

סדרת שאשא לניירות מדיניות משמשת במה לפרסום ראשוני של עבודות מפרי עטם של תלמידי תוכנית המצטיינים של בית הספר על שם פדרמן למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית, המשלב מחקר בין-תחומי עם לימודים לתואר, ושואף לתרום להעשרה ולהכשרה מקצועית של הסגל הבכיר בשירות המדינה, בשלטון המקומי ובגופים ציבוריים אחרים.

סדרת שאשא לניירות מדיניות נוגעת בנושאים בעלי חשיבות בתחום המדיניות הציבורית ובסוגיות העשויות לעניין הן אנשי מקצוע והן את הקהלה הרחב. ניירות אלו משקפים את הכשרתם של תלמידי בית הספר ויכולתם להתמודד עם מורכבויות ולבחון בעיות ופתרונות ממספר נקודות תצפית, ואת היכולת ליישם רעיונות מופשטים בהקשרים קונקרטיים. הכותבים מציעים דיון בסוגיה ספציפית תוך שימוש במתודולוגיות מקובלות ומציעים חלופות אפשריות ועדיפות. העבודות נכתבו תחת הדרכתם של מורי בית הספר אולם הדעות והמסקנות המתבטאות בפרסומים אלו הן של כותבים ואינן משקפות בהכרח את הדעות והמסקנות של המרכז, חוקריו ומורי בית הספר.

נייר המדיניות הזה נכתב על ידי בוגר בית הספר, רועי פולקמן, והינו הראשון בסדרה. הוא עוסק בצורך לשיתוף האוכלוסייה הערבית בתוכניות הפיתוח המיועדות של הממשלה, באמצעות עידוד פיתוח הון חברתי. לטענתו, למרות שאין די בפיתוח הון חברתי על מנת לפתור את הפערים בין החברה היהודית לערבית, פערים אשר שורשיהם עמוקים ויסודיים, העלאת הצורך בפיתוח התשתית החברתית לסדר היום, תיתפס באופן חיובי כצעד משלים לשאר תכניות והחלטות הממשלה המכוונות לצמצום פערי הפיתוח בין המגזרים.

פרופסור ערן פייטלסון

ראש בית הספר

שותפים לשינוי

**צעדים לקידום מעורבות הציבור הערבי ולשיתופו
במדיניות הפיתוח של ממשלת ישראל**

מאת: רועי פולקמן

בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים (סיוון תשס"ו; מאי 2008)

תוכן העניינים

- 4 -	תמצית מנהלים.....
- 5 -	החידוש הגלום בנייר הנוכחי.....
- 5 -	הנחות היסוד הניצבות מאחורי נייר המדיניות.....
- 6 -	המלצת מדיניות.....
- 7 -	רקע.....
- 8 -	החלטות הממשלה העיקריות.....
- 10 -	יישום החלטות הממשלה.....
11	נתונים כלליים על המגזר הערבי ועל החברה האזרחית בו.....
15	הגדרות.....
15	מהו הון חברתי?.....
16	"ממשלה אינה יכולה לעשות זאת לבד".....
19	תכניות ממשלה לא-אפקטיביות.....
20	אינדיקטורים לאפקטיביות מוגבלת להחלטות ממשלה.....
21	אינדיקטורים לבעיה (מחסור בהון חברתי).....
22	חלופות למדיניות.....
23	חלופה א' – עבודת ממשלה מול ועדת המעקב העליונה של ערביי ישראל ומול הרשויות המקומיות.....
25	חלופה ב' – פעולה ישירה מול הקהילה ומול המגזר השלישי.....
28	חלופה ג' – מוקדי הצלחה.....
31	היבטים שונים במדיניות המוצעת ורגישויות הנגזרות ממנה.....
32	הערכת החלופות.....
35	סיכום.....
36	נספחים.....
36	נספח 1: "פערים בין המגזר היהודי למגזר הערבי", מתוך: הערכת מצב של המועצה לביטחון לאומי, מרס 2006.....
37	נספח 2: "תקציבי פיתוח למגזר הערבי", מתוך: הערכת מצב של המועצה לביטחון לאומי, מרס 2006.....
37	נספח 3: הון חברתי: מה נעשה בעולם.....
38	נספח 4: דוגמה משאלון האיחוד האירופי למדידת הון חברתי.....
41	ביבליוגרפיה.....
42	

צעדים לקידום מעורבות הציבור הערבי ולשיתופו במדיניות הפיתוח של ממשלת ישראל

תמצית מנהלים

בשנים האחרונות, בייחוד מאז אירועי אוקטובר 2000, שבה ועולה על סדר היום הציבורי סוגיית היחסים בין האוכלוסייה הערבית וממשלת ישראל. ממשלת ישראל בראשות אריאל שרון, קיבלה החלטות רבות בנושא פיתוח המגזר הערבי (בין 9 באפריל 2003 ל-18 ביולי 2005 קיבלה ועדת השרים לענייני המגזר הלא-יהודי 43 החלטות, אך מרביתן יושמו חלקית בלבד). למרות הצהרות על רצונה של ממשלת ישראל לצמצם את פערי הפיתוח בין המגזר הערבי לזה הנוהג בקרב כלל האוכלוסייה, בדיקה מעלה כי במרבית התחומים אין הדבר עולה יפה. דוגמה לכך אפשר למצוא בהעמקת העוני והאבטלה מאז שנת 2000: למרות החלטות ממשלה מפורשות העוסקות בקידום הכשרה מקצועית, בפיתוח אזורי תעשייה משותפים ובעידוד השקעות, מראה המציאות בשטח שבשנים האחרונות לא הוקם שום אזור תעשייה חדש ומספר ההשקעות בפיתוח עסקי ביישובים הערביים קטן ביותר. לאחרונה אף נסגר מט"י (מרכז לטיפול יזמות) נצרת, דבר הממחיש עוד יותר את ההתדרדרות בתשתית הכלכלית.

בנייר זה מוצגת בהרחבה הטענה שהאפקטיביות המוגבלת של צעדי הממשלה בפיתוח המגזר הערבי נובעת הן מאפלייה בהקצאת משאבים והן ממחסור בהון חברתי, המאפשר את קליטת ההשקעות ומינופן. הנייר עוסק בצורך בפיתוח המרכיב החסר אשר יאפשר קליטת השקעות והפיכתן לתוצרים של ממש. כמו כן מוצגות בנייר כמה חלופות המציגות גישות אפשריות להגברת האפקטיביות של צעדי הממשלה. מדיניות הממשלה ביחס לציבור הערבי היא מבחן חשוב ומשמעותי לפעילות משרד ראש הממשלה, בכל עת ובכל תקופה, בעיקר בתקופה זו שבה נידונים נושאי אזרחות וגבולות המדינה. טענות דומות מועלות גם בידי המועצה לביטחון לאומי, בהמלצות אשר הוצגו בפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה, עם כניסתו לתפקיד.

כמו כן, בימים אלו עולה הצורך ליישם את החלטת ממשלת ישראל 2016 מיום 13 ביוני 2004 (בעקבות דוח ועדת לפיד), שבה הוחלט על הקמת רשות ממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים. מטרת הקמת הרשות, כפי שנוסחה בהחלטת הממשלה, היא:

"קידום וטיפול בבעיות הייחודיות של המגזרים הלא-יהודיים בענייני תכנון ובנייה, תקציבים, מניעת אפליה, ייצוג הולם בשירות המדינה, קידום החינוך ושילוב בחברה

ובכלכלה הישראלית. כמו כן, לקיים מגעים שוטפים עם משרדי הממשלה השונים בקשר לטיפול במגזרי המיעוטים ולדווח על כך לראש הממשלה ולוועדת השרים לענייני ערבים".

השאלות העולות הן כיצד צריכה רשות זו לפעול ומה הם תחומי המדיניות שעליה לקדם. הנייר כולל תובנות והצעות בהקשר זה.

החידוש הגלום בנייר הנוכחי

הון חברתי מוגדר¹ כמכלול הרשתות, הנורמות, היחסים והערכים העומדים בבסיס המערכת החברתית. בנוסף, ההון החברתי כולל את מרכיב האמון, הן בין הפרטים בתוך הקהילה המידית והן במעגלים הרחבים יותר מול השלטון המקומי, השלטון הכללי וכולי. מחסור בהון חברתי משפיע לרעה על יכולת הממשלה לקדם תכניות אפקטיביות ולצמצם פערים בין המגזר היהודי והערבי. יתרה מכך, מרכיב זה חיוני לפיתוח כלכלה מודרנית – יעד מרכזי של מדינת ישראל. ההון החברתי הוא המאפשר להפוך שקל אחד של השקעה בתקציב לפיתוח אזור תעשייה לעשרה שקלים; הוא המאפשר ניצול יעיל של כלים ממשלתיים שונים כדוגמת מעונות יום, תשתית בבתי ספר ותכניות להכשרה מקצועית. חוסר בהון החברתי, כפי שבא לידי ביטוי בשורת מחקרים שנערכו בשנים האחרונות באירופה ובארצות הברית (Putnam 1993, Fukuyama 1995), מקשה מאוד על ביצוע אפקטיבי ויעיל של מדיניות ממשלתית. מדינות ה-OECD עוסקות בשנים האחרונות בגישות שונות לפיתוח הון חברתי, מתוך מטרה להגדיל את אפקטיביות הממשל ולשפר את מידת השילוב של מיעוטים בקהילה (ראו בנספח 2).

הנחות היסוד הניצבות מאחורי נייר המדיניות

כפי שתואר בנייר העבודה שהוצג בכנס קיסריה², חלק משמעותי מהפערים מוסבר באפליה בתחום ההשקעה בחינוך; בהיעדר השקעה נאותה בפיתוח תשתית תעסוקתית; באפליה מצד מעסיקים פרטיים ומוסדות ציבוריים כלפי עובדים ערבים, הבאה לידי ביטוי ברמת שכר נמוכה. חידוד נקודה זו הכרחי כדי להדגיש שאין בנייר המדיניות האמור כדי לעמעם את הצורך של ממשלת ישראל להפנות משאבים ראויים לצמצום פערי הפיתוח בין המגזרים, קרי, אין הכוונה להטיל את האחריות על שינוי המצב על הציבור הערבי בלבד, תוך אמירה

¹ ראו: Social Capital – A Discussion Paper, Performance and Innovation Unit, 2002; Retrieved from: <http://www.strategy.gov.uk/>

² "צמצום העוני בישראל – גיבוש המלצות לתכנית רב-שנתית", כנס קיסריה XIV, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006. בראש הצוות שעסק בנושא העוני עמד ד"ר מומי דהן.

שהסיבה לקשיים בביצוע החלטות איננו קשור בתפקוד הממשל וחוסר יכולתו ליישם החלטות העוסקות בצמצום פערים.

לפיכך, ברקע הדברים יש לזכור את שלוש הנקודות הללו:

- דרוש המשך השקעה מסיבית בתכניות פיתוח בעבור המגזר הערבי בישראל;
- דרושה פעולה ממשלתית להסרת חסמים ולצמצום האפליה המבנית הגלומה במשרדי הממשלה.
- נדרשת פעולה, לבניית אמון בין ממשלת ישראל ואזרחיה הערבים, אמון שיאפשר קידום יעיל יותר של תכניות פיתוח (למשל בנושא הסדרת רישום הקרקעות, ובנושא הייצוג ההולם של ערבים במשרדי הממשלה)

המלצת מדיניות

על ממשלת ישראל להמשיך להשקיע בצורה עקבית בפיתוח המגזר הערבי ובצמצום האפליה בהקצאות הנהוגה בתקציבים שונים. זה אמנם תנאי מקדמי, אלא **שהאפקטיביות של ההשקעות הללו מוטלת בספק אם לא ייווצרו מנופים חברתיים וקהילתיים, שבעזרתם אפשר להפוך השקעות אלו לתוצרים בשטח.** המלצת המדיניות המובאת בנייר שלהלן, היא לפעול לפיתוח הון חברתי במגזר הערבי, אשר ישמש גורם משלים להשקעות ממשלתיות ולתכניות פיתוח, ויאפשר השגת תוצאות מוחשיות בצמצום הפערים בין החברה היהודית והערבית.

האמור לעיל יתאפשר באמצעות פעולה ישירה מול הקהילה ומול המגזר השלישי:

- א. **ברמת הפרט** – מרכזי הכשרה והכוון מקצועי (עם דגש על שילוב אקדמאים במגזרים הציבורי והפרטי); תכניות חונכות לתלמידי תיכון;
- ב. **ברמת הקהילה** – עידוד פעילות של ארגוני חברה אזרחית; פיתוח תשתית טכנולוגית; קידום תשתית של שטחים ציבוריים ומסגרות קהילתיות; הקמת מאגר מידע של אקדמאיים בנושאי השכלה וניסיון מקצועי;
- ג. **ברמה כלל ארצית** – תכנית לשיתוף פעולה בין המגזר העסקי היהודי והציבור הערבי; פיתוח שכונות קהילתיות בערים מעורבות; קידום תכניות לימודים בבתי הספר לחינוך לאזרחות באמצעות עשייה.

רקע

החל משנת 1992 ואילך (בעת שניהן בראשות הממשלה יצחק רבין) החל משרד ראש הממשלה לתאם עבודת מטה בין-משרדית בתחומי פיתוח, כלכלה וחברה בהיקפים ארציים, אזוריים ומגזריים, שהממשלה ראתה בקידום חשיבות מיוחדת. מדובר בנושאים כגון פיתוח תשתיות התחבורה, המים, הביוב והתעסוקה וכן פרויקטים בתחומי החברה והרווחה. הוקמו ועדות שרים וועדות מנכ"לים, שבהן גובשו תכניות כוללניות רב-תחומיות ורב-שנתיות. קידום האוכלוסייה הערבית הוגדר כנושא דחוף שראוי לטפל בו במסגרת עבודת המטה. משנת 2000 התקבלו עשרות החלטות ממשלה הנוגעות למגזר הערבי, מתוכן שלוש החלטות עיקריות: תכנית הפיתוח הרב-שנתית – תכנית ארבעת המיליארדים (22 בינואר 2000); תכנית לקידום שוויונם ושילובם של אזרחי המדינה הערבים (19 באוגוסט 2003); החלטות דוח ועדת לפיד (6 ביוני 2004).

את החלטות הממשלה אפשר לחלק על פי התייחסותן לשלושה נושאים עיקריים:

- 1) פיתוח היישובים הערביים;
- 2) מדיניות בנושא קרקעות ואכיפת חוקי התכנון והבנייה;
- 3) אזרחות וזהות

מציאות השנים האחרונות מראה (בעיקר מאז יישום תכנית ארבעת המיליארדים), כי היקף ההשקעה בתכניות פיתוח במגזר הערבי גדל בעקביות ועמד על כ-684 מיליון שקלים בשנה, במהלך שנות התוכנית (תקציב "צבוע" במשרדים בתוספת תקציבית ממשרד האוצר, בשנים 2001-2004), אך ירד שוב עם סיומה. הנכונות להגדיל את השקעות הממשלה ולהתמיד בהן קיימת גם כעת (ראו בנספח 2). עם זאת, לתכנית לא היו הישגים בתחום צמצום הפערים ולמעשה במרבית התחומים הפערים אף גדלו. (ראו בנספח 1, בין השאר בתחומים: תוחלת חיים, תמותת תינוקות, השכלה, תחולת עוני והשתתפות בכוח העבודה). אי-ההצלחה גוררת היעדר אמון הן מצד הממשל והן מצד המגזר הערבי, ומשנה לשנה הולכת ונפגמת היכולת לקדם תכניות יעילות.

