

דו"ח ועדת אור קובע כי הכעס בקרב האזרחים הערבים נובע במידה רבה, הגם שלא בלבדית, מייחסה של המדינה אליהם, יחס שבא לידי ביטוי באפלייתם לרעה יחסית ליהודים. בנוסף ובמקביל קיים חסך בסיפוק צרכים ייחודיים של הערבים כקבוצה.

רבות מן ההשוואות אותן אנו עושים בדו"ח זה ובקודמיו לוקחות בחשבון את החלק היחסי של הערבים מול היהודים במדינה, אך לא תמיד זהו המדד הרלוונטי. פעולה ממשלתית לאור עיקרון השוויון אינה אומרת בהכרח חלוקה המבוססת על שוויון מכני. ישנם מקומות ומקרים רבים בהם פער גדול מצריך פעולה מתקנת מצד הממשלה. משמעותה של פעולה כזו היא העדפה של האזרחים הערבים בהקצאות עד אשר יגיעו לשוויון עם האזרחים היהודים בתנאי חייהם. את הביטוי לעיקרון זה תוכלו למצוא בחלק מהמלצותינו לפעולה בתקציר להלן, ובגוף הדו"ח בפירוט.

מטרת הדו"ח היא לתת תמונה מקיפה (הגם שלא שלמה) על מצבם של הערבים אזרחי מדינת ישראל בהשוואה לאזרחים היהודים, ולבדוק באיזו מידה נענים צרכים ייחודיים של האזרחים הערבים כקבוצה. דו"ח זה ישמש את כל הגורמים המבקשים והדוחפים לשינוי בתחום זה - הן גורמי ממשל והן גורמי החברה האזרחית אשר נטלו על עצמם להאיץ את התהליכים.

הנתונים המובאים בדו"ח זה מבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שמרביתם מתייחסים לשנים 2001 ו-2002. כמו כן שמשו אותנו דו"חות רשמיים של משרדי ממשלה ומוסדות שונים כגון משרד החינוך התרבות והספורט, משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי, שיצאו לאור במהלך השנתיים האחרונות ומכילים נתונים עדכניים מסוף שנות התשעים ועד שנת 2003. עוד היו לפנינו בהכנת דו"ח זה פרוטוקולים ואתרי אינטרנט של משרדי ממשלה ומוסדות ציבור שונים - מהם ניתן היה ללמוד על פעולותיהם ופעולות השלטון במהלך שנת 2003 ועד מחצית שנת 2004.

הגדרת קבוצת האוכלוסייה הנתונים ההשוואתיים בין קבוצות האוכלוסייה מוגשים בהתאם לאופן שבו מופיעים הנתונים במקורות המידע שעמדו לרשותנו, בעיקר נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונתוני הביטוח הלאומי. הנתונים ההשוואתיים בין קבוצות האוכלוסייה מופיעים בדו"ח בשלושה אופני חלוקה: יהודים לעומת ערבים; יהודים לעומת לא יהודים (כלומר ערבים ולא יהודים אחרים); ערבים לעומת יהודים ואחרים.

מבנה הדו"ח הדו"ח מתמקד בשטחי חיים בהם ניתן שירות של המדינה לאזרחיה, ונחלק לשלושה פרקים: חינוך והשכלה; בריאות; תעסוקה, הכנסה ועוני. אנו מביאים נתונים על המצב הקיים בתחומים הנ"ל, וכן נתונים על השירותים אותם מקבלים האזרחים. המלצותינו הכלליות מובאות בסיום כל פרק. ההמלצות הן על כיווני מדיניות בלבד ואינן כוללות כניסה לפרטי הביצוע. את זאת נשאיר למומחים בכל תחום ותחום.

פרק ראשון: חינוך והשכלה

במסגרת פרק חינוך והשכלה סקרנו השנה שני תחומים: שיטת התקצוב החדשה בחינוך היסודי, ותנאי הקבלה למוסדות להשכלה גבוהה.

חלוקת המשאבים בחינוך היסודי על פי פרסומי משרד האוצר זוכה תלמיד בחינוך הערבי לתקצוב של 1.51 שעות שבועיות, לעומת תלמיד בחינוך העברי הזוכה לתקצוב של 1.87 שעות שבועיות. שנת הלימודים תשס"ד (2003-2004) היתה השנה הראשונה ליישום שיטת תקצוב חדשה המבוססת על המלצות דו"ח ועדת שושני. הוועדה המליצה על שישה קריטריונים להקצאת שעות לימוד: השכלת הורים, מספר אחים, ריחוק ממרכז הארץ, ישוב בעדיפות לאומית, עולה חדש (משנת 1984 ואילך) ועולה מארצות מצוקה.

