

# 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

|                                                                                |                |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| התשה ופיזור מאמצים .....                                                       | - 89 -         |
| <b>סיכום .....</b>                                                             | <b>- 92 -</b>  |
| סוגיות מרכזיות העולות מהמחקר .....                                             | - 101 -        |
| <b>ביבליוגרפיה .....</b>                                                       | <b>- 106 -</b> |
| <b>נספחים .....</b>                                                            | <b>- 115 -</b> |
| נספח 1 – אינדקס החלטות הממשלה .....                                            | - 115 -        |
| נספח 2 – פערים בין המגזר היהודי למגזר הערבי .....                              | - 118 -        |
| נספח 3 – תהליך גיבוש קווי מדיניות בעניין האזרחים הערבים ומעקב אחר ביצועם ..... | - 119 -        |
| נספח 4 – מבחר כתבות על אפליה .....                                             | - 120 -        |
| נספח 5 – דוח מבקר המדינה 353 – מעקב אחר יישום החלטות ממשלה .....               | - 122 -        |
| נספח 6 – הרשויות לענייני מיעוטים בכמה מדינות בעולם .....                       | - 127 -        |

## תקציר

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 בביצוע 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 השירותית** מתבטא בעובדה שהחלטות שמתקבלות ברמת המקור 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.

## מבוא – קידום מדיניות הממשלה כלפי המגזר הערבי

בשנים האחרונות, ובייחוד מאז אירועי אוקטובר 2000, סוגיית היחסים בין המגזר הערבי לממשלת ישראל שבה ועולה על סדר היום הציבורי. משנת 2000 ועד היום קיבלה ממשלת ישראל כ-40 החלטות בנושא פיתוח מגזר זה, וועדת השרים לענייני המגזר הלא-יהודי קיבלה יותר מ-60 החלטות בנושא, אך מרביתן יושמו באופן חלקי בלבד. מתוכן התקבלו לפחות חמש החלטות פיתוח רב-שנתיות ובראשן תכנית הפיתוח הרב-שנתית, "תכנית ארבעת המיליארדים", שהתקבלה ב-22 בינואר 2000. על אף רצונה של ממשלת ישראל לצמצם את פערי הפיתוח בין המגזר הערבי לכלל האוכלוסייה כפי שבא לידי ביטוח בהצהרות ראשי הממשלה בשנים האחרונות, במרבית התחומים התוצאות מאכזבות. דוגמה לכך אפשר למצוא בהעמקת העוני והאבטלה מאז שנת 2000, וזאת למרות החלטות ממשלה מפורשות לקדם הכשרה מקצועית, לפתח אזורי תעשייה משותפים ולעודד השקעות. כמו כן המציאות מראה שבשנים האחרונות לא הוקם למגזר הערבי אף אזור תעשייה חדש, מספר ההשקעות בפיתוח עסקי ביישובים הערביים קטן ביותר, וסוגיית הייצוג ההולם עולה לכותרת מדי שנה בשנה בשל חוסר היכולת להשיג את היעד שהציבה הממשלה – לצמצם את הפערים באופן ניכר.

מעבר לדברים שהובאו לעיל, להלן שני אינדיקטורים ביחס לאפקטיביות המוגבלת של החלטות ממשלה, המצריכה בחינה של הסיבות לחוסר ההצלחה ביישומן.

### 1) כלים לא מנוצלים במשרדי הממשלה

במונח "כלים לא מנוצלים" הכוונה היא, שמשרדי הממשלה מעמידים תקציבי ביצוע בתכניות שונות אשר המגזר הערבי אינו מנצלם, ואם מדובר בתקציב ייעודי למגזר – לעתים מזומנות השנה מסתיימת בלי שיעשה בו שימוש. מדובר בכלים כגון:

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

בשנת 2003 פעלו כ-1,700 מעונות-יום בפיקוח משרד העבודה והרווחה, רק 36 מהם פעלו ביישובים הערביים (דוח סיכוי 2003). בשנים 2001–2004 לא הוקם שום אזור תעשייה חדש ביישוב ערבי. אחוזי ההקצאה והביצוע של תקציבי הפיתוח שיועדו ליישובים הערביים נמוכים

ביותר, וזאת אף שחלקם של היישובים הערביים בתקצוב פיתוח אזורי תעשייה (סעיף 760109 בתקציב המדינה) עלה בהתמדה בשנים 2001–2005. בשנת 2003 אושרו במרכז להשקעות תכניות להקמת מפעלים חדשים ולהרחבת מפעלים קיימים בסך כולל של 3,328,796,000 ₪. רק 45,374,000 ₪, שהם 1.4% מן הסכום, הופנו להשקעות ביישובים ערביים (שלא-סלמן ופולקמן, 2005, ראה תרשים בפרק "כלים ויכולות").

## **2) פערים מתרחבים ברבים מהמדדים החברתיים והכלכליים**

עוזי דיין, ששימש ראש המועצה לביטחון לאומי עד שנת 2002, דן במצב האוכלוסייה הערבית בדברים שנשא בכנס במכון טרומן באוניברסיטה העברית:

אפשר לסכם את הטיפול הממלכתי בסוגיה בשתי מילים: חוסר אחריות. אמחיש באמצעות כמה נתונים מדוח מבקר המדינה: תעסוקה – 80% ממוקדי האבטלה מצויים ביישובים הערביים. מתוך 47 יישובים בשני האשכולות הנמוכים של התעסוקה בישראל רק שניים אינם ערביים. שכר – שכר ערבי משתכר כ-40% פחות משכר יהודי. עוני – שיעור המשפחות הערביות מתחת לקו העוני הוא 43% לעומת כ-18% בשאר האוכלוסייה. פשיעה – כ-24% מהעבריינים הפליליים הם ערבים, אולם בבתי הסוהר 43% מהאסירים הפליליים הם ערבים. דיור – משנת 1975 עד שנת 2000 נבנו בבנייה ציבורית לערבים רק 0.3% מכלל הדירות בבנייה ציבורית בארץ. חינוך – שיעור הנשירה מכיתות ט–יא בבתי ספר ערביים הוא 12% לעומת מחצית משיעור זה בקרב היהודים. אחוז העומדים בדרישות הסף לאוניברסיטאות הוא 25.4% לעומת 44.1% בכלל האוכלוסייה.

פעולות שהוצעו לממשלה על ידי המל"ל עוד בתקופתי: התכנסות סדירה של ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי, להעמיד בראש את ראש הממשלה או שר לענייני ערבים, אפליה מתקנת, מימוש ההחלטות הקיימות, הגברת האכיפה והנוכחות השלטונית, הקמת קרן לשיתוף פעולה יהודי-ערבי והקרן תוכל לגייס תקציבים ממקורות חוץ ממשלתיים, הקמת קבוצות עבודה ממשלתיות עם ייצוג ליהודים וערבים להתמודדות עם הסוגיות הבעייתיות.

**הצעה מפורטת ברוח זו הועברה לראש הממשלה ולכל השרים הנוגעים בדבר בסוף 2001. מאז דחו את הדיון בה חמש פעמים. כך אין מטפלים בסוגיית יסוד לאומית" (רייטר,**

<sup>1</sup>.(2006

---

<sup>1</sup> ראו גם נספח 3.

לאור כל זאת אין להתפלא מהנתונים שמתגלים בסקר של ארגון עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל.<sup>2</sup> ביחס לעמדות האוכלוסייה הערבית בישראל כלפי המדיניות הממשלתית בנושאי תכנון ופיתוח. לפי הסקר, המרואיינים אינם מאמינים בהוגנות של המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל. יותר מ-90% מהם סבורים שהמדיניות הממשלתית בתחומים של הקצאת קרקע לפיתוח היישובים הערביים; הריסת מבנים; הרחבת תחומי שיפוט; פיתוח כלכלי; מינוי ערבים בסקטור הציבורי; תכנון עירוני ומדיניות פיתוח מגורים – אינה צודקת או אינה צודקת כלל. 93.2% מן המרואיינים סבורים שהמדיניות הרשמית הכללית כלפי האוכלוסייה הערבית אינה צודקת או אינה צודקת כלל. מבחינת החלוקה לפי אזורים, 95.2% סבורים שמדיניות הכללית כלפי הערבים בנגב אינה צודקת עד אינה צודקת כלל, ו-90.7% סבורים כך בנוגע לערבים בוודי ערה. המרואיינים אינם נותנים אמון ברוב משרדי הממשלה. 89.1%-93.1% מהערבים אינם נותנים אמון במנהל מקרקעי ישראל ובמוסדות התכנון. לעומת זאת מערכת בתי המשפט זוכה לאמון הגבוה ביותר בקרב האוכלוסייה הערבית, שכן רק 35.6% אמרו שאינם נותנים אמון בבית המשפט העליון (בג"ץ). נוסף על כך האמון של המרואיינים במדיניות הממשלתית ירד בשנתיים האחרונות. כ-58% מהם טענו שאמונם במדיניות זו ירד עד ירד באופן ניכר, ו-38% טענו שאמון זה לא השתנה בתקופה זו.

מעבר לכל הנתונים שצוינו לעיל, יש לציין שלאחר אירועי אוקטובר 2000, בהם התרחשו מהומות קשות באזור הגליל ויפו במהלכם נהרגו 13 אזרחים, הוקמה ועדה חקירה ממלכתית שמטרתה הייתה לגבש המלצות לתיקון השבר שנוצר, וועדה זו שבראשה עמד השופט אור, פרסמה את מסקנותיה בספטמבר 2003, ולכאורה הייתה אמורה להוות קו פרשת מים בהתנהלות ממשלת ישראל ביחס לאוכלוסייה הערבית בישראל.

ברוח זו יש לקרוא את הידיעה שפורסמה ב-12 במרס 2006 באתר ynet:

מנתונים שריכז ד"ר דני גרא, היועץ ליישום מסקנות ועדת אור שדנה בין היתר בנסיבות ההתפרעויות והרג 13 אזרחים ערבים באירועי אוקטובר 2000, עולה שמאז ועד עתה לא השתנה דבר באשר לקיפוח המגזר הערבי. ערביי ישראל, המהווים 20% בקירוב

<sup>2</sup> שיטת איסוף הנתונים התבססה על ריאיון אישי בעזרת שאלון מובנה בשפה הערבית. הריאיונות נערכו בקיץ 2003. המדגם כלל 517 נשים וגברים ערבים מעל גיל 18, המתגוררים ביישובים ערביים בצפון, במשולש, בנגב ובערים מעורבות.



מהאוכלוסייה, זוכים רק בחמישה אחוזים מתקציבי הפיתוח; 23 מבין 25 היישובים שבראש טבלת האבטלה הם יישובים ערביים.

עוד נמצא כי 85% מהערבים חיים ביישובים המשובצים בשלושת העשירונים הנמוכים במדרג הסוציו-אקונומי; 50% מהמשפחות הערביות חיות מתחת לקו העוני, ועל אף החלטת הממשלה לאפליה מתקנת בתחום העסקת ערבים במשרדי הממשלה, הם מהווים לא יותר מ-8% מעובדי המדינה (אם מוציאים החוצה את משרות הסיעוד בבתי החולים הממשלתיים, השיעור מגיע לפחות מ-4%).

#### דיווח משיבת הממשלה מאת רוני סופר

מהנתונים שהציג ד"ר גרא לממשלה, אפשר להתרשם כי לא נעשה דבר כדי לצמצם את הפערים הגדולים בין המגזרים, וזאת על אף שבשנים האחרונות הממשלה מנסה לקדם מהלכים לפיתוח המגזר הערבי. משנת 1992 (תחילת ממשלת רבין) החל משרד ראש הממשלה לתאם עבודת מטה בין-משרדית בתחום הפיתוח, בתחום הכלכלה ובתחום החברה בהיקפים ארציים, אזוריים ומגזריים, שהממשלה ראתה חשיבות מיוחדת בקידום. מדובר בנושאים כגון פיתוח תשתיות התחבורה, המים, הביוב והתעסוקה וכן בפרויקטים בתחום החברה ובתחום הרווחה. הוקמו ועדות שרים וועדות מנכ"לים, ובהן גובשו תכניות כוללניות רב-תחומיות ורב-שנתיות. פיתוח האוכלוסייה הערבית הוגדר נושא דחוף שראוי לטפל בו במסגרת עבודת המטה.

במהלך תקופה זו פסק השימוש ביועץ לוועדת השרים לענייני ערבים<sup>3</sup> ומונה גוף מייעץ, שינתח את המצב הקיים ויגבש הצעות פעולה. כחודשיים וחצי אחרי אירועי אוקטובר הוחלט להקים לתקופת ניסיון של שנה חטיבה לענייני האזרחים הערבים בישראל,<sup>4</sup> שתפעל לצד ועדת השרים לענייני ערבים כיחידה מנהלית במשרד יו"ר ועדת השרים. באוגוסט 2003, ערב פרסום דוח ועדת אור, הוחלט להקים מועצה מייצעת קבועה לענייני אזרחי ישראל הערבים ומערכת היחסים בינם לבין אזרחי ישראל היהודים, בריכוז המועצה לביטחון לאומי.<sup>5</sup> על פי החלטת הממשלה, יהיו חברים במועצה נציגים מכל המשרדים העוסקים בנושא, נציגים של רשויות ערביות, רשויות יהודיות ורשויות מעורבות וכן מומחים חיצוניים (בליקוף, 2006).

<sup>3</sup> החלטה 983 (ערב/22) מיום 27 בינואר 2000.

<sup>4</sup> החלטת ממשלה 2676 (ערב/56) מיום 14 בדצמבר 2000.

<sup>5</sup> החלטה 738 (ערב/10) מיום 19 באוגוסט 2003.

ועדת אור נדונה בממשלה ב- 14 בספטמבר 2003. ד"ר ראובן גל לשעבר מראשי המועצה לבטחון לאומי מתאר את השתלשלות הדברים<sup>6</sup>: "בתחילתו של הדיון קרא ראש הממשלה הצהרה בפני העתונות "ראשית, השוויון מגיע לאזרחי ישראל הערבים בזכות ולא בחסד ואנחנו עדיין רחוקים מכך. הממשלה בראשותי שמה את הנושא הזה במקום גבוה בסדר העדיפויות שלה. אני אישית עומד בראש ועדת השרים שפועלת בנושא. זו מטרה מרכזית במדיניות הממשלה הזו ויש עוד דברים רבים שעלינו לעשות כדי להגיע לשוויון אמיתי בזכויות ובחובות בין יהודים לערבים. שנית, הציבור הערבי הוא ברובו ציבור שומר חוק וסדר וזכותו להפגין ולמחות במסגרת החוק ותוך שמירת החוק, אבל יש מיעוט רעשני, קיצוני, מסיט ומדיח, חלק מהאנשים האלה מצויים היום במעצר..." אלה דברים שהוא הכין מראש והקריא אותם, לאחר מכן הוא אמר עוד משפט נוסף שלא הופיע בנייר או שהוכן מראש, "המסורת בידי ממשלות ישראל היא לקבל באופן עקרוני, תוצאות של ועדת חקירה ממלכתית והממשלה שבראשותי תמשיך לנהוג על פי הנהוג הזה". בשלב הזה ביקשו את כל העיתונאים לצאת החוצה ואז התחיל דיון ממשלה אני יכול להגיד לכם, הוא היה סוער ביותר. היו הרבה מאוד שרים שם שהטילו ספק ושללו את עצם הקמת ועדת אור מלכתחילה. עם כל מיני נימוקים לכאן ולכאן והיו גם דרישות לבטל את כל העניין אבל היו גם דרישות אחרות. לבסוף פנה לפיד לראש הממשלה ואמר: "את מה שאמרת לעיתונאים שלא מן הנייר, לגבי זה שממשלת ישראל נוטה לקבל בד"כ, אני מבקש שזה יהיה בתוך ההחלטה". ולכן אני רוצה להקריא בפניכם את נוסח ההחלטה כפי שהתקבלה, כדי שיהיה ברור. הסעיף הראשון מדבר וזו החלטה שהתקבלה בהצבעה, "על פי הנהוג בממשלות ישראל, המלצות של ועדת חקירה ממלכתית צריך לקבל אלא אם ישנן נסיבות כבדות משקל שלא לעשות כן. גישתנו העקרונית היא אפוא כי יש לקבל את ההמלצות וברוח זו מנחה הממשלה את ועדת השרים המוקמת להלן". סעיף שני, "הממשלה מקבלת את ההמלצות הכלולות בדו"ח הנוגעות לתפקודם, מעמדם ועתידם של האישים נושאי המשרה" זה הסעיף של המסקנות האישיות. הסעיף השלישי: "חשיבותם של יתר הנושאים האמורים, היקפו של הדו"ח, המסקנות וההמלצות, מחייבים עיון ולימוד מעמיק ויסודי בטרם יובאו להכרעה ועל כן יקימו ועדת שרים". הוקמה ועדת השרים כאמור, בראש הוועדה יעמוד סגן ראש הממשלה ושר המשפטים יוסף לפיד, חברים בה יהיו השרים אברהם פורז, זו התוספת שהתבקשה, ציפי לבני, צחי הנגבי, אפרים איתן, בני אילון וגדעון עזרא. לבסוף הסעיף

<sup>6</sup> הקטע לקוח מדבריו של ד"ר ראובן גל בכנס במכון טרומן באוניברסיטה העברית בנובמבר 2003. מתוך האתר <http://www.orwatch.org/deot.html>.

האחרון אומר, היעץ המשפטי לממשלה ונציג המועצה לביטחון לאומי, יהיו חברים קבועים בוועדת השרים הזו. "

כשנה אחר כך, כחלק מהמלצות ועדת לפיד, הוחלט להקים רשות ממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים שמטרתה –

קידום וטיפול בבעיות הייחודיות של המגזרים הלא-יהודיים בענייני תכנון ובנייה, תקציבים, מניעת הפליה, 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.<sup>7</sup>

על פי החלטת הממשלה הייתה הרשות אמורה לקום בתוך שלושה חודשים מיום קבלת ההחלטה, ותפקידה יהיה לרכז את מערך הייעוץ לוועדת השרים, את התיאום בין המשרדים השונים, את המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה ואת הדיווח עליהן. רשות ממשלתית זו לא הוקמה עד היום, והיחידה לתכנון מדיניות (שנגזרה מתוך המועצה לביטחון לאומי) ממשיכה לרכז את מערך הייעוץ והדיווח התקופתי לוועדת השרים ולראש הממשלה. את המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה ותכניות הפיתוח ואת הבקרה עליהן מרכז האגף לתיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה, ואילו בנוגע למגזר הבדווי קיימת מנהלה במשרד השיכון והבינוי לתיאום פעולות הממשלה.

בעקבות כל המתואר לעיל, ניכר כי התקיימו דיונים, מונו ועדות שאף זכו להד ציבורי ופוליטי, ואף התקבלה שורה של החלטות בנושאים רבים ומגוונים, ובכל זאת התוצאות מבוששות מלהגיע. מחקרי יישום מלמדים אותנו כי אל לנו להתפלא מהעדר התוצאות, וכי העובדה שהנושא בוער ועולה על סדר היום, ואף העובדה כי מתקבלות החלטות בנושא, אין בכך כדי להבטיח יישום.

Bardach (1977) התייחס לעובדה שלמרות הויכוחים בעת קבלת ההחלטה, בסופו של דבר המאבק האמיתי מתרחש בתהליך היישום כיון ששם ההתרחשות עוסקת במשאבים ובסדרי עדיפויות של ממש. דרי (1992א) הוסיף לכך את ההקשר הישראלי בהסבר על כך שלמרות שהנושאים נידונים מעל שולחן הממשלה, יש קושי רב לייצר כיוונים חדשים ומעשיים לפתרון,

---

<sup>7</sup> החלטה 2016 מיום 13 ביוני 2004.

ולפיכך הדיון הופך לעיקר, וההצהרות מקבלות מעמד של כבוד על חשבון מאמץ ורצון אמיתי ליישמן.

למרות תובנות אלו ביחס לקשיים ביישום החלטות ממשלה בכלל, מצדיק ריבוי ההחלטות בנושא הציבור הערבי בישראל, והתסכול מהקשיים ביישום ניתוח עצמאי ומעמיק, ולפיכך שאלת המחקר המתבקשת הינה:

### **מהם הגורמים הייחודיים לתהליך היישום של החלטות ממשלה הנוגעות למגזר הערבי**

#### **בישראל, אשר מקטינים את סיכויי ביצוע?**

שאלה זו הולכת ונהיית רלוונטית משנה לשנה עקב התסכול מחוסר ההצלחה לצמצם באופן ניכר את הפערים בין ערבים ליהודים בישראל. תסכול זה הוא מנת חלקם של רבים מהיהודים בעלי התפקידים במערכת הציבורית ושל רבים מקרב האוכלוסייה הערבית.

חלקה הראשון של העבודה מציג את הרקע המתודולוגי על פני שלושה מישורים רלוונטיים. כיצד עולים נושאים לסדר היום הציבורי עד להפיכתם להחלטות, מהם עקרונות תהליך היישום של החלטות אלו, ומאפיינים מיוחדים להחלטות ביחס למיעוטים. בחלקה השני של העבודה נבנה מודל קונספטואלי המבוסס על התהליכים שהתרחשו במדינת ישראל ומשפיעים על סיכויי היישום לאור סקירת הספרות. העקרון המרכזי בחלק זה היה לנסות ולצמצם את משתני ההשפעה במודל לקבוצות עיקריות בלבד. בהתייחסות לשיטת המחקר בחלק זה נסקרו כל החלטות הממשלה וועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי משנת 2000 ועד היום, על בסיס הרקע המתודולוגי אותרו שמונה סיפורי יישום מתחומים שונים וממשרדי ממשלה שונים אשר נראו כבעלי פוטנציאל לספק תובנות על תהליך היישום. סיפורים אלו נותחו על בסיס "משחקי היישום", ומספר חסמי יסוד אשר סוננו מתוך המחקר, אשר נעשה בדבר חסמים בישראל, לצורך הפקת תובנות.

תאור סיפורי היישום מופיע בחלק השלישי של העבודה, 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.

בחלקה הרביעי והאחרון של העבודה מתקיים דיון בממצאים על פי העקרון המסדר, שהוא סקירה רוחבית של הסיפורים על בסיס ארבעת "משחקי היישום" שהוגדרו, מתוך הדיון נגזרו

לסיכום גורמים מרכזיים אשר נמצאו כמשפיעים במיוחד בתהליך היישום של החלטות הממשלה העוסקות במגזר הערבי בישראל. כאשר מבנה גורמי ההשפעה, ואיתור אלו המשפיעים ביותר הוא התוצר של עבודה זו, ואיננו מרכיב בהשערות מחקר שהיה ניסיון להוכיחן. מבנה זה והמסקנות בהרחבה מופיע בפרק הסיכום.

## איך גורמים להחלטה להתבצע? יישום החלטות מדיניות – סקירת ספרות

המחקר בנושא יישום הוא כר נרחב לדיונים בעולם המדיניות הציבורית. כבר ב-1973 הציגו Pressman & Wildavsky את הבחנתם כי ראוי שנושא היישום ייחקר באופן עצמאי, וכי אין מדובר בתופעה טכנית בלבד בתהליך המדיניות.

"We would consider our effort a success if more people began with the understanding that implementation, under the best of circumstances is exceedingly difficult. They would, therefore, be pleasantly surprised when a few good things really happen. "

חלקו הראשון של הפרק מתייחס בקצרה לאופן בו עולים נושאים לסדר היום הציבורי ולקשר בין עליית אותם נושאים לאפשרות כי הדבר יוביל לחידוש מדיניות, נושא זה אינו קשור ישירות ליישום, אך הוא מהווה חלק חשוב בהבנת הרקע לבניית המדינות עד הגעתה לשלב היישום. בסוף החלק הראשון אתייחס לגישתו של Lindbloom בדבר אופן עיצוב המדיניות והשלכת אופן העיצוב על סיכויי יישומה.

בחלק השני מופיעה סקירה קצרה של מצב המחקר בנושא יישום, אנסה להגדיר נקודות התחלה וסוף לתהליך, וכיצד ניתן להגדיר יישום יעיל. בנוסף אתייחס לשחקנים בתהליך היישום ובעיקר לתפקידם של דרגי השטח בהצלחת או כשלון יישום המדיניות.

החלק השלישי והמסכם של הפרק בוחן תחום תוכן מחקרי אחר, אך רלוונטי מאוד לעבודת מחקר זו. תחום זה קשור ישירות ביכולת לקדם תוכניות מדיניות ביחס למגזר הערבי הישראלי. הבחינה תעשה באמצעות סקירת ספרות אשר מגדירה שורה של חסמים ומאפיינים לתכנון מדיניות ביחס למיעוטים בכלל, וביחס לערבים בישראל בפרט.

### סדר היום הציבורי וחידושי מדיניות

Kingdon (1995) עסק באופן שבו סוגיות עולות על סדר היום הציבורי, ומתוך עבודתו אפשר ללקט כמה הבחנות הרלוונטיות במיוחד לסוגיית המיעוט הערבי בישראל.

האג'נדות הן אוסף הסוגיות שאנשי הממשל מתייחסים אליהן ברצינות. מתוך אלו נבחרות אג'נדות החלטה, שלגביהן נקבעת פעולה כלשהי. Kingdom הציג שלושה זרמים מאחורי העלאת אג'נדה על סדר היום הציבורי והפיכתה לאג'נדת החלטה: **בעיות, מדיניות אפשרית לפתרון זרם פוליטי המעוניין ליצור שינוי והתקדמות.** אנשים מאתרים בעיות, מייצרים מדיניות לפתרון ואז עוסקים בפוליטיקה כדי ליישמה. **כאשר שלושת הזרמים נפגשים נוצר חלון הזדמנויות.** חלון ההזדמנויות נפתח עקב שינוי בזרם הפוליטי (למשל חילופי שלטון), משבר ה"מציף" את הבעיה או הזדמנות מיוחדת לפתרונה.

בזרם המדיניות צפים כל העת רעיונות, תכניות ופתרונות, וחלון ההזדמנויות מאפשר את חיבורם לבעיה ממשיכה ויישומן. כלומר ניתן למצוא גם תהליך הפוך לגישה הבסיסית לפיה קודם יש בעיה ואז מחפשים פתרון. תהליך בו יזמי מדיניות מסתובבים עם פתרונות המחפשים את הבעיות הנכונות לפתור.

### **איך נקבעות האג'נדות?**

במודל של קינגדון הוגדרו שלושה זרמים הנעים בעולם המדיניות הציבורית, זרם של בעיות, הזרם הפוליטי, זרם השחקנים, חיבור של שלושת הזרמים בנקודת זמן מסוימת יוצר את התנאים להולדה של נושא בסדר היום הציבורי (אג'נדה).

**בעיות** – כיצד תמונות מצב הופכות להיות מוגדרות "בעיות"? ישנם משתנים מצביעים, אירועים ממקדים (משברים) ומשוב ממקורות שונים על תכניות ממשלתיות שכבר פועלות (מתוך משרדיהממשלה ומדעת הקהל).

**פוליטיקה** – שינויים בממשל, שינויים במצב הרוח הלאומי. בזרם הזה הסכמות על אג'נדות נעשות לעתים קרובות באמצעות מקח ולא שכנוע, למשל בתנאים של שמירה על קואליציה המורכבת מכוחות שונים המעוניינים להעלות נושאים לסדר היום הציבורי.

**שחקנים גלויים** – בעיקר ראש הממשלה ופקידי ממשל בכירים. אם גם יזמי מדיניות ומובילי דעה בתקשורת ובזרועות הממשל, האקדמיה והחברה האזרחית.

### **כיצד נקבעת המדיניות?**

הצעות מסוימות נבחרות כיוון שהן מעשיות יותר, תואמות את ערכיהם של מקבלי ההחלטות, תואמות מגבלות דוגמת תקציב או כיוון שיש להן הסכמה בזירה הפוליטית ובקרב הציבור. כדאי יותר לחבר רעיונות מוכרים להרכב חדש מליצור רעיון חדש לגמרי, שקשה יותר לקבלו.

קובעי מדיניות נוטים לייחס לשינוי באינדיקטור (כגון אבטלה, עוני וכו') שינוי במצב המערכת ואז הוא מוגדר "בעיה". כלומר שינוי חשוב יותר ממצב סטטי כלשהו שנתפס כסטטוס קוו ולאז דווקא דורש התערבות. יכולת המדידה של בעיה היא משמעותית מאוד, שכן פעמים רבות בעיות מדידות יקבלו תשומת לב רבה יותר מבעיות שאינן מדידות.

ככל שתחום המדיניות המדובר גלוי ומוכר, כך פוחת הצורך במשבר כדי "להציף" בעיית מדיניות. לכן נושא הבריאות יזכה לתשומת לב רבה יותר מזו שיזכה לה נושא התחבורה. קיימת חשיבות, גם אם מוגבלת, לניסיון האישי של מקבלי ההחלטות (ההיכרות עם מערכת הבריאות גדולה יותר מההיכרות עם מערכת התחבורה).

"אירוע ממקד" יכול להיות משבר אך גם סמל כלשהו המושך תשומת לב לבעיית המדיניות. אירועים ממקדים כשהם לעצמם לא "יציפו" את הבעיה אלא יתמקדו בבעיה שנמצאת על סדר היום הציבורי ויעניקו לה תשומת לב רבה יותר.

יש הבדל בין מצב לבין בעיה. אנו נוטים להגדיר מצב כ"בעיה" כאשר אנו חושבים שיש צורך בשינוי ובעשייה כלשהי בנוגע אליו. "בעיה" נוצרת בשל הפער בין המצב הקיים כפי שהוא נצפה לבין התפיסה של המצב האידאלי כפי שהוא צריך להיות.

Kingdon (1995) התייחס למושג "יזמי מדיניות", שהם המאפשרים חיבור בנקודת המפתח בין הבעיות, המדיניות לפתרון והזרם הפוליטי, המעוניין ליצור שינוי והתקדמות.

#### תכונות יזמי המדיניות

1. היכולת להישמע (מומחיות מיוחדת, ייצוג משמעותי של קבוצה או עמדה כלשהי בתהליך קבלת ההחלטות או בביצוען)
2. השפעה ציבורית או פוליטית
3. עקביות והתמדה בדחיפת רעיון ונושא לאורך זמן

#### חידושי מדיניות

לא די בכך שנושא כלשהו עולה על סדר היום הציבורי. נשאלת השאלה אם במדיניות המוצעת יש חידוש המאפשר התקדמות לפתרון הבעיה, או שמא המדיניות היא למעשה המשך המצב הקיים.



## **מניין באים חידושי מדיניות? - (דרי, 1992א)**

המודל הטכנוקרטי מציע כי חידושי מדיניות מקורם בהתאמה של קובעי המדיניות לתנאים החדשים. בהקבלה לגישה המדעית, תהליך יישומה של המדיניות נתפס כתהליך הניסוי של ההשערה. תוצאות הניסוי מלמדות על טיב ההשערה (מדיניות) ויכולות להצביע על כיוונים אפשריים לתיקונה. ראייה זו מעוגנת בהתייחסות למדיניות כאל תהליך מחזורי, שבו כמה שלבים מובחנים (DeLeon & Brewer, 1983).

המודל הפוליטי שואף להסביר את חידושי המדיניות בהתייחס לשינויים במפת העצמה הפוליטית. **חידושי מדיניות הם תולדה של המפגש בין רעיונות לבין העצמה הדרושה למימושם (דרי, 1992א).** מצבי משבר ושגרת הפוליטיקה הם הזדמנויות לייצר מפגש זה. כאשר נוצר מפגש בין רעיון לבין עצמה, המשתנה המכריע הוא יכולת השיווק של בעיות ושל רעיונות לפתרון. במאפיינים המרכזיים של הממשל בישראל דרור (1989) מונה את הריבוי בהכרעות קריטיות ואת העומס על מקבלי ההחלטות

"היכולת להנחיל תפיסה מסוימת של הנושא העומד על הפרק, או הגדרה מסוימת של הבעיה, הם שמכריעים אם הטיפול בנושא יביא לחידוש או דווקא לדפוס של התמודדות שכיח יותר מאותו דבר" (דרי, 1992א).

כאמור עלייה של נושא על סדר היום הציבורי אינה מבטיחה הצלחה בהתמודדות עימו. ולראיה, אמנם נושא תאונות הדרכים עולה באופן תדיר על סדר היום הציבורי, אך בלא חידוש מדיניות משמעותי אין טיפול עומק בבעיה. במידה מסוימת זה המצב גם בבעיות הנוגעות למגזר הערבי. גם זהותם של אותם "מקבלי החלטות מוסמכים" שעל שולחנם מונחת המשימה לטפל בבעיה (אשר עלתה על סדר היום הציבורי וממנו לסדר היום המוסדי) מניחה כבר הגדרה מסוימת של הבעיה. כאשר נקבע שבעיית מחוסרי הדיור שייכת לתחום הסעד, הועבר הטיפול לפקידי אכלוס, לעובדים סוציאליים, ללשכות רווחה וכו'.

ממקרה זה נראה כי מחאה יכולה להעלות נושא לסדר היום הציבורי, אך אינה יכולה להכתיב לממשל כיצד לפעול. אין לפרש את היכולת להשפיע על סדר היום הציבורי כיכולת להשפיע על מדיניות.

בשונה ממה שהיינו מצפים לאור השערתו של Polsby (1980) בדבר תפקידם של משברים, מדינת ישראל עתירה במשברים אך דלה בחידושי מדיניות. ריבוי המשברים קשור גם לריכוזיות המשטר ולא רק לגורמים אובייקטיביים.

דרי (2003) ציטט מדברי מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, יוסי קוצ'יק בשנת 2002 :  
כל החלטה שמגיעה לממשלה עם 26 שרים, 13 סגני שרים ו-8 מפלגות, בה למפלגה השלטת  
19 מנדטים וכדי להגיע לרוב של 61 מנדטים היא צריכה ללקט בדרך עוד לפחות 42 מנדטים  
– כל החלטה כזו תצא מרוטת נוצות. ואז היא מגיעה לכנסת ושם נתקלת הממשלה בעוד  
עשרות חברי כנסת שכל אחד מהם הוא למעשה מפלגה בפני עצמה ואותה החלטה מרוטת  
נוצות הופכת במקרים רבים לגל עצמות... הרצון של ראש הממשלה לקבוע מדיניות,  
ליישמה ולפתור את הבעיות הוא עצום, אבל היכולת הפוליטית שלו שואפת לאפס! (עמ'  
296).

### **כיצד מתכננים מדיניות, גישת ה"שורש" ו"הענף**

ככל מחקר בתחום המדיניות הציבורית, מחקרים בתחום היישום מייצרים מתח מובנה בין הרובד  
האנליטי המופשט לבין הדרך שבה הדברים מתנהלים בשטח.  
Lindblom (1959) תיאר שתי דרכים שבהן מקבלי ההחלטות יכולים לפתח מדיניות ציבורית.  
הדרך האחת היא **מה"שורש"**, על פי המודלים השונים. התהליך כולל הגדרת יעדים וערכים  
שרוצים להשיג ואמצעים להגיע אליהם. המבחן למדיניות "טובה" הוא להראות שהמטרות  
מושגות באמצעים היעילים ביותר. ניתוח המדיניות כולל השוואות למודלים אחרים  
ולאלטרנטיבות קיימות, ויש בה הסתמכות על מודלים תאורטיים שפותחו ברלוונטיות לתחום  
המדיניות (למשל בכלכלה).  
הדרך השנייה היא **ה"ענף"**, ובה הגדרת היעדים איננה ברורה ואופן המדידה שלהם איננו מוגדר  
לגמרי. יכולת ההגדרה של מטרות ואמצעים גם היא מוגבלת. ההגדרה למדיניות "טובה" היא  
שכמה ממקבלי ההחלטות חושבים שהיא טובה, גם אם אינם מסכימים עד הסוף על האמצעים.  
הניתוח הכללי מוגבל: לא כל החלופות נבדקות, לא כל ההשלכות מובאות בחשבון, וגם משתנים  
מסוימים שמושפעים אינם מובאים בחשבון. יש הסתמכות מועטה על תאוריה ועל מודלים לשם  
השוואה.

Lindblom טען שהספרות המקצועית סוקרת את הדרך הראשונה בהרחבה, אך במציאות רווחת  
בעיקר הדרך השנייה, שגם לתקפותה יש הצדקות ונימוקים רבים.  
במציאות השימוש בדרך הראשונה איננו מתאים ואף איננו אפשרי במקרים מסובכים (יש אי  
הסכמה על ערכים, אזרחים לא מסכימים, פוליטיקאים לא מסכימים, והפקידות לא מסכימה).  
כמו כן במקרים רבים הארגון מעודד שימוש במודל מוגבל ובחינה של מעט חלופות ללא הרחבתה.

מודלים שהגיעו מחקר ביצועים, מודלים סטטיסטיים, מתאימים לדרך הראשונה ולבעיות פשוטות יחסית, שבהן אפשר להגדיר יעדים ומטרות בבהירות ובפשטות, בעיקר בפרויקטים בעלי גוון כלכלי כגון בינוי ופיתוח תשתיות.

כיצד בוחרים בתכנית "טובה"?

בדרך ה"שורש" תכנית נחשבת ל"טובה" אם היא משיגה יעדים ברורים ומוגדרים מאוד. אולם כאשר היעדים תוספתיים ונבחנים בשינויים בשוליים, קשה יותר להעריך עמידה ביעדים מוגדרים.

מה קורה כאשר מקבלי החלטות מתקשים להסכים על תוצאות מוחלטות ואפילו על תוצאות בשוליים? איך נבחנת אז מדיניות "טובה"?

בדרך ה"שורש" אין הגדרה, אך בדרך ה"ענף" ההסכמה על תכנית היא עצמה מדד מסוים לבחירה נכונה. זה נשמע מפוקפק, אבל צריך לזכור שגם בבסיסה של בחינת יעדים מוגדרים ישנה הסכמה מוקדמת על מהם אותם יעדים. כך שלמעשה הסכמה היא המבחן בשתי צורות הפעולה. במערכות הדמוקרטיות תהליכי המדיניות הם בדרך כלל תוספתיים ומייצרים שינויים שוליים.

דמוקרטיה מייצרת שינויים גדולים באמצעות תהליכי שינוי תוספתיים. למעשה ההבדלים בין הכוחות הפוליטיים המתחרים על השלטון אינם גדולים כל כך בנוגע לניהול העניינים השוטפים של המדינה. תהליכי השינוי התוספתיים מאפשרים לקבוצות שונות באוכלוסיה לצפות את התהליכים, להגיב עליהם, להשתלב בהם או להשפיע עליהם.

בדרך ה"שורש" החמצה של משתני השפעה אינה מתוכננת. לעומת זאת בדרך ה"ענף" השמטת המשתנים מכוונת, אך בתהליכים הדרגתיים ואיטרטיביים אפשר להוסיף או לגרוע. תהליך המדיניות איננו כולל, חד-פעמי ומוחלט, אלא מייצר את עצמו באופן אין-סופי. תהליך המדיניות הוא מהלך רצוף של בחינת המצב, הפעילות והתוצאות המושגות.

מקבל החלטות חכם יודע שתכניותיו יניבו רק חלק מהתוצאות המיוחלות ושיהיו להן השפעות שהוא לא צפה ואף השפעות שהיה מעדיף למנוע. התהליך דורש יכולת למידה, הסתגלות וגמישות מחשבתית, שלעתים חסרה במודלים כוללים המבוססים על תאוריה קשיחה או על רפורמות מקיפות (דוח דברת למשל). תהליך המדיניות מתנהל צעד אחרי צעד תוך בחינה מחודשת ביחס לכיוון. הדבר הופך בעייתי כאשר המערכת הפוליטית לא יציבה (כמו בישראל), שכן חוסר היציבות בהגדרת יעדים לטווח הבינוני והארוך יוצר בלבול ומורגש כהעדר כיוון וחזון להתנהלות הציבורית.

למעשה לינדבלום טען שדרך ה"ענף" היא למעשה שיטת חשיבה ותכנון ולא מתכונת פעולה אקראית, והיא אינה כישלון של השיטה המובנית והמתוכננת לפיתוח מדיניות.

החיסרון הבולט של השיטה הוא גם יתרונה. ההסתמכות על העבר ובה בשעה יצירת שינויים הדרגתיים מבטיחות התפתחות אטית ומושכלת. עם זאת השיטה תלויה בדברים שהיו ובשמירת דפוסים שאינם משתנים, ולכן יש בה חדשנות מעטה והסתמכות על העבר ועל שמירת דפוסים תרבותיים מקובעים.

דווקא בשל כך חברות שונות ואנשים מרקע שונה מסדרים את ההבנה ואת הידע העֶבְרִי שלהם על המציאות באופן שונה זה מזה, ולכן, שינויים תוספתיים יהיו נבדלים בעבור כל אחד מהם.

זו הסיבה שתכניות מדיניות בין-תרבותיות נתקלות בקשיים על רקע הבנת המציאות והעבר עד לרגע השינוי. קיומה של רבגוניות תרבות יכול מצד אחד ליצור קושי בתקשורת, ומצד אחר ההבדלים יכולים להפוך לעושר אינטלקטואלי, כאשר מקבל ההחלטות מחפש תכנית מדיניות שהניסיון המוביל אליה שונה מהניסיון שלו.

מכאן עולה התובנה כי הגמוניה מחשבתית ותרבותית בתוך המערכת הציבורית המקבלת את ההחלטות, מקלה על התקשורת ועל הגדרת היעדים והמטרות בתהליך תכנון המדיניות, אך עם זאת היא מייצרת מקובעות לדפוסי חשיבה צרים ויכולת חדשנות מוגבלת.

ואילו ארגונים הנהנים מגיוון חברתי ותרבותי של עובדיהם (עובדים המגיעים מרקעים שונים המבינים באופן שונה את המציאות, מקצועות שונים, מעמדות שונים, אזורים גאוגרפיים שונים וכו') יוכלו להנות מחדשנות גדולה יותר.

## **תהליך היישום**

על פי מילון וובסטר הגדרת שם הפועל "ליישם" היא "לבצע, להשיג, להפיק, לסיים". השאלה היא מה בעצם מיושם. שם הפועל "ליישם" צריך שיהיה מאחוריו שם עצם כמו "מדיניות", במובן של מטרות והדרכים להגיע אליהן. כאשר מדיניות היא רק הגדרת יעדים בלא המעורבים בה ובלא התהליך הרלוונטי, אין מקום לניתוח היישום. Sabatier & Mazmanian (1983) הגדירו את היישום כביצוע של מדיניות, בדרך כלל חוק או תקנה אבל גם החלטה של בעל תפקיד או של בית משפט. ההחלטה האידאלית מגדירה את הבעיות שהיא באה לפתור, את היעדים ואת דרכי הפעולה.

Bardach (1977) הגדיר את היישום כתרגום של רעיונות לפעולה קולקטיבית ואפקטיבית וציין גם כי היישום הוא המשך תהליך המדיניות רק באמצעים אחרים. יותר על כן, Bardach הדגיש כי היישום הוא הליך המתחיל לאחר קבלת החלטת המדיניות, ולפיכך החלטת הממשלה או החקיקה אינן שלב ביישום אלא נק' התחלה לתהליך.

במחקר זה, העוסק בהחלטות ממשלה, אני נוטה להעדיף את הגדרתם המקורית של Ingram ו-Schneider (1990) למושג "תוצאה", שהיא במידה רבה הייעוד של תהליך היישום:

**"תוצאות – ערך מוסף למציאות בעקבות החלטה"**

### **שלושה דורות של מחקרי יישום**

על פי DeLeon (1999) נהוג לחלק את מחקרי היישום לשלושה דורות של התפתחות:

את **הדור הראשון** מאפיינים Pressman & Wildavsky ו-Bardach, אשר בחנו תהליכי יישום (בדרך כלל כושלים) וניסו לאפיין אותם ואת השינוי שעבר משלב ההחלטה ועד הביצוע בשטח. בדור הראשון לא הייתה הצלחה בבניית מודל כוללני והמסקנה העיקרית שלהם הייתה שתהליך היישום מורכב ודורש עוד לימוד רב.

**הדור השני**, שבראשו Sabatier & Mazmanian ( ), "Implementation and public policy", (1983) התאפיין בחיפוש אחר מודלים כוללים יותר, אך עדיין היו בהם משתנים רבים שקשה למדוד ולהעריך. כמו כן הוא התאפיין בהתמקדות בקבוצות השחקנים המשפיעים על היישום. בדור זה התפתחו שתי גישות: האחת היא שיטת ה-"bottom up" (Lipsky, "street level", 1980) והשנייה (bureaucracy), ששמה את הדגש על דרג פקידי השטח. הגישה השנייה מתמקדת בשלב עיצוב המדיניות, בהגדרה הראשונית של היעדים ובהתאמתם לתהליך היישום.

**בדור השלישי** (Goggin, 1990) "Implementation theory and Practice: Toward a third generation" ניסה ליצור מודלים כוללים, המכילים מספר משתנים רב, ובתוך כך להסביר את השונות בין תקופות זמן ובין תחומי מדיניות ביחס לסיכויי הישימות.

### **מודל העמימות והקונפליקט**

Matland (1995) ו-Ingram (1990) ניסו לעקוף את המכשולים בפיתוח תאוריה של יישום ולהציע מודל תלוי קונטקסט, כך שלכל תהליך יישום יש מודל ספציפי המתאים לו. טענתם היא שרבים

מהמחקרים עוסקים במקרה בוחן יחיד ולפיכך אינם רגישים לשוני בתהליך בהקשר לנושאי מדיניות שונים.

במודל של Matland מדובר במטריצה הכוללת את עמימות ההחלטה ואת מידת הקונפליקט העומד בבסיסה, וזאת כדי לאתר מהו תהליך היישום הרלוונטי לכל אחד מהמצבים. מידת הקונפליקט שבמדיניות המיושמת מהווה גורם משמעותי בהכרעה לגבי תהליך היישום של אותה מדיניות. כדי שיתקיים קונפליקט צריכה להיות עצמאות מסוימת של הגורמים המעורבים ביישום, אי התאמה ביעדים של הגורמים השונים, ותפיסה בסיסית של התהליך כמשחק סכום אפס. גם השיטות ליישוב הקונפליקטים ביישום הן מגוונות, משכנוע וניתוח אנליטי בדרגות קונפליקט נמוכות, ועד כפייה ומו"מ בדרגות גבוהות יותר של הקונפליקט. עמימות המדיניות היא ציר מרכזי נוסף במודל של Matland, עמימות הן במטרות והן ביחס לאמצעים. כאשר עמימות בתכנון המדיניות הינה כלי לצמצום במידת הקונפליקט הצפויה. ככל שמדיניות נהיית ברורה יותר כך הגורמים השונים בתהליך נהיים מודעים יותר לסכנות ולאיזמים על מעשיהם והתוכניות המבוצעות קודם לכן. מידת עמימות המדיניות שמיועדת ליישום משפיעה מהותית על תהליך היישום, ועל היכולת להבין אותה נכון בקרב הגורמים השונים המעורבים ביישום.

#### ארבעת המצבים המוצגים במודל:

#### **1. יישום אדמיניסטרטיבי – מידת עמימות נמוכה, מידת קונפליקט נמוכה**

בתחום קבלת ההחלטות מצב זה הינו התנאי לתהליך רציונאלי של קבלת החלטות. המטרות ידועות, הכלים והאמצעים גם הם ברורים. המערכת עובדת מלמעלה למטה, מידע זורם והיישום הינו תהליך היררכי ובירוקראטי כאשר הפעולה מוצגת מאוד ברור בכל שלב ושלב כאשר לכל שחקן יש הגדרת תפקיד ידועה ומוגדרת. כאשר מידת העמימות נמוכה מוגדרים איזה שחקנים בדיוק צריכים להיות מעורבים בתהליך היישום. בהירות ביחס לכלים אומרת שניתן גם להקצות משאבים בצורה ברורה למדי. במצב זה המערכת גם פחות חשופה להשפעות מבחוץ. אופן ההשפעה על שחקני היישום בדרגים השונים הינו קל יחסית בשל היכולת לייצר הזדהות סביב יעדים ברורים ומוגדרים. אי יישום במצב זה קשור בדרך כלל לכשלים טכניים במערכת הבירוקרטית למשל בשל תקשורת לקויה והעברת הוראות לא ברורות בין מחלקות או בין הגופים השותפים בתהליך. מצב זה דומה למצבים אשר צוירו בניתוח המערכות הציבוריות המסורתיות

כאשר האדמיניסטרציה הוצגה בנפרד מהפוליטיקה, היישום הופך להיות תהליך טכנוקרטי בעיקרו.

## 2. יישום פוליטי – מידת עמימות נמוכה, מידת קונפליקט גבוהה

לשחקנים במצב זה יש יעדים ברורים אך היעדים מתנגשים ביניהם, במידה דומה יכולה להיות מחלוקת ביחס לאמצעים. במצב זה מידת היישום נקבעת ע"י עוצמה. כיוון שלעתים משאבים הנחוצים ליישום נשלטים ע"י שחקנים אשר לא תומכים באופן מלא בתהליך המערכת חשופה הרבה יותר להשפעות חיצוניות. תהליך היישום בעיקרו צריך לעסוק באמצעים לפיקוח ולכפייה של הפעולה על השחקנים השונים. לעתים ישנם שחקנים עם מידת עצמאות גבוהה אשר היכולת לכפות עליהם פעולה מוגבלת, במקרים אלו תהליך היישום יכול להתקדם ללא הסכמה על מטרות אלא הסכמה מוגבלת ביחס לסדרה של פעולות. הסכמות מושגות באמצעות עסקאות צדדיות, העלמת עין, טובות הדדיות וכו'. במצבים כאלו גם כאשר מושגת הסכמה פוליטית יש חוסר עניין של המעורבים בתהליכי הביצוע והיישום עצמם, במקרים כאלו לעתים אמצעי ההשפעה היעילים ביותר הן באמצעות חוקים ותקנות. המצב הזה מבליט את השחקנים הפוליטיים כדוגמת: דעת קהל, פוליטיקאים בכירים, ארגוני מגזר שלישי, ומחויבות אישית של פקידים בכירים.

## 3. יישום ניסויי – מידת עמימות גבוהה, מידת קונפליקט נמוכה

בהגדרה יישום ניסויי מדבר על מצבים בהם סדרי העדיפויות בעיתיים ואופן הפעולה לא ברור. המרכיב הקריטי במצב זה הוא השחקנים המעורבים בתהליך ומידת מעורבותם. במצב זה התהליך חשוף הרבה יותר להשפעות חיצוניות, נוצרות מוטציות בהחלטות בהתאם לאופן הביצוע של כל שחקן. במצבים אלו יותר מהתוצאה חשוב תהליך הלמידה. יש להיזהר משתי מכשלות עיקריות, האחת כבילת היישום לתהליך קשיח דבר שימנע יצירתיות מדרגי השטח ויקטין מאוד את תוצרי הלמידה. מכשלה שנייה היא אי המודעות לחשיבות הלמידה דבר שגורר איבוד מידע קריטי אשר נוצר אצל השחקנים השונים בתהליך היישום. במצב זה מודל ה- bottom up מסביר טוב יותר את המנגנון, תוך שימת דגש על דרגי השטח בבירוקרטיה.

#### 4. יישום סימבולי – מידת עמימות גבוהה, מידת קונפליקט גבוהה

זה נראה בלתי סביר שלמדיניות תהיה גם מידת עמימות גבוהה וגם מידת קונפליקט גבוהה הרי ציינו שהעלאת מידת העמימות מטרתה להקטין את הקונפליקט, אולם נושאים מאוד טעונים סמלית וחברתית יכולים ליצור מצב שכזה. נוצרת מערכת בה התוצאות נקבעות ע"י עוצמתן של קואליציות המשלבות כוח פוליטי ודרגי ביצוע בירוקרטים בשטח. השחקנים רואים את האינטרס שלהם כמשולב בהגדרת מדיניות מסוימת ולפיכך מייצרים קואליציות תומכות. מידת החופש של דרגי הביצוע פחות גדולה מאשר במצב היישום הניסויי בשל מידת העניין הפוליטית. במצב זה קיימת השפעה גדולה של מומחים אשר הכשרתם ותפיסת עולמם מסייעים בעיצוב תהליכי היישום, סביבם נוצרות הקואליציות המתחרות. החלטות מדיניות העוסקות בחלוקת עוצמה ומשאבים הינן ההחלטות הנפוצות ביותר בחלק זה של המודל. היישום הסימבולי נבדל מהיישום הפוליטי בכך שהכוח של הקואליציות ברמת השטח קובע את התוצאות יותר מאשר רמת המקרו הפוליטית, בגלל מידת הקונפליקט הגבוהה התהליך יהיה מאוד פוליטי אבל הוא ישלט ע"י דרגי השטח. במצבים אלו חשוב לזהות את הכוחות המתחרים ברמת השטח ואת הגורמים המשפיעים עליהם.

מטריצת היישום ע"פ Matland :

| קונפליקט עמימות | נמוך                            | גבוה                               |
|-----------------|---------------------------------|------------------------------------|
| נמוך            | יישום אדמיניסטרטיבי<br>[משאבים] | יישום פוליטי<br>[עצמה]             |
| גבוה            | יישום ניסיוני<br>[קונטקסט]      | יישום סימבולי<br>[עצמת הקואליציות] |

כך או כך אנחנו חוזרים אל נקודת המוצא שלפיה היישום הוא תהליך מורכב, מרובה משתנים, תלוי קונטקסט, שאי אפשר לייצר בעבורו מודל קונספטואלי אחיד.

DeLeon (1999) דן בחשיבות הבנת ההקשר של הבעיה כדי להבין את תהליך יישומה –

1. הקריטריונים שביחס אליהם מוגדרת הבעיה (צריך לשאול את השאלות הנכונות) – לעתים קרובות הבעיה מוגדרת ביחס להווה בלבד, ושינויים צפויים בעתיד, העשויים להשפיע באופן ניכר



עליה ועל התפתחותה, אינם מובאים בחשבון. תופעה נוספת היא הסתמכות על סימפטומים ולא על גורמים.

2. כוחות משפיעים מהסביבה (איך הטיפול בבעיה משתלב בפעילות המערכות הקיימות), זיהוי השחקנים והגדרת גבולות הבעיה

3. מגבלות הזמן – לשם הערכת חומרת הבעיה, מה יקרה אם הבעיה לא תטופל, מסגרת הזמן המוקצב לטיפול והכוחות המעורבים. גורמים אלו קובעים את הטון לכל תהליך המדיניות שיגיע לאחר מכן.

### **נקודות התחלה וסיום לתהליך היישום**

כיצד נאתר נקודת התחלה ונקודת סיום ברורות, שלאורן נוכל לבחון את תהליך היישום? לכאורה נוח לומר כי היישום מתחיל מיד לאחר קבלת ההחלטה, אולם לעתים ההחלטות מעורפלות, והליך עיצוב המדיניות מתחיל רק עם הגעת ההחלטה לדרג הביצוע הראשון (Dery, 1978; Lipsky, 1999). הבחירה מתי להתחיל את תהליך היישום כרוכה ברצון לאתר נקודה שממנה אפשר להשפיע היטב על עיצוב המדיניות, אך הטלת כל כובד המשקל על חיפוש אחר החלטות ממשלה בהירות וספציפיות אינו ריאלי במציאות שבה פוליטיקאים נאלצים לעתים לקבל החלטות מעורפלות, שתהיה להן הסכמה רחבה ושיאפשרו, במידת הצורך, להאשים את הדרג המקצועי בכישלון הביצוע<sup>8</sup>.

באשר לסיום תהליך היישום, יש הטוענים (Van Horn, 1979, 9–10) כי היישום מסתיים עם ביצוע המדיניות במשרדים הממשלתיים ובהגדרת יעדים מקומיים, אך בלא בחינת התוצאות הסופיות אצל קהל היעד. הפסקת הבחינה לפני הגעת המדיניות לקהל היעד פוגמת ברכיב העיקרי והחשוב מכול – רלוונטיות המדיניות ליעדים שלשמן נוצרה. אחרים טענו כי בחינת היישום מסתיימת כאשר המדיניות הופכת נוהל שגרתי אצל הבירוקרטיה הרלוונטית. על פי Ingram (1990) יישום טוב הוא יישום המשפר את התוצאות. בבחינה בהקשר זה ניכר חיבור בין תהליכי הערכת פרויקטים לבין בחינת תהליכי יישום מדיניות. בניגוד למי שקובע מדיניות, מתכנת מחשבים אינו מצפה להצלחה בהרצה הראשונה, אלא רק אחרי הוצאת באגים וביצוע שינויים ותיקונים. למזלו הטוב, הוא אינו חשוף לעין הציבור: הוא לא יידרש לתת דין וחשבון על מספר הבאגים, והמחשב לא יקבול על אופן ניצולו השגוי.

<sup>8</sup> Matland Richard, *Synthesizing the implementation literature*, Journal of Public Administration Research & Theory, Apr95, Vol 5 Issue 2, p.153

לדיון על נקודות ההתחלה והסיום של תהליכי היישום ביחס לסוג המתודולוגיה ושיטת ההערכה של ההצלחה, אפשר להתייחס בשני מישורים עיקריים: יש לבחון את היישום בהקשר הרחב של עיצוב המדיניות ושל תוצאותיה; המסגרת והקריטריונים להערכה צריכים להיות קשורים לסוג בעיית היישום. כפי שצינו Pressman & Wildavsky (1984), בעיות מדיניות נפתרות לעיתים רחוקות; בדרך כלל הן פשוט מנוהלות. יתר על כן, לעיתים מזומנות פתרון בעיה אחת "מציף" בעיות חדשות המשיקות לבעיה המקורית. חיפוש אחר מדיניות יעילה איננו חיפוש אחר פתרון אידאלי אלא אחר שיפור אפשרי לאורך זמן שאפשר להסכים עליו. החלטות ממשלה צריכות להתפס כנקודת מוצא ולא כיעד סופי, והן מסמנות לא רק את מה שיש לבצע אלא גם מידע נוסף או הסכמות שיש לצבור כדי לשפר את המצב הקיים.

### יישום יעיל והמוטיבציה להשיגו

Hogwood & Gunn (1984) הבחינו בין "non-implementation" – "חוסר יישום", הנובע מכשלים של הגורמים המיישמים, לבין "unsuccessful implementation" – "יישום בלתי מוצלח", היכול לנבוע גם מגורמים חיצוניים.

Sabatier & Mazmanian (1983) ציינו כי לכאורה פוליטיקאים ומקבלי החלטות בכל הדרגים היו צריכים להתעניין רבות בתהליכי יישום, מתוקף היותם התוצר של החלטותיהם, אולם בפועל המציאות אינה כזו: ההד הציבורי נוצר בתהליכי החקיקה וקבלת ההחלטה הראשונית ופחות בתהליך הארוך והמייגע של היישום. נוסף על כך גופי הביצוע נתפסים כגופים מקצועיים, שאנרגייה רבה תבזבז בניסיון לחדור אליהם ולהשפיע עליהם. גם החשש שהממשלה תוצג בצורה לא מחמיאה מונע מחבריה לעסוק בפיקוח על החלטות במידה רבה יותר. Bardach (1977) ציין כי לחקיקת חוק ולקבלתה של החלטה מתקשרת יש יוקרה רבה יותר מלרדיפה ופיקוח אחר יישום תכניות שכבר התקבלו.

Sabatier & Mazmanian (1983) הגדירו שישה תנאים ליישום יעיל:

1. הגדרה ברורה ועקיבה של יעדים (וקיומם של כמה כלים להתמודד עם קונפליקטים המתעוררים בין היעדים)
2. תאוריה סבירה המקשרת בין המשתנים היסודיים ובין הסיבות להיווצרם (הגדרת הבעיה והתופעה הבלתי רצויה)

3. התוויית התהליך לגופי ביצוע בעלי יכולות רלוונטיות למשימה, מבנה מתאים ותקציב הולם

4. וידוא כי מובילי התהליך בגופי הביצוע הם בעלי כישורים מספיקים ברמה הניהולית והפוליטית.

5. תמיכה של פקידים בכירים או של פוליטיקאים בכירים בתכנית לאורך תהליך היישום

6. יעדי התכנית אינם מאוימים מתכניות מדיניות חדשות שצצות בזמן היישום או מקונפליקטים חדשים בהגדרת סדרי העדיפויות.

לעומתם Dery (1999) הדגיש שרוב התהליכים שאנו מכנים "עיצוב מדיניות" הם למעשה תהליכים של קבלת מדיניות, והתכנית אינה אלא רצף של התאמות לתכניות אחרות בסביבתה. תכנית המדיניות נקבעת בתהליך היישום תוך כדי יישומן של תכניות מדיניות אחרות במהלך הביצוע. כך שהמאבק על יצירת סדרי עדיפויות אינו רק על עצם קיום התכנית אלא על המגבלות שתכניות המדיניות מציבות האחת על רעותה.

תכניות מדיניות ייראו במבט ראשון כאוסף רנדומלי של צעדים, של תתי-תכניות ושל תהליכים, אולם למעשה הן נגזרות באופן רציונלי מתהליכי מדיניות רלוונטיים בסביבתן, כלומר המדיניות בפועל היא תולדה של צעדים בתחומים אחרים ולא נגזרת רציונלית של תכנון וצורך.

תכניות מדיניות המכוונות לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות (צעירים, מיעוטים, קשישים וכו') יהיו פגיעות במיוחד להשפעת תכניות אחרות של המשרדים הרלוונטיים, בתחומי התעסוקה, הרווחה התחבורה הביטחון וכו'. התכניות הרגילות במשרדי הממשלה אינן מתוכננות להעדת קבוצה זו או אחרת, ולכן עשויים להיווצר יעדים סותרים בין תכנית הרוחב, המגיעות מהממשלה, לתכנית המשרד הספציפי. בעקבות זאת יכוונו התכניות במשרדים לטיפול בסימפטומים ולניצול "שיירים" של מדיניות הקיימת בפעילותם ממילא ולא במימוש ויישום ברורים של מדיניות הממשלה שהוכתבה בהחלטה שהגיע למשרד מלמעלה. התהליך הוא שהממשלה מנסה לייצר מדיניות חדשה, אך אינה משנה תכניות מדיניות ספציפיות במשרדים. אך לצורך היישום נותנים את התכנית הממשלתית למשרד הביצוע, בו נהוגה מדיניות אחרת כדרך שגרה, הגוברת על תכנית העל שהממשלה מנסה לקדם.

גם Dery וגם Sabatier & Mazmanian ציינו שכאשר היישום מנוגד למדיניות שלטת אחרת המופעלת או לאמונות, לנורמות ולנהלים הקיימים בארגון, הוא יהיה תהליך מתמיד של משיכה במעלה ההר.

## עמידה ביעדים

הקריטריון הפשוט ביותר לבחינת יישום הוא העמידה ביעדים שהוגדרו בהחלטת המדיניות (Sabatier & Mazmanian, 1983; Van Horn, 1979), אם כי יש בכך הפשטת יתר. לעתים החלטות מדיניות גורמות בעיות ותופעות לוואי הגדולות אף יותר מאלה שנפתרו. יש שהן מעוררות ציפיות ליישום תהליכים שאינם אפשריים או שאינם רצויים בפועל. לעתים משיגים דווקא מטרות חבויות, שאינן מובעות ברובד המוצהר של ההחלטה, ולא את המטרות המוצהרות של המדיניות. בהתאם לסוג המדיניות שצריכה להיות מיושמת עולות שתי בעיות עיקריות: הגוף המבצע חסר רצון, יכולת או משאבים לביצוע; הגוף המבצע צריך להתמודד עם פוליטיקת היישום, כאשר האינטרסים המנוגדים לתהליך או לעלויות ביצעו דומיננטיים. כאשר תכניות אינן מצליחות, מפתה להניח שהשחקנים לא הסכימו על היעדים מלבחון את הבעיות הקטנות בתהליך. היעד הראשון של אחד הוא יעד אמצעי של אחר, וכל אחד מנסה לכוון לסדר העדיפויות שלו. גורמים אפשריים לאי ביצוע בשל "פוליטיקת היישום":

1. חוסר התאמה ישיר למחויבויות אחרות של הפקיד, של המחלקה או של הגוף ציבורי
2. מחלוקת על סדר העדיפויות
3. מחויבות מקבילה לתכניות אחרות
4. תלות באחרים החסרים תחושת מחויבות לפרויקט
5. מחלוקת על סמכויות ועל מבנה ארגוני
6. מחלוקות חוקיות ומנהליות שאינן מיוחסות ישירות ליעדי התכנית אלא להשלכות מאוחרות יותר
7. חוסר יכולת לבצע בשטח למרות ההסכמה

Bardach (1977) הסביר שלעתים המניע להחלטה שרוצים ליישם, הוא הרצון לפעול גם כאשר לא יודעים מה יש לעשות או כאשר לא מסוגלים להגדיר יעדים ברורים. אמנם במקרים כאלה עשייה כלשהי מתחילה, אבל קל להסית אותה לכיוונים שונים מאלה שהיו בתכנון הראשוני. למרות הוויכוחים והקשיים בהעברת החלטות, במידה מסוימת מקבלי ההחלטות יודעים שההחלטה עצמה היא בגדר "דיבורים", ואילו המאבק האמיתי על המשאבים ועל סדרי העדיפויות מתרחש דווקא בתהליך היישום.

## Talk is cheap but actions are dear<sup>9</sup>

Bardach הרחיק לכת בדבריו על יישומן של תכניות ממשלה ועל ציפיותינו ממנה:

הממשלה מנסה לקדם נושאי מדיניות חשובים, אך היא אינה מתאימה להשיגם. שווקים מתאימים לכך יותר ממנה. הבעיות המרכזיות של הממשלה אינן בעיות של יישום אלא בעיות יסודיות של משטר, כלכלה ותאוריה חברתית תקפה (חזון). בטווח הקצר צריך להשקיע בתכנון מדיניות בת-יישום, אבל בטווח הארוך עלינו להיות צנועים יותר בדרישות ובציפיות מהרשויות של הממשלה.<sup>10</sup>

על פי DeLeon (1999) עד כה הגישות לניתוח תהליכי יישום לא הפיקו תובנות מועילות במיוחד, וזאת בעיקר משום שהן התמקדו בניתוח כישלונות גדולים במקום לבחון את ההתנהלות השגרית שבמהלכה הדברים מבוצעים במידה כזו או אחרת של הצלחה. הכשל הוא בחיפוש אחר מודל אופטימלי הלקוח מכלכלת השוק, המחפשת את היעילות פארטו, בעוד שבתחומי המדיניות והפוליטיקה אי אפשר להגדיר נקודה כזו. למעשה עלינו להתייחס ביתר שאת להבנת תהליך היישום, ופחות לחיזוי תוצאותיו. כפי שכבר נאמר, בחינת היישום היא בחינת המצופה לעומת מה שמושג בפועל. אנחנו צריכים לנסות ולתאר מה אפשר להשיג, ולהתבסס אך מעט על הבטחות כלליות המגיעות מהדרג הפוליטי בדרך כלל.

### מי מעצב את תהליך היישום?

Lipsky (1980) הציג גישה נוספת ופרגמטית להבנת היישום. הוא תיאר מדוע הדרג הבירוקרטי הוא שלמעשה קובע את המדיניות, וזאת מכמה טעמים:

1. שיקול דעת – המציאות מורכבת מכדי שיהיה אפשר להגדיר מודל פעולה מדויק וברור. העבודה מול בני אדם במגזרים שונים יוצרת צורך בהתאמה ובהתחשבות.
2. פעולת הפקידות קשה למעקב, ולכן יש עצמאות רבה מהסמכות הארגונית
3. סדרי עדיפויות של הדרג הבירוקרטי – סדרי העדיפויות שונים מאלה של ההנהלה, והוא שם דגש על פעילות שעל פיה תימדד ההצלחה בתוך הארגון

<sup>9</sup> Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: Ma. M.I.T Press. P.212

<sup>10</sup> שם. עמ' 283.

4. יש דרכים שונות להתנגד לדרישות ארגוניות, ובהן הדגשת מומחיות, בשל הקושי שבהחלפתם בארגון וכו'.

קיים מתח בין האחריותיות כלפי הלקוח (האזרח) ובין האחריותיות כלפי הארגון ודרישותיו, המושפעת לא פעם מכוחות פוליטיים ומכוחות של יחסי ציבור, שלעתים נראים בעיני הציבור כסותרים את תפקידם. בגלל אופי העבודה ומורכבותה ובשל העובדה שהעובדים (מורים, שוטרים, רשויות מקומיות וכו') פועלים באופן עצמאי, קשה לפקח עליהם. כדי לעשות זאת ולהגביר את האפקטיביות ואת האחריותיות אפשר לנקוט כמה צעדים:

1. הגדרת יעדים ברורים ככל האפשר  
2. הגדרת מדדי ביצוע – צעד זה בעייתי במידה לא מבוטלת בגלל כמה סיבות: עובדים יבצעו רק את מה שאפשר למדוד (בגרויות, דוחות תנועה וכו') או יבחרו רק במה שקל לבצע ולהראות בו הצלחה (השמה תעסוקתית למי שקל יחסית למצוא לו תעסוקה, תכניות רווחה למי שחושבים שקל יותר לסייע לו וכו').

לעתים במערכת הציבורית אין קשר בין כמות לאיכות מבחינת ההצלחה והאפקטיביות או שיש אפילו יחס הפוך ביניהן. בדרך כלל איננו יודעים למדוד את איכות הביצוע, ולכן אנו מודדים תשומות שיש להן מדד כמותי ברור (תקציב, מספר כיתות וכו'). מדדי תוצרים הם בעייתיים, שכן אותה תוצאה יכולה להתקבל ממורה חלשה ותלמיד מבריק או לחלופין ממורה מבריק ותלמיד חלש.

על הפקידות יש גם השפעות תרבותיות וערכיות. לשם דוגמה, היחס לחלש ולעני בתרבות האמריקנית מבוסס על ההנחה כי האדם אחראי במידה כלשהי למצב שהוא נמצא בו, ולכן יש הצדקה מסוימת להגבלת הסיוע ולמידה של אפליה<sup>11</sup>. גם גזענות היא רכיב המשפיע על יחס הפקידות ללקוחותיה. היום יש לחץ להגדיל תפוקות ולהפגין אחריותיות, והוא מקצין את הצורך של הפקידים בקונפורמיות עם מה שהארגון תופס כחשוב. (לפיכך אם נושא הערבים אינו נכלל ביעדי הארגון והמערכת, ההצדקה להזניחו תוקצן אף יותר.)

הגדרת הצרכים של הלקוח (האזרח) איננה ברורה, ולכן לקובעי המדיניות יש משקל גבוה יותר מלאזרח בקביעת המדד וסדר היום. המשקל של השוק הפרטי עולה, ומקום השירותים החברתיים נתפס כבִּרְרָת מחדל. זאת ועוד: המערכת גאה להציג את האופן שבו היא מגבילה את השירות לאזרח (למשל בנושא קצבאות).

---

<sup>11</sup> שם. עמ' 182.

האזרחים מצדם נוטים לבקר את המערכת הגדולה, שקובעת לכאורה את הנורמות, ולא את הדרג המבצע (עובדה זו בולטת במיוחד בנושא הרשויות הערביות), ובכך הם מסירים אחריות מפקידי ציבור. לעומת זאת ברמת המקור של מקבלי ההחלטות קל יותר להאשים את הדרג המבצע מלהאשים את אופן התנהלות המערכת ואת סדרי העדיפויות שלה<sup>12</sup>.

ככל שיש קבוצות רבות יותר שדרישותיהן מהמערכת שונות ומתנגשות זו בזו, כך הגדרת היעדים תצטמצם למוגבל ולאפשרי, והאמונה ביכולת לשנות תקטן.

לעתים לשינויים בארגונים אלו קל להגיע מלמעלה כיוון שיש פחות מנגנוני הגנה שמתפתחים בדרגי השטח, אמונה בחוסר היכולת לשנות את המערכת (מורים, עובדים סוציאליים, שוטרים) ומנגנוני הישרדות של הפקידים בתנאים של צרכים וציבור, שהולכים וגדלים יחד עם תפיסה המצדיקה צמצום והתייעלות מתמדת במערכת הציבורית. ריבוי רפורמות, שינויים ותכניות פיילוט למיניהן מקשה על הערכת תוצאות ועל בחירה בכיוונים ברורים לאורך זמן.

**אם הפקידות מייצגת את החברה שבתוכה היא פועלת, יהיה קשה לייצר שינויים בתפקוד בלא יצירת שינויים רחבים יותר בערכים ובנורמות.**<sup>13</sup>

לאנשי הדרגים הנמוכים יש מרחב לעיצוב מדיניות עצמאית במסגרת הסמכויות הנתונות להם, ולכן הם יכולים להשפיע על החיים ביישובים הערביים שבתחום אחריותם הממשלתית. זאת שלא כנגזר ממדיניות-העל שאנשי הדרג הארצי מתווים.

דוגמה מהמציאות הישראלית: ביזמתו של שר התעשייה והמסחר בשעתו, מיכה חריש, בראשית שנות התשעים הוחלט לאשר את הקמתם של אזורי תעשייה חדשים באזורים המאוכלסים בערבים, וזאת בתנאי שיהיו משותפים לרשויות מקומיות יהודיות ולרשויות מקומיות ערביות. חלף כבר יותר מעשור, ולמרות החלטות חוזרות ונשנות התכנית לא התקדמה וכמעט תמיד "נתקעה" ברמת הביצוע בשטח (גונן וחמאייסי, 2006).

#### הגורמים לעיכובים מצד הפקידות בדרג השטח

1. **סדר היום של הפקידות** – ישנה תחרות בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים, והמציאות נתפסת כמשחק סכום אפס.

2. **ההרכב האנושי** – הפקידים בדרג המחוזי ובדרג המקומי מגיעים לעתים קרובות מן הצד של הקשת הפוליטית שגישתו כלפי האוכלוסייה הערבית נוקשה יותר. חלקם מגיעים מגופים

<sup>12</sup> שם. עמ' 184.

<sup>13</sup> שם. עמ' 188.

ביטחוניים או מגופים ציוניים-לאומיים כגון הסוכנות, מנהל מקרקעי ישראל וקרן קיימת לישראל. בדרגים אלו יש ייצוג רב יחסית ליוצאי עדות המזרח, הנוקטים בדרך כלל גישה מחמירה יותר כלפי האוכלוסייה הערבית.

3. **התנהלות המנהיגות המקומית** – לעתים מזומנות המנהיגות המקומית מעדיפה לקיים דיונים עם הדרג הפוליטי הארצי, דבר המעוגן בתרבות הפוליטית של המגזר. לעומת זאת השיח המקצועי עם דרג השטח, שכדי לנהלו יש להתכונן ולהכין ניירות עבודה ברמה גבוהה, נזנח או נעשה ברמה נמוכה. השיח עם הדרג הארצי נתפס כיוקרתית, וזאת מתוך הבנה מוטעית כאילו הכוח לבצע מצוי רק בידי אנשי השלטון בדרג הארצי.

4. **לעתים הפקידות תופסת את תפקידה כמי שמופקדת על האינטרסים הלאומיים של כלל היהודים**, ולפיכך על המיעוט הערבי להכיר במדינה כיהודית ולא לשאוף לשנותה. לפעמים נוצרת חלוקת עבודה צינית בין הדרג הארצי לדרג המקומי. הדרג הארצי מקבל החלטות בשל לחצים ציבוריים ופוליטיים מתוך ידיעה שהדרג המקומי יסכלן.

### **מה אפשר לעשות כדי שהיישום יצליח?**

מחקרים רבים ושונים בגישותיהם עוסקים בתהליך היישום, ועדיין אין בנמצא מודל ברור ומוסכם ואפילו לא תחימה מוסכמת של המשתנים השייכים למודל אפשרי. הדבר מלמד במידה רבה שהיישום אינו הליך טכני של מילוי אחר הוראות, וישנם גורמים רבים המפעילים שיקול דעת מרגע קבלת ההחלטה ועד הביצוע בשטח. למעשה שיקול דעת זה ממשיך את תהליך המדיניות ויוצר מדיניות שאיננה זהה בהכרח לזו שהתקבלה בשלב ההחלטה הראשוני. רבים מהחוקרים ובהם (A.Gunn 1984, A.Sabatier 1983, DeLeon 1983) הסכימו על כמה רכיבים משמעותיים ליישום מוצלח:

1. משאבים מספיקים
2. בהירות המדיניות – תאוריה סבירה המקשרת בין המשתנים היסודיים לבין הסיבות להיווצרותם
3. הגדרה ברורה ועקיבה של יעדים
4. המובילים את גופי היישום הם בעלי כישורים מספיקים מבחינה ניהולית ופוליטית לביצוע המשימה



5. תמיכה במדיניות – קבלת תמיכה ממקבלי החלטות לאורך תהליך הביצוע ומחויבות של הגורמים המיישמים.

6. מורכבות המנגנון המיישם – המנגנון המיישם מורכב בעיקר כאשר יש צורך בחיבור בין משרדים ורשויות. ככל שמקבלי החלטות רחוקים יותר מהגורם המיישם (כלפי מעלה או לרוחב), כך קטן הסיכוי ליישום. בכל מקרה מנגנוני בקרה נדרשים בשלב מוקדם ככל האפשר.

Bardach (1977) ציין גם את חשיבותו של ה"מתקן" ("fixer") כחלק בסיסי מתהליך היישום. כיוון שהיישום הוא תהליך מתמיד של למידה ותיקון תוך כדי תנועה, נחוצה דמות בעלת סמכות רלוונטית, נגישות לידע הדרוש ויכולת לקבל החלטות בנושא המדיניות. תהליך לימוד משמעותי במהלך היישום מצריך אנשים שיישארו בתפקיד לאורך זמן.

למרות הקושי שביישום החלטות שלטוניות בישראל בפרט ובעולם בכלל, בכל זאת דברים מתבצעים והממשל עובד. לפי Sabatier & Mazmanian (1983) למרות הקשיים, היישום הוא תהליך מצטבר ("cumulative implementation"), היוצר שינוי בשטח רק כעבור זמן, ולפיכך ברוב המקרים אי אפשר להצביע על הצלחה או על כישלון מוחלטים, אלא נחוץ מבט מפרספקטיבה של זמן.

### **קביעת מדיניות בנושא מיעוטים**

לא נעשתה עבודת מחקר רבה בארץ ובעולם כדי להבין את המאפיינים המיוחדים של קביעת מדיניות בנושאי המיעוטים ובכל זאת מעבודות של חוקרים אחדים כגון Crawford Young (1998,1999) Clem McCartney (2001) Marc howard Ross,(2004).

(הובאו מ-Sa'ar, 2006) אפשר ללמוד על כמה מאפיינים מרכזיים:

Rupesinghe (1999) הבחין בין **דו-קיום פוליטי** לבין **דו-קיום קהילתי**. הדו-קיום הפוליטי מתייחס לאוכלוסיות מרקעים אתניים שונים ולמנגנונים פוליטיים ואדמיניסטרטיביים המאפשרים קידום מדיניות אפקטיבית למגוון תרבותי. לעומתו הדו-קיום הקהילתי מתייחס למדיניות העוסקת ביחסים בין הקהילות השונות בניסיון לקדם שוויון הזדמנויות. ממשלות נוטות לקדם מדיניות דו-קיום ושוויון רק כאשר מופעל עליהן לחץ לעשות זאת. מדיניות בתחום השוויון והדו-קיום היא מדיניות מורכבת וטעונה פוליטית וחברתית, המערבת סוגיות של צדק ומעמד. ממשלות חוששות לנקוט עמדה פרואקטיבית בתחומים כגון אלה ומעדיפות ניהול ע"י "כיבוי שרפות" בלבד. ניתוח של תהליכים במדינות שבהן בוצעו תכניות מערכתיות הראה, שהמניעים לביצוען היו לחץ ציבורי פנימי (לחץ מתמשך כאשר קבוצות באוכלוסייה הפעילו על מקבלי ההחלטות לחץ מתמשך לפעול) או לחץ חיצוני, שיכול לבוא ממדינות אחרות ומגופים בין-לאומיים הלחץ במקרים אלו מורכב ממקלות וגזרים – הן סנקציות על חוסר פעולה והן סיוע והטבות בקידום מדיניות רצויה".

ממשלות מושפעות מערכים כאשר מדובר בקידום מדיניות דו-קיום – למרות ההתייחסות המקצועית, שמנסה להציג התנהלות חסרת פניות על בסיס קריטריונים ומדדים כלכליים ומשפטיים חסרי פניות, בתחומי הדו-קיום מקבלי ההחלטות מגיעים בדרך כלל מקבוצת הרוב, ולפיכך הם יתקשו להבין את הצרכים ואת הדרך שבה אפשר לקדם את המדיניות הדרושה.

ממשלות מעדיפות שקהילת המעורבים בתהליך המדיניות תישאר קטנה – ממשלות מעדיפות שארגונים בין-לאומיים או ארגוני מגזר שלישי המעורבים בתהליך המדיניות יהיו מעטים ככל האפשר, וזאת מחשש שהם יתערבו בתהליך ויוציאו אותו משליטתן.

בנושאי מדיניות מורכבים מבחינה פוליטית כגון דו-קיום ושוויון ממשלות נוטות לפנות לנקודות החוזק שלהן כגון הקמת ועדות והקצאת משאבים, ולמעשה מעדיפות לפעול בעיקר במישור הדו-קיום הפוליטי-טכני ופחות בנושאים הערכיים-קהילתיים.

היישום הוא שלב מכריע בקידום מדיניות דו-קיום – מחקרים מראים שגם כאשר הנושא עולה על האג'נדה הציבורית, יישום המדיניות נתקל בקשיים רבים. סער (Sa'ar, 2006) ציין כי רוס (Ross) מנה ארבע סיבות לכך: 1. היישום דורש אמצעים וידע החסרים לממשל; 2. לאחר שממשלה קיבלה החלטה, הלחץ שהוביל לקבלתה נעלם בדרך כלל, ולפיכך פחות דגש מושם על הביצוע בפועל ולממשל יש פחות עניין פוליטי בביצוע ההחלטה; 3. אין נחישות לעקוב אחר ביצוע ההחלטה לכל אורכה, ונושאי מדיניות חדשים עשויים לעלות ולדחוק את השיקולים הקודמים; 4. יישומן של החלטות חדשות דורש תמיכה ציבורית ארגונית, אך קשה לקבל אותה כאשר ההחלטות עוסקות בנושאים שאינם בקונסנזוס.

לסיכום: מדיניות העוסקת בדו-קיום ובשוויון מתאפיינת בניסיון לבצע שינויי מדיניות קטנים תוך התבססות על המערכות הקיימות; התפיסות הערכיות של מקבלי ההחלטות ושל הדרג המבצע משפיעות על התהליך, שאיננו רק תהליך מקצועי המבוסס על צרכים (כלומר מבוסס גם על ערכים; כאשר הן מצויות במשבר או כאשר מופעל עליהן לחץ ציבורי פנימי או חיצוני, ממשלות יכולות לקדם באופן משמעותי מדיניות בתחום; יישום המדיניות מורכב במיוחד, והוא תלוי ברצון ובנחישות הציבורית של השחקנים המעורבים בכל הדרגים.

### הסתכל גם בקנקן

במצבי קונפליקט יש חשיבות לאופן שבו המדיניות המוצעת "נארזת". ניסוי שבו הציגו לפני נסיינים את דילמת האסיר, כונה פעם אחת "משחק וול סטריט" ופעם אחרת "משחק הקהילה", ונמצא שהשם שניתן לניסוי השפיע על הסיכוי שהנסיין ישתף פעולה (Ross & Ward, 1995).

### ניסוי זה המחיש שלוש הנחות יסוד טבועות באופן שבו האדם תופס את המציאות:

1. אני מאמין שאני רואה את המציאות כפי שהיא באמת, ועליה מבוססים אמונותיי וסדרי העדיפויות שלי.
  2. אנשים אחרים רציונליים שייחשפו לאותו מידע יחשבו בסך הכול כמוני.
  3. העובדה שאנשים אינם חושבים כמוני נובעת משלוש סיבות עיקריות: חשיפה למידע שונה; עצלנות מחשבתית וחוסר נכונות להתאמץ ולבחון את המציאות; תפיסה משוחדת בשל אידאולוגיה או אינטרס אישי.
- מהנחת היסוד השנייה עולה שאם תהיה בין הצדדים פגישה שבה מידע יוחלף באופן גלוי וענייני, ייתכן שיהיה אפשר להגיע להבנה. ומהנחת היסוד השלישית עולה כי לעתים מזומנות אי הסכמות

יתפרשו כעצלנות, כחוסר יכולת או כחוסר אינטליגנטיות במקרה הטוב, ובמקרה הרע – כנובעות מדעות קדומות או מאינטרסים אישיים.

### **"הערוץ או הסכר" חסמים ליישום החלטות ממשלה הנוגעות למגזר הערבי**

את ההתייחסות לדיון בחסמים אפשר להמחיש באמצעות דימוי של סכר שאחריו ערוץ נחל<sup>14</sup>. המשול החברה בישראל משולה לערוץ הנחל ואילו הציבור הערבי משול למים. יש שממקדים את הדיון בסכר המונע מן המים (הציבור הערבי) לזרום בערוץ, ועוסקים בעיקר בכמות המים וב"שיפור איכותם" (למשל, באמצעות הכשרה מקצועית והשקעה בחינוך) תוך חיפוש דרכים להזרמתם אל הערוץ. אחרים טוענים שהבעיה איננה בכמות המים או באיכותם ואף לא בפתיחת הסכר, אלא בערוץ הנחל עצמו, שאינו מוסדר ואינו מותאם לקבל את הזרם החדש, ומים שיזרמו בו יגרמו להצפות ולהטייתו. מגישה זו עולה מגמה הפונה דווקא להגדרת תהליכים במערכת הממסדית, הציבורית והבירוקרטית שיאפשרו זרימה חלקה ונכונה יותר של המים בערוץ הנחל. בערוץ הנחל טמון הצורך העיקרי בשיפור תהליכי יישום ובהבנת צורכי המדיניות הדרושה.

רכס ונבות (2006) הגדירו "חסם":

כשאנו מדברים על חסם, או על חסמים, אנו מתכוונים לכל היבט שמעכב ומונע את התממשותה של תוצאה רצויה, בין אם הוא אדם, תהליך, מוסד, פרוצדורה, נורמות, מצב כלכלי, ידע וכדומה. חשוב להבהיר כי בהקשר הישראלי למונח 'תוצאה רצויה' שתי משמעויות לפחות. האחת, יישום החלטות פורמליות, בהתאם לעקרונות דמוקרטיים יסודיים. השנייה, מימוש מדיניות מסוימת שמקובלת על הרוב המכריע של הציבור היהודי ו/או על שרי הממשלה וחברי הכנסת, שלעתים אינה מקבלת ביטוי פורמלי.

את חסמי המדיניות כלפי הערבים בישראל, קרי הגורמים המונעים את יישומה של מדיניות רצויה שהתקבלה בצורה מוסמכת, אפשר למיין לכמה קטגוריות עיקריות:

1. **חסמים פוליטיים-חוקתיים** – ככלל חסם זה נובע מעצם הגדרת המדינה כיהודית, דבר המתבטא באופן הבולט ביותר בחוק השבות ובסמלי המדינה. אורן יפתחאל טען (בתוך אבו-עסבה וחסון, 2004) כי ישראל היא מדינה אתנוקרטית, שבה האתנוס הדומיננטי

<sup>14</sup> דימוי הסכר והערוץ מקורו בראיון עם מר שולי דיכטר, מנכ"ל משותף עמותת סיכוי. 2.5.2007.

שולט על האתנוס הלא-דומיננטי. הדבר בא לידי ביטוי בהקצאת משאבים לא-שוויונית ברמה הממסדית (בעיקר בחלוקת קרקעות, אשר רובן שייכות למדינה), בתכנון ההתיישבות ובאופן הקצאת תקציבים למשרדים ממשלתיים (אבו-עסבה וחסון, 2004).

## 2. חסמים ערכיים-תרבותיים – התחזקות הרכיב הפלסטיני בזהות ערביי ישראל מאז

טשטוש הקו הירוק בעקבות מלחמת 1967, ההזדהות עם העם הפלסטיני עם פרוץ האינתיפאדה השנייה והתביעה לבטל את חוק השבות ולכונן מדינה דו-לאומית – כל אלה יצרו בקרב הציבור היהודי חשדנות ותחושה של איום. דברים אלו וכן התבטאויות של מנהיגי הציבור הערבי בשנים האחרונות יצרו אווירה שבה יש לגיטימציה ציבורית לקיפוח המגזר הערבי בחזקת "ייתנו – יקבלו, לא ייתנו – לא יקבלו", המבוססת על הרובד הערכי והתרבותי המצדיק הגנה על התרבות הדומיננטית, התרבות היהודית.

מסקרים שערך פרופ' סמוחה מאוניברסיטת חיפה עולה שכ-50% מהערבים רואים את היהודים כגזענים ואלימים; 48% מהערבים ו-58% מהיהודים מרגישים שאי אפשר לסמוך על רוב האנשים מהמגזר האחר; כ-35% מהיהודים חושבים שהערבים מפגרים תרבותית, אינם אינטליגנטיים ואינם שומרי חוק (סמוחה, 2002). נתון זה אולי נראה נורמלי ביחס בין-תרבותי, בעיקר לאור ההיסטוריה בין ערבים ליהודים בישראל, אבל הנקודה החשובה היא מידת הקבלה של האחר, מידת הלגיטימציה למקומו של האחר. בקרב האוכלוסייה היהודית הולכות ומחריפות עמדות אנטי ערביות, השוללות את מקום החברה הערבית במדינה, ובבסיסן הטענות האלה: הבעיות בישראל ייחודיות ולכן דו-קיום איננו אפשרי; אם רוצים מדינה יהודית אין דרך אחרת מלבד מידה מסוימת של אפליה; אמנם מצב הערבים לא קל, אבל כמוהו גם מצב היהודים, ו"עניי עירך קודמים".

טענות אלו מהוות הצדקה לקיום אי השוויון ומשפיעות על ההחלטות המתקבלות ובעיקר על אופן ביצוען ועל מידת ביצוען.

לעומת זאת בקרב האוכלוסייה הערבית מתחזקות תחושות של חוסר אונים ופגיעות. תחושות אלו גורמות לחלק מהאוכלוסייה להרכין ראש ולהתעסק בשרידה יום-יומית במחיר של הדחקה. נוסף על כך מתפתחת התנהגות קורבנית, שבאופן בלתי מודע מתעקשת להחזיק בעמדת הקורבן, וזאת עד כדי דחיית הצעות לשיפור ולהתקדמות משום שהן באות מה"תוקפן", מדינת ישראל. חלק אחר מן האוכלוסייה הערבית פונה להקצנה דתית או פוליטית, דרך הביניים הפרגמטית נשארת לעתים מזומנות נטושה.

בקרב פעילים במגזר הערבי אפשר למצוא התעוררות בנוגע לצורך לשאת באחריות למצבם, דבר שמתבטא בפעילות מתגברת של ארגוני החברה האזרחית ((אבו-עסבה וחסון, 2004, עמ' 275).

3. **חסמים מנהלים-כלכליים** – "גם כאשר המערכת הפוליטית פועלת לקידום הסדרים, קיימים כוחות, בעיקר פקידים ברמת השדה, הפועלים לסיכולם". הבטחות להעברת תקציבים לפיתוח תשתיות, ובכללן החלטת ממשלת ברק להעביר למגזר הערבי ארבעה מיליארד ש"ח – קוימו באופן חלקי בלבד. ניכר כי סיכויי קידומן של החלטות רלוונטיות תלויים במידה רבה בדעות הפוליטיות של השר ושל מפלגת השלטון ((אבו-עסבה וחסון, 2004, עמ' 277).

4. **חסם כלכלת השוק** – מבנה שוק התעסוקה והתשתיות במגזר הערבי הוא מסורתי באופיו: עסקים משפחתיים קטנים, מוביליות קטנה יחסית ופערי השכלה הם חסם משמעותי בדרך לצמצום הפערים.

5. **חסמים הקשורים בהון אנושי וחברתי** – מערכת החינוך המסורתית, הקצאת משאבים נמוכה, שילוב מוגבל של נשים במערכת הכלכלית, העדר ביזור מוקדי כוח ותהליכי דמוקרטיזציה פנימיים – כל אלה גורמים קשיים בקידום משאב ההון האנושי במגזר, דבר היוצר פגיעות גדולה ביחס לשינויים הגלובליים, המייצרים תמורה הולכת וגדלה להשקעה בהון אנושי, ובשילוב עם חסם כלכלת השוק מייצרים פערים גדלים בתחום העוני ובתחום האבטלה.

6. **החסם הבירוקרטי** – אי יישום של החלטות מצד פקידות המשרדים המבצעים. ועדת אור פרסמה את מסקנותיה בספטמבר 2003, מונתה ועדת שרים ("ועדת לפיד") ליישום ההחלטות, והיא הגישה את המלצותיה ביוני 2004. ההמלצות כללו: הקמת רשות לשוויון במשרד ראש הממשלה, מסלול שירות אזרחי למיעוטים וקידום תכניות מתאר ושיכון ביישובים הערבים ותכניות לימוד בנושא שוויון, מיסוד יום וסובלנות. ב-13 ביוני 2004 קיבלה ממשלת ישראל את המלצות ועדת לפיד, כולל הגדרת לו"ז, הקצאת משאבים ועירוב משרדי הממשלה הרלוונטיים (משרד החינוך, משרד הפנים, מנהל מקרקעי ישראל ועוד). עד היום רובן המוחלט של ההמלצות לא יושם (Gal, 2006). אחד המרואיינים בעבודתו של ד"ר גל אמר: "ההחלטה התקבלה בדוברים הבכירים ביותר. אפילו הוקצה תקציב, אבל זה נעשה עם קריצה, עם מסר לא כתוב ברור, שהספיק בשביל שהדרג

**הבירוקרטי יבין זאת**. משטרת ישראל הייתה הארגון היחיד שביצע שינוי כלשהו בעקבות המלצות ועדת אור וזאת בשל האופי ההיררכי והמוגדר של המשטרה. אחת הסיבות לחסם הבירוקרטי היא העובדה שבישראל אין כתובת אחת לטיפול בענייני אפליה ושוויון (לעומת המשרד לקליטת עלייה למשל), וזאת בניגוד למדינות רבות אחרות כגון סלובניה, שבדיה וקנדה, המתמודדות גם הן עם סוגיות של מיעוטים (Gal, 2006).<sup>15</sup>

חסון (2006) סיווג את החסמים על פי אופי החסם, הרמה החברתית שבה הוא מופיע ומיקום החסם. באופי החסמים התייחס חסון לציר שבין אובייקטיבי לסובייקטיבי. האובייקטיבי הוא תולדה של ההקשר ההיסטורי חברתי. ואילו האובייקטיבי כולל חסמים כגון נורמות וערכים, עמדות ותפיסות, ומערכות יחסים. הרמה החברתית מתייחסת לחסמים ברמת הפרט וברמת הקולקטיב. וביחס למיקום החסם הרי שהכוונה היא לחסמים פנימיים בתוך החברה הערבית, ולחסמים חיצוניים בתוך קבוצת הרוב (התנהגות מוסדות השלטון והחברה היהודית). בהקשר לדיון בנושא יישום החלטות ממשלה, מעניינים אותנו בעיקר חסמים ברמת הקולקטיב שהינם במישור הסובייקטיבי.

תרשים 1, מסגרת חשיבתית  
(מקור – חסון 2006)

| סוג החסם   | פנימי: |         | חיצוני: |         |
|------------|--------|---------|---------|---------|
|            | פרט    | קולקטיב | פרט     | קולקטיב |
| סובייקטיבי |        |         |         |         |
| אובייקטיבי |        |         |         |         |

כמו כן הציע חסון שלוש אסטרטגיות להתמודדות עם החסמים:

**מקרו** – התמודדות עם מהות המדינה ועם צביונה

**מזו** – התמודדות עם תחומים מרכזיים של חיי היום-יום, ובכלל זה התחום הכלכלי, התחום הפוליטי והתחום התרבותי. באסטרטגיה זו שלוש גישות: לפי הגישה הראשונה המפתח לצמצום החסמים טמון בשינוי פוליטי ובקידום צדק פוליטי, וללא שינוי במערכת הכוח הפוליטית לא ייתכנו שינויים במערכת ההקצאות הכלכלית ובמערכת התרבותית. לפי הגישה השנייה המפתח

<sup>15</sup> ראו נספח 6, מעבודתו של ד"ר ראובן גל (2006), דוגמות להתמודדות של מדינות שונות עם סוגיות של מיעוטים.

טמון בשינוי כלכלי ובקידום צדק כלכלי. הגישה השלישית מדגישה את החיוניות בשינוי תרבותי-פסיכולוגי ובקידום צדק תרבותי.

**מיקרו** – התמודדות עם בעיות ייחודיות (תכניות מתאר, הכשרה מקצועית, אזורי תעשייה וכו').  
אסטרטגיית המיקרו מתמקדת במערכת הפוליטית-מנהלית: מציאת בעלי ברית במערכת זו וקליטת ערבים בשירות הציבורי.

### **מדוע לדון בחסמים? האם המצב רע כל כך?**

לאחר סקירת הספרות יש מקום לעסוק בעצם הנחיצות של הדיון בחסמים, וזאת ביחס להערכתנו את תמונת המצב שבה אנו נמצאים. רייטר (2006) הציג גישות אחדות המעריכות את המצב הקיים:

#### **המצב לא רע כל כך בהתחשב בנסיבות האזוריות**

בהתחשב בקיומו של סכסוך מלחמתי ממושך וקשה בין ישראל לפלסטינים, במרחב הערבי-האסלאמי הסובב ובמדיניות הפיקוח הפוליטי-בטחוני ההדוקה של הממשלה, היה אפשר לצפות למערכת יחסים אלימה מזו שיש בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית.

#### **ישנה מתיחות בצל הסתגלות הדדית**

מאז אמצע שנות השבעים סמי סמוחה עורך בקביעות סקרי עמדות בקרב יהודים וערבים ויחס למדינה, והוא סבור כי היהודים והערבים עברו את סף ההסתגלות של אלה לאלה וכי כל אחד מן הצדדים משלים עם עצם קיומו של האחר. לדעת סמוחה, ביחסים שבין הצדדים יהיו עליות וירידות בעתיד, אולם הן לא ישברו את היחסים עצמם.

#### **הבידול והניכור גוברים וישנה דה-לגיטימציה הדדית**

קיימות פרשנויות שונות על אירועי אוקטובר 2000: האם זו הייתה התפרצות אנטי ישראלית או שמא מחאה לגיטימית של מיעוט, שהממשלה דיכאה אותה באש חיה. כך או כך, רבים רואים באירועי אוקטובר 2000 ציון דרך בניכור ההדדי הקיים בין שתי האוכלוסיות. דוברים משתי הקהילות חשים מאוימים מהקהילה האחרת. היהודים מונים חמישה איומים<sup>16</sup>: 1. **הריבוי הטבעי הגבוה** והתחזיות הדמוגרפיות; 2. **תחושת האיום הטריטוריאלי** – תחושה זו נובעת מהעובדה שהאזרחים הערבים מתגוררים באזורים הסמוכים לגבול, ועל פי הדימוי הרווח באזורים אלו יש בנייה ופיתוח שלא כחוק ובלי כל פיקוח; 3. היהודים סבורים כי **הערבים אינם יודעים להעריך** את יתרונות אזרחותם במדינה דמוקרטית כישראל; 4. נתפסים הערבים ככפויי

<sup>16</sup> רייטר יצחק, דילמות ביחסי ערבים ויהודים בישראל, 2006, פרק המבוא לספר.



טובה, **המתריסים כנגד המדינה** ומזדהים עם המאבק של אויביה; 5. תנועות פוליטיות וארגונים אזרחיים מנהלים **מאבק על המרחב התרבותי**, ואת המאבק הזה היהודים תופסים כניסיון לפתוח את "תיקי 1948", כניסיון לחזרת פליטים וכ"מסע" של המנהיגות לפגיעה בלגיטימיות המדינה. "מסע" זה מתנהל לעתים בצורה אקדמית מנומסת ולעתים בהתלהמויות ובהתקפות קשות על מנהיגי המדינה השונים.

הערבים מצדם חשים מאוימים מכמה בחינות: 1. הקולות הנותנים **לגיטימציה לטרנספר** או להחלפת שטחים; 2. **צעדי דיכוי נגד תנועות פוליטיות ומנהיגים שונים** - (ניסיון להוציא מחוץ לחוק את התנועה האסלאמית; חקירות משטרה נגד חברי כנסת בחשד להסתה ומרד ועוד); 3. בקרב הערבים רווחת התחושה **שמדיניות התכנון** ותהליך ההתיישבות היהודית מאיימים על עצם קיומם של האזרחים הערבים.

הערכת המצב החמורה יותר מבוססת גם על העוני, על הפערים החברתיים-כלכליים, על הדרה של המגזר הערבי מהמרחב הציבורי ומהמרחב הכלכלי, על רמת הפשיעה במגזר הערבי, על התרחבות בנייה לא חוקית ואפילו על התגברות ההשתתפות ההולכת וגוברת של אזרחים ערבים באירועי טרור.

לפי ניתוח של רבאח חלבי<sup>17</sup>, מנהל בית הספר לשלום בנווה שלום, ההקצנה בקונפליקט נובעת מתהליך של התחזקות בקרב האוכלוסייה, וכאשר יושג מצב שיאפשר משא ומתן "בגובה העיניים" יהיה אפשר לחפש דרך לגשר על פערי הציפיות והדימויים.

הנחת העבודה העומדת בבסיס עבודה זו מאמצת את הגישה השנייה, שלפיה ישנה מתיחות בצל הסתגלות הדדית, כגישה שממנה אפשר לייצר שיפור ושינוי חיוביים או להגיע להידרדרות נפיצה ומסוכנת. במידה מסוימת נראה שגישה זו עומדת גם בבסיס ההתייחסות של רבים ממקבלי ההחלטות הבכירים בממשל.

---

<sup>17</sup> שם. פרק המבוא.

## רצון, הזדמנות ויכולת – מודל קונספטואלי

בבואנו לבחון את שאלת יישומן של החלטות הממשלה, תחילה עלינו להתמודד עם הטענה שרמת היישום של החלטות הנוגעות למגזר הערבי דומה לרמת היישום של החלטות ממשלה הנוגעות לכלל הציבור, הבעייתית אף היא. רכס ונבות (2006) טענו כי באופן בסיסי 70% מהחלטות הממשלה אינן מיושמות בשל קשיי משילות בחברה המערבית בכלל ובישראל בפרט, ותמונה זו עולה גם מדוח מבקר המדינה 53ב לשנת 2003 (ראו נספח 6). בדוח נטען כי היישום נעשה ברובד הטכני ביותר: משרד הביצוע קובע את היישום, והדבר מתבטא בדרך כלל בהוצאת תשומות לביצוע משימה שהוחלט עליה בלי לבחון את השפעות ההחלטה. דרך אחת להתמודד עם הטענה היא להשוות בין תהליכי היישום של החלטות ממשלה הנוגעות לכלל הציבור ובין תהליכי היישום של החלטות ממשלה הנוגעות למגזר הערבי. אולם גישה כמותית ישירה מעין זו בעייתית כיוון שהיישום הוא תהליך תלוי הקשר ומצב (תהליך יישום להחלטה בנושא ייצוג הולם שונה מהתהליך לבניית כיתות לימוד), והוא מורכב ממשתנים רבים: עמדות אישיות של המעורבים, המצב הנתון במשרד הביצוע, תקציבים, משאבים אחרים ועוד. יהיה זה מאוחר וכפוי לייצר מדד השוואה כמותי בין החלטות ממשלה. טענתי היא שגם אם יש קושי כללי ביישום של החלטות ממשלה בישראל, עדיין אפשר לבחון בצורה מתודולוגית כשלים וקשיים בתהליכי יישום העוסקים במגזר הערבי. לפיכך אדגיש שהבדיקה שביצעתי במחקר נגעה אך ורק להחלטות הנוגעות בציבור הערבי, ולא נעשתה השוואה ביניהן לבין החלטות אחרות במשרדים הרלוונטיים. יש מקום להתייחסות נפרדת לנושא היישום של החלטות ממשלה ביחס למגזר הערבי, בין השאר בשל ההנחה כי מעבר לקשיים הרגילים שמצויים בדרך היישום, ישנם קשיים נוספים ומיוחדים ליישום במגזר הערבי. קשיים אלו כוללים את פערי התרבות, את המציאות הפוליטית, ואת הפערים הגדולים ברבים מהתחומים אליהם מתייחסות החלטות הממשלה.

### הנחת המחקר

הנחת המחקר העיקרית שלי היא שקיים פער גדול בין המגזר היהודי למגזר הערבי בחלוקת המשאבים ושפער זה איננו רק תולדה של רקע היסטורי אלא פרי מדיניות מכוונת במקרה הרע, ובמקרה הטוב – תוצאה של פעולה במנגנון בירוקרטי המגלם בתוכו אפליה מבנית.

לדוגמה, החוק מאחורי הקרן להשקעות בעסקים קטנים ובינוניים אינו מפלה כשהוא לעצמו; אך במכרז לאספקת השירותים זכה בנק אוצר החייל, בנק שאין לו שום סניף במגזר הערבי, ובכך יצר המנגנון את החסם ואת האפליה. עדויות רבות אחרות מצביעות על קיומה של אפליה בחברה היהודית בישראל, בעיקר בכל הקשור להשתלבות בשוק התעסוקה אך גם בתחומים אחרים (ראו נספח 5).

### **האם מדיניות הממשלה מיושמת?**

אפשר לראות כי ב-14 השנים האחרונות, וביתר שאת לאחר אירועי אוקטובר 2000, בעיית הפערים עלתה על סדר יומה של ממשלת ישראל. אולם אף שגורמים מקצועיים בממשלה ומחוצה לה העלו את הנושא כמרכזי, הוא אינו זוכה לעניין ציבורי רב. יתר על כן, גם אם הנושא נמצא על סדר יומה של הממשלה (כפי שמשמע מהתבטאויות חברי ממשלה בכירים וכפי שעולה מהחלטות ממשלה שהתקבלו), במרבית התחומים לא מסתמנת מגמה חיובית של צמצום הפערים, וכל זאת למרות קיומן של החלטות ממשלה רבות בנושא.

סקירת הספרות בנוגע ליישום, שהובאה בפרקים הקודמים, מציגה אותו כתהליך מורכב וקשה לביצוע הדורש (על פי Kingdon, 1984) שילוב של ישימות פיזית, ערכים המקובלים על דרגי הממסד ותקצוב סביר המאפשר את ביצוע התכנית. אולם גם אם תנאי היסוד של היישום מתקיימים ההצלחה אינה מובטחת, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר במדיניות העוסקת בנושא פוליטי שנוי במחלוקת או בנושא שמידת הלחץ הפוליטי והציבורי לגביו משתנה באופן תדיר והוא איננו נמצא בקביעות על סדר יומם של מקבלי ההחלטות. נוסף על כך מדובר בהחלטות מדיניות שביצוען מוטל על כמה משרדים ומנסות לפעול בכמה מישורים. כפי שהגדיר זאת דרי (Dery, 1999) במקביל להחלטה הנוגעת למגזר הערבי קיימת מדיניות הנהוגה במשרד האמור לבצע אותה, ולפעמים ההחלטה מתנגשת עם נורמות, נהלים ותהליכים נהוגים אחרים, מתעצבת על פיהם, משתנה, ולעתים אף לא מיושמת כלל.

מנגד יש שיאמרו כי מדיניות הממשלה דווקא מבוצעת היטב ובערמה רבה. כלומר לממשלה יש רצון ואינטרס לשמר את הפערים בין שתי קבוצות האוכלוסייה, ועם זאת לשדר מסרים מרגיעים כאילו נעשית פעולה לצמצום פערים אלו. כיוון שבפועל אין כוונה אמיתית לצמצם את הפערים, מדיניות הממשלה נחשבת למצליחה ואיננה דוגמה ליישום כושל.

סער (Sa'ar, 2006) ציין בעבודתו מספר בעיות מרכזיות בקידום תכניות מדיניות העוסקות במגזר הערבי:

1. בעיות האוכלוסייה הערבית מדורגות במקום נמוך בסדר היום הציבורי
2. עיקר היחס לאוכלוסייה הערבית עובר דרך "משקפיים ביטחוניים", המעצבים את התהליכים ואת אופן ביצועם.
3. הנציגות של האוכלוסייה הערבית אינה משתתפת באפו משמעותי בתהליכי קבלת ההחלטות ועיצובן.
4. אין מסגרת מובנית בממשל לטיפול בתכניות למגזר הערבי. זאת למרות המלצות ועדת אור בנושא והמלצות ועדת לפיד שהוקמה (יוני 2004) כדי לממש את המלצות ועדת אור. ועדת לפיד המליצה בין השאר להקים רשות שתטפל במגזרים הלא יהודיים בישראל. רשות זו הייתה אמורה לקום כשלושה חודשים לאחר סיום עבודת הוועדה, אך לא הוקמה עד היום.

### **פעולות הממשלה כלפי המגזר הערבי**

בשנים האחרונות, ובעיקר מאז יישום תכנית ארבעת המיליארדים מיום 22 באוקטובר 2000, המציאות מראה כי היקף ההשקעה בתכניות פיתוח במגזר הערבי גדל בשנים 2001-2004 ועמד בעקיבות על כ-684 מיליון ש"ח בשנה (תקציב "צבוע" במשרדים ותוספת תקציבית ממשרד האוצר). כיום הגידול מתבטא בפרויקטים ספציפיים בלבד. אף על פי כן לתכניות לא היו הישגים בתחום צמצום הפערים, ולמעשה הפערים אף גדלו במרבית התחומים: תוחלת החיים, תמותת תינוקות, השכלה, תחולת העוני, השתתפות בכוח העבודה ועוד (לתחומי הפערים ראו נספח 3). אי-ההצלחה בצמצום הפערים גורמת העדר אמון הן מצד הממשל הן מצד המגזר הערבי, ומשנה לשנה היכולת לקדם תכניות יעילות הולכת ונפגמת.

רושם ראשוני שהתקבל במהלך איסוף החומר והראיונות לעבודה זו היה, כי רוב החלטות הממשלה הנוגעות למגזר הערבי ואשר דרשו ממנו שיתוף פעולה מצומצם, אכן בוצעו. החלטות אלו כללו תשתיות ביוב, תכניות מתאר ופיתוח תכניות חינוכיות ופיתוח תכניות לקידום תעסוקה (מדובר רק בפיתוח תכניות ולא בביצוען). לעומת זאת החלטות שדרשו ממשק בין יהודים לערבים או פעולות שדרשו מינוף משמעותי מצד הקהילה הערבית – לא בוצעו ברובן. החלטות אלו כוללות

בנייה ציבורית, בניית כיתות, קידום ייצוג הולם, שירות אזרחי, הקמת אזורי תעשייה משותפים ועוד.

### מודל הניתוח

בבואי לתאר מודל ניתוח רלוונטי לשאלת המחקר, עלי לבחון ראשית את הרקע התאורטי המרכזי ממנו שאובים הרעיונות. ראשית אתייחס למודל של Matland (1995) אשר הגדיר תהליכי יישום שונים בהתאם למידת העמימות והקונפליקט של המדיניות המיושמת. לכאורה ברבים מסיפורי היישום אותם אני בוחן בעבודה זו מידת העמימות הינה נמוכה (כלומר מוגדרים יעדים ברורים בדמות מספרי כיתות, מספר אזורי תעשייה ואף אחוזים לקבלה של עובדים ערבים בתוכניות הייצוג ההולם). במשתנה הקונפליקט קיימת שונות מסויימת, בחלק מהסיפורים לא ניכר קונפליקט בצד הגורמים המיישמים (בניית כיתות, תשתיות ביוב, אזורי תעשייה, תוכניות מתאר) ובאחרים קיימת מידה גדולה יותר של קונפליקט (ייצוג הולם, מבני ציבור, ותוכניות הפיתוח הרב שנתיות). לפיכך היישום נע בין היותו יישום אדמיניסטרטיבי, אשר בהינתן משאבים מתאימים אמור להיות טכני במהותו. לבין יישום פוליטי שתלוי בעצמה פוליטית להכריע במרכיבי הקונפליקט.

נראה כי התובנות החזויות ע"י המודל של Matland מציעות משתנה משפיע אחד מרכזי למקרים שלפנינו והוא המרכיב הפוליטי, אך נראה שאין זה מספק לבניית מודל ניתוח ממצה. לפיכך אשתמש במשתני הניתוח המרכזיים מהמודל של Bardach (1977) תוך חיבורם לתאור החסמים כפי שהם משתקפים בעבודתם של חסון (2006) ורכס ונבות (2006).

Bardach בדומה ל-Matland תאר כי לא ניתן לתאר תאוריה אחידה וכוללת ליישום המתאימה לכל המקרים. וכי תהליך היישום כולל חיבור של מרכיבים הדרושים לביצוע של תוכנית כלשהו ולהשגת תוצאה רצויה כלשהי. המודל כלל שורה של משחקים המשפיעים על תהליך היישום. Bardach בעבודתו הגדיר את המושג משחק – כשורה של כללים במגרש התרחשות מסויים המשפיעים על תהליך היישום. ארבעת המשחקים העיקריים אליהם התייחס, ורלוונטיים למודל הניתוח שלהלן:

**הטיית משאבים** – בזבוז משאבים בפרויקטים ציבוריים כאשר משאבים מנוצלים בצורה לא יעילה שאינה משיגה את התוצאות הדרושות. הרצון להראות ניצול תקציבי נכון וע"פ התוכניות

יוצר לעתים יישום מאולץ של סעיפים מסויימים ולא אחרים רק כיון שאלו תואמים את הציפיות התקציביות של הממונים ולא דווקא נכונים בהקשר להתפתחויות בשטח (קשור לניצול הזדמנויות בתהליך הוצאת המשאבים). לכך יש להוסיף כי המדידה של המשאבים הינה על בסיס תשומות ולא על בסיס תפוקות. גורם נוסף הוא הצורך הפוליטי והציבורי לפזר משאבים כדי להראות שוויוניות ואיזון יוצר העדר מסה קריטית ולעיתים מזומנות מוקצים משאבים אך לא בכמות הדרושה לחולל שינוי של ממש.

**הטיית יעדים** – ניצול תוכניות מסוימות להוספה של יעדים אחרים לתוכנית המקורית דבר שעלול למנוע את הביצוע הכולל. לעתים המדיניות שמגיעה מהממשלה היא תוצאה של לחץ "להראות עשייה" ביחס לבעיה בוערת כלשהי, למרות שלא לגמרי ברור מה בדיוק ניתן לעשות. או שהמדיניות היא תוצאה של לחץ ציבורי של קבוצת אוכלוסיה כלשהי, מצב זה מאפשר לקבוצות לחץ ועניין למשוך את התוכניות לכיוונם ולהתאים את היישום לכיוונים שעשויים להיות שונים מהותית מזה של מעצבי המדיניות המקורית.

**דילמות מינהליות** – "ביצוע סמלי" (Tokenism), לעתים הרשויות מקדמות תוכניות שנראות כבעלות כוונה לשינוי משמעותי במצב הקיים, אך בפועל יש כוונה לביצוע סמלי בלבד. התנגדות מסיבית הינה מרכיב שני במשחק של הדילמות המנהליות. לעתים שחקנים בתהליך היישום המתנגדים מסיבות שונות לתוכנית ימנעו מרכיבים מרכזיים בתהליך היישום. וכיון שלעתים מזומנות המערכת הממשלית לא מצפה להתנגדות ליישום בתוך הדרגים הבירוקרטיים הרי שאין כלים אפקטיביים של פיקוח או סנקציות להתגברות על התנגדויות פנימיות.

**התשה ופיזור מאמצים** – עקשנות של גורמים בתהליך היישום על צורה ספציפית של ביצוע ועיקוב התהליכים עד שהתפיסה והדרישות המסוימות מתמלאות. טריטוריאליזם בין ארגונים אשר מתנגדים להשפעה של ארגון מתחרה על תחומי האחריות והסמכויות שלהם. מאבקים על סמכות ורשות בטריטוריות בין ארגונים יכולים להוות חסם משמעותי בביצוע. גורם נוסף הוא "הכסת"ח" לפיו ארגונים שונים הנחשפים להחלטות מדיניות רואים בהן ככאלו שאינם בעיה שלהם, ובחרים להתעלם מחלקם בביצוע. גורם נוסף הוא הגורם האישי של מנהלים מעורבים, והערכתם את סיכויי הצלחת התוכנית, והאם יהיו אחרים שיזכו לקבל את הקרדיט על ביצוע מוצלח של התוכנית. לכך יש להוסיף את הדאגה לשמו הטוב של הארגון או המנהל המעורב, בסופו של דבר בתהליכים מעורבים אנשים אשר שיקולי כבוד ועניין אישי מהווים חלק חשוב במידת האכפתיות והעניין בקידומו או עיכובו של התהליך.

תרשים 2, תאור מודל הניתוח המשלב את "משחקי היישוב" (Bardach (1977) וחסמים

אפיינים ליישוב במגזר הערבי חסון (2006) ורכס ונבות (2006):

| חיסומים                                                                 |  | פנימי:                   |           | חיצוני:                        |                |
|-------------------------------------------------------------------------|--|--------------------------|-----------|--------------------------------|----------------|
| חיסומים                                                                 |  | בתוך החברה הערבית בישראל |           | יחס החברה היהודית למיעוט הערבי |                |
| "משחקים"                                                                |  | כלכלת השוק               | הון אנושי | חסמים ערכיים                   | חסמים פוליטיים |
|                                                                         |  |                          |           |                                |                |
| הטיית משאבים                                                            |  |                          |           |                                |                |
| הטיית יעדים                                                             |  |                          |           |                                |                |
| דילמות מינהליות ("ביצוע סימלי", ניגוד אינטרסים)                         |  |                          |           |                                |                |
| התשה ופיזור מאמצים (תפיסות שונות, טריטוריאליזם, "כסת"ח", היבטים אישיים) |  |                          |           |                                |                |

מהותו של המודל המשולב המוצג לעיל לנסות ולחדד את הגורמים המשפיעים על תהליך היישוב כאשר מדובר במגזר הערבי. כלומר, ישנם "משחקי יישוב" אשר מייצגים תהליכים ארגוניים המקשים על יישוב תוכניות ממשלתיות באשר הן. ציר החסמים בא להבהיר מהם הגורמים היחודיים למגזר הערבי אשר באים לידי ביטוי בתהליך היישוב תוך החרפת הדינמיקה המקשה המתחוללת בתוך "משחק היישוב" האוניברסלי. לשם דוגמה, תהליך של הטיית משאבים ניתן לאיתור ברבות מהחלטות הממשלה, אך בתוך הגורמים המשתתפים "במשחק" הטיית המשאבים אותו הגדיר Bardach, מהם היחודיים והדומיננטיים כאשר אנחנו בוחנים החלטות הנוגעות במגזר הערבי? האם המבנה הכלכלי של החברה הערבית? האם כחות פוליטיים? את ההסבר הזה מספק הציר האופקי של טבלת המודל.

## בנוסף למודל יש לציין כמה גורמי רקע העומדים בבסיס התהליכים והניתוח :

1. שינויים שחלו מראשית שנות ה-90 בתקשורת עם העולם הערבי ועם החברה הפלסטינית. שינויים שיצרו מודעות לצורך בהתקרבות, והיכולת להעזר בערבים תושבי ישראל כגשר חיובי לפתרון הבעיה הפלסטינית. שינויים אלו הגבירו את השיח בקרב ממשלת ישראל בדבר הצורך בצמצום פערים בין האוכלוסיות.
  2. אירועי אוקטובר 2000 יחד עם פרוץ האינתיפאדה וקריסת תהליך השלום יצרו תחושת משבר ביחסים עם האוכלוסיה הערבית בישראל. מצב זה היווה הרקע לוועדת אור לחקר אירועי אוקטובר 2000, ולוועדת לפיד שהוקמה לצורך יישום המלצות אור. התוצאה הייתה גל חדש של החלטות ממשלה, וזאת כפי שניתן לצפות ממודל האג'נדות של Kingdon (1995) המתאר את מקומן של הבעיות המתחברות לקרקע פוליטית מתאימה, כבסיס להעלאת נושאים לסדר היום הציבורי. גל החלטות זה התעסק בשלושה נושאים עיקריים: פיתוח היישובים הערביים, מדינית קרקעית ותכנונית ונושאי אזרחות וזהות. מרבית ההחלטות שנבדקו בעבודה זו נוגעים בשני הנושאים הראשונים, אבל זאת בעיקר כיון שההחלטות בנושאי אזרחות וזהות היו באופן מובהק הצהרתיות, ובעניין כלל אין ויכוח כי היישום אפילו לא החל להתבצע.
  3. במגזר הערבי עצמו החלה להתפתח חברה אזרחית פעילה, בין השאר על בסיס עמותות במימון אירופי שהוקמו במהלך שנות ה-90. תופעה זו גררה בעקבותיה הגדלת הדרישות מצד המדינה ונכונות קטנה יותר לשילוב במנגנונים הקיימים בחברה הישראלית.
  4. בשנים האחרונות חל שינוי באופן ארגונו של המגזר הממשלתי, העובר תהליכי הפרטה וביזור. תפקיד הממשלה מתמקד בתכנון, תקצוב ופיקוח, אך את הביצוע מעבירה הממשלה בהדרגה לסוכנויות משנה. בין השאר מעבירה הממשלה יותר אחריות לרשויות המקומיות.
- להלן תרשים מנייר עבודה של יחידת האסטרטגיה במשרד ראש הממשלה הבריטי.<sup>18</sup>
- בתרשים נטען כי בניית שירותים בהם הציבור והממשלה מעורבים גם יחד משיגה את התוצאות הטובות ביותר. בריטניה היא אחת המדינות הראשונות שבהן הוצעה לממשלה אסטרטגיה של עירוב הציבור וביצוע באמצעות סוכנויות.

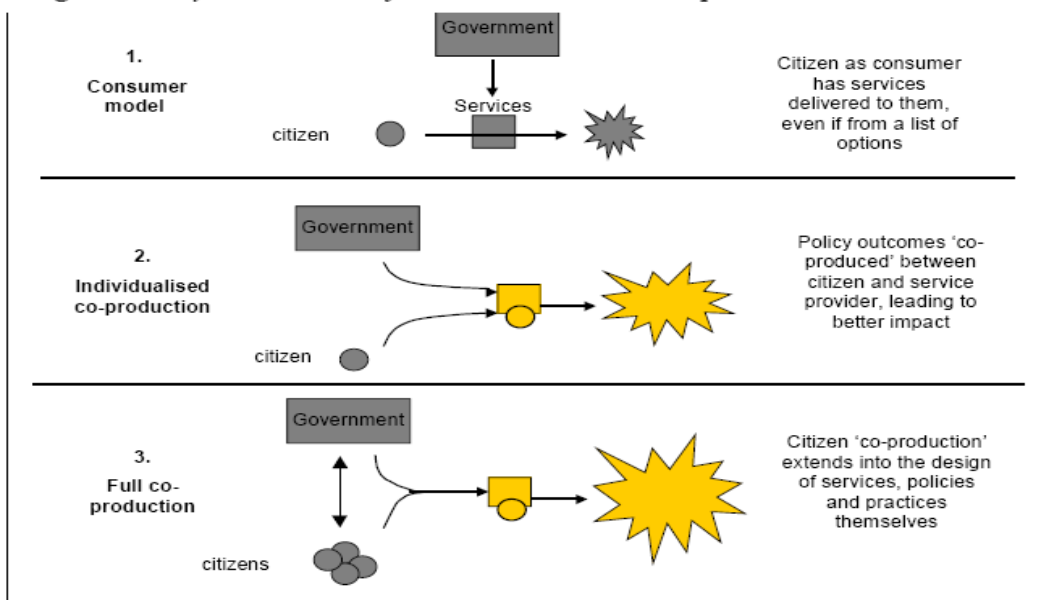
---

<sup>18</sup> Strategy Unit, Personal Responsibility and Changing Behavior: the state of knowledge and the implications for public policy, February 2004



תרשים 3, יחסי מדינה ואזרחים  
(מקור- יחידת האסטרטגיה הבריטית)

**Figure 16. Stylised models of citizen-state relationships**



תמונת המצב המתאימה לדפוס היחסים בין המגזר הערבי להמדינה מגולמת בשורה הראשונה של התרשים, מודל הצרכן, שלפיו המדינה מספקת שירותים לאזרח פסיבי הצורך אותם. בדומה לתפיסות שהיו נפוצות בציבור היהודי לפני שני עשורים ויותר, בעיני הציבור הערבי האחריות על אספקת שירותים בסיסיים בתחומים השונים (חינוך, בריאות, תעסוקה, איכות הסביבה, מלחמה בפשיעה וכו') מוטלת כמעט באופן בלעדי על המדינה. אישוש לתמונת מצב זו ניתן לקבל מה- **World Values Survey**<sup>19</sup> בתשובה לשאלה:

"The government should take more responsibility to ensure that everyone is provided for" VS "people should take more responsibility to provide for themselves"

גם בקרב כלל האוכלוסייה, רבים נוטים להאמין באחריות גדולה של הממשלה ובאחריות אישית קטנה יחסית, אך במגזר הערבי הנטייה חזקה במיוחד ומקבילה לנתונים שהתקבלו במדינות הגוש הקומוניסטי לשעבר. באופן מכריע (8.33 מתוך 10), רוב האחריות מוטל על הממשלה ולא על האזרח.

<sup>19</sup> סקר הערכים העולמי היו מחקר עולמי של תהליכים חברתיים ופוליטיים. הוא מבוצע באמצעות רשת של סוציולוגיים מאוניברסיטאות מובילות בכל העולם. ראיונות בוצעו במדגמים לאומיים מייצגים ביותר מ-80 מדינות, ע"פ כל היבשות. סה"כ בוצעו משנת 1981 ארבע סבבים של מחקרים, מה שמאפשר לבצע חיתוך בין תרבויות, והשוואה ע"פ זמן. ישראל החלה להשתתף בסקר משנת 2001.

אפשר להבין תופעה זו, שכן מדובר בציבור שבמשך שנים רבות קופח והופלה לרעה בתקציבי המדינה, ולכן ציפיותיו לשינוי שיגיע מבחוץ גדולות. הצד השני של המטבע הוא העובדה שככל שהממשלה יודעת לבצע פחות בכוחות עצמה, כך שליטתה בתוצרים נפגעת, ואם נוסיף לכך את הקיצוצים במענקי האיוון והמשבר ברשויות המקומיות, הרי שסיכויי היישום הופכים קלושים ביותר.

5. על אף השינוי בשיח הציבורי המדבר על הצורך בצמצום פערים אין הדבר מלמד בהכרח על שינוי בתרבות הארגונית ברמת השטח (street level). דבר שמחדד פערים ומתחים בין החלטות המטה בירושלים לאופן בתפקוד והביצוע ברמת המחוז והמשרדים המקומיים.

התוצאה הנגזרת מהמרכיבים שתוארו לעיל היא שורה של קשיים ביישום המתאפיינת בחוסר מוטיבציה של ארגונים, בעיקר ברמת השטח, לבצע את החלטות הממשלה. בנוסף גוברת חשיבות היזמות המקומית לשם השגת תוצאות, קרי, המדינה מעמידה כלים, אבל צריך להיות גורם שימנפם לכדי ביצוע בפועל. הדבר נתקל בקושי כפול במגזר הערבי, הן בשל מצב הרשויות המקומיות אשר מתקשות לתפקד, והן בשל לחצים פוליטיים המעדיפים להשית את האחריות על הממשלה מאשר לחפש דרכים עצמאיות לביצוע.

כפי שאפשר להתרשם מהתאוריות השונות על תהליך היישום ומסקירת הספרות בדבר חסמים לפעילות ממשלה בנוגע למגזר הערבי בישראל, ישנם משתנים רבים אשר משפיעים על התהליכים ואשר יש ביכולתם לקבוע את ההבדל בין תכנית שמבוצעת בהצלחה לבין תכניות הנותרות על הנייר בלבד. אולם לשם פישוט התהליך והפיכתו לאפקטיבי יותר, בבואי לנתח את סיפורי היישום השתמשתי לצורך הניתוח בארבעת המשתנים המרכזיים על פי משחקי היישום של Bardach, המייצגים את הגורמים העיקריים שמעצבים את תהליך היישום ואת הקשיים שבצדו.

## שיטת המחקר

העבודה משתמשת בשיטת מחקר איכותנית, המערבת בחינה וניתוח של טקסטים (דוחות, החלטות ממשלה ומכתבים) יחד עם ראיונות במטרה לגלות דפוס רלוונטי לתופעת היישום של החלטות ממשלה במגזר הערבי. הצורה הבסיסית לביצוע מחקר איכותני מדברת על הגדרת שורה של משתנים תלויים ומשתנים בלתי תלויים והשערה על הקשר ביניהם אותו בודק המחקר. אולם בנושא הנבדק נמצא במהלך איסוף הנתונים שחסר ידע מחקרי קודם בתחום המאפשר לבודד את המשתנים התלויים והבלתי תלויים. גורם נוסף שמקשה על שימוש בבדיקה של השערות מחקר עוסק בעובדה שהעניין המרכזי בעבודה זו נובע מבחינה סובייקטיבית של בעלי התפקידים והמסגרות המערבות בתהליך היישום, ולפיכך בדיקת השערות רגילה תפגע ביכולת לייצר ניתוח אפקטיבי. לפיכך נבחרה שיטה חלופית המקובלת במחקר האיכותני המאפשרת איסוף נתונים מחקריים ללא השערת מחקר מדויקת, והשערות המחקר מתפתחות בעקבות המחקר ולא בראשיתו (Qualitative Hypothesis-Generating Research)<sup>20</sup>.

השיטה מבוססת על הנהוג במחקר האיכותני, הווה אומר ניתוח ופרוש של טקסטים וראיונות לצורך מציאת דפוסים בעלי משמעות לתאור תופעה מסויימת. בשונה משיטות מחקר כמותיות יותר המובילות לתהליך של בחינת השערות, הרי שהשיטות האיכותניות מובילות גם לתהליך של יצירת השערות (hypothesis generating).

מחקר בשיטת בחינת ההשערות חוקר תופעה על בסיס היחסים שבין המשתנים התלויים והבלתי תלויים, השערת המחקר מתייחסת לקשר בין קבוצות המשתנים הללו. שיטה זו נמצאה כבעייתית במחקר שלהלן כיון שיש קושי להגדיר את המשתנים התלויים והבלתי תלויים על בסיס המחקר שנעשה עד כה, ובנוסף יש דווקא עניין מיוחד בחוויה הסובייקטיבית של המרואיינים והמציאות שהם מתארים, והכנסת התאורים מהראיונות לסד מקובע של משתנים ברורים יפגע באיכות הניתוח. לפיכך נבחרה שיטה הכוללת איסוף נתונים ביחס לתופעה הנבדקת ואז שימוש בממצאים לבניית השערות מחקר. תוך שימוש בשני עקרונות עיקריים, (1) שאילת שאלות יותר מאשר מדידה מדויקת (2) בניית המסקנות וההשערות על בסיס הגדרת המשתנים שבמודל.

---

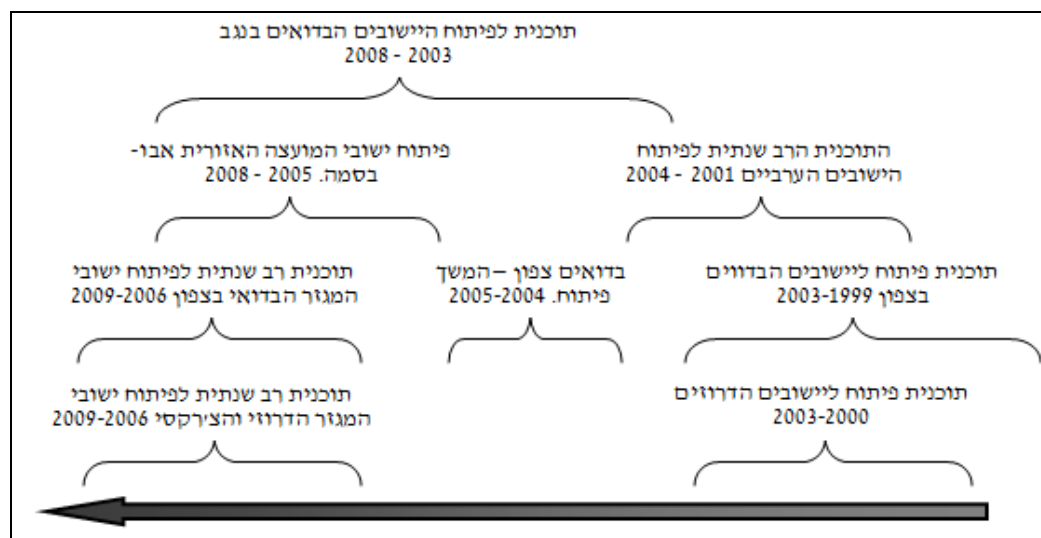
<sup>20</sup> תאור השיטה אצל Auerbach & Silverstein, *Qualitative Data, An Introduction to Coding and Analysis*, NYU Press, 2003.

יחד עם זאת ניתן לתאר מסגרת אפשרית אחת להשערת מחקר מרכזית בנושא, והיא שהחלטות הממשלה העמומות ומחייבות את הבירוקרטיה לפרשנות יתרה של כוונותיהן ושברמות הביצוע במשרדי הממשלה באים לידי ביטוי חסמים אידאולוגיים ומבניים כאחד, המגדירים סדרי עדיפויות ופעולה וגורמים ליישום מוגבל של תכניות העוסקות במגזר הערבי. נוסף על כך במקרה של חסמים להחלטות הנוגעות למגזר הערבי יש פחות מנגנונים ל"חילוץ" ההחלטה התקועה ולקידומה בשל מיעוט האינטרסים הדוחפים את המערכת הפוליטית למציאת פתרון. מצד אחד הציבור היהודי מפתח עוינות הולכת וגדלה כלפי האזרחים הערבים, ומצד אחר המנהיגות הערבית בכנסת נתפסת כעוינת וכבלתי לגיטימית לשותפויות קואליציוניות. למעשה לפוליטיקאי היהודי אין אינטרס לקדם החלטות העוסקות במגזר הערבי כיוון שבוחריו היהודים לא יתגמלו אותו על כך והוא אף לא יפיק מקידומן תועלת פוליטית ברמה הפרלמנטרית.

#### החלטות הממשלה הנבחנות

משנת 2000 ועד היום התקבלו יותר מ-40 החלטות ממשלה העוסקות במגזר הערבי, ובהן כשמונה החלטות ממשלה רב-שנתיות לפיתוח.

#### תרשים 4, תוכניות פיתוח שהתקבלו מאז שנת 2000



להלן כמה מן ההחלטות: תכנית רב-שנתית למגזר הדרוזי והצ'רקסי (החלטה 2425, 2 באוקטובר 2000); תכנית רב-שנתית לפיתוח המגזר הערבי (תכנית הארבעה מיליארדים, 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); צירוף רשויות מקומיות ערביות למנהלות של אזורי תעשייה סמוכים (החלטה 737, 19 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 המגזר 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); הקמת רשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים (החלטה 1204, 15 בפברואר 2007); הקמת רשות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב (החלטה 1999, 15 ביולי 2007).<sup>21</sup>

החלטות הממשלה בתקופת הבדיקה עוסקות בנושאי פיתוח היישובים הערביים (תכנון, תעסוקה וחינוך), בנושאים של אזרחות וזהות ובנושאי קרקעות ואכיפה. שני התחומים האחרונים הינם בעלי גוון פוליטי בעיקרו ולפיכך פחות מתאימים לבחינת היישום בה עוסקת עבודה זו. לפיכך אתמקד בהחלטות העוסקות בנושאי פיתוח ומייצגות משרדים שונים. ההחלטה היחידה שאיננה החלטת פיתוח היא ההחלטה העוסקת בייצוג הולם והיא נבחרה בשל חזרתה המרובה בדיונים ובהחלטות לאורך השנים.

כאמור נבחנו שמונה סיפורי יישום, המאירים סוגיות שונות בתהליך: **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) תוך חיפוש אחר החלטות מהמשרדים שנתפשו כבעייתיים ביותר בשלבי הבדיקה הראשוניים (בעיקר חינוך, פנים, תמ"ת ושיכון). מפירוט ההחלטות אפשר להתרשם כי יש נושאים השבים ומגיעים לשולחן הממשלה. בפרוטוקולים של 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.

<sup>21</sup> לרשימת ההחלטות ראו נספח 1.

## ניתוח תהליך היישום

נטע שר הדר (2006) מתארת בעבודתה את הרקע המתודולוגי למחקרי היישום. היא מתארת כי מרבית מחקרי היישום מנסים לנסח תאוריה עקבית ליישום, ולפיכך ההשערות אודות היישום כוללות שורה ארוכה מאוד של משתנים בלתי תלויים השואפים להסביר את התהליך. השאלה המנחה בעבודתה של שר-הדר הינה "כיצד התבוננות שונה על תהליך היישום של אותה החלטה משפיע על הבנתנו את הנעשה בתהליך היישום?" כלומר החוקרת בוחרת לבחון את אותם סיפורים באמצעות מודלים שונים. אופן הניתוח שנבחר בעבודה זו, שונה כאמור, ובוחר לייצר את ההשערות מתוך סיפורי היישום, ומהם לגזור את השערות המחקר. לשם כך לא נבחר מודל ואליו הותאם מספר מצומצם של מקרי בוחן. אלא נבחרו מספר גדול של מקרי בוחן, מהן נגזרו המרכיבים וההשערות המרכזיות לבנייתו של מודל.

אסטרטגיית המחקר שנבחרה לצורך התהליך מקובלת במדעי החברה והיא באמצעות, case study, הלא הם סיפורי היישום. דווקא משום הגישה שנבחרה למחקר Hypothesis Generating Research, הייתה חשיבות לבחינה של מגוון רחב של סיפורים, אשר מובאים להלן, לעתים כלשונם ובלא פרשנות מיידית, מתוך ניסיון קודם כל לתאר תמונה ותהליך, ורק בסופו לנסות ולייצר הסבר ברור ככל האפשר.

## איסוף וניתוח הנתונים

איסוף הנתונים התבצע בשני אופנים עיקריים. הראשון, קיום ראיונות פתוחים עם בכירים בעמדות מפתח הן במשרדים הרלוונטיים הן בקרב מקבלי השירות מהצד הערבי. השני, איתור דוחות שנכתבו במשרדי הממשלה ובאגף לתיאום ובקרה ודוחות שכתבו חוקרים עצמאיים, המנתחים ביצוע בתכניות שונות הקשורות במגזר הערבי. כפי שצוין לעיל, הבחינה היתה בחינה איכותית, ועל פי רוב היא לא נעשתה בהשוואה להחלטות ממשלה הנוגעות לציבור הכללי. בסך הכול אפשר לומר שאין קושי להגדיר תהליכים ותופעות מאפיינות ביחס למגזר הערבי באופן ספציפי, אך עם זאת במרבית הריאיונות הקפדתי לשאול את המראיינים כיצד הם משווים את היישום ביחס למגזר הערבי אל היישום ביחס למגזר היהודי. כמו כן הקפדתי להציג שאלות עמדה כלליות על האוכלוסייה הערבית או היהודית (תלוי מי המראויין) כדי להתרשם מתפיסת העולם הבסיסית של המראויין.

### להלן שאלות הבסיס לריאיונות:

1. האם אתה יכול לחשוב על דוגמות קונקרטיות להחלטות שהתקבלו אבל היה קושי ביישומן? אם כן, האם אפשר לקבל חומרים שיתמכו בדוגמות שהבאת כגון נוסח ההחלטות או פרוטוקולים של ישיבות?
  2. מדוע לדעתך היה קושי ביישום ההחלטות?
  3. מי היו השחקנים המרכזיים בתהליך היישום (ממנגנונים וגופים ועד אנשים ספציפיים)?
  4. האם היה לך ניסיון בעבודה עם ערבים או עם יהודים? אם כן, האם פיתחת כלים או תובנות שעזרו לך ביישום ההחלטות?
  5. האם לדעתך הקושי נובע מהעובדה שההחלטות אינן נכונות או אינן מתאימות?
  6. אם לדעתך רצוי ליישם את ההחלטות, איך אפשר לבצע אותן טוב יותר?
  7. רקע אישי של המרואיין (מהיכן הגיע לתפקיד, תפקידים מרכזיים שמילא בעבר, אזור מגוריו וכו')
- במקרים מסוימים אף הצגתי באופן ישיר או עקיף הסברים ופתרונות לקושי ביישום וניסיתי לקבל את התייחסות המרואיין לגביהם, לדוגמה:

1. **השקעה בכוח אדם במשרדי הממשלה, כך שהגישה תהיה אוהדת יותר**
2. **השקעה בהון אנושי במגזר עצמו**
3. **הגדלת ההקצאות**
4. **גמישות ההקצאה והגדלת אחוזי הביצוע**
5. **הסבר אחר**

## סיפורי היישום

לפני שאבחן את התכניות על רקע מודל הניתוח, אתאר בקצרה את עיקרי התכניות המדוברות.

**ייצוג הולם** – משנת 2003 התקבלו ארבע החלטות ממשלה העוסקות בנושא הייצוג ההולם של אזרחי המדינה הערבים בשירות הציבורי בישראל. ההחלטה הראשונה, שהתקבלה ב-19 באוגוסט 2003 (מס' 735 ערב/7), עסקה באופן כללי בעדיפות בקבלה לעבודה ונכלל בה סעיף בדבר דיווח כל שלושה חודשים מנציבות המדינה אל המועצה לביטחון לאומי על התקדמות הביצוע. בהחלטה באותו נושא מיום 27 בינואר 2004 ננקב בסעיף א להחלטה "קובעים יעד, לפיו, בתום שלוש שנים מיום החלטה זו, לפחות 8% מעובדי המדינה יהיו מבין האוכלוסיה הלא יהודית [...] ובתום חמש שנים מיום החלטה זו לפחות 10% [...]".

בדוח סיכוי שפורסם בדצמבר 2005 ושנבדק בו מצב הייצוג ההולם, נאמר: "מן הדו"ח השנתי של נציבות שירות המדינה אודות ייצוגם של האזרחים הערבים בשירות המדינה לשנת 2004 (התפרסם בראשית ספטמבר 2005) עולה כי נכון לסוף 2004 הועסקו בשירות המדינה 3,154 ערבים – 5.5% מכלל עובדי שירות המדינה, 56,914 במספר. בשנת 2004 התקבלו לעבודה במשרדי הממשלה 4,668 עובדים, מתוכם 249 עובדים ערבים, שמהווים רק 5.3%. זאת למרות ההגדרה בהחלטת הממשלה המדברת על 8% מהעובדים המתקבלים לעבודה בשירות המדינה יהיו מבין האוכלוסיה הלא יהודית ובשנה שאחריה יהיה המספר 15%.

חשוב לציין כי רק במהלך חודש אוגוסט 2007 סוף סוף התקבל לעבודה, במסגרת נציבות שירות המדינה, מתאם לטובת יישום ההחלטה. וכי לאורך הזמן שחלף מאז קבלת ההחלטה ועד מועד המחקר לא בוצעו דיונים מסודרים להבנת אי היישום והמכשלות בתהליך (לא רואיינו נציגים ממשרדי הנציבות; המידע מבוסס על נתונים ממשרדים אחרים וממשרד ראש הממשלה).

**בניית כיתות** – לפי החלטה 2467 מיום 22 באוקטובר 2000 (תכנית הארבעה מיליארדים, שתוכננה להתבצע במשך 4 שנים) היו אמורות להיבנות 1,545 כיתות. 486 כיתות כבר נבנו או נמצאות בשלבי בנייה סופיים (31%), ועוד 493 כיתות נמצאות בשלבי בנייה (סה"כ 979 כיתות, 63% ביצוע).<sup>22</sup>

<sup>22</sup> על פי נתונים מדוח האגף לתיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה, אוגוסט 2005.



יש לציין במיוחד את החלטה 3956 (ערב/40), שלפיה 285 כיתות אמורות להיבנות בשנים 2005–2008 במגזר הבדווי בדרום :

(ערב/40) השלמת תקציב למועצה האזורית אבו בסמה

מ ח ל י ט י ם, בהמשך להחלטה מס' 881 של הממשלה (ערב/15) מיום 25.9.2003, בדבר הצורך בהשלמת התכנון והפיתוח ביישובי הבדואים החדשים תרבין, קסר א-סר, אבו קרינאת, מכחול, אום בטין, מולדה, ביר הדאג' במסגרת המועצה האזורית אבו בסמה וכן הישוב אל סיד שטרם נקבע שיוכו המוניציפלי, לייעד תקציב כולל בהיקף של 387.7 מיליון ש"ח לפיתוח תשתיות ולבניית מבני ציבור בשנים 2005–2008, בהתאם לפירוט שלהלן :

1. משרד החינוך, התרבות והספורט :

א. בינוי כיתות בתי ספר וגני ילדים :

משרד החינוך יפעל לבניית 285 כיתות בית ספר וגני ילדים בין השנים 2005–2008.

מקורות המימון – משרד החינוך, התרבות והספורט.

ראש מנהל הפיתוח במשרד החינוך, ד"ר שי כנעני, ציין לפניי כי אי אפשר ליישם החלטה זו כלל משום שאיש לא בדק אם יש מקום לבניית הכיתות מבחינת תב"ע (תוכנית בניין עיר). נוסף על כך הסכם בין משרד החינוך לאוצר על התקציב לשנת 2006 כלל סך ארצי של 500 כיתות העתידות להיבנות (רונית תירוש כמנכ"לית) ובמשא ומתן עם האוצר סוכם על תוספת של 200 כיתות. ההסכם לא כלל תקצוב לאבו בסמה, ומשרד החינוך הבין מכך שלבניית הכיתות באבו בסמה ינתן תקציב נפרד (למרות הכתוב בהחלטת הממשלה). התקציב הנוסף שמשרד החינוך ציפה לו לא הגיע, ולכן בניית הכיתות לא בוצעה עד כה וכנראה גם לא תבוצע עד 2008, המועד שנקבע בהחלטה.

ד"ר כנעני אסף את החלטות הממשלה העוסקות במגזר הערבי וסיכם את הדרישות שהופיעו בהן, לקראת תקציב 2006, ומצא כי ההבטחות וההחלטות הסתכמו בכ-380 כיתות. מתוך סה"כ 500 כיתות + 200 שנוספו לתקציב סה"כ לבניית כיתות במדינת ישראל. מה שלטענתו לא מאפשר ביצוע אמיתי של ההחלטות.

נקודה נוספת שיש לציין היא הפער בציפיות בין כוונות משרד החינוך לבין ההבנה הקיימת בשטח.

פער זה קשור בראש וראשונה בהבנת הצרכים (הקיימים ביחס לכיתות במגזר הערבי).

בישיבת ועדת החינוך של הכנסת מספר 280, ביום 13 בספטמבר 2005, הודיע סגן שרת החינוך כי המשרד מעריך שבמערכת החינוך הערבית חסרות כ-1800 כיתות (דוח סיכוי 2005, עמ' 38). בנובמבר 2006 סיכמה את עבודתה ועדה משותפת למשרד החינוך, למרכז השלטון המקומי ולוועדת המעקב לחינוך של ערביי ישראל. מטרת הוועדה המשותפת הייתה להעריך את הצורך בכיתות, ולפי הדוח המסכם, שנעשה על דעת משרד החינוך, מדובר בצורך מיידי של 3470 כיתות בתנאי הצפיפות הקיימים במגזר ובעוד 2230 כיתות להשוואת הצפיפות בחינוך הערבי לזו שבחינוך העברי. נוסף על כך צוין בדוח שיש צורך ב תוספת שנתית של 350 כיתות לימוד בשנה בשל ריבוי טבעי.

מנגד התקבלה ב-18 במרס 2007 ההחלטה הזאת:

"הממשלה דנה בתכנית החומש לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011, אשר הוגשה

לאישורה על ידי ראש הממשלה, שרת החינוך ושר האוצר. הממשלה החליטה -:

בשנים 2007-2011 תמומן ממקורות המימון שיפורטו להלן בנייתן של 8,000 כיתות לימוד

(לפי 125 מ"ר לכיתה) במערכת החינוך (גני ילדים, חינוך יסודי, חינוך מיוחד וחינוך על

יסודי), מהן לפחות 1,000 כיתות לצמצום מספר הכיתות הלא תקניות לרבות בעיות בטיחות

ואכלוס יתר (להלן: הפער המצטבר), בעלות כוללת של כ- 4.64 מיליארד ₪"

גם החלטה זו איננה ברורה, ובמשרד החינוך הדעות חלוקות בדבר מספר הכיתות המיועדות למגזר הערבי. ההנחה היא שמדובר בלא יותר מ-500 כיתות בשנה, קצת יותר ממספר הכיתות הדרושות בשל ריבוי טבעי להערכת צוות הבדיקה, שבו היה חבר המשרד. מצב זה מעיד על קיומן של החלטות ממשלה שמאחוריהן תמונה ברורה ומקדמית של אי עמידה ביעדים והמשך הרחבת הפער.

על פי ד"ר כנעני את ההחלטה ניסחו בלשכת ראש הממשלה ולא במשרד החינוך. למשרד הייתה חשובה ההתחייבות לבניית הכיתות ואנשיו התעסקו פחות בנוסח ההחלטה, ואילו למשרד ראש הממשלה הייתה היכרות מוגבלת עם העובדות ועם אופן הביצוע. הנתונים הבסיסיים נתקבלו מהלמ"ס, שמעריכה את הצרכים, אך גם לדעתה מדובר בהערכות חסר, כך שמצד אחד מקצים משאבים לצמצום פערים, ומצד אחר ההקצאה הרגילה תגדיל את החוסר. מוסיפים מצד אחד ומקצצים בשני. במידה מסוימת הפערים מצטמצמים מלמטה גם אצל החזקים נוצרים צרכים, וגם אצלם נוצרים ביקושים שהמשרד אינו מסוגל לספק.

**פיתוח תשתיות ביוב** – משנת 2000 ועד היום הקצתה ממשלת ישראל תקציבים בהיקף כולל של

כ-1.2 מיליארד ש"ח לפיתוח והקמת תשתיות ביוב במגזר הלא יהודי כדי לצמצם פערים בתשתיות ביוב ומים. מימון התכניות נעשה מתקציב המדינה באמצעות מענקים (50%) והלוואות (50%). שמה של התכנית: **"התכנית הרב-שנתית לפיתוח תשתיות הביוב ביישובי המגזר הלא יהודי"**.

#### רקע

משרד התשתיות הלאומיות באמצעות המנהל לפיתוח תשתיות ביוב (להלן: המל"ב), פועל במסגרת החלטות הממשלה שהתקבלו בנושא הקצאת תקציבים למגזר הלא יהודי. לרשות המל"ב הועמד תקציב פיתוח רב-שנתי לצורך הקמת תשתיות לטווח ארוך. תכניות העבודה במל"ב נגזרות על פי צורכי הרשויות, המתעדכנים מעת לעת, ותלויות בכמה גורמים, ובהם יכולת הרשות לקדם את הפרוייקטים, העמדת תקציבים ע"י המדינה, "כושר החזר" ועדכון חוקי העזר.

#### סטטוס ביצוע החלטות ממשלה

להלן סטטוס החלטות הממשלה השונות בדבר הקצאת תקציבי פיתוח תשתיות ביוב למגזר הלא יהודי, הכולל את תתי-המגזרים האלה: ערבי, בדווים בצפון, דרוזי וצ'רקסי. **החלטת ממשלה 2467 מיום 22 באוקטובר 2000** בדבר פיתוח תשתיות ביוב במגזר הלא יהודי – הוקצה תקציב בהיקף של 400 מיליון ש"ח (ארבע שנת) לכלל יישובי המגזר (50% במענק ו-50% בהלוואה). החלטה זו התמקדה בהסדרת מערכות הביוב הפנימיות, קווי ההולכה והסדרת מתקני הקצה.

**התקציב מוצה במלואו ועמד בסוף התכנית על 365 מיליון ש"ח (לאחר קיצוצים רוחביים).** **בהתאם להחלטת ממשלה 1328 ערב/20 מיום 14 בינואר 2004** להמשיך את תכנית הסיוע למגזר הלא יהודי, נקבע שיוקצה תקציב נוסף בהיקף של 400 מיליון ש"ח (50% במענק ו-50% בהלוואה, וזאת לאחר הגדלת שיעור המענק מ-25% ל-50% על פי החלטת ועדת שרים מיום 18 ביולי 2005) – מרבית הסכום הופנה להקמת מטש"ים ולהשלמת מערכות איסוף ופנים. **התקציב מוצה במלואו ועמד בסוף התכנית על 400 מיליון ש"ח.**

**על פי החלטת ממשלה 1140 מיום 4 בפברואר 2007** קבעה הממשלה כי סך כולל של כ-400 מיליון ש"ח יוקצה למגזר הלא יהודי בשנים 2007–2011 (80 מיליון ש"ע בכל שנה) להשלמת

תכנית הסיוע. הסיוע יותנה בהקמת תאגידי מים וביוב ע"י הרשויות המקומיות. מתכונת הסיוע – הלוואות ומענקים בשיעורים זהים (50% במענק ו-50% בהלוואה; לרשויות שיקימו תאגידיים אזוריים ל-70,000 נפש ומעלה יוגדל שיעור המענק ל-60%).

התקציב הועבר למלת"ב במהלך מאי 2007, ועד היום אושרו בוועדת ההשקעות פרויקטים בהיקף של כ-60 מיליון ש"ח (מתוך 80 מיליון ש"ח שהוקצבו לשנת 2007).

עם עמידת הרשויות המקומיות באבני הדרך לתאגוד יועברו "כתבי התחייבויות" לרשויות כאישור לתקצוב הפרויקטים.<sup>23</sup>

### **תכנית להקמת מבני ציבור**

עד שנת 2000 התקציב השנתי שהוקצה להקמת מבני ציבור היה זעום: כ-8 מיליון ש"ח למבני ציבור ותקציב דומה לשיפורים: ביוב, גינון וכו'. היות שמתנ"ס של 800 מ"ר עולה כ-6 מיליון ש"ח, ברור שמדובר בתקציב שעיקרו "כיבוי שרפות".

חשוב לציין שגם התקציב לכלל היישובים היהודיים לא היה משמעותי (כ-15–20 מיליון ש"ח למבני ציבור ותקציב דומה לשיפורים ולהשלמת פיתוח), אולם הצרכים במגזר הערבי היו גדולים יותר.

בשנת 2000 התקבלה החלטה 2467, שהייתה הרבה יותר ספציפית ופורט בה כמה כסף יושקע מכל משרד וכמה יושקע מכספי האוצר. הוחלט כי משרד השיכון ירכז את התקציבים ואת תיאום התקציב.

במקביל פותחו ציפיות שתוך כדי הליך הפיתוח תפעל גם האוכלוסייה הערבית באופן הזה:

1. תשלומי מסים (ארנונה)
2. אכיפת חוקי תכנון ובנייה
3. טיפול בתקציבי הרשויות כך שלא יגיעו לגירעונות

---

<sup>23</sup> סיכום ממסמך פנימי של המנהל לתשתיות ביוב שכתב משה גרזי ב-2007.

מבחינת הקצאת התקציב אפשר לראות עמידה חלקית ביותר בתכנית (הסכומים במיליוני ש"ח)<sup>24</sup>:

טבלה 1, תקצוב בניית מבני ציבור במשרד השיכון  
(מקור דו"ח פנימי במשרד השיכון, במחירים שוטפים)

| הקצאה | ביצוע על פי הרשאה  |                    |
|-------|--------------------|--------------------|
| 2001  | 60                 | 10                 |
| 2002  | 80                 | 70                 |
| 2003  | 90                 | 51                 |
| 2004  | 90                 | 26                 |
| 2005  |                    | 29                 |
| 2006  |                    | 32                 |
| 2007  |                    | 24                 |
| סה"כ  | 320 (על פי 4 שנים) | 242 (על פי 7 שנים) |

ב-2002 הכין אגף פרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון תכנית ביצוע מפורטת, אשר כללה מפתח מדויק של חלוקת התקציב בין 74 היישובים הערביים (סך הכול 608 אלף נפש, לא כולל מזרח ירושלים והערבים המעורבות). התכנית קיבלה את ברכת ועדת המעקב של הערבים בישראל. ב-2005 יזם משרד השיכון החלטת המשך, להשלמת הפער, כדי לעמוד בתכנית. החלטה זו לא התקבלה. מבחינת תקציבים יש פער גדול בין ההבטחה לבין הביצוע בפועל. לתכנית מ-2002 נשכר יועץ חיצוני לנושא מוסדות הציבור כדי שיכין פרוגרמות ליישובים הערביים, כולל בדיקה וליווי עד לשלב הביצוע. הערכת המשרד היא שעד 2007 כ-70% מהיעדים שהוגדרו בוצעו. יש פרויקטים שמושלמים בקרוב (ב-2008 ישוחרר תקציב לאולם מופעים בנצרת, ואילו לברכת שחייה אין תקציב) וכמעט בכל יישוב יש מתנ"ס (ולכל הפחות שלוחת מתנ"ס), ספרייה או אולם ספורט.

בשל המצוקה התקציבית ניסו לאתר גורמים נוספים שיעזרו, וכך נוצר החיבור אל מפעל הפיס. מפעל הפיס היה שותף ברמה האישית והבין את החשיבות ואת הצרכים. למרות זאת בשנים 2003–2005 לא נתקבלו כספים ממפעל הפיס (בשל סיבות פנימיות בתוך הנהלת מפעל הפיס), ועובדה זו הקשתה מאוד על הביצוע הכללי.

<sup>24</sup> מתוך דו"ח שהוכן במשרד השיכון בשנת 2002.

ב-2006 חזרו משרד השיכון ומפעל הפיס לעבודה משותפת, והדבר גם חוסך קרקעות בשל בנייה של פרויקטים במקביל.

על פי הערכת המשרד, בשנים 2000–2007 הפערים צומצמו צמצום של ממש, וזאת כיון שקודם לכן הצרכים היו גדולים והמקום לעשייה רב. נחוץ תקציב של כ-50 מיליון ש"ח בארבע השנים הבאות כדי לצמצם את הפערים באופן ניכר.

על פי חוות דעת של מנהלים מהמשרד, בשבע השנים האחרונות יש העדפה למגזר היהודי, ויותר ממנו למגזר הדרוזי, שקיבל 10 מיליון ש"ח תקציבי פיתוח לכ-70 אלף איש.

### **תכנית לפיתוח המגזר הבדווי בנגב**

באזור הנגב חיים כ-135,000 בדווים. כמחציתם מתגוררים ב-7 יישובי קבע, בעיר רהט וב-6 מועצות מקומיות (שגב שלום, תל-שבע, ערערה שבנגב, כסייפה, חורה ולקיה) וכמחציתם מתגוררים בפזורה.

לכל יישובי הקבע יש תכניות מתאר מאושרות, אולם אי אפשר לממש את התכנון המפורט בגין תביעות בעלות על הקרקע. מצב התשתיות בהם גרוע ביותר: קיים מחסור ניכר בכבישים, במדרכות, במוסדות ציבור, במוסדות נוער, במוסדות ספורט ועוד. החלטה מס' 2467 (תכנית הארבעה מיליארדים) מיום 22 באוקטובר 2000 קובעת תכנית רב-שנתית למגזר הערבי, אך אינה מציבה יעדים בנוגע למגזר הבדווי. לדברי הממונה על המחוז, גם הבטחות שניתנו לבדווים בוועדת השרים לענייני המגזר הבדווי בנגב (החלטת ממשלה ערב/57 מיום 27 בנובמבר 2000) לא קודמו.<sup>25</sup> כבר בשנת 1999 התקבלה החלטת ממשלה להקים עוד חמישה יישובים בדוויים בנגב. בשנת 2000, לפי פרוטוקולים של ועדת השרים לעניין המגזר הלא יהודי (ערב/45 מיום 14 בספטמבר 2000) התבקשה מנהלת הבדווים לציין חסמים בביצוע, ועל האגף לתיאום ובקרה הוטל להגיש לוועדת השרים מסמך עמדה בעניין אופן השימוש בתקציבי הפיתוח השונים לשנת 2001 ולשנים שלאחר מכן על פי תכנית רב-שנתית שתיבנה. ב-4 בספטמבר 2002 החליטה הממשלה שהשרה ציפי לבני תרכז את הטיפול הממשלתי במגזר הבדווי בנגב. ב-14 באפריל 2003 התקבלה התכנית המשמעותית ביותר בנושא: תכנית שש-שנתית לטיפול במגזר הבדווי בנגב (החלטה מס' 216 ערב/1) ההחלטה כוללת פירוט תקציבי לחלוקת האחריות בין המשרדים השונים.

<sup>25</sup> מידע מתכנית עבודה שהכין הממונה על המחוז במשרד הפנים, מר דוד כהן, בשנת 2002.

במהלך חיפוש אחר נתוני הביצוע התגלה כי התכנית כוללת מספר רב של משרדים וכי מעקב אחר התכנית איננו באחריות היועץ לענייני ערבים באגף לתיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה, יועץ הממונה על מעקב אחר כל התכניות הנוגעות למגזר הערבי. נוסף על כך קיימים שני גופים: מנהלת הבדווים, השייכת למנהל מקרקעי ישראל ומהווה גורם מרכזי בתהליכים, והמנהלה לתיאום פעולות הממשלה למגזר הבדווי בנגב, הנמצאת באחריות משרד השיכון. בדברי הפתיחה שלו בתוכנית העבודה של מינהלת הבדווים, תיאר השר שטרית (שר השיכון בשנת 2007) את החלטות הממשלה הרלוונטיות וציין כי יישומן מורכב וחלקי. על כך מעיד גם הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים. אך משנת 1999, שבה הוחלט להקים יישובי קבע לפזורה בנגב, הצליחה הממשלה להקים מועצה מקומית אחת בלבד.

ניתוח היישום של התכניות הנוגעות למגזר הבדווי מורכב בשל הקשיים האובייקטיביים הגדולים הנלווים ליישום החלטות הממשלה, אולם בחינה מעמיקה של התהליכים מלמדת גם על הקושי הרב בביצוע מעקב מסודר ובהעלאת הנושא על סדר היום במשרדי הממשלה האחראים לביצוע. יעקב כץ יו"ר המנהלה לקידום הבדואים בנגב כותב במאי 2005 לראש המועצה לבטחון לאומי מר גיורא איילנד:

### **"סיבות עיקריות לקשיים הקיימים במימוש התוכנית הממשלתית"**

1. העדר מדיניות ביצוע מתואמת ואחידה במידה מספקת, של הגורמים הממשלתיים השונים האחראים למימוש מדיניות הממשלה למגזר הבדואי בנגב, ובכלל זה אי אכיפת ביצוע תוכניות והחלטות הממשלה ע"י המשרדים הנוגעים בדבר.
2. הצעת "תוכניות פעולה חדשות" חדשות לבקרים ע"י דורמים שונים ובכללם גורמים ממשלתיים, הגורמים לאבדן אמון ולחוסר יכולת לקדם תהליכים עפ"י החלטות הממשלה, כיון ש"מחר יש תוכנית חדשה שתטיב עימנו יותר".
3. חוסר בתקציב המתבטא בעיקר ביכולת לגייס כח אדם מקצועי לטיפול בהסדרי הקרקע והפינוי אל מול האוכלוסיה הבדואית.
4. התנגדות לתכנית הממשלתית ע"י חלק מהאוכלוסיה הבדואית, בעידוד ובתמיכה של גורמים לחוץ ממסדיים שונים, [...]
5. קשיים אובייקטיביים של האוכלוסיה הבדואית בפזורה, למעבר ממגורים במסגרות מסורתיות, ליישובי קבע מוסדרים, [...]
6. רמת החינוך הנמוכה במגזר, היכולת הכלכלית הנמוכה והשוני התרבותי המקשים על ההשתלבות של האוכלוסיה הבדואית במטרופולין.

7. העדר מדיניות אכיפה רציפה, אפקטיבית וחכמה ביחס לבניה הלא חוקית בפזורה

הבדואית בנגב."

### פיתוח אזורי תעשייה

פיתוח אזורי התעשייה סומן לאורך שנים רבות כנושא מרכזי שבו יש לייצר שינוי מורגש במגזר הערבי. על פי החלטת ממשלה 2467 משנת 2000 (תכנית הארבעה מיליארדים) הוחלט להקצות 120 מיליון ש"ח בשנים 2001–2004 לפיתוח אזורי תעשייה ועוד 80 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי שירותים ומלאכה ביישובים ערביים. על פי דוח האגף לתיאום ובקרה (אוגוסט 2005), בשנים 2001–2003 השקיע המשרד 156.2 מיליון ש"ח (67% ביצוע).

בפיתוח אזורי התעשייה עצמם השקיע המשרד רק כ-30 מיליון ש"ח. לחלק גדול מהיישובים הובטחו אזורי תעשייה, וזאת אף שאין צורך באזור תעשייה נפרד לכל יישוב, אולם בשל עודף התחייבויות קודמות של המשרד, פותחו מעט מאוד אזורי תעשייה.

על פי דוח סיכוי משנת 2005, בשנים 2001–2004 לא הוקם שום אזור תעשייה חדש ביישוב ערבי, וזאת בניגוד גמור להחלטת הממשלה ולעובדה שבשנות ה-90 הוקמו במגזר הערבי כ-36 אזורי תעשייה, בעיקר קטנים.

בסוף 2002 נכללו רשויות ערביות באזורי עדיפות לאומית לתעשייה, ועד סוף 2003 נכללו רשויות ערביות בשלושה אזורי תעשייה בלבד (דלתון, ציפורית וצח"ר). בשנים 2003–2005 לא צורפו רשויות נוספות למנהלות אזורית. בשנת 2005, על פי החלטה 3957, הוקצו כספים לשיתוף רשויות מקומיות בעוד חמישה אזורי תעשייה מרחביים.

בהחלטת ממשלה 273 מיום 7 ביוני 2001 הוטל על משרד התמ"ת לפעול לפיתוח של כמה אזורי תעשייה משותפים. שנתיים לאחר מכן, בהחלטת ממשלה 737 מיום 19 באוגוסט 2003, הוטל על המשרד לגבש הצעות לצירופן של רשויות ערביות למנהלות משותפות של אזורי תעשייה יהודיים סמוכים. אודי שינטל, שהיה המשנה למנכ"ל התמ"ת בשנים 2004–2006 והופקד ישירות על הפעילות מול המגזר הערבי, מסכם:

"עוד בימים שדליה איציק הייתה השרה, פותח מודל האזורים המשותפים, הוויכוח היה על התמריץ לצרפם לאזורים קיימים בבעלות יהודית. המשרד למעשה היה צריך לקנות את כרטיס הכניסה של הערבים. במקומות מסוימים זה היה קרקע, ובאחרים – מימון למנהלת המשותפת.



הניסיון היה לא לייצר "ערבי מחמד" אלא שותפות משמעותית וחלוקה בהכנסות. היום יש מספר אזורים משותפים שהתמ"ת מימן, אבל צריך לזכור שאין הרבה תעשיינים ערבים, הגדולים והמוצלחים לא חיכו לתמ"ת בשביל להשתלב".

בעבודתם "חלוקת העושר המוניציפלי בישראל – צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות" תיארו רזין וחזן (2006) דוגמה לקשיים בהקמת אזורים משותפים.

תאור המקרה מתייחס לתביעה של כפר קאסם להעביר לשטח השיפוט של המועצה שטחים מצפון לכביש 5 (כביש חוצה שומרון), הנכללים בשטח השיפוט של ראש העין. ועדת גבולות שבדקה את הנושא המליצה בשנת 1989 לספח לכפר קאסם רק חלק קטן משטחים אלו – המלצה שבוצעה לאחר ארבע שנים. בינתיים החלה ראש העין לפתח אזור תעשייה גדול על חלק מהשטח, צמוד לבתי כפר קאסם. בשנת 1995 מונתה ועדת גבולות חדשה לבדוק את בקשת כפר קאסם, והיא המליצה להיענות לה. במהלך התקופה נעשו ניסיונות לגשר בין כפר קאסם לראש העין, שהתנגדה להעברת השטח ואף עתרה לבג"ץ בעניין.

המגעים בין הרשויות נשאו פרי לאחר שראש עיריית ראש העין התחלף, ובשנת 2005 הן חתמו על הסכם הבנות בתיווך הממונה על המחוז. בהסכם נקבע כי השטח שבמחלוקת מצפון לכביש חוצה שומרון יועבר לשטח השיפוט של כפר קאסם, למעט רצועה צרה לאורך הכביש. על השטח מדרום לכביש חוצה שומרון, שטח בתחום השיפוט של כפר קאסם, אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בתחילת 2005 להקים אזור תעשייה למתקנים לוגיסטיים.

הסיפור מעיד על המורכבות שיש בשיתוף פעולה בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות בהסכמה על שטחים שבהם אפשר להקים אזורי תעשייה וודאי שמנהלות משותפות.

## **קידום תכניות מתאר**

משנת 1998 התקבלו החלטות רבות שתכליתן לקדם תכניות מתאר ליישובים הערביים. ההחלטה מיום 30 במרס 2000 כללה רשימה של 34 יישובים שבעבורם יש להכין תכניות מתאר. בחירת היישובים בתכנית הראשונית נעשתה ללא הגדרת קריטריונים ברורה ושקופה. מאז התקבלו שבע החלטות ממשלה רלוונטיות לנושא התכנון וכ-17 החלטות של ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי.

צעד מרכזי שעשה מנהל התכנון במשרד הפנים היה לייצר הבחנה בין הליך הכנת תכניות המתאר המקומיות לבין ההתעסקות בתכניות המפורטות, שכוללות בעיקר נושאי איחוד וחלוקה – מהלך

מורכב שמעורר קשיים ולחצים רבים ונמצא היום באחריות משרד הבינוי והשיכון. ההתמקדות בתכניות המתאר אפשרה יצירת תהליך פשוט יותר מול הרשויות המקומיות.

נכון ל-1 ביולי 2007 יש בסף הכול 69 תכניות אב ותכניות מתאר מאושרות, ועוד 57 תכניות מצויות בתהליכי הכנה.<sup>26</sup>

ראש אגף תכניות מקומיות במנהל התכנון מספר כי למרות ההתקדמות הגדולה באישור התכניות ולמרות העובדה שרבות מהן מאפשרות פיתוח אפקטיבי של היישוב, אין תחושה שנבנה אמון רב יותר ושיש שביעות רצון מצד היישובים, ובעיקר אין שימוש נכון במרבית תכניות המתאר.

"לשם דוגמה בדליית אל-כרמל היה תכנון מאפשר ל-5200 יחידות בנייה, אך נבנו 4000 ללא היתר לאחר אישור התכניות. העירייה הייתה עשויה לקבל כ-20 מיליון ש"ח מהיטלים, והדבר היה יכול להיות מוזרם לקופת העירייה. לשם כך צריך ראש מועצה מקצועי ומחויב, שמבין את הכלי התכנוני, והדבר לא פשוט במרבית הרשויות".<sup>27</sup>

### **תכנית הפיתוח הרב-שנתית למגזר הערבי**

ישנן שלוש תוכניות גדולות מהשנים האחרונות העוסקות בפיתוח במגזר הערבי. התוכניות עוסקות בנושאים ספציפיים שאליהם התייחסתי בנפרד לעיל, אולם יש מקום להתייחס לתכניות אלו בראייה כוללת משלושה אספקטים, והם: **אופן ניסוח התכנית, אופן המעקב ותחושת הביצוע בשטח.** ההתבוננות בהחלטות המקרו חשובה כיוון שבמידה רבה הן היוצרות את השיח הציבורי, הן המתוקשרות ביותר, הן הזוכות למרבית העניין בדיונים בממשלה, והן ההחלטות שבדרך כלל מקבלות התייחסות בציבור הערבי, על פי רוב יותר מתכנית ספציפית לבניית כיתות או לשיפור תשתיות ביו. להלן אתייחס באופן ספציפי להחלטה 2467 (תכנית הארבעה מיליארדים), אולם במידה מסוימת ההתנהלות לגביה עשויה ללמד גם על המגמות בתכניות הפיתוח הרב-שנתיות האחרות והן: החלטת ממשלה 881 ערב/15 מיום 17 בספטמבר 2003, המהווה המשך להחלטה ערב/1, העוסקת בפיתוח בעבור המגזר הבדווי בדרום, וכגון החלטת ממשלה 413 מיום 31 באוגוסט 2006, המהווה המשך להחלטה 1403 ערב/25 מיום 27 בינואר 2004. החלטה 1403 עוסקת בתכניות פיתוח למגזר הבדווי בצפון, והיא מהווה המשך להחלטות שנתקבלו עוד מ-1998. בהקשר של החלטות ממשלה והשפעתן על יחסי האמון עם האוכלוסייה הערבית ראוי לציין את מסקנות ועדת אור ואת המלצות ועדת לפיד. ועדת לפיד קיימה 25 ישיבות, וב-13 ביוני 2004

<sup>26</sup> הנתונים מנייר עבודה של ראש אגף תכניות מקומיות, מר אהוד יוסטמן מחודש אוגוסט 2007.

<sup>27</sup> ראיון עם מר אהוד יוסטמן, 29.8.2007.

הגישה את המלצותיה לממשלה, שכללו הקמת רשות לקידום מגזר המיעוטים, שילוב בני המגזר הערבי בשירות לאומי אזרחי, קיום תכנית אב ומתאר למגזר הערבי ותכניות מתאר ליישובים הערביים, קיום יחדיו וסובלנות – "שבוע לימוד האחר" ו"יום הסובלנות".

ועדת לפיד ציינה בפרק ג' בהמלצותיה כמה וכמה החלטות ממשלה שטרם החל ביצוען, בתחום המוניציפלי, פיתוח תעשייה, קרקעות, תעסוקה ועוד.

רבים מהמראיינים ציינו כי המלצות ועדת לפיד, שקיבלה הממשלה, הגדילו למעשה את אי האמון בממשלת ישראל: חוסר ההתייחסות האמתית לחלוקת המשאבים במדינה והעובדה שרובן המכריע של ההמלצות לא יושמו עד היום העמיקו בקרב הערבים בישראל את התחושה שמטרת הוועדות והתכניות היא בעיקרה פוליטית ואינה מגיעה מרצון אמת לשינוי סדרי עדיפויות ולסגירת פערים.

התכנית הוותיקה ביותר, שהסתיימה זה מכבר, היא תכנית הארבעה מיליארדים. מדובר בתכנית הכוללת ביותר שנעשתה ביחס למגזר הערבי, ונבנו סביבה ציפיות רבות לשינויי מגמה.

התכנית כללה פירוט על פי משרדים ופירוט מקורות המימון לכל משרד. המשרדים בתכנית היו **משרד הפנים** (תכנון, פיתוח, מבני דת), **משרד השיכון** (פיתוח שכונות ותיקות, פיתוח שכונות חדשות בבנייה רוויה, פיתוח מוסדות ציבור), **המשרד לתשתיות** (מערכות ביוב), **מנהל מקרקעי ישראל** (קידום תכניות אב), **משרד התחבורה** (כבישים פנימיים ואזוריים), **משרד התעשייה והמסחר** (פיתוח אזורי תעשייה, פיתוח אזורי מלאכה ושירותים), **משרד התיירות** (תשתיות תיירות, חדרי אירוח), **משרד החקלאות, משרד החינוך** (בניית כיתות, תכניות פדגוגיות, חינוך טכנולוגי), **משרד העבודה והרווחה** (הכשרה מקצועית), **משרד הבריאות** (תחנות בריאות), **המשרד לביטחון פנים** (תחנות שיטור), **משרד המדע, התרבות והספורט** (בניית מוסדות, תשתיות מרכזי מו"פ אזוריים, תמיכה בפעילויות תרבות, אמנות וספורט) וכן **משרד ראש הממשלה**, שיקצה 8 מיליון ש"ח להפעלת מעקב ובקרה.

לצורך המעקב אחר החלטה 2467 העסיק משרד רוה"מ חברת יועצים חיצונית, והיא סייעה בתיאום, במעקב ובבקרה אחר ביצוע התכנית.

את אחוזי הביצוע בפועל של התכנית אפשר לראות בטבלה שלהלן: <sup>28</sup>

**טבלה 2, נתוני הקצאה של התוכנית הרב שנתית 2467**  
(מקור- דו"ח סיכוי 2005)

| נתוני ההקצאה והביצוע של התוכנית הרב שנתית במהלך השנים 2001 – 2004 |               |
|-------------------------------------------------------------------|---------------|
| החלטה 2467                                                        | 3,946.9 מלש"ח |
| הקצאה בשנים 2004-2001                                             | 3,150 מלש"ח   |
| שעור הקיצוץ                                                       | 20%           |
| סה"כ ביצוע במהלך השנים 2004-2001                                  | 2,738.3 מלש"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

מבדיקה שנעשתה במועצה לביטחון לאומי נמצא, כי בשנים שלפני הפעלת התכנית הקצו משרדי הממשלה כ-500 מיליון ש"ח בשנה לפעילות במגזר. בתקופת ביצוע התכנית עלתה ההקצאה לכ-684 מיליון ש"ח בשנה, וב-2005 היא ירדה ל-412 מיליון ש"ח. ב-2006 עלתה ההקצאה ל-500 מיליון ש"ח, קרי ההקצאה שניתנה לפני הפעלת התכנית, אך הפעם רק כ-60% מהסכום הגיע ממשרדי הממשלה עצמם והשאר הגיע מתוספות תקציביות "צבועות". כך שלמעשה במובן התקציבי גרידא, התכנית לא שיפרה את מתכונת חלוקת המשאבים ולא יצרה במשרדי הממשלה בסיס שוויוני יותר של הקצאה. במידה מסוימת המצב הורע מהתקופה שקדמה להפעלת התכנית. עובדה נוספת שיש לציין לגבי התכנית הרב-שנתית היא שעיקר ההשקעה בתקופה הנידונה הייתה בתשתיות פיזיות (כ-81%), ורק כ-19% הופנו להשקעה בהון אנושי (חינוך, רווחה, הכשרה מקצועית וכו'). העובדה שתקציבי התכנית עוכבו ונפרסו עד שנת 2007 מנעה את האפשרות להשיג התקדמות מורגשת בשטח בתחום התשתיות. נוסף על כך צוין בדוח המעקב אחר התכנית כי אחד החסמים בביצועה היה שיתוף פעולה לקוי עם הרשויות המקומיות בפרט ועם הציבור הערבי בכלל, דבר שעיקר מתוכן גם את הכוונה לייצר תחושה חיובית ולבנות אמון ציבורי. הדבר החשוב ביותר הוא שלתכנית לא היו הישגים בתחום צמצום הפערים.

הדברים סוכמו במסמך פנימי של המועצה לביטחון לאומי במרס 2006 :

"לתוכנית לא היו הישגים בתחום צמצום הפערים :

<sup>28</sup> מתוך דוח סיכוי 2005. התרשים מבוסס על דוח אלדורתי בעבור האגף לתיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה.

- לתוכנית נקבעו יעדי תשומה ולא יעדי תפוקה
  - התוכנית עסקה בהשלמת תשתית. היא חסרה התכוונות ליצירת מנופים לקידום כלכלי.
  - במקביל לשנות התוכנית, חלה שחיקה בתשלומי העברה ליחידים ובמענקי האיזון להם
- השפעה ניכרת על המגזר הערבי."

**בעקבות זאת במקביל לתוכנית הורחבו הפערים בין היהודים לערבים כמעט בכל התחומים."**

### **מבט כולל על סיפורי היישום**

לסיכום פרק סיפורי היישום אביא טבלה מסכמת של המקרים שנבדקו ומידת היישום שלהם כפי שמשקפת מהנתונים.

#### **טבלה 3, סיכום סיפורי היישום**

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

☆☆☆☆ - **ביצוע גבוה** (מעל 80% ביצוע)

| סיפור היישום                               | עמידה ביעדים | דגשים                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ייצוג הולם</b>                          | ☆            | ארבע החלטות, הראשונה ב-2003. רק ב-2007 נכנס לעבודה אדם ליישום ההחלטות בנציבות שירות המדינה                                                                                                                                                            |
| <b>בניית כיתות</b>                         | ☆☆           | בתום 5 שנים מתוכנית הארבע מיליארד בוצעו רק 63%. פערים גדולים בין החלטות הממשלה ותפיסת משרד החינוך את היעדים ניצול מלא של התקציב שהוקצה. עמידה ביעדים.                                                                                                 |
| <b>תשתיות ביוב</b>                         | ☆☆☆☆         | עמידה חלקית ביעדים ע"פ פרק זמן של 7 שנים במקום 4 בחלטת הממשלה. אין מדדים מדויקים. בתחומי פיתוח הישובים ופרשות קרקעיות הביצוע אפסי. וגם בשאר התחומים בהם עוסקת ההחלטה הביצוע חלקי ביותר                                                                |
| <b>הקמת מבני ציבור</b>                     | ☆☆           | פחות מ-70% ביצוע ע"ב תוכנית הארבעה מיליארד וזה במדדי תשומות בלבד. למעשה לא הוקמו אזורי תעשייה חדשים כך שאפשר לתאר את הביצוע הפועל בדרגה נמוכה יותר (כוכב אחד)                                                                                         |
| <b>פיתוח המגזר הבדואי בנגב</b>             | ☆            | הוכנו תוכניות מתאר בהיקף גדול ובהתאם להחלטות הממשלה. הקושי המרכזי הוא ביישומן בשטח ובמערכת הקשרים בין מנהל התכנון והרשויות בפועל                                                                                                                      |
| <b>פיתוח אזורי תעשייה</b>                  | ☆☆           | קשה להעריך במדד אחד תוכנית רחבה אשר כללה את מרבית משרדי הממשלה. אך ניתן 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. |
| <b>הכנת תוכניות מתאר</b>                   | ☆☆           |                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>תוכנית הפיתוח הרב-שנתית למגזר הערבי</b> | ☆☆           |                                                                                                                                                                                                                                                       |

## משחקי יישום וחסמים – דיון על פי מודל הניתוח

בפרק שלהלן נבחנים סיפורי היישום בחתך רוחבי על פי מטריצת המודל הכוללת חסמים ומשחקי יישום. ציר הניתוח יהיה ארבעת משחקי היישום כאשר בכל אחד מהם נבחן את הממצאים העולים מסיפורי היישום ואת החסמים הקשורים בהם. בניתוח של כל סיפור יישום יצוינו גם אי ההתאמות למודל באם קיימות כאלו, קרי מרכיבים שנדמה כי הם משמעותיים בהסבר התהליך אשר אינם מוסברים ע"י המודל.

כאשר עוסקים בבחינת יישום של תכניות יש פוטנציאל רב לוויכוח ארוך על נתונים ועל עובדות. אף שמדידת התפוקות של תכניות ממשלה פתלתלה ונתונה לפרשנות המושפעת מן המודד ומטרותיו. במקרה של תכניות הנוגעות למגזר הערבי קשה להתווכח עם התמונה העולה מן השטח. מצד אחד מאז שנת 2000 יש התגברות משמעותית בנפח ההצהרות של הממשלה על כל שלוחותיה, ומצד אחר כל העת הולכים ומתפתחים חוסר אמון ותחושת קיפוח. גם לצד הנתונים יש למציאות כמה גוונים: אמנם בחלק מהתחומים יש תכניות רבות יותר ותקציבים רבים יותר, אבל בהרבה מהמישורים לא מורגשת התקדמות משמעותית, ואף נדמה שהקצאת התקציבים האמתית איננה כפי שהיא מצטיירת מהחלטות. מקיום הריאיונות ומאיסוף החומרים הכתובים עולה תחושה של תסכול בקרב שני הצדדים המעורבים: פקידי הממשלה, שלפחות חלק מהם שמים את הטיפול במגזר הערבי במקום גבוה בסדרי העדיפויות, מרגישים שהדברים פשוט "לא קורים" עד הסוף. ואילו בקרב האוכלוסייה הערבית התחושה היא שההבטחות רבות, אך ההצלחות מעטות. גם אם לא נאמץ גישה הסוברת כי החלטות הממשלה הינן פוליטיות ביסודן, והרצון לממשן נמוך, הרי שניכר כי מחסור בהחלטות הוא לא הבעיה. האם מדובר בבעיה של ציפיות? במידה מסוימת כן. מחקרים שונים מראים כי בקרב הציבור הערבי הציפייה גדולה במיוחד משום שהאחריות לפתרון הבעיות מוטלת על הממשלה, ובקהילה המקומית יש פחות נכונות לקבל אחריות.

להלן שאלה שנשאלה במסגרת **World Values Survey** והתשובה לה<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup>סקר הערכים העולמי הוא מחקר עולמי של תהליכים חברתיים ופוליטיים, המבוצע באמצעות רשת של סוציולוגים מאוניברסיטאות מובילות בכל העולם. ריאיונות בוצעו במדגמים לאומיים מייצגים ביותר מ-80 מדינות, על פני כל היבשות. בסך הכול בוצעו משנת 1981 ארבעה סבבים של מחקרים, והדבר מאפשר לבצע חיתוך בין תרבויות והשוואה על פי זמן. ישראל החלה להשתתף בסקר משנת 2001.

"The government should take more responsibility to ensure that everyone is provided for" VS "people should take more responsibility to provide for themselves"

גם בקרב כלל האוכלוסייה רבים נוטים להאמין באחריות גדולה של הממשלה ובאחריות אישית קטנה יחסית, אך במגזר הערבי הנטייה חזקה במיוחד ומקבילה לנתונים שהתקבלו במדינות הגוש הקומוניסטי לשעבר. באופן מכריע (8.33 מתוך 10) רוב האחריות מוטל על הממשלה ולא על האזרח.

נביה אבו סאלח, מנהל אגף חינוך ותרבות בעיריית סחי'נין, משמש יו"ר ועדת המעקב לענייני חינוך במגזר הערבי משנת 1992 ונכנס לשנתו הרביעית בתפקיד זה, מתאר בקצרה את התחושה: "בתחילת שנות ה-90 היו הבטחות קטנות והרבה פוליטיקה של מקורבים, היינו מסכמים משהו וגם מקבלים אותו, היום הכול נויל ומשתנה מהיום למחר. המשרדים מתכננים משהו אחד, והאוצר – משהו אחר. פעמיים בשנים האחרונות הובטחה הקצבה של 2.5 מיליון לסחי'נין, ובתחילת השנה פתאום מעבירים רק מיליון ואומרים שיש בעיית נוילות". מבחינת התוצאה הסופית התמונה ברורה למדי: היא אינה מצביעה על מגמת שיפור, אלא במקרה הטוב על מניעת הידרדרות, ומצב של ניהול המשבר ביחסים בין הקהילות ומניעת התפרצות נוספת.

כעת ננסה לבחון באופן מסודר את משחקי היישום העיקריים ואת השפעתם על החלטות הממשלה:

### **הטיית משאבים**

בחינת מרכיב המשאבים והשפעתו על תהליכי היישום נחלקת לשניים: האחד עוסק בהיקף המשאבים המוקצים, והאחר – במנגנון הוצאתם. היקף המשאבים המוקצים למגזר הערבי זוכים לביקורת תדירה מצד מנהיגות המגזר הערבי, הביקורת מצד ארגוני המגזר השלישי קובלת על העובדה שההקצאות אינן שוויוניות ואינן מספיקות ביחס לצרכים. מרכז מוסאווה מפרסם בכל שנה דוח המנתח את ספר התקציב ובוחן את ההקצאה למגזר הערבי. דוחות אלו בעייתיים ביותר, בעיקר בשל העבודה שלמרכיבים שונים מתקציבי תכניות הפיתוח אין סעיף הקצאה נפרד, ולכן אי אפשר לעקוב אחריהם בספר התקציב.

בהחלטות הממשלה מהשנים האחרונות מוצאים הקפדה רבה יותר על הגדרת סעיפים נפרדים לביצוע ההחלטה, דבר שמשפר את יכולת הבקרה.

הרבה או מעט? – האם הכספים המוקצים לפיתוח המגזר משמעותיים או לא? השאלה איך בודקים זאת. אם נבחן תחומים ספציפיים כגון תשתיות ביוב או מבני ציבור, החלק היחסי שהמגזר הערבי מקבל מסך כל התקציב באותו תחום במשרד גבוה מאוד ועומד על יותר מחמישים אחוזים. מנהיגי המגזר הערבי טוענים שגם הפערים גדולים מאוד, ולכן אין בכך דוגמה לשינוי דרמטי של סדרי העדיפויות. כלומר שקיים צורך גדול להשקיע בתשתיות ביוב ביישובים הערביים, ולכן באופן יחסי מושקעים שם כספים גדולים יותר, אך אין בכך כדי לצמצם פערים של ממש אלא רק לספק תנאי מינימום. התייחסות דומה אפשר למצוא לסוגיית בניית הכיתות, שאלה התייחסתי לעיל.

כפי שצינתי, בפועל סדרי העדיפויות במשרדים והמורכבות של שיטות התקצוב לפרויקטים בתחום הפיתוח יוצרים ערוצים תחליפיים להעברת כספים, ערוצים שעל פי רוב האוכלוסייה הערבית מודרת מהם. בתחום הקמת מבני ציבור השקעה ניכרת במדינה נעשית ע"י מפעל הפיס, גוף הפועל ללא קריטריונים שקופים ובבקרה מצומצמת. אף שבשנים האחרונות גדלה ההשקעה גם במגזר הערבי, עדיין ברור שהשקעה זו אינה נעשית על פי תכנית ברורה, המסוגלת לצמצם פערים (כך על פי מקורות במשרד השיכון). בתחום הפיתוח, שבו עוסק משרד הפנים, קיימים מענקי איזון, אך הם נשחקו רבות בשנים האחרונות. וכך, אף על פי שבסעיפים מקבילים במשרד השיכון אפשר להראות שחלקם של הערבים גדל באופן ניכר, בבניית תקציב המדינה הכולל ישנה מודעות הגורמת להסטה של כספים לאפיקי סיוע כלליים, שהמגזר הערבי נהנה מהם פחות.

גם במשרד החינוך קיימת שיטה של הקצאת סל שעות פרופסיונליות למפקח האזורי. סל זה עוקף את שיטות התקצוב והחישוב הרגילות, ומטרתו המוצהרת לפתור בעיות נקודתיות עם סגל ההוראה. אולם בפועל הסל משמש מנגנון להעברת משאבים שאיננו שקוף, ועל פי רוב גם ממנו המגזר הערבי נהנה פחות.

עו"ד אמנון דה-הרטוך, ראש תחום התמיכות במשרד היועץ המשפטי לממשלה, מתאר כיצד המנגנון עובד<sup>30</sup>:

היה הסכם בין ש"ס וקדימה על בניית מבני דת, הממשלה תעביר תוספת של 85 מיליון ליהודים. משרד המשפטים דרש ש-25% יוקצה ללא יהודים (2006–2009). החוק בנוהל תמיכות קובע שהמוסד פונה, ובהתאם לוועדה שבוחנת את הפניות מוקצה הכסף. בפועל

---

<sup>30</sup> ראיון מתאריך 21.8.2007



הוחלט כי הכסף יועבר לרשויות שיפנו, והם יעבירו לעמותות על בסיס קריטריונים שלהם. הדבר מקל על המערכת להעביר את הכספים, וכמובן מאפשר לייצר העדפות מסיבות פוליטיות כי אין קריטריונים ברורים.

ניתן היה להחליט כך גם ביחס לערבים, אך שם השאירו את נוהל התמיכות הרגיל. התקציב לערבים יושב במשרד הפנים, ואילו ליהודים – במשרד ראש הממשלה. על פי פסק דין עדאלה (השופט זמיר) נקבע שהתקציב איננו ברור ומפלה לרעה, ולפיכך תקציב משרד הדתות פוזר: משרד ראש הממשלה מתעסק במועצות הדתיות, פנים – בלא יהודים, תיירות – מקומות קדושים ליהודים, שיכון – בינוי ליהודים, וזה עבר לראש הממשלה, משפטים – בתי הדין.

שיטה נוספת להסתת משאבים מהשקעה ישירה במגזר הערבי היא באמצעות פרויקטים כלליים, שמהם תושבי היישובים הערביים לא נהנים ישירות. לא אחת המשרדים כוללים פרויקטים כגון בניית כבישי גישה וסלילת תשתיות חשמל, מים וביוב בסעיף תכנית הפיתוח לערבים, וזאת אף שפרויקטים אלו נמצאים ממילא בתכניות המשרד והיו מבוצעים בלא קשר לצורכי היישוב הערבי. הוצאה זו קלה יותר לביצוע כיון שהיא ממילא בתוכניות המשרד, ויכולה לשמש לצורך דיווח על מילוי החלטות הממשלה. לכך בהמשך אתייחס במושג של "מדיניות שיורית".

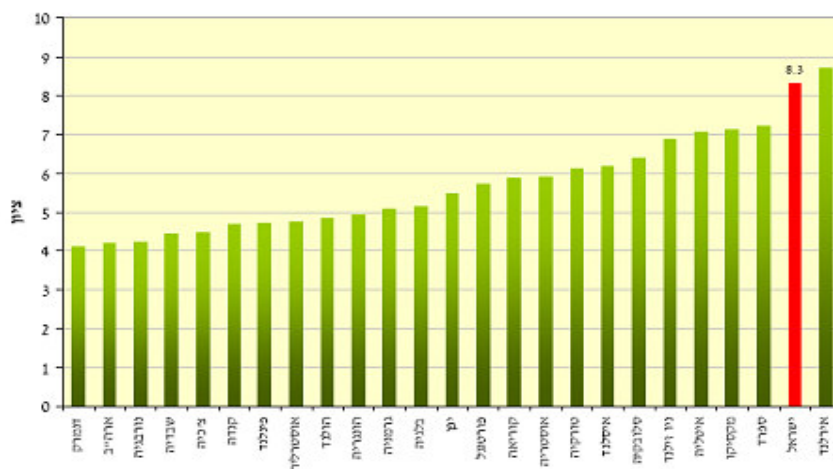
#### הקצאות רב שנתיות וחשיפתן לקיצוצים

תקציב מדינת ישראל מתנהל במתכונת שנתית. קיימות שיטות תקצוב המתאימות לביצוע תכניות רב-שנתיות (הרשאות להתחייב). על פי רוב שיטות אלו מתאימות לפרויקטים גדולים המתוכננים בבת אחת שנים מראש, כפי שקורה במשרד לתשתיות לאומיות ובמשרד הביטחון. אולם כאשר מדובר בפרויקטים רבים ומצומצמים בהיקפם, ניצול התקציב בהכרח מדורג. מרבית החלטות הממשלה הרב-שנתיות העוסקות במגזר הערבי מורכבות ממספר רב של פרויקטים קטנים, במקרים אלו, כאשר משרד האוצר מבצע קיצוץ רוחבי, דבר המתרחש מעת לעת מסיבות שונות, להנהלות המשרדים נוח לפגוע בעיקר בתכניות החריגות (כלומר תכניות שלגביהן יש התחייבות בעבור פעילות שאינה שוטפת), כל תכניות הפיתוח הרב-שנתיות במגזר הערבי הן כאלה, ולכן הן סובלות במיוחד מקיצוצים רוחביים.. אמנם בשנים האחרונות יש ניסיון של משרד רוה"מ לדרוש כי יוצאו מהקיצוץ של הסעיפים הקשורים בתכניות הפיתוח למגזר, אבל כפי שצינתי קודם לכן, במקרים רבים אין סעיף ספציפי למגזר אלא התחייבות כללית להשקעה מצד המשרד. כאשר

מתבצע קיצוץ רוחבי, הרפרנטים של האוצר משאירים למנכ"ל המשרד את ההחלטה על אופן ביצוע הקיצוץ, וכאן באים לידי ביטוי סדרי עדיפויות.

שיטת הסעיפים וגמישות ההקצאה בן בסט ודהן (2007) בדקו את שיטת התקצוב בישראל ואת אופן בניית התקציב. בין השאר הם בחנו כמה אינדיקטורים, המעריכים את כוחו היחסי של משרד האוצר מול הממשלה בהכנת התקציב וביישומו ואת כוחה היחסי של הממשלה מול הפרלמנט. מדדים אלו אינם כוללים את כל המאפיינים הרלוונטיים בכל אחד משלבי התקצוב, ולכן יש להתייחס להשוואות האלה כמייצגות באופן כללי את המדרג בין המדינות. ישראל נמצאת במקום השני, ומדד הריכוזיות הכללי בה הוא 8.3 לעומת 5.6 במוצע לכל מדינות המדגם. חשוב לציין כי בישראל שני מאפיינים המגבירים מאוד את עצמת הריכוזיות ואינם נכללים בחישוב

תרשים 5, מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב בישראל ובמדינות OECD  
(מקור – בן בסט ודהן, 2007, עמ' 12)



מדדים אלו – חוק ההסדרים והמספר העצום של סעיפים בתקציב, המעניק למשרד האוצר שליטה משמעותית גם בהרכב התקציב.

לפי בן בסט ודהן, התקציב המוצע על ידי אגף התקציבים לשנה הבאה בנוי מחישוב "הטייס האוטומטי" בתוספת הצעות להפחתה ולהרחבה בכל אחד מהמשרדים. צוותי אגף התקציבים מתחילים להציג את רעיונותיהם באופן כללי להנהלות המשרדים בחודש יוני, ובאופן פורמלי

רק בתחילת יולי. אולם גם אז אגף התקציבים אינו חושף בפני משרדי ההוצאה את כל השינויים המתוכננים בתקציבים.

בשלב זה עדיין אין מציגים בפני הנהלת משרד ההוצאה את ההפחתות המתוכננות בתקציבו, הנגזרות מהמדיניות המקרו-כלכלית (משקל ההוצאה הכוללת בתוצר והגירעון). משרד האוצר נמנע בשלב זה מחשיפה של השינויים המבניים המשפיעים על תקרת תקציבו של המשרד, כמו העלאת מחירי המים, צמצום ההקצאה למחקר ופיתוח, או העלאת שכר הלימוד באוניברסיטאות. למעשה, כל משרד רואה את הצעת התקציב המלאה הנוגעת למשרדו רק שבועיים עד שלושה שבועות לפני הדיון בממשלה על הרכב התקציב. לדברי אנשי אגף התקציבים, קיימת שונות בעיתוי הדיווח למשרדים השונים וזו מושפעת גם משיקולים טקטיים. את הצעת תקציב המדינה בכללותה מקבלים המשרדים רק שבוע לפני הדיון בממשלה. תהליך זה מקטין את יכולתו של המשרד ליזום הצעות לשינויים, לנתח את ההצעות של משרד האוצר, לבחון את השלכותיהן ולשקול חלופות. הזמן הקצר העומד לרשות המשרדים מגדיל אמנם את סיכוייו של משרד האוצר לאשר את הצעת התקציב עם שינויים מזעריים (הזמן הקצר מקטין את כוח המיקוח של משרדי ההוצאה ומצמצם את יכולתם לגייס תמיכה ציבורית), אך באותה עת מקטין את יכולתו של משרד ההוצאה לתרום מידע חיוני להקצאה יעילה של המקורות (שם, עמ' 14).

שיטה נוספת להשגת שליטה אפקטיבית ביישום התקציב היא אפשרית אם מציבים הגבלות על ביצוע התקציב, למשל איסור על העברת תקציב מסעיף לסעיף ללא אישור אגף התקציבים במשרד האוצר. האפקטיביות של הגבלה זו גדלה ככל שגדל מספר הסעיפים בתקציב, ואתה גדלה גם עצמת הריכוזיות בתהליך התקצוב. עם זה, הגבלות אלה עלולות לפגוע ביעילות הקצאת המקורות. ככל שמספר ההגבלות רב יותר, כך היכולת להתאים את התקציב לתנאים משתנים ולהקצות את המשאבים ביעילות -- הולכת וקטנה.

מספר סעיפי התקציב בישראל הוא מהגדולים בעולם המערבי. כמו כן, קיים איסור על העברת תקציב מסעיף אחד למשנהו ללא אישור משרד האוצר, כך שהאינטראקציה בין שני המאפיינים מעצימה את יכולת השליטה של אגף התקציבים ביישום התקציב. העברת תקציבים בין סעיפים בישראל מחייבת גם אישור של ועדת הכספים של הכנסת. העברת תקציבים משנה לשנה מותנית באישור אגף התקציבים ומחייבת אישור של ועדת הכספים.

האפשרות להעביר תקציבים לא מנוצלים משנה לשנה היא חיונית ליעילות הקצאת המקורות. האפשרות להשתמש בתקציב לא מנוצל, גם אם בכפוף להגבלות, מקטינה את המניע להוציא סכומים אלו לקראת סוף השנה על מטרות שעדיפותן נמוכה. ישראל נוהגת בגישה מקלה יחסית בנושא העברת עודפים משנה לשנה.

בבואנו לנתח את אופן ההקצאה בתכניות הפיתוח למגזר הערבי, אנחנו רואים שמדובר בתקצוב המחולק בין מספר רב של משרדים ונפרש על פני כמה שנים.

כאשר תכנית פיתוח כגון זו יוצאת לדרך, ההתקדמות איננה סימטרית בכל הגזרות: יש תחומים המאפשרים קידום מהיר יותר (תשתיות ביו, מבני ציבור וכו'), ולעומתם ישנם תחומים שקידומם איטי בהרבה (כמו הסדרי פשרות קרקעיות בממ"י). שיטת התקצוב מקשה מאוד על הסטות בין המשרדים, שכן מדובר בהליך ארוך יחסית, הדורש את אישור המנכ"ל. גם העברת תקציבים שלא נוצלו לסעיף אחר בשנה הבאה כמעט לא קורית. כך, למשל תקציב ממ"י כמעט לא נוצל בשנות התכנית, ומדובר בתקציב משמעותי מאוד, והעודפים לא הוסטו לסעיפים אחרים.

כדוגמה אפשר לראות את חלוקת המקורות על פי החלטות הממשלה 881 (ערב/15) וערב/40 (אבו בסמה), המתייחסות לפיתוח המגזר הבדואי בנגב.

טבלה 3, ריכוז מקורות תקציביים לפיתוח המגזר הבדואי בנגב (מקור המנהלה לתאום פעולות

הממשלה למגזר הבדואי בנגב)



משרד הבינוי והשיכון  
המנהלה לתאום פעולות הממשלה  
למגזר הבדואי בנגב

**טבלת ריכוז מקורות תקציביים לפי משרדים ושנים  
( במיליוני ₪) מתאריך 17/09/03**

| מקורות האוצר   |        |        |        |        |        |        |                     |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| סה"כ           | 2008   | 2007   | 2006   | 2005   | 2004   | 2003   |                     |
| 23.75          | 4.30   | 4.30   | 4.30   | 4.30   | 4.30   | 2.25   | המשפטים             |
| 5.00           | 0.60   | 1.00   | 1.00   | 1.00   | 0.80   | 0.60   | הסיירת הירוקה       |
| 16.50          | 3.00   | 3.00   | 3.00   | 3.00   | 2.50   | 2.00   | הפנים               |
| 40.00          | 4.80   | 8.00   | 8.00   | 8.00   | 6.40   | 4.80   | בטי"פ               |
| 49.40          | 17.93  | 29.88  | 29.88  | 29.88  | 23.90  | 17.93  | בינוי ושיכון        |
| 5.00           | 0.60   | 1.00   | 1.00   | 1.00   | 0.80   | 0.60   | החינוך              |
| 39.65          | 31.23  | 47.18  | 47.18  | 47.18  | 38.70  | 28.18  | סה"כ מקורות האוצר   |
| תקציבי המשרדים |        |        |        |        |        |        |                     |
| 50.00          | 6.00   | 10.00  | 10.00  | 10.00  | 8.00   | 6.00   | הפנים               |
| 25.00          | 75.00  | 75.00  | 60.00  | 60.00  | 35.00  | 20.00  | ממ"י                |
| 84.60          | 10.15  | 16.92  | 16.92  | 16.92  | 13.54  | 10.15  | הבינוי והשיכון      |
| 20.00          | 26.40  | 44.00  | 44.00  | 44.00  | 35.20  | 26.40  | החינוך              |
| 3.00           | 0.50   | 0.50   | 0.50   | 0.50   | 0.50   | 0.50   | הבריאות             |
| 27.50          | 3.30   | 5.50   | 5.50   | 5.50   | 4.40   | 3.30   | תמ"ת                |
| 30.00          | 5.00   | 5.00   | 5.00   | 5.00   | 5.00   | 5.00   | תשתיות לאומיות      |
| 100.00         | 12.00  | 20.00  | 20.00  | 20.00  | 16.00  | 12.00  | תחבורה              |
| 5.00           | 0.60   | 1.00   | 1.00   | 1.00   | 0.80   | 0.60   | דתות                |
| 145.10         | 138.95 | 177.92 | 162.92 | 162.92 | 118.44 | 83.95  | סה"כ תקציבי המשרדים |
| 184.75         | 170.18 | 255.10 | 210.10 | 210.10 | 157.14 | 112.13 | סה"כ כללי           |

אפשר לומר ששיטת התקצוב בישראל ריכוזית ביותר. ההגבלות על העברות בין סעיפים (שדורשות את אישור משרד האוצר) ופירוט גדול של סעיפי התקציב מונעים מהמשרדים את היכולת ואת הגמישות הנדרשות ביישום תכניות פיתוח רב-משרדיות ורב-שנתיות, ובכללן התוכניות הבאות לקדם את המגזר הערבי או חלקים מתוכו.

### תקצוב באחוזים לעומת הגדרת סכום

כל החלטות הממשלה העוסקות בפיתוח במגזר הערבי נוקבות את סכומי ההקצאה שהמשרדים נדרשים להקצות. לכאורה מדובר ברצינות הכוונות כיוון שאין מסתפקים בהצהרות בעלמא אלא נוקבים את הסכום המדויק. אך למעשה הקצאות "צבועות" המגיעות מהחלטות ממשלה מיוחדות ואינן חלק רגיל מתוכנית ההוצאה של המשרד, במקרים רבים אינן מבוצעות. תמיד יתעוררו צרכים חדשים, והקצאות כאלה הן טרף קל לציפורני קיצוץ ושינויי סדרי עדיפויות.

אפשר לעבוד בשיטה אחרת, שלפיה מוגדרים אחוזים להשקעה מסעיפים רלוונטיים. בחלוקה על פי אחוזים ישפיעו קיצוצים רוחביים על כל המגזרים באותה המידה.

עו"ד דה-הרטוך גם מתאר כיצד הקצאה על פי אחוזים מעודדת את הגדלת העוגה<sup>31</sup>:

תנועות הנוער היו מקבלות הקצאה ממשרד החינוך, ובנפרד משרד הדתות לתנועות הנוער הדתיות. הייתה העדפה כך לתנועות הדתיות. הוחלט שכל התקציב עובר למשרד החינוך, ויהיה אחוז מסוים לצורכי דת, כך נוצר אינטרס להגדיל את העוגה הכללית. בטווח הקצר התנועות הדתיות הפסידו, ובטווח הארוך התקציב עלה מ-32 ל-80 מיליון (מ-1997 ל-2007), הסכום המוחלט אותו קיבלו התנועות הדתיות גדל.

אם ההקצאה לבינוי כיתות לא תנקוב מספרים מוחלטים אלא רק אחוז מכלל ההקצאה השנתית לבינוי, מצד אחד לכלל הרשויות יהיה אינטרס לפעול להגדלת ההשקעה בבינוי בשביל כולם, ומצד שני תמנע הפגיעה הלא סימטרית בשל קיצוצים רוחביים.

במשחק היישום של הטיית המשאבים משתתפים שני מישורי החסמים, הפנימי הקשור בהון האנושי וביכולת למנף ולנצל את השקעות הממשלה, וזאת עקב הכרות של שיטות התקצוב, ולמידה של המערכת בצורה שמאפשרת מעקב אחר ההקצאה והפעלת לחץ כאשר ההקצאה איננה תואמת את ההחלטה. יחד עם זאת קיים החסם של כלכלת השוק המקשה על ניצול התקציבים הממשלתיים בתחומים של השקעות ופיתוח. במישור החסמים החיצוני ברור כי קיימת השפעה לחסם הערכי תרבותי המייצר אפליה במקרה הרע, או חוסר הבנה ומאמץ מצד הפקידות בהקצאת המשאבים במקרה הטוב. יחד עם זאת ניכר כי מרבית הקושי איננו קשור דווקא בחסמים ייחודיים למגזר הערבי, אלא לקשיים הקיימים בשיטות התקצוב במדינה ישראל ובחוסר בכוחות אשר יאפשרו לחצות קשיים אלו כאשר מדובר במגזר הערבי. מרכיב נוסף אשר נמצא כחלק ממשחק הטיית המשאבים הוא העדרה של מסה קריטית בתקצוב, העובדה שברבים

---

<sup>31</sup> ראיון מתאריך 21.8.2007

מסיפורי היישום לא בוצעה השקעה ממוקדת מספיק, במשך ובהיקף מספקים לא מאפשרת הגעה למסה קריטית שתחולל שינוי מורגש בשטח (דבר שכן התרחש בתחום תשתיות הביוב, לא בנושא בניית כיתות).

## **הטיית יעדים**

### **תכניות ולא נאומים**

בראש ובראשונה יש לציין את המחלוקת היסודית בין תפיסת הממשלה לבין תפיסת המנהיגות הערבית. הן בהצהרותיה הן במעשיה הממשלה מקפידה להדגיש כי היא תפעל לקידום תכניות ספציפיות ולבחירת צעדים מוגדרים, אך למעשה אין נכונות להתייחס לסוגיות המפתח הרחבות יותר בדבר הזהות הקולקטיבית או אופייה של המדינה. הבקשה מצד הרשויות היא להתמקד במה שאפשר להשיג, ולא במה שצריך להשיג או במה שהציבור הערבי רוצה על פי מנהיגיו. חנא סוויד, ראש המרכז לתכנון אלטרנטיבי בעילבון וחבר כנסת מטעם סיעת "חדש", התייחס לכך בדבריו:

"הבעיה העיקרית היא בריחה מקביעת יעדים ומטרות מוגדרים. אין ראייה אסטרטגית מאיפה אתה מתחיל (צרכים) ולאן אתה רוצה להגיע, ומכך לגזור החלטות. צריך להגדיר מטרות ממשיות כגון בתעשייה – כמה מטר לנפש, איזה אזורים בתוך כמה שנים, איזה תעשיות וכו'. אין תוכנית אסטרטגית כוללת, שתגדיר את המטרה כסגירת פערים. זה לא תרגיל אינטלקטואלי אלא תכנית מעשית. כיום ההשקעות זה on/off, אין תהליך סיסטמטי. למעשה הפערים גדלים. כשאין מטרות מוגדרות ההחלטות הן רנדומליות, כיבוי שרפות שלא יוצר מסה קריטית, התכניות השונות לא משלימות אחת את השנייה, וגם ההחלטות שכבר מתקבלות כמעט ולא מבוצעות, במידה רבה כיוון שיש כוונה להראות עשייה בעיקר במס שפתיים ולא בביצוע.

המשרדים לא יכולים לעשות כלום בלי שינוי פוליטי. הדרג המקצועי יכול לעשות שינוי מורגש ואולי למנוע התדרדרות, אבל לא לייצר שינוי אמת"

דבריו של ד"ר סוויד עומדים בניגוד לגישות הנהוגות בתכנון בישראל, אשר בדומה לתחומים אחרים בהם עוסקת הממשלה, רואה בתפקיד התכנון לאפשר ולא לכוון, ולמעשה עברה עם השנים מתכנון יוזם שהיה נהוג בשנות המדינה הראשונות, תכנון שבכוונתו לשנות. לתכנון מסדיר

כיום, אשר בא להסדיר את השימוש בקרקע, לכוון פיתוח אך לא לזיום אותו<sup>32</sup>. מצב חדש זה דורש את קיומם של גורמים המסוגלים למנף את האפשרויות לביצוע.

בנוסף ניתן לפגוש טענה חוזרת ונשמעת מקרב פקידים ערבים בדרגים המקצועיים, שלפיה חברי הכנסת הערבים מתעסקים כל הזמן בבעיות הגדולות, בטענות על אפליה ובדיבורים על חוקה ועל זהות קולקטיבית, ומבחינה מעשית הם מסייעים הרבה פחות בפתרון בעיות ובהסרת חסמים קונקרטיים.

התחושה של חוסר הפרגמטיות הייתה כה גדולה עד שכאשר פקיד (ערבי) באחד המשרדים ידע על סכום כסף גדול המיועד למגזר הערבי, ה"תקוע" בוועדת הכספים בכנסת, הוא העדיף לחפש כלים בכוחות עצמו לפתרון הבעיה מלידע את חברי הכנסת שיכלו מתוקף תפקידם להתעניין ולסייע בפתרון הבעיה, וזאת מחשש שהנושא יהפוך פוליטי ומתלהם במקום שייפתר בשקט ובאופן ענייני. למראית עין חברי הכנסת הערבים פעילים מאוד בכנסת ובוועדות, והם מרבים להגיש הצעות אי אמון, הצעות לסדר ושאלות. "אלוף הנואמים" בשני מושביה הראשונים של הכנסת השש-עשרה היה ח"כ דהאמשה, שנשא 330 נאומים (רכס ונבות, 2006). חברי הכנסת הערבים גם מרבים להגיש הצעות חוק פרטיות. מוחמד ברכה הגיש בכנסת השש-עשרה 74 הצעות חוק פרטיות. רוב חברי הכנסת הערבים נוכחים ביותר מ-90% מדיוני המליאה, ושיעורי ההצבעה שלהם עולים על אלה של רוב חברי הכנסת היהודים.

בחמש השנים האחרונות ניסו חברי הכנסת הערבים לקדם שינויים מהותיים במצב השוויון, וזאת באמצעות כמה יזמות: להביא לידי חקיקתו של חוק יסוד, לשנות את הגדרת המדינה ולשנות את מעמד האזרחים הערבים, ובעיקר הנשים.

### **אף לא אחד מחברי הכנסת הערבים, החבר במפלגות ערביות, הצליח לחוקק חוק פרטי בכנסת השש-עשרה.**

לעומת זאת התבטאויות קיצוניות של חברי הכנסת מעת לעת תורמות להעמקת חסמים. בסוף יולי 2006 נשא שר הביטחון עמיר פרץ נאום בכנסת לאחר מותם של עשרות אזרחים לבנוניים בהפצצה של חיל האוויר בכפר כנא במהלך "מלחמת לבנון השנייה". חבר הכנסת צרצור כינה את פרץ "רוצח" (והוצא מהאולם), וחברי כנסת ערבים נוספים התפרצו לעברו. התבטאויות קשות אחרות נשמעו מפיו של חבר הכנסת עסאם מחיול (חד"ש-תע"ל) במהלך הכנסת השש-עשרה (21 ביוני 2004). באותו חודש כינה חבר הכנסת טאלב א-סאנע את הרמטכ"ל ואת חיילי צה"ל "נאצים" והורחק למשך יומיים משיבות ועדת הכנסת.

<sup>32</sup> מתוך הרצאה מאת פרופ' ערן פייטלסון בכנס "תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל, כנס לזכרו של פרופ' אריה שחר", מכון ון ליר, 22.11.2007.



בבואנו למקם את הדיון בפרגמטיות של המנהיגות הפוליטית במודל הניתוח חשוב לציין כי כי מצד אחד מדובר בחסם ערכי תרבותי במישור החיצוני, אשר ממקם גם דיונים בירוקרטיים פרגמטיים במגרש מקרו-פוליטי המחזק אמירות מסוג "יתנו – יקבלו, לא ייתנו – לא יקבלו". יחד עם החסם הערכי תרבותי הנמצא במישור הפנימי בחברה הערבית, אשר בוחרת לעתים לעודד הקצנה ובידול על פני השתלבות.

#### פערי הבנה – סניף הביטוח הלאומי בסחי'נין כמשל

עד השנה האחרונה, במרבית החלטות הממשלה שיטת העבודה הייתה הגדרת תשומות מכל משרד, בעיקר בעבור פיתוח תשתיות פיזיות ביישובים הערביים. הגדרת התשומות בדרך כלל לא נעשתה על בסיס הערכת צרכים (דבר שהממשלה ומשרד האוצר נמנעים על פי רוב מלעשותו), אלא על בסיס הערכות כלליות, שהן שרירותיות במידה רבה ותלויות הקצאה תקציבית, שנקבעה בלא קביעת אסטרטגיה או תכנון כולל<sup>33</sup>.

מבדיקת התכניות, הן במשרד התמ"ת הן במשרד השיכון, עלה שלמרות העובדה שהתקבלו תכניות מפורטות, המשרדים עצמם לא הצליחו לפתח תכניות קונקרטיות ליישום. לדברי האחראים על יישום מקצת התכניות במשרדים, על פי רוב שיטת העבודה היא "כיבוי שרפות". אודי שינטל, לשעבר המשנה למנכ"ל התמ"ת, מתאר:

"מתקציב אזורי הפיתוח 50% הלך למגזר הערבי מתוך הבנה שיש הרבה פרויקטים תקועים והרבה צרכים, המטרות היו גם הקמת אזורי תעשייה וגם הוצאת בתי מלאכה ממרכז היישובים. בנוסף גם תכנית להשלמת אזורי קיימים ושיפורים באזורי מלאכה קיימים.

הוקם צוות לבדיקת המצב הקיים בשיתוף משרד ראש הממשלה, הוצלבו כל הנתונים שהיו באותו זמן. רצינו לבחור דברים שניתן להתחיל מהר ושניתן להראות בהם הצלחות, ב-40 מיליון השקלים הראשונים לא היו קריטריונים מיוחדים, הניסיון היה לפתוח חסמים במקומות תקועים, הוצגה לממשלה רשימה של פרויקטים שלא דווקא היו עומדים בכל הקריטריונים. לדוגמה בכפר קאסם, אזור תעשייה תקוע בגלל גשרון תחבורה קטן שיש להשלים, הם הביאו פרוגרמה ייחודית לאזור תעשייה על אדמות פרטיות, הקמת מרכזים לוגיסטיים ל-20 שנה ולאחר מכן מחזירים לבעלים עם התשתית. זה בוצע באמצעות אותה החלטת ממשלה".

---

<sup>33</sup> על פי שיחות עם בעלי תפקידים במשרד רוח"מ ובמשרד האוצר.

ביחס לדבריו של שינטל יש מקום להוסיף, כי המדיניות המדברת על הקמת מנהלות משותפות לאזורי תעשייה, מדיניות אשר פותחה בתחילת שנות ה-90, איננה זוכה להצלחה גם במגזר היהודי, והיכולת ליישמה קטנה ביותר, למרות זאת התבססה החלטת הממשלה על הכלי הזה, כאשר ניתן היה להניח כי אם היישום מסובך גם בקרב בציבור היהודי, הרי שיישום עבור מנהלות יהודיות ערביות יהיה כמעט בלתי אפשרי.

שינטל מתייחס בדבריו לנקודה חשובה נוספת, שהיא הרצון לייצר הצלחות בשטח ולהראות התקדמות. מגמה זו ביטא גם אהוד יוסטמן, ראש אגף תכניות מקומיות במנהל התכנון: "גם בפעילות תכנונית צריך לבצע פרויקטים חיצוניים שיתנו תחושה שיש התקדמות. מדרכות ועצים זו השקעה קטנה לעומת תשתית חשמל וביוב, אבל את זה התושבים רואים בעיניים, וצריך לעשות גם מזה".

דוגמה נוספת היא סאגת בנייתו של סניף הביטוח הלאומי בסחי'נין. בשנת 1999 הוחלט להקים בעיר שלוחה שלו, וזאת לאחר 15 שנה שבהן התקבלו פניות בדבר נחיצותה. לאחר מכרז של המשרד נבחר לבסוף המיקום באזור התעשייה תרדיון (השייך לאזור התעשייה של משגב). עיריית סחי'נין וקבוצות פעולה אזרחיות פנו שוב ושוב להנהלת המשרד ולשרים הרלוונטיים והצביעו על האבסורד שבהחלטה ועל הפגיעה בנגישות השירות לתושבים, והעירייה אף איתרה מקום חלופי ונגיש בלב העיר. אולם מתכתובות רבות מספור בין הנהלת המשרד לבין עיריית סחי'נין עולה כי מדובר בשיח חרשים: מצד אחד הנהלת המשרד הבינה את הצורך, ולא הועלו טיעונים של ממש המצדיקים את בניית הסניף בתרדיון, אך מצד אחר היו האשמות הדדיות על אי העברת מפרטים, תכניות ומסמכים, הנחוצים לאישור ההקמה. המהלך מתנהל עד עצם היום הזה, כשבע שנים מתחילת הפרשה, ועדיין אין סניף ביטוח לאומי בעיר סחי'נין.

סיפור הביטוח הלאומי מצביע על פער בהבנת המציאות בשטח. שינטל התייחס לזה: "צריך הרבה יותר מפגש עם השטח, הן ברמת הביצוע השוטף והן ברמת המעקב. כשאריאל שרון היה השר האחראי, כל מנהלי האגפים היו יוצאים לסיור פעם בשבוע, פוגשים את הרשות המקומית. סיור האוגדנר קראנו לזה. היום הבקרה היא בעיקרה ברמת הדיווח הכתוב ולא ברמת הבדיקה בשטח. בודקים הקצאות ולא את אבני השפה. משרד ראש הממשלה צריך לרדת לפרטים ולהיכנס לפרטים הקטנים ביותר, ואולי אפילו לתגמל נכון את העובדים במשרדים על הגעה לשטח".

## מעקב ובקרה

תהליכי מעקב ובקרה הכרחיים כדי לוודא ביצוע של תכניות והסרת חסמים, אך לא פחות מכך כדי ללמוד ולהפיק לקחים לצורך עיצוב תכניות טובות יותר בעתיד. סקירת הספרות בתחילת עבודתי, ובעיקר דבריו של לינדבלום, מחזקת את התפיסה שעל היישום להיות תהליך בלתי פוסק של למידה, הפקת לקחים ועיצוב מחדש של המדיניות בצעדים קטנים ומצטברים.

בישראל קיימים גופים שונים המבצעים בקרה, ובראשם האגף לתיאום, מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה שהוקם בשנות ה-90. בנושא המגזר הערבי מוביל את התכנון והבדיקה אהוד פראוור, העומד בראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, וקודם לכן הוא ביצע את התפקיד במסגרת המועצה לביטחון לאומי. באגף לתיאום ובקרה יש ממונה על המגזר הערבי, ונכון להיום הוא מבצע מעקב אחר 11 החלטות ממשלה הנמצאות לטענת המשרד בשלבי טיפול שונים. הממונה עוסק בעיקר בקידום החלטות 412 ו-413 (תכנית פיתוח למגזר הדרוזי והצ'רקסי ותכנית רב-שנתית לפיתוח המגזר הבדווי בצפון), שהתקבלו בשנות עבודתו במשרד. האגף לתיאום ובקרה כמעט אינו מבצע מעקב אחר תכניות אחרות העוסקות בכלל המגזר הערבי, ואינו מבצע מעקב תקציבי אחר הביצוע במשרדים. שיטת העבודה שהונהגה בשנים האחרונות (למורת רוחו של משרד האוצר) הייתה שכספים מועברים למשרד ראש הממשלה, והוא מקצה אותם למשרדים בשיטת המציג לשם קידום החלטות ממשלה רלוונטיות. אחרי התקציבים האלה המשרד מבצע מעקב צמוד.

עם זאת מבדיקה במשרדים נראה שקיים פער גדול בין תהליכי התכנון והבקרה שמשרד ראש הממשלה מנסה לבצע ביחס לתכניות שבהן הוא מעורב ישירות, לבין תהליכי תכנון וחשיבה במשרדי הביצוע. במשרד החינוך אין פורומים בכירים העוסקים באופן שוטף בבחינת התכניות ביחס למגזר הערבי ובחיפוש דרכים לשיפורן, ובמשרד התמ"ת היו פורומים כאלו בעבר, אך הם הלכו ודעכו בשנים האחרונות. גם במשרדים אחרים שנבדקו ניכר שאין עבודת מטה מסודרת ושהנושא עולה על סדר היום של ההנהלות כאשר צצים משברים שמעלים לכותרות נושאים הקשורים למגזר הערבי. זה המצב גם במשרד הפנים, במשרד התשתיות ובמשרד המשפטים.

בעיית הבקרה המורכבת ביותר קשורה בפעילות כלפי הבדווים בדרום. ישנם גופים רבים המנסים לקדם תכניות במגזר זה: המנהלה לתיאום פעולות הממשלה במגזר הבדווי בדרום (יושבת במשרד השיכון), מנהלת הבדווים יושבת בממ"י, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, חברת "דרומה עידן הנגב", אשר אחראית על פיתוח אסטרטגי של הנגב מטעם ממשלת ישראל, וכמובן מחוז הדרום במשרד

הפנים. כל הגופים האלה מקדמים יזמות, בונים תכניות עבודה, אוספים נתונים על הנעשה בשטח ומנסים להשתתף בתהליכי המעקב והבקרה.

הגורם שאמור לתכלל את העבודה או לפחות לייצר ראייה אסטרטגית ברמת המקרו הוא ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי, אולם ועדה זו אינה מתכנסת בקביעות, חבריה מתחלפים באופן תדיר, והיכולת האמתית לקדם תכניות באמצעותה מוגבלת.

יעקב כץ מי שהיה יו"ר המנהלה לקידום הבדואים בנגב כותב במכתב ממאי 2005, לגיורא איילנד ראש המועצה לבטחון לאומי דאז :

### **"איך לא להתמודד עם הקשיים**

קשיי המימוש האובייקטיביים של המדיניות הממשלתית במגזר הבדואי בנגב, וכפי שנמנו בסעיף ג' לעיל, מביאים לעיתים רבים וטובים לטעות ביחס לסיבות לקיומם של קשיים אלו, ובמקום לבדוק את יעילות האמצעים למימוש המטרות, הם נוטים להציע להחליף את המטרות (כמה זה נוח...) [הופיע במקור ר.פ.]

[...]

### **איך כן לממש את המטרות! (מתוך מכתבו של יעקב כץ)**

מטרות המדיניות הממשלתית לתכנון ופיתוח התיישבות במגזר הבדואי. כפי שהוגדרו ויושמו בשנים האחרונות הן ישימות וניתנות לביצוע בתוצאות משביעות רצון יותר מבעבר. הליקויים הם באמצעי המימוש ולא בהגדרת המטרות, ולכן דרוש :

1. יצירת רציפות בהחלטות הממשלה ומתן הזדמנות לגורמי ממשל בשטח לישמן לאורך

זמן, ולא תיקון/שינויין חדשות לבקרים כפי שקורה בשנים האחרונות.

2. אחידות שלטונית בכל מה שקשור למדיניות משרדי הממשלה הפועלים במרחב. לצורך כך

נדרשת מערכת תיאום חזקה ובעלת סמכויות שתאכוף את החלטות הממשלה על כל

המשרדים הנוגעים בדבר.

3. הגדרה ברורה של מערכת התקצוב הרב שנתית למרכיבי פעילות הממשלה במגזר הבדואי,

ובכלל זה מתן מענה לקידום ביצוע התשתיות הדרושות ביישובים החדשים שתוכניותיהם

הושלמו, והקדמת השלמת בניית מבני ציבור ביישובי הבדואים הקיימים, על מנת להפכם

לאטרקטיביים יותר.

[...]

4. השקעות בטיפול חברתי, חינוך, הכשרה מקצועית ותעסוקה כחלק בלתי נפרד מפעולות

הבינוי והפיתוח ביישובים החדשים."

לסיכום אדגיש שתי עובדות: האחת היא, שהפעילות בנוגע למגזר הערבי איננה נמצאת במקום גבוה בסדר העדיפויות של המשרדים ולא נעשה תכנון מסודר ברמת המשרדים. במקומות הספורים שבהם הדבר נעשה (המנהל לתשתיות ביוב, משרד השיכון [תכנית להקמת מבני ציבור] ומנהל התכנון במשרד הפנים) ניכרת הצלחה רבה יותר בביצוע התכניות. העובדה השנייה היא העדר הגורם המתכלל ביחס למגזר הבדואי בדרום, ריבוי התכניות והגורמים המעורבים בהן וביזור ניכר של מאמצי הפיתוח. יש מקום להעיר שלפעמים במשימות מדיניות מורכבות, שבהן שיטת הפעולה והיעדים אינם בהירים לגמרי, גם ביזור עשוי להגדיל את הסיכוי למידה מסוימת של הצלחה, ולא דווקא איגום והתמקדות בכיוון אחד, שלעתים עשויים להיות שגויים.

ניתן לראות כי שתי העובדות המצויינות לעיל יחד עם המחסור במעקב ובקרה מחזק את תופעת הטיית היעדים אליה התייחס Bardach, המוחרפת בשל החסם הערכי תרבותי. המערכת איננה בקיאה בתהליכים הנדרשים לביצוע ההחלטות במגזר הערבי, וכיון שאין מעקב מספק המאפשר למידה ותיקון תוך כדי תנועה נוצרת זליגה לעבר ביצוע המוכר למשרדים (תופעת המדיניות השיורית) לעבר תוכניות הנוחות למשרדים בביצוע, גם אם הדבר לא משרת כראוי את הכוונות בהחלטה שהניעה את התהליך מלכתחילה. במישור החסמים אנחנו רואים כי הקשיים ביישום הנובעים ממשחק הטיית היעדים, נמצאים במידה רבה בתחום החסמים הערכיים תרבותיים החיצוניים, קרי הנובעים מהיחס של החברה היהודית למיעוט הערבי. יחד עם זאת, בניגוד לקשיים דומים הקיימים ביישום מול קבוצות אוכלוסייה אחרות (דוגמת ציבור מתיישרי יהודה ושומרון או הציבור החרדי) בציבור הערבי קיים חסם המונע את התיקון של הטיית היעדים, והוא החסם הפנימי שמתבטא בחוסר הפרגמטיות של המנהיגות הערבית המחדדת ומקיימת חסמים ערכיים ותרבותיים משל עצמה.

### **דילמות מינהליות**

הנקודה החשובה ביותר בהבנת עניין הדילמות המנהליות של המשרדים היא העובדה (הקשורה בסעיף הקודם) שברוב המקרים ההחלטות מתקבלות, והתכניות מפותחות בלא מעורבות של נציגים מהמגזר הערבי עצמו. פעמים רבות עובדה זו יוצרת אי הבנה בנוגע לצורכי המגזר ולשיטות שבהן אפשר להשיג תוצאות. החסם החשוב ביותר במשחק היישום של הדילמות המנהליות הוא

החסם הערכי תרבותי אך גם לחסמים הפוליטיים חוקתיים קיים מקום בקשיים ביישום הנובעים ממשחק הדילמות המינהליות.

שיטות הפעולה ליישום תכניות הממשלה מצביעות לא אחת על הריחוק התרבותי ועל חוסר ההיכרות עם השטח. הממונה על החינוך בסחי'נין, אבו סאלח, תיאר את המאבק של העירייה כנגד הקמתם של גנים פרטיים באישור משרד החינוך. לטענתו בציבור היהודי מעודדים קבוצות הורים לפתח מסגרות חינוך שונות המתאימות לצרכיהם וכן יזמות פרטית. לומת זאת ביישובים הערביים בעיית החמולות יוצרת מצב שכדי ליצור פתרון תעסוקתי לנשים שאינן עובדות מוקם גן פרטי, שאינו מתמודד עם יעדים שהעירייה מציבה (תכניות העשרה, שירות פסיכולוגי, שירותי בריאות, אינטגרציה וכו') – מקימים גן פרטי ורושמים אליו את הילדים מהחמולה המקורבת, הגנות מקבלות שכר סמלי, ונוצרת תחרות שמדרדרת את מצב החינוך ביישוב. הפקידה הממונה במשרד החינוך אינה מכירה את המציאות בסחי'נין (ואף סביר להניח כי מעולם לא הייתה שם), ולפיכך החלטות שונות מתקבלות על פי הנוהל הקיים במשרד, נוהל שאינו מתאים למערכת החינוך הערבית. תיאורו של אבו סאלח מציג את הפער בין המגזר היהודי למגזר הערבי ואת הצורך בפתרונות שונים לכל אחת מהאוכלוסיות.

אחת הדוגמות הבולטות ביותר לפער בין ההחלטה לבין הכלים ליישומה עוסקת בנושא הייצוג ההולם. הכלים שבהם נציבות שירות המדינה משתמשת לקיום ההחלטה הוא הגדרת משרות ייעודיות והגדרת דרישות לקבלת עובדים ערבים גם למשרות הכלליות.

איאד זחאלקה ראש בתי הדין השרעיים ופקיד בכיר במשרד המשפטים, מתאר :

יש שני סוגי מכרזים – כלליים וייעודיים [מכרזים למשרות הקשורות במגזר הציבורי – ר"פ] במשרות הייעודיות יש 20–30 מועמדים ערביים למשרה, ואילו למשרות הכלליות כמעט ולא פונים מועמדים ערביים. זה המחסום הפסיכולוגי של האמון ביכולתם להשתלב. לאחרונה פרסמנו מכרז למשרת עוזר כללי לקאדי, ואליה פנו כ-30 מועמדים, מרביתם עורכי דין. לאחרונה גם פורסם מכרז למשרת עוזר משפטי לראש הטאבו. למשרה לא ניגש אפילו ערבי אחד, וזה למרות שזה פורסם בעיתונות הערבית ובאפיקי פרסום מתאימים אחרים. למשרה נבחרה משפטנית ללא רקע מיוחד בתחום (כלומר גם עורך דין ערבי בלא רקע ספציפי בנושא היה יכול להיבחר). משרד המשפטים מהווה פוטנציאל רב לשילוב ערבים, יש הרבה עורכי דין ערבים, והם יחסית מודעים לזכויותיהם, ובנוסף יש מודעות בקרב הנהלת המשרד ובראשה המנכ"ל.

גם במכרז לתפקיד עוזר לקאדי היו 22 מועמדים, רובם עורכי דין. עושים בחינת נציבות ונכשלים (הבחינה בערבית), וזה מעכב את קליטת עובדים. כך היה גם עם תפקיד מזכיר ראשי לבית הדין.

איאד מספר על עצמו שהצטיין בלימודי המשפטים באוניברסיטה העברית. כשמונה למנהל, ביקש מהנציבות לראות את הציונים שלו במבחן וציפה לראות ציון טוב יחסית (בדירוג בין 1 ל-9). להפתעתו גילה שציונו היה פחות מ-6. "הייתי בהלם", אמר. "הבחינות מותאמות לצורת הלימוד בבתי הספר היהודיים, המבוססת על פיתוח יכולת אנליטית ויכולת הפשטה, ואילו בחינוך הערבי יש דגש על למידת עובדות ועל שינון. לדעתי, מדובר בחסם גדול ביותר".

כשביטלו את המבחנים הפסיכומטריים לאוניברסיטאות חלה עליה גדולה מאוד בקבלה לפקולטות היוקרתיות, אבל לאחר שהחזירו את המבחנים הפסיכומטריים שב המצב לקדמותו. הנושא הועלה גם בפורום מנכ"ל וגם מול הנציבות, ושם קיבלו היתר להקל במשרות זוטרות (למשל קלדניות שלא הצליחו לקבל בגלל מבחני הנציבות), הורידו את הציון הנדרש והפכו את המבחנים לשליש מתנאי הקבלה בלבד. (שני השלישים האחרים הם בחינה פנימית במחלקה וריאיון אישי).

#### הנציב מבין את הבעיה, המנכ"ל מבין את הבעיה, אז מדוע היא לא נפתרת?

אומר זחאלקה, "זו בעיה גדולה, צריך כוח ציבורי מהרמה הלאומית שיניע את התהליך. מובעת גם ביקורת על חברי הכנסת הערבים ועל המגזר השלישי, שלא פועלים בנושא. הם לא מתעסקים בבעיות הספציפיות, ויותר מתעסקים בהצהרות. אני לא מאמין בשינוי דרסטי אלא בשינוי תוספתי. כשאני נכנסתי לתפקיד עשיתי מיפוי מדוקדק של הכשלים במערכת והתחלתי לטפל בנושאים נקודה אחרי נקודה (ארגון, מוטיבציה).

צריך להביא יותר ערבים לוועדות קבלה כדי שתהיה תחושה למועמדים שלא מדובר במכרז תפור, ובכל זאת – לא קל לשנות את בחינות הנציבות, זה נהלים של שנים.

יחד עם זאת התחושה היא שאני ושאר עובדי המדינה הערבים ממודרים. למה אני לא מוזמן לוועדת קבלה לתפקידים באוצר? עכשיו יש רפורמה שאגף משאבי אנוש בכל משרד יהיו אלה שיבחרו את הנציג מטעם המשרד בוועדות הנציבות. במשרד המשפטים אני מוזמן לדבר בפורומים שונים. בנציבות או בכנסת לא מכירים אותי."

גם כאשר אין אפליה בחקיקה, במקרים רבים הכלים שבהם משרדי הממשלה משתמשים למימוש מדיניות המשרד אינם מתאימים למגזר הערבי.

כך למשל החוק לעידוד השקעות הון, שמטרתו לקדם מפעלים בפריפריה, מסייע בעיקר למפעלים המקדמים את הייצוא. לעומת זאת מרבית התעשייה במגזר הערבי מופנית לשוק המקומי, ולכן נהיר שתיווצר כאן הקצאת משאבים ליהודים בלבד. בשנת 2003 אושרו במרכז ההשקעות תכניות להקמת מפעלים חדשים ולהרחבת מפעלים קיימים בסך כולל של 3,328,796,000 ₪, מתוכם 45,374,000 ₪ הופנו להשקעות ביישובים ערביים. סכום זה מהווה 1.4% מן הסכום הכולל.

גם הסיוע של משרד השיכון ברכישת דירה מופנה מלכתחילה ליהודים, שכן רק הם מתקבלים ליישובים הקהילתיים או מתגוררים ביישובים שיש בהם בנייה מסיבית בצפיפות דיור מתאימה לקבלת הסיוע. המחשה נוספת לעניין התאמת ההחלטה לכלים אפשר למצוא בתכניות הממשלה לקידום אזורי תעשייה משותפים ליהודים ולערבים. לכאורה מדובר בתכנית בעלת היגיון פנימי ברור: היא תסייע בפיתוח התעשייה ובהגדלת מקורות התעסוקה ותשמש מקור למיסים עירוניים בעבור הרשויות הערביות, הדלות מאוד במסים ממסחר ותעשייה. רזין וחזן (2006) העלו שאלות מרכזיות על עצם המדיניות, שאלות שהיה צורך לשאול במשרד התמ"ת ובמשרד ראש הממשלה לפני קבלת ההחלטה והקצאת המימון לביצוע התכנית. ואלו הן: **כיצד אפשר להתגבר על העובדה שלרשויות ערביות אין הרבה מה להציע לשותפות? ולפיכך, כיצד אפשר ליצור עניין בגיבוש השותפות בין הצדדים? האם אזורי תעשייה מרחביים אכן מסוגלים להיות פתרון לאוכלוסייה הערבית? האם עסקים קטנים ומשפחתיים יכולים להרשות לעצמם את המעבר? האם אזורים אלו יהיו נגישים לנשים הערביות? כיצד אפשר להתגבר על חסמים שמקורם בנורמות ניהול בעייתיות ברשויות המקומיות? האם וכיצד אפשר לקדם אזורי תעשייה משותפים לרשויות מקומיות ערביות בלבד? אם כן, כיצד? עד כמה צפויה שותפות של רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה מרחביים לתרום לבסיס המס של רשויות מקומיות ערביות? (עמ' 61).**

כאמור נושא המנהלות המשותפות זוכה לתשומת לב רבה בתכניות משרד התמ"ת ביחס למגזר הערבי, אך האם נבחנו המשמעויות המלאות של המדיניות? האם נבנתה תאוריה תומכת במהלך שמצדיקה את עצם ההחלטה ועצם המדיניות?

נושא פיתוח המגורים והכלים הקיימים במשרד השיכון זכה לאחרונה לחשיבה מחודשת. בעקבות דיון שנערך בין מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל משרד השיכון ביום 17.7.05 מונתה ועדה של שני המשרדים לגיבוש תהליכים לשינוי דפוסי הבניה במגזר הערבי (ועדה בה לא היה חבר אף נציג ערבי). הנחות היסוד מאחורי הועדה היו "כי אין מדובר בקליטת עליה או בתהליכי העיור המואצים בהם פעלו בשנות ה-50 בסקטור היהודי, אלא בשינוי דפוס חיים במגזר הערבי, הכלים



שפעלו בהם בשנות ה-50 של הקמת חברה ממשלתית ומימון מלא של הפרויקט איננו מומלץ, ויש לבנות כלים חדשים." משרד השיכון אף ניסה לקדם פיילוט לתכנון בקרקע פרטית ב-3 ישובים: נצרת, עין מהל ודיר אל אסד – אל שאג'ור, מתוך רצון לפתח כלים לסיוע לרשויות לבצע תכנון של בנייה רוויה על קרקע פרטית. אך הרשויות לא היו מסוגלות להרים פרויקטים גדולים ומורכבים מסוג זה, והמסקנות הראשוניות מהפיילוט היו על הצורך בהתארגנות אחרת מצד משרד האוצר והשיכון להתאמת תוכניות מאפשרות מבחינת תקצוב ואחריות על הביצוע. על פי הערכות המשרד נדרש תקציב של כ-20 מליון ש"ח לקידום התוכניות הדרושות, כאשר דרישת המשרד מדברת על תקציב תכנון ידוע מראש ולא ע"פ "משק סגור", שכן ההשקעה בתוכניות היום תוחזר רק כעבור שנים לא מעטות (לאחר שיווק ומכירת המגרשים). בנוסף העלתה הועדה במסקנותיה את הצורך בניצול הזדמנויות ובהקדמת בניית דרכי גישה ראשונות בכדי למנוע בנייה ללא היתר על המגרשים וסלילת דרכים בניגוד לתוכניות על חשבון קרקעות המדינה.

אנו רואים שגם במשחק הדילמות המינהליות דומיננטי החסם הערכי תרבותי, הן באי ההתאמה של המנגנונים הבירוקרטיים הקיימים לצורך יישום בציבור הערבי (מישור חיצוני). והן במישור הפנימי בו מערכות היחסים הפנימיות בתוך הציבור הערבי לא מאפשרות לבני חמולות שונות לקיים יחסים מאפשרים שיקדמו יישום ופיתוח על בסיס החלטות הממשלה.

### **התשה ופיזור מאמצים**

כפי שציין Dery (1999), "שאלת סדרי העדיפויות איננה רק איזה יעד יקבל חלק גדול יותר מהמשאבים, אלא חשוב מכך – אילו מטרות יגבילו את השגתן של מטרות אחרות". על פי רוב התכניות המיועדות למגזר הערבי הן תוכניות מערכתיות, אשר צריכות לפעול בתיווך של מדיניות ממשלתית ושל משרדי ממשלה הפועלים באופן תדיר לקידומן. במקומות אלו התכניות צריכות "להיאבק" על מקומן הייחודי בתוך פעילות המשרד. גם כאשר יש הגדרות ברורות יחסית של יעדים בהחלטות הממשלה, העדר תמיכה מצד הנהלות המשרדים יכולה לקבל תרגום מהיר מאוד להעדר ביצוע. הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, מר דודו כהן, מסביר: "תמיד ניתן למצוא סיבות לכאורה ענייניות לעכב החלטות נקודתיות, למשל בטענה שאנחנו מחכים למדיניות תכנון כוללת, ובכך לעכב פעילות בשטח. בהחלט יש משקל למי מנהל את המשרד ומה עמדותיו. במשרד הפנים המערכת עובדת על פי מודלים של נוסחאות, כך שלכאורה לא ממש ניתן להפלות.

אבל במשרדים הביצועיים יש החלטות שאומרות מה מגיע אבל לא מתי. פה יש מקום לסדרי עדיפויות".

האפליה מתבטאת באופן ביצוע ההתחשבנויות, לדוגמה בצומת להבים כביש 31, כביש כניסה לתראבין אלסאנע ואז לגבעות בר, סופרים את הכביש הראשי כאילו בוצע כביש גישה ליישוב הבדווי.

השאלה מאיפה סופרים (כנ"ל בנושא קווי הולכה של ביוב) היא שאלה של גישה ולא של נוסחה. מנהלת הבדויים ניסתה להעמיס את קווי ההולכה החיצוניים וגם את כבישי הגישה הראשיים על עלויות הפיתוח ללקוח במגרש, ודבר זה היה הופך את המגרשים ללא כדאיים בעליל. הדבר ניכר לכאורה באחוזי ביצוע גבוהים של תכניות הממשלה, אבל למעשה התפוקות בשטח קטנות יחסית. החלטת הממשלה המרכזית מבחינת הבדויים בדרום היא החלטה 881 ערב/15 מיום 17 בספטמבר 2003.

נאמר בה כי משרד הפנים צריך להקים ועדה לקידום נושאי היישובים הבדויים (סעיף ג2), אולם לא ברור מי במשרד צריך ליזום את הקמתה (המנכ"ל, מנהל האגף המוניציפלי וכו'). בתהליך הביצוע לא ברור מי רואה עצמו אחראי ליישום במשרד. רשמית האחריות מוטלת על לשכת השר אבל לעתים מזומנות היא אינה מקדמת את ההחלטות לדרגים הרלוונטיים. נוסף על כך מוגדרים תקציבי פיתוח, וכאשר יש קיצוץ כללי, המשרדים משתמשים בו לעתים מזומנות כעילה והצדקה לאי ביצוע ההחלטות. זאת בעיקר כדי לממש סדרי עדיפויות ולקדם נושאים ומדיניות בוערים יותר על שולחנו של השר או המנכ"ל. למרות החלטת ממשלה ברורה שלפיה יוקצו ב-2007 10 מיליון ש"ח לצורכי פיתוח במגזר הבדווי, בפועל הוקצו כ-3.8 מיליון ש"ח בלבד. הנהלת משרד הפנים תירצה זאת בקיצוץ הרוחבי שנעשה, אך קיצוץ זה היה כמובן בשיעור קטן בהרבה מן הקיצוץ שנעשה בסעיף הרלוונטי.

האשם חוסיין ממשרד ראש הממשלה מספר כי בתכניות החומש השקיעו כסף רב בתשתיות, והיו הרבה שיטות "להלביש" פרויקטים כלליים על התקציבים האלה (כביש בית ג'אן חוסן לכאורה בוצע בשביל הערבים, אבל למעשה הוא כביש אזורי המשמש את כלל האוכלוסייה) כך שלמעשה מידת התמיכה של הפקידות הבכירה משפיעה לא מעט על סיכויי הביצוע גם כאשר יש נוסחאות ברורות להקצאה ואפילו סכומים ויעדים ברורים בהחלטות הממשלה. ב-2006 נתקבלה החלטה 412 בדבר פיתוח רב-שנתי של המגזר הדרוזי ושל המגזר הצ'רקסי.

משרד החינוך לא ביצע את חלקו ב-2007. עברו 8 חודשים עד שהוגשה תכנית, אך היא לא בוצעה אף על פי שעד אז הועברו למשרד החינוך כספים ממשרד ראש הממשלה. ב-9 באוגוסט נערכה פגישה בין נציגי משרד החינוך לראשי רשויות דרוזיות. לטענת נציגי המשרד ההתארגנות לשנת לימודים מתחילה במאי, וכיוון שהחלטת הממשלה נתקבלה בנובמבר 2006, שנת הלימודים תשס"ז ירדה לטמיון.

לפי החלטה 412 הדרוזים אמורים לקבל 13 מיליון ש"ח לבניית כיתות ועוד 25 מיליון ש"ח לתחום הפדגוגי. מ-2006 הכסף לא נוצל, ולמעשה כבר פעמיים הוקצו 25 מיליון ש"ח. בלא מעקב פרטני אחר הביצוע היה משרד החינוך מציג השנה תכנית של 25 מיליון, בעוד שעליו לנצל 50 מיליון עד סוף 2007. הרשויות לא היו מודעות לעניין, ובלי לחץ ציבורי או תמיכה ברורה מצד פקידות המשרד 25 מיליון ש"ח לא היו מנוצלים כלל בתהליך הביצוע של התכנית.

משחק ההתשה ופיזור המשאבים איננו ייחודי למגזר הערבי, קיימת טריטוריאליזציה מובנית בין משרדי הממשלה אשר מגובה לעתים במאבקי סמכות ואחריות. כאשר מדובר בתוכנית רחב המערכת מספר משרדים, ובמיוחד כאשר ההחלטות וההקצאה מגיעות ממשרד ראש הממשלה כפי שקורה ברבות מההחלטות הנוגעות למגזר הערבי, הרי שבשלב הביצוע מגיעים הדברים למקום נמוך במיוחד בסדר היום הפנימי במשרדים ואצל הפקידות הבכירה במשרדים הללו. ניכר כי החסם הדומיננטי איננו מאלו המוזכרים במודל, והקושי הינו יותר אדמיניסטרטיבי בצמוד לתאור משחק היישום של Bardach. כלומר הקשיים מאפיינים תוכנית המגיעה ממשרד ראש הממשלה ומגיעה למשרדים ושם מתמסמסת מסיבות של טריטוריאליזציה, מאבקי סמכות, נטייה לביצוע סמלי בלבד ועוד. אנו חוזרים פעם נוספת לעובדה כי העדרו של "fixer" מתאים, ביחס לתוכניות הנוגעות בציבור הערבי מקשה על חציית העיקובים הנוצרים בשל משחק ההתשה ופיזור המאמצים.

עבודה זו עוסקת בקשיים בתהליכי יישום. כפי שניכר בפרק סקירת הספרות מדובר בשדה עשיר ורצוף משתנים המשפיעים על התהליך. שאלת המחקר, הנוגעת לקשיים בביצוע החלטות ממשלה, דורשת מחקר מקיף ומעמיק, אך כאשר בכירים בשירות הציבורי ובמגזר הערבי נשאלו את השאלה הם ענו תשובות לכאורה ברורות מאליהן. פוליטיקאים ובעלי תפקיד מנהיגותי במגזר הערבי אמרו כמעט אוטומטית שמדובר באפליה, ושיישום לא יתרחש עד אשר יהיה שינוי בזירה הפוליטית והציבורית. לעומתם פקידים יהודים במערכת הציבורית והממשלתית טענו כי אין שיתוף פעולה מצד המגזר הערבי, שיש תחושת "מגיע לי" ותלונות בלתי פוסקות, שאינן תואמות את המאמץ שמושקע בנסיונות הביצוע של החלטות הממשלה.

המציאות עצמה, שהתגלתה במחקר זה, נמצאת כצפוי באמצע –

הממצאים תואמים במידה רבה לתופעה אליה התייחס Bardach (1977) באומרו כי היישום הוא החלק המכריע בתהליך ההחלטה, נמצא בעבודה זו כי הדבר נכון במיוחד כאשר מדובר בהחלטות בנושאים בעלי משמעויות פוליטיות וחברתיות הנגזרות מתפיסות העולם והערכים של הפקידות. נראה היה שהחלטות לא מבוטלות התקבלו ברובד ההצהרתי בלבד בלא שנעשו הצעדים הדרושים לוודא את ביצוען. יחד עם זאת ממצאי המחקר מראים כי קיימים מספר תהליכים במערכת הבירוקרטית המקשים על היישום, ואינם יחודיים דווקא למגזר הערבי, ובראשם תהליך התקצוב, ותהליך הפיקוח והבקרה.

שתי תופעות מלוות את ניתוח סיפורי היישום. האחת היא החסם הערכי תרבותי, והשני הוא החוסר בהון אנושי וביכולת של הרשויות המקומיות לזהות הזדמנויות ולהיות יזמיות של שינוי. לעתים הדבר מהווה תירוץ להצדקת הקיפוח, בחזקת הצדקת האי-שוויון על ידי הטלת האחריות על הקבוצה המופלה. אולם קיימות אינדיקציות רבות לקשיים האמתיים הנגרמים בשל תפקוד הרשויות המקומיות והחוסר בכוח אדם מיומן ומקצועי.

רכס ונבות (2006) מתארים כי בבחירות לראשיות המקומיות שהתקיימו בשלהי 2003 התחזקו דפוסי ההצבעה החמולתיים. רק ב-9 מתוך 53 רשויות ערביות שהתקיימו בהן בחירות באותה שנה נבחרו ראשי עיריות ומועצות בעלי זהות מפלגתית ברורה.

"הפוליטיקה המוניציפלית הערבית מהווה חסם משמעותי בדרך ליישום מדיניות שוויונית. כל עוד זה המצב הדבר משמש כתירוץ לציבור היהודי ולמקבלי ההחלטות למצבם הקשה של האזרחים הערבים"<sup>34</sup>.

מוחמד נעאמנה עובד יותר מ-15 שנה במועצה המקומית בעארבה, ושיחה עמו מעלה תמונה שאיננה ייחודית למועצה שבה הוא עובד. נעאמנה הינו בעל תואר שני בניהול משאבי אנוש, אבל כאשר ראש האגף הרלוונטי במועצה יצא לפנסיה, מונתה במקומו מזכירה חסרת כל הכשרה, שהייתה מקורבת לראש המועצה. במועצה עובדים מנהלי מחלקות ואגפים חסרי כל הכשרה ואף כאלה שאינם בעלי תעודת בגרות. היו פניות בנושא למשרד הפנים, אך שם ענו שהדבר בסמכות ראש המועצה ושהמשרד אינו נוהג להתערב במינויים כגון אלו.

"חברי המועצה ביישוב, תמורת הבטחה של משרת ניקיון למקורב, יקבלו קולות. כיום כבר שלוש שנים שאין מנכ"ל למועצה. הדבר מלמד על תרבות ארגונית מאוד קשה. כל 5 שנים יש ראש מועצה שעובד פוליטית ומתעורר אולי אחרי שלוש שנים, ואז זה כבר מאוחר..."<sup>35</sup>

אהוד יוסטמן ממנהל התכנון במשרד הפנים מספר: "לפעמים אנחנו נתקלים בתכניות מפורטות מאוד גרועות שמציגים לנו ביישובים, מגלים שהתכניות עלו המון כסף למועצה, ובבדיקת מקור התכנית מתברר שזה אחיין של ראש המועצה שעדיין לא סיים את לימודי ההנדסה"<sup>36</sup>.

ברקע הבעייתיות בתפקוד המקצועי של הרשויות הערביות חשוב לציין את המגמה המתפתחת בניתוח מדיניות ממשלתית בעולם, לפיה הממשלה אינה יכולה לעשות זאת לבדה (ראו תרשים בפרק מודל הניתוח). הציבור מעוניין שהממשלה תשיג יעדים שונים בתחומים כגון כלכלה, חינוך, בריאות וביטחון. כדי להשיג יעדים אלו הממשלה פועלת בדרכים כגון הטלת מסים, חקיקה, תקנות, פיקוח ואמצעים אחרים כיוצא באלה. אך בתחומי מדיניות רבים הולכת ומתבהרת העובדה כי הממשלה אינה יכולה לספק את התפוקות המצופות ממנה, בתחומים אלו, בכוחות עצמה ובאמצעות הכלים הרגילים, וכי נדרשת שותפות הולכת וגדלה מצד הציבור שלו השירותים מיועדים. הדבר אינו נתפס רק כמוסרי וכדמוקרטי אלא במקרים רבים גם כיעיל וכחסכוני יותר. אם אין מדרכות ביישוב שבו אני גר, עלי לבוא בטענות לעירייה בדרישה שתפעל לשפר את המצב, ולא לממשלה. לא כך הדברים במגזר הערבי, כאשר כמעט כל טענה, קטנה כגדולה, תופנה על פי רוב לממשלה ולא למנהיגות המקומית.

<sup>34</sup> אלי רכס ודורון נבות, מדיניות שוויונית והפוליטיקה של הערבים בישראל, חסמים פרגמטיים ופרדיגמטיים, בתוך חסמים בפני שוויון הערבים בישראל, 2006.

<sup>35</sup> נעאמנה, ראיון מתאריך 20.8.2007

<sup>36</sup> יוסטמן, ראיון מתאריך 29.8.2007

להגדלת מעורבות הקהילה תועלות בפני עצמן. הדבר מאפשר לחברה לתפקד עם כפייה פחותה של פיקוח ושיפוט; אפשר לספק מוצרים ציבוריים במסים נמוכים יותר; הפגנת האחריות מחזקת תכונות חיוביות ובאופן כללי משפרת את איכות החיים של התושבים כפרטים וכקהילה. ניתן לצביע על קיומן של שתי קבוצות בקרב החברה הערבית, האחת מעוניינת לפתח כלים של אמון ושיתוף יהודי ערבי, ומוכנה להשקיע את המאמץ הכרוך בכך, ומוכנה אף לשאת בחלק מהאחריות להצלחה ולכשלון. ואילו קיימת קבוצה שנייה היוצרת דה-לגיטימציה לשותפות לשילוב ולפיתוח של יכולות למינוף הכלים הממשלתיים. מצב זה יוצר למעשה החלשה של הרשויות המקומיות, ומקשה על יכולת היישום של החלטות הממשלה.

אחד המרכיבים בהתמודדות עם חסמים בביצוע תכניות ממשלתיות הוא קיומה של תמיכה ציבורית ופוליטית, המאפשרת לאתר כשלים בתהליך ולהפעיל לחץ הן על הברוקרטיה הן על מקבלי ההחלטות. גם ממשד ראש הממשלה מהאגף לתיאום ובקרה נשמע המסר שלפיו יש רשויות מקומיות שיודעות מה מגיע להן וטורחות לפנות, להזכיר, לייצר מסמכים ותכניות, "לנדנד" כשצריך ולהפעיל מנופי השפעה, ומנגד בציבור הערבי יש חוסר מודעות וכן חוסר מקצועיות ביכולת להבין, לעקוב ולדעת לדרוש את מה שהחלט.

לפי רכס ונבות (2006) מוקדי הכוח בציבור הערבי העשויים להשפיע על הסרת החסמים הם בעיקרם תנועות פוליטיות חוץ-פרלמנטריות כגון בני הכפר והתנועה האסלאמית; ארגוני פעולה כלל-ארציים כגון ועדת המעקב העליונה וועד ראשי הרשויות הערביות; ארגונים לא ממשלתיים כגון מוסאווה ועדאלה; הרשויות המקומיות והעומדים בראשן; הפוליטיקה הפרלמנטרית. בפוליטיקה הפרלמנטרית חברי הכנסת הערבים מתקשים מאוד להשפיע על עבודת הוועדות או על חוקים. לעומת זאת התבטאויות קיצוניות של חברי הכנסת מעת לעת תורמות להעמקת חסמים. במבנה הפוליטי הנוכחי יכולתם של מוקדי הכוח הערביים לתרום להסרת חסמים מוגבלת. נקודה בעייתית פחות, שאפשר להצביע עליה כפוטנציאל לשינוי, היא המבנה החמולתי והאופן שבו הרשויות מתנהלות.

נראה שכדי שחברי הכנסת הערבים ימלאו תפקיד משמעותי יותר בהסרת חסמים, עליהם להדק את שיתוף הפעולה ביניהם, למתן את התבטאויותיהם, לשנות את מינוני פעילותם (ביחס שבין הסוגיות הלאומיות לסוגיות הישראליות ולסוגיות הישראליות-ערביות) ולמקד את תחומי העניין שלהם בסוגיות של מדיניות ציבורית קלסית.

## מודל הניתוח

החידוש במודל הניתוח שהוצג בעבודה זו הינו בחיבור שבין עולם משחקי היישום לבין עולם החסמים. ניתן לציין את ההתאמה הקיימת בין חסמים ספציפיים למשחקי יישום מסויימים, יחד עם הנקודות אותם מתקשה המודל להסביר.

עיקר כוחו של המודל היה בחידוד החסמים והשפעתם על "משחקי היישום" ולא במיקוד חסמים ספציפיים לסיפורי יישום מסויימים. מה גם שניתן לומר שבמרבית סיפורי היישום יותר ממשחק יישום אחד תקף. יחד עם זאת בתרשים שלהלן מוצג ניסיון למקם את סיפורי היישום בטבלת המודל.

### תרשים 6, סיפורי היישום לאור מודל הניתוח

| חיסונים:                                              |                        | פנימי:                   |                                                       |              | חסמים                                                                   |
|-------------------------------------------------------|------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------|
| יחס החברה היהודית למיעוט הערבי                        |                        | בתוך החברה הערבית בישראל |                                                       |              |                                                                         |
| חסמים ערכיים תרבותיים                                 | חסמים פוליטיים חוקתיים | חסמים ערכיים תרבותיים    | הון אנושי                                             | כלכלת השוק   | "משחקים"                                                                |
| תוכניות הפיתוח רב שנתית / תוכניות פיתוח לציבור הבדואי |                        |                          | תוכניות הפיתוח רב שנתית / תוכניות פיתוח לציבור הבדואי |              | הטיית משאבים                                                            |
| אזורי תעשייה                                          | תוכניות מתאר           | תוכניות מתאר             |                                                       |              | הטיית יעדים                                                             |
| ייצוג הולם / בניית כיתות                              |                        | ייצוג הולם               | אזורי תעשייה                                          | אזורי תעשייה | דילמות מינהליות ("ביצוע סימלי", ניגוד אינטרסים)                         |
| בניית כיתות / מבני ציבור                              |                        |                          | תוכניות פיתוח למגזר הבדואי / מבני ציבור               |              | התשה ופיזור מאמצים (תפיסות שונות, טריטוריאליזם, "כסת"ח", היבטים אישיים) |

חשוב להדגיש כי לכל אחד מסיפורי היישום יש גורמים אשר אינם באים לידי ביטוי בחסמים שצוינו במודל. וכי השפעת מרכיבים שונים "במשחקי היישום" אינם קשורים בחסמים ייחודיים למגזר הערבי. הדבר בולט במיוחד בתחום הטיית המשאבים, כאשר אופי ניהול התקציב במדינת ישראל בעיקר בכל הקשור בתוכניות רב שנתיות, מקשה על היישום והדבר איננו קשור באופן ייחודי למגזר הערבי.

החלטות בנושא **ייצוג הולם** נמצאות במידה רבה בתחום הדילמות המנהליות, כאשר מדובר ביישום סמלי, ובעיקר בחסמים ערכיים ותרבותיים הן פנימיים בתוך החברה הערבית, והן באופן הבניית הליך הסינון בנציבות שרות המדינה, כחסם ערכי תרבותי חיצוני.

תוכניות **בניית הכיתות** מצטיירות כסובלות מתופעות המשוייכות ל"משחק" ההתשה ופיזור המשאבים. כאשר ויכוחים על הבנה ומשמעות בין משרד ראש הממשלה למשרד החינוך, יחד עם תפיסות עולם בקרב פקידים בכירים במשרד החינוך, בצרף פיזור משאבים גדול, מונעות את היישום היעיל. החסם הדומיננטי הוא זה הערכי תרבותי המתקשה להסכים על הצרכים של הציבור הערבי, ולייצר את הנחישות הדרושה להענות לצרכים אלו.

תוכניות **פיתוח תשתיות הביוב** לא מוקמו במודל כיון שנראה כי בהן יש הצלחה גבוהה ביישום, וכי "משחקי היישום" אינם משמעותיים בהקשר לקורה עם התוכנית הזו. יחד עם זאת שינויים אחרונים המדברים על הצורך בהקמת תאגידי ביוב מסמנים כיוון שימצמם את היישום בשנים הקרובות. דבר שמגיע באופן ברור ממגרש הטיית היעדים הקשור לחסם הערכי תרבותי.

התוכנית **להקמת מבני ציבור** דומה באפיונה לתוכניות בניית הכיתות. מדובר הן בפיזור היישום מטעמים פוליטיים תוך ניסיון לתת משהו לכולם ולא דווקא לייצר שינוי אמיתי מורגש במקומות בנקודות מרכזיות. כאשר החסם הערכי תרבותי הינו משמעותי במישור החיצוני, בחוסר של האפקטיביות של אותם מבנים ציבור, ובעובדה שבמקרים רבים מבנים אלו אינם משרתים את יעודם. יחד עם חסם הקשור בהון האנושי הפנימי והיכולת למנף תשתיות אלו לכדי פיתוח חברתי אפקטיבי ביישובים הערביים.

**תוכניות הפיתוח הרב שנתיות הכלליות ואלו לציבור הבדואי** סובלות מהטיית משאבים, מחוסר יכולת למנף הזדמנויות, ולשמר מדיניות הקצאה ברורה לאורך שנים. החסם הפנימי של ההון האנושי מאוד בולט בהקשר של הרשויות המקומיות ואי ההצלחה לעקוב אחר התוכניות ולמנף פעולות בשטח בכפוף אליהן.

**פיתוח אזורי תעשייה** ממוקם בשני "משחקי יישום", דילמות מינהליות כאשר ניכרת תכונת יישום סימלי בלבד, כאשר מתוכננים מנהלות משותפות לאזורי תעשייה כאשר ברור כי הדבר איננו מתאים לסוג העסקים הקיימים במגזר הערבי. יחד עם הלבשת יעדים נוספים "במשחק הטיית היעדים" כגון יעדים תכנוניים או יעדים של הרחבת אזורי תעשייה יהודיים על קרקעות ערביות. החסם הדומיננטי הוא הערכי תרבותי המתבטא באי הבנה של היכולות, הצרכים והכלים לביצוע של התוכניות.



**תוכניות מתאר** ממוקמות גם הן בתחום הטיית היעדים, כאשר כאן באופן חריג לשאר התוכניות באים לידי ביטוי החסמים הפוליטיים חוקיים. אלו משליכים על מדיניות התכנון ומאפשרים לכוחות פוליטיים להשפיע על היישום. חשוב להבחין בין ההליך התכני של רשויות התכנון אשר בו באים לידי ביטוי חסמים ערכיים ותרבותיים בעיקר סביב סדרי עדיפויות. לבין היישום של תוכניות המתאר לבנייה ופיתוח היישובים בפועל שם בולט גם החסם התרבותי הפנימי אשר איננו מוצא ברשויות התכנון ובעבודתם כלי אפקטיבי ואמין לפיתוח, ולפיכך ממעט ליישם את התוכניות הקיימות.

**ניתן לציין כי הממצאים מלמדים על שני חסמים מרכזיים בארבעת משחקי היישום. האחד במישור הפנימי הוא מרכיב ההון האנושי, ואילו במישור החיצוני החסם הדומיננטי הוא הערכי תרבותי. מכך אנו גם למדים כי החסם הפוליטי חוקתי איננו בעל משקל משמעותי בקושי ביישום החלטות הממשלה מאלו שנבדקו בעבודה זו.**

התייחסות למשתני המודל של Matland על רקע סיפורי היישום מלמדת על העובדה כי הטענה שעמימות ההחלטות גורמת לחוסר יישום של החלטות הממשלה נכונה באופן חלקי בלבד. זאת כיוון שבמהלך השנים האחרונות ההחלטות הולכות ונהיות ספציפיות, הן מפרטות בדיוק את הצעדים הנדרשים מכל גורם מבצע ומיישם. נוסף על כך, משרדי הממשלה דווקא מתלוננים לא אחת על עודף בספציפיות המגיע מצד משרד ראש הממשלה, שלעתים מזומנות אינו מכיר את המציאות המקצועית במשרד ובשל כך מקדם החלטות שסיכויי יישומן, דווקא משום שהן ספציפיות ולא עמומות, גדול יחסית. העובדה שההחלטות אינן עמומות, יחד עם העובדה שברבים מהמקרים לא אמור להיות קונפליקט מאחורי יישום ההחלטות, מלמדת על כך שלכאורה ע"פ המודל היינו צריכים להמצא במשבצת הביצוע הטכני בירוקרטי, אך לא כך הדבר, המצאותו של החסם הערכי תרבותי מייצרת את הקונפליקט ומעבירה את היישום למישור הפוליטי המייצר קושי גדול בביצוע ההחלטות מהסיבות שתוארו לעיל.

המרכיב החסר הבולט ביותר קשור בחסם ההון האנושי אך מתמקד דווקא במרכיב המנהיגותי פוליטי החסר במישור הפנימי במודל. הקשיים ביישום אותם מייצגים המשחקים של Bardach קיימים גם ביישום החלטות שאינן קשורות במגזר הערבי, יחד עם זאת ראינו כי חסמים הקיימים ביחס למגזר הערבי מעצימים את התופעות הקיימות בחלק ממשחקי היישום. אולם במודל של

Bardach קיים נושא נוסף והוא תפקיד המתקן (fixer) אשר ביכולתו להוביל את תהליך היישום מעל לקשיים ולכוחות הפועלים לעקב את הביצוע.

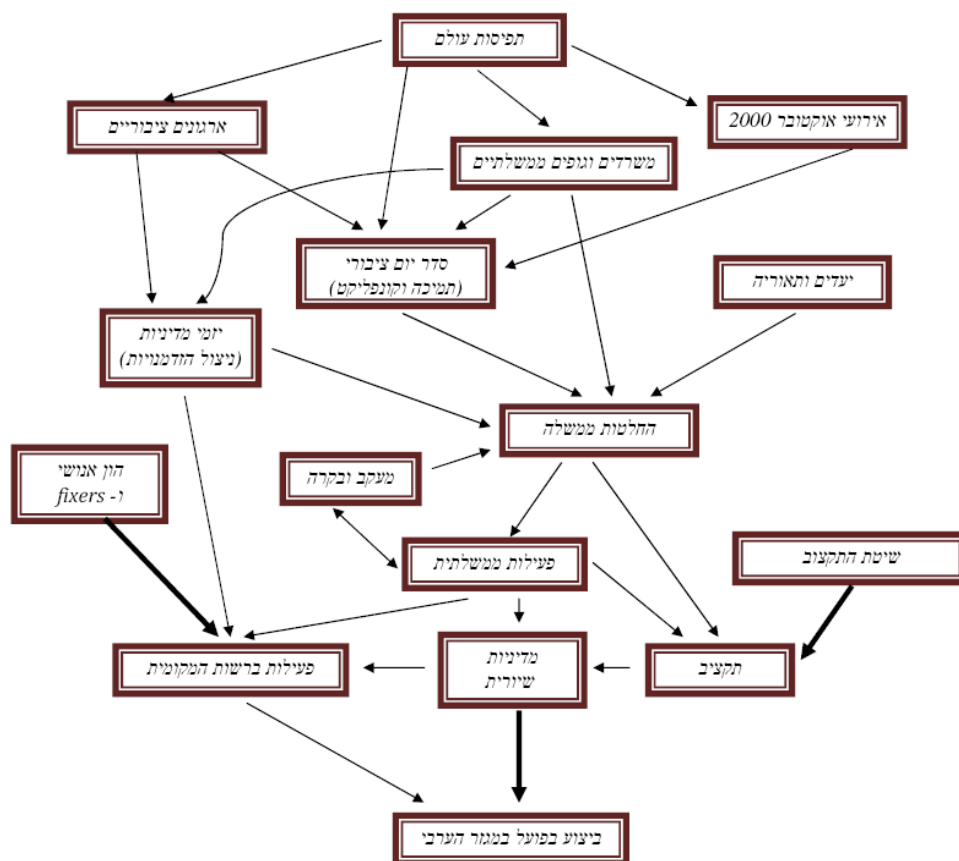
כפי שתואר בפרק סקירת הספרות, על מנת לאפשר יישום מוצלח של החלטות מדיניות נחוצים הן יזמי מדיניות והן מתקנים "fixers" שמסוגלים ללמוד, לנתח ולהתאים את הביצוע בזמן אמת ביחס למציאות המורכבת בשטח. שני המרכיבים הללו חסרים כאשר מדובר במגזר הערבי, כמות יוזמות המדיניות וחידושי המדיניות קטנה, וכאשר תוכנית יוצאת לפועל אין בנמצא, לא במגרש הפוליטי ולא במגרש של החברה האזרחית, דמויות מתאימות לביצוע ההתאמות והשינויים הנדרשים. הן בשל החולשה של המנהיגות הפוליטית, הן בשל חוסר המצאות בתוך המנגנונים מקבלי ההחלטות, והן בשל מחסור בהון אנושי מתאים בדרגים המקצועיים ברשויות המקומיות. מרכיב זה לא מאפשר לחצות את העיקובים והחסמים ולייצר יישום למרות הכל.

## השערות המחקר

החידוש בעבודה זו איננו בבחינה שיטתית של השערות מחקר, אלא בבניית המודל הקונספטואלי, במיקוד המשתנים המשפיעים, וברכיוז וניתוח של מידע ראשוני רב. להלן פירוט גורמי ההשפעה כפי שעולים מהעבודה:

## תרשים 7

### גורמי ההשפעה בתהליך היישום של החלטות ממשלה במגזר הערבי



הניתוח. וזאת בניסיון להשתחרר לרגע בשלב הסיכום, ממשקפי המודל ולראות מהו סל המרכיבים בכללותו. בפירוט גורמי ההשפעה על תהליך היישום המופיע לעיל צוינו שלושה מרכיבים בעלי השפעה מיוחדת אשר ביחס אליהם ניתן לפתח השערות מחקר רלוונטיות. גורמים אלו הם: **שיטת התקציב, המדיניות השיוויונית** במשרדים (המדיניות הנהוגה באותו משרד והדרך בה היא מטה את יעדי ההחלטה המקורית. מופיעה במודל במשחק היישום של הטיית היעדים), **וההון האנושי** שמהווה מרכיב חשוב ביכולת הפעילות של הרשויות המקומיות עצמן.

שיטת התקצוב מתחברת למשחק הטיית המשאבים הקיימת בניסיון ליישם החלטות ממשלה גם בנושאים אחרים, אך במקרה של המגזר הערבי ישנם חסמים הקשורים בכלכלת השוק במישור הפנימי, ובחסמים הערכיים תרבותיים במישור החיצוני אשר מחריפים את השפעת גורם זה על תהליך היישום.

המדיניות השוואית הינה גורם הקשור באופן ברור למשחק היישום של הטיית היעדים אשר מוחרף בשל החסם הערכי תרבותי הן במישור הפנימי בתוך החברה הערבית והן במישור החיצוני ביחס החברה היהודית למיעוט הערבי.

מרכיב ההון האנושי צויין בהקשרים שונים במהלך העבודה וניתן לציין את הרלוונטיות שלו במרבית משחקי היישום (למרות שאינו מוזכר כגורם עצמאי במודל של Bardach), ובמיוחד במשחקי הדילמות המנהליות וההתשה ופיזור המאמצים. השפעת הרוחב של גורם זה מתבטאת כפי שכבר תואר לעיל בחולשה הגדולה של המנהיגות הפוליטית, עובדה שצינו בכירים יהודים וערבים כאחד, בשילוב עם מערכת ציבורית מוניציפלית ואזרחית חלשה ביותר ועם מערכת בירוקרטית שייצוג האוכלוסייה הערבית בה נמוך, מייצרות סביבה שבה קיים קושי להתמודד עם חסמים ביישום במהלך היווצרם בתהליך וגם מערכת שהלמידה וההשתפרות בה מתכנית לתכנית היא מוגבלת ביותר.

ניתן לסכם ולומר כי קיימים שני חסמים מרכזיים המשפיעים על משחקי היישום שבמודל, במישור הפנימי מדובר בחסם המחסור בהון אנושי. עובדה המחייבת מהלך נחרץ לחיזוק התשתיות החברתיות והמקצועיות בקרב הציבור הערבי (ההון החברתי), מהלך שמתחיל לקבל את ביטוי בקרב מעצבי המדיניות במשרד ראש הממשלה ואף זוכה לתשומת לב הולכת וגוברת מצד המנהיגות הערבית עצמה.

ובמישור החיצוני מופיע כדומיננטי החסם הערכי תרבותי שמתבטא בגורם המדיניות השוואית ובחוסר ההתאמה בין ההחלטות לכלים הממשלתיים ליישם דבר שמתבטא במשחקי היישום של ההתשה ופיזור המאמצים, הטיית היעדים וגם הדילמות המנהליות. עובדה המחייבת חיבור הדוק יותר של משרדי הממשלה לשטח תוך בניית כלים מתאימים לפעולה במגזר הערבי. דרך אחת לשיפור נושא זה היא בהכנסת מספר גדול יותר של עובדים ערבים לעבודה במשרדי הממשלה.

## המשתתפים במודל הניתוח

הניסיון במודל הניתוח היה לפשט את אוסף הנתונים הגדול שנוצר מסקירת הספרות ומעולם השיח בנושא החסמים לארבעה "משחקי יישום" המקיימים אינטראקציה עם שני מישורי חסמים. בחינת סיפורי היישום על רקע המודל מלמדת על התרומה של כל אחד מהמשתתפים ליצירת מכשלות בתהליך היישום.

משתנה הטיית היעדים הוא המשתנה המרכזי ביותר בשלב עיצוב המדיניות ובשלב הפקת הלקחים, ובשלב האחרון של הפקת הלקחים גם משתנה הדילמות המנהליות משחק תפקיד חשוב. בשלב היישום במשרדים שני המשתתפים המרכזיים הם התשה ופיזור משאבים והטיית משאבים. אולם ניכרת השפעה של כל אחד מהמשתתפים גם על שאר השלבים בתהליך היישום.

## סוגיות מרכזיות העולות מהמחקר

### 1. שיטת התקצוב – שיטה זו, שלפיה החלטות הממשלה מתקצבות סכומים מוגדרים,

נראית כבסיס וכטרף קל לקשיים ביישום ולביצוע חלקי. כספים אלו הם הראשונים שנפגעים כאשר ישנם קיצוצים, והמשרדים מנצלים אותם באופן מניפולטיבי (ביצוע פרויקטים שאינם קשורים ישירות בתכנית). אחת הדרכים המרכזיות לפתרון הבעיה היא קבלת החלטות ממשלה המתוקצבות לפי אחוזים מההקצאה. לא במסגרת סעיף נפרד למגזר הערבי, אלא אחוז מההקצאה בסעיף הכללי (בתחום בניית הכיתות, הקמת מבני הציבור או שעות הוראה). הגדרה יחסית כזו תאפשר שני תהליכים: ההקצאה השוויונית תהפוך ברורה בהרבה, ותהיה אפשרות ליצור לובי משותף וחיבור בין המגזרים היהודים והערבים בהשפעה על סדרי העדיפויות. משמעות הדבר היא שאין נלחמים על שעות תגבור הוראה למגזר הערבי בלבד, אלא על שעות תגבור באופן כללי שמהן ייהנו כולם, כולל המגזר הערבי.

### 2. מנגנונים המאפשרים ניצול הזדמנויות – תכניות מדיניות רב-שנתיות ורב-משרדיות

דורשות יכולות הסטת משאבים הן על פני זמן והן על פי משימות, וזאת לפי ההתפתחות בשטח (פשרות קרקעיות אינן אפשרויות השנה, אבל בנייה של עוד שני בתי ספר אפשרית). יש קושי לנצל הזדמנויות בשל שיטת התקצוב מרובת הסעיפים ובשל ההליך הבירוקרטי המסובך בהעברת תקציב בין סעיפים ובין משרדים, ועל אחת כמה וכמה בין שנים. צריכה להיעשות עבודה בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר לבחינת מודלים

לניהול ובקרה על התקציב באופן פרויקטלי ולא משרדי כאשר מתקבלות החלטות רוחב מסוג זה. שיטות אלו קיימות ונהוגות בתקציבי משרד הביטחון.

בנוסף יש לציין את חולשת הרשויות המקומיות הערביות אשר מהווה גם היא גורם מגביל ביותר בניצול הזדמנויות המגיעות מהשלטון המרכזי. ההזדמנויות יכולות להגיע למשל עקב שינוי בסדר היום הציבורי המעורר קשב לצרכי האוכלוסיה הערבית (למשל בהחלטות הממשלה בעקבות מלחמת לבנון השנייה).

3. **מדיניות שיוויון** – בשנים האחרונות מתרבים הדיונים על הצורך להקים במשרד ראש הממשלה רשות לטיפול בענייני המגזר הערבי. ממצאי המחקר מצביעים על הצורך ברשות כזו בעיקר מטעמי למידה, מעקב ובקרה. אך מבחינת עיצוב המדיניות ושיפור סיכויי יישומה הרי שבבסיס הרעיון יש טעות קונספטואלית. החלטות ותכניות הנוגעות במגזר ומגיעות למשרד ראש הממשלה נתקלות באין-ספור תכניות מדיניות כלליות במשרדי הביצוע השונים, ובמפגש בין התכנית החיצונית והחריגה לבין המדיניות השגורה והשוטפת שעל פיה המשרד פועל – תגבר מדיניות המשרד על החלטת הממשלה. לפיכך יש להעמיק את העבודה בתוך המשרדים עצמם ולהתאים את הכלים הנהוגים במשרדים השונים כדי שיוכלו לשרת מדיניות רחבה יותר ביחס למגזר הערבי. כל רשות שתקום חייבת להבין את תפקידה זה ולא לנסות לכפות מדיניות כוללת מבחוץ על המשרדים, שכן מאמץ זה נידון לכישלון.

4. **תאוריה טובה לבניית התכניות** (שקיפות ושיתוף המגזר הערבי) – המקומות שבהם ניכר שהיישום מתקדם טוב באופן יחסי היו מקומות שנבנו בהם תכניות עבודה ברורות ושקופות (מנהל הביוב, מנהל התכנון ומשרד השיכון, בנושא מבני ציבור) תכניות אלו הגדירו את אופן חלוקת המשאבים ואת יעדי הביצוע ואף אפשרו השתתפות גדולה יותר של קהלי היעד של התכניות. שיתוף מושאי התכניות בעיצובן גם הוא עולה כנקודה בעלת חשיבות עליונה לשיפור סיכויי היישום. הדבר מתבטא במה שכיניתי בעבודה זו "תאוריה טובה", הווי אומר תכנית שמאחוריה עומדת הבנה טובה של הצרכים והבנה של הכלים שבהם אפשר לענות על צרכים אלו. לשם בניית תכנית כזו אי אפשר לייצר תכניות בשלט רחוק, ולמרות המאמץ הכרוך בכך מצד בעלי המקצוע שבמשרדי הממשלה חייב להיות מהלך של התייעצות ודיון לפני קבלת ההחלטות ועיצוב התכניות ליישומן.

5. **משרדי המפתח: משרד החינוך ומשרד התמ"ת** – יותר מכל משרדי הממשלה והקשיים ביישום העולים מהם, נראה שדווקא משרד החינוך ומשרד התמ"ת מתקשים במיוחד

בביצוע החלטות הממשלה. סיבה אחת לכך היא העובדה שמשרדים אלו הם המורכבים ביותר מבחינת התהליך הנדרש, מבחינת ההשפעה על מרכיבי ההון החברתי ולא על מרכיבי תשתיות פיזיות בלבד. נוסף על כך במשרדים אלו קיימות תכניות מדיניות דומיננטיות אחרות, וישנם נהלים המתנגשים עם התכניות המתקבלות בנוגע למגזר הערבי (לכך התייחסתי בסעיף המדיניות השוורית). אולם שני המשרדים האלה הם אולי החשובים ביותר לשינוי תמונת המצב מהשורש ביחס לנעשה במגזר הערבי. חייבת להיעשות עבודת עומק באופן ספציפי לשני המשרדים האלה. הבדיקה בעבודה זו העלתה כי בעיקר במשרד החינוך אין חשיבה ועבודת מטה ברמת הנהלת המשרד בנוגע לתכניות כלפי המגזר הערבי, דבר שמורגש בהצלחה מועטה ביותר בביצוע.

6. **יכולות מעקב ובקרה** – זו אולי הנקודה המרכזית ביותר המצדיקה את הקמתה של רלוונטית במשרד ראש הממשלה. כיום המעקב מפוצל בין כמה גופים (בעיקר בהקשר של המגזר הבדווי בנגב), וגם המעקב שנעשה במשרד ראש הממשלה מוטה בצורה כזו או אחרת (דגש על תכניות שנעשות בשיתוף המשרד אשר רק לגביהן מתבצע מעקב תקציבי, ודגש רב יותר ביחס לתכניות הקשורות במגזר הדרוזי ובמגזר הצ'רקסי). אמנם במרבית פגישותי ניכר כי מרכז תחום החשיבה בנושא, מר אודי פראוור, מכיר היטב את התחום וכל המוראיינים הכירו היטב את האיש ועשייתו. אולם מדובר בעניין פרסונלי, ואין הבטחה כי גם בהמשך, במבנה הנוכחי של הדברים, יהיה אפשר לקיים תהליכי חשיבה ומעקב מעמיקים.

7. **הסברה ופעולות המייצרות שינוי מורגש בשטח** – מאז שנת 2000 פעלה הממשלה במידה רבה לצמצום הפערים הגדולים במצב התשתיות הפיזיות בין המגזר היהודי למגזר הערבי בישראל. השפעה על תשתיות אורכת שנים רבות, ולא אחת התושב הממוצע אינו מבחין בה עבודה זו מלמדת כי במקביל לשינויי העומק יש חשיבות לייצר מהלכים אשר ייצרו שינויים מורגשים ולתמוך בהם באמצעות פעולות הסברה. זאת כדי לייצר דינמיקה של אמון ושל תחושה שדברים משתנים לטובה ושאכן יש מאמץ לאומי לצמצם את הפערים. דבר זה יתרום לחיזוק מרכיבי המנהיגות הפנימית ומרכיבי ההון החברתי.

8. **הון חברתי** – לאורך כל העבודה עולה שוב ושוב נקודת החוסר במרכיבי ההון החברתי. הממשלה מתקשה לייצר שינויים מורגשים בלא סיוע מצד קהלי היעד שביחס אליהם מכוונת מדיניות הממשלה. הממשלה מסוגלת לקדם בניית מתנ"ס, אבל אינה יודעת להפעיל אותו אם הרשות המקומית אינה עושה כן. הדבר דומה גם ביחס לשימוש

בתכניות המתאר של היישובים וביחס למערכות החינוך. עיקר הקושי נובע מהרמה המקצועית הירודה במרבית הרשויות המקומיות במגזר הערבי. עובדה זו ידועה היטב למקבלי ההחלטות, אך מטעמים פוליטיים ומעשיים לא נעשים כל צעדים משמעותיים לתקן מצב זה. בתקופה האחרונה משאבים בתכניות הממשלה מופנים מתשתית פיזיות בלבד לתשתיות חברתיות ואנושיות, והדבר בהחלט עולה בקנה אחד עם ממצאי מחקרי. עם זאת נחוצה השקעה מיוחדת בתכנון מהלכים אשר ישפרו את הרמה המקצועית ברשויות המקומיות, שהן הגורם המסוגל למנף את צעדי הממשלה ולהפוך אותם למורגשים בשטח.

9. **אפליה מצד הציבור הישראלי** – נושא האפליה לא היה בלב מחקרי זה, שהתעמק במנגנונים הבירוקרטים והממשליים. אולם ברור שכל עוד קיימת אווירה של ניכור בין שתי האוכלוסיות, הדבר מהווה חסם יסודי בדרך ליישום החלטות ממשלה הנוגעות לצמצום פערים. רק בעת האחרונה פורסמו שתי כתבות בנושא: ב-7 בספטמבר 2007 פורסמה ב-Ynet כתבה שעסקה באפליית עובדים ערבים בהשתלבות בעולם ההיי-טק בישראל (נספח 5), וב-30 באוגוסט 2007 כתבת השער בעיתון "ידיעות אחרונות", שנשאה את הכותרת "ארץ גזענית", הציגה את העובדה ש-66% לפחות מהפניות שפנה ערבי (בקבלה לעבודה, בחיפוש דירה ובהרשמת ילד לגן פרטי) נענו בשלילה, ואילו פנייה של יהודי לאותם מקומות נענתה על פי רוב בחיוב (נספח 4). מנגד יש מקום להדגיש פרסומים שהופיעו בעת האחרונה (Ynet, 14 בספטמבר 2007) על קמפיינים ציבוריים כנגד השירות האזרחי, שמובילים ארגונים אזרחיים בחברה הערבית. קמפיינים אלו מחדדים את הניכור ואת התחושה שהציבור היהודי מתנער מאחריות משותפת על נושא צמצום הפערים (נספח 4). הנקודה המרכזית שארצה להעיר עליה בקשר לאפליה עוסקת באקדמאים הערבים בישראל. בשנים האחרונות האקדמאים הערבים רבים יותר ויותר, אך ישנה התמקדות בעיקר במקצועות עריכת הדין, הרפואה והסיעוד, ההנדסה וכמובן החינוך – מקצועות חופשיים שבהם אפשר למצוא עבודה שאיננה כרוכה בהשתלבות בעסקים עם יהודים. קיים היום עודף גדול במגזר במקצועות אלו, דבר שמוליד תסכול רב מצד בעלי מקצוע שאינם מוצאים עבודה בתחומם או עבודה ההולמת את כישוריהם. יש מקום לפיתוח מדינות ממשלתית בנושא באמצעות הרחבת תחומי הלימוד האקדמיים הנהוגים במגזר וקידום תכניות לאומיות לשילוב אקדמאים ערבים בתחום ההיי-טק ובעולם העסקים.



לסיכום סעיף זה ניתן לומר כי נראית נסיגה בשיח הציבורי שהיווה בסיס לשינוי בהחלטות הממשלה משנת 1992 ואילך. נסיגה זו מערערת את הבסיס לגיטמציה של מדיניות שוויונית ומצמצמת פערים, דבר שהופך את תהליכי היישום לקשים יותר.

לסיכום אוכל לומר שבמחקרי זה מצאתי ברבים משרדי הממשלה מודעות הולכת וגדלה לצורך בקידום תכניות לסגירת פערים. כמו כן נושאי תפקידים בכירים הראו עניין אמיתי בקידום הנושא. החלטות ממשלה רבות ומפורטות והתבטאויות רבות של ראשי ממשלה ואנשי צוותם בשנים האחרונות מלמדות אף הן שיש פוטנציאל לשינוי מצד השלטון המרכזי בישראל. עם זאת נראה שיש כמה חסמים יסודיים באופן יישום ההחלטות ובקרב דרגי השטח במשרדי הממשלה, המקשים על תרגום ההצהרות והכוונות למעשים. בראשם של הגורמים המעקבים נמצאו תהליך התקצוב, המדיניות השירית במשרדי הממשלה, ומרכיב ההון האנושי. לכך יש להוסיף את תחושת הניכור וחוסר האמון הקיימת בחברה היהודית ואת החולשה הפנימית של המנהיגות המקומית והארצית של הערבים בישראל – עובדות אלו מקשות על קידומן של תכניות מדיניות לסגירת פערים, ובעיקר מקשות על התפתחותם של תהליכי שיפור באופן טבעי מהשטח. לפיכך נראה שנחוצה עבודה רבה ברמת השלטון המרכזי כדי לייצר מסה קריטית של שינוי, שיצמצם את הפערים צמצום אמיתי. לגבי חשיבות הנושא ההסכמה כמעט גורפת. אני מסיים את עבודתי זו בתחושה כי המשימה ניתנת להשגה וכי תכנון וביצוע של מדיניות ממשלה אפקטיבית בנוגע למגזר הערבי היא בת-ביצוע גם בתוך המערכות הקיימות היום בישראל.

## ביבליוגרפיה

אבו-עסבה, ח' וחסון, ש' (2004). **יהודים וערבים בישראל במציאות משתנה: בעיות מגמות, תרחישים והמלצות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן בסט, א' ודהן, מ' (2007). **הצעות לרפורמה בתהליך התקצוב**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בן דוד, ד' (2007). **אי-איזון במענקי האיוון**. בית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב.

גונן, ע' וחמאייסי, ר' (2006). ממשלת ירושלים מחליטה וממשלת באר שבע עושה מה שהיא רוצה: כוחם של הדרג המחוזי והדרג המקומי בעיצוב מדיניות כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל וביישומה. בתוך ש' חסון ומ' קרייני (עורכים), **חסמים בפני שוויון הערבים בישראל** (עמ' 163–169). ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

גלנור, י' (2003). **לא, אדוני הנציב! מאחורי הקלעים של הפוליטיקה והמנהל בישראל**. תל-אביב: למשכל.

דרור, י' (1989). **תזכיר לראש הממשלה: ב. לבנות מדינה**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

דרי, ד' (1992א). **מחאה, פוליטיקה וחידושי מדיניות: מאבקם של חסרי הדיור**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

דרי, ד' (1992ב). קודם מתחתנים ורק אחר כך מחזירים. **דמוקרטיה**, קיץ, 22–25. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דרי, ד' (2003). על סדר היום והיכולת למשול. בתוך מ' ניסן וע' שרמר (עורכים), **מעשה בחינוך** (עמ' 285–308). ירושלים: מוסד ביאליק ומכון מנדל למנהיגות.

חסון, ש' (2006). חסמים בפני פיתוח ושוויון בין ערבים ליהודים בישראל. בתוך ש' חסון ומ' קרייני (עורכים), **חסמים בפני שוויון הערבים בישראל** (עמ' 27–42). ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

מעוז, י' (2006). חסמים פסיכולוגיים-תפיסתיים בפני שוויון יהודי-ערבי בישראל. בתוך ש' חסון ומ' קרייני (עורכים), **חסמים בפני שוויון הערבים בישראל** (עמ' 170–176). ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

פרידמן, ר' וחסון, ש' (עורכים). (2003). **כיצד משפיעים, חוקרים וקובעים מדיניות**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

רזין, ע' וחזן, א' (2006). **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל – צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רייטר, י' (עורך). (2006). **דילמות ביחסי יהודים-ערבים בישראל**. ירושלים: שוקן.

רכס, א' ונבות, ד' (2006). מדיניות שוויונית והפוליטיקה של הערבים בישראל, חסמים פרגמטיים ופרדיגמטיים. בתוך ש' חסון ומ' קרייני (עורכים), **חסמים בפני שוויון הערבים בישראל** (עמ' 141–162). ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שר-הדר, נ' (2006). **מחזון למציאות? היכרות מחודשת עם המושג "יישום"**. חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", האוניברסיטה העברית בירושלים.

---

Arrow, K. J., Mnookin, R. H., Ross L., Tversky A., & Wilson R. (1995). *Barriers to conflict resolution*, New York and London: W.W Norton.

Auerbach, C., B.Silverstein L. (2003). *Qualitative Data, An Introduction to Coding and Analysis*. NYU Press.

Banfield, E. C. (1958). *The Moral basis of a backward society*. Glencoe: The Free Press.

Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: Ma. M.I.T Press.

Bertucci, G., & Alberti A. (2002). The role of decentralized governance in fostering the participation of minorities. Accessed at April 2006, from <http://www.un.org/esa/desa/papers/2003/esa03dp30.pdf>

Dery, D. (1999). Policy by the Way: When Policy is Incidental to Making Other Policies. *Journal of Public Policy*, 18, 2, 163–176.

DeLeon, P. (1999). The missing link revisited: Contemporary implementation research. *Policy Studies Review*, 16, 3/4, 311–339.

DeLeon, P., & Brewer, G. D. (1983). *The foundation of policy analysis*. Illinois: The Dorsey Press.

Ellul, J. (1967). *The political illusion*. New York: Vintage Books.

Fukuyama, F. (1995). *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press.

Goggin M. L., Bowman A. O., Lester J. P., & O'Toole, L. J. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.

Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press.

Ingram, H. M. (1990). Implementation and suggested framework. In N. B. Lynn & A. Wildavsky (Eds.), *Public administration: The state of the discipline*. New Jersey: Chatham House Publishers.

Ingram H.M. and A. Schneider (1990) *Improving Implementation by Framing Smarter Statutes*. Journal of Public Policy. 10:1, Pp.67-88

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies* (2<sup>nd</sup> ed.). Boston: Little, Brown & co.

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.

Lester J. P., & Goggin, M. L. (1998). Back to the future: The rediscovery of implementation studies. *Policy Currents*, 8, 3, 1–9.

Lindblom C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19, 2, pp.79–88.

Lindblom, C. E., & Woodhouse, E. J. (1993). *The policy-making process* (3<sup>rd</sup> ed.). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public policy*. New York: Russell sage Foundation.

Matland, R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 5, 2, pp. 145–174.

McClain, P. D. (Ed.). (1990). Agenda Setting, Public Policy, and Minority Group Influenc. *Policy Studies Review*, 9, 2, pp. 263–272.

Polsby, N.W. (1980). *Community power and political theory* (2<sup>nd</sup> ed.). New Haven, CT: Yale university Press.

Pressman J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation* (3<sup>rd</sup> ed.). Berkeley, London: University of California Press.

Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.

Putnam, R. D. (2002). Bowling together. Accessed, February 11, 2002, from [www.prospect.org](http://www.prospect.org).

Robb, C. M. (2000). How the poor can have a voice in government policy. Accessed at February 2006, from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/200/12/robb.htm>

Ross, L., & Ward, A. (1995). *Naive Realism: Implications for social conflict and misunderstanding*. Working Paper No.48, Stanford Center on Conflict and Negotiation, Stanford University.

Sabatier P. A., & Mazmanian, D. (1983). *Implementation and public policy*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.

Simon, H. A. (1966). Political research: The decision-making framework. In D. Easton (Ed.), *Varieties of political Theory*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

Sheafer, T., & Weimann, G. (2005). Agenda building, agenda setting, priming, individual voting intentions, and the aggregate results: An analysis of four Israeli elections. *Journal of Communication*, 55, 2, p.347

Thorleif, P. (2004). *Basic values and civic education: A comparative analysis of adolescent orientation towards gender equality and good citizenship*. Sweden: Uppsala University.

Van Horn C. E. (1979). *Policy implementation in the federal system*. Lexington, MA: D.C. Heath.

---

#### ניירות עבודה, מסמכים ודוחות

**אחרי השבר: כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי הערבים בישראל – דוח מאת צוות חוקרים בין-אוניברסיטאי, מוגש לראש ממשלת ישראל מר אהוד ברק, נובמבר 2000.**

**בליקוף, מ' (2006). החלטות ממשלה בעניין האזרחים הערבים, תכניות פיתוח ליישובים הערביים ומעקב אחר ביצוען, 1999–2005. ירושלים: עמותת סיכוי לשוויון אזרחי.**

**בנימין, פ' (2003). הרפורמה בשוק העבודה: אין סיבה לאופטימיות. עיתון "הארץ", 2 בפברואר 2003**

**גדעון, א' (2003) מתוך 18 החלטות ממשלה, שתיים יושמו במלואן. עיתון "הארץ", 1 במאי 2003.**

**גילאל, ב' (2003). דרכם הארוכה של ארבעת המיליארדים. עיתון "הארץ", 17 בינואר 2003.**

**דוח מעקב אחר תקציבי התכנית הרב שנתית לשנים 2001–2005 של המגזר הערבי, סיכום ביצוע התכנית לשנים 2001–2002. האגף לתאום ובקרה, מרס 2003.**

החלטות ממשלה משנת 2000 ועד 2007

זיידאן, א' (2005). **התנדבות, תרומות ועמדות כלפי ארגונים בחברה הערבית-פלסטינית בישראל – בחינה מחודשת**. אוניברסיטת בן גוריון בנגב: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

חיידר ע' (2005). **ספר החברה הערבית בישראל – אוכלוסייה, חברה, כלכלה**. ירושלים: מכון ון ליר.

כהן, ד' (2002). **לצאת מהסטגנציה במגזר הבדואי בנגב – הצעה להתמודדות מערכתית כוללת**. מנהל מחוז הדרום משרד הפנים, יוני 2002.

מבקר המדינה (2001). **דוח שנתי 52 לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000**. ירושלים, 17–23.

מבקר המדינה (2002). **דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001**. ירושלים, 23–30.

מבקר המדינה (2004). **דוח שנתי 55 לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003**. ירושלים, 194–195.

**מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים**. דוח סיכוי 2005, דוח סיכוי 2003. ירושלים: עמותת סיכוי לשוויון אזרחי.

מזל, מ' (2001). **לועדות המנכ"לים אין כוח פוליטי לממש תכניותיהן**. עיתון "הארץ", 10 באפריל 2001.

**מצגת האגף למעונות יום ומשפחתונים**. משרד התמ"ת, 25 במאי 2005.

מרמור, ד' (2006). **במגזר הערבי לא קונים את זה**. עיתון "מעריב", 9 במאי 2006.

סבירסקי, ש' וחסון, י' (2005). **אזרחים שקופים – מדיניות הממשלה כלפי הבדואים בנגב**. מכון אדווה, ספטמבר 2005.

סיכום סיור של עמותת סיכוי עם משרד הבינוי והשיכון בצפון בהשתתפות מר אמנון רוטר – משב"ש מחוז גליל, ומר אבי שחר – סגן מנהל מחוז גליל משב"ש, מרס 2007.

פייטלסון ערן. **מצגת לכנס "תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל. כנס לזכרו של פרופ' אריה שחר ז"ל**. 22 בנובמבר 2007.

שלאם-סלמן, נ' ופולקמן, ר' (2005). **פיתוח הנגב והגליל, ליהודים בלבד?**. נייר עמדה. ירושלים: עמותת סיכוי לשוויון אזרחי.

סמוחה, ס' (2002). **סקר הבוחר והציבור הערבי בבחירות לכנסת ה-16**. דו"ח מחקר (טיוטה), מוגש לחוג במדע המדינה שבאוניברסיטת חיפה, למכון הישראלי לדמוקרטיה ולעמותה לקידום הדמוקרטיה במגזר הערבי, 29 בדצמבר 2002.

**עמדות האוכלוסייה הערבית בישראל כלפי המדיניות הממשלתית בנושאי תכנון ופיתוח**. ארגון עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, 2003.

פארס אמין, 'חלקם של האזרחים הערבים בתקציב המדינה לשנת 2007', מרכז מוסאווא, אפריל, 2007

פרוטוקולים של ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי

**צוות בינמשרדי בנושא המגזר הבדואי בצפון, פעילות בשנים 2004–2005 מעקב אחרי תקציבי התכנית הרב שנתית**. האגף לתאום ובקרה, אפריל 2005.

**צמצום העוני בישראל – גיבוש המלצות לתכנית רב-שנתית** (2006). כנס קיסריה XIV. (ראש הצוות ד"ר מומי דהן). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קווים לדמותה של החברה האזרחית בישראל – חוברת הכנס השנתי הרביעי (2001). אוניברסיטת בן גוריון בנגב: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

רכס, א' ונבות, ד' (2004). **חסמים ביישום מדיניות ממשלתית לערבים**. נייר עבודה. אוניברסיטת תל אביב.

**תכנית לפיתוח ליישובי המגזר הערבי, החלטת ממשלה 2467, מעקב ביצוע ההחלטה 2001–2004**. האגף תיאום, מעקב ובקרה, 2005.

**תכנית עבודה לשנת 2007 על בסיס החלטות הממשלה 881 (ערב/15) וערב/40 (אבו בסמה)**. משרד הבינוי והשיכון, המנהלה לתיאום פעולות הממשלה למגזר הבדואי בנגב, אפריל 2007.

תורן, י' (2006). **צפרדעים ונסיכות בביצה הפוליטית – גורלן של תוכניות מדיניות אטרקטיביות שאינן מעוררות מחלוקת ציבורית**. עבודת גמר לתואר מוסמך, בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים.



*Combating discrimination towards the uniform and dynamic implementation of EU anti-discrimination legislation: The role of specialized bodies, report of the fifth expert's meeting*, hosted by the British commission for racial equality.

Franco, M (2002). *Mainstreaming minority rights in european development cooperation – Experience and opportunities*. Brussels: European Commission.

Gal, R. (2006). *Enhancing coexistence through multiple channels of influence: A strategic scheme to change the quality of arab-jewish relationships in Israel*.

*Personal responsibility and changing behavior: The state of knowledge and the implications for public policy*. Prime Minister's Strategy Unit, 2004.

Sa'ar, A. (2006). *Where there is a will there is a way: What NGOs in Israel do to influence decision makers and how can they increase political will to address issues of coexistence and equality*. MA paper, The Coexistence and Conflict MA program, Massachusetts: Brandeis University.

Social Capital – A discussion paper, performance and innovation unit, 2002.  
<http://www.strategy.gov.uk/>

*Social capital in the european values study sSurveys*. 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/>

## **ריאיונות**

מר אודי פראוור – ראש האגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה  
מר האשם חוסיין – ראש תחום מיעוטים, האגף לתיאום ובקרה, משרד ראש הממשלה  
גב' ליאת אלרט – האגף לתיאום ובקרה, משרד ראש הממשלה  
מר עו"ד איאד זחאלקה – ראש בתי הדין השרעיים בישראל, משרד המשפטים  
ד"ר שי כנעני – ראש מנהל הפיתוח, משרד החינוך  
מר משה גרזי – מנהל תחום ליווי פרויקטים במנהל לפיתוח תשתיות ביוב, משרד התשתיות  
מר דודו כהן – הממונה על מחוז הדרום, משרד הפנים  
מר אודי שינטל – לשעבר המשנה למנכ"ל, משרד התמ"ת  
גב' סימונה טסטה, אגף פרוגרמות, משרד השיכון  
עדי והב – אגף פרוגרמות, משרד השיכון  
מר עו"ד אמנון דה-הרטוך – ראש תחום תמיכות, משרד היועץ המשפטי לממשלה  
רפרנט בכיר, אגף התקציבים, משרד האוצר  
מר מוחמד נאעמנה – אחראי מערכות מידע, מועצה מקומית עראבה  
ח"כ ד"ר חנא סוויד – סיעת חד"ש, ראש המכון לתכנון אלטרנטיבי, עילבון  
מר נביה אבו סאלח – מנהל אגף חינוך ותרבות בעיריית סח'יין, יו"ר ועדת המעקב לענייני חינוך  
במגזר הערבי  
מר אהוד יוסטמן – ראש אגף תכניות מתאר מקומיות, מנהל התכנון במשרד הפנים  
מר ד"ר אמין פארס – (טלפונית), מרכז מוסאווה  
מר שולי דיכטר – עמותת סיכוי לשוויון אזרחי

## **תודות מיוחדות**

מר אודי פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה  
מר שולי דיכטר, מנכ"ל עמותת סיכוי לשוויון אזרחי  
עו"ד איימן עודה, עמותת סיכוי לשוויון אזרחי  
ד"ר הלל כהן, האוניברסיטה העברית בירושלים  
גב' ג'ניפר אושר, בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים  
מר איאד זחאלקה, ראש בתי הדין השרעיים בישראל, משרד המשפטים  
פרופ' ערן פייטלסון, ראש בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים  
מר אסף בר  
גב' נטע שר-הדר

**נספח 1 – אינדקס החלטות הממשלה**

\* החלטות הממשלה שנתקבלו בשנת 2001 וחלק מן ההחלטות שנתקבלו ב-2002 – חסרות

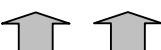
| תאריך      | מספר<br>ההחלטה             | עיקרי ההחלטה                                                                |
|------------|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 31.01.1999 | 4824                       | הקמת יישובי קבע לבדווים בנגב                                                |
| 30.3.2000  |                            | תכנון אשכולות ו-34 יישובים                                                  |
| 2.10.2000  | 2425                       | תכנית רב-שנתית למגזר הדרוזי ולמגזר הצירקסי                                  |
| 30.11.2000 | 2562<br>ערב/47             | המשך להחלטה 4824 (הקמת יישובי קבע לבדווים)                                  |
| 30.11.2000 | 2437<br>ערב/48<br>פרוטוקול | שינוי מיקום ליישוב שבט לתראבין אלסאנע                                       |
| 21.8.2000  | פרוטוקול                   | ערב/44 – מערכת אספקת מים ליישובי הבדווים                                    |
| 14.9.2000  |                            | ערב/45 – מצב ביצוע תקציב 2000 מנהלת הבדווים והצעת תקציב 2001                |
|            |                            | ערב/46 – פיתוח שירותי בריאות                                                |
|            |                            | ערב/47 – הקמת יישובי קבע                                                    |
|            |                            | ערב/48 – שינוי מיקום שבט טרבין                                              |
| 22.10.2000 | 2467                       | תכנית רב-שנתית לפיתוח יישובי המגזר הערבי                                    |
| 27.11.2000 |                            | ישיבה של ועדת השרים ; תכנון גוף לטיפול בסוגיית הבדווים בנגב                 |
| 26.9.2002  | 2535                       | ערב/20 – מעקב אחר תכנית ארבעת המיליארדים                                    |
|            | 2536                       | ערב/21 – פיתוח יישובים בדווים בצפון                                         |
|            | 2537                       | ערב/22 – טיפול בענייני הבדווים בנגב                                         |
| 14.4.2003  | 216                        | ערב/23 – מערכת החינוך במגזר הערבי                                           |
| 19.8.2003  | 735                        | ערב/1 – תכנית טיפול למגזר הבדווי בנגב                                       |
|            | 736                        | ערב/7 – קידום השוויון ושילוב אזרחי המדינה הערבים                            |
|            | 737                        | ערב/8 – הקמת מחלקה במשרד ראש הממשלה לפניות הציבור הערבי                     |
|            | 738                        | ערב/9 – צירוף רשויות מקומיות ערביות למנהלות המשותפות של אזורי תעשייה סמוכים |
|            |                            | ערב/10 – הקמת מועצה מייעצת לעניין אזרחי ישראל הערבים                        |

|                                                                                                                                                                               |          |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------|
| ערב/11 – אשרור ביצוע תכנית ארבעת המיליארדים לשנים 2005–2006 בעבור סעיפים שלא בוצעו                                                                                            | 739      |           |
| ערב/12 – טיפול בבעיות מרכזיות של המגזר הערבי                                                                                                                                  | 740      |           |
| ערב/13 – דיווח סטטוס תכנית לטיפול במגזר הבדווי                                                                                                                                |          | 17.9.2003 |
| ערב/14 – תיקון החלטה 216 (ערב/1)                                                                                                                                              | 880      | 25.9.2003 |
| ערב/15 – תיקון החלטה 216 כולל ערב/14 ; חזרה על פירוט ערב/1                                                                                                                    | 881      |           |
| ועדת השרים ; דיווח על החלטות משנת 2000 (דרוזים וצירקסים) : ערב/16 – מגזר דרוזי וצירקסי, ערב/17 – בדווים צפון (החלטה מ-1998), ערב/18 – הבדווים בנגב, התייחסות לתכנית השש-שנתית | פרוטוקול | 6.11.2003 |
| ערב/20 – פיתוח תשתיות ביוב במגזר הלא יהודי (המשך להחלטה משנת 2000)                                                                                                            | 1328     | 14.1.2004 |
| ערב/21 – חוק אספקת חשמל (הוראת שעה)                                                                                                                                           | 1329     | 14.1.2004 |
| ערב/22 – דיווח על "ייצוג הולם", יש לבצע את נושא אזורי תעשייה משותפים                                                                                                          | 1330     | 14.1.2004 |
| ערב/23 מצב התכנון ביישובי המגזר הלא יהודי (קצב התכנון אטי מדי)                                                                                                                | 1331     | 14.1.2004 |
| ערב/24 – ייצוג הולם                                                                                                                                                           | 1402     | 27.1.2004 |
| ערב/25 – תכנית פיתוח ליישובי הבדווים בצפון לשנים 2004–2005, תכנית משלימה להחלטה מיום 15 בנובמבר 1998                                                                          | 1403     | 27.1.2004 |
| סקירות ודיווחים – ערב/27, ערב/28, ערב/29                                                                                                                                      |          | 14.3.2004 |
| ערב/30 – התכנית הרב-שנתית לפיתוח המגזר הערבי ; תכנית הארבעה מיליארדים – תקצוב לשנת 2004                                                                                       | 1697     | 18.3.2004 |
| תכנון כל היישובים הערבים שאין להם תכנית מתאר                                                                                                                                  |          | 13.6.2004 |
| ערב/32 – דיווח על ביצוע תכנית הארבעה מיליארדים לשנים 2001–2003                                                                                                                |          | 5.7.2004  |
| ערב/33 – קידום החינוך במגזר הערבי                                                                                                                                             |          |           |
| ערב/34 – פיתוח תשתיות ביוב ; דיווח על החלטה 1328                                                                                                                              |          |           |
| ערב/35 – הודעת ראש הממשלה בעניין מתן שירותי דת למי שאינם יהודים, המשרתים בצה"ל ובמשטרה                                                                                        |          |           |
| ערב/36 – הסדר קרקעות ומצב תביעות בנגב                                                                                                                                         |          |           |
| ערב/38 – סקירות ודיווחים – דוח ועדת לפיד בעקבות ועדת אור                                                                                                                      |          | 24.1.2005 |

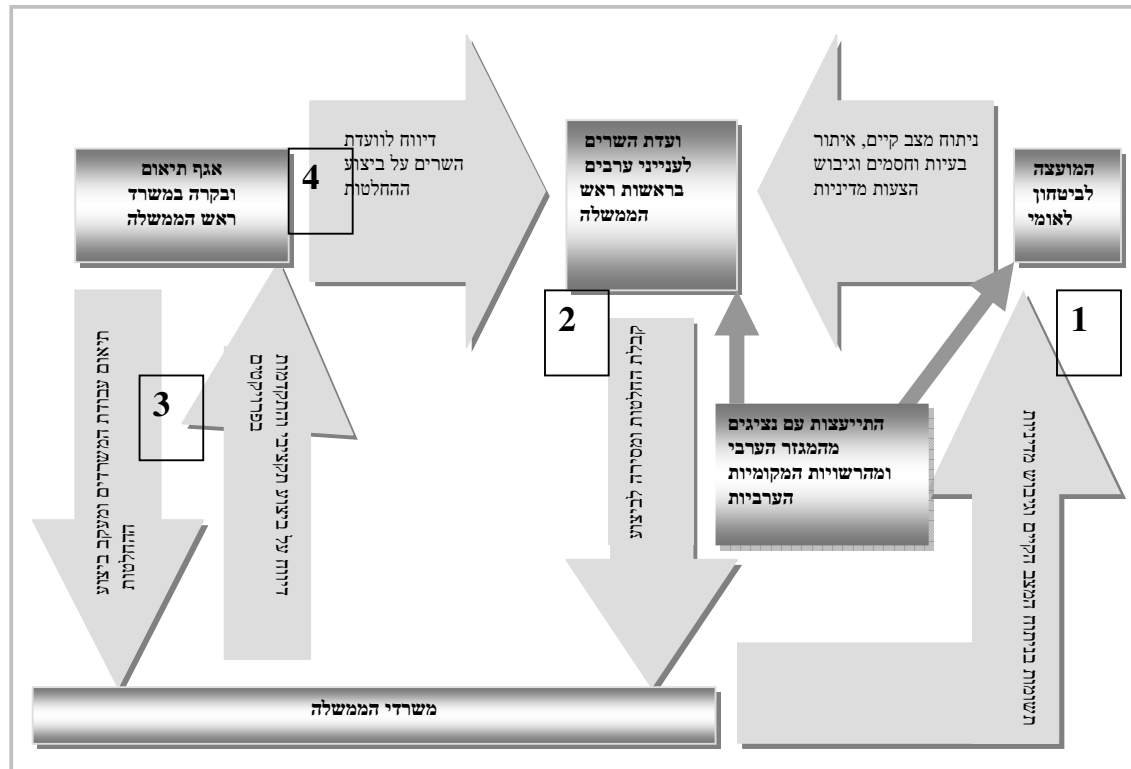
|                                                                                                                                                         |      |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------|
| ערב/39 – הרחבת הסדרי הייצוג ההולם<br>לאוכלוסייה הערבית לגופים נוספים                                                                                    | 3185 |            |
| ערב/40 – השלמת תקציב למועצה האזורית<br>אבו בסמה                                                                                                         | 3956 | 22.7.2005  |
| ערב/42 – פיתוח תשתיות ביוב                                                                                                                              |      | 18.7.2005  |
| ערב / 41 – פרוטוקול                                                                                                                                     |      | 18.7.2005  |
| ערב/41 – עידוד התעשייה ביישובי המגזר<br>הערבי, ביישובי המגזר הדרוזי וביישובי<br>המגזר הבדווי                                                            | 3957 | 22.7.2005  |
| ערב/42 – פיתוח תשתיות ביוב                                                                                                                              | 3958 |            |
| הקמת יישובי קבע לפזורה הבדווית בנגב,<br>אל-פורעה ואבו תלול                                                                                              | 4707 | 19.2.2006  |
| ערב/5 – חיזוק שכונת רמז בלוד                                                                                                                            |      | 15.8.2006  |
| ערב/6 – מערכת ביוב ביישובי המגזר הערבי                                                                                                                  |      | 15.8.2006  |
| ערב/1 – תכנית רב-שנתית (2006–2009)<br>לפיתוח יישובי המגזר הדרוזי ויישובי המגזר<br>הצירקסי                                                               | 412  | 31.8.2006  |
| ערב/3 – קידום השוויון ושילוב אזרחי<br>ישראל הערבים בשירות המדינה                                                                                        | 414  |            |
| ערב/4 – סבסוד הוצאות פיתוח תשתיות<br>המגזר הערבי (לחיילים משוחררים)                                                                                     | 415  |            |
| ערב/8 סקירה 412; ערב/9 – טיפול בענייני<br>הבדווים, סקירת משרד הביטחון; ערב/10 –<br>טיפול בחיילים משוחררים; ערב/11 – ייצוג<br>הולם; ערב/12 – בדווים בנגב |      | 12.11.2006 |
| ערב/14 – שילוב אקדמאים ערבים בעבודה<br>הולמת השכלה וכישורים; ערב/15 – הסדרי<br>עבודת הוועדה                                                             |      | 28.1.2007  |
| הקמת רשות לפיתוח כלכלי במגזר<br>המיעוטים                                                                                                                | 1204 | 15.2.2007  |
| ערב/16 – קידום התשתית החינוכית<br>המדעית והמחשובית במגזר הלא יהודי<br>וסקירות נוספות                                                                    |      | 1.4.2007   |
| ערב/19 – קידום התשתית החינוכית<br>המדעית והמחשובית במגזר הערבי, במגזר<br>הדרוזי ובמגזר הבדווי                                                           |      | 6.5.2007   |
| ערב/20 – תוספת תקציב למגזר הלא יהודי<br>בתחומי המדע התרבות והספורט                                                                                      |      |            |
| ערב/22 – עיבוי פריסת יחידות לאיכות<br>הסביבה במגזר הלא יהודי                                                                                            |      |            |
| הקמת רשות להסדרת ההתיישבות הבדווית<br>בנגב                                                                                                              | 1999 | 15.7.2007  |

## נספח 2 – פערים בין המגזר היהודי למגזר הערבי

מתוך הערכת מצב של המועצה לביטחון לאומי, מרס 2006 :

| הערות                                      | כיוון הפער                                                                          | 2005–2004 | 2001–2000       |                                        |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------|----------------------------------------|
|                                            |    | 5         | 4               | תוחלת חיים (נשים)                      |
|                                            |    | 4         | 3.4             | תוחלת חיים (גברים)                     |
| היעד של ארגון<br>הבריאות העולמי<br>לא הושג | בלא שינוי                                                                           | 5         | 5 ל- 1000 לידות | תמותת תינוקות                          |
|                                            |    | 23.5      | 22.4            | אחוז בעלי השכלה על-<br>תיכונית (גברים) |
|                                            |    | 10.2      | 10              | אחוז בעלי השכלה<br>אקדמית (גברים)      |
| צמצום משמעותי<br>של הפער                   |   | 24.6      | 27              | אחוז בעלי השכלה על-<br>תיכונית (נשים)  |
|                                            |  | 11.9      | 12.5            | אחוז בעלי השכלה<br>אקדמית (נשים)       |
| הרחבה ניכרת של<br>הפער                     |  | 31.7      | 24.1            | תחולת העוני<br>(אחוז מהמשכורת)         |
|                                            |  | 18.3      | 18              | השתתפות בכוח<br>העבודה (באחוזים)       |

**נספח 3 – תהליך גיבוש קווי מדיניות בעניין האזרחים הערבים ומעקב אחר ביצועם**



(בליקוף, 2006)

## נספח 4 – מבחר כתבות על אפליה

הי-טק ישראלי: ערבים מחוץ לתחום

Ynet

פורסם ב-7 בספטמבר 2007

מבוגרי החוגים להנדסה באוניברסיטאות הם ערבים. הם מוכשרים, חרוצים, ו"חנונים" ממש כמו עמיתיהם היהודים, אבל רק חלק קטן מהם מוצאים עבודה בהי-טק. מהנדסים ערבים, שהשתתפו השבוע ביריד תעסוקה מיוחד למגזר הערבי, מספרים על הדרך הקשה שהם עוברים בחיפוש עבודה, ומנהלים בחברות ההי-טק מסבירים מדוע זה קורה ומנסים למצוא פתרונות.

אפליה 2.0

תני גולדשטיין

סלאח ספדי (22) סיים לפני חצי שנה לימודי תואר במדעי המחשב במרכז הבינתחומי בהרצליה. מאז הוא מחפש עבודה באופן יומיומי. ספדי מוכן לעבוד בכל מקום ולקבל כל שכר. משפחתו מתגוררת בנצרת, אבל הוא שכר דירה בהרצליה, למקרה שיקבל הצעת עבודה דווקא במרכז הארץ. הוא שלח את קורות החיים שלו לכ-30 חברות, אבל רק אחת מהן הזמינה אותו לראיון עבודה, וגם שם לא התקבל לעבודה. בנוסף, עבר קורס מקצועי בתכנות, במסגרת חברת השמה שגם שלחה אותו לחמישה ראיונות עבודה, אבל אף אחד מהם לא הביא לקבלתו לעבודה. ספדי עדיין מחפש.

צעירים יהודים שחיפשו לאחרונה עבודה בתחום התוכנה מתקשים להאמין לסיפורים כמו זה של ספדי. לבוגרים הנחשקים של הפקולטות למדעי המחשב, לוקח בדרך כלל שבועיים עד חודש למצוא עבודה. לספדי יש רק בעיה אחת: הוא ערבי.

"היו מראיינות ששאלו אותי בראיונות העבודה: ברור לך שאתה שייך למיעוט? איך אתה חושב שיקבלו את זה בסביבת העבודה שלך?", הוא מספר, "אני חושב שהעניין הערבי משפיע. אבל אני לא מתייאש. אם אחפש ואחפש, בסוף אמצא".



מנתונים שאסף המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי עולה כי רק 2% מאנשי הפיתוח בתעשיית ההיי-טק הם ערבים. זאת, בשעה שקרוב לרבע מאוכלוסיית ישראל, וכ-10% מבוגרי החוגים להנדסה באוניברסיטאות, הם ערבים.

## שתי דוגמות ממאות התגובות שבאתר:

57. קישקוש מקושקש,  
אלכס, ירושלים (07.09.07)  
58. זה ברור, וכך צריך להיות!

זו מדינה יהודית! יהודית יהודית יהודית.

גם באירן ובסוריה יהודים מתקשים למצוא עבודה, שלא לדבר על לחיות. מה ההתמנות הזו? או לנו אם בישראל לא תהיה אפליה שכזו. שילכו לסוריה, אירן, מצרים, ירדן... האמת שלא חסרות להם מדינות. שילכו לשם. אולי "אחיהם" יקבלו אותם. לא יעלה על הדעת שמצד אחד הם חותרים תחת המדינה ומוסדותיה ומצד שני הם בוכים על אפליה. חוצפה שאין כדוגמתה. או לנו אם לא היתה אפליה!

נא לפרסם. תודה (07.09.07)

סגור

הוסיפו תגובה

להמליצה על תגובה זו לחצו כאן

## 59. אני חיפשתי מהנדסים תוכנה והגיעו אלי ערבים

שאלתי אותם: צבא?

תרמטם למדינה?

ב 2 השאלות הראשונות הם השיבו: לא!

הם גם אמרו על עצמם שהם מרגישים פלסטינאים ישראלים.

אמרתי להם:

אני מחפש מהנדסי תוכנה ולא עובדי מקיין!  
יש לי חברת נקיון.

לכו לעבוד בעיריית ירושלים במחלקת התברואה.

נחום בן צחק, ירושלים (07.09.07)

סגור

הוסיפו תגובה

להמליצה על תגובה זו לחצו כאן

ידיעות אחרונות, 30 באוגוסט 2007

## אפליה בישראל 2007: כך אנו נראים

# ארץ גזענית

שלחנו אתיופי, רוסי, מרוקאי, ערבי, חרדי ואשכנזי לכל הארץ כדי לחפש עבודה, לשכור דירה ולרשום ילד לגן • נחשו במי טיפלו הכי יפה ואת מי שלחו לכל הרוחות • פרויקט מיוחד של "ידיעות אחרונות" ורשת "ידיעות תקשורת" • עמ' 52



צוות הבדיקה (עומדים מימין לשמאל): סעיד חסנין, בוריס בלנקו, ישראל ברגשטיין ויהודה פרץ. יושבים: סנכסו טמנו ואיתי אונגר

### ראלב מג'אדלה

#### אסור להיכנס

לנו ערביי ישראל, יש שר בממשלה, חברי כנסת ושופטים. ואפילו להם עדיין קשה לשכור דירה בשכונת טובה. אסור להיכנס למצב הזה.

#### י'איר לביד

#### כולנו אשמים

אנחנו נתנו לזה לקרות. אנחנו ויתרנו על העיקרון של "כור היתוך" והחלפנו אותו בחברה מפוצלת שבה כל אחד דואג רק למשפחתו.

#### בנז אוקון

#### נפגעתם? תתבעו

אפשר לקדם שוויון בחקיקה, אבל קשה לאכוף. לא פעם, האפליה מוסווית בנימוק כשר כביכול, והשת תביעות על ידי התנעצים יכולה להועיל.

#### סבר פלוצקר

#### הדלתות נעולות

אנחנו נועלים את הדלתות בפני הערבים, וגוזעים באופן מראיג כלפי העולים מאתיופיה. האפליה כלפי שאר המיעוטים נמוכה.

וגוזעים באופן מראיג כלפי העולים מאתיופיה. האפליה כלפי שאר המיעוטים נמוכה.

**נספח 5 – דוח מבקר המדינה 53ב – מעקב אחר יישום החלטות ממשלה**  
**מזכירות הממשלה – מעקב ודיווח**

**סדרי מעקב ובקרה:** כאמור, התקנון מחייב מעקב ודיווח על החלטות הממשלה. לפי התקנון, "במקרים של אי ביצוע החלטה או ביצוע חלקי או ביצוע שסטה במידה כלשהי מהחלטה, יברר מזכיר הממשלה עם השר הנוגע בדבר את הסיבות לכך ואם יש אפשרות לבצע את ההחלטה כפי שנתקבלה, או אם יש צורך לשנותה".

1. המזכירות עוקבת אחרי ביצוע החלטות הממשלה באמצעות מערכת ממוחשבת (להלן – המעקב הממוחשב). במאי 1994 קבעה המזכירות נוהל עבודה פנימי "מעקב אחרי ביצוע החלטות ממשלה" (להלן – הנוהל). הנוהל קובע, בין היתר, את החלטות הממשלה שיש לקיים מעקב אחר יישומן ואת אופן המעקב (הכנת תכנית, הודעות לשר, קליטת דיווחיו והפקת דוחות מהמערכת הממוחשבת).

במעקב הממוחשב הוגדרו 13 קטגוריות לתיאור כל אחד ואחד משלבי הביצוע של החלטות הממשלה, בלשון הנוהל "סטטוסי ההחלטות" (להלן – שלב ההחלטה). השלבים העיקריים הם: לא למעקב; ביצוע טרם החל; בביצוע; בוצע.

2. בדיקת סדרי המעקב העלתה את הממצאים כדלקמן:

**המעקב הוא, למעשה, טכני בלבד. המזכירות פונה לשר האחראי לביצוע החלטה במכתב סטנדרטי שבו מפורטות הקטגוריות השונות של שלבי ההחלטה. כל שנדרש השר לעשות הוא לסמן X במקום המתאים, להוסיף במידת הצורך דברי הסבר ולשלחו חזרה למזכירות. אם, למשל, מציין השר שההחלטה בביצוע, אין המזכירות בודקת את מידת ההתקדמות שלו ואינה דורשת דיווח לפי קטגוריות ההתקדמות. בנוסף, מזכירות הממשלה לא קבעה, עד לאחרונה, סדרי עדיפויות לביצוע המעקב אחר החלטות הממשלה.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המזכירות, שהיקף המשימות המוטלות עליה "אינו מאפשר קיומו של מעקב עומק שאינו טכני על כל החלטות". לדבריה, "בסוגיות ממוקדות ובנושאים מסוימים נערך מעקב במימד שונה לחלוטין ועם הדגשים אחרים. למשל, מזכיר הממשלה עוקב באופן אישי אחר התקדמות דיונים בכנסת בהצעות חוק מסוימות שלממשלה עניין בקידומן... אגף תאום מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה מבצע מעקבי עומק בנושאים

כלכליים וחברתיים שראש הממשלה מוביל... החלטות בתחום הביטחון נעקבות על ידי המזכיר הצבאי של ראש הממשלה".

יצוין, שלמעקבים שנעשים בידי מזכיר הממשלה כפי שפירטה המזכירות בתשובתה, לא נמצאו סימוכין במעקב הממוחשב. המזכירות אישרה "שראוי שתתקיים אינטגרציה בין כל סוגי המעקב וכי המידע בעניין זה ינוקז כולו למערכת הממוחשבת".

3. משרד מבקר המדינה בדק את המעקב שקיימה מזכירות הממשלה אחר הביצוע של 17 מבין 461 החלטות ממשלה שהיא כללה בקטגוריה "החלטות כלכליות" ובקטגוריה "החלטות חברתיות".

(א) ב-4 מ-17 דוחות שבמעקב האמור נמצא, שהמזכירות לא פנתה כלל לכמה מהשרים הנזכרים בהחלטת הממשלה.

(ב) ב-8 מ-17 דוחות המעקב נמצא, שהשרים לא ענו לפניית המזכירות באשר לשלב הביצוע של החלטות הממשלה; שר מסוים ענה רק תשעה חודשים אחרי הפנייה הראשונה אליו. גם במקרים אלה הסתפקה המזכירות בתזכורות חוזרות ונשנות לשרים, ולא דיווחה לממשלה על אי היענות השר.

(ג) תשובות מסוימות של שרים לא היו מספקות, ההסברים לא היו מפורטים ולעתים אף ניתנו בעל פה. על תשובות רבות לא הייתה חתימת השר כנדרש אלא חתימת אחד מעוזריו; למרות זאת, המזכירות קלטה במעקב הממוחשב את התשובות כפי שהוגשו לה. ב-2 מ-17 הדוחות קלטה המזכירות תשובות סותרות משרים שונים בקשר לאותה החלטה, ולא ביררה את פשר הסתירה.

(ד) לעתים החלטת ממשלה מורכבת ונוגעת לכמה משרדים ורשויות, ולעתים היא מחייבת הקמת ועדה והכנת דוח. התברר, שבמקרים מסוימים עקבה המזכירות אחר ביצוע החלטות ממשלה מורכבות באופן חלקי: היא עקבה אחר הביצוע במשרדים אחדים בלבד; פעמים אחדות קיימה המזכירות מעקב רק אחר כמה מסעיפי ההחלטה. מזכירות הממשלה ציינה שההחלטה "בביצוע", ללא פירוט, גם אם רק אחד מהמשרדים המוזכרים בהחלטה יישם את חלקו בה או אם התחילו לבצע רק אחד מסעיפיה.

(ה) בהחלטות רבות נקבע פרק זמן לביצוע, לכינוס ועדה או להגשת דוח. התברר, שהמזכירות לא התייחסה לפרק הזמן שנקבע בהחלטה. למשל, החלטה שנקבע שיש לבצעה בתוך 30 יום נרשמה במעקב הממוחשב אחרי שנה כהחלטה בביצוע. מתברר, שאין נוהל מסודר למעקב של מזכירות הממשלה אחר ביצוע החלטות הממשלה. לכן המזכירות איננה יכולה לתת לממשלה מידע מלא ואמין על יישום החלטותיה. כתוצאה מכך נפגעת, לדעת משרד מבקר המדינה, עבודת הממשלה.

#### **דיווח על ביצוע החלטות ממשלה**

על פי התקנון, על מזכיר הממשלה לדווח לשרים אחת לארבעה חודשים על המעקב ולמסור את דוחות הביצוע של השרים לראש הממשלה במרוכז.

לבקשת משרד מבקר המדינה, הנפיקה מזכירות הממשלה דוח ממוין לפי נושאי החלטות הממשלה, שבו נתונים על ביצוע. מהדוח עולה, שב-15 חודשי כהונתה (מארס 2001-יוני 2002) קיבלה הממשלה כ-1,800 החלטות. ב-1,380 מהן ציינה מזכירות הממשלה "בוצע", וב-190 החלטות "בביצוע". המזכירות מיינה את ההחלטות לפי קטגוריות, כגון: "החלטות בנושא חקיקה", "החלטות כלכליות" ו"החלטות חברתיות". כאמור, המזכירות הגדירה 461 מבין 1,800 החלטות כ"החלטות כלכליות" וכ"החלטות חברתיות"; וב-160 מהן היא ציינה "בוצע" וב-170 - "בביצוע".

**ממצאי הביקורת עולה, שדוח המזכירות על ביצוע החלטות הממשלה אינו משקף את המצב לאשורו:**

1. משרד מבקר המדינה ביקש ממזכירות הממשלה להנפיק דוח ביצוע של החלטות הממשלה לפי משרדי ממשלה. המזכירות הנפיקה את הדוח המבוקש, אך ציינה, שנתוני הביצוע בדוח אינם משקפים את המציאות היות שיש משרדים אשר ביצעו החלטות, אך לא דיווחו על כך למזכירות.

2. על פי דוח המזכירות על שלבי היישום של החלטות הממשלה, יישם משרד המשפטים 939 מבין 963 ההחלטות (98%). התברר, שאלה היו בעיקר החלטות חקיקה, שלא היו אמורות להיות במעקב.

3. על פי דוח המזכירות, משרד החוץ יישם 29 מבין 30 החלטות הממשלה שנגעו לו. התברר, כי ההחלטות עסקו בעניינים טכניים-מינהליים: אישור מינוי שגרירים, אישור הסכמים והבנות בין-לאומיות, אישור נסיעות שר החוץ לחו"ל, וכיו"ב. לא יושמה ההחלטה לצמצם את נציגויות משרד החוץ.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המזכירות, שלאחר סיום הביקורת דיווח משרד החוץ על ביצוע ההחלטה לצמצם את נציגויותיו.

4. התברר, כי מזכיר הממשלה אינו מדווח לראש הממשלה ולשרים על מצב המעקב, ולכן אין להם מידע מעודכן בנושא.

עוד התברר, שמזכירות הממשלה לא קבעה לעצמה כמה זמן יימשך המעקב אחר ביצוע החלטה ומה עליה לעשות אם החלטה אינה מיושמת עד אותו מועד. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמזכירות תדווח על כך לממשלה, כדי שתחליט אם לבטל את ההחלטה, לשנותה או לעמוד על ביצועה. לממשלה יש אפוא "גבנון": החלטות ממשלה רבות (כולל החלטות של ממשלות קודמות) שטרם הוחל בביצוען.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המזכירות להקפיד על דיווח מלא וענייני על ביצוע החלטות הממשלה, כדי שהממשלה תוכל ללמוד על מידת היישום של החלטותיה.

במהלך הביקורת החל מזכיר הממשלה לפעול לשיפור המעקב אחר ביצוע ההחלטות הממשלה, ובמאי 2002 הוא העלה הצעות לשיפור: אימות המידע על ביצוע ההחלטה "עם גורם מוסמך"; קביעת סדרי עדיפויות למעקבים; הגברת תדירות התזכורות לשרים (אחת לשבוע); הפקת דוח רלוונטי תקופתי לראש הממשלה; שילוב של גורמים נוספים, כגון: מזכירי ועדות, אגף מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה ופורום המנכ"לים במעקב.

**ניתוח כמותי נושאי:** מזכירות הממשלה מפיקה באמצעות המערכת הממוחשבת דוחות על שלב יישום החלטה. יש לציין, כי לפי הנוהל, הפקת דוחות סטטיסטיים היא חלק מהמעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה.

**התברר, שהמזכירות לא ניצלה את המערכת הממוחשבת שלה לדיווחים נוספים בנוגע להחלטות ממשלה. להלן דוגמאות לדיווחים שהמזכירות לא הפיקה, אף שניתן להפיקם: החלטות של ועדות שרים לעומת החלטות של מליאת הממשלה; החלטות בענייני חקיקה והחלטות ביצועיות; החלטות ממוינות לפי מגזרים שונים ומידת יישומן; החלטות על פרויקטים לאומיים; החלטות ממשלה דקלרטיביות; ביצוע ההחלטות בכל משרד ומשרד.**

לדעת משרד מבקר המדינה, דוחות כאלו יכלו לשמש גורמי מטה כמו: מזכיר הממשלה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה וראשי ועדות שרים, לסייע לממשלה בראיית התמונה הכוללת, ואולי אף לתרום לבחינת השאלות: האם הממשלה משקיעה את רוב זמנה בטיפול בנושאים עקרוניים; האם רצוי לאצול סמכויות לדרגים נמוכים יותר כדי שיטפלו בנושאים בעלי עדיפות פחותה; באילו תחומים השיגה הממשלה את יעדיה; אילו החלטות לא בוצעו, מה הסיבה לכך והאם יש צורך לשוב ולקבל החלטות בעניינים אלה.

במהלך הביקורת, במאי 2002, החליטה המזכירות כי כל החלטה שנעשה מעקב אחר ביצועה תסווג לצורך ייעול המעקב. הסיווג ייעשה לפי תחומים: החלטות מדיניות, החלטות כלכליות, החלטות חברתיות, אישור נסיעות שרים לחו"ל, ועוד. המזכירות גם מיינה למפרע את כל החלטות ממשלת שרון בהתאם לכך.

מתוך:

**Enhancing Coexistence through Multiple Channels of Influence:**

**A Strategic Scheme to Change the Quality of Arab-Jewish Relationships in Israel**

Prepared by **Dr. Reuven Gal**, May 2006

A recent review by Mari Fitzduff (2005) shows a multitude of structural "answers" to problems related to national minorities or indigenous people. Here is a sample of various national institutions in different countries:

- Office for National and Ethnic Minorities (Hungary)
- Government Office for National Minorities (Slovenia)
- Ombudsman Against Ethnic Discrimination (Sweden)
- The Council for Multicultural Australia (Australia)
- Ministry of National Reconciliation and Multi-Ethnic Affairs (Fiji)
- National Commission for Minorities (India)
- Ministry of National Unity and Social Development (Malaysia)
- Office of Ethnic Affairs and Ministry of Maori Development and Pacific Island Affairs (New Zealand)
- National Commission for Indigenous Peoples (Philippines)
- The Department of Canadian Heritage and Office of the Commissioner of Official Languages and Canadian Race Relations Foundation (Canada)
- Special Commission on Indigenous Peoples and National Congress of Indigenous Peoples (Chile)
- National Secretariat for Indigenous and Ethnic Minority Affairs (Ecuador)
- Office of Indigenous Development (Mexico)
- Vice Ministry of Indigenous Affairs (Bolivia)
- National Council on Ethnic and Demographic Issues (Bulgaria)
- Council of the Government for National Minorities (Czech Republic)