את הסיבות לאי-ההצלחה של החלטות הממשלה אפשר להסביר בכמה דרכים:

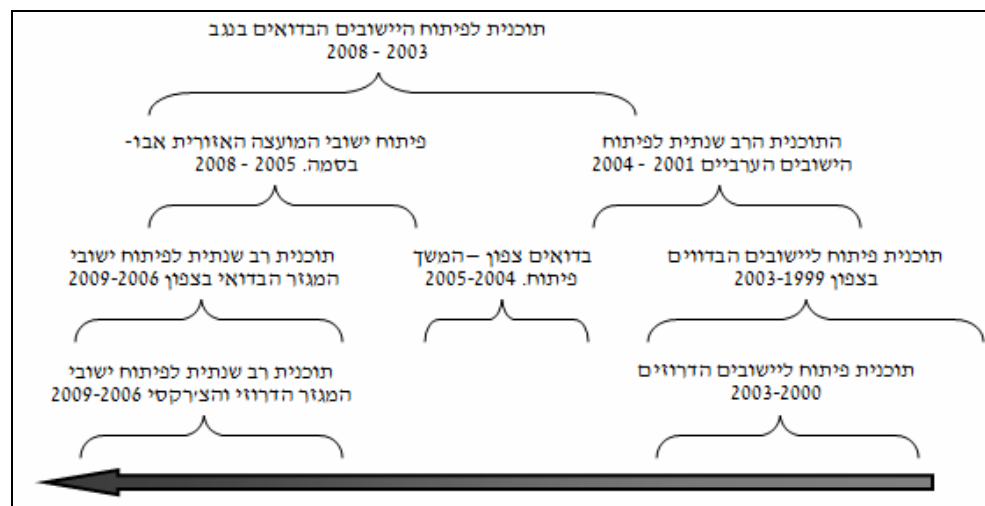
- לתכנית נקבעו יעדי תשומה ולא יעדי תפוקה (כלומר כמה מוקצה לכל תוכנית ולא מה צריכות להיות התוצאות של הביצוע);
- בשנים האחרונות, הייתה שחיקה בתשלומי ההעברה ליחידים ובמענקי האיזון, שיש להם השפעה ניכרת על המגזר הערבי;
- התכנית לא פיתחה מנופים לקידום כלכלי וחברתי אשר יאפשרו את ניצול המשאבים.

ככלל, אפשר לומר כי רבות מהחלטות הממשלה המתקיימות בתוך המגזר הערבי שדרשו שיתוף פעולה מצומצם, אכן בוצעו. תכניות אלו כללו תשתיות ביוב, תכניות מתאר, וכללית, פיתוח תכניות חינוכיות ותכניות לקידום תעסוקה (מדובר רק על פיתוח תכניות ולא על ביצוען). לעומת זאת, רוב ההחלטות שדרשו ממשק בין יהודים לבין ערבים, או פעולות שדרשו מינוף משמעותי מצד הקהילה הערבית – לא בוצעו. תכניות אלו כוללות בנייה ציבורית, בניית כיתות, קידום ייצוג הולם, שירות אזרחי, אזורי תעשייה משותפים ועוד.

החלטות הממשלה העיקריות

משנת 2000 ועד יוני 2006, התקבלו יותר מ-40 החלטות ממשלה העוסקות במגזר הערבי³, ובהן כשמונה החלטות ממשלה רב-שנתיות לפיתוח.

תכניות פיתוח שהתקבלו מאז שנת 2000



להלן פירוט ההחלטות העיקריות: תכנית רב-שנתית למגזר הדרוזי והצ'רקסי (החלטה 2425, 2 באוקטובר 2000); תכנית רב-שנתית לפיתוח המגזר הערבי (תכנית ארבעת המיליארדים, החלטה 2467, 22 באוקטובר 2000); הקמת יישובי קבע לבדווים בנגב (החלטה 2562, 30 בנובמבר 2000); פיתוח יישובי הבדווים בצפון (החלטה 2535, 26 בספטמבר 2002); תכנית שש-שנתית לטיפול במגזר הבדווי בנגב (החלטה 216, 14 באפריל 2003); קידום השוויון ושילוב אזרחי המדינה הערבים ("ייצוג הולם", החלטה 735, 19 באוגוסט 2003);

³ כאן הכוונה להחלטות ממשלה של ממש, ולא להחלטות ועדת השרים לעניין המגזר הלא-יהודי שמספרם רב עוד יותר.

צירוף רשויות מקומיות ערביות למנהלות של אזורי תעשייה סמוכים (החלטה 19,737, באוגוסט 2003); פיתוח תשתיות ביוב (החלטה 1328, 14 בינואר 2004); תכנית פיתוח ליישובי הבדווים בצפון לשנים 2004-2005 (החלטה 1402, 27 בינואר 2004); הרחבת הסדרי הייצוג ההולם לאוכלוסייה הערבית (החלטה 3185, 24 בינואר 2005); עידוד התעשייה ביישובי המגזרים הערבי, הדרוזי והבדווי (החלטה 3957, 22 ביולי 2005); תכנית רב-שנתית (2006-2009) לפיתוח יישובי הדרוזים והצ'רקסים (החלטה 412, 31 באוגוסט 2006); תכנית רב-שנתית (2006-2009) לפיתוח יישובי המגזר הבדווי בצפון (החלטה 413, 15 באוגוסט 2006); הקמת רשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים (החלטה 1204, 15 בפברואר 2007); הקמת רשות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב (החלטה 1999, 15 ביולי 2007).

לצורך קבלת אינדיקציה למידת יישום ההחלטות בשטח, נבדקו שמונה נושאי מדיניות שבהם התקבלו החלטות ממשלה רלוונטיות: **תכנית ייצוג הולם במשרדי הממשלה, תכנית לבניית כיתות, תכנית לפיתוח תשתיות ביוב, תכנית לפיתוח מבני ציבור, תכנית לפיתוח התיישבות למגזר הבדווי בנגב, תכנית לפיתוח אזורי תעשייה, תכנית לקידום תכניות מתאר ותכנית הפיתוח הרב-שנתית למגזר הערבי.**

למעשה מדובר בהחלטות המרכזיות (בשנים שנבדקו) העוסקות בפיתוח תשתיות (למעט הייצוג ההולם). מפירוט ההחלטות אפשר להתרשם כי יש נושאים השבים ומועלים על שולחן הממשלה. בפרוטוקולי הדיונים אפשר למצוא הערות חוזרות מצד ראש הממשלה, המציין כי יש להחיש את קצב הביצוע. נוסף על כך אפשר לראות התפתחות בניסוח ההחלטות: עם השנים ההחלטות הופכות מפורטות וספציפיות, בניסיון של מקבלי ההחלטות להגדיל את סיכויי ביצוען.

יישום החלטות הממשלה

שמונה תחומי המדיניות שתוארו לעיל, נותחו על בסיס דוחות ביצוע שנכתבו במשרדים

הרלוונטים, ובאמצעות ריאיון אנשים מרכזיים בתהליך ביצוע ההחלטות.

☆ **יישום נמוך** (פחות מ-50%) ☆☆ **יישום בינוני** (פחות מ-80%)

☆☆☆ **יישום גבוה** (מעל 80%)

תחום המדיניות	עמידה ביעדים	דגשים
ייצוג הולם	☆	ארבע החלטות, הראשונה ב-2003. רק ב-2007 החל אדם לעבוד ביישום ההחלטות בנציבות שירות המדינה
בניית כיתות	☆☆	בתום 5 שנים מתוכנית ארבעת המיליארדים בוצעו רק 63%. ישנם פערים גדולים בין החלטות הממשלה לתפיסת משרד החינוך את היעדים
תשתיות ביוב	☆☆☆☆	ניצול מלא של התקציב שהוקצה. עמידה ביעדים
הקמת מבני ציבור	☆☆	עמידה חלקית ביעדים לפי פרק זמן בן 7 שנים (במקום 4) בהחלטת הממשלה
פיתוח המגזר הבדווי בנגב	☆	אין מדדים מדויקים. בתחומי פיתוח היישובים ופשרות קרקעיות הביצוע אפסי. גם בשאר התחומים שבהם עוסקת ההחלטה הביצוע חלקי ביותר
פיתוח אזורי תעשייה	☆☆	פחות מ-70% ביצוע לפי תכנית ארבעת המיליארדים וזה במדדי תשומות בלבד. למעשה לא הוקמו אזורי תעשייה חדשים, כך שאפשר לתאר את הביצוע הפועל בדרגה נמוכה יותר
הכנת תכניות מתאר	☆☆	הוכנו תכניות מתאר בהיקף גדול ובהתאם להחלטות הממשלה. הקושי המרכזי הוא ביישומן בשטח ובמערכת הקשרים בין מנהל התכנון והרשויות בפועל
תכנית הפיתוח הרב-שנתית למגזר הערבי	☆☆	קשה להעריך במדד אחד תכנית רחבה אשר כללה את מרבית משרדי הממשלה, אך אפשר בכל זאת לומר שבמרבית המשרדים הביצוע נע בין 50%-80%, ולכן מדובר ברמת יישום בינונית. חשוב לציין כי מדובר במדדי תשומות ולא במדדי תפוקות אשר אינם נמדדים בדוחות הממשלתיים הרשמיים

אפשר לראות איפה כי אחוזי הביצוע של התכניות נמוכים למדי, וזאת גם כאשר מדובר על

מדידה על פי תשומות. אם נבדוק מדדים אובייקטיביים בשטח, הרי שצפוי כי נמצא שאפקטיביות

התכניות הממשלתיות קטנה בהרבה.

ונים כלליים על המגזר הערבי ועל החברה האזרחית בו

20% מאזרחי מדינת ישראל הם ערבים. 71% מהם גרים ברשויות מקומיות ערביות. כ-80% ישויות אלו נמצאות בשלושת האשכולות התחתונים. רוב האוכלוסייה הערבית (56.5%) התגוררה שנת 2001 בגליל. 23% התגוררו במשולש, 12% התגוררו בנגב והיתר (8.5%) ביישובים גורבים. יש לומר כי הגירה פנימית אינה תופעה נפוצה בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל, בייחוד יישובים הכפריים. בשנת 2001 התגוררו כ-87% מהאוכלוסייה הערבית ב-107 יישובים ערביים, ד כ-8% התגוררו ביישובים מעורבים, והיתר ביישובים ערביים שאינם מוכרים (כ-5%).

מדה הנחות של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל ניכר מאוד בתחום הכלכלי. הדבר בא לידי ווי במידת ההשתתפות בכוח העבודה בענפי המשק השונים ובשיעורי העוני הגבוהים במגזר זה. גור העוני באוכלוסייה הערבית בשנת 2007 עומד על 54.8% (שיעור המצוי בעלייה מתמדת נים האחרונות). פער העוני הקטן ביותר נמצא ביישובים מעורבים. אפשר לומר⁴, כי הפעילות לכלית איננה משקפת את הפוטנציאל הקיים במגזר הערבי. המגזר הערבי צבר משאבים ואמצעים, לא התקיימו בו התנאים המתאימים להשתמש בהם כדי ליזום פעילות כלכלית ברמות גבוהות ר מזו הקיימת בו בפועל. נוסף על כך, נבחן משקל ההעדפות התרבותיות⁵ (לעומת הזדמנויות ליות חסומות), באמצעות השוואה בין עוני 'סובייקטיבי' – על פי תחושת האזרח, לבין עוני בייקטיבי' – על פי נתוני המדידה של הביטוח הלאומי. שיעור הערבים שהגדירו עצמם כעניים עמד 44%, בדומה לשיעור העוני על פי מדידת הביטוח הלאומי. הדבר שונה מאוד מן הממצא לגבי וכלוסייה החרדית, ונותן חיזוק נוסף לכך שסיבת העוני המרכזית באוכלוסייה הערבית אינה בשל עדפות התרבותיות של מגזר זה, שלא כמו במגזר החרדי.

וואה בין אזורים גיאוגרפיים מגלה כי שיעור ההשתתפות הגבוה ביותר בכוח העבודה היה שובים מעורבים (54.2%) והנמוך ביותר בנגב (30.4%). הפער נובע משלושה גורמים הכרוכים זה ה: שיעור השתתפות גבוה יותר של נשים בכוח העבודה; רמת השכלה גבוהה יותר והזדמנויות ודה רבות יותר ביישובים המעורבים.

ברה האזרחית במגזר הערבי, תמונת מצב והשלכותיה

ידת ההון החברתי נעשית בין השאר באמצעות בחינת מידת המעורבות של האזרחים בקהילת ריהם, שיעורי הצבעה, התנדבות ודיווח על מידת האמון של התושבים זה בזה ובמסד בכלל. בין אר נטים להתייחס למידת פעולתם של ארגוני חברה אזרחית כאל אינדיקטור למידת ההון ברתי. ביום העיון השנתי של המרכז לחקר המגזר השלישי, הציג ד"ר אליאס זיידאן כמה הבחנות ה: החברה האזרחית בקרב ערביי ישראל.

⁴זדר עזוי, "הכלכלה הערבית בישראל", ספר החברה הערבית בישראל, עורך עזוי חידר, מכון ון ליר בירושלים, 2005.
⁵צמצום העוני בישראל – המלצות למדיניות רב שנתית", ראש הצוות מומי דהן, כנס קיסריה, 2006.

להמחשת הנושא אציג שני סוגים של התארגנויות: האחד ביישוב יהודי והשני ביישוב ערבי בצפון הארץ השייכים לאותה מועצה אזרחית. ביישוב היהודי הציג יו"ר הוועדה המקומית את הקמתה של קרן שמטרתה תמיכה בתושבים ובמבני היישוב בעת הצורך, וביישוב הערבי הציג יו"ר הוועדה המקומית תמונה שונה, בה התמיכה בין תושבי המקום נעשית, בחלקה הגדול, על ידי אנשים מתוך היישוב בהתנדבות ולא על ידי ארגונים פורמליים. המשותף לשתי ההתארגנויות, הוא הרצון של האנשים לקדם אינטרסים משותפים, אולם צורת ההתארגנות שונה במהותה.

דלים אלה מומחשים בדוח מחקר שפורסם במרכז בשנת 2000 (זיידאן וגאנב, 2000). ממצאי חקר מראים כי פורמליות, רק 20% מהערבים בישראל תרמו, לעומת 70% מהיהודים. באופן לא-מלי, היו הנתונים זהים אצל היהודים והערבים. לפיכך טוען זיידאן, כי המונח חברה אזרחית קשר של החברה הערבית צריך להתחשב במשתנים תרבותיים, פוליטיים ואחרים.

חינת ארגוני חברה אזרחית (בכפוף להגדרה שתוארה לעיל) ניכר ייצוג חסר לחברה הערבית. עד י שנת 1998⁶ נרשמו 1,067 ארגוני חברה אזרחית לא-יהודיים, שהם 4.5% בלבד מכלל הארגונים שומים. 65% מארגונים אלה נרשמו בין השנים 1998-1990, לעומת 55% מכלל ארגוני החברה זרחית.

שר להציע שני הסברים כלליים למצב זה. האחד הוא הסבר תרבותי: ארגוני חברה אזרחית הם פיינים של חברות מודרניות, עירוניות ועשירות. החברה הערבית בישראל מאופיינת במידה רבה אית של מסורתיות, רמות השכלה והכנסה נמוכות ודפוסיים חברתיים המבוססים על קשרי שארות ורונות שיוכיים. ההסבר האחר הוא פוליטי, וקשור לקשיים המוערמים על התארגנויות בחברה זו, שיי מימון ייחודיים (מעט מימון ציבורי וקושי לגייס מימון ממקורות עסקיים או פילנתרופיים) נחושת הניכור מהממסד הישראלי המונעת רישום והתמסדות. את הצמיחה בשנות ה-90 של אה ה-20 אפשר לייחס להשקעה גדולה של האיחוד האירופי בהקמת עמותות, בעיקר תוך שימת ש על סגור קהילתי, זכויות אדם ופעילות פוליטית.

