכרונני והמתמשך בשלטון המקומי הערבי.

אין זה זמן טוב לשתיקה. המציאות דוחקת לפעולה, וכל מי שחרד לקיומו של משטר דמוקרטי ולחיים משותפים ושוויוניים בישראל שומה עליו לקחת חלק בתהליך השינוי. על כולנו לפעול להחדרת המוסר והערכים לפוליטיקה ולשיח הציבורי, ולפתח פרקטיקות ברורות למאבק בעוול ולקידום השוויון ולביסוס הדמוקרטיה.

ראוי לציין כי במרס 2010 קיבלה הממשלה החלטה להקצות כ-800 מיליון ש"ח ל-13 רשויות מקומיות ערביות, במסגרת תוכנית חומש המתמקדת בארבעה תחומים: דיור, תעסוקה ואזורי תעשייה, תחבורה ומניעת אלימות. אנו סבורים כי החלטה זו וההפקדה של מימושה בידי הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית במשרד ראש הממשלה בניהולו של אזרח ערבי היא צעד חשוב בכיוון הנכון, אך אינה נותנת מענה מספק לצורכי האוכלוסייה הערבית, שכן היא אינה כוללת את כל האזרחים הערבים ואת כל תחומי המדיניות שבהם יש אפליה חמורה בהקצאת משאבים. עמותת סיכוי החליטה לא רק לעקוב אחרי ביצוע התוכנית, אלא גם לסייע לרשויות המקומיות הערביות ולרשות לפיתוח כלכלי באופן פעיל, כדי להגביר את סיכוי הצלחתה של התוכנית ולהוביל לשינוי ממשי ובעל נראות במציאות החיים ביישובי התוכנית. אנו מקווים שבכך נמנע מתוכנית זו להצטרף לרשימה הארוכה של החלטות ותוכניות ממשלתיות קודמות לקידום מצבה הכלכלי של החברה הערבית שלא בוצעו. במקביל אנו מאיצים בממשלה לגבש תוכנית מקיפה העונה על כל צורכי האוכלוסייה הערבית, שתגובש בשיתוף פעולה עם מומחים ומנהיגים ערבים ותכלול מטרות ויעדים ברורים, לוחות זמנים מחייבים והבטחת התקציבים הדרושים לכך.

בשנת 2010 העמיקה עמותת סיכוי את פעילותה לצמצום האי-שוויון בין ערבים ליהודים בישראל בדרכים שונות. פרסום מודל הפעולה של עמותת סיכוי, "מחסמים לסיכויים", היווה נקודת ציון משמעותית במאבקנו לשינוי המציאות. המודל מתווה דרך פעולה מול הממשלה והרשויות המקומיות הערביות לזיהוי חסמים ולגיבוש המלצות מדיניות. כמו כן, אנו ממשיכים להרחיב את פעילותנו בכל אחד מששת הפרויקטים שהעמותה מובילה מול משרדי הממשלה, מול השלטון המקומי ומול הציבור הרחב.

אנו מציגים בפניכם את מדד השוויון הרביעי, שגם השנה מספר רב של מומחים וחברי צוות עבדו ושקדו על הכנתו. מדובר במדד מקצועי אובייקטיבי, המבוסס על מתודולוגיה מדעית. גם השנה, כמו בשנים הקודמות, עולה מן המדד כי **האי-שוויון בין יהודים לערבים מעמיק כמעט בכל אחד מהתחומים שבדקנו, וכן במדד המשוקלל**. נתוני המדד משמשים איתנותי אזהרה המתריעים מפני התוצאות ההרסניות של מדיניות הממשלה, והניתוחים והתובנות המתלווים אל הנתונים משמשים מצע לשינויה של מדיניות זו.

עמותת סיכוי מאמינה שפעולה משותפת של ערבים ויהודים בישראל היא כלי חשוב לשינוי המציאות בישראל. צוות עמותת סיכוי, הוועד המנהל וכל תומכי העמותה - ערבים ויהודים - עובדים ומשקיעים מאמץ ממושך לשינוי המציאות בישראל. אנו פועלים ללא לאות ליצירת חברה משותפת, המבוססת על שוויון מלא בין כל האזרחים בישראל. אנו מאמינים שהמשך האפליה והפער והגברת ההתקפות נגד האזרחים הערבים אינה מכת גורל אלא קריאה לפעולה. נמשיך לפעול עד שנראה את השינוי המיוחל.

