

בסיס לניתוח

שילוב הערבים אזרחי ישראל ב'חזון ישראל 15'

תקציר

מסמך זה עוסק באתגר שילובם של הערבים אזרחי ישראל בקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית שתאפשר לישראל לזנק אל קרב 15 המדינות המפותחות מבחינת איכות החיים של תושביהן. המסמך יציג את החשיבות של שילוב כזה, יצביע על הפערים הבסיסיים במדיניות הקיימת ויצג הסתכלות חדשה על תפקידי הממשלה ועל מספר זירות שבהן צריכה הממשלה לעצב מדיניות.

שילוב הערבים אזרחי ישראל הוא נושא בעל חשיבות רבה לישראל. מצד אחד, שילוב כזה מהווה תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה כלכלית; מצד שני, הוא עשוי לעכב מגמות של בידול וניכור כלפי המדינה בקרב אוכלוסייה זו. עם זאת, ברור שאין בשיפור משמעותי באיכות חייהם של הערבים אזרחי ישראל כדי 'לפתור' את סוגיית מערכת היחסים המורכבת בינם לבין המדינה.

בשנים האחרונות פורסמו תכניות רבות לסגירת הפערים בין החברות היהודית והערבית ואף ניכרת עשייה רבה של הממשלה בכיוון זה.

ואולם, למרות שהתכניות הקיימות לשילוב המגזר הערבי במשק עשויות להשיא תרומה משמעותית לפיתוח הכלכלי של החברה הערבית, ספק אם יש בכוחן לצמצם את הפערים באיכות החיים בין היהודים לערבים בישראל או להגביר באופן מהותי את ההשתלבות בכלכלה הישראלית. זאת משום שתכניות אלה אינן נותנות מענה הולם או מתעלמות מ:

- **החסמים הפנימיים בחברה הערבית** – חסמים אלו מהווים אילוץ קשה על הפיתוח הכלכלי של החברה הערבית ועל שילובה בכלכלה הישראלית.
- **אי-האמון המובנה של החברה הערבית בממסד** – גורם זה הוא אחד המכשולים המרכזיים בפני יישום מדיניות אפקטיבית של הממשלה.

ללא התגברות על חסמים אלה, לא תהיה קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית בקרב הערבים אזרחי ישראל.

מדיניות ממשלתית יעילה חייבת לכלול לא רק פעולות ממשלתיות 'מסורתיות' שחותרות לאפליה מתקנת ומדיניות שוויוניות, אלא גם מכלול פעולות נוסף אשר בכוחו להמריץ מנגנונים מעודדי צמיחה בחברה הערבית ולהכשיר את הקרקע להעמקת הזיקות הכלכליות והעסקיות הבין-מגזריות.

בסיס לניתוח

שילוב הערבים אזרחי ישראל ב'חזון ישראל 15'

חוכן עניינים

1. תקציר.....
2. מבוא: צמצום הפערים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית.....
3. הגָּזֵר: שילוב המגזר הערבי חיוני לקפיצת מדרגה ולמימוש 'חזון ישראל 15'.....
4. המָּקָל: המשך אי-השילוב מאיץ תופעות של ניכור ובדלנות.....
6. מדיניות הממשלה כלפי המגזר הערבי: מדוע זה לא עובד?.....
8. 'החסמים הפנימיים' – מחוץ למשחק.....
9. אי-אמון חובנה מונע צמיחה.....
9. מסקנות וזירות לפעולה.....
12. נספח א': החלטות ממשלה מרכזיות לשילוב האוכלוסייה הערבית.....
14. נספח ב': החסמים הפנימיים והחיצוניים לשילוב החברה הערבית במשק.....
16. הכרת תודה.....

מבוא: צמצום הפערים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית

1. במשך שנים תפסה סוגיית שילובם הכלכלי והחברתי של הערבים אזרחי ישראל במשק ובחברה הישראלית (להלן: 'שילוב הערבים אזרחי ישראל') מקום נמוך בסדר היום של הציבור היהודי בישראל. זאת למרות שהפערים בין האוכלוסייה היהודית לבין המיעוט הערבי ניכרים בכל מדד כלכלי כגון תוצר לנפש, השכלה, תעסוקה ומבנה משלח יד,¹ תיעוש, תעסוקת נשים, שיתוף בתהליכי קבלת החלטות, חברות בדירקטוריונים וחברות ממשלתיות או פיתוח יישובים.²
2. מהומות אוקטובר 2000 חשפו במלוא עוצמתם את רגשות האפליה והקיפוח הרווחות בקרב הערבים אזרחי ישראל, והעלו סוגיה זו לשיח הציבורי. אולם רק לזמן קצר. לאחר המהומות פחת מאוד העיסוק הציבורי בה, ומאז היא עלתה שוב רק לפרקים, לנוכח פרסום דוחות ועדות אור ולפיד, או לנוכח חיכוכים אלימים בין האוכלוסייה הערבית לכוחות הביטחון.³
- ככלל, נראה שסוגיית הערבים אזרחי ישראל נתפסת בעיני הציבור היהודי כסוגיה שאינה 'אקוטית' לכלכלה הישראלית או לביטחון הלאומי הישראלי.
3. מסמך זה מנתח את חשיבות שילובה של האוכלוסייה הערבית בישראל בקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית שתאפשר לישראל לזנק אל קרב 15 המדינות המפותחות מבחינת איכות החיים של תושביהן (להלן 'חזון ישראל 15').
- במסמך יוצגו רכיביו של 'חזון ישראל 15' והוא ימפה את מכלול הסוגיות הקשורות לשילוב של הערבים אזרחי ישראל בחזון זה.
4. הנחת העבודה של מסמך זה היא שאין די בשילובם הכלכלי של הערבים אזרחי ישראל כדי 'לפתור' את סוגיית היחסים המורכבת בינם לבין הממסד בישראל. סוגיה זו נוגעת בשאלות היסוד הקשורות

¹ כך למשל לעומת תוצר לנפש של 19,000 דולר במשק היהודי, התוצר לנפש במגזר הערבי הוא של 8,000 דולר בלבד. ההכנסה הממוצעת של משקי הבית הערביים מסתכמת ב-7,590 ש"ח שהיא 57% מזו של משקי הבית היהודיים. ר' [מצגת](#) שהוכנה ברשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים: אסטרטגיה של שילוב כלכלי.

² לנתונים סטטיסטיים מקיפים ר' עאדל מנאע (עורך), [ספר האוכלוסייה הערבית בישראל 2: אוכלוסייה, חברה וכלכלה](#), הקיבוץ המאוחד ומכון ון-ליר, 2008; עלי חיידר (עורך) [דוח סיכוי 2007: מדד השוויון בין האזרחים היהודים הערבים בישראל](#), עמותת סיכוי (2008).

³ דוגמאות לכך הן הפרות הסדר בעיר עכו השנה או בעצרות המחאה נגד פעולות צה"ל האחרונות בעזה.

לזהותה של המדינה כיהודית ודמוקרטית, למעמד ולזכויות המיעוט הערבי ומושפעת עמוקות גם מהסכסוך הישראלי-פלסטיני/ערבי.

ואולם, שילוב הערבים אזרחי ישראל עשוי לשכך תחושות של קיפוח ואפליה שמזינות את החשדנות ואי-האמון של הערבים אזרחי המדינה כלפי מוסדותיה.

5. **מסמך זה יציג הסתכלות חדשה על תפקידי הממשלה לקידום קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית במגזר הערבי, ויציע מספר זירות שבהן צריכה הממשלה לגבש עקרונות למדיניות.**

6. מסמך זה **לא יציג תכנית** לשילוב האוכלוסייה הערבית במשק. בשנים האחרונות פורסמו מספר תכניות כאלה שמדגישות את הצורך בהשמת נשים, בפיתוח תשתיות, ביצירת מנגנוני מימון חדשים, ברפורמה במדיניות הקרקעות, בעידוד יזמות, בהכשרת כ"א וכיוצ"ב.⁴

יישום של רבות מתכניות אלה עשוי להשיא תרומה משמעותית לפיתוח הכלכלי של החברה הערבית. ואולם, כפי שיודגם להלן, אם לא ייפתרו סוגיית אי-האמון וסוגיית החסמים הפנימיים בחברה הערבית, ספק אם הפערים בין המגזר הערבי ליהודי יצטמצמו ומגמת ההשתלבות תתחזק.

הגָּזֵר: שילוב המגזר הערבי חיוני לקפיצת מדרגה ולחימוש 'חזון ישראל 15'

7. 'חזון ישראל 15', המנחה את מכון ראות בתחום החברתי-כלכלי, שואף להביא את ישראל אל קרב 15 המדינות המובילות⁵ מבחינת איכות החיים⁶ של תושביהן. מימוש החזון תלוי בקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית שתצמצם את הפערים באיכות החיים בין ישראל למדינות המובילות.⁷

8. קפיצת מדרגה היא תופעה נדירה ומורכבת ואין לה 'מתכון'. מרבית המדינות בעולם חוו צמיחה כלכלית,⁸ אולם רק כ- 15 מדינות כגון אירלנד, דרום קוריא, צ'ילה, טייוואן ופינלנד חוו 'קפיצה'.

4 בהקשר זה ניתן לציין את: **דו"ח ועדת מקוב** העוסק בהעצמת הפריפריה ובתעשייה המקומית; **מרכז העסקים הערבים בישראל** הגיש נייר עמדה אודות הכלים הדרושים להאצת הצמיחה הכלכלית במגזר הערבי בישראל; גם החשב הכללי לשעבר באוצר, ד"ר ירון זליכה, הציג לאחרונה את עיקרי תוכנית שפותחה **בקרית האקדמית אונ** לפיתוח כלכלי במגזר הערבי; אבראהים כתאנה, **תעסוקת נשים ערביות במשק הישראלי – רקע, חסמים ופתרונות**, יוזמות קרן אברהם, 2007.

