

## חלוקת משאבים בישראל

מאת: אחמד סעדי

במסגרת פרויקט השסע-היהודי-ערבי קיים המכון הישראלי לדמוקרטיה סדרה בת 17 מפגשים בין אישים יהודים וערבים מהאקדמיה ומהפוליטיקה. במפגש האחד עשר נדונו דרכים לקידום מדיניות שוויונית בתחום הקרקעות, למציאת מענה הולם לצרכיה של האוכלוסייה הערבית בהקצאה ובתכנון ולקידום השיתוף של נציגים ערבים במוסדות שהחלטות בתחום מתקבלות בהם.

נייר עמדה זה שימש כבסיס לדיון בנושא.

טייטה זו נכתבה לצורך דיון בפורום של המכון הישראלי לדמוקרטיה. היא מעין תשובה על שאלה שהופנתה למחבר. לכן אין לצטט אותה או לראות בה את עמדתו של המחבר בתחום האי-שוויון או יחסי יהודים-ערבים בישראל.

### רקע כללי

מדינת ישראל מאז היווסדה מקיימת אפליה על רקע לאומי. אפליה זו מודעת, מתוכננת ושיטתית. ואילו קיומה מנוגד לאתוס הדמוקרטי, המושתת על ההנחה של שוויון מוחלט בין כל האזרחים בלא הבדל גזע, דת ומין. האפליה בישראל בחלקה ממוסדת ובחלקה היא תולדה של דעות קדומות, סטראוטיפים, אתנוצנטריות ומרחק חברתי. בטייטה זו הדיון יהיה בממד הראשון של האפליה. הבסיס האידאולוגי לאפליה הממוסדת לפי סמי סמוחה בספרו Conflict & Israel: Pluralism, הוא תולדה של העובדה שהציונות אינה עולה בקנה אחד עם מתן סטטוס שווה לערבים (עמ' 255). אף שסמוחה בכתביבתו המאוחרת יותר הצניע הנחה זו, היא עדיין תקפה. יש להניח, כפי שציין סמוחה, שעם הזמן יחול שיפור ניכר במצבם של הערבים, אולם הם לעולם לא יהיו שווי זכויות בישראל, בשל היותה מדינה יהודית. ישראלים רבים, הן במחנה הליברלי הן במחנה הימני, מעלים את הטיעון שהאפליה הממוסדת נגד הערבים היא תולדה של תרומה לא מספקת מצדם לטובת הציבור. במילים אחרות אי-גיוס הערבים לצבא הוא הסיבה העיקרית לחוסר השוויון, משום ששוויון בזכויות – במשאבים ציבוריים – צריך לשקף שוויון בחובות. למרות הפופולריות שתזה זו זוכה לה, היא רק באה לגונן על עמדה לא מוסרית, וספק רב אם מי שמעלה אותה אכן מאמין בתקפותה או נתן את דעתו על השלכותיה. אפשר להעלות בקיצור טיעוני נגד אחדים: מדוע הדרוזים, למרות שירותם בצבא, אינם נהנים משוויון זכויות? מדוע החרדים מקבלים חלק מהמשאבים הציבוריים העולים בהרבה על תרומתם לטוב הציבורי אף שאינם משרתים בצבא? והאם מי שמעלה טיעון זה מוכן לקיים שוויון מוחלט בצבא בהיותו אבן הבוחן למתן שוויון?

מעבר לוויכוח עקר זה, דיון בהשלכות של שוויון החובות על השוויון בזכויות עלה במהלך המאה התשע עשרה בעניין האוכלוסייה הענייה הן באנגליה הן בגרמניה. אף שקקשר הדיון היה שונה, השלכותיו רלוונטיות לענייננו. פוליטיקאים והוגי דעות רבים העלו את השאלה: באיזו זכות יכולים

הבטלנים – האנשים שהם כאבן רחיים בצוואר הציבור – לחרוץ את גורל האומה או להשתתף בהכרעות רחבות היקף? מסקנתם של לא מעטים הייתה שיש לשלול מהם זכויות מסוימות. אז, כמו היום בישראל, התנהל ויכוח על סוג הזכויות שיש לשלול. כיווני החשיבה גם הם לא השתנו בבסיסם, והם נעו מאיסור על השתתפות בהכרעות גורליות, דרך שלילת זכות הבחירה ועד לפיקוח על הריבוי הטבעי שלהם. ויכוח זה ננטש מאז שנות השלושים לאחר הקמת המדינה הקיינסיאנית.