ברצוננו לברך את צוות העובדים של עמותת סיכוי, אשר עבדו ותרמו למדד. תודה מיוחדת למר עלאא חמדאן ומר יאסר עואד, אשר השקיעו זמן רב ומחשבה רבה בשיפור המדד, באיסוף הנתונים, בעיבודם ובכתיבת הדוח שבידיכם, ותודה לכל חברי הצוות אשר קראו והעירו. אנו מודים 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 בהשלמת המדד הרביעי. 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 רוית חננאל, מר מוחמד ח'טיב, פרופ' ראסם ח'מאיסי, ד"ר סאמי מיעארי, ד"ר שלמה סבירסקי ופרופ' יוסי קטן.

בברכה,
עו"ד עלי חיידר ורון גרליץ
מנכ"לים שותפים

תקציר

עמותת סיכוי, ארגון משותף ליהודים וערבים אזרחי המדינה הפועל להשגת שוויון מלא בין האזרחים, לוקחת על עצמה את האחריות האזרחית לפיתוחו ולהצגתו של מדד השוויון בין ערבים ליהודים זו השנה הרביעית ברציפות. מדד השוויון הוא פרי עבודתם של מומחים רבים וידועים בארץ, ערבים ויהודים, שתרמו מזמנם ומן הידע שלהם לבניית מדד ייחודי זה. בשנה הרביעית למדד אנו למדים על המשך ההחרפה באי-שוויון בין ערבים ליהודים ובהתרחבות הפערים בין שתי הקבוצות, לרעת האוכלוסייה הערבית.

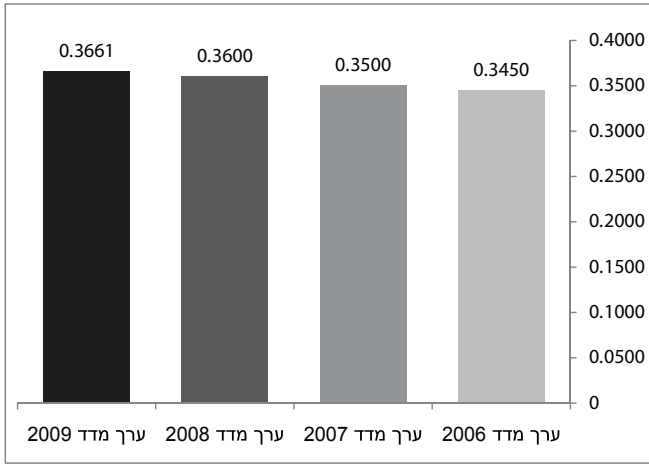
מדד השוויון של עמותת סיכוי הוא המדד המצרפי הראשון בישראל המנתח באופן שיטתי את הפערים בין יהודים לערבים אזרחי המדינה. באמצעות המדד אנו שואפים להציג השוואה רחבה ככל האפשר בין יהודים לערבים בתחומים שונים, זאת כמובן בכפוף למגבלות הנתונים העומדים לרשותנו. המדד הנוכחי, כמו המדדים שפורסמו בשנים קודמות, מתמקד בפן החברתי-כלכלי בלבד וכולל את תחומי הבריאות, הדיור, החינוך, התעסוקה והרווחה.

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) שאפשר לכרוך באמצעותו את כל המשתנים יחד ולשקללם לערך כולל אחד. המדד המצרפי נותן משקל לכל קבוצה בהתאם לחלקה באוכלוסייה הכללית, ומביא 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 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 יחדיו.

טווח הערכים של המדד נע בין (-1) ל-(1). כאשר ערך המדד הוא אפס פירושו הדבר כי יש שוויון מלא. כאשר ערך המדד נוטה ל-1 הדבר מצביע על אי-שוויון לטובת האוכלוסייה היהודית, וכאשר ערך המדד נוטה ל-(-1) המשמעות היא אי-שוויון לטובת האוכלוסייה הערבית.

ערך מדד השוויון המשוקלל לשנת 2009 מצביע על התגברות האי-שוויון בין יהודים לערבים, כלומר על עלייה בפערים בין שתי האוכלוסיות לרעת האוכלוסייה הערבית. ערך מדד השוויון לשנת 2009 הוא 0.3661 - גבוה יחסית למדד 2008 (שהיה 0.3600), מדד 2007 (שהיה 0.3500) ומדד 2006 (0.3450). במילים אחרות, בין השנים 2006 ל-2009 חלה עלייה מדאגיה של 6.1% במדד האי-שוויון הכללי בין יהודים לערבים (ראו תרשים א').

