

## א. מבוא

פרק זה עוסק במדיניותה של ממשלת ישראל כלפי האזרחים הערבים במדינה ובפעולותיה במגזר הערבי. מדיניות הממשלה היא תכנית פעולה המכוונת לקבלת החלטות לשם השגת מטרות על פי יתרונות שמשקלו. היא עשויה לבוא לידי ביטוי בפעולות של משרדי הממשלה ושל הגופים הכפופים להם, בהחלטות הממשלה הקשורות בין השאר בהקצאת משאבים וכן בייזום פעולות חקיקה ובאכיפת חוקים. מדיניות ממשלה עשויה להיות לא מתוכננת, ובמקרה זה פעולות הממשלה או אף היעדר עשייה בתחום מסוים יהיו למעשה ביטוי של מדיניות.

הממשלה איננה הגורם היחיד המשפיע על האזרחים הערבים - גם גופים הפועלים לצדה עשויים להשפיע עליהם. למשל, הרשות המחוקקת יכולה לחוקק חוקים שאינם תואמים את מדיניות הממשלה או להשפיע על פעולותיה באמצעות ועדות הכנסת, והרשות השופטת יכולה לקבל החלטות ולפסוק דין בניגוד להחלטות הממשלה ולמדיניותה אם השופטים סבורים שהן סותרות את ערכי היסוד של המדינה. גוף מעין-ממשלתי נוסף שהיה פעיל לצד הממשלה במגזר הערבי היה ההסתדרות הכללית, ובזכות כוחה הכלכלי היא סייעה לממשלות מפא"י לגייס את תמיכתם הפוליטית של האזרחים הערבים.

מדיניות הממשלה מתגבשת על רקע האתגרים המקומיים, האזוריים והבין-לאומיים של מדינת ישראל; היא מושפעת מהאתוס הלאומי ומנסיבות הסכסוך שבעקבותיו קמה מדינת ישראל וגם מהשיח הציבורי הרווח בציבור היהודי ובציבור הערבי.

פרק זה סוקר את מדיניות הממשלה בעיקר כפי שהיא באה לידי ביטוי בפעולותיה ובהצהרות ראשיה. ששת החלקים הראשונים של הפרק סוקרים את מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים מנקודת מבט היסטורית למן קום המדינה בשנת 1948 ועד ימינו. במסגרת זו דנה הסקירה בהשפעותיה של תקופת המשל הצבאי (אשר יש הטוענים כי חותמה ניכר עד היום) ובמדיניות הפקעת הקרקעות בשנותיה הראשונות של המדינה וכן בתמורה שחלה במדיניות הממשלות השונות משנת 1992 והלאה, אשר התבטאה בין היתר בהחלת תכניות פיתוח לאוכלוסייה הערבית.

חלקיו האחרים של הפרק מציגים מבט משווה על מדיניות הממשלה תוך הצגת צללים ואורות בה. מובא פירוט של חסמים העומדים בפני החלת מדיניות שוויונית כלפי המיעוט הערבי בישראל, מוצגת הביקורת שנמתחה על מדיניות הממשלה ומובא דיון נרחב במסקנותיהן של ועדת אור ושל ועדת לפיד ובמידת היישום של המלצותיהן.

## ב. גיבוש המדיניות ב-1948 ויישומה בשנות החמישים והשישים

### 1. רקע

הספרות התאורטית (בעיקר בתחום מדעי המדינה) מבחינה בארבעה מודלים בסיסיים של יחסי רוב-מיעוט:<sup>1</sup>

א. **בניית אומה או בניית קונסנזוס** - מודל החותר לגיבוש זהות משותפת, חד-לשונית, חד-תרבותית וחד-לאומית. המודל עשוי ללבש צורה של הטמעה או של כור היתוך. צרפת וארצות-הברית הן דוגמאות מובהקות ליישומו של מודל זה.

ב. **דמוקרטיה התאגדותית (או קונסוציונאליזם)** - במודל זה נשמרת החלוקה העדתית והשלטון מכיר בזהויות השונות ובתרבויות הנפרדות על בסיס של חלוקת הכוח הפוליטי ושל פשרה בין הקבוצות. שווייץ ובלגיה הן דוגמאות למודל זה.

ג. **פלורליזם לא-שוויוני** - מודל המזוהה בדרך כלל עם עקרון השלילה. גם כאן נשמרת החלוקה האתנית, אך במקום פשרה ושיתוף - הרוב שולט במוסדות, משליט את תרבותו, מקצה לעצמו משאבים ונוטה להתעלם מצורכי המיעוט.

ד. **"דחיקה החוצה"** - דגם קיצוני של הדרה מוחלטת של המיעוט ושל חתירה לגירושו ממסגרת הרוב.

ישראל מתאפיינת במודל ג' - פלורליזם לא-שוויוני.<sup>2</sup>

מאז אירועי אוקטובר 2000 (ראו פרק 2) ניכרת שאיפה של אישים יהודים וערבים בהנהגה הפוליטית והאזרחית לשנות מודל זה. שיח האליטות של הערבים בישראל,

---

1 סמי סמוחה, "מדיניות קיימת ואלטרנטיבית כלפי הערבים בישראל", **מגמות**, כ"ו/1 (ספטמבר 1980), עמ' 7-36.

2 הערת העורך: מסקנה זו לא הוזכרה במהדורה הראשונה.

כפי שהשתקף במסמכי החזון שפורסמו בשנים 2006-2007 (ראו פרקים 2 ו-7), מציע לאמץ את מודל ב' כדי לקרב את מדינת ישראל למדינה דו־לאומית. לעומת זאת, שיח של חברי ממשלה וחברי כנסת יהודים הרואים את הערבים כ"בעיה" דמוגרפית, חקיקת חוקים כמו "חוק ועדות הקבלה" ליישובים קהילתיים קטנים ו"חוק הנכבה", הצעות חוק פרטיות שהגישו חברי כנסת יהודים (שלא אושרו, אך הן משקפות שיח ציבורי) המכוונות לחזק את מעמדם של היהודים ולהחליש את מעמדם של הערבים - כל אלה משקפים נטייה להדרת הערבים, דהיינו התקרבות למודל ד'. עם זאת, מודל ג' מבטא את מדיניותן של ממשלות ישראל, הפועלות באופן אטי ומתמשך לצמצום הפערים הכלכליים בין המגזרים ולשילוב הערבים בחברה ובכלכלה (יש הטוענים שהפעילות אטית מדי ואינה מורגשת).<sup>3</sup>

שלמה אבינרי מציג שני טיפוסים של יחסי מיעוט-רוב: טיפוס של התבוללות כפויה וטיפוס המכיר בפלורליזם ובשונות של קבוצות מיעוט במדינה, לעתים תוך נכונות להתפשר בדרכים שונות, למשל על בסיס טריטוריאלי או על בסיס תרבותי, ולעתים בלא נכונות להתפשר כלל.<sup>4</sup>

עם תום הקרבות ב-1948 - וגם במהלכם - לא גיבשה ישראל מדיניות ברורה כלפי המיעוט הערבי. ודאי שלא הייתה קיימת "תכנית מגירה" מוכנה מראש; למעשה, העובדות נקבעו בשטח, הן על פי הנחיות כלליות מטעם הדרג המדיני והן על פי החלטות של מפקדים בשטח.

עם זאת, לאחר סיום המלחמה ועם כינון מוסדות המדינה, גובשו קווי פעולה ברורים. בין החוקרים ניטש פולמוס בדבר אופייה של המדיניות שאימצה ישראל; אנשי אסכולה אחת, אשר הבולטים בה הם איאן לוֹסְטִיק (Ian Lustick) וסמי סמוחה, גורסים כי דגם השליטה מיטיב לתאר את מדיניותה של מדינת ישראל כלפי המיעוט הערבי. לדברי סמוחה, מדיניות זו "כוונה בפועל לחסד שליטה יעילה בערביי ישראל לתקופה בלתי מוגבלת, כדי לנטרלם כאיום על ביטחונה

3 הערת העורך: פסקה זו לא נכללה במהדורה הראשונה.

4 שלמה אבינרי, "מיעוטים לאומיים במדינות לאום דמוקרטיות", בתוך: אלי רכס (עורך), **הערבים בפוליטיקה הישראלית: דילמות של זהות**, אוניברסיטת תל-אביב: מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, 1998, עמ' 17-27.

ועל אופייה היהודי-ציוני של המדינה, וכדי לרתום את משאביהם לטובת הרוב היהודי.<sup>5</sup> כך גם לוסטיק: "מטרות ההנהגה הישראלית [...] התרכזו סביב פיתוח מדינה, חברה וכלכלה יהודיים חזקים", וחתרו לקליטת עולים ולהשגת נתח גדול מרכושם של הערבים.<sup>6</sup> על פי גרסה זו, המדיניות יושמה באמצעות שני מנגנונים מרכזיים - תלות כלכלית ופיקוח פוליטי - וכך התאפשר למדינה למנוע מהציבור הערבי להתארגן באופן עצמאי ולהגיע לידי ביטוי פוליטי אפקטיבי באמצעות "בידול, תלות וקואופטציה".

הלל כהן מאשש את הטענות בדבר שליטת ישראל באזרחים הערבים במדינה בכל הנוגע לביטחון באמצעות רשת של סוכנים, של סיעונים ושל משתפי פעולה אשר הפעיל המודיעין הישראלי באוכלוסייה הערבית כמכשיר להשגת יעדים פוליטיים וביטחוניים.<sup>7</sup>

גם יאיר בוימל נוטה להזדהות עם גישה זו. לשיטתו, דוד בן-גוריון, שעיצב את יסודות המדיניות כלפי הערבים במדינה, תמיד ראה בהם אויבים "ולכן שאלת השוויון והליברליות כמעט לא העסיקה אותו".<sup>8</sup> בוימל גרס כי לאחר קום המדינה סירב בן-גוריון להעניק להם אזרחות ולקבלם להסתדרות. חוקרים ערבים אחדים מפרשים ביתר חומרה את מדיניותה של ישראל. למשל, הסוציולוג אליא זורייק ראה את יחסה של מדינת ישראל כלפי האזרחים הערבים במסגרת מודל נאו-מרקסיסטי של "קולוניאליזם פנימי", דהיינו יחס של שליטה וניצול שאוכלוסיית מהגרים המונהגת בידי יוצאי אירופה מפגינה כלפי הנתינים.<sup>9</sup> איאן לוסטיק אף טען כי מדיניות השליטה כללה גם קואופטציה של העילית הפוליטית של החברה הערבית.<sup>10, 11</sup>

5 סמוחה (הערה 1 לעיל).

6 איאן לוסטיק, **ערבים במדינה היהודית**, חיפה: מפרש, 1985.

7 הלל כהן, **ערבים טובים**, ירושלים: עברית, 2006.

8 יאיר בוימל, **צל כחול לבן: מדיניות הממסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים, השנים המעצבות: 1968-1958**, חיפה: פרדס הוצאה לאור, 2007, עמ' 21.

9 Elia T. Zureik, *The Palestinians in Israel: A Study in Internal Colonialism*, London: International Library of Sociology, Routledge & Kegan Paul, 1979.

10 איאן לוסטיק, **ערבים במדינה יהודית**, חיפה: מפרש, 1985.

11 הערת העורך: מסקנותיהם של אליא זורייק ושל איאן לוסטיק לא נכללו במהדורה הראשונה והן נוספו למהדורה הנוכחית.

אין ספק שמודל השליטה עשוי להסביר רבים משורשי המדיניות של ישראל כלפי המיעוט הערבי. לעומת זאת, חוקרים אחרים - בהם רכס, שמיר, הראבן, אוסקי-לזר ורייטר - גורסים, כי הציוד במודל השליטה משקף גישה חד-ממדית ודיכוטומית, הדוחקת לקרן זווית מערכת מורכבת של התלבטויות והתחבטויות בין שני שיקולי יסוד שעמדו בבסיס המדיניות של ישראל כלפי הערבים עם הקמת המדינה - שיקולים ששיקפו את המתח המובנה הטבוע באופייה של המדינה בין הגדרתה כמדינת העם היהודי לבין הגדרתה כמדינה דמוקרטית, המחויבת לערכי שוויון ולאזרחות מלאה. שיקול זה הושפע בין היתר מרגישותה של מדינת ישראל החדשה לדעת הקהל של מדינות המערב.

היטלטלות זו בין שני קטבים מנוגדים נסקרה, כאמור, בהרחבה על ידי החוקרים שצוינו לעיל. בוימל, לעומת זאת, מפחית בחשיבותם וגורס כי אם אכן הייתה התלבטות מעין זו, היא הייתה שולית.

נראה שהמדיניות שאומצה התבססה על שילוב של כמה גישות, כפרי של פשרה בין מגמות סותרות ששיקפו את הקיטוב בין אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, שהעמידה לכאורה את צורכי הרוב מעל לכל שיקול אחר, לבין אופייה כמדינה דמוקרטית, המעמידה את יסוד השוויון בין האזרחים כנר לרגליה.

שלושה שיקולי יסוד עמדו ביסודה של המדיניות של ישראל בסוף שנות הארבעים ובתחילת שנות החמישים: השיקול הביטחוני, השיקול הלאומי והשיקול הליברלי-שווינוני. **השיקול הביטחוני** ראה באזרחים הערבים סכנה פוטנציאלית לביטחון המדינה ולעתידיה כמדינה יהודית. יאיר בוימל גורס, שברקע למדיניות הממשלה כלפי הערבים בישראל בעשור הראשון, ובייחוד בין מלחמת 1948 למלחמת סיני ב-1956, עמד רעיון הטרנספר. באותה תקופה שררו בקרב יהודים וערבים בישראל ציפייה וחשש מפני מלחמה שנייה בין ישראל לבין שכנותיה. לדבריו, היו ערבים שקיוו שמלחמה שנייה תוכיח כי המדינה היהודית היא ישות חולפת, ואילו בקרב היהודים שררה התקווה שהפעולה המלחמתית תביא לידי היעלמותו של הציבור הערבי במדינה או לפחות לצמצום ניכר בגודלו. תפיסת עולם זו מצאה את ביטוייה בהחלת ממשל צבאי על האזורים המאוכלסים בערבים. **השיקול הלאומי** נועד להבטיח שליטה של היהודים במשאבי הקרקע והביא להפקעה נרחבת של קרקעות בבעלות ערבים, ואילו **השיקול הליברלי-שווינוני** ביטא את

הפן הדמוקרטי באופייה של המדינה והוליד מדיניות של שילוב הדרגתי של הערבים כאזרחים שווי זכויות.

## 2. הממשל הצבאי

בצלו של הרושם הכבד של הקרבות ב-1948, וכל עוד נמשך מצב המלחמה בין ישראל לבין מדינות ערב השכנות והערבים הפלסטינים תושבי הארץ שרצו לבנות מדינה על כל שטחה של פלסטינה המנדטורית, ראתה הממשלה באוכלוסייה הערבית בעיה ביטחונית, מעין "גיס חמישי" בפועל או בכוח. הכלי הראשי למימוש המדיניות הביטחונית היה הממשל הצבאי, שהוקם רשמית באוקטובר 1948 בחמישה אזורים המאוכלסים בערבים: נצרת, הגליל המערבי, רמלה-לוד, יפו והנגב. עם זאת, בערים המעורבות יפו, רמלה ולוד, שם התגוררו בכפיפה אחת ערבים ויהודים ולא היה אפשר לאכוף את הממשל הצבאי, הוא בוטל באורח רשמי כבר ב-1 ביולי 1949 והשלטון בהן עבר לידיים אזרחיות.

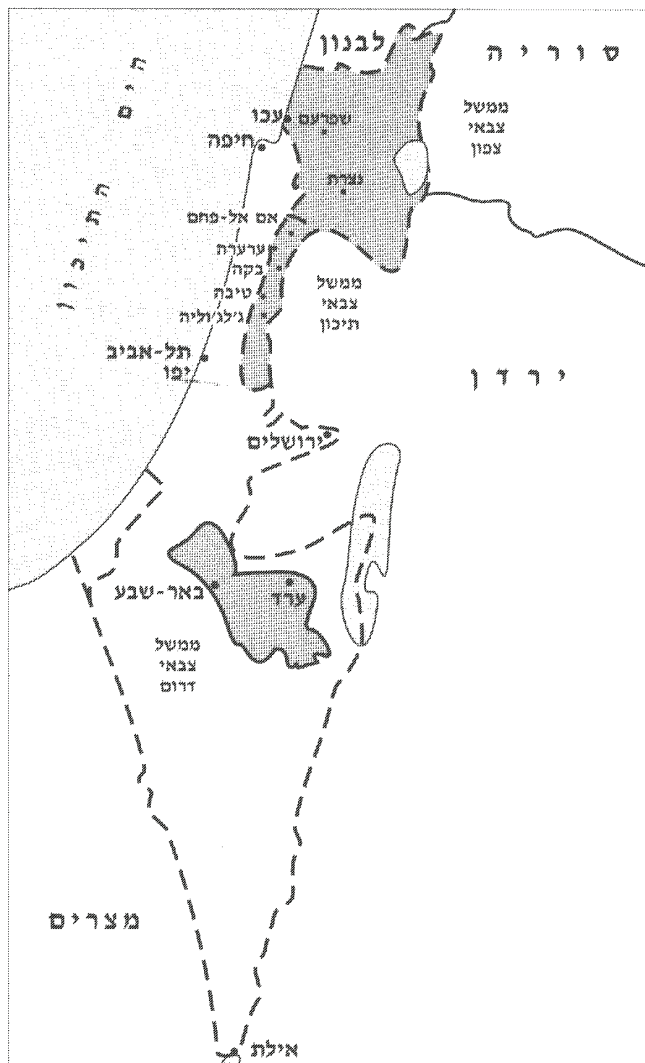
מפה 1: מפת אזורי המגורים של האוכלוסייה הערבית (אומדן האוכלוסייה לשנת 2009)<sup>12</sup>



12 חוקר: Yitzhak Reiter, *National Minority, Regional Majority: Palestinian Arabs versus Jews in Israel*, New York: Syracuse University Press, 2009, p. 1.



מפה 2: אזורי הממשל הצבאי, 1948-1966<sup>13</sup>



13 מקור: בנימין נויברגר, המיעוט הערבי: ניכור והשתלבות, יחידה 11, קורס "ממשל ופוליטיקה", תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1988, עמ' 13.

הטיעון העיקרי בזכות הקמת הממשל הצבאי היה הצורך למנוע את שובם של תושבים ערבים, שהפכו לפליטים, למקום מושבם הקבוע (ערים וכפרים), אשר ממנו יצאו או גורשו, אולם למעשה סמכויותיו של ממשל זה היו בלתי מוגבלות. ועדת רטנר שמינתה הממשלה בשנת 1955 כדי לבדוק את הממשל הצבאי הגדירה את מטרתיו (בין היתר) כדלקמן:

1. לשמש גורם מרתיע לפעולות עוינות (כמו הסתננות, חבלה וקשר עם האויב);
2. לאפשר ביקורת ומעקב אחר תנועתם של אזרחים ערבים;
3. למנוע את חזרתם של פליטים ערבים לכפריהם ולעריהם בארץ, לקרקעותיהם ולשטחים שנאלצו לנטוש במהלך המלחמה ובעקבותיה, אשר חלקם היה מיועד להתיישבות עולים יהודים;
4. להבטיח את קיום הסטטוס-קוו באזורים שנכבשו כדי שתושביהם הערבים לא יחזרו אליהם;
5. לתמוך בביטחונם של יישובי העולים בפריפריה ולהפריד בינם לבין האוכלוסייה הערבית;
6. למנוע תחרות בשוק העבודה שהייתה מקשה על העולים החדשים למצוא תעסוקה.

בעיני הערבים היה הממשל הצבאי מנגנון שנוא אשר חדר אל חייהם הפרטיים והקיבוציים, סימל את יחסה האמיתי של המדינה אליהם, הגביל את מרחב יישובם וסייע להפקעת אדמותיהם ואף מנע מהם להשתלב בחברה האזרחית ולהנות מזכויותיהם מכוח החוק. הפער הגדול בין הצהרות ראשי השלטון בישראל בדבר הרצון לקיים משטר דמוקרטי ושוויוני לכל תושבי המדינה לבין חיי היום-יום הבלתי נסבלים של האזרחים הערבים תחת עולו של הממשל הצבאי - לצד צעדים נוספים כמו הפקעת הקרקעות המואצת והבידול של הערבים משאר האוכלוסייה - יצרו מצואות של ניכור ושל הפרדה בין הערבים לבין המדינה, שתוצאותיה ניכרות עד היום. הממשל הצבאי השתמש בתקנות ההגנה (שעת חירום) שחוקקו הבריטים בשנת 1945, והן אפשרו לו לשלוט בערבים שליטה מוחלטת ובעיקר למנוע מהם לנוע בחופשיות.

סברי ג'ריס היטיב לתאר את אופן חדירתו של הממשל הצבאי לפרטי חייהם של האזרחים הערבים: "[הממשל הצבאי] מתערב בחייו של האזרח הערבי מיום לידתו ועד יום מותו. הוא בעל המילה האחרונה בכל העניינים הנוגעים לפועלים,

לחקלאים, לעובדים מקצועיים, לסוחרים ולמשכילים, לחינוך ולשירותים חברתיים. הוא מתערב ברישום לידות ופטירות ואפילו בנישואין. הוא מתערב בעניינים הנוגעים לאדמה ובמינויים ובפיטוריהם של מורים ושל פקידי ציבור. לעתים הוא מתערב באופן שרירותי גם בעניינים הקשורים לחפלגות פוליטיות, בפעילויות פוליטיות וחברתיות ובענייניהן של מועצות מקומיות ועירוניות"<sup>14</sup>.

אחת הפרשות הקשות ביותר שהתרחשה בתקופת הממשל הצבאי (אף שלא נגרמה ישירות עקב מדיניות זו) היא פרשת טבח כפר קאסם. ב-29 באוקטובר 1956, ערב מבצע סיני, ירה למוות כוח של חיילי מג"ב ב-49 תושבים ערבים מכפר קאסם שחזרו מעבודתם בשדות בלא שידעו על הקדמת מועד העוצר שהוטל על כפרם. אף שדלפו שמועות על רצח אזרחים חפים מפשע, ניסו הממשלה והצנזורה בעיתונות העברית להסתיר את עובדת התרחשותו של הטבח בכפר קאסם. רק כעבור חודש וחצי (ב-12 בדצמבר 1956) מסר ראש הממשלה דוד בן-גוריון הודעה מפורטת בכנסת על הטבח והגדיר אותו "מעשה זוועה [...] הפוגע ביסודות הקדושים ביותר של המוסר האנושי השאוב מתורת ישראל". רוסתום בסתוני (1923-1994), עורך העיתון אל-פלג'ר באותה תקופה, שכיהן בשנים 1951-1955 כחבר כנסת מטעם מפ"ם, כתב: "פרשת כפר קאסם היא תוצאה של מדיניות בת עשר שנים הרואה את הערבי דרך כוונת הרובה, רואה בו אויב המדינה וגיסי חמישי שאי-אפשר להאמין לו. [...] לא היה זה פשע של הריגה בלבד, אלא תופעה של הפליה לאומית קיצונית השוררת בקרב חוגים מסוימים". טבח כפר קאסם נשאר עד היום פצע וטראומה בזיכרון הקולקטיבי של הערבים בישראל.

הממשל הצבאי בוטל בדצמבר 1966 לאחר שהתחוויר כי החשש הביטחוני נעדר ביסוס, שכן כמעט לא נרשמה מעורבות פעילה של ערבים אזרחי ישראל בפעולות נגד המדינה או נגד אזרחיה. במבט לאחור, נראה כי הסיבה להתמשכותו של הממשל הצבאי לא הייתה רק הצרכים הביטחוניים המידיים שלשמם הוקם, אלא גם האפשרות לנצלו לצרכים כלכליים, כמו שליטה על שוק העבודה, על התכנון

<sup>14</sup> Sabri Jiryis, *The Arabs in Israel*, New York: Monthly Review Press, 1976, מצוטט אצל: מראון דלאל (עורך), **אוקטובר 2000: משפט ופוליטיקה בפני ועדת אור**, חיפה: עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, 2003, עמ' 38-39.

החקלאי ועל שיווק התוצרת, ואף לצרכים פוליטיים כמו גיוס קולות בבחירות, בעיקר בידי מפא"י, והצרת צעדיהם של גורמי אופוזיציה. ביומל מפרט בספרו כיצד הוצאה אל הפועל המדיניות של מניעת התארגנות פוליטית, בין היתר באמצעות "טיפול הפילוג הפנים-ערבי והעמקתו" וכן באמצעות "מניעת היווצרותה של הנהגה ערבית".<sup>15</sup>

### 3. הפקעת קרקעות

מדיניות הממשלה בתחום הקרקעות ובתחום התכנון והבנייה נוגעת בעצב רגיש מאוד של היחסים בין המדינה ואזרחיה הערבים. הסכסוך היהודי-ערבי והסכסוך הישראלי-פלסטיני נושאים אופי טריטוריאלי. המצב שהתהווה בישראל אחרי 1948 חייב את מוסדות המדינה למצוא מקום לקליטת מיליון עולים ויותר בשלב הראשון. הפתרון שנמצא התבסס בראש ובראשונה על העברת אדמות ובתים של פליטים פלסטינים ("נפקדים" בלשון חוק נכסי נפקדים 1950) לידי המדינה, והיא הקצתה רכוש זה להתיישבות של יהודים. הערבים שנותרו בישראל בשנת 1948 ראו באדמות שהולאמו הפקעה של רכוש השייך גם להם משום שהנכסים היו בבעלות קרובי משפחתם וחלק מהם היו היורשים בכוח של רכוש זה. המדינה לא הסתפקה בנכסי הנפקדים; בשנות החמישים, השישים והשבעים היא הפקיעה גם חלק מהקרקעות שהיו בבעלות אזרחים ערבים.

חלק ניכר מאדמותיהם של הערבים בישראל הופקע בידי ממשלות ישראל, בעיקר בעשור הראשון לקיום המדינה אך גם לאחר מכן. מאז אירועי "יום האדמה" ב-1976 הצטמצמה הפקעת הקרקעות במידה ניכרת, אולם מעת לעת היא נמשכת, למשל בעת סלילת כביש חוצה ישראל ("כביש 6"). בשלבים הראשונים של סלילת הכביש הופקעו מאזרחים ערבים 1,833 דונמים שהיו בבעלות פרטית.<sup>16</sup>

מאז הקמת המדינה הופקעו לא רק אדמות של ערבים אלא גם קרקעות של יהודים, אולם דו"חות של מנהל מקרקעי ישראל מלמדים שמרבית הקרקעות

15 ביומל (הערה 8 לעיל), עמ' 81-89.

16 ראסם ח'מאסי, דרך 6 והיישובים הערביים: איום או מנוף?, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999, עמ' 41.

שהופקעו נמצאו באזורים המאוכלסים ברובם בערבים (כמו אזורי הצפון, ירושלים והדרום), ואילו מיעוטן - באזורים המאוכלסים בעיקר ביהודים, דוגמת אזור המרכז.<sup>17</sup>

בעיני הערבים, אבדן הקרקעות מסמל בראש ובראשונה את השינוי לרעה שחל במעמד עם קום המדינה, אך נודעה לו גם משמעות מוחשית רבה, שכן הוא פגע פגיעה ממשית בעצמאות הכלכלית של היישוב הערבי וכפה עליו תלות יתר במשק היהודי לצורכי פרנסה ותעסוקה.

בנימין נויברגר מזכיר כי בשלהי תקופת המנדט הבריטי היו רק 8% מהאדמות בארץ בבעלות של יהודים לעומת 48% שהיו בבעלות ערבים (היתר, 44%, היו בבעלות המדינה). לאחר קום המדינה עברו יותר מ-90% מהאדמות לידי יהודים (בבעלות פרטית או ציבורית). על פי ההערכות, מלבד "האדמות הנטושות" של הפליטים הפלסטינים שעזבו את שטח מדינת ישראל, הופקעו מאז קום המדינה 40% עד 60% מאדמות הערבים בישראל. רוב הקרקעות שהופקעו נועדו להתיישבות יהודים ומיעוטן הופקעו לצורכי הציבור.<sup>18</sup> לדברי עזיז חיידר, מתוך 1,461,441 דונם שהיו בבעלות ערבים שהפכו לאזרחי ישראל, הופקעו 960,940 דונם (66%) לא כולל הנגב. יחד עם הנגב נותרו בידי הערבים 447,080 דונם בלבד.<sup>19</sup> חיים זנדברג מספק הערכה שונה על סמך בדיקת כל הודעות ההפקעה, וטוען כי ההפקעות לצורכי ציבור בין השנים 1948-1993 הסתכמו ב-248,684 דונם (לדעתו, רק מחציתם היו בבעלות פרטית). זנדברג גורס כי היקף ההפקעות לא פגע במידה רבה במלאי הקרקעות שבידי האזרחים הערבים.<sup>20</sup> יצוין כי נתון זה אינו כולל שטחי קרקע רחבי ידיים שנסגרו לשימוש הצבא לצורך אימונים או לצורך הקמת מתקנים צבאיים.<sup>21</sup>

נוסף על הפקעת אדמות מידי אזרחים ערבים והעברתן לידי המדינה "לצורכי ציבור" (בדרך כלל הציבור היהודי), פעלה המדינה לשמירת רוב הקרקעות שבבעלות

17 חיים זנדברג, **מקרקעי ישראל: ציונות ופוסט-ציונות**, ירושלים 2007, עמ' 96.

18 ח'מאסי (הערה 16 לעיל), עמ' 87; נויברגר (הערה 13 לעיל), עמ' 19-20.

19 Aziz Haidar, *The Arab Population in the Israeli Economy*, Tel-Aviv: The International Center for Peace in the Middle East, 1990, pp. 16-17.

20 זנדברג (הערה 17 לעיל), עמ' 98.

21 הערת העורך: מסקנותיהם של עזיז חיידר ושל חיים זנדברג לא נכללו במהדורה הראשונה והן נוספו למהדורה הנוכחית.

ערבים בידיה באמצעות אי-הכללתן בתחום השיפוט של יישובים ערביים והכללתן בתחום השיפוט של רשויות מקומיות אזוריות. ראשי היישובים הערביים טוענים שהם סובלים ממחסור בקרקע זמינה לשימוש התושבים, בעוד מוסדות המדינה טוענים שקרקע בבעלות ערבית, הנמצאת בתחומי מועצות אזוריות יהודיות, היא עתודה של קרקע חקלאית שיש לשמור לצרכים עתידיים.

תהליך הפקעת הקרקעות מצד אחד ואי-הכללת קרקעות בבעלות ערבים בתחומי המתאר של יישוביהם מצד שני ניכר היטב בשינויים שחלו בהיקף שטחי השיפוט של יישובים ערביים לפני קום המדינה ואף לאחר מכן. להלן דוגמאות אחדות לשינוי בשטח השיפוט המוניציפלי של יישובים ערביים אחדים במשולש ובגליל:

לוח 1: שינויים בשטח השיפוט של יישובים ערביים (בדונמים)<sup>22</sup>

שם היישוב	שטח השיפוט של היישוב	
	1977	1947 ("אדמות הכפר")
עראבה	11,350	95,000
אום אל-פחם	25,000	125,000
טייבה*	13,000	45,000
באקה אל-גרבייה	7,000	22,000
ירכא	18,000	55,000
בית ג'ן	13,500	26,500
סח'נין	30,000	55,000
כפר קאסם	9,000	12,000

\* עזיז חידר כותב, כי על פי נתוני ממשלת המנדט הבריטי משנת 1946, השתרעו אדמות טייבה על 140,000 דונם לפי ההערכה המרבית. לפי הערכת המינימום, הן השתרעו על 32,750 דונם.<sup>23, 24</sup>

<sup>22</sup> מקור: נויברגר (הערה 13 לעיל), עמ' 20. על הפקעת קרקעות ביישובים ערביים שננטשו סמוך להקמת המדינה, ביישובים ערביים שנותרו על כנם וביישובים ערביים ראו: זנדברג (הערה 17 לעיל), עמ' 172-181.

<sup>23</sup> Haidar (הערה 19 לעיל), עמ' 100.

<sup>24</sup> הערת העורך: מסקנתו של עזיז חידר לא נכללה במהדורה הראשונה.

המדינה הפקיעה קרקעות בהסתמך על כמה חוקים (חוקים מנדטוריים וחוק ישראלי). אלה החשובים שבהם:

1. **תקנות ההגנה (שעת חירום, 1945)** - התקנות מאפשרות, בין היתר, להכריז על כל שטח או מקום כעל "שטח סגור" שהכניסה אליו אסורה (לדוגמה, "שטח אש 9" בגליל<sup>25</sup>). לפי תקנות אלה, תושבים שנמנעה מהם החזרה ליישוביהם ולאדמותיהם הפכו ל"נפקדים נוכחים".

2. **חוק להסדר תפיסת מקרקעין בשעת חירום (1949)** - החוק מתיר להפקיע קרקעות למען הגנת המדינה, למען ביטחון האומה, לשם הבטחת שירותים חיוניים, לקליטת עולים וליישוב חיילים משוחררים ונכי מלחמה.

3. **חוק נכסי נפקדים (1950)** - החוק קובע כי אדמות נפקדים יועברו לאפטרופוס על נכסי נפקדים הפועל בחסות מנהל מקרקעי ישראל. לפי ההגדרה החוקית של נפקד, לא רק ערבים שנותרו פליטים מעבר לגבול היו "נפקדים" אלא גם חלק מהערבים אזרחי ישראל. נויברגר מציין כי לאחר מלחמת 1948, כ-20% מהערבים בישראל היו פליטים פנימיים או "נפקדים נוכחים", ובכללם התושבים הערבים במשולש (שסופח לישראל ב-1949). רכושם הועבר לידי האפטרופוס על נכסי נפקדים, וזה העביר לאחר מכן את האדמות לרשות הפיתוח (לימים מנהל מקרקעי ישראל).

4. **פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור, 1943)** הייתה הכלי העיקרי שבו עשתה מדינת ישראל שימוש לצורך הפקעת הקרקעות והפקודה הוכנסה לקובץ החוקים הישראלי.

---

25 שטח אש 9 הוא אזור המשתרע על שטח של 64,000 דונם, שחלקו היה בבעלות תושבים ערבים מסח'נין, מערבה ומדיר חנא. בשנת 1942 קבעו שלטונות המנדט כי האזור יהיה שטח אש סגור בעבור אימוני צבא והשטח המשיך לשמש למטרה זו גם לאחר הקמת מדינת ישראל. במרוצת השנים הוקצו כ-11,000 דונם מן השטח לצורך הקמת העיר כרמיאל והרחבתה. עקב כך הפך שטח 9 לאחד מסלעי המחלוקת שהובילו לאירועי "יום האדמה" בשנת 1976. ראו: נויברגר (הערה 13 לעיל), עמ' 22.

האדמות והקרקעות שהופקעו מן הערבים שימשו בשנות החמישים להקמת יישובים יהודיים. שטחי קרקע נרחבים שהופקעו הועברו לשטחי שיפוט של יישובים יהודיים קיימים וכן לידי גופים אחרים, למשל צה"ל, הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת לישראל ומשרדי ממשלה.

#### 4. השיקול הליברלי-שוויוני

מייסדי המדינה התלבטו בדבר היחס שיש לנקוט כלפי המיעוט הערבי שנותן בישראל אחרי 1948, ומדיניות הממשלה שיקפה מגמות שונות שהושפעו מחששות על רקע ביטחוני מצד אחד ומשאיפה להקים מדינה דמוקרטית ולקיימה מצד שני.

##### ◀ אזרחות ישראלית

הגישה הליברלית-שוויונית באה לידי ביטוי מעשי בשילובה ההדרגתי של האוכלוסייה הערבית במרקמי החיים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים של מדינת ישראל. עיקרון זה נוסח במגילת העצמאות: "קיום שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה של המדינה, בלי הבדל דת, גזע ומין, הבטחת חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות". ישראל לא ניסתה להטמיע את הערבים בתרבות הכללית העברית כפי שנהגו מדינות לאום אחרות, אלא הכירה בזהות התרבותית והלאומית הנפרדת של האזרחים הערבים באמצעות מתן זכויות קולקטיביות למחצה, כמו הכרה בשפה הערבית כשפה רשמית שנייה, קיום מערכת חינוך ערבית נפרדת, בתי דין דתיים נפרדים וזכויות נוספות בתחום הדת והתרבות וכן מתן פטור קולקטיבי בלתי רשמי משירות חובה בצבא.

עם זאת, היה ברור כי מחויבות הממשלה לעיקרון של שוויון בתנאים ששררו ב-1948 הייתה רחוקה מלהתממש. עד מהרה בלט הניגוד השורשי בין ציונה הדמוקרטי-ממלכתי של מדינת ישראל ובין אופייה היהודי-ציוני. הגדרת ישראל בהכרזת העצמאות כמדינת העם היהודי וחקיקת חוק השבות (1950) וחוק האזרחות (1952)<sup>26</sup> יצרו חיץ בין היהודים לבין הערבים ובלמו במידה רבה את הגשמת השוויון. הערבים ראו בקבלת האזרחות הישראלית מעין "תעודת ביטוח" מפני גירוש

<sup>26</sup> לנסח חוק השבות (1950) ראו:

[http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/chok\\_hashvut.htm](http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/chok_hashvut.htm)

לנסח חוק האזרחות (1952) ראו: <http://www.hamoked.org.il/items/3810.htm>



ועקירה. היו שראו בה זכות טבעית, המוקנית להם מכוח היותם בני הארץ ובזכות ישיבתם על אדמתם, ולא משום שראו את עצמם כחלק מן המדינה היהודית-ציונית, שהרי לפי תפיסתם היא שלטה במולדתם שלהם. מדינת ישראל מצדה, כמדינה דמוקרטית שנשענה על הערכים שהתחייבה לקיים במגילת העצמאות, בחרה להעניק אזרחות פורמלית שווה לתושביה הערבים, אלא שמלכתחילה ניסתה לסייג זכות זו ולהקנותה רק למי שנשארו במדינת ישראל, וגם זאת בתנאים מגבילים, כדי לצמצם את מספר הזכאים ולבדוק את נאמנותם. התנאים המיוחדים שנקבעו בחוק האזרחות לקבלת אזרחות מכוח הישיבה במדינה נועדו להבטיח כי לא תינתן אזרחות לתושבים ערבים שעזבו אותה במהלך מלחמת 1948. תיקון חוק האזרחות משנת 1980 קבע שכל אדם שנולד להורים שאחד מהם לפחות הוא אזרח ישראלי, יהיה זכאי לאזרחות ישראלית מלידה. כך התאפשרה ליהודים ולערבים הכרה קלה יותר באזרחותם על בסיס לידה בארץ.

#### ◀ מגמות של שילוב תוך פיקוח<sup>27</sup>

בשנים הראשונות לאחר קום המדינה הייתה המצוקה החברתית-כלכלית קשה במיוחד. מעורבותו המעיקה של הממשל הצבאי בכל היבט של חיי הפרט והחברה וההפקעה הנרחבת של קרקעות שהסתכמה (לפי חישובים בלתי רשמיים) בשני שלישים בקירוב מכלל האדמות שהיו ברשות האוכלוסייה הערבית לפני פרוץ מלחמת 1948, הותירו את היישוב הערבי חלש ופגיע, ללא תשתית כלכלית ובצל רישומו הכבד של זעזוע חברתי עמוק. עם זאת, בה בעת החלו לנבט בשנות החמישים ניצנים ראשונים של שינוי וצמיחה.

ביצוע מדיניות השילוב הופקד בידי משרד המיעוטים שהוקם זמן קצר לאחר הקמת המדינה ובראשו עמד השר בכור שלום שטרית. תפקידו המרכזי היה לתאם בין זרועות הממשלה כדי לנסות להשיב את החיים ביישובים הערביים למסלול שגרת. עיקר פעולות המשרד התבטא בשיקום סדרי השלטון האזרחי ביישובים הערביים, בדאגה למזון ולסיוע כלכלי ובעזרה הומניטרית תוך פיקוח ביטחוני ופוליטי על האוכלוסייה. כעבור חודשים אחדים, ביולי 1949, פורק המשרד. לשטרית התברר כי נותר נטול סמכויות של ממש, לאחר שמשרדי הממשלה החלו לפעול ביישובים הערביים באופן עצמאי בלא להזדקק לפעולות תיווך של צד שלישי.

27 הערת העורך: במהדורה הראשונה הייתה כותרת הפרק "מגמות של שילוב" בלבד.

בה בעת עלתה קרנו של מוסד אחר, שלימים היה למוציא ומביא בכל הקשור לאוכלוסייה הערבית בישראל: היועץ לענייני ערבים (יע"ע) במשרד ראש הממשלה. היועץ מילא גם הוא תפקיד של מתאם; אמנם לא היה לו מנגנון מנהלי משלו, אולם כוחו היה רב, שכן הוא היה מקורב לשולחנו של ראש הממשלה והוא שהכריע בסוגיות מהותיות לצד שלטונות הממשל הצבאי.

בתקופת הממשל הצבאי בלטו שני יועצים שהשפעתם הייתה רבה: יהושע (ג'וש) פלמון, היועץ הראשון שמונה לתפקיד, ואורי לובראני (שכהן בשנים 1956-1963). ב-1964 מונה לתפקיד שמואל טולדאנו.

על יסוד התפיסה הליברלית-שוויונית עיבדו משרדי הממשלה, באמצעות מחלקות ערביות ולשכת יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים, תכניות רחבות-היקף בתחומים שונים: תשתיות, בריאות, חינוך, חקלאות, תעסוקה ועוד. בחברה הישראלית החדשה החל תהליך מואץ של פיתוח חברתי וכלכלי בסגנון מערבי שניתן להגדירו כהתליך מודרניזציה. גם בחברה הערבית, שהייתה חברה שמרנית מבחינה חברתית ושייבויה לא היו מפותחים מבחינת התשתיות והשירותים, חל תהליך מודרניזציה מקיף שהחל לטלטל בשנות החמישים והשישים את מוסדותיה החברתיים ואת מבניה הכלכליים.

תהליך המודרניזציה שינה את פני החברה הערבית מן היסוד. הוא חולל ניעות חברתית ותעסוקתית מהירה, רמת ההשכלה עלתה בקצב מואץ, נתגבשו שכבות חברתיות חדשות של מעמד בינוני ושל אינטליגנציה, נשחקה ההנהגה המסורתית-חמולתית (לצד התחזקות תפקידה הפוליטי של החמולה) ונחלש הפרטיקולריזם העדתי. עקב תהליך המודרניזציה המואץ ועקב הפקעת האדמות נעשה הכפר הערבי מקור לכוח עבודה אך לא מקור לתעסוקה; מקום לינה ללא שוק עבודה. הכפר הפך להיות מקלט אינטימי, "המולדת המוחשית של הזרים במולדתם", כהגדרת עזמי בשארה.<sup>28</sup> תהליך המודרניזציה הניב תוצאות סותרות ומנוגדות: מצד אחד הוא הביא ליישום נורמות אוניברסליות המקובלות בחברה מערבית מודרנית בתחומים כגון בריאות וחינוך, אולם מצד שני היו השפעותיו שליליות משלא היה בכוחו של הפיתוח החברתי-כלכלי להדביק את קצב התפתחות הצרכים

<sup>28</sup> עזמי בשארה, "על שאלת המיעוט הפלסטיני בישראל", **תיאוריה וביקורת**, 3 (חורף 1993), עמ' 10.

והציפיות. עם זאת, בשל הבידוד של היישובים הערביים שמרה האוכלוסייה על יסודות תרבותה: ערכים, נורמות התנהגות ומבנה חברתי מסורתי שמקורו בהווי חיים כפרי-פלחי. מצד אחד בלט הניגוד בין השמרנות למודרנה לנוכח השינויים שחלו בתעסוקה ובדפוסי הכלכלה, אך מצד שני שימור דפוס החיים היה גורם חשוב בהקלת ההסתגלות של האוכלוסייה לתנאי החיים במדינת ישראל.

במהלך השנים התחוויר כי הבטחתה של הממשלה לקיים שוויון אזרחי מלא, על פי השיקול הליברלי שהונח ביסוד מדיניותה, אינה מתממשת. המגזר הערבי לא עמד בראש סולם העדיפויות של הממשלה והקצאת המשאבים הייתה רחוקה מלספק את הנדרש. הפערים מצאו ביטוי בתחומים רבים - עיכוב בפיתוח התשתיות (חשמל, ביוב, כבישים) ביישובים ערביים; מחסור בקרקע לבנייה עקב אי-השלמת תכניות מתאר, ומצוקה במערכת החינוך הערבית שנבעה ממחסור בכיתות לימוד עקב גידול מהיר במספר האוכלוסין. הפערים בין המגזר היהודי לבין המגזר הערבי העמיקו, ובה בעת זינקה מעלה רמת הציפיות האישיות והקבוצתיות של הערבים בישראל. ביטול הממשל הצבאי בסוף שנת 1966 הסיר את המגבלות המנהליות שחצצו בין המגזר הערבי לבין המגזר היהודי. אף על פי כן, משרד היועץ לענייני ערבים ומחלקות לענייני ערבים במשרדי הממשלה ניסו להמשיך לפעול על פי שיטות הפיקוח גם לאחר ביטול הממשל הצבאי (מדיניות של "שכר ועונש"), אך הצלחתם הייתה חלקית.<sup>29</sup> ההשוואה הנוקבת שערכו הערבים בישראל בין מצבם שלהם לבין מצבם של בני הרוב היהודי גילתה פערים ניכרים. בעקבות זאת נולדה ציפייה מוגברת כי לאחר הסרת המחסומים תפעל הממשלה לצמצום הפערים.

## ג. 1967-1992: בעקבות ביטול הממשל הצבאי, מלחמת ששת הימים והאינתיפאדה הראשונה

תקופת זו הושפעה במידה רבה משני אירועים: ביטול הממשל הצבאי (1966) ומלחמת ששת הימים. לאחר מכן השפיעו על מדיניות הממשלה ועל היחסים בין המדינה לבין אזרחיה הערבים גורמים נוספים: הסכסוך בין ישראל לבין הפלסטינים ובעיקר האינתיפאדה הראשונה שפרצה בדצמבר 1987, ועידת השלום הבין-לאומית שהתכנסה במדריד ב-30 באוקטובר 1991, וכן תהליכים אזוריים כגון מלחמת המפרץ הראשונה שפרצה בסוף שנת 1990 ושקיעתה של ברית המועצות כמעצמה התומכת ביריבותיה של ישראל במזרח-התיכון.

בעקבות סיום הממשל הצבאי נולדה בציבור הערבי ציפייה כי עתה, עם סילוק המחסומים, תפעל הממשלה לצמצום ההבדלים בין שתי האוכלוסיות. בפועל קרה אך מעט.

הבטחת הממשלה לקיים שוויון אזרחי מלא לא התממשה בשל גורמים אובייקטיביים וסובייקטיביים כאחד. קצב גידול האוכלוסין המהיר הוליד צרכים פיזיים חדשים בקרב הציבור הערבי אך הם לא זכו לטיפול הולם. אמנם משרד היועץ לענייני ערבים התווה קווי מדיניות שנגעו למרבית העניינים החשובים בחיי הציבור הערבי, אך הקושי - כפי שהגדיר אורי שטנדל, שכיהן כסגן היועץ - היה נעוץ באי-הביצוע. ליועץ לא הייתה יכולת אכיפה או סמכויות ביצוע ומדיניות הממשלה התאפיינה ב"כיבוי שרפות".<sup>30</sup>

איור בוימל טוען כי שילובם של האזרחים הערבים בחיי המדינה במהלך שני העשורים הראשונים - כמו גם פיתוח הכלכלה והתשתיות ביישוביהם - לא נתפסו בעיני השלטון כחובה או כביטוי לפן השוויוני-ליברלי של מדיניות הממשלה אלא כפעולה נגזרת של המדיניות הביטחונית. למשל, בשנת 1958, כאשר גובשה תכנית חומש לפיתוח המגזר הערבי ודובר על חיבור הכפרים הערביים לרשת החשמל, אמר מרדכי נמיר (יו"ר ועדת מפא"י לענייני ערבים) כי מטרת ההארה

30 אורי שטנדל, ערביי ישראל: בין פטיש לסדן, ירושלים: אקדמון, 1992, עמ' 30.

של הכפרים היא "להכניס אותם תחת פיקוחנו. [...] כאשר אתם עוברים בוואדי עארה בלילה, אינכם רואים אלא עוינות. אם נאיר את האפלה הזאת, נוציא אותם מתוך החשיכה ונכניס אותם תחת פיקוחנו. הוא הדין ברשת הדרכים והתחבורה".<sup>31</sup>

החלטות הממשלה הנוגעות לאוכלוסייה הערבית היו בעיקרן מנהליות; הן נשאו אופי אינסטרומנטלי ונגעו לטיפול באוכלוסייה זו בתחומים כגון ביטחון, כלכלה, בריאות, חינוך, משפט ודת. חלק גדול מן ההחלטות נגע לאכיפת החוק במגזר הערבי ולהגברת הפיקוח עליו. החלטות אחרות הצטמצמו לפתרונות מוגדרים שנגעו לבעיות מקומיות או התקבלו בתגובה לאילוצים מידיים, כמו מתיחויות שהתגלעו בחברה הערבית או בשל שיקולים פוליטיים ומפלגתיים.

אחד השיקולים שהניעו את הממשלה להשקיע בפיתוח הכלכלי של היישובים הערביים נבע מתפיסה אסטרטגית של מוסדות המדינה, שגרסה כי שיפור כלכלי ירחיק מהאזרחים הערבים מחשבות על התארגנות חתרנית נגד המדינה או על היפרדות (אירידנטה). תפיסה זו ניכרה עוד בימיה הראשונים של המדינה והיא ממשיכה במידה רבה לנווט את מדיניות הממשלה גם עשרות שנים לאחר הקמתה. זו הייתה גם העילה לכך שכבר לפני הבחירות לכנסת הראשונה (האספה המכוננת), למשל, הכריע ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, דוד בן-גוריון, בעד מתן זכות בחירה לאזרחי ישראל הערבים. דעה זו רווחה גם במערכת הביטחון. השב"כ המליץ לממשלות ישראל לדורותיהן לעשות למען שילוב האזרחים הערבים בחיי המדינה בהנחה שכך תובטח נאמנותם.<sup>32</sup> ברוח דברים אלה התבטאו גם עמי איילון ויובל דיסקין בעת ששימשו בתפקיד ראש השב"כ. איילון, למשל, אמר בדיונים בין אינטלקטואלים יהודים לאינטלקטואלים ערבים שנפגשו במהלך השנים 1999-2001 כדי לנסח אמנה משותפת שתגדיר את יחסי היהודים והערבים במדינה, כי "[...] אנו ממליצים למדינאים על מדיניות השתלבות, שכן ההשתלבות היא הסכנה הגדולה ביותר של תפיסות בדלניות,

31 מצוטט אצל: אורי ניר, "כמו שדפקנו את הערבים", **הארץ**, 31 במאי 2002.

32 יוסי מלמן, "השב"כ דרש שוויון. אז הוא דרש", **הארץ**, תמונת ערבות: מוסף על הערבים בישראל, 25 במאי 2004, עמ' 11-12.

שהן ראשיתה של החתרנות המדינית<sup>33</sup>. עמדה דומה הביעו בשב"כ גם עשור לאחר אירועי אוקטובר 2000.<sup>34</sup>

אשר להחלטת הממשלה מ-1962 בדבר גיבוש תכנית חומש לפיתוח התשתיות בכפרים הערביים, רענן כהן מציין כי מטרת התכנית הייתה "להעלות את רמת הצריכה ורמת החיים שלהם, כדי שרמת חייהם לא תהפוך למקור שנאה"<sup>35</sup>. בכמה יישובים ערביים נסללו כבישים, הוקמו מבני ציבור ונעשו פעולות פיתוח נוספות, אולם ככלל היו אלה פעולות מצומצמות בהיקפן ורק חלק קטן מהתכנית המקורית אכן בוצע. בוימל טוען כי מראש לא הייתה למקבלי ההחלטות כל כוונת אמת ליישם את התכנית כולה (על הפער בין ההצהרות לבין הביצוע ועל החסם הביורוקרטי ראו בהמשך).

בשנות השבעים לא הסתמן שינוי מהותי בעניינם של הערבים בישראל. הממשלה בראשות גולדה מאיר אכן ערכה ב-1973 דיון בנושא המגזר הערבי ועסקה בסוגיה של תעסוקת אקדמאים, אך לא הרבה מעבר לכך. אירועי "יום האדמה" (שהתחולל ב-30 במארס 1976) גם הם לא הצליחו לחולל תמורה יסודית בהתייחסות הממשלה כלפי הערבים. מסמך קניג שהוזכר בפרק 2 חולל סערה משום שהציע לחסד את ההפליה כלפי האזרחים הערבים.

במאי 1976, בעקבות "יום האדמה" הקדישה הממשלה ישיבה מיוחדת לעניין הערבים בישראל וקיבלה שורה של החלטות. הוחלט לשלב את האזרחים הערבים כמיעוט דתי ותרבותי (בלא להכיר בהם כמיעוט לאומי) בכל תחומי החיים במדינה ולקלוט 120 משכילים ערבים בשירות המדינה. ההחלטה לקלוט 120 משכילים לא יושמה (נקלטו רק שלושה בוגרי אוניברסיטה ערבים) משום שהממשלה התפטרה בסוף אותה שנה, ובבחירות של מאי 1977 התחולל מהפך פוליטי שבעקבותיו הוקמה ממשלה בראשות הליכוד. יתר על כן, לאחר אירועי

33 "פגישה עם עמי איילון", בתוך: עוזי בנימין (עורך), של מי הארץ הזאת? מסע לניסוח אמנה יהודית-ערבית בישראל, ירושלים 2007, עמ' 120.

34 מירב ארלוזורוב, "השב"כ מאמין בערביי ישראל", הארץ, TheMarker, 17 בינואר 2011, עמ' 18.

35 רענן כהן, זרים בביתם: יהודים, ערבים, מדינה, אוניברסיטת תל-אביב: דיונון, 2006, עמ' 245.

"יום האדמה" נתקבלו במשרד השיכון ובמנהל מקרקעי ישראל כמה החלטות חשובות, שענייני ניסיון להקל את מצוקת הקרקע ביישובים הערביים. בין השאר הוחלט על הקצאת קרקעות לרשויות מקומיות ערביות, על השתתפות המדינה בהוצאות עבור הכנת תכניות מתאר לאזורי תעשייה, על מתן סיוע בתנאים מיוחדים לזוגות צעירים ערבים ועל מתן פיצויים או הקצאת קרקע חלופית לבעלי אדמות שקרקעותיהם הופקעו במסגרת התכניות לפיתוח הגליל.<sup>36</sup> בפועל תכניות המתאר הפשירו אך שטח מצומצם לבנייה ולפיתוח ולא ניתן מענה על הביקוש של האוכלוסייה הערבית ועל צרכיה.

הקמת ממשלת האחדות הלאומית בין הליכוד לבין מפלגת העבודה ב-1984 חוללה מפנה מסוים. אמנם לא חל שינוי יסודי בקווי היסוד של הממשלה, אך היא מינתה את השר עזר וייצמן לאחראי על הטיפול בענייני המיעוטים. אף כי לא הוקם משרד ממשלתי רשמי לנושא, היה זה מינוי מינסטריאלי ראשון מסוגו מאז בוטל משרד המיעוטים ב-1949. וייצמן הביא עמו רוח חדשה וביטל את משרת היועץ לענייני ערבים, שזכתה לביקורת רבה בציבור הערבי, אשר ראה ביועץ מעין "אפוטרופוס" על ענייניהם. אף על פי כן, המשיכו לכהן בתפקיד אישים שונים, בין בכינוי של "עוזר" ובין בכינוי של "יועץ" (שרים אחרים שהופקדו מטעם הממשלה על נושא המיעוטים היו משה ארנס ואהוד אולמרט).

36 אלי רכס, ערביי ישראל והפקעת הקרקעות בגליל: רקע, אירועים והשלכות, 1975-1977, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, 1977 עמ' 166.

## ד. ממשלת רבין-פרס 1992-1996: התחלת מדיניות של העדפה מתקנת<sup>37</sup>

בתקופת ממשלת רבין-פרס (1992-1996) חל מפנה של ממש בהתייחסותה של הממשלה לציבור הערבי והדרוזי. השינוי נבע לא רק מהגישה הליברלית יותר שנקטה ממשלה זו אלא מאילוץ פוליטי. רבין, שנבחר לראשות הממשלה ב-1992, התקשה להקים קואליציה; כדי להבטיח רוב בכנסת הוא נשען על תמיכה שקטה של "רוב חוסם" של חברי כנסת ערבים. ברית זו הניבה פירות מבחינתם של הערבים בעקבות סיכום דברים בין מפלגת העבודה שהרכיבה את הממשלה לבין מפלגות חד"ש ומד"ע.

מצעה של הממשלה החדשה כלל פרק נרחב שהכיר בקיומן של בעיות יסוד, כגון היישובים הבלתי מוכרים, תקציבי הרשויות המקומיות, תכניות מתאר ושאלת הווקף המוסלמי.

משנת 1992 ואילך הגדיר משרד ראש הממשלה את פיתוח האוכלוסייה הערבית כאחד הנושאים הדחופים אשר ראוי לטפל בהם במסגרת עבודת מטה בין-משרדית. במהלך שנות התשעים התגבשה מתכונת לטיפול, לביצוע, למעקב ולדיווח בנושאי פיתוח האוכלוסייה הערבית בתחומים רבים, כגון תשתיות, תחבורה, מים, ביוב, תעסוקה, חברה ורווחה.

הסכמי אוסלו שנחתמו בין ישראל לבין אש"פ בשנת 1993 חוללו אווירה ציבורית תומכת במדיניות של העדפה מתקנת כלפי האזרחים הערבים; בה בעת העמיק בקרב האוכלוסייה הערבית והנהגתה השיח על השתלבות במדינה.

בין חוקרים נטושה מחלוקת על השאלה האם המדיניות של יצחק רבין ושל יורשו שמעון פרס הייתה פריצת דרך של ממש במדיניות כלפי המגזר הערבי או ביטאה שינויים קלים בלבד.<sup>38</sup> לוח 2 להלן מציג את צעדי המדיניות של ממשלת

37 הערת העורך: כותרת הפרק במהדורה הראשונה הייתה: "1992 עד היום: עידן חדש". בתת-פרק זה נעשתה עריכת תוכן מהותית והוא שונה מהנוסח שהופיע במהדורה הראשונה.

38 Reiter (הערה 12 לעיל), עמ' 165.



רבין-פרס לעומת הסכם הצטרפות ל"גוש הרוב החוסם" שבין מפלגת העבודה לבין מפלגות חד"ש ומד"ע.<sup>39</sup>

לוח 2: המדיניות של ממשלת רבין-פרס לעומת הסכם הצטרפות ל"גוש הרוב החוסם"

הסעיף בהסכם "הגוש החוסם"	המימוש
צמצום הפערים בחינוך	העדפה מתקנת, תוספת שעות לימוד וכיתות לימוד לחינוך היסודי
צמצום הפערים בתיעוש	לא מומש
צמצום הפערים בחקלאות	לא מומש
צמצום הפערים בדיוור	לא מומש
צמצום הפערים בתקצוב פעילות הנוער	לא מומש
צמצום הפערים בשירותי הבריאות	הוקמו 48 מרפאות לאם וילד
השוואת תקציבים ומועסקים ברשויות המקומיות	התקדמות ניכרת
השלמת תכניות מתאר	מימוש חלקי - התקדמות ב-34 תכניות מתאר בשנים שלאחר מכן
תיקון חוק נכסי נפקדים והשבת נכסי הווקף	לא מומש
מינוי ועדות תכנון ביישובים מעל 5,000 תושבים	מימוש חלקי - הוקמה רק מועצה (מרחבית) אחת בוואדי עארה
השלמת מפעלי ביוב	התקדמות ניכרת
הקמת מוסד להשכלה גבוהה שערבית היא שפת ההוראה בו	מימוש חלקי - הוכרו שתי מכללות, אך לא הוקם מוסד חדש
תכנית חומש להשוואת תקציבים מוניציפליים	לא מומשה

המיוש	הסעיף בהסכם "הגוש החוסם"
מימוש חלקי - הופסקה הריסת בתים	בחינה מחדש של מדיניות הבנייה ללא רישיון
מימוש חלקי - הורחבו שטחי השיפוט של כפרים באזור נצרת ושטח השיפוט של רהט	בחינה מחדש של שטחי השיפוט
מימוש חלקי - האיחוד לא התממש משיקולים הנוגעים לאוכלוסייה היהודית	בחינה מחדש של מדיניות איחוד רשויות מקומיות
לא מומש	מימון ממשלתי לתכנית "בנה ביתך" במגזר הערבי
התקבלה החלטה, אך לא מומשה בפועל	שיקום שכונות ערביות
לראשונה הוכרו כפרים באזור עדיפות לאומית; לראשונה הוקמו יחידות סביבה ביישובים ערביים; לראשונה מונה שגריר ערבי ושולבו ערבים כצוערים במשרד החוץ; הונהגה העדפה מתקנת בשירות המדינה.	נושאים שלא הופיעו בהסכם וננקטו פעולות חיוביות לטיפול בהם

מתוך 18 שינויי מדיניות שסוכמו בין מפלגות העבודה לבין חד"ש ומד"ע היה יישום משמעותי בחמישה נושאים בלבד; בשני נושאים אחרים הייתה התקדמות חלקית וב-11 נושאים לא הייתה התקדמות כלל. בתקופת ממשלה זו ניכר צמצום ניכר של הפערים בתקציבים בין האוכלוסייה היהודית לערבית, אך הדבר נעשה באקראי ולא כתכנית כוללת המבוססת על צרכים. תוספת התקציב לרשויות המוניציפליות לא הספיקה ולא מנעה שביתה ארוכה של הרשויות המקומיות הערביות בשנת 1995. לעומת זאת, לראשונה שינה משרד החינוך את סדר העדיפויות בתקציבו והוסיף לבתי הספר במגזר הערבי 15,000 שעות הוראה שנלקחו מבתי ספר יהודיים דתיים.

שינויים חשובים התחוללו בתחום הסמלי: הוקמה ועדת מנכ"לים לענייני המגזר הערבי, בוטלה משרת יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים והתמנה "ראש תחום מיעוטים" במשרד ראש הממשלה, אשר מילא את אותם התפקידים שמילא היועץ; משרד החינוך והמועצה להשכלה גבוהה הכירו בשתי מכללות ערביות; בוטלה ההפליה של משפחות ערביות שבאה לידי ביטוי בסכומי קצבאות הילדים שמעניק המוסד לביטוח לאומי; משרד הפנים הכיר בשמונה יישובים ערביים שהיו בבחינת "בלתי מוכרים"; ארבעה יישובים ערביים נכנסו לראשונה לרשימת היישובים באזורי עדיפות לאומית בקו העימות (בעקבות פסיקת בג"צ ולא כיוזמה של הממשלה); משרד החוץ מינה לראשונה ערבי לתפקיד שגריר וקיבל ערבים לקורס צוערים בסגל הדיפלומטי; הממשלה מינתה שני סגני-שר ערבים ועשרות משרות חדשות בשירות המדינה יועדו לערבים במסגרת של העדפה מתקנת בתעסוקה. ההעדפה המתקנת כלפי הערבים כמדיניות ממשלתית קיבלה לגיטימיות ציבורית ומשפטית. נוסף על כך, ועדה בראשות שר המשפטים הציעה להחזיר לכפריהם את עקורי איקרית וברעם ולהקצות לכל משפחה שני מגרשים חיים (נציגי העקורים דחו את ההצעה בטענה שאין היא מספקת).<sup>40</sup>

רבין סירב לצרף לממשלתו מפלגה ערבית ושר ערבי והסכם "הגוש החוסם" נתן לגיטימיות חלקית לנציגי המפלגות הלא-ציוניות. למרות זאת, במבט לאחור נראה כי אישי ציבור ערבים ראו את תקופת ממשלת רבין-פרס כתור הזהב ביחסי מוסדות המדינה לאזרחים הערבים וזאת על רקע הנסיגה שחלה במדיניות הממשלות שקמו אחריה.

## ה. ממשלת נתניהו הראשונה וממשלת ברק: 2001-1996

### 1. ממשלת בנימין נתניהו

ממשלתו הראשונה של בנימין נתניהו (1996-1999) לא העמידה את נושא האוכלוסייה הערבית בראש מעייניה; נהפוך הוא, ניתן אף להבחין בנסיגה במידת נכונותה להתמודד עם הסוגיה. ביטוי אחד ניתן לכך במישור הסמנטי, עת חזרה הממשלה להשתמש במונח האנכרוניסטי "מיעוטים" והפגינה יחס של פטרונות כלפי "בני מיעוטים שקשרו את גורלם עם גורל העם היהודי", כפי שנוסח בקווי היסוד של הממשלה.

רוב תיקוני התקציב של ממשלת רבין-פרס בוטלו פרט להמשך ההעדפה המתקנת בתקציבי החינוך והרשויות המקומיות, שהם סעיפים שקופים בספר התקציב. ועם זאת, בתקופתה של ממשלה זו זכו יישובי הדרוזים והבדווים להעדפה מתקנת: לראשונה נערך סקר צרכים ביישובי הדרוזים; בעקבותיו החליטה הממשלה בשנת 1998 על תכנית חומש לפיתוחם והוסיפה לתקציביהם 1.7 מיליארד שקלים. כמו כן החליטה הממשלה על הוספת 617 מיליוני שקלים ליישובי הבדווים בגליל בפריסה על פני חמש שנים. באוקטובר 1997 השתתף לראשונה שר בממשלה באזכרה השנתית לחללי טבח כפר קאסם (משה קצב שהיה ממונה על ענייני הערבים).

לצד שינויים אלה החמירה ממשלת נתניהו את אכיפת צווי ההריסה של מבנים בלתי חוקיים במגזר הערבי. היא גם סגרה שטח של כ-500 דונם באדמות אל-רוחה שבזואדי עארה והגדירה אותו "שטח אש" - מקרה שעורר אלימות רבה מצד התושבים הערבים.<sup>41</sup>

## 2. ממשלת אהוד ברק

ב-1999 נבחר אהוד ברק לראשות הממשלה. הציבור הערבי תמך בו תמיכה של ממש - 96% מהבוחרים הערבים נתנו לו את קולם, ועם הקמת הממשלה גברו הציפיות שיחולל שינוי. קווי היסוד של הממשלה החדשה דמו לאלה של קודמותיה. ברק שינה את דפוסי הטיפול באוכלוסייה הערבית והקים ועדת שרים לענייני הערבים אזרחי ישראל. בראש הוועדה הועמד השר מתן וילנאי, אך בפועל היה כוחה של הוועדה מוגבל.

רק לאחר אירועי אוקטובר 2000 החלה הממשלה לקדם תכנית מקיפה לפיתוח האוכלוסייה הערבית, שנודעה בשם "תכנית הארבעה מיליארד ש"ח". החלטת הממשלה הדגישה שזו תכנית חירום שיעדה המרכזי הוא צמצום הפערים בין יהודים לבין ערבים בכל תחומי החיים.

תכנית פיתוח רב־שנתית זו תשמש להלן כמקרה מבחן למדיניות הממשלה משני טעמים: ראשית, היקפה של התכנית הוא הגדול ביותר מאז ומעולם, היקף חסר תקדים בהיסטוריה של החלטות ממשלה הנוגעות לפיתוח היישובים הערביים; שנית, התכנית זכתה לתשומת לב ציבורית מיוחדת משום שהיא התקבלה בממשלה מיד לאחר אירועי אוקטובר 2000. לכאורה ניתן לצפות כי במקרה זה יתממש הביצוע בפועל יותר מבעבר, אם כביטוי לרצונה הטוב של הממשלה לפצות על המדיניות המקפחת בעבר ואם מתוך כוונתה של הממשלה לתקן (ולו גם מיד) כמה מגורמי העומק שהביאו לפרוץ האירועים.

התכנית הרב־שנתית לפיתוח היישובים הערביים כאמור (החלטת ממשלה מס' 2467 מיום 22 באוקטובר 2000) כללה 73 יישובים ערביים, מהם 50 רשויות מקומיות (עיריות ומועצות מקומיות) ועוד 23 יישובים בשש מועצות אזוריות (שתי מועצות אזוריות ערביות וארבע מועצות אזוריות מעורבות שנכללים בהן יישובים ערביים). ההקצבה המקורית לתכנית עמדה על 3.95 מיליארד ש"ח בקירוב.

גיבושה של התכנית החל עוד במהלך תקופת כהונתו של אהוד ברק כראש ממשלה. ועדת אור, שחקרה את אירועי אוקטובר 2000, ציינה בדיון וחשבון שלה, כי בתקופה זו הוחל בעבודת מטה לגיבושה של תכנית חומש, שנועדה לתקן חלק ניכר מאי־השוויון כלפי האוכלוסייה הערבית. עיקרי התכנית היו: קידום תכניות

בנייה ביישובים הערביים, פיתוח תשתיות בשכונות קיימות ופיתוח שכונות חדשות; פיתוח מוסדות ציבור בתחומי תרבות, חברה וספורט; סלילת כבישים פנימיים ואזורים; פיתוח אזורי תעשייה, מלאכה ושירותים; בניית כיתות לימוד במגזר הערבי והכנת תכנית להכשרה מקצועית; פיתוח התיירות ביישובים הערביים ועוד. הוועדה ציינה כי "התכנית האמורה לא אושרה אלא זמן קצר לאחר אירועי אוקטובר 2000. מימושה היה תלוי בהקצאת תקציבים ניכרת, כמפורט בה. בפועל, לא מומשו עיקרי התכנית, והדבר הוסבר בקשיים תקציביים".<sup>42</sup>

דו"ח עמותת סיכוי לשנת 2004-2005 מראה כי עקב קיצוצים שהושגו במהלך תקופת ביצוע התכנית, בפועל הוקצו לה 3.15 מיליארד ש"ח, כ-80% מהתקציב המקורי על פי החלטת הממשלה. סכום הביצוע בפועל עמד על 2.74 מיליארד ש"ח, כלומר 87% מההקצאה בפועל או 69.4% מהתקציב המקורי.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, **דין וחשבון**, ירושלים, ספטמבר 2003 (להלן: **דו"ח ועדת אור**), סעיף 55, עמ' 51-52.

<sup>43</sup> לדיון מפורט בנתוני הביצוע במשרדי הממשלה השונים ראו: מיכל בליקוף, "החלטות ממשלה בעניין האזרחים הערבים, תכניות פיתוח ליישובים הערביים ומעקב אחר ביצוען, 1999-2005", בתוך: עלי חיידר (עורך), **מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים: שנתיים לפרסום דו"ח ועדת אור, 2004-2005**, ירושלים וחיפה: סיכוי - העמותה לקידום שוויון אזרחי, דצמבר 2005, עמ' 19-41.

לוח 3: ההקצבה בתכנית הפיתוח הרב־שנתית לפי משרדי הממשלה ושיעור הביצוע הסופי<sup>44</sup>

ביצוע סופי		תקציב רב־שנתי לפי החלטה 2467 (במיליוני ש"ח)	המשרד
שיעור מההקצבה המקורית (%)	סכום (במיליוני ש"ח)		
72.1%	839.97	1,165.0	חינוך, תרבות וספורט
45.4%	317.80	700.0	הבינוי והשיכון
102.6%	518.13	505.0	התחבורה
48.3%	226.04	468.0	התעשייה, המסחר והתעסוקה
59.8%	259.53	434.0	הפנים
93.6%	383.76	410.0	התשתיות הלאומיות
101.0%	121.20	120.0	ביטחון הפנים
21.2%	12.72	60.0	החקלאות
72.0%	17.28	24.0	התיירות
46.8%	10.30	22.0	הדתות (פנים)
70.6%	11.30	16.0	המדע והטכנולוגיה
85.0%	8.50	10.0	הבריאות
31.3%	2.50	8.0	משרד ראש הממשלה
172.9%	8.39	4.8	מנהל מקרקעי ישראל
<b>69.4%</b>	<b>2737.42</b>	<b>3,946.8</b>	<b>סה"כ</b>

השופט האשם ח'טיב, שנמנה עם חברי ועדת אור, נדרש לסוגיית שיעור הביצוע הנמוך בתכנית הפיתוח הרב־שנתית ביחס להקצבה המקורית. הוא הזכיר כי משנת 2004 בוטלו תקציבי הפיתוח, דבר שפגע פגיעה קשה במיוחד ברשויות המקומיות הערביות, שבשל מצבן הכספי הקשה היו תלויות לחלוטין בתקציבים אלה. ביטול תקציבי הפיתוח פגע ביכולתן של רוב הרשויות המקומיות הערביות

44 לדיון מפורט בנתוני הביצוע במשרדי הממשלה השונים ראו: בליקוף (הערה 43 לעיל), עמ' 18.

לחבר מבני ציבור לתשתיות וכן מנע מהן סלילת מדרכות, החלפת צנרת המים, הקמת עמודי תאורה, ביצוע עבודות ניקוז וכדומה. לדבריו, בתום תקופת התכנית לא זו בלבד שהפער בתחום הפיתוח לא נסגר, הוא אף התרחב. יתר על כן, התחומים היצרניים יותר - כתעשייה וחקלאות - כמעט לא זכו לסיוע.

דברים אלה משקפים את החשש הכללי הרווח בציבור הערבי מפני האפשרות שמלכתחילה לא היה בכוונתה של הממשלה ליישם בפועל את "תכנית ארבעת המיליארדים". בדצמבר 2003 התבטא בעניין זה שאוקי ח'טיב, יו"ר ועדת המעקב: "אנו דורשים כי הממשלה תיישם הלכה למעשה את שהתחייבה לו, שכן מאסנו בדיבורים ובוועדות". ח'טיב הוסיף: "קיימת בישראל תרבות של אי-קיום הסכמים שנחתמו בין הממשלות לבין הרשויות הערביות"<sup>45</sup>. דבריו של ח'טיב מיטיבים לבטא את הלך הרוח הכללי בציבור הערבי, ולפיו "תכנית ארבעת המיליארדים" לא הייתה אלא אחיזת עיניים מצד ממשלת ברק וכל מטרתה הייתה לשכך את הזעם ששרר ברחוב הערבי בעקבות אירועי אוקטובר 2000.

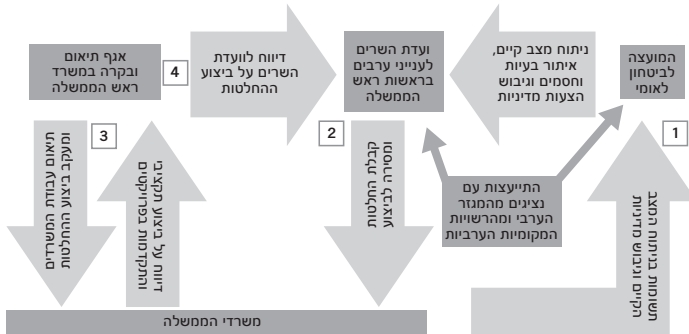
אשר להתייחסות העקרונית, לאחר אירועי אוקטובר 2000 החליט ראש הממשלה ברק להטיל על המועצה לביטחון לאומי לגבש הצעה לקווי מדיניות ביחס לאזרחים הערבים בישראל. המועצה ריכזה את מערך הייעוץ והדיווח התקופתי לוועדת השרים. בה בעת ריכז האגף לתיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה את המעקב על ביצוע החלטות הממשלה.

האיור להלן מסביר את תהליך הגיבוש של קווי המדיניות והמעקב אחר ביצועם, כפי שהציעה המועצה לביטחון לאומי. יש להוסיף כי הפקדת הנושא בידי המועצה לביטחון לאומי זכתה לביקורה רבה בקרב רבים בציבור הערבי, שפירשו צעד זה כאישור לעובדה שהערבים בישראל נתפסים כאיום ביטחוני.

45 ליאור גריבאום, "הרשויות הערביות: הממשלה ביטלה המימון ב-2003 לתכנית 4 המיליארד", גלובס, 3 בדצמבר 2003.



איור 1: תהליך גיבוש קווי המדיניות בעניין האזרחים הערבים ומעקב אחר ביצועם<sup>46</sup>



ועדת אור מתחה ביקורת על אהוד ברק משום שנמנע מלייחד ישיבת ממשלה לנושא האזרחים הערבים למרות המלצת גורמי הביטחון. ממשלה זו המשיכה במדיניות קודמתה באכיפה נוקשה של צווי הריסה של בתים שנבנו ללא רשיון במגזר הערבי. שינוי המדיניות העיקרי היה בכך שנציגי ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי צורפו לישיבות ועדת השרים ולישיבות ועדת המנכ"לים לעניין הערבים אזרחי ישראל. הסכם היסטורי נחתם בין הממשלה לבין ועדה עממית ביישובי ואדי עארה לגבי שטח האש באדמות אל-רוחה, ובו הוסכם על ביטול סגירת שטח האש ועל תוספת של כ-10,000 דונם לשטחי השיפוט של היישובים הערביים הסמוכים אליו.

כקודמתה, לא מימשה ממשלת ברק את הבטחת ממשלת רבין-פרס משנת 1996 להקצות 50 מיליון שקלים לפיתוח שמונה יישובים בלתי מוכרים שקיבלו הכרה. היא אף לא מימשה את החלטת ממשלת נתניהו להקצות 660 מיליון שקלים ליישובים הבדווים, אולם לראשונה קיבלו חקלאים בדווים בנגב פיצוי על הבצורת שחלה בשנת 2000. בתקופת ממשלת ברק נוספו למטרות החינוך גם הוראת התרבות, ההיסטוריה והמורשת של האוכלוסייה הערבית ונחקק תיקון לחוק

46 מקור: בליקוף (הערה 43 לעיל), עמ' 13.

החברות הממשלתיות ולפיו יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית. עד השנת ביטוי הולם לייצוג כאמור, ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים מקרב בני האוכלוסייה הערבית.<sup>47</sup>

בהשוואה לממשלת נתניהו שקדמה לה, ממשלת ברק - שכהונתה הייתה קצרה - ניסתה לחולל שינוי באמצעות התמקדות בנושא מרכזי אחד - השקעה כספית בפיתוח היישובים הערביים, אולם כקודמתה היא המשיכה במדיניות האכיפה הנוקשה בתחום הבנייה ללא רישיון ונמנעה מלייחד ישיבת ממשלה לסוגיית האזרחים הערבים.

## 1. מדיניות הממשלות אחרי אירועי אוקטובר 2000 (ממשלות שרון, אולמרט ונתניהו):<sup>48</sup> (2001-2012)

### 1. ממשלת אריאל שרון

בתקופת ממשלותיהם של אריאל שרון, של אהוד אולמרט ושל בנימין נתניהו חלה נסיגה מסוימת ביחסה של הממשלה כלפי האוכלוסייה הערבית (ראו בהמשך הפרק דיון נרחב בקווי היסוד של הממשלות). בכל זאת, עדיין ניכרו סימנים של כוונה לקדם את הטיפול במגזר הערבי. בשנת 2001, מיד לאחר שהתמנה לראש ממשלה, בישר אריאל שרון לראשי הרשויות המקומיות הערביות שבכוונתו לשפר את היחסים עם הציבור הערבי. הוא הטעים כי החליט לעמוד בעצמו בראש ועדת השרים לענייני ערבים ולאשר לביצוע את תכנית החומש להקצאת ארבעה מיליארד שקלים לפיתוח המגזר הערבי. בתקופת ממשלתו של שרון מונה מג'לי ובה, דרוזי ממפלגת הליכוד, לתפקיד מנכ"ל המשרד לשיתוף פעולה אזורי. שר הפנים ממפלגת העבודה מינה לראשונה ערבי (אוסקר אבראזק) לתפקיד מנכ"ל של משרד ממשלתי חשוב - משרד הפנים. בנוסף, ערבי ממפלגת העבודה (ראלב מג'אדלה) התמנה לתפקיד יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

בספטמבר 2002 כינס שרון את ועדת השרים לעניין האזרחים הערבים בישראל והכריז כי הוא מאמץ את "תכנית ארבעת המיליארדים" שהתקבלה בתקופת ממשלת ברק. שרון קרא לקדם את הנושא "ולהושיט סיוע נרחב למגזר הערבי", והאיץ בשרים ליישם את החלטות הממשלה.<sup>49</sup> דבריו של שרון התקבלו בחוסר אמון ובספקנות רבה מצד ועדת המעקב, והיא הטילה ספק בכנות כוונותיו ליישם את התכנית.<sup>50</sup> ספקנות זו הוכחה כמוצדקת לנוכח פעולות הממשלה בתקופת כהונתו, ואכן מבחן התוצאה מלמד ש"התכנית הרב-שנתית לפיתוח היישובים הערביים", היא "תכנית ארבעת המיליארדים", לא מומשה בסכומים ובהיקף

48 הערת העורך: בתת-פרק ו' נעשתה עריכה מהותית, נוספו לו תוספות משמעותיות והוא אינו דומה לנוסח שהופיע במהדורה הראשונה.

49 איתמר אייכנר, "4 מיליארד שקלים למגזר הערבי", ידיעות אחרונות, 5 בספטמבר 2002.

50 צוות אל-חק ואל-חריה, 6 בספטמבר 2002.

המקוריים שלה.<sup>51</sup> ממשלת שרון נכשלה ביישום ההמלצות של ועדת אור משום ששרי הממשלה ברובם לא הסכימו למסקנותיה.

בתקופת ממשלת שרון העמיק השיח הרואה בערבים אזרחי ישראל "סכנה דמוגרפית". בעקבות זאת, בשנת 2002 החזירה הממשלה לפעולה את המועצה הציבורית לדמוגרפיה ומשנת 2003 פעל שר האוצר דאז בנימין נתניהו לצמצום קצבאות הילדים למשפחות גדולות, דבר שפגע בעיקר במשפחות ערביות וחרדיות. ביולי 2003 חוקקה הכנסת תיקון לחוק האזרחות (הוראת שעה) ששלל אזרחות של בני זוג מאזורים עוינים למדינה ובכללם תחומי הרשות הפלסטינית.<sup>52</sup>

בתקופת ממשלת שרון התנהלה פעילות חקיקה ואכיפה נגד הציבור הערבי בישראל בעקבות ההתפרצות באוקטובר 2000 ובשל החששות של חלקים בציבור היהודי שהאזרחים הערבים, ובעיקר הנהגתם, פועלים נגד עצם קיומה של מדינת ישראל או נגד אופייה היהודי. היועץ המשפטי לממשלה הורה למשטרה לנהל חקירה בנין כל הפרת חוק מצד חברי כנסת ערבים, קלה כחמורה, וכך נחקרו במשטרה כמעט כל חברי הכנסת הערבים מחד"ש וממפלגות ערביות אחרות. נגד ח"כ עזמי בשארה, יו"ר בל"ד, הוגש כתב אישום לבית המשפט (הוא בוטל לאחר פתיחת המשפט). ביקור מתוקשר של בשארה בסוריה והתבטאויותיו שם נגד מדיניותה של ישראל ובעד פעולות "ההתנגדות" לישראל (שהתפרשו בישראל כ"טרור" וכשימוש באלימות) וכן ביקורים בסוריה שארגנו בשארה ופעילי מפלגתו לערבים מישראל הולידו תיקון לתקנות ההגנה (שעת חירום), ולפיו נאסרה יציאת ערבים למדינות ערב שאין להן יחסים עם מדינת ישראל ללא אישורו של שר הפנים. כמו כן שונה חוק יסוד: הכנסת ונקבע כי "לא יהיה אדם מועמד [ולא רק רשימת מועמדים כבעבר] בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לפי העניין, במפורש או במשתמע, אחד מאלה: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; הסתה לגזענות; תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל".

51 סיכוי, דו"ח סיכוי 2004-2005: מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים, ירושלים וחיפה: דצמבר 2005, עמ' 16-18.

52 Reiter (הערה 12 לעיל), עמ' 235-241.

תיקון זה אִפשר לוועדת הבחירות המרכזית לפסול את מועמדותם של מפלגת בל"ד ושל חברי הכנסת עזמי בשארה ואחמד טיבי לקראת בחירות 2003 בעקבות חוות דעת של השב"כ (הוועדה פסלה גם את מועמדותם של ברוך מרזל ושל מפלגתו "חרות"). בית המשפט העליון ביטל את הפסילה בשם ערך חירות הביטוי וקבע שלא הוכח שחברי הכנסת בשארה וטיבי עברו על החוק.

עילות דומות ואף רחבות יותר לפסילת חברי כנסת נקבעו לשם הסרת חסינותם של חברי כנסת בתיקון לחוק חסינות חברי הכנסת שנודע ברבים כ"חוק בשארה", משום שנחקק כתגובה על התבטאויותיו בזכות פעילות חזבאללה בעת שביקר בסוריה ובלבנון. בנוסף, בשנת 2002 תוקן גם חוק העונשין (תיקון מס' 66) בעניין הסתה, הידוע גם כ"חוק ההסתה"; לפי התיקון, די ב"אפשרות סבירה" שהתבטאות תביא לעשיית מעשה אלימות או טרור כדי להעמיד את מפרסמה לדין ולתבוע עונש של חמש שנות מאסר בגין זאת. המדינה העמיקה את אכיפת החוק כלפי אזרחים ואישי ציבור ערבים שהפרו חוק זה.

ממשלת שרון החליטה להקצות 1.17 מיליארד שקלים לטיפול בהסדר הקרקעות עם הבדווים, וחלק ניכר מהסכום נועד לאכיפת החוק. בה בעת פעלה הממשלה לאישור יישובים יהודיים חדשים בנגב ולאישור של עשרות חוות בודדים של יהודים כדי להבטיח שליטה יהודית בקרקעות הנגב. עם זאת, הממשלה הכירה בשמונה יישובים בדוויים בנגב שעד אז היו בלתי מוכרים; היא הקימה בעבורם מועצה מקומית (אבו-בסמה) והקצתה כספים לפיתוח היישובים על שטח של 60,000 דונמים. במקביל פעלו מוסדות המדינה לאכיפת החוק כלפי הבדווים באמצעות הריסה של כ-300 מבנים ללא רישיון בכל שנה (מתוך כ-1,500 הנבנים מדי שנה בשנה שלא כחוק). בה בעת ריסס מנהל מקרקעי ישראל רעל בשטח של כ-12,000 דונם בטענה שבדוויים מעבדים אותם שלא כחוק (בג"ץ קבע שפעולת המנהל הייתה בלתי חוקית).<sup>53</sup>

## 2. ממשלת אהוד אולמרט

בתקופת ממשלתו של אולמרט הסתמנה הכרה גוברת בקיפוח שהיה מנת חלקה של האוכלוסייה הערבית שנים רבות וניכר רצון להירתם לפעולה ממשית לשיפור מצבה. ביולי 2008 כינסה הממשלה בחיפה את "ועידת ראש הממשלה למגזר הערבי" כדי להמשיך את הטיפול במגזר הערבי בשלושה תחומים: (א) בעיית ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות; (ב) שינוי תכניות הלימוד במערכת החינוך הערבית וטיפול במחסור בכיתות לימוד; (ג) הכנת תכניות משותפות לאנשי עסקים יהודים וערבים לפיתוח כלכלי של היישובים הערביים והדרוזים.<sup>54</sup> אולמרט עצמו ניצל את הוועידה כדי לבטא מסרים של פיוס ושיתוף כלפי האוכלוסייה הערבית: "ערביי ישראל אינם איום אסטרטגי ואיני מסתכל עליהם כאיום אסטרטגי. בישראל יש הפליה נגד הציבור הערבי, חלקה לא מכוונת, אך משפיעה. צריך לחנך את אזרחי ישראל שהערבים בישראל הם אזרחים שווים זכויות. עם זאת, שינוי חברתי אינו יכול להיות רק על כתפיו של השלטון".<sup>55</sup> אולמרט הסביר את חשיבות שילובם של הערבים במשק הישראלי - "מדינה אחת, כלכלה אחת" - והדגיש שהאחריות לשיפור מצבו של הציבור הערבי מוטלת בראש ובראשונה על ממשלת ישראל ועל מוסדות המדינה. הוא בירך על יוזמת שר הפנים להקים עיר ערבית חדשה בגליל (יוזמה שלא יצאה אל הפועל אבל זכתה לכותרות בעיתונים), והבטיח לתת לערבים עדיפות בתכניות הלאומיות לפיתוח לשם סגירת הפערים בינם לבין האוכלוסייה היהודית.<sup>56</sup> הוא גם הכיר בוועדת המעקב העליונה של האזרחים הערבים כגוף הנהגה קולקטיבי של האזרחים הערבים, הכרה שבאה לידי ביטוי בכך שנהג לקרוא לעומד בראשו בתוארו כיו"ר ועדת המעקב.

אולמרט צירף לממשלתו את מפלגת "ישראל ביתנו" אשר העומד בראשה ידוע כמי שדוגל בהעברת שטחים המאוכלסים באזרחים ערבים בוואדי עארה לריבונות המדינה הפלסטינית לכשתקום. מאידך גיסא, בממשלתו של אולמרט

54 ראו: <http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/pmconference>.

55 אחיה ראב"ד, "אולמרט: יש אפליה נגד ערביי ישראל", *ynet*, 10 ביולי 2008. ראו:

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3566713,00.html>

56 שרה אוסצקי-לור וסמי סמוחה, *מסמכי מדיניות כלפי המיעוט הערבי בישראל 1998-2011*,

חיפה: אוניברסיטת חיפה - המרכז היהודי-ערבי, יולי 2011.

כיהן לראשונה שר ערבי, ראלב מג'אדלה, מטעם מפלגת העבודה (תחילה כשר בלי תיק ולאחר מכן כשר המדע, התרבות והספורט).

לאחר מלחמת לבנון השנייה החליטה ממשלת אולמרט להשקיע ביישובים הערביים שליש מתקציב שיקומן של הרשויות המקומיות בצפון. כמו כן החליטה הממשלה להקים רשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי. הממשלה גם נאלצה לבטל את שיטת הקצאות התקציב ליישובים בעדיפות לאומית בעקבות פסיקת בג"ץ בעתירה שהגיש ארגון עדאלה, שיטה שהפלתה יישובים ערביים שאינם מיוצגים ברשימת 500 היישובים באזורי העדיפות הלאומית.<sup>57</sup>

בינואר 2009 אישרה ממשלת אולמרט את המלצות ועדת גולדברג (בראשות השופט אליעזר גולדברג; שניים משמונת חברי הוועדה היו בדווים) אשר מינה שר השיכון באוקטובר 2007 כדי לגבש תכנית להסדר קרקעות שבמחלוקת ולהסדרת היישובים הבלתי מוכרים של הבדווים בנגב. הוועדה הציעה "פתרון מערכתי כולל לקרקע ולהתיישבות", המתחשב בתביעות הבדווים ובצרכי המדינה. לפי התכנית שהתוותה, הבדווים יקבלו בעלות על חלק מהאדמות הנתבעות ועל חלק אחר יקבלו פיצוי כספי. כמו כן המליצה הוועדה שחלק מהיישובים יוכרו אך חלקם יפונו או יסופחו ליישובים סמוכים. על היישובים שיוכרו לעמוד בשלושה תנאים: (א) מספר מינימלי של תושבים; (ב) הרשות המוניציפלית תוכל לשאת בהוצאותיה העצמיות; (ג) ההכרה ביישובים לא תעמוד בסתירה לתכנית המתאר המחוזית. עוד נקבע כי המבנים הלא-חוקיים ביישובים שיוכרו יהפכו לחוקיים והאחרים ייהרסו, ותוקם רשות (תאגיד ציבורי) להסדרת ההתיישבות בנגב שתוסמך להכריע ללא מעורבות של משרדי ממשלה אחרים. כל פרטי ההסדרה יעוגנו בחקיקה של הכנסת.<sup>58</sup>

57 Reiter (הערה 12 לעיל), עמ' 273-275.

### 3. ממשלת נתניהו השנייה

בשנה הראשונה לכהונת ממשלת נתניהו כיהן פרופ' אבישי ברוורמן (ממפלגת העבודה) כשר לענייני מיעוטים. הוא פעל בממשלה לאישור תכנית חומש כלכלית בתקציב של כ-800 מיליוני שקלים (במארס 2010), ובה נקבע כי הממשלה תתמקד בשנים-עשר יישובים נבחרים שמניין תושביהם יחדיו כ-370,000 נפש (כ-30% מהאוכלוסייה הערבית בישראל). התכנית אמורה לתרום בארבעה תחומים עיקריים: פיתוח הכלכלה והתעסוקה; דיור ונדל"ן; גישות תחבורתיות; ביטחון אישי ואכיפה. הוצרה כי התכנית תבוצע תוך שותפות ומעורבות של הרשויות המקומיות הערביות ויעדיה המרכזיים הם: הגדלת ההכנסה לנפש, קידום התשתיות ושדרוגן, פיתוח ההון האנושי והגברת הביטחון האישי והמודעות לנושא האלימות.<sup>59</sup>

ממשלת נתניהו פעלה ליישום דו"ח ועדת גולדברג ובשנת 2009 מינתה את ועדת פראוור והטילה עליה להגיש תכנית ליישום. ועדת פראוור הגישה את הדו"ח שלה במאי 2011 ובו המליצה כי יינתן לבדווים פיצוי בקרקע על כמחצית מהקרקע המוחזקת בידיהם ועל השאר יינתן פיצוי כספי בלבד. הסדר זה יעניק לבדווים בעלות על כשליש בלבד מן האדמות הנתבעות (כלומר, כ-200,000 דונם). הדו"ח גם החמיר את הקריטריונים להכרה ביישובים בלתי מוכרים (ולכן צמצם את מספרם) והמליץ לאשר רק מעט מן המבנים הלא-חוקיים.<sup>60</sup> בספטמבר 2011 חל שינוי בטיטות הדו"ח כאשר היא נדונה (לפי החלטת ראש הממשלה) במועצה לביטחון לאומי בראשותו של יעקב עמידרו, ושטח האדמה שהציעה תכנית פראוור המקורית לבדווים הוקטן ב-50% לערך.

מאז תחילת כהונתה של ממשלת נתניהו השנייה (ממארס 2009 ואילך) דנה מליאת הכנסת בהצעות חוק רבות הנוגעות למעמדם של האזרחים הערבים בישראל. תחילה האריכה הכנסת את תוקפה של הוראת השעה בתיוקן לחוק האזרחות והכניסה לישראל, שנועד להגביל איחוד משפחות של פלסטינים תושבי השטחים

<sup>59</sup> היישובים שנבחרו הם מן הגדולים ביישובים הערביים: מג'אר, סח'נין, שפרעם, נצרת, עראבה, טמרה, דלית אל-כרמל, טירה, כפר קאסם, אום אל-פחם, קלנסוואה ורהט. הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה הוצבה כאחריות על ניהול התכנית ועל ביצועה. ראו אוספקי-לזר וסמוחה (הערה 56 לעיל).



עם פלסטינים אזרחי ישראל.<sup>61</sup> נוסף על הארכת תוקפו של החוק נעשו ניסיונות - בתמיכתם של למעלה משליש מחברי הכנסת - לשנות את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שנועדו לשלול את סמכותו של בג"ץ להתערב בחוקים שעניינם אזרחות.<sup>62</sup> הממשלה אישרה הצעת תיקון אחרת לחוק האזרחות, שהתנתה מתן אזרחות ישראלית בהצהרת אמונים למדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.<sup>63</sup> על פי הצעת חוק נוספת נדרשו גם כל חברי הכנסת להצהיר אמונים למדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.<sup>64</sup> ועוד באותו עניין: הכנסת אישרה הצעת חוק שקבעה עונש של שנת מאסר למי שיתבטא נגד היותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית.<sup>65</sup> נעשה גם ניסיון לחוקק חוק שימנע מהאזרחים הערבים בישראל לציין את יום הקמתה-הכרזתה של המדינה כ"נכבה" - אסון. החוק שהתקבל בסופו של דבר אינו מטיל עונש על אזרחים אלה, אך אוסר על גופים ממשלתיים או גופים הזוכים למימון ממשלתי לארגן או לממן פעילויות שיש בהן רעור על יסודות המדינה כמו ציון הנכבה.<sup>66</sup>

61 נדעון אלון, "השב"כ: 14% מהמתאבדים נשאו תעודת זהות ישראלית", **הארץ**, 9 בינואר 2007, עמ' 3; שחר אילן, "הכנסת האריכה את תוקף חוק האזרחות שימנע איחוד משפחות פלסטיניות", **הארץ**, 2 ביולי 2008, עמ' 4.

62 תומר זרחין, "פרידמן מנסה שוב: מציע שבג"ץ לא יוכל לבטל את חוק האזרחות", **הארץ**, 26 ביוני 2008, עמ' 5; יהונתן ליס, "44 ח"כים דורשים לשנות חוק יסוד ולהגביל את בג"ץ", **הארץ**, 18 בדצמבר 2009, עמ' 4.

63 יוסי ורטל, "בתמיכתם של 22 שרים: הממשלה אישרה את התיקון לחוק האזרחות", **הארץ**, 11 באוקטובר 2010, כותרת ראשית; יהונתן ליס וליקי ח'זרי, "הממשלה אישרה: הצהרת נאמנות למדינה יהודית", **הארץ**, 11 באוקטובר 2010, עמ' 2.

64 שחר אילן, "מי בעד? טור פוליטי יומי, ומה עם הבית של עמיר?", **הארץ**, 20 במארס 2008, עמ' 14.

65 נדב שרגא, מזל מועלם ויואב שטרן, "אושר טרומית: מאסר למי ששולל את ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית", **הארץ**, 26 במאי 2009, עמ' 2.

66 תומר זרחין, גיקי ח'זרי ויובל אזולאי, "ועדת השרים אישרה הצעת חוק שתאסור על ערביי ישראל לציין את יום הנכבה", **הארץ**, 25 במאי 2009, עמ' 4; תומר זרחין, גיקי ח'זרי וברק רביד, "חוק הנכבה אושר בממשלה; ח"כים: חוק של נזעים קטנים", **הארץ**, 20 ביולי 2009, עמ' 3; מזל מועלם, "החוק האוסר לציין את יום הנכבה עבר בקריאה ראשונה", **הארץ**, 18 במארס 2010, עמ' 10; יהונתן ליס וליקי ח'זרי, "חוק הנכבה וחוק ועדות הקבלה עברו באישון לילה", **הארץ**, 24 במארס 2011, עמ' 7.

הכנסת גם חוקקה חוק השולל אזרחות מישראלי שיבקר במדינות אויב ומונע ממנו להתמודד בבחירות לכנסת.<sup>67</sup> חוק אחר שולל אזרחות ממי שהורשע בעברות טרור (בעקבות פרשת חבר הכנסת לשעבר עזמי בשארה, אשר נמלט מישראל לאחר שהתברר לו שהוא נדרש לחקירה).<sup>68</sup>

חוקים אחרים עסקו בתחומי התעסוקה, המגורים, השפה וביטחון הפנים, כמו הצעת חוק בדבר העדפה של יוצאי צבא בקבלה לעבודה בשירות המדינה,<sup>69</sup> הצעת חוק המאפשרת ליישובים קהילתיים קטנים לא לקבל מועמדים למגורים ביישוב אם אינם מתאימים למרקם החברתי של היישוב ("חוק ועדות קבלה"), אשר אושרה במאסר 2011,<sup>70</sup> הצעת חוק המאפשרת חילופי קרקעות בין המדינה ובין הקרן הקיימת לישראל, המקצה אדמות ליהודים בלבד ("חוק מנהל מקרקעי ישראל"),<sup>71</sup> הצעות חוק המבקשות להגדיר את השפה העברית כשפה הרשמית היחידה בישראל ואת השפות ערבית, אנגלית ורוסית כשפות רשמיות משניות,<sup>72</sup> וכן הצעת חוק להקים יחידת משטרה מיוחדת שתעסוק בהגברת האכיפה בעברות הקשורות (לפי ההצעה) לאוכלוסייה הערבית: השתלטות על אדמות מדינה, בנייה בלתי חוקית וגביית דמי חסות.<sup>73</sup>

67 שחר אילן, "מי שביקר באחת משש מדינות אויב לא יוכל להיבחר לכנסת", **הארץ**, 1 ביולי 2008, עמ' 5.

68 יהונתן ליס, "אושר סופית החוק לשלילת אזרחות ממורשעים בריגול או בגידה במדינה", **הארץ**, 29 במאסר 2011, עמ' 12. ראו גם: אפרת רחף (בהנחיית מרדכי קרמניצר), **אף על פי שחטא - ישראל: הוא? שלילת אזרחות בנין הפרת אמונים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008, עמ' 166-172.

69 יהונתן ליס, "ועדת החוקה אישרה הצעה להעדיף יוצאי צבא בקבלה לשירות המדינה", **הארץ**, 23 במאסר 2011, עמ' 4.

70 יהונתן ליס וג'קי חז'רי, "הכנסת אישרה: ועדות קבלה יוכלו למנוע מערבים לגור ביישובים קהילתיים יהודיים", **הארץ**, 10 בדצמבר 2009, עמ' 4; ג'קי חז'רי ויהונתן ליס, "ועדת החוקה אישרה פה אחד את החוק שיאפשר הפליה ביישובים קהילתיים", **הארץ**, 28 באוקטובר 2010, עמ' 2; יהונתן ליס, "חוק ועדות הקבלה אושר בכנסת ב-3 לפנות בוקר; יותר מ-60 ח"כים נעדרו", **הארץ**, 24 במאסר 2011, עמ' 1.

71 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, **חוקים והצעות חוק מפלים בישראל**, 29 בנובמבר 2010.

72 יהונתן ליס, "הצעת חוק חדשה: ערבית אינה שפה רשמית", **הארץ**, 4 באוגוסט 2011, עמ' 1, 5.

73 שחר אילן, "ח"כ אלדד יזום: חקיקה אנטי-ערבית", **הארץ**, 15 בדצמבר 2008, עמ' 4.

הצעות החוק הנזכרות כאן זכו לפופולריות רבה ולתמיכה נרחבת מצד חברי הכנסת, על שרי הממשלה שבהם. יושב ראש הכנסת, חבר הכנסת רובי ריבלין מהליכוד, היה בין הבודדים שהביעו עמדה נחרצת נגדן.<sup>74</sup>

פעילות חקיקה זו מצביעה על פער בין יהודים וערבים בישראל בכל הנוגע לראיית התהליכים ולהתנהגות הפוליטית של הקבוצה האחרת, אשר מוסיף לקונפליקט בין שתי קבוצות הלאום. האליטות הערביות סבורות שפעילותן נגד מדיניותם של מוסדות המדינה ונגד מבנה המשטר בישראל נעשית מתוך הדגשת אזרחותם הישראלית ומתוך שאיפה לשיתוף. מאידך גיסא, מאז אירועי אוקטובר 2000 רואות האליטות היהודיות את הדרישות הגוברות מצד ההנהגה הערבית לשיתוף כשאיפה למדינה דו-לאומית (שותפות במובן של שוויון לאומי) וכקריאת תגר על אופייה של המדינה ועל ההגמוניה היהודית בה, ועל כן חברי הכנסת היהודים עוסקים בגיבוש הצעות חוק שיחזקו את צביונה היהודי של המדינה ויבססו אותו.

---

74 מזל מועלם, "ריבלין: חקיקה אינה הפתרון לנאמנותם של ערביי ישראל", *הארץ*, 3 בדצמבר 2010, עמ' 20.

## ז. מדיניות הממשלה: צללים ואורות

### 1. ביקורת על מדיניות הממשלה

ועדת אור דנה בדו"ח שלה בהפליה ארוכת-השנים של הממשלה כלפי האזרחים הערבים בתחומים כגון הקצאת קרקעות, חינוך (תשתיות ותקנים), תקציבים לרשויות מקומיות ערביות, תשתיות ביוב ותברואה, פיתוח תעשייתי ביישובים ערביים ועוד. הוועדה עמדה בהרחבה על הקשר הישיר בין גורם ההפליה והקיפוח לבין התפרצות האירועים האלימים באוקטובר 2000. היא ציינה לטובה את השיפור בתנאי המחיה של האזרחים הערבים ובמיוחד במהלך התקופה 1992-1996 (ממשלת רבין-פרס), אולם בד בבד קבעה כי שיפורים אלה באו לאחר תקופה ארוכה של קיפוח ולא היה בהם כדי לסגור את הפערים שבין החברה הערבית לבין החברה היהודית.

השופט ח'טיב הזכיר כי נמשכת מדיניות ההפליה שנוקטים בשנים האחרונות משרדי הממשלה כלפי האוכלוסייה הערבית, והתבסס בדבריו על נתוני מרכז אדזה לשנת 2004 (מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל). לפי נתונים אלה, המענק הממוצע לנפש לתשתיות ביישובים היהודיים בגדה המערבית ורצועת עזה (יש"ע) היה גבוה ב-68% מזה שניתן ליישובים הערביים (1,241 ש"ח לעומת 738 ש"ח); המענק לשירותים חברתיים, לחינוך, לבריאות ולרווחה ביישובי יש"ע היה גבוה ב-45% מזה שניתן ליישובים הערביים (1,949 ש"ח לנפש לעומת 1,346 ש"ח לנפש); התקציב לפיתוח הבלתי רגיל (תקציב למימון מיזמים חד-פעמיים) שניתן ליישובי יש"ע ורמת הגולן היה גבוה ב-143% מזה שניתן ליישובים ערביים (2,008 ש"ח לנפש לעומת 826 ש"ח לנפש).

לוח 4: המענק הממוצע לנפש בש"ח, 2004<sup>75</sup>

היישובים הערביים	עיירות הפיתוח	ההתנחלויות (יישובי יש"ע והגולן)	
738	802	1,241	השקעה בתשתיות
1,346	1,363	1,949	שירותים חברתיים, חינוך, בריאות, רווחה
826	1,067	2,008	תקציב פיתוח בלתי רגיל

דו"ח מרכז אדוה שניתח את תקציב הרשויות המקומיות לשנת 2009 מצא פערים ניכרים בין היישובים בארץ בשלושת סעיפי המימון הממשלתי: מענק האיזון, השירותים הממלכתיים ותקציבי הפיתוח.

בסעיף מענק האיזון נהנו ההתנחלויות בשנת 2009 מן המענק הגבוה ביותר בחישוב לנפש - 951 ש"ח לעומת 303 ש"ח בישראל (ללא יהודה ושומרון והגולן), 776 ש"ח ביישובים הערביים ו-616 ש"ח בעיירות הפיתוח. בסעיף ההשתתפות במימון השירותים הממלכתיים הניתנים באמצעות הרשויות המקומיות, כגון שירותי חינוך או שירותי רווחה, קיבלו ההתנחלויות מענק של 2,264 ש"ח לנפש, היישובים הערביים קיבלו 1,859 ש"ח, עיירות הפיתוח - 1,719 ש"ח ויישובי "פורום ה-15" - 1,378 ש"ח. בתקציב הפיתוח (תב"ר) נהנו ההתנחלויות מסכום של 1,501 ש"ח לנפש, יישובי "פורום ה-15" קיבלו 1,269 ש"ח לנפש, עיירות הפיתוח - 1,150 ש"ח לנפש והיישובים הערביים קיבלו 840 ש"ח לנפש.<sup>76</sup>

75 מקור: האשם ח'טיב, הערבים בישראל: שלוש שנים לפרסום דו"ח ועדת אור, אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2006, עמ' 21-22.

76 שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס ואריאן אפיר, סיוע ממשלתי לרשויות המקומיות: מי מרויח, מי מפסיד, 17 בספטמבר 2011, מרכז אדוה:

<http://www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=662>

ביקורת חריפה על מדיניות ההפליה של ממשלות ישראל לדורותיהן כלפי המיעוט הערבי מצאה את ביטויה במסמך **החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל** שנכתב בידי צוות אינטלקטואלים ערבים ופורסם בדצמבר 2006 מטעם הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות. כותבי המסמך קבעו כי "הגדרתה של המדינה כמדינה יהודית והשימוש שנעשה בדמוקרטיה לשירות יהדותה" הם גורם ראשי וישיר להפליית האזרחים הערבים מאז קום המדינה ועד היום. הכותבים דנו בשני היבטים של הפליה: האחד, ההיבט הרשמי-משפטי, המתבטא בהפליה רשמית מצד מערכת המשפט הישראלית המנציחה בחקיקה את אי־השוויון בין יהודים לבין ערבים ואת הפלייתם של הערבים בתחומים כגון אזרחות, הגירה, השתתפות פוליטית, קרקעות, שפה, מקומות קדושים וכדומה; השני, ההיבט הכלכלי-חברתי, המתבטא בתלות כלכלית ברוב היהודי ובתנאי מחיה ירודים של האזרחים הערבים, המתבטאים בשיעורים גבוהים של עוני ושל אבטלה, בהישגים נמוכים בלימודים, ברמת שכר נמוכה ועוד.

כותבי המסמך קראו למדינה כי "תפסיק לנקוט כל מדיניות ויישום כל תכנית הנגוע בהעדפת הרוב, ואף תפעל להסיר את כל גילויי העדיפות הלאומית בכל המישורים [...] ותאמץ מדיניות שיש בה אלמנטים של 'העדפה מתקנת' בכל תחומי החיים, כדי שניתן יהיה לפצות את האזרחים הערבים הפלסטינים בנין כל הנזקים שהוסבו להם עד כה כתוצאה ממדיניות ההעדפה האתנית כלפי היהודים"<sup>77</sup> (להרחבה על תוכני מסמך "החזון העתידי" ראו בפרק 7, מעמד המיעוט הערבי במדינת ישראל).

## 2. שינוי ותמורה

אמנון רובינשטיין מציג את הישגיה של מדיניות הממשלה בטיפול בערבים בשני תחומים עיקריים: בריאות וחינוך. יש לזכור כי ערב קום המדינה היו פערים ניכרים בין יהודים לבין ערבים בשני תחומים אלה, בייחוד משום שהחברה הערבית שונתרה בתחומי מדינת ישראל לאחר מלחמת 1948 הייתה בעיקרה כפרית, דלת אמצעים ובעלת רמת השכלה נמוכה. העלייה הניכרת ברמת ההשכלה של

<sup>77</sup> הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, **החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל**, נצרת, 2006, עמ' 11.

הערבים (ובמיוחד של בני הקהילה הנוצרית), הירידה החדה בשיעורי תמותת תינוקות והעלייה בתוחלת החיים הן ביטויים להישגיהן של ממשלות ישראל בתחומים אלה<sup>78</sup> (ראו להלן לוח 5, ולהרחבה - פרק 1).

לוח 5: מדדי השיפור בחיי האוכלוסייה הערבית: תמותת התינוקות, תוחלת החיים ושנות הלימוד<sup>79</sup>

התחום	השינוי לאורך השנים
תמותת התינוקות	שיעור תמותת התינוקות הערבים ירד פי 8: מ-5.6% בשנת 1950 ל-0.7% בשנת 2005.
תוחלת החיים	בסוף שנות השישים הייתה תוחלת החיים של גברים ערבים 68 שנה ושל נשים ערביות 71.2 שנה. בשנת 2005 עמדה תוחלת החיים של גברים ערבים על 75.0 שנה ושל נשים ערביות על 78.7 שנה.
שנות הלימוד	חציון שנות הלימוד בקרב האוכלוסייה הערבית עלה פי 9.25: מ-1.2 שנים בשנת 1961 ל-11.1 שנים בשנת 2005.

יש להוסיף כי למרות הביקורת המוצדקת על אי־שוויון בין יהודים לבין ערבים בהקצאת תקציבים ממשלתיים, אין להתעלם מהישגים אלה, בייחוד משום שמדינת ישראל אינה עשירה כמדינות האיחוד האירופי, המשמשות לעתים מושא להשוואה עם ישראל; יתר על כן, ישראל מצויה שנים ארוכות בסכסוך מלחמתי עם מדינות ערב השכנות לה ועם העם הפלסטיני, אשר המיעוט הערבי משתייך אליו מן הבחינה האתנית, הדתית והלאומית.

78 אמנון רובינשטיין, "פער הולך ונסגר", הארץ, 1 בינואר 2003.

79 תמותת תינוקות: השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 1959 (מס' 10), לוח 2.2; השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2006 (מס' 57), לוח 3.1; תוחלת חיים: השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 1970 (מס' 21), לוח 35.2 (הנתונים נוגעים למוצע בשנים 1967-1969); השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2006, לוח 3.22; חינוך: השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 1996 (מס' 47), לוח 22.1; השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2006, לוח 8.3.

בשני העשורים האחרונים חלה התקדמות אטיית (אך עקיבה) בצמצום הפערים, כפי שמצביעים הנתונים בלוח 6 להלן.<sup>80</sup>

לוח 6: תמורות במדיניות הממשלה ובפעולותיה החל בשנות התשעים של המאה העשרים

התחום	פירוט	הביטוי המעשי
זכויות תרבותיות	שפה	הוקמה האקדמיה ללשון הערבית; הוצבו שלטי דרכים של החברה הלאומית לדרכים ושלטי רחוב בערים מעורבות - שניהם בשפה הערבית.
	חינוך	הכללת המורשת הערבית ושוויון הזכויות במטרות החינוך בשנת 2000.
	דת	הכרה במכללה אסלאמית ובמכללה נוצרית.
	תקשורת	ניתן זיכיון לערוץ רדיו ערבי (אל-שמס).
זכויות פוליטיות	ייצוג	נחקק חוק בדבר חובת ייצוג של ערבים בדירקטוריונים ובשירות המדינה; ניתנו פסקי-דין של בג"ץ בנושא תקצוב ממשלתי וייצוג בקנהל מקרקעי ישראל ובמועצת קק"ל.
	ייצוג במרכזי כוח	התמנה שופט ערבי לכהונה בבית המשפט העליון.
קרקע	הפקעות ופיצוי	בשנות התשעים הוחזרו לבעליהן אדמות שהופקעו ב-1976 ולא נעשה בהן שימוש, כמקרה יוצא מן הכלל.

80 "לקראת אזרחות ישראלית מכלילה": <http://www.jjis.org.il/upload/citizenship.pdf>.



התחום	פירוט	הביטוי המעשי
קרקע (המשך)	הקצאה ושליטה	מנהל מקרקעי ישראל החליט להקצות לערבים שטחים לצורכי ציבור ללא דמי-חכירה; הוגדלו שטחי השיפוט של יישובים במשולש (אל-רוחה) ובגליל (יפיע).
	ייצוג במדיניות	מונו שני נציגים ערבים למועצת מנהל מקרקעי ישראל ונציג ערבי לקק"ל.
	תכנון ובנייה	חלה התקדמות אטית בהכנת תכניות מתאר; הוקמו ועדות תכנון מרחביות במשולש ובגליל.
	התיישבות	בג"ץ קעדאן-קציר קבע כי אין להקצות קרקע מדינה להתיישבות יהודים בלבד.
	בעיות ייחודיות	הוכרו כל היישובים הבלתי מוכרים בצפון והוקמה המועצה האזורית אבו-בסמה לשמונה יישובים מוכרים בנגב.
זכויות כלכליות וחברתיות	פיתוח כלכלי	יישובים ערביים צורפו בכמה מקרים כשותפים בבעלות על שטחי תעשייה בצפון.
	תקצוב ממשלתי	בשנים 2001-2004 הגדילה "תכנית הארבעה מיליארד" את תקציבי הפיתוח ב-50% בקירוב. המצב חזר לקדמותו בשנת 2005; נעשתה השוואה כמעט מלאה של התקציבים המוניציפליים; הפערים בתקציב החינוך צומצמו במידה ניכרת; כל היישובים חוברו למערכות הביוב; גדלו סכומי ההשקעה בתשתיות כבישים, במרפאות ובכיתות לימוד בעקבות דו"ח מבקר המדינה מ-2002;

הביטוי המעשי	פירוט	התחום
<p>בוטלה ההפליה בשיקום שכונות, באזורי עדיפות לאומית ובתכנית שח"ר (שירותי חינוך ורווחה) בחינוך (בזכות עיקרון לרוחב היריעה על פי החלטת בג"ץ).</p>	<p>תקצוב ממשלתי (המשך)</p>	<p>זכויות כלכליות וחברתיות</p>
<p>חל גידול כלשהו בשיעור עובדי המדינה הערבים ובמינויים לתפקידים בכירים; התמנה שר ערבי בממשלת אולמרט, התמנה מנכ"ל ערבי במשרד הפנים בממשלת שרון, התמנה שגריר ערבי אחד ושולבו צוערים ערבים במשרד החוץ; נקבע בחקיקה (מ-2000) ייצוג הולם של ערבים: חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975; חוק שירות המדינה מינויים, תשי"ט-1959.</p>	<p>שירות המדינה</p>	
<p>בוטלה ההפליה בקצבאות הילדים שהייתה בתוקף עד 1994 ושהייתה נהוגה כלפי מי שאינו יוצא-צבא וכלפי מי שאינו לומד בישיבה.</p>	<p>רווחה</p>	
<p>חל גידול במספר הסטודנטים הערבים ובמספר אנשי סגל ההוראה הערבים וחל שיפור בקידומם; באוניברסיטת חיפה התמנה ערבי לסגן נשיא המוסד.</p>	<p>השכלה גבוהה</p>	

## ה. מדיניות הממשלה: מבט משווה על פי תקופות משנה וממשלות

דומה כי מאז אירועי אוקטובר 2000 גברה מודעותה של הממשלה לבעיות ביחסי המדינה עם המגזר הערבי וביחסים בין יהודים לערבים בחברה הישראלית. בה בעת גברו פעולותיהן של הרשות המחוקקת ושל הרשות המבצעת בכל הנוגע לחקיקת חוקים ולאכיפת חוקים שנועדו לחזק את אופייה היהודי של המדינה ולהרתיע אזרחים ופעילי ציבור ערבים מלקרוא תגר על צביונה היהודי. הממשלה והכנסת נדרשות כיום לסוגיות הקשורות למגזר הערבי בתכיפות רבה יותר מכפי שהיה בעבר. דוגמה בולטת היא ועדת הפנים של הכנסת: בחודשים יוני - אוגוסט 2005 התכנסה הוועדה ל-15 דיונים נרחבים בנושאי המגזר הערבי ודיונים נוספים נקבעו לעתיד. בדיונים אלה השתתפו שרי ממשלה הנוגעים בדבר, פקידיים בכירים המופקדים על נושאים הקשורים לאזרחים הערבים, נציגי האוכלוסייה הערבית ומומחים שונים. במשרדי הממשלה שפעילותם משפיעה על המצב במגזר הערבי ניכר - יותר מבעבר - עיסוק בבעיות המגזר המתבטא בדיונים, בתכנונים ולפעמים גם בפעולות של ממש.

הגברת המודעות לעניין הערבים והחשיבות שמייחסת לו הממשלה באות לידי ביטוי במספר ההחלטות הנוגעות לאוכלוסייה הערבית אשר התקבלו במהלך השנים. רענן כהן מצא כי במשך 54 שנה (1948-2002) התקבלו 610 החלטות ממשלה בתחום זה (ראו לוח 7 להלן):

- בתקופת הממשל הצבאי (1948-1966) התקבלו רק 78 החלטות. בתקופה זו שלט הממסד ביד תקיפה במלוא היקפם של חיי האוכלוסייה הערבית ולכן לא מצא לנכון לדון ולקבל החלטות שהיה בהן כדי לשפר את מצבה של אוכלוסייה זו או כדי לקדם נושאים פוליטיים.
- בשנים 1967-1991 חל שינוי ממשי: 263 החלטות בענייני האזרחים הערבים התקבלו בממשלה. הגישה שהנחתה בתקופה זו את ממשלת ישראל גרסה כי יש לטפל בנושא האזרחים הערבים מתוך אילוצים אזרחיים או פנימיים ולא להחליט דבר אם אין סיבות הכופות החלטה. למשל, בשנים 1967-1968

התקבלו 36 החלטות, וזאת בעיקר בהשפעתה של מלחמת ששת הימים שהביאה לפתיחת הגבולות לשטחי רצועת עזה והגדה המערבית ולחידוש הקשר - המדאיג בעיני הממשלה - בין הערבים בישראל לבין ערביי השטחים. בשנת 1976 התקבלו 20 החלטות בעקבות אירועי "יום האדמה". העיקריות שבהן עסקו בהסדר בעיית הקרקעות של הבדווים ובקידום השתלבותה של האוכלוסייה הערבית בחיי המדינה.

- משנת 1992 ואילך, עם תחילת כהונתה של ממשלת רבין, חלה עלייה נוספת במספר ההחלטות שהתקבלו לגבי האוכלוסייה הערבית בשל השינוי שהתחולל בעקבות הסכמי אוסלו וכתגובה לפעילותם של ארגוני החברה האזרחית בתחום זכויות האזרח.

מספר החלטות הממשלה הוא כמובן מדד המלמד על האינטנסיביות הגוברת של עיסוק הממשלה בנושא, אם כי לא החלטות הממשלה כשלעצמן מספקות תמונת מצב נאמנה כי אם יישומן בפועל. ידוע שממשלות ישראל אינן מבצעות רבות מהחלטותיהן והדבר רווח יותר בכל הקשור להחלטות הקשורות לאזרחים הערבים. כך גם מצעי המפלגות שבשלטון וקווי היסוד של הממשלה - אין הם מעידים על הפעילות של גופים אלה ובמקרים רבים הם נותרו בגדר הצהרות בלבד.

אחת הסיבות לכך שהממשלות מרבות לעסוק בענייני האזרחים הערבים היא התחרות בין גושי המפלגות מימין ומשמאל המאפיינת את הפוליטיקה הישראלית מאז המהפך הפוליטי של שנת 1977. גורם נוסף המאיץ את הממשלה לטפל בבעיות האוכלוסייה הערבית נובע מהתפתחותה של החברה האזרחית ומן הלחץ הציבורי והמשפטי (עתירות לבג"ץ) שמפעילים ארגונים ועמותות על הממשלה; מספרם ומשקלם הסגולי עלה מאוד החל בשנות התשעים של המאה העשרים.

ארגוני החברה האזרחית הערבית בישראל החלו להתגבש מאז סוף שנות השמונים של המאה העשרים ובעיקר ממחצית שנות תשעים ואילך, ותרומתם העיקרית ניכרת בניסוח סדר יום, שהן מקבלי החלטות (הכנסת והממשלה) והן הדרג המשפטי אינם יכולים להתעלם ממנו בשל הבעיות המטרידות את האזרחים הערבים. בעקבות זאת, רבות מתכניות הפיתוח המכוונות לאוכלוסייה הערבית בישראל נובעות גם מפסיקות של בג"ץ שנדרש לא אחת להכריע בנושאים שונים שבהם ניכר אי-השוויון שהוא מנת חלקו של המיעוט הערבי בישראל.

יתר על כן, השפעה לא מבוטלת על מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים יש לייחס גם לפניית של ארגוני חברה אזרחית ערביים אל גורמים בין-לאומיים. למשל, באפריל 2011 פנה מרכז מוסאוא אל חברי הקונגרס האמריקני בבקשה שיתערב כדי לשים קץ לגל החקיקה האנטי-ערבית בכנסת ישראל.<sup>81,82</sup>

לוח 7: מספר ההחלטות שהתקבלו בענייני האוכלוסייה הערבית בישראל, 1948-2002<sup>83</sup>

ממוצע ההחלטות לשנה	מספר ההחלטות בתקופה	התקופה
4	78	1966-1948
11	263	1991-1967
27	269	2002-1992
	<b>610</b>	<b>סה"כ</b>

העדות הבולטת ביותר לעלייה בחשיבותה של סוגיית הערבים בעיני ממשלות ישראל היא התרחבות היקפו של החלק העוסק באזרחים הערבים והדרוזים שבקווי היסוד של הממשלות מסוף שנות השמונים של המאה העשרים ואילך. ככלל, בשנות השמונים כמעט לא היה אזכור של הסוגיה בקווי היסוד של הממשלות. החל משנות התשעים חל שינוי חד, שהתבטא בפירוט נרחב של השאלות הבווערות המטרידות את האזרחים הערבים והדרוזים, לצד הכרתן של ממשלות ישראל בקיומו של אי-שוויון מתמשך שיש לפעול לביטולו (ראו לוח 8 להלן).<sup>84</sup>

81 נטשה מזוגובייה, "ארגוני זכויות אדם לחברי קונגרס אמריקאים: צאו נגד מסע החקיקה האנטי-דמוקרטי בישראל", הארץ, 12 באפריל 2011, עמ' 2.

82 הערת העורך: ארבע הפסקאות האחרונות לא נכללו במהדורה הראשונה.

83 מקור: כהן (הערה 35 לעיל), עמ' 296-297.

84 מקורות: קווי היסוד של הממשלה בראשות מנחם בגין (1981-1984) - ב' יהואש (עורך), ישראל: שנתון הממשלה התשמ"ב, ירושלים: משרד החינוך והתרבות, מרכז ההסברה, שירות הפרסומים, נובמבר 1982, עמ' 14-15; קווי היסוד של ממשלת הרטציה בראשות שמעון פרס ויחזק שמיר (1984-1988) - ב' יהואש (עורך), ישראל: שנתון הממשלה התשמ"ז-התשמ"ח, ירושלים: משרד החינוך והתרבות, מרכז ההסברה, שירות הפרסומים, אפריל 1988, עמ' 17-19; קווי היסוד של הממשלה בראשות יחזק שמיר (1988-1992) - ב' יהואש (עורך), ישראל: שנתון

השינוי החיובי והחשוב ביותר חל בתקופת ממשלת רבין-פרס (1992-1996). מצעה של ממשלה זו העלה לראשונה שורה של סוגיות כואבות הנוגעות לאזרחים הערבים והדרוזים, כגון שאלת היישובים הבלתי מוכרים, מצוקת התקציב של הרשויות המקומיות הערביות והדרוזיות, בעיית הבדווים בנגב ושאלת הרחבתן של תכניות המתאר ביישובים הערביים. מצעה של ממשלת ברק (1999-2001) אף הרחיק לכת והזכיר במפורש כוונה להחזיר את עקורי איקריט ובירעם לכפריהם.

מנגד, בולטים לרעה מצעיהן של ממשלת נתניהו הראשונה (1996-1999) ושל ממשלת אולמרט (2006-2009); הן אמנם הכירו בקיומו של אי-שוויון הנהוג כלפי הערבים בישראל (המכונים במונח הארכאי "מיעוטים"), אולם לא פירטו במצעיהן מהן השאלות המטרידות את האזרחים הערבים ומהם הצעדים שבכוונתן לנקוט לפתרון, כשם שעשו הממשלות הקודמות.

---

**הממשלה התשס"ט**, ירושלים: משרד החינוך והתרבות, מרכז ההסברה, שירות הפרסומים, אוגוסט 1989, עמ' 11-13; קווי היסוד של הממשלה בראשות יצחק רבין ושמעון פרס (1992-1996) - מ' פלבר (עורך), **ישראל: שנתון הממשלה תשנ"א-תשנ"ב**, משרד החינוך והתרבות, מרכז ההסברה, שירות הפרסומים, 1993, עמ' 14-21; קווי היסוד של הממשלה בראשות בנימין נתניהו (1996-1999) - **שנתון המסמכים הרשמיים 1996**, ירושלים: מדינת ישראל, משרד החוץ, דצמבר 1998, עמ' 238-245; קווי היסוד של הממשלה בראשות אהוד ברק (1999-2001) - **שנתון המסמכים הרשמיים 1999**, ירושלים: מדינת ישראל, משרד החוץ, ספטמבר 2002, עמ' 120-130; קווי היסוד של ממשלת אריאל שרון הראשונה (2001-2003) -

<http://www.knesset.gov.il/docs/heb/kaveiyasod2001.htm>

קווי היסוד של ממשלת אריאל שרון השנייה (2003-2006) -

<http://www.knesset.gov.il/docs/heb/kaveiyasod2003.htm>

קווי היסוד של הממשלה בראשות אהוד אולמרט (2006-2009) -

<http://www.knesset.gov.il/docs/heb/kaveiyasod2006.htm>

לוח 8: השוואת עיקרי קווי היסוד של ממשלות ישראל בעניין האזרחים הערבים והדרוזים, 1981-2006

הממשלה	עיקרי קווי היסוד הנוגעים לאזרחים הערבים והדרוזים
ממשלת בגין (1984-1981)	אין כלל אזכור של הערבים והדרוזים או של "מיעוטים" בישראל. מצוין רק כי "הממשלה תבטיח חופש מצפון ודת לכל אזרח ותושב".
ממשלת הרוטציה (1988-1984), ממשלת שמיר (1992-1988)	נעשה שימוש במונח "המגזר הערבי והדרוזי" ונזכרת התייחסות לבעיות כגון תכניות מתאר וקליטת משכילים בשירות המדינה. כמו כן הממשלה מצהירה כי "תבדוק את נושא ההקדשים המוסלמים".
ממשלת רבין-פרס (1996-1992)	<p>שינוי חד ביחס למצעהן של הממשלות הקודמות, המתבטא במצע נרחב ומפורט מאוד בנושא "ערבים ודרוזים".</p> <p>הממשלה מכירה בפערים בתחומים רבים - חינוך, רווחה, תעשייה ומלאכה, חקלאות, שיכון, נוער וצעירים ושירותי בריאות, ומצהירה כי "תפעל לסגירת פערים בין היישוב היהודי לערבי".</p> <p>הממשלה מכירה בקיומה של שורת בעיות לוחצות העומדות על סדר היום ויש למצוא להן פתרון, כגון שאלת היישובים הערביים הבלתי מוכרים, אי-שוויון בין תקציבי הרשויות המקומיות הערביות והדרוזיות לבין תקציבי הרשויות המקומיות היהודיות, בעיית הבדווים בנגב ובעיית הדיור ביישוב הערבי והדרוזי, ולכן היא מתחייבת כי "תזרז אישור תכניות מתאר להרחיב את היישובים הערביים והדרוזיים הקיימים".</p> <p>הממשלה אף אינה מסתפקת בהצהרה כללית ומעורפלת בנושא ההקדשים המוסלמים, כשם שעשו קודמותיה, אלא מתחייבת לנקוט צעד ממשי ולפיו "תוקם ועדה מיוחדת לענייני ההקדש המוסלמי, כדי להסדיר את ניהולו על ידי בני העדה המוסלמית".</p>

עיקרי קווי היסוד הנוגעים לאזרחים הערבים והדרוזים	הממשלה
<p>מבחינה סמנטית ניכרת נסיגה המתבטאת בשימוש במונח הארכאי "מיעוטים".</p> <p>בולטת בקווי היסוד גישת הפטרונות, ולפיה "ייעשו מאמצים מיוחדים לקידום של בני מיעוטים שקשרו את גורלם עם העם היהודי ומדינת ישראל ושירתו בכוחות הביטחון של המדינה".</p> <p>למרות כוונתה של הממשלה לפעול "להגדלת התקציבים לרשויות הערביות הזקוקות לשיפור התשתיות הבסיסיות במגמה לצמצם פערים בין לבין יישובים אחרים", אין שום אזכור של הבעיות הדחופות העומדות על סדר היום, כפי שפירטה ממשלת רבין.</p>	<p>ממשלת נתניהו (1996-1999)</p>
<p>ככלל, הממשלה מכירה בכך שעליה לפעול "לתיקון עיוותי העבר בהקצאת משאבים ובמתן שירותים ציבוריים" כדי לבטל את אי-השוויון הנהוג כלפי ערבים ודרוזים בישראל.</p> <p>בדומה לממשלת רבין, גם ממשלת ברק מכירה בקיומן של "בעיות מטרידות כמו בעיות ההכרה ביישובים ערביים בלתי מוכרים, הפקעת קרקעות לצורכי ציבור, בעיות הבדווים בנגב, אישור מזורז של תכניות מתאר, הגדרת שטחי שיפוט שבמחלוקת, מתן פתרונות לבעיות דיור של זוגות צעירים ואנשים במצוקה והחזרת עקורים מאיקרית ובירעם".</p>	<p>ממשלת ברק (1999-2001)</p>
<p>מצען של שתי ממשלות שרון דומה לזו של ממשלת ברק, אולם ממשלת שרון השנייה (2003-2006) לא הגדירה במדויק מהן הבעיות הבוערות העומדות על סדר היום של הערבים בישראל כשם שעשתה זאת ממשלת ברק ואף ממשלת שרון הראשונה (2001-2003), אלא רק הצהירה כי "תלמד את הבעיות המטרידות את ערביי ישראל ותפעל לקדם פתרונות לבעיות".</p>	<p>ממשלות שרון (2001-2006)</p>



הממשלה	עיקרי קווי היסוד הנוגעים לאזרחים הערבים והדרוזים
ממשלת אולמרט (2006-2009)	בולטת החזרה לשימוש במונח הארכאי "מיעוטים". הממשלה מצהירה על כוונתה לנהוג שוויון כלפי הערבים, לשלבם בחברה האזרחית וליישם "ללא דיוחי מדיניות שוויונית בזמינות לחינוך, לתשתיות, ובקבלת שירותי בריאות ורווחה".
ממשלת נתניהו (2009-2013)	הכרזה על שמירת צביונה היהודי של המדינה ועל מורשת ישראל וראיית המיעוט הערבי כ"בני דתות" ולא כמיעוט לאומי. לא נאמר דבר על קידום הטיפול בבעיות האזרחים הערבים פרט לכיבוד ערכי מגילת העצמאות.

סימן נוסף לעלייה בחשיבותה של סוגיית הערבים בעיני הממשלה הוא הדרג הגבוה יותר העוסק בנושא. בעבר היו רוב היועצים לענייני ערבים במשרד ראש הממשלה ובמשרדי ממשלה אחרים פקידים מן הדרג הזוטר, אולם בשנים האחרונות הוקמה ועדת שרים לענייני ערבים ונושא פיתוחה של האוכלוסייה הערבית הוגדר כאחד הנושאים שמשרד ראש הממשלה מעוניין בקידומם. במאסר 2001 הוצב הדרוזי צאלח טריף בראש ועדת השרים לענייני ערבים. לאחר מכן עמד ראש הממשלה אריאל שרון (באופן זמני) בראשות ועדה זו.

### תכניות פיתוח

בשנים 1999-2005 קיבלו ארבע תכניות פיתוח רב-שנתיות תוקף במסגרת חמש החלטות ממשלה. התכניות הרב-שנתיות עיצבו מסגרת תקציבית והתוו לראשונה יעדי ביצוע למדיניות הפיתוח ליישובים הערביים. התכניות התמקדו בתחומים האלה: תשתיות ביוב, תשתיות דרכים, הקמה של מערך מבני ציבור והשלמתו, פיתוח תעסוקה, צמצום הפערים בחינוך ופתרון בעיות התקציב ברשויות המקומיות הערביות. תכניות הפיתוח נועדו להשוות את רמת הפיתוח ביישובים הערביים לרמת הפיתוח הכלל-ארצית.

לוח 9: החלטות הממשלה על תכניות פיתוח ליישובים ערביים ובדווים,

2005-1998<sup>85</sup>

התקציב (במיליוני ש"ח)	תקופת ההפעלה	שם התכנית	החלטת הממשלה
614.95	2003-1999	תכנית פיתוח ליישובי הבדווים בצפון	4644 מיום 15.11.1998
3,946.85	2004-2001	תכנית רב־שנתית לפיתוח היישובים הערביים ("תכנית הארבעה מיליארד")	2467 מיום 22.10.2000
1,084.75	2008-2003	תכנית פיתוח ליישובי הבדווים הקיימים בנגב	881 מיום 25.9.2003
172.10	2005-2004	תכנית המשך ליישובי הבדווים בצפון	1403 מיום 27.1.2004
387.70	2008-2005	תכנית פיתוח ליישובי הבדווים החדשים בנגב	3956 מיום 22.7.2005
<b>6,206.35</b>			<b>סה"כ</b>

שיעורי הביצוע של תכניות אלה היו נמוכים מכפי שתוכנן במקור וזאת בשל גורמים אלה:

1. **קיצוצים בתקציבי הממשלה** - קיצוצים בתקציבי הממשלה ואף ביטול של חלקם, כגון תקציבי הפיתוח במשרד הפנים בשנת 2004 ותקציבי הפיתוח של אזורי מלאכה ושירותים במשרד התמ"ת בשנים 2003-2004.
2. **חסמים בירוקרטיים** - עיכובים בתהליכים של תכנון המתאר ובאישור התכניות בשל אי־הסדרת נושאים שנויים במחלוקת בין משרדי הממשלה.

85 מקור: בליקוף (הערה 43 לעיל), עמ' 16.

3. **מצבן הכלכלי הרעוע של הרשויות המקומיות הערביות - עיקולים שהוטלו על חשבונותיהן של רשויות מקומיות בשל חובותיהן הכספיים עיכבו העברה של תקציבי פיתוח לרשויות אלה.** מצבן הכלכלי הרעוע של הרשויות המקומיות הערביות ושל תושביהן מקשה עליהן לקבל תקציבים המותנים בהשתתפות עצמית של הרשות או של התושב (שיטת ה-matching). נוסף על כך, מצבן הכלכלי משפיע גם על יכולתן לתחזק ולתפעל את מערך התשתיות אשר נבנה בהדרגה.

4. **ליקויים בתקשורת וגיילויים של חוסר אמון - התעלמות והזנחה רבת-שנים של הממסד זרעה ניכור, חשדנות והססנות, והם באו לידי ביטוי בהתייחסותן של רשויות ערביות רבות לממסד ובהתנהלותן כלפי משרדי הממשלה.** במקרים מסוימים התפרשה התנהלות הרשויות המקומיות הערביות בעיני חלק ממשרדי הממשלה כהיעדר נכונות לשיתוף פעולה או כחוסר עניין בביצוע המיזם.

למרות חסמים אלה, הותוו בשנים האחרונות - לראשונה מאז קום המדינה - תכניות פיתוח ליישובים הערביים והוקצו תקציבים לביצוען. היה בכך מפנה לעומת מדיניות ההתעלמות שרווחה עד אז בקרב דרג מקבלי ההחלטות. בפועל ניכרת התקדמות בעיקר בפריסתן של תשתיות פיזיות, כגון פריסת מערכות ביוב ביישובים ובנייה של מבני ציבור, וכן התחלה של טיפול במערכת הכבישים בתחומי היישובים ובדרכי הגישה ליישובים. עם זאת, בתחומים מהותיים אחרים שנכללו בתכניות הפיתוח - פיתוח אזורי תעסוקה, השלמת המחסור בכיתות לימוד ועוד - שיעורי הביצוע נמוכים למדי. יתר על כן, ההדרדרות במצב התעסוקה והפערים ברמת ההשכלה ממשיכים לתרום את חלקם לעלייה בתחולת העוני בחברה הערבית ולהתרחבות הפערים בין יהודים לבין ערבים.

## ט. חסמים במדיניות הממשלה

### 1. אופייה היהודי של המדינה

חוקרים שונים עמדו בהרחבה על הגדרתה של מדינת ישראל כ"מדינה יהודית ודמוקרטית" ועל קווי המדיניות שנגזרו ממנה כאחד החסמים המשמעותיים ביותר בפני הנהגת מדיניות של שוויון כלפי הציבור הערבי. לגרסתם, מדיניות הממשלה אינה יכולה להיות שוויונית כל עוד היא נגזרת מהגדרתה הרשמית של המדינה, אשר מדירה מתחומיה כחמישית מאזרחיה.

הבעיה העיקרית בתחום זה היא שעדיין אין לישראל חוקה שלמה; יתר על כן, בחוקי היסוד שלה לא הוגדרו הערכים "יהודית" ו"דמוקרטית". בעקבות זאת הציבור היהודי מעניק פרשנות נרחבת לאופייה היהודי של המדינה וגורס כי יש בכך לגיטימציה להעדפת יהודים בכל תחום על חשבון זכויותיהם של האזרחים הערבים.<sup>86</sup>

### 2. החסם הביטחוני

לאורך השנים התייחסה המדינה אל הטיפול באזרחים הערבים כאל טיפול בסוגיה ביטחונית (ראו לעיל; להרחבה ראו פרק 2). נסיבות הקמתה של מדינת ישראל בסערת מלחמה והסכסוך האזורי ובכללו המשך פעולות האיבה והטרור הניעו את הממשלה להורות לגורמי הביטחון לפקח על האזרחים הערבים. העובדה שההנהגה הערבית קוראת תגר על הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית נתפסת אף היא כאיום על הביטחון הלאומי במובנו הרחב ומכאן נגזרת מדיניות הפיקוח והאכיפה של מערכת הביטחון. בשני העשורים הראשונים לקיומה של ישראל הוכפפו הערבים אזרחי ישראל למנגנון של ממשל צבאי, וההתייחסות אליהם כאל סוגיה ביטחונית נמשכת גם היום. התבטאויות של בכירים במערכת הביטחון וכן אימונים של גופים ביטחוניים שונים או אמצעי פיקוח שנוקטות זרועות הממסד מעידים על תפיסת האזרחים הערבים בישראל כסכנה פוטנציאלית לביטחון המדינה. יעידו על כך,

<sup>86</sup> רות גבזון, הרהורים על ועדות חקירה ועל מעמד המיעוט הערבי בישראל, אוניברסיטת תל אביב: מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, 2010.

למשל, הנחייתו של משרד החינוך למנהלי בתי ספר במגזר הערבי לדווח לו על מורים שנעדרו מעבודתם ב"יום האדמה" במארס 2011,<sup>87</sup> התניית מינוי אנשי דת מוסלמים באישור של השב"כ,<sup>88</sup> בדיקות ותשאולים קפדניים וממושכים בשדות התעופה,<sup>89</sup> פעילות משטרתית מוסווית באמצעות יחידות מסתערבים ביישובים ערביים,<sup>90</sup> וכן תרגול גלוי של התמודדות שירות בתי הסוהר עם מעצר של מספר רב של אזרחים ערבים בעקבות התפרעויות ביישובים ערביים.<sup>91</sup>

ראש השב"כ לשעבר, יובל דיסקין, הגדיר את הערבים אזרחי ישראל כ"איום אסטרטגי" וכ"ציבור קיצוני ומסוכן המנצל לרעה את זכויותיו".<sup>92</sup> עם זאת, השב"כ (גם בתקופה שדיסקין עמד בראשו), שבין השאר ממונה על מניעת חתרנות מדינית, היה בין המאיצים את הממשלה לקדם שוויון אזרחי של הערבים ובין המתנגדים להצעות חוק שנועדו לפגוע באזרחים הערבים. חשוב להזכיר את דבריו של ראש השב"כ הנוכחי, יורם כהן, במהלך ניתוח מצבה המדיני-ביטחוני של מדינת ישראל: "כציבור הם [האזרחים הערבים] אינם יעד של השב"כ. הם

87 ג'קי ח'ורי, "משרד החינוך במכתב למנהלים הערבים: דווחו על מורים שנעדרו ביום האדמה", **הארץ**, 11 באפריל 2011, עמ' 1, 6.

88 עקיבא אלדר, "המדינה מודה לראשונה: מינויים של אנשי דת מוסלמים מותנה באישור השב"כ", **הארץ**, 7 בדצמבר 2008, עמ' 2.

89 או האיסור המוטל על ערבים להעלות עמם למטוס חפצים כמו מחשב נייד או לחלופין לשוטט בחופשיות בשדה התעופה ללא ליווי של אנשי ביטחון עד שער העלייה למטוס. ראו: האגודה הערבית לזכויות האדם והמרכז למאבק בגזענות, **חשודים בהיותם ערבים: אפיון גזעי של נוסעים ערבים בנתב"ג ובחברות תעופה ישראליות**, דצמבר 2006; אריה דיין, "בוא איתי, בבקשה", **הארץ**, 20 בפברואר 2007, עמ' 3; תומר זרחין וזוהר בלומנקרנץ, "בג"ץ הורה למדינה להפסיק את הבידוק הביטחוני המשפיל ערבים בשדות התעופה", **הארץ**, 8 במארס 2011, עמ' 3.

90 אמיר בוחבוט, "חוצים את הקוים", **מעריב** - סופשבוע, 3 באוקטובר 2008, עמ' 8-12; יהונתן ליס, "האיחון הגדול ביותר: עשרות שוטרים נפצעו בהפגנות מבוהמות", **הארץ**, 19 בדצמבר 2008, עמ' 12; תומר זרחין, "המשטרה מפעילה יחידת מסתערבים סודית חדשה בקרב אזרחי ישראל", **הארץ**, 13 באוקטובר 2009, כותרת ראשית.

91 ליאל קייזר, "שב"ס תרגל תסריט של טרנספר לערביי ישראל", **הארץ**, 12 באוקטובר 2010, עמ' 3.

92 עופר אדרת, "דיסקין: ערביי ישראל מנצלים לרעה את זכויותיהם", **הארץ**, 8 באפריל 2011, השבוע, עמ' 8; יואב שטרן, "השב"כ לבל"ד: נסכל פעילות חתרנית, גם אם היא חוקית", **הארץ**, 18 במארס 2007, עמ' 3.

אינם גיס חמישי ואיננו מתייחסים אליהם ככאלה. אנחנו מתייחסים אליהם כציבור פלסטיני המזדהה עם אחיו ביהודה ושומרון. צריך להבין את זה. עיקר הציבור הזה נמצא במעורבות הולכת ופוחתת בטרור".<sup>93</sup>

אחד הביטויים המובהקים לראיית הערבים דרך הפריזמה הביטחונית שב ועלה בשנת 2004 במסקנות ועדת לפיד. הוועדה נתבקשה לדון במסקנותיה של ועדת אור והיא הציעה להפקיד בידי המועצה לביטחון לאומי את ריכוזה ואת עיצובה של מדיניות הממשלה ביחס לאזרחים הערבים.

השופט האשם ח'טיב מתח ביקורת חריפה על ההצעה והסביר שהיא מחזקת את תחושתם של האזרחים הערבים שהמדינה מתייחסת אליהם כאל "בעיה ביטחונית" שיש לטפל בה ולמצוא לה "פתרון" ולא כאל אזרחים שיש לנהוג כלפיהם בשוויון. ברוח דומה, דו"ח סיכוי לשנת 2004-2005 מתח ביקורת על צעד זה, בנימוק שאין מדובר בסוגיה ביטחונית אלא בסוגיה אזרחית לגמרי. הגישה הביטחונית כלפי הערבים בישראל, לצד היסטוריה ארוכה של הקצאת משאבים מפלה, הם הגורמים העיקריים המחזקים את תחושת חוסר האמון של הערבים בישראל כלפי הממשלה וכלפי כנות כוונותיה בדבר השגת שוויון.

בכל זאת, ניתן לציין לחיוב את ביטול משרת נציג השב"כ במשרד החינוך.<sup>94</sup> בכך הוסרה אחת המכשלות שבמשך שנים רבות גררה קובלנות קשות מצד האזרחים הערבים.

### 3. החסם הבירוקרטי

חסם מרכזי נוסף במדיניות הממשלה כלפי המיעוט הערבי הוא החסם הבירוקרטי-התנהגותי. לעתים, כאשר מתקבלות בדרג הממשלה החלטות בנושא הערבים, הן מחלחלות אך בחלקן אל דרג הפקידות הזוטר וביצוען אף נעצר ומתמוסס בדרג זה. רענן כהן העריך כי הממשלה אמנם רוצה לחולל שינוי חיובי ולגבש

<sup>93</sup> ברק רביד, "ראש השב"כ על תג מחיר: מתנחלי יצהר מטילים טרור על הממשלה", הארץ, 3 בפברואר 2012, כותרת ראשית.

<sup>94</sup> יולי חרומצ'נקו, "ייפסק פיקוח איש שב"כ על החינוך הערבי", הארץ, 6 בינואר 2005.

תכניות למען האוכלוסייה הערבית, אולם חלק ניכר מהחלטות אינו מבוצע משום שגורמים מסוימים בדרג הפקידות הממשלתי, שהוא הדרג המבצע, נוטים לחשוב שהממשלה אינה מעוניינת לממש את החלטותיה וכי מדובר בהחלטות במישור ההצהרה בלבד. רכס ונבות הסבירו כי בירוקרטים הפוכים לחסם כאשר אין להם עניין, ידע, יכולת או נכונות ליישם מדיניות שוויונית של הממשלה גם אם הממשלה החליטה עליה.<sup>95</sup>

דיונים במהותו של חסם זה מובאים בדו"חות של גופים רשמיים. למשל, דו"ח מבקר המדינה לשנת 2001, אשר סקר את מדיניות הממשלה במהלך שנות התשעים בטיפול בתשתיות ליישובים הערביים, שרטט דפוס טיפוס: הממשלה מקימה ועדה לטיפול במצוקה מסוימת של הציבור הערבי; הוועדה מתכנסת כמה פעמים ולעיתים אף מנסחת דו"ח, ואחר כך היא שוקעת בביצת הסחבת של הפקידות הממשלתית או בסרבנות של משרד האוצר. שאוקי ח'טיב, יו"ר ועדת המעקב העליונה לענייני הציבור הערבי דאז, כינה זאת "תרבות של אי-קיום הסכמים".<sup>96</sup> ועדת אור הזכירה אף היא תופעה זו בדין וחשבון שלה: "גם כאשר הייתה נכונות מצד הרשויות ליזום פעולות לצמצום ההפליה, והפעלו גופי התכנון להכנת תכניות רב-שנתיות לפיתוח המגזר הערבי [...], היה הביצוע המעשי של התכניות וההמלצות, במקרים רבים, מזערי בלבד. הרבה כוונות טובות נשחקו בתהליכי טיפול בירוקרטיים נוקשים".<sup>97</sup>

מרבית ההחלטות וההסכמים שנחתמו עם נציגי האוכלוסייה הערבית בשנות התשעים הדגישו את תפקידו המרכזי של משרד הפנים. המשרד היה אמור לגבש דרך לקידום הפיתוח של האוכלוסייה הערבית וליישום עקרונות מדיניות הממשלה לצמצום הפערים בין יהודים לבין ערבים במדינה. רענן כהן הזכיר, כי כבר באוגוסט 1991 הטילה הממשלה על משרד הפנים ועל משרד האוצר להכין תכנית פיתוח חמש-שנתית ליישובים הערביים. עם זאת, השרים שטיפלו בענייני האוכלוסייה הערבית בתקופה זו התלוננו על חוסר שיתוף פעולה מצד

<sup>95</sup> אלי רכס וזרון נבות, "מדיניות שוויונית והפוליטיקה של הערבים בישראל: חסמים פרגמטיים ופרדיגמטיים", בתוך: שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים), **הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006, עמ' 121-162.

<sup>96</sup> מצוטט אצל: אורי ניר, "לפתוח את הדלת". **הארץ**, 13 במאי 2002.

<sup>97</sup> דו"ח ועדת אור (הערה 42 לעיל), סעיף 58, עמ' 53.

הפקידות במשרדי הממשלה ובעיקר במשרד הפנים. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2001 הראה, כי בחלוף עשר שנים לא גובשה כלל תכנית הפיתוח ועל כן הפנה הדו"ח ביקורת חריפה כלפי משרד הפנים. בגלל חוסר האונים של משרד הפנים הוטלה המשימה של התוויית תכנית הפיתוח הארבע־שנתית ("תכנית הארבעה מיליארד") על האגף לתיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה.

#### 4. הפיצול במערכת הפוליטית

רענן כהן הצביע על חסם נוסף במדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים הנובע מן הפיצול הפוליטי, הרווח ביתר שאת בעקבות הבחירות לכנסת הארבע־עשרה (1996). שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה (החל מבחירות 1996) הביאה לידי פיצול עמוק בכנסת ולהיעדרה של מפלגת ליבה. מרבית האנרגיה והמשאבים הושקעו במילוי הבטחות קואליציוניות, המערכת הפוליטית נעשתה מגזרית יותר והמפלגות הלכו והתמקדו בנושא מוגדר או במילוי תפקידן כנציגותיהן של קבוצות אינטרסים מוגדרות. בעקבות זאת נדחק לשוליים הטיפול בנושא הערבים.

רכס ונבות הוסיפו כי המפלגות הערביות מעולם לא היו שותפות למשחק הפוליטי (למעט שילובם של חברי כנסת ערבים במפלגות יהודיות-ציוניות) ולא הובאו בחשבון הקואליציוני (להוציא מקרה "הגוש החוסם" בתקופת ממשלת רבין). אחד הגורמים לכך הוא התרבות הפוליטית בישראל, אשר מדירה בעקיבות את הערבים מהפוליטיקה הישראלית (להרחבה ראו פרק 8).

לצד זאת יש להדגיש כי חברי הכנסת הערבים משתמשים במלוא העוצמה בכל הכלים של פוליטיקה פרלמנטרית קלאסית: הם נוכחים פעילים במליאה, שיעורי ההצבעה שלהם בהצעות חוק ובהצעות אי־אמון גבוהים, הם פעילים בוועדות ומרבים להגיש הצעות אי־אמון, הצעות לסדר היום ושאלות. רבים מחברי הכנסת הערבים עומדים בראש טבלת "אלופי הנואמים" במליאה וגם מרבים להגיש הצעות חוק פרטיות.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> למשל, בשני המושבים הראשונים של הכנסת השש־עשרה (שכינה בשנים 2003-2006), "אלוף הנואמים" היה ח"כ עבד אל־מאלכ דהאמשה מסיעת רע"מ (330 נאומים). במקום השלישי ברשימה היה בן סיעתו, ח"כ טלב אל־צאנע (243 נאומים). ח"כ מחמד ברכה, יו"ר סיעת חד"ש, עמד בראש רשימת מגישי הצעות חוק פרטיות (74 הצעות). ראו: אלי רכס ודורון נבות, "מדיניות שוויונית



## 5. הסכסוך הישראלי-פלסטיני

אין להתעלם מחסם מהותי נוסף במדיניותה של ממשלת ישראל כלפי המיעוט הערבי: הזיקה הלאומית של האזרחים הערבים בישראל לשני גורמים שביניהם לבין המדינה שורר עימות מתמשך מאז הקמתה: העם הפלסטיני והאומה הערבית. ועדת החקירה הממלכתית לבירור אירועי אוקטובר 2000 ("ועדת אור") עמדה על הסתירה הזו כשהגדירה את בעיות היסוד של המיעוט הערבי במדינה היהודית: "[...] רובו המכריע דוגל בעקביות בתהליך השלום. אולם בעת ובעונה אחת הוא מזדהה עם השאיפה להקמת מדינה פלסטינית ורואה את המדיניות הישראלית כמכשול העיקרי בפני הגשמתה".<sup>99</sup> העובדה הזו, יחד עם התמיכה במאבק של הארגונים הפלסטיניים המלווה בפעולות אלימות, גורמות לכך שהאזרחים הערבים נתפסים לעתים קרובות כמי שמזדהים עם אויבי המדינה ולפיכך כחשודים. בעקבות זאת גוברות תחושות הניכור בקרב האזרחים הערבים.<sup>100</sup>

מדיניות החוץ והביטחון ופעולותיה הצבאיות והמדיניות של ישראל בכל הנוגע לפלסטינים שמעבר לקו הירוק ובמדינות ערב השכנות מעוררות באזרחים הערבים רגשות של דחייה ממוסדות המדינה ומדיניותה. מאידך גיסא, הציבור היהודי מושפע מהתבטאויות של מנהיגים ואישי ציבור ערבים המזדהים עם גורמים שישראל הרשמית מגדירה כאויבי המדינה, מכך שערבים בודדים מעורבים בפעולות ריגול וטרור ומכך שהתנועה האסלאמית הצפונית מחוללת שיח עוין נגד ישראל והיהודים. רוב הציבור היהודי איננו תומך בשוויון אזרחי מלא לאזרחים הערבים כל עוד לא הסתיים הסכסוך בין ישראל לבין שכנותיה.<sup>101</sup>

הפוליטיקה של הערבים בישראל: חסמים פרגמטיים ופרדיגמטיים", בתוך: שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים), **הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006, עמ' 155-156.

99 דו"ח ועדת אור (הערה 42 לעיל), כרך א', עמ' 28.

100 המכון למחקר ע"ש הרי ס' טרומן למען קידום השלום - האוניברסיטה העברית ו-Palestinian Center for Policy and Survey Research, **הודעה לעיתונות: סקר דעת קהל ישראלי-פלסטיני, נובמבר-דצמבר 2010**, 20 בדצמבר 2010; סמי סמוחה, **מדד יחסי יהודים-ערבים בישראל 2008: ממציאים עיקריים ומגמות שינוי**, אוניברסיטת חיפה, מאי 2009.

101 Reiter (הערה 12 לעיל), עמ' 127-149.

## י. ועדת אור והמלצותיה

### המלצות הוועדה

ועדת אור קבעה כי הטיפול במגזר הערבי הוא נושא חשוב ורגיש ביותר, המחייב מעורבות וטיפול אישי מצד ראש הממשלה. "יעד עיקרי של פעילות המדינה חייב להיות השגת שוויון אמיתי לאזרחי המדינה הערבים, כאשר על המדינה לפתח ולהפעיל תכניות לסגירת הפערים, תוך שימת דגש על תחומי התקציב, בכל הנוגע לחינוך, לשיכון, לפיתוח תעשייתי, לתעסוקה ולשירותים", נכתב בדו"ח.<sup>102</sup> ועדת אור קבעה עוד שיש להפנות תשומת לב מיוחדת לתנאי חייהם ומצוקתם של הבדווים. הוועדה קראה למדינת ישראל לפעול לסגירת הפערים בהקדם, תוך קביעת יעדים ברורים ולוחות זמנים מוגדרים.

ועדת אור דנה גם בחשיבותה של סוגיית הקרקעות במגזר הערבי. הוועדה קבעה כי למגזר הערבי יש צרכים לגיטימיים הנובעים בין היתר מגידול טבעי, ועל כן המדינה חייבת להקצות לו קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים. הוועדה קראה לפעולה מערכתית נמרצת, אשר תעניק פתרון אמיתי לסוגיית הריסות הבתים וההפקעות. בדבריה על סוגיית הבנייה הבלתי חוקית במגזר הערבי קבעה הוועדה כי יש מקום לקביעת הסדרי תכנון מתאימים כדי למנוע תופעה זו, אשר אחד הגורמים לה הוא היעדר תכניות תקפות המאפשרות קבלת היתרי בנייה. עם זאת, הוועדה קבעה כי על המדינה לפעול לאכיפת החוק ללא רתיעה בכל הנוגע לבנייה בלתי חוקית במקום שבו לא ניתן להכשיר את המצב.

ועדת אור קראה לשידוד מערכות ביחסה של המשטרה למגזר הערבי: "המשטרה ערה לכך שפעמים רבות היא אינה נתפסת במגזר הערבי כגורם נותן שירות אלא כגורם עוין, המשרת שלטון חסר התחשבות, ועל כן נודעת חשיבות מיוחדת לפריסת מרכזי שיטור קהילתי (מש"קים) במגזר הערבי, כך שהשירות המשטירתי ביישובים הערביים ישופר".<sup>103</sup> הוועדה ציינה כי המשטרה פעלה בעניין זה גם לפני אירועי אוקטובר וגם לאחריהם.

102 דו"ח ועדת אור (הערה 42 לעיל), כרך ב, עמ' 766-767.

הוועדה הדגישה כי חשוב להטמיע בכל דרגי המשטרה את חשיבותה של התנהלות שקולה ומתונה ביחסים עם המגזר הערבי, והטעימה כי יש לעקור תופעות של דעות קדומות שליליות שנתגלו כלפי המגזר הערבי גם בקרב קציני משטרה ותיקים ומוערכים. הוועדה קראה למשטרה "להטמיע בקרב שוטריה את התובנה, כי הציבור הערבי בכללו אינו אויב שלהם, וכי אין לנהוג בו כאויב".<sup>104</sup>

נראה כי רוח זו טרם הלחלה לכל הדרגים במשטרה. לפי נתונים שהציג פרופ' שמעון שמיר ביום 19 בספטמבר 2005, מאז אירועי אוקטובר 2000 נהרגו 18 אזרחים ערבים בידי המשטרה.<sup>105</sup> תמונה חמורה יותר עולה מנתוני מרכז מוסאוו, שהתפרסמו ביום 21 במארס 2007, ולפיהם מאז אירועי אוקטובר 2000 נהרגו לא פחות מ-35 אזרחים ערבים בידי המשטרה; רק בארבעה מקרים הוגשו כתבי אישום.<sup>106</sup>

אשר למנהיגות הציבור הערבי, הוועדה קבעה כי עליה לגלות יתר אחריות במסריה ובמעשיה: "דברי שבח לאלימות כאמצעי להשגת מטרות, ולו גם מטרת לגיטימיות, אינם עולים בקנה אחד עם חובתה של הנהגה לפעול באחריות".<sup>107</sup> אימוץ אסטרטגיה של איום באלימות או של שימוש באמצעים בלתי חוקיים כדרך להשגת מטרות אינו הולם הנהגה אחראית במדינה מתוקנת. הלהטת היצרים לפני אירועי אוקטובר ליבתה את התבערה באותם אירועים. הוועדה קראה להנהגת המגזר הערבי להפנים את הלקח כדי למנוע את הישנותם של אירועים אלימים.

הוועדה קבעה כי "מושג האזרחות אינו מתיישב עם הצגת המדינה כאויב או עם דברי שבח לפעולות אלימות של אויבי המדינה נגדה ונגד אזרחיה".<sup>108</sup> הוועדה קראה למנהיגות הערבית לא לטשטש את הגבול בין הזיקה לפלסטינים בשטחים לבין נקיטת פעולות והעברת מסרים אשר אינם מתיישבים עם הנאמנות, שכל אזרח בכל מדינה חייב כלפי מדינתו.

104 דו"ח ועדת אור (הערה 42 לעיל), כרך ב, עמ' 768.

105 שמעון שמיר, הערבים בישראל: שנתיים לפרסום דו"ח ועדת אור, אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2005, עמ' 23.

106 ראו: <http://www.mossawacenter.org/default.php?lng=1&dp=2&fl=12&pg=3>.

107 דו"ח ועדת אור (הערה 42 לעיל), עמ' 769.

108 שם, עמ' 769-770.

ועדת אור גרסה כי היעדר הזכויות הקיבוציות למיעוט הערבי ואי־ההכרה בהנהגת המיעוט הם מקור למתח בין מיעוט ורוב, אך היא לא הציעה לקדם זכויות כאלה למעט מתן ייצוג לזהותם התרבותית של הערבים במרחב הציבורי (בלא להציע כיצד לעשות זאת). הוועדה גם לא הציעה פתרון לבעיות הבנייה הבלתי חוקית אף שהיא הגדירה נושא זה כמקור מתח בין המדינה לבין אזרחיה הערבים. למרות הביקורת, רבים מפעילי הציבור היהודי והערבי רואים בדו"ח ועדת אור עוגן ומצפן וקוראים לממשלה ליישם בהקדם את המלצותיו.

## יא. ועדת לפיד והמלצותיה

ביום 14 בספטמבר 2003, כשבועיים לאחר פרסום מסקנות ועדת אור, החליטה ממשלת ישראל על הקמת ועדת שרים. הוועדה התבקשה ללמוד את דו"ח ועדת אור באופן יסודי ולהגיש לממשלה את חוות דעתה בדבר ההמלצות שפורטו בו, ובמידת הצורך לנסח המלצות נוספות. בראש הוועדה עמד סגן ראש הממשלה ושר המשפטים, יוסף (טומי) לפיד (ומכאן שמה: "ועדת לפיד"). חברי הוועדה היו: השרים אפרים איתם, בני אלון, צחי הנגבי, ציפי לבני, גדעון עזרא ואברהם פורז. הוועדה ערכה מעל 25 ישיבות ובכללן סיור בשטח ובחנה מידע ודו"חות רבים.

ועדת לפיד סיימה את עבודה ב-31 במאי 2004. שלושה ימים לאחר מכן נערכה מסיבת עיתונאים. השר לביטחון הפנים צחי הנגבי, שר המשפטים יוסף (טומי) לפיד ומפכ"ל המשטרה שלמה אהרונישקי הציגו את דו"ח הוועדה. ב-13 ביוני אישרה ממשלת ישראל את מסקנות הוועדה.

דו"ח ועדת לפיד מכיל שני שערים: השער הראשון מפרט את המלצות הוועדה בעניין המגזר הערבי וההנהגה הערבית וכן מפורט בו קצב ההתקדמות של יישום מסקנות ועדת אור (על פי החלטות ממשלה הנוגעות לעניין). השער השני של הדו"ח עוסק בהמלצות הוועדה בעניין המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל.<sup>109</sup> להלן סקירה של עיקרי ההמלצות.

### 1. המלצות בעניין המגזר הערבי

דו"ח ועדת לפיד מפרט את המלצות ועדת אור שהממשלה והוועדה לטיפול במגזר הלא-יהודי שבראשות ראש הממשלה אימצו ואף הוחל בביצוען. אשר לחלק במסקנות ועדת אור שלא זכה לפתרונות הולמים או למענה בהחלטות ממשלה, ראתה ועדת לפיד צורך להמליץ לממשלה לקבל כמה החלטות חדשות:

<sup>109</sup> ראו הודעה לעיתונות מטעם ועדת לפיד:

<http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Subjects/vaadatLapid.htm>. בקישור זה ניתן לקרוא את דו"ח הוועדה על שני חלקיו.

- **הקמת רשות ממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים** - רשות זו תעסוק בין השאר בנושאים אלה: תכנון ובנייה, תקציבים, מניעת הפליה, ייצוג הולם בשירות המדינה, קידום החינוך ושילוב האזרחים הערבים בחברה ובכלכלה.
- **שילוב בני המגזר הערבי ובנותיו במסגרת שירות לאומי-אזרחי** - הוועדה המליצה על שירות לאומי-ממלכתי-אזרחי בעבור אזרחי ישראל שאינם נקראים לשירות צבאי. הוועדה הציעה שבשלב הראשון שירות זה ייעשה במסגרת הקהילתית, ולאחר מכן תפעל הממשלה להרחיב את מעגל המתנדבים הערבים לצבא, למשטרת ישראל ולמסגרות נוספות.
- **תכניות אב ותכניות מתאר ליישובים הערביים** - הוועדה המליצה לפעול להכנת תכניות מתאר ליישובים ערביים שטרם הוכנו להם תכניות ולהשלמת תכניות ליישובים שכבר הוחל הטיפול בהם, תוך שימוש בעקרון הבנייה הרוויה. חלק מתוספות הקרקע לפיתוח יוקצה להקמת אזורי תעסוקה מקומיים ואזוריים, לרבות אזורי תעשייה (פארקים תעשייתיים) משותפים ליהודים ולערבים.
- **שבוע "לימוד האחר"** - יש להקדיש שבוע להכרת מרכיבי החברה הישראלית וללימוד המאפיינים של המגזרים השונים בה, תוך הדגשת השוני במנהגים, בתרבות ובשפה, לצד הדגשת השוויון והאזרחות כישראלים.
- **קיום "יום סובלנות"** - עריכת אירוע ממלכתי שבו יובאו לידי ביטוי סממנים של שותפות אזרחית ויינתן ביטוי לרב־תרבותיות של כל מרכיבי החברה הישראלית למען הגברת הסובלנות והסולידריות בין כל המגזרים במדינת ישראל.

## 2. המלצות הנוגעות למנהיגות המגזר הערבי

ועדת לפיד המליצה שהממשלה תקרא למנהיגי הציבור הערבי להימנע מדברי הסתה נגד המדינה ומוסדותיה, להסתייג מכל הסתה העלולה להביא לאלימות, להוקיע כל מעשה אלימות, לחדול מכל ניסיון לקדם עניינים - גם הלגיטימיים והכואבים ביותר - בדרך בלתי חוקית, להישמר מטשטוש הגבול שבין זיקה

לפלסטינים תושבי יהודה שומרון וחבל עזה ובין מסרים שאינם מתיישבים עם הגאומנט שכל אזרח חייב למדינתו, לפתח תודעה אזרחית בקרב בני המגזר הערבי תוך הקפדה על אכיפת החוקים המקומיים - בייחוד חוקי הבנייה וגביית ארנונה, להקפיד על הצגת דגלי המדינה וסמליה במבנים ובמוסדות ציבור, לעודד השתתפות של בני המגזר הערבי בשירות המדינה כולל התנדבות במסגרות כמו המשמר האזרחי ולתרום לשיפור האווירה בין ערבים לבין יהודים באמצעות שיתוף פעולה בתחומי החברה, החינוך והתרבות, בייחוד בקרב בני הנוער.

### 3. המלצות הנוגעות ליחסים בין משטרת ישראל לבין האוכלוסייה הערבית

ועדת לפיד רשמה לפנייה את הודעת משטרת ישראל בדבר הגדלת היקף הפריסה של כוחות משטרה ביישובים הערביים במסגרת הפקת הלקחים מאירועי אוקטובר 2000. המשטרה נקטה את הצעדים האלה: הקמת תחנת משטרה חדשה באום אל-פחם, הוספת כ-65 מש"קים (מרכזי שיטור קהילתיים) ותגבור תחנות קיימות ביישובים ערביים, וכן גיוס כ-4,000 מתנדבים ערבים נוספים למשמר האזרחי (הגדלת מספר המתנדבים מ-2,500 בשנת 2000 ל-6,500 בקירוב בשנת 2004).

הוועדה רשמה לפנייה את הודעת המשטרה, כי לאחר אירועי אוקטובר 2000 - ובמסגרת הגברת המודעות לשיפור היחסים עם המגזר הערבי - הגבירה המשטרה את פעילות ההסברה בתוכה שתכליתה לחדד את המודעות לצרכיה של האוכלוסייה הערבית ולתת מענה מיטבי על צרכים אלה; הוקמו מיזמים לגיוס שוטרים ערבים והוכנה תכנית לעידוד לימודי השפה הערבית ביחידות שונות במשטרה. כן רשמה לפנייה הוועדה כי המשטרה הרחיבה את תחום ההידברות עם המגזר הערבי ואת פעילות ההסברה. לשם כך ננקטו צעדים כגון עריכת מפגשים תקופתיים בין פיקוד המשטרה לבין מנהיגי הציבור הערבי, עריכת הרצאות והשתלמויות בבתי ספר ושיפור הקשר בין המשטרה לבין גורמי תקשורת ערביים.

סוגיית יחסי משטרה-חברה היא לעתים בעלת חשיבות מכרעת ביחסים בין המיעוט לבין מוסדות המדינה והרוב האתני בה. בעשורים האחרונים התבררה חשיבותה של הסוגיה במהומות מיעוטים בבריטניה, בצרפת ובארה"ב (למשל פרשת רודני קינג בלוס אנג'לס בשנת 1992). בני המיעוט סבורים שגישת המשטרה אליהם

היא גישה מפלה על רקע אתני, בייחוד כאשר פעולות המשטרה לאכיפת החוק מביאות לידי הרג אזרחים מבני המיעוט האתני.<sup>110</sup> לכן, אף שפעולת משטרה נתפסת כגורם מרתיע, לעתים עלולות להתחולל בגינה מהומות על רקע אתני.<sup>111</sup>

#### 4. עמדות הציבור הערבי כלפי ועדת לפיד

ועדת המעקב מתחה ביקורת על עצם הקמתה של ועדת לפיד וטענה כי עם החברים בה נמנים שרים המתנגדים נחרצות לוועדת אור. ארבעה משבעת השרים שמונו לוועדה התנגדו לקבלת המלצותיה של ועדת אור בהצבעה שנערכה בממשלה, וחלקם הביעו לפני מינוים לוועדת לפיד התנגדות להקמת ועדת חקירה ממלכתית בעניין אירועי אוקטובר.<sup>112</sup>

בשל אי־שביעות רצונה של ועדת המעקב מהרכבה של ועדת לפיד לא הסכימו נציגיה להופיע בפני הוועדה במליאתה, ואת עצומותיהם הם הביאו בהופיעם בפני יושב ראש הוועדה לבדו.

דו"ח ועדת לפיד עורר אכזבה רבה במגזר הערבי. החלו להישמע טענות כי הדו"ח רוקן את דו"ח ועדת אור ממסריו בעניין קיפוח האזרחים הערבים. ועדת לפיד נמנעה מלהמליץ על תקציבים או על לוח זמנים ליישום המלצות ועדת אור הנוגעות לסגירת הפערים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי.<sup>113</sup> שתי המלצותיה של ועדת לפיד - קביעת שבוע ל"לימוד האחר" וקיום "יום סובלנות" - התקבלו בקרירות רבה במגזר הערבי. היו שטענו כי עדיין "מוקדם לחנוג"; אחרים התבטאו נגדן באמירה שאין מקום לכך כל עוד לא יבוטלו חוסר השוויון והקיפוח.

Guy Ben-Porat, "Policing in Multicultural States: Lessons from the Canadian Model", 110 *Policing and Society*, 18/4 (December 2008), pp. 411-425 (15).

111 על מיזם קשרי חברה ערבית-משטרה של יוזמות קרן אברהם ראו: [http://www.abrahamfund.org/img/upload/0/0\\_3498.pdf](http://www.abrahamfund.org/img/upload/0/0_3498.pdf)

112 ראו הערה 109 לעיל.



מרכז עדאלה פרסם תגובה רשמית לאחר פרסום דו"ח ועדת לפיד ובו ציין כי הנקודה החמורה ביותר בדו"ח היא היעדר התייחסות לסוגיית אי־ההעמדה לדין של השוטרים או של המפקדים שהיו מעורבים באירועי אוקטובר, דבר שיש בו משום זלזול בחיי האזרחים הערבים בישראל.<sup>114</sup> עדאלה גם דחה את הביקורת שהפנה הדו"ח לעבר מנהיגי הציבור הערבי, בטענה כי במאבקם נגד מדיניות ההפליה הם ממלאים את חובתם הפוליטית כלפי ציבור בוחריהם. ביקורת נוספת מצד עדאלה הייתה, כי דו"ח ועדת לפיד מתעלם מהמלצתה של ועדת אור בעניין הצדק בחלוקת משאבי קרקע לאזרחים הערבים.

אשר להקמת "רשות לקידום בני מיעוטים" קבע עדאלה כי השגת שוויון בין האזרחים הערבים לבין האזרחים היהודים צריכה להיות מטרותם של כל משרדי הממשלה ואין לצמצמה לרשות ספציפית; אולם אם יוחלט להקים רשות כזו, עליה להיות כפופה לחקיקה מפורשת של הכנסת שתעניק לה סמכויות.

## יב. המלצות ועדת אור במבחן המציאות

שני חברי ועדת אור לשעבר, פרופ' שמעון שמיר והשופט האשם ח'טיב, נדרשו לשאלה אם הוטב או הורע מצבה של האוכלוסייה הערבית בשנים שחלפו מאז פרסום מסקנות דו"ח ועדת אור. פרופ' שמיר קבע כי אמנם גברה המודעות לצורך להתמודד עם הבעיות הקשות של המגזר הערבי וכי במשרדים שונים מתנהלות פעילויות תכנון חשובות, אך היקף הביצוע עודנו מצומצם ובעיות היסוד - על כל משמעויותיהן המאיימות - מוסיפות להתקיים.<sup>115</sup>

ביקורת חריפה יותר השמיע השופט ח'טיב.<sup>116</sup> לדבריו, האזרחים הערבים בישראל חיים במציאות של הפליה, של קיפוח ושל פערים ההולכים ומתרחבים, מציאות אשר כמעט אינה שונה במאומה מהמציאות שבה חיו לפני פרסום דו"ח ועדת אור ולפני פרוץ אירועי אוקטובר 2000. לא חל כל שינוי במדיניות ההפליה של רשויות המדינה השונות כלפי האזרחים הערבים ברוב תחומי החיים, והאזרח הערבי ממשיך להיות מופלה לרעה בשל היותו ערבי. מעט מאוד נעשה למען השגת שוויון לאזרח הערבי ולמען הסרת כתם הקיפוח - אם אכן נעשה - ועוד פחות נעשה בנושא סגירת הפערים.

1. **עוני ואבטלה** - שמיר הזכיר כי דו"ח ועדת אור הצביע על כך שהעוני במגזר הערבי חמור מזה שבחברה הישראלית כולה וכי הוא מזין את תחושות הקיפוח ואת התסיסה בקרב האזרחים הערבים. מאז פרסום הדו"ח (ספטמבר 2003) הלך והחמיר העוני במגזר הערבי. לפי ממצאי המוסד לביטוח לאומי בדבר מצב העוני לשנת 2004, שהתפרסמו באוגוסט 2005, שיעור המשפחות העניות הערביות עלה מ-48.4% ב-2003 (119,700) ל-49.9% (123,500). שיעור עוני זה גבוה משיעור העוני בקרב היהודים פי שלושה ויותר. חמור יותר מצבם של הילדים הערבים (שהם כמחצית מהאוכלוסייה הערבית בישראל): כ-60% מילדים אלה הם ילדים למשפחות עניות. גם האבטלה

115 שמיר (הערה 105 לעיל).

116 האשם ח'טיב, הערבים בישראל: שלוש שנים לפרסום דו"ח ועדת אור, אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאור לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2006.

בקרבת הערבים חמורה יותר מזו שבקרבת היהודים: 36 מתוך 40 היישובים מוכי האבטלה בישראל הם יישובים ערביים.

ח'טיב ציין כי האוכלוסייה הערבית מופלית גם בשכר. מנתונים שהתפרסמו בדו"ח עמותת סיכוי לשנת 2004-2005 עולה כי לא רק שיעור האבטלה ביישובים הערביים גבוה מזה שביישובים היהודיים, אלא גם ממוצע השכר ביישובים הערביים נמוך יותר ועומד על סך 3,795 ש"ח לעומת 5,084 ש"ח ביישובים היהודיים.

**2. "הרשות הממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים" - שמיר דן בהמלצתה**

של ועדת לפיד להקים רשות כפופה לראש הממשלה שתעסוק במניעת הפלייתם של "המגזרים הלא-יהודיים" ובשילובם בחברה ובכלכלה. לדבריו, רבים בציבור הערבי ראו את הרשות המוצעת כגוף חסר תקציבים וחסר סמכויות ביצוע, מעין גלגול נוסף של משרת היועץ לענייני ערבים במשרד ראש הממשלה או משרת השר לענייני מיעוטים - משרות אשר תדמיתן במגזר הערבי שלילית למדי. ספקנותם ניזונה גם מן העובדה שהחלטתה של ועדת לפיד לא הזכירה כלל את הערבים בשמם אלא דיברה על "מגזרי מיעוטים" ו"מגזרים לא-יהודיים". בסופו של דבר רשות זו לא קמה.

**3. תקציב - שמיר ציין כי ועדת אור דחתה את הטיועון כי האילוצים של תקציב**

הממשלה מצדיקים את הגבלת ההקצאה של כספים לביטול הקיפוח של הערבים. ועדת לפיד, שנדרשה לאופן יישומן של המלצות ועדת אור, לא הזכירה כלל בדו"ח שלה את נושא התקציב. יש להזכיר שבתקופת ממשלת ברק החליטה ועדת השרים בראשות השר מתן וילנאי להקציב 4 מיליארד ש"ח (בארבע שנים) לקידום המגזר הערבי. המימוש של החלטה זו בשנים 2004-2000 לא הסתכם במיליארד ש"ח כל שנה. בפועל הוקצבו כ-2.7 מיליארד בלבד לאותן ארבע שנים.

**4. תקצוב רשויות מקומיות ערביות - ועדת אור עמדה על כך שמיעוט ההקצבות**

לרשויות המקומיות של המגזר הערבי היה אחד הגורמים העיקריים למצב הירוד של התשתיות ושל השירותים ביישובים הערביים. שמיר הזכיר כי דו"ח ועדת לפיד מסתפק בקביעה שטרם בוצעה החלטת הממשלה מאוגוסט 2003,

אשר דרשה לתכנן את חיזוק הרשויות המקומיות הערביות. עם התמנות לתפקיד שר הפנים (בינואר 2005), הצהיר אופיר פינס על כוונתו לפעול לסגירת הפער בין שתי האוכלוסיות גם באמצעות העדפה מתקנת. למשרד מונה מנכ"ל ערבי והוטל עליו לקדם את הרשויות המקומיות הערביות. השר פינס קבע כי יישובים ערביים יקבלו תוספות תקציב של עד 35%, וכי 43% מהתוספות של מענקי האיזון יופנו ליישובים הערביים. אמנם הייתה בכך התקדמות חשובה בפתרון הבעיות השוטפות, אך עדיין רחוקה הדרך לפתרון בעיות היסוד.

ח'טיב ציין כי החל משנת 2004 בוטלו תקציבי הפיתוח, ביטול שפגע פגיעה קשה במיוחד ברשויות המקומיות הערביות משום שמצבן הכספי הקשה הפך אותן לתלויות לחלוטין בתקציבים אלה. ביטול תקציבי הפיתוח פגע ביכולתן של רובן לחבר מבני ציבור לתשתיות וכן מנע מהן לסלול מדרכות, להחליף את צנרת מים, להתקין עמודי תאורה, לבצע עבודות ניקוז וכדומה.

**5. תכניות אב ותכניות מתאר - ועדת אור הצביעה על כך שהיעדרן של תכניות אב ותכניות מתאר הוא מכשול קשה בפני בנייה חוקית של מגורים לאוכלוסייה הערבית המתרחבת ובפני התפתחותם של היישובים הערביים.** דו"ח לפיד המליץ שמשרד הפנים יסיים את תכניות האב ואת תכניות המתאר עד סוף שנת 2005 וכך תתאפשר בנייה למגורים (בדגש על בנייה רוויה) ולפיתוח. שמיר העריך כי הושלמו תכניות האב לרוב היישובים (וחלקן בתהליך הכנה) והן עומדות עתה בהליכי אישור. עם זאת, שטחיהם של יישובים ערביים צומצמו בעבר במידה ניכרת וכיום שיעורם של שטחי השיפוט שלהם עומד על 3% מן השטחים המוניציפליים. הצפיפות בהם קשה מאוד; גם במקומות שבהם יש כוונה להרחיב את שטחי היישוב, מתברר לעתים שהם חסומים סביב בשטחים של יישובים יהודיים, בדרכים ראשיות או במתקנים ביטחוניים. הטיפול בנושא אטי מאוד, הקריטריונים אינם ברורים, אין משתפים את האוכלוסייה הערבית בתהליך במידה מספקת, הליכי התכנון והאישור ממושכים, חסר כוח אדם לטיפול בנושא, ועד כה לא אושרה הרחבתו של שום יישוב ערבי.

6. **קרקעות** - ועדת אור המליצה שהמדינה תקצה קרקעות למגזר הערבי על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים ותיענה לצרכים הלגיטימיים שלו הנובעים בין היתר מגידול טבעי. ועדת לפיד המליצה על שיווק קרקעות ליישובים הערביים על פי קריטריונים של גודל היישוב ושל צרכי תושביו. שמיר קבע כי למרות זאת היישובים הערביים עודם סובלים ממחסור בקרקע לבנייה ולפיתוח, חסרים להם שטחי ציבור להקמת מוסדות מקומיים והם מופלים לרעה בשיווק קרקעות המדינה.
7. **אזורי תעשייה** - ועדת אור קראה לרשויות המדינה ליזום תכניות לפיתוח התעשייה במגזר הערבי ולפיתוח אפשרויות תעסוקה כמפתח לסגירת הפער. ועדת לפיד תמכה בכך והמליצה שחלק מתוספות הקרקע ליישובים הערביים ייועד לתעסוקה ולתעשייה. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה הציג לממשלה ולוועדת הפנים רשימה של כעשרה יישובים ערביים שבהם מתוכננים ביסוס והרחבה של אזורי תעשייה קיימים. שמיר העיר כי אף שהוקצבו 40 מיליון ש"ח למטרות אלה ב-2005, בפועל יושם רק חלק קטן מהתכניות.
8. **ייצוג הולם בחברות ממשלתיות** - שמיר וח'טיב נדרשו לייצוג המזערי של מועסקים ערבים בחברות ממשלתיות, כפי שצוין בדו"ח ועדת אור. ועדת לפיד הזכירה את החלטות הממשלה מאוגוסט 2003 ומינואר 2004, הקובעות שעל משרדי הממשלה לקדם את קבלתם של ערבים למשרות בשירות המדינה. הממשלה קבעה כי בתוך שלוש שנים (עד 2007) על שיעור המועסקים מן המגזר הערבי להגיע ל-8%, ובתוך חמש שנים (עד 2009) - ל-10%. כן קבעה הממשלה כי בתוך שנה (עד אוגוסט 2004) יכהן דירקטור ערבי אחד לפחות בכל חברה ממשלתית. על החלטות אלה אומר דו"ח לפיד כי הן בתהליכי ביצוע אטיים וכי לא הושגו היעדים שנקבעו. בסך הכול התוצאות מאכזבות: הנתונים לספטמבר 2005 מראים כי שיעור הערבים המועסקים בממשלה אמנם עלה מ-5% - השיעור שהיה בעת פרסום דו"ח ועדת אור - אבל הגיע רק עד 5.5%-6%. הוא הדין בחברות ממשלתיות: מספר הדירקטורים הערבים ב-105 חברות, שהיה מתחת ל-30 בשנת 2003, עלה ל-50 בשנת 2005; עם זאת, שיעורם מתוך כלל הדירקטורים עדיין עומד על כ-9%.

**9. חינוך - דו"ח ועדת אור סקר את חוסר השוויון בהקצאות לחינוך במגזר הערבי בשטחים רבים וקרא לתקנו.** שמיר הזכיר כי ההמלצה העיקרית של ועדת לפיד לעניין זה הייתה להחליף מוסדות חינוך פרטיים בבתי ספר ממלכתיים. כן ציינה ועדת לפיד שלוש החלטות ממשלה, מהשנים 2000 ו-2003, שדרשו לנקוט צעדים שונים לחיזוק החינוך במגזר הערבי, וקבעה שהן בוצעו ברובן או היו בשלבי ביצוע. התקדמות מסוימת אכן חלה, אך הדרך לסגירת הפערים עדיין רחוקה: אף שמשד החינוך מדווח כי 45% מהכיתות הנבנות כיום הן בעבור בתי הספר הערביים, עדיין חסרות בהם 1,000-1,500 כיתות לימוד; מספר הערבים הזכאים לתעודת בגרות גדל, אך ב-2004 שיעורם עדיין עמד על 38.8% בקרב הערבים לעומת 58.4% בקרב היהודים; הנשירה מבתי הספר הערביים פחתה, אך עודנה כפולה מזו של תלמידים יהודים; מספר הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה גדל (כ-9%), אך עודנו נמוך במידה רבה משיעור הערבים בכלל האוכלוסייה. בכל זאת, מצד החיוב יש לציין את ביטולה של משרת נציג השב"כ במשרד החינוך, שהייתה אחת המכשלות אשר שנים רבות גררה קובלנות קשות מצד האזרחים הערבים.

**10. אוכלוסיית הבדווים - שמיר הזכיר כי דו"ח ועדת אור, אשר תיאר את הבעיות הקשות בקרב אוכלוסיית הבדווים, קבע בהמלצותיו כי יש להפנות תשומת לב מיוחדת לתנאי חייהם ולמצוקתם של אזרחים אלה.** ועדת לפיד הזכירה את החלטות הממשלה מספטמבר 2003, אשר התוו תכנית שש-שנתית לפיתוח יישובי הבדווים בנגב, להקמת שבעה יישובים חדשים בעבורם ולהשקעות בתשתיות, במוסדות ציבור, בתעסוקה, בחינוך טכנולוגי, בדרכים ובמבני דת. חלק ניכר מההחלטות עסק בחיזוק מערכת האכיפה. דו"ח ועדת לפיד קבע בניסוח לקוני כי אין נתונים על ביצוע ההחלטות האלה. המצב העגום של הבדווים שדו"ח אור דן בו לא השתנה בעיקרו: עוני קשה, אבטלה, תשתיות פגומות או חסרות, ילדים הסובלים מתת-תזונה, שירותים חברתיים ירודים, פשיעה ועוד.

**11. המשטרה - נושאים שבהם ניכר שיפור לפי המלצות ועדת אור הם:** פיתוח תורת פעולה באירועים של הפרת סדר, שיפור בציוד לפיזור המון, הפעלת נוהל חדש לתיעוד ולתחקירים, הידברות שיטתית עם אנשי המגזר הערבי,

הרחבת השיטור הקהילתי ועוד. שמיר העיר כי בחמש השנים מאז אירועי אוקטובר עברו הפגנות המגזר הערבי בימים המועדים לפורענות - כמו "יום האדמה" - ללא התנגשויות דמים, וזאת בניגוד לתרחישי העבר. לדבריו, ניתן לזקוף עובדה זו במידה רבה לזכות דפוסי הפעולה המשופרים של המשטרה.

לסיכום, דו"ח ועדת אור טבע את חותמו על היחסים בין יהודים לערבים בישראל. בצד היהודי היו שראו במסקנות הדו"ח הוכחה ניצחת לכך שהממשלה הזניחה את הציבור הערבי לאורך שנים. העובדה שדברים נחרצים אלה נאמרו לראשונה בתולדות המדינה מפי ועדת חקירה ממלכתית הקנתה משנה תוקף לקביעה כי הערבים בישראל מופלים לרעה.

דו"ח ועדת אור הפיח תקווה בקרב אותם חוגים בציבור היהודי בישראל החותרים לקדם את שילובם של הערבים במדינה על בסיס דמוקרטי-ליברלי. הדו"ח אף דרבן גופים שונים לעסוק בשאלת השוויון במשנה מרץ. למשל, עמותת סיכוי יזמה את המיזם "מעקב אור" (<http://www.orwatch.org>) שכוונתו לנהל מעקב אחר יישום מסקנות ועדת אור ולבחון את הדרכים לסגירת הפערים ולקידום השוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל.

הביקורת על תוצרי עבודתה ועל מסקנותיה של ועדת אור נבעה בין היתר מהעובדה שהיא לא הגשימה את הציפיות שנתלו בה בתחילה: רבים קיוו כי היא תאתר את האשמים בהרג האזרחים הערבים במהלך אירועי אוקטובר ותמליץ על צעדי ענישה נגדם - אף שלוועדת חקירה דוגמת ועדת אור אין הכלים הנדרשים לנקיטת צעדים אופרטיביים מסוג זה.<sup>117</sup> לפיכך, ובעקבות החלטתה של המחלקה לחקירת שוטרים שלא להעמיד לדין את השוטרים שהיו מעורבים בירי במהלך אירועי אוקטובר 2000, החליט ארגון עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל לחקור בעצמו את שלושה-עשר המקרים שבהם נהרגו אזרחים ערבים מאש של שוטרי משטרת ישראל באוקטובר 2000.<sup>118</sup> רות גביון טענה

117 גביון (הערה 86 לעיל), עמ' 9.

118 עדאלה, הנאשמים: דו"ח בעניין האחריות הפלילית והציבורית להרג אזרחים ערבים באוקטובר 2000, חיפה, 2007.

שמטבע הדברים אין ביכולתן של ועדות חקירה דוגמת ועדת אור לרדת לחקר האמת בנושאים העומדים לפתחה. משום כך חלק מהמלצותיה של הוועדה לא באו לידי ביצוע, אולם כדבריה, זהו טבען של ועדות חקירה: "[...] מידת הביצוע של המלצות של ועדת אור אינו שונה ממידת הביצוע של המלצות של ועדות חקירה אחרות [...]".<sup>119</sup>

אחד מחברי ועדת אור, השופט האשם ח'טיב, ביקר את מדיניות הממשלה, וטען שבמקום לנקוט צעדים מידיים לביצוע המלצות הוועדה, היא הקימה ועדה נוספת בדרג של שרים והיא ועדת לפיד.

חוגים אחרים בציבור היהודי ביכרו להתמקד בביקורת שמתחה הוועדה על פרנסי היישוב הערבי ומצאו בה הוכחה לדעתם שפרנסי הערבים בישראל מחרחרי ריב ואחראים להצתת האש.

תגובת הציבור הערבי התאפיינה בשניות. מצד אחד היו בקרב ההנהגה הערבית אנשים שהעריכו את הביקורת שמתחו חברי הוועדה על רשויות המדינה, אולם עם זאת גרסו כי היא "רכה" מדי ואינה כוללת. עם זאת, רוב הציבור הערבי הביע את מורת רוחו ממסקנות הוועדה משום שהן לא הטילו באופן נחרץ וחד-משמעי את האשמה בהרג האזרחים הערבים על המשטרה ועל כוחות הביטחון. הקביעה שהאשמה הוטלה על הקרבן נעשתה פופולרית במיוחד ושיקפה את הלוך הרוחות בציבור הערבי בעקבות פרסום מסקנות הוועדה. סגירת תיקי החקירה של המחלקה לחקירות שוטרים בספטמבר 2005 תרמה להעמקתה של תחושת הניכור בקרב הערבים.

110 רות גביון, **הרהורים על ועדות חקירה ועל מעמד המיעוט הערבי בישראל**, אוניברסיטת תל-אביב: מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, 2010, עמ' 14. על התנהלותן של המחלקה לחקירות שוטרים ושל רשויות אחרות לאכיפת חוק בעניין הרג אזרחים ערבים במהלך אירועי אוקטובר, ראו: ליגא סאבא (בהנחיית מרדכי קרמיניצר), **אירועי אוקטובר 2000: האם כובד עיקרון השוויון לפני החוק?**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011.



## מקורות

אבינרי שלמה, "מיעוטים לאומיים במדינות לאום דמוקרטיות", בתוך: אלי רכס (עורך), **הערבים בפוליטיקה הישראלית: דילמות של זהות**, אוניברסיטת תל-אביב: מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, 1998, עמ' 17-27.

אוסצקי-לזר שרה וסמוחה סמי, **מסמכי מדיניות כלפי המיעוט הערבי בישראל 1998-2011**, חיפה: אוניברסיטת חיפה, המרכז היהודי-ערבי, יולי 2011.

אור תאודור, **שנה לדין וחשבון של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אירועי אוקטובר 2000**, אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2004.

בוימל יאיר, "הממשל הצבאי ותהליך ביטולו, 1958-1968", **המזרח החדש**, מ"ג (תשס"ב), עמ' 133-156.

בוימל יאיר, **צל כחול לבן: מדיניות הממסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים, השנים המעצבות: 1958-1968**, חיפה: פרדס הוצאה לאור, 2007.

בליקוף מיכל, "החלטות ממשלה בעניין האזרחים הערבים, תכניות פיתוח ליישובים הערביים ומעקב אחר ביצוען, 1999-2005", בתוך: עלי חידר (עורך), **דו"ח סיכוי 2004-2005: מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים - שנתיים לפרסום דו"ח ועדת אור**, ירושלים וחיפה: סיכוי - העמותה לקידום שוויון אזרחי, דצמבר 2005, עמ' 11-44.

בנזימן עוזי ועטאללה מנצור, **דיירי משנה: ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות כלפיהם**, ירושלים: כתר, 1992.

ג'בארין יוסף, **חוקה שוויונית לכל? על חוקה וזכויות קולקטיביות של האזרחים הערבים בישראל**, חיפה: מרכז מוסאוא, נובמבר 2006.

גביזון רות, **הרהורים על ועדות חקירה ועל מעמד המיעוט הערבי בישראל**, אוניברסיטת תל-אביב: מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, 2010.

גונן עמירם וח'מאיסי ראסם, "ממשלת ירושלים מחליטה וממשלת באר-שבע עושה מה שהיא רוצה: כוחם של הדרג המחוזי והדרג המקומי בעיצוב מדיניות כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל, וביישומה", בתוך: שלמה חסון ומיכאיל קרייני (עורכים), **הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ספטמבר 2006, עמ' 163-169.

גרליץ רון (עורך), **מחסמים לסיכויים: מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל**, ירושלים: עמותת סיכוי לקידום שוויון אזרחי, 2010.

האגודה הערבית לזכויות האדם והמרכז למאבק בגזענות, **חשודים בהיותם ערבים: איפיון גזעי של נוסעים ערבים בנתב"ג ובחברות תעופה ישראליות**, דצמבר 2006.

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, **החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל**, נצרת, 2006.

ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, **דין וחשבון**, ירושלים, ספטמבר 2003.

זנדברג חיים, **מקרקעי ישראל: ציונות ופוסט-ציונות**, ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, הפקולטה למשפטים, 2007.

ח'טיב האשם, **הערבים בישראל: שלוש שנים לפרסום דו"ח ועדת אור**, אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2006.

חיידר עזיז, "הכלכלה הערבית בישראל: מדיניות יוצרת תלות", בתוך: עזיז חיידר (עורך), **ספר החברה הערבית בישראל: אוכלוסייה, חברה, כלכלה**, ירושלים ותל-אביב: מכון ון-ליר והקיבוץ המאוחד, 2005, עמ' 171-200.

חיידר עלי (עורך), **דו"ח סיכוי 2009: מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל**, ירושלים: עמותת סיכוי לקידום שוויון אזרחי, 2010.

חסון שלמה וקרייני מיכאיל (עורכים), **חסמים בפני שוויון הערבים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006.

ח'מאסי ראסם, **דרך 6 והיישובים הערביים: איום או מנוף? ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות**, 1999.

כהן הלל, **ערבים טובים**, ירושלים: עברית, 2006.

כהן רענן, **זרים בביתם: יהודים, ערבים, מדינה**, אוניברסיטת תל-אביב: דיונון, 2006.

לוסטיק איאן, **ערבים במדינה היהודית**, חיפה: מפרש, 1985.

**לקראת אזרחות ישראלית מכלילה: מסגרת רעיונית חדשה ליחסי יהודים-ערבים בישראל, נוסח לדיון ציבורי**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2011.  
<http://www.jiis.org.il/upload/citizenship.pdf>

נויברגר בנימין, **המיעוט הערבי: ניכור והשתלבות**, יחידה 11, קורס "ממשל פוליטיקה", תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1998.

סאבא לינא (בהנחיית מרדכי קרמניצר), **אירועי אוקטובר 2000: האם כובד עיקרון השוויון לפני החוק? ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2011.

סבירסקי שלמה, קונור-אטיאס אתי ושורץ איתי, **העדפה ממשלתית במימון יישובים: תקציבי רשויות מקומיות, בנייה למגורים וסלילת כבישים, 1995-2004**, תל-אביב: מרכז אדוה, פברואר 2006.

סולטאני נמר ונביל א-סאלח, **עמדת המיעוט הערבי בישראל כלפי ועדת אור**, חיפה: מדה על כרמל - המרכז הערבי למחקר חברתי יישומי, 2003.

סיכוי, דו"ח סיכוי 2004-2005: מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים, ירושלים וחיפה, דצמבר 2005.

סמוחה סמיו, מדד יחסי יהודים-ערבים בישראל 2008: ממצאים עיקריים ומגמות שינוי, חיפה: אוניברסיטת חיפה, 2010.

סמוחה סמיו, "מדיניות קיימת ואלטרנטיבית כלפי הערבים בישראל", מגמות, כ"ו, 1, (ספטמבר 1980), עמ' 7-36.

עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, הנאשמים: דו"ח בעניין האחריות הפלילית והציבורית להרג אזרחים ערבים באוקטובר 2000, חיפה, 2007.

עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, חוקים והצעות חוק מפלים בישראל, חיפה, 29 בנובמבר 2010.

פארס אמין, תקציב המדינה והאזרחים הערבים: דו"ח חברתי-כלכלי 2004, חיפה: מרכז מוסאוא, 2004.

רחף אפרת (בהנחיית מרדכי קרמיניצר), אף על פי שחטא - ישראלי הוא? שלילת אזרחות בנין הפרת אמונים, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008.

רכס אלי, "הערבים בישראל לאחר תהליך אוסלו: לוקליזציה של המאבק הלאומי", המזרח החדש, מ"ג (תשס"ב), עמ' 275-304.

רכס אלי, המיעוט הערבי בישראל: בין קומוניזם ללאומיות ערבית, אוניברסיטת תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, 1993.

רכס אלי, ערביי ישראל והפקעת הקרקעות בגליל: רקע, אירועים והשלכות, 1975-1977, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, 1977.

רכס אלי ונבות דורון, "מדיניות שוויונית והפוליטיקה של הערבים בישראל: חסמים פרגמטיים ופרדיגמטיים", בתוך: שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים), **הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ספטמבר 2006, עמ' 121-162.

שטנדל אורי, **ערביי ישראל: בין פטיש לסדן**, ירושלים: אקדמון, 1992.

שמיר שמעון, **הערבים בישראל: שנתיים לפרסום דו"ח ועדת אור**, אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2005.

Haidar Aziz, *The Arab Population in the Israeli Economy*, Tel-Aviv: The International Center for Peace in the Middle East, 1990.

Reiter Yitzhak, *National Minority, Regional Majority: Palestinian Arabs versus Jews in Israel*, New York: Syracuse University Press, 2009.

Rubinstein Amnon, *Israeli Arabs and Jews: Dispelling the Myths, Narrowing the Gaps*, The American Jewish Committee, December 2006.

Zureik Elia T., *The Palestinians in Israel: A Study in Internal Colonialism*, International Library of Sociology, London: Routledge & Kegan Paul, 1979.