

מיפוי חסמים והסרתם - הדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל

רבים באקדמיה, בשלטון המרכזי והמקומי ובחברה האזרחית עוסקים במשך שנים, וביתר שאת בעשור האחרון, בקידום שוויון בין יהודים לערבים אזרחי מדינת ישראל. אסטרטגיות שונות נבחרו כדי לקדם את המטרה הזאת, ומומשו בדרכים שונות על ידי גורמים רבים. מאז אירועי אוקטובר 2000 הופעלו כמה תוכניות ממשלתיות, בהיקפים קטנים וגדולים¹, נערכו עשרות מחקרים העוסקים באי-שוויון, וארגוני החברה האזרחית הפעילו פרויקטים רבים שמטרתם קידום השוויון בין יהודים לערבים². ואולם חרף כל המאמצים הללו לא חל שינוי משמעותי במצב, והאי-שוויון בין יהודים לערבים רק הולך ומעמיק.

ממשלת ישראל אחראית על חלוקת המשאבים לכלל האזרחים ומבצעת חלוקה זו בפועל. לכן, ההנחה העומדת בבסיס מסמך זה היא שהמפתח לקידום שוויון בין יהודים לערבים מצוי בשינוי המדיניות הממשלתית.

שני גורמים עיקריים פועלים לשינוי מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים: מוסדות השלטון³ וארגוני החברה האזרחית. מסמך זה מציע אסטרטגיה חדשנית למוסדות השלטון ולארגוני החברה האזרחית המבקשים לחולל שינוי משמעותי ובר-קיימא במדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים.

החידושים העיקריים באסטרטגיה המוצעת הם:

◀ התמקדות בתחומים ספציפיים של אי-שוויון וחקירה מעמיקה המביאה לזיהוי סיבות העומק (החסמים) הגורמות למדיניות לא שוויונית, הן בקרב מוסדות השלטון והן בקרב החברה הערבית.

◀ מודל מובנה לתהליך איתור החסמים מונעי המדיניות השוויונית והגדרתם.

בפרק זה, פרק המתודולוגיה, נציג בפירוט את האסטרטגיה ואת מודל מיפוי החסמים. בפרקים הבאים נציג ניתוח של חסמים והמלצות מדיניות בשני תחומי מדיניות, הנמצאים תחת אחריותם של משרד הרווחה ומשרד המשפטים.

מטרתנו כפולה:

1. להציג את המודל החדש שפותח בעמותת סיכוי לזיהוי חסמים ומיונם, כך שיעמוד לרשות כל גורם במוסדות השלטון או בחברה האזרחית המעוניין לקדם מדיניות שוויונית.
2. להדגים את השימוש במודל באמצעות שני התחומים הנבחרים בנייר זה, להצביע באופן פרטני על החסמים ולהציע המלצות מדיניות לקידום השוויון בתחומים אלה.

המודל כולל שלושה מרכיבים עיקריים לקידום מדיניות שוויונית בין ערבים ליהודים:

1. שינוי מדיניות בחמישה שלבים.
2. מודל להגדרה וניתוח של החסמים הגורמים למדיניות לא שוויונית כלפי האזרחים הערבים.
3. קריטריונים לגיבוש המלצות מדיניות ופרסומן.

1. למשל: "תוכנית רב-שנתית לפיתוח היישובים הערביים 2001-2004" (החלטת ממשלה 2467 מאוקטובר 2000 הידועה כ"תוכנית ה-4 מיליארד ₪ של ראש הממשלה ברק"), תוכניות ממשלתיות שונות לגבי ייצוג הולם של ערבים בשירות המדינה ועוד. נציין כי רוב התוכניות לא יושמו באופן מלא.
2. פרויקטים של מפגשי דיאלוג, חינוך, מחקר וניתוח האי-שוויון, פרסום ניירות עמדה, פעילות תקשורתית להעלאת המודעות לאפליה ועוד.
3. כך למשל, בשנים האחרונות היו הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה וכן האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה מעורבים בקידום מדיניות שוויונית.

מסגרת החשיבה והפעולה הראשונה המוצעת לארגוני החברה האזרחית היא חמשת השלבים לשינוי מדיניות הממשלה: העלאת מודעות לנושא האי-שוויון, כימות האי-שוויון, מציאת החסמים מונעי השוויון, גיבוש המלצות מדיניות, וקיום פעילות סגור לשם מימוש ההמלצות.

1. העלאת המודעות של מקבלי ההחלטות והציבור לנושא האי-שוויון בין ערבים ליהודים. תנאי הכרחי לשינוי מדיניות הוא ההבנה וההפנמה של קובעי המדיניות ומיישמייה כי המדיניות הנוכחית ו/או תוצאותיה⁵ אינן שוויוניות. נראה כי ארגוני החברה האזרחית נחלו הצלחה גדולה בעניין זה: בשנים האחרונות הביעו גורמים ממשלתיים רבים, שרים ואף ראשי ממשלה את דאגתם מהאי-שוויון ודיברו על צורך דחוף לתקן אותו.⁶ עמותת סיכוי נמצאת בקשר עם גורמים ממשלתיים רבים, ובעבודתנו היומיומית אנו נוכחים שרוב מקבלי ההחלטות, בכל הדרגים, מודעים לאפליה ולאי-שוויון בין ערבים ליהודים. יחד עם זאת, בעבודתנו מול הפקידות הממשלתית שמנו לב לתופעה רווחת: הפקיד הממשלתי בדרך כלל מקבל את הטענה כי מדיניות הממשלה יוצרת אפליה ואי-שוויון באופן כללי ומסכים כי יש לתקן זאת, אך באותה עת הוא מכחיש כי המדיניות שתחת אחריותו (קרי תחת אחריות המשרד, האגף או המחלקה שעליה הוא מופקד) איננה שוויונית.

ההמלצה לארגוני החברה האזרחית היא כפולה:

◀ המשך ביסוס הטענה הכללית בדבר האי-שוויון העמוק בין ערבים ליהודים לא יביא לפריצת דרך בקידום השוויון.

◀ חשוב להשקיע מאמץ לבסס ולהוכיח את קיומו של אי-שוויון ו/או מדיניות לא שוויונית בתחומים קונקרטיים שבהם המערכת המקצועית בממשלה מכחישה אותו. המשקל ישירה של האי-שוויון לפקידים האחראים על מדיניות לא שוויונית היא תנאי הכרחי לשינוי המדיניות.

2. כימות שיטתי של האי-שוויון בין ערבים ליהודים. מדינת ישראל ניצבת בפני אתגרים רבים, ביניהם פערים בין קבוצות אזרחים שונות (עולים לעומת ותיקים, אשכנזים לעומת מזרחים וכו'). אתגרים אלה מתחרים על תשומת הלב הציבורית, ולכן טענה כללית בדבר אי-שוויון עלולה להידחק מסדר היום כי איננה נתפסת כבעיה חמורה. כדי להעלות את האי-שוויון לסדר היום הציבורי ולהניע פעולה לצמצומו, הכרחי לכמת אותו ולבסס את הטענה כי הפערים בין ערבים ליהודים הם אכן גדולים ביותר. כימות שיטתי של האי-שוויון לאורך שנים הוא הדרך היחידה לעקוב אחרי המידה שבה שינוי מדיניות (אם היו) הצליחו (או לא הצליחו) לצמצם אותו. עמותת סיכוי פיתחה את "מדד השוויון בין האזרחים הערבים והיהודים בישראל",⁷ המשתמש בשיטות סטטיסטיות מתקדמות ומכמת באופן שיטתי ומקיף את הפערים בין יהודים לערבים בתחומים שונים.⁸ המדד, המתעדכן מדי שנה ומשקף את הפערים הכמותיים בתשומות ובעיקר בתפוקות המדיניות בנוגע לאזרחים הערבים, זוכה לאמונם של קובעי המדיניות ומהווה כלי חשוב בפעילות לשינוי מדיניות.

3. מציאת החסמים הגורמים למדיניות לא שוויונית כלפי האזרחים הערבים. החסמים הם אותם גורמים (מינהליים, אישיים או אחרים) הנמצאים במשרדי הממשלה ו/או בחברה הערבית אשר מונעים שוויון ומדיניות שוויונית. חסמים אלה יוצרים מערכת מושרשת ומסובכת, ועל כן לא קל לזהותם, אולם רק הבנה והסרה שיטתית שלהם תאפשר נקיטת מדיניות שוויונית. תהליך זיהוי, הגדרתם ומיונם של החסמים הוא החידוש העיקרי במסמך זה, ויתואר בהרחבה בהמשך.

4. כפי שפורט בהמשך, שינוי המדיניות צריך להביא לעקרונות חלוקה שוויוניים של משאבי המדינה, אך לא פחות חשוב - לוויון במבחן התוצאה.
5. בהמשך המסמך נעמוד על ההבחנה החשובה בין אי-שוויון בתשומות המדיניות (הקצאה לא שוויונית) לאי-שוויון בתפוקות המדיניות (פער במבחן התוצאה).
6. ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט התבטא כמה פעמים בחריפות בנוגע לאי-שוויון, למשל כשאמר, "במשך שישים שנה ישנה אפליה בלתי נסבלת נגד הערבים בישראל" (אתר NRG, 12.11.2008, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/811/028.html>)
7. http://www.sikkuy.org.il/reports_heb.html
8. מדדי השוויון בשנים 2006, 2007 ו-2008 מצביעים על פערים של עשרות אחוזים לטובת האזרחים היהודים. מדד השוויון 2008 מצביע על נגמה מתמשכת של העמקת הפערים (ראו עמ' 11 במדד).

4. **גיבוש המלצות מדיניות.** אחרי הזיהוי והניתוח של החסמים, השלב הבא הוא גיבוש מקצועי של המלצות מדיניות. מסמך זה יציע חמישה קריטריונים להמלצות מדיניות אפקטיביות בתחום של קידום השוויון בין ערבים ליהודים.