חקרו של ד"ר זיידאן מ-2005⁷, נעשתה הבחנה ברורה בין התנדבות ישירה, אשר כוללת פעילות סגרת המשפחה והקהילה הקרובה, לבין התנדבות פורמלית, הרלוונטית יותר לנושאו של נייר דיניות הזה. הניתנה הפורמלית מבוצעת באמצעות מוסד מסוים, ארגונים כגון: עמותה, בית ספר, הורים, מסגד, כנסייה, בית חולים, מועדון קשישים, מרכז קהילתי, מועצה מקומית, קופת חולים, נצה מקומית, ועד סטודנטים, ספרייה ועוד, ולעומתם תנועות ומפלגות פוליטיות.

מחקר של ד"ר זיידאן משנת 2005 לא הוצגו נתונים השוואתיים מעודכנים. לצערי, עד מועד הגשת הנייר לא הצלחתי להשיג מהמרכז לחקר המגזר השלישי ומד"ר זיידאן עצמו נתונים מעודכנים יותר.
ל זיידאן, "התנדבות תרומות ועמדות כלפי ארגונים בחברה הערבית-פלסטינית בישראל", המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, 2005.

חנות עיקריות ביחס לדפוס ההתנדבות בארגונים פורמליים

- יזמת המתנדב בולטת מאוד בערים מעורבות ונמוכה בשאר היישובים הערביים;
- שיעור המתנדבים בעמותות נמוך מאוד בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה ביותר, עד 11 שנות לימוד, לעומת שתי קבוצות ההשכלה הגבוהה יותר שביניהן לא נרשם פער משמעותי.
- הסיבות העיקריות לאי-התנדבות: חוסר זמן (38%); כרבע לא התנדבו בשל אי-מודעות לנושא ("לא פנו אליי") או בשל אי-יזמה שלהם (26%); גם סיבות אידיאולוגיות גורמות לאי-התנדבות: רבע מהלא-מתנדבים לארגונים טענו כי במידה רבה אינם מתנדבים מאחר שלדעתם זה תפקיד הממשלה לספק את הצרכים של כל האזרחים, וחמישית (21%) מהציבור הזה מחזיק בדעה שעל כל אחד לדאוג לעצמו לפי יכולתו.⁸

קנות

ין הנתניה והמעורבות האזרחית העיקרי בחברה הערבית הוא הערוץ הישיר בלא תיווך של אדות פורמליים. לערכים אלה גם לגיטימיות ותמיכה דתית. כל שלוש הדתות הרווחות בקרב רבים בישראל, האסלמית, הדרוזית והנוצרית, מעודדות או מצוות על המאמינים לסייע לנזקק. רוב רגונים שנהנו מתרומותיו ומהתנדבותו של הציבור הם ארגונים מקומיים הפועלים ביישוב אחד או זור אחד בתוכו. חשוב להדגיש שלא כמו בחברה המערבית, שם העיר היא חממה לצמיחתן ועילותן של מפלגות ועמותות, בישראל המפלגות והעמותות הערביות צומחות ופועלות בתוך פר, כי למעשה אין שום עיר ערבית של ממש. גם היישובים המכונים ערים, הם למעשה כפרים לים מאוד, ואין בהם תשתית חברתית, תרבותית, פוליטית וכלכלית של עיר.

הה שלסוגים שונים של ארגוני המגזר השלישי יש השפעות שונות על מידת הצמיחה של ההון ברתי. בשונה מהמצב בחברה הערבית בישראל אשר מרבית הארגונים הפועלים בה עוסקים עילות פוליטית או בפעילות מצומצמת לקהילה סגורה, הוכח שדווקא ארגונים שהפגישו בין קבוצות ל:וסייה שונות (מבחינה מעמדית, מבחינה השכלתית, או מבחינה אתנית) היו בעלי השפעה חיובית לה יותר. נתונים מארצות הברית מראים שלקבוצות סגורות מבחינה אתנית ותרבותית יש הון רתי נמוך יותר. הקהילה האזרחית נבחנת ראשית במידת המעורבות בענייני הציבור. מעורבות זו ודדת התפתחות של:

יון פוליטי – בא לידי ביטוי בקשרים אופקיים של תגמול ושל שיתוף פעולה, לעומת קשרים אנכיים סמכות, של תלות ושל ענישה. האזרחים פועלים כשווים, לא כלקוחות וכפטרונים ולא כמרכז ופוזיציה.

גרות אזרחיות הטרוגניות – בשיתוף אזרחים בעלי דעות שונות, נוצרת תפיסת עולם מתונה גמטית יותר. גם שותפות במועדון ספורט או בחוג טיולים עשויה להביא להטמעת החשיבות שותפות אזרחית.

⁸או במאמרו הנזכר של זידאן (2005).

קרו של פוטנאם (Putnam, 1993) באיטליה, מלמד כי במקומות שבהם יש מעט מעורבות אזרחית, שויות המקומיות פועלות לפי גישת "הלקוח", העוסק בנתינת שירותים מתוך ראייה קצרת טווח. מת זאת, במקומות שבהם יש מעורבות אזרחית משמעותית, הרשויות פועלות לא רק לפי גישת לקוח" אלא תוך קידום תכניות ארוכות טווח. במקומות שבהם המעורבות האזרחית נמוכה, פגשים עם נציגי השלטון סבים בדרך כלל סביב קבלת עבודות וסיוע נקודתי. במקומות שבהם עורבות האזרחית גבוהה, מדאח על כך שמדי יום לפחות אזרח אחד פונה לנציגי הרשויות בנושא וסק ברווחת הכלל. מבנה זה גורר גם מצב שבו באזורים שבהם מעורבות נמוכה, בעלי התפקידים יבוריים מגיעים מתוך קבוצות האוכלוסייה המקורבות לשלטון ובעלות הקשרים המפותחים יותר.

היגים פוליטיים באזורים שבהם קיימת מעורבות אזרחית, נוטים יותר לראות בפשרה אמצעי טימי שכיח לקידום מדיניות. הם פועלים כך לא מתוך התעלמות מקונפליקט ומיריבות על יאבים, אלא מתוך חיפוש אחר פתרונות יצירתיים ומתוך תחושת אמון שגישה זו תשיג תוצאות זות יותר בעבור תושבים. היעדר מעורבות אזרחית בצירוף השכלה נמוכה, מקצינים תחושות של זח ושל חוסר אונים. מצב זה מוביל תופעות רבות יותר של ניצול משאבים משותפים, ואף כיחות יתר של שחיתות שלטונית. המצב שונה במקומות שבהם יש קהילה חזקה והתחושה ווררת היא כי מרבית התושבים לא יפגעו ברווחת הכלל וישמרו לשם כך על החוקים והתקנות. נם הסיק מכך כי "דה-טוקוויל צדק: **ממשלה דמוקרטית מתחזקת, ולא נחלשת, כאשר עומדת לה חברה אזרחית חזקה**" (Putnam, 1993, at p. 182).

זרת המשחקים אנו יכולים ללמוד שחוסר יכולת לשתף פעולה אינו התנהגות לא-רציונלית. גדיית הרכוש המשותף שלפיה יתקיים עודף ניצול של משאב משותף גם במחיר של פגיעה בכל שתמשים במשאב (למשל רועים במרעה, או דייגים באגם); מוצרים ציבוריים (כל אחד יכול ליהנות וויר נקי או משכונות בטוחות, בלא קשר לחלוקת הנטל ולפיכך יהיה ממוצרים אלה פחות מהדרוש וחה מרבית); דילמת האסיר (אם שני האסירים לא יתוודו, שניהם יקבלו עונש קל יחסית. למרות ז, בלא אמון הדדי או תקשורת, יבחר כל אחד מהם להלשין על רעהו). בכל הדוגמאות הנזכרות יש זון ברור לשיתוף פעולה. עם זאת, כל פרט בקהילה עשוי – בלא מניע חיצוני – לבחור שלא לשתף ולה ובכך לפגוע בתועלת הקולקטיבית. המסגרת הקהילתית, השלטון והמדינה מאפשרים זרחים לעשות מה שאינם יכולים לעשות לבד, לבטוח זה בזה ולשתף פעולה. הממשלה משמשת ף מחבר בין האזרחים עצמם, ומכאן חשיבותה הרבה ביצירת אמון לא רק בין האזרחים לבין משלה, אלא גם בין האזרחים לבין עצמם. אינך בוטח במישהו (לצורך העניין בממשלה) רק משום זוא הבטיח לעשות דבר מה, אלא מתוך היכרות עם הלך רוחו, עם האפשרויות העומדות בפניו, עם לתו ועוד. אתה סבור שהוא יבחר לפעול פעולה מסוימת הרצויה לך. את זאת יוצרת מסגרת רמות החברתית. לפיכך קידום ההון החברתי משמעו אמון, נורמות, תקשורת וקשרים היכולים גדיל את היעילות שבפעולה משותפת (הן בתוך הקהילה המצומצמת והן מול הממשלה).

וי לציין שהון חברתי – בשונה מהון פיזי – גדל עם כל שימוש ומצטמצם כאשר איננו יימוש.

זו הון חברתי?

- הון חברתי מורכב מרשתות הקשרים החברתיים, ומהנורמות, מהיחסים ומהערכים העומדים בבסיס המערכת החברתית והקהילתית.

- הגדרה מקובלת להון חברתי:

“...features of social life – networks, norms, and trust – that enable Participants to act together more effectively to pursue shared Objectives... Social capital, in short, refers to social connections and the Attendant norms and trust” (Putnam, 1993).

י. ההון החברתי העיקריים: bonding social capital – בין משפחות וחברים לקבוצה האתנית; bridging social capital – בין קבוצות אתניות; linking social capital – בין מעמדות סוציו-ונומיים שונים. נראה כי סוגים שונים של הון חברתי משמעותיים לגבי תחומים שונים של מדיניות. גמה, בתחום מדיניות הבריאות ה-bonding social capital משמעותי יותר ואילו ה-bridging capi משפיע יותר על תהליכים כלכליים. שילוב של שני הסוגים יחד משפיע דווקא על תחומי ינוך..

- מדידת ההון החברתי אפשרית באמצעות כמה קריטריונים, שהבסיסי שבהם הוא מידת האמון בין אנשים. אמון הינו מרכיב בסיסי בקיומה של קהילה ובקיומם של יחסי מסחר והתפתחות רשתות חברתיות אשר חוצות מסגרות משפחתיות צרות.

- יש נטייה להחליף את השימוש במושג הון חברתי במושג קהילה. חשוב לציין כי הון חברתי איננו תקף רק בהקשר לקהילה המסורתית של האדם, אלא גם בהקשר לרשתות הנבנות במקום העבודה ולמסגרות הקשורות בחברות סביב מוקדי פעילות קהילתיים (מוסדות חינוך, מועדוני ספורט וכו').

- שלושת המרכיבים העיקריים ביצירת הון חברתי הם: רשתות חברתיות (מי מכיר את מי); נורמות חברתיות (הקודים להתנהגות בין חברי הקהילה); סנקציות ותגמולים (הצעדים שננקטים כדי שחברי הקהילה ייצמדו לכללים).

וע הוא חשוב?

- קיום הון חברתי הוכח כמשמעותי לפיתוח כלכלי⁹; לפיתוח תעסוקה; לשיפור רמת החינוך (מחקרים בבריטניה הראו קשר מובהק בין מידת האמון בקהילה והמעורבות האזרחית לבין הסיכוי להגיע להשכלה גבוהה); לצמצום רמות הפשע; להעלאת רמת הבריאות.
- כמה מחקרים מראים כי הון חברתי גבוה מגדיל את יעילות מערכות השלטון ואת היכולת שלהן לקדם מדיניות אפקטיבית¹⁰.
- חשוב לציין שלפיתוח הון חברתי יכולות להיות גם השפעות שליליות, כגון חיזוקן של קבוצות המתבדלות משאר האוכלוסייה. בתחום הכלכלי עלול להיווצר ריכוז יתר (קרטלים).

אר בהון חברתי – בעיקר **bridging social capital**, בין קבוצות אתניות וכן **linking social capital**, בין מעמדות סוציו-אקונומיים שונים – מקשה על שיתוף פעולה עם הממשלה בישראל
ד הרשויות המקומיות ותושביהן בפעולות פיתוח.

שיתוף הפעולה יכול להיווצר גם בשל סיבות פוליטיות, בשל סיבות הנוגעות לקשיים כלכליים ובשל נדר התאמה בין המדיניות הממשלתית לבין צרכי הרשות המקומית. אולם הגדרת הבעיה, כפי היא מוצגת לעיל, וההתמודדות אתה, מציעה כיוון חדש ובעל פוטנציאל לשיפור משמעותי של קטיביות תכניות הממשלה. פוטנם (Putnam, 1993), הראה שאזורים באיטליה שבהם יש מידה היותר של אמון ומעורבות אזרחית, נהנו ממשלות אפקטיביות יותר. הון חברתי גבוה השפיע האזרחים להיות יותר שומרי חוק, יותר משתפי פעולה עם הממשל (למשל בתשלום מסים), לית אפשר היה ביתר קלות לקדם צעדי מדיניות אפקטיביים. נוסף על כך, הפכו האזרחים לצרכנים וזכמים יותר של פוליטיקה ושל שירותים ציבוריים, בין השאר תוך דרישה מתמדת ונקיטת יזמות יפור השירותים הקהילתיים הניתנים להם. הצגת סוגיית ההון החברתי כבסיס לקביעת מדיניות שלטתית, היא חדשה יחסית, אך בשנים האחרונות היא מוצגת ככלי לעיצוב מדיניות, הן בארצות רית והן באנגליה¹¹ (להרחבה ראו בנספח 3).

ממשלה אינה יכולה לעשות זאת לבד"

יבור מעוניין שהממשלה תשיג יעדים שונים בתחומים כמו כלכלה, חינוך, בריאות, ביטחון ועוד. כדי שיג יעדים אלה, הממשלה פועלת בדרכים כגון הטלת מסים, חקיקת חוקים ותקנות, פיקוח וצעים אחרים כיוצא באלה. בתחומי מדיניות רבים הולכת ומתבהרת העובדה כי הממשלה אינה לה לספק את התפוקות המצופות ממנה בכוחות עצמה ובאמצעות הכלים הרגילים, וכי נדרשת נפות הולכת וגדלה מצד הציבור שהשירותים מיועדים לו. הדבר אינו נתפס רק כמוסרי וכדמוקרטי

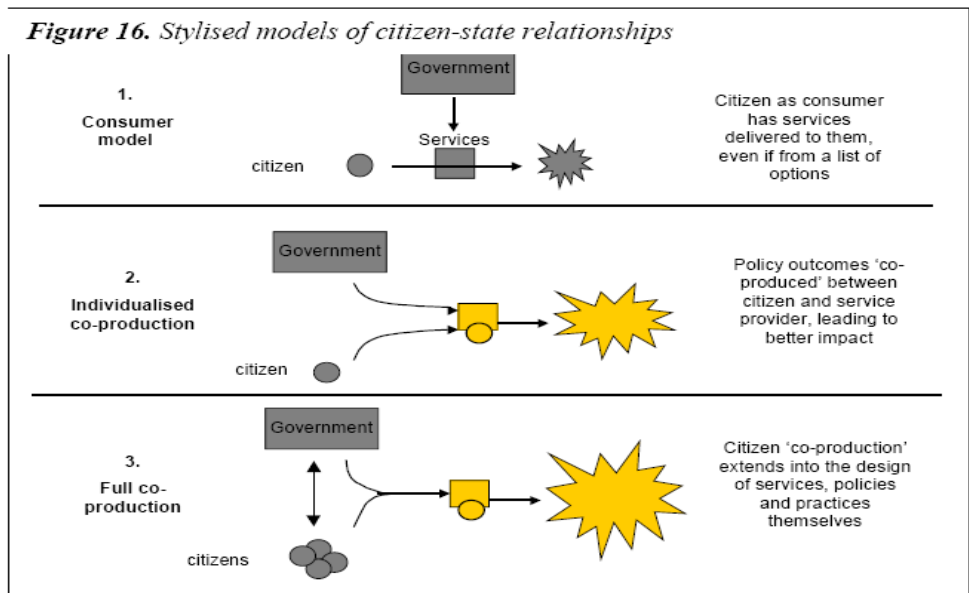
מחקרים בנושאי אשכולות תעשייה ואזורי תעשייה (למשל בנושא עמק הסיליקון), מראים כי לרשתות החברתיות יש תפקיד מכריע בקידום הכלכלי של האשכול וסביבתו הגאוגרפית.

