



**יוזמות קרן אברהם**  
**مبادرات صندوق إبراهيم**

**The Abraham Fund Initiatives**

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

**יוזמות קרן אברהם**

**מוגש בכנס הרצליה השנתי התשיעי**

**ייעוץ מדעי:**

**פרופ' ראסם ח'מאיסי**

**פברואר, 2009**





**יוזמות קרן אברהם**  
**مبادرات صندوق إبراهيم**

**The Abraham Fund Initiatives**

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

**יוזמות קרן אברהם**

**מוגש בכנס הרצליה השנתי התשיעי**

**פברואר, 2009**

**כתיבה:**

**אמנון בארי סוליציאנו, אורי גופר**

**ייעוץ מדעי:**

**פרופ' ראסם ח'מאיסי**



מטרת מסמך זה הינה לסקור את תמונת המצב של עירוב בין אוכלוסייה ערבית ויהודית בישראל בשכונות, ערים, ישובים, מועצות אזוריות ומרחבים אורבניים משותפים, ולבחון את משמעויותיה עבור מתכנני מדיניות בישראל ברמת השלטון המרכזי והמקומי.

בחודש אוקטובר 2008, פרצו מהומות אלימות בין תושבים יהודים וערבים בעיר עכו, אשר איימו להתפשט אל ישובים נוספים ואשר העלו לשיח הציבורי, למשך זמן מוגבל, שאלות הנוגעות לחיים בעכו כעיר מעורבת. באמצעות מסמך זה, אנו מבקשים להרחיב את מסגרת השיח וההסתכלות על אוכלוסייה מעורבת בישראל. אל לה למסגרת זו להיות מוגבלת לחמש הערים המעורבות הותיקות בישראל (עכו, חיפה, תל-אביב-יפו, רמלה ולוד). עליה לכלול בתוכה ערים מעורבות "חדשות" דה פאקטו שהולכות ונוצרות בשנים האחרונות, כשם שעליה לכלול התייחסות לעובדת קיומם של מועצות אזוריות ואזורים ומרחבים מעורבים. זאת משום שרבים מן הסוגיות והאתגרים הניצבים בפני ערים מעורבות רלוונטיות גם ברמת הניתוח האזורית והמרחבית, כפי שיוצג בהמשך.

הטענה המרכזית המופיעה במסמך היא, כי סמיכות המגורים בין ערבים לבין יהודים בישראל מחייבת ראייה תכנונית מערכתית, מתן מענה לצרכי שתי האוכלוסיות ומדיניות מכוונת כלפי שיתוף, שילוב ומפגש בין שתיהן. כבר כיום, ולמרות מדיניות ארוכת-שנים של הפרדה מכוונת במגורים בין האוכלוסיות, אחוז ניכר מכלל האוכלוסייה חי בפועל בסמיכות שכזו, בדרגה זו או אחרת. יתרה מזאת, בהיעדר פתרון באופק למצוקת הדיור החמורה ממנה סובלת האוכלוסייה הערבית, שיעור זה אף צפוי לגדול, כפי שאכן מצביעה מגמת העיור והמגורים של השנים האחרונות.

חלקו הראשון של מסמך זה יסקור, אם כן, את סוגיית הערים והאזורים המעורבים בישראל-תחילה תוך התמקדות בערים המעורבות ובהמשך בבחינת האזורים המעורבים. בחלקו השני של המסמך יוצגו עיקרי החסמים והאתגרים העומדים בפני ערים ואזורים מעורבים. לבסוף, יועלו מספר סוגיות ושאלות מדיניות העולות מתוך הניתוח המוצג.

---

<sup>1</sup> תודתנו לפרופ' ראסם ח'מאיסי, מתכנן ערים וגיאוגרף, מן החוג לגיאוגרפיה ולימודי הסביבה באוניברסיטת חיפה ועמית מחקר בכיר במכון ון ליר, אשר ליווה את כתיבת המסמך והעניק לנו ייעוץ מדעי. תודה שלוחה גם לגב' אסמהאן מסרי-חרזאללה ולמר אריק רודניצקי על סיועם באיסוף הנתונים.



## חלק ראשון

### תמונת מצב: ערים ואזורים מעורבים בישראל- מבידול לעירוב

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

### ערים מעורבות

בישראל מתייחס המושג "ערים מעורבות" לערים בהן חי מיעוט ערבי משמעותי<sup>2</sup> לצד רוב יהודי. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס, 2006) מגדירה כיום שבע ערים מעורבות (נוסף על ירושלים<sup>3</sup>): עכו, חיפה, תל אביב-יפו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא ונצרת-עילית, בהן חיים כמאה אלף אזרחים ערבים המהווים כ-9% מכלל האזרחים הערבים בישראל. ראוי לציין כי לצד סיווג זה של הלמ"ס אין ביטוי סטטוטורי מיוחד הדורש התייחסות מיוחדת אל מצבן של הערים המעורבות מצד מוסדות הממשל, אף כי התקיימו דיונים רבים בנושא.<sup>4</sup>

קבוצת הערים המעורבות אינה עשויה מיקשה אחת: בחלק מן הערים המעורבות האוכלוסייה הערבית הינה ילידת העיר (כמו למשל בחמש הערים הראשונות שצוינו) ולעומתן, ערים מעורבות "חדשות", כגון העיר נצרת-עילית,<sup>5</sup> מתהוות בשנים האחרונות כתוצאה, בין היתר, ממצוקת ומחסור דיור מתמשכים בקרב האוכלוסייה הערבית והיעדר פתרונות הולמים ביישוביה.

