



המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"א 2014 - 2015

עבודה שנתית:

בחינת המשילות במגזר הערבי (צפון ומרכז)

ואדי ערה כמקרה בוחן

שם המנחה : ד"ר פיני יחזקאלי

מגיש העבודה : נצ"ם אלי אסייג

אפריל 2015

תקציר

המשטרה היא ברומטר ליכולת המשילות של המדינה, לאור העובדה כי הינה פועלת גם במקומות בהם רשויות השלטון האחרות כמעט ואינן פעילות, כמו ביישובים רבים במגזר הערבי. במהותה, המשטרה אינה יכולה לתפקד ללא לגיטימציה מהציבור, על כן יתגלו פערי משילות באותם מקומות וקיים בהם קושי באכיפה. הרשויות הציבוריות אוכפות את החוק באמות מידה שונות ובמוטיבציה שונה מאלה, שבהן ייאכפו במגזר היהודי. כפועל יוצא, אחוזי הפשיעה במגזר גבוהים משמעותית מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית.

מטרת העבודה היא לבחון את אתגרי האכיפה במגזר הערבי (צפון ומרכז), הנובעים מקשיי המשילות באיזורים אלה, ואת ההשלכות של היעדר אכיפה לאורך שנים. לצורך כך ייבחנו ויושוו ההיבטים החברתיים והמוניציפאליים של היעדר האכיפה, לצרפת – שבה אחוז המוסלמים גדול יותר מבכל מדינה אחרת באירופה – המתמודדת עם מצבים דומים.

לצורך כך כוללת סקירת הספרות היבטים מתחום המשילות ופערי המשילות; פרקים בשיטור, בתחומים של "שיטור בחברה דמוקרטית" ו"שיטור בחברה רב תרבותית"; והיבטים תיאורטיים של מורכבות: סוגיית העוצמה במערכות מורכבות ומודל של מערכת מורכבת בין "סדר" ל"כאוס". על בסיס זה נסקרו גם קורות המגזר הערבי והתפתחותו לאורך השנים.

בתחום המשילות נמצא שהמגזר עבר שינוי דרמטי בערבות הסרת הממשל הצבאי, ממצב של פיקוח קיצוני למצב של כאוס ממשלי. אולם דווקא כאוס זה מעודד "התארגנות עצמית" והתעוררות דרמטית בתוך המגזר במטרה לשנות, הן את רמות הממשל המקומי והן את דפוסי העבודה של המפלגות הערביות והאינטראקציה שלהן עם הבוחר.

היבט חשוב של אפליית הערבים בישראל בא לידי ביטוי בתחום החינוך: הנסיבות יצרו מערכת חינוך לא רלוונטית לאתגרי המגזר, שיוצרת פער של ממש בין יהודים לערבים בחינוך הגבוה. אולם למרות זאת, בדינאמיקה של "התארגנות עצמית", גדל בהתמדה מספר המשכילים הערבים ומבסס את תחושת העוצמה המגזרית.

סיכום ממצא של מצב המשילות במגזר הוא הביטוי שטבע ד"ר באדי חסייסי (2014), "הזנחה נוחה": מעין הסכם לא כתוב, "דיל היסטורי" בין הרשויות

המדיניות לבין הנהגת המגזר הערבי. על פי ההסכם המדינה תקצה תקציב לטיפול בכל הקשור במגזר, לא תתערב בדרך ניהולו, אך במקביל גם לא תטפל בתשתיות, בחינוך ועוד.

ההשוואה בין המודל הישראלי המאולתר - שהתהווה ללא תכנון לאורך השנים למודל הצרפתי, שנשען על מערכת הוליסטית לכאורה, מתוכננת היטב, של רב תרבותיות, שתוכננה ונבנתה, לכאורה, על ידי האיחוד האירופי – מעלה תוצאות מעניינות: למרות הבעייתיות הרבה והנפיצה של חיי המיעוט הערבי בישראל, למרות ההקצנה של ההנהגות ולמרות התגברות האלימות בשטח, יש גם נקודות אור לא מעטות של התקרבות והשלמה, בין המיעוט הערבי לרוב הישראלי, שאולי אף יבשילו בקרוב לשותפות טובה יותר של הערבים במוסדות השלטון; יש לחץ של הציבור הערבי על הפוליטיקאים להתמקד בבעיותיהם ולא באלה של הרשות הפלסטינית ומדינות ערב; ערבים ויהודים חולקים דפוסים דומים של מנטליות ישראלית, נוצרה לגיטימציה להופעת דמויות מהמגזר הערבי בטלוויזיה, ועוד. לעומת זאת, העתיד האירופי צבוע, בדרך כלל, בצבעים קודרים. אבדן שליטה ממשלתית, ניכור והתרסה בין הגזעים, ייבוא פיגועים מהמזרח התיכון, שכפי הנראה רק ילכו ויגברו; יהודים רבים נוטשים ואחרים שוקלים נטישה, ואירופה משנה במהירות את צבעה הפוליטי לכיוון של ימין מובהק וימין קיצוני בעל נטיות פשיסטיות ברורות. **זהו מצב חמור הרבה יותר מהמצב בישראל!**

תוצאה זו רחוקה מלהיות מובנת מאליה. על פניו, היו התנאים באירופה אידיאליים לקליטת מהגרים: האוכלוסייה המתמעטת רצתה בהם; הקשר של יבשת האם עם חלקי האימפריה לשעבר היו טובים ונוחים יותר להיטמעותם של הערבים. אולם, **התוצאה הפוכה**. דווקא מאור הפנים, שבו התקבלו המהגרים בצרפת, יצר דינאמיקה הפוכה של "בעיטה במארח", בתרבותו ובערכיו, ונחישות להשליט בכוח מודל שונה.

ממצא זה הולם את ההיבטים התיאורטיים של העוצמה במערכות מורכבות: ככל שגדלה עוצמתו של גורם מסוים במערכת מורכבת כך גדל תאבונן, והתוצאה המיידית של הגדלת העוצמה תהיה תביעתו לחלוקה מחודשת של הנכסים (יחזקאלי, 2014ד').

נשאלת השאלה, מדוע המצב בישראל נראה, על פניו, טוב יותר? לפחות על פי תאוריית העוצמה, דווקא הקשיים, עימם מתמודדים הערבים בישראל, מגבירים

את הסיכויים למאבק מוצלח שיש לו פוטנציאל של השתלבות: אנו רואים למשל שדווקא הקורבנות של מהומות אוקטובר 2000 במגזר הערבי יצרו, לא רק הקצנה, אלא גם חיזקו מגמות התקרבות. לכאורה, הייתה אמורה משטרת ישראל להיות מוחרמת על ידי הציבור הערבי, אולם מעולם לא הייתה ההתגייסות למשמר האזרחי במגזר רבה יותר והתמיכה בשירות הלאומי, ככלי המקרב שוויון, גבוהה יותר.

יתרה מכך, למדנו מן התיאוריה כי ככל שתהליך צבירת העוצמה מהיר יותר וקיצוני יותר, כך יכולה הקריסה להיות מהירה ועמוקה בהתאמה. הקשיים העצומים של המגזר הערבי בישראל ליצור הישגים, כמו גם אופיים ההדרגתי, מגדילים את הסיכוי כי מדובר בשינויים יציבים לטובה, וארוכי טווח.

גם העובדה שתרבות אסטרטגית המקדשת אלתור ובזה לתכנון, מגיעה לתוצאות עדיפות במבחן המציאות על תרבות המקדשת תכנון מפורט וקפדני – ניתנת להסבר בעזרת תיאוריות המורכבות. במערכת מורכבת נוצר מצב, שלפיו **הקשר שבין תכנון לתוצאות רחוק מלהיות חד-חד ערכי**. ניתן להחזיק בתרבות אסטרטגית, המעודדת תכנון יסודי ומדוקדק ולהצליח ואפשר גם להיכשל, ולהיפך, ניתן להיות בעל תרבות אסטרטגית של "יהיה בסדר" ולהצליח או להיכשל. על כן, אין להתפלא למשל, שהמגזין פורבס קבע, ש-70% מהתוכניות האסטרטגיות נכשלות (יחזקאלי, 2013).

בכל מקרה, אין בכל האמור לעיל להמעט, ולו בכדי, בעוצמת הכשל המערכתי של רשויות השלטון בישראל בטיפולן במגזר הערבי. הבה נקווה, כי תהליכי ההעצמה שעוברת הפוליטיקה הערבית בימים אלה, תהפוך אותה, לראשונה מאז קום המדינה, לשותפה אמיתית בחלוקת העוצמה הלאומית ותזרים משאבים משמעותיים למגזר זה.

תוכן

1.....	תקציר
7.....	מבוא
10.....	פרק ראשון: הערבים בישראל
11.....	א. ערבים ויהודים בישראל – רוב מול מיעוט
16.....	פרק שני: שורשי הבעיה – היבטים היסטוריים
16.....	א. שורשי הבעיה, ההתפתחות והסיבות להיעדר אכיפה
18.....	ב. החינוך במגזר הערבי
26.....	ג. תהליך ההסלמה של ההפגנות האלימות
30.....	ד. "אירועי אוקטובר 2000" בואדי ערה כמקרה בוחן
36.....	ה. ההתפתחויות ביחסי המדינה והאזרחים הערבים, בשנים לאחר אירועי אוקטובר 2000
40.....	ו. "צוק איתן", (2014)
43.....	ז. סוג חדש של אלימות
45.....	פרק שלישי: משילות ופערי משילות במגזר הערבי
45.....	א. כשלי המשילות המשפיעים על הביטחון הלאומי בישראל
46.....	ב1. ההיבטים החברתיים של היעדר משילות
47.....	ב2. ההיבטים המוניציפאליים של היעדר משילות
55.....	ג. יחסם של הערבים למדינה מול משילות המדינה
61.....	ד. מידת שביעות הרצון מטיפול של הרשות המקומית הערבית בתחומים השונים
65.....	ה. הרחבת המודל ההסדרי כפתרון אפשרי לבעיה
66.....	ו. הליכת המגזר הערבי במשותף לבחירות 2015 והשלכותיה
67.....	פרק רביעי: שיטור בחברה דמוקרטית
67.....	א. לגיטימציה ציבורית ומשמעותה למשטרה בחברה דמוקרטית
71.....	ב1. שיטור בחברה רבתרבותית
73.....	ב2. אמנת רוטרדם לשיטור בחברות מולטי אתניות
76.....	פרק חמישי: ההתמודדות בצרפת בפרט ובאירופה בכלל
78.....	א. תולדות יחסי צרפת והאיסלאם: עליות ומורדות
79.....	ב. ראשית ההגירה ההמונית של מוסלמים לצרפת
80.....	ג. כמה מוסלמים יש בצרפת?
80.....	ד. משליטה חברתית לשליטה פוליטית
82.....	ה. האיסלאם של צרפת מול האיסלאם בתוך צרפת
83.....	ו. התמודדות צרפת עם בעיית המשילות
83.....	ז. הגולם קם על יוצרו
86.....	ח. מעט מדי, מאוחר מדי
87.....	פרק שישי: היבטים מערכתיים

87.....	א. חשיבות העוצמה ומאזן העוצמה במערכת מורכבת
93.....	ב. מודל השוואתי: מערכות מורכבות בין סדר לכאוס
97.....	סיכום
102.....	מקורות

תרשימים:

- תרשים מס' 1 : אחוז ההצבעה לימין הקיצוני במדינות אירופה שונות 85.....
- תרשים מס' 2 : עוצמה צומחת מכילה בתוכה את זרעי נפילתה 88.....
- תרשים מס' 3 : מערכות מורכבות במרחב שבין "כאוס" ל"סדר" 93.....
- תרשים מס' 4 : ניתוח מטרות הטרור על פי המודל 96.....

לוחות:

- לוח מס' 1: האוכלוסייה הערבית בישראל בשנים נבחרות (במספרים ובאחוזים) 14
- לוח מס' 2: רמת ההשכלה של האוכלוסייה הערבית עד 2010 24
- לוח מס' 3: רמת ההשכלה לפי קבוצות אוכלוסייה ומגדר, עד 2010 24
- לוח מס' 4: סטודנטים ערבים באוניברסיטאות לפי תואר (בשנים נבחרות) 25
- לוח מס' 5: סקר מסכם לשירות המשטרה במתחמים טייבה, עיירות, נצרת
וכרמיאל 38
- לוח מס' 6: רשימה מסכמת של כשלים בתחום המשילות, המשפיעים במיוחד על
מציאות הביטחון הלאומי בישראל 45
- לוח מס' 7: שביעות הרצון הכללית מהחיים ביישוב ומתפקוד הרשות המקומית 62
- לוח מס' 8: שביעות הרצון הכללית מהחיים ביישוב ומתפקוד הרשות המקומית,
לפי גודל היישוב 63
- לוח מס' 9: שביעות רצון מטיפול של הרשות המקומית בתחומים השונים 64
- לוח מס' 10: אחוז המוסלמים במדינות אירופה ב- 2010, מול צפי ל- 2030 78

מבוא

עיסוקה של עבודה זו בבחינת המשילות במגזר הערבי בישראל תוך התמקדות באזור ואדי ערה כמקרה בוחן. משטרת ישראל פועלת גם במקומות, בהם רשויות השלטון האחרות כמעט ואינן פעילות, כמו ביישובים רבים במגזר הערבי. על כן, היא מהווה ברומטר ליכולת המשילות של המדינה. מכיוון שהיא אינה יכולה לתפקד ללא לגיטימציה מהציבור, יימצאו פערי משילות באותם מקומות, בהם תיתקל המשטרה בקושי באכיפה.

בחינת הספרות המקצועית מלמדת על דו קיום של שני מושגים שכוונתם ככל הנראה לתאר את תופעת המשילות. הראשון, שהוא גם הרלוונטי לעבודה זו, מתייחס ליכולת המשילות הספציפית של הממשלה ("Governmentability"), דהיינו ליכולת הממשל למשול ("Government Ability"), בעוד האחר מתייחס ליכולת ממשל או למשילות במובן הרחב של המילה ("Governability"). (שוחט, 2007, ע' 6). שוחט מגדיר "משילות" כ"יכולת הממשל להפעיל סמכות לגיטימית לשם מימושה של מדיניות שהתקבלה בדרך דמוקרטית, תוך אספקה של הנהגה והכוונה מערכתיות, יצירת התנאים המבניים והתהליכיים, העצמת היכולת לפעול, פתרון בעיות וכן שילוב המשאבים הנדרשים להשגת היעדים הקיצוניים של החברה (שם, כ' 13).

שוחט מסווג את האיומים – המצמצמים את יכולת המשילות – על הביטחון הלאומי, לארבע קטגוריות (שם, ע' 25):

1. איומים שהם תולדה של בעיות בתחום תרבות הניהול והמנהל.
 2. איומים שהם תולדה של תהליכים כלכליים וחברתיים.
 3. איומים שהם תולדה של ליקויים בתפיסת הביטחון הלאומי.
 4. איומים שהם תולדה של ליקויים בשיטת הממשל ובשיטת הבחירות.
- לאור זאת, מגדיר שוחט משילות בהקשר של ביטחון לאומי כך (שם, ע' 31):

"משילות" היא יכולת הקברניטות האזרחית הנבחרת להפעיל את סמכותה הלגיטימית לשם מימושה של מדיניות ביטחון לאומי שהתקבלה בדרך דמוקרטית, תוך אספקה של הנהגה והכוונה מערכתיות, יצירת התנאים המבניים והתהליכיים,

העצמת היכולת לפעול, פתרון בעיות ושילוב המשאבים הנדרשים להשגת יעדי הביטחון הלאומי של החברה הישראלית".

"לגיטימציה" ("Legitimacy") היא אחד משלושה מקורות (ביחד עם חוק ומשאבים), שמהם נובע כוחו של השלטון בכלל ושל המשטרה בפרט.

לגיטימציה היא נכס עבור כל משטרה בחברה דמוקרטית, ובלעדיה לא תוכל להיות אפקטיבית. יוצרת אווירה של ציות וקונצנזוס נגד מפרי החוק, שמחזקת את ההתנהגות הנורמטיבית, ומשפרת את האמון הבין אישי. נורמות חברתיות הופכות ללגיטימיות וחברים חדשים שנקלטים בקבוצה חייבים לפעול על פי הנורמות והערכים שמחברים בין חבריה. התוצאה של תהליך זה, היא שאנשים נוטים להפנים כללים וחוקים, ליצור קשרים חברתיים ולדבוק בסמכות פורמאלית של מוסדות משפטיים. המשטרה מסתמכת במידה רבה על תפיסות הלגיטימציה של הציבור, על מנת להשיג ציות מרצון ובכדי להפעיל ולקדם פיקוח חברתי פורמאלי בצורה יעילה (יחזקאלי, 2014).

במגזר הערבי אוכפות הרשויות הציבוריות את החוק באמות מידה שונות ובמוטיבציה שונה מאלה שבהן החוק נאכף במגזר היהודי. כפועל יוצא, אחוזי הפשיעה במגזר זה גבוהים משמעותית מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית.

מטרות העבודה הן לבחון את אתגרי האכיפה במגזר הערבי (צפון ומרכז), הנובעים מקשיי המשילות ומהעדר לגיטימציה להתערבות באיזורים אלה; ואת ההשלכות של היעדר אכיפה רציף, לאורך שנים. לצורך כך, ייבחנו ההיבטים החברתיים והמוניציפאליים של היעדר האכיפה, ותיערך השוואה לצרפת, המתמודדת עם מצבים דומים.

הכוונה היא להתמקד באזורים, בהם יש אוכלוסיית מיעוטים בלבד ולא אוכלוסייה מעורבת, על תתמקד העבודה באזור ואדי ערה.

שלוש שאלות מונחות בבסיס העבודה: מהם ההיבטים החברתיים של היעדר אכיפה? מהם ההיבטים המוניציפאליים של היעדר אכיפה? מה ניתן ללמוד מניסיון של מדינות אחרות?

השערת העבודה היא, שהיעדר האכיפה בחברה הערבית פוגע בעיקר באוכלוסיה היהודית ומעמיק את הפער בין האוכלוסיות; וכי היעדר האכיפה בתחום המוניציפלי משרת את אינטרס ההיבדלות הערבי ומשחק לידיו. אשר לניסיון של מדינות בחו"ל הנחת העבודה היא כי זהו מודל שלטוני טוב יותר מהמודל הישראלי, היכול לשמש בסיס לתכנון מדיניות אלטרנטיבית.

אין חולק באשר לנזק העצום שנגרם לביטחונה הלאומי של ישראל בגין הזנחת המשילות במגזר הערבי והיעדר האכיפה.

פרק ראשון: הערבים בישראל

הערבים בישראל מהווים מיעוט מיוחד ומורכב, שאוצר בתוכו תכונות רוב (שכן בעבר הלא רחוק לפני קום המדינה הוא היה רוב בארץ); הם חיים בקרב האוכלוסייה היהודית ובה בעת רחוקים מתודעתם של מרבית אזרחיה היהודים של המדינה. רוב הערבים דוברים עברית, קוראים את העיתונים שהיהודים קוראים, רואים את אותן תוכניות הטלוויזיה, אך מסתגרים בכפרם ב"משולש הקטן" או בכפר או בעיר. מרבית היהודים אינם קוראים וכותבים ערבית, ותורמים בהתנהגותם להתנתקות הזו. הצעירים הערבים דומים בהתנהגותם, בלבושם ובאורחות חייהם לצעירים היהודים, אולם הם שומרים בקנאות על ערביותם, גאים בלאומיותם, חותרים להיות שווים ולא יוותרו על זכותם להיות שונים. הערבי הישראלי עדיין לא ניתק את קשר שייכותו לחמולה, לכפר, לשבט ולעדה הדתית. הזיקות הללו אינן משלימות בהכרח זו את זו. על כן, הערבי הישראלי לא פעם חצוי ושסוע בין נאמנויות סותרות. הוא מתמודד מול הרוב להבטיח את זכויותיו כבן מיעוט, לדאוג לשוויון וגם לשמר את השוני. הוא ניצב מול משבר עמוק בחברה שלו פנימה. ערבים אלה שונים מבחינות רבות מאחיהם בני עמם בסוריה, בלבנון או בעיראק (שטנדל, 1992, ע' יא).

"קבוצת מיעוט": קטגוריה חברתית אשר איננה שייכת לקבוצת הרוב השולטת בחברה נתונה, היא מתאפיינת בכך שחבריה הם בעלי אפיונים פיזיים, חברתיים או תרבותיים משותפים, והם נתונים לקיפוח חברתי בשל כך. מיעוט חברתי אינו מהווה בהכרח מיעוט מבחינה מספרית. הוא כולל כל קבוצה המופלית ביחס לקבוצת הרוב בתחומים שונים: מעמד חברתי, חינוך, תעסוקה, רווחה ועוצמה פוליטית. ישנם חוקרים הנוטים להעדיף את המונחים "קבוצה כפופה/ מופלית/ מוחלשת (subordinate group); ו"קבוצה דומיננטית", על פני המונחים: קבוצות רוב ומיעוט.

המונח "מיעוט" בהקשר סוציו-אקונומי מתייחס לכפיפותן של קבוצות אתניות (הנבדלות בשפה, לאום, דת ותרבות). קבוצת מיעוט נוספת היא קבוצה של מעוטי יכולת או מוגבלים, קבוצה של מיעוטים כלכליים (עובדים בשכר נמוך או מובטלים), קבוצות מיעוט גיליות (קבוצות הצעירות או המבוגרות מהאוכלוסייה העובדת), ומיעוטים מגדריים (בעלי נטייה מינית או זהות מגדר, השונות מן הנורמות המקובלות).

מאז שנות השישים של המאה הקודמת, התגבר העיסוק במונח "קבוצות מיעוט". הדיון מתקיים לצד השיח על זכויות אזרחיות טבעיות וזכויות קולקטיביות, אשר עלו לתודעה במאה העשרים והתחילו לשים דגש על החשיבות במתן זכויות ד

א. ערבים ויהודים בישראל – רוב מול מיעוט

בשנת 1800 לפני כמעט מאתיים שנה, היו בארץ ישראל כולה פחות משבעת אלפים יהודים לעומת כמאתיים שבעים אלף ערבים. יחס היהודים והערבים בארץ היה כ- 1:40, ואם נוסיף לכך את שלטונה של האימפריה העות'מנית בארץ ישראל, נוכל לסכם ולומר, שהארץ הייתה חלק בלתי נפרד מהעולם הערבי (ליפשיץ, 1994, ע' 3). החל מתקופה זו נמצא היחס המספרי בין היהודים לערבים בארץ ישראל בתהליך של צמצום. **ערב העלייה הראשונה ב- 1880**, כבר הוכפל מספר הערבים בארץ ישראל לחמש מאות ושלושים אלף, אולם מספר היהודים שולש לעשרים וארבעה אלף, והיחס הפך להיות 1:22. יחס זה הצטמצם בשיעור ניכר לאחר שתי העליות הציוניות הראשונות, ועד לפרוץ מלחמת העולם הראשונה ב- 1914, היו כבר בארץ כשמונים וחמישה אלף יהודים לעומת כשש מאות אלף ערבים (יחס של 1:7). תהליך הגדילה של האוכלוסייה היהודית והשינוי המתמיד ביחס המספרי, נמשכו גם בשנים הבאות. **בשנת 1936** נמנו על ידי הבריטים בארץ ישראל כשמונה מאות וחמישים אלף ערבים לעומת שלוש מאות ושבעים אלף יהודים (יחס של כ- 1:5.2), ובעת הכרזת האו"ם על הקמת מדינת ישראל ב- 29/11/47, היו בארץ כשש מאות ושלושים אלף יהודים, לעומת מיליון ושלוש מאות אלף ערבים. היחס בין היהודים לערבים היה בשלב זה כבר 1:2. מהנתונים המספריים הללו ניתן לראות את התהליך הארוך והמתמיד של התערערות ההגמוניה הדמוגרפית של הערבים בארץ ישראל (ליפשיץ, 1994, ע' 3).

בשנת 1948 בתום המלחמה ולאחר שנחתמו הסכמי שביתת הנשק, אשר במסגרתם הותווה ה"קו הירוק" במפת הארץ, מצאו ערביי ה"משולש הקטן" - שלא נכבש על ידי צה"ל - את עצמם ישראלים. הם מנו אז שלושים ואחד אלף נפש. בפרק זמן זה חזרו לתחומי המדינה גם כשלושים וחמישה אלף וחמש מאות פליטים ערבים, הן במסגרת איחוד משפחות והן מסתננים שחדרו באורח בלתי חוקי, אך ישיבתם אושרה בדיעבד כמחווה של רצון טוב, במטרה להקהות את חודו של הסכסוך (ליפשיץ, 1994, ע' 16).

בהסכמי שביתת הנשק התבטל קיומה של המדינה הפלסטינית, שהייתה צריכה לקום לפי החלטת האו"ם בנובמבר 1947. הערבים, שחיו בארץ, מצאו עצמם במצב חדש ולא מוכר: הם היו מפוזרים תחת שלטון של שלוש מדינות, רובם בירדן במעמד פליטים. אלה שנשארו בארץ נמצאו תחת שלטונה של מדינת ישראל, והפכו למיעוט בתוך מדינה שהגדירה עצמה כמדינה יהודית. מיעוט בתוך מדינה, שקודם לכן היו אדוניה, שהיוו בה את הרוב הדמוגרפי הבלתי מעורער לאורך מאות שנים. הם מצאו את עצמם לפתע כמיעוט דתי, תרבותי, ולאומי, מבלי שיש ביכולם לשנות את המצב. הבעיה הראשונה של הציבור הערבי במדינת ישראל הייתה ההכרח להסתגל למצב החדש (שם, ע' 15). מיעוט זה נבדל ושונה מהרוב היהודי כמעט בכל תחום. זה היה הרגע, בו הייתה צריכה מדינת ישראל להחליט כיצד לנהוג באזרחיה הערבים. מהמדינה, אשר בהכרזת העצמאות הגדירה עצמה כמדינה יהודית ודמוקרטית, להחליט כיצד היא משלבת את העיקרון הדמוקרטי הבסיסי – המבטיח שוויון זכויות לכלל האזרחים – עם העובדה שהמיעוט הזה הוא חלק מהעם שנלחם במדינת ישראל ומבקש להשמידה (ליפשיץ, 1994, ע' 16).

בין השנים 1948-1993 חלו תמורות מרחיקות לכת בגודלו היחסי של המיעוט הלא יהודי במדינת ישראל. עד לאמצע שנות השישים של המאה הקודמת, ירד בהתמדה חלקם של הלא יהודים בכלל האוכלוסייה ביחס לחלקם של היהודים. מאז ראשית המילניום, התהפכה מגמה זו, והעליה הדמוגרפית של הערבים בישראל נבלמה.

מה השפיע על הגידול הדרמטי בכמות הערבים בישראל? שני גורמים עיקריים משפיעים על שינויים אלה (ליפשיץ, 1994, ע' 25):

- מחד גיסא, קצב הריבוי הטבעי של ערביי ישראל (מספר לידות פחות מספר פטירות) גדל ביחס לאוכלוסייה היהודית. שיעור הילודה הגבוה הווה מרקם תרבותי חשוב בחברה המסורתית הערבית, כאשר הילדים היוו מרכיב חיוני בכוח העבודה (היום התהפך הגלגל והילדים מהווים נטל כלכלי). גם הנישואין בגיל צעיר וחוסר המודעות לתכנון המשפחה תרמו את שלהם.
- מאידך גיסא, נרשמה ירידה גדולה בשיעור התמותה הכולל, ובעיקר זה של התינוקות.

מבחינת היהודים, במשך תקופה ארוכה העלתה העלייה של יהודים למדינת ישראל את חלקה של האוכלוסייה היהודית, ואיזנה את המאזן הדמוגרפי. כמחצית מכלל הגידול של האוכלוסייה היהודית בין שנת 1948 לבין שנת 1992 נבע מעלייה, וזאת

לעומת כ- 3.6% מהגרים מכלל גידול האוכלוסייה הערבית באותה תקופה (ליפשיץ, 1994, ע' 26).

החלת החוק הישראלי על רמת הגולן בשנת 1982 הוסיפה יותר מעשרת אלפים דרוזים, ונתנה דחיפה נוספת לתהליך צמצום הפער בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא יהודית במדינה. משקלם של הלא יהודים במדינה המשיך לגדול בהדרגה, ובשנת 1993 הוא הגיע לשיא של כ- 18.2% מכלל אוכלוסיית ארץ ישראל. נתון זה מצביע על כך, שלמרות העלייה הגדולה לארץ בשלהי שנות השמונים ובראשית שנות התשעים של המאה הקודמת, בעיקר ממדינות ברית המועצות לשעבר, לא השתנה עדיין המאזן הדמוגרפי בארץ בצורה מהותית, למרות שתהליך גידולה היחסי של החברה הערבית בישראל נבלם בצורה מסוימת (ליפשיץ, 1994, 25-28).

בראשית שנות האלפיים מנו הערבים, אזרחי ישראל, כתשע מאות שישים ושבע אלף נפש. הם היוו כ- 16% מאוכלוסיית המדינה. ב-2012, מתוך שמונת מליון תושבי הקבע של ישראל, מליון וארבע מאות אזרחים הם ערבים פלסטינים, שהם כ- 18% מאזרחי המדינה (סמוכה, 2013, עמ' 20).

את מניין האוכלוסייה הערבית בישראל, ואת שיעור הערבים באוכלוסייתה, בשנים נבחרות, ראו בלוח מס' 1:

לוח מס' 1: האוכלוסייה הערבית בישראל בשנים נבחרות (במספרים ובאחוזים)

(מתוך: יוזמת קרן אברהם, 2009, עמ' 5-60)

שנה	מניין האוכלוסייה הערבית	שיעור הערבים באוכלוסיית המדינה
1948	156,000	17.9%
1949	160,000	13.6%
1955	198,500	11.1%
1961	252,500	11.3%
1967	392,700	14.1%
1972	472,200	14.6%
1983	706,100	17.1%
1989	842,500	18.5%
1991	914,200	18.1%
1995	1,024,000	18.3%
2000	1,185,210	18.6%
2005	1,377,100	19.7%
2006	1,413,300	19.9%
2007	1,450,000	20.0%

משנת 1995 ועד סוף שנת 2009, בניגוד למקובל בחברות מפותחות, גדל המספר המוחלט של לידות שנתיות יהודיות ב- 50%, ואילו המספר המוחלט של לידות שנתיות ערביות התייצב על כשלושים ותשע אלף (0% גידול). מכיוון שמספר הנשים הערביות בישראל בגיל הפריור עולה עם השנים, אך מספר הלידות נותר יציב, קיימת ירידה במספר לידות לאישה. משמע, פריור האישה הערבייה מצוי בירידה מתמדת. נתון זה כולל גם את המגזר הבדואי, שמאז קיצוץ קצבאות הביטוח הלאומי, קיימת בו ירידה דרמטית במספר הלידות לאישה. כיום עומד שיעור ערביי ישראל על 20% מסך תושבי המדינה. מתוכם 3.5% הם תושבי מזרח ירושלים, שהינם תושבי ישראל אך אינם בעלי זכות הצבעה. מכאן, ש- 16.5% הינם ערבים אזרחי המדינה, בעלי זכות הצבעה. אם מורידים ממספר זה את הדרוזים, אחינו המשרתים עמנו בצה"ל, נותרים 14.5% ערבים אזרחי ישראל, שמהם 2% הם ערבים נוצרים. משקל הערבים המוסלמים, שהינם אזרחי ישראל (ולא רק תושבי ישראל) הינו עומד היום על 12.5% בלבד מבעלי זכות ההצבעה (רואים זאת גם במספר המנדטים בכנסת, העומד לאורך שנים על כ-5% בלבד לסיעות הערביות). אך חשוב מכך, שיעורם של הערבים

הישראלים באוכלוסיה לא עומד לגדול באופן משמעותי בעתיד. נהפוך הוא, מספרם מצוי במגמת ירידה. המתבונן על תחזיות דמוגרפיות בישראל לפני עשור, וודאי לפני שני עשורים, היה מוצא שהערבים היו צריכים להוות כבר היום כ-25% מתושבי ישראל. אולם שיעורם באוכלוסיה נותר כ-19% עד 20% לאורך כל התקופה הזו. ההסבר לכך טמון לא רק בשיעור הילודה הגבוה בקרב החרדים, אלא גם בעלייה ניכרת בפריון בקרב החילונים (רויטר, 2010).

ומה בעתיד? הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרסמה ב-2008 שלוש חלופות לתחזית של גודל האוכלוסייה בעתיד: נמוכה, בינונית וגבוהה. לפי החלופה הבינונית, בשנת 2010 צפויה האוכלוסייה הערבית (כולל תושבי מזרח ירושלים) למנות 1,552,800 נפש (20.5% מכלל אוכלוסיית ישראל), בשנת 2020 - 1,931,000 נפש (22.0%), ובשנת 2030 - 2,361,600 נפש (23.7%) (יוזמת קרן אברהם, 2009 עמוד 6-5).

פרק שני: שורשי הבעיה – היבטים היסטוריים

א. שורשי הבעיה, ההתפתחות והסיבות להיעדר אכיפה

יחסי מיעוט ורוב הם בעייתיים בכל מקום, ובמיוחד במדינה המגדירה את עצמה על פי לאומיותו של הרוב. כינון הרמוניה סבירה ביחסי רוב ומיעוט היא משימה קשה המוטלת על כל מגזרי החברה. משימה זו מחייבת מאמץ מיוחד מצד מוסדות המדינה, המבטאים את ההגמוניה של הרוב. זאת, על מנת לאזן את היפגעותו של המיעוט כתוצאה מנחיתותו המובנית- מספרית והשפעתית. הימנעות ממאמץ כזה, או עשייתו באופן בלתי מספק, יוצרת בקרב המיעוט תחושות של קיפוח ומציאות של קיפוח, אשר עלולות להחמיר במרוצת הזמן. מאפיינים אלה נכונים גם לגבי מצבו של המיעוט הערבי במדינת ישראל, אשר מבחינות רבות מופלה לרעה. למעלה מזאת: במקרה של הערבים אזרחי ישראל קיימים כמה גורמים ייחודיים המחריפים עוד יותר את הבעייתיות של מעמד הסוציו-פוליטי במדינה: (וועדת אור 2003א', עמ' 26-29):

- אוכלוסיית המיעוט הערבי בישראל היא אוכלוסייה ילידה, הרואה עצמה נתונה תחת הגמוניה של רוב קולוניאלי "מהגר", ויש בכך פוטנציאל של מתח גובר.
- המיעוט הערבי בישראל הוא גלגול של אוכלוסיית-רוב. הוא נושא עימו את המורשת, את העמדות והציפיות של אלה שהיו תמיד שותפים בחברת רוב. המהפך – שהפך אותם למיעוט של כ- 20% מתוך אוכלוסיית המדינה – לא היה קל להפנמה. התקוממותם התבטאה בסירובם לקבל את תיוגם כ"בני מיעוטים" בלשונם של מוסדות המדינה. גם מודעותם לכך שהם שלוחה של קיבוץ אנושי גדול המהווה רוב במזרח התיכון, הזינה את מורת רוחם מהגדרתם כמיעוט.
- המהפך הזה היה תוצאה של תבוסה קשה שנחלו הערבים במלחמתם נגד היישוב היהודי. המדינה שבתוכה מצאו את עצמם במעמד של מיעוט מהווה, בעצם קיומה, תזכורת קבועה למפלתם הצורבת. הקמת מדינת ישראל, שהעם היהודי חגג אותה כהתגשמות חלום הדורות, כרוכה בזיכרוןם ההיסטורי כ"נכבה": הטראומה הקולקטיבית הקשה ביותר בתולדותיהם.
- ההכרעה שהתנועה הציונית השיגה במאבק על הקמת המדינה הייתה מימד דינמי מתמשך. משמעות היישוב המעשי של מדיניות ההתיישבות וקיבוץ הגלויות הייתה השתלטות על מירב הקרקעות במדינה ופינוי מקום להמוני העולים היהודים. המיעוט הערבי שמצא עצמו במציאות של הפקעת קרקעות, ושל הגבלות בנייה, ראה את המדינה כמייצגת אינטרסים הפוגעים בזכויותיו.

מצב עניינים זה הזין בקרבו את התחושה שהדמוקרטיה הישראלית אינה דמוקרטית כלפי הערבים באותה המידה שהיא דמוקרטית כלפי היהודים. הדבר הביא להתגברות מחאותיהם של הערבים נגד נחיתות זו של מעמדם.