אחד המחקרים המובילים בנושא נערך באיטליה בידי הליוול ופוטנם (Helliwell & Putnam, 1993), אשר הראו כיצד מידת צמיחה תחת הממשלות האזוריות בצפון איטליה ובדרומה מושפעות משמעותית ממידת ההון החברתי וה"אזרחיות" שבכל אזור. [Social Capital – A Discussion Paper](#), Performance and Innovation Unit, London, 2002.

א במקרים רבים כיעיל וכחסכוני יותר. לדוגמה נציין את מדיניות הממשלה לחיסכון במים. דרכי עולה כוללות השקעה בתשתיות – למשל בשעוני מים המאפשרים דיווח אלחוטי, בשיפור הצנרת ירחנית – או בפעולה באמצעות תקנות ואכיפה, כדוגמת האיסור על השקיית גינות ציבוריות. צעדים ה יקרים יחסית ומורכבים לביצוע, אולם אפשר גם לפעול באמצעות שינוי התנהגותי אשר יחנך את יבור לבזבז פחות מים (לשטוף את הרכב בדלי, לא להשקות גינות בשעות הצהריים) ובכך אפשר ה להשיג את תוצאות המדיניות הרצויות בהשקעה נמוכה יחסית ולאורך זמן. בנושאי מדיניות ים, נדרשת הממשלה לפעול מתוך בסיס של שינוי התנהגותי ופיתוח מנופים של שיתוף פעולה וך הקהילה כדי להשיג תוצאות ראויות.

גדלת מעורבות הקהילה תועלות בפני עצמן. הדבר מאפשר לחברה לתפקד תוך פחות שימוש פייה של פיקוח ושיפוט; אפשר לספק מוצרים ציבוריים תוך גביית פחות מסים; הפגנת האחריות זקת תכונות חיוביות וכללית, משפרת את איכות החיים של התושבים כפרטים וכקהילה. מחשה, מובא להלן תרשים מנייר של יחידת האסטרטגיה במשרד ראש הממשלה הבריטי¹².

הערה[טא"ס1]: אריאל: התרשים אינו ממוספר. יש לקבל החלטה כוללת בעניין זה. כדאי למחוק את המילים הלועזיות Figure 16 שאינן רלוונטיות כאן.



רשים אפשר לראות כיצד בניית שירותים שבהם מעורבים הציבור והממשלה גם יחד, משיגה את וצאות הטובות ביותר. בריטניה היא אחת המדינות הראשונות שבהן הוצעה לממשלה אסטרטגיה פיתוח הון חברתי ככלי מדיניות לפעולה ממשלתית. עקרון המדיניות עוסק בשילוב תמריצים ליים ובאכיפה, יחד עם תהליכי שינוי התנהגותיים. עקרונות אלה יושמו בתחומי התעסוקה, יאות הציבור ומניעת מחלות וצמצום פשיעה.

Strategy Unit, "Personal Responsibility and Changing Behavior: the state of knowledge and the implications for public policy", February 2004

וונת המצב המתאימה לדפוס של יחסי המגזר הערבי והמדינה מגולמת בשורה הראשונה של רשימה, המתווה את "מודל הצרכן" שלפיו המדינה מספקת שירותים לאזרח פסיבי הצורך גם בדומה לתפישות אשר היו נפוצות בציבור היהודי לפני שני עשורים ויותר, הציבור הערבי תופס האחריות על אספקת שירותים בסיסיים בתחומי החינוך, הבריאות, התעסוקה, איכות הסביבה, ור הפשיעה וכו', כמוטלת כמעט בלעדית על המדינה. זו תופעה שאפשר להבינה כשהיא רווחת רב ציבור אשר במשך שנים רבות קופח והופלה לרעה מבחינת תקציבי המדינה וציפיותיו לשינוי יע מבחון, גדולות.

האזרחית ומגזר שלישי

אג נוסף הכרוך במושג ההון החברתי, הוא מושג "החברה האזרחית". הגדרה אפשרית ל"ארגוני ברה האזרחית" בישראל היא: **ארגונים פורמליים נפרדים ממוסדות המדינה, המוקמים בצורה ונטרית בידי אנשים המעוניינים לחלוק ערכים, עמדות, רעיונות וזהויות משותפות ולקדם אפק אמצעים ושירותים לחברי הארגון או לאנשים אחרים** (הרמן, 1995; Lyons, 1996).¹³ ומתם של ארגונים וולונטריים לדמוקרטיה היא עובדה שהוערכה בידי חוקרים רבים, ובהם כהן ל'רס (Cohen & Rogers, 1993), המציגים ארבע תרומות משמעותיות של ארגוני החברה זרחית לדמוקרטיה: **אספקת אינפורמציה לקובעי המדיניות; הגברת השוויון בייצוג באמצעות נן אפשרות לזכות בייצוג גם לשכבות שאינן מיוצגות; חינוך האזרחים לערכים דמוקרטיים נגת מסגרות אלטרנטיביות לפתרון בעיות חברתיות.** מכיוון שממשלות מספקות שירותים כוונים לאזרח הממוצע, נותרות קבוצות רבות של אזרחים אשר אינן מקבלות את השירותים: הם הן מעוניינות וצרכים חברתיים רבים נותרים בלתי מסופקים.

נימין גדרון, חגי כץ, מיכל בר, "קווים לדמותה של החברה האזרחית בישראל", מתוך כנס המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, 2001.

כניות ממשלה לא-אפקטיביות

כיות הממשלה בתחומים שבהם אין נדרש שיתוף פעולה מצד המגזר הערבי, יושמו במידה זו או רת של הצלחה. כלומר, השלמת תכניות מתאר, פיתוח תכניות חינוכיות, פיתוח תכניות לקידום סוקה, קידום תשתיות ביוב וכיוצא באלה. לעומת זאת, החלטות הנוגעות להגברת הממשק בין דים לערבים, או החלטות הדורשות פעולה אקטיבית מצד הרשויות או הקהילה במגזר הערבי, מו במידה חלקית או לא יושמו כלל. החלטות כגון: ייצוג הולם במשרדי הממשלה (הדורש הן צאת תקנים והן פניית מועמדים מתאימים); הקמת מועצה מייעצת בנושא ערביי ישראל ורשות דום מגזרי המיעוטים (לא יושמה בין השאר בשל חששות מהסתייגות מצד מנהיגות הציבור רבי); שירות אזרחי; שילוב ערבים באזורי תעשייה משותפים; פיתוח תשתית מעונות יום נוטונים; פיתוח שכונות בבנייה רוויה; תכניות הבראה לרשויות המקומיות ועוד.

שתואר בתחילה, התכנית המרכזית שבוצעה בשנים האחרונות היא תכנית ארבעת המיליארדים, עורי הביצוע שלה לכאורה טובים למדי¹⁴.

נתוני ההקצאה והביצוע של התוכנית הרב שנתית במהלך השנים 2001-2004

החלטה 2467	3,946.9 מלשי"ח
הקצאה בשנים 2004-2001	3,150 מלשי"ח
שעור הקיצוץ	20%
סה"כ ביצוע במהלך השנים 2004-2001	2,738.3 מלשי"ח
שיעור ביצוע מהחלטה 2467	69.4%
שיעור ביצוע מסך ההקצאה בפועל	87%

מקור: משרד ראש הממשלה, אגף תיאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע החלטה 2467, אוגוסט 2005

כנית כללה פירוט על פי משרדים ופירוט מקורות המימון לכל משרד. המשרדים בתכנית היו **משרד נים** (תכנון, פיתוח, מבני דת), **משרד השיכון** (פיתוח שכונות ותיקות, פיתוח שכונות חדשות נייה רוויה, פיתוח מוסדות ציבור), **המשרד לתשתיות** (מערכות ביוב), **מנהל מקרקעי ישראל** (דום תכניות אב), **משרד התחבורה** (כבישים פנימיים ואזוריים), **משרד התעשייה והמסחר** (פיתוח רי תעשייה, פיתוח אזורי מלאכה ושירותים), **משרד התיירות** (תשתיות תיירות, חדרי אירוח), **ורד החקלאות, משרד החינוך** (בניית כיתות, תכניות פדגוגיות, חינוך טכנולוגי), **משרד העבודה**

נתון דוח סיכוי 2005. מתבסס על דוח אלדורותי בעבור האגף לתיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה.

הערה [טא"ס2]: אריאל: התרשים אינו ממוספר. נא לפעול לפי ההחלטה שהתקבלה. אם אין זה נחשב פגיעה בציטוט, נא לתקן תכנית בלי ו' ו- הרב-שנתית עם מקף מחבר, דוח בלי מירכאות. לדעתי את שורת המקור יש לשבץ בהערת השוליים

יוחה (הכשרה מקצועית), **משרד הבריאות** (תחנות בריאות), **המשרד לביטחון פנים** (תחנות אור), **משרד המדע, התרבות והספורט** (בניית מוסדות, תשתיות מרכזי מחקר ופיתוח אזוריים, יכה בפעילויות תרבות, אמנות וספורט) וכן **משרד ראש הממשלה**, שיקצה 8 מיליון ש"ח למעקב קרה.

רך המעקב אחר יישום החלטה 2467 העסיק משרד ראש הממשלה חברת יועצים חיצונית, והיא עה בתיאום יישום ההחלטה, במעקב אחריה ובבקרה על התהליך.

זאת, תוצאות תכנית ארבעת המיליארדים ותוצאותיהן של תכניות נוספות בתחום צמצום ערים, כמעט אינן מורגשות בפועל, למרות שיעורי הביצוע הטובים יחסית.

נדיקטורים לאפקטיביות מוגבלת להחלטות ממשלה

כלים לא-מנוצלים במשרדי הממשלה, כגון:

- מעונות יום, המרכז להשקעות, אזורי תעשייה – משרד התמ"ת;
- פיתוח שכונות חדשות בבנייה רוויה – משרד השיכון;
- בניית כיתות לימוד – משרד החינוך

הכוונה בביטוי "כלים לא-מנוצלים" היא שמשרדי הממשלה מעמידים תקציבי ביצוע בתכניות שונות אשר אינם מנוצלים בידי המגזר הערבי. אם התקציב ייעודי למגזר, לעתים מזומנות הוא מסתיימת השנה מבלי שעשו בו שימוש. להמחשה: בשנת 2003 כ-1,700 מעונות יום פועלים בפיקוח משרד העבודה והרווחה, מהם 36 בלבד ביישובים הערביים¹⁵.

בין השנים 2001-2004 לא הוקם שום אזור תעשייה חדש ביישוב ערבי. שיעורי ההקצאה ושיעורי הביצוע בפועל של תקציבי הפיתוח שיועדו ליישובים הערביים הם נמוכים ביותר, על אף שחלקם של היישובים הערביים בתקצוב פיתוח אזורי תעשייה (סעיף 760109 בתקציב המדינה) עלה בהתמדה בין השנים 2001-2005. בשנת 2003 אושרו במרכז להשקעות, תכניות להקמת מפעלים חדשים ולהרחבת מפעלים קיימים, בסך כולל של 3,328,796,000 ₪, שמתוכם רק 45,374,000 ₪ הופנו להשקעות ביישובים ערביים. סכום זה הוא 1.4% מן הסכום הכולל¹⁶.

פערים מתרחבים ברבים מהמדדים החברתיים והכלכליים, כפי שתוארו בפרק הרקע ובנספח 1.

יזח סיכוי 2002.
ייר עמדה בנושא פיתוח הנגב והגליל, סיכוי, 2005.

נדיקטורים לבעיה (מחסור בהון חברתי)

World Values Survey¹⁷ בתשובה לשאלה: "האם על הממשלה לקבל על עצמה אחריות לה יותר על מצבם של האזרחים?" לעומת השאלה "האם האזרחים צריכים לקבל על עצמם ריות גדולה יותר כדי דאוג לעצמם?"

בקרב כלל האוכלוסייה, רבים נוטים להאמין באחריות גדולה של הממשלה ובאחריות אישית קטנה אית, אך במגזר הערבי הנטייה לכך חזקה במיוחד ומקבילה לנתונים שהתקבלו במדינות הגוש ומוניסטי לשעבר. באופן מרעיע (8.33 מתוך 10), השיבו הנבדקים שרוב האחריות מוטל על משלה ולא על האזרח.

עמדות האוכלוסייה הערבית בישראל כלפי המדיניות הממשלתית בנושאי תכנון ופיתוח¹⁸ (לפי ר של ארגון עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל): המרואיינים אינם מאמינים וגנות של המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל. יותר מ-90% מן המרואיינים ורים שהמדיניות הממשלתית בתחומי הקצאת קרקע לפיתוח היישובים הערביים; מדיניות הריסת נים; הרחבת תחומי שיפוט; מדיניות פיתוח כלכלי; מינוי ערבים בסקטור הציבורי; תכנון עירוני יניות פיתוח מגורים, אינן צודקות או אינן צודקות בכלל. 93.2% מן המרואיינים סבורים, ומדיניות הרשמית הכללית כלפי האוכלוסייה הערבית אינה צודקת או אינה צודקת כלל. מבחינת לוקה לפי אזורים, 95.2% סבורים שמדיניות הכללית כלפי הערבים בנגב אינה צודקת עד אינה יקת בכלל, ו-90.7% סבורים כך כלפי הערבים בוודי ערה. המרואיינים אינם נותנים אמון ברוב ורדי הממשלה. מנהל מקרקעי ישראל ומוסדות התכנון כמעט שאינם זוכים באמון בקרב וכלוסייה הערבית. 89.1%-93.1% אינם נותנים אמון במוסדות אלה. לעומת זאת, מערכת בתי שפט זוכה באמון הגבוה ביותר בקרב האוכלוסייה הערבית, שכן רק 35.6% אמרו שאינם נותנים ון בבית המשפט העליון (בג"ץ). **נוסף לכך, אמון המרואיינים במדיניות הממשלתית ירד ונתיים האחרונות: כ-58% מן המרואיינים טענו שאמונם במדיניות זו ירד עד ירד באופן ניכר, 38% טענו שאמון זה לא השתנה בתקופה זו.**

דפוסי התנדבות והיקפי פעילות המגזר השלישי בקרב האוכלוסייה הערבית – כפי שתואר ירוט בפרק הרקע, מידת ההתנדבות הפורמלית הינה מועטה ביחס לחברה היהודית, וקיים גם נוט יחסי של ארגוני חברה אזרחית ומוסדות קהילתיים שאינם פוליטיים. נתונים מלאים ניתן למצוא רסומי המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, ובדוח הנזכר של ד"ר זיידאן.

