

מחסמים לסיכויים

מיפוי חסמים והמלצות מדיניות
בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל

מחסמים לסיכויים

מיפוי חסמים והמלצות מדיניות
בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל

من العوائق إلى الفرص

رصد العوائق وتوصيات سياسية

في الطريق إلى تحقيق المساواة بين المواطنين العرب واليهود في إسرائيل

מסמך מדיניות מס' 1

עורך: רון גרליץ

כתיבה: מהא אבו סאלח, מיכל בליקוף, רון גרליץ ורות ויינשנק-ונר



אוגוסט 2010, ירושלים-חיפה

מחסמים לסיכויים

מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל

עורך: רון גרליץ

תחקיר וכתביבה: מהא אבו סאלח, מיכל בליקוף, רון גרליץ ורות ויינשנק-ונו

מנהלות הפרויקט למדיניות שוויונית: רות ויינשנק-ונו ומהא אבו סאלח

עריכה לשונית: יסמין הלוי

עיצוב גרפי: מירי גלעד

חוברת זו רואה אור בעברית, בערבית ובאנגלית ומופיעה באתר האינטרנט של העמותה www.sikkuy.org.il

תודתנו לכל הגופים שסייעו לפרסום החוברת

האיחוד האירופי

פרסום זה הופק בסיוע מימון מטעם האיחוד האירופי. תכני הפרסום הם באחריות בלעדית של עמותת סיכוי ואינם יכולים להחשב - תחת נסיבות כלשהן - כמשקפים את עמדתו של האיחוד האירופי.



קרן סליפקא The Alan B. Slifka Foundation



קרן ראוסינג SIGRID RAUSING TRUST

בוב ודוריס גורדון Bob and Doris Gordon

ייעוץ תוכן מצוות סיכוי:

עלאא חמדאן

יאסר עואד

ייעוץ אקדמי:

ד"ר ח'אלד אבו עסבה- מכון מסאר ועמית מחקר במכון ון ליר
פרופ' מוחמד אמארה - מכללת בית ברל
ד"ר יוסף ג'בארין- אוניברסיטת חיפה
פרופ' שלמה חסון - האוניברסיטה העברית
פרופ' יוסף קטן - אוניברסיטת תל אביב
ד"ר מיטל פינטו - חברת סגל המרכז האקדמי כרמל, חיפה; פוסט דוקטורנטית במרכז מינרבה לזכויות אדם, האוניברסיטה העברית

© מותר ורצוי לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה תוך ציון מפורט של המקור.
אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מהעורך



ירושלים

רח' המשוררת רחל 17, בית הכרם, ירושלים 96348

טל': 02-6541225 | פקס: 02-6541108 | jerusalem@sikkuy.org.il

חיפה

שד' בן-גוריון 57, ת.ד. 99650, חיפה 31996

טל': 04-8523188 | פקס: 04-8523065 | haifa@sikkuy.org.il

תוכן העניינים

5..... דבר המנכ"לים

7..... תקציר מנהלים

11..... הקדמה

פרק א: מיפוי חסמים והסרתם -

13..... הדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל / רון גרליץ

פרק ב: לשכות הסיוע המשפטי -

29..... מיפוי חסמים והמלצות מדיניות / רות ויינשנק-ונר ומיכל בליקוף

פרק ג: מסגרות שהייה לילדים בסיכון מלידה עד גיל 3 -

47..... מיפוי חסמים והמלצות מדיניות / מיכל בליקוף ומהא אבו סאלח

77..... רשימת מקורות

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

תקציר מנהלים

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

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

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

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

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

א. לשכות הסיוע המשפטי

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

במהלך המיפוי בדקנו כמה היבטים של הנגשת השירות:

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

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

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

הבעיות

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

החסמים

1. חסמים לשוניים-תקשורתיים:

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

2. חסמים בתחום ההנגשה הפיזית-מרחבית:

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

הבעיות והחסמים אופיינו בהתאם למטריצות האפיונים שבמודל.

המלצות מדיניות

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

ב. מסגרות שהייה לילדים בסיכון מלידה עד גיל שלוש

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

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

הפרק כולל שלושה חלקים:

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

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

בעיות

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

חסמים

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

3. המלצות מדיניות

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

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

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

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

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

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

מיפוי חסמים והסרתם - הדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל

רבים באקדמיה, בשלטון המרכזי והמקומי ובחברה האזרחית עוסקים במשך שנים, וביתר שאת בעשור האחרון, בקידום שוויון בין יהודים לערבים אזרחי מדינת ישראל. אסטרטגיות שונות נבחרו כדי לקדם את המטרה הזאת, ומומשו בדרכים שונות על ידי גורמים רבים. מאז אירועי אוקטובר 2000 הופעלו כמה תוכניות ממשלתיות, בהיקפים קטנים וגדולים¹, נערכו עשרות מחקרים העוסקים באי-שוויון, וארגוני החברה האזרחית הפעילו פרויקטים רבים שמטרתם קידום השוויון בין יהודים לערבים.² ואולם חרף כל המאמצים הללו לא חל שינוי משמעותי במצב, והאי-שוויון בין יהודים לערבים רק הולך ומעמיק.

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

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

החידושים העיקריים באסטרטגיה המוצעת הם:

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

➤ מודל מובנה לתהליך איתור החסמים מונעי המדיניות השוויונית והגדרתם.

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

מטרתנו כפולה:

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

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

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

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

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

1. העלאת המודעות של מקבלי ההחלטות והציבור לנושא האי-שוויון בין ערבים ליהודים. תנאי הכרחי לשינוי מדיניות הוא ההבנה וההפנמה של קובעי המדיניות ומיישמייה כי המדיניות הנוכחית ו/או תוצאותיה⁴ אינן שוויוניות. נראה כי ארגוני החברה האזרחית נחלו הצלחה גדולה בעניין זה: בשנים האחרונות הביעו גורמים ממשלתיים רבים, שרים ואף ראשי ממשלה את דאגתם מהאי-שוויון ודיברו על צורך דחוף לתקן אותו.⁵ עמותת סיכוי נמצאת בקשר עם גורמים ממשלתיים רבים, ובעבודתנו היומיומית אנו נוכחים שרוב מקבלי ההחלטות, בכל הדגים, מודעים לאפליה ואי-שוויון בין ערבים ליהודים. יחד עם זאת, בעבודתנו מול הפקידות הממשלתית שמנו לב לתופעה רווחת: הפקיד הממשלתי בדרך כלל מקבל את הטענה כי מדיניות הממשלה יוצרת אפליה ואי-שוויון באופן כללי ומסכים כי יש לתקן זאת, אך באותה עת הוא מכחיש כי המדיניות שתחת אחריותו (קרי תחת אחריות המשרד, האגף או המחלקה שעליה הוא מופקד) איננה שוויונית.

ההמלצה לארגוני החברה האזרחית היא כפולה:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

➤ מודל מפורט למיון החסמים (מטריצות החסמים).

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

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

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

לצערנו, פעמים רבות מדי גורמי השלטון תולים את האחריות והאשם באי-שוויון בגורמים תרבותיים וחברתיים המאפיינים את החברה הערבית. עמותת סיכוי אינה מקבלת טענה זו. הקצאה שוויונית היא תוצאה של מדיניות שוויונית אשר חייבת להכיל ולא להדיר את השונות התרבותית/ חברתית,¹² להתמודד איתה ולייצר הקצאה שמבטיחה שוויון מלא בהתחשב בשונות. הדבר אינו פוטר את החברה הערבית או את הרשויות המקומיות הערביות מן הצורך להתמודד עם בעיותיהן ועם החסמים הפנימיים בחברה הערבית, אלא מטיל על כל אחד מהצדדים אחריות מלאה. על הממשלה בפרט מוטלת אחריות של 100 אחוז להנהיג מדיניות שוויונית.

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

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

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

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

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

מהם החסמים?

המושג "חסמים" התפתח בחיפוש מענה לשאלות מסוג זה:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

17. זאת כמובן בנוסף לאחריותה של המדינה לדאוג באופן שוויוני לתשתיות פיזיות (כולל חיבור לחשמל) לכל האזרחים.

18. תחת ההסתייגות של הערה 12 לעיל.

איתור החסמים, הגדרתם וסיווגם

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

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

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

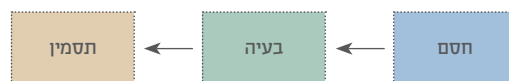
תוך כדי התחקיר נאספים נתונים השוואתיים שונים על יהודים וערבים:

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

שיטת החקירה ומושגי היסוד

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

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



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

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

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

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

תסמין

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

בעיה

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

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

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

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

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

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

הסבר לגבי אפיון הבעיות:

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

חסם

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

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

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

האפיונים העיקריים והנפוצים של חסמים הם:

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

טבלה 2 - מטריצת אפיון החסמים

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

הסבר לגבי אפיוני החסמים:

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

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

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

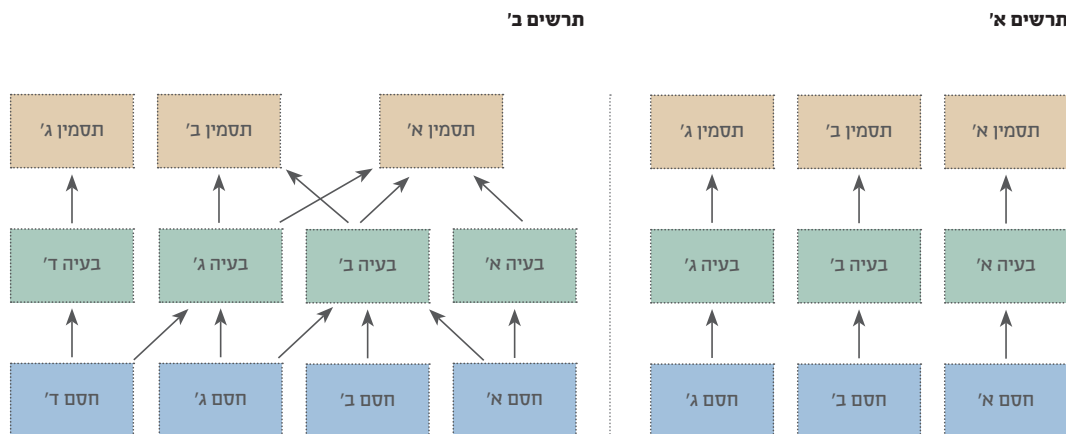
הבעיה כראוי יש לאתר בתהליך האבחון את מקורה: האם הוא בדרג הפוליטי, בדרג המקצועי, בתהליכי קבלת ההחלטה, בהחלטה עצמה או בתהליכי הביצוע. לעיתים קרובות איננו יודעים מה מקור החסם, ולכן נגדיר אותו בפשטות כחסם ברמת ההחלטה (ראו מטריצת אפיון החסמים). במקרים אחרים יש לנו מידע נוסף, שמאפשר לנו לסווג את החסמים ולהגדיר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

תהליך איתור החסמים ומיפיהם

למיפוי החסמים יש שני עקרונות בסיסיים:

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

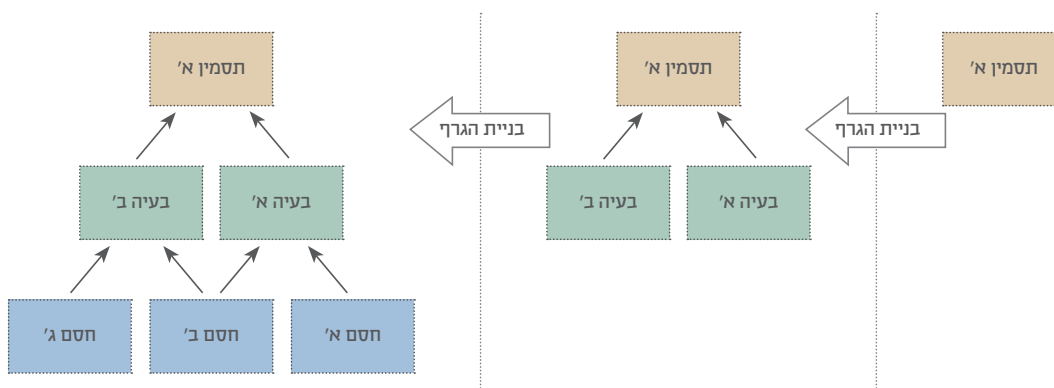
2. הצגה גרפית. התסמינים, הבעיות והחסמים מיוצגים בגרף, הממחיש את הקשר הסיבתי ביניהם. באופן בסיסי הגרף מורכב משלישיות אנכיות של תסמין, בעיה וחסם, שהקשרים הסיבתיים ביניהם מיוצגים בחצים. השורה התחתונה בגרף מכילה את כל החסמים, השורה האמצעית את כל הבעיות, והשורה העליונה את התסמינים. הקשרים הסיבתיים מיוצגים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



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

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

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



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

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

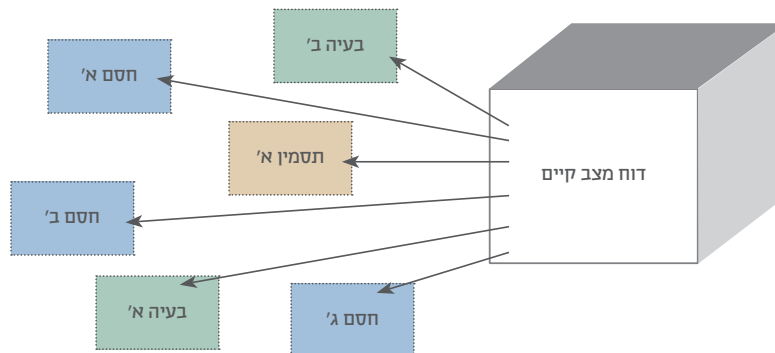
בשלב השני שולפים את הנתונים בזה אחר זה מתוך הדוח, ממיינים אותם לתסמינים, בעיות וחסמים, ומאפיינים אותם על פי המטריצות. כל מה שמעיד על פער מועמד להיות תסמין; כל מה שאינו תסמין הוא בעיה או חסם. ההבדל ביניהם הוא הקשר הסיבתי. אם הנתון גורם באופן ישיר לתסמין, הוא מוגדר כבעיה; אם הוא נמצא ברמת העומק, הוא מוגדר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

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

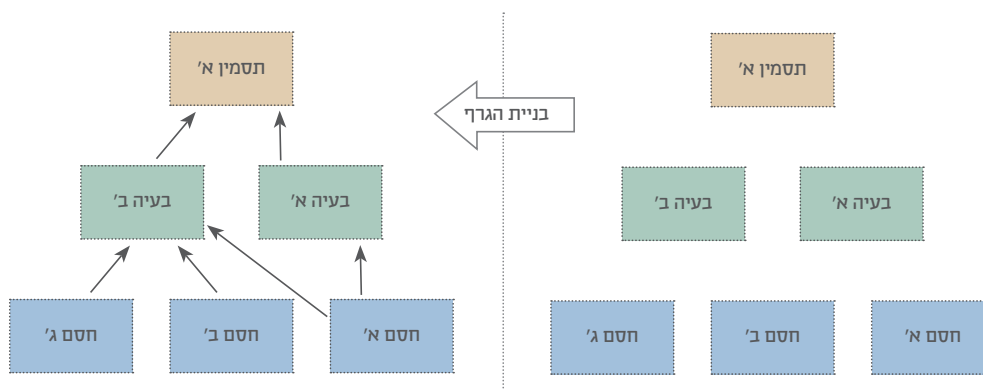
בשלב הרביעי מזהים את הקשרים הסיבתיים ומייצגים אותם באמצעות חצים בין החסמים לבעיות ולתסמינים (ראו תרשים ד').

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

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



שלב 4: יצירת הקשרים הסיכתיים



שלב 3: סידור בשורות

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

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

דוגמה לפעולה בשיטה האנכית

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

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

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

דוגמה לפעולה בשיטת הקופסה

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

דירוג החסמים

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

סיכום

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

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

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

נספח א' - מטריצת סיווג משנה לחסמים הנובעים ממשרדי הממשלה³⁰

חסם כתוצאה של חוסר מעשי ³¹	חסם כתוצר של תהליכי ביצוע	חסם כתוצר של החלטה	חסם כתוצר של תהליכי קבלת החלטות		
- העדר חוק - העדר החלטת ממשלה - העדר החלטת שר - אי התייחסות בתקציב המדינה	אי יישום או יישום חלקי של חוק או החלטת ממשלה	- חוק - החלטת ממשלה - החלטת שר - תקציב המדינה	- תהליך חקיקה - תהליך קבלת החלטות ממשלה/משרד - תהליך התקצוב - עיכוב בקבלת החלטות	מיקום החסם	דרג פוליטי: חברי כנסת, ממשלה, ועדות שרים או שר
	- העדר אמצעי אכיפה של חוקים ובקרת יישום החלטות - חוסר רלוונטיות/יעילות של אכיפת חוקים ובקרת יישום החלטות - אי-התאמה תרבותית/פוליטית/כלכלית/חברתית	- חלוקה בלתי שוויונית - אפליה - אי-התאמה תרבותית/חברתית/כלכלית - הדרה - קיצוץ/אי-תקצוב	- ניגוד עניינים - התנהלות לא תקינה או הפרה של הפרוצדורה - שאלת ייצוג הערבים בהליך קבלת ההחלטות	סוג החסם	
- העדר החלטת מנכ"ל - העדר החלטת פקיד בכיר	- אי/חלקיות יישום חוק - אי/חלקיות יישום החלטות ממשלה - אי/חלקיות יישום תקנה/הוראת מנכ"ל/פקיד בכיר	- הוראת מנכ"ל - תקנה או תקנון - החלטת ועדה מקצועית	- תהליך גיבוש הוראות מנכ"ל או תקנות - תהליך קבלת החלטות בוועדות מקצועיות פנים-משרדיות וחוץ-משרדיות	מיקום החסם	דרג מקצועי: מזוטר ועד בכיר, ברמת המחוז או ברמה הארצית
	- הסטות פנימיות של תקציבים - העדר רצון כן לשנות את המצב - מחסור בידע על האוכלוסייה ועל דרך יישום הולמת של התקציב/התוכנית/חוק/תקנה	- חלוקה בלתי שוויונית - אפליה - אי-התאמה תרבותית/חברתית/כלכלית - הדרה - קיצוץ/אי-תקצוב	- שאלת ייצוג הערבים בהליך קבלת ההחלטות - רמת השיתוף והקשר עם השטח: רשויות מקומיות וקהילות ערביות - העדר קריטריונים ברורים	סוג החסם	

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

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

לשכות הסיוע המשפטי - מיפוי חסמים והמלצות מדיניות

פרק זה בוחן את הנגשת הסיוע המשפטי מטעם המדינה לאוכלוסייה הערבית. בחירת התחום נעשתה בתהליך משותף של נציגי משרד המשפטים ועמותת סיכוי, מתוך הבנה כי משרד המשפטים מחויב לספק שירותים לכלל אזרחי המדינה באופן שוויוני, מועיל ויעיל. פתיחת לשכת הסיוע של מחוז צפון בעיר הערבית נצרת בשנת 2008 היא דוגמה למאמץ מבורך בדרך להנגשה שוויונית של שירותי הסיוע המשפטי.

עמותת סיכוי מייחסת חשיבות לבדיקת תחום זה, בשל היותו דוגמה לתחומים אחרים שבהם המדינה מספקת שירות לתושבים הערבים. מטרת הפרק לבחון את המצב הקיים בלשכות הסיוע המשפטי, להאיר את האי-שוויון בהנגשת השירותים לאוכלוסייה הערבית לעומת האוכלוסייה היהודית, לאתר חסמים הגורמים לאי-שוויון (הן חסמים במערכת הממשלתית והן בציבור הערבי), ולהציע דרכים להתמודדות עימם.

בדיקת שירותי הסיוע המשפטי כללה איסוף נתוני מדף מאתרים ומסמכים רלבנטיים,¹ סקירה ביבליוגרפית של מחקרים בנושא בארץ ובעולם, פגישות עם נציגי משרד המשפטים, עם נציגי עמותות הפעילות בתחום הסיוע המשפטי ועם מנהלי לשכות רווחה ביישובים ערביים, ובדיקה של לשכות הסיוע המשפטי באמצעות עורך דין דובר ערבית.

במהלך הבדיקה התגלו חסמים ובעיות המשפיעים על הנגשה שוויונית של שירותי הסיוע המשפטי, אך אינם נמצאים תחת אחריותו של האגף לסיוע משפטי, כמו למשל תחבורה ציבורית חלקית ביישובים ערביים או עומס במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות. מטרת פרק זה היא לבחון ולתאר את כל החסמים, כולל אלו שאינם תחת אחריותו של האגף, כדי לצייר תמונה מלאה.

החסמים אותרו בהתאם למתודולוגיית איתור החסמים (כמפורט בפרק א'), תוך שימוש בשיטה האנכית (ראו עמ' 23) שבה מזהים בשלב הראשון את התסמין ו/או את הבעיות, ובשלב השני מאתרים את החסמים ומאפיינים אותם. לסיום מוצעות המלצות מדיניות קונקרטיות וישימות.

רקע

מהות השירות

האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים מגיש מתוקף חוק הסיוע המשפטי (התשל"ב-1972) ותקנות הסיוע המשפטי (התשל"ג-1973) סיוע בנושאים משפטיים בתחום האזרחי באמצעות לשכות הסיוע המשפטי למבקשים מעוטי יכולת. הסיוע המשפטי כולל ייעוץ ואף ייצוג של המבקשים בערכאות משפטיות על ידי עורכי דין שהאגף ממנה. הסיוע המשפטי ניתן ללא תשלום, למעט אגרת השתתפות סמלית (125 ש"ח). במקרים מסוימים ניתן השירות ללא תשלום. סיוע בתחום הפלילי ניתן על ידי הסנגוריה הציבורית, אך דוח זה לא יעסוק בתחום הפלילי.

פרישת השירות

במסגרת האגף פועלות כיום חמש לשכות סיוע משפטי מחוזיות:

- לשכת ירושלים - משרתת את אזור ירושלים והדרום (למעט קרית גת, אשקלון ואשדוד)
- לשכת תל אביב - משרתת את אזור תל אביב והמרכז
- לשכת חיפה - משרתת את אזור חיפה (כולל עכו ואזור ואדי עארה)

1. בקשה למידע בנוגע לכמה נתונים חסרים הוגשה למשרד המשפטים באמצעות חופש המידע. עד לרגע פרסום המסמך לא התקבל כל המידע הדרוש.

◀ לשכת באר שבע - משרתת את העיר באר שבע וסביבותיה (כולל קרית גת, אשקלון ואשדוד)

◀ לשכת נצרת - משרתת את אזור הצפון

בנוסף מנגיש האגף את שירותיו ל-41 יישובים ול-18 בתי סוהר ברחבי הארץ.

צוות הסיוע המשפטי

בצוות הסיוע המשפטי כ-200 מועסקים: עורכי דין, מתמחים ועובדי מנהלה, כמו גם מתנדבות בשירות לאומי. בנוסף, האגף עובד עם כ-900 עורכי דין חיצוניים המייצגים את מקבלי השירות בערכאות המשפטיות השונות, ושכר טרחתם משולם על ידי האגף לסיוע משפטי.

תחומי הסיוע המשפטי

האגף לסיוע משפטי מטפל מדי שנה ביותר מ-50 אלף פונים (ב-2009 טיפל האגף בכ-180 אלף הליכים) במגוון רחב של נושאים, וביניהם:

◀ ייצוג בענייני משפחה ובכללם גירושין, התרת נישואין, מזונות, משמורת על ילדים, הסדרי ראייה, צו הגנה בשל אלימות במשפחה, צו עיכוב יציאה מהארץ וכו'.

◀ ייצוג בהגנה על זכויות הנוגעות למגורים, ובהן בעלות, תביעות פינני, דמי שכירות ודמי מפתח.

◀ ייצוג בתביעות כספיות ובתביעות נזיקין והגנה מפני נושים בלשכות ההוצאה לפועל, כולל ייצוג בבקשות לפשיטת רגל.

◀ ייצוג בתביעות ובערעורים נגד המוסד לביטוח לאומי, כגון תביעות על גימלאות, מענקים, שיקום וזכויות אחרות.

◀ ייצוג משפטי לפני ועדות פסיכיאטריות למאושפזים בכפייה, ועוד.³

בנוסף יש לציין כי בכל הלשכות לסיוע משפטי יש הנחיות למתן סיוע משפטי דחוף ומיידי בנושאים הבאים: אלימות במשפחה, כולל הוצאת צו הגנה או צו מניעה לפי הצורך; הוצאה של צו עיכוב יציאה מהארץ, שחרור ממאסר בגין חובות, ועוד.

יוצא מכל האמור לעיל, שהסיוע המשפטי אמור לספק לאזרח חסר האמצעים תמיכה משפטית בתחומים חשובים ולעיתים הרי גורל בחייו. בהמשך נתאר את אופן מתן השירות, נבחן אם הוא ניתן בצורה שוויונית לאזרחים הערבים, וננתח את החסמים המונעים הנגשה שוויונית שלו.

הליך קבלת השירות

1. פנייה של המבקש לאחת מלשכות הסיוע המשפטי. המבקש סיוע משפטי צריך לפנות לאחת מלשכות הסיוע המשפטי, ולמלא בכתב טופס בקשה רשמי בשפה העברית. את הטופס ניתן להוריד מהאינטרנט או לקבלו בלשכות הסיוע המשפטי, באגפי הרווחה של הרשויות המקומיות, ובמרכזי הסיוע של כמה ארגונים וולונטריים⁴ ללא תשלום. פקידי הקבלה, עורכי הדין והעובדים הסוציאליים מסייעים במקרים רבים במילוי הטפסים ומעירים את תשומת לבו של הפונה לפרטים החשובים המופיעים בהם, שכן במקרים רבים מדובר באוכלוסייה מוחלשת שאינה שולטת בעברית ומתקשה להבין את השפה המשפטית הכתובה בטופס. את הטופס יש להעביר ישירות ללשכת הסיוע המחוזית או לשלוח אותו בפקס או בדואר.

2. פנייה של מבקש הסיוע המשפטי גורמת במקרים רבים לפתיחת הליך בכמה נושאים.

3. פירוש מלא של התחומים מופיע באתר משרד המשפטים.

4. עמותות רבות דוגמת ידיד, סנגור קהילתי, מחויבות, טבקה, האגודה לזכויות האזרח, הל"ב וכן הקליניקות המשפטיות של אוניברסיטת תל אביב והאוניברסיטה העברית, כמו גם תוכנית "שכר מצווה" בלשכת עורכי הדין, מספקות סיוע משפטי למגוון אוכלוסיות מוחלשות בתחומים מגוונים.

לאחר קבלת הטופס בלשכה המחוזית נעשית בדיקה ראשונית של תנאי הזכאות לסיוע משפטי, בהתאם לתנאים הקבועים בחוק הסיוע המשפטי.

הזכאות לקבלת סיוע משפטי מותנית בשלושה תנאים מצטברים:

- א. הסיוע המשפטי נדרש בנושא אחד או בכמה מהנושאים שבהם אפשר לקבל סיוע משפטי.
 - ב. זכאות כלכלית - מבקש הסיוע עומד בשני מבחנים כלכליים: מבחן הכנסה ומבחן רכוש,⁵ למעט בענייני ביטוח לאומי וייצוג מאושפזים בכפייה, שבהם אין כלל מבחן כלכלי.
 - ג. סיכוי משפטי - בחינת הסיכוי להצליח בתביעה, למעט בייצוג בפני ועדות פסיכיאטריות.⁶
 2. **פגישה עם עורך דין.** לאחר שמוגשת בקשה רשמית בכתב ונפתח תיק בלשכה המחוזית, הפונה מוזמן לפגישה עם עורך דין בלשכה שאליה פנה. במקומות מסוימים, וכדי להקל על פונים המתגוררים במרחק רב מהלשכה שאליה הם משתייכים, יפגשו עורכי הדין של הלשכה את הפונים בלשכות הרווחה של הרשויות המקומיות הסמוכות לאזור מגוריהם או במרכזי הסיוע של עמותות הפעילות ביישובים אלה.⁷ העובדה כי חלק מהשירות ניתן במרכזי הסיוע של העמותות היא משמעותית לעניין ההנגשה לאזרחים הערבים, ובהמשך נעמוד עליה בפירוט.
 3. **החלטה אם לטפל.** לאחר הפגישה עם העורך דין, ולאחר שהומצאו המסמכים הדרושים, הלשכה מחליטה אם יוגש סיוע משפטי או לא, ובאילו הליכים.
- המשך הטיפול המשפטי מתבצע על ידי עורכי הדין של לשכות הסיוע המשפטי ועל ידי עורכי דין פרטיים מתוך מאגר עורכי דין שהמדינה מממנת.