הוועדה המליצה לקבוע את הקצאת שעות הלימוד בחינוך היסודי על פי מאפיינים אישיים של התלמיד, אולם בפועל אומצו, מלבד מאפיינים אישיים של התלמיד, קריטריונים המאפיינים אזורי מגורים (מרחק ממרכז הארץ ואזורי עדיפות לאומית) וקבוצות אוכלוסייה (עולים חדשים).

בעוד קבוצת התלמידים העולים זכתה להתייחסות מיוחדת בדו"ח שושני, אין בו התייחסות אל התלמידים הערבים כאל קבוצה עם צרכים ייחודיים משלה. על פי הקריטריונים שקבעה הוועדה יוכלו התלמידים הערבים ליהנות רק מ-60 עד 70 אחוזים מסל הטיפוח. בכך אין די כדי להביא לשוויון בהקצאה. בדיקת נתוני הביצוע בשנת הלימודים תשס"ד (2003-2004) על-פי תקציב משרד החינוך העלתה כי מספר שעות התוספת שנועדו לחינוך הערבי במסגרת יישום דו"ח ועדת שושני קוצץ בכ-47%, ואילו על שעות התוספת לחינוך היהודי לא חל קיצוץ כלל.

תנאי הקבלה לאוניברסיטאות סטודנטים לא יהודים מהווים כ-10% מהסטודנטים לתואר ראשון, 5% מהסטודנטים לתואר שני וכ-3% בלבד מהסטודנטים לתואר שלישי. פער בהישגים הלימודיים בכל שלבי החינוך מוצא את ביטויו, בסופו של דבר, בשיעור נמוך של ערבים שמגיעים ללימודים אקדמיים. בינואר 2002 המליצה ועדה, בראשות פרופ' מאגיד אל-חאג'י, על שורה של צעדים שיש לנקוט למען קידום סטודנטים ערבים והגדלת סיכוייהם של ערבים לרכוש השכלה גבוהה. למרות שהמלצות הוועדה אומצו פה אחד על ידי המועצה להשכלה גבוהה, עדיין לא נמצאו דרכים ליישמה.

המלצות דו"ח סיכוי

- על משרד החינוך לבחון מחדש את הקריטריונים של ועדת-שושני, ולוודא כי כל הקריטריונים להעדרה מתקנת לתלמידי מדינת ישראל נגישים לתלמידים היהודים והערבים כאחד.
- על משרד החינוך לגבש דרכים חדשות לאפשר את נגישותם של לימודים גבוהים לבוגרי מערכת החינוך הערבית.

פרק שני: בריאות

איכותם, זמינותם ונגישותם של שירותי הבריאות מהווים גורם רב השפעה על מצב בריאותה של האוכלוסייה. הנתונים שמובאים בפרק זה חושפים פערים בין יהודים לערבים כמעט בכל תחומי הבריאות שנסקרו.

מצב הבריאות

שיעור תמותת תינוקות בקרב הערבים עמד בשנת 2003 על 8.4 תינוקות לאלף לידות חי לעומת 3.5 בקרב יהודים. סיבת המוות העיקרית בקרב תינוקות ערבים היא מומים מולדים, אולם גורם זה מסביר רק כ-40% מהפער בשיעורי התמותה בין יהודים וערבים. לפיכך ניתן להניח כי עיקר הפער בין שתי קבוצות האוכלוסייה נעוץ בפערים חברתיים-כלכליים בשילוב עם איכות, נגישות וזמינות של שירותי הבריאות.

פערים בין יהודים וערבים ניכרים גם בתחומים שיש בהם כדי להעיד על מצב בריאות האוכלוסייה בהווה ולחזותה לעתיד. ערבים סובלים יותר מעודף משקל, עושים פחות דיאטה ועוסקים פחות בפעילות גופנית. הפער גדול במיוחד בין נשים ערביות לנשים יהודיות.

בתחום העישון, שיעור המעשנים בקרב ערבים גבוה בכ-50% מהנתון המקביל בקרב יהודים. שיעור התחלואה בסרטן בקנה הנשימה, הסימפונות והריאה גבוה בקרב ערבים פי 1.5 יחסית ליהודים. מאז שנת 1972 מתקיים מעקב אחר שיעור המעשנים באוכלוסייה, אך עד שנת 1998 חל המעקב על האוכלוסייה היהודית בלבד. רק בשנת 1998 צורפו האזרחים הערבים למעקב זה.