זקר הערכים העולמי הינו מחקר עולמי של תהליכים חברתיים ופוליטיים. הוא מבוצע באמצעות רשת של סוציולוגים מאוניברסיטאות זובילות בכל העולם. ראיונות בוצעו במדגמים לאומיים מייצגים ביותר מ-80 מדינות, בכל היבשות. בסך הכול בוצעו משנת 1981 ורבעה סבבי מחקרים, מה שמאפשר לבצע חיתוך בין תרבויות, והשוואה במשך זמן. ישראל החלה להשתתף בסקר משנת 2001.

שיטת איסוף הנתונים התבססה על ראיון אישי בעזרת שאלון מובנה בשפה הערבית. הראיונות נערכו בקיץ 2003. המדגם כלל 517 שים וגברים ערבים שגיל יותר מ-18 שנים, המתגוררים ביישובים ערביים בצפון, במשולש, בנגב ובערים מעורבות.

ע

ואנו לבחון את חלופות המדיניות לבעיית המחסור בהון החברתי אפשר לבחור בשתי גישות; ריות. האחת רואה בהיעדר הון חברתי מצב נתון ומנסה למצוא דרכים לעקוף את הבעיה, למשל, מצעות תמריצים ישירים והתאמת כלים ייעודיים לאוכלוסייה המסוימת (הטבות במס, קרן השקעות דת במשרד התמ"ת ועוד), והאחרת, המוצעת להלן מחפשת דרכים להגדלת ההון החברתי.

זת המעקף והתמריצים הישירים נוסתה לא-פעם בעבר (באמצעות מכרזים ייעודיים למשרות, רויקטים ולשיווק קרקעות. כיום גם מתוכנן מסלול השקעות מיוחד בתמ"ת). הבעייתיות נובעת בנה חברתי הייררכי המקבע פערים ויוצר מצב שבו התמריצים מגיעים רק לשכבה מסוימת וכלוסייה, שיש לה נגישות למוקדי הכוח וההשפעה. נוצרת שכבה דקה בעלת אמצעים וכוח בעוד לל הציבור נמנעת יכולת ההשפעה. בתחום הכלכלי כפי שמתאר פוקוימה (Fukuyama, 1995), כיב האמון הוא קריטי לשםבניית מסגרות כלכליות מודרניות, המנצלות את הזדמנויות המשק לובלי (בעיקר ליצירת מבנים כלכליים גדולים המסוגלים להתחרות בעולם התאגידי במאה ה-21). דינות שבהן מרכיב האמון הוא שבטי או משפחתי (למשל סין ואיטליה), נדרשת התערבות שלתית לשם יצירת יזמויות כלכליות רחבות היקף, ואילו בחברות שבהן קיים יסוד אמון בין שכבות רתיות רחבות (למשל גרמניה ויפן), מתאפשרת הקמת מסגרות כלכליות משמעותיות גם בלא ערבות ממשלתית ישירה.

זונת המצב הכלכלית במגזר הערבי מלמדת על אופייה המסורתי של התעשייה. ריבוי העסקים טנים ומיעוט מפעלים והתארגנויות כלכליות גדולות, מלמד כי גישת התמריצים מוגבלת בין השאר לי אי-השפעתה על יסוד האמון המרכזי כל כך בהון החברתי ובפיתוח הכלכלי. גם היכולת להתאים ם ייחודיים למגזר, מוגבלת. דווקא במרחב הכלכלי המודרני יש תלות הדוקה בין המסגרות לכליות בעולם. הצורך בשפה משותפת, בשיטות ניהול דומות, במנגנוני מימון ועוד, דורשים פיתוח מנויות מתאימות ואינם מאפשרים הגמשת קריטריונים. דוגמה טובה לכך היא קרן ההשקעות סקים קטנים ובינוניים במשרד התמ"ת: רק כ-1.4% מסך ההשקעות הגיעו בשנת 2004 לעסקים גזר הערבי, במידה רבה בשל אופיים המשפחתי של העסקים, אשר אינם עומדים בקריטריוני הסף דרישות הקרן לניהול ולמעקב כלכלי וארגוני.

סיון להגדיל את ההון החברתי אמנם טמון גם סיכון. הידיעה כי מרכיבי ההון החברתי נעוצים עמוק בנה התרבותי, הקהילתי ואף הפוליטי, מציבים לכאורה יעד קשה להשפעה, אך מודלים שונים בר נוסו בעולם מלמדים שאין הדבר בלתי אפשרי. החלופות שלהלן אינן מוציאות זו את זו במובן

לא, אולם הן מציעות גישות שונות להתמודדות עם הבעיה. סביר אמנם שגישות אלו לא יופעלו קביל, הן מטעמי יכולת פעולה ארגונית בממשלה, הן מטעמי תקציב, והן מטעמים פוליטיים. יתר כן, הגישה המוצגת בכל חלופה עומדת בפני עצמה ושילובה בחלופות אחרות עשוי לפגוע פקטיביות שלה. למשל, חלופה ב', כוחה ברבגוניותה ולפיכך הפעלתה תוך התמקדות באזור אחד גע בסיכויי הצלחתה. כך גם לגבי חלופה א'.

לופות

א. עבודה מול ועדת המעקב העליונה של ערביי ישראל ומול הרשויות המקומיות

■ ועדות משותפות לממשלה ולרשויות;

■ קידום הכשרה מקצועית לשירות הציבורי וייצוג הולם

ב. עבודה ישירות מול הקהילה

■ קידום המגזר השלישי ושירות בקהילה

ג. מוקדים של הצלחה

■ מיקוד תכניות ממשלה באזורים גאוגרפיים ספציפיים שבהם אפשר להשיג

הצלחות ברורות בטווח זמן קצר ובינוני

י'ופה א' – עבודת ממשלה מול ועדת המעקב העליונה של ערביי ישראל ומול שויות המקומיות

מקדות בהכשרת דרג מקצועי

זת היסוד מאחורי חלופה זו היא בדבר הנוכחות המכרעת של המרכיב הפוליטי בהתקשרות בין שלת ישראל לבין הציבור הערבי. ניסיון של ממשלת ישראל לייצר סוכני שינוי תוך התעלמות מנהיגות המקומית, ייצר כוחות עוינים והתנגדות לכל תהליך ולכל תכנית (לְאָיָה, היזמה של ועדת רי בעניין השירות האזרחי). ייחוד החלופה בפיתוח דרג מקצועי ומנגנוני קבלת החלטות ברמה הה. 71% מערביי ישראל חיים ברשויות ערביות, 48% מהם חיים ברשויות שגודלן אינו עולה על 20,0 נפש¹⁹. כל הרשויות הערביות נמנות על האשכולות הנמוכים בדירוג הסוציו-אקונומי; 90% רשויות באשכול הנמוך ביותר, הן ערביות. בין השנים 1992 ל-2000 הגדילו ממשלות ישראל את ציבי הפיתוח השנתיים למגזר הערבי בממוצע של כ-15% לשנה. גם משרד הפנים פעל לצמצום פליה שהייתה במענקי האיזון. הזרמת הכספים אמנם צמצמה את הפער התקציבי אולם לא יאה להשוואת היקף התמיכה הממשלתית באוכלוסייה הערבית לתמיכתה באוכלוסייה היהודית. יסת העולם שעמדה מאחורי חלופה זו היא כי אפשר לייצר פעולה משותפת יעילה הן עם ועדת עקב והן עם הרשויות המקומיות בשלושה מישורים עיקריים:

1. ועדות פעולה משותפות

¹⁹ישוים לפי צורת יישוב וקבוצת אוכלוסייה, שנתון סטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005.

ועדות אלו יעסקו בהנגשת שירותי הממשלה והתאמתם לצורכי המגזר. הדיון המשותף לנבחרי ציבור ברמת השלטון המקומי ולפקידי ממשלה ישמש בסיס הן לניצול יעיל יותר של כספי הממשלה והן לבניית אמון. במסגרת הוועדות אשר יחולקו לנושאים שונים ובהם חינוך, בריאות, תשתיות ועוד, יוצגו השירותים השונים הניתנים באמצעות משרדי הממשלה ויבחנו כלים לקידום פרויקטים משותפים.

2. הכשרת פקידי הממשלה

הכשרת פקידי ממשלה בדרג הבכיר (סגל א' וסגל ב') לעבודה אפקטיבית מול האוכלוסייה הערבית, תוך הבנת הצרכים המיוחדים והכלים הנדרשים כדי לענות עליהם.

3. הכשרה וליווי לראשי הרשויות הערביות

בניית תכניות הכשרה וליווי (mentoring) לפקידי ברשויות הערביות, בתחומי מערכות החינוך, הנדסה ותשתיות, איכות סביבה ועוד. הליווי וההכשרה יכולים להיעשות בעזרת רשויות מקומיות יהודיות, בהובלת צוותים ממשרדי הממשלה. הליווי יאפשר בניית קשרים וכישורים, ויפתח שפה משותפת בין בעלי התפקידים בצד היהודי ובצד הערבי. תכניות ההכשרה והליווי יהיו מבוססות על פרויקטים, הווה אומר, לא לימוד תאורטי בעלמא, אלא שילוב הבסיס התאורטי בפרויקטים מעשיים.

4. ייצוג הולם ממוקד בנקודות הממשק מול הממשלה

החלטות ממשלה בנושא ייצוג הולם במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות אמנם עוברות זה שנים, אך אין די בכך, שכן את ההחלטות יש לקדם ולבצע. באשר למדיניות המוצעת בנייר זה, המדובר על שילוב ממוקד של אזרחים ערבים בתפקידים ברשויות ובמשרדי הממשלה שבהם מקודמות התכניות בעלות המשמעות הרבה ביותר ביחס למגזר הערבי (ביחידות הרלוונטיות בתמ"ת, ברשויות התכנון, במשרד החינוך ובמחוזות וכולי). מעבר לכך, תיבנה תכנית ייצוג אשר תאפשר תנועה בין השירות במשרדי הממשלה לבין עבודה ברשויות המקומיות. זו תהא מעין תכנית מנהיגות ציבורית, שבמסגרתה ישולבו עובדים מתאימים בשירות הציבורי למשך שנים אחדות ולאחר מכן תעניק המדינה סיוע (כגון פטור ממס) לשילובם בתפקידים ציבוריים בתוך קהילות המוצא שלהם.

שתה העיקרית של חלופה זו נעוצה במבנה חלוקת הכוח בהנהגה הפוליטית המקומית ביישובים רביים. הבחירות ברשויות המקומיות הערביות הן שבטיות במידה רבה. קבוצה שבטית משפחתית ת מרוויחה מן התוצאות ואחרת מפסידה. הרשות עוברת ל"בעלות" הקבוצה המנצחת בעוד חברי בוצה המפסידה מתנערים במידה רבה מהשתתפות במסגרת המוניציפלית: אינם משלמים מסי וב, אינם שולחים את ילדיהם לפעילות המאורגנת בידי המועצה וכיוצא באלה. הכוח הפוליטי שבו נה קבוצה אחת של התושבים, מתורגם אפוא להקצאת תפקידים ולחלוקת משאבים בלתי שוויונית. יכך, הרשויות המקומיות במצב הנוכחי משמשות מסד רעוע לפיתוח הון אנושי והון חברתי. תפות עם רשות מקומית בהכרח תבוא לידי ביטוי בפעולה מול קבוצה אחת של התושבים

ירתה של קבוצה אחרת. במידה רבה, הרשויות המקומיות וועדת המעקב מתאימות לקדם ייצוג ייטי, אך לא לקדם פיתוח הון חברתי, אשר יתחלק בשוויוניות באוכלוסייה.

לופה ב' – פעולה ישירה מול הקהילה ומול המגזר השלישי

משך להערות בדבר חלוקת הכוח במנהיגות המקומית הערבית, הנחת היסוד מאחורי חלופה זו יגה את מוגבלות הייצוג של הנהגת המגזר הערבי ביחס לתושבי היישובים הערביים, הן ברמה רצית והן ברמה המקומית. ברמה הארצית הבעיה קשורה בנטייה לכרוך כל פעולה הקשורה עם ויות המדינה, בדיון פוליטי לאומי העוסק בשאלת אופייה היהודי של ישראל, תוך עירוב מרכיב ודעה הלאומית עם מרכיב המשאבים החומריים. אין ספק כי יש מקום לערוך דיון זה בין הציבורים זודי והערבי במדינת ישראל, אך עם זאת יש לפתח חברה אזרחית עשירה בהון חברתי המאפשר להשתלב במרקם החיים הכלכליים והחברתיים בישראל מבלי לקשור כל תהליך לשיח הפוליטי ייח הלאומי.

וז ליישור המקומי מתארים רכס ונבות (2006) כי בבחירות לראשיות המקומיות שהתקיימו בשלהי 20, התחזקו דפוסי ההצבעה החמולתיים. ברשויות הערביות שהתקיימו בהן בחירות באותה שנה, ב-9 מתוך 53 נבחרו ראשי עיריות ומועצות בעלי זהות מפלגתית ברורה: "הפוליטיקה המוניציפלית רבית מהווה חסם משמעותי בדרך ליישום מדיניות שוויונית. כל עוד זה המצב הדבר משמש כתירוץ בור היהודי ולמקבלי ההחלטות למצבם של האזרחים הערבים"²⁰.

בחלופה זו להציע נתק והתעלמות מהמנהיגות, אלא הצעה להתמקד בפעולה ישירה. המנהיגות קומית תוכל להשתלב במקומות שתמצא לנכון, אך לא יהיה זה תנאי מקדמי. הנחת העבודה היא זלחות ביצירת מסגרות אזרחיות פוריות יובילו אחריהן גם את המנהיגות המקומית. חלופה זו כה להתאים מדיניות ספציפית לכל תחום ותחום (חינוך, תעסוקה, תכנון, אזרחות, פשיעה וכו').

ם שלושה מרחבי התייחסות עיקריים:

1. ברמת הפרט

- **מרכזי ייעוץ והכוונה ללימודים ולקריירה.** בבתי ספר ובמרכזים אזוריים יוענקו שירותי ייעוץ אישיים, יתקיימו סדנאות וקבוצות מיקוד וייערכו סיורים ומפגשים במוסדות להשכלה גבוהה ובתעשייה.

אלי רכס ודורון נבות, מדיניות שוויונית והפוליטיקה של הערבים בישראל, חסמים פרגמטיים ופרדיגמטיים, בתוך: חסמים בפני שוויון זערכים בישראל, 2006.

- תכניות חונכות וליווי אישי. תכניות מעין אלו הן אמצעי יעיל לשיפור הון חברתי (bridging social capital), ותחומי הפעילות האפשריים הם רבים: מיעוץ עסקי לחברות בראשית הדרך ועד ליווי ילדים החל בשלבי החינוך הראשוניים ביותר (השוו למשל לפרויקט "sponsor-a-scholar" בארצות הברית (Johnson, 1997) ולפרויקט "I have a dream" בארצות הברית (Kahne & Bailey, 1999)). הונח שלעתים קרובות קידום קבוצה שלמה (למשל כיתה) יעיל יותר מניסיון לקדם תלמיד יחיד. מודל אפשרי הפועל בארץ שאפשר להתאמה לציבור הערבי, הוא **פרויקט עתידים**, אשר מאתר צעירים בעלי יכולות גבוהות, מסבסד את לימודיהם ומאפשר להם לסיים תואר ראשון ותואר שני במדיניות ציבורית בארבע שנות לימודים, תוך השתלבות בעשייה במגזר הציבורי.
- טיפול בפשיעה. ליווי אישי והדרכה בתחום מניעת הפשיעה פועלים לחיזוק ההון החברתי החיובי של עבריינים צעירים והחלשת ההון החברתי השלילי. פעולות כגון התנדבות מחוץ למסגרת השכונה, תוך מפגש עם קבוצת התייחסות חברתית חדשה מאפשר את חיזוק השאיפות והאמון העצמי ביכולתו של הצעיר להצליח ולהגיע להישגים.
- הקמת מרכזי תמיכה וייעוץ להורים ומשפחות. לרמת התקשורת בין הורים וילדים יש השפעה ניכרת על מידת הביטחון העצמי והאמון שהילדים חשים בהמשך חייהם. ילדים להורים המשדרים ביטחון ואמון, גדלים להיות מבוגרים הנוטים להיות מעורבים ותומכים יותר בפעילות בקהילה.
- עידוד הקמת ועדי הורים במסגרות החינוכיות ביישובים הערביים, אשר יפעלו לבקרה ולשיפור תנאי הלימודים ורמתם.

