

# פולמוס הקרקעות

המשטר הישראלי כפי שהוא בא לידי ביטוי במדיניות הקרקעית כלפי האוכלוסייה הערבית/פלסטינית בישראל

**ד"ר דוד וסלי, אנתרופולוג. מכון וולטר ליבך לחינוך לדו-קיום יהודי-ערבי, אוניברסיטת תל אביב. עורכים: יצחק שנל, גדעון ביגר ואנדה רוזנברג**

כשם שהמשטר הישראלי עוסק בקרקעות, כך הוא עוסק גם במסרים העוברים באופן מילולי: דעות, הסברים, עצות, טיעונים משפטיים וניתוחים. בעיקר מתמקד המאמר בפרקטיקות של השלטון. זהו צדה האחד של רשת תקשורת. בצדה השני, אזרחים ערבים החייבים להגיב, בדרך זו או אחרת, בפרקטיקות ובמעשים משלהם ובהצהרות פרקליטים ופעילים. אין זו תקשורת של הבנה, אף שמשמעויות המסרים המועברים מובנות היטב בדרך כלל, לפחות מצד אזרחי המדינה הערבים. מצד המשטר, התכלית ברורה וממוקדת. בסך הכול, מדובר בתקשורת המשתמשת בכלי מבע ומעש כדי לבנות עולם של עוצמה.

**"רבים מאלה  
שהוגדרו 'נפקדים'  
ושנכסיהם  
הופקעו בידי  
האפוטרופוס נכחו  
למעשה באותה  
עת בישראל.  
הם אלה שנודעו  
באוקסימורון  
'נפקדים נוכחים'"**

זוהי תקשורת פולמוסית, כפי שתיאר אותה דָּסְקָל (Dascal, 2010). בתור שכזו, אין בה היגדים ניטראליים, אף שהיגדי המשטר עתירי העוצמה, מסתתרים לא פעם תחת מעטה של אובייקטיביות ושוויוניות. מכיוון שכך, על הקורא לראות בדיון הנוכחי עצמו חלק מהפולמוס, ובעוד שאבקש לשכנע על דרך של דבקות בעובדות ודיווחי אמת על דברים שנאמרו, הרי שמעורבותי האישית תורגש ללא ספק לאורכו, במקומות מסוימים יותר מאשר באחרים. כמובן שהקורא יחיל עליו את שיפוטיו הוא.

עולם העוצמה השלטונית בישראל מתהווה מאז קום המדינה, ועל כן, בכדי להבין את המסר המועבר, יש להביא בחשבון גם את הטקסט ההיסטורי. הטקסט הזה מתחיל בהגדרת המונח "נפקדים" ובשימושו השונים ביחס לאדמות הפלסטינים שנשארו בארץ לאחר מלחמת 1948.

## ההגדרה של "נפקד" ושימושיה כלפי אדמות הנשארים

תקנות שעת חירום בדבר נכסי נפקדים תש"ט-1948 וחוק נכסי נפקדים תש"י-1950 אפשרו הפקעת אדמות בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים, אותן מכר לאחר מכן לרשות הפיתוח שהוקמה ב-1951, וזו העבירה אותן לרשות חקלאים יהודים.

רבים מאלה שהוגדרו "נפקדים" ושנכסיהם הופקעו בידי האפוטרופוס נכחו למעשה באותה עת בישראל. הם אלה שנודעו באוקסימורון "נפקדים נוכחים". עפ"י חוק נכסי נפקדים (ס' 1ב), בעל נכס "נפקד" הוא כל מי שהיה בעל חוקי של נכס בשטח ישראל ונמצא בכל עת שהיא לאחר כ"ט בנובמבר 1947 מחוץ לשטח שהפך למדינת ישראל, או עקר "ממקום מגוריו הרגיל בארץ ישראל... אל מקום בארץ ישראל שהיה מוחזק אותה שעה בידי כוחות שביקשו למנוע הקמתה של מדינת ישראל או שנלחמו בה לאחר הקמתה".

בפועל, ניתנה לחוק זה פרשנות נרחבת, בלשון המעטה. כל מי שנסע לתומו לצורך עסקיו או לביקור משפחתי במדינה שכנה בחודשים שבין נובמבר 1947 ומאי 1948 נחשב לנפקד. כל מי שביקש מפלט מהקרבות בכפר שכן או בעיר רחוקה, טרם נכבשו העיר או הכפר בידי כוחות ישראלים, נחשב לנפקד, כולל רבים שגורשו מכפריהם או ברחו וחיפשו מקלט בנצרת לפני שעיר זו נכבשה ע"י ישראל ביולי 1948 (כהן, 2000). מדווח על מקרה שבו טען האפוטרופוס כי תושביה הערבים של ביסאן (בית שאן) שהועברו לנצרת בידי "ההגנה", דינם להיחשב לפליטים ועל כן יופקעו נכסיהם. האפוטרופוס נסמך על הסעיף בחוק לפיו אדם לא יוכל לטעון כי אינו נפקד אך ורק מן הטעם שלא היה אחראי לנסיבות שגרמו לו לעזוב את ביתו. אף תושבים בכפרים של המשולש שמעולם לא עזבו את בתיהם סווגו כנפקדים. במקרה זה, הכוחות הערביים (כוחות צבא עיראקים) החזיקו בכפרים אלה בשוך הקרבות, אך לא באדמות שממערב להם, שהיו נתונות בשליטת ישראל. הממלכה הירדנית החליפה את הכוחות העיראקים ולקחה על עצמה את האחריות

לגזרה לקראת הסכם שביתת הנשק שנחתם ברודוס ב-1949. על פי הסכם זה, הכפרים עצמם הועברו לידי ישראל. למרות שלא הוזו אנשים או מתקנים, הכפריים התאחדו עתה מחדש עם אדמותיהם. ולמרות שמעולם לא עזבו את בתיהם, הרי ששהו באזור שהיה בשליטת הכוחות הערביים והופרדו מקרקעותיהם ועל כן נחשבו אלו מעתה לנכסי נפקדים (Kislev, 1976, כהן, 2000).

### **"43 כפרים הוכרזו**

**כשטחים סגורים**

**לאחר שנכבשו**

**בידי הצבא. כיוון**

**שנמנע מהם לעבד**

**את אדמותיהם,**

**הכפריים איבדו**

**אותן בכפוף**

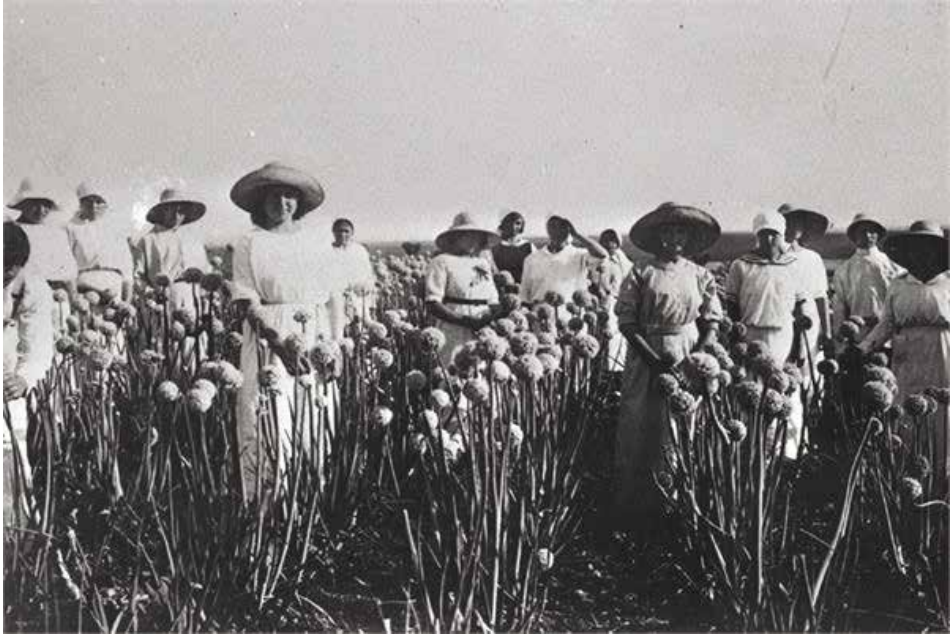
**לתקנת עיבוד**

**אדמות מוכרות"**

לאורך השנים, גילה האפוטרופוס נחישות מרשימה בחתירתו להפקעת קרקעות. כך למשל, בכל מקום שהאדמה נחלקה לחלקות משותפות (תופעה רווחת באוכלוסייה הערבית) וכמה מהחלקות היו שייכות לנפקדים או שאמורות היו לעבור לידיהם בעתיד מתוקף חוקי ירושה, ניצל האפוטרופוס הזדמנויות נוחות (עבודות פיתוח, מכירה, מוות) כדי לקבל את המגיע לו כבא כוחם של הנפקדים. כתוצאה מפעלתנותו בתקופה שמיד לאחר המלחמה ועד היום, מחזיקה מדינת ישראל חלקות וחלקי חלקות פזורים בין קרקעות שבבעלות ערבים מקומיים בכל רחבי יישוביהם.

