



שיתוף פעולה אזורי להיערכות למצבי קיצון באזור ואדי עארה مشاركة وتعاون إقليمي للاستعداد لحالات طوارئ في منطقة وادي عاره

מחברים:
ד"ר רן קוטנר
ד"ר מיכל בן-גל
פרופ' ראסם ח'מאסי
פרופ' דברה שמואלי

מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון באוניברסיטת חיפה

המרכז היהודי ערבי בגבעת חביבה

המרכז היהודי ערבי באוניברסיטת חיפה

אפריל 2018

תוכן העניינים

3	תקציר מנהלים
9	רקע
10	מטרות הפרויקט
10	מבנה המסמך
11	תיאור תהליך העבודה
13	א. עקרונות מנחים ודרכי פעולה לשיתופי פעולה בין-מגזריים להיערכות למצבי קיצון על רקע הסלמה חברתית
18	ב. תהליכי הסלמה של סכסוכים על רקע פערים בין ערבים ליהודים בואדי עארה
26	ג. תהליכים להיערכות למצבי קיצון בישראל בכלל ובואדי עארה בפרט
33	ג.1. היערכות למצבי קיצון באזור ואדי עארה
36	ד. שיתופי פעולה יהודים-ערבים
36	ד.1. שיתופי פעולה כאמצעי לבניית חוסן אזורי
40	ד.2. שיתופי פעולה בין יהודים וערבים ברחבי הארץ בעלי רלוונטיות להיערכות למצבי קיצון
41	ד.3. תהליכי שיתוף פעולה יהודי-ערבי באזור ואדי עארה המהווים תשתית לשיתופי פעולה גם סביב הערכות למצבי קיצון
47	ה. מיפוי בעלי עניין / משתתפים פוטנציאליים
50	תרשים בעלי העניין
51	ו. אינטרסים של בעלי עניין והזדמנויות בתהליך שיתוף פעולה אזורי
60	ז. חסמים פוטנציאליים לתהליך
65	ח. הצעה לתהליך
65	ח.1. עקרונות מנחים לתהליך המוצע
66	ח.2. הנעה והובלת התהליך
67	ח.3. המשתתפים
67	ח.4. שלבי התהליך
נספח 1	– פירוט שיתופי פעולה בין יהודים וערבים ברחבי הארץ בעלי רלוונטיות להיערכות למצבי קיצון
72	נספח 2 – רשימת מרואיינים
80	נספח 3 – פרוטוקול ראיון
81	רשימת מקורות
84	

תקציר מנהלים

מטרתו של פרויקט זה היא יצירת שיתוף פעולה ערבי-יהודי לצורך פיתוח פרוטוקולים ונהלים שיסייעו לתיאום פעולות בין רשויות יהודיות וערביות וגופים רלוונטיים בישראל - לפני, תוך כדי ואחרי מצבי קיצון. ישראל הינה חברה מפולגת בה חש הציבור הערבי מנוכר, ומצוי מאחור בתחומים שונים - ביניהם בתחום ההיערכות למצבי קיצון ולשעת חירום. מוכנות למצבי קיצון היא אינטרס משותף לשתי האוכלוסיות - היהודית והערבית, בין אם מדובר במוכנות לאסונות טבע, לאסונות הנובעים מסיכונים ביטחוניים (לדוגמא, מלחמות) או ממצבי משבר כלכלי/חברתי. מכאן, שיתוף פעולה בין ערבים ליהודים לצורך היערכות למצבי קיצון יכול לסייע לא רק לשיפור המוכנות לאסונות, אלא גם לטיפול הלכידות האזורית ולפיתוח יחסים חברתיים משופרים בין האוכלוסיות. נכון לעכשיו, לא קיימים פרוטוקולים או נהלים ברורים אשר יסייעו לרשויות ולבעלי תפקידים לנהל מצבי קיצון בעזרת שיתופי פעולה - בין אם בתוך קבוצות האוכלוסיה, ובין אם בין הקבוצות.

דו"ח זה מתמקד באזור ואדי עארה, אשר לעיתים סובל מהסלמה מהירה וחריפה ביחסים בין יהודים וערבים. הדו"ח בוחן גם את האפשרות לראות בהיערכות יהודית-ערבית משותפת למצבי קיצון כדרך להקטין את הסיכון לאוכלוסיה הנובע ממצבי קיצון המתפתחים הן מאסונות טבע והן מאירועים רגישים כאלה. הפרויקט שואף לספק בסיס לניהול בונה של קונפליקטים ולהתמודדות משותפת עם מתיחות הנוצרת סביב מצבי קיצון כאשר אלה צצים ועולים.

החלק הראשון של הדו"ח מציג עקרונות מנחים ממקרים בעולם, לשיתופי פעולה בין-מגזריים להיערכות למצבי קיצון על רקע הסלמה חברתית. החלק השני מנתח את תהליכי ההסלמה של סכסוכים על רקע פערים בין ערבים ליהודים בישראל בכלל ובואדי עארה בפרט. החלק השלישי סוקר תהליכים המתקיימים בישראל אשר מטרתם לקדם את היערכות הרשויות המקומיות למצבי חירום שונים. החלק הרביעי מתמקד ביוזמות המקדמות יחסים טובים יותר בין יהודים וערבים בישראל, מהם ניתן לשאוב רעיונות שיכולים לתמוך בתהליכי היערכות משותפים למצבי קיצון (רשימה מפורטת ניתן למצוא בנספח). הנתונים האמפיריים נלקחו מ-23 ראיונות שקיימנו עם ראשי רשויות, אנשי מקצוע מהרשויות המקומיות וממוסדות מדינה רלוונטיים, ואנשי אקדמיה. בהמשך לראיונות אלה פותחו החלקים האחרונים של הדו"ח: החלק החמישי ממפה את בעלי העניין שרצוי שייקחו חלק בתהליך גיבוש פרוטוקולים תוך שיתוף פעולה בין יהודים לערבים בואדי עארה. החלק

הששי מציג את האינטרסים של בעלי העניין השונים (כפי שעלו בראיונות) ואת ההזדמנויות הטמונות עבורם בתהליך מסוג זה. החלק השביעי מצביע על חסמים אפשריים ורגישויות שצריכות להילקח בחשבון. הסיכום מציע עיצוב ראשוני של התהליך, הכולל מעורבות של בעלי עניין מהמגזר הציבורי, החברה האזרחית, המגזר הפרטי ומהקהילות. לסיום, מוצגת רשימת נושאים אפשריים לדיון בפורומים מוצעים שונים היכולים לשמש מסגרות ראויות לדיון במסגרת התהליך.

הרעיון של כניסה לתהליך משותף ומשתף של היערכות למצבי קיצון הנו מבורך לדעת כל המרואיינים איתם נפגשנו במהלך הכנת הדו"ח. הרשימה הארוכה של אינטרסים להם יכול לתת תהליך מסוג זה מענה והפוטנציאל שזיהינו בתהליך שכזה לשפר את יכולת ההיערכות למצבי קיצון כמו גם לקדם ערכים של חברה משותפת ולכידות אזרחית, מביאים אותנו להמליץ על קידום התהליך באזור ואדי עארה. יתר על כן, אנו מאמינים שיישום שיתוף פעולה בין יהודים לערבים להיערכות למצבי קיצון בואדי עארה יכול לשמש כמודל שיתאים בעתיד גם לאזורים גאוגרפיים אחרים.

מوجز تنفيذي

يهدف هذا المشروع لإنتاج فرص المشاركة والتعاون العربي اليهودي لتطوير محاضر وتعليمات يساهموا في تنسيق الفعاليات بين السلطات المحلية اليهودية والعربية واجسام ذات علاقة في إسرائيل - قبل وخلال وبعد حالات استثنائية وطارئة. يتميز المجتمع في إسرائيل بأنه مقسم يشعر به الجمهور العربي بأنه غريب وموجود في الخلف في مجالات متعددة بما في ذلك في مجال الاستعدادات لحالات استثنائية وساعات طوارئ. الاستعدادات في الحالات الطارئة هي مصلحة مشتركة للمجتمع العربي واليهودي وذلك يشمل الاستعدادات لكوارث طبيعية، لكوارث تنشا من مخاطر امنية (حروب) او من حالات أزمات اقتصادية اجتماعية. لذلك المشاركة والتعاون بين العرب واليهود للاستعداد لحالات الطوارئ الاستثنائية سوف تساهم وتساعد ليس فقط حصريا لتحسين الاستعدادات للكوارث، بل يتجاوز الامر لتنمية الحصانة والتدعيم الإقليمي وتطوير علاقات اجتماعية جيدة بين السكان. صحيح انه حتى الان لا تتوفر محاضر او تعليمات واضحة تساعد السلطات والموظفين الفاعلين بها لادارة حالات طوارئ لمساعدة التعاون والمشاركة المتبادلة وذلك يشمل داخل مجموعات السكان ذاتها او بين مجموعات سكان متعددة.

يتركز هذا التقرير في منطقة وادي عارة والذي أحيانا يعاني من تصاعد سريع وحاد في العلاقات اليهودية العربية. هذا التقرير يفحص كذلك إمكانيات الاستعدادات اليهودية العربية المشتركة لحالات الطوارئ الاستثنائية كأسلوب لخفض المخاطر على السكان. هذه المخاطر مردها لحالات الطوارئ الاستثنائية التي تحدث كنتيجة لكوارث طبيعية او احداث حساسة مشابهة لها. هذا المشروع يسعى لتوفير أساس لادارة بناءة للصراعات والتعاون في الاستعداد مع توترات تنتج مع وحول وخلال حالات الطوارئ الاستثنائية في حالة نشوئها.

يعرض الجزء الأول من التقرير مبادئ موجهة من حالات في العالم كان بها تعاون ومشاركة بين قطاعات من السكان للاستعداد في حالات طوارئ استثنائية على خلفية تصاعد توترات اجتماعية. يحلل الجزء الثاني عمليات تصاعد التوترات والصراعات على خلفية الفجوات بين العرب واليهود في إسرائيل عامة وفي وادي عارة على وجه الخصوص. يتناول الجزء الثالث السيروتات المعمول بها في إسرائيل والتي تهدف الى تطوير استعدادات السلطات المحلية في حالات طوارئ استثنائية متعددة. يتركز القسم الرابع لمبادرات ساهمت بتطوير علاقات طيبة بين اليهود والعرب في إسرائيل، منهم يتم استقاء أفكار تمكن دعم سيروتات الاستعداد المشترك لحالات الطوارئ الاستثنائية (سجل مفصل يمكن الاطلاع عليه في الملحق).

המעטיות החקלית המیدנית اعتمدت على 23 مقابلة اجريناها مع رؤساء سلطات محلية، مهنيين من السلطات المحلية ومؤسسات الدولة ذات العلاقة ومع أكاديميين. استمرارا واعتمادا على هذه المقابلات طورنا الأجزاء الأخيرة من التقرير. حيث يمسح الجزء الخامس ذوي العلاقة المرغوب بهم ان يأخذوا دورا بتطوير وصياغة محاضر ومنظومة تعليمات للمشاركة والتعاون بين اليهود والعرب في وادي عارة. يعرض الجزء السادس مصالح ذوي العلاقة المتعددين (كما ظهروا في المقابلات) والفرص الكامنة لهم في هذه العملية. يشير الجزء السابع على معيقات ممكنة وحساسيات من الواجب اخذها بعين الاعتبار. يقترح الملخص صياغة أولية لعملية الاستعدادات والذي يشمل تدخلات ذوي العلاقة من القطاع العام، المجتمع المدني، القطاع الخاص، والمجموعات المجتمعية. في النهاية تم عرض سجل مواضيع ممكن نقاشها في طواقم متعددة مقترحة والتي من الممكن ان تشكل اطار لمقابلات ونقاش خلال العملية.

فكرة الدخول لسيرورة مشتركة ومشاركة يكون بها استعداد لحالات طوارئ استثنائية تم مدحها ومباركتها من كل من شارك في المقابلات الميدانية خلال عملية اعداد هذا التقرير. سجل المصالح الطويل والذي يمنحه سيرورة من هذا النوع جوابا والقدرة الكامنة على كشف قدرة الاستعدادات خلال هذه العملية في حالات الطوارئ الاستثنائية سوف تساهم تطوير قيم إقامة مجتمع مشترك يتمتع بحصانة إقليمية. كل ذلك يدفعنا الى تقديم توصيات تطوير عملية الاستعدادات للمشاركة في وادي عارة. بالإضافة لما تقدم نحن نؤمن ان تطبيق التعاون والمشاركة بين العرب واليهود للاستعداد لحالات طوارئ استثنائية في وادي عارة يمكن ان تشكل نموذج يتناسب في المستقبل مع مناطق جغرافية أخرى.

Executive summary

This project aims at collaboratively developing protocols and procedures to support well-coordinated actions - by Jewish and Arab municipalities and agencies in Israel - before, during and after extreme conditions. Israel is a deeply divided society in which its Arab population feels alienated and behind in certain areas, emergency preparedness being one of those areas. Yet, emergency readiness is also something around which regional cohesion and a shared society among Jews and Arabs may be developed, as both populations have a common interest in preparing for and overcoming potential extreme conditions caused by natural disasters. Extreme conditions that require emergency preparedness also include situations stemming from security dangers (i.e. wars) and social/economic breakdown. The project also explores the feasibility of using the opportunity for joint Jewish-Arab emergency preparedness in these sensitive conditions in which usually the diversity between the two groups is emphasized and the conflict escalates. The project aspires to set the groundwork for constructive conflict management and collaborative engagement with tension surrounding emergencies when it presents itself.

The focus is on the Wadi A'ra region, which occasionally suffers extreme and rapid escalation in relationships between Jews and Arabs. These extreme situations often mount to a concrete sense of threat to citizens' personal security in both groups and the crystallization of divisiveness and polarization between them; roads are blocked, violent demonstrations take place, and citizens may get arrested. Currently, there exists no protocols or clear procedures to assist municipalities and relevant professional agencies in managing such situations constructively - both within and across groups.

The first section of the report presents guiding principles and procedures that deal with inter-group collaborative preparation for emergency preparedness as found in literature from around the world. The second section analyzes the conditions for conflict escalation between Israeli Jews and Arabs at large and in the Wadi A'ra region in particular. Section three surveys various Jewish-Arab initiatives that aim at advancing municipalities' emergency preparedness in Israel and in Wadi A'ra. The fourth section focusses on initiatives that promote stronger and better relations among Jews and Arabs in Israel in

general from which ideas can be drawn to support the joint emergency preparation process (a comprehensive list can be found in the Appendix). The empirical data is taken from 23 interviews conducted with Heads of municipalities, professionals from the municipalities and relevant national authorities, and members of the academia. Following those interviews the last sections of the report were developed: the fifth section maps the stakeholders who ought to take part in such a process (governmental and public sector organizations, the private sector and the community). The sixth presents the interests of the various stakeholders (as they arose in the interviews) and the opportunities such a process bares. The seventh section points to the potential barriers and sensitivities that ought to be taken into account when designing such a complex process. The conclusion offers an initial design for an inclusive process - a collaboration among Jews and Arabs, national and regional organizations, public and private sectors. Finally, potential topics for discussion are listed for various suggested forums which might be appropriate venues for such a process.

The idea of engaging in a collaborative process of regional emergency preparedness is appealing and welcomed by all interviewees with whom we met while preparing this report. A long list of interests that such a process might meet and the potential identified to help build capacity that will advance the proficiency of emergency preparedness mechanisms, develop a stronger sense of shared society, and promote regional cohesion, lead us to recommend that such a process should be advanced in the Wadi A'ra region, potentially serving as a model that can be later areas applied in other geographic areas.

רקע

בפני מדינת ישראל על מגוון החברות החיות בה עומדים אתגרים חדשים שאפשר לסכם אותם כמעבר ממצב של "גב אל גב" - למצב של "פנים מול פנים" (Khamaisi, 2016); ממצב של הדרה, ניכור ומתח על רקע שיוך אתנו לאומי, סוציו-תרבותי, מעמדי או גיאוגרפי - למצב של חיים במרחב משותף. במרחב משותף קיימים הרבה חיבורים ושותפויות חוצי גבולות, המקשרים את הפסיפס הסוציו-לאומי/תרבותי/ מעמדי/ מרחבי, הכולל ריבוי של תתי קבוצות בעלות זהויות ואינטרסים שונים. ניסיון העבר מלמד, כי המשך הבידול הסוציו-לאומי וניהול המתחים במצבי קיצון על פי תסריט "עסקים כרגיל" עלול להגביר את הקונפליקטים, במיוחד באזורים ובמרחבים מעורבים (מגורים או תפקודים) בהם נפגשות החברות השונות. לכן קיים צורך לפתח מודל אחר של ניהול מצבי קיצון, המתחשב במגוון ובגיוון הסוציו-לאומי של קבוצות האוכלוסייה ומקדם תפיסת חברה משותפת ושוויוניות ביניהן (Kuttner, 2017) לפני, במהלך ולאחר התרחשות מצבי קיצון.

נקודת המוצא של פרויקט זה היא ההנחה ששיתוף פעולה בין יהודים וערבים סביב סוגיות המסכנות את האוכלוסייה ומאיימות עליה יכול להועיל לכל אחת מהקבוצות, ולסייע לבניית שותפות ולחיזוק היחסים בין הקבוצות. הנחת העבודה היא כי נדרשת היערכות משמעותית יותר, ברגיעה, שתאפשר התמודדות טובה יותר עם מצבי קיצון. ב"מצבי קיצון" כוונתנו למצבים המסכנים את שלום התושבים כגון אסונות טבע (רעידת אדמה, שרפה), משברים חברתיים/כלכליים (כדוגמת פעולות מחאה אלימות בהיקף גדול) או משברים ביטחוניים (כגון מלחמה, נפילת טילים ועוד).

אזור ואדי עארה הנו אזור מורכב מבחינה אתנית ותרבותית אשר חווה את כל סוגי מצבי הקיצון בשנים האחרונות: הן בשריפות שהשתוללו בכרמל, הן בעתות משבר שהובילו למתחים חברתיים וערעור תחושת הבטחון של תושבי האזור, והן בעת נפילת טילים שקרתה במהלך מלחמת לבנון האחרונה.

לפיכך, הצורך הוא כפול: חיזוק הדיאלוג בין הקבוצות בכלל, וסביב סוגיות של היערכות למצבי קיצון בפרט. הצעת הפרויקט נוסחה כ"פרויקט פיילוט שנועד לסייע לקהילות מקומיות באזורים מעורבים - יהודים וערבים להיערך במשותף מראש למצבי קיצון ולהתמודד באופן בונה עם המצב המשברי משאירע".

פרויקט זה הנו שיתוף פעולה בין מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון באוניברסיטת חיפה, גבעת חביבה, ארגון ללא כוונות רווח הפועל שנים ארוכות באזור ואדי עארה לקידום הלכידות האזורית והשותפות בין יהודים וערבים בתחומים שונים ומגוונים,

והמרכז היהודי-ערבי באוניברסיטת חיפה. מרכז מינרבה מביא לפרויקט את התשתית המקצועית בתחומי ההיערכות למצבי קיצון וגבעת חביבה מביאה את הקשרים שכבר נוצרו והידע שהצטבר במסגרת תכניות שהיא מובילה בין רשויות שונות כבסיס לבניית שיתופי הפעולה בין הרשויות.

הרשויות בהן התקיימו הראיונות הן רשויות המקיימות שותפויות מתמשכות עם רשויות שכונות במסגרת תכנית "שותפות בין קהילות" שמובילה גבעת חביבה, תכנית 4-שנתית במסגרתה בונות הרשויות שיתופי פעולה מתמשכים בתחומי החינוך, הקהילה, ובסוגיות מוניציפאליות ותכנוניות שונות.

מטרות הפרויקט

מטרתו העיקרית של הפרויקט היא להציע תהליך לניהול שיח יהודי-ערבי בין כל הגורמים הרלוונטיים ("בעלי העניין"), שתוצאתו תהיה גיבוש של נהלים, תכניות או דרכי פעולה מוסכמות, שינחו בעלי תפקידים שונים ברשויות, תושבים ובעלי יכולת השפעה בקהילות באזור כולו, כיצד לפעול בתיאום ובשיתוף פעולה במצבי קיצון. מטרה נוספת היא חיזוק הקשרים בין בעלי העניין ליצירת לכידות חברתית שתגביר את החוסן האזורי.

הפרויקט יציע תהליך משותף לדיאלוג ותיאום של בעלי העניין הרלוונטיים שיאפשר:

- להיערך מראש על מנת למנוע ממצב הקיצון לסכן את התושבים.
- להתמודד באופן בונה עם המצב המשברי משאירע.
- להתאושש מהמצב המשברי באופן האפקטיבי ביותר לאחריו.

מבנה המסמך

הפרק הראשון במסמך זה מציג עקרונות מנחים ודרכי פעולה אשר "זוקקו" מכמה מסמכים, אקדמיים ושאנים אקדמיים, העוסקים בתהליכים בעולם אשר עסקו בשיתופי פעולה בין-מגזריים להיערכות למצבי קיצון על רקע אסקלציה חברתית. הפרק השני מנתח את תהליכי ההסלמה של סכסוכים על רקע פערים בין ערבים ליהודים בואדי עארה ומציג את הבעיה שעבורה מנסה עבודה זו להציע תהליך, שיסייע "להנמיך את עוצמת הלהבות". הפרק השלישי סוקר תהליכים המתקיימים בישראל באופן כללי ובואדי עארה בפרט, אשר מטרתם לקדם את היערכות הרשויות המקומיות למצבי חירום שונים. הפרק הרביעי עוסק בתהליכים קיימים של שיתופי פעולה בין יהודים לערבים בישראל בכלל ובואדי עארה

בפרט. הפרק החמישי עוסק במיפוי בעלי העניין אשר ניתן לשלבם בתהליך לקידום שיתופי פעולה בין יהודים לערבים לצורך היערכות למשברים המסכנים את שלום התושבים. הפרק השישי עוסק אינטרסים של בעלי העניין השונים והזדמנויות הטמונות בתהליך שיתוף פעולה אזורי. הפרק השביעי עוסק בחסמים שעלולים להפריע להצלחת התהליך. הפרק השמיני מציע תהליך לשיתוף פעולה יהודי-ערבי להיערכות למצבי קיצון והפרק האחרון מציע נושאים נבחרים אשר ניתן לדון בהם במסגרת תהליך כזה.

תיאור תהליך העבודה

אזור ואדי עארה נבחר לעבודה כמקרה חקר לקידום שיתופי פעולה בין יהודים לערבים לצורך התמודדות עם מצבי קיצון, זאת בהיותו אזור מוגדר גיאוגרפית, אשר חיים בו בכפיפה אחת יהודים וערבים, ואשר קיימים בו במקביל שיתופי פעולה לצד חיכוכים בין האוכלוסיות. כמו כן, באזור זה מתקיימת עבודה משמעותית של גבעת חביבה עם רשויות יהודיות וערביות לבניית שותפות יהודית-ערבית ועבודה זו מהווה תשתית טובה לפיתוח שת"פ יהודי-ערבי גם בנושאי ההיערכות למצבי קיצון.

לצורך הכנתו של המסמך נערכו ראיונות עם 25 בעלי תפקידים ברשויות ארציות וברשויות המקומיות בואדי עארה; ככל שיוחלט להרחיב את הפרויקט וליישם את מסקנותיו, יורחב מעגל המרואיינים. הרשויות המקומיות נבחרו כך שיכילו מגוון של צורות יישוב ואוכלוסיות: יהודים וערבים, ישובים קטנים וגדולים, עירוניים וכפריים. לאחר התלבטות בצוות המחקר ובהתייעצות עם הצוות המקצועי של גבעת חביבה נבחרו הרשויות הבאות: כפר קרע, מועצה אזורית מנשה, אום אל-פחם, מועצה מקומית מעלה עירון ומועצה אזורית מגידו. בכל אחת מהרשויות התקיימו ראיונות עם ראשי הרשויות (מגידו, מנשה, מעלה עירון) או בכירים (סגנים), ועם בעלי תפקידים רלוונטיים האמונים על נושאי בטחון ובטיחות וכן נושאי חינוך ורווחה, ועם רשויות מדינה ומומחים בתחום ההיערכות למצבי קיצון (ראו רשימת מרואיינים בנספח 1). הראיונות נערכו בעזרת פרוטוקול של שאלות פתוחות (ראו נספח 2).

לאור הרגישות הרבה של הנושא, נבחרו שאלות הראיון בקפידה והן נוסחו בתשומת לב מרבית על מנת שיאפשרו למרואיינים להתייחס למגוון מצבי הקיצון היוצרים סיכונים לתושבים. הנחת המחקר היתה, שבנוגע למשברים הנובעים מאסונות טבע יש קונצנזוס והסכמה רחבה בדבר שיתופי פעולה בין יהודים לערבים. אך בנוגע למשברים שמקורם במצבי לוחמה (נפילות טילים) יהיו קשיים גדולים יותר בשיתוף הפעולה בהיערכות, ובמצבי קיצון שמקורם בסכסוך היהודי-ערבי הקשיים אף יהיו גדולים יותר.

נקודה נוספת שעלתה בעת ניסוח שאלות הראיון היתה הרגישות להגדרת התפרצויות אלימות על רקע הסכסוך היהודי-ערבי כ"מצב חירום", הנושא אופי בטחוני ומטופל על ידי המשטרה וגופי הבטחון; עלה חשש שהגדרת העבודה כעוסקת ב"מצבי חירום" תתקבל בשלילה על ידי חלק מהמוראיינים, וכי שיתוף פעולה בתהליכים מעין אלה עלול להתפרש כבלתי לגיטימי בעיני חלק מהאוכלוסייה ולפיכך למנוע מחלק חשוב מבעלי העניין לקחת בו חלק. לאור זאת, הובהר בראיונות כי הנושא הינו "מצבים שיש בהם סכנה לביטחונם ובריאותם של התושבים", והשאלה הראשונה בראיון אפשרה למוראיינים להגדיר מה הוא בעיניהם "מצב קיצון" שלגביו ישנה אפשרות לשיתוף פעולה בין יהודים לערבים. בשל מורכבות ההערכות למצבי קיצון על רקע משבר חברתי הכולל הסלמה ביחסים בין קבוצות, בדקנו את הניסיון המצטבר בעולם; לכך יוקדש הפרק הבא.

- מטרת הפרויקט לקדם תהליך שיח יהודי-ערבי בין כל הגורמים הרלוונטיים להיערכות משותפת למצבי קיצון, ע"י גיבוש נהלים ודרכי פעולה וחיזוק הקשרי להגברת החוסן האזורי.
- "מצבי קיצון" כוללים אסונות טבע, משברים חברתיים/כלכליים, או משברים ביטחוניים אליהם יש להיערך מראש, להתמודד בעת שארע, ולהתאושש ממנו לאחריו.
- הרגישות שבעיסוק במצבי קיצון מהסוג השני והשלישי במרחב היהודי-ערבי מובאת בחשבון.

א. עקרונות מנחים ודרכי פעולה לשיתופי פעולה בין-מגזריים להיערכות למצבי קיצון על רקע הסלמה חברתית

ניסיונותינו לאתר פרוטוקולים ומסמכים המשמשים להנחיות והתוויות דרכי פעולה לבעלי תפקידים, תושבים וארגונים בחברות מסוכסכות ושסועות בנוגע להיערכות והתמודדות עם מצבי קיצון על רקע הסלמה חברתית לא העלה תוצאות. כלומר, לא מצאנו מסמכים מסודרים אשר תואמים באופים את הפרוטוקול שאנו שואפים ליצור לצורך שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי (ממשלה ורשויות מקומיות), החברה אזרחית, המגזר עסקי ואוכלוסיות בואדי עארה. עם זאת, מצאנו מסמכי הבנות הדדיות והצהרות, ניירות עמדה, רציונאליים ומסמכי מעקב אחר פרויקטים קיימים בקהילות שסועות. בסקירה הבאה שאפנו "לחלץ" ממסמכים אלה עקרונות מנחים ודרכי פעולה של החברה האזרחית בנוגע לסכסוכים בין-קבוצתיים מתמשכים בעולם, בהתבסס על כך שהבנת הקרקע עליה הושתתה עבודת החברה האזרחית באזורים אלו, לרבות העקרונות המנחים ודרכי הפעולה הקיימות בהיערכות, תוך כדי ובעקבות מצב קיצון, הינה משמעותית בבואנו ליזום פרויקט ברוח דומה. סקירה זו מתמקדת בנייתו כעשרה מסמכים המתארים תהליכים שהתקיימו בעולם בהובלה של ארגונים לא ממשלתיים, שמטרתם להגיע להבנות בין קבוצות בקונפליקט.

מרבית המסמכים שנסקרו הם מפרויקטים במערב ומזרח אפריקה וצפון אירלנד; זאת מכיוון שהסכסוכים הנוגעים לאזורים אלו הינם ממושכים ובעלי היסטוריה של אלימות ופגיעה בקהילה, ובכדי לקבל נקודת מבט על תהליכי העבודה של ארגונים חוץ-ממשלתיים בהקשר של סכסוך, הן במערב והן במזרח.