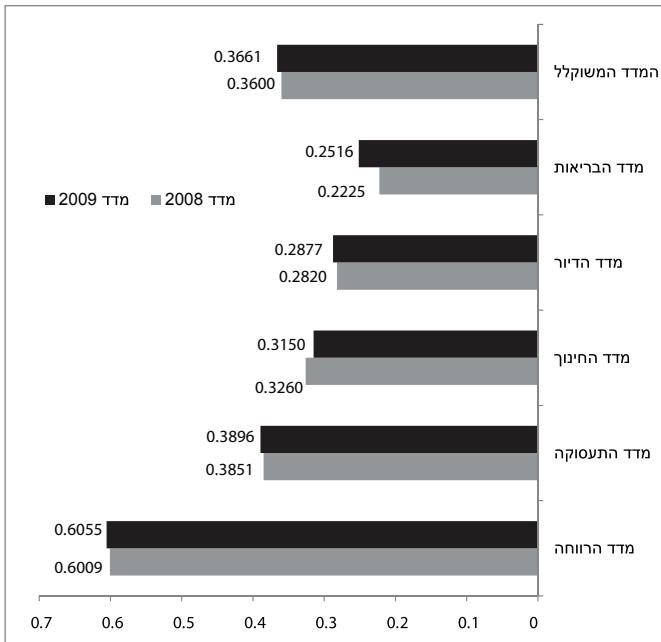
תרשים א': ערכי המדדים המשוקלים 2009-2006¹



לצערנו, המדד הנוכחי מעיד על התרחבות ממדי 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 2008 ו-2009 על פי התחומים השונים:

תרשים ב': ערכי המדדים המצרפיים בבריאות, דיור, חינוך, תעסוקה ורווחה ומדדי השוויון המשוקלים 2009-2008



¹ כדי לאפשר השוואה בין מדד 2006 למדדי 2007, 2008 ו-2009 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, וזאת על ידי הפחתת ערך מדד 2007 בשני תחומים אלה באחוז עליית מדדים אלה בין מדד 2006 למדד 2007 במתכונת 2006.

בריאות

ערך מדד הבריאות לשנת 2009 הוא הנמוך ביותר מבין חמשת המדדים. עם זאת, זו השנה הרביעית שבה ניכרת עלייה בערכו, עלייה המצביעה על התרחבות הפער לטובת האוכלוסייה היהודית. מדד הבריאות 2009 עומד על 0.2516, לעומת 0.2225 במדד 2008, 0.2108 במדד 2007 ו-0.2076 במדד 2006. ממצאים אלה מעידים על החרפת המצב, כלומר על כך שמשנת 2006 חלה **התרחבות של כ-21% באי-שוויון בתחום הבריאות** לרעת האוכלוסייה הערבית.

דיור

ערך מדד הדיור לשנת 2009 גבוה משמעותית בהשוואה לשנים הקודמות, והוא עומד על 0.2877 לעומת 0.2820 במדד 2008, 0.2706 במדד 2007 ו-0.2678 במדד 2006.² ממצאים אלה מעידים על החרפת המצב ועל כך שמשנת 2006 **גדל האי-שוויון בין ערבים ליהודים בתחום הדיור בכ-7.4%** לרעת האוכלוסייה הערבית.

חינוך

ערך מדד החינוך לשנת 2009 מצביע על ירידה בשנים האחרונות: 0.3150 לעומת 0.3260 במדד 2008, 0.3413 במדד 2007 ו-0.3420 במדד 2006. ממצאים אלה מצביעים על **צמצום של כ-7.8% באי-שוויון** בין ערבים ליהודים **החל משנת 2006**.

תעסוקה

ערך מדד התעסוקה לשנת 2009 מצביע על עלייה: 0.3896 לעומת 0.3851 במדד 2008 ו-0.3705 במדד 2007 - גידול של כ-5.1%. זאת לעומת ירידה של כ-4.7% בין השנים 2006 ל-2007 - מ-0.3882 ל-0.3705. **המגמה הכוללת מצביעה על עלייה קלה במדד התעסוקה.**

רווחה

ערך מדד הרווחה לשנת 2009 הוא הגבוה מכל המדדים המצרפיים, ועומד השנה על 0.6055 לעומת 0.6009 במדד 2008, 0.5595 במדד 2007 ו-0.5386 במדד 2006.³ זו השנה הרביעית ברציפות שבה עולה ערך מדד הרווחה, כלומר הפערים בין ערבים ויהודים מתרחבים לטובת האוכלוסייה היהודית. מדובר **בעלייה תלולה של 12.4% בין השנים 2006 ל-2009**.