5. **פעילות סנגור (advocacy) ומעקב מול מקבלי ההחלטות ומיישמי המדיניות** ליישום ההמלצות. מסמך זה לא יעסוק בכך, אך אנו מקווים כי בעתיד נוכל לחלוק מניסיונו גם בתחום חשוב זה.

חשיבות עליונה נודעת לכך שהאזרחים הערבים יהיו שותפים לכל התהליך. המיפוי וגיבוש ההמלצות במיוחד חייבים להתבצע על ידי אנשי מקצוע ערבים ויהודים. אי-שיתוף האזרחים הערבים יביא במקרים רבים לזיהוי לא מוצלח של החסמים, לבחירה לטפל בנושאים שאינם עונים על הצרכים של האזרחים הערבים, ולגיבוש המלצות שלא בהכרח מקובלות עליהם.⁹

מציאת החסמים הגורמים למדיניות לא שוויונית כלפי האזרחים הערבים - מודל לאיתור, אפיון וניתוח

פרק זה מבקש להציע מודל לאיתור, אפיון וניתוח של החסמים המונעים שוויון בין יהודים לערבים בישראל. מודל זה נבנה בעמותת סיכוי במסגרת המחלקה למדיניות שוויונית בשנים 2008-2010. פיתוח המודל החל בעקבות עבודתו החשובה של פרופ' שלמה חסון "חסמים בפני פיתוח ושוויון בין ערבים ליהודים בישראל - הצעה למסגרת חשיבה"¹⁰. המודל פותח שוכלל ויושם במסגרת עבודה מתמשכת של עמותת סיכוי עם משרדי הממשלה ועם הרשויות המקומיות הערביות במשך כמה שנים. במודל איתור החסמים המוצע כאן כמה חידושים:

◀ שיטת איסוף המידע לגבי גורמי האי-שוויון בתחום מסוים, וכן שיטות לסינון המידע ומיונו לחסמים.

◀ מודל מפורט למיון החסמים (מטריצות החסמים).

◀ תכליתיות: המודל מתייחס בעיקר לחסמים המונעים הקצאה שוויונית של משאבי מדינה חומריים לאזרחים הערבים. יחד עם זאת, המודל הוא אוניברסלי וקל ליישמו גם בהקשרים אחרים של מדיניות לא שוויונית, בארץ ובעולם.

◀ הדגשת ההכרח בחקירת החסמים במסגרת תהליך של מפגשים עם המשרד הממשלתי הרלבנטי.

גם כאשר אנו עוסקים רק במשאבים החומריים, המושג שוויון בין האזרחים הערבים והאזרחים היהודים דורש הבהרה.¹¹ מטרתנו היא להביא לעקרונות חלוקה שוויוניים של משאבי המדינה, אך לא פחות חשוב מזה - לשוויון במבחן התוצאה. מובן שמבחן התוצאה מושפע לא רק מהמדיניות, אלא גם מגורמים כמו הבדלים תרבותיים או העדפות שונות בקרב קהילות שונות. כך למשל, תמותת תינוקות מושפעת מהמדיניות הממשלתית ככל הנוגע להנגשת שירותי בריאות לנשים הרות ויילודים, אך גם מגורמים תרבותיים המשפיעים על הנכונות לבצע בדיקות במהלך ההריון.

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. הקצאה שוויונית היא תוצאה של מדיניות שוויונית אשר חייבת להכיל ולא להדיר את השונות התרבותית/ חברתית,¹² להתמודד איתה ולייצר הקצאה שמבטיחה שוויון מלא בהתחשב בשונות. הדבר אינו פוטר את החברה הערבית או את הרשויות המקומיות הערביות מן הצורך להתמודד עם בעיותיהן ועם החסמים הפנימיים בחברה הערבית, אלא מטיל על כל אחד מהצדדים אחריות מלאה. על הממשלה בפרט מוטלת אחריות של 100 אחוז להנהיג מדיניות שוויונית.

9. מובן שהחברה הערבית אינה מונוליתית, יש בה מגוון של עמדות ואין המלצות שהיו מקובלות על כל האזרחים הערבים, אך עובדה זו אינה מצדיקה תהליך ללא שותפות של האזרחים הערבים.

10. שלמה חסון (2006), "חסמים בפני פיתוח ושוויון בין ערבים ליהודים בישראל: הצעה למסגרת חשיבה". בתוך: שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים), חסמים בפני שוויון: הערבים בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

11. ראו דיון בעניין זה במדד השוויון של עמותת סיכוי לשנת 2008, בפרק "הקדמה ודברי הסבר", עמ' 15.

12. אלא אם כן השוני התרבותי הזה גורם לפגיעה חמורה בזכויות אדם או בחירות של קבוצות מסוימות בתוך המיעוט (בדרך כלל קבוצות מוחלשות בתוך המיעוט כמו נשים, ילדים וכו').

כדי להשיג תוצאה שוויונית (למשל בתחום ההישגים במבחני בגרות או תוחלת החיים), דרושה לפעמים חלוקה לא-שוויונית המקצה יותר משאבים לקבוצת אוכלוסייה מוחלשת. ראוי לזכור שהאזרחים הערבים סובלים מאפליה ממושכת מאז קום המדינה.¹³ לכן, במקרים רבים חלוקה שווה כעת לא תהיה שוויונית ולא תוכל להבטיח שוויון במבחן התוצאה. במקרים אלה יש להקצות משאבים רבים יותר לאזרחים הערבים (ביחס לחלקם באוכלוסייה). אך עוד חזון למועד; לצערנו, מעטים המקרים שבהם יש הקצאה עודפת לאזרחים הערבים. אנו דורשים מהממשלה לשנות לאלתר את המצב הקיים, המפלה את האזרחים הערבים, ולחתור ללא דיחוי להקצאה שוויונית של המשאבים. בנוסף, אנו מציעים לממשלה להציב יעד של שוויון במבחן התוצאה בתחומים רבים ככל שניתן, ולהשיגו באמצעות מיפוי החסמים מונעי השוויון בקרב השלטון המרכזי, הרשויות הערביות והחברה הערבית.

מהם החסמים?

המושג "חסמים" התפתח בחיפוש מענה לשאלות מסוג זה:

- ◀ מדוע כיתות הלימוד בחינוך הערבי צפופות יותר? מדוע תלמיד ערבי זוכה לפחות שעות לימוד בהשוואה לתלמיד יהודי?
- ◀ מדוע תקציב מחלקת הרווחה ביישובים הערביים נמוך יותר?
- ◀ מדוע לכל יישוב יהודי ולו הקטן ביותר יש תחבורה ציבורית מוסדרת, ולעומת זאת יש ערים ערביות בנות עשרות אלפי תושבים שאינן נהנות משום תחבורה ציבורית מוסדרת?
- ◀ מדוע בתחומים רבים החוק והתקנות לא קובעות אפליה, אך ההקצאה לא שוויונית?

אילו היה חוק מפורש שקובע שהתקצוב לאזרחים ערבים נמוך יותר בתחומים מסוימים רק בשל היותם ערבים, היה לשאלות האלה מענה פשוט (אם כי מצער ביותר). ולא היא; המושג חסמים התפתח מן ההבנה כי רוב המקרים האי-שוויון אינו תוצאה של חוקים הקובעים במפורש אפליה נגד ערבים באשר הם ערבים,¹⁴ אלא תוצאה של מערכת של חוקים, תקנות והחלטות, יישומן ומידת יישומן, באופן שמביא לאפליה. החיפוש אחר חסמים הוא חיפוש אחר אותם אלמנטים במערכת קבלת ההחלטות, במערכת היישום של המדיניות ובתוך החברה הערבית, שבסופו של דבר גורמים להקצאה לא שוויונית ולא-שוויון במבחן התוצאה.

חשוב לציין כי לעיתים האי-שוויון נובע פשוט מאפליה בוטה ומכוונת מצד פקיד ממשלתי שמתעדף את האזרחים היהודים באופן קבוע.¹⁵ לצערנו הדבר עדיין שכיח, ולעמותת סיכוי הגיעו עדויות ישירות רבות על קיום התופעה הזו גם בשנת 2010.¹⁶ המודל המוצע כאן יכול לסייע לאתר מקרים כאלה, אך כוחו רב יותר במקרים שבהם ברור כי גופים ממשלתיים (והעומדים בראשם) מעוניינים בהקצאה שוויונית, והם שואלים את עצמם מדוע המערכת לא מצליחה לעשות זאת. הבנת החסמים תיתן תשובה לשאלה מטרידה זו.

החסמים יכולים להיות חיצוניים או פנימיים לחברה הערבית. חסמים חיצוניים יכולים להימצא במשרדי הממשלה ובמערכות השלטון השונות - ברמת המטה, המחוז או הפקיד. החסמים הפנימיים נובעים ממאפיינים תרבותיים או חברתיים של החברה הערבית, ברמת הפרט, המשפחה, הקהילה או הרשות המקומית. ניתוח מלא של החסמים חייב להפנות את המבט גם לחסמים הפנימיים, שכן התעלמות מהם יכולה להביא לכישלון בצמצום האי-שוויון בין יהודים לערבים.

13. יאיר בוימל (2007) מנתח בספרו **צל כחול לבן** את מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים בעשורים הראשונים, וטוען כי מציאות החיים של הערבים בישראל כיום היא במידה רבה תוצאה ישירה של מדיניות עקבית כלפיהם מצד כל הממשלות, שמטרתה הייתה להפלותם ולהדירם מכל רובדי הקולקטיב היהודי-ישראלי ולמנוע את התגבשותם לידי קולקטיב פוליטי או כלכלי. מחקרים אחרים מראים היבטים שונים ומגוונים של אפליה חמורה וממושכת בהקצאת משאבים לאזרחים הערבים (ובכך גם שוללים את הטענה שהאחריות לאי-שוויון טמונה באופי של החברה הערבית).

