

# من العوائق إلى الفرص

## رصد العوائق وتوصيات سياسية

في الطريق إلى تحقيق المساواة بين المواطنين العرب واليهود في إسرائيل

# من العوائق إلى الفرص

## رصد العوائق وتوصيات سياسية

في الطريق إلى تحقيق المساواة  
بين المواطنين العرب واليهود في إسرائيل

## מחסמים לסיכויים

### מיפוי חסמים והמלצות מדיניות

בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל

وثيقة اقتراح سياسة رقم 1

מסמך מדיניות מס' 1

تحرير: رون چيرليتس

كتابة: مها أبو صالح، ميخال بليكوف، رون چيرليتس وروت فينشينك - قنير



סיכוי Sikkuy סיכוי

آب 2010، القدس- حيفا

## من العوائق إلى الفرص رصد العوائق وتوصيات سياسية في الطريق إلى تحقيق المساواة بين المواطنين العرب واليهود في إسرائيل

تحرير: رون جيرليتس  
تحقيق وكتابة: مها أبو صالح، ميخال بليكوف، رون جيرليتس، وروت فينشينك - فنيير  
مديرتا مشروع السياسات المتساوية: روت فينشينك - فنيير ومها أبو صالح  
تحرير لغوي: نادر أبو تامر  
تصميم غرافي: ميري غلعاد وحلمي العزة

تنشر هذه الكراسة بالعربية والعبرية والإنجليزية، وعلى موقع الجمعية على الانترنت [www.sikkuy.org.il](http://www.sikkuy.org.il)

### نقدم شكرنا لجميع الجهات التي ساعدت في نشر الكراسة

الاتحاد الأوروبي

تسنى نشر هذا الكتاب بفضل تمويل من الاتحاد الأوروبي.  
مضامين الكتاب هي على مسؤولية جمعية سيكوي فقط ولا يمكن اعتبارها.  
تحت أي ظرف كان -ممثلة لمواقف الاتحاد الأوروبي.



صندوق سليفاكا The Alan B. Slifka Foundation

i f a

Institut für Auslands-  
beziehungen e. V.



Auswärtiges Amt

وزارة الخارجية الألمانية

صندوق راوسينغ SIGRID RAUSING TRUST  
بوب ودوريس غوردون Bob and Doris Gordon

استشارة مضامين من طاقم سيكوي:

علاء حمدان  
ياسر عواد

استشارة أكاديمية:

د. خالد أبو عصة- مدير معهد مسار وباحث مشارك في معهد فان لير  
بروفيسور محمد أمارة- كلية بيت بيرل  
د. يوسف جبارين- جامعة حيفا  
بروفيسور شلومو حسون- الجامعة العبرية  
بروفيسور يوسف كطان- جامعة تل أبيب  
د. ميغال بينتو- عضو المركز الأكاديمي الكرمل: تعد لشهادة ما بعد الدكتوراة في مركز مينرفا لحقوق الإنسان، الجامعة العبرية

© يسمح بل ويستحب نشر وتصوير ونسخ مقتطفات من هذا الكتاب مع ذكر واضح للمصدر.  
يمنع طبع الكتاب دون تصريح خطي من المحرر.

القدس

شارع همشوريرت راحيل 71 بيت هكيريم، القدس 84369  
هاتف: 02-6541225 فاكس: 02-6541108 / [jerusalem@sikkuy.org.il](mailto:jerusalem@sikkuy.org.il)

حيفا

جادة بن غوريون 57 ص.ب. 99650، حيفا 31996  
هاتف: 04-8523188 / فاكس: 04-8523065 / [haifa@sikkuy.org.il](mailto:haifa@sikkuy.org.il)

# الفهرست

5..... كلمة المديرين

7..... ملخص تنفيذي

11..... مقدمة

## الفصل الأول: رصد العوائق وإزالتها

13..... الطريق للمساواة بين العرب واليهود في إسرائيل/ رون جيرليتس

## الفصل الثاني: دوائر المساعدة القضائية

29..... رصد العوائق وتوصيات سياسية/ روت فينشينك- فينر وميخال بليكوف

## الفصل الثالث: أطر مكوث ورعاية لأطفال في ضائقة وخطر من الولادة ولغاية عمر 3 سنوات

47..... رصد العوائق وتوصيات سياسية/ ميخال بليكوف ومها أبو صالح

77..... قائمة مراجع



## كشف ورصد العوائق- نموذج فعال في الطريق للنضال من أجل المساواة بين اليهود والعرب

تصدر وثيقة السياسة المقترحة هنا، مع مرور عشر سنوات على الأحداث العنيفة في أكتوبر 2000. ويبدو بعد عشر سنوات، أن العلاقات بين اليهود والعرب في إسرائيل، تسير نحو تصعيد معيناً وتقترب من نقطة الغليان. فقد شهدنا في العام الأخير تدهوراً في العلاقات، تجلّى في تعزيز القوة السياسية لآراء ووجهات نظر تعمل بصورة منهجية ضد المواطنين العرب، وفي مبادرات تشريعية لسن قوانين تهدف إلى تضيق حقوق العرب بل وحتى نزع المواطنة منهم في ظروف معينة. وقد بلغ التحريض ضد المواطنين العرب وممثليهم قمة خطيرة على أثر قضية الاسطول المتجهة إلى رفع الحصار عن غزة في أيار 2010. تندمج هذه التوجهات وتتماشى مع حملة لنزع الشرعية عن المواطنين العرب، والتي تحظى، لأسفنا الشديد، بتأييد في أوساط الرأي العام اليهودي، وأيضاً في صفوف وزراء كبار في الحكومة.

مع ذلك نصادف خلال عملنا إزاء جزء من الدوائر الحكومية والعامّة، أصواتاً تصدر عن بعض متخذي القرار، ومبلوري الرأي العام، تدعو إلى دعم المساواة وتقليص الفجوات بين اليهود والعرب. بالإضافة لذلك فقد شهدنا في العام الماضي انضمام جهات مختلفة في وزارات الحكومة، المجتمع المدني، والسوق الخاص، تعمل بجد وبصورة خلاقية من أجل التطور الاقتصادي للمجتمع العربي مع إشراك المواطنين العرب في الاقتصاد. يبعث هذا التوجه أملاً وإيماناً بوجود جهات وأجسام كثيرة ترى في المساواة أساساً للحياة المشتركة بين العرب واليهود في إسرائيل.

لا يمكن في هذه المرحلة أن نعرف أي من هذه التوجهات المتضاربة، ستتغلب على الأخرى، وما إذا كان العرب واليهود يسبغون في هذه الأيام نحو صدام أم نحو بناء مجتمع مشترك يقوم على المساواة - روح الديمقراطية. الأمر متروك لنا. فالتحدي المائل أمامنا، مناصري المساواة، والديمقراطية والعيش المشترك الحقيقي، هو العمل بحزم ومهنية ضد التوجهات السلبية، وتعزيز الأمل بتحقيق المساواة.

جمعية سيكوي هي منظمة مشتركة لمواطنين عرب ويهود، تقود منذ سنين طويلة نضالاً طويلاً ومثابراً من أجل تحقيق المساواة، أيضاً من خلال تغيير سياسات الحكومة تجاه المجتمع العربي. لا يوجد أدنى شك أن هذه السياسة، في حالات معينة، نتاج تمييز موجه ومنهجي من قبل موظفين غير معنيين بتقاسم الموارد بصورة متساوية، ولكن وفي حالات كثيرة أخرى، فإن السياسة غير المتساوية هي نتيجة لجهاز مركب بنيوي ومتأصل من العوائق القائمة في أجهزة الحكم المركزي والحكم المحلي ومؤسساتهما، إلى درجة أن اكتشافها واجتثاثها سيتيحان دفع المساواة بين اليهود والعرب في إسرائيل بصورة حقيقية.

نتناول وثيقة اقتراح السياسة المطروحة أمامكم هذا المجال. فهي تقوم على الفرضية القائلة بأن مواصلة الإشارة إلى الفجوات وعدم المساواة، لا يمكنها تغيير الواقع. **تقترح الوثيقة إذن، منهجاً جديداً لرصد واكتشاف العوائق التي تمنع المساواة، ولبلورة سياسة لإزالتها،** من خلال نموذج منهجي للبحث والتقصي. يفضي هذا النموذج إلى رصد وتصنيف العوائق في قضية محددة من أجل فهم العوامل العميقة المسببة لعدم المساواة ولبلورة سياسة يمكن تطبيقها.

تم تطوير وبناء هذا النموذج في جمعية سيكوي في إطار عملية رصد ومسح للعوائق التي تعرقل إتاحة خدمات الحكومة للمواطنين العرب. بدأ تطبيق هذه الخطة - العملية في العام 2008 في 4 وزارات حكومية: وزارة الرفاه الاجتماعي، وزارة القضاء، وزارة البناء، ووزارة الصحة. إننا نتحدث عن تحقيق انطلاقة حقيقية، ذلك أن الحكومة نفسها تعترف الآن بأهمية إجراء مسح العوائق ورصدها، وتستجيب لطلب منظمة مجتمع مدني في تتبع هذه العوائق ورصدها. لقد اخترنا أن نعرض في هذه الوثيقة، النموذج ونتائج رصد العوائق في مجالين قمنا بفحصهما (دوائر المساعدة القضائية في وزارة القضاء، وأطرمكوث ورعاية لأطفال في ضائقة). سننشر في وقت لاحق نتائج إضافية وسنوسع نطاق مشروع رصد العوائق في وزارات حكومية أخرى.

جمعية سيكوي، باعتبارها جمعية يهودية - عربية - فلسطينية لا تتجاهل حقيقة أن العوائق التي تمنع المساواة موجودة أيضاً في مؤسسات الحكم وأيضاً داخل المجتمع العربي نفسه - وإن لم يكن ذلك بشكل متوازٍ مع الحكومة. نحن لا نتجاهل العوائق الداخلية في المجتمع العربي، فهذه الكراسية تتطرق إليها وتطرح اقتراحات لمواجهتها والتعامل معها. مع ذلك، ولأسفنا الشديد، ففي مرات كثيرة للغاية نجد أن الجهات الحكومية تلقي بالمسؤولية، وبذنب عدم المساواة على عوامل ثقافية واجتماعية تميز المجتمع

العربي. جمعية سيكوي لا تقبل بهذا الادعاء. على السياسة المتساوية أن تشمل الجميع لا أن تقصي المختلف ثقافيا واجتماعيا وقوميا. أن تواجه وتتعامل مع هذا المختلف وأن ترصد وتخصص الموارد التي تضمن المساواة التامة مع أخذ عوامل الاختلاف بالحسبان. تقع على الحكومة مسؤولية كاملة لانتهاج سياسة تتمخض عنها مساواة تامة بين العرب واليهود في إسرائيل.

عدم التعامل مع هذه العوائق المانعة للمساواة يقود إلى استمرار السياسة المميّزة ضد المواطنين العرب منذ أكثر من ستين عاما، وإلى تعميق الفجوات. هذه أرض خصبة لتدهور إضافي في العلاقات بين اليهود والعرب داخل الدولة، وإلى مس خطير وجوهري في مكانة وحقوق مجموعة أقلية قومية أصلية. هذه هي خلفية وجود جهات وهيئات هامة كثيرة، في مؤسسات الحكم (وزارات الحكومة وهيئات مؤسساتية أخرى) وفي المجتمع العربي (بما في ذلك السلطات المحلية، ومنظمات المجتمع المدني وقطاع الأعمال) تعرب عن استعدادها لمواجهة هذه العوائق المانعة للمساواة سعيا لتقليص الفجوات، بل والتطلع إلى إزالتها كليا.

**وثيقة السياسة المقترحة هذه، توفر لجميع هذه الجهات والأطراف أداة جديدة قادرة على تحقيق الاختراق المنشود.**

كانت عملية بناء نموذج رصد وتتبع العوائق، وعملية الرصد داخل الوزارات الحكومية، عملية مركبة أوجبت عمل طواقم، وتخصص وخبرة وتصميم. بودنا أن نشكر طاقم قسم السياسة المتساوية في جمعية سيكوي، مديرتنا القسم مها أبو صالح وروت فينشينك - وينر، ومديرة البحث ميخال بيلكوف، على البحث العميق لمجالات الفحص وعلى قيادتها المهنية لبناء النموذج وتطبيقه، وسط محاولات متكررة لاستخدام النموذج حتى تم إتمامه؛ سهير دقسه-حليبي، مسؤولة المنح من صندوق أفرت، على دعمها في تركيز نشاط الطلاب في القسم؛ ونشكر أيضا طاقم العاملين في جمعية سيكوي الذي انضم للمهمة وكان شريكا للعملية كلها؛ كما نشكر أيضا د. جبران جبران ورحيله يناي، وهما مديران مشاركان سابقان في قسم السياسة المتساوية، قاما بتحريك العملية وشاركا بدور مهم في التطوير الأولي للنموذج.

شكر خاص لشالوم (شولي) ديختر، المدير المشارك السابق في سيكوي، والذي ساهم مساهمة خاصة ومميّزة في ترشيد وتطوير طرق عمل جمعية سيكوي أمام الحكومة، وقاد بمهنية وبمثابرة بداية عملية رصد العوائق وسط التعاون مع وزارات الحكومة.

لقد تسنى هذا الرصد بفضل موافقة ومساندة مدير عام ديوان رئيس الحكومة آنذاك، السيد رengan دينور، ورئيس قسم تخطيط السياسات في مكتب رئيس الحكومة السيد إيهود براقر. ونحن نشكرهما على ذلك.

نشكر أيضا المختصين الذين لم يتوانوا عن إسداء النصيحة: بروفيسور شلومو حسون، بروفيسور محمد أمارة، بروفيسور يوسي كطان، د. خالد أبو عصب، د. ميغال بينتو ود. يوسف جبارين.

نتمنى لكم قراءة ممتعة، ونأمل أن يتم تبني نموذج رصد العوائق والتوصيات السياسية التي نقترحها هنا من قبل منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الرسمية في البلاد. إن جمعية سيكوي على استعداد لتلقي ملاحظاتكم وأفكاركم في هذا المجال.

مع تحيات

**رون جيرليتس والمحامي علي حيدر**

مديران مشاركان، جمعية سيكوي.

## ملخص تنفيذي

إن حقيقة وجود فجوات بين المواطنين العرب واليهود، في كافة مجالات الحياة تقريباً، معروفة للجميع، وأيضاً لواضعي السياسة. وقد بذلت لغاية الآن جهوداً كبيرة في محاولة فهم هذه الفجوات بين المواطنين العرب وبين المواطنين اليهود لتقليصها، سواء على الصعيد النظري- الأكاديمي، أم على الصعيد العملي، وقد أطلقت عدة خطط حكومية لتقليص هذه الفجوات، كما شاركت منظمات المجتمع المدني بدورها في هذا المجهود من خلال مشاريعها، لكن هذه الجهود لم تحقق تغييراً جوهرياً، ويبدو أن عدم المساواة أخذ في التفاقم.<sup>1</sup>

لقد وضعت جمعية سيكوي نصب أعينها هدف سدّ هذه الفجوات: كشف وتعرية السيرورات (العمليات) والعوائق الموجودة في أروقة الحكم وعند السكان العرب التي تمنع وصولاً (متناولية) متساوية للمواطنين العرب إلى موارد الدولة، والعمل على تغييرها. إننا نعمل منذ عدة سنوات قبالة الوزارات الحكومية المختلفة. ونقترح بالاستناد إلى عملنا، في هذه الوثيقة، إطاراً للتفكير وعمل لمنظمات المجتمع المدني، يشمل 5 مراحل لتغيير سياسة الحكومة باتجاه الدفع نحو سياسة متساوية: رفع منسوب الوعي في موضوع عدم المساواة، تحديد حجم عدم المساواة، إيجاد العوائق التي تمنع المساواة، بلورة توصيات لسياسة واتخاذ خطوات عمل ومرافعات من أجل تطبيقها.

تعرض وثيقة السياسة المقترحة هنا، نموذجاً جديداً لرصد ومسح العوائق، كما وتظهر كيفية تطبيق النموذج في مجالي سياسة يقعان تحت مسؤولية وزارتي القضاء والرفاه الاجتماعي. يكمن التجديد في هذا النموذج في كونه نموذجاً مبنياً لرصد العوائق التي تمنع انتهاج سياسة متساوية، ومسح هذه العوائق. يمكن لهذه العوائق أن تتواجد في الوزارات الحكومية (عوائق خارجية)، وأيضاً داخل المجتمع العربي (عوائق داخلية)، وهي تكوّن مجتمعة منظومة متجذرة وشائكة تصعب عملية تشخيصها. عملية تشخيص، تحديد وتصنيف هذه العوائق هي التجديد الأساسي في هذه الوثيقة. إذ يتم، في إطار هذا النموذج، تمييز وتحديد عدم المساواة والعوامل المسببة لها بواسطة 3 تصنيفات رئيسية هي: الغرض، المشكلة والعائق، وبواسطة تصنيفات فرعية أكثر دقة لكل واحدة من التصنيفات الرئيسية، عن طريق مصفوفة الخصائص. كما يشير النموذج إلى العلاقة السببية بين العوائق، والمشاكل والعوارض من خلال بحث وتقصّ بنيوي وناجع للعوامل والمسببات العميقة والأساسية لعدم المساواة وفهمها بصورة دقيقة، ويقترح طريقتين مختلفتين لإجراء الفحص الشامل وتصنيف هذه العوائق في مجال البحث: الطريقة العمودية وطريقة الصندوق.

تحدد الوثيقة مقاييس لبلورة توصيات سياسة: يجب أن تكون التوصيات مفصلة، وقابلة للتنفيذ في المبنى السياسي والإداري الحالي، ومهنية، ويمكن نسخها (أي أنه يمكن تطبيقها في مجالات أخرى ووزارات حكومية أخرى) وذات تطلعات لإعادة توزيع الموارد من جديد. كما أنه يتعين عليها أن تشمل بدائل سياسية مختلفة.

**عند تطبيق النموذج تم فحص مجالين، أجرى فيهما رصد للعوائق، و بلورة توصيات للسياسة المقترحة فيهما:**

### أ. دوائر المساعدة القضائية

إن هدف قسم المساعدة القضائية في وزارة القضاء، هو مساعدة السكان محدودي الدخل والإمكانيات للحصول على مساعدة قضائية، في المجال المدني، من خلال دوائر المساعدة القضائية اللوائية، وفروعها.

قمنا خلال عملية الرصد بفحص عدة أبعاد لمدى متناولية الخدمة:

- وعي بوجود الخدمة
- متناولية الخدمة لغوياً- إعلامياً
- متناولية جغرافية.

أظهر فحص هذه الجوانب وفقاً للنموذج، وجود عدة مشاكل وعوائق مركزية تمنع المتناولية والوصول المتساوي للجميع لهذه الخدمة.

1 بين مؤشر المساواة لجمعية سيكوي للعام 2008 أن الفجوات بين العرب واليهود قد تفاقمت في السنوات الأخيرة.



## المشاكل

- ◀ عدم توفر نماذج للطلب بالعربية / أو عدم توفر إمكانية تعبئتها بالعربية.
- ◀ غياب قوى عاملة تتحدث العربية في عدد من الدوائر التي تقدم الخدمة لمواطنين عرب.
- ◀ توزيع جغرافي غير متساوٍ لفروع دوائر المساعدة القضائية، ولمواقع أخرى تعطى فيها خدمات المساعدة القضائية.

## العوائق

### 1. عوائق لغوية- إعلامية:

- ◀ غياب سياسة واضحة بخصوص اللغة
- ◀ غياب تمثيل مناسب للعرب في دوائر المساعدة القضائية

### 2. عوائق في المجال الجغرافي:

- ◀ انعدام مقاييس واضحة وشفافة لإقامة الفروع
- ◀ يتم إقامة الفروع وفقاً للتوزيع الجغرافي لمنظمات المجتمع المدني
- ◀ يتم فتح الفروع بناءً على الطلب الحالي للخدمة
- ◀ ضغط كبير وازدحام في أقسام الخدمات الاجتماعية.

تم تمييز وتحديد المشاكل والعوائق وفقاً لمصفوفة الخصائص الواردة في النموذج.

## توصيات للسياسة المقترحة اتباعها

- ◀ وضع سياسة محددة في وزارة القضاء بالنسبة للغة العربية، تضمن ترجمة الاستمارات والنماذج الضرورية لتلقي الخدمة إلى اللغة العربية، وإيجاد قوى عاملة (بدوام ثابت أو من خارج الوزارة) قادرة على معالجة النماذج بالعربية.
- ◀ تعزيز الطاقم المهني في جميع الدوائر والفروع بإضافة طاقم يتحدث العربية.
- ◀ تحديد مقاييس واضحة وشفافة بشأن مواقع الفروع من أجل ضمان سهولة وصول خدمة المساعدات القضائية للبلدات العربية بصورة متساوية.

### ب. أطر مكوث ورعاية لأطفال في ضائقة وخطر من الولادة ولغاية عمر 3 سنوات

يركز هذا الفصل بالأساس على العوائق التي تمنع رصد موارد من الدولة في كل ما يتعلق بالأطفال في خطر في سنّ الطفولة المبكرة، ومدى دمجهم في الحضانات والنواديّات داخل المجتمع.

يُجمع رجال المهنة على أهميّة وجود شبكة لائقة من النواديّات اليومية ومراكز الرعاية كمرّكّب تربوي في جهاز الخدمات المقدمة للأطفال ضمن منظومة الخدمات المقدمة للأطفال في سنّ الطفولة المبكرة. لقد تطورت في إسرائيل نواديّات وأطر مكوث ورعاية يومية لتوفير احتياجات الأمهات العاملات، ولكن ليس كرد وحلّ للأطفال من سنّ الطفولة المبكرة الذين يعيشون في ضائقة/ خطر.

يشمل هذا الفصل 3 أقسام:

1. **وصف الوضع القائم** ، تبين من استعراض الوضع القائم أن هناك أربعة مؤشرات تشير إلى عدم المساواة: (أ) فجوة بين اليهود والعرب في نسبة الأطفال في خطر الذين يتم توجيههم لتلقي الخدمة في أطر مكوث ورعاية: واحد من كل 10 أطفال عرب في خطر أو ضائقة في سن الطفولة المبكرة موجودون في حضانة أو نوبديّة مقابل واحد من كل 5 أطفال يهود في ضائقة؛ (ب) فقط نحو 2% من النوبيديّات في إسرائيل موجودة في البلدات العربيّة؛ (ج) فجوة مضاعفة بين العرب واليهود في نسبة الأطفال العرب الفقراء المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعية، إذ تقف النسبة عند 1:3 من العرب مقابل 1:1.4 عند اليهود؛ (د) نسبة وفيات الأطفال العرب من الولادة ولغاية سنّ 5 سنوات بفعل الحوادث أعلى بـ 7 مرات منها عند اليهود.
2. **رصد المشاكل والعوائق** التي تمنع الوصول المتساوي للخدمة وذلك بعد فحص العوارض طبقاً للنموذج.

## مشاكل

- ◀ طلب قليل على النوبيديّات والحضانات.
- ◀ قلة اكتشاف/ عدم اكتشاف لأطفال في ضائقة.
- ◀ السلطات المحليّة العربيّة لا تتقدم للمناقشات التي تعلن عنها وزارة التجارة والصناعة لتوفير دعم حكومي في بناء نوبيديّات.
- ◀ هذه النوبيديّات لا تستخدم في بعض السلطات المحليّة للأغراض التي بنيت من أجلها.
- ◀ تطبيق جزئي لقانون الأطفال في خطر.
- ◀ رصد جزئي للميزانيات في إطار الخطة الوطنية للأولاد والشبيبة في ضائقة.
- ◀ رصد جزئي للميزانيات ونقص في الموارد البشرية في أقسام الخدمات الاجتماعية.

## عوائق

- ◀ تعلق الأطفال في ضائقة بأطر مكوث ورعاية معدة بالأساس للنساء العاملات بوظيفة كاملة.
- ◀ طريقة التمويل المناسب (Matching) المتبع.
- ◀ مميزات عمل الأمهات العربيّات.
- ◀ الخدمة مرتفعة الثمن مقارنة بالمميزات الاجتماعيّة- الاقتصادية لأهالي الأولاد.
- ◀ مبادئ توزيع الميزانية للخطة الوطنية للأولاد والشبيبة في ضائقة: اعتماد مقاييس مساعدة وفق حجم البلدة وتدريبها الاجتماعي-الاقتصادي لا يكفي لسد الفجوات في الاحتياجات، النابعة من كثرة الأولاد في ضائقة.

## توصيات لسياسة مقترحة

- ◀ توفير الخدمة وجعلها في متناول أولاد قسم الرفاه الاجتماعي وأولاد الأمهات العاملات بواسطة تسهيلات وتغييرات محددة في كلفة وحجم مشاركة الأهل.
- ◀ دعم كامل من الدولة لبناء نوبيديّات في البلدات العربيّة
- ◀ وضع خطة شاملة لنشر وتوزيع النوبيديّات والحضانات في البلدات العربيّة
- ◀ تطبيق منهج التمويل المناسب بصورة تصاعديّة.



في ختام عقد من المتابعة المقارنة للميزانيات الحكومية المرصودة للمواطنين العرب، وارتفاع الوعي والإدراك عند الجمهور ومؤسسات الحكم بعدم المساواة السائدة، التي هي في كثير من المرات نتاج تمييز في توزيع موارد الدولة، يركز قسم السياسيات المتساوية في جمعية سيكوي، الجهود الرامية إلى دفع انتهاج سياسة تقلص الفجوات من خلال تمكين وصول متساوٍ للخدمات، والبنى التحتية والموارد العامة للمواطنين العرب.

«مؤشر المساواة» هو أداة مهمة تمّ تطويرها في جمعية سيكوي، هدفها تعقب ورصد الفجوات بين اليهود والعرب في مجالات حياتية مختلفة وقياس حجم هذه الفجوات على محور الزمن. إن مؤشر المساواة هو أساس مهم لتحديد نقطة انطلاق لبحث أكثر عمقاً حول عوائق المساواة وطرق إزالتها.

لمشروع «مكان حول الطاولة» (Seat At The Table - SATT)، المشروع الرئيسي للقسم - هدفان رئيسيان: الأول هو رصد، وتحديد مميزات ومسح العوائق في الطريق إلى المساواة، والثاني هو تحديد طرق للتغلب عليها. يجمع المشروع بين العمل البحثي ومتابعة سياسة الحكومة وتأثيراتها على وضع المساواة بين اليهود والعرب، مع دمج ذلك بعمل المرافعة من أجل تغيير السياسة. يتم ذلك بطريقتي عمل رئيسيتين: (1) مجموعة عمل مشتركة لممثلي سلطات محلية عربية ووزارات الحكومة، (2) أوراق عمل ومذكرات لسياسات مقترحة في مجالات مختلفة، تقدم للوزارات الحكومية والجهات ذات الصلة.

تشكل مجموعات العمل التي تقيمها جمعية سيكوي، قالباً للمناقشة المباشرة بين ممثلين رفيعي المستوى عن السلطات المحلية العربية وبين ممثلين رفيعي المستوى عن الوزارات الحكومية وألويتها حول قضايا ومسائل وعوائق يواجهها الطرفان خلال عملهم اليومي. تعقد مجموعة عمل بقضايا المسكن في البلدات العربيّة جلساتها منذ نحو سنة. وقد بدأت المجموعة كمنتدى (هيئة) مشترك بين قيادة وزارة البناء والإسكان وسبع سلطات محلية عربيّة، ويتم توسيع صفوف هذا المنتدى تدريجياً مع انضمام مؤسسات سلطوية أخرى ذات صلة وسلطات محلية عربيّة إضافية. وألان نعمل على تشكيل مجموعة عمل مشتركة في مجال الرفاه الاجتماعي.

تجري عملية الرصد على قدم وساق قبالة الوزارات الحكومية. تهدف وثائق السياسة المقترحة إلى عرض نتائج رصد العوائق في المجالات التي تمّ فحصها، وعرض توصيات بالسياسة المقترحة لكل مجال منها. تقول فرضيتنا الأساسية بأن العوائق موجودة في المجتمع العربيّ وفي السلطات المحليّة العربيّة (عوائق داخلية) كما في المجتمع اليهودي ومؤسسات الحكم (عوائق خارجية). طورنا على أساس هذه الفرضية نموذجاً (موديل) لتحديد خصائص ومميزات هذه العوائق ورصدها طبقاً لمميزاتها وموقعها (داخلية، خارجية) كطريقة لمعرفة مصادر هذه العوائق وسلسلة المشاكل الناجمة عن كلّ منها، والفجوات الناشئة نتيجة لذلك. كلّ هذه مجتمعة تشكل وسائل للوصول إلى مخرج يمكن له أن يساهم في اختراق هذه العوائق والتقدم نحو المساواة. نعرض في هذه الوثيقة النموذج وكيفية تطبيقه في مجالين من الخدمات التي تقدمها الوزارات الحكومية: دوائر المساعدة القضائية في وزارة القضاء وأطر لمكوّن ورعاية أطفال في خطر التي تقع تحت مسؤولية وزارة الرفاه الاجتماعي.



# رصد العوائق وإزالتها - الطريق إلى المساواة بين العرب واليهود في إسرائيل

كثيرون في الأكاديمية، والحكم المركزي والمحلي وفي المجتمع المدني، مشغولون على مر السنين، وبشكل ملحوظ في العقد الأخير، في العمل على دفع المساواة بين اليهود والعرب مواطني إسرائيل. وقد تمّ اختيار استراتيجيات مختلفة من أجل تحقيق هذا الهدف، وتطبيقها بطرق مختلفة من قبل جهات كثيرة. طبقت منذ أحداث أكتوبر 2000 عدة خطط حكومية منها ما هو على نطاق صغير ومنها ما هو على نطاق واسع<sup>1</sup>، كما أجريت عشرات الدراسات والأبحاث التي تناولت عدم المساواة، كما ونفذت منظمات المجتمع المدني مشاريع كثيرة هدفها دفع المساواة بين اليهود والعرب<sup>2</sup>. ولكن على الرغم من كل هذه الجهود فإنه لم يطرأ أي تغيير ملموس على الوضع، ولا تزال حالة عدم المساواة بين اليهود والعرب أخذة بالتفاقم.

حكومة إسرائيل مسؤولة عن توزيع الموارد على مجمل السكان. لذلك فإن الفرضية التي تركز عليها هذه الوثيقة تقول بأن مفتاح تطبيق المساواة بين اليهود والعرب يكمن في تغيير السياسة الحكومية.

هناك عاملان رئيسيان من شأنهما تغيير سياسة الحكومة تجاه المواطنين العرب: مؤسسات الحكم<sup>3</sup> ومنظمات المجتمع المدني. تقترح هذه الوثيقة استراتيجية جديدة، على مؤسسات الحكم ومنظمات المجتمع المدني التي تسعى لإحداث تغيير جوهري وثابت في سياسة الحكومة تجاه المواطنين العرب.

التجديدات الرئيسية التي تقترحها هذه الإستراتيجية هي:

➤ التركيز على مجالات محددة من عدم المساواة وبحثها بصورة عميقة بحيث يمكن تشخيص الأسباب الجذرية (العوائق) التي تفضي إلى سياسة غير متساوية، سواء في مؤسسات الحكم أم داخل المجتمع العربي.

➤ إتباع نموذج مبني لعملية رصد وتحديد العوائق التي تمنع انتهاج سياسة متساوية.

سنعرض في هذا الفصل، فصل المنهج، الإستراتيجية ونموذج رصد العوائق بالتفصيل. وفي الفصول التالية تحليلاً للعوائق وتوصيات بخصوص السياسة المقترحة انتهابها في مجالين يقعان تحت مسؤولية وزارة الرفاه الاجتماعي ووزارة القضاء.

هدفنا مزدوج:

1. عرض النموذج الجديد الذي طور في جمعية سيكوي لرصد العوائق وتصنيفها، بحيث يكون متوفراً لكل جهة في مؤسسات الحكم أو المجتمع المدني الذي يعنى بتطوير سياسة متساوية.
2. إعطاء مثال على كيفية استخدام النموذج بواسطة مجالين مختارين، والإشارة بصورة محددة إلى العوائق واقتراح توصيات لسياسة من أجل دفع المساواة في هذين المجالين قداماً.

يشمل النموذج 3 مركبات أساسية لدفع سياسة متساوية بين العرب واليهود:

1. تغيير سياسة في 5 مراحل.
2. نموذج لتعريف وتحليل العوائق المسببة لسياسة غير متساوية تجاه المواطنين العرب.
3. مقاييس لبلورة ونشر لتوصيات سياسة.

1 مثل «الخطة متعددة السنوات لتطوير البلدات العربية 2001-2004» (قرار الحكومة رقم 2467 الصادر في أكتوبر 2000 والمعروف باسم «خطة المليارات الأربعة لرئيس الحكومة إيهود باراك»).

وخطط حكومية مختلفة حول التمثيل الملائم للعرب في سلك خدمات الدولة، يشار إلى أن هذه الخطط لم تطبق بصورة كاملة.

2 مشاريع من لقاءات بهدف الحوار، التعليم، أبحاث وتحليل لعدم المساواة، نشر أوراق عمل، نشاطات إعلامية لرفع الوعي بالتمييز وغيرها.

3 فعلى سبيل المثال كانت سلطة التطوير الاقتصادي للوسط العربي والدرزي والشركسي في ديوان رئيس الحكومة، وأيضاً قسم تخطيط السياسات في ديوان رئيس الحكومة شريكاً في الدفع نحو سياسة متساوية.

## تغيير سياسة في 5 مراحل

الإطار الفكري والعملي الأول المقترح على منظمات المجتمع المدني هو المراحل الخمس لتغيير سياسة الحكومة<sup>4</sup>: رفع الوعي في موضوع عدم المساواة، تحديد حجم عدم المساواة، إيجاد العوائق التي تمنع المساواة، بلورة توصيات لسياسة مقترحة، والقيام بخطوات مرافعة من أجل تطبيق التوصيات.

**1. رفع الوعي لدى متخذي القرارات ولدى الجمهور في موضوع عدم المساواة بين العرب واليهود.** شرطاً أساسياً لتغيير السياسة هو إدراك محدي السياسة ومنفذيها بأن السياسة الراهنة و / أو نتائجها<sup>5</sup> لا يعتمدان المساواة. ويبدو أن منظمات المجتمع المدني قد حققت نجاحاً في هذا المضمار: ففي السنوات الأخيرة، أعربت جهات حكومية كثيرة، مثل وزراء، بل وحتى رؤساء حكومات عن القلق من عدم المساواة وتحدثوا عن الحاجة الملحة لإصلاح ذلك<sup>6</sup>. جمعية سيكوي على اتصال مع جهات حكومية كثيرة، ومن خلال عملنا اليوم نجد أن غالبية متخذي القرارات، على كافة المستويات، يدركون وجود التمييز وعدم المساواة بين العرب واليهود. مع ذلك، فقد لاحظنا ومن خلال عملنا مع الموظفين الحكوميين (البيروقراطية الرسمية) ظاهرة سائدة وهي: أن الموظف الحكومي يوافق عادة ويقر بصدق الادعاء بأن سياسة الحكومة تنتج تمييزاً وعدم مساواة، ويوافق على ضرورة إصلاح ذلك، لكنه في الوقت ذاته ينكر أن تكون السياسة المنفذة تحت مسؤوليته (أي تحت مسؤولية الوزارة، القسم، أو الدائرة التي يديرها) غير متساوية.

توصية مزدوجة لمنظمات المجتمع المدني:

- مواصلة ترسيخ الادعاء العام بعدم المساواة بين اليهود والعرب لن يؤدي إلى تحقيق انطلاقة في دفع المساواة.
- من المهم بذل جهد لترسيخ وإثبات وجود عدم مساواة و / أو سياسة غير متساوية في مجالات عينية تنفي الجهات المهنية الحكومية وجودها. ترسيخها بصورة مباشرة في أذهان الموظفين المسؤولين عن هذه السياسات غير المتساوية وهو شرط حتمي لتغيير السياسة.

**2. تحديد منهجي لحجم (نطاق) عدم المساواة بين العرب واليهود.** تواجه دولة إسرائيل تحديات كثيرة، ومن بينها الفجوات بين مجموعات سكانية مختلفة (مهاجرون جدد مقابل مواطنين قداماء، أشكناز مقابل سفراديم)، تتنافس هذه التحديات على كسب قلوب وانتباه الجمهور العام، ولذلك فإن ادعاء عام بعدم المساواة من شأنه أن يبعد عن جدول الأعمال العام لأنه لا يعتبر مشكلة خطيرة. لطرح موضوع عدم المساواة على جدول الأعمال العامة وتحريك خطوات لتقليصه، يجب بداية تحديد حجمه وتأسيس الادعاء بأن الفجوات بين اليهود والعرب كبيرة للغاية. إن تحديد حجم عدم المساواة، على مر السنين، بصورة منهجية هو الطريق الوحيدة لمتابعة ومعرفة ما إذا نجح تغيير سياسة ما (إذا تمّ فعلاً) أو لم ينجح في تقليص عدم المساواة. لقد طورت جمعية سيكوي «مؤشر المساواة بين المواطنين العرب واليهود في إسرائيل»<sup>7</sup>، الذي يستخدم طرق إحصاء متطورة ويقاس في كل عام بصورة منهجية وشاملة الفجوات بين اليهود والعرب في مجالات مختلفة<sup>8</sup>. المؤشر الذي يتمّ تحديثه سنوياً ويعكس الفجوات الكمية في المدخلات، وبالأساس نواتج السياسة فيما يخص المواطنين العرب، يحظى بثقة واضعي السياسات ويشكل أداة مهمة في العمل لتغيير السياسة.

**3. اكتشاف العوائق المسببة للسياسة غير المتساوية تجاه المواطنين العرب.** العوائق هي العوامل (الإدارية، الشخصية أو الأخرى) الموجودة في وزارات الحكومة و / أو المجتمع العربي، والتي تمنع تحقيق المساواة وانتهاج سياسة متساوية. تولد هذه العوائق شبكة متجذرة وشائكة، ولذلك، فليس من السهل تشخيصها، إلا أنه لا يمكن انتهاج سياسة متساوية إلا من خلال

4 كما سيتم تفصيله في وقت لاحق، فإن تغيير السياسة يجب أن يؤدي مبدئياً إلى توزيع متساوي لموارد الدولة، ولكن وبدرجة لا تقل أهمية من ذلك إلى مساواة على المحك.  
5 سنقف في مكان آخر من هذه الوثيقة على التمييز المهم بين عدم المساواة في متغيرات السياسة (رصد ميزانيات غير متساوية) وبين عدم المساواة في ثمار السياسة (فجوة على محك النتيجة).

6 تحدث رئيس الحكومة السابق، إيهود أولمرت أكثر من مرة بلهجة شديدة ضد عدم المساواة، فقد قال مثلاً: "هناك تمييز لا يحتمل ضد العرب في إسرائيل يمتد على مدار ستين عاماً".  
موقع: NRG, 12.11.2008 (<http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/811/028.html>)

7 مؤشرات المساواة لجمعية سيكوي، [http://www.sikkuy.org.il/reports\\_heb.html](http://www.sikkuy.org.il/reports_heb.html)

8 تشير مؤشرات المساواة للسنوات 2006 و 2007 و 2008 إلى فجوات بعشرات النسخ المئوية لصالح المواطنين اليهود. يشير مؤشر المساواة للعام 2008 إلى توجه مستمر لتعميق هذه الفجوات (راجعوا ص 11 من المؤشر).

فهمها وإزالتها بصورة منهجية.

عملية تشخيص وتعريف وتصنيف هذه العوائق، هي التجديد الرئيسي في هذه الوثيقة، وسيتم وصفها بإسهاب لاحقاً.

4. **بلورة توصيات لسياسة مقترحة.** بعد تشخيص وتحليل العوائق، فإن المرحلة التالية هي بلورة مهنية لتوصيات لسياسة يقترح تطبيقها. ستقترح هذه الوثيقة 5 مقاييس لوضع توصيات لسياسة في مجال دفع المساواة بين اليهود والعرب قدماً.

5. **نشاطات مرافعة (advocacy) ومتابعة، قبالة متخذي القرارات ومنفذي السياسات لتطبيق التوصيات.** لا تتناول هذه الوثيقة هذا البند ولكننا نأمل بأن نتمكن في المستقبل من طرح ما كسبناه من تجربة في هذا المجال ومشاركة الآخرين به.

هناك أهمية قصوى لأن يكون المواطنون العرب شركاء في كل العملية. فالرصد وبلورة التوصيات، يجب أن ينفذ من قبل مهنيين عرب ويهود. عدم إشراك المواطنين العرب سيفضي في حالات كثيرة إلى تشخيص ورصد غير موفقين للعوائق، ولاختيار معالجة مواضيع لا تفي باحتياجات المواطنين العرب، وإلى بلورة توصيات قد لا تكون مقبولة عليهم بالضرورة.<sup>9</sup>

## كشف العوائق المؤدية لسياسة غير متساوية تجاه المواطنين العرب- نموذج لكشف، تحديد وتحليل للعوائق

يهدف هذا الفصل إلى اقتراح نموذج لكشف وتحديد وتحليل للعوائق التي تمنع المساواة بين اليهود والعرب في إسرائيل. تمّ بناء هذا النموذج في جمعية سيكوي في إطار قسم السياسات المتساوية بين السنوات 2008-2010. بدأ تطوير النموذج على أثر البحث المهم الذي قام به البروفيسور شلومو حسون "عوائق أمام التطوير والمساواة بين اليهود والعرب في إسرائيل- اقتراح لإطار عام للتفكير".<sup>10</sup> تمّ تطوير النموذج وتطبيقه في سياق عمل متواصل لجمعية سيكوي مع وزارات الحكومة والسلطات المحلية العربية خلال عدة سنين. يحوي نموذج كشف العوائق المقترح هنا عدة تجديدات:

◀ طريقة جمع المعلومات عن عوامل عدم المساواة في مجال معين، وأيضاً طرق لغزلة المعلومات وتصنيف العوائق.

◀ نموذج مفصل لتصنيف العوائق (مصنوفة العوائق).

◀ فعالية: يتطرق النموذج بالأساس للعوائق التي تمنع رصداً متساوياً لموارد الدولة المادية للمواطنين العرب. مع ذلك، فإن النموذج هو عالمي ويسهل تطبيقه في سياقات أخرى من السياسات غير المتساوية في البلاد والعالم.

◀ التأكيد على حتمية وضرورة فحص العوائق ضمن لقاءات مستمرة مع الوزارة الحكومية ذات الشأن.

حتى عندما نتناول الموارد المادية فقط، فإن مصطلح المساواة بين المواطنين العرب واليهود يتطلب توضيحاً وشرحاً.<sup>11</sup> هدفنا أن نصل لأسس تضمن توزيع متساوٍ للموارد الدولة، ولكن بدرجة لا تقل أهمية عن ذلك- إلى المساواة على محك الواقع أيضاً. معروف بأن النتائج على محك الواقع تتأثر ليس فقط بالسياسة المتبعة، وإنما أيضاً بعوامل أخرى مثل الفروق الثقافية، أو اختلاف في سلم الأولويات لدى جماعات مختلفة. فمثلاً نسبة وفيات الأطفال تتأثر من السياسة الحكومية في كل ما يتعلق بإيصال الخدمات الطبية للنساء الحوامل والمواليد، ولكن أيضاً من عوامل ثقافية تؤثر على مدى استعداد الحامل لإجراء فحوصات خلال الحمل.

لأسفنا الشديد فإنه في مرات كثيرة، نجد أن الجهات الحكومية تعلق وتلقي بالمسؤولية والذنب بعدم المساواة على عوامل اجتماعية وثقافية تميز المجتمع العربي. جمعية سيكوي لا تقبل هذا الادعاء. فالرصد المتساوي للموارد هو نتاج لسياسة متساوية مفروضة عليها أن تشمل وتضم لا أن تقصي المختلف ثقافياً / اجتماعياً<sup>12</sup>، أن تتعامل معه بشكل يضمن مساواة تامة مع أخذ الاختلاف بالحسبان. لا يعفي هذا الأمر المجتمع العربي أو السلطات المحلية العربية من الحاجة لمواجهة مشاكلها والعوائق الداخلية في المجتمع العربي، وإنما

9 مفهوم طبعاً أن المجتمع العربي ليس قالباً واحداً، وأن فيه جملة من المواقف ولن تكون هناك توصيات مقبولة على جميع المواطنين العرب، لكن هذه الحقيقة لا تبرر عملية تتم دون مشاركة المواطنين العرب.

10 شلومو حسون (2006)، "عوائق أمام التطوير والمساواة بين العرب واليهود في إسرائيل: اقتراح إطار عام للتفكير". في: شلومو حسون وميخائيل كريني (محرران)، عوائق أمام المساواة: العرب في إسرائيل. القدس معهد فلورنساهايم لأبحاث السياسات.

11 راجع مناقشة حول الموضوع في مؤشر المساواة لجمعية سيكوي للعام 2008، الفصل "مقدمة وتوضيح"، ص 15.

12 إلا إذا كان هذا الاختلاف الاجتماعي يسبب ضرراً خطيراً في حقوق الإنسان أو في اختيار مجموعات معينة داخل الأقلية (عادة ما تكون هناك مجموعات مستضعفة داخل صفوف الأقلية مثل النساء، الأطفال وما شابه).



يلقي على كل من الأطراف مسؤولية كاملة. إلا أن الحكومة وبشكل خاص ملزمة بانتهاج سياسة متساوية بنسبة 100% .