5 כיום, ישראל מצויה בתחתית הדירוג של המדינות המפותחות. לפי **האקונומיסט** (2005) איכות החיים בישראל מוערכת במקום ה-38 בעולם. זאת, על אף שמבחינת ההכנסה הממוצעת לנפש, ישראל מדורגת במקום ה-33 בעולם (רי נתוני **קרן** המטבע הבינ-לאומית לשנת 2008). לפי **מדד ההתפתחות האנושית של האו"ם** לשנת 2008 (על בסיס נתוני 2005) ישראל מדורגת במקום ה-23 בעולם; לעומת זאת, לפי **מדד התחרותיות העולמי**, מדורג המגזר העסקי בישראל בין עשרת המגזרים העסקיים המובילים בעולם וכך גם איכות האוכלוסייה בישראל. לעומת זאת, ביצועיו של המגזר הציבורי בישראל נמוכים בהשוואה למדינות המפותחות (ר' **מקרה בוחן לשימוש במדד לתכנון מדיניות: מדד התחרותיות העולמי**).

6 אין כיום הגדרה מקובלת למושג **איכות חיים**. המדדים והמשנתנים שהמושג עשוי להכיל מושפעים מתפיסות ומערכים סובייקטיביים. המדדים הבולטים בתחום איכות החיים הם:

- **מדד איכות החיים של האקונומיסט** מודד הכנסה לנפש, מערך הבריאות, יציבות פוליטית ובטחון, חיי משפחה, חיי קהילה, מזג אוויר וגיאוגרפיה, בטחון תעסוקתי, חופש פוליטי, ושוויון מגדרי (ר' **The Economist's 2005 Quality of Life Survey**).

- **מדד ההתפתחות האנושית של האו"ם** (UN Human Development Index) מודד במדינות העולם את בסיס תוחלת חיים, רמת האוריינות ומספר שנות הלימוד הממוצע ותמ"ג לנפש (**לחצו כאן**).

- **אוסף הנתונים של ה-OECD** – מאגד מידע של נתונים (ללא דירוג) על נושאים כגון דמוגרפיה, מקרו-כלכלה, גלובליזציה, אנרגיה, תעסוקה, מידע, סביבה, חינוך והשכלה, איכות חיים ופריון (ר' **OECD Factbook**).

7 מדוע תפיסה תחרותית? – בעידן הגלובלי יש ניידות גדולה מאוד של משאבים, הון אנושי, טכנולוגיה והשקעות. במדינת ישראל יש כיום הון אנושי גבוה ואיכות חיים בינונית. ולכן, אם ישראל לא תגבש תפיסה תחרותית היא עלולה לחוות זרם של 'בריחת מוחות' ולא תוכל לקפוץ קפיצת מדרגה.

8 'קפיצת מדרגה' ו'צמיחה' (עליה בהכנסה הממוצעת לנפש) הן שתי תופעות שונות: צמיחה מודדים באמצעות השוואה של ביצועיה הכלכליים של מדינה מסוימת בשנה נתונה ביחס לשנה שלפניה. כדי לקבוע אם התרחשה 'קפיצת מדרגה', מודדים אם ביצועיה הכלכליים של מדינה מסוימת צמצמו באופן דרסטי את הפערים בינה לבין המדינות העשירות. שיעורי הצמיחה המקובלים עומדים על 1-3% לנפש לשנה במחזור צמיחה של 3-5 שנים. קפיצת מדרגה מתגבשת אם הצמיחה המואצת בהכנסה לנפש בשיעור של 4% לשנה לכל הפחות נמשכת שש שנים לפחות ולעיתים אף 15 ו-20 שנה. קפיצת מדרגה מצריכה גם שינוי חד (ולא הדרגתי) בהרכב התוצר והיצוא.

9. **רתימת הערבים אזרחי ישראל חיונית לקפיצת מדרגה.** טענה זו מבוססת על חשבון 'פשוט': האוכלוסייה הערבית בישראל מהווה כיום 20% מכלל האוכלוסייה אולם תורמת רק כ- 8% לתל"ג. כתוצאה מכך, לפי הערכות, המשק מפסיד כ- 40 מיליארד שקלים כל שנה.⁹

דווקא נחשלותו היחסית של המגזר הערבי מגבירה את הפוטנציאל שלו להפוך למנוע צמיחה ולתרום לצמיחת המשק כולו.¹⁰ צמיחה במגזר תוסיף להכנסה הלאומית, תצמצם את מימדי העוני ותביא להגדלת שיעור התעסוקה, שהוא מרכיב מרכזי בצמיחה.

10. זאת ועוד, למגזר הערבי ממשקים עם מספר רב של רכיבים שחיוניים לקפיצת מדרגה. אף כי לא ניתן להצביע על 'מתכון' לקפיצת מדרגה (שכן כל מדינה 'שקפצה' עשתה זאת בדרך ייחודית), מכון ראות זיהה מספר רכיבים שהופיעו במינון משתנה בכל המדינות שזינקו כגון: יצירת אמון ושת"פ בין מגזרי; רתימת הציבור לאתגר קפיצת המדרגה; זיהוי מנועי צמיחה ומיצויים על יסוד השקעות אסטרטגיות; עיצוב ומיתוג חזון לאומי עשיר שעוסק בפיתוח וצמיחה; הכלת הנטל הייחודי ומיצוי הנכסים הייחודיים; טיפוח הון אנושי ורתימת כלל הציבור לאתגר הפיתוח הכלכלי והחברתי.

המשותף למרבית הרכיבים הללו שהם מחייבים את התגייסות כל הרבדים בחברה למשימת 'קפיצת המדרגה' ואת קיומם של יחסי אמון בין הסקטורים השונים (ר' ['חזון ישראל 15'](#)).

המקל: המשך אי-השילוב מאיך תופעות של ניכור ובדלנות

1. על רקע הטענות לקיפוח ולאפליה מתמשכת, בשנים האחרונות ניכרת מגמה גוברת של ניכור ובדלנות בקרב הערבים אזרחי ישראל.

מראשית ספטמבר 2006 ועד למאי 2007 פרסמו ארגונים בחברה הערבית כארבעה מסמכים¹¹ אשר נודעו כ'מסמכי החזון', ואשר בהם הוצגה תפיסה מגובשת בנוגע למערכת היחסים בין המיעוט הערבי למדינת ישראל. המסמכים, כמו גם שורה של מופעים נוספים בשנים האחרונות, מעידים על מספר מגמות בקרב ציבור זה:

א. **קריאת תגר על יהודיותה של מדינת ישראל** – מסמכי החזון קוראים להפוך את ישראל ל'מדינת כל אזרחיה', או למדינה 'דו-לאומית', אשר תבטיח למיעוט הערבי שוויון אזרחי-לאומי.¹² לקידום טענתם, מרבים ארגונים ערבים בישראל להשוות בין מדינות ישראל כלפי המיעוט הערבי וכלפי הפלסטינים למדיניות האפרטהייד של דרום אפריקה הלבנה.¹³

⁹ כך לפי איימן סייף, מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, שנשא דברים במושב מיוחד שנערך ע"י עמותת 'יוזמות קרן אברהם' בכנס ישראל-שדרות לחברה.

¹⁰ כפי שטוען החשב הכללי באוצר לשעבר, ירון זליכה, "מבחינת המשק מונח מתחת לאפנו משאב מוכר ולא מנוצל: מגזר שלם של 1.25 מיליון נפש שמיקוד, יוזמה ונחישות יכולים להביא לצמיחתו המואצת באופן שיניע מנוע צמיחה חדש ורב עוצמה למשק כולו. למעשה, הדרך הקלה ביותר להשיג רמת חיים אירופית בישראל היא דרך צמיחתו של המגזר הערבי הנחשל במדינה". ר' זליכה, [מנוע צמיחה מתחת לאפנו: המגזר הערבי \(1\)](#), דה-מרקר, 03/04/08; ר' גם [דו"ח ישראל 2028](#) הטוען כי "הפוטנציאל הכלכלי והעסקי במגזר זה [המגזר הערבי] הוא גדול. אסור לישראל להזניח חלק כה גדול באוכלוסייה ולוותר על שיפור מצבו ועל תרומתו לכלכלה ולחברה" (עמ' 46).

¹¹ המסמכים החשובים ביותר הם [מסמך החזון לערבים הפלסטינים בישראל](#) של ועדת המעקב של ערביי ישראל וועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות, [החוקה הדמוקרטית](#) של ארגון עדאלה, [חוקה שוויונית לכל?](#) של מרכז מוסאוא [והצהרת חיפה](#) של מרכז מדא אל-כרמל. המסמכים כוללים דרישה לשוויון כלכלי-חברתי, בנוסף לדרישות להכרה של המדינה בערביי ישראל כמיעוט לאומי, לאוטונומיה בתחומי החינוך, הדת והתרבות ולזכות וטו על החלטות לאומיות. מחברי המסמך אינם מסתירים את שאיפתם לשינוי הגדרתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית.

¹² בעמדה זו טמונה המחלוקת בין עמדתה הבלתי מוצהרת של הממשלה לבין מנהיגות הציבור הערבי בנוגע לשאיפותיהם הלאומיות. בעוד שממשלת ישראל טוענת כי מתן זכויות כלכליות וחברתיות אינדיבידואליות לאזרחיה הערביים והקמתה של מדינה פלסטינית צריכה לתת מענה לשאיפותיהם הלאומיות של ערביי ישראל, עמדת מנהיגות הציבור הערבי היא שהקמת המדינה הפלסטינית איננה רלוונטית לסוגיית ההגדרה העצמית של ערביי ישראל. לשם כך, יש להבטיח למיעוט הערבי שוויון אזרחי לאומי ב'מדינת כל אזרחיה', או במדינה 'דו-לאומית'.

¹³ באוקטובר 2008 אף יצאה לדרום אפריקה משלחת של מזכ"ל מפלגות ערביות בישראל, אנשי אקדמיה ופעילים פוליטיים, לבחון את הניסיון הדרום אפריקאי במאבק באפרטהייד. את הקורס יזמו עדאלה, יו"ר ועדת המעקב העליונה לאזרחים הערבים אזרחי ישראל, מר שאוקי חטיב, וממשלת דרום אפריקה. לרשמים מסויר זה בירחון האלקטרוני של עדאלה [לחץ כאן](#). יש לציין שהצעתה החדשה של עדאלה לחוקה (12/07) מזהה הארגון עם הצהרת העצמאות (Freedom Charter) של הקונגרס הלאומי האפריקאי מ-1956, שמקדשת את רעיון מדינת כל-אזרחיה. מסמך זה הפך להיות אחד המסמכים החוקתיים הרשמיים המכוננים בדרום אפריקה לאחר נפילת משטר האפרטהייד.

