

**דו"ח עמותת סיכוי**  
**שוויון ושילוב**  
**האזרחים הערבים**  
**בישראל 2000 - 2001**

ינוני 2001

**תוכן העניינים**

[הקדמה](#)

[מבוא](#)

[על תכנית הממשלה לפיתוח היישובים הערביים / שלום \(שולי\) דיכטר](#)

[האזרחים הערבים בשירות המדינה / עו"ד עלי חיידר](#)

[תוכנית החומש לקידום החינוך הערבי במבחן המעשי / ודיע עוואוודה](#)

[מבט קדימה](#)

---

## עורך ומחבר: שלום (שולי) דיכטר

משתתפים:

עו"ד עלי חיידר

וודיע עוואודה

תרשימים: ד"ר אבי עופר

תודות:

ד"ר ח'אלד אבו עסבה

מרכז מוסאווא

העובדים בלמ"ס ובנציבות שירות המדינה שסייעו באיסוף הנתונים

חוברת זו מופיעה גם בשפות ערבית ואנגלית

© מותר ורצוי לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה תוך ציון  
מפורט של המקור.

אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מהעורך.

## הקדמה

השנה שחלפה היתה אולי המכריעה בתולדות היחסים בין האזרחים הערבים לבין המדינה :

- ◆ שנת 1999 הסתיימה עם שביתת ראשי רשויות ערביות שכתוצאה ממנה נחתם הסכם עם ממשלת ברק הטריה לפיו יועברו לרשויות 100 מיליון ש"ח בשנת 2000. הסכם זה לא כובד על ידי הממשלה.
- ◆ בסוף שנת 2000 קיימו האזרחים הערבים הפגנות במסגרת מה שנודע אחר כך כאנתפאדת אלאקצא, ובמהלך הפגנות אלה נורו למוות 13 אזרחים ערבים בידי שוטרי משטרת ישראל, ובנוסף לכך, נהרג אזרח יהודי אחד.
- ◆ לאחר מאבק ציבורי, הוקמה ועדה ממלכתית לחקירת האירועים והגורמים להם.
- ◆ בתחילת שנת 2001 החרימו האזרחים הערבים את הבחירות לראשות הממשלה.

בעשור האחרון הלכה והתבססה בישראל ההכרה כי קיימת אפליה מוסדית כלפי האזרחים הערבים בישראל. כעת אין עוררין על עובדה זו ואין צורך עוד להוכיח זאת. למרות זאת, לא היתה לצערנו בשנה האחרונה תנופת שינוי מהותי ביחסים בין המדינה לבין הציבור האזרחים הערבים, והנתונים עליהם הצבענו בדו"ח האחרון מחודש יוני 2000 תקפים באופן כללי גם כיום. לכן, החלטנו שלא לחזור השנה על הסקירה המפורטת של פעולות משרדי הממשלה בסוגיות השונות, אלא להפנות את הזרקור אל זווית אחרת של התייחסות לנושא.

אחת הדרכים היעילות בהן יכולה המדינה להתגבר על אפליה גורפת כזאת שממנה סובלים האזרחים הערבים, היא ביצוע תוכניות ארוכות טווח לסגירת פערים. תכניות כאלה החלו לקרום עור וגידים בשנים האחרונות בזמן ממשלת רבין (1992-1996) וגם בזמן ממשלת נתניהו (1999-1996).

השנה החלטנו לבחון במבט כללי את שלוש התכניות העיקריות לקידום מצבם של האזרחים הערבים. אנו תקווה שסקירה קצרה זאת תסייע למתווי המדיניות ולמקבלי החלטות לבחון מחדש את התפיסות העקרוניות ואת דרכי הפעולה. כמו כן אנו מקווים שסקירה זאת תסייע למנהיגים/ות, אנשי ציבור, למחנכים/ות ולכלל האזרחים/יות להעלות את הנושא על סדר היום הציבורי כראוי לו.

שלום (שולי) דיכטר וד"ר אסעד ע'אנם

מנהלי עמותת סיכוי.

## מבוא

טלטלת אוקטובר 2000 אחזה בחלקים גדולים בציבור, וגם בחלק מממלאי תפקידים בממשל. רבים אומרים שהכתובת היתה על הקיר, וקריאה בדו"חות קודמים של עמותת סיכוי וארגונים אחרים אכן מאשר זאת. ואולם, האם השתנה משהו בסיסי? האם שינו מי ממקבלי ההחלטות באופן יסודי את גישתם?

בשיח הציבורי ומן האקדמיה אכן נשמעים קולות הולכים וגוברים אשר קוראים לשינוי הגישה ליחסים בין האזרחים הערבים לבין המדינה מן הבסיס. ואולם, ככל שאנו מתרחקים מאירועי הדמים, עולה רושם כי במקביל להתקדמות זו מתקשחות העמדות הנוגדות אשר משייכות באופן אוטומטי את האזרחים הערבים אל "מחנה האויב". גישה מסורתית זו היא שעדיין המשפיעה ביותר על הממסד בישראל, ואחת ההתנהגויות הרווחות שנובעות ממנה היא ההתעלמות, אי ההכללה של האזרחים הערבים בתכנית הפיתוח של הממשלה.

כך, למשל, באתר האינטרנט של מרכז השלטון המקומי מופיעה רשימת כל הערים והישובים בישראל. אחת הקטגוריות בתיאור הערים היא האוכלוסיה הקיימת והאוכלוסיה המתוכננת בעתיד. לא בכל הערים והרשויות מצוין באתר גודל האוכלוסיה המתוכננת בעתיד, אך בחלק גדול מהן הוא מופיע, למשל:

לוח מס' 1 – היקף גידול אוכלוסיה המתוכנן בישובים יהודים (במספרים מוחלטים)

העיר/רשות מוניציפלית	אוכלוסיה קיימת	אוכלוסיה מתוכננת
כרמיאל	נפש 41,000	נפש 120,000
מועצה איזורית משגב	נפש 14,500	נפש 55,000
כפר סבא	נפש 80,000	נפש 100,000
קרית מלאכי	נפש 22,000	נפש 45,000
קרית ים	נפש 46,000	נפש 65,000
ראש העין	נפש 35,000	נפש 80,000
הוד השרון	נפש 35,000	נפש 80,000
שדרות	נפש 23,000	נפש 35,000

לעומת זאת, באף אחת מן הערים והישובים הערביים לא מצוין גודל האוכלוסיה המתוכננת בעתיד. במשבצת היעודה לכך מופיע הסימן --- :

לוח מס' 2 – היקף גידול אוכלוסיה המתוכנן בישובים ערביים(במספרים מוחלטים)

העיר/רשות מוניציפלית	אוכלוסיה קיימת	אוכלוסיה מתוכננת
סח'נין	21,000 נפש	----
נצרת	60,000 נפש	----
אם אלפחם	34,000 נפש	----
באקה אלע'רביה	18,000 נפש	----
טייבה	29,000 נפש	----
טירה	18,000 נפש	----
שפרעם	30,000 נפש	----
רהט	28,000 נפש	----

מצגת זו מבטאת באופן בהיר את המצב של האזרחים הערבים בישראל, שעדיין לא השתנה גם לאחר אוקטובר 2000. בדרך כלל, העיר היהודית מחוברת היטב לעתידה, צופה אותו ומתכננת את הגידול באוכלוסיה. בהתאם לכך, היא מתחברת לתשתיות המדינה ומנתבת את תקציבי המדינה שנועדו לצמיחתה. באופן טבעי גם משרד התשתיות, מצידו, רואה כאחד מתפקידיו "לפתח תשתיות מים וקרקע בהתאם למדיניות הממשלה לפיזור האוכלוסיה", כפי שמוסבר באתר האינטרנט של המשרד.

בישראל, צמיחת האוכלוסיה ופיזור אינן תוצר של דינמיקה טבעית בלבד, אלא נתונות להתערבות הממשלה ואף להכוונתה. לכן אין זה מקרה שהערים רואות כמובן מאליו את תכנון צמיחתן בקשר עם הממשלה. דא עקא – הישובים הערביים נותרים מחוץ לתמונה של נגישות לפיתוח התשתיות, ואי התכנון מעיד על כך. האם מדובר במדיניות מכוונת של הממשלה, או שמא זוהי יד המקרה? לפי הפרסום של משרד התשתיות אכן יש לממשלה מדיניות של פיזור האוכלוסיה, ולכן המיקום של פיתוח התשתיות אינו מקרי.

בעשור האחרון התפתחה בממשלה המודעות לצורך להכליל את האזרחים הערבים בתכניות הפיתוח של הממשלה, ושלוש תכניות יצאו לדרך: העלאת מספר האזרחים הערבים בשירות המדינה; התכנית הרב שנתית לפיתוח ישובי המגזר הערבי, ותכנית החומש לקידום החינוך במגזר דוברי הערבית.

התכנית להעלאת מספר הערבים בשירות המדינה יצאה לדרך לפני שש שנים, ומאמצים רבים מושקעים בנציבות שרות המדינה בביצועה. עם זאת, קצב הגידול במספר העובדים הערבים בשרות המדינה גדל מ-5.3% בתחילת 1999 ל-5.7% בלבד בתחילת 2001. קצב זה רחוק מאד מהיעד אותו נקב שר מדע התרבות והספורט מתן וילנאי בכינוס של עמותת סיכוי בנצרת בפברואר 2000: עליה מ-5% ל-10% בתוך 4 שנים.

בניגוד לשתי התכניות האחרונות נמסרה התכנית לקידום לביצוע בידי "גורמים פרטיים". היות שחינוך ויצירת שינוי בתחום החינוך אינם עניין של "זבנג וגמרנו", הוצאת הביצוע לקבלנים פרטיים ותחילת התכנית בזמן – עלולות להפוך אותה לאפיזודה חולפת, ללא יצירת התשתית הנחוצה לשינוי בטווח הרחוק. עניין זה כשלעצמו מפחית מנטילת האחריות של הממשלה על הביצוע, וכן אינו מחייב את אחריות הממשלה על המשך המהלך לאחר סיום התכנית. גם בעתיד יישאר החינוך באחריות המדינה, ולכן, למרות שתכנית זו מבוצעת בידי גורמים חוץ ממשלתיים, היא נכללת בביקורתנו את פעילות הממשלה.

בדפים שלפניכם נסקור את שלוש התכניות הללו בעין ביקורתית, ובסיום כל סקירה נציע חלופות. אנו תקווה שתהא בכך תרומה למיקוד תשומת הלב בשינוי הדרוש במדינה בנוגע ליחסיה עם האזרחים הערבים.

- ◆ עו"ד **עלי חייזר** מנהל את התכנית להעדפה מתקנת ושילוב בעמותת סיכוי. הסקירה שלו מבוססת על עבודת שטח יסודית ומעורבות בקידום הנושא.
- ◆ סקירתנו של העיתונאי **ודיע עוואודה** על יישום תכנית החומש לחינוך היא ראשונית בעמותת סיכוי, ועוד נידרש לשאלה זו בעתיד תוך מעקב לאורך זמן.
- ◆ בחינת תכנית לפיתוח הישובים הערביים על ידי הח"מ, גם היא תולדה של מעקב אחר התכנית מרגע פירסומה הראשון. נמשיך ונלווה במעקב גם אחר תכנית זו.

# על תכנית הממשלה לפיתוח הישובים הערביים

## שלום (שולי) דיכטר

התכנית לפיתוח ישובי המגזר הערבי הוכנה בתקופת ממשלת ברק והוקצו לה 4 מיליארדי ש"ח. בעת הכנת התכנית ובהצגתה הובעו הרבה רצון טוב ותחושה של תנופה. אכן – זהו מהלך חסר תקדים: עירוב של כמעט כל משרדי הממשלה בביצוע תכניות מיוחדות לפיתוח הישובים הערביים הוא תופעה שלא היתה עוד. האם אכן מדובר כאן במהפכה – או רק בגלולה להרגעת כאב ראש? כדי לענות על שאלה זו, נצביע בדפים הבאים על בסיס תפיסתי לבדיקה, נבחן את התכנית ממספר היבטים, ולסיום – נציע עקרונות לתכנית חלופית.