מהמסמכים שנסקרו עולה כי באזורים מוכי קונפליקט נוצר לעיתים קרובות מעין ריק על ידי הישויות המדיניות במקום, המזניחות את הטיפול בתחומי חיים רבים. הדבר נכון במיוחד בכל הנוגע למאמצי נורמליזציה ויישוב הסכסוך - שלא על ידי אמצעים צבאיים או שיטוריים. התפיסה לפיה התערורות של סכסוך או הסלמתו על רקע אתני או דתי (קרי, שאינו נגזר באופן ישיר מתחרות על משאבים) היא דבר שיש לדכא במהירות ובכוח, מביאה למעשה לניהול הסכסוך אך לא בונה שלבים לפתרון. זאת מכיוון שסלע המחלוקת עודנו קיים בתוככי הקהילות המסוכסכות (Ekiyor, 2008). הישרדותו של הסכסוך בולטת עוד יותר במקומות בהם השליטה של הישות המדינית חלשה (הדבר בולט במיוחד באפריקה). ישויות מדיניות אלו חוששות מפני התארגנויות אזרחיות למיניהן מכיוון שאלו עלולות לערער את שליטתן ואף לפתח מאפיינים צבאיים (Aning & Bah, 2009; Ekiyor, 2008). מכאן ששיתוף הפעולה שלהן עם הקהילה האזרחית נוטה להתמקד בצורה כמעט בלעדית בארגונים

רשומים המוכרים בעולם. מכאן, שכל קבוצה אשר רוצה ליזום פרויקטים לשיקום הקהילה או לגישור בין קהילות צריכה קודם כל למצוא מימון והכרה בטרם תוכל להתחיל לפעול. הדבר פוגע בסיכוי שיזמות כאלו יתעוררו "מלמטה", מתוך הקהילה עצמה (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2013). ייתכן ומסיבה זו מרבית הארגונים החוץ-ממשלתיים הפועלים במזרח ומערב אפריקה הינם חוץ-גבולות, גדולים ונתמכים בידי האו"ם; בסקירה שביצענו, לא מצאנו ארגונים קהילתיים קטנים בשלבי פיתוח. מובן כי היעדר האמונה בכך שיזמה תוכל לקום מתוך הקהילה ולהצליח יוצרת תסכול בתוך הקהילה גם בנוגע להיתכנות סיום הסכסוך ועשויה אף להגיע לכדי אלימות. מאידך, כאשר ארגון חוץ-ממשלתי מקבל לגיטימציה על ידי ישות מדינית שולטת, הדבר נותן בידיו שליטה וסמכויות נרחבות בתחום בו הוא עוסק. הדבר בולט במיוחד בצפון אירלנד בה משרדים ממשלתיים לוקחים תחת חסותם מספר ארגונים חוץ-ממשלתיים ומאפשרים להם לעבוד במספר מישורים במקביל, כגון החלת תכניות לימוד בבתי ספר מופרדים ומעורבים, או תכניות לשיתוף קהילתי ושיטור קהילתי למניעת אלימות על רקע בין-קבוצתי (Gaffkin et al., 2016; Powell, 2011). יש לציין כי הצלחה של שיתופי פעולה בין ארגונים קהילתיים לבין הממשל קשורה באופן הדוק לגיטימיות הנתפשת של הממשל בעיני האוכלוסיה. במקומות בהם המשטר איננו נתפס כלגיטימי או שאינו בעל יכולת לסייע לאזרחים, יפנו ליוזמות קהילתיות או ארגונים קהילתיים בתקווה כי אלו ימלאו את הריק שנוצר הן מבחינת היכולת לדאוג לפתרון הסכסוך והן ליכולת לספק צרכים אנושיים בסיסיים הרבה יותר (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2013; Shurke, 2011). באפריקה (ובמידה רבה גם בצפון אירלנד) נראה גם כי ארגונים אלו הינם בעלי מאפיינים דתיים/שבטיים. אם לארגונים אלו כוח אדם מנוסה ופעילות קיימת בתחומים אלו, הם יפעלו בתגובה מידית במצבי חירום ויטפחו קשרים קרובים עם הקהילה גם בעתות רגועות יותר, וכך הסבירות להצלחת יוזמותיהם גבוהה יותר, גם בלי סיוע ממשלתי ישיר (Ashton, 2013). מצאנו כי לארגונים קהילתיים מעין אלו באזורים שסקרנו, מספר עקרונות מנחים הרלוונטיים לתהליכים של שיתוף פעולה בין מגזרי להיערכות למצבי קיצון שמקורם בסכסוך על רקע הסלמה חברתית:

1. יש להתחיל את הדרך באבחון הסיבות השונות לסכסוך הקיים. זוהי התשתית לתכנון הפעילות העתידית שתסייע בשמירה על פשטות וחשכנות של הפעולה (WANEP, 2012; Shurke, 2011; Powell, 2013; Ashton, 2016).

2. פיתוח חברתי-כלכלי ובטחון תושבי הקהילות קשורים בקשר הדוק זה לזה. זהו חוד החנית של ההסברה של הארגון אל מול הקהילה וגופים מחוץ לה; אם יוכל מחד לתרום לחוסנה החברתי-כלכלי ומאידך להוכיח כי הדבר אכן תורם להרגעת הרוחות. הארגון יוכל לעשות זאת על ידי בניית תכניות אימון וחינוך לניהול משאבים קהילתיים, הקמת צוותי תגובה וסיוע בעתות חירום, שפות, מנהיגות, גישור וכו' (Chen, Liu & Chan, 2006; Ekiyor, 2008; Ashton, 2013; Gaffkin et al., 2016).
3. נחיצותו ויעילותו של הארגון נמדדים ראשית כל ביכולתו להתריע מראש על אירועים בעלי פוטנציאל הסלמה. הובלתו של הארגון על ידי אנשים בולטים המעורים בקהילה, הרוחשים לו אמון, מהווה את המודיעין שלו. מאידך, הדבר חיוני לביסוס אמון מול גורמים משפיעים חיצוניים (Ekiyor, 2008; Shurke, 2012; Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2013).
4. תהליך פתרון הסכסוך הינו הדרגתי ולא ניתן להצליח בכך בצעדים דרמטיים ודרסטיים. המטרה הינה שינוי ופיתוח קהילתי, על פני פתרונות אד-הוק. הדבר מחייב את הארגון בפלורליזם מקצועי ורב-גוניות; בעוד שלב התכנון של תהליך כלשהו יכול להיות פרטני-מקצועי, שלב הביצוע חייב לכלול שחקנים מכלל תחומי החיים בקהילה ובגופים הנוספים הרלוונטיים לו (WANEP, 2016; Gaffkin, 2016).
5. ישנה חשיבות רבה לאבחנת קבוצות מוחלשות בתוך הקהילה ומתן סיוע ממוקד לשיקום נזקים. אלו עשויים להיות נשים וילדים, זקנים, עניים, אנשים עם מוגבלויות ועוד. על הארגון להימנע מלזהות את כלל הקבוצה ממנו יצא בתור הקבוצה המוחלשת; הוא מסכן בכך את האפשרות שייתפס על ידי גורמים חיצוניים כגורם ממתן בסכסוך שכן הוא עלול להיתפס כלוקח צד בסכסוך (Ashton, 2013).
6. ישנה חשיבות רבה לזיהוי שחקני מפתח בזירה המקומית. אלו יכולים להיות אנשים בעלי השפעה, בעלי ניסיון ייחודי או חברי הקהילה שהינם חלק מאוכלוסייה מיוחדת וחיוקם. למשל, יצירת פורום של נשים לגישור ושיתוף פעולה, או פורום של זקני הקהילות, החלה של שיתוף פעולה של אנשי דת מקומיים ורתימתם לקחת חלק אקטיבי יותר בדאגה לצרכיהם המוחשיים של הקהילה וכו' (Ashton, 2013; Ekiyor, 2008, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2013; Shurke, 2012; Helling et al, 2005).

7. מעבר לכך, יש לתת מענה מסוים ולפנות לכלל הקבוצות בקהילה, בכדי ליצור תחושה של בעלות הקהילה כולה על תהליך ההתחזקות ופתרון הסכסוך (The Good Friday Agreement, 1998; Gaffkin et al., 2016; Ekiyor, 2008).
8. יש חשיבות רבה בהכרה בקשיים ובסבלם של כל המושפעים ממעגל האלימות בסכסוך. יש לשמור על זכותם לזכור את אשר התרחש להם ולא לדכא את הזיכרון הקולקטיבי (The Good Friday Agreement, 1998; Ashton, 2013).
9. יש לשתף פעולה עם ארגונים דומים במרחב. סיוע הדדי ושיתוף מקורות תורם רבות להצלחה ארוכת טווח ומחויבות לתהליכים. מנגד, פעילות כפולה הנובעת מחוסר תיאום עלולה לשים את מאמציו של הארגון לאל או במקרה הרע להביא לאובדן אמון מצד הקהילה בתהליכים בכלל (Helling et al, 2005; Ekiyor, 2008; WANEP,). (יש לציין כי עיקרון זה לא מבטא במסמכיהם של ארגונים מסוימים שנסקרו, על אף ההיגיון הברור שלו. נראה כי הם מצויים בתחרות מול ארגונים דומים מתוך שאיפה להשיג השפעה פוליטית).
10. מניעת התפרצות של סכסוך לא נחשבת לרוב כמטרה ריאלית או כדאית, אך השאיפה למנוע ממנו להתדרדר לכדי אלימות, עומדת כמטרה עיקרית בראי הארגונים. מכאן נגזרים יצירת פרומים עבור הידברות של הצדדים הניצים, יצירת שיתופי פעולה, והעצמת האוכלוסייה המקומית על ידי מתן תפקידים שמטרתם להפחית ככל הניתן את הנזק כתוצאה מאלימות וונדליזם.

- לא קיימים בעולם פרוטוקולים ומסמכים המשמשים להנחיות והתוויות דרכי פעולה להיערכות והתמודדות עם מצבי קיצון על רקע הסלמה חברתית.
- התפיסה לפיה התעוררות של סכסוך או הסלמתו על רקע אתני או דתי היא דבר שיש לדכא במהירות ובכוח, מביאה למעשה לניהול הסכסוך אך לא בונה שלבים לפתרוננו.
- תפקידה של הקהילה האזרחית במצבים אלה נתפס לרוב כמוגבל, אם כי הולך וגובר ככל שהאמון ברשויות המדינה קטן.
- המטרה הינה שינוי ופיתוח קהילתי, על פני פתרונות אד-הוק; הדבר מחייב לכלול שחקנים מכלל תחומי החיים בקהילה ובגופים הנוספים.

- השאיפה למנוע התפרצות של סכסוך והתדרדרותו לכדי אלימות מובילה ליצירת פרומים של הידברות של הצדדים, יצירת שיתופי פעולה, והעצמת האוכלוסייה המקומית על ידי מתן תפקידים שמטרתם להפחית ככל הניתן את הנזק כתוצאה מאלימות וונדליזם.

ב. תהליכי הסלמה של סכסוכים על רקע פערים בין ערבים ליהודים בואדי עארה

מטרתו של פרק זה היא לערוך מיפוי ראשוני ולהצביע על גורמי העומק לפערים אשר מובילים להסלמה בין יהודים לערבים באזור ואדי עארה. הבנתם של גורמים אלה יכולה להצביע על פוטנציאל לתהליכים הפוכים, של שיתוף פעולה ופיתוח מרחב תפקודי משותף שיקטין את הפערים בין הקהילות השונות. ההנחה העומדת בבסיס עבודה זו היא שבכוחו של שיתוף פעולה כזה בחיי היום-יום לבנות חוסן וקיימות מקומית ואזורית.¹ אנו מאמינים שניתן כחלק מבניית החוסן, לפתח מודל להיערכות לקראת הסלמה עתידית.

הגורמים המובילים להסלמה ביחסי יהודי-ערבים בואדי עארה

1. פערים ומתחים בין אוכלוסיות ובין מנהיגויות

חלק ניכר מהגורמים המובילים לאסקלציה הם פערים ומתחים - פנימיים מקומיים באזור, מתחים חיצוניים ארציים, מזרח-תיכוניים ואף עולמיים. מתחים אלה הם ביטוי, הן מוחשי והן סימבולי להבדלים ולפערים בתפיסות, בעמדות, במנגנוני השיוך הלאומי והאזרחי, בנרטיב ובשיח, הקיימים בין המנהיגים במדינת ישראל ונציגי השלטון לבין המנהיגות המקומית באזור ואדי עארה, ובין הציבור והקהילות המקומיות - היהודית הציונית והערבית הפלסטינית, שעדיין לא גיבשו את האינטרס המאחד של אזרחות ישראלית משותפת. אזרחות זו קיימת פורמאלית, וברטוריקה מדובר על סגירת פערים, שיתוף ושוויון. אולם בפרקטיקה יש אכזבות, המעצימות תחושות של קיפוח ומתחים. תחושות אלה מתחזקות גם כתוצאה ממהלכים פוליטיים ברמה הארצית, הפועלים כנגד תהליכי נורמליזציה המתרחשים (אם כי מעט מדי), בחיי היום יום ברמה המקומית והאזורית.

2. מיקום גיאוגרפי וציבות טריטוריאלית

המיקום הגיאוגרפי של אזור ואדי עארה הוא כמעט בשולי המדינה, צמוד לקו הירוק המהווה למעשה את גבולה המזרחי. למרות חשיבותו של הציר התחבורתי העובר במרכזו של האזור, יש המוכנים לוותר עליו טריטוריאלית, בתמורה ל"הרחבת המותניים" של ישראל באזור המרכז. רעיון זה של "התמרה" בין אזור אריאל במרכז לבין אזור אום אל-פחם בצפון-מזרח

1 מקובל להגדיר חוסן כ"יכולתה של מערכת חברתית (פרט, משפחה, קהילה) להכיל, להגיב ולהתאים עצמה למצבים קיצוניים של משבר, לחזור לתפקוד מיטבי בזמן הקצר ביותר עם תום המצב המשברי, ולפתח יכולות הסתגלות למצבי משבר עתידיים" (Norris et al, 2007; Bodin and Wiman 2004; Gordon 1978).

כחלק מהסדר גיאופוליטי עם הפלסטינים, מועלה לעיתים, כפי שהעלה זאת לאחרונה שר הבטחון הנוכחי ליברמן באמירה: "אום אל-פחם תמורת אריאל". המיקום הפריפריאלי של ואדי עארה והשוליות הסוציו-פוליטית של האזור מעודדת מוכנות לוותר על האזור מבחינת היהודים. אך שיח זה של ויתור מייצר הרגשה של ארעיות בקרב התושבים הערבים המקומיים, יחד עם תחושה שהם אינם רצויים בעיני מדינת ישראל והציבור היהודי, וחיים במדינה כ"אזרחים על תנאי". תחושה זו מעצימה את המתחים בין האוכלוסיות.

3. דמוגרפיה

אל המיקום הפריפריאלי כשיקול לויתור על האזור כחלק ממדינת ישראל מתחברים שיקולים דמוגרפים. אוכלוסיית הכפרים שסופחו לישראל בשנת 1949 גדלה והכפילה את עצמה עד היום ביותר מפי עשר, כתוצאה מתהליכים מואצים של גידול אוכלוסייה ועיור. כיום (2017) מונה אוכלוסיית אום אל-פחם כ-55 אלף תושבים, לעומת 4.5 אלף בשנת 1949. האוכלוסייה הערבית במרחב ואדי עארה כולו, מערערה בדרום ועד זלפה בצפון (כולל אום אל-פחם), מונה כיום כמאה אלף נפש. האוכלוסיה היהודית באזור זה מנה כ-35 אלף תושבים. שיקולים דמוגרפים ושיח דמוגרפובי מתחברים לשיקולים הטריטוריאליים, ומחזקים שיח וטענות של מוכנות לוותר על אזור זה בעת הסדרים גיאופוליטיים עתידיים. יש לציין, ששיח זה אינו קיים בהקשר לאזורים אחרים בהם מתרכזת אוכלוסייה ערבית בישראל, כגון הגליל, עובדה המעניקה ייחודיות להקשר של ואדי עארה.

4. שייכות לישות גיאופוליטית פלסטינית מדומה, לא קיימת

תושבי ואדי עארה הערביים הם אזרחים של מדינת ישראל וחלק אינטגרלי ממערכות הממשל, המנהל והתפקוד שלה. חיי יום יום סדירים מתקיימים בין אזרחים יהודים לערבים הגרים באזור ובינם למרכז הארץ, כמו גם בין רשויות מקומיות סמוכות. בסקרים אשר נערכו בכדי לברר עמדות ותפיסות של תושבי אום אל-פחם לאפשרות העברתם לישות פלסטינית עתידית, נמצא רוב מוחץ ויציב המתנגד לכל העברה עכשווית או עתידית. הנשאלים ציינו כי פניהם מערבה לישראל, ולא מזרחה לרשות הפלסטינית. אולם במקביל להגברת השיוך האזרחי התפקודי לישראל, או לפי מונחי פרופ' סאמי סמוחה - יותר ישראליות שלחם, ערביי האזור, שהם מוסלמים מבחינה דתית, שייכים מבחינה סוציו-תרבותית ורגשית לעם הערבי הפלסטיני ותחושת הפלסטיניות והאסלמיזציה בקרבם חזקה. כך, הם חצויים בין הממד הערכי לבין הממד התפקודי בחייהם, ויצרו אישיות אינדיבידואלית וקולקטיבית

היברידית, המשלבת בין חיזוק הסממנים וההתנהגות האזרחית הישראלית, לבין התמיכה והשיוך הערכי התרבותי הפלסטיני והאסלאמי. אישיות היברידית זו מייצרת מתחים פנימיים וגם חיצוניים. על אף שהם חשים חלק מהעם הפלסטיני, לערביי ואדי עארה אין תביעות אירדנטיות הכוללות תביעה להתנתקות ממדינת ישראל ולהתחבר למדינת פלסטין העתידית, והם מתנגדים בתוקף לטרנספר דמוגרפי וטריטוריאלי. חלק מהתנגדות זו וחוסר תביעות אירדנטיות קשור כנראה באי קיום דה-פקטו ודה-יורא של ישות גיאוגרפית פלסטינית עצמאית שאלה יש, או ניתן להשתייך. על אף שבשיח ובתודעה של הציבור הישראלי היהודי, הרשות הפלסטינית הינה מדינה קיימת, בהיכרות העובדתית של תושבי ואדי עארה הערבים הפלסטינים, אין מדינה פלסטינית. מה שקיים הוא רק מינהל עצמי מותנה, תחת פיקוח ושליטה ישראלית. דהיינו, לשפה, לשיח ולרטוריקה של העברת השטח המועלים לחלל האוויר על ידי חלק מהציבור הישראלי כמעין "בלון ניסוי" לזיהוי עמדות ותפיסות מקומיות של תושבי ואדי עארה, אין בסיס עובדתי עצמאי, מלבד בהצעות לתשריטים של הסדרים גיאופוליטיים עתידיים. באותה עת, תושבי ואדי עארה, ואום אל-פחם במרכזם, נתפסים כמעין "בני ערובה" להתמרה או ניווד דמוגרפי וטריטוריאלי בין אזרחי ובין מדינתי ובין מערכות שלטון, מנהל, כלכלה ותרבות פוליטית שונים. הרטוריקה המלווה את עמדות ותפיסות הציבור הישראלי היהודי כלפי אזור ואדי עארה בכלל ואום אל-פחם בראשם, שונה מהפרקטיקה האפשרית בעתיד הנראה לעין.

5. מתח בין דורות ובין קבוצות

המבנה החברתי באזור ואדי עארה הוא הטרוגני מאוד ומורכב מתת קבוצות שונות אשר ביניהן קיימים מתחים. השונות הינה גם פנימית – בין-דורית בתוך החברה הערבית, וגם חיצונית - בין החברה הערבית ליהודית. בקרב החברה הערבית (וגם היהודית) מתפתח דור חדש, צעיר שיש לו עמדות, תפיסות וציפיות שונות מאלו של הדור הוותיק. הדור הוותיק/המבוגר בחברה הערבית חווה תבוסה בשנת 1948, ולאחר מכן חי תחת מנגנונים של בקרה ופיקוח, חלקם מנגנונים חכמים שכללו אלמנטים קשים ורכים של הממשל הצבאי שהוטל על אזור זה בתקופה בין 1949 לשנת 1966. בתקופה זו של הממשל הצבאי, השיח השכיח בחברה הערבית היה שיח של הישרדות: להמתין, להסתדר, להסתגל, לפעול על פי המותר והאפשר ורק לשמור על החיים. כיום, עקב ריבוי טבעי גבוה רוב החברה הערבית באזור ואדי עארה הינה צעירה (חציון גיל של 21 שנים). רוב האוכלוסייה החיה כיום באזור נולדה, גדלה,

למדה בישראל המודרנית ונכנסה לשוק העבודה בארץ, בכלל זה בערים הגדולות. הצעירים חשופים לתרבות היהודית הישראלית. הם מבקשים ותובעים בזקיפות קומה, זכויות אזרח מלאות, שוויוניות בקבלת התועלות של האזרחות, ושותפות בפיתוח הכלכלי ובגלובליזציה. הדור הערבי הצעיר, זקוף, איתן ומחפש חוסן וקיימות, מאתגר את הדור המבוגר, המבוסס, הממתין והשורד. בנוסף, הוא מאתגר את המערכות המקומיות והארציות ואינו מסכים לקבל על עצמו מצב ומעמד של אזרחות על תנאי.

מול אותו דור צעיר ערבי, בואדי עארה, כמו גם כלפי כלל האזרחים הערבים בישראל, פיתחה החברה היהודית הישראלית, ותושבי ואדי עארה היהודים בפרט, דמות אחרת של ערבי: צייתן וחב טובה למדינה ולתנועה הציונית שהביאה פיתוח ושגשוג לאזור. ערבים שאינם מתנהגים לפי הדימוי המעוצב והמהונדס בתודעה של היהודי הישראלי, נתפסים כעוכרי או אויבי ישראל, כגייס חמישי, כתומכים באויב, או כאזרחים שאינם מקיימים את חובותיהם למדינה ורק תובעים זכויות, שאינם בהכרח מגיעות להם. הדברים הסלימו עד כדי כך, שקיימים זרמים פוליטיים בישראל המבקשים לקשור ולהתנות בין נאמנות למדינה ושייכות לה דה-פקטו ודה-יורא, לבין זכאות לאזרחות מלאה וקבלת הטבות מהמדינה הקשורות לאזרחות. התניה זו קבלה ביטוי באמירה: "אין אזרחות בלי נאמנות". המתח המובנה בין תת הקבוצות המקבל ביטוי במבנה האנכי והבין דורי בתוך החברה הערבית מחד, ומאידך במבנה האופקי בין תתי קבוצות החיות ביישובים שונים, במיוחד בין האוכלוסייה היהודית הערבית הינו מתכון לסכסוכים ואסקלציה.

6. פערי תרבות, פערים בשיח הסוציו-פוליטי

בתוך האזור ובסביבתו חיות שתי אוכלוסיות שונות שביניהן קיים מתח אתנו-לאומי וגיאופוליטי עמוק. מתח זה הוא תוצאה ישירה של פערי תרבות, והבדלי מצב ומעמד בפרויקט של הקמת מדינת ישראל:

האזרחים היהודים הם תוצר של התרבות המערבית האירו-אמריקאית המודרנית, שייכים אליה או רוצים להשתייך אליה, ותופסים אותה כמודל חיקוי. בבסיס תרבות זו עומדת התפיסה הליבראלית הרציונלית, אשר במרכזה הפרט / האינדיבידואל וחירותו. במקביל, האזרחים היהודים רואים עצמם גם כחלק מהקולקטיב היהודי-ציוני, המגויס ליצירת המדינה היהודית. לתפיסתם, במדינה קיימים אמנם מיעוטים וחובתו של הקולקטיב היהודי הציוני לכבד את זכויות הפרט שלהם, אך אין מחובתו להעניק להם זכויות קולקטיביות כמיעוט לאומי או תרבותי. הקולקטיב היהודי הנהיג מדיניות של כור היתוך ואינטגרציה כלפי היהודים

אשר היגרו ומהגרים מארצות ומתרבויות שונות ועלו לישראל, בהיותה בית לאומי לעם היהודי על פי הגדרתה. מול מדיניות כור היתוך זו, הונהגה מדיניות הפוכה כלפי הערבים/הלא-יהודים: מדיניות של אתניזציה, הכוללת הבלטה של בידול והפרדה בין תתי קבוצות של מיעוטים - מוסלמים, נוצרים, דרוזים, בדואים וכד'.

בקרב האזרחים הערבים בישראל קיימת תרבות אחרת: תרבות מזרחית מסורתית כפרית פטריארכלית. תרבות זו הצמיחה קולקטיב לאומי טרם הקמת מדינת ישראל. רבים מבני הדור הוותיק של היום השתייכו לאותו קולקטיב - תנועה לאומית ערבית פלסטינית שנלחמה בהקמת מדינת ישראל. בשנת 1949 הם הובסו ועברו מהפך סטאטוס - מרוב למיעוט מודר ומוחלש, אשר משתמש אמנם במוסדות המדינה, אך אינו שותף אקטיבי ביצירה וניהול של המרחב הציבורי בה. הערבים בישראל פיתחו שיח של קורבן של התנועה הציונית ושל הקמת מדינת ישראל. הם לא רק הודרו באופן מובנה מפיתוח ויצירת המרחב הציבורי וקבלת החלטות באשר לחלוקת המשאבים הציבוריים. חלקם פיתחו הדרה עצמית וולונטרית, והגבילו בעצמם את לקיחת האחריות שלהם למרחב הפרטי, שאינו חורג מהמרחב היישובי. הבדלי תרבות ושיח אלה, בתוספת הבדלים בשפה / לשון (ערבית מול עברית), במנהגים, בציפיות, בשיוך הדתי ובצורת יישוב המגורים (עיר לעומת כפר), יצרו באופן מצרפי פערי תרבות ושיח בין היהודים לערבים באזור. חסמים תרבותיים וסוציו-פוליטיים שהם תוצאה של אותם הבדלים, משפיעים על עיצוב השיח ומייצרים שפה ושיח המאתגרים את החיים המשותפים, הן לאנשים כפרטיים והן לקבוצות כקולקטיבים.

יש להדגיש, כי המתח אינו רק מתח חיצוני בין ערבים ליהודים. קיימים גם מתחים פנימיים על רקע שיוך תרבותי/חמולתי, פוליטי/דתי/מעמדי וצורת יישוב יהודים (קיבוצים/מושבים/יישובים קהילתיים) אשר מופגנים כלפי חוץ. בהרבה מקרים שיח פופוליסטי המובל על ידי זרמים פוליטיים שונים, מגזים ומבליט מתחים אלה במטרה לגרוף הון פוליטי. לעיתים המטרה היא להביא להבנייה עצמית פוליטית או למסגר מחדש אג'נדה פוליטית המשרתת זרמים פוליטיים או אנשים. בדרך זו מועמקים פערים, וצומחת אסקלציה.

7. תכנון בלתי מתחשב, הפקעת קרקעות ופערים כלכליים

כחלק מהבטחת השליטה במרחב וניכוסו לטובתה, הפקיעה המדינה קרקעות מבעליהן הערביים הפרטיים באמצעות חוקים שונים. חלק מקרקעות אלה שימשו להקמת יישובים יהודיים, חלקן הוכרוזו כאזורים לאימון צבאי (כגון אזור אלרוחה), ואחרות הוכרוזו כשטחי

יערות על פי תכנית המתאר הארצית ליער וייעור (תמ"א 22) שהבניה בהם אסורה. חלק מהקרקעות שהופקעו אף סופח לשטחיהן המוניציפלי של מועצות אזוריות יהודיות כגון מנשה ומגידו. במקביל, השתמשה המדינה במנגנונים של תכנון אשר הגבילו את פיתוח היישובים הערבים בואדי עארה. אולם עם הגידול באוכלוסייה, גדלים היישובים מתפתחים ומתרחבים, והבניה בהן גולשת לשטחים חדשים. כיוון שהתכנון אינו לוקח בחשבון את האפשרות לפתח ולהרחיב את שטחי הבניה, אלא כאמור להפך - מגביל את הפיתוח, ולכל היותר עוקב אחרי הפיתוח בפועל, נוצרת אי התאמה בין התכנון הקיים, לבין צורכי הפיתוח האמיתיים. התכנון הבלתי מתחשב הביא לצמיחה של תופעת בניה ללא היתר, אשר נגדה ננקטים הליכי ענישה כלכלית חריפים, ובמקרים מסוימים אף הריסה בפועל.

מנגד, מוקמים יישובים יהודים מרווחים כגון מי-עמי, קציר, ולאחרונה העיר חריש, תוך צירוף שטחים רבים מאזורי ואדי עארה לתחומי השיפוט של רשויות מקומיות יהודיות. זאת ועוד, ריכוז של שטחים המיועדים לפיתוח כלכלי ברשויות ובערים היהודיות השכנות יצר תלות כלכלית בין הקהילה והיישובים הערבים לבין העיר והרשויות המקומיות היהודיות והצמיח פערים כלכליים, הן ברמת הפרט והן ברמת הרשות המקומית. כל אלה מעמיקים את תחושת הקיפוח, המצור ואת מציאות המחסור בקרב הציבור הערבי, המעודדים אסקלציה של סכסוכים.