סיכום

מדד השוויון 2009 מציג תמונה קשה לציבור ולמקבלי ההחלטות במדינה. האי-שוויון בין יהודים לערבים נובע מהפער בין התשומות הממשלתיות ומהפער במבחני התוצאה של המדיניות הממשלתית לאורך זמן בין ערבים ליהודים - קרי תוצאות מבחני טיב הביצוע⁴ של מדיניות זו.

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).

פער זה בא לידי ביטוי בתחומים הבאים:

< **בתחום הנריאות**, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אַחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 1.28 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית במדד 2008 ו-1.33 נפשות במדד 2009.

< **בתחום הדיור**, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אַחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 1.39 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית במדד 2008 ו-1.40 נפשות במדד 2009.

< **בתחום החינוך**, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אַחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 1.48 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית במדד 2008 ו-1.46 נפשות במדד 2009.

< **בתחום התעסוקה**, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אַחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 1.62 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית במדד 2008 ו-1.64 במדד 2009.

< **בתחום הרווחה**, מבחן טיב הביצוע של הממשלה כלפי נפש אַחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע כלפי 2.50 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית במדד 2008 ו-2.53 במדד 2009.

באופן כללי, מבחן טיב הביצוע הכללי של הממשלה כלפי נפש אַחת מקרב האוכלוסייה היהודית זהה למבחן טיב הביצוע הכללי כלפי 1.56 נפשות מקרב האוכלוסייה הערבית במדד 2008 ו-1.58 במדד 2009.

בתום ארבע שנים של מעקב, תוצאות מדד זה מצביעות לצערנו על החרפה של האי-שוויון בין האזרחים הערבים והיהודים זו השנה הרביעית ברציפות. בשנה האחרונה התגבר האי-שוויון בכל אחד מהתחומים למעט תחום החינוך. התמונה העולה מנתונים אלה מדגימה וצריכה להוות אות אזהרה למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב. אנו קוראים לממשלה לפעול באופן דחוף לצמצום הפערים.

מדד השוויון 2009: הקדמה ודברי הסבר

עקרון השוויון נגזר מהנחת היסוד שערך החיים משותף לכל בני האדם, ומקנה להם זכות טבעית לחיות בכבוד. מחויבות לעקרון 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. עם זאת, יישום השוויון מחייב התחשבות בשונות שבין בני האדם על כל מרכיביה. בני אדם נולדים לנסיבות חיים שונות, ורמת שליטתם בחייהם תלויה בנסיבות אלו. לפיכך, יישומן של זכויות יסוד מחייב התייחסות למכלול המשאבים העומדים לרשות החברה ולאופן הקצאתם של משאבים אלה בין חבריה.⁵

חינויותו 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, ואמצעי חיוני לקידום היכולת ורמת הביצוע בתחומי חיים שונים, כגון כלכלה, תעסוקה ורווחה, דיור, חינוך ובריאות. מחקרים הראו כי אפליה ופערים כלכליים-חברתיים עמוקים פוגעים בהישגים בכל התחומים.⁶ בנוסף, השוויון חיוני לגיבוש ההסכמה החברתית ולשימורה, ואילו תחושת קיפוח מכרסמת ביציבות ובלכידות החברתית.⁷

מחויבותם של מדינות וארגונים לעקרון השוויון, כאחד הערכים שלאורם יש לקבל החלטות ולעצב מדיניות, העצימה את הצורך בפיתוח אמצעי ניטור ומעקב אחר מצב השוויון בין פרטים ובין קבוצות שונות באוכלוסייה. האו"ם 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 ללבנים. במסגרת האיחוד האירופי נבנה מדד שוויון מגדרי, ובעקבות התרחבות ההגירה פותח מדד הכלה אירופי (European Inclusion Index) המאפשר מעקב אחר מדיניות ההגירה במדינות אירופה השונות.

מדד השוויון בין יהודים לערבים הוא המדד המצרפי הראשון בישראל המנתח את הפערים בין יהודים לערבים אזרחי המדינה באופן שיטתי. באמצעות המדד אנו שואפים להציג תמונה רחבה ככל האפשר של מצב השוויון בין יהודים לערבים בישראל בשלושת ההיבטים העיקריים של האזרחות: שוויון בפני החוק, שוויון בזירה הפוליטית ושוויון חברתי-כלכלי. זאת כמובן במגבלות מצאי הנתונים העומד לרשותנו. לפי שעה המדד מתמקד בפן החברתי-כלכלי בלבד, ומהווה כלי השוואתי בין יהודים לערבים בתחומים הבאים: בריאות, דיור, חינוך, תעסוקה, ורווחה.