תקציב

תקציב האגף לסיוע משפטי עמד השנה על כ-78 מיליון ש"ח. תקציב זה גדל בהתמדה במהלך העשור (בשנת 2000 הוא הסתכם בכ-45 מיליון ש"ח). לאורך התקופה נוצל התקציב במלואו, ובשנים שבהן קוצץ (2001-2003) נצפתה חריגה בניצול התקציב עד כדי 130%.⁸ מכאן ניתן להסיק כי הדרישה לשירותי הסיוע המשפטי הולכת וגדלה כל העת, ואף עולה על היקף הסיוע הניתן. הנחה זו קיבלה חיזוק בשיחות עם נציגי ארגונים ועמותות המגישים סיוע משפטי לאוכלוסיות מוחלשות.⁹

האוכלוסייה הערבית - מאפיינים

פרישת האוכלוסייה הערבית

כ-59% מהאוכלוסייה הערבית מתגוררים במחוזות חיפה והצפון, ואילו במחוז המרכז ובמחוז תל אביב רק 10% ממנה, לעומת האוכלוסייה היהודית שכמחציתה מתגוררת באזור תל אביב והמרכז, ורק 20% ממנה מתגוררים באזור חיפה והצפון. כ-19% מהאוכלוסייה הערבית מתגוררת במחוז ירושלים (חלקה הגדול תושבי מזרח

5. מבחן הכנסה מגדיר יחיד או משפחה שבה עד שלוש נפשות שגובה הכנסתם הוא עד 67% מהשכר הממוצע במשק (5,440 ש"ח כיום), ו-6% יותר לכל נפש נוספת. המבחן מתייחס להכנסה ברוטו. בענייני מעמד אישי לא נבדקת הכנסת בן/ בת הזוג. מבחן רכוש (רכוש הפונה הניתן למימוש (חסכונות, רכב וכו') או הרכוש המקנה זכאות להלוואה אינו עולה על שילוש השכר הממוצע במשק (כיום 24,359 ₪). מבחן הרכוש אינו חל על דירת מגורים או על רכוש של בן/ בת הזוג).

6. הוראות הדין מחייבות כי בכל מקרה ומקרה (למעט ייצוג בפני ועדות פסיכיאטריות מחוזיות) ייבחן הסיכוי המשפטי להצלחה בהליך. במסגרת זו נבחנים הן הפן העובדתי והן הפן המשפטי, תוך בחינת הראיות והטענות המשפטיות של הצד שכנגד. יודגש כי היבט זה מחייב התמקצעות רבה, בפרט לאור ריבוי העניינים וההליכים הרלבנטיים. בכל מקרה ומקרה נדרשת בדיקה מעמיקה המחייבת שיתוף פעולה של הפונה במתן מידע ומסמכים רלבנטיים.

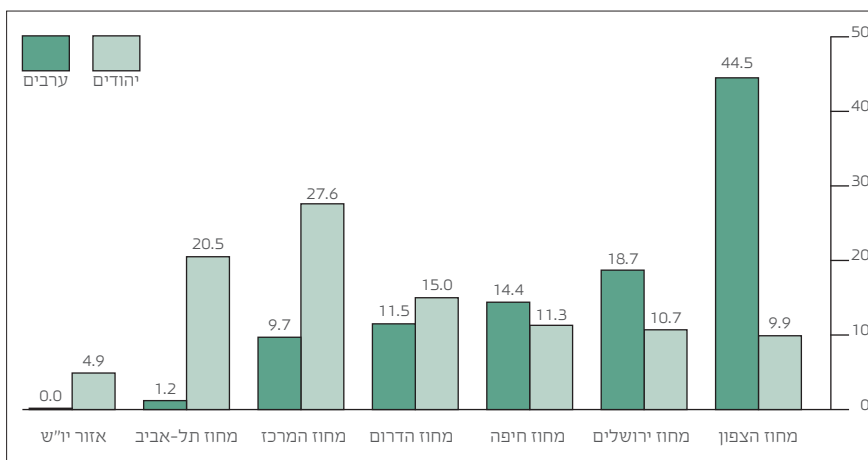
7. חלק מעורכי הדין שנשלחים מלשכות הסיוע המחוזיות ליישובים מרוחקים מקיימים את הראיונות בסניפי העמותות שצוינו באותם יישובים.

8. משרד האוצר, תקציב משרד המשפטים

9. שיחות התקיימו עם נציגי עמותת ידיד, סנגור קהילתי, הל"ב.

ירושלים, שאינם אזרחים אך זכאים מתוקף תושבותם לסיוע משפטי ממלכתי). בדרום הארץ מתגוררים כ-12% מהאוכלוסייה הערבית (ראו תרשים 1).

תרשים 1: פרישת האוכלוסייה לפי מחוז וקבוצות אוכלוסייה, 2008

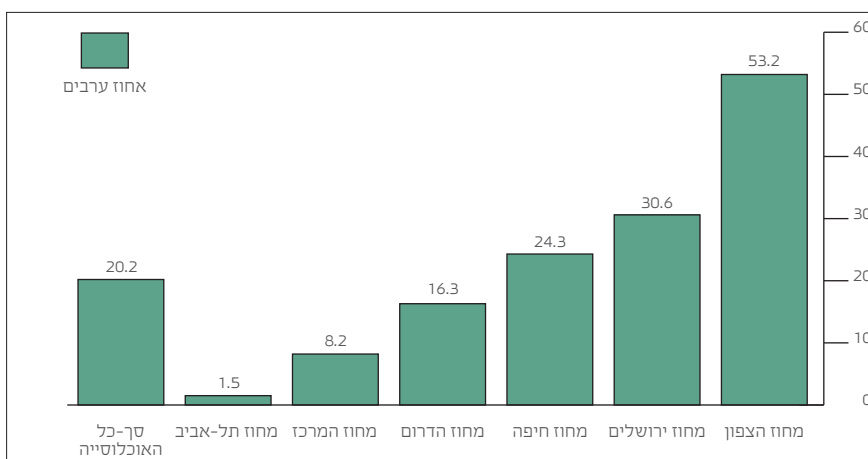


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2009

חלקה של האוכלוסייה הערבית בכל מחוז

האוכלוסייה הערבית מהווה 53% מאוכלוסיית מחוז הצפון, כ-31% מאוכלוסיית מחוז ירושלים וכרבע מאוכלוסיית מחוז חיפה. במחוז המרכז מהווה האוכלוסייה הערבית רק 8%, במחוז דרום למעלה מ-16% מהאוכלוסייה ערבית ובמחוז תל אביב 1.5% (ראו תרשים 2).

תרשים 2: שיעור האוכלוסייה הערבית מסך כל אוכלוסיית המחוז, 2008



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2009

תחולת העוני

על פי נתוני הביטוח הלאומי, הכנסה פנויה ממוצעת של משפחה ערבית היתה 63% מהכנסתה של משפחה יהודית ממוצעת. על פי נתוני 2008, תחולת העוני בקרב משפחות ערביות עמדה על 49.4%, פי 3.2 מאשר בקרב יהודים. האוכלוסייה הערבית מהווה 33.8% מסך כל הנפשות העניות בישראל.¹⁰

נגישות תחבורתית

מיעוט התחבורה הציבורית אל היישובים הערביים ומהם מקשה על ניידות האוכלוסייה הענייה. יש לציין גם כי ביותר משליש ממשקי הבית הערביים אין רכב.¹¹ אוכלוסיית הנשים הערביות מוחלשת אף יותר, שכן רק 34.5% מהן בעלות רישיון נהיגה, לעומת 57.4% מהנשים היהודיות.¹²

נתוני העוני והפרישה הגיאוגרפית שהוצגה בסעיף הקודם מראים בבירור שהאוכלוסייה הערבית היא אוכלוסייה מוחלשת בהשוואה לאוכלוסייה היהודית בישראל, **הן מפאת ריכוזה בפריפריה, הן מפאת עוניה והן מפאת נגישותה המוגבלת לתחבורה ציבורית ופרטית**. לכך יש להוסיף מדיניות מפלה, שצוינה בכמה פסקי דין של בית המשפט העליון, בדוח ועדת אור ובדוחות מבקר המדינה.¹³

הפרק הבא ידון בהיבטים של הנגשת שירותי הסיוע המשפטי לאוכלוסייה הערבית, תוך התייחסות למאפייניה ולהיבטים של נגישות לשירות.

הנגשת שירותי הסיוע המשפטי לאוכלוסייה הערבית

"האגף דואג, כי זכותו של כל אדם לפנות לערכאות משפטיות ולזכות בסעד משפטי תהפוך מעיקרון תיאורטי חשוב למעשה דה פקטו [...] בכדי לממש תפקיד חשוב של שומר הסף על זכויות מי שאיננו יכול לשכור שירותי עורך דין".¹⁴

האגף לסיוע משפטי הוקם במטרה לסייע לתושבים שידם אינה משגת להשיג סיוע משפטי לממש את זכויותיהם. קהלי יעד אלה נתונים לפעולתם של חסמים נוספים מלבד החסם הכלכלי, שכן מדובר בקבוצות מוחלשות במיוחד, המתאפיינות בניידות מוגבלת, בקשיי שפה, בקשיי תעסוקה, ובמקרים רבים בחוסר מודעות לזכויותיהן. כדי להבטיח את מרב השימוש בשירות ואת מימוש זכויותיהן של קבוצות אלו, יש להנגיש את השירות על מכלול היבטיו תוך התייחסות לחסמים שהוזכרו, הפועלים על האוכלוסייה המדוברת.

היבטים של נגישות לשירות

כדי להנגיש שירות ממשלתי, יש צורך להתייחס להיבטים אלו של נגישות לשירות:

➤ מודעות לקיום השירות ומידע על אודותיו

➤ הבנה מה צריך לעשות כדי לקבל את השירות

➤ נגישות לשונית-תקשורתית

➤ נגישות פיזית ומרחבית לשירות

אם מתקיימים כל ההיבטים הללו, נוכל לטעון שהשירות נגיש.

בפרק הבא נבחן באיזו מידה השירות עונה על היבטים אלה מבחינת האוכלוסייה הערבית (בהשוואה לאוכלוסייה היהודית), ונתייחס למאפייניה ולחסמים המונעים ממנה את הנגשת השירות.

10. הביטוח הלאומי, סקירה שנתית 2008.

11. למ"ס, נתוני הסקר החברתי (2008).

12. למ"ס, נתוני הסקר החברתי (2008).

13. "אזורי המדינה הערבים חיים במציאות שבה הם מופלים לרעה כערכים. חוסר השוויון תועד במספר רב של סקרים ומחקרים מקצועיים, הוא אושר בפסקי דין ובהחלטות הממשלה, וכן מצא ביטוי בדוחות מבקר המדינה ובמסמכים רשמיים אחרים" (דוח ועדת אור, 2003, ע"מ 33).

14. מתוך דברי עו"ד איל גלובוס, הממונה על האגף לסיוע משפטי, אתר האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים.

מודעות לקיום השירות

הפנייה לסיוע משפטי נעשית ברוב המקרים דרך המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות וארגוני החברה האזרחית. בכמה מקרים אחרים קיימת בדין חובת יידוע: במקרה של אשפוז בכפייה בבית חולים לחולי נפש, בערעור על החלטת הביטוח הלאומי בבית הדין לעבודה, ובמקרה של פינוי מבית על ידי הוצאה לפועל. שירותי הסיוע המשפטי של משרד המשפטים ניתנים במסגרת מחוזית, ומיועדים לאוכלוסייה מוחלשת, שברובה מתגוררת בפריפריה, ואשר לעיתים קרובות אינה מודעת לזכויותיה. מכאן שיש צורך בגופים בתוך הקהילות וביישובים מרוחקים שישמשו כ"סוכני יידוע" בדבר קיומו של השירות וכיצד ניתן לממשו.

במקרה של סיוע משפטי ממלכתי, המידע מופץ בדרך כלל על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ובמרכזי זכויות שהוקמו על ידי ארגונים חברתיים ופועלים ביישובים שיש בהם ריכוז של אוכלוסיות מוחלשות.

במחלקות לשירותים חברתיים, העובדים הסוציאליים מיידעים את הפונים בנוגע לסיוע משפטי ממלכתי, אם נדרש כזה, מפנים ללשכת הסיוע הקרובה, ובמידת יכולתם ופניותם, מסייעים למלא את טופס הבקשה לשירות. כאן המקום להצביע על אי-שוויון: עובד סוציאלי ביישוב ערבי מטפל ביותר מ-500 מטופלים בממוצע בכל שנה¹⁵ (כ-50% יותר מאשר עובד סוציאלי ביישוב יהודי, המטפל ב-335 תיקים בממוצע). לכן יכולתן של המחלקות לשירותים חברתיים ביישובים הערביים להפנות או לסייע לפונה הזקוק לסיוע משפטי מוגבלת ביותר, ונמוכה ביחס ליישובים יהודיים. ברור לכל כי מצבן של המחלקות לשירותים חברתיים אינו באחריות האגף לסיוע משפטי, אך יש לתת את הדעת להשלכות המצב על הנגשת השירות לאזרח הערבי. לאחרונה התקיימה פגישה בין הנהלת האגף לסיוע משפטי ובין מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ביישובים הבדויים בדרום ונציגי בתי הדין השרעיים, במטרה להציג את שירותי הסיוע המשפטי בפני הציבור הבדוי. הנגשה אקטיבית זו של מידע על שירות הביאה, לטענת הממונה על האגף לסיוע משפטי לגידול במספר הפונים.

מרכזי הסיוע ומרכזי הזכויות של הארגונים החברתיים הוקמו ביישובים שיש בהם ריכוז של אוכלוסיות מוחלשות - בעיקר עולים חדשים - ומטרתם לסייע במידע לגבי זכויות אזרחיות, הפניה לשירותים ממלכתיים, ובמקרים רבים מתן שירות משלים לשירות הממלכתי.¹⁶ ברוב מרכזי הסיוע של העמותות פעילים עורכי דין המגישים סיוע משפטי מטעמן, ובמידת הצורך גם מסייעים במילוי הבקשה ומפנים ללשכת הסיוע המשפטי האזורית.

משרד המשפטים משתף פעולה עם הארגונים החברתיים, מתקצב פעולות סיוע משפטי ומנגיש דרכם שירותים באמצעות עורכי דין מטעם הלשכה המחוזית המגיעים לחלק ממרכזי הסיוע של העמותות. במקרים אלה מוגדרים מרכזי הסיוע והזכויות כשלוחות של הסיוע המשפטי הממלכתי.

באופן כללי ניתן לומר כי רוב רובה של פעילות העמותות והארגונים החברתיים נעשית ביישובים יהודיים, וכי ביישובים הערביים יש מיעוט פעילות של עמותות וארגונים חברתיים.¹⁷ לכן יש להוסיף את ההנגשה הפחותה של שירותי הסיוע המשפטי לעמותות הפעילות ביישובים הערביים. בשלושת מרכזי הסיוע של עמותות ידיד ביישובים הערביים, למשל, אין נציגות של הסיוע הממלכתי.

יוצא אם כך שפעולתם של מרכזי הסיוע מטעם העמותות משלימה את הסיוע המשפטי הממלכתי, אך בפועל, במקרים רבים היא מהווה תחליף לה, עד כדי כך שרבים מהפונים כלל אינם מודעים לקיומו של סיוע משפטי ממלכתי: "אני רואה מהפונים שמגיעים אלינו שהרבה אנשים, לפחות ברהט, לא מכירים גוף כזה, לשכה לסיוע משפטי, אבל אין לי מושג כמה אנשים מגיעים ללשכה לסיוע משפטי בבאר שבע".¹⁸ מביטויים אלה ואחרים אנו למדים כי הציבור הערבי הנזקק לא תמיד מודע לקיומו של סיוע משפטי ממלכתי.

15. מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל, עמותת סיכוי, 2008.

16. בין הארגונים המובילים בתחום הסיוע המשפטי נמנים ידיד, סנגור קהילתי, הל"ב, טבקה ועוד. מתוך: יפעת ישי (2004), מסמך רקע לקראת דיון בנושא גופים המעניקים סיוע משפטי בלא תשלום. הכנסת: מרכז מחקר ומידע, וכן פגישות ושיחות עם נציגי עמותות.

17. א. גאנץ וא. זידאן (2000), תרומה והתנדבות חברתית בחברה הערבית הפלסטינית בישראל. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

18. משיחות עם נציגי עמותות המפעילות סיוע משפטי לאוכלוסיות נזקקות, ובאופן ספציפי כאן שיחה עם רכז הסיוע המשפטי של עמותת ברהט.

מכל אלה עולה שיש צורך בהרחבת הפעולות להנגשה אקטיבית של מידע על עצם קיומו של הסיוע המשפטי הממלכתי ובהדרכה כיצד להשיגו.

מידע בערבית על הסיוע המשפטי באתר משרד המשפטים

דוח מבקר המדינה 53 לשנת 2002 בחן את אתרי האינטרנט הממשלתיים. מחברי הדוח בחרו לפתוח את ממצאיהם בהתייחסות לסוגיית השפה הערבית ולקיומם של תכנים בערבית באתרי הממשלה:

"השפה הערבית היא שפתו של המיעוט הגדול במדינה ויש לה מעמד מיוחד. הביקורת העלתה כי במרבית אתרי האינטרנט הממשלתיים, ובכלל זה בשער הממשלה, לא הוצג מידע ולא ניתנו שירותים בשפה הערבית. הנושא של הצגת מידע בשפה הערבית באינטרנט הועלה בישיבת ועדת האינטרנט הממשלתית, שבה הוצג שער הממשלה, אולם לא נמצא שהוועדה או כל גוף ממשלתי אחר הציעו או קבעו נהלים בעניין זה".¹⁹

יחידת ממשל זמין במשרד האוצר פרסמה בדצמבר 2006 את מדריך הסטנדרטים לאפיון, עיצוב, פיתוח וכתובה של תוכן באתרי אינטרנט של הממשלה. במדריך מצוינים הכללים לעניין השפה, שנקבעו בהתאם להמלצות דוח הצוות הבין-משרדי לשפות באתרי אינטרנט ממשלתיים. תחת הכותרת "תרגום לערבית" נכתב במדריך הסטנדרטים כך: **"השפה הערבית היא שפה רשמית"**. בהמשך המדריך מוצגים כללים לעניין התרגום לערבית.²⁰ בחינת המדריך מעלה כי רוב ההנחיות לתרגום אתרי האינטרנט של הממשלה לערבית נוגעות למעשה למבנה האתר, כדי שדוברי הערבית יוכלו "לקבל מושג" על המשרד ועל השירותים הניתנים בו, אך לא מוגדרת חובה שהשירותים עצמם, הטפסים ורוב המידע יהיו נגישים לדוברי ערבית. חלק ניכר מן ההמלצות נוקטות לשון "במידת האפשר" ואין בהן דרישה מחייבת. מכאן שיישומן תלוי למעשה בהחלטתם העצמאית של נציגי משרדי הממשלה.²¹

מבדיקה שערכה עמותת קרן אברהם עולה כי בהשוואה לאתרי ממשל אחרים, אתר משרד המשפטים נמצא במצב טוב יחסית מבחינת היקף התרגום לערבית. תשעה מתוך 24 אתרי ממשל אינם מתורגמים כלל לערבית, עשרה מתורגמים באופן מצומצם ביותר (בדרך כלל רק עמוד אחד), וארבעה אתרים מתורגמים באופן מלא. באתר משרד המשפטים תורגם לערבית חלק ניכר, כולל מידע על שירותי הסיוע המשפטי וכן המדריך למילוי טופס הפנייה ללשכה. עם זאת, טופס הפנייה עצמו קיים רק בעברית. בנוסף, דפי מידע רבים טרם תורגמו לערבית, אף על פי שיש אליהם קישור בערבית.²²

עם זאת, יש להזכיר כי הפרסום באינטרנט חשוב אך אינו מספק: בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, האינטרנט אינו נגיש לחלק גדול מהאוכלוסייה הערבית, ובפרט לאוכלוסיות החלשות.

19. דוח מבקר המדינה לשנת 2002.

20. "יש לתרגם את דף השער של כל אתר אינטרנט ממשלתי ולסמנו בקישור בולט; במידת האפשר, יש להציע מדף השער בערבית קישורים לדפי מידע בערבית ובעברית; נושאים ושמות של שירותים הניתנים באתר האינטרנט יתורגמו לערבית ובמידת האפשר יתורגמו גם תכניהם; שמות הטפסים יתורגמו לערבית; תמצית המידע על אודות המשרד ותקציר המבנה הארגוני, לרבות שמות אנשי קשר ודרכי גישה יתורגמו לערבית; פרטי הגישה ללשכות ולסניפים של המשרד יתורגמו במידת האפשר; נושאי הקישורים יתורגמו, ויעודכנו הקישורים לדפים הרלוונטיים בשפה הערבית". מדריך הסטנדרטים לאפיון, עיצוב, פיתוח וכתובת תוכן לאתרי ממשלה, ממשל זמין, משרד האוצר, דצמבר 2006.

21. תרגום אתרי האינטרנט הממשלתיים לשפה הערבית, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2008.

22. תרגום אתרי האינטרנט של המשרדים הממשלתיים לשפה הערבית, יוזמות קרן אברהם, פברואר 2010.

העדר טפסים בשפה הערבית בלשכות הסיוע המשפטיות

העדרם של טפסים ומסמכים רשמיים בשפה הערבית חוזר ועולה במקרים רבים, ומאפיין את התנהלותם של משרדי ממשלה שונים. בשל חשיבות הנושא נבחן את היבטיו לעומק. לנושא השפה שני היבטים: האחד תודעתי-סמלי, ועניינו מעמדה של השפה הערבית במדינת ישראל, והשני אינסטרומנטלי, ועניינו השפה כאמצעי תקשורת הכרחי לשימוש בשירות ולמימוש זכויות.²³

א. ההיבט החוקי ביחס למעמד השפה הערבית בישראל

מעמדה של השפה הערבית, כאחת השפות הרשמיות במדינת ישראל, מעוגן בהגדרה שנקבעה בתקופת המנדט הבריטי. בסימן 82 לדבר המלך במועצתו משנת 1922 תחת כותרת המשנה "שפות רשמיות" קובע הסימן כי:

"כל הפקודות, המודעות הרשמיות והטפסים הרשמיים של הממשלה וכל המודעות הרשמיות של רשויות מקומיות ועיריות באזורים שייקבעו על פי צו מאת הנציב העליון יפורסמו באנגלית, בערבית ובעברית. בהתחשב עם כל תקנות שיתקין הנציב העליון, אפשר להשתמש בשלוש השפות במשרדי הממשלה ובבתי המשפט."²⁴

מעמדה של השפה האנגלית בוטל בסעיף 15(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, אך מעמדן של העברית והערבית נותר כשהיה, והן מקובלות כשפות רשמיות במדינת ישראל הן בשל דבר המלך במועצתו והן בשל שורה ארוכה של פסיקות משפטיות בעניין. עם זאת, חוקרים רבים מציינים את חסרונה של מדיניות רשמית, שתעמיד את הערבית כשפה רשמית בפועל, לצד העברית.²⁵ גם בג"צ נדרש למעמד הרשמי של השפה הערבית, וטען כי בהשוואה למדינות דו-לשוניות אחרות, דוגמת קנדה, בישראל אין מדיניות אופרטיבית מפורטת וברורה בעניין.²⁶

בעתירה של עדאלה והאגודה לזכויות האזרח לבג"ץ נגד עיריית תל אביב-יפו בסוגיית הצבת שלטים בעברית ובערבית, פסק בג"ץ כי יש לחייב את עיריית תל אביב-יפו בשילוט מלא בעברית ובערבית:

"...מה מייחד את השפה הערבית, ומדוע דינה שונה מדין של שפות אחרות - נוסף על העברית - אשר הישראלים דוברים אותה? האם אין נובע מגישתנו כי עתה יוכלו לבוא תושבים של ערים שונות, ובהם קבוצות מיעוט של דוברים שפות שונות, בדרישה כי השילוט בערים יהיה גם בשפתם זו? תשובתי היא בשלילה, שכן לא הרי כל אותן שפות כהרי השפה הערבית. הייחוד של השפה הערבית הוא כפול: ראשית, הערבית היא שפתו של המיעוט הגדול ביותר בישראל, החי בישראל מימים ימימה. זוהי שפה הקשורה למאפיינים תרבותיים, היסטוריים ודתיים של קבוצת המיעוט הערבית בישראל. זוהי שפתם של אזרחים, אשר חרף הסכסוך הערבי-ישראלי מבקשים לחיות בישראל כאזרחים נאמנים ושוויוניים, תוך כיבוד לשונם ותרבותם. הרצון להבטיח דו-קיום בכבוד של צאצאיו של אברהם אבינו, תוך סובלנות הדדית ושוויון, מצדיק הכרה בשפה הערבית בשילוט העירוני..."²⁷

סבן אף מוסיף ומחזק את הטענה בדבר ייחודה של השפה הערבית כשהוא מבחין בין הערבית כשפתו של "המיעוט הילידי" הערבי ובין שפות אחרות המשמשות "קבוצות הגירה", דוגמת רוסית ואמהרית.²⁸

23. Meital Pinto (2009), "Who is afraid of Language rights in Israel?", In Ohad Nachomy & Avi Segev (Eds.), Multiculturalism in Israel. Boston. Academic Studies Press; Y. Suleman (2003), The Arabic Language & National Identity. Washington DC, Georgetown University Press.

24. דבר המלך, סימן 82, "שפות רשמיות", 1922 (ההדגשה שלנו).

25. I. Saban & M. Amara (2002), "The status of Arabic In Israel: Reflections on the Power of Law to produce social Change". Israel Law Review 39 (36); וכן מיטל פינטו (2006), "זכויות שפה, הגירה ומיעוטים בישראל", משפט וממשל 10 (1), עמ' 242-257.

26. במילותיו של השופט חשין: "אכן, ברצותו יודע המחוקק לפרש ולפרט למה מכון הוא באומרו כי שפה פלוגית שפה 'רשמית' היא. הנה-כי-כן, בקנדה הדו-לשונית לא סיפק עצמו המחוקק אך בקביעה החגיגית כי הלשון האנגלית והלשון הצרפתית לשונות 'רשמיות' הן במדינה, אלא הוסיף וטרח לפרט ולפרש בחוק גופו מסקנות אופרטיביות הנגזרות מרשמיותן של אותן שתי לשונות..." מתוך בג"ץ 41 12/99 - עדאלה והאגודה לזכויות האזרח נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו (5) 393, עמ' 18 פסקה 10.

27. בג"ץ 41 12/99, עדאלה והאגודה לזכויות האזרח נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו (5) 393 (ההדגשה שלנו).

28. א. סבן (2003), "קול (דו-לשוני) בודד באפלה?" עיוני משפט כ"ז (1), עמ' 109-138.

במדינת ישראל יש היום מספר מצומצם של חוקים ותקנות המציינים מפורשות את ההכרח לפרסם בערבית: **חוק שידורי טלוויזיה** (כתוביות ושפת סימנים, תשס"ה-2005) קובע כי הודעות חירום המשודרות בטלוויזיה חייבות להיות מלוות בכתוביות בעברית ובערבית; **חוק התכנון והבנייה** (סעיף 89א) קובע שהודעה על הפקדת תוכנית מתאר תתפרסם גם בערבית (בנוסף על הודעה בעברית) באזור שבו לפחות 10 אחוזים מהתושבים הם דוברי ערבית; **תקנות הרוקחים** קובעות שלכל תכשיר רפואי יצורף עלון מידע בעברית ובערבית, והנוסח בכל אחת מהשפות חייב להיות זהה; **חוק חומרים מסוכנים** (סעיף 13ב) קובע חובה לסמן חומרים רעילים או מסוכנים באמצעות כיתוב בעברית, בערבית ובאנגלית.

לענייננו, נשאלת השאלה מהו טופס רשמי והאם טופס הבקשה לסיוע הוא אכן טופס רשמי ועל כן יש לפרסמו בעברית ובערבית. על פי סעיף 3(א) לחוק הסיוע המשפטי מצוין כי "יש להגיש את בקשת הסיוע בכתב", אך לא מצוין כלל עניין הטופס. בסעיף 1 לתקנות הסיוע המשפטי מצוין כי מבקש הבקשה יגישה ללשכת הסיוע המשפטי כשזו "ערוכה בטופס". לא צוין מפורשות המונח "טופס רשמי", ולא ברור אם קיים מונח כזה מבחינה סטטוטורית. באתר משרד המשפטים, במדריך למבקש הסיוע, מצוין כי יש להגיש את הבקשה בכתב על גבי "טופס בקשה רשמי". מכאן שקיים חוסר בהירות לגבי חובתו ומחויבותו של משרד המשפטים לפרסם חומר כתוב בערבית: על פי החוק חובה לפרסם בעברית ובערבית טפסים רשמיים, אך המונח טופס רשמי אינו ברור. האי-בהירות בנוגע לרשמיותו של טופס הפנייה לסיוע משפטי גורמת לאי-בהירות לגבי חוקיות המצב הנוכחי, אולם כך או כך ברור כי הוא מביא להנגשה לא-שוויונית של שירותי הסיוע המשפטי לאוכלוסייה הערבית.