8. בין הרצון לשיתוף לבין חשש ממנו

בשיח ובהתנהגות הכללית נראה כי הערבים באזור מעוניינים בשיתוף - חומרי ותפקודי, תוך שימור המרכיבים הסוציו-תרבותיים שלהם. מוכנות היתר של הערבים לשיתוף הינה גם תוצאה של הרצון להגביר ולהגדיל את מרחב ההזדמנויות שלהם מחד, ומאידך לחבר אותם למרכז ולעיר הישראלית שיש בה יותר הזדמנויות כלכליות. הערבים מבקשים שיתוף גם מטעמים של הכרה במעמדם וגם בשאיפתם ורצונם להשיג שיתוף ושילוב כלכלי, ולעמוד מול טענות המאשימות אותם באי הכרה במדינה.

שיח השיתוף קיים גם בקרב רבים מהתושבים היהודים, אך יש בהם החוששים מכך שהוא עלול לגרום להם לוותר על פריבילגיות שיש להם. ליהודים באזור יש מרחבי הזדמנויות יותר גדולים לעומת הערבים, שמרחבי ההזדמנויות שלהם מוגבלים, ויש יהודים החוששים ששיתוף הערבים יהיה על חשבונם. יש בין היהודים שסבורים ששיתוף לא מעניק להם תועלות כלכליות, ושנרמול היחסים תוך הכרה בזרמים סוציו-פוליטיים של פלסטיניזציה ואסלמיזציה בחברה הערבית תעניק להם לגיטימציה. על בסיס עמדות ותפיסות שונות אלה

של שיתוף, המבטאות הרבה מטענים וזרמי רקע תת קרקעיים, יש להבין את מציאות האסקלציה באזור, כאשר מול הרטוריקה של שיתוף עומדים החששות, הפערים ותחושות הקיפוח שהוזכרו למעלה.

לסיכום פרק זה

הן החברה הערבית והן היהודית אינן הומוגניות ואחידות. כל חברה מורכבת מתתי קבוצות ובתוכן בעלי עניין שונים שביניהם קיימים מתחים. במקרים רבים, מתחים אלה הם הגורם המרכזי החוסם שיתוף ומעורר אסקלציה. מכאן חשיבות ההבנה של מקור ואופי המתחים וההשלכות שלהם ברמה המקומית- הפנימית והחיצונית-הארצית.

מכלול הגורמים המייצרים פערים בין הקהילות והיישובים היהודים לערבים באזור ואדי עארה שנזכרו בסקירה קצרה זו, מייצר מציאות מתוחה. מתחים פנימיים אשר מופגנים כלפי חוץ בשילוב עם מתחים חיצוניים, מעמידים פערים ומצמיחים אסקלציה פוטנציאלית. הסקירה למעלה מצביעה על גורמי עומק המייצרים פערים בשאיפות, בציפיות ובעמדות בין האוכלוסיות השונות בואדי עארה. גורמים אלה נובעים מאירועים היסטוריים, מהלכים פוליטיים והתנהלות חברתית אשר יצרו מצב ומעמד שונה של האוכלוסיות, ואיתם נרטיב ושיח מבדל. פערים אלה מושפעים במיוחד מאירועים חריגים של מתח באזור בין הקהילה הערבית ליהודית ויש להתמודד איתם.

עם זאת חיי היום יום מתקיימים, ובהם קיימות הוויות וחוויות של חיים משותפים, כמובן באופן מוגבל ומותנה בהתאם לנושא, לתחום ולמקום ולאוכלוסיות המשתתפות. למרות האירועים החריגים הקורים באזור, עדיין מפלס הסובלנות הבין קהילתית ובין יישובית הוא סביר, וכך מתאפשרים חיים תקינים ובהם שיתופי פעולה נושאים ומפגשים תרבותיים. כך, למרות גורמי העומק המייצרים פערים ומעודדים אסקלציה, גורמים בהם יש לטפל, קיימות הרבה נקודות אור - פעולות ויוזמות שיתוף יהודי-ערבי ברבדים שונים ועוצמות שונות, הן מטעם עמותות החברה האזרחית, הן הרשויות המקומיות והן המגזר הפרטי.

הכרה בגורמים המייצרים פערים והבנתם לעומק יכולים לאפשר התערבות נכונה בעיצוב כלי מדיניות וגיבוש ארגז כלים בכדי למתן מתחים באזור. ראוי לציין כי ואדי עארה הינו שיקוף לפערים, המתחים, החסמים והאתגרים בפני שיתוף וניהול אירועי קיצון על רקע יחסים בין יהודים לערבים בכל המדינה. לכן, למרות מספר אלמנטים שהם ייחודיים לואדי עארה, מודל שניתן לפתח למציאות של אזור זה יכול להוות בסיס לבניית מסגרת מודל

לניהול, מיתון ושיכון מתחים במקומות אחרים, ולהיערכות לאירועי קיצון כך שיסתיימו בשלום ובמינימום פגיעות, וללא יצירת אסקלציה בלתי הפיכה.

- חשוב לערוך מיפוי ולהבין גורמי העומק המובילים להסלמה בין הקבוצות באזור המדובר.
- המיקום של ואדי עארה, יחד עם השיח הדמוגרפי והפקעת הקרקעות, מעודדים תחושה של מוכנות לוותר על האזור מבחינת היהודים, דבר המייצר הרגשה של ארעיות, "אזרחות על תנאי", ותחושה בקרב התושבים הערבים המקומיים שהם אינם רצויים בעיני מדינת ישראל. מציאות זו מפתחת לפעמים הרגשה והתנהגות של יהודים כלפי ערבים או התייחסות לערבים כאילו הם "דיירים לא מוגנים, למרות שהם בעלי הבית".
- השונות הבין-דורית בתוך החברה הערבית פנימה, כמו גם המתח בין הרצון לשיתוף לבין חשש ממנו, צריכים להילקח בחשבון.
- עם זאת, בחיי היום יום קיימות הוויות וחוויות של חיים משותפים, מפלס הסובלנות הבין קהילתית ובין יישובית סביר, וקיים בסיס טוב הן בין הרשויות המקומיות והן במגזר הפרטי לשיתוף פעולה ושותפות יהודית ערבית.

ג. תהליכים להיערכות למצבי קיצון בישראל בכלל ובואדי עארה בפרט

ההיערכות למצבי קיצון בואדי עארה, כמו בכל מדינת ישראל, מוכתבת ונעשית על ידי מגוון של גופים, מהרמה המקומית ועד הארצית, ומערבת משרדי ממשלה רבים וגופי סמך הפועלים איתם ותחתיהם: משרד הבטחון (רשות החירום הלאומית – רח"ל ופיקוד העורף – פקע"ר), משרד הפנים, המשרד לבטחון פנים (רשות הכבאות וההצלה, משטרה), משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הרווחה, משרד הבינוי והשיכון ועוד. למעשה לכל משרד ממשלתי קיים תפקיד כזה או אחר בהיערכות ומוכנות התושבים, הרשויות המקומיות והמדינה בכלל למצבי חירום.

יחד עם זאת, קיימים מספר גופים ומשרדים שלהם תפקיד מוביל:

הרשויות המקומיות

תפקידה של הרשות המקומית מודגש על ידי כל הגורמים העוסקים בתחום כ"לבנת היסוד" בכל הקשור בטיפול ובסיוע לאזרח, בשגרה ובאירועי חירום.² הרשות המקומית אמורה לספק את צרכי התושבים – בסיוע פיזי (מחסה וקורת גג, אספקת מים ומזון, חילוץ והצלה), במסירת מידע, בטיפול ותמיכה נפשית בפרטים וקהילות, טיפול בחללים ובמשפחותיהם, טיפול באוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים ועוד, וכן בקשר לרשויות האחרות שביכולתן לספק צרכים אלו ואחרים, כגון שמירה על הסדר הציבורי, תיקון מערכות תשתית וכבישים ועוד.

החוק מחייב את הרשות המקומית "לעשות בדרך כלל כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום הרשות המקומית, בריאות הציבור והבטחון בו".³ בנוסף, החוק מחייב את הרשות המקומית לעשות את כל הדרוש להפעלתו של המשק בשעת חירום.⁴ על פי החוק,⁵ חלה חובה על כל רשות מקומית להקים ועדה מקומית למשק לשעת חירום (מל"ח), באמצעותה עליה לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה ולטפל באוכלוסייה וכן לתת שירותי סעד ופינוי על פי הוראת החוק, "בהתאם לתוכניות

2 ראו גם בדו"ח מבקר המדינה, ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף, ספטמבר-2015

3 פקודת העיריות [נוסח חדש] ס' 249.29, 149א(א), ס' 248א(א); צו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950 ס' 146(13); צו

המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 ס' 63(8), ס' 40ב + 40ג + (43 ס' + 61 ס' 63א(12))

4 (למעט גיוס כח אדם וציוד שחל עליהם חוק אחר) – ס' 248א לפקודת העיריות [נוסח חדש], ס' 63א(12) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), וס' 146(13) לצו המועצות המקומיות (א).

5 סעיף 149א. בפקודת העיריות [נוסח חדש], סעיף 123א. בצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950 וכן סעיף 40. בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958.

שקבעה הרשות המקומית, ולתוכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאושרו ע"י ועדת המל"ח העליונה"⁶ (ראו בהמשך).

הגופים ה"רכים" ברשויות המקומיות - (מחלקת רווחה, שירות פסיכולוגי, מנהלי בתי-ספר ועוד) מגויסים באופן אוטומטי בשעת חירום. קציני הבטחון (קב"טים) של מערכת החינוך מהווים אף הם נדבך חשוב בהיערכות ולוקחים חלק פעיל בתרגולים ובהיערכות. יש לציין כי חלק מהרשויות המקומיות אמורות לתפקד כ"רשויות קולטות" ולהכשיר מבני ציבור ושטחים לקליטת אוכלוסיה מיישובים אחרים. ברשויות המקומיות מצויים מוסדות ומקומות המיועדים לקליטת אוכלוסיה (בתי ספר, מתנ"סים, מגרשי כדורגל), היכולים לשמש גם יישובים שכנים במקרה הצורך.

החוק קובע כי הרשות המקומית תפעל באמצעות ראש הרשות, והוא יהיה אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו עליה על פי החוק יבוצעו כראוי⁷. ראש הרשות המקומית והנהגתה נבחרים כידוע על ידי תושבי הרשות ואינם כפופים למשרד ממשלתי כלשהו; לראש הרשות יש סמכות רחבה מאד להפעיל את שיקול דעתו בנוגע לחלוקת המשאבים של הרשות. **בפועל**, כל רשות מקומית בוחרת את מידת ההשקעה שהיא מוכנה להשקיע בנושא ההיערכות לחירום על פי משאביה וסדרי העדיפויות שלה והתוצאה, הן באזור ואדי עארה והן בכל הארץ, היא פערים גדולים מאד בהיערכות בין רשויות מקומיות שונות.

משרד הבטחון

"אחריות העל" ברמה הלאומית על היערכות למצבי קיצון הוטלה על משרד הבטחון⁸ הפועל בנושא זה באמצעות שני גופים: רשות החירום הלאומית (רח"ל) ופיקוד העורף בצה"ל (רשות התגוננות אזרחית).

רשות החירום הלאומית (רח"ל), אשר הוקמה בשנת 2007 בהחלטת ממשלה תחת משרד הבטחון⁹ מובילה כיום את ההיערכות למצבי חירום בישראל כגוף מטה מתאם ליד שר הבטחון המסייע בידו לממש את אחריות העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום, לרבות מצב מיוחד בעורף, מלחמה ומצבי חירום הנגרמים כתוצאה מאסונות טבע¹⁰.

6 על פי החלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.1986 והחלטת ממשלה מס' 1080 מיום 13.02.2000.

7 על פי ס' 126 בפקודת העיריות [נוסח חדש]; ס' 3 בצו המועצות המקומיות (מועצות אזרחיות), תשי"ח-1958; ס' 112 בצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950.

8 החלטת ממשלה 1577 מיום 15.04.2007.

9 החלטה ב/43 של ועדת השרים לענייני בטחון לאומי, מיום 19.12.2007.

10 החלטת ממשלה 1577 מיום 15.04.2007.

בין תפקידיה של רח"ל - ריכוז עבודת מטה בנושאים שונים, ביניהם ההיערכות והמענה הנדרשים של הארגונים ומשרדי הממשלה בעורף במצבי החירום השונים, הכנת ואישור תכניות עבודה אינטגרטיביות שנתיות ורב-שנתיות להיערכות העורף וקביעת מדיניות למיגון אישי וציבורי כנגד "אירועים קונבנציונליים ובלתי קונבנציונליים"¹¹.

בשנת 2009, הוטלה על רח"ל גם האחריות על כל מערך המשק לשעת חירום (מל"ח)¹². מערך זה כולל היררכיה של ועדות (ועדת מל"ח עליונה, ועדות מחוזיות וועדות מקומיות) שתפקידן לדאוג בין השאר לדרכים ותוכניות להפעלת המשק החיוני של המדינה בשעת חירום, מתוך מגמה להבטיח את האספקה של מוצרים ושירותים שנקבעו כחיוניים. בין תפקידי ועדת המל"ח העליונה וסמכויותיה: להמליץ ולהחליט על דרכים ותוכניות להפעלת המשק החיוני של המדינה בשעת חירום; לקבוע תכניות ארציות, מרחביות ומקומיות להפעלת גורמי הייצור, האספקה והשירותים החיוניים ביותר במשק האזרחי בשעת חירום ולתאם ולהנחות את הרשויות האזרחיות ואת רשויות צה"ל - הן בהכנות לשעת חירום והן בשעת חירום עצמה, כדי להבטיח את הפעלתו של מערך מל"ח. מטה מל"ח ארצי הוא המנחה והמתאם בין פעולות מערך מל"ח והרשויות הייעודיות¹³ על פי מדיניות הנקבעת על ידי ועדת מל"ח העליונה, מנחה את מערך מל"ח והרשויות הייעודיות בהכנת נוהלי פעולה, נהלים ארגוניים, מדווח ברגיעה ובתקופת הפעלתו של מערך מל"ח וכן מבקר ובודק את כשירות וכוננות מערך מל"ח לקראת תקופת הפעלתו והפעלת ועדות מל"ח פיקודיות ומקומיות על פי החלטת ועדת מל"ח העליונה.

מכאן, שהועדה המקומית למשק לשעת חירום (מל"ח) שברשויות המקומיות, כפופה לוועדת מל"ח עליונה, כלומר להנחיות ותכניות של רשות החירום הלאומית (רח"ל). ברח"ל מצויים נהלים מפורטים בנוגע לנדרש מהרשויות המקומיות, המתורגמים להנחיות מקצועיות מפורטות המועברות לרשויות המקומיות באמצעות מערך ועדות המל"ח המחוזיות. וועדות המל"ח המחוזיות הן החוליה המקשרת בין הוועדה העליונה לוועדות המקומיות.

11 שם, החלטת ממשלה 1577 מיום 15.04.2007.

12 מערך שהוקם שנים רבות קודם לכן בשנות ה-50 ועוגן שנית בשנת 1986 בהחלטת ממשלה 1716 - תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום, מיום 6.7.1986. בהחלטת ממשלה מס' 706 מיום 23.8.2009 שולב מטה מל"ח הארצי ברשות החירום הלאומית (רח"ל). החלטה 1080 (מיום 13 לפברואר 2000) תיקנה את החלטה 1716. ההחלטה הגדירה מחדש מהו "המשק החיוני", וכן הגדירה מחדש והרחיבה את האפשרות להפעיל את מערך מל"ח גם עבור מצבי חירום שהם תוצאה של אסונות טבע, אסונות הנובעים מפליטת חומרים מסוכנים או אירועי טרור שלא בתקופת לחימה (סעיף ד(2) להחלטה) 13 "רשות יעודית" מוגדרת בהחלטה 1716 כ"מסגרת שמשרד ממשלתי בתחום אחריותו הועיד אותה, באישור ועדת מל"ח עליונה, לביצוע פעולות המתחייבות מהחלטה זו באישור הנהלת המשרד. לעניין זה "מסגרת" - לרבות מסגרת שבתחום אחריות השר אף אם היא מחוץ למסגרת המנהלית של המשרד.

פיקוד העורף (פקע"ר) – רשות התגוננות אזרחית

רח"ל כאמור משמשת כגוף מטה המסייע לשר הבטחון לממש את אחריותו על כלל מצבי החירום השונים, כמצוין בהחלטות הממשלה 43 ו-706 וכן החלטות ממשלה נוספות, ופיקוד העורף אחראי מכוח חוק הג"א על ההתגוננות האזרחית.¹⁴ נושא ההתגוננות האזרחית בישראל הוסדר לראשונה עם חקיקתו של חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951. החוק ייסד את "רשות ההתגוננות האזרחית" כרשות אזרחית אשר היתה מוכרת בשם הג"א. בשנת 1991 (ערב פרוץ מלחמת המפרץ) הוכרה החשיבות של חיזוק העורף האזרחי וממשלת ישראל החליטה להקים את פיקוד העורף במסגרת הצבא ולהעניק לו את הסמכויות של רשות ההתגוננות האזרחית. פקודת המשטרה מטילה על צה"ל ועל רשות הג"א לסייע למשטרת ישראל בטיפול באירוע אסון המוני, ובהיערכות לקראת אירוע כאמור¹⁵, ואילו חוק התגוננות אזרחית מסמך אותה לפעול, באישור שר הבטחון, אם בדרך כלל ואם לעניין מסוים ובתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר – להצלת נפש ורכוש, גם אם אינה כרוכה בהתגוננות אזרחית דווקא¹⁶.

בהחלטה פנימית שהתקבלה ב-2016 במשרד הבטחון נקבע שרח"ל תעסוק בפעילות מול משרדי הממשלה, כאשר מול הרשויות המקומיות יפעל פיקוד העורף¹⁷. ואכן, מי שפועל בשטח מול הרשויות המקומיות הוא פיקוד העורף, אשר בהחלטת ממשלה נקבע כי ישמש כ"רשות התגוננות אזרחית"¹⁸. וועדות המל"ח המחוזיות פועלות במתקנים של פיקוד העורף.

על פי נוהלי העבודה של פיקוד העורף, כל רשות מקומית מקושרת לפיקוד באמצעות יחידת קישור לרשות המקומית (יקל"ר), שתפקידה לסייע לרשות המקומית בביצוע משימותיה בחירום ולהוות יחידה המקשרת בין צרכי הרשות המקומית לצרכי פיקוד העורף ולהיפך¹⁹. בשנת 2015 ערכו והפיצו רח"ל, מרכז השלטון המקומי, פיקוד העורף ומשרד הפנים "תיק

14 מהלך 'מתחברים לחוסן בחירום' מתמקד בהתארגנות של רח"ל עם משרדי הממשלה וארגוני החברה האזרחית הארציים, כחלק מהתארגנות לחירום ולאחריו, ובהתארגנות של פיקוד העורף עם הרשות המקומית, הנערכת מול ארגונים ועמותות, התארגנויות קהילתיות ומתנדבים ברמה המקומית.

15 ס' 90א. (א) בפקודת המשטרה

16 ס' 2. (א) בחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951

17 מקור המידע - ראינו שהתקיימו במסגרת מחקר של מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון בנושא הערכת המערך הרגולטורי להתמודדות עם רעידות אדמה בישראל שנערך בשנים 2015-2017.

18 רשות התגוננות אזרחית הוקמה מכח חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951 (חוק הג"א). על אף ש"התגוננות אזרחית" היא התגוננות מפני ארועי לחימה, נפילות טילים וכו', הרי שסעיף 2. (א) בחוק מסמך את רשות ההתגוננות האזרחית גם "לפעול – באישור שר הבטחון, אם בדרך כלל ואם לענין מסוים, ובתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר – להצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית".

ההחלטה שפיקוד העורף ישמש כרשות התגוננות אזרחית התקבלה על ידי ועדת השרים לענייני בטחון לאומי מיום 13.11.91.

19 ראו: מפקדת פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, ענף רמ"ת. ספר יחידה, היקל"ר (יחידת קישור לרשות המקומית)

, נובמבר 2008. http://www.oref.org.il/sip_storage/FILES/1/941.pdf

אב לרשויות המקומיות²⁰ המגדיר את המשימות העיקריות של הרשויות המקומיות בתחום ההיערכות לחירום ואופן הטיפול באירוע חירום. התיק מתכלל את הנחיות רח"ל ללועדת המל"ח המקומית, ואת הנחיות פיקוד העורף בתחום ההתגוננות האזרחית, קובע את מכלולי החירום ברשויות המקומיות ומציין עבור כל מכלול את מקורות הסמכות ומסמכי העבודה לפעולתו, תפקידיו בשגרה וחירום ועוד. המכלולים הם: מכלול טיפול באוכלוסייה, מכלול הנדסה ותשתיות, מכלול מידע לציבור, מכלול לוגיסטיקה ותפעול, מכלול מנהל כללי, מכלול חינוך וכן אגף החירום והבטחון וצוותים ייעודיים עירוניים בחירום. מהלך 'מתחברים לחוסן בחירום' המליץ על הוספת בעל תפקיד, מנהל שותפויות ומשאבי קהילה, פונקציה מתכללת שתפקידה - הן תכלול העבודה בין מכלולי החירום השונים והן ניהול פורום מתכלל הכולל בעלי תפקידים ברשות, נציגי עמותות וארגונים נותני שירות, פיקוד העורף, תנועות נוער ומכינות, המגזר העסקי, נציגות גורמים מארגנים, ונציגי רובעים. אמורה לעבור בקרוב החלטת ממשלה בנושא.

בין הנושאים המוסדרים והתרגולים קיימת התייחסות למתנדבים מכלל האוכלוסייה ומהנוער ולגיוס כוחות אזרחיים, כגון קבלנים ובעלי עסקים שיש להם כלים כבדים ויכולים לספק שירותים חיוניים בשעת חירום.

היקל"ר מקיימת קשר עם כלל מכלולי החירום ברשות המקומית, ובפרט עם קציני הבטחון (קב"טים). פיקוד העורף, בשיתוף עם רח"ל מכשיר את הרשויות המקומיות, מקיים ישיבות מספר פעמים בשנה, וקובע תכניות עבודה שנתיות הכוללות אימונים לכל מחלקה ומכלול. בחלק מהרשויות המקומיות קיים גם מרכז הפעלה מסודר עם פיקוד העורף. הכשרה זו נעשית גם בתיאום ושיתוף עם משרדי הממשלה הרלוונטיים לכל מכלול - **משרד החינוך, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הפנים**.

בנוסף מקים פיקוד העורף צוותי סע"ר (סיוע עצמי ראשוני²¹). השירות לעבודה קהילתית במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים והעובדים הסוציאליים הקהילתיים ברשויות המקומיות, מקים צוותי חירום וחוסן יישוביים (צח"י) ושכונתיים (צח"ש) בשיתוף עם רח"ל, פקע"ר ומרכז המוא"ז.

20 ראו: http://www.oref.org.il/SIP_STORAGE/files/7/3507.pdf. התיק הוכן בהנחיית צוות היגוי שהשתתפו בו גם משרדי הרווחה, החינוך, בטחון פנים, הכלכלה, הבריאות, האנרגיה, התחבורה, התיירות, הגנת הסביבה, הדתות, המשרד לענייני אזרחים ותיקים ונציג ארגון הקב"טים

21 ר' ברנרד וסנדר, צוות חירום וחוסן יישובי <http://bit.ly/2s6IDVD>

מן הראוי להדגיש, שפיקוד העורף, הוא גוף צבאי אשר הופקד על נושא ההתגוננות האזרחית (קרי: התגוננות העורף בפני מלחמה) בישראל עוד משנות החמישים ועם השנים החל לפעול גם בנוגע להיערכות לאסונות טבע.

בהיותו גוף צבאי אשר העובדים בו לובשים מדים ומזוהים עם צה"ל, שנים רבות לא התקבל פיקוד העורף בעין יפה ברשויות הערביות. בנוסף, באותן שנים לא עשה פיקוד העורף מאמצים מיוחדים להתאים את פעילותו למאפיינים המיוחדים של המגזר הערבי. מהראיונות עולה שבעקבות מלחמת לבנון ב-2006 חל שינוי במצב. בשנים האחרונות נעשים בפיקוד העורף מאמצים רבים להתאים תרבותית את מערך ההדרכות ואת ההנחיות והפעולות להיערכות למגזר הערבי. במקביל, מנהיגות המגזר ותושביו החלו להפנים את החשיבות של ההיערכות והתרגול בשגרה וכיום קיימת נכונות גדולה יותר של המגזר הערבי לפעול עם פיקוד העורף, למרות הקושי בכך שמדובר בפיקוד צבאי. נראה שהיום קיימת הבנה בין התושבים והנהגות הרשויות שיש מקום לשיתוף פעולה עם פיקוד העורף. לדוגמה, מתנדבים מהמגזר משתתפים בקורסים משותפים של יהודים וערבים באתר פיקוד העורף, חיילות של פיקוד העורף מעבירות הדרכה במוסדות חינוך ועוד.

המשרד לבטחון פנים והמשטרה

המשטרה היא האחראית על בטחון הציבור בשגרה וב"חירום שבשגרה", כמו גם באירועי אסון המוני. לפי פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 המשטרה עוסקת ב"קיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש" ולמעט במקרים חריגים, המשטרה אחראית לפיקוד ולשליטה בטיפול באירועי אסון המוני²². מכאן, בכל הנוגע להיערכות למצבים מסכני אוכלוסיה שמקורם בסכסוך היהודי-ערבי, כיוון שמדובר בקיום הסדר הציבורי, הגוף העיקרי המטפל בנושא הוא המשטרה. יחד עם זאת, בהתאם ל"נוהל להסדרת יחסי הגומלין בין משטרת ישראל לפיקוד העורף בהיבטי פיקוד ושליטה במצבי חירום ובשגרה", במקרים בהם ההסלמה תגיע לממדים רחבי היקף (לאור היקף האירוע, משך הטיפול שיידרש, מאפייני האירוע ויכולתה של המשטרה לתת מענה מתאים), קיימת האפשרות שצה"ל/פיקוד העורף יקבלו "אחריות משימתית לזירה", קרי: האחריות לפיקוד והשליטה באירועים יועבר לידי הצבא.

22 לפי ס' 90א. בפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971, ארוע אסון המוני הוא "אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בבטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת".

פקודת המשטרה מעניקה לשוטרים סמכות להורות לכל אדם הנמצא באזור או במקום שבו קיים חשש ממשי לפגיעה חמורה בבטחון הנפש או הרכוש, כל הוראה סבירה הדרושה באופן חיוני לשם הצלת הנפש או הרכוש או למניעת הפגיעה²³, ומכאן שלמשטרה תפקיד חשוב גם במניעה של מצבי קיצון.

אזור ואדי עארה שייך למחוז חוף במשטרה וקיימות בו שתי תחנות המעניקות שירותים לאזרחים: תחנת עירון על כביש 65²⁴ ותחנת אום אל פאחם הנמצאת בעיר²⁵. נראה שבשנים האחרונות הפנימה המשטרה את הצורך בקשר ישיר עם הקהילה והיא פועלת גם בתוך היישובים. מהראיונות עולה שהמשטרה באזור ואדי עארה רואה את תפקידה יותר כנותנת שירות, ולא אוכפת. המשטרה מפעילה במחוז מרכזי שיטור קהילתי הממוקמים בשכונות השונות ביישובים, כאשר שוטרי השיטור הקהילתי מעורים בקהילה ומכירים את צרכי התושבים. בנוסף לטיפול בתלונות וסיוע לנפגעים, בין השירותים הניתנים במרכזי השיטור הקהילתי גם ייעוץ והסברה לתושבי השכונה בנושאי מניעת פשיעה ומיגון, הפעלת תכניות למניעת פשיעה (כגון "בית-ספר בטוח") ופרויקטים מיוחדים לעולים ולבני-נוער (מיל"ה - משטרת ישראל למען הנוער), פתרון סכסוכים בין אישיים, אתניים, קהילתיים ועסקיים וכן יצירת שיתופי פעולה בין המשטרה לבין הרשות המקומית, ועדים שכונתיים, ארגונים עסקיים וארגונים קהילתיים במטרה לקדם פעילות משותפת למניעת עבריינות ולתרומה לקהילה²⁶. המשטרה גם מפעילה תושבים המתנדבים למשמר האזרחי; המשטרה מקיימת שולחנות עגולים אחת לחודשיים בנושאים שונים יחד עם נציגים מהרשויות השונות לטיפול מקצועיות ובניית ממשקי עבודה.

