

חובת משא:
בין צדק חלוקתי
למדינה היהודית

המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע



קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



יו"ר המכון: דני עטר

"קרקע" כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית

ושימושי קרקע (מייסודה של קרן קיימת לישראל)

רח' שפירא 11 תל אביב

מס"ק 0302-6251 ISSN:

מנהל המכון: ישראל כהן

עורך "קרקע": יונתן למזה

סדר, עטיפה והדפסה: דפוס פרינטיב, ירושלים

בשער: פרחים בערבה,

צילום: יעל אילן, ארכיון הצילומים של קק"ל

קק"ל: <http://www.kkl.org.il>

המכון לחקר קרקעות: <http://www.karka-kkl.org.il>

תודה: מכון וולטר ליבך לחינוך לדו-קיום יהודי-ערבי

תוכן העניינים

**תמורות בשימושי קרקע ביישוב הערבי:
אזור המשולש כחקר מקרה**

נועמאן גנאים, מיכאל סופר וג'לאל גנאים / עמוד 5

קרקע ויחסי רוב מיעוט בישראל

פרופ' יצחק שנל ופרופ' גדעון ביגר / עמוד 41

צדק חלוקתי מול שלילת מדינת הלאום היהודי

פרופ' חיים זנדברג / עמוד 59

תמורות בשימושי קרקע ביישוב הערבי: אזור המשולש כחקר מקרה

היצע הקרקע לבנייה ביישובים הערביים מתבסס על חלקות חקלאיות אשר חולקו שוב ושוב בין בני משפחה, עד שלא ניתן לבסס עליהן תהליך עיור ממשי. יש להקצות קרקע זולה עליה תתאפשר הקמה רוויה לצד ניפוי סכסוכי בעלויות שיהפכו מושא חיקוי לבעלי קרקע אחרים

נועמאן גנאים, המחלקה לגאוגרפיה וסביבה, אוניברסיטת בר-אילן ומרכז מחקר ופיתוח אזורי המשולש, כפר קרע; מיכאל סופר המחלקה לגאוגרפיה וסביבה, אוניברסיטת בר-אילן; וג'אל גנאים מרכז מחקר ופיתוח אזורי המשולש, כפר קרע

תקציר

לאור התמורות הכלכליות-תעסוקתיות, הדמוגרפיות והחברתיות ביישובים הערביים הופך הממשק בין המרחב הבנוי והמשך הפעילות החקלאית לסוגיה מרכזית בתהליך העיור. מטרת המאמר הינה לאמוד את השינויים בשימושי הקרקע בשני יישובים ערביים באזור המשולש הקטן, באקה אל גרביה וג'ת, אשר נמצאים בשלבים שונים של תהליכי עיור, תוך דגש על התמורות בהיקף ומאפייני הפעילות החקלאית, במהלך 70 השנים האחרונות. השערת העבודה היא שיישובים ערביים מסדרי גודל שונים הנמצאים בשלבים שונים של תהליך העיור עשויים לאמץ גישות מקומיות שונות בהקשר של שימושי קרקע ופעילויות חקלאיות. המחקר מתבסס על ניתוח תצלומי אוויר של היישובים הנחקרים עבור שנים נבחרות בתקופה שבין 1940 ועד 2013. הממצאים מראים שמאז שנת 1944 ועד שנת 2013 התרחב השטח הבנוי ביישוב באקה אל גרביה פי 30, שעה שאחוז השטח החקלאי הצטמצם לחמישית מגודלו המקורי. בהשוואה, באותה תקופה התרחב השטח הבנוי ביישוב ג'ת בשיעור דומה – פי 30 ואילו שיעור השטח החקלאי הצטמצם במחצית. מגמה זו מבליטה את אופי תהליך העיור ביישובים הערביים המתבטא בציפוף והתרחבות

השטח הבנוי אל עבר השטחים החקלאיים. הממשק בין הסביבה העירונית והשטח החקלאי בא לידי ביטוי ביכולת ההישרדות של חלק מהמשקים החקלאיים, שנקטו באסטרטגיה של מעבר לפעילות חקלאית יותר אינטנסיבית. ניתן לסכם שהתמורות בשימושי הקרקע ביישוב הערבי המתעיר מושפעות, בין היתר, מגורמים דמוגרפיים, כלכליים זמינות הקרקע ואופן השימוש במשאב זה.

מילות מפתח: יישובים ערביים, שימושי קרקע, עיור, חקלאות, מערכות מידע גאוגרפיות.

מחקר זה התאפשר על ידי סיוע מיוחד של קרן קיימת לישראל באמצעות המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע.

הקדמה

אחד הענפים החשובים בישראל, שבמהלך השנים איבד מחשיבותו בתחומי הייצור והתעסוקה, הוא ענף החקלאות, אולם חשיבותו בשימור הנוף והסביבה וכמאבק במדבור, וכן תרומתו לשימור התעסוקה והאופי התרבותי והתיירותי של הפריפריה בישראל, נותרה כשהייתה ואף עלתה (נתן, 2007). בדומה לכלל המשק הישראלי אופי ואופן הפעילות החקלאית ביישובים הערביים בישראל עברו ככרת דרך ארוכה מאז שנות ה-50 המוקדמות כתוצאה משיפור יכולת הייצור, אימוץ שיטות ייצור חדישות, זמינות שירותי ייעוץ על ידי מדריכים חקלאיים, מעבר מייצור ביתי למסחרי וגידול בשווקים המקומיים והחיצוניים. כתוצאה מתמורה זו, מספר המועסקים בחקלאות ירד בקצב מהיר תוך התמתנות בעשור האחרון בדומה למגמה הכלל-ארצית (מספר המועסקים בחקלאות בשנת 2000 היה כ-48,000 לעומת 42,600 בשנת 2011; היקף העבודה הכלל-ארצי בחקלאות נאמד בשנת 2000 בכ-2,010,000 שעות לעומת 1,717,000 בשנת 2011) (למ"ס, 2012).

סקר מעודכן (למ"ס, 2014) מראה כי סך שטח הגידולים החקלאיים בכלל המגזרים החקלאיים בישראל ירד בכ- 20.8% בחמשת העשורים האחרונים (3,667,000 דונמים ב-1970 לעומת 2,903,000 דונמים ב-2013, ראו טבלה 1). התמורה המשמעותית מתרחשת בתחום של גידולי שדה כאשר השטח המעובד בשנת 2013 מהווה מחצית מהיקפו בשנת 1970. ירידה זו נובעת בין השאר מירידה ברווחיות הייצור החקלאי, כתוצאה מהרעה בתנאי הסחר, צמצום מתמשך בהקצאת המים לחקלאות, פיתוח ענפים וזנים חדשים עם תשואה גבוהה ליחידת קרקע, מעבר מגידול בשדות פתוחים לגידול אינטנסיבי בחממות, ויצירת מקורות הכנסה חלופיים.

**טבלה 1: סך כל השטח תחת גידולים חקלאיים בישראל 1970-2013
על פי ענפים (אלפי דונמים)**

שטח גידולים חקלאיים (אלפי דונמים)								
2013	2012	2011	2010	2000	1990	1980	1970	ענף
1,244	1,314	1,340	1,317	1,850	2,196	2,593	2,518	גידולי שדה
714	735	717	719	551	461	355	346	ירקות ותפוחי אדמה ומקשה
945	914	814	773	825	875	886	803	מטעים
2,903	2,963	2,871	2,809	3,226	3,532	3,834	3,667	סה"כ שטח

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2014) שנתון סטטיסטי לישראל, שטחי גידולים חקלאיים.

מלבד גורמים אלה המאפיינים את כלל המגזרים בישראל קיימים אלמנטים נוספים המאפיינים את המגזר הערבי בפרט. סך כל משאבי הקרקע מושפעים מהמרת קרקע חקלאית לקרקע לבנייה למגורים עקב גידול אוכלוסייה והגירה פנימית, עלייה בביקוש לדיור מרווח וצמוד קרקע והתפשטות ספונטאנית של מגורים על חשבון השטח החקלאי, הכשרה איטית מדי של אדמות הרריות ושילובן במאגר השטחים המעובדים ובעיות המלחה בחלק מהאדמות ביישובים הערביים. את הלחץ על הקרקע החקלאית מגבירים גם הסדרי ירושה אשר לפי המסורת הערבית מובילים לפיצול הקרקע בין מספר יורשים וכתוצאה מכך ליצירת יחידות קטנות לא כלכליות, והיעדר שוק קרקעות פעיל המקשה על איחוד חלקות ליצירת חלקות מסחריות גדולות (Sofer et al., 1996). על היקף כח האדם הפעיל בחקלאות משפיעים בין השאר עלייה ברמת ההשכלה של גברים ובעיקר נשים, המנסים לממש כישורים ומיומנויות לא בתחום התעסוקה החקלאית המסורתית (לוטן, 2007).

מטרת מאמר זה לבחון באופן השוואתי את התמורות בשימושי הקרקע בשני יישובים ערביים מסדרי גודל שונים באזור המשולש הקטן (באקה אל גרביה וג'ת) במהלך 70

תמורות בשימושי קרקע ביישוב הערבי: אזור המשולש כחקר מקרה

השנים האחרונות, ולאמור את מידת השפעת היקף הפיתוח העירוני על שימושי הקרקע והפעילויות החקלאיות ביישובים הנחקרים. היישובים שנבחרו למחקר נמצאים בשלבים שונים של תהליך העיור וההשערה היא שיישובים מסדרי גודל שונים עשויים לאמץ גישות מקומיות שונות בהקשר של שימושי קרקע ופעילויות חקלאיות. כירור סוגיות אלה עשוי לתרום להבנת הממשק, בהקשר של קרקע כמשאב במחסור, בין מרחב עירוני מתפשט וחקלאות הנאבקת על המשך קיומה.

המאמר נפתח בדיון תיאורטי של תהליכי העיור בכלל ושל היישוב הערבי בישראל בפרט, הצטמצמות החקלאות והממשק בין שני תהליכים אלה. בהמשכו מוצגים הרקע היישובי, שיטות העבודה וכלי המחקר בהם השתמשנו: תצלומי אוויר, תוכניות מתאר, מפות ותמונות מהשטח. ממצאי ניתוח גיאוסטטיסטי ברצף כרונולוגי של תצלומי אוויר ותוכניות מתאר של שני היישובים הנחקרים בתקופות שונות, מוצגים בפרק הממצאים. הדיון, המסקנות וסיכום המחקר מופיעים בחלקו האחרון של המאמר.

תהליכי העיור והצטמצמות החקלאות

תהליכי מודרניזציה מואצים גורמים לשינויים חברתיים, כלכליים ודמוגרפיים אשר הופכים את העולם לעירוני יותר (Freudenberg et al., 2005; סהלה, 2010). אימוץ ויישום טכנולוגיות ייצור חדישות מובילים לצמיחה כלכלית, להתפתחות ענפי תעסוקה חדשים מלבד החקלאות, לעליה ברמת החיים, ולפיתוח תשתיות רחבות היקף המאפשרות ניידות קלה יחסית של אוכלוסיות, במיוחד של מעמד הביניים והמעמד הגבוה (Hall & Pfeiffer, 2000). כתוצאה מכך, נצפה גידול מתמשך בביקוש לפיתוח קרקע למילוי צרכיהם הגדלים של משקי הבית.

הביקושים והלחצים להקצאות קרקע לדיור, לאזורי תעסוקה ולשירותים נלווים, סופקו על ידי יזמים בין השאר בשוכל העירוני-כפרי ובאזורים חקלאיים (Brueckner, 2000). פתרונות אלה הביאו לתהליך פרוור וזחילה עירונית המוכרים מאז תחילת העלייה בקצב הגידול של הערים באירופה ובארה"ב מאז ראשית המהפכה התעשייתית ובמיוחד מאז סוף המאה ה-19, ואשר נמשכת עד ימינו ומונעת על ידי כוחות השוק רבי-העוצמה (Jackson, 1985; Batty et al., 1999; Lee & Leigh, 2005; Gordon, 1997; Richardson).

מחקרים רבים אשר עסקו בתופעת העיור והזחילה העירונית במדינות רבות בעולם (בין השאר בארה"ב, בריטניה, צרפת, סלובניה, קרואטיה, בוסניה, קפריסין, ניגריה, אירן ועוד), הראו כי הגידול בשטח העירוני התרחש על חשבון קרקעות חקלאיות, כך שפיתוח אזורי תעשייה מומש בין השאר בשטחים מרוחקים יחסית מהגלעין העירוני. בנוסף לכך, עליית הביקוש לדיור מרווח וצמוד קרקע ולאזורי תעסוקה ושירותים נלווים הביאו גם הם לניצול אזורים חקלאיים ושטחים פתוחים מחוץ למרכזי הערים (Chaline, 2001; Cohen, 2006; Adeboyejo & Abolade, 2009; McCarthy, 2007; Allahyari, 2009; Nguyen et al., 2005; Brueckner, 2000).

תהליכי התפתחות היישוב הערבי בישראל

חוקרים רבים תיארו את המבנה של הכפר הערבי המבוסס על המערך המסורתי המקובץ, והמאופיין בארכיטקטורה המסורתית שהייתה נהוגה בעת ההיא (בן-אריה, 1987; ברור, 1994; סגל, 1967; גולני, 1967; מאיר-ברודניץ, 1986; רוזנפלד, 1964; שידלובסקי, 1965; Reilly, 1981). עם הזמן, גלעין היישוב הכפרי החל להזדקן פיסית וחברתית, ונתרה בו אוכלוסייתו המבוגרת יחסית, אשר הוסיפה להתפרנס בעיקר מחקלאות מסורתית (ח'מאיסי, 1994). התרחבות היישוב התאפיינה בדרך כלל בבניה בשולי השטח הבנוי, אזור שמשך אליו משקי בית צעירים ונבנו בהם שכונות מגורים המבוססות על מבנים צמודי קרקע. התפשטות הבנייה בשולי היישוב נבעה גם מעלייה בסטנדרט המגורים המקובל על רקע השיפור במצב הכלכלי. לבית מהסוג החדש היה דרוש שטח גדול ופתוח שלא ניתן היה להשיגו בלב גלעין היישוב.

תפישת אופי המגורים ביישוב הערבי מראה שמרבית משקי הבית (כ-82.1%) מתגוררים בדירות בבעלותם (גובמן ופליישמן, 2014). זה נובע בעיקר מהזיקה של האוכלוסייה למקום, ליישוב ולאדמתה הפרטית. בעלות על דירה נתפסת בקרב בני המגזר הערבי כבטוחה יותר מבחינה כלכלית בהשוואה לשכירות ואף לחכירה. לפיכך עושים בני המגזר הערבי כל שבידם על מנת להתגורר בדירה בבעלותם. ההחלטה על מיקום הבית מושפעת בעיקר ממיקום קרקעות זמינות לבנייה במתחם המשפחה או החמולה, או באזורים הלא מעורבים בשולי היישוב ולאחרונה גם בערים בהן יש עירוב של בני חמולות שונות (גובמן ופליישמן, 2014).

התעצמות המרחב הבנוי ביישובים הכפריים הערביים ניכרת מאוד עד כדי כך שיישובים אלה הרחיבו את שטחם הבנוי בכ- 8-18 פעמים בממוצע כבר בשנות ה-70 (סופר, 1979). ההתרחבות המהירה של אזורי המגורים לשולי היישוב לא בהכרח תאמה את קצב פיתוח תשתיות המים, החשמל, הביוב, תקשורת, דרכים, שירותים ומבני ציבור חיוניים. דהיינו, היישובים הערביים חוו תהליך עיור, בלי ליצור ערים במובן התפקודי-המורפולוגי (Khamaisi, 2004), תהליך המכונה עיור אצור (מאיר-ברודניץ, 1969; Schnell, 1994). עם זאת, שוק המקרקעין הפעיל למחצה והתערבותו החלקית של מינהל מקרקעי ישראל בתהליכי תכנון, היצע והקצאה של מגרשי בנייה למחוסרי דיור וקרקע, הביאו להתפתחותן של מספר מועט מאוד של שכונות מודרניות חדשות בשולי היישוב. בראשית התפתחותן של שכונות אלה, היו אלו מגורים הטרוגניים מבחינה חברתית וכלכלית (אנדן, 1982), אך הומוגניים מבחינה משפחתית-חמולתית עקב המנגנון ההיסטורי של חלוקת האדמות החקלאיות הפריפריאליות בהתאם לשיוך לחמולה הגדולה.