בעשור האחרון נדרשה מערכת המשפט להתייחס לסוגיית הימצאותם של טפסים בעברית בלבד. ב-2001 עתרה אב"י (אגודה בינלאומית לזכויות הילד) לבג"ץ נגד המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה. העותרת תבעה כי בסניף המוסד לביטוח לאומי במזרח ירושלים (א) יתורגמו הטפסים לערבית, (ב) יתאפשר מילוי טפסים בערבית, (ג) הודעות ומכתבים מטעם המוסד לביטוח לאומי יישלחו בערבית לכל תושבי מזרח ירושלים. בישיבה ב-7 בינואר 2009 מתח בג"ץ ביקורת חריפה על המוסד לביטוח לאומי שלא עמד בלוחות הזמנים שהוקצבו לו למילוי התחייבותו, וקבע כי כל הטפסים יהיו דו-לשוניים (עברית וערבית), ניתן יהיה למלאם בערבית, ולגבי תשובות בערבית - קבע כי אין חובת תשובות בערבית וכי לרשות הפונים יועמדו מתורגמנים זמינים (בג"צ 2203/01).²⁹

במקרה אחר ביטל בית המשפט המחוזי בירושלים כתב אישום כיוון שההודעה על הזכות לשימוע (חובת היידוע) לא נשלחה בערבית. השופט משה יועד הכהן אמר בדבריו: "לטעמי קיימת חובה למאשימה (המדינה) לשלוח את שינוי ההודעה לחשודים גם בשפה הערבית." בסיום דבריו חזר השופט וציין כי "לשיטתי מדובר בקיום חובה חוקית שבלעדיה אינה מתקיימת חובת היידוע."³⁰

מכל המצוין לעיל עולה כי באחריותו של משרד המשפטים לדאוג להנגשה לשונית שוויונית של שירותי הסיוע המשפטי, הן מהבחינה התודעתית-סמלית, הן מהבחינה האינסטרומנטלית-פרקטית והן מהבחינה המשפטית.

ב. האחריות המינהלית והערכית של המשרד מעצם הגדרתו כ"שומר הסף על שוויון הזכויות של מי שאיננו יכול לשכור שירותי עורך דין".

על פי תקנות הסיוע המשפטי, מילוי טופס הבקשה לסיוע משפטי הוא תנאי הכרחי לקבלת הסיוע, ועל כן אדם שלא מבין עברית או מתקשה בה לא יוכל למלא את הטופס בכוחות עצמו ויהיה תלוי בסיוע במילוי כדי לקבל את השירות. עובדה זו, מעבר לאי-הנוחות שהיא גורמת, מאיימת באופן ישיר על יכולתו לממש את זכותו לפנות לערכאות משפטיות בהתאם לצורך.

מיעוט כוח אדם דובר ערבית בחלק מלשכות הסיוע המשפטי

הימצאותו של כוח אדם דובר ערבית חיונית הן למשימות של תרגום והן לשם הסבר בגובה העיניים על מהות השירות והדרכים ליהנות מפירותיו. רבים מהערבים הפונים לסיוע משפטי באים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך ואינם שולטים בעברית. כדי לממש את זכותם לסיוע משפטי, חיוני שיקבלו הדרכה וסיוע מאדם המצוי בתהליך

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

³⁰ "...אכן יפה עשתה פרקליטות המחוז בכך שהעבירה למלצה לפרקליטות המדינה לתרגם את הודעת היידוע גם לערבית, אך בהמלצה כאמור לא די. זאת משום שלפי הבנתי אין בתרגום לכשיבוצע משום אקט וולונטרי שהמאשימה עשויה להסכים לעשותו בבחינת למעלה מן הצורך [...] לשיטתי מדובר בקיום חובה חוקית שבלעדיה אינה מתקיימת חובת היידוע." בית המשפט המחוזי בירושלים בישיבה מיום 5.1.2010, השופט משה יועד הכהן (ההדגשות שלנו).

ובעל כישורים הולמים להעביר את המידע באופן בהיר ושווה לכל נפש.

בדיקה שערכנו העלתה כי בתהליך הסיוע המשפטי יש שני שלבים שבהם חיונית הימצאותם של עובדים דוברי ערבית: שלב הגשת הבקשה ושלב הראיון עם עורך דין.³¹

שלב הגשת הבקשה: מילוי טופס עשוי להיות משימה מורכבת, לא כל שכן לאוכלוסיות מוחלשות. על כן הימצאותו של אדם שיסביר לפונה וידריך אותו ובמקרים רבים גם ימלא בעבורו את הטופס חיונית כדי להבטיח את נגישותו לשירות. בשלב הגשת הבקשה יש צורך בהסבר פשוט ובהיר של התהליך, מה הפונה מתבקש להמציא (תלושי משכורת עדכניים, טפסים, אישורים וכדומה), ומידע על מבחני הזכאות הכלכליים והמשפטיים. הסבר וסיוע בניסוח טופס הפנייה חיוניים לרבים מהפונים שאינם דוברי עברית שוטפת ואינם מבינים את השפה המשפטית. חשוב לציין כי שלב זה יכול להתבצע על ידי פקיד קבלה המוכשרים לעניין, ולא רק על ידי עורכי דין.

שלב הראיון: אחרי הגשת הבקשה מתראיין הפונה על ידי עורך דין, הבוחן את המסמכים שהמציא וממליץ על המשך הטיפול. גם בשלב זה נודעת חשיבות עליונה לתקשורת בלתי אמצעית ומובנת תרבותית. העדרם של עורכי דין דוברי ערבית בשלב זה של הפנייה לסיוע מקשה מאוד על רבים מהפונים לזכות בשירות שמגיע להם.

בבדיקה שערכנו בלשכות הסיוע המשפטי נמצא כי בחלק מהלשכות המחוזיות יש מחסור בפקידי קבלה ועורכי דין דוברי ערבית. בלשכת הסיוע המשפטי מחוז מרכז, למשל, הנמצאת בתל אביב, יש עורך דין ערבי אחד מתוך צוות של 25 עובדים. לשכה זו משרתת את כל אזור המרכז, כולל ערים ערביות ומעורבות.³² העדר כוח אדם דובר ערבית הוא חסם אדיר בפני הפונים, ובמקרים רבים מונע מהם את הסיוע המשפטי. טענה זו חזרה ועלתה בפגישות ושיחות עם עובדים סוציאליים ועם נציגי עמותות המספקות סיוע משפטי.

ראוי לציין לטובה כי האגף לסיוע משפטי עשה בשנים האחרונות צעדים משמעותיים לגיוס כוח אדם ערבי לעבודה באגף. דוגמה מוצלחת לכך היא לשכת הסיוע המשפטי מחוז צפון, המשרתת אוכלוסייה שרובה ערבית: יותר ממחצית מעובדי הלשכה, כולל פקיד קבלה ועורכי הדין, הם ערבים. המהלך שיפר באופן משמעותי את הנגשת שירותי הסיוע המשפטי לאזרחים הערבים. יחד עם זאת, גם כיום לא בכל לשכות הסיוע ניתן למצוא דובר ערבית אשר נמצא באופן קבוע. בעיה זו קשורה קשר ישיר לסוגיית הייצוג ההולם של ערבים במשרד המשפטים כולו.

בהחלטת ממשלה משנת 2004³³ הוצב יעד ברור, כי עד סוף 2008 יהיו 10 אחוזים מעובדי המדינה ערבים. יעד זה לא הושג, ולכן עודכן ונדחה לשנת 2012.³⁴ בשנת 2009 רק 6 אחוזים מהעובדים בשירות משרד המשפטים היו ערבים.³⁵ בדיון בוועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי שהתקיימה בדצמבר 2008 תיאר מנכ"ל משרד המשפטים אז, משה שילה, את הצעדים שמשדרו נוקט לשם כך. כמו כן הוזכר כי חל גידול במספר עורכי הדין המועסקים בסגוריה הציבורית ובלשכות לסיוע משפטי במחוז תל אביב וירושלים. מדובר בעיקר בעורכי דין באמצעות מיקור חוץ, שאינם מעורבים בשלב הקבלה ובשלב הראיון. באותה ועדה הוצגה רשימה של חסמים שאיתרה ועדת החסמים בנושא העסקת ערבים בשירות המדינה: מרבית האוכלוסייה הערבית מתגוררת באזור הצפון, מה שגורם לייצוג-יתר בצפון ולתת-ייצוג במחוזות אחרים. לפיכך עשרת האחוזים שנקבעו כיעד בהחלטת הממשלה מתמלאים במלואם במחוז הצפון, אך במחוזות אחרים המצב רחוק מן הרצוי.³⁶ משרד המשפטים אחראי לספק שירותי סיוע משפטי באופן הולם ושוויוני לכלל הציבור הזקוק לכך, הן באזורים שיש בהם ריכוז גדול של אוכלוסייה ערבית והן באזורים שבהם היא מיעוט יחסי.

כדי למנוע חסם לשוני-תקשורתי על מכלול היבטיו, ניקח לדוגמה את המקרה האירי בנושא שבו ממליצה הוועדה לנושאי גזענות ובין-תרבותיות באירלנד (NCCRI)³⁷ על שורת צעדים:

◀ מדיניות מוגדרת ביחס לחסם השפה

31. פגישות ושיחות עם נציגי הל"ב, ידיד, סגור קהילתי ועוד.

32. ללשכת מחוז המרכז יש שלוחות ב"פ, לוד וטייבה.

33. החלטה מס' 1402 מיום 27/1/2004.

34. החלטה מס' 2579 מיום 11/11/2007.

35. דוח נציבות שירות המדינה 2009 בדבר ייצוג הולם לערבים.

36. דיון ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי מיום 1/12/2008.

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>

מתורגמנים זמינים, בעלי כישורים מקצועיים הדרושים בתחום המשפטי

הכשרת צוות העובדים לעבודה עם מתורגמנים

תקצוב הולם לנושא התרגום

צעדים אלה עולים בקנה אחד עם הממצאים שהוצגו, ועם התפיסה של עמותת סיכוי ביחס למחויבות של משרד המשפטים להנגיש שירותים באופן מותאם ושוויוני לכלל הציבור שהוא משרת.

היבטים של נגישות כיזית

פרישת השירות ברמה המחוזית

נכון להיום פועלות חמש לשכות סיוע מחוזיות בערים ירושלים, תל אביב, חיפה, באר שבע ונצרת. לשכות אלו פועלות מתוקף חוק לשכות הסיוע, המסמיך את השר לפתוח או לסגור לשכות בהתאם לשיקול דעתו. ארבע הלשכות הפועלות בערים הגדולות משרתות את הרוב המוחלט של האוכלוסייה היהודית בישראל. בשנת 2008 נפתחה לראשונה לשכת סיוע מחוזית (מחוז צפון) בעיר הערבית נצרת. לפתיחת הלשכה במיקומה הנוכחי חשיבות רבה הן במישור התודעתי והן במישור הפרקטי, שכן יותר ממחצית מתושבי מחוז הצפון הם ערבים. עם זאת, חשוב לציין כי האוכלוסייה הערבית במחוז צפון מפוזרת במספר רב של יישובים מרוחקים זה מזה, והנגישות התחבורתית הציבורית אליהם מועטה ופחותה ביחס ליישובים יהודיים דומים. מכאן שמיקומה של הלשכה המחוזית בנצרת אינה מהווה פתרון לכלל האוכלוסייה הערבית בצפון.

פרישת שירותי הסיוע המשפטי ליישובים מרוחקים

האגף לסיוע משפטי מנגיש את שירותיו ליישובים מרוחקים באמצעות שלוחות של הלשכות המחוזיות בלשכות הרווחה ובמתנ"סים ברשויות המקומיות, וכן באמצעות הפניית עורכי דין מטעם הלשכה לסניפים של עמותות דוגמת ידיד וסגור קהילתי, הפועלות ביישובים ערביים.

בבדיקה שערכנו נמצא פער בין הנגשת שירותי הסיוע המשפטי ליישובים יהודיים ובין הנגשתם ליישובים ערביים. לשכות הסיוע המחוזיות בצפון (נצרת וחיפה) שולחות עורכי דין ל-14 יישובים יהודיים: ביניהם יישובים קטנים דוגמת שלומי (5,700 נפש) וחצור הגלילית (8,700 נפש) ולשמונה יישובים ערביים גדולים. פרישת השלוחות מכסה את כל היישובים היהודיים הגדולים, אך אינה כוללת יישובים ערביים (או מעורבים) גדולים רבים כמו עכו (46 אלף נפש), גוש היישובים מג'ד אלכרום, בענה ודיר אלסד (30.5 אלף נפש), עראבה (21 אלף נפש) ומע'אר (19 אלף נפש). במחוז דרום, הלשכה בבאר שבע מנגישה את שירותיה ליישובים יהודיים גדולים כמו אשקלון וקרית גת, וכן ליישוב קטן דוגמת נתיבות, אך לא ליישובים הבדווים הגדולים דוגמת רהט, שבה מתגוררים כ-45 אלף איש. ללשכת הסיוע במחוז מרכז יש שלוחה ביפו, שלוחה בלוד - שאליה מגיעה עורכת דין דוברת עברית בלבד, ולאחרונה נפתחה שלוחה בטייבה שכעת פונים אליה ערבים רבים מאזור כפר קאסם, טירה וקלנסווה, שנאלצו עד כה לפנות לשלוחה בפתח תקוה. פנייה של ערבים לשלוחות בערים יהודיות סמוכות היא בעייתית, היות שכוח האדם בהן דובר עברית בלבד ואינו יכול להגיש שום סיוע בערבית.

משיחה עם מנהל האגף לסיוע משפטי עלה כי פתיחת שלוחה של הסיוע המשפטי תלויה בביקוש מקומי לשירות זה, שכן שליחת עורך דין ליישוב מרוחק מתקיימת אך ורק כאשר יש מספר מינימלי של פונים המצדיק כלכלית את שליחתו. מכאן שביישובים הערביים שיש בהם מודעות נמוכה להצע השירותים בכלל ולשירותי הסיוע המשפטי בפרט, אין מספיק ביקוש לשירות, גם כאשר מדובר ביישובים בדירוג סוציו-אקונומי נמוך עם אוכלוסייה גדולה במיוחד.

גורם ממשלתי נוסף המסייע בהנגשת הסיוע המשפטי הוא סניפי שי"ל (שירות ייעוץ לאזרח), יחידה שהוקמה במשרד הרווחה ומופעלת בשיתוף הרשויות המקומיות. שי"ל מסייע במתן ייעוץ והכוונה לפונים בנושאי זכויות, חובות ושירותים העומדים לרשות האזרח. היועצים של שי"ל הם מתנדבים בעלי ניסיון בתחום. תחנות של שי"ל

פרושות בכ-50 יישובים ברחבי הארץ, מתוכם שני יישובים ערביים בלבד: טייבה ושגב שלום.³⁸

תוכנית "שכר מצווה" מפעילה עורכי דין בהתנדבות מטעם לשכת עורכי הדין. התוכנית מסייעת לפונים שאינם זכאים לקבל סיוע משפטי ממלכתי, אך ידם אינה משגת לשלם תמורת שירותי עורך דין בהתאם לקריטריונים כלכליים. התוכנית פועלת ב-35 יישובים, מתוכם שישה יישובים ערביים בנגב (לקייה, רהט, ערערה, שגב שלום, חורה ותל שבע), וכן נצרת ומזרח ירושלים.³⁹

בין הארגונים והעמותות הפעילים בתחום הסיוע המשפטי יש כמה ארגונים בפרישה גיאוגרפית רחבה. לעמותת ידיד, למשל, יש יותר מ-20 מרכזי זכויות ושלוחות, אך רק שלושה מהם ביישובים ערביים - סח'נין, רהט ונצרת.⁴⁰ עמותת סנגור קהילתי פועלת בשלושה יישובים: ירושלים, לוד ובאר שבע. הסניף בבאר שבע מיועד לאוכלוסייה הבדווית.⁴¹

מסקירת כל לשכות הסיוע המשפטי, שלוחותיהן ומרכזי הסיוע והזכויות הממשלתיים והלא-ממשלתיים הפעילים ביישובים הערביים, עולה התמונה הבאה:

מחוז הצפון: לשכה מחוזית בנצרת ומרכז זכויות ידיד בנצרת.

מחוז חיפה: לשכה מחוזית בחיפה. שלוחות בבאקה אלגרייה, אום אלפחם, פורידיס, טמרה, אבו סנאן, סח'נין ושרעם. תוכנית "שכר מצווה" פועלת גם בערים המעורבות חיפה ועכו.

מחוז מרכז: לשכה מחוזית בתל אביב. שלוחות של הלשכה הממלכתית ביפו, בלוד ובחודשים האחרונים גם בטייבה. תוכנית "שכר מצווה" שולחת עורכי דין לערים המעורבות יפו ורמלה, לסניף עמותת סנגור קהילתי בלוד מגיע עו"ד שאינו דובר ערבית, ושי"ל מפעיל מרכז זכויות בטייבה וביפו.

הנגב: בבאר שבע יש לשכה מחוזית, מרכז סיוע של ידיד וכן סניף של סנגור קהילתי המיועד לאוכלוסייה הבדווית. תוכנית "שכר מצווה" מפעילה מרכזי זכויות בשש מתוך שבע העיירות הבדוויות.

ירושלים: לשכה מחוזית. תוכנית "שכר מצווה" שולחת עורכי דין למזרח ירושלים, ידיד וסנגור קהילתי מפעילים מרכזי סיוע וזכויות בשכונות יהודיות, המשרתים גם חלק מהאוכלוסייה הערבית הנזקקת.

אם כן, יש פער גדול בין היישובים היהודיים ליישובים הערביים בפרישת שירותי הסיוע המשפטי. מצד אחד אין מספיק הנגשה של הסיוע הממלכתי ליישובים ערביים מרוחקים, ומצד שני, גם מערך הפעילות של העמותות פרוש בעיקר ביישובים יהודיים. העובדה כי הממשלה משתמשת במערך מרכזי הסיוע והזכויות של העמותות בפרישתו הנוכחית כדי להנגיש את הסיוע המשפטי מנציחה אפוא את האי-שוויון.

סיכום הממצאים ומיכוי החסמים

בהתאם למודל מיפוי החסמים שהוצג בפרק א', נציג בחלק זה את התסמין, את הבעיות ואת החסמים ונאפיין אותם על פי מטריצות האפיונים בפרק א' (ראו טבלה 1 ו-2 בעמודים 20 ו-21 בהתאמה).

התסמין והבעיות

ממצאי הבדיקה העלו את הבעיות הבאות:

1. **העדר טופס בקשה בערבית** ו/או אפשרות למלא בשפה הערבית.

אפיון הבעיה: אי-הכלה במערך הכללי הקיים (שכן האזרח הערבי שבא לקבל שירות ואינו יכול למלא את הטופס אינו מוכל, הלכה למעשה, במערך הכללי).

38. פרישת תחנות שי"ל, אתר שי"ל

39. אתר תוכנית "שכר מצווה".

40. אתר עמותת ידיד ומידע מרכזי הזכויות.

41. אתר עמותת סנגור קהילתי ומידע מרכזי הסניפים.

מיקום הבעיה: במשרדי הממשלה בדרג המטה (שכן מטה המשרד יכול לקבוע באילו שפות יוצע הטופס ויהיה אפשר למלאו).

2. העדר כוח אדם דובר ערבית בחלק מהלשכות המשרתות אזרחים ערבים.

אפיון הבעיה: בעיה זו יכולה לזכות בשני אפיונים: 1. אי-הכלה במערך הכללי הקיים; 2. תת-תקצוב. היות שאזרח ערבי לא יכול לקבל מענה הולם לצרכיו בלשכות הסיוע בשל מגבלות השפה של כוח האדם העובד בהן, יוצא כי הערבים לא נהנים בצורה שוויונית מן התקציב המוקדש לשירות, וזהו אפוא תת תקצוב.

מיקום הבעיה: במשרדי הממשלה בדרג המטה או בדרג המחוז/ לשכה (מיקום הבעיה הוא בדרג שבו מתקבלות החלטות על העסקת כוח אדם, ואיננו יודעים באיזה דרג הן מתקבלות).

3. פרישה גיאוגרפית לא-שוויונית של השלוחות של לשכות הסיוע ושל מקומות נוספים שבהם ניתנים שירותי סיוע משפטי (לשכות הרווחה, מרכזי סיוע של ארגונים אחרים ועוד).

אפיון הבעיה: גם כאן יש שני מאפיינים אפשריים: 1. אי-הכלה במערך הכללי הקיים, ו-2. תת-תקצוב. תקציב השלוחות (כולל שכר עורכי הדין הנשלחים אליהן) אמור להיות מחולק באופן שוויוני לכל האזרחים באזור השירות. כיוון שהשלוחות נמצאות בעיקר ביישובים יהודיים, מדובר למעשה בתת-תקצוב של האזרחים והיישובים הערביים.

מיקום הבעיה: במשרדי הממשלה בדרג המטה או דרג מחוז/לשכה (מיקום הבעיה הוא בדרג שבו מתקבלות החלטות על מיקום השלוחות, ואיננו יודעים באיזה דרג הן מתקבלות).

4. יכולתן של מחלקות לשירותים חברתיים לסייע בפנייה ללשכות הסיוע המחוזיות ולהוות אכסניה לשירותי הסיוע המשפטי נמוכה יותר ביישובים הערביים (ראו עמוד 34).

אפיון הבעיה: תת-ניצול של השירות.

מיקום הבעיה: בחברה הערבית, בדרג הרשויות המקומיות, בשל היכולת המעטה של המחלקות לשירותים חברתיים לסייע בפנייה ללשכות הסיוע המחוזיות ולזמן שירות זה אליהן.

הגדרת התסמין: התסמין במקרה זה הוא אוסף הבעיות. הסיכוי של אזרח ערבי להיות מופנה (על ידי לשכת הרווחה) ללשכת הסיוע נמוך ביחס לסיכוייו של יהודי. הוא בא ללשכת סיוע ונאלץ למלא טופס ולקבל סיוע בשפה שאינה שפת אמו, בלשכה או שלוחה שרחוקה ממקום מגוריו יותר מאשר ממקום מגוריו של אזרח יהודי.⁴²

ניתוח החסמים

נציג כעת את החסמים המרכזיים בהנגשת שירותי הסיוע המשפטי לאוכלוסייה הערבית, מיקומם והגורמים לקיומם. בבדיקה מעמיקה של הבעיות שהוצגו נמצאו כמה חסמים מרכזיים המונעים הנגשה שוויונית.

1. חסמים לשוניים-תקשורתיים

א. העדר מדיניות ברורה ומחייבת ביחס לשפה הערבית. הן בחוק הסיוע המשפטי והן בתקנות הסיוע המשפטי, אין מדיניות המחייבת פרסום טפסים בערבית, ולחלופין אין מדיניות המחייבת אספקת שירותי תרגום זמינים מיידיים והולמים, שינגישו את השירות לכל אדם שאינו שולט בעברית.

אפיון החסם: תוצאה של חוסר מעש. מיקום החסם: בכנסת ובמשרדי הממשלה, בדרג המטה. החסם בא לידי ביטוי בארבעה מקומות שונים:

חקיקה ראשית: סימן 82 לדבר המלך במועצתו - חוסר בהירות ביחס למשמעות המעשית של מעמד השפה הערבית כשפה רשמית ביחס לשפה העברית.

42. ראה עמ' 19 להגדרת תסמין הנוגע בפער באיכות השירות בהעדר פער כמותי של משתמשים בשירות.

- ❖ **חקיקה ראשית:** בחוק הסיוע המשפטי אין התייחסות לשפה, הן בנוגע לטפסים בשפה הערבית והן בנוגע לכוח אדם דובר ערבית.
- ❖ **חקיקת משנה:** בתקנות הסיוע המשפטי אין שום התייחסות לשפה, במובן של טפסים ושל כוח אדם (חקיקה זו היא בסמכות שר המשפטים ובאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט).
- ❖ בתקציב האגף לסיוע משפטי אין תקציב מסומן לתרגום.

העדר מדיניות ברורה ומחייבת ביחס לשפה הערבית הוא אחד הגורמים להעדרם של טפסים בערבית ולכן שלא ניתן למלא אותם בערבית (בעיה 1).

ג. מיעוט כוח אדם ערבי בחלק מלשכות הסיוע המשפטי. מאמצים ניכרים שנקטה הנהלת האגף לסיוע משפטי בשנים האחרונות הובילו לשיפור המצב באופן משמעותי, במיוחד במחוזות צפון, חיפה וירושלים. עם זאת, עדיין יש מחסור בכוח אדם דובר ערבית, הכולט במיוחד במחוזות המרכז והדרום, ומהווה חסם בפני האוכלוסייה הערבית שאינה שולטת בעברית.

אפיון החסם: תוצר של בעייתיות בתהליכי ביצוע הבאה לידי ביטוי במימוש חלקי של החלטת הממשלה בנוגע לייצוג הולם של ערבים בשירות הציבורי.

מיקום החסם: במשרדי הממשלה, בדרג המטה.⁴³

חסם זה גורם למחסור בכוח אדם דובר ערבית בלשכות הסיוע, שייתן שרות, כולל סיוע בהסבר על התהליך ובמילוי הטופס (בעיה 2).

2. חסמים בתחום ההנגשה הפיזית-מרחבית

א. העדר קריטריונים ברורים ושקופים להקמת שלוחות. הן בחקיקה והן בתקנות לא נמצאו קריטריונים ברורים ושקופים להקמת שלוחות במערך הסיוע המשפטי.

אפיון החסם: תוצאה של תהליכי קבלת החלטות.

מיקום החסם: במשרדי הממשלה, בדרג המטה או הלשכה.

❖ **חקיקת משנה:** בתקנות הסיוע המשפטי אין קריטריונים ברורים ושקופים להקמת שלוחות ללשכות הסיוע המחוזיות.

❖ **הוראות מנכ"ל:** גם בהוראות המנכ"ל אין קריטריונים ברורים ושקופים להקמת שלוחות ללשכות הסיוע המשפטי.

❖ בהעדר קריטריונים ברורים, נראה כי ההחלטות על מיקום השלוחות מתקבלות אד-הוק על סמך הביקוש לשירות ומיקום מרכזי הסיוע של העמותות (ר' חסמים 22 ו'ג' להלן). חסם זה גורם לפרישה גיאוגרפית לא שוויונית (בעיה 3).

ג. מיקום השלוחות על סמך פרישת ארגוני החברה האזרחית ביישובים הערביים.

אפיון החסם: תוצאה של תהליכי קבלת החלטות (ראו הסבר לעיל).

מיקום החסם: במשרדי הממשלה, בדרג המטה או הלשכה.

למרות התפתחותם והרחבת פעילותם של ארגוני החברה האזרחית הערביים בשנים האחרונות, עדיין יש פער אדיר בפרישתם ביישובים היהודיים לעומת היישובים הערביים. מיעוט של ארגונים הפועלים ביישובים הערביים נותנים ייעוץ משפטי או לחלופין מפנים ללשכות הסיוע, ומזמינים עורך דין מלשכת הסיוע לתת שירות בסניפיהם. **שיתוף הפעולה בין משרד המשפטים לארגוני החברה האזרחית, הבא לידי ביטוי במיקום**

43. חסם זה הוא תוצאה של בעייתיות בתהליכי ביצוע (ראו טבלה 2 בפרק א - מיפוי חסמים והסרתם) הבאה לידי ביטוי במימוש חלקי של החלטת הממשלה בנוגע לייצוג הולם של ערבים בשירות הציבורי: אי יישום החלטת הממשלה מס' 1402 מיום 27/1/2004 (החלטה שקבעה יעד של 10% ערבים בשירות הציבורי עד שנת 2008); קושי ביישום החלטת הממשלה מס' 2579 מיום 11/11/2007 (החלטה שקבעה תאריך יעד חדש ליישום החלטה 1402 עד לשנת 2012); קושי במימוש החלטות הממשלה באופן מלא - התמודדות עם ייצוגיות יתר של כח אדם ערבי בצפון ותת-ייצוג במחוזות אחרים. ראו דיון ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי מיום 1/12/2008.