## **שטח סגור, אזור ביטחון ואדמה מוכרת**

היו דרכים אחרות שבהן איבדו הערבים שנשארו בישראל את אדמותיהם בתקופה שלאחר תום מעשי האיבה או בהפוגות ביניהם בשנים 49-1948. אלו היו קשורות ליישומי תקנה 125 מתקנות ההגנה (שעת חירום) המנדטוריות, וגם תקנות שעת חירום (אזורי הביטחון) מ-1949, בצירוף עם תקנת עיבוד אדמות מוכרות מ-1948 (גם היא מתקנות החירום). תקנה 125 הסמיכה מפקדים צבאיים להכריז על אזור מסוים כעל שטח צבאי סגור. ניתן היה להחיל זאת על חלק מאדמות כפר או על הכפר כולו. כהן (2000) מצא כי 43 כפרים הוכרזו כשטחים סגורים לאחר שנכבשו בידי הצבא. כיוון שנמנע מהם לעבד את אדמותיהם, הכפריים איבדו אותן בכפוף לתקנת עיבוד אדמות מוכרות. כפי הנראה, במקומות בהם חמדו מתיישבים יהודיים קרקעות סמוכות ליישוביהם שמהן הודרו כפריים פלסטיניים, התקיים שיתוף פעולה גלוי בין הצבא הישראלי לבין קרן קיימת לישראל (קק"ל) כדי לאפשר השתלשלות אירועים זו. כהן (שם) מספר כיצד תושבי יפיע הסמוך לנצרת איבדו כך את רוב אדמותיהם הפוריות בעמק יזרעאל.



**"תושבי יפיע הסמוך לנצרת איבדו כך את רוב אדמותיהם הפוריות בעמק יזרעאל". עבודה עברית בעמק יזרעאל, 1919 (צילום: ארכיון הצילומים של קק"ל)**

תקנות אזורי הביטחון הסמיכו את שר הביטחון לפנות מתושביהן רצועות נרחבות לאורך הגבולות, לא רק על ידי איסור כניסה לאזור, אלא גם על ידי גירוש תושביו. אקריית וכפר בירעם שבסמוך לגבול לבנון היו שניים מהמקומות שפוננו בדרך זו. במקרה זה, הידוע במיוחד, התבקשו הכפריים לעזוב ונאמר להם שעד מהרה יותר להם לשוב. לאחר שהתפנו, נמנעה חזרתם – ב-1951 וב-1953 הופצצו בתי הכפרים מהקרקע ומן האוויר כדי שלא יהיה להם לאן לחזור (קדמן, 2008). למרות שההתחייבות לאפשר את חזרת הכפריים (שלא כובדה עד היום, על אף פסיקות בג"ץ בעניין) הייתה אולי ייחודית, מדובר בסך הכול בשניים מתוך כ-400 כפרים פלסטיניים שהוחרבו במלחמה ובשנים לאחריה; על פי כמה עדויות (כולל הצהרות של השב"כ), עד כ-150 מתוכם, כולל אקריית ובירעם, פונו מתושביהם לאחר שוך הקרבות (רבינוביץ, 1994). כמה מהתושבים שפוננו בכפוף לתקנות אזורי הביטחון גורשו אל מעבר לגבולות, אך רבים נשארו במקומות אחרים בישראל. מכל מקום, גם הם איבדו את אדמתם בכפוף לתקנת עיבוד האדמות המוכרות (קנו, 1992).

שר החקלאות ליווה את פרסומה של תקנת עיבוד האדמות המוכרות באוקטובר 1948 בביאור לפיו תנאי המלחמה הובילו לנטישת אדמות בידי בעליהן. "טובת המדינה דורשת", כתב, "שלא פגיעה בזכויות בעלות על אדמה או רכוש אחר", נחוץ לקיים ולהרחיב את הייצור החקלאי ככל האפשר. אך ברור שהדחף להשתלט על קרקעות הוביל הרחק מעבר לאדמות שננטשו (או פונו) בסערת הקרב. ניתן לגלות חפיפה ניכרת בין המנדט של חוק נכסי נפקדים לבין זה של תקנת עיבוד אדמות מוכרות (Kislev, 1976). קנו (1992) מדווח על התבטאות שהושמעה בישיבה שכונסה במשרד החקלאות ב-1949 כי לא משנה תחת איזה מבין שני החוקים הללו אדמות אלה מוחכרות לחקלאים יהודים, "...העיקר הוא שהקרקעות הללו תהיינה בסופו של דבר בבעלותה של המדינה". בפועל, מסתבר, זכויות קניין לא עמדו בראש מעייניו של השר. באשר לאלה שאיבדו את אדמתם, אף כשלא היו "נפקדים" על פי הגדרת חוק נכסי נפקדים (כמו במקרים בהם גירש אותם הצבא למקום אחר בתוך שטח מדינת ישראל ומעולם לא שהו במקום שנשלט בידי כוחות עוינים), הרי שכל עוד היו עדיין בישראל, הם הצטרפו לשורות הפליטים הפנימיים וה"נפקדים הנוכחים".

בשנת 1953, חוקקה הכנסת את חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים). לחוק נודעה תכלית כפולה: (א) לחזק את חוקיות ההשתלטות על אדמות בכפוף לחוק נכסי נפקדים ותקנת עיבוד אדמות מוכרות; (ב) לפצות סוף כל סוף בעלי אדמות לשעבר

שהתגוררו בישראל (Peretz, 1958). ג'ירייס (Jiryis, 1976) מציין כי החוקים והתקנות הקודמים היו זמניים מטבעם, בהיותם קשורים למצב החירום הביטחוני, וכי נוסחו במונחים של תפיסת חזקה מידי הבעלים הערבים המקוריים, ולא של שינוי בעלות. חוק רכישת מקרקעין נועד לשנות את הבעלות באופן חוקי.

רכישת האדמות בכפוף לחוק זה התנהלה בקצב איטי מכפי שקיוו השלטונות (מנהל מקרקעי ישראל, 1965:168-167, משרד מבקר המדינה, 1967:294-291). גורם אחד היה הפיצויים הנמוכים שהוצעו. החוק, שנחקק כאמור ב-1953, קבע את המחירים לפי רמתם ב-1950, בתוספת 3% ריבית לשנה. אולם עקב האינפלציה, מחירי הקרקעות ב-1953 היו גבוהים פי 14-16 מכפי שהיו שלוש שנים קודם לכן (Peretz, 1958). וכשהוצעה קרקע חלופית כפיצוי, איכות הקרקע החלופית הייתה לא פעם ירודה בהשוואה לקרקע שנתפסה (כהן 2000).<sup>1</sup> מאידך גיסא, הערבים שנושלו סירבו לא פעם לוותר על זכות הקניין באדמה שהייתה שלהם כפי שהתחייב מקבלת הפיצויים; בדומה לכך, הם מיאנו לקבל בתמורה אדמה שהייתה שייכת בעבר לאחיהם הפלסטינים שנמצאו עתה מעבר לגבול. גורם שלישי שעייכב את מתן הפיצויים היה העובדה שרישום הבעלות על אדמות (תהליך המכונה "הסדר זכויות במקרקעין") טרם הושלם לגבי חלקים ניכרים מהקרקעות האמורות. אך גם כאשר קיבלו את הפיצויים – ולא כולם קיבלו – צלקות העבר טרם נרפאו. תפיסת הקרקע באמצעים שרירותיים מאותם ערבים אזרחי ישראל שרובם ככולם פשוט ניסו לשרוד את המלחמה, נשארה המסד שעליו התנהלו בהמשך יחסי הקרקעות.

## רישום מקרקעין וזכויות קרקע במעבר

תהליך הרישום בטאבו הוביל לאבדן נוסף של אדמותיהם של ערבים אזרחי ישראל. חוק המקרקעין העות'מאני משנת 1858 חייב רישום של אדמות ראויות לעיבוד, ובעקבות זאת הוחל ביצירת רשומות מקרקעין. יחד עם זאת, התוכניות מהשנים 13-1912 לבצע סקר קדסטרי שיטתי בבסיס לרישום בעלויות שובשו עקב מלחמת העולם הראשונה (Gavish, 1993). לאחר מספר ניסיונות סרק, חידשו הבריטים את התהליך ב-1928, עם פקודת הסדר הקרקעות.

1. כהן (2000) מצטט לעניין זה דברים שאמרו פקידים במשרד החקלאות בשיחות סגורות, 87

מדינת ישראל נטלה על עצמה להשלים את תהליך רישום הבעלויות בשטחה, ועיקר התהליך התבצע בין סוף שנות החמישים לסוף שנות השישים. רישום זה נתפס כדרך לבסס את בעלות המדינה, להבדיל מבעלות פרטית, באדמות בהן תבעה לעצמה זכות – דרך למניעת השתלטות והפקעה של אדמות מדינה בידי גורמים "עוינים". התבטאות שבה נעשה שימוש ברור במינוח זה מופיעה בדו"ח מנהל מקרקעי ישראל (1965). ניתן לראות בכך פירוש חדש שהוכנס למערך יחסי הקרקעות עקב תפיסת המאבק על הקרקעות במונחים אתנו-לאומיים.

בשנת 1983, כתב עו"ד אברהם הללי, מנהל אגף מקרקעין בקק"ל, כי זה אלפי שנים, שליטיה השונים של הארץ סברו שהאדמה שייכת לריבון, וכי העות'מאנים ראו בכך תנאי להישרדות המשטר. יחד עם זאת, במהלך העידן העות'מאני, ממשיך הללי וקובע, "מאות אלפי דונמים של קרקע מסוג 'מירי' ו'מאות' עברו מבעלות הממשלה או המדינה לבעלות הפרט בצינור המשפטי, סעיף 78 לחוק הקרקעות העות'מאני, דהיינו באמצעות חזקה בהן" (580).