**"ההתרחבות
המהירה של אזורי
המגורים לשולי
היישוב לא בהכרח
תאמה את קצב
פיתוח תשתיות
המים, החשמל,
הביוב, תקשורת,
דרכים שידותים
ועוד"**

בשני העשורים האחרונים החלה מגמה חדשה של בנייה רוויה וציפוף המגורים בשולי היישוב הערבי, באמצעות בנייה לגובה של מבנים השייכים לאותה משפחה מורחבת, או על-ידי התחדשות הגלעין הישן של היישוב. כתוצאה משני תהליכים אלה החל היישוב הערבי להצטופף תוך בנייה באזורים פנויים בתוך הגלעין הישן, כאשר התמונה המתקבלת מצביעה על רצף בנייה צפופה עם משמעויות תכנוניות וחברתיות עתידיות קריטיות. ניתן לסכם את השינויים במבנה הפיסי-מרחבי של היישוב הערבי בכך, שהוא עבר משלב של ריכוז להתפשטות והתרחבות, ועתה הוא חוזר לשלב של התכנסות ובהיקף רב יותר משהיה בעבר (ח'מאיסי, 1994).

מאפייני החקלאות הערבית ומשאבי הקרקע החקלאית

פרישת הפעילות החקלאית ביישובים הערביים מצביעה על כך ששיעור גבוה של משקים חקלאיים נמצא באזור המרכז (כ-50,000 דונמים, 31%), מרביתם מנוצלים לגידולי

ירקות. כ-25% מכלל המשקים החקלאיים נמצא בגליל המערבי (בעיקר מטעי זיתים) והיתר באזור הנגב (23%, חיטה), העמקים (18%), הגליל והגולן (3%). שטחים חקלאיים אלה מהווים כ-16% מהקרקע המעובדת הכלל-ארצית וכ-4% מכלל השטחים המושקים, וצורכים כ-2% בלבד מכמות המים הנצרכת על ידי החקלאות הכלל-ארצית (מדלג' ואשל, 2002).

עיקר העיסוק החקלאי במגזר הערבי מתבסס על גידול ירקות למיניהם, הוא עתיר כוח אדם, ניתן לקיים אותו גם ביחידות קרקע קטנות יחסית, אפשרויות שיווק התוצרים שלו נוחות יחסית, וקיימים כוחות הרגל ומסורת שקשה לשנותם. מחקר שבחן את מאפייני החקלאות הנוכחית באגן בית-נטופה (אלפנדרי וחוב', 2007) מצא שהחקלאים מבוגרים יחסית, בעלי השכלה נמוכה, עוסקים שנים ארוכות בחקלאות, ההישענות היא על כוח העבודה המשפחתי, בעיקר הגרעיני, ובנוסף לחקלאות הם פעילים במקורות תעסוקה נוספים, בדרך כלל כשכירים. בנוסף, שיעור יחסית גבוה מהחלקות החקלאיות (25%) אינו מעובד ואלה שמעובדות הן קטנות יחסית. החלקות המרוחקות מן היישוב אינן נכללות בדרך כלל בתכנית ההרחבה של השטח הבנוי ביישוב וגודלן הממוצע גדול יותר. החקלאי באגן בית-נטופה מודע היטב לחסרונות הנוכחיים של החקלאות הערבית, מודע לאפשרות של איחוד חלקות לצרכי ייצור יעיל יותר ומוצא עניין בשילוב החקלאות בתחומים שונים של תיירות. הוא גם אמביוולנטי ביחס להמשך הפעילות החקלאית מול המרת הקרקע לצרכי בנייה, עם נטייה לשמר את הקרקעות הפוריות להמשך הפעילות החקלאית. התוצאה הנוכחית היא כרסום מתמשך בהיקף הפעילות החקלאית ובנוף החקלאי.

מאז קום המדינה נצפתה ירידה עקבית ומשמעותית במלאי הקרקעות החקלאיות הפרטיות ביישובים הערביים, כך שבבעלות ערביי ישראל, המהווים כ-20% מאוכלוסיית המדינה, נותרו רק כ-3.5% משטח קרקע המדינה. הסברים שונים ניתנו לקיומה של מגמה זו: (1) הפקעת קרקעות השייכות לפליטים, לנפקדים ולווקף של האוכלוסייה הערבית; (2) העברת קרקע בבעלות ציבורית בתוך היישובים הערביים לידי המדינה (אדמות מנהל); (3) קביעת שטח שיפוט רשמי של היישובים בהיקף קטן משטחו על פי הסדר הקרקעות בתקופה העותומאנית ותקופת המנדט הבריטי, זאת על ידי הוצאת אדמות המדינה וחלק מהאדמות החקלאיות הפרטיות משטח השיפוט של היישוב; (4) הטלת פיקוח ומגבלות על מכירת קרקעות לתושבים ערביים אשר הובילו לצמצום זורבות הקרקע החקלאית ביישובים הערביים (יפתחאל, 2000); (5) עלייה בביקוש לקרקע לבנייה כתוצאה ממדיניות הפשרת הקרקעות אשר יצרו מנופי לחץ על החקלאים למכור קרקעות חקלאיות

תמורות בשימושי קרקע ביישוב הערבי: אזור המשולש כחקר מקרה

(סאלח, 2006); (6) עלייה גבוהה בקצב גידול האוכלוסייה היוצרת ביקוש גובר לניצול קרקעות חקלאיות לצרכי בנייה למגורים, מסחר ותעשייה; (7) פיצול חלקות על בסיס מנהגי הירושה ההופך את חלקן ללא כלכליות לעיבוד חקלאי (סופר וחוב', 1994); (8) תמורות ברמה הכלכלית-חברתית של המגזר החקלאי ושינוי בדגם הצריכה והתעסוקה שהביאו בעקבותיהם ביקוש לקרקע לצרכי מסחר ותעשייה, תופעה המוכרת גם ממקומות אחרים בעולם (Kikuchi and Takatori, 1998; Al-Bakri et al., 2001; Adeboyejo et al., 2009).

**"מאז קום
המדינה נצפתה
ידידה עקבית
ומשמעותית
במלאי הקרקעות
החקלאיות
הפרטיות ביישובים
הערביים, כך
שבבעלות
ערביי ישראל,
המהווים כ- 20%
מאוכלוסיית
המדינה, נותרו רק
כ- 3.5% משטח
קרקע המדינה"**

במהלך העשורים האחרונים עברו היישובים הערביים תמורות משמעותיות, שכללו בין היתר עלייה ברמת החיים, פיתוח דפוסי תרבות מודרניים, שינוי בדפוסי המשפחה והחמולה ושינוי תפיסתי בכל הנוגע לשיתוף פעולה עם רשויות התכנון (ח'מאיסי, 2007; Alfasi, 2014). עם זאת היישוב הערבי נותר מושפע מתפיסות שמרניות, דתיות ולאומיות, ובכלל זה דפוסי המגורים והמבנה הפיסי והחברתי של היישוב, אשר העניקו לו את צביונו המיוחד המבדיל אותו מיישובים אחרים בנוף הישראלי (סהלה, 2010). אל תמורות אלה התלוו תמורות כלכליות-תעסוקתיות, שינוי בשימושי קרקע ותמורות סביבתיות הנגזרות מפיתוח מסחר ותעשייה, נושאים שנבדקו בעבר (Sofer et al., 2012; גנאים וחוב' 2012; Schnell et al., 1995). בו זמנית התרחשו גם תמורות סביבתיות מעצם המעבר לחקלאות מודרנית המשתמשת בתשומות בעלות השפעה סביבתית מחד, והתפשטות השטח הבנוי אל עבר השטחים החקלאיים מאידך. השלכותיהן של תמורות אלה טרם נבחנו לעומק.

הרקע היישובי ושיטת העבודה

מאפייני יחידת המחקר

המונח "אזור המשולש" אינו קיים בסטטיסטיקה הרשמית של מדינת ישראל (על פי הלמ"ס) אך הוא רווח בשיח הציבורי והוא כולל אזורים טבעיים מנפת חדרה במחוז

חיפה וכן נפת השרון ונפת פתח תקווה במחוז המרכז (בארי-סוליציאנו ודראושה, 2009). "המשולש הקטן" ממוקם בצפון השרון, בקצה המזרחי של מישור החוף וכולל בתוכו כ-15 יישובים ערביים בהם מתגוררים כ-244,000 אזרחים ערבים (למ"ס, 2015). כיום מרביתם של יישובים אלה מדורגים נמוך יחסית במדרג החברתי-כלכלי – אשכול 3-4. מאז שנות ה-50 של המאה שעברה, האזור עבר תמורות משמעותיות באופן העיבוד החקלאי בדומה לאזורים אחרים בהם יש פעילות חקלאים ערבית (Arnon and Raviv, 1980; Yunnis, 1993). בנוסף, רוב הקרקעות הן בבעלות המדינה ועובדו בעבר על ידי התושבים בבעלות משותפת הנקראת "מושאע" (Cohen, 1965). כמו באזורים אחרים בארץ, גם באזור המשולש מספר החקלאים ומספר משקי הבית החקלאיים פחת באופן משמעותי בעשורים האחרונים, אך עדיין נצפית פעילות חקלאית בעיקר בשולי היישובים הגדולים באזור, ובהיקפים גדולים יותר יחסית ביישובים הקטנים.

היישובים שנבחרו למחקר הם באקה אל גרביה וג'ת. יישובים אלה סמוכים זה לזה וכביש ראשי מחבר ביניהם ועומד בבסיס שיתוף הפעולה בין החקלאים בתחומי שיווק תפוקות ומכירתן בשווקים חיצוניים. שני היישובים הם מסדר גודל שונה ונמצאים בשלבים שונים של תהליך העיור. באקה אל גרביה, היישוב הגדול במחקר, הינה עיר שאוכלוסייתה היא בהיקף של 28,125 נפש (צפיפות אוכלוסין של 2,995.7 נפשות לקמ"ר). ג'ת, מועצה מקומית, הינה יישוב בינוני עם מספר נפשות של 10,700 (צפיפות אוכלוסין של 1524.2 נפשות לקמ"ר) (למ"ס, 2015). יישובים אלה מייצגים טופוגרפיה מישורית עד גבעית נמוכה הדומה לקבוצה גדולה של יישובים ערביים בארץ.

שאלות והשערת המחקר

ניתוח שימושי קרקע במדגם מייצג של יישובים ערביים מסדרי גודל שונים בתקופות שונות, עשוי לספק מענה לשאלות: (1) מהן התמורות בשימושי הקרקע ביישובים הערביים מאז שנות ה-40 ועד היום? (2) מהן המגמות המסתמנות ומהו קצב השינוי בשימושי קרקע אלה? (3) כיצד נראה הממשק בין תהליכי העיור המואצים והפעילות החקלאית לאורך התקופה הנבחנת?

השערת המחקר היא: יישובים ערביים מסדרי גודל שונים הנמצאים בשלבים שונים של תהליך העיור עשויים לאמץ גישות מקומיות שונות בהקשר של שימושי קרקע, פעילויות חקלאיות ותכנון לפיתוח עתידי.

שיטת העבודה

אומדן גודל ותפרוסת שימושי הקרקע בוצע באמצעות ניתוח גיאוסטטיסטי של רצף כרונולוגי של תצלומי אוויר ותוכניות מתאר של שני היישובים הנחקרים בתקופות שונות. על סמך תצלומי האוויר המייצגים נקודות זמן שונות במרווחי זמן של כעשר שנים, נבחנו מגמות התפתחות היישובים ממחצית שנות ה-40 של המאה הקודמת ועד שנת 2013 תוך בחינת השינויים במגוון של שימושי קרקע. ניתוח המפות בוצע במערכת מידע גיאוגרפי (מ"מ"ג) ותוכנת ARCGIS, כאשר כל הצילומים עוגנו לרשת ישראל החדשה. שימושי הקרקע נדגמו ע"י פוליגונים ובעזרתם חושבו ממדי השטחים המתאימים. חישוב השטחים בדונמים בוצע בתוכנת אקסל והתוצאות הוצגו באיורים המתאימים (באחוזים משטח השיפוט הכללי של היישובים). מיפוי הקטגוריות בדיגיטציה של שימושי הקרקע התבסס על שבע קבוצות: שטחים בנויים, שטחים חקלאיים פתוחים, שטחי מטעים, שטחי חממות, שטחי תעשייה, שטחים חקלאיים לא מעובדים ולולים. ליישוב באקה אל גרביה נבחרו 7 תצלומי אוויר מהשנים: 1944, 1957, 1965, 1976, 1984, 1996 ו-2013, וליישוב ג'ת נבחרו 6 תצלומי אוויר מהשנים: 1946, 1966, 1976, 1984, 1996 ו-2013 (תצלום אוויר משנות ה-50 לא היה זמין). תוצאות הניתוח מוצגות בעזרת טבלאות, גרפים ומפות אורתוגרפיות מתאימות.

ממצאים

מיפוי התמורות בשימושי הקרקע ביישוב באקה אל גרביה בתקופה

2013-1944

טבלה 2 ואיור 1 מסכמים את התמורות בשימושי הקרקע השונים ביישוב באקה אל גרביה בפרק הזמן מ-1944 ועד 2013. שימושי הקרקע סווגו ל-2 קטגוריות עיקריות: שטחים אורבאניים (אזורי בנייה למגורים ותעשייה) ושטחים חקלאיים (גידולים בשטחים פתוחים, מטעים, חממות, לולים ושטחים חקלאיים לא מעובדים). כל עמודה באיור 1 מייצגת שנה נבחרת בעשור. התוצאות מוצגות בדונמים (טבלה 2) ובאחוזים (איור 1) מכלל שטח השיפוט (9,180.7 דונמים) של העיר באקה אל גרביה.

הממצאים מציגים עלייה משמעותית בהיקף השטח הבנוי (שטחי מגורים ותעשייה) בבאקה אל גרביה בין השנים 1944-2013 (מ-157 דונמים שהם 1.7% משטח השיפוט בשנת 1944 ל-5,077.7 דונמים שהם 56% משטח השיפוט בשנת 2013). היקף הגידול

הוא פי 33 בעוד שאוכלוסיית היישוב גדלה פי 7.1 בלבד (כ-3,800 נפשות בשנת 1955 לעומת 27,100 נפשות ב-2013 – עבור התקופה עכורה קיימים נתוני אוכלוסייה). המשמעות היא שהיקף השטח הבנוי לנפש, במיוחד השטח המיועד לצריכת מגורים, עלה למעלה מפי 3 במהלך תקופה זו, מ-57 מ"ר בשנת 1957 ל-178.5 בשנת 2013. תהליכי הפרוור והזחילה העירונית התעצמו בעיקר בשלושת העשורים האחרונים, עם קצב גידול שנתי ממוצע של השטח האורבאני של כ-1.5% בשנה לעומת קצב גידול ממוצע של 0.3% בשנה בתקופה מ-1944 ועד 1984. דהיינו, עלייה פי 5 בקצב הגידול של השטח האורבאני בשלושת העשורים האחרונים לעומת ארבעת העשורים הראשונים של התקופה הנחקרת.