בנוסף לעבודה עם האחראים על הבטחון ביישובים (הקב"טים), המשטרה פועלת גם עם אנשי בטחון אחרים, כגון מאבטחים בבנקים, במשרדים ועוד. יש לציין גם את משמר הגבול, ובו שוטרים המטפלים וחוקרים נושאים הקשורים למערך הכפרי. בדומה לשינויים שחלו בפיקוד העורף, גם במשטרה נראה שחל שינוי בשנים האחרונות עם הקמתו של השיטור הקהילתי שחלק גדול מהעובדים בו הם מקרב המגזר הערבי, ובמקביל, הנכונות של התושבים וראשי הרשויות הערביות להיעזר בהם כדי להתמודד עם בעיות האלימות.

23 ס' 4א. בפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971.

24 נותנת שירותי משטרה ליישובים: רגבים, כפר נילי, ערה, ערערה, כפר קרע, קציר, חריש, עין א-סהלה, אום אל קוטוף, מצפה אילן, ברקאי, מענית, דיר אל חנוך, מנסורה, מיצר, מצר, מאור, שדה יצחק, ג'ת, להבות חביבה, מגל, בקה אל ע'ריבה וברטעה.

25 משרתת את היישובים: אום אל פאחם, מי עמי, מעאויה, מוסמוס, זלפה, סאלם, מעלה עירון, גבעת עוז ומושיירה.

26 ראו באתר המשטרה: <https://www.police.gov.il/contentPage.aspx?pid=587&mid=2>

משרד הפנים – פס"ח

משרד הפנים הוא המשרד המופקד על הרשויות המקומיות בישראל, אך בנושאי חירות עיקר תפקידו הוא בהפעלת רשות ייעודית הפועלת בשעת חירות בנושא פינוי וקליטת מפונים וטיפול בחללים (פס"ח-פינוי, סעד, חללים)²⁷. רשות זו פועלת יחד עם הרשויות המקומיות (ועדות מל"ח מקומיות), פיקוד העורף ורשות החירות הלאומית (רח"ל).

משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים

כאמור למעלה, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים תומך בהקמת ובהפעלת צוותי חירות וחוסן יישוביים (צח"י) ושכונתיים (צח"ש) בשיתוף עם רח"ל, פקע"ר, מרכז המוא"ז וגופים נוספים²⁸. הצוות מורכב מפעילים קהילתיים ביישוב/ שכונה לגבי רשויות ערביות: אחרי מלחמת לבנון השנייה הוקצו תקציבים לרשויות מקומיות ערביות בצפון אך בהמשך הופסקו התקציבים ברובם ויש להניח כי רוב מה שהוקם כבר אינו פעיל. על פי מה שנמסר לנו, במועצה האזורית מנשה ישנם צוותי חירות וחוסן (צח"י) במספר יישובים ערביים.

1.ג. היערכות למצבי קיצון באזור ואדי עארה

על רקע האמור, יש מקום להדגיש את המורכבות המיוחדת של אזור ואדי עארה בכל הנוגע למצבי קיצון המסכנים את האוכלוסיה, והמקשה על מעורבותן של רשויות המדינה בהיערכות הרשויות המקומיות באזור.

ראשית, בואדי עארה נמצא שילוב בין פערים בין אוכלוסיות על רקע כלכלי, עם פערים על רקע דתי. כלומר: על שכבת המורכבות של היחסים בין יהודים לערבים, נוספת המורכבות של יישובים עמידים מול יישובים מוחלשים. על כך נוספת העובדה שמרבית האוכלוסיה באזור הואדי היא אוכלוסיה ערבית מוסלמית. לעובדה זו חשיבות, כיוון שהגופים העיקריים העוסקים בהיערכות לחירות הם גופים בטחוניים, ובפרט פיקוד העורף שהוא חלק בלתי נפרד מהצבא. למעשה, הצבא הוא הגוף העיקרי אם לא היחיד, הפועל באזור כמתאם לנושא ההיערכות, ובמצבים בהם המשטרה לא תוכל להתמודד – גם במענה. ככל מערכת צבאית – פעולתו של פיקוד העורף נעשית במבנה היררכי כאשר בראש הפירמידה - הפיקוד ברמה הארצית (לא אזורית).

27 ראו: משרד הפנים, רשות פס"ח עליזנה (פברואר 2012), נוהל מס' 25: תפיסת מתקני פס"ח לשעת חירות ברשויות המקומיות (<http://bit.ly/2nE4n6K>) וכן: משרד הפנים, רשות פס"ח עליזנה (ספטמבר 2014), קליטת מפונים וטיפול בחללים אורחים ברשויות המקומיות (<http://bit.ly/2BV0d0J>)

28 ראו: צוות חירות שכונתי (צח"ש) תיק אב, יולי 2004 <http://bit.ly/2BXn2yt>

היותו של הגוף האחראי גוף צבאי הנשלט על ידי משרד ממשלתי ברמה הארצית הקשתה מאד על שיתוף הפעולה של גופי ההיערכות לחירום עם יישובי המגזר הערבי, אשר קשה היה לצפות מהם לתת אמון במערכת זו. על אחת כמה וכמה, כאשר מדובר במצבים בהם מדובר במצבים המסכנים את האוכלוסייה, שמקורם בסכסוך בין יהודים לערבים. מכאן, יש צורך בהתייחסות מעמיקה יותר לשונות התרבותית ולמתחים בין הקבוצות. מהראיונות עולה שבשנים האחרונות, הן ברשות החירום הלאומית והן בפיקוד העורף התפתחה הבנה זו והחלו בתכניות להתאים את פעולותיהם בנוגע להיערכות למצבי קיצון לשונות התרבותית, וחל שיפור ניכר במצב ההיערכות של רשויות ערביות, אך עדיין לא נסגר הפער בהיערכות בין הרשויות היהודיות לערביות. כפי שכתבו עסבה ואח' בדו"ח של יוזמות קרן אברהם משנת 2013: "ליישובים הערביים נגישות מוגבלת מאוד לשירותי חירום בסיסיים... ישנו מחסור חמור במיגון במבני ציבור בכל היישובים הערביים... במחלקות הרווחה חסר ציוד מיגון לעובדי החירום ורוב מחלקות ההנדסה אינן ערוכות לפעולה בשעת חירום. אשר לתשתיות הארגוניות הייעודיות לחירום, נמצא כי במחצית מהיישובים אין נוהל חירום רשותי ובשליש מהיישובים אין מטה חירום ואין חדר מצב או חדר בקרה". במסגרת תהליך השיח בנושא "מתחברים לחוסן בחירום" במסגרת השולחן העגול במשרד ראש הממשלה בשיתוף משרד הבטחון (רח"ל),²⁹ במסגרת השולחן העגול בנושא "מתחברים לחוסן בחירום", נערך מיפוי ראשוני וחקר אינטרנטי, ממנו נראה שקיים צורך להעמקה ולהיערכות בתחום החוסן בחברה הערבית.

- תפקידה של הרשות המקומית הוא היסוד בכל הקשור בטיפול ובסיוע לאזרח בשגרה ובאירועי חירום.
- "אחריות העל" ברמה הלאומית על היערכות למצבי קיצון מוטלת על משרד הבטחון, הפועל בנושא זה באמצעות רשות החירום הלאומית (גוף מטה מתאם ליד שר הבטחון, האחראית על תיאום הארגונים האופרטיביים, משרדי ממשלה, הרשויות הייעודיות והרשויות המקומיות) ופיקוד העורף בצה"ל (העוסק בהיערכות העורף בכלל והרשויות המקומיות בפרט למצבי חירום).

29 בן-שלום ריצ'רדסון ירונה, החברה האזרחית והחברה הערבית בישראל: חוסן קהילתי, חירום ומה שביניהם, שיתופים (אוגוסט 2017)

- רח"ל עוסקת בפעילות מול משרדי הממשלה ופיקוד העורף פועל מול הרשויות המקומיות, המקושרות לפיקוד באמצעות יחידת קישור לרשות המקומית (יקל"ר), שתפקידה לסייע לרשות המקומית בביצוע משימותיה בחירום, וצוותי סע"ר (סיוע עצמי ראשוני) וצוותי חירום וחוסן יישוביים ושכונתיים (צח"י / צח"ש), המוקמים על ידי השירות לעבודה קהילתית במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ובשיתוף עם רח"ל, פקע"ר, מרכז המוא"ז וגופים נוספים.
- בכל רשות מקומית קיימים ששה מכלולי חרום שהיקל"ר אחראי על אימונם.
- המשטרה אחראית על בטחון הציבור בשגרה וב"חירום שבשגרה", ולמעט במקרים חריגים, גם לפיקוד ולשליטה בטיפול באירועי אסון המוני. המשטרה מפעילה מרכזי שיטור קהילתי המעורים בקהילה וצרכיה ונותנים לה שירותים שונים ומגוונים.

ד. שיתופי פעולה יהודים-ערבים

הקדמה

מטרת סעיף זה למפות תהליכים שונים של שיתוף פעולה יהודי-ערבי שיכולים לשמש פלטפורמה לחיזוק ההערכות המשותפת למצבי קיצון באזור ואדי עארה. סעיף זה יעסוק בשלושה תחומים:

1. תהליכי שיתוף פעולה יהודי-ערבי באזור ואדי עארה המהווים תשתית לשיתופי פעולה גם סביב הערכות למצבי קיצון.
2. שיתופי פעולה בין יהודים וערבים ברחבי הארץ בעלי רלוונטיות להערכות למצבי קיצון.
3. תהליכי שיתוף פעולה יהודי-ערבי באזור ואדי עארה המהווים תשתית לשיתופי פעולה גם סביב הערכות למצבי קיצון.

ד.1. שיתופי פעולה כאמצעי לבניית חוסן אזורי

בטרם התמקדות בתהליכי שיתוף פעולה ושותפות בין יהודים וערבים, חשוב להדגיש כי הספרות העוסקת בהערכות למצבי קיצון ומודלים עכשוויים שמים דגש על בניית חוסן ע"י הידוק וחיזוק שיתופי הפעולה בין גורמים רלוונטיים שונים, הן שיתוף בין גורמי המדינה ובין הגופים האזרחיים, והן בניית חוסן תוך-קהילתי בין הגופים שבתוכה.

בניהול חירום מוגדרים שלושה שלבים מרכזיים, הזקוקים כולם לטיפול והתמודדות:

1. שלב ההערכות לחירום, בו הפרט, המשפחה, הקהילה והרשויות נערכים להתמודדות אפקטיבית
2. שלב המענה לחירום, בו הפרט, המשפחה, הקהילה והרשויות מתמודדים עם החירום ואתגריו (שלב המחולק בספרות לשניים: שלב התגובה המידית, עד שלושה ימים מפרוץ האירוע המשברי, והימים שלאחר מכן).
3. שלב השיקום מהמצב המשברי, בעת חזרת הקהילה לשגרת החיים (ואשר גם הוא מחולק לששת החודשים הראשונים ולשלב השיקום ארוך הטווח).

בשנים האחרונות הולכת ותופסת תאוצה הכתיבה בנושא חוסן קהילתי;³⁰ רבות נכתב על הקריטריונים והמאפיינים של חוסן קהילתי, כולל עבודה מקיפה בנוגע למה שצריך לעשות על מנת לטפח חוסן קהילתי, כחלק משלב ההערכות למצב הקיצון. בהקשר היהודי-ערבי

30 פלד וסנדר (2007) מגדירים חוסן קהילתי כ"יכולת של הקהילה לנקוט פעולה מכוונת לשיפור היכולת האישית והקולקטיבית של תושביה ומוסדותיה להגיב ביעילות על שינוי ביטחוני חברתי או כלכלי ולהשפיע על מהלכו ועל השלכותיו העתידיות על הקהילה". ר' גם רותם 2010.

בואדי עארה נרחיב את ההתמקדות בקהילה על מנת להכיל את עקרון החוסן על האזור, כחלק מתפיסה הולכת וגוברת לפתח את קונספציית האזוריות. במסגרת תפיסה מרחיבה זו יש מקום לבניית תפיסה של חוסן אזורי כחלק מההיערכות למצבי הקיצון, תוך ניסיון לבחון אילו מאפיינים של חוסן קהילתי ניתנים להעברה על מנת להשיג מסוגלות של חברי האזור לראות את אזורם באופן מערכתי וכולל (אינקלוסיבי), ולבחון כיצד שיתוף הפעולה הבין-קהילתי והאזורי בין יהודים וערבים יכול לקדם את טיפוח החוסן האזורי. זאת, לצד שימת דגש על חיזוק החוסן הקהילתי בכל רשות פנימה.³¹ שלב מתקדם יותר ופועל יוצא של מסמך זה יהיה לבחון כיצד על בעלי תפקידים רשמיים ושחקנים רלוונטיים שאינם בתפקידים רשמיים לפעול ביומיום על מנת לבנות את החוסן האזורי ולהשיג תחושה של לכידות אזורית מספקת המגבירה את תחושת חוסנם של האזור ושל כל אחת מהקהילות החברות בו, כחלק מההיערכות להתמודדות טובה יותר עם מצבי קיצון. ניתן בהקשר זה לעסוק גם בבניית מה שהספרות העכשווית מכנה "רשת חוסן": הכתיבה מדגישה את חשיבות היצירה של רשת (network) המורכבת ממגוון השחקנים מכל המגזרים (הציבורי, העסקי והשלישי) ושפועלת בתואם בשלבים השונים של מצב הקיצון. לדוגמא, ברשת המענה להוריקן קטרינה (Katrina response network) מופו מאות שחקנים משלושת המגזרים.³² במסמך מכון ראות והקואליציה לטראומה מובהר כי "רשת חוסן אזרחית היא מערך של רבבות 'יחידות' מסוגים שונים ('נקודות קצה', 'רכזות', 'זרזים' ו'אזרחים-מתנדבים'), שיש להן מחויבות לשיפור החוסן הלאומי והמקומי ויכולות בסיסיות לפעול באופן עצמאי ובזיקה הדדית במצבי משבר".³³

השולחן העגול במשרד ראש הממשלה, הפועל בתשע השנים האחרונות מכוח החלטת ממשלה 3190 משנת 2008, עסק בשנים 2016-17 בגיבוש מנגנונים ודרכי פעולה לשם יצירת שיתוף פעולה בין מגזרי וקהילתי בחירום, בפרויקט שכותרתו "מתחברים לחוסן בחירום". המטרה היתה להגיע למיצוי של ארגונים, מתנדבים ואזרחים ברמה המקומית והארצית, שאינם מופעלים מספיק בחירום, כדי לתת מענים מקיפים יותר לאזרחים ברשות המקומית ולחזק את החוסן החברתי, המשילות והערבות ההדדית. המהלך נעשה בשותפות עם רשות

31 דו"ח "החברה האזרחית והחברה הערבית בישראל: חוסן קהילתי, חירום ומה שביניהם", שנכתב במסגרת המהלך "מתחברים לחוסן בחירום" (ר' הערה 34 לעיל), מפרט את הסיבות לפערים בחוסן בין החברה היהודית והחברה הערבית המשפיעים על ההיערכות למצבי חירום: חוסר מודעות וחוסר היכרות עם עולם החירום; תשתיות פיזיות וארגוניות ירודות ביישובים אשר משפיעות על החוסן החברתי; פילוג ושסע שלעיתים פוגע בצמיחת סולידריות שהיא חלק מחוסן החברה הערבית; ניסיון מועט בהתארגנות כוללת ובאירועי חירום; חוסר במיומנויות בסיסיות ובארגונים קהילתיים מגיל נוער שמייצרים חוסן קהילתי בכלל ובחירום בפרט; אלימות בתוך היישובים הערבים.

32 ר' נספחים 3 ו-4 - Collaboration amid Crisis: The Department of Defense during Hurricane Katrina <http://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/parcc/eparcc/cases/Moynihan-%20Case%20Study.pdf>

33 רשת חוסן אזרחית: מסגרת תפיסית לחוסן לאומי ומקומי בישראל, עמ' 14.

החירום הלאומית (רח"ל) ופיקוד העורף ועירב כ-500 אנשים מקרב כלל השחקנים הרלוונטיים לחיזוק החוסן בחירום. תוצרי המהלך כוללים מספר חידושים אשר אוגדו למסמך מסכם ונמצאים בשלב ראשוני של יישום, כגון שפה משותפת מוסכמת לפעולה הבין מגזרית בהיערכות ובמתן מענה בחירום, מנגנונים קבועים לבניית שיתופי פעולה, ציר עבודה מוסכם החל ברמה המקומית והארצית, הגדרת תחום פעולה חדש "שותפויות ומשאבי קהילה" ברשות המקומית המתכלל את כלל הכוחות האזרחיים הרלוונטיים ברשות, שאיפה להרחבה משמעותית של היקף הארגונים, המתנדבים וההתארגנויות הקהילתיות הפועלים בתיאום בחירום, וגיבוש סטנדרט כשירות לחירום של ארגונים.³⁴

מקובל לראות חוסן כמורכב ממעגלים התומכים ומייצבים זה את זה במצבי חירום ומשבר, חלקם פנים-קהילתיים וחלקם נוצרים בקשר שבין הקהילה, הרשות המקומית והאזור לבין החברה הישראלית בכללותה. הבנת עומק של מרכיבי החוסן (תוך הבחנה בין עקרונות החוסן הקהילתי והחוסן בחירום), חשיבה, תכנון ופעולה בגישה רב-ממדית המתבססת על משאבי הקהילה, על משאבים ארגוניים של הרשות המקומית ושל גופים ממשלתיים ועל משאבי המגזר השלישי יכולים לשפר באופן מהותי את החוסן הקהילתי (רותם 2010).³⁵ בסוכנות הפדרלית לניהול חירום בארה"ב (FEMA) התפישתה היא שהשקעה מוקדמת תגביר את עמידותן של קהילות למצבי חירום; הדבר מצריך יצירתן של קהילות חסונות יותר והתכנית שפותחה ב-FEMA התמקדה ביצירת שותפויות ציבורית-פרטיות (public-private partnerships) ע"י בין-השאר זיהוי וגיוס שותפים לתכנית מקרב הקהילות (מנהיגים מהמגזר הציבורי, ארגוני חברה אזרחית, ארגוני מתנדבים, עסקים ואזרחים...) וע"י יידוע מתמשך של הקהילה בדבר יכולת התכנית להפחית בנזקים ובעלויות של מצבי חירום עתידיים. עקרונות תכנית ה-Pre-Disaster Mitigation Program שפיתח הארגון כוללים בין השאר הגברת החינוך והמודעות ביחס לאיומים, אסונות ופגיעות; בניית שותפויות שמטרתן הפחתת סיכונים בין הממשלה, ארגונים חברתיים, עסקים והציבור; זיהוי אסטרטגיות ארוכות טווח, בעלות תמיכה רחבה, להפחתת סיכונים. המדיניות ב-FEMA רואה בקהילה את המשאב במרכזי להתמודדות עם מגוון מצבי החירום במסגרת תפיסת ה-whole community approach to emergency management. הסקירה שלהלן מטרתה לזהות פוטנציאל לשיתופי פעולה יהודים-ערבים שיסייעו לבניית החוסן האזורי.

34 למידע נוסף, ר' <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/shituf/Pages/sturdiness.aspx>

35 רב-ממדיות מתוארת שם כמורכבת מחמישה עקרונות: היכולת להתבונן על ה"תמונה" כולה, היכולת להבין ולהכיל מספר רב של זוויות ונקודות מבט, היכולת לאתר ולאבחן דפוסים ומגמות בקהילה, מעבר מפתרונות נקודתיים למענה מערכתי, שינוי באמצעות שפה.

במסגרת הפרויקט נבחן את אפשרויות היישום של כל אחד מעקרונות אלה במצבי הסלמת קונפליקטים בין יהודים וערבים באזור ואדי עארה.

- היערכות למצבי קיצון כוללת בניית חוסן ע"י הידוק וחיזוק שיתופי הפעולה הן בין גורמי המדינה ובין הגופים האזרחיים, והן בניית חוסן תוך-קהילתי בין הגופים שבתוכה.
- בואדי עארה נכיל את עקרון החוסן על האזור, לבניית תפישה של חוסן אזורי ויצירת רשת חוסן כחלק מההיערכות למצבי הקיצון.
- תוצרי המהלך של השולחן העגול במשרד רוה"מ שעסק בהיערכות למצבי חירום כוללים מספר חידושים בנוגע לשיתוף פעולה בין-מגזרי בהיערכות ובמתן מענה בחירום הנותנים רוח גבית לתכנית שיתוף-הפעולה המוצעת במסמך זה.
- התפישה בסוכנות הפדרלית לניהול חירום בארה"ב היא שהשקעה מוקדמת ויצירתן של קהילות חסונות יותר תגביר את עמידותן של קהילות למצבי חירום; הדבר מצריך יצירת שותפויות ציבורית-פרטיות הכוללות שותפים לתכנית מקרב הקהילות והגברת החינוך והמודעות של הקהילה לנושא.

ד.2. שיתופי פעולה בין יהודים וערבים ברחבי הארץ בעלי רלוונטיות להיערכות למצבי קיצון

קיימים פרויקטים רבים של שיתוף פעולה יהודי ערבי ברחבי המדינה, מהם ניתן לשאוב רעיונות למיסוד קשרים שיכולים לשמש לבניית חוסן ולכידות אזוריים וכחלק מתשתית היערכות למצבי קיצון. מקצתם עוסקים במישרין בסוגיות הקשורות למצבי חירום. ברבים מפרויקטים אלה יש למרכזי הגישור והדיאלוג בקהילה תפקיד מרכזי ביצירת השיח בין הגורמים השונים, אם זה מנהיגי דת מקומיים, דיאלוג בין שכנים או בניית הסכמות בתוך שכונות בערים מעורבות, הקמת ערוצים עירוניים בין-תרבותיים ועוד. להוסיף בהארת שוליים: מרכזי הגישור והדיאלוג בקהילה פועלים ברשויות המקומיות, באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ובסיוע תכנית גישורים, הפועלת בחסות ובתמיכת השירות לעבודה קהילתית במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים.

עבודה מעניינת נעשית במסגרת האשכולות שהוקמו בשנים האחרונות ברחבי הארץ. אשכול הנו מודל חדשני לקידום השלטון המקומי בהובלת משרד הפנים: לשיתופי פעולה אזוריים בין רשויות מקומיות שכונות קיימות תועלות כלכליות וחברתיות רבות - קידום התייעלות כלכלית ופיתוח מנוע צמיחה המביאים לשיפור ברמת השירות לתושב, צמצום פערים בין הרשויות והנגשת שירותים חדשים. משרד הפנים מכיר בכך, ומעודד הקמתם של איגודי ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, גוף סטטוטורי³⁶ המוקם על פי יוזמה של הרשויות עצמן ושהשתתפותו בו היא וולנטארית, כדי לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו, כגון אספקה משותפת ויעילה של שירותים מוניציפאליים ע"י איגום משאבים וניצול יתרון הגודל, פיתוח אזורי ע"י הובלה ותכלול של מהלכים אזוריים במגוון תחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים, שיפור באיכות חייהם של התושבים ע"י העלאת רמת השירות וצמצום פערים, הנגשת שירותים חדשים ומותאמים ע"י יצירת סף כניסה מתאים לאספקת שירותים, ועוד.

בימים אלה מוקם אשכול באזור ואדי עארה (אשכול המשולש הצפוני). אשכול זה יכול לשמש עוגן לתהליך שיתוף הפעולה המוצע במסמך זה.

36 ר' חוק איגודי ערים תשט"ו 1955. https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/P182_025.htm. ר' גם חוק ההסדרים דצמבר 2016,

<http://mof.gov.il/Releases/Pages/ESHKOLLOT.aspx>

לפירוט יוזמות לשיתופי פעולה בין יהודים וערבים ברחבי הארץ בעלי רלוונטיות להיערכות למצבי קיצון, ר' נספח 1 למסמך זה.

ד.3. תהליכי שיתוף פעולה יהודי-ערבי באזור ואדי עארה המהווים תשתית לשיתופי פעולה גם סביב הערכות למצבי קיצון

השכנות הגאוגרפית בין ישובים ורשויות יהודים וערבים הובילה לשיתופי פעולה מגוונים בין אוכלוסיות יהודיות וערביות. אמנם, כפי שהדגישו בפנינו המרואיינים כולם, שיתופי פעולה הממוקדים בתחום ההיערכות למצבי קיצון מאד חסרים, אולם בשעת חירום ניתן היה לראות כיצד שיתופי הפעולה ברגיעה אפשרו גם תקשורת בשעת חירום, לדוגמא: התקיים "קו חם" בין ראשי הרשויות של מגידו ומעלה עירון כשנפל מטוס ללא טייס על בית במעלה עירון והוצעו ע"י מגידו אמצעי החירום של המועצה; כך גם בעת תאונת דרכים קטלנית במעלה עירון הציע ראש המועצה במגידו כל עזרה אפשרית. גם בעת השריפות בחיפה התגלתה סולידריות בין תושבי הרשויות ובין בעלי תפקידים במועצות.

כאמור, שיתופי הפעולה הקיימים, גם אם אינם במישרין בנושאים הקשורים להיערכות למצבי קיצון, מהווים תשתית טובה לשיתופים גם מסוג זה:

רשויות יהודיות וערביות לוקחת חלק בתכנית "שותפות בין קהילות" במסגרתה צמדי רשויות, רשות יהודית ורשות ערבית, נכנסות לתכנית שותפות ארבע-שנתית בשלושה תחומים: מוניציפאלי, קהילתי, וחינוכי. במסגרת התכנית, המלווה ע"י גבעת חביבה,³⁷ פועלים המנהיגות המוניציפלית והתושבים באמצעות יצירת מנגנונים בין-קהילתיים ומסגרות המאפשרות פעולה משותפת כמענה לצרכים, מטרות ואינטרסים משותפים. הצמדים שבשותפות הם מועצה אזורית מגידו ומועצה מקומית מעלה עירון, באקה אל-גרבייה ומועצה אזורית מנשה, כפר קרע ופרדס-חנה/כרכור, ונושק לאזור ואדי עארה מתקיימת שותפות גם בין מועצה אזורית עמק חפר ומועצה מקומית זמר, ובין מועצה אזורית לב השרון וקלנסווה. בתחום המוניציפאלי ניתן למצוא פעילות בתחומים שונים:

מיזם לשיתוף פעולה כלכלי-מוניציפלי, המכין ומיישם מנגנונים משותפים לקידום שיתוף הפעולה ולטיפול בבעיות הנוגעות לקרקע ולתשתיות בין הרשויות השכנות. היוזמה מתבססת על ההכרה כי יש פוטנציאל משמעותי לשיתוף פעולה כזה במונחים של רווח

כלכלי וחברתי לשני הצדדים. לדוגמא, פיתוח עסקי משותף, תכנון אזורי מסחר ותעסוקה, מיזמי תיירות משותפים ועוד.

מיזמים שונים בתחום הסביבה, במסדרת ההכרה ששיתוף פעולה יכול לסייע בגיוס תקציבים לפיתוח אזורי וטיפול קיימות בשטחים שבין רשויות. לדוגמא, באקה אל גרביה ומנשה חולקות גבולות מוניציפליים באופן שמאפשר פיתוח יוזמות היוצרות "שטחים משותפים" חדשים לתועלת התושבים היהודים והערבים, שביל אופניים אזורי בתמיכת משרד החקלאות; מגידו ומעלה עירון עוסקים בשיקום נחל וטיפול אקולוגי בתמיכת הקרן לשטחים פתוחים, לצד פיתוח מנהיגות קהילתית סביבתית משותפת ופרויקטים בית-ספריים משותפים בתחום הסביבה בליווי רשות הניקוז. כמו כן, הוקמה בשנה האחרונה עמותה סביבתית יהודית-ערבית אזורית בליווי גבעת חביבה, שמטרתה הגברת הקשר בין האדם וערכי הטבע השונים ולקחה על עצמה לקדם את שיקום הפארקים הסביבתיים בקרבת הישובים.

במסגרת השותפות המוניציפאלית מוסדו קשרי עבודה שוטפים בין ראשי הרשויות, בין וועדות ההיגוי/צוותי המנהיגות של השותפות הכוללים בעלי תפקידים בכירים מהרשויות ופעילים חברתיים מרכזיים, ובין מנהלי מחלקות מקבילים המפתחים יחד יוזמות ושיתופי פעולה מתמשכים.