**"ההגדרות  
המגבילות שנוספו  
בזמן ההסדר  
הישראלי היו  
בגוד מניפולציה  
שנועדה לשרת  
את השתלטות  
מדינת ישראל  
על קרקעות"**

ראוי לציין שלמרות שתחת שלטון העות'מאנים הבעלות האולטימטיבית באדמות "מירי" שייכת למדינה, הרי שהסדר הנאת הפירות (usufruct), הנהוג במשטר הקרקעות העות'מאני, היה הדרך העיקרית שבה הוקצו זכויות מקרקעין ליחידים (Kedar 1998: 668, Shehadeh 1982, המצוטט אצל Kedar). על אף המושג העות'מאני "קאפה" (בעלות שיורית אולטימטיבית), הקטגוריה "מירי" לא הייתה דרך שבאמצעותה שמרה המדינה על אדמתה, אלא דווקא כלי שהקנה לתושבים גישה לקרקעות ושליטה בהן לשימושם הם. גרבר (Gerber, 1987) קובע באופן חד-משמעי כי רישום הבעלות בהתאם לחוקי המקרקעין העות'מאניים כלל לא היה ניסיון למנוע מאדמות המדינה לעבור בהדרגה לידיים

פרטיות. תחת זאת, הרישום בטאבו נועד לעודד את השימוש במקרקעין וגבייה סדירה של מסים. לפי גרבר, השינוי המשמעותי ביותר שחולל החוק משנת 1858 היה שמנקודה זו ואילך, יכולה הייתה המדינה להנפיק קושאנים לאדמות שאיש לא יישבן או טען לבעלות עליהן קודם לכן (שם). בניגוד לכך, מסתבר שהסדר הבעלות במשטר הישראלי היה למעשה דרך לנתק, או לפחות לשבש את הקשר שהיה כה מובן מאליו עד אז בין

התושבים הערבים המקומיים לבין האדמה שעליה ישבו ושאותה עיבדו. היה זה שימוש חדש במושג ה"מירי" כאדמת מדינה. מכאן עולה שהללי כמצוטט לעיל, פשוט השליך אחורה בזמן את ההתעסקות הציונית האובססיבית בשאלת ביסוס הריבונות. כדאי להזכיר בהקשר זה את טענתה של אלטרמן (1999) כי ישראל מתייחדת מכל מדינות המערב (כולל מדינות מזרח אירופה) בכך שחלק כה נכבד מאדמותיה הוא בבעלות המדינה.

קידר (Kedar, 2001) מנתח את השימושים בהגדרה של "מאוות", או "אדמה מתה", ברישומי בעלות. אדמת "מאוות" הוגדרה בחוק הקרקעות העות'מאני כאדמה שאיננה מוחזקת בידי מישהו ולא נרשמה ברישום המקרקעין לשימוש של תושבים של יישובים כלשהם ונמצאת מעל מרחק מסוים מהיישוב הקרוב. הגדרת המרחק הזה בחוק העות'מאני הייתה מורכבת קמעא, אך בעיקרה קבעה כי זו אדמה שמרחקה מן היישוב הקרוב ביותר עולה על 2.5 ק"מ.

על פי החוק העות'מאני מותר היה להיכנס לאדמת מאוות על מנת לעבד אותה, כלומר "להחיות" אותה. העושה זאת, עם או בלי רשות, זוכה בזכויות מוכרות בקרקע זו. אולם ב-1921 "חוק אדמות ה"מאוות" של השלטון המנדטורי הבריטי קבע כי מי שיושב על אדמה זו בלי רשות ומעבד אותה ייחשב כמשיג גבול אלא אם הוא יכול להראות שעשה זאת לפני החוק המנדטורי החדש וירשום את תביעתו לקרקע תוך חודשיים מפרסום החוק.

בתהליך הסדר זכויות במקרקעין פקידי ההסדר הישראליים ובתי המשפט הישראליים יישמו את החקיקה העות'מאנית ביחד עם המנדטורית לקבוע כי כל האדמות המסווגות כ"מאוות" רכוש המדינה הן (Kedar, 2001). גם ההגדרה עצמה של "מאוות" הורחבה בידי בית המשפט העליון הישראלי: מקומות יישוב שלא היו כפרים או עיירות במובן המלא של המלה נפסלו כנקודות ייחוס למדידה, ו"כפרים ועיירות" אלו הוגדרו מחדש באופן שהדיר מקומות שלא הוכרו כבר בתור שכאלה בעת חקיקת חוק המקרקעין של 1858.

יש להעיר כי הקביעות הסכמתיות של החוק העות'מאני לא מהוות השתקפות מהימנה של החיים על הקרקע במציאות באותה עת. אדמת מאוות הייתה רחוקה מלהיות לא מיושבת או לא מעובדת. ראשית, יש להזכיר את ההשתמשויות הרבות, מטעמים שונים, מרישום קרקעות במשטר העות'מאני. שנית, רשויות השלטון המנדטורי רשמו אדמות על שמם של "מחיים" בדיעבד והמשיכו לעשות זאת גם אחרי תאריך הסף שנקבע בחוק קרקעות



המאוות של 1921 (לסקירה ר' Kedar, 2001). שלישית, ישנה העדות של התיקים שטופלו ע"י פקידי ההסדר, בתי משפט מחוזיים ובית המשפט העליון, בתהליך הסדר הבעלות במקרקעין הישראלי כדי לקבוע כי היו למעשה תובעים רבים לזכויות באדמות מאוות.

ניתן היה לחשוב שסעיפי החוק העות'מאני עסקו במערכת חיה ונושמת, אך ההגדרות המגבילות שנוספו בזמן ההסדר הישראלי היו בגדר מניפולציה שנועדה לשרת את השתלטות מדינת ישראל על קרקעות. ניתן גם לתהות באשר ללגיטימיות של הגדרת אדמה כ"מתה" באמצע המאה העשרים, בעידן של השקיה אוטומטית, אמצעי תחבורה מודרניים ואפשרויות חדשות לניצול כלכלי של משאבי קרקע. אך הגדרת האדמה כ"מתה" שימשה אמצעי להביא לפינוי יושביה; המדינה מצאה את התקנות הישנות והאנכרוניסטיות נוחות למטרותיה.

**"הכרטיקות  
הובילו לצמצום  
הזכויות של  
יושבי האדמה  
ומעבדיה הערבים,  
ובמקביל, הורחבו  
זכויות המתישבים  
היהודים"**

באופן כולל, קידר (Kedar, 2001; קידר 1998) מראה כיצד חוקי המקרקעין ששימשו להסדר הבעלות, עוצבו באופן משפטי על ידי התדייגויות אשר העמידו את המחזיקים הערבים בקרקעות נגד המדינה – תהליך בעל מאפיינים אתניים ברורים. הפרקטיקות היורידיות הללו הובילו לצמצום הזכויות של יושבי האדמה ומעבדיה הערבים, ובמקביל, כתוצאה ממערך שונה של פרקטיקות, הורחבו זכויות המתישבים היהודים שעשו את המעבר מעיבוד חקלאי לשימושי קרקע אחרים כמו מבני מסחר ומגורים.

## **מפעל הפיתוח הציוני והמשך הניתוק מהקרקע**

אדמות אשר הופקעו מתוקף חוק נכסי נפקדים, חוק רכישת מקרקעין ותהליך הסדר זכויות במקרקעין הן שאפשרו את הגל הראשון של התיישבות יהודית בגליל, מיד לאחר מלחמת 1948. עולים יהודים יושבו באתרים של מספר יישובים בגליל שהתרוקנו מתושביהם הערביים. המהלך לייחוד הגליל שבא לאחר מכן היה השלב הבא באבדן האדמות ובהצטמצמות הטריטוריאלית של הערבים. אדמות הופקעו לצורך הקמת הערים היהודיות החדשות נצרת עלית (באמצע שנות ה-50 וב-1963) וכרמיאל (1961). ב-1976, הוכרו על הפקעות בהיקף נרחב, בעיקר לצורך הרחבת נצרת עלית וכרמיאל.



**"אדמות הופקעו לצורך הקמת הערים היהודיות החדשות נצרת עלית וכרמיאל"**

אחד העיתונאים (הראובני, 1965) כתב על המטרות שבאו לידי ביטוי בהחלטת הממשלה להקים את נצרת עלית כזו הלשון:

“להלביש’ מעל ראשה של נצרת הערבית קריה יהודית, קריה שמגמתה – היסודית, הראשונית ואף הבלעדית – ‘שבירת’ האוטונומיה הערבית באזור, ובעיר זו, וליצור מאוחר יותר רוב יהודי.

**”מבחינה  
היסטורית, עוד  
מהעשור הראשון  
של המאה  
הקודמת, רכישת  
בעלות על הקרקע  
והקמת יישובים  
יהודיים בלעדיים  
היו למרכיב מרכזי  
בפרויקט הציוני”**

ואמנם, הקמת היישובים החדשים באתרי כפרים ערביים שהתרוקנו מתושביהם ולאחר מכן הקמת נצרת עלית וכרמיאל, נתפסה כדרך העיקרית לחולל שינוי במאזן הדמוגרפי בצפון (Kipnis, 1984, 1987). אך מנקודת הראות הציונית, עדיפות מספרית הייתה רק היבט אחד של ביסוס הריבונות. ההיבט השני היה לקיים שליטה ממשית על טריטוריה, ומכאן הדגש על יישובים כפריים יהודיים לצד צמיחת האוכלוסייה העירונית.