لتحقيق نتائج متساوية (مثلاً في مجال التحصيل في امتحانات البجروت، أو معدل الحياة)، يلزم أحياناً رصد غير متساوٍ من الموارد بزيادة حصة الشرائح المستضعفة. حري بنا أن نتذكر أن المواطنين العرب يعانون من تمييز متواصل منذ قيام الدولة.<sup>13</sup> لذلك فإنه في حالات كثيرة لا يكون التوزيع المماثل الآن مساوياً وليس بمقدوره أن يضمن المساواة على محك النتائج. يجب في مثل هذه الحالات رصد موارد أكثر للمواطنين العرب (وفقاً لنسبتهم بين السكان). لكن أوان هذا الحلم لم يحن بعد، فلأسفنا الشديد فإن الحالات التي ترصد فيها موارد أكثر للعرب لا تزال قليلة. إننا نطالب الحكومة بأن تغير على الفور الوضع القائم، الذي يميز ضد المواطنين العرب، وأن تسعى، دون تأخير إلى رصد مساوٍ للميزات. بالإضافة لذلك فإننا نقترح على الحكومة أن تحدد هدف المساواة على محك النتيجة في أكثر عدد ممكن من المجالات، وتحقيق هذا الهدف بواسطة رصد العوائق التي تمنع المساواة في أوساط الحكم المركزي، والسلطات المحلية العربية والمجتمع العربي.

## ما هي العوائق؟

لقد تطور مصطلح «العوائق» خلال البحث عن إجابات لمثل الأسئلة التالية:

- ◀ لماذا نجد صف التعليم في الوسط العربي أكثر اكتظاظاً؟ لماذا يحصل الطالب العربي على ساعات تعليمية أقل مقارنة بالطالب اليهودي؟
- ◀ لماذا حجم ميزانية الرفاه الاجتماعي في البلدات العربية أقل منها في البلديات اليهودية ؟
- ◀ لماذا توجد لكل بلدة يهودية مهما كانت صغيرة شركة مواصلات عامة منظمة، بينما توجد في الوسط العربي مدن يسكنها عشرات آلاف المواطنين ولا يتمتعون بخدمات مواصلات عامة منظمة ؟
- ◀ لماذا نجد في مجالات كثيرة رصداً غير متساوٍ للميزات، بالرغم من أن القانون لا ينص على ذلك؟

لو كان هناك قانون ينص صراحة على أن رصد الميزات للمواطنين العرب أقل، فقط لكونهم عرباً، لكان الجواب على هذا السؤال بسيطاً (وإن كان مؤسفاً للغاية). لكن الأمر ليس كذلك: فقد تطور مصطلح العوائق من إدراك أن عدم المساواة في غالبية الحالات ليس نتاج قوانين تنص على التمييز الصريح ضد العرب لكونهم عرباً<sup>14</sup>، وإنما نتيجة لمنظومة من قوانين، أنظمة وقرارات، وتطبيقها وكيفية تطبيقها بطريقة تسبب التمييز. البحث عن العوائق هو بحث عن تلك العناصر الموجودة في منظومة اتخاذ القرارات، في جهاز تطبيق السياسات، وفي المجتمع العربي، والتي تؤدي في نهاية المطاف إلى رصد غير متساوٍ وإلى عدم مساواة.

**من المهم أن نشير إلى أن عدم المساواة يكون في بعض الأحيان نابغاً ببساطة بفعل تمييز فظ وموجه من قبل موظفين حكوميين يفضلون المواطنين اليهود بشكل دائم.**<sup>15</sup> لا يزال هذا الأمر، لأسفنا الشديد سائداً، وقد وصلت لجمعية سيكوي شهادات مباشرة كثيرة عن وجود هذه الظاهرة حتى في العام 2010.<sup>16</sup> بمقدور النموذج المقترح هنا أن يساعد في تعقب هذه الحالات، لكن فعاليته أكبر في الحالات التي يكون فيها واضحاً أن جهات وهيئات حكومية (ومن يقفون على رأسها) معنيون برصد متساوٍ للميزات، وهم يسألون أنفسهم عن سبب عدم نجاح الجهاز ككل في تحقيق ذلك، إن فهم هذه العوارض يوفر الإجابة لهذا السؤال المقلق.

قد تكون العوائق خارجية أو داخلية نسبة للمجتمع العربي. يمكن للعوائق الخارجية أن تكون في الوزارات الحكومية وفي أجهزة الحكم المختلفة. على مستوى القيادة القطرية، اللواء، أو الموظف. تنبع العوائق الداخلية من مميزات ثقافية أو اجتماعية يختص بها المجتمع العربي، على مستوى الفرد، الأسرة، المجتمع أو السلطة المحلية. يجب أن يلتفت التحليل الكامل لهذه العوائق أيضاً إلى العوائق الداخلية، ذلك أن تجاهلها قد يفضي إلى فشل في تقليص عدم المساواة بين اليهود والعرب.

13 يحلل يثير بوميل (2007) في كتابه ظل أزرق، أبيض سياسة الحكومة تجاه المواطنين العرب في العقود الأولى، ويدي أن الواقع الحياتي للعرب في إسرائيل اليوم، هو إلى حد كبير نتيجة مباشرة لسياسة متباينة انتهجتها بحقهم جميع الحكومات وكان هدفها التمييز ضدهم وإقصائهم عن كل شرائح المجتمع اليهودي - الإسرائيلي ومنع تبلورهم في جماعة سياسية أو اقتصادية. وتظهر أبحاث أخرى جوانب مختلفة ومنوعة للتمييز الخطير والمتواصل في رصد الموارد للمواطنين العرب (وبهذه الطريقة فإنه يحد من الادعاء بأن مسؤولية عدم المساواة تكمن في طابع المجتمع العربي).

14 مع أنه تجدر الإشارة إلى أنه توجد في دولة إسرائيل عدة قوانين تميز بشكل صريح ضد المواطنين العرب. لقد قام يوسف جبارين برصد القوانين التي تميز حسب ادعائه ضد العرب. راجعوا يوسف جبارين (2006) دستور مساوي للجميع؟ حول الدستور والحقوق الجماعية للمواطنين العرب في إسرائيل - ورقة عمل. حيفا مركز مساواة.

15 نتيجة لعنصرية محض أو بفعل مفهوم (خاطي) بأن وظيفة الدولة هي بالأساس خدمة المواطنين اليهود.

16 فعلى سبيل المثال قال لنا موظف كبير في لقاء معه أن هناك موظفين في اللواء، كلما وصلت لمكاتبتهم طلبات ومعاملات من بلدات عربية يبذلون كمال ما في جدهم لإيجاد أخطاء ونواقص تقنية لإعادتها دون إتمامها أو معالجتها.

## أمثلة لعوائق

- مورد معين من موارد الدولة (مثال ميزانية لبناء نويديات للأطفال) يمنح لكافة المواطنين من خلال السلطات المحلية التي يخضعون لها. لكن السلطات العربية أكثر فقراً من غيرها، ولأنها تعاني أحياناً من مشاكل في الإدارة، فإنها لا تنجح في حالات كثيرة بنقل هذا المورد واستغلاله بصورة ناجعة لصالح المواطنين. وبهذه الطريقة تتواصل معاناة المواطنين العرب من التمييز في عدم توفر هذه النويديات. يوجد هنا عائقان: خارجي ليس متعلقاً بالمجتمع العربي - عملية نقل الموارد عبر السلطات المحلية، بدون وجود آلية تكفل نقلاً ناجحاً لجميع الموارد المطلوبة لبناء نويديات وبدون علاقة بوضع السلطة المحلية؛ وعائق داخلي في المجتمع العربي - مشاكل إدارة في السلطات المحلية.
  - مورد معين (مثال، رعاية فتيات في ضائقة) ينقل فقط على شكل خدمة معينة، لكن المميزات الثقافية للمجتمع العربي تمنع المواطنين العرب استهلاكه ونتيجة لذلك فإنهم لا يستفيدون منه. بعبارة أخرى، فإن هذا المورد يعطى بطريقة لا تتلاءم مع خصائص المجتمع العربي. هذا هو عائق خارجي (للجهاز السلطوي)، ذلك أنه يفترض في السلطة أن توفر لكل جمهور خدمة تتلاءم مع احتياجاته ومميزاته.
  - توفر الدولة جهازاً يساعد على التنفس لكل المرضى الذين يحتاجونه، لكن المواطنين البدو في النقب يعيشون في بلدات غير مربوطة بالتيار الكهربائي ولذلك لا يمكنهم استخدام الجهاز. هذا عائق خارجي لأنه يفترض بجهاز الصحة أن يوفر حلاً يأخذ بالحسبان حالة البنى التحتية في البلدات البدوية.<sup>17</sup>
  - خدمة معينة تقدم باللغة العبرية فقط. بما أن قسماً من المواطنين العرب لا يتقنون اللغة العبرية جيداً، فإنهم يستغلون هذه الخدمة بدرجة أقل فينتج عن ذلك عدم مساواة. العائق الخارجي هنا غير متعلق بالمجتمع العربي - وهو اتخاذ قرار بتزويد هذه الخدمة فقط باللغة العبرية.
  - لجنة مهنية في جسم حكومي تتخذ القرار في توزيع مورد ما. يوجد في اللجنة أعضاء يهود فقط وهي لا تستشير مهنين عرب. تكون النتيجة بشكل عام تخصيص موارد أكثر لليهود. العائق الخارج للمجتمع العربي - هو غياب تمثيل لائق للعرب في عملية اتخاذ القرارات و/أو عدم تطبيق مقاييس تكفل رصدًا متساوياً للموارد.
- وجود العوائق، سواء في أجهزة الحكم، أم في داخل المجتمع العربي نفسه، يطرح السؤال عن هوية المسؤول عن إزالة هذه العوائق، وأية عوائق يفضل إزالتها في المرحلة الأولى، وما هي الاستراتيجية لتحديد سلم أولويات إزالة العوائق.
- استمراراً لحديثنا عن المسؤولية عن عدم المساواة، نؤكد أن فرضية عمل النموذج بالنسبة لهذه المسائل هي مضاعفة:
1. السلطة التنفيذية (الحكومة) مسؤولة عن تزويد الموارد والخدمات بشكل ناجع (على محك الواقع)، متوفر (تخطيط ورصد)، وفي متناول اليد (جغرافياً، واقتصادياً، واجتماعياً وثقافياً). العقبات والعوائق النابعة من المجتمع العربي و/أو من السلطة المحلية العربية هي بمثابة معطيات يجب أخذها بعين الاعتبار خلال مراحل التخطيط والتنفيذ، وتقع على عاتق الوزارة المختصة وذات الشأن مسؤولية إيجاد طرق للتغلب عليها وتوفير الخدمة لشريحة الهدف من السكان بصورة متساوية. إذا كانت الدولة تقدم هذه الخدمة بصورة لا تتلائم مع مميزات المجتمع العربي فعليها أن تجعل هذه الخدمة متوفرة وفي متناول اليد بصورة أخرى تتلاءم مع مميزات هذا المجتمع.<sup>18</sup>
  2. السلطات المحلية العربية ملزمة بتوفير الموارد لسكانها، وعليه فإن العقبات والعوائق النابعة من وزارات الحكومة و/أو من شريحة الهدف السكانية (المواطنون العرب) تكون بمثابة معطى يجب أخذه بالحسبان عند اتخاذ هذه السلطات المحلية لقراراتها بما يخدم مصلحة السكان ورفاهتهم. كما أنه يتوقع من هذه السلطات أن تشخص وترصد العوائق الداخلية، في السلطة المحلية، والاعتراف بها والعمل على تغييرها.
- إذن، نحن أمام طلب ثنائي الاتجاه، من سلطات الحكم ومن المجتمع العربي (وخاصة من السلطات المحلية العربية)، بتشخيص العوائق الموجودة في كلا الجانبين وتحمل المسؤولية الكاملة عن توفير خدمات متساوية (من قبل الحكومة) وأخذ كل هذه العوائق بالحسبان والعمل على إزالتها (من قبل السلطات المحلية العربية).

17 هذا طبعاً بالإضافة لمسؤولية الدولة بأن تهتم بتوفير بنى تحتية، لجميع المواطنين (بما في ذلك التيار الكهربائي) بشكل متساوي.  
18 مرهون بالتحفظ الوارد في الملاحظة رقم 12 أعلاه.

## كشف العوائق، تعريفها وتصنيفها

تتمثل أهمية وجوه هذا النموذج في عملية كشف العوائق، تعريفها وتصنيفها وهو يركز على تحقيق وتنقيص يشمل لقاءات مع كل الأطراف العاملة في المجال قيد البحث وهي:

- الوزارات الحكومية ذات الصلة بموضوع البحث، وهيئات سلطوية أخرى.
- سلطات محلية عربية أو هيئات ومنظمات في المجتمع العربي (ذات الصلة بموضوع البحث).
- منظمات المجتمع المدني العاملة في المجال قيد البحث.
- خبراء سياسات في المجال قيد البحث.

الهدف من هذه اللقاءات هو جمع معطيات وفهم منظومة وآلية السياسة وتطبيقاتها بشكل عميق. نؤكد هنا أن تجربة جمعية سيكوي تدل على أنه لا يمكن أن نعرف ونذكر العوائق من استطلاع سطحي وسريع للمعطيات، وأنه من الضروري والحتمي التحديث مع منفذي السياسة في الوزارات الحكومية. من البديهي أن يصحب عملية رصد العوائق توتر بنيوي في شبكة العلاقات بين منظمة المجتمع المدني وبين الحكومة. فالمنظمة معنية بالحصول على معلومات من الوزارات الحكومية لفهم العوائق، وفي نهاية المطاف نشر هذه العوائق وانتقاد سياسة الحكومة، لكن موظفي الوزارات الحكومية غير معنيين بتشجيع الانتقادات الموجهة لعملهم. وقد يبدو للوهلة الأولى أننا أمام تناقض مصالح، ولكن في دولة ديمقراطية يجب على الحكومة التعاون وتوفير المعلومات للجهات المعنية بفحص سياسة الحكومة أو انتقادها. على أية حال فإن هذه عملية حساسة ويجب أن تتم بشفافية وبصورة ثابتة مع التطلع للحصول على دعم الوزارة ذات الشأن. لقد بدأت جمعية سيكوي بعملية رصد العوائق بعد الحصول على موافقة المديرين العاميين في عدد من الوزارات الحكومية. وقد سهلت هذه الموافقة العمل بشكل كبير. نشير هنا إلى أن قانون حرية المعلومات (1998) يشكل هو الآخر أداة مهمة في جمع المعلومات، وفي حالات معينة فقد يشكل بديلاً للتعاون الجزئي من قبل الوزارات الحكومية.

خلال إجراء البحث يتم جمع معطيات مختلفة للمقارنة حول اليهود والعرب:

1. معطيات عن الخدمات التي تحصل عليها كل فئة سكانية، كاحتفاظ التلاميذ في الصفوف التعليمية، معدل عدد المراكز الجماهيرية في البلدة، البعد الجغرافي عن أقرب غرفة طوارئ، العبء الموجود على كاهل العاملين الاجتماعيين ألخ.
2. معطيات عن الميزانية، مثلاً مبادئ توزيع الموارد، أسلوب توزيع الميزانية، مدى استغلال الميزانية/ التنفيذ ألخ.
3. معطيات عن سيرورات اتخاذ القرارات، مثل مقاييس لاتخاذ القرارات، مدى التمثيل المعطى للعرب في اتخاذ القرارات ألخ.
4. معطيات عن مميزات مختلفة لمجموعات سكانية، والتي يمكن أن تكون أحياناً نتيجة لسياسة متبعة. مثل: مستوى التعليم، معدل الأعمار، معدل الفقر ألخ.

## طريقة البحث والتقصي ومصطلحات أساسية

لتشخيص العوائق نقوم بتحليل المعطيات وتقسيمها إلى عوارض، مشاكل، وعوائق. العوارض هي ما يظهر على السطح، وتجلياتها هي الفجوة بين اليهود والعرب، المشاكل تسبب العوارض (عارض) وهي تكون في مستوى أكثر عمقاً، لكنها ليست الفقرة (الخلية) الأولى في سلسلة الاسباب المؤدية للعوارض (للفجوة). تتجسد الخلية الأولى وفق النموذج المقترح في العائق وحده، الذي ينبع عادة من واحدة من الآتية: أسلوب إدارة وعمل مؤسسات السلطة، أسلوب إدارة وعمل السلطات المحلية أو الغرف الاجتماعيين.

نؤكد مرة أخرى أن الهدف الأعلى للنموذج وللتقسيم إلى الفئات التي ذكرناها هو تشخيص العائق- الذي هو الجهاز المتأمل المسبب لكل المشاكل التي تفضي في نهاية المطاف إلى عدم المساواة.



النسبة أو العلاقة بين العارض والمشكلة والعائق، هي علاقة سببية، أي أن العوائق تحرك المشاكل أو تسببها، و "المشاكل" تسبب العوارض. ينتم البحث عن العوائق من خلال التعمق في جذور القضية من خلال السؤال الذي يطرح ويكرر طرحه «لماذا؟»؛ لماذا تظهر العوارض، لماذا تنجم المشكلة؟ وهكذا إلى أن نصل إلى عمق وجذر العوائق.

لقد تخبطنا خلال بناء النموذج في السؤال عن عدد المستويات التي يجب أن يشملها النموذج. وقد تبين لنا أنه إذا أردنا أن نصف بأمانة سلسلة العوامل المسببة لعدم المساواة، فإننا بحاجة في أحيان متقاربة إلى 3 مستويات. أحياناً تكون هناك حاجة لفحص مستويين فقط، وفي حالات معينة نحتاج أكثر من 3 مستويات، لكننا اخترنا أن نعرض النموذج المشتمل على 3 مستويات.

**تقسيم الموضوع إلى عارض ومشكلة وعائق مهم من أجل اكتشاف العوائق وتصنيفها، لكن يمكن لمعطى معين أن يمثل في سياقات مختلفة العارض والمشكلة والعائق أيضاً.**

النموذج على كل مركباته مبني على تجربة جمعية سيكوي خلال عملية رصد وتوصيف العوائق، ونحن نقترح اعتباره نموذجاً قيد التطوير، من شأن كل استخدام له أن يقود إلى تغييرات وتحسينات فيه.

## عارض

العوارض هي معطيات تشير إلى الفجوة بين اليهود والعرب- لصالح اليهود- وفقاً للكيفية التي يتوزع فيها تقسيم مورد عام ما، أو وفقاً لمحك النتيجة. فكذا مثلاً، تكون البنى التحتية لشبكات الصرف الصحي الموجودة في البلدات العربيّة سيئة إذا ما قورنت بتلك الموجودة في البلدات اليهوديّة، تكون عارض (الفجوة في توزيع تقسيم مورد عام). فجوات في نسبة مستحقي شهادة البجروت، وفي نسب البطالة ومعدل الأعمار، هذه كلها عوارض (فجوة على محك الواقع والنتيجة). كما أسلفنا فإن هدف تشخيص المشاكل والعوائق هو استيضاح ومعرفة المصدر والأسباب الأساسية لوجود العارض/ الفجوة.

## مشكلة

المشكلة هي أحد المسببات للعارض أو لعدة عوارض، وهي تنجم عادة بسبب عائق أو أكثر. كما ذكرنا فإن المستوى المتوسط «للمشكلة» ضروري لكي نسرد بأمانة سلسلة الأسباب المفضية للعوارض. وفقاً لنموذجنا تتحدد المشكلة بوحدة من التصنيفات الواردة في الجدول 1- مصفوفة خصائص المشاكل. المميزات الأساسية والشائعة للمشاكل هي:

1. مشاكل خارجية (في أوساط السلطة): رصد جزئي للميزانية، تنفيذ جزئي للميزانية المرصودة، انعدام الخط الخاصة، وعدم الإدراج في التشكيل القائم.
2. مشاكل داخلية (في صفوف المجتمع العربي): استنفاد جزئي للميزانية/ الخدمة أو تنفيذ جزئي للمشاريع (فشل على محك الواقع والنتيجة).

نشير إلى أنه في حالات معينة، لا تتوفر لنا معطيات رقمية عن الفجوة على محك النتيجة (لو توفرت لدينا لكنها عرفناها كعارض) ولكننا نقوم بتشخيص مشاكل تسبب فجوة في نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين العرب، أو التي لدينا أساس للافتراض بأنها تسبب فجوة كمية على محك النتيجة، وهي على كل حال تبرر المعالجة وتشخيص العوائق وإزالتها.<sup>19</sup> ويكون العارض، في هذه الحالة، التقاء كل المشاكل معاً.<sup>20</sup>

19 هذا يعني أنه حتى في الحالات الشاذة، حيث يتضح بعد الفحص الكمي بأنه لا توجد فجوة على محك النتيجة، فإن هذه المشاكل تشكل تمييزاً يستحق إصلاحه مع أنه لا يؤثر على محك النتيجة (على ما يبدو بسبب عوامل أخرى مؤثرة)

20 مثال، تشير عدة مشاكل إلى فجوات في تقديم خدمة (راجعوا مصفوفة خصائص المشاكل)، ولكن لا توجد أدلة على الفجوة في عدد مستخدمي الخدمة، على الرغم من أنه من المنطقي افتراض وجود فجوة. وفي غياب معطيات كهذه يكون العارض عملياً مجموعة مشاكل تشكل مجتمعة حالة عدم مساواة. لذلك سنبدأ في هذه المشاكل في عملية رصد العوائق ونعمل لإزالتها.

| وزارات الحكومة/ الكنيست                               |      |      | المجتمع العربي                                           |            |       |
|-------------------------------------------------------|------|------|----------------------------------------------------------|------------|-------|
| قيادة الوزارة/ الكنيست                                | لواء | موظف | سلطة محلية                                               | مؤسسة عامة |       |
| عدم رصد ميزانية أو رصد جزئي للميزانية                 |      |      | عدم استنفاد أو استنفاد جزئي لميزانية/ خدمة/ فرصة         |            | مشاكل |
| عدم تطبيق أو تطبيق جزئي للمشروع                       |      |      | عدم تطبيق أو تطبيق جزئي للمشروع<br>(فشل على محك النتيجة) |            |       |
| عدم تنفيذ أو تنفيذ جزئي للمشروع (فشل على محك النتيجة) |      |      |                                                          |            |       |
| عدم إدراج في التشكيل القائم                           |      |      |                                                          |            |       |
| قلة / انعدام الخط الخاصة                              |      |      |                                                          |            |       |

#### شرح لخصائص المشاكل:

- ◀ قد تكمن المشكلة في التشريع، أو في وزارات الحكومة (على مستوى الموظف، اللواء، أو القيادة) أو في المجتمع العربي (في السلطة المحلية العربية أو مؤسسة أخرى).
- ◀ رصد جزئي للميزانية- نقص في الميزانيات للمواطنين العرب (مقارنة بنسبتهم من شريحة الهدف السكانية للميزانية)
- ◀ عدم رصد ميزانية- صفر ميزانية للمواطنين العرب في مجال معين (حالات نادرة نسبياً)
- ◀ تطبيق جزئي للميزانية- تطبيق (أي تحويل أموال بصورة فعلية من قبل الحكم المركزي) جزئي للميزانية المخصصة للمواطنين العرب.
- ◀ عدم التطبيق- تحويل صفر من الميزانية المخصصة للمواطنين العرب (عدم تحويل الميزانية).
- ◀ عدم تنفيذ أو تنفيذ جزئي للمشاريع (فشل على محك النتيجة)- هذه حالة تمّ فيها رصد ميزانية مناسبة وتم تحويل الميزانية بكاملها، لكنها لم تحقق هدفها. مثال: تم رصد ميزانية للتخطيط لشبكة مواصلات. تمّ استغلال كامل الميزانية ولكن لم تنتج في نهاية المطاف خطة عملية لشبكة المواصلات. يمكن لمشكلة كهذه أن تكون اما في السلطة المركزية واما في السلطات المحلية العربية.
- ◀ عدم إدراج (شمل) في التشكيل القائم- تشكيل الخدمات المتوفرة لا يلبي احتياجات المواطنين العرب أو بلداتهم. مثل: خدمات عامة لا يستطيع المواطنون العرب الحصول عليها لأسباب مختلفة (مثل: انعدام البنية التحتية، أو انعدام الترجمة للغة العربية).<sup>21</sup>
- ◀ قلة/ انعدام خطط خاصة- للمجتمع العربي مميزات واحتياجات خاصة تلزم وضع خطط خاصة لمعالجة قضاياها، بالإضافة لمعالجة القضايا في الإطار العام.<sup>22</sup> يجب مثلاً أن تتلاءم الخطط الخاصة لإعادة النساء العربيات لسوق العمل مع مميزات المجتمع العربي.
- ◀ استنفاد جزئي للميزانية (مشكلة داخلية في صفوف المجتمع العربي) - استنفاد جزئي لميزانية الوزارة، وهذا يكون في اغلب الأحيان من قبل السلطة المحلية العربية.

#### عائق

العائق هو عامل يمنع أو يعرقل المساواة بين المواطنين اليهود والعرب. كما أسلفنا العائق هو الجهاز المتأصل المسبب للمشاكل التي تفضي في نهاية المطاف إلى عدم المساواة (الذي يتمثل بفجوة، أي عارض). يكون العائق في مستوى أعمق من المشكلة، وهو الفقرة الأخيرة في سلسلة البحث عن أسباب عدم المساواة. عادة ما تكون العوائق التي نتناولها في إطار نموذجنا نتيجة مباشرة لسياسة، أو نتيجة لنمط إدارة السلطة (الحكومية أو المحلية)، أو نتيجة لعرف وتقليد اجتماعي.

21 مثال على ذلك، خدمة حكومية تعطى في منطقة جغرافية لا يستطيع المواطنون العرب الوصول إليها بسبب موقع البلدات العربية وشبكة المواصلات فيها. نتيجة لذلك لا يتمكن المواطنون العرب استخدام هذه الخدمة بشكل متساوي.

22 أحياناً يجب أن يتم إيفال الخدمات للمواطنين العرب من خلال شملهم وإدراجهم في التشكيل العام، وأحياناً عبر وضع خطط خاصة. على الدولة أن تجد التوازن الصحيح بين جهود الإدراج العامة (للعرب) وبين التوجه القطاعي الخاص.

يتم تحديد خصائص العائق وفقاً لإحدى الفئات المدرجة في الجدول 2- مصفوفة خصائص العوائق، وأهمها:

1. عوائق خارجية (عند السلطة): عائق نتيجة لسيرورات اتخاذ القرارات، عائق نتيجة لقرار، أو عائق نتيجة لسيرورات التطبيق.
2. عوائق داخلية: (في المجتمع العربي) عائقاً ثقافياً- اجتماعياً، انعدام الوعي بوجود الخدمة، انعدام الوعي بالحاجة للخدمة، أو انعدام إمكانية الوصول للخدمة.

جدول 2- مصفوفة خصائص العوائق

| وزارات حكومية / كنيست            |      |      | المجتمع العربي               |       |      |     |       |
|----------------------------------|------|------|------------------------------|-------|------|-----|-------|
| قيادة الوزارة/<br>كنيست          | لواء | موظف | سلطة<br>محلية                | مجتمع | أسرة | فرد |       |
| عائق نتيجة لسيرورات اتخاذ القرار |      |      | عائق اجتماعي- ثقافي          |       |      |     | عوائق |
| عائق نتيجة لقرار                 |      |      | انعدام الوعي بوجود الخدمة    |       |      |     |       |
| عائق نتيجة لسيرورات تطبيق        |      |      | انعدام الوعي بالحاجة للخدمة  |       |      |     |       |
| عائق نتيجة لعدم التدخل الفعلي    |      |      | انعدام إمكانية الوصول للخدمة |       |      |     |       |
|                                  |      |      | عائق اقتصادي                 |       |      |     |       |
|                                  |      |      | عائق في قدرة الإدارة         |       |      |     |       |

شرح لخصائص العوائق:

- < قد يكمن العائق في التشريع، في وزارات الحكومة (على مستوى موظف، لواء، قيادة الوزارة) أو في المجتمع العربي (على مستوى الفرد، الأسرة، المجتمع أو السلطة المحلية).
- < عائق نتيجة لسيرورات اتخاذ القرارات- مثل انعدام التمثيل الملائم للعرب في عملية اتخاذ القرارات أو عدم دراسة احتياجات المجتمع العربي. قد يكون العائق إما إجراء لم يتم بصورة صحيحة وإما خصائص الإجراء نفسه.
- < عائق نتيجة لقرار- هنا يكون القرار نفسه معيقاً أو معرقلاً للمساواة.
- < عائق نتيجة لسيرورات تطبيق - عندما تكون سيرورة اتخاذ القرار صحيحة، لكن طريقة التطبيق أدت إلى نتائج غير متساوية.
- < عائق نتيجة لعدم التدخل الفعلي- عدم إقرار سياسة، أو خطوة عمل هامة من أجل تنفيذ سياسة متساوية. إذا تم عدم القرار عن كون اقتراح القرار (بالمساواة) لم يُقبل، يكون العائق في هذه الحالة غير ناجم عن عدم التدخل الفعلي وإنما يصنف كـ «عائق ناتج عن سيرورات اتخاذ القرارات» أو «عائق ناتج عن قرار».
- < عائق اجتماعي- ثقافي- مميزات اجتماعية أو ثقافية للمجتمع العربي، تصعب أو حتى تمنع الوصول إلى الموارد بحيث تسبب عدم مساواة.
- < عائق في قدرة الإدارة- يتعلق بالأساس بمشاكل الإدارة في السلطات المحلية.<sup>23</sup>

في إطار الاستخدام المتقدم للنموذج، ستحظى العوائق في الوزارات الحكومية بمعالجة وتصنيف خاصين. فقد يكون العائق في الجهاز السلطوي نتاج عملية صنع القرارات، أو ناتج عن القرار نفسه أو عملية تطبيق القرار. السياسة العامة هي أمر مركب وشائك، ولذلك لا تكون هناك دائماً علاقة مباشرة أو ظاهرة للعيان بين سلامة عملية اتخاذ القرارات وبين فاعلية القرار. إننا نميل إلى الاعتقاد بأنه كلما حسنت من عمليات اتخاذ القرارات كلما كان بالإمكان الوصول إلى قرار أصح، ولكن الأمر ليس بسيطاً. إذ يبدو أحياناً أن عملية صنع

23 يمكن أن تقرأ المزيد عن مشاكل الإدارة في السلطات المحلية العربية عند غادة أبو جابر- نجم (2010)، تطوير السلطات المحلية العربية: مهمة مركبة متعددة الطبقات- توصيات لاستراتيجيات العمل لبناء قدرات دائمة. إنجاز: مركز مهني لتطوير السلطات المحلية العربية .

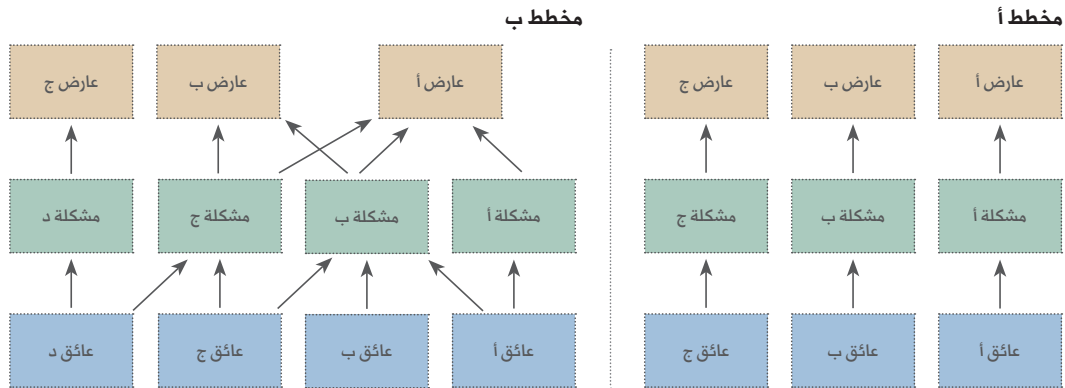
القرار كانت معقولة، لكن القرار نفسه كان خاطئاً، وبالعكس، فقد يكون القرار نفسه جيداً لكن تطبيقه كان غير سوي. لحل المشكلة كما يجب يتعين علينا أن نكتشف، خلال عملية التشخيص، مصدر المشكلة: هل هي في المستوى السياسي، المستوى المهني، في عملية اتخاذ القرارات، في القرار نفسه أم في تطبيق القرار. أحياناً كثيرة لا نعرف مصدر العائق، ولذلك نعرفه بصورة سطحية على أنه عائق في مستوى القرار (راجعوا مصفوفة خصائص العوائق). وفي أحيان أخرى تتوفر لدينا معلومات إضافية تمكننا من تصنيف العوائق وتعريفها بشكل أدق. يميز التصنيف العوائق وفق العامل التي يكمن فيها العائق (المستوى السياسي أو المهني) وتصنيفات ثانوية إضافية (راجعوا الملحق أ: "مصفوفة التصنيف الثانوي للعوائق الناجمة عن وزارات الحكومة"، والتي بإمكانها أن تساعد أيضاً في تصنيف العوائق في السلطات المحلية العربية).

## عملية تعقب العوائق ورصدها

### هناك مبدآن أساسيان لتصنيف العوائق:

**1. تمييز وتحديد خصائص:** كل مشكلة أو عائق يحظى ببطاقة مزدوجة: تمييز العائق أو المشكلة، وتحديد خصائصه وفق المصفوفة أعلاه (مفهوم طبقاً أنه يمكن لعائق أو مشكلة أن يحظيا على اثنتين من الخصائص). فمثلاً، يمكن لعائق ما أن يوصف «كرصد مورد ما فقط لبلدات يسكنها أكثر من 100 ألف نسمة» (وهو رصد يقضي العرب لأنهم لا يعيشون في بلدات كهذه)، ثم نلصق به إحدى الخصائص الواردة في الجدول 2 (مصفوفة خصائص العوائق)، «عائق للجهاز الحكومي، على مستوى قيادة الوزارة ونتيجة لقرار». بما أنه عائق من الجهاز الحكومي، سنلحق به أيضاً إحدى الخصائص الثانوية (من الملحق أ- مصفوفة التصنيف الثانوية للعوائق الناجمة عن وزارات الحكومة)- وهي «أمر المدير العام». الهدف من تحديد خصائص العوائق والمشاكل هو تعميق الفهم الخاص بموقعها ومصدرها الرئيسي من أجل مواجهتها بنجاح. **بعد تحديد خصائص العوائق يمكن لمصفوفة الخصائص أن تكون أداة مهمة في تعميق البحث وتجسيد المعلومات:** يتم الإشارة لكل عائق أو مشكلة بعد تحديد خصائصها كنقطة في المصفوفة تبعا لخصائصها وموقعها. بعد الإشارة لجميع النقاط نفحص أين تتركز غالبية النقاط. بهذه الطريقة نستطيع أن نرى مثلاً ما إذا كانت أغلب المشاكل في المجال قيد البحث خارجية أم داخلية، وما إذا كانت غالبية العوائق هي نتيجة لقرار أم لسيرورات التطبيق، هل هي على مستوى اللواء أم القيادة وهكذا. الاستخدام المثابر والمتواصل لهذه الطريقة مصحوب بأدوات إحصاء يمكن لها أن تساعد في بلورة استنتاجات مهمة بشأن مواقع أو تحديد الخصائص الرئيسية للعوائق التي تمنع المساواة بين اليهود والعرب في إسرائيل.

**2. عرض بياني.** تعرض العوارض والعوائق والمشاكل بواسطة رسم بياني يوضح العلاقة السببية فيما بينها. يتكون الرسم البياني بشكل أساسي من 3 دوال عمودية للعرض، المشكلة، والعائق، وتعرض العلاقة السببية فيما بينها بواسطة السهام. يحوي السطر الأخير من الرسم جميع العوائق، والسطر الأوسط جميع المشاكل، أما السطر الأعلى فيحوي جميع العوارض. تعرض العلاقات السببية بواسطة سهام بين الأسطر. المخطط أ هو مثال مبسط. بما أن جزءاً ثابتاً في النموذج هي العوائق التي تسبب عدة مشاكل، ومشاكل تسبب عدة عوارض، سنحصل على رسم أكثر تعقيداً كما هو مبين في المخطط ب.

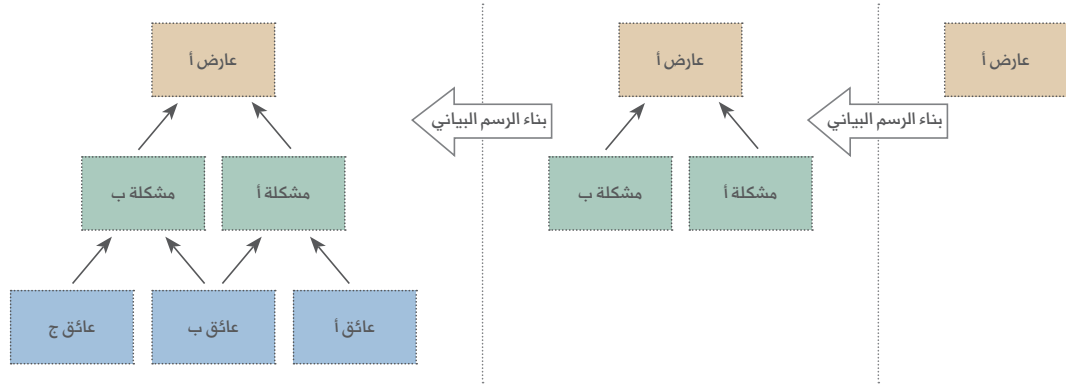




نحن نقترح طريقتين مختلفتين لعملية الرصد: الطريقة العمودية وطريقة الصندوق.

**الطريقة العمودية**، هي طريقة «من الأعلى إلى الأسفل»، هنا يبدأ البحث عندما نواجه عارض ما- أي فجوة بين اليهود والعرب. يمكن للعارض أن يظهر من خلال معطيات واضحة (كالمعطيات الرقمية) أو من الشعور الداخلي الذي يبعث على البحث والتقصي. المرحلة الثانية هي إيجاد العوامل المسببة لحدوث الفجوة. في نموذجنا، المشاكل هي التي تتسبب بحدوث الفجوة. واضح طبعاً أن هذا الأمر يتطلب بحثاً عميقاً تكون نتائجه مجموعة من المشاكل ذات خصائص محددة وفق مصفوفة خصائص العوائق. نحصل في ختام العملية على عارض (أو مجموعة عوارض)، لها علاقة سببية للمشاكل التي تحركه. كما يتم عرض كل مشكلة مع علاقتها السببية بالعوائق المسببة لها (انظر المخطط ج).

#### مخطط ج: الطريقة العمودية- مراحل بناء الرسم البياني من اليمين إلى اليسار



هذه طريقة بسيطة وهذه هي ميزتها. إذ أنه من المريح للكثيرين من الناس أن يفكروا بطريقة عمودية، البدء بتشخيص الفجوة (العارض) والتقصي عبر الهبوط نحو الأسفل من أجل فهم أسبابه (المشاكل والعوائق).

**طريقة الصندوق** هي أكثر تعقيداً، ويتم عبرها فحص مجال معين (لنفترض مثلاً مجال التعليم الخاص) وجمع المعطيات عنه. نقوم في المرحلة الأولى بكتابة تقرير يصف الوضع القائم في المجال: من هي الجهات ذات الصلة والأشخاص العاملون في هذا المجال، مبنى الجهاز، وبالطبع معطيات عن فجوات، ميزانيات، أنظمة وعمليات اتخاذ القرارات وغيرها. يكون هذا التقرير بمثابة الصندوق الافتراضي الذي تلقى فيه كافة المعطيات.

في المرحلة الثانية نستخرج المعطيات واحدة تلو الأخرى من التقرير، ونقوم بتصنيفها لعوارض، مشاكل وعوائق وتحديد خصائصها وفق مصفوفات الخصائص. ويكون كل ما يمكن أن يشير إلى فجوة مرشحاً لأن يعتبر عارضاً؛ وكل ما ليس عارضاً هو مشكلة أو عائق. الفرق بينها هو العلاقة السببية. إذا كان المعطى يسبب بشكل مباشر إلى العارض، يتم تعريفه على أنه مشكلة؛ وإذا كان في مستوى العمق، يُعرّف على أنه عائق. من شأن تحديد خصائص المشاكل والعوائق الواردة في الجداول 1 و 2 أن تساعد أيضاً في عملية التصنيف.<sup>24</sup>

في المرحلة الثالثة نرتب جميع العوائق في السطر الأسفل، وجميع المشاكل في السطر الثاني، وجميع العوارض في السطر الأعلى. نقوم في المرحلة الرابعة بتشخيص العلاقات السببية ونعبر عنها بواسطة أسهم بين العوائق والمشاكل والعوارض (انظر مخطط د).

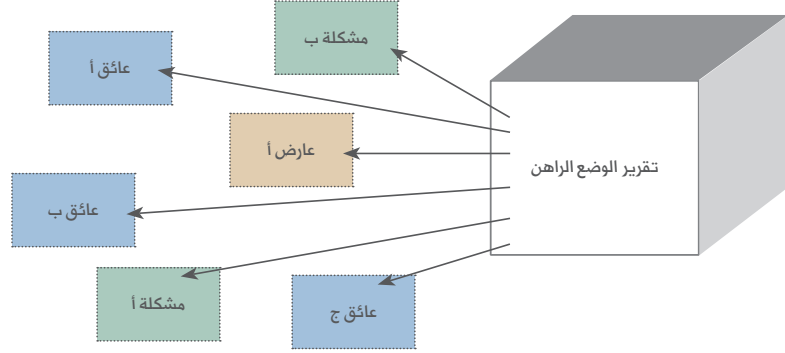
24 فعلى سبيل المثال إذا كان أحد المعطيات يمتاز بعدم رصد الميزانيات فهو مرشح لأن يصنف كمشكلة، وإذا كان أحد المعطيات يشير إلى عملية اتخاذ القرار فيرشح لأن يعرف كعائق.



## المخطط د. طريقة الصندوق

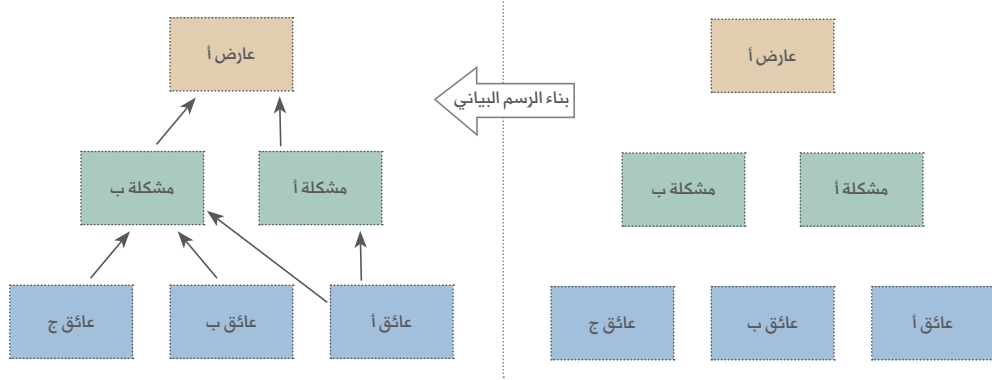
المرحلة 2: استخراج المعطيات من الصندوق/التقرير وتصنيفها لعوارض ومشاكل وعوائق

المرحلة 1: كتابة تقرير الوضع الراهن (= الصندوق الافتراضي)



المرحلة 4: إيجاد العلاقة السببية

المرحلة 3: ترتيب في سطور



تمكن طريقة الصندوق من رسم صورة كاملة أكثر شمولاً لمجموعة العوائق، المشاكل والعوارض التي تبرز من الميدان. وهي تقود إلى عملية لتقصي وفحص معطيات كثيرة في أماكن (مواقع) مختلفة التي قد لا تفحص في النموذج العمودي. مع ذلك فهذه طريقة أكثر تعقيداً، ويوصى باستخدامها بعد خبرة معينة في العمل وفق النموذج العمودي.

في بعض الأحيان يتم استخدام الطريقتين معاً في فحص مجال معين: هناك عوائق يسهل تشخيصها وتوصيفها بالطريقة العمودية، وعوائق أخرى نحتاج لاستخدام طريقة الصندوق من أجل اكتشافها ورصدها.

## مثال على استخدام الطريقة العمودية

عدد المواطنين العرب المحتاجين لخدمات رفاه اجتماعي مختلفة ولا يحصلون عليها (مثل: خدمات عامل اجتماعي، أو نوبيديات لأولاد في خطر) أكثر من عدد المواطنين اليهود الذين يعانون من هذه المشكلة. هذه الفجوة التي تتضح من فحوصات مختلفة وهي تشكل العارض.

في المرحلة الثانية نقوم بفحص المشاكل ونفحص اتجاهات مختلفة، مثل: هل ميزانية أقسام الرفاه الاجتماعي في البلدة العربية أقل من تلك المخصصة للبلدة اليهودية. وحقاً يتضح أن المصروفات في البلديات اليهودية على الفرد في مجال الرفاه الاجتماعي أكبر بـ 50

بالمائة مقارنة بالمصروفات في البلدان العربية (1).<sup>25</sup> يتم تحديد خصائص هذه المشكلة وفق «مصفوفة خصائص المشاكل» كمسكلة مصدرها في الوزارات الحكومية، على مستوى قيادة الوزارة المعنية ومن نوع رصد جزئي للميزانيات. وعليه نبني العلاقة السببية الواضحة بين العارض والمشكلة.<sup>26</sup> في المرحلة الثالثة نبحث عن العوائق المسببة للمشكلة، ونطرح السؤال لماذا تكون المصروفات أقل في السلطة المحلية العربية؟ وسيتضح من البحث والتقصي أن السبب هو نظام التمويل المطابق (Matching)، وهو نظام تمويل لا يأخذ بالحسبان الفروقات في قدرة السلطة المحلية على المشاركة في المصروفات<sup>27</sup> (يرد وصف هذا النظام في فصل الرفاه، ص 64). نظام الدفع المطابق هو العائق، وسيتم تحديد خصائصه وفقاً لمصفوفة خصائص العوائق كعائق موجود في الوزارات الحكومية، على مستوى القيادة ونتيجة لقرار. سنبحث لاحقاً عن مشاكل إضافية تحرك العارض وعن عوائق إضافية تسبب مشاكل، وعن العلاقات السببية بينها.

