



עורכים: אפרים לביא ואריק רודניצקי

פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי בישוב הערבי והדרוזי בישראל



קן קונרד אדנאור בישראל

תכנית קונרד אדנאור לשיתוף פעולה יהודי-ערבי



אוניברסיטת תל-אביב

מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה

פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל

עורכים:

אפרים לביא ואריק רודניצקי

תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי

תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי נוסדה ב-2004 על ידי קרן קונרד אדנאואר ואוניברסיטת תל-אביב וכחלק ממרכז משה דיין לחקר המזרח התיכון ואפריקה. היא מהווה המשך והרחבה של התכנית לחקר הפוליטיקה הערבית בישראל שהוקמה על ידי קרן אדנאואר ואוניברסיטת תל-אביב ב-1995. ייעודה של התכנית הוא להעמיק את הידע וההכנה של יחסי יהודים-ערבים בישראל באמצעות מחקר, פרסומים ותיעוד.

مشروع كونرد ادناور للتعاون اليهودي-العربي

تأسس مشروع كونرد ادناور للتعاون اليهودي-العربي في العام 2004 من قبل صندوق كونرد ادناور وجامعة تل أبيب وكجزء من مركز موشيه ديان لأبحاث الشرق الأوسط وأفريقيا. وهو يشكل امتداداً وتوسيعاً لمشروع بحث السياسة العربية في إسرائيل الذي أسسه كل من صندوق كونرد ادناور وجامعة تل أبيب خلال عام 1995. يرمي هذا المشروع إلى تعميق المعرفة وفهم العلاقات بين اليهود والعرب في إسرائيل من خلال الأبحاث، والمنشورات والتوثيق.

הערבים בישראל

פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל

עורכים:

אפרים לביא ואריק רודניצקי



Konrad
Adenauer
Stiftung

קרן קונרד אדנאואר בישראל

תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי



אוניברסיטת תל-אביב

מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה

The Arabs in Israel

Politics, Elections and Local Governance in the Arab and Druze Sector in Israel

Editors: Ephraim Lavie and Arik Rudnitzky

תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי
אוניברסיטת תל-אביב
רמת-אביב, תל-אביב 69978

טלפון: 03-6409991

פקס: 03-6406046

E-mail: arabpol@post.tau.ac.il

ISBN: 978-965-7438-04-6

© כל הזכויות שמורות

אוניברסיטת תל-אביב, 2010

תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי

עימוד ממוחשב והבאה לדפוס: מיכל סמו-קובץ, המשרד לעיצוב גרפי

עיבוד ההרצאות ועריכה לשונית: נחמה ברוך

תרגום לאנגלית: רנה הוכמן

תרגום לערבית: תרגומדיה בע"מ

התמונות על העטיפה: יעקב סער, לע"מ; מורן מעיין / ג'יני / ישראל סאן

עיצוב עטיפה: מיכל סמו-קובץ, המשרד לעיצוב גרפי

הדפסה: מאה הפקות

العرب في إسرائيل

السياسة، الانتخابات والحكم المحلي في
البلدات العربية والدرزية في إسرائيل

تحرير: افرايم لافي وأريك رودنيتسكي

مشروع كونرد ادناور للتعاون اليهودي-العربي
جامعة تل أبيب
رمات أفيب، تل أبيب 69978

هاتف: 03-6409991

فاكس: 03-6406046

Email: arabpol@post.tau.ac.il

ISBN: 978-965-7438-04-6

© جميع الحقوق محفوظة

جامعة تل أبيب، 2010

مشروع كونرد ادناور للتعاون اليهودي-العربي

تنضيد محوسب وإعداد للطباعة: ميخال سمو كوفتس، مكتب التصميم الجغرافي

تحرير لغوي: نخاما باروخ

ترجمة للإنجليزية: رنا هوخمان

ترجمة للعربية: مكتب ترجميديا

صور الغلاف: يعقوب ساعر، وكالة الصحافة الحكومية؛ مورن معيان / جيني / إسرائيل سان

تصميم الغلاف: ميخال سمو كوفتس، مكتب التصميم الجغرافي

طباعة: مطبعة "مائة"

תוכן

הקדמה / 11

חלק ראשון: הבחירות המקומיות 2008 ביישוב הערבי והדרוזי

אריק רודניצקי

הבחירות המקומיות 2008 ביישוב הערבי והדרוזי: תוצאות ומגמות / 23

מוחמד סואעד

הבחירות לשלטון המקומי במגזר הברזוי בנגב: מאפיינים וייחודיות / 41

אנה חזן

מפת הרשויות המקומיות בישראל / 53

רונית דוידוביץ'-מרטון

השיקול הממלכתי בניסיון לאיחוד רשויות / 57

זיאד אבו-חבלה

תרומת היסוד החברתי-כלכלי לכישלון איחוד הרשויות / 65

רמי זיידאן

איחוד רשויות מקומיות ערביות בישראל: שלושה מקרי בוחן / 79

נאיף אבו-שרקיה

התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות והשפעתה על דרכי ניהולן / 87

דורון נבות ואלי רכס

שחיתות, דמוקרטיה ופטרונאז' ברשויות המקומיות הערביות / 93

חלק שני: הפוליטיקה הערבית בישראל בעקבות הבחירות לכנסת ה-18

מוחמד דראושה

מודרים בעל כורכם: האזרחים הערבים בפוליטיקה הישראלית / 115

אילן סבן

אזרחות ומהלכים לשחיקתה: משפט, מוסר ותחשיבי תועלת בנוגע להצעות "ישראל ביתנו"
לחילופי שטחים מאוכלסים ולהתניית הזכות לבחור לכנסת בשבועת אמונים / 117

אילנה קופמן

מסמכי החזון העתידי כאסטרטגיה פוליטית / 149

עביר קובטי

חד"ש: פוליטיקה של שותפות בצל פוליטיקה של הפרדה / 155

סלים בריק

מניעי הדרוזים בבחירות לכנסת / 159

מרי תותרי

נשים ערביות בפוליטיקה: מאחורי הקלעים לקדמת הבמה? / 193

הכותבים המשתתפים בקובץ / 199

תקצירים בערבית / 203

תקצירים באנגלית / 220

فهرس المحتويات

مقدمة / 11

القسم الأول: الانتخابات المحلية 2008 في البلديات العربية والدرزية

أريك رودنييتسكي

الانتخابات المحلية 2008 في البلديات العربية والدرزية: نتائج واتجاهات / 23

محمد سواعد

الانتخابات للحكم المحلي في الوسط البدوي في النقب: مقومات وتميز / 41

آنا حزان

خارطة السلطات المحلية في إسرائيل / 53

رونيت دفيدوفيتش-مرتون

الاعتبار الرسمي في التجربة لتوحيد السلطات / 57

زياد أبو حيلة

مساهمة الأساس الاجتماعي الاقتصادي في فشل توحيد السلطات / 65

رامي زيدان

توحيد السلطات المحلية العربية: ثلاث حالات للفحص / 79

نايف أبو شرقية

الثقافة التنظيمية في السلطات المحلية العربية وتأثيرها على طرق إدارتها / 87

دورون نفوت وإيلي ريخس

الفساد، الديمقراطية والمحسوبيات في السلطات المحلية العربية / 93

القسم الثاني: السياسة العربية في إسرائيل في أعقاب الانتخابات للكنيست الـ18

محمد دراوشة

يعانون من الإقصاء رغمًا عنهم: المواطنون العرب في السياسة الإسرائيلية / 115

إيلان سابان

المواطنة وخطوات لتأكلها: القانون، الأخلاق وحساب الجدوى بالنسبة لمقترحات "يسرائيل بيتينو" لتبادل أراضٍ مأهولة بالسكان واشتراط الحق في الانتخاب للكنيست بقسم يمين الولاة / 117

إيلانة كوفمان

وثائق التصور المستقبلي كإستراتيجية سياسية / 149

عبير قبطي

الجهة الديمقراطية للسلام والمساواة: سياسة الشراكة في ظلّ سياسة الفصل / 155

سليم بريك

دوافع الدروز في الانتخابات البرلمانية / 159

ماري توتري

النساء العربيات في السياسة: من وراء الكواليس إلى مقدّمة المنصة؟ / 193

المشاركون في الكراس / 199

الملخصات بالعربية / 203

الملخصات بالانجليزية / 220

הקדמה

הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות בישראל נערכו ב־11 בנובמבר 2008 ב־161 יישובים, מהם 54 יישובים ערבים ודרוזים. ברובם המכריע של יישובים אלה התאפיינה מערכת הבחירות בשיעורי הצבעה גבוהים ביותר, שהגיעו ביישובים אחדים לכדי 90 אחוזים ויותר. תחרות עזה ניטשה בין מועמדים שהתמודדו על תפקיד ראשות היישוב ובין רשימות שהתמודדו על מקום במועצת היישוב. כעבור שלושה חודשים, ב־10 בפברואר 2009, נערכו הבחירות לכנסת השמונה־עשרה. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעורם של הערבים והדרוזים מכלל בעלי זכות הבחירה בישראל היה 14% (כ־672 אלף מתוך 4.8 מיליון). בניגוד לאווירה הטעונה שליוותה את מערכת הבחירות המקומיות, שררה בציבור הערבי תחושת אדישות כלפי מערכת הבחירות לכנסת. בהתאם למגמה המסתמנת זה עשור, שיעור השתתפותם של האזרחים הערבים והדרוזים הוסיף לרדת בבחירות האלה והגיע לשפל חסר תקדים: 53.4% בלבד. למרות זאת, גדל ייצוגם של הערבים ושל הדרוזים בכנסת השמונה־עשרה במנדט אחד בהשוואה לכנסת הקודמת: מ־13 ל־14 חברי כנסת. אחד הגורמים המכריעים שתרם לעלייה בייצוג הערבי והדרוזי בכנסת זו לעומת קודמתה היה שיעור הצבעה גבוה במיוחד למפלגות הערביות (82%) וצניחה חסרת תקדים בשיעור ההצבעה למפלגות היהודיות־ציוניות (18%). עובדה זו אפשרה לשלוש המפלגות העיקריות המייצגות את האוכלוסייה הערבית בישראל – רע"מ־תע"ל, חד"ש ובל"ד – לצלוח את אחוז החסימה ואף להגדיל את כוחן במנדט אחד: 11 מנדטים בכנסת הנוכחית לעומת 10 בכנסת הקודמת. נוסף לכך, שלושה חברי כנסת דרוזים נבחרו מטעם מפלגות יהודיות־ציוניות: קדימה, הליכוד וישראל ביתנו.

קובץ מאמרים זה בוחן שורה של סוגיות הנוגעות למערכות הבחירות המקומיות והבחירות לכנסת. אין בכוונתנו לדון בתוצאות הישירות של הבחירות המקומיות והכלליות לכנסת,¹ אלא לבחון באופן מעמיק סוגיות הנוגעות לפוליטיקה הערבית בישראל: היש קשר בין ההתנהגות

1 לדיון מפורט בתוצאות הבחירות לכנסת השמונה־עשרה ראו: אפרים לביא ואריק רודניצקי (עורכים), הפוליטיקה הערבית בישראל לקראת הבחירות לכנסת ה־18, גיליון מס' 3 (אוניברסיטת תל אביב: תכנית קונרד אדנאור לשיתוף פעולה יהודי־ערבי, 26 פברואר 2009): <http://www.dayan.org/kapjac/files/Elections2009no3.pdf>. ראו ניתוח נרחב על המערכת הפוליטית הערבית בישראל בספרם האחרון של בנימין נויברגר, ראובן אהרני, מוסטפא כהא, החברה הערבית בישראל: כרך ג' – מפלגות ובחירות, מנהיגות, תקשורת (רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2010), עמ' 13–179 (יחידה 7, "קול אחד לכל אחד – מפלגות ובחירות").

הפוליטית של הערבים במישור המוניציפלי לבין דפוסי הצבעתם לכנסת או שמא מדובר בזירות פוליטיות מנותקות זו מזו? כיצד ניתן לאפיין את התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות וכיצד היא משפיעה על דרכי ניהולן? האם המהלך לאיחוד רשויות מקומיות במגזר הערבי והדרוזי הוכתר בהצלחה או נחל כישלון? כיצד משפיעות התפתחויות פנימיות בחברה הערבית, כגון פרסום מסמכי "החזון העתידי", על הפוליטיקה הערבית בישראל? איזה עתיד נשקף לשותפות היהודית-ערבית בפוליטיקה הישראלית לנוכח הירידה החדה בשיעור ההצבעה של הערבים למפלגות היהודיות? איך עשויה להשפיע התחזקות מחנה הימין בכנסת, ובמיוחד התגברות כוחה של מפלגת "ישראל ביתנו", על מעמדם האזרחי של הערבים בישראל?

הקובץ שלפנינו נחלק לשני חלקים וכולל 14 מאמרים העוסקים בהיבטים שונים של מערכת הבחירות לכנסת ושל הפוליטיקה המקומית ביישוב הערבי והדרוזי. המאמרים מבוססים על הרצאות שנישאו בשני כינוסים שנערכו באוניברסיטת תל-אביב מטעם תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי. הכינוס הראשון נערך בנובמבר 2008, כשבוע לאחר הבחירות המקומיות, והכינוס השני נערך במאוס 2009, כחודש לאחר הבחירות לכנסת השמונה-עשרה. המאמרים אינם עשויים מקשה אחת; בחלקם בחרו המחברים להרחיב את נוסח ההרצאה המקורית ולהוסיף אפרט מדעי, ובחלקם העדיפו המחברים להותיר על כנם את הדברים שנישאו בהרצאתם.

* * *

החלק הראשון עוסק במהלכן ובתוצאותיהן של הבחירות המקומיות ביישוב הערבי והדרוזי שנערכו בנובמבר 2008. בחלק זה מובאים מאמריהם של מר אריק רודניצקי, ד"ר מוחמד סואעד, גב' אנה חזן, ד"ר רוג'יט דוידוביץ'-מרטון, רו"ח זיאד אבו-חבלה, מר רמי זיידאן, מר נאיף אבו-שרקיה, ד"ר דורון נבות וד"ר אלי רכס.

מר אריק רודניצקי סוקר תופעות מרכזיות שאפיינו את מערכת הבחירות המקומיות ביישובים הערבים והדרוזים. בדומה למערכות בחירות קודמות, גם הפעם עמדה מערכת הבחירות בסימן מאבק פוליטי עז על כל קול, אשר התבטא בריבוי מועמדים שהתמודדו על תפקיד ראש הרשות ורשימות שנאבקו על מקום במועצת היישוב, פיצול פוליטי והצבעה על פי קווי הפרדה חמולתיים וכן שיעור גבוה של יישובים אשר בהם נדחתה ההכרעה במאבק על ראשות הרשות ביישוב לסיבוב בחירות שני. לדבריו, אחת הסיבות לחוסר יכולתן של הרשויות המקומיות הערביות לתפקד באופן תקין היא מעורבותה היתרה של החמולה בתהליך הבחירות, ולאחר מכן – בניהול הרשות המקומית; משום כך מתחולל מאבק עז על כל קול בבחירות המקומיות, שאינו אלא מאבק על מוקדי ההשפעה ביישוב. תופעה נוספת שחזרה על עצמה בבחירות המקומיות האחרונות הייתה ייצוגן הזניח והשולי של נשים ערביות בזירה הפוליטית המקומית: רק שש נשים ערביות זכו להיבחר כחברות מועצה ביישובים ערביים. לסיום סוקר רודניצקי את הישגיהן של המפלגות חד"ש ובל"ד בבחירות וכן את הישגיה של התנועה

האסלאמית אשר עמדו בסימן התחזקות כוחה ביישובי הברווים בנגב לעומת היחלשות יחסית באזור המשולש והגליל.

ד"ר מוחמד סואעד ניתח את מאפייני הבחירות לשלטון המקומי במגזר הברווים בנגב, שרק בשני העשורים האחרונים חווה בחירות מוניציפליות ביישובי המוכרים. דפוסי הצבעתה של האוכלוסייה הברווית מושפעים מתרבותה ומנטיותיה החברתיות-הפוליטיות וכן משיקולים ומאינטרסים שבטיים חמולתיים. שיעור ההצבעה הגבוה של הבוחרים הברווים (כ-90%) מבטא את החשיבות הרבה שהם מייחסים לשלטון המקומי בשל השפעתו הישירה על חייהם ועל התפתחותם החברתית, הכלכלית והפוליטית. השלטון המקומי מהווה ביטוי של ממשל עצמי-אוטונומי, ועל כן מאפשר מעין חזרה לשלטון השיחיים ששרר בחברה הברווית עד לאחרונה, ומעין הצהרה כי למרות המעבר להתיישבות הקבע והתמורות שחלו בחברה, המשפחה והשבט לא התפרקו ונותרו על כנם. בדומה למגזר הערבי ולמגזר היהודי, הברווים רואים את השלטון המקומי כגוף חשוב המספק תעסוקה – בעיקר בעבור שכבת האקדמאים – ולכן הוא אמצעי להגשמה עצמית. מערכת הבחירות לרשויות הברוויות הייתה תוססת וערנית ואף לוותה במתח שגלש לעתים לאלימות. תעמולת הבחירות נעשתה מעל דפי העיתונות הארצית והמקומית, ברשת האינטרנט, בכרוזים וכן בתקליטורים שחולקו לתושבים. כן נערכו אספות בחירות ונעשה שימוש בתעמולה מבית לבית. הבחירות העידו על המשך הפיצול הפנימי בחברה הברווית, על ההתפוררות החברתית ועל המחלוקות במשפחות ובשבטים. בבחירות עלה במידה ניכרת מספרם של המועמדים העצמאיים. המאבק בחלק מהיישובים חרג מגבולות המשפחתיות והשבטיות וגלש לתחום האידאולוגי. מנהיגי התנועה האסלאמית ביקרו ביישובים הברווים והביעו תמיכה במועמדים וברשימות המזוהות עם האידאולוגיה שלה.

גב' אנה חזן עמדה על מאפייניה הייחודיים של מפת השלטון המקומי בישראל וניתחה את הניסיונות לחולל בה שינויים, לרוב דרך ביטול רשויות מקומיות קטנות באמצעות מיזוג או סיפוח. לדבריה, הסיבות לאיחוד רשויות מקומיות הן בדרך כלל חיסכון והתייעלות, כמקובל במדינות מפותחות רבות, ואולם כנגד הטענות של התייעלות וחסכון התומכות באיחודים, מועלות טענות בשם הדמוקרטיה הקהילתית ומעורבות הציבור והעובדה שאיחוד רשויות אינו מתחשב בזהות הקהילתית של תושבי המקום. בשנת 2003, במסגרת התכנית להבראת כלכלת המדינה ובעקבות החלטת הממשלה לצמצם את תמיכתה בשלטון המקומי, גובשה יוזמה לאיחודים, שכללה צמצום מספר הרשויות המקומיות הערביות והדרוזיות. הכנסת אישרה שנים-עשר מקבצים בלבד, מהם שניים של רשויות מקומיות ערביות ושניים של רשויות דרוזיות. מספר הרשויות המקומיות בישראל הוקטן מ-266 ל-252, אך המקבץ הדרוזי הצפוני (ירכא, אבו-סנאן, יאנוח-ג'ת וג'וליס) פורק ב-2004, ובסוף 2008 אושרו חוקים המפרקים שני מקבצים נוספים – עיר הכרמל ושאגור. מספר הרשויות המקומיות הערביות כיום הוא כשליש מסך כל הרשויות המקומיות במדינה, אך מתגוררת בהן אוכלוסייה ששיעורה כ-14% בלבד מאוכלוסיית

המדינה (שאר האוכלוסייה הערבית מתגוררת ברשויות מקומיות מעורבות בעלות רוב יהודי ובשטחים ללא מעמד מוניציפלי – בעיקר בדווים בנגב). אם יימשכו תהליכים אלה, ילך ויגדל פיצולו המוניציפלי של השלטון המקומי הערבי בהשוואה לשלטון המקומי היהודי.

ד"ר רונית דוידוביץ'-מרטון ניתחה את השיקול הממלכתי בניסיון לאיחוד רשויות. לדבריה, איחוד או פירוק רשויות הוא כלי רדיקלי המתאים בעיקר לפירוק רשות כושלת או לפיתוח כלכלי יציב לאורך זמן של רשויות אחרות. פיתוח כלכלי לאורך זמן משמעו תשתית כלכלית של אזור תעסוקה משותף, של מתחם תיירות משולב ושל מערכות כלכליות המשווקות כשוק אחד והבונות בסיס כלכלי רציף. לעומת זאת, רוב הרשויות הצטרפו למהלך האיחוד לשם התייעלות – יעד המחייב התערבות בכלים מתאימים (תכניות הבראה, ייעוץ, תכנון) ולכן איחוד אינו הפתרון המתאים בעבורן. איחוד רשויות הוא תהליך כולל ומערכתי: אזרחי, ציבורי, מקצועי, ארגוני, קהילתי וכלכלי, האמור להימשך חמש עד שש שנים. תהליך מהפכני זה משפיע מצד אחד על הפרט ועל משפחתו, ומצד שני – על התשתיות הלאומיות ועל ההיבטים הלאומיים. לכן נקיטת מהלך של איחוד מצריכה דיאלוג בונה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי. האיחוד כפי שבוצע בישראל יצר תדמית שלילית לתהליך והקשה על הניסיונות ליזום תהליכי איחוד בעתיד. ביישובים במגזר הערבי והדרוזי שבהם נעשה איחוד, לא זכה ההיבט החברתי-קהילתי לכל תשומת לב בתהליך קבלת ההחלטות וההתעלמות ממנו תרמה במידה רבה לכישלון האיחוד.

רו"ח זיאד אבו-חבלה עמד על הסיבות החברתיות והכלכליות לכישלון איחוד הרשויות הערביות. בדיקת המצב בשלוש רשויות (באקה-ג'ת, שאגור, עיר הכרמל) לפני האיחוד ולאחריו, על פי מדדים כלכליים, מראה כי האיחוד לא פתר את הבעיות: הגירעונות המשיכו להצטבר, גביית הארנונה לא השתפרה במידה ניכרת ולא הושג חיסכון בתקציבי הרשויות. בעקבות האיחוד לא נוצרו הזדמנויות תעסוקה חדשות ולא השתפרה רמת השירותים. יתר על כן, התכנון הפיזי לא השתפר ואף לא יכולת הנזילות הכספית ברשויות. אבו-חבלה הראה כי תושבי הרשויות הערביות התנגדו לאיחוד גם מסיבות חברתיות: האיחוד נכפה על התושבים ונתפס בעיניהם כאיום על שגרת חייהם. מאחר שבחירת הרשויות לאיחוד נעשתה מטעם השלטון המרכזי, חשו התושבים כי נשללה מהם זכות היסוד לבחור ולהיבחר; רשויות חלשות צורפו זו לזו רק בשל סמיכותן הגאוגרפית ומשום כך לא נוצרה אפשרות למינוף רשות חלשה בעזרת רשות חזקה; האיחוד הביא לידי אבדן הדומיננטיות הפוליטית של החמולות, שבעבר אפשרה לרבים מבניהן לעבוד ברשות המקומית; האיחוד טשטש את הזהות הכפרית וההיסטורית של הרשויות הנקלטות; פוטרו עובדים בשל כפילויות של משרות והדבר גרם למצוקה כלכלית; האיחוד לא הביא להקלת הנגישות של התושבים לרשויות הממשלתיות. פרט לסיבות אלה להתנגדות התושבים לאיחוד, שהיו משותפות לכל הרשויות, היו סיבות להתנגדות האופייניות למקומות כשלעצמם. מעל הכול הוכיח האיחוד כי המשוואה של הסינרגיה איננה אפקטיבית במגזר הערבי.

מר רמי זיידאן הציג את ממצאי מחקרו בעניין יישום תכנית איחוד רשויות מקומיות ערביות בישראל משנת 2003, שבמסגרתו בחן אם הושגו המטרות של התכנית. במחקר נותחו נתוני הרשויות בשלוש השנים שלפני שנת האיחוד (2003) ושלוש שנים לאחר מכן, על פי קריטריונים של חיסכון כספי, חוסן כלכלי ואיכות הניהול של הרשות המקומית. כן נבחנו היבטים חברתיים-פוליטיים והיבטים מתחום התכנון המרחבי. מסקנות המחקר מעלות כי לא חל שיפור בתחומי החיסכון כספי, החוסן הכלכלי ואיכות הניהול; לעומת זאת חל שיפור ברור באיכות הניהול בשאגור. זיידאן הצביע על מקצת הסיבות שהביאו לכישלון האיחוד, ביניהן: היעדר תכנית מסודרת לביצוע האיחוד, ביצוע המהלך בדרך חפוזה חודשים ספורים לפני הבחירות, ליווי בלתי יעיל של משרד הפנים בתהליך האיחוד, חוסר שיתוף פעולה מצד התושבים (בעיקר הירידה בגביית ארנונה) ובעיקר ניהול עצמי לקוי של העיריות המאוחדות. זיידאן עמד על חשיבותו של מהלך האיחוד של הרשויות אך סבור שיש לעשותו בשיתוף התושבים ונבחריהם. הוכחה לכך הוא מוצא בעובדה שבלחץ התושבים פורקו רוב האיחודים.

מר נאיף אבו-שרקיה בחן את התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות וניתח את השפעותיהן על דרכי ניהולן. לדבריו, בשנות התשעים עדיין היו מפלגות פוליטיות בשלטון המקומי הערבי, אולם בשל התחזקות מעמדה בעשור החולף שבה החמולה לשלוט והדבר בא לידי ביטוי בשתי מערכות הבחירות האחרונות. המחויבות לקידום אינטרסים של חמולות ושל סיעות פוליטיות מביאה לידי מינויים של מקורבים גם אם כישוריהם המקצועיים אינם מתאימים. משום כך רוב הרשויות מתקשות לתפקד ביעילות הנדרשת ולספק שירות נאות לאזרח. רשויות רבות נקלעות לגירעון תקציבי רק משום שראשיהן מבקשים להראות עשייה ולהצדיק את קיומם בעיני בוחריהם. לעתים קרובות עובדי רשות מקומית רואים בה זרוע מופקרת של השלטון המרכזי ולא גוף ציבורי האחראי על האינטרס הכללי של האוכלוסייה, ואילו ראש הרשות אינו נותן את דעתו על מבנה ארגוני תקין, על שקיפות ועל תכנון לטווח ארוך. אבו-שרקיה סבור שניתן לשנות את התרבות הארגונית בשלטון המקומי הערבי ולהבריא את הרשויות בתהליך ארוך-שנים. לשם כך יש למגר את שלטון החמולות, להעמיד מנהיגים בעלי חזון ורצון לשרת את האינטרס של כלל הציבור ביישובם, לגבש תכניות לפיתוח משאבי אנוש ברשויות, להפעיל מנגנונים אפקטיביים לפיקוח ולבקרה על הרשויות וכן להנחיל לאוכלוסייה ערכים שיעודדו את פיתוח הקהילה ואת העצמתה. אם ישתכנעו התושבים כי יש להעדיף את האינטרס של כלל הציבור, יש להניח כי יבחרו במנהיג המחויב לערך זה.

ד"ר דורון נבות וד"ר אלי רכס העלו רעיונות למחקר בנושא שחיתות, דמוקרטיה ופטרונאז' ברשויות המקומיות הערביות והציעו דרכים להתמודדות אתם. לטענתם, בחינת המצב על פי המידע החלקי הקיים, מצביעה על האפשרות שהרשויות המקומיות הערביות סובלות ממעשים פוליטיים מושחתים ומפרקטיקות שלטוניות מושחתות: יש רשויות מקומיות ערביות שנהוג בהן להעניק לתושבים ולחברי מועצה פטור מתשלום ארנונה או פטור מתשלום חובות לעירייה;

לעתים מתמנים עובדים לתפקידים במועצה המקומית בלא מכרז; ראשי רשויות מקומיות נחקרו בחשד למעורבות במעשים פסולים לכאורה ואולי אף מושחתים; נפוצות תופעת הפטרונאז' על בסיס חמולתי וחלוקת טובות הנאה ותפקידים למקורבים בלי בסיס מוצדק ובניגוד לכללי המנהל התקין. הכותבים מעלים את ההשערה כי תהליכי ההשחתה ברשויות מוניציפליות ערביות קשורים למעמד האזרחים הערבים במדינת ישראל, הרואה את עצמה כמדינתו של העם היהודי ולא כמדינת כל אזרחיה; משום כך המעמד הרעוע חיזק את הפרקטיקות המסורתיות, כלומר את הפוליטיקה החמולתית. הכותבים סבורים אפשר לחולל שינוי באיכות הפוליטיקה המקומית בעזרת רפורמות שיקיפו את כל הדרגים ואת המנהיגות מקומית, אך מעריכים כי אם ישתנה מעמד האזרחים הערבים בישראל ואם ייחלשו תהליכי ההדרה, רב יותר הסיכוי לצמצום היקפה של השחיתות הפוליטית.

החלק השני של הקובץ עוסק בפוליטיקה הערבית בישראל בעקבות הבחירות לכנסת השמונה-עשרה. בחלק זה מובאים מאמריהם של מר מוחמד דראושה, ד"ר אילן סבן, ד"ר אילנה קופמן, גב' עביר קובטי, מר סלים בריק וד"ר מרי תותרי.

מר מוחמד דראושה ניתח את מעמד האזרחים הערבים בפוליטיקה הישראלית כציבור מודר בעל כורחו. לדבריו, הציבור הערבי מדיר את רגליו מן המערכת הפוליטית כתגובה על אי-הכללתו בתהליך קבלת ההחלטות ובמוקדי ההשפעה על מדיניות הממשלה. אפשרויות ההצבעה העומדות בפני האזרח הערבי מן השורה כיום הן הצבעת מחאה או הצבעת צייתנות בעד אחת מן המפלגות הציוניות. תוצאות ההצבעה בבחירות 2009 מלמדות ששיעור הערבים שהצביעו בעבור השמאל הציוני עומד על 5%-7% בלבד. הערבים החפצים בשותפות בקבלת ההחלטות אינם מוצאים את מקומם, לא במפלגות הערביות וכמובן לא במפלגות האחרות. ההימנעות מהצבעה מאפיינת אפוא לא רק את מי שאינם מאמינים במערכת הפוליטית הישראלית מבחינה לאומית או מבחינה דתית, אלא גם את מי שרואים שתהליך האינטגרציה והתמורות הכרוכות בהשתתפות במערכת הפוליטית אינם ראויים ואינם מניבים כל תועלת לאזרח הערבי. הגזענות הגואה ותהליך ההדרה שננקט נגד הציבור הערבי באים לידי ביטוי בתהליך של התנתקות או הדרה עצמית של ציבור זה מהמערכת הפוליטית. לאורך השנים לא נוצר שיח אמיתי בין המנהיגות הערבית לבין מדינת ישראל. כדי לנסח מדיניות כלפי מיעוט יש לבנות שיח עם המנהיגות האותנטית של המיעוט, אך מדינת ישראל לא השכילה לעשות כן. אין להתפלא אפוא כי לנוכח כל הנסיבות שהוזכרו לעיל רוב הערבים מעדיפים להתנתק מן המדינה מבחינה פוליטית.

ד"ר אילן סבן ניתח היבטים של מוסר, של תחשיבי תועלת ושל משפט בהצעות של "ישראל ביתנו" לחילופי שטחים מאוכלסים ולהתנניית הזכות לבחור בשבועת אמונים. לדבריו, יוזמות אלה מטילות צל על המיעוט הערבי אך גם על החברה הישראלית כולה, והן מובילות לשחיקת

האזרחות במדינה. ראוי כי ההתנגדות ליוזמה ל"חילופי שטחים מאוכלסים" והקרע העמוק הטמון בה יהיו ברורים: מימוש היוזמה יביא לניתוק קשרים מרכזיים ביותר בחייהם של הערבים בישראל – קשרי משפחה, עבודה, חברות, תרבות – קשרים שנטו בין תושבי המשולש לבין יתר חלקי קהילתם, ובינם לבין החברה הישראלית בכללותה. יתר על כן, היוזמה מטילה את עיקר המשא של מפעל ההתנחלות דווקא על האזרחים הערבים – מיעוט מודר ומקופח, שהתנגד כל העת למפעל זה. מבחינה משפטית, חילופי השטחים פוגעים בזכויות יסוד חוקתיות מוגנות, ועל כן על הפגיעה לעמוד בתנאים של "פסקת ההגבלה" הקבועה בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. המשוכה החוקתית העיקרית היא "מידתיותה" של הפגיעה הצפונה בחילופי השטחים. סבן דן גם בהצעה אחרת שנקשרה בחילופי השטחים אך היא עומדת גם על רגליה שלה: התניית הזכות לבחור בשבועת אמונים למדינה כמדינה יהודית. מהלך התניה שכזה כלפי מיעוט מולדת הוא חסר תקדים במדינות דמוקרטיות בעת המודרנית. מיעוט מולדת רשאי לא להיות 'נאמן' לגורם הפוגע בו – אופייה הלאומי של מדינת אזרחותו – ובלבד שהתנגדותו תיעשה בנתיבים אזרחיים, להבדיל ממאבק מזוין.

ד"ר אילנה קופמן רואה בכתיבת ארבעת "מסמכי החזון העתידי" (מדצמבר 2006 ועד מאי 2007) בידי קבוצה רבת-השפעה מתוך הקהילה הערבית בישראל אסטרטגיה פוליטית המכוונת למצב את הקהילה כגורם פוליטי באמצעות תביעה קולקטיבית כלפי המדינה. ארבעת המסמכים אמנם פותחים בתמיכה בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני באמצעות שתי מדינות, אבל הם עוסקים בעיקר בדרישה לשינוי מעמדם של האזרחים הפלסטינים בישראל, ובעקבות זאת – החלת שינויים קונסטיטוציוניים במשטר הקיים במדינת ישראל. התביעות מכוונות להקנות מעמד קונסטיטוציוני חדש לערבים בישראל כקולקטיב, וכולטת בהם התביעה למבנה דו-לאומי של מוסדות המדינה. קופמן מסבירה שיש לראות את כתיבת מסמכי החזון בזיקה למשולש היחסים שבין ישראל (המדינה המלאימה), אש"ף (שחקן המולדת) והמיעוט הערבי-פלסטיני שבתוך ישראל (המיעוט הלאומי) בעקבות תהליך אוסלו. המיעוט הערבי בישראל נקלע לניגוד אינטרסים עם שחקן המולדת שלו (אש"ף) לאחר שהתברר כי הוא לא יוכל להעלות תביעות בשם הערבים בישראל במשא-ומתן עם ישראל, למשל תביעות בעניין הפליטים הפנימיים ופיצוי על הפקעות הקרקעות. בעקבות כך המסקנה הפוליטית של חלק מהפעילים הייתה שעליהם לעמוד לגורלם.

גב' עביר קובטי הסבירה את המשמעות של התחזקות חד"ש בכחירות וניתחה את הפוליטיקה של השותפות בין יהודים לערבים שמקיימת חד"ש בצל פוליטיקה של הפרדה שמונעת, לטענתה, המדינה. הפרדה זו באה לידי ביטוי בהפליה בתחומים כמו חלוקת קרקע ומשאבים, בהפרדה בין מערכות החינוך וכן בהפרדה פיזית בין שכונות ערביות ויהודיות בתוך הערים המעורבות. לטענת קובטי, המדינה מתייחסת אל המיעוט הערבי כאל בעיה ביטחונית, וביטויי ההפרדה בהקשר זה הם – בין היתר – ההדרה מן התקשורת ומן השיח הציבורי. בצל מדיניות הפרדה זו,

התחזקות חד"ש ברחוב הערבי וברחוב היהודי יכולה להתפרש כהליכה נגד הזרם וכהצבעה נגד ההפרדה ובעד השותפות. לדעת קובטי, חד"ש היא חלופה ממשית לפוליטיקה של ההפרדה שכן היא מנסה ליצור פוליטיקה משותפת שמשמעה חלוקה הוגנת יותר של המשאבים, צדק חברתי וסביבתי ושוויון מגדרי לשתי האוכלוסיות בישראל. חד"ש מציגה חזון ברור לפתרון הסכסוך בין העמים, הכולל שתי מדינות לשני העמים, נסיגה לגבולות 1967, פינוי כל ההתנחלויות, שתי בירות בירושלים ופתרון בעיית הפליטים על פי החלטות האו"ם. התחזקות חד"ש מציבה בפניה אתגרים רבים, לאחר שהיא קיבלה על עצמה למלא את החלל שהותירה השארית של השמאל הציוני. בין השאר יהיה על המפלגה לבנות שמאל חדש ערבי-יהודי ולהתמודד עם שאלת הציונות. לדידה, קיימת סתירה בין הציונות לבין שותפות ערבית-יהודית אמיתית, ויהיה צורך להפריד בין היהדות לבין הציונות.

מר סלים בריק ניתח את מניעי הדרוזים בבחירות לכנסת השמונה-עשרה ואת מאפייני הצבעתם. הוא מראה כי הצבעתם אינה מושפעת מאידאולוגיה אלא מגורמים כמו השתתפות אוטומטית, הצבעת רצייה וסחר בקולות. הדרוזים מצביעים כמעט לכל המפלגות המתמודדות ובכך הם מפזרים את כוחם הפוליטי הקטן ממילא, ללא תועלת אלקטוראלית ממשית. למעלה מחמישית מהדרוזים הצביעו למפלגות שאינן מזכירות כלל את זכויות המיעוטים במצעהן, ועוד כ-13% הצביעו למפלגה שזכויות המיעוטים אינן נר לרגליה. לעומת זאת, מפלגת מר"צ, אשר הציבה את עניין זכויות האזרח בראש מעייניה, זכתה לתמיכה של 1.7% בלבד בקרב הדרוזים. לדעת בריק, ירידת שיעור ההשתתפות של הדרוזים בבחירות מעידה על תחילת הנטישה של דפוסי ההצבעה שהיו מקובלים בעדה. שיעור ההשתתפות הנמוך ביותר היה ביישובי הכרמל, עוספיה ודלית אל-כרמל, אף שברשימת הליכוד הוצב דרוזי מדלית אל-כרמל במקום ראלי. העובדה שארבעה דרוזים מכהנים כחברי כנסת מלמדת לכאורה על ייצוג יתר של הדרוזים לעומת שיעורם בכלל האוכלוסייה (כ-33%), אך למעשה הדרוזים אינם מיוצגים בכנסת. גם הדרוזים שנבחרו במפלגות הציוניות לא נבחרו כדי לייצג את עדתם. עובדות אלה עולות בקנה אחד עם דגם הייצוג הפסיבי (symbolic representation), שאינו ייצוג אחראי או פעיל אלא ייצוג סביל העונה על צורכי המפלגות והפטרונים השונים אך לא על צורכי האוכלוסייה הדרוזית. ד"ר מרי תותרי בחנה את השאלה אם בחירתה של חנין זועבי כחברת כנסת ערבייה ראשונה מטעם מפלגה ערבית (מפלגת בל"ד) מסמנת תפנית היסטורית שבה עברו הנשים הערביות ממקומן מאחורי הקלעים, קרי מאי-ייצוגן במפלגות ערביות, לקדמת הבמה הפוליטית, קרי לייצוג בכנסת. לדעת תותרי, ייצוג משמעותי של נשים בפוליטיקה מתבקש כדי שהן תפעלנה לשינוי מעמד הנשים ולקידומן באמצעות חקיקות סוציאליות, חקיקות בדיני עבודה ודיני אישות. עם זאת, חלק גדול מהפעילות בתחום הפוליטיקה, כולל הנשים שנבחרו לכנסת וחברות מפלגה, מתלבטות בין מחויבותן למצע הפוליטי של מפלגתן לבין מחויבותן לאמץ מצע פמיניסטי. העובדה שלכנסת השמונה-עשרה נבחר מספר שיא של נשים (21) אינה מבטיחה שכנסת זו

תקדם ענייני נשים יותר מבעבר. יתר על כן, מספרן הגדול יחסית של הנשים בכנסת עשוי להזיק משום שהוא יכול לשמש כ"עלה תאנה" בידי המתנגדים לשינוי מעמד הנשים בחברה. תותרי מסבירה את הסיבות לייצוגן המועט של נשים ערביות בכנסת עד כה בעובדה שהמפלגות הערביות ביקשו לדחות את העיסוק בשאלת הנשים "לאחר השגת שוויון זכויות לערבים". לדעתה, השמרנות והמסורתיות המאפיינות את החברה הערבית בכלל ודיכוי המודרניזציה מצד הממסד הישראלי בפרט האטו עד מאוד את חדירת הנשים לקדמת הבמה הפוליטית. משום כך שריון מקום ראלי בעבור נשים מטעם מפלגת בל"ד בבחירות האחרונות הוא פריצת דרך ממשית ומבורכת בתפיסת ההשתתפות החיונית של נשים בזירה הפוליטית, אבל עדיין מוקדם לראות בכך מהפכה של ממש.

* * *

תרומותיו הייחודיות של קובץ זה הן דיון מעמיק בהיבטים הנוגעים לבחירות המקומיות ולבחירות הכלליות לכנסת ביישוב הערבי והדרוזי והצגת קשת רחבה של עמדות של חוקרים יהודים וערבים בנושא זה. מטרתו להעמיק ולהעשיר את הידע האקדמי ואת הדיון הציבורי בתחום.

אנו מבקשים להודות לקרן קונרד אדנאואר בישראל (Konrad-Adenauer-Stiftung) על תמיכתה המתמשכת בתכנית. אלמלא עזרתה החומרית ועידודה העקרוני לא היה קובץ זה רואה אור.

אפרים לביא ואריק רודניצקי

חלק ראשון

הבחירות המקומיות 2008 ביישוב הערבי והדרוזי

הבחירות המקומיות 2008 ביישוב הערבי והדרוזי: תוצאות ומגמות

אריק רודניצקי*

א. מאפייני ההצבעה בבחירות המקומיות ביישובים הערביים והדרוזיים

הבחירות לרשויות המקומיות בישראל נערכו ב-11 בנובמבר 2008 ב-161 יישובים: 54 יישובים ערבים ודרוזיים, 106 יישובים יהודיים, ויישוב צ'רקסי אחד (כפר כמא).¹ על פי נתוני משרד הפנים, שיעור ההצבעה במגזר הערבי והדרוזי היה 77.3%. שיעור זה היה גבוה במידה ניכרת משיעור ההצבעה במגזר היהודי (42.1%) ומשיעור ההצבעה הכלל-ארצי (46.2%).²

הפער העצום בין שיעורי ההשתתפות בשני המגזרים בבחירות האחרונות מעיד על המגמה המסתמנת בשני העשורים האחרונים: שיעור ההשתתפות הכלל-ארצי בבחירות המקומיות, שעמד על כ-80% עד שנות השמונים, ירד עד 49.3% בבחירות הקודמות שנערכו באוקטובר 2003, ואילו שיעור ההצבעה ביישובים הערביים והדרוזיים שמר באופן מסורתי על רמה גבוהה לאורך השנים: בין 80 ל-90 אחוזים.

בד בבד, בשנים האחרונות כולט לעין הפער המתרחב בין שיעור ההשתתפות במגזר הערבי והדרוזי בבחירות המקומיות לשיעור ההשתתפות בבחירות הכלליות לכנסת. שיעור ההשתתפות בבחירות לכנסת צנח בעשור האחרון מ-75.0% ב-1999 ל-53.4% ב-2009,

* הכותב מבקש להודות לגב' אמאני כתאנה-קעדאן, תלמידת החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל-אביב, ולמר נדאל ח'מאסי, תלמיד החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה והחוג לסטטיסטיקה וחקר ביצועים באוניברסיטת תל-אביב, על עזרתם הרבה והמועילה באיסוף הנתונים.

1 במניין היישובים הערביים והדרוזיים נכלל הכפר ע'ג'ר, השוכן למרגלות רמת הגולן ומרבית תושביו עלוים. בע'ג'ר למעשה לא נערכו בחירות, לאחר שראש המועצה התמנה לתפקידו בהחלטת משרד הפנים. במניין היישובים היהודיים נכללות גם הערים המעורבות, מהן ארבע הערים המעורבות ה"מסורתיות": עכו, חיפה, תל-אביב-יפו ורמלה, וכן הערים ירושלים, נצרת עילית ומעלות-תרשיחא, אשר מוגדרות "יישובים מעורבים" על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יצוין כי בלוד לא נערכו בחירות. בפברואר 2007 הורה שר הפנים דאז, רוני בר-און, על הדחתו של ראש העיר המכהן, בני רגב, ועל פירוקה של מועצת העיר בשל ניהול לקוי של ענייני העיר. תא"ל (מיל') אילן הררי מונה לעמוד בראש הוועדה הממונה, ומאז היא תפקדה כמועצה זמנית לניהול ענייני העיר.

2 עיבוד של נתוני המפקח הארצי על הבחירות, משרד הפנים. ראו: www.moin.gov.il

אך שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות בתקופה זו שמר על יציבות, הגם שנחלש קמעא בבחירות האחרונות.

לוח 1: שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות בעשור האחרון³

השנה	שיעור ההצבעה ביישובים הערביים והדרוזיים	שיעור ההצבעה הכלל-ארצי
1998	90.7%	57.4%
2003	87.1%	49.3%
2008	77.3%	46.2%

לוח 2: שיעורי הצבעה בבחירות לכנסת בעשור האחרון⁴

השנה	שיעור ההצבעה במגזר הערבי והדרוזי	שיעור ההצבעה הכלל-ארצי
1999 (הכנסת ה-15)	75.0%	78.7%
2003 (הכנסת ה-16)	62.0%	68.9%
2006 (הכנסת ה-17)	56.3%	63.2%
2009 (הכנסת ה-18)	53.4%	65.2%

מקורו של פער זה הוא השוני המוחלט בדפוסי הצבעתם של האזרחים הערבים בבחירות המוניציפליות לעומת הצבעתם בבחירות הארציות: השלטון המקומי חשוב בעיניהם יותר מן הפוליטיקה הארצית; די להזכיר כי תחושת השייכות לרשות המקומית חזקה הרבה יותר מתחושת (אי) השייכות למדינה. השלטון המקומי גם מאפשר לתושבים לפעול למימוש אינטרסים מקומיים: חינוך, בריאות, רווחה והתפתחות היישוב. לעומת זאת, במישור הארצי האזרחים

3 ראו הערה 2 לעיל.

4 נתוני הבחירות של השנים 1999, 2003 ו-2006 נלקחו מתוך: אלי רכס, "המיעוט הערבי בישראל והבחירות לכנסת ה-17: תחילת עידן חדש?" בתוך: אלי רכס (עורך), המיעוט הערבי בישראל והבחירות לכנסת ה-17 (אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2007), עמ' 65. נתוני הבחירות של שנת 2009 נלקחו מתוך: אפרים לביא ואריק רודניצקי (עורכים), עדכן בחירות 2009, גיליון מס' 3 (אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 26 בפברואר 2009), עמ' 4. נתוני ההצבעה בקרב האוכלוסייה הערבית והדרוזית אינם כוללים את הצבעתם של התושבים הערבים בערים המעורבות: עכו, חיפה, תל-אביב-יפו, רמלה ולוד.

הערבים חשים הדרה מהמוסדות המרכזיים (כמו הממשלה ומערכת המשפט). גם השפעתן של המפלגות הערביות בכנסת היא שולית.⁵

ביישובים ערביים אחדים עמד שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות האחרונות על 90% ויותר. שיעורי ההצבעה הגבוהים ביותר נמדדו ביישובים כגון כפר ברא (94%), כפר קאסם (93%), דיר חנא (93%), שעב (92%), סח'נין (92%), מזרעה (91%), כאבול (91%) וג'לג'וליה (91%). [ראו נספח]

ביותר משלושים יישובים נעו שיעורי ההצבעה בין 80 ל-90 אחוזים. תופעה זו אפיינה את כל סוגי היישובים, עירוניים ככפריים, בכל האזורים הגאוגרפיים ובכל פלחי האוכלוסייה. כך ביישובי הקבע של הברווים בנגב (לקיה – 89%, רהט – 89%, חורה – 84%, כסיפה – 84%); ביישובי הברווים בצפון (כעביה-טבאש-הג'אג'רה – 90%, זרזיר – 82%); ביישובים שאוכלוסייתם דרוזית רובה ככולה (חורפיש – 87%, ג'וליס – 86%); ביישובים מוסלמיים באזור המשולש (כפר קרע – 86%, טירה – 86%, קלנסוה – 84%) ובגליל (עין מאהל – 89%, משהד – 88%, אכסאל – 85%); ביישובי הנוצרים בגליל העליון (עילבון – 88%, פסוטה – 84%, מעיליא – 83%), וכן ביישובים שאוכלוסייתם מעורבת, מוסלמית-נוצרית-דרוזית (פקיעין – 87%, אבו סנאן – 84%, שפרעם – 81%).⁶

ב. פיצול פוליטי

מאפיין בולט החוזר ונשנה בכל מערכת בחירות לרשויות המקומיות ביישוב הערבי והדרוזי הוא תופעת הפיצול הפוליטי. ביטויה המעשי של התופעה הוא ריבוי רשימות המתמודדות על מקום במועצת היישוב ומספר גדול של מועמדים המתמודדים על תפקיד ראש מועצת היישוב. בדומה למערכות הבחירות הקודמות, שב והופיע מאפיין זה בעוצמה רבה גם הפעם. אחת הסיבות המרכזיות לכך היא מאבקי כוח המתנהלים בין החמולות על השליטה ביישוב: כל משפחה או חמולה מציגה מועמד מטעמה לראשות היישוב או מתמודדת באמצעות רשימה על חברות במועצת היישוב (על השפעת החמולה על דפוסי ההצבעה ראו בהמשך). יש לזכור, לצד זאת, כי גם מטעם המפלגות – דוגמת חד"ש ובל"ד – מתמודדים מועמדים לראשות היישוב ומתמודדות רשימות למועצת היישוב, ואף מטעם התנועה האסלאמית. תופעה זו זכתה בפי הציבור הרחב לכינוי הנלעג שהר אל-מרחבא (מובן מילולי: "חודש של קבלת פנים"), רמז להסתערות המועמדים והרשימות השונות על קולו של הבוחר בתקופת

5 שרה אוסצקי-לזר, "הבחירות לרשויות המוניציפאליות הערביות 2003 – מבט כללי", בתוך: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר (עורכים), הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות (אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2005), עמ' 11-12.

6 מקור הנתונים: משרד הפנים.

הבחירות – תקופה הנמשכת חודש ימים – בעודם מנסים לגייס קולות למענם בסבר פנים יפות, תוך פיזור הבטחות שווא התקפות רק לתקופת הבחירות.

חריפות המאבק שניטש בין הרשימות על מקום במועצת היישוב ובין המועמדים על תפקיד ראש מועצת היישוב משתקפת היטב מן הנתונים הבאים:

- א. המרוץ על חברות במועצת היישוב: בממוצע הכללי, בכל יישוב נאבקה כל רשימה על פחות מ-1.5 מושבים במועצת היישוב. בעראבה התמודדו לא פחות מ-18 רשימות על 13 מושבים בלבד במועצת היישוב. תמונה דומה השתקפה ביישובים כגון טירה (17 רשימות – 13 מושבים), שפרעם (19 רשימות – 15 מושבים), וג'וליס (17 רשימות – 9 מושבים).
- ב. המאבק על ראשות היישוב – בממוצע הכללי, התמודדו כמעט חמישה מועמדים על תפקיד ראש הרשות המקומית. המאבק החריף ביותר ניטש בסאג'ור, שם התמודדו לא פחות מ-10 מועמדים על תפקיד ראש המועצה המקומית. מאבקים חריפים אחרים התחוללו ביישובים כגון ביר אל-מכסור ומעיליא (9 מועמדים); טמרה, כאבול, כפר קרע ופסוטה (8 מועמדים); וכן ג'דידה-מכר, משהד ועין מאהל (7 מועמדים).

בשל הפיצול הפוליטי והמאבק החריף על כל קול, ב-17 מתוך 55 יישובים (31%) לא הוכרעה ההתמודדות על ראשות היישוב; היא נדחתה לסיבוב בחירות שני, והוא נערך כשבועיים לאחר מכן, ב-25 בנובמבר 2008. במגזר היהודי, לעומת זאת, רק ב-10 מתוך 106 יישובים (9.4%) נדחתה ההכרעה לסיבוב השני. יש לציין כי דחיית ההכרעה לסיבוב השני אינה תופעה חדשה ביישוב הערבי והדרוזי; בבחירות המקומיות הקודמת, שנערכו באוקטובר 2003, התקיים סיבוב בחירות שני ב-19 מתוך 54 יישובים (35%).⁷

הפיצול הפוליטי הוא מאפיין רווח ביישוב הערבי והדרוזי. בבחירות האחרונות ניטש מאבק חריף במיוחד ביישובים כגון כאבול (הגליל), לקיה (הבדווים בנגב), כפר קרע (המשולש), ג'וליס (דרוזים), וכפר כמא (צ'רקסים). ביישובים אלה נדחתה ההכרעה במאבק על ראשות המועצה המקומית לסיבוב בחירות שני, וזאת בתום מרוץ צמוד אשר בסיומו הפרידו בין המועמדים שסיימו בשלושת המקומות הראשונים קולות ספורים בלבד.

ביטוי נוסף לפיצול הפוליטי היה מספרן הגדול של רשימות שנכנסו כחברות מועצה ביישובים מסוימים בייצוג של מנדט אחד בלבד. הדוגמאות הבולטות לכך הן כפר קאסם, שם נכנסו 13 רשימות שונות למועצת העיר, כמספר המקומות הפנויים במועצה; ג'וליס, חורפיש, יאנוח-ג'ת וג'לג'וליה (בכל אחד מארבעת היישובים נכנסו 9 רשימות וכל אחת זכתה במושב אחד במועצת היישוב), וכפר ברא (7 רשימות ב-7 מושבים). מקרים אחרים המעידים על פיצול פוליטי רב נרשמו בסאג'ור (8 רשימות ב-9 מושבים), בית ג'ן (10 רשימות ב-11 מושבים), טמרה (13 רשימות ב-15 מושבים), טירה (10 רשימות ב-13 מושבים), מע'אר (10 רשימות

7 שרה אוסצקי-לוד (הערה 5 לעיל), עמ' 14.

ב-13 מושבים), בועינה-נוג'ידאת (7 רשימות ב-9 מושבים), כאבול (7 רשימות ב-9 מושבים) ועילבון (7 רשימות ב-9 מושבים).

לוח 3: תוצאות ההצבעה ביישובים אחדים שבהם הועברה ההכרעה לסיבוב בחירות שני⁸

היישוב	כאבול	לקיה	כפר קרע	ג'וליס	כפר כמא
שיעור ההצבעה	91%	89%	86%	86%	84%
המקום הראשון	935	1,299	1,487	697	309
המקום השני	893	934	1,438	669	280
המקום השלישי	879	906	1,432	579	270

ביישובים אחדים שבהם הוכרעה ההצבעה לראשות המועצה בסיבוב הראשון הייתה התמונה רחוקה מלשקף אחדות. הפרשים זעומים בין הזוכה במקום הראשון ליריבו שזכה במקום השני התגלו בשעב (92% הצבעה, ההתמודדות הוכרעה בפער של 11 קולות), בג'סר א-זרקא (84%, 14), באבו-סנאן (84%, 18), בפקיעין (87%, 30), באכסאל (85%, 34), ובזרזיר (82%, 36). המאבק הפוליטי החרף גלש לעתים לפסים אלימים. תקריות אלימות נרשמו בתקופה שקדמה ליום הבחירות וגם לאחריו. כשבועיים לפני הבחירות, למשל, דווח על הטלת רימון לעבר ביתו של עז א-דין עמאש, אחד המועמדים לראשות היישוב ג'סר א-זרקא. הפיצוץ גרם נזק לרכוש. עמאש האשים את יריבו הפוליטי, מוראד עמאש, ביצירת הרקע לתקרית.⁹ עימותים אלימים שפרצו בין תומכי מחנות פוליטיים יריבים ביממה שחלפה מאז הבחירות, אשר חלקם לוו בירי בנשק חם, נרשמו בנצרת וכן ביישובים כגון עילוט, רינה, סח'נין וג'סר א-זרקא.¹⁰ המקרה החמור ביותר אירע בעיירה הברווית חורה שבנגב; נער בן 16, שנמנה עם תומכי אחד המועמדים שהובס בבחירות, הודה כי רצח נער אחר בן 18, תושב היישוב, מכיוון שהלה הצביע עבור המועמד שניצח בבחירות.¹¹

ג. הצבעה על פי מפתח חמולתי

בדומה למערכות בחירות קודמות, גם בבחירות האחרונות בלטה תופעת הפיצול הפוליטי על פי קווי הפרד חמולתיים. תופעה זו כבר נידונה בהרחבה במחקר האקדמי והיא אינה חדשה

8 מקור: נתוני משרד הפנים.

9 פנורמה, 31 באוקטובר 2008.

10 פנורמה, 14 בנובמבר 2008; כל זכרון, 14 בנובמבר 2008; אתר ואללה!חדשות, <http://news.walla.co.il>, 12 בנובמבר 2008.

11 מעריב, 16 בנובמבר 2008.

בנוף הפוליטי המקומי ביישוב הערבי.¹² תחושת ההזדהות עם החמולה מכונה עֲצִיבָה, דהיינו השתייכות בלתי מסויגת למשפחה או לשבט, והיא המקיימת את החמולה כיחידה אחת. תחושה זו מתבלטת בבחירות לרשויות המקומיות, אז מתלכדת כל חמולה כגוף אחד.¹³ במחקר מקיף שהתפרסם לאחרונה מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה, נטען כי המבנה הפוליטי של הרשות המקומית הערבית נגזר במידה רבה מן המבנה החברתי המיוחד של היישוב. אחד הממצאים הבולטים שעלו מן המחקר הראה כי בחלק לא מבוטל מן היישובים הערביים ממלא המבנה החמולתי תפקיד מרכזי בעיצוב מאזן הכוחות הפוליטי ברשות המקומית: הסיעות המקומיות במועצות היישוב מתגבשות לרוב על פי קווי הפרד חמולתיים. הסיבה לכך היא שבני חמולה מסוימת נוטים להצביע בעד מועמד מהחמולה שלהם.¹⁴

אחת הסיבות לחוסר יכולתן של הרשויות המקומיות הערביות לתפקד באופן תקין היא מעורבותה העמוקה של החמולה בתהליך הבחירות, ולאחר מכן – בניהול הרשות המקומית.¹⁵ מועמדים שהציגו את מועמדותם מטעם רשימת המזוהה עם חמולה מסוימת ונבחרו לתפקידם, חשים מחויבות בראש ובראשונה לבני משפחותיהם, ורק לאחר מכן לכלל הציבור. משום כך תושבים שאינם משתייכים לחמולה של המועמד הנבחר אינם רואים במועצה הנבחרת גוף לגיטימי המייצג אותם. נוכח תמונת מצב זו, לא קשה להבין מדוע מתנהל מאבק חריף על כל קול בבחירות המקומיות: זוהי תולדה ישירה של היריבות החמולתית המביאה למאבק על מוקדי ההשפעה ביישוב.

להלן דוגמאות אחדות לדפוס ההצבעה לראש הרשות ביישובים ערביים, המעידים על השפעת המרכיב החמולתי על שיקולי ההצבעה. בכפר קרע הסתיים סיבוב ההצבעה הראשון

12 ראו למשל: הנרי רוזנפלד ומאג'ד אל-חאג', השלטון המקומי הערבי בישראל (גבעת חביבה: המכון ללימודים ערביים, 1990); מחמד אמארה, "החמולה בפוליטיקה הערבית: הסתגלות לדפוסים משתנים." בתוך: אלי רכס (עורך), הערבים בפוליטיקה הישראלית: דילמות של זהות (אוניברסיטת תל-אביב: מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, 1998), עמ' 91-98; בנימין נויברגר, המיעוט הערבי: ניכור והשתלבות (רמת אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1998), עמ' 134-139; מוהנד מוצטפא, "הבחירות המקומיות בקרב המיעוט הערבי הפלסטיני בישראל: התחזקותה של החמולה ושקיעת המפלגות", בתוך: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר (עורכים), הבחירות המוניציפליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות (אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2005), עמ' 18-24.

13 אמארה, שם, עמ' 91.

14 אבי בן בסט ומומי דהן, הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009), עמ' 59-62; כן ראו נייר עמדה שהכינו בן בסט ודהן בנושא: "המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות" (פורום קיסריה ה-16, יולי 2008), עמ' 43-45 (הרו"ח ניתן לצפייה באתר <http://www.idi.org.il/events1/CaesareaForum/Documents/RASHUIOT.pdf>)

15 שרה אוסצקי-לזר (הערה 5 לעיל) וכן מאמרו של נאיף אבו שרקה בקובץ זה. ראו גם: יואב שטרן, "הכל נשאר בחמולה", הארץ, 6 בנובמבר 2008.

ללא הכרעה, וזו נדחתה לסיבוב בחירות שני. בתום סיבוב ההצבעה הראשון התברר כי בארבעת המקומות הראשונים זכו נציגים של חמולה או של משפחה גדולה.

לוח 4 : תוצאות ההצבעה בכפר קרע: הסיבוב הראשון, ארבעת המקומות הראשונים

שם המועמד	מספר הקולות	השיעור מכלל הקולות
נזיה מצארוה	1,487	18.1%
זוהיר יחיא	1,438	17.5%
נואף מצאלחה	1,432	17.4%
רסאן עת'אמנה	1,354	16.5%

תמונה דומה הצטיירה גם ביישובים אחרים, כגון כפר קאסם, טמרה וחורה. בחלקם הוכרעה ההצבעה כבר בסיבוב הראשון ובאחרים נדחתה ההכרעה לסיבוב בחירות שני.

לוח 5: תוצאות ההצבעה בכפר קאסם: הסיבוב הראשון

שם המועמד	מספר הקולות	השיעור מכלל הקולות
נאדר צרצור	3,963	39.8%
עבד אל-והאב עיסא	3,243	32.6%
וליד טהא	2,754	27.6%

לוח 6: תוצאות ההצבעה בטמרה: הסיבוב הראשון

שם המועמד	מספר הקולות	השיעור מכלל הקולות
מוסא אבו רומי	3,531	37.8%
עאדל אבו אל-היג'א	3,403	36.4%
חוסאם דיאב	1,796	19.2%
אחמד חיג'אזי	624	6.7%

לוח 7: תוצאות ההצבעה בחורה

שם המועמד	מספר הקולות	השיעור מכלל הקולות
מוחמד אל-נבארי	2,465	63.6%
סאלם אבו אל-קיעאן	1,046	27.0%
טלאל אל-עטאונה	366	9.4%

ביישובים כגון כסיפה וחורפיש (בהם הוכרעו הבחירות בסיבוב הראשון) בלטה תופעה זו: מועמדים מטעם חמולות הציגו תחילה את מועמדותם בבחירות לראשות היישוב, אולם זמן קצר לפני מועד הבחירות הסירו את מועמדותם ופרשו מן המרוץ. אפשר שמדובר בנציגים מטעם משפחות קטנות ביישוביהם, ולכן הגורם העיקרי לפרישתם ברגע האחרון מן המרוץ היה רצונם שלא להעמיד את כוחה של החמולה במבחן הבוחר. באופן זה הם לא סיכנו את המוניטין של החמולה מצד אחד, ומצד שני יצאו ידי חובתם מבחינה אישית וחמולתית בעצם הצגת מועמדותם לראשות היישוב (עד רגע הפרישה).

לוח 8: מועמדים לראשות היישוב ותוצאות ההצבעה בכסיפה

שם המועמד	מספר הקולות	השיעור מכלל הקולות
סאלם אבו רביעה	2,521	54.3%
סלימאן אבו חמיד	2,123	45.7%
עבר אל-עזיז נצאצרה	-	-
צאלח אל-זבארקה	-	-
אבראהים אל-עמור	-	-

לוח 9: מועמדים לראשות היישוב ותוצאות ההצבעה בחורפיש

שם המועמד	מספר הקולות	השיעור מכלל הקולות
צאלח פארס	1,573	50.9%
מג'יד עאמר	1,444	46.8%
טליע ברד	72	2.3%
חסן שנאן	-	-

אנשי ציבור, פובליציסטים ערבים וכן נציגי המפלגות מתחו ביקורת חריפה על הצביון החמולתי שלבשה מערכת הבחירות לרשויות המקומיות הערביות. מאמר מערכת בעיתון כל אל-ערב, שהתפרסם שבועות אחדים לפני הבחירות, האשים את האופי החמולתי שנושאות הבחירות לרשויות המקומיות הערביות ואת הנפוטיזם המאפיין את דפוסי ניהולן: "אין זה מקרה שרוב המועצות והעיריות שלנו פשטו את הרגל. יש שלוש-עשרה ועדות קרואות במועצות המקומיות שלנו, ואם נמשיך בדרך החמולתיות, הרי שכל המועצות והעיריות תפורקנה", לשון המאמר.¹⁶ במאמר שהתפרסם בעיתון לאחר מכן, סמוך למועד הבחירות, נטען כי אין לזלזל בבחירת ראש הרשות המקומיות, שכן "זוהי אחריות כבדה אשר צריכה להתעלות מעל הקשרים

16 מאמר המערכת, "החמולתיות: חסד חברתי וקללה בבחירות", כל אל-ערב, 10 באוקטובר 2008.

האישיים והמשפחתיים, משום שהיא קובעת את גורל היישוב: האם יתקדם וישגשג או ישקע בבוץ, באשפה ובחובות".¹⁷

הפובליציסט נביל עודה האשים את המפלגות הערביות באחריות לשחיתות שפשתה ברשויות המקומיות הערביות, וטען כי אחד הגורמים לכך היה העובדה, שהמפלגות הפכו ללא יותר מקבלני קולות עבור החמולות, וכי הן "איבדו את תפקידן החברתי, המדיני וההינוכי ואת היותן ארגוני החברה האזרחית". מסקנתו הייתה שההבדל בין מועמד מטעם מפלגה למועמד מטעם משפחה או חמולה היטשטש לחלוטין.¹⁸

נציגי המפלגות, מצדן, ביקשו להפריך טענה זו. המזכיר הכללי של חד"ש, אימן עודה, הסביר כי כל מועמדי המפלגה ביישובים שבהם התמודדה "באים ממשפחות קטנות, ובכל זאת אנחנו מנצחים. זה מלמד שאצלנו הבחירות הן באמת על רקע פוליטי, נטולות שיקולים אחרים". עודה הטעים כי "הבוחר הערבי מאס בהחמולות. הוא אוהב את החמולה אך מעדיף לראות בראשות העיר אדם מקצועי, נקי כפיים, המציג עמדה פוליטית".¹⁹ סגן הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים, עפיף עמאר, אישר כי אמנם "המשפחתיות (עאא'ליה) ממשיכה למלא תפקיד חשוב בבחירות, אולם עם זאת ניתן להתחיל ולחוש ברצונם של התושבים לצאת ממסגרת זו ולהציג מועמדים שלא על בסיס משפחתי".²⁰

ד. ייצוג נשים ערביות בבחירות המקומיות

סוגיית הייצוג החסר של נשים ערביות בזירה המוניציפלית נידונה בהרחבה במחקר האקדמי. מסקנתם של המחקרים היא שהנשים הערביות אינן מיוצגות במידה הראויה בפוליטיקה המוניציפלית: למעט השתתפותן כבוחרות, הן נעלמות כמעט לחלוטין ממפת הפוליטיקה המקומית למחרת הבחירות. תגריד יחיא-יונס וחנה הרצוג הסבירו כי הדרתן של נשים ממוקדי הכוח הפוליטיים בזירה המקומית מתאפשרת הן בשל תהליך דמוקרטי לכאורה שבמסגרתו נערכות בחירות מקדימות (פריימריז) בחמולות, הן מתוקף החלטת ראשי החמולה, והן מתוקף כוח השפעתה של המסורת.²¹ סוהיר אבו-עוקסה דאוד מצביעה במחקרה על שלוש סיבות

17 מאמר המערכת, "נבחר את הטוב ביותר ולא את הקרוב ביותר", כל אל-ערב, 31 באוקטובר 2008.

18 נביל עודה, "נפלאות הבחירות המקומיות בקרב הערבים בישראל: עדתיות ומשפחתיות במסווה של דמוקרטיה ליברלית", אפאק, 29 באוקטובר 2008.

19 שרון רופא-אופיר, "חד"ש מסתערת על הרשויות: די לחמולות", אתר Ynet, 27 באוקטובר 2008.

20 א-סינארה, 7 בנובמבר 2008.

21 תגריד יחיא-יונס וחנה הרצוג, "מגדר ומשטר שיח חמולתי: בחירות מקדימות בחמולות לקביעת מועמדים לרשויות המקומיות ביישובים הערביים-הפלסטיניים בישראל", מדינה וחברה, 5/1 (2005), עמ' 1077-1101. וראו גם: תגריד יחיא-יונס, "מאחורי הקלעים: נשים בפוליטיקה הלוקאלית של המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל", בתוך: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר (עורכים), הבחירות המוניציפליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות (אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2005), עמ' 42-64.

להדרתן של נשים מן הפוליטיקה המקומית. הסיבה הראשונה היא שהדרתן היא חלק מהדרתו של הציבור הערבי כולו מהפוליטיקה הישראלית, ועל כך יש להוסיף את משקלו של המרכיב החמולתי המעכב את שילובן של נשים בפוליטיקה. הסיבה השנייה נעוצה בערכים חברתיים ומסורתיים, המונחלים לגברים ולנשים במסגרת תהליך הסוציאליזציה ומקבעים את עליונות הגבר על האישה גם בזירה הפוליטית. הסיבה השלישית נעוצה באישה עצמה; היא נמנעת מלהציג את מועמדותה מאחר שהסיבה הפוליטית, הגברית ברובה, אינה מקבלת באהדה נשים המנסות להשתלב בה.²²

הייצוג החסר של נשים ערביות בפוליטיקה המקומית בא לידי ביטוי גם בבחירות המוניציפליות האחרונות. לקראת הבחירות מתחו נשות ציבור ופעילות ערביות בארגוני נשים ביקורת על היעדר ייצוג הולם לנשים ערביות בזירה המקומית. נאדיה חילו, בעת כהונתה כחברת כנסת מטעם מפלגת העבודה, טענה כי הבחירות המקומיות ביישוב הערבי נושאות אופי חמולתי, ולכן נפגע ייצוגן הפוליטי של נשים.²³ ביקורת נוספת מצד פעילות פמיניסטיות ערביות הושמעה כלפי האופי השוביניסטי של החברה הערבית, אשר מדיר נשים ממקדי ההשפעה.²⁴ הביקורת הוטחה גם כלפי המפלגות הפוליטיות (כמו חד"ש ובל"ד), שאמנם שילבו נשים ברשימותיהן, אך לפי הטענה לא במקומות רגילים.²⁵

בעכו אמנם שובצה אישה, רים חזאן, במקום השני והראלי ברשימת חד"ש למועצת העיר, אולם היא לא הצליחה להיבחר מאחר שחד"ש זכתה בתמיכתם של 1,666 בוחרים והשיגה מנדט אחד בלבד. המרחק למנדט השני היה כ-50 קולות בלבד.

ברהט הציגה עצמה לראשונה אישה כמועמדת לחברות במועצת העיר. מונא חבאנין, תושבת העיר, בת 38 ואם לשישה ילדים, שובצה במקום הרביעי ברשימת מועמדי "הרפורמה והשינוי" (אל-אצלאח ואל-תע'יר). היא ציינה כי אחת הסיבות שדחפו אותה להציג את מועמדותה הייתה "חוסר ההבנה, התמיכה וההתעניינות בסוגיית חינוך הנשים ושיפור מעמדן".²⁶ בסיכומו של דבר לא הצליחה חבאנין להיבחר כחברת מועצת העיר, מאחר שרשימתה זכתה בשלושה מנדטים בלבד.

22 סהיר אבו עקצה דאוד, "אל-תמת'יל אל-סיאסי ללנסאא' אל-פלסטיניאית פי אל-חכם אל-מחלי פי אסראיל, 1950-2003", מג'לת אל-יראסאת אל-פלסטיניה, כרך 16, מס' 62 (אביב 2005), עמ' 100-122. ראו: <http://www.palestine-studies.org/files/pdf/mdf/6406.pdf> (נדלה ביום 15.2.2020).

23 פנורמה, 25 ביולי 2008.

24 המונח בערבית לתיאור "חברה שוביניסטית" הוא מג'תמע ד'כורי. ראו: פנורמה, 25 ביולי 2008.

25 כל אל-ערב, 26 בספטמבר 2008. דוגמה בולטת לכך היא שיבוצה של חנאן אחמד חביב אללה, סטודנטית בת 21, כמועמדת במקום החמישי מטעם רשימת חד"ש בבחירות למועצת היישוב עין מאהל. ראו: כל אל-ערב, 10 באוקטובר 2008. לא זו בלבד שהיא לא הצליחה להיבחר, אלא שעל פי נתוני משרד הפנים זכתה הרשימה לייצוג במועצת היישוב באמצעות מנדט אחד בלבד, לאחר שקיבלה 560 קולות, המספר המועט ביותר לעומת שאר הרשימות שזכו לייצוג במועצה.

26 כל אל-ערב, 17 באוקטובר 2008.

בבחירות המוניציפליות הקודמות שנערכו באוקטובר 2003 נבחרו בסך הכול שש נשים כחברות מועצה ביישוביהן; רק שלוש מהן נבחרו לכהן בתפקידן במשך תקופת כהונה מלאה. שום מועמדת ערבייה לא הציגה את מועמדותה לתפקיד ראש הרשות המקומית.²⁷ בבחירות המוניציפליות האחרונות (2008) שוב נבחרו שש נשים ערביות כחברות מועצה: שלוש נשים בג'ש (גוש חלב), שתיים בנצרת (שתייהן מטעם חד"ש) ואישה אחת במעיליא. בעכו נבחרה מטעם חד"ש אישה יהודייה כחברת מועצת העיר.²⁸ שום אישה ערבייה לא הציגה את מועמדותה לתפקיד ראש הרשות המקומית למעט בתל אביב-יפו, שם הציגה אסמא'א אגבאריה-זחאלקה את מועמדותה לתפקיד ראש העיר. ייתכן שהיא עשתה זאת כצעד של מחאה. היא זכתה בתמיכתם של כ-580 מצביעים בלבד, ששיעורם כחצי אחוז מכלל קולות המצביעים בעיר.

ה. הישגי המפלגות חד"ש ובל"ד

הבחירות המקומיות נערכו כשלושה חודשים לפני הבחירות לכנסת השמונה-עשרה. עובדה זו הקנתה להן מעמד מיוחד בעיני המפלגות הערביות, שכן רוב נציגי המפלגות ראו במערכת הבחירות המקומיות מבחן מקדים לעוצמתן הפוליטית לקראת הבחירות לכנסת. בעקבות תוצאות הבחירות המקומיות טענו רוב חברי הכנסת הערבים כי מפלגותיהן שיפרו את העמדות לקראת הבחירות לכנסת. נעמוד להלן על המאפיינים העיקריים של פעילות המפלגות במערכת הבחירות המקומיות.

מאפיין אחד היה ניסיוןן של המפלגות הערביות לנכס לעצמן הישגים של מועמדים עצמאיים שנבחרו לתפקיד ראש הרשות המקומית, בייחוד אם הללו עשו זאת על חשבונם של מועמדים מטעם מפלגות ציוניות. דוגמה בולטת לכך הייתה ניסיוןן של מפלגות חד"ש ובל"ד לנכס לעצמן את בחירתו של מאמון עבד אל-ח'י, שהתמודד כמועמד עצמאי, לתפקיד ראש העיר טירה. שבועות ספורים לפני יום הבחירות הכריזו שתי המפלגות, כל אחת בנפרד, כי הן תומכות באופן רשמי במועמדותו של עבד אל-ח'י לתפקיד ראש העירייה.²⁹ הוא אכן נבחר לתפקיד זה בזכות תמיכתם של 53% מקולות הבוחרים והדיח את ח'ליל קאסם, ראש העיר המכהן, שזכה בתמיכתם של 38% בלבד מקולות הבוחרים. הגם שהמפלגות לא טענו כי עבד אל-ח'י מועמד מטעמן, הן התהדרו בניצחוננו כהישג שנסתייע בזכות פעילותן למענו. אימן עודה, מזכ"ל חד"ש, הסביר כי תנועות פוליטיות אחדות חברו לתמיכה משותפת במועמדותו של מאמון עבד אל-ח'י לראשות העיר וחד"ש הייתה התנועה הגדולה שבהן. בל"ד מצדה חגגה את ניצחונם של מועמדים עצמאיים אחרים, דוגמת עוני תומא בכפר יאסיף וג'ריס מטר

27 יחיא-יונס, "מאחורי הקלעים" (הערה 21 לעיל).

28 מקור: המפקח הארצי על הבחירות, משרד הפנים, www.moin.gov.il

29 כל אל-ערב, 12 בספטמבר 2008; כל אל-ערב, 10 באוקטובר 2008.

בעילבון, אשר נבחרו לתפקיד ראש הרשות המקומית ביישוביהם. המפלגה התפארה בהיותה הגורם העיקרי שתמך במועמדים אלה וסייע להם להיבחר לתפקידם.³⁰

מאפיין שני היה התהדרותן של המפלגות הערביות בהצלחתן להדיח מועמדים 'ממסדיים', חברי מפלגות ציוניות, כמו עורסאן יאסין בשפרעם (הליכוד), ח'ליל קאסם בטירה (מפלגת העבודה), וטלאל קרינאוי ברהט (קדימה). כחודשיים לפני הבחירות יצא יו"ר מפלגת חד"ש, ח"כ מוחמד ברכה, בקריאה "להגביר את המאמצים למען ניצחונה של חד"ש ולהפיל הנהלת רשויות שגישתן אינה לאומית, ובמיוחד בטירה ובשפרעם".³¹ בעקבות הבחירות פרסמה בל"ד גילוי דעת (12 בנובמבר 2008) ובו נאמר: "בל"ד הקפידה על ניהול מערכת בחירות נקייה ותרבותית ושמרה על עקרונות הפעילות הלאומית, ובראשם הפלתם של הקשורים לשלטון באשר הם. בל"ד הייתה חוד החנית במקומות כגון שפרעם, טירה ורהט".³²

מהלך דומה חזר ונשנה במערכות בחירות קודמות לכנסת והמפלגות הערביות עשו ככל יכולתן להדיר את המפלגות הציוניות מן הרחוב הערבי. כאמור, שלושה חודשים לאחר הבחירות המקומיות נערכו הבחירות לכנסת, ומהלך זה אכן נשא פרי: 18% בלבד מהבוחרים הערבים (מרביתם ביישובי הדרוזים) הצביעו בעד מפלגות ציוניות-יהודיות.

מאפיין שלישי התבטא בכך שכל המפלגות ראו בבחירות המוניציפליות "יריית פתיחה" ומבחן כוח לקראת הבחירות לכנסת שהיו עתידות להיערך כעבור שלושה חודשים. לאחר הבחירות אמר ח"כ מוחמד ברכה, יו"ר חד"ש: "בבוקר שאחרי אנחנו עומדים על קו זינוק טוב יותר לקראת הבחירות לכנסת". יו"ר בל"ד, ד"ר ג'מאל זחאלקה, אמר: "בל"ד אינה מפלגה שהצטיינה בעבר בכוח אלקטורלי ברשויות, ועתה יש לנו דריסת רגל חזקה בשלטון המקומי וזה בוודאי מעודד לקראת הבחירות לכנסת". ראש סיעת רע"מ-תע"ל, שיח' אבראהים צרצור, אמר: "אין ספק שהתנועה האסלאמית מצליחה להגיע להישגים, למרות ההפסד הכואב בכפר קאסם. מה שקרה בבחירות האחרונות מלמד שהתנועה מתחזקת ברמה הארצית". לעומתם, טען ח"כ אחמד טיבי, יו"ר תע"ל, כי "אין קשר בין הבחירות המוניציפליות לבחירות לכנסת. השיקולים שם שונים ודרך ההצבעה שם שונה".³³

מה היו הישגיהן של המפלגות במערכת הבחירות המקומיות? קשה למדוד את הצלחתן של המפלגות בזירה המוניציפלית משום שבמקרים מסוימים לא ניתן לדעת אם מועמד לתפקיד ראש הרשות המקומית הציג את עצמו מטעם מפלגה, כמועמד עצמאי או כמייצג חמולה מסוימת. נוסף על כך, המפלגות עצמן היו זהירות ובוודאי כלל הצהירו על תמיכתן במועמד מסוים, ולעתים אף לא באופן בלעדי, ולא דווקא בהיותו מועמד מטעמן.

30 www.arabs48.com, 16 בנובמבר 2008.

31 כל אל-ערב, 12 בספטמבר 2008.

32 "גילוי דעת: בל"ד הכפילה את כוחה בבחירות לרשויות המקומיות" (אל-תג'מע יצ'אעפ קוטה פי

אנתח'אבאת אל-סלטאת אל-מחליה) www.arabs48.com, 13 בנובמבר 2008.

33 www.ynet.co.il, 12 בנובמבר 2008.

על פי נתוני משרד הפנים זכתה חד"ש לייצוג הנרחב ביותר באמצעות 53 חברי מועצה: 50 נציגים ב־22 יישובים בגליל ובמשולש, שני נציגים בחיפה ונציג אחד בעכו. בל"ד זכתה לייצוג באמצעות 17 חברי מועצה: 16 נציגים ב־12 יישובים בגליל ובמשולש ונציג אחד בחיפה. התנועה האסלאמית זכתה לייצוג באמצעות 33 נציגים בשבעה יישובים, רובם במשולש ובנגב.

לוח 10: הישגי המפלגות חד"ש ובל"ד והתנועה האסלאמית בבחירות המקומיות 2008³⁴

סה"כ	ראשי יישובים			חברי מועצה			סה"כ	
	התנועה האסלאמית	בל"ד	חד"ש	התנועה האסלאמית	בל"ד	חד"ש		
40	-	1	6	398	7	15	46	הגליל
7	1	-	-	79	9	1	4	המשולש
6	2	-	-	64	17	-	-	הנגב
7	-	-	-	157	-	1	3	ערים מעורבות
60	3	1	6	698	33	17	53	סך הכול

נציגי חד"ש זכו בתפקיד ראש הרשות המקומית בשישה יישובים, כולם בגליל העליון: אכסאל, דיר חנא, טמרה, יפיע, נצרת ועראבה. הישגה הגדול ביותר של חד"ש היה בעיר נצרת: לא זו בלבד שראש העיר המכהן, ראמו ג'ראסי, נבחר לתקופת כהונה נוספת לאחר שזכה בתמיכתם של 54% מהקולות, אלא שחד"ש החזירה לעצמה את הרוב במועצת העיר (10 חברים מטעמה מתוך 19 מקומות במועצה), לאחר שאיבדה אותו לטובת התנועה האסלאמית בבחירות הקודמות בשנת 2003. באכסאל ובטמרה שמרו נציגי חד"ש על תפקידם ונבחרו לתקופת כהונה נוספת. מזכיר חד"ש, אימן עודה, התייחס לתוצאות אלה בסיפוק ואמר כי "חד"ש נחלה את ניצחונה הגדול ביותר בעשרים השנה האחרונות"³⁵.

לעומת זאת, חד"ש נחלה מפלה בסח'נין – מוחמד בשיר, נציג המפלגה שכיהן כראש העיר, הובס על ידי מאזן ע'נאים, שהתמודד לתפקיד זה מטעם בל"ד ונבחר בזכות תמיכתם של 60% מקולות הבוחרים בעיר. בל"ד התגאתה בניצחונה בסח'נין וכן בניצחונם של מועמדים שזכו לתמיכתה הישירה (אם כי לא התמודדו מטעמה) בעילבון ובכפר יאסיף (ראו לעיל). המפלגה הבליטה את הישגיה גם ביישובים כמו נצרת, כאבול וג'דידה-מכר. אף שהישגיה היו צנועים

34 מקור: עיבוד של נתוני הבחירות שהתפרסמו מטעם המפקח הארצי על הבחירות, משרד הפנים, www.moin.gov.il. הנתונים אינם כוללים את היישובים הערבים באזור ירושלים (אבו ע'וש).
35 כל אל-ערב, 28 בנובמבר 2008.

יותר ביחס לחד"ש, פרסמה בל"ד גילוי דעת ובו התגאתה בעובדה שהייתה המפלגה היחידה אשר הכפילה את מספר חברי המועצה המיוצגים מטעמה במועצות המקומיות.³⁶

ו. התנועה האסלאמית בבחירות: התחזקות בנגב, היחלשות באזור המשולש

התנועה האסלאמית התמודדה בבחירות המוניציפליות האחרונות בתשעה יישובים: בנגב – רהט, תל-שבע, חורה ושגב-שלום; במשולש – כפר קאסם, ג'לג'וליה, טירה ואום אל-פחם; ובגליל – בנצרת. ככל היישובים, למעט טירה, הציגה התנועה מועמד מטעמה לתפקיד ראש מועצת היישוב. יש לציין כי בבחירות הקודמות התמודדה התנועה ב-12 יישובים.