ט"ה מרשל (Marshall), אחד התאורטיקנים החשובים של האזרחות, תיאר התפתחות תלת-שלבית של המשטר הדמוקרטי. **בשלב הראשון ניתנו זכויות אזרחיות: שוויון בפני החוק. בשלב השני הוענקו זכויות פוליטיות לכל האזרחים, כולל בני המעמדות הנמוכים והנשים. בשלב השלישי התפתחה האזרחות החברתית.** אזרחות זו קשורה בהתפתחות תפקידה של המדינה בהיותה המחלקת את המשאבים הציבוריים, או המפקחת על חלוקה זו. מרשל ציין כי שלושת ממדי האזרחות שווים, ואין לשלול אותם משום אזרח, כולל מי שפגע בציבור, דוגמת הפושעים. **האזרחות אינה קשורה בהתנהגות מסוימת שהפרט יבצע או יימנע מביצועה. זוהי זכותו של האזרח ואין היא ניתנת להפקעה.** כבר הקדמתי ואמרתי כי בישראל לא התקיים, וגם בעתיד לא יתקיים, שוויון לטענתו של סמי סמוחה במודל הדמוקרטיה האתנית האי-שוויון הוא רכיב בסיסי ביחסים שבין המדינה לערבים, אולם הוא לא העריך במדויק את ההשלכות של אפליה זו על מעמד האזרחי של הערבים. הפגיעה באזרחות של הערבים פירושה הענקת 'אזרחות מקוטעת' בלשונו של עזמי בשארה, או אזרחות מסוג ב', לערבים.

אפליה נראתה תמיד מנקודת מבטו של הקרבן בלתי צודקת ובלתי מוסרית. לשם דיון באפליה בהקשר זה לדעתי יש להבחין בין יחסים חברתיים המושתתים על כפייה ובין יחסים המבוססים על אמונה של האזרחים (כולל האזרחים סוג ב') בשוויון פרוצדורלי וצדק טכני (לעומת צדק מהותי). במקרה של הפלסטינים אזרחי ישראל דרישה לצדק מהותי איננה בגדר האפשר, ולכן יש לשאוף לשינוי במערך היחסים בין הרוב למיעוט כדי שישקף צדק טכני ושוויון פרוצדורלי. כלומר, **יש לתת ביטוי לערכים האוניברסליים מבלי שהדבר יפגע בתרבות או באמונה של אחת משתי הקבוצות.** שינוי מעין זה אינו מותנה רק בשינוי אמות המידה המעוותות הנהוגות בחלוקת המשאבים, אלא בעיקר הוא שינוי בתפיסה הכללית בעניין טיב היחסים בין הרוב למיעוט. להערכתנו, אם האליטות לא יזמו שינוי מעין זה, היחסים בין שתי האוכלוסיות יישארו יחסים אינסטרומנטליים תקינים פחות או יותר המתנהלים מעל לתהום של ניכור וזרות. אציין להלן תחומים חומריים אחדים שעשויים להוות צמתים בדרך חדשה ליצירת שוויון פרוצדורלי ולהשגת צדק טכני.

## יסודות של שינוי בהקצאת המשאבים

### 1. הקצאת קרקעות

המושג התוקפני 'גאולת האדמה' צריך לבוא לקצו הן בתאוריה הן הלכה למעשה. הדבר צריך לבוא לידי ביטוי בתחומים אחדים:

א) שינוי בתכניות המתאר של הרשויות המקומיות. השטח המוקצה לנפש ביישובי היהודים גדול פי שמונה מהשטח המוקצה לנפש ביישובים הערביים. כמו כן, בסקר שערכתי לפני כשנה עם ד"ר דני רבינוביץ ופרופ' אורן יפתחאל נמצא שבממוצע כ-60% מהשטחים שבבעלות התושבים הערבים

נמצאו מחוץ לתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות ביישובים הללו. יש לכלול את כל האדמות של התושבים הערבים בתחום תכניות המתאר של יישוביהם.

(ב) יש להקצות אדמות מדינה להקמת יישובים ערביים חדשים. למשל הקמת יישובים קהילתיים.

(ג) יש לשמור בקפידה על זכות הקניין ולהימנע במידת האפשר מהפקעת אדמות פרטיות. במידה שאין בררה אלא להפקיע אדמה פרטית, יש להעניק פיצוי מלא לנפגע, בקרקע חלופית (השווה לקרקע שהופקעה הן מבחינת הגודל הן מבחינת מעמד הבעלות) או בפיצוי כספי לפי מחיר השוק. על אף ההפקעה המסיבית של קרקעות בשנות החמישים והשישים, המדינה ממשיכה להפקיע אדמות של ערבים. על פי סקר שערכנו, 11% מהרשויות המקומיות הערביות דיווחו על פעולות הפקעה שיזמה המדינה מאז 1986.

## **2. בעלות על קרקעות**

יותר מ-90% משטח המדינה הוא בבעלות המדינה וקרן קיימת לישראל. אולם כבר החל תהליך של הפרטה בתחום, למשל בהעברת הבעלות דה-פקטו על אדמות הקיבוצים לידיהם. תהליך זה נראה בלתי נמנע באור תהליך הגלובליזציה וההפרטה. כלכלנים רבים, ובהם מילטון פרידמן, יעצו לישראל לפעול בכיוון זה. בתהליך כזה יש להחזיר את השטחים שהופקעו לבעליהם (הפרטיים או הואקף) ולהבטיח את זכות החוכרים. במידה שצעד מעין זה אינו אפשרי, יש לפצותם באופן מלא על אובדן רכושם. דרישה זו אינה דרישה מוגזמת: הרי יהודים רבים חזרו ותבעו את רכושם במדינות מזרח אירופה לאחר התמוטטות הקומוניזם. כמו כן, קיימות תביעות רבות של יהודים להחזרת רכוש וכספים נגד חברות ומדינות. הדרישה תואמת את העיקרון שבשמו פעלו ממשלות ישראל וארגונים יהודיים מאז שנות החמישים.

## **3. עקורים**

החזרת כל 'פליטי הפנים' אינה אפשרית. אולם יש להקפיד לפחות על החזרת העקורים שיש בעניינם החלטות בג"ץ, ובהם תושבי איקרית, ברעם וגבסיה, והעקורים אשר הוגלו מיישוביהם לאחר הפסקת האש האחרונה 1949-c כמו כן יש להקים קרן מיוחדת לשיקום השבים בכפריהם.

## **4. תקציבי הרשויות המקומיות**

הרשויות המקומיות הערביות סבלו מאפליה מכוונת ושיטתית מצד משרדי הממשלה, והאפליה המתמשכת יצרה פיגור בהתפתחותן. למשל, היחידה הכלכלית של מרכז השלטון המקומי בישראל קבעה בנייר עמדה שהוצג לפני שרי הפנים והאוצר בשנת 1990 כי הוצאה לנפש הממוצעת ברשויות המקומיות הערביות הייתה כשליש מסך ההוצאות הממוצעות לנפש ברשויות היהודיות. כמו כן, המענק שהעביר משרד הפנים ליישובים הערביים לפי מספר התושבים היה כשליש מסכום המענק שהועבר ליישובים יהודיים דומים. לכן לדעתי יש לא רק לפעול למען ביטול האפליה בתחום זה אלא לדאוג לאפליה מתקנת ליישובים הערביים כדי לסייע להם בהקמת תשתיות מודרניות.

## **5. השירות הציבורי ומוסדות הציבור**

- יש לעגן בחקיקה את שוויון ההזדמנויות ואת האיסור על אפליה בשירות הציבורי ובמוסדות הציבוריים.

- יש להקפיד על שקיפות, ניקיון כפיים ויחס שוויוני לכול.
- אפליה צריכה להיות עברה שיש עמה קלון, ויש להרחיק אנשים המואשמים בעברה זו מהשירות הציבורי לצמיתות.

## 6. מוסדות חינוך ותרבות

המדינה מקדישה משאבים רבים לחינוך, תרבות ומדע. ערבים שרוצים לזכות בחינוך (בעיקר אוניברסיטאי) ובשירותי תרבות חייבים להשיגם בשוק הפרטי או במוסדות יהודיים. בהיות הערבים אזרחים שווים זכויות, הם זכאים לאותם התנאים של עמיתיהם האזרחים היהודים. למשל, נוסף על תאטראות, מוזאונים, רשות השידור וכו', מוסדות תרבות המסובסדים על ידי משרד החינוך והתרבות, ובהם הבימה ויד ושם, יש לתקצב מוסדות ערביים (ולא מוסדות יהודיים-ערביים) – תאטרון, קרן לעידוד סרטים ומוזאון להיסטוריה ולתרבות הערבית בארץ. במידה ששני הצדדים ירצו בהקמת מסגרות משותפות יש להפריש את התקציבים מתקציביהן של שתי הקבוצות.

אשר לתחום החינוך, כמובן יש לפעול לשוויון בתקציבים המועברים לכל תלמיד באשר הוא. משרד החינוך נקט מדיניות אפליה חסרת תקדים נגד התושבים הערבים בשני תחומים: בתקציבים ובגיוס סגל – עמדותיו הפוליטיות של המתמודד הערבי על משרה בתחום החינוך (ונכונותו לשתף פעולה הן היום קריטריון חשוב לקבלה. לפיכך על המדינה לקבוע בפומבי ובמפורש קריטריונים שעל פיהם יתקבל אדם למשרת הוראה וקריטריונים שעל פיהם יהיה אדם פסול מלעסוק בהוראה. כמו כן, יש לפטר לאלתר את כל מי שמונו לתפקידי הוראה, ניהול ופיקוח מטעמים פוליטיים.

נוסף על כך, יש להקים בהקדם האפשרי אוניברסיטה ערבית שתפעל בין השאר לחקר החברה והתרבות הערבית ולפיתוחן. הקמת אוניברסיטה כזו חיונית במיוחד באור הניכור מהמוסד שרבים מהסטודנטים הערבים שרויים בו ובאור האפליה נגדם בתחומים אחדים. למשל, האוניברסיטות בישראל אינן מוכנות להכיר בוועדי הסטודנטים הערבים. ודוגמה אחרת, השירות בצבא הוא קריטריון בקבלת מלגות ומעונות בקמפוס, ולפיכך לסטודנטים יהודים יש יתרון על פני סטודנטים ערבים גם בתחום זה. סטודנטים עולים, כולם כמובן יהודים, זוכים להטבות מפליגות. בחלק מהמוסדות מעמדו של עולה נשאר תקף לעשר שנים. בשל המצב באוניברסיטות היום יש להקים מוסד שיותר בסטודנטים הערבים חוויית לימוד נעימה וחיובית, ותימנע מהם ההרגשה שהם אזרחים סוג ב'. מובן מאליו שהאמור לעיל אינו צריך לפגוע בזכותם של ערבים הרוצים ללמוד במוסדות יהודיים או להפך. כמו כן, יש לעודד שיתוף פעולה בין יהודים לערבים, אולם שיתוף כזה צריך לבוא מתוך עמדה של שוויון.

## 7. יתרונות חומריים למשרתים בצבא

הקריטריון של שירות צבאי מילא תפקיד באפליה על רקע לאומי. קריטריון זה שימש בתחומים שאינם קשורים בשום דרך שהיא לשירות עצמו, כמו למשל בנושא קצבאות הילדים. לכן יש לתחום את ההטבות הניתנות לאנשים ששירתו בצבא בהתאם למשך השירות, לתפקיד ולהשלכות ההכשרה שלהם בצבא על סיכויי היקלטותם בשוק האזרחי. למשל, אדם שזכה להכשרה מקצועית בצבא (בתחום ההייטק) לא יהיה זכאי להטבות נוספות בתחום זה בתום שירותו. ההטבות צריכות להינתן

בשכר, ואין לקשור אותן לתחומים אחרים, כגון משכנתאות. לדעתי עדיף להקים צבא מקצועי שבמסגרתו ייהפך השירות לקריירה.

### השלכות

בחברה הישראלית יש הייררכייה על רקע לאומי. הייררכייה זו היא בחלקה תולדה של מדיניות האפליה שנקטה המדינה. היות ששליטה במשאבים חומריים ורוחניים היא הגורם המרכזי והמכריע בריבוד, יש להצביע על מקורות האי-שוויון ולבחון אם הוא תולדה של מדיניות או תוצאה של תהליכים היסטוריים ותרבותיים. נקודת המוצא של ההצעות שהעליתי בטיוטה זו היא שמירה על ערכי השוויון והצדק הפרוצדורלי. **שמירה על הערכים האלה אינה משרתת את האינטרסים של הערבים בלבד אלא היא עוזרת ליצירת חברה בריאה יותר, צודקת יותר וגם מוסרית יותר.** כמו כן, ההצעות שהועלו יעזרו לא רק להקטנת האפליה במוסדות אלא גם לאפליה הלא רשמית.