14. אם כי יש לציין כי במדינת ישראל יש כמה חוקים המפלים באופן מפורש את האזרחים הערבים. יוסף ג'בארין מיהפ את החוקים המפלים לתענתו את האזרחים הערבים. ראו יוסף ג'בארין (2006), **חוקה שוויונית לכל? על חוקה וזכויות קולקטיביות של האזרחים הערבים בישראל - נייר עמדה**. חיפה: מרכז מוטהאוא.

15. כתוצאה מגזענות גרידא או מתוך תפיסה (שגויה) כי תפקיד המדינה לשרת בעיקר את האזרחים היהודים.

16. כך למשל, בפגישה שקיימו לאחרונה סיפר לנו פקיד בכיר שיש פקידים במחוז שבכל פעם שמגיעים לשולחנם מסמכים או בקשות מיישובים ערביים, הם עושים כל מה שאפשר כדי למצוא בהם טעויות או בעיות טכניות ולהחזירם ללא טיפול.

משאב מסוים של המדינה (לדוגמה, תקציב לבניית מעונות יום לילדים) ניתן לכל האזרחים דרך הרשות המקומית שאליה הם שייכים. הרשויות המקומיות הערביות עניות הרבה יותר, לעיתים סובלות מבעיות ניהול, ובמקרים רבים לא מצליחות להעביר לאזרחים את המשאב באופן יעיל. כך נותרים האזרחים הערבים מופלים מבחינת זמינות מעונות היום. יש כאן שני חסמים: חיצוני לחברה הערבית - מנגנון העברת המשאבים דרך הרשויות המקומיות, ללא מנגנון המבטיח העברה יעילה של כל המשאבים הדרושים לבניית מעונות וללא תלות במצב הרשות המקומית; וחסם פנימי לחברה הערבית - בעיות הניהול ברשויות המקומיות.

משאב מסוים (לדוגמה, טיפול בנערות במצוקה) מועבר רק בצורת שירות מסוים, אך מאפיין תרבותי של החברה הערבית מונע מהאזרחים הערבים לצרוך אותו. כתוצאה מכך הם לא נהנים ממנו. במילים אחרות, המשאב מועבר רק בצורת שירות שאינו מותאם למאפייני החברה הערבית. זהו חסם חיצוני (של המערכת השלטונית), שכן השלטון אמור לספק לציבור שירות המותאם לצרכיו ולמאפייניו.

המדינה מספקת מכשיר סיוע נשימתי לכל החולים הזקוקים לו, אך אזרחים בדווים רבים גרים בנגב ביישובים שאינם מחוברים לחשמל, ולכן לא יכולים להשתמש בו. זהו חסם חיצוני, שכן מערכת הבריאות אמורה לספק פתרון המתחשב במצב התשתיות ביישובים הבדוויים.¹⁷

שירות מסוים מוגש רק בשפה העברית. היות שחלק מהאזרחים הערבים אינם שולטים היטב בעברית, הם צורכים את השירות במידה פחותה ונוצר אי-שוויון. החסם - החיצוני לחברה הערבית - הוא ההחלטה לספק את השירות רק בעברית.

ועדה מקצועית בגוף ממשלתי מקבלת החלטה על חלוקת משאב מסוים. בוועדה יושבים רק אזרחים יהודים והיא איננה מתייעצת עם אנשי מקצוע ערבים. התוצאה היא בדרך כלל הקצאת יתר ליהודים. החסם - החיצוני לחברה הערבית - הוא העדר ייצוג הולם לערבים בתהליך קבלת ההחלטות ו/או אי קיום ויישום של קריטריונים המבטיחים הקצאה שוויונית.

קיומם של חסמים הן בקרב השלטון והן בקרב החברה הערבית מעלה את השאלות מי אחראי להסרת החסמים, אילו חסמים כדאי להסיר בשלב ראשון, ומהי האסטרטגיה לקביעת סדר עדיפויות להסרת החסמים.

בהמשך לדברינו על האחריות לאי-שוויון, נדגיש כי הנחת העבודה של המודל ביחס לשאלות אלו היא כפולה:

1. הרשות המבצעת (הממשלה) אחראית על אספקת משאבים ושירותים באופן יעיל (מבחן התוצאה), זמין (תכנון והקצאה) ונגיש (מרחבית, כלכלית, חברתית ותרבותית). עכבות וחסמים שנובעים מהחברה הערבית ו/או מהרשות המקומית הערבית הן בחזקת נתון שיש להביאו בחשבון בשלבי התכנון והביצוע, ובאחריותו של המשרד הממשלתי למצוא דרכים להתגבר עליהם ולספק את הטובין לאוכלוסיית היעד באופן שוויוני. אם המדינה מספקת שירות בצורה שאינה מתאימה למאפיין של החברה הערבית, עליה להנגיש אותו באופן אחר, שיתאים למאפייניה.¹⁸

2. הרשויות המקומיות הערביות מחויבות לספק לתושביהן משאבים, ועל כן עכבות וחסמים שנובעים ממשרדי הממשלה ו/או מאוכלוסיית היעד (האזרחים הערבים) הם בחזקת נתון שיש להביא אותו בחשבון בתהליך קבלת ההחלטות שלהן לטובת רווחת התושבים. כמו כן, **הרשויות המקומיות מצופות לזהות את החסמים הפנימיים בשלטון המקומי, להכיר בהם, ולפעול לשינויים.**

מדובר אפוא ב**דרישה דו-סטרתית**, הן מרשויות השלטון והן מהחברה הערבית (ובמיוחד מרשויות הערביות), לזהות את החסמים הנמצאים בשני הצדדים ולקחת אחריות מלאה על אספקת שירותים שוויונית (מצד הממשלה) או בצורה מיטבית (מצד השלטון המקומי הערבי), להתחשב בכל החסמים ולפעול להסרתם.

17. זאת כמובן בנוסף לאחריותה של המדינה לדאוג באופן שוויוני לתשתיות פיזיות (כולל חיבור לחשמל) לכל האזרחים.
18. תחת ההסתייגות של הערה 12 לעיל.

איתור החסמים, הגדרתם וסיווגם

לב המודל הוא תהליך איתור החסמים, הגדרתם וסיווגם, והוא מבוסס על תחקיר שמוכרח לכלול מפגשים עם כל הגורמים העוסקים בתחום הנחקר:

- ◀ משרדי ממשלה רלבנטיים וגופי שלטון אחרים.
- ◀ רשויות מקומיות ערביות או גופים ארגוניים בחברה הערבית (הרלבנטיים לתחום הנחקר).
- ◀ ארגוני חברה אזרחית אחרים העוסקים בסוגיה.
- ◀ מומחי מדיניות בתחום הנחקר.

מטרת המפגשים היא לאסוף נתונים ולהבין את מגננוני העומק של המדיניות ושל יישומה. נדגיש כי הניסיון של עמותת סיכוי מלמד כי **אי אפשר ללמוד על החסמים רק מחקירת נתוני מדף, והכרחי לשוחח עם מיישמי המדיניות במשרדי הממשלה**. מובן שבתהליך מיפוי החסמים קיים מתח מובנה במערכת היחסים בין ארגון חברה אזרחית לממשלה. הארגון מעוניין לקבל מהמשרדים מידע כדי להבין את החסמים, ובסופו של תהליך לפרסם אותם ולבקר את מדיניות הממשלה, אך הפקידים במשרדי הממשלה לא מעוניינים לעודד ביקורת על עבודתם. במבט ראשון נראה כי מדובר בניגוד אינטרסים, אך במדינה דמוקרטית חובה על הממשלה לשתף פעולה ולספק מידע לגורמים המעוניינים לבדוק את המדיניות שלה ואף לבקרה. כך או אחרת, זהו תהליך רגיש אשר צריך להתבצע באופן שקוף ומובנה, ובשאיפה גם לזכות בתמיכת המשרד הממשלתי הרלבנטי. עמותת סיכוי החלה בתהליך מיפוי החסמים לאחר שקיבלה את הסכמתם של מנכ"לים בכמה משרדים ממשלתיים. הדבר הקל מאוד על העבודה. נציין כי חוק חופש המידע (תשנ"ח 1998) מהווה אף הוא כלי חשוב באיסוף מידע, ובמקרים מסוימים הוא יכול להוות תחליף לשיתוף פעולה מלא של המשרד.

תוך כדי התחקיר נאספים נתונים השוואתיים שונים על יהודים וערבים:

1. נתונים על השירותים שכל אוכלוסייה מקבלת, למשל הצפיפות בכיתות הלימוד, המספר הממוצע של מתנ"סים ביישוב, המרחק הממוצע לחדר מיון, העומס על העובדים הסוציאליים וכו'.
2. נתונים על תקציב, למשל עקרונות ההקצאה, אופן החלוקה, רמת הניצול/ ביצוע וכו'.
3. נתונים על תהליכי קבלת החלטות, כמו למשל קריטריונים לקבלת החלטות, מידת הייצוג ההולם של הערבים בקבלת החלטות וכו'.
4. נתונים על מאפיינים שונים של קבוצות האוכלוסייה, שלעיתים הם תוצאה של מדיניות. למשל: רמת השכלה, תוחלת חיים, תחולת עוני ועוד.

שיטת החקירה ומושגי היסוד

לצורך זיהוי החסמים אנו מנתחים את הנתונים בחלוקה לתסמין, בעיה וחסם. התסמין הוא מה שנראה על פני השטח, וביטוי הוא פער בין יהודים לערבים. הבעיה גורמת לתסמין, ונמצאת ברמה עמוקה יותר, אבל אינה החוליה הראשונה בשרשרת הסיבות הגורמת לתסמין (לפער). במודל המוצע, החוליה הראשונה נמצאת אך ורק בחסם, שנובע בדרך כלל מאחד מאלה: התנהלות רשויות השלטון, התנהלות הרשויות המקומיות או נוהג חברתי.