- ב. **בדלנות לאומנית** – דרישות הערבים אזרחי ישראל משקפות את היווצרותו של שיח פלסטיני עצמאי¹⁴ שיש לו מאפיינים לאומניים ובדלניים. דרישות אלה מסתמכות על מושגים מעולם המשפט הבין-לאומי כגון 'מיעוט ילידי'¹⁵ ו'דמוקרטיה הסדרית'¹⁶ אשר מבוססים על זכותם, לכאורה, של הערבים אזרחי ישראל לממש את זכותם להגדרה עצמית כמיעוט לאומי.
- ג. **'יותר פלסטינים מהפלסטינים': עמדות נוקשות בנוגע לסוגיות התהליך המדיני** – בשנים האחרונות הפך קולה של הנהגת הערבים בישראל בנוגע לסוגיות הליבה בתהליך המדיני (ובמיוחד ירושלים¹⁷) לחזק מבעבר.
- על רקע תהליך אנאפוליס, מנהיגי הציבור הערבי לא בחלו אפילו מלקרוא תגר על סמכותו של **אש"ף** לשאת ולתת על סוגיות הליבה בשם העם הפלסטיני.¹⁸ התבטאויות ברוח זו מאותתות שהחברה הערבית בישראל לא תקבל כל הסכם בין ישראל לאש"ף, ושהקמתה של מדינה פלסטינית לא תממש בהכרח את זכותם של הערבים אזרחי ישראל להגדרה עצמית.¹⁹
- ד. **בינאום סוגיית הערבים אזרחי ישראל** – בשנים האחרונות עובר מרכז הכובד של ניהול סוגיות הקשורות ליחסי האוכלוסייה הערבית והממסד ממדינת ישראל, בה היא מנוהלת כסוגיית פנים, לזירה הבין-לאומית שם היא חשופה למעקב, לביקורת ולהתערבות. ארגונים של החברה הערבית בישראל מעודדים מגמה זו וקוראים בגלוי למעורבות גדולה יותר של הקהילה הבינ"ל בעניינים.²⁰ העובדה שתופעת בינאום סוגיות של מיעוטים רווחת בכל העולם, אינה משנה את המשמעויות הנגזרות מכך לישראל. תופעה זו היא בין השאר ביטוי לייאוש של החברה הערבית לחולל שינוי בתוך מדינת ישראל "מבפנים".

במסמך 'החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל' שפורסם (12/06) על ידי ועדת המעקב וועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות, הגדירו עצמם מחברי המסמך כחלק מהעם הפלסטיני וכתבו על היווצרותו "שיח פלסטיני עצמאי".

המושג 'מיעוט ילידי' מתאר ציבור שלו זיקה מיוחדת לטריטוריית מגוריו אשר מוכרת כמקום מכורתו וערש תרבותו, ואשר בה הפך למיעוט בעקבות כיבוש (לרוב קולוניאלי). לפי המשפט הבין-לאומי, מיעוט ילידי זכאי לכאורה למספר זכויות קיבוציות אשר מאפשרות לו לשמר את תרבותו ולנצל באופן אוטונומי את משאבי הקרקע בה הוא מתגורר. מאבקם של מיעוטים ילידים לזכויות קיבוציות מבוסס לרוב על הטיעון של מימוש הזכות להגדרה עצמית. משמעותן של זכויותיו של 'המיעוט הילידי' היא הכרה בו כקולקטיב נבדל. בדרך כלל, העיקרון המנחה של זכויות מיעוטים (ובמיוחד מיעוטי הגירה) הוא של 'שילוב' (Integration) חברי קהילות המיעוטים במוסדות המדינה וקהילות הרוב. לעומת זאת, מודגשות הזכויות הקיבוציות של 'המיעוט הילידי' כקהילה נפרדת (Accommodation).

לפי אמנות והכרזות בין-לאומיות, 'למיעוט ילידי' יש לכאורה זכות להגדרה עצמית, לייצוג עצמי, לניהול עצמאי של ענייני הכלכליים, המשפטיים והחברתיים, שימוש בטריטוריה עליה הוא יושב ולשימור תרבותו הייחודית. אמנות והכרזות אלה לא זכו עדיין למעמד מחייב במשפט הבין-לאומי (משב"ל) אולם הן מסמנות את כיוון ההתקדמות של המשפט הבין-לאומי בנושא זה.

'דמוקרטיה הסדרית' היא משטר ששואף להסדיר את חלוקת הסמכויות הביצועיות במדינה בין הקבוצות האתניות, הדתיות, הפוליטיות, הלאומיות או הלשוניות השונות שגרות בה, באמצעות הענקת זכויות קיבוציות לקבוצות אלו כמו: ייצוג יחסי ברשות המבצעת, זכות וטו על החלטות לאומיות ואוטונומיה לכל קבוצות מיעוט בענייניהן הייחודיים.

דמוקרטיה הסדרית שונה 'מדמוקרטיה רובנית' (מלשון הרוב) בכך בעוד שהשיטה הרובנית חותרת ל**שילוב** בין הקבוצות השונות ע"י הענקת שוויון זכויות אינדיבידואליות; הגישה ההסדרית שמה את הדגש על הזכויות הקיבוציות, אשר לכאורה משמרות את ה**בידול** בין הקבוצות.

הביטוי הבולט ביותר למגמה זו הייתה התפקיד הדומיננטי שמילאו מנהיגים בציבור הערבי במלחמתם בעבודות שביצעה ישראל בשער המוגרבים בירושלים. בשיאו של המאבק הודיעה ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי בישראל שהיא לא מכירה בריבונות ישראל במזרח ירושלים וכי "לממשלת ישראל או לכל מוסד ישראלי אין כל זכות חוקית, מדינית, או ריבונית לפעול בירושלים הכבושה", **הארץ**, 11/2/07. על כך ראה מסמך מכון ראות **הגשר בשער המוגרבים: הגשר בין ערביי ישראל לתנועה הלאומית הפלסטינית?**

התבטאותו של יועצו של אבו-מאזן, נביל עמר, שערביי ישראל לא ישתתפו במשאל עם שעשויה לערוך **הרשות הפלסטינית** אם יגובש הסכם עם ישראל, עוררה ביקורת חריפה בקרב בכירים בחברה הערבית בישראל. כך למשל, אמר ח"כ צרצור (בהתייחסו למשאל עם) שערביי ישראל רוצים ליטול חלק בקבלת ההחלטות הקשורות לעם הפלסטיני; ח"כ טהא אמר כי "ערביי ישראל הינם חלק בלתי נפרד מהעם הפלסטיני ויש להם נגיעה לזכות השיבה... בישראל חיים 250 אלף פליטים בנוסף לפליטים בשטחי הרש"פ ובפזורה"; ואילו, ראש אגודת אבן ח'לדון אסעד ראנס אמר כי "לא יהיה פתרון [לסכסוך הישראלי-פלסטיני] ללא הפלסטינים החיים בישראל, ועמדתם היא החשובה ביותר בשאלת שיבת הפליטים והמדינה היהודית, ואפילו פתרון שתי המדינות יוכל להיות מיושם רק אם יקבלו אותה הפלסטינים בישראל." ר': **ערביי ישראל – חלק ממשאל עם פלסטיני.**

על כך ר' מסמך מכון ראות **בין החוקה החדשה של עדאלה לתהליך אנאפוליס.**

מכון ראות עקב בשנים האחרונות אחרי מגמת הבינאום ופרסם מספר מסמכים בנושא זה כגון: **בינאום סוגיית ערביי ישראל- מסוגיית פנים ליחסי חוץ, ודיון במעמד ערביי ישראל בפרלמנט האירופי.**

2. **מערך ההתנגדות 'מחבק' את הערבים אזרחי ישראל** – לאחרונה מנסה ביתר שאת מערך ההתנגדות לישראל, הכולל את החזבאללה, ארגוני ההתנגדות הפלסטיניים וארגוני טרור נוספים, להשפיע רעיונית על הערבים אזרחי ישראל ואף לרתום אותם באופן פעיל למאבק בישראל.
- מערך ההתנגדות מייחס לערבים בישראל תפקיד מרכזי בערעור יסודותיה של 'הישות הציונית' מבפנים ובקידום ההיגיון של 'מדינה אסלאמית' בשטחי 'פלסטין ההיסטורית'. בשנה האחרונה ניכרים ניסיונות רבים של חזבאללה²¹ והחמאס²² להשיג השפעה בקרב האוכלוסייה הערבית.
- אף כי מערך ההתנגדות לא הצליח עד כה לקיים דריסת רגל משמעותית בקרב האוכלוסייה הערבית, קיים חשש שהמשך הקיפוח והאפליה ישנה מגמה זו ויאץ תהליכי ניכור והקצנה כלפי המדינה.**
- קפיצת מדרגה כלכלית במגזר הערבי לא תספק מענה לכל דרישות הערבים אזרחי ישראל, אולם היא עשויה לשכך במעט את המתח שבין אוכלוסייה זו לממסד ולהקל על השתלבותה בחברה ובכלכלה בישראל.**

מדיניות המחשלה כלפי המגזר הערבי: מדוע זה לא עובד?