בתחום החינוך מתקיים קשר הדוק בין מנהלי מחלקות, מנהלי בתי ספר, מורים ותלמידים. השותפות בין קהילות מיישמת תכניות חינוכיות מקיפות לאנשי חינוך ותלמידים יהודים וערבים לטיפול למידה, הבנה, והקניית כלים לחברה משותפת בישראל. התכניות, המיושמת בד בבד עם מערכת החינוך הפורמאלית ולצדה, מכשירה מורים ומחנכת את התלמידים לאורך כל השלבים במערכת החינוך, החל בבית הספר היסודי, דרך חטיבת הביניים, ועד לבית הספר התיכון. האסטרטגיה החינוכית בתכנית השותפות מתבססת על הרעיון ששיתוף פעולה בהתמודדות עם אתגרים אזוריים יכול לעזור לפתח שכבה נוספת של זהות מעבר לזהות הלאומית, זהות אזורית משותפת ותחושה של גורל משותף בכל הקשור לאזור הגאוגרפי המסוים אותו חולקים יהודים וערבים. בין התכניות שמפעילה מחלקת החינוך של גבעת חביבה³⁸ ניתן למצוא: תכנית "מחנכים למען חברה משותפת" להכשרה וקישור בין מורים יהודים וערבים הבונה את יכולתם של המורים להוביל תהליכי שינוי בכיתה בעזרת תכניות הלימוד לחברה משותפת של גבעת חביבה; פרויקט חינוכי פעיל

המקדם תרבות של קיימות וקהילה משותפת בצורה חווייתית בגילאי בית הספר היסודי; סמינרים חד-יומי ודו-יומי העוסק במודעות אזרחית למרחב ציבורי משותף ולמידה משותפת לתלמידים מכיתות ט' עד יב'; סמינרים חד-יומיים גם למחנכי כיתות, מורים לערבית, לאזרחות, היסטוריה ולכל איש חינוך הרואה בתחום היהודי-ערבי, כנושא חשוב לקידום בקרב התלמידים והמורים; תכנית "ילדים מלמדים ילדים" (י.מ.י), תכנית מפגשים ולימודי אזרחות למורים ותלמידים בחטיבות ביניים המציידת את התלמידים, המורים והמנהלים היהודים והערבים בכלים לקידום הבנה הדדית ואזרחות משותפת ולהתמודדות עם סוגיות מורכבות של זהות לאומית ואישית, חיי קהילה, והנרטיבים הסותרים במדינה המשותפת (מיושמת בחמישה צמדים של בתי ספר באזור ואדי עארה); מחנה קיץ בן שבועיים בקנדה לעשרים בוגרים של התכנית ילדים מלמדים ילדים, עשרה יהודים ועשרה ערבים; תכנית המציעה מפגשים בין קבוצות של תלמידי תיכון יהודים וערבים באמצעות סדרה של סדנאות שמטרתן ליצור הבנה טובה יותר אחד של השני, הפחתת תחושות של פחד ושנאה, יצירת בסיס ראשוני ליצירת עתיד משותף המבוסס על כבוד הדדי, ושימוש יחדיו במרחב הציבורי המשותף על ידי יהודים וערבים; תכנית של מנהיגות צעירה, הנותנת למתבגרים בשנים המסיימות של התיכון האפשרות להעמיק את החוויה שלהם בבניין חברה משותפת באמצעות מגוון של פעילויות מעשיות, תוך פיתוח כישורי מנהיגות וצידום ביכולות להיות סוכני השינוי הדמוקרטי בקהילותיהם; תכנית "בעיניים אחרות"³⁹, במסגרתה תלמידי תיכון ערבים ויהודים רוכשים מיומנויות צילום בזמן שהם לומדים להכיר אחד את השני מנקודת מבט חדשה ושונה באמצעות סדרה של 25 מפגשים משותפים המעניקה למשתתפים מבט ייחודי לחייהם של בני גילם בצדו השני של המתרס החברתי דרך עדשת המצלמה, תכנית הכוללת תערוכה של עבודותיהם של המשתתפים המוצגת בארץ ובחו"ל; תכנית יח"ד (יצירה, חוויה, דיאלוג) באמנות עם איכות הסביבה לתלמידי בתי-ספר יסודיים; תכנית למשלחות נוער יהודי וערבי היוצאות בשיתוף מכונים בגרמניה לאירופה ונפגשות עם קבוצות נוער מגרמניה ופולין לתהליך לימוד אינטנסיבי ומעמיק.

כמו כן מקיימת גבעת חביבה פורומים וקורסים אזוריים, כגון קורס "מנהיגות גישורית אזורית" באמצעותו גבעת חביבה מכשירה ובונה רשת של סוכני שינוי, אשר עוברים הכשרה משמעותית בגישור, סולחה, טכניקות נוספות לדיאלוג ויישוב סכסוכים ומנהיגות, ליישום במרחבי החיים השונים של הקהילות החברות בתכנית השותפויות ברמה הפנים-קהילתית,

בין צמד קהילות שותפות, וברמה האזורית; קורס דוברים להכשרת דוברים ברשויות הערביות; תכניות לקידום מעמדן של נשים ערביות ברשויות המקומיות בישראל, ולבניית שותפויות בין נשים ערביות ויהודיות בערים ויישובים שכנים באזור הפועלים במסגרת חברה משותפת, במסגרת היחידה לקידום והעצמת נשים, ועוד.

המרכז לחברה משותפות בגבעת חביבה גם פיתח פלטפורמה ציבורית למעורבות קהלים רחבים בפעילותה למען החברה המשותפת בישראל, הכוללת כנס שנתי המהווה במה המפגישה מנהיגים מכל קשת החברה על מנת לדון בסוגיות מפתח וליצור מנגנוני פעולה משותפים; פעילות ציבורית המגיבה להתפתחויות שוטפות הקשורות ליחסי יהודים-ערבים בישראל באמצעות סולידריות, העלאת המודעות ומעורבות התקשורת כגון אוהל הידברות לנוכח מתיחות באזור, צעדת הקו-הירוק לציון 50 שנה למלחמת ששת הימים ועוד. כמו כן מקיימת גבעת חביבה פורום ראשי רשויות מהאזור, הנפגש אחת לרבעון לקדם יוזמות אזוריות משותפות.

קיימים ארגונים ויוזמות נוספים באזור ואדי עארה העוסקים בפעילות יהודית-ערבית משותפת ויכולים לשמש בסיס לעבודה משותפת גם בתחום ההערכות למצבי קיצון:

"מרבד ירוק ואדי עארה" היא עמותה שהוקמה על ידי תושבי המקום, יהודים וערבים - מדריכי טיולים, אנשי תיירות, מדע, חינוך ואנשי עסקים - המקדמים את התיירות באזור ואדי עארה, תוך אמונה כי דרך התיירות ניתן לחזק את רקמת האזור ולטפח את התדמית החיובית של האזור וכלכלת תושביו ובשאיפה לקדם על בסיס תיירותי/כלכלי פרויקטים חינוכיים וסביבתיים משותפים בדרך לקשר אמיתי וחזק בין כל תושבי האזור.⁴⁰

עמותת יד ביד⁴¹ הוקמה בשנת 1997 במטרה לקדם ולפתח בישראל חברה משותפת לערבים ויהודים. לשם כך, העמותה מקימה ומקיימת תשתית של מסגרות חינוכיות וחברתיות לחיים משותפים ופורום של מנהלי בתי הספר ופורום קבוע של מורות ומורים, העוסק בתכנית הלימודים הבית-ספרית. קהילת "יד-ביד-גשר על הואדי" נוסדה בסוף 2002 במטרה להקים בית ספר ערבי-יהודי באזור ואדי עארה ובספטמבר 2004 נפתח בית הספר "יד-ביד-גשר על הואדי" ביישוב כפר-קרע. בנוסף למסגרות החינוכיות מקימה העמותה מסביב לבתי הספר מסגרות קהילתיות למבוגרים. פעילות זו מיועדת להורי התלמידים, צוות המורים ואזרחים מעוניינים, המצטרפים מקיימים יחדיו מרחב קהילתי משותף.

<http://bit.ly/2FKxGLs> 40

<http://www.handinhand.org.il/1500> 41

"שכנים של שלום" הנה קבוצת יהודים וערבים החיים באזור ואדי עארה הדוגלים ומיישמים שכנות טובה ומאמינים בחשיבות שימור מרקם החיים המשותף הייחודי לאזור זה. החל מקיץ 2014, מארגנת הקבוצה פעילויות שונות במטרה ליצור מפגש בלתי אמצעי, היכרות והזדמנות לדיאלוג בין יהודים וערבים באזור. פעילויות שכנים של שלום, שהחלו ב'שרשרת אנושית' - עמידה משותפת של יהודים וערבים באמירה "שכנים של שלום זה לא חלום" בימי צוק איתן, התרחבו וכוללים יוזמות שונות כגון קיום מפגשי תרבות, אמנות ולמידה משותפים, מפגשי שולחנות עגולים, קבוצת הידברות, עמותת "אחים של שלום" המסייעת לערבים ויהודים הנמצאים במצוקה כלכלית, 'הולכים על שכנות טובה' - צעדה רגלית בין יישובי ואדי עארה, יוזמה משותפת יהודית ערבית לפיתוח כלכלי באזור, מפגשי נשים יהודיות וערביות ועוד. בחודש דצמבר האחרון, בעקבות התבטאויות שר הבטחון ליברמן בגנות המחאה של תושבי ואדי עארה הערבים, קיימה שכנים של שלום יוזמת מחאה/עמידה בשיתוף פעולה עם הארגונים "יד ביד" ו"עומדים יחד" (ארגונים ארציים ולא לוקאליים) ולמכתב שיצא הצטרפו גם "תג מאיר".⁴²

החממה האקולוגית בעין שמר היא מרכז חינוכי חדשני הנועד להעשיר, להעמיק ולהרחיב את הלמידה הבית ספרית, לסייע בחיבור התלמידים לעולם המחקר והתעשייה, באמצעות פרויקטים לימודיים וניסויים מדעיים המתבצעים על ידי תלמידי החממה, כחלק מתכניות הלימודים הפורמאליות של בתי הספר ובמסגרת חוגים מדעיים ותכניות חקר המתקיימות לאחר שעות בית הספר. במסגרת זו, מתקיים בחממה מפגש חברתי-חינוכי בין מאות תלמידים במגוון גילאים ומגזרים, יהודים וערבים, וותיקים ועולים, דתיים וחילוניים, בוגרי אלו"ט, בעלי קשיים ומצטיינים, תחת קורת גג אחת.⁴³

נשים עושות שלום פעילות באזור ואדי עארה כחלק מאזור גדול יותר של חוף כרמל - ואדי עארה, הכולל את ואדי עארה, מ.א. מנשה, פרדס חנה, יישובי חוף הכרמל, אור עקיבא, בנימינה, גבעת עדה, זיכרון-יעקב. הפעילות עד כה כללה - הקרנות של הסרט על נשות ליבריה במרבית יישובי האזור, כולל הנחיה של דיון שהתפתח לאחר הסרט; פרויקט שנקרא "בשביל השלום" והחתמת פעילים לתנועה (פתיחת עמדת הסבר והרשמה במרכזי קניות, בתי קפה, קבוצים וכדומה), עמידה בצמתים במסגרת "סעו לשלום"; ארגון אירוע "גלים של שלום" בחוף הים בקיסריה; השתתפות ב"מסע השלום" השנה - ארגון האירוע המרכזי בפרדיס; השתתפות ב"צעדת השלום" לפני שנה - ארגון האירוע המרכזי באום אל פאחם

<http://www.handinhand.org.il/> 42

<http://bit.ly/2s6Niab> 43

ואירוח הצועדות בקציר; נסיעות מאורגנות להשתתפות באירועים ארציים - כנסת נשים, מסע השלום, וכו'. בשנה הקרובה התנועה תמשיך להרחיב את הפעילויות הקיימות, תקיים יום עיון אזורי בנושא "שיח מקרב"; הקמת "תא צעירות" אזורי; ייזום מסגרת הרצאות בנושאים פוליטיים, היסטוריים הסכסוך, הצעות ויוזמות לפתרונות וכו'; עידוד וחשיפת התנועה בקרב אוכלוסיית הנשים הערביות בואדי עארה (קיים צוות מיוחד מתוך קבוצת הפעילות שמתחיל לעסוק בזה).

- שיתופי פעולה קיימים, מהווים תשתית טובה לשת"פים בתחום ההיערכות למצבי הקיצון גם אם אינם במישרין בנושאים הקשורים לכך.
- במסגרת תכנית "שותפות בין קהילות" המלווה ע"י גבעת-חביבה מתקיימים שיתופי פעולה הדוקים במעגלים מוניציפאליים, חינוכיים וקהילתיים, הן בין צמדי קהילות והן ברמה האזורית, אותם ניתן לחבר לתכנית שותפות בתחום ההיערכות למצבי קיצון.
- קיימים ארגונים שונים המקיימים פעילות יהודית-ערבית רציפה ומשמעותית באזור ואדי עארה שנכחותם בתהליך יכולה לתרום לחיזוק רשת החוסן האזורית.
- בימים אלה מוקם אשכול באזור ואדי עארה (אשכול המשולש הצפוני). אשכול זה יכול לשמש עוגן לתהליך שיתוף הפעולה המוצע במסמך זה.

ה. מיפוי בעלי עניין / משתתפים פוטנציאליים

בראיונות צוינו גורמים רבים ומגוונים ככאלו שהשתתפותם חשובה להצלחת התהליך. חלקם, גורמי ממסד – רשויות מקומיות, משרדי הממשלה ורשויות ציבוריות; חלקם, גורמים שאינם ממוסדים – ארגוני חברה אזרחית, בעלי עסקים פרטיים ותושבים. ניתן למפות את בעלי העניין לפי הסוגים הבאים:

גורמי ממסד	חברה אזרחית	מגזר עסקי
ב-3 רמות: מקומית, אזורית וארצית מנהיגות פוליטית (נבחר ציבור, בעלי יכולת לקבל החלטות)	מנהיגים קהילתיים (בעלי יכולת השפעה)	חברות עסקיות הפועלות למען מטרות עסקיות
מנהלים, בעלי תפקידים ואנשי מקצוע (בנושאי: בטחון, בטיחות, חינוך, רווחה, בריאות ושלטון מקומי).	ארגונים, התארגנויות קהילתיות, מתנדבים. ⁴⁴	חברות עסקיות עם שלוחות במספר מקומות בארץ, עסקים בינוניים, עסקים קטנים.

להלן פרוט גורמים שהועלו בראיונות כבעלי עניין (מי שרצוי שיהיו מעורבים):

גורמי ממסד ברמה הארצית - משרדי ממשלה ורשויות ארציות

כל רשויות החירום:

- במשרד הבטחון:

רח"ל – רשות החירום הלאומית (בפרט האגף שעוסק בחוסן) פיקוד העורף והיקל"רים (יחידת קישור לרשויות המקומיות)

- במשרד לבטחון פנים:

משטרה, משמר הגבול

שיטור קהילתי

רשות הכבאות וההצלה

44 אחד החידושים של המסמך המסכם של 'מתחברים לחוסן בחירום' הוא ההמשגה של התארגנויות קהילתיות (ועד בית, תנועת נוער, קבוצת וואטסאפ של הורים בגן), ומתנדבים

משרדי ממשלה נוספים:

- עבודה רווחה ושירותים חברתיים
- חינוך
- בריאות
- המשרד לשוויון חברתי
- המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
- משרד הפנים
- משרד הכלכלה
- משרד ראש הממשלה.

גופים נוספים הרמה הארצית

- מד"א
- מרכז השלטון המקומי
- רשויות העוסקות בטבע וסביבה - רשות הטבע והגנים, קק"ל

גורמי ממסד ברמה המקומית

מנהיגות פורמלית בבחרת:

- העומדים בראש הרשויות המקומיות באזור - ראשי מ' מקומיות, עיריות, מ' אזוריות
- ראשי וועדי יישובים במועצות האזוריות.

גורמים ברשויות המקומיות:

- מנכ"ל הרשויות המקומיות (ראשי מטה החירום), מזכירי יישובים במועצות אזוריות שיש בהן וועדי יישובים
- עובדי הרשויות האחראים על נושא החירום/מנהלי מכלולים ומנהלי מחלקות בשגרה: קב"טים, מנהלי מכלולים / מנהלי מחלקות - מכלול טיפול באוכלוסיה (מחלקת רווחה), מכלול הנדסה ותשתיות (הנדסה), מכלול מידע לציבור והסברה (דוברות), מכלול לוגיסטיקה ותפעול, מכלול מנהל כללי, ומכלול חינוך (חינוך).
- מחלקת רישוי עסקים
- עובדים סוציאליים ועובדים סוציאליים קהילתיים ומרכזי מתנדבים
- מדריכי נוער

- דוברי הרשויות המקומיות

גורמים נוספים ברמה המקומית

- מנהלי מתנס"ים
- ארגונים האחראים על תשתיות - חשמל, בזק, רשויות מים
- קופות חולים: מרפאות, רופאים, אחיות

תושבים, התארגנויות קהילתיות וארגוני חברה אזרחית ברמה המקומית

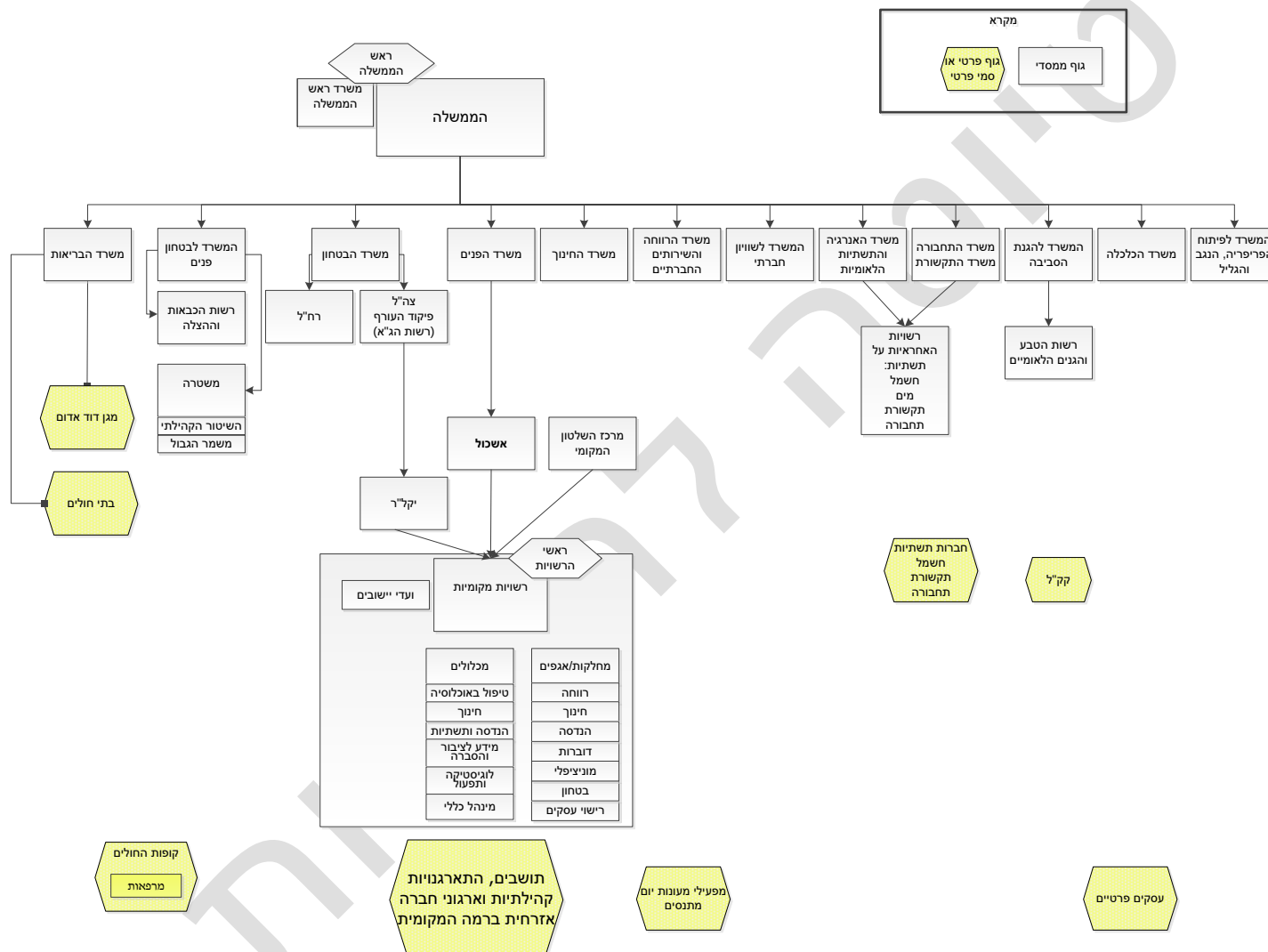
- מנהיגות בלתי-פורמלית (גורמים שיכולים להעביר מסרים לקהילה או להתארגנויות קהילתיות מהר וביעילות): אנשי דת, מתנ"סים, יחידות נוער, חברי וועדת סולחה ומגשרים בקהילה, יושבי ראש ועדי הורים, ראשי מועצות תלמידים, קבוצות פייסבוק, קבוצות נשים, קבוצות ילדים, קבוצות כדורגל.
- פעילים קהילתיים (להוסיף גם בתרשים בעלי העניין)
- תקשורת מקומית
- תושבים (נציגות מכל התרבויות והקבוצות השונות, דמויות מובילות מכל משפחה מורחבת, דמויות בעלות השפעה על הנוער ועוד)
- ארגוני חברה אזרחית העוסקים ביחסי יהודים-ערבים באזור ואדי עארה
- ארגוני חברה אזרחית יהודים וערבים בעלי פוטנציאל לקחת חלק בתהליכי היערכות למצבי קיצון.⁴⁵

מגזר עסקי

- שלוחות של חברות ארציות או אזוריות (ככל שרלוונטי)
- עסקים גדולים ובינוניים (תוך הבנה כי למעסיק גדול יכולה להיות השפעה על החוסן והתמודדות העובדים – כגורם המעביר מידע, מספק תעסוקה, מספק לעתים מסגרת לילדים וכו').
- עסקים קטנים

45 באזור ואדי עארה קיימים עמותות, ארגונים והתארגנויות שיכולים להיות שחקנים בעלי תפקיד כחלק ממערך ההיערכות והתמודדות עם מצבי קיצון.. מדובר במגוון רחב של ארגונים מקומיים וישוביים או אזוריים בתחומים שונים: בתחום החינוך, בתחום התרבות והספורט, בתחום הרווחה, עולים וגיל שלישי, גופים המאגדים פעילות עסקית, ארגונים דתיים, התארגנויות מקצועיות וגופים הפועלים בתחום איכות הסביבה. בשל מגבלות הזמן והתקציב, במסגרת עבודה זו לא נעשתה בדיקה מעמיקה; בדיקה ומיפוי של התארגנויות וארגונים יכולה להיעשות כחלק מתהליך עתידי של שיתופי פעולה

תרשים בעלי העניין



1. אינטרסים של בעלי עניין והזדמנויות בתהליך שיתוף פעולה אזורי

מהראיונות שקיימנו עולים וצפים אינטרסים רבים של שחקנים מרכזיים בנוגע להיערכות יהודית-ערבית משותפת למצבי קיצון. **יודגש כי האמור כאן מבוסס על ראיונות שהתקיימו עם בעלי עניין שונים ואין הוא מתיימר להציג עמדות פורמליות של גופים רשמיים שנציגיהם רואיינו.**

בחלקו הראשון של פרק זה יובאו האינטרסים של משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות ובהמשכו ייבחנו לעומק אינטרסים של רשויות ובעלי תפקידים מרכזיים בהן.

רשות החירום הלאומית (רח"ל) מעוניינת בבניית מודל להתמודדות במצב משברי בחברה הערבית. רח"ל הציבה כיעד גם את הגברת החוסן בחברה הערבית במסגרת ההיערכות לשעת חירום (כחלק מהשיח בנושא 'מתחברים לחוסן בחירום' במסגרת השולחן העגול במשרד ראש הממשלה בשיתוף עם משרד הבטחון – רח"ל). לאור מורכבות המשימה הוצב יעד להקים תשתית להקמת קבוצת עבודה משותפת, בהובלת רח"ל ופיקוד העורף (בהשתתפות נציגי משרדי ממשלה, נציגי פורום ראשי הרשויות הערביות ונציגי ארגוני חברה אזרחית פעילים ומוכרים בחברה הערבית), אשר תחל את עבודתה בהמשך. לשם כך, גויס גם **המשרד לשוויון חברתי** בעזרת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, המפעילה באופן קבוע פורום היגוי לתוכניות כלכליות במגזר הערבי. לפיכך, ניתן לומר כי גם למשרד זה יהיה אינטרס לראות בהתקדמות תכנית היערכות יהודית-ערבית משותפת. בנוסף, אנשי רח"ל ערכו מפגש התייעצות עם מספר ראשי רשויות ערביות בשיתוף המשרד לשוויון חברתי. המשימה הראשונה של קבוצת העבודה הוגדרה כ"שינוי התודעה למוכנות לחירום בחברה הערבית". בשל כל זאת, המהלך המוצע בהמשך הולם את יעדי רח"ל ובריאיון שקיימנו עם נציגת הרשות היא הביעה עניין לקדם את המהלך המוצע.

גם **בפיקוד העורף** לפי גורמים שרואיינו, רואים את הפוטנציאל הגלום בתהליך לשיתוף פעולה יהודי-וערבי, ובפרט כדי לסייע להם לקדם את ההיערכות של הרשויות הערביות. שיתוף פעולה כזה יכול להבנות לסייע להסרת מחיצות המקשות עליהם לסייע לרשויות אלה ולקדם את ההבנה שפיקוד העורף, על אף היותו חלק מהצבא, נועד להצלת חיים ומשרת את טובת כל התושבים. תהליך משתף יכול לסייע לפיקוד העורף להניע יותר גופים ואנשים לפעול עימם לקידום ההיערכות, כמו גם להבין שבנושא היערכות למצבי קיצון

(כולל מלחמות ונפילות טילים) לא ניתן להסתמך רק על המשפחה והחמולה. פיקוד העורף מעניק סיוע שווה לכל היישובים, אך מעוניין להרחיב את הסיוע הניתן, להוסיף יחידות לסיוע עצמי ראשוני (סע"ר) ולשלב מועמדים לשירות בטחוני מהמגזר הערבי כמדריכים לשעת חירום שאולי אף יתגייסו לפיקוד העורף. בנוסף, בפיקוד העורף רואים פוטנציאל בשימוש בחזקות מקומיות למען היערכות ברמה האזורית. לדוגמה, קיימת נכונות להקים מרכז לסיוע נפשי ראשוני בכפר קרע בו מצויים הרבה רופאים ופסיכולוגים.

נראה כי גם **המשטרה** מעוניינת בהידוק שיתופי הפעולה בינה ובין הרשויות המקומיות השונות, ובין הרשויות השונות ובין עצמן, כחלק מתהליך הלמידה וההתמקצעות שלהן. המשטרה רואה צורך בהגברת המודעות בקרב בעלי תפקידים ואזרחים ברשויות הערביות לתחום ההיערכות למצבי קיצון ולשפר את ההתמקצעות של כל הגורמים הרלוונטיים. כמו כן, מקיימת המשטרה על בסיס קבוע (אחת לחודשיים) כנסים חוצי-רשויות בנושאים שונים הקשורים להיערכות למצבי קיצון ורואה בפרויקט המוצע מהלך שירחיב את מעגל המשתתפים (הן מקרב רשויות ציבוריות ברמה הארצית והן מקרב החברה האזרחית אשר אינה לוקחת חלק באירועים אלה), יחזק את פעילותה זו ויאפשר התמודדות עם נושאים רגישים שבמתכונת הנוכחית קשה לקדם. המהלך המוצע יאפשר גם את הגברת שיתוף הפעולה, התיאום והאמון בין המשטרה ובין הגופים השונים (לדוגמה, פיקוד העורף) והחברה האזרחית. המשטרה גם רואה פוטנציאל במהלך מסוג זה כלי להתמודדות יעילה יותר עם אירועי "חירום שבשגרה".

לראשי הרשויות יש אינטרס לבנות פרוטוקולים להיערכות משותפת. בחברה הערבית רואים את האפשרויות הגלומות בתהליך מסוג זה לשיפור המוכנות והמקצועיות של מערכי החירום בחברה הערבית, הן כתוצאה ממעורבות הדוקה יותר של משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות, והן בשל הפוטנציאל ללמוד מהמוכנות הקיימת ברשויות היהודיות (גם קב"טים ברשויות ערביות מאוששים זאת). ברשויות הערביות גם רואים פוטנציאל לתקצוב נוסף עבור מערכי חירום ותשתיות, אשר לטענתם מאד חסרים, שכן פרויקט מסוג זה בהשתתפות גורמי החירום הרלוונטיים (פקע"ר ורח"ל) יציף את הפערים ועשוי להביא להקצאת תקציבים נוספים לשיפור התשתיות למצבי חירום בחברה הערבית (לדוגמה: כבאיות, הוספת נקודת כיבוי אש, תחנות מד"א, עגלות כיבוי אש ועוד). כדברי אחד המרואיינים: "אם תהיה נקודת

אספקת ציוד אזורית שיהיו בה צוותים וציוד מספיק – ניתן יהיה לייצר מענים לחוסרים הקיימים כיום ברשויות אלה או אחרות".

