

מיצוי זכויות חברתיות-כלכליות בקרוב האוכלוסייה הערבית בישראל

בחינה מקדימה לגיבוש מחקר יישומי

נייר עבודה המוגש לרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים
במשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה במסגרת המחקר
המלווה של תוכנית "תקאדום" – התוכנית הממשלתית לצמצום
פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026

דפנה הרן | אפנאן חאג' עלי | יונתן אייל



עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
עיצוב גרפי: ענת פרקו טולדנו

המחקר הוזמן ומומן על ידי הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים
במשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה.

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | ניסן תשפ"ה | אפריל 2025

בשנת 2021 התקבלה [החלטת ממשלה 550 – התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026](#) (תוכנית "תקאדום"). תוכנית "תקאדום" מיועדת לקדם ניעות חברתית-כלכלית של האוכלוסייה הערבית ולהגביר את השתלבותה בחברה הישראלית. במסגרת המחקר המלווה של תוכנית "תקאדום" פנתה הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים לצוות אוכלוסייה ערבית במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לבחון את תופעת אי-מיצוי הזכויות באוכלוסייה הערבית ולהציע כיוונים להתמודדות עימה. מדובר בתופעה המתפרסת על פני יריעה רחבה ביותר, וחולשת על מגוון תחומי חיים ומכאן שעל רוב סעיפי החלטת הממשלה. עם זה לא ברור מהי המשמעות המעשית של המושג 'מיצוי זכויות', עד כמה ובאילו דרכים נחקר הנושא בארץ ומהם "גבולות הגזרה" המתאימים לתחיתנו בהקשר לאוכלוסיית היעד. לכן נערך תחילה מחקר מקדים בסוגיית מיצוי הזכויות באוכלוסייה הכללית המתמקד באוכלוסייה הערבית. המידע יקר הערך אשר נאסף במחקר המקדים נועד לבסס תשתית איתנה לגיבוש מתווה למחקר הראשי שעניינו הערכת היקף מיצוי הזכויות ובחינת הליכי המיצוי בקרב האוכלוסייה הערבית בשלושה תחומי חיים: ביטחון סוציאלי, בריאות ותעסוקה.

תוצרי המחקר המקדים, המוצגים בנייר עבודה זה, נסמכים על סקירה תמציתית של מקורות ביבליוגרפיים נבחרים ועל ראיונות עומק עם אנשי מקצוע הבקאים בסוגיית מיצוי הזכויות באוכלוסייה הערבית. מסקירת הספרות עולה כי אי-מיצוי של זכויות חברתיות-כלכליות הוא תופעה נפוצה באוכלוסייה הכללית בישראל, והוא מתגבר בקרב קבוצות מיעוט מוחלטות כמו האוכלוסייה הערבית. הגורמים המרכזיים למצב זה הם: מחסור במידע מהימן בנוגע לקיומה של הזכות, לתנאי הזכאות ולהליכי מימושה; קשיי הגעה פיזיים-גאוגרפיים למוקדי הספקת השירותים; אוריינות דיגיטלית בלתי מספקת כאשר מיצוי הזכויות נעשה במרחב המקוון; נטל בירוקרטי המושת על האזרח בממשקים עם רשויות המדינה אשר אמונות על הספקת הגמלה, התוכנית או השירות המעוגנים בזכות, כמו גם פיצול מערכתי וליקויים במנגנוני התיאום בין הגורמים האחראים למתן המענים; מקבץ חסמים תפיסתיים, פסיכולוגיים ותרבותיים כמו חשש מפגיעה בפרטיות, סטיגמה אישית וחברתית (במיוחד במצבים רגישים כמו מצוקה כלכלית), ותחושה שעובדי המנהל הציבורי, הנמנים עם קבוצת הרוב, אינם מבינים את נסיבות החיים ואת נורמות ההתנהגות של לקוחות הנמנים עם אוכלוסיות מיעוט.

ממצאים אמפיריים מצביעים על תחומי חיים אחדים שבהם ערבים ממצים את זכויותיהם פחות מיהודים. כך למשל, שיעור הגשת תביעה לקבלת מענק עבודה מרשות המיסים ושיעור מימושו נמוכים יותר באוכלוסייה הערבית מאוכלוסייה הכללית. במקרים אחרים האמצעים למיצוי זכויות זמינים פחות ונגישים פחות ברשויות מקומיות ערביות לעומת ברשויות מקומיות יהודיות. לדוגמה תחנות ש"ל (שירות ייעוץ לאזרח), המשמשות מוקדי סיוע למיצוי זכויות ברשויות המקומיות ומופעלות על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי, פרוסות בעיקר ברשויות יהודיות חזקות, פחות ברשויות יהודיות מוחלטות, ונעדרות כליל ברשויות ערביות. יתר על כן, בערים המעורבות בישראל, שהן כר פוטנציאלי למרקם חיים משותף ומחויבות לספק שירותים שוויוניים לכלל התושבים, נמצא כי בכמה מדדי תפקוד רשמיים כגון הקצאת נכסים עירוניים, מתן תמיכות כספיות וגביית ארנונה, התושבים הערבים ממוצבים בעמדה מוחלטת למיצוי זכויות.

נוסף על סקירת הספרות נערכו שבעה ראיונות עומק מובנים למחצה עם אנשי מקצוע בשלטון המרכזי, בשלטון המקומי ובארגוני מגזר שלישי, אשר עוסקים בחלק הארי מעבודתם במיצוי זכויות באוכלוסייה הערבית. ראיונות נציגים משירות התעסוקה, משרד הבריאות, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים, הנהלת אתר "כל זכות" (בגרסה בערבית), עמותת "איתן-מעכי" לקידום זכויות נשים ותוכנית "עיר מקדמת זכויות" המשותפת למשרד הרווחה והביטחון החברתי, ג'וינט ישראל וקרן רש"י. הראיונות הניבו מידע עשיר על ההתנהלות של האוכלוסייה הערבית בבואה למצות זכויות בתחומי חיים שונים, על פעילויות הנעשות בשטח לקידום מיצוי זכויות בקרבה, ועל משוכות ברמת הפרט וכשלים ברמת המערכת בתהליכי מיצוי הזכויות.

בניתוח הראיונות נמצא כי החסמים העיקריים למיצוי זכויות באוכלוסייה הערבית, אשר מתווספים לאלה הניצבים בפני האוכלוסייה הכללית, ואשר עוברים כחוט השני במגוון תחומי התוכן שנבחנו, הם: קושי שפתי-תרבותי, המועצם לנוכח הנוסחים המשפטיים הסבוכים של מסמכי המידע ושל הטפסים שהאדם נדרש למלא; מחסור במשאבים דיגיטליים – הן תשתיות יישוביות הן מיומנויות תקשוב של הפרט – לשם מיצוי זכויות באינטרנט; נידודת מוגבלת ותחבורה ציבורית דלה למוקדי הספקת השירותים (במיוחד בקרב הבדואים בנגב); עומס מנהלי מהותי לנוכח הפער השפתי והדיגיטלי והיכולת המוגבלת של תושבי הפריפריה להגיע לנקודות השירות; אי-אמון במסודות המדינה ואי-נכונות לשתף פעולה עם באי

כוחם; תפיסה מכתימה ולפיה מיצוי זכויות הוא מנת חלקם של אנשים עניים החיים בשולי החברה וזקוקים לקצבאות קיום של הביטוח הלאומי; היעדר מודל עבודה סדור ומתואם ברשויות המקומיות, שהן ה"קו הראשון" למיצוי זכויות ולמעשה מתווכות בין התושבים לשלטון המרכזי; מחסור בפעולות פרו-אקטיביות של הנגשה, פרסום ויישוג מצד גורמי ממשל וספקי שירותים הפועלים לקידום מיצוי זכויות, לרבות ממשקים בלתי מפותחים דיים עם הרשויות המקומיות.

כאמור, המידע שנאסף בסקירת הספרות ובראיונות עם אנשי המקצוע סייע בגיבוש מתווה למחקר הראשי שעניינו הערכת היקף מיצוי הזכויות ובחינת הליכי המיצוי בקרב האוכלוסייה הערבית בשלושה תחומי חיים: ביטחון סוציאלי, בריאות ותעסוקה. בתחומים אלו התגלעו פערים ניכרים בין צרכים למענים, והם קשורים למטרות הליבה של תוכנית "תקאדום". המחקר המוצע יעמיק במנגנונים, בתוכניות ובשירותים למיצוי זכויות פרו-אקטיבי בקרב האוכלוסייה הערבית, ויתמקד בזירת הרשויות המקומיות. במועד הפרסום של נייר עבודה זה צוות המחקר שוקד על ביצוע המחקר הראשי, אשר תוצריו צפויים להתפרסם בשלהי שנת 2025.

1	1. רקע: המוטיבציה למחקר המקדים, מטרות המחקר ושיטות המחקר
3	2. סקירת ספרות על סמך מקורות ביבליוגרפיים נבחרים: מיצוי זכויות בישראל בקרב האוכלוסייה הכללית ובקרב קבוצות מיעוט בדגש על האוכלוסייה הערבית
4	גוטליב, ד. (2021). מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר. <i>ביטחון סוציאלי</i> , 113, 47-17.
5	הולר, ר., בניש, א., גל, ג'., ותרשיש, נ. (2021). מיצוי זכויות בישראל: מצב הידע וכיווני מחקר בעתיד. <i>ביטחון סוציאלי</i> , 113, 16-5.
6	בניש, א. ודוד, ל. (2018). זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי-)מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית. <i>משפט וממשל</i> , י"ט, 427-395.
7	לרר, מ. (2022). <i>מדיניות מיצוי זכויות אקטיבי</i> . כנסת ישראל: מרכז המחקר והמידע.
9	משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2015). <i>דוח שנתי 165 – אי-מיצוי של זכויות חברתיות</i> .
11	משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2021). <i>דוח שנתי 172 – המוסד לביטוח לאומי: אי-מיצוי של זכויות חברתיות – ביקורת מעקב</i> .
12	משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2020). <i>דוח שנתי 171 – יישום תוכנית מענק עבודה ברשות המיסים – מעקב מורחב</i> .
13	משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2022). <i>דוח ביקורת מיוחד – ערים מעורבות: שירותים מוניציפליים בערים מעורבות</i> .
16	קיסר-שוגרמן, א., קרליץ, צ., לרמן, ה., עצמון ל. וסנלה, י. (2019). <i>מחקר להערכת המיזם להנגשת מידע על זכויות – דוח סופי לגורמי חוץ</i> . המרכז הארצי לבחינות ולהערכה.
18	אפרתי, ר. ועודה-סאבא, ל. (2023). <i>מרכזי מידע לאנשים עם מוגבלות ומשפחותיהם בחברה הערבית – דוח הערכה מסכם</i> . מכון הנרייטה סאלד – המכון הארצי למחקר במדעי ההתנהגות.
20	סיכום: סוגיות ודגשים עיקריים מסקירת המקורות הביבליוגרפיים
22	3. ראיונות עומק עם אנשי מקצוע בנוגע למיצוי זכויות באוכלוסייה הערבית
23	3.1 תיאור של הפונקציות, התוכניות והשירותים שנציגיהם רואיינו במחקר
27	3.2 ממצאים עיקריים וחוצים תחומי תוכן שעלו בראיונות העומק
30	נספח א: פרוטוקול הראיון
31	נספח ב: רשימת המראיינים

פרק 1: רקע

**המוטיבציה למחקר המקדים,
מטרות המחקר ושיטות המחקר**

[החלטת ממשלה 550](#) – התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (תוכנית "תקאדום") – התקבלה בהמשך [להחלטת ממשלה 922](#) ובצד כמה החלטות חומש נוספות המיועדות לפלחים שונים באוכלוסיית המיעוטים בישראל (למשל [החלטת ממשלה 1279](#) לפיתוח כלכלי-חברתי באוכלוסייה הבדואית בנגב ו[החלטת ממשלה 549](#) למיגור האלימות והפשיעה בחברה הערבית). תוכנית "תקאדום" מיועדת לקדם ניעות חברתית-כלכלית של האוכלוסייה הערבית ולהגביר את השתלבותה בחברה הישראלית. התוכנית עוסקת במניפה רחבה של נושאים, בהם חינוך והשכלה גבוהה; תעסוקה וכלכלה; רווחה וקהילה; בריאות; תרבות וספורט; דיגיטציה והנגשת שירותים ממשלתיים; דיור ושיכון; תשתיות ותחבורה; ורשויות מקומיות.

כחלק מן המחקר המלווה של תוכנית "תקאדום" פנתה הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה לצוות אוכלוסייה ערבית במכון מאיר-סג'ווינט-ברוקדייל בבקשה **לבחון את תופעת אי-מיצוי הזכויות באוכלוסייה הערבית ולהציע כיוונים להתמודדות עימה**. מדובר בתופעה המתפרסת על פני יריעה רחבה ביותר, וחולשת על מגוון תחומי חיים ומכאן שעל רוב סעיפי החלטת הממשלה. בה בעת לא ברור מהי המשמעות המעשית של המושג 'מיצוי זכויות', עד כמה ובאילו דרכים נחקר הנושא בארץ ומהם "גבולות הגזרה" המתאימים לתחיתום בהקשר לאוכלוסיית היעד. **לכן נערך תחילה מחקר מקדים שנועד לשרטט תמונת מצב ראשונית של שדה מיצוי הזכויות בישראל, תוך הפניית הזרקור לאוכלוסייה הערבית**. המחקר בחן שאלות כגון אילו מערכות, שירותים ותוכניות נחקרו בהקשר למיצוי זכויות? מהם מסדי הנתונים שהעוסקים בנושא מסתמכים עליהם? אילו מתודולוגיות משמשות למדידת התופעה? מה מלמדים הממצאים על היקף מיצוי הזכויות בתחומי תוכן שונים ועל דפוסי מיצוי הזכויות בקרב ערבים לעומת בקרב יהודים? אילו פעולות נעשות על ידי גורמים שונים להעלאת שיעור מיצוי הזכויות באוכלוסייה הערבית ולהנגשת הליכי המיצוי בקרבה? המטרות הפרטניות של המחקר המקדים היו:

■ **יצירת מסגרת מושגית בנוגע לתופעת (אי-)מיצוי הזכויות בישראל:**

- הגדרת מושגי יסוד בתחום מיצוי הזכויות, זיהוי אוכלוסיות יעד ותחומי תוכן רלוונטיים
- איתור מאגרי מידע שעשויים לשמש לחקר הסוגיה, מתודות לאמידת היקף (אי-)מיצוי זכויות
- סיווג של פעילויות למיצוי זכויות תוך מיקוד באלו הננקטות על ידי הרשויות המקומיות
- בחינת חסמים למיצוי זכויות ברמות הפרט, הקצבה, המערכת והחברה – ובממשקים ביניהן

■ **למידה על עקרונות, תוכניות ומחקרים בנוגע למיצוי זכויות בדגש על קבוצות מוחלשות:**

- אילו תפיסות ופרקטיקות ארגוניות-ממסדיות להנגשת מידע על זכויות נהוגות בישראל? מהם הקווים המנחים לאוכלוסיית הרוב, ואילו התאמות חברתיות-תרבותיות נעשו לאוכלוסייה הערבית?
- אילו תוכניות עיקריות מופעלות בישראל להגברת מיצוי זכויות בקרב האוכלוסייה הכללית ובקרב קבוצות במיקומי שוליים? עד כמה התוכניות מיושמות בשטח ותורמות למימוש הזכויות?
- אילו מחקרים נעשו בארץ בנוגע להיקף (אי-)מיצוי זכויות? על אילו מסדי נתונים או מקורות מידע הם התבססו? באילו שיטות מחקר הם השתמשו? ומה היו מגבלות ההסקה של מחקרים אלו?

■ **גיבוש הצעה למתווה המחקר הראשי בנושא מיצוי זכויות חברתיות-כלכליות באוכלוסייה הערבית בישראל**

במחקר המקדים נעשה שימוש בשני כלי מחקר:

1. **סקירת ספרות תמציתית – איתור ואיסוף של מידע טרומי** לשם גיבוש תמונת מצב בנוגע לשדה מיצוי הזכויות בישראל – הן בקרב האוכלוסייה הכללית הן בקרב קבוצות מיעוט בדגש על האוכלוסייה הערבית
2. **שבעה ראיונות עומק מובנים למחצה עם אנשי מקצוע וגורמי מפתח** העוסקים במיצוי זכויות בקרב האוכלוסייה הערבית ממשרדי ממשלה, גופים סטטוטוריים, רשויות מקומיות וארגוני מגזר שלישי

בנייר עבודה זה יוצגו הממצאים שהופקו מן המקורות הביבליוגרפיים שנסקרו ומן הראיונות עם אנשי המקצוע. על סמך אינטגרציה של ממצאים אלו גובש מתווה למחקר הראשי שעניינו הערכת היקף מיצוי הזכויות ובחינת הליכי המיצוי בקרב האוכלוסייה הערבית בשלושה תחומי חיים: ביטחון סוציאלי, בריאות ותעסוקה.

**פרק 2: סקירת ספרות על סמך
מקורות ביבליוגרפיים נבחרים**

**מיצוי זכויות בישראל
בקרב האוכלוסייה הכללית
ובקרב קבוצות מיעוט
בדגש על האוכלוסייה הערבית**

זכויות חברתיות-כלכליות קשורות להיבטי רווחה שונים בחייו של האדם ומטרתן להבטיח כי צורכי החיים הבסיסיים שלו יקוימו על ידי המדינה. שיעור מיצוי הזכויות הוא היחס בין האוכלוסייה **המממשת** את זכאותה לשירות/תוכנית/גמלה ובין האוכלוסייה **הזכאית** להם. זיהוי אוכלוסיית המממשים פשוט למדי כיוון שיחידים או משקי בית שקיבלו את הזכות רשומים במאגר הנתונים של הגוף המוסדי שסיפק אותה (למשל מקבלי קצבאות מן הביטוח הלאומי). אולם זיהוי אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית – ובכללה מי שלא הגישו בקשה או תביעה למימוש הזכות – מורכב הרבה יותר, כיוון ששיוך אליה מותנה בעמידה בקריטריונים שונים (כגון מצב משפחתי ורמת הכנסה), שבדרך כלל אינם מופיעים במאגרי מידע מנהליים. קושי מתודולוגי זה מסביר מדוע רק במדינות מעטות בעולם עוסקים בניסיון שיטתי לאמוד את היקף מיצוי הזכויות.