## התשתית - מונחות בבסיס הבעיה

כמחצית ממימון התכנית מיועדת לבינוי תשתיות פיסיות, ולכן נקדיש לכך את רוב המקום כאן. בתגובה לניתוחים המראים כי האזרחים הערבים אינם נהנים מהתשתיות בישראל, רווחת בקרב פקידי ממשל הטענה כי עיקר ההשקעות הן בתשתיות הארציות: בכבישים הארציים נוסעים גם האזרחים הערבים; קווי המתח הגבוה מביאים חשמל גם לבתיהם של האזרחים הערבים; תשתיות הביוב האיזוריות לקליטת השפכים זורמים גם שפכי הישובים הערביים ללא כל אפליה; וכך גם צנרת המים הארצית. באורח פרדוקסלי מבליטה טענה זו ביתר שאת את המצב הבלתי אפשרי. מאז 1948 אמנם התפתחו בישראל תשתיות מפותחות ביותר ברמה הארצית, אך הן התפתחו "מסביב" לאזרחים הערבים, ולא לשירותם.

ארבע דוגמאות:

1. **הכבישים** שבין גוש דן לבין ישובי המשולש, ואדי עארה והגליל, משמשים את האזרחים הערבים בעיקר לנסיעה לעבודה יומית בגוש דן בשעה חמש בבוקר, ובחזרה בשעה שבע בערב, בשל היעדר מרכזי תעסוקה באזוריהם. בנוסף לכך, הכביש הנאה מביא אותם רק עד פתח הישוב בו הם גרים. מכאן ועד פתח ביתם עליהם לנסוע מעל מהמורות, בתוך שלוליות ביוב ובמתלולים מסוכנים שמקומם לא יכירם בתכנון עירוני – לעתים קרובות ללא אספלט כלל.

2. **החשמל** שמגיע עד פתח הכפר הערבי אינו משרת אותו כפי שהוא משרת את הישוב היהודי הסמוך. די לנסוע ביניהם בלילה כדי לראות את ההילה מעל לישובים ואת ההבדל ביניהם. בעוד הישוב היהודי נהנה מתאורת רחוב חזקה אשר משרטטת גם את מתאר התכנון של הישוב (לפעמים גם את השכונה שתיבנה רק בעוד שנתיים), בישוב הערבי משרטטים האורות המבליחים מחלונות הבתים מבנה מקרי, לא שיטתי, ואת מיתאר החלקות הפרטיות. אם יש תאורת רחוב – היא מאירה את מרכז הכפר בלבד, וחוטי החשמל מתנדנדים מעל לראש התושבים במקום להיות מונחים בתעלות תשתית, כמו בישוב היהודי הסמוך.

3. כש**מערכת הביוב** מחברת ישוב ערבי גדול עם הישובים היהודים בסביבה, מבשרים על כך בעיתונות, ואנו חוגגים את ההיבט ה"דו-קיומי" שבכך. ואולם, למרות ההשקעה הגדולה, החיבור לתשתית הארצית הוא רק חלק מהעבודה. כמחצית מהבתים הערבים בישראל אינם מחוברים לרשת ביוב פנים ישובית, אלא משתמשים בבור ספיגה ביתי. לעומת זאת, בזכות התכנון והתשתית – נהנה כמעט כל בית יהודי מרשת ביוב בישובים בקרבת הכפרים הערבים, עוד לפני שבעליו נכנסים לגור בו.

4. **רשת מים** הארצית גם היא לא מגיעה ממש עד הברז בבית האזרח הערבי. הנוסע בדרכים יכול להבחין בקלות במיכלי פלסטיק שחורים המותקנים על גגות הבתים בכפרים הערביים. זהו בדרך כלל הסימן לכך שזרימת המים באותו ישוב אינה סדירה. המיכל השחור נועד לשמש מקור מים ביתי כאשר אין זרימה בצינורות הישוב. כמעט בכל הישובים הערביים מותקנים המיכלים הללו על רוב הגגות. בישובים היהודיים הם אינם קיימים.

אכן, התשתיות בישראל מפותחות, אך הרשתות הארציות והאיזוריות הללו מותרות למעשה את הישובים הערביים כאיים מנותקים מתוכן. בדרך כלל מגיעות התשתיות השונות רק עד פתחי הישובים הערביים, מדלגות הלאה אל בתי התושבים בישובים בישוב היהודי הסמוך, והישובים הערביים אינם זוכים ליהנות מהן. למרות הידיעה כי מערכות השלטון המקומי בישובים הערביים אינן משמשות חוליית קשר יעילה דיה בין התשתיות הארציות לבין בית האזרח, ברור כי המדינה לא סייעה עד עתה לרשות המקומית הערבית בבינוי תשתיות פנימיות בישוב כשם שעשתה זאת ברשויות היהודיות. רק תשתיות פנימיות ראויות לשמן יאפשרו לתושבים הערביים ליהנות מהתשתיות הארציות.



חלק גדול מתכנית הפיתוח לישובי המגזר הערבי נועד להתמודד עם בעיה זו, ולחבר את האזרחים הערבים אל התשתיות הפיסיות הארציות כמו גם אל האחרות – השכלה, תעסוקה ועוד.

## גישות שונות לפיתוח הישובים הערביים

ישנן לפחות שלוש גישות עיקריות לנושא הפיתוח של הישובים הערביים:

1. גישת ה"עוד דונם ועוד עז" גורסת כי כל שקל המופנה לשיפור תנאי החיים של האזרחים הערבים הוא ברכה. גישה זו מבוססת על הכרה בכך שכל מנגנוני הממשל בישראל ופעולותיהם מכוונות מראש ליהודים בלבד, ואין סיכוי של ממש לשינוי מהותי במצב זה. לכן יש לנצל כל גילוי של נכונות מצד מקבלי החלטות בממשל לקידום כל תכנית אפשרית, וגם לשכנע את האחרים. בהתאם לגישה זו יש לעשות צעדים קטנים בתחום התקציב כדי לא לעורר התנגדות במשרדי הממשלה השונים, וכך, עקב בצד אגודל, לשפר את המצב. לגישה זו אין חזון כולל שהוא שונה במהותי מהמציאות. נראה כי גישה זו היא שעומדת בבסיסה של "התוכנית לפיתוח של ישובי המגזר הערבי".

2. הגישה השניה גורסת שינוי מבני כולל. על פי גישה זו – היות שהאפליה היא תולדה של הגדרת הבסיס הציונית והייעוד של מדינת ישראל למען היהודים, אין כל סיכוי להגיע לשוויון בתנאים אלה. לכן, רק שינוי הגדרה של המדינה באופן מרחיק לכת יביא באופן טבעי לשוויון בין אזרחי היהודים והערבים. שינוי כזה הוא פרלמנטרי-פוליטי, וזירות הפעולה העיקריות לקידומו הן בכנסת, בציבור ובזירה הבינלאומית. בגישה זו מחזירים גורמים פרלמנטריים ופוליטיים שונים.

3. גישה שלישית גורסת שיש להביא לשינוי מרחיק לכת בתפיסה של המדינה את האזרחים הערביים, ומכאן לגישת הממשלה אל השוויון בהקצאת המשאבים. גישה זו אינה מתנה שינוי זה בשינוי גורף בהגדרת המדינה. השינוי הנחוץ, לפי גישה זו, הוא ביחסים בין המדינה והאזרחים הערבים, אך בהכרח יהיה מקיף וישפיע על יחסי המדינה עם כל אזרחיה. לכן, זירת הפעולה של מאמץ זה היא הכנסת, בפורומים בהם מתקבלות הכרעות, ובעיקר בכל שדרות הממשל – מהשרים ועד לפקידים המבצעים. גישה זו מחייבת גם פעולה אזרחית בציבור לתמיכה ולגיבוי השינוי. על פי גישה זו ננסה להתנות את הקווים להצעה החלופית בסיכום דו"ח זה.

## התכנית - דרך הכנתה והעקרונות המנחים שלה

התכנית הוכנה במשך שנת 2000 על ידי אגף תיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה. הצוות הקטן נפגש עם מומחים שונים ועם ראשי רשויות ערביות, וכמו כן ביצע סקר מדגמי מהיר ואחר כך סקר מהיר בכל הרשויות הערביות. ככלל, הצוות עבד תחת לחץ להריץ את התכנית בהקדם, ואפילו באופן חפוז, על מנת לקבל תוצאות ראשוניות בטווח הקצר. גם הפרסום המוקדם מדי ביוני 2000 ב"ידיעות אחרונות" בתגובה לדו"ח השנתי של עמותת סיכוי אשר פירטת אפליה נגד האזרחים הערבים בכל שטחי החיים, בוצע תחת לחץ זה. כך, רוב המאמץ הושקע בקשר עם שדרות הממשל השונות במשרדי הממשלה ובאוצר, כדי להבטיח שיתוף פעולה ביצועי עם ההגשה להצעת תקציב המדינה של 2001 ביוני 2000. בחודש יוני 2000 הוגשה הטיוטה לוועד ראשי הרשויות הערביות, ומאז ניטש סביבה ויכוח ציבורי.

נראה כי החיפזון בהכנת התכנית מנע מהצוות מביצועם של שני מהלכים הכרחיים: (1) בדיקה יסודית ומקיפה של הצרכים בשטח ולימוד של אוכלוסיית היעד מהיבטים שונים, ולא רק דרך משקפיים של "מומחים לערבים". (2) מהלך שיטתי ורחב לשיתוף של הציבור הערבי בהכנת התכנית מלכתחילה, ולקראת הפעלתה האינטראקטיבית. חסר זה חוטא לאחד העקרונות המצוינים בתכנית עצמה, והקובע כי "שיתוף פעולה בין המגזר, יישוביו והנהגותיו, לבין המערכת הממשלתית שתוביל את המהלך, הוא תנאי הכרחי ומבחן הדדי".

הרצון להוביל את המהלך באופן בלעדי ודילוג מעל שתי משימות אלה מעמיד כעת את מובילי התכנית בפני שוקת שבורה: (1) התכנית בנויה על הנחות יסוד ארכאיות ושגויות מן היסוד. (2) שיתוף פעולה של הציבור הערבי מתקבל, במקרה הטוב, רק באמצעות לחץ פוליטי, ולפיכך שיתוף פעולה זה הוא אינו אלא כפיית התכנית עליהם.

**עיקרי התכנית** שפורסמו ביוני 2000 נסמכו על תפיסה שטחית וסטריאוטיפית של החברה הערבית, כאילו נלקחו מספרי הערביסטים של שנות הארבעים במאה העשרים (משה סטבסקי ועוד). מהעותק הראשון, אשר הוגש להערוותיהם של ראשי הציבור הערבי וגופים שונים, עולה כי הנחות הבסיס עליהן מושתתת התכנית לקוחות מעולם מושגים שאינו משקף את המציאות. לפי התיאור בחוברת, החברה הערבית סוגרת את הנשים בפני העולם החיצוני; המבנה החברתי המשפחתי הוא המכוון היחיד ("מלחמת החמולות האוכלת בכל פה"); המוטיבציה של הגברים לבנות לבניהם בית בחלקת המשפחה נועדה להאדיר את שמם הם; וכיוצא באלה תיאורים ססגוניים. למרבה האירוניה, בסיכום פרק התכנית נכתב: "התכנית מציבה במרכזה קבוצות

אוכלוסיה שעד כה הודחקו לשוליים: האשה והילד". משתמע מכך כאילו מי שעמדו עד עתה במרכזן של תכניות פיתוח עתירות משאבים היו הגברים הערבים, ולא היא.