מהראיונות עלה עוד כי יש להבחין בין היערכות למצבי קיצון כאסונות טבע לבין מחוללי חירום אחרים (חירום עקב מצב בטחוני או הסלמה על רקע חברתי) אליהם יש לגשת בחוכמה וברגישות, זאת כדי למנוע התנגדויות של תושבים וגורמים אחרים ברשויות, היכולים לראות בשיתוף פעולה מסוג זה כשיתוף פעולה עם מערכות ביטחוניות, אשר מסורתית יש כלפיהן חשדנות והתנגדות, כמו גם ניסיון לדכא השמעת קולות מחאה בעיתות בהן חשוב לציבורים הערביים בואדי-עארה להשמיע את מחאתם. עם זאת, בנוגע למצב בטחוני כדוגמת נפילת טילים, נדמה כי לא תהיה התנגדות משמעותית למהלך, שכן – כפי שנאמר לנו ע"י אחד מבעלי התפקידים ברשות ערבית – "רוב התושבים שנהרגו מהטילים ב-2006 היו ערבים; האוכלוסייה הערבית הבינה שבמלחמה זה לא עניין של יהודים וערבים – כולנו בסלט הזה". לפיכך, רתימת ראשי הרשויות, ודרכם - בעלי תפקידים וגורמים רלוונטיים אחרים ברשויות ובקהילה, צריכה להיעשות בתבונה וברגישות.

עם זאת, בכל הקשור למצב קיצון אזרחי (לדוגמא, כשירודים צעירים לצומת אום אל פחם וזורקים אבנים), הערכות משותפת יכולה, לטענת בעלי תפקידים ברשויות ערביות, להביא את רשויות המדינה להבנה טובה יותר והתמודדות נכונה יותר עם המצב כדי לייצר הרגעה. לדוגמא, ההבנה שאין צורך להתגרות במפגינים או להעצים את הארועים בתקשורת, כדי למנוע התדרדרות, תוך הכרה בכך שברשויות הערביות יש מי שמכיל את הסיטואציה. הערכות משותפת גם יכולה לסייע בתיאום טוב יותר עם המשטרה, אשר במצבים מסוג זה נתפסת כגורם עוין. מהראיונות עולה ששיתוף הפעולה של רשויות ערביות עם המשטרה במצבים אלה הנו אתגר. עוד עולה מהראיונות כי בתהליך יש פוטנציאל לפתח כישורי מנהיגות לשעת חירום במצבי הסלמה ביחסי יהודים וערבים ולסייע למנהיגות היהודית להתמודד עם מצבים כאלה תוך הרגעה ושיתוף פעולה עם מנהיגות ערבית, אשר מצדה תפתח גם היא כישורים ומערכי התמודדות טובים יותר עם מצבים אלה.

גם **ברשויות המקומיות היהודיות** נראה כי רואים חשיבות בשיתוף פעולה מסוג זה, הן כמנוף להגברת ההתמקצעות האזורית בהיערכות לחירום, והן על מנת לקדם את שיתופם ושילובם של אזרחי ישראל הערבים ולצמצם פערים בין רשויות בואדי עארה. כפי שאמר לנו ראש רשות יהודית: "התשובה שלי תהיה אידאולוגית (ולא מונעת מאינטרסים) – אין לי הבדל היכן זה נופל. הם פחות מאורגנים, אנחנו יכולים לעזור להם. לנו יש נהלי עבודה

טובים יותר כיוצאי צבא. בחשיבה אזורית – עזרה כזו יוצרת מערכת יחסים שונה". יתרה מכך, רשויות יהודיות רואות בחיזוק שיתוף הפעולה האזורי היהודי-ערבי בהיערכות לחירום הזדמנות ללבן סוגיות רחבות יותר, איתן הן מתמודדות בשגרה, כגון - גניבות, השחתת רכוש, שטחים חקלאים ושמורות טבע, ועוד; לטענתן, שיתוף פעולה יהודי-ערבי יכול להגביר את המודעות לבעיות אלה ולשפר את האכיפה בהן, תוך שהדבר מפנה את הגורמים האמונים על מצבי קיצון לנושאי ההיערכות (כפי שאמר לנו קב"ט אחת הרשויות היהודיות: "90% מהזמן אנחנו מתעסקים ב'תופעות', שמבחינתי הם מצבי קיצון. כל הזמן במבצעים, וכבר לארגן כוחות ליום שישי הבא... יש תקופה של השתוללויות בשטח, תקופה של הצתות, תקופה של גניבות...").

בנוגע לסוגיות ההיערכות למצבי קיצון בהם חווה האזור הסלמה ביחסי יהודים וערבים, האינטרס של ראשי הרשויות היהודיות לסייע בהתמודדות עם מצבים אלה הינו יותר מובהק וברור לעומת הרשויות הערביות, כאמור – בשל מורכבות ורגישות הנושא עבור ראשי רשויות ערביות. לטענת אחד המרואיינים, חשוב שיתקיים דיאלוג: צריך לדבר גם על הנושא הפוליטי, לשים על השולחן את הסוגיות הלאומיות הרגישות, אם רוצים גם לטפל יחד במצבי קיצון מהסוג השלישי (קרי: על רקע הסכסוך הערבי-יהודי).

אינטרס נוסף של רשויות יהודיות הוא קבלת תקציבים נוספים לתחום ההיערכות למצבי קיצון מתוקף היות הפרויקט שותפות יהודית-ערבית, תקציבים שכרשות יהודית לא היו מתקבלים. ההנחה היא שבהמשך להחלטת ממשלה מס' 46922⁴⁶ והאצת הקצאת המשאבים לחברה הערבית, ניתן כיום לגייס כספים ברשויות ערביות ביתר קלות לעומת ברשויות יהודיות. במקביל, גם בכיר ברשות ערבית אמר שלרשות שלו יש מה להרוויח משיתוף פעולה כזה בכל הקשור לקבלת תקציבים נוספים מהמדינה, כך שהן יהודים והן ערבים רואים בשת"פ מסוג זה פוטנציאל לגיוס משאבי מדינה נוספים לנושא.

במעלה עירון רואים גם את הפוטנציאל בהידוק היחסים עם רשויות ערביות שכנות מתוקף שיתוף הפעולה בתחום ההיערכות למצבי קיצון ואת ה"win-win" שיכול להתקבל ממהלך מסוג זה. לדוגמא: למעלה עירון יש מה ללמד את אום אל פחם ולעזור להם בשותפות מסוג זה מתוקף התמקצעותם בתחום; לאום אל פחם, לעומת זאת, יש יותר קבלנים ובעלי רכבים כבדים, אשר בעת חרום יכולים להיות לעזר גם לתושבי מעלה עירון. לאום אל פחם יש גם

46 החלטת ממשלה 922 מיום 30.12.2015, "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020" רואה חשיבות כלכלית בשילוב כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים בישראל, ומורה לקדם תכנית חומש מערכתית לשנים 2020-2016 בעניין שילוב כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים בישראל, הכוללת בין היתר, תיקון מנגנוני ההקצאה הממשלתיים בהתאם לצרכים המקצועיים של המשרדים השונים (רא' <http://bit.ly/1P6OE4x>).

חדר טראומה ודיאליזה במרחב מוגן, היחיד באזור, שיכולים לשמש את האזור כולו. יתרה מכך, במעלה עירון מנתחים את הערך המוסף היחסי של כל רשות והנכסים שהיא מביאה לשת"פ מסוג זה גם דרך הדגשת היות מעלה עירון מוגדרת ברמת סיכון נמוכה, ובכך יכולה לשמש "רשות קולטת", גם אם הדבר מצריך הערכות מתאימה. חשוב לציין שבכל הרשויות הערביות בהן קיימנו ראיונות, הדגישו בכירים את האינטרס של ההשתלבות במרחב והפגנת סולידריות כלפי אוכלוסיות יהודיות בחירום דרך ובעזרת הערכות משותפת: הבכירים הדגישו את הרצון להיות רשות קולטת שפותחת את ביתה ומקלטה לשכניהם היהודים בעתות חירום. בכך, מספקים המרואיינים רוח גבית לפרויקט המוצע, אשר הנו בעל פוטנציאל לקירוב לבבות והגברת תחושת השותפות, דרך ההתמודדות המשותפת, כבני אדם, עם איום חיצוני משותף. כפי שנאמר לנו ע"י בכיר ברשות ערבית: "בשריפה האחרונה, התושבים היו בתחושה לא טובה; לא רצו לראות יערות ובתים נשרפים, זה לא שייך ליהודים או לערבים".

עבור קב"טים ומנהלי מכלולים ברשויות ערביות, האינטרס לשיתוף פעולה מסוג זה הנו יותר מובהק, כאשר נקודת המוצא היא מקצועית ולא פוליטית: ברור למנהלי המכלולים והקב"טים כי יש עוד דרך ארוכה לעשות בחברה הערבית בכל הקשור להיערכות למצבי קיצון, וכי שיתוף פעולה מסוג זה יכול מאד לקדם את הנושא. בהכירם בחשיבות מערך המתנדבים בחירום, מציינים אנשי המקצוע ברשויות הערביות כי המודעות לצורך בבניית ותחזוקת מערך המתנדבים לחירום בחברה הערבית היא נמוכה ושזהו אתגר איתו הם מתמודדים באופן קבוע. לפיכך, שיתוף פעולה מהסוג המוצע יכול לעורר את הנושא, להציף את הצורך, ולתמרץ תושבים בחברה הערבית להירתם למערך ההיערכות למצבי קיצון – ובכך גם להגביר את הלכידות הקהילתית.

יתרה מכך, בקרב אחוז גבוה של תושבים בחברה הערבית קיימת נטייה לתפוס מצב קיצון/מצבי חירום כ"מן אללה", מצב שאין טעם להיערך אליו ("נתמודד כשיקרה") ויתופעל באופן ספונטאני ולא מקצועי לפי נהלים; אינטרס מרכזי של אנשי מקצוע העוסקים בתחום בחברה הערבית הוא לשנות תפיסה זו – ושיתוף הפעולה היהודי-ערבי יכול לסייע בכך. לפי דברי מרואיינים מרשויות ערביות, שיתוף פעולה עם אוכלוסיות יהודיות מיושבים שכנים ייתן יותר תשומת לב לפעילות התנדבותית. גם שיתוף הפעולה עם החברה האזרחית וארגונים פרטיים הנו אינטרס, כפי שנאמר לנו ע"י אחד מאנשי המקצוע באחד הראיונות: "חברה אזרחית בהחלט יכולה לעזור, למשל מפעילי מעונות יום – אם יתאגדו ידעו לתת מענה למצב

חירום... או למשל מרפאות, אם ידעו להחזיק ציוד חירום ומרחבים מוגנים זה יעזור. אני לבד לא מצליח לעשות את זה – צריך לבנות מנגנון שלם".

בעלי תפקידים בחברה הערבית גם רואים בתהליך מסוג זה פוטנציאל העצמה לחברה הערבית ולאזור, מתוך הכרה בכך שמעורבות והובלה מהקהילה תייצר אי-תלות בריאה ברשויות המדינה בשלבים הראשונים של מצב החירום: כחברה מוחלשת, הנטייה האינסטינקטיבית היא לצפות לסיוע ותמיכה מן החוץ, בעוד שהידע המצטבר בתחום ההיערכות מדגיש את החשיבות בבניית הכוחות הפנימיים על מנת להסתדר ולהתמודד עם מצבי הקיצון בשלביהם הראשונים ללא תלות במערכי המדינה שאת משאביהם המוגבלים יתכן ויאלצו להפנות למקומות אחרים, או שהמצב לא יאפשר העברת משאבים מבחוץ.

הודגש בפנינו ע"י אחד הקב"טים ששיתוף פעולה במצבי חירום נעשה תמיד על בסיס אישי: "אם אשמע משהו שאני מכיר צועק 'אני צריך חילוץ' אני אעזוב הכל ואבוא לעזור לו, אבל ברגע שאין את הפן האישי – לא בטוח; יהיה קשה ליישם בפועל", ושתהליך מסוג זה יכול לבנות את הקשרים האישיים שיישאו פרי בזמן אמת.

לצמצום פערים בין האוכלוסיות דרך ההיערכות למצבי קיצון יש היבט חשוב נוסף: מרבית האזרחים היהודים משרתים בצבא, ובמסגרתו נרכש ידע שתורם למוכנות החברה היהודית למצבי הקיצון. האוכלוסייה הערבית חסרה מיומנויות כאלה וניתן לשער כי אימונים ותרגילים מרחביים, להתמודדות עם מצבי קיצון ישפרו את המיומנויות החסרות. זאת ועוד, תרגול סימולציות של מצבי קיצון, כגון נפילת טילים במספר שכונות כחלק מתהליך היערכות המחייב תושבים באזור כולו להתמודד עם שאלה כגון "איך אתם מתמודדים עכשיו?" – עשויים ליצור אתוס מקרב וחוויות משותפות שיהיו חלק מ"מורשת הקרב" האזרחית של האזור.

מהראיונות ברשויות ערביות עלה חשש שמצבי קיצון יחדדו את האפליה המובנית ויגבירו את תחושת הקיפוח בקרב אוכלוסיות ערביות ("תנובה לא תתרום באום אל פחם כמו בישוב יהודי, הצעירים פה ירגישו מקופחים, יצאו לרחובות, יחסמו את הכביש כי אנחנו מקופחים"). לפיכך, אינטרס נוסף בקיום שולחן/פורום הערכות משותף למצבי קיצון הנו גיוס משאבים משותף, אשר יחולק באופן שוויוני ושקוף.

מראיונות עם אנשי מקצוע באזור עולה כי היערכות המצטמצמת לגבולות הרשות המוניציפאלית בלבד הנה הערכות חסרה בכל הקשור להתמודדות עם מצבי קיצון, באשר

נדרשת ראייה אזורית-מרחבית כוללת שבהווה מאד חסרה. כפי שציין קב"ט אחת הרשויות הערביות: "אין לנו מפקדה אזורית, כולנו דרך היקל"ר (יחידת קישור לרשות המקומית) משתייכים לפיקוד העורף, ובשעת חירום נתמודד כולם עם אתגרים שהם מעבר לגבולות המוניציפאליים שלנו, כגון פצועים באזורים אחרים שחשוב להקצות כוחות לסייע להם היכן שניתן. יתרה מכך, מיפוי משותף של האזור, בניית תצ"א אזורית משותפת (לדוגמא, של ברזי כיבוי אש), יצירת מפקדה אזורית הכוללת הגדרת אזורי שליטה והגדרה מרחבית של תפקידים – תייצר, לצד חיבורים ותחושת שותפות במרחב, גם מערך היערכות שוויוני יותר שישפר את המקצועיות בעיקר בחברה הערבית, היכן שרמת המוכנות נמוכה יותר". הוזכרה גם האפשרות ליצירת דרכי גישה חלופיות בשעת חירום לשובים, ככל ששיתוף פעולה יצא לפועל ויאפשר להגיע דרך ישובים שכנים אם הציר המרכזי (כביש 65) ייחסם.

עוד נאמר לנו ע"י אחד הקב"טים ששיתוף החברה האזרחית במערך ההיערכות למצבי קיצון הנו אתגר, מצריך תשומת לב ומיקוד שטרם הושם עליהם דגש באזור, וכי מהלך מסוג זה יכול לתת דחיפה משמעותית לנושא ולהוביל לרתימת החברה האזרחית באופן אפקטיבי.

עבור מועצות אזוריות, פרויקט אזורי יכול להיות מאד חשוב, בשל המבנה הגאוגרפי של הרשות ופיזור הישובים: יש למועצה הרבה ישובים, האחריות שלה והמורכבות איתה היא מתמודדת מצריכה הערכות משותפת, לדוגמא: היא זקוקה לעזרת הקב"טים של הרשויות השכנות אם חלילה יקרה משהו שיחייב פינוי של המרכז הגריאטרי (במועצה האזורית מנשה).

- בקרב אוכלוסיות משתי הקבוצות תהליך היערכות למצבי קיצון מקודם בברכה, וקיימת הבנה כי תהליך כזה הינו חלק בלתי נפרד מתהליכים להגברת השותפות ודו-הקיום גם בשגרה.
- רח"ל מעוניינת בבניית מודל להתמודדות עם מצב משברי בחברה הערבית, תוך הגברת חוסנה של החברה הערבית להיערכות לשעת חירום.
- למשרד לשוויון חברתי אינטרס לראות בהתקדמות תכנית היערכות יהודית-ערבית משותפת. [להרחיב].
- למשטרה חשוב להדק את שיתופי הפעולה בינה ובין הרשויות השונות, ובין הרשויות השונות ובין עצמן, כחלק מתהליך הלמידה

וההתמקצעות שלהן בתחום ההיערכות לחירום. למשטרה גם חשובה הגברת המודעות לנושא. המשטרה מקיימת כנסים בנושא ההערכות ורוצה לראותם חלק ממהלך רחב יותר. כמו כן, ברצונה לשפר את המסוגלות האזורית להתמודד עם מצבי קיצון רגישים אירועי "חירום שבשגרה". גם לרשויות ערביות חשוב לשפר את התיאום עם המשטרה.

- לרשויות הערביות אינטרס לשפר את ההתמקצעות בנושא תוך למידה מהמוכנות בחברה היהודית ותוך הצפת הפערים בין החברות. קיים גם אינטרס להגביר את ההשתלבות של החברה הערבית דרך שיתוף פעולה סביב היערכות מול "האויב המשותף", אינטרס משותף מובהק בנושאי היערכות מסוימים. חשוב בחברה הערבית שהיערכות יהודית-ערבית לא תיצור את האפקט ההפוך של חידוד האפליה המובנית ויצירת תחושת מירמור. הועלה גם הצורך בעיבוי מערך המתנדבים בחברה הערבית.

- לבעלי תפקידים בכירים ברשויות ערביות חשוב שההיערכות למצבי קיצון לא תיתפס כעיסוק "בטחוני" שמטרתו התחזקות לאומית אל מול ארצות ערב שכנות (מצב מלחמה) או דיכוי מחאה (מצב הסלמה חברתית), שכן אלה ייצרו התנגדות להיערכות ולהם אישית על רקע ראיית שיתוף-הפעולה כבלתי-לגיטימי. עם זאת, גם הם מעוניינים בכלים להתמודדות עם ציבורים בקהילותיהם-פנימה במצבים רגישים אלה.

- לראשי רשויות היהודיות גם חשוב לשפר את המקצועיות בתחום ההיערכות. כמו כן חשוב להם להדק את היכולת להתמודד עם ה"חירום שבשגרה". בנוסף, ראשי רשויות יהודיות מבטאים את הצורך לצמצם פערים בין החברה היהודית והערבית, ומעוניינים בחיזוק המסוגלות להתמודד באפקטיביות עם מצבי מתיחות על רקע הסלמה חברתית.

- אנשי מקצוע רואים את הפוטנציאל בחיזוק התשתית האזורית והיכולת לנייד אמצעים בין הרשויות. במיוחד, עבור מועצות אזוריות, הערכות

אזורית יכולה להיות משמעותית בשל המבנה הגאוגרפי של הרשות ופיזור הישובים. מבנה האשכול עשוי לשמש מסגרת מתאימה ליצירת תשתית אזורית זו.

- הרשויות היהודיות והערביות רוצות להגביר התקצוב לנושא ורואות פוטנציאל לעשות כן בעזרת תכנית הערכות משותפת, שתציף את החוסרים הקיימים.
- המבנה של "אשכול" לכשיוקם סטטוטורית בואדי עארה, יכול לשמש כמנוף לשיתופי פעולה בהיערכות יהודית-ערבית אזורית למצבי קיצון.

ז. חסמים פוטנציאליים לתהליך

בבואנו לקדם שותפות אזורית בהיערכות למצבי חירום, יש להביא בחשבון את המורכבויות השונות הכרוכות בפרויקט מסוג זה ואת החסמים השונים שיכולים לעכב או אף למנוע את הצלחת הפרויקט. חשוב לתכנן את מהלך העבודה בהתאם לחסמים פוטנציאליים, על מנת להתמודד איתם בצורה מיטבית.

ראשית, יש להבין כי פרויקט זה מחייב שיתוף פעולה עם גורמי מדינה כמו הצבא וגופי הערכות למצבי חירום, שיתפסו ע"י קבוצות שונות בחברה הערבית כלא לגיטימיות או כמסמלות את הממסד שאין לשתף איתו פעולה. זאת, עוד בטרם העלאת הנושאים ה"ביטחוניים", שכן מעורבותם מרכזית גם בהיערכות לאסונות טבע. בנושאים הביטחוניים, כמו לדוגמא עיסוק בהיערכות למלחמה, בניית קואליציה יהודית-ערבית להתמודדות עם מצב המלחמה אינה מובנת מאליה. יתרה מכך, בבואנו לעסוק בסוגיית ההיערכות במצבי קיצון הכוללים הסלמה ביחסי יהודים-ערבים – הדבר רגיש במיוחד ויכול להיתפס עבור ציבורים ערביים כניסיון למשטר ולדכא מחאה לגיטימית ואף זעם שיש לו מקום וצורך לקבל ביטוי. לאור זאת, יש להבהיר כי היערכות מסוג אינה סותרת מתן מענה לצרכים ואינטרסים של הציבורים הערביים גם בתחום המחאה וביטויי הזעם הלגיטימיים. יש לציין, כי מצבי קיצון כאסונות טבע ומצבי קיצון הכרוכים בהסלמה ביחסים בין יהודים וערבים יכולים להיתפס כמצויים בשני קצוות הפוכים של ציר, אשר בצדו האחד אחדות המטרה והאינטרס המשותף ברורים, כולם יחדיו שווים אל מול האויב או האתגר המשותף (לדוגמא, רעידת אדמה), ובצד השני מצב בו האינטרסים של יהודים וערבים מנוגדים לכאורה, היהודים כרוב בעל הזכויות אל מול המיעוט הערבי המאויים מהציבור היהודי עצמו. חסם אפשרי נוסף שעלה בראיונות הוא החשש מחוסר היכולת להכיל את המתח בין הרצון לאינטגרציה מצד אחד ("בשריפות כולנו שווים") ובין האמירות הפוליטיות הגזעניות שמרחיקות בין הקבוצות ומדגישות את אי-השוויון.

כאמור, עבור ראשי רשויות והנהגות של אוכלוסיות ערביות, כניסה לתהליך העוסק בסוגיות הביטחוניות היא רגישה ולא מובנת מאליה, ויכולה להיתקל בהתנגדות פנים-קהילתית משמעותית, תוך שמי שמתתפים או מובילים את המהלך נתפסים כ"משתפי פעולה". מכאן, שיש לגשת לעיסוק בנושאים אלה בחכמה וברגישות. ממה שנאמר לנו, הובלה של רשויות המדינה והכתבה שלהם את המהלך יכולה להקל על רתימת הרשויות הערביות לתהליך.

כפי שהודגש בראיונות, תמיד יהיו אנשים שילחמו בשיתוף פעולה. אנשים ש"זו הפרנסה שלהם" – קיצוניים שזו האג'נדה שלהם, ושהנושאים הרגישים האלה ישמשו רוח גבית עבורם ולהגברת קול ההתנגדות שלהם.

עם זאת, פרויקט שיוכתב "מלמעלה-למטה" יכול להוות חסם מסוג אחר, והוא פגיעה במוטיבציה של תושבים להירתם למהלך היערכות למצבי קיצון: חסם נוסף עליו דובר ברשויות הערביות הוא הקושי לרתום אוכלוסיות לפרויקט מסוג זה, וזאת ממספר סיבות: (1) תפיסת ההתנדבות הקהילתית אינה מפותחת מספיק בחברה הערבית; (2) ייאוש וחוסר-מוטיבציה כלליים להירתם לעשייה שמשרתת את ה well-being של הקהילה; (3) חשדנות כלפי הנושא הספציפי, כפי שתואר למעלה; (4) זרות הנושא – חוסר מודעות לחשיבות ההיערכות לחירות וההשקפה כי מיותר לעשות כן, או כי זה בידי האל או כי "כבר נתמודד עם הבעיה לכשנתקל בה". לפיכך, העלאת מודעות לתחום ההיערכות למצבי קיצון ורתימת מעגלים שונים של ציבורים וקבוצות, בעיקר בחברה הערבית, מהווה אתגר וחסם אפשרי לבניית מערך היערכות כולל.⁴⁷

שיתוף הפעולה היהודי-ערבי בסוגיות המצריכות סגירת פערים והקצאת משאבים מהמדינה מלווים באופן טבעי בחששות ובחוסר אמון מצד רשויות ערביות. כפי שנאמר לנו בראיונות, קיים חשש שאי-השוויון יישמר ואף יונצח דרך פרויקט מסוג זה, אם המשתתפים היהודים ורשויות המדינה אינם באים אליו בכוונה כנה לטפל בסוגיית אי-השוויון והחוסר במשאבים. היתקלות של המשתתפים הערבים בתהליך באזון אטומה, בגישה שאינה רואה את השותפות היהודית-ערבית כערך אותו יש לקדם באמת, יכולה לייצר תסכול ותחושה שההתקדמות בפרויקט מסוג זה אינה אפשרית.

קיים גם חשש בקרב הערבים שהפרויקט ישמר את האפליה לא רק מול היהודים, אלא גם בהשוואה לתקציבים ולתשתיות הקיימים בערי המרכז בתחום ההיערכות למצבי קיצון: אפליה כפולה – גם כערבים וגם כפריפריה.

באופן יותר ספציפי, בכל הקשור להיערכות למצבי קיצון, החשש הוא כי יהיה דיבור בסיסמאות ועשייה שטחית בלבד לצורך האמירה שנעשה משהו, "באו לעשות V", מבלי לטפל בבעיות העומק שעיסוק במצבי קיצון בחברה הערבית יכול וצריך לטפל בהן. ניסיון

47 ר' עוד על האתגרים בבניין חוסן לחירות בחברה הערבית בדו"ח "החברה האזרחית והחברה הערבית בישראל: חוסן קהילתי, חירום ומה שביניהם" ובהערה 36 לעיל. מראיונות שקיימנו עול כי הפערים במוכנות למצבי קיצון בין ישובים יהודים וערבים הנו משמעותי: הבדל בהתארגנויות, הבדל בהבנה בצורך להתנדב בשגרה, הבדל ברמות ואינטנסיביות ההכשרות בשגרה, אין צח"י בישובים ערביים, הבדל ביכולת להגדיר תפקידים, הקושי שמערימים סכסוכים אישיים-פנימיים בקהילות הערביות, ועוד.

עבר הוביל לאכזבה מרמת השיטתיות והרציפות בטיפול (כפי שנאמר לנו באחד הראיונות - "ביקשנו שתהיה אצלנו נקודת הזנקה של מכבי האש, ומורחים אותנו. אני נותן במה למפקדים בשביל הקידום שלהם או בשביל שימלאו את הפרוטוקולים שלהם - ושום דבר לא זו. זה מאד מתסכל. אנחנו נותנים להם ממה שאין לנו, ומקבלים כלום. אנחנו מרגישים מטומטמים. אנחנו לא רוצים לשבת במיפוי, בעוד שיחות - ושום דבר לא קורה"). נאמר לנו בראיונות ברשויות הערביות כי יש צורך במהלך התערבות רחב ועמוק שמחייב התגייסות משמעותית ולאורך זמן, עם תקצוב משמעותי, על מנת ליצור את השינויים הנדרשים. לפיכך, כניסה לפרויקט מסוג זה ללא הקצאת משאבי זמן, כוח אדם ותקצוב מתאימים, תהווה חסם להצלחתו.

הדבר נכון גם בניתוח החסמים בקהילות-פנימה, ולא רק אל מול גופי המדינה: ללא התגייסות משמעותית המפנה משאבים של הרשות והקהילה באופן הנדרש, יהיה קשה לקדם עשייה משמעותית בנושא.

חסם אפשרי נוסף הוא פערי ההשקפה האפשריים בין יהודים וערבים בנוגע לאופן היעיל לקידום המהלך: בעוד אוכלוסיות יהודיות ירצו תהליך "מלמטה-למעלה", בשל האמונה בתהליכי חיזוק והעצמה של החברה האזרחית וההרגל בתהליכי דמוקרטיה התדיינותית, כמו גם בשל תחושת הבטחון הבסיסית ביכולת לרתום את רשויות המדינה לשיתוף פעולה באמצעות תהליכים מלמטה-למעלה, האוכלוסיות הערביות ירצו לראות את התהליך נבנה דווקא "מלמעלה למטה", בשל מספר סיבות: (1) חוסר אמון ברשויות המדינה המוביל לרצון לראות אותן נרתמות מלכתחילה; (2) האזרחים חשים תסכול, לא מועצמים, ולא ישתפו פעולה אלא אחרי שיראו שהמדינה נרתמת; (3) הרשויות מרגישות שיש צורך בעליית מדרגה בהקצאת המשאבים ובמעורבות רשויות המדינה בנושא, בשל החוסר הקיים בידע בנושא ההיערכות למצבי קיצון; (4) לראשי הרשויות הערבים יהיה יותר קל להירתם לתהליך שהמדינה תוביל ותחייב אותם לקחת בו חלק, כי משיקולים פוליטיים יקשה עליהם להניע מהלך כזה.