2. ברמת הקהילה

- עידוד פעילות של ארגונים א-פוליטיים במגזר השלישי. התנסות מגיל צעיר בפעילות התנדבות שאיננה פוליטית נמצאה משמעותית ביחס לאחריות החברתית שיגלה האדם כבוגר. הדבר חשוב במיוחד לאותם צעירים שלא יגיעו ללימודים אקדמיים ובכך יוכלו לקבל מעט מההון החברתי אשר חבריהם יוכלו לרכוש באוניברסיטה. תכנית אפשרית היא מחנות התנדבות מרוכזים, המוציאים את הצעיר מן הבית לכמה ימים (מעין מחנה קיץ קהילתי). דוגמה לכך היא **עמותת מהפך** אשר הוקמה בידי סטודנטים בירושלים שכיום פרוסה בכל הארץ, ועוסקת בסיוע בקהילה ובחונכות בידי סטודנטים. כיום פועל מרכז מהפך בטמרה וביפיע. המרכזים מופעלים בידי סטודנטים ערבים וצוות היגוי של אמהות מהיישוב. הפעולה המשותפת בארגון יהודי-ערבי (בהשתלמויות ובניהול השוטף), מאפשרת העצמה קהילתית וחיזוק ההון החברתי הבא לידי ביטוי בהתארגנויות קהילתיות להעלאת רמת החינוך ביישוב. יש כמה צעדי

מדיניות אפשריים לטיפול החברה האזרחית תוך שמירת העצמאות והייחודיות של הארגונים: **מתן לגיטימציה ערכית באמצעות הצהרת כוונות רשמית של הממשלה; שיתוף הארגונים בתהליכי קבלת החלטות בתחומים שבהם הם עוסקים; מתן תמיכה כספית לפעילות, הן עצמאית והן במסגרת הרשויות המקומיות.**

- **תכניות אשראי על התנדבות.** הרעיון הוא קבלת תועלת שאינה כספית בתמורה לפעולות התנדבות לטובת הקהילה. מודל אפשרי הוא **בנק הזמן** (מודל הפועל בצורה ניסיונית בירושלים) שבאמצעותו מתוגמלים התושבים בזיכוי לשירותים שהם נזקקים להם ממאגר המתנדבים. ביפן הופעלה תכנית דומה המזכה בקרדיט מתנדבים העוסקים בטיפול בקשישים, זאת בהתאם למידת הזמן ולאופי הטיפול. את הקרדיט אפשר לנצל בעבור הורים קשישים של המתנדב או למען העתיד של המתנדב עצמו. קרדיט נוסף יכול להיות מגולם במענקי שכר לימוד לסטודנטים הפועלים בקהילה (מעין התאמה של תכנית פר"ח לקהילה ביישובים הערביים).
- **קידום תכנון ובנייה של מרכזים קהילתיים, מתנ"סים, גנים ציבוריים ומרכזים מסחריים.** בין השאר הופעלו בעולם תכניות אשר העבירו מרכזים קהילתיים לבעלות התושבים, מה שמביא לאינטרס אישי רב יותר בפיתוח הנכס (community centers becomes community trusts).
- **פיתוח תשתית תקשורת וטכנולוגיה** (למשל אינטרנט מהיר). טכנולוגיה יכולה לסייע בפיתוח הון חברתי כאשר סביב התשתית נוצרים מזמים המשכללים קשרים בין פרטים ובין קהילות, מעודדים העברת ידע עסקי וחברתי ומפתחים תשתית חינוכית ותרבותית.
- **תכניות לוועידות אזרחים** (בדומה לפרויקט המופעל **במרכז ציפורי בירושלים**). תכניות הפועלות באמצעות מפגשים וכנסים המעלים סוגיות מחיי הפיתוח של היישוב ומערבות את האזרחים בדיון ובתכנון הפעולה. פעולה מסוג זה מערבת את התושבים בסוגיות הבערות ומשדרת כבוד ואמון להם ולדעותיהם.
- **עידוד פיתוח אזורי תעשייה.** עידוד פיתוח אזורי תעשייה באמצעות הטבות לפעולה משותפת דרך מנהלים. יצירת אשכולות תעשייה תאפשר פיתוח רשתות וסיוע הדדי להרחבת נפח העסקים, גם בלא השתלבות באזורי תעשייה יהודיים.
- **פיתוח מסגרות קהילתיות.** הבדלים במידת הצמיחה הכלכלית בבריטניה יוחסו במידה זו או אחרת לפערים בהיקף המסגרות הקהילתיות. באזורים שבהם ריבוי מסגרות קהילתיות, נצפו הצלחות גדולות יותר. לפיכך אפשר לאמץ מדיניות לקידום מסגרות קהילתיות מכל הסוגים: קבוצות ספורט, חוגים וליגות, ארגוני בריאות, קבוצות נשים, קבוצות של אנשי עסקים ועוד.

3. ברמה כלל-ארצית

- פיתוח תכניות לימודים לאזרחות המבוססות על התנסות בפעולה אזרחית ולא על לימוד תאורטי. ההנחה היא שבעוד תכניות הלימוד הרגילות באות לידי ביטוי בצמיחה מתונה בידע, חינוך לאזרחות באמצעות עשייה, משנה התנהגות. על התכניות להיות מותאמות לציבור הערבי. לימוד האזרחות האקטיבי פועל בשלושה שלבים: עשייה (מחזור, ניקוי השכונה), דיון (הקבוצה מתכנסת לדון בפעילות), ולמידה (חיבור בין הפעילות לרקע התאורטי בחומר הלימוד).
- קידום תכניות לשיתוף פעולה בין המגזר העסקי היהודי והמגזר הערבי. עידוד חברות לשלב בהן עובדים ערבים ולהעסיקם, תוך הפעלת עובדים שכבר שולבו בתכניות בקהילה בגיוס עובדים נוספים (למשל, באמצעות הטבות כלכליות בדומה לפעולה שנקטה בקרב יוצאי חבר העמים).
- קידום תכניות לפיתוח שכונות קהילתיות בערים אשר תכונה לקהל הערבי. התכניות ייבנו בידי יזמים פרטיים שיקבלו הכוונה וסיוע ממשרד השיכון, למשל באמצעות עידוד פנייה למרכזים מצד קבוצות בנייה ערביות, והתאמת משתנים (כגון צפיפות הדיור) לרמות אשר יוכלו להתאים לאוכלוסייה הערבית.

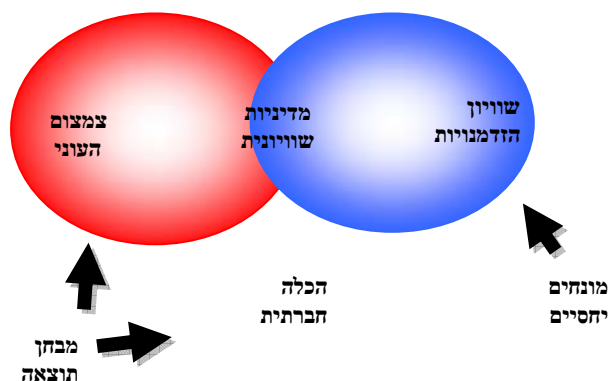
'שתה העיקרית של חלופה זו היא במוגבלותו של המגזר השלישי לקדם תהליכים כוללים הנוגעים יתוח תשתיות. אמנם, מגזר זה משמש בסיס חברתי דינמי ויעיל לפיתוח הון חברתי, אך בלא זוף המועצות המקומיות והמסגרות הפוליטיות הקיימות בקרב הציבור, מגיעים אל "תקרת זכוכית". לופה זו קיימת הנחה סמויה בדבר רצון של שתי האוכלוסיות לפתח חברה אזרחית פעילה קיימת ממשקים זו עם זו. הנחה זו צריכה להיבדק לעומק, האם בתנאים הקיימים אכן קיימת נות לשילוב חברתי ולשויון בין הציבור היהודי לציבור הערבי.

לופה ג' – מוקדי הצלחה

יין לא התפתחו מרכזיים עירוניים ערביים המעמידים אלטרנטיבה אמיתית להתפתחות חברתית זיאה ממסגרת המגורים הכפרית שהסיכויים לתעסוקה ולקידום בה קטנים יותר. בפיתוח מרוכז של ה מוקדים עירוניים, הסיכויים להצליח ולחולל שינוי מורגש, גדולים בהרבה מאשר בהתערבות דתית מצומצמת במרחב גדול של יישובים כפריים (מוקדים אפשריים: נצרת, טמרה, אָם אלפחם, ט, ושכונות חדשות בערים מעורבות). הנחת היסוד הניצבת מאחורי חלופה זו היא כי התמקדות משלה באזורים אחדים תשיג תוצאות מורגשות בפרק זמן סביר. כמו כן, ההתפתחות מוקדים 'בניים תביא ליצירת הון חברתי שימשוך צעירים ומשכילים וישמש מנוף לתהליכי שינוי בחברה רבית כולה. עיקר הפעולה הנדרשת באותם אזורים מבוסס על פעולות שהממשלה כבר נוקטת, א שהפעם יוגדרו יעדי תפוקה ברורים וממוקדי מועד ואזור.

וש מטרת עיקריות מוגדרות לפעילות ממוקדת האזור²¹. שוויון הזדמנויות, צמצום העוני והכלה
ברתית (Social Inclusion).

יון ההכלה החברתית עוסק בשילוב חברתי ושילוב תרבותי. תוך פיתוח יכולת והזדמנות למפגש,
יב עיסוקי היום-יום, בין שתי הקהילות, היהודית והערבית.



לה המצורפת להלן (המתייחסת כולה לחלופה ג'), מפורטים עיקרי הפעולות הנדרשות למטרות
כשהם מחולקים לשלושה תחומי מדיניות: מעמד חברתי כלכלי, מגדר ומקום המגורים. כדי
נולה תהיה אפקטיבית, ואכן תשפיע על ההון החברתי, יידרשו מיקוד והשקעה מיוחדים במספר
דים מצומצם. חולשתה העיקרית של החלופה היא ריבוי החסמים הקיימים בכל אחד מהמוקדים
ישריים. החסמים הם רמת השכלה נמוכה, מחסור חמור בהזדמנויות תעסוקה, שיעורי אבטלה
ים, מחסור בקרקע ציבורית ורמות עוני גבוהות. ריבוי החסמים מגדיל את הסיכון שייבחרו מוקד או
ם לפעולה, אך לא יושגו התוצאות המקוות. במקרה כזה, יוזנחו גם מקומות אחרים ולא יושג שיפור
ש; במוקד. להשתלשלות כזו יהיו השפעות שליליות. כאשר מדובר במושג חמקמק כהון חברתי,
ן כי דווקא גיוון הוא הסוד להצלחה ולא מיקוד יתר.

זגדרת מטרת החלופה והתרשים המצורף נוסחו יחד עם מיכל בליקוף, מנהלת מחלקת המחקר בעמותת סיכוי בשנת 2005.

הכלה חברתית	צמצום העוני	שוויון הזדמנויות	מדד
<p>העצמת ההון התרבותי:</p> <ul style="list-style-type: none"> קורסי העצמה והכנה ליציאה לעבודה; חיזוק השליטה בעברית ובאנגלית; מבחני התאמה לתעסוקה בערבית; מיקום של מוקדי שירות תעסוקתיים ביישובים ערביים – כפעולה מכילה, התורמת למתן תחושת שייכות לתושבי היישובים הערביים וכאקט העשוי להגביר את נגישות האזרחים הערבים לשירות. מדובר בשירותים כגון: מרכזי טיפוח יזמות אזוריים, לשכות תעסוקה, קורסים להשכלת מבוגרים וקורסים להכשרה מקצועית. <p>ביצוע החלטת ממשלה בדבר הכללת יישובים ערביים במסגרת מנהלות אזוריות לאזורי תעסוקה</p>	<p>העלאת שכר הפוטנציאלי וצמצום שיעורי האבטלה באמצעות:</p> <ul style="list-style-type: none"> קליטת עובדים ערבים במשלחי יד מניבי שכר גבוה בהתאם לכישוריהם אכיפת חוק שכר מינימום בדיקת האפשרות להנהיג מס הכנסה שלילי לבעלי שכר נמוך <p>העלאת פוטנציאל ההכנסה למשק בית, באמצעות העלאת שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה באמצעות:</p> <ul style="list-style-type: none"> יצירת מקומות תעסוקה בתחומי יישוב המגורים; העצמת נשים באמצעות קורסי הכנה ליציאה לעבודה; עידוד היזמות בקרב נשים 	<p>פיתוח ההון האנושי:</p> <ul style="list-style-type: none"> קורסים להשכלת מבוגרים; קורסים להכשרה מקצועית; קורסים להסבה מקצועית לבני 40 ומעלה; עידוד המו"פ והמחקר המדעי, באמצעות מלגות לדוקטורנטים בתחום המדע; הקמת חממות טכנולוגיות בנגב ובמשולש <p>עידוד נשים לרכישת השכלה גבוהה באמצעות מלגות לימודים הקמת מעונות יום בתפרוסת רחבה ליצירת סביבה תומכת עבודה ולימודים לנשים</p> <ul style="list-style-type: none"> עידוד היזמות: תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים בתחומי יישובים ערביים; הקצאה תקציבית לפיתוח תשתיות לאזורי תעסוקה בתחומי היישובים הערביים שבהם הושלמו תהליכי התכנון של שטחי התעסוקה; האצת תהליכי הסדר המקרקעין בחלקות המיועדות לתעסוקה שקיים לגביהן סכסוך; שיווק קרקע לתעסוקה במחירים נמוכים, אטרקטיביים ליזמים; השלמת פיתוח כבישי גישה ליישובים ערביים ולאזורי תעסוקה בתחומם. 	<p>מדד רתי גלי</p> <p>דר</p> <p>ום רים</p>

בטים שונים במדיניות המוצעת ורגישויות הנגזרות ממנה

דיניות המוצעת יש שתי רגישויות מרכזיות: הרגישות הפוליטית והרגישות המובנית במושג הון רתי. מהבחינה הפוליטית, חלופות א' ו-ב' ייתקלו בקושי הרב ביותר בגלל חסם החשדנות והיעדר מון הקיים בין הציבור היהודי והערבי. עם זאת הרעיון העומד מאחורי ההון החברתי הוא חדש די בתחומי המדיניות בעולם כולו, ובשל כך אין עדיין מסה קריטית של עדויות על יכולת הממשלה שפיע עליו. חלופה ב' רגישה במיוחד לעניין זה. **בשל כך מצורפת לחלופה זו המלצה ל"תכנית לוט", אשר תבחן את אפקטיביות הפעולה לאורך זמן מוגדר, כדי שאפשר יהיה להעריך את אמתה ליעדים שהוגדרו.**

שר לסכם את הפוליטיקה של החלופות בטבלה:

הזירה הפוליטית		
תומכים	מתנגדים	"שחקנים" שאפשר לגייס
<p>חלופה א' (מול הרשויות): חברי כנסת ערבים שיהיו מעורבים בתכנון; חברי כנסת ממפלגות השמאל; ראשי רשויות ערביות; עמותות אזרחיות ערביות</p>	<p>מרבית חברי הכנסת ממפלגות המרכז והימין אם תהיה עבודה מול ועדת המעקב; תיתכן התנגדות מצד נציבות שירות המדינה</p>	<p>יידרש מאמץ לגיוס בכירים בשירות הציבורי; יידרש מאמץ לשכנע את חברי הקואליציה; יידרש מאמץ הסברתי רב לגיוס תושבים ערבים למהלך</p>
<p>חלופה ב' (מול הקהילה): ארגוני המגזר השלישי יהודים וערבים; חברי כנסת מהאופוזיציה והקואליציה</p>	<p>אם לא יהיו הצהרות גדולות של הממשלה, אפשר יהיה לצמצם את ההתנגדות. אחרת תהיה התנגדות הן מצד חברי הכנסת הערבים והן מצד המנהיגות האזורית</p>	<p>אפשר לגייס לעניין את הציבור היהודי הרחב ואת הרשויות היהודיות. נוסף על כך, אפשר לחבר את שכבות המשכילים מהציבור הערבי. אפשר לגייס את הקהילה העסקית</p>
<p>חלופה ג' (מוקדי הצלחה): ראשי הרשויות המושפעות; חברי כנסת ערבים; חברי כנסת מהאופוזיציה ומהקואליציה</p>	<p>ראשי הרשויות שלא יצטרפו לתכנית, וחברי כנסת הקרובים אליהם</p>	<p>הקהילייה העסקית; רשויות יהודיות; יידרש מאמץ לגיוס בכירים בשירות הציבורי</p>

ברכת החלופות

יית הפיתוח וקידום תכניות ממשלתיות במגזר הערבי מורכבת ורבת משתנים. לכל סוג של פתרון בחר יקומו מתנגדים הן בזירה הפוליטית והן בזירה הציבורית. עלינו לזכור שהמטרה של כל אחת חלופות היא להגדיל את מידת ההון החברתי ובכך לשפר את יעילות הביצוע של תכניות שלתיות. לפיכך, לאורך זמן, מבחן הביצוע של החלופה הנבחרת יהיה בבחינת התקדמות ביצוע תכניות ממשלתיות ושימוש בכלים שאותם מספקים משרדי הממשלה בתחומים הרלוונטיים עילות החלופה. כדי להעריך הצלחה יש לקיים מעקב אחר פרמטרים כמותיים ופרמטרים איכותיים חד. בתחום הכמותי, כאמור, אפשר יהיה לבדוק ניצול תקציבים וכלים במשרדי הממשלה תוך זת לב ליעדי תפוקות, למשל: מספר העסקים הנפתחים וההשקעה הממוצעת בהם; שימוש כניות להכשרה מקצועית והשפעתן על רמת האבטלה; קידום תכניות להעלאת רמת ההוראה זוז מסיימי הבררות ועוד. עם זאת, אפשר לבחון את האינדיקטורים השונים שתוארו קודם לכן מצעות סקרים לבחינת מידת האמון בקהילה ובפעילות הממשלה. את הסקרים יש לבצע מדי שנה שך שנים אחדות, לצורך בחינת מגמות.

לית, יש להביא בחשבון עלות המקבילה לתוספת השנתית למשרדי הממשלה בעת תכנון תכנית בעת המיליארדים, שעמדה על כ-184 מיליון שקלים בשנה (מעבר לתקציב המשרדים הרגיל שכלל ניות פיתוח למגזר הערבי בשיעור של כ-500 מיליון שקלים). בשל היות החלופות, סל של צעדים יר מידת הגמישות בתוכו רבה, קשה להגדיר קריטריונים מדויקים לבחינה.

זן את החלופות על פי הקריטריונים הללו:

1. מידת השגת המטרה הצפויה, הווה אומר, הגדלת ההון החברתי בקרב הציבור הערבי;
2. עלות תקציבית משוערת;
3. השפעות רחב. השלכות רחבות על החברה מעבר להשפעה הישירה הנוגעת למטרה המוצהרת;
4. ישימות פוליטית;
5. ישימות טכנית-מנהלית – פשטות יישום הצעדים הננקטים;
6. לוחות זמנים לביצוע. לוח זמנים קצר יותר יקבל ציון גבוה יותר.

ינת החלופות בהתאם לקריטריונים

חלופה א' מול ועדת המעקב והרשויות המקומיות	חלופה ב' ישירות מול הקהילה ומול המגזר השלישי	חלופה ג' מוקדים של הצלחה	
+	+++	++	וגת המטרה
+++	++	+	ת תקציבית ++ = העלות הזולה ביותר = העלות היקרה ביותר)
+	+++	++	יפעות רחב
+	++	+	מות פוליטית
++	++	+	מות טכנית
++	+	+	וות זמנים
10	13	8	הכול

וגת המטרה – הערכתי היא כי בהתחשב במיקוד בהשגת הון חברתי ובעובדה כי מדובר במרכיב קמק שהדרך אליו אינה ברורה וחד-משמעית, הגיוון באמצעים שמאפשרת חלופה ב' הוא יתרון ור.

ות תקציבית – כאן דווקא הגיוון יבוא לידי ביטוי בריבוי פרויקטים ובעלות גבוהה יותר. חלופה ג' וקדת בתשתיות ולכן סביר להניח כי תהיה החלופה היקרה ביותר ותכלול הן השקעה משרדית והן צפת תקציבית מיוחדת. חלופה א' הממוקדת בתהליכים ארגוניים מכווני כוח אדם תהיה במקרה זה לה ביותר.

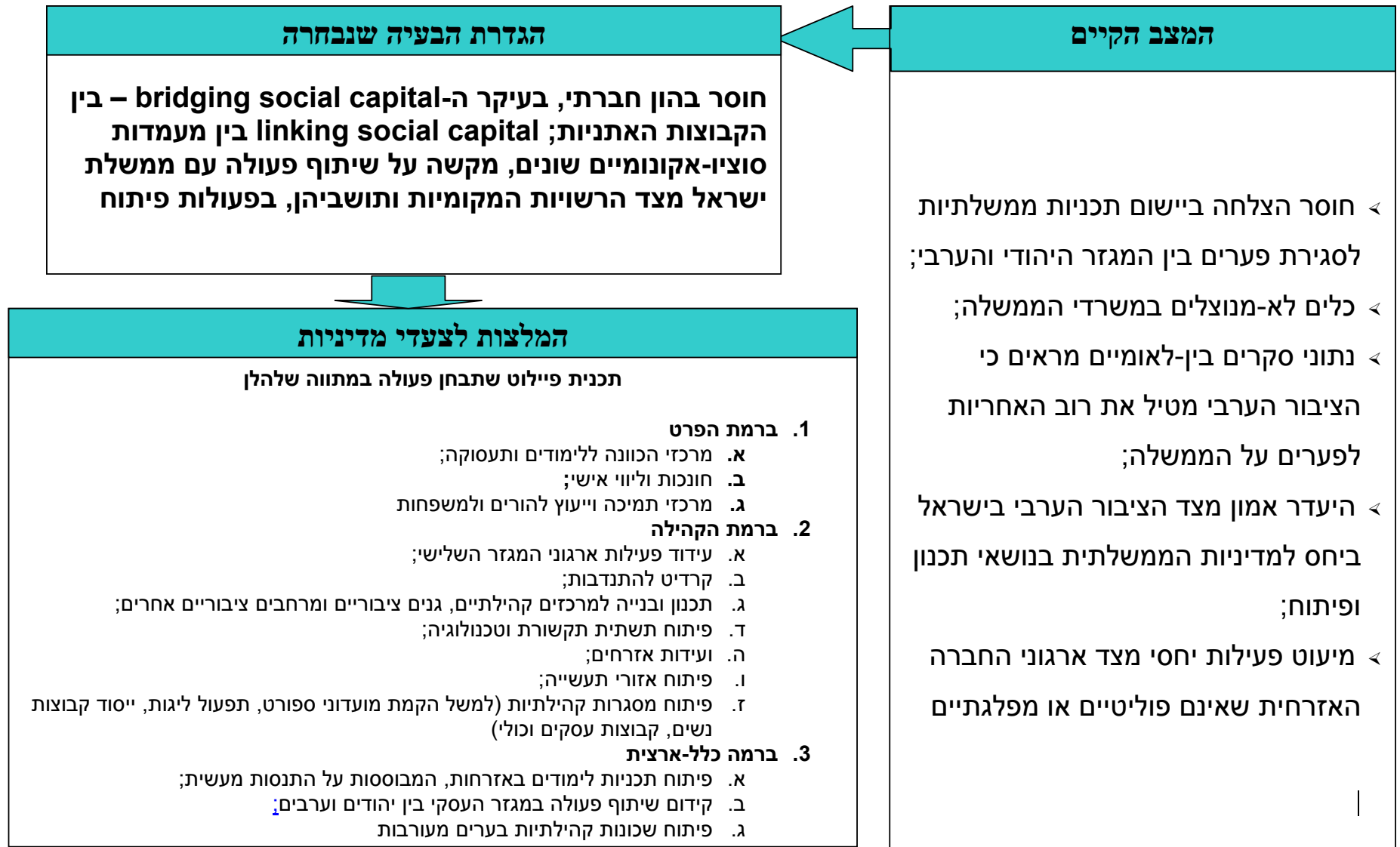
יפעות רחב – בקריטריון זה, הגיוון והמיקוד בקהילה שמאפשרת חלופה ב' הם יתרון ברור. גם תי החלופות האחרות יהיו השפעות סביבתיות נוספות. לחלופה ג' עשויה להיות השפעה כלכלית רית מעבר למגזר עצמו, ולכן הערכתי אותה בין חלופה א' ו-ב'.

ימות פוליטית – כל החלופות מורכבות מבחינה פוליטית, אך חלופה ב' היא בעלת הפרופיל הנמוך תר ולפיכך יש לה הסיכוי הנמוך ביותר לעורר התנגדות. הן חלופה א' והן חלופה ב' צריכות שיתוף ולה עם מוקדי הכוח בציבור הערבי ולפיכך יעוררו קשיים פוליטיים.

ימות טכנית – הקושי בחלופה א' נובע מהצורך בפעולה משותפת יהודית-ערבית בין בעלי מקצוע שויים להתקשות בכך (פקידים ומנהלים בשירות הציבורי), ואילו חלופה ב' מורכבת בשל היעדר יקוד המדויק והצורך בריבוי צעדים מקבילים. חלופה ג' כרוכה בהשקעות גדולות ובשינויים ותיתיים גדולים ולפיכך היא הקשה ביותר ליישום.

וות זמנים – כאן דווקא יש יתרון לחלופה העוסקת בהכשרת הדרג המקצועי. ההכנה לביצועה רה יחסית ואפשר להתחילה בפרק זמן קצר יחסית. לחלופות ב' ו-ג' דרוש זמן ארוך יותר לתכנון, ציאת שותפים ולהתחלת הביצוע.

נוכח ניתוח החלופות המנויות לעיל, אפשר להתרשם כי החלופה שנראית כטובה ביותר היא חלופה ב' ולהלן עיקריה:



כום

ושג הון חברתי יכול להעניק לקובעי המדיניות כמה תובנות ביחס לחשיבות הקהילה והמרקם ברתי, לצורך קידום מדיניות של פיתוח כלכלי או פיתוח אחר. הדבר יפה הן ברמת הפרט, הן מת הקהילה המקומית והן ברמה הכלל-ארצית. אין במושג כדי לשמש פתרון קסם לסגירת פערים יר שורשיהם עמוקים ויסודיים, אולם תקוותי היא כי העלאת הצורך בפיתוח התשתית החברתית דר היום, תיתפס כצעד משלים לשאר תכניות והחלטות הממשלה המכוונות לצמצום פערי הפיתוח המגזרים.

אגר" הון חברתי הכולל אמון, נורמות ורשתות, נוטה להגדיל את עצמו, וגם חוסר במשאבים אלה ה להשתמר ולהעמיק. נוסף על כך, ההשקעה בהון חברתי אינה הולכת וגדלה, אלא הולכת וקטנה הזמן, כלומר לאחר נקודה מסוימת ההון החברתי מגדיל את עצמו עצמאית, ללא צורך בהגדלת שקעה מצד הממשלה. התבוננות בחברה הערבית המסורתית באזור המזרח התיכון, מלמדת על וות שהלכו והתגברו במפגש עם החברה והכלכלה המערביות והעמיקו את הפער בהון חברתי רר בעקבותיו פערים בכל הפרמטרים האזרחיים (בכלכלה המודרנית – אמון, מניעת אופורטוניזם זיתות הנם פרמטרים יסודיים לצמיחה). משפחה, סמכות ומסגרות חברתיות הייררכיות, עודדו וי משקל דל בהון חברתי. אבן-ח'לדון, שחי בן השנים 1332-1406 השתמש במונח "עצבייה טית" (שררה שבטית), וטען שבארצות מרובות שבטים ו"עצביות" קשה למוסד המדינה לשלוט, לל העדפת האינטרסים השבטיים על פני האינטרסים של כלל החברה.









ושגי תורת המשחקים גישת "אי-שיתוף הפעולה הקהילתי והממסדי" היא שיווי משקל יציב, כפי ם המצב ההפוך משמש כשיווי משקל. לפיכך נחוצה טלטלה חיצונית, מכוונת או בלתי מכוונת, כדי ע מנקודה אחת לאחרת. ההשלכות של הניתוח המוצג בנייר זה הן כבדות משקל, בניית המוסדות ולטוניים המקומיים עצמם אינה מספיקה. שיווי המשקל הדל בהון חברתי ישמר את עצמו ויביא וצאות פחותות בין שתי חברות אשר לכאורה נהנות ממוסדות וממערכת ציבורית דומה (הדבר זן בהשוואות הן בין דרום אמריקה לצפונה והן בין דרום איטליה לצפונה). מחקרו של פוטנם (Putnam, 199) מלמד כי יש קשר בין הרקע החברתי וההיסטורי לבין האפקטיביות של המנגנונים יבוריים. מצד הביקוש, קהילות עם בסיס של מעורבות חברתית רחבה, נוטות לדרוש יותר ממנהיגי יבור שלהן ומוכנות אף להתאגד ולפעול לשם כך. לעומת זאת, מצד ההיצע, פעולת פקידי הציבור שפעת מהערכים ומהנורמות המעודדות שיתוף אזרחי ופשרות פרגמטיות המאפשרות להביא וצאות טובות יותר.

להיזהר מלשקוע בוויכוח המעמת מבנה חברתי מול תרבות ושאלות כגון "מה קדם למה". שאלה זו נה מקדמת אותנו מבחינת המדיניות, ויש להבין את הכוחות הפועלים על שיווי המשקל ולחפש כים לשנותו.

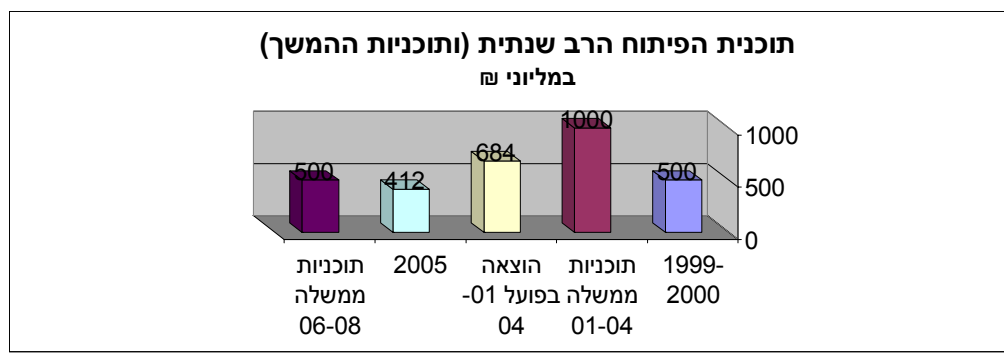
יפחים

פח 1:

יערים בין המגזר היהודי למגזר הערבי", מתוך: הערכת מצב של המועצה לביטחון לאומי, 2006.