שוב נדגיש כי מטרת-העל של המודל ושל החלוקה לקטגוריות שמנינו היא זיהוי החסם - מנגנון העומק הגורם לכל הבעיות המביאות בסופו של דבר לאי-שוויון.



היחס או הקשר בין תסמין, בעיה וחסם הוא קשר סיבתי, כלומר החסמים מניעים בעיות או גורמים להן. הבעיות גורמות לתסמינים. חיפוש החסמים נעשה על ידי ירידה לעומק, באמצעות שאלת "למה?" חוזרת ונשנית: למה התסמין מופיע? למה הבעיה נגרמת? וכך עד שמגיעים לרמת העומק של החסמים.

במהלך בניית המודל התלבטנו בשאלה כמה רמות המודל צריך לכלול. נוכחנו כי כדי לתאר נאמנה את שרשרת הגורמים שגורמת לאי-שוויון, לעיתים קרובות נחוץ עומק של שלוש רמות. לעיתים נחוצות שתי רמות בלבד. במקרים מסוימים נחוצות יותר משלוש רמות, אך בחרנו לתאר את המודל בצורתו הסטנדרטית כמכיל שלוש רמות.

החלוקה לתסמין, בעיה וחסם חשובה לצורך איתור החסמים ומיונם, אך נתון מסוים עשוי לייצג בהקשרים שונים גם תסמין, גם בעיה וגם חסם.

המודל על כל חלקיו מבוסס על הניסיון של עמותת סיכוי בתהליך המיפוי והאפיון של החסמים, ואנו מציעים לראות אותו כמודל בפיתוח, שכל שימוש בו יביא לשינויים ולשיפורים.

תסמין

תסמינים הם נתונים המעידים על פער בין יהודים לערבים - לרעת הערבים - באופן שבו מתפלגת חלוקתו של משאב ציבורי כלשהו או במבחן התוצאה. כך למשל, תשתיות ביוב גרועות ביישובים הערביים בהשוואה ליישובים היהודיים הן תסמין (פער בהתפלגות חלוקה של משאב ציבורי). פערים באחוזי זכאות לתעודת בגרות, בשיעורי האבטלה ובתוחלת החיים הם תסמין (פער במבחן התוצאה). כאמור, מטרת זיהוי הבעיות והחסמים היא לברר מה המקור והסיבות המדויקות לקיומו של התסמין/ הפער.

בעיה

בעיה היא אחד הגורמים לתסמין או לכמה תסמינים, והיא נגרמת בגלל חסם אחד או יותר. כאמור, רמת הביניים של "בעיה" נחוצה כדי לתאר נאמנה את שרשרת הסיבות שמובילה לתסמין. במודל שלנו, בעיה מאופיינת על ידי אחת הקטגוריות בטבלה 1 - מטריצת אפיון הבעיות. האפיונים העיקריים והנפוצים של בעיות הם:

1. בעיות חיצוניות (בקרב השלטון): תת-תקצוב, תת-ביצוע של תקציב, העדר תוכניות ייחודיות, ואי-הכלה במערך הקיים.
2. בעיות פנימיות (בקרב החברה הערבית): תת-ניצול תקציב/ שירות או תת-ביצוע של פרויקטים (כשל במבחן התוצאה).

נציין כי במקרים מסוימים אין בידינו נתון מספרי על פער כמותי במבחן התוצאה (אילו היה קיים בידינו היינו מגדירים אותו כתסמין), אך אנו מאבחנים בעיות שגורמות לפער באיכות השירות לאזרחים הערבים או שיש לנו יסוד סביר להניח כי הן גורמות לפער כמותי במבחן התוצאה, ובכל מקרה מצדיקות טיפול, זיהוי חסמים והסרתם.¹⁹ במקרה כזה, התסמין אינו אלא צירוף של כל הבעיות.²⁰

19. זאת אומרת שאפילו במקרה חריג, שבו יתברר לאחר בדיקה כמותית שאין פער במבחן התוצאה, בעיות אלו מהוות אפליה הראויה לתיקון אף שאינה משפיעה על מבחן התוצאה (ככל הנראה בשל גורמים משפיעים אחרים).

20. לדוגמה, כמה בעיות מעידות על פערים באספקת שירות (ראו מטריצת אפיון הבעיות), אבל אין נתונים מספריים על פער במספר המשתמשים בשירות, אף כי סביר להניח שיש פער כזה. בהעדר נתונים כאלה התסמין הוא למעשה אוסף הבעיות שמהוות בעצמן אי-שוויון. לכן נתחיל בהם את התהליך מיפוי החסמים ונפעל להסרתם.

	משרדי ממשלה / כנסת			החברה הערבית	
	מטה/כנסת	מחוז	פקיד	רשות מקומית	גוף ציבורי כלשהו
בעיות	אי-תקצוב או תת-תקצוב			אי-ניצול או תת-ניצול תקציב/שירות/הזדמנות	
	אי-ביצוע או תת-ביצוע של תקציב			אי-ביצוע או תת-ביצוע של פרויקט (כשל במבחן התוצאה)	
	אי-ביצוע או תת-ביצוע של פרויקט (כשל במבחן התוצאה)				
	אי הכלה במערך הכללי הקיים				
	מיעוט/העדר תכניות ייחודיות				

הסבר לגבי אפיוני הבעיות:

- ◀ הבעיה יכולה להימצא בחקיקה, במשרדי הממשלה (ברמת הפקיד, המחוז או המטה) או בחברה הערבית (ברשות מקומית ערבית או גוף ציבורי אחר).
- ◀ תת-תקצוב - תקצוב חסר לאזרחים הערבים (ביחס לחלקם באוכלוסיית היעד של התקציב).
- ◀ אי-תקצוב - תקצוב אפס לאזרחים הערבים בתחום מסוים (מקרה נדיר יחסית).
- ◀ תת-ביצוע של התקציב - ביצוע (קרי העברת הכספים בפועל על ידי השלטון המרכזי) חלקי של התקציב המיועד לאזרחים הערבים.
- ◀ אי-ביצוע - ביצוע אפס של התקציב המיועד לאזרחים הערבים (אי-העברת התקציב).
- ◀ אי-ביצוע או תת-ביצוע של פרויקטים (כשל במבחן התוצאה) - זה מקרה שבו הוקצה תקציב מתאים והתקציב בוצע במלואו, אבל לא השיג את מטרתו. לדוגמה: הוקצה כסף לתכנון מערכות תחבורה. הכסף נוצל במלואו, אבל בסופו של דבר לא נוצרה תוכנית מעשית למערכות התחבורה. בעיה זו יכולה להתקיים אצל מוסדות השלטון כמו אצל הרשויות הערביות.
- ◀ אי-הכלה במערך הכללי הקיים - מערך השירותים הקיים לא נותן מענה לאזרחים הערבים או ליישוביהם. למשל, שירות אוניברסלי שהערבים אינם יכולים להשתמש בו בגלל סיבות שונות (למשל: העדר נגישות תשתיתית או לשונית לשירות).²¹
- ◀ מיעוט/ העדר תוכניות ייחודיות - לחברה הערבית יש אפיונים וצרכים מיוחדים המחייבים גם תוכניות מיוחדות, ולא רק טיפול במסגרת תוכנית אוניברסלית.²² תוכנית מיוחדת להחזרת נשים למעגל העבודה, למשל, צריכה להיות מותאמת לחברה הערבית.
- ◀ תת-ניצול תקציב (חסם פנימי בחברה הערבית) - ניצול חלקי של התקציב הממשלתי, בדרך כלל על ידי הרשות המקומית הערבית.

חסם

חסם הוא גורם המונע או מעכב את השוויון בין אזרחים יהודים לערבים. כאמור, **החסם הוא מנגנון העומק הגורם לבעיות שמביאות בסופו של דבר לאי-שוויון** (המתבטא בפער, כלומר בתסמין). החסם נמצא ברמה עמוקה יותר מן הבעיה, והוא החוליה האחרונה שלנו בשרשרת חיפוש הסיבות לאי-שוויון. החסמים שאנו עוסקים בהם במסגרת המודל שלנו הם בדרך כלל תוצר ישיר של מדיניות, תוצר של התנהלות רשות (ממשלתית או מקומית), או תוצר של נוהג חברתי.

21. לדוגמה, שירות ממשלתי שניתן במיקום גיאוגרפי שאינו נגיש לאזרחים הערבים עקב מיקום היישובים הערביים ותשתיות התחבורה שלהם. כתוצאה מכך, האזרחים הערבים אינם יכולים להשתמש בשירות זה באופן שוויוני.
 22. לעיתים הנגשה שוויונית של שירותים לאזרחים הערבים צריכה להתבצע על ידי הכללתם במערך הקיים, ולעיתים על ידי יצירת תוכניות מיוחדות. המדינה צריכה למצוא את האיזון הנכון בין מאמצי ההכלה ובין הגישה הפרטיקולריסטית.

חסם מאופיין על ידי אחת הקטגוריות בטבלה 2 - מטריצת אפיון החסמים.

האפיונים העיקריים והנפוצים של חסמים הם:

1. חסמים חיצוניים (אצל השלטון): חסם כתוצאה מתהליכי קבלת החלטות, חסם כתוצאה מהחלטה, או חסם כתוצאה מתהליכי ביצוע.
2. חסמים פנימיים (אצל החברה הערבית): חסם חברתי-תרבותי, העדר מודעות לקיומו של שירות, העדר מודעות לצורך בשירות, או העדר נגישות מרחבית לשירות.