בראיון עם אחד הבכירים הוצע לנו להתחיל עם ראשי רשויות ערביים בפגישות אישיות, כי "זה די קשה לראש רשות בנוכחות אחרים - לפחות בפעם הראשונה - להגיד: אני בעד שהצבא יבוא לאמן". כאמור, קיים חשש ממה שיגידו עליו ראשי רשויות אחרים, או מה יגידו תושבים שלו וכיצד הדבר יכול לקבל ביטוי בבחירות. "צריך לעבור ראשי רשויות אחד אחד,

ולדבר על תרחישי מצבי קיצון שונים, כולל אם יעופו טילים, ולשכנע בחשיבות קידום הנושא".

חשש משמעותי נוסף להצלחה: שהתהליך לא יהיה כוללני/אינקלוסיבי, שלא כל מי שצריך להיות סביב השולחן כדי שהמערך יהיה אפקטיבי אכן יהיה שם. כפי שנאמר לנו ע"י אחד מאנשי המקצוע באחת הרשויות: "ראש הרשות חייב להירתם, אנשי הדת צריכים להיות שם, להביא את הכי חזקים בין העבריינים, הערסים של השכונה ולמצוא את האדם שיכול להגיע אליהם ולהגיד להם להרגיע את האנשים". כאמור, בכניסה לתהליך יש צורך בהרחבת המיפוי ובאיתור כל הגורמים הרלוונטיים שחשוב שייקחו חלק בתהליך.

עוד חסם אפשרי הוא שיהיה חוסר איזון בין הקבוצות: שקבוצה אחת תבוא כבעלת הידע והקבוצה השניה תיתפס כקבוצה שרק נתרמת ופחות תורמת לתהליך.

חסם אפשרי נוסף שהועלה בראיונות, הוא שבאירוע קיצון של משבר חברתי, בהסלמת יחסים בין יהודים וערבים, שיתופי הפעולה לא ישמרו. חשוב לתרגל ולהדק את הקשרים והשת"פ באופן שיחזיק ויבוא לידי ביטוי גם כאשר יעמדו הרשויות והתושבים בואדי עארה בפני אתגרים משמעותיים של הסלמת יחסי יהודים וערבים כדי ששיתוף הפעולה יהיה אפקטיבי גם במצבי קיצון אלה.

- שיתוף פעולה עם גורמי מדינה שיכולים להיתפס כבלתי-לגיטימיים בקרב ציבורים ערביים
- עיסוק בנושאים רגישים, בעלי קונוטציה "בטחונית"
- חוסר אמון שרשויות המדינה מתכוונות באמת לשינוי משמעותי, באות "רק לסמן וי"
- המתח בין הרצון להשתלבות ותחושת השוויון ("בשריפות כולנו שווים") ובין הקולות המרחיקים בין הקבוצות ומדגישים את אי-השוויון
- תהליך שמגיע מלמטה-למעלה יכול להקשות על רתימת כל בעלי העניין ברשויות הערביות; תהליך שיוכתב מלמעלה יכול להיות מוגבל בהעצמת ורתימת גורמים בחברה היהודית
- תהליך המתבסס על משאבי הקהילה והחברה האזרחי מהווה אתגר בחברה הערבית, בשל קושי ברתימתם בכלל ולנושא ההיערכות למצבי קיצון בפרט

- תהליך לא כולל (אינקלוסיבי), בו חסרים בעלי עניין שחשוב שישתתפו אם תפיסת העבודה מרחיבה ומבקשת לבנות חוסן וליצור רשת חוסן
- משאבים מוגבלים: זמן, כוח-אדם מוגבלים, תקצוב לתהליך.

ח. הצעה לתהליך

כאמור, מטרתו של הפרויקט היא להציע מבנה לתהליך הידברות, שבו ייפגשו בעלי העניין השונים ויגבשו יחד דרכי פעולה. התזה העומדת מאחורי הפרויקט היא שעצם הפגישה וההיכרות בשגרה וביום-יום של גורמים העוסקים במצבי קיצון או שמתוכננים לקחת חלק בתהליכים בתחום החירום, עם אנשים המובילים שיתופי הפעולה ו"תושבים מהשורה" בואדי עארה, תוביל ליצירת קשרים ותיצור רשת חוסן שתוכל לסייע בעת הצורך במצב קיצון. הידוק הקשרים ובניית השותפות בהיערכות למצבי קיצון – הן בין יהודים וערבים, הן בין גורמים ממגזרים שונים (הציבורי, העסקי והשלישי) ברמה המקומית, והן בין הרמה המקומית ובין רשויות המדינה ברמה הארצית, יסייעו לבניית לכידות חברתית שתתרום להתנהלות באזור ואדי עארה בסוגיות הקשורות למצבי קיצון אך גם להתנהלות בשגרה. בכך, יגבר החוסן האזורי, הן בהיבט של מענה לחירום והן בהיבט של חוסן קהילתי-אזורי בשגרה. נראה שקיימת בשלות לתהליך מסוג זה באזור ואדי עארה במסגרת הקמת אשכול ואדי עארה שמצוי בדיונים מתקדמים לקראת אישור במשרד הפנים.

ח.1. עקרונות מנחים לתהליך המוצע

על מנת שלא לייצר הליך סרק אשר תוצאתו תהיה אכזבה לכל המשתתפים, ישנה חשיבות בכך שיתקיימו כמה עקרונות בסיסיים:

א. שהפרויקט יימשך לאורך זמן והמשתתפים בו (או לפחות מי שמובילים אותו) יהיו מחויבים להמשך קיומו. אין מדובר בפרויקט קצר טווח, כיוון שבניית שותפויות מחייבת בניית אמון, אשר אינו נבנה ביום. התהליך אמור לפתוח דלתות, אך גם להשאיר פתוחות, ולהקים בסיס לקשרים ומפגשים נוספים בעתיד.

ב. על מנת שהתהליך יתקיים, יש לדאוג לתקצוב ראוי שלו ולהקצאת משאבים מצד המשתתפים – בין אם משאבים כספיים, ובין אם התחייבות להקצות משאבי זמן וכח אדם. יש צורך בהסכמה להקצות משאבים מצד משרדי הממשלה הרלוונטיים – הן לקיום התהליך והן לתמיכה בצרכי הרשויות המקומיות שיעלו ממנו. עם זאת ישנה חשיבות גדולה לשמירה על השוויוניות בתהליך ועל היותו דליברטיבי ושואב מתוך מה שהמשתתפים יביאו, כלומר שלא "בעל המאה יהיה בעל הדעה". בנוסף, התהליך עצמו יכול לסייע בגיוס משאבים להמשך.

ג. שהתהליך יהיה כוללני, ויאפשר מעורבות של כל האנשים והגופים הרלוונטיים אשר יהיו מעוניינים להשתתף בו. ישנה חשיבות רבה לכך שכל האנשים ה"נכונים" / מתאימים ידונו בנושאים הרלוונטיים להם.

ד. יחד עם זאת, יש להתייחס לרגישויות ולמורכבויות השונות ביחסים בין המשתתפים ולניגודי אינטרסים הקיימים ביניהם, ולאפשר דיון ענייני על נושאים אשר יכולים לקדם את האינטרסים המשותפים.⁴⁸

ח.2. הנעה והובלת התהליך

מעורבות רח"ל ופיקוד העורף – וליווי רציף שלהם את התהליך, חיונית להצלחת התהליך. עם זאת, ההליך המוצע מערב מגוון גורמים - ארציים ומקומיים, ממסדיים ושאינם ממסדיים וישנה חשיבות רבה לשאלות - מי מניע את תחילת התהליך, ומי מוביל אותו בהמשך. האם מדובר בהליך "מלמטה-למעלה", האם "מלמעלה-למטה" או שמא שילוב ביניהם? כאמור, יתכן ולאשכול יש תפקיד מרכזי בהנעת התהליך והובלתו; באם יוחלט במסגרת האשכול לקדם תהליך זה – מהיות האשכול גוף סטטוטורי, גובר הסיכוי למחויבות והמשכיות לאורך זמן של הרשויות המקומיות ולמינוף תקצוב הולם, הן תקציב פנים-אשכולי והן תקצוב חוץ-אשכולי ראוי של התהליך.

המלצתנו היא לשלב בין יוזמה "מלמטה למעלה", לזו "מלמעלה למטה" ו"לרוחב". כלומר: יוזמה מקבילה מהרשויות המקומיות ומהרשויות הארציות, והסכמה ביניהן על בסיס שוויוני. בפרט אנו ממליצים שהנעת התהליך תתחיל "מלמעלה", מגוף מוסדי שיש לו את היכולות הכספיות והארגוניות, אך המשכו יהיה תהליך משולב, אשר חלקו מתנהל ברמה המקומית/אזורית, וחלקו האחר מערב רשויות ציבוריות ומשרדי ממשלה, כתלות בנושאים הנדונים ובהרכב המשתתפים, כפי שיפורט בהמשך.

יודגש, שביזמות אלה יש להתחשב בתהליכים מקבילים אשר כבר מתקיימים ולהשתלב בהם היכן שניתן.

48 בד"ח שעסק במוכנות החברה הערבית לחירום (ר' הערה 34 לעיל), הומלצו סדרה של פעולות להעמקה והמשך יצירת תשתית ארגונית ואנושית לחוסן בחירום: בניית תהליכי מודעות לחוסן קהילתי והעצמת ערבות הדדית; בניית שותפות אסטרטגית עם גופים ברי השפעה על השיח בחברה; הערבית ';; פעולות בשלושה צירים מקבילים: ועדת היגוי, צוות ניהול מצומצם, עבודה אזורית; חיזוק ושימוש בתשתיות קיימות, יוזמות מצליחות וארגונים שכבר פועלים בתחום; בניית מהלך מתמשך ולא חד פעמי, בר-קיימא, כמנוף לביסוס אמון; סיוע במשאבים עבור ארגוני החברה האזרחית הערבית; דגש על הרשויות המקומיות: שינוי תודעתי ויישומי בעזרת החברה האזרחית; בניית שיח מותאם שפה תוך רגישות לנרטיב של ערביי ישראל.

ח.3. המשתתפים

כפי שנאמר למעלה, בין הגורמים שהשתתפותם חשובה להצלחת התהליך מצויים גורמי ממסד – רשויות מקומיות, משרדי הממשלה ורשויות ציבוריות, כמו גם גורמים שאינם ממוסדים – ארגוני חברה אזרחית, התארגנויות קהילתיות, ארגונים עסקיים ותושבים. אליהם אנו מציעים להוסיף, גם את האקדמיה ואת גבעת חביבה כ"סוכנים" של התהליך – מניעים ויוזמים.

בתוך הגורמים הממסדיים יש לציין את המנהיגות כגורם קריטי. זאת ועוד, ישנה חשיבות לא רק לרתימת המנהיגות, אלא גם לשילוב בין המנהיגות הפורמלית, המנהיגות הקהילתית ואנשי המקצוע, הן ברשויות המקומיות והן בארציות. מרואיינים ציינו כי ישנה חשיבות להכרה רשמית ("תעודת הכשר"), ושיתוף פעולה ומחויבות אישית לתהליך בקרב מנהיגי הרשויות המקומיות ובעלי תפקידי מפתח ברשויות הארציות. "השינוי יבוא רק מלמעלה – מהמנהיגות ומרוח המנהיגות" וחיוני שאת התהליך יובילו מנהיגי הציבור – הן המנהיגות הפורמלית (ראשי רשויות וארגונים ממסדיים) והן המנהיגות הבלתי-פורמלית – מעצבי דעת קהל בחברה. בנוסף, להבנתנו, יש להתאים את המשתתפים לנושאי הדיון: יש נושאים בהם רצוי לדון עם נציגים מהממסד בלבד (רשויות מקומיות וארציות), בנושאים אחרים רצוי לדון ללא נציגי ממסד, ובנושאים מסוימים רצוי לשלב משתתפים מכל הקבוצות, תוך הקפדה על תיאום ציפיות.

זאת ועוד – יש נושאים בהם רצוי לקיים דיון בין הרשויות ברמה הארצית, נושאים אחרים בהם עדיף לקיים את הדיון ברמה המקומית ונושאים בהם רצוי לדון בשתי הרמות במשותף.

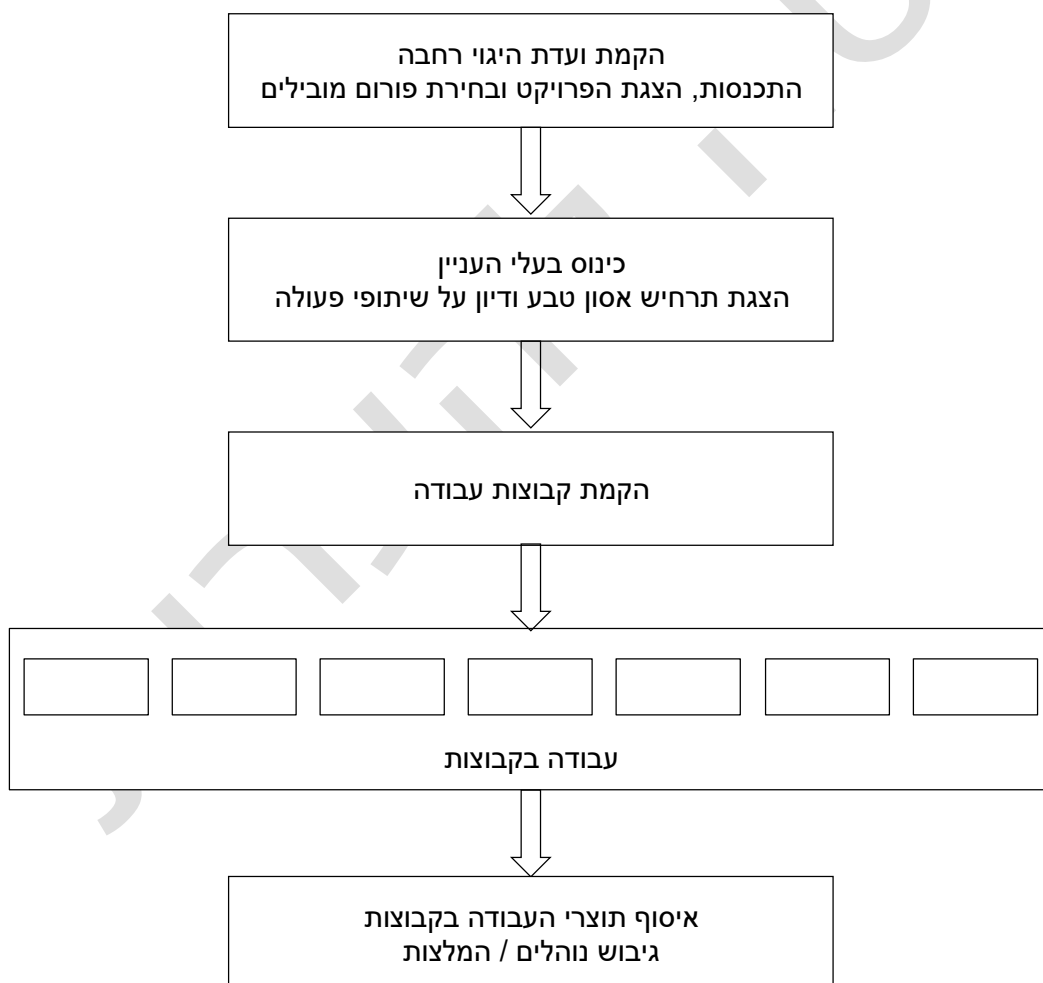
ח.4. שלבי התהליך

מוצעים השלבים הבאים:

1. רתימת רשויות ברמה הארצית - משרד הפנים (אשכול), משרד הבטחון (רח"ל, פקע"ר), ומשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים (השירות לעבודה קהילתית) להשתתפות פעילה בתהליך.
2. הצגת הפרויקט וקבלת ברכת הדרך מראשי הרשויות (בפורום ראשי רשויות של האשכול, אם יוקם, לאחר שיחות אישיות מקדימות לצורך רתימתם).
3. הקמת ועדת היגוי/שולחן מנהיגות לתהליך, ראשי רשויות ומחזיקי תיק חירום, אשר יתכנס בהמשך אחת לתקופה לקבלת דו"ח סטטוס התקדמות וקבלת החלטות עקרוניות.

4. הקמת פורום מובילים, אנשי המקצוע מהרשויות המקומית (ראשי מכלולים, מחזיקי תיק חירום, קב"טים, מפקדי יקל"ר), ומהרשויות הארציות (רח"ל, פקע"ר, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים וכו'); יש צורך בהנחיה מקצועית רציפה של התהליך.
5. מפגש התנעה שיכלול דיון בתרחישים והתפצלות לשולחנות משנה/קבוצות עבודה, שימשיכו את עבודתם לאחר המפגש.
6. עבודה בקבוצות העבודה והפקת תוצרים.

תרשים: תיאור התהליך המוצע



ט. נושאים שאפשר / רצוי להביא לשולחן

מהראיונות עלו נושאים רבים ומגוונים שיכולים לשמש כבסיס לדיונים שתוצאתם תהיה דרכי פעולה או נהלים להיערכות משותפת. דומה כי נכון יהיה להתחיל את התהליך בדיון על היערכות למצבי קיצון שנובעים מאסונות טבע, כגון - שריפה, שיטפון או רעידת אדמה - ורק בהמשך, וככל שתהיה נכונות לכך מצד כל המעורבים, לעבור לנושאים רגישים יותר, כגון - נפילת טילים בעת מלחמה או התדרדרות ביחסי יהודים ערבים. במקביל, יש להחליט באיזה שלב של התהליך יהיה נכון להתייחס לנושאי "חירום שבשגרה", כגון - אירועי אלימות וונדליזם קשה.

ניתן להפריד בין ארבעה סוגים של נושאים, המתכתבים עם קטגוריות לשיתוף פעולה בין ארגונים ורשויות במרחב הציבורי⁴⁹:

1. העברת מידע
2. למידה משותפת
3. תיאום ושיתוף פעולה
4. רעיונות קונקרטיים נוספים

למידה משותפת

להלן נושאים שהועלו על ידי מרואיינים כנושאים ללמידה משותפת ו/או אשר לגביהם ניתן ליצור בסיס מידע וידע משותף:

- לימוד דרכי העבודה של גופי החירום (רח"ל, פיקוד העורף, המשטרה, כבאות והצלה וכו')
- הכרות עם תפיסות עדכניות של היערכות למצבי קיצון ועם מושגים כמו "חוסן קהילתי/אזורי", "רשת חוסן" ועוד
- הכרות עם גבולות היכולת של ההתערבות הממשלתית בחירום
- לימוד גופי ידע קיימים בתחום ההיערכות למצבי קיצון (כגון - עזרה ראשונה פיזית ונפשית, דרכים ואמצעים להרגעת אנשים, לשיתוף משפחות וקהילות ועוד)

49 ראה לדוגמה Vandeventer, P. and Mandell 2011, Bryson et al. 2006.

העברת מידע

- היכרות עם פרויקטים קיימים באזור אשר ניתן באמצעותם לקשר בין קהילות ובין אנשים
- מיפוי צרכים - של כל רשות מקומית בנפרד וצרכים משותפים שניתן לספק באופן אזורי
- הצפת אינטרסים וברור אסטרטגיות למתן מענה משותף
- מיפוי יכולות ומשאבים קיימים באזור, ברשויות וביושבים השונים
- בנית מנגנוני תקשורת והידברות בין השחקנים השונים במצבי קיצון
- בנית מנגנונים להעברת מידע, הסברה ותקשורת (כולל מדיה חברתית)

תיאום ושיתוף פעולה

- זיהוי נושאים, צרכים ואינטרסים שניתן לתת להם מענה בעבודה משותפת ואזורית
- בניית מנהיגות מקומית וקהילתית והעצמתה לתפקוד במצבי קיצון
- בניית כלים, נהלים ומנגנונים להתמודדות משותפת עם בעיות "חירום ומשבר שבשגרה" כגון - השחתת שטחים פתוחים, אלימות, הצתות וגניבות (רעיון שהועלה: הקמת צוותי עבודה משותפים שיצאו לשטח בשגרה שיכללו שוטר, פקח ומגשר)
- בניית כלים, נהלים ומנגנונים להתמודדות משותפת במצבי קיצון בשיתוף עם הרשויות המקומיות, הישובים, ארגוני חברה אזרחית, התארגנויות קהילתיות ותושבים, ארגונים עסקיים,
- הכנת תכנית היערכות מתואמת עם משרדי ממשלה המשטרה, פיקוד העורף ורח"ל ורשויות ציבוריות אחרות
- תפקידים אפשריים של גורם מתכלל
- איגום משאבים המוקצים על ידי פיקוד העורף, רח"ל ומשרדי הממשלה (לדוגמא - יקל"ר אזורי).
- זיהוי נושאים רגישים לשותפות היהודית-ערבית ודרכי התמודדות איתם, פיתוח כלים להתמודדות עם חסמים
- פיתוח דרכים אפקטיביות להגברת מעורבות תושבים ומתנדבים
- גיבוש דרכים לצמצום פערים בין קבוצות וקהילות
- כתיבת הצעות לגיוס משותף של משאבים

- בניית מנגנונים משותפים לשיקום ב"יום שאחרי"

רעיונות אופרטיביים שהועלו על ידי מרואיינים

בנוסף לנושאים אלה, הועלו על ידי המרואיינים רעיונות ישימים אותם מומלץ להביא לדיון בשלב התהליכי הנכון:

- הקמת "מרכז חוסן אזורי" - שיעזור לרשויות המקומיות להיערך למצבי משבר וחירום
- הקמת גוף במתכונת איגוד ערים או אשכול בואדי עארה, שייתן מעטפת חוקית, פיקוח, תקני כוח אדם ודחיפה לרשויות, בסיוע משרד הפנים ו/או רשויות ארציות אחרות
- העלאת המודעות ליכולות מרכז הגישור והדיאלוג בקהילה לשמש משאב המסייע לנהל מתחים וקונפליקטים מול מכלול אוכלוסייה, וככל שיוחלט על הקמתו – פורום משאבי קהילה
- הקמת פורום מנהיגות אזורי (בדומה לפורומים הקיימים בערים מעורבות)

נספח 1 – פירוט שיתופי פעולה בין יהודים וערבים ברחבי הארץ בעלי רלוונטיות להיערכות למצבי קיצון

קיימים פרויקטים רבים של שיתוף פעולה יהודי ערבי ברחבי המדינה. נתמקד ראשית באלה העוסקים במישרין בסוגיות הקשורות למצבי חירום, ובהמשך בתהליכים כלליים, מהם ניתן לשאוב רעיונות למיסוד קשרים שיכולים לשמש לבניית חוסן ולכידות אזוריים וכחלק מתשתית היערכות למצבי קיצון.

מחלקת הרווחה בעכו יזמה ב-2010 במסגרת "תכנית חוסן העיר" פרויקט בשיתוף עם ארגון "מהות"⁵⁰ להכשרת מנהיגות דתית לחירום ("תכנית הכשרת מובילים רוחניים לסיוע בעת חירום בקהילותיהם"), בהשתתפות רב העיר ושייח מסגד אל-ג'זאר. נבנתה קונספציה בנוגע לתפקידים במצבי חירום (לדוגמא, טיפול במשפחות חללים), תוך שימוש במעמדם ובכישורים שלהם כדי להעביר את מסרים לאוכלוסייה. המסגור, היה "צורך בבטחון והגנה" ו"צורך בפיתוח חוסנה של הקהילה", ולא דיברו על "יחסי יהודים ערבים". העבודה המשותפת היתה סביב אינטרסים וצרכים משותפים והמשתתפים עברו סדנא בת 12 מפגשים בנושאים של היערכות למצבי חירום ובטחון העיר, יהודים וערבים יחד.

עוד בעכו, שהיא עיר מעורבת, מובילה מחלקת הרווחה פרויקטים של פיתוח חוסן קהילתי שאינם היערכות לחירום באופן ישיר אבל רלוונטיים, לדוגמא – התמודדות עם פשיעת נוער בשכונה קשה. גם פרויקטים "רחוקים" יותר מסוגיות חירום או מצבי קיצון, כפי שמוביל **מרכז הגישור והדיאלוג בקהילה בעכו**,⁵¹ כמו לדוגמא בניית הסכמות בין שכנים בבתי משותפים, או תהליכי שיתוף ציבור בנושא התחדשות עירונית בהם לוקחים חלק בדיונים תושבים יהודים וערבים, בונים לכידות קהילתית בעלת משמעות גם לחוסן הקהילתי במצבי קיצון. בניין האמון במרחב הקהילתי הוא מרכזי בעבודת הרווחה בעיר: בונים צוותי חירום וחוסן שכונתיים, מתוך הנחה שככל שאנשים יפתחו יותר את ההיכרות ביניהם היכולת לפעול באופן אפקטיבי בחירום תגבר. נבנה בעירייה קובץ שמטרתו בניית צח"ש בתוך שכונות, תוך שהסדנאות בנושא פתוחות לכל התושבים ומשתתפים בהם יהודים וערבים יחד. צוות הצח"ש מורכב מפעילים קהילתיים בשכונה ומושם דגש על יצירת מעורבות והובלה מקומית, וזאת עד שלאנשי המקצוע ברשות המקומית במצב קיצון תהיה אפשרות

⁵⁰ "מרכזי הערכות להתמודדות בחירום" - <http://www.mahut-israel.org>

⁵¹ <http://bit.ly/2Ed3FR1>

להגיע ולסייע. פותחה בעירייה אפליקציה/מערכת פנימית לחירום המחברת בעלי תפקידים רלוונטיים ואת המשטרה ומערכות המדינה; במודל נמצאים ראש העיר, המנכ"ל ואחראי הבטחון בעירייה.

פיקוד העורף ורח"ל כינסו אימאמים, רבנים, מנהלי מחלקות חינוך – כדי לבנות כוח שידע להתמודד עם מצבי אסקלציה יהודים ערבים. עם זאת, העבודה ברח"ל בנושא שיתוף הפעולה היהודי-ערבי עוד בתחילתה ויש עניין לבנות מודל להתמודדות במצב משברי בחברה הערבית.⁵²

מראיונות שקיימנו עולה החשיבות שלגיבוש פורום אנשי דת שיירתם להרגעה וייצוב בעת מצבי קיצון.

בחסות **מרכז הגישור והדיאלוג בקהילה ברמלה** הוקם פורום מנהיגים רב-תרבותי, הכולל מנהיגות פוליטית, מפקד המשטרה, נציג בכיר מהעירייה, סולחאים, יושבי ראש ועד הורים, אנשי דת ומנהיגים קהילתיים - נציגות מכל התרבויות והקבוצות בעיר. פורום זה משמש פלטפורמה שמאפשרת דיאלוג ושיח בשגרה, כולל בטיפול בשאלה מה יש לעשות בשגרה כהכנה למצבי חירום ומשבר וכיצד לפעול בהם. נושא מרכזי שהפורום עסק בו הוא אלימות בני-נוער ובשנה האחרונה היישומים של הנושאים בהם עוסק הפורום מאד התרחבו. עוד עוסק מרכז הגישור והדיאלוג בקהילה ברמלה⁵³ בפיתוח תכניות לעידוד דיאלוג קהילתי רב תרבותי תוך גיבוש פורומים בהם משתתפים נציגי הקהילות במטרה ללמוד על הקהילות השונות ולבדוק כיצד אפשר להעמיק את הדיאלוג הבין תרבותי דרך למידה משותפת, התנסות והגדרת המרחב לפעילות.

נעשתה פעילות ענפה ע"י מרכזי הגישור והדיאלוג הקהילתיים, בתמיכת **תכנית "גישורים"** הפועלת בחסות ובתמיכת השירות לעבודה קהילתית שבמשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים לליווי וסיוע לפיתוח מרכזי הגישור והדיאלוג בקהילה בישראל,⁵⁴ להיערכות משותפת למצבי משבר וחירום והתמודדות עם אלימות. פורום מרכזי הגישור והדיאלוג בקהילה בערים מעורבות ותכנית גישורים בנו תכנית הערכות לקראת יום כיפור ועיד

52 יצוין, כי נושא חמישי אשר השולחן העגול המליץ לעסוק בו הוא חיווך החוסן בחברה הערבית. על מנת שהדיון יהיה אפקטיבי ורלוונטי לחברה הערבית על מורכבותה, הוחלט תחילה לערוך מיפוי לגבי הרכב השולחן והנושאים אשר ראוי שידון בהם. לאור מורכבות המשימה ומשך הזמן הקצר שעמד לתהליך, הוצב יעד להקים תשתית להקמת קבוצת עבודה משותפת אשר תחל עבודתה בהמשך, כחלק מתהליכי היישום של המהלך. לשם כך, גויס המשרד לשוויון חברתי בראשות הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים המפעילה באופן קבוע פורום יגיו לתוכניות כלכליות במגזר הערבי. בנוסף, אנשי רח"ל ערכו מפגש התייעצות עם מספר ראשי רשויות ערביות בשיתוף המשרד לשוויון חברתי. בעקבות ההתייעצויות שהתקיימו, הוחלט כי עד סוף חודש יולי 2017 תוקם קבוצת העבודה, בהובלת רח"ל ובשיתוף פיקוד העורף, בה ישתתפו נציגי משרדי ממשלה, נציגי פורום ראשי הרשויות הערביות ונציגי ארגוני חברה אזרחית פעילים ומוכרים בחברה הערבית. המשימה הראשונה של קבוצת העבודה הוגדרה - שינוי התודעה למוכנות לחירום בחברה הערבית.

http://www.ramla-foundation.org/pages/merkaz_gishur.php 53

<http://www.gishurim.org> 54

אלאדח'א 2014-15, שהתקיימו במועדים חופפים באותה השנה והיו בעלי פוטנציאל לקונפליקט בשל היות יום כיפור יום תענית ועיד אלאדח'א יום חג של חגיגות ושמחה.⁵⁵ פותח מודל עבודה האח"ד (הסברה, אכיפה, חינוך ודיאלוג), שכלל הערכות ארצית ומקומית בחודשים שלפני המועד, תוך גיבוש פרקטיקה של עבודה ברשת (network) במרחבי פעולה שונים ויצירת שיתופי פעולה בין גורמים רלוונטיים כגון מחלקות בעירייה, משטרה, ארגוני חברה אזרחית ועוד.

