

אחרי השבר:

כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי הערבים בישראל

דו"ח חירום מאת צוות חוקרים בין-אוניברסיטאי

מוגש לראש ממשלת ישראל, מר אהוד ברק

נובמבר 2000

דו"ח זה הודפס בסיוע שתיל, שירותי תמיכה וייעוץ לגופים לשינוי חברתי
מיסודה של הקרן החדשה לישראל

עריכה לשונית: גלית יחיא
עיצוב גרפי והבאה לדפוס: גלית יחיא

אחרי השבר: כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל

דו"ח חירום מאת צוות חוקרים בין-אוניברסיטאי
מוגש לראש ממשלת ישראל מר אהוד ברק

עורכים:

ד"ר דני רבינוביץ, ד"ר אסעד גאנם,

פרופ' אורן יפתחאל

כותבי ניירות העמדה

נייר עמדה מס' 1 - **קרקעות ותכנון**

פרופ' אורן יפתחאל, ד"ר ראסם חמאייסי, ד"ר סנדי קידר

נייר עמדה מס' 2 - **שלטון מקומי, רווחה וקהילה**

ד"ר אסעד גאנם, ד"ר ת'אבת אבו-ראס, ד"ר זאב רוזנהק

נייר עמדה מס' 3 - **שיתוף אזרחי ותרבותי**

ד"ר דני רבינוביץ, ד"ר ח'אולה אבו-בקר, פרופ' חנה הרצוג, ד"ר עאדל מנאע, ד"ר רמזי סלימאן,
ד"ר יואב פלד, פרופ' יהודה שנהב

נייר עמדה מס' 4 - **חינוך וקהילה**

פרופ' מאג'יד אלחאג'י, ד"ר איסמעיל אבו-סעד, ד"ר יוסי יונה

נייר עמדה מס' 5 - **פיתוח ותעסוקה**

ד"ר מיכאל שלו, ד"ר אחמד סעדי, ד"ר יצחק שנל

נייר עמדה מס' 6 - **משפט, חברה והאוכלוסייה הערבית בישראל**

ד"ר גד ברזילי, ד"ר רונן שמיר, ד"ר מוסה אבו-רמון, ד"ר אמל ג'מאל, פרופ' מני מאוטנר,
ד"ר עמליה סער, ד"ר נאדרה שלהוב-קבורקיאן

נובמבר 2000

7	הערה בעניין בעלות רעיונית ואחריות
8	הצהרת כוונות
10	פתיחה : סכסוכים אתניים במדינות שסועות
13	נייר עבודה מספר 1: קרקעות ותכנון
21	נייר עבודה מספר 2: שלטון מקומי ורווחה
27	נייר עבודה מספר 3: זהות ושיתוף אזרחי תרבותי
33	נייר עבודה מספר 4: חינוך וקהילה
38	נייר עבודה מספר 5: פיתוח ותעסוקה
46	נייר עבודה מספר 6: משפט, חברה והאוכלוסייה הערבית בישראל

הערה בעניין בעלות רעיונית ואחריות

דו"ח חירום זה, חובר באוקטובר ונובמבר 2000 בידי ששה צוותים ששקדו במקביל על הכנת ניירות העמדה 1-6 שלהלן.

בתוך כל צוות נכתב תחילה מסמך יסוד, ועליו העירו, תיקנו, הוסיפו וגרעו כל חברי הצוות, עד השגת הנוסח המתפרסם כאן.

שמות המשתתפים בכל צוות מופיעים בראש כל נייר עמדה, והם חולקים בבעלות הרעיונית ובאחריות על הכתוב בו. עורך נייר העמדה מופיע ראשון, חבריו/תיו לצוות בהמשך, בסדר אלף-בית.

זיקתם של חברי כל צוות לתוכן ניירות העמדה שכתבו הצוותים האחרים דומה לזיקתם של משתתפים בספר אקדמי ערוך: גם כשמשתתף/ת בכרך כזה קורא לפני הפרסום פרק או יותר שנכתבו בידי משתתפים אחרים, אין הוא/יא מחויב/ת לבעלות רעיונית או אחריות לפרקים כאלה. במקרה שלפנינו, עברו טיוטות של ניירות העמדה בצורה חופשית בין משתתפים בצוותים שונים, והיו ביניהם מי שהעירו על יותר מנייר עמדה אחד. הבעלות הרעיונית והאחריות על כל נייר עמדה נותרת, עם זאת, רק על חברי הצוות הספציפי שהשתתפו בעיצובו.

הצהרת הכוונות לדו"ח חירום זה, המתארת את כוונתו ואת הנסיבות שהביאו לכתיבתו, מקובלת על כל המשתתפים.

אירועי אוקטובר 2000 הביאו את שאלת יחסה של המדינה לאוכלוסייה הערבית בישראל ללב סדר היום הציבורי. סוגיה שעד כה נתפסה בידי הרוב היהודי כשולית התגלתה, בגלל השבר, כרלבנטית במיוחד לשאלות יסוד הקשורות באופי המדינה כישות ריבונית לגיטימית.

האירועים הקשים, חשפו תפיסה שגויה בגישת הממסד המדיני והדרג הביצועי למיעוט הערבי בישראל, מאז קום המדינה ועד היום. הכשל מתבטא במדיניות הנסמכת על ייעוץ מקצועי חד-גוני, הרואה את הערבים בישראל בראש ובראשונה כאיום בטחוני ודמוגרפי. גישה כזו דוחקת את הערבים בישראל אל מחוץ לגבולות האזרחות המשותפת. יש לה נטייה להתמסד כנבואה המגשימה את עצמה, ולהוביל לסדרה מסלימה של עימותים הרסניים. עימותים כאלה, אנו מאמינים, עלולים לדרדר את המצב ולהרחיק את הגשמת החזון של מדינה דמוקרטית, יציבה ומשתפת המתייחסת לכל אזרחיה - פרטים כקולקטיבים - בצורה שוויונית וחסרת פניות.

הקיפוח והאפליה של אזרחי ישראל הערבים בידי הממסד השלטוני אינם אקראיים, ולא ייפתרו אם ובמידה, וממשלות ישראל תסתפקנה רק בתגבור המשאבים הכספיים המופנים לקהילות הערביות. דרוש שינוי מהותי יותר, שיכלול הגדרה מחודשת של מטרות העל המדריכות את מדיניות הממסד לאוכלוסייה הערבית, והתאמת החשיבה והתכנון בכל רמות הפעילות הציבורית למטרות מעודכנות אלו. אנו כמובן מודעים לכך ששינוי מהותי במעמד הערבים בישראל חורג מן התחום הסקטוריאלי: חזקה עליו שיגדיר מחדש גם את הישראליות. זהו אתגר מהמעלה הראשונה, הכרוך בעיצוב אמנה חדשה של זכויות וחובות הדדיות, ויש לגשת אליו באופן אחראי, שקול ובלתי מתלהם. אנו מאמינים כי דו"ח חירום זה יכול להוות בסיס לפתיחה מושכלת של תהליך ריפוי כזה.

באוניברסיטאות בישראל צמח בעשור האחרון דור חדש של חוקרים שתחום התמחותם מיעוטים אתניים ולאומיים בכלל והערבים בישראל בפרט. חוקרים אלו קנו לעצמם מוניטין אקדמי עולמי ומשקל לא מבוטל בתקשורת הפופולארית בארץ ובקהילה המדעית בעולם. עם זאת, מסיבות שלא זה המקום לפרטן, קולותיהם ורעיונותיהם נעדרים כמעט כליל ממעגלי קביעת המדיניות במשרדי הממשלה.

דו"ח חירום זה, חתום בידי נציגים בכירים של דור החוקרים הזה. מטרתו להציע אלטרנטיבות דרמטיות, אבל ברות ביצוע, למדיניות הקיימת של הממשלה ביחס לאוכלוסייה הערבית.

הדו"ח מזהה ששה תחומים עיקריים :

- קרקעות ובניה**
- שלטון מקומי ורווחה**
- זהות ושיתוף אזרחי תרבותי**
- חינוך והשכלה גבוהה**
- פיתוח ותעסוקה**
- משפט וביטחון פנים**

לכל אחד מתחומים אלו הוצב צוות של חוקרים בעלי ניסיון, שגיבשו במשותף נייר עמדה ובו הצעות למדיניות חדשה. הדו"ח נכתב תוך ריכוז מאמץ מכסימאלי, אך לא כלאחר יד. נוסחו בו המלצות אופרטיביות, שמקורן במסקנות שהצטברו בתום שנים של מחקרים השוואתיים מפרספקטיבות דיסציפלינאריות מגוונות.

השבר שנתגלה באוקטובר 2000 ביחסים בין המדינה לבין המיעוט הערבי כלל מרכיבים טראגיים שמרפים את ידיהם של רבים. הוא יכול לשמש, עם זאת, חלון הזדמנויות לרענון החשיבה ולשכלול הליכי קביעת המדיניות של קברניטי המדינה בסוגיה זו. כחוקרים שצברו ניסיון רב בתחום, אנו רואים לעצמנו אחריות מקצועית עליונה לעשות כל שלא ידנו לסייע בתהליך חשוב זה. הצעד הראשון, לדעתנו, הוא ייסוד קהיליית הערכה, תכנון וייעוץ פלוראליסטית הרואה את יחסי המדינה והמיעוט הערבי בפרספקטיבה אזרחית רחבה, ומזהה את ההקשר הפלסטיני הלאומי הרחב שבו נתונים הערבים בישראל כמרכיב אינטגרלי וחיוני בכל תהליך של איחוי והשלמה. התפיסה שקבעה עד כה את צורת הטיפול בקהילה הערבית כולה, שנגזרה מגישות פוליטיות המדגישות שליטה והצרת צעדים, נכשלה כשלון חרוץ. אנו משוכנעים שבכוח מומחיותנו והאחריות שאנו חשים לעתיד החברה והמדינה, נוכל להציע אלטרנטיבה שתהיה מבוססת על שיויון אמיתי בזכויות, תוביל בהמשך לחלוקה הוגנת בנטל החובות, ותאפשר לאוכלוסייה הערבית בישראל לתרום את חלקה לתהליכי הכרה הדדית ופיוס בין מדינת ישראל, העם הפלסטיני והעולם הערבי בכלל.

אירועי אוקטובר 2000 ביישובים הערביים בישראל זעזעו את הסדר הציבורי בישראל. מעבר להיבטים המקומיים הכואבים של אלימות, פריעת חוק והרג אזרחים, אנו מוצאים לנכון להבהיר, בפתח דו"ח חירום זה, את הקשר שבין סדר ציבורי ולגיטימיות שלטונית מזה לבין סוגיית יחסי רוב-מיעוט במדינות שסועות מזה. שאלה זו מעסיקה מדינות רבות בעולם, והניסיון המחקרי והיישומי שהצטבר בהן משמעותי וישם. המבט ההשוואתי שאנו מציעים אל התנאים המביאים להתפרצות **אלימות אתנית** מובא כאן אמנם בקיצור נמרץ. אך גם בצורתו המתומצתת הוא מהווה מסגרת-על ותזכורת מקדימה לכל ניירות העמדה המפורטים בהמשך הדו"ח.

אבחנה ראשונה: במדינות שסועות בהן הקהילות האתנו-לאומיות אינן מתבוללות, מוכרות שתי גישות עיקריות בהן נוקטות ממשלות המעונינות לבסס מערכת פוליטית יציבה, שתהווה תשתית לצמיחה, פיתוח ושגשוג. גישה אחת היא **שליטה**. השנייה היא **פשרה**¹.

גישת השליטה מנסה להשתמש בעוצמה הדמוגרפית, הפוליטית והכלכלית של קבוצת הרוב להפעלת מדיניות שתצר את צעדי קבוצת המיעוט, תמנע את גיבושה וגיוסה, ותעכב את עלייתה ככוח פוליטי שיכול לערער על הדומיננטיות של קבוצת הרוב. גישת הפשרה פועלת בכוון הפוך: היא מניחה שרק דמוקרטיזציה מלאה ביחסי רוב-מיעוט, כולל הענקת שוויון מלא ואוטונומיה, תביא רגיעה ותבטיח יציבות.

מה מלמד הניסיון על הצלחותיהן וכישלונותיהן של גישות אלו במדינות שונות? גישת השליטה, שנוסתה בצפון אירלנד, קפריסין, אסטוניה, ספרד (עד שנות השמונים), סרי לנקה ועוד, התאפיינה במאמץ מצד המדינה להנציח את הדומיננטיות הגיאוגרפית, את היתרון הדמוגרפי, את העדיפות הכלכלית ואת העצמה הפוליטית של קבוצת הרוב. לצורך זה הופעלה מדיניות יזומה המעדיפה את קבוצת הרוב ומקפחת את המיעוט. במקרים רבים יושמו עיקרי המדיניות הללו באופן דמוקרטי מבחינה פורמלית נומינאלית ("הרוב החליט"), אך תוך קיום פרקטיקות בלתי דמוקרטיות במהותן, כולל פגיעה בעקרון השוויון האישי ובזכויות הקיבוציות של מיעוטים.

מניתוח המקרים בהם יושמה גישת השליטה עולה שיעילותה טובה יחסית בטווח הקצר, אך מועדת לכישלון בטווח הארוך. המדינה והרוב האתני השולט הצליחו בדרך כלל לשמור על 'שקט' ציבורי במשך תקופה כלשהי, לעתים למשך כמה עשורים. בטווח הארוך יותר, עם זאת, נצפתה נטייה ברורה של משטר השליטה לקרוס. הסיבה המרכזית לקריסה כזו היא

הבשלת תחושות עמוקות בקרב קבוצת המיעוט כנגד הקיפוח והניכור, ונכונות לאתגר מדיניות זו ובאמצעותה גם את אופי המשטר והלגיטימיות שלו. במקומות לא מעטים הוביל מהלך כזה להתפרצות של אלימות אתנית - ראה ספרד, מלזיה ואירלנד, ואפילו למלחמת אזרחים - ראה סרי-לנקה וקפריסין. המסקנה: אין לזלזל בכוחם של מיעוטים אתניים חדורי תחושת קיפוח וניכור: ההיסטוריה מלמדת שיכולתם לערער את הסדר הפוליטי במדינות אתנוצנטריות היא משמעותית ביותר.

התמונה העולה ממדינות בהן יושמה גישת הפשרה שונה בתכלית. מדינות שבחרו, אם בעקבות תביעה תקיפה מהמיעוט שבתוכן ואם תחת לחץ חיצוני מהעולם, במהלך הדרגתי של העברת משאבים חומריים, פוליטיים וסמליים למיעוט חוו קשיים לא מעטים בטווח הקצר, אך בטווח הארוך השיגו יחסים אתניים יציבים יותר ואלימים פחות. כך קרה למשל בבליה, סלובקיה ולאחרונה אפילו בקרואטיה. הקושי **בטווח הקצר** נובע מכך שמיעוטים שקופחו שנים נטים שלא להסתפק בשוויון כלכלי: לא אחת הם שואפים להמשיך במאבקם לזהות ולהפרדות גם אחרי שהמדינה הכירה בזכויותיהם. 'שחרור החבל' בידי הממשלה יצר אפוא 'כדור שלג' של תביעות שהמשיך להתסיס את המערכת. אך, **בטווח הארוך** גברה בדרך כלל התועלת שבפשרה האתנית, והמיעוטים מצאו דרכים שונות לדו-קיום בתוך המדינה. כך, אפילו מיעוט בדלני כמו ההונגרים בסלובקיה מיתן לאחרונה את מאבקו בעקבות מדיניותה המכלילה של הממשלה, שבמרכזה הפיכת ההשתייכות מרצון למדינה הסלובאקית לכדאית גם עבור רוב האזרחים ממוצא הונגרי. מדיניות הפשרה והשוויון מצליחה ליצור דו-קיום לא אלים בין הקבוצות, ולאפשר ביטחון אזרחי וצמיחה כלכלית גם אם המתחים הזהותיים, הכלכליים והפוליטיים לא נעלמים לגמרי.

רוב המחקר והניתוח מצביע על כך שישראל נקטה עד כה במדיניות קרובה מאוד לקוטב השליטה. הדבר התבטא בתחומים הכלכליים, המרחביים, החינוכיים, המשפטיים והזהותיים - דבר הבא לידי ביטוי בפסקאות הפתיחה של כל אחד מניירות העמדה שבדו"ח חירום זה. בשנים האחרונות, יש הכרה גוברת בחוגי השלטון והציבור היהודי בישראל, שהפערים בין יהודים לבין ערבים והדרת הערבים מרוב מעגלי ההשפעה, הרסניים לדו-קיום במדינה. למרות זאת, טרם התחולל שיפור דרסטי במדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים - למעט תקופה קצרה בזמן ממשלת רבין ופרס (1992-1996). בתחומים כגון קרקעות, תקציבים וייצוג, בהם מתגבשים למעשה היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי בארץ, אין כמעט שינוי.

המאורעות של אוקטובר 2000 מהווים **איתות חד למעצבי המדיניות** שההגיון האוניברסלי של יחסי רוב-מיעוט לא פסח על ישראל: ניתן לשלוט במיעוט לתקופה מסוימת, אך לא לעולם חוסן. ישראל חייבת לעבור דמוקרטיזציה ביחסה למיעוט הערבי-פלסטיני, ואם לא

¹ הגדרות אלו מייצגות כמובן שני קטבים שביניהם רצף של אופציות-משנה.

תעשה כך, היא מסתכנת בערעור הלגיטימיות בעיני כל אזרחיה, החיונית כל-כך לביצור היציבות הפוליטית וחיזוקה של המדינה.

קרקעות ותכנון

פרופ' אורן יפתחאל, המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב,
באר-שבע
ד"ר ראסם חמאיסי, המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה
ד"ר סנדי קיזר, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה

המצב הקיים: תהליכים ובעיות

1. כללי

משטר הקרקעות והתכנון הקיים בישראל מאיים על מרקם היחסים בין המיעוט לבין הרוב בהיותו מבוסס על דפוסי קיפוח ומצוקה, הסותרים עקרונות בסיסיים של שוויון ומנהל דמוקרטי. תיקון המצב הקיים כרוך בשינוי תפיסתי ומבני במערכת הקרקעית/תכנונית, ובאימוץ מדיניות **שוויונית ודמוקרטית** בנושאי הזכויות, היכולות והאכיפה. מהלך כזה יחזק את הלגיטימציה של המערכת השלטונית בעיני האוכלוסייה הערבית, יבצר את יכולתן של הקהילות המקומיות והאזוריות לפתח ולתכנן בצורה מסודרת ומתקדמת, ויתרום ליציבות הפוליטית והחברתית בישראל. מהלך זה עולה בקנה אחד עם ההלכה המשפטית שקבע בית המשפט העליון בבג"צ **קעדאן נ' קציר**: "שוויון הזכויות בין כל בני האדם בישראל, תהא דתם אשר תהא ותהא לאומיותם אשר תהא - נגזר מערכיה של מדינת ישראל".

סיבות מוסריות, משפטיות ופרגמטיות דורשות, אם כן, התמודדות כנה, אמיצה ושוויונית עם בעיית הקרקעות של האוכלוסייה הערבית בישראל. בלא התמודדות כזו, צפוי תחום זה, להמשיך להיות מוקד תסיסה ומתח בלתי פוסקים.

2. הבעיות המרכזיות

בעיות הקרקעות והתכנון של הערבים בישראל מתבטאות במספר תהליכים וגורמים מקבילים, עליהם צריכה לענות כל מדיניות עתידית:

צרכים גדלים מול מרחב מצטמצם: האוכלוסייה הערבית צומחת במהירות וכבר הכפילה את עצמה פי שש מאז הקמת המדינה, בעוד שעתודות הקרקע שלה הולכות ומצטמצמות. זאת בעיקר עקב ההפקעות הקרקעות הנרחבת (כולל קרקעות הקדש של הואקף), סיפוח קרקעות ערביות רבות למועצות יהודיות, והגבלת המרחבים המוניציפאליים של היישובים

הערביים. עקב כך, אין בעתודות הקרקע הקיימות מענה נאות לצורכי הגדלים של האוכלוסייה הערבית.

אפליה מערכתית וחוקית: משטר הקרקעות והתכנון בישראל, על זרועות המדיניות והמשפט השונות שלו, מפלה בצורה עקבית את הערבים. כפי שקבע הבג"צ בעתירת קעדאן נ' קציר: "האפקט של מדיניות ההפרדה הנהוגה כיום היא מפלה". האפליה בלטה לאורך השנים בתחומים כגון הקצאה מזערית של קרקעות מדינה לשימוש הערבים, מניעת התיישבות חדשה של ערבים, מדיניות אי-שוויונית של נגישות לקרקעות מדינה והריסת בתים 'ללא אישור', תיחום מוניציפלי המותיר כמעט את כל המרחב האזורי בשליטה יהודית. בשנים האחרונות חלה התמתנות בעומק האפליה, אך זו עדיין קיימת.

הדרה ממוקדי ההחלטות: אי השוויון בולט בתחומים המנהליים של זרועות המדיניות השונות, ובעיקר בייצוג הדל ביותר של הערבים במוסדות התכנון והקרקע. לערבים אזרחי ישראל הייתה עד היום השפעה כמעט אפסית על התהליכים הקובעים בצורה עמוקה את דפוסי חייהם, שגשוגם, זכויותיהם, ומיקומם העתידי. זאת ועוד, המבנה הממסדי-פוליטי שעמד בייסוד התהליכים שתוארו לעיל, עומד עדיין על כנו, וממשיך ליישם את המדיניות המפלה ממנה סובלים הערבים אזרחי המדינה בתחומי הקרקע, התכנון והפיתוח. היבט בעייתי במיוחד, הוא המעורבות המערכתית של הקק"ל והסוכנות היהודית, שהם גופים יהודיים בלעדיים, בתוך מערכת קבלת ההחלטות הרשמית של המדינה.

התיישבות יהודית אל מול קיפאון ערבי: המרחב הישראלי הוא דינמי ביותר, אך השינוי הוא בעיקרו חד-צדדי. האוכלוסייה היהודית בישראל ממשיכה בתהליך של התיישבות והתרחבות בו הוקמו כבר כ- 700 יישובים יהודיים, ולעומתו, המגזר הערבי נשאר 'קפוא' כמעט לחלוטין באותם יישובים כבר כ- 50 שנה. היישובים הערביים היחידים שהוקמו עד היום בישראל היו למען יישוב כפוי של האוכלוסייה הבדווית בצפון ובדרום. בנוסף, עשרות יישובים ערבים-בדווים אינם מוכרים על ידי המדינה, ונמנעים מהם שירותים בסיסיים.

גורמים עיקריים אלה משקפים אי-שוויון בולט בין אזרחיה היהודים לבין אזרחיה הערבים של המדינה בנגישותם למשאבי קרקע, בזכויותיהם הקרקעיות, וביכולות שלהם להשתמש במשאב הקרקע לקידום הקהילה. מצב זה מודגם על ידי הנתונים הבסיסיים הבאים:

- הערבים, המהווים כ- 18% מאוכלוסיית אזרחי המדינה, מחזיקים בבעלותם הפרטית רק כ- 3.5% מן הקרקעות במדינה**
- שטח השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות מכסה כ- 2.5% משטחה של המדינה**
- כמחצית האדמות שהוחזקו בידי ערבים ב- 1948 הופקעו מאז בידי המדינה**
- הקצאת הקרקע לצורכי ציבור בכל היישובים הערבים נופלת מתקן המינימום הארצי**

- הערבים חסומים למעשה מרכישת זכויות בקרקע בכ- 80% משטח המדינה, הנמצאת בבעלות קק"ל ובניהול מנהל מקרקע ישראל.
- אוכלוסיית הערבים גדלה פי 6 מאז 1948 אך, הקרקע שברשותה הצטמצמה
- מאז הקמתה לא אפשרה המדינה לערבים עצמם לייסד יישובים חדשים
- עשרות יישובים ערבים וותיקים אינם מוכרים, והמדינה מבקשת לפנותם

בעיות אלה יצרו מצוקה קרקעית ותכנונית במגזר הערבי שהחריפה ביותר בשנים האחרונות, והיא פוגעת באיכויות חיים הבסיסיות של כמיליון מאזרחי המדינה. האפליה ארוכת השנים מכרסמת בלי הרף בבסיס הלגיטימציה של רשויות השלטון הישראליות בעיני האוכלוסייה הערבית, ותורמת להתפתחות נורמה של פריעת חוק בנושאי תכנון ובנייה. על ממשלת ישראל לתת מענה למצוקות אלו בתוקף אחריותה לשוויון בין אזרחיה, בתוקף תפקידיה בתכנון המרחב הלאומי, ובתוקף מחויבותה לעצירת החרפת המשבר ביחסים בין יהודים לערבים.

3. צורכי הקרקע והתכנון של האזרחים הערביים

צורכי הקרקע והתכנון העולים במגזר הערבי נובעים מהצורך לסגור את הפערים המתמשכים בין יהודים לבין ערבים במדינה, מהשפעתן של תמורות חברתיות וגיאוגרפיות בקרב המיעוט, ומהתגברות צורכי הדיור, השירותים והפיתוח במגזר הערבי.

הפערים הכלכליים בין יהודים וערבים (ראה ניירות עמדה מספר 2 ו-4 בדו"ח חירום זה), נותרו עמוקים בעשורים האחרונים, ואף התרחבו לאחרונה. מצוקת הקרקעות והתכנון מחריפה את הפערים, כיוון שהיא מונעת או מקשה על פיתוח חקלאי או תעשייתי, כמו גם על פיתוחם של אפיקי הכנסה נוספים ביישובים הערביים.

תהליכים אלה מחריפים על רקע התמורות החברתיות במגזר הערבי, המתבטאות בביקושי קרקע נרחבים. אלה כוללים צמיחה דמוגרפית, מודרניזציה מהירה (גם אם חלקית) הכוללת מעבר מחקלאות לתעשייה ומסחר, עליה מהירה ברמת ההשכלה וההתארגנות הפוליטית, עלייה בשיעור המועסקים בענפים פיננסיים ופרופסיונאליים, יוממות נרחבת למקומות עבודה מרוחקים, פריון יורד ועלייה משמעותית בתעסוקת נשים.

צורכי הקרקע כרוכים גם בשינויים פיזיים המתחוללים במרחב המגורים של הערבים בישראל. אלה כוללים עיור ומודרניזציה של תשתיות הכפר הערבי המסורתית, תוך פיתוח ובנייה המתפשטים הרחק מעבר ל'קסבה' העתיקה ולאזור הותיק המקיף אותה. שטחי הפיתוח, חדשים כישנים, מתאפיינים בהסדרי בעלות מסובכים, בסכסוכי קרקעות בתוך היישוב ובצפיפות גבוהה. כל אלו אינם מקלים על פיתוח רציונלי, משפיעים לרעה על רמת התשתיות ועל הקצאת השטחים לצורכי ציבור ולצורכי פיתוח עתידי.

חשיבות התשתית המרחבית בכפרים מקבלת משנה תוקף עקב העובדה שרוב האוכלוסייה הערבית ממשיכה להתגורר ביישובים כפריים. עדיין לא קמו רכזים עירוניים ערביים ראויים לשמם שיוכלו למשוך משפחות ערביות צעירות, להוות מוקדים כלכליים ותרבותיים המקרינים על סביבתם וליצור אזורי מנהיגות, יצירה, פיתוח והתחדשות.

בעיה זו אינה מקרית. היא נובעת ברובה ממדיניות ממשלתית וממערכת היחסים הכללית בין יהודים לבין ערבים. מחסור בשירותים קהילתיים לערבים, ונגישות מוגבלת של ערבים לדיור ציבורי, חוסמים את אפשרויות כניסתם של הערבים לערים הגדולות. מצב זה, לצד ההימנעות השיטתית של ממשלות ישראל מהקמת יישובים ערביים חדשים, הביאו בלית ברירה להגדלה ספונטאנית של הכפרים הותיקים. רבים מהם הפכו במשך השנים ליישובים שגודלם מצדיק הגדרתם כ'ערים', אך המבנה החברתי והמרחבי הבסיסי שלהם, שלא עודכן, ממשיך להעמיד מכשולים בפני פיתוח ומודרניזציה.

אנו מזהים ארבעה תחומים בהם קיימים פערים מסוכנים בין הצרכים ומימושים.

תחום הדיור. מחסור בקרקע פרטית, שוק מקרקעין קשוח ויקר יחסית, מיעוט בבנייה ציבורית ו'קפיאת' המערך היישובי בכפרים, יצרו בעיה אקוטית ומתמשכת של פגמים באספקת דיור לאוכלוסייה הערבית. בעיות אלה, הולידו את התופעה הנרחבת של בנייה ללא היתר, ואת צפיפות המגורים הגבוהה במגזר הערבי. עקב הריבוי הטבעי הגבוה, וקיומן של קבוצות גיל צעירות גדולות, צפוי שצורכי הדיור ילכו וייעלו במהירות ואתם המתח החברתי המתלווה בדרך-כלל לתסכול וצפיפות בתחום הדיור.

השירותים לאזרח. היצע שירותים לתושב ביישובים הערביים הנו בדרך כלל נחות ומצומצם. מצב זה בולט בעיקר בתחומים כמו שירותי מסחר, עסקים, חינוך רגיל ומיוחד, בריאות, ספורט ותרבות. היבט הכרוך ישירות למדיניות הקרקעית הוא זמינות ומיקומם הבעייתי של מבנים, מוסדות ומרחבים ציבוריים. ברוב היישובים הערביים קיימים קשיים במציאת קרקע למוסדות ציבור, גורם הפוגע קשות בהיצע ואיכות השירותים. יש להזכיר שתחום זה סובל גם מנכונות נמוכה של האזרחים הערבים להפריש מאדמתם לשימושים ציבוריים (ראה גם נייר עמדה מספר 2 בדו"ח חירום זה).

תעסוקה ופיתוח כלכלי. רוב היישובים הערביים נותרו במעגל המרוחק ביותר של נגישות למוקדי פרנסה. מעטים הם היישובים הערביים בהם התעסוקה המקומית (מעבר לעובדי השלטון המקומי) עולה על 10%, כשייתרת העובדים הערבים מוצאת ברובה תעסוקה במגזר היהודי. זאת עקב רמה נמוכה של פיתוח מסחרי ותעשייתי, הנובעת בחלקה מרמה נמוכה של יזמות כלכלית ומשיכת הון חיצוני, אך גם ממיקום היישובים הערבים בתחתית סדר העדיפויות הלאומי, מאפליה במתן תמריצים לפיתוח, ומהיעדר שיתוף פעולה אזורי (ראה גם נייר עמדה מספר 5 בדו"ח חירום זה).

המרחב המוניציפאלי הערבי מכסה כיום רק כ- 2.5% משטח המדינה. לרשויות הערביות דרושה קרקע כדי לתכנן את התפתחות היישובים והשטחים סביבם בצורה רציונלית, כדי להקים שכונות חדשות, כדי לפתח אזורי תעשייה, מסחר ופנאי, וכדי להגדיל את בסיס המיסוי המקומי הצר. מן הראוי לבחון העברת אחריות מוניציפאלית אזורית בשטחים מסוימים לידי רשויות ערביות לצורך תכנון ופיתוח המרחב הבין-יישובי הערבי.

הצעות למדיניות מתקנת

התמודדות עם אי-השוויון העמוק מולו ניצב המגזר הערבי בתחומי המדיניות הקרקעית והמרחבית בישראל, ופריצת מעגל הקיפוח והאפליה בתחום זה, הניזון מתחושת הניכור של הערבים בישראל, דורשים שינוי מבני ומהותי. להלן המלצות ראשוניות למדיניות עתידית, המתמקדות בשני כיוונים עיקריים; המנהלי והחומרי.

1. התחום המנהלי

ראשית, החברה הישראלית חייבת לעבור בהדרגה לתפיסה חדשה של קרקעות המדינה: **מקרקעות יהודיות לקרקעות ישראליות**. רק כך יובטח אופיו האזרחי והשוויוני של תחום מרכזי זה בחיי החברה והמדינה. הגדרתן של קרקעות המדינה כישראליות תכליל את האזרחים הערבים של המדינה בתהליך קביעת המדיניות הקרקעית, ויתרום למיתון האפליה המבנית הקיימת במערכות התכנוניות והקרקעיות עד היום. לצורך זה יש לארגן מחדש את מנהל מקרקעי ישראל. במצבו הנוכחי, המנהל אינו מתפקד בצורה דמוקרטית, והחלטות הרוט-גורל למדינה בכלל, ולאוכלוסייה הערבית בפרט, נקבעות על ידי גוף ממונה, סקטוריאלי ובלתי מייצג.

שנית, יש להביא לייצוג הוגן של אזרחי המדינה הערבים בכל מערכת קבלת ההחלטות בנושאי קרקע, תכנון ופיתוח. יש להעלות את נוכחות הערבים במערכות אלה ולהגיע לייצוג יחסי הולם, כלומר דומה לחלקם באוכלוסיית מרחבי התכנון השונים. גופים חשובים בהם רפורמה זאת נחוצה הם: מועצת מקרקעי ישראל, המועצה הארצית לתכנון ובנייה, הוועדות המחוזיות והמקומיות לתכנון ובנייה, הפורומים המחליטים של גופים כגון רשות שמורות הטבע, הועדה לשמירת קרקע חקלאית, רשויות הפיתוח של הנגב והגליל ומנהלות הבדווים.

ניהול עצמי. יש להעביר שורה של סמכויות ניהול המקרקעין לאוכלוסייה הערבית, כולל מה שקשור לנכסי הואקף האסלאמי. ניהול עצמי יאפשר מהלך נרחב של הכנת תוכניות מתאר חדשות עבור היישובים הערביים, כתחליף ל-יתכנון מלמעלה' ללא שיתוף נאות של התושבים, שהיו נהוגים עד היום. מהלך כזה יבצר את הלגיטימציה של המערכת השלטונית ביישובים הערביים, יעמיק את אפשרות הפיתוח, ויאפשר נהלי תכנון ואכיפה מסודרים, מבוזרים והוגנים.

הכנסת אנשי מקצוע ערביים למשרות במנהל התכנון, מנהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון וגופים נוספים המשפיעים על תכנונה ופיתוחה של הקרקע. מהלך כזה יתקן עיוות בתחומי השוויון וההוגנות, יגביר את הלגיטימציה של מדיניות הקרקע והפיתוח הכוללת בעיני התושבים, ויתרום לאכיפה שוויונית ותקיפה של חוקי התכנון והבנייה.

בחינה מחודשת של מערכת החוקים והתקנות במדינה במגמה לבטל חוקים ונהלים המפלים את הערבים אזרחי המדינה. אלה כוללים, למשל, את החוקים והתקנות המאפשרים את הדרת הערבים מחכירת קרקע ב-התיישבות העובדת, ונהלים המעגנים את מעמדם של גופים יהודים-בלעדיים, כגון הקק"ל והסוכנות, במערכת השלטונית. מעמדם המשפטי של הסדרים מפלים אלו נתון כיום בספק. כפי שקבע בית המשפט העליון בבג"צ קעדאן נ' קציר: "ההפליה אינה מאבדת את האופי המפלה שלה, אם היא נעשית באמצעות הסוכנות היהודית, ולכן אין היא מותרת למדינה".

העמקת שיתוף פעולה אזורי בין יהודים לערבים ובין ערבים לערבים. שיתוף שכזה ייתרום ללא ספק לגמישות ויעילות רבה יותר במימוש צורכיהם של האזרחים הערביים, בתחומי הדיור, אספקת השירותים והפיתוח הכלכלי. שיתוף פעולה אזורי יכול לבוא 'מלמטה' ביוזמת היישובים עצמם, אך גם 'מלמעלה', על ידי חקיקה מסייעת ויוזמה ממשלתית.

2. התחום החומרי

שוויון אזרחי בנגישות לקרקע: הצורך הדחוף ביותר, הוא לתרגם את עקרון השוויון האזרחי להבטחת נגישות ערבית לקרקעות המדינה ולשלטון מוניציפאלי ערבי על המרחב הקהילתי והציבורי הערבי. מהלך כזה הוא חיוני לקיום בכבוד ולשוויון בסיסי של הערבים כאזרחי מדינה מפותחת, ולפיתוח ושגשוג יישוביהם. הבסיס כאן הוא משאב הקרקע עצמו: החברה הערבית מקופחת בצורה מבנית ועמוקה בהקצאת קרקעות המדינה, בגודלם של אזורי שיפוט ותכנון, ובאספקתם של דיור ציבורי ושטחים מסובסדים למגורים, תעשייה ומסחר. יש להפסיק אפליה זו לאלתר, ולבסס את הקצאות הקרקע בכל התחומים על שוויון אזרחי, כלומר על פי **מפתח יחסי** המתחשב בגודל האוכלוסיות וצורכיהן. שוויון אזרחי גם יגביר את אחריות הרשויות הערביות להנהיג, ליישם ולאכוף משטר תכנוני ביישוביהם על פי הקריטריונים הכלליים במדינה.

להלן המהלכים שיקטינו ויבטלו אפליה כזו:

- הפסקת הפקעת קרקעות ערביות למען שימושים יהודיים וצבאיים.
- השבה של קרקעות מופקעות מסוימות מן המדינה לידי הערבים (כגון קרקעות מופקעות שאינן משומשות, או קרקעות הוואקף המוסלמי)
- הקצאה מוגברת ופיתוחה של קרקע ציבורית

- הרחבת האפשרויות הקרקעיות של רשויות ערביות לספק תשתית הולמת למגורים, שירותים ותעסוקה.
- הנהגת מערכת תמריצים לפיתוח ביישובים הערביים בדומה לזו הקיימת בערי הפיתוח וב"אזורי פיתוח א" בפריפריה
- הנהגת תוכנית נרחבת לבניית דיור ציבורי לנזקקים, במיוחד ביישובים העירוניים.

התייחסות מתקנת אל עוולות העבר בתחום הקרקעי והתכנוני. היות וההיסטוריה של הפקעת הקרקעות וההגבלות התכנוניות על הערבים בישראל מורגשת עדיין כמיידית וקרובה, והיות ולמדיניות זו היו השלכות ישירות על מצבם העגום של מרבית האוכלוסייה הערבית כיום, מן הראוי שהמדיניות הקרקעית והתכנונית תכלול מרכיב של פיצויים (כספיים או אחרים) והעדפה מתקנת כלפי המגזר הערבי. הסוגיה קשורה גם לבעיה הכללית של הפליטים הפלסטינים והפקעת אדמותיהם, אם כי, זו תטופל כנראה בדרגים של פוליטיקה בינלאומית. אך בנוגע לערבים אזרחי ישראל, קיימת חשיבות עצומה לצעדים בכיוון של הכרה בעוול ההיסטורי ותיקונו, היכן שניתן, גם על ידי דרגים מקצועיים בנושאי תכנון וקרקע (ראה גם ניירות עמדה מספר 2, 3 ו- 5 בדו"ח חירום זה).

היישובים הלא מוכרים. למרות ששיפור המצב ראוי והכרחי במגזר הערבי בכללותו, הוא דחוף מאין-כמוהו ביישובים הלא מוכרים, הכוללים בעיקר את הבדווים בנגב, שם נמנעים מאזרחי ישראלים שירותים בסיסיים ביותר, כגון מים, חשמל, ביוב ושירותי בריאות. המצב ביישובים אלה מהווה כתם מוסרי על החברה הישראלית. מדיניות קרקעית ותכנונית נאורה, שתכלול הכרה ברוב היישובים על פי קריטריונים אזרחיים שוויוניים, בדומה לנהוג במגזר היהודי הכפרי יכולה לעשות רבות לתיקונו.

הקמת שכונות ויישובים ערבים חדשים. היבט מהותי נוסף שמן הראוי לשקול ברצינות הוא הגברת ניידותה ועירוניותה של החברה הערבית. לכן, יש לשקול את הקצאת הקרקע והשירותים עבור הקמתם של ערים ויישובים ערבים חדשים, כמו גם שכונות ערביות חדשות ומודרניות בערים קיימות (כגון נצרת עילית, כרמיאל, חיפה, באר-שבע, ואפילו תל-אביב וירושלים), בהן יוצע מגוון השירותים והמוסדות ההולם את צורכייה של אוכלוסייה ערבית מודרנית. העיור הנו תהליך חיוני להתפתחותה של כל חברה, להצמחת קבוצות מובילות בכלכלה, בחינוך ובתרבות. ראוי וכדאי לאפשר אותו גם לחברה הערבית בישראל.

כיוונים לשינוי:

- דמוקרטיזציה וביזור של מערכות הקרקע והתכנון.
- החלת עיקרון השוויון האזרחי על כל תחומי המדיניות הקרקעית והתכנונית.
- ביטול הכוח השלטוני המיוחד של הקק"ל והסוכנות היהודית בישראל הריבונית.
- שיפור ייצוג ושיתוף הערבי בתהליכי קבלת ההחלטות ובדרגים המקצועיים.
- הנהגת מדיניות המכירה בעוולות העבר כלפי הערבים בישראל, ומאפשרת תיקון ופיצוי.
- הכרה בכל היישובים הערביים על פי הסטנדרטים הנהוגים במגזר היהודי.
- המרצת הפיתוח ביישובים הערביים.
- הרחבת שטחי השיפוט של הרשויות הערביות, על פי צורכיהן המקומיים והאזוריים.
- הפסקת הפקעת או תפיסת קרקעות ערביות לצרכים יהודיים.
- סיוע לתהליך העיור בחברה הערבית.
- מהפך תפיסתי: מקרקע יהודית, לקרקע ישראלית.

לסיכום, אנו רואים בשינוי המדיניות בתחומי בעלות, ניהול, תכנון ופיתוח הקרקע בישראל, על בסיס העיקרון המנחה של שוויון אזרחי, צורך בסיסי ודחוף. שינוי שכזה יכול לבשר את תחילתו של עידן חדש, בו תינתן לערבים אזרחי ישראל הזדמנות שווה לפיתוח ושגשוג במדינתם. אנו רואים בהחלת עקרון השוויון על מערכות הקרקע והתכנון, צורך חיוני של אזרחי המדינה היהודים והערבים כאחד. בעידן שכזה תוכל החברה הישראלית בכלל, והמיעוט הערבי בפרט, להתנער מהשפעתה השלילית של תקופה ארוכה של קיפוח עמוק.

שלטון מקומי ורווחה

ד"ר אסעד גאנם, המחלקה למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה
 ד"ר ת'אבת אבו ראס, המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב,
 באר-שבע
 ד"ר זאב רוזנהק, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים

המצב הקיים: תהליכים ובעיות

1. נחיתות כלכלית - חברתית

האוכלוסייה הערבית בישראל מונה כמיליון תושבים, המרוכזים ב- 120 רשויות מוניציפאליות. 80 מהן ממוקמות במחוז הצפון, שבו מתגוררים כ- 481,800 תושבים המהווים כ- 50% מכלל אוכלוסיית הגליל. במחוז חיפה מתגוררים כ- 164,800 נפש. במחוז הדרום חיים כ- 100,000 בדואים, כמחציתם ב- 7 יישובי קבע והיתר בפזורה הפרושה בפריפריה של העיר באר שבע.

המאפיינים החברתיים כלכליים של האוכלוסייה הערבית בישראל, מעידים על נחיתות משמעותית בהשוואה לכלל אוכלוסיית המדינה, ומשקפים קיפוח חברתי כלכלי מצטבר לאורך זמן הבא לידי ביטוי בתחומים הבאים:

גודל משק בית ערבי, הגם שהוא נמצא בתהליך של ירידה, עמד בשנת 1996 על 5.04 נפשות בממוצע, לעומת 3.31 נפשות למשק בית במגזר היהודי.

שיעור הזכאים לתעודת בגרות, בקרב הערבים, עמד בשנת 1997 על 38% מכלל בוגרי י"ב, וזאת בהשוואה ל- 51% מהאוכלוסייה היהודית באותה שנה.

רמת האבטלה הארצית עומדת כיום על 9.1%. מקרב 23 מוקדי האבטלה הראשיים, 19 מתוכם הם רשויות ערביות. בחלקם מגיע שיעור האבטלה ל- 15% ואף יותר מקרב כוח העבודה האזרחי.

דירוג הרשויות המקומיות בישראל נעשה באמצעות מדד חברתי כלכלי כולל הנע בין אשכול 10 (הרשויות במעמד החברתי-כלכלי הגבוה ביותר) לבין אשכול 1 (הרשויות במעמד הנמוך ביותר). מתוך 14 רשויות באשכול הנמוך ביותר (אשכול 1), 11 מהן הן ערביות. חיים בהן כ- 66% מכלל האוכלוסייה השייכת לאשכול זה. אשכול 2 כולל 17 רשויות, מהן 12 ערביות. סך הכול, מתוך 31 רשויות המשתייכות לשני האשכולות הנמוכים ביותר במדרג החברתי

כלכלי, 23 מהן שייכות לרשויות הערביות (כ- 75%). לעומת זאת, ב- 3 האשכולות העליונים במדד אין ייצוג לרשויות ערביות כלל.

מלבד הרשויות הערביות המוכרות ישנם קרוב לשבעים ישובים ערביים בלתי מוכרים במשולש, בגליל ובנגב. ישובים אלה נעדרים כל תשתית בסיסית או התייחסות הולמת. זאת למרות שרובם ככולם נמצאו במקומם עוד לפני קום המדינה, או שהוקמו אלו בידי המדינה.

המאפיינים החברתיים כלכליים מעידים כי במציאות הישראלית של שנת 2000, הישובים הערבים בישראל נמצאים בחלקים הנמוכים של המדרג החברתי כלכלי. 75% מן הרשויות השייכות לשני האשכולות הנמוכים ביותר במדרג, הן רשויות ערביות. נתונים אלו מדגישים עוד יותר את חשיבות השירותים המוניציפאליים המוגשים בידי הרשויות המקומיות לתושביהן, והופכים את שאלת תפקוד הרשויות לעניין בעל חשיבות קיומית לחלק ניכר מן האוכלוסייה.

2. חולשה כלכלית של הרשויות המקומיות הערביות

מאז הקמתן של הרשויות המקומיות הערביות הן ממשכות לסבול מבעיות יסוד המאופיינות בחולשה כלכלית, במצוקה כספית ותקציבית קשה, ובהיעדר מרחב קרקעי הולם למימוש צרכים. מצב זה נובע משני גורמים עיקריים:

הגורם הראשון הוא **אפליה וקיפוח מתמשכים בהקצאת משאבים ממשלתיים**, קרקעיים וכספיים בהשוואה ליישובים יהודיים בעלי מדרג חברתי כלכלי דומה. תקציבי הפיתוח של משרדי הממשלה השונים המיועדים למגזר הערבי, נמצאים במגמת ירידה, והתקציבים הרגילים המיועדים לרשויות הערביות עדיין נמוכים בהשוואה לתקציבים הרגילים לרשויות היהודיות. סכום התקציבים הרגילים לכלל הרשויות הערביות בשנת 1999 היה 2.2 מיליארד ש"ח מתוך התקציב רגיל שהסתכם ב- 26 מיליארד ש"ח לכלל הרשויות בארץ. במילים אחרות, רק 8% מן התקציב הממשלתי הרגיל יועד לרשויות הערביות. זאת בעוד שרשויות אלו מייצגות ומספקות שירותים לכ- 12% מכלל האוכלוסייה במדינה. יוצא, אם כן, כי ההוצאה לנפש המיועדת לרשויות הערביות בתקציב הרגיל, מהווה רק כשני שליל מן ההוצאה לנפש ברשויות היהודיות. בנוסף, אחוז השטחים הנתונים לרשויות המקומיות הערביות כתחומי שיפוטן מגיע לכדי 2.5% מכלל השטחים במדינת ישראל.

הגורם השני הוא **הכנסות נמוכות ממקורות עצמיים**. מצב זה נובע הן מחולשה בולטת בתודעה האזרחית (תודעת ההשתתפות) של התושב הערבי, הן מהיקפיהם של הרשויות הערביות והן, מחתך אוכלוסייתן (לעיל). לאלה יש להוסיף רמה נמוכה של פעילות עסקית ותעשייתית (ראה נייר עבודה מספר 5), חוסר יעילות בגביית מסים הבאה לידי ביטוי בשיעור גבייה ממוצע של למטה מ- 50% מפותנציאל הגבייה, וניהול לקוי ובלתי יעיל בחלק גדול מן הרשויות. התוצאה: פיגור כרוני של הרשויות הערביות בהשוואה לרשויות היהודיות במתן שירותים ובפיתוח תשתיות.

גורמים אלה מכבידים מאוד על תפקודן השוטף של הרשויות המקומיות הערביות, יוצרים גירעונות גדולים, קשיי נזילות ומוסר תשלומים נמוך מול עובדים וספקי שירותים. אומדן סך הגירעונות הכספיים המצטברים של הרשויות הערביות לסוף שנת 1998, בתקציבים הרגילים ובתקציבי הפיתוח, הוא כ- 800 מיליון ש"ח. הוצאות מימון ותשלומים חריגים בגין הלנת שכר וחריגות אשראי גבוהות, מעמיקים עוד יותר את המצוקה הכספית של הרשות².

רוב הרשויות הערביות בישראל חסרות כל תשתית עסקית. כמעט ואין כיום הקצאת קרקע לאזורי תעשייה, מסחר ותיירות. מחסור בקרקע למתחמים עסקיים גורמת לפתיחת עסקים בתוך מתחמי המגורים ומעודדת את דפוסי היוממות ותנועת עובדים ויזמים אל מחוץ לישובים. אין ספק, כי מצב זה מחליש מאוד את הבסיס הכלכלי של הקהילות והרשויות הערביות, ואינה מאפשרת עצמאות כלכלית. בהיעדר הכנסה מתעשייה ומסחר עולה עוד יותר רמת התלות של הרשויות הערביות בממשל המרכזי.

3. קושי בהתמודדות בבעיות חברתיות וקהילתיות

הקשיים בטיפול בבעיות החברתיות והקהילתיות בישובים הערבים נובעים מתשתיות פיסיות לקויות לשירותי רווחה, ממחסור בכוח אדם מקצועי, ממחסור במשאבי הפעלה ומחסור השקעה בקידום הקהילה. חסרים אלה מקבלים משמעות מיוחדת בגלל מצבם החברתי-כלכלי הירוד של הישובים הערבים. הבעיות מתבטאות במספר תחומים:

פשעה ואלימות - שיעורים גבוהים של פשיעה ואלימות: 30.7% מהעבריינים שחויבו בדן הם ערבים. שיעור העבריינים המורשעים ל- 1000 נפש גבוה בהרבה בקרב הערבים (16.9%) בהשוואה לזה אצל יהודים (7.7%).

נישואין בתוך המשפחה - אחוז הנישואין האנדוגמיים באוכלוסייה הערבית גבוה באופן משמעותי מהמקובל באוכלוסייה היהודית, עובדה שיש לה השלכות על גודל אוכלוסיית הנכים והמפגרים. שיעור הנכים במגזר הערבי אכן עולה על 3%, בהשוואה לממוצע הארצי הכולל העומד על 2.1%

² הסכם שנחתם בין הממשלה לבין נציגי המגזר הערבי בסוף שנת 1999 כולל מספר אלמנטים. בתחום התקציבי אמורה להינתן לרשויות הערביות החל משנת 2000 תוספת בסך 100 מיליון ש"ח לשנה בתקציבי פיתוח - החלטה שלא מומשה בשנת 2000. בתחום תכניות הפיתוח, הוחלט על גיבוש תוכנית פיתוח ארבע-שנתית, שתגובש בידי משרדי הממשלה הרלבנטיים, ותכלול כיסוי גירעונות וטיפול מיוחד בתקציבי פיתוח. הצעה ראשונית גובשה במשרד ראש הממשלה בלי התייעצות עם המנהיגות המוניציפאלית הערבית ועם חברי הכנסת הערבים, ובלי שיתוף אנשי מקצוע ערבים. התכנית סובלת מבעיות יסוד, חוסר דיוק ופתרונות בלתי מעובדים, והיא אינה נותנת מענה הולם לצרכים הבסיסיים של הישוב הערבי. אוגוסט 2000 צויין כתאריך היעד להשלמתה והצגתה לממשלה, במגמה להביאה לידי יישום בשנת 2001. תאריך היעד חלף בלי שהתכניות הושלמו ולא נתקבלו כל החלטות בעניין.

שיעור גבוה של מטופלים במחלקות הרווחה - שיעור המטופלים במחלקות הרווחה
ברשויות הערביות גבוה למדי ועולה בהתמדה לאור ריבוי הבעיות החברתיות והמצב החברתי - כלכלי.

קושי בהתמודדות חברתית וקהילתית בנושא תעסוקת נשים ורווחתן - אוכלוסיית הנשים
מעלה צורך בהתייחסות מיוחדת בתחומי השירותים החברתיים, התעסוקה והחינוך. כיום 24.7% מן המועסקים הערבים הן נשים לעומת המגזר היהודי בו 47% מן המועסקים הן נשים.

המלצות למדיניות מתקנת

1. מסגרת לטיפול בחסרים פיסיים

קרקעות ותכנון - הישובים הערבים סובלים ממחסור כרוני בקרקעות, ומהעדר תכניות
מתאר הולמות. הדבר נובע מאפליה מכוונת לטובת ישובים יהודיים הסמוכים לישובים ערבים, ומהעדרם של ערבים כמקבלי החלטות בגופים מתכננים ומיישמים בתחום. יש לתקן לאלתר את מצב האפליה בתחום זה (בפירוט ראה נייר עמדה מספר 2, קרקעות ותכנון בדו"ח חירום זה), בין השאר באמצעות מינוי ערבים כיושבי ראש ועדות תכנון באזורים ערביים.

תקצוב - מוצע לנקוט בפעולות בשתי רמות: ברמה האסטרטגית, יש לשאוף לגיבוש תכנית
רב שנתית שמטרתה השוואה אמיתית ומלאה בין הישובים הערבים לבין הישובים היהודים בארץ. התכנית תתבסס על סקר צרכים מקיף שיבוצע באוכלוסייה הערבית.

ברמה האופרטיבית, יש לדאוג לשוויון בחלוקת התקציב הרגיל, תוך העלאת רמת הבסיס של התקציבים הרגילים והשוואתם לזו של היישובים היהודיים בכפוף לנוסחת סווארי. יש להרחיב במידה רבה את תוכנית כיסוי הגירעונות שהצטברו ברשויות הערביות, תוך הקפדה על פרטי תוכניות ההבראה המאושרות ותנאייהן.

ניהול - יש לחדול ממינוי פקידים יהודים במשרד הפנים כיושבי ראש ברשויות ערביות. יש
לנקוט ללא דיחוי בצעדים החלטיים לשיפור רמת הניהול ברשויות הערביות. צעדים אלו חייבים לכלול תכנית-אב ממשלתית מודרכת להעלאה משמעותית של רמתם המקצועית של עובדי השלטון המקומי הערבי. יש להתחיל מיד בביצוע תכנית מקיפה לשיפור רמת הניהול של השלטון המקומי הערבי, תוך שימת דגש על שלוש רמות: ברמה הפנימית של הרשות עצמה, ברמת הקשר בין הרשות לבין התושבים וברמת הקשר של הרשות עם משרדי הממשלה וכלל המוסדות הארציים. **הכרה ושידרוג מעמדי - יש להכיר בישובים בלתי מוכרים ולפעול להגברת יכולתם להעניק לתושביהם שירותים הולמים. יש להעניק לכל**

ישוּב ערבי שאוכלוסייתו גדולה מ- 15 אלף תושבים מעמד של עיר ולהזין אותו בתקצוב הולם.

הגדלת ההשקעות בתשתיות - יש להכין סקר צרכים בנושאי פיתוח שממנו תיגזר תוכנית השקעות לביצוע. יש להחליט על מדיניות של אפליה מתקנת בפיתוח תשתיות ביישובים הערבים, בדומה למה שנעשה בסוף שנות התשעים ביישובים הדרוזיים.

שיכון ודיור - יש צורך בבנייה ציבורית למגורים (גם של מבני ציבור) ביישובים הערבים, ולדרוש את ביטול האפליה בתכניות המשכנתאות לזכאים.

תחבורה - יש לפעול לשיפור נגישות למוקדי תעסוקה אזוריים. בתחום זה יש לשפר את רשת הדרכים, ולדאוג לתחבורה ציבורית מסובסדת כשירות חשוב ובסיסי.

2. מסגרת לטיפול בחסרים חברתיים ובצרכי רווחה.

על מנת לגשר על הפערים אשר נוצרו לאורך הזמן בקרב קבוצות אוכלוסייה מוגדרות ובנושאים החברתיים נדרש לעבות את שירותי הרווחה, להרחיב את מערך העובדים הסוציאליים, ולפתח מערך של עובדי קהילה לטיפול הקהילה ולהפעלתה למען עצמה. המאמץ לחיזוק מערך שירותי הרווחה צריך להתבצע בשני אפיקים.

האחד: שיפור היכולת של מערכת הרווחה לטפל באוכלוסיות במצוקה ברמת היחיד והמשפחה. לצורך זה דרוש גידול משמעותי במספר התקנים לעובדים סוציאליים ביישובים הערבים, והגדלת כמות המשאבים שעומדים לרשותם כדי לסייע באופן פרטני למקרי מצוקה.

השני: יצירת מסגרות משותפות למערך המקצועי ולקבוצות מתוך הקהילה במטרה לשפר את התנאים החברתיים ביישובים הערבים ברמת הכלל. הפעלת הקהילה למען עצמה צריכה להיות מבוססת על השתתפות פעילה של התושבים בעיצוב ויישום תכניות לשיפור ההיבטים הפיזיים והחברתיים של היישוב. לצורך זה יש לעודד ולסייע בהקמת ועדות תושבים הפועלים בתחומים שונים. בהקשר זה, יש לשים דגש מיוחד על עידוד הקמתם של ארגוני נשים.

בנוסף, יש לבצע את המהלכים הבאים כדי לבצר את יכולתן של הקהילות לממש את הפוטנציאל החברתי קהילתי שלהן:

תמיכה בארגוני המגזר השלישי: יש לסייע באמצעות מתן תקציבים לארגונים וולונטריים הפועלים ברמה המקומית, האזורית והארצית ולשתתף בעיצוב התכניות של פיתוח קהילתי וביישומה. חשוב כי דבר זה יעשה מבלי לפגוע במעמדם כארגונים אוטונומיים המייצגים את הקהילה אל מול מוסדות השלטון, הן המקומיים והן של הממשלה.

עידוד נשים לפעילות יצרנית: יש ליצור תשתית של שירותים שיאפשרו לנשים להפוך לגורם פעיל בפעילות הכלכלית, כמשתתפות בשוק העבודה הן כשכירות והן כזממות. שירותים אלה יכללו בעיקר מעונות יום לילדים, הכשרה מקצועית, ושיתוף פעולה בין ישובי.

עידוד בני נוער לפעילות קהילתית: יש ליצור מסגרות חינוך בלתי-פורמליים ופעילות חברתית לילדים ולבני-נוער לשעות שלאחר הלימודים, ולא לה מביניהם שנשרו ממערכת החינוך הפורמלית (שבקרב האוכלוסייה הערבית שיעורם גבוה במיוחד). מסגרות אלה יוכלו לסייע בהפיכת בני הנוער לגורם פעיל בפעילות הקהילה למען עצמה.

3. פיתוח תשתית כלכלית לזממות מקומית

פיתוח מתחמים עסקיים ביישובים: יש לבחון אפשרות להקמת מתחמים עסקיים ברשויות הערביות, ולהסדיר לצורך זה סוגיות כגון בעלויות פרטיות על קרקע, תכנון פיזי ועסקי, הנחת תשתיות, ושיווק וניהול שוטף של מתחמים אלה. הפעלת מתחמים עסקיים במגזר הערבי עשויה להוות מנוף משמעותי להפחתת תלותן של הרשויות הערביות בשלטון המרכזי.

שיעור היזמים בקרב הערבים גבוה יחסית. יחד עם זאת, על מנת לאפשר לתושבי הרשויות הערביות לממש את פוטנציאל היזמות, נדרש לפתח מיומנויות ניהול פיתוח וטכנולוגיה, בנוסף לפיתוח תשתיות פיסיקות וסביבתיות.

במסגרת מהלך של פיתוח מסלולי סיוע לזממות ולעסקים קטנים ביישובים הערביים, חשוב לקחת בחשבון את אוכלוסיית הנשים, הרחוקה עדיין מרחק משמעותי ממימוש הפוטנציאל הכלכלי הטמון בה.

זהות ושיתוף אזרחי תרבותי

ד"ר דני רבינוביץ, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים
ד"ר ח'אולה אבו בקר, המחלקה למדעי התנהגות, מכללת עמק יזרעאל
פרופ' חנה הרצוג, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר עאדל מנאע, מכון טרומן, האוניברסיטה העברית, ירושלים
ד"ר רמזי סלימאן, המחלקה לפסיכולוגיה, אוניברסיטת חיפה
ד"ר יואב פלד, החוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל-אביב
פרופ' יהודה שנהב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב

המצב הקיים: תהליכים ובעיות

מדינת ישראל, מוסדותיה וערכיה, מבטאים היטב את האינטרסים הלאומיים ואת הלכי הרוח התרבותיים של הרוב היהודי. בהתאם, גם גבולות האזרחות הישראלית זהים למעשה לגבולות הלאומיות היהודית והזכויות המוענקות ליהודים אזרחי ישראל הן רבות ומשמעותיות יותר מאלה המוענקות לערבים אזרחי ישראל. המדינה בנויה סביב ליבה של זיכרון היסטורי יהודי המבליט את מורשת הגלות, השואה והתקומה, כאשר ערכי היסוד שלה ומוסדותיה מקדשים את עולם המושגים הקשורים בזיכרון זה בלבד.

להדרה אזרחית ותרבותית זו, יש כמובן משמעויות אופרטיביות. אלו בלטו במיוחד בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה, כאשר מהלכי בינוי האומה וביצורה ברמה הארצית והאזורית, גובשו בתהליך ייחוד רחב היקף. הרוב היהודי הזדהה עם תהליך זה וראה בו הגשמת השאיפה הלאומית. עבור האוכלוסייה הערבית, לעומת זאת, היו הפרקטיקות הללו כרוכות במחיר קולקטיבי, קהילתי ומשפחתי כבד: חיים נטולי חירות תחת ממשל צבאי עד 1966, הפקעת אדמות בקנה מידה רחב, כאב ופחד לנוכח האירוע הטראומטי של טבח כפר קאסם ב-1956, אכזבה מהתחמקות המדינה מאחריותה הממלכתית לאירוע, וייאוש מכישלון הניסיון להפכו ממקרה של הזרה אולטימטיבית למקרה מבחין המחזק אזרחות מכילה.

המדינה והציבור היהודי מוכנים להכיר בשונות התרבותית הקיימת בין הקהילות היהודיות לקהילות הערביות, ולעתים גם לכבד שונות זו. חשוב להבין, עם זאת, שהכרה זו אינה מונעת מהמדינה ומהרוב היהודי להמשיך בדחיקת המיעוט הערבי אל שולי האזרחות. דחיקה זו נעשית תוך התעלמות עקבית מאינטרסים חומריים ותרבותיים ומהסיפור

ההיסטורי של הערבים בישראל. היא גורמת לטשטוש זהותם הלאומית, מחלישות את לכידותם ומערפלות את שייכותם לעם הפלסטיני.

ערכי יסוד המקדשים זיכרון היסטורי של קבוצה ספציפית הם מטבעם אקסקלוסיביים. הערבים אזרחי ישראל, שאינם יכולים להזדהות עם הזיכרון היהודי ועם ערכי היסוד שהוא מקדש, נמצאים בעמדה שולית קבועה: כל אזכור של הליבה הערכית הנוכחית של המדינה ושל ביטוייה, מותיר אותם זרים ומודרים. תחושותיהם הסובייקטיביות נובעות משייכותם ההיסטורית לקולקטיב האתנו-לאומי הערבי פלסטיני, זה שכנגדו הגדירה עצמה הציונות ובעקבותיה מדינת ישראל. במקרה הטוב, הם מסופחים לשולי המרחב האזרחי במדינה כפרטים נסבלים, והתייחסות אליהם כקולקטיב לאומי מתקיימת רק בהיקשים קונפליקטואליים ומשבריים. מצב זה, הקיים גם במדינות אחרות המתאפיינות בשסעים אתניים, הוא בעייתי במיוחד במקרה של הערבים בישראל, החיים בטרטוריה שהייתה מולדתם עוד לפני קום המדינה.

ההדרה המאפיינת את מערכת היחסים שבין המדינה לאזרחיה הערבים מבוססת בין השאר על התעלמות מסוכנת מצד המדינה מיסוד מרכזי ומכוון בזהותם: הצורה בה הם חווים את מנת חלקם במהלך מלחמת 1948 ולאחריה. מצבם מבחינה זו מורכב ומבלבל. למרות המחויבות לשוויון אזרחי שקיבלה על עצמה ישראל בהכרזת העצמאות, היא מעולם לא הכירה באופן פורמאלי בסבל שהיה מנת חלקם של פרטים, משפחות וקהילות ערביות במלחמה ההיא. המדינה מעולם לא גילתה אמפתיה לכך שבסיום המלחמה היא מצאו עצמם האזרחים הערבים נתיני מדינה שנכפתה עליהם, שאינה מייצגת את חזונם הפוליטי ושלמעשה בנויה על חורבנם.

ההתעלמות הממלכתית מן הסבל הערבי מעמיקה כמובן את תחושת הזרות והשוליות של הערבים. היא גם אחראית במידה רבה לאשליית הנורמאליות שבה נתון הרוב היהודי ולאמונתו, השגויה בתכלית לדעתנו, שאירועי 1948 הם אפיזודה נשכחת, מנותקת מהמציאות הנוכחית ובלתי רלבנטית לתיקון עתידי.

לצד ההכרה בזיכרון הקולקטיבי של המיעוט הערבי יש להכיר גם בזיקה ההיסטורית של בני מיעוט זה לבין בני העם הפלסטיני החיים מעבר לקו הירוק ובתפוצה הפלסטינית. אזרחותם הישראלית של הערבים בישראל אינה יכולה, וגם אינה אמורה, לבטל את היותם חלק מן העם הפלסטיני, ואת חשיבות העם הפלסטיני כקולקטיב הרחב המגדיר את זהותם האתנו-לאומית. זוהי עובדת מפתח, והתמודדות עימה תהווה אתגר מרכזי בכל ניסיון אמיתי להכליל את הקהילה הערבית ואת הקהילה היהודית בכפיפה אחת של אזרחות שוויונית משותפת.

בפרקטיקות שאימצה המדינה, אם בחקיקה, אם בפרשנות שיפוטית ואם בהנחיות מדיניות במשרדי הממשלה, טבועה לעתים קרובות אפליה כנגד האזרחים הערבים. למצב זה יש משמעויות כלכליות, חברתיות ופוליטיות הנידונות בניירות העמדה המקבילים. אנו

מצביעים על כך שבמישור הסמלי מהוות פרקטיקות כאלו תזכורות יומיומיות להדרה ושוליות הערבית בישראל.

אירועי אוקטובר 2000 הוכיחו, מעל לכל ספק, שהמדיניות הקיימת ונגזרותיה האופרטיביות נחלו כשלון חרוץ. גישה שתכליתה דחיקה לשליות לאומית, לצד מדיניות שלטיה המתגמלת פסיביות ומתייגת מנהיגים ופעילים פוליטיים כ"קיצוניים" שיש "לטפל בהם", אינה רק כשל מוסרי. היא גם מרשם בטוח להיווצרות משברים עמוקים מסוגו של המשבר הנוכחי ולהנצחתם.

הסכסוך המתמשך בין מדינת ישראל לבין העם הפלסטיני כופה אלמנטים קונפליקטואליים מתמשכים על היחסים בין הרוב היהודי והממסד השלטוני מחד, לבין המיעוט הפלסטיני מאידך. אלמנטים אלו אינם נעלמים מעינינו. אנו גורסים, עם זאת, שהתמודדות מושכלת והוגנת עם המציאות המורכבת שבה אנו נתונים מחייבת מתן לגיטימציה מלאה לביטויי הזהות של שתי הקהילות, וניהולן במסגרת מרקם חברתי, תרבותי ופוליטי מכליל של אזרחות שוויונית משותפת. ניסיון הסרק לדכא את המרכיב הקולקטיבי-לאומי בזהות בני המיעוט לצורך שילובם כאזרחי שוליים נידון לכישלון מראש. במקומו, יש לנקוט גישה אמיצה המזהה את מוקדי המתח הקיימים במציאות מורכבת ומייצרת פתרונות מורכבים לניהולם ולהתרתם. רק פתרונות המבוססים על גישה הוגנת ומציאותית יצליחו להניח בסיס איתן ליציבות פוליטית וחברתית במדינה. שיתוף אזרחי נכון ובנית אזרחות שוויונית ומשותפת מחייבים הכרה במיעוט הפלסטיני כקולקטיב לאומי לגיטימי, בעל נאראטיב היסטורי, זיכרון קולקטיבי וזכות לשימור וטיפוח הווייה חברתית-תרבותית מלאה.

המלצות למדיניות מתקנת

הערה: ההצעות בנייר עבודה זה מדגישות בעיקר מרכיבים סמליים. הן משלימות כמה מן ההצעות האופרטיביות המוצעות בניירות העבודה האחרים. למשל, ציון פיזי של מיקומם של כפרים פלסטינים שחרבו ב- 1948 אינו מנותק מפתרון אופרטיבי של נושא האדמות המופקעות הנידון בנייר עבודה מס' 1.

1. הכרה ממלכתית פורמאלית באסון הערבים ב- 1948

יש לגבש ללא דיחוי מהלך שעיקרו הכרה ממלכתית פורמאלית באסון הערבי של 1948. המגמה תהיה להעניק לגיטימציה לתחושת האובדן שמלווה זה העשור השישי את חמישית מאזרחיה ששכלו יקירים, נושלו מנכסים, ראו את כפריהם נהרסים ואת קרוביהם נאבקים בהשפלה ועוני בגלות. אנו רואים את ההכרה בזיכרון הערבי של 1948 תנאי הכרחי לבניית

מצע בריא של שיתוף על בסיס זהות אזרחית משותפת. האפשרות האחרת, ביצור ההשכחה וההכחשה של האסון הכבד שמעיק מאז בלי הרף על קורבנותיו אינה קבילה, ומשולה להמשך חיים על זמן שאול.

במסגרת מהלך כזה מוצעים המרכיבים הבאים:

- איזכור והנצחה בשטח של אתרי 400 הכפרים והקהילות הערביות עירוניות שחרבו 1948, כולל באתרים בהם נמצאים שרידים אלו בתוך קהילות יהודיות שקמו על חורבותיהן.
- טיפול הולם בשרידים פיזיים, כולל מסגדים וכנסיות, והפסקה מיידית של הנורמה הקלוקלת של הפיכה ספונטאנית למחצה של אתרים מוסלמיים מקודשים לאתרי קודש יהודיים.
- חקיקה שתקבע יום זיכרון ממלכתי לאסון הפלסטיני בדומה למהלך שהביא בתחילת שנת 2000 לחקיקת חוק יום הזיכרון לוטראנים (6 במאי).
- שינוי או הוספת בתיים בהמנון המדינה בצורה שתאפשר הזדהות והכללה גם של האזרחים הערבים.
- התנצלות היסטורית של המדינה, בשם ממשלות העבר, על העוול וההתעלמות.

זהו המהלך הראשון בתחום הזהות והשיתוף האזרחי והתרבותי. הוא אינו דורש תקציבים גדולים, ומשמעותו הסמלית והדיון הציבורי שיעורר יהיו כשלעצמם תרומה חשובה להכללת הערבים.

2. מהלכים אופרטיביים הנגזרים מהכרה ב- 1948

במקביל למהלך זה יש לפנות לביצוע מהלכים נוספים, בעלי אופי יותר אופרטיבי, שמשמעותם הסמלית רגשית לשיתוף אזרחי אמיתי אינה מוטלת בספק:

- חקיקת חוק מפורט למתן פיצוי כספי תמורת נכסים שהוחרמו והופקעו.
- חקיקה של חוקי הגירה חדשים על בסיס אזרחי הוגן ושוויוני יותר, כולל איחוד משפחות.
- קבלת אחריות עקרונית של המדינה לתהליכי שיקום אישי, בריאותי ורווחתי של קורבנות 1948.

3. יזום מהלכים מכלילים לטיפול זהותו הקולקטיבית של המיעוט במסגרת האזרחות המשותפת

בתחום זה מומלץ לבצע את הדברים הבאים :

- הכנסת ההיסטוריה הפלסטינית לתוכנית הלימודים המחייבת בהיסטוריה, ושילוב לימוד המנהגים הדתיים והתרבותיים של כלל האוכלוסייה הערבית במערכת החינוך כחלק אינטגרלי מן המטרות החינוכיות (קריאה, אזרחות, היסטוריה, פרויקטים מיוחדים לשעת מחנך וכו'). (ראה גם נייר עבודה מספר 4 - חינוך וקהילה בדו"ח חירום זה).
- שינוי מטרות, מבנה ותכני החינוך באוכלוסייה הערבית תוך מתן דגש לטיפול זיקת התלמידים הערבים לזהותם הקולקטיבית, והפיכת מערכת החינוך לאזרחים הערביים למערכת המתנהלת בידי הציבור עצמו, בדומה למצב הקיים מאז קום המדינה בזרמי חינוך אחרים בקהילות בעלות מארג תרבותי מוגדר, למשל החינוך החרדי או הדתי לאומי. פיתוח תכנית שתעודד שילוב מלא של הסטודנטים הערבים במוסדות להשכלה גבוהה, ובחינת הקמתם של מוסדות חינוך גבוהה המושתתות על מודל דו-תרבותי ודו- לשוני (ראה פירוט בנייר עבודה מספר 4 – חינוך וקהילה בדו"ח חירום זה).
- יוזמה רצינית ורחבת היקף להעלאת מעמדה של השפה הערבית. בהקשר זה יש לחייב את בתי הספר היהודיים ללמדה עד רמת שליטה טובה. יש להנהיג את השימוש בערבית, לצד העברית, בכל המוסדות הרשמיים, ולהעסיק דוברי ערבית בכל המשרדים והמוסדות הבאים במגע ישיר או עקיף עם האוכלוסייה הערבית. כמו כן, יש להנהיג שילוט דרכים בכל הארץ בשלוש שפות: עברית, ערבית ואנגלית.
- הכרזת חגים מוסלמים ונוצרים כימי חג ומועד רשמיים בכלל המדינה, כולל זכויות שבתון למאמינים, והימנעות מאירועי חובה (מבחנים באוניברסיטה, ראיונות למכרזים בשירות המדינה וכיו"ב) בימים אלו. הדגם הרצוי הוא האמריקני, שם למרות האחוז הקטן יחסית של יהודים, שובתות במדינות מסוימות, מערכות החינוך, כולל האוניברסיטאות, בחגים מרכזיים ליהדות.
- שינוי המתכונת הקיימת של ערוצי הרדיו והטלביזיה הממלכתיים, ונקיטת גישה חדשה שתכליתה:
א. הקצאת ערוץ טלביזיה מלא בערבית, העברת השליטה התכנית על השידור בשפה הערבית בכלי התקשורת הממלכתיים לידי ניהול ערבי מלא, ושינוי יסודי במטרות ובתכני השידורים הללו כך שיבטאו באופן הולם את ייחודו התרבותי והאתנו-לאומי של המיעוט הערבי.

ב. שינוי יסודי בתכניות השידורים בעברית, שתכליתו קבלת המיעוט הערבי כקבוצה לגיטימית בחברה הישראלית, וזאת במקום השיטה הקיימת כיום, שבה זוכה המיעוט בדרך כלל להתייחסות שלילית בהקשרים קונפליקטואליים בלבד, תוך התעלמות מהוויתו ההיסטורית והתרבותית, ודחיקתו אל רצועות השידור בערבית בלבד. באופן מעשי יכלול שינוי כזה הכנסת התרבות הפלסטינית, כולל מוסיקה ערבית, הקרנת סרטים ומחזות בערבית, תכניות דוקומנטריות על הדתות המוסלמית והנוצרית בתקופות החגים אל תוך השידורים הממלכתיים בישראל, וקביעת מכסה על פיה הפקות מקור בשפה הערבית יהוו חמישית מסך הפקות המקור הבאות לידי ביצוע, כפי שמקובל ביצירות עבריות לזכייני הערוץ השני ולזכיינים העתידים של הערוץ השלישי.

חינוך והשכלה גבוהה

פרופ' מאג'ד אלחאג', המחלקה לסוציולוגיה, אוניברסיטת חיפה
ד"ר איסמעיל אבו-סעד, המחלקה לחינוך, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע
ד"ר יוסי יונה, המחלקה לחינוך, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע

המצב הקיים: תהליכים ובעיות

בישראל קיימת סגרגציה (הפרדה) כמעט מוחלטת באזורי המגורים של ערבים ויהודים: 90% מן הערבים מתגוררים בישובים נפרדים, ורוב הערבים המתגוררים בערים מעורבות גרים בשכונות נפרדות. למרות זאת, ולמרות הייחודיות התרבותית והלאומית שלהם, לא זכו הערבים בישראל באוטונומיה בתחומי החינוך והתרבות. עובדה זו מקבלת משמעות מיוחדת בהשוואה למדיניות שאימצה המדינה החל משנותיה הראשונות, ביחס לזרמים החינוכיים שהתקיימו בקהילה היהודית בתקופת היישוב. זרמים אלו, החינוך הממלכתי דתי, רשתות החינוך החרדי, החינוך הקיבוצי ועוד, זכו באוטונומיה תכנית, ערכית, תקציבית וניהולית בתוך מערכת החינוך הממלכתית. נציגי הציבור בסקטורים אלו ממשיכים להיות בעלי השליטה וקובעי המדיניות בזרמים אלו עד היום. לא כך בחינוך הערבי בישראל.

עם קום המדינה נהרסה למעשה מערכת החינוך הערבית שהתקיימה בתקופת המנדט, ובה למדו כ- 150,000 תלמידים, שני שליש מהם בבתי ספר ממלכתיים ושליש בבתי ספר פרטיים עדתיים. על חורבות מערכת זו הקימה המדינה מערכת ריכוזית ואחידה, שבה יכולתה של הקהילה עצמה להשפיע על תכנים, מבנה, איוש וניהול היא אפסית.

הממסד הישראלי משתמש במערכת החינוך הערבית ככלי שליטה אידיאולוגי ואף עושה בה מניפולציות לפילוגם של האזרחים הערבים הפלשתינים בישראל (מוסלמים, נוצרים, דרוזים ובדואים) בצורה המטשטשת את זהותם הפלשתינית. ניתוח מטרות החינוך המוצהרות ובדיקה של תוכניות הלימודים של החינוך הערבי, מלמדים כי אין בהן הכרה גלויה בעובדת היותם של הערבים בישראל מיעוט לאומי ובהיותם חלק בלתי נפרד מהעם הפלשתיני. במקום זאת, ניכר כי המערכת הובנתה במטרה ליצור ערבי כנוע, ללא זהות ברורה.

למרות הדיפרנציאציה שעברה על האוכלוסייה הערבית עקב מודרניזציה ושינוי חברתי, אפשרויות הבחירה החינוכית הפתוחות בפני הורים באשר לחינוך ילדיהם מצומצמות. כ-

92% מהתלמידים הערבים לומדים בבתי ספר ממלכתיים. בתי הספר הפרטיים, המעניקים חינוך איכותי וסיכוי גבוה לקבלה והצלחה בלימודים גבוהים הם מיעוט קטן. הרוב המכריע של תלמידי התיכון הערבים לומדים במגמה עיונית. המסלול הטכנולוגי מצומצם מאוד, והמגמות המקצועיות הן ברובן ברמה נמוכה שאינה מובילה לתעודת בגרות ולהשכלה גבוהה.

החינוך הערבי במדינת ישראל עומד בפרשת דרכים, ולניסוח היעדים והמטרות לעתידו חשיבות מכרעת. אין להרשות שמערכת החינוך המשרתת את האוכלוסייה הערבית תתפתח בדרך ספורדית, כפי שנעשה בעבר. המציאות החברתית, התרבותית, הכלכלית והפוליטית עמה מתמודדת האוכלוסייה הערבית דורשת הכשרה רציפה של בעלי השכלה מתקדמת שיוכלו להציע ולממש פתרונות חדשניים ומתוחכמים לצרכים ייחודיים.

ההמלצות שלהלן מובאות כבסיס רעיוני לתכנון מדיניות עתידית. יישומן מהווה תנאי הכרחי לשיפור מצבה העגום של מערכת החינוך הערבית בישראל.

המלצות למדיניות מתקנת

1. אוטונומיה תרבותית משמעותית במקום אינטגרציה בלתי שוויונית.

כאמור, המבנה הקיים של מערכת החינוך הערבית עומד בניגוד למבנה הדמוגרפי-חברתי של האוכלוסייה הערבית. הוא מונע את הפיכת החינוך למנוף לפיתוח חברתי וכולם את האפשרות לשיתוף האזרחים הפלסטינים כמיעוט לאומי. בהתבסס על ניסיון של מדינות רב-תרבותיות בעולם קיימות שתי חלופות נוספות; אינטגרציה מלאה ואוטונומיה תרבותית. בהקשר הישראלי אינטגרציה מלאה משמעה בתי ספר מעורבים, הוראה בשתי שפות או לחילופין "עברות" מערכת החינוך הערבית. פתרון כזה אינו רצוי והוא בלתי ישים. ראשית, הוא יפגע בייחודית התרבותית ובתחושת הזהות של כל אחת משתי הקבוצות. שנית, המחקר ההשוואתי מהעולם מראה שאינטגרציה בין קבוצות בעלות נקודות זינוק שונות עלולה, דווקא, להעמיק את נחיתות קבוצת המיעוט ובכך להנציח אי-שוויון. שלישית, אינטגרציה כזו אינה ישימה בדגם המגורים הסגרגטיבי הקיים.

החלופה הריאליסטית והמתאימה יותר לחינוך הערבי הוא המשך שימוש בתשתיות הקיימות כבסיס למנהל נפרד לחינוך הערבי, שיבוא כחלק מאוטונומיה תרבותית לאוכלוסייה הערבית בישראל. המנהל המוצע יתפקד במסגרת משרד החינוך והתרבות, אך ישמור על עצמאות מוחלטת בכל הנושאים מהגדרת מטרות ותכנים, עבור במינוי מורים, מנהלים ומפקחים, תכנון, פיתוח וכלה בתקצוב וניהול. במסגרת המנהל תוקם מזכירות פדגוגית נפרדת ועצמאית לחינוך הערבי, שתעבוד בתיאום ושיתוף פעולה עם המזכירות הפדגוגית הכללית.

2. זרם ממלכתי, זרם עצמאי פרטי וחיזוק החינוך הטכנולוגי

מנהל החינוך הערבי יכלול שני זרמים מרכזיים: הזרם הממלכתי והזרם העצמאי פרטי. בזרם העצמאי פרטי, ייכללו בתי הספר הפרטיים הקיימים היום ובתי הספר העדתיים דתיים. לצד כפיפותו של זרם זה למנהל הכללי של החינוך הערבי, הוא ייהנה ממידה גבוהה של אוטונומיה. תיבנה מערכת סובסידיות ותמיכות תקציביות כדי לעודד יזמות חינוכית בזרם זה, כולל הקמת מוסדות חדשים והרחבת יכולת קליטת התלמידים של המוסדות הקיימים. זרם עצמאי פרטי משמעותי יעודד תחרותיות בתוך מערכת החינוך הערבית, יפתח מגוון רחב של אפשרויות בחירה וימשוך כלפי מעלה את כלל מערכת החינוך הערבית. יושם דגש מיוחד על הקמה, טיפוח ופיתוח של בתי ספר טכנולוגיים מתקדמים, כולל הסבת בתי ספר מקצועיים קיימים לחינוך המשלב טכנולוגיה מתקדמת עם מסלול עיוני.

3. ניסוח יעדים ומטרות חדשות

יש לנסח יעדים ומטרות מעודכנות לחינוך למיעוט הערבי בישראל, שיבליטו באופן משמעותי את ההיסטוריה והתרבות הערבית והזהות הפלשתינית. תכניות הלימודים וספרי הלימוד בכל רמות החינוך ייערכו מחדש תוך הקפדה על רלוונטיות רבה יותר לתרבות הערבית, לזהות הפלסטינית, לחיים בחברה רב-תרבותית ולדרישות שמציבה מערכת ההשכלה הגבוהה במאה ה-21. כמו כן, יש לחולל שינוי יסודי ומקיף בשיטות ההוראה והחינוך ולעבור מחינוך פרונטלי-שמרני המבוסס על הפקדת ידע ודיכוי התלמיד והמחנך כאחד, לחינוך פתוח המבוסס על יצירתיות וחשיבה ביקורתית.

4. פיתוח תשתיות כוח אדם

מערכת החינוך הערבית בישראל צריכה לקבל משאבים בתחום כוח האדם וטיפוחו באופן שוויוני ביחס לזה המקובל במערכת החינוך היהודית. בתחום זה ניתן למנות את המרכיבים הבאים:

- הקמת מגוון רחב של שירותים חינוכיים מקצועיים (מפקחים מקצועיים, מדריכים פדגוגיים, יועצים חינוכיים, פסיכולוגיים חינוכיים, מורים לחינוך המיוחד אחיות וכדומה).
- ייזום אקטיבי ועידוד נרחב למינוי ערבים למשרות הבכירות ביותר במשרד החינוך - במנהל החינוך הערבי, כמו גם בכל הזרועות האחרות במשרד, בתחום הפדגוגי ובתחום המנהלי.
- הקפדה יתרה על הימנעות ממינויים פוליטיים למשרות מקצועיות, ברמה הארצית וברמה המקומית קהילתית.

5. טיפול מתאים לאוכלוסיות מיוחדות

- יישום תוכניות העשרה והעצמה המיועדים לקהילות החלשות בכל רמות החינוך.
- איתור תלמידים מחוננים (נוער שוחר מדע) וחריגים (חינוך מיוחד), ובנית תוכניות לימודים שיאפשרו מימוש יכולותיהם באופן אופטימלי.
- הכנסת מסגרות חינוך טרום - חובה חנים לגילאי 3-4.
- טיפול דחוף ויסודי בבעיית נשירת תלמידים. באוכלוסייה הערבית קיימת נשירה מסיבית של תלמידים, בהשוואה לשיעורי נשירה הנמוכים שבמגזר היהודי. יש צורך ליצור תוכניות חינוכיות מיוחדות לעידוד ההישארות בבית הספר ולאכיפת חוק חינוך חובה.
- טיפול דחוף בהעלאת ההישגיים הלימודיים בכל רמות החינוך. שיעור המצליחים במבחני הבגרות באוכלוסייה הערבית, ובמיוחד בנגב, נמוך מאוד ביחס לשיעורי ההצלחה במגזר היהודי. יש לפתח ולהפעיל תוכניות העשרה (מב"ר, הזדמנות שניה) בבתי הספר העל יסודיים, במגמה של פעולה מתקנת שתקדם תלמידים ערבים בצורה מואצת, ותצמצם פערים בהישגים הלימודיים בין המגזר הערבי לבין המגזר היהודי.

6. השקעה מסיבית בתשתיות פיזיות

- תוספת בתי ספר על פי המפתח המקובל בקהילה היהודית, כנגזר מגודל האוכלוסייה והמאפיינים הדמוגרפים בכל יישוב ואזור.
- תוספת כיתות לימוד במגמה להגיע למספר תלמידים בכיתה הזזה למקובל בקהילה היהודית.
- הקמת מתקנים נלווים ראויים דוגמת ספריות, מעבדות, חוות מחשבים, חדרי מוסיקה והעשרה, אולמות ספורט וכדומה.
- מחשוב בקנה מידה נרחב. המושג 'מחשב לכל תלמיד' מקבל משמעות מיוחדת באוכלוסייה הערבית בישראל, שרמתה הסוציו-אקונומית הממוצעת נמוכה באופן משמעותי מהאוכלוסייה היהודית, ויכולתן של משפחות רבות לרכוש מחשב מוגבלת ביותר.

7. השכלה גבוהה

- יש לבצע הלכה למעשה את ההמלצות אשר נכללו בדו"ח המקיף העוסק בקידום ההשכלה הגבוהה באוכלוסייה הערבית בישראל, שהוגש למועצה להשכלה גבוהה ואושר בישיבתה מיולי 1999. הדו"ח כולל המלצות מפורטות בנוגע לתנאי הקבלה ולבחנינה הפסיכומטרית, מציע תוכנית מיוחדת לקליטה וקידום סטודנטים ערבים

באוניברסיטאות ובמכללות האקדמיות, וכולל המלצה לקידום תוכנית לשילוב חוקרים ואנשי סגל ערבים במוסדות אלו.

□ חשוב לפעול ללא דיחוי להקמת אוניברסיטה חדשה בישראל ששפת ההוראה העיקרית בה תהיה ערבית. יש לתכנן מהלך זה בכובד ראש, ולשמור מכל משמר שהאוניברסיטה המוצעת לא תהפוך לגטו תרבותי או למוסד אקדמי מדרגה שניה. לצורך זה יש לוודא שקביעת היעדים, התכנים והמבנה תתבסס על הייחודיות הלאומית והתרבותית של האוכלוסייה הערבית בישראל וצרכיה הכלכליים והחברתיים, שהאוניברסיטה תשאף למצוינות, תציע מקצועות יוקרתיים בעלי ביקוש גבוה, ותהיה פתוחה בפני סטודנטים ואנשי סגל מכל המגזרים בארץ, מהאזור והעולם.

פיתוח ותעסוקה

ד"ר אחמד סעדי, המחלקה לפוליטיקה וממשל אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע
ד"ר מיכאל שלו, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה האוניברסיטה העברית, ירושלים
פרופ' יצחק שנל, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת תל-אביב

המצב הקיים: תהליכים ובעיות

1. מדיניות מזניחה ומפלה

עוני, תת-פיתוח, אבטלה והיבטים אחרים של מצוקה כלכלית שיטתית נפוצים באוכלוסייה הערבית בישראל כמה מונים יותר מן האוכלוסייה היהודית. קיימת הבנה רחבה שפערים אלו נובעים במידה רבה ממדיניות מזניחה ומפלה של ממשלות לאורך זמן. קווי מדיניות כאלו כוללים:

- **תת-תקצוב** עבור תשתיות פיזיות, חינוך, בריאות ופיתוח כלכלי לאוכלוסייה הערבית ביחס לאוכלוסייה היהודית
- **הדרה של אזרחים וישובים ערבים** מסובסידיות ממשלתיות למשקיעים, מועסקים וצרכנים מהסוג המוענק ליהודים על בסיס מיקום במרחב ('איזורי פיתוח', 'קו עימות') או על בסיס זכאות אישית (שירות צבאי).
- **מחסומים לפיתוח** שמקורם במדיניות הקצאת קרקעות, שימושי קרקע והענקת זיכיונות לפעילויות כלכליות מסוימות (בנקאות, זיכיונות יבוא וכו').

2. שוליות פוליטית והשלכותיה הכלכליות

המדיניות המפלה שפורטה לעיל, נובעת בראש ובראשונה מן השוליות הפוליטית של הערבים בישראל. לשוליות זו היו וממשיכים להיות מספר מופעים:

הפקעות קרקע ומגבלות על פעילות כלכלית. מאז קום המדינה, לרוב בשם צורכי הביטחון, החרימה המדינה והפקיעה אדמה ורכוש ערביים, והציבה מחסומים על חופש התנועה (והעיסוק) של האזרחים הערבים. צעדים נוקשים אלו היו בעלי השלכות חמורות על הפיתוח הכלכלי המקומי ובעיקר על הפיתוח החקלאי, ויצרו "ירושה" ארוכת טווח של תת-פיתוח.

הדרה מפורומים קובעי מדיניות כלכלית. במערכות פוליטיות רבות בעולם קיימת נטיה טבעית להזניח את האינטרסים של קבוצות בעלות 'קולי' מוגבל. משקלם הפוליטי של

הערבים בישראל, בפוליטיקה הפרלמנטארית, היה נמוך, הן בגלל הפיצול של קולותיהם והן בגלל שחלק גדול מנציגיהם הודרו במידה רבה מהפורומים קובעי המדיניות. למעשה אין כלל ערבים בשורות האליטות המנהליות, המשפטיות והמייעצות.

הנחות יסוד מפלות של קובעי המדיניות היהודים. רוב קובעי המדיניות היהודים פעלו תחת אחת מהנחות היסוד הבאות: (א) הערבים בישראל הם איום בטחוני שחייב להיות 'מוחזק קצר'. (ב) הערבים הם 'אורחים בלתי רצויים'. (ג) צורכיהם וטענותיהם של האזרחים הערבים רלבנטיים פחות למטרות הקולקטיב הישראלי ולעתידו, מאלו של האזרחים היהודים. כל אחת מן ההנחות האלו, מצדיקה בדרכה, הגבלה של כמות המשאבים המופנים לאוכלוסייה הערבית. הנחות אלו מגבות ומקבעות, מזה עשרות שנים, את המצב הקיים, שבו המדיניות ביחס לאוכלוסייה הערבית נקבעת בידי 'יועצים' יהודים, ולמעשה מופרדת מהמערכת הפוליטית הנורמאלית. זהו הסדר בלתי דמוקרטי שהוא במקרה הטוב פטרנליסטי, ובמקרה הרע פתוח למניפולציות.

אמצעים עקיפים ובלתי נראים הגורמים אפליה וקיפוח. שוליות פוליטית והשלכותיה הכלכליות אינן עולות בקנה אחד עם דמוקרטיה המכבדת את עקרונות השוויון בפני החוק, ואת אחידות מושג האזרחות (כלומר שאין בה ולא ייתכן שיהיו בה אזרחים סוג ב'). יתרה מזו, לאורך השנים, האוכלוסייה הערבית ונציגיה הפכו יותר ויותר מיומנים בהפעלת זכויותיהם הדמוקרטיות. עם זאת, הקיפוח ממשיך, בין השאר משום שמדיניות מפלה מופעלת באמצעים עקיפים ובלתי נראים.

במקרים רבים, קיפוחה של האוכלוסייה הערבית מהווה, למעשה, את צדו השני של מתן זכויות יתר לאוכלוסייה היהודית. הזכות לרכוש ולהתגורר על אדמות המדינה קלה הרבה יותר למימוש בידי יהודים, או בידי עמותות שחבריהן יהודים בלבד. מפת 'איזורי הפיתוח' מצוירת מחדש ומתעדכנת מדי פעם, אך הישובים הערבים נעדרים מהם כמעט תמיד. הטבות אישיות רבות (למשל בנושא שיכון) מוצעות רק ל'יוצאי צבא' או לעולים חדשים.

אזרחים ערבים אינם יכולים להיות חלק ממערכת הביטחון, סקטור הממשיך למלא תפקיד חשוב ביותר בכלכלה הישראלית, מן הטעמים הבאים: (א) חלק ניכר מכוח העבודה מועסק בידי מערכת הביטחון. (ב) רבים אחרים מועסקים בתעשיות ביטחוניות המופעלות בידי הממשלה, בחברות צבאיות ואזרחיות הקשורות בחוזים עם הצבא או במקומות עבודה, שבגלל סיבות מוצדקות או לא מוצדקות, זקוקים לאישור בטחוני. (ג) הצבא והתעשיות הביטחוניות תורמים תרומה משמעותית במיוחד להתפתחות תעשיות עתירות ידע בסקטור היהודי, למשל באמצעות הכשרת מהנדסי מחשבים ומתכנתים הבאה לפרט בחינם, הכשרה המנוצלת מאוחר יותר בידי חברות אזרחיות.

3. משבר כלכלי עמוק

כלכלת האוכלוסייה והיישובים הערבים בישראל מצויה בשנים האחרונות במשבר עמוק. מצב זה מחייב פעילות יזומה ועקבית כדי להגיע לבסיס כלכלי מוצק יותר. רוב כוח העבודה הערבי נותר מרוכז במקצועות הצווארון הכחול כשהוא נאלץ ליומם למרחקים גדולים אל מרכזי התעסוקה בערים הגדולות. יוזמות כלכליות של ערבים נותרו מעטות ומוגבלות בגודלן. רק חברות ספורות הפכו לגופים כלכליים עצמאיים המגייסים הון ממקורות שמחוץ למסגרות השארות. המשק הערבי סובל, לאחרונה, מהשינויים המבניים בכלכלה. שורה של יישובים ערביים מצויה ברשימת מוקדי האבטלה. המיתון בענף הבניה פגע במפעלים המייצרים חומרי בניה, וענף הטכסטיל, שהצטמצם, מעסיק כיום פחות ממחצית כוח האדם שהועסק בו בתחילת שנות ה-90. בדרוג היישובים הנעשה על ידי הלמ"ס, המבוסס על מדד חברתי-כלכלי, 52 מתוך 77 היישובים, הנמוכים ביותר במדרג, הם יישובים ערבים. לעומת זאת, בין 84 היישובים המובילים את המדרג, אין ולו יישוב ערבי אחד. המשק הערבי חסר למעשה את התשתית הכלכלית שתאפשר לו השתלבות מלאה בכלכלה הישראלית.

מקום שולי במדרג התעסוקה. האזרח היהודי התרגל לראות את הערבי מועסק בעבודות בעלות יוקרה והכנסה נמוכות. עבודות שאין הוא מבקש לעצמו ואינו שואף לילדיו. לחלוקה האתנית-מעמדית הנובעת מכך בישראל, יש מעט יוצאים מן הכלל, דוגמת רופאים ערבים המועסקים בבתי-חולים. חלוקת המועסקים בישראל לפי מעמד מגלה פער עצום בין יהודים לבין ערבים. נתונים נבחרים שעובדו ממפקד האוכלוסין של שנת 1995, המתייחסים לגברים בטווח הגילאים 25-65, השייכים ל"כוח עבודה שנתי" (לא כולל קיבוצים ועולים חדשים), מלמדים שכמעט 65% מן הגברים הערבים הם עובדי כפיים, וזאת בהשוואה לפחות מ-40% אצל היהודים. לעומת זאת, בעוד ש-24% מן הגברים היהודים מועסקים במקצועות אקדמיים או ניהוליים, 10% בלבד ממקביליהם הערביים משתייכים למקצועות יוקרתיים אלה. הערבים סובלים מתת-ייצוג בולט ב"ניהול המדינה". 8% מן הערבים לעומת 17% מן היהודים מועסקים במנהל הציבורי, לא כולל מועצות מקומיות). לעומת זאת, ניתוח של ענפי הכלכלה בהם עובדים גברים בישראל מצביע על ריכוז גדול של הערבים בענף הבניין, 22%, בהשוואה ל-9% בלבד בקרב היהודים.

קושי בביצוע הסבה מקצועית מאוחרת. ריכוזם של הערבים בישראל במעמדות הנמוכים משליך גם על אופן ושיעור השתתפותם בשוק העבודה. הכניסה לעיסוקים בעלי סטטוס נמוך מתחילה בגיל צעיר וחושף אותם לסיכון גבוה לאבטלה לקראת אמצע שנות ה-40. בגיל זה גברים ערביים אינם מצליחים עוד להתמודד על מקומות עבודה הדורשים מאמץ פיסי. בעוד שבגילאים הצעירים שיעור ההשתתפות של גברים ערבים בכוח העבודה דווקא גבוה יותר מזה של גברים יהודים, הרי שבגילאים המתקדמים יותר ישנה ירידה משמעותית בשיעור השתתפותם של הערבים. מעקב אחר חברי קבוצת הגיל שבשנת 1975 היו בני 25-34 ובשנת 1995 בני 45-54 מראה ששיעור ההשתתפות של הגברים היהודים עלה באותה תקופה מ-86% ל-89%. השתתפות הערבים, לעומת זאת, ירדה מ-94% ל-76%. הדבר בולט עוד

יותר בגילאים המבוגרים יותר, כך שפחות ממצחית הגברים הערבים מתמידים להשתתף בכוח העבודה עד לפרישה לגמלאות.

היעדר הכשרה מקצועית מתאימה. אחת הסיבות העיקריות לתת-הפיתוח שמאפיין את האוכלוסייה הערבית היא מערכת ההשכלה, שאינה מכשירה כוח אדם בעל מיומנות מתאימות. נייר עמדה מספר 4 דן במצבה של מערכת ההשכלה הערבית, ומראה בין השאר שמערכת החינוך המשרתת את האוכלוסייה הערבית מכשירה שיעור נמוך יחסית של צעירים היכולים להמשיך ללימודים גבוהים. מאמצע שנות ה-80 לא חלה עלייה בשיעור הסטודנטים הערבים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה. זאת ועוד, שיעור המקבלים הכשרה טכנולוגית עדכנית הוא נמוך אף יותר משיעור בוגרי ההשכלה הגבוהה. כל זה בעידן שבו השכלה גבוהה הופכת לדרישה בסיסית לתעסוקה בסקטורים כלכליים מודרניים. אולם, יש לציין, שמצבה של מערכת החינוך אינו מהווה את ההסבר הבלעדי, או העיקרי, למצבם המעמדי של הערבים בישראל. המחקר על שוק העבודה בישראל מצביע בבירור על אפליה בהעסקת ערבים, בעיקר בעמדות ניהול ובעבודות הדורשות מומחיות גבוהה. מצער במיוחד הממצא שמשרדים וחברות השייכים לממשלה ולהסתדרות הם המפלים ביותר, וזאת על אף מס השפתיים שהשמיעו ממשלות שונות לגבי קליטת משכילים ערבים במנגנון הממשלתי ובחברות הציבוריות.

תשתיות פיזיות וכלכליות ירודות. נייר עמדה מספר 2 מבהיר שרוב הישובים הערבים רחוקים מרחק רב מהשתלבות בכלכלה מודרנית. ביטוי וגם סיבה לכך הוא מצבן הירוד של התשתיות. הזנחה רבת שנים מצד השלטונות הביאה למצב שבו בישובים ערבים רבים אין עדיין מערכות ביוב מרכזיות, אין מערכת מתח חשמל גבוה לתעשייה ואין כבישים תקינים. בסוף שנות ה-90, בכמצחית מן הישובים הערבים לא היו אזורי תעשייה. גם במקומות בהם יש איזורים כאלו, הם חסרים מרכיבים בסיסיים של תשתית. בנוסף, בשל אי הכללתם של ישובים ערבים באזורים בעלי עדיפות לאומית, רוב המפעלים הם עסקים משפחתיים קטנים המתמקדים בענפים תעשייתיים מסורתיים (ביגוד, מזון, חומרי בנין), ומבוססים על טכנולוגיות מיושנות.

התיירות בסקטור הערבי, על אף הפוטנציאל הרב הטמון בה, עדיין מפגרת. קיימים אף מקרים בהם התכנון פוגע בפיתוח התיירות כמו ביפו ובעכו. החקלאות, שהייתה עד לאמצע שנות ה-60 ענף כלכלי מרכזי, חוסלה כמעט לחלוטין. השלטונות הפקיעו מאז קום המדינה בין 60% ל-70% מן האדמות שהיו בבעלות ערבית. חקלאים ערבים הופלו בחלוקת מכסות מים וסובסידיות ובגישה לשווקים בארץ ובחו"ל. הפקעת הקרקעות, בנוסף לפגיעתה הישירה בחקלאות, עיכבה גם את האפשרות של שימוש במשאב זה לצורך פיתוחם של ענפים אחרים.

תנאים אלה מסבירים את ייצוג היתר של ישובים ערבים ברשימות של מוקדי אבטלה ועוני (ראה נייר עמדה מספר 2 – שלטון מקומי רווחה וקהילה, בדו"ח חירום זה).

1. שינוי קונספטואלי ודמוקרטיזציה של קביעת מדיניות

הן הנחות העבודה והן שיטות הפעולה על פיהן נקבעת המדיניות כלפי האוכלוסייה הערבית חייבות לעבור שינוי יסודי. שיטת היועץ לענייני ערבים חייבת להיות מפורקת באופן פורמאלי וסופי. במקום המצב הנוכחי, שבו מקבלי ההחלטות הפוליטיים מקבלים ייעוץ מיועצים יהודים הפועלים מאחורי הקלעים, יש להקים רשות לפיתוח היישובים והקהילה הערביים. הרשות תנהל בידי אנשי מקצוע בעלי כישורים מקצועיים מתאימים, ותהיה בפקוח מועצה ציבורית ובה נציגי האוכלוסייה הערבית, כולל ראשי מועצות, חברי כנסת, נציגי ציבור אחרים ומומחים יהודים וערבים. המועצה תחבר דו"חות שנתיים שיתעדו ויזהו בעיות בפיתוח כלכלי ובתעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית, ותציע פתרונות ברמת המדיניות. דוחות אלו יהיו דומים לדוחות השנתיים של בנק ישראל בכל הקשור לממצאי מחקר וניתוחי מדיניות, ולדו"ח מבקר המדינה בכל הקשור למעקב אחרי הישגים וכשלים.

2. אזרחות כבסיס לזכויות פרט ושוויון זכויות קהילתיות

על המדינה לחזק את מחויבותה לעיקרון הקובע את האזרחות כבסיס לזכויות פרט אוניברסליות (קצבאות רווחה, הקלות מס, זכאות לאשראי לדירה) ולשוויון בתחום ההוצאה לצרכים קהילתיים (חינוך, בריאות ותשתיות). היעד חייב להיות יתקציבים שווים לצרכים זהים. יעדים בתחום ההטבות האישיות חייבים להיות שקופים ולעבור בחינות ועדכונים תקופתיים. במקרים בהם שירות בצה"ל 'הודבק' כקריטריון מבחין למתן שירות שאמור להיות אוניברסלי, הוא יופרד ובוטל (כפי שקרה ב 1992/3 בתחום קצבאות הילדים). בדומה למה שנעשה ב"סל קליטה", הטבות לחיילים יומרו בהטבה כספית חד פעמית או בקופת אשראי אינדיבידואלית ממנה יוכל הפרט למשוך בנסיבות שיוגדרו מראש. בצורה דומה, פיצוי לגיטימי ליישובים החשופים לסיכון בטחוני או לכודים באירועי מלחמה יופרדו מסובסידיות לצורכי פיתוח. גם תחום זה חייב להיות שקוף ונתון לביקורת ציבורית, זאת באמצעות המרתו לסל כספי במקום להיות תחום אפור של הטבות ישירות או עקיפות. במקביל, השיטה הנהוגה היום של תמריצי פיתוח חייבת להיות מוחלפת בשיטה של תמיכה באזורי מצוקה כלכלית המבוססת אך ורק על צרכים כלכליים והגדרת מצוקה כלכלית, בלי קשר מי האזרחים המתגוררים בהם: בעיות ערי הפיתוח והערים הבדואיות נגב צריכות להישקל באותה מסגרת, בעזרת אותם קריטריונים, ופתרונותיהם צריכים לבוא מאותו תקציב.

3. הקמת גוף סטטוטורי משפטי למניעת אפליה ולהגנה על שוויון-הזדמנויות

מטרתו תהיה מתן סיוע משפטי לאנשים שרואים עצמם מופלים על ידי מעסיקים או רשויות המדינה. כל אזרח באשר הוא יהיה זכאי לסיוע של גוף זה. יעד מרכזי לטיפול באמצעות גוף זה, הוא בדיקה מדוקדקת של הדרישה הנפוצה לאישור בטחוני כתנאי לקבלה לעבודה, שכירה או קבלנית, במפעלים ותפקידים מסוימים. ההגבלות שתיוותרנה בעיני בתום הבדיקה חייבות להיות מנוסחות בבהירות ולהיות מוצדקות בעיני הציבור כולו. במקביל, יש לעשות מאמץ מרוכז, עקבי ומובנה במינוי אזרחים ערבים לתפקידי ניהול ולתפקידים פרופסיונאליים בשירות הציבורי, כמו גם כדירקטורים של מוסדות ציבור וחברים במועצות מפקחות וגופים מייעצים, כולל במנהל מקרקעי ישראל, בגופים ממלכתיים העוסקים בתשתיות ובחברות ציבוריות בעלות גוון עסקי. גם מבלי להזדקק למכסות מספריות נוקשות, יש להגדיר יעד ברור על פיו נוכחות של אזרחים ערבים בגופים אלו תגיע לשיעור הערבים באוכלוסיית המדינה, כלומר כששית.

4. רפורמה מקיפה בתחום ההשכלה וההכשרה המקצועית.

תחום ההשכלה והמחקר דורש רפורמות רבות (ראה גם נייר עמדה מספר 4 – חינוך והשכלה גבוהה, בדו"ח חירום זה). מבחינה תעסוקתית, חשוב במיוחד לעודד צעירים ערבים להמשיך בלימודים אקדמיים על ידי השוואת תנאיהם לתנאי הסטודנטים היהודים במלגות ובדיוור, ללא שום אפליה או העדפה. במקביל, יש להקים מערך של הכשרה מקצועית ומכללות בישובים הערבים מתוך כוונה להעלות את רמתו המקצועית של כוח העבודה הצעיר ולהחזיר חלק מאלה שיפלטו משוק העבודה למערך התעסוקה. כמו כן, יש להקים קרן לעידוד מחקר ופיתוח ביישובים הערבים. מרכז המחקר והפיתוח צריך להיות קשור תחילה לאחד או יותר מן המוסדות הקיימים להשכלה גבוהה. אולם, בשלב מאוחר יותר הוא צריך להיות קשור לאחת המכללות שיקומו בישובים הערבים או עם אוניברסיטה ערבית במידה ותקום.

5. פיתוח תשתיות ופארקים תעשייתיים.

יש לפתח מספר פארקים תעשייתיים אשר יעניקו תשתית ראויה ליזמים מקומיים ובמספר מקרים אף יאפשרו לקלוט מפעלים ממרכז הארץ. השאלה האם יהיו אלו פארקים אזוריים או מקומיים טעונה בדיקה. הנטייה בסקטור היהודי היא לכוון של פארקים אזוריים המשרתים אוכלוסייה ברדיוס של 40-60 ק"מ. על הרשות המקומית ליזום ולהשתתף במימון הפרקים התעשייתיים וליזום מדיניות אשר תגדיל את המוטיבציה של יזמים להיכנס לפארקים אלה. במסגרת התוכניות לעידוד יוזמות קטנות, יש לפתח תכניות אשר תהיינה רגישות לצרכים ולקשיים המיוחדים של יזמים ערביים. כמו כן, יש לשפר את זרימת המידע על מקורות מימון, מענקים ואמצעי עידוד ליזמים. יש ליצור רשת מידע בשפה הערבית על פרויקטים עסקיים חדשים, התפתחויות בשוק וחוקים שנוגעים בפעילות כלכלית. על משרד התעשייה והמסחר להעמיק את ערוצי התקשורת עם יזמים ערביים

פוטנציאליים ובפועל באמצעות הפצת מידע, יזום כינוסים ומימון מחקר. כמו כן יש צורך להעמיק את הקשרים בין יזמים ערביים לבין גופים פיננסיים ועסקיים במשק באמצעות שיזורם המלא בארגונים הכלכליים הגדולים. מומלץ להקים וועדות משותפות לארגונים הארציים ולנציגי ההתארגנות החדשה של יזמים ערביים במטרה לבחון את הסיבות לניתוקם של היזמים הערביים מהארגונים ואת הדרכים לשילובם.

6. פיתוח תיירות

על משרדי הממשלה לסייע ליישובים בעלי פוטנציאל תיירותי ונכונות להשתתף בהוצאות הפיתוח והתפעול של בניית תשתית תיירותית. תשתית זו צריכה לכלול מערכות ביוב, דרכים וכדומה. אך גם פיתוח של אטרקציות לתיירים הנשענות על מבנים היסטוריים, שיחזור שכונות המסמלות את אורח החיים הערבי המסורתי, נופש פעיל בשמורות טבע שכונות, מקומות קדושים וכדומה. יש לקדם אגירה של אמון ובטחון באמצעות מימון מסעות פרסום, ארגון פסטיבלים ואירועים אחרים באופן שיעודד תיירים מחו"ל וישראלים להתארח ביישובים ערבים מתוך תחושה של בטחון.

7. הזרמת משאבי פיצוי על אפליה בעבר

גם אם הרפורמות המוצעות כאן ייושמו בצורה מלאה ואפקטיבית, האוכלוסייה הערבית תמשיך לסבול מחסכים חמורים הנובעים מ א) ההשפעה המצטברת של אפליה בעבר ו ב) הטבות שהמדינה חשה שהיא חייבת להעניק לאוכלוסיות יהודיות מסוימות בשל שיקולים ביטחוניים או בגלל מחויבותה לעידוד עליה וקליטה. הפתרון היחידי שהוא בר קיימא בתחום זה הוא להזרים משאבי-פיצוי לאוכלוסייה הערבית. הממשלה צריכה לפצות פרטים וישובים ערבים על האפליה שהייתה מנת חלקם בעבר. יש להפריד פיצויים אלה מהתקציב השוטף, ולנתק את ניהולם מהמערכות המנהליות הרגילות. לצורך ניצולם יש לאמץ מודל ניהול מבוזר שיאפשר לרשויות המקומיות לנתב משאבים אלו על פי סדרי העדיפויות המתאים להן.

לסיכום, אין אפשרות להצביע על כיוון אחד מביטיח לצמיחה כלכלית במגזר הערבי. יש לעודד השתלבות של עובדים ויזמים ערביים במגוון רחב של פעילויות כלכליות. יש חשיבות מיוחדת לפיתוח יוזמות כלכליות בתחומי הרשויות הערביות כדי לקצר את מרחקי היוממות של העובדים הערביים הן לרווחתם והן להפחתת העומס על מערכות הכבישים, וכדי לחזק את החוסן הכלכלי של הרשויות הערביות. אנו ממליצים למקד את הפיתוח הן בחיזוק ענפים בהם יצרו להם יזמים ערבים יתרון יחסי כבניה, מזון בטעם מזרחי, הובלה וכדומה, והן בפריצה לפעילויות חדשות כתיירות ומקצועות חדשים בתעשיית הידע והתקשורת. חשוב לזכור שהתקדמות לקראת שיויון כלכלי תלוי בראש ובראשונה ביכולתם

של האזרחים הערבים להשתתף באותם תהליכים פוליטיים שבאמצעותם מצליחים אזרחים במדינה דמוקרטית להשיג משאבים מן המדינה. שליטה במשרדי ממשלה ובוועדות מרכזיות בכנסת, השגת הקצבות כספיות באמצעות משא ומתן קואליציוני, מינוי אנשים מן הקהילה הזוכים לאמונה למשרות בכירות בגופים ציבוריים, ברשויות ממשלתיות ובמשרדי ממשלה הם האמצעים המקובלים שבאמצעותם משיגים 'מיעוטים' ישראלים אחרים שינויי מדיניות המתאימים לצורכיהם הסקטוריאליים. אין ספק שתהליך מעין זה לא יכול להתקיים כל עוד פוליטיקאים ערבים מודרים מן התהליכים של פוליטיקה נורמאלית.

משפט חברה והאוכלוסייה הערבית בישראל

ד"ר גד ברזילי, החוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל-אביב
 ד"ר רונן שמיר, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב
 ד"ר מוסה אבו-רמזן, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה
 ד"ר אמל ג'מאל, החוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל-אביב
 פרופ' מני מאוטנר, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב
 ד"ר עמליה סער, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה
 ד"ר נאדרה שלהוב-קבורקיאן, המכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים, ובית-הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, ירושלים

המצב הקיים: תהליכים ובעיות

התפיסה לפיה המיעוט הערבי בישראל מהווה 'גיס חמישי', (בכוח או בפועל) עיצבה, ועדיין מעצבת, את התייחסות מערכת המשפט למיעוט הערבי, הן במישור החקיקה והפסיקה, והן במישור החוקתי. תיעוד נרחב ומדוקדק, של מעמדו הנחות של המיעוט הערבי במשפט הישראלי, התפרסם כבר לפני עשור שנים על ידי פרופ' דוד קרצ'מר, מהאוניברסיטה העברית בירושלים. תיעוד זה, נתמך במהלך העשור האחרון בשורה של מחקרים ודוחו"ת מקומיים ובינלאומיים. מעמד נחות זה מתבטא בעיקרו:

- בקיומם של עשרות חוקים המפלים בין ערבים לבין יהודים בצורה מפורשת, כולל החוקים המסדירים את מעמדן של הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית.
- בקיומם של עשרות חוקים ותקנות המפלגות בין ערבים לבין יהודים על בסיס הבחנות פורמליות כגון "עולה חדש" ו"יוצא צבא".
- בקיומם של דיני הפקעת קרקעות וטיפול ברכוש נטוש שהופעלו בפועל בעיקר ביחס לאוכלוסייה הערבית ומכוחם הופקע או נמסר למדינה רכוש רב.
- בחוקי תקציב המפלים את הערבים לרעה בחלוקת משאבים במגזרי חיים שונים (רווחה, דת, חינוך וכדומה).
- בפסיקות עקרוניות, המבהירות כי, המדינה היא מדינתם של היהודים, והאוכלוסייה הערבית נהנית רק מזכויות אזרח שאינן מערערות או מסכנות עובדת יסוד זו.
- ביחס מפלה כלפי אזרחים ערבים בהליכים משפטיים ובהכרעות שיפוטיות.

□ בטיפול אלים וחריג של המשטרה והצבא באוכלוסייה הערבית במקרי הפגנות והפרות סדר.

מחקרים מן השנים האחרונות, מלמדים כי, האזרחים הערבים בישראל מצפים לרפורמה משמעותית במשפט הישראלי על היבטיו השונים, האמורים לעיל, וזאת כחלק משינוי לטובה, רחב יותר, במעמדם כאזרחים. ברור שאכזבה מהיעדר שינוי כזה, במערכות המשפטיות, עוד תוביל להתגברות התסכול והזעם כלפי המדינה והרוב היהודי בה.

בשנים האחרונות, גברו הקולות בקרב שופטים, מלומדי משפט ופרשנים משפטיים כאילו בישראל התחוללה "מהפכה חוקתית", בדמותם של חוקי יסוד רחבים ופיקוח שיפוטי חוקתי. אלו, בתורם, אמורים גם לקדם את זכויותיו של המיעוט הערבי לקראת שוויון אזרחי מלא. קולות אלה התחזקו בעקבות פסק דין קעדאן בעניין היישוב הקהילתי קציר. הציפייה המרכזית מן הליברליזציה המסוימת במשפט הישראלי הייתה כי הקצאה הדרגתית של זכויות פרט (למשל- בתחום זכויות מקרקעין) שמהן יוכל להנות גם המיעוט הערבי, תביא עמה צמצום משמעותי בממדי ההפליה של המערכת המשפטית כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל. הנחת יסוד זו התבררה בעליל כשגויה, לפחות בחלקה. חוקי יסוד כוללניים, שאינם מביאים לשינוי חברתי ומשטרי יסודי, ופסיקות בודדות של בית המשפט העליון בהן תוכר זכות פרט כזו או אחרת, לא יוכלו להביא לשינוי המצב החברתי והפוליטי בו נתון המיעוט הערבי, שהוא המופלה לרעה ביותר מבין כל הקהילות והסקטורים בחברה הישראלית. נכון אמנם, כי זכויות פרט יכולות לשפר במשהו את תחושת השוויון, ונכון גם, כי אין דמוקרטיה ללא זכויות פרט. אך חברה בה קיים מיעוט לאומי משמעותי אינה יכולה לשכך קונפליקטים ולרפא תחושות קיפוח ועוול על ידי הכרה בזכויות על בסיס אינדיבידואלי בלבד. על חברה רב-תרבותית מתקדמת לתור גם אחר כוונים חוקתיים המכירים ומחזקים את לגיטימיות הזכויות, הצרכים והציפיות של המיעוט

כקולקטיב.

כך, דווקא, נוכח מגמת החיזוק של עקרון השוויון בפסיקת בית המשפט העליון, מתחדדת ביתר שאת עובדת מעמדו המשפטי הנחות של המיעוט הערבי בישראל בספר החוקים, בדפוסי אכיפתם של חוקים, בפרשנות משפטית, בהתייחסותם של בתי המשפט לחשודים ונאשמים ערבים, ובהתייחסות המשטרתית והמנהלית לאוכלוסייה הערבית כיחידים וכקבוצה. ברמה החוקתית והחקיקתית העליונה, חסרה עדיין בישראל חקיקה ברורה, כדלקמן:

1. שוויון בעיקרון על

למרות הפרשנויות הניתנות לחוקי היסוד, בישראל חסרה מאוד חקיקה ראשית ברורה שתציב את ערך השוויון כנורמת יסוד עליונה, ותבהיר במפורש את המעמד האזרחי של המיעוט הערבי כשווה זכויות.

2. זכויות חברתיות

על בסיס מחקרים שנערכו לאחרונה, עולה כי, המיעוט הערבי חש תחושת הפליה קולקטיבית בתחומים חברתיים- כלכליים, כדוגמת; הפקעת קרקעות, הריסת מבנים והעדר שוויון בתעסוקה. מעבר להצהרות בעלמא על שוויון בהזדמנויות, חסר עיגון בחוק של זכויות חברתיות וכלכליות של המיעוט, נוכח ההפליה השיטתית שהייתה נהוגה כלפיו מאז קום המדינה. חסר עיגון בחוק של אמנות בינלאומיות שיש בהן לשפר את מצבו של המיעוט.

3. זכויות קהילתיות

ישראל מפגרת בהשוואה למשטרים דמוקרטיים רבים אחרים בכל הקשור בהכרה בזכויות קולקטיביות של קבוצות חלשות בקרבה. בישראל חסר פיתוח באמצעות חקיקה ופסיקה של זכויות הניתנות לכלל המיעוט כקבוצה, למשל בתחומי החינוך, השפה, הקניין, שימור התרבות והייצוג הפוליטי. כמו כן, קיים תת-ייצוג של המיעוט בחיים הציבוריים בישראל, בין השאר בבתי המשפט ובפרקליטות.

זכויות כאמור אינן באות לעולם בחלל ריק, אלא הן תוצר של שינויי תפיסה ומדיניות. לכן, מצאנו לנכון לפרט מספר המלצות עקרוניות ולהצביע על מספר תחומי פעולה משפטיים הזקוקים בדחיפות להערכה מחודשת.

המלצות למדיניות מתקנת

1. לגישתנו, מערכת המשפט היא זירה חשובה ומרכזית להטמעת נורמות חברתיות, ולביסוסו של שיח ציבורי פתוח ונוקב. לפיכך, בלב תפיסתנו עומדת המלצה עקרונית: עידודה של מערכת המשפט (על שלוחותיה השונות) לפתח – בצורות שונות – "משפט של הכרה בעוול". המלצה זו מבוססת על עקרון דומה המלווה מזה מספר שנים את מערכת המשפט באוסטרליה. שם, בפס"ד MABO, החל בית המשפט העליון האוסטרלי לפתח "תורת משפט של חרטה" שעניינה הכרה בעוול ההיסטורי שנגרם לילידים האוסטרלים בתקופת ההתיישבות האירופית. חשיבותה של גישה זו, היא בעצם הנכונות לבוא בחשבון עם העבר כחלק בלתי נפרד מהמאמץ לכוון הווה ועתיד צודקים יותר. פסק דין קעדאן נ' קציר, שבו הוכרה זכותו של עותר ערבי לרכוש בית בישוב קציר, המחיש בברור כי המשפט

הישראלי נוקט עדיין בעמדה מפורשת של סירוב מוחלט וחד-משמעי לדון בעבר, בבואו להכריע בסוגיית זכויותיהם של האזרחים הערביים בקרקעות המדינה. שוב ושוב, חזר בית המשפט על הקביעה, כי פסיקתו "צופה פני עתיד" בלבד. לשיטתנו, הסירוב לדון בעוול ההיסטורי שנגרם לאוכלוסייה הערבית (בראש וראשונה כתוצאה מהפקעת האדמות המאסיבית מאז 1948), מונע אפשרות אמיתית לפיתוחה של גישה מפיסת ומתקנת הצופה על העתיד. לפיכך, המלצתנו העקרונית היא שיש לפעול בשני כוונים מרכזיים:

א. עידודם של בתי המשפט לפתח תורת משפט של הכרה בעוול.

ב. תכנון ממשלתי לקראת יצירת פורומים בעלי מעמד משפטי, שיפעלו במתכונות המשיקות לוועדות הפיוס והאמת, שהוקמו במדינות אחרות, שהיו נתונות בקונפליקט, או שסע אתנו-לאומי.

א2. נייר עמדה מספר 1 בדו"ח זה קובע כי, משטר הקרקעות בישראל, כולל זרועותיו המשפטיות, מפלה בצורה עקבית את הערבים (בהפקעת קרקעות, הקצאת קרקעות, מניעת התיישבות, הריסת בתים ותיחום המרחב המוניציפלי). ראשיתה וליבה של הבעיה בהעברה המסיבית של קרקעות, שהיו בבעלותם או בחזקתם של ערבים, לבעלותה של המדינה. תהליך זה נמשך, בצורות שונות, במשך שני העשורים מאז 1948, ובמהלכם השתלטה המדינה על 40%-60% מאדמות הפלסטינים שנשארו בישראל לאחר 1948. העברה מסיבית זו התבססה בתחילה על חוק נכסי נפקדים ועל חוק רכישת מקרקעין. החל מסוף שנות החמישים, על פי מחקרו היסודי של ד"ר קדר מאוניברסיטת חיפה, התבססה העברת הקרקעות הנ"ל על שיטה מנהלית-משפטית של "הסדר מקרקעין", שבמסגרתה עיצבו בתי המשפט דינים וכללים. תוצאתם של חוקים אלו, הייתה, שמחזיקים ערבים רבים איבדו את זכויותיהם הקרקעיות. אנו קובעים כי גם כיום, התהליך שבמסגרתו איבדו אזרחי ישראל הערבים את אדמותיהם, הוא פצע פתוח, וגורם מרכזי בתחושות הניכור והקיפוח של המיעוט הערבי בישראל. לפיכך, אנו סבורים, כי יש לפתח משפט המנתק את הזיקה בין המושג "אדמות מדינה" לבין המושג "אדמות הלאום היהודי", ולעבור למשוואה משפטית המתייחסת לאדמות המדינה כאל אדמות ישראליות. במקביל, יש לנקוט בצעדים קונקרטיים של הכרה בעוול ופיתוח מנגנונים לתיקונו, ולו החלקי. במיוחד, יש לפעול:

א. לכינונם של מנגנוני פיצוי על הפקעות עבר.

ב. לכינונם של מנגנוני העדפה מתקנת בהקצאת קרקעות.

ג. לרפורמה מקיפה במעמדן בקרקע של הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל.

ד. לרפורמה מקיפה במעמדו ותפקידו של האפוטרופוס על נכסי נפקדים.

ב2. תשומת לב מיוחדת צריכה להינתן בדחיפות לאוכלוסייה הבדואית, במיוחד בנגב, ובמיוחד בכל הנוגע לישובים הבלתי מוכרים. עשרות אלפי תביעות להכרה בזכויות מקרקעין של בדואים בנגב תלויות אצל פקיד הסדר הקרקעות מזה שנים רבות. במקביל,

האוכלוסייה הבדואית בנגב נתונה תחת מרות הסנקציות העונשיות של חוק התכנון והבניה, המגיעות לכדי הריסה שיטתית ומסיבית של מבנים שנבנו ללא היתר (ואין לבדואים בישובים הבלתי מוכרים אפשרות להשיג היתר כאמור). התוצאה היא שהטיפול המשפטי בשאלת זכויותיהם הקרקעיות של הבדואים אינו מטופל במישור העקרוני והכוללני, אלא הוא נעשה באמצעות בתי משפט הדנים במקרים פרטניים של הפרת חוק התכנון והבניה. המלצתנו הדחופה היא להפסיק לאלתר את אכיפתו של חוק התכנון והבניה בישובים הבלתי מוכרים, וזאת עד למציאת פתרון כולל והוגן ברמת הקולקטיב.

3. מעט תשומת לב ניתנה עד היום לסוגיית אי השוויון בין יהודים וערבים במערכת בתי המשפט. מחקר מקיף של ד"ר אריה רטנר ואח' מאוניברסיטת חיפה, מלמד על מעמדם המשפטי הנחות של אזרחים ערביים החשודים והנאשמים בפלילים. מחקר זה מורה, כי ההסתברות של ערבי להיות מורשע בפלילים גבוהה יותר מזאת של יהודים באפן מובהק ועקבי. כמו כן, קיימת הסתברות גבוהה יותר להטלת עונש מאסר בקרב מורשעים ערבים, לעומת עמיתיהם היהודים, ופערים אלו מגיעים במקרים מסוימים לשיעור של פי שניים. יתר על כן, הממצאים מורים, כי הפערים לרעת הערבים מתרחבים בהתאמה להתקדמות בשלבי ההליך הפלילי לקראת הרשעה והטלת עונשי מאסר.

המלצתנו נוכח מציאות קשה זו היא :

א. לפתח סדרות מובנות של ימי חינוך והדרכה לשופטים ולתובעים במגמה למוסס את הגבולות הפסיכולוגיים, החברתיים והמשפטיים בין אזרחים יהודים לבין אזרחים ערבים, וכדי להגביר את המודעות לאפליה הקיימת.

ב. לפתח מנגנוני מעקב, באמצעות מחלקת המחקר של הנהלת בתי המשפט, אחר אופני הטיפול המשפטי, על רמותיו השונות, כבר משלב פתיחתו של תיק חקירה פלילי בנאשמים יהודים וערבים. הנתונים שייאספו יעובדו ויפורסמו באפן תקופתי. הפרסום התקופתי יהיה מפורט דיו כדי לתת תמונה אודות תוצאותיו של ההליך הפלילי בבתי משפט שונים ובאזורים שונים.

4. ההתנגשויות החמורות והאלימות באוקטובר, 2000 בין משטרת ישראל וכוחות צבאיים לבין אזרחים ישראלים מקרב המיעוט הערבי, מחייבות תהליך יסודי של בירור וחקירה. עם זאת, ניתן כבר עתה לקבוע כי, חל כשל מערכתי חמור בכל הנוגע ליכולתה של המשטרה למנוע, לבלום או למזער את ההפגנות, הפרות הסדר וההתפרעויות ללא שימוש באש חיה וללא אבדות בנפש. במדינות דמוקרטיות רבות מתרחשות, לעתים, תופעות של הפגנות המוניות המתדרדרות לכדי אלימות המסכנות את הסדר הציבורי. במדינות אלו מוקמות יחידות משטרתיות המתמחות בפיזור הפגנות ובמניעת אלימות (RIOT POLICE). למיטב הבנתנו, מומחיותן של יחידות משטרתיות אלו נמדדת בראש וראשונה ביכולתן להשתלט על

מוקדי אלימות והתפרעות ללא צורך בשימוש בנשק חם וללא אבדות בנפש. קשה להשלים עם העובדה שבישראל - הלמודה הפגנות קשות מצד עובדים שובתים, חרדים, ימין קיצוני, וערבים – טרם הבשילה ההכרה שאין להפעיל צבא ו/או יחידות משטרה בלתי מאומנות לפיזור הפגנות וכי חייו של ערבי שווים לחייו של יהודי. אנו ממליצים לפיכך להשקיע בדחיפות משאבים מיוחדים להכשרתה של "משטרת הפגנות" מיומנת ומצוידת היטב אשר תפעל מתוך מודעות עמוקה לגייטימיות ההפגנה ככלי ביטוי דמוקרטי ומתוך רגישות עליונה לצורך להימנע משימוש באש חיה נגד אזרחיה. יש ליזום השתלמויות אינטנסיביות לשוטרים שבהן ישולב חינוך לדמוקרטיה אזרחית רב לאומית עם סדנאות דינמיות. בסדנאות אלה, יש לשים דגש על התמודדות עם חרדות, גזענות פנימית ודעות קדומות, ולעמוד על אופייה של חברה רב לאומית ורב תרבותית. בנוסף, אנו ממליצים לשר לביטחון פנים לשקוד על פיתוחה של משטרה קהילתית, קרי כוחות משטרתיים שישקפו בהרכבם, הן בדרג השדה והן בדרג הפיקוד, את אופייה ואת הרכבה של האוכלוסייה בקרבה הם פועלים.

5. לבסוף, אנו ממליצים על מסגרות שונות של חקיקה הכוללת עקרונות של העדפה מתקנת וזכויות קולקטיביות בתחומים השונים המפורטים בניירות עמדה מספר 1 עד 5 בדו"ח חירום זה.