## مثال على استخدام طريقة الصندوق

سنفحص مثلاً مجال التعليم. سنضع تقريراً عن الوضع الراهن يركز جميع المعلومات والمعطيات التي جمعت وتمت معالجتها، مثال: معدل عدد الساعات التعليمية لتلميذ في مدرسة عربية أقل بكثير، التحصيل التعليمي للطلاب العرب أدنى، وجباية رسوم الأهالي في المجتمع العربي غير فعالة. سنفحص أيضاً مقاييس لمنظومة/ آلية تمويل الساعات التعليمية وغيرها. هدفنا الآن هو تصنيف المعطيات التي جمعناها لعوارض ومشاكل وعوائق. كما أسلفنا، فإن كل ما يدل على فجوة مرشح لأن يكون عارضاً.

العوارض في هذه الحالة هي «التحصيل التعليمي للتلاميذ العرب أدنى»، كل ما ليس عارضاً فهو مشكلة أو عائق.<sup>28</sup> في المثال الذي أوردناه، فإن تحديد خصائص المعطيات (التي لم تصنف كعوائق) يبرز عدة مشاكل. واحدة منها هي أن معدل عدد الساعات التعليمية للطلاب في مدرسة عربية أقل (تحدد خصائصه على أنها: رصد جزئي للميزانية). سيتم تصنيف معطيات أخرى كعوائق كما هو الحال في (1) المقاييس لتحديد ساعات تعليمية تشمل مقاييس لا تشمل بداخلها السكان العرب، مثل الزيادات الميزانية لمدارس يتعلم فيها أبناء مهاجرين جدد (عائق خارجي ناتج عن قرار)؛ (2) جباية رسوم الأهالي في المجتمع العربي غير فعالة (عائق داخلي اجتماعي-اقتصادي على مستوى المجتمع العربي).

في المرحلة الثالثة والرابعة سنقوم بترتيب العوارض والمشاكل والعوائق في رسم بياني ونركب الأسهم التي تبين العلاقات الظرفية بينها.

## تدريج العوائق

مع انتهاء العملية ستكون بحوزتنا مجموعة عوائق تسبب مشاكل تظهر على هيئة عوارض- فجوات بين اليهود والعرب، لصالح اليهود. الأسئلة التالية التي تواجهنا: ما هي العوائق السائدة، ولأي عوائق توجد قوة أكبر في تحريك منظومة عدم المساواة، أية عوائق يجدر بنا معالجتها بأولوية عليا.

يمكن أن نصف نموذجاً مركباً لاختيار العوائق التي يجدر بنا معالجتها، يعتمد على اعتبارات إستراتيجية وتكتيكية ويستخدم طرق كمية. وسنصف هنا، للتبسيط، المقاييس النوعية فقط. يقترح النموذج أن تؤخذ بالحسبان 3 اعتبارات أساسية في اختيار العوائق:

- **عدد المشاكل التي يسببها العائق أو خطورتها.** كلما أدى العائق لعدد أكبر من المشاكل ولمشاكل أكثر تفاقماً، كلما كان من الأجدر العمل على إزالته.
- **سرعة إزالة العائق.** العوائق التي يمكن إزالتها بسرعة نسبياً، تستمخض عن تغييرات سريعة، وتكون إزالتها أولى من إزالة عوائق تتطلب وقتاً وجهداً أكبر.
- **إمكانية النجاح في إزالة العائق.** هذا هو اعتبار مهم للغاية. فكلما كانت المعارضة المتوقعة لإزالة العائق أقل، يفضل معالجته. نشير إلى أن المعارضة قد تأتي من المستوى السياسي و/ أو الإداري/ البيروقراطي. العوائق التي يكون من الصعب

25 المقصود بمجل المصروفات الحكومية ومصروفات السلطة المحلية. راجعوا مؤشر المساواة 2008 لجمعية سيكيو، ص 58.

26 ذلك أنه من المنطقي جداً أن نفترض أنه إذا كانت المصروفات العامة للفرد الواحد عند اليهود أعلى بـ 50 بالمائة، فإن عدد اليهود الذين يتلقون خدمات الرفاه الاجتماعي هو أكبر. يمكن طبعاً الادعاء أن هذه العلاقة الظرفية ليست يقينية بالطلق، لأنه يحتمل نظرياً أن يكون عدد متلقي الخدمة متشابه لكن الخدمة التي يتلقاها اليهود أحسن و/ أو أعلى. عند تحليل سياسة ما بشكل عام، ووفق هذا النموذج على نحو خاص، فإننا نقيم العلاقات الظرفية المعقولة للغاية بناءً على المعلومات المتوفرة لدينا.

27 يشترط هذا النظام تحويل أموال الدولة لخدمات الرفاه الاجتماعي بأن تدفع السلطة المحلية هي الأخرى حصتها. لكن السلطات المحلية العربية هي الأفقر وبالتالي لا تستطيع المساهمة بصورة كاملة، وعليه لا تحصل على كامل الميزانية المخصصة حكومياً. يشكل هذا النظام مثلاً لرصد ميزانيات يبدو للوهلة الأولى مساوياً للجميع (إذ لا يميز رصد الميزانيات هذا بين العرب واليهود). لكنه في الواقع يُنتج سياسة غير متساوية لها إسقاطات واسعة على عدم المساواة في إسرائيل.

28 راجعوا الشرح أعلاه عن طريقة الصندوق، التي توجهنا في التمييز بين المشكلة والعائق عند استخدام هذه الطريقة.

معالجتها هي تلك التي ستواجه محاولة إزالتها معارضة من المستوى السياسي والإداري على حدّ سواء (إذا احتمال ضئيل للنجاح). عائق، تواجه محاولة إزالته معارضة من أحد المستويات هو عائق إمكانية إزالته متوسطة، أما إمكانية الأعلى فتكون في صالح العوائق التي لا يتوقع أن تواجه محاولة إزالتها بمعارضة من أي مستوى.

يمكن لهذه الاعتبارات الثلاثة، طبعاً أن تتناقض مع بعضها البعض. مثال، عائق معين قادر على تحريك مشاكل كثيرة تسبب عدم مساواة، لكن إزالته ستواجه بمعارضة شديدة من المستوى السياسي والإداري.

## بلورة سياسات ونشرها

بعد أن حللنا العوائق التي تمنع المساواة، هناك أهمية عليا لوضع توصيات لسياسات تساعد في إزالتها ودفع المساواة قدماً. توجد في مجال السياسات العامة توجهات مختلفة لكتابة توصيات سياسية. تقتصر هذه الوثيقة مقاييس لكتابة توصيات سياسية في مجال دفع المساواة بين اليهود والعرب قدماً بشكل يزيد من فرص تبني السلطة لها. تعتمد المقاييس على تحليل الواقع الراهن في إسرائيل مقارنة بموقع وعمق هذه العوائق، وأيضاً على تحليل الاتجاهات والقوى الفاعلة لتقليص أو، لأسفنا الشديد لتعميق عدم المساواة (في الجهاز السياسي والإداري).

يجب أن تكون السياسات مفصلة، وقابلة للتطبيق في المبنى السياسي والإداري الحالي، ومهنية وتشمل عدة بدائل سياسية، يمكن نسخها، وتطلع لإعادة توزيع الموارد من جديد.

**1. تفصيل.** لغاية الآن، كانت جمعيات المجتمع المدني، في مجالات عملها المختلفة، ناجحة جداً في الإشارة إلى الفجوات، وفي النشاط الجماهيري المكثف لرفع الوعي بوجود هذه الفجوات وأحياناً في تحديد حجمها ونطاقها. مع ذلك فإن توصياتها للحكومة استندت بشكل عام على أسلوب «على حكومة إسرائيل أن تسد الفجوات في مجال التعليم بين المواطنين العرب واليهود». هذه توصيات فضفاضة وعامة للغاية، لا توفر لمتخذي القرارات/ مطبقي السياسة ولو حتى طرف خيط لتغيير السياسة. كما أشرنا فإن العوائق التي تمنع المساواة في سياسة الحكومة تجاه العرب متأصلة، وجزءاً من جهاز شائك ومعقد، لدرجة أن فهمها وإزالتها بصورة منهجية يمكن أن انتهاج سياسة متساوية. لذلك يجب أن تكون التوصيات مفصلة ومحددة. فيما يلي مثال على توصيات مفصلة:

- يجب تغيير البند X في أنظمة وزارة الرفاه الاجتماعي، الذي يحدّد أن Y واستبدالها بـ Z.
- في المقاييس الخاصة بتوزيع الأموال على السلطات المحلية يجب تغيير وزن المقياس X من 20 بالمائة لـ 5 بالمائة.
- يجب أن نعين في اللجنة X في الوزارة Y على الأقل عضوين عربيين في إطار جولة التعيينات التي ستبدأ في الموعد Z.

**2. تطبيق في المبنى السياسي والإداري الحالي.** هذا المقياس على ما يبدو هو الأهم، ولكن في أكثر من حالة يكون تطبيقه الأصعب، وذلك لأنه يتناقض مع المفاهيم وطرق عمل مقبولة ومهمة لدى منظمات المجتمع المدني. معنى مصطلح «تطبيقية» أنه من المعقول أن يرغب ويستطيع الموظف الذي يتلقى التوصيات تطبيقها. بعبارة أخرى، من الضروري ألا تواجه هذه التوصيات بمعارضة داخلية من المرسلة إليه (لنفترض هنا؛ المدير العام لوزارة حكومية وجهت لها التوصيات) و / أو بمعارضة واسعة من قبل البيروقراطية الحكومية. المستوى السياسي المنتخب و/ أو الجمهور. يميل كلّ جهاز حكومي إلى معارضة التغييرات، ومصير خطط حكومية كثيرة (بما فيها الخطط التي تدعمها الحكومة وتتناول قضايا ضمن الإجماع) أن تترك جانباً<sup>29</sup> على أثر المعارضة، فكم بالحري عندما يدور الحديث عن موضوع يتعلق بدفع المساواة بين اليهود والعرب في إسرائيل قدماً، وهو موضوع لا يزال، لأسفنا الشديد، موقع خلاف بين الجمهور. من أجل وضع توصيات قابلة للتنفيذ فحتمياً أن:

- نعرف الجهاز الحكومي الذي يختص في المجال الذي تعطى فيه توصيات السياسة المقترحة، سواء على مستوى المبنى أم المستوى الشخصي.
- تقدير احتمالات أن يعارض المستوى السياسي أو المهني، هذه التوصيات بشكل يمنع تطبيقها.

29 راجعوا، يرون توران (2006) ضفادع وأميرات في مستنقع البيروقراطية؛ مصير خطط سياسية جذابة لا تثير معارضة جماهيرية. كلية السياسة العامة، الجامعة العبرية، معهد فيهر، السلسلة البرتقالية 29%281%29.pdf/aron%281%29.pdf/public-policy.huji.ac.il/upload/

◀ تقدير درجة المعارضة الجماهيرية التي قد تلقاها التوصيات وتعرقل تطبيقها.

من المهم الإشارة إلى أن صياغة توصيات سياسية قابلة للتطبيق **يناقض هدفاً آخر لمنظمات المجتمع المدني**- وهو الإشارة إلى الطريق الأفضل والأكثر عدلاً من أجل تطوير سياسة معنية لتصحيح الغبن. **هذا هو التوتر الداخلي (بنوي)** بين الرغبة في الإشارة إلى الخطوات الصحيحة للغاية من حيث البعد القيمي ومن حيث وتيرة تصحيح الغبن («البديل الأمثل»). وبين الرغبة في رسم خطوات تكون فرص تطبيقها عالية، ولكن وعلى ما يبدو فإن نجاحها في تقليص الفجوات سيكون أقل وأبطأ («البديل العملي»). هذا التوتر صعب علينا، في المجتمع المدني، ذلك أن كثيرين منا يطمحون لأن يكونوا الطلائعيين والسباقين، وأن يشيروا إلى قضية اجتماعية مثالية وطرق تحقيقها.

انطلاقاً من هذا المنظور، فإن التوصية باتباع سياسة عملية ولكن «فاترة» قد تبدو مناقضة للقيم التي يفترض في المنظمة السعي لتحقيقها، ولكن، في الواقع، نحن لا نتحدث عن تناقض، وإنما عن التوتر بنوي بين الإشارة إلى التغيير الاجتماعي المنشود وبين دفع خطوات مرحلية تخدمه. لتخفيف حدة هذا التوتر يمكن أن نقترح عدة بدائل سياسية تشمل البديل الأمثل والبديل العملي على حد سواء.

**3. مهنية واقتراح عدة بدائل سياسية.** لرفع احتمالات قبول توصيات السياسة من قبل الحكومة، يجب أن تكون هذه التوصيات مهنية للغاية وأن تستوفي مقاييس مقبولة للتوصيات السياسية. ثمة قاعدتان يجدر الإشارة إليهما:

◀ يجب أن تشمل التوصيات، غالباً، على حلول تستوفي: الجوانب الإدارية، والميزانية بل وحتى الأيديولوجية المختلفة. **يجب التطلع نحو توفير عدة بدائل، تقلص جميعها، أو جزء منها في حال تطبيقها عدم المساواة، حتى وإن كان ذلك بطرق وبوتيرة مختلفة.** من المهم أن نتذكر في هذا السياق أن جزءاً من سلك الموظفين لا يزال يعارض تغيير السياسة تجاه المواطنين العرب، ولذلك فإن تقديم توصية تشمل بديلاً واحداً قد يكون بمثابة توصية ميتة لن تطبق. في المقابل فإن جملة توصيات قد تقود إلى اختيار بديل يتم تطبيقه لصالح دفع المساواة قدماً.

◀ مبدأ أساسي في مهنية وثيقة السياسة هو الإشارة إلى **سليات كل واحدة من البدائل المقترحة**. وتزداد أهميته عندما تقدم منظمة تتماهى مع أيديولوجية معلنة، توصيات للحكومة، وهو ضروري من أجل تبديد الشكوك لدى متخذي القرارات.

**4. تطبيقية يمكن نسخها.** كما يتضح من النموذج أعلاه ومن التجربة المتراكمة لدى جمعية سيكوي، فإن إيجاد العوائق وتصنيفها وبلورة توصيات، هي مهمة تتطلب تخصصاً، وموارد زمنية وقوى عاملة كثيرة. يمكن لمنظمة من منظمات المجتمع المدني التي تعمل على دراسة العوائق التي تمنع المساواة بين اليهود والعرب أن تفحص عدة مجالات محدودة فقط من النشاطات الحكومية غير المتساوية. لذلك يوصى بالعمل على تحليل عوائق ووضع توصيات سياسة يمكن نسخها، أي توصيات صالحة أيضاً لمجالات عمل ونشاطات وزارات حكومية أخرى. على سبيل المثال، فقد اخترنا في هذه الورقة أن نتناول عدم المساواة الناجم عن تقديم خدمات دوائر المساعدة القضائية باللغة العبرية فقط. التوصيات التي بلورناها (انظروا ص 43) لقسم المساعدة القضائية، تصلح أيضاً لأقسام كثيرة تمنح خدمات لشرائح مختلفة في الوسط العربي، ولذلك فهي توصيات يمكن نسخها.

**5. تطلع لإعادة التقسيم من جديد،** خلافاً لتوصيات توصي فقط بزيادة الميزانية للمواطنين العرب. في غالبية الحالات تتجلى سياسة عدم المساواة للحكومة الإسرائيلية تجاه المواطنين العرب، برصد غير متساو للميزانيات، أي أن العرب يحصلون على ميزانيات أقل من نسبتهم العامة في السكان، أو بين صفوف جمهور هدف الخدمة. يبدو أن أخف توصيات في كل مجال هي زيادة الأموال المخصصة للمواطنين العرب، لكن احتمالات تطبيق هذه التوصية ضئيلة لأنه لا يوجد لدى الحكومة فائض أموال ينتظر توزيعه. التوصيات الأفضل هي التوصيات التي تتناول إعادة توزيع الميزانية، والتي تظهر بالتحديد كيفية توزيع الميزانية بحيث تكون السياسة متساوية.

مفهوم طبعاً أنه لا يمكن لكل التوصيات أن تستوفي المقاييس أعلاه. فقد يحدث خلال ولاية حكومة ما أن يكون هناك حلّ قابل للتطبيق لإزالة عائق ما، ولكن هناك قيمة جماهيرية كبيرة للتوصية باعتماد الحل والإشارة إلى الطريق المنشود. وقد يكون هناك في بعض الحالات طريق واحد فعال لإزالة عائق، وعندها لن تكون هناك عدة بدائل. على أية حال، يمكن لهذه المقاييس أن تشكل دليلاً وموجهاً لبلورة توصيات سياسة تكون فرص قبولها وتطبيقها عالية.

حققت محاولات دفع المساواة في سياسة الحكومة تجاه المواطنين العرب، لغاية الآن نجاحاً جزئياً، ولا تزال الفجوات بين اليهود والعرب عميقة ومؤلمة.

ينذر استمرار الوضع الراهن بنتائج سيئة تعود على المجتمع الإسرائيلي ومواطني الدولة، يهوداً وعرباً على حدٍ سواء. إننا نعتقد أن فهماً عميقاً لهذه العوائق المانعة للمساواة هو شرط حتمي لدفع سياسة متساوية قدماً. تلزم تعقيدات وتنوع العوائق نموذجاً كاملاً لتعقب واكتشاف العوائق، توصيفها، وتصنيفها، وبهذا تكمن خصوصية وتميز النموذج الذي عرضناه هنا. نأمل أن تتبنى كل من الجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني المعنية بدفع سياسات المساواة قدماً، هذا النموذج المقترح واستخدامه. سنعرض في الفصول القادمة تحليلاً للعوائق وتوصيات سياسية في مجالين اخترنا تطبيق النموذج فيهما وإجراء فحص عميق: دوائر المساعدات القضائية في وزارة القضاء وأطر لمكوث ورعاية أطفال في خطر في البلديات العربية. تواصل جمعية سيكوي فحص العوائق في مجالات أخرى أيضاً، تقع تحت مسؤولية وزارات الحكومة المختلفة، وستنشر في كل عام نتائج الفحص وتوصيات سياسية.

## ملحق أ- مصفوفة التصنيف الثنائي للعوائق الناجمة عن الوزارات الحكومية<sup>30</sup> -

| عائق نتيجة لعدم التدخل الفعلي <sup>31</sup>                                                                                                               | عائق نتيجة لسيرورات تطبيق                                                                                                                                                                                                | عائق نتيجة لقرار                                                                                                                                                              | عائق نتيجة لسيرورات اتخاذ القرارات                                                                                                                                                               |             |                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● غياب قانون</li> <li>● غياب قرار حكومة</li> <li>● غياب قرار وزير</li> <li>● عدم تطرق في ميزانية الدولة</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● عدم تطبيق أو تطبيق جزئي للقانون أو لقرار الحكومة</li> </ul>                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● قانون</li> <li>● قرار حكومة</li> <li>● قرار وزير</li> <li>● ميزانية الدولة</li> </ul>                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>● عملية تشريع</li> <li>● عملية اتخاذ قرار حكومة/وزارة</li> <li>● عملية وضع الميزانية</li> <li>● تأخير في اتخاذ القرار</li> </ul>                          | مكان العائق | مستوى سياسي أعضاء كنيسة، حكومة، لجنة وزارية أو وزير                      |
|                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>● غياب وسائل لتطبيق القوانين ومراقبة التطبيق</li> <li>● عدم نجاعة في فرض القوانين ومراقبة تنفيذ القرارات</li> <li>● عدم ملائمة ثقافية/سياسية/اقتصادية/اجتماعية</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>● توزيع غير متساو-تمييز</li> <li>● عدم ملائمة ثقافية/اجتماعية/اقتصادية</li> <li>● إقصاء</li> <li>● تقليص/عدم رصد ميزانية</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● تناقض مصالح</li> <li>● إدارة غير سليمة أو خرق للإجراء</li> <li>● مسألة تمثيل العرب في سيرورة اتخاذ القرار</li> </ul>                                    | نوع العائق  |                                                                          |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● غياب قرار من المدير العام</li> <li>● غياب قرار من موظف كبير</li> </ul>                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>● عدم/تطبيق جزئي للقانون</li> <li>● عدم/أو تطبيق جزئي لقرارات حكومية</li> <li>● عدم/تطبيق جزئي لأنظمة/أوامر المدير العام/ موظف كبير</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● أمر مدير عام</li> <li>● بند في الأنظمة ودستور</li> <li>● قرار لجنة مهنية</li> </ul>                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● عملية بلورة تعليمات المدير العام أو سن أنظمة</li> <li>● سيرورة اتخاذ القرارات في لجان مهنية- داخل الوزارات وخارج الوزارات</li> </ul>                    | مكان العائق | مستوى مهني: موظف صغير ولغاية موظف كبير على مستوى اللواء أو الصعيد القطري |
|                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>● تحويلات داخلية للميزانيات</li> <li>● غياب الرغبة بتغيير الوضع</li> <li>● نقص في المعلومات عن السكان العرب، وعن سبل التنفيذ الملائم للميزانية/الخطط/ القانون/ الأنظمة</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● توزيع غير متساو - تمييز</li> <li>● عدم ملائمة/ثقافية/اجتماعية/اقتصادية</li> <li>● إقصاء</li> <li>● تقليص/عدم رصد ميزانيات</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● مسألة تمثيل العرب في عملية اتخاذ القرار</li> <li>● مستوى إشراك الميدان والاتصال به: سلطات محلية ومجتمعات عربية.</li> <li>● غياب مقاييس واضحة</li> </ul> | نوع العائق  |                                                                          |

30 قد تساعد المنظومة في تصنيف العوائق في السلطات المحلية العربية.

31 إذا كان عدم القرار نابع من وجود اقتراح قرار (بالمساواة) لم يقبل، فلا يكون العائق عندها نتيجة لعدم التدخل الفعلي، ولكنه سيصنف "كعائق ناتج عن سيرورة اتخاذ القرارات" أو "عائق ناتج عن قرار".

# دوائر المساعدة القضائية -

## رصد العوائق وتوصيات سياسية

يفحص هذا الفصل مدى سهولة إيصال (متناولية) المساعدة القضائية من الدولة للسكان العرب. تم اختيار هذا المجال خلال عملية مشتركة لممثلي وزارة القضاء وجمعية سيكوي انطلاقاً من الفهم المشترك بأن وزارة القضاء ملزمة بتقديم خدماتها لجميع مواطني الدولة بشكل متساوٍ، ومفيد وناجع. يشكل فتح دائرة المساعدة القضائية في المدينة العربية الناصرة، في العام 2008، مثالاً على جهد مبارك على طريق إيصال وتسهيل وصول خدمات المساعدة القضائية.

تولي جمعية سيكوي أهمية كبرى لفحص هذا المجال، لكونه مثالاً لمجالات أخرى تقدم فيها الدولة خدمات للمواطنين العرب. هدف هذا الفصل هو فحص الوضع السائد في دوائر المساعدة القضائية، وإلقاء الضوء على عدم المساواة في تسهيل تقديم الخدمات للسكان العرب مقابل السكان اليهود، كشف العوائق المسببة لعدم المساواة (العوائق التي في الجهاز الحكومي والعوائق في الوسط العربي)، واقتراح طرق لمواجهةها والتعامل معها.

شمل فحص خدمات المساعدة القضائية جمع معلومات من مواقع انترنت ووثائق ذات صلة بالموضوع<sup>1</sup>، استعراض قائمة ببلوغرافيا لدراسات وأبحاث حول الموضوع في البلاد والخارج، لقاءات مع ممثلين عن وزارة القضاء، مع ممثلي جمعيات تعمل في مجال المساعدة القضائية، ومع مدير مكاتب الرفاه الاجتماعي في بلدات عربية، وفحص دوائر المساعدة القضائية بواسطة محام يتحدث العربية.

ظهرت خلال الفحص عوائق ومشاكل تؤثر على مدى متناولية خدمات المساعدة القضائية، لكنها لا تقع تحت مسؤولية قسم المساعدة القضائية، مثل حركة مواصلات عامة جزئية في البلدات العربية أو ضغط وعيب كبير في أقسام الخدمات الاجتماعية في السلطات المحلية العربية. هدف هذا الفصل هو فحص ووصف جميع هذه العوائق، بما فيها تلك التي لا تقع تحت مسؤولية قسم المساعدة القضائية، وذلك بهدف رسم صورة كاملة.

تم اكتشاف العوائق طبقاً لمنهج اكتشاف العوائق (كما هو مفصل في الفصل الأول)، عبر استخدام الطريقة العمودية (راجع ص 23) والتي يتم بموجبها في المرحلة الأولى تشخيص العارض و/ أو المشكلة وفي المرحلة الثانية نكتشف العوائق ونقوم بتحديد خصائصها. وفي النهاية نعرض توصيات سياسية محددة وقابلة للتنفيذ.

## خلفية

### طبيعة الخدمة

يقدم قسم المساعدة القضائية في وزارة القضاء، وبموجب قانون المساعدة القضائية (1972) وأنظمة المساعدة القضائية (1973) مساعدة في مسائل قضائية في المجال المدني بواسطة دوائر المساعدة القضائية لمن يطلب ذلك من ذوي الوسائل المحدودة. تشمل المساعدة القضائية استشارة بل وحتى تمثيل من يطلب أمام المحاكم من قبل محامين تعينهم الدائرة. تعطى الخدمة مجاناً بدون رسوم باستثناء دفع رسوم اشتراك رمزية قدرها 125 (ش.ج). وفي حالات معينة تعطى الخدمة بدون دفع. تعطى خدمة المرافعة القضائية في المجال الجنائي من قبل الدفاع العام، لكن هذا التقرير لا يتناول المجال الجنائي.

### توزيع الخدمة

**تعمل في إطار قسم المساعدة القضائية 5 دوائر مساعدة قضائية لوائية:**

- < فرع القدس- يخدم سكان منطقة القدس والجنوب (باستثناء كريات جات، أشكلون وأشدود)
- < فرع تل أبيب- يخدم منطقة تل أبيب والمركز
- < فرع حيفا- يخدم منطقة حيفا (ويشمل ذلك عكا ومنطقة وادي عارة)
- < فرع بئر السبع- يخدم مدينة بئر السبع ومحيطها (يشمل كريات جات، أشكلون وأشدود).
- < فرع الناصرة- يخدم منطقة الشمال

1 قدم طلب للحصول على بعض المعطيات الناقصة، لوزارة القضاء، بواسطة قانون حرية المعلومات، لغاية نشر هذه الوثيقة لم تصل المعلومات المطلوبة.

بالإضافة لذلك يقدم القسم خدماته لـ 41 بلدة و 18 سجن في أنحاء البلاد.

## طاقم المساعدة القضائية

يعمل في طاقم المساعدة القضائية نحو 200 شخص من محامين، متدربين، وموظفين إداريين وأيضًا متطوعات من جهاز الخدمة الوطنية. بالإضافة لذلك يعمل القسم مع نحو 900 محامٍ خارجيين يمثلون متلقي الخدمات أمام المحاكم المختلفة، ويدفع القسم لهؤلاء رواتبهم.

## مجالات الخدمة القضائية

يعالج قسم المساعدة القضائية في كل عام أكثر من 50 ألف طلب (في العام 2009 عالج القسم نحو 180 ألف إجراء قضائي<sup>2</sup>) في جملة متنوعة من المواضيع ومن بينها:

- ◀ تمثيل في قضايا عائلية ومن ضمنها طلاق، نفقة، حضانة الأولاد، ترتيبات زيارة للأولاد، أمر حماية بسبب عنف داخل الأسرة، أمر منع مغادرة البلاد وغيرها.
- ◀ تمثيل في الدفاع عن حقوق ذات صلة بالسكن، ومنها ملكية، مطالبات بالإخلاء، تكاليف إيجار ومفتاحية.
- ◀ تمثيل في دعاوى مالية ودعاوى تعويض وحماية من الدائنين في دائرة الإجراءات القضائية، يشمل تمثيل لطلب إعلان الإفلاس.
- ◀ تمثيل في دعاوى واستئناف ضد مؤسسة التأمين الوطني: مثل دعوى للحصول على مخصصات الشيخوخة، منج، إعادة تأهيل وحقوق أخرى.
- ◀ تمثيل قضائي أمام لجنة أخصائيين نفسيين لمن يرغمون على المكوث في مستشفى وغيرها.<sup>3</sup>

تجدر الإشارة بالإضافة لذلك إلى أنه في جميع دوائر المساعدة القضائية، توجد تعليمات لإعطاء المساعدة القضائية العاجلة والفورية في مواضيع مثل: العنف داخل الأسرة، يشمل إصدار أمر احترازي، إصدار أمر بمنع مغادرة البلاد، إطلاق سراح من سجن على خلفية ديون وغيرها.

يتضح مما ذكرناه أعلاه أنه يفترض في المساعدة القضائية أن تزود المواطن معدوم الإمكانات مساعدة قضائية في مجالات مهمة وأحيانًا مصيرية بالنسبة له. سنصف لاحقًا طريقة إعطاء الخدمة، وسنفحص ما إذا كانت تقدم بصورة متساوية للمواطنين العرب، وسنحلل العوائق التي تحول دون وصولها بشكل متساوٍ للجميع.

## إجراءات الحصول على الخدمة

1. توجه صاحب الطلب إلى واحدة من دوائر (فروع) المساعدة القضائية. على من يحتاج المساعدة القضائية أن يتوجه إلى واحدة من دوائر (فروع) المساعدة القضائية وأن يعيّن نموذج طلب رسمي باللغة العبرية. يمكن إنزال نموذج الطلب من الانترنت أو الحصول عليه في دوائر المساعدة القضائية، في أقسام الرفاه الاجتماعي للسلطات المحلية، ومراكز المساعدة التابعة لمنظمات تطوعية<sup>4</sup> مجانًا. يساعد موظفو الاستقبال، المحامون، والعاملون الاجتماعيون في حالات كثيرة في تعبئة النماذج ويلفتون انتباه المتوجهين بطلب الخدمة إلى التفاصيل المهمة التي تظهر في هذه النماذج، ذلك أننا نتحدث في كثير من الحالات عن شرائح مستضعفة غير متمكنة من اللغة العبرية وتواجه صعوبات في فهم اللغة القانونية الواردة في النماذج. يجب إرسال النموذج لدوائر المساعدة القضائية للوائية أو إرساله بالفاكس أو البريد.

بعد تسليم النموذج في دائرة المساعدة القضائية، يجري فحص أولي لشروط استحقاق المساعدة القضائية، طبقًا للشروط التي يحددها دستور المساعدة القضائية.

2 توجه بطلب الحصول على مساعدة قضائية يؤدي في حالات كثيرة إلى البدء بإجراءات في عدة مواضيع.

3 تفصيل كامل للمجالات موجود على موقع وزارة القضاء على الانترنت.

4 توفر جمعيات كثيرة مثل جمعيات : يديد، سينغور كهيلاتي، محويفوت، تباكا، جمعية حقوق المواطن، هليف، وأيضًا العيادات القانونية لجامعة تل أبيب والجامعة العبرية، وأيضًا مشروع "سحار متسفا" في نقابة المحامين مساعدة قانونية وقضائية لشرائح سكانية ضعيفة في مجالات مختلفة.



## استحقاق تلقي المساعدة القضائية مرهون بتوفر 3 شروط مترابطة:

### 1. استيفاء المقاييس لتلقي الخدمة.

- أ. تطلب المساعدة القضائية في موضوع واحد أو في عدة مواضيع يمكن تلقي المساعدة فيها.
- ب. استحقاق اقتصادي - يجب أن يستوفي مقدم الطلب اختبارين اقتصاديين: اختبار ضريبة الدخل، واختبار الممتلكات<sup>5</sup>، باستثناء قضايا التأمين الوطني وتمثيل أناس يفرض عليهم الرقود في مستشفى، حيث لا يوجد في هذه الحالات أي فحص للحالة الاقتصادية.

### ج. فرص قضائية- فحص فرص النجاح في الدعوى، باستثناء التمثيل أمام لجنة الأخصائيين النفسيين<sup>6</sup>.

2. لقاء مع محام. بعد تقديم طلب رسمي خطياً وفتح ملف في الدائرة اللوائية، يدعى مقدم الطلب للقاء مع محام في الدائرة التي توجه إليها. وفي بعض الأماكن، ومن أجل تسهيل الأمر على مقدمي الطلبات الذين يسكنون في مواقع بعيدة عن الدائرة التي ينتمون إليها، يلتقي المحامون مع مقدمي الطلبات في مكاتب قسم الرفاه الاجتماعي للسلطات المحلية القريبة لمكان سكنهم أو في مراكز المساعدة للجمعيات العاملة في هذه البلدات.<sup>7</sup> إن حقيقة تقديم هذه الخدمات في فروع الجمعيات المذكورة، هي مهمة جداً في إيصال هذه الخدمة للمواطنين العرب، ونقف عند هذه النقطة لاحقاً بالتفصيل.

3. القرار بشأن معالجة الملف أم لا. بعد اللقاء مع المحامي، وبعد تقديم الوثائق اللازمة، تقرر دائرة المساعدة القضائية ما إذا كانت ستقدم المساعدة المطلوبة أم لا، ووفق أي إجراءات.

تتم مواصلة المتابعة (المساعدة) القضائية من قبل محامي دائرة المساعدة القضائية ومن قبل محامين مستقلين من قائمة المحامين الذين تمول الدولة عملهم.

## ميزانية

تبلغ ميزانية قسم المساعدة القضائية نحو 78 مليون شاقل. وقد ارتفع حجم هذه الميزانية باستمرار خلال العقد الأخير (فقد كان في العام 2000 نحو 45 مليون شاقل). وقد تمّ على مدار هذه الفترة استغلال كامل الميزانية وفي الأعوام التي تمّ فيها تقليص هذه الميزانية (2001-2003) كان هناك تجاوز بالغ في استغلال الميزانية لغاية 130%<sup>8</sup>. من هنا يمكن الاستنتاج أن الطلب على خدمة المساعدة الاقتصادية في ازدياد متواصل، بل إنه يفوق حجم المساعدات المقدمة. وقد تعززت هذه الفرضية في المحادثات مع ممثلي منظمات وجمعيات تقدم خدمات مساعدة قضائية للشرائح السكانية الضعيفة<sup>9</sup>.

## السكان العرب- مميزات

### التوزيع الجغرافي للسكان العرب

يعيش نحو 59% من السكان العرب في لوائي حيفا والشمال، بينما يعيش في لواء المركز ولواء تل أبيب نحو 10% فقط من السكان العرب، بينما يعيش نحو نصف السكان اليهود في منطقة تل أبيب والمركز، و فقط 20% منهم يعيشون في لوائي حيفا والشمال. ويعيش نحو 19% من السكان العرب في لواء القدس (القسم الأكبر منهم من سكان شرقي القدس، وهم ليسوا مواطنين لكنهم يستحقون من كونهم سكاناً، الحصول على المساعدة القضائية الرسمية). ويعيش في جنوب البلاد نحو 12% من السكان العرب (راجعوا مخطط 1).

5. يحدد اختبار ضريبة الدخل الفرد أو الأسرة لغاية ثلاثة أنفس التي يصل حجم دخلها لغاية 67% من معدل الأجور (5,440 ش.ج) و 6% أخرى لكل فرد إضافي. يتعلق هذا الاختيار بمجموع الدخل غير الصافي. في قضايا الأحوال الشخصية لا يتم فحص حجم دخل الزوج/ة. اختبار الممتلكات (توفيرات، سيارة إلخ) أو الممتلكات التي تعطي صاحبها حق الحصول على قرض لا يزيد عن ثلاثة أضعاف معدل الأجر (لغاية 24,359 شاقل). اختبار الممتلكات لا يسري على الشقة أو على ممتلكات الزوج/ الزوجة.

6. تلزم القوانين، في كل حالة وحالة، (باستثناء التمثيل أمام لجان الأخصائيين النفسيين) فحص الفرصة القضائية للنجاح في العملية. في هذا الإطار يفحص البعد الخاص بالحقائق المجردة والبعد القانوني من خلال فحص الأدلة القانونية للطرف المضاد. نؤكد أن هذا البعد يلزم مهنية كبيرة وخاصة على ضوء كثرة الأمور والإجراءات اللازمة. في كل حالة وحالة هناك حاجة لتعاون مقدم الطلب من خلال تقديم المعلومات والوثائق اللازمة.

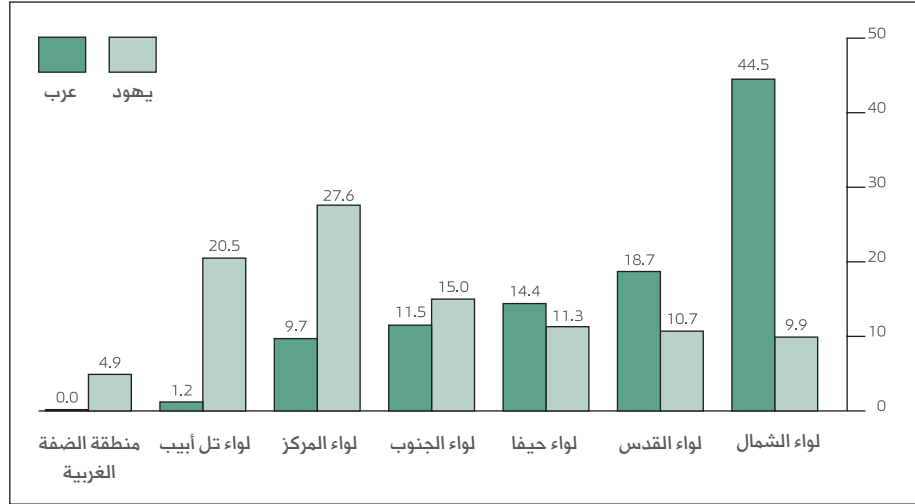
7. يجري قسم من المحامين الذين ترسلهم دوائر المساعدة القضائية لبلدات بعيدة، المقابلات في فروع الجمعيات في تلك البلدات.

8. وزارة المالية، ميزانية وزارة القضاء.

9. أحاديث مع ممثلي جمعية "يديد"، "سينجور كهيلاتي"، "هليف".



## مخطط 1: التوزيع الجغرافي للسكان العرب وفق الأولوية والمجموعات السكانية 2008

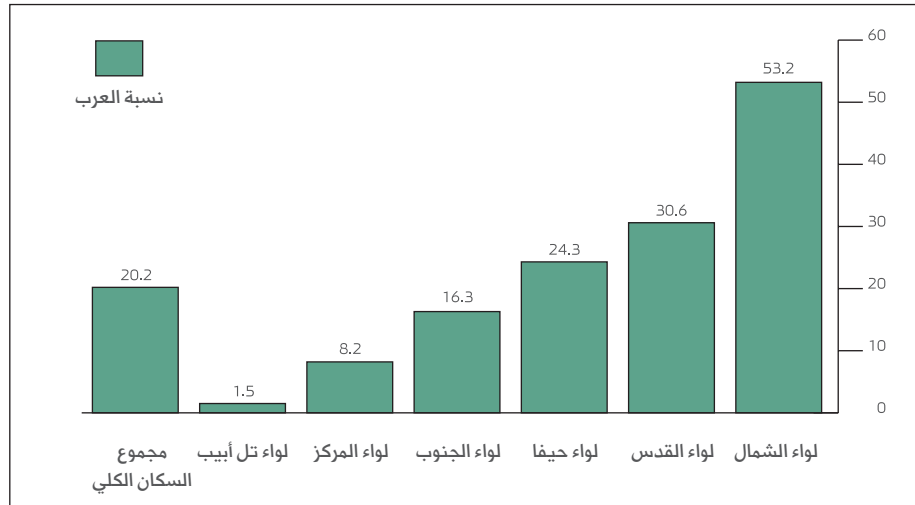


المصدر: دائرة الإحصاء المركزية، الكتاب السنوي لإسرائيل 2009.

## نسبة السكان العرب في كل لواء

يشكل السكان العرب 53% من سكان لواء الشمال، ونحو 31% من سكان لواء القدس، ونحو ربع سكان لواء حيفا. أما في لواء المركز فيشكل السكان العرب نحو 8% فقط، وفي لواء الجنوب أكثر من 16%، و 1.5% في لواء تل أبيب (انظروا مخطط 2).

## مخطط 2: نسبة السكان العرب من مجمل سكان اللواء، 2008



المصدر: دائرة الإحصاء المركزية، الكتاب السنوي لإسرائيل 2009.

## معدل الفقر

وفقا لمعطيات مؤسسة التأمين الوطني، فإن معدل الدخل الصافي لأسرة عربية عادية بلغ نحو 63% من دخل أسرة يهودية عادية. وفقا لمعطيات 2008، فإن معدلات الفقر في الأسر العربية بلغت 49.4% أي 3.2 أضعاف معدل الفقر عند السكان اليهود. يشكل السكان العرب 33.8% من مجمل الفقراء في إسرائيل.<sup>10</sup>

## توفر شبكة مواصلات

تضع قلة المواصلات العامة من وإلى البلدات العربية، صعوبات على تنقل الشرائح السكانية الفقيرة. تجدر الإشارة أيضًا إلى أن أكثر من ثلث الأسر العربية لا تملك سيارة<sup>11</sup>. شريحة النساء العربية هي أكثر ضعفا، إذ أن 34.5% منهن يملكن رخصة سياقة مقابل 57.4% من النساء اليهوديات.<sup>12</sup>

تُظهر معطيات الفقر والتوزيع الجغرافي للسكان العرب، الذي عرضناه في البند السابق، بوضوح أن شريحة السكان العرب هي شريحة مستضعفة مقارنة بالسكان اليهود في إسرائيل، سواء بسبب تركزها في أطراف الدولة، أو بسبب فقرها، أو قدرتها المحدودة في الوصول إلى المواصلات العامة والخاصة. ويجب أن نضيف لكل هذا سياسة التمييز، التي تمّ ذكرها في عدد من قرارات محكمة العدل العليا، وفي تقرير لجنة أور وفي تقارير مراقب الدولة.<sup>13</sup>

سيفحص الفصل القادم جوانب تسهيل تقديم خدمات المساعدة القضائية للسكان العرب، من خلال التطرق إلى مميزات الخدمة ومميزات متناولية الخدمة.

## تسهيل تقديم خدمة المساعدة القضائية للسكان العرب

«يهتم القسم، بتحويل حق كل إنسان بالتوجه للجهات القضائية والحصول على مساعدة قضائية، من مجرد مبدأ نظري مهم إلى عمل على أرض الواقع [...] وذلك من أجل تحقيق دور مهم جدًا في الحفاظ على حقوق من لا يستطيع استئجار خدمات محام»<sup>14</sup>

لقد أقيم قسم المساعدة القضائية بهدف تقديم المساعدة للسكان الذين لا يستطيعون الحصول على مساعدة قضائية لإحقاق حقوقهم. شرائح الهدف هذه تخضع لعوائق إضافية بالإضافة للعائق الاقتصادي، إذ أننا نتحدث عن مجموعات مستضعفة على نحو خاص، تمتاز بقدرة محدودة على الحركة، صعوبات في اللغة، صعوبة في العمل، وفي حالات كثيرة بعدم الوعي بحقوقها. لضمان أقصى حدّ ممكن من استخدام هذه الخدمة وضمان حقوق هذه الشرائح، يجب جعل هذه الخدمة متاحة ويسهل الوصول إليها بما يشمل التعامل مع كل العوائق التي تمّ ذكرها، والتي تؤثر على هذه الشرائح السكانية.

## جوانب لضمان متناولية الخدمة

لضمان متناولية خدمة حكومية، يجب التطرق إلى الجوانب التالية المتعلقة بمدى متناولية الخدمة:

- الوعي بوجود الخدمة ومعلومات عنها
- فهم ما الذي يجب القيام به لتلقي الخدمة
- متناولية لغوية - إعلامية
- متناولية جغرافية للخدمة

إذا توفرت جميع هذه الجوانب، يمكننا الادعاء، عندها أن الخدمة في متناول الجمهور.

سنفحص في الفصل القادم، إلى أي حدّ تستوفي الخدمة هذه الجوانب فيما يتعلق بالسكان العرب (مقارنة بالسكان اليهود)، وسنتطرق إلى تحديد خصائص الخدمة والعوائق التي تحول دون سهولة الوصول للخدمة.

10 مؤسسة التأمين الوطني، تقرير سنوي 2008

11 دائرة الإحصائيات المركزية، التقرير الاجتماعي (2008)

12 دائرة الإحصائيات المركزية، التقرير الاجتماعي (2008)

13 "يعيش المواطنون العرب في إسرائيل واقعا من التمييز ضدهم لكونهم عربا. تم توثيق عدم المساواة في عدد كبير من الاستطلاعات والدراسات المهنية، وقد أقرت وجوده قرارات المحاكم وقرارات الحكومة، كما يتجلى أيضا في تقارير مراقب الدولة وفي وثائق رسمية أخرى" (تقرير لجنة أور، 2003، ص 33).