כדי להעריך באופן כמותי את רמת השוויון בין יהודים לערבים בכל אחד מהתחומים הנבחרים, תוך שילוב הולם של האינדיקטורים והמשתנים, יש צורך במדד מצרפי (אגרטיבי), שבאמצעותו אפשר לכוון את כל המשתנים יחד ולשקללם לערך כולל אחד. המדד המצרפי נותן משקל לכל קבוצה בהתאם לחלקה באוכלוסייה הכללית, ומביא 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 בכלל האוכלוסייה. 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.

5 Edward N. Zalta (Ed.) (1998), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford CA: Center for the Study of Language and Information
6 United Nation Development Programme (2005), "Inequality and Human Development", *Human Development Report*
7 דוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000. ירושלים: אלול 2003, עמ' 43.

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 מאפליה כדי שיוכלו להתגונן טוב יותר מפניה.

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 ובין התוצאות בשטח.

אוכלוסיית המדד

מרבית נתוני המדד הם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן ה"למ"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,⁸ 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 ה"למ"ס, המוסד לביטוח לאומי ואתרי אינטרנט של הממשל, וכן מנתונים שנמסרו לנו ממחלקות חופש המידע במשרדי ממשלה שונים. איכותם של ממצאי המדד תלויה במידה רבה בהיקף המשתנים שהוא מכיל ובאיכותם. אנו מקווים כי בהמשך הדרך יגדל מאגר הנתונים המופקים למענו על ידי משרדי הממשלה, כדי שנוכל להרחיב ולהעמיק את התמונה שהמדד מתאר ולשקף באמצעותו בדרך טובה ובחירה יותר חסמים והזדמנויות לקידום השוויון.

אנו מודים לפקידי משרדי הממשלה השונים אשר סיפקו לנו את הנתונים הדרושים ולכל מי שקראו את הטיטוט והעירו עליהן, במיוחד פקידי משרד הרווחה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הבריאות.

⁸ בהרבה מן החישובים, במיוחד אלה הרלבנטיים למדד, ה"למ"ס אינה מבחינה בין אזרחים ערבים בישראל לתושבי מזרח ירושלים.

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 יכולתנו 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.⁹ אפשר גם להשתמש בהם כאמות מידה לשינויים מתבקשים במדיניות, או למיין את משתני המדד על פי אינדיקטורים שונים כדי 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. אנו מודעים לכך ששינויים במערך האינדיקטורים והמשתנים פוגע ברציפות המדד (אבל לא במגמה), ועל 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 2008, ולכן ההשוואה אפשרית וברורה.

טווח הערכים של המדד

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

הצגה מתמטית

כל משתנה מיוצג על ידי הממוצע על פני חמש שנים, המסומן ב- C_i כאשר i מציין משתנה נתון מתוך n משתנים שונים. לכל וקטור 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:

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

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

על מנת לצרף משתנים שונים שנמדדו ביחידות שונות, מתקנים כל וקטור C_i לווקטור חדש, N_{ij} 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-

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

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

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- $index$.

9 ראו מפתח אינדיקטורים ומשתנים, עמ' 83-86.

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

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

פונקציה 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 שכלל שערך הממוצע שלהם גבוה יותר, כך הם משפיעים לחיוב על מצבה של תת-האוכלוסייה. לעומתם ישנם משתנים שכלל שערך הממוצע שלהם גבוה יותר, הם משפיעים לרעה על מצבה של תת-הקבוצה (יחס הפוך). לדוגמה, בתחום החינוך, כאשר ממוצע מספר הילדים בכיתה יורד, מצבה של תת-האוכלוסייה משתפר. משתנים אלה עברו טרנספורמציה והם נרשמים בערכם ההופכי (1/ חלקי ממוצע המשתנה). שאר המשתנים מוצגים ללא שינוי.

תכונות ומאפיינים של המדד:

- המדד הוא 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 הוא 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 הרלבנטית 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 $index$ מביא בחשבון לא רק את הערך של המשתנה i המתוקנן של קבוצת אוכלוסייה אחת, אלא גם את המרחק בין המשתנה i המתוקנן באוכלוסייה אחת למשתנה j המתוקנן בקבוצת האוכלוסייה השנייה.
- המדד $index$ הוא 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 $a \geq 0$, $a' \geq a$, ככל ש- a מתכנס ל- a' אזי $index$ מתכנס לשוויון מוחלט. לעומת זאת, כאשר $a' > a$, $1 \geq a$ ו- $a-1$ מתכנס ל-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 המקור 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.