רוב התוכניות הכלולות במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל נועדו לתת מענה למצבים אפשריים של פגיעה ברמת החיים של הפרט ומשפחתו. מקובל לחלק את קצבאות הביטחון הסוציאלי לארבעה אשכולות, כאשר לכל אשכול מטרות וקהלי יעד משלו: (1) **אשכול הקצבאות להבטחת קיום בסיסי** נועד לסייע ליחידים ומשפחות במצבי עוני (או בסיכון להיקלע למצבי עוני) באמצעות מימון הוצאות המחיה שלהם, והוא כולל את קצבת נכות כללית וקצבת הבטחת הכנסה; (2) **אשכול הקצבאות המחליפות הכנסה מעבודה** כולל את הקצבאות המוקדשות לפגיעה בעבודה (כמו דמי אבטלה) ולנכות מעבודה, וכן את דמי הלידה ותגמול המילואים; (3) **האשכול האוניברסלי** כולל קצבאות המשולמות לנוכח נסיבות משתנות נורמטיביות במעגל החיים של האדם כמו קצבת זקנה וקצבת ילדים; (4) **אשכול הקצבאות התפקודיות** נועד לסייע במימון ההוצאות הכספיות או החומריות של אנשים עם מוגבלות או של זקנים המתקשים בתפקוד היום-יומי, והוא כולל בין היתר קצבת סיעוד, קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה. ממחקרים אחדים שנעשו בארץ ובמדינות ה-OECD בנוגע להיקף המיצוי של הקצבאות השונות עלה כי שיעורי האי-מיצוי גבוהים יותר בקצבאות הסלקטיביות, דהיינו קצבאות הקיום והקצבאות התפקודיות, ונמוכים יותר בקצבאות המחליפות הכנסה מעבודה. לעומת זאת שיעורי המיצוי של הקצבאות האוניברסליות קרובים ל-100%.

למרות הקשיים הכרוכים במדידה של היקף (אי-)מיצוי זכויות, מקובל להשתמש בשלושה מקורות מידע כדי לזהות את אוכלוסיית הזכאים ואת האוכלוסייה המממשת את זכאותה: (1) **נתונים מנהליים** – מכילים לרוב מידע מדויק בנוגע למגוון מאפיינים של אוכלוסיית המממשים (כמו מאפיינים סוציו-דמוגרפיים וסכום הקצבה). אולם יתרונם זה הוא גם חסרונם המרכזי, שכן הם מתייחסים רק למי שתבעו את הקצבה ולא למי שזכאים פוטנציאלית אך לא יצרו קשר עם המערכת; (2) **סקרים כלליים** – סקרים העוסקים בנושאים שונים ולא נבנו ספציפית לבחינה של מיצוי קצבאות, אולם מן המידע העשיר הגלום בהם בנוגע למאפיינים חברתיים-כלכליים של יחידים ומשפחות אפשר לקבל אינדיקציה ראשונית למצוקה כלכלית, להיארעות מחלה או מוגבלות וכיו"ב, ולכן גם הסתברות מסוימת לזכאות לקצבה כזו או אחרת; (3) **סקרים ייעודיים לבדיקה של מיצוי זכויות** – סקרים שעוצבו במיוחד כדי למדוד ולהבין את התופעה, אך ביצועם כרוך במשאבים רבים ולכן השימוש בהם נדיר למדי.

הולר, ר., בניש, א., גל, ג'. ותרשיש, נ. (2021). מיצוי זכויות בישראל: מצב הידע כיווני מחקר בעתיד. ביטחון סוציאלי, 113, 5-16.

למקור

מורכבות נוספת הקשורה בהמשגה ובמדידה של אי-מיצוי זכויות היא ההבחנה בין סוגים שונים של התופעה:

(1) אי-מיצוי ראשוני, שבו הזכאים לגמלה לא תובעים אותה מלכתחילה, לעומת אי-מיצוי שניוני, שבו הזכאים תובעים את הגמלה אך אינם מקבלים אותה בשל טעויות מנהליות או הטיית בשיקול הדעת של הדרג הפקידותי; (2) אי-מיצוי מוחלט, שבו הזכאים לשירות בעין או בכסף אינם מקבלים אותו כלל, לעומת אי-מיצוי חלקי, שבו הזכאים מקבלים רק רכיבים מסוימים מן השירות או רק חלק מן הסכום המגיע להם; (3) אי-מיצוי קבוע, כשאדם אינו תובע את הגמלה מרגע שהפך זכאי לה ועד לפקיעת תוקף זכאותו, לעומת אי-מיצוי זמני, כאשר הזכאי לגמלה ממצה רק חלק מתקופת זכאותו; (4) אי-מיצוי של זכות מסוימת עלול לגרום אחריו אי-מיצוי של זכויות נוספות (למשל הטבות נלוות לקצבת נכות), תופעה המכונה אי-מיצוי מצטבר.

לתופעת אי-מיצוי הזכויות השפעות שליליות מרחיקות לכת. ראשית, מבחינה משפטית התופעה חותרת תחת הזכויות החברתיות הנובעות מן האזרחות החברתית ומזכויות האדם, ומונעת מחלק מן האזרחים את מה שהם זכאים לו. שנית, כשאזרחים אינם מממשים את זכאותם, לא יושגו יעדי המדיניות של תוכניות חברתיות בקנה מידה רחב כגון צמצום העוני, הגדלת ההכנסה של יחידים ומשפחות במצוקה כלכלית, השתלבות מוצלחת בשוק העבודה ושמירה על רמת חיים נאותה בעת משבר (כמו מחלה או אבטלה). יתר על כן, **כאשר קבוצות מיעוט מוחלשות הן אלו שאינן ממצות זכויות מסוימות, התוכניות החברתיות עלולות אף להוביל לתוצאות הפוכות מכוונותיהן המקוריות, ובזאת להעמיק את אי-השוויון.** לבסוף שיעורים גדולים ומתמשכים של אי-מיצוי זכויות עלולים להביא לשחיקת האמון והתמיכה במוסדות המדינה ובמערכות הרווחה ולפגוע בנכונות לממנם.

סוגיית (אי-)מיצוי הזכויות בישראל נבחנה עד כה בעיקר במערכת הביטחון הסוציאלי, על פי רוב בהקשר של קצבאות. **חשוב לבחון את התופעה גם בשירותים ותוכניות של מערכות אחרות כגון חינוך, בריאות ורווחה,** וזאת מכמה טעמים: (1) ההסדר שבו מעוגנת זכות מסוימת עשוי להשפיע על היקף מיצויה, ולכן ייתכן שבזכאויות הנובעות מהסדרים שאינם חוקים ותקנות, ומבוססים יותר על שיקול דעת, יהיו גורמים שונים הפועלים כתמרצים או כחסמים למימוש הזכות; (2) לאי-מיצוי זכויות בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה בגיל הרך עתידה להיות השפעה שלילית לאורך החיים, במיוחד בקרב אוכלוסיות מוחלשות, ולכן בבחינת הנושא טמונה תועלת חברתית רבה; (3) תחום מחקר זה יאפשר לזהות אוכלוסיות מודרות המתמודדות עם אי-מיצוי רב-ממדי ולפתח כיווני פעולה ייעודיים למען הטבת מצבן.

בניש, א. ודוד, ל. (2018). זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי-)מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית. משפט וממשל, י"ט, 395-427.

למקור

החסמים למיצוי זכויות חברתיות-כלכליות מצויים בממשק שבין האזרח ובין רשויות מדינת הרווחה המופקדות על הספקת גמלאות ושירותים חברתיים. המאמר מבחין בין שלושה סוגי חסמים:

1. **חסמים של מודעות וידע** – מחסור במידע מהימן ותקף בנוגע לעצם קיום הזכות, תנאיה, התוכן שלה ואופן המימוש שלה יוצר בלבול ואי-ודאות בקרב זכאים פוטנציאליים. המידע שמסופק על ידי הרשויות המנהליות מנוסח פעמים רבות בשפה רשמית ומשפטית שאינה נהירה לאדם מן היישוב. יתר על כן המידע מועבר באופן פסיבי, למשל באמצעות פרסומים בסניפים או באתרי האינטרנט של הרשות המנהלית, מתוך תפיסה כי בעל הזכות הוא שצריך לעשות את הצעד הראשון בדרך לממשה.
2. **חסמים בירוקרטיים** – חוויית השירות של הפרט במפגשו עם הפקידות המקצועית כרוכה בדרך כלל בזמני המתנה ממושכים, במילוי טפסים ארוכים ומסובכים, בקושי להשיג מסמכים מאמתים מצד שלישי, באי-שימוש בטכנולוגיות מתקדמות להגשת התביעה וכיו"ב. נוסף על כך כיוון שכל רשות ממשלתית מתמקדת בתחומי האחריות הישירים שלה, נוצר מבנה מערכתי מפוצל המוביל פעמים רבות לחוסר תיאום בין הגורמים השונים, מצב המגביר את הנטל המנהלי שהפרט נאלץ לשאת.
3. **חסמים תפיסתיים, פסיכולוגיים ותרבותיים** – חסמים קוגניטיביים ורגשיים המקשים על הפרט בשלבים שונים של תהליך מיצוי הזכויות, ובהם חשש מחשיפה ומפגיעה בפרטיות, סטיגמה אישית וחברתית וחשדנות כלפי עובדי המנהל הציבורי. בקרב תובעים הנמנים עם קבוצות מיעוט נוצרת לעיתים תחושה כי עובדי השירות אינם מבינים את שפתם ואף את נסיבות חייהם, את הנורמות החברתיות שלהם ואת תרבותם. בישראל סוגיה זו בולטת בשל מחסור בפקידים דוברי ערבית בשירותים חברתיים שניתנים לציבור גדול של תושבים ערבים.

בשנים האחרונות התפתחה גישה חדשה למיצוי זכויות המכונה **"מיצוי זכויות אקטיבי"**, דהיינו מאמץ יזום של גורמים שלטוניים וחץ-שלטוניים להביא את הזכאים למימוש הזכויות המגיעות להם. העיקרון המנחה הוא שהאזרח יידרש להיות אקטיבי פחות בתהליך המיצוי, כיוון שרשויות המדינה יהפכו להיות אקטיביות יותר. **הרובד הראשון** של מדיניות מיצוי זכויות אקטיבי הוא **הנגשת מידע כללי על זכויות**, לדוגמה אתר האינטרנט "כל זכות" – מאגר מידע מקיף על זכויות תושבי ישראל והדרכים למימושן, כשהמשתמש אינו מזוהה במערכת. **הרובד השני הוא הנגשה מותאמת אישית של מידע על זכויות**, למשל "מנוע הזכויות הלאומי" המופעל על ידי מיזם "ישראל דיגיטלית" ורשות התקשוב הממשלתית במערך הדיגיטל הלאומי. מנגנון זה מבוסס על "שאלון זכויות" שממלא ה"לקוח" כדי שהמנוע יכיר אותו ויתאים לו את המידע בנוגע לזכויות שעשויות להיות רלוונטיות עבורו לפי מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ובריאותיים. **הרובד השלישי הוא מתן זכויות אוטומטי**, כלומר קביעת זכאות לזכות בלי שהאזרח מחויב להגיש תביעה. בקטגוריה זו נכללות קצבאות אחדות של הביטוח הלאומי (להלן: בטל"א) כמו קצבת לידה וקצבת שאירים. **הרובד הרביעי הוא הענקה אוטומטית של זכויות נוספות הנגזרות מן הזכות המקורית**. כך למשל, מי שזכאים לקצבת נכות מבטל"א עשויים להיות זכאים בנסיבות מסוימות גם לתו חנייה לנכה, להנחה בתשלומי חשמל וארנונה ועוד – זכויות שמספקים גופים אחרים.

חוקרי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדקו **עד כמה הפעולות הפרו-אקטיביות שנוקטים משרדי הממשלה מסייעות לצמצום התופעה של אי-מיצוי זכויות. נראה כי רוב הפעולות הללו ממוקדות ברמת הלקוח** – יידוע אזרחים בדבר הזכויות המגיעות להם ובדבר תנאי הזכאות לקבלתן במגוון אופנים, כגון פיתוחים טכנולוגיים להנגשת המידע ויצירת מעקב אחר הסטטוס האישי של הפונים; איתור זכויות רלוונטיות באמצעות פילוחים לפי קבוצות באוכלוסייה; שימוש במאגרי מידע זמינים כדי ליזום פניות על זכויות נוספות. **לעומת זאת, הסרת חסמים ברמת המנהל והפקידות וברמת מאפייני הקצבה, מצומצמת יותר. ברמת המנהל והפקידות תצוין הבניית תפקיד חדש במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות – עובד/ת סוציאלית (להלן: עו"ס) למיצוי זכויות** – איש/אשת מקצוע עם מומחיות במנהל ציבורי המתעדכן/תדיר בשינויים החלים בתקנות, בחוקים ובמשאבים רלוונטיים ברמה המקומית והארצית. הוא/היא משמשת כתובת לעובדים סוציאליים (להלן: עו"סים) בתחום המשפחה המנהלים קשר ישיר עם הלקוחות בסוגיות של מיצוי זכויות, מתכללת את הנושא בצוות ובמחלקה ומטמיעה את החשיבות של מיצוי זכויות בעבודת העו"סים. **עם הטיפול בחסמים ברמת הקצבה נמנים צעדים בודדים** כמו הנעת מהלך למתן זכאות לסיוע בשכר דירה על ידי משרד הבינוי והשיכון למקבלי קצבאות קיום של בטל"א ללא צורך בהצגת אישורים; העברה של כרבע מן התיקים בסיוע המשפטי למסלול "גישה ישירה" שבו הזכאות לשירות נקבעת על בסיס תצהיר הפונה וללא צורך בהמצאת מסמכים.

נשאלת השאלה עד כמה הפעולות הפרו-אקטיביות שמשרדי הממשלה נוקטים כדי להתמודד עם אי-מיצוי זכויות הן אפקטיביות. מאינדיקציות אחדות שנדלו במרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה תמונה מורכבת, כפי שממחישות שתי הדוגמאות האלה: **(1) תוכנית "נושמים לרווחה במרכזי עוצמה"** מופעלת על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד הרווחה), והיא מיועדת למשפחות החיות בעוני ומטופלות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. במחקר מלווה של התוכנית שערך משרד הרווחה נמצא כי משפחות המשתתפות בתוכנית מגדילות את הכנסתן גם שנים לאחר סיומה, הן בשל שיפור בתעסוקה הן בשל הגברת מיצוי זכויות ופיתוח תחושת סוכנות (agency) בהליכי המיצוי. עם זאת בבחינת הפריסה של התוכנית עולה כי **בשליש מן הרשויות החלשות-בינוניות (השייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים 5-1 אין מרכזי עוצמה, כלומר דווקא היכן שהצורך רב ביותר, המענה אינו מסופק; (2) תחנות שי"ל (שירות ייעוץ לאזרח) מיועדות לציבור הרחב, והן מופעלות על ידי מתנדבים עם רקע רלוונטי כמו עורכי דין, רואי חשבון ויועצי מס לשם מתן הכוונה וסיוע בנושאי זכויות, חובות ושירותים. אלא שהפיזור הגאוגרפי של תחנות שי"ל אינו שוויוני, והן מצויות בעיקר ברשויות יהודיות וחזקות וכמעט נעדרות ברשויות פריפריאליות או ערביות. דוגמאות אלו מראות שגם כאשר מפותחים מענים מקצועיים מערכתיים לקידום מיצוי זכויות, הגישה אליהם נמנעת מחלק מן הקבוצות באוכלוסייה הזכאיות בשל ליקויים ביישום התוכנית, הנובעים בין היתר מתקצוב שאינו מותאם לצרכים.**

מיצוי זכויות באמצעות הפחתת הנטל המנהלי: המחירים שמשלמים מקבלי קצבאות בדרך למיצוי זכויותיהם מכונים "נטל מנהלי" – מדיניות מסוימת שהאדם הזכאי לה חווה אותה כמכבידה. הדגש בהגדרה זו הוא על החוויה של האזרח, ולא על חוקים או רגולציות אחרות של המדינה. בספרות המקצועית מתוארים שלושה סוגי עלויות המושטות על האזרח ומרכיבות את הנטל: **עלויות למידה** (כמו השגת מידע אמין על התכולה של זכות מסוימת ועל תועלתה הפוטנציאלית); **עלויות ציות לנהלים** (כמו מילוי טפסים, זמני המתנה וכלל המשאבים המושקעים בהתמודדות עם בירוקרטיה ממסדית); **ועלויות פסיכולוגיות** (כמו הסטיגמה האישית והחברתית הכרוכה במימוש זכויות, במיוחד קצבאות המותנות במבחן אמצעים). אסטרטגיות אפשריות להפחתת עלויות הנטל המנהלי ובתוך כך הגברת מיצוי הזכויות הן פישוט תהליכים בירוקרטיים ומתן סיוע ישיר לאזרח מצד רשויות המדינה. גישה פרו-אקטיבית כזו באה לידי ביטוי בשתי תוכניות שיזם בטל"א בנוגע לקצבאות נכות: (1) **התוכנית "יד מכוונת"** הושקה במתכונת פיילוט בחיפה בשנת 2012, והחל משנת 2014 היא פועלת בכמה ערים ברחבי הארץ. המוטיבציה לגיבוש התוכנית הייתה ביקורת ציבורית מתמשכת על הקשיים כבדי המשקל והבלתי נמנעים בניווט בסבך הבירוקרטי של הוועדות הרפואיות הקובעות את זכאותו של התובע לקצבה. מרכזי "יד מכוונת" מופעלים על ידי חברות פרטיות במימון מלא של הביטוח הלאומי, והם מספקים ללקוחות שירותי ייעוץ והכנה לקראת הוועדות הרפואיות. השירות ניתן על ידי צוות מקצועי של מזכירות רפואיות ורופאים מומחים בכירים בתחומים שונים, אשר "מציידים" את הפונה בתיק רפואי מסודר ויסודי המכיל את כל המסמכים הנדרשים לוועדה. השירות מיועד הן לשפר את חווית המטופל בתהליך התביעה הן לייעל את עבודת הוועדה; (2) **התוכנית "מחלקה ראשונה"** פועלת משנת 2015 בשיתוף עם בתי החולים הציבוריים, ובה עו"ס שעובד בבית החולים או במכון להתפתחות הילד בודק את זכאותו של הפרט המאושפז לקצבת נכות כללית, לקצבת שירותים מיוחדים או לקצבת ילד נכה. עו"ס זה מבצע את פעולות הבירור והתיווך עם בטל"א במקומו של הלקוח ובכפוף להסכמתו להעברת המידע. כך הלקוח השרוי בחולי "מדלג" מעל למשוכות הבירוקרטיה בהליך הגשת התביעה, ולעיתים אף נחסך ממנו הצורך להתייצב בפני הוועדה הרפואית (באבחנות מסוימות כמו סרטן החלטות הוועדה מתקבלות על בסיס מסמכים רפואיים בלבד ללא בדיקה פיזית).

¹ לדוח הערכה מסכם של פעילות המרכז הניסיוני של התוכנית ר': רוזן, ב., נאון, ד. וסמואל, ה. (2016). "יד מכוונת" – הערכת התוכנית. המוסד לביטוח לאומי, אגף הקרנות - קרן מפעלים מיוחדים. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/guiding-hand-program-evaluation>

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2015). דוח שנתי 165 – אי-מיצוי של זכויות חברתיות.

למקור

הערה כללית: הנתונים בפרק זה נכונים למועד פרסום דוח מבקר המדינה, דהיינו שנת 2015, כאשר פעולת הביקורת בוצעה בחודשים פברואר עד אוגוסט 2014. בשל חשיבות הסוגיות שנבחנו בדוח ולנוכח העובדה שהוא שימש נקודת מדידה בסיסית לביקורות מעקב שנעשו לאחר מכן, הממצאים מוצגים כלשונם. מקרים ספציפיים שבהם חל עם השנים שינוי של ממש המגובה במקורות מידע מהימנים, מסויגים בהערות שוליים.