בשונה מהבחירות של 2003, לא התמודדה התנועה בערים המעורבות רמלה, יפו ועכו. הדגש בבחירות אלה עבר לנגב, שם התמודדה התנועה בארבעה יישובים (רהט, תל-שבע, חורה ושגב-שלום) לעומת שניים בלבד בבחירות הקודמות (רהט ותל-שבע).

הפלג הצפוני של התנועה המשיך את הקו שנקט במערכות הבחירות הקודמות והתמודד רק באום אל-פחם. בשאר היישובים, ובכללם יישובי הברווים בנגב, התמודדו נציגי הפלג הדרומי של התנועה.

התנועה זכתה לייצוג בשבעה מתוך תשעת היישובים שבהם התמודדה, ולרוב במועצות של שלושה יישובים: רהט, חורה ואום אל-פחם. מדובר בשחזור ההצלחה בהשוואה לבחירות הקודמות (2003), אז זכתה התנועה לייצוג בשבעה מתוך 12 היישובים שבהם התמודדה. בבחירות האחרונות נבחרו מועמדי התנועה לראשות ארבעה יישובים: רהט, חורה, ג'לג'וליה ואום אל-פחם. בבחירות הקודמות (2003) זכו מועמדי התנועה לראשות שלושה יישובים: כפר קאסם, תל-שבע ואום אל-פחם.

ברהט אמנם נאלץ מועמד התנועה להמשיך לסיבוב בחירות שני, אולם הוא עשה זאת מתוך עמדת יתרון, לאחר שסיים את סיבוב ההצבעה הראשון כמועמד מוביל. בסופו של דבר הוא אכן הצליח לזכות בראשות העיר, וכך החזירה לעצמה התנועה האסלאמית את השליטה על ראשות העיר, לאחר שאיבדה אותה בבחירות של 2003.

הישגה הבולט של התנועה האסלאמית בבחירות המוניציפליות האחרונות הוא ביסוס אחיזתה ביישובי הברווים בנגב³⁷ ואין בכך הפתעה: תוצאות הבחירות לכנסת בקרב הברווים בעשור

36 פצל אל-מקאל, 14 בנובמבר 2008.

37 ראו כתבה נרחבת שהוכנה לקראת הבחירות המקומיות ביישובי הברווים בנגב: פאהד אל-קרינאוי, "התנועה האסלאמית במגמת עלייה", כל-בי, 13 ביולי 2008, וכן כתבה המסכמת את התחזקותה של התנועה האסלאמית בעיר רהט בעקבות הבחירות המקומיות: הדר מוריץ, "אסלאם זה כאן? מי מפחד מהתנועה האסלאמית?" כל-בי, 25 בדצמבר 2008. מחקר מקיף שנערך באחרונה מצביע על התחזקות התודעה האסלאמית והלאומית בקרב האוכלוסייה הברווית בנגב. ראו: אבראהים אלקורעאן, "הברווים בנגב: בין זהות לאומית ערבית-פלסטינית לשבטיות". חיבור לשם קבלת התואר "מוסמך אוניברסיטה", אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע, פברואר 2006.

האחרון מעידות על התחזקות כוחה של התנועה האסלאמית בנגב. שיעורי התמיכה מצד בוחרים בדוים במפלגת רע"מ-תע"ל, שהתנועה האסלאמית דומיננטית בה, עלו מ-54.3% בבחירות לכנסת החמש-עשרה שנערכו במאי 1999 ל-72.6% בבחירות לכנסת השמונה-עשרה שנערכו בפברואר 2009, כשלושה חודשים לאחר הבחירות המוניציפליות האחרונות.³⁸ בחסות הפעילות הדתית עושה התנועה האסלאמית לחיזוק התודעה הלאומית בקרב הבדוים בנגב. בסוף מרץ 2008 דווח על השתתפותם של אלפים בעצרת מחאה שארגנה התנועה האסלאמית בעיר רהט, על רקע פרסום הקריקטורות בגנות הנביא מוחמד באחד העיתונים בדנמרק.³⁹ באפריל ובמאי 2008, לקראת ציון "יום הנכבה", דווח על פעילות מוגברת של התנועה האסלאמית לחיזוק התודעה הלאומית בקרב הבדוים בנגב. בכפר הבלתי מוכר אל-קרין, השוכן סמוך לעיירה חורה שבנגב, ארגנה התנועה כינוס הסברה בנושא ה"נכבה".⁴⁰ התנועה האסלאמית גם ארגנה סיור לפעיליה ביישוב ערערה שבנגב לציון 60 שנה ל"נכבה".⁴¹

מנגד בולטת לעין היחלשותה של התנועה האסלאמית באזור המשולש. לראשונה מאז הבחירות המוניציפליות ב-1989, איבדה התנועה האסלאמית את בכורתה בכפר קאסם. מועמד התנועה לראשות העיר בבחירות האחרונות, וליד טה, לא זו בלבד שלא הצליח להיבחר לתפקיד ראש העיר, הוא אף נשר כבר לאחר סיבוב ההצבעה הראשון (ראו לעיל).

יש לציין כי סאמי עיסא, שכיהן במשך שתי קדנציות רצופות כראש העיר כפר קאסם כנציג התנועה האסלאמית, הצהיר ערב הבחירות על תמיכתו דווקא בעבד אל-והאב עיסא, מועמד חמולת עיסא לתפקיד ראשות העיר. הוא עשה זאת בניגוד להחלטתה של התנועה האסלאמית בעיר לתמוך במועמדותו של נציג התנועה, וליד טה.⁴²

התוצאה שממחישה יותר מכול את היחלשות כוחה של התנועה האסלאמית בחלקו הדרומי של המשולש היא העובדה שנציגי התנועה זכו לייצוג רק במועצת העיר טירה (נציג אחד בלבד מתוך 13 חברי מועצה). בכפר קאסם הצהירו שני חברי מועצה נבחרים על הזדהותם עם התנועה האסלאמית, אך אין מדובר בנציגיה הרשמיים של התנועה, שכן הללו לא התמודדו מטעמה על חברות במועצת העיר.

38 מקור הנתונים: אלי רכס, "המיעוט הערבי בישראל והבחירות לכנסת ה-17: תחילת עידן חדש?" בתוך: אלי רכס (עורך), המיעוט הערבי בישראל והבחירות לכנסת ה-17 (אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2008), עמ' 59; אפרים לביא ואריק רודניצקי, עדכן בחירות 2009, גיליון מס' 3 (אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי), 26 בפברואר 2009, עמ' 18.

39 פנורמה, 28 במרץ 2008.

40 פנורמה, 25 במאי 2008.

41 פנורמה, 25 באפריל 2008.

42 כל אל-ערב, 17 באוקטובר 2008.

נספח: תוצאות ההצבעה ביישובים הערבים והדרוזים בבחירות המקומיות (2008)⁴³

התנועה האסלאמית	בל"ד	חד"ש	ממוצע מנדטים לרשימה מיוצגת במועצת היישוב	מספר מועמדים לראשות היישוב	שיעור הצבעה לראשות היישוב	יישוב אזור
		3	1.6	2	90.0%	אבו סנאן
		2	1.6	5	88.1%	אכסאל
			1.3	1	88.1%	בועינה-נוג'דאת
			1.5	9	83.4%	ביר אל-מכסור
			1.1	4	94.9%	בית ג'ן
			1.8	4	81.1%	בסמת טבעון
	2		1.6	7	84.1%	ג'דידה-מכר
	1		1.0	8	94.7%	ג'זלים
			1.2	4	86.2%	ג'סר אל-זרקא
			1.3	6	83.8%	ג'ש
		4	3.0	3	95.7%	דיר חנא
			1.8	4	88.8%	זרויר
			1.0	4	93.1%	חורפיש
		1	1.4	8	92.0%	טמרה
			1.0	2	95.5%	יאנוח-ג'ת
		3	2.2	5	76.7%	יפיע
	1	2	1.3	8	93.1%	כאבול
	1	3	1.5	4	91.3%	כוכב אבו אל-היג'א
			1.5	2	93.4%	כעביה - טבאש - חג'אג'רה
	1	1	1.3	4	87.8%	כפר יאסיף
			1.3	9	89.9%	כפר כמא
			1.3	6	83.4%	מגאר
		1	1.5	4	93.4%	מזרעה
		1	1.1	8	86.0%	מעיליא
			1.8	7	92.8%	משהד
7	2	10	6.3	2	72.9%	נצרת
			1.1	10	89.6%	סאג'ור
	2	3	1.9	2	94.4%	סח'נין
	2	2	1.3	2	91.5%	עילבון
			4.5	2	86.9%	עילוט
		1	1.4	7	93.3%	עין מאהל
	1	2	1.2	6	89.8%	עראבה
			1.6	5	90.9%	פורדיס
			1.1	7	87.5%	פסוטה
			1.3	2	90.8%	פקיעין
	1	2	1.5	2	79.5%	ראמה
		1	1.6	2	85.3%	רינה

הצפון

43 מקור הנתונים: המפקח הארצי על הבחירות, משרד הפנים. ראו: www.moin.gov.il

התנועה האסלאמית	בל"ד	חד"ש	ממוצע מנדטים לרשימה מיוצגת במועצת היישוב	מספר מועמדים לראשות היישוב	שיעור הצבעה לראשות היישוב	יישוב	אזור
			1.8	4	87.9%	שבלי – אום אל-ע'נם	הצפון
		2	1.3	4	95.3%	שעב	
	1	2	1.7	3	83.9%	שפרעם	
8	1	1	2.5	4	81.1%	אום אל-פחם	המזרח
		1	1.0	3	92.9%	ג'לג'וליה	
1		2	1.2	3	88.8%	טירה	
			1.0	4	95.7%	כפר ברא	
			1.0	3	94.6%	כפר קאסם	
			1.6	8	89.1%	כפר קרע	
			1.2	8	87.8%	קלנסוה	
			2.3	3	90.3%	אבו גוש	ירושלים
7			3.7	3	87.0%	חורה	הנגב
			1.8	5	88.3%	כסיפה	
			2.3	5	90.7%	לקיה	
3			3.0	5	91.0%	רהט	
3			2.3	2	86.8%	שגב-שלום	
4			2.8	6	80.3%	תל שבע	

הבחירות לשלטון המקומי במגזר הבדווי בנגב: מאפיינים וייחודיות

מוחמד סואעד

רקע

מאז הקמת מדינת ישראל בשנת 1948 חל באוכלוסייה הבדווית שינוי מרחיק לכת והיא הפכה מחברה נוודים לחברה עירונית. שינוי זה התחולל בעיקר עקב מדיניותן של ממשלות ישראל השונות, כפי שנראה להלן. כיום החברה הבדווית חווה מסכת מורכבת של תהליכים ואירועים אינטנסיביים ואף נחשפת להשפעה לתרבויות אחרות: התרבות הערבית והאסלאמית הכללית, תרבות הרוב היהודי שעמו יש לה קשרי גומלין מתמידים, ותרבויות העולם השונות החודרות אליה דרך אמצעי התקשורת.

התיישבות הקבע חוללה שינויים ניכרים בחברה הבדווית והם השפיעו על ההתנהגות הפוליטית והחברתית של בניה. המתח הבין-דורי בין השכבה החדשה של הצעירים המשכילים לבין המנהיגות המסורתית של השיח'ים ושל ראשי המשפחות בשבטים הביא להתפרקות השבטים ולצמיחת יסודות של חברה אזרחית. עשרות עמותות וארגונים כבר פועלים בקרב האוכלוסייה הבדווית, בעיקר בתחומי זכויות האזרח, הרווחה, הדת והחינוך. המנהיגות המסורתית של השיח'ים הולכת אפוא ומפנה את מקומה למנהיגות צעירה חדשה של ראשי הרשויות המקומיות ושל ראשי עמותות וארגונים.

ההשתכנות ביישובי קבע מציינת שינוי של ממש בחיי הבדווי והיא כרוכה באבדן נכסים ובשינוי חברתי. מעמדם האזרחי של הבדווים הוא מעמד ייחודי ונבדל. עד לאחרונה התקיים הקשר בין המדינה ובין האזרחים הבדווים באמצעות מוסדות מתווכים מיוחדים שהוקמו בייחוד לצורך זה והם פעלו באופן עצמאי ומנותק משאר גופי השלטון. במשך רוב שנותיה של המדינה לא נהנו הבדווים משלטון מקומי עצמאי, גם לא ביישובים המוכרים, והם לא נהנו – וחלקם אינם נהנים גם היום – מזכויות אזרח בסיסיות כדוגמת הזכות לבחור ולהיבחר לרשות מקומית או הזכות לרישום מען בתעודת הזהות.

עד שנת 1966 חיו הבדווים בנגב והיו נתונים לשליטת הממשל הצבאי. המושל הצבאי לא דן עם האזרחים הבדווים אלא באמצעות השיח'ים. את מקומו בריכוז הטיפול בבדווים תפס

לאחר מכן מנהל מקרקעי ישראל שהוקם בשנת 1960 כאגף במשרד החקלאות. בשנת 1986 הוקמה במנהל מקרקעי ישראל "מנהלת הבדווים" ומאז הקמתה היא הגוף הממשלתי העיקרי המרכז בידיו סמכויות בכל הנוגע לתושבים הבדווים בנגב.

מנהלת הבדווים אחראית בין היתר לתכנון ופיתוח ביישובים קיימים ולתכנון יישובים חדשים. כל תקציבי הממשלה לבדווים, ובכללם תקציבי הרשויות של היישובים המוכרים, מועברים באמצעות המנהלת ואינם מועברים ישירות על ידי משרדי הממשלה.

נוסף על תפקידו כאחראי על מנהלת הבדווים, מנהל מקרקעי ישראל הוא אף המממן העיקרי של הסיירת הירוקה, גוף שנועד לשמור על קרקעות המדינה מפני פולשים. בין היתר אחראית הסיירת הירוקה על הריסת מבנים בלתי חוקיים, על החרמת עדרים ועוד.

גוף שלטוני נוסף שהוקם כגוף ייחודי לאוכלוסייה הבדווית הוא הרשות לחינוך הבדווים, שהוקמה במשרד החינוך בשנת 1981. רשות זו נועדה לספק שירותי חינוך לבדווים ביישובים הבלתי מוכרים מאחר שאין הם שייכים לרשות מוניציפלית כלשהי, ובפועל היא הייתה בעלת הסמכות השלטונית בכל ענייני החינוך לקהילה הבדווית. רשות זו בוטלה ב־9 בנובמבר 2005, לאחר שמשרד החינוך ומשרד הפנים חתמו על הסכם לביטולה ולהעברת האחריות על החינוך למועצה האזורית אבו־בסמה. שירותי המועצה כללו בין היתר אחזקה של בתי הספר בפזורה וטיפול בהם מהבחינה המנהלית. על פי ההסכם אמור משרד החינוך להמשיך לפקח על כל בתי הספר בפזורה ולתקצב אותם, כפי שעשה בעשרים השנים קודם לכן. אשר לבתי הספר המעטים שנותרו מחוץ לתחום אחריותו של משרד החינוך, המועצה האזורית אמורה לשמש "קבלן" של משרד החינוך להפעלתם.

שלטון מקומי חיצוני

מעמדם האזרחי הייחודי של הבדווים מתבטא גם בכך, שברוב השנים שחלפו מאז הקמת המדינה הם לא נהנו משלטון מקומי עצמאי. עד הקמתם של יישובי הקבע היו תושביהם נתונים לשליטת הממשל הצבאי ומנהלת הבדווים. לאחר העברתם ליישובים היו הבדווים נתונים לשליטתם של נושאי משרות יהודים בשלטון המקומי. בשני היישובים הבדוויים הוותיקים, תל־שבע (שהוקם בשנת 1966) ורהט (1971), נערכו לראשונה בחירות מוניציפאליות רק ב־1989 וב־1993. בחמש היישובים האחרים נערכו לראשונה בחירות מוניציפאליות רק בשנת 2000.

מדינת ישראל טרם הכירה בעשרות יישובים בדוויים בנגב ולכן תושביהם אינם נהנים מהזכות לבחור ולהיבחר לרשות מקומית מכיוון שיישוביהם אינם מוכרים ואין בהם שלטון מקומי. גם באותם יישובים בדוויים השוכנים בתחומי השיפוט של מועצות אזוריות יהודיות, אין התושבים הבדווים זכאים להצביע בבחירות או להיבחר לרשויות אלה, גם אם לעתים הם מחויבים בתשלומי ארנונה למועצה בעבור השטחים שהם חוכרים לשם עיבוד חקלאי.

הבחירות לשלטון המקומי בנגב

בבחירות לשלטון המקומי בנובמבר 2008 נערכו בחירות בשישה יישובים ברדויים בנגב: רהט, חורה, כסיפה, לקיה, שגב-שלום ותל-שבע. בערערה שבנגב (ערוער) לא נערכו בחירות משום ששר הפנים, מאיר שטרית, פירק את המועצה ערב הבחירות (בספטמבר 2008), בשל כשלים בניהול הכפר. הוא הכריז כי לא יהיו בחירות ביישוב וכי תמונה ועדה קרואה לניהול ענייני הכפר. פניות לערכאות משפטיות מצד תושבי הכפר, בכדי לשנות את ההחלטה לא הועילו והחלטת שר הפנים נשארה בעינה.

בעיר רהט, הגדולה ביישובי הברדויים בנגב, התמודדו לראשות המועצה ארבעה מועמדים ולחברות במועצה התמודדו תשע רשימות; בתל-שבע התמודדו חמישה מועמדים לראשות המועצה ושש רשימות לחברות במועצה; בכסיפה התמודדו שישה מועמדים לראשות המועצה (ארבעה מהם פרשו לפני יום הבחירות) ושש רשימות לחברות במועצה; בחורה התמודדו שלושה מועמדים לראשות המועצה ושלוש רשימות לחברות במועצה; בשגב-שלום התמודדו שני מועמדים לראשות המועצה וארבע רשימות לחברות במועצה, ובלקיה התמודדו חמישה מועמדים לראשות המועצה וחמש רשימות לחברות במועצה. שיעור ההצבעה הגיע ל-90% ו-44,526 איש היו בעלי זכות הצבעה.

בארבעה יישובים הוכרעו הבחירות בסיבוב הראשון; בשני יישובים, רהט ולקיה, נפלה ההכרעה בסיבוב השני.

מאפייני הבחירות וחשיבותם

כמה מאפיינים של ההתנהגות הפוליטית של הברדויים בנגב דומים לאלה שבמגזרים הערבי והיהודי. עם זאת, דפוסי הצבעתם של הברדויים שונים מבחינות מסוימות בשל ייחודיותם התרבותית, בשל נטיותיהם הפוליטיות ובשל הבעיות האופייניות להם. יתר על כן, קשה להשוות את הצבעתם של הברדויים להצבעתם של בני מגזרים אחרים, משום שמדובר באוכלוסייה שבשלותה הפוליטית אינה אחידה בכל רבדיה ומכיוון שלשיקולים ואינטרסים שבטיים חמולתיים עדיין נודע מקום מרכזי בבחירות.

שיעור ההצבעה הגבוה של הבוחרים הברדויים – 90% – מבטא את החשיבות הרבה שהברדויים מייחסים לשלטון המקומי וזאת בשל כמה סיבות:

1. השלטון המקומי משפיע ישירות על חייהם של הברדויים ועל התפתחותם החברתית, הכלכלית והפוליטית.
2. השלטון המקומי הוא ביטוי מובהק של ממשל עצמי-אוטונומי, והדבר מעורר בברדויים רגשי געגועים לשלטון השיחים ששרר בחברתם עד לאחרונה.

3. שליטה ברשות המקומית מעניקה מעמד וכבוד ולכן מתנהלת תחרות בין משפחות ושבטים על האחיזה בה.
4. הבדווים רואים בבחירות אמצעי חשוב להזכיר לכול כי למרות המעבר להתיישבות הקבע ולמרות השינויים שחלו בחברה בשנים האחרונות, הן המשפחה והן השבט לא התפרקו בעקבות תהליכים אלה. הם רואים בבחירות הפגנת נוכחות בנוסח "אנו קיימים כמסגרת שבטית".
5. בדומה למגזר הערבי הכללי ולמגזר היהודי, הבדווים אינם שונים בראייתם את השלטון המקומי כגוף חשוב המספק תעסוקה – בעיקר בעבור שכבת האקדמאים – ולכן הוא מקור להגשמה עצמית.

מערכת הבחירות לרשויות המקומיות הבדוויות הייתה תוססת וערנית ואף לוותה במתח שגלש לעתים לאלימות.

תעמולת הבחירות פורסמה בעיתונות הארצית והמקומית, ברשת האינטרנט, בכרוזים וכן בתקליטורים שחולקו לתושבים. נערכו גם אספות בחירות ונעשה שימוש בתעמולה מבית לבית.

הבחירות המקומיות העידו על המשך הפיצול הפנימי בחברה הבדווית, על ההתפוררות החברתית ועל המחלוקות במשפחות ובשבטים. מעל לכול הוכיחו הבחירות את חוסר יכולתם של כל הגורמים להתאחד למען מטרות משותפות. יתר על כן, בבחירות אלה עלה באופן ניכר מספרם של המועמדים העצמאיים. אלה נקטו אמצעי תעמולה שונים וגייסו למימוש מטרותם כל כוח שיכלו, מקומי או ארצי, ובלבד שייבחרו. המאבק בחלק מהיישובים היה לא רק משפחתי-שבטי אלא גם אידאולוגי. לעניין זה ראוייה לציון במיוחד מעורבותה של התנועה האסלאמית; מנהיגי התנועה ביקרו ביישובים הבדווים והביעו תמיכה במועמדים וברשימות המזוהות עם האידאולוגיה שלה.

תעמולת הבחירות של המועמדים לראשות המועצות ושל הרשימות שהתמודדו על חברות במועצה מלמדת על הנקודות שעמדו על הפרק במציעיהם של המתמודדים:

1. הרחבת תחום השיפוט ותכניות המתאר של היישובים.
2. פיתוח היישובים והקמת אזורי מסחר, שימשו מקור תעסוקה וגורם שימשוך אליו מבקרים.
3. השגת קרקעות לבנייה לזוגות הצעירים.
4. הקמת מוסדות שירות ליישובים כמו מרפאות, דואר, בנק וכדומה.
5. פיתוח החינוך והתרבות עמד בראש מעייניהם של כל המתמודדים – כולם דיברו בזכות חשיבות החינוך והבטיחו הקמת מסגרות הולמות.

6. שקיפות בניהול היישוב.
7. שאלת עתיד היישוב (מסתקבל) נשמעה רבות בתעמולה: מי שכיחן בראש הרשות דיבר על המשך התנופה למען עתיד טוב יותר, ואילו המתמודדים קראו תיגר על שלטון המכהנים ופנו לתושבים לתת בהם את אמונם כדי להציל את עתיד היישוב. כל אחד ראה את העתיד מנקודת ראותו הוא.

תעמולת הבחירות

על מנת לעמוד על תעמולת הבחירות בקרב הברדווים בנגב, נדגים את התעמולה בעיר רהט כמקרה בוחן.

ראש העיר המכהן ברהט, טלאל אל-קרינאווי (ראש רשימת אל-אח'זה ואל-מסאואה, "האחווה והשוויון"), ששב והציג את מועמדותו לראשות העיר, הציג את העשייה שלו בתעמולת הבחירות. הוא ערך כינוסים המוניים ובהם הניח למקורביו לדבר בשבחו. אלה קראו לתושבים להצביע בעבורו בזכות עשייתו למען העיר.

קרינאווי הכין סרט תיעודי על העשייה בעיר רהט בתקופתו וחילק לאנשים חומר כתוב על פעילותו. הוא לא הסתפק בהפצת כרוזים ועלונים ופרסם את מעשיו בעיתונות הכתובה והאלקטרונית. למשל, ערב הבחירות פרסם קרינאווי כרוז שכותרתו "לא לדמגוגיה, לא לשקר" ובו הזהיר את התושבים לא ללכת שולל אחר סממאות שקריות.¹ הוא הפציר בהם לבחור באדם המתאים, והסביר שהאדם המתאים הוא האיש שהוכיח עשייה ויכולת לקדם את העיר. כמובן, הוא ציין גם כי רק הוא האדם המתאים. תמונותיו של קרינאווי ופרסומי התעמולה שלו הושחתו כמה פעמים לפני הבחירות.

רשימת אל-אצלאח ואל-תע'ייר ("הרפורמה והשינוי"), בראשות ד"ר עאמר אל-הווייל, התמודדה הן לראשות העיר והן לחברות במועצה. הרשימה הציגה אישה בין מועמדיה, מונא אל-חבאנין. זה היה תקדים מבורך, כי לראשונה הוצגה אישה כמועמדת לבחירות בשלטון המקומי במגזר הברדווי. נראה שיש בכך ביטוי לשינוי בתפיסה של הברדווי בנגב, אולי אף מהפכה פמיניסטית. למרות זאת, אל-חבאנין לא הצליחה להיבחר למועצת העיר.

רשימת אל-הדא ללופאק ואל-סלאם ("דרך הישר להסכמה ושלוש") העמידה בראשה את פאיז אבו-צהיבאן. רשימה זו התמודדה לבחירות בשם התנועה האסלאמית וכותרת התעמולה שלה הייתה אל-אנטלאקה ללתע'ייר ("הזינוק לשינוי"). בכינוסי הבחירות שלה השתתף חבר הכנסת אברהים צרצור, יו"ר סיעת רע"ם-תע"ל בכנסת וראש התנועה האסלאמית (הפלג הדרומי). בכינוס ב-12 באוקטובר 2008 השתתף ח"כ צרצור, והוא קרא לתושבים לתמוך במועמד התנועה האסלאמית לראשות העיר. צרצור תיאר את ההיסטוריה של הבחירות לשלטון המקומי

1 הכרוז התפרסם בשבועון אל-אסבוע אל-ערבי, 10 נובמבר 2008.

והטעים כי התנועה האסלאמית התמודדה ברשויות מקומיות רבות וכי מועמדי התנועה הצליחו בתפקידם וניהלו את המועצות בנאמנות, במקצועיות וללא הפליות על רקע פוליטי או אחר. השיח' פאיז אבו-צהיבאן דיבר בתעמולת הבחירות על הנחישות לשינוי והתחייב להציע את העיר והט קדימה.

מלחמת הכרוזים

מערכת הבחירות בעיר רהט לוותה במלחמת כרוזים של הרשימות השונות. הכרוזים שימשו להכפשות הדדיות והם פגעו ברגשותיהם של התושבים ושל המתמודדים. תושבי העיר הביעו אי שביעות רצון מהכרוזים ומתוכנם וגופים רשמיים, נכבדים ואנשי ציבור מהעיר ומחוץ לה דרשו מכל הרשימות ומכל המועמדים להקפיד על תעמולה הוגנת ולהפגין כבוד הדדי. ראש העיר טלא אל-קרינאווי אף הגיש במשטרה תלונה בעניין זה.

למקרא הכרוזים כתבו תושבים גילויי דעת ובהם הביעו התנגדות למערכת בחירות בלתי הוגנת. למשל, סלימאן אבו-ע'רארה, מרשימת אל-א'ח'וה ואל-מסאואה, כתב בגילוי דעת: "משפחתנו היקרה ברהט, ערב התקרבות מועד הבחירות לשלטון המקומי הבה נזכור כי יום הבחירות הוא יום אחד, והחיים בעיר הזאת הם לתמיד. הבה נרחיק מתוכנו את היריבות, את הוויכוחים העקרים הגורמים לפירוד בין בעל לאשתו ובין איש לאחיו. הבה נסלק מתוכנו את הכרוזים המסיתים והמקוממים, המלבים שנאה בין בני העיר האחת". אבו-ע'רארה פנה גם למתמודדים: "התרחקו מהכרוזים הארורים, שמשו דוגמה טובה, שאו באחריות כלפי העיר שלכם, עשו זאת בדרך בשלה ועניינית. שטחו את רעיונותיכם ואת הפרויקטים שלכם בפני הבוחר בדרך עניינית ובשקיפות, התרחקו מדרכים מפותלות, עקלקלות ואליםות. אלה דרכים פסולות. הניחו לבוחר את חופש ההחלטה והבחירה".

גילוי הדעת פנה בקריאה לכל הרשימות לפרסם כרוז דומה לתומכיהן כדי לשמור על אחדות העיר: "הבחירות בעיר נמשכות שעות אחדות והעיר היא עירנו לשנים רבות [...] לא למפלגתיות העיוורת, לא למשפחתיות המעצבנת, לא לקנאות השבטית, כן לאהבה ולאחווה"². גם עמותת כפא-די (עמותה לשוויון חברתי בנגב) פרסמה גילוי דעת וכתרתו הייתה אל-אנתח'אבאת יום וא-נאס לבעצ'הא דום ("הבחירות [נמשכות] יום אחד, ואילו האנשים למען עצמם כל הזמן"). גילוי הדעת הופנה לכל הבוחרים והמתמודדים בבחירות וקרא לתושבים לממש את זכות הבחירה. העמותה הציעה להפוך את 11 בנובמבר 2008, יום הבחירות, ל"יום חג לרמוקרטיה": "אחי הבוחר, אחותי הבוחרת, לך הזכות להשתתף בהליך קבלת ההחלטות, אל תוותרו על הזכות, קראו לאחרים להצביע, כי מי שמצביע משפיע [...] הבחירה משמעה אחריות. חשבו היטב לפני שאתם מחליטים, בחרו כרצונכם שלכם [...] אל תחליטו לגבי אחרים.

הניחו לבני ביתכם לקבל את ההחלטות, שמרו על טוהר הבחירות [...] אל תניחו למשפחתיות לגרוור אתכם. האהבה והידידות בין האנשים נעלות על הפוליטיקה והאינטרסים". גילוי הדעת פנה גם למועמדים: "הוי מועמד, פעל למען בחירות שקטות וטהורות ביישוב שלך [...] היה כן כלפי בני היישוב שלך, אל תבטיח דברים שאינך יכול לקיים, כי ימים יגידו. הקפד על התמודדות טהורה, אל תפגע באחרים דרך הכרוזים [...] אל תסית את האנשים ואל תגרום לפירוד בין בני אותו יישוב [...] התרחק מהכרוזים המפוברקים והנכתבים בעילום שם, בקש מאנשיך לשמור על ניקיון סביבתם לבל ילכלכו את היישוב בתעמולה, התרחק מאינטרסים אישיים, זכור כי האינטרס של הכלל עומד מעל לכל שיקול אחר. בני ביתי היקרים, זכרו – הבחירות [נמשכות] יום והאנשים למען כולם לתמיד".³

הבחירות לשלטון המקומי ברהט

רהט היא היישוב הגדול ביישובי הכדוויים בנגב. היא הוקמה בשנת 1972 וראש המועצה הראשון היה חיים בר. עד שהוענק לה מעמד מוניציפלי בשנת 1980 היא קיבלה שירותים מן המועצה האזורית בני שמעון. ב-15 ביוני 1994 קיבלה רהט מעמד של עיר; הבחירות הראשונות ביישוב נערכו ב-28 בפברואר 1989 וג'ומעה אל-קצאצי נבחר לתפקיד ראש המועצה. הוא כיהן עד אוקטובר 1993, וראשי הרשות הנבחרים לאחר מכן היו: טלאל אל-קרינאוי (נובמבר 1993 – מאי 1996), מוסא אבו-סהיבאן (יוני 1996 – אוגוסט 1997), פייצל אל-הוזייל (ספטמבר 1997 – דצמבר 1998), ג'ומעה אל-קצאצי (ינואר 1999 – מאי 2001), טלאל אל-קרינאוי (מאי 2001 – נובמבר 2008).

בבחירות בשנת 2008 היה מספר התושבים ברהט 45,500 ומהם 20,571 היו בעלי זכות הצבעה. על ראשות העירייה התמודדו ארבעה מועמדים: טלאל אל-קרינאוי, ראש העירייה המכהן, ראש רשימת אל-אח'זה ואל-מסאואה ("האחוה והשוויון"), פאיז אבו-צהיבאן, ראש רשימת אל-הדא ללופאק ואל-סלאם ("דרך הישר להסכמה ושלום") מטעם התנועה האסלאמית, ד"ר עאמר אל-הוזייל, ראש רשימת אל-אצלאח ואל-תעייר ("הרפורמה והשינוי") ויוסף אבו-זאיד, ראש רשימת אל-נהצה'ה ואל-אח'לאץ ("הצמיחה והנאמנות"). יוסף אבו-זע'ילה הסיר את מועמדותו ימים אחדים לפני הבחירות. הוא הצהיר על תמיכתו בטלאל אל-קרינאוי והעדיף להתמודד על חברות במועצת העיר ברשימת אל-עדאלה ואל-תנמיה ("הצדק והפיתוח").

תשע רשימות התמודדו על חברות במועצת רהט:

1. אל-אח'זה ואל-מסאואה בראשות טלאל אל-קרינאוי (ארבעה מנדטים).
2. אל-הדא ללופאק ואל-סלאם בראשות פאיז אבו-צהיבאן (ארבעה מנדטים).

3. אל-אצל'אח ואל-ת'ע'ייר בראשות ד"ר עאמר אל-הוזייל (שלושה מנדטים).
4. אל-נהצ'ה ואל-אח'לאץ בראשות יוסף אבו-זאיד (שני מנדטים).
5. אל-וחדה ואל-סלאם ("האחדות והשלום") בראשות עבדאללה אל-עוברה (שני מנדטים).
6. אל-עדאלה ואל-תנמיה בראשות יוסף אבו-זע'ילה (לא עברה את אחוז החסימה).
7. אל-עדאלה אל-אג'תמאעיה ("הצדק החברתי") בראשות ג'בר אבו-צהיבאן (לא עברה את אחוז החסימה).
8. אל-בריל ("אלטרנטיבה") בראשות חאג' סלימאן אל-עתאיקה (לא עברה את אחוז החסימה).
9. רהט מען ("רהט יחדיו") בראשות נצר אל-פראונה (לא עברה את אחוז החסימה).

כאמור, ברהט נערכו שני סיבובי בחירות. תוצאות הבחירות בסיבוב הראשון מוצגות בלוח 1.

לוח 1: תוצאות הבחירות לראשות המועצה ברהט בסיבוב הראשון

שם המועמד	מספר הקולות	שיעור הקולות	הערות
פאיז אבו-צהיבאן	6,704	36.49%	התמודד גם בסיבוב השני
טלאל קרינאוי	6,152	33.48%	התמודד גם בסיבוב השני
עאמר אל-הוזייל	3,209	17.46%	
יוסף אבו-זאיד	2,309	12.57%	

בסיבוב השני שנערך ב-25 בנובמבר 2008 הביס שיח' פאיז אבו-צהיבאן את ראש העירייה המכהן טלאל אל-קרינאוי ביתרון של 2,431 קולות (בעד אבו-צהיבאן הצביעו 9,673 תושבים ובעד קרינאוי הצביעו 7,242). גם בבחירות שנערכו בשנת 2003 ברהט נפלה ההכרעה בסיבוב השני, אז הביס אל-קרינאוי את המועמד פיצל אל-הוזייל.

הבחירות לשלטון המקומי בשגב-שלום

שגב-שלום מונה 6,696 תושבים ומהם 3,005 איש הם בעלי זכות הצבעה. בכפר התמודדו שני מועמדים על ראשות המועצה: עאמר אבו-מועמר וסעיד אל-ח'רומי, ראש המועצה המכהן והמזוהה עם התנועה האסלאמית.

ארבע רשימות התמודדו על חברות במועצה:

1. שקיב אל-סלאם אל-מוחדה ("שגב-שלום המאוחדת") בראשות עאמר אבו-מועמר (ארבעה מנדטים).
2. אל-וחדה ואל-סלאם ("האחדות והשלום") בראשות סעיד אל-ח'רומי (שלושה מנדטים).
3. אל-ופאק ("ההסכמה") בראשות סלימאן אל-חמאמדה (מנדט אחד).
4. אל-אסתקאמה ("היושר") בראשות ח'ליל אל-חרוב (מנדט אחד).

לוח 2 מציג את תוצאות הבחירות לראשות מועצת היישוב.

לוח 2: תוצאות הבחירות לראשות המועצה בשגב-שלום

שם המועמד	מספר הקולות	שיעור הקולות	הערות
עאמר אבו-מועמר	1,316	52.16%	נבחר לראשות המועצה
סעיד אל-ח'רומי	1,207	47.84%	

הבחירות לשלטון המקומי בכסיפה

כסיפה מונה 11,792 תושבים ומהם 5,518 איש הם בעלי זכות הצבעה. שלושה מועמדים התמודדו על ראשות הרשות: סאלם אבו-רביעה (ראש המועצה המכהן), שיח' סלימאן אבו-חמיד ושיח' סאלח אל-זבארקה. שלושה מתמודדים אחרים הסירו את מועמדותם והחליטו להתמודד רק על חברות במועצה: חסן אל-מנאצה, שיח' אבראהים אל-עמור ועו"ד עבד אל-עזיז אל-נצאצרה.

תשע רשימות התמודדו על חברות במועצה:

1. אל-מסאואה ואל-אצלאלח ("השוויון והרפורמה") בראשות סאלם אבו רביעה (ארבעה מנדטים).
2. כסיפה אל-מוחדה ("כסיפה המאוחדת") בראשות סלימאן אבו-חמיד (שני מנדטים).
3. רשימת אבו-עג'אג' בראשות ח'אלד אבו-עג'אג' (שני מנדטים).
4. מען ("יחדיו") בראשות שיח' אבראהים אל-עמור (שני מנדטים).
5. אל-אמל ואל-עמל ("התקווה והעבודה") בראשות מוחמד אבו-עג'אג' (מנדט אחד).
6. אל-אח'וה ואל-מסאואה ("האחוה והשוויון") בראשות עו"ד עבד אל-עזיז אל-נצאצרה (לא עברה את אחוז החסימה).
7. אל-מסתקבל ("העתיד") בראשות חסן עבדאללה אל-נצאצרה (לא עברה את אחוז החסימה).
8. אל-חק ("האמת") בראשות סאלח אל-זבארקה (לא עברה את אחוז החסימה).

9. אל-ופאק ("ההסכמה") בראשות עבד אבו-ג'ודה לא עברה את אחוז החסימה.

לוח 3 להלן מציג את תוצאות הבחירות לראשות מועצת היישוב.

לוח 3: תוצאות הבחירות לראשות המועצה בכסיפה

שם המועמד	מספר הקולות	שיעור הקולות	הערות
סאלם אבו-רביעה	2,521	54.29%	נבחר לראשות המועצה
סלימאן אבו-חמיד	2,132	45.71%	

הבחירות לשלטון המקומי בחורה

חורה מונה 10,270 תושבים ומהם 4,604 איש הם בעלי זכות הצבעה. שלושה מועמדים התמודדו על ראשות המועצה: ד"ר מוחמד אל-נבארי (ראש המועצה המכהן), סאלם אבו אל-קיעאן וטלאל אל-עטאונה.

שלוש רשימות התמודדו על חברות במועצה:

1. חורה אולא ("חורה תחילה", רשימה המזוהה עם התנועה האסלאמית) בראשות ד"ר מוחמד אל-נבארי (שבעה מנדטים).
2. מען ("יחדיו") בראשות סאלם אבו אל-קיעאן (שלושה מנדטים).
3. חורה אל-מוחדה ("חורה המאוחדת") בראשות טלאל אל-עטאונה (מנדט אחד).

לוח 4 להלן מציג את תוצאות הבחירות לראשות מועצת היישוב.

לוח 4: תוצאות הבחירות לראשות המועצה בחורה

המועמד	מספר הקולות	שיעור הקולות	הערות
מוחמד אל-נבארי	2,465	63.58%	נבחר לראשות המועצה
סאלם אבו אל-קיעאן	1,046	26.98%	
טלאל אל-עטאונה	366	9.44%	

הבחירות לשלטון המקומי בלקיה

לקיה מונה 9,339 תושבים ו-4,626 איש הם בעלי זכות הצבעה. חמישה מועמדים התמודדו על ראשות המועצה: אחמד אל-אסד (ראש המועצה המכהן), סאלם אבו-עאיש, ד"ר עלי אל-אסד, שיח' אבראהים אבו-מחארב וח'אלד אל-צאנע. חמש רשימות התמודדו על חברות במועצה:

1. אל-לקיה בלדנא ("לקיה יישובנו") בראשות ח'אלד אל-צאנע (שלושה מנדטים).
2. אל-מסתקבל ("העתיד") בראשות אחמד אל-אסד (שני מנדטים).
3. אל-תוחיד ואל-נהצ'ה ("האיחוד והצמיחה") בראשות שיח' סאלם אבו-עאיס (שני מנדטים).
4. אל-רסאלה ("השליחות") בראשות שיח' אבראהים אבו-מחארב (שני מנדטים).
5. אל-עלם ואל-חיאט ("המדע והחיים") בראשות ד"ר עלי אל-אסד (לא עברה את אחוז החסימה).

לוח 5 להלן מציג את תוצאות הבחירות לראשות מועצת היישוב בסיבוב הראשון.

לוח 5: תוצאות הבחירות לראשות המועצה בלקיה בסיבוב הראשון

שם המועמד	מספר הקולות	שיעור הקולות	הערות
ח'אלד אל-צאנע	1,299	31.55%	התמודד בסיבוב השני
אחמד אל-אסד	934	22.69%	התמודד בסיבוב השני
סאלם אבו-עאיס	906	22.00%	
אבראהים אבו-מחארב	783	19.02%	
עלי אל-אסד	195	4.74%	

בסיבוב השני ב-25 בנובמבר 2008 הביס ח'אלד אל-צאנע את ראש המועצה המכהן אחמד אל-אסד ביתרון של 415 קולות (בעבור אל-צאנע הצביעו 2,158 תושבים ובעבור אל-אסד הצביעו 1,743).

הבחירות לשלטון המקומי בתל-שבע

תל-שבע מונה 14,355 תושבים ובהם 6,192 בעלי זכות הצבעה. חמישה מועמדים התמודדו על ראשות המועצה: שיח' ענאד אל-אעסם (ראש המועצה המכהן), מוסא אבו-עצא (ממלא מקום ראש המועצה הנוכחי), מוחמד הוישל אל-אעצם, ג'בר אבו-רקייק ועיד אבו-ע'ליון. שש רשימות התמודדו על חברות במועצה:

1. אל-אנקאד' ואל-תעייר ("ההצלה והשינוי") בראשות מוסא אבו-עצא (חמישה מנדטים).
2. תל-אלסבע אל-מוחדה ("תל-שבע המאוחדת") בראשות שיח' ענאד אל-אעצם (ארבעה מנדטים).
3. אל-הדא ("דרך היושר") בראשות מוחמד הוישל אל-אעצם (מנדט אחד).

4. אל-נור ללמע"ר ("האור לשינוי") בראשות עיד אבו-ע'ליון (מנדט אחד).
5. תל-אל-סבע ללמע"ר ("תל-שבע לשינוי") בראשות ג'אבר אבו-רקייק לא עברה את אחוז החסימה.
6. אל-רסאלה ללמע"ר ("השליחות לשינוי") בראשות נימר אבו-רקייק לא עברה את אחוז החסימה.

לוח 6 להלן מציג את תוצאות הבחירות לראשות מועצת היישוב.

לוח 6: תוצאות הבחירות לראשות המועצה בתל-שבע

שם המועמד	מספר הקולות	שיעור הקולות	הערות
מוסא אבו-עצא	2,432	50.67%	נבחר לראשות המועצה
ענאד אל-אעסם	1,845	38.44%	
עיד אבו-ע'ליון	255	5.31%	
מוחמד הוישל אל-אעצם	183	3.81%	
ג'בר אבו-רקייק	85	1.77%	

סיכום

זה שנים ארוכות חל בחברה הברווית שינוי יסודי הבא לידי ביטוי במעבר מחברת נוודים לחברה עירונית המתגוררת ביישובי קבע. כל עוד הייתה קיימת המסגרת השבטית הייתה לברווים מנהיגות טבעית של זקני השבט. למנהיגות זו היו כללים משלה, אך המעבר ליישובי קבע הביא הן להתפרקות השבט והן להתפרקות המשפחה המורחבת, לאחר שכל משפחה השתכנה בבית משלה. אותם זקנים שהיו מנהיגי השבט איבדו את מעמדם ואת מקומם תפסו הצעירים. במהלך הזמן נוספה שכבת מנהיגות שלישית, "שכבת המבוגרים". מקרבה של שכבה זו יצאו המנהיגים בתחום המוניציפאלי והם מתמודדים על ראשות היישובים.

ברוב השנים שחלפו מאז הקמת המדינה נהנו הברווים משלטון מקומי עצמאי. עד הקמתם של היישובים המוכרים היו תושביהם נתונים בשליטת הממשל הצבאי ובשליטת מנהלת הברווים. לאחר העברתם ליישובים מצאו הברווים את עצמם נתונים לשלטונם של נושאי משרות יהודים בשלטון המקומי. בשני יישובי הברווים הוותיקים, תל-שבע ורהט, נערכו בחירות מוניציפאליות לראשונה רק ב-1989 וב-1993. בחמשת היישובים האחרים נערכו בחירות לראשונה רק בשנת 2000. משמע, הליך הבחירות הוא הליך חדש בחברה הברווית. בחירות אלה העידו על המשך הפיצול הפנימי בחברה הברווית, על ההתפוררות החברתית ועל המחלוקות במשפחות ובשבטים. מעל לכול הוכיחו הבחירות את חוסר יכולתם של כל הגורמים להתאחד למען מטרות משותפות ויעידו על כך ריבוי המפלגות וריבוי המועמדים.

מפת הרשויות המקומיות בישראל

אנה חזן

- האגף לפיתוח מקומי במשרד הפנים עוסק בשלושה תחומים מרכזיים:
- התוויית מפת השלטון המקומי – הקמת רשויות מקומיות חדשות, ביטול רשויות, מיזוג רשויות, שינוי שטחי שיפוט של רשויות ושינוי מעמדן המוניציפלי של רשויות. עיקר העבודה בתחום זה הוא שינוי תחום שיפוטן של הרשויות המקומיות.
 - התקשרויות של השלטון המקומי – מאחר שהשלטון המרכזי בישראל ריכוזי מאוד, כמעט כל נושא של התקשרות בשלטון המקומי – חוזים בין הרשות המקומית לבין גורם אחר בעניין מקרקעין שבבעלות הרשות ופטורים ממכרז לביצוע עבודות – טעון אישור של שר הפנים.
 - תאגידים עירוניים – הקמת איגודי ערים, חברות עירוניות ועמותות עירוניות; קביעת מדיניות ושינויים במסמכי היסוד שלהם וכן אישורים לקבלת אשראי לתאגידים אלה.
- להלן כמה מאפיינים של מפת הרשויות המקומיות בישראל.
- מפת השלטון המקומי בישראל היא מפה ייחודית. נכללות בה 252 רשויות מקומיות (הנתון מעודכן לנובמבר 2008), וב־1 באוקטובר 2009 תיתוספנה עוד שלוש רשויות בעקבות פירוק האיחוד של דאלית-אל כרמל ועוספיא (עיר הכרמל) וכן של מגד אל-כרום, בענה ודיר אל-אסד (עיריית שאגור). מדובר אפוא במפה דינמית מאוד ולדינמיות זו אין אח ורע בעולם.
- כאמור, מפה זו כוללת כיום 252 רשויות מקומיות, אך אין בכך כדי לשקף את מספר הרשויות במלואו מכיוון שלא ניתן להתעלם מכ־1,000 ועדים מקומיים של המועצות האזוריות; אף הם מוגדרים כרשויות מקומיות על פי חוק הפרשנות (תשמ"א-1981), אם כי שר הפנים הוא הקובע את תחום שיפוטן.
- מאפיין אחר של מפת השלטון המקומי בישראל הוא שונות רבה בין הרשויות המקומיות. מחד גיסא יש רשויות גדולות כמו עיריית ירושלים המונה למעלה מ־750,000 תושבים, ומאידך גיסא יש רשויות קטנות המונות 1,000 תושבים בלבד. השונות ניכרת גם ברמה החברתית-כלכלית של היישובים: מחד גיסא היישוב עומר, למשל, משתייך לאשכול 9 בסולם החברתי-כלכלי

של היישובים בארץ (המונה עשרה אשכולות), ומאידך גיסא ניצבות רשויות ערביות שרובן מדורגות בארבעת האשכולות הנמוכים.

יש לזכור גם כי בין הרשויות ניטשת תחרות עזה על משיכת יזמות, שמשמעה תוספת הכנסה לרשויות ובעיקר שימושי קרקע מניבי הכנסות. התחרות הזו גורמת גם לסכסוכי גבולות בלתי פוסקים בין הרשויות, ומשרד הפנים נגרר פעמים רבות לבג"ץ לשם הכרעה בסכסוכים, כגון במחלוקת בין ראש-העין לכפר קאסם ובין עיריית אשקלון למועצה האזורית חוף אשקלון בעניין תחנת הכוח רוטנברג.

לא תמיד צלחו הניסיונות לבצע רפורמה במפת הרשויות המקומיות בישראל. למשל, ועדת זנבר – הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי – הגישה את המלצותיה בשנת 1981 ובהן נאמר כי הוועדה סבורה כי אין הצדקה לביטולן של רשויות מקומיות קטנות באמצעות מיזוג או סיפוח אלא במקרים קיצוניים בלבד. לכן המליצה הוועדה ליצור מסגרות ארגוניות חדשות – מועצות חבליות – שיאפשרו לרשויות המקומיות לשתף פעולה על בסיס אזורי. במקרה אחר, ועדת שחר – הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות – המליצה בשנת 1998 לבטל מועצות מקומיות המונות פחות מ-3,000 תושבים, שכן רשויות קטנות הן נטל כלכלי כבד על הקופה הציבורית, כלומר על משלם המסים. המלצה זו לא מומשה, ולעומתה ההמלצה שלא להקים עוד רשויות המונות פחות מ-10,000 תושבים נפלה על אוזן קשבת ובחלקה באה לידי ביטוי בחקיקה.

אשר לאיחודים וביטולים של רשויות מקומיות, יש להבחין בשתי תקופות: עד 2003 ביטל שר הפנים בתוקף סמכותו (בדרך המנהלית) כחמישים רשויות מקומיות והביטולים לא עוררו המולה גדולה. מובן כי היו התדייגויות ועתירות לבג"ץ, אך בסופו של דבר בוטלו עשרות רשויות. בשנת 2003, במסגרת התכנית להבראת כלכלת ישראל ובעקבות החלטת הממשלה לצמצם את תמיכתה בשלטון המקומי, חזר נושא איחוד הרשויות המקומיות לסדר היום. היוזמה לאיחודים של 2003 באה ממשרד ראש הממשלה וממשרד האוצר, שהגישו במאסר 2003 – בתקופת כהונתו של אברהם פורז כשר הפנים – הצעה לצמצום מספר הרשויות המקומיות מ-266 ל-135 באמצעות הקמת 71 רשויות מאוחדות המורכבות מ-202 רשויות קיימות והותרת 64 רשויות קיימות על כנן. ההצעה כללה צמצום של מספר הרשויות המקומיות הערביות (כולל רשויות דרוזיות) מ-82 ל-36. שר הפנים סבר שמספר האיחודים מופרז, ולאחר שערך שינויים ברשימה מינה שבע ועדות שימוע כדי לבחון את הרשימה המתוקנת של מקבצי הרשויות המקומיות המיועדות לאיחוד. ועדות אלה הגישו את המלצותיהן והשר ערך בהן שינויים והגיש לכנסת רשימה של 33 מקבצים המיועדים לאיחוד (ומקבץ נוסף באיו"ש שהופנה למשרד הביטחון). בסופו של דבר אישרה הכנסת בסוף יולי 2003 שנים-עשר מקבצים בלבד, מהם שניים של רשויות מקומיות ערביות ושניים של רשויות דרוזיות. מהלך זה הקטין את מספר הרשויות

המקומיות בישראל מ-266 ל-252, אך המקבץ הדרוזי הצפוני (ירכא, אברסנאן, יאנוחג'ת וג'וליס) פורק ב-2004.

בסוף 2008 אושרו חוקים המפרקים שני מקבצים נוספים – עיר הכרמל ושאגור. גם ביטול מקבץ באקהג'ת עומד על סדר יומה של ועדת הפנים של הכנסת. הוגשו שלוש הצעות חוק לביטול האיחודים האמורים; ביטול איחוד עיר הכרמל אושר בקריאה השנייה והשלישית, ביטול שאגור עבר רק בקריאה השלישית, וביטול באקהג'ת לא אושר בשל היעדר הרוב הדרוש לאישורו. הואיל ומדובר בהצעת חוק תקציבית, הרוב הדרוש לחוק מעין זה הוא 50 קולות, אולם בעד פירוק האיחוד של באקהג'ת הצביעו 49 ח"כים. הנימוק השני לאי-הביטול הוא שוועדת הפנים של הכנסת קיבלה החלטה קודמת להאריך בשנתיים את תוקפה של הוועדה הקרואה המכהנת בבאקהג'ת.

בדרך כלל הנימוקים לאיחוד רשויות מקומיות הם חיסכון והתייעלות, כפי שמקובל גם בחו"ל. בדנמרק ובגרמניה, למשל, אין רשות מקומית המונה פחות מ-30,000 תושבים. בבריטניה, מאז תקופת מרגרט תאצ'ר (1979-1990), אין רשות מקומית המונה פחות מ-100,000 תושבים. גם קנדה ידעה איחוד רשויות נרחב. איחוד רשויות מקומיות ננקט אפוא בלא מעט מן המדינות המפותחות. משום מה בחו"ל האיחודים מצליחים יותר משהם מצליחים כאן.

למרות פירוק איחודים במגזרים הערבי הדרוזי, לא נסוגה הממשלה מכוונתה להמשיך במהלך האיחודים. כך בוטלה בשנת 2007 המועצה המקומית מנחמיה ושטחה צורף למועצה האזורית בקעת בית-שאן, וב-2008 פורקה המועצה האזורית אפעל ושטחה פוצל בין רמת-גן, קריית-אוננו ואורי-הודה. במסגרת החלטת הממשלה ב-2006 להטיל על שר הפנים למנות ועדה ציבורית לאיחוד רשויות, מונתה ועדה בראשותו של יעקב אפרתי, לשעבר מנכ"ל משרד הפנים – והיא כבר המליצה על איחוד המועצה המקומית אורנית, המועצה המקומית אלקנה והיישובים שערי-תקווה ועץ אפרים לרשות מקומית אחת, וכן על צירוף המועצה המקומית יסוד-המעלה למועצה האזורית מבואות חרמון. מתברר אפוא שבמגזר היהודי ממשיכים לאחד רשויות מקומיות, אך במגזר הלא-יהודי נרתעים מכך ואפילו מפרקים איחודים. כך מספר הרשויות המקומיות הערביות הוא כשליש מסך כל הרשויות המקומיות במדינה, אך ברשויות אלה מתגוררת אוכלוסייה ששיעורה כ-14% בלבד מאוכלוסיית המדינה (שאר האוכלוסייה הערבית מתגוררת ברשויות מקומיות מעורבות בעלות רוב יהודי ובשטחים ללא מעמד מוניציפלי – בעיקר בדוויים בנגב). פיצולה המוניציפלי של האוכלוסייה הערבית בהשוואה לאוכלוסייה היהודית ילך ויגדל אם יימשכו תהליכים אלה.

כנגד הטענות של התייעלות וחסכון התומכות באיחודים מועלות טענות המתנגדות להם בשם הדמוקרטיה הקהילתית ומעורבות הציבור, כלומר נטען כי איחוד רשויות אינו מתחשב בזהות הקהילתית של תושבי המקום ואילו היתרון לגודל והיעילות הכלכלית הם משניים בחשיבותם. בירושלים, למשל, יש למעלה מ-60 שכונות וקשה לומר שלעיר כמקשה אחת יש

זהות קהילתית. למעשה ירושלים היא מעין פדרציה של שכונות ומאה שערים בוודאי אינה דומה לרחביה או לגילה. בכל זאת כולן משתייכות לאותה רשות מקומית וכל שכונה שומרת על צביונה גם בלא לקבל מעמד של רשות מקומית עצמאית או אפילו מעמד של רובע עירוני סטטוטורי.

כיצד עלינו לרפא את החולאים של מפת הרשויות המקומיות שלנו כדי שתוכל לתפקד ביעילות רבה יותר? ייתכן ששיתוף פעולה בין הרשויות יסייע בכך והכלים לכך מצויים, אם במסגרות סטטוטוריות כגון איגודי ערים ואם ביצירת מסגרות בלתי פורמליות לשיתוף פעולה. ואולם ניכר מאוד שאין בישראל תרבות ומסורת של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי המאפיין את מדינות המערב האחרות. רוב איגודי הערים שהוקמו עד כה מרצונן החופשי של הרשויות המרכיבות אותם לא זכו להצלחה מרובה.

לאחרונה תוקנו פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות כדי לאפשר לשר הפנים ולשר האוצר לקבוע אזורי תעסוקה שתחול בהן חלוקת הכנסות ממסים בין הרשויות המקומיות הגובלות כדי לקדם צדק חלוקתי במרחב. גם ניסיון זה נתקל בקשיים, ולעת עתה נשארים נותרה על כנה המפה הבלתי-רציונלית של הרשויות על עיוותיה.

השיקול הממלכתי בניסיון לאיחוד רשויות

רונית דוידוביץ־מרטון

מאמר זה מבקש להציג את עיקרי הממצאים של בדיקה שנעשתה בשנת 2005 בעקבות האיחודים של 14 רשויות, בהן ארבע רשויות ערביות ודרוזיות. במסגרת הבדיקה האמורה התבקשנו לרכז מידע וידע על האיחודים שנעשו ולנסות להתוות המלצות מקצועיות כלשהן לקראת המשך תהליכי האיחוד או הפסקתם. העבודה לא נועדה להעריך את הצלחתם של תהליכי האיחוד אלא לבחון את הנעשה מתוך כוונה להגיע להמלצות יישומיות על סמך תיעוד הפעולות שנעשו. בנוסף, התבקשנו להשוות את המתרחש בתחום זה בארץ לתהליכי איחוד רשויות בעולם.

ממצאי הבדיקה הוצגו בפני שר הפנים והנהלת המשרד (יש להזכיר כי מאז התחלפו ארבעה שרים). כן הוצגו הממצאים בפני ועדת אפרתי, והיא התבקשה ללמוד את הדברים ולהמליץ את המלצותיה. במאמר מוסגר אציין, כי שוב ושוב יש לתהות בדבר הדרך שבה מתקבלות החלטות במדינה: ניסיון האיחוד מלמד כי הפיתוח בתחום השלטון המקומי נע כל העת בין ההיבט המקצועי ובין ההיבט הפוליטי ומתקשה ליצור ביניהם סינרגיה.

מבט על הזירה הבין־לאומית מלמד, כי במקומות שונים בעולם קודמו תהליכי איחוד רשויות מסיבות שונות. עם זאת, איש לא הצליח למצוא נוסחה המגדירה את שיעורו המיטבי של מספר התושבים ברשות מקומית ואין כל ודאות שרשות המונה 1,000 תושבים יעילה יותר או פחות מרשות של 100,000 תושבים. לנקודה זו נודעת חשיבות רבה, ונראה כי נדרשות אמות מידה שונות ומורכבות יותר ממספר התושבים כדי לשקף את איכויותיה ואת הצלחותיה של רשות מקומית.

בארצות רבות בעולם – למשל אוסטרליה, ניו זילנד, יפן, סין, מדינות אירופה, ארצות־הברית ועוד – מטרת איחוד הרשויות הן: חיסכון, התייעלות, שיפור הספקת השירותים, בניית מערכת שלטון מקומית יציבה מבחינה כלכלית, חלוקה שווה יותר של משאבים, כלומר הסדרת עיוותים במערכת של הספקת השירותים, הפחתת התחרויות בין הרשויות המקומיות בתקופה שבה התחרות מכתיבה את הפעילויות ועוד. איחודי רשויות נעשו בעולם גם לצורך

פיתוח בסיס כלכלי יציב ורחב יותר ואף כדי להשתלב בתכנון מתואם כלל-אזורי. למרות זאת, מעטים מאוד הם אנשי המקצוע הרואים בחיסכון בעלויות של השלטון המקומי סיבה המצדיקה החלטה לבצע תהליכי איחוד. איחוד רשויות לא הוכח כמנגנון חסכני, בין השאר משום שכאשר מאחדים רשויות שואפים לאחד אותן על בסיס רף השירותים הגבוה ולא הנמוך, שהרי יש לשאוף לשיפור השירות ולא לפגום באיכותו וברמתו. יתר על כן, התושבים אינם מוכנים להורדת רמת השירות בעקבות האיחוד; נהפוך הוא, הם מצפים לשיפור.

השלטון המקומי שואף אפוא להעלות את רמת השירותים במסגרת איחוד הרשויות. תהליך האיחוד מרכז כמה רשויות לניהול משותף, אך עם הזמן המהלך מחייב ביזור שירותים, שיפורם והפיכתם לנגישים יותר, ולכן לאורך זמן אין משיגים חיסכון בתחום זה. יתר על כן, בראשיתו בא מהלך האיחוד לידי ביטוי בפיתורין של עובדים (שאף הם כרוכים בעלויות), בהתייעלות ובהבראה. הבראה איננה פיתוח כלכלי כי אם חיסכון כספי קצר-טווח, ולאורך זמן הבסיס הכלכלי של הרשות המקומית אינו חוסך משאבים; הרשות עדיין נדרשת לספק את רמת השירות הקודמת לפחות, ולכן אין הוכחה חד-משמעית לכך שאיחוד רשויות משמעו חיסכון. בארצות שונות בעולם מאחדים רשויות אורבניות קטנות מאוד מסביב לעוגן מטרופוליני: עיר ראשה שסביבה רשויות סקטוריאליות, כלומר מרחבים אזוריים או יישובים כפריים קטנים מאוד.

בדרך כלל האיחוד נעשה על פי הכתבה של השלטון המרכזי. בארץ, למשל, התקבלה על כך החלטה בכנסת, ובדרך כלל החלטות מעין אלה הן פוליטיות. בעולם מוכרים עוד שני מודלים לאיחוד פרט להכתבה של השלטון המרכזי: (א) המודל של "שוק איחודים", כלומר מדינות מכריזות על רשויות המיועדות לאיחוד בשל שיקולים שונים או לפירוק אם מדובר ברשות כושלת, ומעודדות את "השוק המוניציפלי" להציע הצעות להתאחד או לקלוט רשויות כושלות; (ב) המודל של "עוגן פתוח": איחוד בשל פוטנציאל כלכלי, שבו רשויות הסמוכות זו לזו מציעות להתאחד ומעלות נימוקים לאיחוד. לעתים הממשל מכריז על מוקד מוניציפלי ומבקש מהרשויות להציע כיצד הן חוברות יחד כדי להשתלב סביב העוגן המשותף.¹ למודלים אלה יש מאפיינים של שוק מבחינת התחרות על משאבי הפיתוח.

הניסיון בארץ מראה, שככל שהרשויות – לאו דווקא במגזר הערבי – מעורבות יותר בבחירת השותפים לאיחוד כך רבים יותר הסיכויים לאיחוד מוצלח ויעיל. יש להצר על כך שתכנון תהליכי איחוד בארץ נעשים בצנעה ובלא פרסום ולעומת זאת ההחלטה מתפרסמת בקול תרועה רמה. כדאי לשתף את הרשויות בתכניות הללו. במצב הנוכחי, שבו הרשויות אינן שותפות להחלטה, הן מנסות להתנגד לאיחוד ולנגח את השלטון המרכזי בתחום הפוליטי, המקצועי, הציבורי, הכלכלי ועוד. לעומת זאת, שיתוף הרשויות בתכנון האיחוד פותח הזדמנות

1 עיר הכרמל הייתה עשויה להיות מוקד אורבני: עיר רוויה ראשונה מרוכזת, כלומר עוגן המציע שוק תירות ואזור תעסוקה משותף. שילוב זה של הרשויות היה עשוי להיות כדאי מבחינה כלכלית.

לדיון במשמעויותיו ולהסברתן. דיאלוג בין שני הצדדים, הנערך בגלוי ובשקיפות, יבטיח כי האיחוד יציב לנגד עיניו את טובת הקהילות המקומיות וכך גוברים הסיכויים להצלחתו.

תרשים 1: מודלים לאיחוד

את מי מאחדים?

- רשויות אורבניות קטנות סביב עוגן מטרופוליני
- מרחבים אזוריים: יישובים כפריים סביב מוקד עירוני (עיר ראשה/ כמה ערים)

איך מאחדים?

"עוגן פתוח"



"שוק איחודים"



הכתבה של הדרג השלטוני

הניסיון מראה כי ככל שהרשויות מעורבות יותר בבחירת השותפים לאיחוד כך רבים הסיכויים לאיחוד מוצלח ויעיל

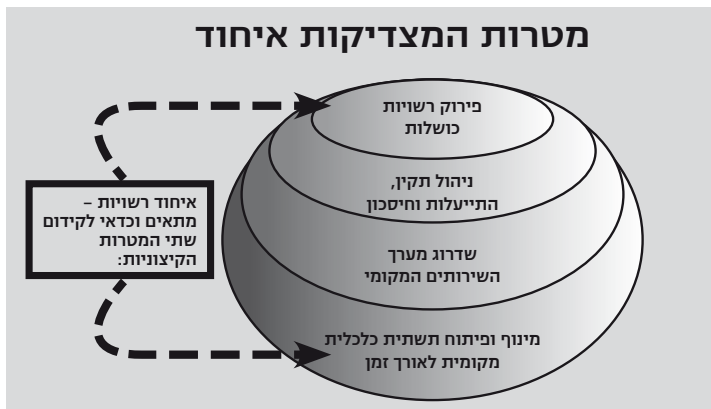
- מיזוג בין פירמות עסקיות עשוי ללמדנו על הדרך שבה יש לאחד רשויות. שבעה כללים אנו למדים מן המגזר העסקי:
- לא יעלה על הדעת ששתי פירמות עסקיות תתמזגנה בלי לבחון את הבשלות של כל פירמה המיועדת לאיחוד. בדיקת מצבה של כל פירמה הוא תנאי ראשון לאיחוד.
 - לא ניתן למזג בין שתי פירמות עסקיות ללא תכנית עסקית האומדת את עלות ההשקעה. מיזוג ואיחוד רשויות כרוך בהשקעה רחבת-היקף בכל התחומים – כסף, כוח אדם, הון ציבורי, הון פוליטי, הון פיזי והון סביבתי. אין למזג שני גופים בלא לבדוק את המשמעויות הכלכליות הכרוכות במיזוג ובלא להתוות תכנית עסקית למיזום.
 - משבר ברשות מסוימת או רשות כושלת מנבאים כישלון לאיחוד הצפוי. מיזוג בין שתי פירמות שהאחת מהן חלשה – סופו להיכשל, אלא אם כן מפרקים את אותה פירמה חלשה.
 - פירמות עסקיות יודעות ללמוד זו מזו למרות התחרות ביניהן. הלמידה ההדדית הזו בין השותפים היא מרכיב רב-חשיבות במהלך האיחוד.

- השקיפות וההסברה הן תנאי הכרחי להידברות במיזוג עסקי, לא כל שכן באיחוד רשויות. כשנעשים איחודי רשויות בעולם ממשלות מפרסמות את דבר המהלכים הצפויים ומסבירות אותם בשקיפות מלאה. התושבים יודעים מראש מה משמעות האיחוד, מה יתרונותיו, מה מחירו, מה התמורה שיקבלו, כיצד תישמר הדמוקרטיה בתהליך – כל השאלות הללו והתשובות עליהן מוצגות בגלוי.
- תהליך האיחוד אמור להיעשות באמצעות דינמיקה בונה. גל האיחודים שנעשו בארץ בשנת 2003 בא מתוקף החלטה כלכלית של משרד האוצר ולא מתוקף החלטה מקצועית. התקבלה החלטה כלכלית בשם ההתייעלות והוחלט על גל של איחודים. דפוסי קבלת ההחלטות הובילו לתחושה שרק מי שאין לו ברירה הצטרף לתהליך האיחוד וכל האחרים דחו אותו. דינמיקה מעין זו אינה תורמת להצלחה של מהלך כלשהו. יש להוכיח שאפשר להתאחד ובה בעת גם לשמור על הדמוקרטיה, על הזרות ועל המורשת, ואפילו לשפר את מערכות השירותים ואת הבסיס הכלכלי, וכך רבים יותר הסיכויים להצלחת האיחוד. במקום דינמיקה של דיון בונה נוצרה תחושה שהרשויות שנקלעו לאיחוד הן הרשויות הכושלות שאין להן ייצוג פוליטי הולם.
- מדידת ההצלחה של התהליך היא חלק ממנו. תהליך מדורג, שיש בו אבני דרך, מאפשר לבדוק אם הצלחנו אם לאו. אפשר למדוד את החוסן הכלכלי של הרשות ואת עוצמתה החברתית, ואם המדדים אינם מצביעים על הצלחה – יש לעצור את התהליך באמצעו ולהמליץ לבדוק את המשך הדרך.

אלה קווי המדיניות הכוללת שממשלות בעולם מצהירות עליהם כעל נקודת מוצא בבואן לאחד רשויות: שלטון מקומי יציב המאפשר לתושב ליהנות מכל השירותים ההולמים לאורך זמן; הקפדה על שמירת הדמוקרטיה ועל ביטוייה המקומיים; שקיפות בתהליך האיחוד ושיתוף הציבור במתרחש ברשות; שלטון נגיש וידידותי לאזרח; שוויון וצדק חברתי; הרחבת מגמת הביזור, דהיינו העצמה כלכלית-תפעולית של השלטון המקומי נוכח השלטון המרכזי.

איחוד רשויות מתאים לקידום שתי מטרות ה"קצה" – פירוק רשויות כושלות מחד גיסא ופיתוח תשתית כלכלית מקומית לאורך זמן מאידך גיסא. רשות כושלת היא רשות רעועה מבחינות רבות – כלכלית, חברתית, דמוגרפית וסביבתית. הכישלון מובנה ברשות לאורך זמן והוא איננו תלוי אדם כלשהו או שלטון זה או אחר. רשויות כאלה יש לפרק. לעומת זאת, יש רשויות המצליחות להנהיג ניהול תקין אולם הן זקוקות למהלכים של התייעלות וחיסכון כדי לשפר את מערך השירותים. רשויות אלה יכולות ליהנות ממגוון של כלים ליעול המערכת ולשדרוגה ואין צורך להפעיל את כלי האיחוד לצורך שיפור תפקודן. לעומת זאת, איחוד עשוי לבסס את המבנה הכלכלי-חברתי של רשויות אחרות ואת תפקודן ולבנות תשתית לצמיחה מתמשכת לאורך זמן.

תרשים 2: מתי כדאי לשקול איחוד רשויות?



פירוק או איחוד רשויות משמעו שינוי המפה המוניציפלית. נראה כי כלי רדיקלי זה מתאים בעיקר לשני הקצוות, כלומר לפירוק רשות כושלת או לפיתוח כלכלי יציב לאורך זמן של רשויות אחרות. פיתוח כלכלי לאורך זמן משמעו תשתית כלכלית של אזור תעסוקה משותף, של מתחם תיירות משולב ושל מערכות כלכליות המשווקות כשוק אחד והבונות בסיס כלכלי רציף. לעומת זאת, רוב הרשויות הצטרפו למהלך האיחוד לשם התייעלות – יעד המחייב התערבות בכלים מתאימים (תכניות הבראה, ייעוץ, תכנון וכד'); איחוד אינו הפתרון המתאים בעבור רשויות אלה.

תהליך האיחוד מונה חמישה שלבים:

- א. מיפוי הרשויות המתאימות לאיחוד: יש למפות את הרשויות על פי קריטריונים מוגדרים שיקבעו איזו רשות כושלת ואיזו רשות בריאה, וכך יש לבדוק מי מהן עשויה להתאים לאיחוד. בבואנו לבחור את אשכולות היישובים המתאימים לאיחוד, עלינו להתחשב בכך שמועצה מקומית המתאחדת עם מועצה אזורית הוא איחוד שקל יחסית להשיג בו הצלחה. אמנם יש מגוון גדול מאוד של אפשרויות לאיחודים, אך המעניינים מכולם הם האשכולות הוולונטריים: כמה מועצות מצהירות בפני הממשלה על רצונן להתאחד. אם בקשתן תואמת את המדיניות, יש מקום לעודד אותן להתמזג מרצון ולא בכפייה.²
- ב. בחינת היתכנות: יש לבחון אם תהליך האיחוד ברייטום.

2 במהלך האיחוד של מנחמיה עם המועצה האזורית בקעת בית-שאן נערך דיון עם המועצות האזוריות במקום והן נשאלו אם לדעתן יש לצרף את מנחמיה לעמק הירדן או לבקעת בית-שאן. בסופו של דבר קיבלה בקעת בית-שאן (שהיום נקראת עמק המעינות) את מנחמיה על בסיס של תכנית השקעה ארוכת-טווח. במידה מסוימת היה זה ניסיון לבצע את המהלך מנקודת מבט של עלות-תועלת, בהשתתפות המועצות. על אף הבעיות, נעשה האיחוד בלא המולה יתרה. נראה אפוא שהדבר אפשרי.

תרשים 3: השלבים בתהליך האיחוד



- ג. הגדרת הפוטנציאל הטמון באיחוד: יש להגדיר את הבסיס הכלכלי היציב לאורך זמן שעליו תושגת הרשות המאוחדת ולהרגיש את הפוטנציאל הטמון במהלך. לשם כך נדרש תכנון מתוך ראייה רב־שנתית.
- ד. בחינת עלות לעומת תועלת: יש לבחון את התועלת הכוללת הצפויה מן האיחוד לעומת העלות הכרוכה בהקמתו.
- ה. נקיטת צעדים מקדימים: לפני האיחוד יש להכין כל רשות לקראת המהלך. ההכנה תיעשה באמצעות תכניות הבראה, תכניות פיתוח, תכניות מתאר והסדרים מוניציפליים.

איחוד רשויות הוא תהליך ואינו אירוע, ותהליך מוצלח של איחוד אמור להימשך חמש עד שש שנים. השקעת הזמן הזו נדרשת כדי לבנות מסגרת יציבה לאורך זמן. יתר על כן, איחוד רשויות הוא תהליך כולל ומערכתי: אזרחי, ציבורי, מקצועי, ארגוני, קהילתי, כלכלי ועוד וכך יש להתייחס אליו. תהליך מהפכני זה משפיע מצד אחד על הפרט ועל משפחתו, ומצד שני – על התשתיות הלאומיות ועל ההיבטים הלאומיים. לכן נקיטת מהלך זה מצריכה דיאלוג בונה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי. רק כוחות משותפים של שני הדרגים יניבו תוצאות מוצלחות.

המלצות

- נקודת המוצא לאיחוד רשויות חייבת להיות מדיניות כוללת מוצהרת. לא ייתכן שהתהליך יינקט על פי מחטף פוליטי של משרד זה או אחר. תכנון מוניציפלי נכון מאפשר חלוקה

תרשים 4 : אמות מידה להצלחתו של תהליך האיחוד



הוגנת של המרחב מכל הבחינות – הכלכלית, החברתית והסביבתית. הגדרה של מפה מוניציפלית נכונה חייבת להתבסס על מדיניות כוללת ומוצהרת. לשם כך נדרש שילוב בין הידע המקצועי לבין הכוונות הפוליטיות. דיאלוג ושיתוף פעולה בין שני הדרגים הללו חיוניים.

- יש לזכור שאיחוד רשויות איננו פעולה תקציבית אלא מהלך החל על כלל המערכות והמתבצע לאורך זמן. במדינות מסוימות התהליך הזה נמשך עשרות שנים ואף מאה שנה.
- איחוד רשויות מחייב השקעה – תקציב, זמן, הון אנושי, ידע וארגון, בדומה לכל שותפות ואיחוד בין פירמות.
- תהליך האיחוד מוצדק כשההשקעה כדאית לאורך זמן. יודגש שוב כי איחוד איננו פתרון להבראת רשויות מבחינה כלכלית – לשם כך עומדות לרשותנו חלופות אחרות.
- הפחתת הכפייה והגברת התחרות בשוק המוניציפלי מסייעות לאיחוד מוצלח; אנטגוניזם בוודאי אינו מסייע לו. הניסיון במקומות אחרים בעולם מוכיח שאפשר לאחד בלא כפייה. איחוד מתוך הסכמה ואפילו מתוך רצון אפשרי ומגביר את סיכויי ההצלחה. בעידן של שקיפות נדרשים הסברה ושיתוף של הציבור בתהליך. דיון ציבורי המושג על בסיס שקיפות, אמינות ואמון בין הצדדים הוא תנאי להצלחת האיחוד.

האיחודים שנעשו בשנים 2003–2005 לא עמדו באמות המידה הנדרשות לתהליכים נכונים:

- א. בחירת הרשויות לאיחוד נעשתה בעיקר על פי שיקולים פוליטיים ולא על פי שיקולים המתבססים על תכנון;
 - ב. לא נקבע גוף אחד לליווי התהליך, לקידומו ולהשלמתו;
 - ג. לא קדמה לתהליך היערכות ארגונית הולמת ולא נעשה תיאום בין המשרדים השונים;
 - ד. לא ננקטו צעדי הכנה ברשויות המתאחדות ולכן הן לא היו בשלות לקראתו;
 - ה. היעדר מערך הסברה הולם גרם להתנגדות עזה בקרב קהל היעד הרלוונטי;
 - ו. נעדרה מערכת תמריצים לעידוד התהליך.
- האיחוד כפי שבוצע יצר תדמית שלילית לתהליך והקשה על הניסיונות ליזום תהליכי איחוד בעתיד. יתר על כן, במגזר הערבי והדרוזי יש קשיים המחייבים התייחסות אחרת – ביישובים אלה לא זכה ההיבט החברתי־קהילתי לכל תשומת לב בתהליך קבלת ההחלטות וההתעלמות מהיבט זה תרמה במידה רבה לכישלון האיחוד.

תרומת היסוד החברתי-כלכלי לכישלון איחוד הרשויות

זיאד אבו-חבלה

1. מבוא

בתכנית הבראה 2003 החליטה הכנסת לאחד 12 רשויות מקומיות מן המגזר הערבי. בסופו של דבר אוחדו רק 11 מהן, אולם חלק מן האיחודים לא שרדו: דאלית אל-כרמל ועוספיה אוחדו לעיר הכרמל והאיחוד בוטל בחקיקה; באקה אל-גרבייה וג'ת אוחדו לבאקה-ג'ת, אך אין איש יודע מה יהיה עתידו של איחוד זה ואם יבוטל אם לאו; מג'ד אל-כרום, דיר אל-אסד ובענה אוחדו לרשות ששמה שאגור ולאחרונה בוטל האיחוד בחקיקה; איחודם של היישובים יאנוח, ג'ת, ג'וליס, אבו-סנאן וירכא בוטל מיד לאחר שהתקבלה ההחלטה בדבר האיחוד. מאמר זה מבקש להסביר מדוע התושבים בערים אלה מתנגדים לאיחוד הרשויות.

ההחלטה בדבר האיחוד נפלה עקב גירעונות כבדים ברשויות שבגינם לא שולמו משכורות לעובדים ולא הועברו תשלומים לספקים. עוד בשנת 1998 נרקמה כמשרד הפנים תכנית שהסתמכה על מסקנות ועדת שחר, אשר המליצה לאחד רשויות מקומיות קטנות שמניין האוכלוסיין בהן אינו עולה על 10,000 איש. זאת משום שרשויות אלה מתקשות להתקיים מבחינה כלכלית ולכן זקוקות לסיוע מתקציב המדינה. ב-2003 הוקמה ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אביגדור יצחקי ("ועדת יצחקי"), והיא קבעה את הקריטריונים לאיחוד הרשויות. בין השאר נקבעו קריטריונים אלה: (1) יעילות כלכלית ברשויות שתאוחדנה; (2) התייעלות הקצאת התקציב הממשלתי; (3) שיפור ברמת השירותים המוניציפליים ובתחומים אחרים כגון חינוך, תרבות, בריאות, ספורט וכד'; (4) שיפור בתכנון הפיזי; (5) שוויון חברתי. מהי יעילות כלכלית? על פי התאוריה של הכלכלן אדם סמית (Adam Smith), יעילות פירושה ייצור אותה רמת שירותים באמצעות פחות גורמי ייצור.¹ פירוש הדבר הוא, שאנו מצפים כי איחוד שתי רשויות יאפשר קבלת שירותים רבים וטובים יותר מאלה שהיו בכל אחת בנפרד. עם זאת, למרות הסיכוי לשיפור באיכות החיים, התברר כי תושבי הרשויות מתנגדים לאיחוד הן מסיבות חברתיות והן מסיבות כלכליות.

1 Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations* (Random House, Inc., 1776)

2. הפן הכלכלי של האיחוד: האומנם הושגה התייעלות?

כדי לעמוד על הסיבות הכלכליות להתנגדות התושבים לאיחוד הרשויות, בדקנו את המצב בשלוש רשויות לפני האיחוד ולאחריו בארבעה היבטים: הגירעונות, הנזילות הכספית, גביית ארנונה והתייעלות כלכלית. שלוש הרשויות הן באקה־ג'ת, שאגור ועיר הכרמל.

2.1 הגירעונות ברשויות לפני האיחוד ולאחריו
 לוח מס' 1 להלן משווה את הגירעונות בבאקה־ג'ת לפני האיחוד ולאחריו.

לוח 1: הגירעונות בבאקה־ג'ת לפני האיחוד ולאחריו, 2003-2006 (באלפי שקלים)

באקה־ג'ת (מאוחד)			סה"כ	ג'ת	באקה אל־גרבייה	הרשות
*2006	2005	2004	2003			השנה
136,806	118,882	96,428	77,874	40,488	37,386	גירעון מצטבר (ת"ר ותב"ר)**
16,429	5,842	8,054				מענק ממשלתי להקטנת הגירעון
32,845	32,180	31,361	30,553	9,219	21,334	מספר התושבים (ערך מוחלט)
4	4	4	3	4	2	יחס גירעון לתושב

* ביוני 2008 פורקה מועצת העיר ומונתה ועדה לניהולה.
 ** תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל.

הנתונים בלוח 1 לעיל מלמדים כי האיחוד לא בלם את הגידול בגירעון ובמשך שלוש שנים הוא תפח ב־76%. יתר על כן, הממשלה לא עמדה בהתחייבויותיה לכיסוי הגירעונות – עד סוף שנת 2006 היא העניקה לרשות כ־30 מיליון ש"ח, כלומר 39% בלבד מן הגירעון המורש. יחס הגירעון לתושב בג'ת כפול מזה שבבאקה אל־גרבייה, ולכן חשו תושבי באקה כי הם ישלמו בעבור הגירעון של תושבי ג'ת.
 בדיקה דומה נעשתה לגבי עיריית שאגור.

לוח 2: הגירעונות בשאגור לפני האיחוד ולאחריו, 2003-2006 (באלפי שקלים)

שאגור (מאוחד)			סה"כ	דיר אל־אסד	בענה	מג'ד אל־כרום	הרשות
2006	2005	2004	2003			השנה	
82,799	93,385	89,073	75,671	17,094	2,237	56,340	גירעון מצטבר (ת"ר ותב"ר)
15,825	4,685	6,325					מענק ממשלתי להקטנת הגירעון
29,345	28,596	27,894	27,228	9,247	6,335	11,646	מספר התושבים (ערך מוחלט)
3	3	3	3	2	—	5	יחס גירעון לתושב

הנתונים בלוח 2 מספקים תמונה דומה לזו שנתקבלה בלוח 1 לגבי באקה-ג'ת. הגירעון תפח מ-75 מיליון ש"ח בשנת 2003 ל-82 מיליון ש"ח ב-2006 ל-82 מיליון; הממשלה לא העבירה מענקים לכיסוי הגירעונות ועד סוף 2006 העניקה 27 מיליון שקל, כלומר 35% מהגירעון המורש. אשר ליחס הגירעון לתושב, נמצא כי בבענא הוא כמעט אפסי, בדיר אל-אסד 2,000 ש"ח ובמג'ד אל-כרום 5,000 ש"ח. לפני האיחוד עמד הגירעון לתושב על 3,300 ש"ח ורמתו נשמרה; בתחום זה לא חל אפוא כל שיפור. לוח 3 להלן מציג את הנתונים שהתקבלו בעיר הכרמל.