- המיעוט הערבי בישראל משתייך מבחינה לאומית לעם הפלסטיני (בהגדרה המצומצמת) ולאומה הערבית (בהגדרה הרחבה), ואילו מדינת ישראל נתונה בסכסוך קשה עם שניהם. מאז הקמתה עמדה מדינת ישראל מול פשיטות הפדאיון, הפיגועים של ארגוני אש"ף והתנגשויות של האינתיפאדה. המגזר הערבי בכללותו אינו תומך בכל שיטות המאבק של הפלסטינים. רובו המכריע דוגל בעקביות בתהליך השלום. אולם בעת ובעונה אחת, הוא מזדהה לחלוטין עם השאיפה להקמת מדינה פלסטינית, ורואה את המדיניות הישראלית כמכשול העיקרי בפני הגשמתה. סתירה בסיסית זו יצרה סחרור שלילי, שהטביע את חותמו על מעמדו של המיעוט הערבי בישראל. בשל זיקתם של האזרחים הערבים ליריביה של המדינה, הם עוררו בקרב הרוב תחושה של איום פוטנציאלי. תחושה שהביאה להפעלתה של מערכת פיקוח על המגזר הערבי. בשנותיה הראשונות של המדינה התגלמה מערכת זו בעיקר בממשל הצבאי, אולם גם לאחר ביטולו ב- 1966 נמשך הפיקוח באמצעות מנגנוני הביטחון, בשיטות גלויות או סמויות. האזרחים הערבים חשו פגועים על ידי מה שהם הגדירו כגישה "ביטחוניסטית" כלפיהם, המביאה להפעלת אמצעי פיקוח ומניפולציה שאינם מתיישבים, לטענתם, עם זכויות אזרח. הדבר רק מגביר את רגשי הניכור מצידם כלפי הרוב, ואת חשדנותו של הרוב כלפיהם.

- העובדה, שהמיעוט הערבי בישראל חסר זכויות קיבוציות ממשיות, מחלישה את מעמדו. מדינת ישראל קבעה בבירור זכויות אזרח מלאות לכל בני המיעוט הערבים, אך זאת כפרטים בלבד, ללא זכויות קולקטיביות (למעט ההכרה בשפה הערבית כשפה רשמית; מערכת משפט דתית לענייני מעמד אישי; ואפשרות לימי מנוחה על פי הדת). התייחסות זו לאזרחים הערבים הולידה בקרבם את הקובלנה כי המדינה רואה בהם קבוצה "דמוגרפית" בלבד, ולא מיעוט לאומי. הדבר הגביר אצלם את תחושת הפגיעות והקיפוח. תחושות אלו ניזונו גם מקיומן הבולט של זכויות קיבוציות לרוב היהודי, כמו חוק השבות, ועצם קיומם של מוסדות ייחודיים לחברה היהודית, כמו הקרן הקיימת והסוכנות היהודית.

הבעייתיות של מעמד המיעוט הערבי, על כל היבטיה הסבוכים, היא הצטברות של מגוון תהליכים וגורמים. בעיות קשות שאם אין מתמודדים עימן כראוי, הן הופכות

לחמורות יותר לאורך זמן. כך קרה גם עם בעיות היסוד של המיעוט הערבי. החברה הערבית של היום שונה מאוד מן החברה של אמצע המאה הקודמת. המגזר הערבי – שמנה כמאה חמישים אלף נפש ב- 1948 – הגיע כיום לכמיליון ושש מאות אלף נפש. אמנם, שיעורם באוכלוסיה לא השתנה באופן ניכר, אך עתה הם מהווים מסה קריטית, שנטעה בהם תחושות ביטחון. בהתאם לכך הלכה ופחתה נכונותם של האזרחים הערבים להשלים עם מעמדם הנחות, וגבר בקרבם הרצון לבחון מן השורש את הנחות הבסיס לגבי הסטאטוס שלהם במדינה (ועדת אור, 2003א', ע' 30).

עקרונות המדיניות, שתוארו לעיל, יושמו על ידי גופי ממשל שונים. חלקם כמו ועדת מפא"י לענייני ערבים, המחלקה הערבית בהסתדרות ובמפא"י והממשל הצבאי – הוקמו בעשורים הראשונים של המדינה, במיוחד לצורך זה. גופים אחרים, שיישמו ומיישמים את אותה מדיניות, והפכו עם השנים לחשובים ביותר, הם הגופים הביטחוניים ובראשם השב"כ, באמצעות אגף מיוחד בתוכו, ומשטרת ישראל. מפעם לפעם מתמנה שר מיוחד "לענייני מיעוטים", ובמספר משרדי ממשלה מכהנים יועצים מיוחדים לענייני ערבים.

כלומר, במקביל להענקת האזרחות לערבים התבצעה מדיניות, שהגבילה את מרבית המשמעויות המעשיות של ההכלה המשפטית, ובעיקר את יכולתם של האזרחים הערבים לממש את האזרחות הישראלית כמנוף להנאה שוויונית ממשאבי המדינה (כץ, 2010, ע' 40).

ב. החינוך במגזר הערבי

הנורמות של חינוך חובה וחינוך על ידי המדינה השליכו גם על מערכת החינוך במגזר הערבי. עם קום המדינה הייתה מערכת החינוך הערבית במצב קשה, שכן מספר המוסדות בה היה קטן. בתקופת המנדט הבריטי, למדו תלמידים ערבים רבים במוסדות החינוך של ממשלת המנדט. עזיבתם של בעלי השכלה רבים מקרב ערביי הארץ, צמצמה מאוד את מספר המורים. חוק לימוד חובה, שהוחל גם על המגזר הערבי, הביא לבתי הספר רבבות ילדים, אולם תשתית המתקנים, הציוד, תכניות הלימוד, ספרי הלימוד וכוחות ההוראה הייתה מוגבלת ביותר. חוק לימוד חובה לא מומש במלואו במגזר הערבי, וילדים לא מעטים לא הלכו לבית הספר. הסיבות לכך היו המצוקה בתנאי הלימוד וההוראה, והקושי בתשלום מס החינוך שנקבע לצורך כיסוי הוצאות החינוך על ידי הרשות המקומית. מאחר שלרוב המכריע של יישובי

הערבים לא היה מעמד מוניציפאלי בשנות החמישים של המאה הקודמת, גבתה הממשלה מס זה ישירות מתושביהם, והוא היה גבוה והפלה לרעה את המגזר הערבי. משפחות עניות רבות שלחו את ילדיהן לעבוד במקום ללמוד, שכן לא היה ביכולתן לשלם את מס החינוך (אלחאג', 1996 עמ' 49-50).

מיסוד הסוציאליזציה הציונית במערכת החינוך גם קיבעה את מעמדו השולי של החינוך הערבי במדינת ישראל. חוק חינוך ממלכתי הגדיר את מטרות החינוך בכללותו בהתאמה לאידאולוגיה הציונית, אולם התעלם מן הייחוד הלאומי והתרבותי של המיעוט הערבי, ומן העובדה שאי אפשר היה לדרוש מן הערבים מחויבות לציונות; ולא קבע מטרות מיוחדות לחינוך הערבי (אלחאג', 2003ב', ע' 913).

התכנים שהדגישו מטרות החינוך, כפי שהוגדרו בחוק חינוך ממלכתי, עמדו בסתירה למציאות חייו של היחיד הערבי במדינת ישראל. הנאמנות לעם ישראל אינה באה בחשבון עבורו, חינוך לאהבת המולדת אינו ברור כאשר ארץ ישראל נתפסת כמולדתו של העם היהודי, וחינוך לערכים של חירות שוויון וסובלנות איננו רלוונטי כאשר ערביי ישראל נתונים תחת ממשל צבאי מקום המדינה ועד 1966. (צרצור, 1985, עמ' 498-499).

למרות היעדרה של הגדרת מטרות ייחודית, התקיימה מדיניות רשמית – "הפרדה נשלטת" – שהותוותה על ידי הממסד הביטחוני. עיקרה היה מניעת עוינות ויצירת נאמנות למדינה, תוך ריקון החינוך הערבי מתכנים ערבים לאומיים וחיזוקם של תכנים דתיים ותרבותיים. כמו כן, היעדרה של הגדרת מטרות ייחודיות לחינוך הערבי פתח מחלוקת בין בכירים במנגנון המנהלי של מערכת החינוך בנוגע לגישה הרצויה לחינוך הערבים (אלחאג', 1996 עמ' 49-50). במחלוקת זו, בין גישה של עידוד ההיטמעות לבין גישה של הפרדה נשלטת, שאינה שואפת להשיג סולידריות עם המדינה, אלא נאמנות לה בלבד, ניצחה הגישה השנייה (אלחאג', 1996, עמ' 96-100). המעמד השולי של החינוך הערבי בא לידי ביטוי גם באפליה ובפער בהקצאת משאבים לפיתוחו, לעומת החינוך היהודי (אלחאג', 1996, עמ' 48-53). במשך שנים נהג משרד החינוך לייחס את מיעוט המשאבים במערכת החינוך הערבית לאי רצון של הרשויות המקומיות, הערביות, להקציב לחינוך שיעור מקביל מתקציבן לזה שמקציבות רשויות מקומיות יהודיות. אך בהקשר זה יש לציין כי הרשויות המקומיות הערביות קיבלו במשך השנים תקציבים נמוכים מאלה של רשויות יהודיות (סבירסקי 1990, עמ' 60-77).

עצם החלתו של חוק חינוך חובה ביישובים הערבים לא הייתה במשך שנים רבות שלמה. במהלך העשור הראשון פקדו את בתי הספר ביישובים הערבים רק כשני שלישי מכלל גילאי בתי הספר, לעומת למעלה מ-90% אצל היהודים. השלטונות לא הקפידו על אכיפת החוק. הם לא ענשו הורים שהחזיקו בילדיהם בבית לצורך עבודה, והעלימו עין מאלה שסירבו לשלוח את בנותיהן לבתי הספר החדשים.

בסוף שנת 1950 היה שיעור הבנות מתוך כלל התלמידים בבתי הספר הממשלתיים רק 33.5%, כאשר אצל הבדואים לא היו כלל תלמידות. מתוך הבנות שכן הגיעו לבית הספר, אחוז הנשירה היה גבוה. הסיבה לכך נבעה בעיקר מהעובדה, שעד תקופת המנדט למדו בנות מוסלמיות בבתי ספר נפרדים, בעוד שאצל היהודים, להוציא את אגודת ישראל, היה נהוג חינוך מעורב. כשנטל משרד החינוך הישראלי את הפיקוח על החינוך הערבי, ביקש לנהוג לפי מה שהיה נהוג אצל רוב היהודים, ונתקל בהתנגדות עזה בעיקר בקרב הדרוזים והבדואים. ראשי הממסד הממשלתי החדש הגיעו להסכם של נוחות בלתי כתובה עם המנהיגות העדתית דתית הגברית של קבוצות ערביות שונות, ונמנעו בפועל מאכיפת חוק חינוך חובה לגבי בנות בתמורה לתמיכה פוליטית. ביישובים, בהם היו מנהיגים מקומיים שהשלטון חפץ ביקרם, גילו התנגדות לחינוך מעורב – שפירושה המעשי היה מניעת חינוך ממרבית הבנות – נמנעו השלטונות מללחוץ לקיום החוק. הכישלון, אם כך, היה רק באותן נקודות, בהן היה כדאי לממשלה להיכשל. הדרוזים, שבגבריהם חפצה הממשלה לשרת בשירות הביטחון, המשיכו במשך שנים למנוע השכלה מחלק ניכר מנשותיהן. כך גם הבדואים. לגבי שאר המוסלמים ידעה הממשלה שלא להיכשל ומצאה פתרונות מאולתרים, כגון הושבת הבנות בספסלים נפרדים. כך בהדרגה, הפך החינוך המעורב לנורמה בכל יישובי הערבים.

הבעיות והמגבלות שנראות לעיל השתקפו עד מהרה ברמת הישגים ממוצעת, נמוכה של התלמידים והתלמידות הערבים. לבוגרי בתי הספר היסודיים לא היה לאן לפנות להמשך לימודים, עקב מחסור בבתי ספר תיכוניים להשלמת ההשכלה היסודית של הנוער הערבי בישראל. מכאן, הדרך לאוניברסיטאות הייתה קשה הרבה יותר. למשל בשנת 1959, למדו באוניברסיטאות בארץ רק 77 סטודנטים ערבים, רובם גברים (למעט סטודנטית ערביה אחת שלמדה באוניברסיטה העברית). בנוסף, היה חיץ חברתי עמוק בינם ובין הסטודנטים היהודים.

אין להתעלם מן התהליכים הכלכליים מדיניים, שעברו בעשור הראשון על הערבים בישראל. הערבים הפכו למיעוט נשלט, הנתון בפיקוח מתמיד ומקיף של ממשל צבאי. בתקופה, בה איום "הסיבוב השני" ריחף באוויר, היו מעייני הערבים נתונים

לעצם ההתקבלות למסגרת המדינית החדשה, ופחות מכך למאבק פתוח על מימוש זכויות אזרחיות (סבירסקי 1990, עמ' 64-77).

ערב מלחמת ששת הימים היה מצב החינוך במגזר הערבי ירוד. אחוז המצליחים בבחינות הבגרות לא עלה על 20%. ממשלת ישראל לא הייתה מוטרדת במיוחד, האדישות נבעה משני גורמים (סבירסקי, 1990, ע' 160):

- **ההגדרה הלאומית של תפקידי המדינה בישראל** - המדינה מוגדרת כמדינתו של העם היהודי, והאליטה הפוליטית רואה עצמה כמי שנועדה לעשות שימוש בכלי המדינה כדי לקדם את ענייניהם של היהודים בראש ובראשונה. למיעוט הלא יהודי העניקה המדינה מעמד שווה מבחינת זכויותיו האזרחיות הפורמאליות, אך היא לא התאמצה לעשות להשגת שוויון ממשי.
- **אופן השתלבותם של הערבים בחיי הכלכלה בישראל** - המועסקים הערבים עבדו באותה תקופה (וחלקם עושים זאת אף היום) במקצועות ובענפים, שלא דרשו הכשרה השכלתית משמעותית. למדינה לא הייתה סיבה דוחקת להשקיע בשיפור כישוריהם, שכן הם השתלבו ממילא בפיתוח הכלכלי של המדינה, ללא כל השקעה מצידה.

לאחר מלחמת ששת הימים חל שינוי משמעותי בתחום החינוך בכפרים ובשכונות הערביות בישראל. שינוי זה לא היה תוצאה של מדיניות ממשלתית מתוכננת. את המניע המיידי לשינוי סיפק הלם המפגש עם הפלסטינים שבצדו השני של הקו הירוק, ובמיוחד עם אלה מבניהם שהשתייכו למעמד הבינוני והגבוה. אזרחי הערבים של ישראל נדהמו לגלות כי מצבם בתחום החינוך אינו טוב כפי שחשבו, וכי שכניהם וקרוביהם, שברחו ב- 1948, הצליחו להגיע להישגים שבישראל נחשבו לבלתי אפשריים. למשל, בירדן אמנם לא היה חוק חינוך חובה (שערביי ישראל כה התגאו בו) אך היה חוק חינוך חנם, וכך, אם בשנת 1966 היו בירדן אלף מאה ושבע סטודנטים לכל מאה אלף תושבים, כאשר חלקם הגדול פלסטינים; בקרב הערבים בישראל היו ארבעים סטודנטים לכל מאה אלף תושבים.

ההשוואה בין שני צידי הגבול הייתה לרעת הערבים הישראלים, לא רק בנוגע לעצם הלימודים, אלא גם בנוגע לאפשרויות העבודה לאחר הלימודים במקצוע שנרכש. כתוצאה מכך נוצר לחץ גובר להרחבת האפשרויות החינוכיות, ובעיקר להרחבת אפשרויות ההשכלה התיכונית והגבוהה. הלחץ נתקל במשרד חינוך שהיה מחויב להיענות, עקב הרפורמה משנת 1968, שעיקרה חוק חינוך חובה מגיל שלוש עשרה עד גיל חמש עשרה, במסגרת של חטיבת ביניים. מגמת הגידול נמשכה והתחזקה לאחר

1978, כאשר עם הארכת חינוך תיכון חינוך עד לכיתה י"ב, היה על הממשלה להזרים למועצות המקומיות הערביות כספים למימוש החוק החדש.

ב- 1980 היו בסך הכל כשמונים בתי ספר תיכוניים במגזר הערבי, בהשוואה לשמונה עשרה בלבד, עשר שנים קודם לכן. כתוצאה מכך, הייתה עליה דרמטית במספר הניגשים לבחינות בגרות בין השנים 1968-1973. שיעור ההצלחה של הערבים בבחינות הבגרות, אף שנותר נמוך בהשוואה לזה של היהודים, עלה גם הוא מ- 30% ל- 39%. כתוצאה מכך, גדל גם מספר הסטודנטים הערבים. ב-1987 הם היו כ- 5% מכלל הסטודנטים בישראל, אף שרובם היו גברים (69%) (סבירסקי, 1990, עמ' 166-164).

אמנם כיום, חל גידול בהשתתפותם של ה'לא יהודים' במוסדות להשכלה גבוהה- מ-7% מכלל הסטודנטים ב-1996, לכדי 9.4% ב- 2005 - אולם, בחינה מעמיקה מלמדת שרוב הסטודנטים הערבים לומדים במסלולים המציבים דרישות קבלה נמוכות יותר. למרות הגידול באחוז של הסטודנטים הערבים, עדיין שיעור ייצוגם אינו משתווה לאחוזם בכלל אוכלוסיית מדינת ישראל (כדי 20% מאוכלוסיית מדינת ישראל). על הפער ברמת התלמידים, המגיעים למוסדות ההשכלה הגבוהה תעיד גם העובדה, שבה בשעה שב-2006 נדחו כ-20% מבין הפונים היהודים לקבלה לאוניברסיטאות, נדחו מקרב הפונים הערבים 44%. נתון אחר, המצביע על הפערים בין שתי האוכלוסיות, הוא שיעור יעדי התלמידים הערבים בקרב הסטודנטים לפי רמת התואר: אם בתואר הראשון שיעורם עומד על 10.1%, הרי שבתואר השני הוא 5.5% בלבד, ובתואר השלישי הוא עומד על 3.4% (אבו עסבה, 2008, עמ' 49-50).

לצד כל הנתונים, שהוצגו לעיל, מומחים ערבים מסבירים כי סטודנטים ערבים רבים מעדיפים לרכוש את השכלתם הגבוהה בירדן או ברשות הפלסטינית. אחד ההסברים לכך הוא הקושי לעמוד בהצלחה במבחן הפסיכומטרי, המשמש סף סינון עיקרי בכניסה לאוניברסיטאות בישראל, אשר לטענתם מוטה מבחינה לשונית ותרבותית לטובת סטודנטים יהודים ומקשה על סטודנטים ערבים להתקבל לאוניברסיטאות. ואכן, לשנת הלימודים תשס"ט 2008-2009 למשל, נרשמו כ-300 סטודנטים ערבים ללימודים גבוהים באוניברסיטה האמריקנית הערבית בעיר ג'נין, רובם ללימודי רפואה ורוקחות (רכס, 2009 ע' 45).

היבט חשוב של האפליה בחינוך נוגע למעמדו של החינוך הערבי ולתכניו: מערכת החינוך היא גורם מרכזי בעיצוב אישיותו התרבותית של הדור הצעיר, ולהנחלת הערכים הלאומיים והחברתיים. מערכת החינוך הערבי איננה נהנית ממעמד

אוטונומי ואיננה מונהגת על ידי הנהגה חינוכית-מקצועית ערבית, באופן שיאפשר למיעוט הערבי לשלוט בעיצוב זהותו הלאומית ובהתפתחותה, לרבות באופן העברתה לדור הצעיר, כפי שהדבר נעשה, למשל, בחינוך הממלכתי-דתי בישראל. על החינוך הערבי בישראל מופקד אגף החינוך הערבי במשרד החינוך, והוא חלק מהחינוך הכללי, הנקבע בעיקרו על ידי יהודים, כאשר לרשויות המקומיות מוקנית סמכויות טכניות בלבד. היעדר העצמאות לחינוך הערבי ניכר בתוכניות הלימודים של החינוך הערבי, שלא ניתן בהן ביטוי של ממש לייחוד התרבותי והלאומי של המיעוט הערבי בישראל (האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2001).

ניתן לטעון כי החינוך איבד את תפקידו כגורם המוביל לשינוי חברתי בקרב הערבים בישראל, אולם במידה מסוימת, למערכת החינוך בקרב המיעוט הערבי יש תפקיד משמר, והיא מהווה מכשול בפני שינוי חברתי פוליטי מואץ. אחד הגורמים העיקריים, המסבירים מסקנה זו קשור בעובדה, שמערכת החינוך משמשת מכניזם של פיקוח בידי הממסד, השולט במשאבים, בתכנית הלימודים ובמורים, באופן שמבטיח את המשך תלותם של הערבים במערכת המרכזית. במשך השנים התנסו הערבים בתהליך אינטנסיבי של פוליטיזציה, גיבוש זהות לאומית, ומתוך כך הכרה גוברת במעמדם, צרכיהם וציפיותיהם. מול השינויים המהירים האלה היו השינויים האיכותיים במערכת החינוך לערבים איטיים מדי. משום כך, הצטמצם במשך הזמן תפקידה של מערכת החינוך. המערכת הפכה מסוכן של שינוי חברתי, לאמצעי ללימוד קרוא וכתוב, המספק תעודה רשמית ומחנך בדרך המעניקה לגיטימציה למדיניות הממסד. לצד הניכור הגובר, העמיקה מערכת החינוך את הפער בין בית הספר הערבי לחברה הערבית בישראל (אלחאג', 1996, 178-185).

נתונים מספריים על רמת ההשכלה הערבית, עד שנת 2010 מובאים לפניכם בלוחות הבאים:

- רמת ההשכלה של האוכלוסייה הערבית בלוח מס' 2 ;
- רמת ההשכלה לפי קבוצות אוכלוסייה ומגדר בלוח מס' 3 ;
- סטודנטים ערבים באוניברסיטאות בישראל לפי תואר בלוח מס' 4 ;

לוח מס' 2: רמת ההשכלה של האוכלוסייה הערבית עד 2010

(מתוך: רייטר, 2013, ע' 34)

2010	2007	2000	1994	1985	1975	1961	שנות לימוד וסוג ההשכלה	
5.4%	6.2%	6.5%	10.0%	13.4%	22.9%	49.5%	0	חסרי השכלה
19.8%	21.3%	23.7%	31.0%	39.7%	50.9%	41.4%	8-1	יסודית וחט"ב
53.0%	53.3%	48.7%	46.2%	38.5%	21.7%	7.6%	12-9	תיכונית
21.1%	19.3%	21.1%	12.7%	8.4%	4.5%	1.5%	13 ומעלה	על-תיכונית או אקדמית
12.0	11.3	11.1	10.0	8.6	6.5	1.2	חציון שנות הלימוד	

לוח מס' 3: רמת ההשכלה לפי קבוצות אוכלוסייה ומגדר, עד 2010

(מתוך: רייטר, 2013, ע' 35)

יהודים			ערבים			שנות הלימוד וסוג ההשכלה	
כללי	נשים	גברים	כללי	נשים	גברים		
1.7%	2.4%	1.0%	5.4%	8.7%	2.2%	0	חסרי השכלה
5.9%	6.2%	5.5%	19.8%	20.1%	19.6%	8-1	יסודית וחט"ב
43.3%	40.9%	45.8%	53%	49.1%	56.9%	12-9	תיכונית
49.1%	50.6%	47.7%	21.1%	22.2%	21.3%	13 ומעלה	על-תיכונית או אקדמית
--	12.0	--	12.0	--	--	חציון שנות הלימוד	

לוח מס' 4: סטודנטים ערבים באוניברסיטאות לפי תואר (בשנים נבחרות)

(מתוך: רייטר, 2013, ע' 45)

תשנ"ט 1999/1998		תש"ן 1990/1989		
מספרים מוחלטים	השיעור מכלל הסטודנטים	מספרים מוחלטים	השיעור מכלל הסטודנטים	
6,420	8.7%	3,145	6.7%	תואר ראשון
1,060	3.6%	530	3.3%	תואר שני
220	3.5%	150	3.9%	תואר שלישי
7,700	7.0%	3,825	5.7%	סה"כ
תשס"ה 2005/2004		תשס"ד 2004/2003		
מספרים מוחלטים	השיעור מכלל הסטודנטים	מספרים מוחלטים	השיעור מכלל הסטודנטים	
7,903	10.1%	7,699	9.8%	תואר ראשון
1,934	5.5%	1,817	5.1%	תואר שני
317	3.4%	219	3.3%	תואר שלישי
10,154	8.3%	9,735	8.1%	סה"כ
תש"ע 2010/2009				
מספרים מוחלטים		השיעור מכלל הסטודנטים		
9,365		12.8		תואר ראשון
2,548		6.9		תואר שני
423		4.0		תואר שלישי
12,336		5.1		סה"כ

מערכת חינוך מופרדת מייצרת עמימות ערכית שמשפיעה על המשילות.

ג. תהליך ההסלמה של ההפגנות האלימות

במהלך השנים הלכו ורבו ההפגנות במגזר הערבי, אשר הידרדרו למעשי אלימות ולהתנגשויות עם המשטרה. בדיקתם של האירועים העיקריים מסוג זה, על פני זמן, מגלה שתכיפותם צברה תאוצה: שעה שבשני העשורים שלאחר "יום האדמה" ב-1976 התרחשו כשבעה אירועים בולטים (רובם לקראת סופה של התקופה), הרי בתקופה הקצרה של השנתיים ומחצה שלפני אירועי אוקטובר, התרחשו תשעה אירועים כאלה, ולא פחות מחמישה מהם בשנת 2000 עצמה. נראה, אפוא, כי נוצרה דינמיקה המעודדת הפגנות אלימות נוספות. תהליך מואץ זה עמד ברקע להתפרצות של אוקטובר 2000 (ועדת אור, 2003א', ע' 81).

האירועים העיקריים והמשמעותיים, שאירעו במהלך השנים 1977-1996 (ועדת אור 2003א', עמ' 82-83):

- **התגובה להריסת בית במג'ד אל כרום בנובמבר 1977:** שוטרים הפעילו גז מדמיע ואחדים פתחו בירי של אש חיה, ממנו נהרג אחד התושבים. כן נפצעו בהתנגשויות מספר מפגינים ושוטרים.
- **התגובה לטבח בסברא ושתילא בספטמבר 1982:** בתגובה לטבח במחנות הפליטים סברא ושתילא, הכריז ועד ראשי הרשויות המקומיות על יום אבל. התנגשויות פרצו בין מפגינים לבין כוחות משטרה ומג"ב בנצרת, בואדי ערה, ביפו, ברהט ובמקומות אחרים. המפגינים חסמו כבישים וידו אבנים, והמשטרה הפעילה גז ואף ירי חי. היו עשרות פצועים משני הצדדים ובוצעו מעצרים רבים.
- **התגובה לאינתיפאדה בשטחים בדצמבר 1987:** עם הגעת ידיעות על הרוגים פלסטינים באינתיפאדה, הכריז ועד ראשי הרשויות הערביות על "יום שלום" כמחאה על פעולות הממשלה. החלו התנגשויות עם המשטרה במספר מקומות בארץ צעירים הקימו מתרסים, רגמו שוטרים באבנים ובבקבוקי תבערה, הבעירו צמיגים ותקפו אוטובוסים וכלי רכב אחרים. אנשי המשטרה ומשמר הגבול הגיבו בירי גז, השתמשו במכונה להתזת מים וביצעו מרדפים. עשרות נפצעו מבין המתפרעים והשוטרים. חודש לאחר מכן שוב נערכה הפגנת אלפים בנצרת לתמיכה באינתיפאדה.
- **התגובה להרג בראשון לציון במאי 1990:** בעקבות רצח שבעה עובדים ערבים שביצע עמי פופר בראשון לציון, הכריזה ועדת המעקב העליונה על שביתה כללית

ועל שלושה ימי אבל. תהלוכות האבל הידרדרו להנפת דגלים פלסטיניים, יידוי אבנים ובקבוקי תבערה, חסימת כבישים והתנגשויות עם המשטרה. השוטרים הפעילו גז מדמיע ומכונה להתזת מים, ובמקרה אחד בנצרת גם הגיבו בירי של אש חיה. מנהיגים ערבים ניסו להרגיע אך ללא הצלחה. היו עשרות פצועים ועצורים.

- **ההתנגשויות בהר הבית באוקטובר 1990:** ההתנגדות האלימה של מוסלמים בהר הבית כתגובה אלימה לכוונת "נאמני הר הבית" לעלות להר, הביאו לפריצה בכוח של המשטרה לתוך מתחם הר הבית, תוך ירי אש חיה, שהסתיימה בעשרים הרוגים פלסטינים בהם אזרח ישראלי מטמרה, ופצועים רבים משני הצדדים.

- **התגובה לטבח במערת המכפלה בפברואר 1994:** בתגובה לטבח שביצע ברוך גולדשטיין במתפללים במערת המכפלה, הכריזה ועדת המעקב העליונה על שלושה ימי אבל ועל יום שביתה כללית. החלו הפגנות והתפרעויות והתנגשויות קשות עם המשטרה שנמשכו ארבעה ימים. המשטרה הפעילה ירי של גז מדמיע, גלילוני גומי וכנראה גם ירי חי. מיריות אלה נהרג צעיר תושב רהט, בהתנגשויות נפצעו רבים.

- **התגובה לפתיחת מנהרת החשמונאים בספטמבר 1996:** התפתחו הפרות סדר והמשטרה הפעילה גז וגומי כדי לפזר את המתפרעים. בהתנגשויות אלה היו עשרות פצועים.

האירועים העיקריים והמשמעותיים, שאירעו במהלך השנים 1998-2000, מצביעים על היעדר המשילות והיעדר אכיפה (ועדת אור, 2003, עמ' 83-88):

- **הריסת בתים באום אל סחאלי באפריל 1998:** הריסת בתים, שנבנו ללא רישיון על אדמה חקלאית ליד שפרעם, על פי צווי הריסה שאושרו בבית המשפט העליון ובגיבוי כוחות המשטרה. החלו תהלוכות בראשות אנשי ציבור ערבים שבאו לעודד את התושבים תוך הנפת דגלים פלסטיניים. הללו תקפו את השוטרים באבנים ובמקלות. המשטרה פיזרה אותם תוך שימוש בגז, בגומי ובירי חי באוויר, והיו פצועים רבים משני הצדדים. **לאור זאת, נמנע משרד הפנים מלבצע את צווי ההריסה ובנייתם של שלושת הבתים האלו ונוספים לאחר מכן התבצעה ללא הפרעה.**

- **אדמות אל רוחה בספטמבר 1998:** מהומות פרצו בעקבות צו הרמטכ"ל ליצור שטח אש רציף שייקרא "107" על ידי צירוף כחמש מאות דונם אדמות עיבוד

ומרעה בסמוך לאום אל פחם, אל שטחי אש קיימים והגבלת גישתם של החקלאים לאדמות אלה. המחאות הגיעו לשיאן בשלושת ימי התנגשויות קשות עם המשטרה בסוף ספטמבר. ההתנגשויות הביאו לסגירת כביש ואדי ערה לפרקי זמן ארוכים. בין הפצועים הרבים בהתנגשויות היה ראש העיר דאז, שיח' ראיד סלאח, ובין העצורים היה סגנו, ד"ר סולימאן אגברייה. מספר הפצועים היה גדול: שלושים ותשעה פצועים בקרב השוטרים ומאות בקרב הערבים (אחד הפצועים נפגע מיירי אש חיה). בתום המהומות התקבל הסדר, לפיו ימשיכו בעלי האדמות להיכנס לשטחיהם ללא שינוי עד לסוף השנה, ובמקביל ייערך משא ומתן למצוא פתרון לבעיה. **הסתמנה מגמה של ויתורים ניכרים** לבעלי האדמות ובסופו של משא ומתן ארוך הושג הסדר. **פעולות המחאה האלה, כולל שימוש באלימות, נתפסו במגזר הערבי כפעולות מופת אפקטיביות שהשיגו את מטרתן. הן הצטרפו למערכת הסמלים של מאבק המגזר הערבי בנושאי הקרקעות והבינוי. מנהיגים ערבים חזרו מאז והזכירו אותן כדוגמאות ראויות לשבח ולחיקוי.**

- **הריסת בית בלוד ביוני 1999:** עיריית לוד הרסה בית על פי צו שיפוטי תחת שמירה כבדה של המשטרה ומשמר הגבול. בתגובה, מאות מתושבי לוד ורמלה וביניהם חברי כנסת ערבים, השתתפו בהפגנה שהתפתחה להתנגשות אלימה עם השוטרים. ההפגנה פוזרה תוך ירי של גז מדמיע וגלילוני גומי וכעשרה מפגינים נפצעו, ביניהם חבר כנסת עזמי בשארה.
- **ההפגנות בנושא אפליית הרשויות הערביות בסוף 1999:** בראש ההפגנה עמדו אנשי ציבור ערבים כולל חברי כנסת. ההפגנה התפתחה להתנגשות קשה עם המשטרה, כשהמפגינים פרצו את מחסום המשטרה והחלו לנוע לעבר בניין ראש הממשלה תוך יידוי אבנים. חבר הכנסת ד"ר אחמד טיבי הוכה באלה ואושפז. כן נפצע שוטר. **המשטרה אמנם עצרה מפגינים, אך אלו שוחררו בו ביום.**
- **הצבת אנטנות בעוספיא במארס 2000:** תושבים דרוזים ניסו למנוע עבודת הקמת אנטנה סלולארית בשטחם, והרסו בכוח מתקנים של החברה. בעימותים עם המשטרה נפצעו תושבים מאמצעים לפיזור המון, על פי התושבים כללו גם ירי חי. כן נפצעו מספר שוטרים ובשלב מסוים אף נחטפו שוטרים אחדים. **השרה לאיכות הסביבה הורתה להסיר את האנטנות, פרט לאחת שהוקמה ברישיון.**
- **יום האדמה במארס 2000:** בסח'נין נעו מאות צעירים – אשר השתתפו בעצרת ההמונית שנערכה במקום – לעבר המיתקן הצבאי המשיק לבתי הכפר ממערב,

עקרו את הגדרות, חדרו למחנה והניפו בו דגל פלסטיני. כוח מג"ב, שהגיע לתגבר את מגני המחנה, התקבל במטר אבנים, ומספר רעולי פנים הציתו את החורשה במקום. כוחות המשטרה הפעילו גז מדמיע וגלילוני גומי והצליחו, לאחר מאבק קשה, להדוף את המתפרעים. ההתנגשויות נמשכו עוד זמן רב על הכביש הראשי. בין הפצועים בעימותים אלה היה ראש ועדת המעקב העליונה, מוחמד זידאן.

- **מחאות בקמפוסים באפריל 2000:** בעקבות הפגנה שנערכה ללא קבלת רשות באוניברסיטת חיפה, נכנסה המשטרה לקמפוס והתעמתה עם המפגינים. שישה סטודנטים ערבים נפצעו. למחרת פרצו התנגשויות נוספות עם המשטרה, שבאה לערוך מעצרים. הסטודנטים הערבים צרו על רכב המשטרה, בו נמצא עצור, ולאחר משא ומתן בתיווך אנשי ציבור ערבים, הוסכם לשחרר את העצור. גם ביום שלמחרת ובימים שלאחר מכן התפשטו ההפגנות לעוד אוניברסיטאות. המפגינים התנגדו לדרישת המשטרה להוריד את הדגלים הפלסטיניים שהניפו והתעמתו עם המשטרה שהשתמשה בכוח והפעילה פרשים כדי לפזרם. שני סטודנטים נפצעו ושלושה עשר נעצרו. בהמשך נערכו ביוזמת ועד הסטודנטים הערבים הפגנות הזדהות באוניברסיטאות תל אביב וחיפה ואף בבן גוריון ו**שם כבר המשטרה נמנעה מלהתערב גם כאשר נגרמו הפרעות לתנועה**. חברי כנסת ערבים שחברו למפגינים באירועים העיקריים קראו לתמוך במה שכינו "מרד הסטודנטים".

- **יום העצמאות בשפרעם במאי 2000:** ליד מקום הטקס, שהוחרם בשל טענות על התעלמותו של ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, מן המיעוט הערבי, אשר מלבד ראש עיריית שפרעם השתתפו בו רק קומץ של ראשי רשויות, פרצו תגרות בין שני המחנות ומספר חברי כנסת אף ניסו לסייע בכך, אולם משלא עלה הדבר בידם התפתחה ההפגנה להתנגשות עם המשטרה. בהתנגשויות נפצעו מפגינים מירי גומי ושוטרים נפגעו מיידוי אבנים.

- **סכסוך המחצבה בנצרת עילית ספטמבר 2000:** פעילים ערבים הפגינו נגד סגירת המחצבה. בשיאן של ההפגנות חסמו המפגינים את הכביש הסמוך ושיבשו את התנועה בצומת גולני. במקום פרצו התנגשויות עם המשטרה. **חברי כנסת ערבים שנכחו במקום עודדו את המפגינים והציגו את שביתתם כחלק מן המאבק הערבי על האדמה ואף טענו שהמשטרה הפעילה כוח בלתי סביר ושהם עצמם הותקפו על ידי שוטרים.**

העיון בשרשרת האירועים מעלה כי במקרים רבים השיגו ההפגנות האלימות את מטרותיהן: הריסת בתים התבטלה, הפקעת קרקעות הושעתה, המשטרה נסוגה מן הזירה ומתפרעים שנעצרו שוחררו. מנהיגים במגזר הערבי הבליטו עובדה זו לאחר אירועים אלימים שהתרחשו ולקראת עימותים צפויים. בכך אותתו על הדרך בה יש ללכת: האיום התפתח בהתנגדות אלימה ופעל כגורם בהחלטות הממשל. הוא השפיע גם על יכולת הממשל לאכוף את החלטותיו. הפגנות אלה שירתו גם מטרות פוליטיות של חברי כנסת ושל אנשי ציבור, אשר מעורבותם באירועים נתנה להם בולטות וחשיפה שבלעדיה היו מתקשים להשיג כמותן. ניתן היה לראות, כי בקרב רבים שררה תחושה, שהמגזר הערבי יצא מן ההתמודדויות האלה מחוזק (וועדת אור, 2003א', עמ' 90-91).