11. בדוח 'ועדת אורי'²³ לבדיקת אירועי אוקטובר 2000 המליצה הוועדה לפעול בדחיפות נגד הקיפוח כלפי המגזר הערבי כדי להשיג "שוויון אמיתי". הוועדה סברה שעל ראש הממשלה עצמו למלא תפקיד מרכזי במשימה זו.²⁴ המלצות 'ועדת לפיד'²⁵ לריכוז הטיפול בישום המלצות 'ועדת אורי', אומצו ע"י ממשלת ישראל (6/04) והפכו להחלטת ממשלה.
12. 'על הנייר', ממשלת ישראל קיבלה בשנים האחרונות החלטות רבות שתכליתן: שילוב הערבים אזרחי ישראל במוסדות המדינה, פיתוח כלכלי, שיפור מערך החינוך והשירותים החברתיים, שיפור תשתיות, רפורמה במדיניות הקרקעות, ושדרוג הרשויות המקומיות (ר' [נספח א': החלטות ממשלה מרכזיות לשילוב האוכלוסייה הערבית](#)).
13. למרות החלטות אלו לא ניתן להצביע על צמצום פערים בין האוכלוסייה הערבית לזו היהודית. ממסמך שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי בחלק מהמקרים הפערים אף גדלו.²⁶
14. **לכאורה, יודעים מה לעשות. הפער הוא ביישום** – טענה רווחת מפי מנהיגים ערבים היא שרוב החלטות הממשלה, חוקי הכנסת, ופסיקות בית המשפט אשר יש להם נגיעה לאוכלוסייה הערבית, אינם מיושמים.²⁷ הסיבות לכך הן:

21. חזבאללה מיהר ללבות את העימותים שפרצו השנה בעכו ביום הכיפורים כשקרא לערביי עכו להמשיך בעימות עם "הציונים". ר' מתוך [אתר NRG](#). ישנם דיווחים על ניסיונותיו להפעיל סוכנים בקרב האוכלוסייה הערבית בארץ. ר' אהרון נוימרק, [אומדיה](#), 27/5/08.
22. מנהיגי החמאס והג'יהאד האסלאמי ניסו ללבות את המהומות שפרצו בעיר עכו ביום הכיפורים האחרון. ארגון חמאס פרסם הודעה רשמית ובה נאמר ש"התקפות הציונים על הפלסטינים בעכו חושפות כי קיימת תוכנית ציונית שמטרתה לגרש בכוח את הערבים מבתיהם ואדמתם בטרם יקימו את מדינתם היהודית הגזענית על חורבות עמנו הפלסטיני". אחד מדוברי הג'יהאד האסלאמי הצהיר כי "מה שקורה הוא הקדמה לאינתיפאדה שלישית שיובילו אותה הפלסטינים תושבי ישראל". מתוך [אתר וואלה](#), 11/10/08.
- חמאס גם דרש מספר פעמים השנה לשחרר אסירים ביטחוניים מקרב ערביי ישראל בעסקת שליט, עדות לכך שהחמאס רואה בערביי ישראל חלק בלתי נפרד ממאבקה של התנועה הלאומית הפלסטינית בישראל. ר' [מהו האינטרס של החמאס בערביי ישראל?](#).
23. לאחר מהומות אוקטובר 2000 במגזר הערבי, הוקמה ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת האירועים בראשות השופט תיאודור אור. "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000", בשמה המלא, פרסמה בספטמבר 2003 את הדו"ח הסופי שלה (ר' [אתר משרד המשפטים](#)).
24. דוח ועדת אור עמ' 766-768.
25. עם פרסום דו"ח ועדת אור מונתה ועדת שרים מיוחדת לריכוז הטיפול ביישום המלצות ועדת אור בראשות שר המשפטים, יוסף לפיד.
26. מהמסמך עולה כי לא צומצם הפער בהוצאה הממוצעת לסל המצרכים והשירותים למשקי הבית היהודים והערבים, והרכב ההכנסה הממוצעת למשקי בית הערבים מהווה רק 57.3% מהרכב ההכנסה הממוצעת למשקי הבית היהודים. ר' [משקי בית ערבים – הוצאות והכנסות 2006](#), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפריל 2008.
- לפי מחקר שערך בנק ישראל, שיעור האזרחים הערבים והחרדים מכלל העניים מגיע ל-60%, והסיכוי של אזרח ערבי להיות מועסק הולך וקטן עם השנים (חכלילי, [NRG](#), 30/3/08). מידוח העוני של המוסד לביטוח לאומי שפורסם השנה, עולה שלמרות הירידה שגרשמה בתחולת העוני בקרב משפחות ערביות, רמת העוני שלהן גבוהה בהרבה מזו של המשפחות היהודיות (ר' [מדדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי 2007](#), המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2008).
27. אלי רכס ודורון נבות, **חסמים ביישום מדיניות ממשלתית שוויונית לערבים**, [אתר יוזמות קרן אברהם](#).

- א. **אפליה בדרגי הביצוע** – בוועידת ראש הממשלה למגזר הערבי (7/08), אמר רה"מ אולמרט כי קיימת "אפליה כנגד האוכלוסייה הערבית. חלקה הגדול בלתי מכוון, אך משפיע מאוד".²⁸
- ב. **שיטת ממשל חלשה** – לפי הערכות, כשבעים אחוז מהחלטות הממשלה אינן מיושמות,²⁹ וכך הוא דינן של החלטות בנוגע לאוכלוסייה הערבית.
- ג. **מגבלות משחק סכום אפס של המשאבים** – אפליה מתקנת ועידוד פיתוח החברה הערבית נכשלים גם בשל מגבלות משאבים, ובשל התפיסה הרווחת שהפניית יתר של משאבים לאוכלוסייה הערבית תבוא על חשבון האוכלוסייה היהודית.
- ד. **תפיסה שהנושא 'אינו דחוף'** – סוגיית הערבים אזרחי ישראל נתפסת כסוגיה שאינה חיונית לכלכלה הישראלית או לביטחון הלאומי הישראלי. רבות מהחלטות הממשלה שנועדו לצמצם את הפערים בין המגזר הערבי לכלל האוכלוסייה נדחקו ב'רגע האמת' של הקצאת המשאבים ע"י סוגיות אחרות.
15. **יחד עם זאת, בעשור האחרון השתנתה התמונה.** מאז שנת 2000 עלה היקף ההשקעה בתכניות לפיתוח המגזר הערבי באופן ניכר והממשלה החלה ליישם חלק נכבד מהחלטותיה.³⁰
- בין השאר, הממשלה החלה לנקוט בצעדים מעשיים לשילוב ערבים במוסדות המדינה,³¹ יישמה צעדים ליצירת תעסוקה באזורי עדיפות,³² קידמה את פרויקט הקמת יישובי הקבע לפזורה הבדואית בנגב,³³ הקימה קרן להשקעות בעסקים במגזר הערבי,³⁴ יישמה תכנית לפיתוח מצוינות בחברה הבדואית בנגב,³⁵ פעלה להשלמת תשתיות הביוב והטיפול בשפכים ביישובי המגזר הלא
-
- 28 ר' דברי ראש הממשלה למגזר הערבי [באתר משרד ראש הממשלה](#). רכס ונבות כותבים כי במדינת ישראל קיימות "נורמות של אפליה לא רשמיות, או סטנדרטים כפולים בביצוע המדיניות" כלפי הציבור הערבי. רכס ונבות, [שם](#).
- 29 רכס ונבות, [שם](#). מדינת ישראל סובלת מאחת ממערכות הממשל החלשות ביותר מבין משפחת המדינות המפותחות. שורש הבעיה נעוץ בשיטת הממשל שמייצרת קדנציות קצרות ולא יציבות של השרים, ופיצול בזרוע המחוקקת ובזרוע המבצעת. ר' הבלוג של גדי גרינשטיין [שורש הבעיה הוא שיטת הממשל](#).
- 30 בדו"ח של מרכז מוסאוא נקבע כי למרות העלייה בתקציבים המסומנים לאוכלוסייה הערבית, הם עדיין לא מספיקים למילוי הצרכים ולסגירת הפערים. ר' [חלקם של האזרחים הערבים בתקציב המדינה לשנת 2008, מרכז מוסאוא](#).
- דו"ח של [עמותת סיכוי](#) קבע כי משרדי התשתיות והתחבורה יישמו את רובם המוחלט של הסעיפים בחמש התכניות לפיתוח שאושרו בעשור האחרון. הדו"ח מציין גם כי תכנית ארבעת המיליארד לפיתוח היישובים הערביים יצרה מחויבות ממשלתית תקציבית לביצועה. עם זאת, הדוח מבקר את משרדי השיכון והתמ"ת על מחדלים בתחומם וכישלון בפיתוח אזורי תעשייה.
- הדוח גם קבע כי ניכרת התקדמות בעיקר בפריסת תשתיות פיזיות כמו ביוב, הקמת מבני ציבור וטיפול בכבישים. כך למשל ניכרת התקדמות מרשימה בביצוע מערכות ביוב פנימיות ביישובים הערביים בשנים 2002-2004. מערכת הובלה פנימית מלאה או כמעט מלאה מתקיימת ב- 33% מהיישובים הערביים בהשוואה ל-15.5% מהיישובים בשנת 2002. סך כל התקציב לעניין היה 387 מליון שקל ונוצל כמעט לחלוטין.
- יש כמה תוכניות ממשלה שאומנם בוצעו רק חלקית אבל בכל את שפרו את מצב האוכלוסייה הערבית. כך למשל היא התוכנית להכפיל את סכום ההקצאות לפיתוח היישובים במגזר הערבי משני מיליארד לארבעה מיליארד לפרק זמן של 4 שנים. בפועל נוספו 37% מהתוספת התקציבית המקורית (שני מיליארד). כלומר סיוע ממשלתי ניתן אף כי היה קטן משהובטח.
- 31 החלטות הממשלה בנושא קבעו שעד לסוף שנת 2012, לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו מבני מגזרי המיעוטים. עד לסוף שנת 2012 אמורים גם לפחות 30% מתוך המשרות החדשות להיות מיועדות לבני האוכלוסייה הערבית, הצירוקסית או הדרוזית. ר' החלטת הממשלה [באתר משרד ראש הממשלה](#). יצוין שהממשלה לא הצליחה עד כה ליישם את ההחלטה, אף כי הגדילה לאחרונה את היעדים שלא הצליחה לממשם עד כה.
- 32 ר' [אתר משרד ראש הממשלה](#).
- 33 המועצה הארצית לתכנון ובנייה אישרה (1/4/08) את הקמת יישוב קבע חדש לפזורה הבדואית בנגב באזור עובדת [הארץ](#), 1/4/08. על פי שיחה שערכנו עם גבי מירי אופלטקה, האחראית על הבדואים בדרום באגף לתכנון מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה, הוקצבו להשלמת התקציב למועצה האזורית אבו בסמה כ-75% מהתקציב והיתר אמור להיות בשנת 2009.
- 34 משרד ראש הממשלה בשיתוף בחשב הכללי ומשר התמ"ת קידם בשנים האחרונות הקמת קרן השקעות פרטית (Private Equity) להשקעות בחברות תעשייה, מפעילים ועסקים אחרים במגזרי המיעוטים. ר' אתר [משרד ראש הממשלה](#).
- 35 התוכנית לטיפול מצוינות במגזר הבדואי פועלת כמה שנים ועתידה להתרחב ליישובים בדואים נוספים בנגב. [לחץ כאן](#). לאחרונה, גם הוקמה מערכת לפתרון בעיית הבדואים במשרד השיכון. בהקשר זה תצוין גם ועדת גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (1/08), שהמליצה להכיר בכפרים הבדואים הבלתי חוקיים.

