



המרכז הירושלמי
לענייני ציבור ומדינה



המשרד לבטחון פנים
המדעני הראשי



מוסד שמואל נאמן
למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה

אכיפת החוק במאה ה-21

תרחישים ותחזיות
לדמותה של ישראל בראשית המאה הבאה

כרך א'

חברה ♦ כלכלה ♦ מיעוטים ♦ בטחון פנים

1997



המרכז הירושלמי
לענייני ציבור ומדינה



המשרד לבטחון פנים
המדען הראשי



מוסד שמואל נאמן
למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה

אכיפת החוק במאה ה-21

תרחישים ותחזיות
לדמותה של ישראל בראשית המאה הבאה

כרך א'

חברה ♦ כלכלה ♦ מיעוטים ♦ בטחון פנים

1997

אכיפת חוק במאה ה- 21
תרחישים ותחזיות
לדמותה של ישראל בראשית המאה הבאה

ועדת היגוי:

נציגי המשרד לבטחון פנים: פרופי ישראל ברק וגבי עידית חכימי
נציגי מוסד שמואל נאמן: פרופי דני ויס ומר דוד כהן
נציגי המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה: מר צבי מרום וגבי חיה הרשקוביץ

הדעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את עמדותיהם של המשרד לבטחון פנים,
מוסד ש. נאמן והמרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה

כל הזכויות שמורות © 1997, המשרד לבטחון פנים
מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה
והמרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

פורסם - אוגוסט 1997

המשרד לבטחון פנים

ת.ד. 18182, ירושלים 91181

טל. 02-5309937, פקס 02-5309231

מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה

קרית הטכניון, חיפה 32000

טל. 04-8237145, פקס 04-8231889

המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה

בית מילקן, רח' תל-חי 13, ירושלים 92107

טל. 02-5619281, פקס 02-5619112



שר לבטחון הפנים

דבר השר לבטחון הפנים

"סוף מעשה במחשבה תחילה" - בביטוי מוכר זה מגולמת תכלית העשייה במפעל המחקרי שכותרתו "אכיפת החוק במאה ה-21", ואשר שם למטרה את הבאתה וקידומה של מערכת אכיפת החוק לקראת העתיד הצפוי בראשית המאה הבאה.

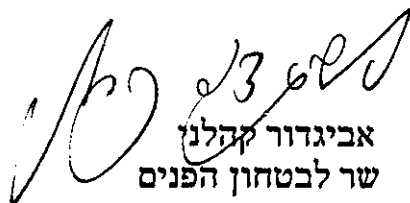
למטרה חשובה זו חברו לשכת המדען הראשי במשרדי יחד עם מוסד נאמן שבטכניון והמרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ובשיתוף עשרות חוקרים, והעמידו מפעל מחקרי מקיף ויצירתי זה, בו הוכן חומר רקע תשתיתי רב-פנים אשר ישמש את העוסקים בתיכנון ובעשייה, בהתמודדותם עם העתיד הצפוי בתחום הפשיעה העבריינית והסטיה בישראל.

אני רואה בחשיבות רבה את התכנון לטווח ארוך ככלי להיערכות נכונה יותר מועילה יותר ויעילה יותר של המיגזר הציבורי בהתמודדותו עם התחומים עליהם הוא מופקד. אשר על כן, הנחיתי את זרועות המשרד לבטחון פנים - משטרת ישראל ושירות בתי-הסוהר, להתחיל בתהליכים של תכנון אסטרטגי, פעולה הנמצאת כבר בשלבים מתקדמים.

עבודת המחקר שנעשתה באחריות המדען הראשי ושותפיו מאפשרת למשטרת ישראל, לשירות בתי-הסוהר ולגופי אכיפת החוק הנוספים בישראל לגבש חזון לעתיד, לשאוף אליו, ולבצע כבר היום מהלכים שיקדמו השגת יתרון אסטרטגי בעתיד.

אני מקוה כי התחזיות והמגמות שנותחו ושדווחו במאמרים שבדו"ח יסייעו לעוסקים בנושא, וישמשו גם בעתיד את צרכי המערכת.

אני מברך את כל אלו שהיו מעורבים בהכנת עבודה חשובה ומעניינת זו ומודה על פועלם.


אביגדור קהלני
שר לבטחון הפנים

על מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה

מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה נוסד בטכניון על פי החלטת הסנט מיום 5 בפברואר 1978, בעקבות הסכם שנחתם בין מייסדו, מר שמואל נאמן, לבין אגודת דורשי הטכניון בארה"ב והטכניון.

מוסד שמואל נאמן הינו מוסד שלא למטרות רווח. הוא נועד לסייע במציאת פתרון לבעיות לאומיות בתחומי המדע, ההנדסה, הכלכלה והחברה במדינת ישראל, לשם שיפור איכות החיים של אזרחיה. מטרתו העיקרית היא לבחון תוך שימוש בכלי המדע והטכנולוגיה את הבעיות בעלות החשיבות הלאומית במדיניות הציבורית הישראלית. המוסד, המשמש כ"מדוכת חשיבה" (Think Tank) של הטכניון בנושאי מדיניות ציבורית בשטחים הני"ל, מנצל את משאבי האנוש העשירים של הטכניון, של המוסדות האקדמיים האחרים בישראל, ושל מדענים בולטים מחו"ל. המוסד נועד לשמש גשר בין האקדמיה לבין מקבלי ההחלטות, באמצעות הגדרת הבעיות, ניתוחן והצעת שיטות מחקר לפתרוןן.

מוסד שמואל נאמן מתרכז במחקר בתחומים הבאים: טכנולוגיה ומדיניות, מגמות במדע ובטכנולוגיה בישראל, חינוך והשכלה גבוהה, פילוסופיה וטכנולוגיה, נושאי סביבה, בריאות ואיכות חיים, ועוד. כמו כן הוא מקיים סדנאות וקורסים קצרים ועוסק בפרסום ובהפצה של מחקריו.

המימון למחקרים בא בעיקרו מקרן שהוקמה למטרה זו על ידי מר ש. נאמן באמצעות אגודת דורשי הטכניון בארה"ב. דבר זה מבטיח את עצמאות המוסד. אחדים מן המחקרים מתבצעים גם באמצעות חוזים עם ארגונים ממשלתיים או פרטיים, אך תמיד תוך הקפדה על אי תלות בגורמים חיצוניים כלשהם.

חברי הדירקטוריון: מר שמואל נאמן, מייסד ויו"ר

פרופ' זאב תדמור, מ"מ יו"ר

פרופ' ארנון בנטור

פרופ' אלכס קינן

פרופ' אורי קירש

פרופ' ארנן סגינר

מנחל:

על המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה

המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה הוא מוסד מחקר עצמאי ללא כוונת רווח, הפעיל משנת 1976 ועוסק בחקר מדיניות ובנושאים מרכזיים העומדים על סדר יומם של מדינת ישראל והעם היהודי.

התכניות העיקריות בהן עוסק המרכז הן: חוקתיות, פדרליזם, הסכסוך הישראלי-ערבי, יחסי ישראל והתפוצות, כלכלה מדינית, שלטון מקומי, לימודי הים התיכון ומערב אסיה, חקר מערכות חינוך, המסורת המדינית היהודית וחקר הקהילה היהודית.

המרכז מנוהל על ידי חבר נאמנים ועמיתים בראשותו של פרופ' דניאל י. אלעזר, נשיא המרכז ומייסדו. המנהל הכללי של המרכז הוא צבי ר. מרום.

המרכז הירושלמי מאגד בתוכו שלושה מכוני מחקר:

המרכז לחקר הקהילה היהודית: נוסד ב-1970 במגמה לעסוק בחקר המימדים הקהילתיים, הציבוריים והמדיניים בתולדות ישראל ובחי העם היהודי בימינו ובחקר השלכותיהם המדיניות.

מכון ירושלים ללימודים פדרליים: נוסד ב-1976 על ידי קבוצת חוקרים ישראלים במגמה ליזום, לנהל ולקדם מחקרים ותוכניות לימודים בשאלות הפדרליזם, שלום בין מדינת ישראל למדינות ערב, עתיד יהודה, שומרון וחבל עזה, חלוקת סמכויות ועוצמה בגופים מדיניים מולטי-אתניים ויחסים בין-ממשלתיים בישראל ובאזור המזרח התיכון על בסיס השוואתי.

מכון מילקן לחקר מערכות חינוך (לשעבר מכון אייסס)- מכון לחקר מערכות חינוך, אשר הוקם בשיתוף עם קרן משפחת מילקן בארה"ב, עוסק במחקרים וישומיים בתחום החינוך ובהיערכות חולמת לקראת צרכי מערכת החינוך במאה ה-21.

למרכז בירושלים שלוחות בפילדלפיה, מונטריאול ובואנוס איירס.

במהלך שנות פעילותו של המרכז לקחו חלק במחקריו השונים כ-200 חוקרים מהארץ ומחו"ל, מהם כ-40 עמיתים קבועים. המרכז מארגן סדנאות וכנסים, בהם כנסים בינלאומיים, ימי עיון, פורומים והשתלמויות, המיועדים לאנשי אקדמיה, אנשי ציבור ומנהיגים יהודים מישראל ומחו"ל. כמו כן, מגיעים אליו מידי שנה חוקרים וסטודנטים מחו"ל המשתלבים בפעילותו המחקרית.

למרכז ספריה מדעית וארכיב יחיד מסוגו בישראל על המסורת המדינית
היהודית ועל פדרליזם.

מאז הקמתו הוציא המרכז לאור בארץ ובחו"ל כ-350 פרסומים בעברית,
אנגלית ובשפות אחרות שהם תוצאה של מחקרים שהתנהלו במסגרתו.
הפרסומים יוצאים לאור הן בהפקה עצמית של המרכז והן בשיתוף עם
מו"לים ידועים בעולם.

הקדמה

פרסום זה מאגד בשני כרכים את דו"חות המחקר וסיכומי ימי העיון שנערכו במסגרת פרויקט רב-שנתי לחיזוי פני מערכת אכיפת החוק במאה ה-21, ולהיערכות לקראתה.

הפרויקט ניזום על-ידי לשכת המדען הראשי במשרד לבטחון הפנים (משרד המשטרה לשעבר), ובוצע במשותף עם מוסד נאמן בטכניון ועם המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, אשר הצטרף לפרויקט בשלב מאוחר יותר, והיווה גורם מניע ומחזק לצוות. מאמץ משולש זה נועד לחזות את פני החברה הישראלית, על היבטיה השונים, ולגזור את המשמעויות וההשלכות הנובעות מתחזיות אלה על מערכת אכיפת החוק, זאת במטרה לאפשר היערכות המערכת לקראת העתיד החזוי, והתמודדות טובה יותר עם האתגרים ותבעיות הצפויים בחברה העתידית.

המחקר הונחה על-ידי ועדת היגוי מצומצמת שהרכבה:

נציגי המשרד לבטחון הפנים: פרופ' ישראל ברק וגב' עדית חכימי.

נציגי מוסד נאמן: פרופ' דני וייס ומר דוד כהן.

נציגי המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה: מר צבי מרום וגב' חיה הרשקוביץ.

במסגרת הפרויקט נתבקשו חוקרים בכירים ומומחים מתחומי מחקר שונים שנבחרו ע"י ועדת ההיגוי להציג, כל אחד בתחומו, את תחזיותיהם המשוערות לרבע הראשון של המאה הקרובה, זאת על-פי הנחות יסוד ותרחישים אלטרנטיביים שיקבעו על ידם מראש.

בהמשך לחיזוי העתידי נתבקשו החוקרים להתייחס, במידת האפשר, בצורה מכוונת וממוקדת להיבטים מהם ניתן לגזור משמעויות בתחום אכיפת החוק.

לסיכום, הורכב צוות קרימינולוגים, שנתבקש לבצע אינטגרציה של הדו"חות השונים, ולגזור את המשמעויות הרלבנטיות לתחום מערכת אכיפת החוק, ואשר בחן את המגמות המסתמנות בחברה בתחום הפשיעה ואכיפת החוק, מתוך מגמה לחיזוי עתידי בתחום.

הניתוחים והתחזיות שבוצעו במסגרת פרויקט זה נועדו לשרת את המערכת בגיבוש המלצות ובקבלת החלטות לקראת היערכות מערכת אכיפת החוק, על סוכנויותיה השונות, להתמודדות במציאות החברתית העתידית ובתמונת הפשיעה, הסטייה ואכיפת החוק המסתמנות לעתיד.

בנוסף לחיבור הדו"חות, ובמטרה להרחיב ולהעמיק את הדיונים בנושאים שנבחרו, נערכו במהלך הפרויקט מספר ימי עיון בתחומים ייעודיים נבחרים, בהשתתפות חוקרים בכירים, אנשי מערכת אכיפת החוק ומומחים מקצועיים בתחומים שונים, אשר החליפו דיעות ודנו לעומק הן בניתוחים ובפרשנויות שבדו"חות המחקר, והן במשמעויות הישומיות הנובעות מניתוחים אלה.

בשני כרכים אלה מקובצים דו"חות החוקרים וצוותי החשיבה בתחומים השונים, וכן סיכומי ימי העיון שהתנהלו בעקבותיהם. הדו"חות והסיכומים ערוכים עפ"י מקבצי תחומים, בצורה מקורבת, ככל שניתן, לסדר הכרונולוגי של כתיבת הדו"חות.

בפרויקט זה לקחו חלק, במהלך השנים, חברים רבים. ברצוננו להודות לכל מי שהיה שותף למאמץ זה, ואשר לקח חלק ביוזמה לסייע למערכת אכיפת החוק לקדם את פני המאה ה- 21.

לסיום, נזכיר ונזכור את מי שהיו שותפים למאמץ רב-שנים זה, ואשר אינם איתנו עוד.

פרופ' מיכה ידן ז"ל ממוסד נאמן שבטכניון, מיוזמי הפרויקט הראשונים, וממניחי אבני היסוד לתיכנון הפרויקט.

פרופ' איתן סבטלו ז"ל מהלמ"ס ומהחוג לדמוגרפיה באוניברסיטה העברית, שהיה שותף להכנת הדו"ח בתחום הדמוגרפי, ואשר לקח חלק ביום העיון בו הוצג הדו"ח.

יהי זכרם ברוך.

תוכן עניינים

iii		דבר השר
v		על מוסד שמואל נאמן
vii		על המרכז הירושלמי
ix		הקדמה
3		רשימת המשתתפים
5	מבוא	עידית חכימי
כרך א		
חברה		
11	התפתחויות בתחומי הגיאוגרפיה האנושית והחברתית בישראל	שרה הרשקוביץ
35	חיזוי פני החברה הישראלית בשנות ה-2000 המוקדמות	יוחנן ווזנר
51	תחזיות על מאפייני מדינת רווחה בישראל	משה שרר
89	מתחים ושסעים קבוצתיים בחברה הישראלית	שמואל ליימן-וילציג
115	סיכומי יום עיון	
כלכלה		
161	הרקע הכלכלי להערכת צורכי אכיפת חוק בישראל בתחילת המאה הבאה	יקיר פלסנר
מיעוטים		
171	דין וחשבון בנושא המיעוטים במדינת ישראל בפתח המאה ה-21	מרדכי אביר רפי ישראלי אברהם סלע בועז גנור
197	סיכומי יום עיון	
בטחון פנים		
217	טרור המאה ה-21	בועז גנור

כרך ב

משפט

3 התפתחויות בתחום המשפט - כיוונים ותחזיות מרדכי קרמניצר
מני מאוטנר

27 סיכומי יום עיון

מימשל ופוליטיקה

59 המערכת הפוליטית בישראל: מבוא דניאל נ. אליעזר

67 שינוי שיטת מימשל ושינוי שיטת הבחירות אוריאל לין

75 חוקה, זכויות אזרח, ביקורת שיפוטית זאב סגל

79 ערביי ישראל ברוך זיסר

85 התפתחויות בתחום יחסי דתיים וחילוניים אליעזר דון-יחיא

91 סיכומי יום עיון

מדע וטכנולוגיה

107 תרומת המדע והטכנולוגיה לאכיפת החוק לקראת המאה ה-21 והשפעתן על פעילות משטרת ישראל יואל צפיר
אלי שפיגלר

פשיעה ועבriנות

181 העבriנות ואכיפת החוק בראשית שנות ה-2000 בישראל אריה רטנר
ג'ורא רהב
גוסטבו מש

English Section (see end of Volume 2)

רשימת המשתתפים בפרוייקט אכיפת החוק במאה ה-21 לפי א"ב

- פרופ' מרדכי אביר, החוג ללימודי האיסלם והמזרח"ת, האוניברסיטה העברית; עמית המרכז הירושלמי
- פרופ' דניאל י. אלעזר, נשיא המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה; המחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן ובאוניברסיטת טמפל בפילדלפיה, ארה"ב
- פרופ' הרמן גולדשטיין, בית ספר למשפטים, אוניברסיטת ויסקונסין, מדיסון, ארה"ב
- מר בועז גנור, המכון הבינלאומי למדיניות נגד טרור ליד המרכז הבינתחומי, הרצליה
- פרופ' אליעזר דון יחיא, המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר-אילן; חבר בכיר במרכז הירושלמי
- ד"ר שרה הרשקוביץ, היחידה לחשיבה אסטרטגית, עירית ירושלים
- פרופ' יוחנן ווזנר, בית ספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב
- פרופ' ברוך זיסר, המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר-אילן; חבר בכיר במרכז הירושלמי
- פרופ' רפי ישראלי, החוג ללימודי האיסלם והמזרח"ת, האוניברסיטה העברית; עמית במרכז הירושלמי
- פרופ' שמואל ליימן-וילציג, המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר-אילן
- עו"ד אוריאל לין, לשעבר יו"ר ועדת הכנסת לחוקה, חוק, ומשפט; חבר בחבר הנאמנים של המרכז הירושלמי
- פרופ' מני מאוטנר, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב
- מר צבי מרום, מנכ"ל המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה
- ד"ר גוסטבו מש, החוג לסוציולוגיה, אוניברסיטת חיפה
- פרופ' זאב סגל, התוכנית למדיניות ציבורית, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל-אביב; חבר בכיר במרכז הירושלמי
- ד"ר אברהם סלע, החוג ללימודי האיסלם והמזרח"ת, האוניברסיטה העברית
- פרופ' יקיר פלסנר, הפקולטה לחקלאות, האוניברסיטה העברית; עמית במרכז הירושלמי
- ד"ר יואל צפיר, מוסד שמואל נאמן, הטכניון
- פרופ' מרדכי קרמניצר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית
- פרופ' גיורא רהב, החוג לסוציולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב
- ד"ר אריה רטנר, החוג לסוציולוגיה, אוניברסיטת חיפה
- ד"ר אלי שפיגלר, מוסד שמואל נאמן, הטכניון
- ד"ר משה שרר, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב

מבוא

מאפיוני הקידמה שיוחסו לחברה המודרנית, בלטה, במידה רבה, התכונה של דינמיות ושינוי תדיר. הדפוסים המסורתיים של המבנה החברתי, יחסי הגומלין הפוליטיים בתוך מדינות וביניהן, היכולות החברתיות בתחומים השונים, היכולות הטכנולוגיות והכלכליות, כל אלה הפכו לארעיים ולנתונים לשינוי. במציאות כזו, נמדדה הצלחתם של ארגונים ומוסדות ביכולתם להתאים את עצמם למציאות המשתנה.

במאמץ לחזות את התהליכים הצפויים בתחומים השונים, בבחינת "איזהו חכם - הרואה את הנולד", הפך הצורך לניבוי ולחיזוי צורך בסיסי של מערכות מרכזיות בחברה. על פתח המאה ה-21, בעידן הפוסט-מודרני גברו היוזמות לחיזוי לטווח ארוך, במגמה להיערך מבעוד מועד להווייה החדשה שתיווצר בעתיד.

נשאלת השאלה, באיזו מידה מאפשרת המציאות הדינמית בה אנו חיים חיזוי לטווח ארוך? האם קצב השינויים מאפשר חיזוי, ואם כן, על מה צריך להתבסס חיזוי כזה?

מטבע הדברים, על מנת לבסס תחזית עתידית, יש ללמוד היטב את המציאות הקיימת ואת העבר, על מנת לזהות מגמות וכיווני התפתחות, על בסיסם ניתן לנבא תחזיות עתידיות.

ואולם, במצב הדינמי הקיים, לנוכח התפניות הפוליטיות, החברתיות והטכנולוגיות המתחוללות חדשות לבקרים, אין די באקסטרפולציה של העבר על מנת לצפות את ההפתעות שהעתיד צופן בחובו. היכולת להתנתק מהמציאות המוכרת והידועה, היצירתיות והדמיון, חשובים לחיזוי לא פחות.

בנסיון לחזות את פני החברה העתידית, יש לשלב, אם כן, בין ההתבססות על העבר, לבין החזון והיצירתיות, ולחפש את האיזון שביניהם.

בעייתיות זו שבחיזוי העתיד קשה עוד יותר כאשר אנו בוחנים את החברה הישראלית. החברה הישראלית, למרות תהליכי ההתמסדות החלים בה, מהווה עדיין חברה צעירה המצויה בעיצומם של תהליכי התהוות. די להשקיף לאחור ולהיזכר באירועים שונים ובתפניות שונות שחלו בעשור האחרון, (כולל התרחשויות שחלו בתקופת ביצוע המחקר) על מנת להיווכח עד כמה קשה החיזוי בישראל.

בבואנו לצאת לפרויקט מחקרי זה, עמדו מול עינינו הקשיים והסיכונים שביזומה זו, לצד השאיפה והעניין לקדם את מערכת אכיפת החוק בישראל, כך שתוכל להתעמת בהצלחה מול פניה הלא צפויים של החברה הישראלית העתידית.

תכנון לטווח ארוך מהווה חוליה חלשה במרבית מערכות אכיפת החוק בארץ ובעולם. בכל מקרה, לא נמצאה בעבר עדות רבה על פעילות מסוג זה במערכות אלה. גם כאשר התקיימה פעילות כזו, לא תמיד היתה לה השפעה על המערכת המשטרית. לאחרונה הורגשה התעוררות ביוזמות חיזוי לעתיד במערכות אכיפת חוק, ובארגונים רבים, (לדוגמא, ה-FBI), ניזומו פעילויות מסוג זה.

כאשר ניגשנו להתחיל בפרויקט הוסכם, שלא ניתן להגביל את העיסוק במחקר למערכת המשטרתית בלבד. אכיפת החוק מחווה פן הנושק ונגזר מהמערכת החברתית על כל מרכיביה (כלכלה, חינוך, משפט וכו'). טיפול בנושא אכיפת החוק התחייב, לכן, להתייחס לכל מערכות החיים. מאידך, לא היתה כוונה להתפרס על חיזוי עתידיני כוללני של פני העולם במאה ה - 21.

תחום המחקר שסוכם נקבע, אם כן, כ"מערכת אכיפת החוק בתחילת המאה הבאה", כאשר מערכת אכיפת החוק הוגדרה ככוללת את המשטרה, שירות בתי הסוהר, המערכת המשפטית, ושירותי המבחן. זאת, תוך אפשרות להגמיש את גבולות המחקר, ומתוך כוונה לדון גם בקשרי הגומלין בין מרכיבי המערכת, ובינם לבין מערכות נוספות.

ראשיתו של הפרויקט בראשית שנות התשעים ביוזמה משותפת של לשכת המדען הראשי במשרד לבטחון פנים (משרד המשטרה דאז) ומוסד נאמן בטכניון, לביצוע פרויקט מחקרי עתידיני שכזה, שיאפשר היערכות מערכת אכיפת החוק לקראת המציאות החברתית והטכנולוגית הצפויה בפתח המאה הבאה.

מטרת המחקר שנקבעה היתה לנסות ולחזות את פני החברה הישראלית במאה ה - 21, במטרה לגזור מתחזיות אלה השפעות אפשריות על מערכת אכיפת החוק בישראל, זאת במטרה לשפר את היערכות המשטרה לקראת המציאות העתידית הצפויה במאה הבאה. המגמה העקרונית היתה לכוון את פעולות החיזוי לטווח של כחמש-עשרה עד עשרים וחמש שנים.

לאחר התחלה רצופת מכשולים וקשיים בלתי צפויים, כמו גם חילופים תדירים בצוותי המחקר ובגופים המעורבים בפרויקט, הצטרף לפרויקט בשנת 1992, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, אשר קיבל על עצמו את ריכוז הפרויקט, וסייע בהנעתו ובקידומו.

למחקר הורכבו צוותי חשיבה מדיסיפלינות שונות, שנועדו לחזות את פני החברה בהיבטים המוסדיים השונים שנקבעו כרלבנטיים יותר לנושא הנחקר (חברתי, כלכלי, משפטי, גיאוגרפי, טכנולוגי, ועוד), תוך מתן דגש לתחזיות שעשויות להיות להן השפעה על מערכת אכיפת החוק.

עבודת צוותי המחקר והחשיבה התקיימה, בחלק מהמקרים במקביל, ובחלק אחר בסדר ביצוע עוקב. סדר ביצוע זה איפשר בחלק מהמקרים, שימוש בדו"חות קודמים שחוברו, והסתמכות על ניתוחים ותחזיות שעלו בהם.

מאחר והמציאות ההתחלתית בה היינו נתונים עם צאתנו למחקר, בהווה הישראלית הדינמית והמשתנה, אופיינה מלכתחילה, באי-ודאות, נתבקשו חברי הצוותים לקבוע, בטרם ביסוס תחזיותיהם מה הן ההנחות המוקדמות עליהן הם מתבססים, ולנסח בהתאם להנחות אלה תרחישים שונים שעשויים לחול בטווח הקצר. על בסיס ההנחות המוקדמות, ובהתאם לתרחישים השונים, נתבקשו החוקרים לפתח את התחזיות המשוערות.

המציאות המשתנה ותהפוכות החברה הישראלית, הקדימו, בחלק מהמקרים, את התחזיות העתידיות, ובחלקם האחר, הפכו אותן לבלתי רלבנטיות. חלקן של תחזיות הצוותים נתבדו, וחלקן כבר התממשו

והפכו לעובדה קיימת. ואולם, מרבית התחזיות עדיין תקפות ושרירות, והן נתונות לניתוחים המשכיים שאמורים להתבצע לצורך גזירת המשמעויות למערכת אכיפת החוק ולחיזוי פני המערכת העתידיים.

בפרסום זה ריכזנו את דו"חות הצוותים, וכן סיכומי פעילויות נוספות שנתבצעו במסגרת הפרויקט. הדו"חות ערוכים עפ"י התחומים הכלליים שהוגדרו ע"י ועדת ההיגוי, בהתאם לסדר הנושאי שיוצג להלן. במרבית המקרים תואם סדר זה את סדרם הכרונולוגי של כתיבת הדו"חות ושל ימי העיון. הדו"חות והסיכומים מרוכזים בשני כרכים.

הכרך הראשון עוסק בהיבטים הקשורים בתורה הישראלית ובמערכות חברתיות הכלליות בה, וכולל דו"חות חוקרים וצוותי חשיבה בתחומים הדמוגרפי, חברתי, הכלכלי, המיעוטים בחברה הישראלית, ובתחום הטרור. כמו כן, מופיעים בכרך זה סיכומי ימי העיון שנערכו בהתבסס על דו"חות אלה.

הפרק החברתי נפתח בדו"ח של דר' שרה הרשקוביץ בנושא: "התפתחויות בתחומי הגיאוגרפיה האנושית והחברתית בישראל". הדו"ח מפרט תחזיות דמוגרפיות, בהתבסס על נתוני אוכלוסיה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וכולל התפתחויות צפויות בתחום הפיזור הגיאוגרפי והפריסה המרחבית של האוכלוסיה בישראל, תוך ניתוח משמעויותיהן הדמוגרפיות והחברתיות. מאחר והדו"ח מתבסס, בעיקר, על נתוני אוכלוסיה של שנת 1991, הושמטו ממנו חלקים לא רלבנטיים.

הדו"ח של פרופ' יוחנן וזנר בנושא "חיזוי פני החברה הישראלית בשנות ה-2000 המוקדמות", מציג תחזיות חברתיות בתחומים חברתיים השונים, בהתבסס על מודל תיאורטי בן שש-עשרה תת-מערכות הממפות את "מפת איכות החיים" של החברה. בהתאם למודל, מנתח החוקר את החברה הישראלית בכל אחת מתת-מערכות אלה ומפתח תחזיות לגבי כל אחת מהן.

דו"ח נוסף בנושא "תחזיות על מאפייני מדינת הרווחה בישראל" מובא ע"י דר' משה שרר. במסגרת הדו"ח מפרט החוקר תחזיות בתחום הרווחה החברתית והקצאת המשאבים בחברה הישראלית העתידית, וסוקר את השלכותיהם של המדיניות הכלכלית הציפיות, החקיקה, השינויים וההתפתחויות בתחום הטכנולוגי וכיו"ב, על החיים החברתיים ועל הרווחה החברתית, בחברה הכללית ובמגזרי החברה השונים (מיעוטים, עולים חדשים, קשישים ועוד). בהמשך סוקר החוקר מגמות ושינויים בתחום העבריינות והסטיה החברתית ודן בהשלכותיהם החברתיות.

סוגר את הפרק החברתי הדו"ח של פרופ' שמואל ליימן-וילציג בנושא "מתחים ושערים קבוצתיים בחברה הישראלית", המנתח שערים חברתיים שונים במציאות החברתית-כלכלית של החברה הישראלית, ואת השלכותיהם על מערכת אכיפת החוק, תוך זיהוי ממוקד של תחומים בעייתיים לטיפול משטרת ישראל בעתיד.

בסיומו של הפרק החברתי מופיע שיכתוב של יום עיון מסכם בו הוצגו דו"חות המחקר השונים. ביום העיון הוצגה גם סקירה של פרופ' איתן סבטלו ז"ל המפרטת תחזיות דמוגרפיות-עתידיות, והוצג דו"ח של דר' עמי וולנסקי בנושא: "מערכת החינוך לקראת המאה ה-21". כמו כן, הציג ביום העיון דר' שמואל שי הצעה למסגרת תיאורטית למחקר.

הפרק הכלכלי כולל את הדו"ח של פרופ' יקיר פלסנר בנושא: "הרקע הכלכלי להערכת צורכי אכיפת חוק בישראל בתחילת המאה הבאה". בדו"ח תחזיות כלכליות המסתמכות על מודל כלכלי, בהתבסס על שלוש מערכות הנחות במשק הכלכלי. עיקר המסקנות מתייחסות להיבטים שונים של עליה ברמת החיים, ולהשלכותיהם על מערכת אכיפת החוק ועל תפקידי המשטרה.

במסגרת המחקר הוכן דו"ח נוסף בתחום הכלכלי על ידי בן-עזרא יועצים. הדו"ח מאזכר במספר הקשרים בדו"חות הצוותים השונים, אך אינו מופיע בפרסום זה.

בתחום המיעוטים נעשתה עבודה של צוות חוקרים רחב שבראשו עמד פרופ' מרדכי אביר ותברים בו פרופ' רפי ישראלי, דר' אברהם סלע, ומר בועז גנור. הדו"ח מציג סקירה אינטגרטיבית של תחזיות החוקרים, על עמדותיהם המקצועיות המגוונות. הדו"ח מנתח בתחילה את פני החברה הערבית בישראל מהיבטיה השונים. לאחר מכן, מופיעות תחזיות וניתוח השלכותיהן לתחום מערכת אכיפת החוק, בהתבסס על מספר הנחות יסוד, ומנקודת מוצא של תשעה תרחישים עתידיים אלטרנטיביים להתפתחות בתחום המדיני.

דו"ח זה חובר בשנת 1993. למרות התהפוכות וההתפתחויות השונות בתחום זה, התפתחויות שהיו אמורות לאשש או לסתור את חלקם הגדול של התרחישים על-פיהם נותחו התחזיות לעתיד הרחוק יותר, ניתן לומר, שאי הודאות לגבי הנחות היסוד עדיין שרירה במידה רבה, וניתוחי החוקרים לגבי ההשלכות החזויות בתרחישים האלטרנטיביים השונים, מעמידים קשת רחבה של תחזיות רלבנטיות.

בסיומו של פרק זה מופיע שיכתוב של יום עיון שדן בדו"ח הצוות. כמו כן מופיע תקציר באנגלית של עיקרי הממצאים העולים מהדו"ח.

הפרק האחרון בכרך הראשון דן בבטחון הפנים, ומציג דו"ח של מר בועז גנור בנושא: "הטרור במאה ה-21". הדו"ח סוקר את שורשי הסכסוך הישראלי-ערבי כמקור הסבר לטרור בישראל, מפרט מספר תרחישים פוליטיים-מדיניים צפויים אפשריים, ומנתח את השלכותיהם לתמונה חברתית הכוללת ולתחום מערכת אכיפת החוק.

בסוף הכרך מופיע סיכום יום עיון בו אירחנו את פרופ' הרמן גולדשטיין מאוניברסיטת ויסקונסין בארה"ב, הנחשב לאחד מגדולי המומחים בתחום מדעי המשטרה.

בהמשך לדו"חות החיזוי בתחומים החברתיים השונים שהוצגו בכרך הראשון, מופיעים בכרך השני דו"חות המתאייחסים למערכת המוסדית של החברה הישראלית, כולל תחזיות בתחום המשפט, החוקה, הממשל, המערכת הפוליטית, וכו', ופרק הדן בהתפתחויות בתחום המדע והטכנולוגיה, בהצלבה עם צרכי מערכת אכיפת החוק. הכרך מסתיים בדו"ח הצוות הקרימינולוגי הסוגר את עבודת צוותי המחקר, ומתייחס יותר למשמעויות הנובעות מדו"חות החיזוי השונים לתחום מערכת אכיפת החוק.

הפרק הראשון בכרך השני מציג את דו"ח החיזוי שהוכן על-ידי פרופ' מרדכי קרמניצר בנושא: "התפתחויות בתחום המשפט - כיוונים ותחזיות". נקודת המוצא בדו"ח היא ניתוח התחום המשפטי כבבואה של המציאות החברתית ולהיפך. בניתוח פני החברה מזהה החוקר תחושת משבר מתקרב בתחום הדוקטרינות המשפטיות והמשטר הדמוקרטי, וחווה, בהשפעת ניתוח זה, התפתחויות שליליות

בתחום העברייני. בהמשך נידונה השפעת התפתחויות חברתיות אלה על פני מערכת המשפט ומערכת הענישה. החוקר מזהה שני תהליכים בולטים בהיבטים אלה, והם האקטיביזם השיפוטי והדגשת המימד הערכי במערכת המשפט. בסיום פרק זה מופיע סיכום יום עיון שנערך בנושא, בו הוצג דו"ח זה יחד עם התיחסותו של פרופ' מני מאוטנר הדין בנושאים אלה מזווית שונה במקצת.

הפרק הבא עוסק בנושא ממשל ופוליטיקה. הנושא רוכז ע"י המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

הפרק פותח בדו"ח של פרופ' דניאל אלעזר שנושא: "המערכת הפוליטית בישראל - מבוא". בדו"ח מציג פרופ' אלעזר סקירה הסטורית של הבסיס החברתי של הפוליטיקה הישראלית, תוך חיזוי ההשלכות הצפויות בתחום מערכת אכיפת החוק.

בהמשך הפרק דו"ח של עו"ד אוריאל לין, לשעבר יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט שבכנסת, בנושא: "שינוי שיטת ממשל ושינוי שיטת בחירות", המציג התפתחויות צפויות בתחומי שיטת הממשל והבחירות, והשלכותיהן לתחום אכיפת החוק.

דו"ח של פרופ' זאב סגל בנושא "חוקה, זכויות אזרח וביקורת שיפוטית" מנתח את המערכת החוקתית הישראלית ומשמעויותיה לתחום המשפט ואכיפת החוק.

פרופ' ברוך זיסר מציג דו"ח בנושא "ערביי ישראל", ובו ניתוח של מקומם של ערביי ישראל במערכת הפוליטית הישראלית, והשלכותיהם לגבי מוקדי מתח אפשריים בחברה הערבית, וציון משמעויותיהם לתחום העברייני והפשעה.

סוגר את הפרק בנושא ממשל ופוליטיקה הדו"ח של פרופ' אליעזר דון-יחיא בנושא: "תחזית של התפתחויות בתחום יחסי דתיים-חילוניים". הדו"ח עוסק ביחסי דתיים-חילוניים כנגזרת מהתפתחויות בתחום יחסי דת ומדינה, תוך נסיון לזהות מוקדי מתח ואלמות פוטנציאליים על רקע נושאים אלה.

בסיום הפרק סיכום יום עיון שנערך בנושא, בהשתתפות החוקרים, חוקרים ומומחים נוספים, וקצינים בכירים במערכת אכיפת החוק, ובו נתקיימו חילופי דיעות ודיונים לעומק בדו"חות שהוצגו.

הפרק הבא בכרך זה מציג את עבודתם של דר' יואל צפיר ודר' אלי שפיגלר ממוסד נאמן בטכניון בנושא: "תרומת המדע והטכנולוגיה לאכיפת החוק לקראת המאה ה-21, והשפעתן על פעילות משטרת ישראל". הדו"ח מאפיין את המצב הקיים וסוקר את צרכי משטרת ישראל בהיבט הטכנולוגי. לאחר מכן, סוקר הדו"ח התפתחויות צפויות בתחום המדע והטכנולוגיה, ובוחר את יכולת הצלבתן עם תפקידי המשטרה וצרכיה העתידיים.

מסיים את הכרך, הפרק האחרון בפרסום זה, העוסק בתחום הפשיעה, העבריינות ואכיפת החוק, ואשר חובר ע"י צוות קרימינולוגים שבראשו דר' אריה רטנר. הדו"ח מציג תחזיות בתחום הפשיעה והעבריינות, בהסתמך על תחזיות החוקרים וצוותי החשיבה בתחומים השונים שנותחו במסגרת הפרויקט, ובהתייחס לסוגיות שעלו בניתוחים השונים.

עבודת הצוות הקרימינולוגי, מסיימת את עבודת צוותי המחקר השונים. בדו"חות הצוותים נעשה מאמץ להתאים את התחזיות לצרכים יישומיים של מערכת אכיפת החוק. דו"חות אלה אמורים לשמש תשתית לניתוח מעמיק יותר לצורך חיזוי פני מערכת אכיפת החוק, והמלצות להיערכותה העתידית.

מבחנם של דו"חות אלה יקבע כמשפט ההיסטוריה, במבט לאחור בעוד שנים. תרומתם העכשווית תהיה ביכולת להפיק את המירב לשיפור היערכות מערכת אכיפת החוק לקראת המאה הבאה.

כתבה : עדית חכימי

לשכת המדען הראשי

המשרד לבטחון פנים

חבר ה

התפתחויות בתחומי הגאוגרפיה האנושית והחברתית בישראל

ד"ר שרה הרשקוביץ

היחידה לחשיבה אסטרטגית, עיריית ירושלים

1993

התוכן

מבוא

ממצאים עיקריים

א. מגמות דמוגרפיות

1. גודל והרכב האוכלוסייה

2. מגמות דמוגרפיות

ב. מגמות בפיזור האוכלוסייה

ג. התפתחות מגלופוליטנית ותהליכי פרבור בישראל

ד. מגמות יוממות

ה. פרבור משרדים ותעשייה

ו. מגמות שינוי בהרגלי צריכה

ז. המגזר הלא-יהודי

מבוא

המסמך שלהלן סוקר בקצרה את המגמות הגאוגרפיות, הדמוגרפיות והכלכליות הצפויות בישראל בשנים הקרובות. מושם דגש הוא על ההיבטים הבאים:

פיזור אוכלוסייה

פיזור תעסוקה

פיזור מוקדי צריכה ושינויים בהרגלי צריכה

שינויים במגזר הלא-יהודי

מטרת המסמך - להוות רקע לפרויקט בנושא 'אכיפת חוק במאה ה-21'.

המסמך מבוסס על ממצאים מעבודות קיימות בנושאים השונים, על נתונים סטטיסטיים של הל.מ.ס. ושל תחזיות גידול ופיזור אוכלוסייה הנערכות על-ידי משרד הפנים. במסמך מוצג ניתוח של נתונים אלה והשלכותיהם על העתיד במדינת ישראל, בהיבטים הרלוונטיים*.

מבחינה מתודית נראה כי יש צורך בדיון משותף של כותבי מסמכי הרקע עם אנשי הצוות בנושא אכיפת חוק במאה ה-21. על דיון זה לעסוק במשמעויות ובהשלכות של הממצאים במסמכי הרקע בהתייחס להיבטים שונים בתחום של אכיפת החוק.

* נתונים ותחזיות - שנתון סטטיסטי לישראל - מספר 43 (1992)

ממצאים עיקריים

1. אוכלוסיית ישראל מונה כיום למעלה מ-5 מיליון נפש, מהם כ-4.1 מיליון יהודים. כ-44% מן האוכלוסייה מרוכזים במחוז תל-אביב ובמחוז המרכז. אגד הערים של תל-אביב מונה למעלה מ-1.8 מיליון נפש. בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית - כ-46% מרוכזים במחוז הצפון.

2. תחזית גידול האוכלוסייה מצביעה על אוכלוסייה של כ-6.3 מיליון נפש בשנת 2000, וכ-6.6 מיליון בשנת 2005.

3. כ-90% מן האוכלוסייה מתגוררים ביישובים עירוניים, כאשר העיר הגדולה ביותר היא ירושלים עם כ-550 אלף תושבים, ואחריה תל-אביב עם כ-353 אלף תושבים.

4. מבחינה דמוגרפית צפויים: עלייה בתוחלת החיים, הזדקנות האוכלוסייה, שינוי במבנה הגילים של האוכלוסייה, ירידה בגודל המשפחה הממוצעת ועלייה בחלקן של המשפחות החד-הוריות.

5. תהליך קליטת העלייה מלווה בינחיתה ראשונה של העולים ביישובים, בעיקר לפי הימצאותם של קרובים או חברים. לאחר תקופה קצרה יחסית מתרחשת הגירה פנימית של העולים בארץ, בהתאם למחיר הדיור ולמציאת מקום תעסוקה. לכן, השקעות ממשלתיות באזורי הפריפריה עשויות למשוך לאזורים אלה עולים ואוכלוסייה ותיקה.

6. מבחינת פיזור האוכלוסייה צפויים מספר תהליכים:

- * המשך תהליך המטרופוליניזציה סביב תל-אביב וחיפה וחיזוק המגמה שהחלה בשנים האחרונות סביב ירושלים וסביב באר-שבע.
- * ריכוז גדל של אוכלוסייה באזור המרכז, לאורך 'ציר הגבעות'.
- * פיתוח מודיעין ויישובים נוספים ימשכו אליהם אוכלוסייה בעיקר מאזור המרכז.
- * פיתוח מסיבי של מערכות כבישים עורקיים ורוחביים בשנים הקרובות, יגדיל את הנגישות בין חלקים שונים בארץ ויעודד אנשים לעבור ליישובים מרוחקים מהמרכז.
- * אפשרות של פיזור רב יותר של האוכלוסייה (בעיקר עולים) באזורי הפריפריה, בגלל הימצאותו של דיור זול יחסית למרכז הארץ, ופיתוח מתוכנן של מוקדי תעסוקה באזורים אלה.

7. בנושא התעסוקה:

- * צפוי גידול במספר מקומות התעסוקה בתעשיות עתירות ידע, במסחר ובשירותים.
- * צפוי ביזור של מוקדי תעסוקה מהמרכז לעבר הפריפריה.
- * צפוי המשך הפרבור של משרדים ותעשייה.

8. צפוי המשך השינוי בהרגלי הצריכה של האוכלוסייה - קניות מרוכזות במרכזי קניות גדולים ובקניונים.

9. האוכלוסייה הלא-יהודית, המונה כיום כ-914 אלף נפש, עשויה להגיע בשנת 2000 לכ-1.2 מיליון נפש. נראה כי לא יחול שינוי מהותי בפיזור בשנים הקרובות.

א. מגמות דמוגרפיות

1. גודל והרכב האוכלוסייה

על-פי שנתון סטטיסטי לישראל, 1992 (נתונים לסוף 1991):

- * בסוף 1991 מנתה אוכלוסיית ישראל 5,058.8 מיליון נפש, מהם: 4,144.6 מיליון יהודים ו-914.3 אלף לא-יהודים.
- * מבחינת פיזור האוכלוסייה בארץ - למעלה משני מיליון נפש מרוכזים במחוז תל-אביב ובמחוז המרכז. במחוז תל-אביב מרוכזים 22.4% מהאוכלוסייה, במחוז המרכז - 21.3%, במחוז הצפון - 16.9%, במחוז חיפה - 13.5%, במחוז הדרום - 12.2%, במחוז ירושלים - 11.9% ובאזורי יהודה, שומרון וחבל עזה - 1.9%.
- * 46.5% מן האוכלוסייה הלא-יהודית בארץ מרוכזים במחוז הצפון, 17.1% במחוז ירושלים, 15.7% במחוז חיפה, 9.7% במחוז המרכז, 8.8% במחוז הדרום ו-2.1% במחוז תל-אביב.
- * האוכלוסייה ביישובים העירוניים בארץ מהווה כ-90% מן האוכלוסייה בארץ. יישובים עירוניים הכוללים מעל 200,000 נפש מהווים כרבע מכלל היישובים העירוניים בארץ.
- * העיר הגדולה ביותר היא ירושלים הכוללת כ-544 אלף נפש, אחריה תל-אביב - כ-353 אלף נפש, וחיפה - כ-251 אלף נפש (ירושלים מונה כיום למעלה מ-560 אלף תושבים).
- * אגד הערים של תל-אביב מנה בסוף 1991 כ-1.84 מיליון נפש, ואגד הערים של חיפה - 446.6 אלף נפש.
- * הצפיפות הממוצעת של האוכלוסייה בארץ בסוף 1991 הייתה 230.9 נפשות לקמ"ר. הצפיפות הגבוהה ביותר הייתה במחוז תל-אביב, בו הגיעה ל-6,657.1 נפש לקמ"ר, ואחריו - בהפרש עצום - במחוז ירושלים עם צפיפות של 958.3 נפש לקמ"ר. במחוז המרכז הגיעה הצפיפות ל-868.0 נפשות לקמ"ר, ובמחוז חיפה ל-797.1 נפשות לקמ"ר. במחוז הדרום הייתה הצפיפות הנמוכה ביותר - 43.8 נפש לקמ"ר.
- * תחזיות גידול האוכלוסייה בישראל לשנים 1995-2000 לגבי כל האוכלוסייה בארץ, מצביעות על 6,298.7 מיליון נפש בשנת 2000 ו-6,606.3 מיליון נפש בשנת 2005 (בהנחה של 800 אלף עולים מבריה"מ לשעבר בשנים 1991-1995). בהנחה זאת צפויה האוכלוסייה היהודית בארץ להגיע ל-5,105.0 מיליון נפש בשנת 2000, ול-5,257.2 מיליון נפש בשנת 2005. הנחה של עלייה בסדר גודל של 500,000 עולים מבריה"מ לשעבר מקטינה, בהתאם, את גידול האוכלוסייה התזוי.

כפי שמציינים פרידלנדר ואחרים (1990) - "תחזיות אוכלוסייה מהוות מכשיר יעיל ביותר להערכת כיווני התפתחות ושינוי של מאפייני אוכלוסייה, כגון: גודל, קצב גידול ודינמיקה גילית לרבות תהליכי הזדקנות. ואולם, יש לזכור כי תחזיות אלה אינן אלא תרגיל המבוסס על מבנה דמוגרפי התחלתי נתון והנחות סבירות לגבי תהליכי פריון, הגירה ותמותה בתקופת התחזית". כמו כן הם מוסיפים ומציינים כי "תחזיות לתת-אוכלוסיות הן בעייתיות יותר, בעיקר בשל תנועות אוכלוסייה".

2. מגמות דמוגרפיות

המחקרים השונים מצביעים על מספר מגמות דמוגרפיות עיקריות הצפויות להתרחש בישראל בעשור הבא (פרידלנדר, ד' ואחרים, 1989, 1990):

1. עלייה בתוחלת החיים.
2. הזדקנות אוכלוסייה - עלייה במשקלה של האוכלוסייה הזקנה מכ-10% בתחילת שנות התשעים לכ-12%-13% בתחילת המאה ה-21 ולכ-17%-18% באמצע המאה ה-21. לתהליך ההזדקנות של האוכלוסייה תהיה השפעה בשני תחומים עיקריים: המבנה הכלכלי של האוכלוסייה והצרכים המיוחדים של שכבת הגיל הזקנה. בנושא הפשע יש לכך משמעות לגבי הגדלת היקף האוכלוסייה הנמצאת בסיכון, בהיותה קבוצה חלשה וקבוצת יעד לביצוע פשעים.
3. הזדקנות האוכלוסייה תהיה ניכרת יותר במרכזי ערים ובמרכזים של אזורים מטרופוליניים.
4. שינוי במבנה הגילים של האוכלוסייה, שישפיע על אופי צריכת השירותים, ובעיקר על שירותי חינוך ורווחה.
5. ירידה בגודל המשפחה הממוצעת.
6. עלייה בחלקן של המשפחות החד-הוריות ועלייה בחלקן של הנשים בכוח העבודה, שישפיעו על הצורך הגדל בהקמת מוקדי תעסוקה קרוב יותר למוקדי המגורים, כדי להקטין את טווח היוממות.

ב. מגמות בפיזור האוכלוסייה

1. שני מוקדי המשיכה העיקריים של האוכלוסייה בארץ הם אזור המטרופולין של תל-אביב ואזור המטרופולין של חיפה. בשני מוקדים אזוריים אלה עיקר כוח המשיכה הוא ביישובים בטבעות החיצוניות יותר, כאשר העיר המרכזית בכל אזור היא בעלת כוח משיכה קטן ואף סובלת ממאזן הגירה שלילי. הערים המרכזיות הופכות יותר ויותר להיות ערים המספקות שירותים לתושביהן ולתושבי אזור המטרופולין. במקביל קיים גם תהליך של ביזור מוקדי התעסוקה, כולל תעשיית, מסחר ושירותים אחרים, למרות שהריכוז הגדול ביותר הוא עדיין בעיר המרכזית בכל אחד מאזורי המטרופולין.

2. אזור תל-אביב הנו המוקד הכלכלי העיקרי במדינת ישראל. אזור זה ממלא תפקיד מרכזי בפעילות הכלכלית-תעשייתית, הפיננסית, הפוליטית והתרבותית של ישראל. אזור זה מהווה גורם מרכזי בתהליכי ההגירה הפנימית בארץ - הן מבחינת מהגרים המגיעים אליו מאזורים אחרים בארץ הן מבחינת הניידות הפנימית של האוכלוסייה בתוכו. לתנועות אלה השפעה על ההרכב הדמוגרפי והסוציו-כלכלי של האוכלוסייה באזורים השונים.

3. תכנית תמ"א 31 (תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, מרץ 1992) הוכנה כתכנית מתאר ארצית לקליטת העלייה ותוספת האוכלוסייה בחמש השנים הבאות. התכנית כוללת היבטים כלכליים וחברתיים, בנוסף להיבטים הפיזיים. זוהי תכנית מתאר סטטוטורית המגדירה את יעדי האוכלוסייה בחלקי הארץ השונים, קובעת את מערך היישובים ויחסי הגומלין שביניהם, קובעת הוראות בדבר היקף הפיתוח ויעדי האוכלוסייה שתתגורר ביישובים השונים בשנת 1955, שימור עתודות קרקע לשימושים עתידיים, שטחים פתוחים ועוד.

ההחלטה להכנת תכנית תמ"א 31 התקבלה עם פרוץ גל העלייה הגדול מבריה"מ בסוף שנות השמונים-ראשית שנות התשעים, כאשר הייתה תחזית לגידול של כ-30% באוכלוסייה בארץ ושל כ-50% בכוח העבודה. התכנית נועדה לקלוט תוספת אוכלוסייה של 1.6 מיליון נפש בחמש שנים, ולשלב במדינת ישראל בהתאם למטרותיה. התחזית היא שבסוף תקופת התכנון תמנה האוכלוסייה של מדינת ישראל 6.3 מיליון נפש.

מטרת התכנית - להתוות תכנית מתאר מלווה בתכנית פיתוח משולבת פיזית, כלכלית וחברתית שתכליתה לקלוט עלייה בהיקף גדול; לעצב את מתווה פריסתה; להצביע על מוקדי הפעילות, זיקתם ההדדית וקשרי הגומלין ביניהם. התכנית תהווה מסגרת מתואמת ומוסכמת לפעולות הממשלה בקליטת העלייה בטווח הקצר - חמש השנים הבאות.

מימוש מדיניות פיזור האוכלוסייה הוא אחת ממטרותיה החשובות של התכנית.

מטרות מדיניות פיזור האוכלוסייה:

- * הרחבת הבסיס הפיזי של הפעילות החברתית והכלכלית של ישראל.
- * הקטנת הגודש באזורים המרכזיים.
- * קידום אזורי הפריפריה על-ידי הקטנת הפערים בינם לבין אזורי המרכז.
- * שיפור היעילות ורמת השירות במערכות התשתית ההנדסית.
- * שיפור יכולת הצמיחה בטווח הארוך.
- * שיפור הנגישות ומגוון אפשרויות הבחירה בתחומי המגורים, התעסוקה, והשירותים בכלל המערכת הארצית.

התכנית מגדירה שלושה אזורים: מרכז, ביניים ופריפריה:

אזור המרכז: האזורים בהם קיימת רשת צפופה של תעסוקה ברמות שונות, שירותים, מגוון אפשרויות דיור, חינוך וכדומה. לאזורים אלה שייכים כל יישובי רצועת החוף והשפלה הפנימית וכן המרחבים המטרופוליניים של חיפה וירושלים. בתוך אזור זה כלול האזור המכונה 'הליבה של ישראל', שהוא המשולש שקדקודיו הם: ירושלים - נתניה - אשדוד, שבתחומו נמצאת מרבית האוכלוסייה ומרוכזת מרבית הפעילות הכלכלית של ישראל.

אזורי הביניים: כל האזורים אותם ניתן לצרף לאזורי המרכז באמצעות שיפור מערכת התחבורה. אלו הם האזורים בהם הפיתוח מתפרס בגלים מן המרכזים הצפופים ברצועת החוף אל הפריפריה.

אזורי הפריפריה: כוללים את כל אותם אזורים בהם המרחק הגאוגרפי מהווה מכשול משמעותי בהתפתחות היישוב. בקבוצה זו כלולים הגליל המזרחי, הגולן, העמקים המזרחיים, והנגב מאזור קריית-גת דרומה.

תכנית הפריסה הפיזית העתידית של ישראל תפותח סביב ארבעה מרכזים מטרופוליניים. היישובים לסוגיהם כלולים במערכים עירוניים הנשענים על 'מרחבי תעסוקה'.

המוקדים המטרופוליניים הם:

המטרופולין של תל-אביב - מתפקד כמטרופולין ארצי; מרכז בתוכו את מרב הפונקציות השלטוניות, העסקיות, התעשייתיות והתרבותיות של הארץ.

המטרופולין של ירושלים - כולל היישובים היהודיים והלא-יהודיים

המטרופולין הצפוני - חיפה - ישרת את אזור הגליל המערבי, הגליל המרכזי, העמקים המרכזיים ובמידה פחותה את אזורי הגליל המזרחי והעמקים המזרחיים. יש לפתח בחיפה ובסביבתה שירותים מטרופוליניים בתחום הציבורי והעסקי, להפנות פיתוח זה לכיוון צפון-מזרח ולתת פתרונות תחבורה הולמים.

המטרופולין הדרומי - באר-שבע - ריכוז מאמץ ליצירת מסה של אוכלוסייה, ופיתוח רמת שירותים גבוהה בבאר-שבע וסביבתה הקרובה. תהליך האכלוס ילווה בפעילות ממשלתית ומוסדית שתכליתה

להקים בבאר-שבע מערכת פונקציונלית עסקית, שירותית ושלטונית, שתקטין את התלות במרכזים הארציים בירושלים ובתל-אביב. המרחב הפתוח העומד לרשותה עשוי למשוך פעילויות עתירות-שטח שאין להן פתרון סביב אזורי המרכז הצפופים.

נוסף לאזורי המטרופולין הנזכרים, תפותחנה הערים הבאות: אילת, אשקלון, חדרה וטבריה כמרכזים עירוניים משניים לסביבתם הקרובה, כערים בינוניות הכוללות פיתוח תיירות בהיקף ניכר.

התכנית מבוססת על ההנחה כי קליטה מרבית של העלייה מחייבת צמיחה כלכלית מהירת של המשק. בטווח המידי יחול עיקר הקליטה באזורים המאוכלסים וסביב מוקדי התעסוקה הקיימים בארץ. במקביל, תפעיל הממשלה מערכת העדפות והשקעות בתשתית, תעסוקה, שירותים ומגורים באזורי הפריפריה, במגמה ליצור שם בסיס צמיחה וקליטה לקראת סוף תקופת התכנית. ההנחה הבסיסית היא כי בטווח הארוך ייווצר יתרון להשקעות באזורי הפריפריה; כלומר, האסטרטגיה העדיפה לפריסת האוכלוסייה ולפיתוח מרחבי מתמקדת בשנים הקרובות בניצול של הפוטנציאל הקיים במרכז הארץ ומאמץ פיזור מוגבר בשנים שלאחר מכן.

ירידת משקלה של התעשייה כגורם תעסוקה והיעלמות החקלאות כגורם קולט תוספת עובדים, מחייבים גיבוש פריסה פיזית שתאפשר התפתחות מגוון הזדמנויות ומערכי תעסוקה בתחומי המסחר והשירותים המאפיינים מרכזי אוכלוסייה גדולים, התפתחות כלכלה ומשק מודרניים, וניצול היתרונות לגודל - בלי לפגוע באיכות החיים ואיכות הסביבה.

ג. התפתחות מגלופוליטנית ותהליכי פרבור בישראל

תהליכי הפרבור בעולם ובישראל מוכרים וידועים, וכן הגורמים להם. נתונים על אגד הערים של תל-אביב מצביעים בבירור על גידול מוחלט של יישובי טבעות האגד, ועל ירידה במשקלה היחסי של העיר תל-אביב כגלעין המטרופולין בכלל האגד. במהלך שנות השבעים והשמונים אף 'סבלה' תל-אביב מירידה מוחלטת בגודל האוכלוסייה שבה, ורק מראשית שנות התשעים היא נהנית שוב מגידול אוכלוסייה, בעיקר בגלל רכיב העולים. העיר מאופיינת במאזן הגירה שלילי, בדומה לכל יישובי המטרופולין.

גם המטרופולין של חיפה עובר תהליכים דומים, ומרחב המטרופולין נמצא בהתרחבות מתמדת, המוצאת ביטוי בקשרים המסחריים והתעסוקתיים בין חלקי המטרופולין.

גם סביב ירושלים מתפתח אזור מטרופוליני, המורכב מיישובים יהודיים ולא-יהודיים, כאשר ירושלים משמשת לו מרכז. גם ירושלים 'סובלת' מהפסד אוכלוסייה לטובת יישובים שמסביבה, שהם בעלי כוח משיכה לאוכלוסייה המגיעה אליהם מירושלים בגלל מחירי הדיור הזולים בהם בחשוואה לעיר.

גידול האוכלוסייה במישור החוף והרצף ההתיישבותי האינטנסיבי בין שני אזורי המטרופולין של תל-אביב וחיפה יוצרים רצף מגלופוליטני. צפיפות האוכלוסייה באזור זה עולה בהתמדה, והיא גבוהה באופן משמעותי מן הצפיפות בשאר חלקי הארץ. במקביל, קיים גידול מתמיד של הפרברים וערי הלוויין סביב המוקדים המטרופוליניים.

בין המוקדים העירוניים לאורך מישור החוף קיימים קשרי גומלין כלכליים, חברתיים ותרבותיים. במקביל למערכת שהתפתחה לאורך מישור החוף, מסתמנת מגמה של התפתחות מערכת דומה בציר מזרחי מקביל בשיפולי החר, בשוליים המערביים של רצועת החר.

רעיון תכנית 'ציר הגבעות' עלה לראשונה בתחילת שנות השבעים. התכנית נועדה במקורה ליצור ציר התיישבות מקביל למישור החוף העמוס אוכלוסייה ופעילות. עיקר התכנית היה הקמת מספר ערים, ומוקדי תעסוקה בצדן, בציר האורך הגובל במישור החוף ממזרח - משלומי בצפון ועד לפאתי באר-שבע בדרום - ליצירת שדרת פיתוח נוספת במדינת ישראל, שתסייע לפזר את הפיתוח ולהפחית את העומסים מן הציר המערבי רווי הפיתוח.

בדיקה מפורטת של פוטנציאל הבנייה לאורך ציר הגבעות נערכה בשנת 1978 (על-ידי משרד הפנים). אותרו ומופו שבעה אזורים פוטנציאליים לפיתוח עירוני: אחיהוד, שפרעם ובנותיה, עירון, אפק, שעלבים, עמק האלה ואמציה. השיקולים לבחירתם: הימנעות משימוש בקרקע חקלאית, טופוגרפיה נוחה, רמת נגישות גבוהה, סמיכות למוקדים העירוניים של מישור החוף ושיקולים גאופוליטיים. לאורך ציר זה מצויות עתודות קרקע אשר הפוטנציאל החקלאי שלהן נמוך, ואשר ניתן לפתח עליהן מוקדי פעילות שיהנו מתנאי קרקע וסביבה מועדפים (פירוט בהמשך ב'תכנית שבעת הכוכבים').

בשנות השמונים, בהן היה קצב גידול האוכלוסייה והפיתוח בישראל מצומצם, ירדה התכנית מעל סדר היום. אולם היא שבה וחזרה עם החחלטה על ביצועו של כביש מספר 6, אשר סלילתו פותחת מחדש את האופציות לפיתוח ציר הגבעות.

גלי העלייה והצורך בבניית מגורים בהיקף נרחב הביאו את משרד הבינוי והשיכון ליזום את תכנונם של שנים-עשר יישובים פרבריים חדשים בקטע המרכזי של ציר הגבעות.

ועדת השרים לענייני עלייה החליטה בישיבתה מיום 2 בדצמבר 1990 לאשר את תכנית 'שבעת הכוכבים', ולהקים ועדת היגוי משותפת בראשות מנהל התכנון במשרד הפנים.

שטח התכנית משתרע על פני רצועה צרה שאורכה כ-80 ק"מ, בקטע של ציר הגבעות הגובל במזרח ב'קו הירוק' (לשעבר) ובמערב - באזור המטרופולין של תל-אביב ומישור החוף המרכזי, מאתר העיר מודיעין בדרום-מזרח ועד לאזור נחל עירון בצפון מזרח.

התכנית מיועדת לתת פתרונות דיור לכ-100,000 תושבים, ב-12 מוקדי התיישבות בהיקף של 25,000 יחידות דיור.

על-פי מסמך שהוגש לישיבת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ביום 23 ביוני 1991, "פיתוח ציר הגבעות ותכנית שבעת הכוכבים - הרקע לתכנון", הוגדרו המטרות העיקריות הבאות של התכנית, המבטאות תהליך פרבור מתוכנן:

א. יצירת מסגרת יישובית מסיבית לאורך ה'קו הירוק', שתתפקד כמערכת אזורית כוללת המשלבת יחד אתרי מגורים, תעסוקה, תעשייה, מסחר ושירותים, תחבורה, נופש ומערכות תשתית - מנחל עירון בצפון ועד לאזור מודיעין בדרום.

ב. הקלת העומס מעל המערכת היישובית החופית הקיימת, בה שוררת תחרות מיקום חריפה ורבת עצמה על הקרקעות, בצד שימושי קרקע שונים ומנוגדים לעתים.

ג. שילוב המערכת החדשה של 'ציר הגבעות' במערכת החופית האינטנסיבית הקיימת, תוך התייחסות גם למערכת היישובית הגובלת ב'ציר הגבעות' ממזרח ובמערכת המרחבית הארצית; וכן קביעה ועיצוב יחסי הגומלין האזוריים בתוך מערכת היישובים החדשים והתפקודים החדשים, וכן בין היישובים החדשים והיישובים הקיימים.

ד. הבטחת השתלבות התכנון האזורי הכולל עם תוואי כביש מספר 6, תוך שמירה על מעמדו התפקודי כציר אורך ותחבורתי מהיר נוסף של ישראל מצפון לדרום.

יעדי התכנית הוגדרו בשלושה היבטים: אוכלוסייה ויישובים, כלכלה ותעסוקה, ושטחים ירוקים ופתוחים ואיכות סביבה.

בהיבט של אוכלוסייה ויישובים הוגדרו היעדים הבאים :

- * הגדלת היצע הקרקע למגורים באזור ציר הגבעות, לאכלוס המסיבי.
- * מתן מגוון של פתרונות בתחומי הדיור והתעסוקה, להבטחת כוח המשיכה של האזור לסוגים שונים של אוכלוסייה.
- * פיתוח יישובים עירוניים במגוון של גדלים, צורות התיישבות וצפיפויות פיתוח.
- * מתן עדיפות בפיתוח למספר מצומצם של יישובים עירוניים, בינוניים וגדולים.
- * הקמת יישובים למטרת חיזוק הנוכחות היהודית באזורים המעורבים ולשמירה על קרקעות המדינה.
- * יצירת רצף של יישובים יהודיים לאורך הקו הירוק.
- * ייעוד השטחים הדרושים לאוכלוסייה הערבית באזור למגורים, תעסוקה ושירותים, במסגרת תכניות המתאר של היישובים הקיימים.
- * קביעת המערך ההיררכי של היישובים והקמה של מערכת שירותים קהילתיים, תוך הישענות חלקית על המסגרות המוניציפליות הקיימות.

בהיבט של מקורות התעסוקה הוגדרו היעדים הבאים :

- * יצירת מקומות עבודה בהיקף גדול לביסוס מערך תעסוקה עצמאי, ובהנחה של קיום יוממות דו-כיוונית מהאזור למטרופולין ולהיפך.
- * פיתוח מסיבי של מקורות תעסוקה בענפי התעשייה, לרבות תעשיות עתירות ידע, תוך מתן מענה לצרכים מטרופוליניים וקביעת ההיקף והמיקום של אזורי התעשייה.
- * יצירת מקורות התעסוקה הדרושים בסקטור הערבי.
- * שימור הפוטנציאל החקלאי של היישובים הכפריים באזור כמקור כלכלי.
- * פיתוח מוקדי מסחר ושירותים, לרבות איתור מוקדי שירותים אזוריים המבוססים על התנועה העוברת במערכת של כביש מספר 6.
- * הגברת הניצול הכלכלי של אתרי הטבע ואתרים היסטוריים וארכיאולוגיים באזור לנופש ולתיירות.

בהיבט של שטחים ירוקים ופתוחים ואיכות סביבה הוגדרו היעדים הבאים :

- * שימוש בשטחים ירוקים ופתוחים כשטחי איסור בנייה, למניעת היווצרות רצפים לא רצויים של שטח בנוי, ולריאות ירוקות ואזורי נופש.
- * שימור ושיפור של איכות הסביבה הטבעית ותכפריית.

האופי הפרברי של יישובים אלה מתוכנן מראש:

לפי התכנית, "היישובים שיוקמו יהיו בעלי צביון פרברי וקהילתי, תוך שימת דגש מיוחד על שמירת עקרונות איכות החיים והסביבה"; ו"הנגישות הקיימת והמתוכננת של היישובים למרכז הארץ מאפשרת השתלבות של התושבים במרכזי התעסוקה, החינוך והתרבות ובמערך השירותים הממלכתיים והציבוריים הקיימים והמתוכננים בגוש דן ובערי המרכז".

למטרת עריכת התכנית הוקם צוות תכנון רב מקצועי, שהונחה על-ידי ועדה בינמשרדית, בראשות מנהל התכנון במשרד הפנים.

כשנת היעד של הפרוגרמה הכמותית המרבית נקבעה תכנית תפרוסת האוכלוסין - 8 מיליון תושבים בישראל, בתיאום עם תמ"א/6 ותמ"א/31. כשלבי ביניים נקבעו: שלב א' - שנת 1995, ושלב ב' - תכנית 7 מיליון.

התכנית מייעדת לציר הגבעות בשנת 1995 (שלב א') אוכלוסייה של כ-340 אלף נפש (לעומת 140 אלף נפש בשנת 1988), מהם 185 אלף ביישובי התכנון. מדינת ישראל תמנה באותה שנה, לפי התחזיות של תמ"א/6, 31, 6.3 מיליון נפש.

כשמדינת ישראל תמנה 7 מיליון נפש, מתוכננת בציר הגבעות אוכלוסייה של כ-440 אלף נפש: 265 אלף נפש ביישובי התכנון, מהם 105 אלף ב-12 הכוכבים ו-160 אלף בראש העין ובמודיעין. עוד 40 אלף נפש יחיו במושבים ובקיבוצים ו-135 אלף ביישובים ערביים.

כאשר מדינת ישראל תמנה 8 מיליון נפש, מייעדת התכנית לציר הגבעות 555 אלף נפש; כלומר, ציר הגבעות יהווה 5.5% מאוכלוסיית מדינת ישראל בשנת 1995, ו-7% כאשר המדינה תמנה 8 מיליון נפש.

התכנית מציעה מערך יישובים בגדלים וסוגים שונים שיש להם תפקיד שונה במערך האזורי:

- * יישובים עירוניים - מספר מוקדי עיור עיקריים, הממוקמים בקרבת הצמתים של כביש מספר 6 עם דרכי הרחבת החשובות.
- * מודיעין: יעד אוכלוסייה בשלב ג' - 160 אלף תושבים.
- * ראש העין: הגדלת האוכלוסייה ל-50 אלף תושבים והרחבת שטח היישוב דרומה.
- * חריש: מתוכנן כיישוב פרברי גדול בצפיפות נמוכה, עם קיבולת של 30 אלף תושבים.
- * יישובים פרבריים: בצד מוקדי העיור הגדולים נמצאים היכוכבים. זהו רצף של יישובים קהילתיים פרבריים ועירוניים קטנים לאורך היקו הירוק בגודל של 1,000 - 4,000 יחידות דיור כל אחד.
- * יישובים כפריים יהודיים - בשטח התכנית 66 מושבים וקיבוצים מאורגנים במסגרת מוניציפלית של 5 מועצות אזוריות.

* יישובים ערביים: בשטח התכנית נמצאים 16 יישובים ערביים, כולל שתי ערים (טירה וטייבה).
אוכלוסייתם הכוללת: כ-100 אלף נפש.

פיתוח ציר הגבעות הוא, אפוא, פתרון שימנע את הגברת צפיפות האוכלוסין במחוזות תל-אביב והמרכז ועליית מחירי הקרקע הכרוכה בכך, או לחילופין - הפשרה נוספת של קרקע חקלאית. בפועל, יש בפיתוחו משום פיזור אוכלוסייה - ממישור החוף עמוס האוכלוסייה והתחבורה אל אזורים בלתי מיושבים במזרח.

בהתאם לתחזית, יהיו באזור התכנון בטווח הארוך כ-180 אלף מועסקים. התכנית מעריכה שניתן יהיה להביא ליצירת 175 אלף מקומות תעסוקה - בערים, באזורי תעשייה, במרכזים המסחריים, בשירותים האזורים ובמוקדי הנופש.

עיקרון הפיתוח הליניארי מבוסס על ציר פיתוח לאורך קווי תחבורה ראשיים, כאשר הציר מעוגן ביישוב גדול מצדו האחד או בשני יישובים גדולים משני צדיו, ולאורכו יישובים קטנים יותר במרחקים קצובים. התחום שבין תל-אביב וירושלים מתאים לתפיסת התכנון הליניארי, כאשר שני האזורים המטרופוליניים משמשים עוגנים והדרך הראשית בין ירושלים לתל-אביב יכולה לשמש כתוואי הצמיחה העיקרי של ציר הפיתוח המתוכנן.

כדוגמה לכך אפשר לראות את העיר מודיעין, המיועדת להיות חוליה מרכזית לאורך ציר הפיתוח הליניארי בין ירושלים לתל-אביב. המניעים לתכנונה הם: הבטחת מלאי קרקע לדיור, שמירת קרקע חקלאית, העתקת מרכז הכובד מזרחה וגיבוש מערך התיישבותי בין תיא וירושלים, הקטנת היוממות במחוז וחזוק נפת רמלה.

פיתוח האזור אמור להגשים את המטרה של יצירת חייץ בין אוכלוסייה יהודית צפופה באזור המרכז לבין השטח הכפרי הערבי שבמזרח. כמו כן עליו לדלל את אוכלוסיית מישור החוף וליצור עתודה קרקעית להתיישבות עירונית של עולים מארצות הרוחה, תוך הישענות על השירותים והתעסוקה שבאזור המטרופולין של תל-אביב ושל ירושלים.

האתר מתאפיין בנגישות בין-עירונית גבוהה. הוא נמצא במחצית הדרך בין ירושלים ותל-אביב, בקרבה לדרכי הגישה הראשיות. ממערב לאתר נמצא התוואי של כביש מספר 6 האמור להוות ציר מרכזי בכיוון צפון-דרום.

העיר תימצא בטווח יוממות מתל-אביב ומירושלים, וכן במרחק קטן מריכוז התעסוקה בנמל התעופה ומפעלי התעשייה האווירית הסמוכים אליו.

ד. מגמות יוממות

בשנים האחרונות גדלה רמת המינוע בישראל בהתמדה, ויש לכך השפעה על מספר היוםמים ומרחקי היוםמות. תופעת היוםמות מאפיינת את כל האזורים המטרופוליניים בעולם, ומשמעותה - נסיעה בין-יישובית יומיומית בין יישוב המגורים ליישוב העבודה. עליית רמת המינוע בישראל מאפשרת את שילובם של יישובים מרוחקים יותר במערך הפעילות המטרופוליני.

מאידך, הקשיים הגדלים והולכים בנגישות אל העיר המרכזית של האזור המטרופוליני, וחוסר בתשתית מתאימה במרכז העשויה לתת מענה לביקוש הגדל, יוצרים תהליך של ביזור מוקדי תעסוקה מן המרכז לעבר הפריפריה, שבה יש גם זמינות גדולה יותר של קרקעות לפיתוח מוקדי תעסוקה חדשים.

רכבות הפרברים משמשות אחד המענים לפתרון בעיה זו, בנוסף לפיתוח מערכת כבישים עורקיים העוקפים את מרכזי הערים. על האחרונים ניתן למנות את האיילון; כביש מספר 6 המתוכנן או כפי שהוא מכונה 'כביש חוצה ישראל', שיתחיל בבאר-שבע ויגיע לצפון ובכך ישמש גם כעוקף המטרופולין תל-אביב; כביש מהיר נוסף המיועד להסתעף מאזור המרכז - כביש מסי 45 בציר מעלה בית תורון - שיהווה את הכניסה העיקרית לירושלים מצפון. התוצאה העיקרית תהיה הפיכת המרחב מלטרון עד נתבי"ג לאחד המוקדים הנגישים ביותר מכל חלקי הארץ, ועל ידי כך הגדלת האטרקטיביות של האזור לפונקציות כלכליות שונות.

המרחב בין ירושלים לתל-אביב עובר מהפך. הקמת מודיעין, הרחבת בית שמש והשינוי במגזר הכפרי - הפיכת מושבים רבים ליישובים פרבריים והקמת יישובים קהילתיים כגון: הר אדר, צור הדסה, רעות ומכבים - הופכים את האזור לחוליית חיבור בין שני אזורים המטרופולין של תל-אביב וירושלים. אזור זה יהיה אטרקטיבי לפונקציות הקשורות לנמל התעופה, לתעשיות ולמשרדים שאינם זקוקים למיקום במרכז המטרופולין.

רשות הנמלים והרכבות החליטה, עם הקמתה בשנת 1988, להכין תכנית אב מעודכנת לפיתוח שירות הרכבות בישראל. ההנחה המרכזית של התכנית לשנים 1990-2010 היא כי עליית רמת החיים של האוכלוסייה בישראל, הבאה לידי ביטוי בגידול המואץ של רמת המינוע והתגברות הצפיפות בדרכים על כל מפגעה, מחייבת פיתוח רשת מסילות ברזל מודרנית ואטרקטיבית; זאת, כדי להוות השלמה לקיום הנגישות הדרושה לפעילות הכלכלית והחברתית במדינה.

תכנית האב לפיתוח הרכבת ממליצה להוסיף 78 ק"מ לרשת המסילות, ולפתח את המערכת הקיימת. הפיתוח העיקרי המומלץ הוא בתחום ענף הנוסעים. שירותי הנוסעים שיופעלו ברשת הם בחלקם בעלי מאפיינים בין-עירוניים ובחלקם בעלי מאפיינים פרבריים.

חקוים העיקריים המומלצים הם:

- תל-אביב-חיפה-קריות-נהריה.
- מערכת פרברית באזור תל-אביב.
- מערכת פרברית באזור חיפה.
- מערכת קוים בין-עירוניים מתל-אביב לבאר-שבע, לאשדוד, לאשקלון ולירושלים.

לפיתוחה של רכבת הפרברים עשויות להיות השפעות חשובות על תהליכי הפרבור ועל מגמות היוממות. בהערכה שנעשתה לגבי השפעת רכבת הפרברים פתח-תקוה תל-אביב על פריסת המועסקים, מוצגות המסקנות הבאות (זיו וברכמן, 1989):

- * הפעלת הרכבת הפרברית עשויה לגרום ליציאתם של חלק ממועסקי השירותים, המועסקים כיום במע"ר, לעבר מרכזי השירותים שבערי הלוויין. עצמת שימושי הקרקע למסחר ולשירותים באזורים הפרבריים תלך ותגדל. באזורים אלה ימוקמו מרכזי הקניות החדשים.
- * במקביל, עשויה להיות ירידה בשימושי הקרקע למטרות מסחר במע"ר.

ה. פרבור משרדים ותעשייה

היציאה של משרדים מהמע"ר לעבר שכונות מגורים שבשוליו ואף לתוך פרברים רחוקים יותר היא תופעה ידועה ומוכרת בכל הערים הגדולות. הסיבות העיקריות לכך הן: מחיר, צפיפות, נגישות ואיכות. בארץ מוכרת תופעה זו בכל הערים הגדולות וכן בערים הבינוניות.

לחדירה זו השלכות על אזורי המגורים אליהם היא מגיעה: הזדקנות האוכלוסייה, התנוונות חלק מהאזורים, ירידה ברמת הבטיחות בשעות הלילה ועוד.

גם התעשייה בארץ ובעולם עוברת תהליכי פרבור. מבנה התעשייה הישראלית, כמו בכל ארצות העולם, נמצא בתהליך מתמיד של שינוי המלווה את תהליך הפיתוח הכלכלי. שינויים במבנה התעשייה ובתכונותיה עשויים להשפיע במידה רבה על הפיזור המרחבי של המפעלים.

המעבר לתעשיות עתירות ידע, הדורשות בחלקן הגדול שטחים קטנים יותר ואשר הקשר שלהן עם השוק המקומי חלש יחסית, מאפשר להן להתמקם באזורים פריפריאליים.

מאידך, קיים תהליך גובר של התפתחות פארקים תעשייתיים (גוש תפן, הר חוצבים והגן הטכנולוגי בירושלים, חממות תעשייתיות). אלה מהווים כוח משיכה לאוכלוסייה מקצועית במעמד גבוה אל האזורים בהם הם מתפתחים.

1. מגמות שינוי בהרגלי צריכה

עבודות שנעשו בתחום זה בעולם מציגות את השינויים העוברים על קהל הצרכנים בהיבטים של אופי הצריכה ומיקומה. במקביל נערכו מחקרים הבודקים את התגובות המרחביות והארגוניות של המסחר הקמעונאי לעליות בביקוש ולשינויים באופי הביקוש.

עד תחילת שנות השישים, היה המסחר בארץ מושתת ברובו על שווקים וחנויות מכולת אשר שירתו רחוב או שכונה. בסוף שנות השישים התפתחה בארץ שיטת הסופרמרקט, שנמשכה כ-20 שנה. בראשית שנות השמונים החלו להתפתח בארץ ה'היפרים', ובשנים האחרונות התפתחו מרכזי הקניות - הקניונים.

מאמר שבדק את הנושא לגבי המסחר הקמעונאי המטרופוליני בישראל (KELLERMAN, 1987) מציג את השינויים בביקוש ובהיצע במערכת העוברת שינוי, תוך הדגמה מן המקרה הישראלי. הנחת היסוד של המאמר היא שמאז שנות השישים נהנתה ישראל מגידול כלכלי המתבטא בגידול מתמשך בהכנסות, עלייה בשיעור הבעלות על רכב ובעלייה ברמת המגורים. הדבר התרחש בו-זמנית עם פרבור אוכלוסיית האזורים המטרופוליניים של תל-אביב וחיפה. כתוצאה מכך התפתחו ארבע צורות חדשות של קמעונאות: רצועות מסחר באזורים תעשייתיים, שווקים של קמעונאות תעשייתית, מרכזי קניות והיפרמרקטים.

ניתן להציג את הקשרים בצורה הבאה:

- * תהליך הפרבור הביא לשינוי במיקום הביקוש.
- * בניית יחידות דיור גדולות הביאה לביקוש גדל לציוד ביתי, היוצר לחץ גדל על המסחר הקמעונאי.
- * תחזוקת הבתים הגדולים יותר יוצרת דרישה גדלה לאמצעי תחזוקה.
- * העלייה ברמת החיים והעלייה בבעלות על רכב פרטי יוצרות מוביליות רבה יותר של אוכלוסייה בין מקום הביקוש למקום ההיצע.

כתוצאה מכל אלה, המערכת היישובית עוברת התפתחויות חדשות בתחום המסחר הקמעונאי. התפתחויות אלה מגוונות מטבען ומצביעות על גישות שונות של הקמעונאים. לדוגמה: בניית קניונים מייצגת תכנון לטווח ארוך והשקעות כבדות, בעוד שהתפתחותן של רצועות מסחר לאורך דרכים מהירות מייצגת גישה אחרת. כך גם התפתחות שיווק ישיר על-ידי מפעלים תעשייתיים מציגה עירוב של סמיכות גאוגרפית בין סוגים שונים של מסחר (כפונקציה של אזור התעשייה) עם הצרכים העסקיים של היצרן התעשייתי.

ההתפתחות של היפרמרקטים וקניונים זהה בכל העולם המערבי. בישראל קיימת בשנים האחרונה מגמה של גידול מהיר בנושא זה. הם ממוקמים בעיקר בפרברים או בשולי האזורים המטרופוליניים. בעצם אופיים והצורך שלהם בשטחים גדולים, הם אינם יכולים להיות ממוקמים במרכזי הערים. כמעט כל המרכזים מסוג זה משלבים בתוכם רכיבים נוספים: בתי קולנוע, בתי קפה ומסעדות. בכך

הפכה ההגעה למרכזים אלה והקנייה בהם גם לבילוי משפחתי וחברתי, שאינו מתבצע רק בשעות היום אלא מתפשט על פני כמעט כל שעות היממה.

סקר מרכזים מסחריים שנערך בשנת 1986 ובראשית 1987 על-ידי המרכז לניהול עסקי שיווק של המכון לפריון העבודה והייצור, הקיף שמונה מרכזים מסחריים בישראל שכללו 649 עסקים. מספר ממצאים של הסקר רלוונטיים לנושא עבודתנו:

- * כל העסקים הפעילים היו פתוחים במשך שבע עד חמש-עשרה שעות ביום.
- * נמצא כי 70% מן הקונים במרכזים הם נשים, ורק כ-30% הם גברים. כ-73% מהקונים הם צעירים יחסית, בקבוצת הגיל 21-40; חלקם של בני 65 ומעלה קטן.
- * כ-62% מן הצרכנים קנו ברשתות שיווק או ברשתות שיווק וחנויות פרטיות קטנות גם יחד.
- * רבים מן הצרכנים נוטים לשלב קניות עם צורות בילוי אחרות במרכזים.

מגמות נוספות שיש לציין:

- * בכל השכונות החדשות המתפתחות לאחרונה מוקמים מרכזים מסחריים שכונתיים, בהיקפים שונים.
- * חדירה של שימושים מסחריים בהיקפים גדולים לתוך אזורי תעשייה. תופעה זאת נובעת ממספר סיבות: צורך של חלק מהענפים המסחריים להימצא בסמוך למפעלים (חלקי חילוף לרכב וכד'), ומחיר קרקע או שכירות זולים יחסית; כן נכללות כאן חנויות מפעל שהוזכרו לעיל.
- * חדירה של אולמות שמחות לתוך אזורים תעשייתיים.

בארה"ב הנטייה כיום בנושא המסחרי היא לחנויות מתמחות, כלומר נסיגה מבתי הכלבו הגדולים. חשיבותו של מרכז הקניות הופכת להיות בריכוזן של חנויות מתמחות קטנות רבות.

נראה כי בשנים הבאות יימשך בארץ הגל של השנים האחרונות - בניית מרכזים מסחריים גדולים וקניונים, בהם משולבים גם בתי קפה, מסעדות ובתי קולנוע.

ז. המגזר הלא-יהודי

על-פי נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 1992, האוכלוסייה הלא-יהודית בישראל מונה כ-914 אלף נפש, והיא מהווה כ-18% מכלל האוכלוסייה בארץ.

מתוך האוכלוסייה הלא-יהודית - כ-700 אלף הם מוסלמים, 128 אלף נוצרים וכ-85 אלף דרוזים ואחרים.

חריכוזים העיקריים של האוכלוסייה הלא-יהודית הם באזורים הבאים:

כ-425 אלף במחוז הצפון, כ-156 אלף במחוז ירושלים (רובם בעיר ירושלים) וכ-143 אלף במחוז חיפה.

בירושלים כוללת האוכלוסייה הלא-יהודית כ-150 אלף נפש, המהווים כ-28% מאוכלוסיית העיר.

תחזית האוכלוסייה הלא-יהודית בישראל (משרד הפנים) מצביעה על 1.183 מיליון בשנת 2000, מהם 966.6 אלף מוסלמים, 120.8 אלף נוצרים ו-96.2 אלף דרוזים; וכ-1.352 מיליון בשנת 2005, מהם 1.113 מיליון מוסלמים, 128.6 אלף נוצרים ו-110.2 אלף דרוזים.

בעבודה שבוחנת את המגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל (גונן וחמאיסי, 1992) מוצגת הגישה שהתפרוסת הנוכחית עוצבה כבר במהלך שנת 1948, מיד לאחר הקמת מדינת ישראל. האוכלוסייה שנשארה לאחר מלחמת 1948 בתוך גבולות המדינה מצאה את עצמה בעיקר באזורי שוליים רחוקים, בגליל ובנגב (לא בטוח שטיעון זה מדויק).

עבודה זו מצביעה על כך שהערבים היושבים באזורי הפריפריה מבקשים לזכות ביתרונות הכלכליים של מרכז הארץ על-ידי יוממות אל מוקדי הכלכלה והתעסוקה. ואמנם, הנתונים מצביעים על יוממות גבוהה לא רק אל היישובים היהודיים שבסביבת המערכת היישובית הערבית, אלא גם אל הערים שבמרכז הארץ - בעיקר אל יישובי המטרופולין של תל-אביב.

הגורמים העיקריים להתרכזות הערבים בשולי הארץ, כפי שמוצגים במאמר זה, הם: קשרי משפחה ותרבות העושים את היישובים הערבים לסביבה נוחה ומוגנת לתושבים הערבים; סטטוס נמוך של השכונות הערביות בערים מעורבות; הפרשים ניכרים במחירי הדיור בשל ההפרש במחירי הקרקע, וגישה מצומצמת אל משאבי השיכון הציבורי.

מאמר נוסף המציג את תהליכי הפרבור של היישובים הערביים בישראל (ברודניץ) מציג גם הוא נתונים שלפיהם מרבית המפרנסים ביישובים הערביים בישראל מיוממים אל מקומות עבודה שמחוץ ליישוב. היוממים עוסקים בעיקר בבנייה, בתעשייה, במלאכה ובשירותים.

באופן כללי מצטיינת האוכלוסייה הלא-יהודית בישראל בשיעורי הגירה נמוכים בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. במקביל, נשארה אוכלוסייה זו מאופיינת על-ידי ריבוי טבעי גבוה יחסית, מה שגרם להפיכת כפרים קטנים לבינוניים, כפרים בינוניים לגדולים וכפרים גדולים לערים קטנות.

לגידול המואץ של היישובים הערביים יש מספר מגבלות וקשיים:

- * מגבלת השטח הזמין לבניית המגורים.
- * צורך בשינוי אופי הבנייה על מנת לנצל בצורה יעילה יותר את הקרקע.
- * היעדר ניהול מוניציפלי מודרני.
- * היעדר תעסוקה מקומית או אזורית.

האוכלוסייה הערבית מרוכזת בשלושה מוקדים עיקריים בשולי הארץ: הגליל, המשולש והנגב. בשנות השמונים החלה להסתמן הגירה של ערבים אל ערים יהודיות בשולי הארץ, וזאת בשל הביקוש הגובר לפתרון מגורים מעין זה בקרב משכילים, בעלי מקצועות חופשיים ובעלי עסקים. היישובים היהודיים העיקריים אליהם מהגרת אוכלוסייה ערבית, גם אם במספרים קטנים, הם: בצפון הארץ - טבריה, כרמיאל, מגדל העמק, נצרת עלית, עפולה, צפת וקריית-שמונה; בדרום הארץ - אילת, דימונה, ערד, קריית-גת ובאר-שבע.

יישובים מעורבים הם: ירושלים, חיפה, עכו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא, יפו.

הגידול המואץ באוכלוסיית היישובים הערביים בישראל מעלה מספר שאלות לגבי ההתפתחות בעתיד:

- * האם הדפוס הגאוגרפי הראשי המאפיין את האוכלוסייה הערבית ימשיך להתקיים, או שיחולו בו שינויים משמעותיים?
- * האם ימשיך המצב שבו לא תהיה הגירה של ערבים אל מרכז הארץ, או שישתנו התנאים ואתם המגמות?
- * האם ימשיך הגידול המואץ של היישובים הערביים בשולי הארץ, למרות הקשיים והמגבלות?

ההשערה היא כי בטווח הקצר קשה לצפות לשינויים מהותיים בתפרוסת הגאוגרפית של האוכלוסייה הערבית, זאת גם לאור גלי העלייה האחרונים ואולי אלו הצפויים. גם בטווח הארוך נראה כי למרבית האוכלוסייה הערבית יהיה קשה לעמוד במחיר של ההגירה אל יישובים במרכז הארץ.

לפיכך, נראה כי ההתפתחות הצפויה בעתיד לא תשנה במידה רבה את המצב הקיים מבחינת תפרוסת האוכלוסייה הלא-יהודית. אך מאידך, ניתן לצפות לשינויים בתפרוסת התעסוקה. הלחצים הקיימים - חברתיים, כלכליים ופוליטיים - עשויים להביא לפיתוח מוקדי תעסוקה לאוכלוסייה זו באזורי הריכוז של היישובים הערביים.

חיזוי החברה הישראלית בשנות ה-2000 המוקדמות

פרופ' יוחנן ווזנר

בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת ת"א

1993

1. מבוא

העתיד טומן בחובו מסתורין של משאלות לב, שרידי העבר, שולי החווה, ואת כוחו הבלתי משוער של האירוע הבלתי צפוי. ניסיונות חיזוי בנויים על שיקולים שכלתניים; אולם רק להיסטוריה רטרוספקטיבית יש רציונאל, וגם אז היא מקבלת משמעויות שונות לפי הנחות היסוד של המנתח.

חיבור זה מתייחס לעתיד, עד סוף הרבע הראשון של המאה ה-21. הוא מבוסס על עבודותיהם של בן-עזרא יועצים בע"מ (1992); הרשקוביץ שרה (1993); ליימן-ווילציג שמואל (1993) ושרר משה (1993).

החברה הישראלית מומשגת בחיבור זה כמערכת פעולה (Action System) ומנותחת לפי מודל שפותח על ידי שי (1989). המערכת מתוארת כפועלת בארבעה שדות או תחומים:

- א. האישיות, בו מתרחשים האירועים הייחודיים של המערכת;
- ב. הפיזי, בו מתרחשים האירועים המוחשיים, גשמיים, התנהגותיים;
- ג. החברתי, בו מתרחשים האירועים בין חברי המערכת ובין חברות אחרות;
- ד. הערכי, בו מתרחשים האירועים הקשורים לתרבות.

ההתרחשויות בשדות השונים יכולות לקרות בארבע אופנויות תפקוד:

1. מקורן בתוך המערכת והגשמתן מחוץ למערכת. אופנות זו שמה ביטוי.
2. מקורן מחוץ למערכת והגשמתן מחוץ למערכת. אופנות זו שמה סיגול.
3. מקורן בתוך המערכת והגשמתן בתוך המערכת. אופנות זו שמה איזון.
4. מקורן מחוץ למערכת והגשמתן בתוך המערכת. אופנות זו שמה שימור.

המכפלה של ארבעת השדות בארבע האופנויות יוצרת 16 תת-מערכות. הן מהוות הגדרה של 'מפת איכות החיים', אותה אפשר לראות גם כיעילות המערכת.

במאמר זה, כאמור, אנו בוחנים את החברה הישראלית על פי מודל זה. בכל תת-מערכת יתוארו ההתפתחויות החזויות לדעת המחבר.

2. הנחות יסוד

2.1 לא יחולו שינויים רבים מן המעלה השנייה ('איכותיים') בחברה הישראלית במשך התקופה הנדונה

השינויים לחם יש לצפות הם מן המעלה הראשונה, מבחינת 'יותר מאותו דבר' (more of the same).

2.2 לא יהיו יחסים 'נורמליים' בין ישראל ושכנותיה, גם אם ייחתמו חוזה שלום אפשר ויוסכם על שלום חוזה בין ישראל לבין מדינות (קהילות) ערב שונות, אולם פעילות הגומלין בין הצדדים תהיה מוגבלת, לא גמישה ולא מאפשרת פריצת דרך כלכלית ו/או תרבותית.

2.3 לא תתפורר הזיקה הקולקטיביסטית של האזרחים היהודיים במדינה למרות מגמות של אינדיווידואליזציה תישאר מחויבות קולקטיביסטית, מבחינת ישראל ערבים זה לזה. מגמה זו תחול באופן סלקטיבי גם על אזרחי ישראל הלא-יהודיים, כביטוי מגמות לחיזוק זכויות האדם.

2.4 לא תיפסק המגמה ל'אגו-צנטריזציה' של החברה ליד האמור בסעיף 2.3 תימשך גם התנועה להדגשת הזכויות והאינטרסים של הפרט. הדילמה הקולקטיביסטית-אינדיווידואליסטית תמשיך להיות בולטת ואולי גם מקור להתלקחויות.

2.5 לא ייעלם קשר התמיכה הדו-כיווני בין מדינת היהודים לבין יהדות התפוצה יהדות התפוצה תמשיך לתמוך בישראל ולהתערב בחיי הפנים שלה, אולם ישראל תמשיך להיות חלק מרכזי מהזהות האישית והקבוצתית של יהדות הגולה.

2.6 לא תהיה אינטגרציה מלאה של ערביי ישראל במדינה היהודית ערביי ישראל יתפסו מקום פורמלי גובר והולך בחיי המדינה, אך ימשיכו להזדהות תרבותית, דתית ופוליטית עם מדינות (קהילות) ערב.

2.7 לא תהיה מלחמת כל-בכל

מלחמת כל-בכל תשים לאל כל ספקולציה.

3. התשתית

התשתית החברתית היא שארית סך כל התשומות (הנותרת אחרי התפוקה והטיהור) שתברה מקבלת מסביבתה (מעבר לזמן). היא משתמרת הן כרזרבה והן כמקור לפעילות בעתיד. התפקוד שמבטיח את קיום התשתית הוא שימור.

3.1 שימור בתחום האישיותי: הזהות העצמית של החברה

זהותה של החברה הישראלית תמשיך להיות בלתי מגובשת. תקופה של כרבע מאה לא מספיקה להתחללות תהליכים משמעותיים של גיבוש זהות.

השאלות אשר תעמודנה בוויכוח ובעין הסערה במשך הדורות הבאים יהיו:

האם מדינת ישראל היא מדינת היהודים? מה חלקם של המיעוטים בה? מיהו יהודי? מי המגדיר? מהם היחסים בין דת ומדינה? מהי זכות קיומה של מדינה ללא זיקה דתית?
האם דת ולאום זהים במקרה של ישראל? מה חלקה של הפזורה במדינה, בחברה? האם הפזורה היא גלות או יהודים שלא גרים בישראל?

יש סיכוי קלוש להתפתחות זהות בעלת רכיבים קשורים הדדית אף אם לא מאוחדים, וזאת הודות להתפתחות גישה פלורליסטית שתיצור 'חיתוך' בין הרכיבים השונים ותאפשר קיום תת-תרבויות זו ליד זו, מאוחדות במסגרת מוסכמות של 'מדינה'.

עליות וירידות חריפות ב'מצב הרוח' החברתי תמשכנה להיות מנת חלקה של ישראל, ותשקפנה את ביטחונה העצמי הבלתי יציב. חוסר הביטחון בדבר צדקת דרכה (קיומה) ימשיך לכרסם ביכולתה לעמוד מול לחצי הסביבה התרבותית והמדינית. היכולת האינטלקטואלית של חברה תיפגם אם לא יחול שינוי מרחיק לכת בפיתוח מערכת החינוך בכל הרמות. רמת התכנון תשתפר, אך קיימת סכנה לאי יכולת מימוש בגלל משברים ביטחוניים וגלי עלייה בלתי צפויים.

מסקנה

יש להדגיש פסקי דין הצהרתיים שיתוו דרך בתחום התפיסה העצמית של בני החברה כיחידים וכקולקטיב.

3.2 שימור בתחום הפיזי: הביטחון הפיזי של החברה

אם הטריטוריה של ישראל תצטמצם, יערער הביטחון הפיזי של אזרחי המדינה. אין הכוונה לביטחון מבחינה צבאית, שהוא נושא מקצועי-טכני, אלא מבחינת תחושת הביטחון הכללי של בני החברה בהמשכיות אפשרות הקיום. חיזוק התשתית הכלכלית (תעשייה, השקעות הון, נפט, מקורות מים וכו') עשוי להוות משקל נגדי לתהליך של ערעור הביטחון. תשתית תחבורה ותקשורת מפותחת, פיתוח סביבתי, שמירה אקולוגית, הם משתנים שמחזקים את תחושת הביטחון הפיזי.

יש רמזים כי בעתיד אכן יתגשמו אחדים מהתנאים דלעיל. מנבאים התפתחות כלכלית משמעותית (ראה 'ביטוי פיזי'), מתפתחת תשומת לב אקולוגית ממסדית; ועל כן אפשר כי צמצום טריטוריאלי לא יהווה סיכון גדול מדי.

מסקנה

יש להבטיח אפשרות למידה וקידום עצמי (ביטחון בתי ספר ומקום לימוד אחר); להבטיח את ביטחונם של מתדשים בתחומים השונים.

3.3 שימור בתחום חברתי: האמון החברתי של החברה

יש חשש להתגברות הניכור בתוך החברה, בין ישראל לשכנותיה ובין ישראל לאומות העולם. דורות חדשים מופיעים: בישראל - דור שגדל בתוך חברת רווחה בלתי יציבה שבניה מבקשים סיפוק אישי, והנם בעלי זיקה קוסמופוליטית העולה על הזיקה הלוקלית; בארצות השכנות - דור שגדל על ברכי הפונדמנטליזם המוסלמי וה'אימפריאליזם-הקולוניאטורי' הישראלי; בעולם - דור עברו עם ישראל הוא כאחד העמים המטרידים את מנחת העולם.

ההגירה תימשך בהפסקות. האוכלוסייה תגדל. משנת 2000 ואילך האוכלוסייה תמנה בין 6 ל-8 מיליון נפש (ראה דוח בן עזרא, עמ' 3, לוח מס' 1; הרשקוביץ, עמ' 4).

כנראה יישמר רוב יהודי (דוח בן עזרא 92, עמ' 5, לוח מס' 3). גידול משמעותי של האוכלוסייה (עלייה) עשוי להשפיע על תת-מערכת זו. יהיו בארץ אזרחים מכל הדתות והלאומים, בגלל הגידול הזוחל של עובדים מיובאים שיבנו לאט-לאט משפחות בארץ (ראה הויאטנמים) וגם עולים מנישואי תערובת שלא מן ההכרח יתגירו.

השיעור היחסי של זקנים באוכלוסייה לא ישתנה, אך במספרים מוחלטים מספרם יגדל - במיוחד בגילי 70-85 (גוטמן ולוינשטיין, 1992).

חזויה ירידה בשיעור גילי 0-17 (ראה לוחות 1.1; 1.5); ירידה חזויה זו מרמזת על החלשת החמשכיות; אולם אפשר כי פיתוח שירותי רווחה חברתית, ובמיוחד מסגרות חינוכיות טובות כבר מהגיל הרך, ישנו מגמה זו.

יש לצפות לעזיבת הארץ (ירידה?) של צעירים בעלי תושייה ודחף יצירתי, תחליך שידלל את החברה הישראלית מחבריה היותר יצרניים.

מסקנה

- יש לחזק את שמירת החוק ולא להסתפק בתפיסה/ענישה של עוברי החוק.

- יש לשלב אכיפת החוק (law enforcement) עם חיזוק החוק (law reinforcement).

- יש להקים 'משטרת קשישים'.

- יש להיערך לשינוי סגנון העבריינות בעקבות העליות (אלימות ומרמה).

3.4 שימור בתחום הערכי: חברה בעלת ערכים יציבים

המיתוסים של המדינה ימשיכו להיות מנותחים-מנופצים, ותהיה חזרה למסורות אתניות-תרבותיות שונות. ככל שהמצב הפוליטי עם הארצות השכנות יגיע לפתיחות, תפחת הזיקה למדינה. הקבוצות הדתיות תשמרנה על ייחודן. אין כנראה מנוס מלהסתגל לרעיון שהמגמות הרווחות בעולם המערבי מביאות אתן גם היווצרות של נורמות התנהגות חדשות שלא תמיד מבוססת על ערכים מסורתיים. מערכת הערכים היהודית מדגישה מאוד את העבר; המסר שמגיע אלינו מן המערב, ובמיוחד מארה"ב, מדגיש את ההווה ואת העתיד, עם החרדה הקיומית הטמונה במגמה זו. בהנחה כי ההשפעה המערבית תימשך, יש לצפות להתחזקות מגמה זו בשכבות הבינוניות והגבוהות של החברה הישראלית.

מסקנה:

יש להבטיח ייבוא של רעיונות הן למחדשים הן לשמרנים.

4. תפוקה

התפוקה החברתית היא סך כל התוצאות שחברה מפיקה מתוכה. החברה מבטאת את עצמה באמצעות התפוקות בתחומים שונים. התפקוד המבטיח תפוקה הוא ביטוי.

4.1 ביטוי בתחום האישיותי: ההגשמה העצמית של החברה

המציאות של 'מדינת מקלטי' לא תשתנה. הרעיון הציוני ימשיך להתקיים, אולם חשיבות חיי היוותיקים תעלה יותר ויותר, וזאת על חשבון ה'חדשים' שיגיעו. אפשר לצפות, מבחינה זו, למתחים בין עולים לוותיקים.

רמת ההשכלה הפורמלית תעלה (אך לא הרמה האינטלקטואלית). יש לצפות להתפתחות ידע בתחום הטכנולוגי והחקלאי. אולם ייחודה של ישראל ימשיך להתבטא כמדינת-מבצר, כלומר בתחום הצבאי. תופעה ייחודית אופיינית - הקיבוץ - תשתנה ללא הכר עד כדי היעלמות. סממני המסורת היהודית ייחלשו וישראל תהיה לחברה מעתיקה, פרובינציאלית.

מסקנה:

יש להיערך לביטויים בעלי עצמה רבה הן של ההישגים הן של הנחשלות.

4.2 ביטוי בתחום הפיזי: הפעילות הפיזית של החברה

דוח בן עזרא 1992 עמ' 16 מנבא צמיחה גדולה של הפעילות הכלכלית עד שנות ה-2020. גם אם יחסי המסחר עם הארצות השכנות לא יגיעו לידי פריחה במשך שנים אלה, יש לצפות לגידול משמעותי בתל"ג. יש לצפות לתנופת מסחר גדולה, להתפתחות רבה בשירותים, לעשייה מגוונת בתחום התחבורה והתקשורת ובייצוא של ידע. יש לצפות כי מידת אי-התלות הכלכלית של המדינה תתקרב למידת אי-התלות (או תלות) הכלכלית המתחייבת ממבנה הכלכלה המודרנית. כמחצית כוח האדם תהיה מועסקת בשירותים; היתר בתקשורת, פרסום ותעשייה עתירת ידע. המועסקים יהיו בעלי השכלה גבוהה. מלאכות פשוטות (וקשות) יעברו תהליכי מיכון ו/או יתבצעו על ידי עובדים זרים, לרוב. האבטלה לא תשתנה באופן משמעותי. שיעור הנשים העובדות יגדל.

מסקנה:

- יש להיערך לקראת התגברות עבריינות הצווארון הלבן, התפתחות עסקי הימורים מגוונים מלווים בתופעות בלתי חוקיות ואף אלימות, ולקראת עבריינות נשים אלימה יותר.
- יש להיערך לגידול עומס תחבורה ועבריינות מאורגנת הקשורה לתחבורה.

4.3 ביטוי בתחום החברתי: ההשפעה החברתית (הבין-לאומית) של החברה

ישראל תמשיך להיות מוקד לרגשות האשם של מדינות מערב בודדות, ולכן תנוע המטוטלת מהקצה של עזרה לא רציונלית לציפיות לא רציונליות ממנה. אפשר שישראל תפתח מעמד של 'אח בוגר' כלפי המדינות הבלתי מפותחות, אולם דבר זה יושפע רבות מהיחסים שיתפתחו בינה לבין ארצות ערב. עם התחזקותה הכלכלית יתפתחו קשרי מסחר עם מדינות חדשות שונות, אך אינני רואה קשרים אלה כיציבים וממושכים. ישראל לא תשכיל בתקופת זמן זו למצות את משמעות מידתה הלא גדולה, אלא תמשיך להתנהג כאילו הייתה מעצמה.

מסקנה:

- יש להיערך לקראת התגברות עבריינות בין-לאומית.
- יש להיערך להגברת שיתוף פעולה עבריינית בין יהודים וערבים.

4.4 ביטוי בתחום הערכי: הפעילות התרבותית של החברה

אינני רואה יצירה תרבותית רבת משמעות שישראל תתרום לעולם. הסגירות היחסית של ישראל בתוך סביבה זרה לה מבחינה תרבותית, בידודה הלשוני וריחוקה הגאוגרפי ממרכזי תרבות רבי עצמה, ימשיכו להכריח את היוצרים בה לעזוב את תחומי המדינה, למרות התפתחות אמצעי התקשורת. היצירה התרבותית תכוון פנימה, ודרישות השוק תכוונה אותה למכנה המשותף הנמוך.

הוויכוח בין חילון לבין דתיות יימשך בכל עצמתו. הדילמה בין 'זכויות הפרט' לבין המגמה הקולקטיביסטית לא תבוא על פתרונה בתקופה הנדונה.

מסקנה:

יש להיערך להקצנת הקונפליקט בין דתיים וחילוניים.

5. תהליכי המרה

תהליכי המרה (processing) הם המבטיחים את הפעילות היום-יומית של החברה, ומאפשרים פעילות תקינה של חלקיה ושל כולה בסביבה משתנית. התפקוד המבטיח התמודדות של החברה עם סביבתה הוא סיגול.

5.1 איזון בתחום האישי: בריאות הנפש של החברה

יהיו יותר ויותר מצבים חריגים בבריאות הנפש, כלומר - יתרבו התלונות שמקורן במצב נפשי-רוחני לא תקין. הפרט יעסוק בחיפוש אינטנסיבי ביותר אחר משמעות וזהות, שיקבל ביטוי בנהירה למיסטיציזם ולמסגרות 'שיפור-עצמי'. השאיפה להגשמה עצמית תגבר ותקבל לגיטימציה הולכת וגוברת בשדרות שונות של האוכלוסייה ובתחומי חיים שונים (העדפות מיניות, נישואי תערובת). תהליך זה טומן בחובו מתח פוטנציאלי שיבוא לידי ביטוי בהתנהגות אלימה, אך גם יוביל לתפתחות לגיטימית של תת-תרבויות. המתח החברתי יעלה, ויתבטא במיוחד בין השכבה העשירה לשכבה הענייה. המתחים העדתיים ייחלשו.

מסקנה

יש להיערך לעבריינות אלימה 'לא שפויה', התגברות אלימות בתוך משפחות והרס עצמי.

5.2 איזון בתחום הפיזי: התיאום הגשמי של החברה

תפתח ותגבר שיטה קפיטליסטית שתגדיל את הקיטוב בין אלה שיש להם 'לא לה' לאלה שאין להם. המפלגות עדיין לא מוותרות על השליטה שלהן בכלכלה, והן תופסות את מקום 'המשפחות המיוחסות' של חברות קפיטליסטיות אחרות. כלומר, ה-enmeshment בין הפוליטיקה הפנימית לבין הכלכלה לא תיעלם, אך אולי תפתח במקצת בגלל התפתחות עצמה כלכלית בלתי תלויה.

פיזור המועסקים בין הענפים השונים ישתנה במקצת; תהיה ירידה חדה בבנייה ובחקלאות וקטנה בתעשייה, ועלייה בענפי השירותים השונים (ראה הלוח הבא).

לוח 5.2.1: התפלגות המועסקים לפי ענפים (%)

2020	1995	1993	אחוז המועסקים לפי ענף
22	22.7	22.3	תעשייה
4	6.1	5.8	בנייה
2	3.8	4	חקלאות
7	5.7	5.9	שירותי תחבורה
17	16.3	15.8	שירותי מסחר
8	7.8	7.7	שירותים אישיים
11	9.3	9.6	שירותים עסקיים
29	28.4	29	שירותים ציבוריים
100	100.0	100.0	
2020	1995	1993	
88.46	87.64	89.14	% המועסקים מכוח העבודה
11.54	12.32	10.86	מובטלים

מקור: דוח בן עזרא, 1992, עמ' 13, לוח מס' 8

יגבר הצורך בכוח אדם מיומן ומשכיל; שיעור הנשים ובמיוחד נשים משכילות יעלה, אך ירד הצורך במספר ימי עבודה. האבטלה תגבר, אך הסטיגמה השלילית של הלא-מועסקים תפחת.

מסקנה

יש להיערך להפגנות 'מעמדיות'.

5.3 איזון בתחום החברתי: יחסי חברה בתוך החברה

השלטון הדמוקרטי יימשך עם שינויי בשיטת הבחירות, אך בעיקרו ההסדר הרב-מפלגתי יימשך. כל עוד תדבק ארה"ב בדמוקרטיה וכל עוד תהיה ישראל סמוכה על שולחן ארה"ב - ובנוגע לשניהם אין תחזית לשינוי - יימשך גם בישראל הממשל בשיטה דמוקרטית. שינויים בשיטת הבחירות מופעלים כבר היום, אך לפי קצב השינוי שחל עד היום (כמעט 50 שנה), אין לצפות לשינויים דרסטיים ומהירים בעתיד.

הפרט יהיה נתון במצבי לחץ חולכים וגוברים, הן עקב המצב הביטחוני (חוץ ופנים) הן בגלל התחרותיות, שתגדל ותלווה במצבי תסכול וכישלון.

תגבר הצפיפות במגורים; תנאי התעבורה ילכו ויירעו; זיהום הסביבה יגבר; הטכנולוגיה הרפואית תתפתח, אולם נגישות הרפואה לשכבות רחבות תצטמצם; הביטחון הכלכלי של הציבור הרחב יעורער; הביטחון הפיזי יהיה ירוד ביותר - הן מסיבות ביטחון חוץ והן מסיבות של פשיעה אלימה. התפתחות טכנולוגית בתקשורת תאפשר ליחיד לספק את מרבית צרכיו האישיים מבלי להזדקק לפגישה עם הזולת, מצב שעלול לזרז התפוררות (fragmentation) חברתית. האלימות הבין-אישית והציבורית תגדל, יגבר שיעור הנרקומנים והאלכוהוליסטים, תתפתח עבריינות אלימה הן בקרב הנוער הן בקרב המבוגרים. מחלת ה-aids תהיה נפוצה ביותר. ברצועת החוף תתפתח מגה-עיר, בה יהיו אזורי סכנה פיזיים שיהיו תחת שלטון חצי-צבאי כדי להבטיח קיום מינימלי. ההסדר המשפחתי יתפצל לדפוסים שונים (חד-הורי, מעורב, חד-מיני, רב-דורי, פולי-גמי ופולי-אנדרי). המתח הבין-עדתי יפחת; לעומת זאת, המתח בין דתיים לחילוניים יגבר, ויגיע עד כדי מאבק על השלטון במדינה. מאבק זה יסתיים בויתור הדתיים הקיצוניים, כי לא ירצו לקבל על עצמם את האחריות הביטחונית.

המתח הבין-מעמדי לא יגיע לידי התפוצצות, בגלל אמצעי הרגעה שונים (שירותי רווחה חברתית, למשל). לעומת זאת, יגבר המתח בין קבוצות אינטרסנטיות שונות; בגילי הנוער דבר זה יתבטא בהתפתחות כנופיות לוחמות זו בזו. בתי הספר יהיו 'אזורי סיכון פיזי', ויהיה צורך בשמירה פנימית כדי להבטיח הישרדות פיזית.

רמת הלימודים והחינוך הכללי תרד. התשומה החינוכית של בני המיעוטים תגדל, ומספר בעלי ההשכלה בקרבם ישתווה במהרה ואולי אף יעלה על שיעור בעלי השכלה בקרב האוכלוסייה היהודית. מספר הנושרים ממסגרות חינוכיות יגדל, בעיקר בקרב העניים.

מסקנה

- יש להיערך לעבריינות כלפי רכוש וגוף בעקבות התגברות הנוקשות לסמים ולאכזחול.
- עבריינות בני הנעורים תעמיק ותהיה בעיקר עתודה לפשע הבוגר.

5.4 איזון בתחום הערכי: יושר והגינות בחברה

בית המשפט ימשיך להיות קובע אורחות חיי החברה. הנטייה לפנות לערכאות תגבר, ותהווה חלופה לפתרון סכסוך בין-אישי ובין-קבוצתי, כאשר פתרון אלים יהווה את החלופה השנייה. יהיה בלבול נורמטיבי גובר והולך. ההדגשה והחתימה למימוש 'זכויות הפרט' תגרומנה באופן הדרגתי לשחיקת הבסיס הרעיוני המשותף. קבוצות בעלות 'רעיון מאחד' חזק יחסית (למשל חרדים), תתבדלנה ותמשכנה את רוגז הציבור כלפיהן. המטריאליזם יגבר ויעמוד בעימות גלוי אפילו עם צורכי הביטחון.

מסקנה

יש להיערך להיווצרות 'כתות'.

5.5 סיגול בתחום האישייתי: הנופש האישי בחברה

הפנאי יגדל ואתו הצורך באמצעי בילוי. יש לצפות לשימוש גדל באמצעי בידור והרגעה מלאכותיים (אמצעים כימיים).

שירותי הרווחה החברתית ימשיכו להיות מרוכזים בידי הממשל, ויסופקו על ידי פקידי הממשל לעניים. העשירים ידאגו לצרכים שלהם, לעתים קרובות מחוץ לגבולות הארץ (בעיקר ענייני בריאות).

השאיפה ההדוניסטית תגבר; יש סכנה לתהליך מורפוגני שידרוש הגברת אמצעי הבידור והבילוי עד כדי ערעור מוסכמות חברתיות, יכולת כלכלית וסבירות ביטחונית.

מסקנה

יש להיערך לגילויי עבריינות הקשורים להתפתחות תחום הבידור (שתיינות, חשפנות, הימורים, זנות).

5.6 סיגול בתחום הפיזי: ההתמצאות הפיזית של החברה

למרות המודעות האקולוגית המתפתחת, השימוש בסביבה הפיזית בתוך המדינה ומחוצה לה יהיה טפילי. שיקולי הנאה מידיים יגברו על שיקולים של השלכות לאורך זמן.

מצב הלוחמה לא ייפסק, למרות הסכמים אפשריים עם מדינות סובבות. המאבק המזוין מחוץ לגבולות המדינה בין קבוצות דת/אינטרס שונות יימשך; ואף אם בחלקו יתנהל מאבק זה הרתק מגבולות המדינה, תהיה לו השפעה על ביטחון המדינה (ועל כלכלתה).

בתוך הגבולות תהיה דרישה לשמירה פרטית מעבר לשמירה במקומות ציבוריים, לא רק בגלל המצב הביטחוני-פוליטי אלא גם בגלל התערעורת הביטחון האזרחי (פעילות פלילית - תחליכי האינטגרציה החברתית של העליות השונות ייצרו תסיסה חברתית שאחד מביטוייה יהיה הגברת של התנהגות אלימה. התגברות צריכת סמים תגרום לעבריינות אלימה).

מסקנה

יש להיערך להתגברות האלימות. רשות הרבים תהיה מסוכנת יותר.

5.7 סיגול בתחום החברתי: התמצאות חברתית (בין-לאומית) של החברה

הקשרים עם המדינות השכנות יהיו תלויים בהסכמים פוליטיים אפשריים; אולם קשרי מסחר סמויים יתפתחו יותר ויותר. הקשרים עם מדינות העולם המערבי יהיו בלתי יציבים, ככל שיתקיימו, הן במישור המסחרי הן במישור התרבותי. הקשרים המסחריים עם המדינות הלא-מפותחות יגברו לטווח קצר.

מסקנה

יש להיערך להגברת עבריינות שחוצה גבולות (הן הברחה והן בתחום הסחר).

5.8 סיגול בתחום הערכי: התאמה תרבותית של החברה לסביבתה

הצריכה התרבותית תגדל, ויושקעו משאבים רבים לפיתוח מרכזים לצריכה תרבותית. תישארנה קבוצות (תת-תרבויות) סגורות לתשומה תרבותית-ערכית, אך גם הן תגברנה בתוכן את היצע הצריכה למצרכי תרבות. החברה הישראלית תהיה סמוכה יותר ויותר על השולחן התרבותי של אומות העולם, ותישאר ערה לשינויים החלים בתרבויות אלה; אולם בדרך כלל תפגור אחריהן. תרבות הסביבה הקרובה תורגש יותר ויותר, במיוחד בשכבות הנמוכות ובקרב הנוער.

מסקנה

יש להיערך לתופעות 'תרבות' חדשות היוצאות מגדר המקובל.

6. דיון מסכם

הטיעונים המובאים בעבודה זו אמורים לספק מבט כללי על השינויים הצפויים בחברה הישראלית במשך הרבע הראשון של המאה ה-21. מסגרת ההמשגה לתיאור (The systematic quality-of-life analysis) מאפשרת לקורא הרחבת הספוקלציה בכל תת-מערכת וניסוח השערות נוספות לאלה המובאות בעבודה זו - הן מבחינת פריטים נוספים בכל תת-מערכת הן בדבר הקשרים בין תת-המערכות השונות.

השתדלתי להגביל את הדיון להיבטים הקשורים למערכת החוק ואכיפתו. ניסיון זה בולט במיוחד במסקנות, המתייחסות לרוב למשמעויות היישום האסטרטגיות של הטיעונים.

א. אין חברה יכולה להתקיים ללא מאגר ממנו פעילי החברה שואבים את האנרגיה לעיסוקיהם השונים. השינויים בתשתית זו אינם מהירים, ואין לצפות כי במשך התקופה הנדונה יחולו בה מהפכים. התשתית הנוכחית הונחה במרוצת השנים הקודמות, ואיכות הפעילות העכשווית והצפויה לעתיד הקרוב קשורה לתשתית זו. מבחינת העתיד, הדאגה צריכה להיות לבנות תשתית נכונה (בארבעת התחומים), לקיימה ולחזקה. בעניין זה יש חשיבות לפעילות בעלת משמעויות סמליות

שקשריה המידיים עם אכיפת החוק לא תמיד ברורים. לעניין שלנו, יש מקום להדגיש (להרבות?) פסקי דין הצהרתיים שיתוו דרך בתחום התפיסה העצמית של בני החברה כיחידים וכבני החברה. מבחינה זו יש להתמיר בהבאה לדין. אין לעבור לסדר היום או 'לעצום עין' על חריגות, ויש להשתדל לגרום לכך כי המוסד המשפטי יביע את דעתו (מסקנה 3.1).

יש להבטיח אפשרות למידה וקידום עצמי (ביטחון בתי ספר ומקום לימוד אחר); במיוחד חשוב להבטיח כי המבקשים ללמוד וללמד יוכלו לעשות זאת כאשר ביטחונם הפיזי והבריאותי נשמר היטב. אנו למדים מ'תרבות האם' שלנו, הרי היא ארה"ב, שמוסדות ההשכלה הופכים לשדה קרב אורבני. הבטחת ביטחונם של מחדשים (מייבאי רעיונות) בתחומים השונים חשובה לעיבוי התשתית (מסקנה 3.2).

לחברה דרוש ביטחון חברתי לא רק במובן הכלכלי, אלא במובן של אמון בסיסי כי המוסדות וההסדרים החברתיים פועלים כהלכה ואפשר לסמוך עליהם. חיזוק ההסדרים הקיימים מתבטא בשמירה קפדנית על ניקיון הכפיים של עובדי הציבור ובמיוחד של אוכפי החוק. יש לתת את הדעת למציאת דרכים לחזק את שמירת החוק, ולא להסתפק בתפיסה/ענישה של העוברים עליו.

שומרי החוק ראויים לחוקרה כפי שהעוברים על החוק ראויים לענישה; לכן יש למצוא דרכים לשלב אכיפת החוק (law enforcement) עם חיזוק החוק (law reinforcement). ריבוי הקשישים מעורר את הצורך להקים 'משטרת קשישים' (כדוגמת נוער?). (מסקנה 3.3).

קיום שורשים תרבותיים והזדהות עם ערכים המשכיים הנם תנאי חשוב ליציבות חברתית; לכן יש להבטיח אפשרות של ייבוא וליבון של רעיונות הן למחדשים הן לשמרנים (מסקנה 3.4).

הכוונה כאן להבטיח חגיגות/טקסים עממיים המציינים מסורות של עבר והתנסויות חדשניות (שלפעמים נראות זרות ובלתי מקובלות עד כדי חריגה).

ב. מגמת התנופה המקדמת את החברה בנויה על התשתית שהוזכרה. מימוש הפוטנציאל (ביטוי) מגלם את התופעות שדוחקות את גבולות הנורמה, כדי לפרוץ מחוצה לה. פעילות זו מביאה למצב חדש ומסכנת את ההווה. היחלשות הזהות הלאומית, והישגים דלים לעומת תקוות מוגזמות, עלולים לתעל את כושר וצורך הביטוי של בני החברה לצורות חריגות. הסביבה הטכנולוגית (תקשורת, מוזיקה, תיאורים ויזואליים מקהי רגישות) מביאה את הציבור להתעצמות גוברת של צורות ביטוי קיצוניות. יש, לכן, להיערך לביטויים בעלי עצמה רבה הן של הישגים הן של נחשלות (מסקנה 4.1).

צמיחה כלכלית איננה אחידה ובדרך כלל מופיעה בקבוצות שרוצות חלק גדול יותר, בזמן קצר יותר, מבלי להתחייב במחיר שאחרים משלמים. יש להיערך לקראת התגברות עבריינות הצווארון הלבן, והתפתחות עסקי הימורים מגוונים מלווים בתופעות בלתי חוקיות ואף אלימות. התהליכים להגברת שוויון האישה ושיתופה בתחומי חיים שונים מובילים גם לקראת עבריינות נשים, שעלולה להיות אלימה במיוחד בקרב הנוער. ריבוי וגיוון של אמצעי התחבורה מזמנים אפשרויות רבות לעבריינות מאורגנת הקשורה לתחבורה (מסקנה 4.2).

ההידברות שהחלה זה עתה עם המדינות השכנות ועם הקהילה הערבית מחזקת את הסיכון לשיתוף פעולה עבריינית מוגבר, וזאת מעבר לצורכי הביטחון החדשים. התפנות אלפי בני נוער ערביים מפעילות לאומנית מגבירה את הסיכויים להתגברות עבריינות הנוער בקרבם.

נראה, אם כן, שיש צורך בהיערכות להתמודדות עם הגברת שיתוף פעולה עבריינית בין יהודים וערבים. כמו כן, עקב העלייה שלא אמורה להיפסק, יש להיערך לשינוי סגנון העבריינות לכיוון של אלימות רבה יותר ומרמה (מסקנה 4.3).

ככל שהלחץ הביטחוני החיצוני יפחת, ככל שהתחרות והתסכול הכלכלי יגברו, יחריף הניגוד בין הדתיים על גווניהם לבין החילוניים (מסקנה 4.4).

ג. השנאי הגדול והמורכב, שהופך את המטען החברתי (שימור) למימוש (ביטוי), בנוי מתהליכי האיזון (אינטגרציה) והסיגול (אדפטציה).

בשני אופני תפקוד אלה מתרחשת הפעילות החברתית היום-יומית; כאן הזירה העיקרית של 'חיי החברה'.

החברה הישראלית חיה זה זמן רב בחויית טראומות מתחדשות; היא גם חברה פוסט-טראומטית. משמעותה של החוייה הקיומית הטרואומטית היא יכולת מוגבלת לתפקוד רציונלי, תגובות היסטריות לאירועי לחץ וסף תסכול נמוך. משמעותה של פוסט-טראומה היא חדירה בלתי מבוקרת של אירועי העבר להווה, ירידה בכושר הייצור ונטייה לנחשולים של מצב רוח פסימי. ככל שהמצב הטרואומטי הקיומי נחלש, עולה חוזקו של הסינדרום הפוסט-טראומטי. לכן, יש לצפות להתגברות עבריינות אלימה 'לא שפויה', להתגברות אלימות בתוך משפחות ולהרס עצמי (מסקנה 5.1).

חזויה התפתחות טכנולוגית, התפתחות מואצת בתחום פיתוח הסביבה הפיזית ופיתוח נרחב של התשתית הפיזית. תוך כדי מרוצת הפיתוח, יש לצפות לתשומת לב מועטת יחסית לתיאום. גם אם נניח כי ייעשו מאמצי תיאום הם יהיו שוליים ובלתי מטופלים, גם אם שלא במתכוון.

ה'נכתשים' בין גלגלי הפיתוח (גם אם סובייקטיבית בלבד) עלולים להביע את רוגזם בהתארגנויות פוליטיות-אידיאולוגיות החורגות מן הנורמה באמצעי הביטוי שלהן (מסקנה 5.2).

הפעילות העבריינית כלפי רכוש וגוף תגבר בעקבות התגברות הנזקקות לסמים (ולאלכוהול). עבריינות בני הנעורים תעמיק ותחווה בעיקר עתודה לפשע הבוגר (מסקנה 5.3).

חוסר האחדות האידיאולוגית והפחתה אפשרית של 'תחושת הסכנה הביטחונית' עקב ההתפתחויות המדיניות, בשילוב עם התערעורת דפוסים של חיי המשפחה, יגבירו את החיפוש אחר זהות וקבוצות התייחסות חדשות (מסקנה 5.4).

ד. הנהירה אחר בידור ובילוי לא תיחלש. כנראה יגברו גילויי עבריינות הקשורים להתפתחות תחום הבידור - כמו שתיינות, חשפנות, הימורים, זנות (מסקנה 5.5).

רשות הרבים תהיה מסוכנת יותר (מסקנה 5.6).

ההסכמים עם מדינות שכנות והתפתחות המסחר הבין-לאומי הלגיטימי (תוספת דרכי תעבורה יבשתיים) תלויה בעבריינות חוצה-גבולות (הן הברחה והן בתחום הסחר) (מסקנה 5.7).

הצריכה התרבותית תהיה מגוונת עוד יותר; אפשרי ייצוא תרבותי לארצות השכנות, שיכול להיות בצורה של ייצוא אנשים - גם בכפייה (מסקנה 5.8).

מקורות

בן עזרא יועצים בע"מ (1992) תחזיות של מאפיינים כלכליים וכלכליים-חברתיים בישראל (נתונים לפרויקט אכיפת חוק במאה ה-21).

גוטמן, ד' ולבנשטיין, א' (1992) שינויים דמוגרפיים בישראל והכנת סגלים בתחום הזקנה בעבודה סוציאלית לקראת המאה ה-21. בתוך ש' שפירו; מ' שרר; נ' קורין-לנגר (עורכים)

לקראת שנת 2000 - מגמות וצרכים בהכשרה לעבודה סוציאלית (נספחים)

ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב, 1992, עמ' 14/20-4.

הרשקוביץ, שרה (1993) ההתפתחויות בתחומי הגאוגרפיה האנושית והחברתית בישראל - פרויקט אכיפת חוק במאה ה-21.

ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי (1992) המועצה הלאומית לשלום הילד, מרכז המחקר והמידע. עמ' 4, 11-9.

ליימן-ווילציג, שמואל (1993) מתחים ושסעים קבוצתיים בחברה הישראלית - פרויקט אכיפת חוק במאה ה-21.

שרר, משה (1993) תחזיות על מאפייני מדינת הרווחה בישראל - פרויקט אכיפת חוק במאה ה-21.

Shye, S. (1989) The Systemic Quality of Life Model: A Basis for Urban Renewal Evaluation. Social Indicators Research, 21: pp. 343-378.

תחזיות על מאפייני מדינת הרווחה בישראל *

ד"ר משה שרר

ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב

1993

* עבודה זו מתבססת בעיקרה על "לקראת שנת 2000 - מגמות וצרכים בהכשרה לעבודה סוציאלית" בעריכת שפירו, שי, שרר, מי, קורין-לנגר, ני (1992), ועל עבודות נוספות הנכללות בנספחי הדוח הנ"ל.

התוכן

חלק א' - מדינת הרווחה בישראל:

1. מבוא
2. מדיניות הרווחה בישראל
3. מגמות ההפרטה והתפתחות המגזר הלא-ממשלתי
4. החקיקה בתחום שירותי הרווחה והשלכותיה
5. שינויים בטכנולוגיה של שירותי הרווחה והשלכותיה
6. התפתחויות טכנולוגיות - השפעות על תעסוקה, גיל פרישה ופנאי
7. מגמות בין מקצועות בשירותי הרווחה והשלכותיהן

חלק ב' - נושאים נבחרים: אוכלוסיות ותחומי בעיות

8. עלייה וקליטה והשפעותיהן על שירותי הרווחה
9. מגמות בחברה הערבית בישראל
10. מגמות באפיוני המשפחה בישראל של שנת 2000 - השלכות לשירותי הרווחה
11. מגמות ההזדקנות בישראל וצורכי האוכלוסייה הקשישה
12. מגמות בתחום העבריינות והסטייה החברתית והשלכותיהן

חלק א' - מדינת הרווחה בישראל

פרק 1 - מבוא

מדינת הרווחה מהווה את הביטוי החברתי והמוסדי לאחריות משותפת בתחומי החיים השונים של אזרחי המדינה. תחומי העניין והאחריות של מדינת הרווחה כוללים ומקיפים ביותר, וניסיון לתאר את מדינת הרווחה בישראל של תחילת המאה ה-21 יומרני, ועשוי להוות לכל היותר ניסיון לתיאור הרצוי, אף מעבר לצפוי. ניסיון זה עשוי להשפיע על העירכות שירותי הרווחה השונים למציאות הצפויה ולהשפיע בכך על האירועים - מחמת ההתכוננות ועשיית צעדים שונים לטיפול בהם - ונמצאו מגשימים את הצפוי. אין בכך כדי לפגוע במאמצי חיזוי; לדעתנו הם רק מחזקים ניסיונות כאלו, שכן ניסיון למחקר אקדמי 'טהור' איננו מעניינו של החוזה החברתי.

מגמת עבודה זו היא להעריך את הקורה ואת הצפוי למדינת הרווחה בישראל בתחילת המאה הבאה במספר תחומי מפתח העשויים להשליך - מחמת ההשפעה האדירה שיש לשירותי הרווחה על פני התברה - על כלל תחומי החיים של אזרחי מדינת ישראל בעשורים הקרובים.

פרק 2 - מדיניות הרווחה בישראל

מדינת הרווחה עברה תהפוכות רבות במרוצת שנותיה, וכיום היא שנויה במחלוקת בין אלה המצדדים בהמשך פיתוח שירותי הרווחה לבין אלה המצדדים בהתערבות מעטה של המדינה בחיי אזרחיה ומתן יתר חופש לכוחות השוק בהכוונת הכלכלה ורווחת הפרט (דורון, 1985; ; 1974; Titmuss, 1987; Morris, 1987; Atherton, 1990). חוקרים העוסקים בנושא מדינת הרווחה צופים את המשך קיומה, תוך סיגולה לתנאים כלכליים וחברתיים עתידיים (דורון, 1985; Judge, 1987). הכוחות המרכזיים שיעצבו את דמות מדינת הרווחה בעתיד יהיו התפיסות האידיאולוגיות באשר לחשיבות מדינת הרווחה ודרכי פעולתה, ההתפתחויות המדעיות והטכנולוגיות, המציאות הכלכלית והכוחות החברתיים והפוליטיים שישררו בחברה בזמן נתון.

מעבר לגורמים אלה, יסודות מדינת הרווחה בישראל נעוצים במסורות דתיות וחברתיות הדוגלות בעזרה חדדית ובהבטחת רווחת הפרט והמשפחה בסיועם של גורמים קהילתיים. מדינת הרווחה מבטיחה לאזרחיה בראש וראשונה ביטחון. אמונם של אזרחי מדינת הרווחה בביטחון זה עורער בשנים האחרונות, לאור צמצומים שנעשו במדינות הרווחה השונות והמגמות לצמצומים נוספים (1987 Sherer). צמצומים אלה נעשו בלחץ הנסיבות הכלכליות והחברתיות שעברו על מדינת הרווחה, כמו גם חוסר הנחת משירותיה וממידת יעילותה של מערכת הרווחה (Pusic, 1987).

הוצאות הממשלה בישראל על השירותים החברתיים עברו תהפוכות במרוצת שנות קיומה של המדינה. מלכתחילה הוקצבו משאבים ניכרים לתחומי הרווחה והחברה בישראל (גור, קופ ובלנקט, 1984; קופ ובלנקט, 1991; שנתון סטטיסטי לישראל, 1990); אולם ההקצאה החברתית לנושאים חברתיים לעומת

ההוצאה לנושאי ביטחון (אשר מלבד ההוצאות להחזר חובות, מהוות את עיקר הוצאות הממשלה) עברה שינוי מהותי במרוצת שנות השמונים - מ-32% לחברה ו-40% לביטחון בתחילת שנות השמונים, עד ל-48% לחברה לעומת 24% לביטחון בשנת 1991 (קופ ובלנקט, 1991). שינוי זה מיוחס בחלקו לממדי העלייה הגואה, אך ייתכן שאפשר לייחסו גם לגורמים פוליטיים וחברתיים אחרים - כמו, למשל, שלום עם מצרים, לשינוי בחשיבות הנושא הביטחוני, להופעת בעיות חדשות ולנכונות הציבור להתייחס לנושאים חברתיים אחרים.

חלוקת הוצאות הממשלה בין תחומי הרווחה השונים השתנתה אף היא במרוצת השנים. כך, למשל, הצטמצמו במהלך שנות השמונים ההקצאות לחינוך היסודי, העל-יסודי והגבוה. גם בתחום הבריאות חלה ירידה של 18% בהוצאה הממוצעת לנפש משנת 1980 לשנת 1991 (קופ ובלנקט, 1991, עמ' 32). לעומת זאת גדלו במרוצת העשור האחרון הוצאות הביטוח הלאומי בשיעור של 6.7% בממוצע לשנה, והיקפן ביחס לתלייג עלה מ-6.75% בשנת 1980 ל-8.38% בשנת 1989 (אחדות, 1991).

תחום השירותים החברתיים האישיים ראוי לתשומת לב מיוחדת. ההקצאה לשירותים אישיים קטנה במהלך שנות ה-80 בכ-10% (קופ ושרון, 1991). עיקר הצמצום היה בתחום השירותים לילדים ובני נוער, פנימיות ושירותים קהילתיים. לעומת זאת היה גידול מסוים בשירותים לקשישים.

הקצאת משאבים לשירותים חברתיים בעתיד

מעבר לתהפוכות פרי שינויים פוליטיים וחברתיים אפשריים, הקצאת משאבים לשירותים חברתיים בישראל תושפע בעשורים הקרובים במידה רבה מממדי העלייה הצפויה לארץ וממאפייניה. לעולים לישראל יש פוטנציאל השפעה ניכר ביותר על חיי המדינה, וזאת לא רק בגלל צורכיהם הייחודיים, אלא גם בגלל השפעת מספר העולים ודפוסי הצבעתם על המערכת הפוליטית. יתר על כן, חידוש גל העלייה עשוי להביא עמו גם זרם הון, עקב התגייסות יהדות העולם ואחדתן של ממשלות. זרם הון זה יהיה מיועד, לפחות בחלקו, לפיתוח שירותי הרווחה.

נושא מרכזי נוסף שישפיע על ממדי ההקצבות לנושאי רווחה חברתית הוא תהליך השלום, כמו גם כוחן היחסי של קבוצות כוח פוליטיות אשר תנסנה לחטות את ההקצבות למילוי צורכיהן.

נראה כי מעבר לשני נושאים מרכזיים - ממדי העלייה והטיפול באבטלה - יישארו ההקצבות לנושאי רווחה בגבולות הקיימים כיום, עם שינויים קטנים בין התכניות השונות. אין אנו צופים שינויים ערכיים ונורמטיביים משמעותיים העשויים להביא לשינוי ניכר בהיקף ההקצבות לרווחה. יחד עם זאת, אנו צופים גידול בכוח העבודה שייכנס לתחומי הרווחה - פרי השינויים הטכנולוגיים הצפויים והשפעתם על תחומי מקצועות ועבודה שישליכו על ממדי החקיקה ודפוסי תרבות וחברה כלליים; אלה נושאים שנידרש להם בפרקים הבאים.

מקורות

- אחדות, ל. (1991). מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1989 תום העשור. מתוך: ל, אחדות. עורכת. סקירה שנתית 1989. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גור, עי, קופ, יי, ובלנקט, יי. (1984). הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים. מתוך: יי, קופ, (עורך). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים. המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל. ירושלים. עמ' 25-76.
- דורון, א' (1985). מדינת הרווחה בעידן של תמורות. ירושלים: מועצת בתי"ס לעבודה סוציאלית.
- קופ, יי, ובלנקט, יי. (1991). הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים. מתוך: יי, קופ. (עורך). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים. המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל. ירושלים. עמ' 19-44.
- קופ, יי, ושרון ד'. (1991). שירותי הרווחה האישיים בין עשור לעשור. שם, עמ' 103-138.
- Atherton, C.R. (1990). Liberalism's Decline and the Threat to the Welfarstate. Social Work. March, 1990. pp. 163-167.
- Judge, K. (1987). The British Welfare State in Transition. In: R.R., Friedmann, N., Gilbert., and M., Sherer. Modern Welfare States: A Comparative View Of trends and Prospects. pp. 1-43
- Morris, R. (1987). Re-thinking Welfare in the United States: The Welfare State in Transition. In: R.R., Friedmann, N, Gilbert., and M. Sherer. Modern Welfare States: A Comparative View of Trends and Prospects. pp. 88-109.
- P Pusic, U. (1987). The Development of the Welfare State in Yugoslavia. In: R.R., Friedmann, N., Gilbert., and M., Sherer. Modern Welfare State: A Comparative View of Trends and Prospects. pp. 151-173.
- Sherer, M. (1987). Welfare States: An Overview of Problems and Prospects. In: R.R., Friedmann, N., Gilbert., M., S herer. Modern Welfare States: A Comparative View of Trends and Prospects. pp. 290-298.
- Titmuss, R.M. (1974). What is Social Policy?. In: B., Abel-Smith, and K. Titmuss, (Eds.). Social policy: An Introduction. pp. 23-32.

פרק 3 - מגמות ההפרטה והתפתחות המגזר הלא ממשלתי

מדינת רווחה אמורה לענות על מערכת צרכים רחבה של אזרחיה. היא עושה זאת באמצעות חוקיה ומערכות מוסדיות ענפות המבטיחות העברת השירות. מגמת ההפרטה הנקוטה כיום במדינות רווחה רבות משקפת את ניסיון המדינה להתנער מאחריות ישירה להעברת שירותים, להעביר אחריות זו לסוכנויות פרטיות שונות - וזאת מחמת קריסת השירותים החברתיים, כפועל יוצא של הרחבת הביקוש לשירותים למול צמצום במשאבים החברתיים המוקצים לנושאים אלה (Kammerman & Kahn, 1989; Kolderie, 1986). כתוצאה מתהליך זה מעבירה המדינה אחריות ביצוע לסקטורים פרטיים ומלכ"רים, ונעזרת בהם להספקת שירותי רווחה.

בתהליך של הפרטה המדינה אמורה לשמור בידיה אחריות למימון השירותים, לקביעת סטנדרטים ולפיקוח, ולהטיל על גורמים אחרים את הייצור והשיווק של השירותים. במדינת ישראל, כמו גם במדינות אחרות (דורון, 1989), מדיניות זו זוכה לתומכים ומתנגדים, אולם יד התומכים על העליונה - תהליך ההפרטה נמשך והולך. מעבר לסוגיות האידיאולוגיות והכלכליות הכרוכות במגמה זו, ובהתייחס לנושא עבודתנו, נתמקד בנקודות הבאות:

התחזית הצפויה לגבי ממדי ההפרטה בארץ; ההשלכות של תהליך ההפרטה על מבנה השירותים החברתיים.

א. התחזית הצפויה לגבי ממדי ההפרטה בארץ

במהלך העשור האחרון היו מספר יזמות להפרטת שירותי רווחה. משרד העבודה והרווחה הפריט מרכזי הכשרה מקצועית ומוסדות למפגרים. לא ידוע לנו על מעקב שיטתי אחר תהליך ההפרטה ותוצאותיו, אולם מי שמופקדים על התהליך רואים בו הצלחה. הם סבורים שהצליחו לשפר את השירות ללקוח תוך חיסכון לקופת המדינה. מבקרים של תהליך ההפרטה (דורון, 1989) מטילים ספק ביתרונות ההפרטה לעומת ניהול השירותים על ידי המדינה.

המוסד לביטוח לאומי ביסס את חוק ביטוח סיעוד על אספקת שירותים בעין באמצעות מלכ"רים ועסקים פרטיים. הפעלת החוק הביאה לפריחה של עסקים המספקים שירותי טיפול ביתי לנוקדים.

אחת ההתפתחויות החשובות בתחום זה היא החלטת הממשלה להפוך את בתי החולים הממשלתיים לתאגידים. אלה יהיו מלכ"רים אשר יהיו חייבים לממן את עצמם (על ידי מכירת שירותים לממשלה, לקופות החולים ולפרטיים) ואשר יתנהגו, בעיקרו של דבר, כמו עסקים פרטיים.

רעיון התיאגוד עורר התנגדות רבה בקרב עובדי בתי החולים וגורמים אחרים, אך יש להניח שהוא יוגשם בסופו של דבר.

בעשור הקרוב אנו עשויים להיות עדים למאמצים נמשכים של הפרטה מצד הממשלה והרשויות המקומיות. כאמור, התהליך מתבטא - לפחות בשלב הראשון - בהטלת האחריות לייצור השירותים ושיווקם על הסקטור הוולונטרי והפרטי. אולם תוצאה נלווית של התפתחות זו עשויה להיות צמצום

המימון הציבורי לרווחה וגידול התופעה של רכישת שירותי תינוך, בריאות ורווחה באמצעים העצמיים של הצרכנים.

סביר להניח שגם בעתיד יהיו שירותי הרווחה בעלי אופי של משק מעורב - משמע פסיפס של ארגונים בעלי השתייכויות מגוונות הממלאים יחדיו אחר ארבעה התפקידים המרכזיים שהוזכרו לעיל, תוך שינויים בחלוקת האחריות בין הסקטורים.

ב. ההשלכות של תהליך ההפרטה על מבנה השירותים החברתיים

להעברת אחריות על שירות לידיים פרטיות נודעות השלכות על מבנה השירותים החברתיים וצורת עבודתם. העברת שירות חברתי הנה אך שלב בתהליך ארוך המתחיל בהכרה בבעיה חברתית ובכונות לפתרה באמצעות הליכי חקיקה הולמים, פיתוח תשובות ארגוניות מתאימות ומידוע ציבור הנזקקים לשירות, ומסתיים בהערכה של העברת השירות הלכה למעשה.

ההשלכות העיקריות של ההפרטה על מבנה השירותים יהיו אפוא:

1. צמצום היקפם של משרדי הממשלה העוסקים בהעברה ישירה של שירותי רווחה (וזאת בהנחה שחוק פרקינסון לא יפעל במקרה זה).
2. צמצום בתחומי אחריות של סוכנויות רווחה להעברת שירותים ישירים.
3. התפתחות מגוון ניכר של סוכנויות להעברת שירותי רווחה ישירים; אלה יתפתחו סביב כמה סוגים עיקריים שיכללו:
 - א. סוכנויות ממשלתיות - אם כי היקפן יצומצם, כאמור
 - ב. סוכנויות באחריות עיריות ומועצות מקומיות
 - ג. סוכנויות ציבוריות (כגון שירותי ייעוץ של הסתדרות העובדים)
 - ד. מלכריים
 - ה. סוכנויות פרטיות
 - ו. עובדים פרטיים (קבלנים)

אנו משערים כי בכל אחת מהסוכנויות הללו ייתכן, במידה זו או אחרת, שינוי בדפוסי הקשרים שבין הסוכנות לבין הצרכנים, כגון תשלום ישיר של הצרכן עבור השירות, כשם שתיתכן מגמה מוצהרת לעשיית רווחים.

הפרטת שירותים צופנת בחובה אף סיכוי רב להתמחות שירותים, וזאת בשל קשת האפשרויות הרחבה שתיפתח בפני עובדים בעלי יזמה אשר יביאו לידי ביטוי את התמחויותיהם המקצועיות במסגרות פרטיות. בצורה 'טהורה' של הפרטה, ניתן להניח שיתפתחו ארגונים קטנים ומתמחים אשר ידאגו לספק שירותים ייחודיים על ידי מומחים לעניין. בד בבד - או אף בתהליכים מאוחרים יותר - הארגונים הללו עשויים להתרחב, להפוך לארגונים פרטיים (או סמי-פרטיים/ציבוריים) שלהם שלוחות ברמות מחוזיות וארציות. לדוגמה, ניתן לצפות לפיתוח מואץ של סוכנויות קטנות יחסית אשר יספקו

שירותי ייעוץ למשפחה; מטפלים אשר יתמחו בטיפול בילדים מרטיבים וכך הלאה. תהליכים מעין אלה עלולים להביא לידי העדפת סוג אוכלוסייה מסוים - מעמד בינוני וגבוה - המסוגל לשלם עבור קבלת השירות ולהותיר את האוכלוסייה ה'בעייתית' לארגונים ציבוריים (דורון, 1989).

התממשות, ולוא אף חלקית, של תרחיש זה צופנת בחובה קשיי פיקוח ניכרים למערכות שתהיינה מופקדות על נושא זה. קיימת סכנה של התמסחרות השירותים הללו במובן של פרסום עצמי של פרופסיונלים למכירת שירותיהם, התפתחות של תחרות מסחרית שעלולה להביא ליעגול פינות וויתור על רכיבי שירות שונים לשם צמצום הוצאות (למרות שלתחרות אישית על בסיס הצלחה ומוניטין נודעות השלכות חיוביות). יחד עם זאת, בתנאים נאותים ניתן לצפות לשיפור והתייעלות השירות הניתן לאוכלוסייה, כפועל יוצא של תחרות בריאה והתמחות למתן שירות טוב יותר. לעומת זאת, בעת מצוקה המחייבת מתן שירות של כמה גורמים מפוזרים, הצרכן יצטרך לכתת רגליו מארגון אחד למשנהו, לעבור תהליך קבלה וטיפול בכמה מוסדות - חיסרון בולט בשיטה זו. אולם הציפייה שלנו היא שתרחיש זה יתממש וכי יותר ויותר עובדים ימצאו עצמם עובדים בארגונים כאלו ונתונים שם ללחצים להתייעלות בהעברת השירות - וזאת מחמת העובדה ששירותים שונים ישתייכו לארגונים למטרות רווח. דבר דומה יקרה לצרכנים, שיצטרכו להיות מודעים יותר למגוון השירותים העומד לרשותם ובררנים ביחס לשירות שיבחרו לשם סיפוק צרכיהם. תופעה זו תעלה את קרנם של הצרכנים, ותהיה לה השלכה חיובית על איכות השירות שיקבלו.

מסקנות נוספות:

1. העברת אחריות לגופים פרטיים שונים עלולה להביא להיווצרות בעיות אתיות שונות; זאת בעיקר מחמת התחרות שתלווה העברת שירותים אלה. מכאן שיש לפתח כללי אתיקה, רישוי ופיקוח מתאימים למקצועות העוסקים בהספקת שירותי רווחה.
2. ש לחזק גופים צרכניים שונים ולפתח דרכי תקשורת נאותות ביניהם, כדי להבטיח מתן שירותים הולמים לאוכלוסיות שלא תזכינה להעדפה וטיפול של הסוכנויות למטרות רווח.
3. ש לחזק את האיגודים המקצועיים ולפתח אמצעי קשר, בקרה ותגובות הולמות כנגד לחצי מעבידים למיניהם.
4. ל איגודי העובדים להתקין תקנות ייחודיות כדי להבטיח שמירת כללי האתיקה.
5. עלה הצורך בתכניות ביטוח מיוחדות לעובדים אשר עלולים למצוא עצמם נתבעים בנושאים פרופסיונליים שונים.

מקורות

דורון, א'. (1989). הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של התברה הישראלית. ביטחון סוציאלי. 34. עמ' 18-34.

Kolderie, T. (1986). The Two Different Concepts of Privatization. Public Administration Review. 46.

Kamerman, S.B., & Kahn, A.J. (1989). Privatization in Context. In: S.B.Kamerman and A.F. Kahn, (Eds.), Privatization and The Welfare State. Princeton, NJ.: Princeton University Press. pp. 3-11.

פרק 4 - החקיקה בתחום שירותי הרווחה והשלכותיה

(פרק זה מבוסס בחלקו על ריאיון של מ' שרר עם פרופ' דן שניט - 13.11.91).

לענייננו יש חשיבות לחקיקה משני סוגים:

1. חוקים אשר מקנים לאזרח זכויות כלפי המדינה, ואשר מטילים על שירותי הרווחה את האחריות לבדיקת זכאות, להבטחת מימוש זכויות, ולהתוויית תכניות טיפול אישיות הנובעות מחוקים אלה.

2. חוקים אשר באים להגן על קרבנות אפשריים של אלימות או עוול, ואשר מטילים על שירותי הרווחה ועל עובדיהם אחריות למניעה, טיפול, פיקוח וסיוע לזרועות החוק.

אחד החוקים החשובים האחרונים מן הסוג הראשון הוא חוק ביטוח סיעוד, אשר הקנה לקשישים הנזקקים לעזרת הזולת בתפקודם היום-יומי את הזכות לסיוע על חשבון המדינה, והטיל על עובדים סוציאליים - במסגרת ועדות שהוקמו לצורך זה - את האחריות להתוויית תכניות הטיפול האישיות לזכאים. קדמה לחוק זה סדרה של חוקי ביטוח לאומי, אשר בצד הטבות כספיות הקנו זכות לשיקום באמצעות עובדים סוציאליים (אחדות, 1991).

החקיקה העיקרית בתחום שירותי הרווחה, בדומה לחקיקה בתחומים אחרים, מורכבת מחוקים הנחקקים על ידי הכנסת. אולם לתקנות המותקנות על-ידי השר שהוסמך לכך, או אלה שהוסמכו על ידו להתקין תקנות לצורך ביצוע חוקים שונים, השלכות רבות על ביצוע החוק והשפעותיו. מעבר לחקיקה קיימות אף הנחיות שונות המותקנות על-ידי פקידים בכירים במשרדי הרווחה השונים. כך הדבר ביחס לתע"ס בעבודה סוציאלית, המותקן על-ידי מנכ"ל משרד העבודה והרווחה, הקובע במידה רבה את הסדרי העבודה בלשכות לשירותי רווחה, כמו גם את זכויות הצרכנים - באמצעות רשימת זכאויות ללשכות (שניט, 1988). בהקשר זה אנו צפויים לשינויים קטני היקף של תקנות והסדרים חוקיים שונים, שעשויה להיות להם השלכה על פעילות העובדים בתחומי הרווחה.

מסיבות שונות קשה לצפות בשנים הקרובות לחקיקה נוספת שתקנה לאזרח זכויות כלפי המדינה. החערכה הכללית היא שמערכת הביטחון הסוציאלי של ישראל הגיעה לבשלות, ושהמדינה לא תיטול על עצמה, ולא תטיל על שירותי הרווחה, אחריות נוספת המעוגנת בחוק. במהלך העשורים הקרובים עשויים, עם זאת, להתקבל שני חוקים 'מדוברים' בשנים האחרונות - חוק ביטוח בריאות ממלכתי וחוק ביטוח פנסיה ממלכתית (שניט, ריאיון 13.11.91). ההשלכות של שני החוקים הללו עשויות להיות בעלות משמעות רבה לקבוצות החלשות בקרב האוכלוסייה בישראל.

חוקים נוספים העשויים להתקבל במרוצת השנים הקרובות יסדירו את הטיפול באוכלוסיות מיוחדות, כשם שקרה לאחרונה עם קבלת החוק בעניין חסרי ישע. מטבע הדברים עשויים חוקים שונים להתקבל כפועל יוצא של עניין הציבור בנושאים חברתיים 'מדוברים'. נושאים מעין אלה הם לעתים פועל יוצא של מגמה מכוונת של עוסקים בתחום מסוים אשר מצליחים, בשיתוף כלי התקשורת, להביא נושא או בעיה חברתית לכלל מודעות ציבורית. אין להוציא, לפיכך, מכלל אפשרות קבלת חוקים חדשים

בנושאים בעלי עניין ציבורי קיים או 'מעורר' - גם אם לא יתקבלו חוקים חדשים בעלי השלכות משמעותיות ורחבות.

השנים האחרונות היו פורות מבחינת החקיקה של חוקים אשר באו להגן על ילדים, נשים וחסרי ישע מפני מי שעלולים לפגוע בהם. חוקים אלה הטילו אחריות רבה ויצרו לחץ רב על מערכת שירותי הרווחה, אשר מצאה עצמה ללא כוח אדם באיכות ובכמות הנדרשים כדי למלא תפקידי הגנה, טיפול, חקירה ודיווח הנדרשים על ידי חוקים אלה. לא תמיד תורגמו החוקים לתקנות והנחיות לפעולה, ולא גויס כוח אדם מספיק למילוי התפקידים שהחוק הטיל על השירותים ועובדיהם במלוא היקפם. הפער בין דרישות החוק ליכולת הביצוע של המערכת הביא ל'חריקות', כולל סכסוכי עבודה.

למרות העובדה שלא מעט חוקים שנחקקו בישראל (כמו גם בארצות אחרות) נשארו בבחינת "הלכה ואין מורין כמותה" (לדוגמה, חוק כנוביץ למניעת זיהום האוויר), יש להניח שבמתלך השנים הקרובות ירבו להתצים לקיום החוקים שנחקקו בעשור האחרון, לתיקון חוקים קיימים ואף לחקיקה חדשה. הטבע הדינמי של חיי חברה מודרנית מצריך חקיקה חדשה בגלל שינוי בדגשים חברתיים, דעיכת נושאים ועליית נושאים חדשים. כך, למשל, יש סיכוי שייחקקו חוקים ותקנות נוספים בנושאי אימוץ, פיגור שכלי ועוד, אשר יטילו גם הם אחריות נוספת על שירותי הרווחה ועובדיהם.

התפתחויות אלה עשויות להביא לשינוי בסדרי העדיפויות של שירותי הרווחה, אשר יהיו חייבים לתת עדיפות לפעילויות הנדרשות על פי חוק, על פני פעילויות שאופיין וולונטרי ואשר תלויות ביזמתם וברצונם החופשי של עובדים ושל לקוחות. יש לצפות לצמצום פעילויות כמו ייעוץ למשפחות שאינן מגיעות לטיפול עקב דרישות חוק, וכן אפשר לצפות לצמצום תשומת הלב המוקדשת לקשישים שאינם זכאים לביטוח סיעוד. במילים אחרות, חלק גדול וחולך מן העובדים, במיוחד במערכת שירותי הרווחה המקומיים, יפעלו 'בצל החוק'.

עם ההתחזקות של מגמות ההפרטה והנכונות הגוברת של הממסד להכיר במגמות אלה ולקבלן, יגדל מספר העובדים 'בצל החוק' גם בסוכנויות הוולונטריות ובסקטור הפרטי.

מקורות

אחדות, ל'. (1991). סקירה שנתית 1989. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

שניט, ד'. (1988). החוק הפרט ושירותי הרווחה. ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס.
האוניברסיטה העברית.

פרק 5 - שינויים בטכנולוגיה של שירותי הרווחה והשלכותיהם

השפעת השינויים הטכנולוגיים על שירותי הרווחה הנה תהליך מתמשך. בין השינויים המשמעותיים להם היינו עדים בשנים האחרונות: משרד העבודה עושה שימוש במחשבים לצורכי דיווח, מעקב וקבלת החלטות באשר לפונים אל השלכות לשירותי רווחה; פרופסיות שונות הכניסו לשימוש שיטות אבחון וטיפול המשלבות שימוש בכלים ממוחשבים עם כישורים מסורתיים של מאבחנים ומטפלים אנושיים (Baskin, 1990).

שני רכיבים עיקריים ישפיעו על הטכנולוגיות בתחום שירותי הרווחה: תקשורת ומחשבים. לשני אלה לחוד ובמשולב יש פוטנציאל השפעה ניכר. תחום התקשורת מאפשר כבר כיום לגשר על פני מרחקים עצומים, ומעמיד לרשות עובדי שירותי הרווחה מגוון ניכר של אמצעים המשמשים בעבודה יום-יומית. כך הדבר באשר לטלפון ולמכשירי הפקס. חשיבות מיוחדת נודעת לשימוש במאגרי מידע (Ruberg, 1989).

כבר כיום עומדים לרשות עובדי הרווחה בארץ מספר מאגרי מידע ממוחשבים (או ממוחשבים בחלקם) המאפשרים לעובדים לקבל מידע אמין וזמין על סוכנויות רווחה ואמצעיהן - כמו למשל מאגר מידע על שירותי שיקום בישראל המאפשר קבלת מידע על סוכנויות השיקום בארץ, מאפייניהן ויכולתן לקלוט מטופלים חדשים (Bendel, 1990).

המחשב משמש כיום בצורה בולטת את עובדי המנהל בשירותי הרווחה, אולם גם המטפלים הישירים נחשפים בעבודתם במידה גדלה והולכת לשימושי המחשב. בארץ קיימים ניצנים של התופעה. כך, למשל, פותחה תכנה שמטרתה לסייע לקציני המבחן לנוער בעת קבלת החלטות באשר להמלצה לבית המשפט ודרך טיפול נאותה (Shapira, 1990). יש גם תכנות המשמשות לטיפול ישיר, למשל טיפול המשלב משחק מחשב (שפותח במיוחד למטרה זו) עם עבודה קבוצתית, במגמה לפתור בעיות של חברי הקבוצה (Sherer, 1990).

במדינות אחרות מואץ השימוש באמצעי זה, והוא עשוי לרוקן מתוכנן פעילויות מסורתיות של עובדים בשירותי הרווחה ולאפשר להם לפתח את עבודתם בתחומים אחרים. לדוגמה, ניקח מערכת ממוחשבת המאפשרת לעובד הסוציאלי בארה"ב או בגרמניה להזין את המחשב האישי שלו בפרטי הפונה בתהליך הקבלה הראשוני, וזה קובע את מידת הזכאות של הצרכן (Hartmann Rike et al., 1989; 1990). בדנמרק ובארה"ב קיימות מערכות ממוחשבות המאפשרות לפונה לקבל מידע על מקומות עבודה אפשריים עבורו - לאור נתוניו אותם הוא מכניס למחשב בצורה עצמאית (Qvortrup, 1990). מערכת שירותי הרווחה של הלסינקי מקושרת כולה למחשב מרכזי (הניזון גם ממאגר מידע ארצי של תושבי המדינה) ומאפשרת העברת מידע בין שירותי הרווחה, תכנון ומעקב אחר שלבי הטיפול והצלחתו (Rosenholm, 1990).

מעבר להשפעות הטכנולוגיות הישירות על האמצעים שישמשו את העובדים והצרכנים כאחד, יצטרפו שתי קבוצות אלו לסגנון חשיבה ועבודה שונה מזה המקובל כיום. זאת ועוד - צריך יהיה להכין את העובדים בשירותי הרווחה לעבודה עם האמצעים הטכנולוגיים החדשניים. חינוכם של הצרכנים עלול להוות בעיה נוספת במישור זה.

לאיזה שינויים טכנולוגיים אנו צפויים, אם כן, לקראת שנת אלפיים ואף מעבר לה? אנו מניחים שימוש נרחב ומעמיק יותר באמצעי תקשורת מתקדמים ובמחשבים בתחומי החדרכה, המנהל והטיפול בשירותי הרווחה. כיצד עשויים אלה להשפיע על הטכנולוגיות שיפעילו שירותי הרווחה בעתיד?

כיוון שאנו צופים שינויים מרחיקי-לכת ויישומים נרחבים ביותר של האמצעים הטכנולוגיים החדשניים, מוטב להתייחס לעקרונות או מגמות עיקריים, כיוון שעיסוק ביישומים יחודיים יקצר מלחכיל. כללית, ניתן לומר כי מערכת שירותי הרווחה תעמיד לרשות עובדיה וצרכניה מערכת מגוונת של אמצעים טכנולוגיים חדשניים שימשו אותם בכל תחומי העיסוק המסורתיים ואף מעבר להם. דוגמאות מספר עשויות להמחיש בצורה ברורה יותר את השינויים הצפויים:

1. מאגרי מידע אדירים יעמדו לרשות העובדים והקליינטים. מאגרי מידע אלה יאפשרו לצרכנים ולעובדים כאחד לקבל מידע והחלטות בצורה עצמאית. כך, למשל, יוכלו צרכני העתיד להתחבר למאגרי מידע באמצעות המחשב הביתי או מערכת הטלוויזיה בכבלים, ולקבל באמצעותם מידע תקף על האפשרויות החוקיות העומדות בפניהם לצורך פתרון בעייתם, הסוכנויות העומדות לרשותם ודרכי ההתקשרות עמן.
2. קהל הצרכנים הממשי והפוטנציאלי יכיר טוב יותר את האמצעים הטכנולוגיים החדשניים, בגלל השימוש המגוון באמצעים דומים בכל תחומי החיים (השימוש במסופי הבנקים למשל).
3. הפעלת אמצעי המחשוב המגוונים תהיה קלה וידידותית ביותר. קרוב לוודאי שנגיע לשימוש בממשקים קוליים, כלומר הפונה למחשב יוכל לדבר אל המחשב וזה יענה בהתאם.
4. שינוי בצורת הקשר של עובדי שירותי הרווחה וצרכניהם. (הישענות רבת יותר על אמצעי תקשורת רגילים וממוחשבים לצרכים מגוונים, כגון ניהול שיחות באמצעות טלפון הכולל צג טלוויזיה המאפשר מגע קרוב יותר מאשר טלפון רגיל).
5. העברת אחריות רבה יותר לקליינט אשר יוכל לקבל החלטות בצורה עצמאית הרבה יותר תוך שימוש במערכות מידע, מערכות מומחה (מערכת מחשב בה אצור הידע העדכני ביותר והמאפשרת קבלה של 'עצתי' המומחה בתחום נתון, לאור שאלות אל המערכת הממוחשבת), ומערכות הבנויות על טכנולוגיה של אינטליגנציה מלאכותית (משמע מערכות ממוחשבות המצוידות ביכולת 'חשיבה' עצמאית על פי כללים ועקרונות חשיבה כלליים שהן מיישמות לתחום נתון).
6. תכנות רבות ישמשו את הצרכנים למטרות מגוונות, למן קבלת מידע ועד לטיפול עצמי בתחומים שונים. (תכנות 'ידידותיות' מאפשרות לצרכנים לבצע תהליכי אבחון עצמי, בדיקת זכאויות ואף טיפול עצמי, עד לשלב בו 'מודיעה' התכנה למשתמש כי עליו לפנות לעזרת עובד מערכת שירותי הרווחה. תרחיש 'אורול'י הרבה יותר: התכנה תודיע למערכת שירותי הרווחה על נזקקות המשתמש ותכריח אותו לקבל טיפול כנדרש).

מקורות

Baskin, D. (1990). An Overview of Issues Regarding Clinical Applications in Psychiatry and Psychology. In: Baskin, D. (ed.). Computer Application in Psychiatry and Psychology. New York: Bronner/Mazel , pp. 5-7.

Bendel, J. (1990). Computerized Information System of Rrehabilitation Services in Israel. International Journal of Sociology and Social Policy. D. Macarov.(ed.). Computers in the Social Services: Papers from a Consultation 10(4/5/6),pp. 117-126.

Hartmann, H. (1990). Personal Computers and Social Administration.

International Journal of Sociology and Social Policy. D. Macarov. (ed.). Computers in the Social Services: Papers from a Consultation. 10(4/5/6), pp.154-164.

Murphy, J.W., & Pardeck, J.T. (1989). Technology, Computerization, and the Conceptualization of Service Delivery. Computers in The Human Services. 5(1/2),pp. 197-211.

Phillips, D. (1990). The Underdevelopment of Computing in Social Work. International Journal of Sociology and Social Policy. D. Macarov. (ed.).Computers in the Social Services: Papers from a Consultation. 10(4/5/6), pp.9-29.

Qvortrup, L. (1990). Computers in Human Services: Inherent Social Values and User Involvement. International Journal of Sociology and Social Policy. D.Macarov.(ed.). Computers in the Social Services: Papers from a Consultation. 10(4/5/6).pp. 82-126.

Rike, D., et al. (1989). Comprehensive Automated System for Client Assistance and Determination of Eligibility. A Data Retrieval System Designed for Public Access. In: W. LaMandola, B., Glastonbury & Toole (Eds.). A Casebook of Computer Applications in the Social and Human Services. New York: The Haworth Press, pp. 49-54.

Rosenholm, M.L.(1990). Using a Client Data Base: The Helsinki Experience. International Journal of Sociology and Social Policy. D. Macarov (ed.).Computers in the Social Services: Papers from a Consultation. 10(4/5/6), pp.107-116.

Ruberg, L.F. (1989). Human Services on Cable: A Case Study of a Data Retrieval System Designed for Public Access. In: W., LaMandola, B., Glastonbury & Toole (Eds.). A Casebook of Computer Applications in the Social and Human Services.New York: The Haworth press, pp 233-242.

Shapira, M. (1990). Computerized Decision Technology in Social Service: D.Decision Support System Improves Decision Practice in Youth Probation from a Service. International Journal of Sociology and

Social Policy. D., Macarov.(ed.). Computers in the Social Services: Papers from a Consultation. 10(4/5/6). pp. 38-153.

D. Sherer, M. (1990). Computerized Therapeutic Games Within the Social Work Area. International Journal of Sociology and Social Policy. Macarov. (ed.).Computers in the Social Services: Papers from a Consultation. 10(4/5/6). pp.181-201.

פרק 6 - התפתחויות טכנולוגיות, השפעות על תעסוקה, גיל פרישה ופנאי

כנעני (1966) מגדיר טכנולוגיה: "תורת האמנויות השימושיות והתעשייתיות, תורת השימוש המעשי באמצעים ובמכשירים לניצול כוחות הטבע, שם כולל למדעים השימושיים השונים העוסקים באמצעים של עיבוד החומרים". מדובר, אם כן, בפיתוחים מדעיים היכולים לשמש אותנו בשטחי חיים שונים. להתפתחויות טכנולוגיות השלכות על שטחי חיים רבים, שכן מטבען הן משנות סדרי עולם. השפעות אלה אינן זרות לנו, אולם כיוון שהן גורמות לאיבוד האיזון החברתי עלינו ללמוד לשלוט במצב הזה (Schon, 1971). מטרת סיכום זה להצביע על השלכותיהן של ההתפתחויות הטכנולוגיות על תעסוקה, גיל פרישה ופנאי.

א. השפעת טכנולוגיות חדשניות על תעסוקת העתיד

הטכנולוגיות החדשניות שיאמצו על ידי חברת העתיד ישפיעו הן על היקף התעסוקה הן על תכני התעסוקות ואופיין. דעות החוקרים העוסקים בתחום זה מגוונות ואינן חד-משמעיות.

בחלק הבא נביא סיכום חלקי של דעות אלה.

1א. השלכות של טכנולוגיות מתקדמות על כישורים נדרשים של עובדים בעתיד:

אימוצן של טכנולוגיות מתקדמות עשוי לגרום לצמצום היקף הדרישה לכוח אדם, ולשינוי באופי האיכויות הנדרשות ממנו. המערכות הטכנולוגיות המתקדמות שתשמנה עובדים וצרכנים תהיינה קלות יחסית להפעלה, ולכן יהיו מרבית העובדים זקוקים לכישורים נמוכים יחסית לשם הפעלתן; רק מיעוטם יידרש לכישורים גבוהים. עיקר הדרישה לכוח אדם (Burke & Rumberger, 1987; Grubb, 1987; Ginzberg, Noyelle & Stanback 1986) תהיה לעובדים בעלי ידע וכישורים נמוכים - אחזקה, מקצועות פרארפואיים ליכולת. וכו'.

למידה עצמית גבוהה. בתחומים מתקדמים יידרשו פחות עובדים, ואלה שיוותרו בהם יצטרכו - זאת בשל האופי הדינמי של עולם הידע המתפתח והולך ועצמאות הכישורים שיידרשו מעובדים אלה יכללו יכולת חשיבה מופשטת, אחריות אישית

הנחות אלו מתייחסות בעיקר לעולם המערבי. אוקונור (O'Connor, 1987) טוען כי מוצרים בעלי ערך מוסף גבוה יישארו בידי המדינות המפותחות, ובאלה יהיה צורך בפחות כוח אדם מיומן, שכן שיטות הייצור בהן אוטומטיות; בעוד מוצרים בעלי ערך מוסף נמוך ייוותרו במדינות מתפתחות - שם יידרש כוח אדם רב אולם פחות מיומן.

2א. מקצועות וכוח האדם שידרש במשק העתיד

השינויים הטכנולוגיים ישפיעו על מגוון המקצועות שיידרשו למשק. גינצברג (Ginzberg 1986) ואחרים מציינים שבשנת 1985 הגיע כוח העבודה בשירותים לכדי 70% מכלל המועסקים במשק. לדעתם יגבר משקלם של עובדי צווארון לבן ופרופסיונלים במשק העתיד.

עם גדול מספר העובדים בשירותים יקטן השכר במגזר זה. בדומה לכך טוען סוויט (Swyt 1988) שבשנת 2010 יהיו יותר עובדים בתחום טכני/פרופסיונלי מועסקים בתחום טכני/ייצורי". לשנת 2080 חוזה המחבר, על סמך המודל האמפירי שפיתח, שכוח העבודה יהיה כמעט כולו טכני/פרופסיונלי, מנהלי ואדמיניסטרטיבי.

יש מחברים הטוענים שהכנסת טכנולוגיות חדשניות לא תגרום בהכרח לצמצום בדרישה לכוח אדם. כך, למשל, טוען קוטשר (Kutscher, 1987) כי מעט מאוד עובדים פוטרם מחמת שינויים טכנולוגיים. לדעתו עשויה הכנסת טכנולוגיות חדשניות אף להגביר את הדרישה לכוח אדם. אולם ההנחה המקובלת היא שמשק העתיד יהיה זקוק לפחות עובדים. אפשר שכדי למנוע אבטלה גבוהה יקוצצו ימי ושעות העבודה כאחד; ואולם אלה הם פתרונות מלאכותיים למצב שיש למצוא לו פתרונות מהותיים יותר - שינוי ערכי ביחס לעבודה.

א3. פנאי - השלכות של ההתפתחות הטכנולוגית על הזמן המוקדש לעבודה

תהליך הפחתת הזמן המוקדש לעבודה הנו תהליך נמשך המלווה את החברה המודרנית במאה האחרונה, ומקביל להתפתחויות הטכנולוגיות המאפיינות את החיים המודרניים. עבודות מוקדמות יחסית (Kahn & Wiener, 1967) צפו הגדלת הזמן החופשי שיעמוד לרשות אזרחי העתיד, וזאת בגלל ההתפתחויות הטכנולוגיות שיאפשרו הפחתה בזמן ייצור המשאבים הנדרשים לחברה המתקדמת. הפנאי שיעמוד לרשות אזרחי העתיד - במדינות המערביות לפחות - יגדל מחמת צמצום שעות וימי העבודה. מספר השנים שיוקדשו לעבודה יפחת אף הוא:

אנשים ייכנסו למעגל העבודה במועד מאוחר יותר (הארכת משך הלימודים), ויפרשו ממנה מוקדם יותר (Macarov, 1991). באשר לנותרים - יהיה עליהם להסתגל לרמה גבוהה יותר של אבטלה הצפויה לנו בעתיד. אזרח העתיד נדון לחוות יותר זמן פנוי. אולם אליה וקוף בה:

החברה המודרנית תצטרך להתמודד עם בעיית הפנאי של אזרחיה, ולתת בידיהם אפשרויות מגוונות ומשמעותיות לבילוי זמנם החופשי.

ב. המשמעות למקצועות בתחום הרווחה

בהנחה שעובדי הרווחה ייטפלו אף בעתיד במצוקות חברתיות שונות, יש להניח שיצטרכו לטפל באותם אזרחים שייפגעו עקב השינויים הצפויים. מהן המצוקות האפשריות בגין הרחבת הפנאי?

ב1. אבדן ערך העבודה והשלכותיו

כבר כיום, ובמידה גדלה והולכת בעתיד, ימצאו עצמם אנשים רבים מחוץ למעגל העבודה למשך תקופות זמן ארוכות (אבטלה), כאשר בידם שעות פנאי רבות (קיצור שעות העבודה) ויציאה מוקדמת לפנסיה. אם השינויים הכלכליים-חברתיים הללו ילוו בשינוי ערכי הולם, שמשמעותו הפחתה מקבילה של ערך העבודה והאצלת חשיבות גבוהה יותר לתחליפים עיסוקיים מקובלים (התנדבות, פיתוח עצמי?), אזי נצפה למספר קטן יחסית של בעיות חברתיות על רקע זה.

נראה לנו כי קיצור שעות העבודה וגידול הפנאי ילוו בבעיות הסתגלות רבות. ערך העבודה נחשב לאחד הערכים העליונים בחברה, וחשיבות רבה לעבודה בקביעת הסטטוס החברתי של הפרט ומשפחתו, וכן משאביו האחרים. כיוון שההסתגלות לשינויים טכנולוגיים מהירה יחסית לשינויים החברתיים הנדרשים, נצפה לבעיות הסתגלות מרובות לקיצוץ שעות העבודה, ברמת החברה, כמו גם ברמת הקהילה, המשפחה והפרט. התהליך ילווה קרוב לוודאי בחיפוש אחר תחליפים חברתיים השווים בדרגת חשיבותם ומשמעותם לסטטוס חברתי הנובע מעבודה ולכל הכרוך בו במובן של חיי יום-יום.

ג. מסקנות באשר להכשרת עובדי רווחה

ישנן מספר רמות אפשריות לבחינת ההכשרה של עובדי רווחה, לאור ההנחות וההשערות שהובעו לעיל. הרמה הראשונית מתייחסת לכלל המשק - בעיית האבטלה הגוברת. עובדי רווחה עשויים להיות מעורבים בפיתוח תכניות לבילוי הפנאי וביעוץ לאזרחים בקשר לניצול יעיל של זמנם הפנוי. אולם אין די בכך.

מחמת הבעיות החדשות ובהנחה שחלק ניכר מהטיפול בהן יישאר בידי הנפגעים עצמם, צריכים עובדי הרווחה ללמוד להפעיל ולתעל מאמצי קבוצות אלו לאפיקים חיוביים. עובדי רווחה יוכלו לתמוך ולהפעיל קבוצות עניין, קבוצות אזרחים שיוכלו לעמוד על זכויותיהם ולהשיגן בדרכים חוקיות. עובדי הרווחה יצטרכו לרכוש ידע ולפתח כישורים שיאפשרו להם לייצג את עניין לקוחותיהם בפני המוסדות השולטים בצורה שתבטיח פיתוח משאבים נאותים עבורם.

העשורים הקרובים יהוו תקופת מעבר לחיים מודרניים ותובעניים יותר מבחינת כושר ההסתגלות לשינויים תכופים. אוכלוסיות רבות לא תוכלנה לעמוד במעברים הנדרשים, והן שתיפולנה על כתפי עובדי הרווחה. כך, למשל, יקשה על אנשים מבוגרים להסתגל לשינויים הצפויים. עובדי הרווחה יוכלו לתת מענים לאוכלוסיות אלו במובן של השלמה עם העולם המתחדש ומיצוי יכולות אישיות. מבחינה זו יזדקקו העובדים לכישורי הסברה והשפעה, בנוסף על אלו המשמשים אותם כיום. יש להניח שהתובענות הרבה שתתחייב מצמצום מקומות העבודה תביא למאבקים על מקומות עבודה - במאבקים אלו יהיו מפסידים. התברה תצטרך לתת את הדעת לזכויות של אוכלוסיות אלו ולהקציב משאבים נאותים בעבורן.

1. השימוש בעובדים סמך-מקצועיים

עובדים סמך-מקצועיים הם עובדים בשכר אשר מועסקים בשירותי הרווחה בעבודה שחופפת חלקית את עבודתם של הפרופסיונלים, ומבצעים את תפקידיהם בכפוף לעובדים הפרופסיונליים ותחת פיקוחם (Sherer, 1986).

העובדים הסמך-מקצועיים אינם עשויים מקשה אחת. יש ביניהם חסרי השכלה, או חסרי ניסיון קודם בעבודה, בעבורם העבודה הסמך מקצועית היא בבחינת הזדמנות לחדירה לשוק העבודה; ויש בעלי השכלה אקדמית וניסיון רב בעבודה במקצוע כלשהו, שבעבורם העבודה הסמך-מקצועית היא בבחינת תשובה למצוקות הנובעות מבעיות זמניות כגון אבטלה או הגירה. בקרב הסמך-מקצועיים אנו מוצאים עקרות בית מאוכלוסיית מצוקה המועסקות כעובדות שכונתיות, בצד רופאים עולים מובטלים אשר

מועסקים כמטפלי בית לקשישים. הרקע השונה עשוי לחייב דפוסי קשר שונים עם הנחלות השירותים ועם העובדים המקצועיים.

העובדים הסמך-מקצועיים מועסקים בתחומים מגוונים ביותר של שירותי הרווחה. תחומי עבודתם של מט"יביות, עובדים שכונתיים ועובדי קידום נוער שונים ביותר אלה מאלה. יחד עם זאת, כפיפותם (לפחות להלכה) לעובדים מקצועיים, הכשרתם הקצרה ורמת התגמולים הנמוכה מאפשרים הקבצתם בקטגוריה אחת ודיון במאפייניהם בהקשר לעבודה פרופסיונלית.

כיוון שאנו צופים ירידה בדרישה לכוח אדם בתעשייה ובחלק מהשירותים המסחריים ועלייה בכוח האדם הנדרש בתחומי השירותים הציבוריים, ניתן להניח שהחברה תמצא פתרון לבעיות האבטלה והפנאי בהעסקת אזרחים כעובדים בלתי מקצועיים בשירותי רווחה מגוונים.

התפתחות כזאת תחייב את הארגונים המקצועיים ומוסדות ההכשרה לחזור ולהגדיר את התחומים המחייבים הכשרה פרופסיונלית, ולהגדיר רמות ידע, כישורים וטכניקות הנדרשים לשם הספקת שירות הולם בהם (איגוד העובדים הסוציאליים, 1986).

מקורות

איגוד העובדים הסוציאליים. (1986). רמות מקצועיות בעבודה סוציאלית.

כנעני. י'. אוצר הלשון העברית. ירושלים: מסדה. 1964.

Burke, G., & Rumberger, R.W. (1987). Introduction. In: G. Burke and R.W., Rumberger.(Eds.). The Future Impact of Technology on Work and Education. Philadelphia, PA: Falmer Press. pp. 1-12.

Ginzberg, E., Noyelle, J.T. & Stanback, M.T. (1986). Technology and Employment Concepts and Clarifications. London: Westview Press.

Grubb, W.N. (1987). Responding to the Constancy of Change: New Technologies and Future Demands on US Education. In: G. Burke and R.W, Rumberger. (Eds.). The Future Impact of Technology on Work and Education. Philadelphia, PA: Falmer Press.118-140.

Kahn, H. & Wiener, A.J. (1967). The Year 2000. NY.: Macmillan.

Kutscher, R. (1987). The Impact of Technology on Employment in the United States: Past and future. In: G. Burke and R.W., Rumberger. (Eds.). The Future Impact of Technology on Work and Education. Philadelphia, PA: Falmer Press. pp.33-54.

Macarov, D. (1991). Certain Change: Social Work Practice in the Future. Washington: National Association of Social Workers.

O'Connor, D. (1987). Technological Change and the Restructuring of the Global Economy in the Post-War Period. In: G. Burke and R.W., Rumberger, (Eds.). The Future Impact of Technology on Work and Education. Philadelphia, PA: Falmer Press. pp.13-32.

Rumberger, R.W. (1987). The Potential Impact of Technology on the Skill Requirements of Future Jobs in the United States. In: G. Burke and R.W., Rumberger.(Eds.). The Future Impact of Technology on Work and Education. Philadelphia, PA: Falmer Press. pp. 74-96.

Schon, D.A. (1971). Beyond the Stable State. NY: Random House.

Sherer, M. (1986). Job Analysis of Paraprofessionals Practice in Israel. Administration in Social Work, 10(4), pp. 65-80.

Sweet, R. (1987). Australian Trends in Skill Requirements. In: G. Burke and R.W., Rumberger. (Eds.). The Future Impact of Technology on Work Education. Philadelphia, PA: Falmer Press. 96-117.

Swyt, D.A. (1988). The Workforce of U.S. Manufacturing in the Post-Industrial era. Technological Forecasting and Social Change. 34, pp. 231-251.

פרק 7 - מגמות בין מקצועות

א. מגמות עתידיות של מקצועות בתחומי הרווחה

בשנים האחרונות אנו עדים למידה גדלה והולכת של עירוב תחומים בין מקצועות ופרופסיות העוסקים בתחומי הרווחה. כך, למשל, נכנסו עובדים סוציאליים למפעלים (שבעבר היוו תחום עבודה מוכר של פסיכולוגים תעשייתיים), בעוד הפסיכולוגים גולשים לתחומי העבודה הקהילתית. מעבר לכך, עובדים סמך-מקצועיים מתחומים שונים מוצאים אף הם כר נרחב לפעילותם, והם כובשים לעצמם במידה גדלה והולכת תחומי אחריות ועבודה שנעזבו או הוזנחו על ידי הפרופסיונלים (שרר, 1989; Sherer, 1991). בשדה הרווחה פועלים גם מתנדבים, פעילים, קבוצות לעזרה עצמית ואחרים, השואפים אף הם להשגת מטרות ותחומים לעצמם תחומים מוגדרים לעבודה.

כאשר אנו מנסים לחזות את שיקרה בתחום הרווחה בשנת 2000 ומעבר לה, עלינו להתייחס גם אל נושא חלוקת העבודה בתוך ובין הגופים הפועלים בתחום שירותי הרווחה.

ב. חלוקת עבודה בין מקצועות

לחלוקת העבודה בקרב פרופסיות שונות בתחומי הרווחה ישנם שני היבטים. האחד רציונלי מעיקרו והוא מתייחס למאפייני הפרופסיות. החלוקה בין פרופסיות מתבססת בראש וראשונה על אידיאולוגיות וערכים, תחומי עבודה מוגדרים, תחומי ידע ייחודיים, שיטות וטכניקות של עבודה בתחום נתון שהתפתחו במרוצת השנים ומשקפות ידע וניסיון כאחד. מצד שני, חלוקת עבודה בין פרופסיות משקפת גם פן אחר - תחרות על שטחי עבודה וקניין שהם פועל יוצא של ניסיון של הפרופסיות לשמר, להרחיב ולהאדיר את תחומיהן. הביטוי הבולט ביותר לחלוקת התחומים בין הפרופסיות ניתן בחוקים ובתקנות המסדירים עניינים אלו.

מקור אפשרי לשינויים בתחומי עניין וקניין של פרופסיות לקראת שנת 2000 מתייחס לדינמיקות בתוך הפרופסיות עצמן. ההתפתחויות הטכנולוגיות, כמו גם הדרישות החברתיות המשתנות, גורמות להדגשת תחומים מסוימים וזניחת אחרים כפועל יוצא של אינטרסים פנים-פרופסיונליים, ללא כל התייחסות למאבקים בין-פרופסיונליים. המוביליות בקרב הפרופסיות גופן היא גם פועל יוצא של דרישה לשינוי ורכישת כישורים נוספים או חדשים כתוצאה מפיתוח שיטות עבודה חדשניות בפרופסיות גופן (Rumberger, 1987; Sweet, 1987). הראיה לכך: פיתוח מערכות אינטליגנציה מלאכותית ומערכות מומחה מביאות כבר כיום למהפכה שקטה בהרגלי עבודה בקרב פרופסיות שונות. תהליך זה ילך ויגבר, וישנה ללא כל ספק מוקדי עבודה ועניין בתוך הפרופסיות. מכאן שקבוצות שונות בתוך הפרופסיות ימצאו עצמן במעמד מקצועי שונה; יוגדרו תחומים חדשים, ומוקדי הכוח והעניין הפנימיים ישתנו בתוך הפרופסיות. תהיה לכך השפעה גם על מעורבותן בתחומי הרווחה.

מעבר לחסברים המשקפים מגמות בתוך הפרופסיות, ברור כי מגמות שינוי והתרחבות של פרופסיות הן בעיקרן פועל יוצא של סביבה דינמית ומאתגרת. בסביבה 'כבויה' יחסית אין מקום לשינויים רבים ואלו עשויים להיות פרי לחצים 'מקומיים' של אדם או קבוצה קטנה; במצב דינמי ייתכנו שינויים

רבים. כיום אנו נמצאים בתקופה דינמית ביותר. חדירת שינויים טכנולוגיים הנה אחד המאפיינים העיקריים של חיינו, ואחת הבעיות העיקריות העומדות בפנינו היא הבטחת יכולת ההסתגלות החברתית לשינויים תכופים אלו. לשינויים הללו השלכות ישירות על תוכן וחשיבות המקצועות והפרופסיות כאחד. מצב זה של אי-וודאות ושינוי מתמשך 'קורא' ללא ספק למאבקים בין פרופסיות שונות על תחומי עבודה וקניין, ומהווה כר נרחב למאבקים ושינויים שיתרחשו כתוצאה משילוב גורמים פנימיים וחיצוניים כאחד.

המציאות העכשווית במדינות מפותחות, כמו גם חיזויים 'בטוחים' יחסית, מורים כי תחום השירותים יתייצב סביב כשבעים וחמישה אחוז מכוח העבודה של המשק. לנטייה זו השלכות ישירות על הפרופסיות, והן תיטינה להתרחב ולהשתלט על תחומים נוספים - שכן נטייתו של כל ארגון היא להתרחב במרוצת הזמן; והדבר נכון אף יותר כשמדובר בהזדמנויות מגוונות להתרחבות.

מקורות

- ברגמן, ב'. (1991). ריאיון עם פרופ' ברגמן בקי. ביה"ס לסייעוד, אוניברסיטת תל-אביב.
- כנס צפת. (1991). סיכומים שנעשו על פי תוצאות שאלוני דלפי, דיונים והצעות של משתתפי כנס לחיזוי העבודה הסוציאלית בישראל בשנת 2000. צפת. יוני.
- רז, ב'. (1990). ריאיון עם פרופ' ברוך רז, ראש המכון לחיזוי טכנולוגי באוניברסיטת תל-אביב. 23/1/1990.
- שרר, מ. (1989). התמקצעות עובדי קידום נוער. חברה ורווחה. ט(3), עמ' 240-259.
- Abbott, A. (1989). The New Occupational Structure: What Are the Questions? ,Work and Occupations. 16(3). pp. 273-291.
- Ginzberg, E., Noyelle, J.T. & Stanback, M.T. (1986). Technology and Employment: Concepts and Clarifications. London: Westview Press.
- Kahn, A.J. & Kamerman, S.B. (1980). Perspectives for the Future: Social Work Practice in the 80's. Washington: NASW.
- Kutscher, R. (1987). The Impact of Technology on Employment in the United States: Past and future. In: G. Burke and R.W., Rumberger. (Eds.). The Future Impact of Technology on Work and Education. Philadelphia, PA: Falmer Press, pp.33-54.

Rumberger, R.W. (1987). The Potential Impact of Technology on the Skill Requirements of Future Jobs in the United States. In: G. Burke and R.W. Rumberger. (Eds.). The Future Impact of Technology on Work and Education. Philadelphia, PA: Falmer Press. pp. 74-96.

Sherer, M. (1991). Job Satisfaction Among Paraprofessionals in Israel. Journal of Sociology and Social Welfare. 18(3). pp. 103-124.

Sweet, R. (1987). Australian Trends in Skill Requirements. In: G. Burke and R.W.Rumberger. (Eds.). The Future Impact of Technology on Work Education. Philadelphia, PA.: Falmer Press. pp. 96-117.

חלק ב' - אוכלוסיות ותחומי בעיות

פרק 8 - עלייה וקליטה והשפעותיהם על שירותי הרווחה

נושא קליטת העלייה הופך למוקד מרכזי במדיניות הרווחה של ישראל, ולא רק של ישראל. על רבות ממדינות העולם עובר כיום גל של עדידת עמים שמקורו בהבדלים הקיצוניים בין ארצות ואזורים ברמת הרווחה הכלכלית, וכן בהתפתחויות הפוליטיות הדרמטיות במזרח אירופה ובאזורים אחרים. גלי הגירה אלה מביאים עמם לא רק צרכים חדשים ולחץ על מערכת שירותי הרווחה, אלא גם גילויים של מתחים בין-קבוצתיים ותופעות של שנאת זרים. סביר להניח שנושאים של הגירה, תקשורת בין-תרבותית ויחסים בין-קבוצתיים יתפסו מקום מרכזי במעשה ובמחשבה של שירותי הרווחה בעשורים הקרובים. הדיון דלהלן מתבסס בעיקר על הפרק שנכתב על ידי ד"ר אלי לשם עבור פרויקט ילקראת שנת 2000 - מגמות וצרכים בהכשרה לעבודה סוציאלית.

לקראת סוף שנות ה-80 החל גל עלייה חדש לישראל, עם חיסולה של גולת אתיופיה ותחילת העלייה התמונית מבריה"מ. היקף העלייה בשנים 1990-1991 התקרב ל-400,000 נפש, מרביתם מבריה"מ לשעבר. עוד למעלה ממיליון מקרב יהודי בריה"מ מחזיקים בידם אשרות עלייה לישראל ועשויים (או עלולים) לעלות במידה שהתנאים ברפובליקות השונות יחמירו וסיכויי הקליטה בישראל (או סיכויי ה"ירידה" לארצות מערב) ייראו להם סבירים. לגבי ממדי העלייה הצפויה לישראל בשנים הקרובות, הדעות חלוקות והן משתנות בעת כתיבת דוח זה, כפועל יוצא מן השינויים הפוליטיים החריפים שאירעו לאחרונה. התפרקות בריה"מ, הקמת המדינות המזרחיות החדשות (ישנות) ושינוי מהותי באורחות חייהן הכלכליות והחברתיות צופנים בחובם אפשרויות שונות ביחס לממדי העלייה. מעבר להתרחשויות פוליטיות והשלכותיהן, אנו מוצאים לאחרונה ביטוי ממשי ללאומנות, שנאת זרים ומאבקים בין עמים וגזעים שונים החיים באותה ארץ. כשם שחווינו בעבר, ביטויי שנאה אלו הנסמכים בדרך כלל לגידול בקשיים כלכליים, יביאו להגברת גלי העלייה לארץ.

אפיוני העולים שהגיעו במהלך השנים האחרונות, היקף ואופי העלייה אשר עשויה להגיע והשינויים שהיו לאחרונה במדיניות הקליטה - לכולם השלכות חשובות על המצב החברתי בישראל, על תפקוד שירותי הרווחה ועל הדרישות המופנות כלפי עובדי הרווחה.

א. מגמות בידול ומתחים בין-קבוצתיים

מאז ומתמיד נטו קבוצות עולים להתרכז באזורים גאוגרפיים מסוימים, לקיים למשך שנים רבות רשתות תקשורת הומוגניות ולהמשיך בקיום דפוסי התנהגות ודפוסי צריכת תרבות שהובאו מארץ המוצא. הריכוז הגאוגרפי והבידול החברתי-תרבותי היו בחלקם תוצאה מאילוצים פיזיים (ריכוזים של יחידות דיור זמינות), ובחלקם תוצאה מהעדפות העולים עצמם ומיחס הסביבה. נטייה זו ניכרת גם בקרב העולים שהגיעו בשנים האחרונות, אם מבריה"מ האירופית ואם מהרפובליקות האסייתיות או מאתיופיה. אולם בניגוד לניסיון של העשורים האחרונים, קיים חשש שמגמות הבידול וההפרדה של גל העלייה מבריה"מ האירופית (העלייה הרוסית) לא רק שלא ייחלשו אלא יתחזקו עם הזמן ויביאו עמם סעעים של ממש בחברה הישראלית.

חשש זה מבוסס על שילוב של שני גורמים:

1. המספר הגדול של העולים, אשר מקשה על פיזורם בקרב כלל האוכלוסייה ומאפשר יצירת תשתית לשירותים עצמאיים - בעיקר בתחום התרבות, אך גם בתחומים אחרים.
2. היעדר זיקה יהודית וציונית אצל מרבית העולים, ולעומת זאת זיקה חזקה מאוד לתרבות של ארץ המוצא ותחושת עליונות תרבותית.

מגמות הבידול עלולות להתבטא בדרישות לפתוח מערכות חינוך ותרבות ייחודיות לעולים אשר יכולים, על בסיס התארגנויות פוליטיות, לחוות קבוצת כוח שתוכל לכפות רצונה על מקבלי ההחלטות בישראל ולהביא לשורה של הטבות ייחודיות להם. אם אמנם תתממשנה מגמות בידול אלה, יוצבו אתגרים קשים ביותר בפני החברה והמדינה בישראל. גם אם המצב יהיה פחות קיצוני, יש לשער שנושאים הקשורים בבעיות של גישור בין-תרבותי והפגת מתחים בין-קבוצתיים יתפסו מקום מרכזי בדעת הקהל ובסדר היום של קובעי המדיניות. עד כה הייתה ההתמודדות של מערכת הרווחה עם אתגר זה מוגבלת ביותר. סביר להניח כי במהלך השנים הקרובות ייווצרו לחצים ליצירת כלים להתמודדות עם בעיות של יחסים בין-קבוצתיים ועם בעיות של אינטגרציה תרבותית. אלה החלו כבר לעלות על סדר היום הציבורי בקשר לאירועים במערכת החינוך, היסודי והעל-יסודי כאחד.

ב. התמודדות שירותי הרווחה המקומיים

הקליטה הישירה הנקוטה כיום מעבירה את האחריות מן המסגרת הסוכנותית-ממשלתית אל הרשויות המקומיות, אשר יצטרכו להתמודד עם מצוקותיהם של העולים בשלבי קליטתם השונים.

בקרב העולים קיימות מספר קבוצות סיכון ייחודיות הכוללות נכים וחולים, ובמיוחד נפגעי אסון צירנוביל; קשישים ומבוגרים בגילי 45 ומעלה, אשר קליטתם בשוק העבודה קשה במיוחד; משפחות חד הוריות; משקי בית רב-דוריים, במיוחד אלה שנאלצים לראשונה לחיות במשותף כתוצאה מההגירה; נוער בגיל ההתבגרות; פליטי פרעות ועולים מאזורי מצוקה (כולל משפחות ברוכות ילדים).

ההיקף המדויק של תופעות אלה בקרב אוכלוסיית העולים איננו ברור. תצפיות בלתי פורמליות של עובדי ציבור מצביעות על היקף רחב של התופעות. לעומת זאת, הנתונים הסטטיסטיים מצביעים על שיעורים נמוכים של פנייה לשירותים בהשוואה לאוכלוסיית מדינת ישראל. החסבר לכך נעוץ, לדעת לשם, בנטייה של עולי רוסיה להימנע מלחשוף את בעיותיהם ומצוקותיהם בפני אנשי שררה, היעדר כל ניסיון עם עבודה סוציאלית והיעדר מודעות לאפשרויות להיעזר, למעט בנושאים בעלי אופי טכני וכלכלי גרידא. סביר להניח שעם הזמן תיחשפנה יותר ויותר מצוקות והלחץ על שירותי הרווחה יגבר. מרבית ההערכות שנעשו עד כה בדבר הצורך בהרחבת שירותי הרווחה מבוססות על הגידול באוכלוסייה (תוך התייחסות למשתני גיל, מין וכיו"ב), ללא התייחסות לצרכים ולאפיונים ייחודיים. לאור הנאמר לעיל, זו נראית גישה סבירה בטווח הקצר. בטווח הארוך יהיה על קובעי מדיניות הרווחה לעקוב אחר התפתחות הצרכים ודפוסי השימוש בשירותים, כדי להעריך את התוספת הנדרשת של תקציבים וכוח-אדם.

פרק 9 - מגמות בחברה הערבית-ישראלית

הערבים מהווים קרוב לעשרים אחוזים מאוכלוסיית מדינת ישראל ונחלקים לשלוש קבוצות מבחינת הדת: מוסלמים, נוצרים ודרוזים. כיוון שהמוסלמים והנוצרים מהווים את עיקר האוכלוסייה הערבית בישראל, נתמקד בשתי קבוצות אלו.

החברה הערבית במדינת ישראל נמצאת בין הפטיש (ישראל) לסדן (ארצות ערב). ניסיונם של ערביי ישראל להשתלב בחיי המדינה מלווה בתהייה מתמדת בדבר עתידם הלאומי - כישות נפרדת, או משולבת במידה זו או אחרת בחיי מדינת ישראל. האוכלוסייה הערבית סבלה מסטטוס של 'מינעוט עויין', שהשלכותיו ניכרות בחוסר סובלנות פוליטית לאוכלוסייה הערבית ולצרכיה בכל תחומי החיים במדינה (סמוחה, 1976; שמיר וסליבן, 1985).

המגמות המעניינות אותנו קשורות במידה רבה לסוגיות אלה. כך, למשל, נושא גידול האוכלוסייה הערבית (ובמידת מה אף היהודית) מושפע מהמאבק הלאומי, והפך להיות 'כלי נשק' במאבק הלאומי הצפוי על דמותה של ארץ ישראל בעתיד.

באמצע שנות השמונים היוו הערבים כשמונה עשר אחוזים מאוכלוסיית מדינת ישראל, על פי הפירוט הבא: מוסלמים 13.5%; נוצרים 2.32%; דרוזים ואחרים 1.68% (שנתון סטטיסטי לישראל, 1986, לוח ב/19 עמ' 68). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה חזתה כי בשנת 1990 יהוו הערבים כתשעה עשר אחוזים מהאוכלוסייה. לשנת 2000 גרסה הלשכה כי החברה הערבית תהווה כעשרים ושניים אחוזים, ולשנת 2010 - כעשרים וארבעה אחוזים מתושבי מדינת ישראל.

הנחות אלה התבססו על הנחות בדבר מאזן הגירה של האוכלוסייה היהודית (מאזן ההגירה הערבי חושב כאפס) ובדבר ממדי הפיריון והתמותה בשתי החברות הללו (שנתון סטטיסטי לישראל, 1986, לוח ב/20 עמ' 70-71). תחזיות אלו השתנו כתוצאה מהעלייה הבלתי צפויה מבריה"מ ואתיופיה בסוף העשור ותחילת שנות ה-90. יחד עם זאת, האוכלוסייה הערבית בארץ תמשיך להוות אוכלוסייה בעלת משקל חברתי ופוליטי ניכר.

אחת המגמות המצטיירות מניתוח גידול האוכלוסייה מתייחסת לירידה הדרגתית בפיריון האישה היהודייה וקצת פחות מכך - של האישה הערבייה (שנתון סטטיסטי לישראל, 1990, לוח סיכום, עמ' 4). ניתן לראות ירידה זו על רקע אימוץ דפוסי חיים מערביים במידה גדלה והולכת בחברה הערבית, ומכאן ניתן להקיש כי תופעות הסתגלות מעין אלה תתרחבנה אף לתחומים נוספים. לתופעה זו השלכות על שירותי הרווחה להם תזדקק האוכלוסייה הערבית.

ככלל, קופחה האוכלוסייה הערבית בישראל בתחומי החיים השונים במדינה. חוסר האמון באוכלוסייה זו התבטא במדיניות חברתית שהביאה לתלות כלכלית של האוכלוסייה הערבית ביהודית, ולהבטחת הישארותם בתלם על-ידי מדיניות פיקוח ביטחוניית ופוליטית (סמוחה, 1980). ההשלכות על מערכת שירותי הרווחה במגזר הערבי בישראל היו שליליות ביותר - היא לקתה ואף לוקה בחסר. במשך שנים רבות לא נהנתה האוכלוסייה הערבית בארץ מהיקף ומגוון של שירותי רווחה כאלו שניתנו

למגזר היהודי. תוצאת האפלייה הזו ניכרת בתחומי החיים השונים, מנושא בריאות האוכלוסייה ועד לנושא העבריינות במגזר הערבי (אלחגי, 1983, 1988; בר און, 1991; דוח הוועדה לבדיקת החינוך הערבי, 1985; דוח הוועדה לבדיקת עבריינות הנוער במגזר הערבי, 1984; Sherer, Haider, 1987; 1990, 1991).

המגמות המצטיירות בחברה הערבית בשנים האחרונות כוללות הגירה של ערבים במספרים גדלים והולכים אל מרכזי הערים המעורבות (חיפה, ירושלים, רמלה-לוד, תל-אביב יפו). תופעה זו מחייבת את החברה היהודית והערבית ללמוד לחיות יחד, אך יוצרת כר לבעיות חברתיות בין שתי האוכלוסיות (אמיר, בן-ארי, 1987; דויטש, קהת, 1986).

אחת המגמות המכריעות המשליכה על כלל מסכת החיים במדינת ישראל הנה עליית המודעות של ערביי מדינת ישראל לזכויות היסוד המוקנות להם בתוקף אזרחותם, לכוחם הפוליטי ולהשפעתם של כוחות שונים מחוץ לתחומי מדינת ישראל. למגמות אלו השלכות על ציפיות לשוויון זכויות בתחומי החיים השונים במדינה.

המגמות החברתיות בחברה הערבית נובעות אף הן ממספר גורמי מפתח: חברה מסורתית העוברת הליכי שינוי מואצים; השפעת המאבק הלאומי; נטיות פונדמנטליסטיות, והשפעות גורמים שונים מחוץ לתחומי מדינת ישראל. מעבר לאלה קיימים הבדלים ניכרים בתוך החברה הערבית עצמה: הבדלים בין עירוניים, כפריים ו'פליטים' (אלה שעזבו בתיהם או פונו מהם במרוצת מלחמת השחרור ואחריה, הסובלים בדרך כלל ממעמד חברתי נמוך יותר); הבדלים בין בני הדתות השונות, ואף בתוכן. יחד עם זאת ניתן להבחין במגמות חברתיות כלליות בחברה הערבית.

תחזית בדבר פני החברה הערבית בשנת 2000 עד 2025 חייבת לקחת בחשבון שינויים אפשריים במעמדם הלאומי של הערבים במדינת ישראל ושל אחיהם - 'הפלסטינאים'. למרות שרוב התושבים הערבים במדינת ישראל היו רוצים לראות עצמם אזרחים שווי זכויות במדינת ישראל, תוך שמירה על זהותם התרבותית, אין ודאות באשר למידת הסיכוי של התממשות ציפיה זו (דויטש וקהת, 1986; סמוחה, 1980). כדי לאפשר דיון בנושאים אלו, נתייחס לשני תרחישים אפשריים. האחד - תרחיש לפיו ימשיכו ערביי מדינת ישראל לחיות במדינה כאזרחיה, בעוד אחיהם הפלשתינאים יזכו לעצמאות מדינית וחברתית מלאה או חלקית. תרחיש שני - ערביי מדינת ישראל ישתלבו בחלקם בצורה זו או אחרת בחיי אחיהם הפלשתינאים ויהוו חלק מישות ערבית עצמאית. בבסיסו של התרחיש השני קבועה הנחה לפיה לא יתקיים מצב עתידי שבו יעברו ערביי מדינת ישראל לחסות לחלוטין בצל כנפיה של מדינה ערבית, ומכאן שהם יהיו חלק מאוכלוסי המדינה גם בעתיד.

מהן ההשלכות של שני התרחישים הללו על מדינת ישראל? התרחיש הראשון מקל עלינו, כיוון שהוא מאפשר לנו להתייחס להנחות המתבססות על שיעורי אוכלוסייה ידועים ושינויים חברתיים המתרחשים כבר כיום, ולחזות שינויים, מאפיינים וצרכים חברתיים של האוכלוסייה הערבית בארץ. התרחיש השני מסובך יותר, כיוון שרכיב אי-הוודאות שבו גדול יותר.

בהתייחס לתרחיש הראשון, אנו צפויים בשנת 2000 לשיעור של כעשרים אחוז ערבים במדינת ישראל. המשך המגמות הקיימות מצביע על עלייה גוברת והולכת של מודעות החברה הערבית לכוחה

וזכויותיה, ומכאן גם של תביעותיה בתחומים חברתיים שונים. מבחינת מערכת שירותי הרווחה אנו צפויים, אפוא, לדרישות גדלות והולכות לסגירת הפערים הקיימים בין האוכלוסייה הערבית והיהודית בשירותים כלליים הניתנים לאזרחי המדינה, ולתשובות על בעיות ייחודיות לחברה הערבית.

דבר זה נכון ביחס לחמשת התחומים העיקריים של שירותי הרווחה: שיכון, חינוך, עבודה, רווחה, ובריאות. מעבר להשלכות הייחודיות של כל אחד מהתחומים הללו קיימות השלכות מצטברות, כתוצאה משילוב השפעותיהם הייחודיות. כך, למשל, בתחום השיכון. מעבר ערבים למגורים בבתי דירות גורר בעקבותיו שינויים בדפוסי המשפחה. הדאגה לזקן, למשל - שהייתה נחלת המשפחה הרחבה - משנה פניה, וכבר כיום אנו עדים לצרכים גדלים והולכים של זקנים בחברה הערבית לסידור מוסדי. המשפחה הערבית משנה פניה גם במובנים אחרים:

אנו יכולים לצפות למספר גדל והולך של גירושין בחברה הערבית ולבעיות של בני נוער על רקע תופעות אלו. תהליך מעין זה הוא גם פועל יוצא של שינוי בסדרי העבודה ותחומיה במגזר הערבי. יציאת הערבים לעבודה אל מחוץ לתחומי יישוביהם, יציאת מספר גדל והולך של נשים ערביות לעבודה, החיחשפות ההדדית של יהודים וערבים איש לרעהו בתחומי עבודה שונים (בבתי חולים, לדוגמה) - לכל אלה השלכות על חיי החברה הערבית, ציפיותיה, דרישותיה וסגנון חייה, וממילא על השירותים החברתיים שיידרשו לחברה זו בעתיד.

בהתאם לתרחיש הראשון, תידרש החברה הישראלית להקצות למגזר הערבי שירותי רווחה במשקל יחסי למספרם באוכלוסייה. משמעות הדבר - הרחבה של שירותי הרווחה במגזר הערבי, לכל אותם שירותים המקובלים בחברה היהודית בישראל. מכאן צורך ניכר ביותר להגדלת מספר עובדי הרווחה במגזר הערבי - בעיקר עובדים סוציאליים ערבים.

העמקת המודעות הדתית והלאומית של ערביי ישראל עשויה לעורר בהם ציפיות לקבלת שירותים ייחודיים - על פי המקובל אצלם. ייתכן שמספר שירותי רווחה יקבלו גוון מיוחד במגזר הערבי; לדוגמה - דרישה לפתוח לימודים אקדמיים נפרדים למגזר הערבי במדינת ישראל. מגמות אלה תקבלנה חיזוק אם יתפתחו שירותים ייחודיים לעולים חדשים, כפועל יוצא של לחציהם וצורכיהם.

התרחיש השני - זה הצופה מעבר של אוכלוסייה ערבית ניכרת לחסות בצל כנפי ישות פלסטינאית - מציב אתגרים שונים בפני שירותי הרווחה בעתיד. מחד, יקטן מספרם של הערבים שיידרשו לטיפול שירותי הרווחה; ואולם מאידך, בתנאים אלו ניתן להניח שיוותרו בתחומי המדינה שתי אוכלוסיות מובחנות: אלו שיהיה להם מה להפסיד מהמעבר לחסות אחרת (בעלי רכוש ואמצעים ניכרים), ואלו שאין להם מה להפסיד - הבעייתיים מבחינה חברתית. העול שיוטל על מערכת שירותי הרווחה בתרחיש הזה יקטן באופן יחסי, גם אם האוכלוסייה הבעייתית תידרש לטיפול רחב ומעמיק - הרבה מעבר למספרם המוחלט באוכלוסייה.

מקורות

- אלחגי, מ' (1983). סגנונות חיים משפחתיים בקרב קבוצות וסקטורים בעיר ערבית בישראל. (עבודת דוקטורט). ירושלים: החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה. האוניברסיטה העברית בירושלים.
- אלחגי, מ' (1988). מצוקת התעסוקה בקרב האקדמאים הערבים בישראל. עינים בחקר המזרח התיכון. (סדרה חדשה) מס' 8. חיפה. המרכז היהודי ערבי. המכון לחקר המזרח התיכון ע"ש גוסטב היינמן, אוניברסיטת חיפה.
- אמיר, י', ובן-ארי ר' (1987) מפגשים בין בני נוער יהודי וערבי בישראל - מציאות ופוטנציאל. מגמות. (3), עמ' 305-315.
- בר-און, א' (1991). שירותים חברתיים בחברה הערבית הישראלית וצורכי הכשרת כוח אדם במקצוע העבודה הסוציאלית לקראת שנת 2000. דוח לפרויקט החינוכי. חיפה.
- דוח חוועדה לבדיקת החינוך הערבי. (1985). ירושלים: משרד החינוך והתרבות.
- דוח חוועדה לבדיקת עבריינות הנוער במגזר הערבי. (1984). ירושלים: משרד העבודה והרווחה.
- דויטש, ע', וקהת, ד' (1986). יחסים חברתיים בין יהודים וערבים הגרים בשכונה מעורבת בשכונת קרובה. מגמות. כ"ט(3), 329-335.
- סמוחה, ס' (1980). מדיניות קיימת ואלטרנטיבות כלפי הערבים בישראל. מגמות. כ"ו(1), עמ' 7-36.
- שמיר, מ', וסאליבן, ג' (1985). סובלנות פוליטית בישראל. מגמות. כ"ט(2), עמ' 145-169.
- שנתון סטטיסטי לישראל. (1986; 1990). ירושלים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- Haider, A. (1987). Social Welfare Services for Israel's Arab Population. Tel Aviv: International Center for Peace in the Middle East.
- Sherer, M. (1990). Criminal Activity Among Jewish and Arab Youth in Israel. International Journal of Intercultural Relations. 14, pp. 529-548.
- Sherer, M. (1991). Peer Group Norms Among Jewish and Arab Juveniles in Israel. Criminal Justice and Behavior. 18(3), pp. 267-286.

פרק 10 - מגמות באפיוני המשפחה בישראל של תחילת המאה ה-21

פרק זה מבוסס על נייר העבודה שהוגש על-ידי פרופ' שי שרלין, ד"ר ר' כץ, וד"ר י' לביא, עם כמה שינויים ותוספות המבוססים על משאל דלפי ועל ריאיונות עם מומחים שבוצעו על-ידי מחברי דוח 'לקראת שנת 2000'.

א. תחזיות בדבר שינויים בדפוסי המשפחה בישראל

המגמות העיקריות המסתמנות במבנה ובדפוסי של חיי המשפחה הישראלית לקראת שנות ה-2000 כוללות: עלייה בגיל הנישואין; עלייה בשיעורי הגירושין בקרב האוכלוסייה היהודית (אחוז המתגרשים מתוך הנישאים הוא 18%, ושיעור הגרושים לאלף נפש באוכלוסייה הוא 1.4%); עלייה בשיעור הנישואין השניים (שיעורם כיום 13% מבין הנישואין); שינויים בדפוסי המשפחה, הכוללים התפשטות תופעת מגורים משותפים ללא-נישואין; עלייה במספר המשפחות החד-הוריות (עד ל-10%) וכן עלייה בשיעור הנשים-האמהות בכוח העבודה.

מעבר לאלו צפוי גידול במשפחות מעורבות מבחינה דתית, אתנית ותרבותית. העלייה בתוחלת החיים תביא בעקבותיה תופעה של משפחות רב-דוריות וסבאות המתמשכת שנים רבות במקביל לחיי הנכדים. כתוצאה משינויים טכניים וחברתיים יש לצפות לשינויים בסגנון החיים ובחלוקת התפקידים במשפחה. בני הבית יצטרכו להשקיע פחות זמן ומאמץ בעבודת הבית, וקרוב לוודאי שיכלו יותר זמן בבית, מאחר ויוכלו לעבוד ולוא חלקית בבית תודות לאמצעי התקשורת והמחשוב המתקדמים.

ב. השלכות של המגמות הצפויות בתחום המשפחה על הצרכים במישור הפרט, המשפחה, הקהילה והחברה

ב.1. במישור הפרט

מעמדו של הפרט בחברת העתיד יתחזק, והוא יהנה מתופש ואפשרויות ביטוי עצמי מרובות יותר בתחום קבלת החלטות לגבי חייו. אולם שינויים אלה יחולו גם לגבי בני זוג ומידת האחריות ההדדית שלהם. פרטים יצטרכו ללמוד קשת תפקידים רחבה יותר במשפחה, תוך הגמשת עמדותיהם לגבי חלוקת העבודה הבין-מינית ולגבי סגנונות חיי המשפחה. הפרט יצטרך להתמודד עם משכים שונים של עבודה, ולהיערך להסבת מקצועו מספר פעמים במרוצת חייו המקצועיים. שינויים אלה עלולים ליצור פנאי ניכר ומתחים משל עצמם - בעלי השלכה על חיי המשפחה.

ב.2. במישור המשפחתי

משפחות העתיד יהיו מורכבות, וחלקן יסבול ממצוקה כלכלית ונפשית. מחמת החופש הרב יותר ומגוון סוגי המשפחות צפויה התרחבות התופעה של ילדים בסיכון. יחד עם זאת, הפרט יבלה זמן רב יותר בחוג המשפחה, ועל בני המשפחה יהיה ללמוד לשאת בתפקידים חדשים, להחליף תפקידים, להתגבר

על מתחי תפקיד ולפתח ערוצי תקשורת פנימיים וחיצוניים שיחוו תגובה לחיכוך רב יותר. המשפחה תיזדרש לפתח רשתות סיוע וחיזוק תוך-משפחתיות, ובעיקר בין-דוריות.

ב3. במישור החברתי

המדינה תצטרך להתארגן ולערוך שינויים משמעותיים ולפתח מדיניות הולמת בתחומי עבודה ופנאי, דיור ובריאות, חינוך ורווחת הפרט והמשפחה. צפויה עלייה בביקוש לסיוע בבעיות משפחתיות - בעיקר בשוק הפרטי - דבר שיביא לשינוי בהתפלגות כוח האדם בנושא הטיפול המשפחתי בין השוק הציבורי והפרטי.

פרק 11 - מגמות ההזדקנות בישראל, וצורכי האוכלוסייה הקשישה

פרק זה מבוסס על נייר העבודה שהוגש על-ידי פרופ' דוד גוטמן וד"ר אריאלה לוינשטיין, ומקורות נוספים ששימשו את מחברי דוח 'לקראת שנת 2000'.

א. התפתחויות דמוגרפיות צפויות

תחזית האוכלוסייה בישראל עד שנת 2010 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) מורה שבעשרים השנים הבאות תחול עלייה משמעותית במספר הזקנים בני ה-65+. ניתן לצפות שאוכלוסיית בני ה-65+ תגיע לכ-500,000 עד שנת 2010. עם זאת, לא צפוי שינוי בשיעור הקשישים בכלל האוכלוסייה. אוכלוסיית בני 65-69 תגדל משנת 1990 ל-2010 ב-21 אלף, אוכלוסיית בני 70-74 תגדל ב-34 אלף ואוכלוסיית בני 75+ תגדל ב-51 אלף. ניתן לראות כי הגידול המשמעותי ביותר צפוי אצל האוכלוסייה הזקנה מאוד. בני ה-80 יגיעו בשנת 2025 ל-18% מאוכלוסיית בני ה-65+ (חביב, 1988; מורגנשטיין, 1990 אצל גוטמן ולוינשטיין).

לקראת שנות ה-2000 צפויים שינויים לא רק בגודל, אלא גם בהרכב אוכלוסיית הזקנים. בעשור הבא תחול עלייה תלולה בשיעור ילידי הארץ וילידי אסיה-אפריקה בקרב אוכלוסיית הקשישים.

1. על רקע שינויים אלה, ובהתייחס למגמות צפויות בדפוסי המשפחה והעלייה, צפויות ההתפתחויות דלהלן:
2. הפחתת היכולת של המערכות הלא פורמליות להושיט סיוע משמעותי לאוכלוסייה הזקנה בעקבות ירידה בשיעורי הפיריון ובגודל המשפחה.
3. גידול משמעותי במספר הזקנים הבודדים על רקע אלמנות.
4. עלייה ברמת ההשכלה ורמת החיים הכללית של האוכלוסייה המזדקנת.
5. עיור ומודרניזציה בקרב המיעוטים, והופעת קבוצות אתניות חדשות (אתיופים, יהודי בריה"מ וכדומה).
6. הכרה חברתית בכוחה הפוליטי של אוכלוסיית הזקנים, וכתוצאה מכך - ניסיונות של אוכלוסיות אלה להשיג לעצמן תועלויות חברתיות, גם על חשבון אוכלוסיות נצרכות אחרות.

ב. השלכות מעשיות מתוך המגמות המצטיירות על תחום הזקנה בישראל בשנת 2000

1. הגידול המשמעותי במספר בני 75 ואף 80 ומעלה יחייב הרחבה משמעותית בהיקף השירותים הסייעודיים והקהילתיים.
2. תגבר ההזדקקות של אוכלוסיית הזקנים לשירותים פורמליים, על רקע צמצום יכולתה של המשפחה לענות לצורכי הזקן.
3. הגידול הצפוי במספר הקשישים הבודדים יצריך שינויים בדפוסי המגורים וחיפוש אחר מענים שיחזקו מערכות תמיכה פורמליות ובלתי-פורמליות ותחליפים למערכת המשפחתית.
4. העלייה ברמת החשכלה ורמת החיים הכללית של האוכלוסייה המזדקנת תתבע התייחסות חברתית שונה מזו הקיימת כיום כלפי הזקנים בתעסוקה, בבילוי שעות הפנאי ובמעורבות החברתית.
5. תגבר הנטייה להשאיר את הזקנים בסביבתם הטבעית בקהילה כתוצאה מניתוק הזיקה בין זקנה ומחלה.
6. חופעתן של קבוצות אתניות חדשות בקרב אוכלוסיית הזקנים תחייב בדיקה של גופי הידע הרלוונטיים לצורך עבודה עם זקנים עולים, מידת הזדקקותם ונכונותם להסתייע בשירותים שונים.
7. יחול גידול במגזר הפרטי וההתנדבותי בתחום השירותים לקשישים.

פרק 12 - מגמות בתחום העבריינות והסטייה החברתית והשלכותיהן

פרק זה ינסה להצביע על המגמות העיקריות הצפויות בתחום העבריינות והסטייה החברתית, ובמיוחד השימוש בסמים. הצגת הנושא תתבסס על הערכותיהם של מומחים כפי שבאו לידי ביטוי בדוח ילקראת שנת 2000 ועל נייר העבודה שהוגש על-ידי ד"ר ברנע לדוח זה.

א. שינויים בדפוסי העבריינות והפשיעה בישראל של שנת 2000 ומעבר לה

צפויה עלייה בשיעור העבריינות, שתהיה מתוחכמת, אלימה ומאורגנת יותר (לדוגמה, צפוי גילוי וגידול של סוגי עבירות חדשים כגון גניבת מידע סודי ממחשבים). יש המדגישים עלייה בשימוש בסמים ובאלכוהול בקרב בני נוער ומבוגרים. בהקשר לכך טוענת ברנע (1992) כי הלחצים המתלווים למצב מעבר, והעובדה כי גם בתרבות הרוסית וגם בתרבות האתיופית מקובל להתמודד עם לחצים באמצעות אלכוהול, מגבירים את הסיכוי לעלייה בהיקף השימוש באלכוהול בארץ.

התחומים בהם צפוי גידול בפשיעה כוללים הרחבה בפשיעה כנגד רכוש כתוצאה משימוש בסמים; עלייה בפשיעה של הצווארון הלבן בקרב בני המיעוטים והעולים החדשים; הגברת האלימות בתוך המשפחה (יותר דיווחים על עבירות בתוך המשפחה: התעללות, גילוי עריות, ילדים מוכים, וכדומה).

ב. שינויים צפויים או נחוצים באופי התפקיד של עובדי רווחה בתחום זה

דגש מיוחד מושם על הצורך לקדם תכניות מניעתה בתחום העבריינות וההתמכרויות. מומלץ לפעול ברמת המניעה הראשונית והמשנית במסגרות שונות כמו בתי-ספר, ותוך פיתוח עבודה קבוצתית וקהילתית. לחינוך ולחסברה יהיה מקום מרכזי במניעת השימוש בסמים ובאלכוהול, עובדה שתחייב הסתייעות ניכרת באמצעי התקשורת ההמוניים ובאמצעים חדשניים אחרים. לדעת ברנע (1992), לעובדה שבישראל חסרים עובדים בעלי התכונות הנזכרות יש השפעה כמעט ישירה על כך שאין שירותי טיפול ומניעה תקינים ושההתפתחות בתחום זה נבלמת.

1. עובדי הרווחה יצטרכו להתערב ולטפל יותר ויותר במשפחות של משתמשים בסמים ובמשפחות של אסירים, כדי למנוע נזקים נפשיים וחברתיים של בני משפחה אלה.

2. קיים צורך לפתח ולספק פתרונות חדשניים לשיקום קבוצות מתמכרים למיניהם.

3. קבוצות לעזרה עצמית ממלאות תפקיד חשוב בשיקום מתמכרים למיניהם. נראה לנו כי חשיבותן של קבוצות לעזרה עצמית תגדל כחלופה שיקומית.

4. הרכיב הסמכותי בעבודת עובדי הרווחה יתחזק, ויהיה צורך להקנות סמכויות רבות יותר מכוח החוק לעובדים בתחום זה. דרישות אלה תעוררנה דילמות אתיות.

5. עובדי הרווחה יתבקשו להיות מעורבים בפיתוח שירותים שיוכלו לתת מענה מידי למצבים כגון: ילדים מוכים, נוער בורח מהבית ונשים מוכות.

6. במסגרות בהן פועל צוות רב-מקצועי - כגון בתי-סוהר, או פנימיות לנוער חוסה - יצטרכו העובדים לפתח מודלים מתאימים לעבודה רב-מקצועית.
7. עובדי הרווחה יצטרכו לעסוק יותר בארגון קהילתי למלחמה בעבריינות ושיקום אסירים.
8. העובדים בתחומי התיקון יידרשו לשפר את יכולתם, לפתח ידע חדש ולהעריך ולייצג את המקצוע בפני קובעי המדיניות.

מתחים ושסעים קבוצתיים בחברה הישראלית

פרופ' שמואל ליימן-ווילציג

המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר-אילן

1993

התוכן

מבוא

חלק א' - מאפיינים וגורמים עיקריים והתפתחותם בעידן הבתר-תעשייתי

חלק ב' - מתחים ושסעים מרכזיים בחברה הישראלית בעתיד

חלק ג' - הפוטנציאל האפל במצב של שלום כולל

חלק ד' - הצעות מעשיות למשטרת ישראל בהיערכותה לעתיד

מקורות

חיזוי זה של החברה הישראלית לקראת הרבע הראשון של המאה הבאה מבוסס על הנחות יסוד המקובלות בתחום ה'עתידות'. המטרה העיקרית של מאמץ ההתבוננות בעתיד איננה לעמוד על מה שאכן יקרה הלכה למעשה, אלא להתריע על מה שעלול לקרות אם לא ננקוט בצעדים למניעת אפשרות עתידית קשה; ולציין את האפשרות להשגת יעדים חיוביים הגלומים במגמות עתידיות.

גם היום, ועל אחת כמה וכמה בעתיד, אי אפשר (יהיה) לבדד תחומים וגורמים אלה מאלה. החברה המודרנית ארוגה במארג מורכב ביותר, ותיתכן חשפעה הדדית בין-תחומית בין גורמים אשר אינם קשורים לכאורה זה לזה כלל ועיקר. אי לכך, למרות מאמץ לסדר את הנקודות והנושאים בצורה מאורגנת ושיטתית, אין מנוס מחפיפות ומחתייחסות לתחומים שונים בכל תת-פרק.

חלק מעבודה זו יתבסס על המשך סכסוך ישראל-ערב בכל (או בחלק מ-) רכיביו. אולם - מאחר וקיים סיכוי ליישוב הסכסוך, ולאור חשיבות אירוע כזה לחברה הישראלית בכלל - חלק מהעבודה יוקדש להשלכות הנובעות מן האפשרות שישראל תנהל את חייה בעתיד במצב ביטחוני 'נורמלי'. אך מאחר שמדובר בשבירת רצף היסטורי, הסיכויים להצלחת חיזוי עתיד כזה פחותים מאלו המתבססים על המשכיות מסוימת של החווה.

ישראל פיגרה מאז ומתמיד בעשור או שניים אחרי המדינות הדמוקרטיות במערב - לפחות מבחינת תופעות תרבותיות, חברתיות וכלכליות. עבודה זו יוצאת מתוך ההנחה שכך גם יהיה בעתיד, אם כי 'פער הפיגור' מצטמצם והולך. בכל מקרה, פיגור כזה הנו דווקא יתרון מבחינת העתידן הדין בעתיד ישראל, מאחר שניתן להקיש ממה שקורה בחו"ל למה שעשוי/עלול לקרות אצלנו בעתיד. ברם, העבודה לוקחת בחשבון גם גורם החשוב בארץ אך אינו קיים בחו"ל: המורשת והתרבות היהודית. הכוונה איננה לדת היהודית במובן המצומצם, אלא לגורמות ולמכלול צורות ההתנהגות של היהודים בכלל ובמדינת ישראל בפרט. תרבות זו מהווה לרוב גורם חיובי הממתן במידת מה את התחלואים החברתיים הקיימים במערב (גירושין, אלכוהוליזם, רצח); אולם, כפי שנראה להלן (ראה 'חינוך'), ייתכנו השלכות בעייתיות עקיפות דווקא בעקבות גורם חיובי זה.

חלק א' - מאפיינים וגורמים עיקריים והתפתחותם בעידן הבתר-תעשייתי

מדינת ישראל נמצאת בפתח העידן הבתר-תעשייתי. עידן זה מצטיין במאפיינים הבאים:

1. כלכלת שוק פתוחה וחופשית יותר;
2. דגש על עובדים בעלי חינוך איכותי, ובמיוחד השכלה גבוהה;
3. ערכים המעמידים את הפרט מעל החברה;
4. גמישות גוברת והולכת בכל המערכות;
5. מהפכת תקשורת רחבת-ממדים;
6. שינוי במעמד האישה ובימיעוטים אחרים.

נסקור בקצרה את המגמות האלה, המהוות רקע לחיים בעתיד, ונוכל לנתח את השפעתן על היחסים הפנים-חברתיים.

1. מאז אמצע שנות השמונים ישראל נמצאת בתהליך מתמשך בכיוון שוק חופשי וכלכלה קפיטליסטית יותר. מאחר שתופעה זו נובעת מכמה גורמים בסיסיים - בין השאר הצורך לייצא ולהתחרות בשוק הבין-לאומי, אי-יעילותן של חברות ממשלתיות בארץ, ולחץ גובר מצד האוכלוסייה (המשכילה יותר) לפחות מעורבות ממשלתית בכלכלת המדינה - קרוב לוודאי שהיא תימשך בעתיד, ואף תקבל תנופה מואצת בתחילת המאה הבאה. הדבר נכון עוד יותר לנוכח היחלשות ההסתדרות לאחרונה.

2. הרכיב היסודי בכלכלה כיום הוא איכות כוח העבודה, הנשענת על חינוך טוב והשכלה גבוהה. במערכת הבחירות של 1992 ראינו בפעם הראשונה בהיסטוריה הפוליטית של מדינת ישראל שנושא איכות מערכת החינוך תופס מעמד מרכזי (לא במקרה המנצחים הגדולים בבחירות - עבודה, מרץ, צומת וש"ס - הדגישו כולם בצורה זו או אחרת את החינוך, בהשוואה למפסידים). יחד עם הצורך בהעלאת איכות החינוך, שכמעט ואין עוררים עליו, מתפתחת גם נטייה למצוינות, ייחודיות, חופש בחירה, ובכלל נסיגה מהגישה היממלכתית-כפויה' הנהוגה מאז הקמת המדינה.

מגמה זו מעוררת כבר היום התנגדות רחבה הן בתוך הממסד החינוכי הן מחוצה לו, ואין ספק שזו תהיה זירה למאבקים ציבוריים קשים ביותר בשנים הבאות. אולם לדעתי, חרף ההתנגדות העזה, מערכת החינוך בארץ בעוד כחמש-עשרה שנים תיראה אחרת ממה שהיא היום - בגלל חלק מאותן סיבות שהוזכרו לעיל: הצורך הכלכלי-לאומי להתחרות בעולם בכוח אדם איכותי, התפיסה המתנגדת לכפייה (מעורבות יתר) ממשלתית, ואף התרבות היהודית שמאז ומתמיד הדגישה חינוך 'סגולתי'. קיימת רמת סבירות גבוהה שחלק משמעותי (גם אם עדיין מיעוט) מכלל התלמידים והסטודנטים בארץ ילמדו בתקופה הנדונה במערכות חינוך פרטיות, או לכל הפחות 'ייחודיות'. על החשלויות של מצב חדש זה נרחיב בהמשך.

3. אחד הערכים העיקריים של הציונות מאז היווסדה היה ליכוד חברתי - לא רק במובן הסוציאליסטי של קולקטיביזם כלכלי וחברתי, אלא גם מבחינת הצורך להתמודד עם אתגרים קשים ביותר במישור הביטחוני, קליטת עלייה (מיזוג גלויות), ויצירת 'טיפוס יהודי-ישראלי' חדש (לעומת הדימוי הגלותי). גישה זו הצליחה מן הבחינות האחרונות שהוזכרו, אך נכשלה בקולקטיביזם הכלכלי והחברתי. כתוצאה מההצלחות והכשלונות, אנו עדים מאז סוף שנות השבעים לשינוי מהותי מן היחס הלא-שווה בין ערך החברה וערך הפרט. כיום, היחס בין שני ערכים אלה מאוזן פחות או יותר; אולם ייתכן שאיזון זה לא יחזיק מעמד זמן רב וחשיבות הפרט - קרי, אינדוידואליזם - תעלה על חשיבות הכלל בעתיד הנראה לעין.

גם כאן הסיבות דומות: השפעה אידיאולוגית מחו"ל (מהפכת רייגן ותאצ'ר); חמש-עשרה שנים של ממשלות הליכוד בעלות אידיאולוגיה 'חופשית'; ירידת כוחה של החסתדרות; שינוי בסגנון מפלגת העבודה מבחינת מדיניותה הכלכלית והחברתית; לחץ גובר והולך לשיטת בחירות אישיות לכנסת (שעלולה ל'פורר' את החברה הישראלית עוד יותר למגזרים שונים - הרחבה בהמשך); עלייה במספר קבוצות הלחץ בישראל בעלות אינטרסים סקטוריאליים (Yishai, 1991); דגש גדל והולך לעיגון זכויות האזרח במובן הרחב של הביטוי; התפשטות חוזים אישיים במקום הסכמים קיבוציים, ועוד כהנה וכהנה סימנים ומניעים.

4. מאחר שהעידן הבתר-תעשייתי מאופיין גם בהשתנות מהירה; באתגרים חדשים לעתים קרובות; בעליית ציפיותיהם של בוחרים ולקוחות גם יחד לשירות טוב, יעיל, ומהיר יותר; ומאידך, בכוח עבודה עצמאי ומשכיל - יתעורר גם הצורך של הארגון הישראלי בעתיד להפוך לגמיש יותר. במקום לעבוד באותו מקום במשך עשרות שנים, בעוד עשרים שנה יעבוד הישראלי במספר לא מבוטל של מקומות עבודה במשך הקריירה שלו, ויצטרך להסתגל לעבודה מגוונת בכל אחד ממקומות העבודה. פשיטת רגל מחד, והקמה וצמיחה של פירמות חדשות מאידך, יהפכו לחלק נורמלי מהנוף הכלכלי. ניצני תופעות אלה ניתן למצוא בשטח כבר היום (פחות נאמנות של המנהל למקום עבודתו; אי-יציבות - לטוב ולרע - בזירה הארגונית-כלכלית; חוזים אישיים; וכדומה), אך אלה הם כאין וכאפס לעומת מה שמצפה למדינת ישראל בעתיד.

הסיבה לכך קשורה לסעיף 2 לעיל. רק בעשור האחרון נכנסה לשוק הישראלי קבוצה גדולה מאוד של בעלי תואר אקדמי. ההבדל בינם לבין בעלי תעודת בגרות הוא רב, לא רק מבחינת הידע החכמותי אשר בידם. עיקר ההבדל הוא במנטליות ותפיסת עולם: כהכללה (וכמובן, ישנם הרבה יוצאים מן הכלל משני הכיוונים), בעל השכלה גבוהה מעוניין באתגר במקצוע, בעבודה מעניינת, ולא סתם בפרנסה. איש כזה הרבה יותר בטוח בעצמו ומהסס פחות לקפוץ ממקום אחד למשנהו. גם כאזרח/לקוח מחוץ למערכת, גדלות ציפיותיו ודרישותיו - דבר המדרבן את הארגון לעבור שינויים, להתפתח או להיעלם מן הזירה. (על השלכות תופעה זו בהמשך).

5. מדינת ישראל עומדת בפתח מהפכה תקשורתית של ממש, אשר השלכותיה תורגשנה רק בעוד עשר-עשרים שנה - במישור הפוליטי, הכלכלי, החברתי והתרבותי. למעשה, ראינו כבר עדות להשפעה כזו בעבר: הטלוויזיה הכללית החלה לשרד בשנת 1968, וכבר בשנת 1971 עלו הפנתרים השחורים

ובעקבותיהם במהלך שנות השבעים קבוצות לחץ אחרות - כתוצאה מהרגשות של קיפוח יחסי (פתאום ראו כיצד ישראלים אחרים חיים), וגם בעקבות 'לימודי ותיקוי של אמצעי לחץ פוליטי דרך המרקע (ליימן-ווילציג, 1992 : 50-57).

המהפכה התקשורתית העכשווית-עתידיה מהווה מעין גל שני, והיא רחבת ממדים בהרבה. ראשית, מסתמנת מגמה של 'אי-חימון' - פירוק קהל הצופים לקהלים רבים ומגוונים אשר 'צורכים' מסרים תקשורתיים שונים. דוגמה טובה לכך היא מה שקרה בשנתיים האחרונות בחדשות טלוויזיה - לא עוד 70% מהציבור הישראלי יושב כל ערב לפני המרקע וצופה באותה תכנית: 'מבט לחדשות' אלא צופים בכמה וכמה תכניות: חדשות בערוצים שונים, מהארץ ומחו"ל. בנוסף, מגמת ה'מקומוניזציה', אשר החלה בשנות השמונים תמשיך לקבל תנופה - הן בעליית חשיבותם של העיתונים המקומיים הן בשכלול של תכניות מקומיות בטלוויזיה בכבלים, והן דרך תחנות רדיו אזוריות המתפתחות בימים אלה. בקיצור, מגמת 'אי-החימון' מקבילה לנטייה התרבותית לאנוכיות, סקטוריאליזם, ואנטי-ממלכתיות אשר הוזכרה לעיל, ואף מחזקת אותה.

המהפכה התקשורתית תמומן בסופו של דבר רובה ככולה על-ידי פרסומת. ויזואלית, הידועה כמושכת ומפתה ביותר. ניתן לצפות בוודאות לתגבור המתירנות והחומרנות בחברה הישראלית בעקבות הפרסומת על המרקע (ועוד דרכים חדשות ומתוחכמות אחרות שלא זה המקום לפרטן). הבעיה כאן היא שלרבים רחבים בחברה לא יהיו האמצעים הכספיים להשתתף בחגיגת הקניות - דבר העלול להביא להגברת רגשות של קיפוח יחסי סובייקטיבי (בנוסף לקיפוח היחסי האובייקטיבי החולך וגובר). לגבי מגזרים אחרים, הצטרפות לחברה המתירנית תתאפשר רק על-ידי שינוי סגנון חיים (ראה סעיף 6 בחלק זה), תוך השלכות מרחיקות לכת.

חברתית, מהפכת התקשורת תביא לתחרות גוברת והולכת בין אמצעי התקשורת לבין עצמם, וגם בתוך כל אחד מהם. אם ניתן לשקול לפי המתרחש בחו"ל, תהיה אחת התוצאות חיפוש אחרי מכנה משותף נמוך יחסית למה שנהוג בארץ עד כה - ובמילים פשוטות, 'סנסציוניות'. אחד הרכיבים העיקריים של סנסציוניות הנו דיווח אינטנסיבי על הפשיעה בכל גוניה. אין ודאות שתופעה זאת אמנם תתרחש, מאחר ששני גורמים עומדים מנגד: בעלי ההשכלה הגבוהה נוטים פחות להתעניין בסנסציוניות; ושנית, בתרבות היהודית קיימת רתיעה מחדירה מוגזמת לצנעת הפרט. אם תתרחש, התוצאה תהיה רושם של חברה בעלת רמת פשיעה גוברת. הודגשה המילה 'רושם', מאחר שיייתכן שבשלב מסוים המציאות (הסטטיסטית לפחות) לא תהיה של רמת פשע גבוהה. אולם, מבחינת הציבור והמשטרה הדימוי לא פחות חשוב מהמציאות בכל הקשור לחץ ציבורי על השלטונות 'לפעול'.

עובדה: רוב עם ישראל משוכנע מעל לכל ספק שאנו סובלים היום ממצב חמור ביותר של תאונות דרכים, כאשר המציאות הסטטיסטית מעידה על מצב טוב יותר מאשר במספר מדינות מערביות! הסיבה לרושם המוטעה היא דיווחים חוזרים ונשנים על כמעט כל תאונה קטלנית, ו'סיכומי' סוף שבוע אשר כמעט ואינם קיימים במדינות אחרות.

מן הראוי שמשטרת ישראל תבין שזוהי חרב פיפיות. מחד, תקשורת המתמקדת על פשע יוצרת אווירה עוינת למשטרה מאחר ש"היא אינה עושה מספיק לבלום את הפשיעה".

מאידך, תופעה זו עשויה גם להגביר את הלחץ החברתי על השלטונות לחזק (תקציבית ומשפטית) את ידיה של המשטרה; ואם תנצל משטרת ישראל בתבונה את הלחץ הזה תהיה זו הזדמנות פז לחזק את עצמה - הן מבחינת קבלת משאבים נוספים הן מבחינת הגיבוי הפוליטי אשר יינתן לה.

6. הזכרנו שבעתיד תגבר המתירנות החומרנית (ואולי גם המתירנות המינית) וכן הדרישות להגשמה-עצמית, זכויות אזרח וכדומה. בנוסף לכך, אנו יכולים לצפות לכך שאחת מהמהפכות התרבותיות החשובות ביותר במערב תגיע גם אלינו: 'שחרור האישה'. ברם ברצוני לקבוע כאן חד וחלק - לא כעמדה ערכית אלא כחיזוי עתידי - שמהפכה זו לא תגיע לממדים הקיימים במערב, וזאת משתי סיבות: התרבות היהודית הפטריארכלית והתרבות המזרח-תיכונית נחלת יוצאי עדות המזרח אשר אף היא אבהית-סמכותית במידה מסוימת.

אינני חוזה 'תנועה פמניסטית' חזקה, ובכלל - המהפכה לא תתבצע מסיבות ערכיות ואידיאולוגיות, וייתכן אפילו לא במוצהר או בגלוי. הדבר יתפתח בשקט יחסי, ומסיבות בנאליות לחלוטין.

בחברה מתירנית-חומרנית, הבעיה הגדולה ביותר של הפרט היא השגת כל הטובין הקיימים בשוק. למעשה, כפי שהוזכר כבר לעיל, השאיפה הקיימת היום 'לרכוש' תגבר בארץ עשרת מונים בשנים הבאות, לאחר כניסתנו חדרמטית לעידן הפרסומת האלקטרונית (ערוץ 2, טלוויזיה בכבלים, וסביר להניח גם ערוץ 1 - שלא לדבר על כל הפרסומת המגיעה מערוצי לוויין ואחרים מחו"ל). יהיה קשה למשפחת ישראלית להסתפק ב'מועטי' שיש לה היום.

מספר בעלי ההשכלה הגבוהה יגדל, והם ירוויחו בעתיד יותר מאשר היום; אך הדרך היחידה להגדלת הכנסות המשפחה (חוץ מפשיעת, וגם זה חומר למחשבה), היא לשלוח את האישה להתפרנס מחוץ לבית, במשרה מלאה, ובמקצוע/קריירה לכל דבר. אפילו במערב ניתן לקבוע שלא הפמיניזם הוציא את הנשים מבתיהן למקום העבודה בעשרים השנים האחרונות, אלא יציאתן - מסיבות פרוזאיות לחלוטין - הביאה רבות מהן לדרוש מה שמגיע להן בהיותן חלק אינטגרלי מן המשק המערבי.

כמה סימנים לכך: עלייה מסוימת במספר חברות כנסת (ללא שריון; ואף השריון מעיד על הסכמת הממסד שמגיע ל'מגזר' זה יותר מבעבר); אחוז הנשים העובדות גדל והולך במשך השנים; נשים רבות יותר מאשר גברים בלימודים אקדמיים; הרבה יותר מחקרים, כנסים, ודיון ציבורי בכלל בנושא מאשר אי פעם וכולי. כפי שיוסבר בהמשך, במהפכה זו טמונה אולי הבעיה הקשה ביותר ביחס לתחלואים חברתיים, כולל פשיעה.

אם נלך לפי הניסיון במערב, 'מיעוטים' אחרים יתחילו ללחוץ אף הם לזכויותיהם ה'טבעיות', במקביל או בפיגור מה: מגזרים אתניים (אולי אתיופים?); עליזים/עליזות; ובוודאי ה'מיעוטים' הרשמיים בארץ: מוסלמים, דרוזים, נוצרים וכולי. לדעתי, הבעיה בקבוצות אלו תהיה תסיסה חברתית-פוליטית יותר מאשר חברתית גרידא, ולכן בעלת חשיבות פחותה למשטרה, על אף היותה יותר ישירה וגלויה לעין.

דווקא ההשלכות החברתיות העקיפות והסמויות של שחרור הנשים (גירושין, משפחות חד-הוריות וכדומה) תשפיענה על החברה הישראלית בכלל, ועל תחומה של משטרת ישראל בפרט.

חלק ב' - מתחים ושסעים מרכזיים בחברה הישראלית בעתיד

נתמקד פה בחמישה שסעים חברתיים מרכזיים ובתופעה כלל-חברתית אחת ('שסעי' 2), אשר עלולים לחוות מוקדים פוטנציאליים לבעיות חברתיות קשות בעתיד.

שסע 1: 'מלחמת מעמדות' בין משכילים לבין נטולי השכלה

משק חופשי מושתת על תחרות 'אכזרית', וכתוצאה מכך יהיו תמיד מצליחים ונכשלים. בעתיד תגבר מרכזיותו של הון אנושי במקום הון כספי. אם בניתוח המרכסיסטי הקלאסי בעלי המאה היו בעלי הדעה (ואת המאה תמיד היה ניתן להעביר בירושה לצאצאים), הרי שבעידן הבתר-תעשייתי דווקא בעלי הדעה (אינטליגנציה) יהפכו לבעלי המאה - תוך סיכוי פוחת לצאצאים לחקות את הצלחת הוריהם בתקופה הדורשת רמת משכל גבוהה בכדי להישרד (כמובן, אין לבטל את הכוח של הכסף לרכוש השכלה מתאימה, אך בסופו של דבר היכולת השכלית של כל אחד תקבע את הצלחתו בחיים בעידן זה).

אי לכך, אין לצפות למעמדות 'מוקפאים'; נהפוך הוא. מצד שני, ניתן בתחלט לחזות פערים כלכליים גדלים והולכים בין העשירונים העליונים לבין התחתונים, כאשר עיקר ההבדל ביניהם ינבע מרמת החינוך, הידע וכוח החשיבה של כל צד. כבר היום קרוב לחמישים אחוז (!) מכלל העובדים במשק בארה"ב עוסקים בעבודת 'אינפורמציה' כלשהי (איתור, עיבוד, יצירה, והפצה); והפער בין משכורות בוגרי ב.א. לבין אלה של בעלי תעודת בגרות בלבד הגיע בשנת 1990 ל-62%; עבודת כפיים - נחלת הפועלים מאז שחר ההיסטוריה - תתפוס מקום קטן והולך בכלכלת העתיד, ולכן ניתן לצפות לאבטלה מובנית גוברת בקרב הלא-משכילים. מי שלא יסיים לפחות בגרות מלאה יתקשה מאוד להחזיק מעמד במשך הקריירה בארבעים השנים הבאות.

דווקא התרבות האינדווידואלית תחריף את הבעיה מבחינה ציבורית. במצב בו כל אזרח דואג קודם כל לעצמו, תקטן התמיכה של החוקים במערכת סעד ורווחה רחבה. במיוחד יש מקום לדאגה במערכת החינוך הציבורי. אם לשפוט לפי ארה"ב, הרי ככל שנפתחים בתי ספר פרטיים יורד הגיבוי למיסוי גבוה התומך במערכת חינוך ציבורית. ואפילו אם תופעה זו לא תתרחש בארץ בעתיד, כבר ניתן לזהות היום מגמה חלופית, לא פחות בעייתית - 'הזרמת' מיעוטי יכולת לבתי ספר חלשים ופניית האמידים יותר לבתי ספר ותכניות ייחודיים ואיכותיים.

יתכנית שושני, המיושמת עתה בתל-אביב, מהווה סנונית ראשונה לקראת הבאות במאה ה-21.

ניתן לחוסיף לכך את היחידון האפורי (קרי, לימודי העשרה) אשר יגבר במידה שלא תתבצענה רפורמות משמעותיות במערכת הפורמלי (Lehman-Wilzig 1992: Chap, 8). תיתכן אפשרות נוספת (בנפרד ו/או במקביל): נהירה של עשירים יחסית לערים מושכות, והישארות החלשים יחסית בערים ישנות - כאשר השלטון המקומי תופס מקום נכבד יותר במימון ובקביעה של תכנית הלימודים. נראה לי שעל אף קיום מגמת פרבור כזו בארה"ב, הסיכויים לכך נמוכים יחסית בארץ, מאחר ואין היום מקום להקמת פרברי עושר מסביב לערים הגדולות וגם לא קיימת בארץ 'בעיית גזע' אשר הבריחה את הלבנים ממרכזי הערים הגדולות. אולם אין לבטל אפשרות של ביזור סמכויות על רקע גאוגרפי בתוך הערים, דהיינו

מתן אוטונומיה לשכונות שונות לממן ולקבוע את חינוך ילדיהן - דבר אשר יגרום לעיוותים לא פחות חמורים מאלה המוזכרים לעיל.

בסך הכל, בישראל של תחילת המאה ה-21 ניתן לצפות לאבטלה 'נורמלית' של כעשרה אחוזים (ואף יותר בתקופות מיתון), יחד עם צמיחה ואף שגשוג כלכלי. דווקא האחרון יגביר בקרב המובטלים או העניים את תחושות התסכול, המהווה חומר נפץ חברתי מכמה בחינות:

(א) סמים ואלכוהולזים בממדים שלא ידענו בעבר.

(ב) יותר תסיסה חברתית (מהומות, וכו'), אם כי פחות הפגנות רגילות (בגלל רפורמות בדרכי התקשורת הפוליטית: בחירות אישיות, שדולות מתוחכמות, וכדומה).

(ג) רמת פשיעה גבוהה יחסית אך נקודתית-גאוגרפית.

ברצוני להבהיר כאן שתי נקודות חשובות. ראשית, על אף שרמזתי על תמיכה פוליטית פוחתת והולכת במדיניות סעד ורווחה (מצד המעמד הבינוני והעליון, כמובן), אין לצפות לירידת התמיכה לרמה תת-מינימלית כפי שקיים בארה"ב ובכמה מדינות מערביות אחרות. הסיבה: התרבות היהודית-ישראלית, אשר שמה תמיד דגש רב על צדק חברתי ודאגה לחלשים. קשה להאמין שנגיע אי-פעם בחברה הישראלית למנטליות דומיננטית של דרוויניזם חברתי ("אדם לאדם זאב").

שנית, התחזית של פער גדל והולך בין המעמדות אינה הכרחית. ניתן בהחלט למנוע את התסריט שלעיל באמצעות הגברה משמעותית של המשאבים המופנים לחינוך ולהשכלה גבוהה. ניתן לציין את הקמתן כיום של מכללות אזוריות, הבאות לשרת את הצרכים של הקהל הרחב שאיננו מתאים לאוניברסיטאות. גם ההצהרות ששמענו לאחרונה על ביטול המבחן הפסיכומטרי וצמצום ניכר של מבחני הבגרות מעידות על חשיבה ממשלתית חדשה בכל הקשור לסוגיה זו.

שע 2: נשים בעלייה, המשפחה בירידה

מן הסיבות שהוזכרו בחלק א', נשים ימשיכו לנהור לשוק העבודה, ותהליך זה אף יואץ בעשורים הבאים. למגמה זו כמה השלכות חיוביות ביותר, שאפרטן כאן בקצרה:

(1) צמיחת הכלכלה בעקבות כוח קנייה גובר של משפחות בכלל ושל נשים בפרט.

(2) תוספת כוח אדם מיומן ואינטלגנטי למשק; במילים אחרות, הרחבת מאגר העובדים המוכשרים.

(3) פחות אגרסיביות בפוליטיקה, במשק ובתרבות הישראלית בכלל. נשים (כחכללה) פועלות בגישה יותר פייסנית ופשרנית, פחות תוקפנית. בחברה הישראלית, הסובלת היום מסגנון והתנהגות בוטים (למעט אלימות פיזית קשה), עליית מעמד הנשים בחברה כולה עשויה למתן ולעדן בוטות זו. אין להפריז במידת השינוי בנקודה זו מאחר שמדובר בתרבות ישראלית גברית מושרשת; אך במהלך השנים (במיוחד בטווח של 25 שנה) ייתכן שינוי מסוים בגישה הישראלית הטיפוסית. מאידך, קיים בעקיפין פוטנציאל גבוה יחסית להשלכות שליליות בעקבות המגמה של נהירת נשים לשוק העבודה - בעיקר בכל הקשור למשפחה ולגידול ילדים.

אתחיל במתאם חזק למדי בעולם המערבי: ככל שעולה מספר הנשים העובדות מחוץ לבית, כך גם עולה אחוז הגירושין. הסיבות לכך ידועות והגיוניות:

(א) מגע אינטנסיבי יותר עם גברים אחרים.

(ב) יותר ביטחון-עצמי ודימוי-עצמי משופר של האישה העובדת, המפסיקה לראות בבעלה אדון כל-יכול וכל-יודע.

(ג) עצמאות כלכלית מסוימת. לעקרת בית אין שום בסיס כלכלי לחיים עצמאיים; לאישה עובדת יש פרנסה, ואפשרות לפחות לקיים את עצמה (ואת ילדיה) לאחר הניתוק מבעלה.

אולם מבחינת האישה, אליה וקוץ בה: כל המחקרים מעידים על כך שמצבה הכלכלי של האישה לאחר הגירושין ירוד לעומת מצבה כאישה נשואה. הסובל העיקרי ממצב זה הוא הילד - מבחינה כלכלית (רק הורה אחד מפרנס אותו, גם אם נביא בחשבון את דמי מזונות המשולמים על-ידי האב), מבחינת פיקוח במשך היום (ילדים החוזרים מבית הספר ומטפלים בעצמם עד שהאם העובדת חוזרת מהעבודה), ומבחינת טיפוח רגשי (בדרך כלל, הורה אחד בלבד מטפל בילד באופן סדיר). בסה"כ, ילדים אלה מועדים (יחסית) לפרענות מבחינת סמים ופשע.

לתופעה זו, אשר עלולה להתרחב בצורה משמעותית, ניתן להוסיף תופעה אחרת מצומצמת בהיקפה: נשים שאף פעם לא התחתנו מביאות ילדים לעולם ומגדלות אותם. תופעה זו קיימת כבר בשוליים בחברה הישראלית; אך בעקבות 'מחסור' בגברים (לרוב בגלל הירידה מן ארץ - נחלת רווקים ולא רווקות) ושינוי תפיסה תרבותית בארץ, ניתן בהחלט לחזות עלייה רבה בתופעה בעשרים השנים הבאות - במיוחד בעידן הנסים הביו-טכנולוגיים. מוטב לציין כנתון מסכם, שהיום 27% מכל הלידות בארה"ב של נשים מעל גיל 20 הן מחוץ לנישואין (מתחת לגיל זה, האחוז גבוה עוד יותר)!

לדעתי, הסיכוי להתרחשות תופעות אלו רב למדי. מצד שני, ייתכן שהשלכותיהן השליליות תהיינה חמורות פחות בארץ מאשר בחו"ל, מאחר שהתרבות היהודית שמה דגש רב ביותר על שלמות המשפחה וגידול ילדים. תפיסת עולם זו עשויה למתן עליית מספר הגרושים, וגם לדרבן קרובי משפחה (ואף חברים, שכנים, וכו') לעזור לאם הגרושה והעובדת לגדל את ילדיה (המרחקים הגאוגרפיים הקטנים בארץ מחזקים את אפשרות התמיכה של קרובי משפחה).

קיימת תופעת לוואי שלילית נוספת מכניסת האישה לשוק העבודה: ירידה יחסית במעמדו של הבעל בתוך המשפחה. ערכית, ניתן לברך על השוואת מעמדו של שני ההורים; אך ייתכן שזו גם אחת הסיבות לכך שאנו עדים לאחרונה לאלימות פנים-משפחתית גוברת והולכת (נגד האישה, וגם נגד הילדים) - דווקא בגלל התרבות האבהית בעבר. ושוב, הדבר איננו קשור למעמד הסוציו-כלכלי של המשפחה; אלימות משפחתית הנה נחלת עשירים ועניים גם יחד. על משטרת ישראל להיערך לתופעה של סכסוכים אלימים כאל אחת מן הבעיות העיקריות של החברה הישראלית בעתיד. אלימות היא אלימות בלי להתחשב בזירה, וברור מעל לכל ספק שהסיכויים של ילדים מוכים גדולים מאוד להפוך בעצמם להורים (ולאזרחים) אלימים. מלחמה עיקשת נגד התופעה עשויה למנוע בעיה קשה בהרבה בדור הבא.

שסע 3 : חופשיים מול חרדים

מאז קום המדינה מדברים על 'מלחמת תרבות' בין דתיים לבין חילוניים. קיימות כמה בעיות בהקשר לרעיון זה, ואף בהקשר לטרמינולוגיה. אין חיכוך אידיאולוגי או מעשי רב בין 'דתיים' (ציוניים); כיפה סרוגה) לבין 'חילוניים' (אנשים שאינם שומרים מסורת, או שומרים מסורת חלקית בלבד). הפער הרציני קיים בין 'חרדים' (לרוב אנטי-ציוניים או לפחות לא-ציוניים) לבין 'חופשיים' (אנשים המודאגים מכפייה דתית ורואים ב'חופשיותם' סגנון חיים אידיאולוגי שראוי להילחם למענו). שתי הקבוצות הקיצוניות מהוות מיעוט קטן יחסית בחברה הישראלית של היום (ביחד, עד 25%) אם כי הן בהחלט הרעשניות ביותר.

אם הכוונה במושג 'מלחמת תרבות' למעין מאבק לא-אלים בעל כללי משחק מובנים (אם כי לא במוצהר), הרי שתמיד הייתה לנו 'מלחמה' כזו וסביר מאוד שעוד תימשך שנים רבות. אך 'מלחמה' זו מפריעה לסדר הציבורי רק בשוליים, ואיננה מהווה בעיה רצינית למשטרה. 'מלחמת אזרחים' של ממש בנושא דת, המלווה באלימות נגד אדם, לא הייתה בעבר וקרוב לוודאי שלא תהיה בעתיד. ושוב - למרבה הפרדוקס, התרבות היהודית באה לישועתנו. לא רק שהיהודים הנם (בשל תרבותם) עם לא-אלים, אלא הביטוי השגור 'ישראל ערבים זה לזה' הוא נכון ומעשי בכל הקשור בפגיעה פיזית בזולת. (תחזית זו עלולה לעבור רוויזיה מסוימת אם וכאשר מדינת ישראל תכרות ברית שלום עם כל שכניה; ראה חלק ג' של חיבור זה).

אין זאת אומרת שהכל יתנהל על מי מנוחות, או שימשיך ברמת החיכוך הנוכחי. אני חוזה עתיד שחור דווקא למגזר החרדי, מכמה סיבות שאפרטן כאן:

- (1) כפי שמציין פרופ' מנחם פרידמן בספרו (1992), המגזר החרדי נמצא כבר היום במצוקה כלכלית קשה ביותר אשר עלולה להסתיים - במוקדם או במאוחר - בפיצוץ. אין ביכולתם להמשיך ולפרנס את משפחותיהם ברוכות הילדים - במיוחד ה'טובות' ביניהן - קרי, אלו שהבעל לומד בישיבה ואשתו היא המפרנסת היחידה, ובוודאי שאין ביכולתם לרכוש דירות.
- (2) הנשים שעובדות במשק הישראלי החילוני חוזרות הביתה שונות מבחינת תפיסת עולמן וערכיהן. כמובן, אין הכוונה ליחזרה בשאלה של ממש, אלא לאי-קבלת חלק מעקרונות העולם החרדי, ובמיוחד עליונותו הבלתי-מעורערת של הבעל.
- (3) המצוקה הכלכלית תחמיר בעתיד בעקבות שני גורמים אחרים שהוזכרו בחלק א'. מחד, ברור שהמגזר החרדי איננו יכול להתיר לבניו לימודים אקדמיים: לימוד כזה עלול לפתוח לסטודנט את הראש ולחכיר לו את העולם החילוני בעל הפיתויים הטמאים; וכאמור, אי-רכישת השכלה גבוהה תשאיר את האדם בעמדה כלכלית נחותה בהתחשב בדרישות הכלכלה הבתר-תעשייתית. מאידך, כפי שהוסבר לעיל, רוב העבודה בעתיד תהיה כרוכה בצורה זו או אחרת במידע - וגם כאן אין המגזר החרדי יכול להרשות לאנשיו נגישות יתירה למידע כללי העלול לכרסם בהשקפות עולמם. בקיצור - הן מבחינת ההשכלה והן מבחינת העיסוק הכלכלי - שניים מהאפיקים המרכזיים בכלכלת העתיד יישארו סגורים למגזר זה. כתוצאה מכך, קשה לראות כיצד בעיותיהם הכלכליות תיפתרנה ברמת המקרו ואפילו, לרוב, ברמת המיקרו.

(4) ככלל, התברה הישראלית הנה חילונית ומודרנית, ואסור לזלזל בכוח הפיתוי שלה לגבי החרדים, אשר מושפעים ממנה במישרין ובעקיפין. דווקא הפעולות האחרונות של מגזר זה (איסורים והחמרות של האדמו"רים למיניהם) מעידות על חשש כבד מפני 'כניעת' חלק מהחרדים לעולם החיצון.

(5) דווקא מהפכת תקשורת ההמונים בארץ הופכת את הגטו החרדי לחדיר ו'פגיע' לתכנים החילוניים המפתים. לא במקרה השחיתו חרדים 'תמונות תועבה' בפרסום חוצות, שהרי תקשורת המונים מאיימת במישרין על הסגירות של העולם החרדי. אחד מן הסודות הגלויים בקרב חלק מהמגזר החרדי כיום הוא נוכחותו של מכשיר טלוויזיה בחדר השינה של ההורים (לפעמים מאחורי ארון מסתיר). ישיבות גדולות אף החלו להכניס מחשבים אל תוך כותליהן ללימוד באמצעות דיסקטים - אך מכשיר לחוד ושימושו המגוונים לחוד. וכן הלאה. בקיצור, הפער בין הרצוי התיאולוגי לבין המצוי החברתי גדל והולך.

כתוצאה מכל אלה ממשיכה, ואף מתעצמת, תופעת ההתיישבות וההתבצרות בשכונות חרדיות מובהקות, בכדי להתגונן בפני השפעות התברה הישראלית החילונית (וה'ציונית'). מבחינת משטרת ישראל מגמה זו מהווה בעיה קשה ביותר ותמשיך להיות בעיה קשה - איך 'לשרת' קהילה כזו, אשר בה רמת האלימות ופשיעת 'הצווארון הלבן' גדולה אולי מזו שבחברה הישראלית בכלל? תופעות של מעורבות 'מאופקת' מדי (בלשון המעטה) של משטרת ישראל בכל הקשור למגזר זה (ליימן-ווילציג, 1985) מעוררת שאלות באשר ליכולתה (או לרצונה) של המשטרה שלא לנחוג איפה ואיפה לעומת מגזרים אחרים.

מוקד הבעיה בעתיד יהיה בירושלים. אם כבר היום כ-25% מכלל היהודים בירושלים הנם חרדים, לא קשה לחזות עיר 'שחורה' בעוד כ-20 שנה, כאשר החילוניים בורחים (אפילו אם רק לפרברי העיר כמו מעלה אדומים), ותדמיתה בלאו הכי היא של עיר הקודש (תרתי משמע). אך בידול שכונתי (עד כדי 'גטואיזציה-עצמית') הנו נחלת ערים אחרות רבות, דבר המסכן את שלטון החוק בגלל הקשיים באכיפת החוק על-ידי משטרת ישראל בזירה עוינת למדי.

שוב, אין לצפות למלחמת אזרחים בעתיד; אך לדעתי, הסיכויים טובים להפרעות סדר חוזרות ונשנות על-ידי המגזר החרדי בעקבות המצוקות המוזכרות לעיל. המערכת הפוליטית לא תהיה נוחה במיוחד לחרדים בעתיד; המערכת המשפטית הפסיקה מזמן לתת להם ישועה כלשהי, והתברה הישראלית בכלל - עם כל הערכתה למורשת היהודית במופשט - ממשיכה בתהליך של חילון (ההגירה מבריה"מ לשעבר רק חיזקה מגמה זו).

גורם חשוב אחד עשוי למתן ואף לבטל חלקית את כל הנאמר לעיל - עלייתה של ש"ס, קרי החרדים ממוצא מזרחי. ראשית, אין הם אנטי-ציוניים, אלא לא-ציוניים, וחלקם אף ציוניים למחצה - ולכן קיימות אצלם רתיעה פחותה להשתלב בחברה הישראלית. שנית, הם מתונים יותר מבחינה הלכתית וגם מבחינת סובלנותם כלפי לא-דתיים. שלישי, כתוצאה מכל זה הם מוכנים לקבל תקצוב ישיר מן השלטונות, שווה בשווה עם החילוניים (למשל, הקמת אגף תורני-חרדי במשרד החינוך) - דבר אשר יוריד במקצת ממצוקתם הכלכלית. ככל שש"ס תחזיק מעמד ואף תתרחב, יקטן מספר החרדים

הבעייתיים (מבחינת מדינת ישראל) - ואולי תנועה זו תהווה מעין מודל לגשר בין העולם החרדי לבין שאר אזרחי מדינת ישראל.

בסיכום, לא תפרוץ מלחמת אזרחים בתחום זה, אך דווקא בגלל היחלשותם של החרדים (כלכלית, פוליטית, ואף תרבותית-חברתית) ניתן לצפות להתפרצויות חברתיות לעתים תכופות יותר, יחסית למה שאירע בעבר.

שסע 4: בעיית העדתיות בדעיכה

במערכת הבחירות של 1981 הגיעה החברה הישראלית לשפל חסר תקדים ביחסים בין העדות בארץ. אולם, בעמידה בפני התחום החברתית שנפגעה, חזרה החברה כנראה לשפיות דעתה ומאז נסוגו המתחים הבין-עדתיים בהדרגה, אם כי פה ושם בליווי התפרצויות מקומיות וסקטוריאליות.

העתיד נראה די ורוד, דווקא. ראשית, מבחינה תרבותית ופוליטית ניתן להצביע על שיפור ניכר ביותר במעמדן של 'עדות המזרח'. מוסיקה מזרחית, אוכל מזרחי ופוליטיקאים ממוצא מזרחי הנם חלק אינטגרלי מהנוף הישראלי.

עם זאת, עדיין קיימת בעיה מסוימת במישור הכלכלי והחברתי, כאשר ההכנסות של משפחות ממוצא אשכנזי עולות במידת מה על אלו של עדות המזרח, והשיעור היחסי של העבריינות בעדה זו גבוה יותר מאשר אצל בני המערב (הדבר נובע, כנראה, ממעמדם הכלכלי הירוד יחסית). גם פה ניתן להצביע על שיפור מסוים במהלך השנים. על אף שאין לצפות לסגירת הפערים כולם בדור הבא, לא נראה שתהליך זה ייעצר.

ניתן לקבוע כמעט בוודאות שבעיית העדתיות, לפחות, כמעט שתיעלם מהחברה הישראלית בטווח של עשרים שנה, מסיבה יסודית אחרת לגמרי: 'נישואי תערובת'. כבר היום, אחוזי הנישואין בין אשכנזים לעדות המזרח הגיע לכ-25%, שהוא כמחצית מהשיעור הנורמלי (במצב של שוויון מספרי בין שתי העדות, מתוך כל ארבעה זוגות באופן מקרי היינו מצפים לאחד א.א., עוד אחד ע.מ.-ע.מ., ושניים א.-ע.מ. + ע.מ.-א. - כלומר, 50% 'מעורב'). קמה בחברה הישראלית קטגוריה חדשה: יליד ישראל ממוצא מעורב, ומגמה זו תוציא באופן טבעי ביותר את העוקץ משרידי המתחים הבין-עדתיים. ושוב, הרחבת ההשכלה הגבוהה מחזקת מגמה זאת:

האוניברסיטה מהווה מעין כור היתוך עיתי-שידוכי מבחינה חברתית, מפחיתה את הדגש על ייחוס משפחתי ומעלה במקומו את הסגולה האישית. המשך העלייה במספר הסטודנטים מעדות המזרח באוניברסיטאות עשוי להפחית בצורה משמעותית את החשיבות הסובייקטיבית והאובייקטיבית של העדתיות בחברה הישראלית. פתיחת המכללות האזוריות, הן במרכז הן בפריפריה, עשויה לחזק מגמה כללית זו.

כל זה במישור המקרו, דהיינו הכלל-חברתי. אולם במישור המיקרו - כלומר השכונתי - ייתכנו עדיין התפרצויות למיניהן, דווקא בגלל ההתקדמות בחברה הישראלית בכלל. הפנתרים השחורים מהווים דוגמה קלאסית לכך: הוועדה הממלכתית שהוקמה מצאה אמנם צמצום הפער הכלכלי במשך שנות

השישים, אולם השיפור הזה לא הורגש בשכונות מצוקה והביא לרגשות קיפוח יחסי אינטנסיביים ביותר ("כל עוד כל הספרדים מקופחים - מילא; אך עכשיו בני דודי מתקדמים, ואני לא?").

חומר הנפץ החברתי בעתיד טמון בחפיפה בין עדתיות אתנית ומעמדיות כלכלית נחשלת. ככל שהחברה הישראלית משגשגת, כך גובר התסכול של אלה שאינם נוטלים בה חלק. השכונות החד-עדתיות הלא-מצליחות מהוות פוטנציאל עיקרי לעבריינות, סמים ותסיסה חברתית. זוהי אמנם משימה לפוליטיקה, אך על המשטרה לתת את הדעת לשכונות מצוקה אלו.

בקיצור, מתחים בין עדתיים נמצאים היום בשלבי דעיכה, וקרוב לוודאי שקו זה יימשך בעתיד. אולם נקודתית-גאוגרפית, עדיין ייתכנו מוקדי בעיה קשים, אם כי מוגבלים בהיקפם בתחום זה.

שע 5: ישראלים כולם? בין יהודים וערבים

העתיד של שע 5 זה תלוי יותר מכל שע אחר במדיניות ממשלות ישראל אשר תקומנה בעתיד, ולכן אין לקבוע בפסקנות מה יהיה בסוף תקופה זו וניתן למסור רק את החיזוי הבא: ככל שממשלת ישראל פועלת להשוואת המשאבים המוזרמים למגזר הערבי-ישראלי (לעומת היהודי), כך גדלים הסיכויים לביטול איום כלשהו לסדר הציבורי על-ידי ערביי מדינת ישראל - כמעט ללא קשר לסוגיית השטחים, הפלסטינאים, והשלום עם שכנינו. ונהפוך הוא: בהיעדר השוואת משאבים זו (לאו דווקא שוויון תרבותי או 'אינטגרציה חברתית', שהערבים אינם מצפים להם או אפילו חפצים בהם), אפילו במצב של שלום כולל באזור תהיה למדינת ישראל בסופו של דבר בעיה חמורה עם אזרחיה הערבים.

זה יותר מעשר שנים עולה שאלת 'הפלסטיניזציה' לעומת 'הישראליוזציה' של ערביי מדינת ישראל (בתוך הקו הירוק). לאחרונה מתבחרת התמונה, ורוב הסימנים מעידים דווקא על האחרון: אי-שיתוף פעולה מעשית באנתיפאדה; נקיטת פעולות לחץ פוליטי ישראלי טיפוסי אשר מעיד על לימוד והפנמה של ערכים דמוקרטיים נוסח ישראל (Lehman-Wilzig, 1992); וסקרים (סמוחה, 1992) אשר מראים הזדהות גוברת והולכת של ערביי ישראל עם מדינת ישראל וערכיה (אם כי, כמובן, לא עם מדיניותה כלפיהם).

מבחינת חיזוי לעשורים הבאים חשוב לציין שמגמה זו אינה חולפת, או מקרית, ואף איננה חייבת להפתיע אותנו; שהרי הרוב המכריע של ערביי ישראל בארץ נולדו מאז תשי"ח לתוך מדינה קיימת - המדינה הדמוקרטית היחידה במזרח התיכון, אשר מקנה לאזרחיה הערבים זכויות יסוד רחבות (אם כי לא שוות, ומסויגות בחלקן). בנוסף לכך, ערביי ישראל רואים היטב שמצבם הכלכלי בארץ טוב בהרבה לעומת בני דודיהם בסוריה, ירדן ומצרים - בגלל היהודים וסוג המשטר של מדינה זו. פחות מ-0.5% מערביי ישראל הואשמו אי-פעם בעבירות ביטחוניות, ועד כה לא היוו איום של ממש על הסדר הציבורי.

ניצנים של בעיה חמורה נראים כבר באופק בחברה הערבית-ישראלית: הפונדמנטליזם האסלאמי; אולם חשוב להבין שזוהי תופעה אשר בסיסה כלכלי ולא דתי (בדומה לתופעת ש"ס בקרב בני עדות המזרח משכונות מצוקה). לכן החיזוי שנוכח לעיל נשאר בעינו: ככל שישתפר מצבם הכלכלי של ערביי

ישראל כך יפחתו המתחים בין שני המגזרים הלאומיים בכלל, וכך גם תקטן השפעת הקיצוניים במגזר הערבי בפרט.

מצד שני, אם ישתפר מצבם הכלכלי-חברתי של ערביי ישראל, הדבר עלול בנסיבות מסוימות לגרום לתגובה זוועמת על-ידי אותן קבוצות יהודים נחשלות שהוזכרו לעיל. זוהי תופעת 'מרד הבורגנות הזעירה' הידועה לשמצה בחו"ל: ככל שמגזר 'נחות' (כלכלית או חברתית) מתקדם, המעמדות או המגזרים העומדים מיד מעליו בסולם הכלכלי-חברתי מרגישים עצמם מאוימים. עוד יותר 'גרוע' מבחינתם מצב אשר בו המעמד הנחות עובר אותם!

כדאי, אם כן, לשים לב במיוחד לערים מעורבות כמו עכו, לוד, רמלה, וכדומה. במצב של התקדמות הערבים במדינה, ודריכה במקום של היהודים בשכונות/ערים אלו, עלול להיווצר חיכוך חריף בין היהודים לבין הערבים, ב'יזמת' היהודים. מצב כזה בשל לחלוטין לחזרה של תופעת הכהניזם, עם כל הכרוך בה.

קיים סיכוי מוגבל מאוד בעתיד הנראה לעין לאינטגרציה חברתית של ממש. שני הלאומים מעוניינים לשמור על אושיות תרבותם, דתם וחברתם. הסיכוי רב יותר לאינטגרציה במקום העבודה - במיוחד במצב של שלום כולל באזור. במקרה זה ייתכן שנהיה עדים לערבים רבים יותר המשרתים בצה"ל, עובדים בשירות הציבורי, ולבסוף אף עוברים לגור בשכונות יהודיות. כל אלה יביאו בסופו של דבר לנורמליזציה של החברה הישראלית, אולם עדיין ייתכנו הרבה משברונים ציבוריים וחיכוכים אישיים בין יהודים שאינם מסתגלים לבין הערבים (אולי חלקם מתנשאים במעמדם החדש). משטרת ישראל תהיה זקוקה לכוח אדם אשר מודע לבעיות פוטנציאליות אלו, לשוטרים אשר יהיו מסוגלים לטפל בנקודות חיכוך כאלו ברגישות ובעדינות.

שסע 6: עולי בריה"מ - סוף מיזוג הגלויות?

מאז תחילת הציונות המודרנית הגיעו ארצה גלי עלייה מארצות מוצא רבות, בני תרבויות שונות. במקדם או במאוחר נקלטו כולם כלכלית ותרבותית, והפכו לחלק אינטגרלי מן החברה הישראלית. הסיכויים שכך יקרה גם לעולי בריה"מ סבירים, אך ראוי לתת את הדעת לשתי התפתחויות אפשריות אחרות. הראשונה סבירה יותר בטווח הקצר. בעקבות רמת אבטלה גבוהה, תעסוקה שאיננה הולמת את השכלתם וניכור תרבותי-חברתי, עלולה רמת הפשיעה לגאות בקרב ציבור זה. מה שמוסיף לסיכויי מגמה זו הנם הגיבוש החברתי של עולי בריה"מ (מרשם בדוק לפיתוח 'פשע מאורגן'), ונורמות התנהגותיות זרות לחברה הישראלית, כגון רמה גבוהה של שתיית משקאות חריפים. ככל שעלייה זו תימשך וככל שלא תיפתר מצוקתם הכלכלית של עולים אלה, עלול מגזר זה להוות מוקד בעייתי במיוחד לסדר הציבורי במשך השנים הקרובות. אמנם, הסיכויים לכך אינם גבוהים במיוחד, בגלל מאפייני אחר: השכלתם הגבוהה, אשר תמתן במידת מה תגובות קיצוניות של עולים אלה למצוקתם.

התפתחות שנייה, בטווח ארוך יותר, בעייתית וחמורה יותר - אם כי הסיכויים לה נמוכים (להערכתנו, מתחת ל-20%): בדלנות חברתית. ככל שמספר עולי בריה"מ יגדל בשנים הבאות (והם הפכו כבר עתה לקבוצת המוצא הגדולה ביותר בארץ; מלץ, 1992: א' 10), כך גוברת האפשרות שקבוצת הגירה בת

יותר מחצי מיליון נפש תבנה לעצמה מערכת חברתית מבודדת מכלל החברה הישראלית - גאוגרפית (שכונות מגורים), תרבותית, פוליטית ובמידה מסוימת אף כלכלית. העיתונים הרוסים-ישראליים הרבים והנגישות לתחנות טלוויזיה רוסיות באמצעות הכבלים אף מגבירים ומחזקים את התופעה.

כבר היו דברים מעולם: העלייה החמישית מגרמניה העמידה 'חברה' מגובשת יחסית בתוך מדינת ישראל במשך עשרות שנים. כיום אפילו 'כור ההיתוך' ארצות-הברית סובלת מתופעת בדלנות זו של דוברי ספרדית, במיוחד בדרום מערב ובדרום מזרח המדינה. בהקשר זה ראוי לציין שעולי בריה"מ לרוב לא הגיעו ארצה מסיבות של ציונות, ואף מחשיבים את תרבותם כלא פחות מתקדמת מן התרבות הישראלית. התקשורת הרוסית שהוזכרה לעיל עלולה לאפשר לחברה זו להמשיך לדבר רוסית ולשמור על אושיות התרבות הרוסית בארץ - בדומה למגזר הערבי.

גם אם תסריט כזה יתממש לא קל להצביע על השלכות חברתיות חמורות במיוחד העלולות לנבוע ממנו, למעט פגיעה בגיבוש הכלל-לאומי (יהודי) והאידיאולוגיה של מיזוג הגלויות. בעיה פוטנציאלית אחת הנה מתח בין הרוב הישראלי לבין החברה ה'רוסית-ישראלית' - מעין 'דחיית' זרים לראשונה בהיסטוריה של הציונות המודרנית. דווקא הצלחה כלכלית וחברתית של מגזר זה (והרי זוהי אוכלוסייה מוכשרת ומשכילה ביותר) עלולה ללבות את היצרים בקרב הישראלים ילידי הארץ, ולהוסיף נדבך למגוון השסעים החברתיים במדינת ישראל. כפי שדווח לאחרונה בעיתונות, ייתכן שכבר ניתן לזהות ניצני בעיה כזו: "העולים הסתכלו עלינו בהתחלה מלמעלה... הרוב כאן [קריית שמונה] מרוקאים, אנשים פשוטים שעושים עבודות פשוטות, והם היו מוכרחים לעבוד אתנו או לשבת בבית מובטלים, למרות שהם למדו ויש להם תארים. הייתה מתיחות גדולה" (גולן, 1992: ב' 3).

מן הראוי שמשטרת ישראל תתחיל כבר עכשיו בתכנית רחבה לגיוס יוצאי בריה"מ לשורותיה במספרים משמעותיים, בכדי למנוע חיכוכים, אי-הבנות, ותפיסת קיפוח משטרתי של עולים אלה. בין אם מגזר זה יהווה בעיה בטווח הקצר ו/או הארוך בין אם לאו, אין ספק שהוא ישמור על ייחודו התרבותי-התנהגותי-מנטלי לזמן רב. כדאי, על כן, למשטרה לגייס כוחות מתוך עולים אלה בכדי להקטין את המתחים העלולים לצוץ בינה לבינם, וגם בינם לבין שאר החברה הישראלית.

חלק ג' - הפוטנציאל האפל במצב של שלום כולל

עד כה ההתייחסות הייתה לעתיד החברה הישראלית במצב ביטחוני-מדיני כפי שידעה המדינה מאז הקמתה - של סכסוך בינינו לשכנינו. ברם, העתידן חייב תמיד להביא בחשבון 'שבירת רצף' היסטורית המשנה בצורה משמעותית את כללי המשחק החברתי. בארץ קיימות רק שתי אפשרויות של שבירת רצף כזאת: עלייה מסיבית של יהודי ארה"ב (והמערב כולו), וכינון שלום כולל במזרח התיכון. כמעט שאין סיכוי בעתיד הנראה לעין לאפשרות הראשונה; יש בהחלט סיכוי לשנייה - במיוחד לאור השלום עם ירדן, ותהליך השלום עם אש"ף ועם סוריה/לבנון. כל זה פועל יוצא של היסדר העולמי החדש (התמוטטות בריה"מ וירידת האיבה בין הגושים, כינון שלום בין כל מיני מדינות עוינות ומפולגות בעבר - שתי הגרמניות; זימבבווה; אנגולה; אמריקה הלטינית ועוד). אי לכך, רצוי לתת את הדעת גם על המצב הפנים-ישראלי העשוי להתפתח לאחר הסכם שלום כולל, ובפרט לשסעים /או מתחים חדשים העלולים לצמוח דווקא כתוצאה מן השלום המיוחל.

שלום עשוי להביא לצמיחה כלכלית מהירה - להערכתי, פחות בעקבות ייצוא/ייבוא עם שכנינו (זה יקח הרבה יותר זמן), ויותר כתוצאה מהשקעות אשר יזרמו לארץ מהמערב (מגמה אשר החלה בסוף 1992, כגון קרן נאמנות בארה"ב להשקעות בבורסה הישראלית ואשר מתגברת ב-1995 תוך כדי התאוששות הבורסה). שנית, סביר מאוד להניח שהתדמית החברתית של ערביי ישראל בקרב המגזר היהודי תשתפר, ומצבם החברתי, הפוליטי והכלכלי אף הוא ישתפר באופן ניכר.

נחזור שוב לנקודה שהוזכרה בחלק הקודם בקשר לערביי ישראל: אם ישתפר מצבם, עלול הדבר לקומם את החלשים בקרב היהודים בארץ ולגרום לתסיסה חמורה בקרבם. לדעתי, יש סיכוי רב לכך אם וכאשר - בעקבות שלום אמת - ערביי ישראל ייכנסו בשיעורים גדולים לשירות הציבורי, יתפסו עמדות כוח בפוליטיקה הישראלית (עד כדי שותפות מלאה בקואליציות, כולל שרים, שופטי בית משפט העליון וכדומה), ובשלב מתקדם יותר אף יתחילו להעביר את מקום מגוריהם לשכונות יהודיות (או לפחות לערים יהודיות), מסיבות של קרבה לעבודה וסטטוס חברתי. מסיבות היסטוריות, לאומיות, דתיות ואחרות, יהיה קשה לפחות לחלק מן המגזר היהודי לעכל זאת רגשית ומעשית, וכאן עלולה להתפתח זירה חדשה של חיכוך חברתי חריף.

ברם, הבעיה החריפה ביותר העלולה לנבוע מכינון שלום כולל מצויה בתוך המגזר היהודי-ישראלי עצמו. מקובל על החוקרים בתחום הקונפליקט שאיום חיצוני מלכד את אזרחי המדינה מבפנים. הדבר נכון במיוחד כאשר האויב מאיים על עצם קיומה של החברה, כמו המצב בישראל מאז הקמתה כמדינה ריבונית. לכן, בהיעדר איום כזה, עלולים המתחים והשסעים הפנימיים להחריף.

(א) במישור הכלכלי, לא זו בלבד שהסיכויים להחרפת הקונפליקט בין המעמדות גוברים כתוצאה מהרגשות קיפוח יחסי - כפי שהוסבר לעיל - אלא תעלינה בכלל הציפיות לשגשוג כלכלי במדינה, ושגשוג כזה לא יגיע בהכרח - לפחות לא בממדים הצפויים והמקוויים.

לכל הפחות, המשק הישראלי עלול לעבור שינוי רדיקאלי שיפגע בסקטורים מסוימים (כגון תעשיות ביטחוניות, שכבר נפגעות בעקבות המצב הביטחוני המשופר בעולם בכלל ובארץ בפרט), ועוד מגורים אשר ייאלצו להתחרות בעלויות העבודה הזולות יותר אצל שכנינו (ואולי במיוחד ביו"ש). ובכך, צמיחה מהירה עלולה לפגוע בשכבות חלשות מסוימות; צמיחה פחות מהירה עלולה

לתסכל את החברה כולה. שלום עלול להביא זעזועים קשים לתעשיות מסוימות - אם כי, שוב, הכלכלה ככלל עשויה להרוויח מהשלום.

(ב) במישור דת ומדינת, השלום עלול לפגוע קשות דווקא במפלגות הדתיות והחרדיות, מאחר שבמצב חדש זה יוכלו המפלגות הערביות להצטרף לקואליציות ולממשלות ישראל. לדוגמה, לאחר יישוב הסכסוך יהיה קל יחסית ליצומת, 'מרץ' ו'עבודה' להרכיב קואליציה עם מפלגה/מפלגות ערבי(ות), ובכך להשמיט את הקרקע הפוליטית והכלכלית (תרעועה ממילא) מתחת לרגלי המגזר החרדי. הצטרפות המפד"ל - המתונה יחסית בנושאי דת ומדינה - לקואליציה כזאת עלולה לתסל כליל את עצמת המגזר החרדי, והתוצאות יורגשו מהר מאוד: תסיסה גוברת והולכת בקרב החרדים, אשר ממילא מרגישים את עצמם כמתגוננים נצחיים. מגזר זה כבר הוכח לא פעם בעבר כאלים יותר (בהפגנות, וכו'), ואין ספק שבמצב ייאוש כלכלי ופוליטי לא יימנע בעתיד מאמצעים אלימים. הסיכויים למלחמת אזרחים של ממש קלושים ביותר, להערכתני, אך ייתכנו התקפות פרטיזניות נגד מוקדי כוח, סמלים לאומיים וחילוניים, וכדומה.

(ג) סוגיה מעניינת המעסיקה חוקרים ישראלים היום היא: כיצד באמת יתנהגו הקיצונים מבין המתנחלים במהלך נסיגה משטחים (במיוחד ביו"ש), או אפילו בתהליכי המשא ומתן כאשר יושמעו דיבורים רשמיים על ויתורים טריטוריאליים? פרופ' אהוד שפרינצק גורס בספרו (1991: 312), שבכל הרכב שלטוני, הדבר בוודאי יביא לאירועי מחאה סוערים, לתקיפת ערבים ולאי-סדר בממדים גדולים; אך 'מלחמת אזרחים' של ממש תיתכן רק במצב בו הממשלה נתמכת על-ידי כ-55% מהאוכלוסייה, ולא תתרחש אם מדובר בממשלת ליכוד לאומי (או לחילופין, אחוז גבוה במשאל עם גורלי - אפשרות שהוא איננו מזכיר). אני נוטה להסכים עם ההערכה האחרונה, אך מאמין פחות בפרוץ מלחמת אזרחים אפילו בתסריט הראשון (ממשלה 'צרה'). בכל מקרה, לאור הצהרות גלויות של כמה ממנהיגי המתנחלים (לא כולם) על מרי אזרחי, מן הראוי שמטרת ישראל (וכוחות ביטחון אחרים) יגבירו את מאמציהם המודיעיניים וגם, בבוא העת, את הכשרת הכוחות בשטח בטיפול בהתנגדות פיזית של אזרחי ישראל לנסיגה ולוויתורים אחרים.

כדאי לתת את הדעת גם לבעיה אחרת לחלוטין העלולה לנבוע מן השלום, המורגשת כבר עתה בגבול לבנון. שלום כולל יביא אתו קרוב לוודאי גבולות 'פתוחים' - ואתם גם הגברת תופעת ההברחות של סמים ושל מוצרים רגילים אשר חל עליהם מכס או איסור מחמת איכות ירודה. מעבר לכך, עלולה להתפתח תופעה שכמעט ולא ידענו עד כה: כניסה בלתי-חוקית של ערבים לתוך גבולות מדינת ישראל, בחיפוש אחר עבודה. הגירה בלתי-חוקית כזו יכולה לנבוע מ'דחיפה' או מימשיכה' - כלומר, בריחה ממצוקה כלכלית קשה במדינות ערב שכנות או 'ייבוא' עבודה זולה על-ידי ישראלים שלא יחששו עוד מפיגועים חבלניים.

תופעות אלה קיימות, כמובן, בכל העולם - בצורה חמורה יותר באותן מדינות עשירות הגובלות במדינות עניות (ארה"ב-מכסיקו; גרמניה-מזרח אירופה). בלי להיכנס להצעות קונקרטיים ללוחמה בתופעה זו, ניתן להציע 'הסבה' מסוימת של צה"ל (בעידן של שלום) לימשמר גבולי של ממש, בנוסף לתגבור אנשי המכס.

אין ספק שהיתרונות של מצב שלום עולים בהרבה על החסרונות, גם אם התמקדנו כאן בשסעים ובמתחים בארץ, ולכן על השלילה שבשלוש. השלום יעזור בסופו של דבר למשטרת ישראל, כתוצאה מהפגת מתחים אחרים.

מאז תחילת הציונות הושם דגש על ליכוד האומה, גיבוש החברה, וחיזוק המוסדות הפוליטיים במישור המרכזי-לאומי - זאת, כתוצאה מהיעדר משאבים פרטיים, מבעיות ביטחוניות ופוליטיות בין-לאומיות ומן הצורך לקלוט גלי עליות המוניים. עידן זה - כמו גם רוב הצרכים הללו - נעלמים והולכים, וסביר מאוד שבעוד עשרים-שלושים שנה לא יתקיימו כלל כגורמים משפיעים.

במהלך עבודה זו הועלו כמה מגמות חברתיות מושרשות אשר מדרבנות את החברה הישראלית לקראת עידן 'מלוכד' הרבה פחות מהיום. שלום כולל עלול להסיר את האילוץ החזק ביותר לליכוד לאומי. שנית, תקשורת המונים מגוונת וגם נקודתית (למשל, ערוצי טלוויזיה בכבלים המיועדים למגזרים מוגדרים) עלולה לנפץ את החברה לרסיסים חברתיים או מגזריים - או לפחות להחליש את ה'קונצנזוס הלאומי' - בגלל מספר גדל והולך של מקורות מידע ומעצבי דעת קהל, במדינה ומחוצה לה. שלישית, התקשורת תאיץ קרוב לוודאי את המגמה הקיימת בארץ בלאו הכי ליתר לוקליזציה - על-ידי המקומונים ותחנות רדיו אזוריות, שיהפכו לחלק מהנוף הישראלי. רביעית, רמת ההשכלה ורמת ההכנסה העולות בארץ משנות גם את ערכי החברה לאנוכית יותר ופחות שוויונית פחות (ראה הקיבוצים); כתוצאה מכך, גם מבחינה אידיאולוגית-חברתית ניתן לצפות לתברה עתידית פחות 'אכפתית' בכל הקשור לזולת.

ישנן מספר תוצאות והשלכות פוטנציאליות למכלול מגמות אלו:

(א) עלייה בסמכות ובעצמה של השלטונות המקומיים לעומת המרכז. שימת דגש יתר על האינטרס המקומי (העיר/האזור) תושפע גם משינוי שיטת הבחירות ל-60 מנדטים כלל-ארציים ו-60 מנדטים לפי אזורי/מחוזי בחירה - כאשר האחרונים ייצגו את האינטרסים של בוחריהם המקומיים יותר מאשר את אינטרס המדינה הכולל.

(ב) שירותים ציבוריים טובים ויעילים יותר - לא רק כתוצאה מסעיף א' אלא גם מתחרות הולכת וגוברת לשירות הציבורי מצד המגזר הפרטי ו/או ה'אפור' (חינוך, בריאות, וכו').

(ג) יתר ניכור ברחוב הישראלי בין אזרחי המדינה לבין עצמם. בנקודה זו אין להגזים: קשה לראות את החברה הישראלית אפילו בעוד שלושים שנה מגיעה לרמת ניכור של קליפורניה, בה שכנים אינם מדברים זה עם זה והרחובות ריקים מהולכי רגל. הן הצפיפות בארץ הן התרבות היהודית והמזרח תיכונית מדגישות 'זולתיות' ו'שכונתיות' (הכנסת אורחים, עזרה לנזקקים, וכו'); ונורמות אלו לא ייעלמו אפילו כעבור דור.

מאידך, אם נשווה בין החברה של 1952 לזו של 1992, ניתן להבין עד כמה השתנינו התנהגותית ועד כמה עלולים אנו להשתנות באותו כיוון בעתיד - ואף בקצב מואץ כתוצאה מהגורמים שהוזכרו לעיל.

בסיכום, מעבר לשסעים ולמתחים בין קבוצות ובין מגזרים שונים, ייתכן מאוד שנהיה עדים בעוד עשרים-שלושים שנה לחברה ישראלית מגובשת פחות, עצמאית ואנוכית יותר, והרבה יותר מבוזרת חברתית ופוליטית-מערכתית. שלום באזורנו, עם כל הטוב שבו, רק יאיץ מגמות אלה.

חלק ד' - הצעות מעשיות למשטרת ישראל בהיערכותה לעתיד

במהלך עבודה זו הועלו ונרמזו הצעות קונקרטיביות למשטרה בעקבות החיזויים. ברצוני לסכם עבודה זו בשורת הצעות מאורגנת יותר.

(1) על יחידת התכנון במשטרת ישראל לעקוב באורח שיטתי אחר המגמות החברתיות הכלליות אשר הוזכרו בדוחות הכלולים בפרויקט. מעקב כזה יכול להתבצע כל מספר שנים, ואף ניתן לעשותו באופן כמותי. למשל, בתחום החינוך (ודוגמה זו ישימה כמעט לכל הנקודות שהועלו בעבודה זו), לבדוק במשך השנים את החלק בתקציב הממשלתי המופנה לחינוך. נתונים נוספים הראויים למעקב: אחוז מסיימי התיכון; אחוז מסיימי ריאלי ולא מקצועי (סביר להניח שמקצוע טכני הנלמד היום לא יתקיים כלל בעוד עשרים שנה בעקבות המחשוב, האוטומציה ופיתוח טכנולוגיות חדשות); ומבחינה כלכלית - מדד גיני (הבוחר גידול או צמצום בפערים בין העשירונים העליונים והתחתונים).

מעקב כזה חשוב משתי סיבות: ראשית, כדאי לעקוב אחר מימוש המגמות החברתיות שצוינו בדוח זה. שנית, מן הראוי ללמוד לקחים דווקא מן החיזויים שאינם מתממשים: מה הייתה טעות המחבר, והאם בעתיד ניתן לשכלל את שיטת החשיבה-ראייה העתידית.

(2) ככל שישנם בחברה יותר אנשים עשירים ואמידים, וככל שהפער בין העשירונים בקצוות גדל, כך גם גדל הפיתוי לפשע. אולם הבעיה איננה רק לשמור על נכסיהם של המבוססים, אלא גם לתאם ולשתף פעולה עם 'השיטור האפור' - קרי שומרים, מאבטחים, ועוד הנשכרים על-ידי אותו מגזר אמיד - הן אישית הן קולקטיבית. כבר היום ישנם בארץ יותר שומרים, מאבטחים ואנשי ביטחון פרטיים מאשר כוח אדם במשטרת ישראל! אין ספק שבעתיד ילך היחס ויתעוות עוד יותר. מן הראוי להסדיר את כל היחס ותקשר הזה בחוק, וגם בשטח, במוקדם - מאחר שבעוד עשר-עשרים שנה אותו מעמד עליון יצדד פוליטית בשיטור האפור אם וכאשר ירגיש שמשטרת ישראל איננה פועלת למענו או לרוחו - וזה עלול להיות מצב משפטי וגם פוליטי נוח הרבה פחות מבחינת המשטרה.

(3) בעיית הסמים עלולה להפוך בעתיד לבעיה מספר אחת מבחינת הפשיעה בארץ, וזאת בגלל:

(א) גבולות פתוחים; (ב) מגזרים חלשים, ללא תקווה לשיפור חייהם בעידן בתר-תעשייתי הדורש רמת השכלה או מיזמנות גבוהה; (ג) פחות פיקוח של הורים על הילדים; (ד) גירויים ופיתויים דרך חלון התקשורת הפתוח לעולם כולו. הדרך הטובה ביותר להילחם בסמים היא לא על-ידי המשטרה אלא באמצעות החינוך, ומן הראוי ששני גורמים ממלכתיים אלה יחדקו את שיתוף הפעולה ביניהם.

(4) אם בשיתוף פעולה עסקיני, הרי המגמה בעולם במניעת הפשע היא לצרף גורמים חברתיים אחרים למלחמה - פרטיים, קהילתיים ועסקיים גם יחד. למשל, פירמות הבדקות שימוש בסמים אצל עובדיהן; חברות המאמצות את השכונה סביב המפעל/משרד כדי לטפחה (מעין שיקום שכונות פרטי-עסקי); 'אימוץ' בית-ספר מסוים על-ידי חברות או ארגונים, תוך מתן מילגות למסיימי בגרות באוכלוסיות טעונות טיפוח; חסבת המשמר האזרחי מביטחון למניעת פשע, וכיוצא בזה. המשטרה

איננה יכולה לעשות הכל, אך 'ניצול' נבון של משאבי החברה עשוי לשפר את מצב המשטרה והחברה גם יחד (ראה גם סעיף 8).

(5) אם וכאשר נגיע למצב של פשע גואה (או אפילו רושם של פשע גואה, כפי שהוסבר בחלק א' של העבודה), תגבר גם הדרישה של תושבי המדינה לשאת נשק אישי. בעקבות בעיות ביטחוניות, הדבר הפך כבר היום (במיוחד בשטחים) לנורמה בקרב אוכלוסייה מסוימת, ומועדוני נשק למיניהם מתחילים להופיע בנוף הישראלי - כנראה כתוצאה משילוב של גורמים כגון ספורטאים המחפשים אפיק חדש, חיילים לשעבר (או בחווה) אשר נדבקו בספורט, ונשים המפחדות מתקיפה מינית.

אולם התפשטות תופעת כלי נשק אישיים (אפילו ברישיון) הנה מרשם לקטל חברתי. על משטרת ישראל, בשיתוף עם גורמים אחרים, לנסות ולבלום במקדם את המגמה (באמצעות החוק, החינוך, התקנות, וכדומה) - כאינטרס חיוני שלה, ושל החברה הישראלית בכללותה.

(6) מכל הסיבות שנמנו בעבודה, וגם מאחרות (שינוי שיטת הבחירות המוצעת; ראה ליימן-ווילציג, 1992: פרקים 8, 10), ניתן לחזות ירידה במספר ההפגנות בטווח הארוך (10-20 שנה), אם כי בטווח הקצר-בינוני הוא עלול לגדול בגלל שיחות השלום.

מאידך, קיימת סבירות מסוימת שמספר המהומות בארץ יגדל - הן במגזר החרדי ובשכונות מצוקה - וכדאי למשטרה להיערך לכך.

(7) על המשטרה להיערך בעתיד מחדש לפי מיומנות ולפי בעיות/תחומים ייחודיים. מגמה זו כבר קיימת: סירת הפגנות בירושלים; משטרת תנועה ארצית. יש לתת את הדעת לטיפול יחידות (או לפחות מיומנויות ספציפיות של שוטרים), שיתפקדו בשכונות מצוקה ויעבדו עם משפחות בעלות בעיות ייחודיות. יהיה גם צורך להגביר את הכוח והמיומנות של היחידות המתמודדות עם פשע 'צווארון לבן' (שבוודאי יגבר בעתיד, בחברה שכמעט כולה ממוחשבת ומפרנסת את עצמה בהעברת מידע, וכו'). כן יהיה מקום לתת את הדעת לשינוי מהותי בכל הקשור לטיפול במגזר הערבי-ישראלי, במיוחד אם וכאשר נגיע לשלום כולל - עם כל היתרונות, וכל הבעייתיות הפנימית שבו (כפי שהובהר בחלק ג').

בעיקר, יש להשקיע מחשבה רבה בטיפול בשני מגזרים העלולים להיות בעייתיים במיוחד בעתיד. הראשון הוא יוצאי בריה"מ. חשוב הדבר לגייס לשורות משטרת ישראל מספר רב של יוצאי בריה"מ - כדי שיהיה לה כוח אדם המדבר בלשונם ומבין את הנורמות וההתנהגות שלהם, וגם כדי שמשטרת ישראל תיתפס על-ידי אנשים אלה כגורם הבא לשרתם ולא רק כגורם עוין בארץ מוצאם.

לגבי המגזר החרדי, יש להערכתי מקום לחקמת יחידות מיוחדות לטיפול בו. כבר היום יש צורך בכוח אדם משטרה מיומן, המבין על בוריו את המגזר המאוד ייחודי והבעייתי הזה. בהתחשב בתהליכי בדלנות שכונתית ותפיסתית, וגם בעקבות מצוקות פנימיות שיגברו בעתיד בקרב החרדים, על משטרת ישראל להיערך מחדש ולהשקיע מחשבה, משאבים, וארגון בכל הקשור למגזר החרדי.

(8) מכאן - להצעה המרכזית והחשובה ביותר. בעידן הבתר-תעשייתי, כאשר חלק ניכר מהאוכלוסייה הופך למשכיל ביותר, קיים צורך חיוני להעלות ולשפר את איכות כוח האדם במשטרה. האידיאל:

לפחות תואר ראשון לכל שוטר! דרכי הפעולה, היחס לציבור, חצורך בידע, במיומנות, וגם בהכשרה מתמשכת - כולם דורשים רמה גבוהה בהרבה מזו הקיימת היום. סוגי הפשיעה יתחכמו בעתיד (בורסה; מעילות ממוחשבות; ניצול מאגרי מידע, וכו'), וגם שיטות וטכנולוגיות השיטור העתידיות תהפוכנה למתוחכמות ומשוכללות ביותר.

מקור חלקי לפתרון הבעיה של גיוס הון אנושי משופר יהיה בהעסקת הרבה יותר נשים במשטרה. כבר היום הנשים מהוות יותר ממחצית מבעלי תואר ראשון בארץ, ומעדיפות עבודה בשירות הציבורי. מאחר שעבודת המשטרה תצטרך להיות רגישה יותר כלפי תושבי המדינה, וכאשר בלאו הכי הפשע (ודרכי הלחימה בו) הופך פחות פחות פיזי ויותר שכלי, נשים תהיינה מסוגלות - ואף תועדפנה - לשרת בתפקידי משטרה שונים ורבים יותר מאשר היום. יהיה בכך גם יתרון נוסף - שיפור תדמית המשטרה.

(9) חלק מעולם המשטרה בעתיד יהיה כרוך בתדמיתה. בעידן של תקשורת המונים, של לחץ פוליטי כתוצאה מהמציאות כפי שהיא נתפסת על-ידי הציבור ולא תמיד על סמך המציאות הלכה למעשה, על משטרת ישראל לשים יתר דגש על שיפור תדמיתה, על ידי יחסי ציבור.

אמנם ללא שיפור אובייקטיבי בתפקוד המשטרה, אף מערכת יחסי ציבור הטובה ביותר לא תעזור הרבה; אך תיתכן תדמית ציבורית שלילית למרות תפקוד משטרתי תקין! מסיבות שהועלו בחלק א', התקשורת תעדיף ותדגיש בעתיד אף יותר את השלילה הסנסציה.

חלק ניכר מיחסי ציבור טובים הוא יחס טוב לציבור בשטח. חלק אחר הוא יתר שיתוף פעולה עם אנשי תקשורת, עד כדי יזמת ביקורים של עיתונאים על-ידי המשטרה עצמה.

חלק שלישי הוא פתיחות לביקורת ציבורית, אי-חיפוי על טעויות, טיפול נאות בסורחים מבפנים, וכו'. ציבור משכיל מבין שתמיד יהיו תפוחים רקובים בכל חבית גדולה; השאלה היא עד כמה מוכנה החבית לגלותם ולהוציאם בכוחות עצמה. בלאו הכי, כל המוסדות הציבוריים והממלכתיים יהפכו לפתוחים ביותר מחמת הדלפות, תחקירי התקשורת, וכדומה. ככל שמשטרת ישראל תשנה תפיסה - גיוס משכילים, טיפוח מוכשרים, קידום מצוינים, וסילוק גרועים - כך תהיה עבודתה האובייקטיבית בשטח טובה יותר, וכך גם תהפוך עבודת שיפור תדמיתה קלה יותר.

למעט המצב הביטחוני הרעוע, מדינת ישראל לא סבלה עד כה מתופעות חמורות במיוחד של פשיעה או פגיעה חברתית. ייתכן שדווקא בעתיד של שלום תגברנה תופעות שליליות אלה.

ללא הכלים - תקציביים, אך בייחוד אנושיים - המשטרה לא תוכל להתמודד עם האתגר הטמון בעתיד הישראלי. שיפור תדמיתה עשוי להקל עליה בגיוס המשאבים הכספיים הדרושים, ותוך כדי כך גם לקדם את העיקר - השבחת כוח האדם בתוך המשטרה בפרט, ותפקוד המשטרה בכלל.

מקורות

- גולדברג, גיורא וליימן-ווילציג, שמואל. "תגובת המשטרה על מחאה ציבורית בישראל", מגמות, כ"ט: 2 (אוגוסט 1985), עמ' 223-229.
- גולן, אבירמה. "שעת החסד של תשומת-הלב", הארץ, 29 באוקטור 1992, עמ' ב' 3.
- ליימן-ווילציג, שמואל. מחאה ציבורית בישראל, 1949-1992. רמת-גן: הוצאת אוניברסיטת בר-אילן, 1992.
- מלך, גיודי. "הסטטיסטיקן הראשי: הקהילה הגדולה בארץ - יוצאי חבר המדינות", הארץ, 3 בנובמבר 1992, עמ' א' 10.
- "משרד החוץ פרסם לראשונה מכרז גם בעיתונות הערבית", הארץ, 4 בנובמבר 1992, עמ' א' 6.
- פרידמן, מנחם. החברה החרדית: מקורות, מגמות ותחליכים. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1991.
- Lehman-Wilzig, Sam. WILDFIRE: Grassroots Revolts in Israel in the Post-Socialist Era. Albany, NY: SUNY Press, 1992.
- Lehman-Wilzig, Sam. "Copying The Master? Patterns of Israeli-Arab Protest, 1950-1990", Asian and African Studies, Vol. 27 PP. 129-147.
- Sprinzak, Ehud. The Ascendance of Israel's Radical Right. New York: Oxford University Press, 1991.
- Yishai, Yael. Land of Paradoxes: Interest Politics in Israel. Albany, NY: SUNY Press.

סיכום דיוני יום העיון על דו"חות הצוות החברתי

אוקטובר 1994

התוכן

דברי פתיחה, פרופ' דניאל י. אלעזר, נשיא המרכז הירושלמי

הדמוגרפיה הישראלית לקראת המאה ה-21, פרופ' איתן סבטלו',
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ההתפתחויות בתחומי הגיאוגרפיה האנושית והחברתית בישראל, דר' שרה הרשקוביץ,
עיריית ירושלים

מערכת החינוך בישראל לקראת המאה ה-21, דר' עמי וולנסקי,
ראש אגף תכנון, משרד החינוך והתרבות

חיזוי פני החברה הישראלית בשנות ה-2000 המוקדמות, פרופ' יוחנן ווזנר,
ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב

מודל לעריכת תחזיות בתחום חברתי, דר' שמואל שי, מכון גוטמן
מתחים ושסעים קבוצתיים בחברה הישראלית, פרופ' שמואל ליימן-ווילציג, אוניברסיטת בר-אילן

דברי פתיחה

פרופ' דניאל אלעזר

ברצוני לסכם בקצרה את התחומים המרכזיים העתידים להשפיע על מדיניות אכיפת החוק בישראל:

1. גורמי השינוי הצפויים במדינת ישראל:

1.1 תהליך השלום - מהם התרחישים לגבי התפתחותו של תהליך השלום לחמש, עשר, חמש-עשרה השנים הקרובות ומהם השלכותיהם בתחום אכיפת החוק?

1.2 הצטמקות טריטוריאלית - בהנחה שתהליך השלום יימשך, תחול הצטמקות משמעותית בשטחה של ישראל הפנוי להתיישבות יהודית, מהם התרחישים הסבירים לגבי צמצום שטחה של המדינה והשלכותיהם לגבי מדיניות אכיפת החוק.

1.3 "בין ירושלים ליפו" - לאחר מלחמת ששת הימים הפכה ירושלים למוקד מדינת ישראל מבחינה אופרטיבית בעיני הישראלים ויהדות העולם כאחד. ירושלים וסביבתה מצויים בתנופת פיתוח מואצת אשר הפכה על פניה את מעמדה בעבר כעיר מבודדת ומוזנחת בקצהו של מסדרון יבשתי. סיומו המוצלח של תהליך השלום ישיב את מרכז הכובד לתל אביב, גוש דן ואזור החוף. לא מדובר בשינוי גיאוגרפי, אלא בשינויים פסיכולוגיים וערכיים המתרחשים בחברה הישראלית בכללותה, עם השלכות משמעותיות לגבי יהדות העולם ומדינת ישראל.

1.4 מעבר ממדינה יהודית לחברה אזרחית עם רוב יהודי - סימנים לתהליך זה החלו בשלהי שנות השישים. תהליך השלום האיץ מעבר זה ביתר שאת ועודד את הגורמים הדוגלים בשינוי, אשר רבים מהם תופשים עמדות מפתח בתרבות הישראלית ובאמצעי התקשורת ומפיצים את דעותיהם בפומבי. גילוייה הרבים ולעתים הבלתי צפויים של תופעה זו יתנו אותותיהם בסיכוי ההשרדות של ישראל ובמערכת אכיפת החוק.

1.5 השתלבותה של ישראל באזור - אחד המרכיבים בחזון האופטימי לגבי תהליך השלום הוא העמקת השתלבותה של ישראל במזרח התיכון. התפתחות זו מותנית בשינוי מאפייניה של ישראל כמדינה יהודית. כמו כן כרוך הדבר בסתירה פנימית בין המגמות לאינדיבידואליזם ומתירנות בחברה הישראלית לבין האיסלאם הפונדמנטליסטי ואפילו ציפיותיהם של תוגים ערביים מתונים יותר, אשר חיים באופן חלקי במסגרת חברה מסורתית. שני צידי המטבע, האפשרויות והמגבלות כאחד, ישפיעו על צרכיה של מדינת ישראל בתחום אכיפת החוק.

1.6 צמיחה ופיתוח בתחום הכלכלי - ישראל מצויה כיום בעיצומה של פריחה כלכלית אשר גורמת לעליה ברמת החיים, ומעניקה תמריצים חדשים להפניית תשומת לבו של חלק מהציבור הישראלי מן הסוגיות, אשר עמדו בראש מעייניה של המדינה בארבעים וחמש השנים הראשונות לקיומה.

1.7 הפרטה - ישראל מחוייבת כיום להפרטה כאמצעי לשינוי פניה של הכלכלה אשר התפתחה בימיה הסוציאליסטיים. ההצהרות על הפרטה בתחום הכלכלי לא תורגמו במקרים רבים למעשים, אך גם ביצוע ההפרטה בפועל לא הביא תמיד לתוצאות חיוביות. כמו כן התרחש התהליך בקצב מואץ מידי.

בסופו של דבר, גם אם ההפרטה תוכתר בהצלחה, ישנם גבולות ליכולת ההפרטה של המשק הישראלי - במיוחד לאור ניסיוןן של מדינות אחרות. יתר על כן, ההפרטה הכלכלית מלווה בהפרטה חברתית ותרבותית עם השלכות שונות בתחום אכיפת החוק.

1.8 עליה וירידה - עם פתיחתם של שערי ברית המועצות לשעבר בפני היהודים החפצים לצאת, הולך ונעלם המאגר המשמעותי האחרון של עולים לישראל מסיבות אידיאולוגיות או מכורח המציאות. איזו עליה צפויה בעתיד? אחת הבעיות הכרוכות בצמצום עלייתם של אנשים המזוהים כיהודים היא הגדלת היקף העליה של אנשים הטוענים למוצא יהודי, אך שייכים לדת אחרת. שאלת "מיהו יהודי?" עתידה בוודאי לעלות בהקשר זה בעם היהודי ואילו חוק השבות יהיה מוקד לבעיות נוספות במסגרת תהליך השלום.

אולם בניגוד לסערה הציבורית שהתעוררה סביב הירידה בשנים הראשונות לאחר מלחמת יום כיפור, קיימת אדישות כמעט מוחלטת נוכח העובדה שמימדי הירידה כיום הם ללא תקדים מאז קום המדינה. מספר העוזבים את ישראל בשנה הנוכחית ליעדים שונים מעבר לים, הינו פי שניים ממספר היורדים בתקופת השיא בשנות השבעים. רבים מהם יצרו קשר עם הקהילה היהודית מחוץ לישראל ואופן הטיפול בהם יהיה טעון התייחסות הולמת. תהליך השלום עלול להגדיל את מימדי הירידה לאור הזדמנויות כלכליות חדשות הנפתחות בפני ישראלים ברחבי העולם ובעקבות דעיכת הזהות היהודית הקושרת את הישראלי לארצו.

1.9 תגובות פוליטיות ואזרחיות - השילוב של תהליך השלום והעברת הסמכויות והעוצמה לדור החדש אשר נולד לאחר קום המדינה וגדל לאחר מלחמת ששת הימים, עשויים לחולל שינויים בתהליכים הפוליטיים בישראל. חלק משינויים אלה החל לקרום עור וגידים לנגד עינינו והם עתידים להשפיע על תפקודה וסדר יומה של ממשלת ישראל.

שילוב זה אף ישפיע על סדר יומה האזרחי של המדינה, כאשר גופים ציבוריים וולונטריים לא-ממשלתיים יקחו חלק פעיל בנושאים הקשורים באיכות החיים בארץ. תחומים שונים אשר נפלו בעבר בתחום אחריותה של הממשלה יעבור לסקטור האזרחי.

2. שינויים בעולם הרחב

2.1 שינויים במערכת העולמית - העולם הרחב עובר כיום ממתכונת של מדינות ריבוניות עצמאיות מבחינה פוליטית למערך של תלות הדדית רחבה, אשר כרוכה באורח בלתי נמנע בהגבלות על הריבוניות המדינתית. מדינת ישראל הוקמה בשלהי עידן מדינת הלאום ולאור שינויים אלה תצטרך להגדיר מחדש את מעמדה כמדינה וכלאום כאחד.

2.2 צמיחה ופיתוח כלכלי - צמיחה ופיתוח כלכלי בקנה מידה בינלאומי הפכו לגורם נכבד וחיוני בהתפתחות הכלכלית המקומית. ישראל מתמודדת עם מציאות זו כבר עתה ויהיה עליה לעשות זאת גם בעתיד. הצלחתו של תהליך השלום תעניק לה הזדמנות נאותה לכך.

2.3 שינויים טכנולוגיים - תחום זה עשוי להפוך לגורם מפתח בשינויים אשר יתחוללו במערכת העולמית ובאופן ספציפי בכלכלה העולמית.

הדמוגרפיה הישראלית לקראת המאה ה-21

פרופ' איתן סבטלו

התחזית האחרונה שהכנו התבססה על אוכלוסיית 1990, כלומר שנתה הראשונה של העליה הגדולה מברית המועצות. הפגם בתחזית נבע מכך, שלא יכולנו בשום פנים ואופן להעריך את המשך העליה מברית המועצות אחרי שנת 1990. אכן העליה דעכה במידה מסוימת, אך למימדים שאי אפשר היה להעריכם באותה עת.

בזמנו, הערכנו כי בשנים שבין 1991 ל-1995 יגיעו בין חצי מיליון ל-800,000 עולים מברית המועצות, ועוד 50,000 עולים מארצות אחרות במשך כל חומש. הלכה למעשה, ראינו שהקצב של חצי מיליון עולים במשך חומש, לא התגשם, שהרי בשנים 1991-1994 הגיעו בסופו של דבר 400,000 עולים מברית המועצות.

היינו צריכים לתת הערכה מחדש ארעית, קצת יותר מתוקנת ומעודכנת. מדובר בהערכה ארעית שכן אנו מקווים לערוך ב-1995 מיפקד אוכלוסין של מדינת ישראל, ועל בסיס המיפקד ניתן יהיה לבנות תחזיות לטווחים סבירים, עם מגוון אוכלוסיות גדול יותר. מדיניותה של הלשכה לסטטיסטיקה בכל שלושים השנים שחלפו היא הכנת תחזיות אוכלוסין על בסיס ארצי, כלומר תחזיות לפי מגזרים אשר נראים חשובים, בעיקר המגזר של קבוצות דתיות. בעבר גם עסקנו בתחזיות על פי קבוצות אתניות בתוך האוכלוסייה היהודית, וכמובן חלוקה לפי גיל ומין.

אין ספק כי לצורך תכנון כלשהו, ובעיקר בנושאים העומדים כאן על הפרק, יש צורך בתחזיות על בסיס רגיונליות כלשהי - מחוזית או נפתית. איני סבור שאפשר לעשות זאת על בסיס ישובים. ראוי לפתח בעתיד גם תחזיות לגבי אוכלוסייה של משקי בית, או משפחות, שהרי רוב התושבים פועלים במסגרת יחידה משפחתית כלשהי. אמנם עסקנו בעבר בתחזית על משקי בית, אך הדבר נעשה בשיטות שלא השביעו את רצוננו. אנו מקווים להגדיל את קשת התחזיות שאנו מכינים, מעבר לתחזית ארצית, ולכלול גם תחזיות אזוריות ומשפחתיות.

הנושא השני, אשר מן הראוי להזכירו כאן, הוא טווח התחזית. במדינות העולם המפותחות שבהן המעבר הדמוגרפי הסתיים בדרך כלל, ניתן לערוך תחזיות רציניות לטווח של חמישים או מאה שנה. אנו נמנעים מזה, עקב הסיבה שהזכרתי בראשית דברי - הגירות/עליות בלתי צפויות. גורם נוסף לרתיעתנו מתחזיות ארוכות טווח הוא נושא המעבר הדמוגרפי. זהו שלב ההתייצבות במימדי התמותה והילודה של האוכלוסיות עם התנודות שוליות בלבד. למשל, הפריון הכולל בארצות אירופה כיום, כלומר מספר הילדים הצפוי לאישה, נע בין ילד וחצי לשניים, עם כמה יוצאים מן הכלל - 1.3 בגרמניה, איטליה, הונג-קונג וספרד, לעומת שוודיה עם 2 ילדים לאישה. ברור שבנתונים אלה לא ישפיעו תנודות קטנות של הפריון הכולל על תחזית האוכלוסייה בצורה מכרעת, אפילו בטווח של שלושים או ארבעים שנה.

הפריון בישראל נמצא עדיין ברמה גבוהה מאוד ביחס לארצות מפותחות אחרות. עלי להודות כי אין לנו הסבר ממצה לתופעה מעניינת זו. הפריון בישראל עד 1993 הוא מעט מתחת ל-3 ילדים לאישה. ב-1994

חל שינוי קטן כלפי מטה, באוכלוסיה הערבית לפחות. תנודות או שינויים של 10% או 15% בפריון הכולל לטווח של 10, 15, 20 שנה יכולים להיות חשובים מאוד מבחינת היקף האוכלוסיה בטווח הקצר.

תרשים מס' 1 - כולל את המשתנים ואת הפונקציה הבסיסית הכלולים בהגדרת אוכלוסיה. אוכלוסיה ברגע נתון כלשהו היא אוכלוסיית בסיס, פלוס לידות, מינוס פטירות, פלוס ההגירות פנימה, מינוס ההגירות החוצה. נשתדל לבדוק מה מידת אי-הוודאות בגורמים אלה בעת הכנת תחזיות. המשתנה הפשוט כיום הוא נושא התמותה. שינויים בתמותה הם בהכרח קלים ביותר, אפילו במדינות המפותחות ביותר. ישנם אמנם שינויים לטובה, עם ירידה בתמותה בעיקר באוכלוסיה הזקנה, אך מטבע הדברים לא צפוי שינוי מהפכני כי נגזר גורלנו למות בסופו של דבר. היתרון הנוסף, שרוב התמותה מתרכזת בגילים המבוגרים. היום 75% מהפטירות מתרחשות מעל לגיל 65, ותופעה זו הולכת וגוברת. התמותה היא תופעה מצומצמת, המרוכזת בקבוצת גיל מאוד מסוימת. היא כפופה לגודל האוכלוסיה, הרכב האוכלוסיה, מצבה הבריאותי של האוכלוסיה, וכמובן לשיעורי תמותה בכל קבוצת גיל.

נושא הלידות מסובך מעט יותר ומהווה פונקציה של גודל האוכלוסיה והרכב הגילים של נשים בגיל הפריון, ומידת החשיפה ליחסי מין - כלומר אחוז הנשים הנשואות. האינטנסיביות של שיעורי הפריון יכולה לזוז מבחינת הגיל, וכיום רווחת הנטיה לדחות את גיל הלידה. בישראל כיום עולה גיל הנישואין ונדחית הלידה הראשונה, אך לא חל שינוי משמעותי בגודל המשפחה הרצויה.

הגירות החוצה - גם כאן מתחיל המודל מהאוכלוסיה הבסיסית הקיימת, גודלה והרכב גילה, שהרי הירידה מהווה פונקציה של קבוצות גיל מסוימות. לא כל אחד יכול לרדת בכל גיל שהוא, אלא כאשר הדבר מתאפשר מבחינת הקליטה במקומות אחרים. הנטיה להגר תלויה גם בגורמי משיכה ודחיה בחו"ל ובארץ, אשר קשה מאוד להעריכם לטווח ארוך כמו למשל, האבטלה בארצות הברית או בקנדה בעוד X שנים. אנו יודעים שחלק גדול מההגירה נובע מנטיית מסוימות הקיימות היום בתוך הציבור בישראל שמתפלג לפי קבוצות, לפי גילים, ולפי גורמים כמו ותק במדינת ישראל ואחרים.

העליה - תבעיה העיקרית היא שאלת ההגירה פנימה, דהיינו העליה, אשר תלויה כמעט כולה בגורמים מחוץ לישראל, ואינה ניתנת לחיזוי אלא לניחוש. הטווח צריך להיות קצר. ועל כן נהגנו טווחים של 15, 20, 25 שנה, מתוך ידיעה כי בטווח זה כ-80% מהאוכלוסיה של היום תהיה גם בסוף תקופת התחזית, כאשר רוב הניחוש תלוי באומדן נכון של פריון והגירות.

תרשים מס' 2 - משקף את המגמות בעליה וגיל העולים. העליה הזדקנה מעט, אך לא בצורה מכרעת, שכן האוכלוסיה המגיעה אלינו היא צעירה מזו הנשארת בארץ מוצאת, נניח בברית המועצות לשעבר, אם כי היא קצת יותר מבוגרת מהאוכלוסיה המצויה כאן.

כל תחזית אינה אלא פרי של הנחות. אם אנו מסכימים להנחות, יש לנו תחזית מוסכמת. לגבי האוכלוסיה היהודית ניתן לומר באופן כללי, שהפריון בישראל אמור לרדת מהרמות הגבוהות יחסית של שנות התשעים לרמות נמוכות במקצת. הירידה בפריון של קבוצות אוכלוסיה שונות תהיה לא שוויונית, ותורגש בעיקר באוכלוסיות המוסלמית וחדרוזית, שבהם קיים פריון גבוה יותר, ואשר

* התרשימים המדוברים מצורפים בסוף דבריו של פרופ' סבטלו

יושפעו מאוד מן התמורות החברתיות. אולם צריך לזכור שבשנים 1983-1993 הפריון של האוכלוסיה המוסלמית נשאר למעשה קבוע, וברמות גבוהות של 4.7 ילדים לאישה.

תרשים מס' 3 - מגמות הפריון בקרב עולים מברית המועצות (אוכלוסיה יהודית, בדרך כלל) היא בעלת פריון נמוך מאוד עוד בארץ המוצא. בהגיעה לישראל מפתחת אוכלוסיה זו תחילה מודל של פריון נמוך עוד יותר, עקב קשיים כלכליים ואחרים, יחד עם ריבוי הפלות במידה מסוימת. אנו מקווים כי האוכלוסיה מברית המועצות תשתלב בהליך הפריון הגבוה יחסית של מדינת ישראל היהודית, אולם בסופו של דבר אין חשיבות מיוחדת לעלויות אלה בשיעור הפריון.

תרשים מס' 4 - התחזיות לגבי היקף העליה בעתיד מורכבות יותר. אין לנו אלמנטים מספיקים לחזות את העליה ארצה, ועל כן נתנו שתי חלופות בסיסיות:

א. המשך העליה בחומש הקרוב 1994-98 של רבע מיליון עולים, מתוכם 200,000 מברית המועצות. צריך לזכור שבשנת 1994 הגיעו כ-68,000 עולים מברית המועצות, מתוך כ-80,000 עולים בסך הכל. המאגר שנשאר בברית המועצות לשעבר מתדלדל ומזדקן במשך הזמן והמוטיבציה לעלות לישראל קטנה במשך הזמן. מכאן שהעליה לא תוכל להיות גדולה, וצופים שתקטן בחומש הנוסף לקראת המאה ה-21.

ב. חלופה יותר פסימית - הדלדלות מספרית בחומש הקרוב אם היקף העליה יצטמצם במידה רבה, עד הפסקה כמעט מוחלטת של עליה מברית המועצות כעבור 5-6 שנים מהיום.

הירידה מישראל היתה והינה פונקציה חזקה מאוד של היקף העליה. כל גל עליה גדול הביא בעקבותיו גל של עזיבות לאחר מספר שנים. כך קרה עם העלויות של שנות החמישים, וכך קרה באופן ברור עם העליה מברית המועצות של שנות השבעים. בשנות החמישים מדדנו זאת רק בצורה רטרוספקטיבית וחלקית, ותופעות דומות עתידות לקרות גם לגבי העליה הזאת. לאחר שנה או שנתיים פורעים העולים את חובותיהם ומקבלים דרכון וויזה, ויוצאים למקומות אחרים. על כן אין להתפלא, שההגירה החוצה ממדינת ישראל בשנות התשעים תגבר מהסיבות הבאות: ירידה של עולים חדשים, גידול כללי של האוכלוסיה, פתיחת גבולות, ונטיה של הצעירים לנוע ברחבי העולם.

יש לזכור שהסטטיסטיקה של הירידה מתייחסת לאנשים הנמצאים בחו"ל מעל תקופה מסוימת (כמו שנה או יותר) - ללא קשר לכוונותיהם להשאר שם.

תרשים מס' 5 - הזדקנות האוכלוסיה במדינת ישראל הינה תהליך שונה בתכלית השינוי מן המתרחש בעולם המערבי. בעולם המערבי המפותח, משוודיה עד צרפת, ספרד, איטליה, ויפאן, חלה ירידה דרסטית בשיעור הפריון ועל כן גדל חלקם היחסי של הזקנים. גורם נוסף להזדקנות האוכלוסיה הוא עליה בתוחלת החיים בעשרים השנים האחרונות, בעיקר בזכות טיפולים רפואיים חדשניים.

לעומת זאת, הזדקנות האוכלוסיה בישראל מושפעת בעיקר מהזדקנות העולים החדשים של שנות ה-30, ה-40, ה-50 ובקרוב גם שנות ה-60. הפרמידות בתרשים 5 משקפות את הגילים בהרכבים יחסיים בשלוש תקופות, החלק המרכזי הוא בעיקר עולים חדשים של שנות ה-40 וה-50, אשר עוברים עתה את גיל ה-75 ומתמעטים והולכים. רובם של הזקנים בשנת 2010 יהיו העולים החדשים דאז.

מדובר על אוכלוסייה שאיננה ילידת ישראל, אשר שנות בגרותה חלפו במקומות אחרים, ולכן היא שונה מהקשישים המנוסים במדינות אחרות.

תרשים מס' 7 מראה מה צפוי מבחינת עליה באוכלוסיית הקשישים במדינת ישראל. הקו מפריד בין מידע בדוק לבין מידע חזוי ולמעשה זוהי תרכובת של תחזיות. בין שנות התשעים ושנות ה-2010, התוספות המוחלטות של קשישים משני המינים יהיו מתונות וקבועות. פירוש הדבר שבאופן פרופורציונלי לא תהיה עליה בהזדקנות האוכלוסייה במדינת ישראל. היום מונים הקשישים במדינת ישראל מעל גיל 65 9.6% מכלל האוכלוסייה. אחוז זה יעלה, אם בכלל, באופן מזערי עד שנת 2010. גם תוספת של עליה מברית המועצות, אשר לא נכללה בתרשים זה, לא תשנה באופן מהותי את המבנה הגילי של אוכלוסיית ישראל מבחינת ההזדקנות.

אולם לאחר 2010, ובעיקר בשנים 2015 והלאה, תחל הזדקנות מואצת של מדינת ישראל, כתוצאה מריבוי לידות בשנות החמישים. ילדי העולים שנוולדו בשנות החמישים יגיעו לגיל 65 ומעלה בשנת 2015. אוכלוסיית קשישים זו תהיה שונה לחלוטין מהקשישים החיים עמנו היום. 90% מהקשישים בישראל כיום הם עולים - רובם יהודים ממוצא אירופי. אחרי שנת 2015 מצב זה ישתנה, ותחול עליה ניכרת באוכלוסיית הקשישים גם במספרים מוחלטים, ובמידה מסוימת גם באופן פרופורציונלי, אם כי עדיין לא ברמות הגבוהות של 17%, 18%-1 ו-20% הרווחות כבר עתה במדינות אירופה. לאחר 2025 תהיה האצה נוספת בהזדקנות האוכלוסייה בישראל, כאשר אותם ילדי עולים יחצו את גיל 75.

ביפאן, למשל, בעקבות התמוטטות הפרייון תוך זמן ממושך, ושיפור ניכר בבריאות הקשישים, צפוי גידול מ-13% קשישים מן האוכלוסייה הכללית היום ל-25% ב-2020. הם חרדים מפני התמונה הזאת. עלינו לתכנן ולשנות את סוג השירותים הנחוצים על פי תחזיות אלה.

תרשים מס' 8 מביא את פירמידות הגילים. החלק הכחה יותר הוא אוכלוסיית 1990, ואילו החלק הרחב והבהיר יותר מייצג את אוכלוסיית 2005. בקבוצות גיל מ-45-59 אנו רואים את ניצניה של ההזדקנות העתידית אחרי 2005. במשך 15 שנה ישנן קבוצות גיל מסוימות אשר מספרן כמעט מוכפל, למשל קבוצת הגיל 55-59, אשר תוכפל ב-2005 לעומת שנת 1990, וכאן כלולים גם עולים חדשים מברית המועצות.

תרשים מס' 9 משקף היבטים שונים של תלות (כלכלית או טיפולית) באוכלוסיות צעירות. נראה כי חלק היחסי של האוכלוסייה, שאינה תורמת מבחינה כלכלית ביחס לכוח עבודת, ילך וישתפר ב-15 השנים הקרובות. כך הדבר גם לגבי היחס שבין הקשישים מעל גיל 75, שהינם צרכני השירותים הבריאותיים העיקריים בישראל, לבין דור בניהם, בני 45-59. גם כאן לא חלה הרעה - על אף תוספת העולים מברית המועצות שאינם כלולים בתרשים, אך אינם משנים את הנתונים מבחינה מהותית.

בעתיד הקרוב (10-15 שנה) לא צפויה אפוא למדינת ישראל בעיית עומס יחסי נוסף בתחומים אלה, שיכבידו אל תכנון שירותים לקשיש; אבל המצב אחרי 2015 יהיה שונה.

תרשים מסי' 10 משקף דורות שונים של אנשים שנולדו בתקופות שונות (המספרים בסוגריים מתייחסים לשנות הלידה). הפריון בעבר, כולל הפריון החזוי בתוך התחזית הנוכחית, נותן לנו מקדמים שונים מאוד של גידולי אוכלוסייה. אוכלוסיית הצעירים מאוד בגילאי 15-17, או בגיל צבא תגדל בשיעור לא מבוטל של 20%. לעומת זאת צפוי גידול ניכר של העתודות בגילאי 20-29 וזהו המאגר האנושי לשוטרים ופושעים כאחד.

תרשים מס' 1

$$P_1 = P_0 + B - D + I - E$$

$$B = f(\bar{P}, W_x, \%_0 M, f_x, \varepsilon) \rightarrow {}_0 P_{20}$$

$$D = f(\bar{P}, \%_0 P_x, H, d_x, \varepsilon) \rightarrow {}_{60} P_{100} + P_m$$

$$E = f(\bar{P}, \%_0 P_x, e_x, F^{\text{ח"ל}}, \varepsilon) \rightarrow {}_0 P_{100}$$

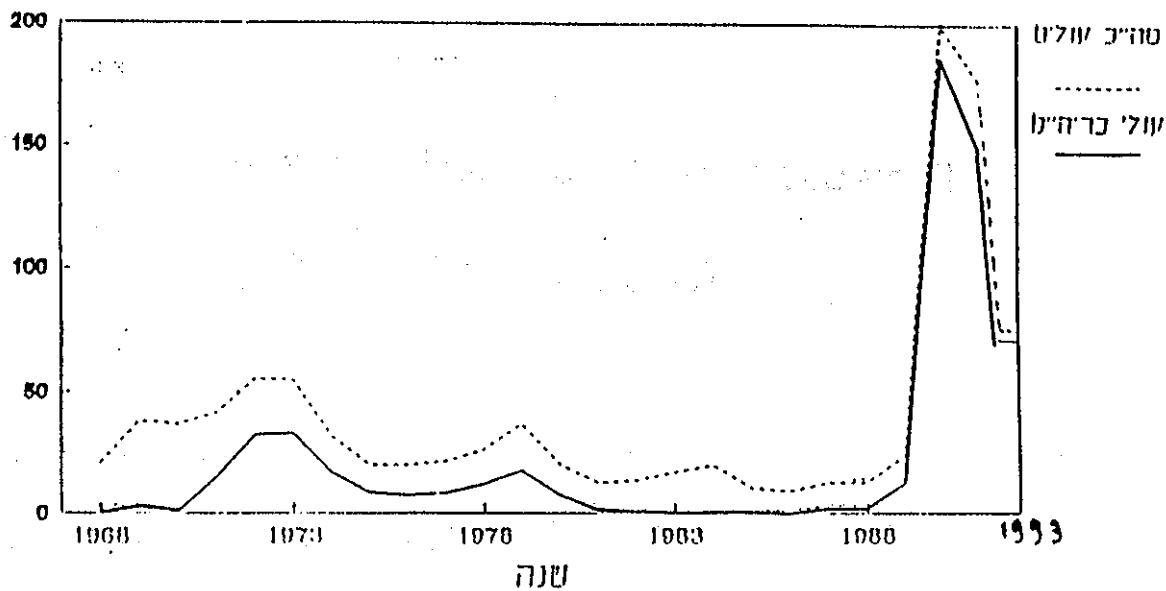
$$I = f\left(\overset{\text{ח"ל}}{P}, \overset{\text{ח"ל}}{e_x}, \overset{\text{ישראל}}{F}, d_x, \varepsilon\right) \rightarrow {}_0 P_{100}$$

$$P_{20} \cong 80 \%_0 P_0 + B_{20} + (1 - E)_{20}$$

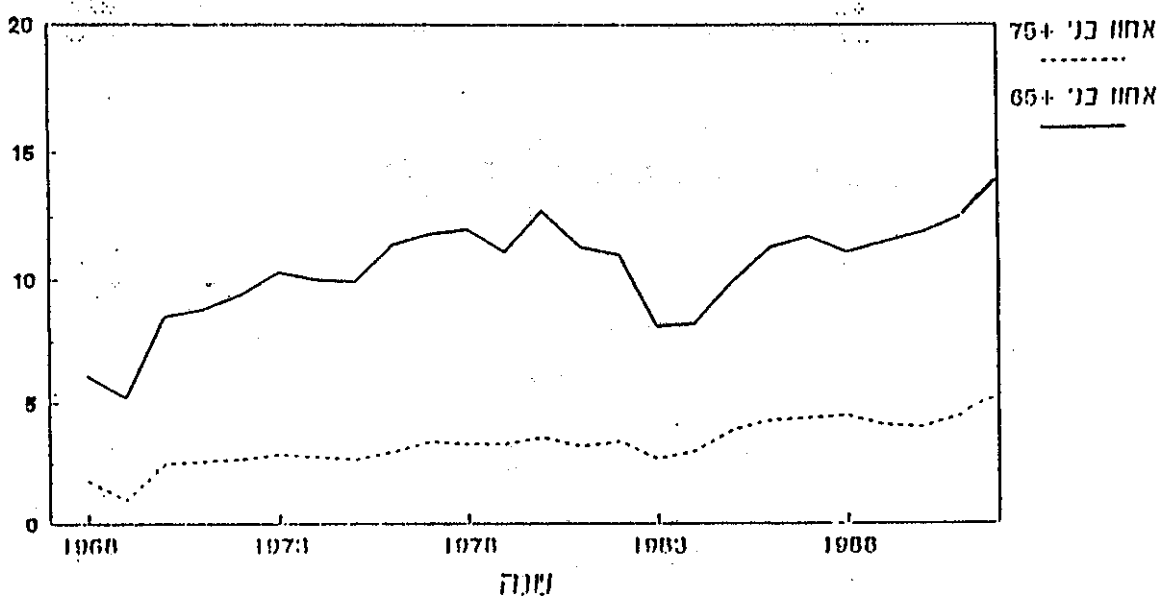
תרשים מס' 2

העלייה לישראל 1948-1991

אלפים



%



תרשים מס' 3

Projections of Population in Israel up to 2003

Assumptions for Fertility

Total Fertility Rates (annual averages)

	1994-1998	1999-2003
Jews (1)	2.54	2.41
Immigrants from USSR	1.64	1.84
Moslems	4.22	3.82
Christians (1)	2.65	2.65
Druze and others	3.60	3.27

(1) Excluding Immigrants from USSR.

תרשים מס' 4

Projections of Population in Israel up to 2003

Assumptions for Migration

Assumption 1

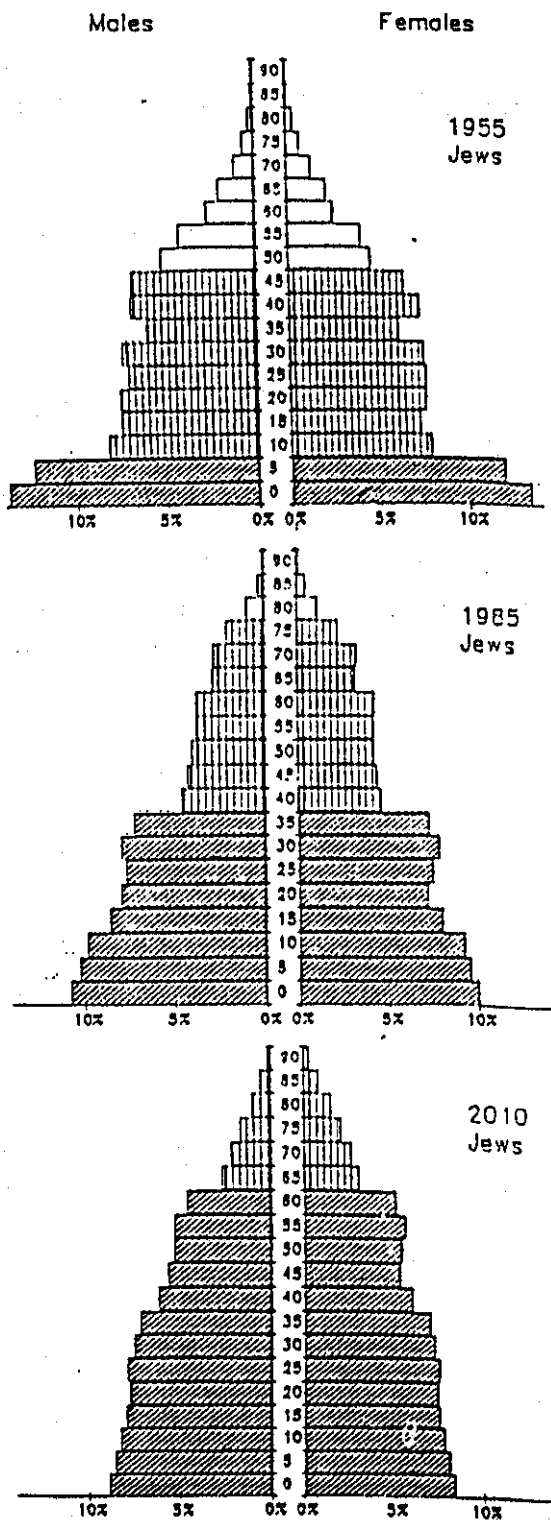
	Total	1994-1998	1999-2003
Total immigrants	<u>400,000</u>	250,000	150,000
Immigrants from USSR	<u>300,000</u>	200,000	100,000
Immigrants from elsewhere	100,000	50,000	50,000
Total emigrants	320,000	160,000	160,000
Emigrants among USSR immigrants	96,000	48,000	48,000
Emigrants among Veterans	224,000	<u>112,000</u>	<u>112,000</u>
Balance- Total population	80,000	90,000	-10,000
Immigrants from USSR	204,000	152,000	52,000
Veteran population	-124,000	-62,000	-62,000

Assumption 2

	Total	1994-1998	1999-2003
Total immigrants	<u>250,000</u>	200,000	50,000
Immigrants from USSR	<u>150,000</u>	150,000	<u>0</u>
Immigrants from elsewhere	100,000	50,000	50,000
Total emigrants	200,000	100,000	100,000
Emigrants among USSR immigrants	60,000	30,000	30,000
Emigrants among Veterans	140,000	<u>70,000</u>	<u>70,000</u>
Balance- Total population	50,000	100,000	-50,000
Immigrants from USSR	90,000	120,000	-30,000
Veteran population	-40,000	-20,000	-20,000

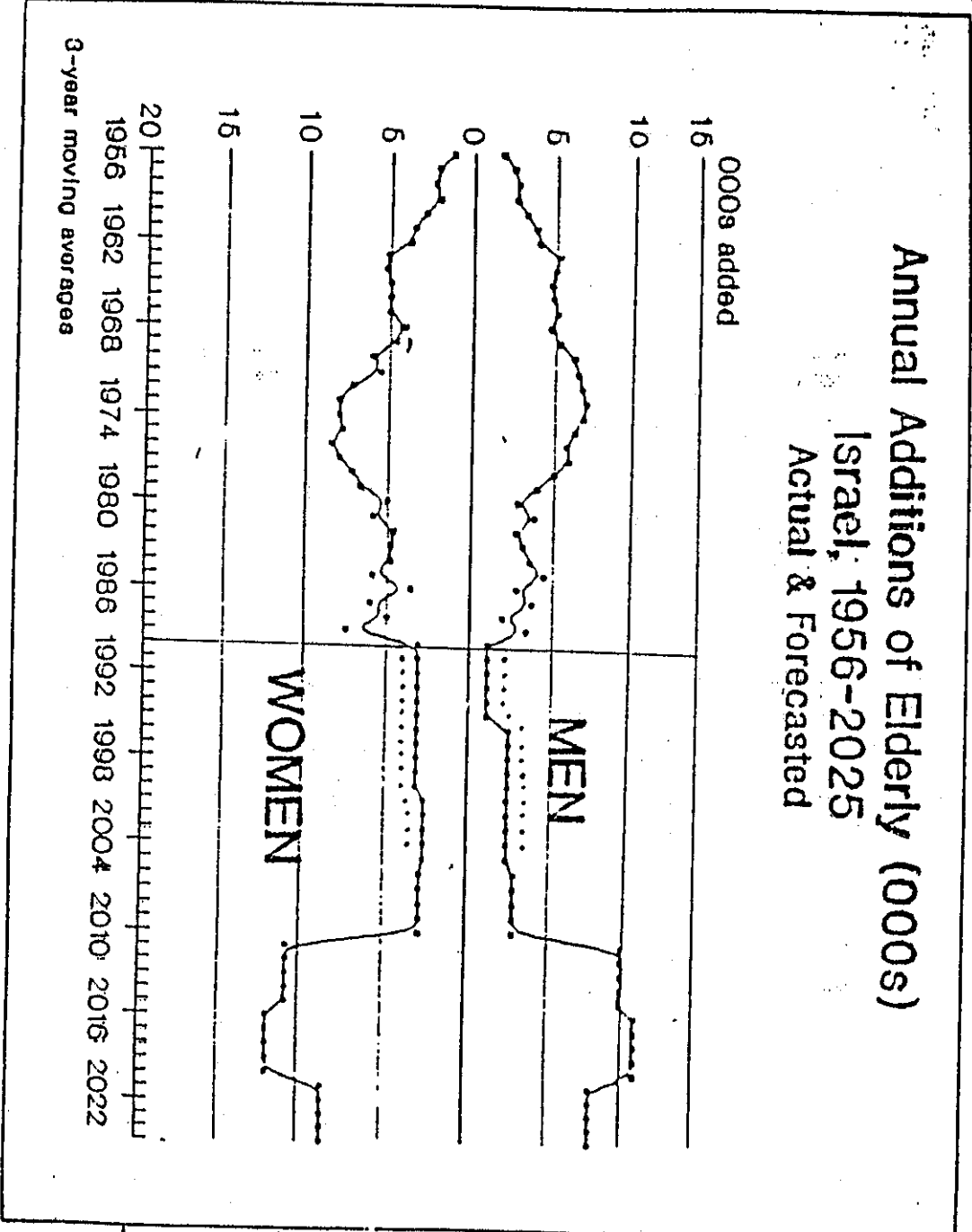
תרשים מס' 5

Figure 3-3 Age Pyramids of the Jewish Population - 1955, 1985, 2010



Source: CBS 1988a and CBS 1949-1989, Statistical Abstract of Israel.

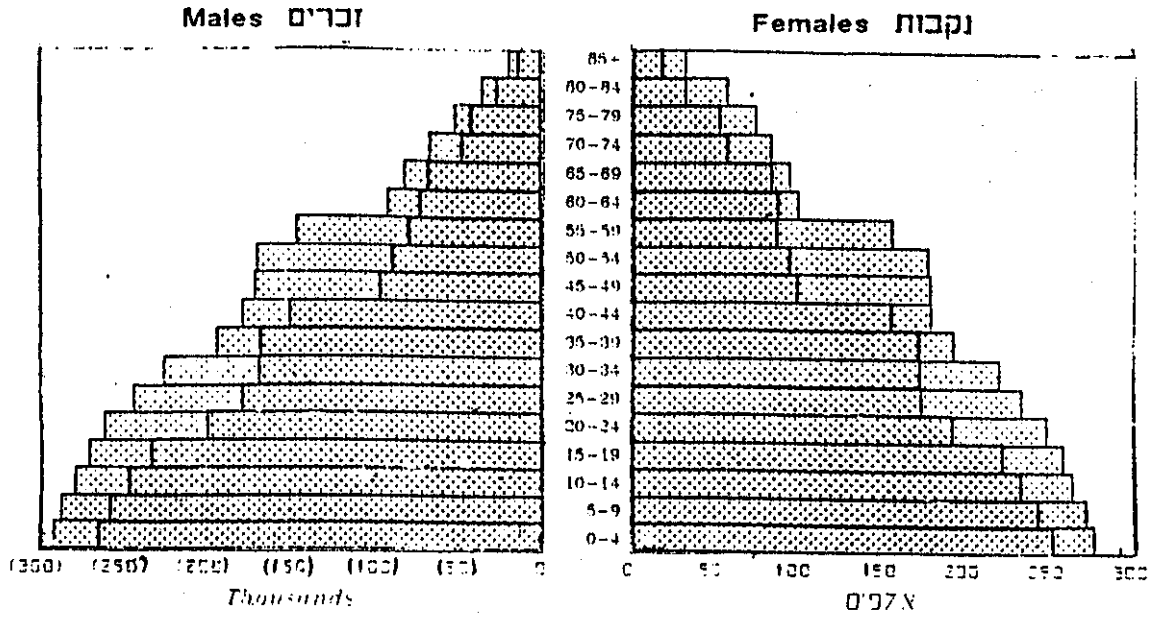
Figure 2.2 Actual and Forecasted Annual Additions of Elderly Persons in Israel, 1956-2025



תרשים מס' 7

TOTAL POPULATION

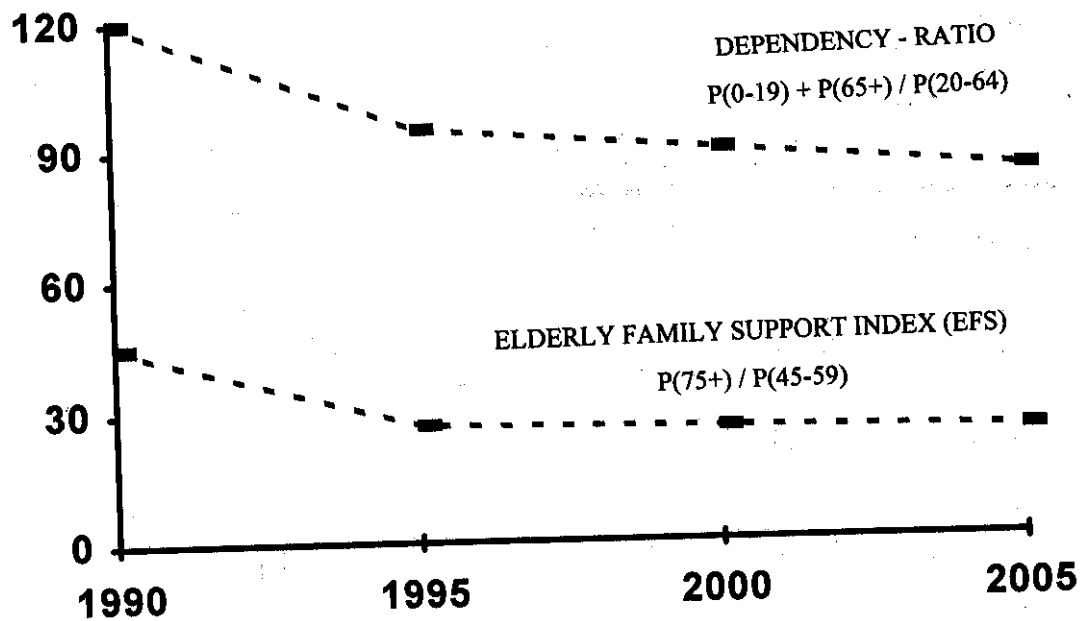
כל האוכלוסייה



Note: including 500,000 immigrants from the USSR in the years 1991-1995.

הערות: כולל 500,000 עולים מברית-הברית 1991-1995.

תרשים מס' 8



תרשים מס' 9

ADULT YOUNGS, 1990-2015, ISRAEL (IN THOUSENDS)

AGE (GENERATION)	1990	(2005)	(2015)	RATIO PERCENT (2015/1990)
15-19	454	511	545	+20
	(1970-74)	(1985-89)	(1995-99)	
20-24	390	482	524	+34
	(1965-69)	(1980-85)	(1990-95)	
25-29	340	418	491	+44
	(1960-64)	(1975-79)	(1985-89)	

ההתפתחויות בתחומי הגיאוגרפיה האנושית והחברתית בישראל

ד"ר שרה הרשקוביץ

אנו עוסקים כיום בתכנון רב-שנתי ובהכנת תכנית אסטרטגית לירושלים, כאשר התכנון ברמה הפנים-עירונית, כולל מרכיב נוסף של הגירה פנים-ארצית. בשנים אחרונות סובלת ירושלים ממאזן הגירה שלילי. יש גם להתייחס לתנועה בשכונות ובאזורים בתוך העיר, דהיינו למרכיב של הגירה פנים-עירונית בתוך העיר, עם אזורים קולטי אוכלוסיה, אזורים דוחי אוכלוסיה, עם התייחסות להזדקנותן של חלק מחשכונות, שכונות צעירות וכו'. זוהי משימה מורכבת ומסובכת, ואנו מנסים להתמודד גם עם תחזיות לאוכלוסית ירושלים כמו שנעשה בערים אחרות.

שיטת העבודה שלנו בעת הכנת הדו"ח על גיאוגרפיה אנושית וחברתית התבסס על סקירת ספרות של חוקרים ואנשים שונים בתחום האקדמיה ובתחומים מקצועיים רלוונטיים אחרים. סקרנו ספרות מקצועית רבה, שלא צירפנו לדו"ח, אך הרשימה הביבליוגרפית המפורטת מצויה בדינו

כאשר קיבלתי את החומר הביבליוגרפי והתחלתי לעשות את האינטגרציה, נתקלתי בעומס נתונים לגבי התחומים השונים. החלטתי, אם כן, להתמקד בנושאים המופיעים בראש הדו"ח:

1. מגמות דמוגרפיות - גודל ומאפיינים דמוגרפיים של האוכלוסיה ומגמות בפיזור האוכלוסיה, על סמך חומר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
2. התפתחות מגלופוליטנית ותהליכי פרבור - תהליך של התפתחות אזורים מטרופוליניים המתקדמים כיום בקצב מהיר מאוד.
3. יוממות - מעבר בין מגורים למקומות תעסוקה, בעיקר במרחב העירוני.
4. תופעה של פרבור משרדים ותעשייה - כיום הם מתמקדים במרכזי הערים, ועלינו לראות מהן המגמות בארץ ובעולם.
5. הרגלי צריכה - התפתחות מרכזי מסחר, קניונים וכו' ומשמעותם לגבי פשיעה ואכיפת חוק.
6. המגזר הלא יהודי.

* * *

1. המגמות הדמוגרפיות - מדובר באוכלוסייה של כ-5.5 מיליון במדינת ישראל, כאשר כ-4 מיליון הם יהודים, והיתר אינם יהודים. מבחינת פיזור האוכלוסייה, ידוע כיום על ריכוז של כ-43% מהאוכלוסייה בישראל במחוז תל-אביב והמרכז, עם יחס שווה בין שני המחוזות.

זהו ריכוז מסיבי מאוד של אוכלוסייה באזור המרכז של ישראל. באזור הצפון (חיפה וכו') יושבים קרוב ל-17% מאוכלוסיית המדינה. נעשו מאמצים רבים בנושא של מדיניות פיזור אוכלוסייה, כמו תכניות פיזור האוכלוסייה של משרד הפנים, תכנית ה-3 מיליון, 4 מיליון, 5 מיליון, 6 מיליון, אשר נועדו לפזר אוכלוסייה בפריפריה, כלומר בציר הגבעות במרכז הארץ, מזרחית למישור החוף. זהו ריכוז גדל והולך, ובוודאי יש לזה משמעות לגבי פשיעה ואכיפת החוק.

2. האוכלוסייה הלא יהודית - קרוב למחציתה מרוכזת בצפון הארץ, לעומת האוכלוסייה היהודית אשר קרוב למחציתה נמצאת במרכז, וההערכה היא שמגמה כללית זו לא תשתנה. עשויים להיות שינויים קלים לכאן ולכאן, אבל בסך הכל המסה הגדולה של האוכלוסייה היהודית תישאר במרכז הארץ. האוכלוסייה הלא-יהודית מרוכזת בחלקה הגדול (קרוב למחצית) בצפון הארץ, 17% באזור ירושלים, והשאר מפוזרים, 15% בחיפה, והיתר במקומות אחרים.

3. אופי היישובים - כ-90% מהאוכלוסייה בארץ כיום מרוכזת בישובים עירוניים. תהליך זה ילך ויתעצם בעתיד. מדינת ישראל היא אחת המדינות המעוררות בעולם. גם ישובים שמוגדרים היום על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כיישובים כפריים, הם למעשה ישובים עירוניים באופיים, הן מבחינת התעסוקה, והן מבחינת הבניה. נפוץ כיום תהליך הכשרת קרקעות חקלאיות בישובים חקלאיים. לקראת מפקד 95 שומרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנוקשות על הגדרה של ישובים כפריים לפי קריטריונים מסוימים, אבל למעשה אלה הם ישובים בעלי אופי עירוני.

4. גודל הערים - העיר הגדולה ביותר היא ירושלים, נכון להיום כ-570,000 תושבים (נתונים לסוף 1993). מתוכם כ-410,000 יהודים וכ-160,000 לא יהודים (כ-28% מאוכלוסיית העיר). ירושלים שומרת על יחס זה ללא שינוי של ממש בשנים האחרונות. אוכלוסיית העיר תל-אביב כוללת היום למעלה מ-350,000 תושבים. אך יש להתייחס אל המרחב המטרופוליני של תל-אביב, שכולל כ-1.8 מיליון, ויש להניח שילך ויגדל, שהרי האזור המטרופוליני הולך ומתרחב לטבעות חיצוניות רחוקות יותר מהמרכז. גם ירושלים מפתחת היום אזור מטרופוליני וכך גם חיפה ובאר-שבע. אלה הם ארבעת האזורים המטרופוליניים שמתייחסים אליהם כיום בארץ, עם כל המשמעויות של ריכוזי אוכלוסייה, ניידות פנימית וכו'. לפי התחזיות מדובר על כ-6.3 מיליון נפש במדינת ישראל בשנת 2000, ו-6.6 מיליון בשנת 2005, בהתחשב באי הוודאות לגבי מספר העולים. אלה הם סדרי הגודל שהלשכה לסטטיסטיקה מציגה בנתונים אלה, ועל פיהם תגיע האוכלוסייה היהודית בשנת 2000 מעל ל-5 מיליון נפש, עם שינויים קטנים מאוד יחסית בפיזור בין האזורים בארץ.

השלכות

1. הזדקנות האוכלוסייה - המגמות הדמוגרפיות ומאפיינים, כמו עליה בתוחלת החיים ישפיעו על גידול במספר הזקנים עם השלכות לגבי מבנה כלכלי ומטלות על מערכות בריאות ורווחה וכו' לסיפוק צרכים מיוחדים של שכבת גיל זו. יתפתחו ריכוזים גדולים יותר של זקנים בשכונות או בדיור מוגן, ולתופעה זו אשר הולכת ונפוצה, יש השלכות לגבי מעשי פשע ואלימות. זוהי אוכלוסייה חשופה יותר לפשע, חלשה ופחות עמידה בפני אלימות וזקוקה להגנה גם בשכונות.

דוגמאות מירושלים: בשכונת רחביה, אשר הזדקנה מאוד בשנים האחרונות, קיים פחד אמיתי וחרדה פסיכולוגית של האוכלוסייה הזקנה המתגוררת במקום, בעיקר בשעות הערב. חלק גדול מהדירות הפכו למשרדים, ולכן התרוקנו אזורים שלמים של השכונה מיושביהם ונשארו דיירים זקנים ובודדים בבניין המגורים.

בנוסף ישנן שכונות של חורף, מעידות וסיכוני תחבורה. בשכונת רחביה למשל חונים חניה כפולה בגלל המשרדים וכו', והדבר מסכן את הזקנים בעת מעבר על המדרכות.

הזדקנות האוכלוסייה תהיה מודגשת יותר במרכזי הערים ובמרכזי האזורים המטרופוליניים. זוהי תופעה מוכרת בעולם הרחב של יציאת אוכלוסייה צעירה ממרכזי הערים, בניגוד לאוכלוסייה המבוגרת הנשארת במקום עקב קשיי נידות. הקשישים אשר אינם עוברים לדיור מוגן נשארים במקום המגורים המוכר, וכך נוצרים במרכזי הערים ריכוזים של אוכלוסייה מבוגרת.

2. עליה בחלקן של המשפחות החד הוריות ועליה בכוח עבודה של נשים - תהליך זה כבר מתרחש בשנים האחרונות. גדל מספרם של הילדים הנשארים לבדם בבית בשעות שהאמהות נמצאות בעבודה, במשך פרקי זמן ארוכים יותר - ויש לכך השלכות מבחינת סיכון וחשיפה לפשע.

3. פיזור האוכלוסייה - ציינו כבר שהריכוז העיקרי של האוכלוסייה היהודית הוא אזור המרכז. שני מוקדי המשיכה העיקריים של האוכלוסייה היום הם אזור המטרופולין של תל-אביב ואזור המטרופולין של חיפה, כאשר הישובים העיקריים המהווים מוקד משיכה נמצאים בטבעות החיצוניות יותר, כלומר ישובים הנמצאים בטבעות מסביב לערים הגדולות. הערים המרכזיות, דהיינו תל-אביב וחיפה, הולכות ומאבדות בשנים האחרונות את כוח המשיכה שלהן כמקום מגורים, אך עולה כוח המשיכה לשירותים, משרדים וכו'. פירושו של דבר עזיבה של אוכלוסיית מגורים, אזורים ריקים בלילה, כלומר ריכוזים של שימושי קרקע אחרים במרכזי הערים. צריך גם לזכור שאזור תל-אביב הינו המוקד הכלכלי במדינת ישראל, וימשיך להיות כזה, שכן לא מתפתחים מוקדים כלכליים אחרים בקנה מידה דומה.

יש להזכיר את תכנית תמ"א/31 שהיא תכנית מיתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח וקליטת עליה שיצאה במרץ 1992. התכנית לקחה בחשבון תוספת של אוכלוסייה צפויה כתוצאה מעליה בשנים הקרובות, והציגה פריסה עתידית של האוכלוסייה בישראל סביב ארבעה מרכזים מטרופוליניים שנשענים על מרחבי תעסוקה:

א) המטרופולין של תל-אביב שימשיך לתפקד כמטרופולין ארצי, ומרכז בתוכו פונקציות עסקיות, תעשיתיות, תרבותיות ושלטוניות.

ב) המטרופולין של ירושלים, כולל הישובים היהודיים והלא יהודיים, (לא ברור מה צפוי בעוד שנתיים בתהליך השלום), עם יחסי גומלין של תעסוקה, פעילויות תרבותיות וחברתיות.

ג) המטרופולין הצפוני בחיפה החולך ומתפתח, אשר משרת את איזור הגליל המערבי, הגליל המרכזי והעמקים.

ד) המטרופולין הדרומי של באר-שבע, שבו נערך מאמץ מאורגן ומסודר למשוך מסות של אוכלוסיה, כי אזור הדרום מכיל רק 12% מן האוכלוסיה במדינת ישראל. עד כה לא הצליח אזור זה לגדול והוא שומר בהתמדה בשנים האחרונות על שיעורו היחסי באוכלוסיה.

אחת התופעות המאפיינות עולים חדשים, היא התיישבותם בשלב ראשון במקום מגוריהם של קרובי משפחה, ממניעים של בטחון פסיכולוגי. כעבור מספר חודשים הם הולכים בעקבות מקומות התעסוקה. באזור הדרום אין מגוון גדול של מקומות תעסוקה, ולכן הם חוזרים לאזורי המרכז, על אף הדיור הזול. תופעה זו מוכרת גם בירושלים, כאשר עולים עוברים לאזור המרכז, או לאזור הצפון, המציעים מרחב תעסוקה גדול יותר.

מטרופולין ערבי - מדובר כיום על מטרופולין נוסף, מטרופולין ערבי סביב נצרת, לאור ניצנים מקומיים ראשונים בכיוון זה. צריך לזכור, כי אזור מטרופוליני פירושו ניידות יום-יומית למקומות עבודה, שירותי חינוך ותרבות, ואחרים. מסות של אנשים מסתובבים במרחב המטרופוליני במשך שעות היום והערב, הרבה מעבר לגודל האוכלוסיה המקומית הרשומה בסטטיסטיקה ויש לכך משמעות לענייננו. מבחינת ההתפתחות האורבנית בישראל, אנו עדים לרצף לאורך כל מישור החוף, דהיינו אזור של מגלופוליס. אין הוא דומה למגלופוליס של מזרח ארצות הברית, אך מדובר על רצף גדול של ישובים עירוניים לאורך מישור החוף, אשר ילך ויתחזק מבחינת המסה של האוכלוסיה, ומבחינת ריכוז הפונקציות. בין המוקדים העירוניים שלאורך מישור החוף קיימים קשרי גומלין כלכליים, חברתיים ותרבותיים. כל מי שאמון על מערכת הדרכים שם מכיר את כמות התנועה העוברת בשעות הבוקר ובשעות השיא, בעיקר לאורך צירים במישור החוף, כתוצאה מניידות האוכלוסיה וקשרי הגומלין בין הערים.

ציר הגבעות - הרעיון לתכנית ציר הגבעות עלה בתחילת שנות השבעים, כאשר המטרה היתה הקמת ציר התיישבות מקביל למישור החוף כדי להקל על עומס האוכלוסיה והפעילויות. תוכנו 12 ישובים פרבריים, אשר נועדו לתת פתרונות דיור לכ-100,000 תושבים ב-12 מוקדי התיישבות, עם 25,000 יחידות דיור. הדו"ח דן בהרחבה בנושא זה, אך אציין כי תוכנו ישובים בעלי אופי פרברי ללא מקומות תעסוקה מפותחים. על כן צפויה אוכלוסיה זו לנוע מאזור ציר הגבעות לאזור מישור החוף למטרות תעסוקה. התכנית מציעה ישובים בגדלים ובסוגים שונים, בעלי תפקיד שונה. מתוכננים מספר ישובים עירוניים, כאשר מודיעין מיועדת להיות העיר המרכזית באזור. ישוב נוסף שקיים שם כבר היום הוא ראש העין, המיועד לגדול עם השכונות החדשות לאוכלוסיית יעד של כ-50,000 תושבים, לעומת 13,000 תושבים שגרו במקום עד לפני כשנתיים, ו-20,000 תושבים כיום כולל השכונות החדשות.

יש לזכור כי בשטח התכנית יש גם מספר גדול מאוד של מושבים וקיבוצים המאורגנים במסגרתן של חמש מועצות אזוריות, וכן ישובים ערביים אשר גם בהם יש להתחשב (16 ישובים ערביים כולל שתי ערים, טירה וטייבה). האכלוס באזור צפוי בטווח של עשר עד עשרים שנה.

תחבורה - כביש מס' 6, יחד עם מערכת הצירים הקשורה בו, יעודד את התפתחות האזור ואת הגירתה של אוכלוסיה אל המקום לאור הגדלת הנגישות. כביש מס' 45 שהוא ציר מעלה בית חרוון, מהווה למעשה הכניסה הצפונית המיועדת לירושלים, והדבר יגביר את הנגישות בין אזור ירושלים לאזור ציר הגבעות ומרכז הארץ. עובדה זו תהפוך את האזור לקומפלקס גדול ומורכב ולגורם משמעותי במדינה. מדובר על תכנית אב מעודכנת בנושא התחבורה, הכוללת תכנית לפיתוח שירותי רכבות בישראל: רכבות קלות ואמצעי תחבורה אחרים.

פרבור משרדים ותעשייה - אנו מצויים כיום בתהליך של בניית משרדים גדולים בישובים פרבריים, כאשר במרכזי הערים הוותיקות יותר יש בעיה של שטח, יוקר ונגישות. המשרדים של היום פועלים באמצעות מחשב ודואר אלקטרוני כפי שמקובל בארחה"ב והקירבה ללקוח אינה קריטית. התעשייה אשר התמקמה בעבר בערים, עוברת לפרברים. בשנים האחרונות הגיעו אזורי המגורים לאזורי תעשייה וקיימת בעיה של שטח, זיהום, וכמובן נגישות. תעשיות נוטות כיום לצאת ממרכזי הערים, השטחים המתפנים הופכים לאזורי מגורים, שירותים וכדומה.

פארקים תעשייתיים ברמה הארצית - פארקים אלה מתפתחים בגוש תפן, או סביב מועצות אזוריות המתאגדות לבניית פארקים תעשייתיים, אזור הר חוצבים בירושלים, מישור אדומים וכדומה. יש נטיה גוברת ברמה הארצית לרכז תעשיות באזורי פארקים עם כל השירותים הנלווים.

הרגלי צריכה - הציבור הישראלי בשנים האחרונות עובר שינויים באופי הצריכה ובמיקומה. פרבור המסחר מלווה בהקמה של מרכזי מסחר גדולים, לאו דוקא במרכזי הערים, אלא באזורים שוליים. כמו כן קמים היפר-מרקטים וצירוף של חנויות עוגן. סקר שנעשה ב-1987 על ידי המרכז לניהול עסקי של המכון לפיריון העבודה והייצור, כולל ממצאים מעניינים ורלוונטיים לענייננו, כמו נטיה לשעות פתיחה ארוכות יותר של עסקים במרכזים אלה, לעומת החנויות הקטנות אשר סגרו למנוחת צהריים בין 1 ל-4 וסגרו את העסק בשעות הערב המוקדמות. פירוש של דבר מסות של אנשים בשעות ארוכות יותר במרכזי המסחר והקניות, עם כל היתרונות, החסרונות והסכנות הטמונות בכך. כמו כן נמצא בסקר כי 70% מהקונים במרכזים הם נשים, 73% מהקונים הם צעירים יחסית, בגילאי 20-40. המבוגרים מעדיפים עדיין את החנויות הקטנות מכוח ההרגל ועקב בעיות הנגישות של המרכזים הגדולים.

יש לזכור כי מרכזי הקניות מהווים גם מרכזי בילוי, שכן הם כוללים גם בתי קולנוע וההשלכות ברורות - שעות מאוחרות, ציבור רב וכו'. מסקר שערכנו לגבי ירושלים מסתבר כי בני הנוער מגיעים לקניון בירושלים בתדירות של אחת לשבוע בקירוב. אם כן, הקניונים מתחרים במרכזי הערים כמקום בידור ובילוי. כמו כן מסתבר כי למעלה מ-60% מהצרכנים קנו ברשתות שיווק גדולות, כלומר הציבור מעדיף רשתות שיווק גדולות לעומת חנויות קטנות. גם בשכונות חדשות מוקמים מרכזים מסחריים, על מנת להתחרות עם המרכזים הכלל-עירוניים.

המגזר הלא-יהודי - המחקר האחרון, שנעשה על ידי מכון פלורסהיים על ידי פרופ' עמירם גונן ודר' ראסם חמייסי, מצביע על בעיותיהם של הערבים היושבים כיום בפריפריה. הם חשים רחוקים מכל היתרונות הכלכליים והתברתיים שמרכז הארץ מעניק ליושבים היהודיים. הם רוצים לזכות ביתרונות אלה ומצליחים בכך באופן חלקי, כאשר הם מיוממים למרכז הארץ, למקומות עבודה ולמטרות אחרות. אולם לא יתול שינוי מהותי בשנים הקרובות מבחינת פיזור המגורים. העובדה שמספר מקומות התעסוקה שמתפתחים באזורים הערביים קטן יחסית לקצב גידול האוכלוסיה ביושבים אלה, מאלצת אותם לחפש מקומות תעסוקה מחוץ לאזורי המגורים.

שאלות

שאלה: דר' הרשקוביץ, לא התייחסת לעניין של סגרגציה שכונתית. הבעיה חמורה במיוחד בירושלים בעקבות העליה הגוברת במספר החרדים. זוהי שאלה חשובה מבחינת היערכות המשטרה לקראת העתיד. במחקר שלי גיליתי שהמשטרה נרתעה מלהיכנס ולהפעיל כוח באזורים חרדיים בהשוואה לשכונות אחרות.

דר' הרשקוביץ: התופעה של התפתחות קריות חרדיות, בערים כמו ערד, בת-ים, ויישובים אחרים בארץ תלך ותתחזק. זוהי סגרגציה על בסיס חברתי דתי, אשר מתחזקת מבחינה גיאוגרפית. האוכלוסיה החרדית נוטה להסתגר בשכונות גיאוגרפיות מוגדרות וברורות. ואילו האוכלוסיה הלא-חרדית מעדיפה לצאת מאותן שכונות.

תופעה זו מוכרת לנו מהספרות כתופעה של חדירה והתנחלות, הכוללת שלבים אחדים: בשכונה עם מאפיינים מסוימים מתחילה חדירה של אוכלוסיה אחרת; בסופו של דבר עוזבת האוכלוסיה אשר חשה פחות עמידה בלחצים (במקרה שלנו זוהי האוכלוסיה הלא-חרדית) והאזור הופך להיות פחות או יותר אזור חרדי, על כל המשמעויות הכרוכות בכך.

תופעה זו מתרחשת בעולם, להבדיל, באוכלוסיות של כושים ולבנים. גם ברמה הארצית צפויה הקמה של קריות חרדיות נוספות, בדרך כלל בהוראה של אחד הרבנים. הקריה האחרונה שהוקמה בבית שמש, מושכת אליה היום גם אוכלוסיה מירושלים. כמו כן ישנה הגירה לא קטנה של אוכלוסיה חרדית מירושלים לביתר, היישוב האחרון שהוקם כיישוב חרדי ליד ירושלים, עקב מחסור בהיצע מגורים לאוכלוסיה החרדית בירושלים. שכונה חדשה שהולכת ונבנית בירושלים עבור אוכלוסיה חרדית בלבד, היא רכס שועפט, המיועדת לכ-2,200 יחידות דיור. על פי סקר שעשינו, תכלול אוכלוסיה זו כ-15,000 תושבים עם מבנה גילים צעיר מאוד וגודל המשפחה הממוצע יהיה 7.3 ילדים.

המשפחות החרדיות הן משפחות גדולות יותר, ואכן כ-60% מהאוכלוסיה בשכונות החרדיות הם ילדים ונוער, לעומת הממוצע של 40% בירושלים, שהוא גבוה מאוד ביחס ליישובים אחרים. ממוצע ירושלמי זה נובע מן האוכלוסיה החרדית והאוכלוסיה הלא-יהודית כאשר אחוז הילדים והנוער (0-19 שנה) באוכלוסיה הלא-יהודית הוא כ-55%.

מר איתן גורן: שאלתי נוגעת לתחזית שינוי פרופורציה בין אוכלוסיות המיעוטים בישראל ובין האוכלוסיה היהודית. לפני העליה מרוסיה דובר שבשנות ה-2000 תעלה הפרופורציה של אוכלוסית המיעוטים למימדים מדאיגים ביותר. לאחר העליה מרוסיה השתנו הדברים, אך עתה העליה התדלדלה, והשינוי בפרופורציה העתידית בין אוכלוסיית מיעוטים לאוכלוסיית יהודים בישראל - מהווה מקור לדאגה.

פרופ' סבטלו: האוכלוסיה הלא-יהודית או הערבית בישראל התאפיינה בעבר בשיעורי פרייון מאוד גבוהים עם הגירה מעטה. באמצע שנות ה-60 הגיע הממוצע כמעט ל-9 ילדים כמספר חזוי. אולם החל משנות השבעים חלה ירידה דרסטית בשיעור זה. עד ערב העליה הגדולה מברית המועצות מנתה האוכלוסיה היהודית כ-82% מאוכלוסיית המדינה. בעקבות העליה לא התרחש שינוי דרמטי.

האוכלוסיה הערבית בישראל עתידה לגדול וכיום היא מונה יחד עם מזרח ירושלים כ-18% מאוכלוסיית המדינה. כל התחזיות האפשריות מראות שפרופורציה זו תגדל ל-20%-21% בראשית המאה. אינני סבור שאוכלוסית המיעוטים במדינת ישראל תעבור אי פעם את הגבול של 26%-27%.

אין בידינו תחזיות לגבי המגמות הגיאוגרפיות. יש לציין, שהאוכלוסיה הערבית בישראל מתאפיינת בניידות בין-ישובית, קטנה יחסית. בדרום קיים תהליך של התבססות ישובית בעיירות הבדואיות למיניהן, והאוכלוסיה הבדואית זונחת את חיי הנוודות.

לא צפוי, אם כן, שינוי דרסטי בהתחלקות האוכלוסיה לפי אזורי ישוב.

שאלה: (1) חלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מכינה תחזיות אוכלוסיה במשך שנים רבות. האם ניתן לבדוק את תוקפן של התחזיות הקודמות לפי נתוני האוכלוסיה כיום? בדיקה זו חשובה מאוד לאור תהליכים בלתי צפויים שהתרחשו בשנים האחרונות. (2) מה ניתן לומר היום על קצב הגידול של חלקם של משקי בית של בודדים ומשפחות חד הוריות בפרט? (3) אבקש להתייחס להתפתחותו של רצף עירוני לאורך כל מישור החוף, תהליכי עיור ושינוי של צפיפות האוכלוסיה באוכלוסיה בכלל ובאוכלוסיה הערבית בפרט. (4) מהן מגמות האוכלוסיה בארץ לגבי ניידות תוך ישראל?

פרופ' סבטלו: בתחילתה של כל תחזית אנו בודקים את האומדן השוטף לעומת התחזיות שעשינו בטווח של עשרים שנה. רוב התחזיות היו נכונות וסבירות. גם ממוצעים לגבי ההגירות והעליה היו נכונים, אך העליה הגדולה בקנה מידה של 200,000 לא נחזתה כלל.

לגבי קצב הגידול של משקי בית בודדים, ובמיוחד חד-הוריות, ברור שבאוכלוסיה עם תהליכי הזדקנות כלשהם, יחד עם השיפור במצבה הכלכלי והכללי של האוכלוסיה הקשישה, הולך וגדל אחוז משקי הבית הבודדים של אלמנים/אלמנות. תופעת המשפחות החד-הוריות נפוצה למדי בארצות המערב, אך אצלנו היא עדיין מצומצמת למדי. עיקר תוספת האוכלוסיה בשנים האחרונות נובעת מהעליה מברית המועצות.

שיעור הגירושין בישראל הוא נמוך ביותר - כשליש יחסית לארצות המערב. בנוסף, חלה בשנות השמונים התמתנות ניכרת בנטיה להתגרש. כלומר היתה עליה גדולה יחסית בסוף שנות השבעים אך

בעקבותיה ניכרת התמתנות, אם לא יציבות, בשיעורי הגירושין. בנוסף, הגבר הישראלי נוטה להתחתן פעם שניה וברוב המקרים הגרושים מתחתנים מחדש. בסופו של דבר המשפחות החד-הוריות הן בעיה נקודתית בעיקר בקרב העליה מברית המועצות, אשר הגיעה במתכונת זו לארץ ואף חיתה כך במקומות המוצא.

הגירה פנימית וניידות בתוך הארץ - בין ישובים ובתוכם קיימת ניידות בסדר גודל של 4% מהאוכלוסיה מדי שנה ושיעור זה גדל עם העליה. בשנה שעברה שינו כתובתם כ-350,000 איש, כמחציתם בין ישובים וכמחציתם בתוך היישובים.

רוב התנודות מתקזזות זו עם זו, והשפעתן של ההגירות פנימיות על מבנה האוכלוסיה וגודלה היא בדרך כלל מזערית, או מועטה. עובדה זו מעודדת אותנו להיכנס לתחזיות ברמה אזורית.

ד"ר הרשקוביץ: לגבי הרצף העירוני לאורך מישור החוף מחיפה עד לאשדוד-אשקלון אציין, כי תכניות בניין ערים, או התכניות לפיתוח יחידות מגורים ביישובים לאורך מישור החוף מחזקות מגמה זו ביתר שאת, שכן הן כוללות תהליך גידול עתידי של היישובים מבחינת האוכלוסיה והבינוי. כאמור, רק ציר הגבעות המתפתח אמור למשוך אליו חלק מהאוכלוסיה.

לגבי תהליכי עיור ושינוי בצפיפות ישנן מגמות הפוכות במגזר היהודי לעומת הערבי. מחד מתפתח ריכוז הולך וגדל, כמו במישור החוף; מאידך מתפתחים ישובים קהילתיים עם צפיפויות נמוכות יותר במרחבים אחרים בפרברים המתרחקים והולכים. ביישובים הערבים, לעומת זאת, ישנה מגמה של עליה בצפיפות עקב מחסור בקרקעות לבניה וחוסר ניידות. הערבים אינם נוטים לעבור למקומות אחרים, ולכן ניכר גידול בצפיפות ביישובים ערביים, ונוצר עומס יתר על תשתיות קורסות.

פרופ' ישראל ברק: קראתי על היערכות לפריסת התעשייה, כולל עתירת הידע, המשרדים והעסקים לאורך המרכז, לאורך כביש חוצה ישראל. גם הדיירים יוצאים ממרכזי הערים אל הפרברים. מה יישאר אם כך במרכז העיר?

ד"ר הרשקוביץ: אחוז מסוים מן האוכלוסיה העירונית יישאר בערים, שהרי גם ליישובים שתארנו יש קיבולת מוגבלת. נשארות גם השכבות הסוציו-כלכליות הנמוכות יותר, חלקן אוכלוסיות בסיכון, כולל אוכלוסיה מבוגרת וזקנה, או אוכלוסיה מעוטת יכולת. מי שידו משגת עובר לפרברים אשר מקבלים תדמית יוקרתית יותר, עם בניה חדישה ומודרנית. במרכזי הערים ישנן לעתים דירות גדולות אך מיושנות עם בעיה של חניה, שירותים ומחסור באזורי משחק לילדים, ולכן האוכלוסיה הצעירה נוטה לעזוב. אמנם עיריית תל-אביב נוקטת ביוזמות מיוחדות להחזרת צעירים לאזור מרכז העיר, אך מדובר במספרים מאוד קטנים, בעיקר רווקים וסטודנטים.

ד"ר הרשקוביץ: גם במרכזי הערים בארצות הברית תמצאו בתי דירות לגיל הזהב, עבור אוכלוסיה מזדקנת ללא רכב וללא ילדים בגיל בית הספר. בתים לגיל הזהב כוללים את כל השירותים הנהוגים החל ממרכז ספורט וכלה בסופרמרקט קטן. הדיירים נהנים להיות במרכז העיר, עושים סיבוב בערב או אחרי הצהריים במרכז העיר - וזו תופעה מקובלת בערים אמריקאיות.

מערכת החינוך בישראל לקראת המאה ה- 21

ד"ר עמי וולנסקי

ברצוני להציג מספר נושאים המעסיקים כיום את מערכת החינוך אשר עשויים להשפיע על אכיפת החוק בישראל:

1. הארכת יום הלימודים - בעולם קיימת תפיסה שהארכת יום הלימודים מקבילה באופן כללי ליום העבודה של החורים. תפיסה זו אשר נובעת, בין היתר, מהיבטים מסוימים הקשורים בפיקוח על נוכחות ילדים, מוצאת ביטויה באופנים שונים במדינות מערביות. למשל הלימודים בספרד ובפורטוגל נמשכים עד השעה 5-6 אחר-הצהריים וביפאן עד השעה 3-5 עם פעילויות בלתי פורמליות. לפני ארבע שנים התנהל באנגליה ויכוח נוקב על הארכת יום הלימודים בשעה נוספת, כתוצאה ממגמה החולקת וגוברת של נשים עובדות. בית הספר נתפס, בין היתר, כגורם פיקוח מסוים, אשר צריך לפעול בכפיפה או בהקבלה ליום העבודה של החורים. ככל שגדל שיעור הנשים בתעסוקה, גדלה הדרישה לתוספת שעות ליום הלימודים.

התחזית שלנו לתשנ"ו מושפעת מהחלטות ממשלה אשר העניקו עדיפות לחינוך בהקצאת משאבים, ומצביעה על תוספת של קרוב ל-5.8 שעות פרונטליות בחטיבת ביניים ובחינוך היסודי.

חלק גדול מהבעיה הקיימת היום בישראל איננה קשורה במישרין לחינוך - העדר מיזוג אויר בכיתות. יש קושי אובייקטיבי במציאות הישראלית לקיים מערכת לימודים עם רמת ריכוז סבירה, או רמת אחריות כלפי המורה בטמפרטורות גבוהות. תנאי העבודה של המורה אינם דומים לסטנדרטים המקובלים היום בשירות הציבורי בישראל. גם כאשר יש תקציב לרכישת מערכת מיזוג, קיימת בעיה של חיבור תלת פזי. חברת החשמל איננה יכולה להתמודד עם שאלות לוגיסטיות של הכנת המערכת, ויש בתי ספר בהם התקינו מזגנים, אך מערכת החשמל אינה עומדת בעומס. על כן יש לפתור בעיה זו יחד עם פיתוח תשתית פיסית מתאימה.

2. קידום לימודי המדע והטכנולוגיה - המלצותיה של הוועדה שעסקה בקידום המדע והטכנולוגיה קשורות בחלקן בפיתוח תשתיות המדע והטכנולוגיה בתוך מערכת החינוך, החל מגן הילדים. לדוגמא, המגמה היא להגיע תוך מספר שנים, קרוב לשנת תשנ"ז (1996-1997) לעמדת מחשב אחת לעשרה תלמידים. שינוי זה כרוך בחשיבה על דפוסי הוראה, מתודולוגיה ואמצעי הוראה אחרים, אינדיבידואליזציה של ההוראה, שימוש במחשב לא רק בתחומי המדע והטכנולוגיה אלא גם בלימודי שפות מחשב, ושימושים הולכים וגוברים בהוראת המחשב בבתי הספר.

מערכת החינוך עוסקת היום בהצטיידות ובמכרזים למימושה של קפיצת מדרגה מרחיקת לכת זו. הבעיה הגדולה היא המורים. השימוש במחשב וההוראה באמצעות מחשב היא המהפך הגדול, ולא ההצטיידות עצמה. יש להכשיר את המורים לשיטות החדשות, במיוחד כאשר כושר הקליטה של הצעירים בשימוש במחשב גובר על כושר הקליטה וההשתלטות של המורה. ואכן חלק ניכר ממאמצי המערכת מתמקד בהכשרת מורים לחסגרות לשימוש במחשב.

היבט נוסף הוא הקמתם והצטיידותם של מעבדות וחדרי מדע נוספים, כולל פינות מדע בגני ילדים. זהו מחפך בהיבטים מסוימים של זיקה לחשיבה מדעית ושימושים מדעיים. בחינוך היסודי אין מדברים עוד על חדרי המלאכה שהכרנו אלא ציוד של ס.אן.סי., ציוד עיבוד חומרים כולל ציוד רובוטיקה ממוחשב מיניאטורי המבצע עיבודים מורכבים מאוד. ההצטיידות נועדה להכין את התלמידים לאוריינטציה מתאימה להתפתחות התעשייה, או להתפתחויות המסחריות הצפויות ולמנוע פערים בין מה שנלמד היום לבין המציאות.

3. גידול בשיעור זכאי הבררות - שיעור הזכאים לפני שלושים שנה היה 16% מתוך שנתון ואילו בשנה החולפת הגענו לשיעור של 35%. מקומות עבודה אשר לפני עשר שנים דרשו 10 או 12 שנות לימוד ולא עמדו על תעודת בגרות, מעלים היום בקביעות את רמת הדרישות. כך "בזק" ורשות הדואר הדורשים תעודת בגרות גם לפקידות. זוהי המגמה הרווחת בכל עולם התעסוקה. תעודת הבררות מהווה כיום אמצעי למוביליות חברתית, או כלי כניסה בסיסי ביותר לכל מקום עבודה.

היעד של משרד החינוך הוא אמביציוזי למדי ונראה כמעט אוטופי - להגיע לתוספת של כ-12%-10% בשיעורי הזכאים תוך מספר שנים, ללא שינוי במתכונת הבחינות הקיימות וללא הורדת הרף.

הפעולות להגדלת שיעור הזכאים, תכנית י"ג - קרוב ל-60,000 תלמידים ניגשו לבחינות הבררות, 32,000 זכו בתעודה, 28,000 לא זכו בתעודה. מתוכם 16,000 הגיעו ל-15 יחידות ומעלה, כלומר היו קרובים מאוד לעבור את הרף אך לא עברו אותו. מסתבר כי לאחר השירות הצבאי השלימו רק 17% את תעודת הבררות. כלומר פוטנציאל גדול הולך לאיבוד. ביקשנו מן הצבא לאפשר לקבוצה זו ללמוד שנת לימודים נוספת (כיתה י"ג), וקיבלנו את הסכמת משרד האוצר והצבא.

מנקודת מבט סוציולוגית, הצבא מאוד משמעותי, וכיתה י"ב מהווה מעין הכנה לקראת הצבא - הפעילות של תלמידי י"ב סביב הכושר הגופני, הציפייה לצבא היא רפלקס מותנה אצל בני הנוער, ולכן הצענו לקשור את המשך הלימודים בקיצור שירות כלשהו, ומצאנו לכך בסיס במדיניות הצבא. התכנית יצאה לתקשורת לפני חצי שנה, והיא קוראת לתלמידים שלא השלימו את תעודת הבררות לדחות את השירות הצבאי ולהמשיך ללמוד עד לקבלת התעודה. בתמורה יקצר הצבא את השירות שלהם בחודשיים - בדומה ללומדים באוניברסיטה.

4. ישום חוק החינוך המיוחד - חוק החינוך המיוחד אשר עבר בכנסת מרחיב את שנות החינוך המיוחד החל מגיל 3 עד גיל 21. חוק זה נכנס לתוקף בשנת תשנ"ד, שכן עד אז לא קיבל גיבוי תקציבי. אין לנו תחזיות לגבי הגידול של אפשרות הפעולה בהפעלתו של חוק זה, כלומר גידול הולך ומתרחב מעבר לגיל החינוך הפורמלי לגבי אוכלוסיות החינוך המיוחד.

5. הרחבת שערי ההשכלה הגבוהה - התקבלו שתי החלטות אסטרטגיות במועצה להשכלה גבוהה, האחת מתנגדת להקמת אוניברסיטה נוספת, ואילו השניה מאשרת הקמת מכללות לאור הביקושים להשכלה גבוהה. תחזיות הביקושים על פי תחזיות הגידול הטבעי מדברות על כך שבשנת 2000 יהיו סך הכל 355,000 סטודנטים; מתוכם 36,500 במכללות.

כרגע מתבצע מהלך הקשור, בין היתר, לתחזיות לגבי גידול בשיעורי הזכאות, או הדחיפה לגבי הגדלת מספר הזכאים לתעודת בגרות, מתוך כוונה להבטיח מקומות קליטה במוסדות להשכלה גבוהה. גובשה תכנית אב על סדרת מכללות, בעיקר פריפריליות, בהן יושקעו משאבים כדי לאפשר להן להעניק תארים עצמאיים. כיום עומדות על הפרק מכללת תל-חי, מכללת עמק יזרעאל, מכללת ספיר, בראודה בכרמיאל אשר קיבלה היתר לפני שלושה חודשים, ועוד היד נטויה. יש פה מסר לא רק למכללות, ולא רק למי שיבקש לרכוש השכלה גבוהה; מדובר בהרחבת הפתח בפני המועמדים, הורדת הספים והקטנת מרכיבי הסלקציה שקיימים היום, אשר פוגעים לא מעט גם באוכלוסיות חלשות.

אנו מקווים שהאוניברסיטאות יתמקדו בתארים מתקדמים - אך לא ינטשו את התואר הראשון. המכללות ייכנסו לפלח השוק של ההשכלה הגבוהה לתארים עם עומס ביקושים גדול מאוד, כולל פסיכולוגיה או כלכלה. האוניברסיטאות המחקריות הבולטות בעולם שומרות על פרופורציה גדולה יותר מאשר בישראל בין תואר ראשון לבין תארים מתקדמים. מהלך זה יתרום לצמיחתה של ההשכלה הגבוהה, הודות להתמקדות בתארים מתקדמים או לתואר ישיר לדוקטורט לעומת הפרופורציה הקיימת כיום, של 82% תלמידי מ.א. לעומת 18% מתוך התארים המתקדמים הלומדים לדוקטורט.

6. המגזר הערבי - המגזר הערבי הוא אחד המגזרים המקופחים באופן היסטורי. הממשלה הנוכחית ממשיכה את תכנית החומש שהחלה לפני ארבע שנים, המיישמת קונספציה של העדפות בולטות מאוד בפיתוח התשתיות במגזר הערבי. זוהי המגמה אשר תשלוט בשנים הקרובות בתחום זה.

7. ההוצאה עבור שירותי חינוך - קיימת צריכה חולכת וגוברת לשירותי חינוך וההוצאה הפרטית לחינוך הולכת וגוברת. אנו עדים לתופעה זו ביישובי מרכז הארץ, בהם מדווחים על שיעורים גבוהים מאוד של הוצאה פרטית לחינוך. עובדה זו מהווה ביטוי לכושר ההוצאה הציבורית של השכבות המבוססות באזורים אלה. משרד החינוך ימקד את תכניותיו במתן העדפה בולטת לשתי קטגוריות - אוכלוסיות חלשות ויישובים פריפריאליים - בתחומים שעד היום לא הועדפו בסדרי גודל תקציביים ובמשאבי אנוש מרחיקי לכת. אישורה של תכנית פירושה מתן העדפה בתקציבים מסומנים לאוכלוסיות חלשות ויישובים חלשים ופריפריאליים. לדוגמה החל מהשנה יצא המשרד בתכנית ממוקדת בשלושים ישובים, עם משאבים רחבים מאוד. ישנה כוונה להמשיך תכניות אלה ב-372 ישובים בכיוונים נוספים ורחבים מאוד, מתוך הנחה שהאוכלוסייה המבוססת תגיע בסופו של דבר לאוניברסיטה, והתשתית הציבורית תהיה תשתית מינימום, אך האמצעים הציבוריים לאוכלוסיות החלשות יהיו מוגברים מעבר למינימום במידה רבה. כלומר יש פה שני קווים, קו מינימום לאוכלוסיות המבוססות, וקו הרבה יותר רחב לאוכלוסיות החלשות.

8. הביזור במערכת החינוך - יש לחזות את תהליך ההתפתחות בתחום הביזור, כלומר מעבר לדפוס של ניהול בתי ספר על ידי האצלה ישירה של משאבים, על בסיס נוסחה מסוימת מתקציבי משרד החינוך והרשויות המקומיות ישירות לצוות בית הספר. זאת מתוך הנחה שמי שקרוב לסיטואציה החינוכית ולתהליך קבלת החלטות, יקבל החלטות בזמן אמת, כדי לחסוך את המנגנונים הביורוקרטיים. מהירות התגובה למצוקה כלשהי בכיתות תשפר את ההישגים והתפוקות הפדגוגיות ואת האקלים הבית-ספרי. דגם חדש זה של בתי ספר בניהול עצמי עורר טענות קשות בשנה החולפת

נגד מגמה של הפרטה כביכול. היו חששות שהתהליך יהווה שינוי מהותי במבנה המערכת, כלומר אין זה שינוי טכני, אלא בעיקר שינוי בתרבות הניהול. התגברות יכולתו של הצוות החינוכי לקבל החלטות בזמן אמת על בסיס על משאבים ציבוריים קיימים - תהיה רלוונטית בעיקר לאוכלוסיות חלשות.

שאלות

פרופ' ברק: מה נעשה בתחום פונקצית החינוך לטיפול בנוער מנותק?

ד"ר הרשקוביץ: כיצד מטפל משרד החינוך בתופעת הנשירה מבית הספר? במגזר הערבי בירושלים ישנם אלפי בני נוער שאינם נמצאים במערכת החינוך ומהווים אוכלוסייה בסיכון.

ד"ר וולנסקי: בנושא זה קיימות שתי קטגוריות: (1) נוער עולה בסיכון, שהיינו אוכלוסייה בעייתית מאוד. (2) אוכלוסיית טיפול קב"סים - כ-5,000 תלמידים נמצאים בגיל חינוך חובה, נושרים ממערכת החינוך ונמצאים בטיפול מנקודת חיתוך שבועית. יש לציין שהמערכת מטפלת בנשירה גם לגבי תלמידים מעבר לגיל חובה, היינו מעבר לגיל 16. עדיין קיימת מחצית מהאוכלוסייה אשר חשופה ללא טיפול בתכניות האקסטרן קוריקולריות באמצעות עובדי קידום נוער או עובדי ביקור סדיר. מצב זה שורר לאורך שנים, והמערכת מעולם לא נתנה מענה למלוא אוכלוסיית היעד בתחום זה.

במגזר הערבי יש קב"סים על פי חוק, שכן חוק חינוך חובה מחייב העסקה של קב"סים. אך אין ספק כי גם במגזר הערבי איננו מקיפים את כל האוכלוסייה הבעייתית. שליש מהאוכלוסייה הערבית בגיל חינוך חובה איננה לומדת. למעלה מ-50% מהאוכלוסייה בכיתות י"א-י"ב אינם פוקדים את בתי הספר. אלו סדרי גודל חמורים מאוד. התשובה לא תינתן אך ורק באמצעות מועדוניות טיפוליות או קב"סים. למעשה יש בעיה סטרוקטורלית במערכת החינוך במגזר הערבי.

טווח תכניות הלימודים בחינוך העל-יסודי במגזר הערבי הוא בעיקר עיוני, ותכניות של הכשרה מקצועית או טכנולוגית ברמות השונות כמעט אינן קיימות מסיבות היסטוריות, אזלת יד ומסיבות אחרות. לכן המצוקה במגזר הערבי בהקשר זה גדולה שבעתיים. במגזר הערבי לא היו תחנות פסיכולוגיות שכן סטודנטים ערבים אינם מתקבלים לחוג לפסיכולוגיה באוניברסיטאות. תהליך צמיחה ופיתוח מצומצם בנושא מועדוניות משפחתיות אינו עונה על הצרכים. איננו מוצאים יועצים חינוכיים ופסיכולוגים ערבים. צורכי המגזר הערבי עדיין רחוקים ממענה מתאים.

חיזוי פני החברה הישראלית בשנות ה-2000 המוקדמות

פרופ' יוחנן וזנר

ראשית אציג את שתי המגמות המרכזיות בחברה הישראלית אשר פיתחתי בדו"ח הצוות החברתי: (1) קוסמופוליטיזציה. (2) לוקליזציה. הקוסמופוליטיזציה, פירושה אנשים החיים במדינת ישראל, אשר ההתייחסותם וזיקתם הערכית, המחשבתית, הקוגניטיבית בתחומים רבים אינה קשורה למקום מגוריהם ולא רצם; הם ניזונים מרעיונות קוסמופוליטיים מהעולם הרחב, בעיקר מארצות הברית.

המגמה השניה לעומת זאת, היא הלוקליזציה, כלומר אותה קבוצת אנשים אשר גרים בארץ ישראל ואשר תודעתם וערכיהם לקוחים בעיקרם מהעולם היהודי, או מהעולם המוסלמי, אם הם במקרה ערבים. הקבוצה הראשונה שואפת לאינדיבידואליזציה, כלומר הקשרים אשר מלכדים קבוצות מסוימות או חברה מסוימת יחד, הולכים ונשברים בקרבה וגדלה בה המגמה להדוניזם, לדרישת זכויות הפרט, לתחרותיות ובאופן כלשהו גם לחילון - לאו דוקא במשמעות הדתית. הקבוצה השניה לעומת זאת היא קבוצה יותר קולקטיבית, המדגישה יותר את חובות הפרט ולא את זכויותיו, כאשר בו זמנית היא תובעת, באופן תקיף ואולי אפילו אלים את זכויות הקבוצה. זוהי קבוצה מלוכדת מאוד, אשר תתלכד עוד ועל כן יש בידה כוח רב יותר לעמוד מול הקבוצה האחרת, כדי לדרוש באופן בוטה מאוד את מה שנחשב בעיניה כזכויות המגיעות לה. זוהי למשל כפיה דתית במערכת הערכית, או במשמעויות פוליטיות וכלכליות שונות.

לעומת סיפוק צרכים אישיים והדוניזם של הקבוצה הראשונה תגלה הקבוצה השניה גישה הרבה יותר לוחמנית ואגרסיבית כלפי הסביבה. שתי המגמות הללו מגיעות באופן הדרגתי למידה מסוימת של עימות, אשר עלול להגיע לידי התפרצויות, ואפילו לעימות אלים יותר. ניתן לזהות אותן כחילוניים ודתיים, אך בתוך הקבוצה הלוקלית יכולים להיות אנשים בעלי אידיאולוגיה ציונית עמוקה אשר אינם דתיים כלל. מבחינה התפתחותית צפויה הגברה מסוימת של מצבי לחץ, אשר קשורים לקונפליקט זה ואשר גורמים לבלבול זהות בעיקר בקרב הדור הצעיר, ויותר מכל אצל העומדים בשולי הקבוצות שהזכרנו. התחרותיות אשר תלך ותגדל קשורה בהתפתחות הכלכלית, אך התסכול המלווה תחרותיות זו עלול לגרום לאלימות הולכת וגוברת בחברה הישראלית. אינני מתכוון רק לאלימות של עבריינים מועדים, אלא מעשי אלימות ותוקפנות ביחסים בין אישיים, במשפחה; אלימות בלתי שפויה אשר לא ידענו כמותה עד כה, מעשי הרס והרג ללא הסבר. גם הסחר הבינלאומי אשר הולך ומתפתח באזורנו נושא בחובו עבריינות בינלאומית. כבר היום אנו עדים לכך בתחום הסמים.

כך למשל, אנו מטפלים באופן כושל בנושא החימורים. אין לגיטימציה להימורים מאורגנים בארץ אך התקשורת מפציצה את הציבור בתעמולה לטוטו ולוטו. כך תתפתח בארץ עבריינות אפורה - בין העולם התחתון ובין שומרי החוק.

עבריינות נוער - אנו עדים לתופעה הידועה כבר בארצות הברית, של בתי ספר, בעיקר גדולים, חלקם יוקרתיים וחלקם פחות טובים, עם גרעין של צעירים אשר מטילים חיתתם על התלמידים האחרים ומשרים אווירה של טירור. מוסדות אינדיבידואליים רבים מנסים לפעול בנדון, אך אין התייחסות

רצינית - כפי שנהגנו לפני 5-8 שנים לגבי סמים בבתי ספר. היום שינו בתי הספר, המשטרה ומערכת החינוך את עמדתם.

משטרת קשישים - כוונתי למערך מיוחד שבו המשטרה תיתן את דעתה באופן ספציפי לצרכים המיוחדים של הקשישים, בדומה למפלג הנוער במשטרה. הבעיות המיוחדות נובעות מאופן המגורים, המוביליות והיכולת הפיסית המוגבלת.

מודל לעריכת תחזיות בתחום החברתי

ד"ר שמואל שי

קראתי בעניין את דו"חות הצוות החברתי ומצאתי את הדברים שנאמרו עד כה מעוררים מחשבה. בדו"ח של וזנר יש ניסיון חשוב להתייחס לשינויים חברתיים צפויים בתחומי החיים המוגדרים על ידי המודל השיטחתי למערכות הפעולה (Faceted Action System Model). ניתוחו ותחזיותיו של דר' ליימן וילציג הינם מרתקים וכוללים תיאורים חיים של התפתחויות חברתיות אפשריות.

ואולם בדו"חות המוגשים רווחת, בדרך כלל, גישה אקלקטית שכן כל מחבר בוחר לעצמו את הנושאים הנראים לו בולטים ברגע מסוים, תוך התעלמות מנושאים שאינם מוכרים בזמן נתון. מצב דברים זה מתאים, אולי, לדיון מוקדם בנושא "אכיפת החוק במאה ה-21".

ואולם, למטרות של עריכת תחזיות תקפות, אשר ניתן יהיה להציג, להעריך ולתקן בצורה שיטתית, נחוצה מסגרת מושגית מקיפה לרישום ולעיבוד חוות הדעת בנושא. חיוני שמסגרת כזו תהיה גם תיאורטית-מדעית ותהיה יציבה לאורך זמן. כלומר, שעל פי השערתנו, היא תהיה רלוונטית גם במאה ה-21.

לכן, תנאי מוקדם לכל דיון שיטתי ביחס לאיתור תחומי בעיה בחברה והשלכותיהם על אכיפת החוק, הוא פיתוח מסגרת מושגית עבור הנושא. המסגרת המושגית, שאפשר לפתחה בשיתוף עם המתדיינים והמומחים השונים, תחייב, לאחר גיבושה, את כל המתדיינים. רצוי מאוד שאלו לא יהיו 2-3 אנשים אלא מיגוון של מומחים, או פנל של מומחים. אני מבין שזו אמנם הכוונה בפרויקט הזה.

לקבלת תחזיות בעלות ערך (ויתרה מזו, לקבלת תחזיות שאפשר לתקן באופן דינמי עם קבלתו של מידע נוסף במשך הזמן) חשוב שכל אחד מן המומחים יתייחס למסגרת מושגית מוסכמת, ולא יהיה רשאי לבחור (כמעט הייתי אומר, אנקדוטלית) את הדברים הקרובים לליבו בתקופת עריכת התחזית. במהלך העבודה תבוא לידי ביטוי מומחיותו הספציפית של כל אחד על ידי הליכים מתאימים לרישום ולעיבוד מידע. חוות הדעת שיתקבלו מן המומחים יעברו תהליך קומפילציה וגיבוש בשיטות ידועות.

כדי להדגים את דברי בצורה מוחשית יותר, הכנתי "משפט מיפוי" אשר נועד לספק מסגרת מושגית אחידה, ככל שניתן, המהווה בסיס שווה בהתייחסותם של מומחים שונים הדנים באותו נושא.

הערכת מומחים בדבר שינויים צפויים בעבירות על החוק

מסגרת הגדרתית ("משפט מיפוי")

<p><u>א</u> רצח אלימות רכוש "צוארון לבן" סמים</p>	<p><u>ב</u> ביצוע עבירות מסוג איכות</p>	<p><u>ג</u> הרעה שיפור</p>	<p><u>ד</u> מומחה (E) צופה</p>
	<p><u>ה</u> במסגרת משפחה שכונה עיר מדינה בינלאומית</p>		<p><u>ו</u> על ידי קבוצה חברתית G₁</p>
<p><u>ז</u> אישיותית (יחודית) פיזית (אקולוגית, כלכלית) חברתית (מוסדות, יחסים) תרבותית (ערכים, אמונות)</p>	<p><u>ח</u> במרכיב תפקודי (f) של איכות החיים בתת-מערכת</p>	<p><u>ט</u> מ הרעה שיפור</p>	<p><u>י</u></p>
<p>רב(ה)</p> <p>מועט(ה)</p>	<p><u>יא</u> בקבוצה חברתית G₂ <---- (הרעה/שיפור)</p>	<p><u>יב</u> של מערכת הפרט הציבור</p>	<p><u>יג</u></p>

ווזנר סעיף 5.1: בעיות נפשיות של הפרט יתבטאו במתח שיגרום לעבירות אלימות בתוך המשפחה".
במונחי משפט המיפוי:

$E=Wozner$ צופה הרעה בכמות עבירות מסוג אלימות על ידי קבוצה (לא מצוין $G_1 = G_2$) במסגרת משפחה הנובע מהרעה במרכיב תפקודי איזון $f =$ של איכות החיים בתת-מערכת אישיותית של מערכת הפרט על ידי קבוצה $(G_2 = G_1) < \dots$ הרעה רבה.

משפט מיפוי מספק מסגרת הגדרתית אחידה ופורמלית ובכך מאפשר (א) רישום מסודר של תצפיות וחוות דעת; (ב) דיון פורה (שיפור קומוניקציה בין המתדיינים); (ג) הצטברות של ידע.

משפט המיפוי המוצג כאן נועד להערכת מומחים בדבר שינויים צפויים בדפוסי העבירות על החוק. הוא מתבסס בינתיים, במישרין או בעקיפין, על מאמריהם של פרופ' ווזנר ושל דר' ליימן וילציג. ניתן, ואף רצוי, להמשיך ולשכללו כך שיביא בחשבון מושגים והגדרות נוספות במידה ויוצעו.

משפט המיפוי הראשוני המוצג כאן מתייחס לקבוצות מיון ("שטחות", בעגה מקצועית) כדלקמן:

א. מומחה E: אנו מעוניינים בפנל רחב של מומחים מתחומים שונים. המסגרת הפורמלית מאפשרת, בעלות נתונה, גישה יעילה לחוות דעתם של מספר רב יותר של מומחים, שכן ניתן להפיק בשיטתיות מהמבנה המסודר סדרות של סוגיות לדיון והערכה.

ב. הרעה/שיפור: כל מומחה עשוי לצפות להרעה או לשיפור במצב העבירות, אשר יחולו כתוצאה משינויים בחברה. שטחה זו המבחינה בין הרעה לשיפור כשתי תופעות נפרדות, מחייבת את המומחים להעריך (או לפחות להתייחס) גם לאפשרות של שיפור (במקרים בהם עיקר תשומת ליבם נתונה להרעה) ולהיפך. כך, מופנית תשומת ליבם לאפשרויות שאולי לא נתנו עליהן את הדעת

ג. כמות/איכות: התפתחות בדפוסי העבירות עשויה להתבטא בשינויים בהיבטים כמותיים של העבירות - מספרן, תפוצתן, חדירתן לאוכלוסיות חדשות וכו'; או בהיבטים איכותיים של העבירות כגון שינויים ב"שיטות עבודה", באמצעי ביצוע, בתחכום וכיוצא בזה. שוב, ניסוח מפורש של אבחנה זו מחייב את המומחים לתת את הדעת לכל אחד מן ההיבטים בנפרד, ולבטא עמדתו לפי מיטב הערכתו.

ד. סוג העבירה: (רצח, אלימות, רכוש, מרמה, סמים וכו'): זהו לכאורה מיון מובן מאליו, ואמנם הופיע במרבית ניירות העבודה. יש נושאי תחזית שבהם האבחנה לפי סוג העבירה הינה כמעט מובנת מאליה, וישנם כאלו בהן מתייחסים לעבירות בכלל או למיונים גסים של עבירות. המיון שייקבע ישמש בסיס כך שכל חריגה ממנו תדרוש הנמקה עניינית.

ה. קבוצה חברתית G_1 (אפיון על ידי משתנים דמוגרפיים - גיל, הכנסה, אזור מגורים, דתיות וכו' - או משתנים אחרים): לעתים מתייחס המעריך המומחה לעבירות מסוימות תוך ציון הקבוצה החברתית המועדת, לדעתו, לביצוע עבירות אלו על פי הניתוח החברתי. במקרים אחרים אין המעריך מציין קבוצה כזו. האם זה משום שעל פי הניתוח החברתי שלו מועדות כל הקבוצות במידה שווה לביצוע העבירה? הסבת תשומת הלב לאפיונים של מבצעי העבירות תחייב את המומחה להתייחס לכך במידת יכולתו. ניתן להגדיר את הקבוצות באופן שיטתי אך לא רציתי כאן להכביד על משפט המיפוי הזה.

ו. מסגרת: העבירה הצפויה עשויה להתבצע במסגרת של סביבות חברתיות-פיזיות שונות - המשפחה, השכונה, העיר, המדינה או במסגרת פעילות בינלאומית. פרופ' ווזנר התייחס למיון זה בפירושו, אך כמדומני גם משתתפים אחרים.

מקור העבירה

בפרויקט הנוכחי יש ניסיון לעמוד על השפעתה של ההתפתחות החברתית על הפשיעה. פרופ' ווזנר הפנה את תשומת ליבנו לכך שחשוב לתת דין וחשבון מפורש על הקשר הסיבתי, או הנסיבתי, בין התפתחויות חברתיות, לבין דפוסי הפשיעה הצפויים. מקור העבירה מתייחס, אם כן, לתחומים של תופעות חברתיות בהם עלולים לצמוח תופעות שיעודדו שינויים בביצוע העבירות. במשפט המיפוי הנוכחי מיוצג מקור העבירה על ידי מספר מיונים כדלקמן.

ז. הרעה/שיפור: הפער הכוונה להרעה או שיפור ברווחה של החברה או חבריה (או בלשון טכנית, בתפקודי "איכות החיים" שלהם). מקור העבירות הצפויות עשוי להיות הרעה בהיבט מסוים של איכות החיים. אולי לא תתפלאו כי לעתים גם שיפור בהיבט מסוים של איכות החיים עלול לעודד פשיעה (למשל כאשר שיפור כזה מביא להפרה של שיווי משקל חברתי קיים).

ח. מרכיב תפקודי (f): במסגרת התאוריה המערכתית של איכות החיים קיימים מיונים של מרכיבים תפקודיים. מיונים אלו קיבלו תוקף במספר רב של מחקרים אמפיריים, והם באים לידי ביטוי בכל אחת מתחומי הפעילות האנושית.

ט. תת מערכת (אישיותית, פיזית, חברתית, תרבותית): מיון זה מבחין בין תחומים של פעילות אנושית אשר מרכיב תפקודי זה או אחר בהם, עשוי להשתנות ולהשפיע על רמת הפשיעה. המשמעות המדויקת של תחום החיים נגזרת מזיהוי המערכת בה מדובר.

י. המערכת: ניתן להתייחס בנפרד לאיכות חיי הפרט כולל כמובן קבוצות של פרטים באוכלוסיה הניצפית כאגרגט של פרטים, לבין "איכות החיים" של החברה הנתפסת כמכלול שלם. אלו הן שתי מערכות נבדלות וצריך להכיר בכך ולא לבלבל. וקיימת קצת אי בהירות גם אצל פרופ' ווזנר, אם מותר לי להעיר, בין מערכת הפרט ובין המערכת החברתית. טשטוש כזה עלול להביא לידי אי הבנה בתוך צוות המומחים, ולגרום לטעויות בניתוח החברתי ובהסקת המסקנות.

יא. קבוצה חברתית G_2 (אפיון על ידי נתונים דמוגרפיים ואחרים): השינוי הרלוונטי בהיבט מסוים של הרווחה (המרכיב איכות החיים) עשוי להתרחב בקבוצה זו או אחרת (או באוכלוסיה כולה). זאת יש לציין במפורש על ידי בחירת קבוצה G_2 המתאימה בכל מקרה ומקרה. שוב, מיון זה מחייב את המעריך המומחה לברר, קודם כל, אם בכוונתו להכללה גורפת או שהוא במשתמע מתכוון למעשה לקבוצה מסוימת, שאת תנאיה הוא בוחן.

שימו נא לב שמשפט המיפוי הנוכחי מאפשר ייחוס שינוי בעבירות המבוצעות על ידי חברי קבוצה מועדת, G_1 , בעקבות שינוי בתנאי החיים של קבוצה G_2 העשויה להיות אותה קבוצה ($G_1=G_2$) או קבוצה שונה.

משפט המיפוי הנוכחי כמובן איננו סופי ונרשם רק על סמך התרשמותי הראשונה מהדברים ששמעתי. אין ספק שניתן לשכללו בעקבות דיון נוסף. עצם הצגת המסגרת בצורה פורמלית כזו מזמינה שיפור ותיקון. יכול לבוא חבר צוות להציע הוספה של מושג למיון קיים; או להציע מיון חדש שלא מופיע כאן כגון מוטיבציה לפשע ודרכים למניעתו; וניתן גם לשקול שינויים במבנה משפט המיפוי. בסופו של דבר חשוב להגיע למסגרת שתהיה מקובלת על המשתתפים. ברצוני רק להדגיש כי אימוץ מסגרת מושגית מעין זו המוצגת במשפט המיפוי יבטיח שלא יוצר מצב שכל מומחה ידגיש תופעות והשלכות על פי נטיות ליבו החולפות.

כפי שאנו יודעים, בדינמיקה קבוצתית, יתכן שאחד המשתתפים הינו בעל סמכות וכושר ניסוח טוב והדבר משפיע על הקבוצה כולה להסכים אתו ולהפנות את הדיון לכיוון שהוא מצביע עליו מבחינת הגדרת הבעיות או פתרון. ואולם בהליכים מסוימים של איסוף חוות דעת לגבי סוגיות הנובעות ממסגרת מושגית מקיפה ומוסכמת, יכול גם מומחה המנוסח בצורה פחות סמכותית להביע דעותיו ולתרום תרומה לא פחות מעניינת.

רק כדי להמחיש ניתוח טענות באמצעות משפט המיפוי לקחתי דוגמא אקראית מעבודתו של פרופ' ווזנר. בסעיף 5.1 הוא טוען כי בעיות נפשיות של הפרט יתבטאו במתח שיגרום לעבירות אלימות בתוך המשפחה. הדרך הפורמלית לבטא רעיון זה באמצעות משפט המיפוי היא זו: (א) E (זאת אומרת, פרופ' ווזנר) צופה (ב) הרעה (ולא שיפור). לפי העניין נראה שהוא מתייחס לנושא של הרעה (ג) בכמות (ולא באיכות). כך אפשר לפרש את דבריו, אבל הוא לא פירש. אולי אפשר לשאול אותו אם הוא מתכוון לכמות או לאיכות. מההתרשמות שלי היה מדובר בכמות.

המשך משפט המיפוי: ביצוע עבירות מסוג של (ד) אלימות (ולא רכוש או "צוארון לבן" וכו') זה הוא אמר בפירוש, על ידי (ה) קבוצה לא מצוינת, זאת אומרת ש- G_1 זה כל חברי האוכלוסיה כי הוא לא התייחס לזה. אולי אם יישאל לגבי הקבוצה המועדת לעבירה כזו תהיה לו תשובה יותר ספציפית.

פרופ' ווזנר כותב בפירוש (ו) משפחה (ולא שכונה, או עיר, או מסגרת בינלאומית) הנובע (ז) (מהרעה (ולא שיפור) במרכיב תפקודי. הוא דיבר על בריאות הנפש. בריאות הנפש הינה מרכיב תפקודי (f) שאפשר לאתר אותו כאיזון נפשי. המדובר על איזון בתת-מערכת (ח) האישיותית (ולא הפיזית וכו') של (ט) הפרט (ולא של הציבור כגוף). הוא דיבר על אנשים אינדיווידואליים של אותה ($G_2=G_1$) קבוצה

חברתית. זאת אומר, בניגוד למצבים אחרים שבהם מה שקורה לקבוצה מסוימת יכול להשפיע על קבוצה אחרת. פה הוא מדבר על אותה קבוצה.

לסיכום, אני רוצה לומר שמשפט מיפוי כזה מספק מסגרת מושגית אחידה ופורמלית ובכך הוא מאפשר רישום מסודר של תצפיות, של חוות דעת שנאספות ממומחים וקומפילציה שלהם. משפט מיפוי כזה תורם לפוריות הדיון, משפר את התקשורת בין העוסקים בנושא. ובסופו של דבר הוא תורם להצטברות ולגיבוש של הידע הקיים.

מתחים ושסעים קבוצתיים בחברה הישראלית

פרופ' ליימן-וילציג

ראשית עלי להעיר כי בניגוד לכל המתדיינים האחרים היום, טווח החיזוי שלי אינו הטווח המידי אלא ההיפך, טווח של עד עשרים ואפילו עשרים וחמש שנה. כמו כן עלולה להיות חפיפה וסתירה עם דבריו של פרופ' וזנר.

הנחות יסוד: (1) המטרה שלנו אינה לחזות את העתיד, אלא לקבוע מה עלול לקרות כדי שנוכל להיערך לקראתו. (2) אי אפשר לבדוד גורמים שונים בתחומים ספציפיים אלה מאלה, ועל כן אנקוט בגישה בין-תחומית. (3) עיקר עבודתי נכתבה לפני הסכמי אוסלו, והדגישה את הרציפות, דהיינו המשך סכסוך ישראל ערב, ולא התייחסה בפירוט לאפשרות של שלום. אולם חלק מן הדברים שנכתבו רלוונטי גם בעת שלום. (4) החברה הישראלית מפגרת בעשר עד עשרים שנה לעומת רוב המדינות המערביות. כך היה בעבר, וכך יהיה בעתיד במידה מסוימת, אם כי הפער הולך ומצטמצם. מה שקורה בחו"ל בימים אלה (בהסתייגויות מסוימות) יתרחש אצלנו תוך חמש עד עשר שנים. עם זאת, ישנו לפחות גורם אחד בחברה הישראלית, אשר עשוי למתן מגמות שליליות אלה או חלקן, והוא המורשת והתרבות היהודית. השפעתה איננה מוחשית, אך היא מעצבת את התנהגותנו החברתית והאישית. התרבות היהודית מהווה, לדעתי, גורם חיובי וממתן.

ראשית, אפרוס את המאפיינים של החברה הבתר-תעשייתית, אשר לקראתה אנו צועדים כיום: א) כלכלת שוק; ב) השכלה גבוהה; ג) הפרט מעל החברה; ד) גמישות וניידות הולכת וגוברת בכל המערכות. ה) מהפיכת התקשורת. ו) שינוי במעמד האישה ובמעמדם של במיעוטים אחרים.

א) כלכלת שוק - לא ארחיב בנושא זה אך אציין כי קיים צורך לייצב את המשק ולהתחרות בשוק הבינלאומי, חרף אי יעילותן של חברות ממשלתיות בארץ בעבר.

ב) השכלה גבוהה - במערכת הבחירות של 1992, לראשונה בתולדות הפוליטיקה הישראלית, תפס נושא החינוך מקום מרכזי. אין זה מקרה שהמפלגות אשר הדגישו את נושא החינוך במהלך מירוץ הבחירות והתעמולה - קיבלו מספר מנדטים רב יותר. גוברת הנטיה למצויינות, ייחודיות וחופש בחירה במערכת החינוך, ובכלל ניכרת נסיגה מהגישה הממלכתית הכפויה. אכן התרבות היהודית הדגישה מאז ומתמיד את החינוך הסגולתי, ו"האמא היהודיה" אינה מוכנה להתפשר בשום פנים ואופן על החינוך של הילדים. תוך חמש עד עשר שנים יקומו בתי ספר פרטיים גם ברמה התיכונית, ואולי מאוחר יותר גם ברמה היסודית. אנו עדים כבר היום לניצני השכלה גבוהה פרטית, אשר מתחילים לקרום עור וגידים.

ג) אינדיבידואליזם, הפרט מעל החברה - השפעות אידיאולוגיות מחו"ל (מהפיכת רייגן ותאצ'ר) יחד עם עשר שנות ממשלת הליכוד אשר החדירה אידיאולוגיה הדוגלת בחופש, משק פרטי, ירידת כוחה של ההסתדרות. במקביל חל שינוי בסגנון מפלגת העבודה, אשר מדיניותה הולכת ומתקרבת לכלכלה ומדיניות חברתית מתונה וחופשית, ומתרחקת מהשקפה סוציאליסטית. תופעות נוספות -

עליית קבוצות לחץ בארץ עם אינטרסים סקטורליים, דגש הולך וגדל על עיגון זכויות האזרח (האינדיבידואליזם לעומת החברה), חוזים אישיים במישור הכלכלי.

ד) גמישות וניידות הולכת וגוברת בכל המערכות - העובד הישראלי יעבוד במספר לא מבוטל של מקומות בעתיד והעבודה תהיה מגוונת יותר. מספרם של בעלי תואר אקדמי ילך ויגדל, עם תפיסת עולם כלכלית שונה לגבי מקום העבודה. הם מעוניינים יותר באתגר במקצוע ובעבודה מעניינת, ואינם מהססים לעבור ממקום עבודה אחד לשני, אם וכאשר הפיתוי יוצר. גם כאזרח וגם כלקוח מחוץ למערכת, יש לנו ציפיות הולכות וגדלות לגבי איכות השירותים. לחץ זה מדרבן את המערכות להגמשה ולשיפור השירות.

ה) תקשורת - בעקבות המהפיכה התקשורתית תתפתח מגמת המקומיזציה, לא רק במקומונים, ועיתונים שבועיים, אלא גם בתכניות מקומיות בטלוויזיה בכבלים, תחנות רדיו אזוריות אשר יתחילו לפעול בעוד כשנה, ומדובר בשלב ראשון ב-17 תחנות רדיו אזוריות. תופעות אלה מחזקות את הנטיה התרבותית ללוקאליות ולסקטוריות ולאנטי ממלכתיות. המהפיכה התקשורתית ממומנת על ידי הפרסומת, ועובדה זו מחזקת את המתירנות בחברה הישראלית. הבעיות תתעוררנה כאשר רבדים חברתיים חלשים, ללא אמצעים כספיים וככלכליים למימוש רמת החיים המוצגת בתקשורת, יחוו קיפוח יחסי, תסכול וכו'. מהפיכת התקשורת תביא לתחרות הולכת וגוברת ולסנסציוניות יתרה. כך נוצר רושם של חברה בעלת רמת פשיעה גבוהה ומבחינת הציבור והמשטרה הדימוי אינו נופל בחשיבותו מהמציאות, בכל הקשור ללחץ ציבורי על השלטונות לפעול בהתאם. השפעתה של התקשורת על משטרת ישראל מהווה חרב פיפיות; מחד היא יוצרת אוירה של עוינות כלפי המשטרה, עקב לחץ על המשטרה לפעולה מיידית ותחושה של אזלת יד. מאידך, גובר הלחץ החברתי על השלטונות לחזק את ידיה של המשטרה מבחינה תקציבית ומשפטית.

ו) זכויות האזרח - המתירנות והנטיה להגשמה עצמית יגיעו גם לישראל. אינני צופה שהתנועה לשחרור האישה תגיע למימדים מערביים, שכן התרבות היהודית והתרבות המזרח-תיכונית ממתנות את הגילויים הקיצוניים של תנועות אלה. המהפיכה תתבצע מסיבות בנליות מאוד. בחברה מתירנית חומרנית תתקשה המשפחה הישראלית להסתפק במועט ועובדה זו מדרבנת את האישה לצאת לעבודה ומגדילה את מספרן של הנשים הקרייריסטיות. גם מיעוטים אחרים יתחילו ללחוץ על המערכת לקבל את המגיע להם - הומוסקסואלים, מוסלמים, דרוזים, נוצרים וכו'. כך יוצר לחץ על השלטונות ועל המערכת הפוליטית, ואפילו תופעות כמו התבטאויות אלימות או תסיסה חברתית אשר דורשים את תשומת לבה של המשטרה.

מתחים ושסעים חזויים בחברה הישראלית בעתיד.

1. מלחמת מעמדות בין המשכילים לבין נטולי ההשכלה - בישראל של תחילת המאה ה-21 ניתן לצפות לאבטלה "נורמלית" של כ-10%, יחד עם צמיחה ואף שגשוג כלכלי. תופעה זו מוכרת כיום ברוב המדינות המתועשות והמפותחות בעולם. הפער בין שגשוג כלכלי מחד, ואבטלה גדולה או גבוהה יחסית מאידך, יגביר את תחושת התסכול בקרב המובטלים והעניים, ותופעות לוואי כמו סמים ואלכוהוליזם בשכונות מסוימות, תסיסה חברתית, ורמת פשיעה גבוהה יחסית, אם כי נקודתית-גיאוגרפית. אינני צופה שמדיניות הרווחה של ממשלת ישראל, בכל הרכב פוליטי שהוא,

תגיע למימדים משפילים ונמוכים, כפי שמקובל בארצות הברית. אין לצפות להורדה לרמה תת-מינימלית של רשת הסעד והרווחה, הודות לשרידי הסוציאליזם הישראלי ולתרבות היהודית הישראלית. על כל פנים צפויות בעיות קשות בכיסים של נחשלות כלכלית, עקב מצב כלכלי משופר של רוב האוכלוסייה.

2. נשים בעליה, המשפחה בירידה - דברי סותרים את דברי קודמי אשר דיברו על חיזוי של חמש שנים, ואני מדבר על יותר מ-10, 15, 20 שנה. לדעתי, נושא הפמיניזם, שחרור האישה, ונשים קרייריסטיות עובדות וכו', הוא דבר חיובי מבחינה ערכית. אך יש לכך השלכות חברתיות פוטנציאליות קשות ושליליות. ככל שעולה שיעור הנשים העובדות, בעיקר נשות קריירה השוהות שעות ארוכות מחוץ לבית, עולה אחוז הגירושין. לא אתיחס לילדים החוזרים הביתה ללא דואג ומטפל, שכן אני מניח שבטווח הקרוב לא מדובר בבעיה רחבת היקף בישראל הודות למשפחה מורחבת, שכנים וסידורים מתאימים אחרים. אולם הקשר בין נשים עובדות לבין הגירושין הוא ברור למדי. ככל שמצבה הכלכלי של האישה איתן יותר, כך היא משוחררת יותר, והיא יכולה לקבל החלטות לגבי היחסים בינה לבין בעלה, לא רק על סמך שיקולים כלכליים, אלא מתוך שיקולים אישיים עצמאיים. הסובל העיקרי מהגירושין הוא כמובן הילד. אמנם גם האישה נפגעת מבחינה כלכלית כי הילדים נמצאים אצלה, והיא יותר מוגבלת, על אף דמי מזונות וכו'. הגבר יוצא יותר נשכר, שכן הוא יתחתן שוב תוך מספר שנים, ואילו האישה מתקשה בדרך כלל להתחתן שנית, במיוחד אם יש לה ילדים קטנים. תופעת לוואי נוספת של נשים עובדות הינה ירידת מעמדו של הבעל, ועובדה זו עשויה להסביר במידה מסוימת את תופעת הנשים המוכות. התרבות היהודית, ומידה מסוימת גם התרבות המזרח-תיכונית, הן תרבויות עם גישה מרכזית פטריאכלית - אבהית, כלומר הבעל הוא הקובע בביתו. ככל שגדלה עצמאותה של האישה מבחינת השכלה וכח כלכלי, חל פחות במעמדו של הבעל - לדעתו. זהו אחד הגורמים בהתנגשות הפנימית בתוך המשפחה, בקרב בעלים ללא השכלה גבוהה. אינני טוען שאין בעלים מכים בקרב בעלי השכלה גבוהה, אך זו עשויה להיות אחת הסיבות לנשים מוכות בקרב בעלי השכלה נמוכה יחסית.

3. חילוניים מול חרדים - אין חיכוך אידיאולוגי-מעשי גדול בין דתיים לבין חילוניים בכל הקשור למדיניות ציבורית. החיכוך המרכזי הוא בין חרדים לבין חילוניים. אינני צופה שסע בעתיד בין הדתיים הציוניים בעלי כיפות סרוגות, לבין החילוניים, למעט בנושא של שלום, בטחון ושטחים. הקרע המרכזי מצוי בין החרדים לבין החברה החילונית, ובתוך החברה החילונית ניתן לכלול את הדתיים הציוניים עם מנטליות הניזונה מהחברה החילונית. אינני צופה מלחמת אזרחים של ממש בין המיגור החרדי לבין שאר המיגורים היהודיים בארץ, ואולי הסיבה לכך נעוצה בתרבות היהודית.

4. הרוב המכריע של הישראלים הפנימו את הכלל שיכל ישראל ערבים זה לזה. זהו קו אדום לרמת החיכוך. הסטטיסטיקה מעידה שאנו מצויים קרוב לתחתית הסולם בקרב המדינות המתועשות המתקדמות מבחינת האלימות הפיזית בין אדם לרעהו, ועובדה זו תמשיך להיות תקפה גם בנושא החיכוך בין החרדים לבין החילוניים. במגזר החרדי שוררת כיום מצוקה כלכלית קשה, אשר תתגבר בעתיד מן הסיבות הבאות: המגזר החרדי אינו יכול להתיר לבניו ולבנותיו לימודים אקדמיים עקב הערכים החילוניים השולטים בהם. על כן הפער ההשכלתי בין המגזר החרדי לבין המגזר האחר ילך ויעמיק, וככל שהחברה תדרוש יותר השכלה כתנאי לתעסוקה, ילך ויקטן כוח הקניה וכוח הפרנסה

של החרדים, יחסית לשאר הציבור היהודי. מדיניות המגזר החרדי השולח את הגברים ללמוד בישיבות, ואת נשותיהם לעבודה חושפת דוקא את הנשים לחילון ולהשפעותיה של החברה הישראלית, ועובדה זו עלולה לגרום לחיכוכים מסוימים בתוך המשפחה החרדית. ייתכן שבתוך המגזר החרדי קיימת בעיה קשה יותר של נשים מוכות מאשר בחברה החילונית. החברה הישראלית בכללותה היא חילונית ומודרנית, ואסור לחילוניים ולדתיים המהווים חלק מהחברה החילונית, לזלזל בכוח הפיתוי של חברה זו בפני החרדים. הדיווחים האחרונים ממגזר זה, כולל הצווים והאיסורים למיניהם של הרבנים במגזר החרדי, מעידים על מצוקתם וחששותיהם מהשפעתה של החברה החילונית. אמצעי התקשורת מקשים על התבצרותו של המגזר החרדי. התקשורת החילונית חותרת ערכית-אידיאולוגית מתחת לחברה החרדית, ולכן קיימת בקרבה מצוקה קשה מבחינה כלכלית, ערכית-חברתית ופנימית. הסתגרותם של החרדים בשכונותיהם מקשה על משטרת ישראל להתמודד עם בעיות חברתיות, פשע וכו' בתוך מגזר זה. השוטרים מהססים להתעמת איתם עקב העוינות של המגזר החרדי כלפי המשטרה, המייצגת את המדינה היהודית החילונית. הגורם אשר ימתן תופעה זו במידה מסוימת הוא הקמתה של ש"ס, אשר עומדת כגשר בין המגזר החרדי לבין העולם הציוני. הם יותר מתונים מבחינה הלכתית ומבחינה אידיאולוגית-פוליטית, מוכנים להיות חלק מהמערכת המדינית, ולקבל על עצמם תיקים בממשלה. יתכן שהזרמת הכסף דרך ש"ס תקל במקצת את המצוקה, לפחות במגזר החרדי הלא-אשכנזי.

5. העדתיות (עדות המזרח ואשכנזים) - ברמת המקרו אין בעיה כיום בתחום העדתיות וגם בעתיד לא צפויה בעיה כזו. שנת 1981 היתה בעצם קו פרשת המים. התרבות המזרחית נכנסת לתברה הישראלית - מוסיקה מזרחית, אוכל מזרחי, פוליטיקאים ממוצא מזרחי. לא נבחר עדיין ראש ממשלה מזרחי, אך היו רמטכ"ל ונשיא מדינה מעדות המזרח וצפוי המשך בכיוון זה. אחוז הסטודנטים בני עדות המזרח באוניברסיטאות הולך וגדל, אמנם בקצב איטי מדי, אבל ניכרת מגמת עליה מסוימת. הגענו ל-25% נישואי תערובת - מתצית ההתפלגות הנורמלית של נישואים כאלה. הילדים של נישואי תערובת אלה אינם אשכנזים או מזרחים, והם נולדים ללא הסטיגמה האישית על עדה כלשהי. בטווח הנראה לעין עתידה הבעיה העדתית לדעוך לחלוטין. אולם במישור המיקרו, הבעיה אכן קיימת, והיא עשויה להחריף בעקבות פתרון הבעיה במקרו. עדיין ישנן שכונות של עדות המזרח, וככל שהמצב הולך ומשתפר אצל קרוביהם ושכניהם לשעבר, גוברות תחושות של קיפוח יחסי. החפיפה בין עדתיות אתנית, מעמדיות ושכונתיות מהווה חומר נפץ חברתי, ויש להתייחס לכך מבחינת מדיניות הרווחה ומבחינת המשטרה.

6. היחסים בין יהודים לערבים - הדברים שנאמרו במהלך יום העיון משקפים גם את דעתי - לא נעשה די להקטנת הפער בין המגזר היהודי לבין המגזר הערבי. בהקשר זה ברצוני להתייחס למרד ה-"petite bourgeoisie". בעוד 15-20 שנה, עלולה להיות בעיה כזאת במיוחד בערים המעורבות של ערבים ויהודים כמו לוד, רמלה, חיפה וכו', בשכונות מצוקה, או שכונות אשר מעמדן עלה במקצת. אם וכאשר יתחילו התושבים הערבים לעלות על היהודים בסטטוס כלכלי, עלולות להיות התפרצויות של זעם, תסכול ונקם נגדם.

7. תהליך השלום - אציין בקצרה מספר השלכות שליליות. כלכלה אשר צומחת מהר מדי, עלולה להרחיב את הפערים בין המעמדות. אם ייכון השלום, אני צופה שבעשר השנים הבאות ישררו שגשוג ופריחה כלכלית ויש להתייחס לבעיות שיווצרו בקרב אלה שיישאר מאחור. כמו כן, איום חיצוני

מלכד מבפנים את אזרחי המדינה. בהיעדר האיום עלולים להחרף המתחים והשסעים הפנימיים שמנינו לעיל. השגשוג הכלכלי עשוי להביא לשינוי רדיקלי בקרב המערכות ומגורים ספציפיים וסקטורים מסוימים, וכך ייתכנו שינויים מהותיים במישור הפוליטי. הערבים קרובים לתפיסת עולמו של השמאל, ועליית כוחם פוגעת בכוח המיקוח של המפלגות החרדיות. אני חרד במקצת לאיזון העדין של הסטטוס-קוו עם ממשלה ללא מפלגה דתית כלשהי. לא ארחיב כאן לגבי המתנחלים. אינני מסכים עם עמיתי אהוד שפרינצק לגבי סכנת התלקחות והתנגשות אלימה קשה בין המתנחלים לבין צה"ל, שלטונות האכיפה, המשטרה וכו'. במישור הבינלאומי - עד כה חיינו במדינה המהווה מעין בועה, שגבולותיה סגורים הרמטית. לאחר שלום, ייפתחו הגבולות. ומשטרת ישראל חייבת להיות ערוכה לבעיות של גבולות פתוחים, סמים, הברחות ובעיות של מכס במימדים שלא ידענו כמותם בעבר, וכן כוח עבודה זר, אשר נכנס במחתרת למדינת ישראל. פתיחת הגבולות תחפוך את ישראל למוקד משיכה לעבודה זולה והדבר יגרום לאבטלה בקרב האוכלוסיה היהודית חסרת ההשכלה. לסיכום, כולנו בעד שלום אך אליה וקוץ בה. עלינו להיערך לקראת הבעיות הצפויות בבוא השלום.

שאלות

דרי' מנחם הורוביץ: אנו נמצאים בשלב של חקיקה הולכת וגוברת אשר תקשה על אכיפת החוק. אנו עלולים להגיע להתפוצצות של חקיקה, אשר עשויה להביא לשתי אלטרנטיבות: אכיפה סלקטיבית או העברת האכיפה של החקיקה לגופים אחרים. ניתן להפריט מוסדות ענישה (זוהי תופעה ידועה בעולם), להעביר סמכויות לגבי אכיפת חוקים אולי לגופים וולונטריים. לגבי נושא הנשים אוסיף, כי עם האמנציפציה של האישה ילך ויגדל חלקה בפשיעה. לגבי הסמים, אני צופה התפתחות הפוכה מן התחזית שתוארה כאן. אכיפת החוק בנושא הסמים נכשלה, ולמעשה היא מעודדת את התופעה. בעולם המערבי ישנם ניצני חשיבה על דלגליזציה. בבריטניה מנסים מפקדי משטרה לשנות את המדיניות, שכן המדיניות הנוכחית פשטה את הרגל. בעית הסמים איננה בעיה של אכיפת החוק אלא בעיה חברתית-בריאורית, עם סממנים של אכיפת החוק. אני צופה ניסיון לנתק את הפשיעה מנושא הסמים, על ידי חינוך, מניעה וכו'.

דרי' הרשקוביץ: לדעתי יש לדבר גם על מניעה ולא רק על אכיפה. בעיית הסמים היא אחת הדוגמאות הטובות לכך - יש למנוע כניסתם של אנשים נוספים למעגל הסמים. כדאי להפנות את תשומת לבנו למגמת הירידה, או היציאה של המערכת הממשלתית מהקצאות לשירותים חברתיים שונים לרשויות מקומיות ואחרות. הנטל על הרשויות המקומיות הולך וגדל. כאשר נטל זה עומד בתחרות עם דברים אחרים שהמערכת רוצה לתת, שירותי תרבות, או שירותים מוניציפליים אחרים, נמצא ששירותי הרוחה נפגעים. לכן גדל מספרם של הנכנסים למעגל של מצוקות, וחלה עליה במספרן של משפחות מתחת לקו העוני.

כ ל כ ל ה

הרקע הכלכלי להערכת צורכי אכיפת החוק בישראל בתחילת
המאה הבאה

פרופ' יקיר פלסנר

הפקולטה לחקלאות, האוניברסיטה העברית

1993

בסיס התרחישים

התרחיש שלהלן מבוסס על מודל כלכלי המופעל מדי שנה ביחידת היועץ הכלכלי של מערכת הביטחון, ומשמש להערכת משקלה הכלכלי של מערכת הביטחון במשק והשפעותיה עליו. זהו מודל קינסיאני טהור, במובן שהוא עוסק רק בצד הריאלי של הכלכלה. אין הוא מוזן בנתונים נומינליים כלשהם ולכן אין לו מה לומר על המערכת המוניטרית והפיננסית ועל המחירים. דרגת הפירוט של הסקטורים במודל היא זו המקובלת בחשבונאות הלאומית, עם פירוט יתר בתחום הביטחון.

הנתונים

כמו בכל מודל מעין זה, חלק גדול מן הנתונים מוזן באופן חיצוני למודל ולא נקבע בתוכו. כך הדבר במודל האמור לגבי כל השימושים הסופיים פרט לצריכה הפרטית, הנקבעת במודל (כלומר, הצריכה הציבורית, ההשקעות והייצוא נקבעים מחוץ למודל). כמו כן נקבעת באופן חיצוני רמת החוב הממשלתי לחו"ל וקבועי מדיניות שונים כמו שיעורי המיסוי למיניהם והיקף תשלומי ההעברה לנפש והתמיכות בייצור המקומי ובייצוא. כמו כן מוזן המודל בנתוני אוכלוסייה ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה. מלבד הצריכה הפרטית, נקבעים במסגרת המודל הייבוא (ולכן גם התוצר המקומי), החוב החיצוני של הסקטור הפרטי והתעסוקה. התרחיש המשמש כאן מבוסס על הפעלת המודל כאשר שנת המוצא היא 1993.

ההנחות

המודל הופעל על שלוש מערכות של הנחות:

1. הנחות היועץ הכלכלי למערכת הביטחון.
2. הנחות הרשות לתכנון כלכלי במשרד הכלכלה והתכנון.
3. הנחות האוצר כפי שמשקפות בדיווחים בעיתונות. הן יכוונו כאן 'החלופה האופטימית'.
4. ההנחות של יועץ הכלכלי לממשלה הן הפסימיות משלוש המערכות.

5. לוח 1: הנחות כמותיות, אחוזים לשנה, ממוצע 1994-1998

הסעיף	יועב"ל	רשות לתכנון	אופטימית
אוכלוסייה	2.3	2.6	2.6
כוח העבודה האזרחי	2.3	3.0	3.0
ייצוא	5.1	7.1	8.0
השקעה גלמית מקומית	7.1	6.3	9.0
השקעה בדיור	1.0	5.0	5.0
צריכה ציבורית אזרחית	6.0	6.2	6.0
פריזון כולל	1.0	2.5	2.0

6. הצריכה הביטחונית, בכל החלופות, תתפתח על-פי התכנית הרב-שנתית של צה"ל.

7. פרופיל התפתחות האוכלוסייה הוא מרכזי ליצירת הערכות באשר לאופי חברתי של ישראל לקראת המאה הבאה. באין עלייה, קצב גידול האוכלוסייה בישראל הוא בשיעור של עד 2.2 אחוזים לשנה. מאז החלה העלייה מבריה"מ בשנת 1989 גדל הקצב ל-4.3 אחוזים לשנה בממוצע בין השנים 1989-1992, כאשר הגידול הרב ביותר, 6.1 אחוזים, חל בשנת 1991 (באוכלוסייה השנתית הממוצעת). מאז חלה שוב ירידה בשיעור הגידול, וברור שלמתרחש בשטחי בריה"מ לשעבר תהיה השפעה ניכרת על ההתפתחות. בחלופת היועץ הכלכלי הונח קצב עלייה מתון - 55 עד 65 אלף עולים בשנה נטו. חלופות הרשות לתכנון והאופטימית בדבר התפתחות האוכלוסייה מבוססות על ההנחה כי העלייה תימשך בקצב של 80,000 לשנה.

8. ההעברות לישראל מחו"ל יהיו בשיעור של 5.8 מיליארד דולר לשנה. זהו סכום נמוך מזה שהועבר בשנת 1993. הירידה נובעת מסיומן של העברות מיוחדות, בעיקר מענק ממשלת גרמניה.

9. מערך המיסוי יישאר כפי שהוא כיום.

10. השוני בהנחות מקורו בפירוש ההתפתחויות במשק בעשור החולף. עיקרי האבחון המונח ביסוד הנחות היועץ הכלכלי הם אלה:

א. בשנים הראשונות לאחר 1985 עבר המשק שינוי מבני שעיקרו התייעלות רבה. בכך מוסברת העלייה הרצופה בפריזון העבודה בשנים הללו.

ב. החל בשנת 1989 גדל היצע העבודה במידה ניכרת בשל העלייה מבריה"מ. נוצר לחץ שמנע את עליית השכר ואפשר למשק לקלוט עובדים רבים ולהקטין את עתירות ההון.

ג. שני התהליכים הללו מיצו עצמם פחות או יותר. המשך הצמיחה מותנה, לכן, בהמשך הרפורמות במשק ובחיסול האינפלציה. הפסימיות היחסית של הנחות היועץ הכלכלי נובעת מחטלת ספק בנחישות הממשלה ללכת בשני הערוצים הללו.

ד. הנחות בדבר הגידול בייצוא ראויות לתשומת לב מיוחדת. שני התרחישים החלופיים לתרחיש היועץ הכלכלי מניחים קצב מהיר יותר של התרחבות הייצוא. למעשה, ניתן לומר כי הם צופים צמיחה מוטת-ייצוא. הנחות היועץ הכלכלי זהירות יותר, והן מסתמכות חלקית על לוח 2. המדינות שנבחרו להשוואה קרובות לישראל מבחינת התפתחותן הכלכלית או מבחינת גודלן.

לוח 2: משקלים בתל"ג, 1992, אחוזים

המדינה	צריכה כוללת	ייצוא
קוריאה	65.3	30.2
סינגפור	52.0	-
צ'ילה	77.9	32.4
שוודיה	84.6	28.8
שוויץ	70.2	34.6
בלגיה	78.3	69.6
הולנד	74.9	52.4
דנמרק	80.3	38.6
ישראל*	88.0	31.8
ישראל**	85.3	-

* לא כולל ייבוא ביטחוני ישיר.

** משקל הצריכה כולל ייבוא ביטחוני ישיר מכלל התל"ג והעברות חד-צדדיות מחו"ל.

מלוח 2 עולה כי רק ב-3 המדינות החברות באיחוד האירופי יש לייצוא משקל גדול באופן בולט מזה של ישראל. מכאן שצמיחה מוטת ייצוא - מה שיגדיל את משקל הייצוא בתל"ג - איננה עניין של מה בכך.

התוצאות וניתוחן

לוח 3: שיעורי שינוי 1994-1998, ממוצעים שנתיים

הסעיף	יועכ"ל	רשות לתכנון	אופטימית
התמ"ג	4.8	5.7	7.0
התמ"ג לנפש	2.4	3.0	4.3
התמ"ג העסקי	5.1	6.1	8.0
הייבוא	5.1	5.5	6.4
סך המקורות	4.8	5.6	6.8
צריכה פרטית	4.2	4.9	6.0
צריכה פרטית לנפש	1.9	2.2	3.3
מועסקים	2.8	2.6	4.0
מועסקים בסקטור העסקי	3.0	2.6	4.6

לוח 4: חשבונות חיצוניים, מיליארדי דולרים

הסעיף		יועכ"ל		רשות לתכנון		אופטימית	
		1998	1994	1998	1994	1998	1994
סך הייבוא		38.5	30.2	39.2	30.6	40.8	30.6
גירעון סחורות ושירותים		10.4	7.0	8.2	7.1	8.2	7.1
גירעון החשבון השוטף		4.6	1.2	2.4	1.3	2.4	1.3
החוב החיצון ברוטו		47.9	35.1	43.3	35.6	43.8	35.6

לוח 5: משקל בתמ"ג, אחוזים

אופטימית		רשות לתכנון		יועכ"ל		הסעיף
1998	1994	1998	1994	1998	1994	
6.4	7.7	6.8	7.7	7.1	7.9	צריכה ביטחונית מקומית
35.7	33.2	36.1	33.3	34.30	33.5	ייצוא
48.0	46.5	49.0	46.5	49.8	46.7	ייבוא
26.6	24.0	24.7	24.1	26.7	23.2	השקעות
57.3	59.5	58.0	59.5	58.2	59.7	צריכה פרטית

לוח 6: שיעור האבטלה, אחוזים מכוח העבודה

1998	1997	1996	1995	1994	החלופה
6.9	7.7	8.2	9.0	8.6	יועכ"ל
11.0	10.4	9.4	8.3	7.2	רשות לתכנון כלכלי
4.6	4.3	3.7	2.8	6.9	אופטימית

11. עיקר ההבדל בתוצאות נובע מהשוני בהנחות ביחס לייצוא. מכאן - הירידה הרבה יותר במשקל הצריכה הפרטית בתמ"ג והגידול המתון יותר בגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים בחלופות האחרות.

12. עיקר השוני בשיעורי האבטלה נובע מן השוני בהנחות בדבר שינויים בפריון הכולל. ככל שזה גדל מהר יותר, יש צורך בפחות עובדים לייצור תפוקה נתונה, ולכן שיעור האבטלה גבוה יותר. בחלופה האופטימית האבטלה בכל זאת נמוכה יותר מפני שהצמיחה מהירה יותר, מה שמקזז את קצב הגידול הגבוה יותר של הפריון.

13. בכל החלופות צפויה להתפתח בעיה בתחום מאזן התשלומים. גירעון של 4.6 מיליארד דולר בחשבון השוטף בוודאי שאיננו בר-קיום. אבל גם גירעון של 2.4 מיליארד דולר בחשבון השוטף איננו עניין שולי. לפיכך, כל החלופות מובילות בסופו של דבר לסתירה פנימית במידה זו או אחרת.

14. הסתירה הפנימית הצפויה נובעת ממשקלה הרב של הצריכה, פרטית וציבורית, בתוצר. מהשוואת הנתונים בלוח 2 עולה כי באף לא אחת מן המדינות שנתוניהן מופיעים בלוח גדול משקל הצריכה בתל"ג מזה של ישראל. קביעה זו נותרת בעינה אפילו אם מוסיפים לתל"ג של ישראל את ההעברות החד-צדדיות מחו"ל.

השלכות ביחס לאכיפת החוק

כאדם שאין לו שום ניסיון מקצועי בתחום החוק והשיטור, הייתי מסיק מן הנאמר לעיל את המסקנות הבאות:

15. שיעור האבטלה הגבוה יחסית, במיוחד בחלופת הרשות לתכנון כלכלי, ימשיך לספק כר נוח להתפתחות פשע.

16. מאחר שרמת החיים תעלה, ושכבת העשירים תתעבה, יש לצפות להתגברות הפשע בתחום השוד. פושעים יהיו נכונים גם לקחת סיכונים גדלים והולכים בתחום זה, מפני שהפרס לשוד מוצלח יהיה גדול יותר.

17. בעיית אכיפת החוק בדרכים תחמיר ותלך, אלא אם כן יוקצו משאבים רבים בתחום זה.

18. עבירות צווארון לבן יחמירו, מאותה סיבה שהשוד יגדל. ככל שהמשק יהיה עשיר יותר, יגדל הפיתוי לעבירות מסוג זה.

19. אופי המשטרה

א. לכלכלן המאמין בהנחות היסוד של התחום בו הוא עוסק אין ברירה אלא לקבוע כי צפוי שמשטרה מהסוג המוכר ברוב המקומות בעולם וגם בישראל לא תמלא את תפקידה על הצד הטוב ביותר, מהטעם הפשוט שאין לה תמריצים מספיקים לביצוע מה שנדרש ממנה. במערב, ובמיוחד בארה"ב, כבר קיימות משום כך התארגנויות שכונתיות להקמת משטרות 'פרטיות' בקנה מידה גדל והולך. גם משטרה שכונתית איננה משטרה פרטית במלוא מובן המילה; אבל קל הרבה יותר לנטר את יעילות פעולתה של משטרה שכונתית בגלל גודלה המוגבל, וגם קל יותר לתגמל את השוטרים בהתאם לביצועיהם. תגמול כזה יכול להיות, לדוגמה, פרמיה על הצלחה בהורדת שיעור הפשע. וכשמדובר בשכונה, אין חשש שהירידה בשיעור הפשע תהיה תוצאה של ירידה בדיווח על פשעים ולא ירידה בפשעים עצמם. גם

בישראל יש כבר ארגוני שיטור פרטיים, אם כי אין הם פעילים בהיקף של משטרות פרטיות בארה"ב, מפני שהמגבלות החוקיות לכך בישראל חמורות יותר.

ב. כל המתבונן בנעשה בערים הגדולות בכל הנוגע לאכיפת חוקי התנועה בכלל ותקנות החנייה בפרט, יודע כי הנאמר לעיל איננו בעלמא. לא קשה לראות כלי רכב עומדים במקומות האסורים בעצירה ומשבשים את התנועה באופן חמור, והשוטרים העוברים שם אינם עושים דבר. ייתכן שיש כאן גם רכיב תרבותי, אבל אין ספק שהיעדר התמריציות ממלא תפקיד חשוב.

ג. עם עליית רמת החיים, יחמירו וילכו השיבושים בתחום זה. כיום יש בישראל כמיליון כלי רכב פרטיים. כשיהיו 2 מיליון, תהיה חומרת הבעיה הרבה יותר מכפולה. ברור לחלוטין שההתמודדות עם הבעיה תצטרך לעמוד על רמה אחרת לגמרי מהרמה עליה היא עומדת כיום, ולא רק בתחום השיטור.

20. כדי שהמשטרה - משטרה כלשהי - תוכל לבצע את תפקידה, יהיה צורך במהפכה בתחום המינוע של תושבי ישראל. מדובר בארץ קטנה שצפיפות האוכלוסייה בה גבוהה באופן יחסי, ועוד תגדל. בתנאים כאלה אי-אפשר לבסס את התחבורה על תפיסה המתאימה לאוכלוסייה מפוזרת מאוד, כגון זו של קליפורניה. אין כוונה לומר בזה שלא צריך לרכז משאבים בהרחבת רשת הכבישים בישראל. אבל עיקר המאמץ צריך להתרכז בפיתוח מערכות תחבורה ציבורית מסוג הרכבת והרכבת התחתית.

21. תחבורה ציבורית הנושאת את עצמה מבחינה כלכלית תוכל להתקיים רק אם המשתמשים ברכב פרטי ישלמו את מלוא העלות של שימוש זה. משמעות הדבר היא הטלת אגרות על שימוש בכבישים מהירים (כמובן, שלצורך זה חייב להיות עורק אלטרנטיבי לכל כביש שעליו מוטלת אגרה) וגביית דמי חנייה שישקפו את העלות האמיתית של הקצאת השטחים לחנייה. אין זה מקרה שבהונג-קונג אין לראות רכב חונה על דרך במקום כלשהו. החנייה בתחום מרכז העיר היא אך ורק בחניונים, והכבישים פתוחים לתנועה במלוא רוחבם.

22. כל ההסדרים הללו יהיו חסרי תועלת אם לא תהיה אכיפה קפדנית של החוק בתחום התחבורתי, ולפי המתחולל כרגע אין ישראל קרובה אפילו לאכיפה כזו. המעבר לתרבות של אכיפה איננו קל כלל ועיקר, משום שככל שגדל מספר בעלי הרכב כן גדל כוחם האלקטורלי, ולפיכך יידרש אומץ לב פוליטי רב יותר כדי לעשות את הדרוש.

23. לישראל של תחילת המאה הבאה לא תהיה ברירה אלא לצמוח לגובה בבנייה, הן למגורים הן לעסקים. התפתחות כזו תגדיל בהרבה את פוטנציאל הנזק של פעולות טרור מזה הקיים היום (ראה, לדוגמה, החבלה במגדלי התאומים בניו-יורק). הדבר מחייב היערכות מתאימה, אך יש לו השלכה שלילית גם על תפקוד המשטרה, שכבר כיום מוצאת מפלט נוח מאחורי ההתעסקות בפח"ע על חשבון אכיפת החוק והסדר. לפיכך, יש מקום לבדוק את ההיבט החוקי של העברת

הטיפול בטרור מן המשטרה לידי גוף צבאי שיינתנו לו סמכויות מתאימות. לחילופין, יהיה צורך בהרחבת המשטרה במידה ניכרת, תוך הקמת אגף נפרד שיעסוק בטרור.

24. עם עליית רמת החיים יהיה הכרח לשפר באופן משמעותי את שכר השוטרים. אחרת, קיימת סכנה של שחיתות במשטרה, שכן מי שיש לו עניין בכך יוכל להציע שוחד בסכומים גדולים יותר, וככל שיגדל הפער בין סכום השוחד לבין השכר, כך יגדל הפתוי.

25. עליית רמת החיים, בצירוף התקדמות בפתחותה הפיננסית של ישראל כלפי חוץ, תגדיל את ההזדמנויות להלבנת כספים בחו"ל. המשטרה תצטרך להיערך להתפתחות כזו מבחינה מקצועית.

מ י ע ו ט י ם

המיעוטים במדינת ישראל בפתח המאה ה-21

ראש הצוות : פרופ' מרדכי אביר, החוג ללימודי האיסלאם
והמזוה"ת, האוניברסיטה העברית

מר בועז גנור, החוג למדעי המדינה, האוניברסיטה העברית

פרופ' רפי ישראלי, החוג ללימודי האיסלאם והמזוה"ת,
האוניברסיטה העברית

דר' אברהם סלע, החוג ללימודי האיסלאם והמזוה"ת,
האוניברסיטה העברית

1993

מבוא

מסמך זה נכתב על ידי צוות המיעוטים שהוקם על-ידי המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה לצורך בחינת נושא המיעוטים בישראל במסגרת פרויקט 'אכיפת החוק במאה ה-21'. המסמך איננו מהווה עבודת מחקר העומדת בפני עצמה, אלא סיכום של עמדות צוות מומחים לנושא המיעוטים בישראל. הוא נועד לשמש מצע לדיון של הגורמים המבצעיים - ובראשם משטרת ישראל - לצורך תכנון וגיבוש של הערכות אסטרטגיות, הסקת מסקנות מבצעיות ובחירת דרכי פעולה אפשריות בעלות השלכות ארוכות טווח.

המסמך בוחן את העמדות הרווחות בקרב ציבור המיעוטים בישראל כיום, מצביע על מדדים לכיווני התפתחות בעתיד, ומציג תרחישים עתידיים על עמדותיהם ודפוסי התנהגותם של המיעוטים בישראל (תוך התייחסות למגמות ולאירועים היסטוריים ופוליטיים אפשריים בטווח של 10-20 שנה).

צוות המיעוטים מייצג קשת מגוונת של דעות, עמדות והערכות מחקריות. מגוון זה מאפשר לתקוף את הסוגיות הנזכרות מזוויות-ראייה שונות. לפיכך, המסמך הנוכחי מסכם את הנקודות וההערכות המוסכמות על כל חברי הצוות, ובעת ובעונה אחת מציג גם את הנושאים השנויים במחלוקת ביניהם.

חלק א' - המיעוטים בישראל כיום

אוכלוסיית המיעוטים במדינת ישראל מורכבת ממספר רבדים אתניים: ערבים מוסלמים, ערבים נוצרים, דרוזים, בדווים ואחרים. בשנת 1990 מנתה אוכלוסיית המיעוטים בישראל 875,000 נפש, או 18.1% מן האוכלוסייה הכללית (4,821,700).

הערבים המוסלמים הם המגזר הגדול והבולט ביותר מתוך כלל המיעוטים בישראל. בשנת 1990 היו 677,600 אזרחיה המוסלמים של ישראל 14.1% מאוכלוסיית המדינה. 114,809 אזרחי המדינה הנוצרים היוו 2.4% מהאוכלוסייה, בעוד הדרוזים והבדווים היוו רק 1.7% מכלל אזרחי ישראל.

1. רקע

עם הקמת המדינה מנתה אוכלוסיית המיעוטים בישראל 156 אלף נפש (מתוך 872,700 אזרחי המדינה). מלחמת העצמאות ותבוסת הצבאות הערביים זעזעו את החברה הערבית בישראל, והותירו בה את רישומם. בניגוד למרבית הערבים שהתגוררו ערב מלחמת העצמאות בתחומי 'הקו הירוק', ואשר ברחו מבתיהם לפני פרוץ הקרבות מתוך כוונה לחזור אליהם לאחר הניצחון הערבי על היהודים, בחרו ערביי ישראל להישאר במהלך המלחמה במקום מושבם, ובתום המלחמה מצאו עצמם אזרחי מדינת ישראל תחת שלטון יהודי. הקמתה של מדינת ישראל סימנה בעבור ערביי המדינה את ניתוקם מבני משפחותיהם, חבריהם ושכניהם, ואת התנתקותם הפיזית מעמי ערב (אשר סירבו להכיר במדינה או לקיים עמה כל קשר).

נקודת ציון חשובה בהתפתחות החברה הערבית בישראל הייתה שנת 1966, עם ביטולו הסופי והמוחלט של הממשל הצבאי על ערביי ישראל. מאותו זמן ואילך לא היה הבדל לחלכה בין אזרחיה היהודים של מדינת ישראל לבין אזרחיה הערביים. החלטת ממשלת ישראל לבטל את הממשל הצבאי על תושביה הערבים של המדינה סימנה, אמנם, שינוי במעמדם החוקי של ערביי ישראל, אולם לא במעמדם החברתי או במצבם הסוציו-כלכלי.

שנת 1967 היוותה נקודת ציון מרכזית נוספת בתהליך התפתחותה של החברה הערבית בישראל. עם סיום מלחמת ששת הימים וכיבוש שטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, חודש הקשר בין ערביי ישראל לבני משפחותיהם וחבריהם משכבר הימים, שחיו ב'שטחים' כפליטים או כיושבי קבע. לאחר תקופת התאוששות קצרה החלו להיערך ביקורים הדדיים בין ערביי ישראל וערביי השטחים, נוצרו קשרי חיתון, והתחזקו הקשרים המשפחתיים. אולם, עשרים השנים שחלפו הותירו את רישומם על שתי החברות הללו - לאור הבדלי ההשכלה והתרבות, תהליך חילון מוגבר בהשפעת המגע עם החברה הישראלית ורמת החיים הגבוהה יותר בקרב ערביי ישראל. כמו כן, ההגבלות שהוחלו על ערביי השטחים יצרו תחושה מסוימת של ריחוק בין שני רכיבי הקהילה הפלסטינית.

במחצית שנות השבעים התחזקה מודעותם ומעורבותם הפוליטית של ערביי ישראל. אחד הביטויים הבולטים של מודעות פוליטית-לאומית זו (כולל התארגנויות פוליטיות מחתרטיות - 'בני הכפר'), היה מהומות המוניות ביישובי הערביים בגליל ובמשולש (במהלכם נהרגו שישה ערבים ונפצעו 38) בשנת 1976, על רקע הפקעת אלפי דונם אדמה שהייתה בבעלות ערבית. מהומות אלה אשר זכו לכינוי 'יום האדמה', מאזכרות על-ידי ערביי ישראל מדי שנה בשנה ב-30 במרס - יום המהווה ביטוי לייחודם ולתביעותיהם הפוליטיות, החברתיות והכלכליות.

אירוע מרכזי נוסף שהטביע את חותמו על החברה הערבית בישראל היה פרוץ ה'אנתיפאדה' ברצועת עזה ובגדה המערבית בשנת 1987. השפעת ההתקוממות בשטחים על ערביי ישראל הייתה דומה להשפעתה על הפזורה הפלסטינית בעולם כולו. בתחילה היו ערביי ישראל שרויים בתרוממות רוח, שנבעה מן האמונה כי המדינה הפלסטינית קרובה למימוש 'כמתחויי האבן'. עמידתם האיתנה של ערביי השטחים מילאה את ערביי ישראל בתחושת גאווה והזדהות, וגרמה לחיזוק הלאומיות הפלסטינית בקרבם. קרבנותם של חלק מן הכפרים והעיירות הערביים בתחום הקו הירוק ליישובים בשטחים תרמה גם היא לתחושת ההזדהות של ערביי ישראל עם אחיהם שם. עד מהרה התגברו הערבים הישראלים על חששותיהם והתגייסו לתמיכה גלויה באוכלוסייה הפלסטינית בשטחים. בנוסף להזדהות הרגשית, הייתה זו בעיקר תמיכה פסיבית באמצעות משלוח תרומות, תרופות ומזון, ולעתים אף על ידי ארגון הפגנות וכנסי תמיכה אזוריים באנתיפאדה. רק לעתים רחוקות גלשו פעילים קיצוניים מקרב ערביי ישראל לתחום התמיכה האקטיבית באנתיפאדה: הפצת דברי תעמולה והסתה לאומית, ייחויי אבנים על מכוניות בכבישים ובמקרים בודדים אף ביצוע פעילות חבלנית עוינת בתחום 'הקו הירוק'.

הבחירות לכנסת בשנת 1992 הביאו למפנה נוסף במצבם ובמעמדם של ערביי ישראל. תוצאות הבחירות הביאו לכך שתברי הכנסת הערביים הפכו מנציגי מיעוט חסר חשיבות פוליטית לרכיב חשוב של בסיס הכוח של ממשלת ישראל החדשה. עליית קרנם הפוליטית לא הביאה, אמנם, בשלב זה לשיתופם בקואליציה וברשות המבצעת, והם אף לא הפכו (לפחות בינתיים) לילשון מאזניים פוליטית. אולם בקונסטלציה שנוצרה נעשו ערביי ישראל לגורם פוליטי שיש להתחשב בו, המסוגל לתרום בעת הצורך לקיום הממשלה הקואליציונית, ואולי להשפיע בדרך עקיפה גם על מדיניותה ומהלכיה. ממשלת ישראל החדשה שמה לעצמה למטרה לפעול למען רווחתם של אזרחיה הערביים, לחזרים משאבים כספיים נוספים לצורך קידום מערכת החינוך הערבי, לשפר את השירותים לאזרחים הערבים בתחום המוניציפלי ולקדם את שילובם של אקדמאים ערביים במנגנון המנהלי של המדינה.

2. מאפייני החברה הערבית בישראל כיום

החברה הערבית בישראל נמצאת כיום בתהליך דינמי של שינוי, עיצוב מחודש של ערכים ואמונות ואיתור דרכי פעולה וערוצי התבטאות. מרבית האוכלוסייה הערבית המתגוררת כיום בישראל נולדה לאחר קום המדינה, או מצאה עצמה בגיל צעיר כמיעוט בתוך החברה הישראלית, על כל המשמעויות הנובעות מכך.

ערביי ישראל נאלצו לנווט בסבך הסוגיות והבעיות הקשות אשר ניצבו בפניהם ולהגדיר את זהותם העצמית והלאומית, מטרותיהם, שאיפותיהם, דרכי פעולתם וכו'. מעבר לכך, נאלצה האוכלוסייה הערבית בישראל לעמוד לעתים בפני דרישות סותרות של נאמנות למדינת ישראל והזדהות עם בני עמם. כל זאת - תחת השפעת המשקעים של תקופת טרום המדינה והשפעת ההתפתחות החברתית במדינה הציונית בעלת האוריינטציה המערבית-דמוקרטית שדרכה ואופייה נקבעו על-ידי הרוב היהודי. לכך יש להוסיף את השפעת החבדלים הסוציו-כלכליים והשוני בין רמת חייהם של בני המיעוטים לבין אוכלוסיית הרוב היהודית והשפעתם של תהליכים ואירועים בזירה המזרח תיכונית וחבין-לאומית (מלחמות, גלים של פינועי טרור, מהפכות במדינות שכנות, וצמיחתן וקריסתן של אידיאולוגיות ערביות ובין-לאומיות).

יתר על כן, החברה הערבית בישראל איננה עשויה מקשה אחת. על כל הנאמר לעיל נוספו גם הבדלים בסיסיים ומהותיים באידיאולוגיה, באינטרסים ובדרכי הפעולה של מגזרים שונים בתוך אוכלוסיית המיעוטים בישראל (כגון: הדרוזים, הבדווים, הנוצרים והמוסלמים), ואף בקרב קבוצות שונות בתוך כל אחד מן המגזרים הנוכחים. מגוון זה של רבדים וקבוצות יצר לעתים מצב של איזון הדדי או תחרות, אשר הכביד על יצירת גורם פוליטי משותף שביכולתו למקד סביבו את כלל האוכלוסייה הערבית בישראל ולהביא לידי ביטוי את מלוא עצמתה הפוליטית.

ככלל, ניתן להצביע על מספר עמדות ומגמות המאפיינות כיום את החברה הערבית בישראל ומשפיעות על דפוסי התנהגותם של ערביי ישראל:

2.1 עיצוב הזהות העצמית

מאז שנות השבעים נמצאת החברה הערבית בישראל בתהליך של 'פלסטיניזציה', שעיקרו מעבר מהגדרה עצמית של 'ערבי-ישראלי' להגדרה של 'פלסטיני-ערבי-תושב מדינת ישראל'. מה שאפיין בתחילה שכבת אינטליגנציה צרה שנחשבה כמי שעוסקת בסמנטיקה בלבד, הפך עד מהרה לנחלתם של רוב תושביה הערביים של המדינה. השינוי בהגדרה העצמית של ערביי המדינה הושפע מאוד מתהליכים שעברו על החברה הפלסטינית: הקמת אש"ף, התחזקות הארגון בתוך החברה הפלסטינית ועליית קרנו בעולם, מלחמת ששת הימים ובעקבותיה - הקשר הבלתי-אמצעי שנוצר בין 'ערביי 1948' (כפי שמכונים ערביי ישראל בהחלטות הרשמיות של אש"ף) ו'ערביי השטחים', ומאבקה של החברה הפלסטינית להגדרה עצמית ולמדינה עצמאית. כל אלה חיזקו את הזהות הפלסטינית של ערביי ישראל, והעמיקו את תחושות הניכור של חלק מהציבור הערבי במדינה. בהקשר זה יצוין כי הצוות נחלק בדעתו ביחס לשאלה, אם התחזקותה של הזהות הפלסטינית של ערביי ישראל מבטאת הפרדה בין זהות אזרחית (ישראלית) לזהות לאומית (פלסטינית), או שהיא מבטאת ניכור גדל והולך מן המדינה על רקע לאומי, כאשר הזהות הפלסטינית באה למעשה במקומה של הזהות הישראלית.

2.2 אי השלמה עם הצביון היהודי של המדינה

התחזקות הזהות הפלסטינית של ערביי ישראל לוותה בקרב חלק מן האוכלוסייה הערבית בסירוב להכיר בישראל כ'מדינה יהודית' ובדרישה להגדירה כ'מדינת כל אזרחיה'. המשמעויות האופרטיביות של דרישה זו הן: ביטול כל הסממנים היהודיים-ציוניים של המדינה (ההמנון, הדגל וסמל המדינה), וביטולם של חוקים ותקנות המבטיחים את קיומו של רוב יהודי ו/או מפלים לטובה את הציבור היהודי בישראל (כגון: 'חוק השבות', חוקים המקנים יתרונות בשירות הצבאי וכו').

יודגש כי הצוות נחלק בדעותיו באשר לסוגיה האם עמדות אלה מקובלות על רוב צר בלבד של החברה הערבית בישראל המורכב ברובו מחוגי האינטליגנציה, או שהן נחלת רוב הציבור הערבי בישראל (בין אם הוא מוסלמי חילוני, מוסלמי דתי, ערבי-נוצרי, קומוניסט, או בעל עמדות לאומיות). מעבר לכך, חלק מתברי הצוות גורס כי בדרישה להפוך את מדינת ישראל ל'מדינת כל אזרחיה' אין משום רצון לשנות את אופיה וערכיה הבסיסיים של ישראל, אלא רצון להשיג שוויון זכויות מלא ואמתי בכל תחומי החיים במדינה. מכל מקום - בין אם ערביי ישראל שואפים בהצגת דרישה זאת לשנות את אופי המדינה בין אם רצונם רק להשיג את מלוא זכויותיהם כאזרחי המדינה - אין ספק כי כיום, רוב בעלי התפקידים במערכת המוניציפלית והדוברים המוכרים של המיעוט הערבי בישראל אינם מעוניינים ו/או אינם יכולים להרשות לעצמם לתמוך בריש גלי בעמדה הקיצונית שהוזכרה לעיל. זאת משום שרוב החברה הישראלית יגיב בחריפות על כך, ולא ישלים עם תרגומן של עמדות כאלה לתשומות פוליטיות.

2.3 תביעה לשוויון סוציו-כלכלי

מאז הקמת המדינה גדל והלך הפער הסוציו-כלכלי בין אזרחיה הערבים לבין חלק ניכר מאזרחיה היהודים של המדינה. פער זה נוצר מחד כתוצאה מהעלייה המהירה ברמת החיים של המגזר היהודי, ומאידך - מקיפוח משמעותי של המגזר הערבי בהקצאת משאבים. דבר זה בא לידי ביטוי בעיקר במערכת החינוך, ברמת השירותים המוניציפליים ביישובים הערביים, ברמת החיים של האזרח הערבי, באפשרויות התעסוקה וסיכויי השתלבותם של המשכילים בקרב ערביי ישראל במנהל הציבורי ובתחומים אחרים. הפערים הסוציו-כלכליים בין אוכלוסיות הרוב והמיעוט במדינה הביאו לתביעה גדלה והולכת מצד הציבור הערבי להשוואת התנאים בין שני המגזרים ולהקצאת משאבים רבים יותר לאוכלוסייה הערבית. פערים אלה גרמו גם הם להתעצמות הניכור של האוכלוסייה הערבית מן המדינה - מעבר למישור הלאומי-דתי, גם למישור הכלכלי-חברתי.

2.4 תביעה לאוטונומיה בתחומים שונים של החיים

משבר הזהות, כמו גם תחושות הניכור שרווחו בקרב חלק מהאוכלוסייה הערבית בישראל, היוו קרקע נוחה לצמיחתה של תביעה ערבית לאוטונומיה בתחומים חברתיים שונים, ובראש ובראשונה בתחום החינוכי-תרבותי. השאיפה להקים מערכת חינוך עצמאית שתאפשר למגזר הערבי לקבוע את הנושאים והתכנים שיילמדו במסגרתה, מקובלת כיום על חלק ניכר מהציבור הערבי במדינה. לעומת זאת, הניסיונות להקים מערכות אוטונומיות בנושאי רווחה, סעד, דת, עניינים מוניציפליים ועוד, מוגבלים עדיין בצורה כמעט בלעדית לתנועה האסלאמית. מסגרות אוטונומיות אלה, הפועלות כיום בעיקר

במישור המוניציפלי, אינן מעוניינות בשלב זה להתנתק מהמערכת השלטונית הישראלית, המהווה מקור בלעדי כמעט לתקציביהן באמצעות תקצוב ממשלתי ישיר ובאמצעות כספי הרשויות המקומיות.

יודגש כי הצוות נחלק בדעותיו לגבי המשמעות שיש לייחס לתביעת הציבור הערבי בישראל לאוטונומיה חינוכית-תרבותית. חלק מחברי הצוות גורס שאוטונומיה כזאת חיונית לתפקודו התקין של המיעוט הלאומי הפלסטיני במסגרת מדינת ישראל, שכן היא תאפשר לערביי המדינה לקיים ולפתח את תרבותם באורח עצמאי, בדומה למגזרים אחרים בחברה הישראלית (כגון המגזר החרדי). מצד שני, חלק מחברי הצוות גורס כי השאיפה לאוטונומיה חברתית הנה תחילת תהליך העשוי, או המכוון, להוביל לביסוס מסגרות אוטונומיות גם בתחומים האחרים של החיים. אוטונומיה חינוכית-תרבותית תוביל לאחר מכן לתביעות לאוטונומיה כלכלית, ואפילו לדרישה לאוטונומיה טריטוריאלית ואולי אף לאירדנטה פלסטינית.¹

התנועה האסלאמית, בדומה לתנועות אסלאמיות אחרות בעולם, פועלת בשלבים: שלב א' - 'החזרה בתשובה'; שלב ב' - שיפור התנאים החברתיים-כלכליים: רווחה, סעד, חינוך וכו' (במקרים רבים נעשים שלבים אלה במקביל). חלק מהתנועות האסלאמיות עובר גם לשלב ג' - פעילות פוליטית ו/או אלימה לצורך הקמתה של מדינת הלכה אסלאמית. הצוות נחלק בדעתו באשר ליכולתה של התנועה האסלאמית להגיע לעמדה מרכזית בחברה הערבית בישראל, וביחס לאפשרות שהתנועה תעבור בעתיד לשלב האלים. מחד, חלק מחברי הצוות מדגישים כי רוב האוכלוסייה הערבית בישראל הנה חילונית, ומספר רבדים של אוכלוסיית המיעוטים יישארו (במונחים אסלאמיים) תמיד מחוץ למסגרת ה'אסלאמית' (כגון הערבים הנוצרים, הדרוזים, והצ'רקסים). יתר על כן, האוכלוסייה הערבית בישראל עברה תהליכי סוציאליזציה השונים מן התהליכים אשר עברו על חברות ערביות אחרות. הקרבה הגאוגרפית שלהם למרכזי אוכלוסין יהודיים והשפעת התרבות המערבית (ישראלית) אליה נחשפו במשך השנים, מגבילים את יכולתה של התנועה האסלאמית להגיע לעמדה דומיננטית בקרב הציבור הערבי בישראל. עיקר מעייניהם של פעילי התנועה האסלאמית מופנה, לפיכך, לפעילות דתית-חברתית בתוך החברה הערבית ולא למאבק לאומי-דתי במדינה ובמוסדותיה.

מאידך, חברי צוות אחרים גורסים כי התנועה האסלאמית נמצאת בעיצומו של תהליך צמיחה, בעיקר בקרב הצעירים, והיא צוברת הישגים במגזר הערבי בישראל. בנוסף לאטרקטיביות של תנועות אסלאמיות במדינות ערביות-מוסלמיות, יתרון נוסף של התנועה האסלאמית בישראל נעוץ ביכולתה לגייס לצרכיה את הבדלי הדת בין אוכלוסיית הרוב היהודית לבין אוכלוסיית המיעוט המוסלמית במדינה, ולהציג את רצונה להקים מדינת הלכה אסלאמית בישראל כצו אלוהי המחייב מאבק בשלטון ה'כופרים'. התמקדותה של התנועה האסלאמית כיום בפעילות דתית-חברתית בעיקר, הנה לפיכך זמנית בלבד. התנועה פועלת במסגרת של אסטרטגיה ארוכת טווח, כאשר בשלב הראשון היא מתמקדת בהרחבת שורותיה (תוך הימנעות מעימות גלוי עם רשויות המדינה וכוחות הביטחון). לאחר מכן, כשתצבור מספיק כוח ויווצרו תנאים מתאימים, היא תעבור גם לשלב האלים.

¹ בחקשר זה ראה את הדיון בסוגיית מגמות ההשתלבות מול השאיפה להיפרדות ממדינת ישראל, בסופו של פרק זה.

כל מקום, בשנים האחרונות זכתה התנועה האסלאמית להישגים מרשימים, בעיקר במישור המוניציפלי, ופעיליה שולטים כיום על 4-6 רשויות מקומיות ובהן עיר ערבית אחת - אום אל-פחם. אולם בניגוד לפעילות התנועה האסלאמית במישור המוניציפלי, נמנעה התנועה בשלב זה מלנסות את כוחה בזירה הפוליטית המרכזית בישראל - הבחירות לכנסת. זאת עקב סיבות פנימיות, וכן משום שהשתתפות פומבית של התנועה האסלאמית בבחירות כמוה כהכרה בלגיטימיות השלטון במדינת ישראל וקבלת סמלי המדינה וערכיה.

2.5 תהליך עיור

מראשית שנות השמונים מסתמנת מגמה של מעבר פרטים ומשפחות מהכפרים הערביים לערים (ובעיקר ערים בעלות אוכלוסייה מעורבת ערבית-יהודית). האוכלוסייה העוזבת את אזורי המגורים המסורתיים ועוברת להתגורר בערים יהודיות מורכבת בעיקר מבני מעמד הביניים - משכילים וחילוניים המעוניינים להתקרב למקום עבודתם ו/או להתרחק מבני משפחתם ו/או לשפר את איכות חייהם.

תהליך העיור כיום איננו מתרחש בקנה מידה משמעותי. להערכת חברי הצוות לא צפוי גידול משמעותי ב-15 השנים הקרובות בקצב העיור של האוכלוסייה הערבית מעבר לקיים כיום. סיבה חשובה לכך היא קרבתם של הכפרים הערביים לערים ולמרכזי האוכלוסייה היהודית במדינה. עובדה זו מאפשרת לפועל המתגורר בכפר ערבי ועובד ביישוב יהודי או בעיר בעלת אוכלוסייה מעורבת במרכז הארץ, להגיע בכל יום למקום עבודתו ולשוב ללון בביתו עם ערב. עובדה זו מביאה לחיסכון ניכר בהוצאות, וכן מונעת את הטראומה הכרוכה בניתוק מן המשפחה המורחבת ומן הסביבה הטבעית. להערכת חברי הצוות, תהליך העיור ההדרגתי של האוכלוסייה הערבית יהפוך בטווח הארוך למקור לחיכוך בין יהודים וערבים. בינתיים, כל עוד ממדי התופעה הם קטנים ואחוז הערבים המתגוררים בערים איננו מגיע למסה קריטית, אין חשש לבעיות חמורות או לעימותים חברתיים משמעותיים. אולם אם וכאשר יתרחבו ממדי התופעה ומספר התושבים הערבים בשכונה או בעיר מעורבת כלשהי יגיע להיקף שיעורר תביעות של האוכלוסייה הערבית לגבי אופי המקום וצביונו, יש לצפות לחיכוכים בין האוכלוסייה הערבית לבין האוכלוסייה היהודית, ותהליך העיור עלול להסתיים במתחים גוברים בין שני הצדדים ואף במעשי אלימות.

תהליך העיור עשוי להשפיע גם על רמת הפגיעה באוכלוסייה הערבית. ראשית, תהליכי העיור קשורים מעצם טבעם בהתפוררות המערכת החברתית הישנה ועל כן הם עלולים להביא לעלייה בעבריינות הפלילית. שנית, במשך הזמן - ככל שיתגבר תהליך העיור של שכבות חברתיות שונות - יש לצפות שבקרב המהגרים אל העיר תיווצרנה קבוצות שוליים שהפערים החברתיים, התרבותיים והכלכליים בינן לבין הסביבה יגבירו אצלן את תופעות הניכור החברתי, הפגיעה, הסמים, הפריצות וכו'. מעבר לכך, קיים גם חשש כי אינטלקטואלים ערביים, שעברו להתגורר בעיר במגמה להתנתק מהחברה המסורתית ולהשתלב בחברה העירונית, ימצאו עצמם מנודים למעשה על ידי החברה היהודית; רמת הניכור החברתית שלהם תגבר ועמדותיהם הלאומיות יוקצנו.

2.6 פשיעה פלילית

מרבית פעולות העבריינות הפלילית המבוצעת על ידי ערבים בישראל אינן שונות במהותן או במאפייניהן מפעולות הפשיעה במגזר היהודי. עבריינות בקרב בני המיעוטים איננה פוגעת רק במגזר היהודי, אלא מתמקדת לפעמים דווקא בתוך יישובי המיעוטים ורובעיהם בערים המעורבות. מאחורי פעולות העבריינים הערבים - כמו גם היהודים - מצויים מניעים כלכליים וחברתיים. אולם חלק מן הפשעים המבוצעים על ידי בני המיעוטים בישראל הנם על רקע לאומני, או יש בהם יסוד לאומני, או שמבצעהם מסתייעים בנימוק הלאומני לצורך הצדקת מעשיהם בעיני עצמם ובעיני קרוביהם ומכריהם. הפערים הכלכליים בין יהודים לערבים במדינה ורמת החיים הנמוכה של האוכלוסייה הערבית בישראל מהווים קרקע נוחה לצמיחת עבריינות ערבית. אולם, כאשר למצב זה נוספים גם רכיבים של עוינות לאומית-דתית וניכור מהמדינה, העבריינות של בני המיעוטים בישראל עלולה להפוך לייחודית ומסוכנת ויש לשים אליה לב באופן מיוחד.

העבריינים הערבים באים הן מיישובים בעלי אוכלוסייה ערבית הומוגנית הן מיישובים בעלי אוכלוסייה מעורבת. עבריינים אלה, הפועלים בדרך כלל ביישובים היהודיים, מקיימים לעתים קרובות קשר הדוק עם גורמים עברייניים במגזר היהודי, וכן עם גורמים פליליים ולאומיים בשטחים. במקרים מסוימים מהווים העבריינים הערביים חוליה מקשרת בין העבריין היהודי לעבריינים ולפעילי ארגוני המחבלים בשטחים.

לפיכך, לתרחישים עתידיים ביחס לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי ולמאפייני הסכסוך השלום העתידי בין הפלסטינים לישראל יש השפעה גם על הערכת היקפה ומאפייניה של הפשיעה של האוכלוסייה הערבית בישראל בעתיד.² יודגש כי התנועה האסלאמית, במסגרת פעילותה החברתית ביישובים הערביים בישראל, מצליחה לצמצם את אחוז הפשיעה ביישובים אלה. למדיניות זו של התנועה האסלאמית עשויות להיות גם השלכות ממתנות על היקף הפעילות העבריינית של ערביי ישראל בכלל.

3. השתלבות במדינה או היפרדות ממנה

עיקר המחלוקת בין חברי הצוות נסבה סביב פרשנותם ביחס למשמעות שיש לתת למגמות ולתהליכים שצוינו לעיל. חברי הצוות נחלקו בדעתם ביחס לסוגיה האם המגמות הנ"ל מצביעות על כיוון של מיתון והשתלבות בעתיד במדינת ישראל, או על כיוון של התנתקות מן המדינה בדרך של השגת אוטונומיה בתחומים שונים, שאולי יוליכו בסופו של דבר אף לאירדנטה? סוגיה זו איננה תיאורטית גרידא, בהתחשב בעתיד ה'שולחים' ובמצב הדמוגרפי באזורים שונים בישראל. לתשובה שתיתן עליה יש השלכה ישירה על החיקף והמאפיינים של מעורבות האוכלוסייה הערבית בפח"ע ובפעילות לאומנית נגד ישראל בעתיד.

² בחקשר זה ראה פרק יתחזית לראשית המאה ה-21

המחלוקת שנתגלעה בין חברי הצוות מייצגת, למעשה, שתי גישות שונות לבעיה: האחת גורסת כי תביעתם של ערביי ישראל להכרה כמיעוט לאומי, שאיפתם לאוטונומיה תרבותית והתאגדותם במסגרות מפלגתיות סקטוריאליות ייחודיות (נפרדות מהמפלגות היהודיות-ערביות כדוגמת רק"ח או חלק מהמפלגות הציוניות), יובילו להיווצרות ישות כלכלית, פוליטית ולאומית נפרדת, ובסופו של דבר תתעורר דרישה לאוטונומיה טריטוריאלית ו/או להסתפחות לישות הפלסטינית שתקום ממזרח לישראל. לדעת חברי הצוות התומכים בדעה זו, קיים בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל זרם פוליטי נוסף התובע שוויון זכויות מוחלט לערביי ישראל, לא רק בתחום הכלכלי-חברתי אלא גם בתחום התחוקתי-מוסדי. מטרת זרם זה היא לשנות את הצביון היהודי-ציוני של מדינת ישראל ולהפוך אותה למדינה חילונית דמוקרטית של 'כל אזרחיה'. כאשר מדינת ישראל לא תהיה מדינה ציונית ויבטלו החוקים המפלים את האוכלוסייה הערבית בנושאי קרקעות, הגירה וכו', תהיה טמיעתה של מדינת ישראל במרחב הערבי המזרח-תיכוני שאלה של זמן. להערכת חברי הצוות שהעלו דעה זו, שני הזרמים הנזכרים פועלים בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל בעת ובעונה אחת. אולם, בעוד הזרם הראשון מתמקד בפיתוח מרכזים אוטונומיים שונים, הזרם השני פועל להעמקת מעורבתו במערכת הפוליטית הישראלית, מתוך שאיפה להיעשות לשון מאזניים בין שני קצות הקשת הפוליטית הישראלית.

חברי הצוות האחרים גורסים כי בעיקרון, ערביי ישראל שואפים להתערות ולהשתלב במדינה. דרישתם לשוויון זכויות משקפת, בין היתר, את רצונם להשיג נגישות למשאבים ולמערכת הפוליטית הישראלית. שאיפתם של חלק מהפוליטיקאים הערבים להשתלב במוסדות השלטון ובממשלה מצביעה על קבלת כללי המשחק הפוליטי בישראל ומתן לגיטימציה לשלטון הישראלי. חברי הצוות התומכים בדעה זו גורסים, כמו כן, כי הדרישה להפוך את ישראל לימדינת כל אזרחיה איננה מייצגת את רוב הציבור הערבי אלא רק קבוצות אינטלקטואליות קטנות יחסית. הם סבורים כי הגופים בחברה הערבית-ישראלית המתנגדים להשתתפות המיעוט הערבי במוסדות השלטון הישראלי מייצגים רק מיעוט קטן מן הציבור הערבי בישראל, והשפעתם על ציבור זה מוגבלת ביותר.

4. התהליך המדיני

התהליכים והמגמות אשר צוינו לעיל החלו ברובם בשנות השבעים והשמונים, אך הואצו מאז 1987 בעקבות 'ה'אנת'פאדה' בשטחים, וקיבלו משנה תוקף על רקע התהליך המדיני לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי. לכאורה, סיומו החיובי של 'תהליך השלום' - ובראש ובראשונה הצלחת המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים - עשוי לפתור אחת הבעיות המרכזיות בפניה ניצבים ערביי ישראל: העוינות בין מדינתם לבין בני עמם. אולם, ערביי ישראל חוששים כי השגת פתרון לסכסוך ללא התייחסות ספציפית לבעיותיהם בשלב כלשהו במהלך המשא ומתן, עלולה להנציח את מצבם הנוכחי ולמנוע הכרה ישראלית ובין-לאומית בצדקת דרישתם לשוויון זכויות מלא במדינה. לפיכך, מעוניינים ערביי ישראל כי במהלך המשא ומתן יוכר מעמדם כמיעוט לאומי במדינת ישראל הזכאי לאוטונומיה תרבותית, וכי זכותה של האוכלוסייה הערבית לשוויון מלא בכל התחומים תיקבע באופן ברור וחד-

משמעו. (נסיעותיהם של ראשי ועדת המעקב וביקוריהם אצל המלך חוסיין נועדו, בין השאר, לברר איך אפשר לשלב את ערביי ישראל במשא ומתן - אם לא באופן פיזי, אזי לפחות על ידי העלאת עניינם בדיונים).

להערכת חברי הצוות, אין לצפות כי חששם של ערביי ישראל מפני הזנחת בעיותיהם במהלך התהליך המדיני יגרור אחריו פעילות חבלנית (מעבר להיקף הפח"ע המבוצע על ידי ערבים ישראלים כיום). אולם כל עוד לא הוסדרו הסוגיות הנזכרות במסגרת הסדר הביניים והדיונים על האוטונומיה, או במסגרת הסדר הקבע ובדיוני ההכנה שיקדמו לו, הדבר עלול לגרום לעלייה במתח הפנימי בקרב האוכלוסייה הערבית-ישראלית ולפגוע במערכת היחסים עם המגזר היהודי.

5. פח"ע

למרות המגמות שתוארו לעיל - ולמרות רמת הניכור הגבוהה המאפיינת את מרבית הציבור הערבי במדינה, ניגודי האינטרסים הלאומיים והפערים הסוציו-כלכליים העמוקים בין אוכלוסיית המיעוט לאוכלוסיית הרוב - היקף הפיגועים החבלניים המבוצעים מדי שנה על ידי ערבים ישראלים נשאר קטן. גם העלייה המשמעותית בהיקף הפעילות העוינת על רקע לאומני, שהסתמנה ביישובים הערבים במדינה מאז פרוץ האנתיפאדה, איננה מתקרבת להיקף הפח"ע בשטחים ואף איננה דומה לה במאפייניה. רוב הציבור הערבי במדינה מתנגד לניסיונות לפתור את בעיותיו בדרך אלימה. התנגדות זו נובעת מן ההכרה כי מאבק אלים עלול לסכן את ההישגים שנצברו על ידי המיעוט הערבי במשך השנים, הן בתחום הפוליטי הן במערכות של קשרים חברתיים-כלכליים וקשרי עבודה אישיים עם האוכלוסייה היהודית.

זאת ועוד, שימוש באלימות להשגת יעדיו של הציבור הערבי בישראל יגרור בהכרח תגובה קשה של השלטונות ושל רוב האוכלוסייה היהודית בישראל. יודגש גם כי המבנה ההטרונגי של החברה הערבית בישראל ומורכבותה (קיומם של מגזרים שונים: מוסלמים, נוצרים, בדווים, דרוזים וכו'), כמו גם מגוון העמדות האידיאולוגיות (חילוניות, אסלאמיות, קומוניסטיות, עמדות מתבדלות דוגמת בני הכפר וכו') מקשים על יצירת הסכמה לאומית אחידה לפתוח במאבק אלים בישראל.

חלק ב' - תחזית לראשית המאה ה-21

עריכת תחזית לטווח של עשר שנים ויותר הנה בעייתית בכל תחום מחקרי. הדבר קשה במיוחד לגבי צפי ביחס לאוכלוסייה הערבית בישראל בראשית המאה ה-21, לאור מכלול הנעלמים שיש לקחתם בחשבון ומספרם הרב של המשתנים העשויים להשפיע על הנושא.

הערכת פני החברה הערבית בישראל ב-10-15 השנים הקרובות מתבססת על המגמות המאפיינות את האוכלוסייה הערבית כיום (אשר צוינו לעיל), ומחייבת קבלת מספר הנחות יסוד וקביעת מספר תרחישים. התרחישים מציגים מספר התפתחויות ואירועים עתידיים אפשריים, הן בזירה הפנים-ישראלית (בתחומים הכלכליים, חברתיים ופוליטיים) הן בתחומים הביטורליים והמולטילטרליים בזירה המזרח-תיכונית, הבין-ערבית והבין-לאומית. התפתחויות אלה משמשות נקודת מוצא לגיבוש התחזיות השונות ולהערכת העמדות ודפוסי ההתנהגות של האוכלוסייה הערבית בישראל.

בניגוד לאי ההסכמה בין חברי הצוות ביחס למגמות הרווחות כיום בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל (אשר הוצגה בחלק הראשון של המסמך), שררה ברוב המקרים תמימות דעים ביחס לסיבות התרחישים והתחזיות המובאים בחלק זה של המסמך. במקרים של מחלוקת בין חברי הצוות שנבעה מגישה שונה בעמדות המוצא, הבדלים בתפישה המחקרית ו/או בניחות המגמות הרווחות כיום בקרב ערביי ישראל, ניתן היה כמעט תמיד לגשר עליה ולהציג תרחיש משותף המייצג את עמדתם של כל חברי הצוות.

הנחות יסוד

לצורך גיבוש התרחישים והתחזיות שיובאו להלן, בחר הצוות לקבוע את הנחות היסוד הבאות:

1. דפוסי ההתנהגות של האוכלוסייה הערבית בישראל יושפעו בו זמנית מן ההתפתחויות הבאות:

א. התקדמות תהליך השלום בין ישראל, שכנותיה והפלסטינים, ומאפייני הפתרון המדיני אשר יושג במסגרת תהליך זה.

ב. תפוקות ממשלת ישראל כלפי האוכלוסייה הערבית במדינה.

ג. המגמות והתהליכים אשר יתרחשו בעולם הערבי-מוסלמי בכלל והלאומי-פלסטיני בפרט.

2. דפוסי ההתנהגות של האוכלוסייה הערבית בישראל יושפעו במידה רבה מהמתרחש מצדו השני של הגבול. המרכז הפלסטיני מבחינה ערכית פוליטית עבור הערבים בישראל נמצא מחוץ לגבולות הקו הירוק, או אפילו מחוץ לגדה המערבית והרצועה - במקום מושבו של אש"ף. לכן, הנטייה שלהם היא בדרך כלל להביט החוצה ולאמץ את הסמלים, הערכים וההשפעות של מרכז זה.

3. השתלבות כלכלית של ישראל במרחב הערבי במזרח התיכון במסגרת הסכם שלום עשוי להעניק לערביי ישראל יתרון, שישפיע על מצבם הכלכלי והחברתי במדינה ויעצב את עמדותיהם בנושאי חברה ומדינה.

4. מערכת החינוך במגזר הערבי ומצבה הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הערבית בישראל עשויים להיות גורמים בעלי השפעה מרכזית על עיצוב עמדותיה של האוכלוסייה הערבית בישראל בעתיד. אולם, הסיכוי לחיסול או לצמצום משמעותי של הפערים בין אוכלוסיית הרוב היהודית לאוכלוסיית המיעוט הערבית בתחום החברתי והכלכלי, בטווח הזמן בו עוסק המסמך, הם קלושים מדי.

5. המשתנה הדמוגרפי הנו זניח לצורך ניתוח התרחישים שבמסמך זה. אמנם קצב הריבוי הטבעי של המוסלמים גבוה לאורך שנים מזה של היהודים במדינה, אך לאור גלי העלייה לישראל, ועל סמך התחזית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לפיה חלקה של האוכלוסייה שאיננה יהודית עשוי לעלות מ-18.1% בשנת 1990 ל-21.3% בשנת 2005), נראה כי לא יהיה שינוי משמעותי ביחסי הכוחות במדינה בין אוכלוסיית הרוב היהודית לאוכלוסיית המיעוטים בטווח של 10-15 שנה.

6. עמדות האוכלוסייה הערבית בישראל ומאפייני התנהגותה יושפעו, בין השאר, גם מיחסה של החברה היהודית אל המיעוטים שבקרבה. מחד, אווירה של פתיחות חברתית וקשרים אישיים בין יהודים לערבים במדינה, שילוב של אוכלוסיית המיעוטים בכל מגזרי הכלכלה, במנהל הציבורי ובזרוע המבצעת - גם כמעצבי מדיניות - יצמצמו את הניכור בקרב המיעוטים ויעניקו להם לגיטימציה בעיני חלק משמעותי של הציבור היהודי. מעבר לכך, בהנחה של מעורבות פוליטית של ערביי ישראל והשתלבותם המוגברת בכנסת ובממשלה, יפחת במידה רבה התמריץ לביצוע פעילות המנוגדת לחוק הן במישור הפוליטי הן במישור החבלי.

לעומת זאת, חיזוק כוחם הפוליטי של ערביי המדינה והפיכתם ללשון המאזניים בפוליטיקה הישראלית בהקשר לנושאים לאומיים השנויים במחלוקת, עלולים לגרום להתגברות האנטגוניזם של חלק מן הציבור היהודי. עמדות הציבור היהודי כלפי המיעוט הערבי במדינה עלולות להיות מושפעות גם מהיקף הפח"ע שיבוצע נגד ישראל על ידי פלסטינים מחוץ לגבולות המדינה ועל ידי פלסטינים תושבי המדינה. פיגועים כאלה עלולים לגרום לעוינות של רוב החברה היהודית כלפי תושבי המדינה הערבים, וכתוצאה מכך להעמקת הניכור של האוכלוסייה הערבית בישראל.

נעלמים מרכזיים

בבואם לגבש את התרחישים והתחזיות, היה על חברי הצוות לתת את דעתם לסוגיות הבאות:

1. מה יהיו ההתפתחויות המדיניות בזירה המזרח תיכונית בשנים הקרובות (הן ביחסי ישראל והפלסטינים הן ביחסי ישראל עם מדינות ערב השונות)?

2. האם ומתי יושג שלום בר-קיימא בין ישראל לשכנותיה ובין ישראל לפלסטינים?

3. מה יהיו מאפייניו של שלום זה? האם יהיה זה 'שלום קר' המבוסס על הסכם פורמלי בלבד, או שלום עם 'גבולות פתוחים' לתיירות, מסחר, קשרים תרבותיים וכו'?
4. האם מרבית האוכלוסייה בשטחים תקבל את ההסדר המדיני כפי שהוא?
5. מי ישלוט בישות הפלסטינית החדשה, ועד כמה תהיה מרותו מקובלת על הפלסטינים?
6. האם יתחוללו מאבקי כוח אלימים בתוך הזירה הפלסטינית בניסיון להגיע לשלטון בישות החדשה? האם האוכלוסייה הפלסטינית מעבר לגבול תהיה אוכלוסייה תוססת, מורדת, אלימה - או שמא תהיה זו אוכלוסייה מרוצה שבאה על סיפוקה?
7. מה יהיה מצבם הכלכלי והחברתי של ערביי ישראל בעתיד? האם המערכת הפוליטית הישראלית תגרום לצמצום הפערים, או שמא הפערים יתרחבו וילכו?

תרחישים

קיפאון בתהליך המדיני

שני התרחישים הראשונים עוסקים במצב בו אין התקדמות ממשית בתהליך השלום בין ישראל למדינות ערב ובין ישראל לפלסטינים, כלומר התהליך נעצר או מתנהל בעצלתיים. יודגש כי הסבירות לתרחישים מסוג זה מועטה, ובכל מקרה מקובל על הצוות שמדובר בתקופה מוגבלת.

תרחישים אלה מניחים כנקודת מוצא שהמצב המדיני הנוכחי יביא להקצנת עמדותיהם ופעילותם של ערביי השטחים, להתעצמות האנטיפאדה ולהגברת המתח הלאומי בין יהודים לערבים בישראל.

(א) תרחיש א' - אין התקדמות במשא ומתן לשלום, האנטיפאדה מתחדשת, אין שינוי משמעותי במעמדם החברתי-פוליטי של ערביי ישראל והפערים הכלכליים בין יהודים לערבים במדינה נשארים בעינם.

צפי - מגמת הניכור של האוכלוסייה הערבית בישראל מן המדינה תימשך ואף תתעצם. יעלה כוחן של קבוצות פוליטיות קיצוניות המטיפות להתנתקות תרבותית, חברתית, פוליטית ולאומית מן המדינה. דרישות האוכלוסייה הערבית אשר לא תבואנה על סיפוקן - להקצאת משאבים נוספים למגזר הערבי בכל התחומים - תגרומנה להתפרצות של מאבקים תכופים ומסלימים העלולים להידרדר לאלימות.

תתחזק תמיכתה של האוכלוסייה הערבית בישראל בערביי השטחים ובשאיפותיהם הלאומיות, ויתרחב הסיוע הניתן לתושבי השטחים בתחום הכלכלי, הלוגיסטי והפוליטי. התעצמות המתח והחיכוך בין יהודים לערבים תוביל גם להתרחבות מעגל הפעילות העוינת למדינה בקרב ערביי ישראל, הן במישור התעמולתי (פנימי ובין-לאומי) הן במישור הפח"עי. התנועה האסלאמית תתחזק בחברה הערבית-מוסלמית וייתכן כי היא תתפלג, כאשר מספר פלגים בעלי אופי מיליטנטי במיוחד יפנו לפעילות פח"עית נגד המדינה. חלקם האחר והעיקרי ימשיך לפעול אך ורק במישור הדתי-חברתי, תוך הקצנת עמדתו לגבי מדיניות ממשלת ישראל, כשהוא נמנע מהתנגשות חזיתית עם השלטונות וכוחות הביטחון.

(ב) תרחיש ב' - אין התקדמות במשא ומתן לשלום והאנטיפאדה מתחדשת ואולי אף מתעצמת. בנושאי פנים, ניכרת הפניית משאבים גדלה והולכת למגזר הערבי וחל שיפור מסוים במצבו הסוציו-כלכלי, בהתשלבותו החברתית והפוליטית וברמת חייו של האזרח הערבי בישראל.

צפי - השיפור במצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל יביא למיתון המתחים בתוכה וכן בינה לבין האוכלוסייה היהודית. אולם הקפאת התהליך המדיני והתחדשות האנטיפאדה בשטחים יחזקו את תחושת הניכור של ציבור זה על רקע לאומי. ספק אם השיפור במצבם החומרי של ערביי ישראל יביא בהכרח להתערותם במדינה, כל עוד הסכסוך הישראלי-

פלסטיני לא הגיע לכלל פתרון. המאבק הלאומי הפלסטיני אשר יימשך בשטחים אף יגרור אחריו פרצי הזדהות פומביים של ערביי ישראל עם ערביי השטחים, ויעודד פעילות משותפת שמטרתה להפעיל לחץ על ישראל להקמת מדינה פלסטינית בשטחים. שיתוף פעולה זה עשוי אף להתבטא במקרים מסוימים בפעילות פח"עית משותפת לערבים אזרחי ישראל וערבים מהשטחים ספורדית כבעבר, אך בחיקף גדול יותר מהקיים כיום). (בתנועה האסלאמית בישראל יחולו התפתחויות בדומה למתואר בתרחיש א').

הקמת אוטונומיה

התרחיש הבא מתייחס לסיטואציה של הקמת אוטונומיה בשטחים. תרחיש זה מוגבל לתקופה של 3-5 שנים, מתוך הנחה שתקופה זו תיקבע בהסכמי השלום העתידיים כתקופת ביניים עד להסדר קבע של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

(ג) תרחיש ג' - מצב של 'שלום קר' עם מדינות ערב (ללא קשרי מסחר, תרבות ותיירות ענפים); הקמת אוטונומיה פלסטינית בשטחים וברצועת עזה.

צפני - דפוסי התנהגותה של האוכלוסייה הערבית בישראל בתקופת האוטונומיה יושפעו ישירות מההתרחשויות בשטחים. אם תהליך גיבוש השלטון בשטחים, הקמת מוסדות האוטונומיה וההכנות לקראת הקמתה של מדינה פלסטינית יתנהלו על מי מנוחות, תשפיע הרגיעה גם על מיתון המתחים הלאומיים בקרב החברה הערבית בישראל. במקרה זה יראה רוב הציבור הערבי בישראל בהקמת האוטונומיה הפלסטינית צעד מספק (ואפילו יהיה זה צעד שלבי בלבד), ומאבקו של ציבור זה יתמקד במאמץ להעלאת רווחת החיים של הערבים בישראל, שילובם בכל רובדי החברה והכלכלה הישראלית, ושיתופם במערכת הפוליטית ובמוסדות השלטון השונים בארץ. במהלך שנות האוטונומיה יפעל הזרם המרכזי, כמיטב יכולתו, לצמצום היקף הפח"ע משטח האוטונומיה נגד ישראל, במטרה למנוע את עיכוב הקמתה של המדינה הפלסטינית ופגיעה במעמדם של ערביי ישראל. הירידה במספר הפיגועים החבלניים בישראל (במידה שאכן מאמצי הזרם המרכזי יישאו פרי) תתרום לירידת המתח בין המגזר היהודי ולבין המגזר הערבי במדינה.

אולם, סביר להניח כי התהליך המורכב של גיבוש מרכז שלטוני באוטונומיה לא יתרחש באווירת רגיעה ושלווה. להיפך, סביר שהוא יוליך למאבק בין ארגונים וזרמים פוליטיים פלסטיניים שונים, אשר ישחרר לפחות חלק מפותנציאל האלימות הגלום באוכלוסייה בשטחים. מאבק אלים בשטחים בין הזרם המרכזי המיוצג על ידי אש"ף לבין יסודות לאומניים קיצוניים והזרם האסלאמי בראשות תנועת החמאס והג'יהאד האסלאמי, שימשיכו להתנגד לתהליך השלום, ישפיע על חלק מערביי ישראל.

סביר שהתנועה האסלאמית בישראל תתפצל במצב כזה למספר פלגים, אשר חלקם יתמודד בארגונים המיליטנטיים בשטחים ויפעל בתיאום אתם. בניגוד להשפעה הממתנת של האוטונומיה על עמדותיהם של רוב האזרחים הערבים בישראל, עלולים פלגים אלה אשר יפרשו מהתנועה

האסלאמית - כמו גם קבוצות חילוניות קיצוניות (דוגמת בני הכפר) - להצטרף לארגונים הפלסטיניים שיתנגדו להסכם השלום עם ישראל ולשלטונו של 'הזרם המרכזי' באוטונומיה. במסגרת זו ינסו קבוצות אלה גם לבצע פח"ע בישראל.

יודגש כי במידה שיסתבר שישראל מנסה לדחות את פתרון הקבע בשטחים ולמנוע את הקמתה של המדינה הפלסטינית, תגבר התסיסה בשטחים ועמה גם הניכור הלאומי והמתח בקרב ערביי ישראל. בתקופת האוטונומיה קיימת אפשרות שקשרי שיתוף הפעולה הפליליים בין ערבים תושבי ישראל לבין פלסטינים בשטחים ילכו ויתחזקו. קשרי המסחר והגבולות הפתוחים של האוטונומיה עם מדינות ערב, כמו גם נגישותם של תושבי השטחים לריכוזי האוכלוסין בישראל ואפשרויות המעבר הרבות מתוך הקו הירוק לשטחים ולהיפך, וכן החלפת צה"ל והשב"כ במשטרה פלסטינית חסרת ניסיון - יביאו להרחבת השוד והגניבה בתחומי ישראל. הנסיבות החדשות ייצרו שווקים חדשים לרכוש גנוב ויביאו לפיתוחם של קשרי שיתוף הפעולה הפליליים בין עבריינים יהודיים וערבים ישראלים לעבריינים ערביים בשטחים.

הקמת מדינה פלסטינית

שני התרחישים הבאים עוסקים בסיטואציה של הקמת מדינה פלסטינית. הנחת היסוד לתרחישים אלה חנה כי בראשות המדינה הפלסטינית עומדים אישים המזוהים עם 'הזרם המרכזי' החילוני. התרחישים נבדלים זה מזה בעיקר במתכונת היחסים שבין ישראל למדינות ערב בכלל ולמדינה הפלסטינית בפרט. דפוסי ההתנהגות של ערביי ישראל במקרים אלה עשויים להשתנות בהתאם לטיב יחסיה של ישראל עם המדינה הפלסטינית. מצב של מתח בין הצדדים עלול להקרין על מערכת היחסים הפנימית בין יהודים וערבים בישראל. מצד שני, שיתוף פעולה ויחסים ידידותיים עשויים להאיץ את תהליכי הסוציאליזציה של הערבים במדינה.

גם לצביון המדינה הפלסטינית, אם תקום, תהיה השפעה לא מעטה על עמדותיו של הציבור הערבי בישראל. קיומה של מדינה פלסטינית עצמאית בצמוד לאזורים בעלי רוב פלסטיני בתחום ישראל עלול לעודד, מטבע הדברים, אירדנטה (תביעה או פעילות להסתפחות למדינת הלאום הפלסטינית). אולם אם המדינה הפלסטינית תהיה בעלת משטר דיקטטורי אשר ירמוס את זכויות האדם, או אם תהיה בעלת צביון פונדמנטליסטי-אסלאמי, סביר להניח שרוב הציבור הערבי בישראל יבכר את המסגרת הדמוקרטית-ליברלית הישראלית.

(ד) תרחיש ד' - הקמת מדינה פלסטינית בשטחים, המקיימת יחד עם מדינות ערב האחרות 'שלום קר' עם ישראל (הסכם שלום פורמלי ללא קשרי מסחר, תרבות, תיירות וכדומה).

צפי - הקמתה של המדינה הפלסטינית במסגרת הסכמי שלום המקובלים על כל הצדדים, תביא למיתון המתחים במישורים שונים בין יהודים לערבים בישראל, ותפתור חלקית את בעיית

'הזהות הכפולה' הקיימת בקרב ערביי ישראל. גם הפסקת העימות האלים בין כוחות הביטחון הישראליים לאוכלוסייה הפלסטינית בשטחים תתרום לכך.

מצד שני, הקמתה של מדינה פלסטינית עצמאית הצמודה למדינת ישראל עשויה להביא להידוק הקשרים התרבותיים-חינוכיים-דתיים בין המדינה הפלסטינית לבין ערבים בישראל ולחזק את הרכיב הפלסטיני בזהות העצמית של ערביי ישראל. קיימת אפשרות סבירה שהמדינה הפלסטינית תשים עצמה לפה לערביי ישראל, ותייצג כלפי העולם וכלפי ישראל את תביעותיהם האזרחיות. התפתחות כזו תיצור מתחים בין שני השכנים, תעורר את זעמו של הרוב היהודי ואפשר שתגרום אף לחיכוכים בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל.

יתר על כן, במידה שהיחסים הבילטרליים בין ישראל למדינה הפלסטינית יידרדרו על רקע של סכסוכי גבול, בעיות של כוח עבודה ופח"ע שתצא מעבר לגבול, עלול הדבר להביא לעלייה ברמת המתח בין יהודים לערבים במדינה. אם הידרדרות היחסים תגיע לכדי ניתוק פיזי בין שתי המדינות - הקמת גדר מערכת על הגבול ופיקוח הדוק על מעבר של תושבים, כוח עבודה וסחורות ממדינה למדינה - עשוי הדבר בין השאר לצמצם את שיתוף הפעולה הפלילי הענף הקיים כיום בין עבריינים ישראלים (יהודים וערבים) לבין עבריינים בשטחים, ולהביא לצמצום היקף עבריינות הרכוש הפלילית במדינה.

(ה) תרחיש ה' - 'שלום חס' עם מדינות ערב ועם המדינה הפלסטינית - קיומם של קשרי מסחר, תרבות ותיירות ענפים.

צפי - בסיטואציה של 'שלום חס' בין ישראל למדינות ערב סביר להניח כי לערביי ישראל יהיה תפקיד חשוב בפיתוח הקשרים הכלכליים, תרבותיים ותיירותיים עם מדינות ערב. הדבר יביא גם לשיפור מעמדם הסוציו-כלכלי של הערבים במדינה מכיוון שיקל עליהם לקשור קשרים עם הקהילה הערבית; כן ניתן לשער שחברות פרטיות וציבוריות ישראליות יזדקקו לשירותיהם.

סביר להניח שהעלייה ברווחת האזרחים הערבים במדינה תפחית במידה משמעותית את הניכור הנובע ממצבם הכלכלי. יחד עם זאת, במקרים של סכסוכים בין ישראל למדינה הפלסטינית, עלולים אזרחיה הערבים של המדינה לתמוך בעמדתה של המדינה הפלסטינית, בניגוד לדעת רוב הציבור הישראלי. הזדהות זו עם המדינה הפלסטינית עלולה לעורר מחדש מתחים בין המגזר היהודי למגזר הערבי במדינה.

השינוי במעמדם החברתי-כלכלי של הערבים במדינה יביא בהכרח לשיפור במערכת החינוך במגזר הערבי ולהתרחבות המעמד הבינוני והאינטליגנציה במגזר זה. כתוצאה מכך תגבר התביעה לשוויון זכויות מלא - כלכלי, חברתי וחוקי. התפתחות זו תוליך, ללא ספק, להתגברות התביעה לשינוי הצביון היהודי של מדינת ישראל ולהפיכתה לימדינת כל אזרחיה.

אמנם, על פי תרחיש זה רובו המכריע של הציבור הערבי במדינה יקדם בשמחה את קשריה הטובים של ישראל עם מדינות ערב ועם המדינה הפלסטינית; אולם סביר להניח כי מספר קבוצות מיליטנטיות קטנות ימשיכו להתנגד לשלום (בדומה למתנגדי הפשרה עם ישראל באוכלוסייה הפלסטינית בכלל). בשם תביעה ל'שחרור פלסטין כולה' ו'ליזכות השיבה', ייתכן

שקבוצות קטנות אלה יתארגנו לפעול לערעור השלום עם ישראל וההכרה בה ונגד קיום 'המדינה הציונית'. אך במצב של 'שלום חס' סביר שפעולות של גופים קטנים אלה תעוררנה התנגדות בקרב כלל אזרחי ישראל הערבים.

סביר להניח כי במצב של 'שלום חס' בין ישראל למדינות ערב תקטן הדרישה לאירדנטה פלסטינית, הודות לשיפור שיגרום השלום ברמת חייהם של התושבים הערבים. בסיטואציה של גבולות פתוחים לא צפוי שינוי מהותי בהיקף הפשיעה העבריינית של ערביי ישראל. ייתכן אפילו שהעלייה ברמת החיים של התושבים הערבים עשויה להפחית עבריינות זו, או להפנות חלק מעבריינות הרכוש מריכוזי האוכלוסין היהודיים אל הריכוזים הערביים עצמם, שיהנו משגשוג כלכלי.

השפעתה של מהפכה אסלאמית

על אף המאפיינים הייחודיים של הקהילה הערבית בישראל, המהווה חלק מעמי ערב במזרח התיכון ובצפון אפריקה, מושפעת אוכלוסייה זו מהמגמות ומהשינויים המתרחשים בעולם הערבי.

שלושת התרחישים הבאים בוחנים את השפעתה האפשרית של מהפכה אסלאמית בעולם הערבי על האוכלוסייה הערבית בישראל. התרחישים מתייחסים לשלושה סוגים של מהפכות אסלאמיות (על פי מפתח גאוגרפי), כדלקמן: מהפכה במדינה שאיננה גובלת עם ישראל, מהפכה במדינה שכנה לישראל, ומהפכה בשטחים. ההנחה העומדת בבסיס דיון זה גורסת כי ככל שהמהפכה מתרחשת באזור מרוחק יותר מישראל, השפעתה על הציבור הערבי במדינה קטנה יותר. יחד עם זאת יש לקחת בחשבון את 'אפקט הדומינו', לפיו מהפכה אסלאמית במדינה מסוימת עשויה לגרום לתגובת שרשרת ולעודד מהפכות גם במדינות ערביות אחרות. מעבר למפתח הגאוגרפי בקביעת השפעתה של המהפכה האסלאמית של הפלסטינים משני עברי הגבול, יש חשיבות גם למערכת הקשרים של מדינה במחנה הערבי עם העולם בכלל ועם העולם הערבי בפרט; הווה אומר, באיזו מידה מתקיימים עם מדינה זו תנועת אוכלוסין וסחורות, חילופי תרבות, גבול פתוח וכדומה.

לחברה הערבית בישראל ישנם מאפיינים שונים מאלו של קהילות ערביות אחרות באזור. השנים הרבות של חיים במחיצת הציבור היהודי בישראל הביאו לחדירתן ולקליטתן של השפעות מערביות וליברליות בקרב רובד מרכזי של הציבור הערבי. תפיסות אלה נוגדות את הרוח האסלאמית-פונדמנטליסטית, וסביר להניח כי הן יקשו בעתיד על גיוסם של ערביי ישראל לתנועות אסלאמיות קיצוניות (יחסית לאוכלוסיות ערביות אחרות). יחד עם זאת, יש לזכור כי ישראל כמדינה יהודית הממוקמת בלב העולם הערבי-מוסלמי נתפסת בעיני התנועות האסלאמיות הפונדמנטליסטיות כאויב מרכזי, המחייב מלחמת קודש (ג'יהאד) מתמדת נגדה. מבחינה זו יקל על התנועות הפונדמנטליסטיות בעולם הערבי להציג בעת הצורך את האוכלוסייה המוסלמית בישראל כראש החץ במערכה נגד 'הכופרים הציונים', ומכאן כבעלת חובה מיוחדת להתגייס ולהצטרף למאבק האסלאמי.

בהקשר זה, יודגש כי למדינה תפקיד חשוב באיתור מוקדם של תהליכים ומגמות מסוג זה. פעולות נחושות של מקבלי ההחלטות וכוחות הביטחון נגד קבוצות מסוג זה, כל עוד הן תופסות מקום שולי

בחברה הערבית-ישראלית, עשויות למנוע את הידרדרות המצב ואת התבססותם של גורמים פונדמנטליסטיים קיצוניים בקרב ערביי ישראל.

(ו) תרחיש ו' - מהפכה פונדמנטליסטית במדינות ערביות שאינן גובלות עם ישראל - השתלטות תנועה אסלאמית פונדמנטליסטית על מוסדות השלטון באחת המדינות הערביות במזרח התיכון ו/או צפון אפריקה (למעט מדינות הגובלות עם ישראל).

צפי - מהפכה פונדמנטליסטית במדינה ערבית שאיננה גובלת עם ישראל תחזק את מגמת החזרה אל האסלאם בקרב ערביי ישראל; אך מידת השפעתה עליהם תהיה קשורה למידת הצלחתה בעולם הערבי. סביר להניח כי פונדמנטליסטים אשר ישתלטו על מוסדות השלטון במדינה ערבית כלשהי ירכזו את מאמצייהם בניסיון לייצא את המחפכה למדינות ולאוכלוסיות ערביות נוספות, והמאבק בישראל יהיה אחד ממוקדי התעמולה של מדינה זו. מאמצים אלה יבואו לידי ביטוי בסיוע כספי לארגונים אסלאמיים שונים, באינדוקטרינציה דתית ופוליטית, וייתכן אף בסיוע צבאי לארגונים אלה.

עצם הצלחתם של פונדמנטליסטים לכבוש את השלטון במדינה ערבית כלשהי תגרור אחריה עלייה בכוחן של התנועות האסלאמיות בעולם הערבי בכלל ובמסגרת זו גם בישראל. התנועה האסלאמית בישראל תהדק את קשריה עם המדינה האסלאמית החדשה, ותקבל בשמחה את כל ההטבות שמדינה זו תהיה מוכנה להרעיף על התנועה הנמצאת תחת 'שלטון הכופרים' בישראל.

(ז) תרחיש ז' - מהפכה פונדמנטליסטית באחת משכנותיה של ישראל - השתלטות תנועה אסלאמית פונדמנטליסטית על מוסדות השלטון באחת מן המדינות הבאות: מצרים, ירדן, לבנון, או סוריה.

צפי - סביר להניח כי גם במקרה של השתלטות פונדמנטליסטים על אחת מן המדינות השכנות לישראל, יתממש המתואר בתרחיש ו'. אולם, קרבתה של המדינה האסלאמית החדשה לישראל תחריף את הבעיה ותהיה בעלת משמעות רבה יותר לגבי המיעוט הערבי בישראל. הרוח הפונדמנטליסטית שתנשב באזור תקרין, ללא ספק, גם על החברה הערבית בישראל. מטבע הדברים יתחזקו קשריה הרשמיים והסמויים של התנועה האסלאמית בישראל עם השלטון הפונדמנטליסטי במדינה השכנה. ייתכן כי הממשל האסלאמי של המדינה השכנה אף יעמיד את המאבק בישראל בראש סדר העדיפות הלאומי, יגייס פעילים או פלגים מתוך התנועה האסלאמית בישראל, יספק להם נשק ואמצעים אחרים וימריץ אותם לפתוח במאבק מזוין נגד ישראל.

סביר להניח כי במדינה זו יוקמו מפקדות ובסיסים של ארגונים פונדמנטליסטיים ופולטיניים שונים. הטריטוריה של המדינה האסלאמית החדשה עלולה להוות בסיס להתקפות על גבולה של ישראל ובסיס יציאה לפיגועים באוכלוסייתה ובמתקניה האזרחיים והצבאיים.

יש להביא בחשבון אפשרות כי התנועה האסלאמית (או חלקים ממנה) תפתח במסע נגד ישראל באמתלה שהיא מונעת מהמוסלמים את קיום מצוות דתם ופולחנם, פוגעת בקודשי האסלאם ופועלת באורח גזעני הנוגד את הערכים ההומניים והדמוקרטיים. טענות אלה עלולות לסייע

לפעולות גרילה נגד ישראל, ובתנאים מסוימים אף לשמש תירוץ לפתיחת מלחמה נגד ישראל 'להצלת האחים המוסלמים מהמדכאים הציוניים'.

(ח) תרחיש ח' - מהפכה פונדמנטליסטית בשטחים - השתלטות הזרם האסלאמי על מוסדות השלטון בשטחים (לפני הסכם שלום, במסגרת האוטונומיה או במסגרת מדינה פלסטינית מבלי להתייחס לתאריך).

צפי - בהשוואה לשני התרחישים הקודמים, זהו התרחיש המסוכן ביותר בכל הנוגע לאוכלוסייה הערבית בישראל. למהפכה פונדמנטליסטית בשטחים תהיה השפעה ישירה על עצמתה, מעמדה, עמדותיה ופעולתה של התנועה האסלאמית בישראל. התנועה תתחזק ביישובים הערבים במדינה, ותמשוך אליה פעילים נוספים רבים.

סביר שעליית כוחה של התנועה האסלאמית בישראל תביא לפיצול בשורותיה, אשר יהיה זהה להתפלגות הזרמים הפונדמנטליסטיים-אסלאמיים בשטחים או במדינה הפלסטינית (חמאס, פלגים שונים של הג'יהאד האסלאמי וכו'). כל פלג אסלאמי בישראל יאמץ את השקפת עולמו של פטרונו מהשטחים, ומרבית הפלגים יהיו כפופים למעשה להחלטות של הנהגת הארגון מ'בחוץ'. הפלגים היותר מיליטנטיים יצטרפו למאבק המזוין בישראל, ואילו הזרמים האחרים ייאבקו בישראל בכל הכלים האחרים העומדים לרשותם בתוך מדינת ישראל (במישור הכלכלי, הפוליטי, הפוליטי והתעמולתי), בזירה הערבית ובזירה הבין-לאומית.

יצוין כי בקרב חברי הצוות התגלעה מחלוקת ביחס להשפעה האפשרית של תרחיש זה על הרובד החילוני במגזר הערבי-מוסלמי בישראל. מצד אחד, חלק מחברי הצוות גורס כי במסגרת התרחיש תתעצם התנועה האסלאמית באופן משמעותי על חשבון הזרם החילוני, וערבים מוסלמים חילוניים רבים יחזרו בתשובה וייקלטו במסגרת התנועה. חברי הצוות המחזיקים בדעה זו גורסים, כמו כן, כי במידה שהזרם האסלאמי יתפוס את השלטון בשטחים או במדינה פלסטינית באמצעות מהפכה אלימה, יהיה תהליך התעצמות התנועה האסלאמית בישראל אטי ומוגבל יותר מאשר אם יגיע הזרם האסלאמי לשלטון בשטחים או במדינה הפלסטינית בדרך פוליטית ובאורח דמוקרטי. זאת משום שמרבית הציבור הערבי החילוני במדינה אימץ במידה רבה את התרבות הפוליטית הדמוקרטית הנהוגה בישראל, ולא יקבל שינוי שנכפה על הפלסטינים בשטחים בצורה אלימה.

אולם, אם הזרם האסלאמי יגיע לשלטון בשטחים בדרך דמוקרטית, סביר להניח שהאוכלוסייה המוסלמית החילונית בישראל תהיה מוכנה יותר להיענות לתשומות שיופנו אליה מהשטחים ולהצטרף לפלגים השונים של התנועה האסלאמית בישראל.

מצד שני, חלק מחברי הצוות סבור כי לא יהיה הבדל משמעותי במידת הנכונות של ערביי ישראל להצטרף לזרם האסלאמי - בין אם הפונדמנטליזם האסלאמי יתפוס את השלטון בשטחים או במדינה הפלסטינית בדרך אלימה, ובין אם בדרך דמוקרטית-פוליטית. זאת, משום שהצטרפות לזרם האסלאמי מצריכה שינוי מקיף בתשקפת העולם ובאמונה של הפרט - שינוי אשר קשה להניח כי יתרחש בתנאים אלו או אחרים בקרב חלק ניכר מהרובד החילוני הערבי בישראל, הרואה באסלאם הרדיקלי איום קיומי, תרבותי וחברתי לכלל הערבים (עם זאת, חלק מהשמאל הרדיקלי

במצרים, למשל, יישר קו עם רעיונות פונדמנטליסטיים מוסלמיים ונלחם בשצף קצף באינטלקטואלים החילוניים השנואים כל כך על ראשי תנועות הג'יהאד והג'מעתא).

חברי הצוות המחזיקים בהערכה זו גורסים, לפיכך, כי במקרה של מהפכה אסלאמית בשטחים או במדינה הפלסטינית, יפרוץ מאבק פנימי חריף ביותר בקרב ערביי ישראל. בין חסידי הזרם המרכזי-החילוני לבין פעילי הארגונים האסלאמיים בשולי הזרם האסלאמי בישראל תהיה נכונות להצטרף באופן פעיל לפעילות עוינת נגד המדינה, לשתף פעולה בתחום המודיעיני עם השלטון האסלאמי בשטחים, ולסייע בכל דרך אחרת. יחד עם זאת, חברי צוות אלה מדגישים כי במידה שהשלטון האסלאמי בשטחים יהיה יציב, תוכל מדינת ישראל לנהל עמו מערכת יחסים המבוססת על הרתעה, סנקציות, שיתוף פעולה וכו'. במקרה זה יש לקחת בחשבון אפשרות שהאידיאולוגיה הבסיסית של הזרם האסלאמי תשתנה, ותתאים עצמה לצרכים ולמציאות.

מהפכה פלסטינית בירדן

התרחיש האחרון בוחר את השפעתה של מהפכה פלסטינית בירדן על האוכלוסייה הערבית בישראל. תרחיש זה מחייב התייחסות למספר נעלמים: האם המהפכה תתרחש לפני הקמתה של המדינה/האוטונומיה הפלסטינית בשטחים? מי יעלה לשלטון בירדן הפלסטינית? - הזרם המרכזי, קואליציה כלל פלסטינית, או הזרם הפונדמנטליסטי? (יצוין כי בהנחה שהזרם הפונדמנטליסטי יתפוס את השלטון במדינה הירדנית-פלסטינית, הצפי זהה לזה של תרחיש ח').

(ט) תרחיש ט' - מהפכה פלסטינית בירדן - הפלת המשטר ההאשמי והדחת המלך חוסיין בירדן, תוך השתלטות פלסטינית על מוסדות השלטון הירדניים.

צפי - במידה שהמהפכה הפלסטינית בירדן תתרחש בראשותו של הזרם המרכזי לאחר הקמת האוטונומיה/המדינה הפלסטינית, סביר להניח כי הישות הפלסטינית אשר קמה קודם לכן בשטחים תתחזק מבחינה פוליטית, כלכלית, צבאית וכדומה. התעצמותה של הישות הפלסטינית ו/או איחוד שתי הגדות תחת ממשל פלסטיני אחד מעבר לגבולה המזרחי של ישראל, תחזק את השפעתה של ישות זו על האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל בהתאם לתרחישים ג', ד', ו-ה' (הבוחנים סיטואציה של אוטונומיה פלסטינית או מדינה פלסטינית).

במידה שהמהפכה הפלסטינית בראשות הזרם המרכזי תתרחש בירדן לפני הקמתה של האוטונומיה ו/או המדינה הפלסטינית, סביר להניח כי השלטון החדש בירדן ייכנס למשא ומתן רשמי עם ישראל על עתיד השטחים. שלטון זה ייתן, למעשה, הכשר לאש"ף לנהל משא ומתן ישיר עם ישראל. עליית הזרם המרכזי לשלטון בירדן תגרום לפיחות בעצמה ובכוח המשיכה של התנועה האסלאמית בישראל, ותביא לחיזוק הזרם המרכזי בקרב ערביי ישראל.

יחסי יהודים-ערבים בישראל בתקופה זו יושפעו מיחסי ישראל-פלסטיין, מההסכמים הביטורליים שיחתמו ביניהן, ומעמדתם הפומבית של ערביי ישראל ביחס לסוגיות ולסכסוכים אשר יתגלעו בין שתי המדינות. במידה ששני הצדדים ישכילו לפתור את בעיותיהם בדרך של משא ומתן, לא צפוי

שינוי מהותי בהיקף המעורבות המוגבלת של ערביי ישראל בפח"ע. אולם אם יתפתחו סכסוכי גבול בין שתי המדינות, יוסלמו העמדות המדיניות ויבוצעו פיגועי טרור תכופים בישראל מתוך שטחה של המדינה הפלסטינית. התפתחות זו תביא לעלייה במתח הפנימי בקהילה הערבית-ישראלית ולהחרפת מערכת היחסים בין הרוב היהודי והמיעוט הערבי במדינה.

במקרה זה צפוי, כמו כן, שהמעורבות בפח"ע של האוכלוסייה הערבית בישראל תגבר בצורה משמעותית. מכל מקום, סביר להניח שבכל מקרה תהיה תקופת ההתבססות של ממשלת הזרם המרכזי במדינת פלסטין רוויית מתח ואי יציבות, עובדה שתקרין גם על הציבור הערבי בישראל.

סיכום

ניתן לסווג את עמדותיה של האוכלוסייה הערבית בישראל ביחס למדינה לפי שלוש השקפות עולם (זוהי נוסחת פשרה בין העמדות המנוגדות של חברי הצוות):

א. ניתן לשייך לזרם זה, המתחלק לשני תת-זרמים, את רובה הגדול של האוכלוסייה הערבית בישראל.

הזרם הראשון משלים עם קיומה של מדינת ישראל ואופיה מתוך הכרה שקיום 'מדינת היהודים' היא עובדה בלתי הפיכה, תוך חתירה בלתי פוסקת להשגת שוויון אמיתי בכל תחומי החיים בדרך של השתלבות במערכת החברתית, הכלכלית והפוליטיות של המדינה, תוך טיפוח האוטונומיה התרבותית של המיעוט הערבי וזהותו הפלסטינית.

הזרם השני משלים עם קיומה של מדינת ישראל מתוך הכרה שהיא עובדה בלתי הפיכה. בנוסף לנאמר למעלה, הוא פועל להשתלבות פעילה במערכת הפוליטית, החברתית והתרבותית הישראלית (תוך שמירה על הייחוד הפלסטיני) כדי להביא בדרכים דמוקרטיות לשינוי צביונה של מדינת ישראל מ'מדינת היהודים' למדינת כל אזרחיה. עמדה זו היא, בדרך כלל, נחלתם של חלק גדול מן האינטלקטואלים הערביים המיוצגים, בין היתר, במפלגות הפוליטיות הערביות (כולל רק"ח ותנועות אחרות).

ב. מעבר לחיזוק הייחוד הפלסטיני או המוסלמי של האוכלוסייה הערבית הישראלית שואף מיעוט מקרב ערביי ישראל להשיג, במידת האפשר, מרב אוטונומיה בתחום החינוך, התרבות והחברה, ולחזק את ייחודה של החברה הפלסטינית ואת ערכיה התרבותיים ו/או הדתיים, תוך התבדלות מהחברה היהודית-ישראלית. ייתכן שחלק מתומכי קו זה שואפים להשיג, בבוא העת, אוטונומיה אזרית אשר עלולה להוליד נטיות אירדנטיות לאחר שתקום הישות הפלסטינית בשטחים.

ג. מיעוט מבוטל מקרב ערביי ישראל דוחה במפורש את זכות קיומה של מדינת ישראל מנקודת ראות לאומית או דתית. גם אם ייתכן שמספר גדול יותר של ערבים ישראלים תומכים בסתר לבם בעמדה זו, הרי שתומכיה המעטים בפרהסיה של עמדה זו - שהיא בבחינת התגרות בחוקי המדינה - הם רק

קומץ אינטלקטואלים ואנשי דת הנהנים מחסינות מסוימת בתוקף מעמדם, כל עוד אינם עוברים מכלל מחשבות ודיבורים לכלל מעשים.

השקפות עולם אלו רווחות בו זמנית, בהיקף זה או אחר, בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל; אולם רבדים שונים של האוכלוסייה הערבית בישראל אימצו לעצמם גם עמדות אחרות, או שילוב של כל העמדות גם יחד. האירועים והתחליכים אשר יתרחשו בעתיד בזירה הפנימית בישראל, במערכת הישראלית-פלסטינית, בזירה המזרח-תיכונית והבין-לאומית, ישפיעו על מידת הטמעתן של השקפות אלו בקרב הציבור הערבי בישראל, ומכאן גם על דפוסי התנהגותו של ציבור זה ועל מידת נכונותו למאבק אלים ולביצוע פח"ע.

הרוב המוחלט של האוכלוסייה הערבית בישראל כיום מסתייג לחלוטין מהתארגנויות חבלניות או אחרות המכוונות נגד המדינה, שיוליכו להתנגשויות עם הציבור היהודי על רקע לאומי (אם כי חלק מסוים מציבור זה לא נמנע מפעילות בתחום הפלילי).

בחתאם לרוב התרחישים שפורטו לעיל, רובו של המגזר הערבי בישראל ימשיך לשמור על דפוסי ההתנהגות האזרחיים והפוליטיים המקובלים עליו כיום, ויתרחק מפעילות לאומנית בלתי חוקית ובעיקר מפעילות חבלנית. אולם, חלק מהתרחישים (בעיקר אלה המעלים אפשרות של מהפכה פונדמנטליסטית אסלאמית במדינה סמוכה למדינת ישראל) מצביעים על אפשרות של התעצמות היקף הפח"ע המבוצע על ידי ערבים ישראלים (בעיקר קבוצות שיגיעו מהשוליים הקיצוניים הלאומניים דוגמת ארגון בני הכפר מחד, והפלגים הקיצוניים בקרב התנועה האסלאמית מאידך). מכל מקום, רוב התרחישים הנוכחים לעיל מצביעים על כך שהיקף הפח"ע אשר יתבצע בעתיד הקרוב על ידי ערביי ישראל לא ישתנה באופן קיצוני, וגם אם יכפיל או ישלש את עצמו לא יתקרב להיקף הטרור המבוצע כיום על ידי ערביי השטחים.

התרחישים והפתרונות הפוליטיים שיתקבלו בעתיד ישפיעו גם על היקף פעילותם של עבריינים פליליים מקרב האוכלוסייה הערבית הישראלית. השפעה זו תבוא לידי ביטוי בגיבוי שיינתן לעבריינים אלה מצד האוכלוסייה הערבית מנימוקים אידיאולוגיים-לאומניים, ואולי עקב קשיים פיזיים וכלכליים כתוצאה מניתוק אפשרי בין האוכלוסייה הערבית בשטחים לבין האוכלוסייה הישראלית (למשל, כתוצאה מהקמתה של מערכת גדרות ומחסומי גבול מאובטחים ממזרח לישראל).

מצד שני, העלייה הצפויה ברמת החיים של חלק גדול מהאוכלוסייה הערבית בישראל ואפשרות עיור מוגברת בקרב אוכלוסייה זו, יעמידו את משטרת ישראל בפני אתגרים בתחום הפשע מעל ומעבר לאלה שחיו קיימים בעבר וגם מסוגים אחרים לגמרי, בחתאם לדברים שנאמרו לעיל.

סיכום דיוני יום עיון על "מיעוטים
בישראל - תחזיות לעתיד"

מרץ 1995

התוכן

יו"ר : פרופ' יעקב לנדאו

I. דברי פתיחה :

פרופ' יעקב לנדאו - החוג למדעי המדינה, האוניברסיטה העברית
פרופ' מרדכי אביר - החוג ללימודי האיסלאם והמזרח"ת, האוניברסיטה העברית

II. הצגת הדו"ח :

מר בועז גנור - החוג למדעי המדינה, האוניברסיטה העברית

III. דיון :

מר ראובן פז - החוג ללימודי המזרח"ת, אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר הלל פריש - החוג למדעי המדינה, האוניברסיטה העברית
ד"ר אלכסנדר בליי - החוג ללימודי האיסלאם והמזרח"ת, האוניברסיטה העברית
ניצב יאיר יצחקי - ראש אכ"א, משטרת ישראל
ד"ר מנחם הורוויץ - חבר במועצה המייעצת לקרימינולוגיה של שר המשטרה
גב' עדית חכימי - משרד המדען הראשי, משרד המשטרה
פרופ' גיורא רהב - החוג לקרימינולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב
מר דוד ששון - המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר-אילן
ד"ר דוד טל - החוג להיסטוריה כללית, אוניברסיטת תל-אביב
ניצב שלמה גל - ראש מטה, משטרת ישראל

IV. תגובות חברי הצוות :

מר בועז גנור

פרופ' מרדכי אביר

פרופ' רפי ישראלי

ד"ר אברהם סלע

פרופ' יעקב לנדאו, יו"ר

הדיון יעסוק בדו"ח שחופף לכל המשותפים, המהווה סיכום שקול ומעניין עם נתונים טובים ומדויקים. הדו"ח מנתח באופן מקצועי את האופציות השונות ומביא מסקנות מהנתונים הכלולים בו. מגבלתנו האחת היא העובדה שהדו"ח הוכן ביוני 1993 - כלומר לפני כשנתיים. בינתיים התרחשו אירועים שונים הנוגעים גם לערבים בישראל - אוסלו, הצהרת העקרונות בווינגטון, הסכם שלום עם ירדן ועוד. יחד עם זאת, אנו יכולים לדון בדו"ח זה בפרספקטיבה של עשרים חודשים ולראות באיזו מידה הניתוחים והציפיות התממשו, לאן הן מכוונות ולהוסיף עליו בצורה עניינית ומבוססת יותר מאשר דו"ח שנכתב זה עתה.

הנושא שלנו הוא הערבים בישראל ולא בשטחים, המהווים נושא חשוב וגדול בזכות עצמו. אני מציע לגעת בערבים בשטחים רק כאשר הדברים מתקשרים בצורה אורגנית וחיונית לדיוננו בערבים בישראל.

פרופ' מרדכי אביר

דו"ח הצוות ניסה לייצג את מלוא הקשת של הדעות הפוליטיות במדינת ישראל. הסובייקטיביות הבלתי נמנעת משפיעה על דרך הראייה והניתוח המדעי ואינני מאמין באובייקטיביות מוחלטת. על כן ניסינו לחתור לקונצנזוס אשר עלה לעתים יפה. הדו"ח שלפניכם שקול מבחינת ההשקפות העיקריות בדעת הקהל הישראלית לגבי עתיד יחסינו עם שכנינו הערבים, כולל היישות הפלשתינאית המתגבשת לנגד עינינו, שכן לא ניתן לעסוק בערביי ישראל ללא התייחסות לאירועים סביבנו באותה תקופה. עלי לציין את תרומתו העצומה של בועז גנור, אשר הצליח לגבש דו"ח המשקף את דעותיהם של כל חברי הצוות.

הצגת הדו"ח

מר בועז גנור: אני מסכים עם פרופ' לנדאו כי העובדה שהדו"ח נכתב לפני שנתיים מהווה מגבלה. דיוני הצוות נערכו לאחר הקמת ממשלה חדשה, מתוך תחושה שמהו אכן עומד להשתנות, אך איש לא ידע לאיזה כיוון ימשוך התהליך המדיני. גאלצנו לחזות מה יקרה לגבי החברה הפלשתינאית בישראל ומעבר לכך מה יקרה בחברה הישראלית, בעיקר בעקבות התהליך המדיני, מאחר שהא בהא תליא. כל זאת הקשה על הכנת תרחישים אמינים.

מלאכת גיבושו ועיבודו של הדו"ח לא היתה קלה עקב חילוקי דעות בקרב חברי הצוות וצורות התייחסות שונות אל כל תופעה תוך הבדלים קיצוניים לעתים. אולם, היו גם נקודות הסכמה רבות וניתן היה לגשר ביניהם ולשקף את נקודות ההסכמה והמחלוקת כאחת. באופן כללי שררה הסכמה מלאה למדי בקרב חברי הצוות לגבי זיהוי תהליכים אשר עוברים על החברה הפלשתינאית כיום, כאשר המחלוקת התמקדה בפרשנות שניתנה לתהליכים אלה.

כמו כן שררה הסכמה רחבה למדי לגבי התרחישים האפשריים, ואילו נקודת המחלוקת התמקדה במידת הסבירות למימוש של תרחיש זה או אחר. לא היתה זו עבודת מחקר, אלא דיון של אנשים העוסקים במחקר בסוגיה המדוברת מזוית כלשהי וכל אחד מן המשתתפים תרם מתוך ניסיונו האישי, על בסיס ידע ואפילו תחושות בטן, לגיבוש מספר תחזיות אפשריות. המשתתפים הגיעו מדיסציפלינות שונות, עם עמדות או השקפות עולם שונות וכל זאת תרם לסיכום הכללי של המסמך.

אעבור עתה בקצרה על עיקרי הדו"ח, המחולק לשלושה חלקים:

- 1) ניתוח מגמות ותהליכים בחברה הפלשתינאית כיום;
- 2) גיבוש הנחות יסוד והערכה של נעלמים מרכזיים שעומים עלינו להתמודד בבניית התרחיש;
- 3) ניתוח תרחישים אפשריים.

1. ניתוח מגמות ותהליכים בחברה הפלשתינאית כיום

1.1 תהליך של פלשתיניזציה

הכוונה לתהליך של הגדרה עצמית בקרב ערביי ישראל, או הפלשתינאים תושבי מדינת ישראל. התהליך מתחיל מראיה עצמית או חיצונית כלפיהם מאז הקמת המדינה כערבים בישראל, או ערביי ישראל, דרך פלשתינאים תושבי ישראל, ועד אולי, לפלשתינאים החיים במדינת ישראל. תהליך זה התחזק או החל, למעשה, משנת 1967 ואילך, עם גיבוש הקשרים בין ערביי '67 וערביי '48 והושפע מהתעצמותו של אש"ף במשך השנים. משנת 1967 עלתה קרנו של אש"ף בחברה הפלשתינאית ובקרב מדינות ערב ומדינות העולם וחיזקה את ההזדהות העצמית של ערביי ישראל עם זהותם הפלשתינאית. בנייתו העובדת ובפרשנות לניתוח זה נוצרה מחלוקת מסוימת - קבוצה אחת גרסה שהתהליך מבטא ניסיון להגיע להפרדה בין הזהות האזרחית הישראלית לבין הזהות הלאומית הפלשתינאית, הפרדה אשר איננה חיונית מבחינה פסיכולוגית אך חשובה מבחינות אחרות לצורך תפקודם התקין של ערביי ישראל בחברה יהודית, במדינה שמוגדרת כמדינה יהודית; לעומתה ראתה בכך הקבוצה השנייה ביטוי לניכור גובר והולך על רקע לאומי, כאשר הזהות הפלשתינאית באה במקום הזהות היהודית ולא במקביל לזהות הישראלית.

1.2 התנערות מהצביון היהודי של המדינה

הכוונה לדרישה להפוך את ישראל למדינת כל אזרחיה, ולא דווקא מדינה יהודית, על פי הגדרתה. הדבר כרוך בשינוי סמלים, שינוי אופי וכן הלאה. גם כאן לא היתה מחלוקת אלא לגבי הפרשנות. קבוצה ראשונה התייחסה לתהליך כביטוי של רובד צר, בעיקר שכבת אינטליגנציה בקרב ערביי ישראל הדורשת שיוויון זכויות מלא גם על רקע לאומי. הקבוצה השנייה סברה שהתופעה רווחת בקרב מגזר רחב מאוד של הציבור הפלשתינאי, אשר בחלקו לא נתן לכך ביטוי גלוי עקב הבעייתיות הכרוכה בהתבטאות פומבית של המגמה אשר אינה משקפת שאיפה להשגת זכויות גרידא, אלא לשינוי אופי וערכיה של מדינת ישראל.

1.3 תביעתם של ערביי ישראל לשוויון סוציו-כלכלי

אין מחלוקת שהפער בין המגזר היהודי לבין המגזר הערבי הלך וגדל במשך השנים והצמיח ניכור על רקע כלכלי-חברתי אשר אינו נופל בחשיבותו מהניכור על רקע לאומי.

1.4 תביעה לאוטונומיה בתחומי חיים שונים בקרב מגזרים שונים של ערביי ישראל

רוב ערביי ישראל שואפים להשגת אוטונומיה תרבותית-חינוכית בתוך המסגרת של מדינת ישראל, כאשר ניסיונות להקים מסגרות אוטונומיות סוציו-כלכליות מאפיינות את התנועה האיסלאמית בקרב ערביי ישראל ולא את הציבור החילוני. נתגלעו חילוקי דעות בצוות בין הקבוצה הראשונה אשר סברה שהדרישה לאוטונומיה חינוכית-תרבותית הינה תהליך חיוני לתפקודו התקין של מיעוט עם לאומיות שונה מהרוב, לבין הקבוצה השניה אשר ראתה בכך ביטוי או שלב ראשון בדרישה לאוטונומיה בתחומים נוספים. תהליך זה עלול באופן דטרמניסטי להגיע לדרישה לאוטונומיה טריטוריאלית ואולי אף להסתפחות ליישות או למדינה הפלשתינאית, לכשתקום באזורים מסוימים.

1.5 איסלאמיזציה - חזרה אל חדת בקרב ערביי ישראל

תהליך זה מתרחש במסגרת הכללית של תהליכים דומים במדינות ערב בכלל ובמדינות מוסלמיות בקנה מידה רחב אף יותר. זהו תהליך רב-שלבי, ארוך טווח, אשר תחילתו בפעילות חברתית-כלכלית בקרב הציבור הפלשתינאי, וייתכן בסופו של דבר מעבר לשלבים אחרים לצורך השגת השלטון. המחלוקת בין חברי הצוות נסבה על הפרשנות שניתנה לתהליך זה. קבוצה אחת סברה כי לאור העובדה שהחברה הערבית בישראל כיום היא ברובה חילונית, אשר עברה במשך שנים רבות תהליכים של סוציאליזציה עם האזרחים היהודיים במדינת ישראל, יש לתנועה האיסלאמית יכולת מצומצמת מאוד להגיע לעמדה של דומיננטיות בקרב הציבור הערבי והפעילות המדוברת הינה בעיקרה פעילות דתית-חברתית אשר אינה חורגת מעבר לתחום זה.

הקבוצה שניה סברה, לעומת זאת, שהתנועה האיסלאמית פועלת במסגרת של אסטרטגיה ארוכת טווח, אשר עלולה לעבור, לפחות בחלקה, לשלב האלים. הזהות היהודית של מדינת ישראל מקלה על התנועה האיסלאמית לשאת בדגל המלחמה בכופרים, ומצבה כאן נוח יותר לעומת תנועות איסלאמיות במדינות ערב אשר שואפות להשיג את השלטון, אך הכופרים במקרה זה אינם יהודים.

1.6 תהליך העיור

לא התעמקנו בתהליך זה מאחר שגרסנו כי מדובר בחיקף לא משמעותי ללא השפעה של ממש על דפוסי ההתנהגות של החברה הערבית בישראל. יחד עם זאת, ציינו שתהליך זה עלול להפוך מקור לחיכוך, אם יסתיים במפח נפש אצל ערביי ישראל המגיעים לערים מעורבות או ליישובים יהודיים, ובעליה מסוימת ברמת הניכור שלהם. תהליך העיור הוא מטבע הדברים תהליך של התפוררות הסדר החברתי הישן, וכתוצאה מכך הוא עלול לשקף או להוביל לעליה מסוימת בפעילות עבריינית פלילית.

1.7 פעילות פלילית

הפעילות הפלילית אינה שונה במאפייניה מן העבריינות היהודית, למעט פעולות הנובעות ממניע לאומני. בהקשר זה צריך לציין שקיים שיתוף פעולה בין עבריינים ערבים ויהודים, והדבר מצביע במידה מסוימת על הדמיון בין שני סוגי העבריינות הללו. כמו כן נזכיר שהתנועה האיסלאמית מצליחה לצמצם את העבריינות בקרב הערבים באזורים בהם היא פועלת.

על בסיס תהליכים אלה הגענו לשלב המסקנות והתרחישים - עם חילוקי דעות משמעותיים בקרב חברי הצוות.

הקבוצה הראשונה מדגישה שתהליכים אלה מצביעים על שאיפתם של ערביי ישראל להשתלבות במדינה, כאשר הדרישה לשוויון זכויות על ביטוייה השונים משקפת שאיפה לנגישות למשאבים ולמערכת הפוליטית. המגמה להשתלב בממשלה מצביעה, למעשה, על מתן לגיטימציה לשלטון הקיים היום ומהוות ניסיון להשתלב במערכת זו. הקבוצה השנייה, לעומת זאת, גורסת שהדרישה להכיר בערביי ישראל כמיעוט לאומי במדינת ישראל מהווה בסיס ליצירה הדרגתית של מרכזים אוטונומיים מבחינה תרבותית, כלכלית ופוליטית. בסופו של דבר עלול תהליך זה להביא לאוטונומיה טריטוריאלית ואולי אף לדרישה להסתפח ליישות הפלשתינאית.

במקביל, פועל זרם נוסף בקרב ערביי ישראל אשר דורש שוויון זכויות מוחלט במגמה להגיע בסופו של דבר לשינוי הצביון היהודי-ציוני של מדינת ישראל למדינה חילונית-דמוקרטית, על פי השקפתם. שינוי זה יגרום לטמיעתה של מדינת ישראל במרחב הערבי הסובב אותה.

2. הנחות יסוד - לצורך גיבוש התרחישים היה צורך להגדיר מספר הנחות יסוד :

2.1 הנחת היסוד הראשונה היתה שדפוסי ההתנהגות של האוכלוסיה הערבית יושפעו מן הגורמים הבאים :

א. התקדמות תהליך השלום בין מדינת ישראל לבין המדינות השכנות ובין מדינת ישראל לפלשתינאים.

ב. תשומות של מדינת ישראל כלפי הציבור הערבי במדינה (תשומות כלכליות, חברתיות וכן הלאה).

ג. המגמות והתהליכים הבינלאומיים בעולם הערבי-מוסלמי ובמדינות העולם והשפעתו של המרכז הפלשתינאי על הציבור הערבי-ישראלי; התייחסותו של הציבור היהודי לחברה הפלשתינאית בתוך מדינת ישראל.

2.2 הנחת יסוד שנייה - השתלבותה הכלכלית של מדינת ישראל במרחב הערבי במסגרת תהליך השלום עשויה להעניק פתרון מסוים לערביי ישראל עם השפעה סוציו-כלכלית אפשרית.

2.3 הנחת היסוד האחרונה היא שבטווח הזמן בו אנו דנים, דחינו 10-15 שנה, לא סביר שהפערים הסוציו-כלכליים ייעלמו באופן מוחלט.

הנעלמים איתם היינו צריכים להתמודד לצורך גיבוש התרחישים היו ההתפתחויות המדיניות שהיו צפויות באותו זמן.

הנושא השני היה קשור לנעלם הראשון - האם יושג שלום בר קיימא באזור ומתי, ומה יהיו מאפייניו של השלום; מה יהיו פני היישות הפלשתינאית שתקום בעקבות ההסדר; האם מרבית האוכלוסייה בשטחים תקבל את ההסדר המדיני החדש, או שלא תתמוך בו; מי ישלוט ביישות הפלשתינאית החדשה; האם יתרחשו מאבקי כוח אלימים בקרב החברה הפלשתינאית; ומה יהיה מצבם הכלכלי-חברתי של ערביי ישראל בעתיד הנראה לעין.

3. התרחישים

3.1 התרחיש הראשון - אין התקדמות במשא ומתן לשלום, האינתיפאדה נמשכת, אין שינוי במעמדם החברתי של ערביי ישראל והפערים הכלכליים נשארים בעינם. יתכן שתרחיש זה איננו רלוונטי היום, אך הוא עשוי להיות רלוונטי בעוד מספר חודשים, אם יחול מהפך בשלטון בישראל או ייעצר תהליך השלום מסיבה כלשהי. מצב כזה יגביר את הניכור של הציבור הערבי במדינת ישראל ועלול לגרור אתרי מחאות אלימות בקרב ציבור זה ואולי אף פעילות עוינת של חלקים קטנים באוכלוסייה הערבית. במקביל תתחזק התנועה האיסלאמית, יתכן אף תוך כדי התפלגותה לפלגים שונים. תופעות דומות ראינו במקומות אחרים וגם בשטחים.

3.2 התרחיש השני - התקדמות במשא ומתן לשלום, האינתיפאדה נמשכת, אך חל גידול משמעותי בהפניית משאבים למגזר הערבי המביא לשיפור במצבם החברתי-כלכלי של הערבים בישראל. על פי תרחיש זה צפוי מתון מסוים בניכור על רקע סוציו-כלכלי, אך רמת הניכור על רקע לאומי תשאר בעינה ואולי אף תגבר. אנו צופים פרצי הזדהות עם החברה הפלשתינאית בשטחים, במטרה לגרום ללחץ פנימי על ממשלת ישראל להתמתנות, ויתכן גם שיתוף פעולה פח"עי מזדמן עם ערביי השטחים, בעיקר של הפלגים המיליטנטיים בקרב ערביי ישראל.

3.3 התרחיש השלישי - הקמת אוטונומיה בשטחים, שלום קר עם מדינות ערב. צפויה השפעה ישירה של המצב בשטחים באותו זמן על ערביי ישראל. מתחים לאומיים בתוך השטחים בין התמאס לפת"ח, או בקרב פלגים אחרים, יקרינו בסופו של דבר גם על החברה הערבית במדינת ישראל. אם יקבל הציבור הפלשתיני בשטחים את התהליך, יש להניח שהדבר יספק גם את ערביי ישראל ועיקר מאמצייהם יתמקדו בהעלאת רמת החיים האישית והשגת שיוויון. מאבק אלים בשטחים, לעומת זאת, עלול לגרור אתרי מחאות יותר מיליטנטיות בקרב ערביי ישראל, כאשר התנועה האיסלאמית עשויה להתפצל למספר פלגים, שיפעלו בתיאום עם הפלגים המקבילים בשטחים. בהקשר הפלילי עלולה אוטונומיה להוות שוק חדש לרכוש גנוב, ועל ידי כך יתחזקו קשרי שיתוף הפעולה הפליליים בין ערביי ישראל לערביי השטחים.

- 3.4 התרחיש הרביעי - הקמת מדינה פלשתינאית ממזרח לישראל עם שלום קר. תרחיש זה דומה למדי לתרחיש הקודם, למעט העובדה שהאוכלוסיה הערבית בישראל תשקף את מצב היחסים בין מדינת ישראל לאותה המדינה הפלשתינאית, כלומר סכסוכים בילטרליים, פעילות פח"ע שיוצאת מהמדינה הפלשתינאית למדינת ישראל וחילוקי דעות אחרים עלולים לבוא לידי ביטוי בקרב ערביי ישראל. מדינה פלשתינאית עלולה לחזק ביתר שאת את המרכיב הפלשתינאי בזחותם של ערביי ישראל, ובמקביל עשויים להתפתח קשרים תרבותיים וחינוכיים בין ערביי ישראל והמדינה הפלשתינאית. ניתוק פיסי בין שתי המדינות, כלומר הקמת גדר הפרדה עשוי לצמצם באופן משמעותי את חלקם של ערביי ישראל בפעילות הפלילית ועבריינות הרכוש.
- 3.5 התרחיש החמישי - שלום חם עם מדינות ערב ועם המדינה הפלשתינאית עם קשרי מסחר, תרבות, תיירות וכו'. אנו צופים תפקיד חשוב מאוד לערביי ישראל בשמירתם ובפיתוחם של קשרים אלה בין מדינת ישראל למדינות ערב, כגשר אליו ייחלנו. הדבר יהיה כרוך בשיפור מעמדם הסוציו-אקונומי וצמצום ברמת הניכור שלהם. במקביל יש להדגיש שסכסוכים בילטרליים ופעילות פח"עית עלולים להשתקף ביחסי ערבים-יהודים במדינה. כמו כן אנו צופים שהשיפור במעמד הסוציו-אקונומי עלול להפנות חלק מהעבריינות הפלילית לתוך הכפרים הערביים עצמם, עקב עלייה ברמת החיים. יתכן שהתחליף יגביר גם את הדרישה לשוויון זכויות מוחלט ולהפיכת מדינת ישראל ל"מדינת כל אזרחיה".
- 3.6 התרחיש הששי - מהפכה פונדמנטליסטית במדינה ערבית שאינה גובלת עם מדינת ישראל. במקרה זה איננו צופים השפעה משמעותית על ערביי ישראל, למעט הידוק קשריה של התנועה האיסלאמית עם המדינה האיסלאמית החדשה.
- 3.7 התרחיש השביעי - מהפכה פונדמנטליסטית באחת המדינות השכנות למדינת ישראל. במקרה חמור זה אנו צופים ניסיון של התחברות מצידה של אותה מדינה עם התנועה האיסלאמית הישראלית-ערבית, ואפילו ניסיון לנתב חלקים מתוך תנועה זו לביצוע פעילות עוינת נגד מדינת ישראל. יתכן שהתנועה האיסלאמית תתגייס למסע תעמולה בינלאומי על בסיס דתי-איסלאמי נגד מדינת ישראל כדי להפנות אצבע מאשימה נגד ישראל כמדינה גזענית הפוגעת בערכי האיסלאם.
- 3.8 התרחיש השמיני - מהפכה פונדמנטליסטית בשטחים. זהו התרחיש החמור והמסוכן מכולם עקב השפעתו הישירה על חוסנה וחוזקה של התנועה האיסלאמית במדינת ישראל. בדומה לתרחישים קודמים תביא התפתחות זו לפיצול בתוך התנועה האיסלאמית לפלגים שונים, אשר עלולים להיות מופעלים מבחוץ על ידי עמיתיהם מתמדינה הפונדמנטליסטית בשטחים, כולל ביצוע פעילות פח"עית.
- 3.9 לגבי התרחיש האחרון נתגלעה מחלוקת; קבוצה אחת צפתה התעצמות משמעותית של התנועה האיסלאמית על חשבון הזרם החילוני ומהפך דמוקרטי בשטחים - כלומר השגת השלטון בשטחים באופן דמוקרטי עלולה לעודד ולהגביר תחליף זה יותר מאשר במקרה של השתלטות

בשטחים באמצעות מאבק אליים. לעומתה, סבורה הקבוצה השנייה כי דרך השגת השלטון על ידי הפונדמנטליסטים בשטחים איננה חשובה ולא עתידה להשפיע בסופו של דבר על ערביי ישראל. נוסף כי חלק לא קטן מהציבור הערבי-ישראלי רואה באיסלאם הקיצוני איום קיומי. יתר על כן, המיעוטים כוללים גם נוצרים, דרוזים ואחרים. לסיכום, גורסת תחזית זו כי הקבוצה אשר חזרה לאיסלאם בעקבות המהפכה הפונדמנטליסטית בשטחים, אינה עתידה לסחוף את הציבור הערבי בישראל.

שאלות ודיון

מ. ראוּבֵן פֵּז : ראשית אתייחס למספר נקודות אשר לא נדונו בדו"ח. אני מציע לא לכלול את הדרוזים בדיון עקב מאפיינים יחודיים כמו השירות בצבא. כמו כן הם פועלים בתיאום מלא עם המדיניות הישראלית לייחד אותם ולהוציא אותם מהציבור הלא-יהודי הכללי במידת האפשר. ציבור אחר שהייתי מציע לייחד לו חלק בדיון הוא ערביי ירושלים. ערביי מזרח ירושלים אינם חלק אינטגרלי מערביי ישראל ואין זו אמירה פוליטית. העובדה שישראל הפכה את מזרח ירושלים לחלק בלתי נפרד מישראל לא הפכה את עורם של ערביי ירושלים, להוציא כמה אלפים שהם ערבים ישראלים מקוריים אשר גרים בירושלים מסיבות מסורתיות של חיפוש תעסוקה. זהו ציבור גדול של כ-130 אלף איש, מתוך כ-800 אלף ערבים. מדובר, למעשה, בציבור אשר משקלו קטן בהרבה לעומת הדעה המקובלת - אם נריד מ-800 אלף 130 אלף ערביי מזרח ירושלים ועוד כ-90 אלף דרוזים.

נקודה שניה הטעונה התייחסות היא המפלגה הקומוניסטית. המפלגה מצויה כיום בשפל וצפויה מבוכה גדולה לקראת הבחירות הקרובות בקרב חבריה היהודיים והערבים כאחד. המפלגה הקומוניסטית תרמה למדינת ישראל ולציבור הערבי בישראל שלושה דברים מרכזיים, אשר הפכו לקונצנזוס כמעט מלא של ערביי ישראל:

א. סיסמתה "שתי מדינות לשני עמים" הפכה להיות הקונצנזוס המקובל על רובו המכריע של הציבור הערבי בישראל, וכיום גם חלקים גדולים בציבור היהודי בישראל. סיסמא זו העניקה לגיטימציה לקיומה של מדינת ישראל מאז הקמת המדינה והחדירה מודעות זו במידה רבה לציבור הערבי-פלשתינאי בישראל.

ב. תרומה נוספת של המפלגה הקומוניסטית מאז היווסדה, אולי בהשפעה יהודית דוקא, היא ניהול מאבקם של ערביי ישראל רק במסגרת החוק. היא היוותה, למעשה, מחסום לפח"ע כל השנים, יותר בגליל ופחות במשולש, כי השפעתה במשולש היתה קטנה יותר וחבריה לא נתפסו מעולם בפח"ע.

כמו כן החדירה המפלגה השתלבות מקסימלית בגבולות החוק לערבים כאזרחים, בחירות מכל הסוגים האפשריים - כנסת, הסתדרות, מועצות מקומיות וניסיון לחתור להשתלבותם של הערבים בישראל כאזרחים שווי זכויות.

ג. פועל יוצא מהנקודה הקודמת הוא העמדת המאבק לשיוויון זכויות מלא עם החברה היהודית בראש סולם העדיפויות של המדינה, תוך שמירה על מאבק חוקי.

פעילותה של המפלגה הקומוניסטית אכן הוכתרה בהצלחה ועבירות בטחוניות מכל סוג שהוא, להבדיל מעבירות פליליות, בטלות בשישים, כלומר ערביי ישראל מנהלים את מאבקם במידה כמעט מירבית במסגרת החוק. ביטויי המחאה מתעצמים לעתים, מפני שהחברה הישראלית סובלת ביטויי מחאה מתריפים והולכים מגורמים שונים, בראש ובראשונה גורמים יהודיים. כיום הולכת המפלגה ונעלמת. חבריה הבכירים הערבים עזבו והקומוניסטים היחידים אשר נותרו הם אולי יהודים. כוח זה, אשר תרם כה רבות לגיטימיות ולמאבק לשיוויון זכויות ולחשתלבות במדינה, ייעלם מן המפה.

הגורם הבא אשר עשוי לתפוס את מקומה של המפלגה הקומוניסטית ככוח דומיננטי היא התנועה האיסלאמית המסמלת, בין היתר, בניית חברה אלטרנטיבית - אלטרנטיבה לחברה החילונית, אלטרנטיבה למדינה, אלטרנטיבה לתפיסה שאפשר להגיע לפתרון הבעיה באמצעים פוליטיים בלבד. התנועה בונה בפועל את האלטרנטיבה, כאשר משרדי בריאות, חינוך, רווחה, ספורט ואחרים המהווים תשתית אלטרנטיבית. במקום הכוח אשר פעל עד היום להשתלבות במדינה, מתחיל לעלות כוח אשר מסמל את העמדה ההפוכה.

ד"ר הלל פריש: הפרשנים הישראלים לגבי התנועה האיסלאמית חוזרים על הטעות שנעשתה לגבי רק"ח בשנות השישים והשבעים, כאשר ראו ברק"ח תנועה החותרת תחת המדינה. כך יהיה מודל היחסים בין המערכת שהתנועה האיסלאמית תקים לבין המדינה, במתכונת דומה במקצת למערכת היחסים עם העולם החרדי. בהקשר זה אזכיר את התיזה של פרופי אלעזר על הצורך לפתח גם מערכות יחסים בלתי פורמליים עם קבוצות ומגזרים שונים בחברה כדי להקהות את המתח ביניהן לבין המדינה. בחברה פוסט-תעשייתית המגוונת והפלורליסטית אי אפשר לדבר על מגזר ערבי או על חברה יהודית. עלייה ברמת החיים ותהליכים אחרים גורם להתפתחויות שונות בתוך המגזר הערבי בדומה לאלטיה הכושית אשר הולכת ומזדהה כיום עם אמריקה הלבנה. אנו עדים לתהליך של דה-פוליטיזציה במידה מסוימת במובנים של שנות החמישים והשישים של מפלגות רב לאומיות ואידיאולוגיות קוהרנטיות עם ריבוד חברתי הולך וגובר.

ד"ר אלכסנדר בליני: ראשית, כדאי היה לערוך הבחנה בשלבים המוקדמים בין פעילות פלילית במשמעותה המקובלת לבין חתרנות מדינית. שנית, רבים מעמיתי מעמידים פלשתינזציה מול ישראליוזציה, כלומר גיבוש זהות פלשתינאית יחודית לעומת השתלבות במוסדות מדינת ישראל. לדעתי, יש לעדן את הניסוחים הללו. במהלך עבודתי על ספרי העוסק בערביי ישראל בתקופת ההתקוממות עברתי על דברי הכנסת מדצמבר '87 עד ספטמבר '93 ומסתבר כי 60-70 אחוז מדבריהם של חברי הכנסת הערביים נוגע לערביי יהודה, שומרון ועזה, כלומר הם שואפים להשתלב במערכת הפוליטית של מדינת ישראל ומשקיעים בכך מאמצים רבים. גם בתקופת ממשלת הליכוד רצו חברי כנסת ערביים לתמוך מבחוץ בממשלת ישראל - כלומר הם מעוניינים לקדם בראש ובראשונה פלשתינאיות כללית ולאחריה פלשתינאיות של אזרחי ישראל. לגבי הדרוזים אני סבור כי יש לכלול אותם בדיון זה שום שתהליכי האכזבה והתסכול אצלם הולכים וגואים.

ובאשר לפעילותן של שתי ממשלות שהכרתי קרוב מאוד בנושא ערביי ישראל - ממשלת הליכוד עד 92 וממשלת רבין. הליכוד פנה לפתרון בעיות מוניציפאליות כדי לחקוח את הטיעון הלאומי, ואילו ממשלת העבודה הולכת לכיוון של פתרון בעיות לאומיות בתקווה שהבעיות האחרות תתגמדה ואפשר יהיה לפרוס אותן על פני שנים יותר ארוכות.

ניצב יאיר יצחקי: תחליכי האיסלאמיזציה והלאומניות של הזדהות עם ערביי השטחים המתוארים בדו"ח הם תהליכים בשטח, אך הקצב שלהם עשוי להשתנות בכל אחד מהתרחישים שהועלו.

לגבי המהלך שיש לנקוט מבחינה משטרתית כדי לאזן את ההתפתחויות ולהאט את הקצב או למנוע את התופעה, אני סבור כי הדברים שנאמרו על השפעתו המועטה של הפונדמנטליזם במדינה שאינה גובלת איתנו אינם נכונים. מה שקורה באיראן אכן משפיע על מה שקורה בקרב ערביי ישראל.

השאלה המרכזית היא לגבי קצב האירועים והתהליכים. עלינו להעמיד גורם מאזן כדי לעצור את ההדרדרות וכאן אתייחס לשתי נקודות:

ראשית, משטרת ישראל אינה נותנת שירות טוב לערביי ישראל. סגל הפיקוד של משטרת ישראל דן לפני פחות מחודש בסוגיית הפריסה והשירות הנחוץ במגזר הערבי. כוונתי לכך שמשטרת ישראל לא תופיע ברחט או באום אל-פאחם ביום האדמה או בהפגנות המוניות בלבד אלא תטפל בתאונות דרכים, סמים ופשע במגזר הערבי. משטרת ישראל איננה יושבת היום בעיר גדולה כמו אום אל פאחם, אך היא יושבת בערים יהודיות בגודל זהה. השירות לאזרח הערבי נופל מן השירות המוענק לאזרח היהודי.

שנית, אתייחס לשאלת שילובם של ערביי ישראל במערכות ציבוריות שונות, כולל משטרת ישראל. אנו נמצאים בתהליך מוצהר של קליטה מוגברת של בני מיעוטים וערבים בשירות משטרת ישראל. אחד הדברים אשר עשוי להקטין את החיכוך והתסכול הוא קליטת שוטרים ערבים אשר ישרתו בחולון, למשל, ולעומתם שוטרים יהודים באום אל פאחם. לאחרונה ניתנו לראשונה הנחיות ברורות לגיוס אנשים שלא שירתו בצה"ל למשטרת ישראל, והיום משרתים במשטרת ישראל מוסלמים, נוצרים ודרוזים אשר לא שירתו בצבא אך עומדים בכל הקריטריונים של המשטרה. משמר הגבול מהווה דוגמא יוצאת מגדר הרגיל לשילובם של ערבים ויהודים בעבודה בתפקיד בטחוני קשה ובעייתי. זוהי אינטגרציה של נוער המשרת את המדינה במסגרת המייצגת יכולת אמיתית להקטין את האנטגוניזם בין הקבוצות. עלינו לחשוב על צעדים של ממש לצמצום תהליך ההדרדרות והחיכוך בתחום זה.

ד"ר מנחם תורנוץ: לדעתי צפוי שינוי בדפוסי העבריינות בשני התרחישים האפשריים - אם ישתלבו ערביי ישראל בחיי הכלכלה של מדינת ישראל, תגבר העבריינות בתחומים אשר אינם קיימים כיום במגזר הערבי, כמו עבריינות הצווארון הלבן. לפני 12 שנה ישבה ועדה בראשותו של שמואל טולדנו על עבריינות נוער במגזר הערבי (שלמה גל ואני היינו חברים בה). שררה תחושה שאם נתגבר על הרגשות הניכור והקיפוח של המגזר הערבי נפתור גם את בעיית עבריינות הנוער. כיום נראה כי עם השגת אמנציפציה לערבים, תגבר העבריינות - כפי שקרה גם בתחום עבריינות נשים.

גב' עדית חכימי: הצוות הציג שתי מגמות סותרות בו זמנית; מצד אחד פערים הולכים וגדלים לעומת החברה הישראלית בתחום הכלכלי והפוליטי ומצד שני תהליכים של התקרבות לחברה הישראלית, תהליכים של עיור ומודרניזציה. בדיונים שקיימנו בלשכת משרד המשטרה ניסינו לחשוב על שיטות שיטור דיפרנציאליות לקבוצות חברתיות שונות בחברה הישראלית וניסינו למקד את החברה הערבית כחברה שונה בצורה משמעותית במבנה החברתי, בתרבות הפוליטית, מבנה הקהילתי, במרקם החברתי הפנימי וכקבוצה הדורשת שיטת שיטור שונה.

באיזו מידה אתם רואים את החברה הערבית המתגבשת כחברה שונה או דומה לחברה יהודית, והאם לפי דעתכם אסטרטגיית ההתייחסות של מערכת אכיפת החוק צריכה להיות שונה כלפי הערבים?

פרופ' גיורא רתב: השאלה הדמוגרפית העיקרית איננה גודלה של אוכלוסיית הערבים ביחס לאוכלוסיית היהודים, אלא התהליכים הדמוגרפיים והחברתיים - למשל שינוי בשיעורי הילודה, תהליך העיור, שינויים בגיל הנישואין, תהליכי השתלבות בכוח העבודה, המגמות בתעסוקה ובהשכלה. כל אלה חשובים לגיבוש מדיניות בקרב אוכלוסיית המיעוטים בנושאי עבריינות ואכיפה.

מר דוד ששון: ייתכנו שני תהליכים בנושא של העיור - יישובים המקבלים סטטוס עירוני או מעבר אוכלוסייה מן הכפר אל העיר. בשני המקרים אין משקל ומשמעות לעיור. המעבר לערים הוא שולי ביותר ואין הגירה כלשהי מהיישובים הערביים, חוץ ממקרים בודדים. חשיבותו של המימד הדמוגרפי אינו טמון בהיבט הכמותי אלא בהיבט היחסי. ככל שחלקם של הערבים יגדל, יחול שינוי בדפוסי ההתנהגות בקרבם, בהנחה שהעליה תקטן.

ד"ר דוד טל: הדו"ח אינו מתייחס לסוגיה מרכזית בתהליך שעבר על המיעוט הערבי. בשנות החמישים והשישים היתה ישראלית מובהקת לקשור את הסוגיה הבטחונית עם פעילות פלילית. מן הראוי היה לעשות הבחנה יותר ברורה ומוגדרת בין שני התחומים.

ניצב שלמה גל: אינני בטוח שהערכת המצב כוללת התמודדות מספקת עם התיזה על גיבוש כוחות בעתיד במגזר הערבי בתוך מדינת ישראל לניצול כוחם הפוליטי למען הישגים רבים יותר. אם ערביי מדינת ישראל יגיעו לסדר גודל של קרוב לחמישית מכלל האוכלוסייה לקראת שנת 2000, על פי התחזיות מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יש להניח כי ירצו לממש את כוחם בדרכים דמוקרטיות. יש הטוענים כי לעולם יישארו מפוצלים, אך לדעתי יש להביא בחשבון גם אפשרות של גיבוש ואיחוד ועל המשטרה להיערך לכך.

שתי תפיסות יסוד מרכזיות מלוות את הדו"ח ואת עבודתנו במשטרה: אחת מתייחסת להתערותם של ערביי מדינת ישראל עם ערביי ארץ ישראל והעם הערבי בכללו, והשנייה מתייחסת לפיצול ולבדלנות ממדינת ישראל. היא מה עשוי להקל על מרקם החיים החברתיים במדינת ישראל מבחינת הפעילות המשטרתית הצפיה בעתיד. הגענו למסקנה שבכל תרחיש שהוא עלינו להעלות באופן משמעותי את סטטוס מתן השירותים לערביי מדינת ישראל והקטנת הפער בינם לבין המגזר הערבי בהקצאת משאבים לחינוך. תשתית, כבישים, ביוב וכו'. ואכן הגענו להחלטה אופרטיבית ובנינו תכנית אשר

נועדה למימוש בראיה של חמש שנים לפחות קדימה לפריסה נרחבת של כוחותינו במגזר הערבי. אינני מתייחס עתה לפעילות המודיעינית אלא לשירותי משטרה קהילתיים הניתנים לאוכלוסיה יהודית במדינת ישראל. אמנם מדובר בתכנית יקרה במונחים לאומיים, אך מדיניות זו חשובה ביותר בכל תרחיש אפשרי.

מַר רֵאוּבֵן פֵּז : ראשית אתייחס לנושא העיור. אחת הסיבות המרכזיות לעובדה שאין עיור במגזר הערבי היא ההתפתחות המואצת והעליה ברמת החיים בכפרים. המעבר מכפר גדול בגליל או במשולש אל עיר כמו עכו או יפו פירושו ירידה ברמת החיים ומגורים בשכונות מצוקה. כיום נפתחו בכפרים הבינוניים והגדולים שפע של עסקים וחנויות מכל הסוגים, משרדי עורכי דין, קליניקות של רופאים, סוכני ביטוח, מוסכים וכו'. מבחינת אכיפת החוק יש חשיבות לתגבור הנוכחות המשטרתית עקב העליה העצומה בעבירות רכוש בתוך המגזר הערבי. התפתחות זו משקפת תהליך של ישראליות חברתית, עליה גדולה בחומרנות ורדיפה אחרי רמת חיים גבוהה. ניכרים שינויים בהרגלי הצריכה של המגזר הערבי כמו מעבר לאוכל מוכן, למשל. זהו תהליך חברתי של ישראליות עם השלכות פוליטיות משמעותיות בעתיד.

שנית, הזכרתי קודם את התנועה האיסלאמית המהווה אנטי-תיזה למפלגה הקומוניסטית. אחד הדברים המרכזיים אשר חסרים לי בדו"ח שלכם היא השאלה, מאיפה יבוא הדור הבא של המנהיגות הפוליטית והחברתית של ערביי ישראל. לאחר 35 שנים בהן תפשה מפלגה אחת מקום מרכזי, צומחים עתה כוחות פוליטיים אחרים המרכזים מאחוריהם מפלגות או סיעות לכנסת, המהוות למעשה רשימות ולא מפלגות של ממש. הכוח האידיאולוגי היחיד אשר מנסה להיות לאומי מול הירידה של המפלגה הקומוניסטית הוא תנועה האיסלאמית. התנועה האיסלאמית חוצה חמולות ואיננה מתבססת על חמולה אחת. אך מעבר לכך יש לה מבנה אחיד אשר בנוי לפי הדגם הקלאסי של האחים המוסלמים. לפי התורה של האחים המוסלמים הם בונים את האוסרות (=תאים של עשרה אנשים המהווים מעין משפחה), הכוללות בני חמולות שונות. הניסיון אינו מצליח בכל המקרים עקב המבנה החזק של החמולות במגזר הערבי, אולם זהו ניסיון לבנות כוח על-לאומי.

אינני חושב שהתנועה האיסלאמית עומדת בפני סכנה של פילוג פנימי והתפוררות. אחת הסיבות העיקריות לכך היא העובדה הליגיטימציה האיסלאמית לפעילותם החברתית-דתית-פוליטית חייבת להגיע בעתיד בקרוב מבחוף - דהיינו מהשטחים, מירדן דרך השטחים או דרך מצרים, ירדן והשטחים. התנועה תמשיך עדיין להיות קשורה בטבורה לגורמים חיצוניים אשר יכוונו את קצב ההתקדמות.

לבסוף אתייחס למישור המוניציפלי המקומי. המנהיגות במגזר הערבי עוברת כיום תהליך דומה לתהליכים שהתרחשו במגזר היהודי לפני עשר עד עשרים שנים; חלה עליה גדולה מאוד במשקלם של ראשי מועצות, או פעילים במישור המוניציפלי כקרח קפיצה לפעילות לאומית. התפתחות זו נובעת גם מסיבות אידיאולוגיות, כלומר המנעותה של התנועה האיסלאמית מהליכה לכנסת עד היום, יחד עם האידיאולוגיה של הקמת תשתית רווחה אשר קשורה קשר הדוק לעניין המוניציפלי. התנועה האיסלאמית עשויה לצבור כוח רב יותר לאור הגידול במשקלם החברתי-כלכלי של היישובים עצמם, ואף ראשי המועצות משכילים יותר ומעורים בחברה הישראלית. התנועה האיסלאמית נכנסת למישור פעילות אשר ייתן לה עדיפות גדולה במישור הלאומי בעתיד ויש לזכור כי היא מייצגת אנטי-תיזה להשתלבות במדינת ישראל.

ד"ר הלל פריש: במקביל למגמת האיסלאמיזציה ניכרת מגמה חזקה של לוקליזציה - למשל בעיתונות, ברשימות לא-אידיאולוגיות ולא-חמולתיות, המשקפות אידיאולוגיה של חברת אזרחים. לאור הלוקליזם במגזר הערבי, אני סבור שמשטרת ישראל צריכה לבנות יחידות הקשורות למקומות שבהם הם פועלים - כלומר משטרה מקומית.

מר דוד ששון: התהליך שעובר על ערביי ישראל הוא תהליך של החצנה ולא של הפנמה. אפילו ראשי הרשויות הערביות עוברים לפעילות ברמה הלאומית או הארצית. תהליך זה ניכר בקרב ועד ראשי המועצות, אשר נבחרו על בסיס חמולתי. גם התנועה האיסלאמית אשר ניסתה לחצות את הבסיס החמולתי, נכשלה בבחירות המוניציפליות האחרונות ואימצה עתה את המסגרות החמולתיות. אולם עם בחירתו של ראש הרשות הוא משאיר את הניהול לפקידות הבכירה, בפרט ברשויות שעברו תהליך של פיתוח ארגוני, ועובר לפעילות הלאומית, הארצית, הפלשתינאית הכללית.

תגובות חברי הצוות

מר בועז גנור: 1. המרכיב הדמוגרפי - בעבודתנו יצאנו מתוך הנחה שבשנות האלפיים הראשונות תביא העליה לתוספת של 2-3 אחוזים מבחינה דמוגרפית מעבר ל-17-18 אחוזים הקיימים כיום, כלומר המיעוט הערבי יהווה כ-20% מאוכלוסיית המדינה. העליה הדמוגרפית לא תשפיע על משקלו של הציבור הערבי כמכלול בחברה הישראלית. ישנה כמובן אפשרות של איחוד הכוחות במסגרת הנוכחית, עם השלכות על הסדר החברתי.

2. התנועה האיסלאמית - אני סבור שהתנועה האיסלאמית פועלת באותם דפוסי פעולה שפעל החמאס - זוהי תנועה חתרנית אשר עלולה לעבור מפעילות סוציו-כלכלית אינטנסיבית לפעילות אלימה. דבר זה עלול בסופו של דבר לגרום למתחים, לחילוקי דעות ולפילוג בתוך התנועה האיסלאמית.

מר ראובן פז: אינני מסכים שהתנועה האיסלאמית עומדת בפני גלישה לאלימות. פעילותה עלולה ליצור אווירה אשר תדרבן יחידים.

מר בועז גנור: אני כנראה חולק עליך בנקודה זו, שכן אני סבור שמדובר בתהליך דומה לפעילות האחים המוסלמים בשטחים. אותם קיצונים מיליטנטיים מתוך התנועה ודאי עלולים לעסוק בפעילות אלימה.

3. הרחבת הפעילות במגזר הערבי - ישנם מקומות שלא יקבלו צעד זה בברכה ויש לזכור כי הרצון לשפר את השירות ולסייע למגזר הערבי עלול להתפס כאיום ולא כתרומה.

פרופ' מורדכי אביר: בתשובה להערותיכם המתודולוגיות עלי להדגיש כי לא נעשה כאן מחקר; זהו צוות דיון אשר השתמש בנתונים קיימים ובידע מתוך ניסיון אישי בתחום. כמו כן התייחסנו לכל אפשרות במסגרת יחסית לאלטרנטיבות השונות.

פרופ' רפי ישראלי: בתחום המתודולוגי הייתי מעדיף להפריד בין הפשע הרגיל לבין פשע אידיאולוגי, תוך הפרדת הפשע הרגיל לסוגי פשיעה "רכה". כמו בניה בלתי חוקית, גניבת מכוניות, זיוף רשיונות ומעשי פשע "קשה" כמו שוד, רצח, סמים. הפשע ה"רך" כולל אלמנט מסוים של קריאת תגר על השלטון או מעשה רמאות כלפי השלטון.

גם במעשי הפשע האידיאולוגיים ניתן להבחין בין שתי קבוצות: הקבוצה האחת היא הפשע הלאומי או לאומני המכוון נגד השלטון כמו בקבוק תבערה בוואדי ערה, הבערת שדה, או יער וכו'. הקבוצה השנייה היא הפעילות האיסלאמית.

כיום קיימת אחדות דעים מהתנועה האיסלאמית עד המפלגה הקומוניסטית לגבי ערעור על אופיה היהודי של מדינת ישראל היהודית. הם אינם רוצים מדינה יהודית אשר בה יהוו מיעוט דתי, לשוני או אתני; לטענתם זוהי מדינה דו-לאומית והם רואים עצמם בראש ובראשונה פלשתינאים. מתוך כך יש לגזור את הצפוי בעתיד יחד עם השלכות בתחום המדיני. אני מזהיר כבר 15 שנה נגד חוסר המעש של ישראל נגד פעילות חתרנית, פרסומים אנטי ישראלים של התנועה האיסלאמית וכו'.

הצטרפותם להליך הדמוקרטי במדינת ישראל איננו מעיד על התמתנות; הם מנצלים את ההליך הפוליטי הדמוקרטי כדי לממש את יעדיהם הלאומניים. חברי כנסת או ראשי תנועה איסלאמיים בארץ שולחים משלחות כדי לנחם משפחות של אבלים מהחמאס, ברצועה ובגדה ומגייסים כספים בתוך מדינת ישראל כדי לעזור למשפחות החמאס - ואנחנו לא עושים דבר בנדון. אין פלא אם כך, שהתוצאה היא פשע מחסוג הלאומני, או האיסלאמי, שכן בעקבות הדה-לגיטימציה של היריב, או של האויב יבוא שימוש באלימות נגדו. גם אם התנועה אינה יכולה להטיף לאלימות בשלב זה, היא יוצרת את האווירה המעודדת שימוש באלימות. כאשר המתונים מבין ראשי המועצות הערביות בישראל מתכנסים במשרד ראש הממשלה ומכריזים שיפנו לאו"ם אם בקשותיהם לא ייענו, הם נותנם ביטוי למגמת ההתבדלות.

ואכן התנועה האיסלאמית זכתה בשלטון. כיום ישנן מובלעות איסלאמיות בתוך מדינת ישראל, הם מעבירים חוקי עזר נגד מכירת אלכוהול בסופרמרקטים, סוגרים בתי קפה ומעגנים בחוק הפרדה בין מינים בבתי ספר ובתחנות אוטובוסים. והתהליך לא ייעצר בהתארגנות חברתית ודתית אלא ייתדרדר לפעילות אלימה - כפי שקרה עם המוג'מעה ברצועה והאגודות האיסלאמיות בגדה. החיבור בין אחמד טיבי לאחמד דרויש אשר הולך ונרקם כיום יוצר סיכוי ממשי לגוש, או מערך כוחות אשר יביא לידי ביטוי את משקלם האלקטורלי העצום גם בכנסת.

הם מתנגדים לכל המטרות הראשוניות והבסיסיות של מדינת ישראל, הם מתנגדים לצה"ל, להתיישבות, לעלייה, ולסמליה של המדינה. כיצד ניתן לדבר על שוויון זכויות במצב כזה? הפתרון אינו נעוץ בהשוואת שירותים עם המגזר היהודי. התנועה האיסלאמית הוכיחה שהבעיה איננה מחסור בכספים אלא שחיתות של המנהיגות הקודמת, אשר לא התארגנה כיאות להעמקת הגביה וחילקה טובות הנאה למקורביה. זאת בניגוד למנהיגות של התנועה האיסלאמית שהיא מנהיגות למופת, אשר

חיה בצנעה, ומתנגדת לראויותנותם של האחרים. הם מארגנים את המשאבים המועטים במתכונת אחרת, יוצרים מודל לחיקוי, אשר זוכה להערכה ולתמיכה אדירה. הישועה לא תבוא מן התחום הכלכלי והראיה - הממשלה הנוכחית נתנה בשנתיים וחצי האחרונות יותר מכל ממשלה אחרת ובתקופה זו נשמעו דברי הנאצה הקשים ביותר בתולדות המדינה. על כן טעות בידיו של מי שקושר בין משאבים לבין הנמכת הקומה האידיאולוגית האיסלאמית או הלאומנית.

דר' אברהם סלע: ראשית הערה מתודולוגית: הדו"ח כולל שתי מגמות, גישה אידיאולוגית-תרבותית וגישה אינסטרומנטלית או מושגית. גישה זו ניסתה לבחון את המקרה של ערביי ישראל מנקודת מבט של שאלות כלכליות- חברתיות ותהליכים של שינוי, כאשר מביאים בחשבון את הגורם הישראלי כמרכיב מרכזי וגורם מפתח ביחסי הגומלין בין קבוצה זו על כל מגוון מרכיביה לבין המדינה והחברה הישראלית. שתי הגישות הללו באות, למשל, לידי ביטוי כאשר טוענים שערביי ישראל מעלים לדיון את שאלת זהותה של מדינת ישראל מתוך רצון לשנות את אופיה ולהפוך אותה למדינה דו-לאומית. הדברים נאמרים בפומבי בכלי התקשורת, בפורומים פתוחים והופכים להיות חלק מהדיון הציבורי הלגיטימי במדינת ישראל ובמקום לעודד את הדיון כתופעה חיובית, אנחנו מעדיפים להדגיש את המימד המאיים שבו. אף בפורום זה לא הוזמן כל חוקר ערבי העוסק בחברה הערבית ובתהליכים המתרחשים בתוך אוכלוסיה זו.

המחקר בכל מה שנוגע לערביי ישראל התפתח מאוד במשך השנים והוא מבטא את השינוי שחל בתפיסה של החוקרים בתחום. בסוף שנות החמישים או בתחילת שנות השישים הדגישו את המימד הפוליטי, אך היום פונה המחקר לכיוונים כלכליים-חברתיים, הפורשים אוכלוסיה מורכבת ממגוון גדול של קבוצות וצורות חיים, אינטרסים וצורות התנהגות. הגיע זמן להשתחרר מן הגישה הרואה באוכלוסיה זו אויב המונע על ידי גישות אידיאולוגיות, של איבה נצחית בינו לבין ישראל. לגבי שינוי הגדרתה של מדינת ישראל, אני חושב שזהו חלק מהתהליך שעובר על קבוצות האליטה אשר רואות בכך חלק בלתי נפרד מההוויה הישראלית, והדבר מהווה בעיניהם ביטוי של השתלבותם ברקמה החברתית של מדינת ישראל. אנו רואים אותם כמתבדלים ומציבים סימן שאלה על נאמנותם, אך הם אומרים את הדברים בצורה גלויה, בתקשורת ובפורומים שונים.

מבחינה גיאוגרפית מדובר בשתי אוכלוסיות נפרדות, אך בתחום התרבותי, האזרחי ובתחום הדיון הציבורי מתרחשים תהליכים שאי אפשר להתעלם מהם. קבוצות בתוך האוכלוסיה של ערביי ישראל מאמצות דפוסי פעולה במסגרת החוק, במסגרת המקובלת בחברה הישראלית והופכות להיות חלק ממנה.

בסך הכל לא שררו חילוקי דעות בקרב חברי הצוות לגבי המגמה הכללית בתוך האוכלוסיה הערבית וביחסי הגומלין בינה לבין האוכלוסיה היהודית ובינה לבין מוסדות המדינה.

התנועה האיסלאמית: אם תחפש בתנועה האיסלאמית קיצוניות רטורית והתנגדות למדינת ישראל, תמצא שם את כל המרכיבים הללו. יחד עם זאת, תמצא לוקליזציה, חברה אזרחית פעילה ברמה החברתית, אשר מביאה את התנועה בצורה חד-משמעית למגע, לקשר גומלין, ואפילו תלות מסוימת בממשלה ובמוסדותיה הפורמליים. הוויכוח שקיים היום בתנועה האיסלאמית על הליכה לבחירות לכנסת, כלומר שאלת השתלבות במדינה, מזכיר ויכוח דומה במדינות השכנות באלג'יריה, לבנון

וסודן. הוויכוח במדינות אלה היה קל יותר שכן אלה מדינות מוסלמיות מבחינת מהות האוכלוסייה ואילו במדינת ישראל הדברים סבוכים יותר - יש להשבע שבועת אמונים למדינת ישראל בכנסת וכו'. המנהיגות בתנועה האיסלאמית היא מנהיגות מקומית וכריזמתית שסובבת סביב אישיותו של השיח'.

אינני רואה הבדל גדול בדפוסי הפועלה של המפלגה הקומוניסטית בשנות החמישים והשישים לבין פעילותה החברתית-פוליטית של התנועה האיסלאמית. המפלגה הקומוניסטית אכן דועכת אך לא תעלם מהמפה, שכן היא תמשיך להעניק מסגרת ביטוי יחידה לקבוצות לא מוסלמיות יחד עם קבוצות מוסלמיות חילוניות, שלגביהן התנועה האיסלאמית אינה מהווה פתרון חולם. התנועה הקומוניסטית תשנה במידה מסוימת את אופיה האידיאולוגי והדבר יאפשר פתיחת השורות בפני קבוצות אחרות. המפלגה הקומוניסטית היא זו שהעניקה משמעות לערביי ישראל בכל הנוגע לקידום מעמדם הכלכלי-חברתי ושיויון הזכויות. פעילותה של התנועה האיסלאמית כיום במישור המקומי שואף לדבר דומה מזווית אחרת ובאסטרטגיה שונה. הרשויות המוניציפליות אינן מתכוונות להפרד מהמדינה; הם מפעילים לחצים לקבלת תקציבים ומבקשים להיות חלק מהמערכת המתוקצבת על ידי משרד הפנים ואף נוחלים הצלחה לא מבוטלת.

יש לאזן את התמונה ולהצביע גם על מגמות אלה בתנועה האיסלאמית, אך אי אפשר להתעלם מההשלכות האפשריות של החינוך האידיאולוגי אשר עלול להוביל לגידולי פרא, כשם שתנועת גוש אמונים התפתחו גידולי פרא אשר ניסו לפוצץ את הר הבית, או שניסו להקים מתנתר אנטי פלשתינאית. אולם השאלה היא כיצד מגדירים תופעות אלה, האם נזחה אותן עם התנועה, או נתייחס אליהן כתופעות לוואי שוליות בהיקף מוגבל.

דמוגרפיה: עלינו לתת ביטוי למגמות המתפתחות כיום, כמו למשל העליה ברמת ההשכלה של בנות ונשים, דחייה מסוימת של גיל הנישואין בקרב בנות המגזר הערבי ונטייתן של נשים לצאת לעבודה מתוך לבית ובמידה מזערית אפילו מתוך ליישוב המגורים, נטייה כוללת במגזר הערבי לדחות את הנישואין לטובת קריירה, לפחות בקבוצות המשכילות. יחד עם זאת, יש להבין את השפעתם של תהליכים אלה על הירידה ברמת הפרייון של האוכלוסייה וכתוצאה מכך על רמת הריבוי הטבעי הנמצאת בירידה מתמדת בשני העשורים האחרונים.

החברה הערבית הולכת ונעשית דומה יותר לחברה הישראלית מבחינת דפוסי ההתנהגות - פחות מסורתית, יותר מודרנית, יותר בעלת אופי עירוני. היישוב הערבי הולך מתפתח לכיוון של מגוון פעילויות מסחריות, כלכליות והופך לעיירה יחד עם הבעיות הכרוכות בכך. הנושאים המוניציפליים הופכים להיות מרכזיים ומעיקים ביותר כיום.

הערה קצרה אחת לגבי ירושלים. ערביי מזרח ירושלים הם חלק בלתי נפרד מאוכלוסיית הגדה המערבית ואי אפשר לראות בהם אוכלוסייה השייכת לערביי ישראל מבחינת דפוסי ההתנהגות לא ומבחינת התייחסותם למושגי זהות כאלה ואחרים. גם מבחינת הקשרים החברתיים-כלכליים שלהם הם חלק בלתי נפרד מהרקמה של הגדה המערבית, בעיקר של המרחב המרכזי.

אחרי הסכם אוסלו: ערביי ישראל חשים תסכול מסוים מכך שהסכם אוסלו פסח עליהם כביכול, והם נשארו קרחים, שכן הקמת מדינה פלשתינאית תנציח את מצבם הנוכחי בו עליהם להסתדר עם

המסגרת של מדינת ישראל. אולם אל לנו לשכוח כי מדינת ישראל חיה בתוך מרחב ומהפכה הפונדמנטליסטית באחת המדינות השכנות תשפיע עלינו באופן משעותי. ניכרת מגמה של התגבשות המדינות לעומת כל תפיסה על-מדינתית, כמו לאומיות ערבית או תפיסה איסלאמית על-מדינתית. גם במדינות שבהן יש מגמה של רדיקליזם איסלאמי, המדינה אינה נעלמת מן המפה אלא גבולותיה הופכים להיות מקובלים ולגיטימיים יותר. חסן טורבי, רושי והאידיאולוגים האחרים מדברים היום על יחסי מדינת הלאום או המדינה הטריטוריאלית והאיסלאם והסדר האזורי הולך נעשה מקובל יותר. העובדה שישראל הולכת לגורם מקובל ולגיטימי במזרח התיכון, אין פירושה בהכרח שערביי ישראל יהיו גורם יותר כנוע, אך גם בעיני ערביי ישראל יהיה מעמדה יותר מקובל ולכן יכולתם לערער על מושגים בסיסיים מאוד במדינה תהיה מוגבלת. יצוא המהפכות אינו תופעה מדאיגה ועל אף השפעת גומלין מסוימת בתוך האזור מדובר בסיכון בטל בשישים.

פרופ' מרדכי אביר: יהיו אשר יהיו התהליכים הסוציאליים לגבי האוכלוסיה הפלשתינאית- ערבית של ארץ ישראל, לא ניתן יהיה להבדיל אותם ולנתק אותם מן הסביבה. כל האירועים באזור ישפיעו עליהם באופן מיידי והם עצמם לא יסכימו להיות מנותקים מן המתרחש במרחב הקרוב ובמרחב הרחוק ביותר של העולם הערבי. דבריו של ראובן פז לגבי ההתארגנות הפנימית בקרב הערבים מחזקים את התרשמותי לגבי התהליכים בקרב הערבים בישראל. עקבתי אחרי האחים המוסלמים מאז היווסדם ואחר החלוקה בין הפעילות החיצונית הגלויה לבין הפעילות הסודית הכוללת את היחידה המיוחדת. לאור מה שקרה לאחר סעידי כותוב וההתארגנות המיליטנטית עם תחושה של הגייהאד, של ההיגירה, כלומר יציאה מתוך החברה כדי לתקן אותה מן היסוד, לא ניתן לשבת שאננים ולומר שכאן זה לא יקרה. האם המנהיגות המרכזית אפילו בימיו של חסן אלבנע שלטה באותם גורמים קיצוניים שהיו קיימים כבר בשנות השלושים והארבעים? לדברים אלה יש דינמיקה משלהם.

בטחון פנים

טרור במאה ה-21

בועז גנור

החוג למדעי המדינה, אוניברסיטת תל-אביב

1. כללי

- (א) המאבק על ארץ ישראל מלווה עשרות שנים בפעילות טרור בין יהודים לערבים ובמלחמות בין מדינת ישראל מאז תקומתה לבין מדינות ערב הסובבות אותה.
- (ב) מדינת ישראל בגבולות הקו הירוק כפי שעוצבו כתוצאה ממלחמת העצמאות הפכה למדינת יהודים, כאשר מיעוט ערבי (כ-18%) מכלל האוכלוסייה חי בתוכה. חלק קטן פועל בשותפות מלאה, כולל גיוס לצה"ל והשתלבות במערכות אזרחיות ואחרות, רובה של האוכלוסייה הערבית מקיימת חוק (על אף תחושתה שהיחס אליה הוא כאל אזרח סוג ב'). בודדים מתוך אוכלוסייה זו לקחו חלק בפעילות נגד מדינת ישראל שביטוייה, בין היתר, היו בפעילות ריגול למען מדינות ערב, השתייכות לארגוני טרור, סיוע להם ונטילת חלק פעיל במבצעי טרור.
- (ג) בשנת 1967 הורחבו שטחי מדינת ישראל כפועל יוצא מתוצאות המלחמה וכתוצאה מכך נוספו למדינת ישראל כמיליון וחצי ערבים ברצועת עזה, ביהודה, שומרון ובגולן.
- (ד) ערביי הגולן, יהודה, שומרון ועזה חיו תחת שלטון צבאי ישראלי (בגולן שלטון זה הוחלף עם סיפוח הגולן לישראל).
- (ה) פעילות הטרור נגד ישראל בעשרות השנים האחרונות, ובמיוחד מאז 1967, בוצעה בעיקר על ידי ערבים פלשתינאים מקומיים או כאלה שהפכו לפליטים מאז שנת 1948 והמלחמות שלאחריה. תושבי עזה, יהודה, שומרון והגולן היו בסיס נוח לארגוני הטרור. הם סייעו למחבלים שחדרו ממדינות שכנות, נתנו מקלט ומחסה, היוו מאגר אשר מתוכו גוייסו מחבלים ופעלו בעצמם אם מתוך יוזמה מקומית ואם כמופעלים על ידי ארגוני הטרור למיניהם.
- (ו) מאז השלום עם מצרים, ולאחר התפוררותה של ברית המועצות, ובאופן מיוחד מאז תום מלחמת המפרץ, הואצו תהליכים במזרח התיכון, ובחס, בין היתר, משא ומתן בין ישראל למדינות ערב הסובבות אותה (ירדן, סוריה, לבנון) והפלשתינאים במטרה להגיע להסכמי שלום.
- (ז) ב-4.5.94 נחתם במצרים הסכם "עזה ויריחו תחילה" בין ישראל לפלשתינאים, הסכם פתיחה לקראת פתרון הסכסוך בן שני העמים בתוך חמש השנים הקרובות.
- (ח) הסכמי שלום בין סוריה, לבנון וירדן לבין ישראל צפויים להחתם בהערכה אופטימית תוך שנה, ולכל המאוחר בתוך חמש השנים הקרובות (מועד חתימת ההסכם הסופי עם הפלשתינאים).

2. הגורמים לסכסוך היהודי-ערבי/פלשתינאי

הגורמים שכתוצאה מהם התנהלו מספר מלחמות בין ישראל למדינות ערב והיוו מניע לטרור:

- (א) התנגדות להתיישבות היהודית בארץ ישראל.
- (ב) אי הסכמה להקמת מדינה יהודית בחלק מארץ ישראל.

- ג) התנגדות לתכנית החלוקה.
- ד) אי הסכמה לכיבוש הישראלי של הגולן, עזה, יהודה ושומרון.
- ה) התנגדות להתיישבת היהודית בשטחים שנכבשו בשנת 1967.
- ו) התנגדות לסיפוח הגולן לישראל.
- ז) התנגדות לסיפוח מזרח ירושלים לישראל.
- ח) התנגדות להיות ירושלים הרחבה בירת ישראל.
- ט) התנגדות לשליטת ישראל במקומות הקדושים לנוצרים ובמיוחד למוסלמים.
- י) מאבק להחזרת הפליטים לבתיהם בישראל של הקו הירוק או לשטחים.
- יא) מאבק להקמת ישות לאומית פלשתינאית עצמאית, לפחות ביהודה, שומרון ועזה.
- יב) האיום שמדינות ערב רואות בישראל, בהיותה בעלת עוצמה צבאית וכלכלית ומונעת על ידי "שאיפות התפשטות" להערכתן.
- יג) התמיכה הבינלאומית שישראל זוכה בה ומאפשרת לה, בין היתר, לממש את "מדיניותה התוקפנית".
- יד) היותה של ישראל "נטע זר" באזור ערבי - מפריעה לאיחוד הערבי, לרציפות הטריטוריאלית, ובין היתר, תריז להתפשטות האיסלאם.
- טו) התנגדות של יהודים למסירת חלקי ארץ ישראל לריבונות ערבית, במיוחד מקומות בעלי זיקה היסטורית/דתית ו/או פינוי ישובים יהודיים.

3. תרחישים פוליטיים מדיניים צפויים/אפשריים

- א) מצב של שלום מלא - התהליכים המתקיימים היום יביאו בסופו של דבר לחתימת חוזה שלום עם מדינות ערב והעם הפלשתינאי. תקום ישות פלשתינאית עצמאית (אוטונומיה, מדינה או כל מבנה פוליטי-מדיני אחר, פדרציה עם ירדן וכו'). על פי תרחיש זה, יענה השלום על ציפיות המעורבים בתנאים הקיימים ויתפתח למערכת יחסים נורמלית בין מדינות במצב שלום.
- ב) הסכם השלום עם הפלשתינאים יעלה על שרטון - כתוצאה מאי קיום ההסכמים, תכבוש ישראל מחדש את עזה ויריחו, או תשאיר אותן בידי הפלשתינאים, אך תמנע ממסירת שאר חלקי יהודה ושומרון.
- ג) ירושלים תהווה מוסד מחלוקת על אף ההסכמים שנחתמו - ישראל, הפלשתינאים ומדינות ערב הנוגעות (ירדן ואולי גם סוריה) לא תגענה להסדר שבו הצדדים יבואו על סיפוקם הדתי - שליטה במקומות הקדושים לכל דת, ועל סיפוקם המדיני - מעמדה של ירושלים כבירת ישראל ובירת פלשתיין.

- (ד) היישוב היהודי ביהודה, שומרון, עזה והגולן - הסכמי השלום ישאירו התיישבות יהודית מוסכמת באזורים אלה או לחילופין יחייבו פינויים.
- (ה) הסכמי שלום עם הפלשתינאים ושאר מדינות ערב, למעט סוריה ואולי לבנון - על רקע אי-היכולת להגיע לפתרון מוסכם ברמת הגולן.
- (ו) הפיכה שלטונית באחת או יותר ממדינות ערב שחתמה שלום עם ישראל או ברשות האוטונומיה/מדינה פלשתינאית - כאשר העומד בראש המהפכנים מתנגד להסכם השלום שמדינתו חתמה עם ישראל. החמורה באפשרויות מסוג זה תהיה השתלטות גורמים איסלאמיים קיצוניים על אותה מדינה.
- (ז) פעילות מלחמתית נגד ישראל על ידי מדינה ערבית/איסלאמית קיצונית, שאיננה גובלת בישראל (לוב, עירק, אירן) ולא חתמה הסכמי שלום עמה.
- (ח) מהפך שלטוני בישראל שכתוצאה ממנו תעלה לשלטון מפלגה שהסכם השלום במתכונתו איננו מקובל עליה.
- (ט) רצון להיפרדות של ערביי ישראל על ידי הצטרפות לאוטונומיה/ מדינה פלשתינאית כתוצאה מהתהדקות הזיקה בינם לבין האוטונומיה באותם שטחים בהם יש רוב ערבי ורצף טריטוריאלי.

4. האם נעלמו הגורמים לטרור

- (א) שאלה זו הינה מפתח לחיזוי אירועים צפויים במאה ה-21. העלמות מוחלטת של הגורמים המניעים טרור והיעדר גורמים חדשים לייזום טרור בעתיד יבטיחו שבמאה ה-21 לא יתקיים עוד טרור בין יהודים לערבים.
- (ב) ניתוח הגורמים לטרור בצד התרחישים החברתיים, כלכליים, פוליטיים ומדיניים באזור עשויים לתת כיווני מחשבה באשר לעתיד הטרור במאה ה-21.

5. טרור

- הגדרה: פעילות אלימה שלא במסגרת החוק המקומי והבינלאומי בנשק קר או חס לפגיעה בנפש או ברכוש, ממניעים לאומיים/לאומניים/דתיים קיצוניים שייעודה שינוי המצב הפוליטי/מדיני הקיים, בין אם היא מבוצעת על ידי יהודים נגד ערבים או על ידי ערבים כנגד יהודים.
- פעילות אלימה מכל סוג שהוא, שאיננה מהמניעים שפורטו, ויעדיה אינם שינוי מצב פוליטי מדיני, תחשב כפעילות פלילית.
- פעילות טרור יכולה להיות מבוצעת על ידי בודדים, קבוצות או מדינות.

6. האיום

- (א) פעילות אלימה טרוריסטית על ידי ערבים נגד יהודים.
- (ב) פעילות אלימה טרוריסטית על ידי יהודים נגד ערבים.

7. המשמעות

- (א) פעילות טרוריסטית כנייל בכוחה לגרום נזק מקומי לרכוש, לפגיעה פיזית בבודדים, לזרוע אי בטחון, פחד, להקצין רגשות, לגרום נוספים לשוליים הקיצוניים, ואולי גם לפעולות נקמה טרוריסטיות נגדיות.
- (ב) יחריפו יחסי יהודים-ערבים, ותגבר המתחות גם בין אלה שאינם נמנים עם החוגים הקיצוניים.
- (ג) השקעת משאבים רבים למניעה וטיפול יהפכו לכורח המציאות.
- (ד) תידרדר מערכת היחסים בין המדינות המערבות, ובמיוחד בין ישראל לבין האוטונומיה/מדינה פלשתינאית.
- (ה) המצב עלול להתדרדר עד כדי מלחמה בין ישראל למדינה פלשתינאית, ערבית, או יותר מאחת מהן.

8. מצגים אפשריים

- (א) כללי - בבחינת שני מצגים אפשריים, האחד בראיה אופטימית והשני בראיה פסימית, ניתן יהיה לשקף מצב עתידי אפשרי.
- (ב) המצג האופטימי - ייחתמו הסכמי שלום עם כל מדינות ערב ועם הפלשתינאים. האיבה, השאיפות הלאומיות, הדתיות והאחרות מהעבר יעלמו; המצב החדש יתקבל על ידי המדינות, העמים ומנהיגיהם וחקהיליה הבינלאומית כמצב מחייב; ממשלים מלוכניים, טוטאליטריים יעלמו; יונהגו בחירות חפשיות ומשטרים דמוקרטיים; המצב הכלכלי באוטונומיה ישתפר ולא יהווה מוקד לתסיסה ושאיפות השתלטות לאומנית-דתית; יתפתחו מערכות שיתוף פעולה כלכליות, תרבותיות, מסחריות, צבאיות ואחרות בין ישראל לשכנותיה; יוקמו מערכות אזוריות שישראל תהיה חלק מהן; מאבקי כוח בזירה הבינלאומית בין מעצמות, אם יהיו כאלה, לא ייעשו על חשבון שלום במזרח התיכון.

במצב אופטימי זה, כמעט חזון אחרית הימים, יש להניח שהטרור בטווח הארוך יעלם לחלוטין. בטווח הביניים הוא עשוי להתקיים בהיקף כזה או אחר, עקב התהליכים הפנימיים באוטונומיה ובמדינות ערב ויופנה בעיקר כלפי פנים ולא כלפי יהודים. בטווח הקרוב, עד לכינונו של שלום מלא כמפורט, ימשך חטרור הערבי נגד יהודים ומעשי טרור של יהודים נגד ערבים בעקומה יורדת

של אלימות, היקף וחומרה עד להיעלמות מוחלטת. תהליך זה עשוי להתמשך לאורך עשר שנים ויותר.

ג) מצג פסימי - תהליך השלום יעלה על שרטון, הסכמי שלום עם הפלשתינאים יתמוטטו, מדינות ערב לא יחתמו על הסכמי שלום עם ישראל, השלום עם מצרים יהיה תלוי על בלימה; האיסלאמיזציה הפונדמנטליסטית תגבר; מדינות ערביות נוספות יהפכו למדינות איסלאמיות קיצוניות; חלק ממדינות ערב תהיינה בעלות פוטנציאל גרעיני, והמאבקים בעולם יגבשו גושים מעצמתיים חדשים כשבמסגרתם תימצא גם אוזן קשבת לקריאות הערבים להשמדת ישראל; לא יתפתחו יחסים כלכליים, תרבותיים, צבאיים ואחרים בין ישראל לפלשתינאים; המצב הכלכלי בעזה, יהודה ושומרון יהיה בכי רע; תמנע עבודה של תושבי השטחים בישראל; ערביי ישראל יביעו את רצונם לעצמאות או להפרדות מישראל.

במצב כזה, ילך ויגבר הטרור בין יהודים וערבים, כולל פעולות גמול ונקם של שני הצדדים. המאבק יגרור לתוך מערבולת הטרור את מדינות האזור ועלול להגיע עד פתחה של מלחמה חדשה בין ישראל לבין שכנותיה, אשר תפעלנה שכם אחד נגד ישראל או לחילופין כל אחת בנפרד.

9. מצג עתידי חזוי

א) המצב הכלכלי, ביהודה, שומרון ועזה, יהיה קשה במשך שנים רבות וישפיע במישרין ליצירת אי שקט חברתי. מצב זה נובע מן הצורך בהשקעות עתק בתשתיות, בתעשייה, בכלכלה, בתיירות, בבניה למגורים, במציאת מקומות עבודה, בנסיבות של ריבוי טבעי גדול והגירה מועטה.

ב) גיבוש שלטון עצמי פלשתינאי, מאבקי הכוח בתוך הפלשתינאים על דמות השלטון, מנהיגיו וכו' יימשכו תקופה ארוכה; תהליך זה יהיה מלווה במאבקים פנימיים אלימים אשר עשויים להתבטא גם בפעילות טרוריסטית כלפי ישראלים בשטחים ובישראל.

ג) גורמים קיצוניים ערביים שאינם מסכימים עם הסדר השלום ימשיכו להתקיים בשטח ויפעלו מתוך מניעים לאומניים ודתיים קיצוניים. גם אם מספרם יהיה מועט, יהיה בכוחם לגרום למתחים בין האוטונומיה/מדינה פלשתינאית לבין ישראל, כתוצאה מפעילות טרור נגד ישראל ויהודים.

ד) פתרון בעיית ירושלים נראה מורכב וקשה, ועלול להוות מוקד לפעילות טרור הדדית של קיצוניים ערבים ויהודים. נראה שכל פתרון, שאיננו מחלק את ריבונותה של ירושלים, לא יספק את הערבים הקיצוניים. יחד עם זאת, כל פתרון הכרוך בחלוקתה מחדש של ירושלים לא יענה על דרישות היהודים הקיצוניים.

ה) המשא ומתן לחסכם שלום עם סוריה, ובאמצעותו פתרון בעיית הגולן ודרום לבנון, עשוי להימשך עוד שנים, בהנחה שישראל תדרוש בגולן שליטה מודיעינית, פירוז ואולי אף נוכחות ישראלית, אי החזרה של שטחים מסוימים וכוחות פיקוח בינלאומיים וכו'. הסדר כזה, גם אם

ייחתם בסופו של דבר, עשוי להוות מוקד רגיש אשר יניע גורמים השואפים לטרפד את השלום לפעולות טרור. הוא הדין בדרום לבנון, גם אם תיסוג ישראל לגבול הבינלאומי הקיים.

(ז) פינוי המתיישבים היהודיים מיהודה, שומרון, עזה והגולן עשוי להיות תהליך מכאיב וארוך אשר יעודד קיצונים יהודיים לפעילות טרור נגד ערבים. השארת ישובים יהודיים בשטחי האוטונומיה ותחת ריבונות סורית (בגולן) יהווה פתח לסכסוכים עתידיים. ישובים אלה עלולים להפוך יעד לערבים קיצוניים ולפעילות טרור עוד זמן רב.

(ז) ערביי ישראל ככלל ימשיכו להזדהות עם המדינה, אך דרישתם לשוויון זכויות מלא תלך ותגבר. אם יימנע מהם שוויון כזה, עשויות לקום מתוכם קבוצות לאומניות על רקע שילוב מניעים של זכויות אזרח, איסלאמיזציה גוברת ורגשות לאומניים. קבוצות אלה תפעלנה גם באמצעי טרור, תוך דרישה להיפרדות מישראל, הצטרפות לאוטונומיה וכו'.

10. סיכום ביניים

(א) כפי שהדברים נראים היום, יהיה תהליך השלום ממושך מאוד מסיבות אובייקטיביות, פוליטיות, כלכליות, חברתיות ומדיניות.

המאבק על ארץ ישראל מתוך השקפה של "כולה שלי" על ידי יהודים וערבים, על אף השלום, איננו מבוסס רק על אידיאולוגיה, אלא מלווה ברגשות דתיים, היסטוריים ולאומניים עמוקים.

הקמתה של מסגרת שלטונית עצמאית פלשתינאית חדשה תהיה ממושכת ועתירת בעיות ומאבקים אלימים. שלום מלא ללא טרור מחייב שינוי מהפכני בחינוך, בערכים ובתרבות - במיוחד אצל הערבים, אבל גם אצל היהודים.

(ב) לאור כל זאת, יש לצפות שתזון אחרית הימים של שלום מלא והעלמותו של טרור יגיע אולי בעתיד הרחוק מאוד. עד שיגיע, יש לצפות להמשך הטרור של ערבים נגד יהודים וישראל ושל יהודים (אם כי במידה פחותה בהרבה) נגד ערבים והאוטונומיה. זהו תהליך איטי והדרגתי שראשיתו בשלום קר שילך ויתחמם עם הזמן, תוך צמצום מימדי הטרור, ושיפור שיתוף פעולה בין ישראל לאוטונומיה ושכנותיה הערביות.

11. ההתמודדות עם הטרור ואכיפת החוק

(א) הנחת עבודה של זרועות מודיעין ואכיפת חוק להתמודדות עתידית עם טרור במאה ה-21 חייבת להתבסס על החשערות הבאות:

(1) הפעילות הטרוריסטית הערבית הקיימת תימשך גם בעתיד בעידן השלום.

(2) היקפה, חומרתה ושיטות פעולתה של פעילות טרור זו עשויות להיות דומות או שונות מאלה המוכרות היום.

- (3) גם בגרף יורד של פעילות טרור על ציר הזמן יש לקחת בחשבון שינוי פתאומי של תנאים פוליטיים מדיניים מקומיים או בינלאומיים, העשויים לתת תנופה לפעילות טרור מוגברת.
- (4) היחלשות צבאית כלכלית קיצונית של ישראל, אם תקרה בעתיד, עשויה לחוות פיתוי לפעילות טרור ואולי אף למלחמה.
- (5) סכסוכים בין עמים ומיעוטים לאומיים עשויים להתעורר, לעתים בחומרה רבה, לאחר שנות שלום של חיים שלווים בצוותא לאורך שנים (ראה המלחמות במדינות ברית המועצות לשעבר, ביוגוסלביה וכו').
- (6) קיימת סבירות גבוהה שקיצונים לאומניים ודתיים לא יוותרו על שאיפותיהם, אמונתם וחלומותיהם גם בעתיד של שלום.
- (7) הימצאותו של נשק לא קונבנציונאלי בידי קבוצות טרור, (אם נשק כזה יגיע לידך) עלול לחוות גורם מדרבן להפעלתו עקב ההישגיות הצפויה מפיגוע רב רושם ועתיר נפגעים.
- (א) המודיעין - חלוקת העבודה בקהיליית המודיעין לאיסוף מידע וסיכול פעילות חתרנית וטרוריסטית תשאר בעינה בשינויים מתחייבים, כתוצאה מהתגבשות היישות הפלשתינאית והסכמי שלום עם מדינות ערב. פעילות זו תבוצע על ידי שב"כ, מוסד ואמ"ן צה"ל.
- (ב) משטרת ישראל תסייע כמוצר נלווה למודיעין שייאסף על ידה בתחום הפלילי.
- (ג) מניעה ושמירה על חוק וסדר - מאמציה של משטרת ישראל לשמירת החוק והסדר ופעילות מניעה עניפה לצמצום סיכויי הצלחה של פעילות טרוריסטית יצטרכו להמשיך ואף להתרחב למשמר האזרחי, לסיור, ליחידת החבלה וליחידה ללחימה בטרור. למשמר הגבול יהיה תפקיד מרכזי גם בעתיד הנראה לעין.
- (ד) אכיפת החוק - שיתוף הפעולה בין המשטרה לשב"כ בחקירות חשודים בטרור ובהתארגנות חתרנית יימשך גם בעתיד. לא יחול כל שינוי בהעמדה לדין שפיטה ומאסר בתוך ישראל.
- (ה) שיתוף פעולה עם רשויות האוטונומיה ומדינות ערב - יש להיערך למסגרות שיתוף פעולה רחבות עם היישות הפלשתינאית ומדינות ערב בתחום המודיעיני, המניעה והאכיפה. שיתוף פעולה זה נועד למנוע הפיכתם של האוטונומיה ומדינות ערב למקום בטוח להתארגנות טרוריסטית ומקלט בפני תפיסה והעמדה לדין של טרוריסטים ערביים, והשימוש בישראל כמקום מוגן להתארגנות ומקלט לטרוריסטים יהודיים.
- (ו) חוק - יש לעגן בחוק הסכמי שיתוף פעולה להחלפת מידע לפיקוח, מעצר, הסגרה, העמדה לדין, רדיפה ולחימה בטרוריסטים וארגוני טרור - כל מדינה בתחומה ובשיתוף פעולה המתחייב מן הנסיבות.

ז) פריסת כוחות על ידי משטרת ישראל

- (1) ביקורת קפדנית במעברי גבול מהאוטונומיה וממדינות ערב לישראל.
- (2) מערך חסימת גבולות בעייתיים ופיקוח על נסיונות לחצייתם ללא היתר (בשיתוף צה"ל).
- (3) הרחבת היערכות המשטרה ביישובים ערביים ישראלים, למתן שירותי משטרה, וביישובים יהודיים באוטונומיה ובגולן.
- (4) פיקוח מוגבר על פועלים ערביים משטחי האוטונומיה וממדינות ערב שיגיעו לעבודה בישראל.
- (5) העמקת הפיקוח על תיירים, מבקרים ועובדים שיעברו להתגורר בישראל, וכן על מהגרים מהאוטונומיה וממדינות ערב שאינם יהודים.
- (6) היערכות לפיקוח על צירי תנועה חפשיים בין חלקי האוטונומיה, עזה, יהודה ושומרון.
- (7) היערכות לפיקוח משותף בין ישראל והאוטונומיה על צירי תנועה יהודיים בשטחי האוטונומיה.
- (8) בהנחה שהתיירות הישראלית באוטונומיה והתיירות הערבית בישראל תגברנה, יוקמו מסגרות שיתוף פעולה (ואולי נציגי משטרה של ישראל באוטונומיה ובמדינות ערב ושל האוטונומיה ומדינות ערב בישראל), לתיאום ויעול הטיפול בקורבנות ובעבריינים, וכמובן בטרוריסטים.
- (9) גיוס דוברי ערבית לסוגיה או לימוד שוטרים את השפה הערבית, כדי לייעל יכולת העבודה והחקירה.
- (10) הגברת היחידות המיוחדות בכוח אדם באמצעי לחימה ובניידות (כלי טיס ותחבורה) ההולמים את האילוצים החדשים.

12. סיכום

- (א) הטרור ימשך כמפורט בסיכום הביניים.
- (ב) מוכנות המשטרה למניעת, חקירה וטיפול בתופעות טרור יהודי וערבי תימשך - אך מעבר לכך תיגבר ותתעצם במיוחד בטווח הקצר.
- (ג) ככל שהליך השלום יעמיק וגרף הטרור אמנם ירד, יועבר הדגש לטיפול מודיעיני רחב והיערכות משטרתית יורדת ללחימה בטרור.



The Samuel Neaman Institute
for Advanced Research in
Science and Technology



Ministry of Public Security
Bureau of the Chief Scientist



Jerusalem Center
for Public Affairs

LAW ENFORCEMENT IN THE 21st CENTURY

Projections and Forecasts
for the Israeli Society
at the Turn of the Century

Vol. 1

Society ♦ Economy ♦ Minorities ♦ Internal Security

1997



The Samuel Neaman Institute
for Advanced Research in
Science and Technology



Ministry of Public Security
Bureau of the Chief Scientist



Jerusalem Center
for Public Affairs

LAW ENFORCEMENT IN THE 21st CENTURY

Projections and Forecasts
for the Israeli Society
at the Turn of the Century

Vol. 1

Society ♦ Economy ♦ Minorities ♦ Internal Security

1997