המדיניות וההתרחשויות האלה הובילו בהדרגה למה שמכונה "אירועי אוקטובר 2000": אלימות קשה מצד מתפרעים מיישובים שונים במגזר הערבי, ותקיפות חמורות מצידם, לעיתים כדי סכנת נפש למותקפים, אזרחים יהודים וגם שוטרים. במהלך האירועים נהרגו מבין המפגינים שלושה עשר ערבים אזרחי ישראל ופלסטיני שאינו אזרחי ישראל, וכן יהודי ישראלי אחד שנהרג מזריקת אבנים. לאחר תקופה זו ובמיוחד לאור מסקנות ועדת אור, השתנה במובן מסוים יחס השלטונות למגזר הערבי, ובמיוחד יחסה של המשטרה למגזר ולדרכי הטיפול בו.

על רקע כל האמור לעיל, נוספו בסמוך לתחילת אירועי אוקטובר מספר גורמים מידיים, זרזים ומאיצים, להתפרעויות אשר החלו ב- 1 באוקטובר 2000. בעקבות עלייתו של חבר הכנסת אריאל שרון לביקור במתחם הר הבית, החלו מהומות, והמשטרה פרצה למתחם. בתאריך 29/9/2000 נהרגו שבעה פלסטינים ונפצעו רבים. התנגשויות קשות פרצו ביהודה שומרון ועזה, בהן נהרגו ונפצעו פלסטינים. ביום 30/9/2000 הוכרזה שביתה כללית במגזר הערבי ונערכו הפגנות ותהלוכות. הטלוויזיה הקרינה ללא הפסק את התמונות על הריגת הנער מוחמד אל דורה (וועדת אור, 2003א', עמ' 163-164). תגובות פומביות חריפות לאירועים אלה מפיהם של מנהיגים במגזר הערבי (כמו: "טבח מתוכנן"), הוסיפו אש למדורה (וועדת אור, 2003א', ע' 177).

ד. "אירועי אוקטובר 2000" בוואדי ערה כמקרה בוחן

ביום 1/10/2000 התרחשו אירועים קשים בוואדי ערה (כמו גם במקומות אחרים בארץ). בצומת ערערה יידו עשרות צעירים אבנים על כוחות משמר הגבול והמשטרה

והבעירו צמיגים. הצעירים העלו באש אוטובוס של "אגד", לאחר שהכריחו את הנהג לצאת ממנו. בצומת כפר ערה הבעירו מפיגנים רבים צמיגים וסגרו את הכביש הראשי באבנים. בכניסה לכפר קרע יידו צעירים אבנים על מכוניות של תושבים מן היישוב קציר וסגרו את הכביש הראשי. בבאקה אל גרבייה היו הפגנות סוערות. צעירים סגרו את הכביש הראשי לתנועה והעלו באש מכונית וצמיגים. (ועדת אור, 2003א', ע' 191).

באום אל פחם החלו האירועים בשעות הבוקר, שעה שצעירים במספר גדל והולך ירדו לצומת אום אל פחם שעל כביש ואדי ערה. הם יידו אבנים לעבר כלי רכב חולפים, וכן אל שלושה שוטרים של סיור מג"ב, שנע לאורך ציר ואדי ערה. המשטרה עצרה את התנועה בכביש, ובמקום החלו להתפתח עימותים, בהם הותקפו כוחות המשטרה על ידי מידי אבנים. השוטרים הגיבו בירי של גז מדמיע ושל גלילוני גומי. בשלב מסוים עלה כוח משטרה מן הצומת לפאתי העיר, למקום המכונה "הבית האדום", והעימותים התמקדו באזור זה. הם כללו השלכת בקבוקי תבערה לעבר השוטרים, אשר השיבו, בין היתר, בירי חי. השוטרים לא הצליחו לפתוח את הציר לתנועה. מאות תושבים ביצעו מעשי ונדליזם חמורים, שכללו עקירת עמודי חשמל, תאורה וגדרות ביטחון, הצתת מוסדות ציבור, בתי עסק וכלי רכב והשלכת חפצים שונים לכביש הראשי שבמקום (ועדת אור, 2003א', ע' 190).

במהומות נפגעו באופן קטלני שני אזרחים. אחד מפגיעת גלילון גומי, והאחר מפגיעת כדור חי. בנוסף, נפגעו מגלילוני גומי ושאיפת גז עוד כארבעים פצועים. באירועי אותו יום נפצעו שבעה שוטרים כתוצאה מפגיעת אבנים. כתוצאה מאירועים אלה נסגר כביש 65 לתנועה מצומת מגידו עד לצומת ברקאי (ועדת אור, 2003א', עמ' 190-191).

במהלך האירועים, באותו יום, נפגעו באזור אום אל פחם גם למעלה משלושים כלי רכב מזריקת אבנים. כמאה וחמישים אזרחים התלוננו על פגיעות בהם או ברכבם וכאלף דונם של חורש טבעי באזור אום אל פחם עלו באש כתוצאה מההצתה. בנוסף לכך, בוצעו פעולות ונדליזם במוסדות שונים בתוך אום אל פחם. בין היתר, הוצתו תחנת דלק, סניף הדואר וסניף בנק בעיר (ועדת אור, 2003א', עמ' 323-324).

למחרת היום התקבלה החלטה להגביר את מדינות האיפוק ולצמצם את השימוש באמצעים. המשימה הייתה פתיחת כביש ואדי ערה וצומת אום אל פחם. למשימה זו הוקצה כוח אדם רב, אשר כלל כארבע מאות שוטרים. ההנחיה לשוטרים הייתה לא להיכנס ליישובי ואדי ערה עד להודעה חדשה. החשש היה שהכוחות

המצומצמים, שנמצאים באזור, "יישאבו פנימה" וייקלעו לסכנת חיים. ואכן, גם כאשר יידו המתפרעים אבנים לעבר כביש 65 שמתחתם ואחת האבנים גרמה להתנגשות בין שני כלי רכב, התמקדו הכוחות בסיוע לשני כלי הרכב ולא נכנסו לרדוף אחר המיידים. היה זה מעין ריטואל שחזר על עצמו. צעירים יורדים לכיוון כביש 65, לצומת אום אל פחם ולשטח המסחרי שנמצא מערבית לצומת, ומיידים אבנים ובקבוקים. בכל פעם מתבצע ניסיון לעצור את מידי האבנים בשולי הצומת בלבד, ללא כניסה לצומת ולעיר עצמה (ועדת אור, 2003א', ע' 325).

עם הזמן הלך ציבור המתפרעים וגדל, ובמקום עשרות ומאות אנשים שרבים מהם יידו אבנים, התאספו אלפים שעמדו על כל הרכסים שחולשים על צומת אום אל פחם - חלקם מתפרעים וחלקם צופים במתרחש. הרושם היה כי מאות צעירים מבין האלפים היו מעורבים בניסיונות נחושים לפגוע באזרחים ובשוטרים (ועדת אור, 2003א', ע' 326).

בצהרים נפגע שוטר קשות בפניו מיידוי אבנים באמצעות קלע. הטיפול בפצוע ופינויו מהשטח התבצעו תחת מטר של אבנים. אז, החל שימוש באמצעים לפיזור המון, כולל ירי של גלילוני גומי על ידי השוטרים. כן החל ירי של צלפים, אשר נמשך תוך הפסקות, קרוב לשעתיים. היה זה השימוש הראשון בירי צלפים באירועי אוקטובר. במהלך האירוע היו ניסיונות מצד המפקדים הבכירים לדבר עם מנהיגים מקומיים בניסיון להרגיע את המצב, תוך נכונות להוציא את הכוחות מהצומת אם תושג הרגעה, אך ללא הועיל. ושוב נסגר הכביש מהצהריים עד לסוף אותו יום. לאור זאת, גם ירי הצלפים לא הצליח להביא להפסקת מעשי האלימות של המתפרעים, ובשל ההלוויות המתוכננות, עזבה המשטרה את המקום לגמרי (ועדת אור, 2003א', ע' 326).

במהלך העימותים ביום 2/10/2000, נהרג תושב דיר אל בלח שברצועת עזה – אשר נטל חלק בזריקת אבנים על שוטרים – כתוצאה מפגיעת קליע של צלף (ועדת אור, 2003א', ע' 327).

בנוסף לכך, היו באותו היום באזור צומת אום אל פחם נפגעים מירי של כדורי גומי. מבין השוטרים נפגעו עשרים ותשעה שוטרים, שנזקקו לטיפול רפואי, חלקם נוטרלו מבחינה מבצעית. הנפגע הרציני ביותר מבין השוטרים באום אל פחם ביום 2/10/2000 היה לוחם מיחידת "אלון", בשם יזיד נסר אל-דין. הוא זה שנפגע בפניו מאבן מקלע בעת שירד מהג'יפ בצומת (ועדת אור, 2003א', ע' 328).

תוצאות אירועי אוקטובר 2000 היו קשות: מספר רב של הרוגים ופצועים במהלכם של העימותים בין המשטרה והמתפרעים. המהומות שהתרחשו בחודש זה היו חסרות תקדים. האירועים היו חריגים ויוצאי דופן מכמה בחינות: נטלו בהם חלק אלפים, במקומות רבים בעת ובעונה אחת. עוצמת האלימות והתוקפנות שבאו לידי ביטוי באירועים הייתה גבוהה ביותר. נגד אזרחים ואנשי כוחות הביטחון נעשה שימוש באמצעי תקיפה מגוונים, יהודים הותקפו בדרכים בשל היותם יהודים, ורכושם הושחת. במספר מקרים, אך כפסע היה בינם לבין מוות מידי המון מתפרע, ואכן במקרה אחד נהרג אזרח יהודי עובר אורח. נעשו ניסיון לעלות לעבר יישובים יהודיים ולאיים עליהם. צירי תנועה ראשיים נחסמו לפרקי זמן ממושכים, והתנועה ליישובים יהודיים שונים שובשה קשות, ולעיתים, אף נותקה לפרקי זמן ארוכים. התוקפנות והאלימות אופיינו בנחישות רבה, נמשכו פרקי זמן ארוכים והתמידו גם כאשר נעשו ניסיונות לבלם תוך שימוש באמצעים שונים לפיזור המון (ועדת אור, 2003א', ע' 761).

בעקבות האירועים האמורים הוקמה על ידי ממשלת ישראל ועדת חקירה בראשותו של שופט בית משפט העליון, תיאודור אור. מטרת הוועדה הייתה לבדוק את השתלשלות האירועים ולקבוע ממצאים ומסקנות לגבי כל שהתרחש ולגבי הגורמים שהובילו להתרחשותם באותו מועד ובכלל זה התנהגות המסיתים והמארגנים, משתתפי האירועים מכל המגזרים וכוחות הביטחון (ועדת אור, 2003א', ע' 14).

אביא כאן חלק ממסקנות הוועדה והמלצותיה, הרלוונטיות לנושא העבודה (ועדת אור, 2003א', עמ' 762-781):

- הממסד לא גילה רגישות מספקת לצרכי המגזר הערבי, ולא פעל די על מנת להקצות את משאבי המדינה באופן שוויוני גם למגזר הזה. המדינה לא עשתה די ולא התאמצה די כדי להקנות שוויון לאזרחיה הערבים ולהסיר את תופעות האפליה והקיפוח. בעת ובעונה אחת **לא נעשה די כדי לאכוף את החוק במגזר הערבי, והשתרשו במגזר זה תופעות בלתי לגיטימיות ובלתי רצויות.**
- גורם העומק, שהוביל לאירועים, היה חלק מהנהגת המגזר הערבי. כמה ממנהיגיו הבולטים של מגזר זה לא השכילו לתחום את תביעותיו של המיעוט הערבי לאפיקים דמוקרטיים, לגיטימיים בלבד. הם לא השכילו להבין, שהתפרעויות אלימות, חסימות צירים והזדהות עם פעילות מזוינת כנגד המדינה ואזרחיה, מהוות איום על אזרחי המדינה היהודים ופוגעות קשות במרקם העדין של יחסי יהודים וערבים במדינה. בתוך כך החלה נוצרת תבנית של שימוש

באלימות קשה לצורך השגת מטרות שונות. במסגרות שונות הועברו מסרים של דה-לגיטימציה למדינה ולכוחות הביטחון שלה, וניתן ביטוי לאיבה ולעוינות עמוקות לסמליה.

- הדרג המדיני ופיקוד המשטרה כשלו בתקופה שקדמה לאירועים בכך שלא נערכו כראוי לאפשרות של מהומות נרחבות. הכשל התבטא בהיעדר מדיניות ברורה לטיפול באירועים שפרצו במהלך שתי היממות הראשונות והקריטיות. בלטו היעדר ההכשרה של כוחות הביטחון, והיעדר הצטיידות מספקת של המשטרה באמצעים מתאימים לפיזור הפרות סדר.
- ועדת המעקב בחרה, על אף מצב רגיש באותה התקופה, להוציא את ההמונים לרחובות בקריאתה לעריכת תהלוכות והפגנות, כאשר ידעה מראש לאן מוליכות בדרך כלל ההפגנות הללו. גם כשהחלה הסלמה יכלה ועדת המעקב להימנע משביתה על מנת למנוע הידרדרות נוספת, אך נמנעה מלעשות כך.
- על המדינה לנהוג באזרחיה הערבים, על פי עקרונות ראויים של צדק חלוקתי בכל הנוגע לטיפול בנושא קרקעות. עם זאת, בכל הנוגע לבנייה בלתי חוקית, במקום בו לא ניתן להביא ללגיטימציה של המצב, וקיימים מקומות רבים כאלה, **על המדינה לפעול לאכיפת החוק ללא רתיעה.**
- המשטרה ערה לכך שפעמים רבות היא נתפסת כגורם עוין המשרת שלטון חסר התחשבות. לכן נודעת חשיבות מיוחדת לפריסת השיטור הקהילתי במגזר הערבי, באופן שישופר השירות המשטירתי ביישובים הערבים. על המשטרה לבחון הסטת תקציבים פנימית, משמעותית על מנת לעודד זאת.
- חשוב להטמיע בכל דרגי המשטרה את חשיבותה של התנהלות שקולה ומתונה ביחסים עם המגזר הערבי. המשטרה חייבת להטמיע בקרב שוטריה את התובנה, כי הציבור הערבי בכלל אינו אויב וכי אין לנהוג בו כאויב.
- יש להעלות את הפרופיל והטיב של קשרי מפקדי המשטרה עם מנהיגות המגזר הערבי ואת ההידברות עימם. על המשטרה לקיים קשרים שוטפים על בסיס קבוע עם המנהיגים בכל הרמות, כדי לזהות מבעוד מועד מקומות וזמנים מועדים לפורענות, וכדי לקבוע הסדרים מוסכמים, אשר יאפשרו הבעת מחאה בלא לסכן את שלום הציבור ותוך הפרעה מינימלית לסדר הציבורי.
- בד בבד, על רשויות האכיפה לגלות עמדה ברורה בכל הנוגע לאכיפת החוק מול המגזר הערבי. גישת רשויות האכיפה בנושא זה חייבת להיות עקבית ושיטתית, בין אם מדובר בקריאות בלתי חוקיות לשימוש באלימות לסוגיה, ובין אם מדובר בתופעות בלתי חוקיות אחרות. בראייה כוללת, ניתן להוסיף שיישובי

המגזר הערבי יפיקו תועלת מפעילות אכיפה נמרצת של המשטרה לביעור תופעות קשות של עבריינות אצלם, כמו עבירות סמים ורכוש, הפוגעות במרקם החברתי של יישובים אלה.

- על מנהיגות המגזר הערבי לגלות יתר אחריות במסריה ובמעשיה. דברי שבח לאלימות כאמצעי להשגת מטרות, ולו גם מטרות לגיטימיות, אינם עולים בקנה אחד עם חובתה של הנהגה לפעול באחריות. יש בהם כדי ליצור סכנה לשלום הציבור בטווח הזמן המידי, ולסדר החברתי בטווח הזמן הארוך יותר. אימוץ אסטרטגיה של איום באלימות או של שימוש באמצעים בלתי חוקיים כדרך להשגת מטרות, אינה הולמת הנהגה אחראית במדינה מתוקנת.
- מי שיוזם אירועי מחאה נושא באחריות לסיומם התקין, ללא פגיעה בשלום הציבור. אין לקבל את הנורמה של אירועי מחאה יזומים, המבוצעים בלא תיאום וללא קבלת רישיון כחוק. נורמה כזו מעידה על זלזול בשלטון החוק.
- ראוי כי ההנהגה של ערביי ישראל לא תטשטש את הגבול בין זיקתם של ערביי ישראל לאחיהם הפלסטינים שבשטחים לבין נקיטת פעולות והעברת מסרים אשר אינם מתיישבים עם נאמנות שכל אזרח בכל מדינה חייב כלפי מדינתו. מושג האזרחות אינו מתיישב עם פרקטיקות הרואות במדינה וברשויותיה הלגיטימיות, אויב. הוא אינו מתיישב עם דברי שבח לפעולות אלימות של אויבי המדינה נגדה ונגד אזרחיה.
- יש להקצות משאבים ותקציב להקמת כוח ייעודי במשטרה, שימנה אלפי שוטרים, אשר יטפל באופן בלעדי בהפרות הסדר. כוח שיהיה מאומן וממוגן היטב. כוח כזה מסוגל למנוע הסלמה של הפרות סדר והוא אף נוטה למזער את הפגיעה בגוף ובנפש משני צידי המתרס. בנוסף, יש להעמיד את המשטרה במצב בו תהיה מצוידת כהלכה בכוח אדם ובמשאבים לצורך טיפול במלוא הפוטנציאל של הפרות הסדר, אשר עימן היא עלולה להתמודד. עם זאת, גם במצב התקציבי הקיים, ניתן לשפר את תפקוד המשטרה ולצייד את היחידות המשמשות ככוח העיקרי בפיזור המון באמצעי המיגון הנדרשים, על מנת להשהות ככל הניתן את הצורך בתגובה כוחנית של השוטרים ולמנעה.
- הוועדה סבורה כי יש להבהיר, באופן חד משמעי, כי ירי של אש חיה, לרבות ירי על ידי צלפים, אינו אמצעי לפיזור ההמון על ידי המשטרה. ירי חי הוא אמצעי לטיפול במצבים מיוחדים, כמו מצב של סכנת חיים ממשית ומיידית, או של חילוץ בני ערובה. בכל המצבים האחרים על המשטרה לעשות שימוש באמצעים לא קטלניים.

- יכולת האיפוק של המדינה אינה בלתי מוגבלת. לא ניתן להשלים עם חסימת צירים לפרקי זמן ממושכים. לא ניתן גם להשלים עם חסימת צירים הפוגעת באינטרסים ביטחוניים. במקרים כאלה, תגובה נחושה, ובמקרה הצורך תגובה כוחנית לחסימת צירים עשויות להיות פעולות סבירות ומתבקשות.
- "קיום יחדיו" אינו מושג בנקל. הוא מציג תביעות שאינן קלות לשני הצדדים. על האזרחים הערבים לזכור, כי ישראל היא מדינה יחידה שבה היהודים הם הרוב, מדינה שקיבוץ הגלויות הוא אחד מעיקריה, וכי זו תמצית הווייתה של המדינה בעבור אזרחיה היהודים. יהדותה של המדינה היא נתון קונסטטוציוני הבא לכלל ביטוי בין השאר, גם במרכזיות של מורשת ישראל ושל הלשון העברית בחייה הציבוריים. על הרוב היהודי לזכור, כי המדינה אינה רק יהודית אלא גם דמוקרטית, כי השוויון הוא אחד הנדבכים המרכזיים במבנה החוקתי של המדינה, וכי איסור האפליה חל על כלל אזרחיה. הרוב היהודי חייב לכבד את זהותם, את תרבותם ואת שפתם של האזרחים הערבים. אך הגיעה השעה גם לתת ביטוי בחיים הציבוריים גם למכנה המשותף לכלל האוכלוסייה, על ידי הוספת אירועים וסמלים ממלכתיים שכל האזרחים יוכלו להזדהות עימם.

ה. ההתפתחויות ביחסי המדינה והאזרחים הערבים, בשנים לאחר אירועי אוקטובר 2000

בשנת 2004, שנה לאחר פרסום דוח "ועדת אור" וארבע שנים לאחר האירועים עצמם, אמר יו"ר הוועדה, שופט בית המשפט העליון בדימוס תיאודור אור, שהאירועים באוקטובר 2000 היוו "תמרור אזהרה לגבי העלול לקרות, הם גם גרמו להבנה, שאם לא ייעשה לשינוי המצב, צפויים עימותים נוספים אשר אין לצפות את תוצאותיהם. על רקע ההבנה לאן דברים עלולים להגיע נוצר חלון הזדמנויות לחולל מפנה ביחסים שבין המדינה והרוב היהודי לבין המיעוט הערבי, יתכן מאוד שחלון הזדמנות זה ילך וייצר או ייעלם". האחריות המרכזית לקרוא "את הכתובת שעל הקיר" ולהוביל את החברה הישראלית למסלול שימנע את "הסכנות הרובצות לפתחנו" מונחת על כתפי הממסד בכלל והממשלה בפרט, אך למרות כל האזהרות מתברר, שהממסד לא שינה את דרכיו ולא שינה את מדיניותו. (כץ, 2010, ע' 43)

הממשלה ממשיכה את מדיניות האפליה והקיפוח של האזרחים הערבים בישראל; קיימת הסלמה בשיח הציבורי, העיתונאי, הפוליטי והאקדמי נגדם; הוענקה לגיטימיות לרעיון הטרנספר; המתח והסלידה ההדדית הולכים וגדלים בקרב

היהודים והערבים. מסתבר אפוא, שבשנים 2000-2009, הממסד הישראלי לא עשה כל פעולה על מנת לנצל את חלון ההזדמנויות שעליו דיבר השופט אור (כץ, 2010, ע' 47).

למרות שממשלת ישראל אימצה את מסקנות "ועדת אור", בפועל לא ייושמו ההמלצות, למשל בנושא הבנייה הבלתי חוקית. הוועדה תבעה להסדיר בעיה זו, ו"במקום בו לא ניתן להביא לגיטימציה של המצב [...], על המדינה לפעול לאכיפת החוק ללא רתיעה". למעשה, לא חלה התקדמות ממשית בהתמודדות עם הבעיה, לא בדרך של הסדרה ולא בדרך של אכיפה (רכס, 2005, ע' 20).

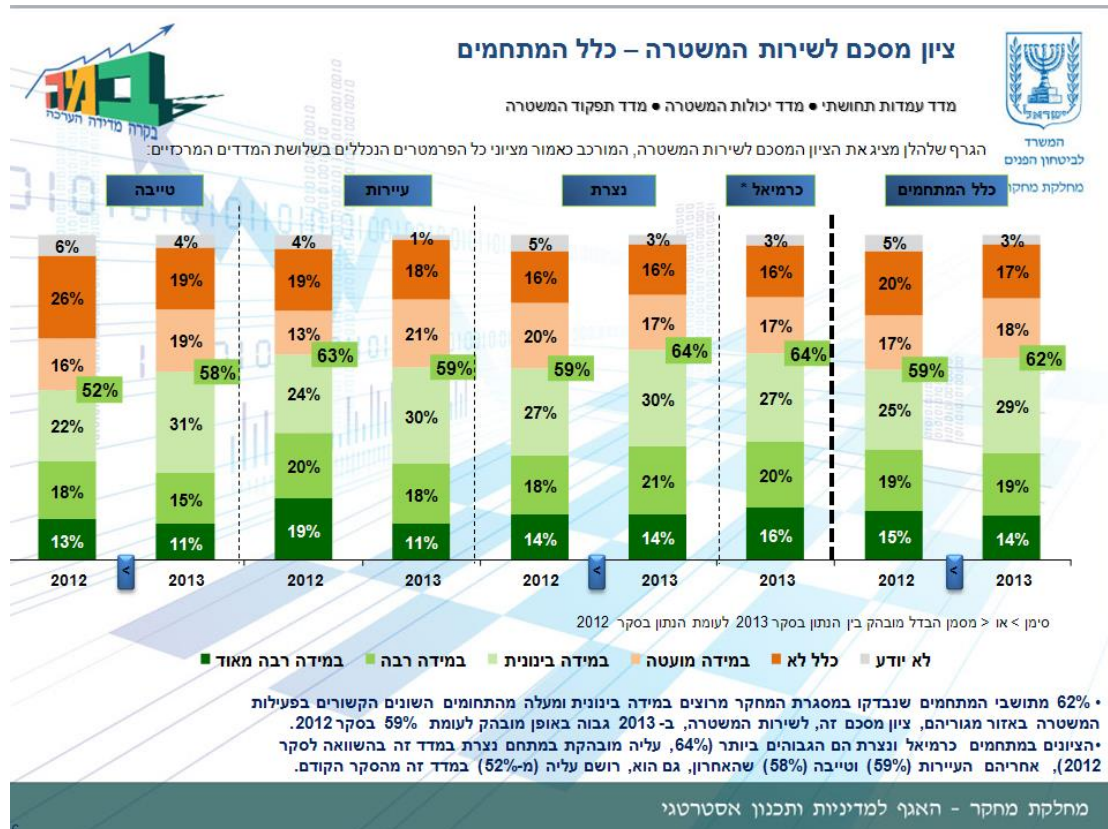
נכון ל-2005, גם בנושא הקרקעות לא חלה תזווה. שאלת התכנון משולבת בשאלת הקרקעות, שעליה אמרה ועדת אור כי עבור הערבים היא "הנושא הרגיש, המסעיר והמלכד ביותר". הוועדה המליצה כי המדינה תקצה למגזר הערבי "קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים", ותיענה "לצרכים הלגיטימיים הנובעים, בין היתר, מגידול טבעי". קשה היה להצביע על התקדמות ממשית בשטח זה. היישובים הערביים עודם סבלו מחוסר קרקע לבנייה ולפיתוח, חסרו להם שטחי ציבור להקמת מוסדות מקומיים, והם הופלו לרעה בשיווק קרקעות המדינה. בהקשר זה נעורה מחדש בשנת 2005 סוגיית החסימה של קרקעות "הקרן הקיימת לישראל" בפני ערבים, שהיו 13% מקרקעות המדינה. העברת שטחים ממנהל מקרקעי ישראל לקרן הקיימת בגליל ובנגב, כנראה לקראת חיזוק היישוב היהודי באזורים אלה, עוררה דאגה ומורת רוח בקרב הערבים. החלטתו של היועץ המשפטי לממשלה, שקרקעות המנהל והקרן הקיימת חייבות להיות משווקות גם לערבים, הרגיעה במידה מסוימת, אך עדיין עמדו מכשולים רבים בפני הקצאת קרקעות בפועל (רכס, 2005, ע' 19).

הגוף הממשלי היחיד, שהוביל תהליכים ושינויים אל מול האוכלוסייה הערבית, לאור מסקנות "ועדת אור", הייתה משטרת ישראל. לאור זאת, מעניין לראות את סקר שביעות הרצון האחרון, שנערך בקרב האוכלוסייה הערבית במתחמים טייבה, תחנת העיירות, כרמיאל ונצרת שמלמד על מגמת עלייה באמון הציבור הערבי במשטרה.

רצ"ב סקר שביעות רצון (ראה לוח מס' 5).

לוח מס' 5: סקר מסכם לשירות המשטרה במתחמים טיבה, עיירות, נצרת וכרמיאל

(מתוך: מחלקת מחקר, 2013)



הציון המסכם לשירות המשטרה, בקרב כלל המתחמים, כפי שפורטו לעיל הוא 62%, כלומר, כמעט כשני שלישי מתושבי המתחמים שנבדקו מרוצים במידה בינונית ומעלה מכלל התחומים הקשורים בפעילות המשטרה באזור מגוריהם. ציון זה גבוה באופן מובהק לעומת ציון של 59% בשנה הקודמת, אם כי יש לבחון תהליכים כאלה ברמה רב שנתית, לאורך זמן.

חסייסי (ראיון, 1/2015), טוען כי ניתן לראות לאורך זמן התבגרות הן של המשטרה, והן של מנהיגי הציבור הערבי בטיפול בשגרה ובנקודות משבר. המשטרה מצידה נכנסת לכפרים ומטפלת באירועים, ברמת חיכוך שלא הייתה בעבר. עובדה זו מייצרת לעתים אירועים טרגיים מאוד, כמו למשל, מותו של סאמי אל-ג'עאר, תושב העיר רהט, בן 22, שנורה על ידי המשטרה במהלך קטטה שהתפתחה בשל פעילות משטרתית נגד תחנת סמים. למרות הבעייתיות, טוען חסייסי, האירועים הללו מעידים על נוכחותה הגוברת של המשטרה במגזר, ועל ניסיונה להתמודד עם מצבים

שלא הייתה מתמודדת עימם בעבר. ההתלהמות היא של צעירים בלבד, כאשר המנהיגים מבקשים מהאוכלוסייה להישמע להוראות המשטרה ולא לעבור על החוק.

השופט אור אמר, בהרצאתו בספטמבר 2004, כי בדרך כלל יישמה המשטרה את המלצות הוועדה, וכי היא "התייחסה באופן יסודי ומסודר לממצאיו, למסקנותיו ולהמלצותיו". שטחים שבהם ניכר שיפור לפי המלצות הוועדה כוללים: פיתוח תורת פעולה באירועים של הפרת סדר, שיפורים בצידוד לפיזור המון, הפעלת נוהל תיעוד ותחקירים חדש, הידברות שיטתית עם אנשי המגזר הערבי, הרחבת השיטור הקהילתי ועוד. את העובדה – שבניגוד לתרחישי העבר, בחמש השנים מאז אירועי אוקטובר עברו הפגנות המגזר הערבי בימים המועדים לפורענות כמו "יום האדמה" ללא התנגשויות דמים – יש לזקוף במידה רבה לזכות דפוסי הפעולה המשופרים של המשטרה. ראוי לציין כי חלק רב בכך יש גם למגזר הערבי ולמנהיגיו, אשר, כאמור, הגיעו אחרי אירועי אוקטובר למסקנה כי האלימות אינה משרתת את מטרותיהם. ביטוי נוסף לכך ניתן אחרי הרצח בשפרעם¹, עת תועלו המחאות לאפיקים מרוסנים. בין המלצות "ועדת אור" למשטרה הייתה ההמלצה להכין את השוטרים לקראת הקשיים הפסיכולוגיים המורכבים שעמם הם צריכים להתמודד בעימות עם מפרי סדר. ההמלצה אמרה: "אין די באמירה שלפיה על השוטרים לגלות איפוק. יש להבהיר להם מהם הגורמים העלולים למנוע מהם איפוק ולהקשות עליהם לגלות ריסון עצמי במצבים כאלה. יש לחשוף אותם לאימונים, לסימולציות ולמשובים אשר יאפשרו להם להבין, הבנת אמת, את הגורמים הללו ואת השפעותיהם על פעילותם". ואכן, זאת בדיוק עשתה המשטרה לפני ששלחה את השוטרים לפנות את יישובי רצועת עזה. לפעולות ההכנה האלה, בין אם קיבלו את השראתן מהדו"ח ובין אם לאו, היה חלק רב בצורה היעילה והמכובדת שבה מילאו השוטרים את התפקיד הקשה הזה (רכס, 2005, ע' 22).

הגידול במספר מרכזי השיטור הקהילתי מתקשר לתופעה נוספת ראויה לציון, והיא הגידול שחל בהיקף המתנדבים למשמר האזרחי בקרב הערבים. מנתונים שפרסם אגף קהילה ומשמר אזרחי ב-2005 עולה כי מספר המתנדבים במגזר הערבי גדל מ-3,945 בשנת 2001 ל-7,092 בשנת 2004 (שיעור המתנדבים הערבים עומד כיום על כ-10% מכלל המתנדבים בארץ). הגידול המשמעותי ביותר חל במחוז הצפון-מ-700 מתנדבים בשנת 2001 ל-4,400 בשנת 2004 – יותר מפי שישה. ועדת המעקב העליונה

¹ רצח אידאולוגי של ארבעה ערבים חפים מפשע בשפרעם ע"י חייל-עריק עדן נתן-זאדה באוגוסט 2005.

של הערבים בישראל הודיעה על התנגדותה להתנדבות ערבים במשטרה, שכן להבנתה, מדובר בשלב ביניים בדרך להחלת חובת "שירות לאומי" על צעירים ערבים ויצירת זיקה בין החובה לשרת לבין "שוויון זכויות". אחד ההסברים לגידול הניכר בשיעור המתנדבים הוא השינוי ההדרגתי שחל בדימוי המשטרה, תוך הבלטת תפקידיה כגוף קהילתי, שמשימתו היא אכיפת חוק לרווחת התושבים, קרי, מלחמה בפשע, באליומות, בנגע הסמים ובעבריינות נוער. כך לדוגמה, במאי 2005, זכתה היוזמה של אגף התנועה למאבק בתאונות הדרכים במגזר הערבי, בראשות ניצב שחר איילון, לשיתוף פעולה ולאחזה רבה. במסגרתו נערך קמפיין שכלל מסע הסברה, יוזמה לשיתוף פעולה עם ראשי רשויות מקומיות, הכנסת ניידות תנועה והקצאת תקנים של "משמרות זהב" (יוזמת קרן אברהם, 2009, ע' 6).

עם זאת, תמונת המצב אינה ורודה. כפי שהראה באדי חסייסי מהמרכז לחקר פשיעה משפט וחברה באוניברסיטת חיפה (המצוטט ביוזמת קרן אברהם), הקצאת שוטרים לתחנות המשרות בעיקר את האוכלוסייה הערבית נופלת מההקצאה לתחנות המשרות אוכלוסייה יהודית. זאת ועוד, בכל הקשור לנגישותו של האזרח למשטרה (ולהפך) קיים גם כן פער ממשי: תחנות המשרות אוכלוסייה יהודית פרוסות בערים וביישובים יהודיים, בסמיכות או בתוך שכונות מגורים, בעת שרוב התחנות המשרות אוכלוסייה ערבית ממקומות בפריסה אזורית, מחוץ ליישובים (בתחום זה חל שינוי, המתבטא בהפעלת מרכזי שיטור קהילתיים בתוך היישובים הערבים, וכן בהקמת תחנת אום אל-פחם בשנת 2004) (יוזמת קרן אברהם, 2009, ע' 7).

היקף פעילותן של תחנות המשרות יישובים ערבים נופל גם הוא מהיקף הפעילות המקבילה ביישובים היהודים, בשיעור של 30%. הדבר בולט בעיקר ביחס לעבירות 'חשיפה', כגון עבירות סמים. יש להניח כי הסיבות נעוצות במחסור בכוח אדם, ברמה נמוכה של דיווח ושל שיתוף פעולה בין האוכלוסייה ה"מארחת" לבין המשטרה, ויתכן שאף במוטיבציה נמוכה יחסית של חלק מהשוטרים לטפל באירועי פשיעה, שאינם נתפסים כאיום על המדינה או על הציבור היהודי. בסופו של עניין, תהא הסיבה אשר תהא, היקף הפעילות החסר גורר עדיין הערכה נמוכה מצד האזרח הערבי כלפי המשטרה (יוזמת קרן אברהם, 2009, ע' 7).

ו. "צוק איתן", (2014)

בעיצומו של מבצע "צוק איתן", כשברקע אזעקות מתריעות בערי ישראל, פרסמה חברת הכנסת חנין זועבי בעמוד הפייסבוק שלה קריאה לזניחת המשא-ומתן, להתנגדות עממית ולהטלת מצור על ישראל (זועבי, 2014). בפוסט שכתבה זועבי, היא התייחסה למבצע "צוק איתן" ובו טענה כי "חמאס לבדה לא תוכל למנוע מישראל להעמיק את הכיבוש ולהמשיך במדיניות האלימה והרצחנית". אולם מה שיושג, לטענתה, עקב "התוקפנות", הוא שישראל תתחיל להבין כי "גבולות הכוח שלה ברורים" וכן ש"הרקטות הפרימיטיביות לא הורגות אנשים". זועבי המשיכה לשבח את ה"התנגדות" ש"מזכירה לישראל כי הוא כובש, על-אף שהישראלי מעדיף לשכוח מכך, ולחיות בביטחון וברוגע מבלי שיזכירו לו זאת". זועבי אף מצאה פתרון הולם, לשיטתה, על הפלסטינים להכריז על סיום השילוש הקטלני שלהם: התיאום הביטחוני עם ישראל, המשא-ומתן והפילוג. עליהם להכריז על התנגדות עממית במקום תיאום הביטחוני; מצור על ישראל במקום משא-ומתן ואחדות במקום פילוג. פוסט זה הגיע לאחר טענתה באמצעי התקשורת כי רוצחי שלושת הנערים הישראלים אינם טרוריסטים, ולאחר שהמשטרה המליצה לפתוח נגדה בחקירה בחשד להסתה (פרדניק, 2014א').