בית הגפן בחיפה הוא מרכז תרבות ערבי-יהודי ועמותה ששואפת לבסס "מרחבים משותפים שוויוניים המכילים את מגוון הזהויות והתרבויות בישראל", במסגרתו פועל מרכז גישור ודיאלוג קהילתי. לבית הגפן ניסיון ארוך שנים בפיתוח והוצאה לפועל של תכניות העוסקות בדיאלוג בין תרבותי בחברה מרובת תרבויות, עבור קשת רחבה של קהלים. תחת בית הגפן פועל המרכז/התכנית "המרחב השלישי", שמטרתה ליצור מפגשים שירחיבו את נקודת המבט על חיים משותפים בישראל, הכוללת סיורים חווייתיים בחיפה, פיתוח מיומנויות כשירות תרבותית (cultural competence) – סדנאות המיועדות לארגונים ובעלי תפקידים במגזר הציבורי (חינוך, משטרה) ובמגזר העסקי, לפיתוח היכולת לתקשר ולתת שירות מקצועי, הוגן ויעיל לאנשים וקהילות מתרבויות שונות, "מוזיאון המפגש הבין-תרבותי" – שמציע סדנאות וסמינרים לקבוצות מכל המגזרים והגילאים שמטרתם לעודד שיח, באמצעות שימוש במיצגי אמנות אינטראקטיביים, וייעוץ וליווי בתהליכי עבודה המאפשרים השפעה מתמשכת ליצירת שינוי משמעותי. המרכז מציע "ערכות המשך עבודה", לגיבוי והעצמת הליך שינוי התודעה והעצמת המנהיגות המקצועית בארגון.⁵⁶

ניתן למצוא ברחבי המדינה מגוון רחב של פרויקטים בעלי דגשים רלוונטיים להיערכות למצבי קיצון. בהמשך לדגש המושם על הדיאלוג הבין-דתי, אפשר ללמוד ממיזמים של **אגודת המפגש הבין-דתי** בירושלים, העוסק בסוגיות דתיות רגישות (לדוגמא, סוגיית הר-הבית/אלחרם אלשריף), במטרה לייצר שיח בין מנהיגים דתיים שיכול לסייע לבנות גשר בין ציבורים סביב השסע שיכול להיווצר בנושאים אלה.⁵⁷

המטה למאבק בגזענות בישראל⁵⁸ הוא פורום בו חברים מעל 40 ארגונים וקבוצות המייצגים קהילות שונות בארץ, המפעיל פרויקטים שונים שהמשותף לכולם הוא הניסיון

⁵⁵ ר' 1192 http://www.gishurim.org/?page_id=1192 וגם 1183 http://www.gishurim.org/?page_id=1183

⁵⁶ 19&lang=1 http://www.beit-hagefen.com/BeitHagefenCategoryId.aspx?BeitHagefenCategoryId=19&lang=1

⁵⁷ http://interfaith-encounter.org

⁵⁸ http://www.fightracism.org/index.asp

לעקור את הגזענות תוך מאבק משפטי ותודעתי בהסתה (של מנהיגים דתיים, אנשי ציבור ומקבלי החלטות) ובאפליה. **גם ארגון סדאקה-רעות** מתמחה בחינוך דו-לאומי, במאבק בגזענות ובחינוך לאקטיביזם חברתי-פוליטי⁵⁹. מאבק מסוג זה יכול להיות חשוב על מנת להתמודד עם קולות של מסיתים בעת מצבי קיצון.

תג מאיר⁶⁰ הוא ארגון שפועל לעידוד סובלנות ולמיגור פשעי שנאה וגזענות. מתוך האתר: "פעילי תג מאיר מגיעים למקומות שהותקפו על ידי פעילי ימין קיצוני תוך 24 עד 48 שעות ממועד התקיפה, מתנערים מהתוקפים ומגנים אותם".

בנוסף, הארגון מקיים סדנאות למורים, מפגשי הידברות ואירועים לציבור הרחב (בהם גם הפגנות ועצרות) ופעיליו נוהגים לבקר משפחות שנפגעו בצורה כזאת או אחרת מטרור/פשעי שנאה. לפעילות מסוג זה יש מקום במסגרת היערכות למצבי קיצון הקשורים בהתדרדרות ביחסים בין הקבוצות.

יוזמות קרן אברהם, הפועלת ליצירת חיים משותפים ולחברה רב-תרבותית שוויונית, מתקיים פרויקט "שיטור בחברה משוסעת", המבקש לקדם חברה שבה זוכים אזרחי המדינה הערבים לשירות שוויוני מצד המשטרה, והמשטרה זוכה לאמונו של הציבור הערבי. במסגרת הפרויקט פועלת הקרן לייעול והנגשת שירותי השיטור ביישובים הערביים ולהגברת הנכונות מצד האזרחים הערביים לפנות למשטרה ולהיעזר בשירותיה, ע"י קידום דיאלוג בין מנהיגי החברה הערבית לבין המשטרה, פעילויות הכשרה במשטרה, פיתוח ידע מקצועי בתחום השיטור בחברה משוסעת והנגשתו, ועוד.⁶¹

אג'יק – מכון הנגב⁶² הוא ארגון ערבי-יהודי לשינוי חברתי, שפעילותו מתמקדת בתהליכי פיתוח קהילתי בקרב ערבים בדואים תושבי הנגב. הארגון מדרך צוותים לשעת חירום ולאחרונה מקים צוותי חירום בעשרה כפרים בדואיים לא-מוכרים ברחבי הנגב, צוותים הנמצאים בכוננות 24 שעות ביממה ומוכנים לסייע בכל מקרה חירום (שריפה, תאונה, פגעי מזג האוויר או אירועים ביטחוניים) ולסייע לשוב לשגרה. הכשרות הצוותים כוללות גם סדנאות ייחודיות לנשים וילדים, זאת כדי לסייע להם להתמודד עם מצבי חירום ואף למנוע אותם. כמו כן בונה אג'יק מודל של שיתופי פעולה אזוריים בין הצוותים השונים וביניהם לבין הרשויות והיישובים השכנים. בתחום הבריאות, הארגון יצר שיתופי פעולה עם משרד הבריאות, בי"ח סורוקה בב"ש, אונ' בן גוריון וגופים נוספים.

<http://www.reutsadaka.org/?lang=he> 59

<http://www.tag-meir.org.il> 60

<http://bit.ly/2EJyX6c> 61

http://ajeec-nisped.org.il/?page_id=27 62

עמותת **יחד מעבר למילים** מפעילה סדנאות לנשים יהודיות וערביות העוסקות בהפגת מתחים והתמודדות עם לחצים,⁶³ דגשים שיכולים להיות בעלי ערך למידה משותפת יהודית-ערבית בואדי עארה במסגרת היערכות למצבי קיצון.

קיימים פרויקטים ע"י ארגונים שונים המתמקדים באנשי מקצוע מתחומים שונים והתמקצעותם המשותפת, באופן שיכול להיות רלוונטי גם במסגרת היערכות יהודית-ערבית משותפת למצבי קיצון. לדוגמא, **עו"סים לשלום** היא אגודה מקצועית המורכבת מעו"סים יהודים וערבים שמטרתה קידום השלום והרווחה באמצעות פעילויות הסברה, לימוד וחינוך בקרב העו"סים והאוכלוסייה כולה. דוגמאות מתוך האתר: סדנאות להתמודדות עם דעות קדומות וקונפליקטים בקהילה, פיתוח מנהיגות דמוקרטית מקומית, פעילות משותפת של לשכות רווחה יהודיות וערביות, פיתוח והעצמה קהילתית ע"י בניית תשתית התנדבותית בישובים ערביים, פיתוח דיאלוג והפחתת דפוסי אלימות, הכשרת עו"סים להתמודדות עם אירועים טראומטיים וכו'.⁶⁴ **המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי בשותפות עם בית-הספר לשלום בנווה שלום** מציע קורס להכשרת "סוכני שינוי" לאנשי מקצוע מתחום התכנון העירוני, ההנדסה האזרחית והאדריכלות.⁶⁵ עוד במסגרת בית-הספר לשלום בנווה-שלום⁶⁶ מוצע קורס המיועד לאנשי מקצוע בתחום בריאות הנפש, אשר אמור להכשיר אותם לבניית חוסן נפשי בתוך הקהילות שלהם, להפחית פחדים, לייצר אלטרנטיבות לשימוש באלימות, לתת כלים להתמודדות עם טראומה ולייצר אווירת פיוס. ארגונים רבים מקיימים השתלמויות שונות לבעלי תפקידים שונים אנשי מקצוע מתחום החינוך, כגון פורומים למנהלים, פורומים למורים, מפגשי תלמידים ועוד, ליצירת שיתופי פעולה במסגרות קהילתיות ובין-קהילתיות, אם במסגרת למידה בנושאי חינוך לחיים משותפים או במסגרות תוכן ומקצוע אחרים.

אשכולות שונים ברחבי המדינה מקיימים פרויקטים מעניינים:

באשכול בית הכרם, הפרויקטים מתמקדים בפיתוח התעסוקה והכלכלה, בתכנון אזורי בתחומי התשתיות, בחינוך, בריאות, רווחה ואיכות הסביבה. למשל: שיקום של אתר טבע בראמה שהפך למזבלה, שיפור שירותי פינוי הפסולת, סיוע לעסקים קטנים, סלילת שביל לאופניים והולכי רגל וכו'.⁶⁷

<http://www.beyondwords.org.il/wnv> 63

<http://www.ossim-shalom.org.il/document/68346,7490,65.aspx> 64

<http://www.ac-ap.org/heb/?mod=cat&ID=173> 65

<http://sfpeace.org/?lang=he> 66

<https://www.bkerem.org.il> 67

באשכול גליל מזרחי, צוות ההכנה של האשכול לשעת חירום ממקד את פעילותו במספר תחומים: הכשרות משותפות; הקמת אתר לאימונים; קידום הקמתם של מחסני ציוד חירום אזוריים; הקמת מאגר נתונים אזורי עם מידע וטלפונים של כל בעלי התפקידים בחירום; קידום יצירתו של מנגנון רכש משותף.⁶⁸

אשכול נגב מערבי מקיים תכניות רלוונטיות, כגון פיתוח תודעה ואסטרטגיה אזורית משותפת – תכנית "מובילים אזוריות" המיועדות לבכירים ברשויות; הקמת מנגנון התמודדות אזורי בחירום – ב-2016 נבנה מודל הפעלה לאשכול בזמן חירום.⁶⁹

באשכול נגב מזרחי ניתן למצוא בעיקר פרויקטים בתחום פיתוח הכלכלה, התעשייה, איכות הסביבה והחינוך.⁷⁰

נדמה, כי מבנה האשכולות יכול להתאים לתכנית שותפות בין-רשותית להיערכות למצבי קיצון ומומלץ לבחון את אפשרות מיסודה במסגרת אשכול כשיוקם באזור ואדי עארה.

עיר ללא אלימות⁷¹ היא תכנית שמפעיל המשרד לבטחון פנים להתמודדות עם אלימות ופשעה ברמה עירונית-מערכתית. התכנית מובלת ע"י ראש הרשות המקומית, ומשלבת את כלל המנגנונים הפועלים בעיר בתחום האכיפה, הרווחה, החינוך והפנאי במטרה להקיף את כל ההיבטים והמשתנים העירוניים שהשפעה עליהם מפחיתה את האלימות ביישוב ומייצרת התמודדות יעילה יותר איתה. התכנית מטפלת במעגלים שונים, כגון חינוך (לדוגמא, מדריכי מוגנות בבתי ספר, מנחה חינוכי, תכניות מניעה בגני ילדים), פנאי (לדוגמא, פעילות ספורט במגרשים מוארים, קידום מנהיגות נוער והתנדבות המגויסת לטובת מאבק באלימות, היערכות עירונית לתקופת הקיץ), אכיפה (מצלמות אבטחה ומוקד, סיירת הורים, "קירור" קהילתי של נקודות חמות, מודלים קהילתיים של אכיפה) ורווחה (עו"סים של "עיר ללא אלימות" בתוך המשטרה, חיזוק הממשקים בתחום הרווחה).

תופעות שבהן טיפלו או עסקו רשויות כחלק מפרויקט "עיר ללא אלימות": זיהוי ודיווח פגיעות מיניות והתעללות בקרב קטינים, היערכות לפורים ולחופשת פסח, היערכות לרמדאן, היערכות לקיץ, מניעת התעללות בקשישים, מאבק באלימות כלפי נשים, מאבק בסמי פיצוציות, שתייה ושכרות... כיום התכנית פועלת בכ-151 רשויות. במסגרת פעילויות בחסות עיר ללא אלימות ניתן למצוא גם פרויקטים הכוללים שיתוף פעולה יהודי-ערבי, לדוגמא:

<http://bit.ly/2nCUwxL> 68

<http://bit.ly/2sa7uI8> 69

<https://www.eastnegev.org> 70

https://www.gov.il/he/Departments/Topics/city_without_violence 71

במועצה האזורית מטה יהודה מתקיים קורס גישור ודיאלוג קהילתי שהמועצה הפעילה והעבירה, במסגרת "עיר ללא אלימות". מרכז הגישור והדיאלוג בקהילה הוקם ע"מ לחזק את השיח החיובי בין התושבים ובין היישובים, בין היתר גם בין התושבים הערבים ליהודים.⁷² בעכו הופעלה קייטנה לילדים יהודים וערבים במסגרת מועדון נוער הפועל בשיתוף פעולה עם מנהל החינוך בעירייה ו"עיר ללא אלימות".⁷³ עוד בעכו, ב-2012 התקיימה אליפות שחמט בין נערים יהודים וערבים, גם כן בחסות העירייה והתכנית "עיר ללא אלימות". בקריית טבעון התקיים פרויקט הידברות בין נוער ערבי ליהודי שנקרא "נחנו" בחסות "עיר ללא אלימות". רוב הפעילויות האלה הן יוזמות של תושבים שהעירייה ו"עיר ללא אלימות" עוזרות לקדם.

מצילה, כיום נקראת גם "אגף חברה ומניעת פשיעה" במשרד לבטחון פנים, יוזם ומפעיל תכניות המיועדות למגוון אוכלוסיות במטרה לצמצם ולמנוע אלימות ופשיעה בקרב ילדים, נוער ומבוגרים במסגרות הפורמליות ומחוצה להן. באגף מצילה מפתחים ומיישמים מודלים למניעת פשיעה במסגרת הקהילה.⁷⁴ האגף פיתח עשרות מודלים בתחומים שונים, שהרלוונטיים שבהם הם "בולמי פשיעה" – מוקד אזרחי לדיווח על פשעים ומידע רלוונטי; מג"ן – מרכז גישור יישובי לבני נוער, מרכז שמתופעל ע"י בני נוער ומשרת בני נוער... בנוסף, האגף מוביל מספר תכניות ארציות מערכתיות מטעם המשרד לבטחון פנים: המסלול ללימודי משטרה בכפרי הנוער, המסלול ללימוד כבאות והצלה בכפרי הנוער, סיירות הורים וכו'.⁷⁵

<http://bit.ly/2BVWmhC> 72

<http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4834042,00.html> 73

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/metzila_models_n_projects_jun_2015/he/metzila_models_projects_n_acc_jun_2015.pdf 74

<https://www.gov.il/he/Departments/Topics/metzila> 75

עקרונות מתוך התכניות הקיימות:

- הכשרת מנהיגות דתית לחירום כ"צורך בפיתוח חוסנה של הקהילה/אזור" ולא כ"שיפור יחסי יהודים ערבים", כולל עיסוק בסוגיות דתיות רגישות (לדוגמא, סוגיית הר-הבית).
- קידום תהליכים רחוקים יותר מסוגיות מצבי קיצון לבניית לכידות קהילתית בעלת משמעות גם לחוסן הקהילתי במצבי קיצון.
- הקמת מרכזי גישור ודיאלוג קהילתיים/אזוריים שיקדמו טיפוח חוסן דרך ובעזרת פרויקטים יהודים-ערבים של הידברות וניהול קונפליקטים.
- בניית צוותי חירום וחוסן שכונתיים.
- פורום מנהיגים רב-תרבותי, הכולל מנהיגות פוליטית, מפקד המשטרה, נציג בכיר מהעירייה, סולחאים, יושבי ראש ועד הורים, אנשי דת ומנהיגים קהילתיים - נציגות מכל התרבויות והקבוצות בעיר
- הערכות למצבים או מועדים רגישים מבעוד מועד, כדוגמת ההערכות לקראת יום כיפור ועיד אלאדח'א 2014-15
- מפגשים המרחיבים את נקודת המבט על חיים משותפים בישראל
- מאבק משותף בגזענות ובהסתה (של מנהיגים דתיים, אנשי ציבור ומקבלי החלטות)
- קידום דיאלוג בין מנהיגי החברה הערבית לבין המשטרה
- הדרכת צוותים לשעת חירום ביישובים ערביים והימצאותם בכוננות 24 שעות
- סדנאות משותפות בהפגת מתחים והתמודדות עם לחצים
- הכשרות להתמקצעות של אנשי מקצוע משתי החברות יחד בנושאים רלוונטיים
- השתלמויות לחיים משותפים לאנשי חינוך משתי החברות יחד או להיבטים שונים של הערכות למצבי קיצון
- הקמת אשכול וליווי תכנית היערכות אזורית במסגרתו
- התמודדות עם אלימות ופשעה ברמה מערכתית תוך שילוב כלל המנגנונים הפועלים בתחום האכיפה, הרווחה, החינוך והפנאי ותוך אימוץ מודלים למניעת פשיעה במסגרת הקהילה.

נספח 2 – רשימת מרואיינים

קיימנו ראיונות עם 25 אנשים: מוסטפא אגבריה (ראש המועצה, מ.מ. מעלה עירון); תאופיק ג'בארין (מנהל מחלקת חינוך, מ.מ. מעלה עירון); מנחם גרינברג (קב"ט, מ.א. מנשה); יהודה ויסקין (ראש צוות קהילה והתנדבות, המחלקה לשירותים חברתיים, עיריית עכו) ושי חורב (מנהלת מרכז הגישור והדיאלוג בקהילה, עכו); אנואר זחאלקה (סגן ראש המועצה, מ.מ. כפר קרע), נידאל מסאלחה (גזבר, מ.מ. כפר קרע) ו-ואסים קאסם (יועץ מוניציפלי, מ.מ. כפר קרע); ד"ר עידו זלקוביץ' (המכללה האקדמית עמק יזרעאל); איציק חולבסקי (ראש המועצה, מ.א. מגידו) ואליאב נהרי (קב"ט, מ.א. מגידו); יוסי חן; פאיז חנא (ממונה מחוז חיפה, משרד הפנים); עלי טאהא (קב"ט, מ.מ. מעלה-עירון) ונאג'י ג'בארין (יקל"ר, מ.מ. מעלה עירון); אורית יולזרי (מנהלת תכנית "גישורים", משרד הרווחה); יורם כהן (מפקד מכלול אוכלוסיה נפת דרום, פיקוד העורף); מולי להד (נשיא מרכז "משאבים"); בלאל מחאג'נה (סגן ראש העיר, עיריית אום אל פחם); עבד מחאמיד (קב"ט, עיריית אום אל פחם); מען מסאלחה (קב"ט, מ.מ. כפר קרע); אבי סנדר (מפקח ארצי, השירות לעבודה קהילתית, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים); קצין משטרה ראפת עזאם (אחראי על נושא החירום, משטרת עירון); נוהאד עלי (אונ' חיפה); אילן שדה (ראש המועצה, מ.א. מנשה), לילך שיינגורטן (יחידת חוסן, רשות החירום הלאומית).

נספח 3 – פרוטוקול ראיון

שיתוף פעולה אזורי להיערכות במצבי קיצון באזור ואדי עארה

רקע:

מטרות הפרויקט: לקיים דיאלוג יהודי-ערבי בין כל הגורמים הרלוונטיים ("בעלי העניין"), שתוצאתו תהיה גיבוש של נהלים ותכניות, שינחו בעלי תפקידים שונים ברשויות ותושבים בקהילות באזור כולו כיצד לפעול בתיאום ובשיתוף במצבי קיצון. ב"מצבי קיצון" כוונתנו למצבים המסכנים את שלום התושבים, כגון - אסונות טבע (רעידת אדמה, שרפה), משברים חברתיים/כלכליים (כדוגמת מחאה ציבורית גדולה באזור) או משברים ביטחוניים (כגון מלחמה, נפילת טילים ועוד). בכוונתנו לגבש בתהליך משותף של בעלי העניין הרלוונטיים תהליכים לדיאלוג ותיאום שיסיעו:

- להיערך מראש על מנת למנוע ממצב הקיצון לסכן את התושבים.
- להתמודד באופן בונה עם המצב המשברי משאירע.

מטרת הראיונות: להבין מבעלי העניין מי הם הגורמים הרלוונטיים, אילו שיתופי פעולה קיימים, מהם הנושאים שיש לדון בהם, ואילו תהליכי דיאלוג ותיאום יכולים לסייע לענות לצרכים של תושבי המקום בהיערכות ובהתמודדות עם מצבי קיצון.

חשוב כמובן להדגיש שהראיונות נעשים באופן דיסקרטי. הצהרות ועמדות שיועלו על ידי המראיינים לא יועלו בדו"ח הסופי באופן שמי.

לשאל אם אפשר להקליט

שאלות הריאיון

שם המרואיינת/ת _____
ארגון (אם יש) _____
תפקיד (אם יש) _____

1. מה להגדרתך הם מצבי הקיצון שיכולים לקרות או שקרו באזור ואדי עארה?
[לזרם" עם המרואיינים ולתת להם להגדיר את מצבי הקיצון, אם לא אמרו – לשאול "מה בנוגע לרעידות אדמה?", "מה בנוגע לשריפות/נפילת טילים", "מה בנוגע למצב שיש מחאות על הכביש וסגירתו"?]

[בשאלה זו ואחריה – אם לא הזכר, לשאול גם על תיאום ושת"פ יהודי ערבי]

2. אם יש עכשיו אירוע: אילו גופים יפעלו כדי לסייע?

3. מי לדעתך צריך לסייע? מה היית מצפה מהמדינה ומארגונים / גופים / אנשים אחרים?
[אם לא הזכרו, לשאול על: רשויות וארגונים ממשלתיים, בעלי תפקידים באותם ארגונים, ארגוני חברה אזרחית, מנהיגים קהילתיים ומקומיים, אנשי דת, תושבים פעילים מקומיים, ארגונים עסקיים...]

[לגבי השאלות הבאות: אם לא התייחס/ה, לשאול אם יש הבדל **בהיערכות** בין מצבי הקיצון השונים? לדוגמה - למלחמה נעשים יותר מאמצים לעומת רעידת אדמה או להתגברות המתיחות ביחסי יהודים-ערבים?]

4. מה יכול להיות התפקיד שלך / של הארגון שלך משעה שארע מצב קיצון?

5. מה יכול להיות התפקיד שלך / של הארגון שלך בשגרה כהיערכות למצב קיצון?

6. אלו גורמים / ארגונים, פרט לשלך, מסייעים או יכולים לפעול **בשגרה** על מנת להיערך לקראת מצב קיצון?

[אם לא הזכרו ע"י המרואיינת/ת, לשאול על: רשויות וארגונים ממשלתיים, בעלי תפקידים באותם ארגונים, ארגוני חברה אזרחית, מנהיגים קהילתיים ומקומיים, אנשי דת, תושבים פעילים מקומיים, ארגונים עסקיים...]

7. האם קיימים שיתופי פעולה ביניכם לבין מי מהארגונים? האם ידוע לך על שיתופי פעולה בין הארגונים האחרים? מה הם?

[לנסות להתייחס הן לשיתופי פעולה חד-חברתיים / פנים-קהילתיים, והן לתיאום וסיוע הדדי בין קהילות (כולל שת"פ יהודי ערבי) או עם גופים ממשלתיים]

8. האם את/ה רואה צורך בממשקים כאלו? לאיזו תועלת?

אם כן –

- 8.א. האם ישנן נקודות טעונות שיפור בממשקי העבודה בין הארגונים?
8.ב. מה הם המשאבים (תשתיות, מנהיגות, לכידות קהילתית, ארגוני מדינה, כוח עבודה, עסקים, חברה אזרחית, אחרים...) הקיימים בקהילה ובאזור, שיכולים לסייע להרחבת ממשקים אלו או יצירת נוספים?
8.ג. האם תסכימי/ לקחת חלק בתהליך של בניית שת"פ בין הארגונים השונים?
8.ד. אם כן - כיצד תוכלי/ לעשות זאת, או לאיזה סיוע תזדקקי/ לכך וממי היית מצפה לסיוע?

9. בנוגע למצבי הקיצון השונים: למה ספציפית לדעתך צריך להתכונן?
[בהמשך לתשובה ואם לא הייתה התייחסות לכך – לשאול גם על מצבי עליה במתיחות ביחסי יהודי-ערבים]
10. על אילו נושאים חשוב לדעתך לדון עם כל הגורמים המעורבים כדי להגיע לתכנית פעולה או נהלים לשיתופי פעולה, שאם ייושמו בשגרה יאפשרו לטפל טוב יותר במשבר כשיקרה?

[אם לא הזכרו, לשאול על: העברת מידע, הדרכה לאוכלוסייה/לבעלי תפקידים בגופים וארגונים, מנהיגות, תפקוד התקשורת המקומית/הארצית, מכשולים כגון הסכסוך היהודי-ערבי וכו']

11. מהי תגובת התושבים בעת מצבי קיצון?
- לאן יכולים לפנות תושבים שרוצים לעזור בעת מצב קיצון ומה הם יכולים לעשות?
- אילו חסמים יכולים להיות לעירוב ורתימת הקהילה?
12. מי לדעתך יכול להוביל תהליך לתיאום ודיאלוג אזורי להתמודדות עם מצבי קיצון באזור?
13. מי יכול לתת לו חסות? מי יכול לממן תהליך זה?
14. מה חשוב לך/לארגון שלך שיקבל ביטוי בתהליך כזה ובתוצר המוגמר?

15. עם מי עוד כדאי שנדבר?

Development Policy in the Context of Conflict, Fragility and Violence. Berlin: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ).

Gaffkin, F. K. Karelse, c., Morrissey, M., Mulholland, C. and Sterret, K. (2016). *Planning for Spatial Reconciliation*. Retrieved August 23, 2016, from Queen's University Belfast: <https://www.qub.ac.uk/research-centres/PlanningforSpatialReconciliation/FileStore/Filetoupload,664369,en.pdf>.

Helling, L., Serrano, R., and Warren, D. (2005). Linking community empowerment, decentralized governance, and public service provision through a local development framework. Washington DC: World Bank Jörg Faust.

Khamaisi, R. (2016). One Country Two States: Planning the Alternative Spatial Relations between Palestine and Israel From Back to Back to Face to Face; in: Ehrenberg, J. and Peled, Y., *Israel and Palestine: Alternative Perspectives on Statehood*, NY: ROWMAN & LITTLEFLD, 159-184.

Kuttner, R. (2017). From Co-existence to Shared Society. *Negotiation and Conflict Management Research*, 10(3), 179-198. תורגם לעברית: מדו-קיום לחברה משותפת: שינוי פרדיגמה בבניית שלום בין-קהילתי בין יהודים וערבים בישראל (גבעת חביבה, 2018)

Moynihan, D.P. (2008) Collaboration amid Crisis: The Department of Defense during Hurricane Katrina, Maxwell School at Syracuse University <http://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/parcc/eparcc/cases/Moynihan-%20Case%20Study.pdf>

Norris, F.H, Stevens, S.P., Pfefferbaum, B. Wyche, K.F., and Pfefferbaum, R.L., (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *Am J Community Psychol*, 41, 127–150.

Powell, J. (2011). The lessons of Northern Ireland: security is not enough: ten lessons for conflict. *LSE IDEAS Reports*, 21-24.

Shurke, A. (2012). *Towards 2014 and beyond: NATO, Afghanistan and the "Heart of Asia"*. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

Vandeventer, P. and Mandell, M. (2011). *Networks that Work*. Los-Angeles, CA: Community Partners/

WANEP (2016). Operating Principles. Retrieved August 23, 2016. http://wanep.org/wanep/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=6&Itemid=15