שירותי הבריאות בקהילה וזמינותם

בדקנו את מצאי שרותי הבריאות בעשר ערים ערביות לעומת עשר יהודיות בעלות גודל אוכלוסייה דומה. מערך שירותי הבריאות שנבדקו הינו מערך השירותים שמספקת קופת החולים הכללית, במסגרתה מבוססת מרבית האוכלוסייה הערבית. על פי מצאי המרפאות הקיים, מגוון תחומי הרפואה והגישה לרופאים מומחים ביישובים הערביים נמוכים בהרבה מן המגוון והזמינות ביישובים יהודיים בעשר הערים שנבדקו.

מרפאה ראשונית: בערים הערביות שנבדקו נמצאה בממוצע מרפאה אחת לכל 11.8 נפשות, בעוד שבערים יהודיות נמצאה מרפאה לכל 8.6 נפשות.

מרפאה מקצועית: בערים היהודיות נמצאה מרפאה אחת לכל 15.5 אלף נפשות, בעוד שבערים ערביות הממוצע עומד על מרפאה אחת לכל 29.5 אלף נפשות.

המלצות דו"ח סיכוי

- על משרד הבריאות לוודא ששירותי בריאות כללית מקפידים על מתן שירותים שוויוניים ליהודים וערבים, וכי פריסת המרפאות בקהילות השונות תבוצע בהתאם.
- על משרד הבריאות לבצע בדיקה באשר לשוויון בשירותים של כל קופות החולים בכל רחבי הארץ, ולאכון חלוקה שוויונית של שירותי בריאות לאזרחים.
- על משרד הבריאות לוודא כי האוכלוסייה הערבית תהיה חלק מכל מעגלי הטיפול המונע, אם באמצעות מעקב יעיל וחינוך הציבור ואם באמצעות מערכי גילוי מוקדם של מחלות, ורמת תברואה ראויה בסביבת המגורים.

פרק שלישי: תעסוקה, הכנסה ועוני

תעסוקה

- ❖ שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב ערבים בשנת 2002 עמד על 39% לעומת 57% בקרב יהודים. הפער בשיעורי ההשתתפות נובע בעיקר בשל שיעור השתתפות נמוך במיוחד בקרב נשים ערביות, שעמד על 17.1% לעומת 54% בקרב יהודיות.
- ❖ בגילאי 45-54 37% מהגברים הערבים אינם משתתפים בכוח העבודה, לעומת 13% מהגברים היהודים. גם הפער בשיעור הבלתי מועסקים בין יהודים וערבים הולך ומתרחב בהתמדה מסוף שנות התשעים. בקרב גברים ערבים עמד שיעור הבלתי מועסקים בשנת 2002 על 14.1%, לעומת 9.1% בקרב גברים יהודים.
- ❖ גם כאשר נתוני ההשכלה שווים קיים פער בעיסוק במקצועות אקדמיים ומתגמלים: כמחצית מן המועסקים הערבים עובדים במקצועות בתחום התעשייה והבינוי (37.2%) וכפועלים בלתי מקצועיים (14.7%), לעומת כחמישית מן המועסקים היהודים בתחומים אלה. במשלחי יד אקדמיים ומקצועות חופשיים וניהוליים, הדורשים השכלה גבוהה יותר ומיומנות מקצועית רבה יותר, עוסקים כ-20% מן המועסקים הערבים לעומת 38% מן המועסקים היהודים.

הכנסה

- ❖ בקרב המשפחות שבראשן עומד שכיר: 56% ממשקי הבית הערביים מצויים בחמישון התחתון של רמת השכר, לעומת 16% ממשקי הבית היהודיים. בחמישון העליון נמצאים רק 3% מכלל משקי הבית הערביים, לעומת 22% ממשקי הבית היהודיים.
- ❖ סך כל ההכנסה הפנויה¹ הממוצעת למשפחה ערבית מהווה 67.8% מן ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה יהודית.
- ❖ קצבאות הביטוח הלאומי מהוות כרבע מן ההכנסה הממוצעת של משפחה ערבית ורק כעשירית מההכנסה הממוצעת של משפחה יהודית. כלומר, נכון לשנת 2002, תלותה של משפחה ערבית ממוצעת בקצבאות הביטוח הלאומי גבוהה פי שניים ויותר מאשר משפחה יהודית. לפיכך, ההשלכות של הקיצוץ בקצבאות בשנים 2003 עד 2006 משפיעים - ועתידיים להשפיע - על משפחות ערביות יותר מאשר על משפחות יהודיות.

עוני

- ❖ סיכוייה של משפחה ערבית להיות ענייה גבוהים פי שלושה מסיכוייה של משפחה יהודית. כ-45% מהמשפחות הערביות הן עניות גם לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, לעומת כ-15% מהמשפחות היהודיות.

¹ הכנסה פנויה - סך כל ההכנסה אחרי תשלומי העברה מן הממשלה לאזרחים (קצבאות שונות) ואחרי תשלום מיסים ישירים על-ידי האזרחים.

- ❖ תשלומי העברה ומיסים ישירים מעלים מעל לקו העוני כמחצית מן העניים היהודים ורק כחמישית מן העניים הערבים.
- ❖ שיעור המשפחות העניות הערביות שנחלצו מן העוני בזכות תשלומי ההעברה, אך חזרו אל מתחת לקו העוני לאחר תשלומי מיסים ישירים, הוא כ-40% לעומת כ-15% מהמשפחות היהודיות. תרומת מערך תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום העוני בקרב הערבים היא הנמוכה ביותר. מגמה זו צפויה להחמיר בשל הקיצוצים בקצבאות, שהשפעותיהם טרם באו לידי ביטוי בנתוני 2002.

המלצות דו"ח סיכוי

- יש לפתח בסיס תעסוקה רחב בישובים הערביים על בסיס הקמת אזורי תעשייה פעילים, ועל ידי עידוד היזמות, המחקר והפיתוח.
- יש לתת קדימות גבוהה ליישום החלטת הממשלה מ-19 באוגוסט 2003 בדבר צירוף ישובים ערביים לאזורי תעשייה מרחביים הסמוכים להם.
- תינוקות ופעוטות ערבים בגילאי 0-4 מהווים כ-30% מקבוצת גילאים זו בישראל. מכלל הילדים הפוקדים את מעונות היום והמשפחתונים מהווים התינוקות והפעוטות הערבים 7.4% בלבד. קיום מעונות יום מעודד נשים ליציאה לעבודה. על משרד השיכון לוודא כי חלקם של היישובים הערבים בתכנית העבודה של משרד השיכון יהיה גדול מחלקם באוכלוסייה.
- יש ליישם החלטות הממשלה בדבר העדפת עובדים ערבים בקבלה לשירות המדינה, ובדבר העלאת מספר הדירקטורים בחברות ממשלתיות על-ידי מינוי דירקטור ערבי אחד לפחות בכל חברה ממשלתית.
- על הממשלה להתערב בשוק העבודה לקליטת האזרחים הערבים. יש לעשות זאת הן באמצעות מתן תמריצים למעסיקים והן באמצעות הקמת מאגרי מידע ומרכזי מידע למעסיקים ומועסקים, בדומה למה שנעשה בתחום זה בעשור האחרון עבור העולים וכן עבור האמהות החד-הוריות. במקביל יש לאכוף את חוק שוויון הזדמנויות בתעסוקה.

סיכום ומבט קדימה

על פי המלצת ועדת אור יש לקבוע את ביטול האפליה כיעד מרכזי של המדינה. ביטול האפליה המוסדית של האזרחים הערבים הוא צורך קיומי למדינה, ומן הנתונים המובאים כאן ניכר כי הבעיה היא בהתנהלות הממשלה, והשינוי העיקרי שנחוץ הוא בדפוסי ההקצאה המפלה של המדינה לאזרחים הערבים. ועדת לפיד, שיועדה לגבש המלצות בעקבות מסקנות ועדת אור, חזרה בהמלצותיה דווקא אל אותו דפוס ישן של הקצאות ליישובים הערביים בטווח הקצר, והמליצה להקים "רשות ממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים".

תחת זאת, מה שנחוץ הוא הקמתה של "רשות לשוויון", אשר פניה יהיו דווקא אל משרדי הממשלה. תפקידה יהיה להטמיע בקרב משרדי הממשלה והפקידות דפוסי חשיבה שוויוניים והקצאת משאבים שוויונית. מן הניסיון בקליטת מיליון אזרחים חדשים מבריה"מ לשעבר, ובשינוי מפתח ההקצאה של תקציב מענקי האיוון של משרד הפנים, אנו למדים כי טווחי הזמן הדרושים לשינוי של ממש בדפוסי ההקצאה של המדינה הם של עשור או אף יותר. יש לקחת זאת בחשבון בעת תכנון המהלכים לקראת השינוי.