תפיסה זו שהביאה, כנראה, את כותבי התכנית להציע שכדי להגיע לשוויון עם האזרחים היהודים, יש לבצע שינוי מהותי בחברה הערבית עצמה בישראל. מהעותק השני שיצא בחודש אוקטובר 2000 הוצאו חלק מהביטויים הקשים, אך התפיסה הראשונית נשארה בעינה. למרות שבתכנית מצוינים מהלכים לשיפור התשתיות בידי הממשלה (ראה להלן – היתכנות הביצוע), האחריות למצב מוטלת על מבנה החברה הערבית המסורתית, והיעד העיקרי הוא שינוי אורח החיים לקראת חברה מערבית מודרנית באמצעים שונים. בפרק של תיאור המצב לא מוזכר אפילו פעם אחד חלקה של המדינה ביצירת מצב זה והנצחתו, והאחריות מגולגלת כמעט בעופן בלעדי על האזרחים הערבים.

עניין זה מטריד ביותר, שכן המהלך כולו אמור לסמן נטילת אחריות של המדינה על הפער שנוצר במשך השנים, ומכאן – על סגירתו. הנטייה להטיל את האחריות למצב על האזרחים, על מסורתם ועל המבנה החברתי שלהם מעלה ספק באשר לטבעם של הפתרונות המוצעים, ובוודאי באשר לקצב ולמוכנות של הממשלה מצידה לישמם. קשה לדמיין כי גישה זו תהיה תקפה לכל קבוצות האזרחים. האם, למשל, אי פעם עלה על דעתו של מי ממקבלי ההחלטות להציע להתנות הקצאות לשיכון ציבורי או לחינוך למגזר החרדי בכך שהנשים החרדיות יורידו את השביס, או שיבוטל מוסד השידוכין?

אכן, תכנית מסוג זה, על משמעותה ההיסטורית, זקוקה למחשבה תחילה, הכרה, מודעות, תכנון ותשומת לב עמוקה ומשמעותית בהרבה ממה שניתן לה. יתכן אף להסתכן ולומר כי אילו נזומה התכנית לפני שנים, ואילו ניתנו לתכניות מעין אלה תשומת הלב הממסדית וכוח האדם הניתנים כעת לוועדת החקירה של אירועי אוקטובר 2000 – אולי, אולי לא היו נהרגים המפגינים ולא היה צורך בהקמתה של ועדת חקירה.

## **היתכנות הביצוע - כמה כסף צריך, ולשם מה?**

למעלה ממוחצית התכנית לפיתוח ישובי המגזר הערבי עוסקת בתשתיות. תקצר היריעה מלהעיר על כל סעיפי התכנית, אך כדי לסבר את העין נביא חמישה סעיפים, שלאורם נראה באיזו מידה עשויה התכנית לענות על הצרכים הקיימים. לכל סעיף מובאת השוואה המאפשרת בחינה של השתמעות התקציבים המתוכננים.

◆ לפי תקציב הכולל של התכנית יוקצו 4 מיליארד ש"ח לפיתוח של 74 ישובים ערבים שאוכלוסייתם הכוללת היא 610 אלף נפש במשך ארבע שנים. מתוכם 2 מיליארד ש"ח יוזרמו בהקצאה מיוחדת מן האוצר אל המשרדים השונים ו-2 מיליארד ש"ח יסומנו להסטות פנימיות בתוך המשרדים. סכום זה כולל תקציבים שממילא היו מיועדים לאוכלוסיה הערבית. בחישוב לנפש, מועיד המימון לתכנית לישובים הערביים במוצע כ-1,600 ש"ח לתושב לשנה.

**להשוואה: תכנית "אופק" לטיפול נקודתי בישובים חלשים, אשר הוכנה בעת ובעונה אחת עם התכנית לישובים הערביים, מקצה 1.14 מיליארד למשך שלוש שנים, 342 מיליון לשנה. זאת ל-11 ישובים (אחד מהם בדווי) שאוכלוסייתם הכוללת היא כ-340 אלף נפש, כלומר, כ-1000 ש"ח לתושב לשנה.**

התשתיות הפיזיות והאירגוניות בכל ישובי תכנית "אופק" כבר נבנו והוקמו מקדמת דנא, וכעת יש להשקיע רק בתחזוקתן ושיפורן. הסכום שיועבר במוצע לתושב, בתכנית לישובים הערביים הוא גדול אך במעט מהסכום שיועבר לטובת האזרחים הנעזרים של תכנית "אופק". פער קטן זה מצביע על אי הכרה בצורך לתת מענה לבניית תשתיות מן היסוד, לעומת תחזוקה ושיפור בלבד.

◆ התכנית מקצב 45 מליון ש"ח לשנה למערכות כבישים פנימיות לכל 74 הישובים הערביים. באף אחד מהערים והישובים הערביים עדיין אין תשתית מתוכננת או משוקמת של כבישים פנימיים עד בית האזרח. האוכלוסיה הכוללת של ה"ערים" הערביות שבתכנית (נצרת, אם אלפחם, טייבא, שפרעם, טמרה, סכנין, באקה אלעירביה וטירה) היא כ-242,000 אלף נפש. האוכלוסיה הכוללת של התכנית היא 610,000 נפש.

להשוואה – בעיר חדרה בלבד (80,000 תושבים, כשליש מהאוכלוסיה בכל הערים הערביות) הושקעו על ידי העיריה בשנת 1998 66 מיליון ש"ח בפיתוח כבישים פנימיים ובתשתית התת-קרקעית שלהם. מדובר בפיתוח ותחזוקה של תשתיות קיימות, ולא הקמת חדשות.

תכנית "אופק" לטיפול נקודתי מקצה כ-21 מיליון ש"ח לשנה עבור כבישים פנימיים ב-11 ישובים, אשר ברובם ככולם כבר קיימת תשתית של מערכת כבישים פנימית.

לוח מס' 3 – השוואת הביצוע/תכנון לכבישים פנימיים (לפי מספר תושבים, משך זמן ביצוע/תכנון, מצב תשתית קיימת, סכומים בש"ח והשקעה לנפש)

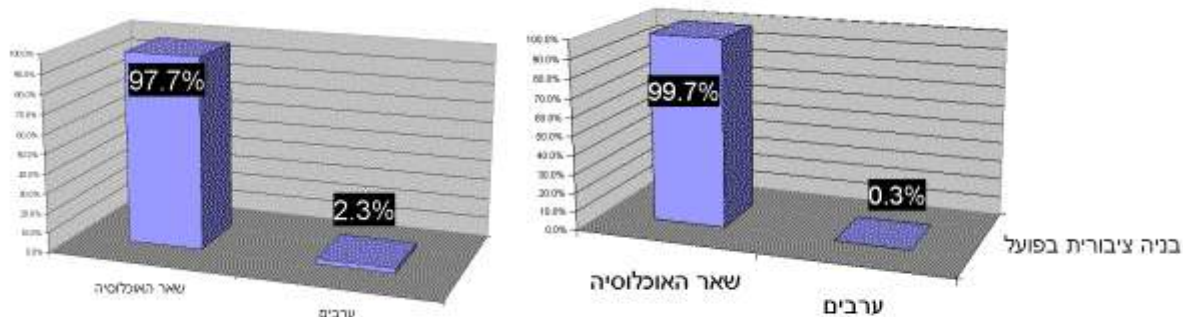
השקעה לנפש בש"ח	סה"כ סכום בש"ח	מצב התשתית הקיימת	משך זמן ביצוע/תכנון	מספר תושבים	
825	66 מיליון	קיימת ע"פ תוכנית	שנה אחת (1998)	80,000 נפש	עיר יהודית (חדרה)
75	46 מיליון	מאולתרת	לכל שנה מתוך 4 שנים	610,000 נפש	74 ערים ויישובים ערביים בתכנית הפיתוח
62	21 מיליון	קיימת ע"פ תוכניות	לכל שנה מתוך 3 שנים	340,000 נפש	11 ערים ויישובים בתכנית אופק

◆ תכנית הממשלה כוללת בניה של 5,000 יחידות דיור בבנייה ציבורית בישובים הערביים במשך 4 שנים (1250 יחידות לשנה).

להשוואה: מאז 1975 ועד שנת 2000 נבנו בישראל 337,000 יחידות דיור בבנייה ציבורית, פחות מאלף מהן בישובים ערביים. בספטמבר 2000 מסר מנכ"ל משרד השיכון כי כעת נמצאות 211,000 יחידות דיור בבנייה ציבורית בשלבים שונים של תכנון. על פי הערכות תמ"א 35, לקראת שנת 2020 יהיה צורך בעוד 700,000 יחידות דיור בישראל.

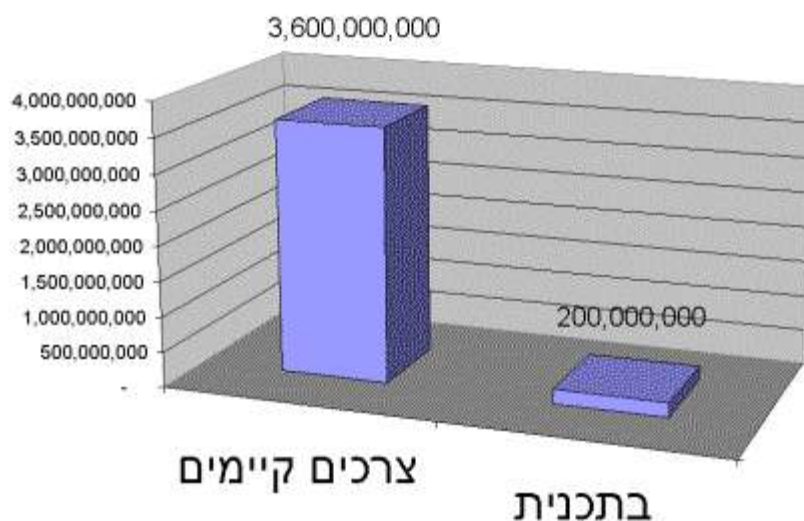
1250 היחידות לשנה הן כחצי אחוז מהיחידות שנמצאות כעת בתכנון. 5,000 יחידות הן 2.3% מהיחידות שנמצאות בתכנון. הצרכים של ציבור האזרחים הערבים בישראל גדלים בהרבה מחלקם היחסי באוכלוסייה, בשל ההזנחה הרבה גם בתחום זה.

תרשים מס' 1 – יחידות דיור שנבנו בבניה ציבורית בשנים 1975-2000 (באחוזים)  
 תרשים מס' 2 – יחידות דיור בתכנון לבניה ציבורית בשנים הקרובות (באחוזים)



◆ לפי התחשיב המקובל במשרד הפנים העלות של תשתית מערכת ביוב כולל קווי הולכה (40,000 ש"ח ליחידת דיור) לישוב ממוצע בתכנית (8,200 תושבים) היא 66 מיליון ש"ח. אוכלוסיית היעד של התכנית מונה 120,000 בתי אב (כולל האזרחים הערבים מונים כ-220,000 בתי אב). מעל למחצית בתי האב בישובים הערביים אינם מחוברים לרשת הביוב ונאלצים להשתמש בבורות ספיגה ביתיים. התכנית מקצה הלוואות של 200 מיליון ש"ח, כולל מרכיב מענק. אלה יספיק במקרה הטוב ביותר ל-3 ישובים מתוך ה-74 שבתכנית.

תרשים מס' 3 – השוואת עלות הצרכים המשוערים לתקציב המתוכנן עבור תשתית מערכת ביוב בתכנית הפיתוח (בש"ח)



**להשוואה: בתכנית "אופק" לטיפול נקודתי מקצה הממשלה 200 מיליון ש"ח בתוספת 100 מיליון ש"ח מקק"ל, כולל מרכיב מענק, למשך 3 שנים לטיפול בשפכים ב-11 ישובים שברובם ככולם יש כבר תשתית ביוב וחיבור לבתים.**

◆ על פי הגדרות משרד הבריאות חסרות כעת 56 תחנות לבריאות המשפחה. למטרה זו מקצים 10 מיליון ש"ח (5 ממשרד הבריאות, ו-5 מהאוצר) ל-4 שנים, שהם 2.5 מיליון ש"ח לשנה. עלות ממוצעת של הקמת תחנה לבריאות המשפחה – 0.5 מיליון ש"ח. הסכום המוקצה יספיק ל-5 תחנות בשנה ועד 20 במסגרת הזמן של התכנית. בקצב זה יגיע מילוי הצורך שהציבה התכנית עצמה רק בתוך 12 שנה.