14 من أقوال إيلي غلوبس، المسؤول عن قسم المساعدة القضائية، موقع قسم المساعدة القضائية في وزارة القضاء.

## الوعي بوجود الخدمة

يتم التوجه لتلقي الخدمة، في غالبية الحالات، من خلال أقسام الخدمات الاجتماعية في السلطات المحلية ومنظمات المجتمع المدني. وفي حالات أخرى ينص القانون على وجوب الإبلاغ عن توفر الخدمة؛ في حالات الرقود القسري في مستشفى للأمراض النفسية، عند الاستئناس على قرار لمؤسسة التأمين الوطني لمحاكم العمل، وفي حالات الإخلاء من البيت عن طريق دائرة الإجراءات، تعطى خدمات المساعدة القضائية من وزارة القضاء في إطار الأولوية، وهي معدة للشرائح السكانية الضعيفة التي تعيش بأغلبيتها الساحقة في الضواحي وأطراف البلاد، والتي، في أحيان متقاربة، لا تعرف حقوقها. من هنا توجد حاجة لوجود هيئات وجهات داخل المجتمع وفي البلدات البعيدة، لتكون بمثابة «وكلاء معرفة» حول وجود الخدمة وكيفية الحصول عليها.

في الحالات التي تقدم فيها مساعدات قضائية رسمية، يتم نشر المعلومات عادة بواسطة أقسام الخدمات الاجتماعية في السلطات المحلية، وفي المراكز الحقوقية التي أقامتها منظمات اجتماعية تنشط في البلدات التي يوجد فيها تركيز لشرائح سكانية ضعيفة.

يقوم العاملون الاجتماعيون في أقسام الخدمات الاجتماعية، بإعلام المتوجهين بطلب المساعدة القضائية الرسمية، وتوجيههم لدائرة المساعدة القضائية القريبة، وبمساعدهم قدر الإمكان بتعبئة نماذج طلب الخدمة. وهنا بإمكاننا الإشارة إلى وجود عدم مساواة: فالعامل الاجتماعي في بلد عربي يعالج أكثر من 500 مواطن تقريباً في كل عام<sup>15</sup> (أكثر بنحو 50% من العامل الاجتماعي اليهودي الذي يعالج نحو 335 ملفاً تقريباً). لذلك فإن قدرة أقسام الخدمات الاجتماعية في البلدات العربية على توجيه أو مساعدة المحتاج للمساعدة القضائية محدودة أكثر نسبة للأقسام الاجتماعية في البلدات اليهودية. ويعني الجميع أن أوضاع دوائر الخدمات الاجتماعية ليست ضمن مسؤولية دائرة المساعدة القانونية، ولكن، يجب تحديد موقف من إسقاطات الوضع على متناولية الخدمة للمواطن العربي. وقد عقد مؤخرًا لقاء بين قيادة قسم المساعدة القضائية وبين مديري الأقسام الاجتماعية في البلدات البدوية وممثلو المحاكم الشرعية من أجل تعريف المواطنين البدو بهذه الخدمة. وقد أدت هذه الخطوة حسب ادعاء المسؤول عن قسم المساعدة القضائية إلى زيادة في عدد المتوجهين لطلب المساعدة القضائية.

أقيمت مراكز مساعدة ومراكز حقوقية للمنظمات الاجتماعية في البلدات التي يوجد فيها تركيز لشرائح سكانية فقيرة- خاصة في أوساط المهاجرين الجدد- وهدفها المساعدة في المعلومات بشأن حقوق مدنية، وتوجيه لخدمات رسمية، وفي حالات كثيرة إعطاء خدمة مكتملة للخدمات الرسمية<sup>16</sup>. في غالبية الحالات، يعمل في مراكز المساعدة محامون يقدمون المساعدات من قبل هذه المراكز، وعند الضرورة أيضاً، يساعدون في تعبئة الطلب ويوجهون المراجعين إلى دوائر المساعدة القضائية اللوائية.

تتعاون وزارة القضاء مع المنظمات الاجتماعية، وهي تقوم بتمويل نشاطات مساعدة قضائية، كما تسهل عبر هذه الجمعيات الوصول للخدمات، بواسطة إرسال محامين من الدائرة اللوائية لبعض مراكز المساعدات التابع للجمعيات. وفي هذه الحالات تُعرف مراكز المساعدات والحقوق كفروع لجهاز المساعدة القضائية الرسمي.

يمكن القول، بشكل عام، إنَّ غالبية عمل ونشاط الجمعيات والمنظمات الاجتماعية، تتم في البلدات اليهودية، وإنَّه يوجد في البلدات العربية نشاط قليل للجمعيات والمنظمات الاجتماعية<sup>17</sup>. وهنا يجب أن نضيف أيضاً موضوع تسهيل وصول خدمات المساعدة القضائية للجمعيات النشطة في البلدات العربية، إذ لا يوجد على سبيل المثال في مراكز المساعدة الثلاثة لجمعية يديد، في البلدات العربية أي ممثل عن جهاز المساعدة الرسمي.

يتضح إذن أن عمل مراكز المساعدة، التي تشغلها الجمعيات تكمل المساعدة القضائية الرسمية، ولكن على أرض الواقع، في حالات كثيرة تصبح هذه النشاطات بديلاً لها إلى درجة أن كثيرين من المتوجهين لا يعرفون أصلاً بوجود المساعدة القضائية الرسمية: «إنني أعرف من المتوجهين إلينا أن كثيرين منهم، على الأقل في رهط، لا يعرفون جهة تُسمى دائرة المساعدة القضائية، وليس عندي أي معلومات أو فكرة عن عدد الذين يتوجهون لدائرة المساعدة القضائية في بئر السبع»<sup>18</sup>. توحي لنا هذه التصريحات وغيرها، أن الجمهور العربي المحتاج للمساعدة، لا يعرف دائماً بوجود المساعدة القضائية الرسمية. يتبين من كل ذلك أن هناك حاجة لتوسيع الفعاليات الرامية لتسهيل إيصال المعلومات عن وجود خدمة المساعدة القضائية بشكل ناجع، والإرشاد حول كيفية تلقي الخدمة.

15 مؤشر المساواة بين المواطنين اليهود والعرب في إسرائيل، جمعية سيكوي، 2008.

16 من بين المنظمات الناشطة في هذا المجال نجد جمعيات مثل يديد، سينجور كهيلاتي، هليف، تباكا وغيرها. في: يفعات يشاي (2004)، وثيقة خلفية للنقاش حول الأجسام التي تقدم مساعدة قضائية مجاناً. الكنيسيت، مركز الأبحاث والمعلومات، ولقاءات مع ممثلي جمعيات.

17 أغانم وأزيدان، المساهمة والتطوع في المجتمع العربي الفلسطيني في إسرائيل، بئر السبع، المركز الإسرائيلي لدراسة القطاع الثالث، جامعة بن غوريون في النقب.

18 من محادثة مع ممثلي جمعيات تقدم مساعدات قضائية لشرائح سكانية محتاجة، وبشكل خاص فإن هذه المحادثة مع مركز المساعدة القضائية لجمعية في رهط.

## معلومات بالعربية عن المساعدة القضائية في موقع وزارة القضاء

فحص تقرير مراقب الدولة 53ب للعام 2002 مواقع الانترنت الحكومية. وقد اختار واضعو التقرير تطوير جهودهم في التطرق لمسألة اللغة العربية ووجود مضامين باللغة العربية في مواقع الانترنت الحكومية:

«اللغة العربية هي لغة أكبر أقلية في الدولة ولها مكانتها الخاصة. لقد أظهر الفحص أنه في غالبية مواقع الانترنت الحكومية، وبضمنها الصفحة الرئيسية لموقع الحكومة، لم ترد أية معلومات أو معطيات باللغة العربية. لقد طرح موضوع تقديم معلومات في مواقع الانترنت بالعربية، في جلسة لجنة الانترنت الحكومية، التي عرضت فيها الصفحة الرئيسية لموقع الحكومة، ولكن لم تقم أي لجنة أو أي جسم حكومي آخر باقتراح أو بتحديد تعليمات بهذا الخصوص».<sup>19</sup>

في كانون الأول 2006، نشرت وحدة «ممشال زمين» في وزارة المالية دليل المقاييس للتوصيف، وبلورة وكتابة وتطوير المضامين في مواقع الانترنت الحكومية. يشتمل الدليل على القواعد الخاصة باللغة، والتي تمّ تحديدها وفقاً لتوصيات تقرير الطاقم المتعدد الوزارات للغات في مواقع الانترنت الحكومية. وجاء تحت عنوان «الترجمة للعربية» ما يلي: «اللغة العربية هي لغة رسمية». ويعرض الدليل في مكان لاحق قواعد بشأن الترجمة للعربية.<sup>20</sup> يُظهر فحص الدليل أن غالبية التعليمات لترجمة مواقع الانترنت الحكومية للغة العربية، تتعلق في الواقع في مبنى الموقع، حتى يتسنى للناطقين بالعربية أن «يكونوا فكرة» عن الوزارة والخدمات التي تقدمها، ولكن هذه التعليمات لا تحدد وجوب أن تكون هذه الخدمات أو النماذج اللازمة للحصول عليها متوفرة لمتحدثي اللغة العربية. إذ إنّ جزءاً كبيراً من هذه التوصيات تتحدث بعبارة «قدر الإمكان»، ولا تنطوي على طلب إلزامي. من هنا فإن تنفيذها مرهون عملياً بالقرار المستقل لممثلي الوزارات الحكومية.<sup>21</sup>

يتضح من فحص أجرته جمعية صندوق إبراهيم أنه مقارنة بمواقع وزارات حكومية أخرى فإن موقع وزارة القضاء، في حالة جيدة من حيث حجم الترجمة للغة العربية. إذ أن 9 من 24 موقعاً حكومياً آخر غير مترجمة للغة العربية، و 10 مواقع مترجمة بشكل لا يكاد يُذكر (عادة صفحة واحدة فقط)، 4 مواقع مترجمة بشكل كامل. في موقع وزارة القضاء تمت ترجمة قسماً كبيراً للغة العربية، بما في ذلك معلومات عن خدمات المساعدة القضائية - وأيضاً دليل لتعبئة نموذج الطلب المقدم للدائرة. مع ذلك فإن نموذج الطلب نفسه متوفر بالعربية فقط. بالإضافة لذلك فإن صفحات كثيرة أخرى لم تتم ترجمتها للغة العربية، على الرغم من وجود روابط لها بالعربية.<sup>22</sup>

مع ذلك، يجب أن نذكر أن النشر في الانترنت مهم ولكنه غير كافٍ بالمقارنة مع السكان اليهود فإن الانترنت غير متوفر لقسم كبير من السكان العرب، خاصة للشرائح الضعيفة.

19 تقرير مراقب الدولة للعام 2002.

20 "يجب ترجمة الصفحة الرئيسية في كل موقع انترنت حكومي، والإشارة لذلك برابط بارز، قدر الإمكان، يجب الإشارة من الصفحة الرئيسية للموقع بالعربية، روابط لمعلومات بالعربية والعبرية؛ مواضع وأسماء خدمات تعطى بواسطة الانترنت يجب أن تترجم للعربية وأيضاً ترجمة مضامينها قدر الإمكان؛ ترجمة مادة معلوماتية مختصرة عن الوزارة وملخص عن مبادئها، بما في ذلك أسماء رجال الاتصال وطرق الوصول لفروع ودوائر الوزارة قدر الإمكان وتحديث الروابط ذات الصلة، باللغة العربية". مرشد المقاييس لتوصيف، بلورة وكتابة وتطوير مواقع الانترنت الحكومية، ممشال زمين، وزارة المالية، كانون الأول 2006.

21 ترجمة مواقع الانترنت الحكومية للغة العربية، الكنيست، مركز الأبحاث والمعلومات، 2008.

22 ترجمة مواقع الوزارات الحكومية إلى اللغة العربية، صندوق مبادرات إبراهيم، شباط 2010.

### انعدام نماذج بالعربية في دوائر المساعدة القضائية

يتكرر عدم وجود نماذج ومستندات رسمية باللغة العربية في حالات كثيرة، كما هو في وزارات حكومية مختلفة، وبسبب أهمية الموضوع، فقد تمّ فحص أوجهه بصورة عميقة. لموضع اللغة وجهان: الأول إدراكي - رمزي يتعلق بمكانة اللغة العربية في دولة إسرائيل، والثاني أداتي عملي يتعلق بكون اللغة وسيلة اتصال حتمية للاستخدام في الخدمات وإحقاق الحقوق.<sup>23</sup>

#### أ. الوجه القانوني في التعامل مع مكانة اللغة العربية في إسرائيل

مكانة اللغة العربية، كواحدة من اللغات الرسمية في دولة إسرائيل، منصوص عليه في التعريف الذي وضع خلال فترة الانتداب البريطاني. ففي الفقرة/ الإشارة 82 لخطاب الملك أمام مجلسه في العام 1922 وتحت العنوان الفرعي «لغات رسمية» جاء ما يلي:

« كافة الأوامر، البيانات الرسمية والنماذج/ الاستثمارات الرسمية للحكومة وجميع البيانات الرسمية للسلطات المحلية والبلديات في المناطق التي تحدد في أمر يصدره المندوب السامي تنشر بالإنجليزية، والعربية والعبرية. ومع الأخذ بالحسبان كل الأنظمة التي يحددها المندوب السامي يمكن استخدام اللغات الثلاث في وزارات الحكومة والمحاكم»<sup>24</sup>

ألغيت مكانة اللغة الإنجليزية في البند 15 (ب) لقانون ترتيبات الحكم والقضاء في العام 1948، لكن مكانة اللغة العبرية والعربية بقيت على حالها، وهن مقبولتين كلغتين رسميتين في دولة إسرائيل، سواء بفعل خطاب الملك أمام المجلس، أم بفعل سلسلة طويلة من القرارات القضائية بهذا الخصوص. مع ذلك، يشير باحثون كثيرون إلى عدم وجود سياسة رسمية، تجعل مكانة اللغة العربية رسمية فعلياً، إلى جانب اللغة العبرية.<sup>25</sup> وقد طرح موضوع مكانة اللغة العربية أمام محكمة العدل العليا أيضاً، وتم الادعاء أنه مقارنة بدول أخرى تعتمد ثنائية اللغة، مثل كندا، لا توجد في إسرائيل سياسة فعلية مفصلة وواضحة بهذا الخصوص.<sup>26</sup>

في الالتماس الذي رفعته جمعية عدالة وجمعية حقوق المواطن في إسرائيل ضد بلدية تل أبيب- يافا في موضوع اللافتات باللغتين العبرية والعربية، قررت محكمة العدل العليا أنه يجب إلزام بلدية تل أبيب يافا بوضع لافتات بالعربية والعبرية:

«... ماذا يميز اللغة العبرية، ولماذا يختلف حكمها عن حكم لغات أخرى -بالإضافة للعبرية- التي يتكلمها الإسرائيليون؟ ألا ينبع من توجهنا هذا بأنه بمقدور سكان مدن أخرى، الآن، وبينهم أقليات يتحدثون لغات أخرى الطلب أن تكون اللافتات في بلداتهم مكتوبة بلغتهم هذه؟ إن جوابي هو بالنفي، لأن باقي اللغات ليست كاللغة العبرية، ما يميز اللغة العبرية هو أمر مزدوج: أولاً، كون اللغة العبرية لغة الأقلية الأكبر في إسرائيل، والتي تعيش في إسرائيل منذ الأزمان الغابرة، إنها لغة مرتبطة بمميزات حضارية، وتاريخية ودينية للأقلية العبرية في إسرائيل. وهذه هي لغة مواطنين على الرغم من الصراع العربي- الإسرائيلي، يريدون العيش في إسرائيل كمواطنين موالين ومتساوي الحقوق، وسط احترام لغتهم وثقافتهم. إن الرغبة في ضمان تعايش بين أبناء أبينا إبراهيم، من خلال التسامح والمساواة، يبرر الاعتراف بالعبرية في اللافتات البلدية...»<sup>27</sup>

يعزز «سبان» من الادعاء بخصوصية اللغة العبرية، عندما يميز بين اللغة العبرية باعتبارها لغة «الأقلية الأصلية» العربية وبين اللغات الأخرى التي تستخدمها «مجموعات مهاجرين»، كاللغة الروسية والألمانية.<sup>28</sup>

يوجد في إسرائيل اليوم، عدد محدود من القوانين والأنظمة الوزارية التي تشير بصورة مباشرة إلى وجوب النشر بالعربية: يحدّد قانون سلطة الإذاعة والتلفزيون (كتابات ولغة الإشارات بالعربية، 2005) أن بلغات الطوارئ التي تبث وتذاع في الإذاعة والتلفزيون يجب أن تكون مصحوبة بترجمة وشريط مكتوب بالعربية والعبرية؛ يحدّد قانون التنظيم والبناء (البند 89) أن الإعلان عن إيداع خريطة هيكليّة يجب أن ينشر بالعربية (بالإضافة للإعلان بالعبرية) في منطقة يقطن فيها على الأقل 10% من السكان من متحدثي العربية؛ تنص أنظمة الصيادلة على أنه يجب أن ترفق بكل مستحضر طبي نشرة بالعربية والعبرية، وأن يكون النص في كلّ واحدة من هاتين اللغتين ماثلاً؛ ينص قانون المواد الخطيرة (البند 13ب) أنه يفرض واجب تأشير المواد السامة أو

Y. Suleman (2003), *The arabic Language & National Identity*. Washington DC: Georgetown University Press; و Meital Pinto (2009) 'Who is afraid of Language rights in Israel?', In Ohad Nachtmay & Avi Segev (eds.), *Multiculturalism in Israel*. Boston: Academic Studies Press.

24 خطاب الملك، الإشارة 82. "اللغات الرسمية"، 1922، التشديد من عندنا.

I. Saban & M. Amara (2002), 'The status of Arabic In Israel: Reflections on the Power of Law to produce social Change'. *Israel Law Review* (36) pp. 25-39. وأيضاً ميغال بينتو (2006)، "حقوق اللغة، الهجرة والأقليات في إسرائيل" مجلة مشباط فيميشال (10) 1، ص 242-257.

26 بكلمات القاضي حيشين: "حقاً، عندما يرغب المشرع بذلك فإنه يعرف كيف يفسر ويفصل ما هو المقصود من قوله أن لغة ما هي لغة "رسمية". ففي كندا ثنائية اللغة لم يكتف المشرع بالإعلان الاحتفالي أن اللغة الإنجليزية والفرنسية هما لغات رسمية في الدولة بل زاد على ذلك وفسر وفصل في نص القانون استنتاجات عملية تقترب على "رسمية" هاتين اللغتين..." من ملف مرقع 4112/99 عدالة وجمعية حقوق المواطن ضد بلدية تل أبيب- يافا، قرارات حكم، 51 (5) 393، ص 18، فقرة 10.

27 محكمة العدل العليا 4112/99، عدالة وجمعية حقوق المواطن ضد بلدية تل أبيب- يافا، قرارات الحكم، 15 (5) 393 (التشديد من عندنا).

28 أ. سبان (2003) "صوت (ثنائي اللغة) وحيد في الظلام"، عيوني مشباط 27 (1)، ص 109-138..

بالنسبة لموضوعنا، يطرح السؤال ما هو النموذج الرسمي، وهل نموذج تقديم الطلب للحصول على مساعدة قضائية هو فعلاً نموذجاً رسمياً، وبالتالي يجب نشره باللغتين العبرية والعربية. وفقاً للبند 3 (أ) من قانون المساعدة القضائية فإنه «يجب تقديم طلب المساعدة كتابياً»، لكنه لا يتطرق إطلاقاً إلى موضوع النموذج. في البند 1 لأنظمة المساعدة القضائية، يُطلب من مقدم الطلب أن يقدم طلبه لدائرة المساعدة القضائية « عبر تعبئة النموذج مسبقاً». لم ترد إشارة واضحة وصريحة لمصطلح «نموذج رسمي»، وليس واضحاً ما إذا كان هناك مصطلحاً كهذا وفق القوانين والأنظمة الرسمية. توجد في موقع وزارة القضاء، على الانترنت، في الدليل لمقدم طلب المساعدة، إشارة إلى أنه يجب تقديم الطلب كتابياً على «نموذج طلب رسمي». يتضح من هنا أن هناك عدم وضوح بشأن واجب والتزام وزارة القضاء بنشر مواد مكتوبة باللغة العربية : وفقاً للقانون يجب نشر نماذج رسمية بالعربية والعبرية، لكن مصطلح نموذج رسمي ليس واضحاً . عدم الوضوح بشأن الطابع الرسمي لنموذج التوجه بطلب المساعدة القضائية يؤدي إلى عدم وضوح بشأن قانونية الوضع الحالي، ولكن من الواضح على أية حال، أن هذا الوضع يؤدي إلى متناوئية غير متساوية لخدمات المساعدة القضائية للمواطنين العرب.

لقد اضطر الجهاز القضائي في العقد الأخير للتطرق إلى مسألة وجود نماذج واستمارات بالعبرية فقط. في العام 2001 قدمت الجمعية الدولية لحقوق الطفل التماساً لمحكمة العدل العليا ضد مؤسسة التأمين الوطني ضد وزارة الرفاه الاجتماعي. وطالبت الملتزمة أن يقوم فرع مؤسسة التأمين الوطني في شرقي القدس بـ: (أ) ترجمة النماذج والاستمارات للغة العبرية، (ب) السماح بتعبئة النماذج بالعبرية، (ج) أن ترسل البلاغات والرسائل من مؤسسة التأمين الوطني لجميع سكان شرقي القدس بالعبرية. وفي الجلسة التي عقدت بتاريخ 7 كانون الثاني 2009 انتقدت محكمة العدل العليا بشدة مؤسسة التأمين الوطني لأنها لم تلتزم بالجدول الزمني الذي حدد لها للوفاء بالتزاماتها، وحددت أن تكون جميع النماذج والاستمارات ثنائية اللغة (بالعبرية والعربية)، والسماح بتعبئة النماذج بالعبرية. وبالنسبة لردود المؤسسة بالعبرية- حددت المحكمة أنه لا واجب على المؤسسة بأن ترد باللغة العربية، وعليها بالمقابل أن توفر مترجمين لخدمة المراجعين (م.ع.ع 2203/01).<sup>29</sup>

وفي حالة أخرى ألغت المحكمة المركزية في القدس لائحة اتهام لأن البلاغ الخاص بحق حضور لجنة استماع (واجب التبليغ) لم يرسل باللغة العربية وقال القاضي «موشيه يوعد» في حيثيات قراره: «برأيي فإن على المتهمة (الدولة) إرسال تغيير البلاغ للمشتبه فيهم، باللغة العربية أيضاً». وختم القاضي أقواله بالإشارة إلى: «أعتقد أنه وفق منهجي فإننا نتحدث عن القيام بواجب قانوني لا يمكن بدونه تنفيذ واجب التبليغ».<sup>30</sup>

يتضح من كل ما ذكر أعلاه أن مسؤولية وزارة القضاء تقضي بتوفير متناوئية لغوية متساوية لخدمات المساعدة القضائية، سواء من الناحية الرمزية لتوفر الوعي بمتناوئية اللغة، أم من الناحية الأدائية- العملية ومن الناحية القانونية.

**ب. المسؤولية الإدارية والأخلاقية لوزارة القضاء النابعة من تشبيهها بـ «الحارس الأمين لضمان حقوق متساوية لمن لا يستطيع استئجار خدمات محام».**

وفقاً لأنظمة المساعدة القضائية، فإن تعبئة نموذج طلب المساعدة القضائية هو شرط حتمي للحصول على المساعدة وعليه فإن أي شخص لا يفهم اللغة العبرية أو يواجه صعوبات في هذه اللغة، لن يتمكن من تعبئة النموذج بقواه الذاتية. ويحتاج للمساعدة بتعبئة النموذج للحصول على الخدمة. هذه الحقيقة- عدا عدم الراحة والإحراج الذي تسببه، تهدد بشكل مباشر قدرة الإنسان على الحصول على حقه بالتوجه للهيئات القضائية وفقاً للحاجة.

## قلة القوى العاملة التي تتحدث العربية في بعض أقسام دوائر المساعدة القضائية

إن وجود قوى عاملة ناطقة باللغة العربية هو أمر ضروري سواء لمهام الترجمة أو للشرح الوافي عن جوهر الخدمة وطرق الاستفادة منها. إذ إن الكثير من المتوجهين العرب لطلب الحصول على هذه الخدمة يأتون من مكانة اجتماعية- اقتصادية متدنية، ولا يتقنون اللغة العبرية. لضمان استفادتهم بالمساعدة القضائية، من الضروري أن يحصلوا على الإرشاد والمساعدة من شخص من داخل الجهاز، يملك مهارات ملائمة لنقل المعلومات بصورة واضحة ومتساوية لكل شخص.

أظهر الفحص الذي قمنا به أن هناك مرحلتين خلال عملية تحصيل المساعدة القضائية، من الضروري أن يتوفر فيهما عاملان يتحدثون العربية: مرحلة تقديم الطلب، ومرحلة اللقاء مع المحامي.<sup>31</sup>

29 (التشديد منا) <http://elyon1.court.gov.il/files/01/030/022/n25/01022030.n25.htm>.

30 " ... نعم لقد أحسنت نيابة اللواء العامة صنعا عندما أوصت نيابة الدولة العامة بترجمة إعلانات التبليغ للغة العربية أيضا. لكن التوصية لا تكفي بطبيعة الحال، لأنه وفق فهمي، لا تنطوي عملية الترجمة عندما تتم كخطوة تطوعية قد توافق المتهمة على القيام بها كخطوة زائدة عما هو مطلوب منها. [...] أعتقد أننا نتحدث عن القيام بواجب قانوني لا يمكن بدونه أن تتوفر عملية التبليغ". المحكمة المركزية في القدس، في جلسة 01.01.2015. القاضي موشيه يوعد هوهين (التشديد من عندنا).

31 لقاءات وأحاديث مع ممثلي جمعيات: هليف، يديد، سينغور كهيلاتي وغيرها.

**مرحلة تقديم الطلب:** قد تكون مهمة تعبئة النموذج شائكة ومركبة لا سيما بالنسبة للشرائح السكانية الضعيفة. وعليه فإن وجود شخص يقوم بشرح وإرشاد المتوجه وفي بعض الحالات تعبئة النموذج بأكمله، هو أمر ضروري لضمان متناولية الخدمة وتوفرها. هناك حاجة في مرحلة تقديم الطلب، لشرح مبسط وواضح عن عملية تعبئة الطلب، ماذا على المتوجه أن يرفق بالطلب (قسمة الراتب، نماذج، تصاريح وما شابه ذلك)، ومعلومات عن المقاييس الاقتصادية والقانونية لاستحقاق الخدمة. الشرح والمساعدة في صياغة الطلب ضروريان لكثير من المتوجهين الذين لا يتحدثون اللغة العبرية، ولا يفهمون اللغة القانونية. من المهم أن نشير هنا أن هذه المرحلة يمكن أن تنجز من قبل موظفي استقبال مؤهلين لهذه الغاية، وليس فقط من قبل محامين.

**مرحلة المقابلة:** بعد تقديم الطلب، يتم تحديد مقابلة بين مقدم الطلب وبين محام، يقوم بفحص الوثائق والمستندات ويوصي بسبل مواصلة معالجة الطلب. هناك أهمية، في هذه المرحلة أيضاً، لاتصال مباشر وفهم المخزون الثقافي. انعدام محامين يتحدثون العربية في هذه المرحلة من تقديم الطلب، من شأنه أن يصعب كثيراً على كثيرين من المتقدمين بطلب استحقاق الخدمة المستحقة لهم.

وقد تبين من الفحص الذي أجريته في دوائر المساعدات القضائية، أن هناك نقصاً في جزء من هذه الدوائر بموظفي استقبال ومحامين يتحدثون اللغة العربية. ففي دائرة المساعدة القضائية في لواء المركز الموجودة في تل أبيب، على سبيل المثال، يوجد محام عربي واحد ضمن طاقم مكون من 25 فرداً. تخدم هذه الدائرة منطقة المركز بأكملها، بما في ذلك مدن عربية وأخرى مختلطة.<sup>32</sup> يشكل النقص في قوى عاملة تتحدث العربية عائقاً كبيراً أمام المتوجهين، وهو يحول في حالات كثيرة دون حصولهم على المساعدة القضائية. يتكرر هذا الادعاء في اللقاءات والحوارات مع العاملين الاجتماعيين مع ممثلي جمعيات تقدم مساعدة قضائية.

تجدر الإشارة إلى أن قسم المساعدة القضائية خطى في السنوات الأخيرة خطوات هامة نحو تجنيد قوى عاملة عربية للعمل في القسم. مثلاً ناجحاً على ذلك هو دائرة المساعدة القضائية في لواء الشمال، التي تخدم شريحة سكانية أغلبها من السكان العرب؛ فأكثر من نصف العاملين في الدائرة، بمن فيهم موظفي الاستقبال والمحامين هم من العرب. حسنت هذه الخطوة بصورة ملموسة مدى إيصال خدمة المساعدة القضائية وتوفره للمواطنين العرب. مع ذلك فإنه لغاية اليوم لا يتوفر في جميع دوائر المساعدة القضائية، متحدثين وناطقين باللغة العربية بصورة دائمة. ترتبط هذه المشكلة ارتباطاً مباشراً في مسألة التمثيل اللائق للعرب في وزارة القضاء ككل.

حدد قرار الحكومة من العام 2004<sup>33</sup> هدفاً واضحاً، بأنه لغاية نهاية العام 2008 سيكون 10% من مستخدمي الدولة من المواطنين العرب. هذا الهدف لم يتحقق، ولذلك تم تمديد الموعد وإرجائه للعام 2012.<sup>34</sup> في العام 2009 كان 6% فقط من العاملين في مكتب وزارة القضاء عرباً.<sup>35</sup> خلال مناقشة في لجنة التحقيق البرلمانية حول استيعاب العرب في سلك مستخدمي الدولة، والتي جرت في كانون الأول 2008 وصف مدير عام وزارة القضاء، آنذاك «موشيه شيل»، الخطوات التي قامت بها وزارته في هذا الاتجاه. كما أشار أيضاً على أنه طرأ ازدياد على عدد المحامين العاملين في النيابة العامة وفي دوائر المساعدة القضائية في لواء تل أبيب والقدس. يدور الحديث بالأساس عن محامين يعملون من قبل طرف خارجي، ولا يتدخلون في عملية استقبال الطلبات ومقابلة مقدمي الطلبات. وتم في تلك الجلسة عرض قائمة عوائق تم تشخيصها واكتشافها من قبل لجنة العوائق الخاصة بتشغيل مواطنين عرب في سلك الدولة؛ يعيش غالبية السكان العرب في منطقة الشمال مما يؤدي إلى تمثيل زائد في الشمال ونقص في التمثيل في ألوية أخرى. وعليه فإن نسبة العشرة بالمائة التي تم تحديدها كهدف لقرار الحكومة قد تحققت كلياً في لواء الشمال، ولكن الوضع في باقي الألوية ليس مرضياً على الإطلاق.<sup>36</sup> وزارة القضاء مسؤولة عن تزويد خدمة المساعدة القضائية بصورة لائقة ومتساوية لمجمل الجمهور المحتاج للخدمة، سواء في المناطق التي يوجد فيها تركيز عالٍ من السكان العرب وكذلك في المناطق التي تكون فيها أقلية صغيرة نسبياً.

لمنع وجود عائق لغوي وعائقي في الاتصال بكل جوانبه، سنأخذ التجربة الأيرلندية في هذا المجال كمثال، حيث توصي اللجنة الخاصة بالعنصرية وبالتعدد الثقافي في أيرلندا (NCCRI)<sup>37</sup> باتخاذ سلسلة خطوات:

➤ سياسة محددة في موضوع عائق اللغة

➤ توفير مترجمين، ذوي مهارات وكفاءات مهنية مطلوبة لمجال القانون

➤ تأهيل طاقم العاملين للعمل مع مترجمين

➤ رصد ميزانية مناسبة لموضوع الترجمة

32 يوجد لدائرة المساعدة القضائية في تل أبيب فروع في كل من يافا واللد والطيبة.

33 القرار رقم 1402 الصادر بتاريخ 27/1/2004

34 القرار رقم 2579 الصادر بتاريخ 11/11/2007.

35 تقرير مفوضية خدمة الدولة 9002 حول تمثيل لائق للعرب.

36. تقرير لجنة التحقيق البرلمانية حول استيعاب العرب في سلك الخدمات العامة، بتاريخ 11/2/2008

37 National Consultative Committee on Racism and Interculturalism (NCCRI), Key Considerations for Service Providers Improving Government Services to Minority Ethnic Groups. <http://www.nccri.ie/pdf/KeyConsiderations.pdf>



تتماشى هذه الخطوات مع النتائج التي عرضت، ومع مفهوم ونظرة جمعية سيكوي لمسألة التزام وزارة القضاء بتسهيل تقديم الخدمات بشكل مناسب ومتساوٍ لعموم الجمهور.

## أوجه متناوئية الخدمة من الناحية الجغرافية

### توزيع دوائر المساعدة القضائية جغرافياً

تنشط، لغاية اليوم 5 دوائر مساعدة قضائية لوائية في مدن: القدس، تل أبيب، حيفا، بئر السبع، الناصرة. تعمل هذه الدوائر بموجب قانون المساعدة القضائية، الذي يخول وزير القضاء بفتح أو إغلاق دوائر طبقاً لما يراه مناسباً. تخدم الدوائر الأربع العاملة في المدن الكبيرة الغالبية المطلقة من السكان اليهود في إسرائيل. في العام 2008 تم للمرة الأولى فتح دائرة مساعدة لوائية (لواء الشمال) في مدينة الناصرة العربية. توجد أهمية كبيرة لفتح الدائرة في موقعها الحالي سواء على صعيد الوعي، أم على الصعيد العملي، ذلك أن أكثر من نصف سكان لواء الشمال هم من العرب. مع ذلك، من المهم أن نشير هنا إلى أن السكان العرب في لواء الشمال موزعون على عدد كبير من البلدات البعيدة عن بعضها، والمواصلات العامة بينها ضعيفة وقليلة مقارنة بالمواصلات العامة في البلدات اليهودية. من هنا فإن موقع الدائرة اللوائية في الناصرة لا يوفر حلاً لعموم السكان العرب في الشمال.

### توزيع خدمة المساعدة القضائية في البلدات البعيدة

يقدم قسم المساعدة القضائية خدماته لبلدات بعيدة من خلال فروع للدوائر اللوائية في مكاتب الرفاه الاجتماعي والمراكز الجماهيرية في السلطات المحلية، وأيضاً بواسطة إيفاد محامين من طرف الدائرة إلى فروع جمعيات مثل جمعية «يديد»، و«سينغور كهيلاتي»، التي تعمل في البلدات العربية.

تبين من الفحص الذي أجريناه، أن هناك فجوة بين مدى متناوئية الخدمة في البلدات اليهودية ومتناوئيتها في البلدات العربية. إذ ترسل دوائر المساعدة القضائية اللوائية في الشمال (حيفا والناصرة) محامين لنحو 14 بلدة يهودية، بينها بلدات صغيرة مثل «شلومي» (5.700 نسمة) و«حتسور الجليلية» (8.700 نسمة) ولثماني بلدات عربية كبيرة. يغطي توزيع هذه الإرساليات والفروع جميع البلدات اليهودية الكبيرة، لكنه لا يشمل بلدات عربية (أو مختلطة) كبيرة مثل عكا (46.000 نسمة)، وتجمع البلدات والقرى الثلاث: مجد الكروم، البعنة ودير الأسد (30.5 ألف نسمة)، وعرابة (21 ألف نسمة)، والمغار (19 ألف نسمة). في لواء الجنوب تقدّم الدائرة اللوائية في بئر السبع خدماتها لبلدات يهودية كبيرة مثل «أشكول» و«كريات جات»، وأيضاً لبلدة صغيرة مثل «نتيفوت»، لكنها لا توفرها للبلدات البدوية الكبيرة مثل رهط التي يعيش فيها 45.000 نسمة. يوجد لدائرة المساعدة القضائية في لواء المركز فرع في يافا، فرع في اللد-الذي تصل إليه محامية تتحدث العبرية فقط، وتم مؤخراً فتح فرع في مدينة الطيبة الذي يتوجّه إليه الآن عرب كثيرون من كفر قاسم، الطيرة، وقلنسوة ممن اضطروا لغاية الآن للتوجه للفرع في بيتن تكفا. توجه مواطنين عرب لدوائر وفروع في البلدات اليهودية المجاورة ينطوي على إشكالية لأن القوى العاملة فيها تتحدث العبرية فقط ولا يمكنها تقديم أي مساعدة بالعربية.

ويتضح من حديث مع مدير قسم المساعدة القضائية أن فتح فرع للمساعدة القضائية متعلق بالطلب المحلي على هذه الخدمة، ذلك أن إرسال محام لبلدة بعيدة يتم فقط إذا توفر حد أدنى من المتوجهين يبرز الكلفة الاقتصادية لإرساله. من هنا فإنه في البلدات العربية التي يوجد فيها منسوب وعي متدنٍ حول مجمل الخدمات والمساعدة القضائية على نحو خاص، لا يوجد فيها طلب كافٍ لتلقي الخدمة، حتى عندما نتحدث عن بلدات ذات تدريب اجتماعي-اقتصادي منخفض وفيها شريحة سكانية بحاجة كبيرة لتلقي هذه الخدمة تحديداً.

ثمة عامل حكومي إضافي يساهم في تسهيل متناوئية خدمة المساعدة القضائية، هو فروع «شيل» (خدمات الاستشارة للمواطن)، وهي وحدة أقيمت في وزارة الرفاه الاجتماعي ويتم تشغيلها بمشاركة السلطات المحلية. تساهم «شيل» في تقديم استشارة وتوجيه للمراجعين في قضايا الحقوق، والواجبات والخدمات المستحقة للمواطن. مستشارو «شيل» هم متطوعون ذوو خبرة في المجال، تنتشر مراكز «شيل» في نحو 50 بلدة في أنحاء البلاد منها بلدتان عربيتان فقط: الطيبة وشقيب السلام.<sup>38</sup>

يشغل برنامج «سغار متسفا» محامين متطوعين من نقابة المحامين. يساعد هذا البرنامج المتوجهين الذين لا يستحقون مساعدة قضائية رسمية لكنهم لا يستطيعون دفع أجر المحامي وفقاً للمقاييس الاقتصادية. يعمل البرنامج في 35 بلدة منها 6 بلدات عربية

38 توزيع مراكز شيل - موقع شيل على الانترنت.



في النقب هي: اللقية، رهط، عرعر، شقيب السلام، حورة، تل السبع وفي الناصرة وشرقي القدس.<sup>39</sup>

توجد بين المنظمات والجمعيات العاملة في مجال المساعدة القضائية منظمات لها توزيع جغرافي واسع. إذ يوجد على سبيل المثال لجمعية «يديد» أكثر من 20 مركزاً وفرعاً حقوقياً، لكن 3 منها فقط موجودة في بلدات عربية- سخين، رهط، الناصرة.<sup>40</sup> تعمل جمعية «سينغور كهيلاتي» في 3 بلدات: القدس، اللد، بئر السبع. الفرع في بئر السبع مخصص للسكان البدو.<sup>41</sup>

ترتسم من مسح ورصد جميع دوائر المساعدة القضائية وفروعها ومراكز المساعدات الحقوقية الحكومية وغير الحكومية الفاعلة في البلدات العربية الصورة التالية:

**لواء الشمال:** دائرة لوائية ومركز «لجمعية يديد» في الناصرة.

**لواء حيفا:** دائرة لوائية في حيفا، فروع في باقة الغربية، أم الفحم، الفريديس، طمرة، أبو سنان، سخنين، شفاعمو، برنامج «سحار متسفا» يعمل أيضاً في المدن المختلطة حيفا وعكا.

**لواء المركز:** دائرة لوائية في تل أبيب، فروع للدائرة الحكومية في يافا، اللد، وفي الأشهر الأخيرة في الطيبة أيضاً. يوفد برنامج «سحار متسفا» محامين للمدن المختلطة في يافا والرملة. ويصل لفرع جمعية «سينغور كهيلاتي» في اللد محام لا يتحدث العربية، بينما تشغل «شيل» مركزاً حقوقياً في الطيبة ويافا.

**النقب:** توجد في بئر السبع دائرة لوائية، مركز مساعدة «لجمعية يديد»، وفرع لـ «سينغور كهيلاتي» مخصص للسكان البدو. يشغل برنامج «سحار متسفا» مراكز حقوقية في 6 من بين البلدات البدوية السبع.

**القدس:** دائرة لوائية. يرسل برنامج «سحار متسفا» محامين لشرقي القدس، تشغل جمعيتا يديد و«سينغور كهيلاتي» مراكز مساعدة حقوقية في أحياء يهودية، تخدم أيضاً جزءاً من السكان العرب.

إذن، هناك فجوة كبيرة بين البلدات اليهودية والبلدات العربية من حيث توزيع دوائر وفروع خدمات المساعدة القضائية. حيث انه لا يوجد تسهيل لإيصال الخدمة الرسمية وجعلها في متناول سكان البلدات العربية البعيدة، كما أن شبكة الجمعيات الفاعلة موزعة بالأساس في البلدات اليهودية. إن حقيقة استخدام الحكومة لشبكة مراكز المساعدات الحقوقية والجمعيات، على توزيعها الحالي لتسهيل متناولة الخدمات يرسخ عدم المساواة.

## تلخيص النتائج ورصد العوائق

وفقاً للنموذج رصد العوائق الذي عرض في الفصل أ، سنعرض في هذا القسم العارض، والمشاكل والعوائق وسنقوم بتحديد خصائصها وفق مصفوفة الخصائص المذكورة في الفصل أ (راجعوا الجدول 1 و 2 في الصفحات 20 و 21 تباعاً).

### العارض والمشاكل

أظهرت نتائج الفحص وجود المشاكل التالية:

#### 1. انعدام نموذج طلب باللغة العربية و/أو إمكانية تعبئته باللغة العربية

**تحديد خصائص المشكلة:** عدم إدراج في التشكيل القائم (ذلك أن المواطن العربي الذي يأتي لتلقي الخدمة ولا يستطيع تعبئة النموذج، ليس مدرجاً أو مشمولاً في الواقع في التشكيل القائم).

**موقع المشكلة:** في الوزارات الحكومية على مستوى المقر الرئيسي (ذلك أن المكتب الرئيسي للوزارة يستطيع أن يحدد بأي اللغات يكتب النموذج وبأي اللغات يمكن تعبئته).

#### 2. انعدام قوى عاملة تتحدث العربية في جزء من الدوائر التي تخدم مواطنين عرباً.

**تحديد خصائص المشكلة:** يمكن أن تحظى هذه المشكلة بتحديدين: 1 عدم الإدراج في التشكيل القائم؛ 2. رصد جزئي للميزانية. لأن المواطن العربي لا يستطيع أن يحصل على حل ملائم لمشاكله في دوائر المساعدة بسبب قيود اللغة عند القوى

39 موقع برنامج «سحار متسفا»

40 موقع جمعية «يديد» ومعلومات من مركزي الحقوق

41 موقع جمعية «سينغور كهيلاتي» ومعلومات من مركزي الفروع.

العاملة فيها، تكون النتيجة عدم استفادة العرب بصورة متساوية من الميزانية المخصصة للخدمة، وهذا هو عملياً رصد جزئي للميزانية.

**موقع المشكلة:** في الوزارات الحكومية على مستوى المقر الرئيسي أو اللواء/ مكتب اللواء (تكمّن المشكلة في المستوى الذي تتخذ فيه القرارات عن تشغيل قوى عاملة، ولا نعرف على أي مستوى يتخذ القرار بهذا الشأن).

3. **توزيع جغرافي غير متساوٍ** لفروع دوائر المساعدة ولأماكن أخرى تعطى فيها خدمات المساعدة القضائية (مكاتب الشؤون الاجتماعية، مراكز مساعدة لمنظمات أخرى وغيرها).

**تحديد خصائص المشكلة:** هنا أيضاً يوجد تحديدين: 1. عدم الإدراج في التشكيل العام القائم، و2. رصد جزئي للميزانية. ذلك أن ميزانية الفروع (بما في ذلك أجر المحامين المرسلين إليها) يفترض أن يكون موزعاً بشكل متساوٍ لجميع المواطنين في منطقة الخدمة. بما أن الفروع موجودة بالأساس في البلدات اليهودية، فإننا نتحدث عملياً عن رصد جزئي للميزانية للمواطنين والبلدات العربية.

**موقع المشكلة:** في الوزارات الحكومية على مستوى المقر الرئيسي أو مستوى اللواء/ مكتب اللواء (موقع المشكلة يكون في المستوى الذي تتخذ فيه القرارات عن مكان الفروع، ولا نعرف في أي مستوى تتخذ هذه القرارات).

4. **قدرة دوائر الخدمات الاجتماعية، في البلدات العربية على مساعدة المتوجهين لدوائر المساعدة القضائية، أقل بكثير منها في البلدات اليهودية** (راجعوا ص 34).

**تحديد خصائص المشكلة:** استنفاد جزئي للخدمة.

**موقع المشكلة:** في المجتمع العربي، على مستوى السلطات المحلية، بسبب القدرة المحدودة لأقسام الخدمات الاجتماعية على المساعدة في التوجيه لدوائر المساعدة القضائية، وطلب خدمة كهذه.