יהודי,³⁶ השלימה הכנתן של מספר תכניות אב ומתאר ליישובים ערביים רבים וחנכה את הרשות לשירות האזרחי שפועלת גם במגזר הערבי.

16. השינוי המבני החשוב ביותר שהתרחש בעקבות המלצות ועדת לפיד הוא הקמת הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי.³⁷ הרשות פועלת במסגרת משרד רה"מ ומטרתה להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של מגזרי המיעוטים ע"י עידוד פעילות כלכלית יצרנית ועסקית ושילוב האוכלוסייה הערבית בישראל בכלכלה הלאומית.³⁸

17. אין מחלוקת על כך שאי-יישומן של החלטות ממשלה רבות אחרות עומד לרועץ בפני פיתוח כלכלי של המגזר הערבי. ואולם, אף כי ניתן היה לצפות שיישום חלק מהחלטות הממשלה יצמצם, ולו במעט, את הפערים בין האוכלוסייה היהודית והערבית, הרי שבפועל, הפערים לא קטנו.

18. נראה שגם לו יושמו יותר החלטות ממשלה הנוגעות למגזר הערבי, הפערים בין האוכלוסיות לא היו מצטמצמים בצורה משמעותית. זאת משום שפעולות הממשלה אינן מתמודדות או מתעלמות מכמה גורמים מרכזיים שהחשובים שבהם הם החסמים הפנימיים ואי-האמון המובנה.

החסמים הפנימיים – מחוץ לחשק

19. מקובל לחלק את החסמים בפני שילוב החברה הערבית במשק הישראלי לשני מכלולים:

א. חסמים 'חיצוניים': אפליה והיעדר שוויון הזדמנויות – חסמים חיצוניים בפני השתלבות החברה הערבית במשק הישראלי נוגעים לאפליה ממשלתית בהקצאת תקציבים, משאבים ושירותים,³⁹ ולהדרה חברתית שמקשה על ערבים, למשל, להשתלב במקצועות אמון.

ב. חסמים פנימיים: החמולתיות ומבנה חברה מסורתית – חסמים פנימיים בפני השתלבות החברה הערבית במשק, הם מנגנונים בתוך האוכלוסייה הערבית בישראל המקשים על הפיתוח הכלכלי של החברה הערבית.

החמולה (המשפחה המורחבת) היא עדיין המסגרת החברתית החשובה והמשפיעה ביותר על התנהלות הפרט בחברה הערבית והיא משפיעה על חוסר היעילות במגזר העסקי, כשלים בעבודת השלטון המקומי ותופעה של אי-סחירה בקרקעות.

20. השילוב בין החסמים הפנימיים לחיצוניים יוצר שורה של מכשולים בפני הפיתוח החברתי של החברה הערבית שהבולטים שבהם הם: הדרת נשים משוק העבודה, מחסור בקרקעות, כשלים בניהול השלטון המקומי, קשיי מימון וגיוס הון, פריפריאליות גיאוגרפית ומערכת חינוך חלשה (ר' נספח ב': החסמים הפנימיים והחיצוניים לשילוב החברה הערבית במשק).

נראה שאחת מהנחות העבודה המרכזיות של הממשלה היא שהחסמים הפנימיים הם בעיה של החברה הערבית, ושאינן זה מתפקידה של המדינה להתמודד עימם.⁴⁰ כל ניסיון של הממשלה להתמודד בצורה ישירה עם החסמים הפנימיים צפוי רק להגביר את חומת אי-אמון.

21. אולם, בשלב זה, לא ניתן להצביע על ניסיון משמעותי של החברה הערבית להתמודד עם החסמים הפנימיים. המבנה החמולתי רק התחזק בשנים האחרונות והוא מונע תהליכי מודרניזציה.⁴¹

³⁶ ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי החליטה על תכנית רב-שנתית לסיוע בפיתוח משק המים והביוב ביישובי המגזר הבדואי בנגב. ר' אתר משרד ראש הממשלה. בעקבות החלטת הממשלה, נחנכו שני תאגידי מים וביוב ברשויות הערביות בגליל. לחץ כאן.

³⁷ החלטת ממשלה מספר 1204 (ערב 13) מיום 15/2/07.

³⁸ הרשות אמורה לעודד השקעות במגזרי המיעוטים, להנגיש כלים פיננסיים ממשלתיים לאוכלוסיית המיעוטים, לעודד תעשיית קבלנות משנה במגזרי המיעוטים בתחומים שונים. ר' איימן סייף, "עשייה ממשלתית לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל", מתוך: התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל, יוזמות קרן אברהם (טיוטה לפרסום) נוב' 2008, עמ' 39-43.

³⁹ בוועידת ראש הממשלה למגזר הערבי (10/7/08) אמר ראש הממשלה אולמרט: "במדינת ישראל.. ישנה אפליה כנגד האוכלוסייה הערבית. חלקה הגדול בלתי מכוון, אך משפיע מאוד. צריך לחנך את הציבור הישראלי שערביי ישראל הם אזרחים שווים זכויות, במלוא מובן המילה." (אתר משרד ראש הממשלה).

⁴⁰ ר' דברי אולמרט בכנס ראש הממשלה לחברה הערבית – "כל שינוי חברתי לא יכול להיות רק על כתפי השלטון. לחברה הערבית כמו לרוב היהודי תפקיד מהותי ביצירת שינוי".

הבחנה בין החסמים הפנימיים לחיצוניים עשה גם שר הרווחה יצחק הרצוג בדברים שנשא בטקס חלוקת המלגה השנתית לסטודנטים ערבים שערכו יוזמות קרן אברהם בשיתוף עם תכנית קונרד אדנאור באוניברסיטת ת"א (9/9/08). השר קרא לחברה הערבית להתמודד עם החסמים הפנימיים ולנטרל את השפעת החמולתיות על שילובה של החברה הערבית בכלל האוכלוסייה.

החסמים הפנימיים מהווים אילוץ קשה על הפיתוח הכלכלי של החברה הערבית ועל שילובה בכלכלה ישראלית. ללא התמודדות עם חסמים מסוג זה, המגזר הערבי לא יוכל לזנק.

אי-אמון מובנה מונע צמיחה

22. למרות פעולות הממשלה (לעיל) ולמרות הקולות הבולטים מקרב המנהיגות הערבית בזכות השתלבות החברה הערבית בכלל האוכלוסייה,⁴² את היחסים בין האוכלוסייה הערבית ובין הממסד אפיינו עד כה בעיקר אי-אמון וחשדנות. מקורם של אלה מ:

א. **הגדרת ישראל כמדינה יהודית** – הגדרתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית שממשת את ההגדרה העצמית של העם היהודי, נתפסת ע"י האוכלוסייה הערבית בישראל כניסיון להדיר מהמערכת הפוליטית והכלכלית את כל מי שאיננו יהודי.

ב. **הסכסוך הישראלי-פלסטיני** – הבחנתה של האוכלוסייה הערבית בישראל כקהילה נפרדת היא תוצר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני/ערבי. לכן הסכסוך עומד במוקד מערכת היחסים המורכבת בין הממסד לאוכלוסייה הערבית.

ג. **אפליה מתמשכת** – 'ועדת אור' קבעה בדו"ח שלה שהאפליה וחוסר השוויון מצד המדינה כלפי אזרחיה הערבים מהווים "גורם מתסיס מרכזי".

23. **אי-אמון מובנה 'מלמטה'** – השילוב בין גורמים אלה יצר **אי-אמון מובנה** של האוכלוסייה הערבית בממסד הישראלי. במשך שנים נתפסו כלים תכנוניים שונים של המדינה כאמצעי של שליטת המדינה ואוכלוסיית הרוב היהודית במיעוט הערבי.⁴³

24. **בחברה הערבית** הממסד הישראלי נתפס כמקור כול רע,⁴⁴ ולכן גם ניסיונות כנים של הממשלה לקידום השתלבות הערבים אזרחי ישראל נתפסים לעיתים קרובות 'כקנוניה' למחיקת הזהות התרבותית-אתנית הפלסטינית ('ישראלזציה') והנצחת מעמדם כאזרחים סוג ב'.⁴⁵

25. **אי-האמון הוא אחד המכשולים המרכזיים שעומדים בפני הממשלה ליישם מדיניות אפקטיבית שחורגת מתפקידה המסורתי של הממשלה.** אי האמון ההדדי מוביל גם לחוסר שיתוף בקבלת ההחלטות, לא עם המנהיגות הפוליטית של הערבים ולא עם האליטות הכלכליות-עסקיות.

חסקנות וזירות לפעולה

26. תכליתן של פעולות ממשלת ישראל לסגירת הפערים בין האוכלוסייה היהודית לערבית הייתה הקצאה שוויונית יותר של משאבים, תשתיות, ושירותים ובאמצעות אפליה מתקנת.

ואולם, מדיניות ממשלתית יעילה חייבת לכלול לא רק פעולות 'ישירות' כאלה, אלא גם מכלול פעולות **נוסף** שיש בכוחו לעקוף את החסמים הפנימיים בחברה הערבית ולהתגבר על מוקש אי-האמון המובנה. **ללא התגברות על חסמים אלה, לא תהיה קפיצת מדרגה בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל.**

41 המבנה החמולתי רק התחזק בשנים האחרונות ומנע תהליכי מודרניזציה בין השאר כיוון שהחברה הערבית צמחה ללא מרכז עירוני חזק ולא הייתה בה הגירה מהכפר אל העיר. ר' ממוצטטא מוהנד, "הבחירות המקומיות בקרב המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל: התחזקותה של החמולה ושקיעת המפלגות", בתוך **הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות**, אוניברסיטת תל אביב, 2005.