**להשוואה: בין השנים 1993 – 1996 נבנו 48 תחנות לבריאות המשפחה בישובים הערביים, בקצב של פי 2.5 מהקצב המוצע בתכנית זו.**

**נתון זה יכול ללמד על הקצב האפשרי של תכנית לסגירת פערים אשר מגובה על ידי תודעה, הכרה ולקיחת אחריות על המצב הקיים.**

## סיכום והמלצות

פער גדול קיים בין התכנית לבין הצרכים, שנובעים מאפליה מוסדית בת חצי מאה. תקציב התכנית לשנה מהווה פחות מ-0.5% מתקציב המדינה. נתון זה מאשר את האמור בתחילת סקירה זו: אין מדובר כאן בשינוי של ממש או במהלך היסטורי, ובודאי לא בתיקון משמעותי של האפליה. יתכן שיש כאן ביטוי של רצון טוב, או אולי מהלך טקטי-פוליטי אשר נועד לשפר במעט את תחושת האזרחים וגם את תחושת השלטון, אך באלה אין די.

בחודש אוגוסט 2000 הוכנה בעמותה סיכוי הצעת מסגרת חלופית לתכנית הממשלה. תקצר היריעה מלפרט כאן, אך להלן חמשת עקרונות הבסיס שלה:

- יוגדר חזון לתכנית: סגירת הפערים בין האזרחים היהודים לאזרחים הערבים (ולא רק צימצום); שוויון מלא בין האזרחים בהקצאות המדינה.
- תיקבע תקופת זמן להנעת השינוי לקראת החזון: 10 שנים לפחות.
- השינוי העיקרי יחול בגישה של הממשל כלפי האזרחים הערבים, ואי לכך בדרך העבודה.
- יוקם גוף משותף לציבור הערבי ולממשלה, אשר יאיץ ויעקוב אחר תחילת ביצוען של תכניות קיימות ויכין את התכניות הבאות.
- התכנית תתבסס על סקר צרכים מתמשך מקיף ועמוק אשר יתבצע תוך כדי יישום התכנית.

תחילת הפעולה לאור עקרונות אלה עשויה להכשיר את הדרך לביסוס יחסים אחרים בין האזרחים הערבים לבין המדינה, וגם בינם לבין האזרחים היהודים. אין ספק שהשינוי שיחול בגישת הממשל ישפיע גם על ההקצאות ליהודים, שכן תקציב המדינה לא יגדל למען השוויון. השלכותיו של השוויון בהקצאת המשאבים יהיו גם על הציבור היהודי, ויתכן כי בשלבים מסוימים ובהיבטים מסוימים, יופלו לטובה האזרחים הערבים לעומת היהודים. לכן יהיה צורך להשקיע גם בהכשרת הלבבות בקרב הציבור היהודי, אשר ייחשף לכך לראשונה.



# האזרחים הערבים בשירות המדינה

## עו"ד עלי חיידר

ב-18.12.2000 קיבלה הכנסת את תיקון מס' 11 לחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט – 1959, אשר קובע, בין השאר, כי בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני האוכלוסיה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית (ראה נספח א'). מהלך זה היה פרי יוזמה של ח"כ עזמי בשארה אשר הניח על שולחן הכנסת הצעת חוק הקובעת ייצוג הולם לאוכלוסיה הערבית בשירות המדינה, ובעקבותיו הגיש ח"כ סאלח טריף הצעת חוק משלימה הקובעת ייצוג הולם לדרוזים. ממשלת ברק אימצה את שתי ההצעות האמורות והציעה שינויים נוספים בהסדר הקודם שנתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים ושל אנשים עם מוגבלות.

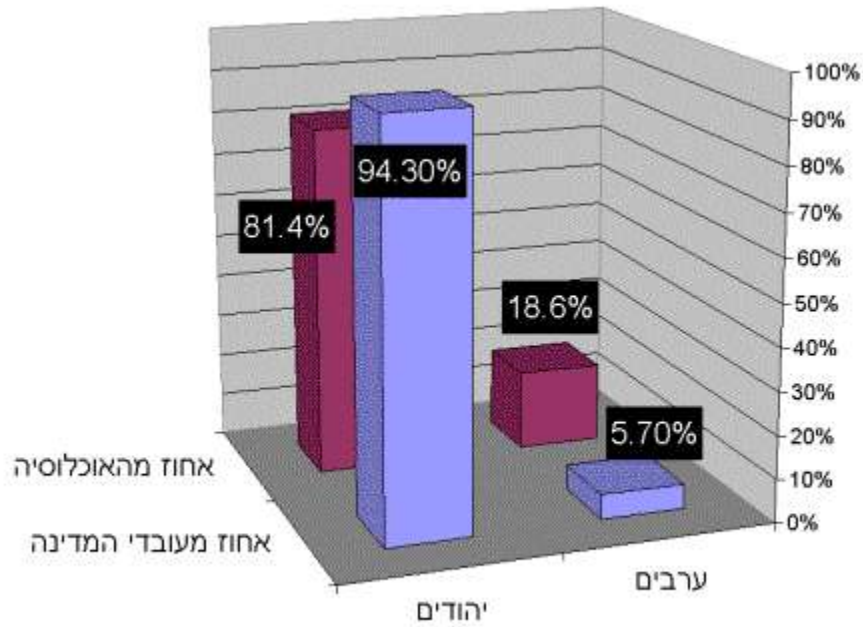
ממשלת רבין (1992-1996) הכירה לראשונה בצורך להעלות את מספר העובדים הערבים בשירות המדינה באופן יזום ומכוון, ומאז מתנהל תהליך של גיוס עובדים ערבים לשירות המדינה. מאז תחילת "המבצע לשילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה" באוקטובר 1993, נתווספו 1,759 עובדים ערבים לשירות המדינה.

ביוני 1999 הוקמה בממשלת ברק ועדת שרים לענייני ערבים. ועדה זו שמה לה למטרה לקדם מבצע זה כמו גם תכניות פיתוח נוספות. מתחילת פעילותה של ועדת השרים ועד לסוף שנת 2000 הצטרפו 428 עובדים חדשים ערבים לשירות המדינה. בהנחה שאלה תוצאות מאמציה של ועדת השרים בממשלת ברק אשר קמה ביוני 1999 בראשות השר מתן וילנאי, הישג זה רחוק מאד מהיעד אותו קבע השר וילנאי בתחילת שנת 2000, לפיו יעלה מספר העובדים הערבים בשירות המדינה מ-5% ל-10% בתוך ארבע שנים.

**מדו"ח נציבות שירות המדינה עולה כי נכון ל-15.4.01 מספרם של העובדים הערבים בשירות המדינה הוא 3,128 המהווים כ-5.7% מכלל 54,337 עובדים.**

מספר זה כולל את עובדי המשרדים הממשלתיים עצמם, ואינו כולל את עובדי החברות הממשלתיות, עובדי ההוראה במשרד החינוך, עובדי שירות התעסוקה, עובדי המוסד לביטוח לאומי ועובדי הרשויות הממשלתיות השונות.

תרשים מס' 4 – עובדים יהודים וערבים בשרות המדינה (באחוזים)



לוח מס' 4 : גידול במספר עובדי המדינה בכלל, ושל האזרחים הערבים עובדי המדינה (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

השנה	סה"כ עובדים ערבים	סה"כ עובדי מדינה	% ערבים מעובדי המדינה
1992	1,117	53,549	2.1%
1993	1,369	53,914	2.5%
1994	1,679	55,278	3%
1995	1,997	56,183	3.5%
1996	2,231	56,809	4%
1997	2,340	57,286	4.1%
1998	2,537	57,580	4.4%
10/1999	2,818	58,115	4.8%
4/2001	3,128	54,337	5.7%

לוח מס' 5: התפלגות כלל העובדים הערבים בשירות המדינה לפי מעמד בכוח אדם (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

מספר בכוח-אדם	ארעיים	חוזים	קבועים	מתמחים	סה"כ
מספר העובדים הערבים	21	1,106	1,902	99	3,128
% מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה	1%	35%	61%	3%	100%
מספר כלל עובדי המדינה	423	13,827	40,159	1393	55,802
% מכלל עובדי המדינה	1%	25%	72%	2%	100%

הפער הגדול הוא במעמד הקבועים והעובדים לפי חוזים. מעמד הקביעות והסיכוי לקבל קביעות הם גורם משמעותי במשיכה לעבודה בשירות המדינה. לפי נתונים אלה, סיכויי הערבי לקבל קביעות נמוכים מאלה של היהודי, וכן נמוכה יותר גם נגישות לביטחון בעבודה.

975 עובדים ערבים הם בעלי השכלה אקדמית ומהווים 31.2% מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה (444 בעלי תואר ראשון, 146 בעלי תואר שני, 385 בעלי תואר שלישי – רובם ככולם רופאים).

בקרב כלל עובדי המדינה (מעודכן עד ל-6.5.2001) 19,125 הם אקדמאים (34%).

1,903 עובדים ערבים הם בעלי השכלה על-תיכונית ואקדמית ומהווים 60.8% מכלל העובדים הערבים.

נציבות שירות המדינה החלה לבצע את החלטת הממשלה הקודמת לשלב ערבים ודרוזים וצ'רקסים בשירות המדינה – התוכנית הרב-שנתית (2000-2003). לפי תכנית זו ישולבו בשנים אלה בשירות המדינה 300 אזרחים ערבים, 75 עובדים לשנה.

לוח מס' 6 : המועסקים הערבים בשרות המדינה לפי משרדי הממשלה (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

משרד	מס' העובדים הערבים במשרד	% מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה	% מעובדי המשרד	הערות
בריאות	1,925	61.5%	7.12%	כולל בתי-חולים
לענייני דתות	345	11.0%		אינם עובדי המשרד עצמו
האוצר	213	6.8%	3.26%	כולל יחידות הסמך
העבודה והרווחה	190	6.1%	5.39%	כולל יחידות הסמך
חינוך ותרבות	127	4.1%	4.77%	כולל יחידות הסמך
משרדים אחרים	328	10.4%		
סה"כ	3,128	100%		סה"כ מועסקים ערבים

2,800 עובדים ערבים המהווים 89.5% מכלל העובדים הערבים מועסקים רק בחמישה משרדי הממשלה. 1,923 עובדים ערבים (61.5% מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה) מועסקים במשרד הבריאות, כולל בתי החולים הממשלתיים. בשאר המשרדים הממשלתיים הייצוג של האזרחים הערבים הינו שולי עד אפסי. במשרד התשתיות הלאומיות אין אף עובד ערבי, ובכל אחד משרדי התקשורת והמשרד לביטחון-פנים יש עובד ערבי אחד.

רוב העובדים הערבים מועסקים במשרות ספח, במשרות סקטוריאליות ובעיקר באיזור המגורים של האוכלוסייה הערבית בצפון, או במשרות שאפשר לאיישן אך ורק על ידי ערבים. הייצוג של האזרחים הערבים במשרדי הממשלה הראשיים בירושלים, הינו שולי עד אפסי.

על אף המאמצים המושקעים בשירות המדינה לקידום נושא שילוב האזרחים הערבים בשירות המדינה, מספרם של האזרחים הערבים המועסקים בשירות המדינה רחוק מאוד מלשקף את מספרם בכלל האוכלוסייה (18.6%).