**تعريف العارض:** العارض في هذه الحالة هو جملة من المشاكل. إن فرصة المواطن العربي بأن يوجه (من قبل قسم الشؤون الاجتماعية) لدوائر المساعدة القضائية محدودة مقارنة بالفرص المتاحة للمواطن اليهودي. فهو يأتي لدائرة المساعدة القضائية ويضطر لتعبئة نموذج وتلقي خدمة بلغة ليست لغته، وفي دائرة أو فرع يبعد عن مكان سكناه أكثر ممّا يبعد عن مكان سكن المواطن اليهودي.<sup>42</sup>

## تحليل العوائق

سنستعرض الآن العوائق الرئيسية في تسهيل متناولة خدمة المساعدة القضائية للسكان العرب، موقعها والعوامل المسببة لها. عند فحص المشاكل التي عرضنا لها، بصورة معمقة وجدت عدة عوائق رئيسية تمنع تسهيل متناولة متساوية للخدمة.

### 1. عوائق لغوية - إعلامية.

أ. **انعدام سياسة واضحة وملزمة بالنسبة للغة العربية.** فلا يوجد لا في قانون المساعدة القضائية، ولا في أنظمة المساعدة القضائية، أية سياسة تلزم نشر نماذج باللغة العربية، ولا توجد كبديل عن ذلك سياسة تلزم توفير خدمات ترجمة فورية وملائمة تسهل متناولة الخدمة لكل إنسان لا يجيد اللغة العبرية.

**تحديد خصائص العائق:** نتيجة لعدم التدخل الفعلي. موقع العائق: في الكنيست ووزارات الحكومة على مستوى المقر الرئيسي. يتجلى العائق في 4 أماكن مختلفة:

➤ **تشريع رئيسي:** المرسوم 82 من خطاب الملك أمام مجلسه- عدم وضوح بشأن المعنى العملي لمكانة اللغة العربية كلغة رسمية مقارنة باللغة العبرية.

➤ **تشريع رئيسي:** لا يوجد في قانون المساعدة القضائية أي تطرق للغة، سواء بخصوص النماذج باللغة العربية، أو بخصوص القوى العاملة الناطقة باللغة العربية.

➤ **تشريع ثانوي:** لا يوجد أي تطرق للغة في الأنظمة الخاصة بالمساعدة القضائية، لا على صعيد النماذج أو القوى العاملة

42 انظر ص 19 لتعريف العارض المتعلق بالفجوة في نوعية الخدمة في حال انعدام فجوة كمية في عدد متلقي الخدمة

(هذا التشريع هو من صلاحية وزير القضاء وبمصادقة لجنة الدستور والقضاء والقانون).

❏ لا يوجد في ميزانية قسم المساعدة القضائية ميزانية مخصصة للترجمة.

**انعدام سياسة واضحة وملزمة بخصوص اللغة العربية هو أحد العوامل لانعدام نماذج باللغة العربية وأيضاً لعدم إمكانية تعبئتها باللغة العربية (مشكلة 1).**

**ب. ضالة القوى العاملة العربية في قسم من دوائر المساعدة القضائية.** أفضت الجهود الكبيرة التي بذلتها إدارة قسم المساعدة القضائية في السنوات الأخيرة إلى تحسين الوضع بصورة ملموسة، خاصة في ألوية الشمال، وحيفا والقدس. مع ذلك، لا يزال هناك نقص في القوى العاملة الناطقة باللغة العربية، ويبرز ذلك على نحو خاص في ألوية المركز والنقب، ويشكل عائقاً أمام السكان العرب الذين لا يتقنون العبرية .

**تحديد خصائص العائق:** نتيجة لإشكالية في سيرورة التطبيق والتي تتجلى في تطبيق جزئي لقرارات الحكومة المتعلقة بتمثيل لائق للعرب في سلك خدمات الدولة.

**موقع العائق:** الوزارات الحكومية، على مستوى المقر الرئيسي.<sup>43</sup>

يسبب هذا العائق نقصاً في القوى العاملة المتحدثين باللغة العربية في دوائر المساعدة القضائية، التي تقدّم الخدمة، بما في ذلك مساعدة في الشرح عن العملية وتعبئة النموذج (مشكلة 2).

## 2. عوائق في مجال متناولية الخدمة جغرافياً

**أ. عدم وجود مقاييس واضحة وشفافة لإقامة الفروع.** فلا توجد لا في التشريع القانوني، ولا في الأنظمة الوزارية مقاييس واضحة وشفافة لإقامة فروع لشبكة المساعدة القضائية.

**تحديد خصائص العائق:** نتيجة لسيرورات اتخاذ القرارات.

**موقع العائق:** في الوزارات الحكومية، على مستوى المقر المركزي أو مكتب الوزير.

❏ **تشريع ثانوي:** لا توجد في الأنظمة الوزارية المتعلقة بالمساعدة القضائية، مقاييس واضحة وشفافة لإقامة فروع لدوائر المساعدة القضائية اللوائية.

❏ **أوامر مدير عام الوزارة:** حتى في أوامر وتعليمات مدير عام الوزارة لا توجد مقاييس واضحة وشفافة بشأن إقامة فروع لدوائر المساعدة القضائية اللوائية.

❏ يبدو أن اتخاذ القرارات، بشأن مكان الفروع، في غياب مقاييس واضحة، يتم فوراً بناء على الطلب على الخدمة، واستناداً إلى مواقع مراكز المساعدة التابعة للجمعيات (راجع العائقيين 2ب و2ج لاحقاً). يؤدي هذا العائق إلى توزيع جغرافي غير متساو (مشكلة 3).

**ب. موقع الفروع استناداً على توزيع منظمات المجتمع المدني في البلدات العربية.**

**تحديد خصائص العائق:** نتيجة لسيرورات اتخاذ القرارات (راجعوا الشرح أعلاه)

**موقع العائق:** في الوزارات الحكومية، على مستوى المقر الرئيسي أو مكتب الوزير.

على الرغم من تطور وتوسيع نطاق نشاط منظمات المجتمع المدني العربية في السنوات الأخيرة، إلا أنه لا تزال هناك فجوة هائلة في توزيعها في البلدات اليهودية مقارنة بالبلدات العربية. قلة في المنظمات العاملة في البلدات العربية التي تعطي استشارة قضائية، أو بدلاً من ذلك توجه المواطن لدوائر المساعدة القضائية، وتستدعي محامين من دوائر المساعدة القضائية لإعطاء الخدمة في فروعها. إن التعاون القائم بين وزارة القضاء وبين منظمات المجتمع المدني، الذي يعتمد على التوزيع الجغرافي لمنظمات المجتمع المدني هو تعاون إيجابي مبدئي، لكنه يشكل عائقاً يسبب توزيعاً جغرافياً غير متساو لخدمات المساعدة القضائية للسكان العرب (مشكل 3). العائق هو نتائج سيرورات اتخاذ القرارات، التي تستند على وجود فرص للتعاون مع منظمات مساعدة دون الأخذ بالحسبان النتيجة غير المتساوية.

43 هذا العائق هو نتيجة لإشكالية تكمن في سيرورة التطبيق (راجع الجدول 2 في الفصل 1- رصد العوائق وإزالتها) ويتجلى هذا في تطبيق جزئي لقرار الحكومة بشأن التمثيل اللائق للعرب في سلك خدمات الدولة؛ عدم تطبيق قرار الحكومة رقم 1402 الصادر بتاريخ 27.1.2004 (القرار الذي حدد هدفاً بدمج 10% عرب في سلك موظفي الدولة لغاية العام 2008)، مصاعب في تنفيذ قرار الحكومة رقم 2579 الصادر بتاريخ 11/11/2007 (القرار الذي حدد موعداً جديداً لتطبيق القرار 1402 لغاية العام 2012)، صعوبات في تطبيق القرار كاملاً - مواجهة وتعامل مع تمثيل زائد لقوى عاملة عربية في لواء الشمال، وقلة تمثيل في ألوية أخرى. راجع مداورات لجنة التحقيق البرلمانية لموضوع استيعاب المواطنين العرب في سلك الخدمات العامة بتاريخ 1/12/2008.

## ج. تحديد مقرّ الفروع استنادًا إلى الطلب الحالي على الخدمة.

تحديد خصائص العائق: نتيجة لسيرورات اتخاذ القرارات.

موقع العائق: الوزارات الحكومية على مستوى المقر الرئيسي أو ديوان الوزير.

وفقًا لما جاءنا من إدارة القسم، فإن تحديد موقع الفروع يكون بالأساس بناءً على الطلب على الخدمة، وعليه فإنه بالذات في البلدات العربية التي يوجد بها سكان بحاجة كبيرة ولا تعي بوجود الخدمة، والسلطة المحلية فيها ضعيفة، يبدو للوهلة الأولى أنه لا طلب لتلقي خدمة المساعدة القضائية، ولذلك لن تقام فيها فروع. هذا عائق إضافي يؤدي إلى توزيع جغرافي غير متساو لخدمة المساعدة القضائية (مشكلة 3).

نؤكد أننا نعتبر غياب المقاييس، والاعتماد على الطلب القائم للخدمة، والاعتماد على توزيع منظمات المجتمع المدني 3 عوائق مختلفة.

## د. عبء زائد وضيق في المساحة والمكان، في أقسام شؤون الخدمات الاجتماعية.

تحديد خصائص العائق: عائق اقتصادي.

موقع العائق: داخل المجتمع العربي، في السلطات المحلية.<sup>44</sup>

على الرغم من أنه من الواضح أن هذا العائق لا يقع تحت مسؤولية قسم المساعدة القضائية، لكن من المهم أن نعرضه هنا، لأنه كما أسلفنا فإن العبء الزائد والنقص في المساحة ومكان العمل، يقلص إمكانيات أقسام الخدمات الاجتماعية في السلطات المحلية العربية على توجيه مواطنين لدوائر المساعدة القضائية (مشكلة 4 أعلاه)، ويقلص إمكانية استدعاء محام من قبل دائرة المساعدة القضائية للبلدة وتخصيص مكان ليعمل فيه (عائق يسبب المشكلة ج). هذا الضغط الزائد في العمل هو بحد ذاته نتيجة لعوائق كثيرة، ليس هنا موضع تفصيلها.<sup>45</sup>

تسبب العوائق الأربعة المذكورة أعلاه لمشكلة في مدى متناوئية خدمة المساعدة القضائية والقدرة على الوصول إليها. لا تستطيع الشرائح الفقيرة في المجتمع العربي استنفاد كامل حقها الأساسي بالمساعدة القضائية، ذلك أن الدوائر اللوائية بعيدة عن مكان سكنها، ويقلل المحامون المرسلون من قبل هذه الدوائر من الوصول إلى بلدات عربية بعيدة، التوزيع الجغرافي للفروع في البلدات العربية البعيدة قليل، ولا توجد حركة مواصلات عامة كافية قادرة على تمكين هذه الشرائح من تلقي المساعدة التي تحتاجها.

## توصيات سياسية

تتناول توصيات السياسة المقترحة كافة المجالات التي عدناها أعلاه:

1. تحديد سياسة عملية محددة لوزارة القضاء بالنسبة للغة العربية، وأنظمة وزارية ملازمة بخصوص استخدام نماذج بالعربية وتشغيل قوى عاملة تتحدث العربية. لا تناقض هذه الخطوة قانون المساعدة القضائية القائم، وإنما توضحه فقط وتكملة بحيث تكون الخدمة في متناول الجميع بشكل متساوٍ وناجح للسكان العرب أيضًا. بالإضافة لذلك، هناك دلالة عميقة في مضمار الوعي العميق بخصوص تعامل متساوٍ مع اللغة العربية. تغيير الأنظمة الوزارية هو خطوة يمكن تطبيقها وليست بحاجة لتشريع قانوني، ويتم كجزء من العمل المهني لطاقم وزارة القضاء.

فيما يلي بديلان يتناولان تسهيل متناوئية متساوية لخدمات المساعدة القضائية بواسطة النماذج والقوى العاملة.

أ. نماذج مترجمة للعربية بلغة مبسطة واضحة مع التطرق للمصطلحات، والاجراءات والمستندات المطلوبة. يمكن تعبئة النماذج باللغة العربية: إننا نوصي، بأن يكون في كل دائرة، فرع، مركز حقوقي للمساعدة القضائية، كما في مكاتب الشؤون الاجتماعية، وعلى الموقع على الانترنت، نموذج طلب المساعدة القضائية مكتوب باللغة العربية، ويمكن تعبئته بالعربية، وأيضًا نموذج شرح وتوضيح باللغة العربية. بهذه الطريقة يتمكن كثيرون من المتوجهين الذين يقرأون

44 أقسام الخدمات الاجتماعية في البلدات العربية هي أقسام فقيرة، لذلك يصنف هذا العائق كعائق اقتصادي. هذا العائق مقارنة بالمشكلة التي حددنا هو عائق داخلي في المجتمع العربي، لكنه نتيجة مباشرة لسياسة حكومية في تمويل أقسام الخدمات الاجتماعية.

45 عمليا فإنه في سياق عدم المساواة في مجال الرفاه الاجتماعي، فإن العبء الزائد هو مشكلة نابعة من عوائق كثيرة، وتقوم جمعية سيكوي في هذه الأيام بفحص شامل للعوائق في هذا المجال وستنشر نتائجها في المستقبل.

ويكتبن اللغة العربية أن يواجهوا بصورة مستقلة وذاتية المرحلة الأولى لتقديم الطلب. يجب الإشارة هنا إلى أن كلفة ترجمة النماذج للغة العربية منخفضة، لكنها توجب طاقماً مهنيًا يتحدث اللغة العربية لاستيعاب ومعالجة النماذج وترجمتها للغة العبرية إذا اقتضت الحاجة، وفي بعض الحالات قد تبقى هناك حاجة لشرح من موظف/ة الاستقبال و/أو المحامي. من هنا فإنه على الرغم من أهمية هذه التوصية وقدرتها على تسهيل متناولية الخدمة بصورة متساوية، فإن احتمالات تنفيذ هذه التوصية على المدى الفوري قد تكون ضئيلة.

**ب. نماذج مشروحة باللغة العربية لكن الشرح والتعبئة هي باللغة العبرية من قبل مترجمين تم تأهيلهم لذلك:** يجب أن يكون في كل دائرة، فرع، مركز مساعدة أو مركز حقوقي مترجم مؤهل للقيام بالمساعدة في شرح وتعبئة النموذج. يوفر هذا البديل درجة معقولة من متناولية الخدمة، ويمكن تطبيقه خلال فترة قصيرة من خلال استئجار خدمات مترجم، بعقد خارجي، وفقاً لم تتيحه ميزانية دوائر المساعدة القضائية.<sup>46</sup> يمكن وبشكل فوري تخصيص جزء من الميزانية لاستئجار خدمات ترجمة.

تقول جمعية سيكوي إن متناولية متساوية وكاملة لخدمات المساعدة القضائية تلزم اعتماد البديل 1أ ولكن يمكن، على المدى القصير، تطبيق الخيار 1ب كخطوة مرحلية.

**2. تعزيز الطاقم المهني في جميع الدوائر والفروع، بموظفي استقبال مؤهلين، وبمحامين يتحدثون اللغة العربية.** الهدف هو أن تعطى في كل دائرة وكل فرع يخدم سكاناً عرباً، خدمة باللغة العربية. يجب أن تكون في الدوائر والفروع التي تخدم عدداً كبيراً من السكان العرب، قوى عاملة تتحدث اللغة العربية بشكل يومي، أما في الدوائر والفروع التي تخدم عدداً صغيراً، نسبياً من المواطنين العرب فيجب أن تعطى الخدمة في أيام محددة ومعروفة مسبقاً. بهذه الطريقة يكون ممكناً، إيصال معلومات وشرح مناسبين وضروريين لفهم العملية، خاصة في مرحلة الاستيعاب الأولية، بواسطة موظف/ة استقبال، وفي مرحلة اللقاء مع المحامي. لذلك، هناك حاجة لاستيعاب أو نقل قوى عاملة تتحدث اللغة العربية لجميع الدوائر والفروع، وتأهيل قوى عاملة لهذه المهمة. من الواضح أن هذه التوصية تلزم تغييرات في توزيع القوى العاملة، وأنه من الصعب تطبيقها كاملة بشكل فوري، ولكن يمكن تبنيها بصورة تدريجية عبر استغلال فرصة التمثيل اللائق للعرب بكل طريقة ممكنة - خروج للتقاعد، تعيين موظفين في ملاكات شاغرة، استيعاب موظفين جدد، زيادة ملاكات، نقل موظفين من لواء لآخر، وغيرها.

**3. Outreach - تسهيل متناولية خدمة المساعدة القضائية للبلدات العربية البعيدة.** يجب أن يتم تسهيل إيصال المساعدة القضائية للبلدات العربية البعيدة بواسطة فروع المساعدة القضائية الرسمية.

**أ. تحديد مقاييس واضحة وشفافة لتوزيع ونشر الفروع في البلدات البعيدة.** كجزء من سياسة متساوية واضحة وملزمة، فإننا نولي أهمية كبيرة لتحديد المقاييس والتطبيق المشتق منها، وذلك لتفادي عمليّات أو خطوات - عاجلة (وليدة الساعة) تقود إلى متناولية غير متساوية لخدمات المساعدة القضائية. إننا نوصي بأن تتطرق المقاييس إلى عدد السكان الذين يحتاجون الخدمة، في كل بلدة، وإلى بعد البلدة عن الدائرة اللوائية، وحركة المواصلات العامة منها وإليها. بعد تحديد المقاييس يجب الاهتمام بأن يتم نشر الفروع طبقاً لهذه المقاييس وبشكل متساوٍ.

**ب. فتح فروع على أساس الطلب المحتمل مستقبلاً للخدمة، وليس على أساس الطلب القائم لخدمة المساعدة القضائية.** ففي قسم من البلدات العربية هناك إقبال ضعيف على طلب المساعدة القضائية بفعل العوائق التي ذكرناها، وبالأساس بسبب عدم معرفة السكان بإمكانية الحصول على المساعدة القضائية. ووفقاً للوضع القائم اليوم، فإنه لا يتم فتح فروع في بلدة يوجد فيها عدد قليل من طالبي هذه الخدمة، وذلك لأن الأمر ليس مجدياً اقتصادياً. إننا نعتقد أن ضمان متناولية متساوية لخدمات المساعدة القضائية يلزم فتح فروع في بلدات عربية يوجد فيها تركيز للسكان المحتاجين، على الرغم من قلة المتوجهين لطلب الخدمة، وإلا فإن الاعتبارات الاقتصادية ستكرس حالة عدم المساواة. إننا نوصي بدراسة فتح فروع في عكا، أو بدلاً منها في الجديدة- المكر، مجد الكروم، المغار، رهط.

**ج. يمكن للتعاون مع منظمات المجتمع المدني أن يكمل جهاز تسهيل متناولية المساعدة القضائية، لا أن يحل محله، ذلك أن توزيع ونشر فروع الجمعيات في البلدات العربية ليس كافياً. من هنا، على وزارة القضاء أن تهتم بالموازنة وبتزويد خدمات المساعدة القضائية للبلدات التي تستوفي المقاييس التي ذكرناها أعلاه، والتي لا تنشط فيها المنظمات.**

**د. إيجاد حلّ للمصاعب التي تعترض استدعاء محامين لمكاتب الشؤون الاجتماعية في البلدات العربية، والناجمة عن عبء العمل المفروض على كاهل العاملين الاجتماعيين وبسبب النقص في المكان (الذي يجب توفيره للمحامي لمزاولة عمله داخل السلطة المحلية). نوصي بأن يطبق كل حل مقترح بالتنسيق مع السلطة المحلية.**

46. خلال حديث مع المسؤول عن قسم المساعدة القضائية، المحامي آيال غلوس، تم الادعاء أن ميزانية القسم لا تسمح باستئجار خدمات ترجمة عبر عقد خارجي. إننا نوصي بالعمل على تغيير أمر الميزانية حتى يتسنى القيام بذلك. هذا الأمر حتمي طالما لا يوجد عاملون عرب متوفرون في كل واحدة من دوائر المساعدة القضائية.

نشير إلى أن جهودًا متضافرة لتحديد سياسة واضحة وملزمة بشأن استخدام اللغة العربيّة- توفر قوى عاملة تتحدث العربيّة في جميع دوائر وفروع المساعدة القضائيّة، وتوسيع شبكة الفروع في البلدات العربيّة البعيدة- يمكّنها من التعامل مع العوائق اللغوية- الإعلامية ومع عوائق في متناوليّة الخدمة جغرافيا، التي تحول دون متناوليّة متساوية ولائقة لخدمات المساعدة القضائيّة لمواطني الدولة العرب.

أثبت افتتاح مكتب دائرة المساعدة القضائيّة في الناصرة والخطوات التي اتخذت لزيادة القوى العاملة العربيّة في قسم المساعدة القضائيّة، رغبة إدارة وزارة القضاء بالتعامل ومواجهة مشكلة متناوليّة الخدمات للمواطنين العرب. مع تطبيق التوصيات أعلاه يستطيع قسم المساعدة القضائيّة بأن يكون مثالاً يحتذى به في تقديم خدمة حكومية متساوية، بحيث تتبعه خدمات حكومية أخرى كثيرة.



# أطر مكوث ورعاية لأطفال في ضائقة وخطر من الولادة ولغاية عمر 3 سنوات - رصد العوائق وتوصيات سياسية

## مقدمة

أخذت خدمات الرفاه الاجتماعي، تتطور في كثير من البلدات العربية، فقط في سنوات التسعين من القرن العشرين. وكانت تعطي، قبل ذلك للبلدات العربية في إطار إقليمي وليس في إطار البلدة. تعاني أقسام الرفاه الاجتماعي (الشؤون الاجتماعية) في البلدات العربية، ومنذ إقامتها من نقص في الميزانيات، والقوى العاملة، ونقص في البرامج المخصصة لسد الاحتياجات الكثيرة للسكان.

اخذنا في هذه الوثيقة أن نركز على خدمات الحضانات والنوידيات في البلدات العربية لعدة أسباب. المجتمع العربي هو مجتمع شاب- نحو نصف السكان العرب تحت سن 19 عاما. نسبة الفقر في صفوف الأطفال العرب هي الأعلى بين جميع الشرائح السكانية في الدولة، ونسبة الذين يخرجون من دائرة الفقر بعد دفع الرسوم والضرائب المباشرة المستحقة عليهم هي الأدنى في الدولة. لا شك بأن معالجة مشاكل الرفاه الاجتماعي للأطفال في الوسط العربي تشكل تحدياً من الدرجة الأولى.

حددت «لجنة شميد»، اللجنة الجماهيرية لفحص وضع الأطفال والشبيبة في ضائقة، أنه يجب التركيز على خدمات الرفاه الاجتماعي للطفولة المبكرة كحل لضائقة العاجزين وكوسيلة وقائية لمشاكل عاطفية، اجتماعية، ومشكلة التطور والسلوك للأطفال في المستقبل. وكشفت اللجنة أن الموارد الرئيسية تم استثمارها سابقاً في الشبيبة والأولاد بين جيل 6-12 عاماً، بينما بقي الأطفال في سن الطفولة المبكرة دون حل. وجود شبكة لائقة من الحضانات والنوידيات هو مركب ضروري في تشكيلة الخدمات للأطفال في سن الطفولة المبكرة. وهي توفر على المستوى المادي مكاناً للمكوث وتلقي الرعاية اللائقة، كما وتشكل إطاراً تربوياً، وتوفر عند الحاجة إطاراً تأهلياً للأطفال وأهاليهم.

تمت مناقشة مسألة الحضانات والنوידيات خلال العام الماضي في الكنيست، وفي أطر جماهيرية وعامة مختلفة، ولكن بالأساس من منظور الأمهات العاملات. فمع ازدياد نسبة الأمهات العاملات، ازداد الطلب على نويديات متوفرة وبمستوى لائق. كما بدأ يرسخ في السنوات الأخيرة الرأي القائل بأن للتعليم في سن الطفولة المبكرة تأثير بعيد المدى على مستقبل الأطفال. ومعروف أيضاً أن وجود شبكة حضانات ونوידيات تساهم في رفع نسبة انخراط النساء في قوة العمل مما يؤثر إيجابياً على نسبة النمو الاقتصادي. إلا أن النظر إلى الحضانات والنوידيات على أنها توفر حلاً للأطفال يحتاجون خدمات الرفاه الاجتماعي، لم تلق اهتماماً كبيراً.

**يشمل هذا الفصل 3 أقسام: وصف الوضع القائم، رصد العوائق واقتراح سياسة لمواجهتها.**

القسم الأول، حضانات ونوידيات لأطفال يهود وعرب في ضائقة وخطر- الوضع القائم، يقسم لخمس أجزاء:

- **سن الطفولة المبكرة:** أطفال معروفون لأقسام الشؤون الاجتماعية وأطفال في ضائقة. سنعرف في هذا الفصل من هم أبناء سن الطفولة المبكرة وذلك وفق التقسيم لمجموعات سكانية (يهود وعرب)، ومن وكم منهم معروفون لأقسام الشؤون الاجتماعية، ومن، وكم منهم معروفون على أنهم في خطر
- **أطفال في خطر (أولاد الرفاه الاجتماعي) في الحضانات والنوידيات:** سنعرف من هم الأطفال في خطر الذين يستحقون حضانات أو نويديات، وكم من أولاد الرفاه الاجتماعي (يهوداً وعرباً) يزورون فعلاً هذه الأطر.
- **شبكة الحضانات والنوידيات وأنماط استخدامها:** شبكة أطر المكوث في البلدات اليهودية والمدن المختلطة، مقابل البلدات العربية، طرق المساعدة الحكومية لبناء النويديات وأنماط استخدامها من قبل كل واحدة من المجموعات السكانية.
- **عوامل تؤثر على مستوى الطلب على الحضانات والنوידيات:** سنستعرض مميزات عمل النساء اليهوديات والعربيات، خاضة أمهات لأطفال من الولادة ولغاية سن 4 سنوات. كما سنتوقف عند المميزات الاجتماعية - الاقتصادية للمجموعتين السكائيتين في ضوء كلفة الحضانات والنوידيات لأولاد الرفاه الاجتماعي وأولاد الأمهات العاملات.
- **الخطة القومية للأطفال والشبيبة في خطر:** سنستعرض باختصار نتائج أولية لنمط استخدام الخطة بالنسبة للجيل المبكر، وسنمحص مبدأ توزيع الميزانية في الخطة.



سنعدد في القسم الثاني عوارض ومشاكل وعوائق أظهرها التحليل الميداني، سنقوم برصدها وتحليل جملة الروابط والعلاقة المتبادلة بينها كأداة لفهم عمق وقوة العوائق وفضاءات تأثيرها. سنعالج 5 عوائق وجدنا أن لها تأثيراً حاسماً على توفر ومتنولية الخدمة في البلدات العربية:

- العوائق 1 و2: تعلق واعتماد الأطفال في ضائقة على شبكة أطر مكوث ورعاية مخصصة بالأساس لأولاد أمهات عاملات ومميزات عمل النساء العربيات.
  - عائق 3: طريقة التمويل المطابق (Matching).
  - عائق 4: كلفة الخدمة في ظل مميزات اجتماعية-اقتصادية للوالدين.
  - عائق 5: مبادئ (أسس) توزيع ميزانية الخطة القومية للأولاد والشبيبة في خطر.
- سنخصص القسم الثالث لتلخيص وطرح توصيات موجهة لتخفيف بل وحتى لإزالة عوائق تحول دون المساواة بين العرب واليهود في تسهيل متنولية خدمات الحضانات والنوידيات للأطفال في خطر. تتمحور التوصيات في عدة مجالات:
- تسهيل متنولية الخدمة لأولاد الرفاه الاجتماعي ولأولاد الأمهات العاملات، من خلال ملائمة كلفة الخدمة لقدرة الأهل على الدفع؛
  - تمويل كامل لبناء نويديات في البلدات العربية؛
  - على المدى الفوري: مضاعفة نسبة أولاد الرفاه الاجتماعي العرب من نحو 20% إلى نحو 40% من الأطفال الزائرين للحضانات أو النويديات؛
  - تطبيق طريقة التمويل المطابق بصورة طردية؛
  - تقوية وتعزيز العوامل المساعدة المتبعة في توزيع ميزانية الخطة القومية للأولاد والشبيبة في خطر؛
  - وضع خطة شاملة لنشر الحضانات والنوידيات في البلدات العربية.

## أ. حضانات ونوידيات لأولاد يهود وعرب في ضائقة وخطر - الوضع القائم

يهدف الجرد أدناه إلى فحص مدى وجود توزيع متساو للموارد في إعطاء خدمات الحضانات والنوידيات لأولاد يهود وعرب في ضائقة (أولاد الرفاه الاجتماعي)، والوقوف على العوائق الرئيسية لعدم المساواة. لذلك سنحاول قياس نطاق وحجم الحاجة للخدمة، أي عدد الأطفال من جيل صفر ولغاية 3 سنوات والمعزفين كأطفال في خطر في كل واحدة من المجموعات السكانية. بالنسبة لحجم الاحتياجات، سنفحص العرض القائم اليوم من حضانات ونوידيات في البلدات اليهودية والبلدات العربية، والعوامل المؤثرة على ذلك. سنفحص عدد الوحدات المحددة في ميزانية الدولة لتمويل مكوث أولاد الرفاه الاجتماعي في هذه الأطر، وكيفية توزيعها على المجموعتين السكائيتين، وأخيراً سنتطرق إلى مسألة تكاليف الخدمة لأهالي الأولاد في خطر.

# أولاد الطفولة المبكرة: عدد الأولاد في سنّ الطفولة المبكرة، عدد الأولاد المعروفين لأقسام الرفاه الاجتماعي وعدد الأولاد في خطر.

## سنّ الطفولة المبكرة:

يعيش في إسرائيل 1,028.6 ألف طفل من جيل الولادة ولغاية 6 سنوات، منهم 279.1 ألف عربي، وهم يشكلون 27.1% من هذه الفئة العمرية. تنقسم هذه المجموعة إلى قسمين: أطفال ومواليد لغاية سنّ 3 ويبلغ عددهم 596.6 ألف طفل منهم 155.1 ألف طفل عربي، وأطفال تتراوح أعمارهم بين 4-6، ويبلغ عددهم 431.8 ألف طفل منهم 124.2 ألف عربي (انظروا الجدول 1).

جدول 1 أولاد في سنّ الطفولة المبكرة حسب المجموعات السكانية (بالآلاف) 2008

| جيل         | مجموع   | عرب   | يهود وآخرون | نسبة العرب |
|-------------|---------|-------|-------------|------------|
| 3-0         | 596.6   | 155.1 | 441.6       | 26.0       |
| 6-4         | 431.8   | 124.2 | 307.8       | 28.7       |
| المجموع 6-0 | 1,028.4 | 279.3 | 349.4       | 27.1       |

المصدر: دائرة الإحصاء المركزية، كتاب الإحصاء السنوي 2009.

## أولاد معروفون لأقسام الخدمات الاجتماعيّة

ليس جميع الأولاد المعروفون لأقسام الخدمات الاجتماعيّة بالضرورة أولادًا في خطر. فالأولاد المعروفون لهذه الأقسام ممن ليسوا في خطر مسجلون فيها بسبب مشاكل عائلية لا علاقة لها بأداء الوالدين أو أداء الأطفال، وعادة ما يكون السبب مشاكل اقتصادية<sup>1</sup>، وفقا لمعطيات كتاب الإحصاء السنوي للأولاد في إسرائيل، فإن 20% من الأولاد في البلدات العربيّة و16% من الأولاد في البلدات اليهوديّة والمدن المختلطة معروفون لأقسام الشؤون الاجتماعيّة (انظروا الجدول 2). كما يتضح من الجدول 2 أيضًا أن نسبة الأولاد العرب من مجمل الأولاد المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعيّة هي نحو 32%. في سنّ الطفولة المبكرة فإن 8% من الأولاد العرب و7% من الأولاد اليهود معروفون لأقسام الخدمات الاجتماعيّة. وبشكل عامّ يشكل الأولاد العرب، من جيل الولادة ولغاية 3 سنوات 28.7% من مجمل الأولاد المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعيّة في البلاد لهذه الفئة العمرية.

إذا افترضنا أن الفقر هو أحد العوامل التي قد تزيد التعرض لحالات ضائقة بل وحتى خطر، فإنه من الطبيعي أن نتوقع أن يكون هناك عامل يربط بين نسبة الأطفال الفقراء وبين نسبة الأطفال المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعيّة، لكن العلاقة بين نسبة الأطفال الفقراء وبين نسبة الأطفال المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعيّة في أوساط العرب أعلى بضعفين، وهي تقف عند 1:3 مقابل 1:1.4 في صفوف اليهود (نسبة الأطفال الفقراء هي 62% و 23% بالملازمة). من شأن هذا المعطى أن يدل على أن نسبة الأولاد المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعيّة في السلطات المحليّة العربيّة أقل من نسبة المحتاجين للخدمات في تلك البلدات.

جدول 2: أولاد معروفون لأقسام الخدمات الاجتماعيّة في بلدات عربيّة ويهوديّة ومختلطة وفق الجيل، 2008.

| مجموع 17-0 | 17-13   | 12-7    | 6-4    | 3-0    | معروفون لأقسام الخدمات الاجتماعيّة                                      |
|------------|---------|---------|--------|--------|-------------------------------------------------------------------------|
| 20.0       | 28.3    | 23.8    | 16.6   | 8.0    | بلدات عربيّة (نسبة من مجمل أولاد البلدة)                                |
| 16.0       | 22.3    | 19.0    | 14.5   | 7.1    | بلدات يهوديّة ومختلطة (نسبة من مجمل أولاد البلدة)                       |
| 133.285    | 45.959  | 54.954  | 19.967 | 12.408 | مجمّل الأولاد العرب (أعداد مطلقة) - قياس*                               |
| 282.186    | 98.053  | 108.148 | 44.631 | 31.354 | مجمّل الأولاد اليهود والآخرون (أعداد مطلقة) قياس*                       |
| 415.471    | 144.612 | 163.102 | 64.598 | 43.762 | مجمّل الأولاد المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعيّة                      |
| 32.1       | 31.9    | 33.7    | 30.9   | 28.7   | نسبة الأولاد العرب من مجمل الأولاد المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعيّة |

مصدر: أولاد في إسرائيل 2009، كتاب الإحصاء السنوي، معطيات العام 2009

\* قياس طبقًا لمجمل عدد الأولاد العرب واليهود في مجموعات الجيل وفق معطيات دائرة الإحصاء المركزيّة (2008)، كتاب الإحصاء السنوي لإسرائيل 2009

1. أشر بن أرييه، يافه تسيونيت وتسيبي برمان (9002) (محررون) أولاد في إسرائيل 9002 - كتاب الإحصاء السنوي، المجلس الوطني لسلامة الطفل، بمساعدة معهد حروف.

## أولاد في خطر

قررت حكومة إسرائيل اعتماد تعريف موحد ومتفق عليه لأولاد وشبيبة في خطر على أساس توصيات «لجنة شميد». وفقاً لتوصيات «لجنة شميد» تم اعتماد التعريف الآتي الذي اعتمد في إطار الخطة القومية للأولاد والشبيبة:

**أولاد وشبيبة في خطر هم أولاد وشبيبة يعيشون في أوضاع تعرضهم للخطر في أسرهم ومحيطهم، ونتيجة لذلك أُصيبت قدرتهم على استنفاد حقوقهم وفق المعاهدة الدولية لحقوق الطفل، في المجالات التالية:**

➤ الوجود الجسدي، الصحة والتطور السليم

➤ الانتماء لأسرة

➤ التعلم واكتساب المهارات

➤ الرفاه الاجتماعي والصحة النفسية

➤ الانتماء والمشاركة الاجتماعية

➤ الحماية من الآخرين ومن سلوكهم الذي يعرضهم للخطر.<sup>2</sup>

تم وفقاً للتعريف الذي اعتمد من قبل الخطة القومية للأولاد والشبيبة في خطر وخطة عملها، رصد للأولاد في خطر في البلدات التي شملتها الخطة. ويتضح من الرصد أن الأولاد العرب يشكلون 33% من الأولاد في البلدات المشمولة في الخطة وأن 45% من الأولاد في خطر تم اكتشافهم في إطار الخطة.

تم خلال العام 2009 مسح ال 70 بلدة التي تشملها الخطة القومية لأولاد وشبيبة في خطر. أظهرت نتائج المسح انه من مجمل 956 ألف ولد في البلدات المشمولة في الخطة فإن 150,890 ولد (بين جيل 0-17) معروفون كمن يعيشون في خطر وهم يشكلون 15.8% من مجمل أولاد بلدات هذه الخطة. عند توزيعهم لقطاعات (يهود وعرب) وجد أن من بين 315,822<sup>3</sup> ولداً عربياً مشمولاً في بلدات الخطة فإن 66,441 ولداً من الأولاد العرب معروفون كأولاد في خطر، ومن بين 640,178 ولداً يهودياً في البلدات المشمولة في الخطة فإن 84,449<sup>4</sup> معروفون على أنهم في خطر (راجع الجدول 3).

نسبة الأولاد العرب الذين تم تعريفهم على أنهم في خطر هي 21% من مجمل الأولاد العرب في بلدات الخطة، وهو أعلى ب 1.6 من نسبة الأولاد اليهود، التي تصل إلى 13.2%. يشكل الأولاد العرب 45% من مجمل الأولاد في جيل 0-17 في الخطة الذين تم تعريفهم على أنهم في حالة خطر.

جدول 3: أولاد في خطر (جيل 0-17) في السلطات المحلية المشمولة في الخطة القومية لأولاد في خطر.

| إجمالي عدد الأولاد في بلدات الخطة | منهم أولاد في خطر | نسبة الأولاد في خطر |
|-----------------------------------|-------------------|---------------------|
| المجموع                           | 150,890           | 15.8                |
| يهود                              | 84,449            | 13.2%               |
| عرب                               | 66,441            | 21.0%               |

مصدر: نتائج المسح للخطة القومية للأولاد والشبيبة في خطر، في التقسيم لقطاعات (يهود وعرب)

عند احتساب عدد الأولاد في خطر من جيل صفر حتى 3 سنوات من مجمل السكان العام، يشكل الأولاد العرب في خطر نسبة تصل إلى نحو 38% من مجمل الأولاد في خطر في هذه الفئة العمرية. تم في إطار عملية المسح اكتشاف 45,003 ولداً في جيل 0-5، منهم 19,977 ولداً عربياً يشكلون 44.4% من مجمل الأولاد في خطر في هذه الفئة العمرية. يمكن قياس نسبة الأولاد في خطر لدى مجمل

2 الخطة القومية لمعالجة أولاد وأبناء شبيبة في خطر وضائقة- كتاب المشروع، تشرين الثاني 2007.

3 نسبة أولاد البلدات العربية المشمولة في الخطة القومية هي 33.3%. 253,643 ولداً من بلدات عربية + 62,179 ولداً عربياً من بلدات مختلطة = المجموع 315,822 ولداً عربياً. أعطي لنا هذا العدد من إدارة المقر المتعدد الوزارات للخطة القومية لأولاد وأبناء شبيبة في خطر في لقاء جرى في يوم 21.06.10.

4 وفقاً للمعطيات التي حصلنا عليها من المقر المتعدد الوزارات للخطة القومية للأولاد وأبناء الشبيبة في خطر، فقد تم اكتشاف 66,441 ولداً عربياً بخطر، 79,055 ولداً يهودياً و 5,349 ولداً لا يزال تصنيف انتمائهم لأي من الواسطين غير معروف. لمعرفة وحساب عدد الأولاد العرب من مجمل الأولاد في خطر قمنا باعتبار هؤلاء الـ 5,349 كأولاداً يهوداً، وبهذه الطريقة بلغ عدد الأولاد اليهود في خطر 84,449. كما تجدر الإشارة إلى أن عملية المسح جرت في 54 من أصل 56 بلدة المشمولة في الخطة القومية، ولم تتم عملية مسح في بلديتين بالمرّة، كما أنه لم يجر أي مسح في 12 بلدة من بلدات الخطة للأولاد في جيل 0-3.

السكان من سنّ الولادة ولغاية 5 سنوات بنحو 12.5%. وجد أن نسبتهم عند الأولاد العرب هي 17.9% مقابل 10.4% في أوساط اليهود.<sup>5</sup> إذا افترضنا أن نسبة الأولاد في خطر من جيل الولادة ولغاية 5 سنوات في كل واحدة من المجموعتين السكائيتين شبيهة بتلك في صفوف الأولاد المشمولين في الخطة القومية، فيمكن أن نحدد عدد الأولاد في خطر من جيل صفر ولغاية 3 سنوات بـ 73.689 ولدا منهم 45.926 ولداً يهودياً و 27.763 ولداً عربياً. يشكل الأولاد العرب من جيل الولادة ولغاية 3 سنوات نحو 38% من مجمل الأولاد في خطر في هذه الفئة العمرية في إسرائيل.<sup>6</sup>

يمكن أن نرى في الجدول رقم 4 أنه في الوقت الذي يشكل فيه الأولاد العرب من جيل 0-3، 26% من مجمل السكان، فإن نسبة الأولاد المعروفين منهم لأقسام الخدمات الاجتماعية يصل إلى 28.4% وهم يشكلون نحو 38% من مجمل الأولاد في خطر. تشير حقيقة أن نسبة الأولاد في خطر، الذين تمّ اكتشافهم خلال عملية المسح أعلى من نسبة الأولاد المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعية في أوساط اليهود والعرب، إلى التحسين الذي أدخلته الخطة القومية في القدرة على تعقب واكتشاف أولاد في خطر على مستوى البلدة. الفجوة بين عدد الأولاد المعروفين للخدمات الاجتماعية وبين عدد الأولاد الذين يتمّ اكتشافهم عبر خطة المسح كبيرة على نحو خاص في صفوف العرب.

جدول 4: قياس مجمل عدد الأولاد المعروفين وعدد الأولاد في خطر في سنّ 0-3 في إسرائيل وفق المجموعات السكانية.

| أولاد تتراوح أعمارهم بين 0-3                                                  | المجموع | عرب     | يهود    | % عرب |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|-------|
| إجمالي عدد الأولاد*                                                           | 596.600 | 155.100 | 441.600 | 26.0  |
| عدد الأولاد المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعية للعام 2008**                  | 43.762  | 12.408  | 31.354  | 28.4  |
| عدد الأولاد في خطر وفق نتائج المسح الذي أجرته الخطة القومية للأولاد في خطر*** | 73.689  | 27.763  | 45.926  | 37.7  |

\* دائرة الإحصاء المركزية، كتاب الإحصاء السنوي لإسرائيل 2009

\*\* قياس وفق معطيات أولاد إسرائيل 2009، بخصوص نسبة الأولاد المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعية ومعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2009 مقارنة بعدد الأولاد.

\*\*\* قياس وفق نتائج مسح الخطة القومية لأولاد وشبيبة في خطر.

بالإضافة لتعريف ولد في خطر، فإن الخطة القومية تحدد مجموعة من الحالات والأوضاع التي تزيد الخطر والتي تتضح من مميزات أو أوضاع مختلفة تعيش فيها مجموعة سكانية أو أفراد منها: مصاعب اقتصادية، حالات الأزومات داخل الأسرة، هجرة، الانتماء لمجموعة أقلية، مصاعب في التعلم، تنقل بين أطر حياتية مختلفة في بيئة فقيرة أو خطيرة وغيرها.<sup>7</sup> تتجلى درجة الخطر العال في تفاقم المشاكل وفي تكرار المشاكل وعددها. إذ يحدث أن يعاني أولاد من عدة مشاكل بصورة متوازية، في الوقت ذاته، ذلك أن حالات الخطر مرتبطة ببعضها البعض ويؤثر أحدها على الآخر. فعلى سبيل المثال هناك علاقة بين ضائقة اقتصادية وبين تحصيل متدنٍ في التعليم، وهناك علاقة بين حالات خطر في مجال التعليم وبين اكتساب مهارات مختلفة وبين حالات خطر في المجال العاطفي (النفسي) والاجتماعي والسلوكيات الخطيرة.<sup>8</sup>

الأولاد العرب أكثر عرضة لحالات الخطر مقارنة بالأولاد اليهود في كافة المقاييس تقريباً. أبرزها:

◀ **فقر وضائقة مالية:** نسبة الفقر في صفوف الأولاد العرب اعلى بـ 2.7 منها في صفوف الأولاد اليهود (62% مقابل 23% بالملأمة).<sup>9</sup>

◀ **عائلات كبيرة:** 51.2% من الأولاد العرب يعيشون في أسر كبيرة لها 4 أولاد وأكثر (مقابل 28.7% من الأولاد اليهود).<sup>10</sup>

◀ **تعلم ومهارات:** وفق معطيات كتاب الإحصاء السنوي لإسرائيل، تصل نسبة الأطفال العرب، في الطفولة المبكرة، في جيل عامين في الحضانات والنوידيات إلى 13.7% مقابل 59.6% عند اليهود وآخرين، وفي جيل 3 سنوات 74.9% عند العرب مقابل 86.1% عند اليهود. أما في صفوف الشبيبة فإن نسبة التسرب من الدراسة في أوساط العرب هي ضعفا نسبتها عند السكان اليهود.<sup>11</sup> يشكل الشبيبة العرب المنعزلين 42% من مجمل الشبيبة المنعزلين في إسرائيل.<sup>12</sup>

5 نسبة الأولاد أبناء 0-5 من مجمل الأولاد المشمولين في الخطة القومية تبعاً لنسبتهم في مجمل السكان اليهود والعرب.

6 يحتمل وجود اختلافات في نسبة الأولاد في خطر في فئات عمرية مختلفة، الفئة العمرية من صفر ولغاية 5 سنوات لم تأخذ بالحسبان.

7 الخطة القومية لمعالجة أولاد وأبناء شبيبة في خطر وضائقة- كتاب المشروع، تشرين الثاني 2007.