מבחינה היסטורית, עוד מהעשור הראשון של המאה הקודמת, רכישת בעלות על הקרקע והקמת יישובים יהודיים בלעדיים היו למרכיב מרכזי בפרויקט הציוני. התיישבות כזו פעלה להבטיח תעסוקה יהודית בלעדית (Shafir, 1989). מימוש העיקרון של “עבודה עברית” היה נחוץ לחיות הכלכלית של ההתיישבות הציונית (והיה המקור להיווצרות שוק עבודה מפוצל). באמצע שנות ה-70, ההתיישבות אומצה כאחת הדרכים העיקריות להגן על מה שנתפס כטריטוריה הנתונה בסכנה (הסוכנות היהודית 1974; Kipnis, 1984, 1987).

בתקופה זו נכנסה הסוכנות היהודית לתמונה והייתה לכוח המניע מאחורי מאמץ גדול להקמת יישובים כפריים יהודיים בגליל. שני מחקרים מרכזיים על מאמץ התיישבותי זה (סופר, פינקל 1988; כרמון ואחרים 1990) מראים כיצד בנייה בלתי חוקית והסגת גבול של ערבים אל אדמות המדינה והדימוי הנלווה של טריטוריה מאוימת מילאו תפקיד מרכזי בשיח התכנון שהוביל להקמת היישובים (ר’ דיון על תוכניות מתאר ובנייה בלתי חוקית להלן). ואכן, יישובים חדשים אלה נודעו בכינוי “מצפים”, מתוך רמיזה לציפייה שהמתיישבים יעקבו מלמעלה אחר ההשתלטות הערבית לכאורה על קרקעות מדינה

ויבלמוה איכשהו. קיפניס (Kipnis, 1987) תיאר את ההגנה על אדמות הלאום ושימורן כ"אמתלה" למאמץ ההתיישבות.

פריסת היישובים היהודיים החדשים במרחב נועדה לחצוץ בין יישובים ערביים במספר אשכולות. צמיחת היישובים הערביים הללו החלה לקרבם זה לזה עד כדי יצירת רצף בתוך כל אשכול, ונתפסה כאיום של השתלטות על האזור. מסמכי התכנון של הסוכנות היהודית מאותה תקופה דיברו על הצורך להקים מחסומים כאלה (למשל, הסוכנות היהודית 1974). ב-1977, כתב ארנון סופר, גיאוגרף בעל קשרים בממסד התכנון הארצי, על היווצרות אשכול אורבאני או אגד ערים מסביב לנצרת, וסיכם את דבריו באזהרה מפני התפתחויות דומות בארבעה אזורים אחרים בגליל: שפרעם, סח'נין, כפר יסיף ובקעת בית הכרם (סופר, 1977, 1981, Bar-Gal, Soffer). מאוחר יותר, בבואם להעריך את מפעל המצפים, תיארו סופר ופינקל (1988) את פריסת היישובים היהודיים החדשים כתקיעת טריזים (מונח בעל קונוטציות צבאיות) בין גושים הולכים ומתהווים של יישובים ערביים בגליל. הם תיארו זאת כתהליך של "דה-טריטוריאליזציה" של האוכלוסייה הערבית בגליל – יעד בלתי מוצהר של המפעל כולו, כהגדרתם, ואחד מהישגיו.

המועצה האזורית משגב, שעתידה הייתה לכלול 30 יישובים, הוקמה בגליל המרכזי ב-1982 על אדמה שעד לאותה עת הייתה ללא סטאטוס מוניציפאלי. תחום השיפוט של משגב הקיף באותה עת לא פחות מ-170,000 דונם.

מועצות אזוריות הן המצאה ישראלית ייחודית בתחום השלטון המקומי. הן אזוריות במובן זה שהן מאחדות יישובים כפריים קטנים ופזורים גיאוגרפית ושיפוטן חל על כל המרחב הטריטוריאלי המקיף את היישובים הללו וכולל אותם, כל זאת למרות שהימצאותן של כמה רשויות מקומיות אחרות גורמת לעתים לכך ששטחי השיפוט של המועצה האזורית אינם מקיימים רצף טריטוריאלי. אך מדובר בכל זאת ברשויות מקומיות, ולא במחוזות, הפועלות מול תושביהן והשלטון הארצי ככל רשות מקומית; ליישובים שבתוך תחומן אין מעמד של רשות מקומית כלל.

קיפניס (Kipnis, 1987) מציין כי מועצות אזוריות הוקמו על מנת לכסות את כל השטחים שמחוץ לרשויות מקומיות ערביות קיימות, "ובכך עוזרות להגביל את ההתפשטות המרחבית הערבית לתוך היישובים הקיימים שלהם" (שם). קיפניס מתייחס כאן להקמת מועצות אזוריות יהודיות בגדה המערבית וברצועת עזה, אך סביר יהיה לייחס את אותו

הרציונל להקמתן של לפחות כמה מהמועצות האזוריות בתוך הקו הירוק, בפרט במקרה של משגב. מסמכי התכנון הקשורים להקמת משגב (ר' למשל קיפניס, 1982) ופקידי משרד הפנים ששימשו באותה עת התמקדו אמנם בצורך לספק שירותים מוניציפאליים לתושבי המצפים. אך מרכיב השליטה הטריטוריאלית בולט לעין בקווי המתאר של גבולות המועצה, ובעובדה שהאופן שבו נמתחו נועד לחסום כל דרך להיענות לבקשות התלויות ועומדות של היישובים הערביים הסמוכים להרחבת גבולותיהם המוניציפאליים. שינויים מסוימים בגבולות משגב כמו גם כאלה של היישובים הערביים השכנים לה בוצעו מאוחר יותר בתגובה למחאה הערבית הקולנית (Yiftachel, 1992). סופר (1998) תיאר את הקמת המועצה האזורית משגב כמהלך שהשתלב במדיניות המכוונת, והמוצלחת כדברו, של "דה-טריטוריאליזציה" של האוכלוסייה הערבית בגליל (קודם לכן הוא השתמש כאמור באותו מונח בהקשר של הקמת המצפים עצמם).

**"מועצות אזוריות  
הוקמו על מנת  
לכסות את  
כל השטחים  
שמחוץ לרשויות  
מקומיות ערביות  
קיימות, ובכך  
עוזרות להגביל  
את ההתפשטות  
המרחבית  
הערבית"**

גיבוש מרחב קרקעי בעבור המצפים נתקל בקשיים שיושבו לא אחת שלא על דרך ההפקעה. כפי שנאמר לי, "לא חשוב איפה אתה מסמן פיסת אדמה, לא חשוב איפה אתה מצייר עיגול בשטח מדינת ישראל, תמצא שם פסיפס של אדמות של מנהל מקרקעי ישראל וגם אדמות בבעלות פרטית" (השווה הללי, 1983:595, סופר, פינקל, 1988:30). מובלעות הקרקעות בבעלות ערבית נשקו ליישובים היהודיים החדשים או אף שכנו בתוכם, ומנהל מקרקעי ישראל וקרן קיימת לישראל עמלו לרכישת קרקעות או החלפתן על מנת לחסלן (הללי, 1983).

אותן חלקות בבעלות ערבית נמצאות מחוץ לגבולות תחום השיפוט של היישוב הערבי שבו מתגוררים בעליהן. קרקעות לבנייה למגורים בתוך היישוב נמכרות במחיר גבוה עקב ההצרה הכללית של תוכניות המתאר (ר' פירוט להלן) והעובדה שרבים מתושבי הערים והכפרים הערביים אינם בעלי אדמות בתוך שטח זה. אולם המדינה דווקא מחזיקה בבעלות על אדמות כאלה בזכות הפקעות מפליטי המלחמה או תהליך הסדר הזכויות במקרקעין. מנהל (כיום רשות) מקרקעי ישראל מציע אדמה כזו בתמורה לזו שבידי בעל האדמות הערבי מחוץ לתחום השיפוט של יישובו, אך בשיעור שלטענתו משקף את שווי האדמה שעליה ניתן לבנות בהשוואה לשווי קרקע חקלאית. יפתחאל (1997) מתאר את

התהליך הזה ומביא נתונים על שער חליפין הקרקעות בשנים 1965–1980 ביישוב מג'ד אל-כרום. השער הממוצע בתקופה זו היה 5.3 דונם של אדמה חקלאית תמורת 1.0 דונם אדמה לבנייה. ראוי לציין כי לעתים קרובות למדי, האדמה שרכשה המדינה באופן זה לא נועדה להמשיך לשמש לצרכים חקלאיים, אלא דווקא תוכננה לפיתוח אינטנסיבי (מגורים או תעשייה). לתושבים הערבים בדרך כלל לא היה הכוח להתמקח על שער חליפין שיביא בחשבון את העלייה בשווי האדמה הצפויה מרגע שתוכניות הפיתוח ייכנסו לתוקף. אחד המעורבים מצד קק"ל/מדינת ישראל בקידום חילופי האדמות (או מכירתן) במטרה לצמצם את היקף החלקות הערביות, תיאר בפניי כמה מן הטקטיקות אשר נעשה בהן שימוש:

במהלך השתלשלות העניינים היינו עושים דברים על מנת להקשות על הבעלים – מקצצים פינה בשדה שלו, עוקרים עץ, מעבירים צינור מים דרך החלקה שלו (שזו פעולה חוקית) על מנת להקטין את הנחישות שלו להחזיק בקרקע. תביעות משפטיות עולות כסף, ולא קל להחזיק מעמד מול הרשויות המתכננות. בכל אופן, זה הכול משחק. (פגישה בתאריך 30.7.1999).

