

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; נידודות מוגבלות 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.