8 تقرير اللجنة العامة لفحص وضع الأولاد وأبناء الشبيبة في خطر برئاسة البروفيسور هليل شמיד. قدم لرئيس الحكومة لوزير الرفاه الاجتماعي في آذار 2006.

9 أندبلد وآخرون، (2009) مقاييس الفقر والفجوات الاجتماعية، تقرير سنوي، 2008. القدس: مؤسسة التأمين الوطني، مديرية الأبحاث والتخطيط.

10 دائرة الإحصاء المركزية، كتاب الإحصاء السنوي لإسرائيل 2009

11 9% من الأولاد اليهود مقارنة بـ 17% من الأولاد العرب من مجموعة أبناء 17 عاماً لا يتعلمون في الصف الثاني عشر (كتاب الإحصاء السنوي 2009)

12 6% من مجمل أبناء 15-17 مقابل نحو 12% من أبناء الشبيبة العرب في نفس الفئة العمرية (كتاب الإحصاء السنوي لإسرائيل، 2009).

➤ **الصحة:** نسبة الوفيات لأولاد عرب أبناء 0-4 سنوات من حوادث (طرق وبيتية) أعلى بـ 7 أضعاف منها لدى اليهود<sup>13</sup>. كما أن نسبة الحاصلين على مخصصات طفل عاجز في البلدات العربية عالية وتصل إلى 0.52% مقابل 0.35% في البلدات اليهودية والمدن المختلطة.<sup>14</sup>

وفقاً لنتائج المسح الذي أجري في إطار الخطة القومية للأولاد والشبيبة في خطر، فإن نسبة الأولاد العرب في خطر من الولادة ولغاية عمر 3 سنوات أعلى بـ 1.6 منه في صفوف اليهود. كما أن الأولاد العرب أكثر عرضة لحالات الخطر: فهم أكثر فقراً، ينتمي كثيرون منهم لعائلات كثيرة الأولاد، عدد أقل منهم موجودون في أطر تعليمية وتربوية، وهم يصابون أكثر في حوادث الطرق والحوادث البيتية.

## أولاد في خطر (أولاد الرفاه الاجتماعي) في الحضانة والنوידيات

### أطر رعاية لأطفال من جيل 6 شهور لغاية 3 سنوات.

تنشط اليوم 3 أطر لرعاية وحضانة الأولاد من جيل صفر ولغاية 3 سنوات. اثنان من هذه الأطر هما إطاران عامان: حضانات ونوידيات، وهما معدان أساساً لأولاد الأمهات العاملات، وبمقدور الأولاد في خطر الاندماج فيهما. تعمل هذه الأطر من الساعة صباحاً ولغاية الساعة الرابعة بعد الظهر. الإطار الثالث هو نويدية تم تحويلها إلى نويدية متعددة الأهداف بسبب كثرة الأولاد في خطر الذين يمكنهم فيها، ولكن بمقدور أبناء الأمهات العاملات أيضاً الاندماج فيها. يعمل هذا الإطار من الساعة صباحاً ولغاية الساعة مساءً. وتقتصر الخطة القومية للأولاد والشبيبة في خطر إطارين إضافيين لم يبدأ تفعيلهما بعد: نويدية متعددة الأهداف تعمل لوقت قصير، إذ تفتتح أبوابها 5 ساعات فقط، ونويدية متعددة الأهداف هدفها توفير خدمات لروابط واتحادات حضانات (راجعوا الملحق 1).

### قانون الأطفال في خطر (الحق بحضانة) 2000

بالإضافة للتعريف الذي اقترحه «لجنة شמיד»، وتبنته الخطة القومية للأولاد والشبيبة في خطر، هناك تعريف، في إطار قانون الأطفال في خطر (الحق بحضانة) يهدف لتحديد استحقاق الحضانة والنوידيات.

وفقاً لتعريف القانون

الرضيع الذي في خطر، هو رضيع يواجه خطراً كبيراً يهدّد تطوره السليم، والذي حددت اللجنة بشأنه أنه في حالة خطر وعليه يجب أن يمكث في نويدية لمنع إخراجها من حضن عائلته.<sup>15</sup>

يحدّد القانون سلسلة من حالات الخطر والإجراءات لتشخيص طفل في خطر:

1. وفق رأي العامل الاجتماعي، وعلى أساس رأي طبي، فإن الطفل يتعرض للضرر أو أن احتياجاته غير متوفرة.
2. أحد والدي الطفل لا يتصرف كما يجب لأسباب مختلفة، بما فيها مرض نفسي، مدمن على الكحول، مدمن على تعاطي المخدرات، تخلف عقلي، عجز كبير، زنى، خروج على القانون أو مرض مزمن لدى أحد أفراد الأسرة.
3. أن يكون الرضيع ولداً ضمن 3 توائم أو 4 أو أكثر.
4. أن تكون عائلة الرضيع في البلاد منذ فترة لا تزيد على 5 سنوات، وهو في حالة خطر بسبب أزمة ناجمة عن سيرورة استيعاب والديه في البلاد.

خلال العام 2007 مكث في إسرائيل في أطر الحضانة المختلفة والنوידيات، 12,400 ولداً من أولاد الرفاه الاجتماعي، منهم 2,700 ولد عربي. يشكل الأولاد العرب نحو 22% من أولاد الرفاه الاجتماعي الذين تم إدراجهم في حضانات ونوידيات (راجعوا الجدول 5). وقد رصدت وزارة الرفاه الاجتماعي في ميزانية العام 2010، 19,248 وحدة قطرية لأولاد الرفاه الاجتماعي. لا نملك معطيات عن سبل توزيع هذه الوحدات بين اليهود والعرب لهذا العام.<sup>16</sup>

13 بطيرم (2009)، مدى إصابة الأولاد في المجتمع العربي في إسرائيل 2009 - صورة وضع ونداء للعمل

14 موقع مؤسسة التأمين الوطني على الشبكة، معطيات وإحصائيات.

15 مراسيم، موقع الكنيست <http://www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?Type=1&SubNum=4&LawNum=1748>

16 قدماً في شهر آذار الماضي طلبا للحصول على معطيات من وزارة الرفاه الاجتماعي وفق قانون حرية المعلومات، لكننا لم نلتق رداً بعد.

جدول 5: أولاد أمهات عاملات وأولاد الرفاه الاجتماعي في الحضانات والنوידيات بأعداد مطلقة وبالنسب المئوية لمجمل الأولاد في أطر الرعاية، 2007.

| يهود   |                        |         | عرب    |                             |         | أطر الرعاية      |
|--------|------------------------|---------|--------|-----------------------------|---------|------------------|
| النسبة | أولاد الرفاه الاجتماعي | المجموع | النسبة | منهم أولاد الرفاه الاجتماعي | المجموع |                  |
|        |                        | 58.887  | 27     | 440                         | 1.631   | نويديات          |
|        |                        | 6.655   | 52     | 2.260                       | 4.347   | حضانات           |
| 15     | 9.700                  | 65.542  | 45     | 2,700                       | 5.978   | المجموع          |
|        |                        | 89.8    |        | 16.2                        | 27.3    | نويديات (النسبة) |
|        |                        | 10.1    |        | 83.8                        | 72.7    | حضانات           |

مصدر: أورلي المغور- لوطن (2008)، حضانات ونويديات معترف بها في الوسط العربي- الكنيس، مركز الأبحاث والمعلومات.

تعريف الرضيع في خطر الذي يستحق المكوث في نويدية، محدد في قانون الأطفال في خطر، تعريف ولد في خطر وفق الخطة القومية أوسع بكثير ولا يمنح بالضرورة حضانة أو نويدية. ومع ذلك، بمقدور نتائج المسح أن تعطي مؤشراً معيناً عن حجم الاحتياجات. عدد الأطفال الرضع العرب في خطر (في جميع البلاد) الذين يمكنهم في الحضانات والنوידيات هو نحو 2.700. يقدر عدد الأولاد العرب في خطر، تقريباً،<sup>17</sup> بنحو 27.8 ألف رضيع (نسبة 1:10). عدد الأطفال الرضع اليهود في خطر الموجودون في حضانات ونويديات هو 9.700 طفل من أصل عدد يقدر بـ 45.9 ألف طفل رضيع يهودي في خطر (نسبة 1:5). يلاحظ وجود فجوة على نطاق مضاعف في مدى استخدام خدمات الحضانات والنوידيات، بين البلدات العربية والبلدات اليهودية مقارنة بالاحتياجات، وذلك على الرغم من الادعاء بأنه لا يوجد نقص في أطر الرعاية لأطفال الرفاه الاجتماعي، وأنه في حال وجود حاجة موضوعية يمكن فتح المزيد من الحضانات<sup>18</sup>. يبدو للوهلة الأولى أننا أمام فجوة تلزم زيادة ملموسة في الحضانات والنوידيات في البلدات العربية. صحيح أن قانون الأطفال في خطر (الحق بحضانة) يحدد بأن المستحقين للخدمة هم فقط أولاداً مع نوع محدود من المشاكل، مما يعني أنه ليس جميع الأولاد الذين تمّ تحديدهم في سياق عملية المسح كأولاد في خطر يستحقون بالضرورة حضانة أو نويدية، ولكن في الملحق 2 (ص 74) يمكن أن نرى أنه في جميع أنواع المشاكل توجد نسبة عالية من الأولاد العرب، أعلى من غيرهم، بما فيها المشاكل التي تمنح الحق بحضانة أو نويديات.

### العرب في حضانات واليهود في نويديات

في الوقت الذي يمكن فيه غالبية الأولاد اليهود في نويديات (89.9%)، فإن غالبية الأولاد في السلطات المحلية العربية يمكنهم في حضانات (83.3%). تعمل النويديات كمبنى خاص يستقبل أولاداً من سن 6 شهور ولغاية 3 سنوات يوزعون لمجموعات عمرية مختلفة. تشكل النويديات إطاراً تعليمياً وعلاجياً على حدّ سواء وتوفر شروطاً لائقة وملائمة لنشاطات وبرامج متنوعة للأولاد وأهاليهم.

تعمل الحضانات في بيت مربية تأهلت من خلال دورة خاصة تحت إشراف وزارة التجارة والصناعة، وهي تشكل إطاراً علاجياً لخمسة أطفال. تختلف المواقف حول الإطار الأفضل لولد في خطر. الحضانات هي حلّ ناجح في البلدات الصغيرة التي لا تتوفر فيها الحد الأدنى من العدد لفتح نويدية (النوידيات تستوعب لغاية 75 ولذا). خلافاً للنوידيات، يمكن توزيع شبكة حضانات خلال وقت قصير (دون حاجة لمبنى خاص) وبشكل يوفر إطاراً يمكن فيه الأولاد في البيئة المباشرة لسكانهم. وتتسنى للمربية رعايتهم بشكل حميم بسبب قلة الأولاد، وبالإضافة لذلك فإن الحضانات توفر العمل لنساء من المجتمع المحلي.<sup>19</sup> يمكن لوجود نويدية في المجتمعات المحلية المستضعفة، التي تكون فيها نسبة عالية من أولاد في خطر، أن يشكل أساساً لتطور نويدية متعددة الأهداف إذا تمّ تشخيص حاجة المجتمع لنوידية كهذه.

17 التقدير يعتمد على استقرار لنتائج عملية المسح في إطار الخطة القومية لأولاد وأبناء شبيبة في خطر.

18 لقاء مع فيرد كرمون، المفتشة القطرية لجيل الطفولة المبكرة، وزارة الرفاه الاجتماعي بتاريخ 29.06.10

19 أقوال تمار الموع، مديرة قسم الحضانات والنوידيات في وزارة التجارة والصناعة خلال جلسة لجنة النهوض بمكانة المرأة بتاريخ 26.10.09

## شبكة الحضانات والنوидيات وأنماط استخدامها

### نطاق استخدام أطر تعليمية- علاجية- جماعية، عامة وخاصة- معطيات 2007

تطورت شبكة الحضانات والنویديات في إسرائيل كإطار تعليمي- علاجي لأولاد الأمهات العاملات. وشكلت هذه الشبكة أساساً لتنظيم أطر لاستيعاب أولاد الرفاه الاجتماعي. لم تكن في البلدات العربية، لغاية سنوات التسعين، أية بنية تحتية عامة لأطر تستوعب أولاداً من سنّ صفر ولغاية 5 سنوات، وبدأت هذه الشبكة تتطور بشكل أساسي في النصف الثاني من سنوات التسعين. وقد أنشئت شبكة تحتية من رياض الأطفال تحت السن الإلزامي على أثر تطبيق قانون التعليم الإلزامي على أجيال 3-4 سنوات في البلدات التي كان تدريبها الاجتماعي- الاقتصادي 1-2، وكثير منها هي بلدات عربية. بما أنه لم تتطور في البلدات العربية أي بنية لحضانات ونویديات لتوفير حاجة النساء العاملات فقد قامت البنية القائمة من الحضانات والنویديات بتوفير الحل لاحتياجات أولاد الرفاه الاجتماعي. وفي بداية العقد الحالي شكل أولاد الرفاه الاجتماعي في البلدات العربية نحو 80% من الأولاد المنتسبين للحضانات والنویديات. تقلصت نسبة أولاد الرفاه الاجتماعي مع ازدياد نسبة النساء العربيات العاملات. اليوم يشكل أولاد الرفاه الاجتماعي العرب نصف عدد الأولاد العرب الموجودون في حضانات ونویديات. نسبة أولاد الرفاه الاجتماعي في البلدات اليهودية هي 15% فقط. تجدر الإشارة إلى أن أولاد الرفاه الاجتماعي يعتمدون على البنية التحتية العامة القائمة فقط، أي الحضانات والنویديات، التي تحمل إشارة حضانة من وزارة التجارة والصناعة وخاضعة لإشرافها.

استخدام الأطر الجماعية (الخاصة والعامة) لأولاد من الولادة ولغاية عمر 3 سنوات هو محدود النطاق في صفوف العرب. إذ يمكن غالبية الأولاد العرب في هذا الجيل مع أحد الوالدين وأحياناً عند أحد الأقارب، ولكن ليس في إطار جماعي تعليمي علاجي أياً كان. 46.8% من الأولاد اليهود من نفس مجموعة الجيل، يمتثلون في أطر جماعية مثل الحضانات، والنویديات، وحضانات الرضع العامة والخاصة على حدّ سواء، مقابل 12.3% من الأولاد العرب.<sup>20</sup>

### شبكة الحضانات والنویديات العامة.

الحضانات والنویديات العامة هي تلك التي تحظى بشعار حضانة رسمية لوزارة التجارة والصناعة، وتخضع لإشرافها (لا يوجد في الحضانات الخاصة أي إشراف أو مراقبة على أرض الواقع). في العام 2007<sup>21</sup> نشطت في البلاد 1.639 نویدية عامة ونحو 2.200 حضانة. وكان في الوسط العربي 30 نویدية أي 1.8% من مجمل النویديات في البلاد، و869 حضانة التي شكلت 39.5% من مجمل الحضانات في البلاد. وتم بين الأعوام 2005-2009 تم فتح 25 نویدية في البلدات العربية بالإضافة إلى 18 نویدية كانت بدأت عملها في البلدات العربية من قبل. أي أنه منذ العام 2009 عملت في الوسط العربي 43 نویدية. وفي العام 2008 كانت في إسرائيل 62 نویدية متعددة الأهداف، منها 6 نویديات لأولاد عرب (نحو 10% فقط) - 4 في البلدات العربية و2 في المدن المختلطة. في العام 2008 تم فتح 135 حضانة في البلدات العربية، حيث يقدر عدد الحضانات الفاعلة في الوسط العربي في مطلع العام 2009 نحو 1.100.<sup>22</sup>

تتركز غالبية النویديات في إسرائيل (89% منها) في البلدات ذات التدرج 4-8 في سلم التدرج الاجتماعي - الاقتصادي لدائرة الإحصاء المركزية. 10% من هذه الحضانات مركزة في التدرج 1-3 و1% منها في التدرج 9-10<sup>23</sup>. يعيش غالبية السكان العرب في البلدات الواقعة في التدرج 1-3 ويشكلون نحو 72% منهم، ولكن فقط 18% من النویديات الموجودة في هذا التدرج موجودة فيها. يبدو أن سبب قلة النویديات ليس نابغاً من الخلفية الاجتماعية- الاقتصادية لهذه البلدات وإنما بالأساس لكونها بلدات عربية.

هناك علاقة وثيقة بين الطلب على الحضانات والنویديات من قبل الأمهات العاملات وبين العرض الموجود للحضانات والنویديات لأولاد الرفاه الاجتماعي في إسرائيل. الفجوة القائمة في مجال البنى التحتية للحضانات والنویديات بين البلدات العربية وبين البلدات اليهودية، تعكس الفجوة والفرق في شبكة الحضانات والنویديات بين الشبكات التي تطورت لمواجهة الطلب على هذه الحضانات من شرائح سكانية قوية نسبياً توجد فيها نسبة عالية لنساء عاملات، وبين شبكة حضانات تطورات كرد لاحتياجات الشرائح الأضعف في المجتمع حيث نسبة النساء العاملات متدنية.

20 أسنات برخطبيرغ، بيرمتس (2008)، أطر جماعية لأولاد في جيل الطفولة المبكرة ومراقبتها، تقديرات للعام 2007، وزارة التجارة والصناعة، مديرية الأبحاث والاقتصاد.

21 أورلي المغور- لوطن (2008)، الحضانات والنویديات المعترف بها في الوسط العربي؛ الكنيست مركز الأبحاث والمعلومات.

22 استجواب لعضو الكنيست حنين زعبي، ردت عليه نائبة وزير التجارة والصناعة، خلال جلسة الكنيست بتاريخ 30.12.2009.

23 بيخطبر- برميتس 2008.



## مساعدة حكومية لإقامة مبان للنوידيات

يجب أن تعمل النويدية من داخل مبنى مخصص لذلك. يتم بناء قسم من هذه النويديات بتمويل حكومي، والقسم الآخر بتمويل من منظمات وجمعيات غير ربحية ومن السلطات المحلية. طرأت في السنوات الأخيرة تغييرات على مسارات الدعم والتمويل الحكومي في بناء النويديات. ففي بداية العقد الحالي كان الدعم الحكومي يعطى على شكل منحة من وزارة البناء والإسكان في إطار دعم المؤسسات العامة، ومنذ شهر نيسان 2003 أعطيت هذه المساعدات كدعم حكومي عبر وزارة التجارة والصناعة.

**1998-2003: إقامة مبان للنوידيات بواسطة منح وزارة الإسكان.** في العام 1995 حددت لجنة «بروديت» أن مواصفات المؤسسات العامة ستسري أيضاً على بناء النويديات في كل حي جديد يتم إقامته وفيه 1.600 وحدة سكنية أو أكثر، وكل ذلك بتمويل حكومي كامل بواسطة وزارة البناء والإسكان.<sup>24</sup> وعليه تم بين الأعوام 1999-2005 رصد 118 ملاًكاً لبناء نويديات منها 16 ملاًكاً لنوידيات في البلدات العربية، وملاًكاً واحداً لنويدية في شرقي القدس.<sup>25</sup> منذ العام 2003 لا يتم رصد ملاًكات جديدة في إطار ملاًكات للمؤسسات العامة. كما أنه لم يتم تجهيز وتشغيل كل النويديات التي تم بناؤها في السلطات المحلية العربية. وفقاً للمعطيات التي وفرتها لنا وزارة التجارة والصناعة، فقد تم في عدد من البلدات العربية إقامة مبانٍ مخصصة لنوידيات بمبادرة وزارة البناء والإسكان، لكنها ليست جاهزة للاستخدام بعد.<sup>26</sup> تنبع الصعوبات الرئيسية في تجهيز النويديات وإعدادها للاستخدام من التكاليف الباهظة التي تقع على عاتق السلطة المحلية، مما يؤدي إلى رفع كلفة رسوم مكوث الأطفال في الحضانات، سواء لأبناء الأمهات العاملات أم لأبناء أمهات أولاد الرفاه الاجتماعي (انظروا الشرح في الفصل القادم).

**2004-2009: مشاركة حكومية بواسطة أموال الدعم وفق طريقة التمويل المطابق (Matching).** يعتمد الدعم، خلافاً للتمويل، على نشر مناقصة وشروط مساعدة تنشرها وزارة التجارة والصناعة، للحصول على مساعدة في تمويل بناء النويديات عموماً فإن اشتراطات الحصول على الدعم والتمويل، مفتوحة أمام الجمهور ككل. هذا النوع من المساعدة مرهون بمبادرة من السلطة المحلية أو جسم اقتصادي آخر يقدم طلباً للحصول عليه. تقرر لجنة الدعم من من مقدمي الطلبات يستحق الحصول، وفق معايير الدعم وبما أن الحديث هو عن تمويل جزئي فقط وفق طريقة الدعم المطابق، فإن السلطة المحلية التي لا تستطيع استكمال التمويل، لا يمكنها التقدم بطلب.

**2004-2009: معايير لرصد الدعم من وزارة التجارة والصناعة في بناء النويديات.** توجه هذه المعايير والمواصفات لجنة منح الدعم عند اتخاذها للقرار حول كيفية توزيع المساعدات بين مقدمي طلب الحصول عليها. بين السنوات 2004-2009 عملت وزارة التجارة والصناعة وفق 3 معايير أساسية:

- **حجم الطلب:** إذا كان الطلب في البلدة أكثر من العرض. وذلك عندما يفوق التسجيل للالتحاق بالنوידيات عدد النويديات الموجودة.
- **القدرة على توفير تمويل مطابق (Matching):** على كل جسم قدم طلباً للحصول على مساعدة أن يوفر بنفسه على الأقل 40% من حجم مبلغ المساعدة التي حصل عليها من الوزارة.
- **أولوية للسلطات التي تحتل التدرج 1-5 في سلم التدرج الاجتماعي - الاقتصادي.** إذا بقيت أموال للدعم بعد أن تحصل السلطات ذات التدرج 1-5 على حصتها فيمكن عندها توزيع هذه الأموال أيضاً على بلدات ذات تدرج أعلى.

في الواقع جاء الطلب لتلقي الدعم، بأغلبه من المدن والبلدات الكبيرة والقوية الواقعة في منطقة المركز (تل أبيب، رحوفوت، موديعين أليخ) وغالبية السلطات ذات التدرج الاجتماعي الاقتصادي 1-5 لم تقدم إطلافاً طلباً للحصول على الدعم لأنها لم تستطع استيفاء شرط التمويل المطابق. من هنا فقد كان بالإمكان توزيع هذه الأموال على السلطات الكبيرة والقوية التي تقدم عادة أعداداً كبيرة من الطلبات. وهكذا تم تحويل غالبية الميزانيات للبلدات ذات التدرج الاجتماعي الاقتصادي 7 فما فوق.<sup>27</sup> أما في البلدات العربية ولافتقار أغليبتها للنوידيات كليا، لم يكن هناك أي تسجيل، ولذلك تم تصنيفها كبلدات لا يوجد فيها طلب على النويديات. كما أنه وبسبب شروط التمويل المطابق، لم تقم السلطات المحلية العربية بالتقدم بطلب للدعم أصلاً هذا إذا كانت مدركة أصلاً لوجود هذه المناقصات والطلبات.<sup>28</sup> كان التجاوب مع مناقصات الدعم الحكومية صفراً، إذ بسبب الوضع الاقتصادي المتدني للسلطات المحلية العربية فإنها لا تستطيع الوفاء بالتزام دفع ذاتي يتراوح بين 40% و 80% من الكلفة العامة للنوידيات.<sup>29</sup> في العام 2009 نشطت في السلطات المحلية

24 ألفغور - لوطن، 2008

25 البلدات العربية التي بنيت فيها نويديات وفق «بروديت» رهط، الجديدة-المكر، الطيبة، الطيرة، يافة الناصرة، القدس، يركا، كفر ناز، كفر مندا، كفر قاسم، الناصرة، سخنين، عرابية، قلنسوة، الرينة وشفاعمر.

26 وفق ما قيل لنا خلال لقاء بتاريخ 28.06.10 مع تمار الموع، مديرة قسم الحضانات والنوידيات في وزارة التجارة والصناعة، المقصود بالبلدات باقة-جت، عرابية، يركا وأبو سنان. النويدية التي يتم بناؤها في سخنين، موجودة الآن في طور تجهيزها للاستخدام.

27 تمار الموع، جلسة لجنة النهوض بكفاءة المرأة بتاريخ 13.10.09

28 أورلي ألفغور - لوطن (تموز 2007)، الحضانات والنوידيات المعترف بها في الوسط العربي، بحث الكنيسيت.

29 مصادر الدخل الذاتي للسلطات المحلية العربية شحيحة للغاية، وللمقارنة فحسنا حجم ضريبة الممتلكات (الأرثونا) المفروضة والذي يعكس قدرة الجباية في السلطات المحلية (خلافاً لمعطيات الجباية الفعلية التي تعكس المبالغ التي جمعتها السلطات المحلية فعلياً، في عام معين). وفقاً لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية (2007) فإن ضريبة الأرثونا المستحقة على مبان غير



في إسرائيل 23 لجنة معينة، منها 16 لجنة معينة في سلطات محلية عربية.<sup>30</sup>

2010: يتعزز في السنوات الأخيرة أسلوبنا جديداً للتطور الاقتصادي يعتبر أن دمج النساء العربيات في قوى العمل هو خطوة ضرورية لتحسين الوضع الاقتصادي، ومصدر مهم لتشجيع مواصلة نمو الاقتصاد الإسرائيلي. على ضوء المصاعب التي ظهرت خلال العقد الحالي في إقامة المباني وتفعيل مبان قائمة كنوידيات، فقد طرّح في العام الأخير اقتراحان. يجب ان نشير هنا إلى أن الاقتراحين تبلورا لدفع وتشجيع انخراط النساء في العمل وبدون علاقة بقضية أولاد الرفاه الاجتماعي. تمّت بلورة الاقتراح الأول من قبل لجنة فحص سياسات التشغيل في إسرائيل برئاسة نائب محافظ بنك إسرائيل البروفيسور «تسفي أكشطين»، وتمّت بلورة الاقتراح الثاني في وزارة التجارة والصناعة:

#### 1. اقتراح لجنة فحص سياسات التشغيل في إسرائيل

حددت اللجنة أهدافا لزيادة عدد المنخرطين في سوق العمل في إسرائيل خلال العقدين القريبين. تشكل النساء العربيات 21% من مخزون الزيادة المحددة ضمن الأهداف المذكورة. ومن أجل إزالة العوائق التي تمنع بناء نويديات في البلدات العربية، أوصت اللجنة بإلغاء شرط المشاركة الذاتية من السلطات المحلية في بناء النويديات<sup>31</sup> وهذا للتخفيف من عدم مقدرة السلطات المحلية على استيفاء شرط التمويل المطابق، وعدم تجاوبها مع مناقصات الدعم.

#### 2. اقتراح جديد لوزارة التجارة والصناعة بشأن طريقة تمويل مطابق تدريبيا

كجزء من الخطوات التي تمت بلورتها مؤخرًا لتطبيق قرار الحكومة رقم 602 الصادر بتاريخ 19.07.09 (تشجيع تشغيل أمهات لأولاد في جبل 0-5)، اقترحت وزارة التجارة والصناعة أن يكون سقف الدعم والمساعدة الحكومية لغاية 95% من كلفة بناء النويدية، تبعاً للتدريب الاجتماعي - الاقتصادي للسلطة. أي أن 5% فقط من كلفة البناء ستقع على السلطة المحلية، أو المبادر للعمل<sup>32</sup>. لا يمكن لسلطات محلية عاجزة عن دفع التزاماتها تقديم طلب الحصول على الدعم والمساعدة (هناك 16 سلطة محلية عربية في هذا الوضع). كما صرح مسؤولون في وزارة التجارة والصناعة عن نيّتهم إدخال تغييرات أيضاً على المعايير الخاصة لتقديم الدعم والمساعدات المالية من قبل الوزارة. فخلالاً للمعايير والمقاييس السابقة سيتمّ التركيز على الاحتياجات وليس على الطلب: حجم الاحتياجات في البلدة، نسبة البطالة (البلدات التي تعاني من نسبة بطالة عالية ستحصل على عدد أكبر من نقاط الاستحقاق)؛ أفضلية لبناء نويديات قرب مكان العمل؛ سلطات محلية استوعبت أكثر من مائة عائلة من العائلات التي تمّ إخلؤها من قطاع غزة وشمال السامرة.

يتم تحديد حجم الاحتياجات وفق حساب العلاقة بين عدد الأولاد الموجودين في أطر معترف بها وبين عدد الأولاد في السن المطلوب في كل بلدة. ستحصل البلدات التي لا توجد فيها أي نويدية على أعلى عدد من نقاط الاستحقاق. وقد حددت أيضاً 3 فئات إضافية وفق نسبة أولاد البلدة المدرجين في نويديات. فكلما كانت نسبة هؤلاء أعلى، كلما حظيت البلدة بعدد أقل من النقاط. كما وتمّ تدريب البلدات إلى 3 مستويات: كبيرة، متوسطة، صغيرة- مع أفضلية للبلدات الكبيرة. تحصل بلدة كبيرة لا توجد فيها أية نويدية، على أكبر عدد من النقاط، بينما ستحصل بلدة صغيرة فيها أكثر من 41% من الأولاد مسجلين في نويديات على أدنى عدد من النقاط.

جدول 6: عدد نقاط البلدات وفق نسبة الأولاد المسجلين في النويديات، وحجم البلدة

| حجم البلدة  | انعدام نويديات في البلدة | أولاد مسجلون في النويديات |               |                    |
|-------------|--------------------------|---------------------------|---------------|--------------------|
|             |                          | 20-1 بالمائة              | 21-40 بالمائة | 41 بالمائة فما فوق |
| بلدة كبيرة  | أكبر عدد من النقاط       |                           |               |                    |
| بلدة متوسطة |                          |                           |               |                    |
| بلدة صغيرة  |                          |                           |               | أدنى عدد من النقاط |

سكنية في بلدات وسلطات محلية عربية شكلت 20% من مجمل مستحققات السلطة المحلية العربية مقابل 54% في باقي السلطات المحلية. شكل مجموع ضريبة الأربونا على ممتلكات لأغراض غير سكنية في المدن والسلطات المحلية العربية 2% فقط من مجموع استحقاق ضريبة الأربونا لغير أهداف السكن في البلدات والسلطات المحلية في إسرائيل.

30 أوري طال (2009) فترة عمل اللجان المعنية، الكنيسيت، مركز الأبحاث والمعلومات.

31 لجنة فحص سياسات التشغيل في إسرائيل- تقرير أولي 28.02.2010.

32 محضر جلسة لجنة رفع مكانة المرأة، بتاريخ 27.01.2010.

## نشر إعلانات عن مناقصات الدعم والمساعدات

ثمة قضية أخرى تم إدراجها على جدول مناقشات لجنة رفع مكانة المرأة في الكنيسة ، تتعلق بتطبيق قرار الحكومة رقم 602، وهي أن السلطات المحلية العربية لا تدرك وجود مناقصات للحصول على دعم ومساعدات. وفقًا لقرارات المسؤول عن الأجور في وزارة المالية، فإن وزارة التجارة والصناعة ملزمة بنشر مناقصات باللغة العربية عن هذه المساعدات في صيفيتين كبيرتين بالعبرية والعربية. تدعي الوزارة أنها على اتصال دائم مع المنظمات<sup>33</sup> ومع مركز السلطات المحلية. كما جاء أن وزارة التجارة والصناعة ومدير عام الوزارة عقدوا اجتماعا للسلطات المحلية العربية وأطلعوها على هذه الخطوات.<sup>34</sup>

## سياسة الحكومة بخصوص إقامة حضانات ونواديّات في البلدات العربيّة

جاء في القرار 1539 الصادر بتاريخ 21.03.10 والذي يربط 800 مليون شافل لمشروع رائد في 13 بلدة عربيّة لصالح الخطة الخمسية للتطوير الاقتصادي، أنّه يتوجب على وزارة التجارة والصناعة العمل لزيادة العرض الموجود لحضانات ونويديات في الوسط العربي، وأنه يجب إقامة طاقم لمتابعة تنفيذ الأمر، برئاسة مندوب عن وزارة التجارة والصناعة وبمشاركة ممثلي قسم الميزانيات في وزارة المالية وسلطة التطوير الاقتصادي. لم يحدّد القرار أهدافاً عينية بالنسبة لحجم ونطاق البناء، وذكر أن مصادر التمويل هي من وزارة التجارة والصناعة وفقاً لخطة عمل موجودة وطبقاً لقرار الحكومة رقم 602 الصادر بتاريخ 19.7.2010. يربط القرار 602 زيادة لمرة واحدة حجمها 30 مليون شافل لتمويل بناء أو توسيع وتحويل مبانٍ جاهزة لنويديات وليس أيضاً الجزء الذي سيخصص من هذه الـ 30 مليون للبلديات العربيّة وبأي شكل سيتمّ ذلك.

## عوامل تؤثر على الطلب على الحضانات والنوידيات

## قلة الأمهات العاملات وارتفاع الرسوم

يأتي دعم مكوث الأطفال في الحضانات والنواديّات من ميزانية مخصصة لوزارتين: وزارة الرفاه الاجتماعيّ تدعم أولاد الرفاه الاجتماعيّ، ووزارة التجارة والصناعة. تدعم أولاد الأمهات العاملات. قد يبدو للوهلة الأولى أن كلفة مكوث أولاد الأمهات العاملات لا يعيننا هنا. ذلك أننا نتناول موضوع أطر أولاد أقسام الرفاه الاجتماعيّ (أولاد في خطر). ولكن بما أن شبكة الأُطر المخصصة لأولاد أقسام الرفاه الاجتماعيّ تعتمد بشكل لا بأس به على وجود شبكة لأولاد الأمهات العاملات، فإن صعوبة تمويل مكوث أولاد النساء العاملات في النواديّات ستؤثر بالضرورة على الطلب على الخدمة. ممّا يؤثر ويقلل من إمكانية وجود حلول لأولاد أقسام الرفاه الاجتماعيّ. تتراوح الكلفة الشهرية لمكوث أولاد الأمهات العاملات في الحضانات أو النواديّات بين 530 - 1.865 شافل للولّد. طبقاً لعشر معايير لدخل الفرد وطبقاً لحجم ونطاق وظيفة الأم العاملة ووضعها الاجتماعيّ (متزوجة، أحادية الوالدين).<sup>35</sup> النساء المستحقات للجزء الأساسيّ من الدعم هن النساء العاملات بوظيفة كاملة.

#### نسبة مشاركة متدنية في سوق العمل لأمهات عربيات لأولاد تتراوح أعمارهم بين 0-4

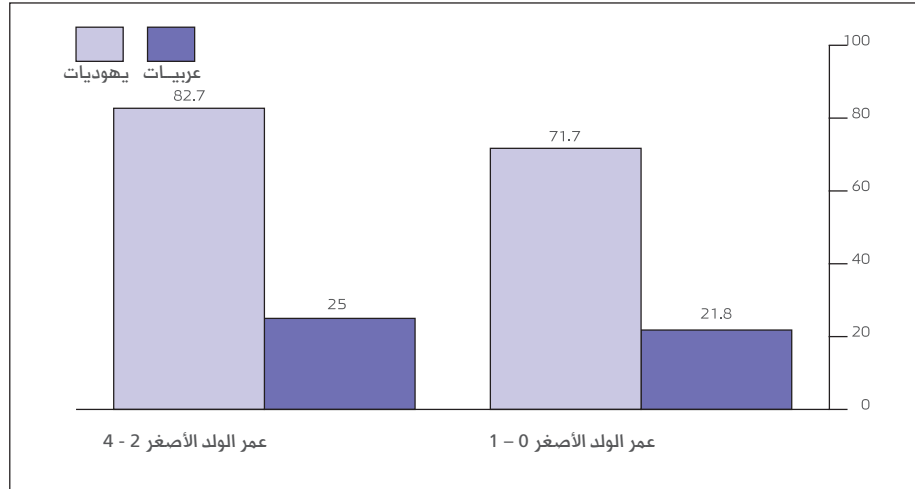
يمكن أن نرى في المخطط 1 أن نسبة النساء العربيات المنخرطات في سوق العمل، اللواتي عمر أصغر أولادهن بين 0-4 تتراوح بين حوالي 21.8% لأمهات ولأولاد أعمارهم من 0-2 و 25% عند الأمهات اللاتي يبلغ عمر أصغر أولادهن 2-4 سنوات. بينما تتراوح هذه النسبة عند النساء اليهوديات بين 71.7% و 82.7% تبعاً.

33 المقصود منظمات مثل فنتسو، نعمات، وغيرها، ما يصل مجموعة إلى 400 منظمة تشغل نوبات.

34 المحامي سبغال موريد- أفريجيل من وزارة التجارة والصناعة، خلال جلسة لجنة رفع مكانة المرأة، 27.01.10.

35 الملحق 12 من إمام دستور العمل الاجتماعي، 8.10 في موقع وزارة الرفاه الاجتماعي، <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/6FC53020-9E38-45DA-B8B2-40CAD6EC714/10048/taarif810.pdf>

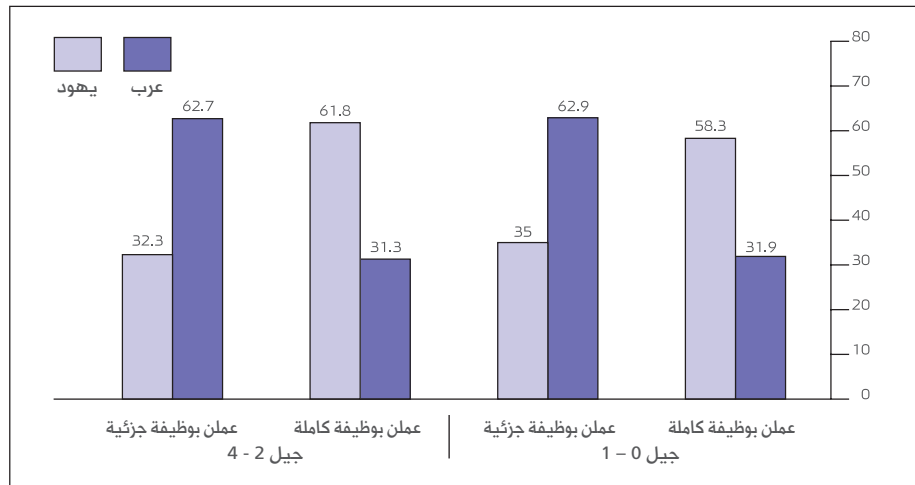
مخطط 1: أمهات عمر أصغر أولادهن 4-0 وفق المجموعة السكانية والمشاركة في سوق العمل، 2008



مصدر: دائرة الإحصاء المركزية، مسح للقوى العاملة 2008

**نسبة متدنية من النساء العاملات بوظيفة كاملة.** غالبية النساء العاملات في الوسط العربي يعملن بوظيفة جزئية، نحو 32% من النساء العربيات المنخرطات بسوق العمل اللاتي تبلغ أعمار أصغر أولادهن 4-0 سنوات يعملن بوظيفة كاملة، مقابل 63% من الأمهات اليهوديات العاملات (انظروا التخطيط 2). هذا يعني أنه من مجمل النساء العربيات اللاتي يبلغ عمر أصغر أبنائهن 4-0 سنوات فإن 7-8% فقط منهن يعملن بوظيفة كاملة (مقابل 42-51 بالمائة من الأمهات اليهوديات). هذا يعني أن 7-8% فقط من الأمهات العربيات العاملات، يحق لهن الاستفادة من الدعم الحكومي لمكوث أولادهن في الحضانات لكونهن أمهات يعملن بوظيفة كاملة، مقابل نصف الأمهات اليهوديات.

مخطط 2: أمهات عاملات أعمار أصغر أولادهن 4-0 سنوات وفق المجموعة السكانية وحجم الوظيفة.



مصدر: دائرة الإحصاء المركزية، مسح القوى العاملة، 2008.

**تعمل نسبة عالية من النساء العربيات العاملات كمعلمات.** 43.3% من العاملات العربيات يعملن في مجال التعليم، مقابل 20% من النساء اليهوديات.<sup>36</sup> لا تستحق المعلمات أي دعم للنوديات لأن قسيمة الراتب عندهن تشير فقط إلى عدد ساعات التعليم في الصف وليس مجمل عدد الساعات الفعلية، الذي يشمل فحص الوظائف البيتية، جلسات معلمين أئخ. وطالما لا تتم إضافة هذه الساعات وتضبط في قسيمة الراتب لن يكون بمقدور المعلمات الاستفادة من مخصصات الحضانات.<sup>37</sup>

36 دائرة الإحصاء المركزية، مسح القوى العاملة، 2008

37 تمار الموع، جلسة لجنة رفع مكانة المرأة، 26.10.09

## كلفة الخدمة لأولاد أقسام الرفاه الاجتماعي

معدل الأجور في البلديات العربية أقل بنحو 32% من معدل الأجور في البلديات اليهودية،<sup>38</sup> ونسبة مشاركة العرب في قوة العمل أدنى منها عند اليهود. وعليه فإن دخل الأسر العربية أقل بكثير، مما يصعب دفع رسوم للخدمات المختلفة بما فيها النويديات.

تسعيبة مكوث ولد أو طفل من أولاد أقسام الرفاه الاجتماعي في حضنة أو نويديّة تقسم إلى مستويي دخل وتتراوح بين 349- 550 شاقلاً شهرياً، تبعاً لمستوى الدخل (انظروا الملحق 3) - وهو مبلغ لا يستهان فيه بالنسبة لهذه العائلات. وقد يبدو للوهلة الأولى أن عبء دفع الرسوم ملقى بشكل متساوٍ على كاهل أصحاب نفس الدخل للفرد، سواء كانوا يهوداً أم عرباً. ولكن، عملياً، من المنطقي الافتراض أن العبء على كاهل السكان العرب أكبر، وذلك لسببين:

1. الفقر في صفوف السكان العرب أعمق - مؤشر الفجوة في دخل الفقراء<sup>39</sup> في صفوف العرب أعلى بكثير ويقف عند 36 مقابل 32.8 عند اليهود. مؤشر آخر يعكس عمق الفقر هو مؤشر FGT<sup>40</sup> والذي يقف بموجبه حجم عمق الفقر لدى اليهود عند 0.027 مقابل 0.101 لدى العرب، كما يستدل من تقرير الفقر لمؤسسة التأمين الوطني للعام 2008. **الفقراء العرب أكثر فقراً من الفقراء اليهود، ولذلك فإن عبء رسوم الحضانات والنويديات يكون أثقل على متوسط العائلة الفقيرة.**
2. مدة حالة الفقر عند العرب أطول (الأفراد، العائلات والأطفال)، بالتالي فإن العائلات التي يعيش فيها أولاد رفاه اجتماعي أكثر. لذلك، وكمجموعة سكانية وبالنسبة لمدة الفقر في صفوفها فإن العبء الملقى على عاتقها نتيجة لمشاركتها في تكاليف الحضانات هو أكبر.

طرحت خلال جلسة اللجنة لحقوق الطفل بتاريخ 20.10.09، والتي تناولت أجر مربيات الحضانات في الحضانات، مسألة صعوبة تمويل الأهل العرب لأولاد أقسام الرفاه اجتماعي في الحضانات. وطبقاً لشهادة أسمهان جوهجية، صاحبة حضنة في عرعة فإنهم: " [الأهل] يعرفون أن عليهم أن يدفعوا، ولكن عندما أقول لهم إن عليهم أن يدفعوا 400 شاقلاً كمشاركة في رسوم التكاليف يتوجّهون لمكتب الشؤون الاجتماعية. توجد لهم مشاكل مالية ولا يوجد لديهم مال. نقول لهم حسناً، سنبدأ أوّل قسط بقيمة 100 شاقلاً ثم نرفع السعر، ولكنهم لا يتقبلون حتى هذا الأمر".<sup>41</sup>

نتيجة لعدم قدرة الأهل على دفع كلفة الحضانات يتضرر دخل مديرات هذه الحضانات، المتدني أصلاً مقارنة بأجر العاملات في النويديات. يهدّد هذا الوضع بالمش بمحفزات ودوافع مديرات الحضانات وقد يؤثر على مستوى الخدمة وبقائها لوقت متواصل.

نسبة النساء المنخرطات في سوق العمل في الوسط العربي متدنية، كما أن مميزات قطاعات العمل لا تلائم المقاييس والمعايير المحددة للحصول على دعم في دفع تكاليف مكوث الأولاد في الحضانات والنويديات. نحو 90% وأكثر، من مجمل الأمهات العربيات لا يستطعن الاستفادة من الدعم الحكومي لهذه الخدمة كأمهات يعملن في وظيفة كاملة. هذا الواقع لا يشجع استخدام هذه الحضانات أو النويديات حتى عند الأمهات العاملات.

## الخطة القومية لأولاد وأبناء شبيبة في خطر

لا يمكن للحضانات ولا النويديات في حدّ ذاتها أن توفر مجمل الاحتياجات للأولاد في خطر. فعدا عن الحاجة لمبنى يفي بالمواسفات، وبقوى عاملة مؤهلة، فإن الحضانات والنويديات قادرة على توفير العلاج والرعاية والمراقبة، ولكن بدون خطط لمواجهة ومعالجة والوقاية وتحديد عوامل الخطر لن يكون من الممكن تحقيق التغيير المأمول. تهدف الخطة القومية للأولاد والشبيبة في خطر، المسنودة بميزانية إضافية إلى تحقيق تغيير شامل في طرق تعامل المجتمع الإسرائيلي مع هؤلاء الأولاد وأبناء عائلاتهم. أحد المبادئ الأساسية للخطة القومية، الالتزام بتغيير سلم الأولويات، بشكل يتجلى أيضاً في التركيز على علاج أطفال في سنّ الطفولة المبكرة ورصد منصف للميزانيات لمجموعات سكانية مختلفة.