מחקרים במדינות רווחה בעולם העלו בעיה חמורה של אי-מיצוי זכויות בשדה הביטחון הסוציאלי. בבדיקה שנעשתה במדינות ה-OECD נמצא כי שיעורי המיצוי של תוכניות סעד (כמו הבטחת הכנסה) וסיוע בדיוור הם 40%-80% בלבד, ואילו בתוכניות ביטוח אבטלה שיעורי המיצוי הם 60%-80%. **בישראל לא נעשה במשך השנים מאמץ שיטתי ועקבי להעריך את היקף התופעה של אי-מיצוי זכויות. עם זאת בטל"א, המעניק את רוב הזכויות החברתיות, גיבש שיטה להערכת שיעור המיצוי בשני שלבים.** בשלב הראשון נמדד שיעור המיצוי הוודאי על ידי השוואה בין מאגרי המידע של בטל"א המכילים מגוון רחב של נתונים על אזרחי המדינה. שיעור זה הוא היחס בין מקבלי הקצבה ובין סך הזכאים הפוטנציאליים. זכאים פוטנציאליים שלכאורה לא מיצו את זכותם משייכים ל"קבוצה המשלימה" (הפער בין סך הזכאים הפוטנציאליים ובין אלו שבוודאות מיצו את זכותם). במקרים שבהם אין בידי בטל"א כל הנתונים הנדרשים להשלמת הבדיקה (למשל הכנסות מהון), שלב זה הוא שלב ביניים בלבד. בשלב השני מושלם המידע החסר באמצעות ריאיון טלפוני עם מדגם אקראי מאלו שלכאורה לא מיצו את זכותם, כדי לקבל מהם את הנתונים החסרים שיאפשרו לקבוע ברמת סבירות גבוהה יותר את שיעור המיצוי בקרב "הקבוצה המשלימה", וכשארית, את האומדן של שיעור אי-המיצוי של הקצבה.

עיקרי הליקויים שאותרו בביטוח הלאומי בתקופת הביקורת: בחינה מצומצמת וחלקית של שיעורי אי-המיצוי בארבעה תחומים שנבדקו העלתה כי זכויות כספיות בשווי של לפחות 300 מיליון ש"ח לא הועברו כנדרש לזכאים לכאורה: כ-80 מיליון ש"ח נגבו ביתר כדמי ביטוח ממבוטחים שעבדו אצל כמה מעסיקים; כ-85 מיליון ש"ח נגבו ביתר כדמי ביטוח משכירים המקבלים קצבת זקנה; כ-100 מיליון ש"ח לא הועברו לזכאים לדמי אבטלה; וכ-35 מיליון ש"ח לא הועברו לזכאים לדמי לידה. **ממצאים אלו חמורים במיוחד משתי סיבות: ראשית, ברוב המקרים שנבחנו כלל הנתונים לקביעת הזכאות נמצאים ברשותו של בטל"א והוא אינו נדרש להשלימם מגופים אחרים; שנית, אי-מיצוי זכויות במצבים אלו פוגע בדרך כלל בשכבות אוכלוסייה חלשות, שבעבורן קצבאות בטל"א הן רכיב עיקרי בהכנסה וכלי להבטחת יכולתן לחיות בכבוד.**

ליקויים בהעברת מידע בין בטל"א לגופים ציבוריים אחרים: אחת הזכויות החשובות לשכבות החלשות היא סיוע בשכר דירה שמעניק משרד הבינוי והשיכון. לסיוע כזה זכאים, בין היתר, חסרי דירה המקבלים מבטל"א קצבת הבטחת הכנסה או קצבת נכות. בפעולת הביקורת שנערכה בשנת 2014 נמצא שכ-50,000 איש שקיבלו אחת מקצבאות אלו לא קיבלו **סיוע בשכר דירה.** למשרד הבינוי והשיכון אין נתונים על קבוצה זו באוכלוסייה, ולכן הוא אינו יכול לנקוט פעולות יישום. מכאן שלא מתקיים בעניין זה תהליך מיצוי זכויות, אף על פי שבידי בטל"א יש נתונים המאפשרים לאתר את מי שאינם מממשים את הזכות לסיוע בשכר דירה. **דוגמה נוספת לממשק לקוי היא הקשר בין בטל"א לרשויות המקומיות לעניין הנחה בארנונה.** בפעולת הביקורת נמצא כי אף על פי שבטל"א העביר לרשויות המקומיות כמה פעמים בשנה קובצי מחשב ובהם מידע על הזכאים להנחה, רשויות רבות לא סיפקו להם את ההנחה אוטומטית, אלא דרשו מן הפרט להגיש בעצמו בקשה להנחה בארנונה, ובזאת הגבירו את הנטל הבירוקרטי המושת על התושבים. צוות בין-משרדי שעסק בנושא לא הצליח להגיע להסכמה עם מרכז השלטון המקומי בשל מחלוקת על דרכי העברת הקבצים, סוגיות של הגנת הפרטיות והשאלה אם ההנחה תינתן אוטומטית או תותנה בעמידה במבחני משנה.

אי-יעילות בפעולות המדינה להנגשת מידע על זכויות: אחת הדרכים המרכזיות להנגיש מידע על זכויות לאוכלוסייה הכללית ובמיוחד לאוכלוסיות מיעוט מוחלשות, היא על ידי עו"סים הפועלים במחלקות לשירותים חברתיים או במערכת הבריאות ואשר באים במגע יום-יומי עם הזכאים. **אף על פי שהעו"סים נדרשים לשמש סוכנים למיצוי זכויות, משרד הרווחה לא קבע כללים שינחו אותם איך לסייע למטופליהם למצות את זכויותיהם.** במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2014) הפעילו משרד הרווחה והרשויות המקומיות שני סוגי מרכזים למיצוי זכויות: תחנות שירות ייעוץ לאזרח (שי"ל), שבהן מתנדבים מספקים לפונים מן הציבור הרחב הדרכה והכוונה במגוון נושאים מנהליים לרבות מיצוי זכויות, ו"מרכזי עוצמה",

שבהם ננקטים צעדים לקידום מיצוי זכויות עבור מי שמטופלים במחלקות לשירותים חברתיים על רקע מצוקה כלכלית. בפעולת הביקורת נמצא כי **רק ב-65 מתוך 257 רשויות מקומיות פעלו תחנות שי"ל או מרכזי עוצמה**. זאת ועוד, אף על פי שתחולת העוני של משפחות באוכלוסייה הערבית גבוהה כמעט פי שלושה מתחולת העוני של משפחות באוכלוסייה הכללית, **רק שלוש מתוך 65 הרשויות שמרכזים למיצוי זכויות פעלו בהן, הן ערביות** (אום אל-פחם, כפר קאסם וטייבה).²

מערכת הבריאות אף היא אינה מנגישה לחולים ובני משפחותיהם מידע על זכויות באופן שיטתי ומלא. חוק ביטוח בריאות ממלכתי מקנה למבוטח זכאות לשירותי עבודה סוציאלית, אשר מיועדים לסייע בהשגת יעדי הטיפול הרפואי ולהבטיח איכות חיים נאותה למטופל ולמשפחתו, באמצעות ייצוגם בפני שירותי הרווחה ותיאום וקישור ביניהם לצורך מיצוי זכויות וגיוס משאבים. ואומנם פעמים רבות בעקבות אירוע רפואי נוצרת לחולה זכאות לקבלת זכות מן המדינה, כגון קצבת נכות, גמלת סיעוד, קצבת ניידות, פטור מתשלום מס הכנסה והנחות בארנונה. אולם בפעולת הביקורת שנערכה בשנת 2014 נמצא כי **מערך השירות הסוציאלי בבתי החולים ובקופות החולים סובל מתת-תקינה**. לכן בפועל המידע הנחוץ לחולה ולבני משפחתו מוגש על יסוד שיוך לקבוצה באוכלוסייה (למשל הנגשה ייעודית לאזרחים ותיקים), תפיסת השירות הפרטנית של קופת החולים או של בית החולים ומספר משרות העו"סים בגופים אלו, ולא על בסיס העיקרון של הנגשה כוללת.³

חסמים שפתיים ודיגיטליים למיצוי זכויות בקרב האוכלוסייה הערבית: אי-ידיעת השפה והיעדרו של צוות הדובר את שפתו של הכונה בארגונים המספקים את השירותים והקצבאות עלולים לפגוע ביכולתו של הפרט לממש את זכויותיו. דוברי ערבית (ורוסית) יכולים לקבל מענה בשפתם בפנייה לביטוח הלאומי באמצעות האינטרנט או המוקד הטלפוני, **אולם בכמה מסניפי בטל"א הם עשויים להיתקל במחסום שפה**. כך למשל, בסניף כפר סבא, אשר נותן שירות לציבור גדול של דוברי ערבית (כ-20,000 איש תושבי טירה הסמוכה), אף לא אחד מן הפקידים המקבלים קהל, דובר ערבית. **בסניף רהט המשרת כ-50,000 תושבים בדואים בנגב, רק אחד מחמשת הפקידים המקבלים קהל, דובר ערבית**. אשר להנגשת זכויות ושירותים באמצעות האינטרנט, הרי שבמועד פרסום הדוח טרם פעל אתר ממשלתי אחוד המרכז את הזכויות המוקנות לאזרחים. אולם כבר אז ניתנה הדעת על כך **שנדרשת מערכת מידע ריכוזית ומתכללת, המתארת בשפה ברורה, כולל בערבית ובהתאם למאפייני אוכלוסיית היעד, את הזכויות ואת דרכי מימושן**. הנגשת המידע בדרך זו לא רק תיטיב עם האזרחים, **אלא גם תאפשר ל"סוכני מידע" כמו עו"סים וארגוני מגזר שלישי, לתווך בין אוכלוסיות מודרות וחסרות אוריינות דיגיטלית ובין הגופים הציבוריים המעניקים את הזכויות**, וכך להגדיל את שיעורי המיצוי.

² עם יישום תוכניות החומש לשיפור המצב החברתי-כלכלי בקרב האוכלוסייה הערבית שהופעלו מאז (בעיקר החלטות ממשלה 922 ו-550), הוקמו מרכזי עוצמה בפריסה רחבה למדי גם ברשויות מקומיות ערביות, כך שהפער לעומת הרשויות היהודיות הצטמצם (הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, תקשורת בין-אישית, אוגוסט 2024).

³ בדוח שפורסם במועד מאוחר יותר על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (לרר, 2022), ואשר הוצג בסעיף הקודם, צוינה התוכנית "מחלקה ראשונה" אשר מופעלת על ידי בטל"א, ובה עו"ס שעובד בבית החולים מסייע לחולה בהליכי מיצוי זכויות מול הוועדות הרפואיות. לפיכך חלה התקדמות מסוימת בנושא, אך עדיין השירות מסופק על ידי גורם שאיננו חלק ממערכת הבריאות.

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2021). דוח שנתי 72א – המוסד לביטוח לאומי: אי-מיצוי של זכויות חברתיות – ביקורת מעקב.

למקור

בחודשים מאי עד ספטמבר 2020 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר הליקויים שאותרו בפעולת הביקורת הקודמת (2014). **רבים מן הליקויים שקשורים להנגשת זכויות על ידי בטל"א עצמו תוקנו חלקית או במלואם.⁴ לעומת זאת, חלק מן הליקויים הקשורים למתן זכויות התלויות בממשקים בין בטל"א ובין צדדים שלישיים או גופי ממשל אחרים, לא טופלו כנדרש:** אשר לשכירים שעבדו אצל כמה מעסיקים – בטל"א לא העביר את מלוא התשלומים למבוטחים שנגבו מהם דמי ביטוח עודפים; אשר לזכאים פוטנציאליים לסיוע בשכר דירה – בטל"א ומשרד הבינוי והשיכון טרם השלימו במועד ביקורת המעקב את המהלכים הדרושים לתיאום ולריכוז מידע שוטף על אזרחים המקבלים קצבת קיום ולכן עשויים להיות זכאים לסיוע בשכר דירה, ולא ננקטו פעולות פרו-אקטיביות לאיתור פרטי קשר עדכניים של מבוטחים אלו; אשר להנחה בארנונה – בטל"א, משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי והרשויות המקומיות לא הסדירו מנגנון יעיל ומהימן לכלל הרשויות להפחתת הנטל הבירוקרטי הכרוך במתן הנחה בארנונה לזכאים ולמתן הנחה אוטומטית במקרים מתאימים.

אשר להנגשת מידע על זכויות על ידי משרד הרווחה לא נקבעו כללים בתקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) או בחוזרים כלליים ולא הותוו שיטות שינחו את העו"סים במחלקות לשירותים חברתיים כיצד לסייע למטופליהם למצות את זכויותיהם, זאת למרות הדרישה מן העו"סים ברשויות המקומיות לשמש גם סוכני מיצוי זכויות. אשר למרכזי עוצמה, בביקורת המעקב (שנת 2020) נמצא כי מאז הביקורת הקודמת (שנת 2014) גדל מספרם של המרכזים כי חמישה, ומספר הרשויות המקומיות שהמרכזים פעלו בהן גדל כי שבעה. **עם זאת בכשליש מן הרשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך-בינוני (אשכולות 1-5) לא הוקמו מרכזי עוצמה חדשים.** אשר לתחנות שירות ייעוץ לאזרח (שי"ל) (אשר מתוקצבות בעיקר על ידי הרשות המקומית עצמה, עם השלמה של משרד רווחה לפי שיטת המימון התואם [מצ'נג]), בביקורת הקודמת נמצא כי רק ב-57 מתוך 257 הרשויות המקומיות פעלו תחנות כאלה; בביקורת המעקב נמצא כי מספר התחנות גדל ב-28%. **עם זאת התחנות הוקמו בעיקר ברשויות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני-גבוה, ואילו ביישובים הערביים לא הוקמה אף תחנת שי"ל.**

⁴ בשנים שחלפו מאז פרסום דוח המעקב של מבקר המדינה, בטל"א קידם והטמיע חזון מקצועי-ערכי ושינויים ארגוניים המושתתים על גישה פרו-אקטיבית להקלת הליכי מיצוי הזכויות בקרב קהל לקוחותיו. להמשגה תאורטית ואמפירית של מגוון האסטרטגיות שבטל"א נוקט למטרה זו ר': Benish, A., Tarshish, N., Holler, R., & Gal, J. (2024). Types of administrative burden reduction strategies: who, what and how. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34, 349-358 <https://doi.org/10.1093/jopart/muad028>

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2020). דוח שנתי 71א – יישום תוכנית מענק עבודה ברשות המיסים – מענק מורחב.

למקור

החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה) משנת 2007 נועד לשפר את רווחתן של משפחות העובדות ברמות שכר נמוכות, באמצעות מתן תמריץ ליציאתן לשוק העבודה, הגדלת ההכנסה הפנויה שלהן וצמצום העוני ואי-השוויון בקרב משפחות שאחד מבני הזוג בהן עובד. החוק קבע כי תשלום מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) ייעשה באמצעות רשות המיסים. עוד נקבע בחוק כי סכום המענק יחושב על פי רמת ההכנסה של העובד מעבודתו, מספר הילדים במשפחתו, הכנסות נוספות של מבקש המענק שאינן מעבודה ורמת ההכנסות הכוללת של התא המשפחתי – **מארג מורכב של תנאי זכאות**.

בבדיקת נתונים בנוגע להגשת תביעות ומימוש הזכות למענק עבודה בכמה יישובים ערביים (רהט, כסייפה, לקייה, ערוער, טירה וטייבה) לעומת כלל האוכלוסייה בשנת המס 2018, נמצא כי **השיעור הממוצע של מיצוי המענק באוכלוסייה הערבית נמוך משיעור המיצוי באוכלוסייה הכללית**. כך למשל, 60% מן התושבים הערבים שנכללו בפוטנציאל הזכאים האפשריים של רשות המיסים לא הגישו תביעה לקבלת מענק גם לאחר שהרשות שלחה אליהם מכתב יידוע על זכאות לכאורה, לעומת 47% בכלל האוכלוסייה. זאת ועוד 50% בלבד ממגשי התביעות למענק עבודה באוכלוסייה הערבית נמצאו זכאים, לעומת 61% בכלל האוכלוסייה. **אי-מיצוי הזכות למענק עבודה שכיח במיוחד בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב** (גם לעומת שאר הערבים בארץ).

החסמים למימוש הזכות למענק עבודה באוכלוסייה הערבית ממוקמים בכמה רבדים: ראשית, חלק גדול מן הזכאים הפוטנציאליים ביישובים שנבדקו אינם מודעים לקיומה של הזכות, ולכן ממילא לא יפעלו כדי למצותה. שנית, גם אלו שמודעים לזכות לאו דווקא בקיאים בתנאים המזכים במענק ובפעולות הבירוקרטיות הנדרשות לקבלתו. שלישית, רשות המיסים לא הנגישה לשפה הערבית את כל היישומים המקוונים שהעמידה לרשות הציבור, כמו הסימולטור ובדיקת סטטוס הטיפול בתביעה. **בה בעת אוכלוסיות מיעוט כולל האוכלוסייה הערבית לא תמיד חשופות למדיה דיגיטלית, אולם עלוני ההסבר בנוגע למענק אינם מופצים פיזית בלשכות התעסוקה ובסניפי דואר ישראל, מסיבות תקציביות ולוגיסטיות**. לבסוף רשות המיסים אינה מוודאת שמכתבי היידוע על הזכאות למענק, הנשלחים בשירות דואר רגיל, הגיעו ליעדם. בחלק מן היישובים הערביים, בעיקר ביישובים הבדואיים בנגב, אין כתובות סטנדרטיות עם שמות לרחובות ומספרים לבתים, מצב שבעטיו כרבע מכתובות הנמענים אינן מאתרות ודברי הדואר מוחזרים מסיבת "מען לא ידוע". בהיעדר מנגנון ניטור של רשות המיסים המתואם עם דואר ישראל, יש להניח כי מהלכי היישוג שנוקטת הרשות לא יצלחו.

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2022). דוח ביקורת מיוחד – ערים מעורבות: שירותים מוניציפליים בערים מעורבות.

למקור

על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), יישוב מעורב הוא כזה שבו רוב מכריע של תושבים יהודים ומיעוט ניכר של תושבים ערבים, אם כי לא הוגדר קריטריון לשיעור התושבים הערבים שעל פיו יישוב יוגדר כמעורב. ירושלים, חיפה, רמלה, לוד ועכו נתפסות היסטורית כערים מעורבות; תל אביב-יפו ומעלות-תרשיחא מוכרות כערים מעורבות על רקע איחוד מוניציפלי; ונוף הגליל הפכה לעיר מעורבת עקב מעבר של אוכלוסייה ערבית מיישובים סמוכים. בשנת 2020 התגוררו בערים המעורבות כ-2,000,000 איש, מהם כ-500,000 ערבים, ומהם כ-370,000 התגוררו בירושלים.