טבלה 2 - מטריצת אפיון החסמים

משרדי ממשלה / כנסת			החברה הערבית			
מטה/כנסת	מחוז	פקיד	רשות מקומית	קהילה	משפחה	פרט
חסם כתוצר של תהליכי קבלת החלטות			חסם חברתי-תרבותי			חסמים
חסם כתוצר של החלטה			העדר מודעות לקיומו של השירות			
חסם כתוצר של תהליכי ביצוע			העדר מודעות לצורך בשירות			
חסם כתוצר של חוסר מעש			העדר נגישות מרחבית לשירות			
			חסם כלכלי			
			חסם יכולת ניהולית			

הסבר לגבי אפיוני החסמים:

- ◀ החסם יכול להימצא בחקיקה, במשרדי הממשלה (בדרג פקיד, מחוז או מטה) או בחברה הערבית (ברמת הפרט, המשפחה, הקהילה או הרשות המקומית).
- ◀ חסם כתוצר של תהליכי קבלת החלטות - למשל העדר ייצוג הולם לערבים בהליך קבלת ההחלטות או אי-לימוד הצרכים של החברה הערבית. החסם יכול להיות הליך שלא התקיים כהלכה או מאפיין של ההליך עצמו.
- ◀ חסם כתוצר של החלטה - ההחלטה עצמה חוסמת או מעכבת שוויון.
- ◀ חסם כתוצר של תהליכי ביצוע - תהליך קבלת ההחלטות היה מוצלח, ההחלטה היתה נכונה, אך אופן היישום הוביל לתוצאות לא שוויוניות.
- ◀ חסם כתוצר של חוסר מעש - אי-החלטה על מדיניות או על פעולה הכרחית לביצוע מדיניות שוויונית. אם העדר ההחלטה נובע מכך שהיתה הצעת החלטה (שוויונית) שלא התקבלה, הרי שהחסם אינו תוצאה של חוסר מעש אלא יסווג כ"חסם כתוצר של תהליכי קבלת החלטות" או כ"חסם כתוצר של החלטה".
- ◀ חסם חברתי-תרבותי - מאפיין חברתי או תרבותי של החברה הערבית, שמקשה על נגישות למשאבים או אף מונע אותה באופן שיוצר אי-שוויון.
- ◀ חסם יכולת ניהולית - מתייחס בעיקר לבעיות הניהול ברשויות המקומיות.²³

במסגרת שימוש מתקדם במודל, החסמים במשרדי הממשלה זוכים לטיפול וסיווג מיוחד. חסם במערכת השלטונית יכול להיות תוצר של תהליך קבלת ההחלטות, של החלטה עצמה או של תהליך ביצוע. מדיניות ציבורית היא דבר מורכב, ועל כן לא תמיד יש קשר ישיר או נראה לעין בין תקינותו של תהליך קבלת ההחלטות ובין הרלבנטיות או האפקטיביות של החלטה. אנו נוטים להאמין שככל שנשפר את תהליכי קבלת ההחלטות ניתן יהיה להגיע להחלטות נכונות יותר, אבל הדבר לא פשוט. לעיתים נראה שתהליך קבלת ההחלטות היה סביר, אבל החלטה עצמה היתה שגויה. לחלופין, לעיתים החלטה טובה אבל תהליך הביצוע לקוי. כדי לפתור את

23. עוד על בעיות הניהול ברשויות הערביות ניתן למצוא אצל גאדה אבו ג'אבר-ני'ם (2010), פיתוח הרשויות המקומיות הערביות: משימה מורכבת ורב-רדים - המלצות לאסטרטגיות פעולה לבניית יכולות בנות קיימא. אנג'אז: מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות (ע"ר).

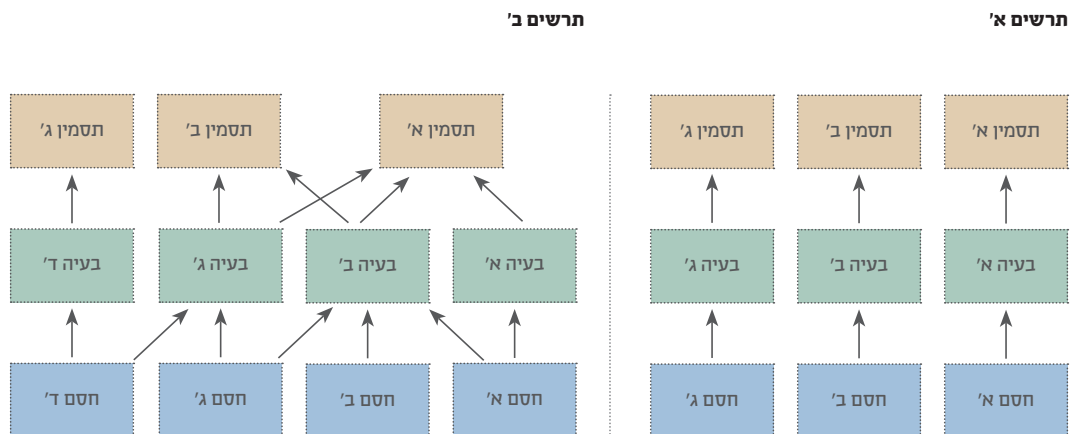
הבעיה כראוי יש לאתר בתהליך האבחון את מקורה: האם הוא בדרג הפוליטי, בדרג המקצועי, בתהליכי קבלת ההחלטה, בהחלטה עצמה או בתהליכי הביצוע. לעיתים קרובות איננו יודעים מה מקור החסם, ולכן נגדיר אותו בפשטות כחסם ברמת ההחלטה (ראו מטריצת אפיון החסמים). במקרים אחרים יש לנו מידע נוסף, שמאפשר לנו לסווג את החסמים ולהגדיר אותם באופן מדויק יותר. הסיווג מאפיין את החסם על פי הגורם שבו הוא נמצא (דרג פוליטי או מקצועי) וסיווגי משנה נוספים (ראו נספח א': "מטריצת סיווג משנה לחסמים הנובעים ממשרדי הממשלה", היכולה לסייע גם בסיווג החסמים ברשויות המקומיות הערביות).

תהליך איתור החסמים ומיפויים

למיפוי החסמים יש שני עקרונות בסיסיים:

1. **תיאור ואפיון.** כל בעיה או חסם זוכים לתג כפול: תיאור החסם או הבעיה, ואפיון על פי המטריצות שלעיל (מובן כי חסם או בעיה עשויים גם לזכות בשני אפיונים). כך למשל, חסם מסוים יתואר כ"הקצאת משאב מסוים רק ליישובים מעל 100 אלף תושבים" (הקצאה המדירה את הערבים שאינם מתגוררים ביישובים כאלה), ונצמיד אליו את האפיון מטבלה 2 (מטריצת אפיון החסמים), "חסם של המערכת הממשלתית, בדרג מטה וכתוצאה מהחלטה". כיוון שזהו חסם של המערכת הממשלתית, נצמיד לו אפיון משנה נוסף (מנספח א' - מטריצת סיווג משנה לחסמים הנובעים ממשרדי הממשלה) - "הוראת מנכ"ל". מטרת אפיון החסמים והבעיות היא להעמיק את ההבנה לגבי מיקומם ומקורם המדויק כדי להתמודד עימם בהצלחה. אחרי האפיון יכולות מטריצות האפיונים לשמש ככלי חשוב להעמקת המחקר והמחשת המידע: כל בעיה או חסם שאופיינו יסומן כנקודה בתוך המטריצה, בהתאם לאפיונו ולמיקומו. לאחר סימון כל הנקודות נחפש איפה מרוכזות רוב הנקודות. כך נוכל לראות למשל אם רוב הבעיות בתחום הנחקר הן חיצוניות או פנימיות, אם רוב החסמים הם תוצאה של החלטה או של תהליכי ביצוע, בדרג המחוז או בדרג המטה וכן הלאה. שימוש עקבי וממושך בשיטה זו יחד עם כלים סטטיסטיים יכול לסייע בגיבוש תובנות חשובות לגבי המיקומים או האפיונים המרכזיים של החסמים מונעי השוויון בין יהודים לערבים בישראל.

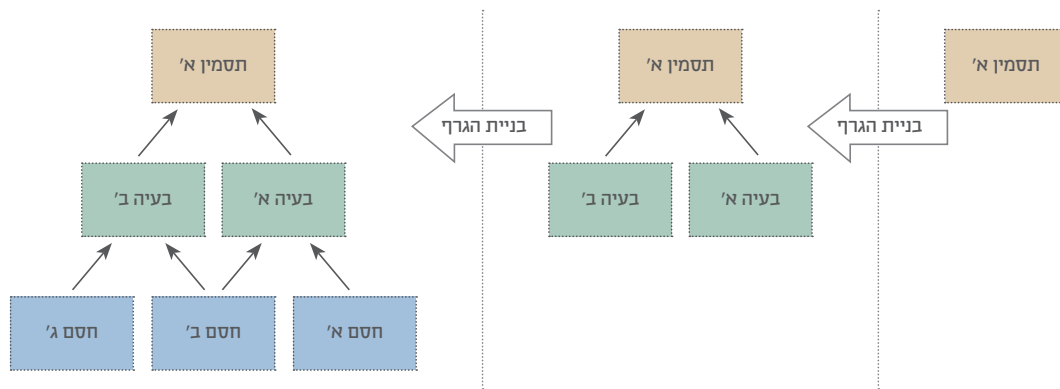
2. **הצגה גרפית.** התסמינים, הבעיות והחסמים מיוצגים בגרף, הממחיש את הקשר הסיבתי ביניהם. באופן בסיסי הגרף מורכב משלישיות אנכיות של תסמין, בעיה וחסם, שהקשרים הסיבתיים ביניהם מיוצגים בחצים. השורה התחתונה בגרף מכילה את כל החסמים, השורה האמצעית את כל הבעיות, והשורה העליונה את התסמינים. הקשרים הסיבתיים מיוצגים על ידי חצים בין השורות. תרשים א' הוא דוגמה לגרף פשוט. כיוון שחלק מובנה במודל הוא חסמים שגורמים לכמה בעיות, ובעיות שגורמות לכמה תסמינים, נקבל תרשים מורכב יותר, כמו תרשים ב'.



