

החברה הערבית בישראל בראיית החוסן החברתי

א. רקע חברתי-כלכלי

חוסן חברתי אמור לשמש מסגרת תפיסתית (קונספטואלית) לכל חברה וקבוצה באשר הן. הנחת היסוד היא שככל שקבוצה מסוימת היא בעלת חוסן גבוה יותר, כך היא תתאפיין ברמת שיתוף פעולה וברמת שילוביות גבוהות ואפקטיביות יותר בתוכה, וכן עם הקבוצות האחרות. שילוב הערבים במדינה, בחברה ובכלכלה, ויכולתם לתפקד במצבי חירום, הם נדבך חיוני בבניית החוסן הלאומי הכולל ובחיזוק כושר העמידות של המדינה והחברה בפני איומים פנימיים וחיצוניים. זהו אתגר המחייב את המדינה ליצור מערכת יחסים תקינה ושוויונית בין הרוב היהודי לציבור הערבי, לגשר על הפערים הכלכליים הניכרים הקיימים בין ערבים ליהודים, למנוע מצב של עוני בין־דורי שבו ילדים נאלצים לסייע לפרנסת המשפחה ולוותר על רכישת השכלה, ולנקוט מדיניות אקטיבית אשר תמנע ניכור הציבור הערבי מהמדינה וממוסדותיה. כל זאת, למרות הרקע ההיסטורי והפוליטי המאתגר והגזענות הרווחת בחלקים של הציבור היהודי ובלי להתעלם מכך.

החברה המוסלמית, הדרוזית, הנוצרית והצ'רקסית בישראל (להלן "החברה הערבית") היא כ־21 אחוזים מתושבי המדינה (כולל מזרח ירושלים). אוכלוסייה זו מתגוררת ב־134 יישובים בעלי רמת צפיפות מגורים גבוהה (מתוך 1,187 יישובים): 112 מהם מאוגדים ב־77 רשויות מקומיות, 25 נמצאים בשטח השיפוט של מועצות אזוריות יהודיות, ושני יישובים נמצאים ברשויות מקומיות יהודיות (היישוב תרשיחא הנמצא בשטח השיפוט של רשות מעלות־תרשיחא, והיישוב עכברה הנמצא בשטח השיפוט של עיריית צפת).

החברה הערבית פיתחה עם השנים הסתגלות גוברת לרוב היהודי שלצידו היא חיה, לאחר שעברה כברת דרך ארוכה של התנסות חברתית ותרבותית עימה, הקושרת אותה למדינה ולקבוצת הרוב בתחומי חיים רבים. למרות ההחרפה שחלה ביחסי המדינה והרוב היהודי עם הציבור הערבי, משקלן של מגמות ההשתלבות של הערבים בחברה ובכלכלה בישראל נותר המרכיב המכריע שמשפיע על יחסם למדינה. כך, בצד המשך

המאבק לשוויון, מצד אחד, ובצד יוזמות חקיקה דוגמת "חוק הלאום" וביטויי שנהא וגזענות בחברה היהודית, מצד שני, נמשכו והתקדמו תהליכי ההשתלבות של הערבים בתחומי החיים השונים במדינה.¹⁹

במשך השנים חלה עלייה ברמת החיים של הערבים בישראל, גם אם בקצב איטי, בהשוואה לרוב היהודי, וכן ניכרת התקדמות בתחומים כגון החינוך, ההשכלה הגבוהה והתעסוקה. אף כי רבים מקרב הערבים עדיין מועסקים במקצועות פיזיים כגון בניין וחקלאות,²⁰ הם משולבים בשוק העבודה הישראלי גם בתחומי עשייה שונים בחינוך, בשירותי הבריאות ובמשרדי הממשלה. יש גם ניצנים של התרחבות למרחבי היזמות העסקית, כולל בתעשיות המתקדמות. כך גם מתפתח בהדרגה במגזר העסקי במדינה האמון בכדאיות ההשקעה בחברה הערבית.

בחברה הישראלית יש כיום מציאות של קרבה ומגע על בסיס יום-יומי בין יהודים לערבים, אשר ממלאת תפקיד מכריע בהבניית היחסים החברתיים בין הקבוצות, אף יותר מכוחם של מנגנוני המדינה. כך, באזורי מפגש ציבוריים כגון קניונים ומרכזי קניות גדולים, פארקים וחופים, יש סוגים שונים של שיתופי פעולה בין שתי החברות. למקומות אלה יש, לעיתים, מאפיינים המנטרלים את הזהויות הלאומיות והמפגשים שבהם יוצרים שגרה של יחסי עבודה ומסחר, ודינמיקה חברתית המובילה להומניזציה של האחר.²¹ הניסיון מראה שבעת אירועים חריגים (כמו מלחמה) חלה אומנם האטה בפעילויות אלו באזורי המפגש, אך לא מתרחש מצב שבר. השיקולים הכלכליים (עבודה, פרנסה, צריכה) גוברים וניכרת חזרה לשגרה בחלוף האירוע החריג.²²

השתלבותם של ערבים בתחומי עבודה לצד יהודים יצרה במקרים רבים מציאות שבה ערכים מקצועיים הפכו לנורמת ההתנהגות הקובעת את היחסים ביניהם. יחסי אמון נבנים בין יהודים לערבים העובדים בצוותא, כשהם משתפים פעולה ומסייעים זה לזה במילוי תפקידיהם ללא הבדל דת ולאום. תופעה זו מוכרת בעיקר בבתי החולים בישראל, שם המציאות היום-יומית היא מודל לחברה שפועלים בה גם מנגנונים מלכדים ומאחדים לצד הפיצול והמתחים הלאומיים והדתיים. כך, בצד הסכסוך הלאומי הנמשך, על מטעניו האידאולוגיים ומשקעי האיבה הכרוכים בו, מקיימות שתי החברות, היהודית והערבית, קשרי גומלין בתחומים רבים, ומנהלות שגרת חיים במרחב קיומי משותף. קשרים אלה מושתתים על אינטרסים הדדיים, ויש להם היבטים כלכליים, חברתיים, פוליטיים, תרבותיים ופסיכולוגיים. אלה משפיעים בתורם על תודעתן של החברות ותורמים להכרה הדדית ולייצוב היחסים ביניהן.

עם זאת, החברה הערבית בישראל, אף שהיא שווה פורמלית בפני החוק ובעלת זכויות אזרחיות שוות כאוכלוסיית הרוב היהודית, עדיין מבחינות שונות היא קבוצה חברתית מודרת ומופלת ללא שוויון אזרחי מלא. היא סובלת מאפליה ממוסדת הבאה לידי ביטוי בחלוקה לא-שוויונית של משאבים ושל תקציבים, ובשיעור העסקה נמוך

בשירות הציבורי ובהתיישבות. החברה הערבית סובלת גם מאפליה חברתית לא ממוסדת הבאה לידי ביטוי בתופעות בחיי היום-יום כגון היתקלות בסירובים בתהליך חיפוש עבודה, התנגדות למגורים ביישובים יהודיים, הגבלת כניסה למקומות בילוי ובידור ושימוש בביטויים גזעניים כלפיה. למרות המציאות הזאת החברה הערבית נמנעה במשך השנים מאלימות פוליטית והביעה את מחאתה, לרוב, בדרכים בלתי-אלימות. בשנים האחרונות הסתמנה הבנה של הממשלה בנוגע לחשיבות בהשקעה תקציבית ניכרת כדי לצמצם את הפערים וכדי לאפשר פיתוח של הכלכלה במגזר הערבי. גובשו ואושרו שורה של תכניות ארוכות טווח, בהן תכנית החומש 922 לפיתוח החברה הערבית ותכנית 1480 להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון. רוב תכניות הפיתוח יושמו הלכה למעשה, והביאו להתחלה חשובה של שינוי חיובי.²³ בחינת חוסנה של החברה הערבית בהקשר של היערכותה ושל יכולתה לתפקד במצבי חירום מעלה שמתקיימים בה מרכיבים התורמים לחוסן ברמה גבוהה, בצד מרכיבים המאפיינים רמת חוסן נמוכה.

ב. חוסן חברתי – מרכיבי עוצמה

צמיחת מעמד הביניים החדש ומעורבותו החברתית

מעמד הביניים בחברה הערבית נמצא בהתפתחות מתמדת בשני העשורים האחרונים. הדבר בא לידי ביטוי בהגירה של צעירים משכילים לערים הגדולות;²⁴ בעלייה בשיעור הרופאים – מ-35 אחוזים (אחוז אחד מכלל הרופאים בישראל) בשנת 1970 ל-3,736 רופאים בשנת 2015 (11 אחוזים מכלל הרופאים)²⁵ ולכ-6,000 רופאים בשנת 2020 (כ-15 אחוזים מכלל הרופאים בארץ); בעלייה בשיעור העובדים הערבים בצוותי הרפואה מאחוזים בודדים לחמישית מסך עובדי הצוותים הרפואיים במדינה כיום; בעלייה בשיעור השופטים משבעה שופטים ליותר מ-50 שופטים כיום;²⁶ בעלייה בכמות עובדי ההייטק הערבים מ-300 בשנת 2000 ל-6,400 בשנת 2018.²⁷ שיעור הצעירים בוגרי בתי ספר תיכוניים הוא כ-64.6 אחוזים בשנת 2018 לעומת שבעה אחוזים בלבד לפני חמישה עשורים.²⁸ כ-25 אחוזים מבוגרי התיכונים הערביים מסיימים לימודיהם ובידם תעודת בגרות הפותחת בפניהם את הדלת להשכלה גבוהה (לעומת כ-45 אחוזים מהבוגרים היהודים). שיעור הסטודנטים בלימודי תואר ראשון הוא 11 אחוזים, בתואר שני תשעה אחוזים ובתואר שלישי – שלושה אחוזים. במוסדות להשכלה גבוהה ניכרת עלייה מתמדת בנוכחותן ובשיעורן של נשים ערביות צעירות. בעשור האחרון אף ניכרת עלייה בשיעור הסטודנטיות הערביות לתארים מתקדמים. שיעור הנשים הערביות שנבחרו בבחירות האחרונות לרשויות המקומיות שווה ל-40 אחוזים מכלל נבחרות הציבור בכל ההיסטוריה של הציבור הערבי בישראל מקום המדינה. ב'רשימה המשותפת'

המורכבת מארבע המפלגות הפוליטיות המרכזיות בחברה הערבית, יש ארבע נשים מתוך 15 חברי הכנסת של הרשימה.

קבוצות אלו מרכיבות כיום את מעמד הביניים הערבי החדש. העלייה והצמיחה של המעמד הזה הושפעו משלושה גורמים עיקריים: המאפיינים הדמוגרפיים-חברתיים-תרבותיים של החברה הערבית בישראל, שינויים מבניים בכלכלה הישראלית, גם כחלק מהכלכלה הגלובלית, ומדיניות ממשלות ישראל. השילוב בין שלושת הגורמים האלה קובע את הזדמנויות ההשכלה, התעסוקה והיוזמה, ומשפיע על פוטנציאל הניעות בחברה הערבית בישראל. בנסיבות אלה התפתח מעמד ביניים בעל מאפיינים חברתיים ותרבותיים ייחודיים, הכולל כרבע מבתי האב הערביים בישראל.²⁹ כך, למרות הדימוי הנפוץ של החברה הערבית כחברה כפרית, והדימוי העצמי הקולקטיבי של מרבית מחבריה כחברה כזו, ניכרות בה תמורות מרחיקות לכת מבחינה חברתית-כלכלית, חברתית-תרבותית ובהיבט של רמת העיור בה.³⁰

החברה הערבית בישראל היא חברה פעילה החותרת לחולל שינוי במצבה. העלייה המתמדת בשיעור המשכילים בקרבה (נשים וגברים) היא אחד הגורמים העיקריים לשינויים ולתמורות המתחוללים בתוכה. מעמד הביניים החדש שהחברה הצמיחה מתוכה הוא בעל שאיפות וציפיות לרמת חיים גבוהה יותר, וביחד עם רשת ענפה של עשרות ארגוני חברה אזרחית הוא מוביל כיום את התהליכים החברתיים, התרבותיים, הכלכליים והפוליטיים הרחבים שחווים חבריו.

צמיחת ארגוני החברה האזרחית

ארגוני חברה אזרחית החלו לקום באמצע שנות ה-70 כדי להיענות לצרכים קולקטיביים דחופים ולהשפיע על מדיניות הממשלה. כך למשל, הוקמו גופים כגון "ועד ראשי הרשויות הערביות" (1974), "הוועד הארצי להגנה על האדמות הערביות" (1975) וכן "ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי בישראל" (1982), שהוקמה כמסגרת-על של הגופים השונים לריכוז ולתיאום פעילותם.

שיעורם של הארגונים האזרחיים הערביים הרשומים עלה בהתמדה מראשית שנות ה-80, ובעיקר בשני העשורים האחרונים, והגיע כיום לכ-4,000 בקירוב (מתוך כ-48 אלף ארגונים אזרחיים ללא כוונות רווח במדינה).³¹ חלקם חילוניים ובעלי תפיסות אזרחיות ומקצתם ארגונים קהילתיים בעלי תפיסה דתית שמרנית. הראשונים (החילוניים) מקדמים את זכויות החברה הערבית באמצעות אסטרטגיות של סנגור ושל שתדלנות מול המדינה, ונשענים על שיח זכויות האדם והאזרח. הארגונים פועלים לפתח ולהעצים את האוכלוסייה הערבית ולהגן על זכויותיה הבסיסיות אל מול המדינה בתחומים כגון חוק, תכנון, דיור, חינוך ותקשורת, ולתרום לרווחת החברה הערבית בישראל. כך למשל, הארגונים האזרחיים קיבלו על עצמם להוביל את המאבקים נגד המדינה

להגנה על זכויות היסוד של החברה הערבית, ובין היתר הקימו ועדות עממיות לטיפול בזכויות על הקרקע בנגב ובזכויות בנייה ופיתוח בערי המשולש והגליל.³²

לעומת זאת, הארגונים הדתיים שהוקמו ביוזמת התנועה האסלאמית, הרואה בפילנתרופיה ובצדקה עמוד תווך חשוב, הם קהילתיים באופיים ומקדמים שיח חברתי-קהילתי ועוסקים בהגשת שירותים.³³ ארגונים אלה ממלאים את החלל שהותירו המדינה והרשויות המקומיות בעיקר בתחום השירותים החברתיים, ומסייעים למשפחות קשות יום. בין היתר הם מספקים שירותים כגון חינוך טרום בית ספרי, מעונות לנזקקים, מוסדות חינוך מיוחד, מעונות יום ומועדוני ספורט.³⁴

ארגוני החברה האזרחית פועלים על בסיס מקומי, אזורי וכלל-ארצי, ומציגים מודל חדש של פעילות פוליטית. צמיחת הארגונים היא בבחינת שינוי יסודי ביחס למצב ששרר בחברה הערבית בעבר. שינוי זה מבטא התעוררות בקרב צעירים וצעירות לפעילות אזרחית אקטיבית. אלה עושים שימוש בבקיאותם במדיה הדיגיטלית וברשתות החברתיות כדי לאתגר את מדיניות הממשלה בתחומים שונים, בעיקר בתחום הקרקעות והתכנון, השירות האזרחי, הבניית הזהות הלאומית ועוד. השינוי מן העבר מבטא גם מעבר מהישענות על המפלגות הפוליטיות כזירת פעילות עיקרית, להתארגנות אזרחית שבמהותה היא חופשית יותר לקידום מטרות חברתיות, תרבותיות ופוליטיות. ההתארגנות הזאת אינה כבולה לחוקים המגבילים את חברי הכנסת, ולכן אנשיה יכולים לנקוט עמדות אופוזיציוניות וביקורתיות יותר כלפי המדינה. השימוש הנרחב שעושים הארגונים האזרחיים ברשתות החברתיות מאפשר להם לקדם פעילות אזרחית ולהגביר את השפעתם על הציבור הערבי ועל תודעתו מחוץ למסגרת המפלגות הפוליטיות, שהיריבויות וחוסר ההסכמה העמוק ביניהן מגבילים ומשתקים את יכולת הפעילות שלהן.³⁵

פעילות הארגונים האזרחיים היא מרכיב חיוני עבור החברה הערבית, שרובה מוחלש מבחינה חברתית וכלכלית וסובל ממדיניות של הדרה פוליטית ושל אפליה בהקצאת משאבים מצד המדינה, כאמור. רשת הארגונים האזרחיים מעצימה את החברה הערבית. הארגונים מקיימים שיתופי פעולה ביניהם ורמה גבוהה של פעילות אזרחית שבאה לביטוי בכנסים, בעצרות, בפרסומים, במחאות, בעצומות, בשתדלנות במוסדות המדינה ועוד. כל אלה מעצימים את החברה האזרחית הערבית ומגבירים את חשיבותה במרחב הציבורי הישראלי. פעילות הארגונים משקפת יכולת ונכונות של בני החברה הערבית לפעול במשותף כדי להשיג יעדים כלל חברתיים ביעילות יתר ובתוך כך לחזק את הסולידריות הפנימית.³⁶

הארגונים האזרחיים הם "הון חברתי" (social capital) חדש המאפשר לחברה הערבית לפעול במסגרת החוקית של המדינה, באמצעות האליטות והרשויות החברתיות, הן כדי לתבוע שינוי במדיניות כלפיה, והן כדי להיאבק בכוחות ימניים ושמרניים בציבור

היהודי המתייצבים נגדה. ההון החברתי שנצבר בחברה הערבית מאפשר לקדם שיח פוליטי ואזרחי מאתגר, להעמיד את המדינה בפני מבחנים ערכיים ומוסריים בעלי משקל, לקדם את האינטרסים שלה בצורה יעילה יותר ולהשיג את יעדיה לשינוי מצבה ומעמדה במדינה. הארגונים הפכו לגורם של התפתחות והעצמה, ולסוכן לקידום תהליכי דמוקרטיזציה בחברה הערבית.³⁷

עם זאת, ארגוני החברה האזרחית הערבית סובלים מחולשות בסיסיות. כמות העמותות והארגונים האזרחיים בחברה הערבית קטנה במידה ניכרת בהשוואה לאלה הפועלים בחברה היהודית, יחסית לגודל האוכלוסייה. כך למשל, מקרב ארגוני החברה האזרחית בישראל העוסקים ברווחה רק מיעוט קטן (7 אחוזים) פועל בחברה הערבית, אף שהיא כחמישית מכלל האזרחים בישראל. עקב כך גישתם של אזרחים ערבים לשירותים חברתיים מצומצמת.³⁸ הסיבה לכך נעוצה, בין היתר, בעובדה שהחברה הערבית נשענת על מקורות תמיכה אחרים בתחום הרווחה, כגון המשפחה המורחבת וארגוני צדקה דתיים.³⁹

התנדבות צעירים לשירות לאומי-אזרחי

בעשור החולף נרשמה עלייה מתונה בתחום התנדבותם של בני החברה הערבית ובנותיה לשירות הלאומי-אזרחי. זאת, למרות עמדתה של המנהיגות הפוליטית הערבית המתנגדת להתנדבות במסגרת הזאת בטענה שהשירות הוא מעין "דלת אחורית" לגיוס הנוער הערבי לשירות הצבא.⁴⁰

לפי נתוני רשות השירות הלאומי-אזרחי, כ-5,000 צעירים ערבים משרתים כיום בשירות לאומי.⁴¹ רוב הצעירים מוצבים ביישוביהם ועוסקים בסיוע לאוכלוסייה המקומית בתחומים שונים, ובכך תורמים לחוסן החברתי הקהילתי. לפי השר שלום ג'רבי, מי שהיה ראש רשות השירות הלאומי-אזרחי, "רוב מוחלט של המתנדבים בחברה הערבית (כ-75 אחוזים) תורמים למען קהילתם ולמען החברה שבה הם חיים. המתנדבים [לא נשלחים] למקומות שאינם חפצים לשרת בהם, והכול נעשה מתוך בחירה אישית מלאה של המתנדבים. השירות המוצע הוא בראש ובראשונה בכפריהם ובעריהם, בסיוע לאוכלוסייה המקומית שממנה צמחו המתנדבים עצמם. יתרה מכך, גם אלה שאינם מתנדבים ביישוביהם (כ-25 אחוזים) מתנדבים בחלקם הגדול למען האוכלוסייה הערבית".⁴²

לצעירים הערביים פתוחה הדרך להתנדבות גם בשירותי הרווחה במסגרת שירות לאומי-אזרחי. כדי להקל את תהליך השירות, הרחיבו כמה עמותות את תחום פעילותן כך שיכלול את צעירי החברה הערבית, כגון עמותת "שלומית", עמותת "בת עמי" וכן "האגודה להתנדבות". העמותות שבמסגרותיהן נעשית פעולת ההתנדבות מציעות מגוון תחומי התנדבות:⁴³

- חינוך – בתי ספר יסודיים, בתי ספר על-יסודיים, גני ילדים.
- בריאות – קופות החולים, טיפות חלב, בתי חולים.
- האוכלוסייה המבוגרת – קשישים, מועדוני יום לקשיש בכל יישוב ועיר.
- חינוך לא פורמלי – פעילות א-פורמלית בשעות הצהריים ואחר הצהריים במתנ"סים, במועדוני נוער ובמתקנים של הנוער העובד והלומד.
- הדרכה – העברת פעילויות והדרכות בית ספריות בנושא מניעת אלימות וזהירות משימוש בסמים ובאלכוהול.
- ביטחון – השתלבות בצוות המנהלה במשטרה, בכיבוי אש ובשירות בתי הסוהר.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מפעיל מתקציבו מתנדבים הפועלים ברשויות המקומיות בתחומי הרווחה השונים (כגון: בעלי מוגבלויות, ילדים בסיכון, נוער מנותק, אזרחים ותיקים) וכן בעמותות רווחה בתפקידים שונים כגון חלוקת סלי מזון וחלוקת תרופות לנזקקים. המתנדבים במסגרת הרשות לשירות לאומי-אזרחי זוכים בקורס לתגבור בשפה העברית ובהטבות שונות בתחום הלימודים (קורס פסיכומטרי מסובסד ועזרה בשכר לימוד), ומשפרים את סיכוייהם בהמשך דרכם לרכישת השכלה גבוהה ולהשתלבות בחברה הישראלית ובשוק העבודה.⁴⁴

התנדבות הצעירים לשירות זה תורמת לחוסן החברתי והלאומי, גם אם במידה מוגבלת. הדבר משקף רצון שקיים בקרב הדור הצעיר לשותפות ולמעורבות בתחומי החיים השונים בחברה הישראלית, על אף האפליה הנמשכת כלפיו. כ-85 אחוזים מהם משתלבים בתום השירות במעגל העבודה.⁴⁵

ג. חוסן חברתי – מרכיבי חולשה

מצב סוציו-אקונומי נמוך⁴⁶

יש פערים בין החברה הערבית לבין אוכלוסיית הרוב היהודית כמעט בכל תחומי החיים:

1. **רמת השכלה נמוכה** – רמת החינוך בקרב החברה הערבית בישראל נמוכה בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, הן במספר שנות החינוך והן במספר האקדמאים ביחס לאוכלוסייה. לפי נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל (2019), שיעור בעלי השכלה גבוהה בחברה היהודית (+16 שנות לימוד) בשנת 2018 הוא 31.9 אחוזים, לעומת 14.9 אחוזים בחברה הערבית.⁴⁷ נוסף לכך, רוב בני החברה הערבית מתמקדים במעט תחומים אקדמיים, כגון רוקחות וחינוך.
2. **שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה** – שיעור המועסקים הערבים נמוך בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, ובעיקר במידה רבה בשל השתתפות נמוכה של נשים ערביות בכוח העבודה (פירוט בחלק הכלכלי בהמשך). בקרב המשתתפים בשוק העבודה יש פערים בשכר לעומת היהודים, משום שהחברה הערבית מתאפיינת בעיקר במשלחי

יד פיזיים, הנמצאים בחלקו התחתון של סולם השכר. תחום ההייטק ועבודות המצריכות רמה גבוהה יחסית של השכלה נפוצים פחות בחברה הערבית, בעיקר עקב רמת השכלה נמוכה בהשוואה להשכלה באוכלוסייה היהודית. רק מעטים מוצאים את דרכם לשירות הציבורי.

3. **מגזר עסקי בלתי־מפותח** – המגזר העסקי הערבי מורכב מעסקים ומחברות קטנות, בעיקר בענפי המסחר והבינוי ומתאפיין במיעוט שטחי מסחר ותעסוקה ביחס לאוכלוסייה היהודית. שלושה רבעים מהעסקים הערביים ממוקמים באזור הצפון.
4. **תשתיות בלתי־מפותחות ועוני רחב** – רוב האוכלוסייה הערבית מתאפיינת במצב חברתי־כלכלי ירוד ומתגוררת ביישובים המאופיינים בתשתיות כלכליות ופיזיות לא מפותחות יחסית ובצפיפות מגורים גבוהה. שיעור המשפחות הערביות העניות מתוך כלל המשפחות העניות בישראל גדול פי 2.5 ויותר משיעורן היחסי באוכלוסייה.
5. **בריאות הציבור: ריבוי מחלות רקע** – האוכלוסייה הערבית סובלת יותר ממחלות רקע מאשר החברה היהודית. המחלות הכרוניות הנפוצות ביותר בקרבה הן סוכרת ולחץ דם, הקשורות לתחלואה חריפה יותר בקורונה.⁴⁸ נתון זה בצירוף תנאי הצפיפות ואורח החיים של החברה הערבית (התקהלויות המוניות באירועים משפחתיים ודתיים), מעלה את הסיכון לריבוי בכמות החולים הקשים והמתים עקב נגיף הקורונה.

חולשת הרשויות המקומיות

ככלל, היישובים הערביים מתאפיינים במצב חברתי־כלכלי ירוד ובשיעורי עוני ואבטלה גבוהים, המגבילים את יכולתן של הרשויות המקומיות להרחיב את גביית המיסים המוניציפליים ולהגדיל את תקציביהן באמצעות הכנסות עצמיות.⁴⁹ המחסור החמור באזורי תעשייה ומסחר פוגע קשות בפוטנציאל גביית המיסים של הרשויות המקומיות הערביות, וכפועל יוצא מכך נגרמת פגיעה בהיקף השירותים שהן מספקות ובאיכותם, בעיקר בתחומים חברתיים, כגון חינוך פורמלי ובלתי פורמלי, רווחה ובריאות. המשבר התקציבי הביא לכך שבאחת מכל חמש רשויות ערביות כיהנה במשך השנים ועדה ממונה מטעם שר הפנים (להשוואה, רק באחת מכל 25 רשויות מקומיות יהודיות כיהנה ועדה ממונה).⁵⁰

בשנים האחרונות נרשמה התקדמות מסוימת בעשייה הממשלתית לחיזוק הרשויות הערביות המקומיות. מדובר בשורה של צעדים (במרכזם תכנית החומש 922 לשנים 2016–2020) שנועדו להרחיב את רמת הפיתוח הכלכלית והפיזית של הרשויות. צעדים אלה כללו בעיקר הקצאת תקציבים למען תכנון, פיתוח תשתיות ביו, הקמת מבני ציבור, פיתוח תשתית תחבורתית וכן שדרוג ופיתוח אזורי תעשייה ותכניות תעסוקה וקידום מיזמים בתחום החינוך והרווחה. בפועל היה ביצוע חלקי של תכנית החומש:

- בתחום ההשכלה הגבוהה הושגו היעדים להעלאת שיעור הסטודנטים הערבים באוניברסיטאות לתואר ראשון, שני ושלישי; הושגו היעדים של מבחני המיצ"ב; נרשמה ירידה בשיעור הנשירה מבתי הספר ונוצלו התקציבים שיועדו להכשרה ולהסמכה של מורים.
- בתחום התשתיות קודמו מיזמים (פרויקטים) הקשורים לסלילת כבישים; יישובים חוברו לתחבורה ציבורית; בוצעו מיזמים להקמת מערכות תברואה ולחיבור יישובים לרשת הביוב; הוזרם סיוע תקציבי לארגוני חברה אזרחית.
- ברשויות המקומיות קודמו מיזמים כלכליים; הוקמו אצטדיונים ומגרשי כדורגל מודרניים; נפתחו תחנות משטרה חדשות; נוספו עשרות משרות בשירות אזרחי לתנועות הנוער הפועלות בחברה הערבית.
- יושמו מיזמים שונים לשילוב נשים בשוק העבודה, לרבות באמצעות מרכזי הכוון התעסוקתי והקמת מרכזי עידוד תעסוקה, ובאמצעות הקצאת תקציבים להקמת 35 מרכזי יום לילדים.

עם זאת, רמת ההכנסה של הרשויות הערביות היא עדיין מהנמוכות בארץ, ומשליכה על יכולת ההוצאה הכספית שלהן לצורך הענקת שירותים לרווחת האוכלוסייה. מצבן הכלכלי הרעוע של הרשויות המקומיות הערביות מקשה עליהן את הנגישות לתקציבים מהמדינה, המותנים בהשתתפות עצמית של כל רשות מקומית (שיטת ה־matching).⁵¹

העדר תשתיות פיזיות לחירום

ידוע שחוסנה של חברה תלוי גם ברמת המוכנות למצבי חירום (על רקע ביטחוני, מגפות, אסונות טבע) של היישובים שבהם היא מתגוררת, ברמת ההפרעה והנזקים שנגרמים לשגרת החיים של התושבים, ובמידת יכולתם לשוב לתפקוד מלא ולשגרת חיים. השגת רמת מוכנות גבוהה מחייבת תהליך בנייה במשך זמן, באמצעות אימוץ גישה מערכתית המשלבת בין פעולות המבוצעות "מלמטה" בידי יחידים, משפחות וקהילות, ובין פעולות המבוצעות "מלמעלה" באמצעות פעולה מאורגנת של מנהיגות מקומית ושל מוסדות המדינה. פעולה מאורגנת "מלמעלה" משדרת מסר של עוצמה לתושבים, ומעניקה להם תחושה שהדאגה לביטחונם נמצאת על סדר היום של מקבלי ההחלטות.⁵²

עד מלחמת לבנון השנייה (2006) לא ראתה מדינת ישראל צורך להשקיע במוכנות היישובים הערביים לחירום. בולט בעניין זה העדר התייחסות למיגון הפיזי: ברוב הבתים חסר מיגון ומקלוט, יש מחסור במקלטים ציבוריים, המיגון במבנים חיוניים, כגון מרפאות, בלתי־מספק ואין אכיפה של אחריות הרשות לפקח על המקלוט והמיגון בבתי הספר.⁵³ כמו כן, ברוב היישובים חסרים תחנות מגן דוד אדום, מוקדי רפואה דחופה ובתי חולים, וכן שירותי חירום והצלה בסיסיים כגון שירותי כבאות ותחנות

משטרה.⁵⁴ רק בשנים האחרונות החלו משרדי הממשלה להקצות תקציבים לתחום זה, ובעיקר תקנים לקציני ביטחון ברשויות הערביות ובמוסדות החינוך.⁵⁵ המחסור במשאבים ובתקציבים המיועדים להכנת היישובים הערביים למצבי חירום לא אפשר העלאת הנושא על סדר היום של התושבים, ותרום במידה ניכרת לחוסר המודעות לחשיבותו ולהשלכותיו על התושבים ועל היישובים. התוצאה היא רמת היערכות נמוכה של הציבור הערבי לחירום.

ברוב היישובים הערביים (כ-90 אחוזים) פועלים כיום קציני ביטחון ומערך מתנדבים, אך רק כמחציתם זוכים להכשרה מקצועית בתחום החירום בתדירות של פעם או פעמיים בשנה.⁵⁶ יש שיתופי פעולה בין מחלקות החינוך, הרווחה והחירום ברשויות המקומיות הערביות לבין גורמי חירום ממשלתיים ואחרים בנוגע להיערכות לחירום. עם גורמים אלה נמנים רשות החירום הלאומית (רח"ל), משק לשעת חירום (מל"ח), פיקוד העורף, שירותי הכבאות, משטרת ישראל, מגן דוד אדום, קופות החולים ובתי החולים, מוקדי רפואה דחופה, רשויות מקומיות אחרות, ארגוני מתנדבים מקומיים וארציים. שיתוף הפעולה עם פיקוד העורף ועם רח"ל ומל"ח מתבטא בעריכת תרגילים והדרכות ובייעוץ ופיקוח על הכנת תיקי החירום. שיתוף הפעולה עם משטרת ישראל, עם מגן דוד אדום ועם ארגוני מתנדבים מקומיים מתמקד בהשתתפות גופים אלה בתרגילים הנערכים ביישובים בכל שנה.⁵⁷

במרבית היישובים (כ-80 אחוזים) יש בשגרה מערך הסברה למצבי חירום הכולל חלוקת עלוני הסברה של פיקוד העורף בשפה הערבית לכל בית אב. כן ננקטות פעולות להגברת מודעותו של הציבור למצבי חירום באמצעות שילוט והצבת עלונים של פיקוד העורף בערבית במבני ציבור מרכזיים ביישוב.⁵⁸ בבתי הספר ננקטות פעולות להגברת מודעותם של התלמידים למצבי חירום, לרבות תרגילי היערכות למצבי מלחמה ולאסונות טבע. מחלקות הרווחה ביישובים עורכות תרגילים לבחינת ההיערכות של אוכלוסיות בסיכון למצבי חירום.⁵⁹

למרות הנאמר לעיל, המוכנות וההיערכות לחירום נמצאות בשולי סדר היום של בעלי התפקידים ברוב הרשויות המקומיות. התמודדות התושבים עם קשיי היום-יום ואדישותם לחירום משפיעים אף הם על יחסה של הרשות לתחום ומונעים ממנה לראות בו שדה פעולה חיוני. כך, רק חלק ממחלקות ההנדסה וממחלקות החינוך והרווחה ברשויות ערוכות לחירום.

הכנת הרשויות המקומיות הערביות לתפקוד במצבי חירום על רקע ביטחוני, או על רקע אחר כגון מגפה או אסון טבע, חיונית והכרחית לבניית החוסן הלאומי וכושר העמידות של המדינה ושל החברה בפני איומים פנימיים וחיצוניים. הכנה כזו מחייבת התייחסות שווה ליישובים הערביים בדומה ליהודיים, והקצאת תקציבים ומשאבי מדינה בהתאם.