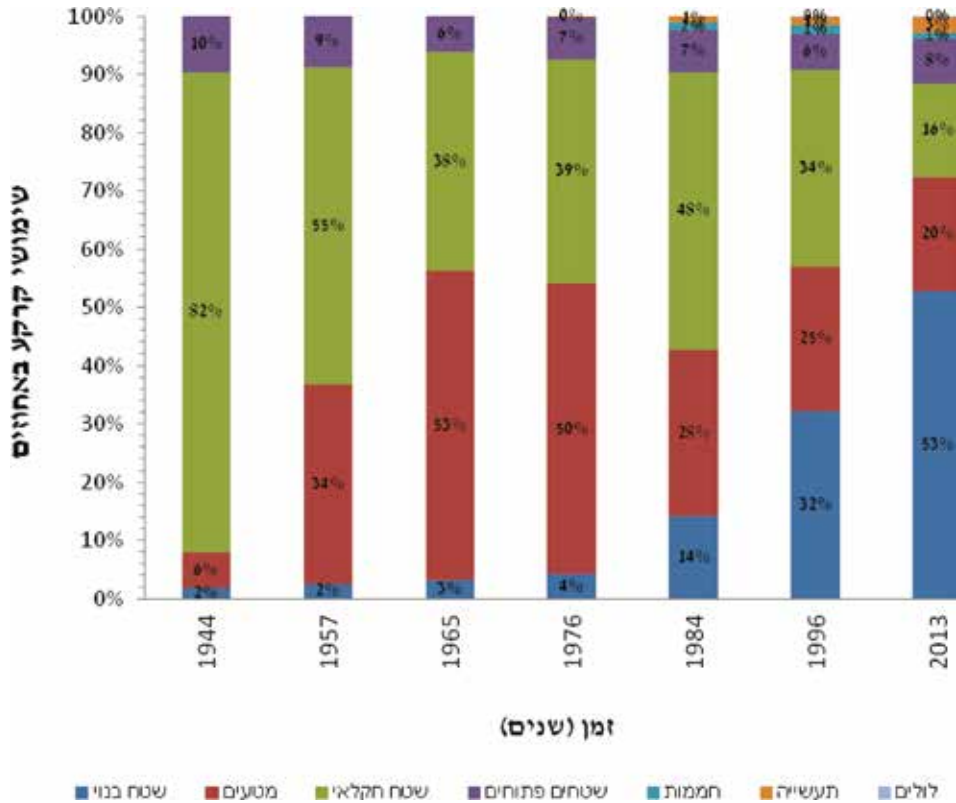
לא ידעו להבדיל בין המאפיינים של היישוב העברי לזה הערבי? משתלה במחנה שומריה, 1935. צילום: יוסף שויג

תמורות בשימושי קרקע ביישוב הערבי: אזור המשולש כחקר מקרה

**טבלה 2: גודל שטח שימושי הקרקע ביישוב באקה אל גרביה
עבור שנים נבחרות (דונמים)**

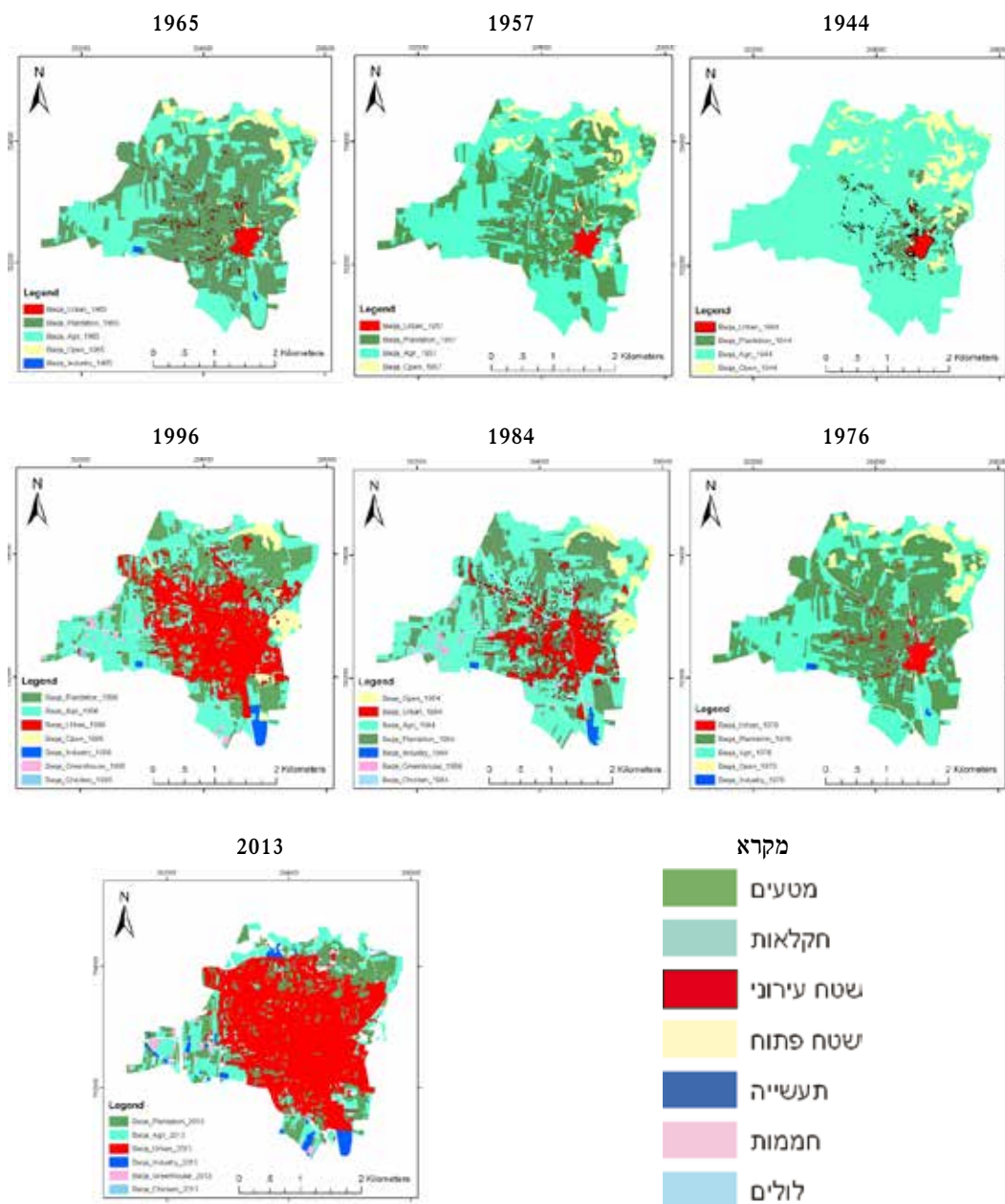
שימושי קרקע (דונמים)							קבוצה
2013	1996	1984	1976	1965	1957	1944	
4839	2950	1300	376	276	217	157	בנייה
239	127	91	21	0	0	0	תעשייה
1459	3102	4384	3541	3450	5015	7568	חקלאות
1809	2273	2608	4580	4884	3148	572	מטעים
101	131	138	0	0	0	0	חממות
710	583	648	663	570	801	885	שטחים ריקים
24	16	12	0	0	0	0	לולים
9181	9181	9181	9181	9181	9181	9181	סה"כ

איור 1: התפלגות גודל שימושי הקרקע ביישוב באקה אל גרביה עבור שנים נבחרות (%)



איור 2 המציג את התמורות בשימוש הקרקע לאורך זמן, מבטא זחילה מתמשכת של השטח הבנוי מגלעין הכפר הישן (במקור היה ממוקם במרכז הגבול המזרחי-דרומי של היישוב באקה אל גרביה) אל המעגלים הפריפריאליים, בעיקר לאורך הכביש הראשי ועורקי התנועה הפנימיים הנמצאים בחלק המערבי והצפוני של היישוב. זוהי תמורה מרכזית בתהליך העיור, מעבר לגידול באוכלוסייה. תהליך ההתפשטות של השטח הבנוי מלווה בירידה ניכרת בהיקף השטחים החקלאיים (גידולים בשטח פתוח, מטעים, חממות ולולים). היקף השטחים שאינם מעובדים משתנה לאורך התקופה, אך אינו מצטמצם באותה מידה.

איור 2: מפת התמורות בשימושי הקרקע בישוב באקה אל גרביה בין השנים 1944-2013



לאורך התקופה 1944-2013 הצטמצם השטח החקלאי הפעיל מ-8162.9 דונם (88.9% משטח היישוב) להיקף של 3392.8 דונם (כ-37% משטח היישוב). הצמצום הוא משמעותי יותר אם מצרפים את השטחים הריקים (9024.1 דונמים שהם 98% מכלל שטח השיפוט של באקה אל גרביה בשנת 1944 לעומת 4103.0 דונמים שהם 44% משטח השיפוט בשנת 2013) כאשר קצב הירידה השנתי הינו כ-0.8% בממוצע. פילוח פנימי של קטגוריית השטח החקלאי מראה עלייה מזערית בשטח החממות (כ-2%) והוללים (כ-1%) וכמעט סטטיות בהיקף השטחים החקלאיים הלא מעובדים (מ-10%-6%). מצד שני, קיימת תנודתיות בולטת (בסדר גודל של מאות דונמים) ביחס הכמותי בין היקף השטח המיועד לגידולים חקלאיים (גידולי ירקות) לבין היקף שטח המטעים (זיתים, הדורים, שזיפים, שקדים, משמשים, תפוחי עץ, ענבי מאכל, אפרסקים ועוד). התמורה היא מיחס של 13.7 בשנת 1944 ליחס הנע בין 0.7 ל-1.7 ב-6 העשורים האחרונים.

מיפוי התמורות בשימושי הקרקע ביישוב ג'ת בתקופה 1946-2013

טבלה 3 ואיור 3 מסכמים את מגמת התמורות בשימושי הקרקע ביישוב ג'ת בפרק הזמן מ-1946 ועד 2013. התוצאות מוצגות בדונמים ובאחוזים מכלל שטח השיפוט (6893 דונמים) של היישוב

טבלה 3: גודל שטח שימושי הקרקע ביישוב ג'ת עבור שנים נבחרות (דונמים)

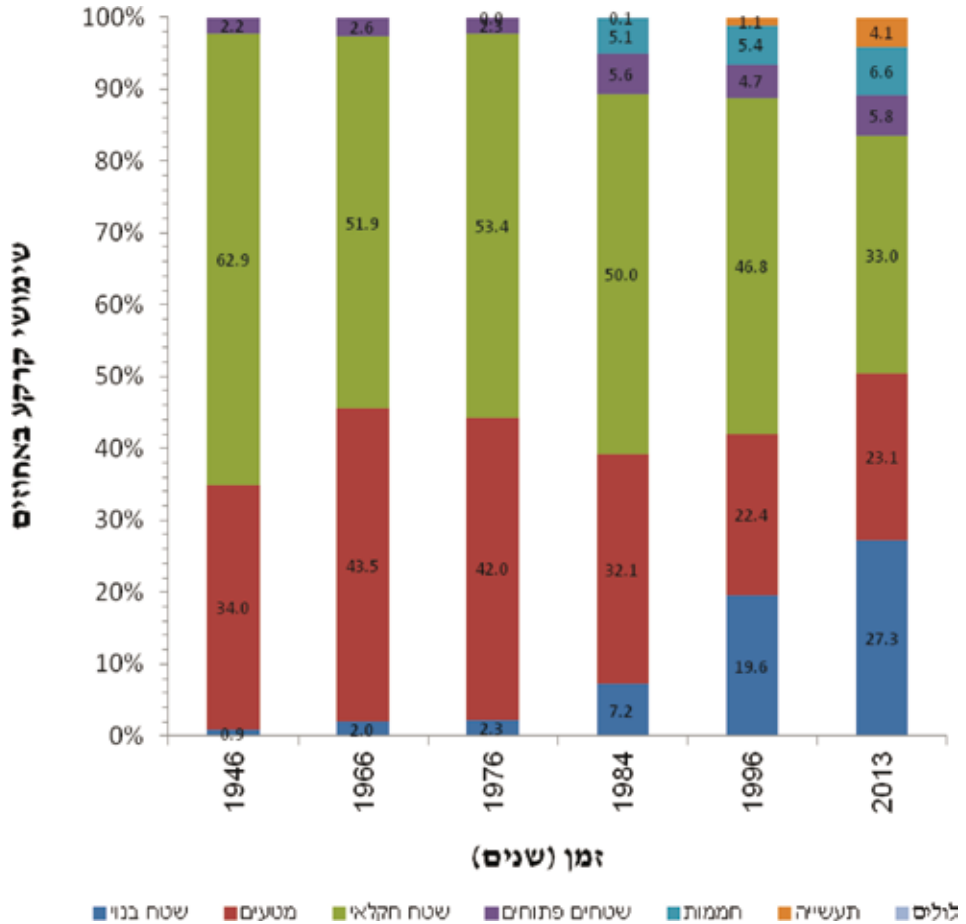
שימושי קרקע (דונמים)						קבוצה
2013	1996	1984	1976	1966	1946	
1879	1349	495	157	136	62	בנייה
280	78.7	4	0	0	0	תעשייה
2278	3228	3445	3683	3575	4336	חקלאות
1593	1541	2214	2898	3000	2341	מטעים
457	373	353	0	0	0	חממות
399	323	383	155	182	154	שטחים ריקים
8	0	0	0	0	0	לולים
6893	6893	6893	6893	6893	6893	סה"כ

הממצאים מציגים עלייה של פי 35 בגודל השטח הבנוי של היישוב ג'ת במהלך 68 השנים האחרונות (61.5 דונמים, שהם 0.9% משטח השיפוט של ג'ת בשנת 1946, לעומת 2,159 דונמים, שהם 31.4% משטח היישוב בשנת 2013) לעומת גידול של כמעט פי 6 בגודל אוכלוסיית היישוב (כ-1800 נפשות בשנת 1955 לעומת 10,700 נפשות ב-2013). קצב הגידול השנתי הממוצע של השטח האורבאני הוא כ-0.8% בין השנים 1984-2013 לעומת קצב גידול שנתי ממוצע של 0.17% בתקופה המוקדמת, בין השנים 1946-1984. דהיינו, עלייה של כמעט פי 5 בקצב הגידול של השטח הבנוי בשלושת העשורים האחרונים לעומת ארבעת העשורים הראשונים של התקופה הנחקרת. הזחילה של השטח הבנוי התרחשה מהגלעין המקורי של היישוב, אשר בראשיתו היה ממוקם במרכז-מזרח של היישוב, אל המעגלים הפריפריאליים, בעיקר צפון ודרום (ראו איור 4).

במקביל התרחשה ירידה משמעותית של כשליש מהיקף השטחים החקלאיים לאורך התקופה 1946-2013 (6677 דונמים שהם כ-97% מכלל שטח השיפוט של ג'ת בשנת 1946 לעומת 4328 דונמים שהם כ-63% משטח השיפוט של היישוב בשנת 2013). בנוסף לכך, משנת 1984 מופיעים גידולי ירקות בחממות ושטחים מהווה כ-11% מסך

השטח החקלאי בשנת 2013. כמו כן קיימת עליה בהיקף השטחים הלא מעובדים (כ-6% משטח היישוב).

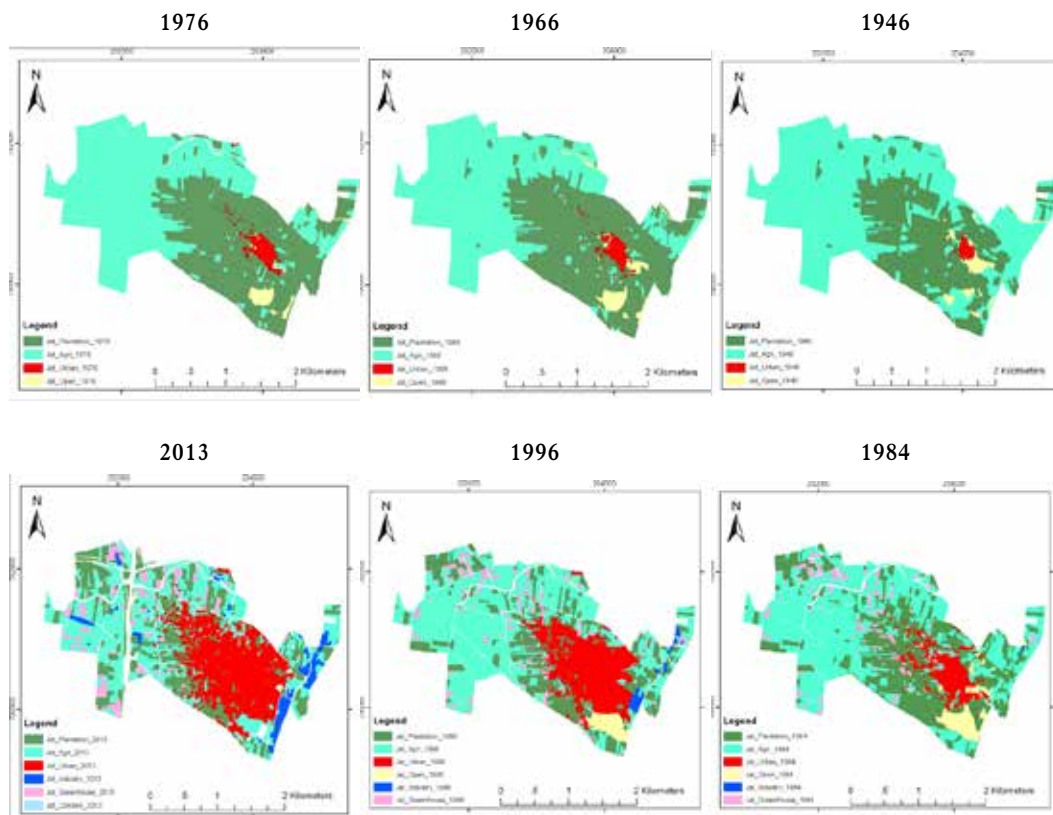
איור 3: התפלגות גודל שימושי הקרקע ביישוב ג'ת עבור שנים נבחרות (באחוזים)



**"בעקבות תהליכי
הירדשה, התכצלה
הבעלות על
הקרקע לחלקות
קטנות. ריבוי
היורשים, ועיקרון
החלוקה השווה
בין כל הבנים
במשכחה גרמו
לפיצול נוסף של
החלקות ליחידות
קטנות עוד יותר"**

מגמות השינוי בגודל שטחי הקרקע המוקצים לכל שימוש עבור השנים הנבחנות מוצגות באיורים 5 ו-6. כולטת מגמת העלייה הקבועה בשטח הבנוי על חשבון הירידה בשטחים המעובדים בגידולים חקלאיים. עוצמת השינוי אינה זהה וג'ת נהנית משימור יחסי גדול יותר של שטחים חקלאיים – 62.8% משטח היישוב בשנת 2013 בהשוואה ל-36.7% משטח משבצת הקרקע של באקה אל גרביה עבור אותה שנה. זאת תוך עלייה יחסית בשטח המוקצה למטעים (בעיקר כרמי זיתים) בשנות ה-70 על חשבון הירידה בעיבודים בשטחים הפתוחים, ולאחר מכן שינוי מגמה לכיוון ירידה בשטח המוקצה למטעים עד היום. השטח המוקצה לתעשייה גדל באופן איטי וקרוב לוודאי שאינו חושף את העובדה ששיעור גבוה מאד של פעילויות התעשייה והמלאכה מתקיים באזורי המגורים (Sofer et al., 2012).