42 כך למשל, אמר יו"ר ועדת המעקב העליונה של ערביי ישראל שאוקי חטיב כי "זמן הבכי נגמר.. אני מצפה שמתוך היום הזה תעלה תוכנית עם התחלה ועם יעד מסיים, כך שיום אחד כולנו נדע שרקמנו יחד עתיד אחר לילדים ולנכדים שלנו. אין לנו ברירה אלא לשרטט את העתיד הזה ביחד". ר' דברי חטיב בוועידת ראש הממשלה למגדר הערבי (7/08) כפי שפורסמו **במעריב NRG**.

43 ר' שולי הרטמן, "מדיניות תכנון בשירות פחדים לאומיים", **ynet**, 28/7/08.

44 אחת הפעילות החברתיות מהמגזר הערבי סיפרה לנו על התרשמותה ש"בחור ערבי יזרוק סיגריה על הריצפה בעיר מגוריו הערבית, 'כדי לדפוק' את הממסד". מומחה אחר אמר לנו שאפילו תופעה של אלימות במשפחה מיוחסת ליכיבוש.

45 אי-האמון המובנה מתבטא בעמדות הסותרות בנוגע לאבני הדרך להשגת שוויון מלא. בעוד שפעולות ממשלת ישראל משקפות את התפיסה "שרק לאחר שילוב ייוצרו תנאים מתאימים לשוויון" (בוועידת ראש הממשלה למגזר הערבי (10/7/08) אמר ראש הממשלה אולמרט כי "יש לפעול.. במישור הכלכלי לשילוב ושוויון במקום לשוויון ושילוב.. רק לאחר שילוב.. ייוצרו תנאים מתאימים לשוויון"**(אתר משרד ראש הממשלה)**). מנהיגי הציבור הערבי טוענים שגישה כזו משקפת תפיסה שזכויותיהם האזרחיות של הערבים אזרחי ישראל מותנות (על דילמה זו ר' 'פגישה עם עמי איילון, בתוך עוזי בנימינן (עורך), **של מי הארץ הזאת**, עמ' 119).

27. לכן, על המדינה להפוך גם לזרז או לאפשר אסטרטגי (Strategic Enabler),⁴⁶ אשר בכוחו להמריץ מנגנונים מעודדי צמיחה בחברה הערבית ולהכשיר את הקרקע להעמקת הזיקות הכלכליות והעסקיות הבין-מגזריות אשר יאפשרו צמיחה מלמטה.

חוסר האמון של האוכלוסייה הערבית בממסד הישראלי מהווה מכשול בפני מדיניות אפקטיבית של הממשלה למיגור הפערים באיכות חיים בין החברה היהודית לערבית.⁴⁷ התוצאה היא שהאוכלוסייה הערבית יודעת לדרוש השוואה של תקציבים, תשתיות ושירותים לאלה של המגזר היהודי, אבל רוחשת אי-אמון כלפי כל יוזמה, גוף חדש או פרויקט חברתי אחר שנועד לקדם את שילובה במשק. ולכן, לעיתים, הימצאותה של המדינה בחזית המאמץ לפיתוח המגזר הערבי עלולה להשיג תוצאות שונות מהמקווה.

רק גופים 'אוטונומיים' מתוך החברה הערבית יכולים להתמודד עם החסמים הפנימיים, ורק גופים חוץ-ממשלתיים, שאינם חשודים במניעים נסתרים, יכולים לקדם השתלבות כלכלית וחברתית של הערבים אזרחי ישראל.

המשמעות היא שעל הממשלה לעבור מ'החזית' אל 'מאחורי הקלעים', ולהאיץ את 'כוחות השוק והחברה' ע"י חקיקה, יצירת שיתופי-פעולה ורגולציה.

28. כאמור, במסמך זה אין אנו מציגים תכנית כלכלית לפיתוח המגזר הערבי, אלא מספר זירות⁴⁸ לפעולה שהממשלה יכולה לפעול בהן לאור היגיון האפשר אסטרטגי:

א. **העצמה של הממשלה בארגונים מחוללי שינוי בחברה הערבית** – הממשלה צריכה לשקול לגבש מודל חדש של 'התקשרות' עם ארגונים שתורמים לאיכות החיים של הערבים אזרחי ישראל. אף כי לרוב אין זו מטרתם המוצהרת, בלב העשייה של ארגונים אלה עומדת ההתנגדות לשימור הדפוסים החמולתיים שמכשילים תהליכי מודרניזציה בחברה הערבית.

הממשלה יכולה, לדוגמה, להעצים גופים כאלה הפועלים בקרב הערבים אזרחי ישראל בנושאים כגון: איכות סביבה,⁴⁹ פיתוח מנהיגות מודרנית וצמיחה חברתית,⁵⁰ הנגשת כלים וזכויות תכנוניות,⁵¹ ייעול המגזר העסקי ועידוד שת"פ בין-מגזרי,⁵² קידום תעסוקת אקדמאים,⁵³ תמיכה באוכלוסייה במצבי חירום,⁵⁴ ומרכזים שונים הפועלים לקידום החינוך וההכשרה.⁵⁵

ב. **עידוד הרחבת הזיקות העסקיות-כלכליות הבין-מגזריות** – על הממשלה לעודד שיתופי פעולה במגזר הפרטי בין גורמים ערבים ליהודים. אם המדינה מתקשה ליישם מדיניות לשילוב של הערבים אזרחי ישראל בשל סיבות בירוקרטיות, חולשת הממשל ואפליה סמויה, המגזר העסקי צפוי לפעול באופן יעיל יותר אם יניעו אותו שיקולים כלכליים.

סינרגיה כלכלית ועסקית בין ערבים ליהודים בישראל יוצרת שפה משותפת המושתתת על מנגנונים יעילים יותר ממנגנוני הממשלה: בעוד שהמגזר העסקי מדורג במקום השמיני בעולם מבחינת החדשנות שלו, והזמינות של הון אנושי וטכנולוגי, המגזר הציבורי בישראל

46 ר' [Building on Progress: The Role of the State, Prime Minister's Strategy Unit \(UK\)](#)

47 על כיוונים נוספים לעשייה ממשלתית ושוויון בחברה שסועה בהשראת צפון אירלנד ר' [אחריות ממשלתית לשילוב ושוויון יהודי-ערבי במדינת ישראל](#), הוגש ע"י יוזמות קרן אברהם לכנס הרצלייה השמיני.

48 זירה היא מרחב פעולה כלכלי, חוקתי, פוליטי, או אזרחי, שבו ישראל צריכה לגבש מדיניות או מספר עקרונות מארגנים.

49 ר' למשל [עמותת לינק לאיכות הסביבה](#).

50 ר' למשל [עמותת דורוב](#) לפיתוח מנהיגות וצמיחה חברתית.

51 ר' למשל עמותת **במקום** אשר בין השאר עורכת סדנאות לתושבי שכונות, כפרים וערים, הניצבים בפני תהליכי תכנון. ר' גם [המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי](#) אשר פועל, בין השאר, לשתף את הציבור הערבי בהליכי תכנון ופועל לשיתוף פעולה ערבי-יהודי לפיתוח כלכלי, חברתי ואנושי.

52 ר' למשל [המרכז היהודי ערבי לפיתוח כלכלי](#), ומרכז העסקים הערבים אזרחי ישראל [והחממה הטכנולוגית בנצרת](#).

53 ר' למשל עמותת [קו המשווה](#).

54 ר' למשל עמותת מובאדרה.

55 ר' למשל את [מכון הנגב לאסטרטגיות של שלום ופיתוח](#).

מדורג רק במקום ה- 29⁵⁶ עם זאת, לממשלה עדיין שמור תפקיד חשוב בהסרת החסמים ובעידוד יצירת שיתוף הפעולה הבין-מגזרי.⁵⁷

ג. **התמקדות ברשויות המקומיות כמנוע צמיחה בחברה הערבית** - מבחינות רבות, השלטון המקומי חשוב יותר לאוכלוסייה הערבית מהפוליטיקה הארצית.

הסיבות לכך הן מעשיות וסמליות: השפעתה של האוכלוסייה הערבית על הפוליטיקה הארצית אינה משקפת את חלקה היחסי באוכלוסייה, בעוד שהשלטון המקומי מהווה מעין 'אוטונומיה' של שלטון עצמי ערבי אותנטי. יתירה מכך, חברי השלטון המקומי הערבי מצטרפים לוועד ראשי הרשויות הערביות ובכך מוקנית להם השפעה גם בפוליטיקה הארצית. השלטון המקומי מאפשר נגישות למשאבים ומאפשר חלוקת טובות הנאה ומינוי למשרות.

בשל כל אלה, ובשל העובדה שהשלטון המקומי הוא המעסיק הגדול ביותר במגזר הערבי, ובכלל זה של האוכלוסייה בעלת ההשכלה האקדמית, **לא תהיה קפיצת מדרגה בקרב הערבים אזרחי ישראל ללא שלטון מקומי יעיל ומקצועי.**

הניסיון למנות ועדות קרואות בשלטון המקומי הערבי כדי 'לנטרל' את אפקט החמולתיות שם, לא צלח ברובו משום שהוועדות לא זכו לאמון התושבים ונתפסו פעמים רבות כקנוניה ממשלתית לשליטה בערבים. לכן על הממשלה לבחון נתיבי פעולה שתכליתן התמקצעות של הרשויות הערביות תוך פגיעה מינימאלית בזכויות הייצוג שלהם. למשל, הממשלה יכולה לעבוד עם הרשויות המקומיות על תכניות אסטרטגיות ארוכות טווח לפיתוח, ולפתח מנגנון יעיל יותר של בקרת הכספים.⁵⁸

⁵⁶ ר' את מסמכי מכון ראות: [מקרה בוחן לשימוש במדד לתכנון מדיניות: מדד התחרותיות העולמי](#), ו- [מגמת ירידה ברמת התחרותיות של ישראל](#).