אנו מציעים שתי שיטות שונות לתהליך המיפוי: השיטה האנכית ושיטת הקופסה.

השיטה האנכית היא שיטת "מלמעלה למטה", המתחילה את החקירה כאשר היא נתקלת בתסמין - פער בין יהודים לערבים. התסמין יכול להעלות מנתונים "קשים" (כמו נתונים מספריים) או מתחושות בטן המובילות לחקירה. השלב השני הוא למצוא את הגורמים לפער. במודל שלנו הבעיות הן שגורמות לפער. מובן כי הדבר דורש חקירה מעמיקה, שתוצאתה אוסף של בעיות המאופיינות על פי מטריצת אפיון הבעיות. השלב השלישי הוא מציאת החסמים הגורמים לבעיות וקטלוגם בהתאם למטריצת אפיון החסמים. בסופו של תהליך יש בידינו תסמין (או אוסף של תסמינים), עם קשרים סיבתיים לבעיות המניעות אותו. גם כל בעיה מיוצגת עם הקשר הסיבתי שלה לחסמים הגורמים לה (ראו תרשים ג').

תרשים ג': השיטה האנכית - שלבי בניית הגרף מימין לשמאל



זוהי שיטה פשוטה, ובכך יתרונה. לאנשים רבים נוח לחשוב על הדברים בצורה אנכית, להתחיל בזיהוי הפער (תסמין) ולחקור כלפי מטה כדי להבין את סיבותיו (הבעיות והחסמים).

שיטת הקופסה היא מורכבת יותר, ובה בודקים תחום מסוים (נניח תחום החינוך המיוחד) ואוספים עליו נתונים. בשלב הראשון כותבים דוח המתאר את המצב הקיים בתחום: מיהם הגופים הרלבנטיים והנפשות הפועלות בתחום, מהו מבנה המערכת, וכמובן נתונים על פערים, על תקצוב, על תקנות ותהליכי קבלת החלטות ועוד. הדוח הוא הקופסה הווירטואלית שאליה נזרקים כל הנתונים.

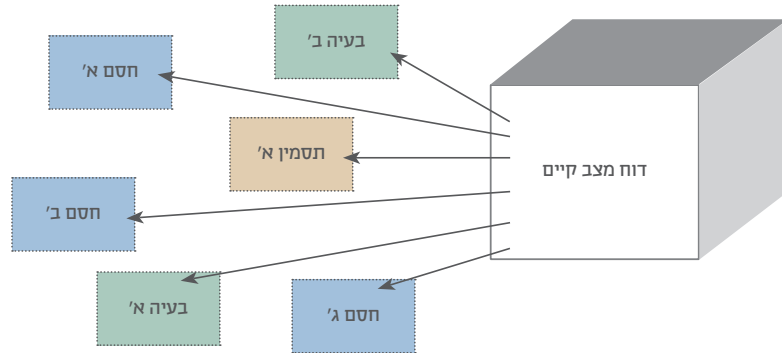
בשלב השני שולפים את הנתונים בזה אחר זה מתוך הדוח, ממיינים אותם לתסמינים, בעיות וחסמים, ומאפיינים אותם על פי המטריצות. כל מה שמעיד על פער מועמד להיות תסמין; כל מה שאינו תסמין הוא בעיה או חסם. ההבדל ביניהם הוא הקשר הסיבתי. אם הנתון גורם באופן ישיר לתסמין, הוא מוגדר כבעיה; אם הוא נמצא ברמת העומק, הוא מוגדר כחסם. אפיוני הבעיות והחסמים כפי שהובאו בטבלאות 1 ו-2 יכולים אף הם לעזור בתהליך המיון.²⁴

בשלב השלישי מסדרים את כל החסמים בשורה התחתונה, את כל הבעיות בשורה השנייה ואת כל התסמינים בשורה העליונה.

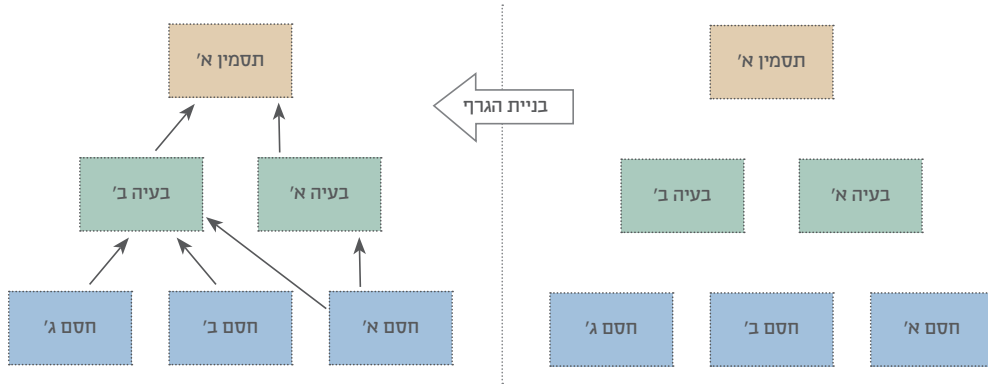
בשלב הרביעי מזהים את הקשרים הסיבתיים ומייצגים אותם באמצעות חצים בין החסמים לבעיות ולתסמינים (ראו תרשים ד').

24. כך למשל, אם אחד הנתונים מאופיין כתת-תקצוב, הוא מועמד להיות בעיה. אם אחד הנתונים מעיד על תהליך קבלת החלטות שגוי, הוא מועמד להיות חסם.

שלב 1: כתיבת דוח מצב קיים (= הקופסה הווירטואלית) שלב 2: שליפת הנתונים מהקופסה/דוח, ומיון לתסמין, בעיה וחסם



שלב 4: יצירת הקשרים הסיבתיים



שלב 3: סידור בשורות

שיטת הקופסה מאפשרת לצייר תמונה כוללת ומלאה יותר של מערך התסמינים, הבעיות והחסמים שעולים מהשטח. היא מובילה לחקירה של נתונים רבים במיקומים מגוונים, אשר ייתכן שלא היו נבדקים במודל האנכי. עם זאת זו שיטה מורכבת יותר, ומומלץ להשתמש בה אחרי ניסיון-מה בשיטה האנכית.

לעיתים, שתי השיטות שתוארו **משמשות באופן משולב** בחקירת תחום מסוים: יש חסמים שקל לזהות ולאפיין בשיטה האנכית, ויש חסמים שכדי לאתרם ולאפייןם דרושה שיטת הקופסה.

דוגמה לפעולה בשיטה האנכית

מספר האזרחים הערבים הזקוקים לשירותי רווחה שונים ולא מקבלים אותם (למשל, טיפול של עובד סוציאלי או מעון יום לילדים בסיכון) גבוה ממספר האזרחים היהודים הסובלים מבעיה זו. זהו פער העולה מבדיקות שונות והוא **התסמין**. בשלב השני חוקרים את הבעיות ובודקים כיוונים שונים, למשל אם התקציב של מחלקת הרווחה ביישוב ערבי נמוך יותר ביחס ליישוב יהודי. ואכן, מתברר כי ביישובים היהודיים ההוצאה הציבורית לנפש בתחום הרווחה גדולה ב-50 אחוז ביחס ליישובים הערבים (!).²⁵ זו בעיה המאופיינת על פי "מטריצת אפיון הבעיות" כבעיה שמקורה במשרדי הממשלה, בדרג מטה ומסוג תת-תקצוב. לפיכך ניצור את הקשר הסיבתי הברור בין התסמין לבעיה.²⁶ בשלב השלישי נחפש את החסמים הגורמים לבעיה, ונשאל למה ההוצאה נמוכה יותר ביישוב הערבי. החקירה תעלה כי הגורם הוא מנגנון המימון התואם (Matching), מנגנון תקציבי

25. מדובר בהוצאה הכוללת את ההוצאה הממשלתית וההוצאה של הרשות המקומית. ראו **מדד השוויון 2008** של עמותת סיכוי, עמ' 58.
 26. שכן סביר מאוד להניח שאם ההוצאה הציבורית לנפש אצל יהודים גבוהה ב-50 אחוז, מספר היהודים הזוכים לשירותי רווחה גדול יותר. ניתן כמובן לטעון שאין ביטחון מלא בקשר הסיבתי הזה, כי באופן תיאורטי ייתכן שמספר האזרחים מקבלי השירות הזה, אך השרות שהיהודים מקבלים טוב ו/או יקר יותר. בנייתו מדינית בכלל ובמודל זה בפרט, אנו יוצרים את הקשרים הסיבתיים הסבירים ביותר על סמך המידע שברשותנו.

שאינו מביא בחשבון הבדלים ביכולת ההשתתפות של הרשויות המקומיות²⁷ (המנגנון מתואר בפרק הרווחה בעמ' 64). מנגנון המימון התואם הוא החסם, והוא יאופיין בהתאם למטריצת אפיון החסמים כחסם הנמצא במשרדי הממשלה, בדרג מטה וכתוצאה מהחלטה. בהמשך הבדיקה נחפש בעיות נוספות המניעות את התסמין וחסמים נוספים הגורמים לבעיות, ואת הקשרים הסיבתיים ביניהם.

