

פתח דבר

ראשיתה של אסופת מאמרים זו בהצעה שקיבלתי לקראת סוף שנת 2018. הוזמנתי בידי כפיר כהן לוסטיג ממכון ון ליר ועינת פודחני מקרן רוזה לוקסמבורג להוביל פרויקט מחקר בנושא מעמד הכלכלי המשתנה של האזרחים הפלסטינים בישראל, והתמורות המתרחשות בתפקיד שאזרחים אלו ממלאים בכלכלה הישראלית. התקווה הייתה שהתמקדות מחקרית בתחום הכלכלי תביא איתה דרכי חשיבה חדשות על האי־שוויון בין האזרחים היהודים לאזרחים הפלסטינים ועל היחסים בין המיעוט הלאומי לבין המדינה. התמקדות בכלכלה עשויה להוסיף תובנות חדשות ושונות מאלה הקיימות בשיח השלט באקדמיה ובחברה האזרחית הפרוגרסיבית בדבר מעמד הפוליטי הנחות של הפלסטינים בישראל ושוורשיו ארוכי השנים בפרויקט הציוני. ואכן, דומה שהמדינה עצמה אימצה מבט חדש על תפקידה של האוכלוסייה הערבית בכלכלה, מבט שבחלקו קיבל השראה דווקא מהתפתחות המחשבה הניאור־ליברלית בכלכלות מתקדמות אחרות. לצד מדיניות שמטרתה להטיל משמעת על העובדים ועל האזרחים, ארגז הכלים הניאור־ליברלי שאומץ בעשורים האחרונים מכיל דרכים בונות יותר להגדלת תרומתם של אלה לכלכלה ולאוצר המדינה.

הדוגמה המובהקת בישראל לסוג זה של מדיניות – שידועה בעולם בכינוי "השקעה חברתית" – הייתה החלטת ממשלה 922, שאושרה בסוף שנת 2015.¹ במסגרת ההחלטה הושקה תוכנית חומש שמטרתה העיקרית הייתה להגדיל ולחזק את התעסוקה ואת הפיריון של כוח העבודה הערבי, ולרתום את כוח העבודה הזה למילוי צורכי הכלכלה הלא ערבית (מעסיקים יהודים ישראלים ומעסיקים מן העולם). חשוב לומר כי סטייה חדה זו מן המדיניות המסורתית – שבמסגרתה החינוך הערבי תוקצב בחסר, וכוח העבודה הערבי הודר ממשרות טובות במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי היהודי – לא הותנעה בידי פוליטיקאים אלא בידי כלכלנים ופקידים בכירים במשרד האוצר. הבנת הניסיון לקדם את השילוב הכלכלי של הערבים הפכה לעניין המרכזי שבו מתמקד הפרויקט שלנו.

1. זמן קצר לאחר שהתחלנו בעבודה על הפרויקט ראו אור שני מאמרים חלוציים שעזרו לנו להכיר את החלטה 922: מאמרו של אסא מרון (Maron 2019) ומאמרו של עמוס זהבי ודן ברזניץ (Zehavi and Breznitz 2019).

כשהתחלנו להעמיק בנושא, התברר לנו שהחלטה 922 לא פעלה בחלל ריק. קדמו לה תהליכי שילוב כלכלי לא פורמליים שהתרחשו בעקבות פעילות יוזמת (agency) של יחידים ערבים ושל משפחות ערביות מצד אחד, ושל מעסיקים לא ערבים מצד שני. הדבר עורר את סקרנותנו אשר למגמות פאיישוויון בין ערבים ליהודים שהסתמנו בשוק העבודה במהלך שני העשורים מאז שנת 2000. רצינו לבדוק מיהם הפלסטינים שנהנו מהגברת השילוב הכלכלי ומי נשאר מאחור. לא פחות חשובה הייתה השאלה כיצד לפרש את משמעות ה"שילוב" הכלכלי הן על רקע ההחמרה בנחיתותם של האזרחים הפלסטינים בתחומי הכוח והלגיטימיות, הן על רקע המשך ההפרדה המרחבית והחברתית שלהם.

העניין המרכזי השני שעמד במוקד הפרויקט היה הניסיון להבין את השלכותיהם של חידושים חשובים הקשורים בתוכנית החומש על הערים והכפרים הפלסטיניים, שהם יחידת היסוד של החברה הערבית בישראל. אחד החידושים הללו הוא העברת יישומם של אחדים מרכיבי החשובים של החלטה 922 לטיפולן של הרשויות המקומיות הפלסטיניות. רצינו לבדוק כיצד קרה הדבר הלכה למעשה, ומהם ההבדלים בין היישובים הערביים בכל הנוגע ליישום התוכנית. רכיב נוסף בפרויקט, אשר התמקד גם הוא ברמת היישוב, הוא סוגיית הדיור. הדיור הוא בסיס מטריאלי (להבדיל מתרבותי או פוליטי) מכריע בחיי המשפחה והקהילה ביישובים הערביים, ונושא זה לא נחקר דיו.

המחקר בנושאים הללו התחלק בין חברי וחברות הצוות, אני ועוד שלושה חוקרים, שלושתם מוכשרים ומסורים, שעבדו בפרויקט במשרה חלקית: ד"ר מהא אלתאג'י דגש, ד"ר אילת מעוז וד"ר עמיד סעאבנה. שניים מהם הצטרפו לפרויקט בשנת 2019 והשלישית ב־2020. ההתקדמות במחקר הואטה עם פרוץ מגפת הקורונה ב־2020. נראה היה אז שבשדה המחקר עלולים להתרחש שינויים קיצוניים לנוכח הנטל על תקציב המדינה והסימנים לכך שהשלכותיה של המגפה חמורות במיוחד בקרב האזרחים הפלסטינים. הדבר חיזק את כוונתנו המקורית – שתקופת המחקר לא תימשך מעבר לעשור השני של שנות האלפיים.

עבודתנו נמשכה בשנת 2021, והטיטות של רוב המאמרים הושלמו במחצית השנייה של 2022. עם אלה נמנו גם מאמריהם של פרופ' עמליה סער ופרופ' עמוס זהבי, חוקרים בכירים שלא היו חלק מצוות המחקר אך פרסמו קודם לכן מחקרים בנושאים מרכזיים לפרויקט שלנו והתנדבו לסייע לנו עוד בשלבי המחקר הראשוניים. מחקריהם תרמו תרומה נכבדה לעושר התיאורטי והאמפירי של קובץ מאמרים זה. תרומה חשובה תרם גם ד"ר מריק שטרן, שגם הוא לא היה חבר בצוות המחקר. מאמרו של שטרן הוא גרסה מורחבת של מאמר שפרסם בקיץ 2021 בנושא אירועי מאי 2021 האלימים (שטרן 2021), שהיו רגע מכריע ביחסי הערבים

והיהודים בישראל. במאמרו בספר זה שטרן מציע ניתוח רב ערך של ההשלכות החברתיות והפוליטיות של מה שהוא מכנה "שילוב כלכלי מרובד".

פרסום ספר מעין זה דורש השקעה גדולה של זמן ומאמץ מצד אנשים רבים. תודות מיוחדות לשני הגופים שמיימנו את המחקר – מכון ון ליר בירושלים וקרן רוזה לוקסמבורג. תודה גם לראש מכון ון ליר, פרופ' שי לביא, על תמיכתו המתמשכת בפרויקט, ולעינת פודחרני וד"ר כפיר כהן לוסטיג על היוזמה להקים את הפרויקט ועל ההכוונה שהם העניקו לו. אני מודה גם לד"ר טל כוכבי, לשעבר המנהלת והעורכת הראשית של ההוצאה לאור של מכון ון ליר. תודה מיוחדת לרונית טפיירו, ראשת ההוצאה לאור כיום, על מקצועיותה הרבה ותמיכתה החמה. תודה גם ליונה רצון, המפיקה האחראית היוצאת, על הטיפול המסור והמקצועי בהפקת הספר, ולהדר בן-יהודה, המפיקה האחראית הנכנסת, שהמשיכה לטפל במסירות בהבאת הספר לדפוס. תודה מקרב לב לחברי המערכת המדעית של הוצאת מכון ון ליר ולשופטים החיצוניים שסיפקו לנו משוב מועיל ובונה. ההוצאה מקיימת גם תהליך עריכה מקצועי ויסודי מאין כמוהו. תודתנו לשוני ליפשיץ, שתרגמה לספר מאמרים שנכתבו במקור באנגלית, ולענת ברנשטיין, עורכת הטקסט הקפדנית והמקצועית. חברי וחברות הצוות, ואני בראשם, מודים למכון ון ליר על שגייס לפרויקט ועדה מייעצת מצוינת, שחבריה העניקו לנו ממומחיותם והעירו הערות מועילות בשנתיים הראשונות של עבודתנו. בייחוד אנו מעריכים את העצות ואת דברי העידוד של פרופ' גדי אלגזי, ד"ר נגה דגן בוזגלו, פרופ' עזיז חידר, פרופ' נח לוין-אפשטיין, ד"ר ערווה סוויטאט, פרופ' משה סמיונוב ופרופ' יצחק שניל.

ואחרונים חביבים – תודתנו לבכירים רבים במשרדי הממשלה ובשלטון המקומי הערבי ומחוצה להם, אשר הסכימו באדיבותם הרבה להתראיין בעבור המחקר. לבסוף, אני חש צורך להרהר בקול בזעזועים העצומים שהתרחשו בשנים שעברו מאז תחילת הפרויקט. כבר הוזכרה כאן מגפת הקורונה. למגפה היו לא רק השפעות מעכבות על עבודתנו – היא גם חשפה את השבריריות העמוקה של החברה הפלסטינית בישראל בתחומי הכלכלה והבריאות. בד בבד היא יצרה לחצים תקציביים וכלכליים שהיו עלולים להוביל לצמצום תוכנית החומש ולהתנגדות להרחיבה מעבר לשנת 2020, המועד שבו היא תוכננה להסתיים (בפועל הוארכה התוכנית בשנה אחת נוספת).

הזעזוע הבלתי צפוי השני, שגם הוא הוזכר קודם לכן, התרחש במאי 2021, בעת הדעיכה הזמנית של המגפה. הכוונה לגל חסר התקדים של אלימות רחוב ערבית ויהודית ששטף את המדינה. באותם ימים נראה היה שהאירועים עלולים להעמיק את הקרע האתנו-לאומי באופן שלא יהיה ניתן לאיחוי. ואולם מייד אחר כך הוקמה ממשלת בנט-לפיד. הקואליציה החדשה צירפה אליה בפעם הראשונה בתולדות

המדינה מפלגה ערבית עצמאית, רע"ם. רע"ם ניצלה את התחרות העצומה בחברה היהודית בין מפלגות המרכז-שמאל לבין מפלגות הימין כדי לשאת ולתת על תוכנית חומש חדשה ויקרה יותר.² ואולם, לאחר 18 חודשים בשלטון נפלה ממשלת בנט לפיד וקמה הממשלה הנוכחית בראשות בנימין נתניהו, שמורכבת רק ממפלגות יהודיות ולא זו בלבד אלא שמפלגות לאומניות-דתיות קיצוניות ממלאות בה תפקיד מכריע. למרות זאת, הממשלה החדשה אישרה בתקציבה הראשון, בפברואר 2023, את המשך התקצוב של תוכנית החומש הקיימת. ואולם שישה חודשים לאחר האישור כבר דווח על תכנון של קיצוצים רוחביים בתקציב התוכנית, ולאחרונה הקפידו שר האוצר והשר לפיתוח הנגב והגליל את העברת הכספים לרשויות המקומיות הערביות. האיום הוסר לעת עתה (אוגוסט 2024), לאחר ההתנגדות התקיפה שהביעו גם מנהיגי הציבור הפלסטיני וגם השב"כ. אשר על כן, גורלן של ההקצאות לתוכנית החומש, נכון לשעת כתיבת הדברים, אינו ברור.³

הזעזועים הסוערים והמאיימים ביותר על החברה הפלסטינית ועל יחסי הערבים והיהודים בישראל מאז חתימת המחקר שלנו בסוף שנת 2019 ממשיכים לפקוד אותנו בזמן הבאת הספר לדפוס. מאז תחילת כהונתה מנסה הממשלה הנוכחית להכניס שינויים קיצוניים (חקיקתיים, משפטיים והתנהגותיים) באופיו של המשטר בישראל, שינויים שיש בכוחם להוסיף ולרוקן מתוכן את המעמד האזרחי והמרחב הפוליטי של האזרחים הפלסטינים. בה בעת נמשכת המלחמה שישראל עסוקה בה בעזה ובצפון בתגובה לפלישה ולטבח שביצע חמאס ב־7 באוקטובר 2023, והשלכותיה של מלחמה זו הולכות ומסלימות. כמו במלחמות קודמות ומוגבלות יותר בין ישראל לעזה, האזרחים הפלסטינים בתוך הקו הירוק מוצאים את עצמם גם הפעם במצב בלתי נסבל שבו אם יבחרו לבטא את עמדותיהם הלאומיות והפוליטיות בדרכים שמגיעות לאוזני הקהל היהודי, החופש והתעסוקה שלהם יעמדו בסכנה. האיומים שמקורם בממשלה שהחלה את כהונתה בסוף שנת 2022 גדולים ועמוקים כל כך עד שהם עשויים – שלא כמו הזעזועים הקודמים שנזכרו לעיל – לגרום להיווצרותו של סדר חדש ביחסי הערבים והיהודים בישראל. בין השאר הם עלולים לפגוע אנושות בשילוב הכלכלי של הערבים, אף שהוא מתיישב עם האינטרסים הכלכליים והפוליטיים של המדינה (היהודית). גם אם ההשלכות

2. התוכנית אושרה בהחלטות ממשלה שהתקבלו באוגוסט ובאוקטובר 2021.

3. על האיום בקיצוצים באוגוסט 2023 ראו אילן 2023; על האזהרות של השב"כ בתחילת 2024 ראו ויס 2024. בדיקת הכתבות הרבות בנושא התקציבים המיועדים לחברה הערבית, שבוצעה ב־8 באוגוסט 2024, מעלה שסוגיית הקיצוצים טרם הוכרעה. ראו "תקציב המדינה", ערבים בישראל: מידע רב תחומי, אתר OnePlace.

יתגלו בסופו של דבר כאפוקליפטיות פחות, קשה להימלט מן החשש שהנסיבות, התוצאות והתובנות של המחקר הנידון באסופה זו ייראו במבט לאחור כאילו הן שייכות למציאות שאינה קיימת עוד. אם החשש יתממש, במקום מחקר על תופעה אקטואלית מרתקת תהפוך עבודתנו להיסטוריוגרפיה.

מיכאל שלו

רשימת המקורות

אילן, שחר, 2023. "תוכנית החומש לחברה הערבית תקוצץ בעד 50%", כלכליסט, 23.8.2023.