38 جاك بوندك (2009)، معدل الأجور والدخل وفق حساب ووفق متغيرات اقتصادية مختلفة 2007. التأمين الوطني، مديرية البحث والتخطيط، استطلاعات فصلية (رقم 223)

39 نسبة الفجوة في الفقر هي واحدة من مؤشرات عمق الفقر. فالفجوة في الفقر عند عائلة ما، يعرف كفرق بين خط الفقر (المحدد وفق حجمها) وبين الدخل الفعلي، أما الفجوة في الفقر لشرحية سكانية فيعرف بأنه حجم الفجوة لمجمل العائلات الفقيرة. يمكن وضع مواصفات لفجوة الفقر وتعريفها بأنها النسبة بين معدل فجوة الدخل للعائلة الفقيرة وبين خط الفقر بحيث يطلق عليه بأنه نسبة الفجوة في دخل الفقراء (من التقرير السنوي للتأمين الوطني، 2008).

40 يعكس مؤشر FGT عمق الفقر من خلال إعطاء وزن أكبر لمن دخله بعيد عن خط الفقر (من التقرير السنوي لمؤسسة التأمين الوطني).

41 محضر جلسة اللجنة لحقوق الطفل، بتاريخ 20.10.09

## تركيز على العلاج في سنّ الطفولة المبكرة

يتجلى الاهتمام بشكل خاص بسنّ الطفولة المبكرة في منح أفضلية ميزانية ورصد منفرد لخدمات سنّ الطفولة المبكرة. وفي تعيين «الجوينة»، كعامل مهني خاص يرافق عملية تطوير خطة الطفولة المبكرة ووضع مبنى تنظيمي على مستوى البلدة وما فوق، يلزم معاملة خاصة ومنفردة لهذه الفئة العمرية<sup>42</sup>. تمّ ضم «مشروع المقاييس» لتطبيق توصيات «لجنة روزنثال»، التي شكلت أساساً لتعريف وتحديد مقاييس لترخيص وتشغيل التوحيّلات، وأيضاً ضم خطة «بداية جيدة» المخصّصة لصّب مضامين علاجية وتعليمية للأطفال وأهاليهم، كجزء لا يتجزأ من الخطة القومية، التي تقترح مجموعة من الخطط لسنّ الطفولة المبكرة، ولكن قسمًا كبيرًا منها مرهون بعلاج في مجموعات للأطفال والأهالي، يتطلب توفير مكان للنشاطات.

تعاني البلديات العربية من نقص كبير في المباني العامة وفي البنى التحتية اللازمة للخدمات، وعليه من الصعب العثور على مكان للنشاطات والفعاليات الاجتماعية. يمكن استخدام مؤسسات التعليم القائمة (رياض أطفال ومدارس) لفعاليات لأجيال 3 سنوات فما فوق، ولكن بالنسبة للأطفال الرضع من سنّ صفر ولغاية 3 سنوات فإن إقامة الفعاليات لها تعتمد بشكل كبير على البنى التحتية الموجودة. تدرك وزارة الرفاه الاجتماعي هذه المشكلة، وعلمنا أنه بذل جهد لإقامة جمعية عربية تستطيع تنفيذ أعمال بناء وتطوير لبني تحتيّة، ليتسنى بعد ذلك تقديم الخدمات. وقد اختيرت في الوسط العربي، لسنّ الطفولة المبكرة برامج تعتمد بالأساس على اكتشاف وإثراء الأطفال في رياض الأطفال، ولا تشمل بطبيعة الحال الأطفال الرضع حديثي الولادة وحتى سنّ 3 سنوات، وبرامج وقائية في المجتمع. مقارنة بباقي السكان، فإن نسبة صغيرة جدًا تعتمز المشاركة في البرامج البيئية، أو برامج لعلاج متعدد المجالات، أو أطر رعاية ومكوّث<sup>43</sup> (انظروا الجدول 7). وهي برامج تلائم بشكل أكبر الأطفال في جيل 0-3.

جدول 7: نسبة المشتركين في برامج مختلفة لسنّ الطفولة المبكرة في إطار الخطة القومية

| نوع البرنامج                   | المجموع | بلديات عربيّة | بلديات يهوديّة ومختلطة |
|--------------------------------|---------|---------------|------------------------|
| اكتشاف في رياض الأطفال         | 37      | 31            | 41                     |
| إثراء في الروضة                | 22      | 31            | 14                     |
| برامج وقائية في المجتمع        | 26      | 28            | 24                     |
| برامج بيئية                    | 3       | 2             | 4                      |
| علاج متعدد المجالات في المجتمع | 10      | 5             | 14                     |
| أطر مكوّث ورعاية               | 2       | 1             | 3                      |

المصدر: المقرر الوزاري، شريحة عرض: «أولاد عرب في خطر في الخطة القومية لأولاد وشبيبة في خطر - مجموعة معطيات من المسح، واختيار الخطط، شباط 2010.

## مبادئ الرصد

لقد أدرجت نحو 70 بلدة في الخطة القومية، منها 26 بلدة عربيّة. تبلغ نسبة الأولاد العرب من مجمل السكان نحو 27%، بينما يشكلون في الخطة القومية نحو -33% أي أنهم أكثر من نسبتهم السكانية.

تم رصد الميزانيات للخطة القومية لأولاد والشبيبة في خطر وفق 3 مقاييس: (1) عدد الأولاد في البلدة؛ (2) التدرّج الاجتماعي-الاقتصادي للبلدة وفق مؤشر التدرّج لدائرة الإحصاء المركزي؛ (3) حجم وكبر البلدة.

تم إعطاء وزن أكبر للمقياسين الثاني والثالث في الخطة كالتالي: للبلدان الواقعة في التدرّج الاجتماعي الاقتصادي 1-2 فإن العامل المساعد 1.10 (أي زيادة بنسبة 10%)؛ للبلدان الواقعة في التدرّج الاجتماعي الاقتصادي 3 العامل المساعد 1.05؛ للبلدان الواقعة في التدرّج الاجتماعي الاقتصادي 1.00 - 4، والواقعة في التدرّج 5 فما فوق 0.85. تعطى هذه العوامل المساعدة أيضًا وفق حجم السكان بالطريقة التالية: البلديات في الاتحادات والمجالس الإقليمية 1.10؛ لغاية 50 ألف نسمة 1.05، ومن 50 ألف

42 خطة قومية لمعالجة أولاد وبناء شبيبة في خطر وضائقه - كتاب المشروع، تشرين ثاني 2007.

43 تلخيص لقاء مجموعة عمل وزارية لاستخلاص نتائج من المسح واختيار الخطط المناسبة للوسط العربي عقد بتاريخ 2.6.2010.

يستفيد عدد كبير من البلدات العربية، في الواقع من المقاييس الثلاثة أعلاه، ذلك أن نسبة الأولاد فيها كبيرة وتنفوق الـ 50%. كما أن كثير من البلدات العربية التي شملتها الخطة هي بلدات ذات تدرج اجتماعي-اقتصادي<sup>1</sup>، 2، و3 وعدد سكان غالبيتها (باستثناء الناصرة) أقل من 50 ألف نسمة. ويبدو للوهلة الأولى أننا أمام تمييز مصحح، ولكن يتضح وفقاً لنتائج المسح، أن الميزانيات التي ترصد في البلدات العربية لطفل في ضائقة تبلغ 70% من الميزانية التي ترصد لطفل في ضائقة في البلدات اليهودية والمختلطة<sup>45</sup>. العوامل المساعدة المعتمدة في توزيع الميزانيات في الخطة القومية لا تسد الفجوة القائمة في الاحتياجات النابعة من النسبة العالية لأولاد في خطر في البلدات العربية، وترسخ وضعا يحصلون فيه على موارد أقل.

## ب. رصد العوارض والمشاكل والعوائق

سنقوم برصد العوارض، المشاكل والعوائق التي يظهرها تحليل الوضع القائم وفقاً للنموذج الذي استعرضناه في الفصل أ. تمت عملية الرصد هذه عبر استخدام طريقة الصندوق (انظروا الصفحة 23) أي جمع معطيات ومن ثم تصنيف هذه المعطيات لعوارض، مشاكل وعوائق.

## عوارض

كما ذكرنا فإن العوارض هي النتائج التي تصف وضعا قائما، وتشير إلى حالة عدم المساواة بين اليهود والعرب عند توزيع ميزانية مورد ما على محك النتائج والواقع. في الحالة التي أمامنا فإننا نتحدث عن أطر لمكوث ورعاية لأطفال في خطر، من سن الولادة ولغاية سن الثالثة. أظهر مسح الوضع القائم 4 عوارض - إثنان منهما بارزان ويشيران إلى عدم المساواة في توزيع أطر الرعاية والمكوث لأطفال في خطر، سواء على صعيد شبكات البنى التحتية للمنشآت والمرافق أم على صعيد حجم ونطاق استخدام هذه الخدمة:

### 1. فجوة بين العرب واليهود في حجم الأطفال الذين يوجهون للحضانات والنواديّات

على الرغم من أنه ليس كل طفل في خطر يستحق الحصول على إطار للرعاية والمكوث، فإنه من الصعب تجاهل الفرق بين عدد الأطفال العرب الذين يستحقون خدمات حضانة ونواديّات وبين عدد الأطفال اليهود الذي يستحقون نفس الخدمة. إذ إن عدد الأطفال العرب (في جميع البلاد) الذين يرتادون الحضانات والنواديّات يبلغ نحو 2700، وفقاً لما ذكر سابقاً فإن التعداد القطري لأولاد عرب في خطر يقدر بـ 27.8 ألف طفل (نسبة 1:10)<sup>46</sup>. في المقابل فإنه من بين 45.9 ألف طفل يهودي في خطر فإن 9.700 منهم يرتادون الحضانات والنواديّات (نسبة 1:5). كما ويلاحظ وجود فجوة في نطاق استخدام خدمات الحضانات والنواديّات، ويتضح ذلك من خلال اختيار الخطط التعليمية من برنامج الخطة القومية للأولاد والشبيبة في خطر. وفقاً لمعطيات الخطة القومية، فإن استخدام أطر الرعاية والمكوث أكبر ثلاث مرات في البلدات اليهودية والمختلطة منه في البلدات العربية.

### 2. فقط 2% من النواديّات موجودة في البلدات العربية.

فمن بين أكثر من 1.600 نويدية في إسرائيل، توجد في السلطات المحلية العربية 43 نويدية فقط.

تشير عدة معطيات إلى فجوات في عملية اكتشاف أطفال في خطر، من شأنها أن تؤثر على طلب إقامة مراكز الرعاية والمكوث.

### 3. فجوة بين نسبة الأولاد العرب المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعية وبين نسبة الفقر في صفوف السكان مقارنة بالوسط اليهودي.

إذا افترضنا أن الفقر يزيد من التعرض لحالات الضائقة والخطر، فإنه يفترض فينا أن نتوقع أن تكون هناك علاقة ما بين نسبة الأطفال الفقراء وبين نسبة الأولاد المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعية. العلاقة بين نسبة الأولاد الفقراء وبين نسبة الأولاد المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعية أكبر بضعفين عند العرب (1:3) منها عند اليهود (1:1.4) (نسبة الأولاد الفقراء هي 62%

44 ظل دولاف، رئيس الطاقم المتعدد الوزارات للخطة القومية للأولاد وأبناء شبيبة في خطر، لقاء بتاريخ 21.6.10

45 تم في سياق الخطة القومية لغاية الآن رصد 131.5 مليون شاقل منها 40.5 مليون شاقل لبلدات عربية (ظل دولاف، مقابلة بتاريخ 21.6.10). بما أن نسبة الأولاد في خطر من مجمل الأولاد العرب هي نحو 21%، فيمكن تحديد عدد الأولاد في خطر في البلدات العربية (لا يشمل البلدات المختلطة) بنحو 53,265 من أصل 253,643 ولدا عربيا مشمولين في الخطة. من هنا فإن ما يرصد للولد العربي يقدر بـ 760 ش مقابل 933 للولد في بلدة يهودية أو مختلطة.

46 تقدير يعتمد استقرار نتائج المسح الذي أجري في البلدات العربية المشمولة في الخطة القومية لأولاد وأبناء شبيبة في خطر

و23% بالتطابق). من شأن هذه الحقيقة أن تشير إلى أن نسبة الأولاد المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعية في السلطات المحلية العربية متدني مقارنة بنسبة مجمل المحتاجين من نفس البلدة، وبهذا تتراجع فرصة تزويدهم بإطار ورعاية مناسبين.

#### 4. نسبة الوفيات عند الأولاد العرب من سن الولادة لغاية 5 سنوات، بسبب الحوادث أعلى بسبعة أضعاف منها عند اليهود.

وفيات الأطفال في سن الطفولة المبكرة هي نتيجة مباشرة لسلوك المسؤولين الرئيسيين عن الإشراف عليهم ورعايتهم- الأهل غالباً. يمكن منع حالات الوفاة أو الإصابة عند الأولاد من خلال تمكين وتحسين مهارات الأهل، ولكن في حالات شاذة عبر تقليص عدد ساعات مكوث الطفل في بيته.

## مشاكل

وفقاً للنموذج المذكور، فإن المشاكل هي نتيجة للعوائق، وهي التي تسبب أو تساهم في ظهور العوارض. كما أن هناك علاقة، وتربطاً وتأثيرات متبادلة بين مختلف المشاكل. يمكن للمشاكل أن تنشأ على مستوى الوزارات الحكومية، أو هيئات الحكم المركزي- مشاكل خارجية لا تتعلق بالمجتمع العربي- أو على مستوى مزودي الخدمات من الداخل (سلطة محلية، جمعية غير ربحية، منظمة اقتصادية) وجمهور الهدف- مشاكل داخلية في المجتمع العربي. تتجلى هذه المشاكل بظواهر مثل نقص في الميزانية أو عدم رصدتها، عدم تطبيق أو تطبيق جزئي للقرارات، (ميزانيات، قانون، أنظمة ألح) وانعدام أو نقص في شبكات تزويد الموارد، سواء على نطاق عام أم على نطاق خاص محصور في واقع المجتمع العربي.

### مشاكل تسبب فجوة في البنية التحتية للحضانات والنوידيات في الوسط العربي

#### 1. السلطات المحلية العربية لا تتقدم لمناقصات الحصول على دعم حكومي تنشرها وزارة التجارة والصناعة لبناء وتشديد مبانٍ مخصصة للنوידيات.

تحديد خصائص المشكلة: استنفاد جزئي للفرصة

مكان المشكلة: السلطة المحلية

يبدو هنا أنه لا يتم استغلال فرص تعطى لجميع السلطات المحلية، لتقديم طلب للحصول على دعم ومساعدات لبناء النوידيات.

#### 2. طلب قليل على الحضانات والنوידيات.

تحديد خصائص المشكلة: عدم إدراج في التشكيل القائم

مكان المشكلة: مقر الوزارات الحكومية (وزارتا التجارة والصناعة والعمل والرفاه الاجتماعي).

يتم بناء شبكة الحضانات والنوידيات لأولاد في خطر على أساس الطلب المقدم من النساء العاملات. وبما أن عدد النساء العاملات في المجتمع العربي هو قليل، فلا يتم تقديم طلبات، وبالتالي فإن التشكيل القائم يشمل المواطنين العرب بصورة جزئية للغاية.

#### 3. مبانٍ مشيدة في القرى العربية غير مستخدمة

تحديد خصائص المشكلة: عدم استنفاد لمورد، أو استنفاد مورد في غير الهدف الذي خصص له.

مكان المشكلة: السلطة المحلية

شيدت في عدد من البلدات العربية في بداية العقد الحالي مبانٍ مخصصة للنوידيات، ولكن كانت هناك صعوبات في تهيئتها للاستعمال. ففي 7 بلدات لم ينجحوا لغاية اليوم في تهيئتها للاستعمال، بالإضافة لذلك فإن النوידيات المشغلة والناشطة لم تمتلئ بالعدد المطلوب.

### مشاكل تسبب فجوة في نسبة الأولاد في خطر الذي يرتادون مراكز الرعاية والمكوث

#### 4. اكتشاف جزئي/ عدم اكتشاف لأولاد في خطر

تحديد خصائص المشكلة: تطبيق جزئي

**مكان المشكلة:** السلطة المحلية، قسم الخدمات الاجتماعية

كشف، مسح ورصد الأولاد في خطر، ليس فقط حجم ونطاق الفجوة في الاحتياجات بين اليهود والعرب، وإنما أيضاً مدى جزئية اكتشاف هؤلاء الأولاد، والتي كانت كبيرة في البلدات العربية.

#### 5. تطبيق جزئي لقانون الأطفال في خطر

**تحديد خصائص المشكلة:** تطبيق جزئي

**مكان المشكلة:** قسم الخدمات الاجتماعية

وجود احتياجات كثيرة مع قلة مستخدمين للخدمة قد يشير إلى تنفيذ جزئي لقانون الأطفال في خطر.

#### 6. رصد جزئي للميزانية، في إطار الخطة القومية لأولاد وشبيبة في خطر.

**تحديد خصائص المشكلة:** رصد جزئي للميزانيات

**مكان المشكلة:** المقر الوزاري المشترك- الخطة القومية لأولاد وشبيبة في خطر

الميزانية التي ترصدها الخطة القومية لأولاد وشبيبة في خطر لكل ولد يتم اكتشافه في البلدات العربية قليل مقارنة بباقي البلدات. يحصل كل ولد في خطر في البلدات العربية على نحو 70% من الميزانية التي ترصد لولد يهودي أو ولد يعيش في بلدة مختلطة.

#### 7. رصد جزئي لأقسام الخدمات الاجتماعية

**تحديد خصائص المشكلة:** رصد جزئي

**مكان المشكلة:** وزارة الرفاه الاجتماعي

المصروفات على المواطن في السلطات المحلية العربية أقل بكثير منها في باقي السلطات<sup>47</sup>

#### 8. نقص في القوى العاملة في أقسام الخدمات الاجتماعية

**تحديد خصائص المشكلة:** رصد جزئي

**مكان المشكلة:** وزارة الرفاه الاجتماعي

عدد المعالجين من قبل عامل اجتماعي في أقسام الخدمات الاجتماعية في البلدات العربية أكبر بـ 36%- 50% منه في باقي البلدات<sup>48</sup>.

## عوائق

يظهر مسح للوضع القائم وجود سلسلة من العوائق الاقتصادية، الاجتماعية الثقافية، التنظيمية، السياسية. هذه عوائق تعرقل بل وتمنع تزويد لخدمات الحضانات والنواديّات لأولاد عرب في خطر بصورة متساوية. سنعرف فيما يلي العوائق ونقف عند المشاكل الأساسية المشتقة منها، وسنصف كيف تؤثر على الفجوات بين اليهود والعرب على محك الواقع (الا وهي العوارض التي ذكرت آنفاً). كما سنتوقف عند الروابط والعلاقات المتبادلة بين العوائق والمشاكل والعوارض كأداة لتحليل الديناميكية الداخلية بين المركبات المختلفة، لفهم قوة هذه العوائق وإيجاد بدائل لإزالتها.

سنبدأ بخمسة عوائق رئيسية، ونشير إلى طرق لإزالتها أو إلى خطوات لسياسة رفاه نقترحها للتغلب عليها (علماً بأن هذه الخطوات

47 علي حيدر: (2008) (محرر): مؤشر المساواة بين المواطنين اليهود والعرب في إسرائيل. تقرير سيكوي

48 علي حيدر، نفس المصدر؛ ميراف ارلوزوروف "أي مدينة تهتم بها وزارة العمل والرفاه الاجتماعي أكثر؟" هارتس. 10.06.2010 the marker.



ليست محصورة دائماً في مجال مسؤوليات وزارة الرفاه الاجتماعي). سنشير أيضاً إلى عوائق لن نتناولها في سياق التوصيات السياسية، لأسباب سنوردها لاحقاً.

## عوائق 1 و-2: تعلق الأطفال في خطر بشبكة أطر الرعاية والمكوث المخصصة بالأساس لأبناء أمهات عاملات بوظيفة كاملة (عائق 1) على خلفية مميزات توظيف وعمل الأمهات العربيات (عائق 2)

عائق 1:

عائق 2:

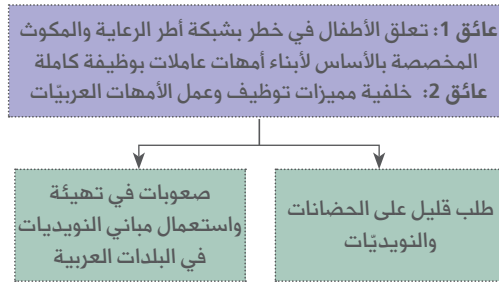
تحديد خصائص العائق: عائق اقتصادي

تحديد خصائص العائق: عائق نتيجة لقرار

مكان عائق 2: في المجتمع العربي، على مستوى المجتمع

مكان عائق 1: وزارات الحكومة

أعدت الحضانات والنوידيات في إسرائيل أولاً وقبل كل شيء لتكون إطاراً ومركزاً للرعاية كحلّ لأولاد الأمهات. وهذه الأطر تستعمل أيضاً لعلاج واستيعاب أولاد أقسام الرفاه الاجتماعي. بهذه الطريقة نشأ ارتباط وتعلق بين طلب الأمهات العاملات لهذه الخدمة وبين كونها متوفرة لسد حاجيات أولاد أقسام الرفاه الاجتماعي. ثمة مميّزان من مميزات الأمهات العربيات العاملات يقلّصان كمية الطلب المحتمل على هذه الخدمة: النسبة المتدنية للنساء العربيات المشاركات في سوق العمل، وحقيقة أن نسبة صغيرة منهن يعملن فعلاً بوظيفة كاملة ومعترف بها تزكّيهن بحق الحصول على دعم في تكاليف تسجيل أبنائهن في حضانات أو نويديات. الطلب القليل على الحضانات والعلاقة بين الطلب على هذه الخدمة وبين العرض الموجود من مراكز الرعاية والمكوث هي من العوامل المسببة للنقص في البنى التحتية والمنشآت والمرافق المخصصة للحضانات والنوידيات لأولاد أقسام الرفاه الاجتماعي. كان الدافع الرئيسي لإقامة حضانات ونوידيات في البلدات العربية لغاية الآن هو ضمان أطر رعاية ومكوث لأولاد أقسام الرفاه الاجتماعي، لكننا نعتقد أن هذه الشبكة الموجودة لا توفر الاحتياجات الكثيرة.



## عائق 3: طريقة التمويل المطابق (Matching)

استخدام طريقة التمويل المطابق في دعم وزارة التجارة والصناعة لبناء الحضانات.

تحديد خصائص العائق: عائق نتيجة لقرار (في شروط المناقصة)

مكان العائق: وزارة التجارة والصناعة، وزارة القضاء، على مستوى قيادة الوزارة.

اعتماد طريقة التمويل المطابق في ميزانية وزارة الرفاه الاجتماعي.

تحديد خصائص العائق: عائق ناتج عن التشريع- قانون الميزانية

مكان العائق: الكنيست

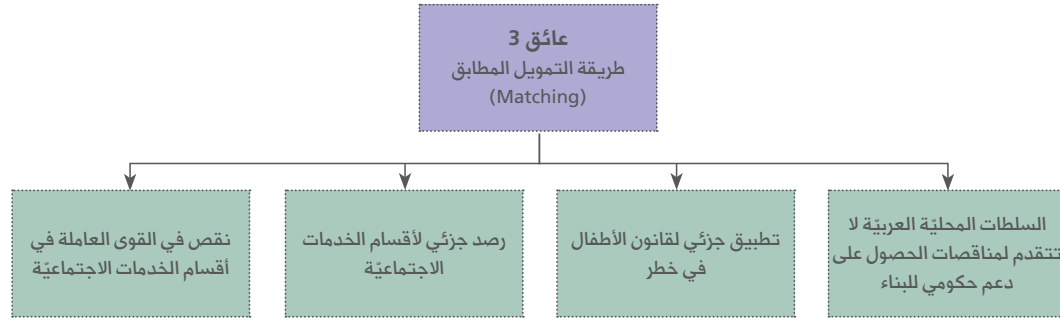
يصعب الوضع الاقتصادي للسلطات المحلية استيفاء أقساط التمويل المطابق، وتتجلى الصعوبات في عدم الاستجابة لمناقصات الدعم التي نشرتها وزارة التجارة والصناعة، السلطات المحلية القوية هي التي استغلت أموال الدعم، ذلك أن الطلب على النويديات عندها كبير، وبمقدورها الوفاء بشروط التمويل المطابق.

تطبق طريقة التمويل المطابق على الجزء الأكبر من ميزانيات الرفاه الاجتماعي، بما فيها ميزانية تمويل مكوث الأطفال في خطر في حضانات أو نويديات، والقوى العاملة. على السلطة المحلية تمويل 25% من مجمل المصروفات كشرط لتلقي الميزانية و/ أو القوى العاملة. عندما تعجز السلطة المحلية عن استيفاء شروط التمويل المطابق، فإنها تتنازل عملياً عن الخدمة ولا تستغل الميزانية المخصصة لها فعلياً. هذه

الوثيقة لا تخوض بالتفصيل في أسباب الوضع الاقتصادي المهل للسلطات المحلية العربية، لكننا نشير إلى أنه نابع أيضاً من سياسة حكومية عمرها ستون عاماً، ومن أقامة مناطق صناعية، منشآت البنى التحتية والوزارات الحكومية في البلدات اليهودية فقط تقريباً، فيما ظلت البلدات العربية بدون مصادر حقيقة لتحصيل أموال ضريبة الأرثونا وبدون محركات للتطوير الاقتصادي المحلي.

في ظلّ الوضع الاقتصادي المهل للسلطات المحلية العربية والقيود الشديدة على مصاريفها المالية، يقول مديرو أقسام الخدمات الاجتماعية في السلطات المحلية العربية إنه حتى عندما تمنح السلطات زيادة في الملاكات أو الميزانيات، فإنه في ظلّ غياب أمر ملزم للسلطة المحلية بإعطاء هذه الخدمة، فإن السلطات المحلية، في حالات غير قليلة لا تستغل الميزانية بسبب عدم قدرتها على الوفاء بشروط التمويل المطابق. كما تمّ طرح مخاوف من أن تعطى لقانون الأطفال في خطر أحياناً، تفسيرات متشددة تقلص من عدد الأولاد في الحضانات والنواديّات وذلك بسبب عدم القدرة على تمويل مكوثهم في هذه الأطر.

بالإضافة لذلك يجب إبداء الرأي في مسألة التوزيع غير العادل للعب العام بين السلطات المحلية العربية والفقيرة وبين باقي السلطات. إنّ نسبة الأولاد في السلطات المحلية العربية مرتفعة وتبلغ نحو 48%، ونسبة الأولاد العرب في خطر تصل تقريباً ضعف نسبة الأولاد اليهود في خطر. تؤثر هذه الفروقات على حجم المشاركة الذاتية المطلقة للسلطة المحلية في مصاريف الرفاه الاجتماعي، وعلى نسبة هذه التكاليف من مجمل ميزانيته. هكذا أصبحت السلطات المحلية ذات مصادر الدخل المتدنية جداً مطالبة بدفع مصاريف رفاه اجتماعي عالية بشكل خاض، وليس بمقدورها الوفاء بها، ممّا ينتج سياسة ترصد موارد محدودة لذوي الاحتياجات الكثيرة.



#### عائق 4: خدمة عالية مقارنة بالميزات الاجتماعية-الاقتصادية والتشغيلية للأهل.

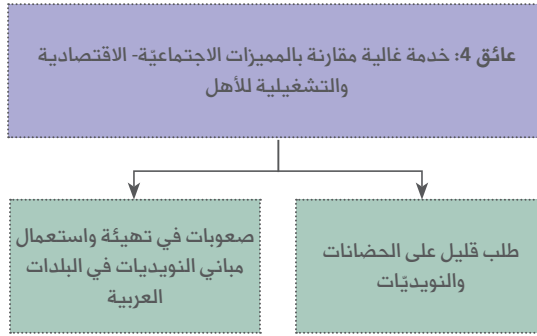
تحديد خصائص العائق: عائق نتيجة لقرار (ملحق 12 لأوامر دستور العمل الاجتماعي 8.10)

مكان العائق: وزارة المالية، وزارة التجارة والصناعة، وزارة الرفاه الاجتماعي.

تتراوح كلفة مكوث ولد من أولاد أقسام الرفاه الاجتماعي في حضانة أو نويدية بين 350-550 شاقلاً شهرياً- وهي كلفة عالية مقارنة بقدرات قسم كبير من الأهالي، والمشكلة أكثر حدة في صفوف السكان العرب حيث الفقر أعظم وعمره أطول، حيث تردعهم هذه الكلفة وتمنعهم من طلب الخدمة والاستعانة بها. حتى عندما يذهب الأولاد للحضانات أو النواديّات فإن الكثير من الأهالي لا يستطيعون دفع الأقساط أو يدفعون فقط جزء منه- الأمر الذي يضرب بطبيعة الحال بأجر مديرات الحضانات.

**كلفة الخدمة لأولاد الأمهات العاملات:** تحسب الكلفة وفقاً لمعادلة تجمع بين معدل الدخل للفرد في عائلة الطفل وبين حجم وعدد ساعات العمل الأسبوعية للأم. لا تحظى الأمهات العاملات بوظيفة جزئية بكامل الدعم طبقاً لحجم دخل الفرد في أسرهن. هذا العائق يسبب مشكلتين رئيسيتين:

1. قلة طلب على النواديّات، من قبل أمهات عاملات ومن قبل أهالي أولاد أقسام الرفاه الاجتماعي.
2. هذا العامل هو أحد الأسباب لصعوبة تهيئة وتجهيز مبان اقيمت للاستعمال كنواديّات ولعدد الأطفال القليل الذي يرتاد النواديّات المجهزة.



**عائق 5: مبدأ توزيع ميزانية الخطة القومية لأولاد وشبيبة في خطر: اعتماد عوامل مساعدة حسب حجم البلدة وتدرجها الاجتماعي-الاقتصادي لا يكفي للتغلب على الفجوة في الاحتياجات، الناجمة عن وجود نسبة كبيرة من الأولاد في خطر.<sup>49</sup>**

**تحديد خصائص العائق: مبادئ/ أسس توزيع ميزانية الخطة القومية لأولاد وشبيبة في خطر**

**مكان العائق: المقر الوزاري المشترك**

حدّدت الخطة القومية للأولاد والشبيبة في خطر مقاييس لتوزيع الميزانية، تأخذ بالحسبان نسبة الأولاد بين السكان، التدرج الاجتماعي-الاقتصادي للبلدة وحجمها. لكن الزيادات التي تعطى بواسطة العوامل المساعدة لا تغطي الفجوة القائمة في الاحتياجات، ولا يزال ولد في خطر من بلدة عربية يحصل على نحو 70% من الميزانية التي يحصل عليها ولد في خطر من بلدة يهودية. قد تكون الفجوة في الميزانية نابعة من كَوْن السكان العرب المشمولين في الخطة يشكلون 33% من مجمل السكان الذين تشملهم الخطة فيما تبلغ نسبة الأولاد العرب في خطر في هذه البلدات 44%. قد يبدو للوهلة الأولى أنه لم يكن من الممكن التكهّن مسبقاً بأن يكون هذا هو الوضع، ذلك أن عملية المسح أجريت بعد تحديد البلدات التي ستشارك في الخطة، ولكن في الواقع كانت هناك عوارض ومؤشرات واضحة للغاية طفت على السطح وظهرت في كلّ المقاييس التي تدلّ على تعرض كبير لحالات الخطر: نسب فقر مرتفعة، معطيات عن شبيبة لا تعمل ولا تتعلم، نسب عالية لوفيات أولاد جراء حوادث، معطيات عن عنف في المدارس، تحصيل متدنٍ في التعليم وغيرها من المعطيات. تظهر هذه المعطيات سنوياً في تقارير التأمين الوطني ومنشورات دائرة الإحصاء المركزية، وورد ذكرها بشكل واضح في تقرير «لجنة شميد».



**عوائق لن نقترح في هذه الوثيقة سياسة لمواجهتها**

هناك عوائق لا تشكل وثائق السياسة بالضرورة، القالب الأنسب لتناولها، مثل عوائق على مستوى الموظف (في وزارة حكومية أو في السلطة المحلية). كما وهناك عوائق كثيرة موجودة في الوزارات الحكومية وفي السلطات المحلية وفي جمهور الهدف، والتي تؤثر على العرض، والوفرة، ومتناولة ونوعية خدمات الرفاه الاجتماعي، لكن بعضها لا يرتبط ارتباطاً مباشراً بمراكز الرعاية وأطر المكوث للأولاد في خطر، وغير ناتج عن سياسة الرفاه الاجتماعي. على سبيل المثال فإن أحد العوائق الكبيرة أمام بناء نوبيديات في البلدات العربية هو النقص في قطع الأرض المعدة للتطوير. هذا عائق تنظيمي، لن يبحث هنا، ولكن بسبب أهميته وقوة تأثيره فقد وجدنا من المناسب ذكره.

49 واضح أن مبادئ وأسس توزيع الميزانية العادية لوزارة الرفاه الاجتماعي تؤثر تأثيراً كبيراً حاسماً على المساواة في رصد الميزانيات، تم في العاميين الأخيرين تحديد مقاييس لتوزيعها، لكننا لن نفحصها هنا.

ثمة عائق آخر له ثقله الكبير، وهو **الوضع الاقتصادي للسلطات المحلية العربية**. هذا العائق أيضًا له تأثير على قدرة السلطة المحلية تشغيل حضانات ونواديّات. إنّ للوضع الاقتصادي للسلطات المحلية إسقاطات مباشرة أيضًا على القدرة الأدائية لأقسام الخدمات الاجتماعية، ابتداءً من القدرة على تجنيد ميزانيات لصالح برامج للمجتمع وانتهاؤه بدفع أجر العاملين في أقسام الخدمات الاجتماعية.

ثمة عائقان آخران مهمان يكمن مصدرهما في **مبادئ وأسس رصد الميزانيات للقوى البشرية العاملة ولميزانية أقسام الخدمات الاجتماعية**. هذه عوائق لها تأثير على مجمل منظومة خدمات الرفاه الاجتماعي وهي لا تختص فقط بمسألة الحضانات والنواديّات، إلا أنها تؤثر بدون شكّ على قدرة عملي أقسام الخدمات الاجتماعية في تفعيل وإدارة شبكة خدمات وبرامج تلائم الاحتياجات الكثيرة للمواطنين مثل اكتشاف أولاد في خطر ومعالجتهم.

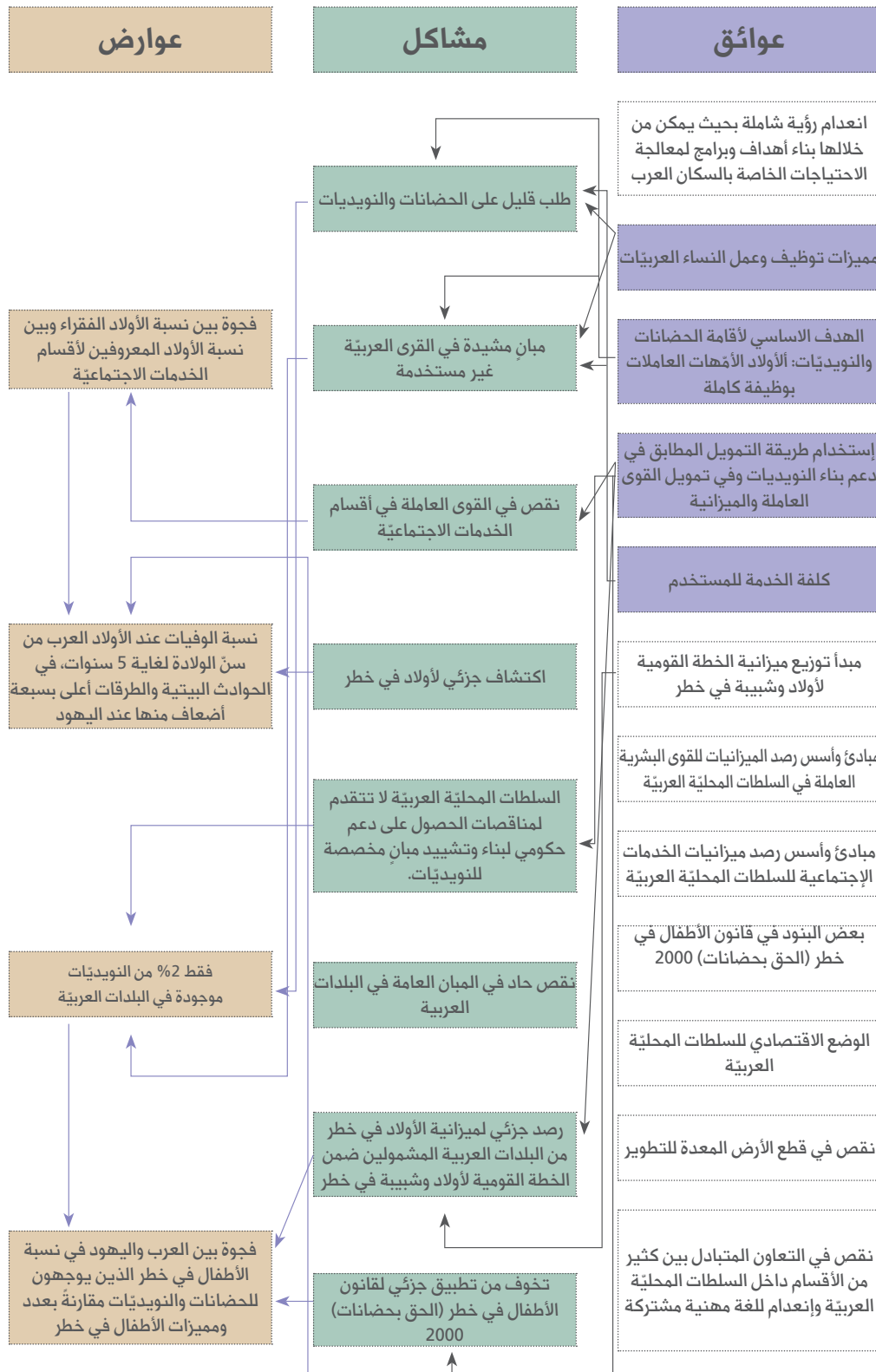
هناك 3 عوائق إضافية ترتبط ارتباطاً مباشراً بسياسة الرفاه الاجتماعي. اخترنا في هذه المرحلة ذكرها بسبب أهميتها، لكننا لن نتطرق إليها بإسهاب لسببين: الأول هو نقص في المعلومات والثاني هو حقيقة إدراك وزارة الرفاه الاجتماعي و الخطة القومية لأولاد وشبيبة في خطر لوجود هذه العوائق بل وحتى وجود نيّة لاتخاذ خطوات حقيقية للتغلب عليها. مع ذلك فإنّها عوائق قوية، وعلاجها ضروري من أجل تحقيق الهدف- وهو مساواة في توزيع الموارد بين اليهود والعرب.

العائق الأول هو عائق داخلي، في السلطات المحلية العربية: **نظم العمل في السلطات المحلية العربية (أو للدقة، انعدام هذه النظم) والاستعداد (القليل) للتعاون المتبادل بين كثير من الأقسام داخل هذه السلطات**. تبين من فحص محدود النطاق أجرته جمعية سيكوي في صفوف 7 سلطات محلية عربية، أن هناك عيّا لإيجابيات وضرورة تعاون كهذا، ولضرورة وجود نظم وإجراءات تنظم العمل. مع ذلك، لا تزال هناك مصاعب تتجلى بعدم تدفق المعلومات، وأحياناً باستغلال غير ناجع للميزانيات، بدون تعاون كامل وبنوي وعلاقات ثقة بين أجهزة الرفاه الاجتماعي، والصحة والتعليم، سوف تنتصر قدرة اكتشاف أولاد في خطر، وبالتالي حرمانهم من الرعاية المناسبة. إنّ التعاون المثمر ونظم تبادل المعلومات والتقارير الناجعة هو شرط ضروري لقدرة الجهاز البلدي والمجتمعي، بكل أقسامه ومختلف الهيئات العامة الناشطة فيه، على اكتشاف وتعقب أولاد في خطر، وتحديد احتياجاتهم وتوفير الحل المناسب لهم.

العائق الثاني هو **انعدام رؤية شاملة في وزارة الرفاه الاجتماعي لمجمل احتياجات السكان العرب، بما فيها المميزات الثقافية، اللغوية، والاجتماعية الاقتصادية الخاصة بهم**. إحدى العلامات الفارقة لسياسة متساوية هي القدرة على شمل المواطنين العرب في منظومة الخدمات العامة المختلفة. شرط ضروري لهذا الشمل هو توفير حلّ لاحتياجات السكان العرب الناجمة عن المميزات الخاصة بهم ضمن إطار السياسة العامة أو بواسطة خطط خاصة. تحديد الاحتياجات وإعطاء حلول لها هو أيضاً نتيجة لمعرفة ومعلومات متراكمة. **جمع المعلومات بصورة دائمة عن السكان العرب، بناء منظومة وآليات لمراقبة وتحديد احتياجاتها هي من الشروط الأساسية لإيجاد حلول فعّالة لها**. فمشروع المسح لاكتشاف الأولاد في خطر ومجموعات العمل المختصة بالسكان العرب التي تمت إقامتها في إطار المقرّ الوزاري المشترك الذي يطبق الخطة القومية لأولاد وشبيبة في خطر هي خطوات أوليّة ومهمّة للتقدّم في هذا المجال. يجب توسيع هذا النشاط البحثي ليشمل مجالات عمل أخرى في وزارة الرفاه الاجتماعي.

ثمة عائق آخر قد برز هو الآخر، سواء من المحادثات التي تمت في وزارة الرفاه الاجتماعي أو من أقسام الخدمات الاجتماعية، **إلا وهو بعض البنود في قانون الأطفال في خطر (الحق بحضانات) 2000**. فقد ادعي على سبيل المثال أن الحاجة لرأي طبي لتحديد ما إذا كان الطفل الرضيع يتعرض للضرر، أو ما إذا كان خلل في توفير احتياجاته التطورية يشكل عائقاً. فقد ادعي أن الأطباء لا يبادرون دائماً إلى التوجّه لقسم الخدمات الاجتماعية ولا يردّون على توجيهات القسم بكتابة رأي طبي كهذا. نتيجة لذلك قد لا يتم اكتشاف لبعض الأولاد في خطر، وبالتالي لا يحصلون على الحلول المناسبة لضائقتهم، وبهذه الطريقة لا يطبق القانون كما يجب. كما لا يتطرق القانون لأولاد لا يحصلون على رعاية مناسبة في بيوتهم. وفقاً للمعلومات المتوفرة لدينا يتم في هذه الأيام بلورة اقتراح لإجراء تعديلات على القانون.

مخطط 3: عوائق، مشاكل وعوارض ومنظومة العلاقات والروابط بينها



## ج. توصيات سياسية

نسبة الأولاد العرب المعرضين لحالات ضائقة وخطر مضاعفة بـ1.6 من نسبة الأولاد اليهود في ضائقة وخطر، وهي تبلغ 21% مقابل 12.8% عند اليهود. وقد تمّ في إطار الخطة القومية للأولاد والشبيبة في ضائقة، وضع أسس بنية تحتية لمسح ورصد مهني وموحد للأولاد في خطر، ومتابعة منهجية لاحتياجاتهم. أهميّة وجود أطر مكوث ورعاية (حضانات ونویدیّات) لأطفال في خطر في الوسط العربي، تنبع من النسبة العالية لأولاد في خطر، ومن مميّزات عوامل الخطر بالإضافة لانعدام بنية تحتية لائقة لتوفير الخدمة داخل المجتمع. على ضوء العوائق التي ذكرت بالنسبة لكل ما يتعلق بمتناولية متساوية لخدمات الحضانات والنویدیّات للأولاد في خطر، هناك 5 أهداف رئيسية:

- مساواة نسبة الأولاد العرب المرتادين على أطر رعاية ومكوث بنسبة الأولاد اليهود.
  - إثارة وتشجيع الطلب للحصول على الخدمة؛
  - تشجيع بناء نویدیّات في البلدات العربيّة؛
  - العمل لمتناولية متساوية للسلطات المحليّة العربيّة لميزانيات الرفاه الاجتماعيّ؛
  - مساواة الميزانيات المخصصة لولد عربيّ في خطر والمرصودة في إطار الخطة القومية بالميزانية المخصصة لولد يهودي.
- لتحقيق هذه الأهداف بلّورنا الاقتراحات السياسية التالية:

### 1. ضمان متناولية الخدمة لأولاد الرفاه الاجتماعيّ وأولاد الأمهات العاملات من خلال تسهيلات في كلفة الرسوم المستحقة على الأهالي

- دعم كلفة مكوث الأولاد لنصف يوم في الحضانات والنویدیّات، أيضاً لأبناء الأمهات العاملات في وظيفة جزئية.
- الاعتراف بساعات عمل الأم المعلمة في وظيفة كاملة لغرض دعم كلفة مكوث الأولاد في حضانات أو نویدیّات.
- تخفيض بنسبة كبيرة، بل وحتى إلغاء للرسوم المستحقة على أهالي اولاد أقسام الرفاه الاجتماعيّ المرتادين على حضانات ونویدیّات.