דוגמה לפעולה בשיטת הקופסה

נבדוק, למשל, את תחום החינוך. ניצור דוח מצב קיים, שמרכז את כל המידע והנתונים שנאספו ועובדו. לדוגמה: מספר שעות ההוראה הממוצע לתלמיד בבית ספר ערבי קטן יותר, ההישגים הלימודיים של הערבים נמוכים יותר, וגביית תשלומי ההורים בחברה הערבית לא יעילה. נבדוק גם קריטריונים של מנגנון תקצוב שעות הוראה ועוד. כעת המטרה היא למיין את הנתונים שאספנו לתסמינים, בעיות וחסמים. כאמור, כל מה שמעיד על פער מועמד להיות תסמין. במקרה זה אחד התסמינים הוא "ההישגים הלימודיים של הערבים נמוכים יותר". כל מה שאינו תסמין הוא בעיה או חסם.²⁸ בדוגמה שלנו, אפיון הנתונים (אשר לא סווגו כחסמים) מעלה כמה בעיות. אחת מהן היא שמספר שעות ההוראה הממוצע לתלמיד בבית ספר ערבי קטן יותר (אפיון: תת-תקצוב). נתונים אחרים יקוטלגו כחסמים, כמו למשל (1) הקריטריונים לקביעת תקציב שעות ההוראה כוללים פרמטרים שאינם מכילים את האוכלוסייה הערבית, כמו תוספת תקציבית לבתי ספר עם ילדי עולים (חסם חיצוני שהוא תוצאה של החלטה); (2) גביית תשלומי ההורים בחברה הערבית לא יעילה (חסם פנימי חברתי-כלכלי ברמת הקהילה בחברה הערבית). בשלב השלישי והרביעי נסדר את התסמינים, הבעיות והחסמים בגרף, וניצור את החצים המייצגים את הקשר הסיבתי ביניהם.

דירוג החסמים

בסופו של התהליך יהיה בידינו אוסף של חסמים הגורמים לבעיות אשר גורמות לתסמינים - פערים בין יהודים לערבים, לרעת הערבים. השאלות הבאות העומדות לפנינו הן מהם החסמים הדומיננטיים, לאילו חסמים יש עוצמה רבה יותר בהנעת מערכת האי-שוויון, ובאילו חסמים כדאי לטפל בדחיפות עליונה.

אפשר לתאר מודל מורכב לבחירה של החסמים שכדאי לטפל בהם, המתבסס על שיקולים אסטרטגיים וטקטיים ומשתמש בשיטות כמותיות. לשם הפשטות, נתאר כעת רק קריטריונים איכותניים. המודל מציע להביא בחשבון שלושה שיקולים עיקריים בבחירת החסמים:

➤ **מספר הבעיות שהחסם גורם או עוצמתן.** ככל שהחסם מוביל ליותר בעיות ולבעיות חמורות יותר, כדאי יותר לנסות להסירו.

➤ **מהירות הסרת החסם.** חסמים שניתן לטפל בהם במהירות יחסית יניבו שינויים מהירים, ועדיפים על פני חסמים שדרוש זמן ומאמץ רב כדי להסירם.

➤ **היתכנות הסרת החסם.** זהו מבחן חשוב ביותר. ככל שההתנגדות הצפויה להסרת החסם קטנה יותר, כדאי יותר לטפל בו. נציין כי התנגדות יכולה לבוא מהדרג הפוליטי ו/או מהדרג המינהלי/ בירוקרטי. החסמים שקשה ביותר לתקוף הם אלה שהניסיון להסירם ייתקל בהתנגדות של הדרג הפוליטי והמינהלי גם יחד (היתכנות נמוכה). חסם שהניסיון להסירו ייתקל בהתנגדות של אחד הדרגים הוא חסם שהיתכנות הסרתו בינונית, ואילו ההיתכנות הגבוהה ביותר שמורה להסרת חסמים שלא צפויה להיתקל בהתנגדות של אף אחד מהדרגים.

שלושת השיקולים הללו יכולים כמובן גם לסתור זה את זה. לדוגמה, חסם מסוים יכול להניע בעיות רבות שגורמות לאי-שוויון, אבל הסרתו תיתקל בהתנגדות עזה של הדרג הפוליטי והמינהלי.

27. המנגנון מתנה העברת כספים של המדינה לשירותי רווחה בהשתתפות תקציבית של הרשויות המקומיות. הרשויות הערביות עניות ביותר ולכן לא יכולות להשתתף באופן מלא, ולכן לא מקבלות את מלוא ההקצאה הממשלתית. המנגנון מהווה דוגמה להקצאה שהיא לכאורה שוויונית (ההקצאה אינה מבחינה בין ערבים ליהודים), אך בפועל יוצרת מדיניות לא שוויונית בעלת השלכות רחבות על האי-שוויון בישראל.

28. ראו הסבר לעיל על שיטת הקופסה, המנחה כיצד להבחין בין בעיה לחסם בעת השימוש בשיטה זו.

לאחר שניתחנו את החסמים מונעי השוויון, יש חשיבות עליונה להמלצות מדיניות שיעזרו להסיר אותם ויקדמו שוויון. בתחום המדיניות הציבורית ישנן גישות שונות לכתיבת המלצות מדיניות. מסמך זה מציע קריטריונים לכתיבת המלצות מדיניות בתחום קידום השוויון בין יהודים לערבים, באופן שיגביר את הסיכויים שהשלטון יאמץ אותן. הקריטריונים מבוססים על ניתוח של המציאות הנוכחית בישראל ביחס למיקומם ועומקם של החסמים, וכן ניתוח של המגמות והכוחות הפועלים לצמצומם, או לצערנו להעמקתם של האי-שוויון (במערכת הפוליטית והמינהלית).

ההמלצות צריכות להיות **מפורטות, ישימות במבנה הפוליטי והמינהלי הנוכחי, מקצועיות וכוללות כמה חלופות מדיניות, בנות שכול, ובעלות אוריינטציה של חלוקה מחדש של המשאבים.**

1. **פירוט.** עד כה, ארגוני החברה האזרחית, בתחומי פעילותם השונים, היו טובים מאוד בהצבעה על פערים, בפעילות ציבורית אינטנסיבית להעלאת המודעות להם ולעיתים אף בכימותם. עם זאת, המלצותיהם לממשלה הסתכמו בדרך כלל בהמלצה בסגנון "על ממשלת ישראל לסגור את הפערים בתחום החינוך בין האזרחים הערבים ליהודים". אלו המלצות רחבות וכלליות מדי, שאינן מספקות למקבל ההחלטות/מיישם המדיניות אפילו קצה חוט לשינוי מדיניות. כפי שציינו, החסמים המונעים שוויון במדיניות הממשלה כלפי הערבים הם מושרשים, וחלק ממערכת כה מסובכת עד כי רק הבנה והסרה שיטתית שלהם תאפשר הנהגה של מדיניות שוויונית. לכן ההמלצות צריכות להיות מפורטות וספציפיות. להלן דוגמה להמלצות מפורטות:

← יש לשנות את תקנה X במשרד הרווחה, הקובעת כי Y, ובמקומה לקבוע Z.

← בקריטריונים לחלוקת כספים לרשויות מקומיות, יש לשנות את המשקל של קריטריון X מ-20 אחוז ל-5 אחוזים.

← יש למנות לוועדת X במשרד Y לפחות שני חברים ערבים, במסגרת סבב מינויים שיחול במועד Z.

2. **ישימות במבנה הפוליטי והמינהלי הנוכחי.** קריטריון זה הוא ככל הנראה החשוב ביותר, אך לא פעם הוא קשה ביותר למימוש, היות שהוא מתנגש עם תפיסות ודרכי פעולה מקובלות וחשובות של החברה האזרחית. "ישימות" פירושה כי סביר שהפקיד אשר מקבל את ההמלצות ירצה ויוכל ליישם אותן. במילים אחרות, הכרחי שההמלצות לא ייתקלו בהתנגדות פנימית של הנמען (נניח, מנכ"ל משרד ממשלתי שאליו מכוונות ההמלצות) ו/או בהתנגדות רחבה של הבירוקרטיה הממשלתית, הדרג הפוליטי הנבחר ו/או הציבור. מנגנון ממשלתי נוטה להתנגד לשינויים, וגורלן של תוכניות ממשלתיות רבות (גם כאלו שהממשלה מקדמת ועוסקות בתחום הנמצא בקונצנזוס) להיגנז²⁹ עקב התנגדות; קל וחומר כאשר מדובר בנושא הנוגע לקידום שוויון בין יהודים לערבים בישראל, נושא שעדיין נמצא, לצערנו, במחלוקת ציבורית. כדי לייצר המלצות ישימות הכרחי:

← להכיר את המנגנון הממשלתי העוסק בתחום שבו ניתנות ההמלצות, הן ברמת המבנה והן ברמה האישית.

← להעריך מהם הסיכויים שהדרג הפוליטי או הדרג המקצועי יתנגדו להמלצות באופן שימנע את יישומן.

← להעריך באיזו מידה ההמלצות עלולות להיתקל בהתנגדות ציבורית שתשבש את יישומן.