לוח 3: הגירעונות בעיר הכרמל לפני האיחוד ולאחריו, 2006-2003 (באלפי שקלים)

עיר הכרמל (מאוחד)			סה"כ	עוספיה	דאלית אל-כרמל	הרשות
2006*	2005	2004	2003			השנה
65,907	72,741	97,146	80,584	30,726	49,858	גירעון מצטבר (ת"ר ותב"ר)
34,920	36,812	7,050				מענק ממשלתי להקטנת הגירעון
25,093	24,587	24,195	23,824	9,915	13,909	מספר התושבים (ערך מוחלט)
3	3	4	3	3	4	יחס גירעון לתושב

הנתונים בלוח 3 מראים כי בעיר הכרמל גבר הגורם החברתי על הגורם הכלכלי, כאשר עד סוף שנת 2006 קיבלה העירייה מענקים לכיסוי גירעונות בסך כ-77 אלף ₪ לכיסוי גירעונות העבר, ולמרות שמענקים אלו כיסו כ-80% מהגירעון לתחילת האיחוד, עדיין קיימת התנגדות קשה לאיחוד אצל התושבים, אשר נובעת מהאלמנטים החברתיים. הגירעון המצטבר קטן מ-80 מיליון ש"ח בשתי הרשויות לפני האיחוד ל-65 מיליון ש"ח לאחר האיחוד. השלטון המרכזי עמד בהתחייבותיו בגין כיסוי הגירעונות ועד סוף 2006 העניקה הממשלה 78 מיליון ש"ח, כלומר 98% מהגירעון המורש. עד 2008 הסתכם סך המענק שהועבר ב-89 מיליון ש"ח.

2.2 הנזילות הכספית ברשויות לפני האיחוד ולאחריו

מצב הנזילות הכספית עשוי ללמד באיזו מידה הרשות יכולה לעמוד בהתחייבויותיה בנקודת זמן מסוימת. לשם כך חישבנו את היחס בין הנכסים השוטפים במאזן לבין ההתחייבויות השוטפות של הרשות.

בשנת 2003 היה היחס השוטף בבאקה-ג'ת נמוך, 8%. במהלך השנים הוא לא השתנה במידה רבה והוא עדיין נמוך מאוד. פירוש הדבר הוא שלא חל שינוי במצב הנזילות של הרשות. שיעור ההכנסות העצמיות מסך כל ההכנסות מלמד אם האיחוד הניב ערך מוסף מבחינת ההכנסות העצמיות. התברר שהשיפור בתחום זה מזערי – גידול מ-40% בשנת 2003

לוח 4: הנזילות הכספית בבאקה־ג'ת לפני האיחוד ולאחריו,
(באלפי שקלים) 2006-2003

באקה־ג'ת (מאוחד)			סה"כ	ג'ת	באקה אל־ גרבייה	הרשות
2006*	2005	2004	2003			השנה
13,353	16,620	5,060	6,778	1,739	5,039	נכסים שוטפים
145,255	132,774	100,189	83,328	42,227	41,101	התחייבויות שוטפות
9%	13%	5%	8%	4%	12%	יחס שוטף
42%	39%	40%	40%	49%	35%	שיעור ההכנסות העצמיות מסך כל ההכנסות
29,905	32,032	35,575	40,509	19,869	20,640	עומס המלוות

ל־42% ב־2006. המלוות של הרשות קטנו, והמשמעות היא אחת משתיים: מחזור ההלוואות היה גדול או פרעו הלוואות. עם זאת יש לזכור, כי מדובר בשלוש רשויות שהבנקים מסרבים להעניק להן אשראי. לוח 5 מציג את הנתונים לגבי שאגור.

לוח 5: הנזילות הכספית בשאגור לפני האיחוד ולאחריו,
(באלפי שקלים) 2006-2003

שאגור (מאוחד)			סה"כ	דיר אל־אסד	בענה	מג'ד אל־כרום	הרשות
2006	2005	2004	2003				השנה
9,903	9,285	9,435	7,586	1,801	1,873	3,912	נכסים שוטפים
87,304	98,573	95,074	80,581	18,895	4,071	57,615	התחייבויות שוטפות
11%	9%	10%	9%	10%	46%	7%	יחס שוטף
34%	28%	26%	31%	27%	43%	28%	שיעור ההכנסות העצמיות מסך כל ההכנסות
41,289	44,397	46,249	48,168	13'824	16,263	18,081	עומס המלוות

היחס השוטף בשאגור נמוך מאוד והשיפור בו היה מזערי – מ־9% לפני האיחוד ל־11% בשנת 2006. גם בשיעור ההכנסות העצמיות השיפור מזערי, מ־31% ב־2003 ל־34% ב־2006. עומס המלוות קטן, אולם נשאר באותה מגמה וההקטנה נובעת מפירעון ההלוואות.

לוח 6: הנזילות הכספית בעיר הכרמל לפני האיחוד ולאחריו,
(באלפי שקלים) 2006-2003

עיר הכרמל (מאוחד)			סה"כ	עוספיה	דאלית אל-כרמל	הרשות
2006*	2005	2004	2003			השנה
17,027	17,254	5,733	8,723	3,647	5,076	נכסים שוטפים
80,893	89,890	99,069	85,646	33,940	51,706	התחייבויות שוטפות
21%	19%	6%	10%	11%	10%	יחס שוטף
44%	47%	44%	39%	40%	38%	שיעור ההכנסות העצמיות מסך כל ההכנסות
71,636	76,544	73,422	72,965	29,325	43,640	עומס המלוות

היחס השוטף בעיר הכרמל מלמד על שיפור במצב הנזילות של הרשות, אם כי יחס של 21% נחשב תקין. שיעור ההכנסות העצמיות גדל מ-39% בשנת 2003 ל-44% בשנת 2006, אך אין בכך עדות לשיפור משמעותי. עומס המלוות נותר כשהיה.

2.3 גביית הארנונה ברשויות לפני האיחוד ולאחריו

תושבי הרשויות המאוחדות עשויים לשאול לשם מה נעשה האיחוד אם הגירעון לא השתפר ומדוע אין גידול בגביית הארנונה. בדיקה של הדרו"חות הכספיים מעלה, כי יש רשויות המוחקות חובות ארנונה מסופקים, פעולה העשויה להראות התייעלות בגבייה. ואכן, לוח 7 להלן מראה כי לכאורה גביית הארנונה בבאקה-ג'ת התייעלה וחל גידול מ-31% ב-2004 ל-46% ב-2006, אולם מתברר כי הגידול הושג בזכות מחיקת חובות מסופקים.

לוח 7: גביית ארנונה בבאקה־ג'ת לפני האיחוד ולאחריו,
2006-2003 (באלפי שקלים)

באקה־ג'ת (מאוחד)			ג'ת	באקה אל־ג'רבייה	הרשות
2006	2005	2004	2003		השנה
19,877	33,992	62,350	8,301	43,325	יתרת חוב לתחילת השנה לפי הדו"ח
114,291	107,198	47,566	—	—	בנטרול חוב אבוד
41,324	71,157	35,856	7,256	24,199	חיוב השנה
(12,864)	(10,274)	(1,449)	(3,194)	(5,838)	הנחות ופטורים שניתנו
(7,093)	(59,632)	(47,566)			חובות מסופקים למחיקה
155,535	142,371	96,757	12,363	61,686	הסכום לגבייה
19,006	15,296	15,269	4,360	7,339	גבייה בשנת הדו"ח
12%	11%	16%	35%	12%	שיעור הגבייה בשנת הדו"ח מסך הגבייה
46%	43%	31%	35%	12%	שיעור הגבייה בשנת הדו"ח מסך הגבייה כפי שהוצג בדו"חות הכספיים המבוקרים

הנתונים מראים אפוא כי אין שיפור בגביית הארנונה בבאקה־ג'ת וכי שיעורה ירד במידה ניכרת לאחר האיחוד. מתברר כי בתקופה של שלוש שנים נרשמו חובות מסופקים בסך 114 מיליון ש"ח.

בעיריית שאגור המצב דומה:

לוח 8: גביית ארנונה בשאגור לפני האיחוד ולאחריו, 2003-2006 (באלפי שקלים)

באקה-ג'ת (מאוחד)			דיר אל-אסד	בענה	מג'ד אל-כרום	הרשות
2006	2005	2004	2003			השנה
18,560	62,237	50,877	14,535	17,963	13,540	יתרת חוב לתחילת השנה לפי הרו"ח
55,680	55,680	—	—	—	—	בנטרול חוב אבוד
25,681	25,991	23,243	5,621	7,141	9,088	חיוב השנה
(10,511)	(4,682)	(4,286)	(2,456)	(3,311)	(1,941)	הנחות ופטורים שניתנו
(2,780)	(55,680)	—	—	—	—	חובות מסופקים למחיקה
89,410	83,546	69,834	17,700	21,793	20,687	הסכום לגבייה
11,560	9,306	7,597	2,346	3,171	3,785	גבייה בשנת הרו"ח
13%	11%	11%	13%	15%	18%	שיעור הגבייה בשנת הרו"ח מסך הגבייה
37%	33%	11%	13%	15%	18%	שיעור הגבייה בשנת הרו"ח מסך הגבייה כפי שהוצג ברו"חות הכספיים המבוקרים

על פי הרו"חות הכספיים שהציגו רואי החשבון, לכאורה חל שיפור בשיעור הגבייה מ-11% ל-37%, אולם למעשה ה"שיפור" הושג בזכות מחיקת החובות המסופקים ושיעור הגבייה נמוך למדי — 11% ב-2004 ו-13% ב-2006. בתקופה של שלוש שנים נרשמו חובות מסופקים בסך של 60 מיליון ש"ח בקירוב.

לוח 9: גביית ארנונה בעיר הכרמל לפני האיחוד ולאחריו,
2003-2006 (באלפי שקלים)

עיר הכרמל (מאוחד)			עוספיה	דאלית אל-כרמל	הרשות
2006	2005	2004	2003		השנה
7,503	23,302	23,538	13,592	5,941	יתרת חוב לתחילת השנה לפי הדר"ח
26,358	22,508	—	—	—	בנטרול חוב אבוד
26,171	24,370	22,687	9,435	15,179	חיוב השנה
(6,188)	(6,133)	(10,682)	(4,070)	(6,805)	הנחות ופטורים שניתנו
(3,850)	(22,508)	—	—	—	חובות מסופקים למחיקה
49,994	41,539	35,543	18,957	14,315	הסכום לגבייה
14,850	11,528	12,241	4,183	5,551	גבייה בשנת הדר"ח
30%	28%	34%	22%	39%	שיעור הגבייה בשנת הדר"ח מסך הגבייה
63%	61%	34%	22%	39%	שיעור הגבייה בשנת הדר"ח מסך הגבייה כפי שהוצג בדר"חות הכספיים המבוקרים

בעיר הכרמל הגיע שיעור הגבייה ל-63% לפי הדר"חות הכספיים, אולם גם כאן הושג שיעור זה בזכות מחיקת החובות המסופקים. למעשה היה שיעור הגבייה 30% ב-2006 לעומת 34% ב-2004. המסקנה היא שלא הושגה התייעלות בגביית הארנונה – שיעורה עדיין נמוך ואף ירד לאחר האיחוד. בתקופה של שלוש שנים נרשמו חובות מסופקים בסך של 126 מיליון ש"ח.

2.4 ההתייעלות הכלכלית לפני האיחוד ולאחריו

ההתייעלות הכלכלית נמדדת בין השאר בצמצום ההוצאות של הרשות. ההוצאות לשכר אמורות להצטמצם בשל ביטול תפקידים זהים ברשויות שאוחדו, כגון מנכ"ל, גזבר, מהנדס הרשות ועוד. השווינו את תקציבי הרשויות לפני האיחוד ולאחריו ולהלן הממצאים.

לוח 10: ההוצאות בבאקה-ג'ת לפני האיחוד ולאחריו,
(באלפי שקלים) 2006-2003

באקה-ג'ת (מאוחד)			סה"כ	ג'ת	באקה אל- גרבייה	הרשות
2006*	2005	2004				
			2003			השנה
55,212	55,486	52,016	52,111	19,821	32,290	משכורות ושכר
25,511	24,737	21,432	32,570	13,859	18,711	פעולות
18,741	9,674	5,194	5,644	3,222	2,422	מימון
7,371	7,772	8,990	9,261	5,040	4,211	פירעון מלוות
8,806	10,396	9,560	11,128	6,629	4,499	הוצאות כלליות (למעט מימון)
23,438	19,134	15,279	11,538	4,026	7,512	השתתפות ותרומות
5,254	1,733	9,237	4,536	2,191	2,345	הוצאות חד-פעמיות
144,333	128,932	121,708	126,788	54,788	72,000	סך כל התקציב הרגיל (הוצאות)
38%	43%	43%	41%	36%	45%	שיעור הוצאות השכר מסך התקציב
4	4	4	4	6	3	יחס הוצאות לתושב

סעיף ההוצאות לשכר כמעט לא השתנה. אמנם במונחים מוחלטים חלה עלייה מ-52 מיליון ש"ח בשנת 2003 ל-55 מיליון ש"ח בשנת 2006, אולם שיעור ההוצאות לשכר מכלל התקציב ירד מ-41% ל-38%, כלומר התייעלות מזערית.

לפני האיחוד עמד יחס ההוצאות לתושב על 4 ולאחר האיחוד הוא נותר כפי שהיה. יש להזכיר כי מועצת העירייה של באקה-ג'ת פורקה ביוני 2006, ובשיחתי עם יו"ר הוועדה הממונה שם התברר כי עד התמנותו לתפקיד הייתה במקום כפילות של תפקידים בשל תביעות משפטיות שניהלו אנשים שעברו בתפקידם טרם האיחוד ולא הסכימו עם פיטוריהם.

לוח 11: ההוצאות בעיר הכרמל לפני האיחוד ולאחריו, 2003-2006 (באלפי שקלים)

עיר הכרמל (מאוחד)			סה"כ	עוספיה	דאלית אל-כרמל	הרשות
2006*	2005	2004	2003			השנה
30,403	29,539	30,187	28,858	11,937	16,921	משכורות ושכר
25,610	24,153	22,331	46,372	9,763	36,609	פעולות
3,554	3,535	1,295	4,978	1,119	3,859	מימון
13,415	13,536	13,708	9,702	4,830	4,872	פירעון מלוות
6,331	6,013	6,342	5,644	2,725	2,919	הוצאות כלליות (למעט מימון)
14,730	15,342	22,372	16,966	9,066	7,900	השתתפות ותרומות
8,971	11,532	5,474	1,381	437	944	הוצאות חד-פעמיות
103,014	103,650	101,709	113,901	39,877	74,024	סך כל התקציב הרגיל (הוצאות)
30%	28%	30%	25%	30%	23%	שיעור הוצאות השכר מסך התקציב
4	4	4	5	4	5	יחס הוצאות לתושב

הנתונים בלוח 11 מראים כי בעיר הכרמל גדל והולך שיעורן של הוצאות השכר מסך כל ההוצאות וזאת למרות הפיטורים שנעשו עם המיזוג. יחס ההוצאה לתושב ירד ב-1,000 ש"ח, אך ספק אם יש לכך משמעות של ממש.

לוח 12: ההוצאות בשאגור לפני האיחוד ולאחריו, 2003-2006 (באלפי שקלים)

עיר הכרמל (מאוחד)			סה"כ	דיר אל-אסד	בענה	מג'ד אל-כרום	הרשות
2006	2005	2004	2003			השנה	
42,065	44,384	43,804	42,331	14,381	7,333	20,617	משכורות ושכר
20,646	15,623	18,083	26,032	7,806	8,111	10,115	פעולות
1,931	2,900	2,913	7,007	813	88	6,106	מימון
8,879	8,343	9,441	7,761	3,233	918	3,610	פירעון מלוות
7,927	8,716	8,347	8,468	3,138	2,707	2,623	הוצאות כלליות (למעט מימון)
22,356	19,637	12,627	11,553	4,491	2,059	5,003	השתתפות ותרומות
8,099	7,682	9,708	5,881	1,357	261	4,263	הוצאות חד-פעמיות
111,903	107,285	104,923	109,033	35,219	21,477	52,337	סך כל התקציב הרגיל (הוצאות)
38%	41%	42%	39%	41%	34%	39%	שיעור הוצאות השכר מסך התקציב
4	4	4	4	4	3	4	יחס הוצאות לתושב

לוח 12 מראה כי ההתייעלות בשאגור לאחר האיחוד היא מזערית: שיעור ההוצאות לשכר מסך כל התקציב ירד מ-39% ב-2003 ל-38% ב-2006. ההוצאות לתושב נשארו כפי שהן, 4,000 ש"ח לתושב.

לסיכום הפנ הכלכלי של האיחוד ניתן לקבוע כי המהלך לא הביא לחיסכון של ממש.

3. הפנ החברתי של האיחוד

תושבי הרשויות התנגדו לאיחוד לא רק מסיבות כלכליות כי אם גם מסיבות חברתיות, ואלה הן:

א. האיחוד נכפה על התושבים: הוראת האיחוד יצאה מטעם השלטון המרכזי תוך התעלמות מעמדותיהם של התושבים כלפי המהלך. משום כך האיחוד נתפס בעיניהם כאיום על שגרת חייהם. יתר על כן, התושבים חשו אי-נוחות מהתמקדות התקשורת בנעשה במקום מגוריהם והם חשו כי הם נתונים תחת עיניים בוחנות.

ב. האיחוד פגע קשות במרקם החיים הדמוקרטי: בחירת הרשויות המאוחדות נעשתה מטעם השלטון המרכזי, ולכן חשו תושבי הרשויות כי נשללה מהם זכות יסוד, שהיא הזכות לבחור ולהיבחר.

ג. באיחוד צורפו זו לזו רשויות חלשות: המהלך איחד בין רשויות שמצבן הכלכלי-חברתי ירוד ולכן איש לא הפיק ממנו תועלת. הקריטריון לאיחוד היה סמיכות גאוגרפית, בלא התחשבות במצב החברתי. משום כך לא נוצרה אפשרות של מינוף רשות חלשה בעזרת רשות חזקה יותר, אלא מעין צירוף של שני גופים חלשים שאינם יכולים לסייע זה לזה.

ד. האיחוד הביא לידי אבדן הדומיננטיות הפוליטית של החמולות: המנהיגות הפוליטית ברשויות הערביות מושפעת מגודל החמולה. האיחוד הביא לאבדן השפעתה זו, שבעבר אפשרה לרבים מבני החמולה לעבוד ברשות המקומית. בשל המגוון המצומצם של אפשרויות התעסוקה במגזר הערבי, משרה ברשות המקומית היא משאת נפשם של רבים מן התושבים. חמולות רבות קיוו להעסיק את מקורביהן ברשות המקומית אולם הן איבדו את השפעתן ונדחקו לשוליים.

ה. האיחוד טשטש את הזהות הכפרית וההיסטורית של הרשויות הנקלטות: תושבי הרשויות רצו לשמור על זהותם כתושבי המקום המסוים שבו נולדו ובו הם חיים, והאיחוד שינה את הזהות של המקום וכך גם את הזהות של התושבים. יתר על כן, תושבי כפרים, למשל, אשר רצו להישאר ביישוב בעל אופי כפרי, הפכו להיות תושבי ערים על כורחם.

ו. פיטורי עובדים בשל כפילויות של משרות יצרו מצוקה כלכלית: לצורכי ייעול פוטרו עובדים ברשויות משום שהאיחוד ייתר משרות מסוימות. פיטורין פוגעים לא רק במפוטר, כי אם

גם בקרוביו המועסקים ברשות. למשל, בעיריית הכרמל פוטרו 140 עובדים ובבאקה־ג'ת פוטרו 130 עובדים.

ז. האיחוד יצר "עיר ללא תוכן": האיחוד לא הביא להקלת הנגישות של התושבים לרשויות הממשלתיות. למשל, תושב הנזקק לשירות ממש הכנסה עדיין נאלץ לכתת את רגליו אל העיר הגדולה והרי היה ראוי לספק שירותים אלה בעיר החדשה.

פרט לסיבות להתנגדות התושבים לאיחוד שנמנו לעיל והיו משותפות לכל הרשויות, היו סיבות להתנגדות האופייניות למקומות כשלעצמם.

באקה־ג'ת:

- בבאקה־ג'ת לא פותח אזור תעשייה. שיעור האבטלה במקום מגיע ל־10% ומצב המובטלים לא שופר כהוא זה בעקבות האיחוד. רמת החיים של התושבים לא עלתה מאחר שלא הוקם אזור תעשייה לפיתוח המקום ולהוספת תעסוקה.
- באקה אל־גרבייה, כיישובים ערביים רבים, סובלת ממחסור בקרקע למגורים. האיחוד לא הביא להפשרת קרקעות בתכנית המתאר של ג'ת.
- ההפרדה הפיזית בין שני היישובים נותרה בעינה. שני היישובים חוברו לרשות אחת אך לא תוכננה כל תחבורה ציבורית שתאפשר לתושב אחד היישובים להגיע אל משנהו. יתר על כן, לפני האיחוד תוכנן להיסלל כביש 61, המפריד בין באקה לג'ת. הכביש תוכנן לפני האיחוד, אבל היה על הממשלה לבטלו. מתברר כי הרשות הלאומית לדרכים עדיין סבורה כי יש לסלול את הכביש (אף שמשרד הביטחון אינו מתנגד לביטולו).
- רמת השירותים לא השתפרה והרחובות עדיין אינם נקיים.

שאגור:

- בשאגור אין רצף טריטוריאלי בין הרשויות שחוברו. דיר אל־אסד סמוכה לבענה, אך הן רחוקות ממג'ד אל־כרום. מבנה זה מתאים למעשה למועצה אזורית ולא למועצה מקומית.
- לא חל שיפור ברמת השירותים המוניציפליים, ברמת הפיתוח ובתשתיות. שיעור האבטלה ביישוב המאוחד מגיע ל־15% והאיחוד לא הביא להיווצרות אזור תעסוקה משותף.
- הדירוג החברתי־כלכלי של היישוב הוא הנמוך מבין שלוש הרשויות שאוחדו. הדבר מעכב את התפתחותו היות שפלח גדול מאוד של האוכלוסייה מטופל במחלקת הרווחה.
- היישוב סובל ממחסור חריף בקרקע ודווקא בו מתנגד השלטון המרכזי להפקעת קרקע של המדינה לצורכי ציבור.

עיר הכרמל:

- האיחוד בעיר הכרמל פגע בייצוג של התושבים הנוצרים. לפני האיחוד היה שיעור הנוצרים בעוספיה 15% מסך התושבים, ואילו לאחר האיחוד ירד שיעורם ל-5% ולכן הם חשו שמצבם הורע.
- אופייה הדרוזי של דאלית אל-כרמל נפגע: לפני האיחוד היה שיעורם של המוסלמים בדאלית אל-כרמל 3% ובעוספיה הוא עמד על 5%. לאחר האיחוד עלה משקלם של המוסלמים ועורר פחד בקרב המנהיגות הדרוזית בדבר עתידה של העיר כעיר דרוזית.
- שיעור האבטלה ביישוב המאוחד עולה על 10%. גם כאן לא יצר האיחוד אזור תעסוקה משותף ולא פעל לצמצום הפערים.

4. מסקנות

איחוד הרשויות במגזר הערבי, כפי שבוצע, לא ייעל את הרשויות המאוחדות. אשר להיבט הכלכלי, הוא לא פתר את בעיית הגירעונות המצטברים, למעט עיר הכרמל שבה נפתר הגירעון באופן חלקי. גביית הארנונה לא השתפרה במידה ניכרת ולא הושג חיסכון בתקציבי הרשויות. בעקבות האיחוד לא נוצרו הזדמנויות תעסוקה חדשות ולא השתפרה רמת השירותים. יתר על כן, לא השתפר התכנון הפיזי ואף לא יכולת הנזילות הכספית ברשויות. אשר להיבט החברתי, האיחוד הגדיל את האבטלה ברשויות, יצר דימוי של שלטון בכפייה, יצר רושם שהאיחודים בוצעו ובוטלו משיקולים בלתי ענייניים. מעל לכול הוכיח האיחוד כי המשואה של הסינרגיה איננה אפקטיבית במגזר הערבי.

איחוד רשויות מקומיות ערביות בישראל: שלושה מקרי בוחן

רמי זיידאן

רקע

ביולי 2008 פרסמתי דרך המרכז לניהול ומדיניות ציבורית נייר עמדה שעסק בנושא איחוד רשויות מקומיות, ובו בחנתי את איחודן של דאלית אל-כרמל ושל עוספיה לעירייה אחת, עיריית הכרמל. את ממצאי המחקר הצגתי בפני ועדת הפנים ואיכות הסביבה בכנסת, במהלך הדיון להכנת החוק לביטול האיחוד בין שתי הרשויות האלה לקריאה ראשונה. מחקר זה הוא חלק מעבודה רחבה יותר, שבמסגרתה אני בוחן את התכנית הגדולה של איחוד רשויות מקומיות שבוצעה בשנת 2003. בתקופה שבה יצאה התכנית אל הפועל כיהן אברהם פורז כשר הפנים. השר פורז החליט למנות ועדות ציבוריות לבדיקת האפשרות לאיחוד מקבצי רשויות מקומיות כדי לצמצם את מספר הרשויות ולהביא לחיסכון ולהתייעלות. הוועדות הציבוריות מונו לפי מחוזות ודנו באיחודם של 70 מקבצים לערך. המלצותיהן כללו איחוד של 33 מקבצים מתוך אלה שנבחנו, אך בסופו של תהליך אוחדו 28 רשויות מקומיות וישובים קיימים ל-12 רשויות מאוחדות. להלן יוצג חלק ממצאי המחקר, תוך התמקדות ברשויות המקומיות הערביות שאוחדו בשנת 2003. ממצאי המחקר השלם על כלל הרשויות המקומיות שאוחדו בשנת 2003 אמורים להתפרסם במהלך שנת 2009.

מטרת המחקר

מטרת המחקר הייתה לבחון אם הושגו המטרות של התכנית לאיחוד רשויות מקומיות שבוצעה בשנת 2003. ארבעה מתוך 12 המקבצים שאוחדו היו מהמגזר הערבי, והם: ג'וליס, ירכא, אבר-סנאן, יאנוח וג'ת אוחדו לעירייה אחת בשם "עיר החמישה". דיר אל-אסד, בענה ומג'ד אל-כרום אוחדו לעירייה אחת בשם "שאגור". באקה אל-גרבייה וג'ת אוחדו לעירייה אחת בשם "באקה-ג'ת". דאלית אל-כרמל ועוספיה אוחדו לעירייה אחת בשם "עיר הכרמל".

האיחוד של חמשת הכפרים הדרוזיים – ג'וליס, ירכא, אבר־סנאן, יאנוח וג'ת – לא הצליח עקב התנגדות של התושבים; הוא פורק לאחר פחות משנה ונערכו בחירות נפרדות לכל מועצה. להלן נתמקד אפוא בשלושת האיחודים במגזר הערבי שצוינו לעיל: שאגור, באקה-ג'ת ועיר הכרמל. נזכיר כי בשבוע האחרון של מושב הכנסת השבע-עשרה אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את הצעות החוק לביטול איחוד עיריית הכרמל ולביטול איחוד עיריית שאגור. ביטול איחוד באקה-ג'ת לא אושר משום שחסר קול אחד. שמונת האיחודים האחרים במגזר היהודי עדיין תקפים ולא הגיעו לידי ביטול.

שיטת המחקר

כדי לבדוק אם הושגו מטרותיה של תכנית איחוד הרשויות המקומיות נבדקו המלצות הוועדות הציבוריות לעומת המצב בפועל ברשויות המאוחדות על פי הנתונים התקפים לסוף 2006 (בעת ביצוע המחקר התפרסמו נתוני 2007 רק לגבי חלק מהרשויות המקומיות). לצורך ההשוואה נותחו נתוני השנים 2000 עד 2006, דהיינו שלוש שנים לפני האיחוד, שנת האיחוד (2003) ושלוש שנים אחרי האיחוד. המחקר מתבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, על נתוני משרד הפנים, על דו"חות ביקורת של רואה חשבון ועל ספרות מחקר בתחום.

כדי לבחון אם האיחודים הצליחו או נכשלו, נבדקו הנתונים לעומת הקריטריונים שלפיהם קבעו הוועדות הציבוריות שיש לאחד את הרשויות המקומיות. הוועדות בחנו את הכדאיות הכלכלית של האיחוד בהתבסס על מודל המציב את הנושא הכספי במרכזו. המודל מתמקד בשלושה נושאים עיקריים:

1. חיסכון כספי: ההוצאה הממוצעת לנפש, ההוצאה לפעולות, השכר המוניציפלי, שכר הנבחרים ומענקי האיזון.
 2. חוסן כלכלי: המדרג החברתי-כלכלי, מרכיבי ההכנסות העצמיות מתוך סך ההכנסות ושיעורי גביית הארנונה.
 3. איכות הניהול של הרשות המקומית: עומס המלוות והגירעון המצטבר.
- נוסף על נושאים אלה ציינו הוועדות נושאים אחדים מהתחום החברתי-פוליטי ומתחום התכנון המרחבי התומכים בהמלצה על ביצוע האיחוד.

ממצאי המחקר

להלן יוצגו ממצאי המחקר לכל נושא בנפרד: חיסכון כספי, חוסן כלכלי ואיכות הניהול. בכל נושא יוצגו הנתונים של שלוש הרשויות המקומיות המאוחדות.

1. חיסכון כספי

על פי הנתונים שהוצגו במודל ששימש את הוועדות, ככל שמספר התושבים ברשות המקומית גדול יותר כך פוחתת ההוצאה הממוצעת לנפש בחלק מהמרכיבים ובכך טמון היתרון לגודל. מרכיבי ההוצאה שבהם מתקיים היתרון לגודל הם: הוצאות לפעולות, השכר המוניציפלי ושכר הנבחרים. הטענה במודל היא, כי האיחוד אמור להביא להקטנת ההוצאה הממוצעת לנפש וכך בטווח הארוך יידרשו מענקי איזון קטנים יותר.

נתוני דאלית אל-כרמל ועוספיה: הוועדה שבחנה את האיחוד של דאלית אל-כרמל ועוספיה הציגה חיסכון ישיר של 4.5 מיליון ש"ח, מתוכם חיסכון של 1.4 מיליון ש"ח בסעיף השכר המוניציפלי. בפועל חל גידול בהוצאה בסעיף זה בשלוש השנים שלאחר האיחוד. עם זאת, כאשר מנטרלים את ההוצאות החד-פעמיות בגין תשלום פיצויי פיטורים, מבחינים בעמידה יחסית ביעד של החיסכון כפי שהציגה הוועדה ובפועל החיסכון עומד על כמיליון ש"ח בשכר המוניציפלי. יעד נוסף לחיסכון הוא שכר הנבחרים בסך של 300 אלף ש"ח. בפועל החיסכון אף היה גבוה יותר מכפי שחישבה הוועדה, והוא עמד על 400 אלף ש"ח לשנה בקירוב (בממוצע תלת-שנתי לאחר האיחוד לעומת שנת 2001; לעומת שנת 2003 החיסכון השנתי הממוצע הוא 770 אלף ש"ח ובסך הכול כ-2.3 מיליון ש"ח מאז האיחוד). חיסכון זה בשכר הנבחרים נוצר גם בעקבות החוק לצמצום מספרם של סגני ראשי מועצה בשכר שהוחל ביישומו משנת 2003. הוועדה הציגה חיסכון צפוי נוסף של 2.8 מיליון ש"ח בסעיף פעולות כלליות וחינוך, אך בפועל לא היה חיסכון אלא גידול ממוצע של יותר ממיליון ש"ח בשנה יחסית לנתוני 2001. יתרה מזו, משנת 2003 עד שנת 2006 חלה עלייה בסעיף זה, ואם תימשך מגמה זו צפוי גידול חד יותר בשנים הבאות.

בסך הכול, ולעומת נתונים ממוצעים של שלוש השנים שלאחר האיחוד ולעומת שנת 2001, ניכר חיסכון בסעיפים שנבחרו בשיעור של 400 אלף ש"ח בקירוב (תוך התחשבות בעלויות חד-פעמיות בגין תשלום פיצויי פיטורים) ולא חיסכון של 4.5 מיליון ש"ח כפי שחישבה הוועדה, כלומר 90% פחות מכפי שנצפה. גם המענקים לא צומצמו; אמנם פחתו מענקי האיזון, אך הועברו מענקים חריגים לכיסוי גירעונות מצטברים בהיקף של כ-100 מיליון ש"ח. לסיכום, היעד שהושג לעומת המדדים שהוצבו הוא צמצום ההוצאה על שכר הנבחרים ועל השכר המוניציפלי, ולעומת זאת לא הושגו שאר היעדים, שהם הקטנת ההוצאה הממוצעת לנפש, הקטנת המענקים והקטנת ההוצאה לפעולות כלליות ולחינוך.

נתוני באקה-ג'ת: המצב בבאקה-ג'ת דומה למצב בדאלית אל-כרמל ועוספיה. יעד החיסכון היה 4.8 מיליון ש"ח (מיליון ש"ח חיסכון בשכר המוניציפלי, 350 אלף ש"ח חיסכון בשכר הנבחרים ו-3.5 מיליון ש"ח חיסכון בסעיף הוצאות לפעולות), אך בפועל נרשם חיסכון בסעיף השכר המוניציפלי בהיקף של כ-0.5 מיליון ש"ח וחיסכון בסעיף שכר הנבחרים בהיקף של כ-0.5 מיליון ש"ח. גם כאן, בדומה לדאלית אל-כרמל ועוספיה, לא הושגה עמידה ביעד לחיסכון

בסעיף הוצאות לפעולות אלא דווקא חל גידול בהיקף של כ-6 מיליון ש"ח, ובסך הכול הכללי נרשם גידול בהוצאות בהיקף של כ-5 מיליון ש"ח לעומת יעד חיסכון של 4.8 מיליון ש"ח. נתוני שאגור: בשאגור הוצב יעד חיסכון של 9.9 מיליון ש"ח (חיסכון של 2.8 מיליון ש"ח בשכר המוניציפלי, 2.5 מיליון ש"ח חיסכון בשכר הנבחרים ו-4.6 מיליון ש"ח חיסכון בסעיף הוצאות לפעולות), אך בפועל הושגה עמידה בחיסכון בסעיף השכר המוניציפלי בהיקף של כ-2.8 מיליון ש"ח ועמידה בחיסכון בסעיף שכר הנבחרים בהיקף של כ-2.2 מיליון ש"ח. אך גם כאן, בדומה לדאלית אל-כרמל ועוספיה ובאקה-ג'ת, לא הושגה עמידה ביעד לחסכון בסעיף הוצאות לפעולות ונרשם גידול בהיקף של כ-8.5 מיליון ש"ח. בסך הכול הכללי חל גידול בהוצאות בהיקף של כ-3.5 מיליון ש"ח לעומת יעד חיסכון של 9.9 מיליון ש"ח. לסיכום, בכל שלוש הרשויות החדשות במגזר הערבי לא הושגה עמידה בחיסכון הכספי לעומת היעד המרכזי שהוצג.

2. חוסן כלכלי

על פי המודל שהוצג, מדדי החוסן הכלכלי של רשות מקומית הם: (1) המדרג החברתי-כלכלי של הרשות; (2) מרכיב ההכנסות העצמיות מתוך סך ההכנסות; (3) הכנסות מארנונה. חשוב לציין שהחוסן הכלכלי של יישוב אינו משתנה בטווח זמנים קצר של שנים אחדות ולכן אין לצפות לשינויים מרחיקי לכת לאחר שחלפו שלוש שנים מיום האיחוד. למרות זאת, יוצגו הנתונים במדדים בתחום זה אך ברור כי יש לבחון אותם שוב בעוד שנים אחדות. בנושאים שנבדקו נמצא כי עדיין לא חל שיפור בחוסן הכלכלי של דאלית אל-כרמל ועוספיה: עיר הכרמל עדיין מדורגת מבחינה חברתית-כלכלית בקבוצת דירוג 4 (מתוך 10) כפי שדורגו בעבר עוספיה ודאלית אל-כרמל. על פי קריטריון הוועדה הקובע כי הכדאיות של האיחוד גדלה כל עוד יש פער בין שתי הרשויות, הרי סעיף זה במקור אינו תומך בהמלצה לבצע את האיחוד. מרכיב ההכנסות העצמיות מתוך סך ההכנסות עדיין נמוך וניכרת בו מגמת ירידה משנת 2004, אז היה שיעורו 38% (וירד ל-29% בשנת 2005). בשנת 2006 ירד שיעורו ל-30%, בדומה לשנת 2001. יתר על כן, בהשוואה לנתונים הכלל-ארציים (בשנת 2005, למשל, היה הממוצע 65%), שיעור זה נמוך מאוד והוא אחד הקשיים המרכזיים בניהול העירייה. על כן הקמת העירייה טרם הביאה עד כה לעלייה בשיעור ההכנסות העצמיות. אשר להכנסות מארנונה, גם מחקר שנעשה לאחרונה בבנק ישראל מעלה כי ברשויות הערביות שאוחדו ירד שיעור גביית הארנונה במידה ניכרת גם ביחס ליתר הרשויות הערביות שלא אוחדו. זאת בשונה מהרשויות היהודיות שבהן נשמר שיעור הגבייה. לא נאריך כאן על הסיבות המרכזיות לשיעורי הגבייה הנמוכים במגזר הערבי, אך נציין את העיקריות שבהן: המבנה המשפחתי המקשה על גביית הארנונה, הברלים ברמה החברתית-כלכלית בין המגזר

היהודי לבין המגזר הערבי ואי נכונות של התושבים לשלם בעבור הספקת שירותים בשל תחושת ההפליה.

בעיריית הכרמל ניכרת ירידה בשיעור גביית ארנונה החל משנת 2000 – שבה היה השיעור 41% – עד שנת 2003, שבה היה שיעור הגבייה 29%. אם נתעלם משנת 2003, שהיא שנת האיחוד ושנת בחירות, מגמת הירידה בשיעור גביית הארנונה נמשכת גם לאחר האיחוד: 34% בשנת 2004, 28% בשנת 2005 ו-29% בשנת 2006 (בשולי הדברים נציין גם את שיעור גביית החובות בעבור הספקת מים – ירידה מ-56% בשנת 2000 ל-41% בשנת 2005).

גם כאן הנתונים בבאקה-ג'ת דומים מאוד. המדרג החברתי-כלכלי נותר כשהיה (3 מ-10), שיעור ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות נותר כשהיה – 35%, ושיעורי הגבייה ירדו מ-26% בשנת 2001 ל-17% בשנת 2006 (גם שיעורי גביית החובות בעבור הספקת מים ירדו מ-37% בשנת 2001 ל-30% בשנת 2006). הנתונים בשאגור אף הם דומים מאוד: המדרג החברתי-כלכלי נותר כשהיה (2 מ-10), שיעור ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות נותר כשהיה כ-30%, ושיעורי הגבייה ירדו מ-20% בשנת 2001 ל-12% בשנת 2006 (גם שיעורי גביית החובות בעבור הספקת מים ירדו מ-35% בשנת 2001 ל-27% בשנת 2006).

לסיכום, בתחום החוסן הכלכלי לא הושגה עמידה ביעד שהוצג, אולם יש לשוב ולהרגיש כי הנתונים בנושא זה משתנים בדרך כלל רק לאחר שנים אחדות ולכן נכון יהיה לבדוק את הנתונים בסעיף זה בעוד כמה שנים.

3. איכות הניהול

מאחר שאין בנמצא כלים כלכליים מדידים למדידת איכות השרות, בדקו הוועדות את איכות הניהול של התקציב בהתבסס על ניתוח נתונים של היקף חוב השרות (חוב השרות מורכב מהגירעון המצטבר של השרות ומעומס המלוות הקיים).

בעיריית הכרמל יש גירעון מצטבר גדול המכביד על פעילות העירייה והמוסיף לגדול בשל חריגה מתמדת בהוצאות לעומת ההכנסות בכל שנה. העירייה סיימה את שנת 2006 בגירעון מצטבר של 31 מיליון ש"ח בתקציב הרגיל ובגירעון של 22 מיליון ש"ח בתקציב הבלתי רגיל. בסך הכול הגירעון המצטבר עומד על 53 מיליון ש"ח שהם כ-66% מסך התקציב הרגיל של העירייה לשנת 2006. כל זאת כאשר העירייה פועלת בליווי של חשב מלווה מטעם משרד הפנים החל משנת 2003. יתר על כן, בין השנים 2004-2006 חתמה העירייה על שלוש תכניות הבראה אך לא עמדה ברוב יעדיהן ובכלל זה בתחום הגירעון השנתי.

הגירעון המצטבר בשנת 2003 עמד על 67 מיליון ש"ח (2900 ש"ח לתושב). בשלוש השנים שלאחר האיחוד ניכרת ירידה ממשית בגירעון עד כדי 53 מיליון ש"ח בסוף שנת 2006. ירידה זו אינה מעודדת בהתחשב במענק החריג בגובה של 71 מיליון ש"ח בקירוב שניתן בשנים 2005-2006 לכיסוי הגירעון המצטבר. ניהול נכון של התקציב והימנעות מחריגה בהוצאות

לעומת ההכנסות היו מאפשרים לרדת מגירעון של 83 מיליון ש"ח בשנת 2004 לגירעון של כ-12 מיליון ש"ח בלבד. לצד הגירעון המצטבר קיים עומס מלוות גבוה, שמאז האיחוד קטן בשיעור נמוך ל-72 מיליון ש"ח. שני מדדים אלה מעידים על ניהול לא נכון של העירייה ועל איכות המעקב והליווי של משרד הפנים בדמות החשב המלווה שמונה לעירייה.

אשר לבאקה-ג'ת, הגירעון המצטבר עלה בכל שנה ותפח מ-30 מיליון ש"ח בקירוב בשנת 2001 ל-132 מיליון ש"ח בשנת 2006. בשלוש השנים שלפני האיחוד היה הגירעון השנתי הממוצע של שתי הרשויות המקומיות (באקה אל-ע'רביה וג'ת) כ-16 מיליון ש"ח, אולם העירייה המאוחדת "מייצרת" גירעון שנתי ממוצע של 34 מיליון ש"ח בקירוב. נושא עומס המלוות בבאקה-ג'ת מנוהל טוב יותר מבעיריית הכרמל, והראיה היא שהעומס פחת מ-40 מיליון ש"ח בקירוב בשנת 2001 ל-30 מיליון ש"ח בקירוב בשנת 2006.

בשגור חל שיפור ניכר בנושא הגירעון השנתי: מגירעון ממוצע של כ-30 מיליון ש"ח לפני האיחוד חלה ירידה ל-14 מיליון ש"ח. יתר על כן, מדובר בירידה מתמדת – בשנת 2006 בלבד היה הגירעון השנתי רק 7 מיליון ש"ח. עקב כך, הגירעון המצטבר עלה מ-68 מיליון ש"ח בשנת 2001 ל-80 מיליון ש"ח בשנת 2006. גם נושא עומס המלוות מנוהל טוב יותר בשגור לעומת עיריית הכרמל: חלה ירידה מ-48 מיליון ש"ח בשנת 2001 ל-41 מיליון ש"ח בקירוב בשנת 2006.

לסיכום, בדיקת איכות הניהול מראה כי חלה עלייה בגירעון השנתי ולא ירידה כפי שניתן היה לצפות, וכך גם הגירעון המצטבר עולה. אשר לעומס המלוות, בעיר הכרמל לא חל שיפור אך בבאקה-ג'ת ובשגור חל שיפור.

סיכום

המלצה התומכת באיחוד רשויות מקומיות על פי המודל שנקבע חייבת להתבסס על החיסכון הכספי הצפוי מהאיחוד. יתר על כן, נדרשת כדאיות בתחום אחד לפחות משני התחומים האחרים: חוסן כלכלי או איכות ניהול. כפי שראינו, בדין וחשבון של הוועדות נמצא כי קיימת היתכנות בכל שלושת הנושאים בשלושת האיחודים שנבדקו: היה צפוי חיסכון כספי מהאיחוד, החוסן הכלכלי של המועצות שאוחדו היה נמוך והיה סיכוי לשיפורו באמצעות איחודן, והמועצות לא התאפיינו באיכות הניהול בפרמטרים שהוגדרו.

למרות זאת, ולאחר בחינת הנתונים של שלוש השנים שלאחר האיחוד, עולה כי בעיר הכרמל הושגה עמידה רק בשניים מתוך עשרה פרמטרים שנבחנו, בבאקה-ג'ת הושגה עמידה בשלושה פרמטרים, ובשגור – בארבעה פרמטרים. בסך הכול לא הושגה עמידה במטרות שלשמן נקבע כי יש לאחד את הרשויות. כמו כן לא חל שיפור בשלושת התחומים המרכזיים

שהוצגו: חיסכון כספי, חוסן כלכלי ואיכות הניהול, מלבד שיפור ברור באיכות הניהול בשאגור וחיסכון כספי קטן בעיריית הכרמל.

לסיכום, עולה כי האיחוד בין דאלית אל-כרמל ועוספיה, בין באקה אל-גרבייה וג'ת ובין דיר אל-אסד, בענה ומג'ד אל-כרום לא הצליח ולא השיג את מטרותיו. כאמור, מסיבות פוליטיות ובשל לחץ של התושבים הוחלט לבסוף לבטל את האיחוד בעיר הכרמל ובשאגור. האיחוד בבאקה-ג'ת עדיין שריר וקיים, אך התושבים ונציגי הציבור שלהם הבטיחו לחזור ולהידרש לנושא בכנסת הקרובה.

מחקר זה אינו עוסק בנייתוח הסיבות לכישלון האיחוד, אולם ניתן להצביע על כמה סיבות לכך: היעדר תכנית מסודרת מראש לביצוע האיחוד, ביצוע האיחודים בדרך חפזות שלווה חודשים לפני הבחירות, ליווי לא מועיל של משרד הפנים בתהליך האיחוד, חוסר שיתוף פעולה מצד התושבים (בעיקר הירידה בגביית ארנונה) ובעיקר ניהול עצמי לקוי של העיריות המאוחדות.

אינני טוען שאיחוד רשויות מקומיות איננו מהלך נכון, נהפוך הוא. במקומות מסוימים הוא הכרחי, לדעתי, למשל בדאלית אל-כרמל ועוספיה. להערכתי, בעוד שנים אחדות יבקשו תושבי שני היישובים להתאחד ליישוב אחד כדי לפתור בדרך טובה יותר את הבעיות המשותפות שאתן הם מתמודדים. עם זאת יש לציין שביצוע האיחוד חשוב יותר מההמלצה לבצע אותו. כמו כן חשוב שהדבר ייעשה בשיתוף התושבים ונבחריהם. גם מחקרים שנעשו בעולם מוכיחים שאיחוד רשויות מקומיות מצליח כאשר יש שיתוף פעולה הן מצד התושבים והן מצד נבחרי הציבור ולכן בחלק מהמדינות עברו לשיטת האיחודים רק כאשר התושבים ונבחריהם מעוניינים בכך, קל וחומר כאשר מדובר במיעוט. ראינו כאן שאכן התושבים הם שהכריעו: שלושה איחודים מתוך הארבעה שהיו בתכנית המקורית מהמגזר הערבי הגיעו לידי פירוק והרשות הרביעית עומדת להתפרק – והכול לפי כוונת התושבים.

התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות והשפעתה על דרכי ניהולן

נאיף אבו־שרקיה

1. מבוא

זה זמן רב נתון השלטון המקומי הערבי במשבר מתמיד מכמה בחינות – כספית, ניהולית ותפקודית. מדובר במשבר מתמשך, המלווה את הרשויות המקומיות הערביות מאז הקמתן. היישובים במגזר הערבי מאופיינים ברמה חברתית-כלכלית נמוכה, ותעיד על כך העובדה כי רובם מדורגים באשכולות 1-4 במדרג היישובים, ולעומת זאת רוב היישובים היהודיים מדורגים באשכול 5 ומעלה. רוב הרשויות המקומיות הערביות סובלות מגירעונות בתקציבים ומחוסר יעילות כמעט מאז הקמתן והשלטון המרכזי לא נטה לסייע להן בתחומים אלה. אמנם בשנות התשעים חל שינוי כלשהו לטובה, הן בתקופה שבה כיהן אריה דרעי כשר הפנים והן בתקופת ממשלת רבין, ומאמצע שנות התשעים הלכו והצטמצמו הפערים בין שתי האוכלוסיות. עם זאת, כיום ברור שהצמצום בפערים חל מסיבות שונות, לא רק בזכות התקצוב של השלטון המרכזי, אלא גם בזכות העלייה ברמת החיים, הגידול בגביית הארנונה והפיתוח הכלכלי המקומי ברשויות המקומיות.

השוואה בין הרשויות המקומיות היהודיות לבין הרשויות המקומיות הערביות מעלה כי הן נבדלות במידה רבה בתפקודן. לפער זה נודעת השפעה מכרעת על ניהול הרשויות המקומיות הערביות ועל היחסים בינן לבין השלטון המרכזי במדינה.

מחקרים מראים כי שביעות הרצון של התושבים הערבים מתפקודו של השלטון המקומי במקומות מגוריהם נמוכה למדי. הדבר אינו מתמיה, שכן רמת השירותים המוניציפליים ברוב הרשויות המקומיות הערביות נמוכה מאוד באיכותה ובהיקפה. גם רמת הפיתוח העירוני נמוכה וקשה לקדם את פיתוחם של יישובים אלה.

ניהול השלטון המקומי במדינת ישראל כרוך במורכבות רבה. כידוע, היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי במדינה עדיין אינם מוסדרים בחוקה. על פי רוב השלטון המרכזי מתנער מרוב האחריות ומטיל אותה על השלטון המקומי בלא להסדיר את תהליך ביזור

הסמכויות. אמנם יש ביזור במידת־מה, אולם כאמור אין הוא מוסדר בחקיקה אלא נקבע מדי פעם בפעם על פי טיב היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי.

המיעוט הערבי במדינת ישראל סובל מהפליה ומקיפוח מתמשכים והמתח בין האוכלוסייה הערבית לבין האוכלוסייה היהודית משפיע אף הוא על השלטון המקומי. יתר על כן, רוב האוכלוסייה הערבית מתגוררת בפריפריה של מדינת ישראל והמיקום הגאוגרפי משפיע הן על הרשויות המקומיות הערביות והן על המעמד החברתי-תרבותי, הכלכלי והפוליטי של בני אוכלוסייה זו.

לשלטון המקומי ברשויות הערביות מעמד מיוחד בקרב החברה הערבית. בבחירות האחרונות, למשל, שיעור ההצבעה ברוב היישובים הערביים היה מעל 80%, ואילו שיעור ההצבעה בקרב האוכלוסייה היהודית עמד על 55%-60%; בערים היהודיות הגדולות הצביעו רק שליש מהבוחרים בעלי זכות ההצבעה. המעמד המיוחד של השלטון המקומי בקרב התושבים הערבים נוצר בשל העובדה שהיישובים הערביים הם ברובם יישובים קטנים, והאפיק היחיד לביטוי הנהגה מקומית ולקידום הוא השלטון המקומי.

להלן אסקור את הסיבות לתפקודן הלקוי של הרשויות המקומיות תוך התמקדות בפן התרבותי.

2. מאפייני התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות

התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות משפיעה על מאפייני הניהול והארגון בהן ומכאן על תפקודן ועל הישגיהן. יתר על כן, היא מעכבת את קידומן ואת פיתוחן של הרשויות. שיטות הניהול המסורתיות ברשויות אלה מושפעות מאינטרסים של חמולות ושל משפחות; הן עומדות בסתירה לכללי המנהל התקין ומפריעות להענקה סדירה של שירותים בכמות ובאיכות ההולמות.

כיצד נגדיר תרבות ארגונית? נסתמך על ההגדרה של שיינ¹, האומר כי תרבות ארגונית היא הערכים, הפעולות הבסיסיות, הנחות היסוד ופילוסופיית הניהול המשותפים לכלל חברי הארגון. המודל של שיינ מציין שלוש רמות בתרבות הארגונית: (1) רמת ההתנהגות החיצונית, הנראית לעין, של הארגון ושל חבריו; (2) רמת הערכים המנחים את הפעילות בארגון; (3) הנחות היסוד של חברי הארגון בדבר אופיים של חבריהם. להלן אתמקד בערכים המכתיבים את טיבה של התרבות הארגונית.

1 ראו E. H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*. San-Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.

2.1 הערכים בארגון

להלן נדון בשלושה ערכים מרכזיים: המחויבות לתומכים, המחויבות לשרת את התושבים וההנהגה.

ערך המחויבות לתומכים

ערך מרכזי מאוד המשפיע על ניהול השלטון המקומי הערבי הוא המחויבות לקידום האינטרסים של משפחות, של חמולות ושל סיעות פוליטיות. ערך זה משפיע על רוב תחומי הניהול בשלטון המקומי הערבי, הן ברשויות גדולות והן ברשויות קטנות. ביישובים הגדולים ראשי הרשויות וחברי המועצה משתייכים לרשימות פוליטיות, אולם תומכיהם הם קואליציות של חמולות. גם אם ראש הרשות מצהיר כי יש בכוונתו להקפיד על נאמנות לערך השוויון, הוא חושש לאבד תומכים אם יפעל למען פיתוח אזורים שתושביהם לא תמכו בו. תומכיו מצפים ממנו שיפעל רק למענם ורק למען האינטרסים שלהם. ראש הרשות נקלע אפוא להתלבטות בין צורכי כלל היישוב ובין הצרכים של חוגים צרים יותר, פוליטיים ומשפחתיים. אם הוא שואף להיבחר לתקופת כהונה נוספת, הוא נאלץ לקדם את האינטרסים הצרים והאישיים של תומכיו; אם אין הוא שואף לתקופת כהונה נוספת, הוא יעדיף את האינטרסים של כלל היישוב ולא יתחשב בחמולות שהצביעו בעבורו. אולם מאחר שברור שכל ראשי הרשויות מעוניינים להיבחר לתקופות כהונה נוספות, הם פועלים על פי האינטרסים של תומכיהם.

ערך המחויבות לקידום האינטרסים של חמולות בא לידי ביטוי בשלטון המקומי הערבי קודם כול במינויים של עובדים ומקורבים מהחמולה שתמכה בראש הרשות. מובן כי אנשים נבחרים לפי קשריהם ולא לפי כישוריהם, ולכן ברור כי הדבר משפיע על ניהולה של הרשות המקומית.

כיום ניהול רשות מקומית הוא משימה מורכבת וקשה. ראש מועצה פוגש בכל יום את בוחריו, בייחוד ביישובים הקטנים, ולכן הוא מחויב להם באופן אישי. בכל יום יש לו שיח ושיג עם הבוחר ועליו לרווח לו מה עשה, כיצד עשה ומדוע עשה את אשר עשה.

כאמור, רוב העשייה ברשויות המקומיות הערביות מתרחשת במרחבים השייכים לחמולה או לסיעה הפוליטית המקורבת לראש הרשות והיא מתנהלת על פי האינטרסים שלהן. בשל הלחצים הללו, רוב העבודה בשלטון המקומי הערבי נושאת אופי של "כיבוי שרפות": ראש הרשות פועל על פי לחצים מצד בוחריו והם שמכתיבים לו את סדר היום, במקום לפעול על פי תכנון שנתי, תכנון רבעוני ותכנון ארוך-טווח.

בעבר נהגו להסתיר את האינטרסים החמולתיים ולהצניע את הלחצים. כיום תושבים בעלי השפעה, כמו ראשי חמולות ומנהיגים פוליטיים, מתייצבים בפני ראש הרשות ומקשרים בגלוי בין הצבעתם בעבורו ובין ציפיותם שיפעל על פי האינטרסים שלהם.

ערך המחויבות לשרת את התושבים

למעשה, ראשי הרשויות הערביות חשים מחויבות להראות עשייה. בעיני התושבים, רשות מתפקדת ממנה עובדים, מספקת שירותים, מקדמת מיזמים, מפתחת תשתיות, מקימה בתי ספר, מבני תרבות וגנים ציבוריים, מתחזקת תשתיות, אוספת אשפה, מנקה את היישוב ומטפחת אותו. הקושי מתעורר כאשר נדרשים משאבים לעשייה, וכידוע תקציביהן של רשויות אלה מצומצם מאוד. הקמת מתנ"ס, למשל, אכן מעידה על עשייה, אולם אין כל אפשרות להפעילו בשל היעדר תקציב לכך.

ערך ההנהגה

בעבר היו מתמנים מוכתרים; כיום לא חל שינוי ממשי – למעשה הבוחרים מצביעים בעבור מוכתרים. בשל המתח בין השלטון המקומי הערבי לבין השלטון המרכזי ובשל המתח בין האוכלוסייה הערבית לבין האוכלוסייה היהודית, הרשות המקומית רואה את עצמה כגוף האחראי על הנהגתם של התושבים ועל ייצוגם, ועליה להיות מעורבת בכל הנעשה בתחום השיפוט של היישוב. ראש הרשות הוא "ראיס": עליו לדעת מה מתרחש ביישוב ועליו להשתתף בכל אירוע כגון טקסי נישואין או השתתפות באבל. אם אין הוא עושה זאת, הוא משלם מחיר אישי יקר – אין בוחרים בו לתקופת כהונה נוספת גם אם כישוריו הם לעילא ולעילא וגם אם קידם את הרשות במידה רבה ובכישרון.

הניהול ברשות המקומית הערבית נושא אופי ריכוזי. אמנם הרשות מנוהלת באופן ממלכתי, אך השליטה בה ריכוזית וראש הרשות והפקידים הבכירים מחזיקים בסמכויות רבות. זאת משום שראש הרשות ער לכך שהתושבים רוצים לראות אותו כבעל הסמכות היחיד; אין הם רוצים לפנות אלא ל"ראיס" והוא אמור לשרת אותם.

2.2 התנהלות הרשויות מבחינה ארגונית

הרשויות המקומיות הערביות מתקשות לנהל את ענייניהן ביעילות ובדרך מושכלת הן בגלל ההפליה מצד השלטון המרכזי והן בגלל חולשתן וחולשת התושבים. טענה רווחת מאוד בקרב המנהלים הבכירים ברשויות היא, שהם נתונים בדילמה: מחד גיסא האוכלוסייה הערבית סובלת מהפליה מצד השלטון המרכזי, מאידך גיסא התושבים עניים ברובם, ועל כך יש להוסיף את הלחצים מצד בעלי אינטרסים. מכאן המורכבות הרבה בשלטון המקומי הערבי.

הרשות המקומית חייבת לספק שירותים גם במצב של מחסור במשאבים כדי להצדיק את קיומה בפני הקהילה והבוחרים. רשויות מקומיות ערביות רבות נקלעות לגירעון תקציבי רק משום שראשיהן רוצים להראות עשייה ולהצדיק את קיומם בעיני בוחריהם.

נטייה חמורה הבאה לידי ביטוי בתפעול הרשויות המקומיות הערביות היא הנכונות לקיים פעילויות ולספק שירותים גם אם אינם תואמים את מדיניות השלטון המרכזי. בשל המתח על

הרקע הלאומי בין המדינה לבין הרשות המקומית הערבית, ראשי רשויות מקומיות ערביות, הכפופים לשלטון המרכזי, מוכנים לפעול בדרך הסותרת את המדיניות של השלטון המרכזי. יתר על כן, עובדי הרשות רואים את הרשות המקומית כזרוע מופקרת של השלטון המרכזי משום שבעיני חלק מהעובדים השלטון הוא האויב. זוהי סתירה מובנית בשלטון המקומי הערבי: כביכול השלטון המקומי הערבי אינו שייך לאיש; הוא שייך למדינה, שהיא אויבתו של השלטון המקומי.

תופעה רווחת מאוד ברשויות הערביות היא, שהעובדים חסרי הכשרה מקצועית ותפקודם אטי ולקוי, משום שחלק ניכר מהם נקלטו בשל קשר חמולתי-משפחתי ולא בזכות כישוריהם. משום כך הרשויות מתקשות לתפקד היטב ולספק שירות נאות לאזרח.

סוגיה אחרת שעמה מתמודדים ראשי הרשויות היא הגבייה. על פי מדיניות משרד הפנים יש להגביר את הגבייה ברשות המקומית, אולם ברשות המקומית הערבית מתחשבים בצרכים ובדרישות של התושבים (שרבים מהם קרובי משפחתם) ואין מקפידים על יישום המדיניות של משרד הפנים. נוצר מתח בולט בין משרד הפנים – השלטון המרכזי – ובין ראש הרשות. הנחת יסוד מקובלת מאוד ברשויות המקומיות הערביות היא שהקהילה חלשה ולכן אין היא צריכה לשלם בעבור שירותים. מובן כי תקציבי הרשויות נפגעים מאוד בשל הנחה זו.

קשה לשנות את מסורת ההתנהלות של הרשות המקומית במהלך תקופת כהונה אחת, שהרי תרבות ארגונית נרכשת ומשתרשת במשך זמן רב. במקום לשנותה קל יותר לחמוק לתחומים שאפשר להפגין בהם עשייה, ולכן רוב הפעילות בשלטון המקומי הערבי היא פעילות שטחית, שמטרתה להראות עשייה לבוחרים. ראש הרשות אינו נותן את דעתו על מבנה ארגוני תקין, על שקיפות ועל תכנון לטווח ארוך. יתר על כן, ניהול השלטון המקומי הערבי מושפע מאוד מתפיסה לקויה של הרשות המקומית ואין הוא רואה אותה כגוף ציבורי האחראי על האינטרס הכללי הציבורי. תפיסה זו התעצמה מאוד בעשר השנים האחרונות על רקע התחזקות של החמולה. בשנות התשעים עדיין היו מפלגות פוליטיות בשלטון המקומי הערבי, אולם בשתי מערכות הבחירות האחרונות שבה החמולה לשלוט והיא פועלת לקידום האינטרסים שלה. אדגים את הטענה באמצעות מחקר שערכתי בעיריית אום אל-פחם. לפני שנה וחצי טענתי ששיח' האשם עבר אל-רחמן לא ימשיך לכהן כראש העיר, והטענה הסתמכה על ניתוח המבנה הפוליטי-חמולתי בעירייה. ואכן שיח' האשם לא המשיך לכהן בתפקיד בעיקר משום שלא שירת את האינטרסים של החמולות החזקות השולטות בתנועה האסלאמית באום אל-פחם.

3. האם נקלעו הרשויות הערביות לדרך ללא מוצא?

לנוכח מצב עגום זה, נשאלת השאלה: מדוע אין מניחים לרשויות המקומיות הערביות לקרוס וממנים ועדה קרואה? כמה סיבות לכך: השלטון המרכזי, ומשרד הפנים בייחוד, מתערב בדרך

כלל ומונע את קריסת הרשויות הללו מתוך חשש לאבדן שליטה על הנעשה בהן. הוא מעדיף להדק את הפיקוח ככל יכולתו תוך איום כי ימנע מהן תמיכה אם לא יתנהלו על פי הכללים. סיבה אחרת היא, שעל אף הכשלים הרשות המקומית מעוניינת להוכיח עשייה ובסופו של דבר היא אכן מספקת שירותים בסיסיים, מקימה תשתיות ויוזמת פרויקטים. עם העלייה במודעות של האוכלוסייה הערבית לתפקידה ולחובותיה של הרשות המקומית, ובמיוחד בערים, הולכים וגוברים הקולות המבקשים ממנה לספק שירותים בכמות הולמת ובאיכות סבירה.

האם ניתן לשנות את התרבות הארגונית בשלטון המקומי הערבי? מחקרים מראים שניתן לשנות תרבות של ארגונים, אך השאלה היא כיצד. לדעתי, אפשר להבריא את הרשויות המקומיות הערביות ולשם כך נדרשים כמה צעדים:

א. יש להביא בחשבון שמדובר בתהליך ארוך, שנדרשות לו שתיים-שלוש תקופות כהונה לפחות. בלתי אפשרי לשנות תרבות ארגונית בתוך חמש שנים.

ב. כדי לחולל שינוי יש צורך במנהיגים המחויבים לדבר, בעלי חזון ובעלי רצון לשרת את האינטרס של כלל היישוב. לשם כך יש להקים סיעה גדולה שאיננה שליחה של חמולה זו או אחרת, אלא סיעה שתורכב באמצעות התארגנות של חמולות ומשפחות שונות ביישוב והיא תתמודד על הנהגת העירייה. אין מנוס אלא לפעול בנחישות למיגור שלטון החמולות ביישובים הערביים.

ג. יש לטפח את המחויבות של הדרג הפוליטי המקצועי לקידום האינטרסים של כלל האוכלוסייה ביישוב. הדבר ייעשה באמצעות תכניות לפיתוח משאבי אנוש ברשויות המקומיות.

ד. יש לשלב סיוע ותמיכה של השלטון המרכזי עם הפעלת מנגנוני פיקוח ובקרה אפקטיביים על המתרחש ברשויות המקומיות.

ה. יש לפעול גם באוכלוסייה עצמה ולהנהיג חינוך לערכים שיביא לפיתוח הקהילה ולהעצמתה. אם ישתכנעו התושבים כי יש להעדיף את האינטרס של כלל הציבור, יש להניח כי יבחרו במנהיג המחויב לערך זה.

שחיתות, דמוקרטיה ופטרונאז' ברשויות המקומיות הערביות

דורון נבות ואלי רכס

1. מבוא

בכל רחבי העולם העיסוק הציבורי והמחקרי במה שנתפס או מוצג "שחיתות פוליטית" הפך לנפוץ למדי. כבר באמצע שנות התשעים של המאה החולפת חוקרים דברו על corruption eruption בעודם מבהירים כי לא ברור האם חלה עלייה בהיקפי המעשים הפוליטיים המושחתים והשחתה של הפוליטיקה, או שמא חלו שינויים אחרים, שגורמים לעיסוק אינטנסיבי יותר במה שמוצג כשחיתות. גם בחברה הישראלית המלה שחיתות והמונח 'שחיתות פוליטית' מופיעים תדיר בכלי-התקשורת, במערכות הבחירות ובשיחות סלון. החקירות הפליליות של אהוד אולמרט, בעודו מכהן כראש ממשלה, הן חלק מ"התפרצות השחיתות" שחלה בישראל בעשור האחרון.

במסגרת השיח שהתהווה בישראל התפתחו כמה טענות שהפכו לחלק ממה שניתן לכנות "השכל הישר" של הציבור בישראל. ביניהן: ישראל מושחתת יותר מבעבר; מצב השחיתות בישראל מתדרדר; ישראל מושחתת יותר ממדינות מתקדמות אחרות; ישראל עלולה להפוך לרפובליקת בננות; והפוליטיקאים איבדו את הבושה. הטענות החשובות ביותר מבחינתנו הן שהיקף מעשי השחיתות השלטונית והפוליטית גדול ביותר בקרב השלטון המקומי בישראל, ושבתוך השלטון המקומי, הרשויות המקומיות הערביות הן המושחתות ביותר.

בין אם יש ברשמים הקשים ביחס למצב השחיתות ברשויות המקומיות הערביות ממש ובין אם לא, מצב השחיתות הפוליטית והשלטונית ברשויות המקומיות הערביות ראוי למחקר מעמיק. מחקר כזה עשוי לשפוך אור על איכות הפוליטיקה הישראלית, לסייע להבין את מידת השחיתות בשלטון וכמובן לסייע להבין את הפוליטיקה הערבית בישראל ובכלל זה את הפוליטיקה הערבית ברמה המוניציפאלית. מחקר מסוג זה עשוי לשפוך אור על שאלות כגון, באיזו מידה הציבור הערבי בישראל נהנה ממנהיגות שמשרתת אותו; האם יש קשר בין אופייה היהודי של המדינה לבין השחיתות במגזר הערבי והאם יש קשר בין המעמד האזרחי של הערבים, והיחס הקשה ממנו הם סובלים, לבין ההאשמות או הטענות כי יש שחיתות רחבה ברשויות המקומיות;

האם יש לשחיתות ברשויות המקומיות הערביות ייחוד בהשוואה לשחיתות ברשויות מקומיות היהודיות, באיזו מידה מה שמניע את התופעות הללו הוא רצון להפיק טובות הנאה אישיות ובאיזו מידה מה שמניע את התופעות הללו קשור לתפיסה תרבותית או מצב פוליטי מיוחד, כדומה. אם כן, ספק אם ניתן לחלוק על חשיבות מחקר כזה.

עד היום לא נערך מחקר מקיף שבווחן את ממדי התופעה, או ממדי ההתנהגויות הפסולות הנעשות על-ידי עובדי ציבור, נבחרים וממונים, ברשויות המקומיות הערביות במטרה לקדם את ענייניהם האישיים (בין אם נגדיר התנהגויות אלה כמושחתות ובין אם נגדירן בצורה אחרת). דבר זה אינו מפתיע במיוחד. עד היום לא מוסכם בקרב החוקרים או בקרב הציבור הרחב, מהי שחיתות פוליטית. עד היום גם לא התפתחה מתודולוגיה מדעית שמאפשרת לקבוע מה מצב השחיתות בישראל או באחת מהרשויות השלטוניות שבישראל. לפיכך, קשה מאוד להעריך באופן מהמזן מה מצב השחיתות בשלטון המקומי הישראלי, ובכלל זה, ברשויות המקומיות הערביות.

אולם מעבר לקשיים הכלליים שקשורים למחקר שחיתות פוליטית, למחקר של שחיתות ברשויות מקומיות ערביות נוספות בעיות אחרות, בהן, החשש מפני הטיה תרבותית של החוקר, בפרט כאשר החוקר יהודי, או כאשר הוא עושה שימוש במושגים שמשוקעים במחשבה הליברלית; החשש שמא ממצאי המחקר ישחקו לידי אלה שלא מעוניינים בשוויון; החשש מפני כפיית אמות מידה לא רלבנטיות או לא הוגנות לנוכח המצב הרגיש והבעייתי שבו נתונים האזרחים הערבים; ובאופן כללי, החשש להאשים את המוחלש והקורבן, קרי, את האזרחים הערבים, בדברים שאינם בשליטתם אלא באחריות ובהשפעת השלטון המרכזי ומדינת ישראל. כלומר, מכיוון שהדיון בשחיתות פוליטית יוצא פעמים רבות מנקודת מוצא ליגאלית-רציונאלית, ומניח מגוון הנחות לגבי סוגיות כגון מהו שלטון החוק, מהי תקינות פוליטית ומהו טוהר המידות בשלטון, נוצר חשש ממשי, שהדיון במה שמוצג כשחיתות ברשויות מקומיות ערביות יוביל למצב שבו אנו עוסקים בסימפטומים של בעיה ולא בבעיה עצמה, ושופטים את הרשויות המקומיות הערביות, על מחדלים של השלטון המרכזי היהודי.

בנייר קצר זה אנו מעוניינים להציע סדר יום מחקרי לנושא, שמציג את הבעיות הללו, ומציע דרכים להתמודד איתן. הנחת המוצא שלנו היא שבאמצעות מודעות תיאורטית ורגישות גבוהה להקשר הישראלי ולמעמד הבעייתי של האזרחים הערבים, אשר סובלים מאפליה מתמשכת, ניתן לחקור את התופעה. יתרה מכך, אנו מניחים כי רגישות להקשר הישראלי וליחסים בין מדינת ישראל והרוב היהודי למיעוט הערבי, הם חלק ממחקר של שחיתות פוליטית, הן ביחס לרשויות המקומיות הערביות והן ביחס למחקר פוליטי באופן כללי יותר. הנחה שלישית שלנו היא שמחקר התופעה מחייב גם מחקר של השיח, וליבון המושגים וההגדרות שמשמשים את הדוברים בשיח כדי להציג תופעה מסוימת כמושחתת. החלק הראשון והעיקרי של הנייר מתייחס

לסוגיות עקרוניות שאנו סבורים שראוי לטפל בהן במסגרת מחקרית. החלק השני מציג מספר טענות אמפיריות טנטטיביות, המחייבות בדיקה נוספת. בחלק האחרון נסכם את הדברים.

2. הסוגיה המושגית והגדרת התופעה

למילה שחיתות מגוון משמעויות: הרס או קלקול; ריקבון, ובכלל זה ריקבון אורגאני; זיהום; חוסר מוסריות או התנהגות לא־מוסרית; פרברסיה או עיוות של מצב מקורי טוב. מה שנכון לגבי שחיתות נכון במידה רבה לגבי שחיתות פוליטית. בטרם נגדיר את המונח שחיתות פוליטית, ונבהיר אילו מרכיבים יש בתופעה ומה עלינו לבדוק כדי לקבוע את רמת השחיתות ברשויות המקומיות הערביות, אנחנו סבורים שיש להתייחס לשלושה היבטים שונים של שחיתות פוליטית. שלושת ההיבטים קשורים זה בזה ומשפיעים האחד על השני, והם משפיעים גם על האופן שבו אנו תופסים את המצב בפוליטיקה הערבית. אך לצרכים אנליטיים ראוי להבחין ביניהם.

השחתת הפוליטיקה/השחתת התחום הפוליטי

ההיבט האחד הוא שחיתות פוליטית במונח הרחב ביותר של השחתת התחום הפוליטי. ניתן לכנות זאת גם בתור הרס התחום הפוליטי או השחתת הפוליטיקה. השחתת התחום הפוליטי נגרמת כתוצאה מכך שההיגיון הפנימי של הפוליטיקה משתבש. היגיון זה משתבש כי במקומו נכנס היגיון אחר או סגנון שזר לפוליטיקה. לטענה זו יש פשר רק אם אנו מקבלים את האפשרות שלפוליטיקה יש היגיון מובחן. לסבר את האוזן, כאשר העוצמה הפוליטית מתחלפת בעוצמה כלכלית, וכאשר אי שוויון כלכלי מתורגם לאי שוויון פוליטי, אנחנו מדברים על השחתת הפוליטיקה או על כרסום בתחום הפוליטי. כשם שהחלטות כלכליות או ניהוליות לא צריכות להתקבל על בסיס שיקולים פוליטיים, לפחות לא רק על בסיס שיקולים פוליטיים, שיקולים פוליטיים לא צריכים להתקבל על בסיס שיקולים כלכליים, או לפחות לא רק על בסיס שיקולים פוליטיים. כאשר הכרעה באמצעות שכנוע ודיבור מתחלפת בהכרעה על־בסיס שימוש באלימות או טרור, אנו גם יכולים לדבר על השחתת הפוליטיקה. השחתת התחום הפוליטי מתרחשת, אפוא, כאשר ארגון החיים החברתיים מאבד מאופיו הפוליטי, ומתקיים על בסיס עקרונות לא פוליטיים.

העיסוק בהשחתת התחום הפוליטי מורכב למדי ומעורר קשיים לא מעטים, שכן הוא מחייב הסכמה או תפיסה כלשהי של התחום הפוליטי. כידוע, התחום הפוליטי קשה מאוד להגדרה – במידה רבה בגלל אופיו המיוחד, והעובדה שמדובר בתחום שבו יש מקום למגוון דעות ולא לאמיתות בלבד. לכן, קשה להגדיר את התחום הפוליטי ואת האופן שבו הוא אמור להתקיים, וקשה להבהיר מהי השחתת של התחום הפוליטי. עם זאת, אנו סבורים שצריכים להתייחס לסוגיה הזו כאשר מדברים על שחיתות ברשויות המקומיות הערביות. הסוגיה הראשונה שיש

לבחון, אם כן, היא האם חלה השחתה של הפוליטי ברשויות המקומיות הערביות. במלים אחרות, האם ארגון החיים החברתיים ברמה המוניציפאלית נעשה באופן פוליטי, או שמה החליפו אותו עקרונות אחרים, כגון, היגיון כלכלי טהור, אלימות וכוחנות. בהמשך נציע מספר מאפיינים של התחום הפוליטי, ונעמיד מולם מספר מאפיינים של הפוליטיקה החמולתית, כדי לבחון האם יש הלימה בין שני סוגי הארגון הללו, והאם ניתן להתייחס לארגון החיים החברתיים על-בסיס קשרי דם, משפחה, שבט וחמולה, כארגון החיים החברתיים באופן פוליטי.

מעשה פוליטי מושחת

היבט אחר של שחיתות פוליטית, שיש לו קשר להשחתה של הפוליטיקה אך הוא גם עומד בפני עצמו, הוא היקף המעשים המושחתים שנעשים בתחום מסוים. כלומר, היקף המעשים המושחתים ברשויות המקומיות הערביות, מעבר לשאלת ההשחתה של הארגון הפוליטי של החיים החברתיים.

לכאורה, ניתן להגדיר שחיתות פוליטית כהפרה של חוק פלילי, או חוק אחר, במטרה לקדם אינטרסים אישיים של עובד הציבור. ניתן גם להגדיר שחיתות פוליטית כהפרה של חוק אשר מגדיר אילו אינטרסים פרטיים מותר לעובד הציבור לקדם. דרך שלישית היא להתייחס למעשה פוליטי מושחת כהתנהגות פלילית הנעשית על-ידי עובד הציבור, או ובפרט, למקרה של שוחד. אך הגדרות כאלה אינן יכולות לשמש אותנו כשאנו חוקרים שחיתות ברשויות המקומיות הערביות. יש שתי בעיות עיקריות עם השימוש בחוק כאמת מידה לקבוע מהו שימוש הולם ומשהו שימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי באופן כללי ובהקשר הישראלי-ערבי בפרט. הבעיה האחת היא שלעיתים קבוצה מסוימת חשה מנוכרת כלפי החוק – ובצדק. אפשרות זו רלבנטית במיוחד לישראל, לאור העובדה שהחוק מבטא גם את אופייה היהודי של המדינה ואת יתרוננו של הרוב היהודי. שנית, החוק עצמו פוליטי – מושפע מאינטרסים מפלגתיים ואחרים, מתחשב ביחסי עוצמה מסוימים וכדומה. הוא גם נאכף על-ידי רשויות אכיפה שברובן אינן מאוישות על-ידי ערבים, ודאי לא גופים כמו היחידה הארצית לחקירות הונאה, או צמרת משרד מבקר המדינה. במלים אחרות, החוק אינו יכול להוות אמת מידה במחקר שבוחן שחיתות ברשויות מקומיות ערביות, מכיוון שהחוק עלול לשקף יחסים לא שוויוניים בין יהודים לערבים. הוא עלול לשקף את העדפות הרוב היהודי, ובכלל זה, את מאבקו במיעוט הערבי. במקרים מסוימים החוק נועד להעניק לגיטימציה ליחסי השליטה בין יהודים לערבים, ולקבע אותם. לכן, סטייה מהחוק, במקרה הישראלי, גם אם היא נעשית במטרה לקדם מקורבים, איננה אינדיקציה בהכרח לשחיתות פוליטית. אין זה אומר שלחוק אין חשיבות – אך זה אומר שיש להפעיל קריטריונים נוספים. שנית, בניגוד למה שמקובל אולי לחשוב, שחיתות פוליטית איננה תופעה פלילית בהכרח, והיא אפילו לא בהכרח התנהגות עבריינית. הקטגוריות שחיתות ו'שחיתות פוליטית', לא התפתחו בעולם המשפט, אלא בהקשרים מוסריים, דתיים וחברתיים רחבים. המילה שחיתות

כמעט ולא מופיעה בחוק העונשין או בעבירות פליליות. בקיצורו של דבר, מעשה פוליטי מושחת קשור לפוליטיקה גם בלי קשר להיבטים המשפטיים שלו. נכון להבין מהו מעשה פוליטי מושחת באמצעות מושגים של תיאוריה פוליטית ולא רק או בעיקר באמצעות מושגים משפטיים. אמת, ברמיון הפוליטי שלנו אנחנו נוטים לחשוב על שחיתות בהקשר של שוחד. אכן, יש קשר בין התפתחות המושג שחיתות פוליטית להתפתחויות בעולם המשפט. הקשר הזה נמתח על פני מאות שנים, ובעצם אלפי שנים, שכן אחד השימושים הראשונים במונח שחיתות היה ברומא העתיקה, והוא נועד כדי לתאר מצב שבו משחדים שופטים. אולם שחיתות היא לא רק או בעיקר שוחד, ושחיתות היא לא בהכרח התנהגות פלילית. זו נקודה שחשוב מאוד להדגיש. כשאנחנו עוסקים בשחיתות פוליטית ברשויות המקומיות הערביות אין סיבה להתמקד רק או בעיקר בהתנהגות עבריינית או פלילית. אנחנו, בכל אופן, איננו מוגבלים לדיון בשוחד או בסחיטה או מעילה בכספי ציבור.

אחרי דברי הקדמה אלה הגיע העת לומר כי ההגדרה המקובלת ביותר למעשה פוליטי מושחת היא: שימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי במטרה לקדם עניינים פרטיים של עובד הציבור. כדי שניתן יהיה לעשות שימוש אמפירי בהגדרה יש לקבוע מהו שימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי, ויש לקבוע מהו אינטרס פרטי. ניתן לאתר לפחות חמישה סוגים של אמות מידה שבאמצעותן ניתן לקבוע מהו שימוש הולם ובלתי הולם בתפקיד הציבורי, מעבר לשימוש בחוק, אותו, כאמור, אין לאמץ להקשר היהודי-ערבי. הסוג הראשון מבוסס על האינטרס הציבורי, הסוג השני על דעת הקהל, הסוג השלישי על עקרונות אתיקה, הסוג הרביעי על אידיאולוגיה מסוימת ואילו הסוג האחרון על תיאוריה נורמטיבית, לרוב, התיאוריה הדמוקרטית. לכל אחד מהסוגים הללו יתרונות וחסרונות. הטענה שאנו מציעים היא שגם אמות מידה אחרות הינן בעייתיות כדי לחקור שחיתות ברשויות המקומיות הערביות, אם משתמשים בהן באופן בלתי זהיר. ראשית, בחברה הטרונגנית כמו בישראל, עם פערים פוליטיים, חברתיים, כלכליים חריפים, ועם עוינות בין המגזר הערבי לציבור היהודי, סביר להניח שתתפתחנה יותר מתפיסה אחת בקרב הציבור ובקרב המנהיגות הפוליטית שלו, בשאלה מהי שחיתות פוליטית. המשמעות היא, שדעת הקהל עלולה להיות אמת מידה בעייתית כדי לקבוע מהי שחיתות פוליטית. שנית, סביר להניח שבחברה כמו זו הישראלית, מה שנתפס בתור אינטרס ציבורי מנקודת מבטו של הציבור היהודי, אינו בהכרח נתפס ככזה מבחינת הציבור הערבי. חשוב מכך, לא ברור אם האינטרס הציבורי של המגזר הערבי הוא להשתלב בהצלחה במדינה ובחברה, או שמא לטפח זהות בדלנית? האם לדאוג לזכויות האזרחות, גם על חשבון המאבק הלאומי, או שמא לנסות לקדם את שני היעדים? קושי אחר קשור ליכולת לפעול באופן דמוקרטי במדינה שמידת הדמוקרטיה שלה מוטלת בסימן שאלה.

בקיצור, אי אפשר לספק הגדרה אחת, פשוטה ומוסכמת, שבאמצעותה ניתן יהיה לקבוע באופן חד-משמעי האם מעשה מסוים שנעשה במגזר הערבי הינו מושחת, למעט במקרים

קיצוניים, כמו במקרה של שוחד פלילי, שבו נבחר הציבור פוגע בתושבים המקומיים מתוך התעלמות מוחלטת מטובת הציבור, עקב רצון טהור להעשיר את כיסו (ולא, למשל, עקב מצוקה אישית).

אנו ממשיגים שחיתות פוליטית כמכלול של התנהגויות ותופעות שבהם העוצמה השלטונית משמשת במטרה לקדם עניינים שלעובד הציבור, נבחר או ממונה, יש זיקה אישית אליהם, על שום הזיקה האישית ולא על שום שטובת הציבור מחייבת זאת, תוך התעלמות מטובת הציבור ותוך הפרה של חובת הנאמנות שחב עובד הציבור לכלל הציבור, באופן הפוגע בציבור. השימוש בעוצמה השלטונית יכול להיות שימוש בסמכויות ממש, אך גם ביקורת התפקיד, קשרים וכדומה. הוא יכול להיות במעשה או בהשתמטות מכוונת מחובה, במטרה לקדם עניינים אישיים.

סוגיה נוספת שחשוב להדגיש היא השאלה מי קובע מהי זיקה אישית ומהי טובת הציבור. בהחלט ייתכן מצב שבו עובד הציבור מבקש לקדם את ענייני החברים שלו, או טובת המפלגה שהוא שייך אליה, בשעה שהוא מאמין באמת ובתמים שזו גם טובת הציבור. בשנות החמישים, למשל, חלק מהאנשים המקורבים למפא"י, שפעלו במטרה לקדם את טובת מפא"י ולא את טובת כלל הציבור, האמינו כי הם מקדמים את טובת הציבור, כי הם האמינו שטובת מפא"י היא טובת הציבור. השאלה היא איך להתייחס למצבים כאלה? האם עלינו להכפיף את הקביעה, מה הניע את עובד הציבור, לתפיסת עולמו? לכאורה, אם שחיתות פוליטית מתאפיינת בניסיון של עובד הציבור לקדם את טובתו האישית, ובכך שהוא לא פועל במטרה לקדם את טובת הציבור, התשובה היא שכן, עלינו להתייחס לאופן שבו הוא תופס את המוטיבציה של עצמו. אולם מה אם עובד הציבור מושחת, וסבור כי קידום טובתו היא טובת הציבור? האם אלינו להסיק מכך שכשעובד ציבור פועל במטרה לקדם את העניינים שלו, הוא לא פועל באופן מושחת? על־פניו, זו מסקנה בעייתית.

התשובה שלנו היא שאיננו מוגבלים לתפיסת עולמו של עובד הציבור אם היא מעוותת מבחינה מוסרית או אם היא לא רציונאלית. כלומר, מי שקובע בסופו של דבר האם עובד הציבור פעל במטרה לקדם את טובתו האישית או את טובת הציבור הוא החוקר. יחד עם זאת, כפי שהבהרנו לא אחת, תהיה זו טעות להתעלם מההקשר הפוליטי וההיסטורי שבו פועל עובד הציבור. תהיה זו טעות לשפוט את עובד הציבור לחומרה, ולטעון שהוא לא מעוניין לפעול בטובת הציבור, אם התפיסה המקובלת בחברה מסוימת מהי טובת הציבור, שונה מהתפיסה של החוקר. יתרה מכך, יש הבדל חשוב בין עובד ציבור שפועל לקדם את ענייניו האישיים ולא פועל במטרה לקדם את טובת הציבור, תוך התעלמות מהנורמות המקובלות בחברה שלו, לבין עובד ציבור שפועל במטרה לקדם את ענייניו האישיים, ולא פועל במטרה לקדם את טובת הציבור, מכיוון שתפיסת טובת הציבור בחברה שבה הוא חי היא תפיסה חלקית ולא מפותחת. אלה שני סוגים של עובדי ציבור, או שני סוגים של מעשים פוליטיים לא רצויים. האחד הוא מעשה פוליטי מושחת מובהק, ואילו השני – לא בהכרח. אם־כן, החוקר צריך לקחת בחשבון

את האפשרות שעובד הציבור טעה לחשוב שהוא מקדם את טובת הציבור, והטעות שלו היא טעות לגיטימית. דברים אלה רלבנטיים במיוחד במקרה של הרשויות המקומיות הערביות. לכאורה, ישנם מקרים רבים בהם עובד ציבור דואג למשפחתו, לבני השבט, לחמולה וכדומה. מבחינה מערבית, מדובר בשחיתות פוליטית מובהקת. אולם האם אין זה ראוי שיחסנו אל ההתנהגות הפוליטית הזו ישתנה, והאופן שבו נתייגה ייקח בחשבון מוסכמות ביישוב מסוים או בחברה מסוימת? אם, למשל, מוסכם בקרב אותה ציבור כי תפיסה כזו אינה סותרת את חובות התפקיד, ואם ידוע כי בכל פעם ראש רשות דואג לחמולה שלו, כך שלאורך זמן אין הפסד ממשי? הנקודה היא שיכול בהחלט להיווצר מצב שבו עובד ציבור יקדם את ענייניו האישיים ולא יפעל לטובת הציבור, אולם בתפיסה המקובלת בקרב הקהילה הפוליטית שלו, פעולתו אינה נתפסת כמושחתת. סוגיה זו רלבנטית במיוחד במקרה הערבי, לנוכח העובדה שבשנים האחרונות אנו רואים התחזקות במעמד החמולה.

על כן אנו מציעים את המושג "פרקטיקה שלטונית מושחתת". פרקטיקה שלטונית מושחתת, לשיטתנו, היא פרקטיקה שבה עובד הציבור מקדם עניינים הנוגעים לו באופן אישי, על חשבון טובת הציבור, אולם ניתן למצוא הסבר מבני, תרבותי או מוסדי או אחר, לכך שהוא חשב בטעות שהוא דואג לטובת הציבור. מצב כזה רלבנטי במיוחד בחברות או בתקופות שבהן תפיסת טובת הציבור היא חלקית (מנקודת מבטנו אנו). בחברה שבה טובת הציבור נתפסת כקידום האליטה השלטונית או מפלגת שלטון, מה שבספרות מתואר כמצב הגמוני, אזי היקף הפרקטיקות השלטוניות המושחתות גדל, ועובדי ציבור משתמשים בתפקיד הציבורי במטרה לקדם עניינים שיש להם זיקה אישית אליהם, על חשבון טובת הציבור, אך הם לא עושים מעשי שחיתות פוליטית.

שחיתות ממוסדת

הדיון בפרקטיקה שלטונית מושחתת מוביל לקטגוריה מושגית שלישית, והיא, שחיתות ממוסדת. שחיתות ממוסדת משלבת למעשה מצב של השחתה של הפוליטיקה ומעשים פוליטיים מושחתים תכופים. שחיתות ממוסדת קיימת כאשר ההתנהגות המושחתת הופכת לכלל ואיננה היוצא מן הכלל. שחיתות ממוסדת, בשונה ממצב של פרקטיקות שלטוניות מושחתות, יכולה לבטא מודעות כמעט מלאה של עובד הציבור לכך שהוא פוגע בציבור, ולחילופין, גזענות, אדישות כלפי התושבים וכדומה. בשחיתות ממוסדת עובדי הציבור סוחטים את הציבור, מקבלים או דורשים ממנו שוחד, וכדומה. המקרה המובהק של שחיתות ממוסדת הוא אינדונזיה.

לסיכום, מעשה פוליטי מושחת הוא שימוש בתפקיד הציבורי במטרה לקדם עניינים אישיים של עובד הציבור, באופן הפוגע בציבור. אם עובד הציבור עושה שימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי שלו, במטרה לקדם עניינים אישיים, והוא חושב בטעות שהוא דואג לציבור, עלינו לבחון האם לטעות שלו יש הצדקה. אם יש לה הצדקה, אזי יש לראות את ההתנהגות שלו

כחלק מפרקטיקה שלטונית מושחתת, וכסימפטום של בעיה מבנית. אם אין לטעות הצדקה, אזי הבעיה היא אצל עובד הציבור עצמו, ויש להתייחס למעשה שלו כאל מעשה פוליטי מושחת לכל דבר ועניין. סוגיה אחרת שעלינו לבחון כאשר אנו חוקרים שחיתות ברשויות המקומיות הערביות היא האם התפתחה שחיתות ממוסדת. האם עובדי הציבור, נבחרים וממונים, סוחטים את התושבים? האם הם משרתים אותם רק אם הם מקבלים שוחד? האם המערכת הפוליטית עברה המרה למערכת שליטה, שבה מי שמחזיק את העוצמה שבידו, מנצל את הציבור ונוגס בו?

3. מתודולוגיה, מקורות המידע ואיסוף הממצאים

כדי לבחון האם חלה השחתה של התחום הפוליטי, כדי לחקור את היקפי השחיתות הפוליטית באופן אמפירי וכדי לקבוע האם התפתחה שחיתות ממוסדת, עלינו לפלח את התופעה לסוגים השונים של שימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי במטרה לקדם את האינטרסים הפרטיים של עובדי הציבור, ולנסות לאמוד את האינטנסיביות שבה הם מתרחשים. ציינו בראשית הדברים את השוחד, הגניבה, הסחיטה והמעילה בתור המקרים הפליליים והמובהקים. אך כאמור, אלה רק חלק מהתופעות הפליליות שקשורות לשחיתות פוליטית. לצד זה עלינו לבחון בנפרד תופעות שאינן פליליות בהכרח, כגון: העברת עבודות למקורבים בניגוד לכללי מנהל תקין במטרה להפיק תועלת פוליטית אישית או במטרה להפיק טובות הנאה חומריות; מינויים פוליטיים בניגוד לכללי המנהל התקין, ובכלל זה, יצירת משרות פיקטיביות וחלוקתן למקורבים; ניצול הקופה הציבורית כדי להפיק רווח אישי מהתפקיד, ובכלל זה, תנאי שירות משופרים כגון רכב ושכר; פעולה בניגוד עניינים חריף, באופן העולה בקנה אחד עם האינטרס האישי של מקבל ההחלטות; הסכמים קואליציוניים בעייתיים; ועוד.

קושיה נכבדת אחרת היא איסוף המידע. שחיתות פוליטית או מעשים שעשויים לעלות בקנה אחד עם ההגדרה לעיל, הם מעשים בלתי לגיטימיים בדרך כלל, ולרוב הם בלתי חוקיים. ככלל, המעשים המושחתים נעשים באופן חשאי, ומי שעושה אותם, מנסה להסוות את מעשיו ולהציג אותם כמעשים חוקיים ולגיטימיים. זאת ועוד, בניגוד לתופעות פוליטיות אחרות, שבהן השחקנים מסתירים את הכוונות האמיתיות שלהן, פעמים רבות קשה לזהות מעשים מושחתים, מכיוון שאין להם השפעה מוחשית ברורה על הציבור. נבהיר: גם במעשה רצח הרוצח מעוניין בדרך כלל להסתיר את המעשה שלו, או לטשטש את מהותו. לעתים, הרוצח יבקש להציג את הרצח כמוות טבעי. אך בכל מקרה, ברצח, מישוהו מת, ואולי יש גופה שנמצאה. לא כך המצב בהכרח בשחיתות פוליטית. אם ראש רשות נבחר ממנה מקורב לתפקיד ציבורי, בן חמולה או קרוב אחר, אין הכרח כי לאחר המינוי נראה שהמקורב מתרשל במילוי תפקידו או מבצע אותו בצורה גרועה. או, לחילופין, עצם העובדה שראש רשות מקומית מינה אדם שמבצע את תפקידו בצורה גרועה, אינה אומרת שהרקע למינוי הוא שיקולים אישיים זרים. בשחיתות פוליטית

לפעמים אין את מה שמכונה בספרות הקרימינולוגית "אקדה מעשן" או ראיות חד משמעיות שהתחולל מעשה פסול.

על-כן, אנו מוגבלים בתמונת המידע שאנו מסוגלים לספק. מקורות המידע מצומצמים, והמידע שניתן לאסוף מהם הוא לרוב חלקי ואינדיקטיבי בלבד. מה הם מקורות המידע שניתן לאסוף באמצעותם את תמונת המידע? ראשית, פסקי-דין. שנית, מידע הנאסף במשטרה לגבי פתיחת חקירות, הגשת כתבי-אישום והרשעות. שלישית, דו"חות ביקורת המדינה. רביעית, סקרי דעת קהל, פאנלים של מומחים וריאיונות של אנשים המעורים היטב בשלטון המקומי, בכלל זה אנשי אופוזיציה שמעבירים מידע מהימן. חמישית, כתבות בעיתונות ודיווחים בספרות משנית, בכלל זה, באוטוביוגרפיות. חמישית, נתונים ממשרד הפנים, שמלמדים על מצב הרשות המקומית, כגון, מספר הוועדות הקרואות ברשויות המקומיות הערביות, מספר החשבים המלווים, שיעור החיוב האישי של ראשי רשויות מקומיות שיעור גביית הארנונה. שישיית, נתונים מעמותות כגון התנועה למען איכות השלטון בישראל, שמקבלת פניות אנונימיות ומבצעת בדיקה ראשונית של תלונות.

4. מיון ההסברים האפשריים לשחיתות פוליטית

כמו במקרים אחרים בעיסוק הציבורי בעניינים שנמצאים על סדר היום, עוד לפני שברור על מה אנחנו מדברים, האם אכן קיימת תופעה ומהו המצב העובדתי, קיימות כבר תיאוריות או טענות אנליטיות המבקשות להסביר את מצב השחיתות הפוליטית ברשויות המקומיות הערביות, ואת הגורמים לכך כי יש לכאורה שחיתות בקנה מידה חריג בקרבן, ולכל הפחות, הסברים לכך שניתן לכאורה שזה מה שנטען. מעבר לכך שכבר ניתן למצוא בספרות מגוון הסברים, כמה מהם רציניים וראויים בהחלט לבחינה, אנו יכולים לחלץ הסברים אפשריים מהמחקר האמפירי והשוואתי, שעסק בשחיתות פוליטית בחברות בעלות מבנה דומה לזו הישראלית, בלי קשר למקרה הישראלי בהכרח, או המצב ברשויות המקומיות הערביות. אנו מציעים להתייחס לארבעה הסברים אפשריים, שאינם מוציאים זה את זה בהכרח, אך יוצאים מגישות תיאורטיות שונות, ומציעים תשובות שונות לשאלה מהו הגורם לכך שנעשה שימוש בלתי הולם לכאורה בתפקיד הציבורי.

ההסבר התרבותי

ההסבר הראשון, שניתן לכנותו ההסבר התרבותי, מניח כי המצב ברשויות המקומיות בכי רע וכי קיימת שחיתות לרוב. הסבר זה תולה את עיקר האשם בתרבות המקומית או בתרבות הערבית. במסגרת ההסבר התרבותי ניתן למצוא שני הסברים עיקריים, שלא מוציאים זה את זה. ההסבר הראשון גורס כי במגזר הערבי יש תרבות ניהולית גרועה, בהעדר ידע מקצועי והכשרה. התרבות

הניהולית הקלוקלת מביאה לכך שראשי הרשויות המקומיות מנצלים את התפקיד הציבורי לחלוקת טובין למקורבים. ההסבר התרבותי השני נועץ את השחיתות בתרבות החמולה. כלומר, במגזר הערבי מקובל לחלק טובות הנאה למי שייך לחמולה, על חשבון כלל התושבים ביישוב. להסבר זה יש שתי גרסאות. האחת, הגרסה התרבותית הקשה, תגרוס כי מבחינת התרבות הערבית השימוש בתפקיד הציבורי כדי להיטיב עם אנשי החמולה והמשפחה, על חשבון הציבור, כלל אינה נתפסת כשחיתות. להפך, מבחינת הערבים זו התנהגות נורמטיבית. הגרסה הרכה יותר גורסת כי גם בתרבות הפוליטית הערבית שימוש בתפקיד הציבורי במטרה להיטיב עם אנשי החמולה והמשפחה על חשבון שאר התושבים נתפס כהתנהגות בלתי ראויה, ואולי אף מושחתת. יחד עם זאת, התרבות החמולתית חזקה יותר מעקרון השוויון או מרעיון חובת הנאמנות של ראש הרשות המקומיות ועובדי הרשויות המקומיות לכלל התושבים, ולא רק לחמולה.

ההסבר הכלכלי-פוליטי

ההסבר הכלכלי גורס כי המצב הכלכלי הגרוע של תושבי הרשות המקומית, שרבים מהם נמצאים מתחת לקו העוני, מזה, והמשאבים הרבים יחסית המצויים בידי הרשות המקומית, מזה, שמגיעים במידה רבה ממשרדי הממשלה וממשרד הפנים, תושבים רבים רואים ברשות המקומית, במשרות ברשות ובביצוע עבודות מקומיות מקור חשוב לפרנסה. זו גם הסיבה לכאורה לשיעורי ההצבעה הגבוהים בבחירות המוניציפאליות. ניתן לומר כי הסבר זה אינו כלכלי גרידא, וכי יש קשר לניכור שחשים תושבי הרשות המקומית למדינת ישראל, ולעובדה שהשלטון המרכזי מממן חלק ניכר מהפעילות ברשות המקומית הערבית, לבין השחיתות ברשות המקומית הערבית. גזל הקופה הציבורית המקומית אינו נתפס כפגיעה בתושבי הרשות המקומית, מכיוון שמקור הכספים אינו התושבים עצמם, אלא משלם המסים הישראלי – שמורכב ברובו מאזרחים יהודים.

שימוש בפרקטיקות מושחתות כאמצעי שליטה והדרה

את ההסבר השלישי, המבוסס בין השאר על תיאורים של סברי ג'ריס,¹ ניתן לשייך למסגרת החשיבה האליטיסטית-ביקורתית או למסגרת התיאורטית המכונה "פלורליזם מבני". גם הסבר זה מניח כי קיימת שחיתות לא מועטה ברשויות המקומיות הערביות. יחד עם זאת, הסבר זה מטיל את עיקר האחריות למעשי השחיתות למפלגות ציוניות ולפוליטיקאים היהודים. לפי איאן לוסטיק, שסיפק את התיאור השיטתי ביותר במסגרת גישה זו, הפוליטיקאים היהודים והמפלגות היהודיות עשו שימוש מושחת במנהיגים ערביים מקומיים.² מטרת המפלגות והפוליטיקאים היהודים הייתה לשלוט במגזר הערבי ולהשיג תמיכה אלקטוראלית במפלגת השלטון (מפא"י). כלומר, כדי לשלוט באוכלוסייה הערבית וכדי להשיג עוצמה אלקטוראלית,

1 Jiryis Sabri (1969) *The Arabs of Israel* (Beirut: Institute for Palestine Studies)

2 Lustick Ian (1980) *Arabs in the Jewish State* (Austin and London: University of Texas Press)

פוליטיקאים יהודים סחרו בקולות התושבים הערבים, בתיווך ובסיוע פעילים של "מוכתרים". במסגרת זאת, פוליטיקאים יהודים העניקו טובות הנאה אישיות לנבחרי ציבור ערביים מקומיים, או, העניקו ליושבים ערבים שירותים שלטוניים. בתמורה לשירותים השלטוניים או לטובות הנאה אישיות, העניקו המנהיגים המקומיים הערביים תמיכה פוליטית בבחירות הארציות. ניתן להשתמש בתיאור זה כדי להסביר את השחיתות – לכאורה או לא – בימינו. המנהיגות המקומית הערבית פוקדת תושבים ערבים למפלגות ציוניות, ותומכת במועמדים ציונים בפריימריס המפלגתיים. למותר לציין כי הסבר זה מתייחס למעשה לשני סוגים של דפוסים מושחתים. האחד, דפוס של שחיתות אישית, קרי, אנשים ספציפיים במגזר הערבי מקבלים טובות הנאה אישיות, בתמורה לתמיכה פוליטית שהם מספקים למפלגות ציוניות או מועמדים ספציפיים. שנית, השלטון המרכזי מתנה מתן שירותים שלטוניים בתמורה לסיוע אלקטוראלי. הסוג הראשון מלמד על קנוניה בין השלטון המרכזי והפוליטיקאים היהודים לראשי רשויות מקומיות ערביות או מנהיגים מקומיים ערביים, ואילו השני מלמד על בעיה חמורה יותר, ועל כך שבשיראל זכויות האזרחות של הערבים מקופחות, וכי עליהם לעשות שימוש מושחת בכוח האלקטוראלי שלהם, כדי לקבל את מה שהיו אמורים לקבל ממילא, מתוקף אזרחותם.

ההסבר הפוסט-קולוניאליסטי

ההסבר הרביעי, או הגישה הרביעית, אינם מתמודדים במישרין עם השאלה האם קיימת שחיתות נרחבת ברשויות המקומיות הערביות. גישה זו "מחשידה" את עצם הדיון בסוגיה, כלומר, הדיבור על שחיתות פוליטית במגזר הערבי נתפס במסגרתה כתולדה של גישה אוריינטליסטית, או ניסיון לשלוט ברשויות המקומיות הערביות או לעשות דה-לגיטימציה לפוליטיקה הערבית. כלומר, לפי הגישה הזו אין בהכרח בעיה במציאות אלא באופן שהיא מובנית ומיוצגת בשיח. לא פחות מכך, ישנה בעיה עם הפרקטיקות השלטוניות שמתבצעות בפועל לאור "ההנחה" כי הרשויות המקומיות מושחתות. יש להבחין בין ביקורת על השיח, הרואה בו ביטוי ליחסי עוצמה או לעמדות גזעניות, לביקורת לפיה הדיבור על שחיתות נעשה באופן מניפולטיבי ומודע, כדי לקדם שליטה. החוקר אסעד ג'אנם, למשל, הציג את הטענה ש"המדינה מעוניינת בשליטה על הערבים ולפיכך היא מאפשרת את חיסול השלטון המקומי. דרך הוועדות הקרואות היא מבטיחה את השליטה על המוסדות הערבים. משום כך, היא משתמשת בשלטון המקומי כמנגנון לשליטה ולשימור המצב הנוכחי, שהיא איננה רוצה כי יהיה טוב."³

3 מצוטט אצל נביל עודה "משבר השלטון המקומי הערבי – תוצאה ישירה של פשיטת הרגל של המפלגות הערביות", 1.6.2008 (<http://zavita.co.il/archives/287>) (כניסה אחרונה: 20.5.2009).

5. תמונת המצב

כפי שציינו, לא נעשו מספיק מחקרים על שחיתות פוליטית בישראל, ולא נעשה עד היום מחקר שיטתי על השחיתות ברשויות המקומיות הערביות. אנו מגשימים באפילה, ניזונים משברי מידע ומפרסומים כאלה ואחרים. גם הנתונים שקיימים, עדיין לא נאספו ולא נבדקו באופן ממצה. כך, לדוגמה, קיימים דו"חות של מבקר המדינה שמתייחסים למצב הרשויות המקומיות ולא להערביות, המחכים למי שיציע בעקבותיהם ניתוח שיטתי; קיימים פרסומים בעיתונים ערבים ויהודים, שעדיין לא נבחנו לעומק; בסקרי עמדות הנושא לא מטופל ברצינות; ולמיטב ידיעתנו, לא נעשו מחקרים באמצעות פאנלים של מומחים, שניסו לבחון את המציאות לאשורה. אם כך, מבחינה מדעית, עבודה רבה עוד לפנינו, וגם לאחר שתבוצע, עדיין יחסר מידע. נראה, אפוא, שלא ניתן לשלול בשלב הזה את האפשרות שגם דעות קדומות משפיעות על המחקר ועל העיסוק בנושא.

הדבר הראשון שאנו רוצים להתייחס אליו הוא היקף המעשים שבהם לא ברור אם התפקיד הציבורי נוצל להפקת טובות הנאה אישיות אסורות. כלומר, כלל לא ברור אם מדובר בשחיתות שלטונית. מדו"חות ביקורת המדינה אנו למדים על מספר גדול של רשויות מקומיות ערביות בהן נהוג להעניק פטור לתושבים, ובפרט לחברי מועצה, מתשלום ארנונה או חובות לעירייה. לא אחת, הדבר נעשה בלא אישורים מתאימים. בסוף שנת 2006 ובאמצע שנת 2007, בראשונה הפעיל שר הפנים דאז, רוני בר-און, את סמכות הפיזור וההעברה מכהונה בשל שיעורי גירעון וגבייה, כלפי הרשויות האלה: דבוריה, טייבה, ירכא, כפר כנא, כפר מנדא ומגדל. בדבוריה היה שיעור הגירעון השוטף כ-30%, והגירעון המצטבר הגיע ל-76%; שיעורי הגבייה היו 16% בממוצע. בכפר כנא היה שיעור הגירעון השוטף 19% ושיעור הגירעון המצטבר היה 77%. בכפר מנדא היה שיעור הגירעון המצטבר כ-4.50% ייתכן בהחלט שהסיבה למתן הפטורים היא מצוקה כלכלית של התושבים. בכל מקרה, העובדה שעיריות נוטות לפטור חברי מועצה מחובות בשיעורים גבוהים מאוד מעוררת חשד שמדובר גם בניצול התפקיד הציבורי לקידום אינטרסים פוליטיים ואישיים.

תופעה בולטת שנייה היא בחירת עובדים למועצה המקומית בלא מכרז. ב-28 לאוקטובר 2008, נקבע בפסק דין תקדימי של בית הדין הארצי לעבודה הלכה עקרונית כי כל רשות מקומית שמפרסמת מכרז לקבלת עובד, חייבת לפרסם גם את עיקרי דרישות התפקיד, בפרסום בעיתון המודיע על המכרז. פסק הדין ניתן בעקבות עתירה של התנועה למען איכות השלטון בישראל כנגד עיריית רהט, שבה מונו 30 עובדים בלא מכרז. 5. שוב, גם כאן, לא ברור אם מדובר בהפרת כללי מנהל תקין ותו לא, או שמא ההפרה נעשתה כדי למנות מקורבים.

4 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, 25.3.2009, עמ' 88.

5 <http://www.mqg.org.il/LinkClick.aspx?link=amud-esh%2fmqg10-08.pdf&tabid=330&mid=994>

תופעה שלישית, או תופעה לכאורה, שעולה מנתונים שמתפרסמים בכלי התקשורת, היא מספר גדול יחסית של ראשי רשויות מקומיות ערביות שנחקרו בחשד למעורבות במעשים פסולים לכאורה, ואולי אפילו מושחתים (קרי, שימוש לרעה בתפקיד הציבורי במטרה לקדם אינטרסים פרטיים ואישיים – פוליטיים, כספיים ואחרים).⁶ כאן יש להבחין בין מעשים שקשורים לתהליכי בחירות, כמו עסקאות מפוקפקות לקראת הבחירות, לבין התנהגות במהלך הקדנציה, הקשורה הן למימוש הבטחות, הן לראגה למקורבים והן להתנהגות בעייתית אחרת.

תופעה רביעית, שזכתה לביטוי במחקר, היא פטרונאז' על בסיס חמולתי וחלוקת טובות הנאה למקורבים, או לתושבים, בלי בסיס מוצדק, שמעוררים חשד לשיקולים אישיים זרים.⁷ הפטרונאז' כולל הדיחה של חברי מועצה ונושאי תפקיד שאינם שייכים לחמולה או למשפחה של ראש הרשות הנבחר, ומינוי בני משפחה וחמולה לתפקיד; כמו כן, בחירת מקורבים, בכלל זה קרובי משפחה או בני החמולה, לביצוע תפקידים ציבוריים, בניגוד לכללי-מנהל תקין; וכן, תשלומים מופרזים למקורבים, בעבור שירותים שהם מעניקים לרשות המקומית. למשל, תשלומים כפולים עבור ביצוע הסעות של תלמידים נכים לבתי ספר, גם כאשר ההסעות לא בוצעו כלל.

לפני שנדון בשאלה האם קיימת השחתה של הפוליטיקה ברשויות המקומיות הערביות, נציג נתונים ממשרד הפנים, על חקירות בנוגע לחיוב אישי ועל הטלת חיוב אישי בפועל, ונתונים על וועדות קרואות. המסקנות שאפשר להסיק מהנתונים הינה מוגבלת, שכן עצם העובדה שנפתחה חקירה בנוגע לחיוב אישי, או שהוחלט להטיל חיוב אישי על ראש רשות מקומית, או שקמה וועדה קרואה, עדיין לא מלמדות בהכרח על שחיתות. אך הנתונים בכל זאת נותנים לנו אינדיקציה מסוימת – לפחות חשדות לגבי חריגות מכללי מנהל תקין, על רקע מה שנראה כמו שימוש בתפקיד הציבורי להפקת טובות הנאה אסורות.

נזכיר כי נוהל חיוב אישי נקבע בחוק עקרון החיוב האישי מאפשר לחייב נבחר ציבור ועובדי ציבור שהיו אחראיים להוצאת כספים בניגוד לחוק להחזיר מכיסם הפרטי את ההוצאות שנעשו. בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות יש סעיפים, ששורשיהם בתקופת המנדט הבריטי, המאפשרים לממונה על המחוז במשרד הפנים או לשר הפנים לחייב אישית נבחר ציבור או עובדים ברשויות המקומיות בגין הוצאה שנעשתה שלא כדין מקופת הרשות המקומית.

6 בנייר הנושא את הכותרת "אסטרטגיית הפיתוח החברתי של הערבים הפלסטינים בישראל", אשר התבסס על מחקר שהגיש עזיז חיידר והופיע במסמך "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל", נכתב בין השאר (שם, עמ' 23) כי "בשנים האחרונות התחלנו להיווכח כי תהליך זה היה מוגבל מאוד ולא האריך ימים – הניהול המסורתי נמשך ואף העמיק והתרחב, התעצמו תופעות של שחיתות, מנהל לא תקין והמשך של משטר פטריאכיאלי".

כלל החיוב האישי הוא אוניברסלי, אך במקרים של נבחרים ונושאי משרה בשלטון המרכזי, בחברות ממשלתיות ובחברות פרטיות, בית המשפט הוא זה שמכריע בסוגיות אלה. בשנת 2005 נפתחו חקירות כנגד 5 רשויות יהודיות, ו־2 רשויות ערביות. זה יחס של 1:2.5, אף כי היחס אמור היה להיות 1:5. בשנת 2006 נפתחה חקירה נגד 20 רשויות יהודיות, ו־15 רשויות ערביות. זה כבר יחס של 3:4. שזה אומר ששיעור החקירות שנפתחו נגד המגזר הערבי הוא פי שלושה מהשיעור שהיה צריך להיות לו הייתה פרופורציה דומה בין שיעור החקירות לשיעור הרשויות הערביות מכלל הרשויות. בשנת 2007 נפתחה חקירה נגד 16 רשויות יהודיות, וכנגד 8 רשויות ערביות. בשנת 2008, לעומת זאת, נפתחה חקירה נגד 31 רשויות יהודיות, ו־23 רשויות ערביות. כלומר, שיעור החקירות לחיוב אישי שנפתח נגד רשויות ערביות גבוה בהרבה משיעורם מכלל הרשויות המקומיות. הדבר מלמד על כך שלפחות במשרד הפנים התגבשו חשדות לאי סדרים חמורים במספר גדול יחסית של רשויות מקומיות. נתון מעניין נוסף הוא שבשנת 2005 הוחלט לחייב ראש רשות יהודי אחד בחיוב אישי, וראש רשות ערבי אחד. בשנת 2006, הוחלט לחייב ראש רשות יהודי אחד, וארבעה ראשי רשויות ערביות. באופן יחסי, זה ייצוג של פי עשרים! כלומר, אם היחס בין החיובים היה נשמר כמו היחס באוכלוסייה, היינו צריכים להיות במצב שבשנת 2006 מחויב ראש רשות ערבי אחד על כל חמישה ראשי רשויות יהודים. בפועל, חוייב ראש רשות יהודי אחד, וארבעה ראשי רשויות ערביות. כמובן, אנו מבקשים להבהיר, שהנתון הזה אינו אומר שראשי הרשויות הערביות מושחתים יותר, או שיש יותר שחיתות במגזר הערבי. אך זו אינדיקציה למצב בעייתי. צריך גם לזכור שנוהל חיוב אישי הוא נוהל מורכב.

אגב, במכתב שקיבלנו בתגובה לנתונים שביקשנו, נאמר לנו כי הממונה לחיוב אישי במשרד הפנים סבור כי חש, כדבריו, כי "תופעות של מינהל לא תקין נמצאות בכל סוגי הרשויות המקומיות בישראל, אם כי ברשויות ערביות בשיעור גבוה משיעורן בקרב הרשויות. כמו כן, היקף התופעות בכל רשות ערבית שנבדקה, מהותן, משכן וסכומן גבוה באופן יחסי לאלו שברשויות יהודיות, אם כי אין לו נתונים סטטיסטיים מדויקים על כך". סוף ציטוט. הממונה מבהיר כי מדובר בהרגשה בלבד וכי אין לו נתונים סטטיסטיים מדויקים על כך. גם כאשר בוחנים את היקף הוועדות קרואות מגלים תמונה עגומה. משנת 2000, קמו מספר ועדות קרואות. רוב הוועדות קמו במועצות מקומיות ערביות.

לוח 1: פרטי הפיזור או הפיזור וההעברה מכהונה
ביישובים שמכהנת בהם ועדה קרואה⁸

מועד ביצוע הפעולות	הפעולות שננקטו	סיבת הפיזור או הפיזור וההעברה מכהונה	הרשות המקומית
יוני 2007	פיזור	אי-אישור תקציב	אבו-גוש
אוגוסט 2007	פיזור	המלצת ועדת חקירה	אופקים
נובמבר 2006	פיזור	אי-אישור תקציב	אל שאגור
נובמבר 2005; הוועדה הקרואה שמונתה התפזרה ביולי 2006 ובאוגוסט 2006 מונתה ועדה אחרת תחתיה	פיזור והעברה מכהונה	אי-אישור תקציב; המלצת ועדת חקירה	אעבלין
יוני 2006	פיזור והעברה מכהונה	המלצת ועדת חקירה	באקה ג'ת
נובמבר 2005	פיזור	אי-אישור תקציב	בית ג'ן
אפריל 2007	פיזור והעברה מכהונה	שיעורי גירעון וגבייה	דבוריה
אוגוסט 2007	פיזור (ראש הרשות המקומית התפטר מתפקידו)	אי-אישור תקציב; המלצת ועדת חקירה	זמר
נובמבר 2007	פיזור והעברה מכהונה	המלצת ועדת חקירה	טובא זנגריה
אוקטובר 2007	פיזור והעברה מכהונה	המלצת ועדת חקירה	טורעאן
יוני 2007	פיזור והעברה מכהונה	שיעורי גירעון וגבייה	טייבה
ספטמבר 2006	פיזור	אי-אישור תקציב	טירה
מועצה – ספטמבר 2006; ראש הרשות המקומית – נובמבר 2006	פיזור והעברה מכהונה	אי-אישור תקציב	יסוד המעלה
נובמבר 2005	פיזור והעברה מכהונה	אי-אישור תקציב; המלצת ועדת חקירה	ירוחם
אפריל 2007	פיזור והעברה מכהונה	שיעורי גירעון וגבייה	ירכא
אפריל 2007	פיזור והעברה מכהונה	שיעורי גירעון וגבייה	כפר כנא
יוני 2007	פיזור והעברה מכהונה	שיעורי גירעון וגבייה	כפר מנדא
פברואר 2007	פיזור והעברה מכהונה	המלצת ועדת חקירה	לוד
יוני 2007	פיזור והעברה מכהונה	שיעורי גירעון וגבייה	מגדל
ספטמבר 2006	פיזור	אי-אישור תקציב	מעיליא
נובמבר 2006	פיזור והעברה מכהונה	אי-אישור תקציב	מעלה עירון

8 מקור: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, 25.3.2009, עמ' 78.

הרשות המקומית	סיבת הפיזור או הפיזור וההעברה מכהונה	הפעולות שננקטו	מועד ביצוע הפעולות
מצפה רמון	אי-אישור תקציב	פיזור	אוקטובר 2007
נחף	אי-אישור תקציב; המלצת ועדת חקירה	פיזור והעברה מכהונה	מועצה – ספטמבר 2006; ראש הרשות המקומית – אוקטובר 2006
ערד	אי-אישור תקציב	פיזור והעברה מכהונה	מועצה – יוני 2007; ראש הרשות המקומית – אוגוסט 2007
קציר חריש	אי-אישור תקציב; המלצת ועדת חקירה	פיזור והעברה מכהונה	אוקטובר 2006

מנגד, יש לציין כי הקמת וועדות קרואות זכתה לאחרונה לביקורת ממבקר המדינה, מה שכמובן מפחית מהתוקף של אינדיקטור זה. כדברי הביקורת "בביקורת הועלו ליקויים מהותיים בנוגע להפעלת סמכותו של שר הפנים להורות על פיזור ועל העברה מכהונה, להפעלת סמכותו למינוי יושבי ראש וחברים לוועדות הקרואות, לתפקוד הוועדות הקרואות ולמשך כהונתן".⁹ סוגיה שנייה היא ארגון החיים החברתיים באופן פוליטי. האם האופי הפוליטי של הפוליטיקה המוניציפאלית ברשויות מקומיות ערביות הושחת, ואם כן, האם הדבר קשור להתגברות כוחה החמולה?

כדי שנוכל לברר סוגיה זו עלינו להציע תפיסה כלשהי של התחום הפוליטי, ועלינו להציג מאפיינים של הדפוסים החמולתיים. לאחר מכן ניתן יהיה לראות באיזו מידה, אם בכלל, מתנגשים שתי צורות הארגון הללו.

בעקבות ספרו של מייקל וולצר *Spheres of Justice*,¹⁰ ועל בסיס ספרו של מרק פילפ, *Political Conduct*,¹¹ אנו מציעים לאפיין את הפוליטיקה באמצעות שש נקודות:

- פוליטיקה היא דרך לארגן את החיים החברתיים בטריטוריה מסוימת, והיא מתאפיינת בשאיפה לכוון סדר וביטחון בחברה במקום כאוס ואלומות;
- כל מי שמושפע מהחלטה פוליטית הוא חבר בפוטנציה בקהילה הפוליטית, והוא זכאי להיות שותף בהחלטה בצורה כזו או אחרת; תושבי קבע זכאים להיות שותפים בהחלטות הפוליטיות, וזוהי למעשה המשמעות הבסיסית של אזרחותם, או של "להיות אזרח";
- כדי לארגן את החיים החברתיים באופן פוליטי יש לכוון מוסדות לקבלת החלטות, כמו פרלמנט, עם פרוצדורות מוסכמות במידה כזו אח אחרת הקובעות כיצד מופעלת העוצמה

9 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, 25.3.2009, עמ' 73.

10 Walzer Michael (1983) *Spheres of Justice* (U.S.A.: Basic Books, Perseus Books Group).

11 Philp Mark (2007) *Political Conduct* (Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press).

- הפוליטית וכיצד לקבל הכרעות במצבים של מחלוקת, כמו החלטת הרוב, כדי למנוע ניצול לרעה של התפקיד הציבורי והשפעות של התלהטות היצרים או הלכי רוח רגעיים;
- שוויון בחשיבות של האנשים המושפעים מהחלטה – עמדתו וקולו של כל אחד נחשבים שווים בערכם המוסרי לעמדתו וקולו של כל אחד אחר;
- גיבוש החלטה ומדיניות באמצעות שכנוע ודיבור ולא באמצעות שימוש באמצעי אלימות והפחדה;
- החלטות ציבוריות מחייבות הצדקה ומתן דין וחשבון לציבור מדוע הוחלט כך ולא אחרת, וההצדקה להחלטה כזו ולא אחרת צריכה להיות קשורה לטובת הציבור; כלומר, ההחלטה צריכה להיות הפס ככזו המשרתת את הציבור, ומי שמקבל אותה צריך להראות כיצד היא משרתת את הציבור.

את החמולתיות אפשר לאפיין כך:

- ראש הרשות המקומית או נושאי משרות אחרות, סבורים כי זכותם או תפקידם לשרת את החמולה שלו ולא את כלל תושבי הרשות המקומית; אם החלטה מסוימת עלולה לפגוע בטובת החמולה או במי מבין החברים בחמולה, היא לא תתקבל, אף כי היא עשויה לשרת את טובת הציבור; היא לא תתקבל מהטעם שהיא פוגעת במישהו השייך לחמולה, ולא מהטעם שיש לשמור על זכויות האזרחות של כל אחד ואחד מהתושבים; שרה אוסצקי לזר הגדירה זאת כך: "מחויבות הנבחרים היא בעיקר לבני משפחתם ולבוחריהם, ולא לכלל הציבור"¹².
- דפוס הצבעה למועמדים על בסיס שייכותם המשפחתית או השבטית. מבין שני מועמדים השייכים למספר חמולות, המצביע/התושב ייבחר תמיד את מי ששייך לחמולה שלו ולא את מי ששייך לחמולה אחרת, בלי קשר לעמדות של המתמודדים, סדר היום שהם מציעים וכדומה;
- ראש הרשות המקומית מדיח מהמועצה אנשים שאינם שייכים לחמולה שלו; שרה אוסצקי לזר כנראה התכוונה לתופעה זו כאשר היא כתבה על "מינויים לא ענייניים בגלל התחייבויות משפחתיות"¹³.
- הקריטריון לבחירת אנשים חדשים לתפקידים ברשות, ולבחירת אנשים שיעניקו שירותים עבור הרשות המקומית, אינו מידת ההתאמה שלהם לתפקיד, על-בסיס הניסיון שלהם,

12 אוסצקי-לזר שרה (2005) "הבחירות לרשויות המוניציפאליות הערביות 2003 – מבט כללי", אצל רכס אלי ואוסצקי-לזר שרה (עורכים), הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות (תל-אביב; מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה; קרן קונרד אדנאואר – תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי), עמ' 12.

- השכלתם או קריטריונים פרופסיונאליים כאלה ואחרים, אלא זיקתם המשפחתית לראש המועצה או למי שממנה ובוחר את אלה שיעניקו את השירותים;
- בני חמולה נוטים שלא לשלם מסים למועצה אם מי שנבחר לראש המועצה אינו שייך לחמולה שלהם;
 - קבלני קולות של מפלגות ערביות ומפלגות ציוניות מארגנים קולות בעיקר על-בסיס חמולה או חמולות.

מוהנד מוצטפא העלה את הטענה כי בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2003 נבחרו 11 ראשי מועצות וערים על בסיס שיוכם המפלגתי והמצע שלהם, ואילו השאר, 42 במספר, על רקע שיוכם המשפחתי. יחד עם זאת, ישנן גרסאות שונות באשר לחלוקה בין רשימות מפלגתיות ומשפחתיות, על רקע אי הבהירות או אי הסכמה, הן מושגית והן מתודולוגית, כיצד להבחין בהצבעה מטעם כזה ולא אחר.¹⁴ נאיף אבו שרקה גורס כי בשנת 2003 רק 11% מחברי המועצות הערביות נבחרו במסגרת התמודדות במפלגות ארציות, ואילו 89% השתייכו למפלגות מקומיות. הוא מעלה את הסברה כי חלק מהרשימות המקומיות הן חמולתיות ועדתיות.¹⁵

ובכן, האם פוליטיקה וחמולתיות הם תרתי דסתרי? האם יש קשר בין המבנה החמולתי לבין המעשים הפסולים לכאורה שציינו זה עתה? על פניו, ניתן לראות התנגשות בין תפיסה דמוקרטית של פוליטיקה, או ארגון החיים החברתיים באופן פוליטי במובן הנורמטיבי של המושג, לבין ארגון החיים החברתיים על בסיס החמולה. עצם העובדה שראש רשות מקומית לא חש חובה לדאוג לכל מי שמושפע מההחלטות המתקבלות על-ידו, אלא רק לאלה המקורבים לו או לחמולה, היא כבר סוג של עיוות של הפוליטיקה או הרעיון הפוליטי. גם העובדה שבהתארגנות כזו יש פחות מקום לדיבור ולשכנוע, ובעצם, רק השייכות המשפחתית והיתרון המספרי קובעים מי יהיה ראש הרשות, מצביעים על כך שהאופי הפוליטי של הבחירות המוניציפאליות ושל ניהול המועצה חלקי ביותר. אם לא די בזאת, הרחות של נושאי תפקידים על רקע שייכותם לחמולה מסוימת, ומינוי אחרים לתפקידים ביצועיים או לביצוע עבודות ציבוריות, על-בסיס שייכותם לחמולה, היא לא רק השחתה של הרעיון הפוליטי אלא היא סוג של מעשה פוליטי מושחת, או ליתר דיוק, פרקטיקה שלטונית מושחתת.

14 מוצטפא מוהנד (2005) הבחירות המקומיות בקרב המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל: התחזוקה של החמולה ושקיעת המפלגות, אצל רכס אלי ואוסצקי-לזר שרה (עורכים), הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות (תל-אביב; מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה; קרן קונרד אדנאואר – תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי), עמ' 21, ועמ' 24 ה"ש 1.

15 אבו שרקה נאיף (2005) "חסמים בניהול הרשות המקומית הערבית", אצל רכס אלי ואוסצקי-לזר שרה (עורכים), הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות (תל-אביב; מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה; קרן קונרד אדנאואר – תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי), עמ' 27.

יחד עם זאת, במקביל להתחזקות המחודשת של דפוס החמולה, דפוס זה עובר תהליך של פוליטיזציה. הפוליטיזציה באה לידי ביטוי במספר אופנים. ראשית, קיום פריימריס בתוך החמולה, שבאמצעותם קובעים מי יהיה ראש החמולה. שנית, הבחירה של ראש החמולה נעשית גם על בסיס בחינה עניינית של יכולותיו של ראש החמולה, ולא רק על בסיס שיוכי. שלישית, חמולות קטנות מתאחדות יחד, כדי לצבור עוצמה. המסקנה היא שייתכן שבשלטון המקומי הערבי הפוליטיקה קיימת ברמת החמולה יותר משהיא קיימת ברמה המוניציפאלית. בכל מקרה, נראה כי ארגון החיים החברתיים ברמה המוניציפאלית ברשויות מקומיות ערביות אינו פוליטי במובן המלא של המושג, אלא אך ורק במובן הצר שלו, קרי, במובן זה שמדובר בתהליך קבלת החלטות לא אליים, שבו מקבל ההחלטות נבחר על-בסיס עקרון הרוב, ולא על בסיס כוח הזרוע. אם אכן יש ממש בטענה זו, ודפוס החמולה התחזק בשנים האחרונות, אזי ניתן לראותו כהשחתה, ולו חלקית, של הפוליטיקה המקומית הערבית.

הסוגיה השלישית שנבקש להתייחס אליה בקיצור היא השאלה האם יש שחיתות ממוסדת ברשויות המקומיות הערביות. בשלב הזה, אין אפשרות לענות על השאלה הזו, מכיוון שאין לנו מספיק נתונים לגבי היקף מעשי השחיתות. יחד עם זאת, צריך לומר שני דברים. ראשית, יש אינדיקציות לכך שהיקפי הפרות כללי המנהל התקין, על רקע מה שנראה כמו ניסיונות להפיק טובות הנאה אסורות מהתפקיד, אינם מבוטלים. שנית, לא ידוע לנו על תופעות של סחיטה או ניצול של ראשי רשויות, או על תופעות של שוחד. כלומר, ייתכן כי הסטייה מכללי המנהל התקין היא פונקציה של תפיסת חמולה, או של העוינות בין הרשות המקומית לשלטון המרכזי, אך אין להסיק מכך שראשי הרשויות המקומיות מתנכלים לתושבים, סוחטים אותם, מקבלים שוחד על בסיס קבוע וכדומה.

6. סיכום

בנייר זה הצבענו על הצורך לחקור את היקפי השחיתות הפוליטית ברשויות המקומיות הערביות, ואת השיח עצמו, על שלל הטענות הרווחות בו. במסגרת זאת הצבענו על הקשיים המושגיים לקבוע מהי שחיתות פוליטית בכלל ומהי שחיתות במגזר הערבי בפרט, על הבעיות המתודולוגיות הכרוכות במחקר אמפירי של שחיתות פוליטית, על הסברים אפשריים לתופעה, ועל מספר נתונים אינדיקטיביים, המצביעים על בעיה הן מבחינת הפרקטיקות השלטוניות והן מבחינת היקפי המעשים הבעייתיים. כפי שהבהרנו לכל אורך הנייר, בשלב הזה, הדיון מבוסס על ממצאים אינדיקטיביים בלבד, ועל רשמים, אך לא על עבודה אמפירית מספקת.

ניתן לסכם ולומר כי קיימות אינדיקציות המצביעות על האפשרות שהרשויות המקומיות הערביות סובלות הן ממספר לא מבוטל של מעשים פוליטיים מושחתים והן מהיקף גדול של פרקטיקות שלטוניות מושחתות. ניתוח מבני וניתוח של דפוסי ההצבעה במערכות הבחירות

האחרונות מצביע על האפשרות כי הן מעשי השחיתות הנקודתית והן הפרקטיקות השלטוניות המושחתות קשורים לתהליכי השחחה בפוליטיקה ברמה המוניציפאלית. אם יש ממש בטענות הללו, אנו מציעים את ההשערה הנוספת: תהליכי ההשחחה ברמה המוניציפאלית קשורים למעמד האזרחים הערבים במדינת ישראל, שרואה עצמה כמדינתו של העם היהודי ולא כמדינת כל אזרחיה, ולכך שהמעמד הרעוע חיזק את הפרקטיקות המסורתיות וא־פוליטיות, קרי, את הפוליטיקה החמולתית.

אנו סבורים כי עדיין קיים פוטנציאל ממשי לשינוי באיכות הפוליטיקה המקומית, קרי, לנטישת הפרקטיקות המושחתות ולירידה בהיקף המעשים המושחתים, בעזרת רפורמות מלמטה ומנהיגות מקומית, אך מעריכים כי אם ישתנה מעמד האזרחים הערבים בישראל, ואם תהליכי ההדרה יוחלשו, יש סיכוי גבוה יותר לירידה בהיקפי השחיתות הפוליטית.

אנו מבקשים לשוב ולהדגיש, כי הטענות לעיל מבוססות על מידע חלקי ביותר ועל רשמים שנאספו במהלך שנים של מחקר, הן של שחיתות פוליטית בישראל והן של הפוליטיקה הערבית. הממצאים לכאורה טעונים בדיקה נרחבת נוספת, ומיצוי מקורות המידע הקיימים. יתרה מכך, גם אם נמצה את המידע על בסיס הקיים, עדיין יוותרו פערי מידע משמעותיים. אנו גם מבקשים להזכיר שכשאנו מדברים על שחיתות פוליטית, קל וחומר, על השחחה של ארגון החיים החברתיים באופן פוליטי, אנו לא מדברים על תופעה פלילית או עבריינית בהכרח, ואנו לא מתייחסים בהכרח לשוחד. בכל מקרה, ובהינתן ההסתייגויות והזהירות המתבקשת, אנו סבורים כי שחיתות פוליטית ברשויות המקומיות אינה תופעה שולית, וכי הגיע העת לחקור את הסוגיה בצורה רצינית ושיטתית.

חלק שני

הפוליטיקה הערבית בישראל
בעקבות הבחירות לכנסת ה-18

מודרים בעל כורחם: האזרחים הערבים בפוליטיקה הישראלית

מוחמד דראושה

שנת 1966 הייתה שנה מעצבת בהתפתחותה של הזהות הפוליטית הלאומית של הערבים במדינת ישראל. דומה שאז היה אפשר להבחין לראשונה בין שתי ההתייחסויות השונות של האזרחים הערבים להשתתפות בבחירות: (1) אזרחים שהשתתפותם במערכת הפוליטית בישראל הייתה השתתפות של צייתנות, כזכר לממשל הצבאי, מתוך רצון להמשיך ולרצות את הרוב הדומיננטי במדינה; השתתפות זו באה לידי ביטוי בתמיכה במפלגות הלוויין או בהצבעה של רוב האוכלוסייה – כמעט 70 אחוז – בעבור המפלגות הציוניות, אם מן השמאל ציוני אם לאו; (2) אזרחים שהצביעו הצבעת מחאה, בעיקר בעבור חד"ש ובהמשך בעבור מפלגות אחרות שקמו אט אט. שיעורם של מצביעים אלה היה 25%-30% מכלל המצביעים הערבים.

בשנת 1988 החלו לנשב רוחות חדשות בדבר הסדר בין ישראל לפלסטינים. במסגרת זו נשאלו שאלות בדבר מקומם של הערבים אזרחי ישראל בהסדר ובדבר שותפותם במערכת הפוליטית במדינה. הדיון נסב על סוג המעורבות הפוליטית של הערבים בישראל: האם יצביעו הצבעת מחאה או הצבעת צייתנות? אל השיח של המפלגות חדר המושג "אינטגרציה" והוא נמשך עד 1999. בשיח זה נשמעו קולות שהתריסו כי אין ברצונם של הערבים להיות קול מחאה בלבד ואף לא צייתנים, אלא כוח משפיע וחלק ממערך השלטון במדינת ישראל.

הסכמי אוסלו עודדו במידה ניכרת את הגישה הפרגמטית בקרב המפלגות הערביות. הסכמים אלה ביטאו כי הערבים בישראל אינם נכללים בפתרון הסכסוך. למעשה נאמר להם כי יוסיפו להיות אזרחי מדינת ישראל וכי עליהם למצוא בעצמם את הנוסחה המתאימה ביותר כדי להשתלב בעשייה האפקטיבית ביותר מבחינתם.

גישה פרגמטית זו התבטאה היטב בבחירות בשנת 1999. בבחירות אלה הציע אהוד ברק לבני האוכלוסייה הערבית להצביע בעבורו והוא מצדו הבטיח להשיב את תקופת תור הזהב ששררה בין השנים 1992-1996, תקופת שלטונם של יצחק רבין המנוח ושל שמעון פרס. ברק אף הבטיח כי אם יתמכו בו, יקבלו לא רק מעמד של גוש חוסם אלא אף שותפות בקואליציה, כלומר שותפות בתהליך קבלת ההחלטות במדינת ישראל.

מובן כי ההבטחה הזו התפוגגה כבר למחרת הבחירות. ב־18 במאי לפנות בוקר, בנאום הניצחון שלו, אמר ברק כי לאחר הזכייה בבחירות המלאכה החשובה יותר היא הקמת קואליציה יהודית בכנסת ישראל. כך הוא ניסה להגיב על הטענות שנשמעו כלפיו במסע הבחירות של בנימין נתניהו ("תבחרו בין ביבי לבין טיבי"). אהוד ברק דחק את המפלגות הערביות לשוליים של המערכת הפוליטית הישראלית, ולמעשה שידר מסר שהאזרחים הערבים אולי טובים דיים להיות חלק ממעגל ההצבעה, אך אינם טובים דיים להשתתף בקבלת ההחלטות במדינה.

בבחירות של שנת 2006, וכתוצאה ישירה של אירועי אוקטובר 2000 ושל ההתפתחויות לאחר מכן, נרשמה ירידה תלולה מאוד בשיעור ההשתתפות של הערבים בבחירות, מ־75% ב־1999 ל־56% ב־2006. השנה, 2009, נמשכה הירידה ושיעור ההצבעה עמד על 53% (כך על פי הנתונים הרשמיים; ידוע על "הסדרים" שנעשו בקלפיות לאחר סגירתן ורבים מעריכים כי שיעור ההצבעה האמיתי בציבור הערבי עמד על 40%).

הציבור הערבי מתחיל להדיר את רגליו מן המערכת הפוליטית כתגובה על אי־הכללתו בתהליך קבלת ההחלטות ובמוקדי ההשפעה על מדיניות הממשלה. אפשרויות ההצבעה העומדות בפני האזרח הערבי מן השורה גם כיום הן הצבעת מחאה או הצבעת צייתנות בעד אחת מן המפלגות הצייוניות.

תוצאות ההצבעה בבחירות של שנת 2009 מלמדות שרק 5%–7% מן הערבים הצביעו בעבור השמאל הצייוני, אך הפרגמטים שבהם למעשה נמנעו מהצבעה. הערבים החפצים בשותפות בקבלת ההחלטות אינם מוצאים את מקומם, לא במפלגות הערביות וכמובן לא במפלגות האחרות. ההימנעות מהצבעה מאפיינת אפוא לא רק את מי שאינם מאמינים במערכת הפוליטית הישראלית מבחינה לאומית או מבחינה דתית, אלא גם את מי שרואים שתהליך האינטגרציה והתמורות הכרוכות בהשתתפות במערכת הפוליטית אינם ראויים ואינם מניבים כל תועלת לאזרח הערבי מן השורה.

תהליך ההדרה שנוקט הרוב היהודי במדינת ישראל נגד הציבור הערבי והגזענות הגואה באים לידי ביטוי היום בתהליך של התנתקות או הדרה עצמית של הציבור הערבי מהמערכת הפוליטית. האזרח הערבי תוהה: מדוע להתמודד על מושב בכנסת? מה יכול חבר כנסת ערבי היום לעשות למען הציבור שלו? כל שהוא יכול לעשות הוא לזעוק את זעקתו בתקשורת העברית רק בהקשרים שליליים. אין ביכולתו להשפיע על המערכת הפוליטית בישראל, והוא מוצא את עצמו כספוג המושך אליו את השנאה של הציבור היהודי כלפי הערבים בישראל. במסגרת תפקידו עליו לשקף את הפנים הביקורתיות של הערבים כלפי מדינת ישראל וכלפי מדיניותה, והבמה המרכזית שלו היא למעשה הבמה של התקשורת הערבית, והיא אף משקפת את ביקורתו בעוצמה רבה יותר.

יתר על כן, לאורך השנים לא נוצר שיח אמיתי בין המנהיגות הערבית לבין מדינת ישראל. כדי לנסח מדיניות כלפי מיעוט יש לבנות שיח עם המנהיגות האוטנטית של המיעוט, אך מדינת ישראל לא השכילה לעשות כן. אין להתפלא אפוא כי לנוכח כל הנסיבות שהוזכרו לעיל רוב הערבים מעדיפים להתנתק מבחינה פוליטית מן המדינה שבה הם חיים.

אזרחות ומהלכים לשחיקתה:

משפט, מוסר ותחשיבי תועלת בנוגע להצעות "ישראל ביתנו" לחילופי שטחים מאוכלסים ולהתניית הזכות לבחור לכנסת בשבועת אמונים

אילן סבן*

- א. פתח־דבר
- ב. תמצית הבעייתיות במישור המוסרי והתועלתני: קסם אפל וקוצר־ראייה
- ג. משוכות חוקתיות
1. "חילופי שטחים": משוכות חוקתיות ביחס להעברת שטחים מתחום ריבונותה של ישראל
 2. "חילופי אוכלוסין" ומהלכים הנלווים להם: משוכות חוקתיות שעניינן פגיעה באזרחים ובתושבים – האם נפגעות זכויות בעלות הגנה חוקתית?
 - 2.1 הפגיעה הטמונה בהוספת הדרשה ל"שבועת אמונים": זכות־היסוד לבחור
 - 2.2 פגיעתה של התוכנית בזכויות־יסוד חוקתיות אחרות
 3. האם הפגיעה בזכויות החוקתיות עונה על דרישותיה של פסקת ההגבלה? סוגיית "התכלית הראויה" וסוגיית "מידתיותם של האמצעים"
 - 3.1 הטענה כי זו התוכנית "הגורמת את המידה הפחותה של סבל"
 - 3.2 הטענה כי זו התוכנית "המבטיחה ביטחון ויציבות"
 - 3.3 הטיעון הדמוגרפי במשולב עם הטענה לזכות ההגדרה העצמית היהודית בישראל
 - 3.4 הצידוק של "מניעת מלחמת־אזרחים פנימית ישראלית־יהודית"
- ד. ירושלים המזרחית והכפר רג'ד בגבול לבנון־סוריה־ישראל
- ה. סוף־דבר: שילוב מכלכל של משוכות חוקתיות בצד התדלדלותה של תרבות פוליטית דמוקרטית ובצד חולשתה של ה"חוקתיות" שהתגבשה

* המאמר אסף בדרכו טיוטות לא־מעטות וצבר שלמי־תודה רבים. תודתי העמוקה נתונה לדני סטטמן ולסמי סמוחה, וכן לשי אוצרי, חסן ג'בארין, חיים גנז, ירון זיגלר, באדי חסייסי, משה כהן־אליה, ברק מדינה, אמיר מלצר, דורון מנשה, קייס נאסר, סאמר נג'אר, ערן פיש, טל צור, יעל רוני, מאיה רפפורט וגילה שטופלר. כל כתובות האינטרנט המאוזכרות במאמר זה נבדקו לאחרונה ב־8.7.2010.

א. פתח־דבר

תחילה אציג את אשר נתפס בעיניי כתמצית הבעייתיות המוסרית והתועלתנית הטמונה בתוכנית של מפלגת "ישראל ביתנו" לחילופי שטחים מאוכלסים בין ישראל לבין הישות הפלסטינית (להלן: התוכנית), ולאחר־מכן אנתח את המשוכות החוקתיות העומדות בדרכה. אגב דיון זה אעסוק גם במרכיב של התוכנית – שהוא חלק מהצעה כוללת אחרת של "ישראל ביתנו" – להתנות את האזרחות הישראלית או את הזכות לבחור לכנסת בשבועת אמונים לישראל כמדינה יהודית.

להלן עיקרי התוכנית של "ישראל ביתנו":¹

- (1) ישראל תיזום מהלך בו יקבע גבולה עם הפלסטינים.
 - (2) הגבול החדש יביא לכך כי הרוב היהודי במדינת ישראל יהיה יציב ומובטח לשנים רבות.
 - (3) ההתייחסות לגבול תכלול שני מרכיבים: 'מיקום הגבול' ו-'יחסי הגבול'.
 - (א) ישראל והפלסטינים יחליפו שטחים כשהבסיס לחילופים אלה יהיו שיקולים דמוגרפים. השאיפה היא להגיע לקו מוסכם עם הפלסטינים ולקבע הסכמה זו בקהילייה הבינלאומית ובאו"ם.
 - (ב) הישובים הערבים בואדי ערה ו'במשולש' יעברו לריבונות של הרשות הפלסטינית.
 - (ג) ההתיישבות הישראלית ב'גושים הגדולים' הסמוכים ל'קו הירוק' תעבור לריבונות ישראלית. (דוגמת אריאל, מעלה אדומים, גוש עציון ואחרים).
 - (ד) כ־170,000 ערבים באזור מטרופולין ירושלים יכללו בשטח הפלסטיני.
 - (ה) לאחר ההעברה ישראל תשתחרר ממחויבויותיה הכלכליות לאזרחים שיהיו מחוץ לתחומה, כולל תשלומי הביטוח הלאומי.
 - (ו) יחסי הגבול יהיו בשאיפה ל'גבול פתוח', המאפשר מעבר מבוקר של אנשים וסחורות. מידת הפתיחות תהיה בהתאם לרמת הביטחון שתהיה לישראל. ככל שהשקט יגבר – הגבול יהיה פתוח יותר.
- כולם נשבעים אמונים למדינה.

1 תוכנית מפלגת "ישראל ביתנו" ניתנת לצפייה באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, המפנה למצעה של המפלגה: www.idi.org.il/elections_and_parties/documents/israel_beytanu_18.pdf. לעיקרי התוכנית ראו שם, בעמ' 6.

ב. תמצית הבעייתיות במישור המוסרי והתועלתני:

קסם אפל וקוצר-ראייה

מפלגת "ישראל ביתנו" זוכה בעדנה; היא מציעה קסם שכובש לב רבים בציבוריות הישראלית; גם להתנחל; גם לשמור עתה, אל מול הקשיים המתעצמים, על חלקים ניכרים מאותה התנחלות; וגם לקבל על כך "בנוס" – "בתמורה" לקבלת רוב המתנחלים, על הטריטוריות שהם התיישבו עליהן, יוצאו רבבות אזרחים ערבים ויועברו, על שטחם, למדינה או לישות הפלסטינית. אלא שיש כמה פרכות בקסם. על אחת כבר דובר בשיח הציבורי בישראל.² לעסקת חילופי השטחים יש שלושה צדדים לפחות: ישראל, פלסטין ואזרחיה הערבים-פלסטינים של ישראל המועמדים להעברה. אלה האחרונים דוחים את ההצעה בנחרצות.³ גם יחסה של פלסטין אינו צפוי להיטיב עם התוכנית, שכן היא לא תסכים בוודאי לכפות את עצמה על מיעוט הרוצה להישאר חלק ממדינת אזרחותו.⁴ בהעדר הסכמה להצעה מצד שניים משלושת הצדדים לתוכנית, גואים קשייה הפוליטיים, המוסריים והמשפטיים. ארחיב על כך בהמשך, אך תחילה אדון בקשיים מרכזיים אחרים של התוכנית.

- 2 לדיון חשוב המחדד שאלות של מוסר, תועלת ומשפט בעניינה של התוכנית ראו שאול אריאלי, דובי שורץ והדס תגרי "עוון ואיוולת: על ההצעות להעביר יישובים ערביים מישראל לפלסטין" מחקרי פלורסהיימר (2006), ניתן לצפייה בכתובת www.fips.org.il/Site/p_publications/item_he.asp?iid=751; שאול אריאלי "לא כך נשיג רוב" הארץ 3.9.2007, ניתן לצפייה בכתובת www.haaretz.co.il/hasite/spages/900235.html. לתמיכה ברעיון שביסוד התוכנית ראו ארנון סופר "דמוגרפיה וטריטוריה: גורמים מרכזיים ביחסי יהודים וערבים" אופקים בגיאוגרפיה 23, 60-61 (2004); גדעון ביגר "הדרך היחידה להסכם" הארץ 13.8.2007, ניתן לצפייה בכתובת www.haaretz.co.il/hasite/spages/893001.html; וכן: Uzi Arad, *Territorial Exchanges and the Two-State Solution for the Palestinian-Israeli Conflict* (working paper, submitted for the Herzeliya Conference, 2006); Uzi Arad, *Trading Land for Peace. Swap Meet*, THE NEW REPUBLIC (November 2005), available at www.tnr.com/article/trading-land-peace; Sergio Della Pergolla, *Demographic Trends in Israel and Palestine: Prospects and Policy Implications*, 103 AMERICAN JEWISH YEARBOOK 3 (2003).
- 3 לפי סקר ארצי מייצג שערך סמי סמוחה במסגרת מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל 2007, נמצא שרק 10.1% מהנשאלים הערבים היו מוכנים לעבור לגור במדינה הפלסטינית. בעמדה זו מחזיקים גם תושבי ה"משולש" ומנהיגי הציבור הערבי. ממצא זה מקבל אישור גם בסקרים אחרים שנערכו בשני העשורים האחרונים. לתמצית של דוח המדד ראו סמי סמוחה "מדד יחסי ערבים יהודים בישראל 2007" כנס חיפה לאחריית חברתית 44 (2007), ניתן לצפייה בכתובת soc.haifa.ac.il/~s-smooaha/download/Index_2007_Highlights_Heb.pdf (להלן: "סקר מדד יחסי יהודים-ערבים 2007"). ראו גם את הסקר "Land and Population Exchange Survey", שערך מכון מדה אל-כרמל למחקרים חברתיים, שלפיו 91% מהנשאלים, תושבי ה"משולש", מתנגדים לתוכנית. הסקר ניתן לצפייה בכתובת www.mada-research.org/?LanguageId=1&System=Item&MenuId=11&CategoryId=10&ItemId=264&ItemTemplateId=1.PMenuId=2&MenuTemplateId=1&MenuGroupLinkId=1&CategoryId=10&ItemId=264&ItemTemplateId=1.
- 4 אריאלי, שורץ ותגרי, לעיל ה"ש 2, בעמ' 45-46. פרופ' מתי שטיינברג מבהיר (בשיחה עימו מיום 28 ביוני 2010) כי הנהגת הרשות הפלסטינית דוחה באופן עקרוני גם את התוכנית הקונקרטית וגם את עצם הרעיון של החלפת שטחים מיושבים, שכן היא רואה בהם מדרון חלקלק לפעולות גירוש נגד המיעוט הערבי-פלסטיני.

אקדים ואומר שתיים: ראשית, הקשיים והתחזיות שאשרטט להלן נושאים מטבעם אופייניים ספקולטיביים. זה טיבו ההכרחי של העיסוק בחיזוי התרחשויות במציאות מורכבת ורב-משתנים – חיזוי אשר לבני-אדם תאבי חיים אין ממנו מנוס. אלא שניתן למתן את מידת הספקולטיביות של תחזיות, ואני מקווה שאצליח בכך בנימוקים שאשמיע להלן. שנית, המחירים שאפרט בגדר אותן תחזיות צפויים ברובם להיגבות בה-בעת מכל הקהילות המעורבות – הישראלים-היהודים, הערבים-הפלסטינים אזרחי ישראל והפלסטינים בשטחים. להדגשה זו נודעת חשיבות, שכן חלקנו רגילים לתפוס את הסכסוך הלאומי כ"משחק סכום אפס", כזירה שבה "מה שרע ליריבי טוב לי, ולהפך". זו תפיסה פשטנית; משחק באש מאיים תכופות על כל הניצבים סמוך אליה.

מחירה הצפויים של תוכנית "ישראל ביתנו" הם משני סוגים: נזקים שהיא גורמת, בעיקר לאזרחים הערבים באזור ה"משולש"; וסיכונים כלל-חברתיים שהנזקים הללו גוררים. ראשית, התוכנית שוחקת את מעטה האזרחות המגונן על המיעוט הערבי-פלסטיני, והנה מעטה זה הוא אחד המנגנונים המרכזיים הבולמים שיברון אלים של מערכת היחסים הבין-קהילתית בתוך ישראל והיסחפות של האזרחים הערבים להשתתפות במאבק המזוין של עמם.⁵

שנית, פתרון הסכסוך בדמות אפשרות של חלוקת הארץ לשתי מדינות נותר בעינו רק כל עוד אין הופכים את אזרחיה הערבים של ישראל לאויביה או למתנגדיה המרים. אם אזרחי המדינה נהפכים לאויביה או נעשים למתנגדים נחושים למסגרת הטריטוריאלית שלה, מתערערת מאוד אפשרות החלוקה, שהרי רוב האזרחים הערבים חיים באזורים מעורבים אשר קשים ביותר לחלוקה גם מבחינה תיאורטית (הגליל, הנגב, הערים המעורבות וכדומה).⁶ אני בין הסוברים כי פתרון שתי המדינות הוא האפשרות הטומנת בחובה את המידה הפחותה ביותר של שפיקות-דמים ואת הסיכוי הגבוה יותר ליציבות ארוכת-טווח.

אפרט יותר. לאזרחות הישראלית נודע עד עתה משקל של ממש בזהותו של המיעוט הערבי-פלסטיני. ההיסטוריה של האזרחים הערבים היא ההיסטוריה של מדינת-ישראל: הם גדלו איתה; היא מרכז ההווה שלהם – הפוליטית, הכלכלית והחברתית; והיא המסגרת שבה

5 השוו: Sammy Smooha, *Minority Status in an Ethnic Democracy: The Status of the Arab Minority in Israel*, 13 ETHNIC & RACIAL STUD. 389 (1990), available at soc.haifa.ac.il/~s.smooha/download/MinorityStatusEthnicDemocracy.pdf. לאזורה בדבר סכנותיה של התוכנית ליציבותה הפוליטית של החברה הישראלית ראו עלי חירר "דין אום אל-פחם כדין נצרת" *ynet* 22.8.2007, ניתן לצפייה בכתובת www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3440396,00.html.

6 ונקודה נוספת סמוכה: תוכנית "ישראל ביתנו" מערערת על הגבולות הטריטוריאליים היחידים של ישראל שזכו בהכרה (מעשית, ובאופן חלקי גם משפטית) במישור הבין-לאומי – גבולות "הקו הירוק". אם כך, מדוע לא תבוא פנייה לעסוק בתביעה לשינוי אותם גבולות מוסכמים – למשל, לגבולות שהותוו בהצעת החלוקה של האו"ם? לטענה דומה ראו גם אריאלי, לעיל ה"ש 2.

הם רואים את עתידם.⁷ השפה העברית שגורה בפיהם, והתרבות הישראלית חלחלה בחלקה לתוכם. בישראל הם נהנים מרשתות מסוימות של הגנה סוציאלית, מרמה מסוימת של שלטון חוק ושל חופש פעולה פוליטי, מהגנה מסוימת מפני כפייה דתית ועוד. אולי בשל כך (ובשל טעמים נוספים) נותר שיתוף־הפעולה של אזרחים ערבים עם הטרור בגדר תופעה שולית הנתקלת בגינוי פנימי.⁸ יתר על כן, קריאת־התיגר האידיאולוגית העכשווית על אופייה של המדינה "היהודית והדמוקרטית" (למשל, במסמכי "החזון העתידי") נעשית בדרכי שלום, והיא גם מתמקדת באופייה של הטריטוריה האמורה להישאר המסגרת המשותפת לרוב ולמיעוט – מדינת־ישראל בגבולות הקו הירוק.⁹

אולם מה יתרחש אם יישבר במיעוט דבר־מה עמוק בשל התנהגותה של ישראל? לתפיסתי, אם תוכנית "חילופי השטחים" תקרום עור וגידים ותעבור לשלב של ביצוע, תיגדש סאת הסבל. על דברים שנראים קטנים יותר נשברה הלגיטימציה של "הממשל העצמי" (The Home Rule) בצפון אירלנד בסוף שנות השישים של המאה העשרים, ונפתחה תקופה בת שלושים שנה של אלימות וטרור מצד שתי הקהילות הלאומיות במקום.¹⁰ שיברון אלים זה התרחש אף שיחסי בריטניה־אירלנד היו שקטים כל אותה עת, שלא כיחסי ישראל עם עמו של המיעוט.

הנקודה העיקרית שעל כל אחד מאיתנו להבין בעניינה של תוכנית "ישראל ביתנו" היא מה פירושו של מהלך המבהיר בדרך כה חדה לאזרחים בני קהילת מיעוט עד כמה אזרחותם שבירה וזמנית. מה פירושו של מהלך המודיע לאותם אזרחים – אשר במשך שלושה דורות מנהלים את חייהם ואת זהותם בתוך קהילה מסוימת מול חברה מסוימת, כלכלה מסוימת, תרבות מסוימת – כי הנה עתה תועתק גדר הגבול מערבה וצפונה ותנתק אותם מכל אשר הכירו ומכל אשר הכשירו את עצמם להכיר ולהשתלב בו? ההשלכה המוכרת מכולן היא תעסוקתם

7 השוו סמי סמוחה העשור האבוד של יחסי ערבים־יהודים בישראל: סקירת ממצאי המדר בין השנים 2003–2009 (הונח לפני משתתפי המפגש והדיון בכנסת על מדר יחסי יהודים־ערבים 2009, שהתקיים בחודש מאי 2010).

8 השוו סמוחה, שם, בעמ' 14, וראו גם את עמדתו של שירות הביטחון הכללי בסקירה שנתן בשנת 2004 או 2005 תחת הכותרת סיכום 4 שנות עימות – נתונים ומגמות בטרור, שם נאמר, בעמ' 9: "...יש לציין ולהדגיש, כי העוסקים בטרור מקרב ערביי ישראל הנם שוליים קיצוניים המהווים אחוז קטן מאד מאוכלוסייה ו". www.shabak.gov.il/SiteCollectionImages/סקירות20%פרסומים/terror-summary-4years-new.pdf.

9 ראו את חוברת כתב־העת מדינה וחברה המוקדשת לנושא מסמכי החזון (צפויה להתפרסם ב־2010), וכן את אסופת המאמרים בין חזון למציאות: מסמכי החזון של הערבים בישראל 2006–2007 (שרה אוסצקי־לזר ומוסטפא כבהא עורכים, 2008).

10 ראו, בין היתר: John Whyte, *How Much Discrimination Was There under the Unionist Regime, 1921–68?* in *CONTEMPORARY IRISH STUDIES 1* (Tom Gallagher & James O'Connell eds., 1983); Graham Ellison & Greg Martin, *Policing, Collective Action and Social Movement Theory: The Case of the Northern Ireland Civil Rights Campaign*, 51 *BRIT. J. SOCIOL.* 681 (2000) (וייט בוחן ומשרטט את ממדי ההפליה בפועל בהשוואה לקובלנותיו של המיעוט הקתולי כלפי משטר הממשל העצמי; אליסון ומרטין מצביעים על התרומה המרכזית לשיברון האלים בצפון אירלנד שהייתה טמונה בתגובת המשטרה על המצעדים וההפגנות הלא־אלימות של התנועה לזכויות האזרח שם).

של אזרחים אלה, הצפויה במקרים רבים להישלל בשל הצבתו של גבול לא-שקט – משמע, מעורער וחסום לעיתים תכופות – בין יישובי המגורים שלהם לבין מקומות עבודתם (נצרת, חיפה, עפולה, חדרה, כפר-סבא, תל-אביב וכדומה). אולם פגיעה זו היא רק מרכיב אחד של התמונה הקשה. מימוש התוכנית יביא לידי פגיעה חמורה בקשרים הקהילתיים, הן החברתיים והן התרבותיים, בין האזרחים המועברים לבין חברתם הקרובה – קהילת המיעוט הערבי-פלסטיני (וכן בינם לבין החברה הישראלית-יהודית). יתר על כן, וחשוב עד-מאוד, מדובר בכני-אדם שקשרי המשפחה שלהם מתקיימים במשך שלושה דורות עם קרוביהם מאזורי הגליל, המרכז והנגב. והנה מדינת אזרחותם עומדת לומר להם: "עכשיו יהיה עליכם לעבור במחסומי גבול כדי לראות את ילדיכם הבגירים, את הוריהם ואת אחיהם, היושבים בנצרת, בחיפה, בסח'נין, ברמלה; או בכיוון האחר – באום אל-פחם או בכפר קאסם".

פרט לכל אלה, אין זו רק השאלה ממה מבקשים לנתק את האזרחים הערבים תושבי ה"משולש", אלא גם השאלה אל מה מבקשים לחברם. ייתכן שבעתיד ייראו הדברים באור אחר, ואולי אז תשתנה תגובתם של האזרחים הערבים (או חלקם) על יוזמת העברתם, אולם עתה המדינה הפלסטינית העתידית נחזית בלתי-יציבה, ענייה, לא דמוקרטית דייה ולא מאירת-פנים – חברה הנתונה בצילו של מי שנתפס כשכן רב-כוח ונצלן, הצפוי להמשיך להתערב בענייניה; חברה השקועה בסכסוכים פנימיים עזים בין קיצונים ומתונים, בין פונדמנטליסטים וחילונים; חברה שעונייה יקשה עליה להיות מכניסת-אזרחים, ואשר מפגינה ממילא חשדנות כלפי "ערביי 48".

לנוכח חבלי הניתוק וקשיי הקליטה הצפויים, אין להתפלא על ההתנגדות העזה לתוכנית בקרב הרוב המוחלט של תושבי אזור ה"משולש" ושל קהילת המיעוט בכללותה.¹¹ נקודה אחת נוספת, במישור "תבונת המעשה": תכופות אנשים לובשים זהות ומתנהגים על-סמך ציפיותיהם, כלומר, על-סמך האופן שבו הם רואים בדמיונם את עתידם. כך, למשל, תושביה הפלסטינים של ירושלים המזרחית חשים זיקה הדוקה לגדה המערבית, הן משום הזהות שהתפתחה בהם לאורך השנים כבני העם הערבי-פלסטיני והן משום שהם רואים בדמיונם את עתידם כמעוגן בעיקרו במדינת פלסטין לכשתקום. לפיכך יש להניח כי ביום שבו יעכלו האזרחים הערבים באזור ה"משולש" כי הם נהפכו או נהפכים לאזרחיה הזמניים בלבד של ישראל, לאנשים שעתידם החזוי הוא בחלק של פלסטין, ישתנו גם זהותם והתנהגותם הפוליטית, על כל הכרוך בדבר.

ישאלו השואלים: האם התחזית בדבר פגיעה בזהותו ובהתנהגותו הפוליטית של המיעוט הערבי-פלסטיני בעטייה של התוכנית אינה מתממשת כבר עתה גם בלעדיה, וביטויה הוא ההתנגדות הפנימית הגוברת של המיעוט לאופייה של ישראל כמדינה יהודית? על כך יש להשיב שלוש תשובות. ראשית, יש הברל ניכר בין מישור התכליות לבין מישור האמצעים

11 ראו את הנתונים המופיעים במקורות הנזכרים לעיל בה"ש 3.

להגשמתן. על-כן, גם אם המיעוט (ובעיקר האליטות שלו) משלים במידה פחותה מבעבר עם אופייה של המדינה, יש בו עדיין בלמים פנימיים ממשיים מפני פנייה למאבק מזוין כדי לשנות את מצב הדברים.¹² שנית, הערעור על אופייה של ישראל כמדינה יהודית נובע ממה שנתפס כהשתקפות מתמשכת של צדדיה האתנוצנטריים של ישראל הן כלפי העם הפלסטיני (התמשכות הכיבוש וההתנחלות) והן כלפי המיעוט הערבי-פלסטיני (קיפוח ממושך, אירועי אוקטובר 2000 וזניחתו של דוח ועדת אור שפורסם בעקבותיהם, ובתמצית – ייאוש מהנוסחה של "מדינה יהודית ודמוקרטית"). על-כן אין זה מפתיע, כפי שהמחיתה תקופת ממשלת רבין-פרס, שכאשר מתחולל שינוי במדיניותה של ישראל גם כלפי הפלסטינים שתחת כיבושה וגם כלפי אזרחיה הערבים, מתחולל שינוי ממשי עוקב בעמדת המיעוט הערבי-פלסטיני כלפי המדינה.¹³ שלישית, גם אם מתכונת היחסים הבין-קהילתית בתוך ישראל היא שברירית, במה תוכנית חילופי השטחים המאוכלסים מייצבת את מצב הדברים? הרי היא מאיימת באופן ישיר וחד על יותר מעשרה אחוזים מבני קהילת המיעוט, והיא מנכרת ומקוממת גם את כל היתר. הניכור והכעס אינם מתוחמים על-פי המקום הגיאוגרפי, שכן התוכנית ממחישה לכל האזרחים הערבים את שבריריותה של אזרחותם, אשר מתבלטת ביתר שאת לנוכח "נצחיות" זכותו של כל יהודי לקבל מייד אזרחות בישראל. כמו-כן, המחירים הכרוכים בהעתקת הגבול, כגון הקושי שיווצר בשמירת הקשרים המשפחתיים במעגלי המשפחה הקרובים, נגבים לא רק מהאזרחים הערבים המועברים אל מעבר לגבול, אלא כמובן גם מקרוביהם הנותרים בצידו האחר.

אך אם עסקינן בחישובי עלות-תועלת, מה לגבי צד "הזכות" של התוכנית, קרי, תועלתה? תומכיה טוענים לשורה של תועלות: תועלת דמוגרפית; היותה, על-פי תפיסתם, "הדרך היחידה להסכם" עם הפלסטינים; והטענה כי היא מביאה לידי הפחתת מספרם של הנעקרים באופן פיזי מביתם ומיישובם, על הסבל ועל נטל הפיצוי הנלווים לכך, ועל הקרע הפנים-קהילתי בין המתנחלים ותומכיהם לבין אחרים בקהילת הרוב.¹⁴ חלק מהטיעונים הללו הם בעלי משקל, ואדון בהם במסגרת הניתוח החוקתי בהמשך. כאן אסתפק בהערה הבאה: דיונים מוסריים וחוקתיים בוחנים טענות תועלתניות באופן שונה מהאופן שבו השיח הציבורי הפנים-קהילתי נוטה להתנהל. במילים אחרות, תחשיבי התועלת כמוסר התועלתני, כמו-גם מבחני ה"מידתיות" החוקתיים שאותם נפגוש בהמשך, אינם מתעניינים בזהותו של הנפגע או של הנהנה (יהודי לעומת ערבי), אלא בסך הסבל שנגרם (אל מול ההנאה שנגרמה או הסבל שנחסך). והנה הנקודות ששורטטו לעיל מצביעות על תחשיב תועלתני קשה מאוד של נזק וסיכון הטמונים בתוכנית, ועל כך שמחיריה הכבדים ייגבו מכל הצדדים לסכסוך. יתר על כן, ורק לצורך השלמת התמונה

12 ראו את ההערכות והנתונים המופיעים לעיל בה"ש 8, וכן ב"סקר מדד יחסי יהודים-ערבים 2007", לעיל ה"ש 3, שם הראו הממצאים כי רק 10.8% מהנשאלים הערבים הסכימו לשימוש ב"כל הדרכים, כולל אלימות, כדי לשפר את מצבם בישראל".

13 "סקר מדד יחסי יהודים-ערבים 2007", שם.

14 לנימוקיה של הצגת הדברים התומכת ראו את המקורות שהוזכרו לעיל בה"ש 2.

בעבור מי שמתעקש להתמקד בשיקולי תועלת קצרי-טווח ואתנוצנטריים: נשמעים פקפוקים של ממש באשר לתחשיבים של תומכי התוכנית. למשל, במישור התועלת הדמוגרפית ליהודים, משמיע אריאלי את הטעון הבא:¹⁵

”ביגר טוען שהמהלך יצמצם את המיעוט הערבי ל-14% מהאוכלוסייה בישראל, וטוען כי 200 אלף ערבים יעברו לרשות הפלשתינית. אך מעשית לא ניתן להגיע לכך. הדבר מחייב את העברתם של יישובים ערביים היושבים ממערב לכביש ‘חוצה ישראל’ – קלנסואה, טירה וג’לג’זליה; ויתור על גוש ההתנחלויות שקד בכדי להעביר את יישובי ואדי ערה וויתור על גוש יישובי מערב השומרון (אלקנה, אורנית, שערי תקווה, עץ אפרים ועוד) באם רוצים להעביר את כפר קאסם וסביבתו. אם מורידים את היישובים הללו, שבלתי אפשרי להעבירם, יוצא שרק 12% מהמיעוט הערבי בישראל – 2.3% בלבד מאוכלוסיית המדינה יועבר לרשות הפלשתינית. זאת ועוד: שטח מגוריה של אוכלוסייה קטנה זו משתרע על קצת יותר מ-120 קמ”ר, הרבה פחות ממה שישראל מבקשת לספח במסגרת גושי ההתנחלויות בגדה.”

על-כן קסם אין בתוכנית, רק אבק שרפה לרוב.

ג. משוכות חוקתיות

חלק-הארי של המאמר מוקדש לניתוח משפטי של התוכנית ולשאלת תוקפה במשפטה הפנימי של ישראל. שתי שאלות לפנינו: האם חקיקה שתבקש לאמץ תוכנית זו ניצבת בפני משוכות חוקתיות? והאם תוכל לחצותן?

אתחיל מפרישת הממדים המשפטיים העיקריים של התוכנית:

- א. התוכנית מבקשת להעביר אזרחים לריבונות אחרת.
- ב. היא מבקשת גם להעביר שטח משטחי המדינה לריבונות אחרת.
- ג. לכאורה, לפי הניסוח הנזכר לעיל, לא תישלל אומנם אזרחותם של אזרחים אלה, אך ייפגעו זכויות-יסוד מרכזיות שלהם, ולא יישמרו “המחויבויות הכלכליות” של המדינה כלפיהם.
- ד. שחיקת האזרחות נמשכת גם בשורה האחרונה בהצעת “ישראל ביתנו”: “כולם נשבעים אמונים למדינה”. נקודה זו משלבת בין חילופי השטחים לבין תוכנית אחרת של מפלגת “ישראל ביתנו”, והיא הוספת התניה שלפיה האזרחות הישראלית תוענק (או הזכות לבחור לכנסת תישמר) רק למי שיצהיר הצהרת אמונים.¹⁶

15 אריאלי, לעיל ה”ש 2.

16 במאמרו המופיע באתר “ישראל ביתנו” מצהיר חבר-הכנסת ליברמן על ההתחייבות שלהלן: “בכנסת הבאה תפעל ישראל ביתנו לחקיקת חוק האזרחות, אשר ישיב לנו את הכבוד הלאומי ויכניס תוכן למילה נאמנות. החוק יחייב כל אזרח לחתום על הצהרת נאמנות למדינה היהודית, לעקרונותיה ולחוקיה. מי שיסרב לעשות כן, יאבד את זכותו לבחור ולהיבחר. בנוסף, תפעל ישראל ביתנו להגדרת קשר הדוק יותר בין השירות הצבאי או השירות הלאומי לבין הזכויות, הניתנות מביטוח לאומי. כל זאת ברוח העקרון הברור שמי שנאמן יותר

ה. התוכנית מתנה את פתיחתו של הגבול לתנועתם של אותם אזרחים שהועברו אל מעבר לו ב"רמת הביטחון שתהיה לישראל". משמע, היא מגבילה – במידה כזו או אחרת, התלויה בהתנהגותם של אחרים – את חירות תנועתם של אותם אזרחים ושל אזרחים אחרים המבקשים להמשיך את הקשר עימם, על כל הכרוך בכך. כאמור לעיל, פירוש הדבר הוא הגבלת יכולתם של אותם אזרחים לשמור על מכלול של תחומי הוויה אנושית: קשרי משפחה, קשרי תעסוקה וקשרי תרבות וזהות עם בניה האחרים של קהילת המיעוט הערבי-פלסטיני וכן עם בני הקהילה הישראלית-יהודית.

הניתוח להלן מתמקד במשפטה הפנימי של ישראל – המשפט החוקתי שלה. איני עוסק כאן בתוקפה של תוכנית חילופי השטחים במשפט הבינלאומי – על סוגיה זו נסבו דיון ומחלוקת חשובים.¹⁷ המשפט החוקתי הוא תכופות מפורט יותר, ובחלק מהמדינות גם מגונן

מקבל יותר". ראו אביגדור ליברמן "בלי נאמנות – אין אזרחות!" (2009), ניתן לצפייה בכתובת beytenu.org.il/147/2674/article.html. ראו ניסוח מפורט יותר במצע המפלגה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 7, וראו גם את הצעת החוק הנזכרת להלן בה"ש 24.

17 ליאב אורגד, יורם רבין ורועי פלד "העברת ריבונות בשטחים מאוכלסים מישראל למדינה פלסטינית: נקודת-מבטו של המשפט הבינלאומי" משפט וממשל י' 187 (2006). ראו גם את הוויכוח בין פרופ' וטרס לבין פרופ' שני: Timothy William Waters, *The Blessing of Departure: Acceptable and Unacceptable State Support for Demographic Transformation: The Lieberman Plan to Exchange Populated Territories in Cisjordan*, 2 LAW & ETHICS OF HUMAN RIGHTS, Article 9 (2008) (hereinafter: Waters, *The Blessing of Departure*); Yuval Shany, *Redrawing Maps, Manipulating Demographics: On Exchange of Populated Territories and Self-Determination*, 2 LAW & ETHICS OF HUMAN RIGHTS, Article 10 (2008); Timothy William Waters, *A Different Departure: A Reply to Shany's Redrawing Maps, Manipulating Demographics: On Exchange of Populated Territories and Self-Determination*, 2 LAW & ETHICS OF HUMAN RIGHTS, Article 11 (2008) (hereinafter: Waters, *A Different Departure: A Reply*). Yoram Rabin & Roy Peled, *Transfer of Sovereignty over Populated Territories from Israel to a Palestinian State: The International Law Perspective*, 17 MINN. J. INT'L L. 59 (2008)

להלן מסקנותיהם המרכזיות של אורגד, רבין ופלד (שם, בעמ' 190): "התזה המוצגת במאמר היא שמבחינת העקרונות המנחים בדיון הבינלאומי אין מניעה עקרונית כי בהסכמה הדדית בין מדינת-ישראל למדינה פלסטינית עתידית ישתנה קו הגבול מעבר ל'קו הירוק', לרבות בדרך של העברת ריבונות בשטחים מאוכלסים מצד לצד. מהלכים של העברת ריבונות התרחשו בעולם הדמוקרטי, ואינם כה חריגים. עם זאת, לצורך יישום של מהלך מעין זה, המשפט הבינלאומי המודרני דורש עמידה בכמה תנאים קפדניים ונוקשים ביותר, שבמרכזם הענקת זכות בחירה כפולה לתושבי השטח המועבר: האחת, זכות בחירה להישאר בתחומי ריבונותה של מדינת-ישראל; האחרת, זכות לשמירת האזרחות הישראלית במקרה של הישארות רצונית בשטח המועבר למדינה הפלסטינית. לכן, מסקנתנו היא כי בכל העברת ריבונות, אין לאלץ את תושבי השטח לעבור יחד עם השטח, ואין לאלצם לוותר על אזרחותם הישראלית אם עברו עם שטחם למדינה האחרת. החובה למלא אחר תנאים אלה, הנדרשים לפי המשפט הבינלאומי, עשויה לרוקן מתוכן, במידה רבה, את סיכויי התממשותה של התכלית המוצהרת של מציעי ההצעות לחילופי שטחים מאוכלסים – תכלית של תכנון לאומי שעניינה שימור הרוב היהודי בישראל. נקודה נוספת שראוי להדגישה היא שתנאי חיוני למהלך של חילופי שטחים הוא הסכמתה של המדינה הפלסטינית. יש להניח כי סיכויי התגבשותו של תנאי זה תלויים במידה רבה בעמדתם של הערבים אזרחי ישראל שהם תושבי השטח המוצע."

עם זאת, אורגד, רבין ופלד אינם עוסקים במשמעות העובדה שמעורבים כאן גם מתנחלים בשטחים כבושים, אשר המהלך המוצע מבקש בעיקר בעבורם, ואשר זכויותיהם במשפט הבינלאומי עשויות להיות מושפעות

יותר, מהמשפט הבין-לאומי.¹⁸

1. "חילופי שטחים": משוכות חוקתיות ביחס להעברת שטחים מתחום ריבונותה של ישראל

התוכנית מציעה הן "חילופי אוכלוסין" והן "חילופי שטחים", וכוונתה להעביר את אזור ה"משולש" וחלקים מירושלים המזרחית לפלסטין. אפתח בנושא הסבוך פחות: האם ניצבת משוכה חוקתית בדרכה של העברת שטח משטחי המדינה לריבונות אחרת?

ירושלים המזרחית מעוררת סוגיה חוקתית מובהקת, שכן חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל קובע בסעיף 5 את שטח "תחום ירושלים", ובסעיף 6 נאמר כי "לא תועבר לגורם זר, מדיני או שלטוני, או לגורם זר אחר בדומה לכך, בין דרך קבע ובין לתקופה קצובה, כל סמכות המתייחסת לתחום ירושלים והנתונה על פי דין למדינת ישראל או לעיריית ירושלים". סעיף 7 לחוק-היסוד מוסיף כי "אין לשנות את הוראות סעיפים 5 ו-6 אלא בחוק-יסוד שנתקבל ברוב של חברי הכנסת". "רוב של חברי הכנסת" הוא כידוע 61 חברי-כנסת לפחות. אם כן, מדובר במשוכה חוקתית של ממש: אין די בחוק רגיל (משמע, חוק שאינו חוק-יסוד), בלי קשר לרוב שבו התקבל, אלא נדרש חוק-יסוד או תיקון בחוק-יסוד – כאלה שהתקבלו "ברוב" של חברי-הכנסת – לצורך העברת ירושלים המזרחית או חלקים ממנה לפלסטין.

המצב החוקתי שונה ביחס לאזור ה"משולש". על העברה טריטוריאלית זו שולט חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999. חוק זה מתנה ויתור על שטח משטחי מדינת-ישראל (שאינן הוראה מיוחדת אחרת בעניינו, דוגמת ירושלים) בכמה תנאים: (א) החלטת ממשלה; (ב) החלטת כנסת (להבדיל מחוק, קל וחומר חוק-יסוד) שהתקבלה "ברוב חבריה" (61 חברי-כנסת, כאמור); (ג) "אישור במשאל עם, שיתקבל ברוב הקולות הכשרים של המשתתפים במשאל". התנאי האחרון טרם התגבש; הוא יתגבש רק עם כינונו של חוק-יסוד: משאל עם – התרחשות שטרם אירעה. איני נכנס לדיון מקיף במשמעותן של דרישות אלה, שכן אין הן מקימות משוכה חוקתית גבוהה. חוק סדרי השלטון והמשפט הוא חוק רגיל שניתן לכאורה לגבור עליו באמצעות חקיקת חוק רגיל, במיוחד אם הוא יהיה ספציפי ממנו. מכאן נראה כי חוק סדרי השלטון והמשפט אינו מקנה בסיס לביקורת שיפוטית על תוקפו של חוק כנסת שיאמץ את תוכנית החלפת השטחים בכל הקשור ליישובי ה"משולש".

18 מאי-חוקיותה של מעורבות ישראל במעשה ההתנחלות. ארון בכך באופן חלקי בהמשך, בתת-פרק 3.1. למאמר עשויה להיות תרומה מכיוונו של המשפט החוקתי ההשוואתי, משום ששאלות הנוגעות בהיפרדות של מדינות מחלק משטחן – תופעה הקרויה לעיתים downsizing the state – אינן כה נדירות. אכן, הניתוח החוקתי הנערך כאן יכול לעזור, ובמקביל גם להסתייע, בדיונים חוקתיים הנערכים במדינות אחרות, דוגמת בריטניה/צפון אירלנד, בריטניה/הונג-קונג, בריטניה/גיברלטר ועוד. ראו את הדיונים באסופת המאמרים הבאה: Callaghy eds., 2001). כן ראו מאמרם של אורגד, רבין ופלד, לעיל ה"ש 17.

המשוכה החוקתית הממשית בהקשר של העברת שטחים לריבונות אחרת נוגעת אם כן רק בירושלים המזרחית.

2. "חילופי אוכלוסין" ומהלכים הנלווים להם: משוכות חוקתיות שעניינן פגיעה באזרחים ובתושבים – האם נפגעות זכויות בעלות הגנה חוקתית?

תוכנית "ישראל ביתנו", על העברת האוכלוסין והשטחים שבה, פוגעת גם בזכויות-יסוד, אולם האם מדובר בפגיעה בזכויות שנתונה להן הגנה חוקתית? שאלת ההגנה החוקתית היא שאלה מרכזית לענייננו, שכן רק היא מולידה סמכות לביקורת שיפוטית על חקיקה של הכנסת.¹⁹ ביקורת שיפוטית פירושה הקניית סמכות לבתי-המשפט לשלול את תוקפו של החוק (ובענייננו – החוק שיאמץ את תוכנית חילופי השטחים) לאורם של סייגים חשובים. סייגים אלה מאוגדים בעיקרם בפסקת ההגבלה.²⁰ זו דורשת: (א) כי הפגיעה בזכויות החוקתיות תהיה אך ורק "בחוק" או מכוח "הסמכה מפורשת" בו; (ב) כי החוק יהלום את "ערכיה של מדינת ישראל" כמדינה יהודית ודמוקרטית. מקובל להניח כי הלימה זו מתקיימת בהתקיים שתי הדרישות המפורטות של פסקת ההגבלה: (ג) כי החוק יהא ל"תכלית ראויה"; (ד) וכי פגיעתו של החוק בזכות החוקתית תהא רק "במידה שאינה עולה על הנדרש".

פסקת ההגבלה חלה ישירות אם מדובר בזכויות-יסוד המוגנות במפורש או במשמע מכוח חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו או מכוח חוק-יסוד: חופש העיסוק; והיא תחול בדרך של היקש אם הפגיעה הטמונה בחוק היא בזכות-יסוד המוגנת באחד מחוקי-היסוד האחרים שאין בהם פסקת הגבלה מפורשת.²¹ כפי שנראה מייד, התוכנית של "ישראל ביתנו" פוגעת בכמה זכויות-יסוד חוקתיות בעת ובעונה אחת.

הבהרה מקדמית נוספת נחוצה בעניינה של המסגרת החוקתית שהתגבשה בישראל בשני העשורים האחרונים, והיא נדרשת כדי להעמיד את הדברים באור מציאותי (ועגום) יותר. נקודה זו נוגעת בחולשתה/שבריריותה של מסגרת חוקתית זו. מסגרת זו יצרה אומנם נורמות על-חוקיות שמגבילות את הכנסת בחקיקתה הרגילה, ואשר נשמרות על-ידי סמכותו של בית-המשפט להפעיל ביקורת שיפוטית על חקיקה זו, אלא שנורמות אלה – קרי, הנורמות חוקי-היסוד, כולל אלה שעניינן זכויות האדם – אינן משוריינות ברובן הגדול. משמע, שינוין אינו מותנה בהליך מיוחד או תובעני שהרוב בכנסת צריך לעמוד בו בעת גיבוש השינוי. מצב דברים זה גורע הן

19 ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995) (להלן: עניין בנק המזרחי).

20 ס' 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו; ס' 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק.

21 כך קבע בית-המשפט העליון כאשר ניתח את הזכות להיבחר (ס' 6 ו-7 לחוק-יסוד: הכנסת). ראו ע"ב 92/03 מופז נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(3) 793 (2003).

מכוח עמידתן של הזכויות החוקתיות מול עקרון הרוב והן מכוחם של המוסדות המגוננים על זכויות אלה – לענייננו, בתי-המשפט.²² אשוב לנקודה זו בפרק הסיום של המאמר.

2.1 הפגיעה הטמונה בהוספת הדרישה ל"שבועת אמונים": זכות-היסוד לבחור
משפט הסיום בתוכניתה של "ישראל ביתנו" להעברת שטחים מאוכלסים אומר כי "כולם נשבעים אמונים למדינה". אין זו "הצהרה" גרידא, ואין היא אגבית. כפי שהוזכר לעיל, מנהיג המפלגה חבר-הכנסת ליברמן התחייב לפעול לחקיקת תיקון לחוק האזרחות, שלפיו מי שלא יישבע אמונים למדינה היהודית "יאבד את זכותו לבחור ולהיבחר".²³ אכן, ארבעה מחברי "ישראל ביתנו" עומדים מאחורי הצעת תיקון לחוק האזרחות שמרחיקה לכת אף מעבר לזכות לבחור ולהיבחר, ולפיה "תנאי לקבלת אזרחות לפי חוק זה [חוק האזרחות, התשי"ב-1952] יהא כי מקבל האזרחות הצהיר אמונים בנוסח שלהלן: 'אני מתחייב להיות נאמן למדינת ישראל כמדינה יהודית, ציונית ודמוקרטית, לסמליה ולערכיה, ולשרת את המדינה, ככל שאדרש לכך, בשירות צבאי, כמשמעותו בחוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 או בשירות חלופי, כפי שיקבע בחוק".²⁴

אף אם בהמשך הדרך "תתפשר" "ישראל ביתנו" על הסתפקות "רק" בפגיעה בזכות לבחור ולהיבחר (ולא באזרחות בכללותה), ואף אם תגביל את הפגיעה המוצעת "רק לאזרחים שמחוזן לישראל", מרכיב שבועת האמונים צפוי לגרור פגיעה בזכות החוקתית לבחור ולהיבחר של אזרחי ישראל שיועברו אל מעבר לגבול. ראוי להבהיר כי חוק-יסוד: הכנסת אומנם מתנה כבר בהווה את הזכות להיבחר לכנסת בהצהרת אמונים (אם כי בנוסח שונה מהצעתה של "ישראל ביתנו"), אך אין הוא מגביל באופן דומה את הזכות לבחור.²⁵ תוכנית "ישראל ביתנו" מבקשת לשנות זאת.

22 יואב רותן "חוקה למדינת ישראל? הדיאלוג הקונסטיטוציוני לאחר 'המהפכה החוקתית'" משפטים כח 149, 199-192, 207-203 (1997); אילן סבן "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו" עיוני משפט כו 241, 297 (2002), ניתן לצפייה בכתובת law.haifa.ac.il/faculty/lec_papers/saban/minority_rights_final.pdf. השוואת אמונים רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל א 78-77 (מהדורה שישית, 2005).

23 לעיל ה"ש 16.

24 ראו הצעת חוק האזרחות (תיקון – הצהרת אמונים), התשס"ט-2009, ה"ח 102 (להלן: הצעת החוק), שהוגשה על-ידי ארבעה מחברי-הכנסת של "ישראל ביתנו": רותם, אילטוב, מטלון ומילר. דברי ההסבר של ההצעה נוקבים את ההסברים הבאים: "הקשר בין אזרחות ונאמנות למדינה הוא קשר בלתי ניתן לניתוק. בשנים האחרונות התגלה כי האזרחים במדינת ישראל אינם נאמנים למדינה, לסמליה ולערכיה, והם משתמטים משירות צבאי או שירות לאומי. הצעת חוק זו באה לקשור נאמנות למדינה, לסמליה ולערכיה, ושירות צבאי או לאומי לאזרחות הישראלית. מוצע כי לשם קבלת האזרחות הישראלית, יהיה המבקש מחויב להצהיר אמונים למדינה, וכן יתחייב לשרת שירות צבאי או שירות חלופי, ככל שייררש. שר הפנים רשאי יהיה לשלול אזרחותו של מי שנדרש לכך, אך מסרב לקיים התחייבותו לשרת שירות צבאי או חלופי."

25 ס' 7א לחוק-יסוד: הכנסת קובע, בין היתר, כי "מועמד יצהיר הצהרה לענין סעיף זה", וכי "פרטים לענין...

אומר כבר עתה כי לשינוי מוצע זה אין סיכוי ממשי לעמוד בדרישותיה של פסקת ההגבלה. איני מכיר מערכת משפט דמוקרטית כלשהי המאפשרת לשלול מאזרחים את הזכות לבחור מאחר שהם אינם חפצים "להישבע אמונים".²⁶ לפיכך מרכיב זה של תוכנית "ישראל ביתנו" אינו מעורר התלבטות משפטית של ממש; במסגרת החוקתית הנוכחית של ישראל הוא צפוי להיפסל.²⁷ ארחיב מעט את הנמקתי. הצהרת אמונים מצויה בדין הישראלי, אך זאת רק בשני אלה: כתנאי לפעולה במשרות ציבוריות שונות²⁸ או כדרישה במסגרת הליך ה"התאזרחות" של מי שרוכשים את אזרחותם הישראלית בעקבות הגעה לישראל ושהייה נמשכת בה, ולא מכוח חוק השבות.²⁹ לדעתי, יש מקום למתוח ביקורת על הדרישה להצהרת אמונים כתנאי

הצהרה [זו] ייקבעו בחוק". אכן, ס' 57(10) לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969, קובע כי "בכתב ההסכמה... יצהיר המועמד הצהרה זו: 'אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת'". ראו גם את ההוראות הבאות: ס' 15 ו-16 לחוק-יסוד: הכנסת וס' 72 לתקנון הכנסת. לעומת זאת, הזכות לבחור אינה מותנית בכל הצהרה שהיא. ראו ס' 5 לחוק-יסוד: הכנסת. יתר על כן, בהינתן שהחברה הישראלית היא חברה שסועה מבחינה לאומית, הצהרת אמונים למדינה כ"מדינה יהודית" צופנת קושי רב בעבור המיעוט הערבי-פלסטיני. קושי זה פוגע אפוא גם ב"שוויון" של הבחירות לכנסת – זכות המעוגנת בס' 4 לחוק-יסוד: הכנסת.

26 השוו לדין (כולל הדיון המשווה) בשלילת אזרחות, במהותה של האזרחות ובהיקף ההגנה שהיא ראויה לה: George P. Fletcher, *Loyalty: An Essay on the Morality of Relationships* 65–68 (1993); אפרת רחף (בהנחיית מרדכי קרמניצר) "אף על פי שחטא – ישראלי הוא? שלילת אזרחות בגין הפרת אמונים" מחקר מדיני 73 (2008), ניתן לצפיייה גם באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, בכתובת www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Pages/PP_73/Publications_Catalog_2073.aspx. פרופ' זילברשץ, מן הצד האחר, משמיעה בנוסח לקוני רעיון כללי ברבר האפשרות לדרוש הצהרת אמונים גם מאזרחים מלידה: יפה זילברשץ "נאמנות למדינה" ספר יצחק זמיר: על משפט, ממשל וחברה 491, 527 (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים, 2005). עם זאת, היא משמיעה רעיון זה ללא תמיכה נחרצת בו, ויתרה מזו – אין היא מצביעה ולו על דוגמה אחת של מדינה דמוקרטית שאימצה אותו.

27 לא אדון כאן באפשרות הסבוכה של קבלת תוכניתה של "ישראל ביתנו" בדרך של חוק-יסוד דווקא, להבדיל מחוק. אפשרות זו מקשה מאוד את האפשרות לביקורת שיפוטית, אך נראה שהיא אינה חוסמת אותה. מתעורר כאן סכך של סוגיות, שחלקן נידונו בעניין בנק המזרחי, לעיל ה"ש 19. ראו גם דותן, לעיל ה"ש 22, 151-166. אכן, במשפט ההשוואתי אנו פוגשים מדי פעם התערבות שיפוטית הפוסלת "תיקונים חוקתיים שאינם חוקתיים", אך זו התערבות יוצאת-דופן עד-מאוד. התערבות כזו אירעה לאחרונה בטורקיה: בית-המשפט החוקתי שם ביטל ביוני 2008 שני תיקונים לחוקה שתכליתם הייתה הסרת ההגבלה המונעת נשים העוטות כיסוי-ראש מסורותי מלהיות סטודנטיות באוניברסיטות. ראו: Emrullah Uslu, *Constitutional Court Ruling on Headscarf Deepens the Democracy Crisis in Turkey*, 204(5) EURASIA DAILY MONITOR (October 24, 2008), ניתן לצפיייה בכתובת www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5D=34051.

28 ראו את הטקסט הסמוך לה"ש 25 לעיל בדבר הזכות להיבחר לכנסת. באשר לזכות להיבחר למשרות בשירות המדינה ולמשרות שיפוט, ראו בעיקר את הוראות הדין הבאות: ס' 34 ו-52 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959; ס' 7 לחוק הקאדים, התשכ"א-1961; ס' 6 לחוק-יסוד: השפיטה. יתר על כן, בדרך-כלל נוסח ההצהרה הוא כלהלן: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה". זהו נוסח ניטרלי בהרבה מהצהרת אמונים למדינת-ישראל "כמדינה יהודית, ציונית ודמוקרטית", כמוצע בהצעת החוק, לעיל ה"ש 24.

29 ראו ס' 5 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952: " (ב) מי שביקש להתאזרח ונתקיימו בו התנאים שבסעיף קטן (א), יעניק לו שר הפנים, אם ראה זאת לנכון, את האזרחות הישראלית על ידי מתן תעודת האזרחות. (ג) לפני

לכשירות לפעולה במשרה ציבורית, אך אין זה המקום ללבן זאת.³⁰ מכל מקום, תוכניתה של "ישראל ביתנו" היא להרחיב באורח מרחיק-לכת את הדרישה להצהרת נאמנות, קרי, להתנות בה את עצם זכותם של אזרחי המדינה לאזרחותם או למצער את זכותם לבחור. כבר הערתי כי במשפטן של מדינות דמוקרטיות איננו מוצאים כלל נורמה כזו.

יוזמי התוכנית מצביעים לעיתים על הצהרת האמונים (Pledge of Allegiance) שחלק מבתי-הספר בארצות-הברית דורשים מתלמידיהם בטקסים שונים, אלא שדוגמה זו אינה משרתת את תומכי התוכנית. ראשית, לדרישה זו מהתלמידים האמריקאים לא מתלווה על-פי-רוב צל של סנקציה כלשהי. שנית, בעבר העונש האפשרי על אי-נכונות של תלמיד "להצהיר אמונים" היה רק ענישה משמעתית של בית-הספר (עונש שרחוק כמובן משלילת הזכות לבחור), אך אפילו עונש זה נפסל באורח מוחלט במשפט האמריקאי: בפסק-הדין המנחה בעניין *Barnette* פסל בית-המשפט העליון הוראה של מועצת החינוך של מדינת וירג'יניה המערבית שהתירה לבתי-הספר לחייב תלמידים להצדיע לדגל ארצות-הברית ולהטיל עליהם עונש משמעת אם יסרבו לעשות כן.³¹

עם זאת, יש להזכיר כי בית-המשפט העליון בישראל הן בעבר בדרישה דומה של מפלגה אחרת שנרשמה בישראל, מפלגת "ימין ישראל", שלפיה "הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת תותנה בשבועת נאמנות למדינת ישראל כמדינה יהודית". אולם הוא עשה כן לא בגדר הליך שבחן את חוקתיותה של הדרישה האמורה, אלא בגדר הליך שבחן אם הצבת דרישה זו כמטרתה של מפלגה פוסלת אותה מלהירשם כמפלגה. מדובר בפרשת יאסין,³² שבה ביקשו העותרים לפסול את החלטתו של רשם המפלגות להתיר את רישומה של מפלגת "ימין ישראל". זאת, מאחר שהדרישה האמורה הייתה חלק ממטרותיה כמפלגה. מבקשי הפסילה נימקו את בקשתם בכך

הענתקת האזרחות יצהיר המבקש הצהרה זו: 'אני מצהיר שאהיה אזרח נאמן למדינת ישראל'. (ד) האזרחות נקנית מיום ההצהרה."

30 אומר בקצרה רק כי התניה כזו בהקשרן של משרות ציבוריות, המוטלת על מיעוט לא-יהודי במדינה המגדירה את עצמה כמדינת העם היהודי, אינה עניין של מה-בכך. מהו הצידוק המקנה למדינה זכות לשלול את זכותו השווה של אדם להיבחר לכנסת או להתמנות לתפקידים ציבוריים שונים רק משום שהוא מבקש לשנות את אופייה הלאומי של המדינה – בדרכים שאינן אלימות – ממדינה יהודית למדינה דו-לאומית בגבולות הקו הירוק או בגבולות ארץ-ישראל/פלשתינה המנדטורית? לשם השוואה, בשנת 1973 בוטלה בצפון אירלנד חובת שבועת האמונים של נבחרי ציבור לכתר Northern Ireland Constitutional Act, 1973 § (21). השבועה נתפסה כפוגעת במהות התפיסה הרפובליקאית בצפון אירלנד, זו החותרת לאיחוד אירלנד, ובה-בעת כהצהרה שאינה עוסקת ישירות בחשש שהוליד אותה – החשש מפני בחירה באמצעים אלימים לשם השגת היעד הרפובליקאי. לדיון ראו: Walker Clive, *Political Violence and Democracy in Northern Ireland*, 51 MODERN L. REV. 605–622 (1988).

31 *West Virginia State Board of Education v. Barnette*, 319 U.S. 624 (1943). ראו את דבריו הידועים של השופט ג'קסון (Jackson) בלב הנמקתו (שם, בעמ' 642): "If there is any fixed star in our constitutional constellation, it is that no official, high or petty, can prescribe what shall be orthodox in politics, nationalism, religion, or other matters of opinion or force citizens to confess by word or act their faith therein"

32 ברע"א 7504/95 יאסין נ' ימין ישראל, פ"ד נ(2) 45 (1995).

שהדרישה הנזכרת "מהווה הסתה לגזענות, והיא כשלעצמה מטרה בלתי חוקית". בית-המשפט העליון, מפי השופט ברק, דחה נימוק זה. הוא סבר כי "הקביעה, כי הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת תותנה בשבועת אמונים למדינת ישראל כמדינה יהודית – בלי שבכך נשללת גם השבועה אליה כאל מדינה דמוקרטית – אינה מטרה בלתי חוקית ואין בה גזענות".³³ לא מעט קושי ולא מעט עמימות יש בהתנסחות זו של השופט ברק, אולם החשוב לענייננו, כאמור, הוא שההכרעה בפרשת יאסין אינה נוגעת בעצם חוקתיותה של התניה כזו על הזכות לבחור אילו ביקשה הכנסת לאמצה. נקודה זו חשובה, שכן ההכרעה בפרשת יאסין עניינה בשלב מוקדם יחסית של התגבשות הסכנה מפני מפלגות מסוכנות – שלב רישומן. שלבים מתקדמים יותר, הטעונים סיכון רב יותר, הם השלבים שבהם אותן מפלגות מתמודדות בבחירות לכנסת ומגישות הצעות חוק. הדין מקנה סמכות לוועדת הבחירות המרכזית (וסמכות ערעור לבית-המשפט העליון) בנוגע לפסילת התמודדותה של מפלגה בבחירות לכנסת – זהו סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת. הדין גם מעניק סמכות ליושב-ראש הכנסת ולסגניו לא לאשר הצעת חוק "שהיא לדעתם, גזענית במהותה או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי" (סעיף 134(ג) לתקנון הכנסת); וביחס לזכויות-יסוד חוקתיות הוא מקנה כאמור גם סמכות – זו שאנו עוסקים בה כאן ועתה – לביקורת שיפוטית חוקתית על תוקפם של חוקים שפוגעים בהן. לקראת הבחירות האחרונות, הבחירות לכנסת השמונה-עשרה, לא הוגשה בקשת פסילה נגד "ישראל ביתנו". כאשר להצעות החוק שלה: התוכנית לחילופי שטחים טרם גובשה כהצעת חוק, אולם הצעה כללית להתנות קבלת אזרחות בהצהרת נאמנות אכן התגבשה לכלל הצעת חוק, ולא נחסמה על-ידי נשיאות הכנסת.³⁴ מה הדבר מלמד? ייתכן שנשיאות הכנסת הושפעה מהדברים שנאמרו בפרשת יאסין, וייתכן שהיא פשוט לא מצאה כי אותה הצעת חוק היא "גזענית". לא ארון או אתווכח על כך כאן. כל שאבקש להדגיש בשלב זה הוא כי ביקורת שיפוטית על תוקפה של חקיקה הפוגעת בזכויות-יסוד חוקתיות אינה מותנית במציאת החוק "גזעני"; די בכך שהחקיקה לא תמלא אחר אחד מתנאיה של פסקת ההגבלה ("חוק", "תכלית ראויה" או "מידתיות" של האמצעי שנבחר בשירותה של התכלית).

והנה קשה ביותר להניח כי בית-משפט אשר דחה בעבר עתירה נגד החלטת שר הפנים לא לשלול את אזרחותו של יגאל עמיר, רוצח ראש הממשלה – זאת, בין היתר, משום שמצא כי האזרחות המוקנית לאדם היא זכות-יסוד, ובלשונו "היסוד לזכות הבחירה לכנסת, ממנה צומחת הדמוקרטיה"³⁵ – יאשר חוק המבקש לשלול את האזרחות או את הזכות לבחור מאזרחים שכל חטאם הוא אי-רצונם "להישבע אמונים". דמוקרטיה ליברלית אינה פוגעת בזכויות-יסוד של

33 שם, פס' 27 לפסק-הדין.

34 מדובר בהצעת חוק זהה לזו שהוזכרה לעיל בה"ש 24, שהוגשה על-ידי דוד רותם וחברי-כנסת אחרים בנובמבר 2007 – הצעת חוק האזרחות (תיקון – הצהרת אמונים), התשס"ח-2007, ה"ח 3046.

35 בג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, ס' 4 לפסק-דינו של השופט זמיר (1996).

אזרחיה על-סמך השאלה כיצד ראוי שהם יחוו כלפיה או כיצד ניתן לעודד בהם תחושות של שותפות-גורל וסולידריות, וגם לא כדי להבחין בהם בין נאמנים לבין לא-נאמנים. פגיעה בזכויות מותנית בהתגבשותו של "עקרון הנזק"³⁶: תנאי הכרחי לפגיעה בזכויותיו של אדם הוא גרימת נזק על-ידי אדם אחר או לאינטרס ציבורי (על-פי-רוב נזק הנגרם במכוון או מתוך פזיזות או אדישות לזולת) או העמדת הזולת בסיכון ממשי לנזק כזה. והנה מחשבותיו של אזרח מלידה על מדינת אזרחותו – מדינה שהוא תופסה לעיתים ככזו שנכפתה עליו וככזו שברצונו לשנותה – רחוקות מלגבש את "עקרון הנזק". קהילת רוב במדינה דמוקרטית אינה יכולה להעמיד מיעוט יליד בתוכה בפני הבחירה לאמץ את האופי הלאומי שקהילת הרוב מבקשת לשמר למדינה או לוותר על זכויותיו האזרחיות והפוליטיות. כל עוד אדם פועל ליישם את מחשבותיו ורצונותיו ביחס לאופייה הלאומי של מדינתו בדרכים שאינן אלימות, עקרון הנזק אינו מתגבש.³⁷

36 ג'ון סטיוארט מיל על החירות פרק ד, במיוחד עמ' 140-142 (אריה סימון מתרגם, 2002).
 37 חשוב לי להוסיף כי יש הבדל ממשי בין אופייה הדמוקרטי של המדינה לבין אופייה הלאומי. הבדל זה ניתן לביטוי באופן הבא. גם מי שחושב כי לישראל עומד צידוק לשני יסודותיה צריך להסכים כי קיים שוני ביניהם, וכי הצידוק לזהותה הלאומית הוא צידוק קונטינגנטי/תלוי-נסיבות, להבדיל מהצידוק לאופייה הדמוקרטי. במילים אחרות, שינוי נסיבות – דוגמת שינוי דמוגרפי מקיף בקרב תושבי המדינה או שינוי בזהויותיהם או בשאיפותיהם הפוליטיות של תושבים אלה – עשוי להשמיט את הצידוק לשמירת זהותה הלאומית של ישראל; זאת, בשעה שעל-פי התפיסה הליברלית, שינוי נסיבותי קיצוני (למשל, שעת חירום) עשוי להשעות באופן זמני כלבד את התנהלותה של מדינה בדרך דמוקרטית. באופן קונקרטי יותר, קשה מאוד לשלול את האפשרות לחולל, בדרכי שלום, דינמיקה בזהויות קיבוציות של בני-אדם ובמסגרת היחסים הבין-קהילתיים במדינה. מה מצדיק, למשל, הטלת הגבלות מהותיות על היכולת לנסות לשכנע כי הזכות להגדרה עצמית של העם היהודי תישמר במידה רבה גם במדינה דו-לאומית (כפי שנשמרת, למשל, הזהות האנגלופונית בקנדה)? אשר על-כן, גם מי שמסויבות שונות אינו תומך בנסיון המעבר למדינה דו-לאומית – ראו, למשל, אילן סבן "הפיתוי הקודר של האופציה הדו-לאומית" רב-תרבותיות ואתגרי האזרחות הדיפרנציאלית בישראל 42 (אמל ג'מאל עורך, 2007), ניתן לצפייה בכתובת weblaw.haifa.ac.il/he/Faculty/Saban/Publications/Roundtable.pdf (להלן: סבן "הפיתוי הקודר של האופציה הדו-לאומית") – חייב להכיר בזכותם של נוקטי מהלך זה לחתור להגשמתו במכלול האמצעים שדמוקרטיה מהותית מעמידה למאבקים מעין אלה. ההגבלה העיקרית נוגעת לפיכך באמצעים להשגת התכלית של שינוי הזהות הלאומית של ישראל, וקשה מאוד להצדיק הגבלות לגבי אמצעים לא-אלימים להשגת שינוי כזה. לעומת זאת, אופייה הדמוקרטי של מדינה הוא אקסיומטי מנקודת-ראות ליברלית. הוא אינו תלוי ב"הסכמת רוב", ולכן ניתן לחסום גם מי שחותר להשיג את ביטול הדמוקרטיה לא בדרך אלימה; די לשם כך בזהויה מהימן של השלב שבו מתגבשת הסתברות ממשית לכך שהדמוקרטיה במדינה תתבטל אם לא יוגבלו הכוחות הלא-דמוקרטיים. מידת הדיקו מחייבת להוסיף כי המשפט הישראלי מתנהג, לפחות בנקודה מרכזית אחת, בניגוד להבחנה שנותחה זה עתה. מדובר בס' 7א לחוק-יסוד: הכנסת, אשר אינו מבחין לכאורה בין היכולת לגונן על זהותה הלאומית של המדינה לבין שמירת יסודותיה הדמוקרטיים. לדיון ביקורתי בכך ראו, בין היתר, סבן, לעיל ה"ש 22. יש לשים לב, עם זאת, כי ס' 7א הוא תיקון לנורמה המצויה בחלקה העליון של הפימירה הנורמטיבית של ישראל – חוק-יסוד – ולכן קשה מאוד לתקוף אותו חוקתית (ראו את הדיון בה"ש 27 לעיל). חוק רגיל, לעומת זאת, אינו נהנה מאותה חסינות ממשית מפני פגיעה, וניתן להעלות נגדו את כל הטענות המושמעות כאן.

יתר על כן, אפילו חצה אדם קווים אסורים בתכלית – ויגאל עמיר, שהוזכר זה עתה, הוא דוגמה קיצונית לכך – מתעורר ספק עמוק בשאלה אם ראוי להוסיף על צעדי הענישה או ההגבלה הקיימים בדין גם צעד של שלילת אזרחות, וכן בשאלה אם הדבר תקף משפטית.³⁸ כדי להמשיך את הדיון החוקתי, הבה נניח כי על השולחן הפוליטי והמשפטי תונח הצעה מרוככת של "ישראל ביתנו", שלפיה תישמר אזרחותם הישראלית של האזרחים הערבים המועברים לריבונות הפלסטינית, מבלי להתנות את זכותם לבחור לכנסת באותה הצהרה או שבועת אמונים.³⁹ מהם מרכיבי הפגיעה הטמונים ביתר יסודות התוכנית?

2.2 פגיעתה של התוכנית בזכויות יסוד חוקתיות אחרות

פרק ב לעיל שרטט את הנזקים והסיכונים העיקריים של התוכנית. כאן אשוב אליהם בקצרה רק כדי לבחון את השאלה אם קיימת הגנה מפני התוכנית והשלכותיה במישורן של הזכויות החוקתיות, קרי, זכויות המקנות סמכות לביקורת שיפוטית חוקתית על החוק הנדרש לשם יישום התוכנית.

א. השלכה מרכזית של החוק שיאמץ את התוכנית היא הצבת האזרחים המתגוררים בישראל (באזור ה"משולש") והמיועדים להעברה עם שטחם לפלסטין בפני דילמה אכזרית: לעקור מביתם, מיישובם ומקניינם, כדי להיוותר במדינת אזרחותם עם קהילת המיעוט הנותרת, או לעבור עם ביתם וקניינם לריבונות הפלסטינית. אכן, אזרח בוחר לעיתים להגר למדינה אחרת ולהיכפף לריבונות אחרת, אולם כאשר הדבר נעשה לא מרצונו, כפרי לחץ של מדינתו שלו, התמונה המוסרית והמשפטית משתנה מן היסוד. אולם המשפט הישראלי אינו מכיל חוק יסוד המגונן על האזרחות כשלעצמה, ועל-כן יש להישען בביקורת החוקתית על אותם ממדים של האזרחות והתושבות שזכו בהגנתן של זכויות אדם חוקתיות.

ב. אי-יציבותו הצפויה של הגבול בין ישראל לבין המדינה הפלסטינית או הישות הפלסטינית צפויה לפגוע בזכות החוקתית של האזרח להיכנס למדינתו. זכות זו מופיעה בסעיף 6(ב) לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שלפיו "כל אזרח ישראלי הנמצא בחוץ לארץ זכאי להיכנס לישראל".

ג. באמצעות פגיעתו בחופש התנועה אל ישראל של אזרחיה המועברים אל מעבר לגבול, שינוי תוואי הגבול פוגע בזכותם לחיי משפחה. אך האם מדובר בזכות חוקתית? בפסק-הדין

38 רחף, לעיל ה"ש 26.

39 לשם השלמת התמונה אוסיף כי הזכות לבחור עלולה להיפגע על-ידי התוכנית גם מכיוון אחר, כזה שאין עניינו בשבועת אמונים, אלא בעצם שינויו של תוואי הגבול. כפי שמבהירים אורגד, רבין ופלד במאמרם לעיל ה"ש 17, בעמ' 215, בהערה 105: "זכותו העקרונית של אזרח להצביע כפופה להיותו רשום בפנקס הבחורים. תנאי להיכללות בפנקס הבחורים הוא היות האזרח רשום במרשם התושבים. אזרח שאינו תושב ישראל אינו רשום בפנקס הבחורים ולכן אינו זכאי להצביע. ראו סעיף 28 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, ס"ח 103." זאת, אלא אם כן אותו אזרח זכה בהסדר מיוחד בדין, כפי שזכו בו המתנחלים בשטחים.

שעסק בתוקפו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003,⁴⁰ קבע בית-המשפט העליון כי לזכות לחיי משפחה יש הגנה חוקתית מכוח הזכות ל"כבוד האדם", אלא ששם עסק בית-המשפט בזכות לאיחוד משפחות בין בני-זוג וכן בין הורים וילדיהם הקטנים. לא ברורה עמדתו ביחס למעמד החוקתי של קשרי משפחה במעגלים רחוקים יותר. ייתכן מאוד שמעגלי קרבה אלה לא יזכו במעמד של זכות חוקתית.

ד. שינוי תוואי הגבול והגבלת חופש התנועה בעקבותיו יפגעו באופן מובהק בזכות לחופש העיסוק של האזרחים שיועברו אל מעבר לגבול. זו זכות חוקתית המוגנת מכוח חוק-יסוד: חופש העיסוק, והיא מוקנית לכל אזרח או תושב.

ה. זכות מרכזית נוספת שנפגעת כאן, ואשר בעניינה ארחיב בהמשך, היא הזכות לשוויון. מפלגה פוליטית משורתיה של קהילת הרוב מציעה שקהילת המיעוט תהיה מושא עיקר המחיר שייגבה מישראל בגדרה של הפשרה עם העם הפלסטיני. בלשון משפטית: תוצאתה של ההצעה, וקרוב לוודאי גם תכליתה, היא להיטיב עם קהילת הרוב או להקל עליה, תוך גלגול עיקר משא הכאב אל כתפיה של קהילת המיעוט. בית-המשפט העליון הכיר בתווים מסוימים של הזכות לשוויון, וביניהם במיוחד איסור ההפליה על בסיס השתייכות קבוצתית, כמוגנים חוקתית בגדרה של הזכות ל"כבוד האדם".⁴¹

ו. מרכיב נוסף של התוכנית הוא שלילת "המחויבויות הכלכליות" של המדינה כלפי האזרחים המועברים. זהו נושא מורכב הקשור (חוקתית) הן לזכות לקיום מינימלי בכבוד והן לזכות הקניין.⁴² יש לסבור כי מכוח תשלום דמי הביטוח הלאומי אדם רוכש זכויות לקבלת

40 בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים (לא פורסם, 14.5.2006) (להלן: פרשת עדאלה).

41 זאת, בפסק-הדין שעסק בתוקפו של חוק טל, שביקש להסדיר את סוגיית גיוסם של תלמידי ישיבות לשיירות צבאי או אזרחי: בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (לא פורסם, 11.5.2006). לקביעה דומה, וקונקרטית ביחס לשטח האתנו-לאומי, ראו פרשת עדאלה, שם.

42 רבות מן הזכויות החברתיות מעוגנות בחקיקה: חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995. לכאורה אפשר לשלול את תשלומי המוסד לביטוח לאומי באמצעות חוק מאוחר (קל וחומר חוק מאוחר וספציפי), אולם האין זכויות חברתיות מסוימות שזכאיות להגנה חוקתית, קרי, שחוק אינו יכול לפגוע בהן אלא על-פי פסקת ההגבלה? הפסיקה השיבה על שאלה זו בחיוב. זכויות חברתיות שתפקידן לערוב לשמירתו של "מינימום הקיום האנושי" פורשו כחלק מהזכות ל"כבוד האדם". ראו רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375-376 (2001). לפיכך, אם יתקבל חוק המאמץ את תוכניתה של "ישראל ביתנו", יהיה צורך לבחון את משמעותה ואת תוקפה של ההוראה הקובעת כי המדינה "תשתחרר ממחויבויותיה הכלכליות לאזרחים שהיו מחוץ לתחומה, כולל תשלומי הביטוח הלאומי". אילו פרשנות תינתן לה? האם תינתן לה משמעות הפוטרת את המדינה רק "מהיקף התשלומים הרגילים" של המוסד לביטוח לאומי או שמא כו הפוטרת אותה מכל חבות של המוסד, כולל אותם תשלומים החיוניים לשמירת "מינימום הקיום האנושי"? אם תאומץ הפרשנות הראשונה, לא יהא צורך להגיע לפסקת ההגבלה, שכן לפי פרשנות זו אין מתגבשת פגיעה בזכות המוגנת חוקתית. ראו בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2005). מאידך גיסא, אם הפרשנות השנייה היא הפרשנות הראויה, כייאז היא עלינו לפנות לפסקת ההגבלה. יתר על כן ובה-כבעת עולה שאלה נוספת: האם הפגיעה בקצבאות המוסד לביטוח לאומי

קצבאות, זכויות שלא ראוי לבטלן (קל וחומר אם האדם לא עזב את הארץ מרצונו).⁴³ ז. התמונה המצטיירת למעלה – גם ללא התניית הזכות לבחור לכנסת בשבועת נאמנות – היא שתוכניתה של "ישראל ביתנו", אם תמומש, תגרום לשחיקה עמוקה באזרחותם של אותם אזרחים שקו הגבול החדש יותירם מחוץ לגבולות המדינה. אזרחות פירושה זכות לשותפות בחיי החברה, ושותפות כזו מתקשה מאוד להתיישב עם הוצאתם של אותם אזרחים אל מחוץ לגבולותיה; עם הגבלת זכותם להיכנס אליה; עם פגיעה בקשרי המשפחה, החברות והעבודה שלהם עם שותפיהם לאזרחות; עם פגיעה בהטבות הכלכליות הניתנות להם בהשוואה לאלה שיתר בני החברה זוכים בהן; וכללית, ובאופן עמוק, עם פגיעה בוטה בזכותם של אותם אזרחים ליחס שווה של מדינתם "בלי הבדל דת, גזע ומין". לשון אחר, זכותם של אזרחים היא לכך שאזרחותם לא תרוקן מתוכן במסווה של אי-שליילתה הפורמלית.

יש מישור נוסף של פגיעה הטמונה בתוכנית, אך בו איני עוסק כאן: בחינת השפעותיה של הקמת "גדר-ההפרדה" בתוך השטח הפלסטיני מלמדת כבר עתה כי לתוכנית חילופי השטחים יש מחיר שצפוי להיגבות לא רק מהערכים הפלסטינים אזרחי ישראל, אלא גם מהפלסטינים שתחת הכיבוש. מדובר בפלסטינים שאדמותיהם (לפחות) אמורות לעבור על-פי התוכנית של "ישראל ביתנו" לריבונותה של ישראל. אני מותיר נקודה זו רק ברמה של אזכור, שכן שאלת חלוקתן של ההגנות החוקתיות על הפלסטינים המצויים בשליטתה של ישראל טרם הוכרעה באופן החלטי במשפט הישראלי.⁴⁴

עתה, משזיהינו את פגיעותיה של תוכנית חילופי השטחים בזכויות-יסוד חוקתיות של האזרחים הערבים המועברים, נפנה לשלב הבא של הניתוח החוקתי: האפשרות להצדיקן. מדובר בדרישותיה של פסקת ההגבלה.

3. האם הפגיעה בזכויות החוקתיות עונה על דרישותיה של פסקת ההגבלה? סוגיית "התכלית הראויה" וסוגיית "מידתיותם של האמצעים"

תכליתו של חוק הפוגע בזכויות אדם היא ראויה אם היא "מכוונת להגשים יעדים חברתיים חשובים, אשר השגתם עולה בקנה אחד עם אופייה של החברה כמגנה על זכויות האדם".⁴⁵ יתר

(בחלקן לפחות) אינה פגיעה גם בזכות הקניין? בית-המשפט השיב על כך בחיוב בבג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט' (1) 729, 739 (2004): "נותרה טענת העותרים לעניין הפגיעה בזכות החוקתית לקניין. הנני סבור כי הזכות החוקתית לקניין חלה על קצבת זקנה... אכן, הזכאי לקצבת הזקנה שילם במשך מרבית שנות חייו תשלומים שיועדו – בתוספת תמיכה כספית מאת המדינה – לצורך קבלת קצבת הזקנה."

43 לדיון בסוגיה זו בקשר לירושלים המזרחית ראו: Yehezkel Lein, *The Holy City in Human Dimensions: The Partition of Jerusalem and the Right to Social Security*, 26(2) NETH. Q. HUM. RTS. 199 (2008) ניתן לצפייה בכתובת www.hamoked.org.il/items/110760.pdf.

44 ליאב אורגד "חוקה של מי ובעבור מי? על היקף תחולתם של חוקי-היסוד" משפט וממשל יב 145 (2009).

45 בג"ץ 1030/99 אורון נ' יר"ר הכנסת, פ"ד נו' (3) 640, 665 (השופט אור) (2002).

על כן, החתירה לתכלית ראויה מותנית בנקיטת אמצעים ראויים, משמע מידתיים, להשגתה – כאלה שפוגעים בזכות המוגנת "במידה שאינה עולה על הנדרש". אמצעים עונים על דרישה זו אם הם עומדים בשלוש דרישות מצטברות, שהן מבחני-המשנה של "המידתיות". מבחן-המשנה הראשון הוא "מבחן הקשר הרציונלי" או "מבחן ההתאמה", ועל-פיו נדרש שהאמצעי שנבחר אכן ישרת באורח ממשי את תכלית החוק הפוגע בזכויות האדם. מבחן-המשנה השני הוא "מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה" או "מבחן הצורך": מבין האפשרויות הרציונליות שמבחן-המשנה הראשון מזהה, יש לבחור "אותה אפשרות, אשר בנסיבות הקונקרטיות, יש בכוחה להשיג את התכליות הראויות תוך פגיעה פחותה בזכויות האדם".⁴⁶ מבחן-המשנה השלישי הוא "מבחן האמצעי המידתי" או "מבחן המידתיות במוכן הצר", והוא בודק אם קיים מתאם סביר בין הנזק שהאמצעי הננקט מצליח למנוע או להקטין לבין עוצמת הפגיעה הנגרמת על-ידיו. הניתוח שלהלן בוחן כל אחד מהטיעונים העיקריים של תומכי תוכניתה של "ישראל ביתנו".

3.1 הטענה כי זו התוכנית "הגורמת את המידה הפחותה של סבל"

טיעון מרכזי של "ישראל ביתנו" ותומכיה צפוי להתנסח כך: הצעתנו היא המידתית מבין האפשרויות העומדות על הפרק להשגת הסכס-קבע עם הפלסטינים – היא האמצעי הפחות בחומרתו. אנו מבקשים לחסוך את הנטל העצום הכרוך בעקירת קבוצת אזרחים א (המתנחלים) באמצעות מהלך שאין כרוכה בו עקירה פיזית של אזרחים מקבוצה אחרת ב (תושבי אזור ה"משולש"). ייסוריהם של האזרחים הערבים המועברים בחילופי השטחים קטנים מייסוריהם של האזרחים היהודים המתגוררים בהתנחלויות, שכן העול על הראשונים אינו כולל עקירה מבתיהם ומיישוביהם.

טיעון זה אינו טיעון בטל, אך אין בכוחו לצלוח משוכות מוסריות וחוקתיות שקמות מולו. אתחיל מהזווית המוסרית. באיזו מידה ניתן להשוות באמת בין תושבים ילידים לבין המתנחלים? את הראשונים, תושבי ה"משולש", כפו בהסכמי שביתת-הנשק של 1949 להיות "נכסים ניידים" בסכסוך, והעבירו אותם אז לשלטונה של ישראל. עתה, לאחר יותר משישים שנה, מבקשים לעשות זאת שוב – להפוך עליהם את חיהם בניגוד לרצונם. לעומת זאת, המתנחלים פנו בעיניים פקוחות לעשות פעולה שמעורבות המדינה בה הופכת אותה לבלתי-חוקתית מבחינת המשפט הבינלאומי, ואפילו בית-המשפט העליון הצביע על תו ה"זמניות" המלווה אותה.⁴⁷ אילו

46 פרשת עדאלה, לעיל ה"ש 40, פס' 68 לפסק-דינו של הנשיא ברק.

47 בג"ץ 390/79 דויקאת נ' ממשלת ישראל, פ"ד לרד (1) 1, 21 (1979): "התעוררה לפנינו שאלה נכבדה... כיצד ניתן להקים ישוב של קבע על אדמה אשר נתפסה רק לשם שמוש זמני?... נראתה לנו תשובת מר בך [פרקליט המדינה – א' ס':] 'שהיישוב האזרחי יוכל להתקיים באותו מקום רק כל עוד מחזיק זה'ל בשטח בתוקף צו התפיסה. החזקה זו עצמה יכולה לבוא לידי גמר באחד הימים, כתוצאה ממשא-ומתן בינלאומי העשוי להסתיים בהסדר חדש שיקבל תוקף לפי המשפט הבינלאומי והוא אשר יקבע את גורל היישוב הזה,

התבקשנו להשיב על שאלת ההבחנה בין המתנחלים לבין תושבי ה"משולש" מנקודת-ראות של המשפט הבינ-לאומי, הייתה התשובה ברורה למדי: זכויותיהם של מתנחלים אינן שוות לזכויותיהם של אזרחים רגילים, קל וחומר בני קהילות ילדות, בעיקר משום שהתנחלות בשטח כבוש היא מעשה מדינתי בלתי-חוקי.⁴⁸

נקודה נוספת מזווית-הראייה הערכית: אם כדי לעשות הסדר המפסיק את האלימות, ואולי אף כזה המניב שלום בין העמים, חייבים לפגוע בחלק מהאזרחים, מוטב שהנפגעים יהיו אותם אזרחים שיש להם אחריות ישירה ליצירת מכשול משמעותי בפני אותו הסדר.

אולם הדיון במאמר מתמקד במשפט החוקתי הישראלי, ומבחינתו השלכותיה של העובדה שמקימי ההתנחלויות ומשמריהן היו מעורבים בפעולה שהיא בלתי-חוקית מבחינת המשפט הבינ-לאומי הן נחרצות הרבה פחות. ככלות הכל, זהו משפטה של אותה מדינה אשר עוררה את מעשה ההתנחלות וממשיכה לתמוך בו באורח מקיף. אכן, יש הבדלים של ממש בין עמדת המשפט הבינ-לאומי לבין עמדת המשפט החוקתי הישראלי בשאלת זכויות המתנחלים.⁴⁹ לפיכך המשפט החוקתי מאלץ אותנו לבחון אם אין טעמים נוספים הפוסלים את הבחירה באזרחים הערבים ב"משולש" כנושאי מחיריה הכפויים של התוכנית. אכן, נקודת-ראות זו מגלה לפחות שתי בעיות רציניות הנלוות לטיעון כי זו התוכנית "הגורמת את המידה הפחותה של סבל".

ראשית, המשפט החוקתי מעודד אותנו להיות חשדניים כלפי טיעונים בדבר מאזן תועלת/ נזק כאשר אלה מושמעים על-ידי מפלגה פוליטית לאומנית הבאה מקרבה של קהילת הרוב. החשד מתחדד כאשר נוקטים השוואה ל"תוכנית ההתנתקות" – עקירת המתנחלים מרצועת עזה בשנת 2005. לתוכנית זו נלוותה תכלית של טובת הכלל: כלל אזרחיה של החברה הישראלית. הממשלה והרוב בכנסת הניחו כי עקירת ההתנחלויות ברצועת עזה וחזרה לגבול הבינ-לאומי באותה זירה ישפרו את מצב היחסים עם העם הפלסטיני, ימתנו את שפיות-הדמים ויטיבו את מצבה הבינ-לאומי של ישראל. בדיעבד למדנו כי הנחות אלה היו שגויות, אולם טעות קשה זו – אשר ההסברים לה והחלופות לה שנויים במחלוקת – אינה גורעת מהיותה של תכלית ההתנתקות טובת הכלל. לעומת זאת, מצב הדברים בענייננו שונה בתכלית. התו הבולט ביותר של תוכנית חילופי השטחים הוא התו המפלה שלה: בחירה בכך שאת עיקר מחיר מעשיה של

כמו של ישובים אחרים הקיימים בשטחים המוחזקים".

48 ס' 49 לאמנת ז'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה, 1949, וכן חוות-דעתו של בית-הדין הבינ-לאומי בהג בנושא הגדר: Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion (No.131), 2004 ICJ 136 (July 9)

49 בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481 (2005); וכן בג"ץ 7957/04 מרעאבה נ' ממשלת ישראל, פ"ד ס(2) 477, 498, פס' 19 (2005): "מסקנתנו היא אפוא כי המפקד הצבאי מוסמך להקים גדר הפרדה באזור להגנה על חייהם ועל ביטחונם של המתישבים הישראלים באזור. לעניין מסקנה זו אין זה רלוונטי כלל לבחון אם התיישבות זו היא בהתאם למשפט הבינ-לאומי או שהיא בניגוד לו."

ישראל בשטחים ואת עיקר מחיר הפשרה עם העם הפלסטיני לא תשלם כלל החברה הישראלית יחד עם המתנחלים עצמם, אלא דווקא בני קהילת המיעוט.

אם להרחיב כאן מעט: אילו היה המצב הפוך, והפלסטינים הם שהיו דורשים את האיחוד הזה עם חלק מעמם החי בישראל כתנאי לשלום עם ישראל, אזי יכלו אולי יוזמי ההצעה לדבר בשמה של "טובת הכלל"; או אילו דובר בהעדפה של העברת אזור של ישראל שהוא דליל-אוכלוסין על העברת אזור אחר של ישראל שהוא צפוף-אוכלוסין, שוב היה אפשר לחשוב על ההחלטה כעל החלטה שהייתה מתקבלת אילו היינו מאחורי "מסך בערות". אלא שמצב הדברים כאן שונה בתכלית: ברור לחלוטין מדוע נבחרו דווקא היישובים הללו להעברה – על-אף התנגדות תושביהם – ונקודה זו חושפת את אופייה של הבחירה.

שנית, השוואת העול והייסורים שייגרמו למתנחלים הנעקרים לעומת אלה שייגרמו לאזרחים המועברים על שטחם היא רבת-משתנים, אך דומה שהיא מניבה תשובה שונה מאוד מזו של תומכי התוכנית. אקט אחד הוא עקירה של אזרחי המדינה מבתיהם וממקום יישובם שמחוץ לגבולות המדינה אל תוכה (ההתנתקות); אקט אחר, זה המוצע, הוא הוצאת אזרחים (על בתייהם וחלק משטחם) והעברתם אל מחוץ למדינה, אל ריבונות אחרת. התשובה המתבקשת יותר ל"השוואת המחירים" היא שבעבור רובנו הצבת חיץ של גבול (בוודאי גבול לא-יציב) בינינו לבין ילדינו, הורינו, אחינו, חברינו, עבודתנו, וככלל בינינו לבין החברה שאנחנו חלק ממנה כל חינו, היא נטל כבד יותר מעקירה מבית ומיישוב, בוודאי כאשר לעקירה זו מתלווה פיצוי חומרי. עקירת המתנחלים – על כל הכאב הרב שאכן כרוך בה – מותירה אותם בתוך החברה שבה מתנהל מכלול חייהם ואשר אליה הם קשורים בעבותות חברתיות, משפחתיות, כלכליות, פוליטיות, לאומיות ותרבותיות.⁵⁰ לא כך האזרחים הערבים-פלסטינים באזור ה"משולש", אשר התוכנית מבקשת להחליפם: קשריהם עם חלקי עמם בגדה המערבית אכן רבי-חשיבות, אך משקלם פחות מאותן עבותות מרכזיות המעצבות את חייהם בהווה, הנקשרות ביתר חלקיו של המיעוט הערבי-פלסטיני ובחברה הישראלית בכללותה.

3.2 הטענה כי זו התוכנית "המבטיחה ביטחון ויציבות"

"ישראל ביתנו" מנסה לנתב את עצמה אל התכלית של "טובת הכלל" בדרך נוספת. טיעונה, בלשון משפטית, גורס כי רק תוכניתה ממלאת אחר המבחן הראשון של המידתיות – מבחן הקשר הרציונלי או מבחן ההתאמה – שכן רק היא תבטיח את השגת התכלית של "הסדר יציב" עם הפלסטינים. כך כותבת "ישראל ביתנו" במצעה: "ברמה התיאורטית חייב ההסדר להיות

50 זו גם עמדתה של רונן, העוסקת בשאלת זכותם של המתנחלים – מכוח המשפט הבין-לאומי – להישאר בטריטוריה שבה התנחלו גם משזו תעבור לריבונות/לשליטה של העם היליד. יעל רונן "המשפט הבין-לאומי ושאלת זכותם של מתנחלים להישאר בשטח לאחר העברת השליטה בו: מתנחלים בגדה המערבית, בצפון קפריסין ובמדינות הבלטיות" משפט וממשל יג (טרם פורסם, צפוי לראות אור בסוף שנת 2010).

סימטרי ולהבטיח יציבות לטווח הארוך, בניגוד לכזה שרק ינציח את הסכסוך, שסיבתו היא, בין היתר, חיכוך בין שני העמים. בכל מקום בעולם בו חיים זה לצד זה שני עמים, המאמינים בשתי דתות שונות, ומדברים שתי שפות שונות, קיימים קונפליקטים. מאזור הקווקז ברוסיה, דרך הבלקנים, מבלגיה ועד קנדה. בשל כך, כל פתרון חייב לכלול הפרדה מקסימאלית בין שני העמים.⁵¹

קו המחשבה שלפיו יציבות בין־קהילתית מותנית בהומוגניות אתנית הוא קו מחשבה בעייתי מאוד. ראשית, הוא שדחף אך לאחרונה את עמי הבלקן למסעות נוראיים של "טיהור אתני", שתולדתם בבוסניה לבדה הייתה יותר ממאה אלף הרוגים ו־1.8 מיליון פליטים ועקורים.⁵² שנית, הומוגניות ו"הפרדה מקסימאלית" אינן מציאותיות בחברה הישראלית, בין אם תוגשם התוכנית בין אם לאו, שהרי הצעתו של חברה־הכנסת ליברמן נוגעת במאה אלף אזרחים ערבים בקירוב, ומקוממת על ישראל גם אותם וגם מיליון אזרחים אחרים אשר ייוותרו כאן לאחר יישום התוכנית אם תיושם. שלישית, האומנם "הפרדה מקסימאלית" היא הלקח שמלמדות אותנו דמוקרטיות שסועות שהצליחו ומצליחות לשמור על יציבות? כל הדוגמות הבאות הן של סכסוכים שנפתרו או התמתנו מבלי שרעיון החלפת האוכלוסין או החלפת שטחים מאוכלסים הועלה בהם כלל במידה של רצינות: קנדה;⁵³ ספרד, שם האוטונומיה הטריטוריאלית הנוכחית מונעת סכסוך חריף בקטלוניה וממתנת גם סכסוך חריף בין ספרד והבסקים;⁵⁴ דרום־אפריקה, שם החוקה החדשה מתמודדת עם הגיוון הגזעי, האתני והלשוני הגדול בתוכה;⁵⁵ וצפון אירלנד, שם יושב הסכסוך במידה רבה על־ידי הסכם בלפסט משנת 1998.⁵⁶ רביעית, הטענה כי התוכנית היא האמצעי

51 הדברים מופיעים במצע המפלגה המעודכן לחודש ינואר 2009, ומתפרסמים באתר "ישראל ביתנו" תחת הכותרת "חילופי שטחים ואוכלוסיות", ניתן לצפייה בכתובת <http://beytenu.org.il/85/2627/article.html>.

52 Ewa Tabeau & Jakub Bijak, *War-related Deaths in the 1992–1995 Armed Conflicts in Bosnia and Herzegovina: A Critique of Previous Estimates and Recent Results*, 21(2–3) EUR. J. POPULATION 187 (2005)

53 ראו, בין היתר, אילן סבן וסקוט סטריינר "על שני סוגים של 'ייצוג הולם': מסגרת תיאורית, הדוגמה הקנדית והשוואה ראשונית לישראל" עבודה, חברה ומשפט יא 247 (2005); Stephane Dion, *Explaining Quebec Nationalism, in THE COLLAPSE OF CANADA?* 78 (R. Kent Weaver ed., 1992); KENNETH McROBERTS, QUEBEC: SOCIAL CHANGE AND POLITICAL CRISIS 434 (1993)

54 ראו, בין היתר: Luis Moreno, *Ethnoterritorial Concurrence: The Spanish Comunidades Autonomas*, in MULTINATIONAL DEMOCRACIES 201 (Alain-G. Gagnon & James Tully eds., 2001); ARANGO E. RAMON, SPAIN: DEMOCRACY REGAINED 179–180 (1995)

55 ראו רן גרינשטיין "על אזרחות ואינטגרציה פוליטית: האם נוכל להפיק לקחים מעלייתו ונפילתו של משטר האפרטהייד?" משפט וממשל י 117 (2006). ראו גם: ADAM HERIBERT & KOGILA MOODLEY, SEEKING MANDELA: PEACEMAKING BETWEEN ISRAELIS AND PALESTINIANS (2005); Courtney Jung, Ellen Lust-Okar & Ian Shapiro, *Problems and Prospects for Democratic Settlements: South Africa as a Model for the Middle East and Northern Ireland?* 33 POL. & SOC. 277 (2005)

56 ראו, בין היתר: Colm Campbell & Fionnuala Ni Aolain, *Overview: Local Meets Global: Transitional Justice in Northern Ireland*, 26 FORDHAM INT'L L.J. 871–892 (2003); Colm Campbell, Fionnuala Ni Aolain & Colin Harvey, *The Frontiers of Legal Analysis: Reframing the Transition in Northern Ireland*, 66 MODERN L. REV. 317–345

הרציונלי להשגת הסדר יציב עם הפלסטינים נתקלת גם היא באותה התנגדות פלסטינית, שעליה עמדנו לעיל, לכל הסדר הכופה מחיר מיוחד על בני המיעוט הערבי-פלסטיני.⁵⁷ אם לסכם בקצרה את הקושי שמעורר טיעון זה לתמיכה בתוכנית, הוא כושל הן במישור מבחן-המשנה הראשון של המידתיות – יכולתו לתרום באופן ממשי להשגתה של תכלית ראויה, ובענייננו הסדר עם הפלסטינים – והן במישור מבחן-המשנה השני, של האמצעי הפחות בחומרתו, שכן השגת הסדר עם הפלסטינים תלויה דווקא בהליכה בדרך שתתרחק מהכפייה ומשחיקת האזרחות המוצעות בתוכנית. הדוגמות ההשוואתיות הנזכרות לעיל מחזקות נקודה זו.

בעיה חוקתית נוספת הטמונה בתוכניתה של "ישראל ביתנו" נוגעת בשאלה אם היא מכוונת באמת ל"תכלית ראויה". מייד אעסוק בתכלית הדמוגרפית, אולם בשיח הגלוי ואפילו הרשמי של "ישראל ביתנו" נחשפת תכלית נוספת בעייתית מאוד. שיח זה מבהיר שהיא תופסת את האזרחים הערבים כ"מיעוט לא נאמן", ושהיא מניחה כי על בסיס זה מותר לה להענישם, קרי, לפגוע בזכויות-יסוד שלהם ולכפות עליהם את שאין הם בוחרים בו – העברתם לריבונות פלסטינית. אלא שכפי שנותח לעיל, בעת הדיון בסוגיית שבועת הנאמנות, מדינה אינה יכולה לפגוע בזכויות-היסוד של אזרחיה על-סמך אי-נאמנותם לאופי הלאומי שקהילת הרוב מבקשת להעניק למדינה (כפי שאין היא יכולה לעשות אפילו על-סמך אי-נאמנותם לאופייה הדמוקרטי, כמו במקרה של האזרחים החרדים או של חלק מהאזרחים הערבים השואפים למדינת שריעה); "עקרון הנזק" צריך להתגבש כתנאי להגבלת הזכויות.

3.3 הטיעון הדמוגרפי במשולב עם הטענה לזכות ההגדרה העצמית היהודית בישראל
יוזמי התוכנית חותרים לחיזוק הרוב היהודי באמצעות סילוק חלק מהאזרחים הערבים, על יישוביהם, אל מעבר לגבול. אזרחים אלה אמורים להיגרע מציבור בעלי זכות הבחירה באמצעות התניית הזכות לבחור לכנסת בשבועת אמונים למדינה היהודית או באמצעות הוצאתם מפנקס הבוחרים משהפסיקו להיות תושביה. יתר על כן, ומכל מקום, ילדי הקבוצה המועברת אל מעבר לגבול, אלה שייולדו בצידו האחר של הגבול, יאבדו את הזכות להוריש לילדיהם שלהם את האזרחות הישראלית.⁵⁸ הנחנו לצורך הדיון כי הצעתה של "ישראל ביתנו" להתניית האזרחות

(2003); Geoff Gilbert, *The Northern Ireland Peace Agreement, Minority Rights and Self-Determination*, 47 INT'L & COMP. L.Q. 943, 946, 950 (1998); Brian Thompson, *Transcending Territory: Towards an Agreed Northern Ireland?* 6 INT'L J. MINORITY & GROUP RTS. 235, 255–259 (1999).

57 ראו את המקורות בה"ש 4 לעיל.

58 ילדו של הורה ישראלי אינו זכאי לאזרחות ישראלית אם ההורה נולד מחוץ לישראל ואינו תושב ישראל (אלא אם כן הוא זכאי לאזרחות מתוקף היותו יהודי או בן משפחתו של יהודי, כקבוע בחוק השבות). ראו ס' 4 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952, וכן אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל ב (מהדורה שישית, 2005), 1103.

בשבועת נאמנות אינה עומדת עוד על הפרק. אלא שהמציאות הישראלית מראה כי הצעת ההתניה חיה וקיימת, ואף מגייסת לה אהדה בציבוריות הישראלית. הבה נשוב אליה לפיכך בתת-פרק זה. האם ניתן למצוא לה צידוק? האם בכוחה לגבור על משוכות חוקתיות המגוננות על זכויותיהם של האזרחים הערבים?

הדיון עד לנקודה זו הראה כי אי-נאמנות או חתירה לשינוי אופייה של המדינה (להבדיל משימוש באלימות לשם השגת השינוי) אינן כשלעצמן הצדקה לפגיעה באזרחים, קל וחומר לשלילת אזרחותם. הדיון הראה גם כי תומכי התוכנית יתקשו עדי-מאוד להראות כי היא גורמת מידה פחותה של סבל או מבטיחה יתר יציבות בהשוואה לחלופותיה. עוד גילינו כי לא "טובת הכלל" – כלל אזרחי ישראל – מנחה את התוכנית, אלא תכלית אתנוצנטרית של הקלת משאה של קהילת הרוב על-חשבונה של קהילת המיעוט. אשר על-כן מתחדרת השאלה כיצד ניתן להצדיק מבחינה מוסרית וחוקתית את תוכניתה של "ישראל ביתנו". אחד הנסיגות הנוספים להצביע על צידוק כזה מתאמץ להיאחז בזכות להגדרה עצמית בישראל של העם היהודי כהצדקה לשיקולים דמוגרפיים וכהצדקה להפעלתם של שיקולים אלה כלפי אזרחי המדינה בדרך של ויתור המדינה על חבלי ארץ מסוימים ובתוך כך על אזרחיהם-תושביהם.⁵⁹ אני נוטה להשתכנע מטיעונו של יובל שני לכך שהמשפט הבין-לאומי המודרני אינו מפרש ולא יפרש את הזכות להגדרה עצמית כמקנה אפשרות למהלך כזה.⁶⁰ יתר על כן, הצידוק מכוח הזכות להגדרה עצמית יתקשה ממילא לשאת משקל גדול בהינתן שהיחסים הדמוגרפיים לא השתנו בצורה דרמטית לרעת קהילת הרוב היהודית, עד כדי סכנה לאובדן הרוב המספרי בישראל.⁶¹

כך או כך, למשפט החוקתי הישראלי יש תשובה, והיא שלילית והחלטית, ביחס ללגיטימיות של התכלית הדמוגרפית בכל הנוגע בצעדי הגבלה המופעלים ביחסים בין המדינה לבין אזרחיה. בית-המשפט העליון קבע כי מדינת-ישראל אינה מחויבת אומנם לתכלית של שוויון למיעוט הלאומי הערבי בתחום הזכויות הקיבוציות, אך היא מבטיחה לו "שוויון זכויות גמור" בתחום זכויות הפרט. ראו את אשר נאמר בפרשת קעדאן:⁶² "אמת, מפתח מיוחד לכניסה לבית ניתן לבני העם היהודי (ראו חוק השבות, התש"י-1950). אך משמצוי אדם בבית כאזרח כדיון, הוא נהנה מזכויות שוות כמו כל בני הבית האחרים." פירוש הדבר הוא כי התכלית הדמוגרפית אפשרית

59 טיעון זה מפותח בכתיבתו של ווטס: Waters, *The Blessing of Departure*, לעיל ה"ש 17; Waters, *A Different Departure: A Reply*, לעיל ה"ש 17.

60 ראו את תשובתו של שני לווטס: Shany, לעיל ה"ש 17.

61 אני מטפל כאן בטיעון חשוב נוסף, שלפיו הזכות להגדרה עצמית יכולה להתממש גם בדרך של הגדרה עצמית תת-מדינתית – דוגמת זו המתגבשת לכל קהילה לאומית במדינה הדו-לאומית. טיעון זה מפותח על-ידי חיים גזו מריכרד ואגנר עד זכות השיבה – ניתוח פילוסופי של בעיות ציבור ישראליות פרק 5 (2006). הגדרה עצמית זו, ואולי גם צורות אחרות של הגדרה עצמית, אינן מותנות בקיומו של רוב מספרי לקהילה נבחרת. טיעון נוסף שלא יטופל כאן נוגע ביחסיותה, להבדיל ממוחלטותה, של הזכות להגדרה עצמית. ראו, בין היתר: (1993) 34 Va. J. INT'L L. 1 Hurst Hannum, *Rethinking Self-Determination*.

62 בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 264 (2000).

מבחינה משפטית במישור "מכסות ההגירה", קרי, במישור המדיניות כלפי זרים המבקשים להגר לישראל, אך היא פסולה ביחסים בין המדינה לבין אזרחיה בכל הנוגע בזכויות-יסוד שלהם.⁶³

3.4 הצידוק של "מניעת מלחמת-אזרחים פנימית ישראלית-יהודית"

אני מגיע לצידוק האפשרי האחרון (האחרון שאני יכול לאתר) שבאמצעותו תומכי התוכנית עשויים לבקש להצדיקה ולמצוא לה תוקף חוקתי. צידוק זה הוא הרצון להימנע ממלחמת-אזרחים פנים-קהילתית בין יהודים בישראל.

במישור הסוציולוגי החשש מפני מלחמת-אזרחים פנים-יהודית-ישראלית, זו הקרויה מלחמת-אזרחים, הוא גורם מסביר בעל עוצמה. קשה לדעתי להבין את הפוליטיקה הישראלית-יהודית ואת התנהלותה של ישראל במשא-ומתן המדיני בלעדיו. אולם מה כוחו במישור הערכי ובמישור החוקתי?

ראשית, ההערכה הסוציולוגית, שיש לה גם משמעות נורמטיבית, היא שהחשש מפני מלחמת-אזרחים יהודית אינו "חשש מוזמן" או התרחשות דמיונית; ההסתברות להתממשותו של חשש זה אינה נמוכה. הטעמים לכך מגוונים ומצטברים. עקירתם של עשרות אלפי מתנחלים לא תדמה לעקירתם של 8,000 המתנחלים מחבל עזה. הלהט הדתי הנלווה לאחיזה באזורים שהם ערש הדת והלאום היהודיים (ירושלים, יהודה ושומרון) שונה לחלוטין מזה הנלווה לאחיזה בשערי עזה. יתר על כן, וחשוב עד-מאוד, האמונה כי הסכסוך אכן יסתיים עם תום הכיבוש של 1967 – קרי, עם הנסיגה והעקירה של רוב המתנחלים – הינה קטנה למדי, משום שבעם הפלסטיני קיימים כוחות משמעותיים השוללים את זכות קיומה של ישראל כמדינה ריבונית, ובוודאי את זכות קיומה כמדינה "יהודית ודמוקרטית", ואלה ימשיכו להיאבק נגדה עד להפיכתה למדינה דו-לאומית בגבולות הקו הירוק או בגבולות פלסטין המנדטורית או עד להפיכתה למדינת שריעה, וימשיכו להיאבק למימושה של זכות השיבה של הפליטים. לפיכך פעולה של נסיגה ועקירת מתנחלים משטחי הגדה המערבית תהיה שנויה במחלוקת הרבה יותר מאשר בעת ההתנתקות מרצועת עזה או בעת העקירה מסיני בראשית שנות השמונים של המאה הקודמת.

כל מלחמת-אזרחים היא עניין מבהיל וכבד-משקל עד-מאוד, שיש לעשות מאמץ גדול להימנע ממנו. עם זאת, תפיסה ליברלית-הומניסטית אינה יכולה להסכים לכך שהחשש ממלחמה כזו ינציח את המשך הכיבוש, השעבוד והנישול של עם אחר. מחיר זה פשוט כבד

63 להצגה נרחבת יותר של טיעון זה ראו גיא דוידוב, יונתן יובל, אילן סבן ואמנון רייכמן "מדינה או משפחה? חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003" משפט וממשל ח 643, 679-684 (2005). כן ראו גילה שטופלר "מדיניותה הדמוגרפית של ישראל בתחום הילודה וזכויות נשים ומיעוטים" משפט וממשל יא 473, 507-516 (2008).

מדי, והוא משולם כבר שני דורות יותר מדי. אלא שיבואו תומכיה של התוכנית ויאמרו כי אין הם באים להמשיך את הכיבוש, אלא דווקא לסיימו, ושהם תרים אחר דרך שבה הסבל והסכנה קטנים יותר, ולכן מציעים אפשרות שאינה כרוכה במלחמת-אזרחים פנים-יהודית. זו טענה שובת-לב, אלא שהיא כושלת בשתי נקודות עיקריות, אשר מצויות מבחינה משפטית במישורה של המידתיות.

ראשית, אם המטרה היא להשיג הסדר שלום עם הפלסטינים, אזי כיצד התוכנית מתיישבת עם התנגדותם של הפלסטינים לכפיית "חילופי האוכלוסין" על הפלסטינים אזרחי ישראל שב"משולש"?

שנית, אם התכלית היא להקטין ככל האפשר את שיעור האלימות הצפויה, אזי כיצד התוכנית עונה על כל הנזקים והסיכונים שנמנו לעיל (בפרק ב)? מה תשובתה לשינוי שהיא תגרור בזהותם הפוליטית ובהתנהגותם הפוליטית של האזרחים תושבי ה"משולש"; למרירות העצומה שהיא תעורר בקרב קהילת המיעוט הערבי-פלסטיני כולה, עד כדי חשש כבד לשיברון אלים של היחסים הבין-קהילתיים בישראל; ולהשלכות שיהיו לשיברון אלים זה על ישימותו של פתרון "שתי המדינות"? מה יקרה כאשר החלוקה לאורכו של הקו הירוק לא תתאפשר עוד, ופלסטינים אזרחי ישראל יצטרפו לסכסוך-הדמים הישראלי-פלסטיני, הישראלי-ערבי והישראלי-איסלמיסטי? יש (בצד הישראלי-יהודי) מי שכנראה אינו פוחד מכך או סבור כי מחיר זה קטן מהמחירים של הנתים או הנתים החלופיים; יש (בצד הפלסטיני) מי שאולי אינו נבהל מכך, משום שתמונת ההשלכות שהוא רואה בעיני רוחו היא זו של דרום-אפריקה של ראשית שנות התשעים של המאה הקודמת – מה שקרוי "הנס הדרום-אפריקאי"; ויש אחרים, ביניהם אני, שמתקשים להניח התרחשותם של ניסים, ושתמונת ההתרחשויות שהם חוזים בעת שיברון אלים של היחסים גם אל מול המיעוט הערבי, ובעת התפוגגותה של אפשרות החלוקה של הארץ בין שני העמים, היא דווקא תמונת ההתרחשויות הבלקניות של אותן שנים. תמונה זו צריכה להבעית כל אדם.⁶⁴

במילים אחרות, ובלשון משפטית, הטיעון המבקש לתמוך בתוכניתה של "ישראל ביתנו" בשל הרצון להימנע ממלחמת-אזרחים פנים-יהודית חוטא לדרישת המידתיות מכיוונם של כלל מבחני-המשנה שלה: הוא אינו משכנע שהתוכנית תוביל להסדר ישראלי-פלסטיני, שכן הצד הפלסטיני מתנגד לה; הוא אינו משכנע שהתוכנית היא החלופה הפחותה בחומריתה לנוכח ההשלכות הקשות כל-כך הצפויות ממנה, ולנוכח העובדה שחלופה אחרת אכן קיימת – פינוי כלל המתנחלים או רובם; ומן הטעמים שהוזכרו לעיל ניתן גם לגרוס בסבירות רבה כי הנזק הטמון בתוכנית גדול בהרבה מן התועלת שבצידה.

אנו פוגשים כאן – כפי שפגשנו בטיעון הראשון לעיל, אשר ביקש להצדיק את התוכנית בטענה שהיא נושאת את "הנזק הקטן יותר" (בשל ההבדל בין עקירה מבית לבין אי-עקירה

64 סבן "הפיתוי הקודר של האופציה הדרו-לאומית", לעיל ה"ש 37.

מבית) – מצב שבו מקבלי ההחלטות עלולים לחטוא בהטיה אתנוצנטרית. בהיותם יהודים, הם עלולים לייחס כאב רב יותר ולצפות סכנה גדולה וקרובה יותר כאשר הנפגעים קרובים לליבם. כאבם של מתנחלים עקורים יתפס כדואב יותר מכאבם של אזרחים ערבים מועברים, גם אם "מאחורי מסך בערות" הערכת הכאב ו/או שאלות של הוגנות מגבשות תמונת שונה של כאב וצדק. באופן דומה, האפשרות לשיכרון אלים של היחסים עם האזרחים ערבים צפויה להיתפס כדואבת פחות, כמסוכנת פחות וכ"טבעית" יותר מאשר הסכנה למלחמת-אחים. יש לקוות כי תובן הסכנה הטמונה בהטיה אתנוצנטרית כזו בנסיבות הנפישות והקשות שלנו. תהליך הניתוח החוקתי, עם דרישת השוויון בין אזרחים המופנמת בו, אמור לסייע לנו למתן כשלים של קוצר-ראייה ומלכודות של ראייה ברירנית. הבה נקווה שכך יקרה, והבה נקווה עוד יותר שלא יהיה צורך באותו תהליך של ניתוח וביקורת חוקתיים, ושהפוליטיקה הישראלית תצליח למצוא בה די כוחות פנימיים לגדוע את התוכנית.

ד. ירושלים המזרחית והכפר רג'ר בגבול לבנון-סוריה-ישראל

יקשו המקשים: מדוע יש נטייה להסכים לשינוי הגבולות בירושלים ולהפסקת תושבותם הישראלית של תושביה הפלסטינים של מזרח העיר, ואילו ביחס לאזרחי ישראל הערבים שב"משולש" מושמעת התנגדות חריפה?

תשובה אחת קשורה להבדל במישור הסכמתם של המועברים. מדובר במשתנה בעל משמעות מוסרית ומשפטית גדולה, ומשמעות שמתעצמת עדי-מאוד כאשר מדובר בהעברת אזרחים לריבונות אחרת. והנה דומה כי תושביה הפלסטינים של ירושלים המזרחית מעדיפים ברובם את "סיפוחם" למדינה פלסטינית ריבונית.⁶⁵ רוב זכויות-היסוד אשר נפגעות-בכוח ממהלך ההעברה של התושב הפלסטיני של ירושלים המזרחית הן זכויות שהסכמה ממתנת ולעיתים מעקרת את מימד הפגיעה בהן. השלכה נוספת הנלווית לכך היא ששינוי מתווה הגבול בירושלים המזרחית צפוי דווקא להשפיע לטובה גם על היחסים אל מול תושביה הערבים של ירושלים וגם על היחסים הבין-קהילתיים בתוך ישראל, שכן הוא עונה על רצונם של תושבי ירושלים המזרחית ועל רצונם של אזרחיה הערבים של ישראל, בעוד שינוי מתווה הגבול באזור ה"משולש" צופן בוודאות ערעור חריף של היחסים הבין-קהילתיים בין יהודים וערבים בישראל.

65 אומנם, נכון להיום תושבי ירושלים המזרחית מקפידים לשמור על תושבותם הישראלית, הן משום שתושבות זו היא תנאי להמשך מגוריהם בעיר והן משום ההטבות הכלכליות והתעסוקתיות הנלוות לתושבות זו, חופש התנועה הגדול יותר הנלווה אליה וכדומה. עם זאת, אין להתבלבל בין התנהגותם בהווה לבין שאלת הסכמתם הצפויה לסיפוח המשפטי למדינה הפלסטינית. זאת, משום שמצב הדברים בהווה מגלה את העדפותיהם של הפלסטינים בירושלים כאנשים תחת כיבוש, ונוח להם ככאלה להתמיד בעינם ולהתמיד בתושבותם הישראלית. לעומת זאת, כאשר יוכלו להיות אזרחים חופשיים במדינה פלסטינית חופשית, וזאת מבלי שהדבר יפגע בהמשך מגוריהם בביתם ובעירם ירושלים, הסכמתם להתרחשות זו צפויה להיות גבוהה מאוד.

תשובה שנייה נוגעת בסיכויי ההסדר עם הפלסטינים ללא מהלך כזה. סיפוח ירושלים המזרחית לפלסטין (משמע, ביטול הסיפוח הישראלי של החלק המזרחי של ירושלים) הוא תנאי החלטי של הצד הפלסטיני. נקודה זו, כמוסבר לעיל, עשויה לגבש "טובת כלל" המצדיקה את המהלך.

יש לשים לב לנקודה שלישית – הדברים שיאבדו תושביה הפלסטינים של ירושלים בעקבות הזזת הגבול הם פחות-משקל בהשוואה למשא שיוטל על הערבים אזרחי ישראל שיועברו אל מעבר לגבול: (א) הפלסטינים בירושלים המזרחית הם תושביה – להבדיל מאזרחיה – של ישראל; הזכות לבחור ולהיבחר למוסדות השלטון הישראליים מלכתחילה לא הוענקה להם. משום כך שינוי תוואי הגבול צפוי דווקא לשפר את זכויותיהם הפוליטיות, ולא לגרוע מהן. (ב) המחיר בכל הנוגע בקשריהם המשפחתיים, הקהילתיים והתרבותיים הוא כמעט הפוך באופיו מזה של אזרחי ה"משולש", שכן מאז ומעולם הם ניהלו את עיקר יחסי-הגומלין עם העם הפלסטיני שבשטחים, ולא עם קהילת המיעוט הערבי-פלסטיני בתוך ישראל. לפיכך משמעותה של הזזת הגבול לגביהם הפוכה כמעט בהקשרים אלה, למעט בתחום החשוב של התעסוקה.⁶⁶

עדיין מתעוררת שאלה ממשית ביחס לאותם תושבים פלסטינים של ירושלים המזרחית שאינם אזרחי ישראל ואשר מסיבות כאלה ואחרות אינם מסכימים להעברתם (עם בתייהם וקהילתם המקומית) לפלסטין. היש צידוק מספיק לכפות זאת עליהם? הדיון לעיל מגלה כי היקף הזכויות הנפגעות קטן יותר, ואולי כך גם עומק הפגיעה בחלק מהזכויות הנפגעות. עם זאת, מתעורר עדיין הצורך בהפעלת פסקת ההגבלה ביחס לאותם מעטים מתנגדים. מטעמי היקף לא אנהל ניתוח כזה כאן. ניתן להניח כי תתעורר השאלה – שאיני יכול לאמוד בשלב זה את עוצמתה המשפטית – אם אין זו חובתה של ישראל לאפשר לאותם תושבים מעטים שיבכרו זאת לעקור מבתייהם ומירושלים המזרחית כדי להיוותר בישראל.

לאחרונה התחדשו דברים בענייניו של הכפר רג'ר. ישראל כבשה את הכפר בשנת 1967, כאשר כבשה את רמת-הגולן, והיא סיפחה אותו בשנת 1981 במסגרת החלת המשפט, השיפוט והמנהל שלה על רמת-הגולן (חוק רמת-הגולן, התשמ"ב-1981). והנה האו"ם גורס כי הכפר רג'ר בהתפרשותו המרחבית הנוכחית נחצה על-ידי הגבול שבין לבנון וסוריה, וכי חלקו הצפוני הוא שטח לבנוני. על-פי החלטות האו"ם 425 ו-1701, ישראל אמורה לסגת מחלקו הצפוני של הכפר.

ההתפתחויות מן העת הזו הן שישאל, בעצת שר החוץ ליברמן, תיסוג כנראה מהחלק הצפוני של הכפר ותעבירו בחודשים הקרובים במלואו לשליטת יוניפי"ל. על-פי דיווחי העיתונות, במסגרת ההסדר המסתמן לא תשתנה בשלב זה מציאות החיים בכפר, לא ייקרעו שני חלקיו,

66 נזכור במקביל כי הנכונות להפסקת תושבותם הישראלית של תושביה הפלסטינים של ירושלים המזרחית אין פירושה כלל הסכמה לשלילת הזכויות הכלכליות שהם צברו במהלך השנים, כולל הזכויות שהם צברו במסגרת ההפרשות למוסד לביטוח לאומי. Lein, לעיל ה"ש 43.

ותושביו אמורים להמשיך לשאת תעודות־זהות ישראליות ולקבל שירותים מוניציפליים ושירותי בריאות וחינוך מהמדינה. אלא שקשה להניח בביטחון שכך אכן יקרה, וכבר עתה מושמעות טענות קשות של התושבים נגד המדינה על מצב הדברים הנוכחי, עוד לפני בוא השינוי. מכל מקום, עתידם של תושבי הכפר (ובעיקר של תושבי חלקו הצפוני) לוט בערפל.⁶⁷

לעניין הסוגיות החוקתיות שבהן עסקינן, מצבו של הכפר רג'ר סבוך. רג'ר שונה מירושלים המזרחית בתווים לא־מעטים. תווי שוני אלה פועלים מבחינה ערכית ומשפטית בכיוונים נוגדים בצורה חלקית. (א) בכל הנוגע בשאלת "הסכמתם" של המועברים להעברתם, בכפר רג'ר, בניגוד לירושלים המזרחית, אין הסכמה של תושבי החלק הצפוני של הכפר להעברתם על שטחם ללבנון. (ב) קיים שוני בין ירושלים לרג'ר בכל הנוגע במעמדם האזרחי של התושבים המועברים, שכן תושבי רג'ר הם אזרחי ישראל, ולא רק תושביה. (ג) קיים הבדל בכל הנוגע במקום שבו "מירב זיקותיהם" של המועברים נטועות, וכן בנוגע לעוצמת הפגיעה הצפויה במרקם חייהם, שכן תושבי רג'ר, בניגוד לרוב תושביה הדרוזים של רמת־הגולן ובניגוד לתושבי ירושלים המזרחית, בחרו באזרחות הישראלית עם סיפוחם. תווים אלה אכן מציבים משוכות לאפשרות התנתקותה של ישראל מתושבי החלק הצפוני של הכפר.

עם זאת, קיימות שתי נקודות אחרות – אחת של שוני ואחת של דמיון – שפועלות בכיוון ההפוך. ראשית, על־פי הדיווחים העיתונאיים, חלקו הצפוני־הלבנוני של הכפר נבנה כולו או רובו בשנים האחרונות. אם אכן כך, אזי לכאורה יש דמיון חלקי בין אותם תושבים שעברו להתגורר בחלק זה לבין המתנחלים דווקא: על־פי החלטות האו"ם, ההתנתקות מהחלק הצפוני של הכפר היא חוזרת שטח ללבנון, להבדיל מהעברת שטח אליה. שנית, קיימת בכל־זאת נקודת דמיון מרכזית אחת בין המקרה של רג'ר לבין זה של ירושלים המזרחית, והיא שבשני המקרים המניע להעברתם האפשרית של התושבים על שטחם הוא "טובת הכלל", ולא "נוחות הבחירה" כמי ש"אינם אנחנו" כמשלמי המחיר. החלטות האו"ם והסכסוך בין ישראל ללבנון ובין ישראל לסוריה הם הדוחקים להתנתקות זו, שכן מדובר כאמור בהחזרת שטח (להבדיל

67 ראו עתירה תלויה ועומדת שראשיתה לפני שנים אחדות: בג"ץ 3149/03 המועצה המקומית ע'ג'ר נ' ראש ממשלת ישראל (לא פורסם). ראו גם את פסק־דינו הקצר של השופט יצחק עמית, הרוחה בקשה לסעד הצהרתי בעניין זה: ה"פ (חיפה) 54/03 דרוויש נ' מדינת ישראל ומינהל מקרקעי ישראל (לא פורסם, 3.11.2005). להתפתחויות המדיניות שאירעו לאחרונה ראו ברק רביד "תוכנית: מאות חיילי יוניפי"ל יוצבו ברג'ר" The Marker 4.5.2009, ניתן לצפייה בכתובת themarkercaptain.co.il/hasite/spages/1082879; אלי אשכנזי "חיים על הגבול: תושבי רג'ר מרגישים שהם לא שייכים לאף אחד" הארץ 4.5.2009, ניתן לצפייה בכתובת www.haaretz.co.il/hasite/spages/1082837.html. לאחרונה הושמעו בעיתונות קוויה המתגבשים של תוכנית אחרת, תוכניתו של משרד החוץ, שלפיה בשל נקודות תורפה בטחוניות דווקא יחולק הכפר פיזית באמצעות גדר גבול, ותושבי חלקו הצפוני, הלבנוני, יוזמנו לעקור לחלקו שבהחזקת ישראל. ברק רביד "ליברמן מציע: גדר תחצה את רג'ר, חלקו הצפוני יהפוך לבנוני" הארץ 5.8.2009, ניתן לצפייה בכתובת www.haaretz.co.il/hasite/spages/1105391.html. שר החוץ ליברמן הכחיש, עם זאת, כי תוכנית כזו כבר התגבשה.

מהעברת שטח) לריבונותה המקורית של לבנון. עקב ההחלטות הללו ועקב סכסוכי־הדמים אל מול לבנון וסוריה מתגבשת לכאורה "תכלית ראויה" להעברת חלקו הצפוני של הכפר לריבונותה של לבנון – זאת, תוך מתן אפשרות לתושבי אותו חלק לעבור אל חלקו הדרומי שסופח על־ידי ישראל ולזכות בפיצוי על עקירתם. עם זאת, נותר עדיין צורך בניתוח ממשי, שלא יוכל להיעשות כאן, באשר לשאלת "מידתיותו" של מהלך כזה.⁶⁸

ה. סוף־דבר: שילוב מבלבל של משוכות חוקתיות בצד התדלדלותה של תרבות פוליטית דמוקרטית ובצד חולשתה של ה"חוקתיות" שהתגבשה

תוכנית "ישראל ביתנו" לחילופי שטחים מאוכלסים, והצעתה להתנות את האזרחות או את הזכות לבחור לכנסת בשבועת אמונים למדינה כמדינה יהודית, באות בידועין לפגוע באזרחים הערבים. הן מעמידות בסכנה רבה את היחסים הבין־קהילתיים בתוך ישראל, מעמידות בסכנה את פתרון "שתי המדינות", ופוגעות פגיעה קשה בצווים מוסריים. למזלנו עומדים לנו עדיין כלים חוקתיים המערימים משוכות בפני מימושן של יוזמות אלה. העיקריים מבין הכלים הללו הם חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק־יסוד: חופש העיסוק וחוק־יסוד: הכנסת. עם זאת, כל העת נוכחת שאלת איתנותם של הכלים החוקתיים שהמשפט הישראלי מגבש, שכן כפי שהוזכר לעיל, חוקי־היסוד אומנם עליונים על חקיקה רגילה, אך הם עצמם לא זכו במעטה הגנה של ממש. רוב חוקי־היסוד, כולל חוקי־היסוד בתחום זכויות האדם וחוק־יסוד: השפיטה (שמכוחו הרשות השופטת מפעילה ביקורת שיפוטית חוקתית), ניתנים לשינוי בהצבעה בכנסת בהכרעה של רוב פשוט.⁶⁹ הסיכויים להתרחשותו של שינוי מעין זה, שישלול זכויות או יחליש מנגנוני הגנה עליהן, תלויים בקיומה של תרבות פוליטית אשר מכבדת זכויות אדם וזכויות מיעוט ומבינה את חיוניותה של ה"חוקתיות" דווקא בחברה שסועה ודווקא בעיתות סערה ומשבר. תרבות פוליטית זו נשחקה בישראל וממשיכה להישחק. היא בנו עדיין נוגדנים חזקים דיים לעמוד בנחשול העכור הזה של פחד, המוליד תוקפנות, לאומנות ומשיחיות (בשני הצדדים)? בעבר הייתי אופטימי יותר ביחס לתשובה.

68 כך, למשל, יש לשאול אם לא ראוי ליזום הסדר עם לבנון ובגדרו חילופי שטחים: העברה ללבנון של שטח לא־מיושב של ישראל בגבול בין המדינות, בתמורה להעברת חלקו הצפוני של הכפר רג'ר לשטח שבשליטת ישראל. יש להודות, עם זאת, כי הסדר כזה בעייתי ללבנון, משום שחלקה ה"ישראלי" של רג'ר הוא אדמה סורית שנכבשה על־ידי ישראל. הסדר כזה צפוי לפיכך להיות מותנה בהסכמה משולשת – כזו שסוריה צד לה.

69 ראו לעיל ה"ש 22 והטקסט הסמוך אליה.

מסמכי החזון העתידי כאסטרטגיה פוליטית

אילנה קופמן

מראשית דצמבר 2006 ועד מאי 2007 פרסמו ארבעה ארגונים ערביים בישראל – הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, מרכז מוסאוא, עדאלה ומדא אל-כרמל – ארבעה "מסמכי חזון" הנוגעים למעמדם הלאומי של הערבים במדינת ישראל. המסמכים חוברו בידי אקדמאים, פעילים חברתיים, אישי ציבור וחוקרים ערבים.

הצהרת חיפה, שהיא אחד מארבעת מסמכי החזון, פותחת במילים אלה: "אנו, בני ובנות העם הערבי הפלסטיני, שנשארו במולדתנו למרות הנכבה ונהפכנו בכורה למיעוט במדינת ישראל, שהוקמה בשנת 1948 על החלק הגדול של פלסטין, מדגישים בהצהרה זו את יסודות זהותנו ושייכותנו ומנסחים את חזוננו [...] למימוש חיים בכבוד במולדתנו ולמען כינון חברה דמוקרטית המבוססת על יסודות הצדק, החירות, השוויון והכבוד ההדדי בין הערבים הפלסטינים לבין היהודים בישראל"⁷⁰.

נימתן של המילים הללו מזכירה במידה רבה את נימתה של מגילת העצמאות של מדינת ישראל: "מדינת ישראל [...] תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום [...] תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות".

כתיבת מסמכי החזון היא מעשה פוליטי המבטא עמדה פוליטית. המסמכים כונו במידה שווה הן כלפי פנים החברה הערבית והן כלפי חוץ, כלומר כלפי הציבור היהודי במדינה, לצורך פתיחת דיאלוג בין שתי האוכלוסיות.

כיצד יש לפרש את עצם כתיבתם של המסמכים האלה ואת תוכנם? להערכתי, עצם כתיבת המסמכים ופרסומם בידי קבוצה רבת-השפעה מתוך הקהילה הערבית בישראל היא אסטרטגיה פוליטית המכוונת למצב את הקהילה כגורם פוליטי באמצעות תביעה קולקטיבית כלפי המדינה.

70 "הצהרת חיפה" פורסמה במאי 2007 מטעם מדא אל-כרמל. לנוסח המלא של ההצהרה ראו: <http://www.mada-research.org/archive/haifahebrew.pdf>.

ארבעת המסמכים האלה אמנם שונים באופיים ונבדלים במוקד הפוליטי שלהם, אולם יש הצדקה לדרון בהם כמקשה אחת לצורך ניתוח חלק מהמשמעויות הפוליטיות הכלולות בהם. ארבעתם פותחים בתמיכה בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני באמצעות שתי מדינות, אבל אין הם עוסקים בנושא הסכסוך אלא בשני נושאים אחרים הקשורים לקהילה עצמה: (א) דרישה לשינוי יסודי במעמדם של האזרחים הפלסטינים בתוך גבולות הקו הירוק, ובעקבות זאת (ב) החלת שינויים קונסטיטוציוניים במשטר הקיים במדינת ישראל.

המסמכים מסמנים התעצמות של התביעות כלפי הרוב היהודי במדינה. חלק נכבד למדי מהתביעות הללו נכללו במצעים של מפלגות שונות במהלך השנים, במיוחד במצע של המפלגה הקומוניסטית, של חד"ש ושל כל"ד, אולם במסמכי החזון הם רוכזו יחד, תוך הצגת נימוקים ובהתבסס על מספר מקורות, כפי שיוסבר להלן.

התביעות במסמכים מעוגנות בנרטיב ההיסטורי הפלסטיני. נרטיב זה מנוגד לנרטיב היהודי-ציוני שהוא הנרטיב מכונן המדינה, והזוכה לתמיכה גורפת בציבור היהודי. חלקים מסוימים בנרטיב הפלסטיני הם מעין תמונת ראי לנרטיב ההיסטורי הציוני: הנרטיב הציוני המגולל במגילת העצמאות מכריז על העם היהודי כעל הבעלים ההיסטוריים של ארץ ישראל, המולדת העתיקה של היהודים. בתוקף זאת, העם היהודי הוא הריבון של הטריטוריה. מנגד, מסמכי החזון פותחים בהצגת הנרטיב הפלסטיני שלפיו הערבים הפלסטינים בישראל הם בעליה המקוריים של הארץ, והם חלק חי ובלתי נפרד מהעם הערבי הפלסטיני. הנרטיב הציוני מכריז על בניין המדינה כעל מעשה של צדק מתקן, כלומר תיקון עוולות שנעשו לעם היהודי בעבר – אלפיים שנות גלות מאונס, וכמובן הניסיון של הנאצים להשמיר את העם היהודי בכללותו. מנגד מסמכי החזון מציגים את הציונות ואת הקמת המדינה כמעשה קולוניאלי בסיוע מעצמות המערב, מעשה שהמיט אסון לאומי על העם הפלסטיני: גירוש, טבח, ואף התערבות במיעוט שנותר על כורחו בתוך גבולות המדינה. מנרטיב זה של עוול היסטורי נגזרות במסמכים תביעות לזכויות מסוימות: תביעה להכרה של המדינה בעוול שעשתה לעם הפלסטיני עם הקמתה, ובעקבות זאת – צעדים לתיקון או לפיצוי על עוול זה בדמות פעולות של צדק מתקן. תיקון העוול עשוי להיות למשל השבת קרקעות פרטיות שהופקעו בשנות החמישים (קרקעות שלא נעשה בהן שימוש לצורכי הציבור הכלליים); החזרתם של פליטים פנימיים לכפריהם או תשלום פיצוי בגין רכושם שאבד, וכן החזרת רכוש הוואקא שהופקע בשנות החמישים לשליטת הקהילה המוסלמית או לשימושה. הצהרת חיפה מכילה קריאה מרחיקת-לכת יותר שאינה מצויה במסמכים האחרים – להכיר בזכות השיבה של הפליטים ממלחמת 1948 ופעולה בהתאם להחלטת האו"ם 194.

התביעות לשינויים קונסטיטוציוניים מכוונות כולן להקנות מעמד קונסטיטוציוני חדש לערבים בישראל כקולקטיב, דבר שיעניק להם עמדת השפעה מובנית בתוך המשטר.

כאמור, התביעות האלה מתבססות הן על הנרטיב ההיסטורי הפלסטיני וגם על שני מקורות אחרים: (1) העובדה שהמדינה מגדירה את עצמה כמדינה דמוקרטית; (ב) שיח הזכויות הליברלי המקובל היום במדינות המערב לגבי קבוצות לאומיות או ילידות, למשל האבוריגינים באוסטרליה, או האמריקנים הילידים בארצות-הברית. מסמכי החזון מציגים את הפלסטינים בישראל כבעלי מעמד דומה.

מסמכי החזון מעלים תביעות משלושה היבטים:

א. הכרה רשמית במעמדם של הערבים כקבוצה בעלת ייחוד לאומי, דתי ותרבותי, וכן בעלת זכויות של עמים ילידים הנוגעות למשאבים ולקרע. הדרישה האחרונה מושמעת בייחוד לגבי הברואים בנגב. באחד ממסמכי החזון, "החוקה הדמוקרטית", מובעת תביעה שתהליכי ההקצאה של הקרקע ושל המים וכן הליכי התכנון ייעשו על פי העיקרון של צדק חלוקתי.

ב. ניהול אוטונומי של מערכת החינוך, התרבות והתקשורת.

ג. שינוי המעמד הקולקטיבי של הערבים הפלסטינים בישראל והפיכתם לשותף בממשלה. דרישה זו היא הכוללת ביותר והיא מסתמכת על השיח הרב-תרבותי המקובל היום בחלק מהמדינות הדמוקרטיות במערב, למשל בלגיה, קנדה ואירלנד הצפונית. הדרישה היא שהפלסטינים – בדומה למיעוטים הלאומיים האחרים במדינות האמורות – יהיו שותפים בממשלה, דהיינו בקבלת ההחלטות הנוגעות לחלוקת המשאבים של המדינה, ונציגי המפלגות הערביות בכנסת יקבלו זכות וטו על כל חוק הפוגע בזכויות המותנות של המיעוט.

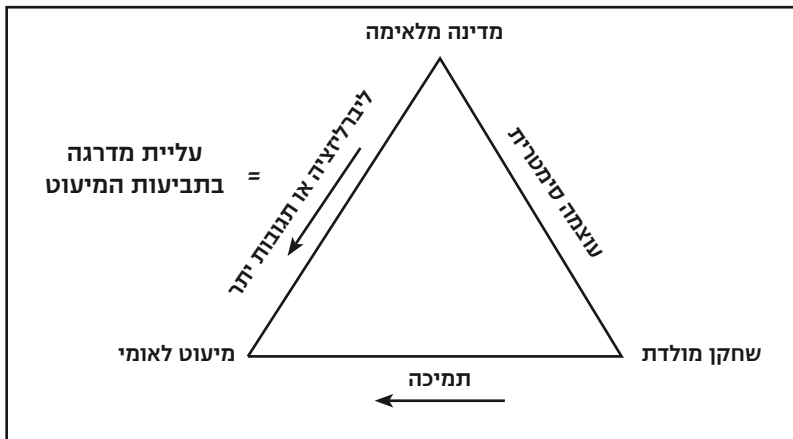
"החוקה הדמוקרטית" מטעם עדאלה כוללת גם תביעה להפוך את ישראל למדינה דו-לשונית. מובן שבכל המסמכים יש תביעה לביטול כל החוקים המעניקים עדיפות ליהודים, למשל חוק השבות, חוק הקרן הקיימת לישראל וחוק הסוכנות היהודית.

בסיכומו של דבר ברור כי התביעות במסמכים המועלות בשם המיעוט הן בעלות היקף רחב מאוד. בולטת בהן התביעה למבנה דו-לאומי של מוסדות המדינה, אף ששיעור הערבים במדינה עומד על 20 אחוזים מכלל האוכלוסייה.

אפשר לדון במסמכים הללו ובעיתוי פרסומם מנקודת מבט ישראלית פנימית בלבד. למשל, אפשר לראותם כתגובה להדרה או להעדר היכולת להגיע להסכמה בפעילות של ארגוני החברה האזרחית היהודית בשנים 1990-2000. כזכור, בשנים אלה חוינו משבר משילות ומשבר בין ימין ושמאל ובין דתיים וחילוניים בעקבות רצח רבין. באותה תקופה התעוררו יוזמות שונות לניסוח מסמכי הסכמה לאומית והצעות לחוקה, כמו "חוקה לישראל", "אמנת כנרת" ו"חוקה בהסכמה". בשתיים מן היוזמות האלה לא נכללו נציגים ערבים. ביוזמה השלישית היה ניסיון לצרף שותפים מן המגזר הערבי אך הדבר לא עלה יפה משום שלא היה אפשר להגיע להסכמה כלשהי, מה גם, שבעת הדיונים פרצו אירועי אוקטובר 2000 והם הביאו לידי הפסקת ההידברות.

אפשרות אחרת להתייחס אל המסמכים הללו – שאינה מוציאה את האפשרות הראשונה – היא לראות את כתיבתם בהקשר למרחב האזורי, של משולש היחסים בין שלושה גורמים פוליטיים באזור: ישראל (המדינה המלאימה), אש"פ (שחקן המולדת) והמיעוט הערבי-פלסטיני שבתוך ישראל (המיעוט הלאומי).

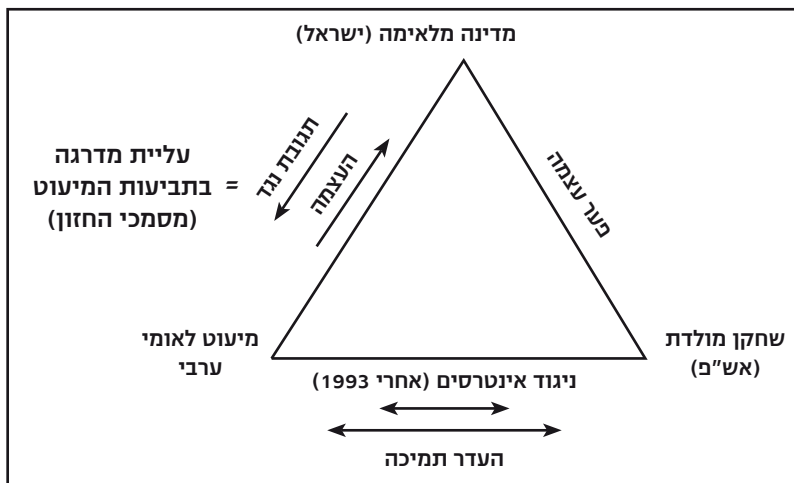
איור 1: ניבוי מודל המיקוח להסלמת תביעות המיעוט



הסבר זה על משולש היחסים נלקח מתחום הפוליטיקה המשווה, הדרך בהתנהגות פוליטית של מיעוטים לאומיים שמצבם דומה לזה של המיעוט הלאומי בישראל. חוקרים שבדקו התנהגות של מיעוטים לאומיים, במיוחד של מיעוטים שנקלעו למצבם לאחר התפרקות מדינות הגוש הסובייטי באירופה, טענו שהמיעוט הלאומי מעלה תביעות רבות יותר מהמדינה שבה הוא חי אם הוא מזהה שנקרתה לו הזדמנות פוליטית לשפר את מצבו. כלומר, יהיה מצבו של אותו מיעוט אשר יהיה – טוב או רע – הוא יעלה את תביעותיו, וזאת אך ורק אם הוא זוכה לתמיכה משחקן המולדת שלו.

במקרה שלפנינו יש קשר בין הגורמים במשולש היחסים, אולם הוא שונה מזה שנצפה באירופה. המיעוט הערבי בישראל נקלע לניגוד אינטרסים עם שחקן המולדת שלו, אש"פ, זמן קצר לאחר הסכמי אוסלו. מסמכי החזון והתביעות הרבות בהם נוצרו דווקא בגלל ניגוד האינטרסים שנוצר במשולש היחסים הזה, כמוצג באיור 2.

איור 2: מודל המיקוח המתוקן



הסכם אוסלו התקבל בתחילה בהתלהבות רבה בקרב ערביי ישראל. הוא עורר ציפייה לעידן חדש משום שנראה היה כי מדינת ישראל מתכוונת לוותר על שטחים בציר היחסים בינה לבין אש"פ ולהכיר באש"פ כגוף המוביל למדינה בדרך. הנכונות של ממשלת רבין להישען על הגוש החוסם, מדיניות הליברליזציה וצעד קטן לביטול אי-השוויוניות – כל אלה יצרו ציפייה בקרב חלק נכבד מערביי ישראל כי אש"פ יביא לשולחן הדיונים באוסלו גם את הדברים המעיקים עליהם. בין סוגיות אלה אפשר למנות את הפליטים הפנימיים, פיצוי על הפקעות הקרקעות בשנות החמישים וכד'. עד מהרה התברר כי הציפייה הזו נכזבה. למעשה, בהסכמי אוסלו עמדה ישראל על כך שבכל הדיונים לא יוכל אש"פ להעלות תביעה כלשהי בשם הערבים הפלסטינים בישראל. היה על אש"פ, כשחקן מולדת, לבחור בין חתירה למימוש האינטרסים שלו להקמת מדינה פלסטינית ובין ייצוג כל הפלסטינים. נוצר אפוא ניגוד אינטרסים בין המיעוט הלאומי לבין שחקן המולדת שלו, והמסקנה הפוליטית של חלק מהפעילים הייתה בנוסח "אם אין אני לי, מי לי", כלומר הם הבינו שעליהם למצב את עצמם כגורם עצמאי הן משחקן המולדת שלו והן בתוך המדינה שבה הוא חי.

אשר לציר היחסים בין המיעוט לבין המדינה, ניכר כי במהלך השנים היו בו שינויים לכאן ולכאן. משנת 1966 – עם ביטול הממשל הצבאי – עד 2000 הייתה מגמה של ליברליזציה בתוך המיעוט הערבי וצמחה בו שכבה אסרטיבית המביעה מחאה ודורשת שוויון זכויות. עם זאת, כפי שמצאה ועדת אור, היה זה מעט מדי ולאט מדי, והמרירות שהתפתחה בכל שכבות האוכלוסייה הערבית הביאה למחאה חריפה באירועי אוקטובר 2000 ותגובת כוח עזה מצד

המדינה. אירועים אלה בישרו את השתלטות המגמה ההפוכה לליברליזציה, דהיינו צמצום גבולות הסובלנות הפוליטית של המדינה כלפי הציבור הערבי. תגובת הנגד של המדינה לאסרטיביות של חברי הכנסת והדה-לגיטימציה שלהם בציבור היהודי החלישו אותם ורחקו אותם ובעקבות זאת נוצר חלל מנהיגותי. מנהיגי החברה האזרחית זיהו חלל זה וחיברו את מסמכי החזון. מטרתם הייתה להגדיל את השפעתם הן בתוך החברה שלהם והן בציבור היהודי. תוך כדי כך הם גם שאפו להעצים את הקבוצה שהם משתייכים אליה ומייצגים אותה כנגד שני השחקנים האחרים במשולש. האירוניה היא שהם עשו את המעשה בלא בסיס כוח פוליטי-מפלגתי שיכול לממש מסמכים אלה. נראה כי השפעותיהם של מסמכי החזון היחסים בין יהודים לערבים במדינה עדיין אינן ברורות, והעתיד ילמדנו אם יש בהם כדי לחולל שינוי במשולש היחסים.

חד"ש: פוליטיקה של שותפות בצל פוליטיקה של הפרדה

עביר קובטי

מדינת ישראל מוגדרת כמדינה יהודית. הגדרה זו מבוססת אפוא על שייכות אתנית-דתית והדבר ניכר זה עשרות שנים בשיח הישראלי. לא זו בלבד, הוא ניכר גם בתפיסת הפלסטינים בישראל כאזרחים "בתנאי", החייבים להפגין "נאמנות" כלפי המדינה, ולא – לא יקבלו זכויות אזרח.

ההפרדה בין יהודים לערבים במדינת ישראל ניכרת בשני מישורים. המישור האחד בא לידי ביטוי בהפרדה מבנית במדיניות של המדינה: הפליה מתמשכת; הפרדה פיזית לעתים; הפרדה בין מערכות החינוך; הפליה בחלוקת קרקע ומשאבים, בתנאי הקבלה לעבודה, בתנאי הדיור ועוד. גם בערים המעורבות ננקטת הפרדה פיזית באמצעות גדרות בין השכונות הערביות לבין השכונות היהודיות.

המישור השני בא לידי ביטוי בשימוש בפוליטיקה של פחד והפחדה, כלומר הפרדה פסיכולוגית אשר מתבטאת ביחס אל המיעוט הערבי כאל בעיה ביטחונית ולא סוגיה פוליטית, ולדעתי בכך טמון שורש ההפרדה הפסיכולוגית הזו. ביטויי ההפרדה הם הדרה מן התקשורת, מן השיח הציבורי ועוד. שני מישורי ההפרדה מזינים זה את זה ושניהם מזינים את הגזענות הגוברת בחברה היהודית כלפי הציבור הערבי.

מובן שהמשך הכיבוש בשטחים מאז 1967 הוא מנוע מרכזי התורם במידה רבה להתגברות הגזענות וליחס השלילי כלפי המיעוט הערבי. מנוע אחר הוא הסירוב לראות במיעוט הפלסטיני קולקטיב לאומי יליד על כל הכרוך בכך – מתן זכויות, שינוי המדינות ושינוי מבנה השלטון.

בבחירות האחרונות לכנסת (2009) גדלו ההפרדה והפער בין שתי האוכלוסיות: הימין הקיצוני התחזק והשמאל הציוני קרס. שלוש המפלגות המייצגות את הציבור הערבי התחזקו ושיעור ההצבעה למפלגות הציוניות ירד ל-15 אחוזים (השיעור הנמוך ביותר מאז קום המדינה).

התחזקותה של חד"ש ברחוב הערבי וברחוב היהודי היא אולי הליכה נגד הזרם, בייחוד בצל מדיניות ההפרדה. יהודים רבים יותר וערבים רבים יותר – בשיעורים שונים כמוכן – הצביעו נגד ההפרדה ובעד השותפות, אולם אל לנו להשלות את עצמנו שהסיבה המרכזית והבלעדית לגידול בכוחה של חד"ש והתמיכה הגוברת מצד היהודים היא השותפות הערבית היהודית. אמנם יש בחברה היהודית מצביעים אשר בחרו בחד"ש משום שהם רואים בה חלופה של שותפות ולא של הפרדה, אולם היו גם סיבות אחרות להתגברות כוחה של המפלגה. אחת מהן היא החזון של חד"ש, סדר היום הפוליטי שלה. זוהי המפלגה היחידה המספקת ניתוח מעמיק של מאבקי הכוחות ושל מאזני הכוחות בחברה. היא מקשרת בין הלאום לבין המעמד בחברה, ונראה שגם משום כך הצביעו בעבורה, שהרי המצע של חד"ש שואף לחלוקת משאבים הוגנת יותר, לצדק חברתי וסביבתי ולשוויון מגדרי (אף שאין בחד"ש ביטוי מעשי מספק לשוויון המגדרי). סיבה נוספת להתגברות כוחה של חד"ש היא ניהול מסע הסברה יעיל מאוד בקרב הציבור היהודי, רענן יותר, הפונה לקהל יעד מוגדר, שהצליח למשוך אל המפלגה צעירים יהודים בעיקר בתל-אביב. יש להוסיף כי נציגיה של חד"ש בכנסת הם פרלמנטרים מהראשונים במעלה: הם עושים רבות למען נושאים חברתיים, ומצטיינים בעיקר בחקיקה הנוגעת לחברה, לזכויות הילד, לסביבה ועוד.

אף על פי כן, התגברות כוחה של חד"ש עדיין בקרב הציבור היהודי הייתה קטנה מכפי שציפתה חד"ש עצמה. במפלגה טענו למשל כי מנדט אחד לפחות אבד לטובת מפלגת קדימה בשל הצבעה שנועדה להדוף את האיום של עליית נתניהו לשלטון.

למרות הציפייה להשפעה גדולה יותר ברחוב היהודי, בהתחשב בכך שהפעם הצליחה חד"ש לפרוץ ולהגיע לקהלים רבים, לפחות במסע ההסברה שלה לקראת הבחירות, עדיין מנע המחסום הנפשי מיהודים רבים להצביע בעבורה בבחירות האחרונות. מחסום זה קשור לפוליטיקה של ההפרדה שחד"ש לא הצליחה לגבור עליו, מה גם שהמפלגה נתפסת בעיני רוב הציבור היהודי כמפלגה ערבית ולא כמפלגה ערבית-יהודית.

חד"ש היא חלופה ממשית לפוליטיקה של ההפרדה ויעידו על כך הן המצע שלה והן ניסיונה ליצור פוליטיקה משותפת לשתי האוכלוסיות, הרואה את מלוא התמונה ולא חלק ממנה. פוליטיקה משותפת משמעה פוליטיקה המגנה על האינטרסים של שני העמים ואין בכך סתירה לטענה שבה תוקפים לפעמים את חד"ש מהצד הערבי, האומרת כי סדר היום של הערבים המדוכאים חייב לעמוד במוקד ואילו היהודים המדכאים אמורים רק להצטרף אליו. בתחום זה חד"ש דווקא שוחה נגד הזרם ומנסה ליצור פוליטיקה משותפת וחזון ברור בשיתוף שני העמים. מצעה מעלה פתרונות ברורים לסכסוך: שתי מדינות; נסיגה לגבולות 1967; פינוי כל ההתנחלויות; שתי בירות בירושלים. המצע קורא לפתרון בעיית הפליטים על פי החלטות האו"ם וחד"ש גם דוגלת בצדק חברתי וסביבתי ובשוויון מגדרי; דרישתה העיקרית בנושא האוכלוסייה הערבית היא שוויון אזרחי ולאומי. שוויון זה יש לפרש, לדעתי, כפוליטיקה

משותפת, דהיינו הכרה בכך שהמרחב שייך לשני העמים בארץ, כלומר הכרה בכך שיש שני קולקטיבים במדינה, ומבנה השלטון, זהות המדינה והמדיניות חייבים להתחשב בכך. הפוליטיקה המשותפת מבחינת חד"ש היא גם הניסיון לבנות פוליטיקה של אינטרסים משותפים מתוך מבט לעתיד ארוך-הטווח. יש למצוא את הדרך שבה יוכלו יהודים וערבים לחיות במדינה השייכת לשניהם והיא אכן מגנה על האינטרסים של שניהם.

עתה, עם התגברות כוחה של חד"ש, עומדים בפניה אתגרים רבים, בייחוד משום שהיא קיבלה על עצמה למלא את החלל שהותירה השארית של השמאל הציוני, ובין השאר עליה לבנות שמאל חדש ערבי-יהודי, כלומר פוליטיקה משותפת.

רצונה של המפלגה לפנות לקהלים שונים בקרב הציבור היהודי מחייב אותה להתמודד עם שאלת הציונות בדרך מעמיקה יותר, ברורה וחדה, וכיום אין היא עושה זאת. כידוע, חד"ש הוקמה על ידי המפלגה הקומוניסטית בצירוף מרכיבים אחרים. גם כיום נודע מקום מרכזי מאוד למפלגה הקומוניסטית בחד"ש ועמדתה של מפלגה זו כלפי הציונות ברורה מאוד ומנוסחת היטב. מצעה של חד"ש בעניין זה אינו חד וברור, כאמור, אך יש לזכור שדיון בנושא בניית שמאל חדש חייב להתמודד עם נושא הציונות, לנתחו ולהביע עמדה כלפיו. להערכתי, יש סתירה בין הציונות לבין שותפות ערבית-יהודית אמיתית ומכאן הסתירה בין הציונות לבין השמאל.

פרשנויות רבות ניתנו למהותה של התפיסה הציונית; המשותף לכולן הוא הגורם שהביא לידי הנכבה של הפלסטינים מתוך תפיסה של השתלטות אתנית יהודית על המרחב, ולאחר מכן מתוך התייחסות אל המדינה כאל מדינת לאום ליהודים בלבד ולא כאל מדינה לערבים ויהודים.

מבחינת האוכלוסייה הערבית, הציונות אינה רק אידאולוגיה אלא גם פרקטיקה ולכן כרגע אין חשיבות לדרך שבה כל אחד תופש את הציונות: מבחינה מעשית הציונות ממשיכה להתעלם מהעובדה שבארץ הזו היה עם והוא עדיין קיים, ושהקמת מדינת ישראל גרמה לו עוול שעד היום לא זכה בהכרה, לא בהתנצלות ולא בתיקון.

מאידך גיסא יש להפריד בין היהדות לבין הציונות ונראה כי גם זה אתגר העומד בפני חד"ש. תקיפת הציונות אין פירושה תקיפת היהודים ותקיפת הציונות אין פירושה קריאה לביטול ההשתייכות ללאום או לביטול הדת היהודית. האתגר המרכזי הוא אפוא שינוי השיח על אודות הציונות. עד כה הצליחה התנועה הציונית למזג את הציונות ביהדות, ויהיה על חד"ש להתמודד עם המיזוג הזה ולפרקו.

אשר לשאלת הלאומיות בציבור הערבי, רבים נוטים לחשוב כי לאומיות היא גורם שלילי וכי העובדה שמפלגות ערביות הן אך ורק ערביות היא שלילית. לדעתי, זכותם של האזרחים הערבים להתארגן כלאום בייחוד משום שציבור זה סובל מדיכוי לאומי. דווקא ההכרה בכך שחיים כאן שני לאומים היא שתביא לידי שותפות אמיתית, ואין השותפות אמורה לגרוע מהביטוי הלאומי של כל עם.

אתגר נוסף עומד בפני בניית השמאל החדש והוא השאלה מי יבנה את השמאל החדש ומה יהיו תכניו. אם הדיונים על בניית השמאל החדש יהיו במסגרת של רוב יהודי תל-אביבי ללא שותפות אמיתית בין יהודים וערבים, התכנים לא יענו על האינטרסים המשותפים ולא נוכל לקדם כל דיון מעמיק לקביעת זהותו של שמאל חדש זה. תנועות שמאל ציוניות בעבר טעו בכך שראו את הדברים מזווית אחת, הזווית היהודית, ולכן כשלו. לעת עתה המעוז של חד"ש בקרב הציבור היהודי הוא "מדינת" תל-אביב, והפוליטיקה של ההפרדה אינה רחוקה מחד"ש. למשל, בבחירות האחרונות פעלו שני צוותים: אחד פנה ליהודים ואחד פנה לערבים – אמנם לאחר שתיאמו ביניהם את הדברים – אך יש בכך עדות שגם בחד"ש שוררת פוליטיקה של הפרדה. אף שכוחה של חד"ש גדל גם בירושלים, בחיפה ובמקומות אחרים, עדיין המעוז של חד"ש הוא תל-אביב, ואם חד"ש חפצה לבנות שמאל חדש, עליה לפנות לקהלים אחרים, בעיקר בפריפריה.

שאלה רבת-חשיבות אחרת היא: כיצד בונים פוליטיקה משותפת בין שני צדדים שאינם שווים? יש לברך על העמדות הפוליטיות של מצביעי חד"ש היהודים, אבל יש לזכור כי הם נהנים מהפריווילגיה של היותם יהודים במדינת היהודים ונקודת המוצא של כל דיון חייבת להביא בחשבון עובדה זו.

שאלה נוספת נוגעת ל"שפה" שבה תשתמש חד"ש. האם חד"ש תנסה לייפות את המצע שלה ואת השיח שלה כדי למשוך קהלים שונים וחדשים? או האם היא עליה לקבל על עצמה את המשימה של הנחלת תהליך מעמיק בקהלים האלה כדי להגיע בסופו של דבר לשינוי ולפוליטיקה משותפת? האם המטרה של חד"ש היא שינוי הקונסנזוס הציוני או שמא נהפוך הוא, כלומר, מי יחולל את השינוי בשני?

השמאל החדש חייב לעסוק לא רק בשאלת הפתרון המדיני אלא בשאלות מהותיות כגון אחריותה של ישראל לנכבה הפלסטינית ותיקון העוולות ההיסטוריות שגרמה לעם הפלסטיני, זכות השיבה וחוק השבות, ראיית הטריטוריה כמרחב ערבי-יהודי ולא כמרחב השייך אך ורק ליהודים ועוד. עליו לחתור ליצירת חזון משותף המייצג את האינטרסים של כל האזרחים ומן ההכרח שחזון משותף זה יכיר בעבר, יתמודד עם ההווה וישנה את השיח הקיים. יתר על כן, על השמאל החדש לפתח דרכי פעולה ושיתוף בשטח, בכל התחומים. פעילות משותפת היא גם דרך לשבירת המחסומים בין שני הקולקטיבים ולקידום שיח ודיון משותפים.

לסיכום, על בניית שמאל חדש להיעשות באמצעות תפיסת הבעלות על המקום כבעלות משותפת לשני העמים. אם כן, האתגר הוא לחדול ממדיניות ההפרדה ולהציע פוליטיקה משותפת, תוך התמודדות עם כל הסוגיות המהותיות בעבר ובהווה.

מניעי הדרוזים בבחירות לכנסת

סלים בריק

הקדמה

הדרוזים בישראל מונים כמאה אלף נפש ושיעורם בכלל האוכלוסייה הוא כ-1.4%. באוכלוסייה הערבית שיעורם הוא כ-8.3% והם מתגוררים ב-17 יישובים בגליל ובכרמל. לוח 1 להלן מפרט את התפלגותם של הדרוזים על פי מקומות מגוריהם.

לוח 1: היישובים שבהם מתגוררים הדרוזים בישראל (מעודכן לסוף שנת 2008)

הדירוג בסולם הסוצי-אקונומי			שיעור הדרוזים	מניין הדרוזים	מניין האוכלוסייה	שנת הייסוד	שם היישוב
2003	2002	1999					
3	3	3	27%	3,171	11,746	1964	אבו סנאן
4	3	2	99%	10,223	10,326	1964	בית ג'ן
4	4	4	100%	5,443	5,443	1967	ג'ולס
4	4	3	96%	5,116	5,329	1967	חורפיש
4	4	3	100%	5,380	5,380	1990	יאנוח-ג'ת
3	3	3	100%	13,002	13,002	1959	ירכא
3	3	3	92%	6,407	6,964	1990	כסרא-סמיע
3	3	2	55%	10,618	19,305	1956	מגאר
3	3	3	100%	3,646	3,646	1992	סאג'ור
			99%	812	820	אין	עין אל-אסד
4	4	3	88%	21,874	24,857	1951	עיר הכרמל
4	4	4	72%	3,709	5,152	1958	פקיעין
4	4	4	29%	2,201	7,591	1954	ראמה
3	3	3	16%	5,460	34,123	1887	שפרעם

מקור: נתוני הלמ"ס ונתוני משרד הפנים

הדרוזים בישראל הם מיעוט מעורר עניין מבחינה מחקרית בשל ייחודו. מאחר שמדובר במיעוט בתוך מיעוט, הם סובלים משוליות כפולה. חוקרים תיארו בעיות של מיעוטים ואינטראקציה תוך-קבוצתית של קבוצות מיעוט בתוך מיעוט, כולל מקרים הדומים לדרוזים בישראל (Rose, 1972). המקרה של הדרוזים בישראל תאם את ממצאיו של רוז בדבר הדגם של הפליה במשטרים שבהם יש זיקה הדוקה בין דת ללאומיות. הוא מצא שבדגם מהסוג הזה יש הפליה במידה רבה, אולם היא מתונה ואינה קיצונית (שם, עמ' 91). המקרה של הדרוזים אכן תואם את ממצאיו של רוז, שכן בני העדה סובלים מהפליה על רקע כלכלי (כל יישובי הדרוזים משתייכים לאשכולות 3-4 בסולם הסוציו-אקונומי²), מהפליה על רקע פוליטי (ייצוג פסיבי והיעדר נגישות למוקדי הכוח), מהפליה אישית (לאחרונה התרבו המקרים שבהם הותקפו דרוזים רק משום שדיברו ערבית, למשל בטבריה, בחוף הים בחיפה, בכרמיאל ועוד) ומהפליה חברתית (לדוגמה, משבר הרשויות המקומיות הדרוזיות שפוגע קשות בכלל האוכלוסייה, קריסת שירותי הרווחה, החינוך הירוד בקרב הדרוזים, שיעורי האבטלה הגבוהים, בעיות הקרקעות ועוד).

בדומה למחקר של רוז, חוקרים הגדירו את הדרוזים בישראל כמיעוט בתוך מיעוט, מעין "מיעוט סנדוויץ'" (Ben-Dor, 1979). הם הצביעו על מגמות מנוגדות בקרב הדרוזים מאז תחילת שנות השישים של המאה העשרים: מצד אחד קבוצות המזדהות במידה ניכרת עם המדינה ועם הציונות – כמו הוועד הדרוזי-ציוני – ומנגד גופים הקוראים לחיזוק הזהות הערבית ולהימנע משירות בצבא, כמו ועד היוזמה הדרוזי ואחרים (לנדאו, 1993; Ben-Dor 1979). תפיסת מיעוט בתוך מיעוט מתייחסת למצב שבו מצד אחד המיעוט המוסלמי רואה בדרוזים כופרים מבחינה דתית ועוינים או שנואים בשל שירותם בצבא ובזרועות הביטחון. גם יחסי הדרוזים עם בני המיעוט הנוצרי אינם תקינים בשל מתחים שונים הבאים לידי ביטוי בהתפרצויות אלימות מדי פעם בפעם (למשל אירועי כפריאסיף בסוף שנות השבעים, האירועים בעוספיה בשנת 2001 ואירועי מע'אר בשנת 2004). מצד שני הדרוזים הם מיעוט במדינה המגדירה את עצמה כמדינה יהודית ומפעילה פרקטיקה של הדרה כלפי לא-יהודים. אלה חשים תסכול הולך וגובר בשל ההפליה הקשה כלפיהם, בעיקר בסוגיות הקרקעות והבנייה, הפליה המחזקת בקרבם את תחושת הדיסוננס הקוגניטיבי³ אולי יותר מכל קבוצה אחרת באוכלוסייה הישראלית: הם

2 http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities2003/local_authorities_h.htm

3 סביר להניח כי הדרוזים הם הקבוצה השרויה בדיסוננס הקשה ביותר. למשל, מצד אחד הם מופקדים על שלטון החוק בתוקף תפקידם כשוטרים וכאנשי משמר הגבול, וייתכן כי חלקם מאבטחים הריסת בתים של בני האוכלוסייה הערבית במדינה או של הפלסטינים בשטחים הכבושים. מצד שני, כשהם שבים לבתיהם הם הופכים למאוימים בהרס בתייהם שלהם. בעקבות אירועי פקיעין בשנת 2007 אמר לי קצין המשרת במשמר הגבול שהוא חש בפקיעין כמו אותו פלסטיני בחברון: הוא עצמו מאבטח את המתנחלים המבקשים לנשל אותו מביתו ומרכושו ושואפים לפגוע בחירותו ובפרנסתו. כשהוא שב לפקיעין מתהפכות היצירות והוא כאותו פלסטיני מחברון. הוא הוסיף וסיפר לי כי באירועים אלה התייחסו אל הדרוזים בפקיעין כשם שמתייחסים לפלסטינים בשטחים הכבושים. ראו ד' בן-סימון, "פתאום מתייחסים אלינו כמו מחבלים מחזן יונס", הארץ, 9 בנובמבר 2007. לעניין מאפייני הדיסוננס הקוגניטיבי ומקורותיו ראו Festinger, 1957.

משרתים את המדינה, מזדהים עמה, בניהם נופלים בקרב למענה, אולם אין הם זוכים לשוויון ולא להתחשבות בבעיות המציקות להם. בעבר סיפקו רשויות המדינה תמריצים מילוליים ואמרות לא מחייבות כמו "ברית דמים" וכדומה (בעיקר בטקסים כמו חג הנביא שועיב או יום החייל הדרוזי), אולם לאחרונה נשמעים מצד היהודים קולות הקוראים להתחיל להתייחס אל הדרוזים כאל מיעוט סורר הראוי לענישה קשה. כך היה בהפגנת הדרוזים נגד איחוד הרשויות בשנת 2003, באירועי פקיעין בנובמבר 2007, בפזזור ההפגנה של עובדי הרשויות הדרוזים ביוני 2009 מול הכנסת ועוד (ראו למשל את הדברים הקשים שנאמרו בחדשות ערוץ 2 ב־4 בספטמבר 2009, בעיקר דבריו של מנהל משרד ראש הממשלה, שבהם טען שהדרוזים מהווים "סכנה" מכיוון שהם משרתים בזרועות הביטחון ויש ברשותם נשק).⁴

חוקרים אחרים מצביעים על שימוש מניפולטיבי של השלטון בדרוזים במסגרת אסטרטגיית השליטה שלו במיעוטים, כמו אופנהיימר (1979), לוסטיק (1985), חלבי (1989) ואחרים. מחקרים שנעשו לאחר מכן איששו את ההשערות בדבר תפיסת הממסד את תפקיד הדרוזים כחלק מאסטרטגיית המיעוטים: "מדיניות מוסדות היישוב כלפי הדרוזים אופיינה בשאיפה להרחיב את הקווים המפרידים בין הדרוזים לבין המוסלמים, בעיקר מתוך מניעים אסטרטגים לרכוש בעלי ברית במאבק על ארץ ישראל. הסוכנות היהודית צידדה בהסתייעות במיעוטים כגון דרוזים, נוצרים וכורדים, בהתנהלותה המדינית במזרח התיכון" (אביבי, 2007, עמ' 23). אשר למדיניות ההפרדה בין העדות וזריעת פילוג ביניהן, נקבע כי "[...] יש להמשיך ולמצות את כל האפשרויות של מדיניות הפילוג העדתי אשר נתנה פירותיה בעבר והצליחה עד כה ליצור חיץ – אם גם לפעמים מלאכותי – בין חלקים מסוימים של האוכלוסייה הערבית, דוגמת משבר האמון בין העדה הדרוזית ושאר העדות הערביות".⁵ במסגרת מדיניות זו ננקטה לא רק העדפה של הדרוזים, אלא גם העדפת הנוצרים על פני המוסלמים. הנוצרים, בעיקר המערביים שבהם, נתפסו כבעלי שורשים אירופיים וכבעלי קשרים עם מוסדות בעלי עוצמה כמו הוותיקן, ולכן סברו השלטונות כי רצוי להעדיפם ולנסות להרחיב את הפערים בינם לבין המוסלמים. אמנון לין, חתנו של אבא חושי ומאדריכלי מדיניות המיעוטים, כתב במאמרו "הנוצרים הערבים ואנחנו", כי בשל "הניצחון המזהיר של צה"ל ותבוסת הצבא המצרי במבצע קדש ב־1956 [...], בקרב צעירי העדות הנוצריות המערביות התעוררה מגמה ברורה נגד האהדה לשליט מצרים גמאל עבד אל-נאצר ועל רקע זה הסתמן פער ממשי בינם ובין האוכלוסייה המוסלמית [...]. סימן ההיכר הכולט ביותר של קהילה זו היא פיצולה" (לין, 1999, עמ' 130-131). כמוכן, מדיניות זו באה לידי ביטוי מובהק בייצוג היתר של הדרוזים ושל הנוצרים ברשימות הנלוות על חשבון ייצוג המוסלמים (בנזימן ומנצור, 1992; כהן, 2006; בוימל, 2007; בריק, 2002). על

4 http://www.assennara.net/article.php?arastar_ID=73990

5 מסמך שכותרתו "המלצות לטיפול במיעוט הערבי בישראל", ללא תאריך, אב"ח, מכל 1, תיק 5/9, מצוטט אצל אביבי, 2007, עמ' 30, הערה מס' 28.

יישום מדיניות זו הופקדו משרד המיעוטים, "ועדת תיאום עליונה" ו"ועדת תיאום משנית", יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים, הממשל הצבאי, שירות הביטחון הכללי, משטרת ישראל, משרדי הממשלה וגופים רבים אחרים.⁶

בעיית הדרוזים מחריפה גם בשל השסעים העמוקים בקרבה בין דרוזים לאומיים לבין תומכי מפלגות הימין כמו הליכוד וישראל ביתנו, בין עשירים מופלגים לבין עניים קשי-יום ובין דתיים אדוקים לחילוניים. אולם מעל לכול יש לזכור את תפקידן ההרסני של הרשויות המקומיות: מצד אחד הבחירות החמולתיות רוויות האלימות מפרקות את החברה ופוגעות בעצביה הרגישים. אחרי הבחירות היחסים אינם שבים לתקנם שכן ראשי הרשויות הנבחרים מנסים לרוב לבוא חשבון עם מתנגדיהם בפגעים בעובדים מחמולות שונות, בניסיונות למנוע מהם שירותם שונים וכדומה. פעולות אלה מחריפות את המצב ומגבירות את האלימות.⁷ מצד שני, קריסת הרשויות והיעדר כל יכולת למלא את תפקידיהן מחריפים את הבעיות ומחדדים את המצוקות של התושבים. יתר על כן, התסכול של התושבים גובר משום שהרשויות אינן מתפקדות ופוגעות ברמת השירותים הבסיסית שעל הרשות לספק להם, כמו ניקיון, רמת חינוך סבירה, שירותי רווחה בסיסיים ועוד. אי-התפקוד של הרשויות מכשיר את הקרקע למחלוקות תמידיות ומאיץ סכסוכים שונים הפוגעים ברקמות החברה ומשתקות אותה.

בעיות אלה, לצד משבר המנהיגות המאפיין את העדה בשני העשורים האחרונים, מחדדות את תחושת החרדה ותורמות לנירוזה הקולקטיבית של התושבים. מאז נבחר שיח' מופק טריף למנהיג הרוחני של העדה, ניכר ערעור מתמיד על מעמדו ומוגשות עתירות תכופות לבג"צ להגבלת סמכויותיו. ייתכן כי העובדה שכמעט בכל בית דרוזי תלויה תמונתו של המנהיג הרוחני שיח' אמין טריף המנוח מבטאת לא רק את ההערכה הרבה כלפיו ואת קבלת מנהיגותו הדתית ללא עוררין, אלא גם כמיהה לתקופה שבה היה קונצנזוס בדבר מנהיגות רוחנית מקובלת ומאחדת. חברי הכנסת הדרוזים אינם מצליחים להביא לאחדות כלשהי בעדה, אולי ההפך מכך. הנה דוגמה: בכנס שנערך בכפר יאסיף, שבו השתתפו מנהיגי העדה הדתיים, חברי הכנסת הדרוזים וראשי הרשויות, ואשר נועד לדון בדרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות בקרב הדרוזים בעקבות המתקפה על תחנת המשטרה בעוספיה בתחילת חודש ספטמבר 2009, אירעה תקרית קשה בין שני חברי כנסת עד כדי סף של אלימות פיזית.⁸ כאשר הציבור רואה את המראות ומתחוררים לו עומק המחלוקות וחרירות היריבויות, וזאת בתקופה כה קשה של פגיעות חמורות מצד רשויות

6 לפירוט תפקידיהם של גופים אלה בביצוע המדיניות הזו כלפי הדרוזים ראו אביבי, 2007, עמ' 37-56; כהן, 2006, עמ' 203-224; בנזימן ומנצור, 1992, עמ' 79-100; בוימל, 2007, עמ' 70-115.

7 בבחירות המוניציפליות האחרונות (2008) אירעו תקריות אלימות קשות ביישובים יאנוח, אבו-סנאן, סאג'ור ועוד. חלקם של המעורבים נזקקו לטיפול רפואי ממושך בבית חולים וחלקם נעצרו וננקטו נגדם הליכים פליליים. להרחבה בסוגיה זו ראו: בריק, 2005; בריק, 2009.

8 אסעד אסעד, בשיחה עם המחבר ב-6 בספטמבר 2009; ז' מעדי, בשיחה עם המחבר ב-6 בספטמבר 2009. התקרית האלימה צולמה והופצה באתרי אינטרנט שונים.

המדינה באוכלוסייה הדרוזית כמו האיום להרוס בתים ולעצור אנשי דת דרוזים בשל חריגות בנייה, אין פלא שהוא חרד לגורלו ומרגיש חוסר ביטחון לגבי עתידו.

מעמד האזרחי של הדרוזים בישראל

בהחלטה מס' 181 של האו"ם מיום 29 בנובמבר 1947, אשר על בסיסה קמה מדינת ישראל, נאמר:

"01. האספה המכוננת של כל מדינה [היהודית והפלסטינית] תעבד קונסטיטוציה דמוקרטית למדינתה ותבחר ממשלה זמנית [...]. הקונסטיטוציות של המדינות יכללו את הפרקים אחד ושניים של ההצהרה כפי שהובאה בחלק ג' להלן [...]."

בהמשך הסעיף נאמר:

"10. (ד) לתת ערובה לזכויות שוות לכל איש, ללא הפליה בעניינים אזרחיים, מדיניים, כלכליים, דתיים, להנאה מזכויות אנוש וחירויות יסוד, כגון חופש הדת, השפה, הדיבור והפרסום, החינוך, אספה והתאגדות" (שחר, 2002, עמ' 551).

כמו כן קבעה החלטת האו"ם כי

"התנאים הכלולים בהצהרה דינם כחוקי יסוד של המדינה, ושום חוק, תקנה או פעולה רשמית לא יהיו מתנגדים או פוגעים בתנאים אלה; ושום חוק, תקנה או פעולה רשמית לא יכריעו נגדם" (שם).

אמנם במגילת העצמאות נכללת פסקה האומרת כי המדינה קמה על בסיס החלטת האו"ם, אולם החלטת הררי שהתקבלה בכנסת ב-13 ביוני 1950, ולפיה הכנסת לא תחוקק חוקה אלא תכונן חוקה פרקים-פרקים הקרויים "חוקי יסוד", רוקנה את מגילת העצמאות ממשמעותה הקונסטיטוציונית.⁹ שולמית אלוני אומרת כי הסיבה העיקרית לאי-הכרה במעמדה הקונסטיטוציוני של מגילת העצמאות היא אותה פסקת שוויון.¹⁰ היא מעידה (בעדות אישית) כי פסקת השוויון הוצאה מחוקי היסוד בשנת 1992 בכוונה ומדעת, בין היתר "כדי למנוע דרישות של נשים לשוויון זכויות בבתי דין רבניים, או מוסלמים או דרוזים וכו', שלא לדבר על מי שאינם יהודים" (אלוני, 2008, עמ' 47).

9 הניסיונות לשוות למגילת העצמאות ערך קונסטיטוציוני ולכלול את הוראות פסקה זו בנורמות המשפטיות כשלו. בית המשפט העליון סירב לקבל השקפה זו וקבע כי למגילת העצמאות, המבטאת את ה"אני מאמין" של העם, אין כל משמעות קונסטיטוציונית (רובינשטיין, 1991, עמ' 46). מגילת העצמאות קיבלה ערך קונסטיטוציוני רק בעקבות תיקון חוק יסוד: חופש העיסוק, עת יזמה שולמית אלוני את סעיף 1 בחוק היסוד, לאמור: "זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל" (<http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/yesod1.pdf>).

10 שולמית אלוני, בריאיון עם המחבר ב-9 באוגוסט 2007.

לאחר קום המדינה הועלו רעיונות רבים בדבר אופן הטיפול במיעוט הערבי שנותר בגבולות המדינה. רעיונות אלה נעו בין טרנספר לבין קבלתם כאזרחים. אשר לדרוזים, דובר על הקמת מדינת חיץ בגליל, בעיקר בשטחים שנחשבו שטחי הפקר בין ישראל ולכנון. בשלב כלשהו הועלתה הצעה של "ועדת הטרנספר" (כך היה שמה) לבצע טרנספר לכפרים בגבול הצפון, "בלי אכזריות מיותרת", ומרבית המועמדים לגירוש היו נוצרים, דרוזים וצ'רקסים (בנזימן ומנצור, 1992, עמ' 55). נכלל בהם גם הכפר הדרוזי חורפיש, אולם התכנית לא יצאה אל הפועל בשל התנגדותו של שר החוץ נוכח עלותה (אביבי, 2007, עמ' 67). בן-גוריון צידד בטרנספר של הערבים ("בהסכמה") וסירב להעניק להם אזרחות. הוא אף סירב לקבל תעודת זהות רק משום שראה כי יש בה כיתוב בערבית (בויםל, 2007, עמ' 21).

החשדנות והעוינות כלפי המיעוט הערבי לא נחסכו גם מהדרוזים. באחד הדו"חות נאמר: "תעמוד לפנינו בעיית הכוח המזוין של המיעוטים הצ'רקסים, הדרוזים והנוצרים המשרתים בצה"ל, שאינם דומים לאלה ששירתו אותנו בנאמנות במלחמת השחרור" (מכתב של קציני משטרה מדצמבר 1960, שכותרתו: "בעיות הביטחון הפנימי באזור המיושב לרוב על ידי הערבים", [בויםל, 2007, עמ' 78, הערה 57]).

הממשל הצבאי, שנמשך עד דצמבר 1966, חל גם על הדרוזים אף שהם שירתו בצה"ל. אחד מתפקידיו של הממשל הצבאי היה לשלוט באופן מוחלט בהתנהגותם החברתית, הכלכלית והפוליטית של התושבים, וכמובן לקיים עליהם פיקוח הדוק בהתאם לתפיסתם כגיס חמישי. בין היתר הוא פעל להבטיח את הצבעת האוכלוסייה הערבית בעבור מפא"י. על כך כתב אמנון לין: "המושלים הצבאיים הצטיירו [...] כנציגיו של דוד בן-גוריון כמנהיג מפא"י, ולא יטעה מי שיקבע כי רבים מערביי ישראל שהצביעו בבחירות בעד מפא"י והרשימות הנלוות לה עשו זאת בהנחה שלא כדאי להרגיז את המושל הצבאי החולש על חלק ניכר מאזרחות חייהם. כן אינני יכול להכחיש את האפשרות שהיו עסקנים שהזכירו לבוחרים את 'עובדות החיים' ורמזו להם כי המושל יודע איזה פתק שם כל מצביע במעטפה בהיותו מאחורי הפרגוד" (לין, 1999, עמ' 126).

על פי מדיניות זו, הערבים – ובכללם הדרוזים – אמנם הצביעו לכנסת הראשונה וראו בהצבעה זו ובייצוג אקט מהותי וחשוב, אך בפועל השפעתם על המערכת הפוליטית הייתה אפסית. לקראת הבחירות לכנסת השנייה התארגנה מפא"י ויסדה את רשימות המיעוטים באופן שהיה אמור להשתמש בקולות הערבים לטובת מפא"י מחד גיסא, ולנטרל את האוכלוסייה הערבית מכל יכולת השפעה על כינון הממשלה או על עיצוב אורחות השלטון מאידך גיסא. יצוין כי מאז קום המדינה ועד ממשלת רבין בשנת 1992 לא הייתה לערבים כל יכולת להשפיע על כינון הממשלה, על עיצוב מדיניותה או על הדחתה. רק עם כינון הגוש החוסם נודעה לערבים השפעה על הממשלה, והיא נוצלה לקידום השלום ולהשגת שוויון לאוכלוסייה הערבית. לאחר רצח רבין דעכה השפעה זו. בעידן הבחירה הישירה לראשות הממשלה הייתה לערבים יכולת השפעה תאורטית על דמותו של מרכיב הממשלה, אולם בשנת 1996, מועמד השמאל שמעון

פרס, שזכה ל-95% מקולות הערבים, לא נבחר. בשנת 1999 תמכו הערבים באהוד ברק בשיעור דומה, אולם הוא רצה לזכות בבחירות ללא תמיכתם כדי שלא תיפגע הלגיטימציה שלו כמי שנבחר על ידי רוב יהודי, ואכן כך היה. כמובן, לערבים לא הייתה כל השפעה על ממשלת ברק. לקראת הבחירות לכנסת השש-עשרה (בשנת 2001) בוטל חוק הבחירה הישירה, ומאז הערבים בכנסת נטולי כל השפעה על כינון הממשלה, על התנהלותה או על הדחתה, וממילא אין להם כל השפעה על עיצוב מדיניותה.

בעת שבקרב האוכלוסייה הערבית התפתחו שתי מגמות ברבות השנים – הצבעת מחאה אנטי-ממסדית בדמות ההצבעה למק"י-ירק"ח והצבעה למפלגות ערביות (כמו חד"ש, בל"ד, מד"ע, רע"ם, תע"ל) – המשיכו הדרוזים להצביע למפלגות הנלוות עד לבחירות לכנסת האחת-עשרה, וכשרשימות אלה עברו מן העולם הצביעו למען המפלגות הציוניות שהבטיחו ייצוג פסיבי לדרוזים וגם למען מפלגות שלא הבטיחו להם ייצוג.

רשימות המיעוטים, שבעבורן הצביעו מרבית הדרוזים משנות החמישים ועד סוף שנות השבעים, נועדו לשמש מכשיר פרלמנטרי שתפקידו לגרוף את קולות הערבים למען המפלגה השלטת (אביבי, 2007, עמ' 331). אבא חושי הכתיב לדרוזים את רשימת מועמדיהם לכנסת. הוא קבע שהמועמדים יהיו ג'בר מועדי וסאלח חניפס, בניגוד לעמדתו של אמנון ינאי שצידד באבו-רוקן. היריבות בין הפטרונים השתקפה גם ביריבויות בין המועמדים – מועדי, חניפס ואבו-רוקן.

כבר בשנים הראשונות למדינה נהגה מפא"י להפעיל קשת מסועפת של פיתויים, כגון חיבורים לרשת המים, התקנות קו טלפון וכדומה, כמו בדלית אל-כרמל למשל, או מתן רישיונות לנשיאת נשק ואף הפעלת בעלי השפעה מחוץ לכפר כדי לזכות בקולות התושבים. אף שנבחרו לכנסת השנייה שני נציגים דרוזים, הרבה מעל לשיעורם היחסי באוכלוסייה, העדיפו דרוזים רבים להצביע ישירות בעבור מפא"י כי הם התייחסו למועמדי הרשימות הנלוות כאל מתווכים חסרי ערך בינם לבין המפלגה (אביבי, 2007, עמ' 335).

לאורך כל פעילות מפא"י בקרב האוכלוסייה הערבית – ובכללה הדרוזים – בדבר קביעת הרשימות לכנסת, השתתפו בדיונים דרך קבע "ערביסטים" ועובדי מדינה בכירים, ובעיקר אנשי מודיעין (איסר הלפרין-הראל, ראובן ברקת, אורי לוברני ואחרים). כמו כן נהגו סוכני השב"כ לבדוק את כיווני ההצבעה ולדווח על כך. בכך יש עדות בדבר תפיסת הצבעתם של הדרוזים, ואף יותר מכך – בדבר תפיסת אזרחותם של הדרוזים בכלל.

למרות כל האמור, דרוזים רבים חיים בתודעה כוזבת של עוצמה פוליטית ושל מעמד מיוחד במדינה. תחושה זו משמעה שהנשלטים מטמיעים את תחושת נחיתותם לעומת השליטים. זו דרך להבטיח שליטה של המעמד השליט ודיכוי הרצון של הנשלט להשתחרר משליטה זו.¹¹

11 לעניין התודעה הכוזבת ראו: א' כהן (2001), "הוויית החיפזון ותודעת השחרור", בתוך א' כהן (עורך), בחזרה אל מארקס, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 141-154; מ' ורשבסקי (2001), "מאבק לאומי, תודעה כוזבת והגמוניה פרולטרית", שם, עמ' 262-271.

מארקס סבר כי תודעה כוזבת נוטעת בנשלט תחושה של עוצמה שאין לו ומחזקת בו את תחושת הניכור. תופעה זו, המעצימה את הדיסוננס של האדם, מניעה אותו לפעול בניגוד לאינטרסים של עצמו ואף להצדיק מדיניות המופעלת נגדו. בדרך זו אולי ניתן להסביר את תמיכתם של דרוזים במפלגה כמו ישראל ביתנו. מפלגה זו מאיימת בטרנספר לא רק על הערבים שאינם דרוזים ודבריה מכוונים לכלל הערבים, בעיקר בגליל. להלן הפרק הרלוונטי מתוך מצעה של המפלגה:

חילופי שטחים ואוכלוסיות

[...] הקמת מדינה פלשתינאית הומוגנית ללא יהודי אחד, בעוד שמדינת ישראל תהפוך למדינה דו לאומית עם למעלה מ-20% בני מיעוטים בתוכה. מודל כזה אינו בר קיימא. במידה ויתממש, מיד עם הקמת המדינה הפלשתינאית יבואו תביעות נוספות מצד ערביי ישראל, בשלב הראשון לאוטונומיה בגליל ובנגב, ובשלב השני פירוקה דה פקטו של מדינת ישראל כמדינה יהודית וציונית.¹²

בשלב הראשון מצדדת מפלגת ישראל ביתנו בשלילת אזרחותם של ערבים שאינם "נאמנים למדינה".¹³ סביר להניח שבעיני מנהיגי המפלגה וציבור מצביעיה אין הכדל גדול בין ערבים כאלה ואחרים, והחשש שהם יפנו בעתיד גם נגד הדרוזים אינו משולל יסוד.

דרוזים רבים מצביעים גם בעבור ש"ס, מפלגה שמנהיגה כינה את הערבים "נחשים".¹⁴ עמדות ראשי המפלגה ושריה אינם ידועים בחמלה או בגילויי הבנה כלפי המיעוט הערבי ובכלל זה הדרוזים. ספק רב אם מצביעי ש"ס הערבים, כולל הדרוזים, יכולים לצפות ממנה לייצג

12 ראו המצע באתר המפלגה: <http://www.beytenu.org.il/85/2627/article.html>

13 מפלגת ישראל ביתנו אינה מסתפקת בשירות בצבא כתנאי לאזרחות ונראה שאת זאת לא ידעו מצביעיה הדרוזים. היא גם תובעת הכרה בישראל כמדינה ציונית ויהודית, קרי שעל הערבים לוותר מראש על זכויותיהם האזרחיות כדי שייחשבו נאמנים לה. להלן הפרק במצע המפלגה הדרוזי במעמד המיעוט הערבי: "[...] חוק האזרחות, נדבך חשוב לביטחון ישראל כמדינה יהודית, ציונית ודמוקרטית, הוא חוק המתנה קבלת אזרחות בהצהרת נאמנות למדינה כמדינה יהודית, לסמליה, לריבונותה, ולמגילת העצמאות, וקבלת החובה לשרת את המדינה בשירות צבאי או אזרחי חלופי. רק מי שיחתום על ההצהרה יהיה אזרח הזכאי למלוא הזכויות". יש לשים לב לכך שהחרדים אינם משרתים בצבא ואינם ציונים. על כך לא אמרה המפלגה דבר.

מקור: <http://www.beytenu.org.il/85/2627/article.html>

14 העוינות של תנועת ש"ס כלפי האוכלוסייה הערבית באה לידי ביטוי לא רק בהתבטאויות כגון אלה, אלא גם בצעדים מעשיים כמו המאמצים לשחרור עמי פופר שביצע טבח בפועלים ערבים או הצעותיו של אלי ישי חדשים לבקרים לשלול אזרחות מערבים בתואנות שונות. לאחר התבטאותו של עובדיה יוסף והסערה שהתעוררה בעקבותיה, עלתה האפשרות שנעברה כאן עברת הסתה לגזענות, ולכן מיתן יוסף את דבריו וטען שהתכוון רק לערבים "טרוריסטים", <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-1224628,00.html>

ככלל, תנועת ש"ס מצדדת במדינת הלכה והדברים נאמרו בפירוש במצעה: "תנועת ש"ס מאמינה בקיומה של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי, המושתתת על ערכי הדמוקרטיה על פי תורת ישראל".

<http://www.shasnet.org.il/Front/NewsNet/reports.asp?reportId=128013>

לפי תורת ישראל יש להתייחס לגר כאל נתין נחות-מעמד. האם מצביעי ש"ס הדרוזים מצדדים בעמדה זו?

סביר שלא.

את צורכיהם או את האינטרסים שלהם. הצבעה מעין זו היא הוכחה לקיום מניעים מושחתים ושיקולים פסולים בהצבעה ולא לחתירה לטובת הציבור הדרוזי.

תודעה כוזבת זו של הדרוזים באה לידי ביטוי בכישלונם בכל מאבק שניהלו בעשור האחרון, למשל. הם נכשלו בהרחבת תכניות המתאר של כפרי הדרוזים למרות המצוקה הקשה של הכפרים ולמרות הקנסות המוטלים בגין בנייה בלתי מורשית. הם נכשלו בכל מאבק על הגדלת תקציבי הרשויות המקומיות או על פתרונות למשבר הכלכלי הפוקד אותם, כמו מחיקת חובות. הם נחלו כישלון חרוץ במניעת איחוד הרשויות, ולאחר מכן האיחוד בוטל מסיבות רבות, שהמאבק של הדרוזים הוא חלק קטן ולא עיקרי בהן. ביטוי לכישלונות אלה ולתסכול הגובר ניתן למצוא בהתפרצויות האלימות שהולכות ונהיות תכופות יותר. הציבור הדרוזי מתחיל אפוא להפנים שהייצוג הפוליטי בכנסת אינו מועיל להם וכי השירות בצה"ל ובזרועות הביטחון אינו זוכה להערכה או להוקרה מעבר לאמירות בלתי מחייבות מצד מנהיגים, בעיקר באירועים חגיגיים או לקראת בחירות.

תרבות פוליטית

כדי להבין את אופן הצבעתם של הדרוזים נחוץ לעמוד על תרבותם הפוליטית, על דפוסי השתתפותם בפוליטיקה ועל דפוסי הגיוס הפוליטי המאפיין אותם, הן גיוס המנהיגות והן הגיוס והסוציאליזציה הפוליטית של כלל האוכלוסייה הדרוזית.

את המושג "תרבות פוליטית" הכניסו לראשונה ללקסיקון החוקרים אלמונד וורבה אשר התעניינו בגורמים המשפיעים על ההתנהגות הפוליטית. המושג מוגדר כ"מכלול ההתייחסויות הפוליטיות הספציפיות [...], הגישות כלפי המערכת הפוליטית על חלקיה השונים [...], הגישות לתפקידו של ה'אני' במערכת" (Almond & Verba, 1965). "מכלול הגישות, העמדות והרעיונות הרווחים בחברה נתונה בנוגע לשלטון ולזיקת האזרח למוסדות הפוליטיים. מכלול זה מועבר מקבוצה דורית אחת לבאה אחריה ומופץ באמצעות מנגנונים חברתיים ותרבותיים מגוונים, הקרויים סוכני תרבות, כמו מערכת החינוך, כלי התקשורת או המשפחה" (נוברגר, 1997, עמ' 9). יש המדגישים גורמים המשפיעים על תרבות פוליטית כמו שביעות רצון אזרחית, מעמד כלכלי ושינוי חברתי (Inglehart, 1988, pp. 1203-1204). חוקרים אחרים מציינים גם את מרכיבי התרבות הפוליטית, כמו סמלים, ערכים, נורמות וכללי המשחק המקובלים במערכת הפוליטית (קימרלינג, 1995, עמ' 157).

ניתן לעמוד על האוריינטציה הפוליטית של היחיד באמצעות ארבעה גורמים: הידע שלו בדבר יכולותיו להשפיע על עיצוב האידאולוגיה והפוליטיקה ברמה הלאומית; הידע שלו בדבר המבנה של האליטות הפוליטיות ותפקידיהן; הידע שלו בדבר המדיניות, האילוצים ואופן קבלת ההחלטות ברמה הלאומית; האופן שבו הוא תופס את עצמו במערכת הפוליטית:

חובותיו, זכויותיו, יכולת ההשפעה שלו, נורמות ההשתתפות השונות וכו' (Almond & Verba, 1963, pp. 15-16). לפיכך ניתן להבחין בין שלושה דפוסים של תרבות פוליטית: **תרבות פוליטית משתתפת (Participant Culture)**, שבה האזרחים נוטלים חלק בעיצוב המערכת הפוליטית ומשפיעים עליה באמצעות השתתפותם הפעילה, כמו במדינות הדמוקרטיות. תרבות זו מתאפיינת ברמה גבוהה של מודעות לכל ארבעת הפרמטרים שנזכרו לעיל. **תרבות פוליטית נתינית (Subject Culture)**, שבה האזרחים אינם נוטלים חלק פעיל בפוליטיקה והשפעתם על המערכת הפוליטית מוגבלת. כך הוא במדינות הלא-דמוקרטיות, שבהן האזרח מוגבל בפעילותו הפוליטית והשתתפותו בה נועדה להעניק לגיטימציה למשטר ותו לא. בתרבות זו יש מודעות גבוהה לתפוקות של המערכת הפוליטית אך לא לתשומותיה. **תרבות פוליטית פרוכיאלית (Parochial Culture)**, כלומר תרבות פוליטית המבוססת על שיקולים מקומיים, חמולתיים, שבטיים ואחרים, בלא שיהיה להם חלק בעיצוב המערכת הפוליטית ברמה הלאומית. תרבות זו נמוכה מהבחינה הקוגניטיבית ואין בה הבחנה ממשית בין התחום הפוליטי לתחומים אחרים. המודעות הפוליטית בה נמוכה הן לתפוקות של המערכת הפוליטית והן לתשומותיה.

לוח 2: טיפוסים של תרבות פוליטית

סוג התרבות	המערכת בכללותה	מרכיב התשומות במערכת	מרכיב התפוקות במערכת	ה"אני" המשתתף
פרוכיאלית	0	0	0	0
נתינית	1	0	1	0
משתתפת	1	1	1	1

מקור: Almond & Verba, 1963, עמ' 16.

לוח 3: ההתאמה בין תרבות פוליטית למבנה המערכת

אוריינציה	הזדהות	אדישות	ניכור
קוגניטיבית (cognitive)	+	+	+
השפעתית (affective)	+	0	-
הערכתית (evaluative)	+	0	-

(+) משמעו רמה גבוהה של מודעות, תחושות חיוביות או הערכה חיובית כלפי נושאים פוליטיים, (-) משמעו רמה גבוהה של תחושות והערכות שליליות (0) משמעו רמה גבוהה של תחושת היעדר הבדלים. מקור: שם, עמ' 21.

גיוס פוליטי ומוביליות פוליטית

המושגים "גיוס פוליטי" ו"מודעות פוליטית" מגדירים השתתפות פוליטית כמעשים שעושים יחידים באופן עצמאי ומטרתם להשפיע על השלטון ועל קבלת ההחלטות שלו בהתאם לרצונם. הדגש בהגדרת המושגים הוא על הפעולה כיחידים, כלומר פעולה של אותו יחיד בלבד ואשר מטרתה להשפיע על קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות (Huntington & Nelson, 1976, pp. 4-7); ההדגשות במקור).

יש חוקרים המדגישים שסוג המנהיגות הפוליטית המגויסת ומאפייניה חשובים כדי להבין את טיב הגיוס הפוליטי ואת הסוציאליזציה הפוליטית. צמיחת מנהיגות אותנטית, הקשובה לצורכי המיוצגים, היא הערובה לכך שתהליך הגיוס והחברות הפוליטיים יהיו תקינים ואפקטיביים (Marvick, 1976, p. 35). חוקרים אלה דנים בטיב המנהיגות, במקורותיה, במאפייניה ובאופן גיוסה כדי לעמוד על טיבה ועל איכות תפקודה. פתיחת המעגל האליטארי והרחבתו הם ממאפייני תהליכי הדמוקרטיזציה בחברה. האליטות המסורתיות מתקשות לוותר על מוקדי העוצמה שלהן והן משתדלות לצמצם ככל הניתן את החדירה אליהן. לשם כך הן יחתרו למניעת גיוס מנהיגות חדשה ולמניעת התרחבותו של המעמד השליט. בחברות מתפתחות יש נטייה לשמר את מקורות הסמכות, למשל שימור מאפיינים פרה-מודיאליים, כמו זיקת קשר הדם. לרגם יחסי פטרון-לקוח (ראו להלן) זיקה הדוקה למנהיגות מסורתית זו, הן בשל העוצמה היחסית שיש לה בציבור והן בשל המחיר הנמוך יחסית המשולם כדי לרצות אותה. לכן גייסה מפא"י במסגרת הרשימות הנלוות שלה נציגים בעלי זיקות כאלה: בעלי קרקעות, ראשי חמולות (כמו שיח' ג'בר מועדי ושיח' לביב אבו-רוקון) או בני חמולות בעלות מעמד דתי (משפחת טריף, למשל).

הנטינגטון ונלסון מדגישים את חשיבות הגישה של האליטה המגויסת ושל מידת חתירתה להשגת רמה גבוהה של מעורבות פוליטית בקרב ההמונים (Huntington & Nelson, 1967, p. 28). ככל שהמנהיגות איכותית ומכוונת לצורכי המיוצגים, היא תחתור לרמה גבוהה יותר של גיוס פוליטי ולמעורבות אפקטיבית מצד הציבור המיוצג. מאמציהם של מנהיגים המכוונים לטובת האינטרס הציבורי לגייס את המיוצגים נובעים מהבנתם את הצורך בגיוס העוצמה של הציבור כדי לקדם את יעדיהם. מנהיגות מסוג זה אינה נרתעת מהשתתפות פוליטית והיא חותרת לטפח מנהיגות ברמות שונות ולגייס אותה למען השגת היעדים המוסכמים.

לאורך כל ההיסטוריה הפוליטית של הדרוזים בישראל אנו רואים מאמץ לדה-פוליטיזציה של ההמונים; אפילו מערכת החינוך הדרוזית גויסה לשם כך.¹⁵ לכאורה נראה שהדברים

15 במערכת החינוך המיוחדת לדרוזים הושם דגש על טיפוח זהות דרוזית עצמאית ועל חינוך להזדהות עם המדינה; אף מומלץ בה להימנע מלעסוק בפוליטיקה. אחד הסיפורים שנהגו ללמד בשיעורי מורשת, למשל, נקרא "אל-דאח'ל פי אל-סיאסה, זי אל-דאח'ל פי תנקת כנאסה" (הכנס לפוליטיקה כמוהו ככנס לפח אשפה).

אינם נכונים נוכח השיעור הגבוה למדי של חברי מפלגות רשומים (בעיקר במפלגת העבודה, במפלגת קדימה ובליכוד). הנתונים בדבר השיעור הגבוה עלולים להטעות: הגיוס ההמוני למרכזי המפלגות נועד לצורכי הבחירות המקדימות (פריימריז), קרי סחר בקולות מאורגנים היטב, היכולים לספק לפטרון את צרכיו הפוליטיים וללקוח את המשרה או את התפקיד שהוא חושק בהם. אין בכך שום עדות למעורבות פוליטית מוגברת. חוקרים אחרים מציעים דגם המדרג את ההשתתפות הפוליטית לפי שלוש רמות: פעילות ברמה גבוהה, כמו גיוס כספים ותרומות למפלגות או השתתפות פעילה בפוליטיקה המפלגתית; פעילות ברמת מעבר, כמו ייזום פגישות פוליטיות, פניות לפוליטיקאים בדרישות שונות וכדומה; פעילות ברמה בסיסית "צופה", כמו הצבעה, חשיפה לגירויים פוליטיים, התעניינות בתקשורת וכדומה (Kendrick et al, 1974, pp. 20-24).

לפיכך ניתן להבחין בפעילות פוליטית בלתי סדירה בקרב הדרוזים: מצד אחד השתתפות ניכרת בבחירות המקדימות, ומצד שני – היעדר עניין בפעילויות פוליטיות כמו הפגנות, כתיבה לעיתון, פניות לבעלי תפקידים ואף השתתפות בעיצוב האידאולוגיה של המפלגה וחיבור המצע שלה. תופעה זו מלמדת בבירור שההשתתפות הפוליטית בבחירות המקדימות המפלגתיות אינה נובעת מטיפוח השתתפות פוליטית ומגיוס האוכלוסייה אלא ממניעים אחרים שעמדנו עליהם.

נבחרים דרוזים: הדגם הקרייריסטי

כפי שנראה להלן בדגם פטרון-לקוח, על הלקוח לציית לפטרון ללא סייג. הלקוח אינו יכול להיות עשוי מחומר של מנהיגים, ואם לא כן – לא היה מקבל על עצמו תפקיד זה. משום כך פטרונים מחפשים להם מראש לקוחות שיהיו כחומר ביד היוצר, צייתנים, מכירי תודה ובעיקר ימלאו כל תפקיד שיוטל עליהם ללא עוררין.

מעבר לדגם הייצוג הפסיכי, המחייב מועמדים צייתנים ובעלי יכולת גיוס קולות או לכל הפחות דמויות שהמפלגה יכולה להציג אותן כחזות, מעין פסאדה דמוקרטית כביכול, דגם הלקוח מצריך אנשים בעלי אמביציה אישית גבוהה, רצון לקידום הקריירה האישית וחתימה לקידום ולהצלחה בהיררכיה. אלה מבטיחים שהם יהיו נאמנים למפלגה, לפטרון ולאינטרס האישי – למען קידום הקריירה שלהם.

פוליטיקאים מקצועיים וקרייריסטים מונעים ראשית כול על ידי העוצמה של האמביציה והדימוי העצמי הידועה בפסיכולוגיה של האישיות. הצורך בהאדרה עצמית מביא אותנו למשל לראות בתכונות הנדרשות ממנהיג מוצלח את התכונות שלנו (Dunning, Perie & Sory, 1991).

לוח 4: מנהיג קרייריסטי לעומת מנהיג מכוון חברתית

מנהיג קרייריסטי (אישי)	מנהיג מכוון-חברה
מונע על ידי הצורך לקדם יעדים ואינטרסים אישיים, מעוניין בפרסום אישי.	משרת אינטרסים כלל-חברתיים.
מבטא מטרות אישיות מובהקות – פרסום שמו, הדגשת תרומתו האישית, שהכול תלוי בו ונעשה בזכותו.	מונע על ידי צורכי הקבוצה המונהגת, מתפשר למען השגת יעדי הקבוצה.
מקור העוצמה שלו אישי.	מקור עוצמתו נובע מהקולקטיב (מטעם הקבוצה).
מתעלם מצרכים, מזכויות ומרגשות של אחרים.	ער לצרכים ולזכויות של האחרים, ער לרגשותיהם.
ממוקד באנשים "יעילים" הפועלים למענו, דורש נאמנות אישית מוחלטת, חסר סובלנות כלפי מחלוקות וחילוקי דעות.	מטפח את המונהגים, מנהיג פלורליזם, מטפח כוורת איכותית, סובלני כלפי חילוקי דעות.
דורש נאמנות מוחלטת וצייתנות, מעוניין ליצור תלות של האחרים בו.	משפיע מבחינה חברתית, מנסה לשכנע ולהביא להפנמה את התפיסות וההשקפות העצמיות של הציבור.
מטפח פולחן אישיות והזדהות אישית, כופה לקבל את מרותו ואת דפוסי פעולתו כמודל. המונהגים כפופים לו מחוסר בררה, מכוח הרגל או מאדישות.	המונהגים חשים עצמאיים, מזדהים עם ערכיו ועם חזונו של המנהיג וחופשיים לתמוך בו מרצונם.

מקור: House, Spangler & Woycke, 1991

פוליטיקאים קרייריסטים מכוונים ליעדים אישיים: תאוות כוח או חתירה למשרה ממשלתית או לתפקיד ממשלתי. שלושה צרכים מניעים את הפוליטיקאי הקרייריסטי: צרכים הנוגעים לשייכות, צרכים של הגשמה עצמית וצרכים של כוח ועוצמה (Marvick, 1976, p. 35). לפיכך ניתן לשייך את הרוב המכריע של נציגות הדרוזים בכנסת – בוודאי הנבחרים האחרונים – לדגם הקרייריסטי, הממוקד בעיקר בשני הצרכים הנרקסיסטיים (הגשמה עצמית ועוצמה), ולא לדגם המנהיגות החברתית, המדגישה את הקולקטיב ואת צרכיו. אילולא היו כך, ספק רב אם פטרוניהם והמפלגות שבמסגרתן הם נבחרים היו בוחרים בהם מלכתחילה. אחד המבחינים למידת הסובלנות של המפלגות ושל הפטרונים לעצמאות שמרשים לעצמם נבחרים דרוזים עלה בשנות השישים, כאשר סר חנו של סאלח ח'ניפס בשל סירובו לפנות את מקומו ללביב אבו-רוקן. המקרה של אסעד אסעד בליכוד המחיש באופן מובהק את חוסר הסובלנות כלפי התנהגות עצמאית של לקוח. יש לזכור שלעומתו, שני הנמנעים הנוספים בהצבעה על הסכמי

אוסלו, מאיר שטרית ורוני מילוא, לא נענשו כלל ואף קודמו. רוני מילוא נבחר לראשות עיריית תל-אביב ומאיר שטרית מונה לשר האוצר ולאחר מכן לשר המשפטים. לעומת הקרייריסט, מנהיג חברתי מונע על ידי אידאולוגיה או על ידי תפיסת עולם והוא שואף לממשן או לקדם אותן כמי שיעדים חברתיים לנגד עיניו. מנהיג מסוג זה, להבדיל מקרייריסט, חותר לשתף בפעילותו רבים ככל האפשר והוא מקבל בברכה עשייה יחד עם קבוצות תומכות. מנהיג מסוג זה מטפח שכבת מנהיגות שתקיף אותו ותסייע בידו לקדם את היעדים המשותפים, בניגוד לקרייריסט שהוא לרוב "זאב בודד", חשדן ופועל בשיטות של מידור ודיסקרטיות. לוח 4 להלן מציג את ההבדלים הבסיסיים בין שני דגמי המנהיגים.

שחיתות פוליטית

בריונו בשחיתות פוליטית נצטמצם במסגרת זו להגדרות הנוגעות לשחיתות אלקטורלית ולא לכל היבטי התופעה, שהם רחבים ואין זה המקום להתעמק בהם. הקושי בחקר השחיתות הפוליטית¹⁶ נובע מהיעדר הסכמה כללית בדבר הגדרה ממצה של התופעה. מחד גיסא שחיתות היא תופעה תלוית-תרבות, דבר המקשה על אפיונה או על הגדרתה האוניברסלית; מאידך גיסא תופעות שנתפסות היום כמושחתות, נתפסו בעבר כמקובלות ולא עוררו מחלוקת. למשל, קניית משרות בתמורה לקולות הייתה מקובלת באנגליה של המלך סטיוארט במאה השבע-עשרה אך כיום אינה מקובלת ומוגדרת כמעשה מושחת (Scott, 1972, pp. 39-40). לה וין מגדיר שחיתות פוליטית כפעולה שאין בצדה סנקציה של שימוש בסחורות או במשאבים ציבוריים למטרות אישיות ולא ציבוריות (Le Vine, 1975, p. 2). הוא מבחין בין שחיתות פוליטית לבין תהליך ההשחתה הפוליטית. אין ספק שהאינטראקציה בין שני צדי המעשה המושחת אינה סימטרית; למפלגה בעלת עוצמה פוליטית יש יכולת השחתה פוליטית של קבוצה שהיא מעוניינת בתמיכתה, למשל. רוגוב ולסוול (Rogow & Lasswell, 1963) מגדירים שחיתות כאקט שיש בו הפרת מחויבות כלפי מערכת ציבורית אחת לפחות. לפיכך השחיתות באה לידי ביטוי בהעדפת האינטרס האישי על פני הציבורי או האזרחי. המערכת הציבורית והאזרחית מציבה את האינטרס הכללי מעל לפרטי, ופגיעה באינטרס הכללי למען הישגים אישיים היא שחיתות. הם מגדירים שחיתות במונחים של סטייה מנורמות חברתיות וסדר ציבורי. על כן הם מבחינים בין מעשה אחראי פוזיטיבי ("positively responsible act") ובין מעשה שלילי ("negative responsible act") (שם, עמ' 132). ניתן לאפיין הגדרה זו כפונקציונלית-מוסרית, בין היתר משום שהיא אופרטיבית ועל כן הולמת יותר את המקרה שלנו.

16 להרחבה בעניין ההגדרות לשחיתות פוליטית ראו: Nye, 1967; Heidendiemer, 1970; Scott, 1972. להרחבה בעניין שחיתות פוליטית בקרב הדרוזים בישראל ראו: בריק, 2002; בריק, 2005.

טובין פוליטיים (Political Goods) הם המרכיבים הנחשקים ביותר שהממשלה שולטת בהם, כמו כסף, חשמל, כבישים, מצרכי מזון, רישיונות להפעלת עסקים ועוד. אלמונד ופאוול מכנים אותם "distributive capability" (Almond & Powell, 1966). שרים יכולים להשתמש בעוצמתם כדי להביא לתמיכה בהם ובמפלגותיהם בקלות וללא סיכון גדול מדי. תופעת המינויים הפוליטיים רווחה בארץ מאז ומעולם והייתה מקור עוצמה אלקטורלית למפלגות. שחיתות אלקטורלית קשורה לעוצמה של השליט שביכולתו להשחית באמצעות שליטתו במשאבים פוליטיים (Political Resources); אלה הם משאבי המדינה השונים, כמו קרקע, משאבי טבע, מחצבים ועוד. מי ששולט במשאבים הופך לבעל עמדת עוצמה משמעותית. מפלגה השולטת במשרד ממשלתי יכולה לעשות שימוש במשאבי משרד זה כדי לזכות בתמיכתם של האזרחים. משאבים אלה יכולים להיות מוחשיים או לא מוחשיים, כמו מכרזים, הענקת תפקידים (למשל בקרב הדרוזים רווחת תופעת יועצי השרים ועוזרי השרים, שהם תפקידים ללא מכרז ובאמצעותם ניתן לשלם כסף וטובות הנאה לנציגי חמולות).

הרחבת מניינם של בעלי זכות ההצבעה במאה השבע-עשרה והשמונה-עשרה באנגליה, בצרפת ובמדינות אחרות באירופה הביאה עמה תופעה חדשה: סחר חליפין בין בעלי הקולות לבין האליטה השלטת. השוק האלקטורלי הזה פרח מכיוון שלא נתפס כמושחת או כלא ראוי. תופעות כמו קניית משרות ממשלתיות בתמורה להצבעה היו שכיחות ואף מקובלות, כאמור, אולם הן ביססו את השוק המציע את מרכולתו ומצד שני בעלי המשרות ראו בהן מעין קניין פרטי ולא כפי שמשרדים ותפקידים ממלכתיים נתפסים כיום במדינות המתוקנות (Scott, 1972, p. 54). מכאן שהמספר הרב של יועצי שרים ועוזריהם הדרוזים אינו אלא המשך לאותן תופעות. התפקיד הוא תשלום חליפין לחמולה מסוימת מצד המפלגה או מצד מנהיג ספציפי בה, בתמורה לתמיכה בו, בעיקר בבחירות המקדימות, ואילו בעל התפקיד, הנהנה משכר ומתנאי העסקה מספקים מבחינתו, אינו תופס בהכרח את תפקידו כקידום האוכלוסייה שלו ולרוב גם אינו עושה הרבה למענה, שכן הוא חב חובת נאמנות ראשית כול לפטרונו. הוא גם יימנע מלהיקלע למחלוקות עם פטרונו, שכן הוא משולל עוצמה ביחסיו עמו. במצב כזה אין לצפות שתצמח תועלת רבה לאוכלוסייה מבעלי תפקידים אלה.¹⁷

17 מינויי "יועצים" ו"עוזרים" דרוזים לשרים נעשים לאחר כל מערכת בחירות והרכבת ממשלה. מנהיגים בולטים במפלגות שלטון כמו העבודה, קדימה והליכוד ממנים עוזרים אשר הם והחמולות שלהם סייעו להם בבחירות המקדימות. כמובן, אותם עוזרים ויועצים מסיימים את תפקידיהם וחוזרים לשגרת יומם כאשר השרים מסיימים את כהונתם. בדרך כלל אותם יועצים ועוזרים אינם בעלי השכלה או בעלי תחומי ידע ספציפיים שהשר אכן זקוק להם (כמו השכלה בתחום הפוליטי, בפרסום, בתכנון אסטרטגי וכדומה). רובם חסרי השכלה אקדמית, ואם רכשו השכלה אקדמית – אין היא רלוונטית לתחום עיסוקם. יצוין עוד שלרוב אין הם מקבלים לשכות. באחת התקופות היו למעלה מעשרה יועצים ועוזרים דרוזים לשרים, אולם במשרדים הרלוונטיים התקשו להיזכר בהם או לזהותם או לדעת מה עיסוקיהם, מה הגדרת תפקידיהם או מה תחומי אחריותם (להרחבה בעניין ראו: בריק, 2002).

בשנים 1996-2006 כיהנו למעלה מעשרים יועצי שרים ועוזרי שרים דרוזים. מבית-ג'אן בלבד כיהנו שבעה יועצי ועוזרי שרים, אך עיון בנתוני הלמ"ס מלמד שלא חל כל שיפור במצבו החברתי-כלכלי של היישוב. יש לציין שמיישוב זה כיהנו עד כה חמישה חברי כנסת וכיום מכהנים שניים. עובדות אלה מאששות את השערתנו כי מדובר בייצוג פסיבי ולא יעיל של אוכלוסייה זו בכנסת ובממשלה (מג'לה והבה כיהן עד כה כמנכ"ל המשרד לפיתוח אזורי, כסגן שרת החינוך, כסגן שרת החוץ וכסגן יו"ר הכנסת. למגוון תפקידים אלה אין כל עדות או "טביעת אצבע" כלשהי בחיי התושבים ביישוב, ובוודאי לא בעדה באופן כללי). מינויים אלה של עוזרי שרים ויועצי שרים אינם אלא תגמולים חומריים לחמולות או ללקוחות שתמכו בשרים שמינו אותם.¹⁸

המפלגות בישראל, בעיקר מפא"י, נהגו לעשות שימוש בפרקטיקות מושחתות כדי לזכות בקולות הבוחרים, בעיקר מקרב עולים חדשים ומזרחיים. התניית שירותים בסיסיים בהצבעה בעבור מפלגה מסוימת אינה חידוש. מפלגות השלטון פעלו כך ביחס לאוכלוסייה הערבית ובתוכה הדרוזים וחלקן ממשיכות לפעול כך עד היום. המפלגות ממשיכות להשחית את האוכלוסייה בהתנתן שירותים ממלכתיים וקבלת טובין בהצבעה בעבורן.¹⁹ השיטה שוכללה ופעלה בהסכמה שבשתיקה מצד גורמי אכיפת החוק, שהרי הערבים בישראל הם "החצר האחורית" שבה ננקטות פרקטיקות כאלה באין מפריע, הרחק מעיניהם של גורמי אכיפת החוק ואף הרחק מעיניה של דעת הקהל, המגלה אדישות מפתיעה בכל הנוגע להתנהגות גורמי הממסד בקרב האוכלוסייה הערבית.²⁰ יש מקום לסברה כי היעדר טיפול בשחיתות פוליטית

18 דוגמאות רבות עשויות לאשש תזה זו: אסעד אסעד מונה ליועצו של ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו כפיצוי על אי הכללתו במקום ראלי לכנסת הארבע-עשרה. כשדליה איציק כיהנה כשרת התמ"ת, היא מינתה לה יועץ "לענייני מיעוטים" ממשפחת קבלאן מבית-ג'אן, שתמכה בה בבחירות המקדימות. לשר שרון היה תמיד יועץ מבית-ג'אן, ידידו האישי סמיר והבה. לאחר מכן פעל והבה למינוי אחיו מג'לי ליועצו של שרון ומתפקיד זה הוא קודם למועמד הליכוד לכנסת. גם שר התרבות דאז, מתן וילנאי, מינה יועץ מבית-ג'אן (להרחבה ראו: בריק, 2002). מפלגת העבודה מינתה תמיד "יועצים" דרוזים; למשל, שלום שמחון מינה יועץ מג'וליס. גם שרי קדימה מינו "יועצים" דרוזים: השר אבי דיכטר, למשל, מינה צעיר מחמולת שנאן מחורפיש מכיוון שאותו פלג מהחמולה תמך ברשימת קדימה אף שמאותה חמולה היה מועמד לכנסת במפלגת העבודה. אכן הקרבה ראויה לתגמול הולם. גם השר אלי ישי מינה "יועץ" דרוזי, בנו של עסקן ש"ס בירכא. הליכוד, בשובו לשלטון, לא פיגר אף הוא והחל במינוי "יועצים" דרוזים, כמו יועץ שר החינוך מראמה.

19 בראיונות שנערכו עם עסקנים רבים של מפלגת העבודה, המפד"ל, יהדות התורה וש"ס סופר כיצד נדרשו דרוזים לספק מכסת מצביעים כדי שהשלטונות יסכימו למינוי מנהל בית ספר, מזכיר בית דין או עוזר שר וכדומה. מפלגות התנו מיוזמים כמו כבישי גישה, חיבור למים ולחשמל ועוד בהצבעה למפלגה. יש מפלגות שהציעו כספים תמורת הצבעה (להרחבה ראו: בריק, 2002).

20 על פרקטיקות מושחתות של המפלגות נכתב הרבה. ראו: י' שפרינצק (1986), איש הישר בעיניו: אי-לגליזם בחברה הישראלית, תל-אביב: ספרית פועלים; מ' נגבי (2004), כסדום היינו, ירושלים: כתר. על השחיתות בבחירות המקדימות פורסם רבות, אם כי דבר לא הניע את גורמי אכיפת החוק לפעול להפסקת פרקטיקות אלה (להרחבה ראו: בריק, 2002).

בקרב האוכלוסייה הערבית נובע בין היתר מהעובדה ששחיתות פוליטית שוחקת את כוחם הפוליטי של הערבים ופוגמת בעוצמתם הפוליטית, שהיא מעטה ומוגבלת ממילא, דבר המשרת את קבוצת הרוב ומסייע בשליטה בערבים.

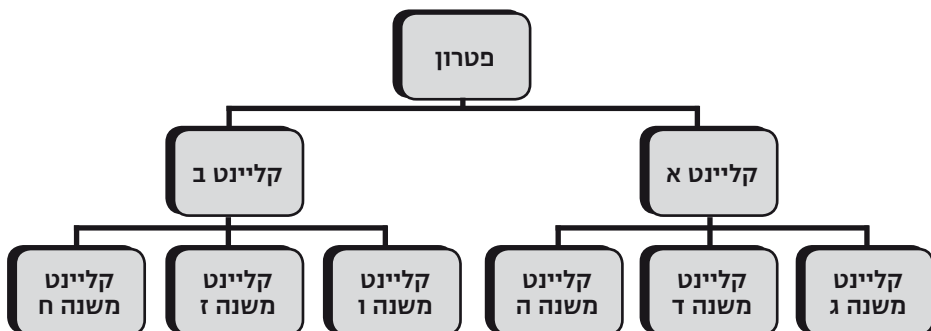
הדרוזים תפסו בחושיהם כי הבחירות לכנסת אינם אמצעי המאפשר מוביליות אזרחית ולכן הם השתמשו בהן כדרך לזכות במקצת זכויות בסיסיות והטבות. המפלגות, בעיקר מפא"י, המערך והעבודה לאחר מכן, קוששו את קולותיהם. ברבות הימים הלכו בדרך זו גם מפלגות אחרות, כמו גח"ל והליכוד לאחר מכן, המפד"ל, ש"ס ורשימת קדימה.

דגם פטרון-לקוח

חוקרי שחיתות פוליטית מצביעים על דגם פטרון-לקוח כעל תשתית ליחסים בין האליטה השלטת לבין הנשלטים. הלקוחות שהפטרונים בוחרים אמורים לספק להם את "הסחורה", קרי התמיכה הפוליטית, למשל בבחירות המקדימות, וגם קולות בהצבעה לכנסת (שזה חשיבותם פחותה בקבוצות קטנות כמו הדרוזים). בדגם זה הנאמנות של הלקוח לפטרון גבוהה מאוד, וכל ערעור של נאמנות זו מביא לכך שיסור חנו של הלקוח ובעקבות זאת הוא יאבד את תפקידו למתחרים הרבים על לבו של הפטרון. כאשר נקט "הלקוח" אסעד אסעד עמדה עצמאית ונמנע בהצבעה על הסכמי אוסלו, הוא הוחלף בלקוח אחר, איוב קרא, וזה הפגין עמדות ימניות נוקשות, כרצונם של פטרונים ישראל כץ, צחי הנגבי ואחרים (אסעד מסר את הדברים בריאיון עם המחבר ב־5 בספטמבר 2007).

סקוט (Scott, 1972) מתאר את הזיקה בין הדגם לבין שחיתות פוליטית, ראשית כול בתלותו של הלקוח ברצונו של פטרון, לאו דווקא באינטרסים של האוכלוסייה הנשלטת שאליה הוא משתייך. להלן הדגם:

תרשים 1: יחסי פטרון-קליינט



כמוצג בדגם, לקוח א' ולקוח ב', הכפופים לפטרון, הם פטרונים שיש להם לקוחות משלהם (לקוחות ג', ד', ה' כפופים לא', לקוחות ו', ז', ח' כפופים ללקוח ב'). לדגם זה כמה מאפיינים חשובים:

1. היחסים בין הפטרון ללקוחותיו הם אנכיים. אין מקום לתיאום בין לקוח א' לבין לקוח ב', למשל, ותיאום כזה עלול להביא להדחת הלקוח. לכן קשה להצביע על מדיניות משותפת ומגובשת של קבוצת עוזרי השרים ויועציהם, אפילו רצו בכך ואפילו היו ממפלגה אחת. העובדה שכל אחד מהם פועל כאינדיווידואל וכתלוי בפטרון מרוקנת את תפקידם מכל תכלית והופכת אותו לסמלי בלבד.
2. בשל היחסים האנכיים בולטים הברלי הסטטוס. כל ניסיון לערער על הסטטוס של הפטרון או של פטרון-משנה יכול להביא להדחת הלקוח (למשל ניסיונו של שכיב שנאן לערער על מעמדו של פטרוננו לשעבר סאלח טריף).
3. מערכת היחסים בין הפטרון ללקוחו היא אישית (פנים אל פנים), הן כדי שגורם שלישי לא ינסה לחצוץ ביניהם והן בשל רגישות טיבם של היחסים ביניהם (שותפות סוד, תכנון או ביצוע מדיניות שמוטב כי לא יתגלו פרטיה וכדומה). לקוח משנה (א' למשל) יכול להעביר את נאמנותו לפטרון אחר ולהביא עמו את הלקוחות הכפופים לו.
4. כל לקוח תלוי לחלוטין בפטרון שמעליו בכל שלב. פעולה עצמאית מדי של לקוח יכולה לגרום לכך שפטרוננו יסכל אותה ואף ידיחו וימירו בלקוח אחר (Scott, 1972, pp. 59-61).

מערכת היחסים פטרון-לקוח שאפיינה את נציגות הדרוזים במפלגות הנלוות תאמה את הדגם המוצג לעיל. כאשר סירב סאלח חניפס לפנות את מקומו ללביב אבו-רוקן במצוות פטרוננו, הוא נענש בכך שלא נבחר שוב מטעם מפא"י, אף שהוא מראשי הפעילים למען הברית בין הדרוזים ליהודים. איש מס הכנסה אף טרח להפעיל את סמכותו ועיקל את עדר הפרות שלו כעונש על כך (בנזימן ומנצור, 1992, עמ' 202).

הבחירות לכנסת השמונה-עשרה והבחירות המקדימות המפלגתיות

תוצאות הבחירות בקרב הדרוזים אינן חשובות במיוחד היות ששיעורם בקרב אוכלוסיית המצביעים קטן ושיעור בעלי זכות הבחירה בקרבם הוא פחות מאחוז אחד מכלל בעלי זכות ההצבעה.²¹ דווקא מאפייני הצבעתם חשובים כמקרה חקר של תרבות פוליטית בעלת מאפיינים ייחודיים, כפי שנראה בהמשך.

21 בבחירות לכנסת השמונה-עשרה עמד מספר בעלי זכות הבחירה על 5,278,985 ומניין הקולות הכשרים עמד על 3,373,490, שהם 63.9%. מקור: http://www.knesset.gov.il/description/heb/heb_mimshal_res18.htm

בבחירות לכנסת השמונה-עשרה עמד מספרם של בעלי זכות הבחירה על 60,000 איש, ומהם הצביעו כ-33,500 איש. מניין הקולות הכשרים היה כ-33,000. שיעור ההצבעה בקרב הדרוזים היה 56% ושיעור הקולות הכשרים היה 55%. האם ניתן לאפיין את הצבעתם? להלן נראה כי הצבעתם של הדרוזים אינה מבטאת בהכרח אידאולוגיה אלא מושפעת מגורמים אחרים, כמו השתתפות אוטומטית, הצבעת רצייה²² ואף סחר בקולות.

חשיבות הדרוזים בפוליטיקה באה לידי ביטוי דווקא בחברות שלהם במפלגות. להם ולקבוצות דומות בחברה הערבית נועדו תפקידים בבחירות המקדימות במפלגות ובהטייתן, שכן החברה הערבית היא "החצר האחורית" שבה ניתן לעשות עסקאות ומניפולציות בבחירות הרחק מעיניהם של גורמי אכיפת החוק, של התקשורת ושל דעת הקהל המרכזית בחברה. לכן שיעור החברים הדרוזים במפלגות כמו העבודה וקדימה, למשל, גבוה בהרבה משיעור החברות הכלל-ארצי במפלגות אלה.

לראשונה התוודעו עסקנים פוליטיים דרוזים ואחרים לעוצמה של הגיוס המאורגן של חברי המפלגה על בסיס חמולתי בשנת 1977, בבחירות המקדימות שהתקיימו במפלגת ד"ש לקראת הבחירות לכנסת התשיעית. אז נבחרו שני חברי כנסת דרוזים ברשימת המפלגה לכנסת: זיידאן עטשי, מראשי וממייסדי שינוי, ושפיק אסעד. אסעד הצליח לפצח את צופן ההצלחה בבחירות המקדימות. הוא גייס רבבות חברי מפלגה דרוזים והם הצביעו בעבורו כמובן ובעד הדירוג שהוא קבע ובכך הביאו לבחירתו במקום גבוה ברשימה לכנסת. כך הוא נבחר לכנסת התשיעית.²³ בהמשך נודע לדרוזים תפקיד חשוב בכל מערכת בחירות מקדימות במפלגת העבודה או בהסתדרות. בכל מערכת בחירות כזו הפכו הדרוזים את המבנה החברתי החמולתי ליתרון יחסי ולמכפלת כוח וכך השפיעו במידה רבה על דירוג הרשימות לכנסת וקבעו את גורלם של רבים לשבט או לחסד, ולפעמים אף הכריעו את גורלו של המועמד לראשות המפלגה. בבחירות המקדימות במפלגת העבודה בשנת 1999 הצביעו 99% מהדרוזים בעבור העולה מרינה סולודקין ובכך הביאו להדחת אדיסו מסאלה מהכנסת. בכך העלו את דירוגו של סאלח טריף ברמה אחת. בבחירות לראשות מפלגת העבודה בשנת 2001 זכיתי לראות איש ציבור דרוזי נכנס להצבעה קלפי ובידו צרור של תעודות זהות. תופעת הזיופים בבחירות המקדימות הייתה כה נרחבת עד כי הדברים נעשו בריש גלי ובאין מפריע.²⁴

22 מקובל לראות זיקה חיובית בין השתתפות פוליטית לבין מודרניזציה ורמה כלכלית-חברתית, אולם הנטינגטון ונלסון מצאו כי בכפרים בטורקיה שיעור ההשתתפות הפוליטית גבוה משיעורו בערים. הם גילו כי שיעור השתתפות גבוה בבחירות מקורו בלחץ שמפעילים בעלי הקרקעות על השכירים שלהם, בצורך של התושבים לרצות את הממונים וכדומה (Huntington & Nelson, 1966, pp. 7-10).

23 שפיק אסעד המנוח, בריאיון עם המחבר ועם דניאל בן-סימון ב-15 בספטמבר 1999, שבו גולל את סיפור הצלחתו בד"ש. להרחבה בעניין ראו: א' רובינשטיין (1982), ניסיון פוליטי מסוים, תל-אביב ידיעות אחרונות. רובינשטיין מגולל את סיפורו של שפיק אסעד (אך עיוות את שמו לאורך כל הספר...).

24 להרחבה בנושא זיופים בבחירות בכלל ובבחירות המקדימות במפלגות ראו: בריק, 2002; ד' רטנר ו' ורטנר, "בחורפיש לא מתרגשים מזיופים", הארץ, 6 בספטמבר 2001.

כוחם הגדול יחסית של הדרוזים בכל התמודדות פנימית במפלגות כמו העבודה, קדימה ואף הליכוד הוא שמשווה לאופן הצבעתם חשיבות גדולה יותר מחשיבות הצבעתם לכנסת. להלן תוצאות ההצבעה בבחירות המקדימות במפלגת העבודה בשנת 2007 ותוצאות ההצבעה בבחירות המקדימות במפלגת קדימה בתחילת שנת 2009:

תוצאות הבחירות המקדימות במפלגת העבודה שנערכו במאי 2007 מראות בכירור שהדרוזים, כמו גם חלק מהברווים, מצביעים בהמוניהם וכגוש אחד (למשל, כשבט טייבה בעמק הצביעו בבחירות של מפלגת העבודה 221 מוך 256 חברי מפלגה רשומים. בעבור מפלגת העבודה לכנסת הצביעו 28 איש בלבד; ביפיע רשומים 480 חברי מפלגת העבודה ומהם הצביעו 293. בבחירות לכנסת הצביעו בעבור המפלגה 163 איש בלבד). חברי המפלגה המגויסים באופן "סיטוני" זה משמשים זירה למאבקים בין כוחות ומנהיגים פוליטיים במלחמתם על מיקומם במפלגה. משמעות הדבר בראש ובראשונה היא גיוס המוני של חברי מפלגה רשומים כדי שיוכלו להצביע בבחירות המקדימות אולם אין הכרח שהם יזדהו עם המפלגה או אף יטרחו להצביע בעבורה. כדי להמחיש את ממדי התופעה בקרב הדרוזים נבדקו היישובים שכמעט כל תושביהם דרוזים. להלן התוצאות:

בחלק מהיישובים (בית-ג'אן, ג'וליס וירכא) היה מספר המצביעים למפלגה קטן במידה רבה ממספר החברים הרשומים בה ואשר השתתפו בבחירות המקדימות על הנהגתה. תוצאות הבחירות מוכיחות שהצלחתו של אהוד ברק בבחירות המקדימות האחרונות נזקפת במידה רבה לזכותם של אותם חברי מפלגה פיקטיביים ביישובי הדרוזים. הפער בין אהוד ברק לעמי איילון עמד על 2347 קולות בלבד. אם נפחית את קולות הדרוזים שהצביעו בבחירות המקדימות ולא הצביעו בעבור המפלגה לכנסת (בהנחה שכל מי שבחר במפלגה לכנסת הוא חבר מפלגה, שזו הנחה מקסימליסטית כמובן), הרי תוצאות הבחירות המקדימות לראשות מפלגת העבודה היו מתהפכות.

גם תוצאות הבחירות המקדימות במפלגת קדימה מעידות על התפקדות "סיטונית" של אנשים שהצביעו בבחירות המקדימות אך לא טרחו להצביע בעבור המפלגה בבחירות לכנסת. ההתפקדות הסיטונית מגיעה לממדים גדולים למדי. במפלגת העבודה עמד היחס בין הקולות לכנסת לבין שיעור המתפקדים הדרוזים למפלגה על 0.89, ולעומת זאת בקרב כלל האוכלוסייה עמד היחס על 3.19, פי ארבעה בקירוב. ביישוב ירכא, למשל, מתברר ש-10% מכלל האוכלוסייה ולמעלה מ-20% מהאוכלוסייה הבוגרת הם חברי שתי מפלגות אלה, אולם בבחירות לכנסת שתי המפלגות יחד קיבלו כרבע מסך כל הקולות. עיקר ההתפקדויות הושג בעסקאות תוך-חמולתיות כמו בחורפיש או במפקדים המוניים בלתי מחייבים, כמו בירכא, בכסרא-סמיע ובסאג'ור. בקרב מתפקדי קדימה התקרב מספר הדרוזים ל-8,000, בעוד כל מתפקדי המפלגה היו כ-60,000 איש. במילים אחרות, שיעור הדרוזים בכלל חברי המפלגה היה 13%, ואילו שיעור הדרוזים שהצביעו בעבור המפלגה היה פחות מאחוז אחד (0.7%) מכלל המצביעים למפלגה.

לוח 5: התפלגות קולותיהם של הדרוזים במפלגת העבודה

היישוב	מספר המתפקדים למפלגה	מספר המצביעים לכנסת	פער	שיעור המצביעים לכנסת מהמתפקדים
בית-ג'אן	1062	668	-394	63%
ג'וליס	865	384	-481	44%
חורפיש	1144	1331	187	116%
יאנוח-ג'ת	382	488	106	128%
ירכא	1080	850	-230	79%
כסרא-סמיע	650	832	182	128%
סאג'ור	345	350	5	101%

מקור: דו"ח מפלגת העבודה מיום 29 במאי 2007, אתר הכנסת. הנתונים עובדו על ידי המחבר. נבחרו יישובים שבני אוכלוסייתם דרוזים בלבד.

לוח 6: התפלגות קולותיהם של הדרוזים במפלגת קדימה

היישוב	מספר המצביעים למפלגה בבחירות המקדימות	מספר המצביעים למפלגה בבחירות לכנסת	הפער במספר המצביעים	הפער באחוזים
אבו-סנאן	406	118	(288)	(29%)
בית-ג'אן	540	1,143	603	212%
ג'וליס	370	599	229	162%
דלית אל-כרמל	800	1,538	738	192%
חורפיש	545	274	(271)	(50%)
יאנוח-ג'ת	304	432	(128)	(142%)
ירכא	550	385	(165)	(70%)
כסרא	459	174	(470)	(38%)
מגאר	1,000	524	(475)	(53%)
סאג'ור	200	198	(2)	—
פקיעין	233	151	(82)	(65%)
ראמה	266	146	(120)	(55%)
שפרעם	1,400	493	(907)	(35%)

מקורות: הנתונים התפרסמו באתר האינטרנט של מפלגת קדימה ועובדו על ידי המחבר. נבחרו יישובים שבני אוכלוסייתם דרוזים בלבד.

גורמי ההצבעה של הדרוזים

הספרות מונה כמה גורמים המשפיעים על ההשתתפות הפוליטית ועל ההצבעה. השתתפות או אי-השתתפות בזירה הפוליטית יכולה להיות תוצאה של גירוי להשתתף, תוצאה של גורמים אישיים, תוצאה של שיקולים פוליטיים והעדפות; היא יכולה להיות תוצאה של גורמים חברתיים שונים, כמו סוציאליזציה, גיוס וכדומה (Milbrath, 1972). אופן ההצבעה, כמרכיב בהשתתפות הפוליטית, מושפע מכמה גורמים, ואלה הם (לפי חשיבותם): האידאולוגיה של המפלגה, הזדהות עם המפלגה, אישיותו של מועמד המפלגה; הימצאות המפלגה בממשלה או באופוזיציה (אריאן, 1985, עמ' 246; הרמן, 1998, עמ' 80). גולדברג (1994) מצא במחקרו על הבחירות לכנסת השלוש-עשרה כי הממד האישי לא היה משמעותי, למשל, וכי להעדפת רבין על פני שמיר הייתה השפעה מינורית. הוא גם זיהה שחיקה בהזדהות המפלגתית לעומת מחקרים שביצע בעבר אריאן (אריאן, 1973; 1985), אולם הוא לא מצא עדות להיחלשות הגורם האידאולוגי (גולדברג, 1994, עמ' 189-199).

קאופמן וישראלי הצביעו על שלוש אסטרטגיות פוליטיות היכולות להסביר את הצבעת הציבור הערבי באופן כללי: האסטרטגיה האינסטרומנטלית, האסטרטגיה האתנו-לאומית ואסטרטגיית ההימנעות (קאופמן וישראלי, 1999, עמ' 109). החוקרות כמובן לא דנו בשחיתות כמניע בהצבעה, ונראה כי ניתן לכלול הצבעה ממניעי שחיתות במסגרת האסטרטגיה האינסטרומנטלית רק בדוחק, הואיל וכאן אין העדפה של אינטרסים סקטוריאליים או לוקליים, אלא פשוט מתן שוחד וקבלת טובות הנאה בדרכים שונות והתניית שירותים ממלכתיים בהצבעה, דברים בעלי היבטים מוסריים וערכיים שליליים, וחלקם גם בעלי היבטים פליליים מובהקים. ככלל, אנו סבורים כי הצבעת הדרוזים ברובה הולמת את האסטרטגיה האינסטרומנטלית, הואיל ושיעור ההצבעה של הדרוזים דומה לשיעור ההצבעה של כלל האוכלוסייה, ורק כ-15% לערך מצביעים בעבור מפלגות "לאומיות", קרי ערביות או יהודיות-ערביות.

הממצאים מראים כי בוחרים רבים מונעים על ידי אינטרסים קבוצתיים או אישיים בבחירות, אולם לא מעטים מונעים משיקולים מושחתים משום שמפלגות רבות מתנות שירותים או טובות הנאה באופן ההצבעה, כולל חליפין בין המפלגות למצביעים. כאמור, למפלגות שלטון יש המשאבים, היכולות והטובין הפוליטיים שהן יכולות להציע למצביעים וחלקן אכן משתמשות במשאבים אלה כדי להניע בוחרים להצביע בעבורן.

25 במדגם מייצג של מצביעים דרוזים השיבו כ-10% מהם (רובם נשים) כי מישו הצביע במקומם לכנסת. אחת המרואיינות אף סיפרה לי כיצד הוענשה במכות כשנודע לאביה כי הלכה והצביעה בעצמה, במיוחד מכיוון שהוא ידע כי הצביעה בעבור מפלגה אחרת ולא למפלגת העבודה שאביה הבטיח את קולה לה. כמו כן העידו רבים כי היו עדים למעשים כאלה בבחירות לכנסת בקרב הדרוזים (להרחבה ראו: בריק, 2002). ידוע כי הצבעה במקום אחר היא עברה על חוק הבחירות לכנסת ודינה מאסר שנתיים (סעיף 124 א' לחוק הבחירות). מיותר לציין כי המציע שוחד או המקבל שוחד, בין כסף ובין שווה-כסף, בתמורה להצבעה דינו חמש שנות מאסר (סעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת).

כמה גורמים משפיעים על הצבעת הדרוזים בעבור המפלגות הציוניות והיהודיות: ראשית, נקדים ונציין כי רבים מבני העדה הדרוזית מצביעים ממניעים אידאולוגיים-למחצה (דרוזים אינם יכולים לתמוך בכנות במפלגה ציונית, הדוגלת בשליטה בקרקע למשל, בעיה שכמעט כל הדרוזים סובלים ממנה), אולם הם יכולים להצביע בעבור מפלגה מכיוון שהם מצפים שהיא תקדם אינטרסים חיוניים בעיניהם, כמו קידום השלום, הגברת השוויון האזרחי וכדומה. שנית, דרוזים רבים מצביעים בעבור מפלגות מתוך הזדהות עם מנהיגים במפלגה, לעתים בשל אישיותם (רבין למשל זכה לתמיכה בקרב הדרוזים מכיוון שנתפס כמנהיג חזק המוכן לתמוך בתביעות לשוויון אזרחי). דרוזים רבים מתגייסים למען מועמד של מפלגה שהכירו במסגרת קודמת, בעיקר בצבא. רבים תמכו בשאול מופז בשל ההיכרות עמו מהצבא ובזכות תמיכתו במשפחות של חללים דרוזים. אביגדור קהלני, למשל, נתפס כידיד אמת של הדרוזים.

נוסף על גורמים אלה, יש גורמים המשפיעים על ההצבעה באופן מובהק ואלה הם:

1. הצבת מועמד דרוזי ברשימה לכנסת מגבירה את התמיכה במפלגה, וככל שמקומו ברשימה רָאלי כך עולה מידת התמיכה במפלגה. למשל, התמיכה בליכוד עלתה במידה ניכרת לקראת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה מכיוון שאסעד אסעד הוצב במקום רָאלי ברשימת המפלגה לכנסת. מפלגת העבודה זוכה באופן מסורתי במקום הראשון בקרב הדרוזים בעיקר בשל הצבתו של סאלח טריף במקום רָאלי לכנסת השלוש-עשרה, הארבע-עשרה והחמש-עשרה.

2. יחסי גומלין, דהיינו תמיכה במפלגה והצבעה בעבודה בבחירות לכנסת, ובתמורה תמיכת המפלגה בחמולה וחיזוק מעמדה בבחירות המוניציפליות ביישוב, משפיעים על ההצבעה. נציגי חמולות רבים תומכים במפלגות המחזיקות במשרד הפנים או צפויות להחזיק בו, כדי שיוכלו להשיג את תמיכת השר ולזכות בטובות הנאה שיחזקו את מעמד החמולה בכפר. בבחירות המוניציפליות בשנת 2003 התמודדה רשימה כמו "ראמה בעלייה", המסונפת למפלגת ישראל בעלייה, שהיו"ר שלה שרנסקי היה שר הפנים, או רשימות חמולתיות שבראשן עמדו עסקני המפלגה, למשל נגיב מועדי, עסקן ש"ס בירכא שהפיק תועלת משיבת השר אלי ישי במשרד הפנים. יחסי גומלין אלה מניבים תועלת הדדית הן למפלגה בדמות מצביעים בעלות נמוכה יחסית, והן לחמולה או לפלג בחמולה בדמות שדרוג מעמדם ביישוב.

3. אם המפלגה מעמידה דרוזי ברשימתה לכנסת היא זוכה בתמיכה הגדולה ביותר ביישוב מגוריו של אותו מועמד, דבר המעיד על אפיונים פארוכיאליים מובהקים בהצבעה. למשל, בשנת 1992 הצביעו 40% מתושבי בית-ג'ן בעבור הליכוד. בשנת 1996 פחתה ביישוב התמיכה בליכוד במידה ניכרת מכיוון שאסעד הודח מהרשימה לכנסת. בבחירות לכנסת השמונה-עשרה זכתה מפלגת ישראל ביתנו במקום הראשון בקרב הדרוזים בשרעם מכיוון

שמועמדה לכנסת הוא תושב העיר.²⁶ עם זאת, יש גם הצבעה נגד המועמד: אם המועמד נמנה עם חמולה מסוימת, סביר שהחמולה היריבה תתמוך במפלגה היריבה. למשל, משפחת קבלאן בבית-ג'אן תמכה בעבודה כמשקל נגד חמולת אסעד.

4. ההצבעה יכולה להיות מושפעת מטובות הנאה בדמות הבטחת מינוי של "יועץ שר" או "עוזר שר", שהם למעשה מינויים שנועדו לספק תעסוקה ושכר לאותו מועמד. כך תמכו חלק מבני חמולת שנאן בחורפיש במפלגת קדימה ובתמורה מונה צעיר מטעמם לתפקיד "יועץ" השר לביטחון פנים. בתקופות קודמות היו ביישוב בית-ג'אן לבדו שבעה יועצי שרים ועוזרי שרים. בהתחשב בעובדה שמדובר ביישוב קטן ופריפריאלי, מספר כה רב של "בכירים" מעורר תהיות. העובדה שאותם יועצים ועוזרים, שלרוב אין להם הגדרת תפקיד או תחומי סמכויות ברורים, מאבדים את תפקידם ואינם משובצים בשום תפקיד אחר לאחר ירידת פטרונם מגדולתו, מעידה על כך שהמינוי היה למראית עין ואינו אלא כסות לטובת הנאה שהמפלגה ונציגייה מעוניינים להעניק בתמורה להצבעה.²⁷
5. מפלגות מסוות לעתים את התגמול לחמולה בדמות מינוי "יועץ" שר או "עוזר" שר. תנועת ש"ס, אשר פועלת בקרב הדרוזים, בעיקר ביישוב ירכא, מינתה את העסקן המקומי וקבלן הקולות של המפלגה לתפקיד "יועץ" השר אלי ישי. לאחר הבחירות לכנסת החמש-עשרה מונה העסקן מטעם רשימת יהדות התורה לעוזר סגן השר מאיר פורוש ולאחר מכן לעוזרו הפרלמנטרי.
6. יש המצביעים בתמורה להענקת תפקיד, כמו מינוי מנהל בית-ספר או הבטחת טובות הנאה כמו סיוע בשילוב בן המשפחה בתפקיד ממשלתי או ממלכתי (למשל משרה בהוראה או במשטרה או בשירות בתי הסוהר). לרוב עסקנים יכולים לצפות באיזה משרד ממשלתי יכהן המועמד שבו הם תומכים ולשער מה התועלת שהוא יכול להביא להם (למשל בנימין בן אליעזר, שמצפים כי ימונה לשר הבינוי והשיכון או למשרד דומה במאפייניו, או כי אבי דיכטר יופקד על משרד ביטחוני וכך יוכל לסייע בגיוס צעירים לכוחות הביטחון ועוד).

התוצאות של הצבעת הדרוזים לכנסת

בד בבד עם סקירת תוצאות הבחירות לכנסת בקרב הדרוזים נעשתה השוואה בשלושה ממדים: השוואה להצבעת ערבים אחרים; השוואה בין יישובים בבחירות לכנסת השמונה-עשרה והשוואה

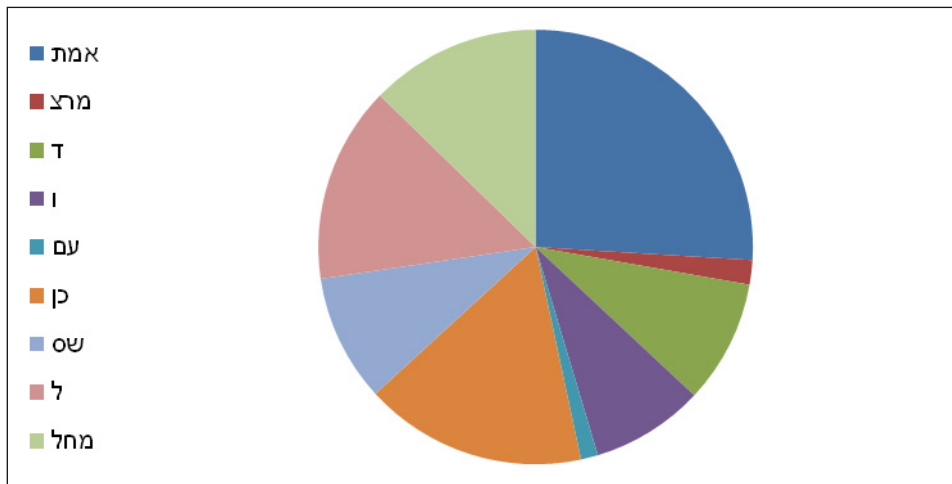
26 בשיחה עם אחד הפעילים המרכזיים של מפלגת העבודה בעיר ואשר הצביע למפלגת ישראל ביתנו, הוא סיפר כי עמאר, מועמד המפלגה, הבטיח לו תפקיד של חבר דירקטוריון.

27 בריאיון עם עסקן ש"ס מר נגיב מעדי בשנת 1999 הוא ציין בפניי בפשטות גמורה כי תפקידם החשוב של אותם עוזרי שרים ויועצי שרים הוא ייעוץ לשר כיצד לתמרן בין החמולות, כיצד לשמור על התמיכה בו וכיצד להתמצא במערכות הקשרים הפנימיים ביישוב ולהפיק מכך את המיטב. אותו יועץ, או עוזר יודע להזכיר לשר לשלוח ברכה לעסקן כלשהו, הוא מארח את השר ומפגיש אותו עם עסקנים שונים לפי מיטב הבנתו ועוד (להרחבה ראו: בריק, 2002).

בין תוצאות הבחירות לכנסת השמונה-עשרה לתוצאות הבחירות לכנסת השבע-עשרה. השוואות אלה נועדו להוכיח שהממד האידאולוגי הוא בעל מעמד משני בגורמי ההצבעה ואף פחות מכך, וכי עיקר שיקולי ההצבעה מתבססים על ניכור, על חוסר עניין בדבר זהות המפלגות והאידאולוגיות שלהן ועל מניעים מושחתיים.

תוצאות הבחירות של הדרוזים לכנסת מאששות את התאוריה שלפיה בתרבות הפארוכיאלית מידת המודעות לתפוקות המערכת הפוליטית נמוכה. הדרוזים מצביעים כמעט לכל המפלגות המתמודדות ובכך הם מפזרים את כוחם הפוליטי הקטן ממילא, ללא תועלת אלקטורלית ממשית. אופן ההצבעה למפלגות מאפשר לזהות את האדישות כלפי המערכת הפוליטית. למעלה מחמישית מהדרוזים הצביעו למפלגות שאינן מזכירות כלל את זכויות המיעוטים במצעהן, ועוד כ-13% הצביעו למפלגה שזכויות המיעוטים אינן נר לרגליה, בלשון המעטה. לעומת זאת, מפלגת מר"צ, אשר הציבה את עניין זכויות האזרח בראש מעייניה, זכתה לתמיכה זניחה למדי בקרב הדרוזים – 1.7% בלבד.

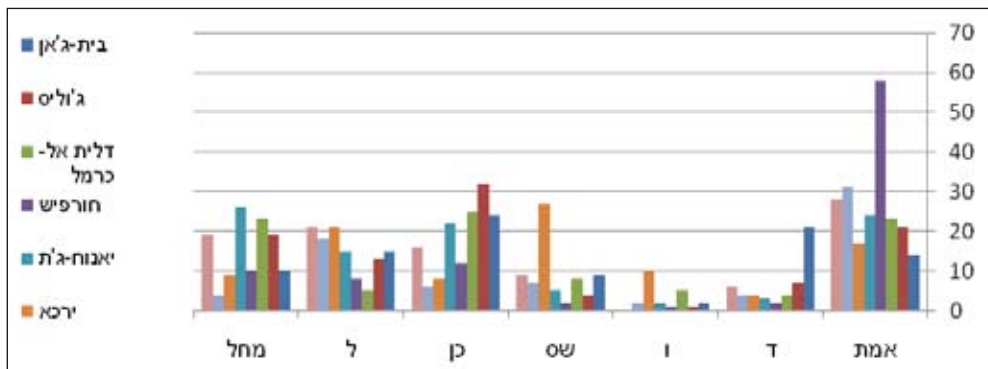
תרשים 2: התפלגות קולות הדרוזים בבחירות לכנסת השמונה-עשרה (באחוזים), על פי מפלגות



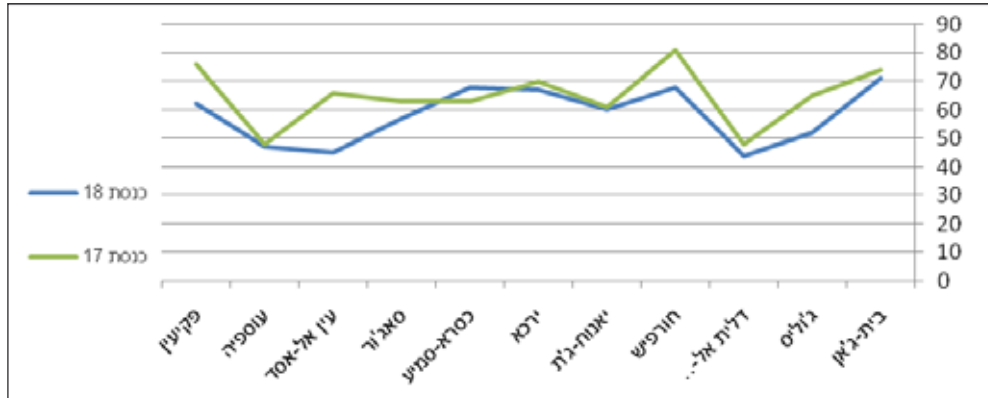
מקור: <http://www.knesset.gov.il/elections18/heb/home.aspx> הנתונים עוכרו על ידי המחבר

תרשים 2 לעיל מציג את התפלגות קולותיהם של המצביעים הדרוזים. כרבע מהם הצביעו בעבור מפלגת העבודה (24.7%), המפלגה השנייה שזכתה בקולות הדרוזים היא מפלגת קדימה (15.8%), שמטעמה כיהן אז סגן השר מג'לי והבה; המפלגה השלישית היא ישראל ביתנו בראשות ליברמן (13.9%), הרביעית היא הליכוד (12.1%), ואחריה ש"ס (9%). הדרוזים הצביעו גם בעבור מפלגות קטנות, משמעותיות פחות, ואף בעבור שתי מפלגות לא-ציוניות, חד"ש (8%) ובל"ד (8.7%). הנתונים מראים אפוא כי כמחצית מהדרוזים הצביעו בעבור גוש הימין. בגוש הימין נכללות ש"ס שעמדותיה הימניות ידועות (למשל אלי ישי סירב להשתתף בממשלת לבני בנימוק שאינו מוכן להיות חלק מממשלה שתנהל מו"מ על ירושלים, דבר שהליכוד מוכן לו) ומפלגת קדימה שהגדרתה כמפלגת מרכז אינה יכולה להיות מקובלת עלינו. ראשית, היא מפלגת ימין שהקים איש ימין, אריאל שרון, ומנהיגי הימין (אולמרט, לבני, הנגבי, בויס ואחרים). אמנם הצטרפו אליה שלושה ממפלגת העבודה (שמעון פרס, חיים רמון ודליה איציק), אולם הם היו בה מיעוט. כמו כן שניים מהם כבר אינם במפלגה (פרס ורמון). לדעתי, ככלל אין מפלגות מרכז. מפלגה מגדירה את עצמה כמפלגת מרכז לצרכים אלקטורליים, אולם ברגע של הכרעה היא תטה ימינה או שמאלה או תתפצל לפי יחסי הכוחות בתוכה (Duverger, 1964).

תרשים 3: התפלגות ההצבעה למפלגות ביישובים שבהם שיעור הדרוזים מעל 90%



תרשים 4: שיעור ההצבעה לכנסת השמונה-עשרה ביישובים שבהם שיעור הדרוזים מעל 90% בהשוואה לשיעור ההצבעה לכנסת השבע-עשרה



היעדרותו של סאלח טריף מזירת מפלגת העבודה (בשל ההרשעה והקלון) גרמה להתרבות הטוענים לכתר. בבחירות המקדימות האחרונות למפלגה התמודדו שמונה מועמדים במחוז הדרוזי; זכה בהן שכיב שנאן, איש מנגנון המפלגה ויועצו ואיש סודו לשעבר של טריף. כל המועמדים שלא זכו נמנעו מלפעול למען המפלגה ואף לא סייעו לה ביום הבחירות.

הסיפור המעניין היה בג'וליס, מקום מגוריו של השר לשעבר סאלח טריף. בבחירות לכנסת השבע-עשרה זכתה המפלגה ב-28% אך שיעור התמיכה בה ירד בבחירות האחרונות ל-21% בלבד. יש לשים לב שבג'וליס היה שיעור הצבעה מהנמוכים בבחירות האחרונות (52%). נראה שמשפחת טריף העבירה את תמיכתה למפלגת קדימה ולש"ס מכיוון ששנאן נבחר. בני המשפחה האשימו אותו בכך שהוא מעל באימון של פטרונו סאלח טריף והם לא התאמצו לדרבן את המצביעים. כך זכתה מפלגת קדימה במקום הראשון בג'וליס בתמיכה בשיעור של 32%. יש לזכור שחסרו למועמד מפלגת העבודה הדרוזי רק כמה עשרות קולות כדי להתמנות לכנסת²⁸ והוא הצטרף לכנסת לשמונה חודשים בלבד בעקבות התפטרותו של אפרים סנה.

בבחירות האחרונות נחלשה מפלגת העבודה בכל יישובי הדרוזים. ההיחלשות נובעת הן מחולשתה הכללית בבחירות האחרונות (שבהן פחת מספר נציגיה בכנסת מ-19 ל-13 בלבד), והן משום שלא הציבה מועמד דרוזי מטעמה במקום ר'אלי. כך לא הייתה לדרוזים כל מוטיבציה לפעול למענה.

גם בל"ד נחלשה במידה רבה. ראשית, מועמדותו של סעיד נפאע נראתה בטוחה (מקום שלישי) וגם פסקו הביקורים שנהג לארגן עזמי בשארה לסוריה. המפלגה נחלשה הן בכפרו

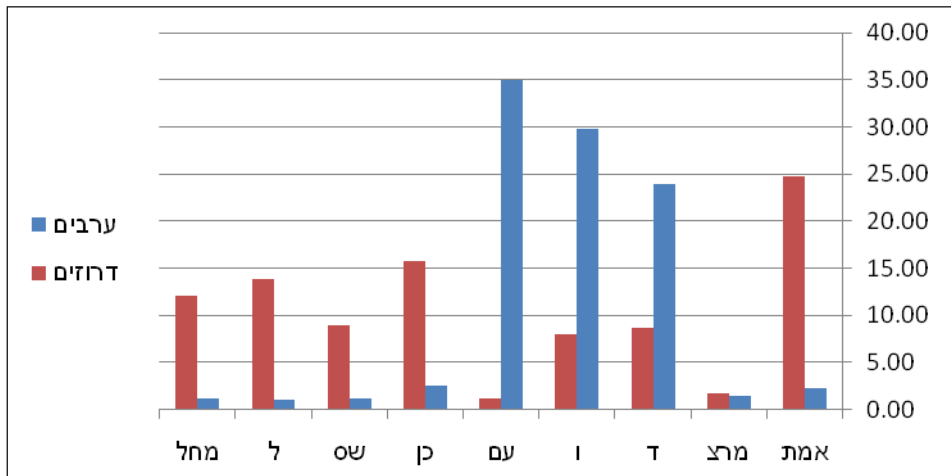
28 משום מה סבר מר שנאן בתחילה שהוא נבחר לכנסת. הוא ערך חגיגה גדולה ובסיומה התברר לו שלא נבחר. הדבר גרם לו עגמת נפש והוצאות כספיות לשווא.

וגם בכפר שתמך בו במידה הרבה ביותר, סאג'ור, בשל תמיכתו של אחד העסקנים הפעילים בתמורה לכך שהמפלגה ארגנה לאביו ביקור בסוריה. בבחירות לכנסת השבע-עשרה זכתה המפלגה ברבע מהקולות לערך, ואילו בבחירות לכנסת השמונה-עשרה לא סייע אותו עסקן למפלגה והתמיכה בה הייתה בשיעור של 6% בלבד. סיעת בל"ד חתמה על הסכם רוטציה עם עבאס זכור שפרש מהתנועה האסלאמית וסוכם עמו כי חבר כנסת מבל"ד יפנה למענו את מקומו כעבור שנתיים. נראה כי נפאע אינו מתכוון לפרוש כדי למלא אחר הסכם זה, כי לטענתו זכור לא סיפק קולות ברמה שהבטיח. מכל מקום נשמעת התמרמרות מדבריו של נפאע על הסכם זה ועל היחס כלפיו בסיעה. מפלגת חד"ש שמרה על כוחה בקרב הדרוזים (8%). גם ש"ס נחלשה, בעיקר בג'וליס (מ-16% ל-6%), בכסרא-סמיע (מ-12% ל-7%) ובסאג'ור (מ-17% ל-9%).

היחלשות ש"ס בסאג'ור נבעה מהפיצול בחמולת אברהים שתמכה בה באופן מסורתי. רשימת קדימה נחלשה אף היא, כולל בבית-ג'אן, כפרו של והבה (מ-29% ל-24%). לעומת זאת, ובאופן בלתי מפתיע, התחזקה מפלגת ישראל ביתנו וכוחה עלה במידה רבה בג'וליס (מ-1% ל-13%), ביאנוח-ג'ת (מ-2% ל-15%), בירכא (מ-6% ל-21%), בכסרא-סמיע (מ-5% ל-18%) ובסאג'ור (מ-10% ל-21%). כמו כן תמכו במפלגה דרוזים רבים בשפרעם, עיר מגוריו של מועמד המפלגה.

הליכוד התחזק באופן מובהק בג'וליס, בדלית אל-כרמל, מקום מגוריו של איוב קרא (מ-2% ל-16%), ביאנוח-ג'ת (מ-6% ל-26%) ובסאג'ור (מ-4% ל-19%).

תרשים 5: התפלגות קולות הערבים בבחירות לכנסת השמונה-עשרה (באחוזים), על פי מפלגות, לעומת התפלגות קולות הדרוזים



עיון בתוצאות ההצבעה בקרב הדרוזים לעומת שאר האוכלוסייה הערבית מצביע על הבדלים מהותיים הן בשיעור ההצבעה (בקרב הערבים שיעור המצביעים עמד על 53% ואילו בקרב הדרוזים שיעורם היה מעל 56%) והן בהצבעה למפלגות השונות. הבדלים מהותיים אלה בין אופן הצבעתם של הדרוזים לבין אופן ההצבעה של שאר האוכלוסייה הערבית אפשר לייחס לכמה גורמים:

ראשית, רוב הציבור הערבי נטש את המפלגות הציוניות. בבחירות לכנסת השש-עשרה ולכנסת השבע-עשרה רק 30% בקירוב מבני האוכלוסייה הערבית הצביעו למפלגות ציוניות. אלה לרוב המצביעים האינסטרומנטליסטים והאינסטרומנטליסטים-קלאסיים. בבחירות לכנסת השמונה-עשרה רק מחצית מהם הצביעו בעבור מפלגות ציוניות, בעיקר בשל סמיכות הבחירות למבצע "עופרת יצוקה", בשל בחירת אהוד ברק לראשות מפלגת העבודה ובשל התכחשותן של כלל המפלגות הציוניות לשלום במצע שלהן (אפילו מר"צ כבר לא דיברה על שלום בתעמולת הבחירות לכנסת השמונה-עשרה). שנית, מרבית המצביעים הדרוזים שונים במידה ניכרת מהמצביעים הערבים במניעי הצבעתם (רק כ-17% מהם הצביעו למפלגות ערביות כמו בל"ד או יהודיות-ערביות כמו חד"ש). בין הדרוזים לבין המפלגות הציוניות מתנהל תהליך הדדי של לגיטימציה: הדרוזים מצביעים בעבור מפלגות ציוניות כדי לזכות בלגיטימציה של הציבור היהודי, ואילו המפלגות הציוניות משתמשות בדרוזים כבסוכני לגיטימציה שהן מפלגות ממלכתיות המכילות מיעוטים כביכול. כך הליכוד וקדימה יכולים להתהדר בכך שהן מפלגות המשלבות מיעוטים בתוכן בלא שיהא עליהן לייצג באמת את הערבים.²⁹ חבר כנסת דרוזי בליכוד היה צריך לנקוט עמדות פופוליסטיות כדי לרצות את מפלגתו או לאמץ עמדות ימניות לא קונצנזוסאליות כדי לזכות בלגיטימציה ולשמור על מקומו.³⁰ שלישית, חלק גדול מהדרוזים מצביעים ממניעים מושחתים של קניית משרות, בשל קבלת טובות הנאה חומריות או סתם בשל קניית קולות.

הניכור והאדישות כלפי המערכת הפוליטית והמפלגתית באים לידי ביטוי גם בשינויים התכופים ולעתים הקיצוניים באופן ההצבעה. זכור לי מקרה של חמולה מסוימת שהייתה

29 הליכוד תמיד עשה שימוש בדרוזים כערבים כלפי חוץ וכלא-ערבים כלפי פנים. מעולם לא נבחר חבר כנסת ערבי במפלגה זו והיא לא ייצגה אותם. אשר לקדימה, הדברים בולטים עוד יותר: את ח"כ מג'לי והבה מבליטים, תוך הדגשת העובדה שהוא דרוזי וסא"ל (מיל'), ואילו את הנציג הערבי אחמד דבאח דחקו מהמפלגה למקום ה-51 ברשימה בבחירות לכנסת השבע-עשרה, ברוח המלצתו של מנהל מסע הפרסום של המפלגה לקראת הבחירות: "הערבי למקום חמישים וצפונה" (בסרטה של ענת גורן על הבחירות בקדימה). לקראת הבחירות לכנסת השמונה-עשרה נבחר מר דבאח למקום ה-36 הלא-ראלי (מקום אחד אחרי המועמד הדרוזי השני).

30 איוב קרא אימץ עמדות פופוליסטיות מאוד כמו הצעת חוק הצדעה לנכי צה"ל (פ 3989) או הצעות מרחיקות לכת, למשל הצעת חוק לפיה עברות שיבצעו מתנחלים במהלך ההתנתקות לא ייחשבו פליליות (פ 3909) או הצעת תיקון לחוק האזרחות, ולפיו תישלל אזרחותו של מי שהשתתף בפעילות חבלנית נגד ישראל או היה חבר בארגון שביצע עברה ביטחונית נגד מדינת ישראל (פ 2130).

מצביעה באופן מסורתי למפד"ל (ששלטה במשרד החינוך ובמשרד הדתות).³¹ כשעבר תיק החינוך לידי מר"צ בכנסת השלוש-עשרה, העתיקה אותה חמולה את נאמנותה למר"צ. זו רק דוגמה לקלות שבה מצביעים מניידים את קולותיהם באופן שאינו מושפע ממניעים אידאולוגיים או ערכיים.

סיכום

ירידת שיעור ההשתתפות של הדרוזים בבחירות מעידה על תחילתה של נטישת דפוסי ההצבעה שהיו מקובלים עד כה. שיעור ההשתתפות הנמוך ביותר היה ביישובי הכרמל, עוספיה ודלית אל-כרמל, אף שברשימת הליכוד הוצב דרוזי מדלית אל-כרמל במקום בטוח. ביישובים כמו ירכא, כסרא-סמיע, יאנוח-ג'ת וסאג'ור עדיין ניתן לארגן עסקאות ולגייס את הקולות למפלגה הרצויה לפי טיב העסקה הנרקמת עמה. היישוב ירכא משמש דוגמה מובהקת לדפוסים אלה (המפלגה המובילה ביישוב זה הייתה ש"ס, שזכתה לתמיכה של 27% ואחריה ישראל ביתנו שזכתה לתמיכה של 21%).

המודעות ההולכת וגוברת לשחיתות בבחירות המקדימות עשויה להרתיע רבים מלהמשיך במעשים אלה בעתיד אם גורמי אכיפת החוק יפעלו למיגור התופעה ואם האקדמיה ואמצעי התקשורת ימשיכו לחשוף מגמות נפסדות אלה ולהביאן לתודעת הציבור.

העובדה שארבעה דרוזים מכהנים כחברי כנסת מלמדת לכאורה על ייצוג יתר של הדרוזים לעומת שיעורם בכלל האוכלוסייה (כ-330%), אולם היא מטעה. הדרוזים אינם מיוצגים בכנסת אלא ארבעה בני הדת הדרוזית מכהנים בכנסת ויש בכך הבדל גדול (כל המפלגות שבהן נציגים דרוזים לא קיבלו יחד מחצית מקולות הדרוזים, וממילא הדרוזים לא בחרו אותם כנציגים מטעמם).

עובדות אלה עולות בקנה אחד עם דגם הייצוג הפסיבי (symbolic representation) ולא עם דגם הייצוג השליחותי (delegative representation) או עם דגם הייצוג הנבחר (elective representation),³² וממילא אין זה ייצוג אחראי או פעיל אלא ייצוג סביל העונה על צורכי המפלגות והפטרונים השונים אך לא על צורכי האוכלוסייה הדרוזית.

הנציגים הדרוזים משתייכים לרוב לטיפוס הקרייריסטי, המכוון להצלחה ולהשגת תפקידים והשוואף להגברת עוצמתו האישית. משום כך במאבקים המהותיים שבהם מעורבים הדרוזים, הגיבוי והתמיכה שהם מקבלים מחברי הכנסת הדרוזים הם זניחים וכמעט אינם מורגשים. דגם

31 על "ניידות" של חמולות, כמו חמולת בדר מחורפיש, אשר העבירה את נאמנותה מהמפד"ל למר"צ וחזרה בהשפעת דמותו של שר החינוך הצפוי אחרי הבחירות, ראו: בריק, 2002.

32 להרחבה בעניין דגמי הייצוג ומאפייניהם ראו: A. Birch (1964). *Representative and Responsible Government*. London: Allen and Unwin, pp. 13-23.

זה של נציגים אינו מתאפיין בחתירה לשיתוף אזרחי נרחב ולעבודה בצוות ולכן אינו יכול לסייע בארגון האוכלוסייה, בגיוסה הפוליטי ובניהול מאבקה.³³ אם נוסף את המספר הרב של יועצי השרים ועוזרי השרים הדרוזים, אנו עשויים לחשוב שעדה זו מחזיקה בידה עוצמה שלטונית אדירה, אולם למעשה זו עדה נחשלת שאינה יכולה להשפיע על גורלה אפילו בעניינים הבסיסיים ביותר, כמו בניית בתים לכִּנְיָה המשוחררים מהצבא ושיפור כלכלתה ואיכות חייה. אין מנוס אפוא מלהסיק כי ההשתתפות הפוליטית של הדרוזים חסרת תועלת ממשית, דבר המסביר את מגמת הירידה בהשתתפות בבחירות; יש לצפות כי מגמה זו תלך ותתחזק בעתיד.

יחסן של מרבית המפלגות לדרוזים הוא כאל מאגר אלקטורלי, מגרש למשחקי כוח פנים-מפלגתיים ואמצעי לשוות לעצמן דמות ממלכתית "המשלבת בני מיעוטים" כביכול. במילים אחרות, נציגים דרוזים משמשים עלה תאנה למפלגות כמו הליכוד וישראל ביתנו, שאינן מעוניינות באמת באינטרסים של המיעוט הערבי בכללו והדרוזים בתוכו, אלא רק בדימוי דמוקרטי ובצורך להדוף טענות בדבר אופיין המפלה (הליכוד) או הגזעני (ישראל ביתנו). למען השגת מטרותיהן, מפלגות מסוימות אינן מהססות מלהשתמש בשיטות מושחתות ולהשחית את ציבור הבוחרים, אם בהתניית שירותים ממלכתיים בהצבעה מוכתבת, אם בגיוס קולות בדרכים נלוזות כמו קניית משרות ואף בשוחד ממש. מפלגות גורמות לא רק להשחתת החברה, אלא בעיקר לתחושת תסכול הולכת וגוברת הממאיסה את הפוליטיקה על הצעירים ומעמיקה את הניכור בקרבם ואף את האלימות הפוליטית. מדיניות הייצוג המבוססת על יחסי פטרון-לקוח ואשר לא שונתה מאז קום המדינה אלא רק השתכללה ברבות השנים, מחדדת את תחושת החולשה וחוסר האונים של הדרוזים ומציבה בפניהם מציאות קשה ללא תקווה של ממש לשיפור מצבם בעתיד.

מקורות

אביבי, ש' (2007). טס נחושת: המדיניות הישראלית כלפי העדה הדרוזית 1948-1967. ירושלים: יד בן-צבי.

אופנהיימר, י' (1979). "הדרוזים בישראל כערבים וכלא-ערבים. מחברת למחקר ולביקורת, 3, 41-58.

אלוני, ש' (2008). דמוקרטיה באזיקים. תל-אביב: עם עובד.

אריאן, א' (1973). העם הבוחר. רמת-גן: מסדה.

33 בימים אלה מרחפת סכנת הרס על שלושה בתים בבית-ג'אן. ביישוב זה מתגוררים שני חברי כנסת, אולם פרט לח"כ נפאע שום חבר כנסת לא עשה מעשה או יצא בהצהרה משמעותית כלשהי למען פתרון מצוקת הכפר, שתכנית המתאר שלו לא עודכנה מאז שנות השבעים. העובדה שסגן השר לפיתוח הנגב והגליל הוא בן העדה הדרוזית אינה מועילה לתושבים אלה כלל. זו רק דוגמה אחת מני רבות להיעדר עוצמה של ממש מחד גיסא ולהתמקדות בצרכים הקרייריסטיים של הנציגים הדרוזים מאידך גיסא.

- אריאן, א' (1985). משטר ופוליטיקה בישראל, תל-אביב: עם עובד.
 בוימל, י' (2007). צל כחול לבן. חיפה: פרדס.
 בנזימן, ע' ומנצור, ע' (1992). דיירי משנה: ערביי ישראל מעמדם והמדיניות כלפיהם. ירושלים: כתר.
 בריק, ס' (2002). מגמת התחזקות מפלגות הימין, המפלגות החרדיות ושל מפלגות העולים בקרב הדרוזים. עבודת גמר לשם קבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת חיפה.
 בריק, ס' (2005). "הבחירות ברשויות המקומיות הדרוזיות – משבר הרשויות: בין פוליטיקה חמולתית למנהל מודרני", בתוך בריכטה, א. (עורך), מדינה וחברה, כרך 5, גיליון מס' 1, ע"ע 1105-1145.
 בריק, ס' (2009). "הבחירות ברשויות המקומיות הדרוזיות 2008" (טרם פורסם).
 גולדברג, ג' (1994). הבוחר הישראלי 1992, הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
 הרמן, ת' (1998). ממשל ופוליטיקה במדינת ישראל: הבחירות בישראל, יחידה 9, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
 חלבי, א' (1989). אלדרוז פי אסראיל: מן טאיפה אילא שעב? רמת הגולן: הוצאת אגודת האקדמאים.
 כהן, ה' (2006). ערבים טובים. ירושלים: כתר.
 לוסטיק, א' (1985). ערבים במדינה היהודית. חיפה: מפרש.
 לין, א' (1999). בטרם סערה. תל-אביב: קרני.
 לנדאו, י' (1993). המיעוט הערבי בישראל. תל-אביב וירושלים: עם עובד ומכון אשכול, האוניברסיטה העברית.
 נויברגר, ב' (1997). ממשל ופוליטיקה במדינת ישראל: מיישוב למדינה, יחידה 1, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
 קאופמן, א' וישראל, ר' (1999). "מכולם יוצא אחד": ההצבעה של הערבים בישראל בבחירות כ-1996, בתוך א' אריאן ומ' שמיר (עורכים), הבחירות בישראל – 1996 (עמ' 107-147), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
 קימלינג, ב' (1995). בין מדינה לחברה: סוציולוגיה של הפוליטיקה, א', תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
 רובינשטיין, א' (1991). המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל. ירושלים ותל-אביב: שוקן.
 רובינשטיין, א' (1982). ניסיון פוליטי מסוים. תל-אביב: ידיעות אחרונות.
 שחר, י' (2000). הטיוות המוקדמות של הכרזת העצמאות. עיוני משפט, כו (2), 523-600.

- Ben-Dor, G. (1979). *The Druzes in Israel: A Political Study, Political Innovation and Political Integration In A Middle Eastern Minority*. Jerusalem: Magness Press, The Hebrew University.
- Birch, A. H. (1964). *Representative and Responsible Government*. London: Allen and Unwin.
- Dunning, D., Perie, M., & Story, A. L. (1991). Self-serving Prototypes of Social Categories. *Journal of Personality and Social Psychology*, 61, 957-968.
- Duverger, M. (1964). *Political Parties*, London: Methuen & Willey.
- Festinger, L. (1957). *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford: Stanford University Press.
- Heidenheimer, A. J. (1970). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Holt Rinehart & Winston.
- House, R., J., Spangler, W. D., & Woycke, J. (1991). Personality and Charisma in the U.S. Presidency: A Psychological Theory of Leadership Effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 36, 364-396.
- Huntington, S., & Nelson, J. (1976). *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts & London: Harvard University Press.
- Inglehart, R. (1988). The Renaissance of Political Culture. *The American Political Science Review*, 82 (4), 1203-1230.
- Kafkafi, E. (1998). Segregation or Integration of the Israeli Arabs: Two Concepts in Mapai. *International Journal of Middle Eastern Studies*, 30 (3), 347-367.
- Kendrick, F., Fleming, T, Eisenstein, J, & Burkhart, J. (1974). *Strategies for Political Participation*. Cambridge, Massachusetts: Winthrop Publications.
- Le Vine, V. T. (1975). *Political Corruption: The Ghana Case*. Stanford: Hoover Institution Press, Stanford University.
- Marvick, D. (1976). Continuities in Recruitment Theory and Research: Toward a New Model". In H. Eulau & M. Czudnowski (eds.), *Elite Recruitment in Democratic Politics: Comparative Studies Across Nations* (pp. 29-44). Beverly Hills: Sage Publications.
- Milbrath, L. (1972). *Political Participation*. Chicago: Rand McNally & Company.
- Nye, J. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*, 61 (2), 417-427.
- Rogow, A. A., & Lasswell, H. D. (1963). *Power, Corruption, and Rectitude*. Prentice Hall: Englewood Cliffs.
- Rose, A. (1972). A Comparative Study of Intergroup Conflict. In A. Rose & C. B. Rose, (eds.), *Minority Problems* (2nd ed.) (pp. 208-220). New York: Harper & Row Publishers.
- Schlesinger, J.A. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Michigan State University.
- Scott, J. (1972). *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

נשים ערביות בפוליטיקה: מאחורי הקלעים לקדמת הבמה?

מרי תותרי

בכנסת הנוכחית, הכנסת השמונה-עשרה, נבחרה האישה הערבייה הראשונה מטעם מפלגה ערבית, מפלגת בל"ד – חנין זועבי. לפניה כיהנו בכנסת שתי נשים ערביות (חוסנייה ג'בארה ונאדיה חילו) מטעם מפלגות ציוניות. על כן עולה השאלה, האם אנו עדים לתפנית היסטורית שבה עברו הנשים הערביות מאחורי הקלעים (קרי מייצוגן במפלגות ערביות) לקדמת הבמה הפוליטית (קרי לייצוג בכנסת)? כדי לענות על שאלה זו אעלה ארבע שאלות ואשיב עליהן:

1. מדוע חשוב כל כך ייצוגן של נשים בפוליטיקה?
2. האם נשים אמורות לאמץ גם (או רק) מצע פמיניסטי או שמא עליהן להסתפק רק במצע הפוליטי של מפלגותיהן?
3. האם יש להסתפק בכל ייצוגן של נשים? האם בהכרח רק נשים יכולות לקדם חקיקה מגדרית?
4. מהן הסיבות לייצוגן המועט של נשים ערביות בכנסת עד כה? מה הייתה תרומתן של שתי חברות הכנסת הערביות ומהו המצע הפוליטי של חברת הכנסת החדשה חנין זועבי?

מדוע חשוב כל כך ייצוגן של נשים בפוליטיקה?

ייצוגן של נשים בפוליטיקה במידה בולטת או שווה לייצוג גברים מבוסס על עקרון הייצוג ההולם לכל הקבוצות בחברה (קבוצה אתנית, דתית או מגדרית). בחברה דמוקרטית ייצוג הולם – בוודאי ברשות המחוקקת – של כל הקבוצות אמור לשקף חברה אידאלית המאפשרת לכל

הקבוצות שוויון הזדמנויות בבואן להתארגן ולהיות שותפות בעשייה הפוליטית כדי לקדם את ענייני הקבוצות שהן מייצגות. בבסיסה של תפיסה זו עומדת הנחה תמימה שלכל קבוצה יש אינטרסים שאינם מנוגדים בהכרח לאינטרסים של קבוצות אחרות. הנתונים המתפרסמים בכל שנה לרגל יום האישה הבין-לאומי מראים, שעל אף ההתקדמות הרבה במעמד הנשים בישראל, הן עדיין מופלות לרעה כמעט בכל תחומי החיים כולל התחום הפוליטי. לפי דו"ח מקיף שהוגש לכנסת באפריל 2007, שיעור הנשים שיש להן הסדר פנסיה מכלל הנשים עומד על 26% בלבד לעומת 52% מהגברים, גובה שכרן מגיע רק לשני שלישים מגובה שכרם של הגברים וחלקן במועסקים בשכר מינימום הוא שני שלישים.¹ ייצוג משמעותי של נשים בפוליטיקה מתבקש אפוא כדי שהן תפעלנה לשני ענייני הנשים וקידום באמצעות חקיקות סוציאליות, חקיקות בדיני עבודה ודיני אישות. רינה בר-טל, יו"ר שדולת הנשים בישראל, אמרה בריאיון לאתר וואלה² שמספר גבוה של נשים בכנסת מביא לחקיקת חוקים מגדריים. בכנסת האחרונה, למשל, 12% מהחוקים שנחקקו היו חוקים מגדריים שתרמו רבות לשוויון האישה בישראל. סיבה נוספת לחשיבות ייצוגן של נשים בפוליטיקה היא, שייצוגן הולם נחשב לאחד האפיונים החשובים של חברה מתקדמת: נוכחותן של נשים במרחב הציבורי מעלה לא רק את מעמד הנשים בלבד אלא את רמת החברה כולה.

האם נשים אמורות לאמץ גם (או רק) מצע פמיניסטי או שמא עליהן להסתפק במצע הפוליטי של מפלגותיהן?

חלק גדול מהפעילות בתחום הפוליטיקה, כולל הנשים שנבחרו לכנסת וחברות מפלגה, מתלבטות בין מחויבותן למצע הפוליטי של מפלגתן לבין מחויבותן לאמץ מצע פמיניסטי. גם אילו בחרו להתעלם מהמצע הפמיניסטי ולהדגיש אך ורק את המצע המפלגתי, על פי רוב הן נוכחות לרעת שהן מקוטלגות כ"נשים". לעומת זאת, אם הן מתארגנות על בסיס מגדרי, הן נדחקות לשוליים בתוך מפלגותיהן. יש לציין שלחלק מהפעילות אין משנה פמיניסטית. למשל, לגולדה מאיר ולציפי לבני (למעט במחצית השנייה של מסע הבחירות האחרון) לא הייתה משנה פמיניסטית והן לא התעניינו בנושא הנשים.³ ציפי לבני, למשל, גילתה לקראת סוף מסע הבחירות שהיא יכולה להשתמש בעובדה שהיא אישה כדי לשכנע נשים להצביע בעבורה.

1 ר' סיני, "נשות ישראל: יותר משכילות אבל עניות, מובטלות וסובלות מתתי-ייצוג", הארץ, 25 באפריל 2007 <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/852037.html>

2 נ' טלמור, "רוצות שינוי: ייצוג שיא של נשים בכנסת", 11 בפברואר 2009, <http://news.walla.co.il/?w=/1/14>, 34057&bigmaavaron=1

3 בריאיון עמה אמרה ציפי לבני: "כשנכנסתי לפוליטיקה הבנתי שלעובדה שאני אישה יש משמעות. יש עוד אנשים, ואני משועשעת, שזה משנה להם. אני יודעת מה אני צריכה לעשות, אני מקווה שכל אחד יקבל את ההחלטות שלו, אני יודעת שיש ציבור שחרד ובצדק למה שיקרה למדינת ישראל, אבל המין לא משנה, אלא האדם" (ע' סרגוסטי, "לבני: פעם אישה תמיד אישה", http://www.w-p.co.il/article_page.asp?id=391&scid=83)

על כן עולה השאלה השלישית: האם יש להסתפק בכל ייצוג של נשים? האם בהכרח רק נשים יכולות לקדם חקיקה מגדרית?

לדעתי, אין להסתפק בכל ייצוג של נשים כשם שאין להסתפק בכל ייצוג של ערכים. בשנות החמישים והשישים, למשל, מפלגות הלוויין הערביות, שהיו קשורות במפלגת מפא"י (ולאחר מכן במפלגת המערך), שיתפו פעולה עם הממסד בדיכוי האוכלוסייה הערבית. חלק מחבריהן אף הצביעו נגד ביטול הממשל הצבאי ומנעו את ביטולו בתחילת שנות השישים. אמנם בכנסת החדשה שנבחרה זה עתה נרשם שיא מבחינה שיעור הנשים שנבחרו לכנסת – 18% מכלל הנבחרים (21 חברות כנסת מתוך 120), אולם נשאלת השאלה אם הכנסת הזאת תקדם בהכרח ענייני נשים יותר מכל כנסת שהייתה עד כה. נהוג לחשוב שמקומה הטבעי של עשייה פמיניסטית הוא במרחב אידאולוגי שמאלני המונחה על ידי ערכים אוניברסליים כמו צדק, חופש ושוויון. מתוך 21 הנשים שנבחרו לכנסת הנוכחית יש אישה ערבייה אחת (במפלגת בל"ד), שלוש נשים במפלגת העבודה ו-17 נשים במפלגות הימין-המרכז (קדימה, הליכוד וישראל ביתנו). האם 17 חברות הכנסת האלה יביאו לחקיקה שתגן על השכבות החלשות שהנשים בהן תופסות חלק נכבד? האם הן יפעלו לחברה שוויונית יותר ודמוקרטית יותר? האם נשים ממפלגות בעלות אוריינטציה קפיטליסטית כמו קדימה והליכוד יקדמו נשים או דווקא יפגעו בנשים החלשות בחברה? האם נשים במפלגות המאיימות להחליש את השוויון האזרחי ומכאן את הדמוקרטיה – כמו מפלגת ישראל ביתנו – יביאו לחקיקה שוויונית או להרחבת הפערים הקיימים בחברה? האם נשים במפלגות דתיות-שמרניות לא יביאו דווקא לדיכוי נשים כפי שמתרחש היום בעיראק, שבה שוריינו 25% ממושבי הפרלמנט לנשים?

לדעתי, האיכות היא החשובה ולא הכמות. אין חשיבות למספר הנשים המיוצגות בפוליטיקה – יש לשאול מיהן נשים אלה ומהי המשנה הפוליטית והמגדרית שלהן. המצע החברתי-פוליטי של המפלגה חשוב הרבה יותר ממספר הנשים המיוצגות בכנסת. למרבה הצער, כיום במפלגת מרצ, למשל, אין ייצוג של נשים ובה בעת במפלגה כמו ישראל ביתנו יש ייצוג מכובד למדי (חמש נשים מתוך 15 נציגי המפלגה). האם חמש חברות הכנסת האלה תיזומנה חקיקה מגדרית לטובת נשים יהודיות וערביות כאחת? האם אפשר שאנשים הדוגלים במצע אנטי-דמוקרטי וגזעני יביאו לחקיקה דמוקרטית?

מאידך גיסא, מספרן הגדול יחסית של הנשים בכנסת עשוי להזיק. שיעור שיא של 18% של נשים בכנסת יכול לשמש כ"עלה תאנה" בידי המתנגדים לשינוי מעמד הנשים בחברה, והם עלולים לטעון שמצב הנשים סביר למדי ואין צורך בחקיקה מגדרית.

מהן הסיבות לייצוגן המועט של נשים ערביות בכנסת עד כה? מה הייתה תרומתן של שתי חברות הכנסת הערביות ומהו המצע הפוליטי של חברת הכנסת החדשה חנין זועבי?

כאמור, מאז הבחירות הראשונות לכנסת ועד הכנסת השבע-עשרה נבחרו שתי נשים ערביות לכנסת ושתייהן כיהנו במפלגות ציוניות: חוסנייה ג'בארה ממפלגת מרצ בכנסת השש-עשרה ונאדיה חילו ממפלגת העבודה בכנסת השבע-עשרה. לא נבחרה כל אישה ערבייה במפלגות המייצגות את האוכלוסייה הערבית⁴ אף שהיו נשים פעילות, בעלות מודעות פוליטית עמוקה, מצליחות, משכילות וכריזמטיות. בעקבות בחירתה של חוסנייה ג'בארה הציבו שלוש המפלגות המייצגות את האוכלוסייה הערבית (חד"ש, רע"ם ובל"ד) שלוש נשים ברשימותיהן במקום לא ראלי בבחירות לכנסת השש-עשרה. רק בבחירות האחרונות שריינה בל"ד מקום ראלי לנשים ונבחרה האישה הערבייה הראשונה. נשאלת השאלה מדוע.

מאז קום המדינה נקטה המדינה מדיניות של "הפרד ומשול" כלפי אזרחיה הערבים. היא חילקה אותם לעדות, לדתות, לאזורים גאוגרפים ולחמולות כדי למנוע מהם להתגבש על בסיס לאומי חזק. חלוקה זו הביאה לתחרות קשה בין המועמדים על הכיסאות המעטים שהוצעו להם במפלגות היהודיות. כאשר התחילו הנשים הערביות להצטרף למפלגות היהודיות, הן הפכו לעוד קטגוריה המתחרה על אותם כיסאות ספורים. למרבה הצער הפנימו הערבים חלוקה זו ואף חיזקו אותה. כל המפלגות הערביות (הכוונה למפלגות הערביות ולא למפלגות הלוויין של שנות החמישים והשישים) המשיכו לדבוק באותה חלוקה. הן עודדו את התחרות הפנימית על בסיס דת (מוסלמים, דרוזים, בדואים ונוצרים) ועל בסיס אזורים גאוגרפיים (גליל, משולש ונגב). כל המפלגות הערביות, לרבות המפלגות שהגדירו את עצמן "מהפכניות", לא הכניסו את הנשים כקטגוריה בטענה שאין זו העת לעסוק בנושא המגדר. בדומה למצבן של נשים בתנועות פוליטיות אחרות, דחו המפלגות הערביות את העיסוק בשאלת הנשים "לאחר השגת שוויון זכויות לערבים" וסירבו לראות בה שאלה נפרדת משאלות המאבק הלאומי והחברתי. כלומר, המפלגות הערביות שהציגו את עצמן כמפלגות מהפכניות לא התכוונו לחולל מהפכה חברתית אמיתית.

נראה שהשמרנות והמסורתיות המאפיינות את החברה הערבית בכלל ודיכוי המודרניזציה מצד הממסד הישראלי בפרט האטו עד מאוד את חדירת הנשים לקדמת הבמה הפוליטית. משום כך שריון מקום ראלי בעבור נשים מטעם מפלגת בל"ד בבחירות האחרונות הוא פריצת דרך ממשית ומבורכת בתפיסת ההשתתפות החיונית של נשים בזירה הפוליטית ויש לאמץ אותה כמודל חיקוי.

שתי חברות הכנסת הערביות שהוזכרו לעיל, חוסנייה ג'בארה שכיהנה בסוף שנות התשעים ונאדיה חילו שכיהנה בכנסת היוצאת, היו פעילות בהצעות חוק. ג'בארה התמקדה בתחום החינוך ואילו חילו הייתה פעילה בתחומים שונים והציעה הצעות רבות יחד עם חברי כנסת אחרים. עם זאת, במגזר הערבי נמתחה עליהן ביקורת על כך שהן היו חלק ממפלגות שהיו שותפות בקואליציה הממשלתית ועל כן הן נושאות באחריות על מעשיהן של שתי הממשלות:

4 חד"ש על כל גלגוליה והמפלגות הערביות.

ממשלת ברק וממשלת אולמרט. מפלגתה של חוסנייה ג'בארה, מרצ, הייתה שותפה בממשלת ברק שדיכאה באכזריות את האינתיפאדה השנייה ואת הפגנות אוקטובר 2000 ובכך הייתה אחראית למותם של 13 צעירים ערבים. אשר לנאדיה חילו, מפלגת העבודה הייתה שותפה בממשלה שיוזמה את המלחמה האכזרית על עזה בדצמבר 2008, אשר הביאה להרג רב של אזרחים וילדים ולהרס רב.

עדיין מוקדם להעריך את עבודתה של חברת הכנסת החדשה חנין זועבי. לפי הצהרותיה היא מתכוונת לייצג את המצע ואת הערכים של מפלגתה ולבטא את השאיפות של הנשים הערביות. לטענתה, חשוב שהנשים הערביות יראו אישה במרכז העשייה הפוליטית ובמרכז קבלת ההחלטות בישראל.

עתה אנסה להשיב על השאלה בכותרת המאמר: האם אנו עדים לתפנית היסטורית והנשים הערביות בפוליטיקה עוברות מאחורי הקלעים לקדמת הבמה? אמנם שריון מקום ראלי לנשים הוא צעד חלוצי וחשוב, אבל עדיין מוקדם לראות בכך מהפכה של ממש בהסתמך על מערכת בחירות אחת. יש לחכות ולראות אם שריון מקום ראלי לנשים יהפוך לדרך המלך במפלגת בל"ד ובמפלגות הערביות האחרות. יש לבחון את פעילותה הפרלמנטרית של חברת הכנסת החדשה וברור שלא יקל עליה להתמודד בכנסת הזאת לבר ללא תמיכה. עומדים בדרכה קשיים משתי בחינות: ראשית עליה להתמודד עם היותה ערבייה בכנסת ימנית מאוד ואף גזענית, שנית עליה להתמודד לבר כאישה בין עשרה חברי כנסת ערבים. הצלחתה תלויה בין השאר בתמיכה של נשים ערביות מכל הזרמים הפוליטיים וגם של נשים יהודיות פמיניסטיות. תמיכה זו תבטיח שחנין זועבי אכן תוכל לקדם נושאים חשובים לכלל הציבור, נשים וגברים, יהודים וערבים. יש לזכור שלאחר בחירתה של חברת הכנסת חנין זועבי הייתה תסיסה בתוך מפלגת חר"ש בשל העובדה שאף שמספר חברי הכנסת שלה עלה משלושה לארבעה, לא נכללה בה אישה. מפלגה זו, שהייתה החלוצה בקידום נשים בשלטון המקומי, אכזבה את הנשים הפעילות בפוליטיקה הארצית. על כן התארגנו למעלה ממאה תומכות ותומכים ושלחו עצומה להנהגת חר"ש לרגל יום האישה הבין-לאומי, ובה קראו לרשימה לנקוט אמצעים של ממש כדי לכלול אישה במקום ראלי, ואף לשקול רוטציה לשם כך.

חשיבות רבה נודעת גם לאכיפת החוקים בישראל. הנתונים מראים שרק 26% מהחוקים המתקבלים בכנסת נאכפים ושאר החוקים נשארים "על הנייר", כולל החוק האוסר פוליגמיה, חוק גיל המינימום לנישואין, דיני עבודה ועוד. על כן, אף שפעילותם של חברי הכנסת בחקיקת חוקים היא מבורכת, יש למצוא דרכים ליישום החוקים כדי לשנות את פני החברה.

אמנם אני תומכת בייצוג הנשים בפוליטיקה באמצעות מספר הולם של נציגות, אך לדעתי אין בכך די. יש לבחור נשים בעלות מצע שיש ביכולתו לקדם את מעמד הנשים בכלל ואת מעמד האישה הערבייה בפרט. גברים בעלי משנה פמיניסטית עדיפים על נשים בעלות מצע

שמרני, קפיטליסטי או גזעני. אני חולקת על דעתן של פמיניסטיות רבות הטוענות שנשים – מעצם היותן נשים – יכולות להעשיר את התרבות הפוליטית. לעניות דעתי, חמש חברות הכנסת מטעם ישראל ביתנו לא יעשירו את התרבות הפוליטית בערכים חיוביים כלשהם אלא יביאו להקצנה הולכת ומעמיקה בחברה הישראלית.

המשתתפים בקובץ (לפי סדר א"ב)

المشاركون في الكراس (حسب الترتيب الأبجدي)

List of Contributors (in alphabetical order)

מר זיאד אבו-חבלה – רואה חשבון, בעל תואר שני במדעי המדינה מאוניברסיטת בר אילן, ארנסט & יונג.

السيد زياد ابو حبله – مدقق حسابات, ماجستير علوم سياسية, ارنست & يونج.

Mr. Ziyad Abu Habla – CPA, M.A. in Political Sciences, Bar Ilan University. Ernst & Young.

מר נאיף אבו-שרקיה – יועץ ארגוני. בעל תואר שני בתכנון ערים ואזורים ולימודי תעודה ביעוץ ארגוני.

السيد نايف ابو شرقيه – مستشار تنظيمي. لقب ثاني في تخطيط المدن وحاصل على شهادة في الاستشارة التنظيمية.

Mr. Naief Abu Sharkeia – Organizational Consultant, MSc in Urban Planning, graduate of diploma studies in Organizational Consultancy.

מר סלים בריק – חוקר בבית-הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה.

السيد سليم بريك – باحث في قسم العلوم السياسية, جامعة حيفا.

Mr. Salim Brake – Researcher at the School of Political Sciences, University of Haifa.

ד"ר רונית דוידוביץ'-מרטון – בוגרת המסלול לתכנון ערים ואזורים, הפקולטה לארכיטקטורה, הטכניון; מנכ"ל ד.מ.ר. תכנון פיתוח ערים ואזורים.

د. رونيت دفيدوفيتش-مرطون – خريجة مسار تخطيط المدن والمناطق، قسم التصميم المعماري، معهد العلوم التطبيقية التخنيون؛ مديرة عامة د.م.ر. للتخطيط وللتطوير المدني.

Dr. Ronit Davidovich-Marton – Graduated from Urban and Regional Planning Track, Faculty of Architecture, Technion; General Director, D.M.R. Planning and Development.

מר מוחמד דראושה – מנכ"ל שותף, יוזמות קרן אברהם.

السيد محمد دراوشه – مدير عام مشارك, مبادرات صندوق إبراهيم.

Mr. Mohammad Darawshe – Co-Executive Director, The Abraham Fund Initiatives.

מר רמי זיידאן – דוקטורנט בחוג ללימודי ארץ ישראל וכביית הספר למדעי המדינה,

אוניברסיטת חיפה.

السيد رامي زيدان – طالب دكتوراة في قسم علوم إسرائيل وفي مدرسة العلوم السياسية, جامعة
حيفا.

Mr. Rami Zeedan – PhD student, Department of Land of Israel Studies and School of Political Sciences, University of Haifa.

גב' אנה חזן – לשעבר מנהלת האגף לפיתוח מקומי, משרד הפנים.

السيدة أنة حزان – مديرة قسم التطوير المحلي سابقا, وزارة الداخلية.

Ms. Anna Hazan – Former Director of the Section for Local Development, Ministry of Interior.

ד"ר דורון נבות – מרצה במחלקה לממשל ורעיון מדיני, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת

חיפה.

ד. דורון נאפוט – محاضر في قسم الحكم والفكر السياسي, مدرسة العلوم السياسية, جامعة حيفا.

Dr. Doron Navot – Lecturer, Division of Government and Political Theory, School of Political Sciences, University of Haifa.

ד"ר אילן סבן – מרצה למשפט חוקתי ולמשפט מינהלי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת

חיפה.

ד. אילן סאבן – محاضر في القانون الدستوري والقانون الإداري, كلية الحقوق في جامعة حيفا.

Dr. Ilan Saban – Lecturer of Constitutional Law and Administrative Law in the Faculty of Law, University of Haifa.

ד"ר מוחמד סואעד – מרצה במכללה האקדמית גליל מערבי ומכללת כנרת.

د. محمد سواعد – الكلية الأكاديمية الجليل الغربي وكلية كنيروت.

Dr. Muhammad Suwaed – Lecturer, Western Galilee Academic College and Kinneret College.

גב' עביר קובטי – תואר שני בתקשורת פוליטית, אוניברסיטת סיטי, לונדון. יועצת תקשורת. חברת מועצת העיר נצרת.

السيدة عبير قبّطي – لقب ثاني في الإعلام السياسي من جامعة سيتي، لندن. مستشارة إعلامية ومحللة سياسية. عضو بلدية الناصرة.

Ms. Abir Kopty – MA in political communication from the City University of London, media consultant and political analyst. Member of Nazareth City Council.

ד"ר אילנה קופמן – מרכזת אקדמית של התכנית לתואר שני בלימודי דמוקרטיה בין-תחומיים באוניברסיטה הפתוחה.

د. إيلانة كوفمن – مركزة أكاديمية لبرنامج اللقب الثاني الماجستير في دراسات الديمقراطية المتعددة المجالات في الجامعة المفتوحة.

Dr. Hana Kaufman – Academic Coordinator, MA program for Democracy Studies at the Open University of Israel.

מר אריק רודניצקי – מנהל פרויקטים של תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי.

السيد أريك رودنيتسكي – مدير البرامج في مشروع كونراد ادناور للتعاون اليهودي-العربي.

Mr. Arik Rudnitzky – Project Manager, The Konrad Adenauer Program for Jewish-Arab Cooperation.

ד"ר אלי רכס – מנהל תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, ומרצה אורח באוניברסיטת נורת'ווסטרן.

د. ايلي ريخس – مدير مشروع كونراد ادناور للتعاون اليهودي-العربي، ومحاضر زائر في جامعة نورثوسترن.

Dr. Elie Rekhess – Director, The Konrad Adenauer Program for Jewish-Arab Cooperation, and the Crown Visiting Chair in Middle Eastern Studies, Northwestern University.

ד"ר מרי תותרי – ראש החוג לאזרחות במכללת אורנים ומלמדת באוניברסיטת חיפה.

د. ماري توتري – رئيسة قسم المدنيات في كلية أورانيم، ومحاضرة في جامعة حيفا.

Dr. Mary Totry – Head of Civic Studies at Oranim College; Lecturer, University of Haifa.

مقدمة

جرت الانتخابات الأخيرة للسلطات المحلية في إسرائيل في 11 تشرين الثاني 2008 في 161 بلدة، من بينها 54 بلدة عربية ودرزية. تميزت المعركة الانتخابية في الغالبية العظمى من هذه البلدات بنسب تصويت مرتفعة للغاية، بلغت في بعض البلدات حوالي 90 بالمائة وأكثر. وقد جرت المنافسة الشديدة بين المرشحين الذين تنافسوا على وظيفة رئاسة المجلس وبين القوائم التي تنافست على العضوية. بعد مرور ثلاثة أشهر، في 10 شباط 2009، جرت الانتخابات للكنيست الثامنة عشرة. حسب معطيات دائرة الإحصاء المركزية، بلغت نسبة العرب والدروز من مجمل أصحاب حق الاقتراع في إسرائيل 14% (حوالي 672 ألفاً من أصل 4.8 مليون). بعكس الأجواء المشحونة التي رافقت معركة الانتخابات المحلية، سادت الشارع العربي مشاعر اللامبالاة تجاه معركة الانتخابات للكنيست. حسب الاتجاه الذي بدأ يتبلور منذ عشر سنوات، واصلت نسبة مشاركة المواطنين العرب والدروز الانخفاض في هذه الانتخابات وبلغت أدنى درجة على الإطلاق: 53.4% فقط. على الرغم من ذلك، ازداد تمثيل العرب والدروز في الكنيست الثامنة عشرة بمقعد واحد بالمقارنة مع الكنيست السابقة: من 13 عضو كنيست إلى 14 عضو كنيست. كانت نسبة التصويت المرتفعة بشكل خاص للأحزاب العربية (82%) والهبوط الذي لم يسبق له مثيل في نسبة التصويت للأحزاب اليهودية-الصهيونية (18%) أحد العوامل الحاسمة التي ساهمت في ازدياد التمثيل العربي والدرزي في هذه الكنيست بالمقارنة مع الكنيست السابقة. مكنت هذه الحقيقة الأحزاب الرئيسية الثلاثة التي تمثل السكان العرب في إسرائيل - القائمة العربية والحركة العربية للتغيير، الجبهة الديمقراطية للسلام والمساواة والتجمع الوطني الديمقراطي - من اجتياز نسبة الحسم بل وزيادة قوتها بمقعد واحد: 11 مقعداً في الكنيست الحالية بالمقارنة مع 10 مقاعد في الكنيست السابقة. وعلاوة على ذلك تم انتخاب ثلاثة أعضاء كنيست دروز من قبل أحزاب يهودية صهيونية: كديما، الليكود و"يسرائيل بيتينو" (إسرائيل بيتنا).

تحاول هذه المجموعة من المقالات أن تسبر غور سلسلة من القضايا ذات الصلة بمعركة الانتخابات المحلية والانتخابات للكنيست. نحن لا نعتزم مناقشة النتائج المباشرة للانتخابات المحلية والعامية للكنيست،¹ وإنما أن نحص القضايا ذات الصلة بالسياسة العربية في إسرائيل بعمق: هل توجد علاقة بين السلوك السياسي للعرب على مستوى الخدمات البلدية وبين أنماط تصويتهم للكنيست أو أن الحديث يدور عن حلبتين سياسيتين منفصلتين تماماً؟ كيف يمكن وصف الثقافة التنظيمية في السلطات

1 نقاش مفصل في نتائج الانتخابات للكنيست الثامنة عشرة راجعوا: افرام لافي وأريك روندتسكي (محرران)، **السياسة العربية في إسرائيل قبيل الانتخابات للكنيست الثامنة عشرة**، عدد رقم 3 (جامعة تل أبيب: مشروع كونراد أندلور للتعاون اليهودي العربي، 26 شباط 2009): <http://www.dayan.org/kapjac/files/Elections2009no3.pdf>.

راجعوا التحليل المسهب حول الجهاز السياسي العربي في إسرائيل في الكتاب الأخير لبنيامين نوبنغر، رينوفين أهروني ومصطفى كيبا، **المجتمع العربي في إسرائيل: الجزء 3- الأحزاب والانتخابات، القيادة، الإعلام** (رعنا: الجامعة المفتوحة، 2010)، ص 13-179 (وحدة 7، "صوت واحد لكل واحد- الأحزاب والانتخابات").

المحليّة العربيّة وكيف تؤثر على طرق إدارتها؟ هل تكثرت عمليّة دمج السّلطات المحليّة في الوسط العربيّ والدرزيّ بالنجاح أو باءت بالفشل؟ كيف تؤثر عمليّات التطوّر الداخليّة في المجتمع العربيّ، مثل نشر وثائق "التصوّر المستقبليّ"، على السّياسة العربيّة في إسرائيل؟ ما هو مستقبل الشراكة اليهوديّة-العربيّة في السّياسة الإسرائيليّة في ضوء الانخفاض الحادّ في نسبة تصويت العرب للأحزاب اليهوديّة؟ كيف من الممكن أن يؤثر ازدياد قوة المعسكر اليميني في الكنيست، ولا سيّما زيادة قوة حزب "يسرائيل بيتينو (إسرائيل بيتنا)"، على المكانة المدنيّة للعرب في إسرائيل؟

يُقسم هذا الكتاب إلى قسمين، وهو يضمّ 14 مقالا تتناول مفاهيم مختلفة لمعركة الانتخابات للكنيست والسياسة المحليّة في البلدات العربيّة والدرزيّة. تعتمد هذه المقالات على محاضرات أقيمت في مؤتمرين عُقدّا في جامعة تل أبيب من قبل مشروع كونراد أدنور للتعاون اليهوديّ العربيّ. عُقد المؤتمر الأول في شهر تشرين الثاني 2008، بعد مرور حوالي أسبوع من الانتخابات المحليّة، وعُقد المؤتمر الثاني في شهر آذار 2009، بعد حوالي مرور شهر من الانتخابات للكنيست الثامنة عشرة. لم يتم إعداد المقالات بنفس الطريقة، حيث اختار بعض المؤلفين زيادة معلومات ومعطيات على المحاضرة التي ألقوها، فيما اختار الآخرون إبقاء المحاضرات كما قدّمت في المؤتمر.

* * *

يتناول القسم الأول مجريات الانتخابات المحليّة في البلدات العربيّة والدرزيّة التي جرت في تشرين الثاني 2008 ونتائجها. وقد وردت في هذا القسم مقالات كل من السيّد أريك رودنيتسكي، الدكتور محمد سواعد، السيّدّة أنا حزان، الدكتورّة رونيت ديفدوفيتش-مرتون، مدقق الحسابات زياد أبو حبلّة، السيّد رامي زيدان، السيّد نايف أبو شرقية، الدكتورّ دورون نفوت والدكتورّ إيلي ريخس. يستعرض السيّد أريك رودنيتسكي الظواهر الرئسيّة التي ميّزت معركة الانتخابات المحليّة في البلدات العربيّة والدرزيّة. على غرار معارك انتخابات سابقة، تميّزت معركة الانتخابات هذه المرّة أيضًا بالصراع السّياسيّ الشّديد على كلّ صوت، وهو ما يتّصل بكثرة المرشحين الذين تنافسوا على وظيفة رئيس السّلطة والقوائم التي تنافست على مكان في المجلس المحليّ، التشرذم السّياسيّ والتصويت حسب خطوط فصل حمائليّة ووجود نسبة مرتفعة للبلدات التي تأجل فيها حسم الصّراع على رئاسة السّلطة في البلدات لجولة انتخابيّة ثانية. على حدّ قوله، فإن أحد أسباب عدم قدرة السّلطات المحليّة العربيّة على القيام بوظيفتها السّليمة هو التّدخل المبالغ فيه للحمولة في عمليّة الانتخابات، وفيما بعد - في إدارة السّلطة المحليّة؛ وعليه يحدث صراع شديد على كلّ صوت في الانتخابات المحليّة، وهو ليس إلا صراعًا على مراكز النّفوذ في البلدة. وهناك ظاهرة أخرى تكرّرت في الانتخابات المحليّة الأخيرة وهي التّمثيل الضّئيل والهامشي للنساء العربيّات في الحبلّة السّياسيّة المحليّة. حيث تم انتخاب ستّ نساء فقط لعضوية المجالس المحليّة العربيّة. في ختام مقاله، يستعرض رودنيتسكي إنجازات الجبهة الديمقراطيّة للسلام والمساواة والتّجمّع الوطنيّ الديمقراطيّ في الانتخابات والإنجازات المترابطة التي حققتها الحركة الإسلاميّة في البلدات البدوية في النّقب بالمقارنة مع الضّعف النسبي في منطقتي المثلث والجليل.

حلّل الدكتورّ محمد سواعد خصائص الانتخابات للسّلطة المحليّة في الوسط البدوي في النّقب، الذي لم يشهد الانتخابات المحليّة في البلدات البدوية المعترف بها إلا في العقدين الأخيرين. تتأثر أنماط

تصويت السّكان البدو بالثقافة والبيوت الاجتماعية-السياسية وبالاعتبارات والمصالح القبلية الحمائلية. تعبر نسبة التّصويت المرتفعة للناخبين البدو (حوالي 90%) عن الأهمية الكبيرة التي يولونها للسلطة المحليّة بسبب تأثيرها المباشر على حياتهم وعلى تطوّرهم الاجتماعي والاقتصادي والسياسي. يشكّل الحكم المحليّ أحد مظاهر الحكم الذاتي، وعليه فهو يتيح العودة إلى سلطة الشيوخ التي سادت المجتمع البدوي حتى الأونة الأخيرة، وبمثابة تصريح بأنه وعلى الرّغم من الانتقال إلى الإقامة الدائمة والتّغييرات التي حدثت في المجتمع، لم تتفكك العائلة والقبيلة وبقيت على حالها. على غرار ما يحدث في الوسط العربي والوسط اليهودي، يعتبر البدو الحكم المحليّ هيئة هامة توفر فرص العمل - وخاصة بالنسبة لشريحة الأكاديميين - وبالتالي فالحكم المحليّ هو وسيلة لتحقيق الذات. معركة الانتخابات للسلطات البدوية متيقظة ونشطة وكانت مصحوبة، أحياناً، بمظاهر العنف. وقد تمت الدعاية الانتخابية من خلال الصحافة القطرية والمحلية، في شبكة الانترنت، في المناشير والاسطوانات التي تم توزيعها على السّكان. كما أقيمت اجتماعات انتخابية وتم استعمال الدعاية الانتخابية من بيت إلى بيت. وقد دلت الانتخابات على استمرار التشرذم الداخلي في المجتمع البدوي، على الانهيار الاجتماعي والانقسامات في العائلات والقبائل. ازداد عدد المرشحين المستقلين في الانتخابات بصورة ملموسة. خرج الصّراع في بعض البلدات عن حدود العائلية والقبلية ووصل إلى المجال الأيديولوجي. زار قادة الحركة الإسلامية البلدات البدوية وأعربوا عن دعمهم للمرشحين والقوائم التي تنسجم مع إيديولوجيتها.

تناولت السيّدة آنا حزان خصائص خارطة الحكم المحليّ في إسرائيل وحلّت المحاولات التي جرت لصنع التّغييرات، وغالباً من خلال إلغاء السلطات المحليّة الصّغيرة بواسطة الدّمج أو الضّم. على حدّ قولها، تعليقات دمج السلطات المحليّة هي، عموماً، التّوفير وزيادة النّجاعة، كما يحدث في الكثير من الدّول المتطورة، لكن، بخلاف الادعاءات حول زيادة النّجاعة والتّوفير التي تؤيد الدّمج، تطرح ادعاءات باسم الديمقراطيّة الجماهيرية ومشاركة الجمهور وكون دمج السلطات المحليّة لا يراعي الهوية الجماهيرية لسكان المكان. في عام 2003، في إطار برنامج لإشفاء الاقتصاد في الدّولة وفي أعقاب فرار الحكومة بتقليص دعمها للحكم المحليّ، تمّ إعداد مبادرة للدمج، ضمّت تقليص عدد السلطات المحليّة العربيّة والدرزية. وقد صادقت الكنيست على 12 عملية دمج فقط، من بينها عمليّتنا دمج للسلطات المحليّة العربيّة وعمليّتان لدمج السلطات المحليّة الدرزية. تقلص عدد السلطات المحليّة في إسرائيل من 266 إلى 252، لكن عمليّة دمج القرى الدرزية في الشّمال (يركا، أبو سنان، يانوح جت وجولس) فكّت في عام 2004، وفي نهاية 2008 تمّت المصادقة على فكّ الدّمج في مدينة الكرمل والشاغور. عدد السلطات المحليّة العربيّة اليوم هو حوالي ثلث كل السلطات المحليّة في الدّولة، لكن، تقيم فيها نسبة سكانية تبلغ حوالي 14% فقط من سكان الدّولة (يسكن باقي السّكان العرب في السلطات المحليّة المختلطة ذات الأثريّة اليهودية وفي بعض الأراضي التي تفتقر إلى مكانة بلدية، وخصوصاً البدو في النّقب). إذا تواصلت هذه العمليّات، سيزداد الانقسام البلدي للسّكان العرب بالمقارنة مع السّكان اليهود.

حلّت الدكتورّة رونيت ديفيدوفيتش-مرتون الاعتبارات الرّسمية في تجربة دمج السلطات المحليّة. على حدّ قولها، الدّمج أو فكّ دمج السلطات المحليّة هو وسيلة حادة ملائمة للأساس لفكّ دمج سلطة فاشلة أو للتطوير الاقتصادي المستقرّ لمدة من الزمن لسلطات محليّة أخرى. التطوير الاقتصادي لمدة زمنية طويلة يعني بنية تحتية اقتصادية لمنطقة أعمال مشتركة، لمنطقة سياحية مدمجة ولأجهزة اقتصادية تسوّق كسوق واحد وتبني أساساً اقتصادياً متتابعاً. بالمقارنة مع ذلك، انضمت غالبية السلطات

المحلّية إلى عمليّة الدّمج لغرض زيادة النّجاعة في عملها- وهي غاية تتطلّب التدخّل من خلال استعمال الأدوات الملائمة (خطة إشفاء، استشارة، تخطيط) ولذا ليس الدّمج هو الحلّ الملائم بالنسبة لها. دمج السّلطات المحليّة هو عمليّة شاملة: مدنيّة، شعبيّة، مهنيّة، تنظيميّة، جماهيريّة واقتصاديّة، من المفروض أن تستمر ما بين خمس حتى ستّ سنوات. تؤثر هذه العمليّة الثوريّة من جهة، على الفرد وعائلته، ومن الجهة الأخرى- على البنى التحتيّة القوميّة وعلى المفاهيم والجوانب القوميّة. وعليه يتطلّب اللّجوء إلى عمليّة الدّمج إجراء الحوار البناء بين الجهات السياسيّة والجهات المهنيّة. خُلِق الدّمج، كما تمّ تطبيقه في إسرائيل، صورة سلبية لهذه العمليّة ووضع صعوبات أمام المبادرة إلى عمليّات الدّمج في المستقبل. لم يحظ الجانب الاجتماعيّ الجماهيريّ في البلدان العربيّة والدرزيّة التي تمّ دمجها لأيّ انتباه في عمليّة اتخاذ القرارات، وبالتالي ساهمت طريقة اتخاذ القرارات وتجاهل هذا الجانب، إلى حدّ كبير في فشل الدّمج.

تناول **مدقق الحسابات زياد أبو حبلّة** الأسباب الاجتماعيّة والاقتصاديّة لفشل الدّمج في السّلطات المحليّة العربيّة. يدلّ فحص الأوضاع في السّلطات المحليّة الثلاث المدمجة (باقة-جت، الشّاغور، مدينة الكرمل) قبل الدّمج وبعده، حسب مؤشرات ومقاييس اقتصاديّة، على أنّ الدّمج لم يحلّ المشاكل حيث تراكم العجز المالي، ولم يحدث أيّ تحسّن في الجباية الفعليّة لضرائب الأرنونا، ولم يتمّ الحصول على توفير في ميزانيات السّلطات المحليّة. لم يتمخض الدّمج عن خلق فرص عمل جديدة ولم يتحسن مستوى الخدمات. علاوة على ذلك، لم يتحسن التخطيط البنيوي، ولم يحدث تحسّن في السيولة الماليّة للسّلطات. وأشار أبو حبلّة إلى أنّ سكان السّلطات المحليّة العربيّة عارضوا الدّمج أيضاً لأسباب اجتماعيّة حيث فرض الدّمج على السّكان فنظروا إليه باعتباره خطراً على نمط الحياة. بما أن اختيار السّلطات المحليّة للدّمج تمّ من قبل الحكم المركزي، فقد شعر السّكان بأنهم حرّموا من الحقّ الأساسي في الانتخاب والتّرشح؛ السّلطات المحليّة الضّعيفة ضمّت إلى بعضها البعض لمجرد القرب الجغرافي فيما بينها، ولذا لم يكن بالإمكان تعزيز مكانة السّلطة الضّعيفة بواسطة سلطة قويّة؛ أدّى الدّمج إلى فقدان الديناميكيّة السياسيّة للمعامل التي عمل الكثيرون من أبنائها في السّابق في السّلطة المحليّة؛ طمس الدّمج معالم الهوية الرّيفيّة والتّاريخيّة للسّلطات المستوعبة، وتمّ فصل الكثير من العمال بسبب ازدياد الوظيفيّة في إطار السّلطة مما أدّى إلى نشوء ضائقة اقتصاديّة؛ لم يسهّل الدّمج وصول السّكان إلى السّلطات المحليّة الحكوميّة. عدا هذه الأسباب، لمعارضة السّكان للدّمج، والتي كانت مشتركة لجميع السّلطات المحليّة، كانت هناك أسباب معارضة نموذجيّة للأسباب بحدّ ذاتها، وفي المقام الأوّل فقد أثبت الدّمج بأن معادلة التّأزّر ليست ناجعة في الوسط العربيّ.

عرض **السّيّد رامي زيدان** النّتائج التي توصل إليها بحثه فيما يتعلّق بتطبيق برنامج دمج السّلطات المحليّة العربيّة في إسرائيل من عام 2003، والذي فحص في إطاره هل تمّ تحقيق أهداف البرنامج. وقد حلّل البحث معطيات السّلطات المحليّة في السنوات الثلاث التي سبقت الدّمج (2003) وفي السنوات الثلاث التي تبعت الدّمج، حسب مقاييس التّوفير المالي، المناعة الاقتصاديّة وكيفيّة إدارة السّلطة المحليّة. كما تمّ اختيار جوانب ومفاهيم اجتماعيّة وسياسيّة من مجال التخطيط اللّوائي. تدلّ استنتاجات البحث على أنّه لم يطرأ أيّ تحسّن في مجالات التّوفير المالي، المناعة الاقتصاديّة وجودة الإدارة؛ في المقابل، حدث تحسّن واضح في جودة الإدارة في الشّاغور. وقد أشار زيدان إلى بعض الأسباب التي أدت إلى فشل الدّمج، من بينها: عدم وجود برنامج منظم لتنفيذ الدّمج، تنفيذ العمليّة بتهور وخلال عدّة أشهر قبل الانتخابات، مرافقة غير ناجعة من قبل وزارة الداخليّة في عمليّة الدّمج، عدم

إبداء التعاون من قبل السّكان (ولا سيما الانخفاض في جباية ضرائب الأرنونا) وخصوصاً الإدارة الذاتية السيئة للبلديات المدمجة. وقد تناول زيدان أهمية عمليّة دمج السّلطات المحليّة لكنه يعتقد أنّه يجب القيام بهذه العمليّة من خلال التّعاون مع السّكان وممثليهم. وهو يجد الدّليل على ذلك في الضّغط الذي مارسه السّكان مما أدى إلى فكّ غالبية البلديات المدمجة.

وتناول السّيّد نايف أبو شرقية الثقافة التنظيمية في السّلطات المحليّة العربيّة وحلّل تأثيرها على طرق إدارتها. على حدّ قوله، في سنوات التسعين كانت ما زالت أحزاب سياسيّة في الحكم المحليّ العربيّ، لكن بسبب ارتفاع شأن الحمولة خلال السنوات العشر الماضية فقد عادت للسيطرة وهو ما تجلّى في المعركتين الانتخابيتين الأخيرتين. يؤدي الالتزام بالنهوض بمصالح الحمائل والكتل السياسيّة إلى تعيين أشخاص يفتقرون إلى الكفاءات الملائمة. ولذا، تتصعب غالبية السّلطات المحليّة القيام بدورها بالنجاعة المطلوبة وتقديم الخدمات اللائقة للمواطن. تعاني الكثير من السّلطات المحليّة من عجز في الميزانية فقط لمجرد أن رؤساءها يريدون أن يظهروا العمل والنشاط لتبرير وجودهم في نظر ناخبهم. وفي الكثير من الأحيان، عاملو السّلطة المحليّة يعتبرونها ذراعاً فاسقاً للحكم المحليّ، وليس هيئة شعبيّة مسؤولة عن المصالح العامّة للسّكان، بينما لا يعرب رئيس السّلطة عن المبنى التنظيمي السليم، عن الشفافية والتّخطيط للمدى البعيد. يعتقد أبو شرقية أنّه يمكن تغيير الثقافة التنظيمية في الحكم المحليّ العربيّ وإشفاء السّلطات المحليّة في عمليّة تدوم سنوات. وعليه، يجب القضاء على حكم الحمائل، وبدلاً منه يجب وضع قادة أصحاب رؤيا ورغبة في خدمة المصالح العامة للناس في بلداتهم، ويجب وضع خطط وبرامج لتطوير الموارد البشرية في السّلطات المحليّة، وتفعيل أجهزة ناجعة وفعّالة للإشراف والمراقبة وإكساب السّكان قيماً لتشجيع تطوير وتعزيز المجتمع الأهلي. إذا اقتنع السّكان بأنه يجب تفضيل المصالح العامّة لمجمل السّكان فيجب الافتراض بأنهم سوف يختارون قائداً ملتزماً بهذه القيمة.

وقد طرح الدكتور دورون نفوت والدكتور إيلي ريخس أفكاراً لبحث موضوع الفساد، الديمقراطيّة والمحسوبيّات في السّلطات المحليّة العربيّة واقترحا طرقاً للتعاطي معها. وهما يعتقدان أن فحص الموضوع بالاعتماد على المعلومات الجزئية المتوفرة، يشير إلى إمكانية معاناة السّلطات المحليّة العربيّة من ممارسات سياسيّة فاسدة ومن طرق فاسدة في الحكم: هناك سلطات محليّة عربيّة اعتادت على ان تمنح السّكان وأعضاء المجلس إعفاء من دفع ضرائب الأرنونا أو إعفاء من دفع الدّيون المستحقة للبلدية؛ وأحياناً يُعيّن عاملون لإشغال وظائف في المجلس المحليّ بدون مناقصة؛ وتم التحقيق مع رؤساء سلطات محليّة بشبهة ارتكاب أعمال غير مقبولة وربما ممارسة الفساد؛ ثم إن ظاهرة المحسوبيّات منتشرة على أساس حمائلي وتوزيع الامتيازات المغرية والوظائف على المقربين ليس على أساس العدل والاستحقاق وبعكس أصول الإدارة السليمة. وي طرح الكاتبان الفرضية التي تقول إنّ عمليّات الفساد في السّلطات المحليّة العربيّة لها صلة بمكانة المواطنين العرب في دولة إسرائيل، التي تعتبر نفسها دولة الشعب اليهودي وليس دولة كل مواطنيها؛ ولذا، عززت المكانة المضعضة أنماط العمل التقليديّة، أي السياسة الحمائليّة. ويرى الكاتبان أنّه من الممكن إحداث تغيير في جودة السياسة المحليّة بواسطة إصلاحات تنسحب على كل المستويات والجهات والقيادات المحليّة، إلا أنّهما يقدّران أنّه إذا تغيّرت مكانة المواطنين العرب في إسرائيل وإذا ضعفت عمليّات الإقصاء، فستزداد احتمالات تقليص حجم الفساد السياسيّ.

يتناول القسم الثاني من الكتاب السياسة العربية في إسرائيل في أعقاب الانتخابات للكنيست الثامنة عشرة. وقد وردت في هذا القسم مقالات كل من السيد محمد دراوشة، الدكتور إيلان سابان، الدكتورة إيلانة كوفمان، السيدة عبير قبطي، السيد سليم بريك والدكتورة ماري توتري.

حلل السيد محمد دراوشة مكانة المواطنين العرب في السياسة الإسرائيلية كجمهور قد تعرض للإقصاء، رغمًا عنه. الجمهور العربي، على حدّ قوله، لا يشارك في المعركة السياسية كردّ على عدم شمله في عملية اتخاذ القرارات وفي مراكز التأثير على سياسة الحكومة. خيارات التصويت المتاحة للمواطن العربي العادي اليوم هي التصويت الاحتجاجي أو التصويت الانصياعي لصالح أحد الأحزاب الصهيونية. تدل نتائج التصويت في انتخابات 2009 على أنّ نسبة العرب الذين صوتوا لصالح اليسار الصهيوني تبلغ 5%–7% فقط. العرب الذين يرغبون المشاركة في اتخاذ القرارات لا يجدون مكانًا لهم في الأحزاب العربية ولا في الأحزاب الأخرى. الامتناع عن التصويت يميّز، إذن، ليس فقط من لا يؤمنون بالمعركة السياسية الإسرائيلية من الناحية القومية أو من الناحية الدينية، وإنما أيضًا من يعتبرون أنّ عملية الدمج والتغييرات المنوطة بالمشاركة في المعركة السياسية غير لائقة ولا تتمخض عن أية منفعة للمواطن العربي. تتمثل العنصرية المتفاقمة وعملية الإقصاء الممارسة ضدّ الجمهور العربي في عملية انقطاع أو إقصاء ذاتية لهذا الجمهور من المعركة السياسية. على مرّ السنوات لم يحدث أي حوار حقيقي بين القيادة العربية ودولة إسرائيل. من أجل صياغة سياسة تجاه أقلية يجب إجراء حوار مع القيادة الأصلية للأقلية، إلا أنّ دولة إسرائيل لم تقم بهذه الخطوة. إذن، لا عجب في ضوء كل الظروف التي ذكرناها أنّها في أن يفضل غالبية العرب الانقطاع عن الدولة من الناحية السياسية.

حلل الدكتور إيلان سابان مفاهيم الأخلاق وحسابات المنفعة والقانون في اقتراحات حزب "يسرائيل بيتينو (إسرائيل بيتنا)" لتبادل الأراضي المأهولة ولاشتراط حق الانتخاب في قسم يمين الولاء. على حدّ قوله، تلقي هذه المبادرات بالظلال على الأقلية العربية وعلى المجتمع الإسرائيلي برمته أيضًا، وهي تؤدي إلى تآكل المواطنة في الدولة. من الجدير أن تكون معارضة مبادرة "تبادل الأراضي المأهولة" والشرح العميق الكامن فيها واضحين: يفرض تحقيق المبادرة إلى قطع العلاقات المركزية للغاية في حياة العرب في إسرائيل – العلاقات العائلية، علاقات العمل والثقافة والصداقة – العلاقات التي نشأت بين سكان المثلث وبين باقي أطراف مجتمعهم، وبينهم وبين المجتمع الإسرائيلي برمته. علاوة على ذلك، تلقي المبادرة بالعبء الرئيسي للمشروع الاستيطاني على كاهل المواطنين العرب بالذات وهم – أقلية تعرضت للإقصاء والإجحاف ولم تتوقف عن معارضة هذا المشروع. من الناحية القانونية، يمسّ تبادل الأراضي بالحقوق الأساسية الدستورية المحمية، وعليه، يتوجب على المسّ استيفاء شروط "فقرة التقييد" الواردة في قانون أساس كرامة الإنسان وحرّيته. العقبة الدستورية الرئيسية هي نسبية المسّ الكامن في تبادل الأراضي. كما يتناول الباحث سابان اقتراحًا آخر له صلة بتبادل الأراضي لكنه يعتبر قائمًا بحدّ ذاته أيضًا: اشتراط حق الانتخاب بقسم يمين الولاء للدولة كدولة يهودية. مثل هذا الاشتراط تجاه أقلية أصلانية هو خطوة لم يسبق لها مثيل في سياسات العصر الحديث. مسموح للأقلية الأصلانية أن لا تكون "وفية" تجاه الجهة التي تلحق بها الأذى – الطابع القومي لدولة مواطنته – على أن تتمّ المعارضة من خلال المسارات المدنية، وليس بالكفاح المسلح.

تعتبر الدكتورة **إيلانة كوفمان** كتابه "وثائق التّصوّر المستقبلي" الأربعة (من شهر كانون الأول 2006 وحتى شهر أيار 2007) من قبل مجموعة ذات نفوذ كبير من داخل الجماهير العربية في

إسرائيل استراتيجية سياسية موجهة لتحديد معالم هذا الجمهور العربي باعتباره جهة سياسية من خلال مطالب جماعية تجاه الدولة. وإذا كانت وثائق التصور الأربع تستهل بتأييد حل النزاع الإسرائيلي الفلسطيني بواسطة الدولتين، لكنها تتناول "في الأساس، المطالبة بتغيير مكانة المواطنين الفلسطينيين في إسرائيل، وفي أعقاب ذلك - إدخال تغييرات دستورية على النظام المعمول به في دولة إسرائيل. المطالب موجهة لإكساب مكانة دستورية جديدة للعرب في إسرائيل كمجموع، وتبرز في هذه الوثائق المطالبة بمبنى ثنائي القومية لمؤسسات الدولة. تشرح كوفمان بأنه يجب اعتبار كتابة وثائق التصور بالصلة مع مثلث العلاقات بين إسرائيل (الدولة التدويلية)، منظمة التحرير الفلسطينية (لاعب الوطن) والأقلية العربية-الفلسطينية في إسرائيل (الأقلية القومية) في أعقاب عملية أوصلو. وجدت الأقلية العربية في إسرائيل نفسها في حالة من تضارب المصالح مع لاعب الوطن بعدما تبين أنه لا يستطيع طرح مطالب باسم العرب في إسرائيل في المفاوضات مع إسرائيل، مثلاً مطالب في موضوع اللاجئين الداخليين والحصول على تعويضات بسبب مصادرة الأراضي. في أعقاب ذلك كان الاستنتاج السياسي لدى بعض النشيطين أنه لا بد من تولي زمام مصيرهم بأيديهم.

شرحت السيدة **عير قبطي** معنى ازدياد قوة الجبهة الديمقراطية للسلام والمساواة في الانتخابات وحللت سياسة الشراكة بين اليهود والعرب التي تمارسها الجبهة الديمقراطية للسلام والمساواة في ظل سياسة الفصل التي تمارسها الدولة، على حد ادعائها. يتمثل هذا الفصل في التمييز في مجالات مثل توزيع الأراضي والموارد، بالفصل بين جهازي التعليم وأيضاً في الفصل الطبيعي بين الأحياء العربية واليهودية داخل المدن المختلطة. تدعي قبطي أن الدولة تنظر إلى الأقلية العربية وكأنها مشكلة أمنية، ومن ضمن مظاهر الفصل في هذا السياق الإقصاء من الإعلام ومن الخطاب الجماهيري. في ظل سياسة الفصل هذه، يمكن تفسير ازدياد قوة الجبهة الديمقراطية للسلام والمساواة في الشارع العربي والشارع اليهودي على أنه سير ضد التيار وتصويت معارض للفصل ومؤيد للشراكة. الجبهة الديمقراطية للسلام والمساواة، حسب رأي قبطي، هي بديل فعلي في سياسة الفصل إذ تحاول إنتاج سياسة مشتركة تعني التقسيم بصورة أكثر عدلاً للموارد، والعدل الاجتماعي والبيئي والمساواة الجنوسية لكلتا الفئتين السكانيين في إسرائيل. تعرض الجبهة الديمقراطية للسلام والمساواة رؤيا واضحة لحل النزاع بين الشعبين، يشمل دولتين للشعبين، الانسحاب إلى حدود 1967، إخلاء كل المستوطنات، عاصمتين في القدس وحل مشكلة اللاجئين حسب قرارات الأمم المتحدة. يضع ازدياد قوة الجبهة الديمقراطية للسلام والمساواة أمامها الكثير من التحديات، بعد أن تولت على عاتقها ملاء الفراغ الذي تركته بقايا اليسار الصهيوني. من الأمور التي يتوجب على الحزب القيام بها: بناء يسار عربي يهودي جديد والتعامل مع موضوع الصهيونية. بالنسبة للجبهة، هناك تناقض بين الصهيونية وبين الشراكة العربية اليهودية الحقيقية، وستكون هناك حاجة للفصل بين اليهودية والصهيونية.

حلل السيد **سليم بريك** دوافع الدروز في الانتخابات للكنيست الثامنة عشرة وخصائص تصويتهم. وهو يثبت بأن تصويتهم غير متأثر بالأيديولوجيا وإنما من عوامل مثل المشاركة الآلية، التصويت لإرضاء الآخرين والمتاجرة بالأصوات. يصوت الدروز تقريباً لجميع الأحزاب المتنافسة في الانتخابات، وبالتالي فهم يوزعون قوتهم السياسية التي كانت صغيرة أصلاً، بدون أية فائدة انتخابية ملموسة. لقد صوت أكثر من خمس الدروز لأحزاب لا تذكر بتاتاً حقوق الأقليات في برامجها الانتخابية، وصوت حوالي 13% لحزب لا يعير حقوق الأقليات أي اهتمام. وفي المقابل، فاز حزب ميرتس، الذي وضع مسألة حقوق المواطن في أعلى سلم أولوياته، بتأييد 1.7% من الدروز فقط. انخفاض نسبة مشاركة

الدّروز في الانتخابات، حسب رأي بريك، يدلّ على بداية ترك أنماط التّصويت التي كان معمولاً بها في الطائفة. سجّلت النّسبة الأقلّ للمشاركة في قرية عسفيا وقرية دالية الكرمل، على الرّغم من إدراج مرشح درزيّ من دالية الكرمل في مكان واقعيّ في قائمة الليكود للكنيست. وإذا كان هناك في الكنيست أربعة نواب دروز فإن هذا يدلّ على التّمثيل الكبير للدروز بالمقارنة مع نسبتهم بين السّكان (حوالي 330%)، إلا أنّ الدّروز في الواقع غير ممثلين في الكنيست. والدروز الذين تمّ انتخابهم ضمن الأحزاب الصّهيونيّة لم يتمّ انتخابهم من أجل تمثيل طائفتهم. تتسجم هذه الحقائق مع نموذج التّمثيل الرمزي (symbolic representation)، الذي لا يعتبر تمثيلاً مسؤولاً أو فعّالاً وإنما تمثيلاً رمزياً يلبي احتياجات الأحزاب والأوصياء المختلفين، وليس احتياجات السّكان الدّروز.

فحصت الدّكتورّة ماري توتري السّؤال حول ما إذا كان انتخاب حنين زعبي كعضوة الكنيست العربيّة الأولى من قبل حزب عربيّ (حزب التّجمّع الوطنيّ الديمقراطيّ) يشكل انعطافاً تاريخيّة لانّقال النّساء العربيّات من مكانهنّ ما وراء الكواليس، أي من عدم تمثيلهنّ في الأحزاب العربيّة، إلى واجهة المنصّة السّياسيّة، أي التّمثيل في الكنيست. التّمثيل الملموس للنساء في السّياسة، حسب رأي توتري، ضروريّ لكي يعملن من أجل تغيير مكانة النّساء ولرفع مكانتهنّ بواسطة سنّ قوانين اجتماعية، وتشريعات في أحكام العمل والأحوال الشخصية. مع ذلك، عدد كبير من الناشطات في المجال السّياسيّ، بما في ذلك النّساء اللواتي انتخبن للكنيست وعضويّة الأحزاب، حائرات بين التّزامهنّ بالبرنامج السّياسيّ الخاصّ بحزبهنّ وبين التّزامهنّ بتبني برنامج مناصر للمرأة. لا يضمن انتخاب أكبر عدد من النّساء للكنيست الثامنة عشرة (21) أن تقوم هذه الكنيست بالعمل لصالح المرأة أكثر ممّا كانت عليه الحال في الماضي. علاوة على ذلك، من الممكن أن يعود العدد الكبير نسبياً للنساء في الكنيست بالضّرر، لأنّه قد يكون "ورقة توت" في أيدي المعارضين لتغيير مكانة النّساء في المجتمع. تشرح توتري أسباب التّمثيل الضّئيل للنساء العربيّات في الكنيست حتى الآن بكون الأحزاب العربيّة قد طلبت تأجيل الخوض في مسألة النّساء إلى ما "بعد تحقيق المساواة في الحقوق للعرب". حسب رأيها، روح المحافظة والتقليدية التي يميز بها المجتمع العربيّ بشكل عام، وقمع الحدّات والعصرية من قبل المؤسّسة الإسرائيليّة بشكل خاصّ، أبطأت إلى درجة كبيرة من دخول النّساء إلى واجهة المنصّة السّياسيّة. ولذا، تخصيص مكان واقعيّ لصالح النّساء من قبل حزب التّجمّع الوطنيّ الديمقراطيّ في الانتخابات الأخيرة هو انطلاقة فعليّة ملموسة ومباركة في مفهوم المشاركة الحيويّة للنّساء في الحلبة السّياسيّة، لكن، ما زال الوقت مبكراً لاعتبار ذلك ثورة فعليّة.

الفائدة الخاصّة المرجوة من هذا الكتاب هي النقاش العميق لمفاهيم خاصّة بالانتخابات المحليّة والانتخابات العامّة للكنيست في البلدات العربيّة والدرزيّة وعرض سلسلة من مواقف الباحثين اليهود والعرب في هذا الموضوع. يهدف الكتاب إلى إثراء وتعميق المعرفة الأكاديميّة والنقّاش الجماهيريّ في هذا المجال.

نريد أن نعرب عن امتناننا لصندوق كونراد أدناور في إسرائيل (Konrad-Adenauer-Stiftung) على الدّعم المتواصل الذي يقدّمه للبرنامج. لولا المساعدة الماديّة والتشجيع لما كان هذا الإصدار قد رأى النور.

افرايم لافي وأريك رودنيتسكي

women's interests through social legislature, labor law legislature, and family law legislature. Still, a large number of political activists, including the women elected to the Knesset and their female party members, waver between their obligations to the political platform of their party and their obligation to adopt a feminist platform. The fact that a record number of women (21) were elected to the 18th Knesset does not guarantee that this Knesset will promote women's interests more intensely than in the past. Moreover, the relatively large number of female MKs may have the opposite effect, by functioning as the proverbial fig leaf for opponents to change in women's status in society. Totry attributes the previously low rate representation of Arab women in the Knesset to the fact that the Arab parties wish to defer engagement in the gender issue until "after equal rights for Arabs is obtained." She believes that the conservative and traditional outlook which characterizes Arab society in general, and the repression of modernization by the Israeli establishment in particular, have seriously hampered women's penetration to the forefront of the political stage. Therefore, reserving realistic slots for women in the Balad list in recent elections represents a genuine, welcome breakthrough in attitudes toward women's critical participation in politics, although it is too early to consider this a real revolution.

* * *

This collection makes a unique contribution to an in-depth discussion on the diverse dimensions of local and national elections in Arab and Druze settlements, and presents a broad range of attitudes of Arab and Jewish scholars on this issue. The collection is designed to enhance academic knowledge and encourage public debate in the field.

We would like to express our appreciation to the **Konrad-Adenauer-Stiftung** in Israel for the long standing collaboration and joint activities with the Konrad Adenauer Program for Jewish-Arab Cooperation. This collection could not have been published without the support and encouragement of the **Konrad-Adenauer-Stiftung**.

Ephraim Lavie and Arik Rudnitzky

segregation because it attempts to create a shared politics, implying a more equitable distribution of resources, social and environmental justice, and gender equality for both groups in Israel. Hadash represents a clear vision for a resolution to the conflict between the two nations, including two states for two nations, withdrawal to 1967 borders, evacuation of all settlements, two capital cities in Jerusalem, and a solution to the refugee issue based on UN resolutions. In view of the party's obligation to fill the vacuum that was created by the decline of the Zionist left wing, Hadash's growing strength poses numerous challenges. Among other tasks, the party will have to build a new Arab-Jewish left and address the Zionist issue. According to Kopty, the inherent contradiction between Zionism and any genuine Jewish-Arab collaboration requires a separation between Judaism and Zionism.

Mr. Salim Brake analyzes the motives and voting patterns of the Druze in the 18th Knesset elections. He demonstrates that the Druze vote was not influenced by ideology but rather by automatic participation, volitional voting, and vote buying, and other factors. Druze voted for almost all the parties up for elections: As a result, they divided their already limited political power without obtaining any real electoral benefit. Over one-fifth of all Druze voted for parties that make no mention of minority rights in their platform, and another 13% voted for parties which do not consider minority rights a guiding principle in their platforms, while Meretz, a party that has placed civic rights at the top of its agenda, won the support of only 1.7% of all Druze voters. According to Brake, the decline in the participation rate of Druze in the elections is an early indication of their departure from traditional voting patterns. The lowest participation rate in the elections was in the [Mount] Carmel towns of Ussfiya and Dalyat al-Carmel, despite the fact that the Likud list placed a Druze from Dalyat al-Carmel in a realistic slot. While Brake also points to the ostensible overrepresentation of the Druze in the Knesset (four Druze serve as MKs), the fact is that the Druze as a group are not represented in the Knesset. Even the Druze elected in Zionist parties were not selected to represent their community. These facts are consistent with a pattern of symbolic representation, which does not constitute responsible or active representation but rather passive representation that satisfies the needs of various parties and patrons but not the needs of the Druze population.

Dr. Mary Totry examines the issue of whether the election of Hanin Zuabi as the first female Arab MK on behalf of an Arab party (Balad) signals a historic turning point and indicates that Arab women have for the first time moved from behind the scenes (that is, they were not represented in Arab parties) to the forefront of the political stage and representation in the Knesset. According to Totry, significant representation of women in politics is needed to allow them to work to transform women's status and promote

From a legal perspective, territorial exchange violates constitutionally protected basic rights, and therefore, such effects must meet the conditions of “Limitation Clause” determined in the Basic Law: Individual Dignity and Liberty. The main constitutional hurdle is the “commensurability” of the potential adverse effects of territorial exchange. Saban also discusses another proposal related to territorial exchange: Making the right to vote conditional upon an oath of allegiance to the State of Israel. Imposing such a condition on an indigenous minority is unprecedented in modern democratic states. Indigenous minorities are permitted to be “not loyal” to the very agency that – through the national character of their citizenship state – causes them injury, provided that such lack of loyalty is expressed in civic forms of action rather than an armed struggle.

Dr. Ilana Kaufman considers the four “Future Vision” documents (published between December 2006 and May 2007 by an influential group of Israeli Arabs) a statement of political strategy which poses collective demands from the State. While these four documents begin by supporting a two-state solution to the Israeli-Palestinian conflict, they mainly focus on a demand to change the status of the Palestinian citizens of Israel, and subsequently to impose constitutional changes in Israel’s existing system of government. The demands call for a new constitutional status for Arabs as a collective, and a bi-national structure of state institutions. Kaufman explains that the Future Vision documents should be understood in the context of the tri-partite relationship between Israel (the nationalizing state), the PLO (the homeland actor), and the Arab-Palestinian minority in Israel (the national minority), which emerged following the Oslo process. The Arab minority in Israel is caught in a conflict of interests with its homeland actor (PLO), which is clearly unable to pose any demands on behalf of Arabs in Israel in negotiations with Israel, such as demands in the matter of internal refugees or compensation for land expropriation. As a result, the political conclusion of a group of activists was to take their fate in their own hands.

Ms. Abir Kopty explains the significance of the growing strength of Hadash in the most recent elections, and analyzes the politics of the Jewish-Arab partnership which Hadash maintains on the backdrop of what she calls the state’s politics of segregation. Such segregation is expressed in discrimination in areas such as allocations of land and resources, segregation in educational systems, and physical separation between Arab and Jewish neighborhoods in mixed cities. According to Kopty, the State treats the Arab minority as a security concern, and in this context, segregation becomes manifested in exclusion from the media and public discourse. In the shadow of this segregation policy, Hadash’s growing strength in the Arab and Jewish streets may be viewed as a vote against the mainstream and an expression of opposition to segregation and support for coexistence. According to Kopty, Hadash is a genuine alternative to the politics of

reducing political corruption if the civic status of Arab citizens in Israel changes and if exclusionary practices are reduced.

The second part of the collection focuses on **Arab politics in Israel in the wake of national (18th Knesset) elections**. This section contains articles by Mr. Mohammad Darawshe, Dr. Ilan Saban, Dr. Ilana Kaufman, Ms. Abir **Kopty**, Mr. Salim Brake, and Dr. Mary Totry.

Mr. Mohammad Darawshe analyzes Arab citizens' status in Israeli politics as a public excluded against its will. According to Darawshe, the Arab public eschews the political system in response to its non-inclusion in decision making and in the centers of influence on government policy. The voting options available today to Arab citizens are either a vote of protest, or a vote of obedience for one of the Zionist parties. Over time, fewer Arab voters are selecting the second option: Results of the 2009 elections indicate that only 5%-7% of all Arab citizens voted for left-wing Zionist parties. Arabs who aspire to shared decision making are unable to find a place for themselves – either in Arab parties, or in other parties. As a result, abstaining from voting is typical not only of individuals who have no faith in the Israeli political system for national or religious reasons, but is also typical of Arabs who understand that participation in the political system entails integration and unacceptable changes yet offers no benefits for Arab citizens. The growing racism and exclusion to which the Arab public is subjected lead to this public's self-initiated disengagement or withdrawal from the political system. To develop a minority policy, a dialogue with the authentic leadership of the minority should be established, but the State of Israel has not understood the need to do so. Over the years, no genuine dialogue has taken place between the Arab leadership and the State of Israel. Therefore, in view of all the circumstances stated above, it is not surprising that the majority of Arab citizens prefer to disengage from politics.

Dr. Ilan Saban analyzes ethical, legal, and cost-benefit aspects of proposals initiated by Yisrael Beytenu concerning territorial exchanges and establishing an oath of allegiance as a condition for the right to vote. According to Dr. Saban, such initiatives cast aspersions on the entire Israeli public, not only on the Arab public, and erode the concept of citizenship in the State. Opposition to the “exchange of populated territories” initiative and the deep rift that it entails will become apparent: Executing the initiative will lead to the detachment of the most central ties in the lives of Arabs in Israel – its of family, work, friendship, and culture, which have interwoven the residents of the Triangle with other sections of their communities, and with Israeli society in general. Moreover, the initiative extracts the greatest toll of the settlement enterprise from the Arab citizens, an excluded minority suffering discrimination, which consistently oppose this enterprise.

parties dominated Arab local government administration, yet in the recent decade the clans (*hamulas*) returned as a dominant force in local governments as a result of their growing power. This transformation was evident in the two most recent election campaigns. The obligation to promote clan and political faction interests leads to the appointment of relatives and party members, independent of their professional qualifications. As a result, most local governments find it difficult to conduct themselves at the required level of efficiency or provide adequate services to citizens. Many local governments have accrued deficits only because heads of government feel obligated to demonstrate action and justify their election. Local government employees frequently view the local government as a neglected arm of the central government rather than a public agency responsible for the overall interests of the local population. Heads of local governments disregard proper organizational structures, transparency, or long-term planning. Abu Sharkeia believes that the organizational culture in local Arab government can be transformed, and local government can be rehabilitated, but this process requires many years. To this end, clan domination must be eradicated, and clan representatives replaced by leaders with the vision and desire to serve the interest of all the residents in their settlement. A program to develop human resources in local governments should be developed, and effective control and supervision over the local governments should be put in place. The population should be taught values that enhance community development and empowerment. If the residents are genuinely persuaded to give priority to the interests of the entire population, they will elect leaders who, too, are committed to this value.

Dr. Doron Navot and Dr. Elie Rekhess proposed ideas for a study on corruption, democracy, and patronage in Arab local governments, and suggested methods to combat corruption and patronage. They argue that existing (albeit incomplete) data indicate that local Arab governments may be suffering from corrupt political practices and governance: In several local Arab governments, it is conventional to grant residents and council members an exemption from municipal taxes or other mandatory municipal fees; Employees are occasionally elected without a public tender; Heads of local governments have been interrogated under suspicions of allegedly improper, and perhaps corrupt, actions; Clan-based patronage, favors, and jobs are frequently granted with no justifiable foundation and in violation of proper governance. The authors suggest that corruption in local Arab governments is related to the civic status of Arabs in Israel, as a result of which the state is viewed as the state of the Jewish people rather than a state of all its citizens. This explains why poorly performing local governments reinforce traditional, that is, clan-centric practices. The authors believe that a change in the quality of local government politics can be achieved through reforms involving all levels of the government as well as the local leadership. Nonetheless, there is a greater chance of

and no savings were achieved in local government budgets. No new employment opportunities were created as a result of the consolidation, and the standard of municipal services did not improve. Moreover, there was no improvement in physical planning or monetary liquidity. Abu Habla shows that residents of the Arab local governments also opposed the consolidation efforts for social reasons: The forced consolidation was perceived a threat to their life routine. Since the central government selected the local governments designated for consolidation, residents felt that they were stripped of their fundamental right to elect and be elected. Weak local governments were merged solely on the basis of geographic contiguity, undermining the potential to leverage the strength of strong local governments to boost weak local governments. Consolidation led to the loss of political domination of the *hamulas*, which previously facilitated clan members' employment in local government structures; obliterated the rural and historic identity of the subsumed local governments; employees were dismissed due to redundancy, causing economic hardship, and; the consolidation efforts failed to improve residents' access to government agencies and services. These outcomes refueled the opposition to consolidation, which was shared by residents of all local governments. Above all, consolidation efforts proved that synergy is not an effective model in the Arab sector.

Mr. Rami Zeedan presented the findings of his study on the implementation of Israel's 2003 local Arab government consolidation program, including a review of whether the goals of the program were achieved. The study analyzes local government data from the three-year period preceding the consolidation program and the subsequent three-year period, based on economic savings, economic strength, and managerial quality of the local governments. Social-political indicators as well as indicators relating to spatial planning were also studied. The study concludes that no improvements were achieved in economic savings, economic strength, or managerial quality of the local governments, although a clear improvement in the quality of management in Shaghour was found. Zeedan points to several factors that caused the failure of the consolidation program, including a lack of organizational action plans; hasty execution which was limited to the several months preceding elections; ineffective oversight of the Ministry of the Interior; lack of cooperation on part of the residents (specifically reflected in the drop in municipal tax collection rates), and most of all, poor self-management of the consolidated local governments. Zeedan discusses the significance of the local government consolidation program but believes that it should be implemented in conjunction with the residents and their elected officials, which is proven by the fact that the majority of consolidated local governments were dissolved under pressure by their residents.

Mr. Naief Abu Sharkeia examines the organizational culture in Arab local governments, and analyzes its impact on managerial practices. In the 1990s, political

groupings of Bedouin local governments. As a result, the number of local governments in Israel was reduced from 266 to 252, although the Druze grouping in the north (comprising Yarka, Abu Sinan, Yanuh-Jatt and Julis) was dismantled in 2004, and dismantling of two additional groupings was approved in 2008 (The Carmel City and Shaghour). Currently, Arab local governments account for one-third of all local governments, but only 14% of the total Arab population in the State reside in these exclusively Arab local governments (the remaining Arab population resides in mixed local governments with a Jewish majority or, in the case of many Negev Bedouin, in areas that have no municipal status). If these trends continue, the municipal fragmentation of the Arab local governments will increase relative to the Jewish local governments.

Dr. Ronit Davidovich-Marton analyzed the government's considerations underlying its local government consolidation efforts. According to her analysis, the merger or dissolution of local governments is a radical tool best reserved for dissolving inept local governments or promoting enduring economic development of groups of local governments. Enduring stable economic development implies the establishment of economic infrastructure for a shared source of employment, integrated tourist resources, and economic systems which are presented to investors as a single market grounded in a contiguous economic basis. The majority of the local governments that joined the unification process, however, did so to improve economic efficiencies: This goal requires different interventions using specific tools such as rehabilitation programs, consulting, planning. As a result, consolidation was not the most suitable solution for these governments. Consolidating several local governments into a single agency is an all-encompassing, systemic process which typically extends over 5-6 years and involves civic, public, professional organizational community resources, and economic resources. Such radical processes have both individual-level and national-level effects, impacting individuals and families as well as national infrastructure and resources. Consequently, the consolidation process requires a constructive dialogue between professional and political officials. In Israel, however, consolidation efforts have, however, created an unfavorable image for the process and have hindered attempts to initiate future consolidation moves. In newly consolidated settlements in the Arab and Druze sector, no attention was given in the decision making process to the social and community dimensions of the change, a fact that contributed significantly to the failure of these consolidation efforts.

CPA Ziad Abu Habla reviews the social and economic causes behind the failed consolidation of Arab local governments. His study of the pre- and post-consolidation situation in three local governments (Baqajatt, Shaghour, The Carmel City), based on economic indicators, shows that consolidation did not solve the problems: Deficits continued to accrue, municipal tax collection rates showed no significant improvement,

the latter's growing power in Negev Bedouin settlements compared to a relative decline in its influence in the Galilee and the Triangle Region.

Dr. Muhammad Suwaed analyzes the features of the local government elections in the Negev Bedouin sector, where there is merely a two-decade history of municipal elections in recognized villages. Voting patterns of the Bedouin population are influenced by cultural and political predilections, including tribal and clan interests. The high voting rate of Bedouins (approximately 90%) reflects the significance they attribute to their local governments, and the direct impact of the latter on the residents' lives and on the social, economic, and political development of these towns. Local government is an indication of autonomy and therefore facilitates a quasi-return to sheikh-dominated rule that characterized Bedouin society until recently. Local governments also function as a quasi-declaration that the status of family and tribe has remained intact despite the transition to permanent settlements and other developments that have affected Bedouin society. Similar to the situation in the Arab and Jewish sectors, the Bedouins view the local governments as an important source of jobs – especially for college and university graduates – and therefore they are considered a means to self-fulfillment. The election campaign in Bedouin settlements was lively and animated, with tensions occasionally spilling over into violence. Election propaganda appeared in the national and local press, on the internet, on public posters, and on CDs distributed to residents. Election meetings were held in and votes were canvassed from house-to-house. The number of independent candidates increased significantly. In several settlements, the competition transcended family and tribal boundaries and spilled over to ideological arguments. Islamic Movement leaders visited the Bedouin settlements and expressed their support of candidates and lists that identified with the Movement's ideology. Election results attested to the longstanding internal divisions of Bedouin society, the unraveling of its social fabric, and inter-family and inter-tribal disputes.

Ms. Anna Hazan addresses the unique profile of Israel's local governments and analyzes the attempts at change, typically through the annexation or consolidation of several small local governments. According to Hazan, consolidation of local governments is typically justified by the desire for increased efficiencies and economies of scale, which is common to local governments in many developed countries, although opponents cite community democracy, public involvement, and disregard of residents' communal identities as arguments against such consolidation. In 2003, as part of the State's economic rehabilitation plan and a government decision to reduce its support of local governments, an initiative calling for consolidation was proposed. This move included a reduction of the number of Arab and Druze local governments. The Knesset approved 12 such mergers, including two groupings of Arab local governments, and two

municipal level and Arab voting patterns on the national level, or are these two political arenas disconnected from each other? How can we describe the organizational culture in the Arab local governments and what impact does it have on their governance? Can the move toward consolidating local governments in the Arab and Druze sector be crowned a success or pegged as a failure? How do internal developments in Arab society, such as the publication of the Future Vision Documents, affect Arab politics in Israel? Is there any future for Arab-Jewish collaboration in Israeli politics in view of the sharp drop in Arab voting rates for Jewish parties? How will an increasingly strong right-wing lobby in the Knesset, and specifically an increase in the political power of Yisrael Beytenu, affect the civic status of Arabs in Israel?

This collection, divided into two sections, contains 14 articles which explore various aspects of the Knesset election campaigns and local politics in Arab and Druze settlements. The articles are based on lectures given at two conferences held at Tel Aviv University, under the auspices of the Konrad Adenauer Program for Jewish-Arab Cooperation. The first conference was held in November 2008, approximately one week following local elections, while the second was held in March 2009, one month after 18th Knesset elections. Several authors have decided to augment their original lecture with additional details, while others have decided to publish the text of their lecture.

The first section of this collection addresses the **local 2008 elections in Arab and Druze settlements**, held in November 2008, and their outcomes. This section contains articles by Mr. Arik Rudnitzky, Dr. Muhammad Suwaed, Ms. Anna Hazan, Dr. Ronit Davidovich-Marton, CPA Ziad Abu-Habla, Mr. Rami Zeedan, Mr. Naief Abu Sharkeia, Dr. Doron Navot, and Dr. Elie Rekhess.

Mr. Arik Rudnitzky reviews the main features of the local elections in Arab and Druze settlements. Similar to previous election campaigns, these elections were characterized by fierce competition over each vote, a large number of candidates for the position of local government head, political fragmentation, clan-based voting patterns, and a high proportion of settlements where the final results were decided in a second election round. He attributes the poor performance of Arab local governments to the excessive intervention of clans (*hamulas*) in the election process and in the subsequent management of the local government itself. Clan involvement created a fierce struggle over every vote in the local elections, which became a battle to capture local positions of power in these settlements. Another phenomenon that was seen repeatedly in the recent local elections was the negligible involvement of Arab women in local politics: Only six Arab women were elected as council members in Arab settlements. Finally, Rudnitzky reviews the election achievements of Hadash, Balad, and the Islamic Movement, reflecting

Introduction

The most recent municipal elections in Israel were held on November 11, 2008 in 161 settlements, including 54 Arab and Druze settlements. In the vast majority of these settlements, elections were characterized by very high voting rates, reaching 90% in several settlements. Fierce competition raged among local government candidates and lists competing for seats in local councils. Three months later, on February 10, 2009, elections for the 18th Knesset were held. According to Central Bureau of Statistics figures, Arabs and Druze accounted for 14% of all eligible voters in Israel (672 thousand of a total of 4.8 million). In contrast to the emotionally charged atmosphere that accompanied the local election campaigns, the Arab public remained indifferent to the Knesset elections. Following a trend whose indications have been evident for the past decade, participation of Arab and Druze citizens continued to decline in these elections, reaching an unprecedented low of 53.4%. Nonetheless, the number of Arab and Druze MKs increased by one seat in the 18th Knesset compared to the previous Knesset, from 13 to 14 Members of Knesset. One of the critical contributing factors to this increase in Arab and Druze representation in the current Knesset, compared to the previous Knesset, was the particularly high voting rate (82%) for Arab parties and the unprecedented drop in voting for Jewish-Zionist parties (18%) by Arab voters. This fact allowed the three main parties representing the Arab population in Israel – Raam-Taal (United Arab List and Arab Movement for Change), Hadash (Democratic Front for Peace and Equality), and Balad (National Democratic Alliance) – to surpass the required minimum and to increase their aggregate power by one seat: 11 seats in the current Knesset, compared to 10 seats in the previous Knesset. In addition, three Druze MKs represented Jewish-Zionist parties: Kadima, Likud, and Yisrael Beytenu.

This collection of articles examines a series of issues relating to local and national (Knesset) election campaigns in Israel. It is not our intention to discuss the direct results of the local and national elections,¹ but rather to tackle several questions relating to Arab politics in Israel: Is there any connection between Arab political conduct at the

1 For detailed discussion in the results of the eighteenth Knesset elections, see: Epharim Lavie and Arik Rudnitzky (editors), *Arab Politics in Israel and the 18th Knesset Elections*, issue no. 3 (Tel Aviv University: The Konrad Adenauer Program for Jewish-Arab Cooperation, March 12, 2009): <http://www.dayan.org/kapjac/files/Elections2009eng2.pdf>.

See a comprehensive analysis on the Israeli Arab political system in a recent book by Benjamin Neuberger, Reuven Aharoni and Mustafa Kabha, *Arab Society in Israel: Parties and Elections, Leadership and Media*, volume 3 (Ra'anana: The Open University of Israel, 2010), pp. 13-179 (Section 7: "One vote for each one – Parties and Elections.") [Hebrew]

Part II: Arab Politics in Israel in the aftermath of the 18th Knesset Elections

Mohammad Darawshe

Marginalized Against their Will: Arab Citizens in Israeli Politics / 115

Ilan Saban

Toward an Eroding Citizenship: The law, ethics, and cost-benefit considerations underlying Yisrael Beytenu's territorial exchange and oath of allegiance proposals / 117

Ilana Kaufman

The Future Vision Documents as Political Strategy / 149

Abir Kopty

Hadash: Collaborative Politics Eclipsed by Political Segregation / 155

Salim Brake

Druze Motives in Knesset Election Voting / 159

Mary Totry

Arab Women in Politics: From Behind the Scenes to Center Stage? / 193

List of Contributors / 199

Abstracts in Arabic / 203

Abstracts in English / 220

Table of Contents

Introduction / 11

Part I: The 2008 Municipal Elections in the Arab and Druze Sector

Arik Rudnitzky

The 2008 Municipal Elections in the Arab and Druze Sector: Outcomes and Trends / 23

Muhammad Suwaed

Local Government Elections in the Negev Bedouin Sector: Patterns and Unique Characteristics / 41

Anna Hazan

The Profile of Local Governments in Israel / 53

Ronit Davidovich-Marton

Government Interests in Local Government Consolidation Efforts / 57

Ziad Abu Habla

The Contribution of Socio-Economic Factors to the Failure of the Local Government Consolidation Enterprise / 65

Rami Zeedan

Consolidation of Arab Local Governments in Israel: Three Case Studies / 79

Naief Abu Sharkeia

Organizational Culture in Arab Local Governments and its Impact on Administration / 87

Doron Navot and Elie Rekhess

Corruption, Democracy, and Patronage in Arab Local Governments / 93

The Konrad Adenauer Program for Jewish-Arab Cooperation

The Konrad Adenauer Program for Jewish-Arab Cooperation was established in 2004 by the Konrad Adenauer Stiftung and Tel Aviv University as part of the Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies. The Program is an expansion of the Program on Arab Politics in Israel established by the Konrad Adenauer Stiftung and Tel Aviv University in 1995. The purpose of the Program is to deepen the knowledge and understanding of Jewish-Arab relations in Israel through research, publications and documentation.

The Konrad Adenauer Program for Jewish-Arab Cooperation
Tel Aviv University
Ramat Aviv, Tel Aviv 69978

Tel.: 03-6409991
Fax: 03-6406046
E-mail: arabpol@post.tau.ac.il

ISBN: 978-965-7438-04-6
© All Rights Reserved
Tel Aviv University, 2010
The Konrad Adenauer Program for Jewish-Arab Cooperation

Graphic Design: Michal Semo-Kovetz, TAU Graphic Design Studio
Hebrew language editor: Nehama Baruch
English Translation: Renée Hochman
Arabic Translation: Targumedia
Cover Photos: Yaacov Saar, Government Press Office; Moran Ma'ayan / Jinee / Israel Sun
Cover Design: Michal Semo-Kovetz, TAU Graphic Design Studio
Printing: Meah – printing and production

The Arabs in Israel

Politics, Elections and Local Governance in the Arab and Druze Sector in Israel

Editors:

Ephraim Lavie and Arik Rudnitzky



TEL AVIV UNIVERSITY

The Moshe Dayan Center
for Middle Eastern and African Studies



Konrad
Adenauer
Stiftung

The Konrad Adenauer Program
for Jewish-Arab Cooperation

הבחירות המקומיות נערכו ב־11 בנובמבר 2008 ב־161 יישובים, מהם 54 יישובים ערבים ודרוזים. כעבור שלושה חודשים, ב־10 בפברואר 2009, נערכו הבחירות לכנסת השמונה־עשרה. שיעורם של הערבים והדרוזים מכלל בעלי זכות הבחירה בישראל היה 14%. בניגוד לאווירה הטעונה שאפפה את היישובים הערבים והדרוזים בבחירות המקומיות, אשר התבטאה בשיעורי השתתפות גבוהים ביותר ובתחרות עזה בין מועמדים ורשימות על מעמד הבכורה ביישובן, שררה ברחוב הערבי תחושת אדישות כלפי מערכת הבחירות לכנסת. הביטוי הבולט לכך היה ירידה נוספת בשיעור השתתפותם של האזרחים הערבים והדרוזים עד כדי שפל חסר תקדים: 53.4% בלבד. למרות זאת, גדל הייצוג הערבי והדרוזי בכנסת השמונה־עשרה בהשוואה לכנסת הקודמת במנדט אחד: מ־13 ל־14 חברי כנסת. הגורם המכריע לכך היה שיעור הצבעה גבוה במיוחד ברחוב הערבי למפלגות הערביות (82%) וצניחה חסרת תקדים בהצבעה למפלגות היהודיות־ציוניות (18%).

קובץ מאמרים זה בוחן שורה של סוגיות הנוגעות למערכות הבחירות המקומיות והבחירות לכנסת: היש קשר בין ההתנהגות הפוליטית של הערבים במישור המוניציפלי לבין דפוסי הצבעתם לכנסת? כיצד משפיעה התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות על דרכי ניהולן? האם המהלך לאיחוד רשויות מקומיות ערביות ודרוזיות הוכתר בהצלחה או נחל כישלון? כיצד משפיעות התפתחויות פנימיות בחברה הערבית, כגון פרסום מסמכי "החזון העתידי", על הפוליטיקה הערבית בישראל? איזה עתיד נשקף לשותפות היהודית־ערבית בפוליטיקה הישראלית? איך עשויה להשפיע התחזקות מחנה הימין בכנסת על מעמדם האזרחי של הערבים בישראל?

הקובץ נחלק לשני חלקים וכולל 14 מאמרים המבוססים על הרצאות שנישאו בשני כינוסים שנערכו באוניברסיטת תל־אביב מטעם תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי־ערבי במרכז משה דיין, אוניברסיטת תל־אביב. הכינוס הראשון נערך בנובמבר 2008, כשבוע לאחר הבחירות המקומיות, והכינוס השני נערך במארס 2009, כחודש לאחר הבחירות לכנסת השמונה־עשרה.

בין הכותבים נמנים חוקרים מן האקדמיה, אנשי מקצוע ופעילים בארגוני החברה האזרחית: זיאד אבו־חבלה, נאיף אבו־שרקיה, סלים בריק, רונית דוידוביץ־מרטון, מוחמד דראושה, רמי זיידאן, אנה חזן, דורון נבות, אילן סבן, מוחמד סואעד, עביר קובטי, אילנה קופמן, אריק רודניצקי, אלי רכס, ומרי תותרי.

ISBN 978-965-7438-04-6



9 789657 438046

הערבים בישראל
العرب في اسرائيل