במהלך המבצע, השאלה שריחפה באוויר והחלה להעסיק את אנשי הציבור ואת גורמי אכיפת החוק הייתה, האם אנו ניצבים בפני 'אינתיפאדה שלישית', והפעם בקרב האזרחים הערבים בישראל. הפגנות ופעולות מחאה התקיימו כמעט בכל חלקי הארץ. ההפגנה הארצית, העיקרית, נערכה בכפר מנדא בגליל ב-6 ביולי 2014, על פי קריאת ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי. בהפגנות ניכרו שתי מגמות עיקריות:

- **האחת,** ראשי הרשויות הערביות נקטו לרוב עמדות מרוסנות. חלקם הביעו התנגדות להפגנות. אולם, גם אלה שתמכו במחאה ואישרו את ההפגנות ניסו לנקוט קו מתון. חלקם אף יצרו דיאלוג עם המשטרה וקראו למחאה מרוסנת, מחשש לפגיעה באינטרסים יהודיים-ערביים משותפים, בעיקר במישור הכלכלי.
- **השנייה,** חברי הכנסת הערבים והמפלגות הפוליטיות ניסו להוביל קו נוקשה יותר. רובם השתתפו באופן פעיל בהפגנות, אולם את ההובלה והארגון נטלו לרוב קבוצות הצעירים המכונות "אלף 7 אפ אלף באב" (תנועת הנוער) והסטודנטים. גם התנועות האסלאמיות חברו למחאה וקיימו הפגנות נפרדות, בין היתר ביפו ובלוד. (חילו ואח', 2014, עמ' 119-120).

סגן המפקח הכללי של המשטרה דאז, ניצב ניסים מור, ציין כי "משטרת-ישראל אפשרה לאנשים למחות ולהביע את עמדתם ואת דעתם, אך גם ידעה להגבילם בשל סכנות ביטחוניות כאחד מלקחי ועדת אור, המשטרה נערכת מבעוד מועד למצבי חירום, יוצרת קשר עם האוכלוסייה, ומנהלת דו-שיח עם מגזרים שונים במהלך כל השנה. לפיכך, לא גלשו האירועים, שהיו במהלך מבצע 'צוק איתן', מהרמה המקומית לרמה כלל ארצית. הודות לדו-שיח זה, יכולתה של משטרת-ישראל לאשר אירועי מחאה גדולה יותר, שכן היא יכולה להכיל את האירוע, ולא לאפשר לו להתדרדר ולהחמיר". גם השיח הציבורי, במיוחד ברשתות החברתיות, נעשה במהלך ימי הלחימה בוטה ואלים יותר. לפי ניצב ניסים מור, המשטרה פעלה באמצעות הסיגנט באופן מהיר ביותר, ונפתחו חמישים תיקים פליליים כנגד המסיתים ברשת האינטרנט (בשן, 2014).

בנובמבר 2014, לאחר שוך "מהומות צוק איתן" ובעקבות הריגת הנער חיר חמדאן מכפר כנא, שוב עלו אותן תמונות בתקשורת: מאות צעירים התפרעו, יידו אבנים ובקבוקי תבערה אל שוטרים והבעירו צמיגים בצומת בית רימון ליד כפר כנא, במחאה על ירי השוטרים שהוביל למותו של חמדאן בן ה-22, שאיים עליהם בסכין. ארבעה נעצרו בחשד להפרת סדר. ועדת המעקב של ערביי ישראל הכריזה על שביתה כללית שכללה את העסקים ואת מוסדות החינוך. הפגנות התקיימו באזור המשולש, ואדי ערה ובגליל. לא רחוק מלב העימותים, השתתפו אלפי בני אדם בהלווית חמדאן, ובהם מנהיגי המגזר הערבי ומכובדי כפרו. אלפים הפגינו בכביש הראשי בכפר כנא במחאה על ירי השוטרים. הם הניפו את תמונתו של חמדאן וכן דגלי פלסטין, וקראו להדיח את השוטרים שירו למוות בחמדאן ואת השר לביטחון פנים יצחק אהרנוביץ'. בהערכת מצב שקיים מפקד המחוז הצפוני, ניצב זוהר דביר, הוא הורה לתגבר את כוחות המשטרה בכפר כנא. במקביל להיערכות המיוחדת, הורה ניצב דביר להמשיך ולקיים הידברות עם המנהיגות במגזר הערבי על מנת למנוע הפרות סדר והתפרעויות של צעירים, וכדי "להחזיר את שגרת החיים ואת תחושת הביטחון לאזרחים בכפר ובאזור הצפון". ח"כ אחמד טיבי (רע"מ-תע"ל) אמר בצאתו מבית האבלים בכפר כנא: "זכותנו למחות ולהשמיע קול זעקה. אנחנו לא מעוניינים בעימות או בהסלמה. אנחנו הקורבן ואני קורא לכולם לאפשר לנו ולמשפחה לנהל מאבק ציבורי ומשפטי כדי להעניש את האחראים לפשע הנורא הזה". המפגינים צעקו: "נקריב את חיינו למען אל-אקצה ופלסטין", "מדינת ישראל טרוריסטית". סאמי אמארה, תושב המקום, צוטט באמרו: "המקרה הזה הוא

נקמה על מה שמתרחש במסגד אל-אקצה. ירי השוטרים מוכיח את חוסר אחריותם. השהיד לא פגע באף שוטר" (שעלאן, 2014).

מאז תחילת מבצע 'צוק איתן' ועד לראשית שנת 2015, ניכרה בקרב ערביי ישראל, ובייחוד אצל חברי הכנסת שלהם, עליית מדרגה בהזדהות הגלויה עם דרכה של תנועת חמאס. בחמאס הביטו על הנעשה מן הצד ושיבחו את חברי הכנסת הערביים שסירבו להזדהות עם מדינת ישראל בכל צורה. חברי הכנסת מצדם, הגבירו את התנערותם מהמדינה, דבר שבא לידי ביטוי למשל בהחרמת טקס ההשבעה של הנשיא ראובן ריבלין. חנין זועבי בלטה במיוחד. היא הושעתה מהכנסת, אך הטרמינולוגיה שלה לא שונה בהרבה מזאת של ח"כ אחמד טיבי שהשווה את המלחמה של ישראל בעזה לרצח העם ברואנדה. גם ח"כ באסל גטאס, שהסית נגד צה"ל ונגד מתנדבי השירות הלאומי, לא פיגר אחריה (פרדניק, 2014א').

ערביי ישראל קיימו מדי שבוע כמעט הפגנות עממיות, שהפכו פעמים רבות לכנסי הזדהות ותמיכה בטרור האסלאמי. דגלי אש"ף ודגלי הירוק האיסלאמיסטי מילאו את העין, כמו גם דגלי ארגון דעא"ש (פרדניק, 2014א').

ז. סוג חדש של אלימות

"ההחרפה באלימות, שאנו חווים לאחרונה (במהלך שנת 2014), היא גם בהיקף אך בעיקר בסוג הקורבנות". סיפר קצין בכיר במג"ב בשיחה לאתר 'מידה', "אם בעבר ההתפרעויות היו מתקיימות בתוך השכונות הערביות ומול כוחות הביטחון בלבד, כיום קורבנות האלימות הם אזרחים מהאוכלוסייה היהודית שמתקשים לקיים את שיגרת חייהם מולה". לצד הטרור הפוגע באזרחים, התפרעויות אלו גרמו גם לנזקים אקולוגיים ולפגיעה ברכוש. טרם ניתן להוכיח כי גל השרפות ביערות ירושלים שאירעו ביוני 2014 מקורו בהצתות על רקע לאומני, אולם השריפה האדירה שארעה באותה עת במתבנים של קיבוץ מזרע, הצביעה באופן ברור יותר על הצתה מכוונת, כאשר הנזקים נאמדו ב-1.5 מיליון שקלים. אירועי זריקות אבנים התרחשו מצפון ועד דרום הארץ, אך מוקד ההתפרעויות האלימות היה בירושלים, סיפר הקצין. ואכן, תושבי ירושלים סבלו על בסיס יום-יומי מזריקות אבנים ומירי זיקוקים כלפי בתים ורכבים. רבות מהסטודנטיות המתגוררות במעונות האוניברסיטה העברית על הר הצופים העידו כי הן חוששים לצאת מהמגורים בשעות הלילה, על רקע האלימות וההטרדות המיניות הגוברות מצד פורעים ערבים, שמגיעים בדרך כלל מעיסאווייה השכנה ומשוטטים בגבעה הצרפתית. (פרדניק, 2014ב').

זאת ועוד, ביולי 2014 הייתה השתלטות אלימה על תחנת המשטרה בהר-הבית, במהלכה הושחתה התחנה והציוד המשטירתי המבצעי נגנב. השוטרים שהוצבו במקום ביקשו מהממונים עליהם אישור לטפל באירוע אך הם לא קיבלו אותו (פרדניק, 2014ב').

הקצין במג"ב תאר את המצב העגום: **"כששוטר עוצר מתפרע הוא יודע שהמתפרע כנראה ישתחרר לפניו, מכיוון שהשוטר עוד יצטרך להישאר בתחנה ולמלא דו"ח. ערביי מזרח ירושלים מפחדים ממשטרת התנועה יותר מאשר ממג"ב, כי בניגוד לעבירת תנועה, על עבירה לאומנית הם בדרך כלל לא יקבלו קנסות כלכליים"** (פרדניק, 2014ב').

גם ברכבת הקלה בירושלים מתבצעת השחתה מתמשכת של התחנות, הכבלים והמסילות. תחנות הרכבת בשועפאט ובבית חנינא הושמדו על ידי פורעים ומדי יום הושלכו אבנים אל עבר הרכבת, שגרמו לסיכון ממשי של חיי הנוסעים ולפגיעה נוספת בתשתיות הרכבת הקלה. בתגובה לאלימות המתמשכת כלפי תושבי ירושלים, הפגינו אז תושבי ארמון הנציב במחאה **על חוסר האונים של המשטרה** (פרדניק, 2014ב').

פרק שלישי: משילות ופערי משילות במגזר הערבי

רבים מחוקרי מדע המדינה תמימי דעים לגבי העובדה כי המערכת השלטונית אינה מתפקדת באיכויות הראויות, וכי קיימת בעיה של משילות. היא מאופיינת ב"שיתוק מערכות" ובחוסר יכולת לייצר מדיניות ציבורית, אפקטיבית.

ניתן לציין גם את תהליך ההפרטה שעברה המדינה, במהלכו איבדה המערכת הפוליטית את אחיזתה בחלקים ניכרים מהמרחב הציבורי, תוך כדי התעצמותה של התקשורת בקביעת סדר היום. תהליך זה היה מלווה בהשפעה ניכרת על הציבור ועל המערכת הפוליטית בישראל. בנוסף, נוצר שסע של ממש בין הרשויות - המבצעת והמחוקקת - לבין הרשות השופטת. כל אלה הפעילו לחץ נוסף על המערכת, והיא התקשתה לתפקד באופן סדיר (זובידה ומקלברג, 2008, ע' 12).

א. כשלי המשילות המשפיעים על הביטחון הלאומי בישראל

כשלים אלה רוכזו בלוח מס' 6:

לוח מס' 6: רשימה מסכמת של כשלים בתחום המשילות, המשפיעים במיוחד על מציאות הביטחון הלאומי בישראל

(מתוך: שוחט, 2007)

מס'	בעיית המשילות	ההשלכה על הביטחון הלאומי
1.	כרסום במעמד ראש הממשלה וקואליציות פוליטיות רעועות	חילופי שלטון תדירים, היעדר מדיניות עקבית ופגיעה בתשתיות או בהשקעה לטווח ארוך.
2.	אי משילות של ראש הממשלה בשל פשרות קואליציוניות	פשרות על מדיניות ציבורית ופיצול אחריות לאומית בין בעלי עניין שונים.
3.	אי משילות של ראש הממשלה בשל סבך ביורוקרטי	בלימת מימוש יעדים לאומיים גם אם התקבלו בגינם החלטות ממשלה.
4.	אי משילות של ראש הממשלה בשל ליקויים אתיים	הגברת המעורבות של המערכת המשפטית בקבלת החלטות לאומיות, והשראה למניפולציות אג'נדה במאמץ להסיט את תשומת הלב הציבורית

5.	אי משילות של ראש הממשלה בשל ריכוזיות יתר ממשלית	האטה של יכולת הביצוע בתחומים משקיים רבים.
6.	יכולת משילות נמוכה של ממשל מרכזי ומקומי	אי הגדרה מסודרת וקבועה של אינטרסים לאומיים והיעדר סדרי עדיפויות; תפיסת ביטחון לאומי לא רלוונטית.
7.	העדפת עמימות וגמישות פעולה ממשלית והיעדר יכולת למקד מאמצים	הבלטה וקידום של אינטרסים מגזריים מקומיים על חשבון אינטרסים לאומיים.
8.	היעדר תפיסת ביטחון פורמאלית ומתועדת	אי קיום תהליכי חשיבה קריטיים התומכים בהיערכות נאותה, והיעדר פרספקטיבה מנחה אחודה
מס'	בעיית המשילות	ההשלכה על הביטחון הלאומי
9.	עליונות הטווח הקצר	הימנעות כפייתית מהשקעות תשתיות ומפעילות שאינה נושאת רווחים בטווח המידי.
10.	היעדר עבודת מטה ממשלי בכיר והתעלמות מהמועצה לביטחון לאומי	פגיעה מהותית בתהליכי קבלת החלטות בתחומי הביטחון הלאומי.
11.	אי ניהול סיכוני הביטחון הלאומי	פגיעה ביכולת הערכת המצב ובסופו של דבר פגיעה בכשירות וביכולת המבצעית.
12.	אמון ציבורי נמוך ושביעות רצון נמוכה מהמוסדות הפוליטיים ציבוריים	ירידה של החוסן הממשלי-דמוקרטי, פחות ביכולת הממשל לבצע מהלכים מורכבים תובעי קונסנזוס ואיום לדמוקרטיה בצורת השראה לגורמים קיצוניים לבצע "פעולות מתקנות".

ב1. ההיבטים החברתיים של היעדר משילות

אחד הגורמים העיקריים לקונפליקטים פנימיים בתוך חברות הוא הפערים החברתיים והכלכליים, ובמיוחד ההבדלים בין קבוצות הרוב לקבוצות המיעוט. הדיכוי התרבותי וההתכחשות של הרוב לזהות ולנרטיב ההיסטורי של המיעוט, הם גורמים מרכזיים להגברת פוטנציאל העימות ולהעמקת השסעים. חברות – שהצליחו להתמודד עם קונפליקטים חיצוניים ולעבור ממצב מלחמה למצב של שלום – נוכחו לדעת, שמעבר זה אינו מיישב קונפליקטים פנימיים. נהפוך הוא, יישוב הקונפליקטים החיצוניים עלול אף לחדד את אלה הפנימיים. לפיכך, חברות דמוקרטיות מתמודדות עם סוגיות פנים של פערים חברתיים ושונות תרבותיות מתוך רצון לבנות אזרחות משותפת לכל הקבוצות הלאומיות, האתניות, הדתיות והחברתיות המרכיבות אותן. אתגר זה הביא לעלייתה של הרב-תרבותיות, הן כאינדיקטור למבנה חברתי והן כתפיסה המיועדת להנחות את מערכת היחסים בין הקבוצות השונות (אלחאג' 2003א', ע' 295).

אופייה היהודי-ציוני של ישראל והסכסוך הישראלי-ערבי המתמשך שבמרכזו הסוגיה הפלשתינית, הפכו את השסע היהודי-ערבי לבולט ביותר ולבעייתי ביותר בישראל. שתי הקבוצות שונות זו מזו בלאום, בדת, בשפה, בשאיפות הלאומיות, בסגנון החיים החברתי ובמרכיבים תרבותיים רבים. עצם הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית-ציונית השפיע באופן עמוק על המבנה שלה, על סדרי העדיפות שהיא נוקטת ועל גבולות הלגיטימיות המאפיינים אותה. הערבים ממוקמים, לא רק מחוץ לקונסנזוס הלאומי היהודי בישראל, אלא גם מחוץ לגבולות הלגיטימיים של התרבות הפוליטית הישראלית. ההפרדה הסוציאלית-דמוגרפית של שתי הקבוצות רק מעמיקה את השסע היהודי-ערבי. כ-90% מן הערבים חיים בערים ובכפרים ערביים נפרדים. אפילו 10% הנותרים, החיים בערים מעורבות, נוטים להתגורר בשכונות נפרדות בעלות רוב ערבי (אלחאג' 2003א', ע' 303).

2.2. ההיבטים המוניציפאליים של היעדר משילות

שורשיו של השלטון המקומי בישראל מצויים בתקופה העות'מאנית. חוק הווילאייטים² משנת 1864, הניח את הבסיס לשלטון המקומי באזורים הכפריים,

² **חוק הווילאייטים** – או "האמנה לכינון של הפרובינציות", הוא חוק שחוקק באימפריה העות'מאנית בשנת 1864, במטרה לארגן מחדש את המחוזות בתוך האימפריה תוך החלפת מערכת האיילט (היחידה השלטונית הגדולה ביותר בתקופה העות'מאנית עד לתקופה הטנימאט). הטנימאט הייתה תקופה של התחדשות ורפורמה בתולדות האימפריה העות'מאנית, אשר החלה בשנת 1839 והסתיימה עם קבלתה של החוקה הראשונה ב-1876.

ופקודת העיריות משנת 1877 היוותה את המסד לשלטון המקומי העירוני. תחת הכיבוש העות'מאני נוהל השלטון המקומי הלכה למעשה בערים ובכפרים על ידי נציגי הממשלה שנשלחו מהמרכז. נציגים אלו נעזרו במוכתרים (מכובדים מקומיים) ובנציגי המשפחות העשירות והמכובדות שבאזור, אשר מונו על ידי השלטונות והיו כפופים להם. לתושבים עצמם לא ניתנה יד חופשית לכלכל את ענייני הרשות המקומית (סואן, 2004א', ע' 7).

ממשלת המנדט הבריטי גילתה עניין בקידום השלטון המקומי הערבי מראשית שליטתה באזור, לאחר תום מלחמת העולם הראשונה. מינהל המושבות הבריטי נטה לטפח את השלטון המקומי, המסורתי ברחבי האימפריה, הן כדי לפטור אותה מהצורך למשול ישירות באוכלוסייה המקומית, והן מתוך כוונה להפוך את השלטון המקומי לבסיס לממשל עצמי בבוא העת. לשם הסדרת השלטון המקומי בארץ ישראל (פלשתינה דאז), פרסמו הבריטים ב-1921 את פקודת המועצות המקומיות, שנועדה לאזורים כפריים, וב-1934 את פקודת העיריות (סואן, 2004א', ע' 8).

חוקים אלו תרמו לפיתוח השלטון המקומי באזורים היהודיים, אך נכשלו כליל באזורים הכפריים הערביים. שם, לא תיפקדו המועצות המקומיות כראוי, ואף לא נתפסו בעיני האוכלוסייה כגופים חיוניים. לאור זאת, עשתה ממשלת המנדט ניסיון נוסף, ובשנת 1944 פרסמה את פקודת המועצות המקומיות לעיירות קטנות ואת פקודת המועצות הכפריות. גם מאמץ זה נכשל: רוב המועצות והעיריות לא הופעלו למעשה, או שפעלו באורח לקוי ביותר. זאת, למרות הגידול שחל באוכלוסייה הערבית בארץ ישראל בין התקופה העות'מאנית לבין שלהי המנדט הבריטי (סואן, 2004א', ע' 8).

היעדר הדמוקרטיזציה בשלטון המקומי הערבי היה פועל יוצא של שיטת הבחירות לרשויות המקומיות דאז, שהגבילה מאוד את זכות הבחירה וההיבחרות. התוצאה הייתה שגם כאשר נערכו בחירות, הן היו בעלות משמעות מוגבלת באשר לפיתוח מוסד השלטון המקומי הערבי (סואן, 2004א', ע' 8).

כישלון ממשלת המנדט הבריטי לקדם את השלטון המקומי הערבי זכה לביקורת חריפה, הן מצד מנהיגי מגזר זה והן מצד וועדות ממשלתיות שונות. אולם, בקרב חוקרי התקופה מקובלת הדעה, כי רוב העיריות הערביות לא נוהלו בתקופה זו

החוק הגדיר את המבנה ההיררכי וחלוקת הסמכויות (ויקיפדיה, הערך "חוק הווילאייטים").

כהלכה, ולא הצליחו להשריש בציבור תחושה של אחריות ציבורית, המתבטאת בכבוד למוסד ובנכונות לשלם מיסים עירוניים. אלחאג' ורוזנפלד לדוגמה, טוענים שחוסר היעילות של הרשות המקומית בימי המנדט הבריטי נבע מהעובדה, שהשליטה במערכת השלטון המקומי הייתה נתונה בידי שכבה חברתית צרה, אשר דאגתה לא הייתה נתונה לציבור הרחב (סואן, 2004א', ע' 9).

כאמור, עד 1948 מנו הערבים שני שלישים מאוכלוסיית ארץ ישראל. במהלך מלחמת העצמאות נטשה האוכלוסייה הערבית העירונית את מקום מושבה או גורשה רובה ככולה אל מעבר לגבולות המדינה. רק 6% מהאוכלוסייה הערבית העירונית נשאר בישראל לאחר 1948. בסך הכל נותרו בתחומי המדינה מאה חמישים ושישה אלף ערבים, שהיו פזורים במאה יישובים (סואן, 2004א', ע' 11).

תוך שנתיים עד שלוש לאחר קום המדינה, התגבשה המגמה הכללית הרשמית באשר להקמת רשויות מקומיות ביישובי הערבים. החלטה זו הייתה נדבך מרכזי במדיניות המוצהרת של קובעי המדיניות לפתח את המגזר הערבי ולהביא לשיפור רמת השירותים בו, תוך הגדלת מעורבותם של התושבים בניהול ענייניהם הפנימיים; ותוך כך, השגת קידום היחסים בין האוכלוסייה הערבית לבין השלטון המרכזי, יצירת "שסתום ביטחון" לעימותים פנים-כפריים בין עדות ומשפחות, והקהיית התסכול שנוצר עקב הפיכתם הפתאומית של הערבים מרוב למיעוט (סואן, 2004א', ע' 12).

כתוצאה מתהליך זה, הוקמו במהלך השנים מועצות מקומיות ערביות באזורים שונים בארץ, בעיקר בצפון. בשנת 2004 עמד מספרן של רשויות המקומיות על שמונים ושלוש (עיריות ומועצות מקומיות). מספר זה כולל ועדות נבחרות, שהן חלק ממוצעות אזוריות. עם זאת, חשוב לציין כי המדינה עדיין אינה מכירה בזכות קיומם של יישובים ערביים לא מעטים, חלקם יישובים הקיימים זה דורות, ומתוכם אף כאלה שבהם מתגוררים מעל אלף תושבים (סואן, 2004א', עמ' 12-13). מצב זה נכון גם להיום.

אי הסכמתו הבסיסית של השלטון המרכזי להכיר ביישובים ערביים רבים הפזורים ברחבי הארץ פירושה, שאינם זוכים לשירותים ולפיתוח תשתית מינימלית, כגון מים זורמים וחשמל. בדרך זו מנסה השלטון המרכזי להכריח את התושבים להתפנות ממקום מושבם ולהתיישב ביישובים קיימים מוכרים. מדיניות זו מבוססת על טענת השלטון המרכזי, כי ההכרה ביישובים הזכאים לפיתוח ולשירותים

ממלכתיים נעשתה בהסתמך על עדויות אשר מוכיחות את קיומו הנפרד של הכפר בימי העות'מאניים או בתקופת השלטון הבריטי וכי היישובים הבלתי מוכרים הם ברוב המקרים הסתעפות של יישובים קיימים שנוצרו כהתנחלות ספונטנית של רועים או של פלאחים על אדמות שעובדו במשך דורי דורות אך מבלי לגור בהן (סואן, 2004א', ע' 13).

קיימות הערכות שונות וסותרות לגבי מספר היישובים הבלתי מוכרים כיום בארץ. זאת ועוד, המדינה מכירה טיפין-טיפין ביישובים מסוימים, כך שמספר הכפרים הלא מוכרים קטן במשך השנים. בפני ועדת מנע (ראו בהמשך) הובאו נתונים שהתייחסו לכאלף ארבע מאות וארבעים כפרים בלתי מוכרים. ח"כ תמר גוז'נסקי, שהיתה חברה בוועדה, ציינה במסגרת הסתייגויותיה לדו"ח, כי מספר זה הינו מוגזם בהשוואה לנתונים אחרים שהעמידו את מספר היישובים הבלתי מוכרים על מאה ושמונה. מספר זה מתיישב עם הערכות מאוחרות יותר שהתייחסו לשנת 2007, ואשר נקבו במספר של תשעים ושבעה כפרים לא-מוכרים, כולם יישובים ערביים, חמישים ותשעה מהם יישובים בדואים בנגב (הורנשטיין ואלמוג, 2008).

נוסף על הקשיים המבניים שהוחרפו בפועל על ידי השלטון המרכזי, מתייחסים חוקרים אחדים לקשיים המבניים שמקורם בחברה הערבית עצמה, אשר תרמו לעיכוב הקמתן של רשויות מקומיות במגזר הערבי. המחזיקים בדעה זו סבורים כי לפחות בחמש עשרה השנים הראשונות לקיומה של המדינה, התקשה חלק נכבד מהאוכלוסייה הערבית להעריך את חשיבותו של השלטון המקומי לפיתוח היישובים ולהעלאת רמת החיים, החינוך והבריאות. השתתפות כספית, של אלה החיים בקהילה לשם אספקת שירותים, לא נתפסה כראויה, ורבים היו מוכנים לוותר על שירותים חיוניים כמו מים זורמים וחשמל, ובלבד שלא יאלצו לשלם תמורתם מכיסם. יתרה מזאת, התנגדות האוכלוסייה הערבית להקמת מועצה מקומית נבעה גם מכך, שהיוזמה להקמתה באה מצד השלטונות. על סמך ניסיון העבר בעת השלטון העות'מאני והבריטי, ועקב רתיעה משלטון ישראל, הביט האזרח הערבי בחשד על כל פעולה יוזמה מצד השלטונות (סואן, 2004א', ע' 17).

הפיצול החברתי, הפנימי, של האוכלוסייה הערבית לחמולות ולעדות, הוליד סכסוכים אינספור, קל וחומר בנושאים שבהם היו מעורבים עוצמה ומשאבים כמו הקמת מועצה מקומית. גם בלא התערבותם של מושל צבאי, של משרד הפנים או של משרד היועץ לראש הממשלה לענייני ערבים, סירבו פעמים רבות חמולות כאלו ואחרות ובני עדה כזו או אחרת להניח לבני תחרותם לשלוט בראשות המועצה.

יריבויות מסוג זה מנעו לא אחת את הקמתן של רשויות מקומיות (סואן, 2004א', ע' 17).

עם תהליכי הליברליזציה, שהתרחשו במדינה הישראלית, זכה גם השלטון המקומי הערבי לאוטונומיה מסוימת, ואט אט היה לזירה הציבורית המרכזית של הפוליטיקה והחברה הערבית בישראל. במצב פוליטי וחברתי, שבו הסקטור הציבורי הכללי אינו פתוח להעסקת אנשי ה"צווארון הלבן" הערבים, היו המועצות המקומיות, לצד מערכת החינוך הערבית, למעסיק הגדול ביותר של האליטות המשכילות הערביות. החל מיוני 1974 התאגדו ראשי עיריות ערבים בגוף המכונה "מועצת ראשי הרשויות המקומיות הערביות". המטרה המיידית של ההתארגנות הייתה התביעה לצמצם את הפערים שבהקצאת המשאבים בין הרשויות המקומיות היהודיות לערביות (קימברלינג, 2004, ע' 395).

במארס 1976 הכריז "ועד ההגנה על האדמות" (אף זה ארגון מרכזי של ערביי ישראל, שהוקם בשנת 1975 כדי לפעול נגד הכוונה להפקיע אדמות במסגרת התוכנית ל"ייחוד הגליל") על שביתה כללית. יום זה כונה "יום האדמה", והוא אורגן בתגובה לכוונת הממשלה להפקיע קרקעות בגליל. הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות היסס אם לתמוך בשביתה, אך היא פרצה בכל זאת, ולוותה בהתנגשויות עם המשטרה ובשפיכות דמים. ההתפרצות פורשה על ידי הוועד כתמיכה ציבורית במחאות המוניות (סואן, 2004א', ע' 86).

בעקבות הטראומה של אירועי הדמים של "יום האדמה", החלה מועצת הרשויות המקומיות לגלות מעורבות בכל הנושאים הנוגעים לערבים בישראל. לדוגמה, הוועד שיגר תזכיר לראש הממשלה דאז יצחק רבין, ובו תבע להכיר בערביי ישראל כמיעוט לאומי וכחלק מן העם הפלסטיני, ולא רק כמקבץ של מיעוטים דתיים ואתניים. כן הועלתה התביעה להשבת הקרקעות שהופקעו על ידי המדינה (קימברלינג, 2004, ע' 395).

נסיגה במעמדו של הוועד חלה ב-1977, בעקבות עלייתו של הליכוד לשלטון. הממשלה הסירה את הכרתה מן הוועד הארצי והורתה לפקידיה לנתק כל מגע עמו. עמדה זו של הממסד הפוליטי שיקפה את הגישה, כי התארגנות הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות מבטאת היגררות אחרי לאומנים קיצוניים, שבאה לידי ביטוי ביום האדמה ב-1976. הממשלה החליטה לפעול למען פיצולו של הוועד מבפנים, ולכן החרימה אותו. המטרה הייתה לפלג את ראשי הרשויות הערביות ולקרר את המוגדרים כ"חיוביים". כלומר, אלה המסתפקים בהעלאת

תביעות במישור המוניציפלי. גם משרד הפנים ניסה להיאבק בוועד באמצעות נקיטת מדיניות הקצבות, שהעדיפה ראשי רשויות מקומיות "חיוביים" (סואן, 2004א', עמ' 86-87).

בראשית שנות השמונים של המאה הקודמת נוצר מתח בין ראשי המועצות ה"מתונים", שלא ביקשו להחרף את המאבק בממסד, לבין עמיתיהם ה"קיצוניים". ואולם, אברהים נימר חסיין, ראש עיריית שפרעם ויושב ראש הוועד, ניתב את הארגון כך שנמנע קרע עם השלטון המרכזי. בד בבד, הפך חסיין את הוועד לראש חץ במאבק הלאומי-פוליטי של ערביי ישראל, שמחויב לעסוק בכל ענייני דיומא ובסוגיות לאומיות. מטרתו הכפולה של הוועד- העיסוק במישור המוניציפלי והלאומי- באה לידי ביטוי בתקנון שאומץ בשנת 1981. בתקנון רואה עצמו הוועד כממונה, לא רק על בעיותיהם המקומיות של ערביי ישראל ועל דרישותיהם לשוויון מלא, אלא גם על תביעותיהם הלאומיות בהקשר הישראלי והפלסטיני. משום כך, יזם הוועד מספר שביתות כלליות לציון אירועים שונים במחאה על המשך הכיבוש הישראלי בשטחים (סואן, 2004א', ע' 87).

בפועל, הפך הוועד הארצי של ראשי המועצות המקומיות הערביות לארגון העל-מפלגתי החשוב ביותר של ערביי ישראל, ויש לו נוכחות מכובדת גם בתוך מרכז השלטון המקומי. לצידו, ובהנהגתו של אותו יושב ראש, פועלת גם ועדת המעקב לענייני האזרחים הערבים בישראל, שמטרתה לחזק את מאבקם החוץ פרלמנטרי של אזרחיה הערבים של המדינה. ועדה זו מורכבת, בנוסף על ראשי רשויות מקומיות, גם מאישי ציבור, מחברי כנסת, ומפעילים מתחומים אחרים בחברה (סואן, 2004א', ע' 89).

ועדת המעקב העליונה, היא שהשכילה להופיע כפורום אשר הצליח להתעלות מעל הפלגנות המסורתית, שהעיקה על הערבים שנים כה רבות, וזכתה לעידוד גם כתוצאה מן המדיניות המכוונת של השלטון הישראלי. ניסיונותיו של השלטון להדגיש את זהויות המשנה ואת הפיצולים בקרב הערבים בישראל, עוררו בסופו של דבר את תחושת הסולידריות הקהילתית, מעל ומעבר לשסעים הישנים. אולם בסופו של דבר, גם ועדת המעקב לא הצליחה להתגבר על חילוקי הדעות ועל היריבויות הבין חמולתיות בחברה הערבית-ישראלית, ובעיקר לא עלה בידה לגרום למדינה הישראלית להקצות לאזרחיה הערבים משאבים באורח שוויוני יותר. על כן בשנות התשעים של המאה הקודמת, לאחר שיוקרתה ועוצמתה נפגעו, החלה אף ועדת המעקב לשקוע. לפחות בחלקם, החלו הערבים בשנים אלו להשתלב יותר ויותר

כפרטים בחברה הישראלית, שנעשתה גם היא אינדיבידואליסטית יותר (קימברלינג, 2004, ע' 396).

למרות המודרניזציה, שעברה החברה הערבית בישראל מאז קום המדינה, רבים מהיישובים שקיבלו מעמד של עיר מתנהלים ככפר לכל דבר. היישובים הערביים עברו תהליך של עיור חלקי, אך ללא התעירות של ממש וללא שינוי יסודי של מאפייני הפוליטיקה המקומית. המבנה החמולתי נותר כשהיה, ואף הסתגל ולמד להפיק רווחים מהתנאים החדשים. כך, על אף התמורות שחלו בתחומים הכלכליים והחברתיים, נראה שהמודרניזציה החלקית והמעוותת, ובכלל זה היעדרה של עיר ערבית מודרנית, דווקא חיזקה את המבנה המסורתי והפכה אותו לבעל כוח מכריע בפוליטיקה המקומית. הבחירות לרשויות המקומיות מתאפיינות בתחרות בין חמולות ורסיסי חמולות על עמדות כוח, שיאפשרו להן להקצות משאבים ציבוריים על בסיס שיוכי. ברוב הרשויות המקומיות הערביות, הקואליציה מורכבת משלוש רשימות ויותר. במקרים קיצוניים, כל אחד מחברי מועצת הרשות המקומית מייצג רשימה אחרת, או שלרשימתו של ראש הרשות המקומית אין אפילו נציג אחד במועצה, דבר שמוביל את ראש הרשות להתמודד עם מגוון בעלי אינטרסים, וניהול הרשות נעשה מורכב וסבוך. השפעתם של האינטרסים החמולתיים והמפלגתיים חולשת על כל פעילותה של הרשות המקומית, החל בארגון ובניהול וכלה בקבלת החלטות ובהוצאתן לפועל. בשל מאפיין חברתי תרבותי זה, תהליכים של פיתוח מבפנים ברשויות המקומיות הערביות היו מוגבלים ואיטיים. זאת, למרות התגבשותה של אליטה בעלת השכלה וכישורים. ההתנהלות הלקויה וחסרת האחריות באה לידי ביטוי בכמה תחומים (עזיז, 2010, עמ' 198-199):

- חריגה מהמסגרת התקציבית מתוך כוונה שהממשלה תכסה את הגרעון.
- רצונו האישי של ראש הרשות ושיקוליו הפוליטיים עולים בחשיבותם על השיקולים המקצועיים.
- שימוש ברשויות המקומיות כמקור תעסוקה למקורבים ולבעלי ברית פוליטיים.
- שיעורי גביית מס נמוכים בגלל שיקולים פוליטיים וחמולתיים.
- חוסר ניצול משאבים וחוסר יוזמה בתכנון ובביצוע של פרויקטים.

כאן מתעוררת שאלת מקומו של שלטון החוק, או ליתר דיוק נפקדותו. מבקר המדינה קובע בדוח של שנת 2002 (אצל עזיז 2010), שהאחריות למחדלים ולליקויים בפעולותיהן של הרשויות המקומיות מוטלת בראש ובראשונה על הרשויות

המקומיות עצמן, ועל העומדים בראשיהן. אך האחריות לליקויים ברשויות מוטלת גם על משרד הפנים, שלא הפעיל די הצורך את סמכויות הפיקוח הנרחבות שהקנה לו המחוקק לשם מניעתם. **במקרה של הרשויות הערביות מתקבל הרושם, שגורמי אכיפת החוק אינם מעוניינים לאוכפו.** המשטרה ממעטת להתערב ובתי המשפט נעשים מכשיר לריקון קופתה של הרשות המקומית באמצעות תביעות של קבלנים, שלכאורה לא קיבלו תשלום על עבודות (שלא תמיד ביצעו); של עובדים שלא קיבלו את שכרם; ושל אזרחים שלמדו למצוא תואנות לתבוע את הרשות המקומית בעידן ה"משפטיזציה" שעובר על החברה הישראלית. מנגנוני הפיקוח והבקרה העלימו עין, משרד הפנים לא ניסה להכווין למינהל תקין והסדרת העניינים המשפטיים, והפיקוח החוקי על ידי משרד הפנים לא פעלו כהלכה. (עזיז, 2010, עמ' 200-201).

המשבר העמוק בתחילת שנות האלפיים הביא להפעלת תוכניות הבראה, הסדרי נושים וועדות קרואות בהיקפים חסרי תקדים. בשנים 1986-2001 מונו שמונה ועדות קרואות לרשויות מקומיות ערביות. קצב פיזור המועצות ומינוי ועדות קרואות הואץ מאז שנת 2005, לאחר שבמסגרת חוק ההסדרים הועברו תיקוני חקיקה המחייבים מינוי ועדות ברשויות שנקלעו למצב כספי קשה, ובעיקר באלו שלא אישרו את תקציבן במועד. בשנים 2005-2007 פוזרו שלוש עשרה רשויות מקומיות ערביות על ידי שר הפנים. בשנים 2006-2007 השתמשו שרי הפנים בסמכויות שהעניק להם החוק והדיחו 11 ראשי רשויות בארץ. המסקנה המתבקשת היא, ששיפור התפקוד של השלטון המקומי דורש רפורמה מבנית כוללת שנוגעת בכל ההיבטים של פעילותו (עזיז, 2010, ע' 201).

כבר בשנות השבעים והשמונים, החל תהליך הדרגתי של ביזור הרשויות המקומיות בארץ. תהליך שהואץ בשנים האחרונות ונלוו אליו תמורות בשלטון המקומי כגון קיצוץ תקציבים, הפרטה, תאגוד, איחוד רשויות ואכיפה. בתהליך הביזור, שלא היה מעוגן היטב בחוק, נוצר מצב שבו ראשי רשויות מקומיות נהנו מסמכויות בלא שיישאו במלוא האחריות לתוצאות מעשיהם. התהליך התאפיין גם בעלייתה של יוזמה מקומית, בעיקר בתחום הפיתוח הכלכלי, אך גם בפער גדל והולך בין תחומי העיסוק המתרחבים של הרשויות המקומיות, ובין היקף מקורות המימון של רובן, שקפא על שמריו (עזיז, 2010, ע' 204).

המהלך הזה של איחוד רשויות מקומיות ערביות נחל כישלון (כל הרשויות הערביות המאוחדות פורקו חוץ מרשות אחת), אף שהיה יכול להיות, בתנאים מסוימים, פתרון אידיאלי למשבר הפוקד את רוב הרשויות המקומיות, וביחוד הקטנות והחלשות. הכישלון נבע מכך, שאיחוד הרשויות ערער את יחסי הכוח בין החמולות.

אלה שמתגוררים ביישוב הקטן טענו שהרשות המקומית המאוחדת, הנשלטת בידי בני חמולה או חמולות מהיישוב הגדול, מפלה אותם בחלוקת משרות ובהקצאת משאבים. הרשויות הערביות המאוחדות סובלות מקשיי תפקוד רבים, ויש מהן שהגיעו לידי שיתוק מוחלט עקב חוסר שיתוף פעולה של תושבים עם ראש רשות שאינו מיישובם (עזיז, 2010, ע' 207).

ג. יחסם של הערבים למדינה מול משילות המדינה

מיד עם הקמתה של מדינת ישראל, הועמד קיומה בסימן שאלה גדול. מדינות ערב השכנות תקפו אותה בשיתוף עם ערביי ישראל, על מנת לסכל את תוכנית החלוקה ולמנוע את הקמתה. לאור הסכסוך ארוך השנים בין ערביי ארץ ישראל לבין היהודים, ולאור המשך מצב הלוחמה עם מדינות ערב, אין פלא שהיחס למיעוט הערבי, שנותר בשטח המדינה, היה חשדני. בקרב הציבור היהודי הייתה הסכמה רחבה, שכל עוד אין הסכמי שלום עם מדינות ערב, אין לסמוך על הציבור הערבי בענייני ביטחון. בשל החשדנות וחוסר האמון של המדינה ביחס לערבים שנשארו בתחומה, הוקם ממשל צבאי בשטחים, שבהם היו ריכוזים גדולים של ערבים (הגליל, ואדי ערה, אזור השרון - "המשולש הקטן" והנגב הצפוני). המטרה הייתה למנוע כל סכנה של עזרה מקומית לפעילות צבאית של מדינות ערב, למנוע התארגנות עוינות, ולהבהיר לערבים שיש עליהם פיקוח, כל עוד אין שלום בין מדינת ישראל לבין מדינות ערב. השלטון הצבאי, שהוקם פורמלית בראשית שנת 1950, נשען על "תקנות ההגנה לשעת חירום", במסגרתן הוטל עוצר לילה קבוע והוענקו רישיונות יציאה, שבלעדיהם אסור היה לצאת מהכפרים. הממשל הצבאי יכול היה גם לבצע מעצרים, הגליות, גירושים ופיצוצי בתים, על מנת למנוע כל אפשרות להתארגנות עוינת (ליפשיץ, 1994, עמ' 17-18).

השלטון הצבאי נמשך מבחינה פורמאלית עד לשנת 1966, למרות שבמשך השנים חל בו כרסום מתמיד (הערים הוצאו בהדרגה מתוכו ובראשית שנות השישים הדרוזים קיבלו חופש תנועה מלא ועוד). באותה תקופה, שאלת קיומו של הממשל הצבאי הייתה אחת השאלות הפוליטיות והחברתיות המרכזיות. מפלגות מימין ומשמאל ראו בו כתם על הדמוקרטיה הישראלית. מנהיגים ערבים רבים נאבקו לביטולו, וראו בו את הסמל לאפלייתם במדינה. המאבק הציבורי נשא לבסוף פרי, וב- 8/11/66, הודיע ראש הממשלה ושר הביטחון, לוי אשכול, על ביטולו. הייתה בכך עדות לביטחון ההולך וגדל של ראשי המדינה ביכולתם של כוחות הביטחון להגן על

המדינה גם בלי הממשל הצבאי, ואף לשילוב הערבים בתוך המסגרות הקיימות (ליפשיץ, 1994, עמ' 17-18).

היכולת להגן על המדינה מהאזרחים הערבים התבססה על מנגנון פיקוח, שכלל מעקב שוטף אחרי הלכי רוח המתנגדים למדינה; הבאה לדין והענשה של מי שעבר על החוק; מתן תמריצים לשיתוף פעולה; "קניית" מנהיגים; עידוד פיצולים פנימיים (בעיקר חמולתיים ועדתיים); טיפוח של זהות ערבית ישראלית חדשה, המנותקת מן הזהות הפלסטינית; ועוד. המדינה גם הפקיעה קרקעות של ערבים, שעזבו ברובם את שטח המדינה. כן נקבע העיקרון, שכל אדמה שייכת למדינה אלא אם כן היא רשומה בטאבו על בעלים מוגדרים. בפועל, היות שלא היה רישום מסודר של רבות מן האדמות שהיו בבעלות של ערבים, הופקע חלק ניכר מהן, ורבים נקלעו לסכסוך אדמות עם המדינה, שמטבע הדברים, הייתה חזקה מהם בהרבה. יש המעריכים, שהמדינה הפקיעה מעל לחצי מיליון דונם מערביי ישראל, וההפקעות האלה פגעו בשני שלישים מבעלי האדמות הערבים. מול כל אלה החליטה המדינה להעניק לערבים אזרחות מלאה, זכויות פרט לרבות כל חירויות האזרח (תנועה, התאגדות, דיבור, פרסום, פולחן, מחאה), וזכויות פוליטיות (הזכות לבחור ולהיבחר לרשויות המקומיות ולכנסת). הערבים הוכרו כמיעוט דתי ותרבותי והוקמה עבורם מערכת חינוך נפרדת. הממשלה גם ביצעה שתי תכניות חומש לפיתוח תשתיות ביישובים הערביים (סלילת כבישי גישה, חיבור לרשתות המים והחשמל, בניית בתי ספר וכדומה), אלא שהממשל הצבאי, שהוטל עליהם בתחילה, לא איפשר להם לממש את זכויותיהם במלואן. בנוסף, הפטור שניתן להם מחובת השירות הצבאי יצר מצב של אי שוויון בחובות, ונתן לגיטימציה לאי שוויון בזכויות. עד מלחמת ששת הימים התחוללו תהליכי ישראליות ומודרניזציה בקרב ערביי ישראל. רמת החיים שלהם עלתה, והם החלו להשתלב אט אט בחיי המדינה. רבים מהם למדו עברית והחלו לעבוד כשכירים במשק היהודי. המדיניות, שהקפידה על "עבודה עברית" בלבד בוטלה, והערבים התקבלו כחברים מלאים בהסתדרות העובדים הכללית. זו סיפקה להם, הן הגנה מקצועית והן שירותי רווחה (סמוחה 2001, ע' 256).

בנוסף על המפלגה הקומוניסטית הערבית-יהודית, החלו מצוקותיהם של הערבים למצאו אוזן קשבת גם בקרב חוגים יהודים ליברליים. הזהות הערבית הישראלית שפיתחו ערביי ישראל, ניתקה אותם מבני עמם ומן העולם הערבי. בשל כך, היו שראו בהם משתפי פעולה עם "האויב הציוני". הם לא ניהלו מאבק לשוויון זכויות ולא פעלו נגד הממשל הצבאי ונגד הפקעת האדמות. ניסיונותיהם המעטים להביע מחאה והתנגדות דוכאו בידי השלטונות. הניסיון החשוב ביותר היה הקמת תנועת

"אל-ארד" בשנת 1959. "אל ארד" ("האדמה"; וגם "הארץ") הייתה תנועה של משכילים ערבים, שהזדהו עם התנועה הפאן-ערבית ודגלו בהקמת מדינה פלסטינית. שלטונות המדינה ראו בתנועה גורם מתסיס וחתרני. היא הוצאה אל מחוץ לחוק, וניסיונם של אנשי התנועה להתמודד בבחירות לכנסת בשנת 1965 הוכשל באמצעות פסילת רשימתם (סמוחה 2001, עמ' 7-256).

מלחמת ששת הימים הייתה קו פרשת מים ביחסי ערבים יהודים, כמו בתחומים רבים אחרים בישראל ובאזור. בתקופת ההמתנה שלפני המלחמה ציפו רבים מערביי ישראל לתבוסתה, וניצחונה הנחיל להם אכזבה מרה. כרבע מיליון הפליטים מהגדה המערבית שחצו את הירדן, עוררו מחדש את פחד הנדודים והגירוש. המלחמה הסבה נזק רב לפאן ערביות, ותרמה להתעוררות התודעה הלאומית הפלסטינית ולמאבק לשחרור האוכלוסייה הפלסטינית מעול הכיבוש. התעוררות זו התרחשה בעיקר בקרב הערבים בשטחי הכיבוש ובפזורה, אך גם בקרב ערביי ישראל, עקב המפגש עם בני עמם. אש"ף הכיר בהם כחלק מהעם הפלסטיני, שיקם את כבודם העצמי כבנים נאמנים, וביקש לגייסם למאבק נגד ישראל. ואכן, בשנים 1968-1970 השתתפו כארבע מאות ערבים ישראלים בפעולות טרור ואיבה. אך ככלל, נשארו נאמנים למדינה (סמוחה 2001, ע' 257).

המפנה ההיסטורי במעמדם של ערביי ישראל חל ב"יום האדמה" הראשון, במארס 1976. החלטת הממשלה להפקיע כעשרים אלף דונם עוררה במגזר הערבי תסיסה עצומה, ראשונה מסוגה, אף על פי שרק כששת אלפים דונם הופקעו מערבים. ב-30/2/76 התקיימה שביתה כללית, שהביאה לידי התנגשויות דמים (שתוצאתן שישה הרוגים ועשרות פצועים) ולהסרת מחסום הפחד של הערבים מפני השלטונות. את המחאה הערבית החריפה ארגון גופים ערביים, שצמחו בשנות השבעים של המאה הקודמת ביוזמת רק"ח, והבולטים שבהם היו הוועד להגנת האדמות הערביות, ועד ראשי המועצות המקומיות הערביות, ועדת המעקב העליונה והוועד הארצי של הסטודנטים הערבים (סמוחה, 2001, ע' 257).

מאז כישלון בבחירות לכנסת בשנת 1981 נעלמו הרשימות הערביות המסופחות למפלגות היהודיות. למעשה, כבר בראשית שנות השבעים של המאה הקודמת קמה תנועת בני הכפר, תנועה רדיקלית שפעלה הן במישור המקומי והן במישור הארצי. בסוף שנות השבעים נוסדה התנועה האסלאמית, וחברים מתוכה השתתפו בפעולות חבלה, אך לאחר שנים אחדות היא נבנתה מחדש כארגון קהילתי ופוליטי חזק (סמוחה, 2001, ע' 258).

ציון דרך חשוב נוסף היה האינתיפאדה הראשונה: ההתקוממות העממית של הפלסטינים נגד הכיבוש הישראלי. האינתיפאדה פרצה בסוף 1987 ונמשכה עד 1993. מערכת הביטחון התגברה עליה ביד ברזל, על ידי מעצרים וכליאתם של אלפי פלסטינים הריגתם של שלושת אלפים ופציעתם של אלפים. בנוסף, גורשו עשרות ומאות בתים נאטמו. ערביי ישראל הועמדו לפני מבחן נאמנות קשה בין עמם ובין מדינתם, והם נקטו צעדים כדי לרצות את שני הצדדים (סמוכה 2001, ע' 258):

- מצד אחד, הם מחו נמרצות נגד הדיכוי, הביעו הזדהות פומבית ושלחו סיוע כספי למשפחות הנפגעים. בשנתיים הראשונות אף בוצעו פיגועים בידי ערבים אזרחי ישראל.
- מצד שני, הם לא השתתפו באינתיפאדה ככלל, והוכיחו נאמנות למדינה.

מפנה נוסף היה הסכם אוסלו בשנת 1993. ההסכם הביא, לכאורה, לפיוס היסטורי בין העם היהודי לעם הפלסטיני, להסכמה על יישוב הסכסוך בדרכי שלום ולהבנה שההסדר הסופי יתבסס על חלוקת הארץ. הסכם אוסלו שנוי במחלוקת בקרב היהודים, אולם זכה לתמיכה ניכרת בקרב ערביי ישראל, שראו בו "קפיצת מדרגה": לא רק לקראת פתרון השאלה הפלסטינית, אלא גם צעד מהותי לקראת שיקום מעמדם כמיעוט לאומי. הצער הרב שהביעו ערביי ישראל על רצח רבין – כמו נלקח מהם מנהיגם שלהם – הראה שבעקבות תהליך אוסלו החלו הערבים לראות באור אחר את המדינה, ואף להזדהות עמה רגשית במידה מסוימת. (סמוכה 2001, ע' 258).

המהפך הפוליטי של 1996 גרם לנסיגה קשה ביחסי ערבים-יהודים. מנקודת מבטם של הערבים, ממשל נתניהו (1996-1999) נחשב כממשלה לאומנית שעצרה את תהליך השלום, הפרה את התחייבויותיה הבין-לאומיות כלפי העולם הערבי, והשפילה את ההנהגה הפלסטינית. גם בענייני פנים נחשבה הממשלה לרעה, והערבים חשו ניכור עמוק כלפיה. היא נטשה את תכניות השוואת התנאים של ממשלת רבין, יצרה מיתון ואבטלה שפגעו בערבים, והתייחסה אליהם בעוינות. כתוצאה מכך, התמוססו הרגשת הקרבה והרצון להשלמה שחשו הערבים בשלוש השנים שאחרי הסכם אוסלו (סמוכה, 2001, ע' 259).

התנהגות הערבים, מאז רצח רבין, התאפיינה בניכור ובהתנגדות, המתבטאים בין השאר בפגיעה הקשה בסדר הציבורי, במיוחד במהומות אוקטובר 2000 – כאות הזדהות עם המאבק המזויין הפלסטיני בתחילת המילניום ("אינתיפאדת אל-

אקצה"). בראש השנה תשס"א, פתחו אזרחי ישראל הערבים במקומות שונים בארץ בהפגנות אלימות, שנמשכו שלושה ימים רצופים ולוו בהפגנות סוערות, בחסימת כבישים ראשיים ובזריקת אבנים. במהלך דיכוי המהומות השתמשה המשטרה בנשק חם. עם תום המהומות היה מניין הקורבנות: 13 ערבים ישראלים שנהרגו מידי שוטרים, ואזרח יהודי ישראלי אחד שנהרג מפגיעת אבן שנזרקה עליו על-ידי מפגינים ערבים. מהומות אלו חיבלו קשות באמון ההדדי ובמרקם היחסים העדין שבין יהודים לערבים בישראל: אופיין האלים של המהומות זעזע רבים מאזרחי ישראל היהודים, שחשו מאוימים ונבגדים על ידי אזרחי המדינה הערבים. במקביל, הריגתם של האזרחים הערבים במהלך ההפגנות גרמה לזעם רב בקרב הערבים בישראל. ראשי המגזר הערבי טענו כי השוטרים ירו במפגינים ללא הצדקה, רק בשל היותם ערבים, והפעילו על הממשלה לחץ ציבורי בתביעה לחקור את אירועי אוקטובר ואת תוצאותיהם החמורות. בעקבות זאת החליטה הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית בראשות שופט בית המשפט העליון, תיאודור אור (ועדת אור) (מט"ח-המרכז לטכנולוגיה חינוכית, ללא תאריך).

הניכור של ערביי ישראל המשיך בגל הטרור בשנתיים הראשונות של העימות המזויין עם הפלסטינים ("האינתיפאדה השנייה"), בביקורים של ראשי הציבור הערבי במדינות אויב; בהצטרפות של כמה מהם למשט המרמרה שנועד למחות על ההסגר הישראלי על עזה; בריבוי של שביתות כלליות; בהגברת המחאה בחוץ לארץ; בניהול קמפיין קשה נגד התנדבות צעירים ערבים לשירות אזרחי; ובפרסום של מסמכי החזון העתידי, שבהם מוצגת ישראל כמדינה קולוניאלית ולא דמוקרטית, ומועלית דרישה לביטול אופייה היהודי של ישראל ולכינונה מחדש כדמוקרטיה הסדרית וכמדינה דו לאומית. לכל אלה נוסף גידול בניכור הפוליטי – ירידה בשיעורי ההצבעה של הערבים בבחירות לכנסת, מ-62% ב-2002 ל-56% ב-2013. בירידה זו יש יסוד של החרמה וייאוש, הן מהמערכת הפוליטית והן מהמפלגות הערביות ששיעור ההצבעה עבורן באותן שנים עלה מ-64% ל-77%. כך התגלגל השסע הלאומי גם לשסע פוליטי בולט (סמוחה, 2013, ע' 142).

הסלמה נוספת וחמורה ביחסי ערבים יהודים בישראל ובשיח הציבורי הישראלי ביחס לציבור הערבי החלה עם חטיפתם ורציחתם של שלושה נערים יהודים באזור גוש עציון, ב-12/6/14; והחטיפה והרצח של נער ערבי בירושלים ב-2/7/14. פשע זה הסעיר את הרוחות בקרב הציבור הערבי, והניע גל הפגנות סוערות בכל חלקי הארץ. בכמה מקרים התפתחו הפגנות להתנגשויות אלימות עם המשטרה. המתח – בין הציבור היהודי לערבי בישראל – החרף, ככל שהמערכה בזירת עזה התמשכה.

השאלה שריחפה באוויר, והחלה להעסיק את אנשי הציבור ואת גורמי אכיפת החוק הייתה, האם אנו ניצבים בפני אינתיפאדה שלישית, והפעם עם האזרחים הערבים בישראל. הפגנות ופעולות מחאה התקיימו כמעט בכל חלקי הארץ. ההפגנה הארצית העיקרית נערכה בכפר מנדא בגליל ב- 6/7/14, על פי קריאת ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי. המסרים בהפגנה זו כללו מחאה נגד גילויי הגזענות והשנאה כלפי הציבור הערבי, שהופיעו בעיקר ברשתות החברתיות, וגם מחאה על מדיניות הממשלה, שנראה היה כי היא נוקטת סלחנות כלפי תופעות אלו. מפגינים דרשו להפעיל אמצעי ענישה הקבועים בחוק נגד גילויי השנאה, שהתבטאו בהסתה, בהאשמה בחוסר נאמנות ובקריאות לפגיעה ולענישה קולקטיבית של הציבור הערבי. המפגינים מחו גם נגד קריאות להחרמת עסקים ערביים. הפגנות נוספות התקיימו באזורים שונים בארץ. בסך הכול נעצרו (לפי דיווח משטרת) 108 מפגינים, מתוכם 37 קטינים. אמצעי התקשורת הערביים עסקו בהרחבה באירועים אלה. במוקד הסיקור והדיון הייתה ביקורת על חוסר ההתמודדות של גורמי החוק והסדר, וכן של הציבור היהודי בכלל, עם תופעות השנאה, הגזענות, האלימות וההסתה שהוביל הימין הקיצוני, כולל פעולות "תג מחיר" שבוצעו בשנה החולפת. בהפגנות ניכרו שתי מגמות עיקריות (חילו ואח', 2014, ע' 120).

- האחת, ראשי הרשויות הערביות נקטו לרוב עמדות מרוסנות. חלקם הביע התנגדות להפגנות. אולם, גם אלה שתמכו במחאה ואישרו את ההפגנות ניסו לנקוט בקו מתון. חלקם אף יצרו דיאלוג עם המשטרה וקראו למחאה מרוסנת, מחשש לפגיעה באינטרסים יהודיים - ערביים משותפים, בעיקר במישור הכלכלי.

- השנייה, חברי הכנסת הערבים והמפלגות הפוליטיות ניסו להוביל קו נוקשה יותר. רובם השתתפו באופן פעיל בהפגנות, אולם את ההובלה והארגון נטלו לרוב קבוצות הצעירים (תנועת הנוער) והסטודנטים. גם התנועות האסלאמיות חברו למחאה וקיימו הפגנות נפרדות, בין היתר ביפו ובלוד.

מבצע 'צוק איתן' מצא את הציבור הערבי בעיצומו של גל מחאה, הפגנות ומעצרים. המבצע הסיט את תשומת הלב הציבורית מהאירועים הקודמים, אולם נתן את האות לגל נוסף של הפגנות. הפגנות מחאה נגד המלחמה בעזה התקיימו באזורים שונים ברחבי הארץ. המשטרה הואשמה בשימוש בכוח מיותר בהפגנות המאורגנות על ידי ערבים בארץ, ובשימוש באמות מידה שונות כלפי מפגינים יהודים. ההתנגשויות החזיתיות במהלך הפגנות, בין פעילי הימין הקיצוני לבין המפגינים הערבים, התפרשו כעדות להעמקת השסע ביחסי יהודים - ערבים. כך גם גילויי

אלימות והתבטאויות גזעניות קשות מצד גורמי הימין הקיצוני. פיטורים של אזרחים ערבים על רקע התבטאויות ביקורתיות מצדם ברשת החברתית, ובפרט גילויי הזדהות עם סבלם של הפלסטינים בעזה, כמו גם הבעת שמחה של אחדים מהם על מות חיילי צה"ל במערכה – כל אלה נתפסו כמיועדים להדיר את האוכלוסייה הערבית מהמערכת האזרחית-כלכלית במדינה (חילו ואח', 2014 עמ' 120-122).

ד. מידת שביעות הרצון מטיפול של הרשות המקומית הערבית בתחומים השונים

בסקר, שנערך במאי 2007 נבדק מדגם מייצג מקרב האוכלוסייה הערבית בישראל. נמצא כי תושבי הרשויות המקומיות הערביות מביעים חוסר שביעות רצון מרמת החיים ביישובם. התושבים מביעים חוסר שביעות רצון כללית משירותי המועצה המקומית או העירייה (ראה לוח מס' 7):

לוח מס' 7: שביעות הרצון הכללית מהחיים ביישוב ומתפקוד הרשות המקומית

(מתוך : גאנם ופייסל, 2008, ע' 226)

ממוצע	סטיית תקן	
2.8	1.4	רמת החיים ביישוב שלי משביעה רצון
2.3	1.3	רוב התושבים מרוצים מהשירותים של המועצה/העירייה
2.7	1.4	אני מרוצה מרמת הפעילות של מוסדות החברה והתרבות ביישוב (כמו מתנ"סים)
2.4	1.3	המועצה קשובה לצורכי התושבים
2.5	1.3	המועצה פועלת למצוא פתרונות אמיתיים לבעיות העיקריות של היישוב
2.6	1.3	ראש המועצה פועל למתן שירות איכותי לתושבים על-ידי המועצה
2.6	1.5	ראש המועצה פועל למתן שירות ללא הבדלים פוליטיים, חמולתיים ואחרים
2.4	1.3	המועצה פועלת גם בנושאים אשר אינם באחריותה הישירה (למשל ניקיון בשטחי בניינים משותפים, השתתפות בשיפור חזות בניינים ועסקים)
2.8	1.5	המועצה פועלת נגד מי שמפר את חוקי העזר העירוניים (למשל למניעת השלכת פסולת ברבים, חניה במקומות אסורים או בנייה בלתי-חוקית)

**** מידת הסכמה עם המשפטים מ- 5 ("מסכים במידה רבה") עד 1 ("כלל לא מסכים")

חוסר שביעות הרצון בא לידי ביטוי בכל תחומי החיים, כולל טיפול באוכלוסייה ותיקה, טיפול בפניות התושבים, במערכת החינוך, באחזקת כבישים וכדומה. המרואיינים חשים כי הרשות המקומית אינה קשובה לצורכי התושבים ואינה פועלת למצוא פתרונות אמיתיים לבעיות העיקריות של היישוב. שביעות הרצון מתפקוד ראש הרשות המקומית אינה גבוהה. המרואיינים חשים, ככל הנראה, שראשי הרשויות המקומיות אינם פועלים לתת שירות איכותי לתושבים, וכי יש אפליה בשירותים הניתנים להם על בסיס חמולות, הבדלים פוליטיים ואחרים. הממצאים חושפים את ליקוייה של התיאוריה הגורסת כי החברה הערבית-פלסטינית בישראל עברה מודרניזציה (גאנם ופייסל, 2008, עמ' 234-235).

נראה כי המרואיינים אינם מסכימים עם מרבית המשפטים שהוקראו להם. כלומר, מביעים חוסר שביעות רצון כולל מרמת החיים בישובים, מתפקוד הרשות המקומית ומהשירותים שהיא מספקת, וכן מפרמטרים נוספים (גאנס ופייסל, 2008, ע' 226). באופן כללי ניתן לומר כי שביעות הרצון של המרואיינים מטיפול של הרשות המקומית בנושאים שונים, והערכתם הייתה נמוכה יחסית, אך דיפרנציאלית במידה מסוימת (ראה לוח מס' 8):

לוח מס' 8: שביעות הרצון הכללית מהחיים בישוב ומתפקוד הרשות המקומית, לפי גודל היישוב

(המקור: גאנס ופייסל, 2008, ע' 227)

ממוצע כלל המשיבים בסקר	מעל 20,000	10,000 - 20,000	עד 10,000	
2.8	2.8	2.9	2.9	רמת החיים ביישוב שלי משביעה רצון
2.3	2.4	2.5	2.2	רוב התושבים מרוצים מהשירותים של המועצה/העירייה
2.7	2.7	2.8	2.7	אני מרוצה מרמת הפעילות של מוסדות החברה והתרבות ביישוב (כמו מתנ"סים)
2.4	2.6	2.4	2.4	המועצה קשובה לצורכי התושבים
2.5	2.7	2.4	2.4	המועצה פועלת למצוא פתרונות אמיתיים לבעיות העיקריות של היישוב
2.6	2.8	2.6	2.5	ראש המועצה פועל למתן שרות איכותי לתושבים על ידי המועצה
2.6	2.6	2.9	2.4	ראש המועצה פועל למתן שרות ללא הברלים פוליטיים, חמולתיים ואחרים
2.4	2.7	2.4	2.2	המועצה פועלת גם בנושאים אשר אינם באחריותה הישירה (למשל ניקיון בשטחי בניינים משותפים, השתתפות בשיפור חזות בניינים ועסקים)
2.8	2.9	2.9	2.7	המועצה פועלת נגד מי שמפר את חוקי העזר העירוניים (למשל למניעת

**** המרואיינים התבקשו לדרג מ- 5 ("טוב מאוד") עד 1 ("בכלל לא טוב") את טיפולה של הרשות המקומית בכל אחד מהנושאים.

הנתונים מעלים כי קיימת השפעה מסוימת, אף כי לא גדולה, על פרמטרים מסוימים, אך אין מתאם ברור בין גודל היישוב לרמת שביעות הרצון ממנו. אשר לגביית המסים והארנונה, אין די נתונים כדי לקבוע אם שביעות הרצון נוגעת לגבייה או לאי גבייה, שהרי ידוע כי שיעור גביית המסים והארנונה ביישובים הערבים נמוך מאוד.

לוח מס' 9 מלמד כי שביעות הרצון מטיפול של הרשות המקומית בנושאי רווחה, ותעבורה פנימית ביישוב נמוכה; לגבי גביית ארנונה ושאר היטלים – שביעות הרצון בינונית. לציין כי בסקר זה, לגודל היישוב או להרכבו הלאומי הייתה השפעה על התשובות:

לוח מס' 9: שביעות רצון מטיפול של הרשות המקומית בתחומים השונים

(המקור: גאנס ופייסל, 2008, ע' 229)

ממוצע	סטיית תקן	
3.2	1.3	מערכת החינוך
2.7	1.4	אחזקת כבישים ומדרכות
2.5	1.4	פעילויות תרבות ופנאי למבוגרים (במתנ"ס)
2.4	1.3	טיפול בפניות התושבים
2.4	1.4	פעילויות בשעות הפנאי לנוער ולילדים / חינוך בלתי-פורמלי במתנ"ס
2.6	1.5	קידום פיתוח אזור תעשייה
3.5	1.6	טיפול באוכלוסייה הוותיקה / קשישים
2.7	1.3	טיפול בנושא הרווחה
2.8	1.4	תברואה ואיכות הסביבה
2.6	1.5	טיפול בנושאי תעבורה פנימית (כמו חנייה, רכב כבד ועוד)
3.3	1.5	גביית הארנונה ושאר ההיטלים הכספיים

**** מידת הסכמה עם המשפטים מ- 5 ("מסכים במידה רבה") עד 1 ("כלל לא מסכים")

ה. הרחבת המודל ההסדרי כפתרון אפשרי לבעיה

ההסדרה היא שיטה לפתרון בעיות וקונפליקטים פלגניים במקום שבו יש מידה מינימלית בלבד של הסכמה. במסגרת זו, מוותר הרוב על הכרעות רוב חד צדדיות. נציגי הקבוצות העיקריות מיוצגים במוסדות הממשל ובהקצאת המשאבים הציבוריים, ויש הכרה בזכותן של הקבוצות לנהל את חייהן על פי השקפת עולמן. ייחודה של הדמוקרטיה ההסדרית טמון בכך, שההסכמים הפוליטיים המאפיינים אותה מבוססים על הידברות, על פשרות ועל חתירה להסכמה (עזיז, 2010, ע' 213).

הרחבת המודל ההסדרי בישראל, יכולה להיות פתרון יעיל ביותר בהסדרת יחסי רוב-מיעוט במדינה, והיא תוכל לסייע גם בפתרון המשבר בשלטון המקומי ומשברים במערכות אחרות. הפתרון המוצע לבעיותיו של השלטון המקומי הערבי מחולק לשבעה חלקים (עזיז, 2010, עמ' 213-217):

- ביזור של כלל מערכת השלטון המקומי בישראל על בסיס אוניברסלי – יש לאחד רשויות, וכך להתגבר על החיסרון שבגודל היישובים הקטנים. השירותים יינתנו במסגרת שיתוף פעולה בין-רשותי, בין-מוניציפלי או על-אזורי, ויקודמו פרויקטים משותפים. רשויות יכולות להחליף זו עם זו שירותים תמורת תשלום או תמורת שירות אחר.
- הקמת רובד שלטוני חדש של שלטון אזורי על בסיס גיאוגרפי, שיהיה בעל סמכויות נרחבות, בעיקר בתחום התכנון ופיתוח הכלכלה. יש ללמוד לקח מניסיונות העבר, שמלמדים שהשלטון האזורי אינו חייב להיות משותף, ושיש להקים מועצות אזוריות ערביות. רובד שלטוני זה, שיהיה בעל סמכויות תכנון, יכול לטפל ברוב הקשיים הכלכליים ובעיות הכרוכות בבניה למגורים.
- הקמת רובד ארגוני על-אזורי של שלטון עצמי בתחומי החינוך והתרבות. רובד זה עונה על תביעתו של הציבור הערבי לאוטונומיה בתחומים אלה. איחוד מוסדות חינוך ותרבות יכול לתרום להפחתת עלויות וליתר יעילות של המערכת.
- הפסקת האפליה בהקצאת משאבים ועידוד הפיתוח הכלכלי. הקריטריונים לחלוקת תקציבים, כולל תקציבי פיתוח, חייבים להיות ברורים ומעוגנים בחוק. כמו כן, יש להקים תשתית לפעילות כלכלית של התושבים בתוך היישוב, להשקעות של יזמים שאינם בני היישוב ולהשקעות מחוץ למדינה. אף יש לנקוט בהעדפה מתקנת בתחום זה לנוכח הפער שנוצר במשך עשרות שנים.

- הסדרת בעיית הקרקעות בין האוכלוסייה הערבית לשלטון המרכזי. הקצאת קרקעות על ידי מינהל מקרקעי ישראל, והחזרת קרקעות לשטחי השיפוט של הרשויות הערביות.
 - טיפול בבעיות הפנימיות של הרשויות המקומיות הערביות, חיזוק הדרג המקצועי והפרדת הניהול מהפוליטיקה. צעד זה הינו קשה לביצוע, אך אפשר לעשות זאת על ידי אכיפה קפדנית של התקנות והחוקים בנושא מינויים.
 - חלוקת היישובים הערביים לאזורי בחירות על בסיס גיאוגרפי. יש לנקוט בפעולות שיחלישו את שלטון החמולות. למשל, הקלפיות ביישובים הערביים מחולקות כיום על בסיס שם החמולה, כך, מנהיגי החמולות והמועמדים יכולים לפקח היטב על ציבור המצביעים. חלוקה על בסיס גיאוגרפי לא תאפשר פיקוח כזה, והיא יכולה לעזור גם בגיבוש קהילות על בסיס אינטרסים משותפים של תושבי שכונות, במקום הגיבוש על בסיס האינטרס החמולתי.
- הצלחת הרפורמה המוצעת מותנית בשני צעדים: הסדרת בעיית הקרקעות בין האוכלוסייה הערבית לשלטון המרכזי, וטיפול בבעיות הפנימיות של הרשויות המקומיות, הנובעות מהמבנה החברתי ומהתרבות הפוליטית המסורתית. הצעד הראשון המתחייב בכיוון זה הוא חיזוק הדרג המקצועי והפרדת הניהול מהפוליטיקה, בצד הגברת הפיקוח ואכיפת התקנות והחוקים על ידי השלטון המרכזי (עזיז, 2010, ע' 218).

ו. הליכת המגזר הערבי במשותף לבחירות 2015 והשלכותיה

אחד התהליכים המרתקים, המתרחש בעת כתיבת שורות אלה, הינו איחוד הרשימות הערביות לרשימה אחת המתמודדת בבחירות, שמעוררת התלהבות במגזר, ויש לה סיכוי למצות בצורה מיטבית את הפוטנציאל האלקטורלי שלו. רשימה זו, בלחץ מצביעה ובשל הצורך למצוא מכנה משותף בין גישות קוטביות, שם, לראשונה, דגש משמעותי על בעיות החיים של הערבים בישראל. אם תהיה מפלגה זו השלישית בגודלה ואם תתהווה ממשלת איחוד לאומי, אזי יתמנה ראש מפלגה זו, לראשונה בתולדות ישראל, לראש האופוזיציה והמפלגה תקבל את ראשות חלק מוועדות הכנסת. זהו מהפך משמעותי בטווח הקצר הזרמת תקציבים למגזר ופעולות אקטיביות להעמקת שוויון ההזדמנויות של הערבים בישראל; ובטווח הארוך הוא יכול לסמן את תחילת ההשתתפות האמתית של הערבים במשחק הפוליטי בישראל.

פרק רביעי: שיטור בחברה דמוקרטית

א. לגיטימציה ציבורית ומשמעותה למשטרה בחברה דמוקרטית

העובדה, שללא לגיטימציה, לא יכולה משטרה לבצע את תפקידה, מסבירה למשל, את הקושי שלה לפעול בקרב קבוצות מיעוט. קבוצות מקופחות רואות במשטרה כלי שנועד להנצחת הקיפוח, ועל כן, הן דוחות את הנורמות שהיא מנסה להשליט (יחזקאלי, 2014).

העקרונות המוקדמים ביותר לפעולת משטרה בחברה דמוקרטית התפרסמו כבר במחצית הראשונה של המאה התשע-עשרה, כאשר סיר רוברט פיל (Sir Robert Peel), מי שהיה שר הפנים בממשלת הוד מלכותו, הניח בשנת 1829 על שולחן הפרלמנט הבריטי חוק משטרה (Metropolitan Police Act), שנחשב לחוק פורץ דרך ולחדשני במונחים של שיטור בחברה דמוקרטית. קיימות גרסות שונות, בנוגע לשאלה: מה היו העקרונות המונחים ביסודו של חוק זה, אולם אין כל מחלוקת כי עיקרון יסודי שהונח בבסיס המשטרה המודרנית היה תפיסתה כמי שמשרתת את הציבור וזקוקה לאמונו. הביטוי הבולט ביותר לעיקרון זה הוא המשפט: "המשטרה היא הציבור והציבור הוא המשטרה". עקרונות חוק משטרת המטרופולין עמדו במבחן הזמן, ומהווים בסיס עליו מושתתת המשטרה המודרנית. את חוק משטרת המטרופולין יש לראות בהקשר הרחב של התהליכים ההיסטוריים שעברה בריטניה, ובמיוחד המהפכה התעשייתית. כאשר פרצה בסוף המאה השמונה-עשרה, החלה נהירה למרכזי הערים התעשייתיות שהביאה עימה, בין השאר, גלי פשיעה חסרי תקדים. עד אותה העת, הסתמכה מערכת האכיפה בבריטניה על אנשי משפט ושיטור מהמעמד הגבוה, שמילאו את תפקידיהם בהתנדבות. אולם, ההזדמנות לעושר הטמונה בתיעוש, גרמה לרבים מהם להשקיע את ממונם ומרצם על חשבון מחויבותם האזרחית לשמירת החוק. את החלל מילאו שוטרים ושומרי לילה בלתי כשירים שנהגו בבריונות, לקחו שוחד ושיתפו פעולה עם עבריינים. יכולת ההרתעה של המשטרה הבריטית הידרדרה. על כן, נקט הפרלמנט הבריטי בדרך של החמרת הענישה, וכלל בספר החוקים של תחילת המאה התשע-עשרה כמאתיים עבירות שדינן מיתה. שר הפנים הבריטי פיל הבין, שללא משטרה אפקטיבית הקרובה לציבור ומשרתת אותו, לא ניתן לקיים את הסדר הציבורי. חלק מהעקרונות לפעולת המשטרה – שבאו לידי ביטוי בחוק משטרת המטרופולין – היו הנגשת שירות

המשטרה לציבור, הכשרת שוטרים באימון מתאים והופעה והתנהגות מכובדים (גולן והרפז, ללא תאריך, עמ' 1-2).

המושג 'אכיפת חוק' מוגדר כמכלול "הפעולות הבאות להבטיח את הציות לחוק באמצעים של כפייה, החל מאזהרות ואיומים ועד לשימוש באמצעים פיזיים, אגרסיביים פחות או יותר כלפי אדם או רכוש..." (ביין, 1991, ע' 134). במובן הרחב יותר, משמעותה של אכיפת החוק היא מכלול האמצעים המשפטיים, החברתיים, החינוכיים ועוד, שיש בהם כדי להביא לציות לחוק. כאשר אמצעים אלה אינם מועילים מגיבה החברה באמצעי ענישה על אי הציות לחוק. למשטרה יש מונופול בשימוש באמצעי כפייה אלה, דבר המייחד אותה ממוסדות חברתיים אחרים האוכפים את החוק. לצד אכיפת החוק, עוסקת המשטרה גם במתן סיוע לאזרחים, ומתן סיוע באמצעי כפייה לגופים אחרים הנזקקים לשירותי משטרה, כדי לבצע את תפקידם, כמו למשל: מתן אפשרות למכבי אש או למד"א לפעול בעת שריפה או תאונה. כמו כן, מספקת המשטרה כוח כפייה גם לגופים אחרים הנטולים יכולת אכיפה, כמו ביצוע צווים עבור רשויות. שתי הפונקציות המרכזיות של המשטרה: אכיפת חוק ושירות לציבור, הן הבסיס לעקרונות פעילות המשטרה בחברה הדמוקרטית (גולן והרפז, ללא תאריך, ע' 3).

בחברה דמוקרטית, חייבות פעולות המשטרה להתבסס על הסכמה ציבורית רחבה ככל האפשר. הצורך בקיום הסכמה כזו אינו ענין אידיאולוגי גרידא. הסכמה זו נחוצה, כדי שאכיפת החוק תהיה יעילה ותתקיים במחיר מינימלי, הן מבחינת ההוצאות הכספיות, ובעיקר מבחינת השחיקה של כוחות המשטרה והפגיעה בציבור. במקרים קיצוניים, התנגדותו של הציבור לאכיפת החוק תביא למצב שבו המשטרה לא תהא מסוגלת להתמודד עם מצב כזה, ותזדקק לסיוע כוחות סמי צבאיים כמו משמר הגבול.

ניתן לומר, שמאחר והחוק הוא תוצר של הרשות המחוקקת, האמורה לבטא את רצון העם, הרי מי שממונה על אכיפתו של אותו חוק פועל מניה וביה מכוח אותה הסכמה ציבורית. אך במציאות אין הדברים כה פשוטים (ביין, 1991, ע' 144):

- ראשית, הסכמה ציבורית רחבה לעצם קיומו של חוק מסוים, אין בה ללמד בהכרח שקיימת גם הסכמה לאכיפתו בכל הנסיבות ובכל המצבים, ובוודאי לא בכל השיטות.

- שנית, בשל חלוף הזמן בין מועד חקיקתו של חוק מסוים ובין האירוע או הנסיבות היוצרים את ההזדמנות לאכיפתו, יתכן שיחול שינוי בקונצנזוס שהביא לקבלתו על ידי הרשות המחוקקת.
- שלישית, לעתים מדובר באכיפת חקיקת משנה, שאמנם אינה חורגת ממסגרת ההסמכה הכללית שניתנה לרשות המבצעת באותו החוק, אך "התרגום" של אותה סמכות כללית לשפה של איסור קונקרטי אינו מוצא חן בעיני הציבור.
- רביעית, במשטר קואליציוני כשלנו ובמצב של שוויון כוחות בין שני גושים גדולים של מפלגות, ניתנת לעתים לסיעה קטנה, המייצגת מיעוט מבוטל, אפשרות "לסחוט" חקיקת חוקים שהנם לזרא לרוב הציבור, בתמורה לתמיכתה בגוש מסוים.

כמובן שרצוי כי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת ישתדלו, עד כמה שהדבר ניתן, להביא במכלול שיקוליהן את הקשיים של המשטרה באכיפת חוקים בלתי פופולריים, וישתדלו להמעיט בחקיקתם ככל האפשר, אך לא תמיד ניתן להימנע מחקיקה כזו. מכאן, שאין המשטרה יכולה לצאת מההנחה ששיתוף הפעולה הציבורי "נתון בכיסה", בכל הנוגע לפעולותיה באכיפת החוק (ביין, 1991, ע' 144).

אין מנוס, אפוא, מכך שהמשטרה תנקוט בפעולות שיגבירו את אמון הציבור ואת אהדתו כלפיה, וכן שיטעו בקרב הציבור את ההרגשה, כי אין החוק נכפה עליו "מלמעלה", וכי הוא שותף, בצורה זו או אחרת, בתהליך אכיפת החוק. קיימות דרכים למשטרה להשיג מטרה זו והן: נטיעת ההרגשה של שוויון באכיפת החוק, תוך שקילת שיקולים רלבנטיים והתרחקות משיקולים זרים, תום לב ושמירה על כבוד האדם, אכיפה מתוך הגינות, קיום מגע שוטף והתייעצויות עם הגורמים המיצגים את הציבור באזור שבו אמורה המשטרה לפעול, כגון נציגי הרשויות המקומיות, מנהיגים דתיים, נציגי המיעוטים וכדומה. מעבר לכך, ראוי לעתים גם לגייס את תושבי המקום לעזרה ממשית, מאורגנת, במסגרת המשמר האזרחי או בדרכים אחרות, התנהגות נאותה של השוטרים לא רק במילוי תפקידם אלא גם בחייהם האישיים, קיום מערכת יעילה לפיקוח על התנהגותם של השוטרים ולבירור תלונות של אזרחים בכל הנוגע לדרך אכיפת החוק על ידי המשטרה בכלל, ולהתנהגותם הבלתי נאותה של שוטרים בודדים בפרט. מתן שירותים לאזרחים מעבר למתחייב מהגדרת תפקידי המשטרה בחוק, כגון עזרה לנהג ש"נתקע", הדרכה, סיוע לקשישים ועוד (ביין, 1991, עמ' 145-147).

בתקופה סוערת כמו התקופה הנוכחית, בה מחד גיסא נדרשת המשטרה למלא תפקידים צבאיים למחצה בכוח אדם מוגבל, ומאידך גיסא מוטלות על הצבא משימות משטרתיות; כאשר עומדת המשטרה מול קבוצות קיצוניות מימין ומשמאל; וכאשר בה בעת, נדרשת המשטרה לאכוף את החוק בתחומים בהם פוליטיקה, כלכלה ומשפט מתערבים זה בזה, עד לבלי יכולת כמעט להבחין עוד ביניהם, קיים חשש מסוים, שהדמות הראויה למשטרה בחברה דמוקרטית תעוות או תטושטש תחת לחץ נסיבות אלה. כך למשל, קשה ביותר לשמור על עקרון הפגיעה המינימלית, כאשר המשטרה עומדת מול המון של בני מיעוט עוין, או למנוע השפעות פוליטיות כאשר נערכת חקירה של שרים, שתמיכתם בממשלה היא חיונית לעצם קיומה. אפשר אולי לקוות, כי שימת דגש מחודש על העקרונות הכלליים לאכיפת החוק יש בה לתרום, ולו במעט, למניעת עיוות כזה. אך לא די במודעות לכל עקרון בנפרד. מה שנדרש הוא שילוב ושקלול נכון של כל העקרונות כאחד. לשון אחרת, מתן דגש מופרז על עקרון אחד על חשבון עקרונות אחרים, עלול להביא לתוצאות בלתי רצויות. ומכאן, שלכל אחד מהעקרונות אין רק חשיבות עצמאית, אלא גם תפקיד כגורם המגביל ומונע הסתמכות בלתי סבירה ומוגזמת על עקרון אחר. כך למשל, אכיפה מוגזמת מתוך דבקות בעקרון החוקיות, יכולה להביא לבזבוז משאבים ולחוסר יעילות, ומכאן שעקרון ההסכמה הציבורית ועקרון שיקול הדעת יש בהם להגביל מגמה זו. הסתמכות מוגזמת על ההסכמה הציבורית עלולה להביא לפופוליזם, ומכאן, הדרך לפוליטיזציה של פעולות המשטרה אינה רחוקה. לכן, מתבקש האיזון של עקרון זה מכוח עקרון החוקיות. במינון נכון של הזדקקות לכל אחד מהעקרונות, מונח המבחן של משטרה טובה (בין, 1991, ע' 165).

ביחסי משטרה-דמוקרטיה קיימים יחסים של 'איום' מחד גיסא ו'תלות' מאידך גיסא. מצד אחד, המשטרה אמורה להגן על הדמוקרטיה בכלים לא דמוקרטיים. על כן, מהווה המשטרה איום פוטנציאלי על הדמוקרטיה. מצד שני, קיימת תלות של הדמוקרטיה במשטרה, כיוון שהיא זקוקה לה כתנאי יסודי לקיומה. בעצם קיומה של משטרה בחברה דמוקרטית קיים לכאורה קונפליקט: בין הצורך לשמור על שלום הציבור והסדר הציבורי ולהגן על זכויות האזרח ובין החובה לעשות זאת במסגרת החוק. כמעט כל פעולה משטרתית מלווה בפגיעה בחופש הפרט. לעתים קרובות נאלצת המשטרה לשלול מן האזרח חלק מזכויותיו הטבעיות, החל מצנעתו הפרטית וכלה בחירותו. לעתים מתברר, בדיעבד, שהיה זה חשד שווא, או חשד שאינו ניתן להוכחה. יתרה מכך, לעתים אנשי משטרה אף עוברים בפעולותיהם על החוק, אם במודע ואם בחוסר מודעות, בין היתר מתוך רצון להיות אפקטיביים

ולהגן על האזרח מפני פורעי חוק (יחזקאלי ושל, 1996). אלו שנפגעו, בצדק או שלא בצדק, יבקרו את המשטרה בחריפות.

תופעה זו באה לידי ביטוי לאורך כל שנות קיום משטרת ישראל. במקביל, יימצאו רבים, בתקופות קשות, המסנגרים על המשטרה. למשל, הפגנות 1993 בעקבות הסכמי אוסלו הביאו את המפכ"ל לשעבר של המשטרה – יעקב טרנר, לפרסם מאמר בשם, "אין לנו משטרה אחרת". טרנר כותב בין היתר: "הדבר הרע ביותר שיכול לקרות לכולנו הוא שיתערער מעמדו האובייקטיבי של השוטר וייקרע החוט הדק עליו מהלכת המשטרה. הניסיונות לערער הלגיטימציה של הגופים היותר רגישים במשטרת ישראל הם חרב פיפיות שלעולם לא נוכל לצפות היכן תכה... הנחבטים הראשונים הם השוטרים עצמם. המשטרה הינה הגוף היחיד שיש לו כוח פיסי וברגע של אמת, כשנדרש כוח פיסי – זה הכוח היחיד הקיים. לא הפרקליטות ולא בית-המשפט, עם כל הכבוד הראוי... היזהרו מלערער על הלגיטימציה של מוסדות נבחרים ושל גופים המופקדים על החוק. איש אינו יודע מה יצמח מזרע הפורענות הזה ואיזה שד יוציא מתוכו". הביקורת המוטחת במשטרה, בעתות משבר, מתמקדת בעיקר בניסיונות לערער על הלגיטימציה שלה, אם מתוך ראייה שגויה של הנסיבות ו/או כדי לתקוף את השלטון. למרות זאת, מיעוטים נוטים, בעת משבר, לראות בפעילות המשטרתית ניסיון לכפות עליהם בכוח את עמדות הרוב. על כן, יש לראות את הניסיונות לערער על הלגיטימיות של פעילות המשטרה בעתות משבר כתופעה נורמלית, למרות תחושות התסכול ההדדיות של שוטרים ומפגינים (יחזקאלי ושל, 1996).

1. שיטור בחברה רב תרבותית

העובדה, שללא לגיטימציה, לא יכולה משטרה לבצע את תפקידה, מסבירה למשל, את הקושי שלה לפעול בקרב קבוצות מיעוט. קבוצות מקופחות רואות במשטרה כלי שנועד להנצחת הקיפוח, ועל כן, דוחות את הנורמות שהיא מנסה להשליט (יחזקאלי, 2014א').

בשל נטייתן הטבעית של משטרות, כולל משטרות בעולם המערבי להפלות מיעוטים ומהגרים (משטרות מייצגות את המצב הקיים ומגנות עליו), התפתחה תורה שלמה במדעי המשטרה בתחום של "שיטור בחברה רב תרבותית" ("Policing a Multicultural Society"). זו התפתחה בעיקר בקנדה ובאוסטרליה, שם מתבססת מדיניות הממשלה מאז שנות השבעים של המאה הקודמת, על נרמול המציאות הרב

תרבותית הן בזהות הלאומית והן באספקת השירותים הציבוריים. גישה זו, מנחה כיום מספר משטרות באיחוד האירופי, ומוצאת את ביטוייה במסמך עקרונות משנת 1996, הקרוי "אמנת רוטרדם לשיטור חברות מולטי אתניות" (ראה בהמשך) (יחזקאלי, 2014א').

הרלוונטיות של סוגיה זו גדלה והולכת, ולו משום שמרבית החברות בעולם הפכו בשנים האחרונות לחברות רב תרבותיות, כפועל יוצא של הגלובליזציה וגלי ההגירה הגוברים מאסיה ומאפריקה למדינות המערב. בישראל סוגיה זו רלוונטית מאוד בצורך של השיטור להתמודד עם המגזר הערבי, המגזר החרדי, עולי אתיופיה ורוסיה, האוכלוסייה היהודית ביהודה ושומרון, וכדומה (יחזקאלי, 2014א').

השאלה המרכזית ביחסיה של המדינה עם המיעוטים החיים בקרבה היא, האם היא מקבלת בברכה את השוני או רואה בו איום לשליטה, להומוגניות התרבותית ולרווחה הכלכלית של קבוצת הרוב במדינה? כאשר קיים חשש מהותי כזה מטעם קבוצת הרוב, הוא מתורגם, פעמים רבות, להצהרות ולמדיניות ממשלתית עוינת להימצאותם של מיעוטים ומהגרים, ולאופן שבו הם נותנים ביטוי לתרבותם ולמנהגיהם. הסתבר, כי קבוצות מיעוט, כמו האבורגינים באוסטרליה והצוענים ברחבי אירופה, סובלות מאפליה ומייחס נוקשה יותר מאשר המהגרים. אוכלוסיות אתניות ותיקות בוחנות בחשד את התנהגות קבוצת הרוב ואינן "חוגגות את השוני" אלא דורשות הכרה ופיוס בעקבות ניצולן ודחיקת רגליהן מאדמתן (יחזקאלי, 2014א').

מסמך עקרונות זה מבקר את המשטרות המערביות בתחומים של: יישום העקרונות לשיווין, גיוס של מיעוטים למשטרה, ביצוע הדרכות לקציני משטרה בנושא היחס למיעוטים, יזום מפגשים סדירים עם אוכלוסיות מיעוטים, חקיקת חוקים נגד אפליה והרחבת הקשרים של המשטרה עם המיעוט על ידי קירוב פיזי של השוטרים לקהילה, ולמידה והבנה מעמיקה של מנהגיהם, רגישויותיהם וכדומה (יחזקאלי, 2014א').

מדינות, בעלות מחויבות רבה יותר למיעוטים, כמו למשל: בריטניה, הולנד ושבדיה, מיישמות מדיניות המאמצת את השוני ונותנות מענה אפקטיבי יותר לבעיות של שיטור רב תרבותי. הדגש במדינות אלו הוסט מנתינת ערך למדיניות "רגישה" של המשטרה למיעוטים, אל סוגיות אסטרטגיות של הבנת הדילמות שמעמידה השניות

התרבותית ויישום שינויים מבניים ומבצעיים, תוך בחינת תוצאות השינויים הללו (יחזקאלי, 2014א').

כיום, הדעה הכללית בקרב חוקרים ואנשי מעשה היא שהרב תרבותיות נכשלה. ביטוי לכך נתנה קנצלרית גרמניה, אנג'לה מרקל, באוקטובר 2010 כי "מודל הרב-תרבותיות לאינטגרציה בגרמניה נכשל לחלוטין". גישה זוהי הובעה בהצהרתו של ראש ממשלת בריטניה, דויד קמרון, בתחילת 2011 בהקשר זה (יחזקאלי, 2014א').

2.2. אמנת רוטרדם לשיטור בחברות מולטי אתניות

"אמנת רוטרדם לשיטור בחברות מולטי אתניות" (The Rotterdam Charter, 1997) היא מסמך עקרונות משנת 1996, המתווה את עקרונות השיטור בחברה רב תרבותית, והוא חלק ממדיניות כוללת של ממשלות מערביות לנרמול המציאות הרב תרבותית, הן בזהות הלאומית והן באספקת השירותים הציבוריים. זו הגישה המנחה כיום את המשטרות במדינות המרכזיות באיחוד האירופי (יחזקאלי, 2014ב').

עקרונות אמנת רוטרדם ויישומן (יחזקאלי, 2014ב'):

- גישה אינטגרטיבית ומתואמת של הממשל להכרה ברב תרבותיות, ואימוצה על ידי המשטרה. האימוץ מתבצע בכל רמות הפעולה, ולא רק בהיבט מסוים, תוך ביקורת של רשויות הממשל על התנהגות המשטרה. כך לדוגמה מתחייב ה-Royal Canadian Mounted Police – RCMP בקנדה לגייס עובדים לשרותיו באופן שוויוני, המקדם את הייצוג של כל חלקי האוכלוסייה המרכיבים את קנדה; בבריטניה ובאוסטרליה מחוברים דוחות תקופתיים, הבוחנים את התנהגות המשטרה ויחסה כלפי מיעוטים.
- גיוס ושימור מגויסים מקרב בני המיעוטים: טכניקה זו מאפיינת משטרות במדינות קולטות הגירה, כולל בישראל. בכך, ממלאת המשטרה גם תפקיד חברתי במוביליות החברתית, וגם מקלה על עצמה בקשר עם קבוצות האוכלוסייה הללו, שיכולות לזהות במשטרה שוטרים "משלהן". משטרת ישראל עשתה זאת בעבר עם עולי מרוקו, והיום היא עושה זאת עם עולי רוסיה

ואתיופיה. יחזקאלי (2014ב') מציין בהקשר זה, כי למרות זאת, קיים קושי גדול מצד קבוצות מיעוט להיקלט במשטרה: הקהילה מציבה קשיים לכך, ובמקרים רבים השוטר נתפס על ידי רבים מתוכה כבוגד; המגויס סובל מדחייה, מהערות עוקצניות ומיחס מפלה מצד עמיתים לעבודה. הבדלי השכלה ותרבות שונה מאשר אלו שבקרב השוטרים מ"קבוצת הרוב", יוצרים בעיה בקבלת המהגר ובשילובו במשטרה (בעיה מוכרת למשל בקבלת בדואים למשטרה, למרות הרצון הגדול לגייסם, היא העובדה שאינם עוברים את מבחני המיון. כמו כן, קיימת תמיד הדילמה, האם השוטר בן המיעוטים ישרת בקרב קהילתו או בתפקיד אחר – סוגיית ההזדמנות השווה והאפליה המתקנת.

פרשייה המשקפת את הקשיים של מיעוטים במשטרה – למרות שקורבנה היה שוטר יהודי אתיופי ולא ערבי – הייתה פרשת רב פקד מזל אסטרן, קצינת חקירות במחלק התשאול בימ"ר נגב, שנתבעה על ידי שוטר אתיופי בבית הדין לעבודה. השוטר התבקש על ידי מפקדו לתגבר את יחידת התשאול, ישב במסדרון היחידה וסיווג תיקים, כאשר שמע את הקצינה פונה לחוקר אחר ואומרת לו: "מי זה השחור הזה שיושב מולך?". היא נענתה כי מדובר בשוטר מתחנת באר שבע, וכשהטילה עליו משימות אמרה: "תן לשחור הזה לעשות את זה". השוטר התלונן, וחווה כשל בטיפול בתלונתו, ואז החליט להתפטר ולתבוע. כתוצאה מכך, הוא עבר מספר ראיונות, אשר בהם ניסו נציגי המשטרה להניאו מהחלטתו להתפטר וכן הוצע לו לעבור לתפקידים אחרים, אך התובע סירב להם (סע"ש 53819-07-13).

- הדרכת אנשי משטרה בנושא יחס למיעוטים. בסוגיה זו יש להיזהר, שהדרכות אלו לא ינציחו את האפליה והדעות קדומות בקרב השוטרים מ"קבוצת הרוב", אלא יפעלו להבנה ולפתיחות כלפי המיעוט. בעיה נוספת היא שהדרכות ניתנות בעיקר לשוטרים בהכשרה הבסיסית, אולם, שוטרים ותיקים אינם משתתפים בהדרכות. על כן יש לוודא שהדרכות אלה, לא יעשו במתכונת רגילה, אלא בקבוצות עבודה, במפגשים עם קהילת המיעוטים וכדומה. כמו כן, רצוי לבחון את כל הקורסים ואת חומרי הלימוד, ולהיווכח שהם מתאימים לגישה הפתוחה לשוני אתני תרבותי.

- סינון מועמדים לגיוס מקרב "קבוצת הרוב", המגלים עמדות גזעניות.

- יישום חקיקה נגד אפליה. על המשטרה להילחם באפליה בתוך דרגי המשטרה עצמה. אפליה שבאה לידי ביטוי בהטרדות, הפחדות ונקיטת אמצעים אלימים כנגד בני המיעוטים. עליה להעניש שוטרים הפוגעים בבני המיעוטים ולשנות

הרגלים פוגעים של השוטרים. המשטרה צריכה לשאוף ליצור קשרים עם אוכלוסיית המיעוטים ולנהוג בבני המיעוטים במקצועיות. על המשטרה גם לטפל בחומרה במקרים, בהם מותקפים מיעוטים על רקע שונותם.

- יצירה ושימור קשרים עם קהילות מיעוטים: ישנו אי אמון בסיסי בין אוכלוסיית המיעוטים למשטרה. לחלק ממיעוטים תרבות של סלידה מהמשטרה, וישנו צורך לגשר על הפער ולקרב בינה לבין קהילת המיעוטים. יש מקומות, בהם מפעילה המשטרה קציני קישור בין המשטרה לקהילות המיעוטים. יחזקאלי (2004, ע' 23) טוען כי "התבססות המשטרה על הסיור כעמוד שידרה יצרה גם נטייה לאפליה גזעית בקרב השוטרים. כמו כלב שמירה טוב מתמקד הסיור באלה שריחם שונה מריחו של בעליו. כך, למשל, יגלה כלב עירוני ערנות יתר לגבי צועני העובר בסמוך לביתו ולהיפך. כלב צועני יחשוף שיניו מול בן-עיר הנקלע לסביבתו. כך הסיור, המתמקד, מטבע הדברים, באותה אוכלוסייה הנמצאת ברחוב: העניים יותר, המובטלים, הצעירים, כנופיות הרחוב, השחורים בארצות-הברית, ואצלנו – בני עדות המזרח מהמעמדות הנמוכים, ערבים, עולים חדשים ועובדים זרים. משטרות לעולם תהיינה מועדות לחטוא בתחום האפליה הגזעית, ותמיד תחשדנה ככאלה, על-ידי מיעוטים".

פרק חמישי: ההתמודדות בצרפת בפרט ובאירופה בכלל

במשך העשורים האחרונים עמדה, כאמור, הרב תרבותיות בבסיס המאמץ המערבי להתמודד עם ההגירה עצומת הממדים ממדינות העולם השלישי. מטרתה הייתה לאחד בצורה טובה יותר את הקבוצות השונות בחברה כדי לנסות ולהפיג את המתחים בה (יחזקאלי, 2014א')

אבל כוונות לחוד ותוצאות לחוד. לא היינו זקוקים לגל הפיגועים בתחילת ינואר 2015 בצרפת, על מנת להבין, שהרב תרבותיות נכשלה. יש לכך הבנה רחבה, הן באקדמיה והן בקרב קברניטי מדינות המערב (יחזקאלי 2015).

"בכל אירופה חיים בין 25-30 מיליון מוסלמים", טוען העיתונאי צבי יחזקאלי שיצא למסע בעקבות התפשטות האסלאם באירופה: 60% מיושבי בתי הכלא בצרפת הם מוסלמים, ובפרברים הדרומיים והצפוניים של פריז הייתה קפיצה של 600 אחוזים בשיעור הפשיעה והאלימות רק בשנים 2011-2012 (שם, 2012).

מה הביא למציאות הזו? בהתחלה הגיעו מהגרי עבודה רגילים, אולם בני הדור השני והשלישי כועסים ומקופחים. הם בחרו באיסלאם כזהות, והעמידו אותו כחוד החנית שלהם. מה שמייחד את ההגירה הזו, בשונה מהגירה רגילה בעבר, זו העובדה, שהמהגרים אינם מוותרים על זהותם ועל דתם, ואינם מוכנים לקבל את המנהגים והתרבות הקולטת (שם, 2012).

יו"ר מפלגת החירות של הולנד, חרט וילדס, מתאר במסמך מצמרר את ההתאסלמות של אירופה, שלדבריו, משתנה. ציוני הדרך נמצאים בכל הערים המרכזיות. לפעמים, במרחק כמה רחובות מן היעדים התיירותיים שתיירים מטיילים בהם, קיים עולם אחר. זהו העולם של החברה המקבילה שיצרה ההגירה המוסלמית ההמונית. בכל רחבי אירופה קמה ועולה מציאות חדשה: שכונות מוסלמיות שלמות, שבהן מתגוררים מוסלמים. האירופאים כמעט ואינם נראים שם, וגם המשטרה מדירה את רגליה. זהו עולם שבו נשים מסתובבות בכסויי ראש דמויי אוהלים, עם עגלות תינוקות, וקבוצה של ילדים מסביבן. בעליהן של הנשים הללו, או ה"מעבידים", הולכים שלושה צעדים קדימה לפניה. מסגדים ניבנים בפינות רחוב רבות. בחנויות יש שלטים שאפילו המקומיים אינם יכולים לקרוא. קשה למצוא סימנים לפעילות כלכלית. אלה הם גטאות מוסלמיות, הנשלטים על ידי קנאים דתיים. שכונות מוסלמיות, שצצות כמו פטריות בכל עיר, בכל רחבי אירופה. אלו הם אבני הבניין, חלק משליטה טריטוריאלית של יותר ויותר חלקים

גדולים של אירופה, רחוב אחרי רחוב, שכונה אחרי שכונה, עיר אחרי עיר. כיום, יש אלפי מסגדים ברחבי אירופה, עם קהילות גדולות. בכל עיר אירופאית קיימות תוכניות לבניית "סופר מסגדים", על מנת לגמדם את כל הכנסיות באזור. המסר הוא ברור: אנחנו השולטים פה! בצרפת, מומלץ למורים בבתי הספר להימנע מלימוד סופרים וספרים שתכניהם עלולים להישמע כמתקפה על המוסלמים. ההיסטוריה של השואה כבר אינה יכולה להילמד בשל "הרגישות המוסלמית" לנושא. בשכונות רבות בצרפת אסור לנשים ללכת באזורים אלה ללא כיסוי ראש. לאור כך היהודים נמלטים מצרפת במספרי שיא, ונמצאים במנוסה. זהו הגל הגרוע ביותר של אנטישמיות מאז מלחמת העולם השנייה. השפה הצרפתית כיום נפוצה ביותר ברחובות תל אביב ונתניה (מבזקון, 2008).

מספר המוסלמים באירופה גדל מ- 29.6 מיליון ב- 1990, ל- 44.1 מיליון ב- 2010. האוכלוסייה המוסלמית של אירופה עשויה לעלות על 58 מיליון נפש עד שנת 2030. האוכלוסייה המוסלמית בצרפת, שמנתה 4.7 מיליון ב- 2010 צפויה למנות 6.9 מיליון ב- 2030 (PewResearchCenter, 2011) (ראה לוח מס' 10). מספרים אלה לא היו מאיימים, אם למהגרים המוסלמים היה רצון עז להיטמע בחברה. אולם הסימנים לכך מעטים מאוד. ממחקרי pew דווח כי מחצית המוסלמים הצרפתים מעדיפים להראות את נאמנותם לאיסלאם יותר מאשר את נאמנותם לצרפת. שליש מהמוסלמים הצרפתים אינו מתנגד לפיגועי התאבדות (מבזקון, 2008).

לוח מס' 10: אחוז המוסלמים במדינות אירופה ב- 2010, מול צפי ל- 2030

(2011, PewResearchCenter)

EUROPE

Countries with the Largest Projected Increase in Share of Population that is Muslim, 2010-2030

	ESTIMATED PERCENTAGE OF POPULATION THAT IS MUSLIM	PROJECTED PERCENTAGE OF POPULATION THAT IS MUSLIM	PROJECTED POINT CHANGE
	2010	2030	2010-2030
Rep. of Macedonia	34.9%	40.3%	5.4 pts
Sweden	4.9	9.9	5.0
Belgium	6.0	10.2	4.2
Austria	5.7	9.3	3.6
United Kingdom	4.6	8.2	3.6
Norway	3.0	6.5	3.5
Montenegro	18.5	21.5	2.9
France	7.5	10.3	2.8
Italy	2.6	5.4	2.7
Russia	11.7	14.4	2.7

Figures are calculated from unrounded numbers and may not add exactly due to rounding. Rankings are determined by unrounded numbers; some countries may appear to be tied due to rounding.

Pew Research Center's Forum on Religion & Public Life
The Future of the Global Muslim Population, January 2011

א. תולדות יחסי צרפת והאיסלאם: עליות ומורדות

תחילתו של האסלאם בצרפת עם גל הכיבוש הערבי בראשית המאה השמינית, בדרך הנהוגה על ידי "צבאות אללה": הכיבוש של מה שאנו מכנים כיום "צרפת", תוכנן על-ידי הפולשים המוסלמים לספרד, והיה קרוב מאוד להצלחה. אל סמח' הוביל את הפלישה דרך הפירנאים. לא ידוע עליו הרבה, פרט לכך שהוא היה מוסלמי אדוק, ששאף להוביל ג'יהאד נגד הכופרים. בשנת 721 הוא חצה את הגבול בספטימניה, לאזור קטלוניה בצרפת של היום, ובראש צבא גדול כבש את העיר נרבון, רצח בה את כל הגברים ושיעבד את הנשים ואת הילדים. באותה שנה, נחלו המוסלמים בטולוז את תבוסתם המשמעותית הראשונה באירופה, ובשנת 732 נעצרו בפואטיי על-ידי קארל 'הפטיש'. בימי קארל הגדול, שמלך בראשית המאה התשיעית, הושג ההסכם הראשון בין המוסלמים לבין הצרפתים, על פיו הותר לנוצרים לעלות לרגל לירושלים מבלי שיאונה להם רע.

יחסים אלה ידעו עליות ומורדות: עליות כמו בימי פרנסואה הראשון בראשית המאה השש-עשרה, כאשר צרפת הוכרה כ- "דאר-אל-סולח", היינו: "ארץ הפיוס", בעקבות הסכמת הצרפתים לנוכחות צבאית של הטורקים בעיר הנמל טולון;

וירידות, כמו בימי נפוליון בונפארטה, כאשר כיבושה של מצרים חייב לערוך ג'יהאד נגד הצרפתים: "הביקורת הקשה נגד הצרפתים הייתה על היותם כופרים. לטבוח בהם היה אפוא מעשה מצווה שאללה רואה בחיוב, ומהווה חלק ממלחמת הקודש." מעשי החטיפה הבלתי-פוסקים של שודדי-ים מוסלמים; ההפרעה לסחר הימי בים-התיכון, ואולי גם לטישת העיניים לעבר אוצרות הטבע של צפון-אפריקה, הביאו את הצרפתים לפלוש לאלג'יר ב-1830. חמישים שנה מאוחר יותר פלשו הצרפתים לטוניסיה, ובראשית המאה העשרים כבשה צרפת ערים ראשיות במרוקו. בכך, השלימה את כיבושן של ארצות צפון-אפריקה. ואולם, חרף העובדה שצרפת שלטה על אותן מדינות מוסלמיות, ולמרות הקרבה היחסית בין אותן ארצות לצרפת גופא, לא הייתה הגירה מוסלמית המונית לצרפת. יתר על כן, עד לראשית המאה העשרים לא הייתה קהילה מוסלמית של ממש בצרפת. מותם של כ-100,000 מוסלמים בשורות הצבא הצרפתי במלחמת העולם הראשונה, הביא, כאות הוקרה, להקמת מסגד מפואר במרכז של הבירה פאריס; וגם זה לא הביא לגל הגירה לצרפת (סוביה, 2002).

ב. ראשית ההגירה ההמונית של מוסלמים לצרפת

לאחר מלחמת העולם השנייה היה צורך בכוח אדם זול לבנינה מחדש של צרפת. צעירים צפון-אפריקנים הגיעו או הובאו בהמוניהם: "התוצאה הייתה הגעתם לתקופה מוגבלת של פועלים צעירים, בעיקר גברים, עם חוזים לפרק זמן קצוב, אשר השאירו את משפחתם מאחור, דבר שהביאם לנסיעות תכופות הלך ושוב". בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת קיבלו מדינות צפון-אפריקה עצמאות, על-פי רוב לאחר קרבות עקובים מדם עם השלטון הצרפתי. באופן פרדוקסלי, הירידה בביקוש לכוח אדם זול שתקטין את זרם המהגרים המוסלמים אל תחומי צרפת, הביאה למגמה הפוכה: בשנות השבעים חל גידול מסיבי בהגירה המוסלמית לצרפת. אם בגלי ההגירה הקודמים הגיעו הצעירים בגפם, לתקופה קצובה שבסופה תכננו לשוב לבתיהם, הפעם היו פני הדברים שונים: קביעת מדיניות פיקוח ממשלתית על ההגירה הגבירה את החשש של אותם פועלים צעירים, והם מיהרו להביא את משפחותיהם לצרפת ואמרו לקבוע בה יתדות. החוזר הממשלתי בנושא איחוד המשפחות שהופץ בשנת 1981, הביא לשינוי דרסטי בכמות ובהרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה המוסלמית בצרפת: משפחות שלמות השתקעו בצרפת, עם מטרה מודעת במידה זו או אחרת להיקלט שם. (סוביה, 2002).

ג. כמה מוסלמים יש בצרפת?

אחת השאלות המסקרנות ביותר היא, מהו מספרם המדויק של המוסלמים בצרפת? מתן תשובה לשאלה זו הוא כמעט בלתי-אפשרי: החוק הצרפתי אינו מאפשר לשאול אנשים על אודות הדת בה הם מאמינים. בהיעדר נתונים מהימנים, מספק כל מקור הערכה משלו, והפערים בין הערכה אחת לרעותה גדולים מאוד. משרד החוץ הצרפתי, ובעקבותיו עיתונים רבים, נוקבים במספר של 4-5 מיליון נפש, במדינה המונה כ- 60 מיליון נפש. גורמים אחרים, וביניהם גורמים מוסלמיים, מעריכים את מספרם ב- 5-7 מיליון. נתון חשוב הוא כי לכמחצית האוכלוסייה המוסלמית בצרפת אין אזרחות צרפתית. מכך משתמע אפוא שהמוסלמים מהווים 7-11 אחוזים מאוכלוסיית צרפת. ישנן מספר ערים ועיירות, בהן אחוז המוסלמים גבוה בהרבה: במרסיי למשל, 25% מהתושבים הם מוסלמים. תמונה דומה מתקבלת בעיר טראפ, המונה כשבעת אלפים וחמש מאות מוסלמים, מתוך שלושים אלף תושבים. בבתי-ספר בצפון צרפת אחוז המוסלמים מגיע ל- 75%-85%! באזור פאריס מרוכזים כ- 40% מהמוסלמים שבצרפת. עוד 20% גרים בדרום מזרח המדינה (אזור פרובנס-אלפים וקוט ד'אז'ור), ועוד כ- 10% באזור ליון-גרנובל. היתר פזורים בכל צרפת. אם לומדים את הנתונים הדמוגרפיים ומשווים אותם לנתונים של מדינות אחרות ביבשת כמו בגרמניה, בריטניה, הולנד, בלגיה או איטליה, המסקנה המתבקשת היא **שבצרפת מרוכזת האוכלוסייה המוסלמית הגדולה ביותר במערב-אירופה**. יתר על כן, על סמך הנתונים, האסלאם הוא כיום הדת השנייה בצרפת לאחר הדת הקתולית, הרבה לפני הדת הפרוטסטנטית. גם ההרכב של הריכוז המוסלמי בצרפת מעניין: רוב המוסלמים בצרפת, כ- 75%, הם יוצאי צפון-אפריקה. יתר הקהילות הן מוסלמים מטורקיה, מאפריקה השחורה, אסיאתיים וכ- 40,000 צרפתים שהתאסלמו (סוביה, 2002).

ד. משליטה חברתית לשליטה פוליטית

בצרפת קיימים אזורים רבים, המוגדרים "Zones de non droit", "אזורים ללא חוק". באזורים אלה, חוקי המדינה אינם חלים למעשה, וכנופיות מטילות אימתן על האוכלוסייה. קצב הגידול של אזורים אלה מהיר מ- 106 בשנת 1991 ל- 818 בשנת 1999, וליותר מ 1,100 בשנת 2001. ברבים מאזורים אלה גרים מוסלמים. כאן

נמצאת קרקע פורייה לפעילות מוסלמית: בשלב הראשון הם מפעילים אלימות כדי להשליט סדר ולגרש את כנופיות הסמים והפשע.

כך בנטר, פרבר של פאריס, בו השחיתו המוסלמים בית-קפה של סוחרים סמים, וכך בליל אשר בצפון צרפת. השלב הבא הוא פעילות חברתית ענפה, תוך קריאת תיגר נגד ערכי הדמוקרטיה הצרפתית: הצעיר המוסלמי ממקם את החינוך במקום גבוה בסולם הערכים, אך הוא מעריך שמערכת החינוך הצרפתית כשלה ושמטרתה היא לעשות שטיפת-מוח למוסלמים הצעירים, בניסיון לדכא את האסלאם. תוך ניצול החוק המתיר לימודי שפת ארץ המוצא לבני המהגרים, מצליחים המוסלמים לעתים להחדיר את נציגיהם למערכת החינוך הצרפתית וללמד ערכים, המנוגדים לערכי הרפובליקה: תוכניות לימוד השפה והתרבות של ארץ המוצא הקנו לתלמידים – שלא היו ילידי צרפת – אפשרות לקבל חינוך בשפת האם שלהם, בתוך בית-ספרם.

בשנות השמונים של המאה הקודמת, עם עליית התנועות לאיסלאמיזציה מחדש, שימשו המורים לעתים כמחנכים דתיים, וסיפקו חינוך המנוגד לערכי הרפובליקה החילונית והסובלנית. מקרי האלימות והמרד נגד החוק אינם פוסחים על בירת צרפת. כך, בזמן פשיטה של שלטונות המכס על דוכנים ברובע השמונה-עשרה בפאריס: רק הגעתה של תגבורת הצילה את עובדי המכס מאסון. הם עמדו על סף לינץ'. לא רחוק מתחנת המשטרה של הרובע השמונה-עשרה בפאריס סגרה המשטרה רחוב ובדקה שיטתית כ-150 איש. לאחר רבע שעה עלתה התסיסה. כמה עשרות תושבים, אנשים, נשים וטף הצטופפו ליד המחסום של המשטרה תחת לחץ ההמון קרסה חסימת המשטרה, אחדים זרקו נעליים על כוחות הביטחון, אחרים זרקו אבנים ובקבוקים. העצבניים ביותר שאגו: "יחי בן-לאדן, אללה הוא אכבר". מספר התקיפות נגד כוחות הביטחון בצרפת עלה ב-2001 ב-14% והסתכם ב-19,740 מקרים. תנועת הסטודנטים המוסלמים של צרפת, המקורבת ל UOIF - ולפיכך קרובה ל"אחים המוסלמים", הצליחה לחדור לרמה הלאומית של נציגי הסטודנטים של צרפת, דרך התחברות לתנועות הסטודנטים הגדולות. תנועת סטודנטים זו היא התנועה הדתית היחידה המתמודדת בבחירות הסטודנטים, ואם בשנת 2000 היא קיבלה פחות מ-1.5% מהקולות, הרי שבבחירות של 2002 היא קיבלה 8% מהקולות. הפוליטיקאים הצרפתים, וביניהם שר הפנים, ערים לכך ואינם נשארים אדישים לעוצמה של הקול המוסלמי. הם מתחילים לחזר אחריו. (אתר פרש, 2002).

ה. האסלאם של צרפת מול האסלאם בתוך צרפת

הצרפתים אוהבים לדייק בלשונם. שר הפנים לשעבר והנשיא אח"כ, ניקולא סרקוזי, הציג לכאורה עמדה נוקשה: "אגרש כל אימאם הנושא נאום או הדוגל בערכים המנוגדים לנאומים או לערכים של הרפובליקה". הוא הדגיש בדבריו הבדל מהותי בין האסלאם של צרפת, כמו שיש יהדות של צרפת: קהילה המשולבת בחיי צרפת ושזהותם הבסיסית של חבריה כצרפתים אינה שאלה כלל; לבין האסלאם בתוך צרפת – כלומר, אומה איסלאמית שחלק מנתיניה חיים בצרפת ומהווים איום של ממש על צרפת עצמה. כך התבטא סרקוזי לפני הבחירות לנציגות המוסלמים בצרפת, שהניבו, כאמור, ניצחון מוחץ של הזרם המקורב לאחים המוסלמים: "המטרה היא לבנות את נציגות האסלאם של צרפת, לא את נציגות האסלאם בתוך צרפת" וכך, אם בשנת 1990 שינה UOIF את שמו מ"איחוד הארגונים האסלאמיים בצרפת" ל"איחוד הארגונים האסלאמיים של צרפת" הרי ששמו בערבית נשאר במשך שנתיים כפי שהיה: "פי פרנסיה", "בצרפת". (סוביה, 2002)

לאור התפיסה הבסיסית של הארגונים האסלאמיים המרכזיים בצרפת, הפך הגידול הדמוגרפי לאיום של ממש על צרפת. בהרצאות שנשא פרופ' ברורד לואיס באוקספורד במרץ 1990, הוא תיאר היטב את הבעיה: יש שתיארו את המצב הנוכחי כפלישה השלישית של המוסלמים לאירופה, פלישה מוצלחת יותר מהראשונה והשנייה. לפי תפיסה זו, הון וכוח עבודה הצליחו במקום בו צבאות הערבים והטורקים כשלו. בתחילת שנות האלפיים היו קרוב לשני מיליון טורקים ומוסלמים אחרים בגרמניה, מספר דומה או אף גדול של צפון-אפריקנים בצרפת, ושל הודים, פקיסטנים ובנגלדשים בבריטניה, וכן אחרים בבלגיה, הולנד, שווייץ, אוסטריה, ספרד, איטליה והמדינות הסקנדינביות – אשר ייסדו, לראשונה מאז הנסיגה דרך מצרי גיברלטר ב-1492 – נוכחות מסיבית ותמידית של מוסלמים באירופה. קהילות אלו עדיין קשורות באלפי קשרים של שפה, תרבות, קרבה משפחתית וכן דתית למדינות המוצא שלהן, ובאופן בלתי נמנע נקלטות במדינות מגוריהן. להם, לבניהם ולנכדיהם תהיה השפעה שלא ניתנת לכימות, אך לבטח עצומה, על עתידה של אירופה ועל עתידו של האסלאם (סוביה, 2002).

ו. התמודדות צרפת עם בעיית המשילות

בנאומו בסוף אוקטובר 2003, הצר הנשיא לשעבר, ז'אק שיראק, על כי "יש המסתתרים מאחורי תפיסה מעוותת של חופש הדת כדי למרוד בחוקי הרפובליקה או לערער על הישגיה הבסיסיים של חברה מודרנית, קרי, השוויון בין המינים וכבוד האישה". הוא הזכיר כי הוא "יפיק את כל הלקחים של עבודות הוועדה שהוקמה בנושא ובמקרה הצורך ישתמש בחוק". וכך, ראש הממשלה לשעבר ז'ופה: "אני מעריך כי בטווח הארוך נידרש לחוקק חוק נגד סטיות אלה, המובילות לערעור העקרונות המייסדים את הרפובליקה, לבישת הרעלה היא פרי לחץ פוליטי-דתי". וכך, חברי ועדת הפרלמנט שעסקה בנושא סימני לבוש בעלי אופי דתי או פוליטי, המליצו פה אחד על חקיקת חוק מפורש שיאסור אותם בבתי-הספר הממלכתיים. אולם, UOIF ניצח בכל מקרה, שכן בעקבות חקיקת החוק נוצרה תמיכה בהקמת בתי-ספר מוסלמיים, בהם יוכלו לחבוש רעלה (סוביה, 2002).

מול החשש הכבד של השתלטות איסלאמית פוליטית, המוצאת את ביטויה ביוזמות לחקיקת חוקים בנושא הדת ובנאומים על בלימת התנופה הפונדמנטליסטית, קיים גם הפחד מתגובות המוסלמים, המהווים כוח אלקטורלי משמעותי. כך שר הפנים לשעבר, סרקוזי, שנתפס בזמנו כלוחם בלתי-מתפשר נגד האסלאם הפונדמנטליסטי, התנגד תחילה לחקיקת חוק האוסר על חבישת רעלות בבתי-ספר: "אסור לנו לקחת את הסיכון להשפיל רוב מוחלט של המוסלמים בצרפת". בל נשכח שרוב המוסלמים בצרפת הצביעו עבור הזרמים המקורבים לאחים המוסלמים. ולמרות ההצהרות הקשות של ראשי UOIF כגון: "הקוראן הוא החוקה שלנו" או "על הממלכתיות להשתנות", וסירובו של הארגון לחתום על חופש המרת הדת; על שיתופו את השייח' קרד'אווי התומך בפיגועי ההתאבדות, על תמיכתו של הארגון באיסור מכירת אלכוהול ואיסור הומוסקסואליות – למרות כל אלה, ארגון זה לא הוצא מחוץ לחוק (סוביה, 2002).

ז. הגולם קם על יוצרו

לא אחת, כאשר מתבצעים מעשי ונדליזם על ידי מוסלמים בעיתונים, מדווחים על כך מבלי לדווח על זהותם הדתית של הפושעים. התקינות הפוליטית גברה על ערכי המקצועיות העיתונאית. במקרה של התקשורת הצרפתית נוסף גם הפחד מליבוי

המתח הקיים בין האוכלוסייה המוסלמית לזו הכללית, אך הטיפול המעודן במתפרעים נבע גם מסיבה מורכבת יותר: במהלך קמפיין הבחירות האחרונות לנשיאות, הציע המועמד הסוציאליסטי והנשיא הנוכחי, פרנסואה הולנד, להעניק חנינה לכ-400,000 מהגרים מוסלמים בלתי-חוקיים הכלואים בצרפת. בנוסף התחייב הולנד כי לקראת הבחירות המוניציפאליות, שיערכו בשנת 2014, יעניק זכות הצבעה לתושבים מוסלמים חסרי אזרחות צרפתית. תעמולת הבחירות עשתה את שלה. בבחירות לנשיאות צרפת בחודש מאי 2012 השתתפו כ-2 מיליון מוסלמים, מתוכם 93%, כ-1.7 מיליון איש, הצביעו להולנד, בעוד רק 7% הצביעו עבור סרקוזי. בהתחשב בעובדה כי הולנד ניצח ברוב דחוק של 1.1 מיליון קולות, ניתן לומר כי הקול המוסלמי הכריע את הכף לטובתו. ברור, אם כן, מדוע הולנד לא יכול להרשות לעצמו לצאת בגלוי נגד אוכלוסיית המהגרים המוסלמית. גם ללא הוונדליזם המוסלמי, דו"ח מפורט של מכון המחקר, גייטסטון, מצביע על שלל אירועים מ-2012, אשר העלו את המתח הבין-מגזרי בצרפת לשיאים חדשים. לדוגמה התקרית הטראומטית בה מוחמד מרה, אזרח צרפתי-מוסלמי ממוצא אלג'ירי, ביצע טבח בבית-הספר היהודי בטולוז ורצח גם שלושה לוחמים מכוחות-הביטחון המקומיים. אירוע זה מצטרף למגמה של התעצמות האסלאם בצרפת (Soeren, 2013). תחקיר, שערך בחודש פברואר 2012 ערוץ 2 הצרפתי, חשף כי 30% מהבשר המופץ בצרפת נשחט על פי כללי השריעה האסלאמית (שחיטת חלאל); באוגוסט נערכו קרבות של ממש בין המשטרה לאוכלוסייה המוסלמית בעיר אמיין שבצפון צרפת, במהלכן נפצעו 16 שוטרים ונגרמו נזקים בשווי 6 מיליון אירו. כל אלו הם רק חלק קטן מן האירועים הנסקרים בדו"ח (גרינשטין, 2013).

אם פעם קיבלו בצרפת את המוסלמים בזרועות פתוחות, הרי שעתה ניכר שינוי בהלך-הרוח של החברה הצרפתית. הסקרים מצביעים על כך שהיא נעשתה קשוחה יותר ביחס לאסלאם ולמוסלמים. בשנים האחרונות אין שבוע בלי שהאסלאם עומד במוקד החדשות: הרעלה, שחיטת החלאל, חדשות דרמטיות כהתקפות טרור או מסיבות גאו-פוליטיות. סקר דעת-הקהל שערך מכון המחקר גייטסטון, בנובמבר 2012, הראה כי 60% מהאוכלוסייה הצרפתית מאמינים שהאסלאם "יותר מדי גלוי לעין ויותר מדי משפיע – עליה של 5% מן הסקר הקודם שנערך שנתיים קודם לכן. בנוסף גילה הסקר כי 43% מהצרפתים מזהים במהגרים המוסלמים איום כלפי הזהות הצרפתית המסורתית, לעומת 17% בלבד הטוענים כי המהגרים "מעשירים

את האוכלוסייה". 68% מהמשתתפים בסקר מאשימים את המהגרים המוסלמים עצמם בקיפאון תהליך האינטגרציה (גרינשטיין, 2013).

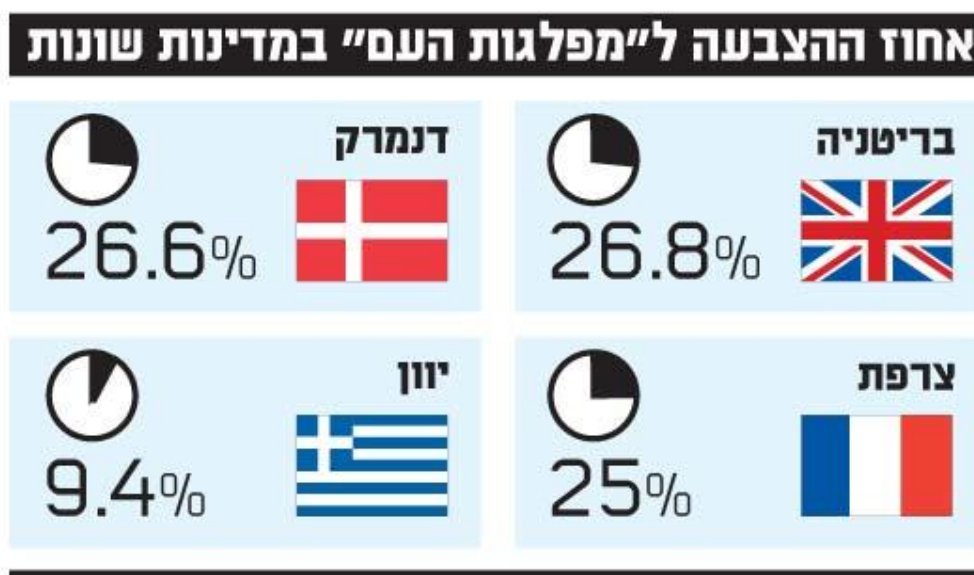
אבדן השליטה הממסדית על המהגרים וההתרסה שלהם יוצרים בכל אירופה התחזקות דרמטית של מפלגות ימין קיצוני, גם במדינות עצמן. הבולטת שבהן היא מארין לה פן, מנהיגת 'החזית הלאומית' בצרפת, המטיפה לשנאת אירופה ולשנאת המהגרים. מפלגה זו הגדילה את כוחה ב-12 השנים האחרונות פי ארבעה, והפכה לכוח האלקטורלי מס' 1 בצרפת. מפלגה אחרת, שזכתה לתנופה רבה, היא מפלגת העצמאות הבריטית ה-UKIP, המבקשת לקרוע את בריטניה מאירופה על רקע מדיניות אי הפיקוח על התנועה בין המדינות, שמאפשרת למהגרים לעבוד בבריטניה (קרני, 2014).

התהליך זה מתרחש גם בבחירות למוסדות האיחוד האירופי עצמו: בבחירות למוסדות האיחוד, שנערכו ב-2014, ניצח הימין בצרפת, בבריטניה, בדנמרק; התחזק להפליא בהונגריה ובאוסטריה; ואם-הדמוקרטיות יוון הגישה לאירופה את צירי הפרלמנט הניאו-נאצים הראשונים שלה.

אם הבחירות הללו לפרלמנט האירופי מצביעות על הכיוון, נראה שבתוך שנים מעטות תתכוננה מפלגות השמאל, והבחירה תהיה בין ימין לימין קיצוני (קרני, 2014).

תרשים מס' 1 : אחוז ההצבעה לימין הקיצוני במדינות אירופה שונות

(מתוך: קרני, 2014)



בקצב הדברים הנוכחי, לא ירחק היום שמפלגות אלה תגענה לשלטון ועימן שינוי דרמטי בחקיקה, במדיניות ובפרוצדורות מעשיות של פיקוח אקטיבי על מהגרים, משמעותיים בהרבה הנקוטים היום, לפסים תקיפים הרבה יותר, שאת סופם לא ניתן לשער.

ח. מעט מדי, מאוחר מדי

למרות הכל, על אף ההגירה המאסיבית ואובדן השליטה בחלק מן הפרברים, השלטון בצרפת אינו לגמרי חסר-אונים. עוד בינואר 2012 נכנסו לתוקף חוקי הגירה מחמירים, הדורשים מן המועמדים לקבלת אזרחות שליטה בשפה הצרפתית, המקבילה ברמתה לזו של נערים בני 15, יחד עם מבחנים הכוללים ידע נרחב בתרבות והיסטוריה צרפתית. עליהם גם להישבע אמונים ל"ערכי צרפת". בנוסף, המצב בפרברים מוכי הפשע שהידרדר לרמה בלתי-נסבלת, הוביל לכך שבספטמבר 2012 הכריזה ממשלת צרפת על תכנית להגברת השיטור ב-15 מחוזות שונים, אשר עד לא מזמן נודעו כאסורים לכניסת משטרה, וביניהם השכונות המוסלמיות במרסיי, שטרסבורג, פריז, ליל ואמיין. על מנת לסיים את ההפקרות השוררת באזורים אלו, הורה שר-הפנים ווליס על פריסת כוחות לפיזור הפגנות, בלשים, שוטרים ואנשי-מודיעין, בשאיפה להפחית את אחוזי הפשיעה עד קיץ 2013. בינתיים, אירועי הטרור של ינואר 2015, מלמדים כי הצעדים הללו היו חסרי-תועלת. נשיא צרפת, הולנד, העמיד אמנם את ארצו בחזית המלחמה בגיהאדיסטים של אפריקה, אך נכשל בהתמודדות עם תופעת התעצמות האסלאם מבית. האם ייתכן כי הרפיסות השלטונית, בשילוב עם הכוח הפוליטי של המהגרים המוסלמים והמדיניות הסוציאליסטית המנציחה את העוני בפרברים, הובילו את צרפת, מדינה שעמדה בלב ההיסטוריה והתרבות המערבית, אל מעבר לנקודת האל-חזור? (גרינשטין, 2013)

התקפת הגיהאד על משרדי "Charlie Hebdo" – מגזין צרפתי הידוע בלגלוגו על האיסלם – ועל הסופרמרקט הכשר בפריז בינואר 2015 הטילה זרקור על בעיית חוסר המשילות שקיימת בצרפת ובאירופה כולה. אך גם בהפגנה של ארבעה מליון איש שכללה מנהיגים מכל העולם לא העז נשיא צרפת הולנד להזכיר את המילים: "ג'יהאד" "מוסלמים" ואנטישמיות, למרות ששישה מתוך הקורבנות היו יהודים.

פרק שישי: היבטים מערכתיים

מכיוון שהמיעוט הערבי והרוב היהודי הן מערכות מורכבות³ הפועלות באותה "סביבה משימתית"⁴, הניתוח לא יהיה שלם בלי לכלול בו היבטים מערכתיים. בעבודה זו לא יידון מכלול תורות המורכבות. סקירה כוללת על תורות אלה ניתן למצוא, למשל, אצל רזי ויחזקאלי (2007).

מכלל ההיבטים המערכתיים יש טעם לפרט שניים הרלוונטיים במיוחד לעבודה: חשיבות העוצמה ומאזן העוצמה במערכת מורכבת; המודל ההשוואתי של "מערכות מורכבות בין סדר לכאוס".

א. חשיבות העוצמה ומאזן העוצמה במערכת מורכבת

למרות מורכבותה הרבה של מערכת, רק מספר קטן של גורמים משפיע עליה בזמן ובמקום נתונים (רזי ויחזקאלי, 2007). העיקרי שבהם הוא העוצמה.

"עוצמה" ("Power") היא מידת היכולת להגשים מטרות. זהו כוח מערכתי / ארגוני בעל ממד אנרגטי – פורמלי או אחר – של עובד/מנהל או של תת מערכת מורכבת, להניע באמצעים מגוונים גורמים אחרים במערכת, אם מרצון ואם בכפייה, לשם השגת מטרות מסוימות – מערכתיות או אחרות, גם אם זה מנוגד לאינטרסים שלהם. עוצמה נמדדת תמיד ביחס לגורמים נוספים הפועלים באותה סביבה משימתית. כך, למשל, "הרשימה המשותפת" של המפלגות הערביות הפכה בבחירות 2015, לרשימה השלישית בגודלה בכנסת ישראל, ויכולה לממש עוצמה זו במינוי למספר וועדות מרכזיות ולרשות האופוזיציה!

³ **מערכת מורכבת (Complex System):** קבוצת חלקים, הפועלת במשותף להשגת מטרה משותפת. החלקים הללו קשורים ביניהם בקשרי גומלין. הגדרה דומה מתייחסת למערכת מורכבת כמכלול של אלמנטים אינטראקטיביים רבים, המייצרים מתחים של יחסי גומלין. מתחים אלה נובעים מההבדלים בין מטרות הפרטים ותתי המערכות למטרת העל של המערכת. השוני במטרות מייצר נטיות בדלניות של רכיבי המערכת. משמעות הדברים היא שתמציתה של מערכת מורכבת טמונה ביחסי הגומלין בין מרכיביה יותר מאשר בכל דבר אחר, והם חיוניים לקיומה. ניתן לתאר מערכת מורכבת באופן ויזואלי ולפשט במשהו את המורכבות שלה בעזרת רשת. (יחזקאלי, 2014ה').

⁴ **סביבה משימתית (The Task Environment):** הסביבה שבה פועלת "מערכת מורכבת" (Complex System) לשם השגת מטרותיה, ושבה פועלים גם ארגונים אחרים. זו הסביבה המשפיעה על הארגון (יחזקאלי, 2014ו').

הביטוי הניגודי לעוצמה הוא ה- **פחד מהפעלתה**. פחד זה מניע, למשל שיתוף פעולה בין גורמים שונים כדי לאחד את עצמתם כנגד יריב במערכת. כך למשל, העלאת אחוז החסימה והפחד להפוך ללא רלוונטיים יותר במערכת הפוליטית, גרם למפלגות הערביות-קומוניסטיות, לאומנים ואיסלמיסטים – החלוקות ביניהן באופן קוטבי, לשתף פעולה באותה רשימה משותפת המתמודדת בבחירות הקרובות.

שניהם – העוצמה והפחד ממנה – הם הגורמים שמניעים ארגונים.

מרכיבי המערכת מחלקים ביניהם את נכסיה לפי חלוקת העוצמה ביניהם, בדרך של מאבק (למשל, כמו היררכיה בין אחים וזכויות היתר הנלוות ממנה). מאזן העוצמה הוא **דינמי**: משמע, בעלי העוצמה מתחלפים לאורך זמן, במחזור קבוע של: רצף קבוע של סדרת פעולות להשגת עוצמה נוספת ולביסוסה; הגעה לנקודת שיא; הידרדרות; היפוך.

זאת, בגין המאבק הדינמי בין רצונות מנוגדים ומטרות מנוגדות, זו הסיבה שהמאבק הוא **מתמיד**, עם הפסקות זמניות (תמיד זמניות) של שקט.

מאזן העוצמה במערכת מורכבת הוא מצב דינאמי, **ועוצמה** צומחת מכילה בתוך עצמה את זרעי נפילתה, כמפורט בתרשים מס' 2:

תרשים מס' 2 : עוצמה צומחת מכילה בתוכה את זרעי נפילתה



עוצמה יכולה להיות מנוצלת לחיוב ולשלילה. לחיוב – להשגת מטרות הארגון; לשלילה – להשגת מטרות אישיות; אחד הביטויים השליליים של העוצמה הוא מניעת שיתוף פעולה.

המושג **"עוצמה"** (Power) נטבע על ידי הסוציולוג הנודע, מקס ובר (Weber).

עוצמה היא אינטראקציה המתקיימת בכל מבנה פוליטי בו מתקיימים יחסי א-סימטריה בין כוחות (החל מארגון חברתי ואף משפחה, ועד רמת המדינה והמערכת הבינלאומית). המונח האוניברסלי של **העוצמה** מכיל בתוכו ארבעה מושגים נוספים, שהם בבחינת רכיבים או ביטויים של העוצמה:

- **כוח:** משמש כבסיס העוצמה. זהו מרכיב היכול להיות חשוב ומרכזי אם משתמשים בו באופן מושכל.
- **השפעה** היא עוצמה עקיפה. למשל, שכנוע רציונלי: שכנוע הזולת לעשות כרצוני, כי הדבר תואם את האינטרס שלו.
- **סמכות:** ביטוי הכולל גם לגיטימיות של השכנוע הרציונלי. כלומר, לנותן ההוראה יש לגיטימיות, קרי, סמכות, להפעיל את עוצמתו על האחר.
- **מניפולציה:** זהו סוג מסוים וחריג, לא רציונלי, של העוצמה. הפעלת העוצמה על-ידי הבאת האחר לעשות כרצוני, תוך שכנועו שאין לו ברירה אחרת או אינטרס אחר. מרכיבים אלו הם גם מרכיבים של מנהיגות, והם קיימים בכל ארגון, מהמשפחה הקטנה ועד לארגונים גדולים ומורכבים.

בתחום הביטחון הלאומי, אנו משתמשים במושג **"עוצמה"** בהקשר של **עוצמה לאומית**. עוצמה יכולה להיות מנוצלת, הן לחיוב (קרי, להשגת מטרות הארגון) והן לשלילה (משמע, להשגת תועלות שאינן קשורות למטרות הארגון). אחד הביטויים השליליים של העוצמה הוא מניעת שיתוף פעולה ממי שזקוק לו לשם השגת מטרות אישיות.

קיים שוני בין פוטנציאל העוצמה ה"אובייקטיבי" לכאורה של פרט/תת מערכת לבין העוצמה הנתפסת ה"סובייקטיבית" שלו:

- העוצמה הנתפסת יכולה להיות **שווה** לפוטנציאל העוצמה של גורם במערכת. במקרה זה יהיה אפקט ההשפעה של הפעלת העוצמה זהה לפוטנציאל היכולת ה"אובייקטיבי" שלה. מצב כזה מאפיין בעיקר מערכות במצוקה, המפעילות את כל מה שברשותן להשגת מטרה נתונה.
- היא יכולה להיות **קטנה** ממנה (למשל, ילדה יפה שאיננה מודעת ליופייה; ארגון הזנק שפיתח מוצר מבטיח, שמסכים ל"אקזיט" במחיר נמוך ממה שיכול היה להשיג; או גורם במערכת שמוגבל בהפעלת הכוח ע"י חסמים חוקיים / נהליים / אתיים). במקרה זה יהיה אפקט ההשפעה של הפעלת העוצמה קטן מפוטנציאל היכולת ה"אובייקטיבי" שלה.
- היא יכולה להיות גם **גדולה** ממנה. למשל, בדרך של הונאה, עורמה או דימוי שגורם לסביבה לאמוד באופן מופרז את פוטנציאל העוצמה של אותה מערכת. במקרה זה יהיה אפקט ההשפעה של הפעלת העוצמה גדול מפוטנציאל היכולת ה"אובייקטיבי" שלה. דוגמה כזו היא התרומה החיובית של ספר הנאצה "הפרוטוקולים של זקני ציון" למדיניות החוץ הישראלית, באופן שבו ישראל נתפסה ועדיין נתפסת עוצמתית בהרבה מעוצמתה בפועל.
- **עוצמה** יכולה להיות מופעלת, הן בדרך ישירה והן עקיפה. הפעלה עקיפה של **עוצמה** מכונה "השפעה". למשל, אינטראקציה חברתית בין שני גורמים – משפיע ומושפע – כאשר מסיבות שונות, המשפיע מחולל אצל המושפע תגובה כלשהי (כספי ולימור, 1995, עמ' 12).
- עוצמה במערכות מורכבות באה לידי ביטוי דרך שליטה במה שמכונה "טריטוריות". "טריטוריה" מבטאת בעלות על אחד או יותר מהגורמים הבאים:
 - נכסים וירטואליים: תחומי עיסוק, תפקידים, סמכויות, תחומי אחריות, ידע וכדומה.
 - נכסים אנושיים: נאמנים, תומכים וכדומה;
 - נכסים פיזיים כמו שטחי קרקע, אמצעים וכדומה;

הטריטוריות הללו מתוחמות ביניהן באמצעות "גבול". הפרדה זו הינה לעיתים פורמאלית וברורה ולעיתים איננה פורמאלית, ואף סותרת את הקביעות הפורמאליות.

ככל שהמציאות דינאמית יותר, הופכים גם הגבולות דינאמיים בהתאמה והם פועל יוצא של חלוקת ה**עוצמה** המשתנה תדירות. הגדלה ב**עוצמה** של גורם אחד בסביבה המשימתית ו/או הקטנת ה**עוצמה** של האחר תביא מיד ללחצים לשנות חלק מהטריטוריות או את חלקן בהתאמה. אציין כי קיימות טריטוריות המועדות לשינוי יותר מאחרות (למשל, סמכויות בפועל). "שלום אמת" ("Everlasting Peace") במערכות מורכבות מתאר מצב שבו יחסי הכוחות בין המערכות בסביבה המשימתית יציבים לאורך זמן. שינויים בחלוקת העוצמה ייצרו מיד לחצים לשינוי הסטטוס קוו בגבולות.

רכישת **עוצמה** וצבירת נכסים מחייבים עבודה סיוזיפית וקשה בתחילת הדרך, דרך הוספה מתמדת של קשרי גומלין, ותחזוקה של הקשרים הקיימים, למנוע נטישה. זאת, תוך כדי גילוי כישורים פוליטיים-ארגוניים לא מבוטלים.

הצלחה מתבטאת בכך שלאחר שעברה מסה קריטית של קשרים נכנסים, ה"רכזת" מתחילה לצבור במהירות גוברת והולכת קשרים נוספים, תוך השקעת מאמץ הולך ופוחת מצד בעל העוצמה.

הדינאמיקה הזו יכולה לעבוד גם לכיוון השני. אם בניה של עוצמה היא תהליך ארוך ומפרך, הקריסה שלה מהירה מאוד ויכולה להתרחש ברגע אחד.

כיצד מגדילים עוצמה בארגון? קיימות שתי דרכים מהירות להגדלת פוטנציאל העוצמה של גורם במערכת:

- שימוש בעיקרון ההפתעה: שיתוק העוצמה אצל היריב, שאם הוא איננו מצליח להתאושש ממנו בזמן, הוא מאפשר לצד המפתיע ליישם את תוכניותיו הראשוניות, ללא הפרעה ממשית.

- יצירת שיתוף פעולה (להלן, שת"פ) הנו דרך אפקטיבית מאוד להגביר עוצמה בטווח הקצר מול אתגר ו/או יריב משותף. כך מוצא עצמו אותו יריב מתמודד נגד העוצמה המצרפית של משתפי הפעולה, שיכול להיות גדול (או קטן) מחיבור העוצמות של כל הגורמים (רזי ויחזקאלי, 2007).

כלי זה אהוד על גורמים חלשים בסביבה המשימתית, מכיוון שהוא מגביר את העוצמה האישית של כל המשתתפים פעולה. אבל, בעלי העוצמה יעשו בו שימוש רק בליט ברירה, מכיוון שהם אינם חפצים בצמיחה של "רכזות" חזקות, מתחרות בסביבתן המשימתית.

ברמה האישית, משתתפים בעלי עוצמה פעולה עם נאמניהם, אך מונעים שיתוף פעולה מה"אופוזיציה".

פעמים רבות מערכת אינה ממצה את פוטנציאל העוצמה, בעיקר משלוש סיבות עיקריות:

- שמירה של כוחות קיצוניים למקרים יוצאי דופן של צורך בהישרדות. כך, למשל לא עשתה שום מדינה בעלת כוח גרעיני שימוש בכוח זה מאז מלחמת העולם השנייה.

- מגבלות של חוק, נוהל, אתיקה מקצועית ו/או ערכים אישים של המנהיגים. דוגמה כזו היא ארצות הברית של ממשל אובמה בניגוד לזו של ממשל בוש, שבה מנהיגי מדינות יריבות מודעים לגישתו השונה של הממשל בנוגע להפעלת הכוח מחוץ לגבולות ארצות הברית. עצם הידיעה הזו מקטינה מאוד את פוטנציאל העוצמה של מערכת.

- הפעלה לא יעילה של המשאבים.

אי מיצוי פוטנציאל העוצמה עלול להכשיל מערכת בהשגת מטרותיה, אך גם הפעלה מלאה העוצמה הפוטנציאלית של מערכת אינו מהווה ערובה להצלחה. לעיתים, עשיית יתר ו/או הצלחת יתר מביאים לכישלון, כיוון שהם עלולים להביא לאיבוד כוחות בקרב המערכות היריבות, על מנת להשיב את המצב לקדמותו. כך הפכה היוזמה להגדלת אחוז החסימה, לא להקטנת הייצוג הערבי בכנסת אלא להגדלתו, כיוון שרק צעד קיצוני כזה יכול היה לאחד את כל קצות הקשת הפוליטית במגזר הערבי.

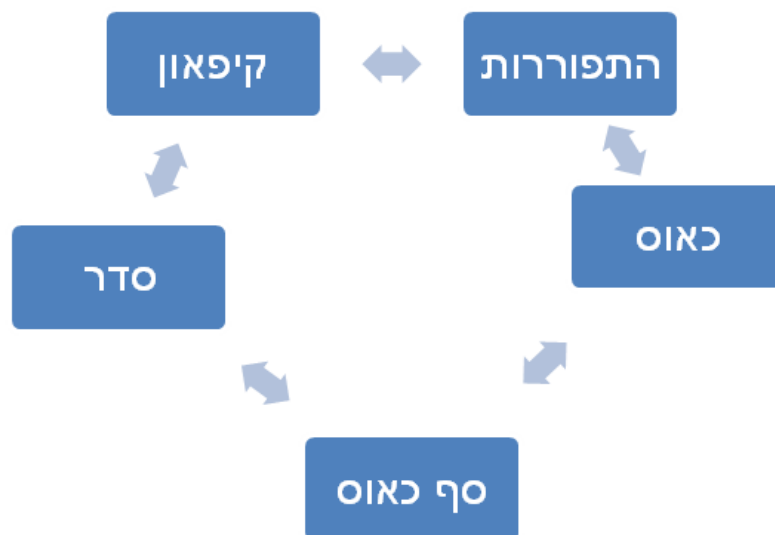
ניתן לתאר הפעלה מושכלת של עוצמה כריקוד טנגו, שבו מתקדמים שני צעדים לפנים ואחד לאחור, כך שלא ייווצר לחץ מוגזם בסביבה המשימתית, שיגרום לגופים הנפגעים לאחד כוחות. כזו למשל הייתה הצעתו של משה דיין לאחר מלחמת ששת הימים לסגת מקו התעלה למצריי הגידי והמתלה, על מנת לאפשר למצרים להמשיך להפעיל את תעלת סואץ ולהקטין את עוצמת המפלה והלחץ לפעול לשינוי המצב.

ב. מודל השוואתי: מערכות מורכבות בין סדר לכאוס

מודל זה יסייע לבחון את המשמעויות והמסקנות מההשוואה שנערכה, בין המצב בצרפת, לבין זה הנוהג בישראל בתחום היחסים בין רוב למיעוט (יחזקאלי 2012):

ברמה התיאורטית יכולות מערכות מורכבות (כמו למשל מדינות וממשליהן) להימצא באחד מתוך חמישה מצבים תפיסתיים, הניתנים לאבחון: "קיפאון", "סדר", "סף כאוס", "כאוס" ו"התפוררות" (ראה תרשים מס' 3):

תרשים מס' 3 : מערכות מורכבות במרחב שבין "כאוס" ל"סדר"



- **"קיפאון" ("Stagnation"):** הכל קפוא ואין תזוזה. כזה הוא, למשל, ארגון ביורוקרטי, הסובל מעודף ביורוקרטיה ומעודף נהלים, ובו זכויות יתר לאליטה ביורוקרטית שלטת. זה המצב הקיים במשרדים ובמוסדות הממשלתיים, והוא הפך בעשורים האחרונים – הן בישראל והן באירופה – כה חמור, עד כי יכולת העשייה ופתרון הבעיות של משרדים ממשלתיים כמעט ואינה קיימת למעשה. זוהי "מחלה ארגונית" הקרויה **"שלטון הביורוקרטיה"** ו"שלטון הנהלים: "התנפחות" הביורוקרטיה, בעיקר באותם חלקים בארגון שבו מתקבלות עיקר ההחלטות. התסמינים של מצב זה הינם: התרפסות וחנופה לפני בכירים; רדיפה אחר משרות נוחות; טיפוח שגרה, חוסר יוזמה ואדישות; שחצנות כלפי

הנמוכים במדרג וכלפי האזרח; וחוסר גמישות, הבאה לידי ביטוי, בין היתר, בהשהיה בקבלת החלטות; ובהתנגדות לחידושים. הביורוקרטיה מנצלת לרעה את מעמדה, על מנת להקנות לעצמה זכויות יתר, על חשבון המדרג ה"אמיתי" של הארגון.

אם גידול היתר של הביורוקרטיה אינו מטופל, הוא עלול להביא לקריסתו של הארגון, כשם שהתפשטות לא מבוקרת של תאי סרטן מביאה למותו של הגוף המכיל אותם. פרופ' יצחק אדיג'ס מתאר את התהליך: "מערכותיו של הארגון פועלות עם מוכוונות תפקוד נמוכה ונעשים בו מעט מאוד דברים משמעותיים. הוא מנותק מסביבתו וממוקד בעיקר בעצמו; הוא אינו יוזם ונסחף על ידי האירועים. התוצאות חשובות הרבה פחות, אין נטייה לשינוי, אין עבודת צוות, יש טקסים, מערכות נהלים וכללים, שהפער בינם לבין המציאות גדל והולך. כללי הטקס הם אפוא תחליף לפעולה ממשית".

במצב הזה, מצדיק הארגון את קיומו, לא בתפקוד נאות אלא בעצם קיומו. הוא יכול לדחות את "מותו" רק בעזרת מערכת תמיכה מלאכותית – אם הוא מוסד ממשלתי – בעובדה שהוא "מונופול בחסות החוק". הודות לכך שהגופים הנזקקים לשירותיו מפתחים דרכים מורכבות לעקיפת החסמים שהמערכת יוצרת, או לפריצתם, ולמדו – בדרך לא דרך – להשיג ממנו את מבוקשם. למשל, בדרך של יצירת חלופות לאותו ארגון, המבצעות את העבודה במקומו. המערכת מסתגלת לפתרונות האלטרנטיביים והלחץ על הארגון להשתנות פוחת (יחזקאלי, 2014ג').

- **"סדר" ("Order"):** שווי משקל סטאטי למדי. זהו מצבם הקלאסי של ארגונים ביורוקרטיים, בוודאי ארגונים צבאיים, שה"סדר" הוא חלק ממהותם, ושאינם יכולים לתפקד במציאות דינאמית יותר. שהיה במצב של "סדר" עם מבנה ארגוני מסורבל וביורוקרטיה מפותחת מובילה, באופן דינאמי, ל"קיפאון", כיוון שהמטה צובר יותר ויותר כוח, משתלט על תהליכי קבלת ההחלטות ומעוניין במצב סטטי ללא שינוי, שבו לא יהיה ערעור על זכויות היתר שצבר.

- **"סף הכאוס" ("Edge of Chaos"):** פעולה באזור הסמוך ל"כאוס", בתנאים הרחוקים מסביבת שווי-המשקל של הארגון, המתפקד, מעצם טיבו, במצב של "סדר". פעולה "על סף הכאוס" מאפשרת לארגון הסתגלות טובה יותר למציאות דינאמית, המשתנה במהירות. שם מרוכזות, מחד גיסא, ההזדמנויות שהארגון

יכול להגיב אליהן, כמו למשל, פיתוח מגוון של דעות ואפשרויות פעולה. שם, ניתן להשיג את מרב ה"ידע", שלו זקוק הארגון "בזמן אמת", שחסר לארגון ככל שהמציאות הופכת דינאמית יותר. במצב כזה, רלוונטיות המידע שנצבר במשך השנים הולכת ויורדת, ושיטות "כריית המידע" ("Data Mining") שבשימוש אינן יכולות "לייצר" את הידע הדרוש. כאלה הם למשל ארגונים "צעירים" כמו ארגוני הזנק, וחלק מאלה המתמודדים עם סביבה תחרותית קשה.

ללא שהייה על "סף גבול הכאוס", ארגון יתקשה לפתח דינאמיקה של יצירתיות, התפתחות וחדשנות.

מאידך גיסא, ב"סף הכאוס" מצויים גם מירב הסיכונים. למשל בחירת אפשרות שגויה, שעלולה ליצור הידרדרות לכאוס מוחלט. המחשה טובה לכך הינה טנק העולה לעמדת תצפית בעת קרב. אם יעלה רק מעט על מנת לצפות באיומים ובהזדמנויות בתא השטח הבא, יוכל להפתיע את אויבו באש ובתמרון. אולם, הוא מסתכן בכך, שאם ייחשף יתר על המידה, "יחטוף" טיל ולהישמד. בסביבה זו ארגונים צריכים למצוא את האיזון שבין ביורוקרטיה מפותחת מידי ועודף נהלים, לבין גמישות ויצירתיות. שם הם יכולים להבחין בהתרחשויות בסביבתם הארגונית בזמן אמת ולהגיב להם.

- **"כאוס" ("Chaos"):** מצב של "התהוות" מגוון אפשרויות כה גדול, עד כי גלישה אליו גורמת לאובדן שליטה. למשל בארגונים, עובדים מנצלים לרעה את החופש הניתן להם מחד גיסא, וריבוי האפשרויות מפתה להתחיל כל העת דברים חדשים, ולא לבסס את הישגים, המעניינים פחות;

- **"התפוררות" ("Disintegration"):** סיום פעולתה של מערכת מורכבת, כולל גופים חיים וגם ארגונים. לדוגמה, ארגון שאינו נפתח לארגונים אחרים, ואינו פותח את שורותיו לאנשים חדשים, וכך, "קופא על שמריו" והופך לא רלוונטי. במקרה כזה, הוא עשוי להגיע ל"כאוס" ולהידרדר מ"קיפאון" להתרסקות מוחלטת, כדוגמת חיה הנלכדת באורות של רכב מתקרב וקופאת על עומדה, עד לאובדנה;

כיוון שכל מערכת מורכבת בנויה ממערכות משנה, ניתן לאבחן, על פי המודל, את המערכת ככלל ואת מצב כל אחת מתתי המערכות (יש לזכור כי במערכת מורכבת

סכום החלקים שונה מהסך הכל, כך שבמערכת בקיפאון נוכל למצוא חלקים שונים המצויים במרחבים תפיסתיים אחרים: סדר, כאוס, סף כאוס והתפוררות.

לכאורה, יכולנו לשרטט תרשים של ציר אופקי, שעליו פרושים המצבים השונים שבין "קיפאון" ו"התפוררות". אולם, המציאות איננה ליניארית וארגון לעולם לא יחזור בדיוק למצב שבו היה קודם לכן. יתרה מכך, בשרטוט ליניארי נדמה, שקיפאון ו"התפוררות" הם שני הפכים, בעוד שהמעבר בין שני המצבים יכול להיות בין רגע (למשל, "התפוררות" שלטון מובארק במצרים בעקבות הפגנות כיכר תחריר. זאת, למרות שנחשב ליציב שבמשטרים (עם ממסד ביורוקרטי שהקפיד לשמור את הסדר הקיים ואת זכויות היתר של האליטה תחת "קיפאון" מוחלט).

המודל הזה מאפשר לנו להסביר תופעות רבות, למשל את תופעת הטרור: גורמים המעוניינים בשינוי ה"סדר" הקיים, מנסים לערער את המערכת ו"לדחוף" אותה ממצב של "סדר" ל"כאוס", על מנת להחיש את התפוררות הסדר הישן ובניית סדר חדש תחתיו (ראה תרשים מס' 4).

תרשים מס' 4 : ניתוח מטרות הטרור על פי המודל



סיכום

מטרות העבודה היו לבחון את אתגרי האכיפה במגזר הערבי (צפון ומרכז), הנובעים מקשיי המשילות באיזורים אלה; ואת ההשלכות של היעדר אכיפה רציף, לאורך שנים.

לצורך כך, העמקתי בסוגיית המשילות ופערי המשילות; הבאתי את ההיבטים התיאורטיים של "שיטור בחברה דמוקרטית" ו"שיטור בחברה רב תרבותית"; ובחנתי אותן מול המציאות הישראלית, והבאתי היבטים תיאורטיים של מורכבות: את סוגיית העוצמה במערכות מורכבות ואת המודל של מערכת מורכבת בין "סדר" ל"כאוס".

באשר למשילות, אם בתקופת הממשל הצבאי הוחזק המגזר במצב של "סדר" קיצוני, שעוצמת ההרתעה של כוחות הביטחון הועצמה מאוד בגין "טבח כפר קאסם", הרי שמאז שהוסר הממשל הצבאי פחתה והלכה המשילות במגזר למצב כאוטי. מצבים כאלה בתוך המגזר עודדו "התארגנות עצמית", ובמידה רבה, הרפורמות המתבצעות במגזר הינם פועל יוצא של התארגנות זו ולא של יוזמות ממשליות.

באשר למיעוט הערבי בישראל, נבחנו היבטים שונים של חייו וההיסטוריה של הדו קיום בישראל לאורך השנים; את מורכבות התמונה הדמוגרפית (הגידול הדמוגרפי הערבי כבר נעצר, אך השלכותיו ייוותרו עוד כשני עשורים) של מיעוט שהיה פעם רוב, שמתאושש ומפתח פסיכולוגיה של רוב ואת ההיסטוריה של "יחסי אי נוחות" בינו לבין המערכות השלטוניות, כשהמשטרה מהווה בהן ראש חץ ברמת ה"חיכוך" שלה עם השטח.

היבט חשוב של אפליית הערבים בישראל בא לידי ביטוי בתחום החינוך: הנסיבות יצרו מערכת חינוך לא רלוונטית לאתגרי המגזר, שיוצרת פער של ממש בין יהודים לערבים בחינוך הגבוה. אולם למרות זאת, בדינאמיקה של התארגנות עצמית, גדל בהתמדה מספר המשכילים הערבים ומבסס את תחושת העוצמה המגזרית.

סיכום ממצה של מצב המשילות במגזר הוא הביטוי שטבע חסייסי (2014), **"הזנחה נוחה"**: מעין הסכם לא כתוב, מעין "דיל היסטורי" בין רשויות המדינתיות לבין הנהגת המגזר הערבי, הגורס כי המדינה תקצה תקציב לטיפול בכל הקשור במגזר, לא תתערב בדרך ניהולו, במקביל לא תטפל בתשתיות, בחינוך ועוד.

בדומה, טענה ד"ר דליה פדילי (ראיון, 2014), דוקטור לספרות אמריקאית במכללת אלקסימי להנדסה בבאקאה אל גרביה, כי מדינת ישראל מנציחה את השיטה העות'מאנית והמנדטורית ולא מתמודדת עם הפרט, אלא פונה לראשי החמולות ולמוכתרים על מנת שיטפלו בבעיות למרות שמדובר בעבירות פליליות ומנציחה את שיטת ה"סולחות" במקום להתמודד מול כל אזרח כפי שמתמודדת המשטרה במגזר היהודי, ישירות מול העברייין, כמו בכל מדינה מודרנית. לדבריה רשויות השלטון מתפשרות באופן מוגזם עם המגזר הערבי וצריכות לאכוף את החוק ביתר אסרטיביות.

היבט חשוב נוסף לחינוך הוא התחום המוניציפאלי: בראשית העבודה הועלתה השערה, שתושבים ערבים יגלו שביעות רצון רבה יותר מחוסר ההתערבות של המדינה ומהעובדה, שהשליטה ברובה נמצאת בידיים ערביות. אולם, התרבות החמולתית והיעדר הניסיון גררו מגזר זה במקומות רבים ל"כאוס", והתושבים מגיבים באי שביעות רצון מתפקוד המועצות המקומיות, אם מסיבת של שחיתות והתנהלות חמולתית, ואם מבחינה של חוסר תקציבים שהמדינה מקצה לטובת המועצות הערביות. חוסר שביעות רצון גובר מוביל, מטבעו, לרצון בשינוי ולהיווצרות לחצים ליצירת שינוי כזה, שבא כבר לידי ביטוי בהתפתחות של מנגנונים אפקטיביים של שלטון מקומי במגזר.

המשמעות של כל אלה על פי המודל של "מערכות מורכבות בין סדר לכאוס" (ראו הפרק הקודם) היא, שבעוד שניתן למקם את הרשויות השלטוניות בישראל במתחם המושגי שבין "קיפאון" ל"התפוררות", והן הולכות ומאבדות את כושר משילותן ויכולתן להתמודד עם האתגר; המיעוט הערבי הופך לגוף דינאמי ותוסס – "על סף הכאוס" – הנחוש להיאבק על מקומו, בתוך הסדר הקיים או בכל התהוות שתיווצר תחתיו בעתיד. במתחם מושגי זה מרובות ההזדמנויות, אך טמונות בו גם סכנות לא מעטות.

השסע שבין יהודים לערבים בישראל התקבע היום והוא נשלט במידה רבה על ידי הקיצונים בשני הצדדים. המצב הזה מזכיר את טיעונו של פרופסור סמוחה, לפיו, בחברות שסועות לעומק, הקבוצות הנתונות בקונפליקט נוטות להתחפר בעמדותיהן, להחריף את הסכסוך ולהשתמש באלימות. גם סמוחה מציין כי הדרך ליישב את הסכסוך היא להניע אותו מה"קיפאון" ל"סף הכאוס" או בשפתו של סמוחה, כדי

ליישב את הסכסוך או לנהלו בהצלחה, יש צורך להפעיל אסטרטגיה הכוללת ארבעה רכיבים של **גמישות** (אי- התחפרות בעמדות) (סמוחה 2013, ע' 120) :

- אי דעתנות (אי עמידה בתוקף של כל צד על זכויותיו) ;
- אמפתיה (ראיית הקונפליקט מנקודת המבט של שני הצדדים) ;
- דחיפות (נכונות של כל צד להשיג פתרון מעשי ומהיר) ;
- מנהיגות כנה ומעשית.

דומה כי אף אחד מן התנאים הללו, שמנה סמוחה לא נתפס, עד כה, בעיני מי מן הצדדים לרלוונטי.

השערות העבודה היו כי העדר האכיפה פוגע בעיקר בחברה היהודית, אך עולה כי באותה מידה, הוא פוגע באוכלוסייה הערבית המתונה שחיה בצידם של הקיצונים והמתלהמים. רובו של המיעוט הערבי הינו "בן ערובה" של חברי הכנסת הערבים, שבמקום לדאוג להם, מטפחים את מקומם באמצעות התלהמות והתנגחות בממשל הישראלי, במטרה לסחוף אחריהם את הצעירים, שבקרבתם הם מוצאים אופן קשבת. נראה כי לא אחת, דווקא אצל התושבים הערבים הנאורים יותר החיים בכפרים, או שיצאו משם זה מכבר, מכוונת התחושה כי מדינת ישראל בכלל ומשטרת ישראל בפרט לא ממצה את יכולת המשילות ואת יכולת האכיפה, ולו הייתה עושה זאת ביתר שאת, אזרחים שומרי חוק מתונים היו חיים יותר בבטחה במקום מגוריהם, ואף מעריכים את המדינה יותר.

ישראל מול צרפת בהתמודדות עם המיעוט הערבי

בהשוואה הוצב המודל הישראלי המאולתר, שהתהווה ללא תכנון לאורך השנים, מול המודל הצרפתי, שנשען על מערכת הוליסטית לכאורה, מתוכננת היטב, של רב תרבותיות.

למרות הבעייתיות הרבה והנפיצה של חיי המיעוט הערבי בישראל, למרות ההקצנה של ההנהגות ולמרות התגברות האלימות בשטח, יש גם נקודות אור לא מעטות של התקרבות והשלמה, בין המיעוט הערבי לרוב הישראלי, שאולי אף יבשילו בקרוב לשותפות טובה יותר של הערבים במוסדות השלטון ; יש לחץ של הציבור הערבי על הפוליטיקאים להתמקד בבעיותיהם ולא באלה של הרשות הפלסטינית ומדינות

ערב; ערבים ויהודים חולקים דפוסים דומים של מנטליות ישראלית, נוצרה לגיטימציה להופעת דמויות מהמגזר הערבי בטלוויזיה, ועוד.

לעומת זאת, באירופה הערבים אינם חשים כמצויים תחת כיבוש, נהפוך הוא. הם אורחים במדינה שקלטה אותם בלב רחב, בזמנים קשים עבורם. אולם, דווקא הדור השני והשלישי למהגרים פיתח שנאה וניכור למשטר. המהגרים מתבססים בגטאות בתוך הערים ומרחיבים בעקביות את אזורי המחיה שלהם. הצעירים נסחפים אחר מיעוט קיצוני, מבצעים פוגרומים באזרחים חפים מפשע ואף במוסלמים מתונים. אזורים שלמים הוכרזו כאזורים שמסוכן להסתובב בהם ללא מוסלמים ("no-go zones") ואף המשטרה לא מעזה להיכנס אליהם. המסגדים הפכו למוקדי שטיפות מוח לטובת הצטרפות לדאע"ש אם בהצטרפות ללוחמים בסוריה ובעירק, ואם מתוך המדינה בה הם חיים ע"י רצח ופגיעה בכל מי שמייצג את השלטון (שוטרים, עיתונאים, ואפילו מוסלמים מתונים שהשתלבו בחברה ובצבא).

ההנחות שבבסיס תיאוריות הרב תרבותיות, שעוני וקיפוח מובילים לניכור קרסו. כמו שמבצעי פיגועי ה-11 בספטמבר בארצות הברית באו מהאליטות של ארצותיהם, גם הגיוס לדאע"ש למשל איננו מגיע מהעניים שבחבורה. כך למשל התברר כי "ג'ון הג'יהדיסט" – כוכב סרטי דאע"ש – הוא אזרח בריטי, איש המעמד הבינוני, הוא בעל השכלה אקדמית במקצוע נחשק של תכנות מחשבים, שלא חסר לו מאומה ושהיה אמור להיות אסיר תודה לאומה שקיבלה אותו אל חיקה.

העתיד האירופי צבוע, בדרך כלל, בצבעים קודרים. התחזיות הן שפיגועים רק ילכו ויגברו; אירופה משנה במהירות את צבעה הפוליטי לכיוון של ימין מובהק וימין קיצוני בעל נטיות פשיסטיות ברורות. **זהו מצב חמור ההרבה יותר מהמצב בישראל!**

התוצאה הזו רחוקה להיות מובנת מאליה. על פניו, היו התנאים באירופה אידיאליים לקליטת מהגרים: האוכלוסייה המתמעטת רצתה בהם; הקשר של יבשת האם עם חלקי האימפריה לשעבר היו טובים ונוחים יותר להיטמעותם של הערבים. אבל, **התוצאה הפוכה**. דווקא מאור הפנים, שבו התקבלו המהגרים בצרפת, יצר דינאמיקה הפוכה של בעיטה במארח, בתרבותו ובערכיו, ונחישות להשליט בכוח מודל שונה.

הממצא הולם את ההיבטים התיאורטיים של העוצמה במערכות מורכבות שהובאה בפרק הקודם: ככל שגדלה עוצמתו של גורם מסוים במערכת מורכבת כך גדל

תאבוננו, והתוצאה המיידית של הגדלת העוצמה תהיה תביעתו לחלוקה מחודשת של הנכסים (יחזקאלי, 2014ד').

נשאלת השאלה, מדוע המצב בישראל נראה, על פניו, טוב יותר? לפחות על פי תאוריית העוצמה, דווקא הקשיים, עימם מתמודדים הערבים בישראל מגבירים את הסיכויים למאבק מוצלח שיש לו פוטנציאל של השתלבות: אנו רואים למשל שדווקא הקורבנות של מהומות אוקטובר 2000 במגזר הערבי יצרו, לא רק הקצנה, אלא גם חיזקו מגמות התקרבות. לכאורה, הייתה אמורה משטרת ישראל להיות מוחרמת על ידי הציבור הערבי, אולם מעולם לא הייתה ההתגייסות למשמר האזרחי במגזר רבה יותר והתמיכה בשירות הלאומי ככלי המקרב שוויון גבוהה יותר.

יתרה מכך, כעולה מן התיאוריה ככל שתהליך צבירת העוצמה מהיר יותר וקיצוני יותר, כך יכולה הקריסה להיות מהירה ועמוקה בהתאמה. הקשיים העצומים של המגזר הערבי בישראל ליצור הישגים, ואופיים ההדרגתי, מגדילים את הסיכוי כי מדובר בשינויים יציבים לטובה, וארוכי טווח.

גם העובדה – שתרבות אסטרטגית המקדשת אלתור ובזה לתכנון, מגיעה לתוצאות עדיפות במבחן המציאות על תרבות המקדשת תכנון מפורט וקפדני – ניתנת להסבר בעזרת תיאוריות המורכבות. העובדה שהמערכת היא מורכבת יוצר מצב, שלפיו **הקשר שבין תכנון לתוצאות רחוק מלהיות חד-חד ערכי**. אפשר להיות בעל תרבות אסטרטגית המעודדת תכנון יסודי ומדוקדק ולהצליח ואפשר גם להיכשל; ולהיפך: ניתן להיות בעל תרבות אסטרטגית של "יהיה בסדר" ולהצליח או להיכשל. על כן, אין להתפלא למשל, שהמגזין פורבס קבע, ש- 70% מהתוכניות האסטרטגיות נכשלות (יחזקאלי, 2013).

בכל מקרה, אין בכל האמור לעיל להמעיט, ולו בכדי, בעוצמת הכשל המערכתי של רשויות השלטון בישראל בטיפולן במגזר הערבי. הבה נקווה, כי תהליכי ההעצמה שעוברת הפוליטיקה הערבית בימים אלה, יהפכו אותה, לראשונה מאז קום המדינה, לשותפה אמיתית בחלוקת העוצמה הלאומית ותזרים משאבים משמעותיים למגזר זה.

מקורות

אבו עסבה ח'אלד (2008), **מערכת החינוך הערבית וסוגיית השוויון**, מפנה אוקטובר 2008, <http://goo.gl/ijx9Qi>, הורד ביום 7/1/15.

וועדת אור (2003א'), **ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 דין וחשבון** כרך א', ירושלים: המדפיס הממשלתי.

וועדת אור (2003ב'), **ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 דין וחשבון** כרך ב', ירושלים: המדפיס הממשלתי.

אורבך גדליה (2004), **יסודות השלטון המקומי, ההיסטוריה של השלטון המקומי בארץ ישראל**, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

אלחאג' מאג'ד (2003א'), **בשם הביטחון סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה**, חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה ופרדס הוצאה לאור.

אלחאג' מאג'ד (2003ב'), **חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי, בתוך מגמות בחברה הישראלית**, כרך ב', רעננה, האוניברסיטה הפתוחה.

אלחאג' מאג'ד (1996), **חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי**, ירושלים: הוצאת הספרים ע"ש י"ל מאגנס והאוניברסיטה העברית.

ביין דן (1991), **העקרונות הכלליים לפעילות המשטרה באכיפת החוק בישראל – ההיבט המשפטי. פלילים**, ב' , עמ' 133-165, <http://goo.gl/W6dgsV>, הורד ביום 7/1/15.

בשן ענת (2014), **ליצור את האיזונים, ביטחון פנים**, גליון מס' 7, עמ' 10-12, אוקטובר 2014, <http://goo.gl/z7QHoK>, הורד ביום 7/2/15.

גאנס אסעד, פייסל עזאיזה (2008), **האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21**, ירושלים: הוצאת כרמל.

גולן מרים, הרפז עמיקם (ללא תאריך), **משפט ושיטור – בין סמכויות משטרה וזכויות האדם**, פרק שלישי: העקרונות לפעילות המשטרה באכיפת החוק בחברה דמוקרטית, <http://goo.gl/KvclWn>, הורד ביום 7/1/15.

גריןשטין אריק (2013) **צרפת המתאסלמת מתקרבת לנקודת הרתיחה, אתר מידה**, 29/1/13, <http://goo.gl/8YxVqE>, הורד ביום 7/2/15.

האגודה לזכויות האזרח בישראל (2001), אפליה ואי-שוויון בחינוך, <http://goo.gl/OCxQSO>, הורד ביום 7/1/15.

הורנשטיין שרון, אלמוג עוז (2008), הרקע לתופעת היישובים הבלתי מוכרים, אנשים ישראל-המדריך לחברה הישראלית, <http://goo.gl/ot7OEd>, הורד ב-9/1/15.

מחלקת מחקר (2013), **תוכנית המתחמים במגזר הערבי – פעימה שנייה**, ירושלים: המשרד לביטחון פנים, 12/2013.

ויקיפדיה (ללא תאריך), הערך: "חוק הווילאייטים", <http://goo.gl/64DQ2X>, הורד ביום 8/1/14.

ויקיפדיה (ללא תאריך), הערך: "מיעוט", <http://goo.gl/DVsrRr>, הורד ביום 7/1/14.

ויקיפדיה (ללא תאריך), הערך: "שינוי שיטת הממשל בישראל", <http://goo.gl/pe7Bbk>, הורד ביום 7/1/15.

זובידה הני, מקלברג דוד (2008), **המערכת הפוליטית הישראלית: בין משילות לקריסה**, ישראל, מחקרים בפוליטיקה הישראלית, האגודה הישראלית למדע המדינה והמרכז הישראלי להעצמת האזרח, <http://goo.gl/HzxTZC>, הורד ביום 7/1/15.

זועבי חנין (2014), פניה בערבית, <http://goo.gl/JVqKHI>, הורד ביום 7/2/15.

חילו נאדיה, רדאי איתמר, חריב מנאל, 2014, **השלכות 'צוק איתן' על יחסי ערבים-יהודים בישראל**, תל אביב: INSS, <http://goo.gl/UDBJXY>, הורד ביום 7/1/15.

חסייסי באדי (2015), נושא הראיון ערביי ישראל-משילות, ריאיון מיום 21/1/2015, האוניברסיטה עברית בירושלים, (בכתובים בידי המחבר).

טקסטולוגיה (2011), פוליטיקה השוואתית מדעי המדינה ממשל ומשילות הגדרה, <http://textologia.net/?p=7109>, הורד ביום 7/1/15.

יוזמת קרן אברהם (2005), **החברה הערבית בישראל- המשטרה והציבור הערבי בישראל: צעדים בוני-אמון בחלופ חמש שנים לאירועי אוקטובר 2000**, <http://goo.gl/21WYBD>, הורד בתאריך 19/1/15.

יוזמת קרן אברהם (2009), **החברה הערבית בישראל-אוגדן מידע**, מהדורה ראשונה, <http://goo.gl/ueBlXW>, הורד ביום 17/1/15.

יחזקאלי פנחס, שלו אורית (1996), משטרה בצבת הדמוקרטיה, **מראות המשטרה**, גיליון 157, נובמבר-דצמבר, עמ' 30-32, <http://goo.gl/K8v6Fs>, הורד ב-7/1/15.

יחזקאלי פנחס (2004), **מבוא ללימודי משטרה ושיטור**, תל אביב: משרד הביטחון.

יחזקאלי פנחס (2009), הפעלת מסתעריבים בקרב ערביי ישראל – על מה יצא הקצף?
ייצור ידע, האתר של ד"ר פנחס יחזקאלי, 18/10/09, <http://goo.gl/qzqBij>, הורד ב- 7/1/15.

יחזקאלי פנחס (2012), מודל: מערכות מורכבות בין סדר לכאוס, ייצור ידע, האתר
של ד"ר פנחס יחזקאלי, 1/1/12, <http://goo.gl/NNUW9B>, הורד ב- 1/3/15.

יחזקאלי פנחס (2013), מדוע התכנון האסטרטגי נכשל?, ייצור ידע, האתר של ד"ר
פנחס יחזקאלי, 9/12/13, <http://goo.gl/FW8z9O>, הורד ב- 26/2/15.

יחזקאלי פנחס (2014), לגיטימציה, ייצור ידע – האתר של ד"ר פנחס יחזקאלי,
5/5/14, <http://goo.gl/BqyhT9>, הורד ב- 7/1/15.

יחזקאלי פנחס (2014א'), שיטור בחברה רב תרבותית, ייצור ידע, האתר של ד"ר
פנחס יחזקאלי, 5/5/14, <http://goo.gl/q2VDcU>, הורד ב- 7/2/15.

יחזקאלי פנחס (2014ב'), אמנת רוטרדם, ייצור ידע, האתר של ד"ר פנחס יחזקאלי,
5/5/14, <http://goo.gl/U2I7Yw>, הורד ב- 7/2/15.

יחזקאלי פנחס (2014ג'), ביורוקרטיה, ייצור ידע, האתר של ד"ר פנחס יחזקאלי,
5/5/14, <http://goo.gl/CcmKfX>, הורד ב- 26/2/15.

יחזקאלי פנחס (2014ד'), עוצמה, ייצור ידע, האתר של ד"ר פנחס יחזקאלי, 5/5/14,
<http://goo.gl/CcmKfX>, הורד ב- 26/2/15.

יחזקאלי פנחס (2014ה'), מערכת מורכבת, ייצור ידע, האתר של ד"ר פנחס
יחזקאלי, 5/5/14, <http://goo.gl/er5qoN>, הורד ב- 1/3/15.

יחזקאלי פנחס (2014ו'), סביבה משימתית, ייצור ידע, האתר של ד"ר פנחס
יחזקאלי, 5/5/14, <http://goo.gl/g2S980>, הורד ב- 1/3/15.

יחזקאלי פנחס (2015) למה נכשלה הרב תרבותיות במערב ומי מרוויח מזה?
<http://goo.gl/imWoqt>, הורד ב- 20/1/15.

כץ חנה, צפדיה ארז (2010), מדינה מפקירה מדינה משגיחה מדיניות חברתית
בישראל 1985-2008, תל אביב: הוצאת רסלינג בע"מ.

ליפשיץ עודד (1994), הערבים אזרחי ישראל ומדינת ישראל: תהליכי שוויון
והשתלבות, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

מבזקון (2008), דברי יו"ר מפלגת החירות של הולנד, וילדרס,
<http://goo.gl/0miyAs>, הורד ב- 7/2/15.

מטח: המרכז לטכנולוגיה חינוכית (ללא תאריך), אירועי אוקטובר 2000,
<http://goo.gl/s92Sgv>, הורד ביום 17/1/15.

סבירסקי שלמה (1990), **חינוך בישראל, מחוז המסלולים הנפרדים**, תל אביב: ברירות הוצאה לאור.

סואן דן, פרלה אייזנקג-קנה (2004), **יסודות השלטון המקומי** יחידה 5, השלטון המקומי במגזר הערבי, רעננה: בית ההוצאה לאור של האוניברסיטה הפתוחה.

סוביה מרטין (2002), צרפת המדינה המוסלמית הראשונה במערב אירופה? **אתר פרש**, <http://goo.gl/Q60H7M>, 20/6/02, הורד ב- 7/2/15.

סמוחה סמי (2013), **לא שוברים את הכלים – מדד יחסי ערבים יהודים בישראל 2012**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

סמוחה סמי (2001), יחסי ערבים ויהודים בישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, בתוך: יער אפרים, שביט זאב (עורכים), **מגמות בחברה הישראלית**, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 231-263.

סעי' 53819-07-13 (בית דין אזורי לעבודה באר שבע), פלוני נגד משטרת ישראל ומזל אסטרון, <http://goo.gl/A0CyOH>, הורד ביום 23/2/15.

עזיז חידר (2010), **קריסת הרשויות המקומיות הערביות: הצעות להבניה מחדש**, ירושלים: הוצאת הקיבוץ המאוחד בע"מ.

פדילי דליה (2014), נושא הראיון ערביי ישראל-משילות, ריאיון מיום 24/12/14, אוניברסיטת אלקסמה בקאה אל גרבייה, (בכתובים בידי המחבר).

פרדניק אורי (2014א'), בעיצומו של "צוק איתן": חנין זועבי קוראת להתנגדות עממית, **אתר מידה**, <http://goo.gl/hFS6QX>, 17/7/2014, הורד ב- 7/2/15.

פרדניק אורי (2014ב'), ערביי ישראל: המתפן של מזרע עולה באש האסלאם, **אתר מידה**, <http://goo.gl/4Qr5ug>, 31/7/2014, הורד ב- 7/2/15.

צרצור סעד (1985), "לשאלת חינוכו של מיעוט זר במדינתנו", בתוך: יער אפרים, שביט זאב (עורכים), **מגמות בחברה הישראלית**, כרך 2, עמ' 498-499, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

קימרלינג ברוך (2004), **מהגרים, מתיישבים, ילידים**. תל אביב: עם עובד.

קרני יואב (2014), 29/5/14, אל תתבלבלו: הימין הקיצוני שמתחזק באירופה לא טוב לנו, **גלובס**, <http://goo.gl/3LhQni>, הורד ביום 23/2/15.

רויטר אדם (2010), לא מה שחשבתם: מספר ערביי ישראל דווקא מתחיל לרדת. לילדה מול בריחת מוחות - מי ינצח במאבק הדמוגרפי? **דה מרקר**, 20.06.2010, <http://goo.gl/gw6ws8>, הורד ב- 17/1/15.

רזי עפרון, יחזקאלי פנחס (2007), **העולם איננו ליניארי – תורת המערכות המורכבות, גורם חדש בניהול**, תל אביב: משרד הביטחון.

רייטר יצחק (2013), **החברה הערבית בישראל – אוגדן מידע**, מהדורה שנייה, יוזמת קרן אברהם.

רכס אלי (2005), **הערבים בישראל – שנתיים לפרסום דוח ועדת אור**, הרצאתו של הפרופסור (אמריטוס) שמעון שמיר, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, <http://goo.gl/tOAN1Y>, הורד ב- 17/1/15.

רכס אלי (2009), **החברה הערבית בישראל – אוגדן מידע**, יוזמות קרן אברהם, <http://goo.gl/mAvHDK>, הורד ב- 7/1/15.

שווט ליאור (2007), **ה'משילות' והשלכותיה על הביטחון הלאומי**, גלילות: המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.

שטנדל אורי (1992), **ערביי ישראל בין פטיש לסדן**, ירושלים: אקדמון, האוניברסיטה העברית.

שמם לירון (2012), **"ב-2050 ברבות ממדינות אירופה יהיה רוב מוסלמי"**, **מאקו**, <http://goo.gl/xlfwO0>, הורד ב- 7/2/15.

שעלאן חסן (2014), **אלפים בהלווית הצעיר שנורה בכפר כנא; מחר שביתה במגזר הערבי**, **ynet**, 8/11/14, <http://goo.gl/JmcioT>, הורד ב- 7/2/15.

PewResearchCenter (2011), Region: Europe, <http://goo.gl/H4t9an>, downloaded on 7/2/15.

Soeren Kern (2013), The Islamization of France in 2012, **Gatestone Institute**, <http://goo.gl/ZTsKNM>, downloaded on 7/2/15.