יפתחאל (1994) טוען כי לא פחות מ-100,000 דונם בשטח השיפוט של המועצה האזורית משגב הם בבעלות ערבים. מהנדס מועצת משגב טוען כי אין בידי את נתוני הבעלות על קרקעות, אך להערכתו בין 20 ל-30 אחוזים מאדמות משגב הן בבעלות ערבית. גם שיעור זה פירושו בין 35 ל-50 אלף דונם, עניין רציני למדי – בפרט בהתחשב בבעלי הקרקעות הזעירים הרבים המעורבים בו.

ב-1995, הגישה משגב הצעה לתוכנית מתאר בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה והחלה לעבוד על תוכנית אב לפיתוח. דא עקא, בעלי האדמות הערבים כלל לא היו מעורבים בתהליך התכנון, ומרגע שיש תוכנית מתאר, הרשות המקומית (במקרה זה, המועצה האזורית) מוסמכת להפקיע אדמות.

באופן טיפוסי, הפרקטיקה האדמיניסטרטיבית נוהגת לפצל בין תחומים; במקרה זה, בעלות ושיפוט הפכו לדברים נפרדים לגמרי. ניתן לשמוע מפקידי המנהל אמירות כגון: "על מה יש לבעלי האדמות הערבים בתחום של המועצה האזורית להתלונן? מצבם אינו שונה כלל ממצב כל האחרים, למשל תושב תל אביב שיש בבעלותו אדמה בחיפה – הוא אינו טוען שהאדמה שבבעלותו צריכה לעבור להיות תחת שיפוטה של עיריית תל אביב".

אך ההשלכות של הפרדת התחומים אינן זהות במקרה של התושב התל אביבי ההיפותטי ותושבי היישובים הערביים שמצאו את חלקותיהם בשטח השיפוט של המועצה האזורית. ככלות הכול, חיפה לא קמה מתוך מאמץ לנתק את תושבי תל אביב מאדמותיהם ולמנוע מעירם להתפתח. חשוב לציין שאין נועצים בערכים שבכעלותם אדמות בתחום השיפוט של מועצה אזורית משגב, והם אינם משתתפים בקביעת תוכניות המתאר והפיתוח של המועצה. יש לעמוד על כך שהאבחנה בין יהודים לערבים הייתה אחת מהנחות היסוד שבהקמת המצפים, ולאחר מכן גם בהקמת המועצה האזורית – ועתה היא שבה וחוזרת בשלב תכנון הפיתוח. אך בעלי השררה יכולים להדוף כל קריאת תיגר בטענה כי עניינים אלה של בעלות ושיפוט שייכים כעת למרחב הניטראלי לכאורה, החף מיחסי כוחות, של הפרקטיקה האדמיניסטרטיבית.

## **הצרה במרחב: תיחום השיפוט ותכנון היישוב, מהיסטוריה להווה**

**"תחומי השיפוט  
של רשויות  
מקומיות ערביות  
נקבעו בצורה  
מגבילה - על פי  
הגרעין ההיסטורי  
של הכפר. וזאת  
בשונה מהגישה  
שבקביעת תחומי  
שיפוט של ערים  
יהודיות"**

בנוגע לקביעת גבולות שטחי השיפוט, כשמדינת ישראל החלה להקים את השלטון המקומי ביישובים הערביים, בעיקר בשנות ה-50 וה-60 אך בכמה מקרים גם מאוחר יותר, כפי שניסח זאת חבר מועצת מנהל מקרקעי ישראל, המכיר מקרוב את אופן ההתנהלות של משרד הפנים, "תחומי השיפוט של רשויות מקומיות ערביות נקבעו בצורה מגבילה – על פי הגרעין ההיסטורי של הכפר, עם תוספת מסוימת – לא גדולה... וזאת בשונה מהגישה שבקביעת תחומי שיפוט של ערים יהודיות." כפי הנראה, כל היכן שהיו שטחים גדולים של קרקעות בבעלות המדינה, הם נותרו מחוץ לגבולות היישוב, כאשר משרד הפנים יכול היה לעשות כך. ברוב המקרים, שטח השיפוט היה קטן בהרבה ממה שנכלל קודם לכן ב"גבולות הכפר" שנקבעו בסקר המנדטורי (Wesley, 2006). גבולות מצומצמים של תחומי שיפוט תרמו להגבלת ההיקף של תוכניות מתאר. כמו כן, אי-הכללת אדמות מדינה

בשטחי השיפוט של היישובים הערביים חרפה עוד יותר את הקושי במציאת קרקעות לשימושים ציבוריים כמו בתי ספר, או אזורי תעשייה בעידוד משרד התעשייה, או אפילו

מבני מגורים חדשים שהיו מקלים על מצוקת הדיור של אלה שמזלם לא שפר עליהם ואין ברשותם אדמות כתוך שטח תוכנית המתאר. וכמובן, צמצום גבולות שטחי השיפוט גם פינה מקום להתיישבות יהודית ולהתרחבותה.

עד כאן, היסטוריה – היסטוריה המכוננת גיאוגרפיה של כוח, ערים וכפרים שהינם יהודיים או ערביים על פי הגדרה, גיאוגרפיה שמקבעת את החיץ היהודי-ערבי במרחב. אין זו היסטוריה מתה אלא היסטוריה מתמשכת. בהיסטוריה זו גלומים הפרמטרים של ההתנהלות השלטונית גם בימינו אלה.





**”תחומי השיפוט של רשויות מקומיות ערביות נקבעו בצורה מגבילה”. השוק בנצרת. צילום: עיתונות**

הפרקטיקות השלטוניות העכשוויות מתבטאות בעיקר בתחום תוכניות המתאר והפיתוח. מחקר שפורסם לאחרונה על תוכניות מתאר לרשויות מקומיות ערביות בישראל (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (מעל"א) ובמקום, 2012) פותח בביאור תכליתן של תוכניות מתאר:

"פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי והבטחת תנאי מחיה נאותים ביישוב. זאת על ידי קביעת אזורי מגורים, תעשייה, מסחר, מבני ציבור, שטחים פתוחים, חקלאות, דרכים ועוד.... מעצם הגדרתן, תוכניות מתאר מקומיות הן מסגרת חוקית המתווה את כיווני ההתפתחות של היישוב... ומסדירה את שימושי הקרקע בתחומן וריווחתו של כלל ציבור (התושבים)". (שם, 6-7)

ראוי לשים לב למונחים "כיווני התפתחות" ו"ריווחה" שביסוד ההגדרה הזאת, וכן לדימוי שביסודה: אוכלוסייה מקומית בוגרת ואוטונומית המתכננת את עתידה היא. באשר לשימושי קרקע, בעלים של אדמה פרטית רשאי לפתחה אך ורק בהתאם למה שמתירה תוכנית המתאר. אם אדמתו אינה כלולה בתוכנית מתאר ו/או אינה מוקצה להקמת מבני מגורים, אזי הבית שיקים על האדמה בבעלותו ייחשב לבנייה בלתי חוקית (כפי שהוזכר לעיל). במהלך השנים, הליך אישור תוכניות מתאר ליישובים הערביים התנהל באיטיות משועת ופיגר הרחק מאחורי הצרכים ההולכים וגדלים של היישובים ותושביהם.

בשנת 2000, יזם משרד הפנים תוכנית לקידום הליכי תכנון ביישובים הערביים. הוחל בתכנון ב-75 יישובים (66 מתוכם היו חלק מהפרויקט של משרד הפנים). עד סוף 2011, אושרו תוכניות ל-33 יישובים, 18 תוכניות הופקדו לצורך שמיעת התנגדויות של הציבור (ועוד תוכנית ליישוב שלא נכלל בפרויקט), ו-15 תוכניות הוגשו לוועדה לתכנון ובנייה אך טרם אושרו להפקדה. יחד עם זאת, ראוי לציין שברוב המקרים מדובר ביישובים קטנים ושחמצית (51%) מהאוכלוסייה הערבית מתגוררת ביישובים שבהם לא מתנהל הליך של קידום תוכנית מתאר מעודכנת. יש שני יישובים גדולים ללא תוכנית מתאר כלל.

מלמידת השטח עולה כי תהליך התכנון ברשויות המקומיות הערביות מתבצע ללא שיתוף התושבים עצמם. הרי משרד הפנים הוא שיוזם את התהליך ומממנו, ועל כן הוא זה שבוחר את המתכננים. כיוון שאלה מועסקים על ידי המשרד ואחראים מולו, הם אינם נוטים להיעתר לבקשות של פקידי הרשות המקומית לעיין בתוכנית עוד בשלבי הכנתה.

יתר על כן, אופק התכנון של תוכניות המתאר ליישובים הערביים שונה מזה של היישובים היהודיים. שטחי השיפוט ותוכניות המתאר של רשויות מקומיות יהודיות מביאים לעתים

**"מלמידת השטח  
עולה כי תהליך  
התכנון ברשויות  
המקומיות  
הערביות מתבצע  
ללא שיתוף  
התושבים עצמם"**

בחשבון גידול של פי שניים ואף פי שלושה מהאוכלוסייה הנוכחית, וזאת כדי למשוך מתיישבים חדשים ולחזק את היישוב עצמו ואת מקומו באזור. לעומת זאת, אוכלוסיית היעד של תוכניות היישובים הערביים מוגבלת לגידול טבעי בלבד.

אולם קיים הבדל בסיסי אף יותר בין התכנון ליישובים ערביים לבין התכנון ליישובים יהודיים. כוונתי לאבחנה בין תכנון רגולטורי ותכנון פיתוח (Yiftachel, 1992; כרמון ואחרים 1990, חמאיסי, 1993). תכנון רגולטורי, הידוע גם

כתכנון מסדיר, מאפיין את התכנון ביישובים הערביים בישראל, בעוד שתכנון לתכלית הפיתוח הוא שנהוג ביישובים יהודיים. לכך נודעות השלכות ישירות על הפיתוח הדיפרנציאלי של מרכזי תעשייה ותעסוקה, דבר המשפיע על הרווחה העירונית במונחים של פעילות כלכלית ויצירת הכנסות מוניציפאליות מארנונה. כך למשל, ב-1995 עמדו לרשות היישובים הערביים בגליל בסך הכול כ-800 דונם של אזורי תעשייה מקומיים. מדובר ב-6% בלבד מהשטח התעשייתי הכולל באזור, על אף שקרוב למחצית מתושבי הגליל התגוררו ביישובים אלה. נתון זה נרשם לאחר יישום תוכנית ממשלתית שהייתה מיועדת להקים אזורי תעשייה ביישובים הערביים (Wesley, 2006). באופן יחסי למספר תושביהם, הוקצו ליישובים היהודיים במחוז הצפון פי מאה קרקעות לשימושי תעשייה ותעסוקה מאשר ליישובים הערביים. זהו אופק התכנון המשקף את המצב הנוכחי והפיתוח העתידי עד 2020 (עדאלה, מעל"א, 2006, בנא-ג'ירייס, 2009).

**"ב-1995 עמדו  
לרשות היישובים  
הערביים בגליל  
רק 6% משטחי  
התעשייה, למרות  
שקרוב למחצית  
מהתושבים באזור  
התגוררו בהם"**

מקומות כמו כרמיאל ונצרת עלית פותחו כמרכזים לאזורים בסביבתם – מרכזי ממשלה ומנהל, ומרכזים לשירותים מקצועיים, מסחר ותעסוקה. בתור מרכזים, הם תוכננו לשרת את הצרכים של תושבי היישובים הערביים שמסביב. ניתן לטעון כי צרכי האוכלוסייה הערבית גויסו להזין את צמיחתן של הערים היהודיות החדשות (משרד השיכון, 1977, Wesley, 2006).

בניגוד לכך, ניתן להתרשם מגורלן העגום של יוזמות לקידום פיתוחן של הערים הערביות כך שגם הן תוכלנה לשרת את תושבי האזור ולקטוף את הפירות הנלווים למעמד זה. דוגמא מובהקת לכך היא בקשת העיר סח'נין משנת 2004 להרחיב את תחום השיפוט שלה מכ-9,700 לכ-18,000 דונם, על סמך תוכנית שכללה פיתוח מרכז להשכלה גבוהה ובית חולים שיוכלו לשרת את האזור. העיר ניסחה את בקשתה לתוספת שטח במונחים של פיתוח, שנועד בין היתר לספק צרכים אזוריים, אך הרעיון נפסל על הסף בידי ועדת הגבולות (לוח, 2007 – לתיאור וניתוח של השיח התכנוני במקרה זה). ועדת הגבולות אמנם המליצה על הרחבה קטנה בהרבה בשטחה של סח'נין, אולם עד כה (2012) טרם נוספו אדמות כלשהן לתחום שיפוטה. (וזאת בשל התנגדותה של סח'נין לקבל את המלצות הוועדה).

המסמכים שחיברו עדאלה והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2006) כמו גם בידי מעל"א (בנא-ג'ירייס, 2009) מבטאים את תחושת התושבים הערבים כי יישוביהם מוגבלים, נלחצים, נחנקים מידי מדיניות הקרקעות הנוקשה של המדינה, המונעת ומסכלת פיתוח. על פי מסמכים אלה, ליישובים הערביים בישראל, בהם מתגוררים 18% מתושבי המדינה, רק 3% מהקרקעות בתחומי שיפוטם; יתר על כן, 30% מהאדמות בתוך הגבולות הצרים ממילא של תחומי שיפוט אלה מוקצים בתוכניות ארציות ליערות ושמורות טבע, ועל כן השימוש בהם מוגבל אף הוא. ניתן לציין שב-2009, הקיף תחום השיפוט של נצרת הערבית 14,000 דונם שנחלקו בין יותר מ-72,000 תושבים. לעומת זאת, לנצרת עלית היהודית היו 33,000 דונם שנחלקו בין קרוב ל-41,000 תושבים. כלומר, 1.2 נפש לדונם בעיר היהודית לעומת 5.1 נפש לדונם בעיר הערבית שמתחתיה.



**”מקומות כמו כרמיאל ונצרת עלית פותחו כמרכזים לאזורים בסביבתם”. מבט על נצרת מתוך נצרת עלית. צילום: ישראל סיני**

## טיעוני נגד

שלא במפתיע, התמונה שציירתי לעיל מעוררת תגובת-נגד חריפה. ההתנגדות לעמדה שהצגתי נוגעת לשני היבטים או ממדים בתמונה זו: הטענה בדבר אבדן אדמות ועוול היסטורי, והטענה כי האוכלוסייה הערבית סובלת כיום מנגישות מוגבלת לקרקעות.

ראשית, אתייחס לטענה השנייה ולפיה היישובים הערביים בישראל על תושביהם סובלים מנגישות מוגבלת לקרקעות. אפשר לטעון שזו קביעה בעייתית משני טעמים. ראשית, כפי שאני מבין זאת, רק 71% מהתושבים הערבים בישראל מתגוררים ביישובים הערביים, ולכן נכון יותר לומר שאוכלוסייה זו מהווה רק 15% מכלל האוכלוסייה (ולא 18%). שנית, ניתן לטעון כי חלק ניכר מקרקעות ישראל אינו זמין כלל לשימושה של האוכלוסייה, או לחילופין זמין לאוכלוסייה כולה: חופים, מדבריות, יערות, פארקים, ומכרות; כמו כן כבישים, מסילות ברזל, נמלי תעופה, מוסדות ממשלתיים, בתי חולים ומוסדות אקדמיים; ולא לה יש להוסיף בסיסי צבא ושטחי אש. באשר למוסדות המשלמים ארנונה על שימושי קרקע אלה, הסוגיה הרלוונטית – כך טוענים מתנגדי הטענה הערבית בדבר נגישות מוגבלת לקרקעות – צריכה להיות הגינות בחלוקת ההכנסות ממסים.

אולם כדי שטיעון נגדי זה יהיה לגיטימי, נחוץ שתשרור בקרב אזרחיה הפלסטינים של ישראל תחושה שזו באמת ובתמים ארצם, מדינתם, לא פחות מארצם-מדינתם של היהודים – וכי הם אמנם נהנים באופן שוויוני מכל שימושי הקרקע האלה, גם אם, לעת עתה לפחות, הזדהותם עם שני שימושי הקרקע האחרונים שהוזכרו, הצבאיים, עודנה בעייתית. ניתן להרחיק לכת ולטעון עוד כי טיעון נגדי זה בדבר האדמות השייכות לכלל אזרחי המדינה מחייב התגייסות להפיכת שיתוף זה למציאות ממשית. אלמלא כן, מדובר רק בעוד מליצה, חלק מהתקשורת המשליטה משטר של הבדלה בין יהודים לערבים.

ומשכך, נותרנו עם עובדות הגבולות הצרים של תחומי השיפוט, הפער העצום בין מועצות אזוריות יהודיות עם אדמות בשפע והגבלת השימוש באדמות בבעלות ערבית הנלווית להשתלטות המועצות האזוריות על המרחב, וכן תוכניות מתאר שאינן מאפשרות ליישובים הערביים למלא תפקיד בפיתוח האזורי ולהפיק ממנו תועלת. בסך הכול, גם אם נתוני עדאלה ומעל"א מוטים במקצת, תחושות החנק וההדרה מנגישות לקרקע, ודאי ממשיות.

ישנה סוגיה משנית נוספת. השלטונות מייעצים לרשויות המקומיות הערביות להשתמש בכלי התכנון של איחוד וחלוקה מחדש (רה-פרצלציה) – כדי ליצור אדמה להקמת בית ספר, למשל, מתוך החלקות שבבעלות פרטית – במקום לחפש באדמות בבעלות ממשלתית, אף באדמות השוכנות מחוץ לגבולות תחום השיפוט. חוקרי מעל"א ביקשו לחקור את הבעיות הכרוכות בשימוש בכלי זה ביישוב הערבי. לטענתם, מדובר בכלי תכנוני טוב, אך קשה ליישום במציאות החיים ביישובים הערביים. לא פעם, חלקות פרטיות הועברו בירושה ולפיכך יש לחלקן בין כמה צאצאים. רה-פרצלציה מצריכה רישום הבעלויות החדשות, אך הדבר כרוך בתשלום מסים ולכן נרתעים התושבים משימוש בכלי תכנוני זה. אחת האפשרויות שניתן לבחון היא הסדר על פיו תשלום מסים אלה יידחה עד לניסוח תוכניות קונקרטיות לפיתוח החלקות החדשות שייווצרו כתוצאה מרה-פרצלציה. גישה שתתחבר לתנאי הקיום האמיתיים ביישובים הערביים תימנע משימוש בביטויים כמו "מנטליות", "מסורתיות" או "תרבות" כדי למתוח ביקורת על תושבי היישובים הללו, ביקורת התורמת להנצחת האבחנה וההפרדה בין יהודים לערבים.

ברצוני לדון כעת בטענות הנגד השוללות את הטענה הערבית בדבר אבדן קרקעות ועוול היסטורי. ניתן למצוא דוגמא טובה בביקורת המלומדת והמפורטת של חיים זנדברג (2007) נגד הטענה כי אדמות רבות נגזלו מאזרחיה הפלסטינים של ישראל, ונגזלו שלא בצדק. לשיטתו, הערבים טוענים כי איבדו אדמות שמעולם לא היו שלהם. הדבר היה מתברר לו היה מתבצע הסדר הזכויות במקרקעין כנגד תביעותיהם של "נפקדים נוכחים" (זנדברג, 2007). כמו כן, היקף האדמות שאבדו עקב הפקעה לשימושים ציבוריים לא היווה פגיעה משמעותית או בלתי סבירה (שם). זנדברג טוען כי מכל מקום, המדינה פשוט מימשה את זכויותיה, כי עשתה זאת מתוך הקפדה על נוהל משפטי תקין, וכי אלה שאיבדו אדמות קיבלו פיצויים. ברמה בסיסית יותר, הוא טוען כי הייתה זו מטרתה המרכזית והלגיטימית של המדינה היהודית ליישב יהודים באזורים בעלי נוכחות יהודית דלילה, וזאת על מנת למנוע בדלנות או אירידנטה ערבית (שם). זנדברג מייעץ לאוכלוסייה הערבית-פלסטינית בישראל להתמקד לא בטענות בדבר עוול היסטורי המערערות על אופייה היהודי-ציוני של המדינה אלא במקרים ספציפיים של אפליה אשר קל יותר יהיה לתקנם.

## תקשורת קטועה בעולם חצוי

אולם זנדברג מנקה מהתמונה אותה הוא יוצר, כל הבטחת שווא, כל ניצול לרעה של התקנות כדי להקנות מראית עין לגיטימית לגזל קרקעות, כל מניפולציה של ההגדרה "נפקד" או של קרקע מאוות וכל שינוי יורדי בהגדרה מי רשאי לעשות מה עם אדמתו. אך אין בכוונתי לטעון כאן לעוול אלא לטעון באשר ל"מסר". כוונתי למסר שמשדרת המדינה לאזרחיה הערבים-פלסטינים כאשר היא חוטפת כל רגב אדמה, מגדירה מיהו אויב ומי עוין, מקדמת פיתוח וחונקת אותו – הכול לפי האבחנה בין יהודי לערבי.

די בטקסט של זנדברג עצמו, על פרטיו העשירים, על מנת להמחיש זאת. בנוסף, אין מחסור בעדויות אחרות. אך זנדברג מבצע תפנית הראויה לתשומת לב. הוא טוען כי "אם היינו מנטרלים את האופי האתני של הקרקע ומניחים כי הנפגעים כמו גם הנהנים היו בני אותו לאום [ניתן היה] להצדיק את הפקעתה לצורך הקמת יישובים חדשים או לצורך פיתוח של אזור פלוני שהיו לצורך ציבורי דחוף." (זנדברג, 1999:2007). אך ראו: המדיניות הזו, כל הצעדים הללו, ננקטו למעשה על יסוד הקו המפריד בין יהודי לערבי – ראו את השימוש במונחים של "תקיעת טריז", "שליטה" או "דה-טריטוריאליזציה". אך כעת, זנדברג מבקש מאיתנו להניח את האבחנה הזו בצד, כדי שנוכל להתרשם מהגינותה של המדינה, מדבקותה בחוק, על פרטיו ורזיו. יש כאן תקשורת במעין מלכוד (double bind): תקשורת המשתבשת, מאחר שבעלי העוצמה אוסרים על עצם העמדת ההנחות העל-תקשורתיות (metacommunicative) בסימן שאלה. זו תקשורת שמועברים בה, ברמות נבחנות זו מזו, מסרים הסותרים זה את זה (Bateson, 2000).<sup>2</sup>

השניות הזו במסרים מורגשת בעוצמה במקרה של בעלי האדמות הערבים בשטח השיפוט של משגב, אליהם התייחסתי קודם לכן. עליהם לקבל את הדרתם מפיתוח תוכניות המתאר של משגב, הפוגעות ביכולתם להשתמש באדמה שבבעלותם, בלי שיוכלו להשיג על תפיסת ההפרדה בין יהודים לערבים שביסוד הקמתה של המועצה האזורית משגב מלכתחילה.

2. בייטסון מוזכר כאן בגלל הדיון שלו במצב המלכוד הכפול (double bind) בתקשורת ובפרמטרים המטה-תקשורתיים שלה. לטעמי, אבחנותיו באשר למורכבויות התקשורת הן רבות ערך בפני עצמן, בלי קשר לאטיולוגיה של הסכיוופרניה שבה הוא דן.



**"המדינה משדרת  
לאזרחיה הערבים-  
פלסטינים מסר  
כאשר היא חוטפת  
כל רגב אדמה,  
מגדירה מיהו אויב  
ומי עוין, מקדמת  
כיתוח וחונקת  
אותו - הכול לפי  
האבחנה בין יהודי  
לערבי"**

בעלי הקרקע הערבים במשגב מנועים אמנם מלקרוא תיגר על ההנחות שבבסיס השיח, אבל חבר הכנסת חנא סוויד (מסיעת חד"ש) מבחין היטב במשמעות של השיח המשטרי הטבוע בפעולות המדינה. במהלך כנס יפו האחרון (9.9.2012) תחת הכותרת "מה בין אדמה—קרקע ו/או אל-ארד ליחסי יהודים-ערבים בישראל?", תיאר סוויד את החוויה של הרס בית בתואנה של "בנייה בלתי חוקית":

יש לאדם אדמה, ויש לו האמצעים כדי לבנות — בעבודה עצמית, בעלויות נמוכות, הכול ישנו שם, ממש ערוך לפניו — אבל הוא לא יכול לבנות. המשטר הישראלי משתמש בנושא הבניה הבלתי חוקית על מנת לשלוט באוכלוסייה הערבית. בית הוא זכות יסוד של האדם. להרוס ביתו של אדם זה לרמוס ולכתוש אותו."

להלכה ולמעשה, משרד המשטר מסר ברור כשמש. כמה מהדוברים בכנס שוב יעצו לפלסטינים אזרחי ישראל לזנוח את המאבק האידיאולוגי או את החתירה ה"דון קישוטית"

**"המשטר  
הישראלי משתמש  
בנושא הבניה  
הבלתי חוקית  
על מנת לשלוט  
באוכלוסייה  
הערבית. בית  
הוא זכות יסוד  
של האדם. להרוס  
ביתו של אדם זה  
לרמוס ולכתוש  
אותו"**

לתיקון העוול ההיסטורי, לטובת התמקדות בבעיות מקומיות קונקרטיות, בדברים שניתן לפתור. בהיגד שאולי היה מתאים יותר לציונות של השנים המוקדמות של המאה הקודמת, נאמר להם כי עליהם להגיע להכרה ולהשלמה עם כך שאין ציונות ללא "גאולת הקרקע" (היהודית) וכי עליהם להיות מעשיים ולבחור בטקטיקה שלא תאיים על היהודים ותגרום להם להיות פרנואידיים עוד יותר. אך נציגי האזרחים הפלסטינים בכנס טענו בתגובה לדברים שהושמעו כי זהו הדיבור של האדון, ורמזו בכך לדיון של הגל בנושא, או אולי לזה של לאקאן שיצא מדבריו של הגל.

הרושם שלי היה שכנס זה, מעצם הגדרת הסוגיות, היה תקוע בפולמוס שלא ניתן היה ליישבו, ושבתור שכזה הוא תרם לקיבעון החיץ בין יהודים וערבים, חיץ שמבחין ומפריד בין אזרח לאזרח. דוברים בכנס אמרו: "אנו עוברים על הנושאים

האלה כבר מזה שנים רבות. יש שינויים. מצד אחד אפשר להתחיל לראות את האור שבקצה המנהרה. מצד שני, נראה שהדברים תקועים. בכנס זה אנחנו רוצים לשאול – למה העניינים עדיין תקועים? ובכן, השתתפתי במספר כנסים כאלה בעשרים השנים האחרונות – כנסים שעסקו בקיפוח אזרחיה הפלסטיניים של ישראל ובצורך בפעולה ממשלתית לתקנו. הייתי אומר שהתימה המרכזית של כנסים אלה, במהלך כל אותה תקופה, הייתה שאולי קיימת הזנחה, אולי קיימים מחסומים, אך הדברים נתונים בתהליך של שינוי ואפשר להתחיל לראות את האור בקצה המנהרה. התימה לא השתנתה: כנסים כאלה הם מביין המכשירים שבעזרתם מנהלת החברה שלנו את ההפרדה היהודית-ערבית שבבסיס החברה הישראלית; מנהלת את ההפרדה ובכך תומכת בהמשך קיומה.

בכנס זה, טען אורן יפתחאל – גיאוגרף, מומחה לתכנון ולוחם ידוע למען זכויות הקרקע של ערבים בישראל – כי תכנון מהווה פעילות אנושית אופטימית מעצם טבעה. אחד מהמרוויינים שלי אכן מסכים כי מצב העניינים אולי השתנה בשנים האחרונות: הוא השתנה בגלל שהערבים פיתחו ידע ומיומנויות מקצועיות ששיפרו את יכולתם להתמודד עם הממשל וסוכניו; המאבק המיומן יותר של פקידים מקומיים ומומחים ערביים כופה על המדינה ורשויותיה להגיב בדרכים יותר מועילות.