**أولاد أمهات عاملات:** دعم كلفة مكوث لنصف يوم في النویدیّات والحضانات لأبناء أمهات يعملن بنصف وظيفة، والاعتراف بوظيفة التدريس كوظيفة كاملة لاستحقاق الدعم في كلفة مكوث الابن في أطر مكوث ورعاية (حضانة أو نویدیّة)، هي خطوات ضرورية لازدياد الطلب على النویدیّات. ممّا يؤدي بالتالي لاستعمال وارتياح لمباني النویدیّات غير المستغلة.

**أولاد الرفاه الاجتماعيّ:** تشكل ميزانية وزارة الرفاه الاجتماعيّ وميزانية السلطات المحليّة المصدر التمويلي لدعم مكوث أولاد أقسام الرفاه الاجتماعيّ في الحضانات والنویدیّات، في ميزانية العام 2010، رُصدت وخصصت 19.248 حصة لأولاد أقسام الرفاه الاجتماعيّ بميزانية قدرها 173.34 مليون شاقّل،<sup>50</sup> مشروطة بدخل قدره 55.86 مليون شاقّل - وهي حصة مشاركة السلطات المحليّة. يدفع والد ولد في خطر ما يتراوح بين 400 - 500 شاقّل شهرياً هنا يكون توزيع التكاليف كالتالي: تموّل وزارة الرفاه الاجتماعيّ ما يعادل نصف كلفة المكوث في أطر الرعاية لأولاد أقسام الرفاه الاجتماعيّ، ونحو 25% من الكلفة تقع على عاتق السلطة المحليّة، و 25% أخرى (أحياناً أقلّ وأخرى أكثر) يدفعها الأهالي. ينتج عن ذلك أن وزارة الرفاه الاجتماعيّ تموّل كلفة مكوث الأولاد بنسبة متدنية نسبياً (بل وحتى أقلّ من نسبة تمويل أولاد لأمهات عاملات بتدريج 3، بمقدار 63%- انظروا الملحق 3).

تتجلّى مصاعب الأهل بتسديد الرسوم المستحقة عليهم، عبر دفعهم الجزئيّ لهذه الرسوم، وأحياناً بعدم الدفع كلياً، ممّا يضرّ بصورة مباشرة بدخل مديرات الحضانات، اللاتي بالكاد يصل دخلهن للحد الأدنى من الأجور، وهو أقلّ من أجر مربية في نویدیّة. يهدّد المسّ بأجر المديرات بتآكل وسحق حماسهن لإدارة الحضانات وبالتالي يضرّ بجودة الخدمة وأيضاً باستعدادات منظمات تدوير نویدیّات على فتح وتشغيل نویدیّات جديدة في البلدات العربيّة.

50 ميزانية وزارة الرفاه الاجتماعي 2010، أنظمة الميزانية.

يجدر أن يحصل أولاد أقسام الرفاه الاجتماعي، الذين يتعلق تطوّرهم السليم إلى حدّ كبير بخطط الإثراء التي يحصلون عليها خارج البيت، على تمويل ودعم عام بنسب عالية بل وحتى كاملة. إذا كانت هناك حاجة مبدئية للحفاظ على واجب مساهمة الأهالي في تمويل الخدمة، فيجب تحديد نسبة مشاركة ذاتية متدنية للغاية بل وحتى رمزية (100-150 شهريا).

## 2. دعم كامل لبناء الحضانات في البلدات العربيّة

جاء في قرار الحكومة رقم 1539 الصادر بتاريخ 21.3.10 والذي يرصد ميزانية بمبلغ 800 مليون شافل في إطار الخطة الخماسية للتطوير الاقتصادي لـ 13 قرية عربيّة، أن مصادر هذه الميزانية هي وزارة الصناعة والتجارة وفقاً لخطة عمل موجودة ووفقاً لقرار الحكومة رقم 602 الصادر بتاريخ 19.07.2010. يرصد القرار 602 زيادة لمرة واحدة قدرها 30 مليون شافل لتمويل بناء أو توسيع وإعداد مبانٍ للنوידيات.

تتبلور في العامين الأخيرين خطوات لبناء سياسة تعمل على تشجيع خروج النساء للعمل. وفقاً لتقرير مرحلي للجنة فحص سياسة التشغيل في إسرائيل برئاسة نائب محافظ بنك إسرائيل، البروفيسور «تسفي أكشطاين»، يوصى بإلغاء شرط طلب مساهمة السلطة المحليّة في ميزانية بناء النوידيات، ممّا يسهّل إيجاد حلٍّ لمشكلة انعدام نويديات في السلطات المحليّة العربيّة.<sup>51</sup> بالمقابل تبلور، وزارة الصناعة والتجارة اقتراح بوضع تدريب جديد حول حجم حصة السلطة المحليّة في إطار التمويل المطابق، بحيث يكون تبعا للتدريج الاجتماعي-الاقتصادي. وفقاً للتدريب الجديد، فإن السلطات المحليّة ذات التدريب الاجتماعي – الاقتصادي المتدني، ستتحمل فقط ما بين 5%-10% من تكاليف البناء.<sup>52</sup>

### نتحدث عملياً عن بديلين لطرق التمويل الحكومي للنوידيات:

1. دعم كامل لبناء نويديات من قبل الحكومة
  2. مساعدة حكومية من خلال ميزانيات الدعم والمساعدة تصل لغاية 95% من كلفة البناء.
- للحصول على مساعدة لتمويل البناء من ميزانية الدعم والمساعدات، يلزم على السلطات المحليّة ان :- أ) المبادرة للمشاركة في مناقصة المساعدات، وب) أن تكون قادرة على استيفاء شروط التمويل المطابق. من شأن خفض حصة مشاركة السلطة المحليّة إلى 5%-10% أن يمكن غالبية السلطات المحليّة العربيّة استيفاء شروط التمويل المطابق.
- تتمنع السلطات المحليّة العربيّة، لأسباب مختلفة عن المشاركة في مناقصات المساعدات. لذلك يستحسن، على المدى القصير، إبقاء المبادرة لبناء النويديات بأيدي الدولة. إذ يبدو البديل الأول، تمويل كامل لتكاليف البناء من قبل الدولة، هو الأفضل من بين البديلين المطروحين، على المدى القصير، وذلك على الرغم من أنه لا شك بأن السلطة المحليّة هي المسؤولة عن تزويد غالبية الخدمات للسكان، ويجب أن نتوخى هذا الأمر من السلطات المحليّة العربيّة على المدى المتوسط والبعيد.

## 3. إعداد خطط شاملة لنشر حضانات ونوידيات في البلدات العربيّة

الحضانات والنوידيات هي أطر ومراكز يكمث فيها الأطفال من سنّ 6 شهور ولغاية 3 سنوات. توجد لكل واحد من هذه الأطر حسات وسلبيات، ونحن لا نتخذ هنا موقفاً لصالح إطار ضد الآخر. مع ذلك فإنه يبرز في البلدات العربيّة النقص في مباني النويديات. بسبب النقص العام في المباني العامة في البلدات العربيّة، يكون في حالات كثيرة نقص في الأماكن لتنظيم نشاطات وفعاليات في مجال الرفاه الاجتماعي. نعتقد أن هناك حاجة لزيادة ملموسة وكبيرة في عدد النويديات في البلدات العربيّة لعدة أسباب:

- يمكن أن ننظم في مبنى النويدية فعاليات ونشاطات لمجموعات أولاد مع أهاليهم، وهذا ما لا يمكن القيام به في الحضانات.
- إذا وجد في البلدة عدد كبير من أولاد أقسام الرفاه الاجتماعي (40 وأكثر)، فيمكن تحويل النويدية العادية لنوידية متعددة الأهداف.

51 لجنة فحص سياسة التشغيل في إسرائيلي- تقرير مرحلي، 28.02.2010.

52 محضر جلسة لجنة رفعة مكانة المرأة بتاريخ 27.1.10



- ◀ عدد النوبيات في البلدات العربية ضئيل مقارنة بعدد النوبيات في البلدات اليهودية، وكذلك بعدد الحضانات في البلدات العربية. يجب زيادة عدد النوبيات حتى يتسنى توسيع نطاق مجال الاختيار أمام الأهالي بالنسبة للإطار الأكثر ملائمة لأبنائهم.
- ◀ النوبيات ضرورية لخلق بيئة مشجعة لخروج النساء للعمل. زيادة كبيرة ولموسة في نسبة النساء العاملات ستقلل نسبة الفقر والضاقة وأيضاً عدد الأولاد في خطر.

وفقاً لمعطيات العام 2007، شكّل أولاد أقسام الرفاه الاجتماعي العرب نحو 22% من مجمل أولاد أقسام الرفاه الاجتماعي المترادين على الحضانات والنوبيات. أما اليوم فينتظم في أطر الرعاية هذه نحو 15 ألف طفل من اليهود والعرب.<sup>53</sup> وفقاً لمعطيات العام 2007 يمكن الافتراض أن الأولاد العرب يشكلون 20%-25% من أصل 15 ألف ولد في خطر (3.750-3000 ولد). هذه نسبة متدنية وفق كافة المقاييس، سواء بالمقارنة بنسبة الأولاد العرب من سن الولادة ولغاية سن 3 سنوات من مجمل هذه الفئة العمرية (26%)، أم مقارنة بنسبتهم من مجمل الأولاد في خطر (نحو 38%).

لا يستحق كل ولد إطار مكوث ورعاية، فقانون الأطفال في خطر يحدّد احتياجات محددة يستحق الطفل بسببها حق الرعاية والمكوث. ويبدو للوهلة الأولى أن كون الأولاد العرب يشكلون 38% من مجمل الأولاد في خطر لا تدل بالضرورة على نسبة الأولاد الذين يستحقون خدمات الرعاية والمكوث، ولكن يمكننا أن نتعلم من معطيات الرصد أن نسبة الأولاد العرب أعلى في كل حالات الضائقة وفي كل أنماط المشاكل التي تمّ تحديدها في الرصد (راجعوا الملحق 2). لذلك، من المنطقي أن نفترض أن نسبة الأطفال العرب الذين يستحقون حضانات ونوبيات، وفق القانون، تماثل على الأقل نسبتهن من مجمل الأولاد في خطر. لتحقيق المساواة بين اليهود والعرب في عدد أولاد أقسام الرفاه المسجلين في أطر رعاية ومكوث، يجب بناء أطر رعاية ومكوث لنحو 5000 ولد عربي في خطر.

تعمل في البلدات العربية، لغاية اليوم نحو 43 نوبية ونحو 1.000 حضانة. يشكل أولاد أقسام الرفاه الاجتماعي المسجلون في حضانات ونوبيات نحو 50% من الأولاد المسجلين فيها. إذا اتخذت الخطوات اللازمة التي تؤدي إلى زيادة الطلب على الحضانات والنوبيات في صفوف النساء العاملات (انظروا توصية رقم 1 أعلاه)، فيمكن عندها زيادة عدد أولاد النساء العاملات، في هذه الأثر زيادة ملموسة. وإذا افترضنا أنه ستم المحافظة على النسبة بين أولاد النساء العاملات وبين أولاد أقسام الرفاه الاجتماعي (نحو 50% كما أسلفنا)، ومن أجل إيجاد أطر لنحو 5000 ولد من العرب فإننا نقترح على المدى القصير إضافة 67 نوبية (بسعة تصل لـ 75 ولداً في النوبية) ومضاعفة عدد الحضانات ليصل إلى 2000 حضانة في السنوات الخمس القادمة.<sup>54</sup> تقدر كلفة إقامة مبان للنوبيات (وفق حساب 2.5 مليون شاقّل للنوبية الواحدة) بـ 167.5 مليون شاقّل، وبالإضافة لذلك يجب تمويل تأهيل المربيات. هذا مبلغ ضروري لسد الفجوات، وهو سيساهم أيضاً في رفع نسبة النساء العاملات في البلدات العربية.

تتصافر هنا معاً الاحتياجات الملحة والكثيرة لأولاد في خطر، وهدف اقتصادي بمضاعفة عدد النساء العربيات العاملات.<sup>55</sup> عدا عن المساهمة في تقليص نسب الضائقة في المجتمع العربي، فإنه يتوقع من هذا الأمر أن يساهم أيضاً مباشرة في النمو في الاقتصاد الإسرائيلي، لذا، يجب وضع خطة شاملة لتوزيع ونشر المباني المخصصة للنوبيات في البلدات العربية، على أن تشمل الخطة احتياجات تتعلق بأولاد أقسام الرفاه الاجتماعي وأولاد النساء العاملات ورصد لميزانيات التكاليف المتوقعة.

## 4. تطبيق طريقة التمويل المطابق بصورة طردية

هناك ادعاءات كثيرة ضد طريقة التمويل المطابق (Matching) المتبعة في رصد ميزانيات وزارة الرفاه الاجتماعي للسلطات المحلية، وإسقاطات هذه الطريقة على الفجوات في التمويل للفرد في سلطات محلية فقيرة وسلطات محلية غنية، وبين بلدات يهودية وبلدات عربية.

بالنسبة لمسألة إلحاق أولاد أقسام الرفاه الاجتماعي لأطر الرعاية، يسود القلق والخوف بأن صعوبة استيفاء شروط التمويل المطابق، يقلص عملياً نطاق تطبيق قانون الأطفال في خطر في البلدات العربية.

53 طبقاً من وزارة الرفاه الاجتماعي معطيات مختلفة عن توزيع الأولاد وفقاً لمجموعات سكانية (يهودا وعربا) ولغاية كتابة هذا التقرير لم نحصل على معطيات من الوزارة.

54 يوجد في كل نوبية لغاية 75 ولداً (أولاد الرفاه الاجتماعي وأولاد نساء عاملات)، وفي كل حضانة 5 أطفال.

55 لجنة فحص سياسة التشغيل في إسرائيل، تقرير مرحلي 28.2.2010



في تقديرنا، فإنه حتى إذا ألغيت طريقة التمويل المطابق كلياً، وقامت الوزارة برصد الأموال بصورة متساوية بشكل تام بين السلطات المحلية، فسوف تبقى حالة من التمويل غير المتساوي للفرد المعالج، وذلك بسبب الفجوة والفرق في الدخل الذاتي للسلطات المحلية. إذ سيكون بمقدور سلطة قوية، دائماً، أن تزيد ميزانية الرفاه الاجتماعي، بينما سيبقى تعلق واعتماد السلطة المحلية الضعيفة، على حجم الميزانيات الحكومية أكبر، إن لم يكن مطلقاً. فقط باستخدام نظام التمويل المطابق بشكل تصاعدي، يمكن خلق توازن وتحقيق المساواة. يكمن التحدي في الحفاظ على حجم «كعكة» الميزانية القائمة وتوزيع العبء بصورة متساوية أكثر بين السلطات المحلية وفقاً لقدراتها الاقتصادية. إن نسبة المشاركة الذاتية للسلطات المحلية ثابتة ومحددة وهي تبلغ منذ سنوات 25%. نحن نعتقد أن خفض نسبة التمويل المطابق للسلطات المحلية الضعيفة لـ 5%-15% ورفع نسبة التمويل المطابق للسلطات المحلية القوية لـ 30%-35% سيؤدي إلى استنفاد كامل قدرات السلطات المحلية في إيجاد حل لهذه المشاكل ضمن الميزانية. إذ ستمكن السلطات المحلية الضعيفة من استيفاء شروط التمويل المطابق، فيما ستتقلص قدرة السلطات القوية على رصد ميزانيات إضافية للميزانية المحددة لها.

نقترح تطبيق هذه التغييرات وفق مقاييس عامة (أي متشابهة لكافة السلطات): التدرج الاجتماعي- الاقتصادي للبلدة، الدخل الذاتي المحتمل للبلدة وفق رسوم ضريبة الأرتونا (خلافًا للجباية الفعلية)، وعدد السكان. من المعقول جدًا الافتراض أن تواجه التوصية برفع نسبة التمويل الذاتي من السلطات المحلية القوية، بمعارضة شديدة من جهات في الحكم المحلي، ولذلك فإن فرص تطبيقها متدنية. إلا أننا نرى ضرورة في إيرادها، لأن من شأنها أن تدفع المساواة في مجال ميزانيات الرفاه الاجتماعي بصورة ملموسة. وفي المقابل، يجب على الأقل وبصورة فورية، خفض نسبة المشاركة الذاتية للسلطات المحلية الضعيفة في التمويل المطابق، وذلك لزيادة قدرتها على تمويل خدمات اجتماعية أكثر لسكانها. إن هذا التخفيض ضروري جدًا من أجل تقليص عدم المساواة بين اليهود والعرب في إسرائيل، في مجال الرفاه الاجتماعي بشكل عام، وفي مجال معالجة سن الطفولة المبكرة على نحو خاص.

## 5. زيادة العوامل المساعدة في تمويل الخطة القومية لأولاد وشبية في خطر بصورة تسد الفجوة القائمة في التمويل المخصص للولد العربي في خطر

على الرغم من استخدام عوامل مساعدة في رصد الميزانيات، طبقاً للمستوى الاجتماعي الاقتصادي وطبقاً لحجم البلدة، إلا أنه تبقى هناك فجوة في رصد الميزانية المخصصة لولد في خطر في الوسط العربي مقابل ولد في خطر من الوسط اليهودي. فلغاية شباط 2010، بلغ حجم الميزانية المرصودة لصالح ولد عربي في سن الطفولة المبكرة في خطر 70% من حجم الميزانية المرصودة لطفل يهودي في خطر في نفس الفئة العمرية.

هناك إسقاطات وتأثيرات مباشرة للمستوى الاجتماعي الاقتصادي للبلدة على نسبة الأولاد في خطر. وقد أكدت نتائج المسح حقيقة هذه الفرضية. وعليه، ومن أجل زيادة العامل المطابق بين نطاق الحاجة للخدمة وبين حجم الرصد المالي وتحقيق المساواة في الميزانيات المرصودة لليهود والعرب فإننا نوصي بتطبيق عوامل مساعدة أكبر على كافة الميزانيات والموارد المالية التي ترصد في إطار الخطة القومية.

## تلخيص:

1. ان الاعتراف بالوظائف الجزئية للأمهات العاملات لاستحقاق تمويل المكوث في الحضانات أو النويديات، مع تخفيض كبير أو إلغاء كلي لرسموم مشاركة الأهالي لأولاد في خطر في كلفة النويديات والحضانات، سيزيد من الطلب على أطر الرعاية والمكوث ويضمن دفع منتظم لمشغلي الحضانات أو النويديات. بهذه الطريقة يمكن أيضاً التغلب على الصعوبات التي تعرّض تجهيز وتمغيل مباني النويديات القائمة.
  2. إنّ التمويل الحكومي الكامل لبناء النويديات سيساهم في سدّ النقص الخطير في أطر مراكز الرعاية والمكوث بشكل عامّ وفي سدّ النقص الخطير في مباني النويديات في البلدات العربيّة بشكل خاصّ. إعداد خطة شاملة لتوزيع ونشر أطر الرعاية والمكوث لأولاد في سنّ الطفولة المبكرة في البلدات العربيّة وفقاً للاحتياجات وللميزانية الملائمة لهذه السلطات، سيمكن أعداداً أكبر من أولاد أقسام الرفاه الاجتماعيّ في البلدات العربيّة من ارتياد أطر الرعاية والمكوث بحيث تلبي احتياجاتهم الفعلية وتلائم نسبتهم لنسبة الأولاد في خطر في البلدات اليهودية والمختلطة المرتادين لأطر الرعاية هذه.
  3. تغيير طريقة التمويل المطابق القائمة وخفض نسبة المشاركة الذاتية للسلطات الضعيفة، سيساعد على متناولية ميزانيات الرفاه الاجتماعيّ، وعلى زيادة القوى العاملة في أقسام الخدمات الاجتماعية – وهي موارد ضرورية لتزويد خدمات الرفاه الاجتماعيّ بصورة متساوية بين البلدات اليهودية والعربية.
  4. وختاماً، تغيير العوامل المساعدة في رصد الميزانيات للخطة القومية لأولاد والشبيبة في خطر، سيسهم في تحقيق المساواة في رصد ميزانيات للبلدات اليهودية والعربية لصالح تطبيق الخطة القومية لأولاد والشبيبة في خطر بشكل عامّ، وفي سنّ الطفولة المبكرة على نحو خاص.
- ضمان متناولية متساوية لأطر الرعاية والمكوث وللبرامج التربوية، والعلاجية والتأهيلية لأولاد في سنّ الطفولة المبكرة اليوم سيضمن إحراز تقدم ملموس نحو تحقيق المساواة بين اليهود والعرب في المستقبل. المساواة بين اليهود والعرب ضرورية لوجود نظام ديمقراطي واستمرار تطور سليم للمجتمع والاقتصاد.

## ملحق 1

أطر مكوث ورعاية لرضع من سنّ 6 أشهر لغاية 3 سنوات- وصف الأهداف وساعات العمل

| اسم الإطار                           | وصف الخدمة وأهدافها                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ساعات العمل   | أوامر القانون<br>(دستور العمل الاجتماعي) |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------------------------------------|
| نوبديّة يومية                        | إطار تعليمي علاجي مخصص للرعاية وضمان التطور السليم للطفل. على النوبديّة العمل من داخل مبنى مخصص لهذه الغاية                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 16:00 - 07:00 | 8.33 و 8.10                              |
| حضانة                                | إطار علاجي في بيت المربية، يمكث فيه ليس أكثر من 5 أطفال، وتديره مربية تمّ تأهيلها لهذه الوظيفة طبقا لشروط قسم الحضانات والنوبيديات في وزارة التجارة والصناعة.                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 16:00 - 07:00 | 8.10                                     |
| نوبديّة متعددة الأهداف               | نوبديّة تمّ تحويلها لنوبديّة متعددة الأهداف من أجل معالجة أولاد في خطر، ومعالجة أهاليهم، النوبديّة المتعددة الأهداف هي نوبديّة تدمج أبناء أمهات عاملات مع أولاد يواجهون من قبل قسم الخدمات الاجتماعية. تضم النوبديّة قوى عاملة تزيد عن تلك التي في النوبديّة العادية: عامل اجتماعي بوظيفة نسبتها 75%، ومعالجون في مهن طبية مساندة بحجم 34 ساعة شهريا. الفرق السنوي في تفعيل النوبديّة المتعددة الأهداف مقارنة بالنوبديّة العادية هو نحو 300 ألف ش في السنة. | 19:00 - 07:00 | 8.37                                     |
| نوبديّة متعددة الأهداف لدوام نصف يوم | تعمل لغاية 5 ساعات في اليوم، وهي توفر الحلول لأولاد الرفاه الاجتماعي والأهل الذين يحتاجون تدخلا علاجيا في مجال العلاقة بين الأهل والطفل، ولعدد ساعات قليل يوميا من العلاج والرعاية.                                                                                                                                                                                                                                                                         | ليس ناشط بعد  |                                          |
| نوبديّة متنقلة متعددة الأهداف        | يعتمد على طاقم نوبديّة متعددة الأهداف، يتنقل أفرادها بين عدة حضانات أو نوبيديات.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ليس ناشط بعد  |                                          |

## ملحق 2

أولاد في خطر وفق مسح/ رصد الخطة القومية لأولاد وأبناء شبيبة في خطر

| حالات الخطر والمشاكل**                             | يهود       |                                  |                         | عرب        |                                  |                         | نسبة العرب |
|----------------------------------------------------|------------|----------------------------------|-------------------------|------------|----------------------------------|-------------------------|------------|
|                                                    | المجموع*** | الطفولة المبكرة (النسبة المئوية) | الطفولة المبكرة (أعداد) | المجموع*** | الطفولة المبكرة (النسبة المئوية) | الطفولة المبكرة (أعداد) |            |
| مجموع الأولاد                                      | 79.055     | 25.026                           |                         | 66.441     | 19.977                           |                         | 44.4       |
| مشاكل انتماء للعائلة وعلاج الطفل (بالنسبة المئوية) | 74         | 73                               | 18269                   | 82         | 84                               | 16781                   | 47.9       |
| علاج جسدي غير ملائم                                | 17         | 20                               | 5005                    | 32         | 35                               | 6992                    | 58.3       |
| رعاية غير ملائمة                                   | 17         | 10                               | 2503                    | 33         | 25                               | 4994                    | 66.6       |
| أولاد معرضون لسلوكيات خطيرة في العائلة             | 12         | 9                                | 2252                    | 18         | 17                               | 3396                    | 60.1       |
| شك/ تنكيل جنسي داخل العائلة                        | 1.2        | 0.7                              | 175                     | 1.9        | 1.1                              | 220                     | 55.6       |
| شك/ تنكيل جنسي خارج العائلة                        | 1.6        | 0.8                              | 200                     | 2.1        | 1.5                              | 300                     | 59.9       |
| شك/ تنكيل جسدي داخل الأسرة                         | 4          | 2                                | 501                     | 10         | 8                                | 1598                    | 76.2       |
| مشكلة صعبة في العلاقات بين الأبناء والأهل          | 24         | 13                               | 3253                    | 29         | 21                               | 4195                    | 56.3       |
| أهال يواجهون صعوبة بمنح إثراء مناسب للجيل          | 43         | 33                               | 8259                    | 56         | 52                               | 10388                   | 55.7       |

|               |                               | عرب                           |                                           |            | يهود                          |                                           |            | حالات الخطر<br>والمشاكل**                                             |
|---------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------|------------|-------------------------------|-------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------|
| نسبة<br>العرب | الطفولة<br>المبكرة<br>المجموع | الطفولة<br>المبكرة<br>(أعداد) | الطفولة<br>المبكرة<br>(النسبة<br>المئوية) | المجموع*** | الطفولة<br>المبكرة<br>(أعداد) | الطفولة<br>المبكرة<br>(النسبة<br>المئوية) | المجموع*** |                                                                       |
| 46.4          | 11200                         | 5194                          | 26                                        | 34         | 6006                          | 24                                        | 35         | صعوبة كبيرة عند الأهل<br>بالتعامل مع سلوك أولادهم<br>ووضع حدود لهم    |
| 48.7          | 15600                         | 7591                          | 38                                        | 40         | 8008                          | 32                                        | 30         | أهال يجدون صعوبة<br>في ضمان الحصول على<br>الخدمات اللازمة لأولادهم    |
| 39.9          | 5001                          | 1998                          | 10                                        | 12         | 3003                          | 12                                        | 12         | إعاقة نفسية أو عقلية لأحد<br>الوالدين على الأقل                       |
| 44.4          | 4950                          | 2197                          | 11                                        | 12         | 2753                          | 11                                        | 10         | أهال يعانون من الإدمان،<br>والإجرام وسلوكيات غير<br>معتادة            |
| 51.0          | 16849                         | 8590                          | 43                                        | 59         | 8259                          | 33                                        | 53         | مشاكل في أداء الطفل في<br>المجال العاطفي، النفسي<br>(بالنسبة المئوية) |
| 48.8          | 12700                         | 6193                          | 31                                        | 44         | 6507                          | 26                                        | 44         | أطفال يظهرون سلوكيات<br>تدل على صعوبات عاطفية                         |
| 56.7          | 8098                          | 4595                          | 23                                        | 35         | 3504                          | 14                                        | 23         | صعوبات تأقلم وإقامة<br>علاقات مع الآخرين                              |
| 54.5          | 6599                          | 3596                          | 18                                        | 26         | 3003                          | 12                                        | 21         | يظهرون سلوكيات<br>عدوانية                                             |
|               |                               |                               | -                                         | 9          |                               | -                                         | 6          | خطر ومنش بالذات                                                       |
|               |                               |                               | -                                         | 2          |                               | -                                         | 3          | مؤشرات على شرب الكحول<br>وتعاطي المخدرات                              |
|               |                               |                               | -                                         | 2          |                               | -                                         | 2          | سلوك جنسي غير سوي أو<br>غير مناسب لجيلهم                              |
|               |                               |                               | -                                         | 7          |                               | -                                         | 7          | سلوكيات غير قانونية- غير<br>معتادة                                    |
| 45.3          | 24701                         | 11187                         | 56                                        | 71         | 13514                         | 54                                        | 64         | مشاكل في أداء الولد في<br>مجال التطور/ التعليمي<br>(بالنسبة المئوية)  |
| 43.7          | 15551                         | 792                           | 34                                        | 27         | 8759                          | 35                                        | 21         | أطفال يوجد شك أن<br>تطورهم الجسدي/ الذهني<br>ليس سليماً               |
| 61.5          | 3249                          | 1998                          | 10                                        | 22         | 1251                          | 5                                         | 18         | أولاد يتغيبون في أوقات<br>مقاربة عن المدرسة                           |
| 48.2          | 8700                          | 4195                          | 21                                        | 42         | 4505                          | 18                                        | 34         | أولاد لا يبدون مشاركة في<br>العملية التعليمية                         |
| 51.1          | 6649                          | 3396                          | 17                                        | 30         | 3253                          | 13                                        | 25         | أولاد يشوشون أكثر من<br>اللازم ولا يقبلون بالسلطة                     |
| 50.9          | 10199                         | 5194                          | 26                                        | 49         | 5005                          | 20                                        | 39         | تحصيل أدائي / تعليمي<br>متدني                                         |
|               |                               |                               | -                                         | 3          |                               | -                                         | 3          | غير مسجلين في أي إطار<br>تعليمي (متسربون)                             |

المصدر: نتائج المسح لأولاد في خطر، الذي أجري في إطار الخطة القومية لأولاد وأبناء شبيبة في خطر

### ملحق 3

جدول مشاركة الأهل في رسوم الدفع للحضانات والنوידيات خلال السنة الدراسية 2009-2010

| مركز رضع/<br>حضانة لنصف<br>يوم مع وجبة<br>طعام من<br>07:00 – 13:00 | مكوث الطفل<br>من 7:00 – 16:00 |         | مكوث الولد<br>من 07:00 - 16:00 |         | الدخل الشهري<br>لل فرد بالشاقل | مستوى دخل<br>الفرد |                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------|--------------------------------|---------|--------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                    | حضانة                         | نويديّة | حضانة                          | نويديّة |                                |                    |                                                                                                                           |
| 190                                                                | 429                           | 458     | 412                            | 349     | حتى 1005                       | 1                  | دعم وزارة الرفاه<br>الاجتماعي                                                                                             |
| 267                                                                | 490                           | 550     | 471                            | 419     | 1565-1006                      | 2                  |                                                                                                                           |
| 432                                                                | 613                           | 697     | 589                            | 530     | 2000-1566                      | 3                  | أبناء أمهات عاملات:<br>مستوى 10 - 3<br>مدعوم من وزارة<br>التجارة والصناعة<br><br>مستوى 12 - 11<br>بتمويل كامل من<br>الأهل |
| 547                                                                | 735                           | 880     | 707                            | 670     | 2430-2001                      | 4                  |                                                                                                                           |
| 681                                                                | 873                           | 1081    | 839                            | 824     | 2860-2431                      | 5                  |                                                                                                                           |
| 742                                                                | 919                           | 1136    | 883                            | 866     | 3290-2861                      | 6                  |                                                                                                                           |
| 787                                                                | 1072                          | 1.301   | 1.030                          | 991     | 3720-3291                      | 7                  |                                                                                                                           |
| 884                                                                | 1195                          | 1466    | 1148                           | 1117    | 4150-3721                      | 8                  |                                                                                                                           |
| 962                                                                | 1302                          | 1576    | 1251                           | 1201    | 4580-4151                      | 9                  |                                                                                                                           |
| 1074                                                               | 1379                          | 1668    | 1325                           | 1270    | 5000-4581                      | 10                 |                                                                                                                           |
| 1263                                                               | 1532                          | 1856    | 1472                           | 1414    | 5500-5001                      | 11                 |                                                                                                                           |
| 1263                                                               | 1532                          | 1856    | 1472                           | 1414    | أكثر من 5500                   | 12                 |                                                                                                                           |

المصدر: ملحق 12 لأوامر دستور العمل الاجتماعي 8.10 بتاريخ 1.9.2009

## الفصل الأول: رصد العوائق وإزالتها – الطريق للمساواة بين العرب واليهود في إسرائيل

- גאדה אבו ג'אבר-ניג'ם (2010), פיתוח הרשויות המקומיות הערביות: משימה מורכבת ורב-רבדים - המלצות לאסטרטגיות פעולה לבניית יכולות בנות קיימא. אנגאז: מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות (ע"ר).
- יאיר באומל (2007), צל כחול לבן - מדיניות הממסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים בישראל. השנים המעצבות: 1968-1958. פרדס הוצאה לאור.
- יוסף גאבארין (2006), חוקה שוויונית לכל? על חוקה וזכויות קולקטיביות של האזרחים הערבים בישראל - נייר עמדה. חיפה: מרכז מוסאווה.
- עלי חידר (2006, 2007, 2008) (עורך), מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל. עמותת סיכוי.
- 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.
- ירון תורן (2006), צפרדעים ונסיכות בביצה הפוליטית: גורלן של תוכניות מדיניות אטרקטיביות שאינן מעוררות מחלוקת ציבורית. בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית, מכון פהר, הסדרה הכתומה.

## الفصل الثاني: دوائر المساعدة القضائية – رصد العوائق وتوصيات سياسية

- מירי אנדבלד, אלכס פרומן, נתנאלה ברקלי ודניאל גוטליב (2009), ממדי העוני והפערים החברתיים. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- אתר משרד המשפטים <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/SiuaMishpati>
- אתר תוכנית "שכר מצווה", לשכת עורכי הדין <http://www.israelbar.org.il/article.asp?catID=167>
- אתר עמותת ידיד <http://www.yedid.org.il>
- אתר עמותת סנגור קהילתי <http://www.advocacy.org.il>
- אתר הל"ב - התנועה למלחמה בעוני <http://www.halev.org.il/>
- אתר ש"ל - שרות ייעוץ לאזרח [www.shil.moch.gov.il](http://www.shil.moch.gov.il)
- בג"ץ 99/4112 - עדאלה והאגודה לזכויות האזרח נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו (5) 393.
- ביהמ"ש המחוזי בירושלים, בישיבה מיום 5.1.2010. השופט משה יועד הכהן. בג"ץ 01/2203 אב"י - אגודה בינלאומית לזכויות הילד נ' המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה.
- רועי גולדשמיט (2008), תרגום אתרי האינטרנט הממשלתיים לשפה הערבית. הכנסת: מרכז המחקר והמידע.
- דבר המלך במועצתו (1922), סימן 82, "שפות רשמיות".
- דיון ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי מיום 2008/12/1.
- עלי חידר (2008) (עורך), מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל. עמותת סיכוי.
- יוזמות קרן אברהם (2010), תרגום אתרי האינטרנט הממשלתיים לשפה הערבית.
- הניה מרקוביץ (2009), דוח נציבות שירות המדינה.
- משרד האוצר, ממשל זמין (2006), מדריך הסטנדרטים לאפיון, עיצוב, פיתוח וכתבת תוכן לאתרי ממשלה.
- משרד האוצר, תקציב משרד המשפטים לשנת 2010. [www.mof.gov.il](http://www.mof.gov.il)

- ◀ אילן סבן (2003), "קול (דו לשוני) בודד באפלה?" עיוני משפט כ"ז (1) עמ' 109-138.
- ◀ מיטל פינטו (2006), "זכויות שפה, הגירה ומיעוטים בישראל". **משפט וממשל** (10) 1, עמ' 242-257.
- ◀ יפעת שי (2004), **מסמר רקע לקראת דיון בנושא: גופים המעניקים סיוע משפטי בלא תשלום למעוטי יכולת**. מוגש לוועדה לפניות הציבור, הכנסת: מרכז המחקר והמידע.
- ◀ National Consultative Committee on Racism and Interculturalism (NCCRI), Key Considerations for Service Providers Improving Government Services to Minority Ethnic Groups. <http://www.nccri.ie/pdf/KeyConsiderations.pdf>
- ◀ Meital Pinto (2009), «Who is afraid of Language rights in Israel?» In Ohad Nachtomy & Avi Segev (eds.), **Multiculturalism in Israel**. Boston: Academic Studies Press
- ◀ I. Saban & M. Amara (2002), "The status of Arabic In Israel: Reflections on the Power of Law to produce social Change". **Israel Law Review** (36) pp. 25-39
- ◀ Y. Suleman (2003), **The arabic Language & National Identity**. Washington DC: Georgetown University Press

### **الفصل الثالث: أطر مكوث ورعاية لأطفال في ضائقة وخطر من الولادة ولغاية عمر 3 سنوات- رصد العوائق وتوصيات سياسية**

- ◀ אורלי אלמגור-לוטן, (יולי 2008) מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי, מחקר כנסת.
- ◀ מירי אנדבלד, אלכס פרומן, נתנאלה ברקלי ודניאל גוטליב, (2009), **ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי 2008**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- ◀ אשר בן-אריה, יפה ציונית וציפי ברמן (2009) (עורכים), **ילדים בישראל 2009** - שנתון סטטיסטי. המועצה הלאומית לשלום הילד בסיוע מכון חרוב.
- ◀ זק בנדלק (2009), **ממוצעי שכר והכנסה לפי ישוב ולפי משתנים כלכליים שונים 2007**, הביטוח הלאומי, מינהל המחקר והתכנון, סקרים תקופתיים 223.
- ◀ בנק ישראל, הודעה לעיתונות מיום 5.11.07: מדיניות סבסוד מעונות יום - צעד נוסף לעידוד הציאה לעבודה.
- ◀ דוא"ב ביניים של הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל הפרופ' צבי אקשטיין, פברואר 2010.
- ◀ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה בראשות פרופ' הלל שמיד, מרס 2006.
- ◀ המטה הבינמשרדי לתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, לוחות שהוכנו עבור עמותת סיכוי הכוללים את ממצאי המיפוי של ילדים בסיכון שנערך במסגרת התוכנית הלאומית, בחלוקה לפי קבוצות אוכלוסייה.
- ◀ המטה הבינמשרדי לתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, ספר התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון - הגיל הרך.
- ◀ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2009) **שנתון סטטיסטי לישראל 2009**.
- ◀ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2009) **רשויות מקומיות בישראל 2007**.
- ◀ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2009), אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית כלכלית של האוכלוסייה 2006.
- ◀ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2009), **סקרי כוח אדם 2008**.
- ◀ אורי טל (2009), משך פעילותן של ועדות ממונות (ועדות קרואות). הכנסת: מרכז המחקר והמידע.
- ◀ כנסת ישראל, פרוטוקול מס' 19 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 26.10.09.
- ◀ כנסת ישראל, פרוטוקול מס' 18 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 13.10.09.
- ◀ כנסת ישראל, פרוטוקול מס' 34 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 27.1.2010.

- כנסת ישראל, פרוטוקול מס' 18 משיבת הוועדה לזכויות הילד מיום 20.10.09.
- נספח י"ב להוראת תע"ס 8.10 באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים. [www.molsa.gov.il](http://www.molsa.gov.il)
- אסנת פרכטלברג-ברמץ (2008), מסגרות קבוצתיות לילדים בגיל הרך והפיקוח עליהן, אומדנים לשנת 2007. משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה.
- תקציב משרד הרווחה 2010 - תקנות התקציב באתר משרד האוצר [www.mof.gov.il](http://www.mof.gov.il)

## لقاءات ومقابلات

- لقاء بتاريخ 21.06.2010 مع طلال دوليف - مدير الطاقم المتعدد الوزارات للخطة القومية لأولاد وأبناء شبيبة في خطر.
- لقاء بتاريخ 28.06.2010 مع تمار ألموغ - مديرة قسم الحضانات والنوידيات في وزارة الصناعة والتجارة.
- لقاء مع فيرد كرمون - المفتشة القطرية لسن الطفولة المبكرة في قسم خدمات الرفاه للأطفال والشبيبة في وزارة الرفاه الاجتماعي. بتاريخ 29.06.2010.
- لقاءات في أقسام الخدمات الاجتماعية في أم الفحم، الجديدة المكر، الطيرة، الناصرة، كفر قاسم، سخنين، رهط.



## Sikkuy funding sources 2009-2010

### Abroad

Jacob and Hilda Blaustein Foundation  
Naomi and Nehemiah Cohen Foundation  
Lois and Richard England Foundation  
European Union  
Fohs Foundation  
Ford Foundation - New Israel Fund  
Friends of Sikkuy in San Antonio  
The German Federal Foreign Office - Institute for Foreign  
Cultural Relations (Zivik)  
Bob and Doris Gordon  
Paul Guilden  
Robert and Ardis James Foundation  
Kahanoff Foundation  
Zanvyl and Isabelle Krieger Fund  
Harvey Krueger  
Levi Lassen Foundation  
Brian Lurie  
Albert E. Marks Charitable Trust  
Joseph and Harvey Meyerhoff Family Charitable Funds  
New Israel Fund of Canada  
P.E.F. Israel Endowment Funds Inc.  
Sigrid Rausing Trust  
Professor Donald L. Rubin  
Alan B. Slifka Foundation  
Sid Topol  
UJA-Federation of New York  
Arthur and Andrea Waldstein

### In Israel

Friends of Sikkuy in Israel  
Landa Family Foundation

## اللجنة الإدارية لجمعية سيكوي

بروفيسور غابريئيل سلومون، رئيس مشارك  
بروفيسور محمد أماره، رئيس مشارك

د. أيمن اغباريه  
د. يوسف تيسير جبارين  
السيدة أفيراما جولان  
د. نهال داوود  
د. رمزي حليبي  
بروفيسور شلومو حسون  
د. ماري توتري  
السيد شموئيل شكيد  
د. ألون ليئيل  
السيدة باتسي لندا  
السفير (المتقاعد) بنيامين نافون  
المحامية نسرين عليمي-كبها

## طاقم سيكوي

### مديران مشاركان

المحامي علي حيدر  
رون چيرليتس

### الطاقم

مها أبو صالح، مديرة مشاركة، قسم سياسات المساواة  
نايف أبو شرقية، مدير مشارك، مشروع السلطة المحلية  
ميخال بليكوف، مركز الأبحاث والمعلومات، قسم سياسات  
المساواة

جيلا بن شيطريت، مديرة الحسابات  
ياسمين جناح، مديرة مكتب سيكوي في القدس  
سهير دقسة-حليبي، مساعدة أبحاث، قسم سياسات المساواة  
كفاح دغش، مديرة مشروع "تطوير قيادات ومبادرات جماهيرية"  
في المجتمع العربي  
روت فاينشنك-فينر، مديرة مشاركة، قسم سياسات المساواة  
حاسبة حومسكي-بورات، مركز مجموعة سيكوي في مسجاف  
علاء حمدان، مركز أبحاث ومعلومات، قسم الأبحاث  
حجيت نعلي-يوسف، مديرة مشاركة، مشروع السلطة المحلية  
رناء اسمير، مديرة مكتب سيكوي في حيفا  
ياسر عواد، مدير مشروع التمثيل المناسب والتميز المصحح  
كرل باركيل، مدير تطوير موارد  
باتيا كالوش، استشارة معلومات وموارد  
نيره كرسنه، مركز موقع الانترنت

**عوائق أمام سياسة متساوية تجاه المواطنين العرب- نموذج مسح، توصيف وتحليل  
مسح للعوائق وتوصيات لتحديد سياسة:  
دوائر المساعدة القضائية في وزارة القضاء  
أطر مكوث ورعاية لأطفال في ضائقة وخطر من الولادة ولغااية عمر 3 سنوات**

تعرض هذه الوثيقة نمودجا مبنيا وشاملا لمسح، تصنيف وتوصيف العوائق التي تمنع من المواطنين العرب متناولية متساوية لموارد الدولة، وتتيح بلورة توصيات لتصميم سياسة لإزالة هذه العوائق في الطريق إلى سياسة متساوية. بالإضافة لذلك تشمل الوثيقة مستنديين لسياسات مقترحة تم عبرهما تطبيق النموذج: يتعلق المستند الأول بتسهيل الوصول إلى خدمات المساعدة القضائية التي تقدمها وزارة القضاء، ويدور الثاني حول موضوع أطر مكوث لأولاد في خطر. تم إجراء مسح للعوائق الأساسية في كل واحد من المجالين، وعرض اقتراحات لسياسة لإزالة هذه العوائق. تم تطوير الطريقة وتطبيقها في إطار مشروع " مكان حول الطاولة"، الذي يقوم عليه قسم السياسات المتساوية في جمعية سيكوي. نأمل أن تساعد المعلومات والعبر التي نعرضها أمام القراء كل من يعملون من أجل دفع المساواة بين اليهود والعرب في إسرائيل.

**جمعية سيكوي- الجمعية من أجل دعم المساواة المدنية،**

هي منظمة مجتمع مدني، مشتركة ليهود وعرب مواطني الدولة، هدفها إحداث تغيير جوهري في مكانة المواطنين العرب في إسرائيل. تشتق أجندة الجمعية وجدول أعمالها ونشاطها من حوار متواصل وصريح بين عرب ويهود، أعضاء الطاقم المهني واللجنة الإدارية، الذين يمثلون التيار المركزي عند جمهورهم. تعمل جمعية سيكوي من أجل مساواة مدنية كاملة بين المواطنين العرب- الفلسطينيين والمواطنين اليهود في إسرائيل.



**סיקוי سيكوي Sikkuy**

העמותה לסיקוי שוויון אזרחי الجمعية لدعم المساواة المدنية  
The Association for the Advancement of Civic Equality

شارع همشوررت راحيل 17، بيت هكيرم القدس 96348

هاتف: 02-6541225 - فاكس: 02-6541108 - بريد إلكتروني: Jerusalem@sikkuy.org.il

جادة بن غوريون 57، ص.ب 99650، حيفا

هاتف: 04-5823188 - فاكس: 04-8523065 - بريد إلكتروني: haifa@sikkuy.org.il

[www.sikkuy.org.il](http://www.sikkuy.org.il)