⁵⁷ במידה מסוימת, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי פועלת לפי היגיון זה. המועצה המייעצת שלה עורכת דיונים בהשתתפות אנשי עסקים מובילים יהודים וערבים. הממשלה גם הקימה קרן השקעות במגזרי המיעוטים (Private Equity).

הממשלה יכולה להמריץ שיתוף פעולה כלכלי בין-מגזרי במתכונת דומה להסדרים הכלכליים בין מדינת ישראל לבין ירדן לפי מתכונת [QIZ \(Qualifying Industrial Zone\)](#).

⁵⁸ הממשלה גם יכולה לאמץ מודלים בין-לאומיים שתכליתם החדרת סוכני שינוי לשלטון המקומי הערבי. דוגמה לכך, המחלקה לפיתוח בין-לאומי של הממשלה הבריטית (Department for International Development) שמנהלת את העזרה והסיוע של בריטניה למדינות נחשלות ואף שולחת אנשי מקצוע מאומנים להכשיר פקידי ממשל שם.

התכנית לניהול מדיניות כלכלית (PEPM) The Program in Economic Policy Management באוניברסיטת קולומביה, מכשירה קובעי מדיניות בתחומי הכלכלה.

נספח א': החלטות מחשלה מרכזיות לשילוב האוכלוסייה הערבית

1. המלצות 'ועדת לפיד' לריכוז הטיפול ביטוח המלצות 'ועדת אור', אומצו ע"י ממשלת ישראל (6/04) והפכו להחלטת ממשלה. 'על הנייר', ממשלת ישראל קיבלה בשנים האחרונות החלטות רבות ברוח ועדות אלה כגון:
 - א. **שילוב במוסדות המדינה** – הממשלה החליטה (11/07) על מספר צעדים שתכליתם אפליה מתקנת לשילוב מיעוטים בשירות המדינה באמצעות קביעת תקנים לייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הצ'רקסית והדרוזית.¹
 - ב. **פיתוח כלכלי** – כשמונה מהחלטות הממשלה הנוגעות למגזר הערבי, היו תכניות רב-שנתיות לפיתוח.² הממשלה גם החליטה על: עידוד **תעסוקה באזורי עדיפות**, פיתוח והרחבת אזורי תעשייה במגזר הערבי, הקמת מרכזי מחקר ופיתוח במסגרת תכנית הצפון,³ קידום הקמת יישוב קבע לפזורה הבדואית בנגב, הקמת עיר ערבית חדשה, הקמת ועדת שרים לענייני המגזרים הלא-יהודיים, הקמת קרן להשקעות בעסקים במגזר הערבי,⁴ והקמת רשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים.⁵
 - ג. **חינוך וחברה** – הממשלה פעלה: להקמת רשות לשירות אזרחי, לקידום תכנית לפיתוח מצוינות בחברה הבדואית בנגב,⁶ לקידום תכנית 'אופק חדש' לאפליה מתקנת בחינוך,⁷ לבינוי כיתות לימוד חדשות ולעידוד תוכנית תעסוקה לנשים ערביות.⁸
 - ד. **שיפור תשתיות במגזר הערבי** – הממשלה פעלה להשלמת תשתיות הביוב והטיפול בשפכים ביישובי המגזר הלא יהודי,⁹ ולסבסוד הוצאות פיתוח תשתיות במגזר הערבי.¹⁰
 - ה. **קרקעות** – בעקבות החלטת ממשלה הוכנו תכניות אב ומתאר לגבי יישובים ערביים רבים, והוחלט גם על קידום ופיתוח ביישובים הבדואים.¹¹ ועדת גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, שמינתה הממשלה (1/08), המליצה להכיר בכפרים הבדואיים הבלתי חוקיים.¹²
 - ו. **רשויות מקומיות** – הוכנה תכנית פרטנית לטיפול בבעיות המרכזיות של המגזר הערבי.

1 החלטות הממשלה בנושא קבעו שעד לסוף שנת 2012, לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו מבני מגזרי המיעוטים. עד לסוף שנת 2012 אמורים גם לפחות 30% מתוך המשורות החדשות להיות מיועדות לבני האוכלוסייה הערבית, הצ'רקסית או הדרוזית. ר' החלטת הממשלה **באתר משרד ראש הממשלה**.

2 ר' רועי פולקמן, **צעדים לקידום מעורבות הציבור הערבי ולשינופי במדיניות הפיתוח של ממשלת ישראל**, בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה הערבית בירושלים, 2008.

3 במסגרת תכנית הצפון החולט על הקמת מרכזי פיתוח בצפון בהתאם לקריטריונים שמעודדים שילוב של אוכלוסיות המיעוטים בצפון. ר' מסמך של הרשות **לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי**.

4 משרד ראש הממשלה בשיתוף החשב הכללי ומשר התמ"ת קידם בשנים האחרונות הקמת קרן השקעות פרטית (Private Equity) להשקעות בחברות תעשייה, מפעילים ועסקים אחרים במגזרי המיעוטים. ר' אתר **משרד ראש הממשלה**.

5 הרשות שקמה במשרד ראש הממשלה אמורה למצות את הפוטנציאל הכלכלי הטמון במגזר הערבי ע"י עידוד השקעות, הנגשת כלים פיננסיים ממשלתיים, עידוד תעשיות קבלנות המשנה במגזר המיעוטים בכל הקשור לשירותים שונים. כמו כן הרשות אמורה לסייע לעסקים להתמודד במרכזי הממשלה, לעודד יזמות במגזר הערבי ולסייע לרשויות המקומיות בפיתוח כלכלי ר' אתר **משרד ראש הממשלה**.

6 התוכנית לטיפול מצוינות במגזר הבדואי פועלת כמה שנים ועתידה להתרחב ליישובים בדואים נוספים בנגב. **לחץ כאן**.

7 למידע נוסף על תכנית אופק חדש **לחצו כאן**.

8 הרשות לפיתוח כלכלי למגזרי המיעוטים מקדמת תכנית לקידום תעסוקת נשים ערביות. התכנית אמורה לכלול מסגרות לילדים, לחברה ציבורית, מרכזי הכוון תעסוקתי, סבסוד הכשרה ושיפור מיומנויות תעסוקה.

9 ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי החליטה על תכנית רב-שנתית לסייע בפיתוח משק המים והביוב ביישובי המגזר הבדואי בנגב. ר' **אתר משרד ראש הממשלה**.

10 בעקבות החלטת הממשלה, נחנכו שני תאגידי מים וביוב ברשויות הערביות בגליל. **לחץ כאן**.

11 המועצה הארצית לתכנון ובנייה אישרה (1/4/08) את הקמת יישוב קבע חדש לפזורה הבדואית בנגב באזור עובדת. **הארץ**, 1/4/08. על פי שיחה שערכנו עם גב' מירי אופלטקה, האחראית על הבדואים בדרום, הוקצבו להשלמת התקציב למועצה האזורית אבו בסמה כ-75% מהתקציב והיתר אמור להיות בשנת 2009.

12 ר' שחר אילן ויניר יגנה, **הארץ**, 11/12/08.

2. השינוי המבני החשוב ביותר שהתרחש בעקבות המלצות ועדת לפיד הוא הקמת **הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי**.¹³ הרשות פועלת במסגרת משרד רה"מ ומטרתה להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של מגזרי המיעוטים ע"י עידוד פעילות כלכלית יצרנית ועסקית ושילוב האוכלוסייה הערבית בישראל בכלכלה הלאומית.¹⁴

¹³ החלטת ממשלה מספר 1204 (ערב/13) מיום 15/2/07.

¹⁴ הרשות אמורה לעודד השקעות במגזרי המיעוטים, להנגיש כלים פיננסיים ממשלתיים לאוכלוסיית המיעוטים ולעודד את תעשיית קבלנות המשנה במגזרי המיעוטים בתחומים שונים. ר' איימן סייף, "עשייה ממשלתית לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל", מתוך: **התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל**, יוזמות קרן אברהם (טיוטה לפרסום) נוב' 2008, עמ' 39-43.

נספח ב': החסמים הפנימיים והחיצוניים לשילוב החברה הערבית במשק

1. מקובל לחלק את החסמים בפני השתלבות החברה הערבית במשק הישראלי וצמצום הפערים עם האוכלוסייה היהודית לשני מכלולים:
 - א. **חסמים 'חיצוניים': אפליה והיעדר שוויון הזדמנויות** – צמצום הפערים בין המגזר היהודי למגזרי המיעוטים נוצר ע"י אפליה ממשלתית בכל הקשור להקצאת תקציבים, משאבים ושירותים,¹ וע"י הדרה חברתית שמקשה על ערבים, למשל, להשתלב במקצועות אמון.
 - ב. **'חסמים פנימיים': החמולתיות ומבנה חברה מסורתית** – 'חסמים פנימיים' בפני השתלבות החברה הערבית במשק הישראלי, הם מנגנונים בתוך האוכלוסייה הערבית בישראל המקשים על הפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הערבית ועל שילובה בכלכלה הישראלית.
2. מכלולים אלה יוצרים שורה של חסמים:²
 - א. **הדרת נשים משוק העבודה** – נשים ערביות רבות אינן יוצאות לשוק העבודה בשל חסמים מסורתיים. התוצאה היא הדרה משמעותית של נשים ערביות מכוח העבודה או הגבלה של המקצועות בהם הן עוסקות.³ הדרת נשים משוק העבודה היא גם תוצאה של אי-תקצוב מצד המדינה של מסגרות לטיפול יום לילדים והקמת מערך תחבורה משוכלל.⁴ תופעה נוספת בהקשר זה היא התופעה הרווחת במספר חברות של ריבוי הנשים (פוליגמיה).⁵
 - ב. **מחסור בקרקעות** – מדיניות הקרקעות של המדינה מקשה על פיתוחם של יישובים ערביים קיימים והקמתם של יישובים חדשים. היעדר תכניות אב ומתאר ליישובים ערבים רבים ואי-יישומן של תכניות מתאר קיימות, מונע מהרשויות הערביות הנאה מנכסים מניבים. גם אופי הבעלות על הקרקע ביישובים ערביים⁶ מהווה חסם משמעותי: היחס הערכי כלפי הקרקע בחברה הכפרית, מנהגי ההורשה של הקרקע, הנטייה לבניית צמודת קרקע, הסירוב לסחר בקרקעות והפיצול של הקרקע בין יורשים רבים, מקשים על הקצאות שטחים ופיתוחם לשם הקמת מפעלים גדולים ואזורי תעשייה ועל יצירת שוק קרקעות ביישובים אלו.⁷
 - ג. **כשלים בשלטון המקומי** – השלטון המקומי הוא אחת המסגרות החשובות ביותר להתפתחות הכלכלית וחברתית של אוכלוסיות המיעוטים במדינה (ר' להלן).⁸ חלק מהכשלים בשלטון המקומי נובע ממדיניות מתמשכת של אפליה והזנחה מצד השלטון המרכזי. אולם להתנהלות של חלק מהרשויות הערביות עצמן יש גם כן חלק לא מבוטל במצב הכלכלי הרעוע

1 בוועידת ראש הממשלה למגזר הערבי (10/7/08) אמר ראש הממשלה אולמרט: "במדינת ישראל.. ישנה אפליה כנגד האוכלוסייה הערבית. חלקה הגדול בלתי מכוון, אך משפיע מאוד. צריך לחנך את הציבור הישראלי שערביי ישראל הם אזרחים שווים זכויות, במלוא מובן המילה." ([אתר משרד ראש הממשלה](#)).

2 יצוין שמסמך זה עוסק בעיקר בחסמים פנימיים המתייחסים לכלל החברה הערבית ולא בחסמים ייחודיים המאפיינים אוכלוסיות מיעוטים ספציפיות כגון האוכלוסייה הדרוזית, הצ'רקסית או הבדווית.

3 ראוי לציין שבקרב החברה הערבית יש סימנים לשינוי מגמה. נשים רבות מביעות רצון להשתלב בשוק העבודה וליזום מקורות תעסוקה עצמאיים. לדוגמה, יוזמה של ארגון כיאן להקמת 'סופרמרקט נשים' בכפר מעיאר בשנת 2003. ר' אילני איילת, **צמיחה מכיוון אחר**, דו"ח שהוגש לקרן החדשה לישראל ולשתי"ל, 2005. למסמך המלא [לחץ כאן](#).

4 ר' פפרמן בני, "הגדלת תעסוקת ערביי ישראל האם קיים סיכוי לכך? אחריות הפרט אל מול אחריות הממשלה", הרצאה במסגרת **'עבודה ושיח' – מפגשים בין יהודים ופלסטינים במערכות העבודה ובחברה האזרחית**, 2008. למצגת המלאה [לחץ כאן](#).

5 תופעה זו של ריבוי נשים נפוצה בעיקר בקרב הבדווים באזור הנגב (ההערכות מדברות על כ- 20% עד ל-36% מקרב המשפחות שם). מצבן הכלכלי של משפחות אלה קשה יותר משום שהנשים אינן עובדות לרוב, וכך נאלץ מפרנס בודד לתמוך במספר רב של נפשות. אורלי לוטן, **פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב**, מוגש לוועדה לקידום מעמד האישה, מרכז המחקר והמידע בכנסת, 17/10/06. למסמך המלא [לחץ כאן](#).

6 הקרקעות ביישובים הערביים הן ברובן בבעלות פרטית. לעיתים הבעלות על הקרקע אינה ידועה. ר' מצגת של עמותת **סיכוי** לקידום שוויון אזרחי אודות קרקעות בישראל.

7 ר' חמאסי ראסם, "הבעלות על הקרקע כחסם בפני פיתוח", בתוך חסון שלמה וקרייני מיכאל (עורכים), **הערבים אזרחי ישראל: חסמים בפני שוויון**, מכון פלוסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 2006. למסמך המלא [לחץ כאן](#).

8 ר' אבו שרקיה נאף, "חסמים בניהול הרשות המקומית הערבית" בתוך אוסצקי-לזר שרה ורכס אלי (עורכים) **הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות**, אוניברסיטת תל אביב, 2005.

של תושביהן.⁹ ככלל, הגורמים המרכזיים לכשלים בשלטון המקומי הם מחסור במשאבים,¹⁰ ניהול לא מקצועי¹¹ ולגיטימציה רעועה של השלטון בעיני תושביו.¹²

ד. **קשיי מימון וגיוס הון** – היזמים הערבים מתקשים לפעול לנוכח המחסור היחסי של מנגנוני הקצאת הון. מאחר שההון הראשוני מגיע לרוב מהחמולה ואינו מתועד, היזמים הערביים מתקשים להציג אסמכתאות על הונם העצמי והם מוגדרים ע"י הבנקים בדרגת סיכון גבוהה ומתקשים לקבל הלוואות נוספות להרחבת העסק.¹³

הקשיים בגיוס ההון מקשים על היזמים הערבים להתרחב ולעבור מעסק קטן לבינוני, ולא מאפשרים להם להתמודד עם מונופולים ולחדור לשווקים חדשים.¹⁴

ה. **פריפריאליות** – מרכזי האוכלוסין של החברה הערבית מצויים בפריפריה הרחק מאזורי הפיתוח המרכזיים של המשק. הריחוק הגיאוגרפי מהמרכז והתשתית התחבורתית הלא מפותחת תורמים להעצמת תחלואי הלוואי של הפריפריה כגון: אבטלה גבוהה, כוח אדם לא מיומן, תקיעות בשוק העבודה המסורתי וכדומה.

ו. **מערכת חינוך ירודה** – נחשלותו של שוק העבודה מתקבעת גם לנוכח הסטנדרטיים הנמוכים של בתי הספר ומערכת החינוך במגזר הערבי. בולט גם המחסור באנשי מקצוע של חינוך מיוחד בערים הערביות.

⁹ ר' בנושא זה: עזיזה אסעד, גביש משה, אבו-בכר חוסאם ופתיר דן, "השלטון המקומי במגזר הערבי – כלי לסגירת פערים ושוויון בין המגזרים" בתוך **מדיניות מיעוטים לישראל – ערביי ישראל**, כנס הרצליה, 2003. למסמך המלא באתר של **יוזמות קרן אברהם לחץ כאן**. וגם ר' רכס אלי ואוסקאי-לזר שרה. (עורכים), **הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003)**: חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות, אוניברסיטת תל אביב, 2005.

¹⁰ הסיבה המרכזית למחסור במשאבים הוא האפליה בחלוקת משאבים ובהקצאת קרקעות לאזורי פיתוח מצד השלטון המרכזי. ואולם גם גביית המיסים הנמוכה וההתנהלות הלא-מקצועית של השלטון המקומי ביישובים הערבים תרמו תרומה גדולה להתדלדלות הקופות בהן.

יצוין בהקשר זה כי מספר רב של יישובים ערבים אינו מוכר מצד הממשלה ולכן אין בהם השקעות ממשלתיות או שירותים מוניציפאליים. לפי עמותת **במקום**, בעיית הכפרים הלא מוכרים בולטת במיוחד בנגב, בו יש רק עשרה יישובים בדואיים מתוך 46 אשר זכו להכרה מהממשלה. השיקולים בעד ההכרה ביישובים אלה או בעד שילובם ביישובים קיימים חורגים ממסמך זה. נציין רק שלפי ניתוח מכון ראות, ללא שלטון מקומי אפקטיבי לא תהיה קפיצת מדרגה חברתית כלכלית במגזר הערבי.

¹¹ השלטון המקומי ברשויות ערביות מאופיין ב: ניהול פיננסי לקוי ובניית תקציב לא מאוזן; מחסור באנשי מקצוע ומומחים; מעורבות של החמולה בבחירות וניהול השלטון שמתבטאת במינניים לא ענייניים ובחלוקה לא עניינית של משאבים וטובות הנאה; היעדר מסורת של שירות ציבורי; אחריות נמוכה לקידום אינטרסים ציבוריים ומנהל תקין.

¹² השלטון המקומי לא תמיד זוכה לאמון וללגיטימציה מצד כל האוכלוסייה אותה הוא נועד לשרת, לרוב בשל אי-ניקיון כפיים של נבחריו הציבור ומרכיב החמולתיות הדומיננטי.

¹³ ר' שניל יצחק וסופר מיכאל, "חסמים בפני הפיתוח הכלכלי של המשק הערבי בישראל", בתוך חסון שלמה וקרייני מיכאל (עורכים), **הערבים אזרחי ישראל: חסמים בפני שוויון**, מכון פלוסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 2006. למסמך המלא **לחץ כאן**.

¹⁴ ר' שטאובר שוקי, "מה בולם את אנשי העסקים הערבים?", **YNET**, 22/12/05.

הכרת תודה

אנו מודים לכל האנשים שהסכימו להיפגש עימנו ועזרו לנו לגבש את הרעיונות המופיעים במסמך זה. עם זאת, יש לציין, המסמך משקף את עמדתו של מכון ראות בלבד.

עאטף אבו עג'אגי, אגי'ק (מכון הנגב לאסטרטגיה ופיתוח)
 יאסר אבראהים, מנהל תחום המגזר הערבי, החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי
 מירי אופלטה, האחראית על הבדואים בדרום באגף לתכנון מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה
 טובי אלפנדרי, מנהל שותף של עמותת שכנים
 בדריה בירומי-קנדלפת ורסאן מזאווי, עמותת לינק לאיכות הסביבה
 ד"ר ראובן גל, ראש הרשות לשירות אזרחי
 מוחמד דראושה ואמנון בארי-סוליציאנו, מנכ"לים משותפים יוזמות קרן אברהם
 שאוקי חטיב, יו"ר ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים
 איימן סייף, מנהל הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי
 האשם עבד א-רחמן, ראש עיריית אום אל-פחם לשעבר
 אורן מגנזי, מנהל שותף של לאורוס קונסולטינג גרופ
 וליד מולא, מנהל מכון דורוב לפיתוח מנהיגות וצמיחה חברתית
 סאמר מועלם, מנכ"ל מרכז מובאדרה
 רון מיתר, החממה הטכנולוגית בנצרת
 פרופ' אלי רכס, מנהל קרן אדנאואר
 דובי שורץ, יועץ אסטרטגי
 יואב שטרן, כתב הארץ לענייני ערביי ישראל
 פרופ' יובל שני, המכון הישראלי לדמוקרטיה והפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים