



יוזמות קרן אברהם
مبادرات صندوق إبراهيم

The Abraham Fund Initiatives

ערים ואזורים מעורבים:
פני המחר של מדינת ישראל¹
المدن والمناطق المختلطة: ملامح مستقبل دولة إسرائيل

כותבים:
אמנון בארי סוליציאנו, אורי גופר

ייעוץ אקדמי:
פרופ' ראסם ח'מאיסי

¹ נייר עמדה זה הוצג לראשונה בכנס הרצליה 2009

מסמך זה מבקש להציג את תמונת המצב של עירוב אוכלוסייה ערבית ואוכלוסייה יהודית בישראל במקומות שונים: שכונות, ערים, יישובים, מועצות אזוריות ומרחבים אורבניים משותפים. להלן ייבחנו משמעויותיה של תמונת מצב זו בעבור מתכני מדיניות בישראל בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי.

בחודש אוקטובר 2008 פרצו בעכו מהומות אלימות בין תושבים יהודים וערבים ואיימו להתפשט אל יישובים נוספים. למשך זמן מוגבל העלו מהומות אלה אל השיח הציבורי שאלות הנוגעות לחיים בעכו כעיר מעורבת. באמצעות מסמך זה אנו מבקשים להרחיב את מסגרת השיח וההסתכלות על אוכלוסייה מעורבת בישראל. אל לה למסגרת זו להיות מוגבלת לחמש הערים המעורבות הוותיקות בישראל (עכו, חיפה, תל-אביב-יפו, רמלה ולוד); עליה לכלול ערים מעורבות "חדשות" ההולכות ונוצרות למעשה בשנים האחרונות. יתר על כן, עליה לכלול התייחסות לעובדת קיומם של מועצות אזוריות ושל אזורים ומרחבים מעורבים משום שרבים מן הסוגיות והאתגרים הניצבים בפני ערים מעורבות רלוונטיים גם באזורים נרחבים יותר, כפי שיוצג בהמשך.

הטענה המרכזית המוצגת במסמך היא, כי סמיכות המגורים של ערבים ויהודים בישראל מחייבת הן ראייה המבוססת על תכנון מערכתי, הן מענה על צרכי שתי האוכלוסיות והן מדיניות מכוונת לשיתוף, לשילוב ולמפגש בין שתיהן. כבר כיום, ולמרות מדיניות ארוכת-שנים של הפרדה מכוונת במגוריהן של שתי האוכלוסיות, שיעור ניכר מכלל האוכלוסייה חי למעשה בסמיכות שכזו בדרגה זו או אחרת. יתרה מזאת, בהיעדר פתרון באופק למצוקת הדיור החמורה שממנה סובלת האוכלוסייה הערבית, שיעור זה אף צפוי לגדול, כפי שאכן מראה מגמת העירור והמגורים בשנים האחרונות.

חלקו הראשון של המסמך סוקר את סוגיית הערים המעורבות והאזורים המעורבים בישראל, תחילה תוך התמקדות בערים המעורבות ובהמשך תוך בחינת האזורים המעורבים. בחלקו השני של המסמך מוצגים עיקרי החסמים והאתגרים העומדים בפני ערים ואזורים מעורבים. לבסוף יועלו סוגיות אחדות ושאלות מדיניות העולות מן הניתוח המוצג.

חלק ראשון

תמונת מצב: ערים ואזורים מעורבים בישראל: מבידול לעירוב

שיעור האוכלוסייה הערבית בישראל הוא כחמישית מכלל האוכלוסייה. גבולותיה המרחביים של אוכלוסייה זו היו מובדלים ונפרדים במשך שנים, אך עם הזמן הם מיטשטשים בעקבות תהליכים חברתיים-פוליטיים, תפקודיים ומבניים. כיום קשה להצביע על אזור או על עיר בישראל שאין מוצאים בה עירוב בתחומי המגורים, התעסוקה או המסחר. ניכוסו האתנו-לאומי של המרחב היישובי והציבורי הופך בהדרגה ממובדל למשותף. תהליך זה מתרחש הן בערים המעורבות על סוגיהן השונים והן באזורים ובחבלי הארץ השונים במרכז ובפריפריה. יש לראות מגמה זו כתהליך טבעי וחיובי, המצריך את היערכותה של המדיניות הציבורית לעיצוב דמותו של המרחב המשותף.

² תודתנו לפרופ' ראסם ח'מאסי, מתכנן ערים וגאוגרף, איש החוג לגאוגרפיה ולימודי הסביבה באוניברסיטת חיפה ועמית מחקר בכיר במכון ון ליר, אשר ליווה את כתיבת המסמך והעניק לנו ייעוץ אקדמי. תודה שלוחה גם לגב' אסמהאן מסרי-חראללה ולמר אריק רודניצקי על סיועם באיסוף הנתונים.

ערים מעורבות

המונח "ערים מעורבות" בישראל מכוון לערים שבהן חי מיעוט ערבי ניכר³ לצד רוב יהודי. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס, 2006) מגדירה כיום שבע ערים מעורבות (נוסף על ירושלים⁴): **עכו, חיפה, תל-אביב-יפו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא ונצרת עילית**. בערים אלה חיים כמאה אלף אזרחים ערבים ששיעורם מכלל האזרחים הערבים בישראל הוא 9% בקירוב. ראוי לציין כי לצד סיווג זה של הלמ"ס אין ביטוי סטטוטורי מיוחד המצריך התייחסות מיוחדת אל מצבן של הערים המעורבות מצד מוסדות הממשל, אף כי נערכו דיונים רבים בנושא.⁵

קבוצת הערים המעורבות אינה עשויה מקשה אחת: בחלקן בני האוכלוסייה הערבית הם ילידי העיר (למשל בחמש הערים הראשונות שצוינו), ולעומתן ערים מעורבות "חדשות", כגון נצרת עילית,⁶ מתהוות בשנים האחרונות, בין השאר עקב מצוקת דיור מתמשכת ומחסור בדיור בקרב האוכלוסייה הערבית ועקב היעדר פתרונות הולמים ביישוביה.

תרשים 1 ולוח 1 שלהלן מצביעים על עלייה במגמה זו. עם השנים מתווספות לערים המעורבות הן ערים נוספות והן אוכלוסייה ערבית. לפי הערכות אחדות, בערים יהודיות אשר אין מוגדרות "ערים מעורבות" מתגוררים כיום כ-50 אלף אזרחים ערבים. לעניין זה ראוי לציין ערים כמו כרמיאל (46,100 תושבים) ובאר-שבע (185,400 תושבים), שבכל אחת מהן (על פי נתוני הלמ"ס) שיעור האוכלוסייה הערבית אינו עולה על 1.5% ומסתכם בשתייהן יחד ב-3,500 נפש בקירוב. עם זאת, יש להוסיף על כך את העובדה כי המספרים הרשמיים הנקובים אינם מציגים את התופעה במלוא היקפה מכיוון שמשפחות ערביות רבות משאירות את כתובת המגורים המקורית ככתובת מגוריהן הרשמית מסיבות שונות (כגון האפשרות לשלוח את ילדיהם אל מוסדות חינוך ביישוב המוצא בהיעדר מסגרות לימוד מותאמות ביישובים המעורבים וכיו"ב).

היקפה האמיתי של האוכלוסייה הערבית בערים אלה גדול הרבה יותר מכפי שמצביעים הנתונים הרשמיים. למשל, הערכות מסוימות גורסות כי שיעורה של האוכלוסייה הערבית בכרמיאל הוא למעשה כ-10% מאוכלוסיית העיר (כ-4,500 נפש). יתר על כן, לפי דיווחים אחדים, משפחות ערביות רבות עברו להתגורר ביישובים כגון בית-שאן, עתלית, באר-שבע, קריית-שמונה, מערב ירושלים⁷ ואחרים. ראוי לציין כי ערים אלה ורבות אחרות משמשות מרכזים תפקודיים לביולי, למסחר ולצריכה בעבור האוכלוסייה הערבית, ויזמים ובעלי עסקים ערבים רבים מקימים את עסקיהם בערים אלה. הגבולות החדים של ההפרדה רבת-השנים מיטשטשים אפוא לא רק במגורים אלא גם בפעילות המסחרית והתפקודית, עם הפיכתה של החברה הערבית לחלק אינטגרלי מהמרחב הציבורי והכללי של ערים אלה.

³ על פי מקורות בלתי רשמיים שיעור המיעוט עולה על 10%.

⁴ כ-250 אלף תושבי ירושלים המזרחית אינם מוכרים כאזרחי המדינה. בשל הנסיבות הייחודיות של העיר ירושלים, אין היא נכללת בניתוח הנוכחי.

⁵ במסגרת דיון שנערך לאחרונה ביוזמת הפורום להסכמה אזרחית ב-1 ביולי 2008 פנתה ועדת הפנים של הכנסת אל שר הפנים בבקשה להקים יחידה לטיפול בערים מעורבות ולהוסיף תקנה המגדירה כל עיר ששיעור האזרחים הערבים בה עולה על 25% כעיר מעורבת, מתוך הכרה בכך שהערים המעורבות "מתמודדות מזה שנים רבות עם בעיות קשות ביותר מהן סובלים, בעיקר, התושבים הערבים [...]". המצב כיום, לפיו אין התייחסות מערכתית לנושאים אלה מקשה מאוד על איגום מאמצים, פעילות מקצועית ומשאבים לטיפול יעיל בבעיות". טרם חלה התקדמות בטיפול בבקשה.

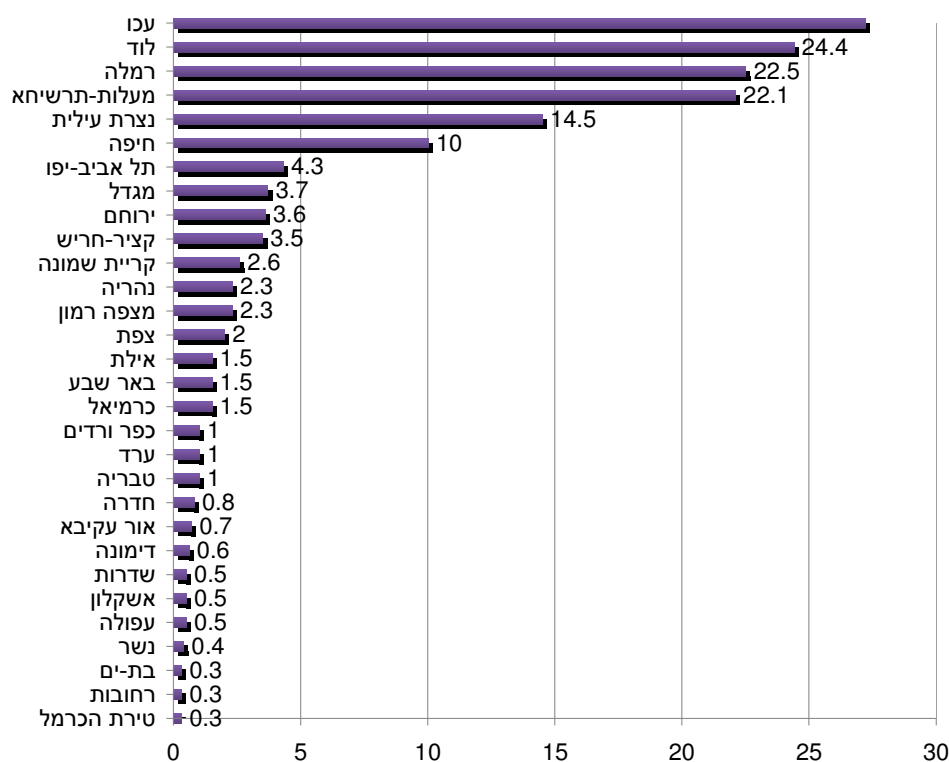
⁶ לפי הערכות, שיעורם של הערבים באוכלוסיית נצרת עילית גבוה יותר מזה המצוין בנתוני הלמ"ס. במושב אותו ערכה יוזמות קרן אברהם בכנס הרצליה 2009 בנושא ערים ואזורים מעורבים, דיווח ראש העיר הנבחר של נצרת עילית, מר שמעון גבסו, כי שיעור התושבים הערבים בעירו עומד על 19.5%, בעוד שהלמ"ס מדווח על 14.5% בלבד.

⁷ למשל בגבעה הצרפתית. ראו מסרי-חרזאללה אסמהאן (בפני פרסום), "ירושלים כיעד להגירה פנימית של משפחות פלסטיניות ישראליות", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

לוח 1: הרכב האוכלוסייה בערים המעורבות (סוף 2006)

עיר	האוכלוסייה		יהודים ואחרים		ערבים	
	בסוף 2006	סה"כ	שיעור	סה"כ	שיעור	סה"כ
עכו	46,000	33,500	72.8%	12,500	27.2%	
חיפה	266,300	240,200	90.2%	26,100	9.8%	
תל-אביב-יפו	384,400	367,870	95.7%	16,530	4.3%	
יפו (סוף 2005) ⁸	46,500	32,000	68.8%	14,500	31.2%	
רמלה	64,200	50,010	77.9%	14,190	22.1%	
לוד	66,800	51,040	76.4%	15,760	23.6%	
נצרת עילית	43,600	37,930	87.0%	5,670	13.0%	
מעלות-תרשיחא	21,200	16,540	78.0%	4,660	22.0%	
סה"כ	892,500	797,090		95,410		

תרשים 1: שיעור האוכלוסייה הערבית (באחוזים) ביישובים נבחרים (מקור: למ"ס 2006)



⁸ הנתונים על יפו נלקחו מתוך שנתון סטטיסטי לתל-אביב-יפו – 2007, לוח 2.17, לוח 2.21. לפי נתוני השנתון הסטטיסטי לתל-אביב-יפו, בסוף שנת 2006 מנתה האוכלוסייה הערבית ביפו 14,900 נפש. אין נתון בדבר גודל האוכלוסייה היהודית באותה שנה. איסוף הנתונים נעשה לצורך הפקת אוגדן מידע בנושא החברה הערבית בישראל העומד בפני פרסום, בהוצאת יזמות קרן אברהם.

מניעי הגירה של ערבים אל יישובים יהודיים ואל יישובים מעורבים

על פי רוב, הערים המעורבות החדשות נוצרות עקב הגירה שנעשית בשל מחסור חריף במקומות מגורים ביישובים הערביים. במקרים אחרים נוצרות ערים מעורבות עקב הכללתה של אוכלוסייה ערבית בתחום שיפוטן של ערים יהודיות, כגון צירופה של שכונת ראמיה לכרמיאל או צירוף השכונה הצפונית לנצרת עילית.

הסיבות למצוקת הדיור הן אי-הקמה של יישובים ערביים חדשים; היעדרן של תכניות מתאר, עיכוב רב בהכנתן ובאישורן; חוסר התאמה לצרכים האמיתיים של האוכלוסייה ביישובים קיימים, מצוקת קרקע לבנייה ועוד. גורמים אלה לצד רמת שירותים נמוכה ביישובים הערביים הם "גורם דחיפה" בעיקר לזוגות צעירים, העוברים ליישובים יהודיים שבהם מצאי של דירות. סיבות נוספות להגירה הן תהליכים פנימיים של עיור ומודרניזציה בחברה הערבית נוסף על סביבת מגורים פיזית מושכת בערים היהודיות.

בסקר שנערך בקרב מדגם רחב של תושבים ערבים אשר עברו להתגורר בעיר נצרת עילית (שבה שיעורם עולה על 14% מאוכלוסיית העיר), ציינו 46% מהנשאלים כי המניע העיקרי להגירתם היה "דירה קודמת קטנה" ו-45% העידו כי לא מצאו דירה מתאימה ביישוב הקודם. הגורם המשפיע ביותר על בחירת מקום המגורים החדש הוא מידת הקרבה למקום המגורים הקודם, והוא המניע העיקרי להגירה על אף השוני החברתי והתרבותי ועל אף העימותים הפוליטיים המאפיינים את שתי הקבוצות. מניעים כדוגמת שיפור תנאי המגורים והשבחת הסביבה מדורגים כמשניים בחשיבותם, ואילו שירותי הציבור השונים המוענקים כמעט אינם בגדר שיקול בבחירה (חמדאן, 2006).

מאפייני האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות

מאפייני האוכלוסייה הערבית בערים הוותיקות שונים ממאפייני בערים המעורבות החדשות. כמו כן הערים המעורבות הוותיקות השונות נבדלות אלה מאלה (ח'מאסי, 2008).