השלוחות על סמך הפרישה הקיימת של ארגוני חברה אזרחית, הוא חיובי ביסודו, אך מהווה חסם הגורם לפרישה גיאוגרפית לא-שוויונית של שירותי הסיוע המשפטי לאוכלוסייה הערבית (בעיה 3). החסם הוא תוצאה של תהליכי קבלת החלטות, המסתמכים על הזדמנויות לשיתוף פעולה עם ארגוני הסיוע בלי להביא בחשבון את התוצאה הלא-שוויונית.

ג. מיקום השלוחות בהתבסס על ביקוש נוכחי לשירות

איפיון החסם: תוצאה של תהליכי קבלת החלטות

מיקום החסם: במשרדי ממשלה, בדרג הנהלת האגף לסיוע משפטי.

כפי שנמסר לנו מהנהלת האגף, מיקום השלוחות נקבע בעיקר על בסיס הביקוש לשירות. לפיכך, דווקא ביישובים ערביים שיש בהם אוכלוסייה נזקקת גדולה שאינה מודעת לשירות והרשות המקומית חלשה, לכאורה אין ביקוש לשירותי הסיוע המשפטי, ולכן לא תיפתח בהם שלוחה. זהו חסם נוסף המביא לפרישה גיאוגרפית לא שוויונית של שירותי הסיוע המשפטי (בעיה 3).

נדגיש כי אנו רואים בהעדר הקריטריונים, בהסתמכות על ביקוש נוכחי לשירות ובהסתמכות על הפרישה של ארגוני החברה האזרחית שלושה חסמים שונים.

ד. עומס יתר ומחסור במרחב במחלקות לשירותים חברתיים

איפיון החסם: חסם כלכלי.

מיקום החסם: בחברה הערבית, ברשויות המקומיות.⁴⁴

אמנם ברור כי חסם זה אינו נמצא תחת אחריותו של האגף לסיוע משפטי, אך חשוב להציגו, שכן כאמור, עומס יתר ומחסור במרחב עבודה מצמצם את אפשרותן של המחלקות לשירותים חברתיים ביישובים הערביים להפנות אזרחים ללשכות הסיוע (בעיה 4 לעיל), ומצמצמים את האפשרות לזמן עורך דין מטעם לשכת הסיוע ליישוב ולהקצות לו מקום לעבוד בו (חסם הגורם לבעיה 3). עומס יתר זה הוא כשלעצמו תוצאה של חסמים רבים, שלא זה המקום לפרטם.⁴⁵

ארבעת החסמים שהוצגו לעיל גורמים לבעיה בנגישות הפיזית לשירותי הסיוע המשפטי. האוכלוסייה הערבית המוחלשת אינה יכולה לממש במלואה את זכותה הבסיסית לסיוע משפטי, שכן הלשכות המחוזיות מרוחקות ממקום מגוריה, עורכי הדין מטעם הלשכות הללו ממעטים להגיע ליישובים מרוחקים, פרישת השלוחות ביישובים הערביים המרוחקים דלה, ואין לה נגישות תחבורתית מספקת שתאפשר לה לקבל את השירות שהיא זקוקה לו.

המלצות מדיניות

המלצות המדיניות עוסקות בכל התחומים שמנינו לעיל:

1. **קביעת מדיניות מעשית מוגדרת של משרד המשפטים ביחס לשפה הערבית, ותקנות מחייבות בנוגע לשימוש בטפסים בערבית ולהעסקת כוח אדם דובר ערבית.** מהלך זה אינו סותר את חוק הסיוע המשפטי הקיים, אלא רק יבהיר וישלים אותו כך שיונגש באופן שוויוני ויעיל גם לאוכלוסייה הערבית. בנוסף יש משמעות תודעתית עמוקה ליחס שוויוני לשפה הערבית. שינוי התקנות הוא מהלך ישים שאינו דורש שינוי חקיקה, ומתבצע כחלק מהעבודה המקצועית של צוות משרד המשפטים.

להלן שתי חלופות העוסקות בהנגשה שוויונית של שירותי הסיוע המשפטי באמצעות טפסים וכוח אדם.

44. לשכות הרווחה ביישובים הערביים הן עניות, לכן החסם מאופיין כחסם כלכלי. החסם ביחס לבעיה שהוגדרה הוא בחברה הערבית, אך הוא תוצאה ישירה של מדיניות ממשלתית בתקצוב לשכות הרווחה.

45. למעשה, בהקשר של אי-שוויון בתחום הרווחה, העומס זה הוא בעיה הנובעת מחסמים רבים. עמותת סיכוי עורכת בימים אלה בדיקת חסמים מקיפה בתחום ותפרסם את מסקנותיה בעתיד.

א. טפסים מתורגמים לערבית פשוטה ונהירה תוך התייחסות למונחים, לתהליך ולמסמכים הדרושים.
מילוי הטפסים יכול להתבצע בערבית: אנו ממליצים שבכל לשכה, שלוחה, מרכז זכויות ומרכז סיוע, כמו גם בלשכות לשירותים חברתיים ובאתר האינטרנט, יהיה טופס בקשה לסיוע משפטי בערבית, שניתן יהיה למלאו בערבית, וכן טופס הסבר בערבית. כך יוכלו רוב הפונים המסוגלים לקרוא ולכתוב בערבית להתמודד באופן עצמאי עם השלב הראשוני בפנייה. יש לציין כי עלות תרגומם של הטפסים לערבית נמוכה, אך מחייבת צוות מקצועי דובר ערבית שיקלוט ויעבד את הטפסים ובמידת הצורך יתרגמם לעברית, ובמקרים מסויימים עדיין ייתכן צורך בהסבר של פקיד/ת קבלה ו/או עורך דין. מכאן שלמרות חשיבותה ויכולתה לממש הנגשה שוויונית, ישימותה של המלצה זו בטווח המיידי נמוכה.

ב. טפסים מוסברים בערבית אך הסבר ומילוי בעברית על ידי מתורגמנים שהוכשרו לכך: בכל לשכה, שלוחה ומרכז סיוע או זכויות יהיה מתורגמן המוכשר לביצוע המשימה הספציפית של סיוע בהסבר הטופס ובמילוי. חלופה זו מאפשרת הנגשה סבירה של השירות, וניתן לממשה בתוך זמן קצר על ידי שכירת שירותי מתורגמנות במיקור חוץ, שתקציב לשכות הסיוע המשפטי מאפשר⁴⁶. ניתן להפנות באופן מיידי חלק מהתקציב לשכירת שירותי תרגום.

עמותת סיכוי גורסת כי הנגשה שוויונית מלאה של שירותי הסיוע המשפטי מחייבת מימוש חלופה ו', אך בטווח הקצר ניתן לממש את חלופה ו' כשלב בתהליך.

2. תגבור הצוות המקצועי בכל הלשכות ובכל השלוחות בפקידי קבלה מוכשרים ועורכי דין דוברי ערבית.
היעד הוא שבכל לשכה ובכל שלוחה המשרתת אוכלוסייה ערבית יינתן שירות בערבית. בלשכות והשלוחות המשרתות אוכלוסייה ערבית גדולה יש להציב כוח אדם דובר ערבית באופן יומי, ואילו בלשכות ובשלוחות המשרתות אוכלוסייה ערבית קטנה יחסית יינתן השירות בערבית בימים מסויימים וידועים מראש. כך יתאפשר תיווך מידע והסבר מותאם החיוניים להבנת התהליך, במיוחד בשלב הקלט הראשוני באמצעות פקיד/ת קבלה ובשלב הראיון על ידי עורך דין. לשם כך יש צורך בקליטה או בניוד כוח אדם דובר ערבית לכל הלשכות ולכל השלוחות ובהכשרתו למשימה. ברור כי המלצה זו מחייבת שינוי במצבת כוח האדם, וכי קשה ליישם אותה במלואה באופן מיידי, אבל אפשר לאמץ אותה באופן מדורג תוך כדי ניצול ההזדמנות לייצוג הולם של ערבים בכל דרך אפשרית - יציאה לגימלאות, איוש תקנים, קליטת עובדים חדשים, נידוד, תוספת תקנים ועוד.

3. Outreach - הנגשת שירותי הסיוע המשפטי ליישובים ערביים מרוחקים. הנגשת הסיוע המשפטי ליישובים ערביים מרוחקים צריכה להתבצע באמצעות שלוחות של הסיוע המשפטי הממלכתי.

א. קביעת קריטריונים ברורים ושקופים לפרישת שלוחות ביישובים מרוחקים. כחלק ממדיניות שוויונית ברורה ומחייבת, אנו מייחסים חשיבות גדולה לקביעת קריטריונים וליישום הנגזר מהם, כדי להימנע מפעולות אד-הוקיות המובילות להנגשה לא-שוויונית של שירותי הסיוע המשפטי. אנו ממליצים כי הקריטריונים יתייחסו לגודל האוכלוסייה הנזקקת ביישוב, למרחק מהלשכה המחוזית ולהיצע התחבורה הציבורית הקיים. לאחר קביעת הקריטריונים יש לדאוג כי הפרישה אכן מתבצעת לפיהם באופן שוויוני.

ב. פתיחת שלוחות על סמך ביקוש פוטנציאלי ולא ביקוש נוכחי לשירותי הסיוע המשפטי. בחלק מהיישובים הערבים, קיים ביקוש נמוך לשירותי הסיוע המשפטי, בשל החסמים שמנינו ובעיקר בשל חוסר המודעות של האוכלוסייה לאפשרות לקבל סיוע משפטי. נכון להיום, שלוחה אינה נפתחת ביישוב שיש בו מעט פונים, בגלל אי כדאיות כלכלית. אנו גורסים כי הנגשה שוויונית של שירותי הסיוע המשפטי מחייבת פתיחה של שלוחות ביישובים ערבים גדולים שבהם ריכוזי אוכלוסייה נזקקת, גם אם יש בהם ביקוש נמוך. אילולא כן, שיקולי יעילות כלכלית ינציחו מצב של אי שוויון. אנו ממליצים לשקול פתיחת שלוחות בעכו או לחליפין ג'דידה - מכר, מג'דל כרום, מע'אר, ורהט.

ג. שיתוף פעולה עם ארגוני חברה אזרחית יכול להשלים את מערך ההנגשה של שירותי הסיוע המשפטי אך לא להחליפו, שכן פרישת סניפי העמותות ביישובים הערביים אינה מספקת. מכאן שעל משרד

46. בשיחה עם הממונה על האגף לסיוע משפטי, עו"ד אייל גלובוס, נטען כי תקציב האגף אינו מאפשר שכירת שירותי תרגום במיקור חוץ. אנו ממליצים לפעול לשינוי הוראות התקציב, כדי לאפשר שימוש זה. הדבר הכרחי כל עוד אין עובדים ערבים זמינים בכל עת בכל לשכות הסיוע המשפטי.

המשפטים לדאוג לאזן ולספק את שירותי הסיוע המשפטי ליישובים העומדים בקריטריונים שהוזכרו לעיל, שבהם הארגונים אינם פעילים.

ד. מציאת פתרון לקשיים בזימון עורכי הדין לשלכות לשירותים חברתיים ביישובים הערביים, הן מפאת עומסי העבודה של העובדים הסוציאליים והן מפאת מחסור במרחב. מומלץ כי כל פתרון מוצע יתבצע תוך תיאום עם הרשות המקומית.

נציין כי פעולה משולבת של קביעת מדיניות ברורה ומחייבת בנוגע לשימוש בשפה הערבית - הימצאות כוח אדם דובר ערבית בכל הלשכות ובכל השלוחות והרחבת מערך השלוחות ליישובים ערביים מרוחקים - תאפשר התמודדות עם חסמים לשוניים-תקשורתיים וחסמים בנגישות מרחבית המונעים הנגשה שוויונית והולמת של שירותי הסיוע המשפטי לאזרחי המדינה הערבים.

פתיחת לשכת הסיוע בנצרת והמהלכים להגדלת כוח האדם הערבי באגף לסיוע משפטי הוכיחו את רצונה של הנהלת משרד המשפטים להתמודד עם הנגשת השירותים לאזרחים הערבים. ביישום ההמלצות לעיל יוכל האגף לסיוע משפטי להוות מודל לשירות ממשלתי שוויוני ולהיות החלוץ שלפני המחנה, שבעקבותיו יבואו שירותים ממשלתיים רבים אחרים.

מסגרות שהייה לילדים בסיכון מלידה עד גיל 3 - מיפוי חסמים והמלצות מדיניות

מבוא

ברבים מהיישובים הערביים החלו שירותי הרווחה הקהילתיים להתפתח רק במהלך שנות התשעים של המאה העשרים. קודם לכן ניתנו שירותי הרווחה ליישובים ערביים במסגרת אזורית ולא במסגרת היישוב. מאז הקמתן סובלות המחלקות לשירותים חברתיים ביישובים הערביים מתקצוב חסר, מכוח אדם דל, וממחסור בתוכניות שיינתנו מענה לצרכים הרבים של אוכלוסייה זו.

במסמך הנוכחי בחרנו להתמקד בשירות מעונות היום והמשפחתונים ביישובים ערביים מכמה טעמים. האוכלוסייה הערבית היא אוכלוסייה צעירה – כמחציתה מתחת לגיל 19. שיעורי העוני בקרב ילדים ערבים הם הגבוהים ביותר מכל קבוצות האוכלוסייה, ושיעורי ההיחלצות מהעוני בעקבות תשלומי העברה ומסים ישירים הם הנמוכים ביותר. אין ספק כי טיפול בבעיות הרווחה של ילדים במגזר הערבי הוא אתגר חברתי ראשון במעלה.

ועדת שמיד, הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ונוער בסיכון ובמצוקה, קבעה כי יש לשים דגש על שירותי הרווחה לגיל הרך הן כמענה למצוקותיהם של חסרי ישע והן כאמצעי מניעה לבעיות רגשיות, חברתיות, התפתחותיות והתנהגותיות של הילדים בעתיד. הוועדה חשפה כי עיקר המשאבים הושקעו בנער ובילדים בני 6-12, ואילו ילדים בגיל הרך נותרו כמעט ללא מענה. תשתית ראויה של מעונות יום ומשפחתונים היא רכיב מרכזי במערך השירותים לילדים בגיל הרך. בממד הפיזי הם מספקים מקום לשהייה ולקבלת טיפול נאות, והם מהווים מסגרת חינוכית ובמקרה הצורך גם מסגרת שיקומית לילדים ולהוריהם.

סוגיית מעונות היום והמשפחתונים נדונה בשנה האחרונה בכנסת ובמסגרות ציבוריות שונות, בעיקר בפרספקטיבה של אמהות עובדות. עם הגידול בשיעור האמהות העובדות עלה הביקוש למעונות יום זמינים ואיכותיים. כמו כן הולכת ומתבססת עם השנים הדעה כי לחינוך בגיל הרך השפעות מרחיקות לכת על עתידם של ילדים. ידועה גם תרומתה הפונטציאלית של תשתית מעונות יום לגידול בשיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה ובתשואה העתידית של גידול זה במונחים של אחוזי הצמיחה במשק. סוגייה שנדונה פחות היא מעונות היום והמשפחתונים מנקודת מבט של פתרונות לילדי רווחה.

פרק זה כולל שלושה חלקים: תיאור המצב הקיים, זיהוי החסמים והצעות מדיניות להתמודדות עימם.

החלק הראשון, **מעונות יום ומשפחתונים לילדים יהודים וערבים בסיכון - מצב קיים**, נחלק לחמישה פרקים:

- ✦ **ילדים בגיל הרך:** ילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים וילדים בסיכון. בפרק זה נגדיר על פי חלוקה לקבוצות אוכלוסייה (יהודים וערבים) מי הם ילדים בגיל הרך, מי וכמה מהם מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ומי וכמה מהם מוגדרים בסיכון.
- ✦ **ילדים בסיכון (ילדי רווחה) במעונות יום ומשפחתונים:** נגדיר מיהם ילדים בסיכון הזכאים למעון-יום או למשפחתון וכמה ילדי רווחה (יהודים וערבים) מבקרים בפועל במסגרות שהייה.
- ✦ **תשתית מעונות היום והמשפחתונים ודפוסי השימוש בהם:** תשתית מסגרות שהייה ביישובים יהודיים ומעורבים לעומת יישובים ערביים, דרכי הסיוע הממשלתיות לבניית מעונות יום ודפוסי השימוש בהם על ידי כל אחת מקבוצות האוכלוסייה.
- ✦ **גורמים המשפיעים על רמת הביקוש למעונות יום ומשפחתונים:** נסקור את מאפייני התעסוקה של נשים יהודיות וערביות, ובפרט של אמהות לילדים מלידה עד גיל ארבע. כמו כן נעמוד על המאפיינים החברתיים-כלכליים בשתי קבוצות האוכלוסייה נוכח העלות של מעונות יום ומשפחתונים לילדי רווחה וילדי אמהות עובדות.

- **התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון:** נסקור בקצרה ממצאים ראשוניים לגבי אופן השימוש בתוכניות לגיל הרך, ונבחן את עקרון חלוקת התקציב במסגרת התוכנית.
- בחלק השני נמנה תסמינים, בעיות וחסמים שעלו מניתוח המצב, נמפה אותם וננתח את מערך הזיקות ויחסי הגומלין ביניהם ככלי להבנה של עוצמת החסמים ומרחבי ההשפעה שלהם. נטפל בחמישה חסמים שמצאנו כי יש להם השפעה מכרעת על הזמינות והגישות לשירות ביישובים ערביים:
- **חסמים 1 ו-2: תלותם של פעוטות בסיכון בתשתית מסגרות שהייה המיועדות בעיקר לילדי אמהות עובדות על רקע מאפייני התעסוקה של אמהות ערביות;**
- **חסם 3: שיטת המימון התואם (Matching);**
- **חסם 4: עלות השירות נוכח מאפיינים חברתיים-כלכליים של ההורים;**
- **חסם 5: עקרונות חלוקת התקציב של התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון.**
- את החלק השלישי נייחד לסיכום ולהמלצות המיועדות למיתון ואף להסרה של החסמים לשוויון בין ערבים ליהודים בהנגשת שירותי מעונות היום והמשפחתונים לפעוטות בסיכון. ההמלצות מתמקדות בכמה תחומים:
- **הנגשת השירות לילדי רווחה וילדי אמהות עובדות באמצעות התאמת מחירו ליכולת התשלום של ההורים;**
- **סבסוד מלא של בניית מבנים למעונות יום ביישובים ערביים;**
- **בטווח המידי: הכפלת שיעור ילדי הרווחה הערבים מכ-20% לכ-40% מכלל הילדים שהולכים למעון יום או למשפחתון;**
- **החלת שיטת המימון התואם באופן פרוגרסיבי;**
- **הגדלת עוצמת המקדמים המשמשים בחלוקת תקציב התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון;**
- **הכנת תוכנית כוללת לפרישה של מעונות יום ומשפחתונים ביישובים ערביים.**

א. מעונות יום ומשפחתונים לילדים יהודים וערבים בסיכון - המצב הקיים

הסקירה שלהלן מבקשת לבדוק באיזו מידה מתקיימת חלוקה שוויונית של משאבים במתן שירותי מעונות יום ומשפחתונים לילדים יהודים וערבים בסיכון (ילדי רווחה), ולעמוד על החסמים העיקריים לאי-שוויון. לשם כך ננסה לאמוד את היקף הצורך בשירות, דהיינו מספר הילדים מלידה עד גיל שלוש המוגדרים בסיכון בכל אחת מקבוצות האוכלוסייה. ביחס להיקף הצרכים, נבחן את הצע מעונות היום והמשפחתונים ביישובים יהודיים וביישובים ערביים ואת הגורמים המשפיעים עליו. ולבסוף נתייחס לסוגיית עלות השירות להוריהם של ילדים בסיכון.

ילדים בגיל הרך: מספר הילדים בגיל הרך, מספר הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ומספר הילדים בסיכון

ילדים בגיל הרך

בישראל חיים 1,028.6 אלף ילדים מלידה ועד גיל 6, מתוכם 279.1 אלף ילדים ערבים, המהווים 27.1% מקבוצת הגיל. קבוצה זו נחלקת לשניים: תינוקות ופעוטות עד גיל שלוש, המונים 596.6 אלף ילדים, מתוכם 155.1 אלף ילדים ערבים ובני 4-6, המונים 431.8 אלף ילדים, ומתוכם 124.2 אלף ערבים (ראו טבלה 1).

טבלה 1: ילדים בגיל הרך לפי קבוצת אוכלוסייה (אלפים) 2008

גיל	סה"כ	ערבים	יהודים ואחרים	אחוז ערבים
3-0	596.6	155.1	441.6	26.0
6-4	431.8	124.2	307.8	28.7
סה"כ 6-0	1,028.4	279.3	349.4	27.1

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2009.

ילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים

לא כל הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים הם בהכרח ילדים בסיכון. ילדים מוכרים שאינם בסיכון רשומים במחלקות בגין בעיות משפחתיות שאינן קשורות לתפקוד ההורים או לתפקוד הילדים, ובדרך כלל בעיות כלכליות¹. על פי נתוני השנתון הסטטיסטי לילדים בישראל, 20% מהילדים ביישובים הערביים ו-16% מהילדים ביישובים יהודיים ומעורבים מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים (ראו טבלה 2). עוד עולה מטבלה 2 כי שיעורם של הילדים הערבים מסך כל הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים הוא כ-32%. בגיל הרך מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים 8% מהילדים הערבים ו-7% מהילדים היהודים. בסך הכול מהווים ילדים ערבים מלידה ועד גיל שלוש 28.7 אחוזים מסך כל הילדים המוכרים בארץ בקבוצת גיל זו.

אם מניחים כי עוני הוא אחד הגורמים שעשויים להגביר חשיפה למצבי מצוקה ואף למצבי סיכון, יש מקום לצפות שיהיה מתאם מסוים בין שיעור הילדים העניים ובין שיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים, אך היחס בין שיעור הילדים העניים ובין שיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים גבוה פי שניים בקרב ערבים, והוא עומד על 1:3, לעומת יחס של 1:1.4 בקרב יהודים (שיעור הילדים העניים הוא 62% ו-23% בהתאמה). נתון זה עשוי להעיד ששיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות ערביות נמוך ביחס לכלל הנזקקים באותם יישובים.

טבלה 2: ילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ביישובים ערבים וביישובים יהודיים ומעורבים, לפי גיל, 2008

מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים	3-0	6-4	12-7	17-13	סה"כ 17-0
יישובים ערביים (אחוז מילדי היישוב)	8.0	16.6	23.8	28.3	20.0
יישובים יהודיים ומעורבים (אחוז מילדי היישוב)	7.1	14.5	19.0	22.3	16.0
סה"כ ילדים ערבים (מספרים מוחלטים) - אומדן*	12,408	19,967	54,954	45,959	133,285
סה"כ ילדים יהודים ואחרים (מספרים מוחלטים) - אומדן*	31,354	44,631	108,148	98,053	282,186
סה"כ ילדים מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים	43,762	64,598	163,102	144,612	415,471
אחוז הילדים הערבים מסך כל הילדים המוכרים	28.7	30.9	33.7	31.9	32.1

מקור: ילדים בישראל 2009, שנתון סטטיסטי - נתוני שנת 2008

* אומדן על פי סה"כ ילדים ערבים ויהודים בקבוצות גיל לפי נתוני הלמ"ס (2008), שנתון סטטיסטי לישראל 2009.

1. אשר בן אריה, יפה ציונית וציפי ברמן (2009) (עורכים), ילדים בישראל 2009 - שנתון סטטיסטי. המועצה הלאומית לשלום הילד, בסיוע מכון חרוב.

ילדים בסיכון

ממשלת ישראל החליטה לאמץ הגדרה אחידה ומוסכמת של ילדים ובני נוער בסיכון, על בסיס המלצות ועדת שמיד. בהתאם להמלצות ועדת שמיד אומצה במסגרת התוכנית לילדים ונוער ההגדרה הבאה:

ילדים ובני נוער בסיכון הינם ילדים ובני נוער החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, וכתוצאה ממצבים אלו נפגעה יכולתם לממש את זכויותיהם על פי האמנה הבינלאומית לזכויות הילד בתחומים הבאים:

◀ קיום פיזי, בריאות והתפתחות

◀ השתייכות למשפחה

◀ למידה ורכישת מיומנויות

◀ רווחה ובריאות רגשית

◀ השתייכות והשתתפות חברתית

◀ הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות שלהם המסכנות את עצמם.²

בהתאם להגדרה שאומצה על ידי התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ותוכנית הפעולה שלה, נערך מיפוי של ילדים בסיכון ביישובים הנכללים בתוכנית. מן המיפוי עולה כי ילדים ערבים מהווים 33% מהילדים ביישובי התוכנית ו-45% מהילדים בסיכון שאותו במסגרת התוכנית.

במהלך שנת 2009 מופו 70 היישובים הנכללים בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. ממצאי המיפוי העלו כי מכלל 956 אלף הילדים ביישובי התוכנית, 150,890 ילדים (בני 0-17) מוגדרים בסיכון והם מהווים 15.8% מכלל הילדים ביישובי התוכנית. בחלוקה למגזרים (יהודים וערבים) נמצא כי מתוך כ-315,822³ ילדים ערבים הנכללים ביישובי התוכנית, 66,441 ילדים ערבים מוגדרים בסיכון, ומתוך כ-640,178 ילדים יהודים הנכללים ביישובי התוכנית, 84,449⁴ מוגדרים בסיכון (ראו טבלה 3).

שיעור הילדים הערבים שהוגדרו במצבי סיכון הוא 21% מסך כל הילדים הערבים ביישובי התוכנית, והוא גבוה פי 1.6 משיעור הילדים היהודים, שהוא 13.2%. ילדים ערבים מהווים 45% מכלל הילדים בני 0-17 בתוכנית שהוגדרו כילדים במצבי סיכון.

טבלה 3: ילדים בסיכון (גיל 0-17) ברשויות המקומיות הנכללות בתוכנית הלאומית לילדים בסיכון

	סה"כ ילדים ביישובי התוכנית	מתוכם ילדים בסיכון	אחוז הילדים בסיכון
סה"כ	956,000	150,890	15.8
יהודים	640,178	84,449	13.2%
ערבים	315,822	66,441	21.0%

מקור: תוצאות המיפוי של התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, בחלוקה למגזרים (יהודים וערבים)

באומדן מספר הילדים בסיכון מלידה עד גיל שלוש באוכלוסייה הכללית, ילדים ערבים בסיכון מהווים כ-38% מסך כל הילדים בסיכון בקבוצת הגיל הזאת. במסגרת המיפוי אותרו 45,003 ילדים בני 0-5 בסיכון, מהם 19,977 ילדים ערבים שמהווים 44.4% מסך כל הילדים בסיכון בקבוצת גיל זו. ניתן לאמוד את שיעור הילדים בסיכון באוכלוסייה הכללית מלידה ועד גיל 5 בכ-12.5%. בקרב ילדים ערבים נאמד שיעורם ב-17.9%, לעומת 10.4% בקרב יהודים.⁵ אם נניח ששיעור הילדים בסיכון מלידה ועד גיל 5 בכל אחת משתי קבוצות האוכלוסייה דומה

2. התוכנית הלאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה - ספר הפרויקט, נובמבר 2007.
3. שיעור ילדי היישובים הערביים מכלל הילדים הנכללים בתוכנית הלאומית הוא כ-33%. 253,643 ילדים מיישובים ערביים + 62,179 ילדים ערבים מיישובים מעורבים = סה"כ 315,822 ילדים ערבים. הנתון נמסר לנו על ידי טלל דולב, מנהלת המטה הבין-משרדי לתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, בפגישה מיום 21.06.10.
4. על פי הנתונים שקיבלנו מהמטה הבין-משרדי לתוכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון, אותרו 66,441 ילדים ערבים בסיכון, 79,055 ילדים יהודים ועוד 5,349 ילדים שסיווגם המגזרי אינו ידוע. לשם חישוב שיעור הילדים הערבים מכלל הילדים בסיכון החשבנו את אותם 5,349 ילדים כיהודים, וכך הגיע מספר הילדים היהודים בסיכון ל-84,449. כמו כן יש לציין כי מיפוי נעשה ב-54 מתוך 56 היישובים והאגדים הנכללים בתוכנית הלאומית, בשניים לא נעשה מיפוי כלל, וב-12 מיישובי התוכנית לא נעשה מיפוי לגיל 0-3.
5. אומדנו את חלקם של הילדים בני 0-5 מכלל הילדים הנכללים בתוכנית הלאומית בהתאם לחלקם בכלל האוכלוסייה היהודית והערבית.