חשוב לציין כי ניסוח המלצות מדיניות ישימות **סותר מטרות אחרות של ארגוני החברה האזרחית** - הצבעה על הדרך הטובה והצודקת ביותר כדי לקדם מדיניות מסוימת ולתקן עוולות. זהו מתח מובנה בין הרצון להצביע על הצעדים הנכונים ביותר מבחינה ערכית ומבחינת קצב תיקון העוולות ("החלופה האידיאלית"), ובין הרצון להתוות צעדים שהסיכויים ליישםם גבוהים, אך ככל הנראה הצלחתם בצמצום הפערים תהיה פחותה ואיטית יותר ("החלופה הפרקטית"). מתח זה קשה לנו, בחברה האזרחית, שכן רבים מאיתנו מבקשים להיות החלוץ שלפני המחנה, ולהצביע על אידיאל חברתי ועל הדרכים להשיגו. מתוך השקפה זו, המלצות מדיניות פרקטית אך "פושרת" עשויה להיראות כעומדת בסתירה לערכים שהארגון אמור לקדם, אולם למעשה לא מדובר

29. ראו ירון תורן (2006), **צפרדעים ונסיכות בביצה הפוליטיקה**: גורלן של תוכניות מדיניות אטרקטיביות שאינן מעוררות מחלוקת ציבורית. בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית, מכון פהר, הסדרה הכתומה. <http://public-policy.huji.ac.il/upload/yaron%281%29.pdf>

בסתירה אלא במתח מובנה בין הצבעה על השינוי החברתי הרצוי ובין קידום מהלכי ביניים שישרתו אותו. כדי למתן את המתח אפשר להציע כמה חלופות מדיניות, הכוללות הן את החלופה האידיאלית והן את החלופה הפרקטית.

3. מקצועיות והצעת כמה חלופות מדיניות. כדי להגביר את הסיכוי שהמלצות המדיניות יתקבלו על ידי הממשלה, הן חייבות להיות מקצועיות לעילא ולעילא ולענות על סטנדרטים מקובלים של המלצות מדיניות. שני כללים הראויים לציון הם:

◀ לרוב, ההמלצות צריכות לכלול פתרונות העונים על היבטים מינהליים, תקציביים ואף אידיאולוגיים שונים. **יש לשאוף לספק כמה חלופות, שכולן, אם ימומשו, יצמצמו את האי-שוויון, גם אם בדרכים שונות ובקצב שונה.** בהקשר זה חשוב לזכור שחלק מהפקידות עדיין מתנגדת לשינוי מדיניות כלפי האזרחים הערבים, ולכן המלצה על חלופה יחידה יכולה להישאר כאות מתה אשר לא תיושם. לעומת זאת, אוסף של המלצות יכול להוביל לבחירת חלופה שתיושם לטובת קידום השוויון.

◀ עיקרון בסיסי במקצועיות של מסמך מדיניות הוא ההצבעה על **חלטות מוצעות**. חשיבותו עולה עוד יותר כאשר ארגון המזוהה עם אידיאולוגיה ברורה מגיש המלצות לממשלה, והכרחית כדי לפוגג את החשדנות בקרב מקבלי ההחלטות.

4. ישימות בת-שכפול. כפי שעולה מהמודל המוצע לעיל ומהניסיון המצטבר של עמותת סיכוי, מציאת החסמים ומיונם וגיבוש ההמלצות הם משימה הדורשת מומחיות, משאבי זמן וכוח אדם רב. ארגון חברה אזרחית העוסק בחקר החסמים מונעי השוויון בין יהודים לערבים יכול לבדוק רק מספר תחומים מצומצם מתוך מגוון של תחומי פעילות ממשלתית לא שוויונית. לכן מומלץ לעסוק בניתוח חסמים ובגיבוש המלצות בנות שכפול, כלומר כאלו שהן רלבנטיות גם לתחומי פעילות של משרדי ממשלה אחרים. כך למשל, בנייר זה בחרנו לעסוק באי-שוויון הנובע מהגשת שירותי לשכות הסיוע המשפטי בשפה העברית בלבד. ההמלצות שגיבשנו (ראו עמ' 43) עבור האגף לסיוע משפטי רלבנטיות לאגפים רבים אחרים הנותנים שירותים לשכבות החלשות בחברה הערבית, ולכן הן המלצות בנות-שכפול.

5. אוריינטציה של חלוקה מחדש, בניגוד להמלצות המציעות רק תוספת תקציב לאזרחים הערבים. ברוב המקרים, מדיניות האי-שוויון של ממשלת ישראל כלפי האזרחים הערבים מתבטאת בהקצאה לא שוויונית של תקציבים, כלומר שהערבים מקבלים פחות מאשר חלקם באוכלוסיה או בקהל היעד של השירות. נראה שההמלצה הקלה ביותר בכל תחום היא להוסיף כסף לאזרחים הערבים, אך זו המלצה בעלת ישימות נמוכה, שכן לממשלה אין כסף פנוי שמחכה לחלוקה. ההמלצות הטובות הן המלצות העוסקות בחלוקה מחודשת של התקציב, ומראות בדיוק איך לחלק אותו כך שהמדיניות תהיה שוויונית.

מובן שלא כל המלצות מדיניות יכולה לענות על כל הקריטריונים שלעיל. ייתכן שבעת כהונתה של ממשלה מסוימת, אין פתרון ישים להסרת חסם מסוים, אך יש ערך ציבורי גבוה בהמלצה עליו כדי להצביע על הדרך הרצויה. ייתכן שבמקרים מסוימים יש רק דרך אחת אפקטיבית להסיר חסם, ואז לא יהיו חלופות שונות. מכל מקום, קריטריונים אלה יכולים לשמש מדריך והכוונה לגיבוש המלצות מדיניות שסיכויי קבלתן ויישומן גבוהים.

סיכום

הניסיונות לקדם שוויון במדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים נחלו עד כה רק הצלחה חלקית, והפערים בין יהודים לערבים עודם עמוקים וכואבים. המשך המצב הקיים מבשר רעות לחברה הישראלית ולאזרחי המדינה, יהודים וערבים כאחד. אנו מאמינים כי הבנה מעמיקה של החסמים מונעי השוויון היא תנאי הכרחי לקידום מדיניות שוויונית. המורכבות והגיוון של החסמים מחייבים מודל מלא של תהליך לאיתור החסמים, אפיונם ומיונם, ובכך ייחודו וחשיבותו של המודל שהצגנו כאן. אנו מקווים כי הן גורמי השלטון והן ארגוני החברה האזרחית המעוניינים לקדם מדיניות שוויונית יאמצו את המודל המוצע ויעשו בו שימוש.

בפרקים הבאים נציג ניתוח של החסמים והמלצות מדיניות בשני תחומים שבחרנו ליישם עליהם את המודל ולבצע בדיקת עומק: לשכות הסיוע המשפטי של משרד המשפטים, ומסגרות שהייה לפעוטות בסיכון בישובים ערביים.

עמותת סיכוי ממשיכה לחקור את החסמים גם בתחומים נוספים הנמצאים באחריותם של משרדי הממשלה השונים, ותפרסם מדי שנה את ממצאיה ואת המלצות המדיניות.

נספח א' - מטריצת סיווג משנה לחסמים הנובעים ממשרדי הממשלה³⁰

חסם כתוצאה של חוסר מעש ³¹	חסם כתוצר של תהליכי ביצוע	חסם כתוצר של החלטה	חסם כתוצר של תהליכי קבלת החלטות		
<ul style="list-style-type: none"> העדר חוק העדר החלטת ממשלה העדר החלטת שר אי התייחסות בתקציב המדינה 	<ul style="list-style-type: none"> אי יישום או יישום חלקי של חוק או החלטת ממשלה 	<ul style="list-style-type: none"> חוק החלטת ממשלה החלטת שר תקציב המדינה 	<ul style="list-style-type: none"> תהליך חקיקה תהליך קבלת החלטות ממשלה/משרד תהליך התקצוב עיכוב בקבלת החלטות 	מיקום החסם	דרג פוליטי: חברי כנסת, ממשלה, ועדות שרים או שר
	<ul style="list-style-type: none"> העדר אמצעי אכיפה של חוקים ובקרת יישום החלטות חוסר רלוונטיות/יעילות של אכיפת חוקים ובקרת יישום החלטות אי-התאמה תרבותית/פוליטית/כלכלית/חברתית 	<ul style="list-style-type: none"> חלוקה בלתי שוויונית - אפליה אי-התאמה תרבותית/ חברתית/כלכלית הדרה קיצוץ/אי-תקצוב 	<ul style="list-style-type: none"> ניגוד עניינים התנהלות לא תקינה או הפרה של הפרוצדורה שאלת ייצוג הערבים בהליך קבלת ההחלטות 	סוג החסם	
<ul style="list-style-type: none"> העדר החלטת מנכ"ל העדר החלטת פקיד בכיר 	<ul style="list-style-type: none"> אי/חלקיות יישום חוק אי/חלקיות יישום החלטות ממשלה אי/חלקיות יישום תקנה/הוראת מנכ"ל/פקיד בכיר 	<ul style="list-style-type: none"> הוראת מנכ"ל תקנה או תקנון החלטת ועדה מקצועית 	<ul style="list-style-type: none"> תהליך גיבוש הוראות מנכ"ל או תקנות תהליך קבלת החלטות בוועדות מקצועיות פנים-משרדיות וחוג-משרדיות 	מיקום החסם	דרג מקצועי: מזוטרי ועד בכיר, ברמת המחוז או ברמה הארצית
	<ul style="list-style-type: none"> הסטות פנימיות של תקציבים העדר רצון כן לשנות את המצב מחסור בידע על האוכלוסייה ועל דרך יישום הולמת של התקציב/ התוכנית/חוק/תקנה 	<ul style="list-style-type: none"> חלוקה בלתי שוויונית - אפליה אי-התאמה תרבותית/ חברתית/כלכלית הדרה קיצוץ/אי-תקצוב 	<ul style="list-style-type: none"> שאלת ייצוג הערבים בהליך קבלת ההחלטות רמת השיתוף והקשר עם השטח: רשויות מקומיות וקהילות ערביות העדר קריטריונים ברורים 	סוג החסם	

30. המטריצה יכולה לסייע גם בסיווג החסמים ברשויות המקומיות הערביות.

31. אם העדר ההחלטה נובע מכך שהיתה הצעת החלטה (שוויונית) שלא התקבלה, הרי שהחסם אינו תוצאה של חוסר מעש אלא יסווג כ"חסם כתוצר של תהליכי קבלת החלטות" או כ"חסם כתוצר של החלטה".