איור 4: מפת התמורות בשימושי הקרקע ביישוב ג'ת בין השנים 2013-1946

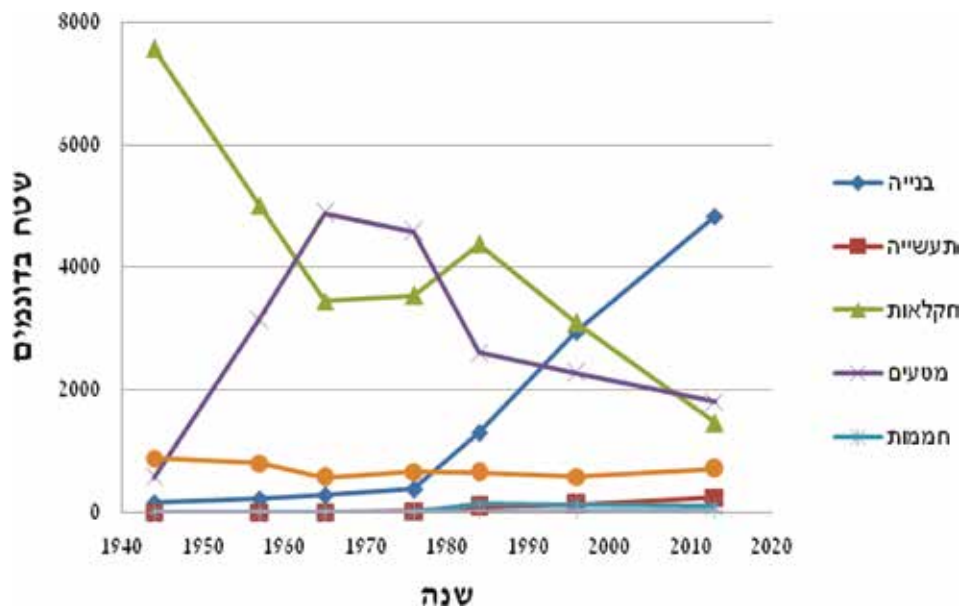


מקרא

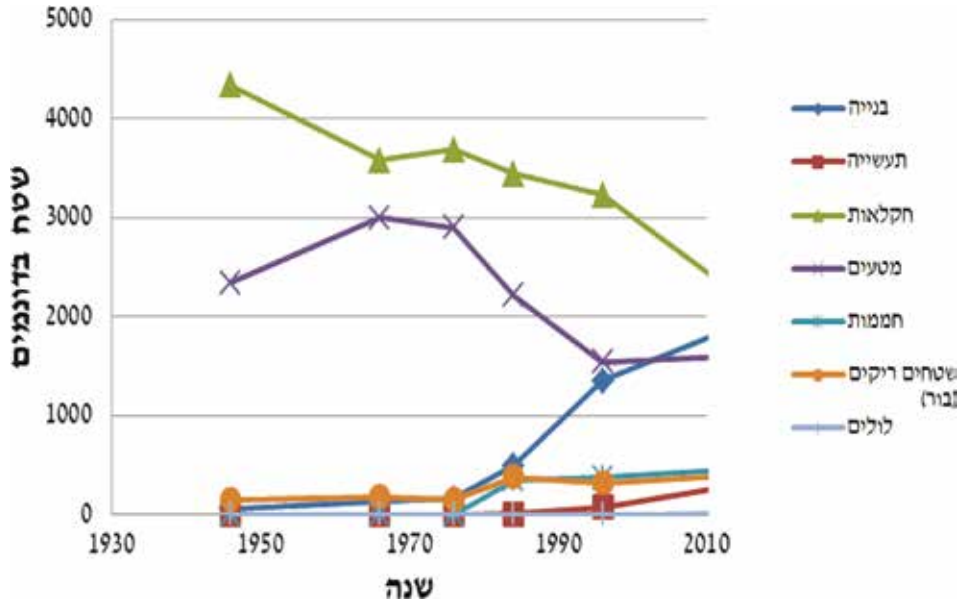


תמורות בשימושי קרקע ביישוב הערבי: אזור המשולש כחקר מקרה

איור 5: מגמות השינוי בגודל שטחי שימושי הקרקע ביישוב באקה אל גרביה 1944-2013 (דונמים)



איור 6: מגמות השינוי בגודל שטחי שימושי הקרקע ביישוב ג'ת - 2013 (דונמים) 1946



תמורות בשימושי קרקע ביישוב הערבי: אזור המשולש כחקר מקרה



"התמורות בשימושי הקרקע ביישובי המחקר נובעים מתהליכים מואצים של עיור ומודרניזציה". כפר ערבי בגליל, 1930. צילום: ארכיון קק"ל

דיון ומסקנות

הזחילה המתמשכת בעשורים האחרונים של שטחי המגורים מגלעין הכפר הישן אל המעגלים החיצוניים, בעיקר לאורך הכבישים הראשיים ועורקי התנועה הפנימיים באזור המערבי והצפוני של היישובים, הינה תוצאה של מספר גורמים: בנייה מסורתית רוויה, נוכחותם של בתי-מלאכה באזורי המגורים, יצירת אזורי תעשייה בשולי היישוב, עלייה במודעות החברתית, רכישת השכלה, עלייה ברמת החיים ורצון התושבים לסגל לעצמם סטנדרטים גבוהים של סגנון חיים מודרני. מגמה זו מאששת מחקרים קודמים ומחזקת את המגמה של שינוי בדגמי הביקוש והצריכה של שטחי מגורים ואופי התעסוקה המשתנה של אוכלוסיית היישובים הערביים (מאיר-ברודניץ, 1986; ח'מאיסי, 1994; Sofer et al., 2012).

היקף השטחים החקלאיים במגזר הערבי ירד בשנים האחרונים. ירידה זו נבעה מגורמים שאפיינו את היישובים הערביים כמו: המרת קרקע חקלאית לקרקע מגורים עקב גידול באוכלוסייה וגידול בביקוש למגורים, הסדרי ירושה לפיצול הקרקע בין מספר יורשים. הסברים אפשריים לתופעה של המעבר מגידולים חקלאיים פתוחים לגידולי מטעים, הם בין היתר: (1) הטלת פיקוח ומגבלות על סוגי הגידולים החקלאיים (גידולי שדה וירקות) המותרים לגידול על ידי האוכלוסייה הערבית עם הקמת המדינה; (2) התושבים הערביים השתמשו במעבר מגידולי ירקות לשטחי מטעים ככלי הגנה על אדמותיהם בפני הפקעת אדמות מאז קום המדינה ובמיוחד בסוף שנות השבעים; (3) תנודתיות בהקצאת מכסות מים לחקלאות בתקופות שונות כתלות במצבם הפיסי של מאגרי המים בישראל, כידוע מטעים צורכים כמות פחותה יותר של מים בהשוואה לגידולי ירקות; (4) השינוי במבנה המגזרי הכלכלי של המשק הישראלי שבו ירידת משקלו של המגזר הראשוני המבוסס בעיקר על חקלאות ועליית חלקו של המגזר השלישוני ובעשורים האחרונים התרחבות של ענפי הטכנולוגיות המתקדמות ותחומי המחשוב והתקשוב.

בשנות ה-50 עיקר השטחים החקלאיים היו שטחים פתוחים והעיבודים בוצעו בחלקות קטנות. בתקופה זו נצפתה תחילתה של בנייה והתרחבות של השטחים המבונים ביישובים הכפריים. עם השתנות העתים ושינוי בתפיסת החקלאות כמקור פרנסה מרכזי, התמורה בתעסוקה באה לידי ביטוי גם במעבר מחקלאות בשטחים פתוחים לעיבוד הקרקע תחת מטעים וחממות. השינוי בשימושי הקרקע משקף ומבטא את השינויים הכלכליים והחברתיים ביישובים הכפריים והעירוניים והוא נובע מהחלטות אישיות של בעלי הקרקע

תמורות בשימושי קרקע ביישוב הערבי: אזור המשולש כחקר מקרה

ומעבדיה. חלק ניכר מהאוכלוסייה נטש את הפעילות החקלאית, אך ישנם חקלאים שבחרו להגדיל את ההשקעות בחקלאות על ידי חכירת קרקעות עיבוד נוספות. במקביל לכך נצפתה עלייה בהיקף השטחים שאינם מעובדים, אשר מעידה על כך שחלק מהחקלאים אמנם נטש את החקלאות אך שומר על הקרקע כמשאב עתידי למטרות שונות כולל בנייה למגורים ולפעילות לא-חקלאית.

קיימות שלוש מגמות שונות התורמות להתרחבות השטח הבנוי ביישובים הערביים. המגמה הראשונה הינה פעילות לא חקלאית כמו בתי מלאכה ומפעלים הנמצאים בשטח החקלאי וללא היתרי בנייה רשמיים. המגמה השנייה הינה הרחבה משמעותית של שטח בנייני המגורים וזאת כתוצאה משלושה פרמטרים: (1) התרחבות גודל היקף הבית עקב עלייה ביכולת הכלכלית של האוכלוסייה; (2) ילידי השנים הראשונות להקמת המדינה מקימים משפחות ויוצרים ביקוש גובר לקרקע למגורים משנות ה-70 ואילך; (3) התפתחות חלקית של שוק קרקעות המאפשרת רכישת קרקע ממשקי בית שאינם חקלאיים, תופעה שגרמה לשינוי בדפוס הדיור ביישובים הערביים. המגמה השלישית מבטאת תמורה בשימושי הקרקע המבוססת על המרת קרקע חקלאית וחלוקתה ליחידות דיור חדשות. במקרים רבים התפשטות שכונות המגורים לעבר השטחים החקלאיים נוצרה כדי לספק מקום מגורים לדור השני אשר עד עתה התגורר עם ההורים ויחד עם זאת לאפשר פיתוח מודרני המבוסס על תכנון הולם (Totry-Fakhoury and Alfasi, 2017). בימים אלה, הדור השני רואה בחקלאות כתחום פעילות עסקי ואינו בהכרח משמש ככלי מסורתי-אידיאולוגי התורם לפרנסה לדור זה. יתרה מזו, העלייה ברמת ההשכלה בקרב הצעירים אפשרה להם לממש כישורים והשכלה ולבחור במקצועות אחרים מבלי להתעניין או לעסוק בחקלאות.

חשוב להדגיש שהתמורות בשימושי הקרקע ביישובי המחקר נובעים מתהליכים מואצים של עיור ומודרניזציה ספציפיים הקשורים למבנה המרחבי המסורתי והכלכלי של היישובים הערביים. לרוב, כל יישוב מורכב מחמולות, וכל חמולה ממוקמת באזור מגורים או שכונה נפרדת. יתרה מזו, האדמות החקלאיות של כל חמולה מוקמו באזור ממוקד בשולי היישוב. במסגרת זו, בשלב המוקדם ההתארגנות המשפחתית והעזרה ההדדית להקצאת קרקע לבנייה עצמית של בתי מגורים סיפקה את פתרונות הדיור לזוגות הצעירים בתוך מרקמי הבינוי של הגלעין הישן. הסבר מרכזי לתמורות טמון בתהליך השינוי המתרחש בשלושת העשורים האחרונים במהלכו חלה מגמה של התפרקות מסוימת של המסגרת החמולתית שהתבטאה בין השאר בנטישת הגלעין הישן על ידי הדור הצעיר. קבוצת

זו עזבה את החקלאות ופנתה לתעסוקה כיוזמים עצמאים או שכירים (ברודניץ, 1986). מגמה זו הביאה בעקבותיה עלייה ברמת החיים ואימוץ נורמות וסגנון חיים מודרניים המבוססים על כלכלת השוק החופשי והקטנת התלות במסגרת החמולתית. מגמה זו משקפת, בין השאר, עלייה ברמת ההשכלה, וכניסת חלק מהנשים לשוק העבודה. ברם שיעורי הילודה הגבוהים יחסית, היעדר הגירה לערים הסמוכות ויכולת כלכלית גבוהה יותר, הגבירו את הביקוש לקרקע לבנייה למגורים, לאזורי מסחר ותעשייה ושימושים אחרים שלא היו קיימים קודם (סהלה, 2010).

בנוסף לכך, בעקבות תהליכי הירושה, התפצלה הבעלות על הקרקע לחלקות קטנות. ריבוי היורשים, ועיקרון החלוקה השווה בין כל הבנים במשפחה גרמו לפיצול נוסף של החלקות ליחידות קטנות עוד יותר. במרוצת השנים הן חזרו והתפצלו שוב ושוב ונשארו חלקות קטנות, והן נדרשו לחלקן לצרכי שימוש שונים. יתרה מזו, מנהל מקרקעי ישראל מקצה קרקעות שבבעלותן ומשווקן ליישובים ערביים כולל יישובי המחקר לשימושים שונים, כמו בנייה ופיתוח (חלק ניכר מקרקעות אלה היו בעבר נכסי נפקדים בבעלות ערבים שעזבו את שטחי המדינה בשנים 1947-1949). במקביל בולטת תופעת התביעה להרחבת תחום השיפוט, זאת בכדי לשלוט בשטחים גדולים יותר שבהם ניתן ליוזם תכנון ופיתוח פעילות כלכלית (ח'מאיסי, 1998).

לסיכום, ניתוח הממצאים של התמורות בשימושי הקרקע והתהליך האורבני המתלווה אליהן מאז שנות הארבעים של המאה העשרים ועד היום מצביע על קיומם של ארבעה שלבי התפתחות שונים של יישובי המחקר:

א. בשלב הראשון: מאז שנות הארבעים ועד שנות השבעים המאוחרות התמקד השטח האורבני של שני יישובי המחקר באזור קטן (עבור באקה ראו איור 2 ובעבור ג'ת ראו איור 4), מוגבל ומוגדר, גלעין היישוב, בתוך שטח השיפוט של היישוב (פחות מ-4% עבור באקה ו-2.3% עבור ג'ת משטח השיפוט ב-1976). במצב זה רוב קרקעות היישובים נוצלו לחקלאות קונבנציונלית ולמטעים, למעלה מ-88.5% משטח השיפוט עבור באקה וכ-95.5% משטח זה עבור ג'ת בשנת 1976. מבנה זה שימש את בסיסו של הכפר הערבי.

ב. בשלב השני: במהלך שנות השמונים והתשעים התחילה וחילה משמעותית של הבנייה מגלעין הכפר הישן אל החלקות החקלאיות הנושקות לאזור המגורים תוך כדי ניצול

השטחים החקלאיים הסמוכים לגידולים שונים כולל מטעים (איור 2 ואיור 4). הממצאים עבור התקופה 1984-1996 מראים עלייה משמעותית בהיקף השטח הבנוי, פי 2.3 בבאקה (מ-1,300 דונמים בשנת 1984 שהם 14% משטח השיפוט ל-2,950 דונמים בשנת 1996 שהם 32% משטח זה). באופן דומה, גדל היקף השטח הבנוי בג'ת פי 2.7 באותה תקופה (מ-495 דונמים בשנת 1984 שהם 7.2% משטח השיפוט ל-1,349 דונמים בשנת 1996 שהם 19.6% משטח זה) (טבלה 2 עבור באקה וטבלה 3 עבור ג'ת).

**"השטחים
החקלאיים ביישובי
המחקר הם המקור
הבסיסי למשאב
הקרקע המשמש
לפיתוח עירוני.
קרקעות אלה הן
בעל מגוון רחב
של שימושי קרקע
[מגורים, מטעים,
חממות, תעשייה
ומסחר]"**

ג. בשלב השלישי, בין השנים 1984-2013, חל תהליך עיור מואץ יחסית לתקופה 1944-1976, תוך כדי הופעת חקלאות אינטנסיבית בחממות כתוצאה מהידלדלות ניכרת של השטח החקלאי (איור 2 וטבלה 2 ואיור 4 וטבלה 3). שטח החממות (בבאקה עלה מ-0 דונמים בשנת 1976 ל-138 דונמים בשנת 1984 שהם 1.5% משטח השיפוט והתייצב על היקף זה עד 2013. בהשוואה, שטח החממות בג'ת עלה מ-0 דונמים בשנת 1976 ל-353 דונמים בשנת 1984 שהם כ-5.1% משטח השיפוט, והגיע להיקף של 457 דונמים בשנת 2013 שהם כ-6.6% משטח השיפוט.

ד. בשלב הרביעי, המתמקד בעשור האחרון, מתרחשת גלישה של הפיתוח העירוני לעבר השטחים החקלאיים וניצולם למטרות מבני תעשייה ומסחר. בין השנים 1996-2013 קיימת עלייה משמעותית בהיקף שטחי

התעשייה בבאקה (מ-127 דונמים בשנת 1996, שהם כ-1.4% משטח השיפוט, ל-239 דונמים בשנת 2013 שהם 2.6%). שיעור הגידול בשטחי התעשייה עלה פי 1.9 ומעיד בעיקר על התפתחות התעשייה בשולי יישובי המחקר ולאורך הכביש הראשי (טבלה 2). באותה תקופה נצפית בג'ת עלייה בשטח שבו מתקיימות פעילויות תעשייתיות (מ-78.7 דונמים בשנת 1996 שהם 1.14% משטח השיפוט ל-280 דונמים בשנת 2013 שהם 4% בשיעור של פי 3.6) (טבלה 3).

המסקנה הבולטת מניתוח התמורות בשימושי הקרקע מדגישה שהשטחים החקלאיים ביישובי המחקר הם המקור הבסיסי למשאב הקרקע המשמש לפיתוח עירוני. קרקעות אלה הן בעל מגוון רחב של שימושי קרקע (מגורים, מטעים, חממות, תעשייה ומסחר וכדומה), וקיומן הפכה להיות משאב חיוני להתפתחות היישוב. עקב גידול האוכלוסייה המקומית, שינוי בדפוסי התעסוקה ועלייה ברמת החיים, המשך תהליך הפיתוח ביישובי המחקר תלוי בהמרת השטחים החקלאיים לשימושים אחרים.

לדעתנו, יש לשנות את מדיניות התכנון הקיימת ולאמץ מדיניות אחרת המתחשבת בצורכי האוכלוסייה הערבית ובמאפייניה הייחודיים שבין מרכיביה ניתן יהיה למצוא: הגדלת היצע הקרקע המיועדת לפיתוח ביישובים הערביים, הפעלת מנגנון איחוד וחלוקה מחדש והעמדת קרקעות מדינה לצורכי ציבור, וכמו כן הפחתת המיסוי על רישום הקרקע. במדיניות תכנון ופיתוח היישוב הערבי מומלץ שתהיה התחשבות והתגמשות בקריטריונים של הקצאות, מכסות ותמיכות. קריטריונים אלה אמורים לאפשר מימוש משאב הקרקע בתנאים של גודל חלקות חקלאיות, תהליכי ירושה, צורת העיבוד, צפיפות בנייה, פיתוח צמוד דופן, פיתוח מחוץ לתחום שיפוט הרשות המקומית.

בנוסף לכך, יש לספק ליישובים הערביים היצע מגורים, תעסוקה ושירותים, במיוחד בהתחשב במצוקת הדירור שהם חווים. ניתן לעשות זאת בכמה אופנים: א) המשך המגמות הקיימות, הכוללות עיבוי וגלישה של היישובים הערביים הקיימים; ב) הגירה בין-יישובית והקמת רובעי מגורים חדשים ביישובים ערביים (כפי שהוצע על ידי גונן וח'מאיסי כבר ב-1993); ג) הקמת נדבך עירוני – עיר חדשה אשר תקלוט חלק מגידול האוכלוסייה הערבית, בנוסף לשני הפתרונות הקודמים. עיר זו תספק מענה לזוגות הצעירים המחפשים היצע דיור הולם, המשולב עם שירותים איכותיים ותעסוקה (ח'מאיסי, 2013).

יש לשקול להגדיל את היצע המגורים לכדי מאגר מגוון ואיכותי, המבוסס מחד על ציפוף ומאידך על עירוב מגורים של משפחות גרעיניות שאין ביניהן יחס קרבה מדרגה ראשונה. בנוסף, יש לקדם פיתוח של המרחב הציבורי – היררכיה של שטחים פתוחים, המפוזרים במרחב העירוני, בעיקר מקרקעות המדינה. לדאוג להכנת תכנית אב/מתאר המתרחשת בפריסת הבעלות (בעלים ומחזיקים) ומגדילה את היצע הקרקע לפיתוח, תוך הצעת שלבי פיתוח בהתאם לתמהיל ברור. להקים צוות מקצועי רב-תחומי המייצג השקפות ותפיסות מקצועיות של המגזר הציבורי והפרטי ונציגי הקהילה, נציגי חמולות/ בעלי קרקעות המייצגים את התפיסה הקניינית הפרטית. צוות זה יידרש להכין מודל

תמורות בשימושי קרקע ביישוב הערבי: אזור המשולש כחקר מקרה

מערכת פשוט וברור להפעלת מנגנון איחוד וחלוקה על פי הכלים הזמינים. מטרת צוות זה להנחות את מנהיגי היישובים, המתכננים ובעלי הקרקעות להכיר ולהבין את המנהגים והמסורות של האוכלוסייה הערבית ולנפות בעיות וסכסוכי בעלויות כדי שיהפוך מושא חיקוי לבעלי קרקע אחרים. צעד שכזה גורם לתיקון עיוות בתחומי השוויון וההוגנות ויתרום לחיזוק הלגיטימציה של מדיניות הקרקע והפיתוח הישראלית. כמו כן יש לפעול להקצאת קרקע זולה יחסית שתאפשר הקמה של בתי דירות בבנייה רוויה. מגוון צעדים אלה עשוי להיות לשמש כלי מרכזי אשר ימתן את המתח בניהול הקרקע ובתכנונה ויגביר את שיתוף הפעולה של הציבור הערבי בפיתוח יישוביו (ח'מאיסי, 2007; יפתחאל, 2000).



“ יש לספק ליישובים הערביים היצע מגורים, תעסוקה ושירותים, במיוחד בהתחשב במצוקת הדיור שהם חווים ”. רוכבים בדואים בגליל, 1911. צילום: ארכיון זאב וילנאי

מקורות

אלפנדר, ט., סלאח, א., דאוד, נ. וליבנה, ח. (2007) חקלאות בישובים הערביים בישראל: תמורות חברתיות, כלכליות ונופיות, דו"ח מלקר, עמותת שכנים, במימון נקודת ח"ן.

אנדן, א. (1982). דגם שכונות חדשות בכפרים ערביים בצפון הארץ. עבודת גמר לקבלת התואר מוסמך. החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה, חיפה.

בארי-סולציאנו, א., דראושה, מ. (2009). החברה הערבית בישראל- אוגדן מידע. מהדורה ראשונה. יוזמות קרן אברהם. תל אביב.

בן-אריה, י. (1987). אוכלוסיית ארץ-ישראל ויישובה ערב מפעל ההתיישבות הציוני, בתוך: בן-אריה, י., בן-ארצי, י. וגורן, ח. (עורכים). מחקרים בגיאוגרפיה היסטורית-יישובית של ארץ-ישראל. ירושלים: יד יצחק בן-צבי, עמ' 1-14.

ברור, מ. (1994). המערך הפנימי של הכפר הערבי המסורתי, בתוך: גרוסמן, ד. ומאיר, א. (עורכים). היישוב הערבי בישראל: תהליכים גיאוגרפיים. הוצאת אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, אוניברסיטת בר אילן, י"ל מאגנס.

גובמן, י., פליישמן, ל. (2014). אמידת שווי של נכסים למגורים במגזר הערבי, סדרת ניירות עבודה, מס' 87, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – אגף מדען ראשי, ירושלים.

גולני, ג. (1967). גיאוגרפיה יישובית של הכפר המסורתי, מדגם כפר טייבה. הטכניון - מ.ט.ל., הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, חיפה.

גונן, ע., ח'מאיסי, ר. (1993). לקראת מדיניות של מוקדי עיור האוכלוסייה הערבית בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

גנאים, נ., סופר, מ., פוצ'טר, ע., יעקב, י. וגנאים, ג'. (2012). מטרד הרעש ממפעלים ובתי מלאכה באזורי מגורים: חקר מקרה באקה אל-גרביה. אופקים בגאוגרפיה, 78, עמ' 122-140.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012). *החקלאות בישראל: חשבון הענף מדדי המחירים של תפוקה ותשומה 2010-2011*, פורסם 02.08.2012.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2014). *שנתון סטטיסטי לישראל*, שטחי גידולים חקלאיים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015). *אוכלוסייה וישובים*.
http://www.cbs.gov.il/reader/cw_usr_view_SHTML?ID=807

ח'מאיסי, ר. (1994). גורמים צנטריפוגלים וצנטריפטלים והשפעתם על עיצוב המבנה של היישוב הערבי. בתוך: גרוסמן, ד. ומאיר, א. (עורכים), *היישוב הערבי בישראל - תהליכים גיאוגרפיים*. רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.

ח'מאיסי, ר' (1998). *לקראת מדיניות רה-ארגון מרחבי של היישובים הערביים ע"י ניהול ותכנון קרקע כמניע פיתוח*. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

ח'מאיסי, ר. (2007). *בין מנהגים לחוקים; תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל*, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

ח'מאיסי, ר. (2013). *עיר ערבית חדשה בגליל, האומנם? עיונים במחקר - חיפה וצפון הארץ*, 145-121, אוניברסיטת חיפה.

יפתחאל, א. (2000). *אתנוקרטיה, גיאוגרפיה ודמוקרטיה: הערות על פוליטיקה של יהוד הארץ. אלפיים: כתב עת בינתחומי לעיון, הגות וספרות*, 19, עמ' 105-78.

לוטן, א. (2007). *ריכוז נתונים בנושא: תעסוקת נשים במגזר הערבי*. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

מאיר-ברודניץ, מ. (1969). *האורבניזציה העצורה בכפרים הערביים*. תכנון סביבתי, 9, עמ' 4-12.

תמורות בשימושי קרקע ביישוב הערבי: אזור המשולש כחקר מקרה

מאיר-ברודניץ, מ. (1986). תהליך פרכור הישובים הערביים בישראל. אופקים בגיאוגרפיה, 17-18, עמ' 105-124.

מדלג, ג. ואשל, א. (2002). החקלאות כמגזר הערבי, קווים לדמותה ומגמות פיתוח. משרד החקלאות, בית דגן.

נתן, ג. (2007). נתונים על החקלאות בישראל. הכנסת מרכז המחקר והמידע, ירושלים.

סאלח, א. (2006). התמורות בערך הקרקע ובשימושיה בקרב הברואים המתעיירים בנגב - המקרה של לקייה. עבודת גמר לתואר "מוסמך למדעי הרוח והחברה". אוניברסיטת בן גוריון בנגב. באר שבע.

סגל, י. (1967). הבנייה בכפרים הערביים והתפתחותה. ירושלים, משרד הפנים.

סהלה, א. (2010). פרכור וזחילה עירונית ביישובים הערביים בישראל וגורמיה: בחינה אמפירית של ה"חותמת הקרקעית ביישובים הערביים בישראל. עבודת גמר לתואר מוסמך למדעים בתכנון ערים ואזורים. הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל. חיפה.

סופר, א. (1979). התיישבות ערבית בצפון - ממדים והשלכות. כנס החברה הגיאוגרפית הישראלית, רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן, עמ' 104.

סופר, מ., שנל, י., דרורי, י. ואטרש, ע. (1994). קרקע ותיעוש ביישובים הערביים בישראל, אופקים בגיאוגרפיה, 39, עמ: 47-58.

רוזנפלד, ה. (1964). הם היו פלחים. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.

שירלובסקי, ב. (1965). תמורות בפיתוח הכפר הערבי בישראל. המזרח החדש 1-2, עמ: 25-37.

Adeboyejo, A. T. and Abolade, O. (2009). Household responses to urban encroachment on the rural hinterland in the Ogbomoso urban fringe, Nigeria. In: de Sherbiniin, A., A. Rahman, A. Barbieri, J.C. Fotso, and Y. Zhu (eds.) *Urban Population Development Environment Dynamics in the*

Developing World Case Studies and Lessons Learned. Paris: Committee for International Cooperation in National Research in Demography (CICRED), pp. 42-75.

Al-Bakri, J. T., Taylor, J. C., and Brewer, T. R. (2001). Monitoring land use change in the Badia transition zone in Jordan using aerial photography and satellite imagery. *The Geographical Journal*, 167(3): 248-262.

Alfasi, N. (2014) Doomed to informality: Familial versus modern planning in Arab towns in Israel, *Planning Theory and Practice*, 15(2): 170-186.

Allahyari, M. S. (2009). Agricultural Sustainability: Implications for Extension Systems. *African Journal of Agricultural Research*, 4(9): 781-786.

Arnon, I. and Raviv, M. (1980). *From Fellaah to Farmer: A Study on Change in Arab Villages*. Publications on Problems of Regional Development No. 31, Settlement Study Centre, Rehovot, and Agricultural Research Organization, The Volcany Center, Bet-Dagan.

Batty, M., Xie, Y. and Zhanli, S. (1999). *The Dynamics of Urban Sprawl*. Centre for Advanced Spatial Analysis, Working Paper Series, paper 15, London: University College.

Brueckner, J. K. (2000). Urban Sprawl, Diagnosis and Remedies. *International Regional Science Review*, 23 (2): 160-171.

Chaline, C. (2001). Urbanisation and Town Management in the Mediterranean Countries. *Assessment and Perspectives for Sustainable Urban Development*. Barcelona, Mediterranean Commission on Sustainable Development.

Cohen, A. (1965). *Arab Border Villages in Israel: A Study of Continuity and Change in Social Organization*. Manchester University Press, Manchester, G.B.

Cohen, B. (2006). Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability. *Technology in Society*, 28: 63–80.

Freudenberg, N., Galea, S. and Vlahov, D. (2005). Beyond urban penalty and urban sprawl: Back to living conditions as the focus of urban health. *Journal of Community Health*, 30(1), pp. 1-11.

Gordon, P. and Richardson, H. W. (1997a). Are compact cities a desirable planning goal? *Journal of the American Planning Association*, 63 (1): 95-106.

Hall, P. and Pfeiffer, U. (2000). *Urban Future 21: A Global Agenda for Twenty-first Century Cities*. The Federal Ministry of Transport, Building and Housing of the Republic of Germany.

Jackson, K. T. (1985). *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*. New York, Oxford University Press.

Khamaisi, R. (2004). Urbanization without Cities: The urban phenomena among the Arabs in Israel. *Horizons in Geography*, (61-60): 41-50.

Kikuchi, T., and Takatori, Y. (1998) Sustainability of agricultural land use changes in urban fringe: a case study of Chofu city, Tokyo Metropolis. *Geographical Reports of Tokyo Metropolitan University*, 33: 45-62.

Lee, S. and Leigh G. N. (2005). The role of inner ring suburbs in metropolitan smart growth strategies, *Journal of Planning Literature*, 19 (3): 330-346.

McCarthy, J. (2007). Rural geography, globalizing the countryside. *Progress in Human Geography*, 32(1): 129-137.

Nguyen V.Q., Nguyen H. M., Nguyen X. M., Pham Q. H. and Nguyen V. T. (2005). *The impact of Urbanization on Agriculture in Hanoi: Results of Interviews with District and Municipality Officials*; Hanoi, The Hague.

Reilly, J. (1981). The Peasantry of late Ottoman Palestine. *Journal of Palestine Studies* 10(4): 82-97.

Schnell, I. (1994). Urban restructuring in Israeli Arab settlements. *Middle Eastern Studies*, 30(2): 330-350.

Schnell, I. Sofer, M. and Drori, I. (1995). *Arab Industrialization in Israel: Ethnic Entrepreneurship in the Periphery*. Praeger, Westport, CT.

Sofer, M. Schnell, I. and Drori, I. (1996). Industrial zones and Arab industrialization in Israel. *Human Organization*, 55(4): 465-474.

Sofer, M., Potchter, O., Gnaiem, N., Gnaim. J. (2012) Environmental nuisances: Impacts of industrial activities in residential areas of Arab municipalities in Israel, *Applied Geography*, 35(1-2): 353-362.

Totry-Fakhoury, M., Alfasi, N. (2017) From abstract principles to specific urban order: Applying complexity theory for analyzing Arab-Palestinian towns in Israel, *Cities*, 62: 28-40

Yunnis, H. (1993) Agriculture development in the Nazareth region, Israel: twenty-five years of extension. *Journal of Farming Systems Research Extension*, 3(2): 119-130.

קרקע ויחסי רוב מיעוט בישראל

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

פרופ' יצחק שנל ופרופ' גדעון ביגר, החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם, אוניברסיטת תל אביב. פורסם לראשונה על ידי מכון וולטר ליבך לחינוך לדו-קיום יהודי-ערבי, אוניברסיטת תל אביב. עורכים: יצחק שנל, גדעון ביגר ואנדה רוזנברג

הסדרת ההקצאה של קרקעות במדינה היא אחת הסוגיות המרכזיות הנובעות ממבנה המשטר בה ואשר משפיעות על אופייה של החברה. סוגיית ההסדר של הזכות לקרקע במדינת ישראל מהווה שאלה מרכזית במיוחד נוכח המתח הקיים בין היותה של המדינה מדינת העם היהודי מחד גיסא ומדינה דמוקרטית ובה מיעוט ערבי מאידך גיסא. כיצד צריכה המדינה לנהל את הקרקעות הציבוריות באופן הוגן כאשר מחד היא מבקשת להגשים את מטרות הציונות כתנועה הלאומית של העם היהודי, ומאידך היא מבקשת לשמור על כללים של צדק חלוקתי כלפי כול אזרחיה בכלל והמיעוט הערבי בפרט, כפי שמצופה ממדינה דמוקרטית. שאלות אלה עולות בהקשר ההיסטורי של סכסוך לאומי בין העם הפלסטיני לעם היהודי, בו המאבק על 'דונם ועוד דונם' הפך למוטו מרכזי בתחרות על שליטה באותה טריטוריה. מאבק זה מתרחש במציאות מורכבת נוכח הירושה שהותירו הממשל העות'מאני וממשלת המנדט הבריטי. תחת משטרים אלה הוסדרה רק באופן חלקי שאלת הבעלות על שטחי קרקע נרחבים וקיים היום סכסוך בין המדינה לבין אזרחיה הערבים הטוענים לבעלות על קרקעות אלה מבלי שיש להם יכולת להוכיח בעלות זאת. המדינה הציונית – מדינת ישראל, ביקשה הן מטעמים של אינטרס לאומי והן בשל גישתה הסוציאל דמוקרטית, להעביר את מירב הקרקעות שבשטח המדינה לבעלותה. במסגרת זו ירשה המדינה את כול הקרקעות ששלטון המנדט הבריטי שקדם לה הכריז עליהן כקרקעות המדינה, וזאת בתוקף החוק העות'מאני שהגדיר קרקעות בלתי מעובדות וכן את כול הקרקעות אשר לא היו להן בעלים רשומים כקרקעות השייכות לשלטון. בנוסף לכך, הופקעו כחמישה מיליון דונם מבעלותם של ערבים שעזבו את שטח מדינת ישראל במהלך מלחמת הקוממיות (מלחמת 9-1948 בין העולם הערבי כולל ערביי

ארץ ישראל – פלסטינה לבין מדינת ישראל) והפכו לפליטים או שלא היו ביישוביהם ביום קובע – אף שנשארו בתחומי מדינת ישראל – אלה מכונים כיום "נפקדים נוכחים". בהמשך הפקיעה מדינת ישראל קרקעות נוספות מהערבים שישבו בכפריהם וזאת במסגרת החוק של הקרקעות המוכרות (קרקעות שלא עובדו לאחר שהממשל הצבאי מנע כניסת הכפריים לאדמות אלה).

השאלה העקרונית העומדת בבסיס הדיון על הדרכים לפתור את סכסוך הקרקעות במדינה היא שאלת המתח בין לאומיות לדמוקרטיה. מדינת הלאום שואפת לאחד את אזרחי המדינה ליחידה אחת הומוגנית מבחינה תרבותית ודתית. מדינה מעין זו מבקשת לאחד את הישות הלאומית ההומוגנית עם הטריטוריה באמצעות מנגנון המדינה (Gellner, 1997; Smith, 1998). על פי הגדרה זו כל מדינת לאום מקנה עדיפות לאינטרסים של המשתייכים לזהות הלאומית וכך, במקרים רבים, מיעוטים נדחקו לשוליים במדינות אלה. הבעיה מחריפה כאשר המדינות, כמו מדינת ישראל, אינן הומוגניות מבחינה תרבותית, דבר המעמיד כמתח את האידיאולוגיה הלאומית מול העקרונות הדמוקרטיים הדוגלים בשוויון מלא בין כל בני האדם ללא הבדל תרבותי, דתי או אתני. לפי הגישה הדמוקרטית על המדינה לשמור על עמדה ניטראלית ושווה באשר לקבוצות השונות של האוכלוסייה. האידיאולוגיה הדמוקרטית - אזרחית מושתתת על פטריוטיזם קונסטיטוציוני (Habermas, 1998), על פיו כל אזרח הוא שווה זכויות וחובות, ללא קשר למוצאו ולשיוכו התרבותי.

כיון שהאידיאולוגיה הלאומית ממשיכה לגלות חיות רבה גם בעשורים האחרונים, כמו גם במקרה הישראלי בו הן הערבים והן היהודים מגלים סנטימנטים חזקים ביותר לזהותם הלאומית (יהודית או פלסטינית בהתאמה) הרי שקל לראות כיצד הזהות האזרחית עומדת מול הזהות הלאומית. אחת האפשרויות להתמודד עם מצב זה הוא לקיים חברה בה קיימת זהות אזרחית ישראלית עבה ככל שניתן המאחדת את כלל הישראלים לצד זהויות לאומיות החיות זו לצד זו מתוך כבוד הדדי. למדיניות הקרקעית יש תפקיד מרכזי בהזנת הסכסוך הלאומי בין העמים כמו גם בהפגתו. בשיח הישראלי מוצגות שלוש אסטרטגיות פעולה להתמודדות עם הדילמה של הקצאה של קרקעות במדינה יהודית ודמוקרטית. כל אסטרטגיה נובעת מעמדה שונה כלפי אופייה של המדינה בין הקוטב הלאומי לאזרחי:

1. הגישה ה"לאומית-יהודית" – גישה זו, המתבססת על זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית, מתבטאת בעקרון שמדינת ישראל הינה בראש וראשונה מדינת העם

היהודי וכל פעילות העלולה לסכן מצב זה הינה פסולה מיסודה. גישה זו מצדיקה מעשים של הדרת מיעוטים לא יהודיים מניהול המקרקעין של המדינה או שימוש במקרקעין אלה תוך חשש לעצם המפעל הציוני ללא הדרה זו. לדעת בעלי טענה זאת פסילת הזכות של המדינה להקצות קרקעות רק לצרכי ההתיישבות של בני העם היהודי, אף תוך כדי הפקעת קרקעות ממיעוטים, כמוה כאי הכרה בלגיטימיות של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי. גישה זו מדגישה את ההיבט הלאומי ומרחיבה את הזכות של המדינה להפקיע קרקעות לצורך מימוש אתגרים לאומיים שהם אתגרים יהודיים-ציוניים.

"חלק
מהאוכלוסייה
הערבית במדינת
ישראל מבקשת
לראות בקרקעות
הפליטים
קרקעות השייכות
לקולקטיב הערבי
הקיים במדינת
ישראל, בעוד
המדינה מסרבת
להניח בבעלותם"

2. הגישה "האזרחית" – גישה זו מתבססת על תפיסת עולם ליברלית המדגישה את רווחתו של האדם ואת ערכי השוויון, הצדק והחירות בין כל אזרחי המדינה, ללא קשר לדת, לאום, גזע, מין וכו'. במלים אחרות, לדעת בעלי עמדה זאת ישראל צריכה להפוך ל"מדינת כל אזרחיה". מכך נגזר כי על המדינה להקצות קרקע לכל אזרחי המדינה לפי צורכיהם, ללא העדפה של המגזר היהודי, ולהתחשב בצרכי האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל, אוכלוסייה המונה כ-20% מאזרחי המדינה. עוד טוענת גישה זו, בהיבטה הקיצוני, כי יש לכבד את זכויות המקרקעין של כל מי שטוען לבעלות

על קרקע שהועברה לבעלות המדינה או הופקעה מבעליה הפליטים והועברה לפיקוח האפוטרופוס על נכסי נפקדים. גישה זו קוטבית לגישה הקודמת והיא שואפת לחולל שינוי מהותי בהגדרות מדינת ישראל. בגישה זו יש שתי גישות משנה. הראשונה מבססת את זכויות הערבים על היותם מיעוט ילידי. מכאן נגזר כי החוקים של כוחות אימפריאליים אינם מהווים מקור לגיטימציה להגדרת זכויות מקרקעין אלא הנוהגים המקומיים כפי שהם הוגדרו על ידי האוכלוסייה הילידית, הפלסטינית במקרה זה. הגישה השנייה גורסת כי החוק העות'מאני אותו ירשה ממשלת המנדט הבריטי ולאחר מכן מדינת ישראל היא המקור לקביעת בעלויות על הקרקעות.

3. הגישה "המפשרת" מבקשת ליישב בין שתי הגישות הקודמות. טענתה היא כי בהתאם לעיקרון הרפובליקני, קיום מדינת ישראל כמדינת העם היהודי הינו עיקרון

לגיטימי אך יחד עם זאת – מדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית. מכך נובע כי לגיטימי ומותר למדינת היהודים הדמוקרטית לאזן בין אינטרסים לאומיים לבין זכויות הפרט והקניין, בתנאי שהפגיעה בקניין הפרטי של המיעוט הלא יהודי תהיה מינימאלית. כלומר, הצרכים הלאומיים היהודיים מצדיקים העדפה לצרכי הפיתוח של בית לאומי לעם היהודי, תוך כדי פגיעה מזערית בזכויות הפרט הלא יהודי, על מנת לאפשר את המשכה וביטחונה של המדינה. עם זאת, על המדינה לגלות רגישות רבה ככל האפשר, לשקול היטב את הנסיבות בהן יפגע רכוש פרטי לא יהודי. כמו כן, עליה לוודא שפגיעות אלה הן הכרחיות למימוש היעדים של המדינה ושהן מופעלות תוך רגישות לפגיעה מזערית במיעוט הלא יהודי ותוך כיבוד זכויותו כאזרחים במדינת ישראל. (אמנון קרטיץ, "מרחבים")

המדינה אימצה באופן פורמאלי במגילת העצמאות את האסטרטגיה המפשרת אשר זכתה גם לאישוש של המערכת המשפטית. בשנת 2001, כתב אליקים רובינשטיין, בעת היותו היועץ המשפטי לממשלה:

"כשם שעלינו להיאבק בכל מאודנו למען שימור ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, כך עלינו להיאבק לשוויון לערבים... אנו לוחמים בבתי המשפט... נגד אפליה לרעה, גלויה או סמויה כלפי ערבים; אך חובתנו כלפי העם היהודי וכלפי החזון הציוני איננה נדחקת ואיננה נשכחת ולו גם לרגע. דבקות בעקרונות, יושר ושכל ישר – הם המפתחות." (רובינשטיין, 2001)

"הרוצה לשמר את המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית צריך בעת ובעונה אחת לפעול לשוויוניות לערביי ישראל." (רובינשטיין, 2005)

עם זאת, עקרונות פורמאליים מתורגמים למדיניות על ידי בני אדם. בהקשר זה יש לציין את התעצמות הקיטוב בשיח הפוליטי בישראל בין הימין, שבקרב התחזקה האידיאולוגיה הניאו ציונית בשנים האחרונות, המדגישה את היות מדינת ישראל מדינתו של העם היהודי על פני היותה מדינה דמוקרטית וזאת מול התחזקות עליית התפיסה האזרחית בקרב גורמים בשמאל המקדמים אידיאולוגיה של מדינה דמוקרטית שאיננה אמורה להיות מזוהה עם לאום כל שהוא. הגישה האזרחית, המקובלת על חלק מאזרחיה היהודיים של מדינת ישראל, מאומצת בעיקר על ידי ערבים רבים. הן מסיבות לאומיות ומתוך אמונה כי במדינה האזרחית יקל עליהם לזכות בבעלות על קרקעות שהופקעו מבעלותם על

ידי מדינת הלאום היהודי, והן מתוך ציפייה שמדינה אזרחית, מעצם מהותה תגן על זכויותיהם כפרטים המשתייכים למיעוט, באופן מרכי.

ההבדל בין הגישות מתמקד בשני היבטים מרכזיים:

1. במידת השיתוף של המיעוט בניהול הקרקעות שבבעלות המדינה. 2. במידת החירות שהמדינה יכולה ליטול לעצמה בהפקעה של קרקעות מרשות היחיד לטובת צרכי ציבור בכלל, ובפרט כאשר ההפקעות מתמקדות בקרקעות בבעלות בני המיעוט, כשהמטרות הציבוריות מוגדרות כפיתוח לטובת הקבוצה הלאומית של הרוב. על פי הגישה המפשרת והגישה האזרחית המדינה צריכה להמעיט בפגיעה בקרקעות פרטיות ככל שניתן, בעיקר כשמדובר ברכוש של אוכלוסיות חלשות. על פי הגישה הלאומית, המדינה יכולה ליטול לעצמה מידה גדולה של חירות במתן זכויות פריבילגיות לאוכלוסיית הרוב, כולל הפקעה של קרקעות פרטיות לביסוס הבית הלאומי של קבוצת הרוב. לפי הגישה המפשרת למדינה יש זכות להסכים לפגיעה בזכויות המקרקעין של המיעוט מעבר להפקעות הכרחיות ומינימאליות, אם זכויות אלה עלולות לסכן את הקיום של הרוב. איום כזה מושמע פעמים רבות בהקשר של סכנה של התגבשות רצפים טריטוריאליים גדולים בבעלות של ערבים אשר עלולים לעודד מאבק פוליטי להפרדות של אזורים אלה מהמדינה או בהקשר של סכנה לדרישה לקבלת אוטונומיה טריטוריאלית. הסדר כזה יפגע במדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, בגבולות המוכרים לנו כיום (קרטין, "מרחבים"). הכרה בעיקרון זה מוצגת גם על ידי חוקרים כמו אגמבן (Agamben, 1999) שקובע כי מדינות דמוקרטיות נוטות לעשות שימוש באמצעים אלימים שאינם מקובלים במדינות דמוקרטיות במצבים רגילים, כדי להתגונן בפני איום על קיומן הפיסי או על זהותן (Kartin, Schnell, 2008). דרידה (Derrida, 2005) מוכן אף להצדיק מוסרית פעולות כאלה, אם כי הוא מתנה זאת בכך שהשימוש באמצעים אלימים נעשה רק לתקופה מוגבלת.



”בבסיס המחלוקת בין עמדת המדינה לבין עמדת אזרחיה הערבים, עומדת פרשנות המורשת של המשטר הקרקעי כפי שהיא התגבשה לפני קום המדינה”. הנחת צינור מים בנגב, 1950. צילום: אברהם מלבסקי

בניסיון לבחון את המחלוקת על מקרקעין בין שלוש האסטרטגיות יש להפריד את הדיון לכמה סוגיות שבמחלוקת. ראשית, עולה השאלה כיצד צריכה להיפתר התביעה של הפליטים להחזרת רכושם הקרקעי, אותו הם איבדו ב-1948. במסגרת זאת יש לכלול את רכושם הקרקעי של ה”פליטים הנוכחים”, של הפליטים החיים בשטחים שהועברו לשליטה ישראלית בשנת 1967 ושל יהודים בעלי קרקע בשטחים שעברו לשליטה פלסטינית. שנית, עולה השאלה של הסדרת הבעלות של קרקעות שהבעלות עליה היא בסכסוך בין המדינה לבין בעלים פרטיים ערבים. ושלישית עולה השאלה בדבר זכות הערבים להשתתף באופן פעיל בניהול הקרקעות של המדינה בה הם מתגוררים ומוגדרים כאזרחים שווי זכויות.

הדיון בסוגיות אלה רווי מטענים אידיאולוגיים ורגשיים הנעוצים בגישה הפוליטית במסגרתה נטען טעון זה או אחר, כפי שעולה מההשוואה בין מאמריהם של חיים זנדברג ודוד וסלי. בעוד שזנדברג מצדיק הפקעות מאסיביות של קרקעות של פליטים ערבים על מנת לממש את מטרות הציונות ורואה בזכות זאת מבחן ללגיטימציה של הציונות לקיים מדינת לאום יהודית בארץ ישראל, הרי שווסלי מדגיש, על בסיס ההנחה של חברה אזרחית חסרת פניות על רקע לאומי, את האפליה המובנית במציאות הישראלית לרעת האינטרסים של האוכלוסייה הערבית. אפליה זאת באה לראייתו לידי ביטוי בצורות שונות: א. ניסוח חוקים באופן שמשרת את האינטרסים של העם היהודי ולאחר מכן שימוש באותם חוקים כמסך עשן המסווה קיפוח. ב. מדיניות המציבה יעדים לפיתוח, המשרתים אינטרסים של עם אחד תוך הגבלת ההזדמנויות הפתוחות לבני העם השני.

בבסיס המחלוקת בין עמדת המדינה לבין עמדת אזרחיה הערבים, עומדת פרשנות המורשת של המשטר הקרקעי כפי שהיא התגבשה לפני קום המדינה. מחד, עומדת הטענה לאחזקה בקרקע של ערבים אשר סרכו לרשום את בעלותם על קרקעות בספרי רישום הקרקעות (הטאבו) העות'מאניים והמנדטוריים כדי לחמוק מתשלום מסים ומשירות בצבא ולכן אינם יכולים להוכיח אחזקתם החוקית בקרקע. זאת ועוד, בתוקף הנסיבות במקרים רבים אנשים אלה מתקשים להוכיח אף שימוש בקרקעות בהיעדר אמצעים טכנולוגיים מתאימים לכך ולכן אינם יכולים לקבל חזקה על הקרקע. מאידך, עומדת טענת המדינה המחוקקת חוקים המגדירים בעלות פרטית רק למקרים שבהם יכול האזרח להוכיח בעלות באופן חד משמעי. אף שטיעון זה נראה על פניו כטיעון כללי המתייחס לעמדת



**“רבים מתקשים להוכיח שימוש בקרקעות בהיעדר אמצעים טכנולוגיים מתאימים לכך”.
הנחת צינור הנפט עיראק-חיפה. צילום: ארכיון זאב וילנאי**

המדינה וחוקיה מול בעלים בלתי רשומים על הקרקע, שנהגו בקרקע בשיטות ניהול מסורתיות, לטענת המדגישים את הפן הלאומי בסכסוך, עומדים כאן האזרחים הערבים בלבד מול המדינה משום שבמגזר היהודי מקרים אלו נדירים ביותר. כמו כן, עומדת השאלה כיצד יש לנהוג בקרקעות הפליטים שהועברו לרשות האפוטרופסות לנכסי נפקדים. חלק מהאוכלוסייה הערבית במדינת ישראל מבקשת לראות בקרקעות אלה

קרקעות השייכות לקולקטיב הערבי הקיים במדינת ישראל, בעוד המדינה מסרבת להכיר בבעלותם של אלה שלא נשארו בתחומי מדינת ישראל בעת שנקבעו קווי שביתת הנשק בשנים 50-1949 ואף לא רואה בערבים אזרחי ישראל "בעלי בית" של קרקעות הפליטים. ראוי לציין כי מעולם לא נתן כל גוף פלסטיני חיצוני, המייצג בצורה זו או אחרת את העם הפלסטיני, זכות לערביי ישראל לדון בקרקעות הפליטים. סוגיות אלה הופכות שטחים בהיקף של כרבע מכלל הקרקעות בתוך תחומי מדינת ישראל, לקרקעות שהבעלות עליהן נמצאת בסכסוך בין המדינה לאוכלוסיית המיעוט הערבי.

הדיון בסוגיה זאת מחייב לדעתנו פיצול השאלה בין קנה המידה הלאומי, בו יש לבחון את מדיניות המקרקעין של המדינה בשטח מדינת ישראל בכלל ובמיוחד באשר לניהול של אותן קרקעות המדינה המנוהלות באמצעות רשות מקרקעי ישראל, לבין קנה המידה המקומי, בו עיקר הדיון נסב על ההתנהגות של בעלי הקרקע הערבים המושפעת באופן עקיף מעמדותיה של המדינה. בשל העובדה שמדינת ישראל היא הבעלים העיקריים של מרבית השטח במדינת ישראל, מרבית הפעולה המרחבית הקשורה בקרקע נמצאת באחריות המדינה. זאת הן באמצעות קביעת צורת השימוש בקרקע על ידי יצירת תוכניות מתאר ארציות ואזוריות והפעלת המערכות הסטטוטוריות לאישורן והן על ידי הקצאת קרקע שבניהול המדינה לשימושם של אזרחי המדינה.

נראה אם כן כי יש לראות את סוגיית הקרקע בין מדינת ישראל לאזרחיה הערבים כארבעה היבטים מרכזיים:

1. קרקעות הנפקדים הנוכחים – קרקעות אשר נלקחו מערבים אזרחי ישראל משום שלא נכחו על אדמתם בעת קביעת חוקי הקרקע.
2. הפקעות הקרקע מאזרחים ערבים לטובת צרכי המדינה והעברתן המעשית לשימוש האוכלוסייה היהודית.
3. היקף הקצאת קרקע המדינה לשימושה של האוכלוסייה הערבית.
4. ניהול הבעלות הפרטית הערבית – בכל הנוגע לשימושי הקרקע ביישובים הערביים מול תכניות המתאר הארציות, האזוריות והמקומיות.

מעבר לכך, מעיבה ברקע שאלת הקרקעות של הפליטים שאינם חיים בישראל ומשפיעה על היחסים בין יהודים לערבים בכלל, באופן המקרין גם על היחסים בין יהודים לערבים בתחומי המדינה.

תחום המחלוקת הראשון מתייחס לאוכלוסיית הפליטים הנוכחים שהם אזרחים מלאים במדינת ישראל אשר אדמותיהם הופקעו על ידי המדינה בתוקף הנסיבות של מלחמת העצמאות. בהיותם אזרחי המדינה, אין סיבה להמתין לפתרון הסכסוך הלאומי כתנאי להסדר הבעלות על הקרקע, אלא יש לפעול מידית לפתרון המחלוקות סביב הבעלות על קרקעותיהם. בגין העובדה ששנים רבות יושבים על קרקעותיהם יישובים יהודיים, הרי שיש לחפש פתרונות שלא יגרמו עוול חדש לתושבים היהודים על מנת לתקן את העוול הישן לתושבים הערבים. על פי העיקרון של פגיעה מינימאלית, יש להקצות לפליטים הנוכחים פיצויים כספיים או קרקעות חלופיות על בסיס הסכם פשרה שיהיה מוסכם על הפליטים הנוכחים והמדינה. העיקרון הכספי צריך להתבסס על מחירי הקרקע בשנת 1948 בצמוד לאינדקס יוקר המחיה מאז ועד למועד מתן הפיצויים. במידת האפשר ניתן להקצות לערבים גם קרקעות חלופיות ממאגר הקרקעות שבבעלות המדינה.

תחום המחלוקת השני הוא מעמדן של הקרקעות במחלוקת. כפי שמוצג במאמרו של ווסלי, המדינה הפעילה עקרונות מחמירים בפסיקה בדבר בעלות פרטית על קרקעות שהתושבים הפלסטינים סרבו לרשום כבעלים שלהם או שהבעלות הייתה במחלוקת. מחד, קיימת תביעה של גורמים המזוהים עם הגישה האזרחית להכיר בכל התביעות של תושבים אלה. מצד שני, ניתן לטעון כי מי שבמשך 150 שנים סירב לשלם מס על הקרקע ולרשמה כחוק לא יכול לטעון לזכותו על קרקעות, אלא במקרים בהם יש ביכולתו להוכיח חזקה על הקרקע. בכך אנו דוחים את העיקרון הילידי לפיו על המדינה להכיר אוטומטית בזכויות ילידיות שהתעלמו ממערכת החוקים ששררו בארץ במאתיים החמישים השנים האחרונות. יחד עם זאת אנו ממליצים למדינה להתחשב בתביעות אלה ולהגיע לפשרות המבוססות על הקצאה של קרקעות שבמחלוקת על פי צרכים עתידיים של היישובים הערבים. אי לכך, נראה כי דרושה פשרה בהקשר זה שתהיה מקובלת על שני הצדדים. על פי הגרסאות השונות היקף השטחים שבמחלוקת בין המדינה לערבים אזרחי ישראל נע בין 250 אלף דונמים ל – 600 אלף דונמים והיקף דומה של קרקעות שהופקעו מערבים אזרחי ישראל (זנדברג, 2007). היקף זה של שטחים איננו מהווה איום על אופייה היהודי של המדינה, לכן אנו ממליצים לבחון פתרונות יצירתיים להקצאת הקרקע לצרכים המשרתים את האוכלוסייה הערבית לצד

כיבוד חוקי המדינה זאת לאחר שוועדת חקירה מטעם המדינה בהשתתפות נציגים ערבים תחקור את ההיקף של השטחים שבמחלוקת.

אחד הרעיונות שניתן לשקול הוא שהמדינה תקצה קרקעות כבעלותה, בסדרי גודל של הקרקעות שיתברר שהבעלות עליהן היא במחלוקת בין המדינה לתושביה הערבים ותייעד

**"אחד הרעיונות
שניתן לשקול הוא
שהמדינה תקצה
קרקעות בבעלותה,
בסדרי גודל של
הקרקעות שיתברר
שהבעלות עליהן
היא במחלוקת בין
המדינה לתושביה
הערבים ותייעד
אותם כרזרבה
לאומית לפיתוח
הישובים הערבים
הקיימים או
להקמת יישובים
חדשים כל זאת על
פי צרכי התכנון
הלאומי העתידי.
רזרבה זו של
קרקעות לצרכי
פיתוח של הישובים
הערבים תתרום
ליצירת צדק
חלוקתי מעבר
לפיצוי על
אובדן הקרקעות
של ערבים שהם
אזרחי המדינה.
אם המדינה
תקצה קרקע
מדינה כרזרבה
לפיתוח היישובים
הערביים, הרי
שלא יהיה בכך
משום פגיעה
במפעל הציוני,
מה גם שלפי
תחשיביו של
דרמן (2012) עד
2030 יגיע הביקוש
לקרקע לבנייה
לפי התהליכים
הקיימים ביישובים
הערביים לכ-
227 אלף דונמים
וכשני שלישי
מכך (כ-150 אלף
דונמים) יצטרכו
למצוא פתרון
על קרקעות שאינן
בעלות פרטית של
ערבים. במחוזות
הצפון והדרום
קיימים כמאה
אלף דונמים של
קרקעות שהועברו
לבעלות רשות
מקרקעי ישראל
מרשות הפיתוח
ומאה אלף דונמים
נוספים בהם
הרשות מחזיקה
בחלק מהבעלות
של השטחים. שטחים
אלה יכולים להיות
הראשונים שיוקצו
כרזרבה לפיתוח
היישובים הערביים.**

הקצאה של קרקעות בהיקפים אלה יכולה להוות פתח למהפכה באיכות החיים ביישובים הערביים ובתחושת השוויון של הערבים במדינת ישראל. המדינה תקצה קרקעות אלה באתרים קרובים לישובים קיימים או באתרים בהם ניתן, על פי תכניות ארציות, לפתח יישובים ערביים חדשים. כיוון שקרקעות אלה לא מחולקות שווה במרחב והן מרוכזות בעיקר בקרבה למספר ערים ערביות, יש מקום לשקול הפיכתן למוקדי צמיחה, בהם תקצה המדינה שטחים לבניה רוויה עבור ערבים שהם חסרי קרקע או כאלה אשר מעדיפים לגור בבתים בבניה רוויה. שטחים אלה יוקצו לפרויקטים של פיתוח ביישובים ערביים לפי צרכיהם לתוספת שטחי ציבור ובניה למגורים. אנו ממליצים שהקצאה זאת תיעשה כך שהיא תשמש מנוף לשדרוג איכות החיים ביישובים הערביים לפי עקרונות שאנו ממליצים בהמשך הפרק.

תחום מחלוקת נוסף הינו הפקעת קרקעות שהיו בבעלות פרטית שאיננה נתונה למחלוקת. בסך הכול הפקיעה מדינת ישראל בין השנים 1948-1993 כ-60,000 דונמים מבעלים פרטיים ערבים החיים במדינת ישראל (זאת ללא ההפקעות שנבעו מחוק הקרקעות המוכרות). באותה תקופה הפקיעה המדינה סך דומה של קרקעות פרטיות מבעלים יהודים (זנדברג, 2007). מתוך סך כל הקרקעות הפרטיות במדינת ישראל מוחזקות חציין בבעלות פרטית יהודית וחציין בבעלות פרטית ערבית מכאן עולה לכאורה כי סך ההפקעות מהערבים המהווים כ-20% בלבד מאזרחי המדינה, היה גבוה מאחוז הקרקעות שהופקעו מבעלות יהודית אך היקף הפקעות אלה הוא שולי והפיצוי שהוצע על ידנו יכול להוות פיצוי הוגן עבור הפקעות אלה. יתר על כן, בחינה של הפקעות גדולות כמו אלה שנערכו לצורך פיתוח המוביל הארצי או לבניית כרמיאל ונצרת עילית (בהן רק כשליש מההפקעות היו מערבים) מלמדת כי בעלי הקרקעות הערבים לא הופלו לרעה במקרים פרטיים אלה. אף כי הופקעו שטחים שמעבר לצרכים המידיים של הפיתוח של העיר נצרת עילית, הרי במקרה של המוביל הארצי וכביש חוצה ישראל נראה כי לא הופקעו קרקעות של ערבים מעל לצורך.

מעבר לשאלות אלה קיימת שאלת הניהול של הקרקעות על ידי המדינה. במדינה דמוקרטית יש חשיבות לעקרון של שיתוף של המיעוטים (הערבים) בניהול המשאב החשוב של קרקעות המדינה. חשוב שהאינטרסים של הערבים ישמעו ויילקחו בחשבון בהחלטות על הקצאה של קרקעות מדינה לצרכי פיתוח. מעבר לכך, על המדינה להיענות לצרכים של האוכלוסייה הערבית לשם פיתוח. בהקשר זה חשוב לציין כי הצרכים של היישובים הערבים לשטחי מדינה יגדלו מאוד בשנים הבאות כפי שהראנו. מנגנון ההתרחבות של היישובים באמצעות בניה של משקי בית על אדמות פרטיות שהועברו בירושה עומד להסתיים. לרוב משקי הבית ביישובים הערבים אין עוד אדמות להוריש ועל הבנים יהיה להתיישב על קרקעות שהם ירכשו מגורמים חיצוניים. בשיתוף דירקטורים ערבים ברשות מקרקעי ישראל אין משום סיכון למימוש היעדים של המדינה כמדינת העם היהודי אך יש משום תרומה למציאת פתרונות פיתוח שרגישות גם לצרכים של האוכלוסייה הערבית ולמתן תחושה לערבים כי הם מוכללים במערכות התכנון הישראלית במקום להיות מוגדרים על ידם כאויבי המדינה כפי שהדבר היה בעבר.