לזה שבקרב ילדים הנכללים בתוכנית הלאומית, ניתן לאמוד את מספר הילדים בסיכון מלידה ועד גיל שלוש ב-73,689 ילדים, מהם 45,926 ילדים יהודים ו-27,763 ילדים ערבים. ילדים ערבים מלידה עד גיל שלוש מהווים כ-38% מכלל הילדים בסיכון בקבוצת גיל זו בישראל.⁶

בטבלה 4 ניתן לראות כי בעוד שהילדים הערבים בני 0-3 הם 26% מכלל האוכלוסייה, שיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים עומד על כ-28.4%, והם מהווים כ-38% מכלל הילדים בסיכון. העובדה ששיעור הילדים בסיכון שאותרו בתהליך המיפוי גבוה משיעור הילדים המוכרים לשירותי הרווחה גם בקרב יהודים וגם בקרב ערבים מצביעה על השיפור שהכניסה התוכנית הלאומית ליכולת האיתור של הילדים בסיכון ברמת היישוב. הפער בין מספר הילדים המוכרים למספר הילדים המאותרים במסגרת המיפוי גדול במיוחד בקרב ערבים.

טבלה 4: אומדן סך כל הילדים המוכרים ומספר הילדים בסיכון בגיל 0-3 בישראל, לפי קבוצת אוכלוסייה

ילדים בני 0-3	סה"כ	ערבים	יהודים	% ערבים
סה"כ ילדים*	596,600	155,100	441,600	26.0
סה"כ ילדים מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים **2008	43,762	12,408	31,354	28.4
סה"כ ילדים בסיכון על פי ממצאי המיפוי של התוכנית הלאומית***	73,689	27,763	45,926	37.7

* הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2009

** אומדן על פי נתוני ילדים בישראל 2009 לגבי שיעור הילדים המוכרים ונתוני למ"ס 2009 ביחס למספר הילדים.

*** אומדן על פי ממצאי מיפוי התוכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון.

בנוסף להגדרה של ילד בסיכון, התוכנית הלאומית מציינת שורה של **מצבים מגבירי סיכון** העולים ממאפיינים או ממצבים שונים שבהם נתונה קבוצת אוכלוסייה או פרטים מתוכה: קשיים כלכליים, מצבי משבר במשפחה, הגירה, השתייכות לקבוצת מיעוט, מוגבלות, ליקויי למידה, מעבר בין מסגרות, חיים בסביבה ענייה או מסכנת ועוד.⁷ רמת הסיכון באה לידי ביטוי הן בחומרת הבעיות והן במספרן. קורה שילדים סובלים מכמה בעיות במקביל, שכן מצבי סיכון קשורים זה בזה ומשפיעים זה על זה. כך למשל, יש קשר בין מצוקה כלכלית ובין הישגים נמוכים בלימודים, ויש קשר בין מצבי סיכון בתחום הלימודים ורכישת מיומנויות שונות ובין מצבי סיכון בתחום הרגשי והחברתי והתנהגויות מסכנות.⁸

ילדים ערבים חשופים יותר למצבי סיכון ביחס לילדים יהודים כמעט בכל הפרמטרים. הבולטים שבהם:

- ◀ **עוני ומצוקה כלכלית:** תחולת העוני בקרב ילדים ערבים גבוהה פי 2.7 מאשר בקרב יהודים (62% לעומת 23% בהתאמה).⁹
- ◀ **משפחות גדולות:** 51.2% מהילדים הערבים חיים במשפחות גדולות שבהן ארבעה ילדים ויותר (לעומת 28.7% מהילדים היהודים).¹⁰
- ◀ **למידה ומיומנויות:** לפי נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל, בגיל הרך שיעור בני שנתיים במעונות יום ומשפחתונים עומד על 13.7% בקרב ערבים לעומת 59.6% בקרב יהודים ואחרים, ובגיל שלוש 74.9% בקרב ערבים לעומת 86.1% בקרב יהודים. בקרב בני נוער, שיעור הנשירה מבית הספר בקרב ערבים כפול מאשר באוכלוסייה היהודית.¹¹ בני נוער ערבים מנותקים מהווים 42% מבני הנוער המנותקים בישראל.¹²

6. הבדלים אפשריים בשיעור הילדים בסיכון בקבוצות גיל שונות מלידה ועד גיל חמש לא הובאו בחשבון.

7. תוכנית לאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה - ספר הפרויקט, נובמבר 2007.

8. דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה בראשות פרופ' הלל שמיד. מוגש לראש ממשלת ישראל ולשר הרווחה, מרס 2006.

9. אנדבלד ואח' (2009), **ממדי העוני והפער החברתיים, דוח שנתי 2008**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

10. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2009**.

11. 9% מהילדים היהודים לעומת 17% מהילדים הערבים מקבוצת בני 17 אינם לומדים בכיתה י"ב (שנתון סטטיסטי לישראל 2009).

12. 6% מכלל בני 15-17 היהודים לעומת כ-12% מבני הנוער הערבים באותה קבוצת גיל (שנתון סטטיסטי לישראל, 2009).

❖ **בריאות:** שיעורי התמותה של ילדים ערבים בני 0-4 מתאונות (דרכים ובית) גבוהים פי 7 ביחס ליהודים.¹³ כמו כן, אחוז מקבלי קיצבת ילד נכה ביישובים הערביים גבוה ועומד על 0.52%, לעומת 0.35% ביישובים יהודיים ומעורבים.¹⁴

על-פי ממצאי המיפוי שנערך במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, **שיעור הילדים הערבים בסיכון מלידה ועד גיל שלוש גבוה פי 1.6** מאשר בקרב יהודים. ילדים ערבים גם חשופים יותר למצבי סיכון: הם עניים יותר, רבים יותר מהם משתייכים למשפחות גדולות, פחות מהם נמצאים במסגרות חינוכיות, והם נפגעים יותר בתאונות דרכים ובתאונות בית.

ילדים בסיכון (ילדי רווחה) במעונות יום ובמשפחתונים

מסגרות שהייה לפעוטות מגיל שישה חודשים עד גיל שלוש

שלוש מסגרות שהייה פועלות כיום לילדים מלידה עד גיל שלוש. שתיים מהן אוניברסליות: מעונות יום ומשפחתונים, המיועדים לילדי אמהות עובדות, וילדים בסיכון יכולים להשתלב בהן. מסגרות אלו פועלות משבע בבוקר ועד ארבע אחר הצהריים. המסגרת השלישית היא מעון יום שעבר הסבה למעון רב-תכליתי מפאת ריבוי הילדים בסיכון השהים בו, אולם גם ילדי אמהות עובדות יכולים להשתלב בו. מסגרת זו פועלת משבע בבוקר עד שבע בערב. התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון מציעה שתי מסגרות נוספות שעדיין אינן פעילות: מעון יום רב-תכליתי ליום קצר, הפועל במסגרת של חמש שעות בלבד, ומעון יום רב-תכליתי מבוזר, שנועד לתת שירותי מעון יום רב-תכליתי לאגד משפחתונים (ראו נספח 1).

חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון) 2000

בנוסף להגדרה שהציעה ועדת שמיד ואומצה על ידי התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, במסגרת חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון) 2000 יש הגדרה של פעוט בסיכון, לצורך הגדרת הזכויות למעון יום/משפחתון.

על-פי הגדרת החוק,

פעוט בסיכון הוא פעוט שנמצא במצב שיש בו חשש ממשי להתפתחותו התקינה, שהוועדה קבעה לגביו כי הוא נמצא במצב סיכון ועקב כך הוא צריך לשהות במעון יום, כדי למנוע את הוצאתו מביתו.¹⁵

החוק מגדיר שורה של מצבי סיכון ונהלים לאבחון והגדרה של ילד בסיכון:

1. לפי דעתו של עובד סוציאלי ועל סמך חוות דעת רפואית, הפעוט מוכה או שצרכיו ההתפתחותיים אינם נענים.
2. אחד מהורי הפעוט אינו מתפקד כראוי מסיבות שונות, לרבות מחלת נפש, אלכוהוליזם, התמכרות לסמים, פיגור, נכות קשה, זנות, עבריינות או מחלה כרונית של אחד מבני המשפחה.
3. הפעוט נולד בלידת שלישייה, רביעייה או יותר.
4. משפחתו של הפעוט נמצאת בארץ תקופה שאינה עולה על חמש שנים, והוא נמצא בסיכון גבוה עקב משבר כתוצאה מתהליך הקליטה בארץ.

בשנת 2007 שהו ברחבי מדינת ישראל 12,400 ילדי רווחה במעונות יום ומשפחתונים, מתוכם 2,700 ילדים ערבים. **ילדים ערבים מהווים כ-22% מילדי הרווחה שסודרו במעונות יום ומשפחתונים** (ראו טבלה 5). בתקציב משרד

13. בטרם (2009), **היפגעות ילדים בחברה הערבית בישראל 2009** - תמונת מצב וקריאה לפעולה.

14. אתר הביטוח הלאומי, נתונים סטטיסטיים.

15. רישומות, אתר הכנסת 1748=LawNum&SubNum=4&Type=1http://www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?.

הרווחה לשנת 2010 הוקצו 19,248 מכסות ארציות לילדי רווחה. אין בידינו נתונים על אופן התפלגות המכסות בין יהודים לערבים בשנה זו.¹⁶

טבלה 5: ילדי אמהות עובדות וילדי רווחה במעונות יום ומשפחתונים במספרים מוחלטים וכאחוז מסך כל הילדים במסגרת, 2007

מסגרת	ערבים			יהודים		
	סה"כ	מתוכם ילדי רווחה	אחוזים	סה"כ	מתוכם ילדי רווחה	אחוזים
מעון יום	1,631	440	27	58,887		
משפחתונים	4,347	2,260	52	6,655		
סה"כ	5,978	2,700	45	65,542	9,700	15
מעון יום (אחוזים)	27.3	16.2		89.8		
משפחתונים	72.7	83.8		10.1		

מקור: אורלי אלמגור-לוטן (2008), מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי. הכנסת: מרכז המחקר והמידע.

ההגדרה של פעוט בסיכון הזכאי למעון יום קבועה בחוק פעוטות בסיכון. ההגדרה של ילד בסיכון על פי התוכנית הלאומית רחבה יותר ואינה בהכרח מזכה במעון יום או במשפחתון. עם זאת, ממצאי המיפוי יכולים לתת אינדיקציה מסוימת לגודל הצרכים. מספר הפעוטות הערבים בסיכון (בכל הארץ) שנמצאים במעונות היום והמשפחתונים הוא כ-2,700. מספר הילדים הערבים הארצי בסיכון¹⁷ נאמד בכ-27.8 אלף פעוטות (יחס של 1:10). מספר הפעוטות היהודים בסיכון שנמצאים במעונות יום ומשפחתונים הוא 9,700 מתוך אומדן של כ-45.9 אלף פעוטות יהודים בסיכון (יחס של 1:5). **מסתמן פער של פי שניים בהיקף השימוש בשירותי מעון יום ומשפחתונים בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים ביחס לצרכים.** זאת למרות הטענה שאין מחסור במסגרות שהייה לילדי רווחה, ושם מתגלה צורך נקודתי ניתן לפתוח עוד משפחתונים.¹⁸ על פניו מדובר בפער שמצריך תוספת משמעותית של מעונות יום ומשפחתונים ביישובים ערביים. אמנם, חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום) מגדיר כילדים הזכאים למעון רק ילדים עם סוג מוגדר של בעיות ולא כל הילדים שהוגדרו במסגרת המיפוי כילדים בסיכון זכאים בהכרח למעון יום, אך בנספח 2 (עמ' 74) ניתן לראות כי בכל סוגי הבעיות נמצא שיעור ילדים ערבים גבוה יותר, כולל בעיות המקנות זכות למעון יום או משפחתון.

הערבים במשפחתונים, היהודים במעונות יום

בעוד שמרבית הילדים היהודים שוהים במעונות יום (89.9%), ברשויות מקומיות ערביות מרבית הילדים שוהים במשפחתונים (83.8%). מעון יום פועל במבנה ייעודי ומקבל ילדים מגיל שישה חודשים עד גיל שלוש המחולקים לקבוצות גיל שונות. מעון היום משמש כמסגרת חינוכית וטיפולית כאחד, ומספק תנאים הולמים לקיים פעילויות ותוכניות מגוונות לילדים והוריהם.

המשפחתון פועל בבית מטפלת שהוכשרה לכך בקורס מיוחד בפקיח משרד התמ"ת, והוא מהווה מסגרת טיפולית לחמישה פעוטות. העמדות חלוקות באשר לסוג המסגרת הטובה יותר לילד בסיכון. משפחתונים הם פתרון יעיל ביישובים קטנים שבהם אין סף כניסה למעון (השאפה במעון יום היא ל-75 ילדים). בניגוד למעון יום, אפשר לפרוש מערך משפחתונים בזמן קצר יחסית (ללא צורך במבנה ייעודי) ובאופן שיספק מסגרת שהייה לילדים בסביבת מגוריהם המיידית. בשל מיעוט הילדים אפשר לטפל בהם טיפול אינטימי יותר, ובנוסף, המשפחתון מספק עבודה לנשים בקהילה.¹⁹ בקהילות מוחלשות שבהן שיעור הילדים בסיכון גבוה, קיומו של מעון יום יכול להוות בסיס להתפתחותו של מעון יום רב-תכליתי במידה שצורך כזה מזוהה בקהילה.

16. במרס האחרון הגשנו בקשה לקבלת הנתונים ממשרד הרווחה במסגרת חוק חופש המידע. נכון לתחילת חודש יולי, טרם קיבלנו את הנתונים.

17. אומדן המבוסס על חיוץ (אקסטרפולציה) של תוצאות תהליך המיפוי במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

18. פגישה עם רד כרמון, מפקחת ארצית לגיל הרך - שירות ילד ונוער, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ב-10.06.29

19. דברי תמר אלמוג, מנהלת האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד התמ"ת, בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 26.10.09

תשתית מעונות היום והמשפחתונים וכפסי השימוש בהם

היקף השימוש במסגרות חינוכיות-טיפוליות קבוצתיות, ציבוריות ופרטיות - נתוני 2007

תשתית מעונות היום והמשפחתונים התפתחה בישראל כמסגרת חינוכית-טיפולית לילדי אמהות עובדות. תשתית זו היוותה בסיס להסדרה של מסגרת שהייה לילדי הרווחה. ביישובים הערביים לא היתה עד שנות התשעים שום תשתית ציבורית לילדים מלידה ועד גיל חמש, והיא החלה לתפוס תאוצה בעיקר במהלך המחצית השנייה של שנות התשעים. תשתית של גני טרום חובה קמה בעיקר בעקבות החלת חוק חינוך חובה לגיל 3-4 ביישובים בדירוג חברתי-כלכלי 1-2, שרבים מהם ערביים. **היות שביישובים הערביים לא צמחה תשתית של מעונות יום כמענה לצרכים של אמהות עובדות, קמה התשתית הקיימת של מעונות היום, ובעיקר של המשפחתונים, כמענה לצרכיהם של ילדי רווחה.** בתחילת העשור היוו ילדי הרווחה ביישובים ערביים כ-80% מהילדים במעונות היום והמשפחתונים. שיעור ילדי הרווחה הלך והצטמצם עם הגידול בשיעור האמהות הערביות העובדות, וכיום כמחצית מהילדים הערבים השוהים במעונות יום ובמשפחתונים הם ילדי רווחה. ביישובים יהודיים שיעורם הממוצע של ילדי הרווחה הוא כ-15% בלבד. יש לציין כי ילדי רווחה נסמכים אך ורק על התשתית הציבורית הקיימת, דהיינו מעונות יום ומשפחתונים, שיש להם סמל מעון של משרד התמ"ת והם נתונים לפיקוחו.

השימוש במסגרות קבוצתיות (פרטיות וציבוריות) לילדים מגיל לידה עד גיל שלוש מצומצם מאוד בקרב ערבים. מרבית הילדים הערבים בקבוצת גיל זו נמצאים עם אחד ההורים ולעיתים עם קרוב משפחה אחר, אך לא במסגרת קבוצתית חינוכית-טיפולית כלשהי. 46.8% מהילדים היהודים באותה קבוצת גיל נמצאים במסגרות קבוצתיות כמו מעונות יום, משפחתונים, פעוטונים וגני ילדים ציבוריים ופרטיים כאחד, לעומת 12.3% מהילדים הערבים.²⁰

תשתית מעונות יום ומשפחתונים ציבוריים

מעונות יום ומשפחתונים ציבוריים הם אלה שזכאים לסמל מעון של משרד התמ"ת ונמצאים בפיקוחו (במסגרת פרטית אין למעשה שום פיקוח). בשנת 2007²¹ פעלו בארץ 1,639 מעונות יום ציבוריים וכ-2,200 משפחתונים. ביישובים ערביים פעלו 30 מעונות יום, כ-1.8% מסך כל המעונות בארץ, ו-869 משפחתונים, שהיו 39.5% מסך כל המשפחתונים בארץ. בין השנים 2005-2009 נפתחו 25 מעונות יום ביישובים ערביים, בנוסף ל-18 שפעלו עד אז. כלומר, משנת 2009 פעלו ביישובים הערביים 43 מעונות יום. בשנת 2008 פעלו 62 ממעונות היום בישראל כמעונות רב-תכליתיים, מתוכם 6 מעונות לילדים ערבים (כ-10% בלבד) - 4 ביישובים ערביים ו-2 בערים מעורבות. בשנת 2008 נפתחו 135 משפחתונים ביישובים ערביים, כך שניתן להעריך כי בתחילת 2009 פעלו ביישובים ערביים כ-1005 משפחתונים.²²

מרבית המעונות בישראל (89%) מרוכזים באשכולות 4-8 לפי הדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. **10% מהמעונות מצויים באשכולות 1-3, ו-1% באשכולות 9-10.**²³ מרבית האוכלוסייה הערבית מתגוררת ביישובים המסווגים באשכול 1-3 ומהווה כ-72% מאוכלוסייתם, אך רק כ-18% ממעונות היום באשכולות אלה עומדים לרשותה. נראה כי הגורם למיעוט מעונות היום לא נובע מהרקע החברתי-כלכלי של היישובים אלא בעיקר בשל היותם ערבים.

בין רמת הביקוש למעונות יום ומשפחתונים על ידי אמהות עובדות ובין הצע מעונות היום והמשפחתונים לילדי רווחה בישראל יש קשר הדוק. הפער בתחום תשתית מעונות היום והמשפחתונים בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים משקף בין היתר את ההבדל בין תשתית שמתפתחת כתגובה לדרישות וביקושים של אוכלוסיות חזקות יחסית ובעלות שיעור השתתפות גבוה של נשים בכוח העבודה, לעומת תשתית שמתפתחת כמענה לצרכים של המוחלשים ביותר ושל אוכלוסייה שבה שיעור הנשים העובדות נמוך.

20. אסנת פרכטלברג-ברמץ (2008), **מסגרות קבוצתיות לילדים בגיל הרך והפיקוח עליהן, אומדנים לשנת 2007**. משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה.

21. אורלי אלמגור-לוטן (2008), **מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי**. הכנסת: מרכז המחקר והמידע.

22. שאילתא: ח"כ זועבי, משיבה: סגנית שר התמ"ת, בישיבה ה-92 של הכנסת ה-18 מיום 30.12.2009.

23. פיכטלברג-ברמץ, 2008.

סיוע ממשלתי להקמת מבנים למעונות יום

מעון יום מחויב לפעול במבנה ייעודי. חלק ממבני המעונות נבנים בסיוע ממשלתי, וחלקם במימון של ארגונים שלא למטרות רווח ושל רשויות מקומיות. בעשור האחרון חלו כמה שינויים במסלולי התמיכה והסבסוד של המדינה בהקמה של מעון יום. בתחילת העשור ניתן הסיוע הממשלתי כמענק ממשרד השיכון במסגרת תקן מוסדות ציבור, ומאפריל 2003 ניתן הסיוע באמצעות תמיכה ממשלתית על ידי משרד התמ"ת.

1998-2003: הקמת מבנים למעונות יום באמצעות מענק ממשרד השיכון. ב-1995 קבעה ועדת ברודט כי תקן מוסדות ציבור יחול גם בבנייה של מעון יום בכל שכונה חדשה שמוקמות בה 1,600 יחידות דיור ויותר, הכול במימון ממשלתי מלא באמצעות משרד הבינוי והשיכון.²⁴ בהתאם לזאת, בין השנים 1999-2003 הוקצו 118 תקנים להקמת מעונות יום, מהם 16 תקנים ביישובים ערביים ותקן אחד למעון במזרח ירושלים.²⁵ משנת 2003 לא מוקצים עוד תקנים חדשים במסגרת תקן מוסדות ציבור. כמו כן, לא כל מבני המעון שהוקמו בתחומי רשויות מקומיות ערביות הושמשו. על פי נתונים שנמסרו לנו ממשרד התמ"ת, בכמה יישובים נבנו מבנים למעונות ביוזמת משרד הבינוי והשיכון, אך הם עדיין לא הושמשו.²⁶ עיקר הקשיים בהשמה של מבני מעון נובעים מהוצאות שנופלות על הרשות המקומית בתהליך ההשמה של המבנה ומעלות דמי השלייה של פועל במעון יום, הן לילדי אמהות עובדות והן לאמהות לילדי רווחה (ראו הסבר בפרק הבא).

2004-2009: השתתפות ממשלתית באמצעות כספי תמיכה בשיטת המימון התואם (מאצי'נג). תמיכה, בניגוד לסבסוד, מתבססת על מכרז ומבחני תמיכה שמשרד התמ"ת מפרסם לקבלת סיוע במימון בנייה של מעונות יום. ככלל, מבחן התמיכה פתוח לכל הציבור. סיוע מסוג זה תלוי ביוזמת הרשות המקומית או גוף יזמי אחר הפונה ומגיש בקשה לתמיכה. ועדת התמיכות מחליטה מי ממגישי הבקשה זכאי לקבלה על פי מבחני התמיכה, ומכיוון שמדובר במימון חלקי בלבד, בשיטת המימון התואם, הרי שרשות מקומית שלא יכולה להשיג מימון כזה מנועה מלהגיש בקשה.

2004-2009: אמות מידה להקצאה של תמיכות ממשרד התמ"ת למימון בניית מעון יום. אמות המידה מנחות את ועדת התמיכות בבואה להחליט כיצד לחלק את התמיכות בין מי שהגיש בקשה לתמיכה. בין השנים 2004-2009 פעלו במשרד התמ"ת על פי שלוש אמות מידה עיקריות:

➤ **רמת הביקוש:** כאשר רמת הביקוש ביישוב מסוים היתה גבוהה מההצע. סממן למצב כזה היה רישום יתר למעונות קיימים.

➤ **יכולת להעמיד מימון תואם (Matching):** כל גוף שפנה לקבלת תמיכה צריך היה להעמיד לפחות כ-40% מערך סכום הסיוע שהוא קיבל מהמשרד.

➤ **עדיפות לרשויות בדירוג חברתי-כלכלי 1-5.** אם נשארים כספי תמיכה אחרי שרשויות מדירוג 1-5 שאכן הגישו בקשה קיבלו את שלהן, ניתן לחלק את כספי התמיכה גם לרשויות בדירוג גבוהה יותר.

בפועל, רוב הביקוש היה בערי המרכז הגדולות והחזקות (תל אביב, רחובות, מודיעין וכו'), ורבות מהרשויות בדירוג חברתי-כלכלי 1-5 כלל לא הגישו בקשה לתמיכה מכיוון שלא יכלו לעמוד בתנאי המימון התואם. כך קרה שניתן היה לחלק את כספי התמיכה לרשויות חזקות, המראות בדרך כלל גם ביקושים גבוהים, ורוב הכסף הועבר לרשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי 7 ומעלה.²⁷ ביישובים ערביים, היות שברבים מהם אין מעונות כלל, לא היה רישום, ולכן הם סווגו כיישובים שאין בהם ביקוש למעון יום. כמו כן, בגלל תנאי המימון התואם, רשויות מקומיות ערביות לא נענו לקריאה, וספק אם בכלל היו מודעות לקיומה.²⁸ ההיענות למרכזי התמיכות הממשלתיות היתה אפסית, מפני שבשל מצבן הכלכלי הרעוע של רשויות מקומיות ערביות, הן לא יכולות לעמוד

24. אלמגור-לוטן, 2008.

25. היישובים הערביים שנבנו בהם מעונות יום במסגרת תקן ברודט: ג'דידה-מכר, טייבה, טירה, יפיע, ירושלים, ירכא, כפר כנא, כפר מנדא, כפר קאסם, נצרת, סחי'ין, עראבה, קלנסווה, רהט, ריינה ושפרעם.

26. דברים שנמסרו לנו בפגישה ביום 28.06.10 עם תמר אלמוג, מנהלת אגף מעונות היום והמשפחתונים במשרד התמ"ת. מדובר ביישובים רהט, באקה-ג'ת, עראבה, ירכא ואבו סנאן. מעון שנבנה בסחי'ין מצוי בימים אלה בתהליכי השמשה.

27. תמר אלמוג, ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 13.10.09.

28. אורלי אלמגור-לוטן (יולי 2008) מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי, מחקר כנסת.

בעלות המימון העצמי שנעה בין 40% ל-80% מהעלות הכוללת של המעון.²⁹ בשנת 2009 פעלו 23 ועדות קרואות ברשויות מקומיות בישראל, 16 מהן ברשויות מקומיות ערביות.³⁰

2010: במהלך השנים האחרונות הולכת ומתבססת גישה של פיתוח כלכלי הרואה בשילוב נשים ערביות בכוח העבודה צעד חיוני לשיפור המצב הכלכלי של משפחות ערביות ומקור חשוב לעידוד המשך הצמיחה של המשק הישראלי. נוכח הקשיים שהסתמנו במהלך העשור בהקמת מבנים ובהפעלה של מבנים קיימים למעונות יום, עלו בשנה האחרונה שתי הצעות. יש לציין כי שתי ההצעות גובשו מתוך מטרה לקדם תעסוקת נשים וללא קשר לסוגיית ילדי הרווחה. ההצעה האחת גובשה על ידי הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל, הפרופ' צבי אקשטיין, והשנייה גובשה במשרד התמ"ת:

1. הצעת הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל

הוועדה קבעה יעדים להגדלת מספר המשתתפים בכוח העבודה בישראל בשני העשורים הקרובים. נשים ערביות מהוות 21% מפוטנציאל הגידול המיועד. כדי להסיר מכשולים להקמת מעונות יום ביישובים ערביים המליצה הוועדה לבטל את דרישת ההשתתפות של רשויות מקומיות בתקציב הקמת מעון יום,³¹ ובכך להקל על אי-יכולתן לעמוד בתנאי המימון התואם ועל חוסר ההיענות שלהן למכרזי תמיכות.

2. הצעה חדשה של משרד התמ"ת לשיטת מימון תואם מדורג

כחלק מצעדים שגובשו לאחרונה ליישום החלטת ממשלה 602 מיום 19.07.09 (עידוד תעסוקת אמהות לילדים בני 0-5) הציע משרד התמ"ת כי גובה התמיכה הממשלתית יוכל להגיע עד כדי 95% מעלות הבנייה בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של הרשות, דהיינו רק 5% מעלות הבנייה ושתו על הרשות המקומית או לחלופין על היזם.³² רשויות חדלות פרעון לא יכולות לבקש תמיכה (יש 16 רשויות מקומיות ערביות במצב הזה), ובמקרה הזה רק יזם יכול להגיש בקשה. כמו כן הצהירו במשרד התמ"ת על כוונה לערוך שינויים גם באמות המידה להקצאה של תמיכות מהמשרד. בניגוד לקריטריונים הקודמים, כאן מושם הדגש על צרכים ולא על ביקוש: היקף הצרכים ביישוב; שיעור האבטלה ביישוב (יישובים עם שיעורי אבטלה גבוהים מקבלים ניקוד גבוה יותר); עדיפות לבניית מעון בסמוך למקום עבודה; רשות שקלטה יותר ממאה משפחות ממפוני חבל עזה וצפון השומרון.

היקף הצרכים נקבע על פי חישוב היחס בין מספר הילדים שנמצאים במסגרת מוכרת כיום, ובין מספר הילדים בגיל הרלבנטי בכל יישוב. יישובים שאין בהם מעונות יום כלל יקבלו את הניקוד הגבוה ביותר. עוד שלוש קטגוריות נקבעו ביחס לאחוז מילדי היישוב המשובצים במעון יום. ככל שאחוז הילדים המשובצים במעון יום גבוה יותר, הוא יקבל ניקוד נמוך יותר. כמו כן דורגו היישובים לשלוש רמות - גדולים, בינוניים וקטנים - עם עדיפות ליישובים גדולים. יישוב גדול בלי אף מעון יקבל את הדירוג הגבוה ביותר, ואילו יישוב קטן שיותר מ-41% מילדיו משובצים במעון יום יקבל את הניקוד הנמוך ביותר.