לסיכום, המדינה מפעילה פרקטיקות כוחניות. הפרקטיקות הללו יוצרות עולם של קיום מוגבל. תקשורת או עימות בנוגע להנחות העולם המפוצל שביסוד התנהלות המדינה נפסלים על הסף, והמדינה אף טוענת שהפרקטיקות שלה הוגנות ומאוזנות. יחד עם זאת, נציגים, שתדלנים ופרשנים מגיבים והמחלוקת נבנית באופן מעגלי סביב עצמה.

אני סבור שההפרדה היהודית-ערבית, עליה מבסס המשטר את הפרקטיקות שלו, מובילה למעילה באמון, לבגידה. מעצם היותה מדינה, יש למדינה מחויבות לספק את התנאים הדרושים להתפתחות אזרחיה – כל אזרחיה, ולא רק חלק או קבוצה אחת על חשבון קבוצה אחרת, ובוודאי לא פיתוח של חלק אחד במטרה לדכא או לחנוק את הפיתוח של חלק אחר. לא מספיק לקוות לפיתוח על דרך חלחול או טפטוף סביל מלמעלה למטה. קידום הפיתוח מחייב מדיניות פעילה הנשענת על משאבי קרקע ומשאבים אחרים שבבעלות המדינה. מבחינה זו, דומני כי אפשר לומר שהמדינה הישראלית לא עומדת במחויבות שלה וכוונתה באזרחיה הערבים, ובכך באינטרסים המהותיים שלה עצמה.

ואולם ניתן לחשוב על עולם אחר, עולם שבו התושבים הערבים ביישוביהם פועלים

**"ההפרדה  
היהודית-ערבית,  
עליה מבט  
המשטר את  
הפרקטיקות שלו,  
מובילה למעילה  
באמון, לבגידה"**

כאזרחים בוגרים ואוטונומיים אשר מקיימים את הזכות לתכנן בעצמם את כיווני ההתפתחות העתידית של יישובם; עולם שבו המדינה, יחד עם התושבים, מנהיגיהם ואנשי התכנון שלהם, היו בוחרים בכמה מהיישובים הערביים ויוצרים תנאים מתאימים להתפתחותם כמרכזים אזוריים – לטובת האוכלוסייה והרשויות המקומיות הערביות והיהודיות בסביבתם גם יחד. מהלך שכזה אולי יהיה חזק דיו כדי לחולל שינוי במצב שהינו מקובע עד כאב היום. ודאי שמהלך כזה היה משנה את השיח ויוצר עולם תקשורת חדש.

מאמר זה עושה שימוש רב בספרו של המחבר *State Practices and Zionist Images: Shaping Economic Development in Arab Towns in Israel* הוצאת Berghahn Books שפרסמה אותו ב-2006. הקורא מופנה לפרסום זה לפרטים נוספים בנושאים הנדונים כאן.

ברצוני להודות לרחל בן שטרית ולעמי אשר שעמלו על תרגום המאמר לעברית ועריכתו הלשונית.

אני מבקש גם להודות לקורא האנונימי על הערותיו אשר היו מועילות ובמיוחד בנושא אדמות המאוות.

## ביבליוגרפיה

אלתרמן, ר. (1999) "בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל", ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בנא-ג'רייס, ע. (2009) "התכנון הארצי והשפעתו על התפתחות הישובים הערביים." עילבון: מעל"א.

הללי, א. (1983) "הזכויות במקרקעין: רקע היסטורי-כללי של התפתחות הקניין בארץ, בתוך: שמואלי, א., סופר, א., קליאוט, נ. (עורכים) (1983) " ארצות הגליל", חיפה וירושלים: החברה למחקר מדעי שימושי באוניברסיטת חיפה ומשרד הביטחון, 610-575.

הסוכנות היהודית לישראל (1974) "הגליל ההררי: הצעת יעדים ומשימות לפיתוח" (תזכיר), ירושלים: הסוכנות היהודית לישראל.

הראובני, ע. (1965) "דחפורים נוגסים בסלעי הגליל" מעריב, 29 באוגוסט, 3

זנדברג, ח. (2007) "מקרקעי ישראל: ציונות ופוסט-ציונות", ירושלים: האוניברסיטה העברית.

חמאיסי, ר. (1993) "מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל", ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

יפתחאל, א. (1994) "תכנון מרחבי, שליטה קרקעית ויחסים יהודים-ערבים בגליל" עיר ואזור, מס' 23 (ספטמבר): 97-55.

יפתחאל, א. (1997) "שומרים על הכרם: מג'ד אל-כרום כמשל", רעננה: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל.

ישראל, משרד השיכון (1977) " פיתוח עירוני מואץ בגליל", משרד השיכון, אגף הפרוגרמות, היחידה לתכנון ערים .

ישראל, משרד מבקר המדינה (1967) "דו"ח שנתי ל-1966" (מס' 17), ירושלים: משרד מבקר המדינה.

כהן, ה. (2000) "הנפקדים הנוכחים: הפליטים הפלסטינים בישראל מאז 1948", ירושלים: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל.

כרמון, נ. ליפשיץ, ג., ואחרים (1990) "ההתיישבות החדשה בגליל – מחקר הערכה", חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

לוז, נ. (2007) "השיח הקרקעי והתכנוני בין רוב למיעוט במדינת ישראל: סכסוך הקרקעות משגב-סח'נין כמשל", ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

מנהל מקרקעי ישראל (1965) "דין וחשבון על פעולות מנהל מקרקעי ישראל לשנת התקציב 1964/65" (מס' 4), ירושלים.

מעל"א (מרכז ערבי לתכנון אלטרנטיבי) ובמקום – מתכננים למען זכויות תכנון (2012) "התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב", מעל"א בעילבון, במקום בירושלים.

סופר, א. (1977) "נצרת – אגד ערים גלילי בהתהוות", נופים (מס' 9-10): 187-196.

סופר, א. (1998) "לקראת אוטונומיה חבלית בגליל – בדלנות ערבית בפתח?", הרצאה בכנס

בכותרת "הישוב הערבי בישראל – בסיס אוטונומי או דגם אינטגרטיבי?" של מרכז דיין ללימודי מזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב, 23 בנובמבר 1998.

סופר, א., פינקל, ר. (1988) "המצפים בגליל – מטרות, הישגים, לקחים", רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.

עדאלה והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2006) "מצוקות הקרקע והדיור", ניר עמדה שהוגש לוועדת הפנים והסביבה של הכנסת.

קדמן, נ. (2008) "בצדי הדרך ובשולי התודעה: דחיקת הכפרים הערבים שהתרוקנו ב-1948 מהשיח הישראלי", ירושלים: ספרי נובמבר.

קידר, ס. (1998) "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום ודיני ההתיישנות הרוכשת בישראל", עיוני משפט כ"א (3): 665-746.

קיפניס, ב. (1982) "הצעה לארגון מוניציפאלי של אזורי ההתיישבות החדשה בגליל", מסמך שהוכן עבור המחלקה להתיישבות כפרית, מרחב הצפון, הסוכנות היהודית לא"י.

קנו, ג. (1992) "בעיית הקרקע בסכסוך הלאומי בין יהודים וערבים (1917-1990)", תל אביב: ספריית הפועלים.

רבינוביץ, ד. (1994) "החטא הקדמון", הארץ, 3 בפברואר, 1

Bar-Gal, Y., Soffer, A. (1981) "Geographical changes in the traditional Arab villages in Northern Israel", Durham, England: Center for Middle Eastern and Islamic Studies, University of Durham

Bateson, G. (2000) "Steps to an ecology of mind", Chicago: University of Chicago Press, 201-229.

Dascal, M. (2010) "Types of polemics and types of polemical moves", in Capone, A. (ed.) "Perspectives on language use and pragmatic: A volume in memory of Sorin Stati" Munich: Lincom, Reprinted from "Proceedings of the 6th Conference on Dialogue Analysis", Prague, 1996.

Gavish, D., Kark, R. (1993) "The cadastral mapping of Palestine, 1858—1928." The Geographical Journal 159 (1): 70—80.

Gerber, H. (1987) "The social origins of the modern Middle East", Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers; London: Mansell Publishing.

Jiryis, S. (1976) "The Arabs in Israel", New York: Monthly Review Press.

Kedar, A. (Sandy) (2001) "The legal transformation of ethnic geography: Israeli law and the Palestinian landholders 1948—1967", *NYU Journal of International Law and Politics* 33 (4): 923—1000.

Kipnis, B. (1984) "Role and timing of complementary objectives of a regional policy: The case of Northern Israel." *Geoforum* 15 (2): 191—200.

Kipnis, B. (1987) "Geopolitical ideologies and regional strategies in Israel", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 78 (2): 125—138.

Kislev, R. (1976) "Land expropriation: History of oppression", *New Outlook* 19 (6): 23—32. (This is an English condensation of a series of six articles that appeared in the Hebrew daily *Ha'aretz* in July 1976.)

Peretz, D. (1958) "Israel and the Palestine Arabs", Washington, D.C.: Middle East Institute.

Shafir, G. (1989) "Land, labor and the origins of the Israeli-Palestinian conflict 1882—1914", Cambridge: Cambridge University Press.

Shehadeh, R. (1982) "The land law of Palestine: An analysis of the definition of state lands." *Journal of Palestine Studies* 11 (2): 82—99.

Wesley, D. A. (2006) *State practices and Zionist images: Shaping economic development in Arab towns in Israel*, New York and Oxford: Berghahn Books. Second edition forthcoming (2012).

Yitachel, O. (1992) "Planning a mixed region in Israel: The political geography of Arab—Jewish relations in the Galilee". Aldershot, England: Avebury, Ashgate Publishing.