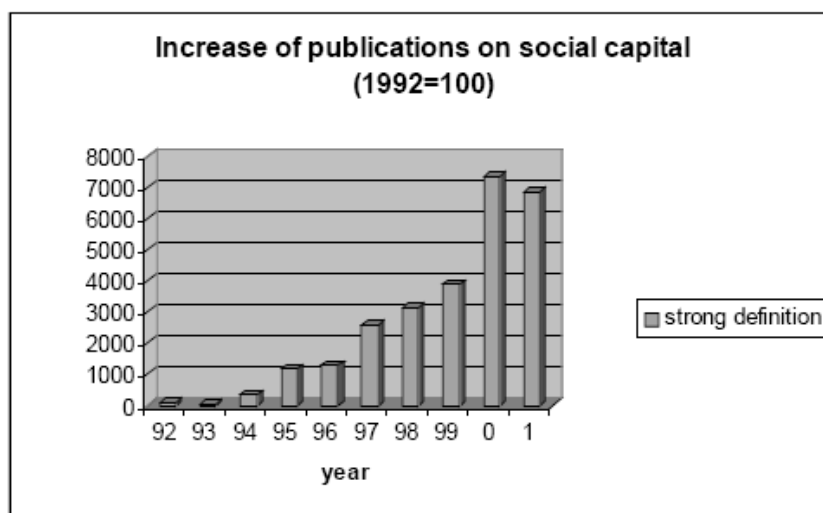
הערות	כיוון הפער	2005-2004	2001-2000	
		5	4	יים (נשים)
		4	3.4	יים (גברים)
לא הושג היעד של ארגון הבריאות העולמי	בלא שינוי	5	5 ל- 1000 לידות	זינוקות
		23.5	22.4	נלי השכלה ית (גברים)
		10.2	10	נלי השכלה (גברים)
צמצום משמעותי		24.6	27	נלי השכלה ית (נשים)
		11.9	12.5	נלי השכלה (נשים)
הרחבה ניכרת בפער		31.7	24.1	עוני (מהמשכורת)
		18.3	18	ת בכוח (באחוזים)

וצאה הרשומה בכל העמודות היא הוצאה שנתית



- בשנים האחרונות התרחב מאוד המחקר בתחום ההון החברתי, ארגון ה-OECD החל מפרסם שורת ניירות עבודה העוסקים בדרכים השונות למדידת ההון החברתי ובבחינת צעדי מדיניות שונים המאפשרים לפתחו. באחד מהניירות המרכזיים²² מתואר בפרוטרוט מודל למדידת ההון החברתי. המדידה נערכת על בסיס מידת האמון הבין-אישית, מידת האמון במוסדות והמעורבות בארגוני החברה האזרחית. כלי המדידה העיקרי הוא "סקר הערכים האירופי" (European Values Study), הסוקר אזרחים במרבית מדינות אירופה בנושאים הקשורים בתפיסות עולם חברתיות ויחס לקהילה.

פר הפרסומים בנושא הולך וגדל בהתמדה (מתוך נייר המחקר על פי ה-EVS):



* Broad definition: all combinations of "social" and "capital". Strong definition: only the combination "social capital". Search engine: online contents NL: all journals that can be found in Dutch universities and libraries. (Collected by Sjoerd Beugelsdijk)

- הוועדה לשוויון גזעי באיחוד האירופי (The Commission for Racial Equality) פועלת בגישה המשפטית ליצירת אמון באמצעות אכיפה, תוך עידוד אזרחים המרגישים שקופחו לפנות לסיוע. גישת האכיפה יוצאת מהנחה שקבוצת המיעוט יכולה להשתלב ומעוניינת בכך, ולפיכך הדגש מונח על פתיחת חסמים לשילוב בתוך גופים חברתיים וכלכליים קיימים. שאר הפעילות מתחלקת לשתי זירות, פעילות ברמה הכלל-ארצית ופעילות ממוקדת מקרה. הוועדה פועלת באמצעות משרדים אזרחיים הפועלים בקהילה ובאמצעות מבצעי הסברה

Social Capital in the European Values Study Surveys, country paper prepared for the OECD-ONS International Conference on Social Capital Measurement London, Sep 25-27, 2002

ופרוסום. דרך פעולה אופיינית נוספת היא החונכות והתגבור האישי, בין השאר ליווי במוסדות להשכלה גבוהה באמצעות שיעורים, הכוונה והדרכה בשפת האם של הסטודנט. נוסף על כך, מתקיימים מבצעי הסברה ועידוד לחברי קבוצת המיעוט כדי שייגשו למרכזים בסוכנויות ממשלתיות ולתפקידים ציבוריים במשטרה ובמשרדי הממשלה.

- המועצה הגבוהה לשילוב (High Council of Integration) בצרפת, פועלת בין השאר באמצעות בקרה ופיקוח על רשתות השידור הממלכתיות כדי שיינתן ייצוג למגזרים רחבים באוכלוסייה. זהו בסיס חשוב לביטוי תרבותי ולפיתוח הון חברתי.
- המרכז האירופאי למעקב אחר גזענות ושנאת זרים (The European Monitoring Center on Racism and Xenophobia) – בסניף הבריטי של המרכז גובשו כמה המלצות עיקריות: חיזוק העוצמה האזרחית באמצעות שיתוף פעולה ועידוד ארגונים הפעילים בקרב קהילת המיעוטים. המושג שבו משתמש המרכז הוא capacity building (בניית נפח), בעבור אותם ארגונים בקהילה, זאת באמצעות הכוונה ומשאבים. נוסף על כך, מעודד המרכז קשרים מקצועיים בין ארגונים בקהילות השונות. המרכז מעודד שיתוף של קבוצות מקהילות המיעוטים בתהליכי קבלת החלטות של השלטון (המסגרת המקבילה לוועידות האזרחים).
- בנייר מדיניות שנכתב בידי יחידת האסטרטגיה הבריטית (Strategy Unit Performance and Innovation Unit)²³ מוצגים כלי מדיניות שקיימים בעולם לפיתוח הון חברתי. עקרונות היסוד הם: פיתוח כלי מדידה אפקטיביים, חיבור סוגי הון חברתי לתחומי מדיניות ספציפיים (כלכליים, חברתיים וכולי), והפעלתם ברמת הפרט והקהילה.

דוגמאות:

ברמת הפרט – בשנים 2002-2003 החל פרויקט "קשרים" לפעול באנגליה. לצעירים בגילאי 13-19 מוצמד יועץ אישי המסייע להם בבחירת מסלול לימודים ובהכוונה מקצועית. נוסף על כך, ניתן ייעוץ בתחומי פנאי ותרבות, כגון ספורט ופיתוח כישורים אמנותיים.

ברמת הקהילה – Home Zones היא תכנית המפתחת רחובות ושכונות כאזורים הפתוחים לנסיעה רק למכוניות הדיירים, דבר המרחיב את אפשרויות המשחק והבילוי של הילדים והמבוגרים במרחבים הציבוריים.

ברמה הלאומית – מספטמבר 2002 החלה לפעול תכנית לפעולה אזרחית בבתי ספר. נוסף על כך, החלה לפעול תכנית לשילוב עסקים בתכניות משותפות עם המגזר השלישי.

.Social Capital – A Discussion Paper, 2002

נוסף על אלה, מוצגות בנייר כמה המלצות לצעדי מדיניות חדשים הנמצאים בתכנון:

דגש על יחסי הורים-ילדים. פיתוח קבוצות תמיכה וייעוץ להורים ולמשפחות. שני מודלים דומים קיימים בארצות הברית (Head Start Program), ובאנגליה (Sure Start). התכניות מאפשרות לצעירים הבנה טובה יותר את הוריהם ומאפשרת להורים מקבוצות חלשות לקיים קשרים בין הורים, ובין הורים ומערכת החינוך, להעלאת רמת הביטחון העצמי, הסיוע ההדדי, והאמון ביכולת לקחת חלק בתהליך חינוכי משמעותי בעבור ילדיהם.

בארצות הברית פועלת זה כמה שנים **תכנית חניכה** (mentoring), לגילאי 15-16 המציגה תוצאות יפות בהגדלת שיעורי ההגעה ללימודים מתקדמים.

תכנית **The Millennium Volunteers**, הממומנת בידי המשרד לחינוך והכשרה הציבה יעד לגיוס כ-100,000 מתנדבים בגילאי 16-24 עד סוף 2003. בין השאר מתוכנן מודל של מחנות התנדבות בני כמה שבועות, אשר יערכו מחוץ לקהילת המוצא.

הנשיא בוש, באחד מנאומיו לאומה, הציג את תכנית **SeniorCorps Program** המעודדת אזרחים מעל גיל 55 להתנדב בקהילה, תוך יכולת לזכות במלגות שונות שאפשר להעבירן לילדים ולנכדים, ואילו באנגליה מופעלות היום כ-25 תכניות של "בנק זמן" המעניקות הטבות שונות בהתאם לסך שעות התנדבות של האזרח בקהילה.

גמה משאלון האיחוד האירופי למדידת הון חברתי:

1. Interpersonal trust

8¹³ Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you can't be too careful in dealing with people? (1981-1990-1999/2000)¹⁴

A	Most people can be trusted	1
B	Can't be too careful	2
	Don't know	-1
	No answer	-2

2. Institutional trust

58¹⁵ Please look at this card and tell me, for each item listed, how much confidence you have in them, is it a great deal, quite a lot, not very much or none at all? (1981-1990-1999/2000. In italics not in 1981, in bold not in 1990) (Code one answer for each item)

		A great deal	Quite a lot	Not very much	None at all	Dk	Na
A	The church	1	2	3	4	-1	-2
B	The armed forces	1	2	3	4	-1	-2
C	The education system	1	2	3	4	-1	-2
D	The press	1	2	3	4	-1	-2
E	Trade unions	1	2	3	4	-1	-2
F	The police	1	2	3	4	-1	-2
G	Parliament	1	2	3	4	-1	-2
TT	Confidence in the government	1	2	3	4	-1	-2

3. Participation in civil society (formal and informal)

Formal participation (membership and doing voluntary work for organizations, 1981-1990-1999/2000.

However, 1981 not always exactly the same. In italics items which have slightly been changed since 1981. Items in bold not included in 1981.

5 Please look carefully at the following list of voluntary organisations and activities and say ...
 a) which, if any, do you belong to? (Code all mentioned under (a))
 b) which, if any, are you currently doing unpaid voluntary work for? (Code all mentioned under (b))

		a	b
A	<i>Social welfare services for elderly, handicapped or deprived people</i>	1	1
B	<i>Religious or church organisations</i>	1	1
C	<i>Education, arts, music or cultural activities</i>	1	1
D	Trade unions	1	1
E	Political parties or groups	1	1
F	Local community action on issues like poverty, employment, housing, racial equality	1	1
G	<i>Third world development or human rights</i>	1	1
H	<i>Conservation, the environment, ecology, animal rights</i>	1	1
I	Professional associations	1	1
J	Youth work (e.g. scouts, guides, youth clubs etc.)	1	1
K	Sports or recreation	1	1
L	Women's groups	1	1
M	Peace movement	1	1
N	Voluntary organisations concerned with health	1	1
O	Other groups	1	1

Informal participation

6 I'm going to ask how often you do certain things. For each activity, would you say you do them every week or nearly every week; once or twice a month; only a few times a year; or not at all? (Interviewer: Code 'Not applicable' when respondent is not involved in work, church or club) (1999/2000)

Once
Every or A few Not

בליוגרפיה

יאן, אליאס, "התנדבות, תרומות ועמדות כלפי ארגונים בחברה הערבית-פולטינית בישראל – ינה מחודשת", המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2005

ר, עזיז, "הכלכלה הערבית בישראל: מדיניות יוצרת תלות", ספר החברה הערבית בישראל – לוסיה, חברה, כלכלה, מכון ון ליר בירושלים, 2005

ר עזיז, ספר החברה הערבית בישראל – אוכלוסייה, חברה, כלכלה, מכון ון ליר בירושלים, 2005

Banfield, Edward C. The Moral basis of a backward society, Glencoe: Free Press, 1958

Fukuyama, Francis, Trust: the social virtues and the creation of prosperity, New York: The Free Press, 1995

Personal Responsibility and Changing Behavior: the state of knowledge and its implications for public policy, Prime Minister's Strategy Unit, 2004

Putnam, Robert D. Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, 1993

Putnam, Robert D. Bowling Together, www.prospect.org, Vol.13 Issue 3, February 11, 2002.

Social Capital- A Discussion Paper, Performance and Innovation Unit, 2004
<http://www.strategy.gov.uk/>

Thorleif, Pettersson, Basic Values and Civic Education – A comparative analysis of adolescent orientation towards gender equality and good citizenship, Uppsala University, Sweden, 2004

ימכים ודוחות

ירד התמ"ת, "מצגת האגף למעונות יום ומשפחתונים", 25.5.2005

ריניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים", דוח סיכוי 2005, דוח סיכוי 2003, עמותת סיכוי, שלים

מור, דרור, "במגזר הערבי לא קונים את זה", מעריב, 9 במאי 2006

מן, ניסים, ופולקמן רועי, "פיתוח הנגב והגליל, ליהודים בלבד?" נייר עמדה 2005, עמותת סיכוי, שלים

וחה, סמי, "סקר הבחור והציבור הערבי בבחירות לכנסת ה-16", דוח מחקר (טייטה), מוגש לחוג דע המדינה שבאוניברסיטת חיפה, למכון הישראלי לדמוקרטיה ולעמותה לקידום הדמוקרטיה גזר הערבי, 29 בדצמבר 2002

דוח האוכלוסייה הערבית בישראל כלפי המדיניות הממשלתית בנושאי תכנון ופיתוח, ארגון אלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, 2003

צום העוני בישראל – גיבוש המלצות לתכנית רב-שנתית, כנס קיסריה XIV, המכון הישראלי מזקרטיה, 2006

יום לדמותה של החברה האזרחית בישראל", חוברת הכנס השנתי הרביעי, המרכז הישראלי קר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2001

Combating Discrimination – Towards the uniform and dynamic implementation of anti-discrimination legislation: the role of specialized bodies, report of the fi expert's meeting, hosted by the British commission for racial equality, 2004

Franco, Marc, Mainstreaming minority rights in European Development cooperation Experience and Opportunities, European Commission, Brussels, 2002

Social Capital in the European Values Study Surveys, Country paper prepared for the OECD-ONS International Conference on Social Capital Measurement, London, 2002

The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital?, PRI project Social Capital as a Public Policy Tool, International Conference, Montreal, Quebec, Canada, 2003

World values Survey, 2000. <http://www.worldvaluessurvey.org/>

רות:

ז'י הסדנה המתקדמת בניתוח מדיניות

ענת גופן

ופסור דוד דרי

אבי גיל

אודי פראוור, ראש אגף חברה ותשתיות, המועצה לביטחון לאומי

שולי דיכטר, מנכ"ל עמותת סיכוי

ד איימן עודה, עמותת סיכוי

הלל כהן, האוניברסיטה העברית ירושלים

ג'ניפר אושר, בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית ירושלים

איאד זחלקא, מנהל בתי הדין השרעיים בישראל, משרד המשפטים

ופ' ערן פייטלסון, ראש בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים