



**מוסד שמואל נאמן**  
למחקר מדיניות לאומית

**חוסן חברתי בחברה הערבית:**  
**תודעה התאמה תרבותית**  
**והמלצות לפעולה**

2021

הוכן ע"י ד"ר נוהאד עלי יו"ר תחום "ערבים יהודים מדינה"



המשרד לשיוויון חברתי

הרשות  
הלאומית  
לחידום  
הזיכרון ביעראל  
מנוטים את מוכנות



# תוכן עניינים:

4.....	תקציר מנהלים.....
7.....	פתח דבר.....
8.....	מבוא.....
10.....	פרק 1 הערבים בישראל.....
17.....	פרק 2 חוסן חברתי.....
25.....	פרק 3 מאפייני התכנית המוצעת.....
28.....	פרק 4 ממצאים.....
43.....	פרק 5 דיון וסיכום.....
46.....	עקרונות עבודה - המודל.....
50.....	סיכום.....
51.....	ביבליוגרפיה.....

אנו מודים לד"ר נוהאד עלי, יו"ר תחום "ערבים, יהודים ומדינה"; מוסד שמואל נאמן;  
הטכניון; גב' אדוה אשל רבינוביץ, ראש יחידת חוסן ברשות חירום לאומית;  
מר נתנאל לוי, מנהל אגף ביטחון, חירום, מידע וסייבר במשרד לשוויון חברתי,  
ד"ר ראובן גל; פרופ' סמי סמוחה ופרופ' משה סידי ממוסד שמואל נאמן שבטכניון;  
ליועצת הארגונית גב' שהירה שלבי - אשר קראו, העירו, והאירו את עינינו בסוגיות מיוחדות.  
ליועצת הארגונית הגב' ירונה בן שלום ריצ'רדסון, אשר ליוותה את התהליך,  
וערכה את הדוח "החברה האזרחית והחברה הערבית בישראל: חוסן קהילתי, חירום  
ומה שביניהם" המהווה נדבך מרכזי לדו"ח מחקר זה.

# תקציר מנהלים

העיסוק בחוסן והמוכנות לחירום ניצבו בשנים האחרונות במקום מרכזי בשיח הציבורי, הפוליטי והאקדמי. עיסוק זה אינו ייחודי לישראל, אולם בעולם העיסוק בחוסן הוא בהקשר של אסונות טבע, בעוד שבארצות הברית, העיסוק הוא בעיקר בהקשר של סוגיות בטחוניות, בקרב המיעוט הערבי בישראל שיח זה נמצא עדיין בחיתוליו וספרות המחקר בו עדיין נדירה.

למעשה מקום המדינה הערבים אזרחי ישראל לא היו חלק מהטראומה, מהאיומים, מהחזית ומהעורף, והדבר נכון גם לגבי מלחמת ששת הימים ב-1967. מציאות זו השתנתה במלחמת לבנון השנייה בשנת 2006, כאשר ערביי ישראל חוו על בשרם בפעם הראשונה את מראות המלחמה, החזית והעורף.

מספרם הרב של ההרוגים הערבים (19 הרוגים שהם כ-41% ממספר האזרחים ההרוגים במלחמה) היכה בתדהמה את ציבור הערבים בישראל וחשף למעשה את אי-מוכנותם של היישובים הערביים לחירום. אי מוכנות זו מקורה בכשל תפיסתי כפול: ההנחה שאזרחים ערבים לא ייפגעו בפעולות איבה או מלחמה מחד גיסא, וההקבלה הכמעט מוחלטת בין מצב חירום לפעילות מלחמתית מאידך גיסא. שתי ההנחות התבדו. ההנחה הראשונה קרסה בימיה הראשונים של מלחמת לבנון השנייה, כאשר כמעט מחצית מהאזרחים שקיפחו את חייהם במלחמה היו ערבים. ביישובים הערביים לא היו מערכות אזעקה, מקלטים, ציוד חירום, הוראות התגוננות בערבית או שירותי טראומה. ההנחה השנייה התבררה כשגויה באירועי "חירום אזרחי" גדולים, שאיימו גם על האזרחים הערבים, כמו השרפה בכרמל והשיטפונות הקשים בטייבה ובבאקה אל גרביה בחורף בשנים האחרונות.

העיסוק בחוסן החברתי בהיבטים בין מגזריים ובשנת"פ בין מגזרי החל בשולחן עגול במשרד ראש הממשלה ביולי 2008. זאת כחלק מתהליך הפקת הלקחים שנעשה אחרי מלחמת לבנון השנייה בדבר הסדרת היחסים בין הממשלה, המגזר השלישי והמגזר העסקי הפועלים להשגת מטרות ציבוריות. ב-2016 במסגרת שיתוף הפעולה הבין מגזרי של משרד רה"מ ורשות החירום הלאומית במשרד הביטחון נדון חיזוק החוסן החברתי בחירום. במסגרת זו של "מתחברים לחוסן בחירום" גובש מודל פעולה משותף לחירום בין הממשלה לחברה האזרחית. עם זאת צוין כי החברה הערבית נדרשת להתייחסות מיוחדת ולמודל משלה לנוכח מאפייניה הייחודיים. במהלך משותף חברו יחד חטיבת חוסן ברשות חירום לאומית (רח"ל) ואגף ביטחון, חירום, מידע וסייבר במשרד לשוויון חברתי, והוחלט להדגיש את ההיבטים הייחודיים של סוגיית החוסן בחברה הערבית בהקשרים הבין-מגזריים.

סוגיית החוסן בחברה הערבית היא מורכבת בשל מגוון סיבות: מערכת היחסים המורכבת בין השלטונות בישראל לחברה הערבית ובמיוחד מול משרד הביטחון, האמון על החוסן; חשדנות ביחסים שבין המדינה לאזרחיה הערבים בעקבות השסע הישראלי-פלסטיני; זיכרון תוצאות המלחמה שחוו הערבים ב-1948 המכונה על ידם "נכבה" ותחושת אפליה בקרב הערבים טענות בדבר פינוי מאולץ וכישלון חזרה לכפרים, ועוד.

מאז שנת 1948 חוותה החברה הערבית בישראל שינויים רבים בכל תחומי החיים: חברה, כלכלה, חינוך, מעמד האישה, מבנה המשפחה, שינויים סוציו-תרבותיים ועוד. אין כמעט תחום שלא התחולל בו שינוי. התכנית המוצעת עוסקת בשינוי בתחום נוסף תחום החוסן.

מטרת העל של התכנית היא חיזוק החוסן בחברה הערבית בראייה בין-מגזרית. ממטרה זו נגזרו כמה מטרות אופרטיביות, ובהן: העמדת סוגיות החוסן בחירום על מפת השיח בחברה הערבית; מיפוי צרכים מיוחדים לחברה הערבית להגברת החוסן בהיערכות לחירום; יצירת דינמיקות ייחודיות בתקשורת עם אנשי מפתח בחברה האזרחית ובארגונים יחד עם ראשי השלטון המקומי בחברה הערבית ופקידות ממשלתית המובילה תוכניות ממשלתיות הפועלות בחברה הערבית; מיפוי ממשקים ייחודיים בין-מגזריים, שיכולים לתרום לחיזוק החוסן החברתי והמוכנות לחירום; הקמת ועדה מייעצת בין-מגזרית ובניית תוכנית עבודה מותאמת תרבותית לחיזוק החוסן בחברה הערבית.

המחקר השתמש במתודולוגיה האיכותנית: נערכו מספר שולחנות עגולים לסיעור מוחות בצפון, במרכז, בדרום ושני שולחנות עגולים עם נציגי משרדי הממשלה בירושלים, וכן שולחן עבודה עם ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות שהתכנס בשפרעם. המתודולוגיה כללה בין השאר הקמה של ועדת היגוי המשותפת לרח"ל, המשרד לשוויון חברתי מוסד שמואל נאמן ובהשתתפות פקע"ר.

בין המשתתפים שהוזמנו היו נציגים של השלטון המקומי הערבי, נציגי ממשלה, נציגי חברה אזרחית ערבית וערבית-יהודית, נציגי התאחדות הסטודנטים הארצית ואגודת הסטודנטים הערבים, נציגי אקדמיה ערבים, נציגי ועדי הורים בבתי ספר ערביים, נציגי אנשי עסקים, נציגי ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות ועוד.

המחקר מצא סוכני שינוי משמעותיים וגם את הפלטפורמות המרכזיות בחברה הערבית שניתן לבנות איתם שותפות ולהוביל פיילוט כדי לחזק את החוסן בחברה הערבית. בין אלו ניתן למנות: הורים צעירים, נשים, עמותות חברה אזרחית, חינוך פורמלי ובלתי פורמלי, שלטון מקומי ואנשי דת.

המחקר מציע תוכנית פעולה יישומית לחיזוק החוסן בחברה הערבית. התוכנית נבנתה לאחר עבודת תשתית מקיפה, שכללה גם מיפוי עמותות פעילות בחברה הערבית וסקירה ראשונית של תוכניות ממשלה שפועלות בחברה הערבית ויכולות לשמש פלטפורמה לחיזוק חוסן חברתי.

התוכנית היא תוצר של דו-שיח משתף ומשתתף עם נציגים אותנטיים של החברה הערבית ושיתוף פעולה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, תוך הקשבה לשטח והיכרות מעמיקה עם מאפייניה וייחודה של החברה הערבית.

## להלן העקרונות המרכזיים של התוכנית המוצעת:

- א.** שימוש בפלטפורמות של תוכניות ממשלתיות קיימות להטמעת תודעת חוסן ומוכנות לחירום בחברה הערבית. הרעיון המרכזי כאן הוא למפות לעומק את התוכניות של המשרדים הנוגעות לחיזוק חוסן, לבחון את מידת השפעתם ואת היכולת לשלב בהם נושאי חירום ולהטמיע דרכם למידה/הכשרה של חוסן.
- ב.** הקמת מרכזי חוסן ייעודיים בחברה הערבית. אחד הכלים שפועלים כיום לקידום וחיזוק החוסן החברתי בחירום הוא מרכזי חוסן. המחקר ממליץ ללמוד מהניסיון של מרכז החוסן שהוקם בחברה הבדואית בדרום (באר שבע) ולהקים מרכז לפי מודל שמתאים לחברה הערבית - בשלב הראשון שלושה מרכזי חוסן ייעודיים לחברה הערבית. מומלץ כי בהמשך, במסגרת ועדת היגוי שאנו ממליצים להקים, יידונו כלים נוספים והקמה של מרכזים נוספים.
- ג.** חיזוקה של הרשות המקומית ושל החברה האזרחית הפועלת ברשות המקומית לצד שיתוף הפעולה ביניהן הם מרכיב חשוב בחיזוק החוסן החברתי בחירום. לפיכך אנו ממליצים על תמיכה ושיתוף פעולה עם תוכניות קיימות או מוצעות שמקדמות חוסן בחברה הערבית, תוך הדגשת העקרונות והדגשים שנבחרו (כגון: נשים, צעירים וכו').
- ד.** פיתוח "יחידה/מערך" מודולריים בנושא חוסן בחירום בחברה הערבית (בין שעתיים ליומיים), אשר יוצעו לפלטפורמות שונות וניתנים להתאמה (כגון: פורום קב"טים, סיירת הורים, מרכזי צעירים וכו').
- ה.** תרגול חוסן ברשויות המקומיות בשותפות כל הגורמים והקהילה – הזדמנות להבנה אופרטיבית ולבחינת הפערים וההזדמנויות.
- ו.** תגבור, תיעול וארגון היוזמות האוטנטיות בחברה הערבית. השולחנות העגולים לימדו על יוזמות ביישובים ערביים בגליל, במשולש ובנגב, שמתארגנות אד-הוק במקרי חירום. יש לפעול לארגון, להעצמה, לרישות ולמיסוד של יוזמות ספורדיות כאלה. קבוצות אלו הן הזמינות והנגישות ביותר במקרה קיצון.
- ז.** שימוש מיטבי בערכים, בנורמות ובדפוס התנהגות חיוביים השאובים מהתרבות הערבית ומהתרבות הדתית. יש להבליט ולהעצים ערכים כמו עזרה לזולת, עזרה לקשיש, עזרה לבעלי מוגבלויות, עזרה לנזקק, עזרה לשכן, ערבות הדדית ועוד.
- ח.** יצירת מילון מושגים בערבית שינגיש את מושגי החירום לאוכלוסייה הערבית.

# פתח דבר

## הייחוד של התוכנית המוצעת

מתוך המטרה של חיזוק החוסן החברתי, עלה הצורך להגביר את שיתוף הפעולה והתיאום בין הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי, התורם להשגת מטרות ציבוריות במצבי חירום, בהיערכות לקראתם, במהלכם ובחזרה לשגרה.

לשם כך הוקם ביולי 2008 שולחן עגול בין-מגזרי במשרד ראש הממשלה. השולחן הוקם כחלק מיישום החלטת ממשלה מיום 24.2.2008 בדבר היחסים בין הממשלה, המגזר השלישי והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות. ביסוד ההחלטה, תפיסה שגובשה במשרד ראש הממשלה לאחר מלחמת לבנון השנייה, כחלק מתהליך הפקת הלקחים שבוצע לאחריה, ועוגנה במסמך מדיניות שנלווה להחלטת הממשלה.

בהתאם למסמך המדיניות הוגדרו שלושה יעדים מרכזיים למדיניות הממשלתית בתחום זה: **1.**

חיזוק שיתוף הפעולה וביסוס מערכת היחסים בין המגזר הציבורי, ארגונים בחברה האזרחית והמגזר העסקי, ככל שירצו בכך, תוך שמירה על עצמאות השותפים.

**2.** הגברת שילובם של ארגונים בחברה האזרחית בהפעלת שירותים חברתיים, תוך עידוד הדיאלוג בין מקבלי ההחלטות ובין הארגונים טרם קבלת החלטות.

**3.** עידוד תהליכים התורמים להעצמה, להתמקצעות, לבקרה ולשקיפות בחברה האזרחית, תוך הטמעה הדדית של נורמות דומות בממשלה ובמגזר העסקי בפעילותם במסגרת זו. ליחסים שבין הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי הפועל למטרות ציבוריות יש תרומה ניכרת לבנייתו של החוסן החברתי ולהתמודדות עם מצבי חירום. במסגרת השולחן הבין-מגזרי של משרד רוה"מ הוחלט בשנים 2016-2017 לייחד את דיוני השולחן לנושא חיזוק החוסן החברתי בחירום. בין המלצות המהלך הייתה המלצה לייחד דיון ממוקד בסוגיית החוסן החברתי בחברה הערבית. זאת בעקבות ההבנה שיש פערים בתודעת החוסן ובמאפייני החוסן בחברה הערבית והם נובעים בעיקר משינוי תרבותי בין החברות ומאמונות בסיסיות הנוגעות לאיום המלחמה כפי שנתפס בחברה הערבית. לאור ההמלצות חברו יחד חטיבת חוסן ברשות חירום לאומית (רח"ל) ואגף ביטחון, חירום, מידע וסייבר במשרד לשוויון חברתי, לבחינה מעמיקה יותר של סוגיית החוסן בחברה כדי לתת דגש להיבטים הייחודיים לחברה זו במדינת ישראל בהקשרים מגזריים.

**להלן שני מרכיבים עיקריים בהכנת התוכנית:**

**הראשון:** בוצעה עבודות תשתית ראשונית שכללה מיפוי עמותות בחברה הערבית ומסמך חוסן של החברה הערבית (בן שלום והנדל, 2017).

**השני:** התקיים דו-שיח משתף ומשתתף בין החברה הערבית ובין מגוון רחב מהמוסדות הרלוונטיים במדינה, ושל ארגונים חברתיים ונציגי רשויות מקומיות מהחברה הערבית.

המודל שעיקריו מוצגים כאן נבנה מתוך הקשבה לשטח ולממשל, והוא מביא בחשבון את ייחודה, את צרכיה ואת מורכבות יחסיה של החברה הערבית עם מוסדות המדינה.

# מבוא

נושא החוסן ניצב בשנים האחרונות במקום גבוה ובולט יותר ויותר בשיח הציבורי, הפוליטי והאקדמי בארץ ובעולם.

בישראל, שאלת החוסן החברתי עולה לרוב בהקשר של פיגועים וסוגיות הקשורות לביטחון הקולקטיבי. ואילו בשאר העולם, עיקר העיסוק בחוסן הוא בהקשר של אסונות טבע.

מספרות המחקר אנו לומדים שבמדינות רבות בעולם חל שינוי בתפיסת ההיערכות לחירום בעשורים שחלפו, והיא עברה מהתמקדות בהיערכות למלחמה להתמקדות בהיערכות כוללת המתאימה למצבי חירום אזרחיים - אסונות טבע, אסונות תעשייתיים וכדומה (אלרון, 2017; אלרון, ישראלי, פדן ואלטשולר, 2015; אבו עסבה ואחרים, 2013). במדינות שלהן מערך משוכלל ויעיל להתמודדות עם מצבי חירום יש משרד ממשלתי או סוכנות ממשלתית הפועלים מתוקף חוק מפורט ומקיף, המגדיר אסטרטגיה ארצית, מחוזית ומקומית שמפרטת את הסטנדרטים, התקנים, התקציבים, אמצעי הפיקוח והאכיפה ואת הסמכות והאחריות של כל הגורמים המעורבים (שם, 2017; שם, 2015; שם, 2013).

גם בישראל חל שינוי בתפיסת ההיערכות לחירום, אך השיח השולט בה עדיין נושא אופי ביטחוני בעיקרו - תולדה של הסכסוך הגיאופוליטי שישראל נתונה בו זה שבעה עשורים. עובדה זו משפיעה על מבנהו של מערך המוכנות לחירום ובאה לידי ביטוי בעיקר בכך שגוף צבאי - פיקוד העורף - הוא הגוף המרכזי המופקד על היערכות הרשויות המקומיות (לשעת חירום) (אבו עסבה ואחרים, 2013). אחרים מעניקים הסבר תפעולי לתפקידו של צה"ל כגוף המרכזי האחראי על ההיערכות של הרשויות המקומיות בחירום, וזאת בשל יכולתו הארגונית והביצועית שאין רשות שלטונית אחרת המשתווה לה.

החברה הישראלית מתאפיינת בין היתר בהטרוגניות, בריבוי התרבויות ובקונפליקטים. מאפיינים אלה משפיעים מאוד על ההגדרה של מצבי החירום ועל דרכי ההתמודדות עימם וגם על הנכונות ועל המוכנות לחוסן. לאופי היחסים בין הערבים למדינה ולייחוד התרבותי של הערבים בישראל יש משקל בבניית מודל לחיזוק החוסן וביכולת ההתמודדות עם חירום בחברה הערבית בישראל.

במטרה לחזק את החוסן החברתי בחברה הערבית התעורר הצורך להגביר את שיתוף הפעולה והתיאום בין הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי הפועל להשגת מטרות ציבוריות במצבי חירום, בהיערכות לקראתם, במהלכם ובחזרה לשגרה. במהלך משותף בין-מגזרי במסגרת השולחן הבין-מגזרי במשרד רוה"מ ובשיתוף משרד הביטחון - רח"ל, שנערך ב-2017, הוחלט על בחינה מעמיקה יותר של סוגיית החוסן בחברה הערבית. זאת על מנת להאיר את ההיבטים הייחודיים לחברה זו במדינת ישראל בהקשרים הבין-מגזריים. לשם כך ביצעה היועצת הארגונית ירונה בן שלום-ריצ'רדסון עבור המשרד לשיוויון חברתי עבודות תשתית, שכללה מיפוי עמותות בחברה הערבית ומסמך בסיס הסוקר סוגיות חוסן של החברה הערבית.

ספרות המחקר סקרה בהרחבה את נושא חוסנה של החברה הישראלית. מעט מאוד נכתב על בינוי החוסן וייחוד החירום בחברה הערבית בישראל. ההנחה היא שהגדרת החוסן ומשמעות החירום שונה בין שתי האוכלוסיות, היהודית והערבית.



## **ייחודה של החברה הערבית בישראל בנושא החירום והחוסן מתבטא בכמה מישורים עיקריים:**

- 1.** מערכת היחסים המורכבת בין החברה הערבית לשלטונות בישראל, במיוחד במה שנוגע לביטחון בכלל ולמשרד הביטחון בפרט, משפיעה על הנכונות לשיתוף פעולה בין הצדדים. גם העובדה שרוב הערבים אינם משרתים בצבא ובמערך הביטחון משפיעה על רמת המודעות לחירום ועל שפת החירום.
- 2.** הייחוד התרבותי של המיעוט הערבי בישראל והשינויים והתמורות שהתחוללו בקרב מיעוט זה משנת 1948 באים לידי ביטוי במסורתיות, דתיות, אורח חיים ומערכת ערכית-נורמטיבית. בנוסף, הטרוגניות זו באה לידי ביטוי בהרכב האתנו-דתי, בפיזור הגיאוגרפי וברמת המודרניות. בפועל נוצר מצב שמודלים שנבנו בעבור החברה היהודית לא בהכרח מתאימים לאוריינטציה של החברה הערבית.
- 3.** מישור התשתיות הפיזיות (כבישים ועוד) הרעוע וצפיפות המבנים בחברה הערבית משפיעים מאוד על תפיסת החוסן ועל היערכות לחירום. התנועה של כלי רכב של חירום והצלה ושל ציוד כבד מוגבלת מאוד בתנאי צפיפות ותשתית רעועה.
- 4.** עלייה במודעות של חלק מראשי השלטון המקומי הערבי בנושא ההיערכות לחירום. אומנם עלייה זו אינה משביעה רצון, אך זו מגמה חיובית שניתן לטפחה, בצד תמיכה, בעיקר ממשרד הביטחון, בתשתיות לחירום ברשויות, כמו מרכזי הפעלה של ציוד בסיסי, הכשרת צוותי סער וכיו"ב.
- 5.** חוסר אמון הדדי בין המדינה לאזרחיה הערבים בעקבות השסע הישראלי-פלסטיני יוצר השקפת עולם מורכבת וייחודית בנוגע לבניית החוסן ולתפיסת החירום. זאת על רקע ההבנה שחירום זה הוא תוצאה של מלחמה בין מדינת ישראל שהערבים הם אזרחיה למדינות ערביות שהערבים בישראל הם חלק מעם זה.
- 6.** זיכרון ה"נכבה" (קטסטרופה) שחוו הערבים ב-1948 ומציאות הפינוי המאולץ והכישלון בחזרה לכפרים ולבתים, יצרו חשש ממשי מכל ניסיון פינוי גם בעת חירום. לחוויית החירום היו השלכות על הערבים שגרים בצפון הארץ בעקבות מלחמת לבנון השנייה וגם על ערביי הדרום והנגב, בעקבות המבצעים בעזה. שני הציבורים מיאנו להתפנות גם כשהפינוי היה זמני. זיכרון הנכבה מנע את נכונותם להתפנות גם בסיטואציה של חירום. האמון שלהם בשלטונות הוא לקוי ובעייתי. ומנגד, אי נטישת הבתים בעת החירום הוא מרכיב חשוב בחוסנה של האוכלוסייה הערבית.
- 7.** מיד לאחר הקמת מדינת ישראל הוטל על המיעוט הערבי ממשל צבאי-לביצוע מדיניות הממשלה כלפי התושבים הערבים והגביר את חוסר האמון בין המיעוט הערבי למוסדות המדינה ובעיקר מוסדות הביטחון. מאפיינים ייחודיים אלה מציבים אתגר לעוסקים במשימת בניית החוסן של החברה הערבית בעיתות חירום.

# פרק 1 הערבים בישראל

## הערבים בישראל: תמורות ושינויים

בחברה הערבית בישראל התחוללו שינויים רבים בכל תחומי החיים: חברה, כלכלה, חינוך, מעמד האישה, מבנה המשפחה, שינויים סוציו-תרבותיים ועוד (חאג'-יחיא, 1994). קלוקהן (בתוך חאג'-יחיא, 1994) רואה בחברה הערבית חברה כוללת ומאורגנת, שמכתיבה את מקומו של הפרט בחברה וגם את יחסו לזולת. החברה הערבית מדגישה את ההרמוניה ואת הקשר בין האדם לסביבתו (חאג'-יחיא, 1994) ומחשיבה במיוחד נאמנות בין-אישית, כבוד הדדי כבסיס ליחסי אנוש ומתן כבוד והערכה לזקני המשפחה. אי לכך חשיבותה של המשפחה והקשרים שלה עולה על חשיבותה של החברה הסובבת. דבר זה מתבטא בין היתר בתמיכה כלכלית, טיפול בילדים, (Al-Haj, 1987 Barakat, 1985; 2004); (עזרה לבני המשפחה, לשכנים ולזולת. אולם השינוי המשמעותי ביותר שקרה למשפחה הערבית החל למעשה ב-1948 - היפוץ הסטטוסים. האוכלוסייה הערבית, שהיוותה רוב עד 1948, הפכה למיעוט אתנו-לאומי, מובס, מוחלש, ללא מנהיגות לאומית ודתית, וחשוד בעוינות למדינה שזה עתה נהיה לחלק ממנה) עלי, 2009). מיעוט שעד 1948 נאבק נגד קיומה של ישות מדינתית במקום הישות שלו, החל להילחם על קבלת אזרחותה, או ליתר דיוק על זכות קיום בתוך גבולותיה שלה) Ali, 2018).

לאחר הקמתה של מדינת ישראל הערבים המשתייכים לאליטות הפוליטיות, התרבותיות, החברתיות והכלכליות וכן שכבת המשכילים ומעמד הביניים ברחו, יצאו או גורשו מהמקום הנתפס על ידם כמולדתם, כל אחד כפי הגדרתו את הדברים. רוב הנשארים היו כפריים לא משכילים מן המעמד הנמוך (אלחאג', 1997; עלי, 1998; 2004; Ali). הנשארים הפכו למיעוט נידח, מוחלש ומודר, שמנה כ-156 אלף נפש ב-1948. כיום המיעוט הערבי בישראל מונה כ-1,532,000 נפש - לא כולל מזרח ירושלים והגולן) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפריל, 2018. 1)

השינויים שעבר מיעוט זה היו בחלקם כפויים. כך לדוגמה תהליך המודרניזציה שחוזה מיעוט זה היה כפוי וללא תיאום עם הנהגת המיעוט הערבי וגם ללא תהליכי מעבר מחברה מסורתית לחברה מודרנית (ג'אנם, 1996). המעבר לחברה מודרנית מאופיין בספרות כמעבר לחברה עירונית, המבוססת בעיקר על תעשייה לסוגיה, מרכזי שירותים, תרבות וצריכה (Khattab & Miaari, 2013). ברמה הקולקטיבית, וכמיעוט אתנו-לאומי, נאבקים הערבים אזרחי ישראל על צמצום הפערים.

(1. <http://www.cbs.gov.il/publications16/yarhon0416/pdf/b1.pdf>)

הערבים בישראל סובלים כפרטים וכקבוצה, מפערים בתחומי חיים שונים אל מול כלל האוכלוסיה (כגון-חינוך, שפה, קרקעות).

בתוך הסיטואציה הזאת חי והתפתח המיעוט הערבי בישראל. למאפיינים הסוציו-דמוגרפיים שהם תולדה של סיטואציה זו יש השלכות על עתידו, על דפוסי השתלבותו ועל מערכת היחסים שלו עם הרוב היהודי ועם המדינה. אך יותר מכל מאפיינים אלה משליכים על התהוות קהילה ערבית בישראל.

ביום 29 דצמבר 2015 קיבלה הממשלה החלטה משמעותית, החלטה מס' 922, בנושא פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020. להחלטה הועמדו תקציבים משמעותיים ונועדה לצמצם את הפערים שבין רשויות מקומיות במגזר הערבי לכלל הישובים.

### **התהוות מעמד המיעוט**

מלחמת 1948, העצמאות בלשון היהודים והנכבה בלשון הערבים, יצרה מצב חדש שבו הקהילה הערבית שינתה לחלוטין את פניה ואת מעמדה. מעמד זה התעצב בנסיבות טרגיות של מלחמה. מדינה ערבית לא הוקמה, ומנקודת ראות הערבים, מולדתם חולקה בין ישראל, ירדן ומצרים, בני עמם התפזרו ברחבי המזרח התיכון. המלחמה גרמה לפגיעות בנפש וברכוש, בני משפחה נותקו אלה מאלה, הכלכלה נפגעה, אדמות הופקעו, המנהיגות וחלק גדול של החברה, בעיקר החלקים החזקים מבחינה כלכלית ופוליטית, נותרו מחוץ לגבולות המדינה, והקשר עימם נותק (סמוחה, 1999; אוסצקי-לזר, 2001; סמוחה, 2012; עלי, 2018). זוהי תחושה טראומטית שהומשגה בספרות ובנרטיב הפלסטיני תחת השם "נכבה". אולם ה"נכבה" היא טראומה מתמשכת, ולא נקודה אחת בזמן או במרחב. המצב המתמשך וגם תפיסת זמן הטרורונית, כזו שלפיה ההווה מוכל בעבר והעבר מוכל בהווה. מצב האסון מחייב גם תפיסת מרחב הטרוטופית, שלפיה הנכבה היא רצף של מאורעות מרובי מרחבים (שנהב, 2012).

תחושה העוינות וחוסר הנאמנות הניעה את הממשלה הראשונה בישראל להכריז על ממשל צבאי משנת 1948 ועד 1966. ממשל זה הגביל את זכויותיהם של הערבים מציאות זו גרמה בקרב החברה הערבית לחוסר אמון, לחוסר ביטחון ולתחושת אי-שוויון אל מול השלטונות והחברה היהודית בכלל.

מבחינה סוציולוגית, הערבים אזרחי ישראל הם מיעוט אתני, דתי, לשוני, תרבותי ולאומי נפרד, שברצונו לשמור על זהותו והוא הטרוגני מבחינה דתית ועדתית. יותר מ-83% ממנו הם מוסלמים, 8.7% נוצרים ו-8.3% דרוזים. מיעוט זה מפוזר גיאוגרפית ב-4 אזורים מגורים: רוב אזרחיה הערבים של ישראל חיים באזור הגליל (כ-56% מוסלמים, נוצרים ודרוזים). באזור המשולש חיים כ-23%, רובם ככולם מוסלמים. באזור הנגב חיים כ-13%, הם מוסלמים. כמחצית מתושבי הנגב חיים ביישובים שמדינת ישראל לא מכירה במעמד המוניציפלי ועל כן אין הם מקבלים שירותים מוניציפליים, שירותי חינוך, רווחה, בריאות או כל שירות אחר בתוך היישוב. ביישובים לא מוכרם שאינם נהנים משירותים מיניציפאליים ברמה נאותה. האיזור הרביעי הוא הערים המעורבות שבהם חיים כ-8% מהערבים.

## החברה הערבית בישראל: קווים לדמותה

הערבים שנשארו באדמותיהם ובעריהם לא היוו קהילה הומוגנית ומאוחדת: היו בקרבם עדות דתיות שונות, מוסלמים, נוצרים ודרוזים, הבדלים באורח החיים - עירוניים וכפריים - דתיים, מסורתיים ולא דתיים, קווי חיץ משפחתיים ופוליטיים ומרחק גיאוגרפי בין מרכיביהם השונים. הקהילה הערבית הכילה ברובה פלאחים שהתבססו על חקלאות. המשק הערבי לא הושתת על כלכלה קפיטליסטית-תעשייתית.

נוסף על הנחשלות והשמרנות שאפיינו את המיעוט שנוצר בן לילה, גם מבחינה פוליטית הוא סבל מאוד. אוכלוסייה זו הייתה בעלת דפוסי פעילות פוליטיים מסורתיים וברמה הארצית היא נותרה ללא הנהגה פוליטית, כלכלית, חברתית, דתית ותרבותית, לאחר המלחמה (יוזמות קרן אברהם, 2009).

נדרשו למיעוט זה דורות אחדים כדי לבנות את עצמו מחדש. בנייה זו הייתה בהשראתה ולפי רוחה של המדינה. לאחר המלחמה

יש לציין כי הערבים אזרחי ישראל נותקו מכל עורף תרבותי, חברתי ופוליטי ערבי, ללא שקיבלו סיוע כלשהו ממדינות ערב. זוהי חברה שרואה עצמה ב"יתמות כפולה", יתמות מ"אימא", המדינה, שהם אזרחיה ומרגישים מופלים בה ויתמות מ"אבא", העם שהם משתייכים אליו, (עלי, 2014). סיטואציה זו דרבנה אותם לסמוך יותר על עצמם ולהתחיל לחפש פתרונות למצוקות קולקטיביות, לבעיות זהות ולהבניה חדשה. החל בהקמת מוסדות לאומיים ייצוגיים, כמו ועדות המעקב, ועד ראשי הרשויות המקומיות, וכלה בניסיונות להקמת "קהילה בלתי תלויה" (להרחבה ראו עלי, 2007; 2013; 2018).

השינויים והתמורות לא היו רק נחלתו של התחום הסוציו-פוליטי. אדרבה, שינויים משמעותיים לא פסחו על המבנה הסוציו-תרבותי והסוציו-כלכלי, שבאו לידי ביטוי דרך תהליך המודרניזציה. תהליך זה שינה את פני החברה הערבית מן היסוד. הוא יצר ניעות חברתית ותעסוקתית מהירה. רמת ההשכלה עלתה בקצב מואץ, נתגבשו שכבות חברתיות חדשות של מעמד בינוני ושל אינטליגנציה, נשחקה ההנהגה המסורתית-חמולתית ונחלש הפרטיקולריזם העדתי. עקב תהליך מודרניזציה מאולץ והפקעת אדמות נעשה הכפר הערבי מקור לכוח עבודה, אך לא מקור לתעסוקה; מקום לינה ללא שוק עבודה. הכפר הפך למקלט אינטימי (יוזמות קרן אברהם, 2013).

הכפרים הגדולים, כמוהם ככפרים הקטנים, שמרו אפוא על המבנה החברתי המסורתי שלהם. למרות השינויים והתמורות הכלכליות שגרמו להיחלשות השייכות החמולתית, הבחירות המקומיות נטרלו השפעות אלו וגרמו להיווצרות כלים חדשים לשימור המבנה החברתי המשפחתי והשייכות לו (אלחאג', 1997; מוצטפא, 2005; עלי, 2004; חמאיסי, 2005).

שיטת הבחירות המודרנית שהכניסה המדינה לכפרים הערביים גרמה דווקא לחיזוק מעמד המשפחה, בניגוד לציפיות של חסידי גישת המודרניזציה שתשנה את המבנה המסורתי למודרני יותר. הסבר לסתירות וניגודים אלו נמצא אצל ג'אנפ (1996), שהשתמש במושגים כמו מודרניזציה חלקית. התוצאה של תהליך זה הייתה דווקא התחזקותם של הכוחות המסורתיים (אבו-עסבה, ג'יוסי וצבר-בן, 2011).

שיטת הבחירות המודרנית שהכניסה המדינה לכפרים הערביים גרמה דווקא לחיזוק מעמד המשפחה, בניגוד לציפיות של חסידי גישת המודרניזציה שתשנה את המבנה המסורתי למודרני יותר. הסבר לסתירות וניגודים אלו נמצא אצל ג'אנס (1996), שהשתמש במושגים כמו מודרניזציה חלקית. התוצאה של תהליך זה הייתה דווקא התחזקותם של הכוחות המסורתיים (אבו-עסבה, ג'יוסי וצבר-בן, 2011).

חוקרים רבים סבורים שאפשר לאפיין את האוכלוסייה הערבית בישראל כמיעוט אתני ייחודי בעולם. הייחוד הזה מתבטא בשילוב שבין המאפיינים האלה:

**א.** זהו מיעוט אשר בני עמו נמצאים בסכסוך מדיני עם מדינתו. לדעת לנדאו בתוך אלחאג' (1997), רוב הציבור הזה מאוגד בקשרים לאומיים, תרבותיים, לשוניים ובמידה רבה גם דתיים. הקשרים האלה מעודדים אותו להזדהות עם בני עמו אשר נמצאים מעבר לגבולותיה של מדינת ישראל.

**ב.** המיעוט הזה נהנה מזכויות אזרח ברמת הפרט, אך חש שהזכויות שניתנו לו ברמת הקולקטיב אינן מספקות.

**ג.** כפי שצוין לעיל, זהו מיעוט גדול יחסית, והוא מהווה כחמישית מכלל האוכלוסייה במדינה. מיעוט שחש מועצם בתחומי חיים רבים. הוא מועצם פוליטית (הרשימה השלישית בגודלה בכנסת ה-22 היא הרשימה המייצגת את החברה הערבית), מועצם מבחינת השכלה (הייצוג של הערבים בקרב הסטודנטים בישראל הוא מעבר לייצוגם באוכלוסייה), המעמד הבינוני הערבי מתרחב כל הזמן, ועוד.

**ד.** זהו מיעוט עם אוריינטציה של רוב. תחושת הרוב האזורי מעצימה את המיעוט הערבי.

**ה.** כפי שצוין לעיל, המיעוט הערבי בישראל הוא מיעוט הטרוגני. הוא כולל קבוצות השונות זו מזו בכמה היבטים: הדת (מוסלמים, נוצרים ודרוזים), אורח החיים (עירוניים, כפריים ונוודים), ההשתייכות הפוליטית למפלגות ולתנועות ורמת המסורתיות ורמת הדתיות של האוכלוסייה. (ג'אנס, 1997; מנאע, 2008). חי בארבעה אזורים גיאוגרפים (גליל, משולש, נגב וערים מעורבות) אשר נבדלים בתרבותם ובאורח החיים שלהם.

**ו.** בשני העשורים הראשונים לקיומה של המדינה המיעוט הערבי בישראל לא ראה את עצמו כמיעוט ולא חש כמיעוט. הסיבה העיקרית לכך הייתה הפתאומיות שבהיותו למיעוט. למעשה, עד היום תודעת המיעוט טרם הופנמה בקרב רוב חברי הקבוצה. הרגשתם כי הם רוב נובעת מהשתייכותם של חברי קבוצת המיעוט למעגל הפלסטיני (אלחאג', 2004), כמו גם מההשתייכות למעגל המוסלמי (אלחאג', 1997; רכס ורודנצקי, 2009, עלי, 2014). לדעת ליפשיץ (1989), גורם חיצוני נוסף להעדר תחושת המיעוט הוא העובדה שרובם של חברי קבוצת הרוב – היהודים – טרם "הפנימו" כי הם הרוב, וזאת כיוון שבמשך שנים כה רבות היהודים היו מיעוט במדינות מוצאם. מצבה הביטחוני של המדינה, המתאפיין באיומים על קיומה מכיוון של מדינות ערביות במזרח התיכון, מחזק את תחושתו זו של הרוב (אבו-עסבה, ג'יוסי וצבר-בן, 2011).

**ז.** מאז שנת 1948, מיעוט זה לא חווה איומים קיומיים או חירום משמעותי קולקטיבי. על כן לא התפתחה בקרבם תודעה של חירום או שפת חירום. ח. לצד המסורתיות, בקרב מיעוט זה מתפתחת תופעת פטליזם במשמעותה השלילית של ההגדרה. "לי זה לא יקרה" או "השם ישמור" עם סימני ההיכר של התופעה - אדישות, אי עשייה ופסיביות.

**ט.** אחד מהשינויים החשובים מתרחש במבנה הפטריארכלי של החמולה הערבית. שני עמודי התווך של החברה הפטריארכלית הם מין וגיל. בשני תחומים אלה היה שינוי משמעותי, המתבטא בשינויים במעד האישה ובמעמד הצעירים.

במעמד האישה בחברה הערבית התחולל שינוי ניכר והוא בא לידי ביטוי בירידה ניכרת בפריורן האישה, בעלייה של ממש בייצוג הנשים בהשכלה גבוהה, ועלייה משמעותית בתעסוקת הנשים הערביות. מאמצע שנות ה-60 עד אמצע שנות ה-80 של המאה ה-20 חלה ירידה תלולה בפריורן של הנשים הערביות; מ-8.4 ילדים בממוצע לאישה בשנת 1965 ירד המספר ל-4.4 ב-1985 ונותר ברמה זאת עד שנת 2000. מאז ירד הפריורן ובשנת 2016 היה המספר הממוצע של ילדים לאישה הערבייה - 3.1 (הלמ"ס, 2017). גם בייצוגן של הנשים הערביות בהשכלה הגבוהה היה שינוי משמעותי. בסוף שנות ה-80 של המאה ה-20 רק 9% מבנות ה-15 ומעלה למדו 13 שנים או יותר; ב-2012 היה חלקן של הנשים 38%.

בשנת 2010 כ-50% מכלל הסטודנטים הערבים היו נשים וב-2017 עלה ייצוגן של הנשים הערביות מקרב מקבלי תואר ראשון לכ-46% (עלי ודעאס, 2018). העלייה המרשימה בהשכלה גבוהה הביאה בעקבותיה עלייה בשיעור הנשים הערביות העובדות. עד שנות ה-90 של המאה העשרים היה שיעור הנשים הערביות העובדות בשכר כ-18%. בשנת 2006 נתון זה עלה ל-22% וכיום ולפי נתוני המשרד לשוויון חברתי, שיעור הנשים הערביות העובדות בנות 25-64 הגיע לכדי 36%. גם מעמדם של הצעירים ידע שינויים ותמורות מהותיות. החברה הערבית היא חברה צעירה מאוד.

כ-50% מהערבים בישראל הם מתחת לגיל 19 והגיל החציוני בקרב הערבים בישראל נמוך 21.7. (הגיל החציוני של האוכלוסייה היהודית גבוה ממנו בכעשר שנים 31.5). שינויים אלו התבטאו בכך שהצעירים הפכו לדומיננטים בהרבה מישורים ותחומים כמו בחברה האזרחית, בקרב הסטודנטים והמשכילים, במרכזי המפלגות ועוד (Ali, 2018).

סקירה זו ובייחוד סיקור מאפייני החברה הערבית והשינויים שמתחוללים בה מלמדים כי ישנם גורמים אשר מחזקים את בינוי החוסן בחברה הערבית, וגורמים אחרים אשר מחלישים את סיכויי בנייתו של החוסן, כפי שנפרט בהמשך.



# פרק 2 חוסן חברתי

## מהו חוסן?

מושג החוסן הגנרי מעוגן בספרות בהקשר של התמודדות מערכתית עם אסונות המוניים ובכללם האסונות מידי אדם. תמציתו בכישורי המערכת, כל מערכת, לספוג את ההפרעות עקב אסון, להכיל אותן בגמישות, בהתאם לעוצמתן, בנסיגה תפקודית בלתי נמנעת, ולהתאושש לאחר זמן, קצר ככל האפשר, ולשוב לתפקוד מערכתי ואף משופר (אלרן, 2017).

המושג "חוסן" נעשה שגור בשיח התקשורתי והפוליטי בישראל מתקופת האינתיפאדה השנייה. הוא נשאל מהמושג resilience, שנהיה רווח בשיח הציבורי בארצות הברית אחרי אירועי 11 בספטמבר 2001. בישראל יש עד היום נטייה (שגויה להבנתנו) להתייחס לחוסן בשני מובנים חופפים: במובן של חסינות (immunity), המבטאת יכולת של מערכת לבודד את עצמה מאיום וכך להימנע מפגיעה קשה של גורם עוין, בעיקר על ידי עמידה עיקשת - תפיסתית, מנטלית ופיזית - מול גורם עוין חיצוני; ובמובן של "חוסן", במשמעות של robustness - עוצמה פיזית ומנטלית. אולם אם נישאר צמודים למקור הלועזי המוכר, הרווח גם בספרות המקצועית הרלוונטית, מדובר למעשה במושג בעל תוכן שונה, שחשוב להבינו ולהטמיעו בשל משמעויותיו האסטרטגיות לעניין ההתמודדות הציבורית, ברמות השונות, עם אתגרים של הפרעות חיצוניות קשות מידי אדם ומהטבע (אלרן, ישראלי, פדן ואלטשולר, 2015).

בספרות המקצועית, המושג "חוסן חברתי" הוא מושג רחב הכולל מכלול היבטים הנוגעים לעמידותה של חברה או קהילה. הגם שהמושג תופס מקום לא קטן בהתבטאויות הציבוריות והתקשורתיות והיבטים הקשורים אליו נבדקים מעת לעת, בעיקר דרך סקרי עמדות תקופתיים (לדוגמה: סקר חברתי הלמ"ס, 2002), אין הגדרה מוסכמת למושג זה. כמו כן המושג נמדד באופנים שונים ובעיקר דרך סקרי עמדות, המבטאים את דעות הפרטים בחברה בזמן נתון (אלקיס, 2004).

אלרן, ישראלי, פדן ואלטשולר (2015) דיברו על המושג "חוסן" (resilience) והתייחסו לכמה מרכיבים המאפיינים את מרבית ההגדרות המקובלות, כמו: החוסן יבוא לידי ביטוי תמיד בנסיבות של פגיעה קשה; ההתייחסות לחוסן יכולה להיות ברמה האישית, אך גם הארגונית, הקבוצתית והקהילתית (societal resilience); חוסן יכול להתייחס למערכות תשתית או למערכות כלכליות, ובצירופם של כל אלה הוא יכול גם לבטא חוסן ברמה הלאומית הכללית.

כדי להסביר את המושג המורכב והלא ברור, תיאורטיקנים מגייסים את המושג התיאורטי "הון חברתי", שהוא מרכזי ומוכר בספרות הסוציולוגית. הון חברתי מוגדר: מכלול של אפיונים חברתיים, כמו אמון, נורמות חברתיות ורשתות חברתיות, אשר מאפשרים תיאום ושיתוף פעולה למען תועלות הדדיות (Putnam, 1995). בהתבסס על הספרות הרלוונטית, ניתן לטעון כי ההון החברתי הקיים בקהילה מהווה נדבך מרכזי בחוסנה.

Friedland, Arian, Kirschenbaum, Amit & Fleischer, 2005 מסבירים שחוסן חברתי מבטא את יכולת החברה להתמודד עם מצוקות ואירועים קשים בלי לפגוע במערכת הערכים ובמוסדות החברה, על ידי ביצוע שינויים והתאמה בדרך חדשה.

קמחי ואשל) 2010) (משתמשים בהמשגה של חוסן חברתי) (National Social Resilience) ומגדירים חוסן: יכולת העמידות של החברה אל מול מצוקות נמשכות. לפי הגדרה זו, החוסן מכיל שני מרכיבים עיקריים, תודעתי והתנהגותי.

המרכיב התודעתי: מאופיין בעיקר בתחושות חיוביות של הפרט והמכלול, כמו גאווה, שייכות ואמון, והוא גם משקף את המורל של החברה ואת אמונתה ביכולתה להתגבר על הקשיים ולהמשיך הלאה.

המרכיב ההתנהגותי: מרכיב זה משקף את מידת נכונותם והתנהגותם בפועל של האנדיווידואלים בחברה ואת נכונותם להסתגל ולהתמודד עם מצבי משבר חברתיים. הוא מתאר את התנהלותם של הפרטים בחברה) (קמחי, 2006; קמחי ואשל, 2010).

סוציולוגים ופסיכולוגים מתייחסים למונח חוסן בשתי רמות עיקריות, רמת הפרט ורמת הקהילה: **חוסן חברתי- הגדרת הפרט:** הגדרה שמייצגת רמת חוסן כללית של הפרטים בחברה, ולפיה חוסן חברתי מוגדר: מידת מחויבותם ויכולתם של הפרטים בחברה לפעול למען אינטרסים חברתיים משותפים תוך שמירה על זכויות הפרט בחברתם, וכן מידת יכולתם להתמודד עם מצבי מצוקה למיניהם.

**חוסן חברתי - הגדרת הקהילה:** מיוצג על ידי רמת התפקוד הכללית של החברה בספירה הציבורית, המתבטאת במאפייני החברה בתחום החינוך, הרווחה, הדמוקרטיה והמשטר וביכולתה של החברה להתמודד עם שסעים וקונפליקטים פנימיים. כל זאת תוך שמירה על מבנה ומטרותיה הבסיסיים.

ניתן להסיק מההגדרות שצוינו שחוסן חברתי יוכל להתקיים בתוך חברות שיש בין פרטיותן ומוסדותיהן הפורמליים והבלתי פורמליים קשרים חברתיים שמושגות על אמון ושיתופי פעולה.

## **חוסן בחברה הישראלית**

בשונה ממדינות רבות בעולם ובמיוחד בעולם המערבי, מצב החירום בישראל הינו שגרתית והתמודדות עמו היא חלק בלתי נפרד משגרת החיים. מציאות זו מחייבת התמודדות והיערכות מתמדת ומיוחדת בכל רובדי החברה בישראל, ובעקבות נסיבות ואילוצים רבים ומגוונים, המושג חוסן הוא משמעותי ושימושי.

במחקר שנערך על ידי המועצה לביטחון לאומי (גל, 2003) ובחן את החברה הישראלית בתקופת אינתיפאדת אל-אקצה באוקטובר 2000, מוגדר המושג חוסן חברתי) (National Social Resilience) בקונטקסט הישראלי: יכולת העמידות של החברה אל מול מצוקות נמשכות. המונח הפסיכולוגי "עמידות" (resilience), כמו גם המונח "חוסן אישי" (hardiness), נגזרים מתיאוריות פסיכולוגיות ברמת הפרט בתחום הלחץ, העוסקות בהתמודדות הפרט במצבי מצוקה; (Kobasa, 1982, Haggerty, 1996) המהווה חלק מהעוצמה) (או החולשה) הלאומית. זאת בהתייחס להיבט הפסיכולוגי-סוציולוגי ולהיבטים המסתגלים והבלתי-מסתגלים המאפיינים את הציבור בכללו בתקופה נתונה. חשוב להדגיש את תפיסת היערכות למלחמה כחוסן בחברה הישראלית לצד כל התפיסות הפסיכולוגיות והסוציולוגיות. זהו מאפיין מרכזי ולכן הוא קשור ללאומיות) (Gal, 2014).

## חוסן בחברה הערבית

אסון, טראומה, חירום ונכבה הם מושגים שחוו הערבים עוד לפני מלחמת 1948, והם התעצמו מיד לאחריה. ההיסטוריון קונסטנטין זרייק היה הראשון שהעניק למלחמת 1948 את הכינוי "נכבה". בספרו 'משמעות הנכבה' (זרייק, 1948), שראה אור בביירות בעיצומה של המלחמה, כבר באוגוסט 1948, שרטט זרייק את קווי המתאר של ה"נכבה", המחבר ציין שיש לטפל בטרומה. שנהב טוען כי המציאות שבה אנו חיים כיום מלמדת כי הנכבה היא טראומה מתמשכת, ולא נקודה בדידה בזמן או במרחב (שנהב, 2016; 2012; 2005).

למעשה, ה"נכבה" הייתה נוכחת יותר בספרות, בנרטיב, בסמליות ובטקסים. משנת 1948 לא היו הערבים חלק מהטראומה, מהאיומים ומחזית ומהעורף, למרות מלחמת ששת הימים ב-1967. אזרחי ישראל לא חוו פיזית את המלחמה, לא היו בקרבם הרוגים עקב המלחמה והם לא היו חלק מהחזית. מציאות זו השתנתה במלחמת לבנון השנייה ב-2006. בעיני האזרחים הערבים בישראל, מלחמת לבנון השנייה מתאפיינת בכך שזאת הפעם הראשונה שבה הם היוו חלק מחזית ישראלית מופגזת (בשיר, 2007).

בקיץ 2006, במהלך מלחמת לבנון השנייה, נורו עשרות טילים על צפון ישראל. ארבעים וארבעה אזרחים ישראלים נהרגו, בהם 19 אזרחים ערבים (אבו עסבה ואחרים, 2013). דוחות שונים של מבקר המדינה, שבחנו את מוכנות העורף לאחר המלחמה, מצאו כי "יישובי הצפון לא היו ערוכים במידה מספקת לאיום הטילים והמצב ביישובים הערביים היה חמור במיוחד" (אבו-עסבה, 2013).

גם המחקר של עטאא ואגודת הגליל הראה ממצאים דומים. לדידם, ממצאי המחקר שערכו מצביעים על חולשתה של החברה הערבית בישראל. כאשר הוכרז במדינה מצב חירום נחשפה חולשה זו בהתנהגותם של יחידים, מוסדות ועמותות, ובהעדר תשתית של שירותים חברתיים ביישובים הערביים. המחסור בשירותים בלט כאשר נפלו קורבנות בנפש ומזק רב נגרם לרכוש מנפילת הטילים והרקטות. לשלטון המקומי חסרו באותה עת צוותים מיומנים המסוגלים להתמודד עם מצבים כאלה - צוותים רפואיים, שירותים פסיכולוגיים, תחנות כיבוי אש, תחנות מד"א, מוסדות הדרכה ואספקת מזון (בשיא, 2007). גם בדוח המבקר נמצא כי לרוב גדול מהתושבים הערבים בצפון לא היה מקלט ומיגון במהלך המלחמה ו"הדבר נובע מהזנחה של הממשלה ושל השלטון המקומי גם יחד". גם בשריפה ביערות הכרמל ב-2010 ובשיטפונות שפקדו את בקה אל-גרבייה ואת טייבה ב-2013, נאלצו תושבי היישובים הערביים להתמודד עם מחסור חמור בשירותי חירום והצלה בסיסיים ועם ליקויים קשים בתשתיות הייעודיות לחירום (אבו-עסבה ואחרים, 2013).

מאז מלחמת לבנון השנייה בחנו גורמים שונים - מבקר המדינה, ועדות ייעודיות בכנסת וחוקרים באקדמיה ובשדה - את מוכנות העורף למצבי חירום, וחלקם אף דנו בדיווחיהם ברמת המוכנות של הרשויות הערביות. מעט דוחות, כגון דוח האגודה לזכויות האזרח, בחנו באופן ממוקד את המצב ביישובים הערביים. הדוחות כולם מצביעים על פערים גדולים בין רמת המוכנות לחירום של היישובים הערביים ובין זו של היישובים היהודיים. על פי הדוחות והמחקרים, הרשויות המקומיות הערביות אינן ערוכות למצבי חירום והן סובלות ממחסור בתקינה ובכוח אדם (ייעודי לחירום) מנהלי חירום וקציני ביטחון (וממחסור באמצעים הדרושים להפעלה יעילה של היישוב בשעת חירום) (מרכזי הפעלה, מחסני חירום ועוד). נמצאו גם פערים גדולים בכל הנוגע למיגון האוכלוסייה.

דו"חות עטא, יוזמות קרן אברהם ודו"ח מבקר המדינה להרחבה בנוגע לפערים בין החברה היהודית לחברה הערבית (ניתן לעיין ב-ממצאי מחקר יוזמות קרן אברהם שם, 2013) (מלמדים כי: 86% מהיישובים הערבים אינם מוכנים כלל לחירום: רק בחמישית מהם יש שירותי כבאות; רק בשליש יש נקודת משטרה ורק במחצית מהם יש מוקד כלשהו לרפואה דחופה. ההשוואה ליישובים יהודיים סמוכים מדגישה את עומק הפער: בעת שבכוכב יאיר-צור יגאל פועל מוקד מד"א המשרת 10,000 תושבים, בכפר קאסם וקלנסואה, שבכל אחת מהם חיים כ- 20,000 נפש, אין מוקד כזה וגם לא בטירה, שבה 23,000 נפש. בעוד בטבעון (17,000 נפש) וביוקנעם (20,000 נפש) פועלות תחנות כיבוי אש, בטמרה, שבה חיים 30,000 תושבים, אין כזו. במוסדות החינוך ביישובים ערביים אלה המקלטים והמרחבים המוגנים מספיקים רק לשליש מהתלמידים, וככלל ברוב הרשויות הערביות, עד לפרסום המחקר ב- 2013, לא היו נהלים לשעת חירום, לא היו תוכניות פעולה ולא הייתה הגדרת תפקידים) (אבו-עסבה ואחרים, 2013). משנת 2015 היו כמה שינויים במיגונים בבתי ספר ועלייה במספר תחנות כיבוי והצלה בחברה הערבית. שיחות עם מר עבדאללה ח'טיב, הממונה על החינוך הערבי, ועם מר כאיד דאהר, יועץ הנציב לכבאות ולהצלה לחברה הערבית, איששו את המידע.

תמונת מצב זו זוכה לאישוש במחקרי שדה שערכו ופרסמו עמותות ערביות, כגון מרכז מוסאוא, מרכז עטא ועמותת מובאדרה. מחקרים אלה בחנו מגוון רחב של נושאים הנוגעים להיערכות הרשויות הערביות למצבי חירום, לפתרונות הניתנים במצבי החירום עצמם ולהקצאת משאבים של המדינה לשיפור היערכות של הרשויות הערביות. מחקרים אלה מצביעים על מיגון לקוי מאוד ברשויות הערביות, על היעדר שירותי חירום בסיסיים ברוב הרשויות - דוגמת תחנות כיבוי אש, שירותי מגן דוד אדום, בתי חולים ומרפאות מוגנות, על היעדר היערכות של התושבים למצבי החירום השונים וכן על מחסור בכוח אדם מקצועי בתחום הסיוע הנפשי, למשל פסיכולוגים בבתי הספר, החיוני לאוכלוסייה במצבי החירום (השונים) שם, 2013).

בשנים האחרונות, ובייחוד אחרי הפקת הלקחים של מלחמת לבנון השנייה ושל השיטפונות והשרפות והדיון בדוח המבקר, החלו משרד הביטחון והרשות הלאומית לחירום להשקיע תקציבים בהקמת תשתיות. בין אלה: חדרי הפעלה, אימון לחירום של רשויות מקומיות, קב"טים, תדרוכים ואימונים ברשויות והדרכות ייעודיות בבתי ספר ערביים.

ממצאי המחקר של יוזמות קרן אברהם מלמדים כי על אף ריבוי הפעילויות של הגופים הממשלתיים לקידום היערכותן ומוכנותן של הרשויות הערביות לחירום, רוב הרשויות עדיין סבורות שאין הן ערוכות לחירום. ראייה זו עולה בקנה אחד עם ממצאי המחקר של יוזמות קרן אברהם, המצביעים על ליקויים בתשתיות הפיזיות והארגוניות הייעודיות לחירום ועל יוזמות בעייתיות של נושא החירום בקרב עובדי הרשויות המקומיות והעומדים בראשן ואף בקרב הציבור הערבי כולו (אבו-עסבה, 2013). המחקר מציג סיבות עומק לליקויים בהיערכות לחירום. הליקויים נובעים מן החוק הקיים, מהמבנה הנוכחי של מערך החירום, אי הקצאה של משאבים מספקים מצד הממשלה ובעיקר מהמאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות הערביות) שם, 2013).

הספרות מדווחת עוד כי חסם מרכזי במוכנות החברה הערבית לחירום, נעוץ בעובדה שהנושא שאמורה עם צבא וביטחון. בישראל, כמו במדינות רבות, הצבא הוא שנקרא להתמודד גם עם מצבי חירום "בלתי צבאיים", בשל יכולתו הארגונית והביצועית שאין רשות שלטונית אחרת המשתווה לה. השימוש במשאביו העצומים של הצבא במצבים אלה הוא הגיוני, אך ביחס לחברה הערבית הזיהוי בין "חירום" ל"ביטחון" מערים מכשול כפול: העובדה שהיערכות לחירום) אפילו אזרחי) כרוכה בממשק עם המערכת הביטחונית, מובילה לתחושת הססנות, חשדנות ואי רצון לשיתוף פעולה בקרב חלקים בחברה הערבית. מנגד, בצבא) פיקוד העורף) ובגופים האמונים על היערכות לחירום, שם עדיין שבויים מקבלי החלטות בקונספציה שהציבור הערבי צפוי להיפגע פחות, אם בכלל, מפעולות איבה) שם, 2013). מנגד, גורמי ביטחון מלינים על קביעה זו וטוענים כי הם משקיעים רבות בשילוב מועצות מקומיות ערביות בתוכניות רב שנתיות לחיזוק רשויות מקומיות בחירום, הקמת חמ"לים, התקנת מערכות התראה ועוד. אולם המצב עדיין רחוק מאוד מלהיות משביע רצון.

לאמיתו של דבר, הערבים אזרחי ישראל לא נחשפו ישירות לחירום במובן המלחמתי של המילה מאז 1948. בעיניהם, מלחמת לבנון השנייה ב-2006 הייתה המלחמה הראשונה שבה הם נהיו לחלק מחזית ישראלית מופגזת.

במלחמה זו מספר ההרוגים הערבים הגיע ל-19) 41% מכלל האזרחים שנהרגו מהיום הראשון למלחמה ועד יומה האחרון). ראוי לציין כי 78% מכלל ההרוגים הערבים נפלו במחצית השנייה של המלחמה) מ-26 ביולי עד 4 באוגוסט), ואילו בקרב היהודים הייתה המגמה הפוכה: 60% מהאזרחים היהודים שנהרגו במלחמה נהרגו בשבוע הראשון שלה. נתונים אלה מלמדים רבות על היערכות של שתי האוכלוסיות ועל כישוריהן בהתמודדות במצבי חירום.

מספר ההרוגים הרב הכה בתדהמה את ציבור הערבים בישראל וחשף את אי-מוכנותם של היישובים הערביים לחירום. אי מוכנות זו מקורה בכשל תפיסתי כפול: ההנחה שאזרחים ערבים לא ייפגעו בפעולות איבה או מלחמה מחד גיסא, וההקבלה הכמעט מוחלטת בין מצב חירום לפעילות מלחמתית מאידך גיסא.

ההנחה הראשונה קרסה בימיה הראשונים של מלחמת לבנון השנייה, כאשר כמעט מחצית מהאזרחים שקיפחו את חייהם במלחמה היו ערבים. קריסה זו התבטאה בהיעדר מערכות אזעקה, מקלטים, ציוד חירום, הוראות התגוננות בערבית או שירותי טראומה.

ההנחה השנייה התבררה כשגויה באירועי "חירום אזרחי" גדולים, שאיימו גם על האזרחים הערבים, כמו השרפה בכרמל והשיטפונות הקשים בטייבה ובבאקה אל גרביה.

כחלק מהפקת הלקחים של פיקוד העורף וגורמי הביטחון, יזמה רח"ל והמשרד לשיווין חברתי מפגשים עם ראשי רשויות מקומיות ערביות, כדי לבחון את חיזוק החוסן של החברה הערבית במישורים רבים. נציגי רח"ל מלינים על כך שלמרות הנכונות העקרונית של ראשי השלטון המקומי הערבי לשיתוף פעולה, הם לא מגיעים למפגשים כשגורמי הביטחון מזמינים אותם. חסם מרכזי לכך נעוץ בעובדה שנושא החירום מזהה עם צבא וביטחון. על כן המיאון לשתף פעולה מלמד על בעיה אקוטית של חוסר אמון, חשדנות ואף רתיעה ציבורית של ההנהגה הערבית ובייחוד ראשי השלטון המקומי ממפגשים עם נציגי הצבא במתחמי כוחות הביטחון.

עם זאת כל הממונים על הביטחון (קב"טים) ביישובים הערביים העידו על שיתוף פעולה עם רח"ל, מל"ח ועם פיקוד העורף (אבו-עסבה, 2013).

לאמיתו של דבר, אין די ספרות מקצועית אשר דנה בסוגיית חוסנה של החברה הערבית, ואין מחקרים קונקרטיים העוסקים במידת חוסנה של חברה זו. אין גם פולמוס מחקרי סביב הגדרת המושג, גוונים, סוגיו והאבחנות שידעה הספרות על אודותיו. על כן לצורך מחקר זה בחרנו לאמץ את הגדרת המיקרו לחוסן החברתי, הגדרה שמייצגת רמת חוסן כללית של הפרטים בחברה, ולפיה חוסן חברתי מוגדר כך: מידת המחויבות והיכולת של הפרטים בחברה לפעול למען אינטרסים חברתיים-קהילתיים משותפים תוך שמירה על זכויות הפרטים בחברתם, וכן מידת יכולתם להתמודד כפרטים, כמשפחה וכקהילה עם מצבי מצוקה. אנו מודעים לכך שהדיון בנושא החוסן והחירום בחברה הערבית בישראל אינו סטרילי ואינו בהכרח אובייקטיבי.

השסע היהודי-ערבי מהווה נדבך חשוב בהבנתו ובהכנתו של מודל לחוסן.

כאמור לעיל, לחברה הערבית חסמים משלה בנושא המוכנות לחירום ובניית החוסן:

**1.** מישור תשתיות רעוע וחסר בחברה הערבית וברשויות המקומיות הערביות בישראל.

**2.** מישור אינפורמטיבי-תודעתי: חוסר מודעות לנושא ופערים ביכולות ובמימוניות של החברה הערבית בשעת חירום.

**3.** מישור פרקטי: נהלים ומודלים מועטים מאוד, אם בכלל, בנושא חוסן וחירום בחברה הערבית. היעדר לקסיקון לשפת חירום זמין לחברה הערבית ובשפתם של הערבים. כאן לא מדובר בתרגום מושגים, אלא בהתאמה תרבותית של מושגים.

**4.** מישור לאומי: המורכבות וחוסר האמון ששוררים בחברה בתחום מצבי החירום.

**5.** מישור תרבותי: בחברה הערבית נהוגים קודי התנהגות ותפישות עולם שניתן לשייכם לקטגוריה של פטליזם, שמכתיב אדישות ופסיביות. מחקר זה מתמקד בהעלאת החוסן בחברה הערבית בשל פגיעותה הרבה. המיזם ינסה לבנות מודל מותאם תרבותית לחיזוק החוסן האישי-משפחתי, החברתי-קהילתי וגם הלאומי. המחקר מניח כי:

- 1.** חיזוק החוסן החברתי בא מהזווית הבין-מגזרית ומתוך הבנה שיש המון משאבים בחברה הערבית שטרם מוצו.
  - 2.** שיתוף הפעולה הבין-מגזרי בחירום הוא חלק מחוסן וחלק מהמשאבים הכוללים העומדים לרשות החברה ויכולים לחזק אותה.
  - 3.** חלק ממאפייניה של החברה הערבית יכולים לשמש כעזרים לחיזוק החוסן בחברה הערבית: המבנה המשפחתי-מסורתי, הסולידריות הקהילתית, הערבות ההדדית, ודפוסי המגורים השכונתיים-משפחתיים.
- בסוף הדוח יוצגו המלצות אופרטיביות להעלאה ולחיזוק החוסן בחברה הערבית בישראל, בהיבטים חברתיים ובין-מגזריים.



# פרק 3 מאפייני התכנית המוצעת

## מטרות

מטרת העל של התכנית המוצעת הינה לחזק את החוסן החברתי בחברה הערבית בראייה בין-מגזרית. מתוך מטרה זו נגזרות כמה מטרות אופרטיביות:

**1.** העמדת סוגיות החוסן בחירום על מפת השיח בחברה הערבית- שלטון מוניציפלי, חברה אזרחית ואזרחים.

**2.** יצירת דינמיקות ייחודיות בתקשורת עם אנשי מפתח בחברה האזרחית ובארגונים, עם ראשי השלטון המקומי בחברה הערבית ופקידות ממשלתית המובילה תוכניות ממשלתיות הפועלות בחברה הערבית. זאת תוך כדי שיתופם בתהליך גיבוש תוכנית ומודל לחיזוק החוסן בחברה הערבית.

**3.** מיפוי צרכים מיוחדים לחברה הערבית להגברת החוסן בהיערכות לחירום, ובהתמודדות בחירום וחזרה לשגרה.

**4.** מיפוי ממשקים ייחודיים בין-מגזריים, שיכולים לתרום לחיזוק החוסן החברתי, המוכנות וההתמודדות של האוכלוסייה בחירום.

**5.** יצירת/גיבוש מודלים מותאמי תרבות לחיזוק החוסן בחברה הערבית וגזירת תוכנית רב-שנתית.

**6.** הקמת ועדת מייעצת בין-מגזרית שתלווה את מערך קבלת ההחלטות בתחומי חיזוק החוסן החברתי של החברה הערבית.

## מתודולוגיה

כאמור לעיל, החברה הערבית הינה חברה הטרוגנית מאוד. ההטרוגניות באה לידי ביטוי בין השאר באורח החיים, בדת, ברמת הדתיות, במסורת, ברמת מסורתיות, בדפוסי מגורים (עיר, כפר), באזור גיאוגרפי (גליל, משולש, נגב, ערים מעורבות) ועוד. בשל הטרוגניות זו החלטנו להקים שלוש קבוצות מיקוד/סיעור מוחות בשלושה אזורים גיאוגרפיים.

הצפון/הגליל, שבו חיים 56% מהערבים ביישובים עירוניים וכפריים בנפרד או ביישובים מעורבים - מוסלמים, נוצרים ודרוזים; המרכז/המשולש, שבו חיים 23% מהערבים אזרחי המדינה, רובם ככולם מוסלמים שחיים ביישובים עירוניים וכפריים; הדרום/נגב, שבו חיים 13% מהערבים אזרחי המדינה, רובם ככולם מוסלמים וחיים ביישובים עירוניים, כפריים ובפזורה) 8% חיים בערים מעורבות שלא נכללו במיזם זה מסיבות אובייקטיביות). חלוקה זו היא לא רק גיאוגרפית, אלא משקפת הבדלים מובהקים באורח החיים, בדת, בדתיות וברמת המסורתיות.

## שיטת המחקר

לאור הייחוד של מיזם/מחקר זה, בחרנו להשתמש במחקר האיכותני.

המחקר האיכותני הוא שם כולל לשיטות מחקר, המנסות לתאר ולהסביר את ההתנהגויות והתפיסות של בני אדם מנקודת הראות של הנחקרים עצמם. כידוע, המחקר הינו תיאורי פרשני המנסה להגיע להבנה סובייקטיבית של הנחקר, בדרך כלל ללא השערה מוקדמת, אלא באמצעות למידה והתנסות.

המחקר האיכותני מספק מידע רב ערך באמצעות הבנה מעמיקה של הדרך שבה אנשים מבינים ומפרשים את עולמם, מיפוי עולם התוכן הרלוונטי, ציפיות וצרכים של צרכנים וחשיפה של התדמיות והרגשות הרלוונטיים המניעים אותם.

נערכו חמישה שולחנות עגולים לסיעור מוחות. הראשון בצפון, השני במרכז, השלישי בדרום והרביעי עם נציגי משרדי הממשלה בירושלים. שולחן עגול מיוחד, חמישי, נערך עם ראשי השלטון המקומי הערבי. כמו כן פגשנו בשנית את נציגי משרדי הממשלה כדי להבין לעומק את התוכניות שמופעלות בשטח בנושא החוסן ואת התוכניות העתידיות בצד שיתופי הפעולה העתידיים האפשריים.

המשתתפים שהוזמנו לשולחנות העגולים כללו בין השאר נציגים של השלטון המקומי הערבי, נציגי ממשלה, נציגי פקע"ר, נציגי חברה אזרחית ערבית וערבית-יהודית, נציגי התאחדות הסטודנטים הארצית ואגודת הסטודנטים הערבים, נציגי אקדמיה ערבים, נציגי ועדי הורים בבתי ספר ערביים, נציגי אנשי עסקים ונציגי ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות.

המתודולוגיה כללה גם הקמה של ועדת היגוי משותפת לרח"ל, המשרד לשוויון חברתי האמון על תוכניות צמיחה בחברה הערבית, מוסד שמואל נאמן ובהשתתפות פקע"ר, ובליווי יועצת ארגונית מומחית לחברה הערבית ולחירום. ועדת ההיגוי מתכנסת בתדירות גבוהה ושוקדת על המבנה והתהליך, על ניתוח תובנות לאחר השולחנות העגולים ולח- שיבה הנוגעת ליכולת יישום ממשלתית ובין-מגזרית.

# פרק 4 ממצאים

## הצעות אופרטיביות דיפרנציאליות לקידום מודל חוסן בין-מגזרי לחברה הערבית

כחלק מהתובנות שהופקו מהשולחנות העגולים, מהראיונות, מהמיפויים ומועדות ההיגוי, מתברר שקיימת שונות חברתית ותרבותית במאפייני החברה הערבית. על כן ההצעות והמודלים יהיו שונים, לדעתנו אין בנמצא מודל אחד ואחד שיתאים לכל רכיבי האוכלוסייה הערבית. למרות זאת, במודל העבודה נציג את המשותף והאוניברסלי לקידום החירום ולחיזוק החוסן. אי לכך ההמלצות האופרטיביות יהיו אזוריות. משולש וצפון יהוו קטגוריה גיאוגרפית אחת, והדרום קטגוריה גיאוגרפית שנייה. נתייחס גם להצעות מתחום משרדי ממשלה.

### א. ליישובי המשולש והצפון

**1.** נהלים והיערכות לשעת חירום, היכרות עם מונחי חירום, בניית מנגנונים, נהלים ולקסיקון חירום בערבית.

**2.** מודעות לחירום: יש להנגיש את נושא החירום לא בפריזמה צבאית או מלחמתית, אלא בנושאים קונצנזואליים. כגון: רעידת אדמה. התגייסות והתחברות. העלאת התודעה והמודעות יוצרת שיח של אינטרסים.

**3.** מתן דגש למרכיב הסולידריות: יש לקדם תהליכים שמחוללים תחושת שייכות ומסייעים ישירות לחוסן הקהילתי. החוסן הוא נושא רך ולכן פעמים רבות הוא כולל "תחושה" של חוסן. חלק משמעותי של מרכיבי תחושה זו כוללים: משילות (תחושה שיש בעל בית) וסולידריות חברתית (שאינה מושפעת רק מהשלטון). חוזקה של החברה הערבית הוא ברכיב הסולידריות החברתית, ומוצע לשים דגש על הסולידריות החברתית הערבית ועל בניית תוכנית לפיתוחה. לייצר תהליכים ממושכים ורצף בתהליכים אשר מונעים מתוך הקהילה ועל ידי הקהילה, ולא על ידי גורמים מבחוץ. עוד מוצע לייצר פלטפורמות ליזמות שמגיעות מתוך הקהילה ועל ידי החברה האזרחית, בעיקר ע"י צעירים נשים, וכן מתוך ב"ס כמוקד קהילתי בעל השפעה שיכולים לקדם חוסן חברתי וסולידריות. לדוגמה, בדרום הוקמה יחידה של צעירים בעלי שטח וטרקטורונים לחיפוש ניצולים ונספים בשיטפונות.

**4.** אי אפשר להפריד בין נושא האלימות בחברה הערבית ובין בניית תחושת חוסן. על כן מוצע להתחבר לתהליכים הקהילתיים אשר חוצים אוכלוסיות ורשויות במיגור תופעות האלימות בחברה הערבית, במסגרת תוכניות ממשלתיות שכבר פועלות בתחום האלימות.

**5.** סיוע בנושא ארגון הכוחות בחברה הערבית: ייזום תוכנית אופרטיבית לאימון והכשרות של קבוצות בתוך החברה הערבית, שמהוות את הקבוצות הראשונות בשטח. זאת במסגרת חיזוק הגורמים המקומיים וקבלת אחריות מקומית, כמו צוותי צח"י וצח"ש, שמותאמים לצרכים ולמבנה הרשותי והחברתי של הרשויות הערביות.

**6.** מוכנות ותודעת חירום דרך פיתוח יחידת חוסן שתדבר על מודעות התנהגויות ע"ר נפשית וכדומה. זאת באמצעות תוכניות שכבר פועלות כך בתוך החברה והרשויות כדי למצות כוחות שכבר פועלים בשטח.

# המפגש בצפון

## סוגיות נבחרות שעלו במפגש:

שיח על ה"נכבה" כגורם הפוגע באמון בממשל ובחוסן"פוליטיקה של זהויות" - כחסם לתודעת חירום האלימות בחברה הערבית - החירום שבשגרה החשיבות של המשפחה וקהילה הקרובה התארגנות מהירה במקרי חירום – כוחות פנימיים הרצון לקחת אחריות אישית וקהילתית

"האוכלוסיה הערבית סובלת מטראומות של מלחמות ושל הנכבה, אני רוצה להרגיש שייכת אבל לא מרגישה שייכת"

"לפעמים אני לא מבין למה

המשטרה לא יכולה יותר להגיע, למה למדינה אין מדיניות שליד חזקה בנושא האלימות"

"אנחנו צריכים לקדם את החוסן החברתי דרך לקיחת אחריות אישית

על מכלול של נושאי בטיחות וביטחון, גם בנושא תאונות דרכים וגם בנושא ביטחון של הילדים שלך"

# מפגש במרכז - משולש

## סוגיות נבחרות שעלו במפגש:

- האלימות בחברה הערבית העדר אמון בממשל רשות ומדינה
- העדר משמעת בנושאי בטיחות נשים וצעירים כמנוע לשינוי חברתי
- בתי הספר כגורם קהילתי משפיע מנוע לשינוי תודעת החירום

"חובת בניית האמון היא של המדינה".

"קיימת חשיבות עליונה למושג אמון". "האמון הוא מושג המפתח".

"השיח בנושא זה בעייתי ומורכב". "אין מקלטים, נייד חירום, ניידות לטיפול נמרץ, אמבולנסים, ישנם בתיים שלא מחוברים לחשמל בלי תשתיות מיטביות, כבישים, כבישי גישה ועוד"

"גיוס נשים כמתנדבות בשעת חירום הוא קריטי"

"התקהלות חברתית לא שייכת לאף אחד ולאף ארגון. הכוח הקהילתי הוא עצום אם ניקח את זה כסוג של משימה למען החברה מתוך החברה. בתפיסה של אני רוצה לגייס את עצמי למען החברה שלי ולא מישהו אחר רוצה לגייס אותי"

## ב. ליישובי הדרום

- הוצע לעבוד באופן יישובי שממנף את האפשרויות לצוותי חירום שכונתיים
- הוצע לבחון מושגים שמתאימים יותר לקידום חוסן בחברה הערבית, לדוגמה המונח "אלעוונה" במקום "חוסן", מונח המחובר יותר לשפה ולנרטיב המקומי
- הוצע לבחון את נקודות העזרה הראשונה והאם יש כאלה בכל היישובים הבדואיים
- הוצע לייצר קבוצות של נשים ולתת כלים להתמודדות עם מצבי חירום ולחץ
- הוצע להשתמש בפלטפורמה של בתי הספר ומשרד החינוך לשינוי תודעתי, הסתייעות בתוכנית קיימת כמו הכשרת סגלי בתי ספר - צל"ח, והכשרתם להיות מובילים בתוך הקהילה של ביה"ס. מרכזי החוסן בדרום למשל הם מודל שנכון להטמיעו ולהתאימו גם לחברה הערבית ברמה יישובית או אזרית
- הוצע לשלב אנשי דת
- הוצע להכשיר עוד אנשי מקצוע בתחום הטיפול, עקב מחסור ביועצים, בעובדים סוציאליים ובפסיכולוגים והוצע להכשיר צוותים מתוך בתי הספר

## מפגש בדרום החברה הבדואית

### סוגיות נבחרות שעלו במפגש:

- העדר מיומנות ומודעות הורית העדר אמון בממשל רשות ומדינה
- אתגרי הרשויות המקומיות - צרכים בסיסיים (סולם מאסלו) חירום בסדר עדיפות נמוך
- העדר תודעה ושפת חירום המרחב הציבורי כמציאות משותפת
- עזרה הדדית – לקיחת אחריות אישית וקהילתי

"למרות שבעלי נהג אמבולנסאני יודעת חלק מהדברים

שעלי לעשות בעת חירום, עדיין חסרה לי מודעות בנושא איך מטפלים בילדים? מה אני עושה בזמן חירום איתם?

"אנחנו חיים כאן בזכות ולאבחוסד, ואני רוצה לקחת יוזמה ואחריות ולחזק את הדברים הייחודיים והחזקים בחברה שלילייצר חוסן וכלים להתמודדות עם מצבי חירום"

"לפעמים אני לא מבין למה המשטרה לא יכולה יותר להגיע, למה למדינה אין מדיניות שליד חזקה בנושא האלימות" הרשויות לצאת ידי חובה.

"אני עובד ברשות מקומית ויש לנו את הניקוד הכי נמוך בישראל. הרשויות לא מצליחות לתפקד"



## ג. הצעות שעלו ממשרדי ממשלה

- למפות תפקידים, תוכניות ותקציבים ברשויות המקומיות בתחום חוסן וחירום
- להגדיר באופן ברור יותר ביטחון וחוסן: ביטחון אישי וחוסן חברתי
- הוצע לערוך מיפוי עומק תוכניות שיש להן נגיעה לחיזוק הקהילה והחוסן הקהילתי, ולהטמיע בהן יחידת למידה והכשרה. היחידה תעסוק בחוסן חברתי משפה ומושגים ועד כלים מסייעים, כמו עזרה רשונה וע"רנפשית, לסגליהתוכניות כמוגם למוטבים. להגדיר את תפקיד התוכנית בחירום. הוסכם שיהיה נכון יותר להטמיע נושאי חוסן בתוכניות שכבר פועלות בשטח, מאשר להפעיל תוכנית חדשה לחיזוק החוסן.
- להשוות בין ערים שונות בנושא החוסן – הוצע "לקחת שלושה אזורים ולהשוות ב"ש לרהט, חדרה לבקעה, וסכנין לכרמיאל, לקבוע פרמטרים ולהציגם לראשי הרשויות ולמקבלי ההחלטות וכך גם לאתגר את ראש הרשויות.
- להיעזר במרכז לאיתנות (ביה"ס של פיקוד העורף ורח"ל המשמש כבי"ס לחירום) לבניית הכשרות ממוקדות לחברה הערבית, כגון: חיזוק ממשק הפעולה של גורמי הפעולה; אימון אישי (קואוצ'ינג) לראשי רשויות; שימוש במקורות הכוח הקהילתיים; התאמת מחזוריות אימונים לחברה הערבית; בנייה של מסר אחיד ושינוי באופן העברת המסרים כך שיהיו אפקטיביים ומותאמים תרבותית.
- הוצע שהתוכנית הממשלתית לא רק "תכתוב תורה", אלא תראה גם אילו פערים יש להשלים ותוודא כי יש משאבים לנושא החירום ובמיוחד לנושא ההצטיידות.
- הוצע לסייע לכתוב נהלים ולקיים הכשרות בנושא התנדבות כמיסוד נושא ההתנדבות, אולי במסגרת תר"ש רשויות.
- הוצע לקדם תוכנית לאומית בנושא מול כל משרדי הממשלה בשיתוף משרדי הממשלה באופן אחר, שלא עוסק ב"כמה כל משרד נותן", אלא מייצר עבודה משותפת באופן מעשי.
- אם מקדמים חוסן כמוכנות לחירום להלן עוגנים והמלצות עיקריות:
  - קביעת סרגל מדידה שונה לתוכנית הרשויות בחברה הערבית
  - ייזום כנסים לרשויות בחברה הערבית ולגורמים רלוונטיים שעוסקים בתחום
  - ריכוז כלל המשאבים הלאומיים באופן אחיד
  - ניהול דיאלוג עם החברה הערבית, לא מונולוג
- הוצע לקיים חיבור עם מרכזי הצעירים שנבנים עתה ב-30 רשויות
- הוצע להעלות קמפיינים ייעודיים בחברה הערבית, כאלה שמניסיון של הרשות לפיתוח כלכלי בחברה הערבית מובילים לשינוי.
- הוצע לבחון שיתופי פעולה עם גופים לאומיים, כגון מיזם ההתנדבות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, המשרד לשוויון חברתי ורח"ל.

## ד. סוגיות שעלו מהשולחן העגול של שלטון מקומי ערבי

המפגש עם ראשי השלטון המקומי הערבי היה ייחודי. הם העלו את מצוקותיהם בעניין החירום והציגו את תפיסתם האישית בנושא החירום. בעיניהם, תפיסת החירום בחברה הערבית היא שונה, "הריסת בתים זהו חירום". האלימות הגואה בחברה הערבית היא חירום ממשי וכיו"ב.

**תשתיות בחברה הערבית:** העדר תשתיות בסיסיות ברשויות המקומיות מקשות על הרשויות המקומיות להיערך לחירום. "יש לא מעט מוסדות שלא מוכנים לחירום", "יש צורך בכביש גישה נוסף לרשות", "אם לא יטפלו בתשתיות בזמן אמת הכול יקרוס", "אם לא יהיו תשתיות בבתי הספר יקרה אסון".

**הכשחת לחירום:** ישנה חשיבות מכרעת בהכשרה של בעלי תפקידים ואזרחים מן השורה לכל נושא החירום. הוצע כי הכשרת האוכלוסייה תיעשה באמצעות בעלי תפקידים שיוכשרו לכך מבעוד מועד מקרב החברה הערבית עצמה.

בנושא כניסה של לובשי מדים לבית הספר היו הדעות חלוקות. היו שטענו כי הדבר מקשה לקבל את התכנים. "כל עוד ההכשרה באה מבחוץ החומר יידחה, נדרשים מדריכים מבפנים", "חשוב להכשיר את ההורים דרך בתי הספר, לוודא תרגול באופן קבוע". לחלופין הועלתה הטענה כי ככל שיהיו יותר לובשי מדים בשגרה ברשות המקומית, יקל שיתוף הפעולה בשעת חירום. יש לשקול כיצד מובילים מערך של מסבירים מתוך החברה הערבית.

**תודעת החירום:** יש לשנות את התפיסה בקרב האוכלוסייה כי המונח "חירום" מכיל תרחיש מלחמתי בלבד, ולהוביל את הנושא בחברה הערבית סביב תרחיש של רעידת אדמה. "צריך להוציא מהתודעה שחירום זה רק מלחמה, הפעולות הן אותן הפעולות – אירוע מאיים". החברה הערבית לא חוותה חירום מימי מלחמת לבנון השנייה, ובעלי תפקידים ברשות וגם תושבים מתקשים להבין כי החירום יכול להתרחש בכל רגע נתון. גם ההנהגה מתקשה לשכנע בעלי תפקידים ברשות המקומית כי החירום נמצא לפתחו.

**שפת החירום:** יש להתאים את שפת החירום והחוסן גם לחברה הערבית. "ישנם נפגעי הלם בעקבות הריסת בתים".

**קהילתיות והתנדבות:** חשוב להכשיר מנהיגות חברתית/חינוכית. מנהיגים כאלה יכולים לסייע בשעת חירום לרשות המקומית. "יש להצמיח מנהיגות קהילתית חברתית". חשוב להצמיח מנהיגות קהילתית אשר תדע לנהל את האירוע ואת המתנדבים במצבי החירום למיניהם. בחברה הערבית יש סולידריות, ויש מקרים שכל התושבים ברשות מתגייסים. "אפשר לזהות את התשתית הערכית של סולידריות בחברה הערבית, צריך להכווין אותה לחירום". "תחושת השייכות חוצה את החמולות – ישנה תשתית של חברה אזרחית פעילה שניתן לחזק אותה לטובת פעילות בחירום".

**סיוע של אנשי דת:** "אפשר להסתייע באימאמים בשינוי התודעה בנוגע לחירום. האימאמים גויסו להובלת שינוי בתחום הבריאות, ואפשר לעשות אותו דבר בתחום החירום".

## סוכם כ"י:

**א.** ועד ראשי הרשויות מברך על המהלך ומייחס חשיבות רבה לתהליך של חיזוק חוסן בחברה הערבית.

- המשתתפים ביקשו לנהל דיון עומק נוסף במסגרת ועד ראשי רשויות בנוכחות נרחבת של ראשי רשויות.

**ב.** הוחלט להקים ועדת היגוי שתלווה את התהליך. כמה ראשי מועצות הסכימו להיות שותפים בוועדת ההיגוי מתוך הבנה של הצורך וחשיבות הנושא.

**ג.** חשוב לשלב בעלי תפקידים ברשויות המקומיות בתהליך בניית המודל ובסוגיות מקצועיות שעולות בוועדת ההיגוי.

**ד.** לאחר שתוקם הממשלה יחלו מפגשים אישיים עם חברי צוות ראשי הרשויות שהתנדבו בוועדת ההיגוי.

### **בהתבסס על סיכומי השולחנות העגולים בגליל, במשולש ובנגב, ניתן לאתר כמה גורמי עומק שמשפיעים על בניית חוסן בחברה הערבית:**

**1)** היחלשות התא החמולתי ומעבר למבנה של משפחה גרעינית. מתוצאותיו: היחלשות הסמכות של ראש המשפחה המורחבת והחלשה בסמכות של מנהלים ומורים במוסדות חינוך. נראה שהחלשת גורמים אלה לא מיטיבה עם בניית החוסן. עם זאת לתחושת הסולידריות החמולתית יש תפקידי מפתח בהתמודדות עם חירום ובינוי של חוסן.

**2)** תחושתניכורמתמשכתכלפיהחברההישראליתהכללית, היהודיתברובה, הנובעתמתחושה של קושי להשתלב ולהתקבל בה. תחושות אלה מתעצמות עקב רמת אבטלה גבוהה, נגישות נמוכה של תעסוקה בערים הגדולות, חסימה של מעמד הביניים בפני הערבים, הפקעת קרקעות ועוד. מאפיינים אלה מגבירים את תחושת העוינות כלפי הממסד ומחלישים את יכולת ההשפעה של הממסד על בניית החוסן החברתי וחיזוקו.

**3)** הגורם השלישי מתייחס לאחד המאפיינים המשמעותיים של החברה הערבית בישראל, חברה במעבר. כלומר, אין היא חברה מסורתית שמתקיימים בה כללי ההתנהגות המוכרים של חברה מסורתית, כמו ערכים ונורמות מסורתיים, ואין היא חברה מודרנית שבה הערכים והנורמות המסורתיים נסוגים בפני החוק הוא המשמעותי. מובן שרמת המסורתיות/מודרניות היא דיפרנציאלית בין שלושת האזורים, גליל, משולש ונגב. המודלים המוכרים בספרות לא מכירים את המושג חברה במעבר. המודלים מתייחסים לחברה מסורתית או לחברה מודרנית.

**4)** החברה הערבית החלה את דרכה כחברה קטועת ראש, לאחר שהמנהיגות הפוליטית, החברתית, התרבותית והדתית עזבה או גורשה כל אחד לפי הגדרתו, לאחר המלחמה ב-1948. כיום אנו תוהים אם יש מנהיגות בקונצנזוס בקרב המיעוט הערבי. הנדון בא לידי ביטוי הן במישור המקומי ראשי שלטון מקומי והן ברמה ארצית (חברי כנסת). קשר רעוע עם המנהיגות או היעדר כריזמה עלולים להקשות על קונצנזוס סביב מודל ארצי ייחודי בנדון.

- 5) נוצרה קבוצה של מנהיגות מקומית בלתי פורמלית מהחברה האזרחית, שכוללת נשים, צעירים ומשכילים שמוכנים לתרום לבינוי חוסן בחברה הערבית.**
- 6) הגורם השישי מתייחס לרמת הקולקטיביות בחברה הערבית ולרמת הלכידות החברתית שבה. חברה קולקטיבית מסייעת מאוד בהתמודדות עם מצבי חירום והלכידות שלה מחזקת את חוסנה. זהו גורם חזק ומחזק בהיבטי חוסן בחברה הערבית.**
- 7) לרבים מאזרחיה הערבים של המדינה אין תחושת שייכות למוסדות. סוגיה זו היא קריטית בבינוי החוסן. היא גוררת חוסר אמון, חוסר רצון לשיתוף פעולה, ותחושת "לי לא יקרה".**
- 8) הזהות המורכבת של החברה הערבית מאתגרת את העיסוק בבינוי של מודל החוסן. הזהות החצויה בין הפלסטיני הלאומי לישראלי האזרחי יוצרת בעיה של הזדהות, של זהות, ושל השתייכות לקולקטיב מוגדר בעת חירום.**
- 9) יחסי אי אמון מובהקים כלפי השלטונות ובמיוחד אלה הקשורים בביטחונה של המדינה ואחראים על הגנתה בעת חירום.**
- 10) התשתיות הרעועות יקשו את משימות האיתור, החילוץ והפינוי בעת הצורך.**
- 11) יוזמות פרטיות והתנדבויות בעיתות חירום: בקרב הצעירים הערבים התהוו קבוצות של מתנדבים לסיוע בשרפות, שיטפונות, איתור נעדרים ועוד. קבוצות אלה הן נדבך חשוב בבניית חוסן.**

## **תמורות ומאפיינים סוציו-דמוגרפיים של החברה הערבית הקשורים להיערכות לחירום ולבניית מודל לחוסן:**

האוכלוסייה הערבית בישראל היא אחת האוכלוסיות הצעירות בעולם. כ- 50% ממנה מתחת לגיל 19. שיעור הקשישים בה נמוך בהרבה משיעורם בקרב היהודים בישראל. הנדון מלמד על ארסנל לגיוס של מתנדבים בעת בניית מאגר מוכשר להתמודדות עם החירום.

חברה ענייה: לפי נתוני הלמ"ס כ- 58% מהערבים אזרחי ישראל חיים מתחת לקו העוני וכשני שלישים מהילדים הערבים חיים מתחת לקו העוני. אף על פי שאין בידינו מחקרים שמלמדים ישירות על קשר בין המצב הסוציו-אקונומי למוכנות לחירום, השיח בשולחנות העגולים נתן הרגשה שמצבה הכלכלי של החברה הערבית מקשה עליה להיות מוכנה (ממ"דים וכד') לחירום.

### **התמודדות החברה הערבית בישראל עם מצבי חירום - אתגרים ומשמעויות**

כיון בחברה הערבית ישנו חוסר אמון ונכונות ברמה נמוכה מאוד לשת"פ עם כל מה שקשור לביטחון וחירום.

הדיונים בשולחנות העגולים בגליל, במשולש ובנגב העלו מסקנה חד-משמעית וברורה: ההתמודדות של החברה הערבית עם החירום היא התמודדות פסיבית מאוד.

הדבר נובע משתי מערכות של גורמים:

מערכת פנימית-תרבותית שקשורה במבנה הסוציו-תרבותי, הסוציו-דמוגרפי, הסוציו-אקונומי והסוציו-פוליטי של החברה הערבית. מערכת זו כוללת בין השאר: תפיסת עולם פטליסטית, תרבות של הדחקת כאב ורגשות, נוסף על הגדרתה של החברה הערבית חברה פטריארכלית שמנמיכה את מעמד הצעירים והנשים.

מערכת חיצונית-מבנית שקשורה בסטטוס המיעוט, במערכת היחסים בין המדינה למיעוט, בפערים בהקצאת משאבים.

תכונות ומאפיינים אלה של החברה הערבית עשויים לשמש תשתית איתנה לבנייה של מודלים לחוסן ולהתמודדות עם חירום; ומנגד - חסמים לבניית חוסן.

עם המאפיינים המסייעים נמנים מבנה המשפחה ומאפייני המשפחה הקולקטיביים כגורם מסייע בעת חירום; הסולידריות שמאפיינת חברות מסורתיות וחברות מיעוט כגורם אפקטיבי לגיוס מתנדבים בשעות חירום; העזרה לזולת כמאפיין חברה מסורתית; הגיל הצעיר של החברה הערבית שיכול לעזור בגיוס מתנדבים איכותיים; התרחבות מעמד הביניים והתפתחות שכבה של אנשי עסקים שברשותם ציוד כבד, שהוא קריטי במצבי חירום ויכול להיות שימושי מאוד בעיתות מצוקה; התעצמות במעמדה של האישה הערבייה ובכונות שלה להתנדבות; עלייה במעמדם של אנשי הדת ועוד. המורכבות שתוארה בין היחסים בחברה הערבית ורשויות המדינה עלולים להגביל את הנסיונות הללו.

## תובנות

בתהליך הלמידה שלנו מארבעת הדיונים שהתקיימו עד כה, דהיינו: צפון, משולש, דרום, נציגי שלטון מקומי ערבי ומשרדי ממשלה, ניתן לחלק את בניית החוסן בחברה הערבית לשני תחומים מרכזיים: **חוסן חברתי והיערכות למצבי חירום**. שני תחומים אלה זכו להתייחסות רבה במעגלי הדיון.

ניתן לומר ששני תחומים אלה, למרות התלות ביניהם וההשפעה ההדדית, הינם בעלי מאפיינים שונים ודורשים כלים ומענים שונים על מנת לקדם כל אחד מהם. חשוב מאוד לבנות תוכנית שתיתן מענה לקידום שני התחומים הללו, כל אחד לחוד ובזמנית, ותשמור על החיבור ביניהם על מנת להבטיח את הקיימות וההמשכיות שלהם.

## קידום חוסן חברתי

תפיסת החוסן בישראל שאליה נתייחס כאן הותוותה בעיקרה ע"י רח"ל ובה כמה רכיבי חוסן עיקריים:

**א.** משילות - הממשלה היא הנושאת באחריות הכוללת לקביעת מדיניות הכנת החברה לחירום ולהפעלה בעת משבר. הממשלה מובילה ומתווה את אופי המדיניות, את ההתאמה לתרחישי הייחוס) ביטחוניים ואסונות טבע) ואת היקפי הפעולה הנדרשים לתפקוד אופטימלי ורציף של הפרט, המשפחה, הקהילה והחברה. הממשלה אחראית לספק את השירותים והצרכים החיוניים לאזרחיה בכל התהליך המשברי ולהבטיח את הרציפות התפקודית והמשק לשעת חירום, לצד ארגוני המגיבים הראשונים שאחראים על הנחיות התנהגות, פעולות הצלה ועוד.

**ב.** הרשות המקומית כ"לבנת יסוד" - הרשות המקומית היא המסגרת האורגנית המנהלת את אורח החיים של תושביה ומספקת שירותים בשגרה. ככזו היא אחראית גם על אספקת השירותים החיוניים בחירום. הרשות המקומית היא הגורם שפוגש האזרח בחיי היום-יום, היא המסגרת השלטונית הקרובה ביותר לאזרח והתווך בינו ובין הממשלה.

**ג.** מנהיגות אמינה - האמון של הפרט במנהיגות הקהילתית הארצית והבלתי פורמלית הוא חוליה חשובה בחוסן החברתי. חלק מחיזוק החוסן הוא חיזוק מערכות הקשרים של המנהיגות הקהילתית, המנהיגות הרשותית והמנהיגות הלאומית.

**ד.** סולידריות חברתית - בניית רשת חוסן חברתי תלויה, מצד אחד, בהכרה של החברה האזרחית והעסקית בחשיבות ובצורך בפעילותו של הממשל בשגרה ובחירום, ומצד אחר ביכולתו של הממשל לראות בארגוני החברה האזרחית והעסקית שותפים מלאים בבניית החוסן החברתי. ארגוני החברה האזרחית פועלים באופן עצמאי על פי מטרותיהם. מוסדות המדינה ובתוכם רח"ל ופיקוד העורף מכבדים עצמאות זו, ומצפים מארגוני החברה האזרחית להיות שותפים הוגנים ליצירת רשת סינרגטית. סולידריות חברתית הבאה לידי ביטוי ביחסים בין קבוצות ופרטים בחברה מהווה אף היא אחד מעקרונות החוסן ואתגר משמעותי בחברה הישראלית כיום טיפוח עיקרון זה.

**ה.** רציפות תפקודית - רציפות תפקודית בעת משבר מהווה חוליה משמעותית ביצירת תחושת החוסן החברתי והלאומי. רציפות תפקודית היא תוצאה של "תרבות של מוכנות", המביאה בחשבון את פעילותן של הרשויות המקומיות, מוסדות המדינה, החברה האזרחית והעסקית בשגרה, לצד בניית תוכניות ייחודיות ואופני עבודה ייעודיים למצב חירום, ובניית מנגנונים שיאפשרו לבצע את השינויים המתחייבים.

**ו.** תלות הדדית - במצב חירום יש תלות הדדית בין הגורמים הפועלים ולשם כך יש צורך בתיאום שוטף ומתמיד של פעילותם אלה עם אלה. על הפעולות להיעשות מתוך כבוד הדדי, אמון, הכרה ביכולותיו של כל שותף, מתוך מחויבות למטרות המשותפות וליכולות המקצועיות של האחר.

**ז.** מידע ותודעה - מידע, ידע והסברה שוטפים ואמינים מהווים חוליה מרכזית בחיזוק החוסן החברתי והלאומי, וקובעים במידה רבה את תודעת הציבור ואת יכולתו להתמודד עם מצב המשבר. ככל שהמידע וההסברה יהיו אמינים יותר, יגברו עמידותו של הציבור, האמון שהוא רוחש למשילות בשעת משבר, והיכולת שלו לחזור במהירות לשגרה בסיום המשבר.

**ח.** יכולות הפרט - היכולת של הפרט להתמודד עם משברים תלויה במידת המוכנות שלו, הידע והמידע שיש לו כמו גם ביכולת וברצון להשתתף השתתפות פעילה בבניית מערכי התמודדות עם המשבר.

ככל שהפרט מרגיש מעורב יותר, תורם תרומה משמעותית למאמץ הכולל ובעל יכולת התמודדות עם המצב המשברי, כך הוא חסון יותר, ותורם לחוסנו של התא המשפחתי, הקהילתי והחברתי. הפעילות המבוססת על ידע, אמצעים, מיומנויות ומידע היא הבסיס ליכולתם של הפרטים, וכן של המשפחות, הקהילות והארגונים לעמוד באתגרי החירום.

חוסן חברתי עשוי לשפר התמודדות במצבי חירום, וחשוב מאוד לבנות את החוסן ככלי להגברת רמת הביטחון האישי והקולקטיבי של הקהילה. בניית החוסן היא פעולה מורכבת וארוכת טווח, ודורשת כלים שונים מההיערכות לחירום. היערכות לחירום דורשת תוכנית התערבות ממשלתית, המבוססת על משאבים ממשלתיים ממוקדים ורבים, ובניית החוסן החברתי דורשת תוכנית פנים חברתית, המבוססת ברובה על משאבי הקהילה והפרטים שלה. לצד בניית מערכי ההיערכות לחירום חשוב מאוד לבנות את החוסן החברתי, שהוא ערובה לפיתוח מסוגלות הקהילה להתמודד עם מצבי החירום, לצמצום נזקים ואבדות, בניית סולידריות וסיוע הדדי ומאפשר התמודדות עם הטראומה שמצבי חירום גורמים.

### **ההתמודדות של החברה הערבית עם החירום היא התמודדות פסיבית מאוד.**

- נקודות חוזק חברתיות - קהילתיות – יש להניח שבכל קהילה יש נקודות חוזק ועוגן שעליהן אפשר לבסס את תהליכי בניית החוסן החברתי – כמו הסולידריות החזקה בחברה הערבית, הקהילתיות ותפיסת הגורל המשותף.
- שייכות – בניית שייכות קהילתית ויישובית היא אחת הדרכים לבניית סולידריות ואחריות חברתית.
- מנהיגות - בדגש על מנהיגות בלתי פורמלית – שתוביל תהליכי שינוי רחבים.

## היערכות למצבי חירום

הספרות המקצועית מזהה שלושה שלבים בניהול החירום:

**1.** שלב ההיערכות לחירום, שבו הפרט, המשפחה, הקהילה והרשויות נערכים להתמודדות אפקטיבית) כמו היכרות עם מצבי החירום והנחיות ההתנהגות והמשמעות שלהן, יכולת להגיש ע"ר וע"ר נפשית, יכולת לסייע בחילוץ ועוד).

**2.** שלב המענה לחירום, שבו הפרט, המשפחה, הקהילה והרשויות מתמודדים עם החירום ואתגריו. במקרה שכזה אפשר להשתמש בהמלצתו של תא"ל (מיל. שלום בן אריה, מפקד יחידת החילוץ הארצית, שיש להכשיר הרבה מאוד אזרחים בארבעה תחומים: הראשון, לדעת כיצד להתנהג ולשרוד את המצב; השני, לדעת להגיש עזרה ראשונה; השלישי, לכבות שרפות; הרביעי, לבצע פעולות חילוץ והצלה קלות ובסיסיות.

**3.** שלב השיקום מהמצב המשברי, בעת חזרת הקהילה, המשפחה והפרט לשגרת החיים: יש להבחין בין שלב החזרה לשגרה המיידית (כ-6 חודשים ראשונים), לשלב השיקום ארוך הטווח. בשלב החזרה לשגרה הקהילה והרשויות עסוקים בהערכה ובשיקום מזקים, ובעבודה לקראת חזרה לרמת התפקוד שקדמה למשבר (ולעיתים לרמת תפקוד גבוהה יותר).

בשלב ההיערכות יש להבטיח מענה הולם לאוכלוסייה במצבי חירום. הנ"ל בא לידי ביטוי ב:

- מיגון – מקלטים, מקומות מסתור מירי
- חילוץ – שירותי חילוץ, כבאות, מד"א, משמר החופים ועוד
- פינוי – כבישי מילוט, יציאות חירום במוסדות ציבור ובשכונות צפופות ועוד
- טיפול - רפואי, מרפאות, בית חולים שדה, טיפול רגשי בטרומה
- היערכות לפינוי אוכלוסייה – מוסדות ציבור מוכנים לאכלוס, מחנות אוהלים/קרוואנים, ציוד אכלוס (מיטות, שמיכות, בגדים, אוכל, מים).
- רציפות תפקודית: להבטיח ככל האפשר שמערכות השירותים, אספקת המזון והמצרכים החיוניים יעבדו ברמת כל רשות.

לקראת בניית תוכנית היערכות למצב חירום ביישובים הערביים, חשוב להגדיר מהם מצבי החירום שיש להיערך אליהם. ההגדרה משפיעה על סוג ההיערכות הדרושה בכל יישוב. מצב חירום, באופן כללי, הוא מצב שבו נשקפת סכנה לחברה עקב איום חיצוני או פנימי למדינה. במצב חירום החברה מכירה בצורך של ממשלתה לנקוט אמצעים מידיים וקיצוניים, ובין היתר בדרך של חקיקת חירום, כדי להגן על החברה מפני הסכנות הנשקפות לה עקב מצב החירום (שטרית, 2015).

מצבי החירום הקלאסיים האופייניים למדינת ישראל: רח"ל מגדירה את מצבי החירום שהמדינה צריכה להיערך אליהם, ומהם נגזרים: תרחישי ייחוס עד רמת כל רשות, וכיום פועלים גם להגדרת יעדים ורמות שירות - מה המדינה מתחייבת מול תושביה.



תא"ל) מיל. ( שלום בן אריה, מפקד יחידת החילוץ הארצית, מזהה שלושה מצבים בסיסיים שהוא מגדיר מצבי חירום: הראשון, מלחמה, הוא המצב הקשה והמורכב, שיש בו איום קיומי, ואליו מדינת ישראל מרכזת את עיקר משאבי הביטחון שלה. סביב מצב ייחודי זה המדינה בונה את כוחה להתמודד עם יתר המצבים. השני הוא עימות ביטחוני מוגבל שחווה מדינת ישראל בכמה סבבים, באינתיפאדה הראשונה והשנייה, עופרת יצוקה, מלחמת לבנון ועוד.

השלישי הוא מצב חירום בשגרה, המתרחש לפרק זמן קצר. מדובר באירוע עוצמתי קצר שיש בידי כוחות החירום המקומיים (מ"י, מד"א, כב"ה, הרשות המקומית) די משאבים להתמודד איתו בהצלחה, ואח"כ לחזור לשגרה. אולם מצב חירום הוא לא רק מלחמת. מצבי חירום כוללים: מלחמה, רעידת אדמה, שרפות, שיטפונות במקומות הנמוכים, שלג במקומות הגבוהים ועוד. הגדרת סוגי הסכנות שהיישובים יכולים להיחשף אליהם משפיעה על מערך ההתכוננות – למשל במקרים של שיטפונות חשוב שביישוב יהיו סירות הצלה, או כלי רכב מסוג מסוים, יישובים הסמוכים לאזורי גבול חשוב שיהיו בהם מקומות מסתור מירי, וכו'.

היערכות למצב חירום כוללת כמה פעולות מוגדרות מראש שיש לבצע בפרק זמן מוגדר, ללא דיחוי, ולכן חשוב מאוד למפות את הצרכים, ולהקצות להן את המשאבים הדרושים מיידית.

## **בשלב המענה ניתן להציע דרכי פעולה לקידום התחום:**

### **ברמה הארצית:**

- 1.** מיפוי של סוגי האסונות או החירום אשר יש להיערך אליהם, בהתאמה ליישובים ולאזורים, כולל סוגי הפגיעה האפשריים וממדי הפגיעה הצפויים.
- 2.** שותפות עם הציבור הערבי והובלה משותפת בבניית תוכניות היערכות לחירום על מנת לחזק את האמון, באמצעות הקמת צוות מקצועי לקידום היערכות לחירום ביישובים הערביים. בצוות יהיו ראשי רשויות, רכזי חירום ברשויות, אנשי מקצוע מתחומים שונים ואנשי מקצוע ממערכי החירום הארציים.
- 3.** קביעת תקנות/תקן/הוראות/הנחיות להיערכות יישובית ואזורית לחירום ואכיפתם וקבלת החלטה להשוות את רמת היערכות ביישובים הערביים ליישובים היהודיים.
- 4.** שינוי תודעה ציבורית – על ידי קמפיינים להעלאת מודעות הציבור לחשיבות היערכות למצבי חירום. הפצת מידע בנושא חירום בשפה הערבית, התאמת שפת החירום לתרבות הערבית כדי להסיר את ההתנגדות לנושא, לדבר לא רק על מלחמה והתכוננות למלחמה, אלא גם על מצבי חירום אחרים.
- 5.** לתמוך בתוכניות יישוביות – ברמת הכנת תוכניות היערכות מקומיות ואזוריות, הדרכה והכשרה של הגורמים האחראיים והקצאת המשאבים הדרושים לקידום התחום.

## ברמת היישוב:

**1.** היכרות עם השלטון המקומי הערבי מלמדת שיש ריבוי תפקידים מתכללים ברשות המקומית ויש אכזבה/חוסר אמון/תסכול של הקהילה בנוגע לחלק מהתוכניות/רכזים ברשויות המקומיות. מנהל שותפויות ומשאבי קהילה, שתפקידו למפות את הצרכים, הכוחות והמענים היישוביים ולבנות איתם את התיאום והשותפות, צריך גם להעמיד כלים לצורכי חירום) של תושבי המקום: מכוניות, דחפורים, מנופית. תפקיד כזה הוא קריטי ביישובים הערביים. מנהל השותפויות צריך שיהיה בעל יכולת ראייה אסטרטגית, ויכולת לחבר בין הגופים השונים ביישוב, כי מדובר בעבודה רב-מערכתית ורב-מקצועית.

**2.** הקמת ועד היגוי יישובית רב מקצועית אחראית על קידום הכנת היישוב למצבי חירום. הוועדה תהיה בראשות ראש הרשות ותופעל ותתוחזק בידי רכז החירום היישובי. הוועדה תהיה אחראית על מיפוי המאפיינים והצרכים של היישוב לשעת חירום, תכתוב תוכנית יישובית להיערכות לשעת חירום, תפקח ותקדם את יישום תוכנית העבודה היישובית. בוועדה ישתתפו נציגי חינוך, רווחה, בריאות, קהילה, הנדסה, שוויון חברתי ועוד.

**3.** פיתוח תשתיות ושירותים:

- תשתיות פיזיות – מיגון, כבישי מילוט, הכשרת מקומות לאכלוס, חשמל חירום, ועוד – חשוב מאוד לפתח את התשתיות בצורה התואמת את המבנה הטופוגרפי של היישובים באזורים השונים - למשל בקבוצת הנגב עלה צורך ניכר בהתאמת תשתיות לכפרים הלא מוכרים, ובפתרון בעיית הנגישות לכפרים אלה – בעיה שפוגעת ביכולת לתת סיוע מהיר.

- שירותים – כבאות, מד"א, חילוץ, מרפאות, בתי חולים ועוד.

- בניית מערך הכנה מקומי לתושבים שיכלול מגוון שירותים: הגברת המודעות, הדרכה בהתמודדות בשעות חירום) חשוב מאוד שההכנה וההכשרה תיעשה על ידי תושבים מקומיים. במפגשים הודגש כי ההדרכה וההכנה למודעות לחירום ולהתנהגויות בחירום וחיזוק יכולת ההתמודדות של פרט ומשפחה צריך שתיעשה ע"י גורמים מתוך החברה, המכירים את התרבות ואת השפה ויכולים להעביר את הדברים באופן מיטבי). הכשרה – של גורמי עמותות, תוכניות שפועלות, סגלי מוסדות בקהילה- מורים/אחיות/מרכזי צעירים וכד'.

יש לבנות קבוצת מובילים שיובילו את הקהילה בשעת חירום ויחזקו את תפקודה. יש להקנות למובילים אלה כלים להכשיר את האחרים לתפקוד במצבי חירום, ובמקרים שנדרשת הנוכחות של חיילים חשובה נוכחותם של תושבים מתנדבים מקומיים בהכשרות ובהדרכות – זאת דרך למנוע התנגדות לתהליכי ההכשרה.

# פרק 5 דיון וסיכום

מתוך הספרות, המפגשים ותובנות שעלו במפגשים עם החברה ערבית גזרנו עקרונות עבודה, מגזרים מחוללי שינוי שבאמצעותם אפשר להחדיר את השינוי בהתייחסות ובמוכנות לחירום בחברה הערבית, וכן דנו בעיקרי המודל שאנו מציעים. אלה יובאו להלן:

### **סוכני שינוי מרכזיים בחברה הערבית**

כל מודל שמתכוון להעצים את החוסן החברתי בחברה הערבית או להגביר את המוכנות לחירום יש לבנותו כתהליך של שיתוף פעולה הדוק בין כל המרכיבים החיוניים. בשלב הראשון יש לאתר את סוכני השינוי המשמעותיים שעומדים אצלם לבנות שיתוף פעולה, ואת ערך השינוי העיקרי כפי שלמדנו באמצעות התהליך. כפי שצינו במבוא, כמעט שאין תחום בחברה הערבית שלא עבר שינוי מהותי. אולם השינויים העיקריים באו לידי ביטוי במבנה החברה הפטריארכלי ובצמיחה של מנהיגות חדשה, ביצירה של סוכני שינוי חדשים ובמגזרים מחוללי שינוי. למיטב הבנתנו, תודעת החירום היא מטרה שיש לחנך אליה ולהטמיע אותה בקרב ציבור הערבים בישראל. לשם כך יש לבחור סוכני שינוי משמעותיים, לחנכם ולהפוך אותם לשגרירים רלוונטיים להגברת התודעה לחירום בקרב הציבור.

### **סוכני השינוי המשמעותיים שנחשפו במהלך המחקר:**

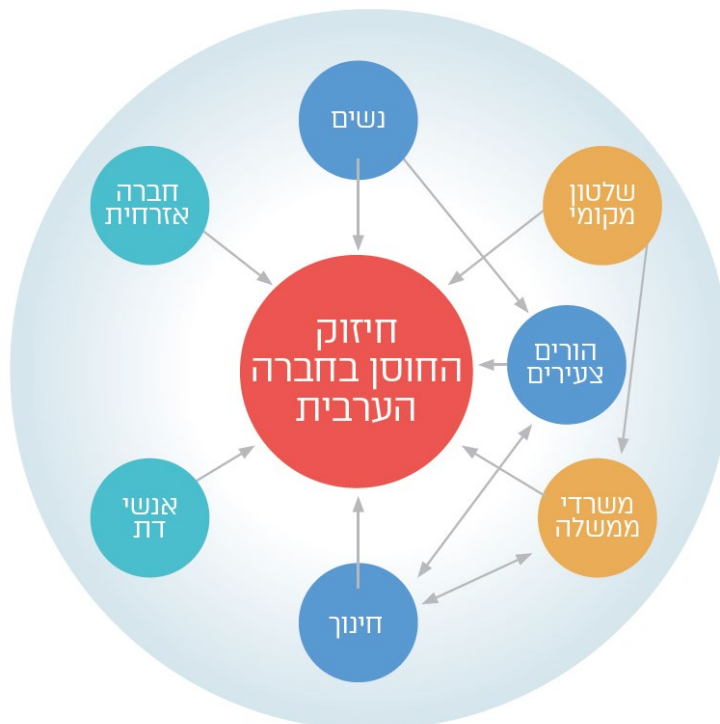
- 1. הורים צעירים:** ממצאי המחקר חשפו שני תהליכים משמעותיים בקרב קבוצה זו, חשש לעתיד הילדים ונכונות אמיתית לחולל שינוי. הורים אלה היו ביקורתיים כלפי המתרחש בחברה הערבית בשלל נושאים, ועם זאת נאמנותם וזהותם לא היו מוטלות בספק. אפשר לארגן אותם בקבוצות למידה משמעותיות ולהשתמש בהם כמתנדבים לשינוי.
- 2. נשים:** קהל הנשים ובייחוד נשים צעירות היה פעיל במפגשים. נשים צעירות, נשואות ולא נשואות גילו מוטיבציה ויזמות. הן יזמו הקמת עמותות נשים למטרות קולקטיביות, ולכן הן ציר מרכזי ופוטנציאלי. הנכונות של נשים אלו להוביל, להשתתף ולשתף פעולה, נוסף על הקשרים ההדוקים שלהן עם בתי ספר, מוסדות בריאות ומוסדות רווחה, מעניק לקבוצה זו מעמד מיוחד כמובילות שינוי חברתי ואקטיביות בבינוי חוסן חברתי.
- 3. עמותות חברה אזרחית:** החברה הערבית רוויה בעמותות. המחקר הבחין בין עמותות מקומיות לעמותות ארציות ובין עמותות אותנטיות לעמותות לא אותנטיות. פוטנציאל שיתוף הפעולה הוא עם עמותות מקומיות שניתן לרשת אותן בהמשך ולייצר רשת-על. העמותות הערביות הגדולות והארציות - סיכויי השתתפותן ושיתופי פעולה שלהן עם משרדי הממשלה הייעודיים אינו ברור מאליו. תובנה זו למדנו בניסיונות החוזרים ונשנים להזמין לשולחנות העגולים. עם זאת המודל הניסויי שיוצע, יעודד תוך-יישובי, ולכן העמותות האותנטיות המקומיות יעילות יותר למטרה זו.

4. חינוך פורמלי וחינוך בלתי פורמלי: בתי ספר ובמיוחד בתי ספר יסודיים. בשנים האחרונות נציגים של פיקוד העורף פוקדים את בתי הספר היסודיים (כיתות ב') ומדריכים במגוון תוכניות אודות התנהגות נכונה בשעת חירום. ציר התוכנית המרכזי הוא חיילים וחיילות של פקע"ר. צוות בית הספר סביל ותפקידו בא לידי ביטוי בתרגום ובשמירה על שקט וסדר. צוות בית הספר אינו מוכשר להכין או להכשיר את התלמידים של כיתה ד' ואילך למשימה הגדולה. ניתן להכשיר מורות ומורים שיחד עם חיילות פקע"ר יהוו מודל לעשייה. לפסיביות של המורות והמורים יש השלכות שליליות על השינוי המיוחל. כמו כן ניתן להכשיר את הצעירים בתוכניות "אתגרים" למשימות התנדבותיות. עוד נציין כי משרד החינוך מכשיר צל"חים - צוותים לשעת חירום - בבתי הספר, וראוי לחשוב איך אפשר למצות את יכולותיהם ובקיאותם של הצוותים גם להטמעת מושגים ותודעה בקרב הורים, ובכך להרחיב את פעילותו של ביה"ס כמוקד קהילתי.

5. שלטון מקומי: נציגי השלטון המקומי הערבי אשר השתתפו בדיונים לימדו רבות על יוזמות ועל פעולות בעיתות של חירום מקומי, כמו שרפות או הצפות. חשוב מאוד למסד ולארגן פעולות מהסוג הזה הן בקשר עם המוסדות הרלוונטיים והן עם השטח.

6. אנשי דת וקהילה: לאנשי הדת יש תפקיד חשוב בחילול השינוי.

צירים משמעותיים לבניית חוסן בחברה הערבית



# עקרונות עבודה - המודל

לנוכח דחיפותו של תהליך בניית החוסן, ומכיוון שהמנדט שלנו הוא לא להמציא את הגלגל, אנו מציעים שיטת עבודה מרכזית שתישען על פרויקטים קיימים בשטח, של משרדי הממשלה ושל השלטון המקומי. השיטה בנויה על עיקרון של הצמחה מלמטה למעלה ותגבור של תוכניות ליבה. במיפוי שהציגו משרדי הממשלה הוצגו כמה תוכניות ליבה שיש להן קשר ישיר לקידום ולחיזוק החוסן בחברה הערבית בישראל.

## העקרונות למודל המתהווה כוללים בין השאר:

א. שימוש בפלטפורמות של תוכניות קיימות להטמעת תודעת חוסן ומוכנות לחירום בחברה הערבית. הרעיון המרכזי כאן הוא למפות לעומק את התוכניות של המשרדים הנוגעות לחיזוק חוסן, לבחון את מידת השפעתן ויכולת שילובן בנושאי חירום ולהטמיע באמצעותן למידה/הכשרה של יחידת חוסן שבעזרתה נגביר את המוכנות לחירום של כל סגל התוכנית וכל משתתפיה ברשויות הערביות.

משרדי הממשלה שהשתתפו בשולחנות העגולים ודיווחו על פרויקטים ותוכניות בתחום משרדיהם כללו: משרד ראש הממשלה; משרד הרווחה; המשרד לביטחון הפנים; משרד הביטחון; משרד החינוך; המשרד לשוויון חברתי; משרד הבריאות, ונציג של השלטון המקומי. כל נציג משרד דיווח על הפעילויות שמשרדו מפעיל בתחום החוסן בחברה הערבית, במישרין או בעקיפין (ראו נספח על הפעילויות שמשרדו מפעיל בתחום החוסן בחברה הערבית, במישרין ולקדם. כמובן שאפשר להציע כמה פעילויות באותו היישוב, כדי לבדוק את תרומתן בחיזוק החוסן. על כן אנו מציעים:

- א.1. מחקר עומק שיבדוק את תרומתן של תוכניות המשרדים הממשלתיים כדי להפיק תועלת מרבית.
- א.2. עיבוי תוכניות קיימות וריכוזן ביישובים נבחרים כדי למקסם תועלת.
- א.3. התאמה תרבותית ונטרול חסמים של חלק מהתוכניות הפעילות.

ב. מרכזי חוסן ייעודיים (בחברה הערבית) (צפון/משולש במודל דומה לדרום). מרכזי החוסן מהווים עוגן מרכזי בבניית פתרונות והתמודדויות עם האתגרים הביטחוניים הניצבים בפני התושבים, ובהגברת החוסן הקהילתי והאישי. מרכזי החוסן פועלים בשלושה תחומים: חיזוק ההיערכות לחירום של הרשות המקומית על בסיס מיפוי צרכים ובניית ת"ע של הרשות על מרכיביה, חיזוק אלמנטים ותוכניות קהילתיות ייעודיות לחירום, ותמיכה רגשית לצד מניעה וטיפול בנפגעי טראומה/דחק בכל שלבי החירום. המודל צריך להיות מותאם לתרבות ולאפיון של הרשויות הערביות.

מרכז זה יפתח תכנים מותאמי תרבות לכל סוגי החירום, לא רק הביטחוני. המרכז המוצע יגייס סגל של מומחים ומתנדבים דוברי השפה הערבית שמכירים את המנטליות התרבותית הערבית, וישולבו בו גם פסיכולוגים, עובדים סוציאליים, סוציולוגים ומתנדבים רבים מקרב החברה הערבית. עוד מומלץ:

ב.1. ללמוד לעומק את מרכז החוסן שנבנה בדרום לאוכלוסייה הבדואית ואת תרומתו בחיזוק החוסן של האוכלוסייה הבדואית בדרום. בהתאם, לבחון מודל מותאם לחברה הערבית במשולש ובצפון.

ב.2. לשקול גם הקמה של מרכזי חוסן אזוריים או רב-תרבותיים באזורים הטרורגניים מבחינת המבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה.

ב.3. ראשי המרכזים יהיו אנשי מקצוע מהחברה הערבית, ושפת אימם ערבית.

ב.4. שילוב אינטנסיבי של סוכני שינוי במרכזים אלה, כמו נשים והורים צעירים....

ג. לחיזוקן של הרשות המקומית ושל החברה האזרחית הפועלת ברשות המקומית לצד שיתוף הפעולה ביניהן חשיבות רבה בחיזוק החוסן החברתי בחירום. לפיכך אנו ממליצים על תמיכה ושיתוף פעולה עם תוכניות קיימות או מוצעות, מתוך ארגונים הפועלים בחברה הערבית, תוכניות שמקדמות חוסן בחברה הערבית בדגש על העקרונות שנבחרו) כגון: נשים, צעירים וכו'.

### **משימה זו אינה פשוטה כלל. על כן אנו ממליצים:**

ג.1. להכין קול קורא מאתגר ומנוסח בשפה אזרחית (שאינה צה"לית), כדי לגרום לעמותות אזרחיות מהחברה הערבית להתמודד במרכז.

ג.2. לבחור בקפדנות את השפה שבה ינוסח קול קורא זה, מחשש לפרשנויות מוטעות.

ג.3. יש להעמיד בצוות המאשר צוות המורכב ממשרדי ממשלה כמו גם נציגי רשויות ערביות ונציגי ארגונים שאינם משתתפים, נציגי אקדמיה – כחלק מקביעת קריטריונים ושיפוט בראייה רחבה אך גם ממוקדת בפתרונות שמתאימים לחברה הערבית.

ד. פיתוח "יחידה/מערך" מודולריים בנושא חוסן בחירום. המערך או היחידה יהיו מתואמים לחברה הערבית) בין שעתיים ליומיים, יוצעו לפלטפורמות שונות ויהיה אפשר להתאימם ולהטמיעם בתוך תוכניות או להכשיר באמצעותם מגוון רחב של גורמים) כגון: פורום קב"טים, סיירת הורים, מרכזי צעירים וכו'.

יש לבנות תוכנית לבתי ספר היסודיים ולגני הילדים וגם לחטיבות הביניים ולבתי הספר התיכוניים. במהלך התוכנית ייחשפו הילדים לשימוש בכלי חוסן ובכלל זה לכלים רגשיים, פיזיולוגיים, קוגניטיביים וכאלה המכוונים לשליטה על מיקוד הקשב.

תוכניות מסוג זה כבר פועלות ויש לעשות להן התאמה תרבותית לאוכלוסייה הערבית. תוכניות אחרות חינוכיות ומקצועיות פועלות להפחתת הפוסט-טראומה לאחר חשיפה לאירוע טראומתי והן כתוכניות מניעה.

נוסף על התוכניות בבתי הספר מוצע לבנות יחידות חוסן לקב"טים או למתנדבים כגון הורים וצעירים. לבסוף ניתן להציע תוכנית ארוכת טווח לאקדמיה - תואר ראשון בהיערכות לחירום שימומן ע"י השלטון המקומי או משרד הביטחון) לא ישירות).

ה. תרגול חוסן ברשויות המקומיות בשותפות כל הגורמים והקהילה הוא הזדמנות להבנה אופרטיבית ולבחינת הפערים וההזדמנויות הקיימות. יש לבחור רשות מקומית לפי קריטריונים שתקבע ועדת ההיגוי שמשותפים בה נציגים של השלטון המקומי הערבי. רשות זו תשמש פיילוט של המודל המוצע. הצלחה בהגברת החוסן תדרבן רשויות אחרות להשתתף בפיילוטים. במידת האפשר יש לבחור שלוש רשויות משלושת האזורים הגאוגרפיים שבהם יש ריכוזים ערביים: גליל, משולש ונגב. נוסף על כך, וכדי לנטרל את המתח בדימויי מלחמה ואויב, יש לבנות תרגולים שיחקו רעידות אדמה, שיטפונות וחירום אזרחי. תרגילי חוסן בנושאי מלחמה וההיערכות למלחמה יש לתכנן בקפדנות ובזהירות מרבית. הרעיון המרכזי הוא לתרגל רשות על המבנה החברתי שלה ובכלל זה ארגונים פנימיים ותושבים.

ו. תגבור, תיעול וארגון היוזמות האוטנטיות בחברה הערבית. השולחנות העגולים לימדו על יוזמות ביישובים ערביים בגליל, במשולש ובנגב, שמתארגנות אד-הוק במקרי חירום. יש לפעול לארגון, להעצמה, לרישות ולמיסוד של יוזמות כאלה, כי הן הזמינות והנגישות ביותר במקרה קיצון.

ז. שימוש מיטבי בערכים, בנורמות ובדפוסי התנהגות חיוביים השאובים מהתרבות הערבית ומהתרבות הדתית. יש להבליט ולהעצים ערכים כמו עזרה לזולת, עזרה לקשיש, עזרה לבעלי מוגבלויות, עזרה לנזקק, עזרה לשכן, ערבות הדדית ועוד.

ח. לקסיקון שפת חירום: רוב מושגי החירום הם קיצורי לשון צבאיים שזרים לאוזן ולתודעה של האוכלוסייה הערבית. הכרת המושגים תפחית את הבהלה והחרדה בזמן חירום. לפיכך נכון לקדם גיבוש של לקסיקון שפת חירום: יש לייצר מילון מושגים בערבית, שיפגיש את מושגי החירום לאוכלוסייה הערבית.

ט. תודעת חירום: כפי שהזכרנו בפרקים קודמים, ומסיבות מבניות ותרבותיות, החברה הערבית בישראל פסיבית בהיערכות לחירום ואין לה תודעה למצבי חירום. יש לאתגר את התודעה של ציבור הערבים בנדון באמצעות תרחישים, סימולציות ועוד.

ט.1. יש להשתמש במאגרי הידע המקומיים והבין-לאומיים של פקע"ר.

ט.2. יש להפיק סרטונים ייחודיים לחברה הערבית על אירועי רעידת אדמה ושיטפונות באזורים שבהם היו הכנות לחירום ובמקרים שלא הייתה הכנה לחירום, כדי להגביר את התודעה.

ט.3. תרגום סרטונים והצגת סרטונים מחברות דומות, למשל סרטונים של רעידות האדמה בטורקיה.

ט.4. יש להשתמש בהרחבה בדוגמאות מהשיטפונות ומהשרפות שהתרחשו בשנים האחרונות בחברה הערבית או הגיעו גם לחברה הערבית ולהשוותם לממדי הנזק כשיש מוכנות לחירום.

ט.5. יש להשתמש במידע האובייקטיבי על ההרוגים הערבים במלחמת לבנון השנייה, תוך התמקדות רק בממדי הנזק.

ט.6. יש להשתמש במומחים ערבים שחקרו את הנושא. כמו כן יש להסתייע בסוציולוגים, בפסיכולוגים, בעובדים סוציאליים ובאנשי מקצוע אחרים דוברי ערבית להגברת המודעות לחוסן.





## סיכום

מחקר זה הוא תוצר עקיף של השולחן העגול שהוקם ביולי 2008 במשרד ראש הממשלה, בעקבות תפיסה שגובשה במשרד לאחר מלחמת לבנון השנייה וכחלק מתהליך הפקת הלקחים שנעשה לאחריה. השולחן התמקד בדבר הסדרת היחסים בין הממשלה, המגזר השלישי והמגזר העסקי הפועל להשגת מטרות ציבוריות. לנוכח זאת, במפגש שנערך ברח"ל ב-2017 הוחלט על בחינה מעמיקה יותר של סוגיית החוסן בחברה הערבית, וזאת על מנת להדגיש את ההיבטים הייחודיים לחברה זו במדינת ישראל בהקשרים הבין-מגזריים.

מטרת העל של המיזם הינה לחזק את החוסן בחברה הערבית בראייה בין-מגזרית. על כן היה חשוב לנו להעמיד את סוגיות החוסן בחירות על מפת השיח בחברה הערבית - השלטון המוניציפלי, גופי החברה האזרחית והאזרחים עצמם.

השולחנות העגולים בגליל, במשולש ובנגב עם נציגי חברה אזרחית, אנשי עסקים, מנהלי לשכות בשלטון המקומי הערבי, והמפגש המיוחד עם ראשי השלטון המקומי הערבי, העלו את נושא החוסן כחלק מהשיח הציבורי בחברה הערבית. מפגשים אלה יצרו דינמיקות ייחודיות בתקשורת עם אנשי מפתח בחברה האזרחית.

הפגישות המועילות עם יו"ר השלטון המקומי הערבי, ההזמנה למפגש שקיבלנו מהוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בשפרעם והנכונות והרצון של כמה ראשי שלטון מקומי ערבי להשתתף בוועדת ההיגוי שהוצעה - תרמו להשגת מטרה זו.

כמו כן היה חשוב לנו להכיר את הפקידות הממשלתית הבכירה המובילה תוכניות ממשלתיות וגם למפות את התוכניות. שתי פגישות חשובות היו לנו עם נציגים של שמונה משרדי ממשלה, ובהן הציגו המשתתפים את התוכניות.

לדעתנו חשוב מאוד לערוך מחקר עומק שיבדוק את תפוקות התוכניות האלה.

כמו כן יש צורך במחקר עומק למיפוי התשתיות והצרכים הייחודיים ברמה יישובית-פרטיקולרית בחברה הערבית בהיערכות לחירום, ובהתמודדות בחירום ובחזרה לשגרה.

מחקר זה מציע מודלים מותאמי-תרבות לחיזוק החוסן בחברה הערבית, אשר מתייחסים לשונות התרבותית בתוך החברה הערבית ולעקרונות פעולה ייחודיים לחברה זו.

אנו סבורים כי חיזוק החוסן בחברה הערבית יתחולל אם יאמצו הגורמים הרלוונטיים את ההצעות ואת ההמלצות שהצענו בעקרונות העבודה. מערך משולב של כלל הגורמים - הגופים הממשלתיים, הרשויות המקומיות הערביות, ארגוני החברה האזרחית והציבור הערבי שפועל מתוך מחויבות אמיתית, יגביר את החוסן בחברה הערבית.

# ביבליוגרפיה

- אבו-עסבה ואחרים. 2013. מוכנות היישובים הערביים לחירום. ירושלים, יוזמות קרן אברהם. אבן צור, אפרת. 2010. חזרת המודחק – הנכבה והלא-מודע הישראלי", [www.psychosocial.org.il/108771/Nakba](http://www.psychosocial.org.il/108771/Nakba), אסוצקי – לזר, שרה. 2001. "ייצוג יחסי יהודים-ערבים בעשור הראשון". בתוך, מדינה בדרך: החברה הישראלית בעשורים הראשונים, בעריכת אניטה שפירא. מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי. אוסצקי-לזר, שרה. 1996. התגבשות יחסי הגומלין בין יהודים לערבים במדינת ישראל: העשור הראשון 1948-1958. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, החוג להיסטוריה של המזרח התיכון, אוניברסיטת חיפה. אלחאג, מאג'ד. 1997. "זהות ואוריינטציה בקרב הערבים בישראל: מצב של פריפריה כפולה". מדינה, ממשל
- יחסים בינלאומיים 41-42, עמ' 104-122. בוימל, יאיר. 2007, צל כחול לבן: מדיניות הממסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים, השנים המעצבות: 1958-1968, הוצאה לאור: פרדס, חיפה. בוימל, יאיר. 2010. "61 שנות הפקרה מושגחת – פענוח צופן מדיניות הממסד הישראלי כלפי אזרחי המדינה הערבים". בתוך, כץ, חנה וארז צפדיה (עורכים), מדינה מפקירה מדינה משגיחה; מדיניות חברתית בישראל 1985-2008. רסלינג, תל-אביב, עמ' 35-54.
- בשיר, נביה. 2007. החברה הפלסטינית בישראל במצב חירום: דו"ח נזקי גוף, רכוש ונפש במלחמת ישראל השנייה בלבנון. שפרעם, אגודת הגליל - האגודה הערבית הארצית למחקר ושירותי בריאות ועטא: המרכז הערבי לייעוץ והדרכה במצבי חירום.
- גל, ראובן. 2003. "מדדי המועצה לביטחון לאומי" - דוח צוות עבודה. כנס הרצליה ה-4. <http://www.herzliyaconference.org/?ArticleID=1029&CategoryID=170> זרייק, קונסטנטין. 1948. משמעות הנכבה (מענא אלנכבה בערבית). ביירות: דאר אלעלם ללמלאין חאג' - יחיא, מוחמד. 1994. המשפחה הערבית בישראל: ערכיה התרבותיים וזיקתם לעבודה סוציאלית. חברה ורווחה, 249-264, (3-4) 14.
- כבהא, מוסטפא. 2010. הפלסטינים – עם בפזורתו. האוניברסיטה הפתוחה. לוסטיק, איאן. 1985. ערבים במדינה היהודית: שליטת ישראל במיעוט לאומי. חיפה, מפרש, תרגום: אורה גרינגרד.
- מבקר המדינה. 2007. דו"ח מיוחד בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה. 2012. דו"חות על ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010: היערכות ומוכנות של הרשויות המקומיות לעיתות חירום. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מוצטפא, מוהנד. 2005. ההתארגנות הפוליטית בקרב הפלסטינים בישראל, טמרה: עמותת אבן ח'לדון. מנאע, עאדל. 2008. ספר החברה הערבית בישראל (2: אוכלוסייה, חברה, כלכלה. ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ הארצי המאוחד.
- סמוחה, סמי. 1999. אוטונומיה לערבים בישראל?, רעננה: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל. סמוחה, סמי. 2012. לא שוברים את הכלים, מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל 2012. אוניברסיטת חיפה והמכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סמוחה, סמי. 2013. לא שוברים את הכלים. מדד יחסי יהודים ערבים בישראל 2012. ירושלים: אוניברסיטת חיפה והמכון הישראלי לדמוקרטיה.
- עלי, נוהאד. 1998. התנועה האסלאמית בישראל: אידיאולוגיה, מטרות ומאפיינים מיוחדים. חיפה, אוניברסיטת חיפה (עמ' 18-32).