ויס, דנה, 2024. "השב"כ במסר לממשלה: 'קיצוץ בתוכנית החומש למגזר הערבי – איום אסטרטגי לטווח הארוך'", N12, 14.1.2024.

שטרן, מריק, 2021. "שילוב מרובד ואלומות פוליטיות: מבט אחר על מאורעות מאי 2021", תיאוריה וביקורת (קיץ; פרויקט "אש בשדה קוצים"), עמ' 1–5.

Maron, Asa, 2019. "Translating Social Investment Ideas in Israel: Economized Social Policy's Competing Agendas," *Global Social Policy* 20(1), pp. 97–116.

Zehavi, Amos, and Dan Breznitz, 2019. "The Neoliberal Targeted Social Investment State: The Case of Ethnic Minorities," *Journal of Social Policy* 48(2), pp. 207–225.

מבוא: שילוב כלכלי בתנאים של כפיפות והפרדה

מיכאל שלו

בעשור שאחרי האינתיפאדה והמיתון של שנות האלפיים המוקדמות צמח דגם חדש של התערבות המדינה; מטרתו הייתה לקדם את שילובם של האזרחים הפלסטינים בכלכלה הישראלית.¹ הפרדיגמה המתפתחת של מדיניות ניאוליברלית והמחירים הכלכליים והפוליטיים שהמדינה משלמת על מקומם השולי של הערבים הביאו את כלכלני האוצר הקשוחים לנקוט צעדים חסרי תקדים כדי להרחיב את מנעד האפשרויות הפתוחות לפנייהם. מקצועות עילית ומקומות עבודה יוקרתיים, שמהם היו האזרחים הפלסטינים מודרים למעשה, חלקית או לחלוטין, פתחו עתה את דלתותיהם בפניהם. במבט רחב יותר אפשר לומר כי קובעי המדיניות הפנימו סוף סוף את הטענות שחוקרים ואקטיביסטים חברתיים טענו זה זמן ממושך – ששיעורים נמוכים של תעסוקת נשים ערביות, וכך גם הפריון והשכר הנמוכים של עובדים ערבים רבים, נובעים בעיקר מהיעדר הזדמנויות. הגישה החדשה גרסה שהיעדר זה נגרם מהפליה ממוסדת, אשר מגבילה את גישתם של הערבים להשכלה גבוהה ולהזדמנויות תעסוקה; וגם מקצה הרבה פחות משאבים ציבוריים לבתי ספר, לשירותים ולתשתיות ביישובים הערביים.

מטרת אסופת מאמרים זו היא לשפוך אור על הסיבות לשינוי הפרדיגמטי הזה ועל השלכותיו. חלק גדול מהמחקר המוצג בה מתמקד באבן דרך – תוכנית החומש שאושרה בסוף שנת 2015 בהחלטת ממשלה 922. עם השאלות הנשאלות בשבעת מאמרי הספר נמנות השאלות האלה: מהם יעדיה של מדיניות השילוב הכלכלי ומהם הכוחות שמניעים אותה? איך קשורה מדיניות השילוב הכלכלי לתהליכים רחבים יותר, ובכללם שינויים בכלכלה ובפרדיגמות של מדיניות כלכלית וחברתית? ומהן השפעותיו של השילוב הכלכלי על האי־שוויון בין ערבים ליהודים ועל הפערים בתוך החברה הערבית בישראל? יש גם שאלות שמתמקדות בהחלטה 922: מי יזם אותה ותמך בה? מדוע נבחרה מדיניות מסוימת ומדוע ננקטו דרכי פעולה מסוימות, ועל

1. המונחים "פלסטינים" ו"ערבים" משמשים במאמר זה לסירוגין כשמדובר באזרחי ישראל הפלסטינים. המונח "יהודים" מתייחס לכל האזרחים הלא פלסטינים שמזדהים עם הרוב היהודי.

שום מה הן הועדפו על פני אחרות? ובאילו מכשולים נתקל יישום התוכנית? ובמבט רחב יותר – מה אנו למדים מתוכנית 922 על מעמדם של האזרחים הפלסטינים בכלכלה, בחברה ובפוליטיקה של ישראל?

ארבעה ממאמרי הספר הם תוצר של פרויקט מחקר ייעודי שנעשה בחסות מכון ון ליר וקרן רוזה לוקסמבורג. שלושת האחרים נתרמו בנדיבות בידי חוקרים שעבודתם השתלבה בתוכנית המחקר שלנו במכון ון ליר (לפרטים בעניין זה ראו בפתח הדבר). מבחינה תיאורטית ומושגית, הספר רבגוני. מאמריו נשענים על גישות אנליטיות מגוונות, וכל אחד ואחת מן הכותבות והכותבים מציע את פרשנותו שלו. עם זאת, יש בין המאמרים נקודות חפיפה וסינרגיות חשובות שראוי לעמוד עליהן; וכולם מאירים את משמעותה של ההפרדה (סגרגציה) בין יהודים לערבים. המבוא הזה מחבר יחדיו ומרחיב תובנות וממצאים משבעת מאמרי הקובץ, והוא עושה זאת, כאמור, כדי להבין את הסיבות להנהגת השילוב הכלכלי בישראל ואת תוצאותיו והשלכותיו הרחבות.

חוקרי החברה בישראל ממשיכים להתווכח על הדרך הטובה ביותר להמשיג ולנתח את היחסים בין האזרחים הפלסטינים לאזרחים היהודים בישראל, אך יש ביניהם הסכמה רחבה על עצם מקומם הנחות של הפלסטינים בהיררכיות הכוח וההגליטימציה לעומת היהודים, וגם על כך שהנחיתות הזאת מעוגנת בפרויקט הציוני של המדינה ומשוקעת בפעולתם של מוסדות המדינה המרכזיים. בספרות המחקר יושם הרעיון המרכזי הזה בדרכים שונות. יש כותבים וכותבות שמבטאים אותו בעקיפין בהתייחסם למשמעות הגנרית של "הפליה" או "דחיקה לשוליים"; ואחרים נשענים על מודלים אנליטיים שמשווים את ישראל למדינות אחרות שמתקיים בהן סוג מובחן של משטר וחברה – דוגמאות בולטות לכך הן דמוקרטיה אתנית (Smootha 1990), מדינה אתנית (Ghanem 1998), אתנוקרטיה (Yiftachel 1999) וחברת מתיישבים קולוניאלית (Sabbagh-Khoury 2021).

לפי אותו קו מחשבה, כפיפותם של האזרחים הפלסטינים, והצד השני שלה – העליונות היהודית, נחשבות בדרך כלל לסיבה השורשית להדרתה הכלכלית המובהקת ולנחיתותה של האוכלוסייה הערבית. מלבד תחום הגיאוגרפיה, חוקרי מדעי החברה מקדישים מעט מאוד תשומת לב לנושא ההפרדה, שהיא המאפיין המכונן השני של יחסי ערבים ויהודים בישראל.² בעבור רוב רובם של אזרחי ישראל המציאות שבה הרוב הגדול של ערבים ויהודים מתגוררים ביישובים נפרדים והשאר מתגוררים בשכונות נפרדות היא טבעית ורצויה. הוא הדבר באשר למנגנוני הפרדה אחרים, ובכללם בתי ספר, מוסדות דת ושוקי נישואים נפרדים, וגם בעניין ההגבלה

2. למקרים יוצאים מן הכלל ראו כהן 2015; Cohen and Gordon 2018.

של שירות צבאי חובה, שחלה בעיקר על יהודים. ההפרדה במגורים הועמקה ונאכפה בידי המדינה מיום היווסדה במסגרת מערכת רחבה יותר של שליטה על המרחב וייהודו. לאחר מכן באו עימותים בין האזרחים הפלסטינים לבין רשויות המדינה שנסבו על תנאי ההפרדה, בייחוד התנאים שהיו קשורים בחלוקת הזכויות והמשאבים בין יהודים לערבים ביישובים, בבתי הספר וברשויות הדת.

בהגישנו כיצד ההפרדה בין ערבים ליהודים מעצבת מאפיינים חשובים של מדיניות השילוב הכלכלי – תכניה, האפקטיביות שלה והשלכותיה – מטרנו אינה להחליף הסבר על אחד באחר. גם הכפיפות וגם ההפרדה הן גורמים עם כוח הסברי מובחן. שימור העליונות היהודית הוא מניע חשוב לצמיחתה של מדיניות השילוב הכלכלי. בה בעת, שילוב כלכלי של האזרחים הפלסטינים מותנה למעשה בנכונותם להשלים עם מעמדם ועם כוחם הנחותים.³ עם זאת, ההפרדה משקפת חוסר איזון בחלוקת הכוח ואת הלאומנות היהודית המדירה, ויכולתה לתרום להסברת חוסר האיזון הזה מודגמת היטב על ידי השילוב הכלכלי.

המבוא מחולק לשלושה חלקים. הראשון מתחיל בתיאור הרקע ההיסטורי של השילוב הכלכלי; כאן מתוארות ומתפרשות החלטה 922 ותוכנית החומש שהיא השיקה. החלק השני, המפורט יותר, מחולק לשלושה סעיפים הדנים בהיבטים שונים של הזיקה שבין השילוב הכלכלי לבין ההפרדה בין ערבים ליהודים. בסעיף הראשון נטען כי הרצון לשמר את ההפרדה יכול להסביר כמה ממאפייניה התמוהים של התוכנית. בסעיף השני מוצגים מנגנוני ההפרדה למיניהם שהגבילו את הצלחתה של מדיניות השילוב הכלכלי. בסעיף השלישי נדונות השלכות השילוב הכלכלי על השעתוק של קהילות ערביות מופרדות ועל יציבות היחסים בין ערבים ליהודים. המבוא מסתיים בסקירת המאמרים המקובצים באסופה.

נקודות המוצא של השילוב הכלכלי

כבר מראשית הדרך חרג המישור הכלכלי מעקרון ההפרדה (ראו מאמרה של אילת מעוז). בתקופה "היישוב", אף שהמוסדות הציוניים, בהובלת תנועת העבודה, קידמו באופן פעיל את הפרדת האוכלוסייה היהודית מהאוכלוסייה הערבית בכלכלה ובתחומים נוספים, בכל זאת מגזרים מובילים במשק היהודי הפרטי הפרו את עקרון "העבודה העברית". אחרי הנכבה והקמת מדינת ישראל יושמה כפיפותם של האזרחים הפלסטינים באמצעות מערכות ממשל נפרדות לערבים וליהודים, ואילו

3. אף שהדברים נאמרים באמצעות מינוח אחר, שתי התמות האלה מנוסחות באסופה זו בבהירות במאמריהם של עמוס זהבי, אילת מעוז, עמליה סער ומריק שטרן.

ההפרדה בין יהודים לערבים הושגה באמצעות העברות אוכלוסייה ("טרנספר" פנימי) ושימור המרחבים הערביים כגטאות.⁴

תחת המגבלות הרבות האלה, הפלסטינים נאבקו לשרוד, ואם אפשר גם לשגשג. בתוך יישוביהם המופרדים הם יצרו שיטה מבוססת־משפחה שנועדה לספק מקומות מגורים לדורות החדשים. את השיטה הזאת הם גם טענו במשמעות שהפכה אותה לאבן יסוד הן בהמשכיות המשפחתית הן ביכולת העמידה הלאומית הפלסטינית (ח'מאסי 1990; Allweil 2017). בתחום התעסוקה, לגברים המפרנסים לא הייתה בתחילה כל חלופה לעבודה כעובדי כפיים אצל היהודים. כל עוד הם לא נתפסו כאיום תחרותי על כוח העבודה היהודי, השלימו היהודים עם נוכחותם ואפילו קידמו אותה בברכה, כדי למלא את צורכי הכלכלה היהודית ולמנוע תסיסה בקרב הפלסטינים (Shalev 1992). בתהליך הזה רכשו חלק מהעובדים הערבים מיומנויות מתגמלות יותר, הפכו לעצמאים וצברו חסכונות (Rosenfeld 1978; 1983). בחלוף הזמן התבטאה הסוכנות הכלכלית (economic agency)⁵ של האזרחים הפלסטינים בדרכים מגוונות יותר. לדוגמה, הורים ששילמו על חינוך ילדיהם בבתי ספר מקומיים פרטיים, ולאחר מכן באוניברסיטאות מחוץ לישראל, כדי להתגבר על ההזדמנויות המוגבלות שעמדו לרשותם בתוך מערכות החינוך הציבוריות; יזמים שפיתחו נישות רווחיות בתוך תעשיות כמו בנייה ותובלה, שבהן הם רכשו ניסיון קודם כשכירים; ודרכים שונות של תיווך כלכלי בין ישראל שבתחומי הקו הירוק לבין השטחים הכבושים (חידר 2021; Haidar 1995).

עזיז חידר, בספרו **מעמד הביניים הערבי־פלסטיני החדש בישראל** (חידר 2021), טוען באופן משכנע שהליברליזציה הכלכלית שהונהגה מאז שנות השמונים של המאה העשרים הרחיבה את טווח הפעילות היוזמת (agency) הערבית וזירזה את עליית מעמד הביניים הפלסטיני. (עם זאת, עמיד סעאבנה ואנוכי מראים במאמרנו המשותף, בניתוח מגמות השכר, כי בצד ההתקדמות הזאת התרחשו גם נסיגות חלקיות וכי ההתקדמות לא הייתה אוניברסלית). בתחילת שנות האלפיים חלה האצה בהשתתפות של נשים בכוח העבודה, וכן בניעות כלפי מעלה בקרב הדור הראשון של בוגרי מכללות ואוניברסיטאות. המגמות האלה התחזקו על רקע

⁴ Boger 2008; Robinson 2013; Bäuml 2017

⁵ המונח "פעילות יוזמת" או "סוכנות" (agency) מתאר את האפשרות שחברי קבוצות מקופחות, באופן אישי או קבוצתי, ינקטו פעולות שתכליתן להפחית או לאתגר את המגבלות המוטלות עליהם בשל כפיפותם.

הצמיחה הכלכלית הכמעט רצופה והירידה באבטלה בשנים שלפני פרוץ מגפת הקורונה ב־2020.⁶

נוסף על התמורות הללו חלו גם שינויים כלכליים מבניים, ואלו מילאו תפקיד חשוב ביותר בהרחבת ההזדמנויות של אזרחים פלסטינים להשתלבות בכלכלה הלא ערבית. ישראל אימצה אל חיקה את הגלובליזציה, והדבר הביא לכניסת חברות זרות לענפי תעשייה ושירותים מתקדמים ולעליית הקניון הצרכני הקוסמופוליטי. שני אלה יצרו מרחבי פעילות כלכלית חדשים "ניטרליים", שבהם הערבים חשו נוח יותר ובמקרים רבים אף התקבלו בברכה כעובדים. שינויים מגזריים כמו ההתרחבות של מגזר שירותי הבריאות, התרבות הרשתות הסיטונאיות וצמיחת מוקדי השירות הטלפוני הביאו איתם משרות חדשות שבהן ערבים יכלו, ואף רצו, לעבוד. יתר על כן, לנוכח המחסור בעובדים והגידול בעלויות העבודה, חברות הייטק – מגזר מבוסס ידע ומוטה ייצוא, שבשנת 2000 היה כבר הלב הפועם של מודל הצמיחה העולה של ישראל – החלו לגייס עובדים ערבים.

בד בבד, כפי שמפורט במאמריהם של עמוס זהבי ושל אילת מעוז, מומחים, עמותות וטכנוקרטס קראו למעורבות יזומה של המדינה בקידום שילובם של האזרחים הפלסטינים בכלכלה הלא ערבית, על בסיס ניאו-ליברלי. מאז שנות התשעים, כלכלנים ישראלים בתוך סוכנויות המדינה ומחוצה להן ממקדים יותר ויותר את תשומת הלב שלהם בפוטנציאל הלא ממומש של הקבוצות הערביות והחרדיות לתרומה לצמיחה של המשק הישראלי. אחת המטרות היא להניע רבים יותר מתוכם, בעיקר נשים, לעסוק בעבודה בשכר. בשנות האלפיים המוקדמות ננקטו לשם כך בעיקר צעדים "משמעתיים", לרבות קיצוץ בקצבאות במטרה לחולל מעבר "מסעד לעבודה". אולם כמו במדינות אחרות, גם בישראל התרחב במשך הזמן ארגז הכלים הניאו-ליברלי והחל לכלול גם מדיניות של "השקעה חברתית",⁷ המכוונת לא רק לעידוד ההשתתפות בשוק העבודה אלא גם לשדרוג ההון האנושי של כוח העבודה (Maron 2019; Zehavi and Breznitz 2019).

ראש הממשלה אהוד אולמרט היה האישיות הבכירה הראשונה שניסחה כיאות את ההיגיון שבבסיס מדיניות השילוב הכלכלי המכוונת לחברה הערבית. בנאומו הראשי בוועידת ראש הממשלה למגזר הערבי ביולי 2008 הצהיר אולמרט ש"הניסיון

6. יש לומר כי התנאים הנוחים הללו, שהתקיימו עד שנת 2020, התפתחו לאחר שני אירועים שגרמו להלם – האינתיפאדה השנייה והמיתון העמוק בשנים 2001-2003. המיתון הבא, בשנים 2008-2009, היה קל וקצר יחסית, ולא הייתה לו השפעה ניכרת על התעסוקה של האזרחים הפלסטינים.

7. למקורות מדיניות ההשקעה החברתית, משמעותה והשלכותיה ראו Jensen 2012.

לפתח, בתחום הכלכלי, את המגזר הערבי בנפרד מהכלכלה הישראלית הרחבה – לא נושא פירות". הוא הציע מדיניות חדשה ש"תהפוך את תת-המשק הערבי לחלק מהמשק הישראלי ותאיץ את היותם של הערבים חלק משולב בכלכלת המדינה כולה" (משרד ראש הממשלה 2008). התפיסה הזאת הייתה חדשנית ורדיקלית בכך שהיא קראה לסיום ההדרה של הערבים מרבים ממקומות העבודה בכלכלה ה"רחבה", כלומר הלא ערבית. נוסף על כך, אולמרט נטש את הגישה המסורתית כאשר הודה בקיומה של מדיניות מפלה לאורך שנים, הוקיע אותה בפומבי והבטיח למנהיגי הציבור הערבי שהם ימלאו תפקיד פעיל בקביעת המדיניות באמצעות דו-שיח ישיר עם מקבלי ההחלטות.⁸

במובנים אחרים, הגישה שנוסחה בידי אולמרט, וכן הגשמתה ושדרוגה לתוכנית 922, שמרניים מאוד. השילוב פותח הזדמנויות חדשות לערבים, אבל רק אם הם ממלאים את התפקידים הנדרשים בתוך המגזר היהודי (או המגזר הרב-לאומי) של המשק. שיטה זו פוטרת את המדינה מלהשקיע במובלעת הכלכלית הערבית, והיישובים הערביים ממשיכים להיות מודרים מהשיטות שהמדינה נוקטת מימים ימימה למען ההתפתחות הכלכלית של הפריפריה היהודית – הספקת קרקע ותשתיות, ביצוע השקעות ציבוריות וסבסוד השקעות פרטיות. בדרך זו השילוב עולה בקנה אחד הן עם המחויבות המתמשכת של המדינה לשמירה על העלינויות היהודית הפוליטית, הטריטוריאלית והדמוגרפית, הן עם האינטרס שלה להשתמש בתמריצים כלכליים כדי למנוע (או לפחות לרכך) קריאות תיגר או מהומות מצד האזרחים הפלסטינים (מצא 2020; Khalidi and Shehadeh 2017).

למרות ההיבטים שמצביעים על שימור ההדרה המתמשכת של הפלסטינים לטובת הרוב היהודי, יש לאסטרטגיה של שילוב כלכלי גם פוטנציאל פרוגרסיבי, הן חלוקתי הן סמלי. היא מספקת צידוק להשקעות של המדינה בהרחבת כוח העבודה הפלסטיני ובקידום יכולותיו היצרניות, והיא מלווה בהצהרות ובצעדים מעשיים כאחד המסייעים להשתלבותם של האזרחים הערבים בעיסוקים ובמגזרים מתגמלים שקודם לכן היו סגורים בפניהם. ההתערבויות הכלולות בתוכנית 922 חשובות גם משום שהן מעניקות סמכות רשמית להוצאה ציבורית חסרת תקדים על ה"מיעוטים", בניגוד למסורת שלפיה התקציבים המופנים למיעוט הערבי משקפים

8. לפרטים נוספים, לרבות תפקידו של הממסד הביטחוני בתיאום המדיניות של ממשלת אולמרט כלפי האזרחים הערבים (כחלק מהקמפיין שלו לנטרול מסמכי החזון שפורסמו בשנים 2006-2007) ראו מאמרה של אילת מעוז, וכן אצל מצא 2019. יוזמת אולמרט סוכלה בעקבות סדרת אירועים ששיאם היה ההפסד של מפלגת קדימה לליכוד בבחירות של פברואר 2009.

בעיקר את המחסור בכוח ובלגיטימציה הפוליטית שלו. ולא זו אף זו: בכוחו של שיח השילוב להעניק לאזרחים הפלסטינים מעמד כלכלי חדש, רחוק מתפקידם ההיסטורי כפרולטריון בשולי הכלכלה (Lewin-Epstein and Semyonov 1993; Khattāb and Miaari 2013). ממשלות בנימין נתניהו שכיחנו אחרי ממשלת אולמרט אימצו את המדיניות הזאת, והפלסטינים בישראל מותגו מחדש כ"מנוע צמיחה" לכלכלה.

אחד הפרדוקסים המוכרים – שנדונים במאמריהם של עמוס זהבי, אילת מעוז, עמליה סער ומריק שטרן – הוא שממשלות הימין הבאות, שאישרו את מדיניות השילוב הכלכלי ואחר כך המשיכו לתמוך בה, היו גם חוד החנית בשיח ובחקיקה המכוונת להנמיך ולצמצם את מעמדם וזכויותיהם האזרחיות והפוליטיות של האזרחים הפלסטינים. הדבר מרמז על כך שהשילוב הכלכלי הוא פרויקט ממלכתי שאינו כרוך בפרויקט פוליטי מסוים, יהא זה מכוון לפיוס או לדעה לגיטימציה. בהקשר של תוכנית 922, היוזמה קודמה במידה רבה ומכרעת בידי טכנוקרטים שגבישו ושיווקו אותה.⁹ הללו עקפו את המתח שבין שילוב כלכלי להדרה פוליטית בכך שהם הפכו את עצמם לאחראים לשילוב – שאותו הם הצדיקו במונחים א-פוליטיים – והשתמשו בקשריהם עם התקשורת ובסמכותם המקצועית כדי להטמיע את הנרטיב של "מנוע צמיחה", שגורס שהעלאת ההיקף ופריון העבודה של הערבים טובה ליהודים. הם גם השתתפו בהתייעצויות ובתיאום מאחורי הקלעים עם אנשים מן האליטות הערביות ושכנעו את רובם שהשינוי במדיניות צפוי להביא להם תועלת כלכלית ופוליטית.¹⁰

בגרסה המלאה של תוכנית החומש ("תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים"), שאושרה בשנת 2016, הוצגו ראיות רבות להפליה תקציבית נרחבת כלפי היישובים הערביים, ונכללו בה הצעות לשינויים טכניים באופן ההקצאה כדי להתגבר על ההפליה (לנושא זה אחזור בהמשך). חידוש נוסף היה שחלקים ניכרים מן ההוצאה הציבורית במסגרת התוכנית נותבו דרך הרשויות המקומיות הערביות, וגם האחריות לביצוע התוכנית הוטלה במידה רבה על רשויות אלו. הרשויות המקומיות הערביות הן המרחב החשוב ביותר בחברה הפלסטינית לגיוס פוליטי ולמתן חסות, אך הן גם מרחב שידוע באי־ציבותו הפיסקלית ובהיעדר המומחיות הטכנית והכוח הפוליטי

9. שני האישים החשובים ביותר היו איימן סייף, שעמד בראש הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים כמעט מאז הקמתה בשנת 2007 ועד לשנת 2018, ואמיר לוי, ראש אגף התקציבים במשרד האוצר בשנים 2013-2017. ראו גם מאמרה של אילת מעוז.

10. ראו בעניין זה מאמריהם של עמוס זהבי ושל אילת מעוז. בנייר עבודה מרתק, שלא זכה לתשומת הלב הראויה לו, איששו אמיר לוי ודניאל סוצ'י בפירוט את המודעות הפוליטית ואת התחכום של פקידי האוצר (Levi and Suchi 2018).

הדרושים כדי להצליח לחלץ משאבים מן הממשלה (חידר 2010; Rosenthal *et al.* 2018). תוצאותיו בשטח של חידוש זה נבחנות במאמרה של מהא אלתאג'י דגש. ארבעה רכיבים עיקריים שהיו כלולים בתוכניות חומש קודמות הורחבו בתוכנית 922: (1) שדרוג ההישגים הלימודיים של הערבים כדי לצייד אותם בכישורים ובמיומנויות שמתאימים לצורכי המעסיק; (2) הקלה בהגעה לעבודה באמצעות שיפור תשתיות התחבורה ביישובים הערביים (כבישים ואוטובוסים); (3) שחרור מספר גדול יותר של אימהות ערביות לעבודה בשכר באמצעות הקמה וסבסוד של מסגרות לילדים; (4) סיוע לערבים במציאת עבודה באמצעות מידע ו"העצמה" (ראו בעניין זה מאמרה של עמליה סער).

מבחינה אנליטית, חזון השילוב הכלכלי של הפלסטינים כפי שנוסח בתוכנית 922 מכיל שני רכיבים מובחנים: הסחרה (קומודיפיקציה) של העבודה והקרקעות ופרודוקטיביזציה (העלאת פריון העבודה). ההסחרה מתמודדת עם שני חסרים קיימים בהכללת האוכלוסייה הערבית בכלכלה הישראלית. הראשון הוא שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה הרשמי של חלקים מסוימים מקרב החברה הפלסטינית, בייחוד של נשים נשואות חסרות השכלה גבוהה. עניין זה נתפס כגורם בעל השפעה על העוני של המשפחה, ומכאן – על ההזדקקות לקצבאות. הפתרון הניאו-ליברלי הוא שהאזרחים יקבלו עליהם את האחריות לרווחתם ויתרמו כעובדים לחוסן הכלכלי שלהם עצמם, וכמשלמי מיסים לחוסן הפיסקלי של המדינה. חסר נוסף, מנקודת ראות ניאו-ליברלית, שהתוכנית מתמודדת איתו הוא התפקיד המוגבל מאוד ששוקי הקרקעות והדיור ממלאים בתוך היישובים הערביים ההומוגניים, שבהם גרים רוב רובם של האזרחים הפלסטינים. קובעי המדיניות הכלכלית מבקשים להצמיח את השווקים האלה כאמצעי להקלת המחסור בדיור ביישובים הערביים, אך בלי לחייב את המדינה להעניק להם קרקעות שבשליטתה או לשאת באחריות פיסקלית של ממש על השגת דיור (ראו מאמרו של עמיד סעאבנה). כאמור, הרכיב השני של השילוב הכלכלי הוא שיפור בפריון העבודה של הערבים. רכיב זה מתמקד בשדרוג ההון האנושי של פלסטינים הנכנסים לשוק העבודה כדי להגדיל את תרומתם לצמיחה הכלכלית. האמצעים לכך הם הגדלת ההשקעות במערכת החינוך הציבורית במגזר הערבי ומתן תמריצים לאוניברסיטאות, למכללות ולסטודנטים פוטנציאליים כדי לאפשר לרבים יותר לרכוש השכלה גבוהה בישראל. בהקשר זה בוגרי האוניברסיטאות הערבים מוצגים כפתרון למחסור בעובדים מקצועיים וטכניים מיומנים אצל מעסיקים יהודים ובינלאומיים, בייחוד במגזר ההייטק.

גם ההסחרה וגם השיפור בפריון העבודה משקפים את הגישה הניאו-ליברלית שאימץ משרד האוצר, שהיה הממונה הראשי על הפיתוח והקידום של תוכנית

922. אסא מרון ואנוכי, לצד אחרים, קושרים את עליית המדיניות והפרקטיקות הניאו-ליברליות בישראל ליעילותן בסיוע למשרד האוצר לבצע את צמד המשימות הראשיות שלו: ניווט הצמיחה הכלכלית ושמירה על כספי המדינה, מתוך ביזור האוטונומיה המוסדית של המשרד עצמו (Maron and Shalev 2017).¹¹ מנקודת מבט זו, החברה הפלסטינית היא לא רק מעצור לצמיחה הכלכלית הלאומית אלא גם עול כספי – בשל תרומתה הנמוכה יחסית להכנסות ממסים וההסתמכות הרבה שלה על קצבאות ועל צורות אחרות של סיוע מדינה מבוסס־צרכים.¹² על פי מודל ההשקעה החברתית, רכיבי ההסחרה והשיפור בפיריון העבודה שבתוכנית 922 מתמודדים עם שתי הבעיות האלה. כך, השתתפות נרחבת יותר של נשים בשוק העבודה מגדילה את הכנסת המשפחה מעבודה, וסביר לצפות שהיא תעלה משפחות רבות מעל לקו העוני; כוח עבודה ערבי משכיל ויצרני יותר משמעו שיעור נמוך יותר של פטור מתשלום מס הכנסה; והסחרת הקרקע והדירור מתוך יצירת התנאים המקדימים לכך – רישום פורמלי של הבעלות על הקרקע ורגולציה של השימוש בקרקע על ידי מנגנוני התכנון – יוסיפו גם הם הכנסות למדינה.

הפרדה ושילוב

ההפרדה היא גורם שאינו מוערך דיו, הן להבנת השילוב הכלכלי הן להערכת השלכותיו. הטענה הראשונה היא שתוכנית 922 גם מניחה את קיומה של הפרדה אתנו־לאומית וגם כוללת אמצעים, בייחוד סיוע בדירור, המכוונים לשמר אותה באופן אקטיבי. בעקבות זאת, על בסיס הראיות שנאספו במחקרים המוצגים באסופה שנוגעות לזיקות שבין שילוב להפרדה, מוצעות פה שתי הבחנות נוספות. הבחנה אחת היא שככל הנראה ההפרדה לא רק עיצבה את תוכניות השילוב אלא גם הגבילה את השפעתן. הדבר נכון הן באשר לאפקטיביות – הצלחתן בהשגת יעדי השילוב המוצהרים; הן באשר להשגת שוויון – הגשמת יכולתו של השילוב להפחית את הפערים בין אזרחים פלסטינים לאזרחים יהודים באמצעות קידום הניעות החברתית־כלכלית של הערבים. הבחנה שנייה היא שאף על פי שהשילוב אכן עשוי לסייע בשימור ההפרדה על ידי הצעת עבודה ליוממים ערבים, הוא גם מביא לתוצאות הפוכות; בכוחו לא רק לחזק את הסטטוס קוו של ההפרדה, אלא גם לפגוע בו.

11. לפירוש אחר של המניעים ליוזמת המדיניות שמאחורי תוכנית 922 ראו Talal 2022.

12. הדבר נכון גם לחברה החרדית, אלא שבניגוד לחברה הערבית, לחברה החרדית יש כוח פוליטי שמאפשר לה להתנגד להסחרה ולהעלאת הפיריון בקרבה ובכל זאת לקבל תמיכות מהמדינה.

ההפרדה והתכנון של תוכנית 922

ההגיונות של השילוב הכלכלי של האזרחים הפלסטינים ושל אימוץ ארגון הכלים של המדיניות הניאו-ליברלית בידי אנשי האוצר מסבירים יחדיו מאפיינים מרכזיים רבים בתוכנית 922, אך לא את כולם. הכללת סעיפים מסוימים בתוכנית והחסרתם של אחרים מצביעות על ההשפעה שהייתה להפרדה בין ערבים ליהודים על עצם תכנונה. שימו לב לשתי התמיהות שלהלן: (1) כפי שצוין לעיל, התוכנית כללה צעדים שנועדו להקל את המחסור במגורים ביישובים הערביים, מטרה שלכאורה אינה קשורה ליעד של הגדלת תרומתם של האזרחים הפלסטינים לצמיחה הכלכלית. איך אפשר להסביר זאת, ומדוע לא נעשה כל ניסיון להתמודד עם צורכי המגורים של הערבים באמצעות עידודם להשתתף בשוקי הנדל"ן המפותחים ביישובים היהודיים? הדבר היה מאפשר גם את שילובם הכלכלי על ידי העברתם למקומות שבהם יש שפע של הצעות עבודה; (2) מדוע שאפה התוכנית לשפר את הישגיהם הלימודיים של תלמידים ערבים רק באמצעות צעדים שנועדו לשפר את בתי הספר הערביים? לא נעשה כל ניסיון לעזור להם להתקבל לבתי ספר יהודיים חזקים יותר, שבהם יהיו להם הזדמנויות לרכוש הון חברתי ותרבותי שיש לו ערך בשוק העבודה היהודי.

שתי דרכי הפעולה שלא ננקטו – שילוב במגורים ושילוב בחינוך – עשויות להישמע היפותטיות לחלוטין. בפועל, שתיהן נהנו מתמיכה גלויה עוד קודם לתוכנית 922. הכוונה להצעת מדיניות מקיפה שהוגשה בידי שני כלכלנים יהודים ישראלים בולטים – ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר (ישיב וקסיר 2013) – מפת דרכים שבמובנים אחרים דווקא חזתה במידה רבה את תוכנית החומש. עידוד משפחות פלסטיניות לשלוח את ילדיהן לבתי ספר יהודיים או לעבור להתגורר ביישובים יהודיים הוא צעד הגיוני לגמרי במונחי הדוקטרינה הניאו-ליברלית ועל פי הגיון השילוב הכלכלי, אך הוא מאתגר בבירור את היסודות העמוקים ביותר של הסטטוס קוו בסוגיית ההפרדה. לפיכך סביר להניח שההצעות לא נכללו בתוכנית משום שאנשי האוצר שקידמו אותה היו מודעים לכך שצעדים קיצוניים שכאלה עלולים לסכן את אישורה ואת יישומה של תוכנית 922, שכן גם היהודים וגם הערבים יתנגדו להן.

דרך אחת שבאמצעותה אנשי השירות הציבורי שקידמו את תוכנית 922 יכלו להגן על השילוב הכלכלי מפני התנגדות הייתה להימנע מהובלת צעדי מדיניות שחורגים מן הקונסנזוס האידיאולוגי והפוליטי. דרך נוספת הייתה הימנעות מצעדים שרומזים על נדיבות תקציבית לערבים על חשבון היהודים. מנקודת ראות זו, מפתיע שמתכנני 922 תמכו בפומבי בביטול ההפליה התקציבית ("עיוותים" בלשונם) ובהחלפתה בתקצוב יחסי. בשיטה זו סעיפי התקציב אינם מייעדים סכום

כסף מסוים לחברה הערבית, אלא קובעים שהיא תקבל אחוז מסוים מכלל ההוצאה המיועדת לסעיף (למשל, על פי חלקם היחסי בכלל האוכלוסייה). בפועל, התקצוב היחסי בתוכנית 922 חל רק על סעיפים שנחשבו לא מעוררי מחלוקת, כגון השקעות בתחבורה הציבורית המקומית (שחדלה להיות נושא בוער ברוב היישובים היהודיים). יתר על כן, כמו מאפיינים אחרים של התוכנית, הקצאה יחסית הייתה חובה רשמית לחמש שנים בלבד. בתוכנית הבאה, שאושרה באוקטובר 2021, חזר מנגנון התקצוב לשיטת ההקצאות הכספיות המסורתיות.¹³ המחשה רלוונטית יותר לתפקיד שמילאו אינטרסים חומריים מנוגדים של ערבים ושל יהודים בעיצוב גורלה של תוכנית 922 קשורה לכוונת המתכננים להגדיל מאוד את המימון הממשלתי לשיפור החינוך העלייסודי במגזר הערבי. זו הייתה אחת ממטרותיהם החשובות ביותר, אך היה בה גם סיכון גבוה לנהנים היהודים מן הסטטוס קוו התקציבי, והללו הצליחו להטיל וטו על יישום הרפורמה.¹⁴ לסיום החלק הזה אשוב לשאלה כיצד כוחות הנטועים בהפרדה עיצבו את תוכנית 922. מנקודת מבט ניאוליברלית, קשה להסביר מדוע נכללו בתוכנית 922 התערבויות ממשלתיות במשבר הדיור ביישובים הערביים.¹⁵ שלא כמו ההשקעות החברתיות האחרות הכלולות בתוכנית, לא הייתה בהשקעה בדיור כל הבטחה לתרום לפרודוקטיביות של הפלסטינים ובכך להרחיב את תרומתם לצמיחה הכלכלית של ישראל. כפי שאילת מעוז טוענת במאמרה (וראו גם אצל עמיד סעאבנה), עצם

13. מעניין שהשינוי לא נעשה בגלל התנגדות מצד יהודים. סביר יותר שהוא שיקף את האינטרס הפוליטי של מפלגת רע"ם לזקוף לזכותה את ההקצאות הגדולות וחסרות התקדים שהיו מיועדות לחברה הערבית (ראו מאמרו של עמוס זהבי). נראה שההיגיון הפוליטי של תביעת הזכות (credit claiming) ניצח את האינטרס הפלסטיני הקולקטיבי בתקצוב יחסי.

14. אמיר לוי, שכזכור היה ראש אגף התקציבים בשנים 2013-2017, הסביר בריאיון שערכנו איתו אילת מעוז ואנוכי כיצד מרכז השלטון המקומי – שהוא עמותה של רשויות מקומיות שמייצגת במידה רבה את האינטרסים של תל אביב ושל ערים אמידות אחרות – הפעיל שדולה נגד הניסיון של אגף התקציבים לתעל הקצאות נוספות לחינוך העלייסודי הערבי. אגף התקציבים תכנן להעביר את הסובסידיות הממשלתיות לחינוך המקומי לעיריות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר. סוג זה של כריכת סיוע לערבים וליהודים יחד (bundling) נראה כאמצעי למתן את ההתנגדות מצד היהודים (Levi and Suchi 2018). ככלל, האופי האוניברסלי של מנגנון הסיוע לערבים שהאוצר ביקש לקדם היה יכול להקטין את הסיכון להתנגדות יהודית שמקורה עיונות כלפי ערבים. ואולם התברר שבמקרה הנדון המניע העיקרי היה כספי: העיריות היהודיות המועדפות נאבקו בהצלחה לשימור הסובסידיה שממנה הן נהנו בהסדר הקיים.

15. בריאיון שנזכר לעיל התבקש אמיר לוי להסביר את הכללת תחום הדיור בתוכנית החומש. זה היה הרגע היחיד במהלך הריאיון שלוי לא השיב מייד ובאופן קולח.

העובדה שהטיפול במחסור בדיור היה רכיב בלתי נפרד מתוכנית 922 מדגישה שפרויקט השילוב של תושבי היישובים הפלסטיניים בתוך "הכלכלה הרחבה" קשור קשר בל יינתק לכוונה לשמר את ההפרדה הנמשכת של היישובים האלה. למטרה זו שותפות האליטות הערביות והיהודיות כאחת.

כיצד ההפרדה מגבילה את השילוב ואת תועלתו

כפי שמציין עמוס זהבי בסוף מאמרו, במציאות של הפרדה נפגעת באופן קיצוני יכולתה של הניעות האישית בשוק העבודה להפחית את האי-שוויון בין ערבים ליהודים. אשוב ואומר: האזרחים היהודים והאזרחים הפלסטינים לא רק חיים ביישובים נפרדים אלא גם לומדים בבתי ספר נפרדים ובשפות אחרות, צועדים בנתיבים שונים לאחר סיום לימודיהם בבית הספר וכמעט שאינם מתחתנים ביניהם. כל ההפרדות האלה פוגעות ביכולתם של הפלסטינים להשתלב בכלכלה הלא ערבית כעובדים או כיוזמים. מי מהם שכן מצליחים – ההפרדה מגבילה את יכולתם להתחרות ביהודים על המשרות הנחשקות ביותר, על קידומם בעבודה ועל ההזדמנויות העסקיות הרווחיות יותר.

מדיניות השילוב הכלכלי אינה מטפלת בשני מכשולים שמקורם בהפרדה, שגם אינם מקבלים תשומת לב מספקת בגוף המחקר הכלכלי הצומח העוסק בחסמים להשוואת שכרם של ערבים ויהודים. ראשית, סביר להניח שהיתרונות הכספיים, החברתיים והסמליים הנובעים מהישארותם של הערבים ביישוביהם, וכן המחירים הכרוכים בחלופות אחרות, מונעים מרבים מאלה שמתאימים למשרות מכניסות ויוקרתיות להתחרות עליהן. שנית, לאזרחים פלסטינים שבוחרים לעבוד אצל מעסיקים יהודים קשה להצליח בתחרות על העמדות הנחשקות ביותר, כי חסר להם ההון החברתי והתרבותי שיש ליהודים מעצם היותם יהודים.

ההפרדה במקומות המגורים עוצבה בשני העשורים שבין הכרזת העצמאות לביטול הממשל הצבאי שהוטל על רוב המיעוט הערבי. המדינה השתמשה בסמכות ובאלימות כדי לדלל את האוכלוסייה הערבית, לקבץ אותה בתוך מובלעות קטנות, להקפיא את השטח שנותר לה למחיה ולקבע את התושבים במקומם (Yiftachel 2006). לפיכך סיגלו לעצמם הפלסטינים מערך פרקטיקות המאפשר בנייה עצמית של מגורים לדורות הבאים על קרקע ששייכת למשפחה. הפרקטיקות האלה מיושמות לפי עקרונות שהם גם פטריארכליים ("שלטון האב") וגם פטריליניאליים (חלים רק על הבנים ומחייבים את הנשים שמוצאן ביישוב אחר לעבור להתגורר ביישוב הולדתו של בן הזוג). הצירוף הזה, של הסדרים חומריים והסדרים חברתיים, מעודד זהויות ופרספקטיבות מקומיות חזקות, אורח חיים ממוקד במשפחה ותפקידים מגדריים מסורתיים (Forte 2003; Kanaaneh and Nusair 2010). מבחינה כספית,

בשיטת המגורים הזאת רוב המשפחות הערביות שמתגוררות ביישובים הומוגניים אינן נדרשות לשלם שכר דירה או להחזיר משכנתה.¹⁶ היתרון הכלכלי של "פטור" מהוצאות שותפות במגורים, שיש לו מתאם חלש עם רמת ההכנסה של המשפחה, עוזר לתחזק את התפקיד המרכזי של המשפחה הן כמנגנון תמיכה הן כמרכז החיים החברתיים.

לתנאים הכלכליים והחברתיים הללו יש השפעה מכרעת גם על סיכוייהם של האזרחים הפלסטינים להשתלב בכלכלה היהודית, וגם על עומק הפערים בשכר ובסטטוס חברתי בין הפלסטינים שמשתלבים בכלכלה היהודית ובין עמיתיהם היהודים. תנאי נפוץ לניעות כלפי מעלה הוא היכולת לעבור למקום שמוצעות בו הזדמנויות אטרקטיביות. האזרחים היהודים חופשיים יחסית לנוע מסיבות כלכליות בין יישובים. לעומתם, האזרחים הפלסטינים הרבים שגרים רחוק מהזדמנויות נחשקות אינם יכולים לנוע במרחב בקלות דומה. נוסף על אובדן התמיכה יקרת הערך שמעניקה שיטת הדיור המסורתית, המעבר כרוך בשינוי קיצוני בחיים החברתיים ובאובדן הקשר היומיומי עם המקום שמשמש בסיס לחיים הפרטיים ולזהות הקולקטיבית. וכדי להוסיף קושי על קושי, שתי החלופות לשינוי מקום המגורים הן בעייתיות: המעבר ליישוב יהודי עלול להיות כרוך בגילויי עוינות מצד התושבים היהודים ובגישה מוגבלת לשירותים כמו חינוך ופנאי (Shafir 2018). ראו גם מאמרו של מריק שטרן; וגם המהגרים ליישובים ערביים אחרים עלולים להיתקל בקשיים: שוק הנדל"ן של היישובים הערביים מוגבל, ובהיות התושבים רגילים להרכב אוכלוסייה קבוע ולשכנים שהם בני משפחה, הם נוטים שלא לקבל אנשים מבחוץ בסבר פנים יפות (להרחבה ראו מאמרו של עמיד סעאבנה).

נוסף על המגבלות שההפרדה מטילה על הישגי הערבים בגלל קיבועם במרחב, ההפרדה של בתי הספר הערביים – שהפכה אותם למטרות קלות להפליה תקציבית במשך דורות – מביאה להישגים לימודיים נמוכים ופחותי ערך לעומת ההישגים של בתי הספר היהודיים הלא חרדיים. כלכלנים, שלרוב מאמצים את גישת "ההון אנושי" ונוטים לפרש פערים בהשכלה כמכשול העיקרי בפני השילוב הכלכלי של הערבים (ראו בעניין זה מאמריהם של אילת מעוז ושל מיכאל שלו ועמיד סעאבנה),

16. מניתוח של סקרי הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 2017-2018 עולה שרק 23% ממשקי הבית הערביים שילמו דמי שכירות או משכנתה, לעומת 81% ממשקי הבית היהודיים. בקבוצת היהודים לא נכללו בניתוח משקי בית חרדיים, ובקבוצת הערבים לא נכללו הערבים תושבי מזרח ירושלים ודרום הארץ. לא נכללו גם כלל משקי הבית שיש בהם גמלאים בלבד.

מתעלמים מן התפקיד שממלא ההון החברתי והתרבותי במציאת עבודה ובזכייה בקידום בתפקיד.¹⁷

יהודים שעובדים במשק הלא ערבי נהנים בדרך כלל מרשת של קשרים חברתיים, חזקים או חלשים אך בעלי ערך, שטופחו כאשר הם גדלו בשכונות יהודיות, הלכו לבתי ספר יהודיים, שירתו בצבא עם יהודים ונישאו ליהודים. הקשרים החברתיים שנוצרים בסביבות המקבילות הערביות הם בדרך כלל חסרי ערך במקומות עבודה שמנוהלים בידי יהודים. יוצאות מכלל זה הן "נישואי ערביות" שנוצרו במשק הלא ערבי (כגון בתי מרקחת וקניונים), שבהן מתאפשר לערבים למצוא עבודה באמצעות "חבר מביא חבר". דרך אפשרית אחרת שעומדת לרשות הפלסטינים כדי לרכוש הון חברתי ותרבותי רלוונטי היא תהליך העבודה עצמו. במסגרת חקר מקרה מתמשך שהחל בראשית שנות השישים פגש האנתרופולוג הנרי רוזנפלד ערבים שבעת עבודתם אצל יהודים יצרו היכרות חברתית במקום העבודה ורכשו אוצר מילים ופרקטיקות עסקיות של יהודים, ואלה אפשרו להם להגיע למצב של ניידות תעסוקתית ואפילו להפוך לעצמאים (Rosenfeld 1978). עשרות שנים לאחר מכן ערכו יצחק שגל וחוקרים נוספים מחקרים שהתבססו על כימות כמה סוגים של "הון שילוב". אחדים מממצאיהם מרמזים כי הנכסים האלה, שנצברים במהלך עבודתם של ערבים עם מעסיקים יהודים או עם לקוחות יהודים, תורמים בסופו של דבר להישגים טובים יותר שלהם בשוק העבודה.¹⁸

אף על פי כן, גוף מחקר הולך וגדל בנושא היחסים בין עובדים יהודים לעובדים ערבים במקומות עבודה מעורבים, שנסקר באופן יסודי בידי אסף דר (2020), מראה שהקשרים החברתיים שנוצרים בין שתי הקבוצות נוטים להיות קלושים ושבריריים. כדי להתקדם, עובדים פלסטינים חווים לחץ להגיע לביצועים טובים יותר מהעובדים היהודים ולהסתיר את ערביותם, ועוד יותר מזה – את פלסטיניותם (ראו בעניין זה

17. החשיבות של הון חברתי מקבלת אישוש ממחקר רחב היקף שנערך לאחרונה בארצות הברית, דווקא בידי כלכלנים (Chetty et al. 2022). המחקר הראה שקשרי ידידות ברמת השכונה משפיעים עמוקות על ניעות השכר הבין-דורית.

18. נראה כי שני מחקרים חדשניים, האחד של יצחק שגל ונסרין חדאד חאג'־יחיא (Schnell and Hadad Haj-Yahya 2014), והשני של אילן שדמה, הישאם אבו־ראעיה ויצחק שגל (Shdema et al. 2019), הגיעו למסקנות שונות בעניין זה. יש להזכיר בהקשר זה את הקושי המתודולוגי להסיק קשרים סיבתיים על תהליכי שינוי מהשוואות בין יחידים שונים שנצפו באותה נקודת זמן, במקום לעקוב אחר אותם יחידים לאורך זמן.

את מאמרה של עמליה סער). בתחומי ההייטק הלחצים האלה גורמים בבירור לעובדים ערבים להעדיף תעסוקה בחברה זרה על פני עבודה בחברה בבעלות יהודית.¹⁹ לבסוף, התפקיד שממלא השירות הצבאי ראוי לתשומת לב מיוחדת, היות שהוא מעניק ליהודים שלושה יתרונות בשוק העבודה: האחד, בהיותו כור היתוך של החברה הישראלית, השירות הצבאי יכול לספק הון תרבותי רב ומגוון; השני, בהיותו מקום שצעירים יוצרים בו היכרויות וחברויות חדשות, השירות הצבאי מספק הון חברתי; והשלישי, בעשורים האחרונים הפך השירות הצבאי בעבור מיעוט מיוחס למקום שאפשר לרכוש בו "הון צבאי" ייחודי (Swed and Butler 2015), הכולל לא רק נכסים חברתיים וכלכליים אלא גם מיומנויות ספציפיות בעלות ערך רב בענפי טכנולוגיות המידע והתקשורת (ICT) ובתעשיות הביטחון (מעקב [surveillance] ונשק).

השילוב הכלכלי ותורמתו האפשרית לערעור היציבות

רוב הגורמים היהודיים שדוגלים בשילוב כלכלי רואים בו כוח שיכול לייצב את היחסים בין ערבים ליהודים. עם הגורמים האלה נמנים חסידי "השלום הכלכלי" מהימין הפוליטי; מומחים מהממסד הביטחוני שמחפשים דרכים להפחית את הניכור שהערבים חשים כלפי המדינה, הנשלטת בידי יהודים; וארגוני חברה אזרחית המקדמים שילוב כלכלי שוויוני מתוך חתירה לדו־קיום. במקום אחר בקשת הפוליטית נמצאים מבקרי השילוב בתוך החברה הערבית, המביעים דאגה מכך שהיתרונות החומריים של השילוב יסיטו את תשומת הלב של האזרחים הפלסטינים מן הצורך להיאבק למען זכויותיהם הקולקטיביות ולמען הכרה בזהותם הלאומית (לדוגמה, סוויטאט 2023).

בלי לפסול בהכרח את הטענות שלפיהן השילוב מחזק את הסטטוס קוו, חשוב לומר שאחדים מן המאמרים בספר דווקא מזהים בשילוב פוטנציאל לערעור היציבות. מריק שטרן, למשל, מצביע על כך שהעיוותים האלימים בין יהודים לפלסטינים שפרצו במאי 2021 היו קשורים קשר הדוק לשילוב. על פי ממצאים ותובנות נוספים העולים ממאמרי הספר, נראה שהשילוב עלול לאיים לאורך זמן על היציבות ביישובים הערביים הנפרדים, שהם אבן הפינה של החברה הפלסטינית בישראל. מדובר בשלושה תהליכים מובחנים זה מזה. ראשית, השילוב גרם לעלייה

19. הוכחות לכך יש בסקר שערכו אליקים כסלו ועבדאללה זועבי מבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית, שברוב אדיבותם שיתפו אותנו בממצאיהם. הממצאים טרם פורסמו.

בִּאִי־שוויון בתוך היישובים ולגידול בהגירה של ערבים אל יישובים יהודיים או מעורבים. שנית, השילוב יצר – בקרב הערבים והיהודים כאחד – מתחים בין מי שהרוויחו ממנו לבין מי שהפסידו. ושלישית, השילוב הצטלב עם התפתחות בעלת חשיבות רבה, אף שהיא אינה קשורה אליו – משבר הדיור הגובר ביישובים הערביים. להלן אדון בטענות אלה לפי סדרן.

האִי־שוויון המתגבר בתוך החברה הערבית ניזון בין היתר ממודל השילוב הכלכלי שגובש בתוכנית 922. השילוב חיזק מגמה שכבר הייתה קיימת ממילא של כניסה הולכת וגדלה של ערבים למעמד הביניים הפרופסיונלי. כזכור, המדינה קידמה התערבויות שתכליתן לשפר את בתי הספר הערביים, להרחיב את הגישה להשכלה גבוהה ולחבר בין מחפשי העבודה הערבים לבין מעסיקים שאינם ערבים. מנגד, גם קודם לתוכנית 922 וגם אחריה נעשו מעט מאוד מאמצים לקדם מקורות תעסוקה חדשים ביישובים הערביים או בקרבתם. התוצאה הייתה שחלקים גדולים מכוח העבודה הלא אקדמי, בייחוד נשים, נשארו בעבודות הקיימות שלהם, שברובן השכר נמוך.

המחקר הכמותי שערכנו (ראו המאמר של שלו וסעאבנה) מאשר את התוצאות הצפויות כאשר שתי המגמות האלה מוצבות זו בצד זו. השונות לפי מעמד ומגדר במידת השילוב הכלכלי ותוצאותיו תרמה להתרחבות פערי השכר בתוך החברה הערבית. בשנים 2005–2019 התפשטה ההשכלה האקדמית במהירות בקרב האזרחים הפלסטינים, בעיקר בקרב הנשים. בחלק מאותן השנים עלה השכר הממוצע היחסי של אקדמאים ערבים משני המינים, וכן עלה שכרם של גברים לא אקדמאים. בו בזמן ירד בעקביות השכר היחסי של נשים ערביות ללא תואר אקדמי, והדבר העמיק את האִי־שוויון המעמדי בקרב הנשים. אף שהממצאים שאנו מציגים במאמרנו מתייחסים לפרטים ולא למשקי בית, הם מרמזים שהפער בין הכנסת משפחות שבראשן עומדים שני מפרנסים פרופסיונליים ובין הכנסת משפחות שבראשן עומדים מפרנסים לא אקדמאים, גדל והעמיק אף יותר מן האִי־שוויון ברמת הפרט. בה בעת, כפי שעמיד סעאבנה מסביר במאמרו, מחסור גובר בקרקע משפחתית ובאפשרויות להרחיב יחידות דיור קיימות מונע ממספר הולך וגדל של צעירים ליהנות מן היתרון הכלכלי של קבלת סיוע מהמשפחה לצורך דיור.

עד כה שימש משטר הדיור כפצוי על האִי־שוויון בקרב הפלסטינים, משתי סיבות: האחת, אין כמעט קשר בין בעלות משפחתית על קרקע מלפני הנכבה לבין כוח ההשתכרות של משפחות פלסטיניות מאז 1948; והשנייה, הקרקעות המשפחתיות בכל היישובים אינן מרוכזות במקום אחד אלא ממוקמות ב"תפוזרת" כמעט מקרית ברחבי היישוב. תופעה זו מונעת יצירת שכונות נפרדות על פי מעמד בתוך היישובים הערביים (ח'מאסי 1990; וכן מאמרו של עמיד סעאבנה). העלייה

בהסחרת הדיור אצל הערבים בעקבות עסקאות שוק המחליפות את עזרת המשפחה מערערת את ההשפעות החלוקתיות של שני התנאים האמורים ומאיימת להנמיך דרמטית את רמת הדיור במשפחות מעוטות הכנסה. היא גם מובילה להגדלת מספר הערבים שמחפשים אפשרויות דיור באזורים יהודיים בפריפריה, שבהם אפשר להשיג דיור זול יחסית. לעומת זאת, למשפחות פלסטיניות שבראשן עומדים שני מפרנסים שנהנים מניעות בהשכלה ובשכר יש יכולת רבה יותר לעמוד במחיר של דיור ממוסחר. יתרה מזו, הירידה באפשרויות הדיור המסורתיות מערערת את ההיגיון הכלכלי המנחה זוגות צעירים ערבים משכילים ואמידים לבחור להתגורר ביישוב הולדתו של בן הזוג. צעירים אלה עשויים לשקול מעבר ליישוב אחר גם מסיבות לא כלכליות הקשורות ל"איכות חיים": כדי להימנע מנסיעות ארוכות לעבודה; כדי לברוח מן הצפיפות, מהתשתיות ומהשירותים הגרועים ביישובים הערביים; וכדי להתחמק מהשמרנות המשפחתית והמגדרית שמאפיינת את הקהילות הפלסטיניות הנפרדות.²⁰ גם הפשיעה האלימה הגוברת במהירות ביישובים הערביים מעודדת מעבר ליישוב יהודי.

ביטול חלקי של ההפרדה במקום המגורים (דה־סגרגציה), שאותו מובילים הדורות הצעירים בקרב האזרחים הפלסטינים, אינו תופעה חדשה (חליחל 2011). אך זו בביורור תופעה מתרחבת, שתוסיף ככל הנראה להתרחב אם לא יחולו שינויים בכל התנאים האחרים. המדינה ממשיכה לקדם צעדים להשאת הערבים בגטאות. היא עושה זאת במישורין, באמצעות הסדרים מוסדיים האוכפים שליטה יהודית במרחב; וגם בעקיפין, על ידי צעדים שמקדמות קבוצות לחץ (התושבים והרשויות של יישובים שהוקמו במסגרת "ייהוד" קרקעות) המתנגדות להרחבת של שטחים שמתגוררים בהם ערבים, או לשינויים בשימושים המותרים בהם, ועורמות קשיים באמצעים גלויים וסמויים כאחד (Shafir 2018).²¹ למרות הכול, כוחות השוק ממשיכים להניע הגירה של ערבים צעירים ליישובים שרוב אוכלוסייתם יהודית. נראה שדעות קדומות ואידיאולוגיה עוינת, שרבים מבעלי הבתים היהודים מחזיקים בהן, אינן מונעות ממרביתם למכור או להשכיר את דירותיהם לאזרחים פלסטינים.²²

20. מניעה של המגמה הזאת, וכן המתחים והדילמות הקשורים בה, מוצגים בבחירות בסדרה התיעודית "קרוב רחוק" ששודרה בערוץ כאן 11 ב־2021.

21. על תפקידם של היישובים האלה בבלימת יישומם של צעדים, ולו מוגבלים, שמטרתם לקדם את ההתפתחות הכלכלית המקומית ביישובים הערביים ראו במאמרה של מהא אלתאג'י דגש; וכן אצל Wesley 2013.

22. אין כמעט נתונים על המגמות הנוכחיות בהיקף ההגירה הנדונה כאן. עם זאת, יש לכך אינדיקציות מסוימות אצל בנטל ושאמי 2023.

אף שמגורים משותפים אינם נתפסים כרצויים בעיני ערבים או יהודים, בכל זאת הם יוצרים במקרים מסוימים דו־קיום בין שני המגזרים. כפי שכותב מריק שטרן במאמרו, סביר יותר שכך יקרה בקרב ערבים ויהודים ממעמדות הביניים הפרופסיונליים, ששואפים לסגנון חיים דומה וחולקים אינטרסים כלכליים משותפים בהגנה על ערך נכסיהם. אולם עיקר הניתוח של שטרן הוא זיהוי של ספירלה דיאלקטית הנוצרת על ידי השילוב הכלכלי ותוצאותיו המשניות, ובכללן ההגירה של הערבים. הנראות הגוברת של ערבים כחברים לעבודה, כמספקי שירותים, כצרכנים וכתושבים הופכת את ה"אחר" האנומלי והלא רצוי לבלוט יותר לעיני הרוב. בתקופות שהמתחים בין ישראל ובין הפלסטינים בשטחים מחריפים, הנראות הזאת מעוררת אצל היהודים "חרדת מעמד" (status anxiety) ועוינות. את הרגשות האלה מעצימים פוליטיקאים ופעילים פופוליסטים שנוקטים פרקטיקות של "פופוליזם מדיר", כלומר פופוליזם שמסרטט גבול ברור ובלתי עביר בין "העם היהודי" לבין כל קבוצה שאינה חלק ממנו, ותוקף כל מי שפועל נגד מדיניות הנובעת מההיגיון הזה (פילק 2006; 2018). שטרן סבור שזה מה שהצית את האלימות שנקטו יהודים במהלך מהומות מאי 2021 בפריפריה החברתית-כלכלית. מצד הערבים, ההתנהגות האלימה הייתה מרוכזת בערים מעורבות ותיקות, ואפיינה בעיקר אנשים שלא הרוויחו דבר מן השילוב הכלכלי ומצאו את עצמם בתחרות קשה יותר ויותר על דיור ומרחב עם יהודים.

האיום שהמשבר של מאי 2021 הציב לשילוב הכלכלי נבלם בידי בעלי עניין בקיומו של השילוב. עובדים ערבים שתלויים למחייתם בשילוב הכלכלי הפגינו ריסון עצמי, וכך עשו גם רוב מעסיקיהם. למעשה, כפי שכותבים גם אילת מעוז וגם מריק שטרן במאמריהם, תאגידים גדולים, מקומיים וזרים, שנשענים על כוח עבודה ערבי או מעורב ניהלו מסע הסברה פומבי שתמך בדו־קיום בשלום. אך שני החוקרים מגיעים למסקנות שונות באשר להשלכות הרחבות יותר. לדעת אילת מעוז, שילוב פלסטינים בכוח העבודה עשוי להעצים אותם. היא גורסת שגם תרומתם הכלכלית של הערבים, וגם האיום שהם עלולים להציב ליציבות בישראל כמתנגדים לשלטון, באים לידי ביטוי בסיכון הכרוך בהשקעה פיננסית בישראל בידי משקיעים מהעולם (סיכון שמתגלם בדירוגי אשראי). התגייסותם של העסקים הגדולים להגנת הדו־קיום הייתה סימפטומטית למינוף החדש הזה, ומעוז מניחה שהאזרחים הפלסטינים עשויים להשתמש בו בעתיד כדי לאתגר את כפיפותם הקולקטיבית למשטר הישראלי. מריק שטרן, בפרשנות אופטימית פחות, ממשיג במאמרו את עמדתם של הפלסטינים שמועסקים בכלכלה היהודית במונח "שילוב מרובד". זהו שילוב שהם יכולים לצאת נשכרים ממנו כיחידים אבל רק בתנאי שהם מקבלים את כפיפותם הקולקטיבית. ברוח דומה, עמליה סער מציעה במאמרה את המושג "אזרחות כלכלית" ומדגישה את הגבולות המבניים לשילוב הפוליטי של האזרחים הערבים.

הערת סיכום

טענתי העיקרית במבוא זה היא שמנגנוני ההפרדה הנהוגים בישראל בין ערבים ליהודים רלוונטיים הן להבנת הסיבות לאימוץ מדיניות של קידום שילובם הכלכלי של הערבים הן להבנת תוצאותיה של מדיניות זו. רוב הטיעונים וההוכחות שמובאים כאן נשענים על מאמרי האסופה. בה בעת, כותבי המאמרים מצביעים גם על גבולותיו של השילוב הכלכלי, שמקורם בשליטה היהודית במדינה ובהגמוניה של העקרונות והפרקטיקות הציוניים. היות שצורות ההפרדה השונות נובעות מפעולות חד-צדדיות של הצבא ושל זרועות אחרות של המדינה, חשיבותן של השליטה והכפיפות מודגשת ביתר שאת.

האם פירוש הדבר בשליטה והפרדה הן למעשה שני צדדים של אותו המטבע? שהן פועלות יחדיו כדי לשמר את מיקומו השולי של מיעוט שעצם נוכחותו סותרת את הדימוי העצמי של ישראל כמדינה יהודית וכדי להפחית מהלגיטימיות שלו? אני סבור כי ראייה דטרמיניסטית כזו היא מוטעית. כוחה מוגבל בשל סתירות בין "ציוניים" שונים לבין עצמם, וביניהם לבין אינטרסים חיוניים של הרוב. חברת מתיישבים, ישראל היהודית שואפת לשליטה על טריטוריה וגם לנראות מינימלית של הילידים הלא רצויים. ואולם כפי שכבר נאמר פעמים רבות, האינטרס הראשון מאתגר את האינטרס השני. שלילת מרחב המחיה של האזרחים הפלסטינים דוחפת חלק מהם לחפש בתים ביישובים יהודיים. בה בעת, האינטרסים הכלכליים והפוליטיים המשתנים של הרוב השולט דחפו אותו לא רק לקבל את השילוב הכלכלי של הפלסטינים, אלא גם לקדם אותו באופן יזום. הדבר הביא למפגשים נוספים בין ערבים ליהודים בתחומי העבודה, הצריכה והפנאי ועודד חלקים מקרב הדור העולה של הפלסטינים, כלומר בעלי מקצועות חופשיים, ללכת בעקבות חלומותיהם לניעות כלכלית ולשינוי סגנון החיים ולעבור לגור לצד יהודים.

מגבלה שנייה על חיפוש הסברים לשינוי במבנים סטטיים, בין שמדובר בשליטה יהודית ובין שמדובר בהפרדה בין ערבים ליהודים, היא ההתעלמות מן הפוטנציאל ל"סוכנות" (agency), או פעולות יוזמת, מצד מי שנדחקים לשוליים. ישנם הבדלים רבים בין פרטים, בין משפחות ואפילו בין קהילות מקומיות בכל הנוגע לאפשרויות – והאתגרים – של ניעות וניידות כלכליות ומרחביות. כמה מן ההבדלים מוסברים על ידי גורמים נסיבתיים כמו מיקום גיאוגרפי או הזמינות של קרקע משפחתית. כמו כן, יש המחפשים שינוי ויש השואפים לשמר את הסטטוס קוו. וכאמור, התנגדות מצד תושבים מקומיים תורמת להגבלת יישומם של הצעדים שקודמו בידי המדינה בשם השילוב הכלכלי ומתן מענה למשבר הדיור. התמקדותם של חוקרים ביקורתיים בשליטה האתנו-לאומית ורצונם להגביל או להסיר שליטה זו נוטה לעוות את עיניהם ולמנוע מהם לראות את הסוכנות היומיומית והלא הרואית

של יחידים ערבים ושל משפחות ערביות, שבאה לידי ביטוי גם בחתירה להשגת אינטרסים חומריים ומקומיים (ראו גם Haidar and Bar-Haim 2022). נראה שהחוקרים האלה משליכים את יהבם על אזרחים פלסטינים המתנגדים לכפיפותם הקולקטיבית והמפעילים סוכנות של התנגדות פוליטית, שמטרתה לא רק לאתגר את המבנים השולטים אלא גם לשנותם.

הספר הזה מספק הוכחות להיקפה של הסוכנות ה"בנאלית" בקרב אזרחי ישראל הפלסטינים, ולחשיבותה לא רק בקידום ההישרדות או הניעות הכלכלית ברמת המיקרו, אלא גם בעיצוב ובשימור של מבנים חברתיים ותרבותיים ברמת הקהילה. זאת ועוד, התנהגותם של האזרחים הפלסטינים, לרבות תגובתם לצעדים שהמדינה קידמה במסגרת תוכנית 922, מלמדת שהם מצדדים בהפרדה ורוצים בהמשך קיומה, גם אם הם מתרעמים על החלוקה הלא שוויונית של הזדמנויות, משאבים והכרה (recognition) בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים מופרדים.

ההתרעמות על האי-שוויון כמעט שאינה באה לידי ביטוי בפעולה פוליטית קולקטיבית. תחת זאת, לאורך כל שנות קיומה של מדינת ישראל ניצלו האזרחים הפלסטינים באופן אקטיבי את הפרדתם הן כהקשר הן כמשאב להתגברות על קיפוחם ועל נחיתותם באמצעות הסוכנות ה"בנאלית" שלהם. פרקטיקות יומיומיות מקומיות – בייחוד בתחום הדיור, התעסוקה ומשק הבית – משמרות ומשחזרות מאפיינים בולטים של החברה הפלסטינית בישראל, בכלל זה תפקידי מגדר והיררכיה דורית מסורתיים, מרכזיות המשפחה בכל תחומי החיים והומוגניות תרבותית ודמוגרפית מקומית. הישגים אלה נגזרים מן ההפרדה במגורים, המאפשרת לשמר נתחים גדולים של אוטונומיה מקומית. עם הביטויים לאוטונומיה הזאת נמנים המרכזיות של בריתות בין החמולות, הנפוטים בהתנהלות של המינהל הציבורי המקומי, ההישענות על דרכים מסורתיות ולא פורמליות ליישוב סכסוכים, הפעלת פיקוח חברתי, שגשוג הכלכלה הלא פורמלית ("השחורה") והתחזקותה של הפשיעה המאורגנת. ברמה הסמלית, היעדרה הפיזי של אוכלוסיית הרוב היהודי מן המקומות שבהם מתגוררים מרבית האזרחים הפלסטינים מאפשר להם לדמיין את עצמם כפלסטינים, ובמידה מסוימת אפילו לתייג את עצמם רשמית כבעלי זהות פלסטינית.²³

סיכומו של דבר, ההפרדה בין ערבים ליהודים בתחומי חיים רבים היא מאפיין בסיסי של החברה בישראל, לצד מעמדם וכוחם הנחות של האזרחים הפלסטינים

23. דוגמה נוקבת לכך היא שינוי שמות של רחובות שנעשה בידי מועצות מקומיות ערביות לשמות שמעלים במפורש את ההיסטוריה הפלסטינית ומעוררים את הזהות הפלסטינית (מילשטיין 2022).

בתחומי ליבה של החיים, למרות הקורפוס המשותף של זכויות ליברליות פורמליות (פלד ושפיר 2005). האתגרים שההפרדה מציבה לשילוב הכלכלי, והאתגרים שהשילוב הכלכלי מציב להפרדה, הם בסיסיים להבנת ההשלכות של תהליכי השילוב, המופעלים הן בידי שחקנים בשוק הן בידי הממשלה. יתר על כן, לקשר בין ההפרדה לבין השילוב הכלכלי יש השלכות עמוקות על עתידם של השניים. אין ספק שהחלטות מרחיקות לכת שמתקבלות בממשלה ובגופי מדינה אחרים – למן ריקון האזרחות הפלסטינית מתוך באמצעים כגון חוק הלאום ועד להשקעות חברתיות בשילוב הכלכלי של הערבים – מעצבות את העתיד. ואולם קביעה זו נכונה לא פחות גם למבני העומק של ההפרדה ושל האי־שוויון המבני מצד אחד, ולפעלנות היוזמת שבאה מלמטה מן הצד השני.

על הספר

השער הראשון, "שילוב כלכלי כמדיניות: התפתחות ומשמעות", עוסק במדיניות השילוב הכלכלי מתוך המשך הכפיפות וההדרה של האזרחים הפלסטינים. במאמרו "המדיניות החברתית־כלכלית בישראל והמיעוט הפלסטיני: ההשקעה החברתית ומגבלותיה בדמוקרטיה אתנית" מניח עמוס זהבי יסודות חשובים למאמרים הבאים אחריו. הוא עוסק בעיקר בתיאור מפורט של תוכנית 922, תוכנית החומש לשילוב כלכלי ערבי שאושרה בשנת 2015, ובניתוחה. זהבי גם מספק רקע מושגי ואמפירי ליחסים בין הפלסטינים ליהודים בישראל, שהם ההקשר שבו תוכננה מדיניות השילוב הכלכלי, ומראה שיכולתה של התוכנית לצמצם את האי־שוויון הכלכלי בין יהודים לפלסטינים מוגבלת. כמו כן, הניתוח של תוכנית 922 מדגיש מאפיינים הקשורים הן להיקפה של התוכנית הן לשיטותיה, שמבדילים בינה לבין תוכניות קודמות.

זהבי מתייחס גם לפרדוקס שבו מדיניות כלכלית משלבת אושרה דווקא בידי ממשלה שהייתה עוינת מבחינה פוליטית לחברה הערבית־פלסטינית ויזמה חקיקה אגרסיבית נגדה, ובראשה חוק הלאום. הוא גורס כי המניע לשילוב היה חומרי יותר מפוליטי, כלומר צורך דחוף בהשקעה ממשלתית לשם הגדלת ההיצע של עובדים ערבים שהפריון שלהם גבוה, עובדים שהיו דרושים במגורים חשובים בכלכלה הלא ערבית. לדעת זהבי, גם אם קידום השילוב היה עשוי להיטיב עם האוכלוסייה הפלסטינית, לא זה היה המניע לתוכנית. נכון, פקידי האוצר שפיתחו וקידמו את תוכנית 922 השתדלו לתאם באופן לא רשמי את עבודתם עם ראשי "הרשימה המשותפת" ועם ראשי רשויות מקומיות ערביות. הללו שיתפו פעולה עם התוכנית והצליחו לעצב כמה היבטים שלה כדי שיתאימו לסדר העדיפויות שלהם. אך התבוננות מעבר לנקודת הצומת של תוכנית 922 מראה שהמפלגות הערביות

מודרות כמעט תמיד מן האפשרות להשתתף בקואליציה, או שהן נדרשות לשלול או להסתיר מטרות פוליטיות שהן מעוניינות לקדם למען כלל הפלסטינים. בו בזמן, הפרדה כמעט מוחלטת במגורים ובבתי הספר מבטיחה את המשך נחיתותם של הערבים בשוק העבודה ומעודדת קבוצות לחץ של יהודים להתנגד למתן עדיפות לערבים בקבלת משאבים ציבוריים. מסיבות אלה זהבי מטיל ספק בהגשמת יכולתו של השילוב הכלכלי לסגור פערים בין ערבים ליהודים, גם אם יוקצה לכך תקציב גדול יותר וגם אם הכספים המוקצים יועברו הלכה למעשה.

אילת מעוז מנתחת במאמרה "הון/סיכון: מעמד המשתנה של אזרחי ישראל הפלסטינים בעידן הקפיטליזם הפיננסי-ביטחוני" את סיבותיו ואת תוצאותיו של השילוב הכלכלי. היא מסבירה את תוכנית 922 כמפגש בין שתי אסטרטגיות נבדלות. אסטרטגיה אחת מבקשת לגייס אזרחים פלסטינים ל"צבא הצמיחה לישראל", כדי למנוע איומים עתידיים על שגשוגם של היהודים. החשיבה הזאת התעוררה עם הליברליזציה הכלכלית והדוקטרינה הניאו-ליברלית, שאפשרו להתייחס אל הערבים כאל "הון אנושי" ולא כאל מתחרים, כפי שהיה לאורך השנים. היא מעודדת יחידים ערבים לשפר את השכלתם ואת מיומנותיהם וליהנות מתגמולים במשק היהודי. האסטרטגיה השנייה רואה בניעות הכלכלית של הערבים סוג של פיצוי וקואופטציה, ומטרתה למנוע מהם לקרוא תיגר על השליטה היהודית. בד בבד, מחוץ לתחום העבודה, נעשים מעשים שתכליתם לשמר את ההפרדה בין ערבים ליהודים.

מעוז מציעה ניתוח חדשני מבחינה תיאורטית. לפי הניתוח הזה, שיטת ההערכה והניהול של סיכונים, שהיא מרכזית בימינו הן לדוקטרינה הצבאית הן לקפיטליזם הפיננסי, מספקת תובנות על דרך פעולתו של השילוב ועל תוצאותיו. לכאורה, שני המניעים של המדיניות בישראל כלפי המיעוט הפלסטיני – שילוב כלכלי והדרה פוליטית – סותרים זה את זה. אבל הסתירה נעלמת אם מבינים שהמדינה פועלת כמשקיע שנשען על "גידור" (hedging). כך המדינה בונה מעין "תיק השקעות", שבו סוג אחד של סיכון מתאזן על ידי סוג אחר.

מהן התוצאות הפוליטיות הצפויות של פעולה זו? מעוז טוענת כי המשך הכפיפות וההדרה מבהיר לאזרחים הפלסטינים ולמנהיגיהם שבשילוב הכלכלי אין פוטנציאל לשינוי במשטר ההדרה של ישראל. אך למרות זאת, השילוב הכלכלי של הערבים הוא רכיב מרכזי במודלים העסקיים של בעלי ההון הגדולים בישראל, עד כדי כך שבמשבר שהתרחש במאי 2021 הם מיהרו לקרוא לדו־קיום בשל חששם לא רק מן המחיר המידי של אי־יציבות, אלא גם מן האיום החזק יותר – החשש שהאי־יציבות תערער את מעמדה הפיננסי הבינלאומי של ישראל. לנוכח אלה, טוענת מעוז, שילוב ערבים במגזרים המתקדמים והרווחיים של הכלכלה פותח לפניהם אפשרות ויכולת למנוף כוח מבני נגדי, ובכוח זה יש כדי לאתגר את השליטה היהודית.

השער השני, "איי־שוויון בשוק העבודה מנקודת מבט הצטלבותית", בוחן את האי־שוויון בשוק העבודה על פי הצטלבויות של מגדר ומעמד. מאמרם של **מיכאל שלו ועמיד סעאבנה, "איי־שוויון בעידן של שילוב כלכלי: אזרחים פלסטינים ואזרחים יהודים, 2001-2019",** מתבסס על ניתוח של נתונים מינהליים שנתיים שנאספו בשני העשורים שקדמו למגפת הקורונה. המאמר בוחן את התמורות בהשכלה, בתעסוקה ובשכר של ערבים ושל יהודים לאורך השנים שבהן השילוב הכלכלי של האזרחים הפלסטינים התפתח מתופעה ספונטנית לנושא מרכזי במדיניות הממשלתית. המאמר מסרטט תמונה הצטלבותית (intersectional) של השינויים ב־איי־שוויון בין ערבים ליהודים ובתוך החברה הערבית עצמה, בפילוח על פי מגדר והשכלה (מעמד).

במהלך פרק הזמן הנחקר (השנים 2001-2019) רכשו שיעורים גדלים והולכים מקרב המחזורים החדשים של אזרחים פלסטינים השכלה אקדמית, והדבר לווה בשיעורי תעסוקה גבוהים מאוד. אחרי שנת 2005 התקרבו התפלגויות השכר של ערבים בעלי השכלה גבוהה, גברים ונשים כאחד, להתפלגויות המקבילות בקרב היהודים. אך המגמה הזאת נבלמה כעבור לא יותר מעשור. באופן אירוני, אחרי שנת 2015 – השנה שבה הוכר השילוב רשמית כיעד של מדיניות – האי־שוויון בשכר בין ערבים ליהודים קפא (בקרב לא־אקדמאים) ואפילו העמיק (בקרב אקדמאים). הנסיגה הזאת במגמות הכלליות מתואמת עם השינויים בשכר לאורך הקריירה התעסוקתית של בני ובנות אותה קבוצת גיל. מתברר שגם אם ערבים ממחזור חדש מתחילים את עבודתם בשכר גבוה יותר מעמיתיהם היהודים, בחלוף הזמן היהודים עוקפים אותם. המסקנה היא שרכישת השכלה גבוהה כשלעצמה אינה מסוגלת לנטרל את נחיתותם ארוכת הטווח של הערבים, שמקורה במרחק גיאוגרפי מאפשרויות תעסוקה ובמחסור בהון חברתי ותרבותי. הללו מוסיפים להתקיים בגין ההפרדה בין יהודים לערבים במגורים ובתחומי חיים אחרים.

ממצאים עיקריים נוספים נוגעים לנשים הפלסטיניות הלא אקדמאיות. בהתאם לתקוותיהם של קובעי מדיניות השילוב, שיעורי התעסוקה בקרבן גדלו במידה רבה, ושיעור נמוך יותר מהן מועסק רק כמה חודשים בשנה. אולם אחרי שנת 2005 ירד שכרן בעקביות, עלתה האי־יציבות התעסוקתית שלהן, ושלא כמו שלוש קבוצות ההשכלה והמגדר הערביות האחרות – אצלן לא הצטמצם הפער בשכר בינן לבין העובדות היהודיות, אפילו לא באופן זמני.

עמליה סער, במאמרה "אזרחות כלכלית כנתיב 'א־פוליטי' להכלת הפלסטינים באתנוקרטית הישראלית", הציבה לעצמה שתי משימות. האחת, לבחון את משמעותו של השילוב הכלכלי הניאו־ליברלי בעבור הערבים והיהודים בתוך ההקשר שבו הוא מתקיים – שליטה יהודית, דיכוי זהותם הקולקטיבית של האזרחים הפלסטינים

והדרתם הפוליטית; והשנייה, להציג ממצאים ותובנות רלוונטיים לשילוב הכלכלי אשר זוקקו מתוך מחקרי שדה שנמשכו למעלה מעשור עם נשים פלסטיניות. סער טוענת שבצד ההדרה הגוברת של הפלסטינים בישראל מאזרחות פוליטית מלאה, השילוב הכלכלי מציע לנשים ערביות "אזרחות כלכלית" צרה, שמעניקה את הזכויות להיכלל בקהילת האזרחים בתנאי שהן תמלאנה את חובתן הניאו-ליברלית – להיות פרודוקטיביות ובמקרה הטוב גם בלתי תלויות בסיוע כלכלי מהמדינה.

על סמך תצפיות וראיונות עומק עם נשים פלסטיניות הנמצאות בשני הקצוות של המבנה המעמדי (השכלה והכנסה גבוהות לעומת השכלה והכנסה נמוכות), סער מפענחת את המשמעות שהן מעניקות לעבודה בשכר וכיצד זו מושפעת מן היחסים עם בן זוגן, עם ילדיהן ועם עמיתיהן. ממחקרה עולה שלנשים בעלות השכלה והכנסה נמוכות יש לכל היותר מחויבות מוגבלת לעבודה בשכר, בייחוד לתעסוקה פורמלית. בניגוד לניתוחים המצויים, שמעמידים במבחן זה מול זה הסברים כוללניים (למשל "תרבות" לעומת "הזדמנויות"), סער מגלה שבכל רגע נתון החלטותיהן של נשים יחידות משקפות שלל שיקולים. שיקולים אלה כוללים, מצד אחד, אפשרויות עבודה מוגבלות ולעיתים נצלניות, עלויות אפשרויות הכרוכות בתעסוקה מחוץ לבית (למשל אובדן של קצבאות ושל ייצור עצמי בבית) ולחצים ומשא ומתן הקשורים לתפקידים המגדריים שמוטלים על נשים נשואות ועל אימהות; ומצד שני – תקווה שהעבודה תספק הזדמנויות לקשרים חברתיים מחוץ לבית ותשביע את שאיפותיהן להגשמה עצמית. בקרב נשות קריירה ערביות מצליחות, מחויבותן לתעסוקה ורצונן להצליח בה אינם מוטלים בספק. בעניינן, ממצאי המחקר העיקריים נוגעים לאתגרים ולפגיעות הגלומים במצבן החריג של נשים ערביות הממלאות תפקידים בכירים ויוקרתיים. עליהן להתמודד עם בורות וחוסר רגישות מצד עמיתיהן לעבודה ולקוחותיהן היהודים באשר לזהותן ולאורח החיים שלהן, עם מתחים בבית לנוכח הסכנה שיראו בהן אימהות ועקרות בית שאינן מתפקדות כראוי, ועם תחושת איום מצד בן זוגן בשל הצלחתן.

השער השלישי, "קרקעות ודיור כמוקדי מדיניות ומנגנונים ריבודיים", מתמקד במדיניות בתחום הקרקעות והדיור ובתוצאותיה, ובתהליכים המתחוללים בתחום זה, מתוך הנחה שלשינויים המתרחשים בתחום יש השפעה על מבנה החברה כולה ועל היחסים בין חלקיה. מאמרה של **מהא אלתאג'י דגש**, "הרשויות המקומיות הערביות בכלכלה הניאו-ליברלית: מעבר להצלחה או לכישלון של החלטה 922", עוסק ביישומן של החלטות שאושרו בתוכנית 922 בכל הנוגע לדיור ולאזורי תעשייה. למדיניות שנקבעה בשני התחומים האלה יש שלושה מאפיינים ייחודיים: (1) ההיגיון שבבסיס אותה מדיניות סטה ממטרת הליבה של השילוב – קרי קידום של עבודת הערבים בכלכלה הלא ערבית – והתמקד במתן מענה לצרכים המקומיים;

(2) מימוש התוכניות האלה היה תלוי בהשגת קרקע ובאישורי תכנון, שניהם נקודות מחלוקת קבועות בין הקהילות הפלסטיניות לבין המדינה וביניהן לבין היישובים היהודיים השכנים; (3) מבחינה פרוצדורלית, תהליך היישום הוטל במידה רבה על הרשויות המקומיות הערביות.

המאמר מבוסס על חקר מקרים בארבעה יישובים – שניים בצפון (שפרעם וטמרה) ושניים במשולש (אום אלי-פחם וכפר קאסם). בכל המקרים שנבחנו הציעה תוכנית החומש לפוליטיקאים, לפקדי השלטון המקומי ולתושבים גם יתרונות וגם אתגרים – בכללם מתח אפשרי בין המרוויחים למפסידים. אלתאג' דגש מזהה ארבע סיבות לכשלים ביישום התוכנית: מחסור בקרקעות; חוסר יעילות והיעדר מומחיות של הרשויות הערביות המקומיות; חוסר רגישות תרבותית והיעדר תיאום מצד גופי הממשלה; והתנגדות מצד יישובים יהודיים וערביים שכנים. המחקר מגלה שגם התהליכים וגם התוצאות היו שונים מאוד מיישוב ליישוב, לפי הנסיבות. בין השאר הייתה השפעה למיקום הגיאוגרפי, להרכב האוכלוסייה, לבעלות על הקרקע ולשימושים הקיימים בה, לסיכויים הכלכליים בעבר ובעתיד ולפוליטיקה המקומית. יתרה מזו, האפשרות לקבל את העזרה שהמדינה הציעה טמנה בחובה, מבחינת היישובים, לא רק רווחים אלא גם עלויות. בקצרה, כל מקרה מדגים סוג אחר של תגובה מצד השחקנים המרכזיים: יש המקבלים את כללי המשחק שקבעו מוסדות המדינה ורוצים לקצור את הפירות, יש המאתגרים את המדינה, ויש גם מי שאינם מעוניינים בתוכנית – אם משום שהיישוב רשם לעצמו הישגים עוד קודם להופעתה, ואם משום שהאפשרות לתמרן נחסמה בשל התנגדות מבפנים או מבחוץ.

עמיד סעאבנה מתייחס במאמרו "ההשלכות הריבודיות של הצטמקות עתודות הקרקע ושל התפתחותו של שוק דיור ביישובים הפלסטיניים בישראל" לחשיבותו של הדיור בכל הנוגע למאפיינים סוציולוגיים מרכזיים של החברה הפלסטינית בישראל. על רקע משטר הדיור הייחודי הקיים ביישובים ערביים הומוגניים מאז הנכבה, סעאבנה מזהה מגמה הולכת וגוברת של הסחרה (קומודיפיקציה) של קרקעות ודיור. למגמה זו השלכות מרחיקות לכת. לאחר קום המדינה ב־1948 אפשרה הבעלות של הפלסטינים על שארית הקרקע הפרטית לבנות בתים לזוגות שזה עתה נישאו על קרקע שהייתה בבעלות משפחתו של בן הזוג. אלא שמאז שנות האלפיים, השילוב בין אוכלוסייה הולכת וגדלה ובין שטח שנשאר קבוע צמצם את עתודות הקרקע של המשפחות, והדבר הביא לידי צמיחת שוק דיור בחברה הפלסטינית. גורמים נוספים חיזקו את המגמה הזאת, בכללם הרצון של בעלי נכסים, יזמים מקומיים ואף של משקיעים יהודים מבחוץ להרוויח כסף, וכן שאיפתם של הדורות הצעירים להימנע מאי־ודאות ומקונפליקטים על ידי קביעת זכויות פורמליות למשאבי הדיור של המשפחה.

מדיניות הדיור שנקבעה בתוכנית 922 ביקשה להאיץ באמצעות מגוון מנגנונים את התרחבות שוק הדיור כפתרון למחסור בדיור. מנגנונים אלה כללו האצת הליך האישור לתוכניות בנייה; קביעת תמריצים חיוביים ושלייליים מתוך כוונה לעודד רישום פורמלי של בעלות על קרקע; ומכירת דירות ובתים חדשים שנבנו על אדמות מדינה. התפתחויות אלה ואחרות מקדמות את תהליך ההסחרה, אשר חותר תחת האוטונומיה הפלסטינית, המתבססת על הסדרים לא ממוסדים. ההסחרה המתגברת גם מקטינה את תפקידו של הדיור בשחזור אורח חיים ממוקד־משפחה ובשימור ההומוגניות של הקהילה המקומית.

סעאבנה מקדיש תשומת לב מיוחדת להשלכותיה של ההסחרה על הריבוד ועל ההפרדה בין יהודים לערבים (סגרגציה). מספרם הגדל של זוגות צעירים שנדרשים לשלם על דיור מגביר את הזיקה, שהייתה חלשה עד כה, בין אפשרויות הדיור לבין רמת ההכנסה (של הזוג ושל ההורים) וגם מעמיק את האי־שוויון הבין־דורי. מתאם חזק יותר בין ערך הנכסים של משקי בית בתחום העבודה לערכם בתחום הדיור יטיל עול כבד על משפחות שהכנסתן נמוכה. בה בעת הוא ירחיב את ההזדמנויות הפתוחות לפני בעלי הממון ובכך יעמיק את האי־שוויון המעמדי בתוך הקהילה. לבסוף, צמצום העזרה המשפחתית בדיור והרחבת תפקידם של השווקים פוגעים בהפרדה במגורים על ידי עידוד יחידים לעבור להתגורר ביישובים יהודיים או מעורבים.

את הספר חותם השער הרביעי, "השלכות השילוב הכלכלי על יחסי ערבים-יהודים", שבו מופיע מאמרו של מריק שטרן, "שילוב מרובד: הכלה ניאוליברלית, פופוליזם מדיר ואירועי מאי 2021". שטרן מנתח אירועים חשובים שהתרחשו מחוץ לתקופת המחקר של הספר כדי לעמוד על השלכות השילוב הכלכלי שלא נדונו במאמרים האחרים. התייחסות זו – בעיקר למהומות במאי 2021 אך גם להכללת מפלגת רע"ם בממשלת בנט־לפיד – מאפשרת דיון שמעניק למאמר אופי של מעין פרק סיכום.

שטרן עומד על הדיאלקטיקה המרחבית והפוליטית של השילוב הכלכלי. העוגן המושגי של ניתוחו, "שילוב מרובד", מדגיש שהשילוב הכלכלי של הערבים בתוך הכלכלה היהודית ממשיך להתקיים בד בבד עם מבנים שמקפחים את האזרחים הפלסטינים ועושים להם דה־לגיטימציה: הפלסטינים נדרשים להשיל מעליהם את זהותם בכל התחומים שבהם מתקיימת אינטראקציה בינם לבין הרוב היהודי. כרקע אמפירי לניתוח, המאמר מתאר מגמות של עלייה בהשכלה, בעושר הכלכלי ובתעסוקה בקרב הפלסטינים אורחי ישראל בשני העשורים הראשונים של שנות האלפיים. שטרן מדגיש שלצד הפרופיל התעסוקתי המשתנה והמשתפר, המגמות הללו הגדילו במידה רבה את נראותם של הערבים במרחבים יהודיים. ואולם,

ההגירה ההולכת וגדלה של ערבים ליישובים יהודיים – בעקבות מחסור בדיוור ובשל התפתחות שאיפות לסגנון חיים אחר – מפירה את נורמת ההפרדה, הממלאת תפקיד מרכזי בשמירה על ההיררכיה האתנו־לאומית בישראל.

הדינמיקות הכלכליות והמרחביות הללו תרמו לעלייתו של מה שמכונה "פופוליזם מדיר" בפוליטיקה הארצית, המקומית והאזורית. פופוליזם זה הגביר את ההתנגדות בקרב האזרחים היהודים לנראות ולניעות הכלכלית של האזרחים הפלסטינים. מן הצד הפלסטיני, חוויית הדחיקה לשוליים בזמן מגפת הקורונה והדרתם מהשתתפות בקואליציה הממשלתית הן שהזינו את תחושת המרירות. הדיאלקטיקות המקבילות בחברה הערבית ובחברה היהודית שופכות אור על הגיאוגרפיה של האלימות שפרצה במאי 2021. העימותים הגיעו לשיא באזורי הפריפריה, שבהם שני המגזרים חשו שאינם מרוויחים, ואולי אף מפסידים, מהשילוב הכלכלי הניאו־ליברלי; וכן בערים המעורבות העניות יחסית, שבהן שני המגזרים נאבקים גם על השליטה במרחב המקומי.

שטרן סבור כי אף על פי שהסתירות הקיימות בשילוב המרובד חושפות אותו לתגובת נגד, האתגורים שנמנו לעיל הם היוצא מן הכלל ולא הכלל. הוא מצפה שהעסקים החזקים שמרוויחים מן השילוב ימשיכו לקדם אותו ולהגן עליו. בקרב האזרחים הפלסטינים, יש רבים שעשויים ליהנות מן הרווחים הנגזרים מניעות כלכלית אישית. זאת ועוד, הפוליטיקאים הערבים שהצטרפו ל"ממשלת השינוי" באמצע 2021 הוכיחו שאפשר להשיג הישגים אינסטרומנטליים גדולים בזירה הפוליטית, כל עוד הם פועלים על פי חוקי המשחק שקובע הרוב. כאמור, הדבר מחייב אותם להסוות את זהותם הפלסטינית ולהסתיר את מורת רוחם מפני ההגמוניה היהודית.

רשימת המקורות

בנטל, בנימין, ולביב שאמי, 2023. "דפוסי הגירה בערים המעורבות בישראל: היבטים חברתיים־כלכליים", נייר מדיניות 06.23, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דר, אסף, 2020. "מרחבי עבודה משותפים: עובדים יהודים וערבים בארגוני עבודה בישראל", מחקר מדיניות 142, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

חידר, עזיז (עורך), 2010. קריסת הרשויות המקומיות הערביות: הצעות להבניה מחדש, ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.

—, 2021. מעמד הביניים הערבי־פלסטיני החדש בישראל: היבטים כלכליים, חברתיים־תרבותיים ופוליטיים, תל אביב: מכון וולטר ליבך לחקר הדו־קיום היהודי-ערבי ומרכז תמי שטינמן למחקרי שלום, אוניברסיטת תל אביב.

חליחל, אחד, 2011. "חסמים ומניעים להגירה פנימית בקרב ערבים אזרחי ישראל", ראסם ח'מאסי (עורך), *ספר החברה הערבית בישראל: אוכלוסייה, חברה, כלכלה (שנתון סטטיסטי)* 4, ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 63-80.

ח'מאסי, ראסם, 1990. *תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל*, תל אביב: המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון.

שיב, ערן, וניצה (קלינר) קסיר, 2013. "שוק העבודה של ערביי ישראל: סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות", החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב ובנק ישראל.

כהן, ינון, 2015. "פוליטיקה מרחבית ופערים בין יהודים לפלסטינים במחוזות בישראל", *סוציולוגיה ישראלית* 17(1), עמ' 7-31.

מילשטיין, מיכאל, 2022. "ה' באייר פינת יום הנכבה: בלי לחכות למשרד הפנים, הערים הערביות פונות להנצחה אלטרנטיבית", *הארץ*, 2.11.2022.

מצא, דורון, 2019. *מדיניות ישראל כלפי אזרחיה הערבים-פלסטינים: שורשים רעיוניים, תפיסות מעצבות ומנגנוני ביצוע*, ניו יורק: Israel Academic Press.

—, 2020. "מדיניות ישראל כלפי אזרחיה הערבים-פלסטינים: שורשים רעיוניים, תפיסות מעצבות ומנגנוני ביצוע", *חוסן לאומי, פוליטיקה וחברה* 2(1), עמ' 111-117.

משרד ראש הממשלה, 2008. "ראש הממשלה השתתף בוועידת ראש הממשלה למגזר הערבי שהתקיימה בחיפה", אתר משרד ראש הממשלה, 10 ביולי.

סוויטאט, ערווה, 2023. "נדל"ניזיה של המולדת: התפנית במדיניות התכנון כלפי החברה הערבית בישראל", *מנבר* 8.

פילק, דני, 2006. *פופוליזם והגמוניה בישראל*, תל אביב: רסלינג.

פלד, יואב, וגרשון שפיר, 2005. *מיהו ישראלי: הדינמיקה של אזרחות מורכבת*, בתרגום מיכל אלפון, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

Allweil, Yael, 2017. *Homeland: Zionism as Housing Regime, 1860–2011*, New York: Routledge.

Bäumel, Yair, 2017. "Israel's Military Rule over Its Palestinian Citizens (1948–1968): Shaping the Israeli Segregation System," in Nadim N. Rouhana and Sahar S. Huneidi (eds.), *Israel and Its Palestinian Citizens: Ethnic Privileges in the Jewish State*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 103–136.

Boger, Mary, 2008. "A Ghetto State of Ghettos: Palestinians under Israeli Citizenship," Ph.D. dissertation, City University of New York.

Chetty, Raj, et al., 2022. "Social Capital I: Measurement and Associations with Economic Mobility," *Nature* 608, pp. 108–121.

- Cohen, Yinon, and Neve Gordon, 2018. "Israel's Biospatial Politics: Territory, Demography, and Effective Control," *Public Culture* 30(2), pp. 199–220.
- File, Dani, 2018. "Political Radicalization in Israel: From a Populist Habitus to Radical Right Populism in Government," in Kristian Steiner and Andreas Önnersfors (eds.), *Expressions of Radicalization: Global Politics, Processes and Practices*, New York: Palgrave Macmillan.
- Forte, Tania, 2003. "Home in the 1990s Galilee: An Ethnographic Approach to the Study of Power Relations," in Relli Shechter (ed.), *Transitions in Domestic Consumption and Family Life in the Modern Middle East: Houses in Motion*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 135–165.
- Ghanem, As'ad. 1998. "State and Minority in Israel: The Case of Ethnic State and the Predicament of Its Minority," *Ethnic and Racial Studies* 21(3), pp. 428–448.
- Haidar, Aziz, 1995. *On the Margins: The Arab Population in the Israeli Economy*, New York: St. Martin's Press.
- Haidar, Aziz, and Eyal Bar-Haim, 2022. "Marginalized yet Flourishing: The Remarkable Growth of the Palestinian Middle Class in Israel," *The American Sociologist* 53(4), pp. 532–556.
- Jenson, Jane, 2012. "A New Politics for the Social Investment Perspective," in Giuliano Bonoli and David Natali (eds.), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 21–44.
- Kanaaneh, Rhoda Ann, and Isis Nusair, 2010. *Displaced at Home: Ethnicity and Gender among Palestinians in Israel*, New York: SUNY Press.
- Khalidi, Raja, and Mtanes Shehadeh, 2017. "Israel's 'Arab Economy': New Politics, Old Policies," in Nadim N. Rouhana and Sahar S. Huneidi (eds.), *Israel and Its Palestinian Citizens: Ethnic Privileges in the Jewish State*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 266–298.
- Khattāb, Nabil, and Sami Miaari, 2013. "On the Reserve Bench: Palestinian Employees in Israel," in Nabil M. Khattāb and Sami Miaari (eds.), *Palestinians in the Israeli Labor Market: A Multi-Disciplinary Approach*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 11–36.
- Levi, Amir, and Daniel Suchi, 2018. "The Causes and Consequences of Israeli Government Resolution 922: A Roadmap to Accelerate Economic

- Inclusion of Arab Communities in Israel,” *RCBG Associate Working Paper Series, No. 99*, Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.
- Lewin-Epstein, Noah, and Moshe Semyonov, 1993. *The Arab Minority in Israel's Economy*, Boulder: Westview.
- Maron, Asa, 2019. “Translating Social Investment Ideas in Israel: Economized Social Policy’s Competing Agendas,” *Global Social Policy* 20(1), pp. 97–116.
- Maron, Asa, and Michael Shalev, 2017. *Neoliberalism as a State Project: Changing the Political Economy of Israel*, Oxford: Oxford University Press.
- Robinson, Shira N., 2013. *Citizen Strangers: Palestinians and the Birth of Israel's Liberal Settler State*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Rosenfeld, Henry, 1978. “The Class Situation of the Arab National Minority in Israel,” *Comparative Studies in Society and History* 20(3), pp. 374–407.
- , 1983. “History, Political Action and Change as ‘Aberrations’ and Zionism as an Irremediable ‘Contradiction’,” *Israel Social Science Research* 1(2), pp. 69–76.
- Rosenthal, Maoz, Hani Zubida, and David Nachmias, 2018. “Voting Locally Abstaining Nationally: Descriptive Representation, Substantive Representation and Minority Voters’ Turnout,” *Ethnic and Racial Studies* 41(9), pp. 1632–1650.
- Sabbagh-Khoury, Areej, 2021. “Tracing Settler Colonialism: A Genealogy of a Paradigm in the Sociology of Knowledge Production in Israel,” *Politics & Society* 50(1), pp. 44–83.
- Schnell, Izhak, and Nasreen Hadad Haj-Yahya, 2014. “Arab Integration in Jewish-Israeli Social Space: Does Commuting Make a Difference?” *Urban Geography* 35(7), pp. 1084–1104.
- Shafir, Gershon, 2018. “From Overt to Veiled Segregation: Israel’s Palestinian Arab Citizens in the Galilee,” *International Journal of Middle East Studies* 50(1), pp. 1–22.
- Shalev, Michael, 1992. *Labour and the Political Economy in Israel*, Oxford: Oxford University Press.

- Shdema, Ilan, Hisham M. Abu-Rayya, and Izhak Schnell, 2019. "The Interconnections between Socio-spatial Factors and Labour Market Integration among Arabs in Israel," *Papers in Regional Science* 98(1), pp. 497–514.
- Smootha, Sammy, 1990. "Minority Status in an Ethnic Democracy: The Status of the Arab Minority in Israel," *Ethnic and Racial Studies* 13(3), pp. 389–413.
- Swed, Ori, and John Sibley Butler, 2015. "Military Capital in the Israeli Hi-Tech Industry," *Armed Forces & Society* 41(1), pp. 123–141.
- Talal, Olga, 2022. "Bureaucrats as Policy Makers: Minority Accommodation and Exclusion in Ethnic Nation-States," *Politics & Policy* 50(6), pp. 1138–1154.
- Wesley, David A., 2013. *State Practices and Zionist Images: Shaping Economic Development in Arab Towns in Israel* (revised edition), New York: Berghahn Books.
- Yiftachel, Oren, 1999. "'Ethnocracy': The Politics of Judaizing Israel/Palestine," *Constellations* 6(3), pp. 364–390.
- , 2006. *Ethnocracy: Land and Identity Politics in Israel/Palestine*, Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Zehavi, Amos, and Dan Breznitz, 2019. "The Neoliberal Targeted Social Investment State: The Case of Ethnic Minorities," *Journal of Social Policy* 48(2), pp. 207–225.

שער ראשון

שילוב כלכלי כמדיניות:
התפתחות ומשמעות