<sup>2</sup> על פי מקורות לא רשמיים- מעל 10%.

<sup>3</sup> בירושלים חיים כ-250 אלף תושבי ירושלים המזרחית, אשר אינם מוכרים כאזרחי המדינה. בשל הנסיבות הייחודיות של העיר ירושלים, אין היא מהווה חלק מהניתוח הנוכחי.

<sup>4</sup> במסגרת דיון שנערך לאחרונה ביוזמת הפורום להסכמה אזרחית ב-1 ביולי 2008 פנתה וועדת הפנים של הכנסת אל שר הפנים בבקשה להקמת יחידה לטיפול בערים מעורבות ולהוספת תקנה המגדירה כל עיר שמעל 25% מתושביה הינם ערבים כעיר מעורבת, מתוך הכרה בכך שהערים המעורבות "מתמודדות מזה שנים רבות עם בעיות קשות ביותר מהן סובלים, בעיקר, התושבים הערבים... המצב כיום, לפיו אין התייחסות מערכתית לנושאים אלו מקשה מאוד על איגום מאמצים, פעילות מקצועית ומשאבים לטיפול יעיל בבעיות". טרם חלה התקדמות בטיפול בבקשה.

<sup>5</sup> לפי הערכות, שיעורם של הערבים באוכלוסיית נצרת עילית גבוה יותר מנתוני למ"ס, והוא מגיע כדי 15% ויותר מאוכלוסיית העיר. ראו: ידיעות אחרונות, 12.12.2007.

תרשים 1 וטבלה 1 שלהלן ממחישים כי מגמה זו נמצאת בעלייה כשאל ערים נוספות מתווספת עם השנים אוכלוסייה ערבית במספרים משמעותיים. לפי כמה הערכות, בערים יהודיות אשר אינן מוגדרות "ערים מעורבות" מתגוררים כיום כ-50 אלף אזרחים ערבים. בהקשר זה ראוי לציין ערים כמו כרמיאל (46,100 תושבים) ובאר שבע (185,400 תושבים), שבכל אחת מהן (על-פי נתוני למ"ס) שיעור האוכלוסייה הערבית אינו עולה על 1.5% ומסתכם בשתייהן יחד בכ-3,500 נפש, אך לכך יש להוסיף את העובדה כי המספרים הרשמיים המופיעים אינם מציגים את התופעה במלוא היקפה, מכיוון שמשפחות ערביות רבות שומרות על רישום בכתובת המגורים המקורית, מסיבות מגוונות (כגון, האפשרות לשלוח את ילדיהם אל מוסדות חינוך בישוב המוצא, בהיעדר מסגרות לימוד מותאמות בישובים המעורבים, וכיו"ב).

גודלה האמיתי של האוכלוסייה הערבית בערים אלה גבוה הרבה יותר מהנתונים הרשמיים. כך, למשל, קיימות הערכות כי גודלה של האוכלוסייה הערבית בכרמיאל הוא למעשה כ-10% מאוכלוסיית העיר (כ-4,500 נפש). כמו כן, לפי דיווחים אחדים, משפחות ערביות רבות עברו להתגורר ביישובים כגון בית שאן, עתלית, באר שבע, קריית שמונה, מערב ירושלים<sup>6</sup> ואחרים. בנוסף, ראוי לציין כי ערים אלה ורבות נוספות, מהוות מרכזים תפקודיים לבילוי, למסחר ולצריכה עבור האוכלוסייה הערבית. יזמים ובעלי עסק ערבים רבים מקימים את עסקיהם בערים אלה. כך שהגבולות החדים של ההפרדה רבת-השנים קהים לא רק במגורים אל גם בפעילות המסחרית והתפקודית, עם הפיכתה של החברה הערבית חלק אינטגרלי מהמרחב הציבורי והכללי של ערים אלה.

---

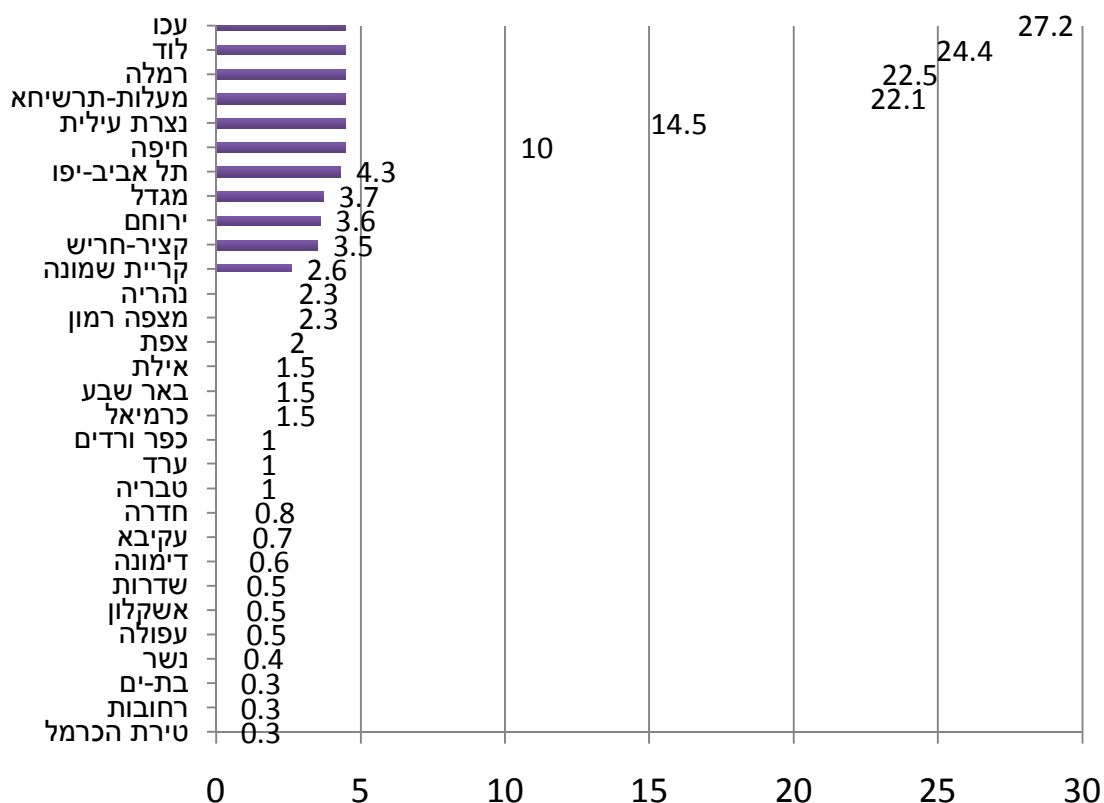
<sup>6</sup> למשל בגבעה הצרפתית, ר' מסרי-חרזאללה אסמהאן (בפני פרסום), ירושלים כיעד להגירה פנימית של משפחות פלסטיניות ישראליות, מכון פולסהיימר למחקרי מדיניות.



### טבלה 1: הרכב האוכלוסייה בערים המעורבות (סוף 2006)

| עיר                            | אוכלוסייה בסוף 2006 |       | יהודים ואחרים  |       | ערבים         |       |
|--------------------------------|---------------------|-------|----------------|-------|---------------|-------|
|                                | סה"כ                | שיעור | סה"כ           | שיעור | סה"כ          | שיעור |
| עכו                            | 46,000              | 72.8% | 33,500         | 72.8% | 12,500        | 27.2% |
| חיפה                           | 266,300             | 90.2% | 240,200        | 90.2% | 26,100        | 9.8%  |
| תל-אביב-יפו                    | 384,400             | 95.7% | 367,870        | 95.7% | 16,530        | 4.3%  |
| יפו (סוף 2005) <sup>7(א)</sup> | 46,500              | 68.8% | 32,000         | 68.8% | 14,500        | 31.2% |
| רמלה                           | 64,200              | 77.9% | 50,010         | 77.9% | 14,190        | 22.1% |
| לוד                            | 66,800              | 76.4% | 51,040         | 76.4% | 15,760        | 23.6% |
| נצרת עילית                     | 43,600              | 87.0% | 37,930         | 87.0% | 5,670         | 13.0% |
| מעלות-תרשיחא                   | 21,200              | 78.0% | 16,540         | 78.0% | 4,660         | 22.0% |
| <b>סה"כ</b>                    | <b>892,500</b>      |       | <b>797,090</b> |       | <b>95,410</b> |       |

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



<sup>7(א)</sup> הנתונים על יפו נלקחו מתוך: שנתון סטטיסטי לתל-אביב-יפו – 2007, לוח 2.17, לוח 2.21. לפי נתוני השנתון הסטטיסטי לתל-אביב-יפו, בסוף שנת 2006 מנתה האוכלוסייה הערבית ביפו 14,900 נפש. אין נתון לגבי גודל האוכלוסייה היהודית באותה שנה. איסוף הנתונים נעשה לצורך הפקת אוגדן מידע בנושא החברה הערבית בישראל, העומד בפני פרסום, בהוצאת יוזמות קרן אברהם.

## **מניעי הגירה ערבית אל ישובים יהודיים ומעורבים**

היווצרות הערים המעורבות החדשות מתרחשת לרוב עקב הגירה שנעשית מתוך מחסור ומצוקת דיור חריפה ביישובים הערביים. במקרים אחרים, נוצרות ערים מעורבות עקב הכללתה של אוכלוסייה ערבית בתחום שיפוטן של ערים יהודיות, כגון המקרה של שכונת ראמיה בכרמיאל, או השכונה הצפונית בנצרת-עילית.

מקורותיה של מצוקת הדיור טמונות באי-הקמה של יישובים ערביים חדשים, העדרן של תכניות מתאר, עיכוב רב בהכנתן ובאישורן, חוסר התאמה לצרכים האמיתיים ביישובים קיימים, מצוקת קרקע לבנייה ועוד. גורמים אלו לצד רמת שירותים נמוכה ביישובים הערביים, מהווים "גורם דחיפה" בעיקר לזוגות צעירים העוברים ליישובים יהודיים בהם מצאי של דירות. סיבות נוספות להגירה הן תהליכים פנימיים של עיור ומודרניזציה בחברה הערבית, בנוסף לסביבת מגורים פיסית מושכת בערים היהודיות.

כך למשל, בסקר שנערך בקרב מדגם רחב מקרב התושבים הערבים אשר עברו להתגורר בעיר נצרת עילית (שבה הם מהווים מעל 14% מאוכלוסיית העיר) ציינו 46% מהנשאלים כי המניע העיקרי להגירתם היה "דירה קודמת קטנה" ו-45% העידו על "אי-מצאת דירה מתאימה בישוב הקודם". הגורם המשפיע ביותר על בחירת מקום המגורים החדש הינו מידת הקירבה למקום המגורים הקודם, והוא אשר מהווה מניע עיקרי להגירה על אף השוני החברתי והתרבותי והעימותים הפוליטיים המאפיינים את שתי הקבוצות. מניעים דוגמת שיפור תנאי המגורים והשבחת הסביבה מדורגים כמשניים בחשיבות, ואילו שירותי הציבור השונים המוענקים כמעט ואינם מהווים שיקול בבחירה (חמדאן, 2006).

## **מאפייני האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות**

ישנם הבדלים במאפייני האוכלוסייה הערבית בערים הותיקות לעומת הערים המעורבות החדשות. כמו כן קיימים הבדלים בין הערים המעורבות הותיקות השונות (ח'מאיסי, 2008).

מחקרים רבים מצביעים על ההבדלים והפערים הסוציו-אקונומיים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית בישראל, כולל זו שבערים המעורבות הותיקות. די אם תוזכר, בהקשר זה, העובדה כי על פי הלמ"ס מעל 90% מהיישובים הערביים מדורגים באופן עקבי בשלושת האשכולות הנמוכים ביותר של המדד החברתי-כלכלי ליישובים בישראל.

לגבי האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות הותיקות, ניתן היה לצפות כי מצבה הסוציו-אקונומי יהיה טוב יותר באופן יחסי, בשל המגורים בערים מרכזיות, חלקן בליבת המדינה

והמטרופולין המרכזית (תל-אביב יפו, לוד ורמלה) והסמיכות למרכזי תעסוקה מרכזיים. הממצאים, לעומת זאת, מצביעים על כך כי לא קיימים הבדלים מובהקים בין אוכלוסייה זו לכלל האוכלוסייה הערבית, וכי המגורים בערים המעורבות לא רק שלא העניקו לאוכלוסייה זו יתרון אלא אף הרעו את מצבה בחלק מהקריטריונים, ביחס לכלל האוכלוסייה הערבית בישראל (ח'מאיסי, 2008).

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

להבדלים אלו במאפיינים הדמוגרפיים השלכות על סוגי הקשיים וסוגי פתרונות-המדיניות הנדרשים בערים המעורבות השונות, אם כי ישנו גם הרבה מן המשותף בין קשיי המגורים בערים אלה.

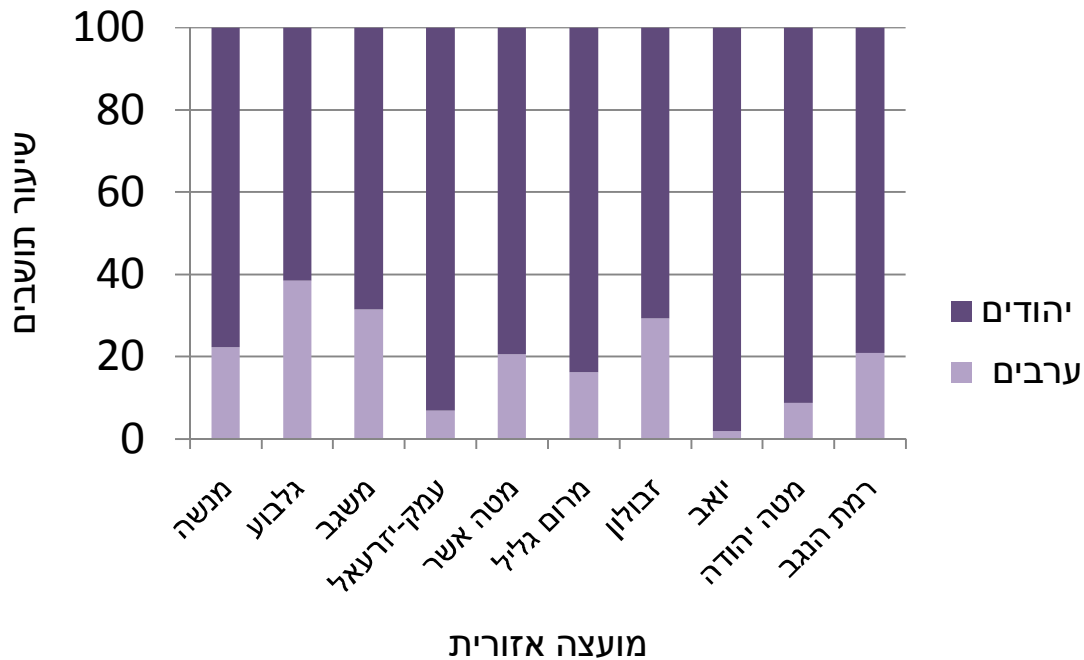
## אזורים מעורבים

מגורים באותה עיר הם קריטריון חשוב אך לא בלעדי של הצורך לבחון היבטים של חיים באזור מעורב. גורמים נוספים, כמו מוקדי צרכנות ותעסוקה באזורים מעורבים, אינטרסים סביבתיים משותפים, שיתוף בקבלת החלטות הנוגעות לאזור מעורב בתכנונו, פיתוחו, ייצורו ועיצובו, ועוד - כל אלה מחייבים את הרחבת נקודת המבט אל מעבר לאותן ערים בהן קיים עירוב אוכלוסין, כך שהיא תכלול את אותם הגופים והמרחבים המכילים אוכלוסייה ערבית ויהודית. נבחן עתה באופן ממוקד את תמונת המצב ביחס למועצות אזוריות מעורבות ולקיומם של אזורים המכילים רצפים אורבניים או כפריים מעורבים בישראל.

### מועצות אזוריות מעורבות

מבין 53 מועצות אזוריות בישראל, 3 מועצות אזוריות כוללות יישובים ערביים בלבד. מבין 50 הנותרות 11 מועצות אזוריות (כלומר, מעל 20% מהמועצות האזוריות) הן מועצות אזוריות מעורבות, על פי הפרוט המופיע בתרשים 2.

#### תרשים 2: שיעור סך התושבים הערבים במועצות האזוריות המעורבות



## **אזורים מעורבים**

בנוסף לערים ולמועצות האזוריות המעורבות רצופה ישראל גם באזורים מעורבים הכוללים אשכולות של רשויות מוניציפאליות יהודיות וערביות סמוכות (לעיתים עד כדי יצירת רצף אורבאני של ממש). אזורים אלו אינם אחידים מבחינת שטחם, סוג יישוביהם ומבחנותם הגיאוגרפית, אולם בכלם מתקיים ממשק יהודי-ערבי אינטנסיבי.

היות ואין מדובר בהגדרה פורמאלית של אזורים מעורבים, הרי שתיחומם נתון לפרשנות. מסיבות מעשיות, אנו מבחינים בשלושה-עשר אזורים מעורבים מרכזיים, הניתנים ברובם לחלוקה לתת-אזורים מעורבים. טבלה 2 שבעמוד הבא מציגה את פירוט החלוקה.

**כפי שניתן לראות, מטבלה 2 עולה כי כ-2.216 מיליון איש בישראל שהם כשליש מאזרחי המדינה חיים במרחבים מעורבים, מהם 1.330 מיליון יהודים (כ-60%) ו-885 אלף ערבים (כ-40%).**

**טבלה 2: אזורים מעורבים בישראל (מקור נתונים: אתר מרכז השלטון המקומי, 2006)**

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

## חלק שני

### חסמים ואתגרים מרכזיים בערים ובאזורים מעורבים

ניתוח רחבי של של דוחות ארגון שתי"ל בנושא חמש הערים המעורבות הותיקות (ח'מאיסי, 2008), מעלה כי למרות שונות בין הערים והצורך לעצב אסטרטגיית התערבות שונה בכל עיר, אפשר להשען על תכונותיהן המשותפות של הערים בכדי למתן את הקונפליקטים והמתחים שהתחזקו מאז אוקטובר 2000 בין האוכלוסייה הערבית לבין היהודית. ח'מאיסי מונה מספר סוגיות משותפות לערים אלה, הדורשות התערבות ושינוי מדיניות. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם המסקנות העולות ממקורות נוספים (למשל, רכס, 2007; המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2004) ורובן תקפות במידה רבה גם עבור התייחסות אל מועצות אזוריות מעורבות ואל אזורים מעורבים. נציין כמה מן הנושאים העיקריים השבים ועולים בדוחות השונים:

#### הפרדה

קרוב ל-90% מן הערבים-הפלסטינים בישראל מתגוררים ביישובים ערביים. בערים המעורבות מתקיים עירוב במגורים בין ערבים ליהודים בעיר, ובידול על פי שכונות. בכך דומה המצב בערים המעורבות למגמת הבידול וההפרדה במגורים בין האוכלוסייה הערבית והיהודית הקיימת מאז קום המדינה ברמה האזורית והארצית. עם זאת, מערכת היחסים בין יהודים לערבים מושפעת במידה רבה מן השכנות ביניהם. אלפנדרי וקנדלפת (2006) מצאו כי ככל שהשכונה מעורבת יותר כך מעמיקה מערכת היחסים הנתפסת בדרך כלל כמערכת טובה וקורקטית.

#### תהליכי עיור מעוותים

הקהילה הערבית, גם כאשר ממוקמת בלב הערים הגדולות, סובלת מתהליכי עיור מעוותים, ואינה מצליחה להתגבש מבחינה קהילתית. למתחים הנוצרים בעקבות זאת בתוך הקהילה הערבית יש השפעה על היחס לחברה היהודית ולמסד העירוני.

#### מרחב ציבורי

המרחב הציבורי בערים ואזורים מעורבים נצרך על ידי שתי הקהילות, אך הוא אינו שייך לשתייהן באופן דומה ושווה. קיים מחסור חמור במרחב ציבורי המשרת את האוכלוסייה הערבית ונצרך על ידה. בחיפה וביפו, לדוגמה, מתרחש תהליך של התחדשות והתברגנות הנתמך על ידי המנהל העירוני, שמטרתו המוצהרת והלא-מוצהרת היא לאכלס ביהודים את האזורים החשובים מבחינת שימור מורשת הבנייה, שבמקרים רבים הם אזורי המגורים של התושבים הערבים בעיר.

## הפליה כפולה- ברמה הארצית והעירונית

האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות מצויה בערים מרכזיות שאמורות לספק לה משאבים כלכליים והזדמנויות פיתוח. בפועל, מרביתה של אוכלוסייה זו מתגוררת באזורים הותיקים של ערים אלה שרמת התשתית בהם ירודה. המדיניות הארצית והעירונית לא מפנה משאבים ותשומת לב לפיתוחם, בשל השיוך הלאומי. על פי רוב, אוכלוסייה זו חלשה מכדי להתארגן בצורה מספקת ברמה העירונית על מנת לזכות במשאבים רבים יותר, ואילו השלטון המקומי בערים אלו, בדומה לשלטון המרכזי, לא שינה את מדיניותו על מנת להגדיל את המשאבים המוקצים לפיתוח השכונות והיישובים הערביים.

### מוסדות חינוך

קיים מחסור רב במוסדות חינוך עבור האוכלוסייה הערבית, אי סדרים בתהליך הרישום לגנים ולבתי ספר עבור האוכלוסייה הערבית, סירוב מתמשך לרישום ילדים ערבים למסגרות חינוך יהודיות (עמותת סינגור קהילתי, 2008). מאידך, מסגרות חינוך רבות הופכות למעורבות הלכה-למעשה, בלא שתינתן הכשרה וכלים מתאימים לצוות החינוכי, ובלא שיהיה לכך ביטוי בייצוג בצוות החינוכי. ביפו, למשל, פועלים 15 גני-ילדים ממלכתיים בהן נשות צוות יהודיות בלבד, כאשר מספר הילדים הערבים והיהודים שווה, בקירוב.<sup>8</sup>

### מדיניות תכנון בלתי שוויונית

תכניות האב והמתאר אינן כוללות אפשרות של גידול האוכלוסייה הערבית, ופתרונות התכנון אינן מתייחסות אל צרכיה באופן ראוי. האוכלוסייה הערבית מוצאת עצמה בין מדיניות תכנון מגבילה לבין צרכיהם ההולכים וגדלים. רבים מן התושבים הערבים מתגוררים בדמי מפתח והחוק אוסר עליהם להרחיב את בתיהם. ההגבלות התכנוניות אוסרות תוספת בנייה וכל בנייה פרטית נתקלת בצווי הריסה ואף הריסה בפועל. בנוסף קיימות שכונות בלתי מוכרות בערים המעורבות (שכונת ברבור בעכו, פרדס שניר בלוד, פרדס אבו סיף ביפו ושכונת הרכבת ברמלה) בהן אין שירותים עירוניים בסיסיים, הבתים בנויים ללא היתר ומצויים תחת איום צווי הריסה.

### בעלות על קרקע

בערים המעורבות קיימת בעייה של בעלות לא מוסדרת על קרקע ושל מבנים בסכסוך. בעלים רבים מחזיקים בבתיהם אך קשה להם להוכיח את בעלותם על הקרקע והמבנים, כי הוכחותיהם אינן מקובלות על מערכת המשפט ואינן מתיישבות עם החוק שנחקק מלכתחילה כדי להפקיע מהם את רכושם. בעיית רישום הבעלות על קרקע ובתים באופן פורמאלי הינה

<sup>8</sup> לצפייה בסרט העוסק בקשיים העומדים בפני צוותי החינוך היהודיים הפועלים בגנים אלו, ראו: <http://www.abrahamfund.org/main/siteNew/?page=5&action=sidLink&stId=1740>



חסם מרכזי בפני פיתוח האוכלוסייה הערבית ובפני חיזוק תחושת השייכות של האוכלוסייה הערבית לרכושם, בתיהם וקרקעותיהם.

### מדיניות האיכלוס בערים מעורבות

במרבית הערים המעורבות, ובערים המעורבות הותיקות בפרט, ישנה מגמה של הגירת האוכלוסיות החזקות יותר אשר יכולות להרשות לעצמן (בייחוד מקרב האוכלוסייה היהודית) אל מחוץ לעיר ליישובים אחרים. מבט על הרכב האוכלוסייה המתגורר בערים אלו, הנובע ממגמה זו כמו גם ממדיניות איכלוס **מכוונת**, חושף "סיר לחץ" חברתי. בשל המשמעויות הנרחבות שיש למדיניות זו, שמעט ידוע על הליכי קבלת ההחלטות המלוות אותה- אך רבות אודות תוצאותיה, נפרט מעט לגבי מספר קבוצות אוכלוסייה רלוונטיות (בעיקר, אך לא רק, עבור הבנת המתרחש בערים המעורבות הותיקות):

### בקרב האוכלוסייה היהודית:

- **עולים מחבר המדינות:** עולים רבים מתוך למעלה ממיליון עולי חבר המדינות אשר הגיעו לישראל במהלך שנות ה-90' התיישבו בערים המעורבות. תרשים 3 מצביע על מגמת העלייה בשיעור העולים בערים המעורבות, בין השנים 1990-2001.
- ציבור זה מאופיין ביחס עויין כלפי האוכלוסייה הערבית (פרס וליסצה, 2000), כפי שנמדד באופן עקבי בסקרי דעת-קהל ועמדות פוליטיות. לילי גלילי, המסקרת מזה שנים רבות את מגזר המהגרים מחבר העמים ויחסה אל האוכלוסייה הערבית בישראל, טוענת כי "במשך יותר מעשור צצה ועולה מדי פעם השאלה מדוע העולים מחבר המדינות לאומנים בתפישת עולמם ונגועים בגזענות ביחסם לערבים ואף למזרחים בישראל (גלילי, הארץ, 22.2.04) ומצביעה על המתרחשות הקיימת בין שתי האוכלוסיות בערים המעורבות.

### תרשים 3: שיעור העולים מבריה"מ בערים המעורבות 1990-2001 (מקור: למ"ס)

| היישוב/ שנה  | 90   | 95   | 2000 | 2001 |
|--------------|------|------|------|------|
| נצרת-עילית   | 16.7 | 42.2 | 49.8 | 49.9 |
| מעלות-תרשיחא | 13.1 | 48.3 | 47.5 | 47.2 |
| לוד          | 3.7  | 17.8 | 29.3 | 29.4 |
| עכו          | 7.9  | 22.4 | 27.0 | 27.3 |
| חיפה         | 10.5 | 16.8 | 23.4 | 24.2 |
| רמלה         | 5.8  | 19.4 | 22.5 | 22.8 |
| תל אביב-יפו  | 4.9  | 8.5  | 9.4  | 9.6  |

- **גרעינים תורניים אידיאולוגיים:** מאז פינוי ההתנחלויות מחבל עזה בקיץ 2005, ובחלק מהמקרים אף לפני כן, הוקמו באישורן של הרשויות המקומיות מספר ישיבות הסדר בערים המעורבות. כך למשל, פועלים גרעין "אומץ" בעכו, גרעין "עמיחי" בלוד, גרעין "ראש יהודי" ביפו, ועוד. פעילותם והתבטאויותיהם של גרעינים אלה מעלים את רף המתח הגבוה במילא בערים אלה. כך למשל, בעיצומם של העימותים בעכו, הצהיר ראש ישיבת ההסדר בעכו כי "עכו זה מבחן לאומי. עכו של היום זה ארץ ישראל של עוד 10 שנים... דו-קיום זו סיסמא, אחרי הכל עכו היא עיר כמו רעננה, כפר סבא וחיפה וצריך לשמר את הזהות היהודית. אני לא חושב שיש מחלוקת. עכו היא בירת הגליל, אלפי שנים של הסטוריה יהודית... היו כאן המון בתים למכירה והמצב היה או שערבים קונים או בחורי ישיבה שאנחנו הבאנו וב"ה נכנסו לכאן בזמן האחרון עוד 30 משפחות מהגרעין התורני. היום אנחנו בונים כאן קריה של ישיבה גדולה ושכונה של אנשי קבע" (עזרא, ערוץ 7, 11.10.08).

### בקרב האוכלוסייה הערבית:<sup>9</sup>

- **קבוצת התושבים המקוריים:** למרות העזיבה, הבריחה, והגירוש ב-1948, נשארו בערים משפחות ערביות מקוריות הגרות בערים מדורי דורות. חלקן אף מחזיקות ברכוש ובקרקע אף שרוב הנכסים (מגורים וקרקעות) הופקעו והועברו לרשות האפוטרופוס לנכסי נפקדים. גודלה של הקבוצה שונה מעיר לעיר אך כולן מתגאות במעמדן ובזהויין עם העיר.
- **פליטי פנים:** קבוצה זו היגרה אל הערים במהלך המלחמה של 1948 או לאחריה, במסגרת הפעולות לאיחוד משפחות וקליטת הפליטים הפנימיים שממשלת ישראל יישמה ב-1950. קבוצה זו משייכת עצמה בראש ובראשונה ליישוב המקורי אף שהיא חיה בעיר המעורבת זה הדור השלישי.
- **משתפי פעולה (סייענים):** בעיקר פלסטינים מן הגדה המערבית ורצועת עזה (ובודדים מהאוכלוסייה הערבית בישראל) אשר שיתפו פעולה עם כוחות הבטחון הישראליים וכתוצאה מכך הפכו מנודים מן החברה הערבית. המדינה, אשר חשה מחוייבות מסויימת כלפיהם, מבקשת ליישב אותם בסביבה תרבותית לאומית דומה להם. הם יושבו בערים המעורבות, בהנחה שבסביבה הטרוגנית שבה המסגרות הקהילתיות אינן מגובשות דיין הם ישתלבו בקהילה המקומית.

<sup>9</sup> מבוסס על סקירתו של חמאסי (2008) - ראה פרסום זה להרחבה.

## חלק שלישי

### סוגיות מדיניות בערים ואזורים מעורבים

הניתוח המוצג לעיל ממחיש בצורה תמציתית כי למרות שכנות יהודית-ערבית הולכת וגוברת ברמה הפיזית-גיאוגרפית, קהילות יהודיות וערביות רבות ממשיכות להתנהל זו לצד זו במעגלי חיים נפרדים, תוך ניכור וחשש הדדי, גילויי גזענות, תחרות גוברת על משאבים ואווירה כללית של קונפליקט מתמשך, ללא יכולת לממש את הפוטנציאל הגלום בשיתוף פעולה, רב-תרבותיות ושכנות טובה.

ברי, כי תהליכים אלו קשורים קשר הדוק אל רמת המאקרו של יחסי ערבים-יהודים במדינה ומעמדה של החברה הערבית בתוכה, המחייבים תהליכי תכנון וגיבוש מדיניות ציבורית ברמת השלטון המקומי והמרכזי אל מול מגמת השכנות ההולכת ומתחזקת.

### אנו מבחינים בחמישה מרחבים הדורשים התייחסות תכנונית:

#### במרחב השלטוני-ניהולי ישנו צורך:

- בתפיסה ניהולית ייחודית של איזור מעורב.
- בקידום נגישות שוויונית לשירותים ומשאבים.
- בשותפות יהודית-ערבית בניהולו של איזור מעורב.
- בקידום ייצוג הולם של המיעוט במערכת המנהלית, העירונית והכללית.
- בהשתתפות של המיעוט במערכת הפוליטית ובקבלת החלטות.

#### במרחב הציבורי יש לעסוק בשאלות:

- מהם הביטויים הציבוריים של אזור מעורב?
- כיצד צריך להראות המרחב הציבורי הפיזי, התרבותי או הלשוני?

### **במרחב החינוכי יש לעסוק בשאלות:**

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

### **במרחב האזרחי יש לעסוק בשאלות:**

- מהו חלקם של התושבים בבניית שותפות אזרית?
- מהם התנאים לקיומו של דיאלוג אזרחי יהודי-ערבי מוגן?
- כיצד יכולים התושבים להשפיע על המערכות האחרות?
- מהו חלקם של ארגוני החברה האזרחית בבניית שותפות אזרית?
- האם יש מקום למועצות אזרחים משותפות?

### **במרחב התודעתי יש לעסוק בשאלות:**

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

בשנים האחרונות נחקר נושא הערים המעורבות יותר ויותר. חוקרים רבים כותבים על הנושא ומספר ארגונים מפעילים תכניות התערבות בתחום. עם זאת, נושא האזורים המעורבים אינו זוכה לתשומת לב ראויה. למעט ניסיונות בודדים (כגון, פורום ראשי רשויות באזור ואדי עארה המופעל ע"י עמותת סיכוי, פעילויות המתקיימות בגליל במסגרת מיזם "מירקם בגליל" מטעם יוזמות קרן אברהם או תכנית "לב הארץ" של עמותת נופים אסטרטגיים הנמצאת בשלבי התהוות) כמעט ואין בנמצא תכניות התערבות המנסות לפתח שיתופי פעולה יהודיים-ערביים על בסיס אזורי.

את תשומת הלב הציבורית בנושא הערים המעורבות, שהתעוררה מחדש בעקבות אירועי עכו האחרונים, יש לרתום ליציקת תוכן של ממש במדיניות כלפי ערים ואזורים מעורבים, במטרה לספק פתרונות לשאלות שהוצגו. המשך התעלמות מהמגמות הנוכחיות והשלכותיהן, ונקיטת מדיניות של "כיבוי שרפות"- מעט מידי ומאוחר מידי, יחזק את סיכויי התבערה היהודית-ערבית וידחק הצידה את הפוטנציאל והתועלות ההדדיות הגדולות הגלומות במציאות קיומם של ערים ואזורים מעורבים.

## מקורות

אלפנדרי, ט. ובירומי-קנדלפת, ב. (2006). עכו: מודל לחיים משותפים של יהודים עם ערבים. שתיל, ירושלים.

המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, (2004). האזרחים הערבים בערים המעורבות: הכנס השנתי הרביעי- סוגיות הקרקע והדיור. פרסום בעקבות כנס ביפו, 24.3.2004.

ח'מאיסי, ר. (2008). האוכלוסייה הערבית בערים מעורבות בישראל. בעיות, חסמים ואתגרים. לקראת מדיניות עירונית חלופית. שתי"ל – שירותי תמיכה ויעוץ לארגונים לשינוי חברתי.

חמדאן, ה. (2006). נצרת עילית כעיר מעורבת: הגירת הפלסטינים אליה וסוגיות של התנהגות מרחבית וחברתית. בתוך פסטנר, ט. ויעקובי, ח. (עורכים): עיר ישראלית או עיר בישראל? שאלות של זהות, משמעות ויחסי כוחות. מכון ון ליר ירושלים, הוצאת הקיבוץ המאוחד.

מסרי- חרזאללה אסמהאן (בפני פרסום). ירושלים כיעד להגירה פנימית של משפחות פלסטיניות ישראליות, מכון פולסהיימר למחקרי מדיניות.

פרס, י. וליסיצה, ס. (2000). עולי חבר העמים – גיבוש זהות ותהליכי האינטגרציה. דוח מחקר. מרכז ע"ש יצחק רבין לחקר החברה הישראלית.

רכס, א. (2007). יחד אך לחוד: ערים מעורבות בישראל. מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה. אוניברסיטת תל אביב.