מחקרים רבים מצביעים על ההבדלים החברתיים-כלכליים בין האוכלוסייה היהודית לבין האוכלוסייה הערבית בישראל, כולל זו שבערים המעורבות הוותיקות. די להזכיר לעניין זה את העובדה כי על פי הלמ"ס מעל 90% מהיישובים הערביים מדורגים בעקיבות בשלושת האשכולות הנמוכים ביותר של הממד החברתי-כלכלי ליישובים בישראל.

אשר לאוכלוסייה הערבית בערים המעורבות הוותיקות, היה ניתן לצפות כי מצבה החברתי-כלכלי יהיה טוב יחסית בשל המגורים בערים מרכזיות, חלקן בליבת המדינה ובמטרופולין המרכזית (תל-אביב-יפו, לוד ורמלה) ובשל הסמיכות למרכזי תעסוקה מרכזיים. לעומת זאת, הממצאים מראים כי אין הבדלים מובהקים בין אוכלוסייה זו לבין כלל האוכלוסייה הערבית, וכי המגורים בערים המעורבות לא זו בלבד שלא העניקו לאוכלוסייה זו יתרון, בחלק מהקריטריונים הם אף הרעו את מצבה ביחס לכלל האוכלוסייה הערבית בישראל (ח'מאסי, 2008).

עם זאת, לתושבים הערבים-הפלסטינים בערים המעורבות החדשות מאפיינים חברתיים-דמוגרפיים שונים. על פי רוב, מדובר באוכלוסייה מן המעמד הבינוני-גבוה שביכולתה לעמוד במחירי דירות גבוהים מן המקובל באזור. למשל, חמדאן (2006) מצאה כי רמת ההשכלה של הערבים-הפלסטינים בנצרת עילית דומה לרמת ההשכלה של תושבי העיר היהודים וגבוהה במידה ניכרת ביחס לערבים בישראל, ובכללם ערביי נצרת: 32% מהם בוגרי 13 שנות לימוד (לעומת 13% בכלל ישראל) ואין ביניהם בעלי 0-4 שנות לימוד (לעומת 15% בכלל ישראל). עם זאת יש לציין את הקושי בהשגת נתונים מלאים על מאפיינייה של אוכלוסייה זו בשל מחסור בנתונים רשמיים על היקף התופעה במלואה.

להבדלים אלה במאפיינים הדמוגרפיים השלכות על סוגי הקשיים ועל סוגי פתרונות המדיניות הנדרשים בערים המעורבות השונות, אם כי יש גם הרבה מן המשותף לקשיי המגורים בערים אלה.

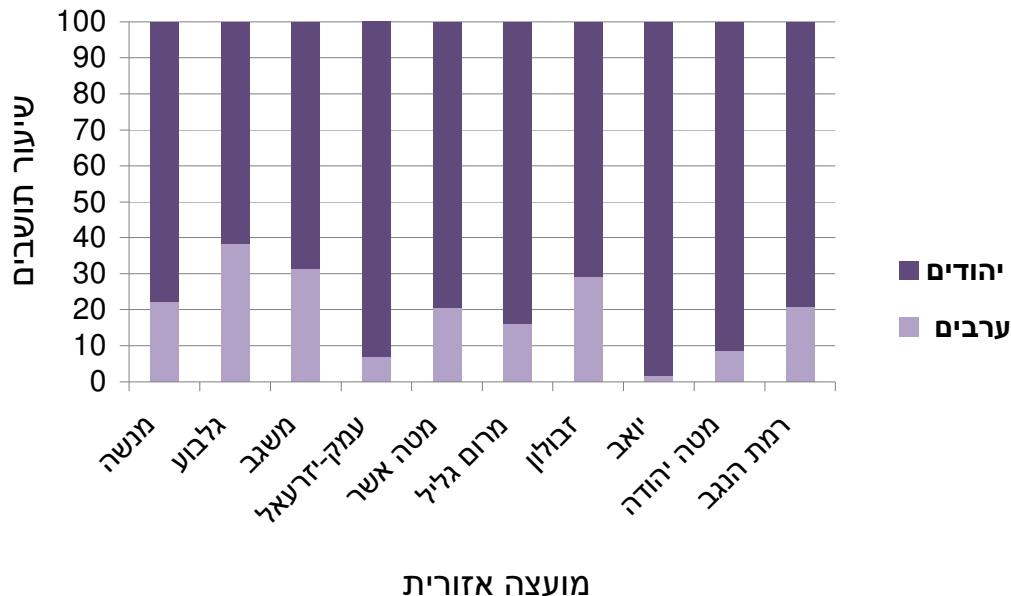
אזורים מעורבים

מגורים באותה עיר הם קריטריון חשוב אך לא בלעדי בבחינת היבטים של חיים באזור מעורב. גורמים נוספים – כמו מוקדי צרכנות ותעסוקה באזורים מעורבים, אינטרסים סביבתיים משותפים, שיתוף בקבלת החלטות הנוגעות לתכנון של אזור מעורב, לפיתוח, לייצור ולעיצוב ועוד – כל אלה מחייבים להרחיב את נקודת המבט אל מעבר לאותן ערים שבהן יש עירוב אוכלוסין ולכלול את אותם הגופים והמרחבים המכילים אוכלוסייה ערבית ויהודית. להלן נתמקד בתמונת המצב במועצות אזוריות מעורבות ובקיומם של אזורים המכילים רצפים אורבניים או כפריים מעורבים בישראל.

מועצות אזוריות מעורבות

מתוך 53 המועצות האזוריות בישראל, שלוש מועצות אזוריות כוללות יישובים ערביים בלבד. 11 מועצות אזוריות מתוך 50 הנותרות (כלומר, מעל 20% מהמועצות האזוריות) הן מועצות אזוריות מעורבות, על פי הפירוט המוצג בתרשים 2.

תרשים 2: שיעור סך התושבים הערבים במועצות האזוריות המעורבות (באחוזים)



אזורים מעורבים

נוסף על הערים והמועצות האזוריות המעורבות יש בישראל גם אזורים מעורבים הכוללים אשכולות של רשויות מוניציפאליות יהודיות וערביות סמוכות (לעתים עד כדי יצירת רצף אורבני של ממש). אזורים אלה אינם אחידים בשטחם, בסוג יישוביהם ובמובחנותם הגאוגרפית, אולם כולם מתקיים ממשק יהודי-ערבי אינטנסיבי.

היות שאין מדובר בהגדרה פורמלית של אזורים מעורבים, תיחומם נתון לפרשנות. מסיבות מעשיות אנו מבחינים ב-13 אזורים מעורבים מרכזיים, הניתנים ברובם לחלוקה לתת-אזורים מעורבים. לוח 2 להלן מציג את פירוט החלוקה.

לוח 2 מראה כי כ-2.216 מיליון איש בישראל, שהם כשליש מאזרחי המדינה, חיים במרחבים מעורבים, מהם 1.330 מיליון יהודים (כ-60%) ו-885 אלף ערבים (כ-40%).

לוח 2: אזורים מעורבים בישראל (מקור: אתר מרכז השלטון המקומי, 2006)

אזור	אוכלוסייה בסוף 2006 (באלפים)	שיעור יהודים וערבים		מועצות
		יהודים	ערבים	
הגליל העליון	47.5	48%	52%	מעלות-תרשיחא; כיסרא-סמיע, פקיעין, מעיליא, כפר ורדים, יאנוח-ג'ת
משגב – סכנין	86	19%	81%	סכנין, מ"א משגב עראבה, דיר חנא, שעב, כאוכב אבו-אלהיג'א
בקעת בית – הכרם	96.6	47%	53%	כרמיאל, שע'ור נחף, סאג'ור, רמה
טמרה – עכו	198	43%	57%	טמרה, עכו, נהריה, שפרעם ג'דידה-מכר, כפר יאסיף, כאבול, מזרעה
נצרת – עמק יזרעאל	300	44%	56%	נצרת, נצרת-עילית, עפולה, מגדל-העמק, מ"א עמק יזרעאל, מ"א בוסתן אל מרג'
חיפה – עיר הכרמל	291	82%	18%	חיפה, עיר הכרמל
חוף הכרמל	79.2	72%	28%	אור עקיבא, זכרון יעקב, מ"א חוף הכרמל
ואדי עארה – חדרה מנשה	240	55%	45%	אום אל-פחם, באקה אל-גרביה, ג'ת, חדרה, מ"א מנשה, מ"א אלונה
שרון – משולש דרומי	398.4	73%	17%	כפר סבא, רעננה, טייבה, טירה, קלנסווה, כפר קאסם, ראש העין, מ"א תל-מונד, מ"א חוף השרון, מ"א עמק חפר
אבו-גוש – מבשרת ציון	35.3	74%	16%	אבו-גוש, מבשרת ציון, הר אדר, עין רפא, בית נקובא
צפון הנגב	127	38%	62%	רהט, ערד להבים, כסייפה, לקיה, חורה, מיתר, בית קמה, להב, דביר, תל ערד, דריג'את עתיר, עסווא, אום חיראן אל כחלה, אבו- סובוח, אום נמילה, דחיה
מרכז הנגב	252	77%	23%	באר-שבע, מ"א אבו-בסמה עומר, שגב שלום, תל שלום, תל שבע, אל-טוויל, אל-עוג'אן, ואדי נעאם, ביר הדאג', אל משאש סהל אל-באקר, עבדי, חרבת אל-טון, אום בטין, תל-אלמלח, ואדי אלחמאם, תלול
דרום הנגב	65.1	65%	35%	דימונה, ירוחם ערערה בנגב, ח'ושון זני, אלמג'בח, אום תנאן, קסר אל- סר
סה"כ	2,216	60% (1,330)	40% (885)	

חלק שני

חסמים ואתגרים מרכזיים בערים מעורבות ובאזורים מעורבים

ניתוח רחבי של הדוחות של ארגון שתי"ל בנושא חמש הערים המעורבות הוותיקות (ח'מאיסי, 2008) מעלה, כי למרות השונות בין הערים ולמרות הצורך לעצב אסטרטגיה שונה של התערבות בכל עיר, אפשר להישען על תכונותיהן המשותפות של הערים כדי למתן את הקונפליקטים ואת המתחים בין האוכלוסייה הערבית לבין היהודית שהתחזקו מאז אוקטובר 2000. ח'מאיסי מונה כמה סוגיות משותפות לערים אלה המצריכות התערבות ושינוי מדיניות. הממצאים עולים בקנה אחד עם המסקנות העולות ממקורות נוספים (למשל רכס, 2007; המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2004) ורובם תקפים במידה רבה גם בעבור מועצות אזוריות מעורבות ואזורים מעורבים. נציין כמה מן הנושאים העיקריים השבים ועולים בדוחות השונים.

הפרדה

תשעים אחוזים בקירוב מן הערבים-הפלסטינים בישראל מתגוררים ביישובים ערביים. בערים המעורבות יש עירוב מגורים בין ערבים ליהודים בעיר ובידול על פי שכונות. בכך דומה המצב בערים המעורבות למגמת הבידול וההפרדה במגורים בין האוכלוסייה הערבית והיהודית הקיימת מאז קום המדינה ברמה האזורית והארצית. עם זאת, מערכת היחסים בין יהודים לערבים מושפעת במידה רבה מן השכונות ביניהם. אלפנדרי וקנדלפת (2006) מצאו, כי ככל שהשכונה מעורבת יותר כך מעמיקה מערכת היחסים הנתפסת בדרך כלל כמערכת טובה וקורקטית.

תהליכי עיור מעוותים

גם כאשר הקהילה הערבית מתגוררת בלב הערים הגדולות, היא סובלת מתהליכי עיור מעוותים ואינה מצליחה להתגבש מבחינה קהילתית. המתחים הנוצרים בעקבות זאת בתוך הקהילה הערבית משפיעים על היחס לחברה היהודית ולמסד העירוני.

מרחב ציבורי

שתי הקהילות צורכות את המרחב הציבורי בערים מעורבות ובאזורים מעורבים אך הוא אינו שייך לשתייהן באופן דומה ושווה. קיים מחסור חמור במרחב ציבורי המשרת את האוכלוסייה הערבית והנצרך על ידיה. בחיפה וביפו, לדוגמה, מתרחש תהליך של התחדשות והתברגנות בתמיכת המנהל העירוני; מטרתו המוצהרת והלא-מוצהרת היא לאכלס ביהודים את האזורים החשובים מבחינת שימור מורשת הבנייה, שבמקרים רבים הם אזורי המגורים של התושבים הערבים בעיר.

כפל הפליה: ברמה הארצית וברמה העירונית

האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות מצויה בערים מרכזיות האמורות לספק לה משאבים כלכליים והזדמנויות פיתוח. בפועל, מרביתה של אוכלוסייה זו מתגוררת באזורים הוותיקים בערים אלה שרמת התשתית בהם ירודה. המדיניות הארצית והעירונית אינה מקצה משאבים ותשומת לב לפיתוחם של אזורים אלה בשל השיוך הלאומי. על פי רוב, אוכלוסייה זו חלשה מכדי להתארגן בדרך מספקת ברמה העירונית כדי לזכות במשאבים רבים יותר, ואילו השלטון המקומי בערים אלה, בדומה לשלטון המרכזי, לא שינה את מדיניותו ולא הגדיל את המשאבים המוקצים לפיתוח השכונות והיישובים הערביים.

מוסדות חינוך

האוכלוסייה הערבית נתקלת במחסור רב במוסדות חינוך בעבורה, באי סדרים בתהליך הרישום לגנים ולבתי ספר ובסירוב מתמשך לקלוט ילדים ערבים במסגרות חינוך יהודיות (עמותת סינגור קהילתי, 2008). מאידך גיסא, מסגרות חינוך רבות הופכות למעורבות הלכה למעשה, בלא שתינתן הכשרה וכלים מתאימים לצוות החינוכי ובלא שיהיה לכך ביטוי בייצוג בצוות החינוכי. ביפו, למשל, פועלים 15 גני-ילדים ממלכתיים ונשות הצוות בהן יהודיות בלבד, אף שמספר הילדים הערבים והיהודים שווה בקירוב.⁹

⁹ ראו סרט העוסק בקשיים העומדים בפני צוותי החינוך היהודיים הפועלים בגנים אלה: <http://www.abrahamfund.org/main/siteNew/?page=5&action=sidLink&stId=1740>

מדיניות תכנון בלתי שוויונית

תכניות האב והמתאר אינן כוללות אפשרות של גידול האוכלוסייה הערבית ופתרונות התכנון אינם מתייחסים כראוי אל צרכיה. האוכלוסייה הערבית מוצאת את עצמה בין מדיניות תכנון מגבילה לבין צרכים ההולכים וגדלים. רבים מן התושבים הערבים מתגוררים בדמי מפתח והחוק אוסר עליהם להרחיב את בתיהם. הגבלות התכנון אוסרות להוסיף שטחי מגורים וכל בנייה פרטית נתקלת בצווי הריסה ואף בהריסה בפועל. בנוסף קיימות שכונות בלתי מוכרות בערים המעורבות (שכונת ברבור בעכו, פרדס שניר בלוד, פרדס אבו סוף ביפו ושכונת הרכבת ברמלה); אין בהן שירותים עירוניים בסיסיים, הבתים בנויים ללא היתר ולכן מרחף עליהם איום של צווי הריסה.

בעלות על קרקע

בערים המעורבות קיימת תופעה של בעלות בלתי מוסדרת על קרקע ושל מבנים בסכסוך. בעלים רבים מחזיקים בבתיהם אך קשה להם להוכיח את בעלותם על הקרקע ועל המבנים כי הוכחותיהם אינן מקובלות על מערכת המשפט ואינן מתיישבות עם החוק שנחקק מלכתחילה כדי להפקיע מהם את רכושם. הקושי של רישום הבעלות על קרקע ועל בתים באופן רשמי הוא חסם מרכזי בפני פיתוחם של בני האוכלוסייה הערבית ובפני חיזוק תחושת השייכות שלהם לרכושם, לבתיהם ולקרקעותיהם.

מדיניות האכלוס בערים מעורבות

במרבית הערים המעורבות – ובפרט בערים המעורבות הוותיקות – ניכרת מגמה של הגירת האוכלוסיות החזקות יותר (בייחוד מקרב האוכלוסייה היהודית) אשר יכולות להרשות לעצמן לעבור ליישובים אחרים. מבט על הרכב האוכלוסייה בערים אלה, הנובע ממגמה זו כמו גם ממדיניות אכלוס **מכוונת**, חושף "סיר לחץ" חברתי. בשל המשמעות הנרחבות של מדיניות זו – שמעט ידוע על הליכי קבלת ההחלטות המלוות אותה, אך רבות ידוע על תוצאותיה – נפרט מעט על כמה קבוצות אוכלוסייה רלוונטיות (בעיקר, אך לא רק, לשם הבנת המתרחש בערים המעורבות הוותיקות):

בקרב האוכלוסייה היהודית:

- **עולים מחבר המדינות:** עולים רבים מתוך למעלה ממיליון עולי חבר המדינות אשר הגיעו לישראל במהלך שנות התשעים התיישבו בערים המעורבות. תרשים 3 מצביע על מגמת העלייה בשיעור העולים בערים המעורבות בין השנים 1990–2001.

ציבור זה מאופיין ביחס עוין כלפי האוכלוסייה הערבית (פרס וליסיצה, 2000), כפי שנמדד באופן עקבי בסקרי דעת קהל ועמדות פוליטיות. לילי גלילי, המסקרת זה שנים רבות את מגזר המהגרים מחבר העמים ואת יחסו אל האוכלוסייה הערבית בישראל, טוענת כי "במשך יותר מעשור צצה ועולה מדי פעם השאלה מדוע העולים מחבר המדינות לאומנים בתפישת עולמם ונגועים בגזענות ביחסם לערבים ואף למזרחים בישראל ("הארץ", 22 בפברואר 2004) ומצביעה על המתחוות הקיימת בין שתי האוכלוסיות בערים המעורבות.

תרשים 3: שיעור העולים מחבר העמים בערים המעורבות (באחוזים) 2001–1990

(מקור: הלמ"ס, 2006)

היישוב/ השנה	1990	1995	2000	2001
נצרת עילית	16.7	42.2	49.8	49.9
מעלות-תרשיחא	13.1	48.3	47.5	47.2
לוד	3.7	17.8	29.3	29.4
עכו	7.9	22.4	27.0	27.3
חיפה	10.5	16.8	23.4	24.2
רמלה	5.8	19.4	22.5	22.8
תל-אביב-יפו	4.9	8.5	9.4	9.6

- **גרעינים תורניים אידאולוגיים:** מאז פינוי ההתנחלויות מחבל עזה בקיץ 2005, ובחלק מהמקרים אף לפני כן, הוקמו באישורן של הרשויות המקומיות כמה ישיבות הסדר בערים המעורבות. למשל, גרעין "אומץ" פועל בעכו, גרעין "עמיחי" פועל בלוד, גרעין "ראש יהודי" פועל ביפו ועוד. פעילותם והתבטאויותיהם של גרעינים אלה מעלים את רף המתח הגבוה ממילא בערים אלה. למשל, בעיצומם של העימותים בעכו הצהיר ראש ישיבת הסדר בעיר כי "עכו זה מבחן לאומי. עכו של היום זה ארץ ישראל של עוד 10 שנים [...] דו-קיום זו סממה, אחרי הכול עכו היא עיר כמו רעננה, כפר סבא וחיפה וצריך לשמר את הזהות היהודית. אני לא חושב שיש מחלוקת. עכו היא בירת הגליל, אלפי שנים של היסטוריה יהודית [...] היו כאן המון בתים למכירה והמצב היה או שערבים קונים או בחורי ישיבה שאנחנו הבאנו וב"ה נכנסו לכאן בזמן האחרון עוד 30 משפחות מהגרעין התורני. היום אנחנו בונים כאן קריה של ישיבה גדולה ושכונה של אנשי קבע" (עזרא, ערוץ 7, 11 באוקטובר 2008).

בקרב האוכלוסייה הערבית:¹⁰

- **קבוצת התושבים המקוריים:** למרות העזיבה, הבריחה והגירוש ב-1948, נשארו בערים משפחות ערביות מקוריות הגרות בערים מדורי דורות. חלקן אף מחזיקות ברכוש ובקרקע אף שרוב הנכסים (מגורים וקרקעות) הופקעו והועברו לרשות האפוסטרופוס לנכסי נפקדים. גודלה של הקבוצה שונה מעיר לעיר אך כולן מתגאות במעמדן ובזיהוין עם העיר.
- **פליטי פנים:** קבוצה זו היגרה אל הערים במהלך מלחמת 1948 או לאחריה במסגרת הפעולות לאיחוד משפחות ולקליטת הפליטים הפנימיים שיישמה ממשלת ישראל ב-1950. קבוצה זו משייכת את עצמה בראש ובראשונה ליישוב המקורי אף שהיא חיה בעיר המעורבת זה הדור השלישי.
- **משתפי פעולה (סייענים):** אלה בעיקר פלסטינים מן הגדה המערבית ורצועת עזה (ומעטים מקרב האוכלוסייה הערבית בישראל) אשר שיתפו פעולה עם כוחות הביטחון הישראליים ועקב כך הם מנודים מן החברה הערבית. המדינה חשה מחויבות מסימית כלפיהם ולכן ביקשה ליישבם בסביבה תרבותית-לאומית המתאימה להם. הם יושבו בערים המעורבות, בהנחה שישתלבו בסביבה הטרוגנית שבה המסגרות הקהילתיות אינן מגובשות דיין.

חלק שלישי

סוגיות מדיניות בערים מעורבות ובאזורים מעורבים

הניתוח לעיל ממחיש בתמצית כי אף ששכנות פיזית-גאוגרפית בין ערבים ליהודים הולכת וגוברת, קהילות יהודיות וערביות רבות ממשיכות להתנהל זו לצד זו במעגלי חיים נפרדים, תוך ניכור וחשש הדדי, גילויי גזענות, תחרות גוברת על משאבים ואווירה כללית של קונפליקט מתמשך, ללא יכולת לממש את הפוטנציאל הגלום בשיתוף פעולה, ברב-תרבותיות ובשכנות טובה.

ברי כי תהליכים אלה קשורים קשר הדוק אל היחסים בין ערבים ליהודים במדינה בכללה ואל מעמדה של החברה הערבית בתוכה, המחייבים תהליכי תכנון וגיבוש מדיניות ציבורית מצד השלטון המקומי ומצד השלטון המרכזי נוכח מגמת השכנות ההולכת ומתחזקת.

אנו מבחינים בחמישה מרחבים המצריכים תכנון:

במרחב השלטוני-ניהולי יש צורך:

- בתפיסה ניהולית ייחודית של אזור מעורב;
- בקידום נגישות שוויונית לשירותים ולמשאבים;
- בשותפות יהודית-ערבית בניהולו של אזור מעורב;
- בקידום ייצוג הולם של המיעוט בכל המערכות – המנהלית, העירונית והכללית;
- בהשתתפות של המיעוט במערכת הפוליטית ובקבלת ההחלטות.

¹⁰ מבוסס על סקירתו של ח'מאסי (2008). ראו פרסום זה להרחבה.

במרחב הציבורי יש לעסוק בשאלות אלה:

- מהם הביטויים הציבוריים של אזור מעורב?
- כיצד צריך להיראות המרחב הציבורי הפיזי, התרבותי והלשוני?

במרחב החינוכי יש לעסוק בשאלות אלה:

- כיצד צריכה להתנהל מערכת החינוך?
- מה תפקידה של מערכת החינוך בחינוך לחיים משותפים?
- מהו חלקו של החינוך הדו-לשוני?

במרחב האזרחי יש לעסוק בשאלות אלה:

- מהו חלקם של התושבים בבניית שותפות אזרחית?
- מהם התנאים לקיומו של דיאלוג אזרחי מוגן בין ערבים לבין יהודים? כיצד יכולים התושבים להשפיע על המערכות האחרות?
- מהו חלקם של ארגוני החברה האזרחית בבניית שותפות אזרחית?
- האם יש מקום למועצות אזרחים משותפות?

במרחב התודעתי יש לעסוק בשאלות אלה:

- כיצד ניתן להטמיע ערכים של שוויון, של שותפות ושל שכנות?
- האם קיימת זהות אזרחית ערבית-יהודית? כיצד ניתן לפתח זהות כזו?
- כיצד ניתן לחולל מעבר מתפיסות "משחק סכום אפס" של התנצחות אל תפיסות של תחרות בונה ושל שותפות?
- מהם המנופים לשיתוף פעולה ערבי-יהודי, המבוססים על הוגנות ועל שוויון?

בשנים האחרונות הולך ומתרחב המחקר של נושא הערים המעורבות. חוקרים רבים כותבים על הנושא וארגונים אחדים מפעילים תכניות התערבות בתחום. עם זאת, נושא האזורים המעורבים אינו זוכה לתשומת הלב הראויה. למעט ניסיונות מעטים (כגון פורום ראשי רשויות באזור ואדי עארה שמפעילה עמותת "סיכוי", פעילויות המתקיימות בגליל במסגרת מיזם "מרקם בגליל" מטעם "יזמות קרן אברהם" או תכנית "לב הארץ" של עמותת "נופים אסטרטגיים" הנמצאת בשלבי התהוות), כמעט אין בנמצא תכניות התערבות המנסות לפתח שיתופי פעולה בין ערבים ליהודים על בסיס אזרחי.

את תשומת הלב הציבורית בנושא הערים המעורבות, ששבה והתעוררה בעקבות אירועי עכו האחרונים, יש לרתום ליציקת תוכן של ממש במדיניות כלפי ערים ואזורים מעורבים ולספק פתרונות לשאלות שהוצגו. המשך ההתעלמות מהמגמות הנוכחיות ומהשלכותיהן ונקיטת מדיניות של "כיבוי שרפות" הם בבחינת "מעט מדי ומאוחר מדי"; ההתעלמות תחזק את סיכויי התבערה ביחסים בין יהודים לערבים ותדחק הצדה את הפוטנציאל ואת התועלת ההדדית הרבה הגלומים במציאות קיומם של ערים ואזורים מעורבים.

מקורות

- אלפנדרי, ט' ובירומי-קנדלפת, ב' (2006). **עכנו: מודל לחיים משותפים של יהודים עם ערבים**. שתי"ל – שירותי תמיכה וייעוץ לארגונים לשינוי חברתי, ירושלים.
- המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2004). **האזרחים הערבים בערים המעורבות: הכנס השנתי הרביעי-סוגיות הקרקע והדיור**. פרסום בעקבות כנס ביפו, 24 במארס 2004.
- ח'מאסי, ר' (2008). **האוכלוסייה הערבית בערים מעורבות בישראל: בעיות, חסמים ואתגרים לקראת מדיניות עירונית חלופית**. שתי"ל – שירותי תמיכה וייעוץ לארגונים לשינוי חברתי, ירושלים.
- חמדאן, ה' (2006). **נצרת עילית כעיר מעורבת: הגירת הפלסטינים אליה וסוגיות של התנהגות מרחבית וחברתית**. בתוך ט' פסטנר וח' יעקובי (עורכים), **עיר ישראלית או עיר בישראל? שאלות של זהות, משמעות ויחסי כוחות**. מכון ון ליר, ירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב, עמ' 110–134.
- מסרי-חרזאללה א' (בפני פרסום). **ירושלים כיעד להגירה פנימית של משפחות פלסטיניות ישראליות**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- פרס, י' וליסיצה, ס' (2000). **עולי חבר העמים: גיבוש זהות ותהליכי האינטגרציה**. דוח מחקר. מרכז יצחק רבין לחקר ישראל, תל-אביב.
- רכס, א' (2007). **יחד אך לחוד: ערים מעורבות בישראל**. מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.