רוב האזרחים הערבים המועסקים בשירות המדינה ממלאים תפקידים מקצועיים ומופקדים בעיקר על מתן שירותי בריאות, רווחה, חינוך ודת. בכל מקרה, מקומם נפקד בעמדות בכירות של מעצבי מדיניות. היעדרם בולט במיוחד במשרדים בהם יש השפעה על עתיד המדינה, כגון: תשתיות, בינוי ושיכון, תעשייה ומסחר, תיירות ועוד.

**הנתונים מעידים על כך שהאזרחים הערבים מורחקים מהרמות הגבוהות בשירות המדינה, ואינם משולבים במטות קבלת החלטות ובעמדות המסמיכות אותם לקבוע מדיניות, לפתח תוכניות ויוזמות, או לקדם רעיונות בעלי השלכות על כלל אזרחי המדינה.**

### **הנשים הערביות המועסקות בשירות המדינה**

מספר הנשים הערביות המועסקות בשירות המדינה הוא 1,150 ומהוות 36.8% מכלל העובדים הערבים בשירות המדינה. מספר כלל הנשים בשירות המדינה הוא 34,786 (62.3%), כמעט כפול מהיחס בקרב העובדים הערבים.

318 ערביות המועסקות בשירות המדינה הן בעלות השכלה אקדמית. (169 בעלות תואר ראשון, 48 בעלות תואר שני, 101 בעלות תואר שלישי). והן מהוות 32.6% מכלל העובדים הערבים בעלי ההשכלה האקדמית. 1012 עובדות ערביות הן בעלות השכלה תיכונית ואקדמית ומהוות 95.8% מכלל העובדות הערביות בשירות המדינה.

לוח מס' 7 : התפלגות העובדות הערביות בשירות המדינה לפי מעמד בכוח אדם במספרים מוחלטים ובאחוזים)

מעמד בכוח אדם	ארעית	חווה	קבוע	מתמחה	סה"כ
מספר העובדות	6	339	765	40	1,150
% מכלל הנשים הערביות	0.5%	29.5%	66.5%	3.5%	100%
% מכלל העובדים הערבים	0.2%	10.8%	24.5%	1.3%	36.8%

לוח מס' 8 : המועסקות הערביות בשרות המדינה לפי משרדי הממשלה (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

מכלל העובדות הערביות בשירות המדינה	מס' הנשים הערביות העובדות במשרד	המשרד
81.47%	937	בריאות ובתי-חולים
5.73%	66	עבודה ורווחה ויח' סמך
3.21%	37	חינוך ויח' סמך
2.86%	33	האוצר ויח' סמך
2.0%	23	בתי משפט
4.69%	54	המשרדים האחרים
100%	1,150	סה"כ

כמו שאר העובדים הערבים בשירות המדינה, גם הנשים הערביות מרוכזות בחמישה משרדי ממשלה בלבד. במשרדי התקשורת, התחבורה ויח' סמך, מדע ותרבות, החוץ, בטחון פנים אין אף עובדת ערבייה, ובמשרד התעשייה והמסחר יש רק עובדת ערבייה אחת.

על אף העליה היחסית במספר הנשים הערביות בשנים האחרונות, עדיין מדובר בכמות מועטה בלבד לעומת חלקן של הנשים בכלל בשירות המדינה (62.3%). נראה כי נגישותם של הערבים לשירות המדינה היא עדיין ברובה הגברים. כמו כן, בעוד הנשים יהיו דיות החלו לתפוס עמדות בכירות (מנכ"ליות בפרקליטות, שופטות בבתי המשפט ועוד), הנשים הערביות עדיין משמשות בתפקידים זוטרים.

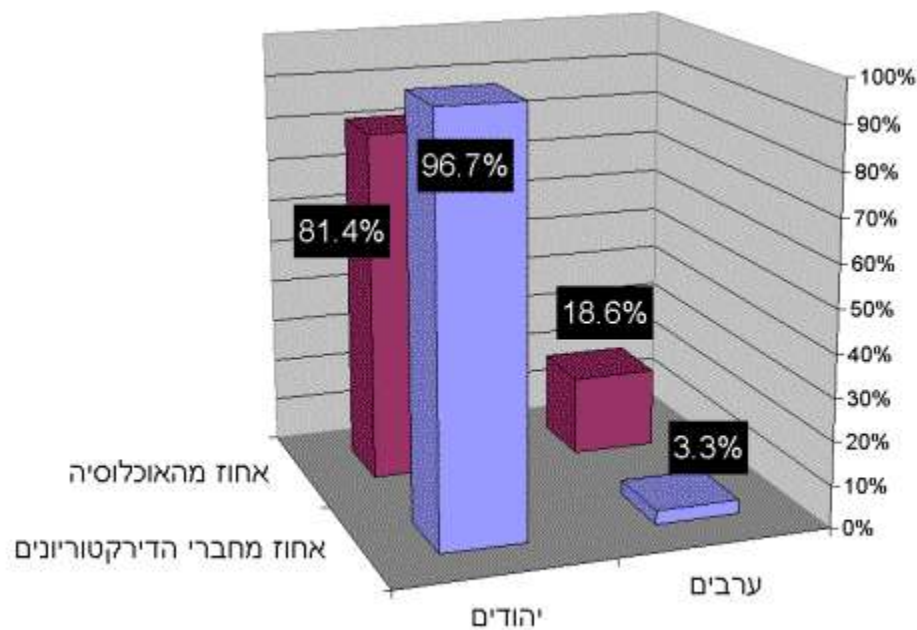
### דירקטורים ערבים בחברות הממשלתיות

בתאריך 30 במאי 2000 קיבלה הכנסת תיקון לחוק החברות הממשלתיות – התש"ל"ה 1975, אשר מבטיח כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסיה הערבית (ראה נספח ב'). התיקון הוא פרי יוזמה של ח"כ עזמי בשארה וח"כ סאלח טריף.

מתוך 668 דירקטורים בפועל בחברות הממשלתיות ישנם רק 22 ערבים אזרחי המדינה מהווים 3.29% מכלל הדירקטורים.

מדו"ח של רשות החברות הממשלתיות המתייחס לחברות ממשלתיות, בנות ממשלתיות ומעורבות, המעודכן לתאריך 2.4.2001 עולה כי אזרחים מכהנים כדירקטורים רק ב-18 דירקטוריונים מתוך 111 סה"כ דירקטוריונים של חברות ממשלתיות-בנות, ממשלתיות ומעורבות.

תרשים מס' 5 : שיעור הדירקטורים הערבים בחברות ממשלתיות (באחוזים)



לוח מס' 9 : נשים ערביות ויהודיות בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

	נשים יהודיות	נשים ערביות	
	242	5	
247			
36.98%	36.23%	0.75%	% מכלל הדירקטורים
100	97.97%	2.02%	% מכלל הנשים

לוח מס' 10 : רשימת החברות בהן מכהנים דירקטורים ערבים (במספרים מוחלטים)

רשימת החברות בהן מכהנים דירקטורים ערבים

מס' דירקטורים מקסימלי	מס' הדירקטורים	מס' הדירקטורים הערבים	שם החברה	
8	5	1	החברה לחינוך ימי בישראל	1
13	9	2	החברה הממשלתית למדליות	2
25	12	1 (היו"ר)	חברת המתנ"סים	3
6	6	1	חברה לפיתוח חוף אילת	4
11	11	1	החברה לפיתוח עכו	5
15	12	1	החברה לאיכות הסביבה	6
5	4	1	הרשות לחינוך והכשרה ימיים	7
21	12	2	חברת החשמל	8
7	5	1	חלמיש	9
10	6	1	לרום מלונות (בינ"ל)	10
20	17	3	עמידר	11
13	10	1	ערים	12
5	3	1	קרן השתלמות לביוכימאים	13
7	7	1	קרן השתלמות לעובדי המדינה	14
5	4	1	קרן השתלמות לרוקחים	15
14	8	1	קרן לביטוח נזק טבעי	16
12	8	1	שירות חשמליים מכניים	17
7	6	1	נכסי חייל	18
<b>204</b>	<b>145</b>	<b>22</b>	<b>סה"כ</b>	

בחברות בהן יש דירקטורים ערבים, ייצוגם הממוצע הוא כמעט הולם (15.2%). ואולם גם אם מצג זה מראה התקדמות כלשהי הרי שאין זו אלא טיפה בים בקרב כל החברות הממשלתיות, והמצב רחוק מייצוג הולם. בצפון אמריקה נהוג לכנות מצב זה: TOKENISM (Token – אסימון. בהשאלה – עלה תאנה). לאמור – הממסד יכול להמשיך ולחיות עם מצב זה, שכן תמיד אפשר לומר שבכל זאת קיימים דירקטורים ערבים.



בקרב מועמדים ערבים פוטנציאלים למשרות מייצגות, קיימת תופעה לפיה היענותם היא אינה אלא השתתפות במצג השווא של ה-Tokenism. הם חוששים שמא היענותם רק תאפשר לאלה בממסד המעוניינים בהנצחת המצב הקיים להתגאות במינויים ולהסתפק בזאת, ובקצב האיטי הצפוי של מינויים נוספים. זהו מעגל-קסמים סגור.

### **ייצוג הולם בדירקטורים של חברות ממשלתיות – המקרה של הנשים**

בשנת 1993 נתווסף לחוק החברות הממשלתיות התשל"ה – 1975 תיקון מס' 6 המבטיח ייצוג הולם לבני שני המינים בדירקטורים של החברות הממשלתיות. תיקון זה נועד ליישם אמת מידה שוויונית ביחס לייצוג הניתן לנשים במועצות הניהול של חברות ממשלתיות ותאגידים. בשנת 1993 כיהנו בישראל 59 נשים כדירקטוריות בחברות הממשלתיות לעומת 800 גברים (2%). בשנת 1994, כעבור שנה מאז קבלת התיקון, ראתה שדולת הנשים כי הרשויות התעלמו ממצוותו המפורשת של החוק וכי אינן מעדיפות מינוי נשים. השדולה עתרה לבג"צ ובקשו את עזרתו. בג"צ נעתר לבקשת שדולת הנשים והורה לשרים למנות נשים לתפקידי דירקטור בחברות ממשלתיות. בעקבות פסיקת בג"צ ועד היום, עלה אחוז הנשים המכהנות כדירקטוריות בחברות הממשלתיות ל-37%.

במקרה של הנשים נזקקה השדולה לפסיקת בג"צ כדי לחייב את הממשלה ליישם את החוק. יש לקוות כי הממשלה למדה את לקח העבר ותיגש ליישם את החוק מבלי לאלץ את הארגונים האזרחיים לאלץ אותה ליישם את החוק באמצעות עתירה לבג"צ.

### **תעסוקת אקדמאים ערבים**

בחודשים ינואר ופברואר 2001 התייצבו לחתימה בלשכות האקדמאים בשירות התעסוקה 3,895 אקדמאים ערבים. הם מהווים 30% מכלל דורשי העבודה האקדמאים בישראל.

סה"כ דורשי עבודה בישראל 131,071. סה"כ אזרחים ערבים דורשי עבודה 31,730.

האזרחים הערבים דורשי העבודה מהווים 24% מכלל דורשי העבודה בישראל.

האקדמאים הערבים דורשי העבודה מהווים כ-30% מכלל דורשי העבודה האקדמיים בישראל.

מהנתונים האמורים ניתן להבין כי אם במדינה ליברלית מקדם ההשכלה האקדמית מהווה אמצעי לניעות חברתית וכלכלית, הרי שהמציאות בישראל בנוגע לאקדמאים הערבים הפוכה: ככל שהם משכילים יותר - הסיכוי למצוא מקום עבודה הולם יורד.

יש לציין שמספר דורשי העבודה האקדמאים החותמים בלשכות התעסוקה אינו משקף את המספר האמיתי של האקדמאים המובטלים, מאחר שחלק גדול מהם כבר התייאשו מלמצוא עבודה מתאימה לכישוריהם. חלקם מחפש בכוחות עצמו, וחלקם נמנע מלחתום בלשכות התעסוקה בגלל הסטיגמה החברתית השלילית המתלווה לכך.

לוח מס' 11: פירוט משנה של אקדמאים ערבים דורשי עבודה (במספרים מוחלטים)

מס' החותמים	המקצוע
1,492	מדעי הרוח
974	מדעי הטבע – מדעים מדוייקים ומדעי החיים
631	מהנדסים
663	מדעי החברה
64	מקצועות אקדמיים בתחומים אחרים
71	ללא מקצוע אקדמי
3,895	סה"כ

## סיכום

מעיון בנתונים שהוצגו במסגרת רשימה זאת אפשר להבחין בקלות שהייצוג של האזרחים הערבים בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות עודנו נמוך לאין ערוך.

אין זה די לקבל חוקים המבטיחים יצוג הולם לאזרחים הערבים במערכות השלטוניות והציבוריות השונות, ואין די שהממשלה תקבל החלטות ותציע תוכניות. קיים צורך עמוק לשתף את האזרחים הערבים בתוכניות המתייחסות אליהם והנוגעות לעתידם. כמו כן, נחוצים אמונה, שכנוע, והתמדה לשינוי המציאות הנוכחית וקליטת אזרחים ערבים לתפקידים בכירים, ולא רק משום שצעדים אלה עשויים לשפר את מציאות התעסוקה הקשה, אלא משום שדרושים צעדים מעשיים לשם ממוש עקרון השוויון ושיתופם של האזרחים הערבים בניהול המדינה.

הממשלה הנוכחית, אשר ציינה בקווי היסוד שלה כי תפעל ליצירת מקומות עבודה לבני המגזר הערבי בשרות הממלכתי והציבורי ברמות הגבוהות ביותר, מתבקשת להשקיע מאמצים כבירים לשם מימוש מטרה זאת ולשם יישום החוקים החדשים הנוגעים לעניין זה.

על הממשלה מוטלת גם האחריות להגביר את קליטתם של ערבים אזרחי המדינה בסקטורים הממשלתי, הציבורי, האקדמי והעסקי – פרטי.

כמו כן עליה, לעודד תהליכים לפיתוח אפיקי תעסוקה חדשים ולפתח תוכניות ייחודיות במטרה לסגור את הפערים שנוצרו במרוצת השנים. בנוסף לכך עליה לדאוג למינוי ערבים בועדות המכרזים, בועדות המינויים, ובועדות הממונות על חלוקת המשאבים.

## נספח א'

### חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון מס' 11) התשס"א 2000

15.א (א) בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה של אנשים עם מוגבלות, ושל בני האוכלוסיה הערבית, לרבות הדרוזים והצ'רקסים (בחוק זה – ייצוג הולם).

(ב) הממשלה תפעל לקידום ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה בהתאם ליעדים שתקבע, ולשם כך, בין השאר –

(1) המשרד או יחידות הסמך הנוגעים בדבר, וכן נציב שירות המדינה, כל אחד בתחומו, ינקטו אמצעים הנדרשים בנסיבות הענין, אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם, לרבות ביצוע התאמות כמשמעותן בסעיף 8(ה) לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח – 1998 ;

(2) הממשלה רשאית לייעד משרות אשר יועסקו בהן, ככל האפשר, רק מועמדים שהם כשירים לתפקיד, מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם לפי הוראות סעיף קטן (א) שאינה מיוצגת באופן הולם, כפי שתקבע הממשלה ;

(3) הממשלה רשאית להורות, לענין משרה או קבוצת משרות או לענין דרגה או קבוצת דרגות, שיפורטו בהוראה, ולתקופה שתקבע בה, על מתן עדיפות למועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם לפי הוראות סעיף קטן (א) שאינה מיוצגת באופן הולם, כאשר הם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים, ולענין מתן עדיפות לאנשים עם מוגבלות, רשאית הממשלה לקבוע כי הוראות לפי פסקה

זו יחולו על אנשים עם מוגבלות מסוימת או בדרגת חומרה מסוימת.

(ג) הוראות סעיף זה יחולו על כל דרכי הקבלה לעבודה והקידום בעבודה לפי חוק זה, לרבות מינוי בדרך מכרז, העסקה שלא במכרז ומינוי בפועל.

(ד) נציב שירות המדינה, לאחר התייעצות עם הרשות לקידום מעמד האישה, עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ועם ארגונים שלדעת נציב שירות המדינה עוסקים בקידום זכויותיהן של הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם לפי סעיף קטן (א), יגישו לממשלה, אחת לשנה, המלצות בדבר היעדים שעל הממשלה לקבוע לפי סעיף קטן (ב).

(ה) נציב שירות המדינה רשאי לקבוע הוראות לביצוע סעיף זה, ולענין מתן עדיפות למועמדים כאמור בסעיף קטן (ב) רשאי הוא לקבוע הוראות בדבר הערכת הכישורים של המועמדים.

(ו) כל משרד וכל יחידת סמך יגישו לנציב שירות המדינה, אחת לשנה, דין וחשבון לגבי ביצוע הוראות סעיף זה ובו יפורטו, בין השאר, נתונים באשר לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, ושל בני האוכלוסיה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, במשרד או ביחידת הסמך.

(ז) נציב שירות המדינה יגיש לממשלה ולועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אחת לשנה, דין וחשבון באשר לפעולות שנקטו לפי סעיף זה באותה שנה ונתונים באשר לייצוג הולם בשירות המדינה.

(ח) הוראות לפי סעיף זה אינן טעונות פרסום ברשומות.

(ט) בסעיף זה –

”אנשים עם מוגבלות”, ו”נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות” –  
כמשמעותם בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ”ח – 1998 ;

”הרשות לקידום מעמד האישה” – כמשמעותה בחוק הרשות לקידום מעמד  
האישה, התשנ”ח 1998.

## נספח ב'

### חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 11) התש"ס - 2000

18. א' (א) בהרבה דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה  
של האוכלוסיה הערבית. ייצוג הולם  
לאוכלוסיה  
הערבית

(ב) עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור, ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות  
הענין דירקטורים מקרב האוכלוסיה הערבית.

(ג) לענין סעיף זה, האוכלוסיה הערבית – לרבות האוכלוסיה הדרוזית  
והצ'רקסית.

# תוכנית החומש לקידום החינוך הערבי

## במבחן המעשה

### ודיע עוואודה

משרד החינוך החל בביצוע תוכנית החומש בשנת הלימודים הנוכחית באמצעות גורמים מתערבים על פי מכרז שפורסם ביוני 2000. משרד החינוך רואה בתוכנית זאת כמנוף להגשמת שוויון מלא בין מערכת החינוך הערבית והיהודית. התוכנית אשר פוסחת על המרכיב הפיזי מתמקדת בשיפור הכלים החינוכיים והפדגוגיים במטרה להביא לעליית מדרגה משמעותית בהיקף ההישגים של התלמיד הערבי. ואולם, קריאה בקורתית של התוכנית עצמה ובחינת דרכי ביצועה מלמדת על פער רציני בין הרצוי לבין המצוי, בין כוונות המשרד לבין התוצאות.

### צוות התוכנית

התוכנית גובשה ע"י ועדת היגוי בראשותו של ד"ר יצחק תומר. הועדה מנתה תשעה פקידים בכירים במשרד, מתוכם שלושה ערבים: הממונה על החינוך הערבי עלי אסדי, עבד אלחלים א – זועבי שהיה יועץ פוליטי לשר החינוך, והמפקח סלאח טאהא, שצורף לצוות אחרי סיום גיבושה של התוכנית.

פקידים בכירים במערכת החינוך הערבי – מפקחים ומנהלים – לא שותפו בהכנת התוכנית. כבר משלבי הכנתה, לא שותפו באופן מובנה גם גורמי ציבור ערביים אחרים כמו ועדת המעקב של החינוך הערבי. ד"ר ח'אלד אבו עסבה, חוקר במכון ברוקדייל מרצה במחלקה לסוציולוגיה באוניברסיטת בר-אילן ובמכללת בית ברל, אמר: "לו שיתפו אותנו בתכנון לא היינו מסכימים שהתוכנית תקח בחשבון צרכים בראייה רגעית בלבד במקום ראייה עתידית". יתכן בהחלט כי דרך זו של הכנת התכנית היא אבן נגף בדרך לקליטת התוכנית בציבור ולהטמעתה בבתי הספר.



## שיווק התוכנית לציבור היעד

בחוברת התוכנית אין תקציב מיועד להטמעת התוכנית, ולמעשה הצגתה בפני האחראים בשטח נותרה הצעד היחיד שנעשה בתחום זה באזור הצפון. ב-18.01.2001 נאספו כל המנהלים והמפקחים הערבים במחוז הצפון, בכפר אעבלין להצגת התוכנית בפניהם. מספר רב של המשתתפים בכינוס הלינו נגד "פעילות ההנחתה" הזו מבלי שהתייעצו איתם בהכנת התוכנית ובדרכי ביצועה בהיותם אוכלוסיית היעד לקליטתה. בבתי ספר רבים בהם מופעלת התכנית, קהל המורים והמנהלים עדיין אינו יודע די על תוכנית החומש, מטרותיה ודרכי השגתן, לשם הפעלתה.

## הכשרת המורים:

בבתי הספר העל-יסודיים מתבסס ביצוע התוכנית על כוחות הוראה חיצוניים אשר מועסקים על ידי קבלנים. משרד החינוך לא בחר במורים אלה והשאיר את נושא בחירת המורים בידי הגופים המתערבים ובהסכמת המנהלים. סידור זה טומן בחובו סכנה שיבחרו מורים לא מתאימים. מנהל תוכנית החומש מטעם מכללת סכנין הדגיש את החשיבות שבהעסקת מספר רב של מורים מובטלים, והוסיף ש"זה דבר חיובי לחברה הערבית".

יתכן כי מהלך מעין זה אכן משרת את החברה הערבית בטווח הקצר, אך לא את המטרות של תכנית החומש. אך אף לשיטתו – מי יערוב להעסקתם של מורים אלה עם תום התכנית? בבתי ספר יסודיים מדברת התוכנית על השאיפה להכשיר כוחות הוראה פנימיים ליישומה, אבל בפועל חלק ניכר מכוחות אלה הם חיצוניים אשר אפילו לא מבקשים לעבור ראיון או להציג הצלחות בפני מפקחי משרד החינוך. על כן התרומה לכוח האדם הקיים בבית הספר מוטלת בספק.

אחרי הכינוסים של הצגת התוכנית במחוזות השונים במשך ינואר 2001, היו הגופים המתערבים אמורים להתחיל לארגן השתלמויות למורים. בדיקתנו העלתה שחלק מהמנהלים שהינם האחראים הישירים על ביצוע התוכנית, טרם השתתפו בהשתלמות או הדרכה כלשהי עד אמצא אפריל. כל מה שיכלו לעשות עד כה הוא בחירת המורים המשתתפים בתוכנית בנוסף לנושאי ההעשרה. חברת מרמנת, לדוגמה, אירגנה רק שלושה ימי

עיון מרוכזים להכשרת המורים. בשיחה איתו ב-29/4/01 הוסיף מר אלדד: "מרמנת תתן עוד יום הדרכה שבועי כשיתחיל הביצוע".

## **דלות המשאבים הכספיים**

בחוברת שהפיץ משרד החינוך בפברואר 2001 נכתב כי תוכנית החומש קבעה לעצמה מטרת על: "יצירת שוויון הזדמנויות בין תלמידי מערכת החינוך היהודית לבין התלמידים במערכת החינוך הערבית והדרוזית". לכך הוקצו 250 מיליון ש"ח לחמש שנים החל משנה"ל תש"ס. על פי הערכתה של ועדת המעקב לחינוך הערבי צרכי מערכת החינוך הערבי בטווח המידי מגיעים ל-840 מיליון ש"ח. בתשובה לשאלתנו על דלות התקציבים אמר מרכז התוכנית במטה, המפקח סלאחר טאהא: "שר החינוך דאז, יוסי שריד, הוא שקבע בשעתו את התקציב. זה לא מספיק אבל אפשר לעשות משהו בכסף זה".

לשם השוואה נציין שרשת מעיין החינוך התורני השייכת לתנועת ש"ס קיבלה בשנת הלימודים תש"ס 45 מיליון ש"ח רק כדי למחוק את גרעונותיה משנים קודמות.

נראה כי התוכנית רחוקה מהשגת המטרה העיקרית – סגירת פערים קיימים. במקום תוכנית יסודית לפתרון הבעיות המהותיות של המגזר הערבי, היא קרובה יותר לפרוייקט תגבור והעשרה המיועד לקבוצות קטנות של ילדים תת-משיגים בבתי ספר. התוכנית מסתפקת בהשקעות ממוקדות קטנות המביאות לשיפורים קטנים לתקופות קצרות ופוסחת על המכשולים העיקריים במערכת ואשר הונצחו במשך כחמישים שנה.

## **בחירת הגורמים המתערבים:**

שלושה גופים מבצעים זכו במכרז שפרסם המשרד ביוני 2000 ואלה חלקו ביניהם את המגזר הערבי עפ"י אזורים כלהלן:

1. המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מט"ח) והאוניברסיטה הפתוחה – מחוז צפון דרומי, מחוז חיפה, מחוז צפון ערבי, בדווי ודרוזי.
2. מכללת יהודה ושומרון ומכללת סכנין – מחוז הצפון, צפון צפוני, צפון מרכז.

3. חברת "מרמנת" ומכון שחר – מחוז מרכז, מחוז ירושלים, מחוז דרום, ערבי+בדווי.

טווח המחירים בין ההצעה הנמוכה ביותר – 7.5 ש"ח לתקורה של שעות עבודה של מרצה, לבין ההצעה הגבוהה ביותר – 35 ש"ח לתקורה על שעה שהוגשו ע"י הזכיינים אשר זכו במכרז, מעלה את השאלה: האם יוכלו הגופים הזוכים לבצע את אותה רמה של התערבות למרות הפער הגדול במחירים?

מכללת סכנין, הזכיינית של מחוז הצפון, הציעה את ההצעה הנמוכה ביותר. מכללת סכנין שידועה בשם "מכללת אבו נזיה", נמנית על מכללות רבות במגזר הערבי שנוסדו לאחרונה. כמו האחרות, היא עדיין לא צברה ניסיון מספיק להקים פרויקטים חינוכיים במימדים של תוכניות חומש. נראה כי החיבור בינה לבין מכללת יהודה ושומרון שהיא מכללה חצי אקדמאית עזר לה להיות אחד הזכיינים. בפועל ישנה נטייה אצל בכירים במשרד החינוך להבליט את מכללת סחי'ן ולהצניע, ואף להסתיר, את שותפיו במכללת יהודה ושומרון, לא במישרין ולא בעקיפין. הקשר נגמר לאחר ההכרעה בסיום המכרז". המשמעות של הדברים היא אפוא, שמשרד החינוך בחר במסגרת המכרז בגוף אחד – ובפועל מבצע התוכנית גוף אחר ללא תיאום ביניהם.

אחמד בדארנה הידוע בכינויו "אבו נזיה" הוא איש עסקים שבעלותו מכון רישוי גדול, מוסכים ותחנות דלק. באמצע שנות השמונים יזם הכשרה טכנולוגית לנוער, להכשרת גנות, ולפני שנים אחדות הקים את מכללת סכנין. על מנת לתגבר את מכללת סכנין כגוף מתערב בתוכניות החומש ובהכשרה הטכנולוגית מועסק כיום, כיועץ, ד"ר דורון מור שהיה מנהל מחוז הצפון עד לשנה שעברה ואת ד"ר יואב סנטו, מומחה למכרזים וכח אדם בחינוך.

באזור המרכז והדרום פועלת חברת "מרמנת", חברה לאירגון וניהול פרויקטים, אשר נוסדה לפני ארבע שנים, בשיתוף עם מכון שחר. בתשובה לשאלתנו על חוסר הניסיון טען מנהל תוכנית החומש בדרום מטעם חברת מרמנת מר מארק אלדד כי: "חברתנו התפלגה בחברת מרטנו הופמן, שהינה עתירת ניסיון בניהול פרויקטים חינוכיים גדולים. כמו כן אנו מעסיקים את ד"ר סאמי מחאמיד כמנהל פדגוגי".

עפ"י התוכנית המקורית יש להקים צוות היגוי יישובי בשיתוף מנהלי בתי הספר, המפקחים, נציגי הרשויות המקומיות ונציגי הגוף המלווה כפורום אשר יהיה שותף לבניית תוכנית יישובית, לקביעת סדר העדיפויות

ולמעקב את ביצוע התוכנית. ברוב הישובים צוותים אלה לא הוקמו כלל. בתוך כל בית ספר אמור להתמנות צוות, כאשר האחריות מוטלת על המנהל באופן אישי. האחריות על הבקרה והמעקב אחר ביצוע תוכנית החומש בשטח הופקדה בידי המפקחים שיצטרכו לעבוד שעות נוספות, ללא תוספת שכר, דבר שעלול להעמיס עליהם את העבודה ויפגע באיכות תפקודם.

במחוזות השונים מונה רפרנט שיעקוב אחרי ביצוע התוכנית בכל מחוז. במחוז הצפון מונה (כנראה באופן זמני) מחמוד דיאב שהוא מפקח מחוזי. בשיחה מיום 10/4/01 עם הממונה על החינוך הערבי במשרד החינוך מר עלי אסדי ועם מר סלאח טאהא שהינו מפקח באגף לחינוך יסודי, הסתבר כי אז עדיין לא ידעו בודאות מיהו הרפרנט שלהם לסיוע בהפעלת התוכנית. במחוז חיפה מונה המפקח המחוזי מר ערסאן עיאדאת, במחוז המרכז המפקח המחוזי עדנאן עמשה ובמחוז הדרום קיבלה לידה את האחריות בתחום זה מנהלת המחוז עצמה, עמירה חיים.

הרפרנט של מחוז הצפון מר מחמוד דיאב אישר בפנינו שאחריותו כרפרט אינה מתוגמלת ושהיא חלק מעבודתו הרגילה כמו שאר המפקחים. לגבי המעמסה הכרוכה באחריות נוספות זאת, אמר: "אמנם זה מעמיס עליי ועל שאר המפקחים עבודה נוספת, אבל אני אחראי בעצם על הראייה הכוללת כי מנהל בית הספר ביחד עם צוות ההיגוי הם האחראים הישירים על הביצוע בליווי המפקחים והגופים המתערבים".

נראה כי אכן יקשה על המפקחים להתפנות מעיסוקיהם השוטפים והרבים לפיקוח על ביצוע התוכנית, מה גם שהם לא יתוגמלו על כך.

מבדיקה מדגמית שערכנו בעשרה יישובים באזורים שונים (שמות הישובים שמורים אצלנו) באפריל 2001 טרם הוקמו צוותי ההיגוי היישוביים וחלק מהמנהלים, ששוחחנו איתם ב-17.04.01 טרם נודעה להם זהותו של הרפרנט האחראי במחוז הצפון. עד אמצע אפריל 2001 גם מנהלי בתי הספר לא עברו השתלמות או הכשרה להפעלת התוכנית למרות שבפועל, בחלק מן הישובים כבר החלה התכנית לפעול.

## ביצוע התוכנית עד כה

בנובמבר 2000 זכו שלושת הגופים המתערבים כקבלני משנה של משרד החינוך לביצוע התוכנית אבל הביצוע החל באיחור רב. עד אמצע חודש מרץ רק בתי ספר בודדים החלו ביישום התוכנית. למרות ששנת הלימודים עומדת להסתיים ישנם בתי ספר שטרם התחילו עד אמצעי אפריל 2001. יש לציין שתלמידי י"ב כבר יצאו לחופשה לקראת בחינות הבגרות וברור כי אלה לא יפיקו כל תועלת מהתוכנית.

במחוז הצפוני הוצגה, לראשונה, התוכנית בפני המנהלים רק ב-18 לינואר 2001, ומאז עדיין לא בוצעו כל הסידורים הטכניים לביצוע התוכנית, מלבד פגישה אחת שבה קיבלו מנהלי בתי הספר תדריכים על ידי המחוזות בחודש מרץ. מרכז התוכנית במטה המפקח סלאח טאהא הסביר את האיחור בביצוע, באומרו: "בבתי ספר תיכוניים התחילה התוכנית להתבצע בפברואר, אבל האחור בביצוע בדרך כלל יסודו בבירוקרטיה של המשרד שהתמהמה בקביעת הגופים הזכיינים מלכתחילה". באזורי המרכז והדרום חל איחור יותר חמור: חברת מרמנת ומכון שחר החלו בביצוע התוכנית בבתי ספר על-יסודיים רק ימים ספורים לפני חופשת האביב, ואילו בבתי הספר היסודיים התחילה להתבצע רק ב-2/5/01. מנהל התוכנית בדרום מטעם חברת מרמנת מר מארק אלדד נימק את האיחור באמרו: "השנה אנו משקיעים מאמצים על מנת להציל מה שאפשר משנה"ל הנוכחית. וזה בשל התמהמהות של משרד החינוך עצמו". גם היועץ למכללת סכנין ד"ר דורון מור אמר כי "בוזבזו שנה וחצי יקרות בטרם החלה התכנית לפעול בבתי הספר, וזאת כתוצאה מבלבול פנימי במשרד החינוך".

נראה כי הפעולות המעטות שהתבצעו עד כה מתאפיינות בהשהייה מצד אחד ובפזיזות מצד שני. בכל מקרה, התוצאה היא עמימות אשר נובעת מחוסר תיאום ותכנון הולמים. ברור הוא כי שנת הלימודים הנוכחית כבר בוזבזה בשל האיחור המשמעותי בהפעלת התוכנית. השאלה היא האם יש בסיס להפעלה מסודרת ויעילה של התכנית בשנת הלימודים הבאה?

## בחירת בתי הספר והתלמידים

בשנה"ל הנוכחית נבחרו 238 בתי ספר ערביים בלבד מבין 570 בתי ספר ערביים שיכללו בתוכנית במסגרת 5 השנים. הגבלה זאת אילצה את המפקחים לבחור בבתי ספר מסוימים ולא באחרים בתוך אותו ישוב. עובדה זאת עוררה ויכוחים וגרמה לזעזועים מיותרים בתוך המערכת, בעיקר בקרב המנהלים שבתי ספריהם לא נכללו.

רק מספר מצומצם של תלמידים נכללו בתוכנית. תלמידים אלה יאותרו ע"י מנהלי בתי הספר על סמך גליונות ציונים – בדרך כלל התלמידים החלשים. השנה נבחרו בבתי הספר היסודיים אותם תלמידים חלשים ששיעורם הינו כ-20% מכלל התלמידים. אלה יזכו בטיפוח שפת האם או במתמטיקה, אולם שאר התלמידים לא יהנו מהתוכנית. בבתי ספר על יסודיים נבחרו השנה אותם תלמידים שמתקשים בכמה מקצועות בבחינות הבגרות, והתוכנית מתמקדת בעיקר בהעלאת אחוז הזכאים לבגרות.

סוגיה זו עומדת בבסיס הכשל של תוכנית החומש. כבר מעיון במטרותיה ובתכנית העבודה, אך גם לאחר בדיקת דרך יישומה עולה כי התכנית מיועדת לשיפור הסטטיסטיקה יותר מאשר לשיפור החינוך. גישה זו מתבססת על ההנחה כי "כל אחד יכול", ולכן יש להשקיע רק ביכולותיו של התלמיד הבודד או לקדם את התלמיד החלש שאינו מצליח למלא את הציפיות.