טבלה 6: ניקוד יישובים על פי אחוז ילדים במעונות יום וגודל היישוב

גודל היישוב	אין מעונות ביישוב	ילדים במעונות יום		
		1-20 אחוזים	21-40 אחוזים	41 אחוזים ומעלה
ישוב גדול	הניקוד הגבוה ביותר			
ישוב בינוני				
ישוב קטן				הניקוד הנמוך ביותר

29. מקורות ההכנסה העצמיים של רשויות מקומיות ערביות דלים מאוד. לשם השוואה, בחנו את סכום חיובי הארנונה, המשקף את פוטנציאל הגבייה של הרשות המקומית (להבדיל מנתוני הגבייה, המשקפים את הסכום שאספה הרשות המקומית בפועל בשנה נתונה). על פי נתוני הלמ"ס (2007), סכום חיובי הארנונה שלא למגורים בערים ומועצות מקומיות ערביות היווה 20% מסה"כ חיובי הארנונה ברשויות ערביות, לעומת 54% ביתר הרשויות המקומיות. סך כל חיובי הארנונה שלא למגורים בעיריות ומועצות מקומיות ערביות היווה 2% בלבד מסך כל חיובי הארנונה שלא למגורים בעיריות ומועצות מקומיות בישראל.

30. אורי טל (2009), משך פעילותן של ועדות ממונות (ועדות קרואות). הכנסת: מרכז המחקר והמידע.

31. הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל - דוח ביניים, 28.02.2010.

32. פרוטוקול ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 27.01.10.

פרסום ההודעות על מבחני תמיכה

סוגיה נוספת שעלתה בסדרת הדיונים בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת בעניין יישום החלטת ממשלה 602 היא שהרשויות המקומיות הערביות אינן מודעות למכרזים לקבלת תמיכות. בהתאם להוראות החשב הכללי, משרד התמ"ת מחויב לפרסם מכרזים על תמיכות בשני עיתונים גדולים בעברית ובערבית. המשרד טען כי הוא עומד בקשר עם הארגונים³³ ועם מרכז השלטון המקומי. דווח גם כי שר התמ"ת ומנכ"ל המשרד קיימו כנס לרשויות מקומיות במגזר הערבי ועדכנו אותם בצעדים הללו.³⁴

מדיניות הממשלה ביחס להקמה של מעונות יום ומשפחתונים ביישובים ערביים

בהחלטה 1539 מיום 21.3.10, המקצה 800 מיליון ₪ לפיילוט של 13 יישובים ערביים לטובת תוכנית החומש לפיתוח כלכלי, צוין כי על משרד התמ"ת לפעול להגדלת הצע מעונות היום והמשפחתונים במגזר הערבי, וכי יש להקים צוות מעקב בראשות נציג משרד התמ"ת ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר והרשות לפיתוח כלכלי למעקב אחר יישום הנושא. בהחלטה לא נקבעו יעדים קונקרטיים באשר להיקפי הבינוי, וצוין כי מקורות התקציב הם ממשרד התמ"ת בהתאם לתוכנית עבודה קיימת ובהתאם להחלטת ממשלה 602 מ-19.07.2009. החלטה 602 מקצה תוספת **חד-פעמית** של 30 מיליון ₪ לתמיכה בבינוי או להרחבה והסבה של מבנים למעונות יום. לא ברור איזה חלק מאותם 30 מיליון ₪ אכן יוקצו ליישובים ערביים ובאיזה אופן.

גורמים המשפיעים על הביקוש למעונות יום ומשפחתונים

מעט אמהות עובדות ושירות יקר

סבסוד עלות השהייה של פעוטות במעונות יום ומשפחתונים מתוקצב בתקציבם של שני משרדים: משרד הרווחה לילדי רווחה, ומשרד התמ"ת לילדי אמהות עובדות. לכאורה, עלות השירות לילדי אמהות עובדות לא רלבנטי לענייננו, שכן במסגרות שהייה לילדי רווחה עסקינן. אולם כיוון שתשתית מסגרות השהייה לילדי הרווחה נסמכת במידה לא מבוטלת על תשתית קיימת לילדי אמהות עובדות, הרי שקושי במימון שהייה של ילדי אמהות עובדות במעונות היום ישפיע בהכרח על הביקוש לשירות, וכפועל יוצא גם על הצע הפתרונות בקהילה וזמינותם לילדי הרווחה. העלות החודשית של שהיית ילדי אמהות עובדות במעון יום או משפחתון נעה בין 530 ₪ ל-1,856 ₪ לילד, בהתאם לעשר קטגוריות של הכנסה לנפש ובהתאם להיקף המשרה של האם העובדת ומצבה המשפחתי (נסואה/ חד-הורית).³⁵ האמהות הזכאיות לעיקר הסבסוד הן אמהות שעובדות במשרה מלאה.

שיעור השתתפות נמוך של אמהות ערביות לילדים בני 0-4 בכוח העבודה

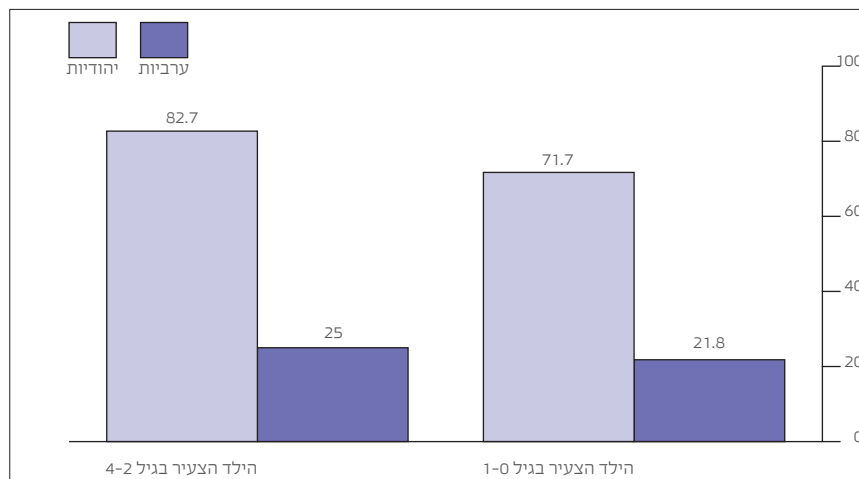
בתרשים 1 ניתן לראות כי שיעור הנשים הערביות המשתתפות בכוח העבודה שילדן הצעיר ביותר בן 0-4 נע בין 21.8% בקרב אמהות לילדים בני 0-1 ל-25% בקרב אמהות שילדן הצעיר ביותר בן 2-4. אצל נשים יהודיות שיעורן הוא 71.7%-1 ו-82.7% בהתאמה.

33. מדובר בארגונים כמו ויצ"ו, נעמ"ת ואחרים, בסך הכול כ-400 ארגונים שמפעילים מעונות יום.

34. עו"ד סיגל מרד-אברגיל ממשרד התמ"ת בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה, 27.01.10.

35. נספח י"ב להוראת תע"ס 8.10 באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים - <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/6FC53020-9E38-45DA-B8B2-40CAD6EC714/10048/taarif810.pdf>

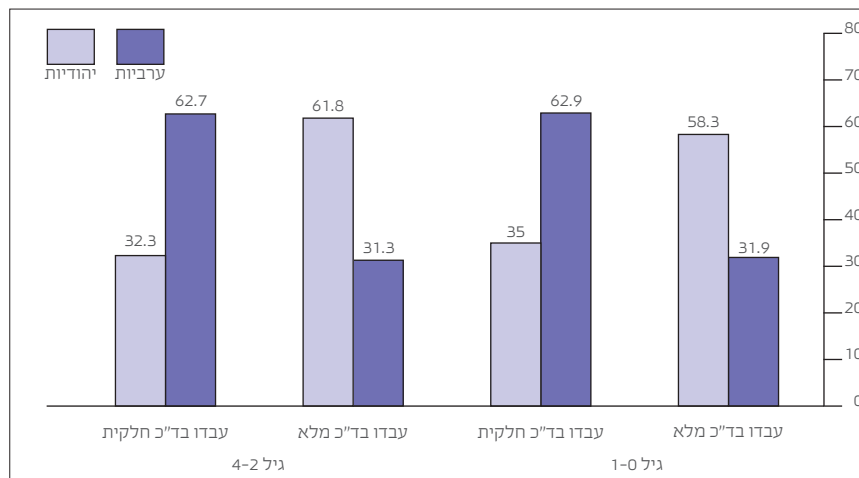
תרשים 1: אמהות שילדן הצעיר בן 0-4, לפי קבוצת אוכלוסייה והשתתפות בכוח העבודה, 2008



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2008

שיעור נמוך של נשים שעובדות במשרה מלאה: רוב האמהות העובדות במגזר הערבי עובדות במשרה חלקית. כ-31-32 אחוז מהאמהות הערביות, המשתתפות בכוח העבודה, שילדן הצעיר ביותר בן 0-4, עובדות במשרה מלאה לעומת כ-58-62 אחוזים מהאמהות העובדות היהודיות (ראו תרשים 2). יוצא שמכלל האמהות הערביות שילדן הצעיר ביותר בן 0-4, רק 7-8 אחוזים עובדות במשרה מלאה (לעומת 42-51 אחוזים מהאמהות היהודיות). משמעות הדבר היא שבמסגרת התקינה הקיימת, רק 7-8 אחוזים מהאמהות הערביות יוכלו ליהנות מסבסוד עלות השהייה במעון מעצם היותן אמהות עובדות במשרה מלאה, לעומת כמחצית מהאמהות היהודיות.

תרשים 2: אמהות עובדות שילדן הצעיר ביותר בן 0-4, לפי קבוצת אוכלוסייה והיקף משרה



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כח אדם 2008

שיעור גבוה של מורות מכלל הנשים הערביות המועסקות. 43.3% מהמועסקות הערביות עובדות בתחום החינוך, לעומת 20% מהנשים היהודיות.³⁶ מורות לא זכאיות למעון יום, כי בתלוש השכר שלהן מצוין רק מספר השעות הפרונטליות שהן מלמדות ולא מספר השעות שהן עבדו בפועל, הכולל בדיקת עבודות, ישיבות מורים וכו'. כל עוד לא יתווספו שעות אלה וירשמו בתלוש השכר, לא יוכלו מורות ליהנות מסבסוד המעון.³⁷

36. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 2008.

37. תמר אלמוג, ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, 26.10.09.

עלות השירות לילדי רווחה

השכר הממוצע ביישובים ערביים נמוך בכ-32% מהשכר הממוצע ביישובים יהודיים,³⁸ ושיעורי ההשתתפות של ערבים בכוח העבודה נמוך יותר מאשר אצל יהודים. לפיכך, הכנסת משקי הבית הערביים נמוכה יותר, ומקשה על תשלום תמורת שירותים בכלל ומעונות יום בפרט.

תעריף שהיה של ילד או תינוק רווחה במעון יום או במשפחתון נחלק לשתי רמות הכנסה ונע בין 349 ל-550 ש"ח לחודש, בהתאם לרמת ההכנסה (ראו נספח 3) - סכום לא מבוטל בשביל משפחות כאלה. לכאורה, עול ההשתתפות מוטל במידה שווה על בעלי אותה הכנסה לנפש בין שהם יהודים ובין שהם ערבים. בפועל סביר לניח כי העול על האוכלוסייה הערבית גדול יותר, משני טעמים:

1. העוני בקרב האוכלוסייה הערבית עמוק יותר. מדד פער הכנסות העניים³⁹ בקרב ערבים גבוה יותר, ועומד על 36 לעומת 32.8 בקרב יהודים. מדד נוסף המבטא את עומק העוני הוא מדד FGT,⁴⁰ ולפיו הערך המתאר את עומק העוני של יהודים עומד על 0.027, לעומת 0.101 בקרב ערבים, כך על פי נתוני דוח העוני של הביטוח הלאומי לשנת 2008. **העניים הערבים עניים יותר מן העניים היהודים, ועל כן נטל תעריפי מעונות היום והמשפחתונים יהיה כבד יותר למשפחה הענייה הממוצעת.**

2. תחולת העוני בקרב ערבים גדולה יותר (פרטים, משפחות וילדים), ועל כן המשפחות שבהן חיים ילדי רווחה רבות יותר. לכן **קבוצת אוכלוסייה, וביחס לתחולת העוני בקרבה, העול המוטל עליה כתוצאה מהשתתפות בעלות השירות גדול יותר.**

בישיבת הוועדה לזכויות הילד מ-20.10.09, שדנה בשכר המטפלות במשפחתונים, עלתה סוגיית קשיי המימון של הורים ערבים לילדי רווחה במשפחתונים. על פי עדותה של אסמהאן גוהגיה, בעלת משפחתון מערערה: "הם [ההורים] יודעים שהם צריכים לשלם, אבל כשאני אומרת להם שהם צריכים לשלם 400 ש"ח השתתפות הם הולכים למשרד הרווחה. אין להם כסף, יש להם בעיות כלכליות והם לא יכולים לשלם. אומרים להם: בסדר, נתחיל מתשלום של 100 ש"ח ואחר כך נעלה, אבל אפילו את זה לא לוקחים."⁴¹

כתוצאה מאי-עמידתם של הורים בעלות המשפחתון נפגעת הכנסתן של מנהלות המשפחתונים, הנמוכה ממילא ביחס למטפלות במעונות היום. מצב עניינים זה מאיים לפגוע במוטיבציה של מנהלות המשפחתונים ולהשפיע על רמת השירות ועל הישרדותו לאורך זמן.

בחברה הערבית, שיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה נמוך, ומאפייני התעסוקה של מי שמתשתתפות בכוח העבודה לא תואמים את אמות המידה לסבסוד עלות השהות של ילדים במעונות היום והמשפחתונים. כ-90% ויותר מסך כל האמהות הערביות לא יכולות ליהנות מסבסוד השירות כאמהות העובדות במשרה מלאה. מציאות זו לא מעודדת שימוש במעונות יום ומשפחתונים, ולו בקרב אמהות עובדות.

התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

כשלעצמם, מעונות יום ומשפחתונים לא יכולים לענות על מכלול הצרכים של ילדים בסיכון. מעבר לצורך במבנה תקני ובהכשרת כוח אדם מתאים, מעונות יום ומשפחתונים יכולים לספק טיפול והשגחה, אולם ללא תוכניות להתמודדות, מניעה ונטרול של גורמי הסיכון לא יהיה אפשר לחולל את השינוי המיוחל. התוכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון המגובה בתוספת תקציב נועדה לחולל שינוי מקיף בדרכי ההתמודדות של

38. ז'ק בנדלק (2009), **ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים** 2007. הביטוח הלאומי, מינהל המחקר והתכנון, סקרים תקופתיים (מס' 223).

39. יחס פער העוני הוא אחד המדדים לעומק העוני. פער העוני של משפחה מוגדר כהפרש בין קו העוני (המתאים לגודלה) ובין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של קבוצת אוכלוסייה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את פער העוני ולהגדיר אותו כיחס בין פער ההכנסות הממוצע למשפחה ענייה ובין קו העוני, כך שייקרא יחס פער הכנסות העניים (מתוך הדוח השנתי של הביטוח הלאומי, 2008).

40. מדד FGT מבטא את עומק העוני תוך ייחוס משקל רב יותר למי שהכנסתו רחוקה יותר מקו העוני (מתוך הדוח השנתי של המוסד לביטוח לאומי).

41. פרוטוקול ישיבת הוועדה לזכויות הילד מיום 20.10.09.

החברה הישראלית עם ילדים אלה ובני משפחותיהם. אחד מעקרונות היסוד של התוכנית הלאומית היה מחויבות לשינוי סדר העדיפויות, שבאה לידי ביטוי בין היתר בשימת דגש על טיפול בגיל הרך ובהקצאה הוגנת לקבוצות אוכלוסייה שונות.

דגש על טיפול בגיל הרך

ההתייחסות המיוחדת לגיל הרך באה לידי ביטוי בהעדפה תקציבית ובהקצאה נפרדת לשירותים לגיל הרך, במינוי הג'וינט כגורם מקצועי מיוחד המלווה את פיתוח התוכנית לגיל הרך וביצירת מבנה ארגוני מרמת היישוב ומעלה, המחייב התייחסות נפרדת לקבוצת גיל זו.⁴² "תוכנית הסטנדרטים" ליישום המלצות ועדת רוזנטל, שמונתה כדי להגדיר סטנדרטים לרישוי והפעלה של מעונות יום, יחד עם תוכנית "התחלה טובה", המיועדת לצקת תכנים טיפוליים וחינוכיים לילדים והוריהם, צורפו כחלק אינטגרלי מהתוכנית הלאומית, המציעה מגוון של תוכניות לגיל הרך, אולם חלק גדול מהן כרוכות בטיפול קבוצתי לילדים והורים הדורש מקום לפעילות.

ביישובים ערביים יש מחסור חמור במבני ציבור ובתשתיות פיזיות לשירותים, על כן קשה למצוא מקום לפעילויות ולתוכניות חברתיות. מגיל שלוש ומעלה אפשר לעשות שימוש במוסדות החינוך הקיימים (גנים ובתי ספר), אולם מגיל לידה עד גיל שלוש התלות בתשתית פיזית לשירותים גדולה יותר. במשרד הרווחה מודעים לבעיה ודווח כי נעשה מאמץ להקים עמותה ערבית שתוכל לבצע פיתוח פיזי של תשתיות ולאחר מכן של שירותים. ביישובים ערביים בחרו לגיל הרך בעיקר תוכניות איתור והעשרה בגנים, שכמובן לא כוללות תינוקות ופעוטות מלידה עד גיל שלוש ותוכניות מניעה בקהילה (בעיקר בטיפת חלב). בהשוואה לכלל האוכלוסייה, אחוז קטן מאוד מתוכנן להשתתף בתוכניות ביתיות, תוכניות לטיפול רב-תחומי ומסגרות שהייה⁴³ (ראו טבלה 7). אלו תוכניות המתאימות יותר לגיל 0-3.

טבלה 7: אחוז המשתתפים בתוכניות מסוגים שונים בגיל הרך במסגרת התוכנית הלאומית

סוג התוכנית	סה"כ	יישובים ערביים	יישובים יהודיים ומערבים
איתור בגן	37	31	41
העשרה בגן	22	31	14
תוכניות מניעה בקהילה	26	28	24
תוכניות ביתיות	3	2	4
טיפול רב-תחומי בקהילה	10	5	14
מסגרות שהייה	2	1	3

מקור: המטה הבינמשרדי, מצגת: "ילדים ערבים בסיכון בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון - מבחר נתונים מהמייפוי ובחירת תוכניות", פברואר 2010.

עקרונות ההקצאה

כ-70 יישובים נכללו בתוכנית הלאומית, מתוכם 26 יישובים ערביים. שיעור הילדים הערבים באוכלוסייה הכללית עומד על כ-27%, ואילו בתוכנית הלאומית הם מהווים כ-33% - יותר מאשר אחוזם באוכלוסייה.

הקצאת התקציב בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון נעשתה על פי שלושה פרמטרים: (1) מספר הילדים ביישוב; (2) האשכול החברתי-כלכלי שאליו משתייך היישוב על פי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; (3) גודל היישוב.

לפרמטרים השני והשלישי נתנו מקדמים על פי המתכונת הבאה: באשכול חברתי-כלכלי 2-1 המקדם הוא 1.10 (כלומר, תוספת של 10%); באשכול חברתי כלכלי 3 - 1.05; באשכול 4 - 1.00 ובאשכולות 5 ואילך 0.85. מקדמים ניתנו גם על פי גודל האוכלוסייה במתכונת הבאה: יישובים באגדים ומועצות אזוריות 1.10; עד 50 אלף תושבים 1.05, ומ-50 אלף תושבים ומעלה 1.00.⁴⁴

42. תוכנית לאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה - ספר הפרויקטים, נובמבר 2007.

43. סיכום פגישת קבוצת עבודה בין-משרדית להסקת מסקנות מהמייפוי ובחירת התוכניות באוכלוסייה הערבית, מיום 2.6.2010.

44. טלל דולב, ראש המטה הבין-משרדי לתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, פגישה מיום 21.6.10.

רבים מהיישובים הערביים נהנים למעשה משלושת הפרמטרים, שכן שיעור הילדים בהם גבוה ועומד על כ-50%. כמו כן, רבים מהיישובים הערביים שנכללים בתוכנית הם יישובים מדירוג חברתי-כלכלי 1, 2 ו-3, ומרביתם (להוציא נצרת) מונים פחות מ-50 אלף תושבים. לכאורה יש כאן אפליה מתקנת, **אולם על פי ממצאי המיפוי עולה כי ביישובים הערביים ההקצאה לילד בסיכון עומדת על 70% מההקצאה לילד בסיכון ביישובים יהודיים ומעורבים.**⁴⁵ המקדמים המשמשים בחלוקת התקציב בתוכנית הלאומית אינם מגשרים על הפער בצרכים הנובע מן השיעור הגבוה של ילדים בסיכון ביישובים הערביים, ומנציחים מצב שבו הם מקבלים פחות משאבים.

ב. מיפוי התסמינים, הבעיות והחסמים

בהתאם למודל המתואר בפרק א', נמפה את התסמינים, הבעיות והחסמים העולים מניתוח המצב הקיים. המיפוי התבצע תוך שימוש בשיטת הקופסה (ראו עמ' 23), כלומר איסוף נתונים רחב ואחריו מיון הנתונים לתסמינים, בעיות וחסמים.

תסמינים

כאמור, תסמינים הם הממצאים המתארים מצב נתון ומצביעים על אי-שוויון בין יהודים לערבים בהתפלגות החלוקה של משאב כלשהו במבחן התוצאה. במקרה שלפנינו מדובר במסגרות שהייה לפעוטות בסיכון מלידה ועד גיל שלוש. מסקירת המצב הקיים עלו ארבעה תסמינים. שני הראשונים הם בולטים, ומצביעים על אי-שוויון בהתפלגות מסגרות שהייה לפעוטות בסיכון הן ברמת התשתית הפיסית והן בהיקף השימוש בשירות:

1. פער בין יהודים לערבים בשיעור הילדים בסיכון המופנים למסגרת שהייה בסיכון

אף כי לא כל פעוט בסיכון זכאי למעון יום או למשפחתון, קשה להתעלם מהפער בין מספר הפעוטות הערבים הזכאים למעונות יום ולמשפחתונים ובין מספר הפעוטות היהודים הזכאי לכך. מספר הפעוטות הערבים בסיכון (בכל הארץ) המבקרים במעונות יום ומשפחתונים עומד על כ-2,700. כאמור, המספר הארצי של ילדים ערבים בסיכון נאמד ב-27.8 אלף פעוטות (יחס של 1:10).⁴⁶ לעומת זאת, מתוך כ-45.9 אלף פעוטות יהודים בסיכון, 9,700 מבקרים במעונות יום ומשפחתונים (יחס של 1:5). פער בהיקף השימוש במעון יום ובמשפחתון בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים מסתמן גם ביחס לחלקם של הילדים הערבים מסך כל הילדים מלידה עד גיל שלוש וגם ביחס לצרכים שעלו במיפוי. פער בהיקף השימוש בשירותי מעון יום ומשפחתון בא לידי ביטוי גם בבחירת התוכניות בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. על פי נתוני התוכנית הלאומית, השימוש במסגרות שהייה גדול פי שלושה ביישובים יהודיים ומעורבים לעומת יישובים ערביים.

2. רק כ-2% ממעונות היום בישראל נמצאים ביישובים ערביים

מתוך יותר מ-1,600 מעונות יום בישראל, רק 43 מצויים כיום בתחומי הרשויות המקומיות הערביות.

כמה נתונים מצביעים על פערים באיתור ילדים בסיכון, ועשויים להשפיע על הביקוש למסגרות שהייה.

3. פער בין שיעור הילדים הערבים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ובין שיעורי העוני באוכלוסייה בהשוואה ליהודים.

אם מניחים כי העוני מגביר את החשיפה למצבי מצוקה וסיכון, יש מקום לצפות שיהיה מתאם כזה או אחר בין שיעור הילדים העניים ובין שיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים. היחס בין שיעור הילדים

⁴⁵ בתוכנית הלאומית הוקצו עד כה 131.5 מיליון ₪, מתוכם 40.5 מיליון ₪ ליישובים ערביים (טלל דולב, ראיון ב-21.6.10). היות ששיעורם של הילדים בסיכון מכלל הילדים הערבים הוא כ-21%, ניתן לאמוד את מספר הילדים בסיכון ביישובים הערביים (לא כולל ערים מעורבות) בכ-53,265 מתוך 253,643 ילדים ביישובים ערביים הנכללים בתוכנית. מכאן שההקצאה לילד ביישוב ערבי נאמדת בכ-760 ₪, לעומת כ-933 ₪ לילד ביישוב יהודי או מעורב.

⁴⁶ אומדן המתבסס על חיץ של תוצאות תהליך המיפוי שנערך ביישובים הנכללים בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון.

העניים לשיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים גבוה פי שניים בקרב ערבים (1:3) מאשר בקרב יהודים (1:1.4) (שיעור הילדים העניים הוא 62%-23%, בהתאמה). עובדה זו עשויה להצביע על כך ששיעור הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות ערביות נמוך ביחס לכלל הנוזקים באותם יישובים, ובכך מצטמצם הסיכוי לספק להם מענה הולם.

4. שיעורי התמותה של הילדים הערבים מלידה עד גיל חמש מתאונות גבוה פי שבעה בקרב ערבים.

תמותת ילדים בגיל הרך מתאונות דרכים ותאונות בית הם תוצאה ישירה של התנהגות האחראים העיקריים על ההשגחה עליהם - לרוב ההורים. אפשר למנוע מקרי מוות או פציעה של ילדים באמצעות חיזוק מיומנויות הוריות, אך במקרים חריגים גם באמצעות צמצום שעות השהייה של הילד בביתו.

בעיות

בהגדרתן לצורך המודל, בעיות הן תוצר של חסמים, הגורמות או תורמות להיווצרותם של תסמינים. כמו כן יש קשרים, זיקות ומערכות השפעה הדדיות בין הבעיות השונות. בעיות יכולות להיווצר ברמת משרדי הממשלה או גופי השלטון המרכזי - בעיות חיצוניות לחברה הערבית - או ברמת ספקי השירות הפנימיים (רשות מקומית, מלכ"ר, ארגון עסקי) וקהלי היעד - בעיות פנימיות לחברה הערבית. בעיות באות לידי ביטוי בתופעות כמו תת-תקצוב, קשיים בביצוע, תת-ביצוע או אי-ביצוע של החלטות (תקציב, חוק, תקנה וכו'), והעדר או חסך במערכת אספקת השירות או המשאב, בין אם במסגרת אוניברסלית ובין אם במסגרת פרטיקולרית ייעודית לאוכלוסייה ספציפית.

בעיות הגורמות לפער בתשתית הפיזית של מעונות יום ומשפחתונים ביישובים ערביים

1. רשויות מקומיות ערביות לא ניגשות למכרזים לתמיכות ממשלתיות שמשרד התמ"ת מפרסם לבניית מבנים המיועדים למעונות יום

אפיון הבעיה: תת-ניצול של הזדמנות

מיקום הבעיה: הרשות המקומית

לכאורה, לא מנוצלת כאן הזדמנות שניתנת לכל הרשויות המקומיות, לבקש מהמדינה סיוע לבניית מעון.

2. ביקוש מועט למעונות יום ומשפחתונים

אפיון הבעיה: אי הכלה במערך הכללי הקיים

מיקום הבעיה: מטה משרדי הממשלה (משרד התמ"ת + משרד הרווחה)

מערך מעונות היום והמשפחתונים לילדים בסיכון נבנה על סמך ביקוש של נשים עובדות. בשל העובדה כי בחברה הערבית יש מעט נשים עובדות, לא נוצרים ביקושים ובכך המערך הכללי מכיל באופן חלקי ביותר את האזרחים הערבים.

3. מבנים שנבנו בכמה רשויות מקומיות ערביות אינם מושמשים

אפיון הבעיה: אי-ניצול של משאב או ניצול שלא למטרה שלשמה יועד

מיקום הבעיה: הרשות המקומית

בכמה יישובים נבנו בתחילת העשור מבנים המיועדים למעון יום, אך היה קושי בהשמתם. בשבעה יישובים עדיין לא הצליחו להשמיש את המבנה. בנוסף, גם במעונות יום פעילים התפוסה אינה מלאה.

בעיות הגורמות לפער בשיעור הילדים בסיכון המבקרים במסגרת שהייה

4. תת-איתור/ אי-איתור של ילדים בסיכון

אפיון הבעיה: תת-ביצוע

מיקום הבעיה: הרשות המקומית, המחלקה לשירותים חברתיים

מיפוי הילדים בסיכון חשף לא רק את ממדי הפער בצרכים בין יהודים לערבים, אלא גם את ממדי תת-האיתור שלהם, שהיו גדולים יותר ביישובים ערביים.

5. תת-יישום של חוק פעוטות בסיכון

אפיון הבעיה: תת-ביצוע

מיקום הבעיה: המחלקה לשירותים חברתיים

שילוב של צרכים מרובים ומיעוט משתמשים בשירות עשויים להצביע על תת-יישום של חוק פעוטות בסיכון.

6. תת-תקצוב במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

אפיון הבעיה: תת-תקצוב

מיקום הבעיה: המטה הבין-משרדי - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

התקצוב לילד שאותר על ידי התוכנית הלאומית נמוך ביישובים ערביים יחסית לשאר היישובים. ילד בסיכון ביישוב ערבי מתקצב בכ-70% מהתקציב לילד ביישוב יהודי או מעורב.

7. תת-תקצוב המחלקות לשירותים חברתיים

אפיון הבעיה: תת-תקצוב

מיקום הבעיה: משרד הרווחה והשירותים החברתיים

ההוצאה לתושב ברשויות מקומיות ערביות נמוכה יותר מבשאר הרשויות המקומיות.⁴⁷

8. מחסור בכוח אדם למחלקות לשירותים חברתיים

אפיון הבעיה: תת-תקצוב

מיקום הבעיה: משרד הרווחה והשירותים החברתיים

מספר המטופלים לעובד סוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים ביישובים ערביים גדול ב-36%-50% מאשר ביתר היישובים.⁴⁸

חסמים

סקירת המצב הקיים מעלה שורה של חסמים כלכליים, חברתיים-תרבותיים, ארגוניים ופוליטיים. מדובר בחסמים המעכבים ואף מונעים אספקה שוויונית של שירותי מעון יום ומשפחתונים לילדים ערבים בסיכון. להלן נגדיר את החסמים, נעמוד על עיקר הבעיות שנגזרות מהם ונתאר כיצד הן משליכות על פערים בין יהודים לערבים במבחן התוצאה (התסמינים שהוגדרו לעיל). כן נעמוד על מערך הזיקות ויחסי הגומלין בין החסמים, הבעיות והתסמינים, ככלי לניתוח הדינמיקה הפנימית בין הרכיבים השונים, להבנת עוצמת החסמים ולאיתור חלופות להסרתם.

נפתח בחמישה חסמי מפתח, ונציין דרכים להסרתם או צעדים של מדיניות רווחה שיסייעו להתגבר עליהם (אם כי צעדים אלה לא תמיד מוגבלים לתחום אחריותו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים). נציין גם חסמים שמסיבות שיפורטו להלן לא נעסוק בהמלצות מדיניות להסרתם.

47. עלי חידר (2008) (עורך): מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל. דוח סיכוי.

48. עלי חידר, שם; מירב ארלוזורוב, "לאיזו עיר דואג משרד הרווחה יותר מכולן?" הארץ The Marker, 10.06.2010.

חסמים 1 ו-2: תלותם של פעוטות בסיכון בתשתית מסגרות שהייה המיועדת בעיקר לילדי אמהות עובדות במשרה מלאה (חסם 1) על רקע מאפייני התעסוקה של אמהות ערביות (חסם 2)

חסם 1:

חסם 2:

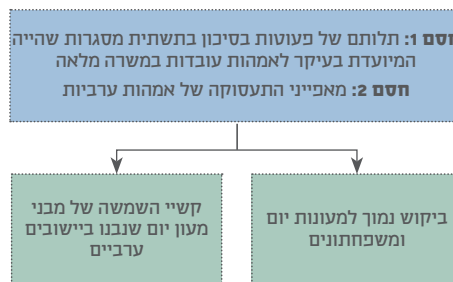
אפיון החסם: חסם כתוצר של החלטה

אפיון החסם: חסם כלכלי

מיקום חסם 1: משרדי הממשלה

מיקום חסם 2: בחברה הערבית, ברמת הקהילה

בישראל נועדו מעונות יום ומשפחתונים בראש ובראשונה להיות מסגרת שהייה לילדי אמהות עובדות. תשתית מעונות היום והמשפחתונים משמשת כפתרון גם לילדי רווחה. כך נוצרה למעשה תלות בין הביקוש של אמהות עובדות לשירות ובין זמינותו ונגישותו לילדי רווחה. שני מאפיינים של האמהות הערביות מצמצמים את פוטנציאל הביקוש: השיעור הנמוך של נשים ערביות המשתתפות בכוח העבודה, והעובדה שרק אחוז קטן מהן אכן עובדות במשרה מלאה, מוכרת, המזכה בסבסוד עלות שהייה במעון יום או במשפחתון. הביקוש המועט למעונות יום והקשר בין הביקוש למצאי מסגרות שהייה הם מהגורמים למחסור בתשתית פיזית של מעונות יום ומשפחתונים לילדי רווחה. המניע העיקרי להקמת מעונות יום ומשפחתונים ביישובים ערביים היה עד כה דאגה למסגרת לילדי רווחה, אך אנו סבורים כי תשתית זו אינה עונה על הצרכים המרובים.



חסם 3: שיטת המימון התואם (Matching)

שימוש בשיטת המימון התואם בתמיכת משרד התמ"ת בבניית מעונות יום

אפיון החסם: חסם כתוצר של החלטה (בתנאי המכרז)

מיקום החסם: משרד התמ"ת, משרד המשפטים, בדרג המטה

שימוש בשיטת המימון התואם בתקציב משרד הרווחה

אפיון החסם: חסם כתוצאה מחקיקה - חוק התקציב

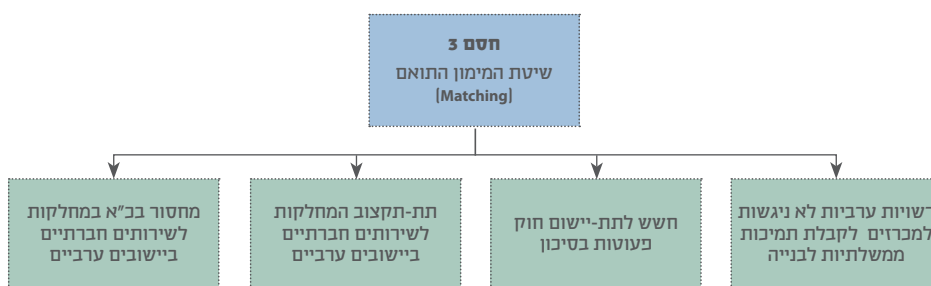
מיקום החסם: הכנסת

מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות מקשה על יכולתן לעמוד בתשלומי המימון התואם, והקושי מתבטא בחוסר היענות למכרזי התמיכות שפרסם משרד התמ"ת. הרשויות החזקות היו אלו שניצלו את כספי התמיכה, שכן הביקוש למעונות יום בקרבן גבוה והן יכולות לעמוד בתנאי המימון התואם.

שיטת המימון התואם מופעלת על חלק הארי של תקציבי הרווחה, כולל התקציב למימון שהיית פעוט בסיכון במעון יום או במשפחתון ולכוח האדם. הרשות המקומית מחויבת להשתתף ב-25% מסך ההוצאה כתנאי לקבלת התקציב ו/או כוח האדם. כאשר הרשות לא יכולה לעמוד בתנאי המימון התואם, היא מוותרת למעשה על השירות ובפועל לא מנצלת את התקציב שהוקצה לה. מסמך זה לא יעסוק בהרחבה בסיבות למצב הכלכלי הרעוע של הרשויות המקומיות הערביות, אך נציין כי הוא נובע גם ממדיניות ממשלתית בת שישים שנה, שבין השאר בנתה את אזורי התעשייה, מתקני התשתית ומשרדי הממשלה כמעט רק ביישובים היהודיים. היישובים הערביים נותרו ללא מקורות ארנונה משמעותיים וללא מנועים לפיתוח כלכלי מקומי.

בצל מצבן הכלכלי הרעוע של הרשויות המקומיות הערביות והמגבלות החמורות על הוצאותיהן הכספיות, מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות ערביות מדווחים כי גם כאשר ניתנת תוספת של תקנים או תקציב, ובאין הוראת חוק שמחייבת את הרשות לתת את השירות, במקרים לא מעטים הרשות לא תנצל את ההקצאה בשל חוסר יכולת לעמוד בתנאי המימון התואם. כמו כן הועלו חששות כי חוק פעוטות בסיכון מקבל לעיתים פרשנות מחמירה כדי לצמצם את מספר הילדים במעונות יום או במשפחתונים, בשל חוסר היכולת לממן את שהותם.

בנוסף יש לתת את הדעת לחלוקה הלא-צודקת של העול הציבורי בין הרשויות המקומיות הערביות והעניות ליתר הרשויות. ברשויות המקומיות הערביות שיעור הילדים גבוה ועומד על כ-48%, ושיעור הילדים בסיכון גבוה כמעט פי שניים ביחס לאוכלוסייה היהודית. הפערים הללו ביחס התלות ובשיעור הילדים בסיכון משפיעים על גובה ההשתתפות העצמית האבסולוטית של הרשות בהוצאות הרווחה, ועל חלקה היחסי של הוצאה זו מסך כל תקציבה. כך נוצר מצב שרשויות מקומיות בעלות מקורות הכנסה עצמיים נמוכים במיוחד נדרשות להוצאות רווחה גבוהות במיוחד, ואינן יכולות לעמוד בהם. מדובר במדיניות שמשמעה הקצאה של פחות משאבים במקום שבו יש יותר צרכים.



חכם 4: השירות יקר ביחס למאפיינים החברתיים-כלכליים והתעסוקתיים של ההורים

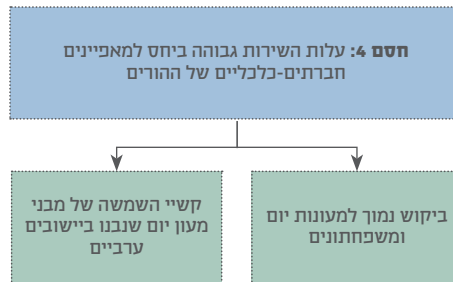
אפיון החכם: חכם כתוצר של החלטה (נספח י"ב להוראת תע"ס 8.10)

מיקום החכם: משרד האוצר, משרד התמ"ת, משרד הרווחה.

עלות השהות של ילד רווחה במעון יום או במשפחתון נעה בין 350 ל-550 ש"ח לחודש - עלות גבוהה ביחס ליכולת של חלק ניכר מן ההורים. הבעיה חמורה יותר בקרב האוכלוסייה הערבית, שהעוני בה עמוק יותר ותחולתו רחבה יותר. התשלום מרתיע ואף מונע מהם להשתמש בשירות. גם כאשר הילדים הולכים למשפחתון או למעון, רבים מן ההורים כלל לא עומדים בתשלום או משלמים רק חלק ממנו - מה שפוגע כמובן בשכרן של מנהלות המשפחתונים.

עלות השירות לילדי אמהות עובדות היא פונקציה של הכנסה לנפש במשפחת הילד והיקף שעות העבודה השבועיות של האם. אמהות שאינן עובדות במשרה מלאה לא נהנות ממלוא הסבסוד בהתאם להכנסה לנפש במשפחתן. חכם זה גורם לשתי בעיות עיקריות:

1. הביקוש למעונות יום מועט, גם מצד אמהות עובדות וגם מצד הורים לילדי רווחה.
2. חכם זה הוא אחד הגורמים לקשיי השמשה של מבנים למעונות יום שהוקמו לשם כך ולתפוסה חלקית בלבד במעונות פעילים.



חכם 5: עקרון חלוקת תקציב התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון: שימוש במקדמים לפי גודל היישוב ודירוגו החברתי-כלכלי לא מספיק כדי להתגבר על הפער בצרכים, שנובע משיעור גבוה יותר של ילדים בסיכון⁴⁹

אפיון החכם: עקרונות החלוקה של תקציב התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

מיקום החכם: המטה הבין-משרדי

בתוכנית הלאומית נקבעו פרמטרים לחלוקת התקציב, המביאים בחשבון את שיעור הילדים באוכלוסייה, הדירוג החברתי-כלכלי של היישוב וגודלו. אולם התוספת שניתנת באמצעות המקדמים לא מכסה את הפער בצרכים, וילד בסיכון ביישוב ערבי עדיין מקבל כ-70% מהתקציב שילד בסיכון ביישוב יהודי זוכה לו. ייתכן כי הפער התקציבי נובע מכך שהאוכלוסייה הערבית שנכללת ביישובי התוכנית מהווה 33% מאוכלוסייתה, בעוד ששיעורם של הילדים הערבים בסיכון ביישובי התוכנית הוא 44%. לכאורה לא היה אפשר לדעת מראש שזהו מצב העניינים, שכן תהליך המיפוי התבצע רק לאחר שנקבעו אילו יישובים משתתפים בתוכנית, אבל למעשה סימנים ברורים למדי היו על פני השטח ועלו בכל הפרמטרים המעידים על חשיפה מוגברת למצבי סיכון: שיעורי עוני גבוהים במיוחד, נתונים על נוער שאינו עובד ואינו לומד, שיעורי תמותה של ילדים מתאונות, נתונים על אלימות בבתי הספר, הישגים נמוכים בלימודים ועוד. נתונים אלה מופיעים מדי שנה בדוחות הביטוח הלאומי ובפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והוזכרו במפורש בדוח ועדת שמיד.



חסמים שלא נציע להם המלצות מדיניות במסמך זה

יש חסמים שמסמך מדיניות אינו בהכרח הפלטפורמה המתאימה ביותר לעסוק בהם, כמו למשל חסמים ברמת הפקיד (במשרד ממשלתי או לחלופין ברשות מקומית). חסמים רבים, הן במשרדי הממשלה והן ברשויות המקומיות ובאוכלוסיית היעד, משפיעים על ההצעה, הזמינות, הנגישות והאיכות של שירותי הרווחה, אך חלקם לא קשורים קשר ישיר רק למסגרות השהייה לפעוטות בסיכון, ואף אינם תוצר של מדיניות רווחה. למשל, אחד החסמים הגדולים לבנייה של מעונות יום ביישובים ערביים הוא **מחסור בקרקע זמינה לפיתוח**. זהו חסם תכנוני, שלא יידון כאן, אך מפאת חשיבותו ועוצמתו אנו מוצאים לנכון להזכירו.

49. מובן כי עקרונות חלוקת התקציב הרגיל של משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים משפיעים השפעה רבה מכרעת על השוויון בתקצוב. בשנתיים האחרונות הוגדרו קריטריונים לחלוקתו, אך לא נבחן אותם כאן.

עוד חסם כבד משקל הוא **מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות**. גם לחסם זה השלכות ישירות על יכולתה של הרשות המקומית להקים מעונות יום ומשפחתונים ולהפעילם. למצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות השלכות ישירות גם על הפוטנציאל התפקודי של המחלקות לשירותים חברתיים, החל ביכולת לגייס תקציבים לטובת תוכניות בקהילה וכלה בתשלום שכר עבודתם של העובדים במחלקות לשירותים חברתיים.

שני חסמים חשובים נוספים מקורם **בעקרונות ההקצאה של כוח האדם ושל התקציב למחלקות לשירותים חברתיים**. אלה חסמים שיש להם השפעה על כל מערך שירותי הרווחה, והם לא ייחודיים דווקא לסוגיית מעונות היום והמשפחתונים, אולם הם ללא ספק משפיעים על המסוגלות של עובדי המחלקות לשירותים חברתיים לקיים מערכת של שירותים ותוכניות שתענה על הצרכים המרובים שעולים מהשטח, גם בתחום איתור ילדים בסיכון והטיפול בהם.

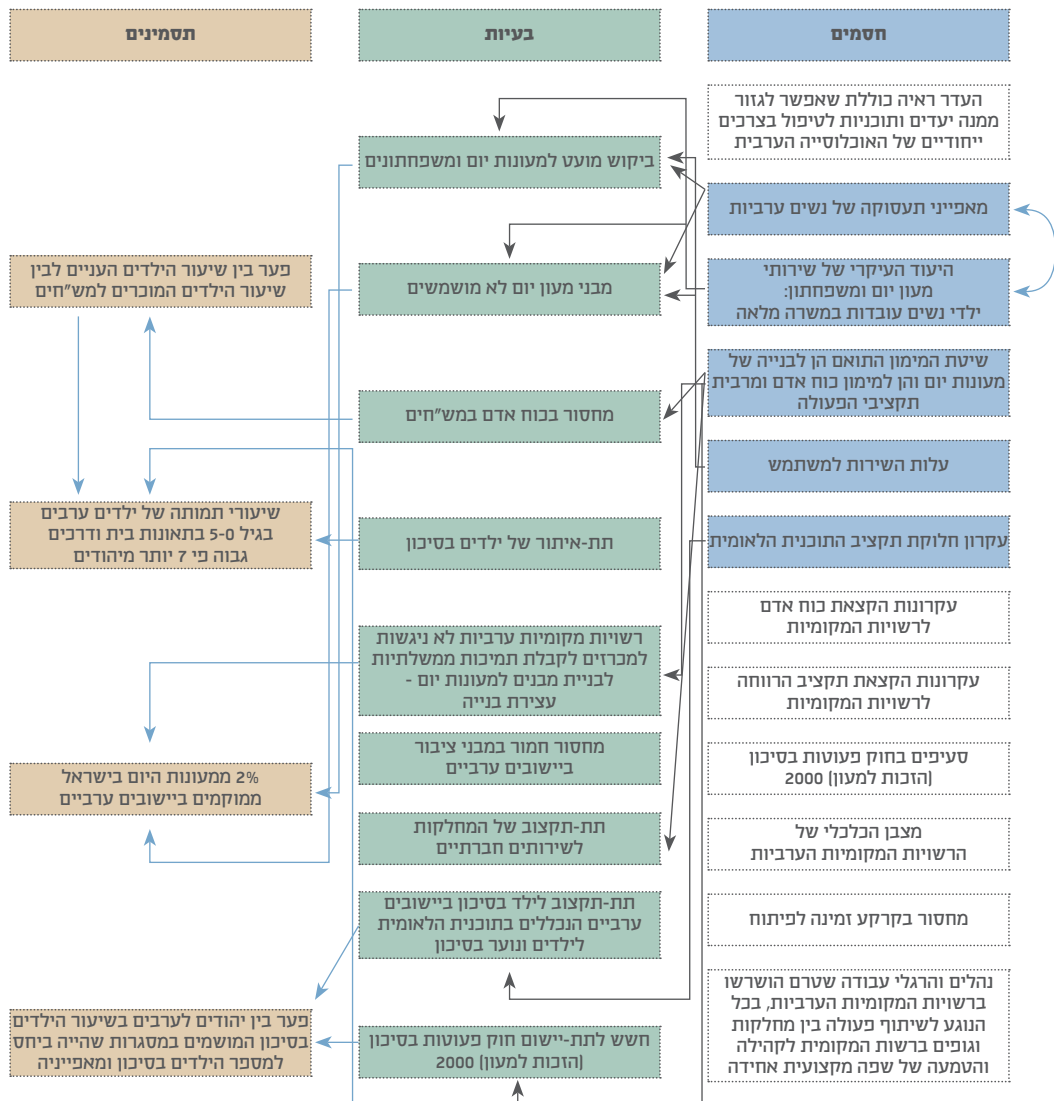
שלושה חסמים נוספים קשורים ישירות למדיניות הרווחה. בשלב זה בחרנו להזכירם מפאת חשיבותם, אך לא נתייחס אליהם בהרחבה משני טעמים: האחד הוא מחסור במידע, והשני הוא העובדה שבמשרד הרווחה ובתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ישנה מודעות לחסמים הללו ואף התכוונות ונקיטה של צעדים ממשיים להתגבר עליהם. יחד עם זאת, מדובר לתפיסתנו בחסמים רבי-עוצמה, שהטיפול בהם חיוני להשגת המטרה - שוויון בחלוקת המשאבים בין יהודים לערבים.

חסם אחד הוא פנימי, ברשויות המקומיות הערביות: **נוהלי העבודה ברשויות המקומיות הערביות (או ליתר דיוק העדרם) והנכונות (המעטה) לשיתוף פעולה הדדי בקרב לא מעט מחלקות וגופים בהן**. מבדיקה בהיקף מצומצם שערכה סיכוי בקרב שבע רשויות מקומיות ערביות, ניכר כי ככולן נמצאה מודעות מסוימת ליתרונות ולחיוניות של שיתוף פעולה כזה ולקיומם של נוהלי עבודה שמסדירים אותו. עם זאת, יש עדיין קשיים שמתבטאים באי-זרימה של מידע, ולעיתים בניצול לא יעיל של תקציבים. ללא שיתוף פעולה מלא ומובנה ויחסי אמון בין מערכות הרווחה, הבריאות והחינוך, נפגע פוטנציאל האיתור של ילדים בסיכון, ובכך גם נמנע מהם טיפול ראוי. שיתוף פעולה והסדרי דיווח יעילים הם תנאי חיוני ליכולתה של המערכת העירונית והקהילתית, על מחלקותיה ומכלול הגופים הציבוריים הפועלים בה, לאתר ילדים בסיכון, להגדיר את צורכיהם ולספק להם מענה הולם, בין היתר באמצעות איגום תקציבים.

החסם השני הוא **העדר ראייה כוללת של משרד הרווחה ביחס למכלול הצרכים של האוכלוסייה הערבית, על מאפייניה התרבותיים, הלשוניים והחברתיים-כלכליים הייחודיים**. אחד מסממניה המובהקים של מדיניות שוויונית הוא היכולת להכיל את האזרחים הערבים במערך השוטף של תחומי השירותים השונים. תנאי חיוני להכללה יהיה מתן מענה, במסגרת המדיניות הכללית או באמצעות תוכניות ייחודיות, לצרכים הנובעים ממאפיינים ייחודיים של האוכלוסייה הערבית. הגדרת הצרכים ומתן מענים רלבנטיים הם בין היתר תוצר של ידע ומידע מצטברים. **איסוף מידע שוטף על האוכלוסייה הערבית ובניית מערך כלים לניטור והגדרה של צרכיה הם תנאי בסיסי למציאת מענים אפקטיביים בשבילם**. פרויקט המיפוי לאיתור ילדים בסיכון וקבוצת העבודה לענייני האוכלוסייה הערבית שהוקמה במסגרת המטה הבין-משרדי המפעיל את התוכנית הלאומית הם צעדים ראשונים חשובים להתקדמות בתחום. יש להרחיב פעילות מחקר זו גם לתחומי פעולה אחרים של משרד הרווחה.

חסם נוסף שעלה, הן בשיחות שקיימנו במשרד הרווחה והן במחלקות לשירותים חברתיים, הוא **סעיפים בחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון) 2000**. נטען למשל כי הצורך בחוות דעת רפואית כדי לקבוע שפעות מוכה או שצרכיו ההתפתחותיים אינם נענים מהווה חסם. דווח כי רופאים לא תמיד יוזמים פנייה למחלקות לשירותים חברתיים ולא תמיד נענים לפנייה מהמחלקה לכתוב חוות דעת כזו. כתוצאה מכך עלולים ילדים בסיכון לא להיות מאוחרים ולא לקבל מענה למצוקתם, ובכך נפגעת ישימותו של החוק. כמו כן, החוק לא מתייחס לילדים שלא זוכים להשגחה מתאימה בביתם. לפי המידע שבידינו, בימים אלה מתגבשת הצעה לשינויים בחוק.

תרשים 3: חסמים, בעיות ותסמינים ומערך הקשרים והזיקות ביניהם



ג. המלצות מדיניות

שיעור הילדים הערבים החשופים למצבי סיכון וסכנה גבוה פי 1.6 משיעור הילדים היהודים במצבי סיכון, והוא עומד על 21% לעומת 12.8% בקרב היהודים. במסגרת התוכנית הלאומית לילדים בסיכון החלו להניח תשתית למיפוי מקצועי ואחיד של ילדים בסיכון ומעקב סדיר אחר צורכיהם. חשיבותן של מסגרות שהייה לפעוטות בסיכון ביישובים ערביים נובעת גם משיעורם הגבוה של ילדים בסיכון והמאפיינים של גורמי הסיכון על רקע מחסור בתשתית פיזית ראויה למתן שירותים בקהילה.

נוכח החסמים שעלו בכל הנוגע לנגישות שוויונית לשירותי מעון יום ומשפחתון לילדים בסיכון, נגזרים חמישה יעדים מרכזיים:

- להשוות את שיעור הילדים הערבים המבקרים במסגרת שהייה לשיעורם של הילדים היהודים;
 - לעורר ביקוש לשירות;
 - לעודד בנייה של מעונות יום ביישובים ערביים;
 - לקדם שוויון בנגישות של הרשויות המקומיות לתקציבי הרווחה;
 - במסגרת התוכנית הלאומית, להשוות את ההקצאה לילד ערבי בסיכון להקצאה שילד יהודי זכאי לה.
- כדי להשיג את היעדים הללו גיבשנו את ההצעות המדיניות הבאות:

1. הנגשת השירות לילדי רווחה וילדי אמהות עובדות באמצעות הקלות בעלות השתתפות ההורים

- לסבסד שהות של חצי יום במעון יום/משפחתון לילדים של אמהות העובדות במשרה חלקית.
 - להכיר בשעות עבודתה של אם מורה במשרה מלאה לצורכי סבסוד עלות שהות במעון יום או במשפחתון.
 - להוזיל משמעותית ואף לבטל השתתפות ההורים לילדי רווחה בעלות שהייה של ילדם במעון או במשפחתון.
- ילדי אמהות עובדות.** סבסוד עלות שהותם של ילדי אמהות עובדות בהיקף של חצי משרה למשך חצי יום במעון-יום/משפחתון ובנוסף הכרה במשרת הוראה כמשרה מלאה לצורכי סבסוד במסגרות שהייה הם צעדים חיוניים להעלאת הביקוש למעון יום. עם העלייה בביקוש למעונות יום ומשפחתונים, הדרך להשמתם של מבני מעון קיימים תיפתח ביתר קלות.

ילדי רווחה. המקור התקציבי לסבסוד שהייתם של ילדי רווחה במעון או במשפחתון הוא תקציב משרד הרווחה ותקציב הרשות המקומית. בתקציב 2010 מוקצות 19,248 מכסות לילדי רווחה בעלות של 173.34 מיליון ש"ח,⁵⁰ מותנה בהכנסה בסך 55.86 מיליון ש"ח - השתתפות הרשויות המקומיות. הורה לילד בסיכון משלם בממוצע בין 400 ל-500 ש"ח לחודש. מכאן מסתמנת החלוקה הבאה: משרד הרווחה מממן בממוצע כמחצית מעלות המעון לילדי רווחה, כ-25% מושטים על הרשות המקומית, ועוד כ-25% (לעיתים פחות ולעיתים יותר) מממונים על ידי ההורים. יוצא אפוא שמשרד הרווחה מממן את שהותם של ילדי הרווחה בשיעור נמוך יחסית (נמוך אף יותר משיעור המימון של ילדי נשים עובדות בדירוג 3, העומד על 63% - ראונספח 3), שכן 25% מהמימון הציבורי מושטים על הרשות המקומית באמצעות שיטת המימון התואם.

הקושי של ההורים לעמוד בדרישות התשלום בא לידי ביטוי בשטח, בתשלום חלקי ואף באי-תשלום דמי שהות במשפחתונים. התשלום החלקי או אי-תשלום פוגעים ישירות בהכנסתן של מנהלות המשפחתונים, שהכנסתן ממילא משיקה לשכר המינימום ונמוכה משכרה של מטפלת במעון יום. הפגיעה בשכר המטפלת מאיימת לכרסם במוטיבציה של מנהלות המשפחתון ובסופו של דבר באיכות השירות, ופוגעת בנכונותם של ארגונים שמפעילים מעונות יום לפתוח מעונות ביישובים ערביים.

50. תקציב משרד הרווחה 2010: תקנות התקציב.

ראוי שילדי הרווחה, שהתפתחותם התקינה תלויה במידה רבה בתוכניות העשרה שיקבלו מחוץ לבית, יזכו למימון ציבורי בשיעור גבוה בהרבה ואף מלא. אם יש עניין עקרוני לשמר את השתתפות ההורים במימון השירות, יש לקבוע שיעור השתתפות נמוך בהרבה עד סמלי (100-150 ₪ לחודש).

2. סבסוד מלא של בניית מעונות היום ביישובים ערביים

החלטה 1539 מ-21.3.10, מקצה 800 מיליון ₪ במסגרת תוכנית החומש לפיתוח כלכלי לפיילוט של 13 יישובים ערביים. בהחלטת הממשלה צוין כי מקורות התקציב הם משרד התמ"ת בהתאם לתוכנית עבודה קיימת ובהתאם להחלטת ממשלה 602 מ-19.07.2010. החלטה 602 מקצה תוספת **חד-פעמית** של 30 מיליון ₪ לתמיכה בבינוי או בהרחבה והסבה של מבנים למעונות יום.

בשנתיים האחרונות הולכים ומתגבשים צעדי מדיניות לעידוד יציאתן של נשים לעבודה. על פי דוח הביניים של הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל בראשותו של המשנה לנגיד בנק ישראל, הפרופ' צבי אקשטיין, מומלץ לבטל את דרישת השתתפות של רשויות מקומיות בתקציב הקמת מעון יום ובכך להקל על פתרון הבעיה של העדר מעונות יום ברשויות ערביות.⁵¹ במקביל התגבשה במשרד התמ"ת הצעה לדירוג חדש של השתתפות הרשות המקומית במסגרת של מימון תואם, בהתאם לדירוגן החברתי-כלכלי. לפי הדירוג החדש, רשויות מדירוג חברתי-כלכלי נמוך יישאו רק ב-5%-10% מעלויות הבנייה.⁵²

מדובר למעשה בשתי חלופות לדרכי סיוע ממשלתי במימון בנייה של מעונות יום:

1. סבסוד מלא של בניית מעונות היום על ידי הממשלה
 2. סיוע ממשלתי באמצעות תקציב תמיכות, המגיע עד ל-95% מעלות הבנייה
- סיוע במימון הבנייה באמצעות תקציב תמיכות מצריך מהרשות המקומית (א) לייזום השתתפות במרכז התמיכות, (וב) להיות מסוגלת לעמוד בתנאי המימון התואם. הפחתת השתתפותה של הרשות המקומית ל-5%-10% בהחלט עשויים לאפשר למרבית הרשויות המקומיות לעמוד בתנאי המימון התואם.
- מסיבות שונות, רשויות מקומיות ערביות נמנעות מהשתתפות במכרזים לתמיכות. משום כך מוטב בטווח הקצר להותיר את **הייזום** של בניית המעונות בידי המדינה. **מבין שתי החלופות, נראה כי בטווח הקצר עדיפה החלופה הראשונה - מימון מלא של עלויות הבנייה וייזום הבנייה על ידי המדינה.** זאת אף כי אין ספק שהרשות המקומית אחראית לאספקת שירותים מיטבית לתושביה, ובטווח הבינוני והארוך יש לצפות זאת מהרשויות הערביות.

3. הכנת תוכנית כוללת לפרישה של מעונות יום ומשפחתונים ביישובים ערביים

מעונות יום ומשפחתונים הם מסגרות שהייה לפעוטות מגיל שישה חודשים עד גיל שלוש. לכל אחת משתי המסגרות יתרונות וחסרונות, ואיננו נוקטים עמדה בעד או נגד אחת מהן. עם זאת, ביישובים הערביים בולט חסרונם של מבנים למעון יום. מפאת מחסור כללי במבני ציבור ביישובים הערביים, במקרים רבים חסר מקום לקיים בו פעילות במסגרת תוכנית רווחה. אנו סבורים שיש צורך להגדיל באופן משמעותי את מספר מעונות היום ביישובים הערביים מכמה סיבות:

51. הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל - דוח ביניים, 28.02.2010.

52. פרוטוקול ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 27.1.10.

- ◀ במבנה מעון אפשר לקיים פעילויות ותוכניות לקבוצות של ילדים והורים, מה שאי אפשר לעשות במשפחתונים.
- ◀ אם יש ביישוב הרבה (כ-40) ילדי רווחה, אפשר להסב מעון יום רגיל למעון יום רב-תכליתי.
- ◀ מספר מעונות היום ביישובים ערביים זעום גם ביחס למספר המעונות ביישובים יהודיים וגם ביחס למספר המשפחתונים ביישובים הערביים. יש להגדיל את מספר מעונות היום כדי להגדיל את מרחב הבחירה של הורים באשר למסגרת המתאימה בעיניהם לילדיהם.
- ◀ מעונות יום חינויים ליצירת סביבה תומכת לעידוד נשים ליציאה לעבודה. גידול משמעותי בשיעור הנשים המועסקות יפחית את שיעורי העוני והמצוקה ואת מספר הילדים בסיכון.

על-פי נתוני שנת 2007, ילדי הרווחה הערבים היו כ-22% מסך כל ילדי הרווחה במעונות יום ומשפחתונים. כיום מבקרים במסגרות שהייה כ-15 אלף ילדים יהודים וערבים.⁵³ על סמך נתוני 2007 ניתן להניח כי ילדים ערבים מהווים 20-25 אחוזים מתוך 15 אלף הילדים בסיכון (3,000-3,750 ילדים). זהו שיעור נמוך בכל קנה מידה, הן ביחס לחלקם של ילדים ערבים מלידה עד גיל שלוש מכלל קבוצת הגיל (26%) והן ביחס לחלקם מכלל הילדים בסיכון (כ-38%).

לא כל פעוט בסיכון זכאי למסגרת שהייה. חוק פעוטות בסיכון מגדיר נזקקויות ספציפיות שבגינן מוקנית לפעוט הזכות למעון. לכאורה, העובדה שילדים ערבים מהווים 38% מכלל הילדים בסיכון אינה מעידה בהכרח על שיעור הפעוטות הזכאים למעון, אולם מנתוני המיפוי ניתן ללמוד כי שיעור הילדים הערבים גבוה יותר בכל מצבי הסיכון וסוגי הבעיות שהוגדרו במסגרת המיפוי (ראו נספח 2). לפיכך סביר להניח כי שיעור הפעוטות הערבים הזכאים על פי חוק למעון זהה לפחות לשיעורם מכלל הילדים בסיכון. **כדי לקדם שוויון בין יהודים לערבים במספר ילדי הרווחה הנמצאים במסגרות שהייה, יש ליצור מסגרות לעוד כ-5,000 ילדים ערבים בסיכון.**

נכון להיום פועלים ביישובים ערביים כ-43 מעונות יום וקרוב ל-1,000 משפחתונים. ילדי הרווחה במעונות היום והמשפחתונים מהווים כ-50% מן הילדים המבקרים בהם. אם יינקטו האמצעים הדרושים שיגבירו את הביקוש למעונות יום ומשפחתונים בקרב נשים עובדות (ראו המלצה 1 לעיל), אפשר יהיה להגדיל משמעותית גם את מספר ילדי הנשים העובדות במסגרות הללו. בהנחה שיישמר היחס בין ילדי נשים עובדות לילדי רווחה (כ-50%, כאמור), וכדי ליצור מסגרות ל-5,000 ילדים ערבים, אנו מציעים בטווח הקצר להוסיף 67 מעונות יום (לפי 75 ילדים במעון) ולהכפיל את מספר המשפחתונים ל-2,000 משפחתונים בחמש השנים הקרובות.⁵⁴ עלות הקמתם של מבנים למעונות היום (לפי 2.5 מיליון ₪ למעון) מוערכת בכ-167.5 מיליון ₪, ובנוסף יש לתקצב את עלות הכשרתן של מטפלות. זהו סכום הכרחי לסגירת הפער, והוא יתרום גם להעלאת שיעור התעסוקה של נשים ביישובים ערביים.

כאן חוברים יחד צורכיהם הבווערים והרבים של ילדים בסיכון, ויעד כלכלי להכפיל את שיעור המועסקות הערביות.⁵⁵ מלבד התרומה לצמצום שיעורי המצוקה בחברה הערבית, צפויה מכך גם תרומה ישירה להמשך הצמיחה במשק הישראלי. משום כך יש להכין תוכנית כוללת לפרישה של מבנים למעונות יום ביישובים ערביים, הכוללת הערכת צרכים ביחס לילדי הרווחה וילדי נשים עובדות, ותקצוב העליות הצפויות.

4. החלת שיטת המימון התואם באופן פרוגרסיבי

רבות נטען נגד שיטת המימון התואם (Matching) הנהוגה בתקצוב משרד הרווחה לרשויות המקומיות והשלכותיה על הפערים בתקצוב לנפש מטופלת בין רשויות עניות לעשירות ובין יישובים יהודיים לערביים.

53. ביקשנו ממשרד הרווחה נתונים עדכניים על התפלגות ילדי הרווחה לפי קבוצת אוכלוסייה (יהודים וערבים). עד מועד כתיבת מסמך זה לא נתקבלו הנתונים מהמשרד.

54. בכל מעון יום שוהים עד 75 ילדים (גם ילדי רווחה וגם ילדי אמהות עובדות), ובכל משפחתון חמישה ילדים.

55. הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל - דוח ביניים, 28.02.2010.

ביחס לסוגיית השמת ילדי רווחה במסגרות שהייה, עולה החשש כי הקושי לעמוד בתנאי המימון התואם מצמצם את יישום חוק פעוטות בסיכון ביישובים הערביים.

להערכתנו, גם אם תוסר שיטת המימון התואם לחלוטין, והמשרד יקצה את תקציבו באופן שוויוני לחלוטין בין הרשויות, עדיין ייווצר אי-שוויון בהקצאה לנפש מטופלת, בשל הפערים בהכנסות העצמיות של הרשויות. רשות מקומית חזקה תוכל תמיד להגדיל את תקציב הרווחה שלה, ואילו תלותה של רשות מוחלשת בגובה התקציב הממשלתי תמיד תהיה גדולה יותר, אם לא מוחלטת. דווקא באמצעות שימוש בשיטת המימון התואם באופן פרוגרסיבי אפשר ליצור איזון ולקדם שוויון. **האתגר הוא לשמור על גודלה של עוגת התקציב הקיימת ולחלק את העול באופן שוויוני יותר בין הרשויות המקומיות על פי יכולתן הכלכלית.** שיעור ההשתתפות של הרשויות המקומיות קבוע ועומד כבר שנים על 25%. אנו סבורים כי הפחתת שיעור המימון התואם לרשויות מקומיות מוחלשות לכדי 5%-15% והעלאת שיעור המימון התואם לרשויות החזקות ביותר לכדי 30%-35% יביאו לכך שמרבית הרשויות המקומיות ימצו את רוב יכולתן לתת מענה לבעיות הללו במסגרת התקציב. הרשויות המוחלשות יוכלו לעמוד בדרישות המימון התואם, ויכולתן של הרשויות החזקות להוסיף עוד תקציב מעבר לתקציב הקיים תצטמצם.

אנו מציעים להחיל את השינויים הללו על פי אמות מידה אוניברסליות (קרי זהות לכל היישובים): הדירוג החברתי-כלכלי של היישוב, ההכנסה העצמית הפוטנציאלית שלו על פי חיובי הארנונה (בניגוד לגבייה) וגודל אוכלוסייתו. סביר מאוד להניח כי ההמלצה להעלות את שיעור המימון של הרשויות החזקות תיתקל בהתנגדות עזה של גורמים בשלטון המקומי, ולכן סיכויי יישומה נמוכים. אנו מוצאים לנכון לציין בשל העובדה שיש בכוחה לקדם את השוויון בתחום תקציבי הרווחה באופן משמעותי. לחלופין יש לכל הפחות להוריד לאלתר את שיעור ההשתתפות של הרשויות החלשות במימון התואם כדי להגביר את יכולתן לממן יותר שירותי רווחה לתושביהן. הפחתה זו הכרחית לצמצום האי-שוויון בין יהודים לערבים בישראל, בתחום הרווחה בכלל ובתחום הטיפול בגיל הרך בפרט.

5. הגדלת המקדמים לתקצוב התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון באופן שיסגור את הפער שנוצר בהקצאה לילד ערבי בסיכון

למרות השימוש במקדמים בהקצאה התקציבית, בהתאם לרמה החברתית כלכלית ובהתאם לגודל היישוב, עדיין קיים פער בהקצאה לילד בסיכון ביישוב ערבי לעומת ילד בסיכון ביישוב יהודי. **נכון לפברואר 2010, ההקצאה התקציבית לילד בסיכון בגיל הרך ביישוב ערבי עמדה על 70% מערך ההקצאה לילד יהודי בסיכון.**

לרמה החברתית-כלכלית של היישוב השלכות ישירות על שיעור הילדים בסיכון. תוצאות המיפוי רק איששו זאת, אך למעשה קיימים סממנים עקביים על פני השטח. **לפיכך, כדי להגדיל את המתאם בין היקף הנזקקות לגודל ההקצאה וליצור שוויון בהקצאה ליהודים ולערבים** אנו ממליצים להחיל מקדמים גדולים יותר על כל הקצאת הכספים במסגרת התוכנית הלאומית.

לסיכום:

1. הכרה במשרה חלקית של אמהות לצורך סבסוד שהייה בת חצי יום במעון או משפחתון, בשילוב עם הפחתה משמעותית או ביטול השתתפות הורים לילדים בסיכון בעלות המעון, תגביר את הביקוש למסגרות שהייה ותבטיח תשלום סדיר למפעילי המעון או המשפחתון. כך אפשר יהיה גם להתגבר על קשיים בהשמשת מבני מעון קיימים.
 2. מימון ממשלתי מלא לבניית מעונות יום יתרום להשלמת החוסרים החמורים למסגרות שהייה בכלל ולמבני מעון בפרט ביישובים ערביים. הכנת תוכנית כוללת לפרשת מסגרות שהייה לילדים בגיל הרך ביישובים ערביים בהתאם לצרכים ותקצוב מתאים שלה תאפשר לילדי רווחה מיישובים ערביים לבקר במסגרות בשיעורים התואמים את צורכיהם ובאופן שוויוני ביחס לילדים ביישובים יהודיים ומעורבים.
 3. שינוי שיטת המימון התואם הקיימת והפחתה בשיעור ההשתתפות של רשויות מוחלטות יקדמו הנגשה של תקציבי רווחה והגדלה של כוח האדם במחלקות לשירותים חברתיים - משאבים שהם חיוניים לאספקה שוויונית של שירותי רווחה בין יישובים יהודיים וערביים.
 4. לבסוף, שינוי המקדמים בהקצאה של תקציבי התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון יקדמו שוויון בהקצאה בין יישובים יהודיים לערביים לצורך תוכניות לילדים בסיכון בכלל ובגיל הרך בפרט.
- הנגשה שוויונית של מסגרות שהייה ותוכניות חינוכיות, טיפוליות ושיקומיות לילדים בגיל הרך היום יבטיחו התקדמות לקראת שוויון בין יהודים לערבים מחר. שוויון בין יהודים לערבים חיוני לקיימות המשטר הדמוקרטי ולהמשך התפתחות תקינה של החברה והכלכלה.

נספח 1

מסגרות שהייה לפעוטות מגיל 6 חודשים עד 3 שנים - תיאור מטרות ושעות פעילות

שם המסגרת	תאור השירות ומטרותיו	שעות פעילות	הוראת תע"ס
מעון יום	מסגרת חינוכית טיפולית המיועדת להשגחה ולהבטחת התפתחות התקינה של הילד. מעון יום חייב לפעול במבנה יעודי	07:00-16:00	8.33-1 8.10
משפחתון	מסגרת טיפולית בבית המטפלת שבה שוהים לא יותר מחמישה פעוטות, ומנוהלת בידי מטפלת שהוכשרה לתפקיד בהתאם לדרישות האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד התנ"ת.	07:00-16:00	8.10
מעון יום רב-תכליתי	מעון יום שעבר הסבה לרב-תכליתי במטרה לטפל בילדים הנמצאים במצב של סיכון ובהוריהם. המעון הרב-תכליתי הוא אינטגרטיבי לילדי אמהות עובדות וילדים המופנים על ידי שירותי הרווחה. המעון כולל כוח אדם נוסף על מעון רגיל: עו"ס 75% משרה, עובדים טיפוליים פרא-רפואי בהיקף של 34 שעות חודשיות. ההפרש השנתי בהפעלת מעון רב תכליתי לעומת מעון רגיל הוא כ-300 אלף ש"ח בשנה.	07:00-19:00	8.37
מעון רב-תכליתי, יום קצר	פועל עד 5 שעות ביום ובא לתת מענה לילדים בסיכון והוריהם הזקוקים להתערבות טיפולית בתחום קשר הורה-ילד ולמספר קטן של שעות בתחום הטיפול היומיומי וההשגחה.	עדיין לא פעיל	
מעון רב-תכליתי מבוצר	מבוסס על צוות של מעון רב-תכליתי שנוודד בין כמה מעונות או משפחתונים.	עדיין לא פעיל	

נספח 2

ילדים בסיכון על פי מיפוי התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

		ערבים			יהודים			
מצבי סיכון ובעיות	סה"כ	הגיל הרך (אחוזים)	הגיל הרך (מספרים)	סה"כ	הגיל הרך (אחוזים)	הגיל הרך (מספרים)	הגיל הרך (סה"כ)	אחוז הערבים
סה"כ מספר הילדים	79,055	25,026	19,977	66,441	18,269	82	45,003	44.4
בעיות בהשתייכות למשפחה וטיפול בילד (באחוזים)	74	73	84	82	16,781	35,050	47.9	
טיפול פיזי לא מתאים	17	20	32	35	6,992	11,997	58.3	
השגחה לא מתאימה	17	10	33	25	4,994	7,497	66.6	
ילדים החשופים להתנהגויות מסכנות במשפחה	12	9	18	17	3,396	5,648	60.1	
חשד/התעללות מינית במשפחה	1.2	0.7	1.9	1.1	220	395	55.6	
חשד/התעללות מינית מחוץ למשפחה	1.6	0.8	2.1	1.5	300	500	59.9	
חשד/התעללות פיזית במשפחה	4	2	10	8	1,598	2,099	76.2	
בעיות קשות בקשר בין ילדים להוריהם	24	13	29	21	4,195	7,449	56.3	
הורים המתקשים לתת העשרה בהתאם לגיל	43	33	56	52	10,388	18,647	55.7	
קושי רציני של ההורים להתמודד עם התנהגות הילדים ולהציב להם גבולות	35	24	34	26	5,194	11,200	46.4	

		ערבים			יהודים			
מצבי סיכון ובעיות	סה"כ	הגיל הרך (אחוזים)	הגיל הרך (מספרים)	הגיל הרך סה"כ	הגיל הרך (אחוזים)	הגיל הרך (מספרים)	הגיל הרך סה"כ	אחוז הערבים
הורים המתקשים לדאוג לקבלת שירותים הנחוצים לילדיהם	30	32	8008	40	38	7591	15600	48.7
מוגבלות נפשית או שכלית של הורה אחד לפחות	12	12	3003	12	10	1998	5001	39.9
הורים הסובלים מהתמכרויות, עבריינות וחוסר נורמטיביות	10	11	2753	12	11	2197	4950	44.4
בעיות בתפקוד הילד בתחום הרגשי/ חברתי (באחוזים)	53	33	8259	59	43	8590	16849	51.0
ילדים המפגינים התנהגויות המעידות על קשיים רגשיים	44	26	6507	44	31	6193	12700	48.8
מתקשים בהסתגלות ויצירת קשר עם אחרים	23	14	3504	35	23	4595	8098	56.7
מפגינים התנהגויות תוקפניות	21	12	3003	26	18	3596	6599	54.5
סיכון ופגיעה עצמית	6	-	-	9	-	-	-	-
סימנים של שימוש באלכוהול או בסמים	3	-	-	2	-	-	-	-
התנהגות מינית לא תקינה או לא מתאימה לגילם	2	-	-	2	-	-	-	-
התנהגויות לא חוקיות/ לא נורמטיביות	7	-	-	7	-	-	-	-
בעיות בתפקוד הילד בתחום ההתפתחותי/ לימודי (באחוזים)	64	54	13514	71	56	11187	24701	45.3
ילדים שיש חשד שהתפתחותם הפיזית/ קוגניטיבית אינה תקינה	21	35	8759	27	34	792	15551	43.7
ילדים הנעדרים לעתים תכופות מבית הספר	18	5	1251	22	10	1998	3249	61.5
ילדים שאינם מגלים מעורבות בלמידה	34	18	4505	42	21	4195	8700	48.2
ילדים המפריעים יותר מן המקובל/אינם מקבלים סמכות	25	13	3253	30	17	3396	6649	51.1
הישגים תפקודיים/ לימודיים נמוכים	39	20	5005	49	26	5194	10199	50.9
אינם נמצאים במסגרת חינוכית כלשהי (נושרים)	3	-	-	3	-	-	-	-

מקור: ממצאי המיפוי של ילדים בסיכון שנערכו במסגרת התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

נספח 3

טבלת השתתפות הורים במעונות יום ומשפחתונים בשנת הלימודים 2009-2010

פעוטון/ משפחתון חצי יום עם אוכל 07:00-13:00	שהות תינוק מ-07:00-16:00		שהות ילד מ-07:00-16:00		הכנסה חודשית לנפש ב- ₪	רמת הכנסה לנפש	
	משפחתון	מעון יום	משפחתון	מעון יום			
190	429	458	412	349	עד 1005	1	בסבסוד משרד הרווחה
267	490	550	471	419	1006-1565	2	
432	613	697	589	530	1566-2000	3	ילדי אמהות עובדות: רמה 3-10 מסובסד ע"י תמ"ת רמה 11-12 במימון מלא של ההורים
547	735	880	707	670	2001-2430	4	
681	873	1081	839	824	2431-2860	5	
742	919	1136	883	866	2861-3290	6	
787	1072	1,301	1,030	991	3291-3720	7	
884	1195	1466	1148	1117	3721-4150	8	
962	1302	1576	1251	1201	4151-4580	9	
1074	1379	1668	1325	1270	4581-5000	10	
1263	1532	1856	1472	1414	5001-5500	11	
1263	1532	1856	1472	1414	מעל 5500	12	

מקור: נספח י"ב להוראת תע"ס 8.10 מיום 1.9.2009

רשימת מקורות

פרק א: מיפוי חסמים והסרתם - הדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל

- גאדה אבו ג'אבר-ניג'ם (2010), פיתוח הרשויות המקומיות הערביות: משימה מורכבת ורב-רבת - המלצות לאסטרטגיות פעולה לבניית יכולות בנות קיימא. אנג'אז: מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות (ע"ר).
- אייר בוימל (2007), **צל כחול לבן - מדיניות הממסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים בישראל. השנים המעצבות: 1958-1968**. פרדס הוצאה לאור.
- יוסף ג'בארין (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 ומיכאיל קרייני (עורכים), **חסמים בפני שוויון: הערבים בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ירון תורן (2006), **צפרדעים ונסיכות בביצה הפולירוקרטית: גורלן של תוכניות מדיניות אטרקטיביות שאינן מעוררות מחלוקת ציבורית**. בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית, מכון פהר, הסדרה הכתומה.

פרק ב: לשכות הסיוע המשפטי - מיפוי חסמים והמלצות מדיניות

- 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 שי"ל - שרות ייעוץ לאזרח www.shil.moch.gov.il
- בג"ץ 4112/99 - 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"צ 2203/01 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 1/12/2008.
- עלי חידר (2008) (עורך), **מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל**. עמותת סיכוי.
- יזמות 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 וכתובת תוכן לאתרי ממשלה**.
- משרד האוצר, **תקציב משרד המשפטים לשנת 2010**. 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), **מסמך 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.

פרק ג: מסגרות שהייה לילדים בסיכון מלידה עד גיל 3 - מיפוי חסמים והמלצות מדיניות

- ◀ 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.
- ◀ ז'ק 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 היציאה לעבודה.
- ◀ דו"ח 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 עמותות 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 קראות). 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

- 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

ראיונות ופגישות

- טלל דולב, מנהלת המטה הבינמשרדי של התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון פגישה מיום 21.06.2010
- תמר אלמוג, מנהלת האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד התמ"ת, פגישה מיום 28.06.2010
- ורד כרמון, מפקחת ארצית לגיל הרך בשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה פגישה מיום 29.06.2010
- פגישות במחלקות לשירותים חברתיים ביישובים אום אלפחם, ג'דידה-מכר, טירה, נצרת, כפר קאסם, סח'נין, רהט.

הוועד המנהל של עמותת סיכוי

יושבי ראש שותפים

פרופ' מוחמד אמארה
פרופ' גבי סלומון

חברי הוועד המנהל

ד"ר איימן אגבריה
ד"ר יוסף ג'בארין
גב' אבירמה גולן
ד"ר ניהאיה דאוד
ד"ר רמזי חלבי
פרופ' שלמה חסון
ד"ר אלון ליאל
גב' פטסי לנדא
השגריר בדימוס בנימין נבון
עו"ד נסרין עלימי-כבהא
מר שמואל שקד
ד"ר מרי תותרי

צוות סיכוי

מנכ"לים שותפים

רון גרליץ
עו"ד עלי חיידר

חברי צוות

מהא אבו סאלח, מנהלת שותפה, המחלקה למדיניות שוויונית
נאיף אבו שרקיה, מנהל שותף, התוכנית לשיתוף מוניציפלי
מיכל בליקוף, רכזת מחקר ומידע, המחלקה למדיניות שוויונית
גילה בן-שטרית, מנהלת חשבונות
יסמין ג'נאח, מנהלת משרד ירושלים
סוהיר דקסה-חלבי, עוזרת מחקר, המחלקה למדיניות שוויונית
כפאח דגש, מנהלת פרויקט לפיתוח מנהיגות ויוזמה קהילתית
בחברה הערבית
רות ויינשנק-ונר, מנהלת שותפה, המחלקה למדיניות שוויונית
חסייה חומסקי-פורת, רכזת קבוצת סיכוי במשגב
עלאא חמדאן, רכז מחקר ומידע, מחלקת מחקר
חגית נעלי-יוסף, מנהלת שותפה, התכנית לשיתוף ומניציפלי
רנא סמיר, מנהלת משרד חיפה
יאסר עואד, מנהל הפרויקט לייצוג הולם ושוויון בתעסוקה
קרל פרקל, מנהל פיתוח משאבים
בתיה קלוש, יועצת מידע ומשאבים
נירה קרסנה, רכזת אתר האינטרנט

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

חסמים למדיניות שוויונית כלפי האזרחים הערבים - מודל למיפוי, אפיון וניתוח

מיפוי חסמים והמלצות מדיניות:

לשכות הסיוע המשפטי של משרד המשפטים

מסגרות שהייה לילדים בסיכון מלידה עד גיל 3

מסמך זה מציג מודל מובנה ומקיף למיפוי, מיון ואפיון של חסמים המונעים הנגשה שוויונית של משאבי המדינה לאזרחים הערבים, ומאפשר יצירת המלצות מדיניות להסרתם בדרך למדיניות שוויונית. בנוסף כלולים בו שני מסמכי מדיניות שבהם יושם המודל: האחד בנושא הנגשת שירותי הסיוע המשפטי של משרד המשפטים, והשני בנושא מסגרות שהייה לילדים בסיכון. בכל אחד מהתחומים מופו החסמים העיקריים והוצעו המלצות מדיניות להסרתם. פיתוח השיטה ויישומה התבצעו במסגרת הפרויקט "מקום ליד השולחן", המופעל על ידי המחלקה למדיניות שוויונית בעמותת סיכוי. אנו מקווים שהידע והתובנות שאנו פורשים בפני הקוראים יהיו לעזר לכל העושים למען קידום השוויון בין יהודים לערבים בישראל.

עמותת סיכוי - העמותה לקידום שוויון אזרחי

היא ארגון חברה אזרחית, משותף ליהודים וערבים אזרחי המדינה, שמטרתו לקדם שינוי מהותי במעמד של האזרחים הערבים בישראל. סדר היום של העמותה ופעילותה נגזרים מדיאלוג שוטף וגלוי בין הערבים ליהודים, חברי הצוות המקצועי והוועד המנהל, אשר באים מן הזרם המרכזי בציבור שלהם. עמותת סיכוי פועלת למען שוויון אזרחי מלא בין האזרחים הערבים-פלסטינים לאזרחים היהודים בישראל.



רח' המשוררת רחל 17, בית הכרם ירושלים 96348
טלפון: 02-6541225 פקס: 02-6541108 דוא"ל: jerusalem@sikkuy.org.il

שדרות בן גוריון 57, ת.ד. 99650, חיפה 31996
טלפון: 04-8523188 פקס: 04-8523065 דוא"ל: haifa@sikkuy.org.il

www.sikkuy.org.il