

משולחן הממשלה לכיתה בסח'נין

קשיים ביישום החלטות ממשלה הנוגעות למגזר הערבי בישראל

עבודת מחקר לתזה בבית הספר למדיניות

הנחייה: פרופ' ערן פייטלסון

רועי פולקמן

מאי 2008

תוכן העניינים

- 4 - **תקציר**
- 6 - **מבוא – קידום מדיניות הממשלה כלפי המגזר הערבי**
- 14 - **איך גורמים להחלטה להתבצע? יישום החלטות מדיניות – סקירת ספרות**
- 14 - סדר היום הציבורי וחידושי מדיניות
- 20 - תהליך היישום
- 33 - קביעת מדיניות בנושא מיעוטים
- 36 - "הערוץ או הסכר" חסמים ליישום החלטות ממשלה הנוגעות למגזר הערבי
- 42 - **רצון, הזדמנות ויכולת – מודל קונספטואלי**
- 42 - הנחת המחקר
- 43 - האם מדיניות הממשלה מיושמת?
- 44 - פעולות הממשלה כלפי המגזר הערבי
- 45 - מודל הניתוח
- 51 - **שיטת המחקר**
- 56 - **סיפורי היישום**
- 56 - ייצוג הולם
- 56 - בניית כיתות
- 59 - פיתוח תשתיות ביוב –
- 60 - תכנית להקמת מבני ציבור
- 62 - תכנית לפיתוח המגזר הבדווי בנגב
- 64 - פיתוח אזורי תעשייה
- 65 - קידום תכניות מתאר
- 66 - תכנית הפיתוח הרב-שנתית למגזר הערבי
- 69 - מבט כולל על סיפורי היישום
- 70 - **משחקי יישום וחסמים – דיון על פי מודל הניתוח**
- 71 - הטיית משאבים
- 79 - הטיית יעדים
- 85 - דילמות מינהליות

- 89 -	..... התשה ופיזור מאמצים
- 92 -	..... סיכום
- 101 -	..... סוגיות מרכזיות העולות מהמחקר
- 106 -	..... ביבליוגרפיה
- 115 -	..... נספחים
- 115 -	..... נספח 1 – אינדקס החלטות הממשלה
- 118 -	..... נספח 2 – פערים בין המגזר היהודי למגזר הערבי
- 119 -	..... נספח 3 – תהליך גיבוש קווי מדיניות בעניין האזרחים הערבים ומעקב אחר ביצועם
- 120 -	..... נספח 4 – מבחר כתבות על אפליה
- 122 -	..... נספח 5 – דוח מבקר המדינה 53 ב – מעקב אחר יישום החלטות ממשלה
- 127 -	..... נספח 6 – הרשויות לענייני מיעוטים בכמה מדינות בעולם

עבודה זו בוחנת את מאפייני יישום החלטות ממשלה הנוגעות במגזר הערבי בישראל. נקודת המוצא לעבודה היא העובדה כי במהלך השנים האחרונות, ובפרט מאז שנת 2000, מקבלת הממשלה שורה הולכת וגדלה של החלטות אשר מטרתן צמצום פערים בין המגזר היהודי והערבי. יחד עם זאת הן ע"פ פרמטרים שונים, והן על פי חוות דעת של אישי ציבור ומומחים, רבות מהחלטות הממשלה אינן מיושמות, או מיושמות באופן חלקי המניב תוצאות שאינן משביעות רצון הן מבחינת הממשלה והן מבחינת הציבור הערבי.

שאלת היישום הינה שאלה יסודית בתחום המדיניות הציבורית, ובשנים האחרונות מנסים מחקרים רבים לעמוד על הגורמים המשפיעים על תהליך היישום. היה זה Bardach בספרו משנת 1977 (The Implementation Game) שציין כי קבלת ההחלטה הינה רק הצעד הראשון והקל בקידום מדיניות, ואילו היישום הוא החלק המשמעותי והמורכב בתהליך. עבודה זו בוחנת שורה של מאפיינים מיוחדים לתהליכי יישום הנוגעים בציבור הערבי בישראל, וזאת בין השאר תוך השענות על מחקרים שונים שנעשו בישראל בשנים האחרונות ונסחו גורמים שונים המקשים על השתלבות המגזר הערבי בישראל. מחקרים אלו מגדירים שורה ארוכה של חסמים, מהיותה של המדינה בעלת צביון יהודי ועד חסמים הנובעים מהמבנה המשפחתי הקיים ברשויות המקומיות הערביות.

נושא יישום החלטות ממשלה בנושא המגזר הערבי כמעט שלא נחקר בצורה שיטתית ורב מערכתית. לפיכך השלב הראשון בעבודה הינו להציב מסגרת תאורטית הן בתחום היישום הלקוח מתחום המדיניות הציבורית, והן ממגרש החסמים הלקוח מתחום הסוציולוגיה ומדע המדינה. בשל המחסור העובדתי והמושגי בתחום המחקר, נבחר גישה מתודולוגית שעיקרה יצירת מערכת השערות (Hypothesis-Generating Research) וזאת תוך שימוש במודל "משחקי היישום" של Bardach (1977) המגדיר ארבעה תחומים המרכזים את עיקר ההשפעה על תהליך היישום וניתוח סיפורי היישום בחתך רחב ע"פ משתנים אלו.

במהלך המחקר נסקרו כל החלטות הממשלה וועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי משנת 2000 ועד היום, ואותרו שמונה סיפורי יישום מתחומים שונים וממשרדי ממשלה שונים, אשר נותחו על בסיס ארבעת "משחקי היישום" לצורך הפקת תובנות. סיפורי היישום שנבחרו הם:

תכנית לייצוג 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.

מסקנותיה העיקריות של עבודה זו הן, כי מאוסף גורמי ההשפעה הפועלים בתהליך היישום של החלטות ממשלה במגזר הערבי ישנם שלושה גורמים מכריעים אשר להם חלק מרכזי ביצירת הקושי ליישום החלטות הממשלה:

שיטת התקצוב אשר מקשה באופן מיוחד על ביצוע החלטות שהינן רב שנתיות ורב משרדיות בעיקר כאשר יכולת המעקב והבקרה בתוך משרד ראש ממשלה מוגבלת, וכאשר היכולת לשמר לחץ מתמיד במערכת הפוליטית והבירוקרטית חלש במיוחד כאשר מדובר במגזר הערבי, עובדה שמקשה לשחרר חסמים ולקדם החלטות ממשלה תקועות. מציאות זו גוררת ניצול משאבים חלקי ולא אפקטיבי.

מרכיב **ההון האנושי** מהווה נקודת מפתח בחוסר היכולת של הרשויות המקומיות הערביות לתרגם מדיניות וכלים ממשלתיים לכדי פעילות בשטח. עם השנים הופכת המערכת הממשלתית לפחות מעורבת ויותר מעורבת בתכנון בהקצאה ובפיקוח. לשם כך נחוצים שותפים במערכות מקבלות השירות אשר ידעו לקחת את הכלים שמגיעים מירושלים ולבצע באמצעותם. רמת התפקוד הנמוכה ברבות מהרשויות המקומיות מונעת ביצוע של רבות מההחלטות הממשלה. מרכיב **המדיניות השיורית** מתבטא בעובדה שהחלטות שמתקבלות ברמת המקרו בועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי בהגיעה למשרדי הביצוע השונים נתקלות הן בתוכניות מדיניות קיימות בבסיס התנהלות המשרדים, והן בכלים אותם יודעים המשרדים להפעיל בביצוע תוכניות אלו. כאשר החלטת הממשלה מתנגשת במדיניות קיימת במשרד או באופן בו מופעלים כלי המשרד הרי שהחלטת הממשלה ע"פ רוב לא תבוצע.