בפני הערים המעורבות בישראל ניצבים אתגרים רבים. ההיסטוריה של הקונפליקט היהודי-פלסטיני מחייבת השקעת מאמצים גדולים משני הצדדים כדי להניח תשתית למרקם חיים משותף. על הערים המעורבות לספק שירותים שוויוניים ובה בעת מותאמים לקבוצות האוכלוסייה השונות וכן לפעול להגבלת תחושת השייכות הקהילתית של כלל התושבים. לצד זאת הערים המעורבות הן כר פורה לשיתופי פעולה בין יהודים וערבים וליצירת מרחב ציבורי סובלני ומכבד. כחלק אינטגרלי מן הנוף הישראלי, הערים המעורבות הן מיקרוקוסמוס של החברה הישראלית כולה, על שלל מורכבויותיה. דוח זה עוסק בשירותים המוניציפליים המסופקים בערים אלו (ללא מזרח ירושלים – משום שהערבים המתגוררים בה הם תושבי קבע ולא אזרחי ישראל).

פעולת הביקורת נעשתה בחודשים יוני עד נובמבר 2021 (כלומר החלה כחודש לאחר מבצע "שומר חומות") בעיריות חיפה, לוד, נוף הגליל, עכו ורמלה, והיבטים מסוימים נבדקו בתל אביב-יפו. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובמשרד לשוויון חברתי. **על כלי הביקורת הרגילים הוסף תהליך של שיתוף ציבור.** במסגרת זו התקיימו שני מפגשים קבוצתיים בנושא חינוך בערים מעורבות, ובהם השתתפו מומחים, בעלי תפקידים ברשויות המקומיות ופעילים חברתיים, כדי לקבל מידע מכלי ראשון ולהעמיק את זוויות הראייה בנושא. כמו כן נערך סקר מקוון וטלפוני בקרב 600 תושבים יהודים וערבים כדי ללמוד על שביעות רצונם משירותי העירייה.

הערים המעורבות נבדלות זו מזו בהרכב האוכלוסייה, בפיזור הגאוגרפי ובדירוג החברתי-כלכלי. כך למשל, רמלה ולוד שייכות לאשכול 4 בדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס, ואילו תל אביב-יפו שייכת לאשכול 8. **אשר למידת העירוב של התושבים היהודים והערבים בשכונות העיר** (מבחינת קרבה פיזית של אזרחי המגורים), בחיפה ובנוף הגליל מידת העירוב גבוהה, ואילו ברמלה ובלוד מידת העירוב נמוכה – **התושבים הערבים גרים לרוב באזורים נפרדים מאלו שהתושבים היהודים מתגוררים בהם.** בחלק מן הערים המעורבות (עכו, רמלה ולוד) נמצא יחס הפוך מובהק בין הדירוג החברתי-כלכלי של האזור ובין שיעור התושבים הערבים המתגוררים בו, **כך שכלל ששיעור התושבים הערבים גבוה יותר, הדירוג החברתי-כלכלי של אזור המגורים נמוך יותר.**

התושבים הערבים בערים המעורבות (בדומה לתושבים היהודים) אינם עשויים מקשה אחת. הם נבדלים זה מזה במגוון מאפיינים כמו יישוב המוצא (חלקם נולדו בעיר וחלקם היגרו אליה מיישובים בסביבה), עדה דתית (מוסלמים לעומת נוצרים), מידת דתיות, מעמד חברתי-כלכלי, רמת השכלה (לרבות שליטה בשפה העברית) והשקפות ועמדות פוליטיות. **בפעולת הביקורת נבחנו בין היתר מאפייני האוכלוסייה בערים המעורבות בתחומי חיים מרכזיים** (למשל שיעור התעסוקה, נתוני שכר ותוחלת החיים של התושבים) בפילוח לפי מין ולפי השתייכות לאוכלוסייה היהודית והערבית. **נמצאו פערים בין שתי קבוצות האוכלוסייה – כמעט בכל המקרים עם יתרון ליהודים או עם חיסרון לערבים** – וכן שונות במאפייני האוכלוסייה הערבית בכל יישוב, בעיקר בתחום התעסוקה – בשיעור התעסוקה של נשים ובשכר הממוצע של גברים. מלבד הפערים הכלליים במדינה בין יהודים לערבים, **ההשוואה בין שתי קבוצות האוכלוסייה המתגוררות באותה רשות מקומית היא חשובה שכן היא מלמדת על הבדלים שאינם קשורים למרחב הגאוגרפי,** כמו אפשרויות תעסוקה איכותיות בהקשר ליכולת ההשתכרות או תנאי תברואה סביבתיים ומצאי שירותי בריאות בהקשר לתוחלת החיים.

החלטות הממשלה בנושא שיפור מצב האוכלוסייה הערבית ותחולתן בערים המעורבות: בסקירת החלטות הממשלה המרכזיות שהתקבלו בשנים 2010-2020 בנוגע לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל, נמצא כי פרט להחלטות נקודתיות שהתייחסו לערביי מזרח ירושלים, יתר ההחלטות לא התייחסו לערבים בערים המעורבות. לפיכך עד אז האוכלוסייה הערבית בערים אלו לא קיבלה תקציבים ייעודיים ולא גובשה מדיניות סדורה כלפיה. [החלטת ממשלה 550](#) לצמצום פערים בחברה הערבית לשנים 2022-2026, וכן [החלטת ממשלה 1834](#), שהוחלה בשנת 2022 בתור "תוכנית

דחופה לצמצום פערים ומתן מענים משלימים למניעת אלימות ופשיעה בערים המעורבות, התייחסו לראשונה ואף באופן ייעודי לאוכלוסייה הערבית בערים המעורבות. צמד החלטות אלו הכירו בצורך להשקיע משאבים ייחודיים באוכלוסייה זו ולהכלילה בקהל היעד של הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים. עם זאת, משרד המשפטים, משרד הפנים והמשרד לשוויון חברתי לא קבעו הגדרה למונח "ערים מעורבות", ומן ההגדרה הקיימת של הלמ"ס אי אפשר ללמוד על התבחינים לסיווג יישוב כיישוב מעורב, ובכלל זה מספר התושבים הערבים או שיעורם בו. **בהיעדר קריטריון רשמי קשה מאוד לגבש מדיניות ולספק שירותים בהתאם להרכב האוכלוסייה ביישובים אלו.**

עמדות התושבים בערים המעורבות בנוגע לשוויון במתן השירותים המוניציפליים: בסקר שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה נשאלו תושבים המתגוררים בערים המעורבות שנבדקו עד כמה לדעתם השירותים העירוניים ניתנים באופן שוויוני ליהודים ולערבים (על סולם תשובות 'בכלל לא' / 'במידה מועטה' / 'במידה בינונית' / 'במידה רבה' / 'במידה רבה מאוד'). **כשני שלישים מן התושבים היהודים לעומת כשליש מן התושבים הערבים סברו שיש שוויוניות במידה רבה או רבה מאוד. כמחצית מן התושבים הערבים (לעומת כעשירית מן התושבים היהודים) סברו שאין שוויוניות בכלל או שהיא דלה מאוד. מכאן אפשר להסיק כי המענה שנותנות הערים המעורבות לתושבים הערבים אינו מותאם דיו לצרכים ולמאפיינים שלהם.**

הרכב ההון האנושי המועסק בערים המעורבות והרכב ועדות העירייה: תפקידי כוח האדם ברשויות המקומיות הם משאב ציבורי הטומן בחובו אפשרויות השפעה על מגוון תחומים חשובים כמו חינוך, הקצאת כספים, הקצאת שטחים ופיתוח תשתיות. כמו כן עובדי הרשויות המקומיות מספקים לתושבים שירותים בקהילה, והם באים עימם במגע רציף. **לגיוון הרכב העובדים ברשות המקומית יתרונות רבים:** מבחינת הרשות עצמה – יצירתיות וחדשנות, העשרת נקודות המבט, שינוי השקפת העולם בנוגע לקבוצות מיעוט וטיוב תהליכי קבלת ההחלטות; מבחינת ציבור התושבים – ביסוס אפיק לביטוי עמדותיהם של זרמים שונים באוכלוסייה ובפרט של קבוצות מוחלשות, שיפור הנגישות לשירותים מוניציפליים המשפיעים על חיי היום-יום שלהם, וחיזוק תחושת השייכות והלכידות הקהילתית. אולם, למרות יתרונות אלו ולמרות חובת ייצוג הולם בשירות המדינה (לפחות 10% ערבים), **בכל הערים המעורבות שנבדקו נמצא כי שיעור העובדים הערבים המועסקים בתפקידי ניהול בכירים ברשות המקומית קטן משיעורם באוכלוסיית העיר.** בחלק מן הערים המעורבות נמצאו פערים במכסת העובדים הערבים מקרב כלל העובדים גם במוקד העירוני, אשר משמש אמצעי קשר מרכזי ומיידי בין הרשות המקומית לתושביה, ואשר מיועד לתת מענה והכוונה בכל תחום בעת שגרה ובעת חירום.

מועצת הרשות המקומית אחראית לניהול ענייני הרשות, והיא נעזרת בוועדות שונות למילוי תפקידה. בוועדות העירייה נפגשים נבחרי הציבור עם חברי ההנהלה והדרגים המקצועיים הבכירים ברשות, מלבנים סוגיות שעל סדר היום, מגבשים תהליכי עבודה ומקבלים החלטות. **ועדות אלו מבטאות את עקרון הייצוגיות, ומתוקף הסמכויות הנרחבות שהוקנו לוועדות החובה עולה כי הן נדבך חיוני בהתנהלות התקינה של הרשות.** בפעולת הביקורת נבחן הרכב כוח האדם בחמש ועדות: ועדת מכרזים (הקובעת מי יזכה במכרזים שהוציאה הרשות להעברת מקרקעין או טובין); ועדת חינוך (המייצעת ומפקחת על מערכות החינוך ביישוב); ועדת תמיכות (הממליצה בפני מועצת הרשות על בקשות לתמיכה כספית בגופים שאינם ממלכתיים או רשותיים ושאינם למטרות רווח, והמיועדים לטובת הציבור); ועדת הקצאות (הפועלת להקצאת קרקעות ומבנים לגופים הפועלים בתחומי הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה וכיו"ב); וועדת שמות (העוסקת במתן שמות למקומות ציבוריים בתחומי הרשות). **במרבית ועדות אלו בערים המעורבות שנבדקו נמצא ייצוג חסר לאוכלוסייה הערבית לעומת שיעורם באוכלוסיית העיר. דפוס זה בלט במיוחד בוועדת תמיכות ובוועדת הקצאות, דהיינו שתי הוועדות האמונות על היבטים כספיים ותשתיתיים ברשות המקומית.**

הקצאת נכסים עירוניים לאוכלוסייה הערבית: מתוך 500 נכסים שהקצו הערים המעורבות שנבדקו, חמישה נכסים בלבד הוקצו לגופים השייכים לאוכלוסייה הערבית. בה בעת גופים ערביים ספורים פנו לבקשת הקצאה. בגיבוש הפרוגרמות להקצאות, חלק מן הרשויות המקומיות לא הבחינו בין האוכלוסייה הערבית ליהודית, וכל הרשויות שנבדקו לא פעלו די הצורך להגברת המודעות לזכויות התושבים הערבים בתחום הקצאת המקרקעין.

מתן תמיכות כספיות לאוכלוסייה הערבית: בדומה למדיניות הקצאת הנכסים, נמצא כי שיעורי התמיכות בגופים ערביים ברוב הערים המעורבות שנבדקו היו מזעריים (כ-5%) לעומת יתרת התמיכות שחילקה העירייה. הערים המעורבות לא בחנו את צורכי האוכלוסייה הערבית המתגוררת בתחומן בנושאי דת, רווחה, תרבות ופנאי; את הגורמים למיעוט הבקשות לתמיכה המוגשות מצד תושבים ערבים; ואת החסמים הניצבים בפניהם למימוש זכות זו. כמו כן הרשויות לא פרסמו את התבחינים למתן תמיכות בשפה הערבית – בניגוד לנוהל שנקבע בנושא.

גביית ארנונה: שיעורי גביית הארנונה לשנת 2020 בחלק מן השכונות הערביות בערים לוד, עכו ורמלה היו קטנים משמעותית משיעור הגבייה הכללי בערים אלו (כ-90%): שיעור הגבייה בשכונות ערביות נבחרות בלוד עמד על 35%, בעכו על 62% וברמלה על 26%. עוד נמצא כי שיעור יתרת חובות הארנונה למגורים בשכונות הערביות בערים לוד, עכו ורמלה מסך יתרת חובות הארנונה למגורים הוא גבוה למדי: כ-30%, 40%-60%, בהתאמה. דוח מבקר המדינה מורה כי לצד הדרישה מן הרשויות המקומיות לתת שירותים לכלל האוכלוסייה המתגוררת בתחומן, עליהן לתגבר את פעולות האכיפה לגביית ארנונה היכן ששיעורי הגבייה נמוכים.

מתן שירותי חינוך בערים המעורבות: מערכת החינוך בישראל מחולקת לחינוך ממלכתי-יהודי, חינוך ממלכתי-דתי, מערכת חינוך חרדית, חינוך ממלכתי-ערבי, מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות חינוך פרטיים. בדוח זה, מוסדות חינוך ששפת הלימוד בהם היא עברית הוגדרו "מוסדות חינוך עבריים", ומוסדות חינוך ששפת הלימוד בהם היא ערבית הוגדרו "מוסדות חינוך עבריים". **בבחינת היחס בין מספר מוסדות החינוך העבריים והערביים ובין חלקן של האוכלוסיות היהודית והערבית (בהתאמה) בערים המעורבות שנבדקו,** נמצא כי בעיריות חיפה ורמלה היה מספר מוסדות החינוך הערביים גדול משיעור התושבים הערבים המתגוררים בעיר, בעיריית עכו היחס היה קטן, בעיריית לוד היחס דומה, **ואילו בנוף הגליל לא היו מוסדות חינוך ערביים כלל, אף על פי שהתושבים הערבים מהווים 30% מאוכלוסיית העיר.** עוד נמצא כי בחלק מן הערים המעורבות שנבדקו, בעלי תפקיד ערבים לא שולבו במידה מספקת במחלקות החינוך בעירייה. בקבוצות המיקוד שנערכו בהליך שיתוף הציבור של פעולת הביקורת **עלה הצורך להקצות תקן ייעודי לממונה על החינוך הערבי בעיר ולעבות את מצבת כוח האדם מן האוכלוסייה הערבית במחלקות החינוך,** כדי לתת מענים מותאמים למאפיינים ולצרכים של התלמידים הערבים, המובחנים מאלו של התלמידים היהודים (במקום לנקוט בגישת "העתק-הדבק").

העלות לתלמיד במוסד חינוך היא היחס בין סך התקציב שמשרד החינוך מקצה למוסד ובין מספר התלמידים הלומדים בו. מנתוני משרד החינוך עלה כי **העלות הממוצעת לתלמיד במוסד חינוך ערבי הייתה נמוכה מן העלות במוסד חינוך עברי (בסדר גודל של 10%-20%) בערים המעורבות שנבדקו.** בניתוח של המכון הישראלי לדמוקרטיה בנוגע לתקציבי משרד החינוך המיועדים למוסדות חינוך השייכים ל"חמישוני הטיפוח" הנמוכים, נמצא כי התקצוב לתלמיד במוסד חינוך עברי היה גבוה מן התקצוב לתלמיד במוסד חינוך ערבי (בסדר גודל של 30%-40%) בערים המעורבות שנבדקו (פרט לחיפה שבה התקצוב דומה). **הבדלי תקציב אלו היו ניכרים במיוחד מאחר שמדובר במוסדות חינוך מוחלשים מבחינה חברתית-כלכלית, ולכן גדלה החשיבות לצמצום הפערים ולקידום שוויוניות בין תלמידים מקבוצות אוכלוסייה שונות.**

עוד נבחנו בפעולת הביקורת הישגים הלימודיים של תלמידים יהודים ותלמידים ערבים בערים המעורבות. לפי נתוני הלמ"ס, בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) **שיעורי הזכאות לתעודת בגרות בקרב תלמידים יהודים היו גבוהים משיעורי הזכאות בקרב תלמידים ערבים בערים המעורבות שנבדקו.** הפער בלט במיוחד בלוד, שבה שיעורי הזכאות לתעודת בגרות היו כ-75% בקרב תלמידים יהודים לעומת כ-50% בקרב תלמידים ערבים. לעומת זאת, בנוף הגליל הישגיהם של התלמידים הערבים היו גבוהים מאלו של התלמידים היהודים, אולם ייתכן כי זאת משום שרוב התלמידים הערבים המתגוררים בעיר לומדים בבתי ספר פרטיים ביישובי הסביבה.

לפי נתוני משרד החינוך, **תוצאות מבחני המיצ"ב במתמטיקה ובאנגלית של תלמידי כיתות ח' בערים חיפה, לוד, עכו ורמלה היו גבוהות יותר במוסדות הלימוד העבריים מאשר במוסדות הלימוד הערביים.** כמו כן בשנים 2008-2018, במוסדות הלימוד העבריים הייתה מגמה ברורה של עלייה בצינוי מבחני המיצ"ב, ואילו במוסדות החינוך הערביים לא זוהתה מגמה כלשהי. גם במקרה זה הפערים הגדולים ביותר בין יהודים לערבים היו בלוד.

הנגשת מידע בשפה הערבית בשירותים מוניציפליים: מתן שירות המותאם לתרבותם ולשפתם של כלל התושבים המתגוררים בערים המעורבות עשוי להגביר את יעילות השירות ואת הנגישות אליו, והוא מאפשר לתושבים הערבים לממש את זכויותיהם ביתר קלות. נוסף על כך נוכחותה של השפה הערבית במרחב הציבורי עשויה להגביר את תחושת השייכות של התושבים הערבים לרשות המקומית שהם מתגוררים בה. לפי פסיקת בג"ץ, **על עיריות שבתחומן מתגורר מיעוט ערבי משמעותי מוטלת החובה להציג שילוט עירוני (למשל שלטי הכוונה למוסדות ציבור, שלטי רחובות ושלטי בטיחות ואזהרה) בשפה הערבית לצד השילוט בשפה העברית.** בפעולת הביקורת נבחנו היבטים אחדים של הנגשת מידע ושירותים בשפה הערבית בערים המעורבות שנבדקו. נמצא כי הערים חיפה, לוד, נוף הגליל ועכו **לא הנגישו את אתרי המרשתת שלהן לשפה הערבית;** בערים חיפה, לוד, עכו ורמלה **לא מושמעת במוקד העירוני הודעת הכוונה בשפה הערבית;** בעיריית נוף הגליל **יש שלטים עירוניים ללא כיתוב בשפה הערבית;** ושיעור הכותרים בשפה הערבית בספריות העירוניות בכל הערים המעורבות שנבדקו קטן מאוד משיעור הכותרים בעברית ובשפות אחרות.

קיסר-שוגרמן, א., קרליץ, צ., לרמן, ה., עצמון ל. וסנלה, י. (2019). מחקר להערכת המיזם להנגשת מידע על זכויות – דוח סופי לגורמי חוץ. המרכז הארצי לבחינות ולהערכה.

למקור

המחקר בחן את דפוסי צריכת המידע בשנת 2019 באתר כל זכות – מאגר מידע מקוון המתעדכן באופן שוטף ומיועד להנגיש את כלל הזכויות החברתיות והאזרחיות לתושבי ישראל. האתר מכיל מידע על מגוון הזכויות, דרכי מימושן, ארגונים קשורים (ארגוני ממשלה וארגוני חברה אזרחית), פסקי דין וכדומה. האתר נבנה ומתוחזק על ידי חברה לתועלת הציבור, שמטרתה לסייע בצמצום הפערים במיצוי זכויות בישראל. **הדוח התמקד בבדיקת השימושיות והמועילות של אתר כל זכות בקרב קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, כולל ערבים לעומת יהודים.**

המחקר כלל שלושה רכיבים מתודולוגיים: (1) **מערך מחקר כמותי** הנשען על שאלונים מובנים שנאספו בה בעת בשני מדגמים שונים: מדגם של כ-1,000 איש המייצגים את אוכלוסיית ישראל הבוגרת (בני 18+), חלקם מכירים את אתר כל זכות וחלקם לא; ומדגם של כ-4,000 גולשים באתר כל זכות אשר השיבו וולונטרית לשאלונים דומים, תוך שהם מחפשים באתר מידע למגוון צורכיהם; (2) **מערך מחקר איכותני** הנשען על שש קבוצות מיקוד עם אנשי מקצוע מתחום הרווחה המספקים שירותים להנגשת זכויות לאוכלוסיות מוחלשות; (3) **מערך איסוף נתוני גלישה באתר** באמצעות כלי ניטור דיגיטליים עבור החודשים ינואר-מאי 2019.

נתוני המדגם הארצי מלמדים כי רוב אוכלוסיית ישראל הבוגרת מחפשים מידע על זכויות באינטרנט (78% מן המשיבים הפרטיים ו-67% מאנשי המקצוע והמתנדבים), וכי זהו הערוץ העיקרי להשגת מידע על זכויות. **לצד זה שיעור הערבים המשתמשים באינטרנט לחיפוש מידע על זכויות נמוך יותר משיעור היהודים, ואילו פנייה לאיש מקצוע או לחברה פרטית וכן יצירת קשר טלפוני עם המשרד של הגוף הנותן את הזכות מקובלות יותר בקרב ערבים מבקרב יהודים.** בהתייחס ספציפית לאתר כל זכות, נמצא כי 54% מאוכלוסיית ישראל הבוגרת התוודעו לקיומו של האתר, אולם רק מחציתם – כלומר 27% מן האוכלוסייה הבוגרת – השתמשו בו (33% מאנשי המקצוע והמתנדבים ו-25% מן המשיבים הפרטיים). **שיעור השימוש באתר כל זכות נמוך במיוחד בקרב ערבים (5%) לעומת יהודים לא חרדים (כ-35%).**

כדי ללמוד מה מנבא סטטיסטית שימוש באינטרנט בכלל ובאתר כל זכות בפרט להשגת מידע על זכויות, הוצגו תחילה בפני המשיבים לסקרים היגדים הבוחנים תפיסות של **הזדמנויות** בחיפוש מידע באינטרנט (למשל "אני יכול למצוא באינטרנט כל מה שצריך לדעת לגבי זכויות") והיגדים הבוחנים תפיסות של **חסמים** בחיפוש מידע באינטרנט (למשל "המידע על זכויות המפורסם באינטרנט הוא מורכב וקשה לי להבין אותו"). **מתגובות המשיבים במדגם הארצי עלה כי תפיסת ההזדמנויות גבוהה מתפיסת החסמים. אולם בפילוח לפי קבוצות באוכלוסייה נמצא כי ערבים כמו גם יהודים דתיים וחרדים הביעו הסתייגות גדולה יותר משימוש באינטרנט ככלי לאיתור מידע על זכויות לעומת יהודים חילוניים ומסורתיים.** בהמשך, כדי לבחון מה מנבא שימוש באתר כל זכות מבין מכלול המשתנים שנבדקו במחקר – אם משתני רקע חברתיים-כלכליים, אם תפיסות בנוגע להזדמנויות וחסמים באיתור מידע באינטרנט – בוצעה רגרסיה לוגיסטית על נתוני המשתמשים הפרטיים במדגם הארצי (הרגרסיה מאפשרת "לבדד" את התרומה העצמאית של כל אחד מן המשתנים הנבדקים). **בניתוח נמצא כי לערבים סיכוי נמוך פי חמישה מליהודים להשתמש באתר כל זכות.**

בקבוצות המיקוד עלה כי עבור אנשי מקצוע מתחום הרווחה אתר כל זכות משמש מנוע מרכזי לחיפוש זכויות באינטרנט; היו שתיארו אותו כ"גוגל של זכויות" או כ"תנ"ך של זכויות". הם נוהגים להשתמש באתר כנקודת הפתיחה לחיפוש או כדי ללמוד נושא לא מוכר. במקרים אלו האתר נתפס בעיניהם כאפשרות המהימנה ביותר לחיפוש מידע על זכויות כי **הוא "כולל הכול", והם בטוחים למדי שימצאו בו מה שהם מחפשים.** לעומת זאת, כשהם מתמצאים היטב בנושא החיפוש או מעוניינים להעמיק בדקויות, אזי הם נוטים לפנות ישירות לאתרים הממשלתיים, אשר מה שכתוב בהם מחייב מבחינה משפטית. עם זה, חלק מן המשתתפים בקבוצות המיקוד ציינו שהם מעדיפים לא להשתמש במקורות דיגיטליים לחיפוש זכויות עבור לקוחותיהם. אחת הסיבות העיקריות לכך היא שבהינתן עומס העבודה שהם שרויים בו, **ככל שעומדות לרשותם דרכים מהירות ויעילות יותר לקבלת המידע, כמו למשל עמיתים בעלי מומחיות ייחודית (רכזי מיצוי זכויות), הם יעדיפו לפנות אליהם במקום לתור אחר המידע בעצמם או להשתמש בפלטפורמה מקוונת.**

המידע שנאסף בקבוצות המיקוד עם אנשי המקצוע מתחום הרווחה שמספקים שירותים בתחום הנגשת זכויות לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, שכן אור גם על תפיסת ההזדמנויות והחסמים לשימוש באתר כל זכות בקרב ציבור הלקוחות שלהם. אנשי המקצוע העלו ספקות רבים באשר ליכולת של מרבית לקוחותיהם להשיג מידע באופן עצמאי במרחב המקוון בכלל ובאתר כל זכות בפרט.

החסמים שצינו ספציפית בהקשר לאוכלוסייה הערבית היו אלו:

1. **עומס ומורכבות המידע המוצג באתר** – יוצרים תחושות בלבול והצפה, פוגמים ביכולת של הפרט להשתמש באתר ביעילות ולעיתים אף מובילים לטעויות בתהליך חיפוש המידע, אשר העו"סים נדרשים לתקן לאחר מכן. מאפיינים אלו של האתר עלולים גם להרתיע משתמשים חדשים (תופעה של "נכנסתי-התבלבלתי-יצאתי"). עוד גורם שמחמיר את השפעת העומס וההצפה הוא העובדה שדווקא אנשים מאוכלוסיות מוחלשות, לרבות ערבים, מתמודדים לעיתים קרובות עם בעיות בכמה תחומי חיים (בשל הצטלבות מיקומי שוליים), ולכן הם צריכים למצוא מידע על זכויות מורכבות – שהחיפוש שלהן קשה ומבלבל ממילא.
 2. **חסם שפתי** – שימוש מועיל באתר כל זכות מצריך ידיעת קרוא וכתוב בעברית ברמה גבוהה, יותר מיכולת דיבור שמספיקה לשיחה יום-יומית. צרכנים ערבים (ובמיוחד כאלה שאינם שולטים בעברית כתובה) יכולים אומנם להשתמש באתר בגרסה הערבית, אלא שגם אז הם נתקלים בכמה מכשולים. ראשית, בעת ביצוע המחקר רק חלק מתוכני האתר תורגמו לערבית. שנית, תהליך התרגום יצר לעיתים "פיצוי יתר", כלומר גם מונחים שהציבור הערבי מכיר ומשתמש בהם דווקא בעברית (כמו "ביטוח לאומי" ו"נכות כללית"), תורגמו לערבית. שליטת, גם אם משתמשים ערבים מגיעים באתר בערבית לשלב של נקיטת הפעולה למיצוי הזכות, הטפסים באתר הממשלה הם בעברית, וכדי למלא אותם הם זקוקים לעזרה של דובר עברית.
 3. **אוריינות דיגיטלית בלתי מספקת** – נוסף על עומס התכנים באתר, הוא בנוי באופן מרובד ומסועף, ולכן צריך לדעת בדיוק מה רוצים לחפש ואיך לנסח את מילות החיפוש כדי לקבל את התוצאות המבוקשות. המיומנויות הדיגיטליות של חלק גדול מן המשתמשים הערבים לוקות בחסר, ולכן הם מתקשים לנווט באתר ולהתמצא בו, ופעמים רבות הם מגיעים לתוצאות לא רלוונטיות או למבוי סתום. ואומנם, בנוגע לחוויית הגלישה באתר, לעומת יהודים (בכל קבוצות הדתיות), ערבים הסכימו יותר עם היגדים שליליים וכחות עם היגדים חיוביים.
 4. **חוסר אמון ברשויות המדינה** – החסמים לשימוש באתר כל זכות בקרב ערבים אינם קשורים רק לשפה ולמשלב הלשוני של האתר או לאוריינות דיגיטלית ירודה, אלא גם להיבטים חברתיים-תרבותיים רחבים יותר ובפרט ליחסי אמון מעורערים עם רשויות המדינה. משום שמחוץ למרחב המקוון ערבים צריכים להתמודד עם הפקידות הישראלית בשפה העברית, הרי שמידע מתורגם במבנה הנוכחי שלו עלול להיתפס כבעייתי. נוסף על כך חלק לא מבוטל מן האוכלוסייה הערבית מתנהל לפי נורמות וערכים שמרניים, ולכן ההעדפה היא להיעזר בגורם אנושי מן הקהילה ולא בגורם מקוון המזוהה עם הממסד הישראלי.
- בבחינת מדדי תוצאה של שימוש באתר כל זכות נמצאו פערים בין ערבים ליהודים בכל המשתנים שנבדקו:** הסיכוי להבין היטב את הזכויות בנושא שחיפשו באתר כל זכות בקרב משיבים ערבים נמוך פי 4.6 מן הסיכוי בקרב משיבים יהודים; הסיכוי להבין היטב מה הם צריכים לעשות כדי לממש את זכויותיהם בקרב משיבים ערבים הוא מחצית מן הסיכוי בקרב משיבים יהודים; שיעור נמוך יותר של ערבים מיהודים דיווחו כי הם הצליחו לממש את הזכויות בפועל בעקבות הגלישה באתר; ושיעור נמוך יותר של ערבים מיהודים דיווחו כי הם ישובו להשתמש באתר אם יזדקקו למידע על זכויות בעתיד.

אפרתי, ר. ועודה-סאבא, ל. (2023). מרכזי מידע לאנשים עם מוגבלות ומשפחותיהם בחברה הערבית – דוח הערכה מסכם. מכון הנרייטה סאלד – המכון הארצי למחקר במדעי ההתנהגות.

למקור

התוכנית "מרכזי מידע לאנשים עם מוגבלות ומשפחותיהם בחברה הערבית" היא יוזמה משותפת של ממשלת ישראל, ג'וינט-ישראל מעבר למגבלות וקרן ביידר. מטרת התוכנית היא להגביר מיצוי זכויות בקרב אוכלוסיית היעד על ידי הנגשה של מידע רלוונטי וליווי אישי. **בעת ביצוע המחקר פעלה התוכנית בארבעה מרכזי מידע: ברהט, בנצרת, בטירה ובטמרה-כאבול.** התוכנית עברה הערכה מעצבת ומסכמת בנוגע לדרכי יישומה והטמעתה ביישובים השונים, ובתוך כך נבחנה המידה שבה היא עמדה ביעדיה. **הערכת התוכנית עסקה בשלוש רמות: הפרט, הצוות והמערכת.** ברמת הפרט נבדקו מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של מקבלי השירותים, שביעות רצון מפעילות מרכזי המידע, תרומות אינסטרומנטליות של התוכנית לקידום מיצוי זכויות ולהשתלבות בשירותים בקהילה, ותרומות רחבות יותר לשיפור הרווחה הנפשית ואיכות החיים; ברמת הצוות נבדקו היבטים של הכשרה, יחסי גומלין בין המרכזים, הצלחות ואתגרים; ברמת המערכת נבדקו שיתופי פעולה בין המרכזים לגורמים אחרים בקהילה וכן ההשפעה של פעילות המרכזים על השיח הציבורי בנושא מיצוי זכויות.

במחקר שולבו שיטות כמותיות ואיכותיות. הנתונים הכמותיים נאספו באמצעות שאלון למקבלי שירותים בארבעת המרכזים. השאלון הועבר בתחילת הליווי וכחצי שנה לאחר מכן. כמאה מקבלי שירותים השיבו על השאלון בכל אחת משתי המדידות. הנתונים האיכותניים נאספו אף הם בשני שלבים: בתחילת פעולת ההערכה נערכו ראיונות מובנים למחצה עם הרכזים האזוריים של התוכנית, עם מנהלי התוכנית ועם שותפים ברמה הארצית, וכן קבוצת מיקוד עם מתנדבים במרכזי המידע. לקראת סיום ההערכה נערכו ראיונות עם בעלי עניין ברמה היישובית, ראיונות חוזרים עם מנהלי התוכנית ומפעיליה וכן קבוצות מיקוד עם מקבלי שירותים.

ממצאים עיקריים ברמת הפרט: אוכלוסיית הפונים למרכזים היא מגוונת מבחינת מין, גיל, רמת השכלה, מצב תעסוקה וסוג המוגבלות (המוגבלות השכיחה ביותר בקרב הפונים היא פיזית). רוב הפונים מגיעים למרכזים **ללא ניסיון קודם במיצוי זכויות ובחיפוש מידע באמצעים דיגיטליים**, בעיקר בשל אי-היכרות עם מקורות מידע והיעדר אוריינות דיגיטלית. ההתוודעות הראשונית למרכזים נעשת בדרך כלל באמצעות עו"סים או דרך בעלי תפקידים אחרים אשר מפנים את התושבים למרכז הסמוך לאזור מגוריהם.

המניעים השכיחים לפנייה למרכזים הם צורך בבירור זכויות וקבלת הכוונה למוסדות ולמקורות מידע. התחום העיקרי שהפונים מבקשים בו סיוע הוא מיצוי זכויות מול בטל"א. בהתאם לסיבות הפנייה למרכזים, רוב המשיבים דיווחו על קבלת שירותים שכללו בדיקת זכאות לקצבאות והפניה לגופים רלוונטיים וכן הדרכה על שימוש בכלים דיגיטליים. זמני ההמתנה לקבלת השירותים מרגע הפנייה למרכז הם קצרים – ימים בודדים עד שבוע. השירותים ניתנים הן כנים אל כנים הן טלפנית, וכוללים לרוב מספר מצומצם של שיחות או מפגשים.

המשיבים הביעו שביעות רצון גבוהה מן הרכזים בהיבטים כמו יחס אדיב ומקצועי ומתן מידע מפורט וברור. בתוך כך עלה כי השירותים הותאמו לצורכיהם מבחינה תרבותית והונגשו לסוגי המוגבלות השונים. כמעט כל המשיבים ציינו כי יפנו למרכזים בעתיד ככל שיזדקקו לכך וימליצו על שירותיהם. ניכרת תרומתם הבולטת של המרכזים במתן מידע על זכויות, הכוונה לגורמים רלוונטיים וסיוע בהתנהלות במרחב המקוון. תרומות נוספות שעלו – חיזוק האמון במוסדות המדינה, הפחתת תחושת הניכור והגברת מיצוי הזכויות בפועל. נוסף על כך נמצא כי המענים סיפקו את צורכיהם הרגשיים של הפונים וסייעו להם בהפגת תחושת הבדידות.

אשר לנקודות לשיפור מבחינתם של מקבלי השירותים, הוצע לחזק את המודעות לזכויות של אנשים עם מוגבלות ולעדכן אותם במידע רלוונטי באופן שוטף; להעביר את המרכזים למבנים עצמאיים (במקום מבנים של גופים אחרים השייכים לרשות המקומית כמו המחלקה לשירותים חברתיים ומוקד שירות לבריאות הנפש); להגביר את החשיפה והפרסום של המרכזים; ליעל את הספקת השירות ולהגדיל את היקף המשרה של הרכזים.

ממצאים עיקריים ברמת הצוות: לנוכח תפקיד המפתח שממלאים הרכזים בתפעול השוטף של מרכזי המידע, הם רואיינו כאמור פעמיים, כדי ללמוד על חוויותיהם, תובנותיהם והערכתם את הצלחת התוכנית. מדבריהם עולה כי הכשרה מובנית, מקיפה ויסודית, כפי שניתנה עם כניסתם לתפקיד, היא גורם חשוב לפיתוח מקצועיות ולביסוס תחושת ביטחון בהספקת

השירות. יתרה מכך, גם לאחר שהרכזים צוברים ניסיון בעבודתם, הם עדיין זקוקים להעשרה מקצועית שוטפת. באשר להכשרת רכזים חדשים, פותחה במסגרת התוכנית ערכת למידה מקוונת המספקת מידע מקיף ועדכני בנושא של מיצוי זכויות, זאת לצד חניכה וליווי על ידי רכז ותיק.

הצלחות בעבודת הרכזים התבטאו בכמה מישורים: תרומה אישית של הרכזים לקידום נושאים שבעקבותיהם פנו אנשים למרכז, במיוחד במקרים שבהם חל שינוי של ממש בחייו של הפונה בתחום מיצוי הזכויות; גידול במספר הפונים למרכזים – פחות דרך פעולות יישוג מצד המערכת ויותר דרך פניות יזומות של התושבים; פניות חוזרות של יחידים ומשפחות בנוגע לנושאים נוספים שהם מעוניינים לטפל בהם; שיווק של המרכזים על ידי מקבלי השירות הממליצים עליו למכריהם; הגברת ההנכחה של המרכזים בשיח הציבורי.

לצד הצלחות אלו הרכזים מתמודדים עם אתגרים כבדי משקל: קושי ברתימת אוכלוסיית היעד לקבל שירות, הנובע בין היתר ממיקומם הפיזי של חלק מן המרכזים במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים לבריאות הנפש, המעוררים סטיגמטיזציה ומגבירים את הרתיעה מרשויות המדינה; חוסר אוריינטציה בירוקרטית ודיגיטלית לצד חוסר שליטה בשפה העברית בקרב אוכלוסיית היעד המשיתים עומס עבודה רב על הרכזים, המועסקים בחצי משרה בלבד; חשיפת הרכזים לסיפורי חיים קשים בעבודתם האינטנסיבית הגורמת להצפה רגשית בקרבם; קושי בגיוס מתנדבים בעלי פרופיל המתאים לעבודה במרכזים.

ממצאים עיקריים ברמת המערכת: אחד המסרים העיקריים שעלה מן הראיונות עם צוותי ההנהלה והתפעול של התוכנית הוא נחיצותה הרבה לאוכלוסייה הערבית, אוכלוסייה עם אוריינות דלה מבחינה שפתית, בירוקרטית ודיגיטלית ואשר מנהלת יחסים מורכבים עם רשויות המדינה. **פעילותם של מרכזי מידע אוטונומיים, אשר זמינים ונגישים הן כפיזית-גאוגרפית הן חברתית-תרבותית, מספקת מענה חיוני לאוכלוסייה הערבית, המאופיינת בחסכים בידע על הזכויות הקיימות ועל הדרכים למיצוי הזכויות, בפערים טכנולוגיים, בחוסר אמון בגופים ממשלתיים ובדעות קדומות כלפי מערכת השירותים הסוציאליים.** יתרה מכך, רכישת ידע בנוגע לזכויות והתקדמות בהליך מיצוי הזכויות עשויות אף לתרום לרווחתם הנפשית של הפונים ולשפר את תחושת החוללות העצמית שלהם. כמו כן, עלה בראיונות כי יש שיתופי פעולה פורים בין מפעילי התוכנית ושותפיה, למשל ימי חשיפה מוצלחים ומעשירי ידע המיועדים הן לפונים הן לרכזי התוכנית. עם זאת יש לתגבר את פעולות השיווק והחשיפה הציבורית של המרכזים כדי לחזק את מעמדם במישור הקהילתי ולא רק הפרטני וכדי להרחיב את פריסתם ליישובים נוספים. אשר לסוגיית המיקום הפיזי של מרכזי המידע, עלו שתי דעות מנוגדות: מצד אחד נטען כי העובדה שהמרכזים ממוקמים במבנים של גופים אחרים של הרשות המקומית מקילה את התכלול ותיאום העבודה ברמה היישובית; מצד שני נטען כי יש לשקול לשכן את מרכזי המידע במבנים עצמאיים, הן בשל חוסר האמון של האוכלוסייה הערבית במוסדות המדינה הן כדי לטייב את העבודה המקצועית של הרכזים.

סיכום: סוגיות ודגשים עיקריים מסקירת המקורות הביבליוגרפיים

מיצוי זכויות חברתיות-כלכליות הוא אחד מעמודי התווך של מדינת רווחה. תהליך המיצוי מתרחש בממשק שבין האזרח לערכאות מנהליות (להבדיל משיפוטיות), והוא כולל שלבים אחדים שעל הפרט להשלים כדי לממש את הזכות. **בשנים האחרונות המדינה עושה מאמצים ניכרים כדי להקל את הליכי המיצוי**, למשל הנגשת מידע על זכויות במגוון שפות ופלטפורמות (כמו הוספת אפשרות דיגיטלית פרט לקבלת קהל), הפעלת סוכני מיצוי זכויות מקומיים על ידי גופים ארציים האמונים על מתן זכויות בתחומים שונים, ואוטומציה של הקניית זכויות מסוימות. אולם, אף על פי כן, **עיקר המשא במסע למיצוי זכויות עדיין מוטל על כתפיו של הפרט**.

תהליך מיצוי הזכויות הוא מורכב עבור אוכלוסיית הרוב היהודית, ועל אחת כמה וכמה עבור קבוצת מיעוט מוחלטת כמו האוכלוסייה הערבית, המאופיינת בחוסרים וחסמים רבים הנדרשים כדי לצלוח את התהליך. עם אלו נמנים שליטה בלתי מספקת בשפה העברית – בקריאה, בכתיבה או בדיבור – שלושה רבדים הנדרשים למיצוי זכויות מועיל; פער דיגיטלי – הן בתשתיות יישוביות הן במיומנויות וכישורים אישיים של האדם המבקש למצות את זכותו, פער שהולך וגדל ככל שהמרחב המקוון הופך לפלטפורמה הדומיננטית למיצוי זכויות; קושי לנווט בסבך הבירוקרטי ולהתמודד עם הפיצול המבני-ארגוני בין הגורמים המנהליים הממונים על נדבכים שונים בהספקת זכויות; נורמות חברתיות-תרבותיות שמכתיבות הפגנת כבוד ונימוס כלפי המערכת (אשר פעמים רבות הזכאים הפוטנציאליים גם תלויים בה בפועל) על פני אסרטיביות והבטחת האינטרס האישי; ובה בעת – חוסר אמון ברשויות המדינה ו"קצרים בתקשורת" עם נציגיה, ובמיוחד עם הפקידות המקצועית.

חלק הארי של הפעילות למיצוי זכויות בקרב האוכלוסייה הכללית ובפרט בקרב האוכלוסייה הערבית נעשה בשדה הביטחון הסוציאלי, דהיינו מערך הקצבאות של בטל"א. זאת הן ברמה הארצית הן ברמה המקומית, הן מצד ספקי השירותים הן מצד צרכני השירותים. בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2015 שהצביע על ליקויים בבטל"א הקשורים בתת-מיצוי של זכויות חברתיות, **נקט בטל"א צעדים פרו-אקטיביים כדי להנגיש את עצמו לציבור**. עם זה, כפי שמתבטא בדוח המעקב של המבקר משנת 2021, **הליקויים בממשקים של בטל"א עם גופים אחרים לצורך מתן זכויות למקבלי קצבאות מסוגים שונים – עם משרד הבינוי והשיכון לעניין הנחה בשכר דירה ועם משרד הפנים והרשויות המקומיות לעניין הנחה בארנונה – נותרו על כנם**.

נוסף על כך נקודות תורפה שאותרו במערכות אחרות האמונות על מתן זכויות חברתיות לא טופלו כראוי. במערכת הרווחה לא הותוו קווים מנחים או שיטות עבודה (למשל בתע"ס – תקנון העבודה הסוציאלית) עבור עו"סים במחלקות לשירותים חברתיים, המצויים ב"קו החזית" לתמיכה וסיוע במיצוי זכויות. אף על פי שחל גידול במספר מרכזי עוצמה ברשויות מקומיות מוחלשות, בפרט ברשויות ערביות (בעקבות תוכניות החומש), הרי שתחנות שי"ל (שירות ייעוץ לאזרח) לא הוקמו באף רשות ערבית. אשר למערכת הבריאות, לא חל שיפור של ממש בפעילות השירות הסוציאלי בבתי החולים ובקופות החולים להנגשת זכויות לחולים ובני משפחותיהם (הבעיה במישור זה מתייחסת לאוכלוסייה הכללית ובתוך כך גם לאוכלוסייה הערבית). יוצאת דופן היא התוכנית "מחלקה ראשונה" אשר עוזרת לזכאים פוטנציאליים לקצבאות נכות להתנהל מול הוועדות הרפואיות, אולם התוכנית מופעלת על ידי בטל"א ולא על ידי משרד הבריאות. לבסוף **רשות המיסים לא הצליחה להגדיל את היקף המיצוי של מענק עבודה, כלי התורם לקיימות הכלכלית של יחידים ומשפחות מעוטי הכנסה ואף מסייע להם להשתלב בשוק התעסוקה. יתר על כן, **נתונים אמפיריים מעידים על תת-ניצול של מענק עבודה בקרב ערבים לעומת יהודים, וגם על פער זה לא עלה בידה של רשות המיסים לגשר**.**

בבחינת דפוסי ההספקה והניצול של שירותים מוניציפליים בערים מעורבות – שירותים כגון חינוך, תעסוקה, מתן תמיכות כספיות על ידי העירייה, הקצאת נכסים עירוניים, גביית ארנונה והנגשת מידע במרחב הציבורי בשפות העברית והערבית – **נמצאו הבדלים גדולים לטובת התושבים היהודים או לרעת התושבים הערבים**. הווה אומר שגם כאשר הפן הגאוגרפי מוחזק קבוע כמו גם משתנים אחרים הנגזרים ממנו – כגון אפשרויות תעסוקה, כריסת מוסדות חינוך, תשתיות תחבורה וכיו"ב – **הפערים בין קבוצות האוכלוסייה עומדים בעינם**.

אוריינות דיגיטלית ממלאת כאמור תפקיד מכריע ביכולת של הפרט למצות את זכויותיו בתחומי תוכן שונים, והיא אחד החסמים הבולטים הניצבים בפני קבוצות מיעוט כולל האוכלוסייה הערבית. סוגיה זו באה לידי ביטוי מובהק **בדפוסי השימוש באתר כל זכות** – מאגר מידע על מגוון רחב של זכויות אשר פועל בפלטפורמה מקוונת בלבד. במחקר של המרכז הארצי לבחינות ולהערכה **נמצא כי שיעורי השימוש באתר בקרב ערבים נמוכים הרבה יותר מבקרב יהודים, וכי גולשים ערבים שכבר משתמשים באתר מפיקים ממנו פחות תועלת מגולשים יהודים**. גם אנשי מקצוע מתחום הרווחה שעובדים עם

קבוצות מוחלשות הביעו ספקות גדולים בנוגע ליכולת של ערבים להשיג עצמאית מידע אמין ומעשי דרך האתר. **המסקנה היא כי לעומת יהודים, הסיכויים של ערבים להבין את הזכויות הנכללות באתר, לגזור פעולות רלוונטיות ולנקוט צעדים למימוש הזכויות – קטנים למדי.**

על רקע התמונה הפסימית בנוגע להליכי מיצוי זכויות בקרב ערבים, **בולט מודל עבודה אפקטיבי בדמות מרכזי מידע לאנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם** הממוקמים בארבעה יישובים ערביים. במחקר הערכה של מכון סאלד נמצא כי עם הגורמים להצלחת התוכנית נמנים **המיקוד באוכלוסיית יעד ספציפית, ההפעלה המקומית של התוכנית, ההנגשה החברתית-תרבותית של השירות והליווי האישי של הצוות המקצועי**. כל אלו תרמו לחיזוק החוללות העצמית של הצרכנים בהליכי המיצוי ואף להגברת מימוש הזכויות בפועל. עם זה תחזוקת התוכנית כרוכה במשאבים רבים, הן במונחי תקציב הן במונחי כוח אדם, והיא פועלת בפריסה מצומצמת בלבד.

תמה שעוברת כחוט השני בסקירת הספרות היא **התפקיד החיוני של הרשויות המקומיות בקידום (או עיכוב) מיצוי זכויות בקרב האוכלוסייה הכללית ובמיוחד בקרב האוכלוסייה הערבית**. רוב הזכויות שנדונו לעיל מוקנות על ידי גופים ארציים כמו בטל"א, משרד הרווחה ומשרד הבריאות. אולם ה"מסלול" למיצוי הזכויות עובר רובו ככולו דרך השלטון המקומי וגורמים שעובדים בשיתוף פעולה עימו. **מצד אחד טמונה כאן הזדמנות, שכן לנוכח האמון הרעוע של התושבים הערבים בשלטון המרכזי, לרשויות המקומיות יש בעיניהם מעמד ייחודי**, המבוסס בין היתר על מכנה משותף בערכים ובנורמות, וזה מאפשר שיח שוטף ו"זורם" יותר. **מצד שני, מצב שבו הרשויות המקומיות משמשות כ"צינור" ראשי ולעיתים אף בלעדי שמתווך בין התושבים למוסדות המדינה לצורך מיצוי זכויות מציב לא מעט אתגרים**. רוב הרשויות הערביות עניות ודלות במשאבים, הן מתקשות לספק לתושבים שירותים בסיסיים, ומיצוי זכויות אינו מוגדר כפונקציה עצמאית ברשות (להבדיל למשל מאגף חינוך או ממחלקת גבייה). על רקע זה עולה השאלה **האם וכיצד יצליחו הרשויות המקומיות הערביות לרתום את מעמדן הייחודי כדי לסייע לתושבים למצות את זכויותיהם במגוון תחומי חיים**. בטיוב הליכי המיצוי יש גם פוטנציאל לשיפור החוסן הקהילתי ולחיזוק האיתנות הפיננסית והתפקודית של הרשות המקומית עצמה.

**פרק 3: ראיונות עומק
עם אנשי מקצוע בנוגע למיצוי
זכויות באוכלוסייה הערבית**

3.1 תיאור של הפונקציות, התוכניות והשירותים שנציגיהם רואיינו במחקר

3.1.1 שירות התעסוקה הישראלי

מדי שנה פונים לשירות התעסוקה כ-400,000 איש מן האוכלוסייה הכללית, בהם כ-100,000 איש מן האוכלוסייה הערבית (כלומר שיעור הערבים הפונים לשירות מכלל הפונים גבוה מעט משיעורם באוכלוסייה).

שירות התעסוקה מספק מגוון תוכניות אוניברסליות, כך שאין תוכניות לקבוצות ספציפיות באוכלוסייה כמו תוכניות רק לערבים או תוכניות רק ליהודים. **המדיניות היא להציע שירות אינטגרטיבי (להבדיל מסגרטיבי) לכל הפונים, תוך ביצוע התאמות למאפיינים של קבוצות האוכלוסייה.** הרעיון בבסיס ההתאמות הוא להגביר את ההשתלבות של קבוצות המיעוט – לצורך העניין, האוכלוסייה הערבית – במיינסטרים, ולא לדחוק אותם לשוליים.

אחת התוכניות המרכזיות של השירות היא **מעגלי תעסוקה** – תוכנית ארצית הפועלת משנת 2014, אשר מיועדת למגוון קבוצות בחברה הישראלית: ערבים, יהודים בכל רמות הדתיות (כולל חרדים) ואחרים (למשל עולים מבריה"מ לשעבר שאינם יהודים). מטרת התוכנית היא לסייע לדורשי עבודה המקבלים גמלת הבטחת הכנסה להשתלב בשוק התעסוקה. התוכנית כוללת אימון אישי וליווי מונחה, סדנאות לגיבוש מוטיבציה לתעסוקה, מתן מיומנויות וכישורים לחיפוש עבודה, הקניית הרגלי עבודה והספקת מענים לחסמים שונים לתעסוקה.

שירות התעסוקה מתחזק מאגר מידע פנימי ובו נתונים על מספר הפניות לשירות, מספר הנרשמים לתוכניות המופעלות על ידו, שיעורי התמדה/נשירה, שיעורי השמה במקומות עבודה וכיו"ב. **הנתונים מפולחים לפי קבוצות באוכלוסייה.** אפשר ללמוד מן המאגר על מדדי תהליך ולבחון תפוקות כמו שיעור הנשירה ושיעור ההשמה. כך למשל נמצא כי **שיעור ההשמה בקרב ערבים שהשתתפו בתוכנית מעגלי תעסוקה (11%) נמוך לאין ערוך משיעור ההשמה בקרב יהודים שהשתתפו בה (44%)**. בצד זה אין מידע עדכני בנוגע להשפעות התוכנית על ההשתלבות בשוק העבודה לאחר סיום ההשתתפות בה בקרב ערבים לעומת בקרב יהודים (למשל אם כעבור שנה האדם עובד ומה איכות התעסוקה שלו). דרוש מחקר חיצוני כדי לבחון מדדי תוצאה אלו.

בבחינת שיעור המיצוי של כלל התוכניות ששירות התעסוקה מציע, באוכלוסייה הערבית מספר הצרכנים קטן ממספר המקומות הפנויים. **שיעורי הנשירה גבוהים ונדלים ככל שמתקדמים בשלבי התוכנית** (פנייה, רישום, אינטייק, השתתפות סדירה והשלמת התוכנית) – הן באוכלוסייה היהודית הן באוכלוסייה הערבית. עם זה יש הבדלים בולטים בהיקף ההשתתפות של צרכנים פוטנציאליים מן האוכלוסייה הערבית **כפונקציה של סוג התוכנית: אם התוכנית היא מנדטורית, שיעורי הצריכה בקרב ערבים גבוהים יותר, ואילו אם התוכנית היא וולונטרית, שיעורי הצריכה בקרב ערבים נמוכים יותר**. כך למשל, בתוכנית מעגלי תעסוקה, שקהל היעד שלה הוא מקבלי הבטחת הכנסה אשר מחויבים בהתייצבות למפגשי התוכנית, מספר המשתתפים הערבים גדול ממספרם בהכשרות מקצועיות, אשר גם אנשים עובדים עם תארים אקדמיים זכאים להשתתף בהן לפי רצונם.

3.1.2 אתר האינטרנט של "כל זכות" בשפה הערבית

אתר "כל זכות" הוקם בשנת 2010 על ידי שני יזמים פרטיים, והוא מתחזק על ידי עמותה (חל"צ) שמטרתה לצמצם פערים במיצוי זכויות בישראל. בשנים 2017-2021, 75% ממימון העמותה התקבלו ממשרד המשפטים, ממערך הדיגיטל הלאומי ומג'וינט-אלכא ו-25% התקבלו מתרומות פילנתרופיות. משנת 2021 ולפי החלטת ממשלה בנושא, **העמותה פועלת במימון מלא של משרד המשפטים ושל מערך הדיגיטל הלאומי**.

אתר "כל זכות" מיועד להנגיש לציבור הרחב מידע בנוגע לזכויות אזרחיות וחברתיות. **ההנגשה משמעה שכתוב נוסחים של חוקים במגוון תחומי תוכן** כמו קצבאות בטל"א, עבודה ואבטלה, דיור ושיכון, חינוך, בריאות ורווחה; **ולמגוון אוכלוסיות יעד** כמו אנשים עם מוגבלות, ילדים עם צרכים מיוחדים, נשים וסטודנטים. חשוב להדגיש כי האתר אינו מפעיל תוכניות או פרויקטים שעשויים לשמש מתן זכות לאזרח, **אלא הוא מספק מידע על אודות זכויות ושירותים רלוונטיים בשפה פחות משפטית-פורמלית ויותר מפושטת ובהירה מלשון החוק**.

האתר הוקם מלכתחילה בשפה העברית, וכארבע שנים לאחר מכן הוקצה תפקיד לניהול האתר בשפה הערבית. תרגום האתר מעברית לערבית הסתיים בסוף שנת 2022, **כאשר המידע שתורגם מתייחס לנושאים שהם מעניינה של האוכלוסייה הכללית** כמו מיצוי זכויות מול בטל"א, זכויות עובדים, זכויות נשים, זכויות סטודנטים וכדומה. לעומת זאת, מידע שרלוונטי

ליהודים ולא לערבים, כגון שירות מילואים או זכויות ניצולי שואה, לא תורגם. **במקרים אחרים המידע בעברית אינו רלוונטי לאוכלוסייה הערבית בשל הבדלים בשיוך דתי**, למשל בנושאים של דיני גירושין ודיני קבורה. מידע מסוג זה לא תורגם מעברית, אלא הוא מיועד להיכתב בשפה הערבית בלבד ובהתבסס על חוקי האסלאם. התהליך טרם הושלם, ולכן חסר מידע בנושאים אלו באתר בערבית.

דוח סיכום שנת 2023 של אתר "כל זכות" מצביע על כמה הבדלים בדפוסי השימוש באתר בערבית לעומת האתר בעברית. מניטור נתוני הצפייה עלה כי בשנת 2023 מספר הגולשים הייחודיים עמד על 1.13 מיליון באתר בערבית ועל 13.60 מיליון באתר בעברית, ומספר הביקורים עמד על 1.81 מיליון באתר בערבית ועל כ-30 מיליון באתר בעברית. **על פניו, שיעור השימוש באתר בערבית נמוך במידה ניכרת משיעור השימוש באתר בעברית, אולם יש להביא בחשבון שהאתר הבסיסי נבנה בעברית, ותהליך התרגום לערבית נמשך שנים רבות והסתיים רק לפני כשנתיים.** השימוש בכל אחד משני האתרים (בעברית ובערבית) גדל במשך השנים.

עולמות התוכן שמשתמשי האתר בעברית ובערבית חיפשו בהם מידע נבדקו לפי הדפים הפופולריים ביותר לשנת 2023 בכל אחד משני האתרים. נמצא כי לצד עניין משותף במיצוי זכויות על רקע מלחמת "חרבות ברזל", **לעומת משתמשים באתר בעברית, משתמשים באתר בערבית התעניינו יותר בזכויות "בסיסיות" הקשורות לקשיים כלכליים ובדרכים למזעור הפסדים, וכחות בזכויות "מתקדמות" ובדרכים למיקסום רווחים.**

חשוב לסייג ממצאים אלו בכך שהנתונים פולחו לפי גרסת האתר שהמשיבים משתמשים בה (עברית/ערבית) ולא בהכרח לפי קבוצת האוכלוסייה שהם שייכים אליה (יהודים/ערבים). כך למשל, בשל מגבלות האתר בערבית והקדימות השימושית של האתר בעברית, סביר שחלק לא מבוטל מן המשתמשים באתר בעברית הם ערבים. הנחה של זהות בין שפת האתר לקבוצת האוכלוסייה אינה תקפה כאן; היא למעשה משתנה מתערב.

3.1.3 עמותות איתך-מעכי – משפטניות למען צדק חברתי

עמותות איתך-מעכי הוקמה בשנת 2001 כדי להשמיע את קולן של נשים "שקופות" אשר מופלות בחברה הישראלית בשל מאפיינים חברתיים, גאוגרפיים, לאומיים, אתניים וכלכליים. העמותה מספקת שירותי סיוע, ייעוץ וליווי משפטי ללא עלות, לנשים ממגוון זהויות, בכל שכבות הגיל ובכל רחבי הארץ, דהיינו **ללא קשר לרקע האתני/לאומי/עדתי של האישה.** העמותה מפעילה שלושה סניפים – בחיפה, בתל אביב ובבאר שבע, והיא ממומנת מתרומות פילנתרופיות. **בריאיון התמקדו נציגות העמותה בתוכנית ה"קו החם" המיועדת לנשים מכל קצוות הקשת ובתוכנית "מרכז זכויות לנשים בדואיות בנגב" המיועדת לקבוצה ספציפית זו באוכלוסייה.**

תוכנית ה"קו החם" היא אחת מתוכניות הדגל של העמותה, והיא פועלת מעת הקמתה. במסגרת הקו החם העמותה מעניקה סיוע משפטי פרטני לכאלף נשים בשנה בכמה נושאים עיקריים: דיני עבודה לעובדות בשכר נמוך (לרוב שכר מינימום); בטל"א (במיוחד סוגיות של הבטחת הכנסה); התנהלות מול שירות התעסוקה.

מרכז זכויות לנשים בדואיות בנגב הוקם בשנת 2006 בסניף העמותה בבאר שבע לנוכח הצורך לתת מענה לבעיות משפטיות ולסוגיות חברתיות הייחודיות לחברה הבדואית (כמו תופעת הפוליגמיה). גם במרכז זה פועל ה"קו החם", והוא מספק שירותים לכ-300 נשים בשנה המתגוררות ביישובים מוכרים ובלתי מוכרים גם יחד. בשנים האחרונות הרחיב המרכז את פעילותו לנשים פלסטיניות בנגב המוגדרות "חסרות מעמד" (נשים מן הרשות הפלסטינית או מעזה שנישאו לגברים ערבים עם אזרחות ישראלית, אך הן עצמן לא קיבלו מעמד זה).

3.1.4 תוכנית "עיר מקדמת זכויות"

"עיר מקדמת זכויות" היא תוכנית מערכתית המשותפת למשרד הרווחה, קרן רש"י וג'וינט-אשלים, אשר הושקה בשנת 2023 ונועדה לטפל בבעיה הרווחת של אי-מיצוי זכויות. **התוכנית מתמקדת בפיתוח מודל עבודה יישובי כדי להגדיל את שיעור מימוש הזכויות בקרב התושבים ובזאת להקטין את תלותם בשירותי הרווחה ולקדם ניעות חברתית-כלכלית.** התוכנית מכוונת במיוחד לקבוצות פגיעות ומודרות הן בקרב יהודים הן בקרב ערבים. עיגון התוכנית ברמת השלטון המקומי מושתת על התפיסה שהרשויות מכירות היטב את אופי הקהילה ואת צורכי התושבים, ולכן הן שיספקו את המענים האופטימליים תוך שמירה על רצף השירותים.

התוכנית נוקטת גישה כוללת ופרו-אקטיבית, כלומר היא פונה למעגל רחב של זכאים פוטנציאליים, ולא רק למי שמוכרים במחלקות לשירותים חברתיים. בכל רשות מופעל מרכז עירוני למיצוי זכויות, אשר עובדים בו עורכי דין חברתיים לצד מתנדבים המקבלים הכשרה והנחיה. המודל היישובי כולל גם היבט קהילתי, המבוסס על מערך של פעילים נאמני זכויות ועל קידום יוזמות קהילתיות להגברת המודעות לנושא. בצד העבודה הרשותית התוכנית מקדמת מדיניות ומייצרת תשתית לגיבוש תהליכים התומכים במיצוי זכויות ברמה הלאומית, בין היתר באמצעות שולחן עגול בין-משרדי ומערכת נתונים מסונכרנת למדידת תוצאות והשפעה.

התוכנית "עיר מקדמת זכויות" פועלת במתכונת פיילוט ב-12 רשויות מקומיות – 6 יהודיות ו-6 ערביות. הצפי הוא כי יישום החלטת ממשלה 550 לצמצום פערים באוכלוסייה הערבית ייתן גושפנקא למיצוי זכויות ביישובים הערביים. עם זה, משום שמדובר בתוכנית חדשה למדי, בחלק מן הרשויות המקומיות היא מצויה עדיין בשלבים של מיסוד וביסוס. לכן לא נאספו נתונים מספקים על אודות פעילותה, והיא טרם הוערכה למדידת אפקטיביות.

3.1.5 שירותים למיצוי זכויות בתחום הבריאות המיועדים לאוכלוסייה הכללית

נציבות קבילות הציבור – היחידה הוקמה בשנת 1995 מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, בתור גוף שתפקידו שמירה על קיום הוראות החוק וזכויות המבוטחים הנובעות ממנו, **לרבות טיפול בתלונות של הציבור על קופות החולים ועל נותני שירותים מטעמן**. כל קבילה המתקבלת בנציבות מסייעת, מלבד בירור המקרה הפרטני, לתמוך במיצוי הזכויות של כלל האוכלוסייה בתחום הבריאות. הנציבות מצביעה על כשלים במערכת הבריאות העולים מן הקבילות המגיעות אליה, ועל ידי כך היא שותפה בקידום הרפואה הציבורית בישראל.

אגף השירות במשרד הבריאות – מטרתו העיקרית של האגף היא שיפור השירות וחוויית המטופל. בתוך כך האגף מיועד להטמיע תרבות ארגונית וערכי שירות הממוקדים במטופל; לספק טיפול איכותי, מקצועי ושירותי בפניות ובתלונות הציבור (במסגרת זו מופעל מוקד "קול הבריאות"); להנגיש הליכי מיצוי זכויות במערכת הבריאות באמצעות ייזום מהלכים לאומיים להעלאת המודעות לנושא והקמת מרכזים למיצוי זכויות; לתת מענים לבקשות מידע כמתחייב לפי חוק חופש המידע ולקדם מהלכים להגברת השקיפות במשרד הבריאות.

אתר "כל הבריאות" – האתר הוקם בשנת 2014 ביוזמת האגף לפיקוח על קופות החולים של משרד הבריאות. האתר מציג את זכויותיהם הרפואיות של כל אזרחי מדינת ישראל, הן במסגרת סל הבריאות הבסיסי הן במסגרת מסלולי הביטוח השונים של קופות החולים (שב"ן – שירותי בריאות נוספים). הזכאויות באתר מסווגות לפי תחומי תוכן כגון היריון ולידה, סוכרת, סרטן, בריאות הנפש, בריאות דנטלית, הגיל השלישי וכיו"ב. נוסף על כך האתר מציג זכויות מטעם משרדי ממשלה וגופים ציבוריים, שאדם זכאי להן בהתאם למצבו הרפואי (למשל סל זכויות לעיוורים ולקויי ראייה, סל זכויות לחירשים וכבדי שמיעה, סל זכויות לחולים אונקולוגים, סל זכויות לילדים נכים ועוד). אחד היתרונות החשובים של האתר הוא שכל הנושאים והערכים בו ניתנים להדפסה ומהווים אסמכתה רשמית ומשפטית מטעם משרד הבריאות. השימוש באתר הוא חינמי ונעשה ללא צורך בהזדהות. כמו כן אפשר לקבל את המידע במוקד הסיוע הטלפוני *5400. המוקד מספק שירות בכמה שפות כולל ערבית, אך האתר עצמו אינו מתורגם לשפה הערבית ואינו מונגש תרבותית לאוכלוסייה הערבית.

3.1.6 תוכניות למיצוי זכויות בתחום הבריאות המיועדות לאוכלוסייה הערבית

תוכנית "אחיות מגשרות מן הקהילה" – הוקמה במסגרת התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי באוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 (החלטת ממשלה 2397). בתוכנית המגשרות, נשים בדואיות ללא הסמכה סיעודית או רפואית עברו הכשרה אינטנסיבית לסיוע בהנגשת שירותי בריאות בשפה הערבית עבור נשים הרות ואימהות לתינוקות המבקרות בתחנות טיפת חלב. המגשרות גם הוכשרו לעזור לצוותים רפואיים בהפצת מידע ברור, זמין ומותאם לשונית ותרבותית לאוכלוסייה המקומית. מדובר בקבוצה באוכלוסייה המאופיינת באוריינות בריאות דלה וביכולות דיגיטליות מועטות, ומכאן החשיבות היתרה של פעילות ההסברה וההנגשה של המגשרות.

"יחידות בריאות ברשויות המקומיות" – הוקמו במחצית השנייה של שנת 2023 במסגרת החלטת ממשלה 550 וכחלק מן התוכנית "עיר מקדמת זכויות". יחידות הבריאות אימצו את עיקרי התוכנית המערכתית לשיפור מצב הבריאות בחברה הערבית ולצמצום אי-השוויון בשירותי הבריאות, תוכנית שגובשה בשנת 2019 על ידי משרד הבריאות, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, משרד האוצר, קופות החולים, ארגוני חברה אזרחית, נציגי רשויות

מקומיות ערביות ומומחים ממכוני מחקר ומן האקדמיה. התוכנית מטפלת בכמה נושאים אקוטיים בתחום הבריאות באוכלוסייה הערבית: סוכרת והשמנה; עישון ומחלות ריאה; מניעת תחלואה ואיתור מוקדם; שנות החיים הראשונות; בריאות האישה; ובריאות הנפש. החזון הוא להפוך את יחידות הבריאות ברשויות המקומיות לאגפי בריאות הציבור כמו אגפים אחרים ברשות (למשל חינוך).

תוכנית יחידות הבריאות ברשויות המקומיות היא כאמור תוכנית חדשה, והיא פועלת כפיילוט ב-24 יישובים ערביים ברחבי הארץ: 12 יישובים בצפון, הכפר ג'סר א-זרקא, 8 יישובים באזור המשולש ו-3 יישובים בנגב. בימים אלו משרד הבריאות עובד על השלמת התוכנית האסטרטגית בנושאי המוקד השונים וכן על אישור תוכניות עבודה למנהלי היחידות. כיוון שהתוכנית בשלבי הרצה ראשוניים, טרם נאספו נתונים על פעילותה.

3.1.7 מחלקת הדרכה והסברה בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

תפקידה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן: הנציבות) לקדם שוויון והשתלבות בחברה של אנשים עם מוגבלות מן האוכלוסייה הערבית, עוגן במסגרת שתי תוכניות החומש הפעילות כעת (התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית לשנים 2022-2026 (החלטת ממשלה 550) והתוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2022-2026 (החלטת ממשלה 1279)).

מערך ההסברה של הנציבות פועל זה שנים רבות בהיקף ארצי נרחב, ובמסגרתו מסופק מידע על זכויות רלוונטיות לכלל האוכלוסייה – יהודים וערבים גם יחד, למשל על ידי הרצאות ופרזנטציות שמועברות הן פנים אל פנים הן במקוון. מטרת המערך היא להגביר את המודעות למיצוי זכויות של אנשים עם מוגבלות בקרב מגוון קהלי יעד – אלו המתמודדים עם מוגבלות בעצמם או אלו המטפלים בהם – כולל ילדים ובני נוער, הורים, אנשים בגיל העבודה וזקנים, וכן בקרב בעלי תפקידים ומקבלי החלטות בתחום המוגבלויות.

פעילות ההסברה עוסקת בכמה נושאי ליבה: חינוך – הזכות של תלמידים עם מוגבלות להשתלב במסגרות חינוך רגילות (לצד תלמידים ללא מוגבלות) כמקרה פרטי של הזכות להשתתף ו"להופיע" בקהילה כמו כל אחד ואחת. הדרכות אלו מועברות להורים של ילדים עם מוגבלות ולעובדי הוראה; תעסוקה – מגוון זכויות של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, לרבות חובת המדינה להבטחת ייצוג הולם ולביצוע התאמות פיזיות ואחרות במקום העבודה; המרחב הציבורי – חובת הרשויות הציבוריות לבצע התאמות נגישות אשר יאפשרו לאנשים עם סוגי מוגבלות שונים להגיע למבנה, לנוע ולהתמצא בו; להשתמש בשירות או במוצר שימוש אופטימלי ולהפיק מהם הנאה; לצרוך מידע ולפעול לפיו באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי, לדוגמה בתחום התחבורה הציבורית.

כל שירותי ההסברה בנושא מיצוי זכויות המיועדים לאוכלוסייה הערבית, נעשים בשפה הערבית. מנגנון הנגשה נוסף הוא יצירת קשר עם אנשי מפתח מן האוכלוסייה הערבית אשר ממוצבים בעמדות השפעה כמו רכזי נגישות ברשויות המקומיות. המחלקה נעזרת גם בארגוני מגזר שלישי מן האוכלוסייה הערבית, לדוגמה: [עמותת אלמנארה](#) ("מגדלור") הפועלת להעצים אנשים עם מוגבלות באוכלוסייה הערבית, להביא למימוש זכויותיהם הטבעיות, החברתיות והמשפטיות ולשלבם בחברה באופן שוויוני ללא כל הדרה חברתית, סטיגמות או דעות קדומות; [קרן מסירה](#) המעניקה תמיכה כלכלית ומקצועית לעמותות ולפרויקטים שמסייעים לאנשים עם מוגבלות באוכלוסייה הערבית במיצוי זכויותיהם ובפיתוח כלים לשילובם בחברה.

3.2 ממצאים עיקריים וחוצים תחומי תוכן שעלו בראיונות העומק

- **תוכניות ושירותים הקשורים למיצוי זכויות ומיעדים לאוכלוסייה הכללית, ובתוך כך מותאמים ומונגשים לאוכלוסייה הערבית – שיעור המשתתפים בהם או המשתמשים בהם בקרב ערבים נמוך משיעור זה בקרב יהודים.** לדוגמה: השתלבות בתוכנית "מעגלי תעסוקה" מטעם שירות התעסוקה; נוכחות במפגשי הסברה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות; היקף הפניות לנציבות קבילות הציבור במשרד הבריאות; נפח הפעילות של מרכזי התוכנית "עיר מקדמת זכויות" ברשויות מקומיות ערביות (לעומת רשויות מקומיות יהודיות); גלישה באתר "כל זכות" בערבית (לעומת האתר בעברית).
- **יתר על כן, שיעורי ההיענות ושיתוף הפעולה של צרכנים פוטנציאליים מן האוכלוסייה הערבית נמוכים גם בתוכניות ושירותים הקשורים למיצוי זכויות ומיעדים ספציפית להם.** לדוגמה: ה"קו החם" למיצוי זכויות של נשים בדואיות בנגב המופעל על ידי עמותת איתך-מעכי; יחידות הבריאות המקומיות המופעלות במסגרת התוכנית המערכתית לשיפור מצב הבריאות בחברה הערבית; הכשרות מטעם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות אשר פותחו עבור קבוצות מוגדרות באוכלוסייה הערבית כמו הבדואים בנגב.
- **המסקנה הנגזרת משתי הנקודות לעיל: לעומת יהודים, ערבים מנצלים פחות אפיקים למיצוי זכויות, בין התוכניות והשירותים הרלוונטיים הם כוללניים ובין הם ייעודיים; בין הליכי המיצוי מבוצעים מול משרדי ממשלה וגופים סטטוטוריים ובין הם מבוצעים מול גורמים מקומיים ביישוב המגורים.**
- **ערבים נבדלים מיהודים גם בתפיסות ובנורמות תרבותיות בנוגע להליכי מיצוי זכויות.** כך למשל, הם יותר מבקשים זכויות ופחות תובעים זכויות; הם משתדלים להימנע מפניות הכרוכות בנקיטת צעדים משפטיים; והם נוטים להסתפק במה שניתן אוטומטית על ידי רשויות המדינה (כמו זכויות נגזרות של בטל"א).
- **בתוך ה"טריטוריה" של סוגי הזכויות שהאוכלוסייה הערבית פועלת למיצויים, מדובר יותר בזכויות "בסיסיות" כמו אלו המעוגנות במערכת הביטחון הסוציאלי (למשל גמלת הבטחת הכנסה של בטל"א) ופחות בזכויות "מתקדמות" כמו הכשרות מקצועיות, סיוע בשכר דירה והנגשת שירותים לאנשים עם מוגבלות.**
- **האפשרות למצות זכויות במרחב המקוון בדרך כלל מתירה חסמים הכרוכים בהליכי המיצוי בקרב יהודים אך לא דווקא בקרב ערבים.** חלק גדול מן האוכלוסייה הערבית, בעיקר בשכבת הגיל המבוגרת, מאופיין באוריינות דיגיטלית דלה. כמו כן ברבות מן הרשויות הערביות חסרות תשתיות טכנולוגיות חיוניות כמו גישה למחשב וחיבור לאינטרנט. **לכן מיצוי זכויות דיגיטלי משרת פחות את האזרחים הערבים, והוא אינו חוסך מהם בהכרח את הצורך להגיע פיזית לנקודות השירות, לנהל אינטראקציות עם עובדי המנהל הציבורי ולהסתייע בהם לביצוע הסידורים האדמיניסטרטיביים.** יתרה מכך, אם הפלטפורמה הדיגיטלית היא הדרך היחידה לצרוך מידע על זכויות (כמו במקרה של אתר "כל זכות" ואתר "כל הבריאות") או שחלופות השירות למיצוי הזכויות (כמו קבלת קהל ומענה טלפוני) אינן מונגשות שפתיית ותרבותית לאוכלוסייה הערבית, זכאים רבים מקרבה ייתקלו בחסמים כבדי משקל בבואם למצות את זכויותיהם.
- **הבדלים במיצוי זכויות בין תת-קבוצות באוכלוסייה הערבית: ככלל נשים ערביות ממצות זכויות יותר מגברים ערבים, בפרט בכל הקשור לקצבאות הביטוח הלאומי, לתוכניות תעסוקה המיועדות למקבלי הבטחת הכנסה ולזכויות בתחום הבריאות – אם עבור עצמן אם עבור ילדיהן (במיוחד אם הילד מתמודד עם מוגבלות). יש הבדלים מגדריים גם בדרכי ההתנהלות מול מרכזי התוכנית "עיר מקדמת זכויות" – בדרך כלל גברים מגיעים מכווני מטרה בנוגע לזכויות ספציפיות, ואילו נשים מבקשות לברר על זכויות כלליות נוכח נסיבות אישיות ומשפחתיות כמו גירושין. מיצוי זכויות דיגיטלי, למשל באתר "כל זכות" בשפה הערבית, משמש יותר צעירים (בני 18-34) ואנשים בגיל העבודה (בני 35-64) ופחות זקנים (בני 65+).**
- **חסמים למיצוי זכויות בקרב האוכלוסייה הערבית הקשורים ברמת הפרט:**
 - **מודעות מועטה לזכויות הרלוונטיות** לנסיבות החיים של הפרט ומשפחתו ובקיאיות מועטה בנהלים ובהליכי המיצוי האופרטיביים – ערבים "מרושתים" פחות מיהודים, והם נסמכים על מידע ספורדי שעובר מפה לאוזן בקהילה הקרובה שלהם יותר מאשר על מידע רשמי וסדור של הרשויות המנהליות
 - **שליטה בלתי מספקת בשפה העברית**, שבה כתובים רוב הטפסים שצריך למלא בהליכי מיצוי זכויות (גם אם המידע על הזכות עצמה מתורגם לערבית). לא פעם המסמכים גם מנוסחים במשלב לשוני גבוה ובעגה משפטית שאינם נהירים לאדם מן היישוב, לא כל שכן למי שהעברית אינה שגורה בפיו

- **אוריינות דיגיטלית דלה ומצאי מוגבל של תשתיות תקשורת** (כמו חיבור אמין לאינטרנט) ושל מכשירי קצה (כמו מחשב, מדפסת ומכונת צילום) – אשר בגינם מיצוי זכויות במרחב המקוון אינו בר-יישום
- **קושי להגיע פיזית למוקדי הספקת השירותים**, בין היתר בשל פריסה גאוגרפית לא שוויונית של נקודות השירות ומחסור בתחבורה ציבורית זמינה ונגישה (חסם הרלוונטי במיוחד לבדואים בנגב)
- **עול בירוקרטי כבד המוטל על הפרט כפועל יוצא** של הפער השפתי והדיגיטלי, היכולת המוגבלת של תושבי הפריפריה להגיע לנקודות השירות וביזור הסמכויות בין הגורמים האחראים למתן הזכויות
- **אי-אמון במוסדות המדינה, חשדנות וספקנות** כלפי נציגי הפקידות הישראלית-יהודית שמא לא ידאגו לאינטרסים של הציבור הערבי, וכן חשש מחדירה לפרטיות ומניצול לרעה של מידע אישי שימסרו
- **תיוג חברתי** ולפיו מיצוי זכויות הוא התנהגות שנובעת מחוסר ברירה ומשויתת לאנשים המתמודדים עם עוני או מצוקות קיצוניות ונזקקים לסעד של המדינה בדמות קצבאות קיום של בטל"א. **תפיסה זו גורמת לרתיעה ואף להימנעות מפיניה למיצוי זכויות** גם בגין נסיבות הנחשבות נורמטיביות
- **חסמים למיצוי זכויות בקרב האוכלוסייה הערבית הקשורים ברמת המערכת:**
 - **הנגשה בלתי מספקת של מידע ושל שירותים תומכי מיצוי זכויות ברבדים השפתי-חברתי-תרבותי** – בתחומי התוכן שנסקרו בראיונות נראה כי הפעולות הממסדיות להנגשת זכויות לאוכלוסייה הערבית מוגבלות בדרך כלל להיבטים ספציפיים בעוד מן השטח עולה צורך בפתרונות הנגשה כוללניים. כך למשל, גם אם המידע הרשמי על הזכויות מתורגם מעברית לערבית, סגנון הניסוח, משמעויות המסרים וערוצי התקשורת להספקת השירות (כמו המרחב המקוון) **אינם מותאמים לנורמות ולערכים של החברה הערבית ולתרבות הצריכה והשיח המקובלים בה**. לכן צרכנים פוטנציאליים מקרבה מתקשים לנצל את המידע לתועלתם ולצורך את השירותים בפועל. מצב זה בולט בתחום הבריאות – אתרי האינטרנט של משרד הבריאות המספקים מידע על זכויות רפואיות והמנגנונים להגשת קבילות הציבור מתורגמים לערבית, אך הם אינם מונגשים בממדים האחרים.⁵ לעומת זאת, פלטפורמה שבה נעשו מאמצים להנגשה כוללת היא אתר "כל זכות" בשפה הערבית. עם זה, תהליך הפיתוח החל כמה שנים לאחר השקת האתר המקורי בשפה העברית, ומלאכת ההנגשה טרם הושלמה. ואומנם נתוני הגלישה מעידים כי האתר בערבית משמש את קהל לקוחותיו הרבה פחות מן האתר בעברית
 - **מחסור בסוכני מיצוי זכויות מן האוכלוסייה הערבית** – אנשי מקצוע ופעילים חברתיים המגיעים מתוך הקהילות המקומיות שהם שייכים אליהן, הם משאב חיוני להספקת שירותים הקשורים במיצוי זכויות, במיוחד בקרב אוכלוסיות מיעוט. אולם ביישובים הערביים **הביקוש מצד התושבים עולה על היצע כוח האדם העוסק במיצוי זכויות** – הן ברמה הפורמלית, למשל עו"סים למיצוי זכויות ועורכי דין חברתיים הפועלים בקהילה, הן ברמה הלא פורמלית, למשל מערך המתנדבים בתוכנית "עיר מקדמת זכויות"
 - **אי-"פיצוח" של הפער הדיגיטלי** – בהמשך לשתי הנקודות הקודמות, **הפלטפורמה המקוונת שבדרך כלל מקלה את הליכי מיצוי הזכויות בקרב יהודים, יעילה הרבה פחות עבור ערבים**. עם זה במקרים רבים זו ברירת המחדל למסירת מידע על זכויות ולמתן שירותים רלוונטיים, שכן היא החסכונית ביותר עבור נותני השירותים, אף על פי שלעיתים קרובות היא אינה מתאימה לצרכים ולהעדפות של דורשי השירותים בקרב האוכלוסייה הערבית. **ככל שמופעלים עבורם ערוצים נוספים כמו קבלת קהל או מענה טלפוני, עומס רב מושת על הספקים המקומיים שמתמודדים מראש עם מחסור בכוח אדם**
 - **ריבוי חסמים ארגוניים-אדמיניסטרטיביים הקשורים בנקודת פתיחה מוחלטת של מנגנוני הממשל** באוכלוסייה הערבית בכלל ובקהילות המקומיות בפרט: קשיים תקציביים ורגולטוריים של הגורמים המפעילים תוכניות ומיזמים למיצוי זכויות באוכלוסייה הערבית; אי-יעילות של פעולות פרסום ושיווק בנוגע לתוכניות ושירותים הייעודיים

⁵ עמדה זו תוקפה במחקר שערך צוות מדיניות בריאות במכון ברוקדייל ובחן את תת-ההגשה של קבילות לשירותי נציבות הציבור במשרד הבריאות בקרב האוכלוסייה הערבית. חלק ניכר מן הקובלים הערבים שהשתתפו בסקר, בראיונות אישיים ובקבוצת מיקוד דיווחו על שילוב של חסמי נגישות שפתיים, בירוקרטיים-דיגיטליים וחברתיים-תרבותיים. לדוח המחקר ר': ברוש, ת. עבדל-רחמן, נ. מעוז ברויאר, ר. לוי, נ. נורמן, ט. וקרנצ'ר, י. (2025). *הגשת קבילות לשירותי נציבות הציבור במשרד הבריאות על ידי קובלים מן האוכלוסייה הערבית בישראל בשנים 2020-2023: מאפיינים, חסמים ופתרונות*. דמ-031-25. מכון מאיר-סג'ינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/complaints-submitted-to-the-ombudsmans-office-of-the-ministry-of-health/>

לאוכלוסייה הערבית; מחסור בפעולות ייזום ויישוג לשם הנגשת המידע והטמעת השירותים בקהילה; היעדר מנגנון סדור, מבוסס ומהימן ברמה היישובית למתן סיוע במיצוי מניפה רחבה של זכויות; ממשקים בלתי מפותחים דיים של גורמי שלטון מרכזי, של ספקי שירותים ושל סוכני מיצוי זכויות עם הרשויות המקומיות (ר' בהמשך על חשיבות הרשויות)

■ **ההשקעה המערכתית במיצוי זכויות בתחומי תוכן שונים בקרב האוכלוסייה הערבית היא דיפרנציאלית.** כאמור לעיל, לעומת יהודים, ערבים ניצבים בפני חסמים אישיים מורכבים למיצוי זכויות – אם מן הבחינה הטכנית, הנורמטיבית והמוטיבציונית. לפיכך הפעילות הממסדית לקידום מיצוי זכויות בקרבם נושאת בחובה השפעה מהותית. כלומר ספקי השירותים העושים במלאכה (במגזר הציבורי, העסקי והשלישי) והמשאבים העומדים לרשותם, לא רק מסייעים לתושבים "לפלס את הדרך" למיצוי זכויות אלא גם מכוונים אותם ל"יעדים" מסוימים ולא אחרים. ואומנם מתמונת המצב בשטח, כפי שמשתקפת נכוחה בראיונות עם אנשי המקצוע, עולה כי **התושבים הערבים פועלים למיצוי זכויות בעיקר, ואף כמעט בלעדית, בתחום הביטחון הסוציאלי (קצבאות בטל"א) ובמערכות רווחה תומכות (המחלקות לשירותים חברתיים) – והמיקוד בתחומים אלו מתקיים בקנה מידה ארצי.** לעומת זאת, **מיצוי זכויות בתחום התעסוקה מתרחש ב"גזרה" מצומצמת יותר שתלויה בתוכניות מקומיות המופעלות על ידי לשכות התעסוקה.** לכן גם יש הבדלים בין יישובים שונים במשתנים כמו שיעור הפניות לשירות התעסוקה והיקף ההשתתפות בתוכניות המקדמות השתלבות בשוק העבודה. לבסוף **תת-הניצול של זכויות בתחום הבריאות הוא חמור במיוחד**, משום שחלק גדול משירותי משרד הבריאות המיועדים לטיפול חווית המטופל ובפרט המנגנונים להגשת תלונות הציבור, אינם מוגשים דיים לאוכלוסייה הערבית. יתר על כן, **קופות החולים, שאמורות לנהל את הממשקים הקרובים ביותר עם הפרט בקהילה, מתקשות "להגיע" לתושבים הערבים.** מן הצד האחר, הזכות לשירותי בריאות זמינים ונגישים היא זכות אדם בסיסית אשר מעוגנת בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ובימים אלו מוקמות בכמה יישובים ערביים יחידות בריאות מקומיות מטעם תוכנית הבריאות המערכתית לחברה הערבית. **לכן אפשר שדווקא בתחום הבריאות טמון פוטנציאל של ממש לחולל שינוי במיצוי זכויות.**

■ **הרשויות המקומיות משמשות כפלטפורמה העיקרית למיצוי זכויות בציבור הערבי.** ככל שעולה הצורך, התושבים הערבים פונים תחילה לספקי שירות ביישוב המגורים ולא למשרדי ממשלה וגופים סטטוטוריים, אף על פי שהאחרונים הם אלו שמקנים את הזכויות ברמה הארצית. הליכי מיצוי זכויות במגוון תחומי חיים "מתנקזים" לרשות המקומית, כפי שמתבטא למשל בתוכנית "עיר מקדמת זכויות". כמעט בכל הראיונות עם אנשי המקצוע דובר על ניהול ממשקים – מוצלחים יותר או פחות – עם הרשויות המקומיות. לפיכך נראה שבעלי העניין, רובם ככולם, סבורים כי הרשויות חיוניות לקידום מיצוי זכויות באוכלוסייה הערבית, אך הם מתקשים לתרגם את התפיסה וההכרה לפרקטיקות מיטביות. כך כל רשות פועלת לחוד, בראייה מצומצמת ועל בסיס משאבים מוגבלים, והיא ניצבת בפני חסמים מורכבים לטיפול הליכי מיצוי הזכויות. **לצד אתגרים אלו אפשר שבדגם העבודה של הרשויות המקומיות טמונות גם הזדמנויות להגדלת היקף מיצוי הזכויות ויעול הליכי המיצוי, ובזאת שיפור הניעות החברתית-כלכלית של התושבים הערבים.**

נספח א: פרוטוקול הריאיון

1. **אילו תוכניות/פרויקטים/שירותים מופעלים מטעם [הגוף הממשלתי/היחידה הארגונית] למיצוי זכויות באוכלוסייה הערבית?** -> אם מצוינות כמה תוכניות, לבחור שתי תוכניות מרכזיות, ולשאול על כל אחת:
 - א. האם התוכנית משמשת ערבים ויהודים גם יחד (כלומר מיועדת לאוכלוסייה הכללית), או שזו תוכנית ייעודית לערבים? אילו התאמות שפתיות/חברתיות/תרבותיות נעשו בתוכנית עבור החברה הערבית?
 - ב. האם זו תוכנית פיילוט או תוכנית קבועה? כמה שנים התוכנית פועלת? (אם התוכנית שירתה במקור את האוכלוסייה הכללית או היהודית בלבד, להתייחס לתקופת הפעילות בקרב האוכלוסייה הערבית)
 - ג. האם זו תוכנית ארצית או שהיא פועלת ביישובים מסוימים? באילו יישובים ומדוע דווקא בהם?
2. **האם התוכנית עברה הערכה (פנימית או חיצונית)?** האם מדדתם את תרומת התוכנית לקידום מיצוי זכויות, במילים אחרות, עד כמה התוכנית "עובדת"? אם כן, **על אילו מקורות מידע או מאגרי נתונים הסתמכתם?**
3. **האם ישנם כערים בין צרכים למענים מבחינת היקף ההשתתפות בתוכנית או השימוש בשירות (שאלת הביקוש מול היצע)?** -> [לפי תשובת המראיין/ת להמשיך באחד משני כיוונים אלו:] אם מספר הצרכנים הפוטנציאליים גדול ממספר המקומות הפנויים – מדוע התוכנית/השירות כל כך מבוקשים? אם מספר הצרכנים בפועל קטן ממספר המקומות הפנויים – מדוע התוכנית/השירות אינם מגיעים למכסה הצפויה?
4. **האם ישנם הבדלים בין ערבים ליהודים בדפוסי ההשתתפות בתוכנית או בדפוסי השימוש בשירות?** למשל שיעור ההשתתפות או שיעור הצריכה? אופי ההתנהלות מול מפעילי התוכנית או ספקי השירות? מידת ההיענות ל-/שיתוף הפעולה עם האפיקים והמנגנונים המוצעים במסגרת התוכנית/השירות לקידום מיצוי הזכויות? רמת המוטיבציה ותפיסת המסוגלות העצמית של האדם בנוגע למימוש הזכויות?
5. **האם ישנם הבדלים בהיבטים אלו בתת-קבוצות בתוך האוכלוסייה הערבית?** למשל גברים לעומת נשים, צעירים לעומת מבוגרים, מצב סוציו-אקונומי גבוה לעומת נמוך, עם/בלי מוגבלות ולפי סוג המוגבלות?
6. **באילו פלטפורמות/מרחבים מתבצעים הליכי מיצוי הזכויות במסגרת התוכנית/השירות – מקוון, טלפוני, כנים-אל-כנים?** האם מוצעת ללקוח אפשרות בחירה או שילוב בין פלטפורמות? עד כמה סוגיות של **תשתיות דיגיטליות ואוריינות דיגיטלית** משפיעות על השימוש שהאדם עושה בתוכנית/בשירות?
7. **מי ממלא את תפקיד מיצוי הזכויות בפועל ומהי הפרופסיה שלו** (למשל עו"ס, עו"ד, רו"ח, מתנדב)? האם במסגרת היחידה הארגונית [במשרד הממשלתי או ברשות המקומית] מוקצה תקן ייעודי למיצוי זכויות?
8. **האם וכיצד אתם פועלים להנגשת מידע על זכויות במסגרת התוכנית או השירות?** אילו שיקולים אתם מביאים בחשבון בפעולות ההנגשה? מהם החסמים העיקריים שאתם מנסים להתגבר עליהם באמצעות פעולות ההנגשה? האם אתם משתמשים בפרקטיקות מיטביות להגברת מיצוי זכויות? דוגמאות?
9. מהם לדעתך **הגורמים המקדמים או מעכבים מיצוי זכויות** – אם ברמת הפרט ואם ברמת המערכת?
10. האם ישנם **קשרים או ממשקים עם הרשויות המקומיות** לעניין מיצוי הזכויות בתחום התוכן?

נספח ב: רשימת המרואיינים

עו"ס אלא חוסאם אגבאריה – מנהלת התוכנית "עיר מקדמת זכויות" באום אל-פחם

ביאן מג'אדלה – מנהלת הפעילות של אתר "כל זכות" בשפות הערבית והרוסית

ד"ר גל זהר – מנהל יחידת מחקר ומדיניות, שירות התעסוקה הישראלי

טל שחר לוצאטו – מנהל מחלקת הדרכה, הסברה, מדיה וניו-מדיה, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים

ד"ר נור עבדאלהאדי שחברי – ראש מטה היישום של תוכנית הבריאות המערכתית לצמצום פערם ואי-שוויון בבריאות בחברה הערבית, מנהל תכנון אסטרטגי כלכלי, משרד הבריאות

רוני ליאור – רפרנטית לתוכנית "עיר מקדמת זכויות", ג'וינט-אשלים

נציגות עמותת איתן-מעכי – משפטניות למען צדק חברתי:

- עו"ד נורה אשקר זהר – מובילת הפרויקט "נשים בתקאדום" מטעם העמותה בשיתוף פעולה עם מרכז אדוה ושתיל – פרויקט להטמעת חשיבה מגדרית בהחלטת ממשלה 550 ברשויות המקומיות הערביות
- עו"ד שירין אלקרינאוי – עובדת במרכז זכויות נשים בדואיות בנגב
- עו"ד תמר בן דרור – מנהלת ה"קו החם" בסניף תל אביב

* הראיונות נערכו במתכונת מקוונת בחודשים פברואר-מארס 2024. השייכות הארגונית והתפקידים של המרואיינים המצוינים כאן נכונים למועד ביצוע הראיון. כל המרואיינים נתנו הסכמתם לציון שמם ותפקידם. ביצוע הראיונות ופרסום סיכום הממצאים שעלו מהם אושרו על ידי ועדת האתיקה של מכון ברוקדייל ועל ידי מזמין המחקר.