## **עניינים שלא קיבלו מענה במסגרת תכנית החומש**

להלן עניינים שאינם מופיעים בתכנית החומש, על פי זיהוי הצרכים של ועדת המעקב של ערביי ישראל לענייני חינוך:

- 150 משרות של קציני ביקור סדיר (קב"סים).
- 160 משרות פסיכולוגים (לפי תוכנית בן פרץ חסרות 120 משרות).
- הקמת מסגרת אזוריות טיפוליות בחינוך המיוחד לפי לקות וסוג מוגבלות.
- צמצום צפיפות בכיתות החינוך המיוחד מ-24 תלמידים לכיתה ל-14 תלמידים לכיתה.
- הקמת צוות תכנון בהיקף של 3 משרות באגף לתוכניות לימודים בחינוך מיוחד.
- הקמת מסגרות חדשות לתלמידים מחוננים, לפחות ב-5 מקומות ישוב מדי שנה.
- פתיחת מגמות טכנולוגיות יוקרתיות וגיוון מגמות קיימות.
- הקמת שני מרכזים אזוריים בשנה לחוגי העשרה מדעית.
- פתיחת מרכזי מורים אזוריים להשתלמות, לפחות שניים בשנה.
- פתיחת התמחויות להכשרת בעלי תפקידים בחינוך הבלתי פורמאלי.
- פתיחת מועדוניות משפחתיות (לפי דו"ח בן פרץ – 15 מועדוניות משפחתיות בשנה במהלך חמש שנים).

- בניית מודל לצמצום נשירה בחמישה יישובים אשר יטפל במעברים מבי"ס יסודי לחט"ב ותיכון.
- הקמת מרכזי הדרכה לפסיכולוגים שהוכשרו בחו"ל, והקצאת 5 משרות מדריכים לתוכניות שפ"י (שרות פסיכולוגי ייעוצי).
- פתיחת כיתות מב"ר (מקדמת לבגרות).
- מתן מלגות להכשרת 50 מורים ערביים בתחומי המדע והטכנולוגיה במשך 5 שנים (10 מורים בשנה).
- שילוב אנשי מקצוע ערבים בפיתוח תוכניות לימודים וחומרי למידה (5 תקנים, תקן אחד כל שנה).

כמו-כן התוכנית לא רואה לנכון לטפח את המרכיב התרבותי-זהותי של התלמיד הערבי, ודבר זה הוא לרועץ. לחינוך הערבי טרם גובשו מטרות ויעדים אשר יענו על הצרכים של האוכלוסייה הערבית ויבטאו את תחושותיה ושאיופותיה כמיעוט לאומי בנושא הזהות מחד, ובנושא האזרחות מאידך. עובדה זו מכרסמת בסיכויי התכנית לקדם שינוי של ממש בחינוך הערבי.

מערכת החינוך הערבית נעה בין שינויים ומאורעות רבים ללא הגדרה ברורה של מטרות ויעדים וחזון ברור אודות ייעודה ודמות הבוגר הרצוי שלה. ככזו היא הפכה למערכת מפגרת, חסרת מוטיבציה, מנותקת מסביבתה ותלויה בחסדי אדונים. על רקע זה, תמוהה במיוחד בחירת משרד החינוך דווקא במכללת יהודה ושומרון הממוקמת באריאל כאחד מן הגופים המתערבים שיביאו למהפכה במערכת החינוך הערבית.

## לסיכום

שיעור הזכאות לבגרות כעת עומד על 31.5% בקרב התלמידים הערבים (בתוכם 35.3% בקרב התלמידים הדרוזים ו-13.4% בקרב התלמידים הבדווים) לעומת 45.9% בקרב התלמידים היהודים. סביר להניח שמאמץ מרוכז בכל בית ספר עשוי להביא להעלאת אחוז הזכאות בזמן נתון. עם זאת, עצם קביעת ההעלאה של אחוז הזכאות בזמן נתון כמטרה, והתעלמות ממרכיבים כדוגמת הרמה וסוג התעודה, מראה כי משרד החינוך אינו מתכוון לפתור את בעיות החינוך הערבי בצורה יסודית. במענה על תהייתנו עם התוכנית מסוגלת לגשר על הפערים אמר המפקח המחוזי מר מחמוד דיאב: "התוכנית הנה צעד בכיוון הנכון, במידה וינוצלו משאביה בצורה נכונה ובוודאי יש מה לשפר".

אחד החסרונות הבולטים של התוכנית הוא הדגשת ההשפעה המיידית וההתרכזות בשינויים מהירים וחדים ובעיקר בהישגי הבגרות. כך מתעלמת התוכנית מהצורך בשינויים ארוכי טווח והטמעה. המשמעות הפדגוגית של הדברים היא, שאם תהיה "הצלחה" הרי היא רגעית בלבד ועם תום התוכנית והמצב יחזור לקדמותו. בהקשר זה אומר ד"ר אבו עסבה: "התוכנית מטפלת בסמפטומים ולא בשורשי הבעיות העיקריות".

מערכת החינוך הערבית בישראל סובלת מחסרים רבים, בהם: מורים חסרי מוטיבציה הסובלים מחוסר אמון במערכת החינוך וחוסר אמונה בחינוך; ניכור של המורים והתלמידים מהחומר הנלמד, כגון העמקה בתולדות עם ישראל והצדקת הציונות, תוך טשטוש הזהות והקשר לעם הפלסטיני; אלימות מורים כלפי תלמידים; רשת קשר משפחתי בתוך בתי הספר אשר מאפילה על שיקולים חינוכיים בהתנהלות היומיומית; ועוד. המשותף לכל אלה הוא תחושת תלישות מתמשכת, ניכור מהמדינה ובעיקר – חוסר תוחלת. התוחלת, התקווה, ראיית העתיד – הן הדלק המניע של חינוך, וללא אלה החינוך הוא כבוי וסתמי.

תכנית חומש לשיפור החינוך הערבי בישראל צריכה לגשת לשיקום נזקים חינוכיים של חמישים וארבע שנים, ובכוחה להיות מנוף לשיקום חברתי של ציבור שלם. העלאת הציונים של תלמידים חלשים אולי יכולה להיות חלק ממהלך זה, אך לא הפעולה הבלעדית שלו. התמקדות בה היא אינה אלא פספוס העיקר. בתקציב התכנית מופיע גיבוש תכניות בנושאי זהות ותרבות בגובה של חצי מיליון ש"ח – כאחוז אחד מתקציב התכנית לשנה. הצבת הנושא הזה בשולי התכנית בלבד ובלי התווית דרך לביצועו, פוגעת מראש בהישגים האפשריים של תכנית מעין זו.



## מבט קדימה

חלק ממקבלי ההחלטות הפוליטיקאים מועיד לאזרחים הערבים תפקיד עיקרי בהגעה לשוויון עם היהודים במדינה, כמו למשל הרציונאל של תכנית הפיתוח שעוסק בשינוי המסורת התרבותית-דתית כמנוף להקצאת משאבי המדינה. לפי קוד זה ניתן גם להתנות את שירותי הממשלה בהבעת עמדות פוליטיות ותפיסת ההיסטוריה. ואכן, בחודש מאי 2001 הורה שר התשתיות ליברמן לאנשי משרדו לנתק את הקשרים עם הרשויות הערביות שבהן צויין יום הנכבה. גישה זו, לפיה יינתן לאזרחים חלקם במשאבי התשתיות של המדינה על פי הבעת יחסם אל ההיסטוריה שלה, מסוכנת ביותר הן לאזרחים הערבים והן לאזרחים היהודים.

תחושת השייכות למדינה בקרב כל קבוצות האזרחים מושפעת גם ממידת הנאתם ממשאבי התשתיות. קל וחומר תחושת השייכות של ציבור האזרחים הערבים, שהוא מיעוט לאומי, ולכן שונה מהות יחסיו עם המדינה מקבוצות אחרות.

האחריות על יחסים אלה אינה אמורה להתחלק שווה בשווה בין המדינה לבין ציבור זה. בנושא זה, עיקר האחריות מונח במקום בו נמצאים כל המשאבים – על כתפי המדינה, ועל המדינה להתאמץ הרבה יותר כדי לרכוש את אמונם ואת תחושת השייכות האזרחית של אזרחיה הערבים.

באופן כללי, ממצאי הדו"ח הקודם של סיכוי תקפותו, לצערנו, גם השנה. התקדמות בהקצאת המשאבים החומריים לאורך השנים היתה מזערית, וללא ספק היה לכך חלק בהצטברות התסכול שהובילה לארועי אוקטובר 2000. ואולם, על פי הבדיקה שמובאת בדו"ח זה – טלטלת אוקטובר 2000 לא גרמה עדיין לשינוי הנחוץ, וגם ההקצאות לתוכניות פיתוח מיוחדות נשארו מזעריות ואין בכוחן להניע שינוי מהותי במצב.

ככלל, עוגת המשאבים החומריים של המדינה היא מוגבלת מטבעה ויש להתחלק בה באופן שיוויוני. כאמור בפרק על תכנית הפיתוח הכללית, השלכותיו של השוויון בהקצאת המשאבים אמורים להיות גם על הציבור היהודי, ויתכן כי בשלבים מסוימים ובהיבטים מסוימים, יופלו לטובה האזרחים הערבים לעומת היהודים. לכן יהיה צורך להשקיע גם בהכשרת הלבבות בקרב הציבור היהודי, אשר ייחשף לכך לראשונה.

ואולם, הבעיה ביחסים בין המדינה לבין אזרחיה הערבים היא אינה רק בחלוקת המשאבים החומריים, שהם בתחום הנראה והמוחשי, אלא לפחות באותה מידה גם בתחום הלא נראה – תחום התודעה. בעוד את חלוקת המשאבים החומריים ניתן לזהות ולכמת, את תחום התודעה קשה עוד יותר לכמת, שכן בתחום זה מצויות בעיקר תחושות כגון שייכות, גאווה קולקטיבית, נוכחות תרבותית, ביטחון עצמי ועוד.

דו"ח סיכוי עוסק בעיקר בתחום הנראה, וברור הוא שיש קשר אמיץ בין שני התחומים. ואולם, תהיה זו אך אשליה לחשוב כי בהקצאת משאבים חומריים כדי ליצור תחושת שייכות של האזרחים למדינה. הקצאה שוויונית של משאבים חומריים היא צעד חשוב מאד ומבטא כוונה אמיתית של המדינה אכן להכיל את כל אזרחיה, אך זהו רק חלק מן הדרך.

נראה כי בשל אופייה המיוחד של מדינת ישראל והגדרתה הבסיסית, לא די בהקצאת משאבים שוויונית כדי להביא את האזרחים הערבים לאותה תחושת שוויון בדיוק שממנה נהנים האזרחים היהודים. בשל הגדרתה הבסיסית, נהנים היהודים באופן בלעדי ממשאב התודעה העיקרי – תחושת השתייכות. התחלקות במשאב זה עבור היהודים היא אינה דבר של מה בכך, אך גם אותו חייבת מדינה להציע לאזרחיה ללא אבחנה קבוצתית. עם זאת, אין זה משאב שאפשר להקצותו בהינף קולמוס בספרי התקציב, או בהחלטת ממשלה בלבד. זהו תהליך שעל מדינת ישראל להתחיל בו, ולא לבד.

מעבר לשוויון החומרי הבסיסי שאותו יש להשיג מיד – קביעת השתלבותם ומקומם הקולקטיבי של האזרחים הערבים במדינה תתבצע כנראה בתהליך של דיאלוג בינם כקולקטיב, על הגיוון הפנימי שלו, לבין המדינה. כאן, בנקודה זו, מתחברים המשאבים החומריים עם משאבי התודעה שאותם יכולה מדינה להציע לאזרחים, שכן משטר דמוקרטי מאפשר את הנאתם של כל האזרחים כפרטים ושל כל קבוצות האזרחים מהמשאבים השונים של המדינה. על מדינת ישראל חובת הוכחה שלכך היא שואפת.

שולי דיכטר