סוגיה נפרדת היא ניהול פיתוח הקרקעות הנמצאות בידי בעלים ערבים בתחומי המועצות המקומיות והעיריות הערביות במדינת ישראל. ברמה המקומית קיימות שתי בעיות מרכזיות: מנגנון ההתרחבות של היישובים באמצעות בניה של משקי בית על אדמות

**"מנגנון
ההתרחבות
של היישובים
באמצעות בניה
של משקי בית על
אדמות פרטיות
שהועברו בירושה
עומד להסתיים.
לרוב משקי הבית
ביישובים הערבים
אין עוד אדמות
להוריש"**

פרטיות שהועברו בירושה עומד להסתיים. לרוב משקי הבית ביישובים הערביים אין עוד אדמות להוריש ועל הבנים יהיה להתיישב על קרקעות שהם ירכשו מגורמים חיצוניים. מאידך, תוכניות המתאר המקומיות אינן מספקות פתרון נאות לבעיית הקצאת הקרקעות לצורכי הציבור ביישובים אלה.

על מנת לפתור בעיות אלו, יש להגיע לניצול רוב עתודות הקרקע לבניה שבבעלות ערבית ולחלוקה רציונאלית של המגרשים כדי לאפשר תכנון מודרני, המספק איכות חיים לתושבי הערים הערביות. שתי הבעיות נובעות ממבנה הבעלות על הקרקע והורשתה. כפי שמיכאל מאיר-ברודניץ מיטיב לתאר במאמרו בחוברת "מרחבים", ומחזק אחריו במאמרו גם ראסם חמאייסי בחוברת "מרחבים", על פי הסדר האגרארי אבות מורשים את הקרקע לבניהם שווה בשווה ובצורה של חלקות ארוכות וצרות כדי לאפשר עיבוד נוח של החלקות. כפי שמראה סעיד סלימאן במאמרו, משפחה ממוצעת, שברשותה היו כ-10 דונם קרקע בשנת 1948 חלקה בשלושה וחצי דורות מאז את הקרקע לכ-36 יחידות מגורים. כתוצאה מכך למשפחות רבות לא נותרו שטחים

**"הדרך היחידה
לשנות מהיסוד
את הדינאמיקה
הכאוטית של
התפתחות השטח
הבנוי ביישובים
הערביים, היא
על ידי איחוד
וחלוקה מחדש של
הקרקעות"**

אפקטיביים לבניה עבור הזוגות הצעירים מהמשפחה, במצב בו אין אפשרות לרכוש קרקע בתחומי היישוב עקב היצע נמוך של קרקעות למכירה. לפי אומדנים שונים, בעשור הקרוב רק לכשליש ממשקי הבית תיוותר אפשרות ליהנות מקרקע בירושה לשם בניית בתים לזוגות הצעירים מהמשפחה. השאר יאלצו לרכוש קרקע, כשרבים לא יוכלו לממש רכישה בתחומי היישוב, כמקובל ביישובים הערביים.

העובדה שהבעלות רשומה על שם הסב או האב יוצרת מצב שמספר גדול של יורשים פוטנציאלים מתחרים על בניית בית על חלקה שנותרה פנויה, מתוך החלקות שבבעלות המשפחה המורחבת. מצב זה יוצר חיכוכים רבים בין בני הדודים אך

בעיקר נוצר מצב שהבניה איננה מווסתת באופן רציונאלי במרחב. בחלקים הפנימיים של היישובים הערביים נאלצות משפחות רבות לצופף את הבניה מעבר לסביר. שטחים המיועדים לצרכי ציבור ככבישים, מוסדות ציבור ושטחים פתוחים, נבנים על ידי אלה שנותרו להם שטחי קרקע מצומצמים לבניה. בשולי היישוב משפחות בונות על חלקה שירשו, ללא קשר למרחקה מהאזור המיושב. כתוצאה מכך הרשות לא מצליחה לספק שירותים בסיסיים לבתים אלה, כגון ביוב, חשמל, דרכים וכד'.

הדרך היחידה לשנות מהיסוד את הדינאמיקה הכאוטית של התפתחות השטח הבנוי, היא על ידי איחוד וחלוקה מחדש של הקרקעות. על בעלי הקרקעות ביישוב לאחד בעלויות, לתכנן פרצלציה שיטתית ולהעביר לבעלי הקרקע חלקות שהן חלק ממרקם עירוני רציונאלי, בו מוקצים שטחים לצרכי ציבור על פי התקן. היום מקובל כי כל בעל קרקע מקבל כ-60 אחוזים מהשטח שהיה בבעלותו ויתרת 40 אחוזים משטחו מופרשים לטובת שטחי ציבור. פתרונות כאלה יושמו בשכונות חדשות במספר יישובים ערביים, כפי שמלמד מאמרו של חמאסי בחוברת "מרחבים", אך הם נתקלים בקשיים הנובעים מהיעדר אמון של בעלי הקרקע במערכת קבלת ההחלטות ביישובים רבים. כדי לעודד תהליכים אלה אנו מציעים שעל המדינה להיענות לצרכים של האוכלוסייה הערבית לשם פיתוח. אנו ממליצים למדינה להתחייב להקצות קרקעות מדינה הממוקמות בשולי יישובים ערביים כרזרבה לפיתוח היישובים הערביים, כדי להקל את תהליך האיחוד והחלוקה מחדש. אם המדינה תקצה כ-20 אחוזים מהשטח שעליו יבוצעו תהליכי האיחוד והחלוקה מחדש, הרי שכל תושב יסתפק בויתור על 20 אחוזים (במקום 40 אחוזים – כמקובל) מהשטחים שהוא תורם להליך למען שטחי ציבור. כך יקל על הרשויות הערביות לנהל תהליך זה עד שהוא יהפוך לנורמה מבוקשת ביישובים ערביים רבים. לחילופין, תוכל המדינה להקצות שטחים מהרזרבה המוצעת לפיתוח, הכוללים תכניות פרצלציה מסודרות. הקצאה לשטחי ציבור תעשה רק על השטחים שיוקצו מהמדינה לקבלני בניין אשר יבנו דירות לשוק הדיור המקומי. חלופה זו לא תעודד רציונליזציה של השימוש בקרקעות בבעלות פרטית אך היא תציע שכונות מגורים המספקות איכות סביבה וחיים גבוהה עבור אלה שאינם יורשים קרקע.

על המדינה יהיה להקצות שטחים נוספים לפיתוח יישובים ערביים ללא קשר לאופי המשטר הקרקעי שיאומץ על ידי המדינה. לחילופין, לנוכח המחסור בקרקעות ברוב היישובים הערביים, יאלצו ערבים להגר במספרים גדלים והולכים לערים יהודיות, מגמה המתחילה כבר להסתמן בשני העשורים האחרונים. בכוחה של מערכת התכנון לווסת את

היקפיהם של תהליכי ההגירה מהיישובים הערביים לערים יהודיות על ידי ההקצאה של קרקעות להרחבת יישובים ערביים קיימים או על ידי הקמת יישובים ערביים חדשים על קרקעות שתקצה רשות מקרקעי ישראל. הקצאה נרחבת של קרקעות תקטין את היקף ההגירה לעיר היהודית והקצאה מוגבלת של קרקעות תגביר אותה. להערכתנו יש מן החיוב ביצירת עירוב בין האוכלוסיות, המעודד מפגשים על בסיס יומיומי בין יהודים לערבים, תוך כדי ניהול חיי יומיום שגרתיים. עדות להיווצרות קשרי יומיום משמעותיים בין יהודים לערבים בערים מעורבות מסתמנת ממחקר שמתנהל בימים אלה על ידינו. יחד עם זאת, יש לזכור כי במקרים רבים בעולם וכפי שעולה מהמציאות הישראלית, זרמי הגירה מאסיביים, המערערים גבולות בין אתניים, עלולים לעורר התפרצויות גזעניות בקרב אוכלוסיית הרוב, כפי שעלה לדוגמה מקריאתם של רבנים בצפת להימנע ממכירה והשכרה של דירות לערבים. מכאן שיש לבחון מדיניות של הגירה באופן זהיר.

**"על המדינה יהיה
להקצות שטחים
נוספים לפיתוח
יישובים ערביים
ללא קשר לאופי
המשטר הקרקעי
שיאומץ על ידי
המדינה"**

ברקע היחסים שבין המדינה לאזרחיה הערבים עומדת שאלת הפליטים שאינם מתגוררים בישראל. בהקשר של זכויות המקרקעין של הפליטים, עולה הטענה של גורמים לאומיים יהודים כי בהשבת הרכוש לבעלים הפלסטינים יש משום סכנה לקיומה של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי ולכן שיבת הפליטים או השבה של כ-20 אחוזים מקרקעות המדינה לבעלותם לא תאפשר לקדם את הפרויקט הלאומי של העם היהודי. מקרים דומים למקרה הנדון כאן, כמו בין

הרכוש הקרקעי של פליטים הינדים בפקיסטאן לרכוש פליטים מוסלמים בהודו, בין רכושם הקרקעי של פליטים בחילופי האוכלוסין בין יוון ותורכיה, חילופי אוכלוסין בין יוונים לתורכים בקפריסין, הבעלות על הרכוש הקרקעי של הגרמנים שגורשו מפולין וצ'כיה לאחר מלחמת העולם השנייה ורכוש הפולנים שגורשו מהשטחים שהועברו מפולין לבריה"מ באותה העת, ובמקרים דומים אחרים, הלאים צד אחד את הקרקעות של בעלים שנאלצו לעזוב את קרקעותיהם מבלי להבטיח להם פיצויים. יתר על כן, בית המשפט האירופאי היוקרתי פסק בהחלטה תקדימית כי אין להחזיר ליוונים שאיבדו את קרקעותיהם בחלק התורכי של קפריסין את אדמותיהם שנגזלו מהם במלחמה (קרטין). עם זאת, אנו מציעים לשקול מגננון של פיצוי כספי על רכוש הפליטים כמחווה של מדינת ישראל לפליטים כחלק מתהליך של פיוס בין מדינת ישראל למדינה הפלסטינית והעולם הערבי, אם תקום, אך החלטה על כך תתקבל

רק כחלק מהסכם פיוס כללי שהוא מעבר להחלטה על הקמתה של מדינה פלסטינית לצידה של מדינת ישראל.

בעיה נוספת המחייבת פתרון היא שאלת הקרקעות המצויות בלב הסכסוך בין האוכלוסייה הבדווית בנגב לבין המדינה. שורשיה של מחלוקת זו נעוצים בהגדרה של מקור הלגיטימציה להכרה בבעלות על קרקעות. קבלת הלגיטימציה הילידית מחייבת להכיר בבעלויות של הבדווים על פי מסורתם שהתגבשה במשך שנים רבות בעוד שקבלת הלגיטימציה החוקתית מחייבת את הבדווים להוכיח בעלות על פי החוקים העות'מאניים שאומצו גם על ידי ממשלות המנדט הבריטי וישראל. נושא זה מחייב דיון נפרד שאיננו נכלל בדיון זה אך ידון בחוברת נפרדת שתתפרסם על ידי מכון ולטר ליבך.

מקורות

דרמן, ע. (2012) "תהליכים ומגמות בהתגבשות המרחב בישראל לקראת שנת השמונים לעצמאותה", רותם: תל אביב.

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

ניב, ע. (2002) "מדיניות קרקעית לאומית והקצאת קרקעות", בתוך: ניב, ע., מושקין, ב., "סוגיות במדיניות קרקעית", קרקע, כתר והמכון למדיניות קרקעית ושימושי קרקע: ירושלים, 11-25.

רובינשטיין א. (2001) "מקרקעי ישראל – מבט משפטי: תחיה לדורות – או בכייה לדורות", קרקע, מס. 52

רובינשטיין א. (2005) "קרקעות המדינה: משפט, צדק ומינהל תקין", קרקע, מס' 60

Agamben, G. (1999) "Potentialities", in Heller Roazen, D. "Collected essays in philosophy", Stanford University Press: Stanford

Arnon, A., Bamyia, S. (2007) "Economic Dimensions of a two State Agreement between Israel and Palestine", AIX Group.

Derrida, J. (2005) "Two essays on reason", Stanford University Press: Stanford

Gellner, E. (1997) "Nationalism", Weidenfeld & Nikolson: London.

Habermas, J. (1998) "The Inclusion of the Other: Studies in Political Theories", edited by Ciaran Cornin and Pablo de Grief, MIT Press: Cambridge, Mass

Kartin, A., Schnell, I. (2008) "The 'demographic rogue' and borders in the land of Israel", *Space, population, societies*, 3, 441-442

Smith, A. D. (1988) "Nationalism and Modernism", Routledge: London and New York

צדק חלוקתי מול שלילת מדינת הלאום היהודי

על האיזון בין אימוץ מדיניות של צדק חלוקתי של מדינת ישראל והעם היהודי, גם למיעוט הערבי, לבין הבהירות כי אסור למדינת היהודים לאמץ גישה השוללת את זכותם של היהודים למדינה משלהם

**פרופ' חיים זנדברג, בית הספר למשפטים ע"ש שטריקס, המסלול
האקדמי של המכללה למינהל. פורסם לראשונה על ידי מכון וולטר
ליבך לחינוך לדו-קיום יהודי-ערבי, אוניברסיטת תל אביב. עורכים:
יצחק שניל, גדעון ביגר ואנדה רוזנברג**

1. צדק חלוקתי מנקודת מבט ציונית

הגדרתה של מדינת ישראל כמדינה "יהודית" היא בעצם תוצאה של תפיסת עולם ציונית. הציונות הייתה ועודנה תנועה רבת גוונים וזרמים, אך הזרם שעיצב את אופייה היהודי-ציוני של מדינת ישראל סבר שהציונות מחייבת הקמת מדינה ליהודים בארץ ישראל (אבינרי, 1980; Gans, 2004). שלוש הנחות יסוד מרכזיות עומדות ביסוד השאיפה הציונית להקמתה של מדינה יהודית: ראשית, ההנחה כי סכנה פיזית חמורה נשקפת לקיומם של יהודים כפרטים וכמיעוט במדינות או בחברות מארחות: לפי הנחה זאת, ריכוזם של היהודים במסגרת מדינית עצמאית יפחית את הסכנה הפיזית הנשקפת לגורלם. שנית, ההנחה כי לא ניתן לקיים חיים דתיים, לאומיים או תרבותיים תקינים וראויים כפרטים או כמיעוט יהודי במדינות או בחברות מארחות: לפי הנחה זאת, ריכוזם של היהודים במסגרת מדינית עצמאית יאפשר להם לעצב את חייהם הלאומיים והתרבותיים באופן חופשי ו"להגדיר את עצמם" בצורה המיטבית. שלישית, ההנחה כי ריכוז היהודים במסגרת מדינית עצמאית, כמו גם הגדרתם העצמית התרבותית המלאה, לא ייתכנו אלא בארץ ישראל. בהקשר זה הניחה הציונות כי לא תיתכן מציאת טריטוריה פנויה אחרת עלי תבל, וכי לעם היהודי "זכויות היסטוריות" בארץ ישראל.

שלושת העקרונות הללו בוודאי לא תמיד היו מקובלים על כל זרמי הציונות. בקרב הציונים היו שהדגישו את הסכנה הפיזית (למשל ז'בוטינסקי) (אצל אבינרי, 1980:211) היו שהדגישו את הצורך בתחייה תרבותית (למשל אחד העם) (אצל אבינרי, 1980:138); היו שסברו כי ניתן לפתור את הבעיה הפיזית והתרבותית בטריטוריות אחרות, אך הזרם המרכזי דבק בגישה כי רק ארץ ישראל מתאימה לכך.¹ היו שסברו שדי באוטונומיה או שדי בשותפות בשלטון במדינה דו-לאומית, ואין צורך במדינה יהודית.² יהודים רבים אינם שותפים כלל לחזון הציוני. יש המפקפקים במצוקותיו של העם היהודי, ויש הסבורים כי מצוקות אלה אינן טעונות או ראויות לפתרון קולקטיבי מדיני.³ עם זאת מדינת ישראל, מקימיה, קברניטיה ורוב תושביה היהודים הכירו ועודם מכירים בנכונותן של שלושת ההנחות הנ"ל. אינני מתכוון בחיבור זה לנהל דיון בדבר נכונותן, ואני מניח את נכונותן לשם המשך הדיון. כאשר אשתמש במונח "תפיסה ציונית" אתכוון לתפיסה שאלה הם מאפייניה.

בין התומכים ברעיון הציוני קיימת מחלוקת באשר לשאלת גבולותיה הטריטוריאליים הרצויים של המדינה, נוכח בעיות שהציבה המציאות בפני הרעיון הציוני. קיימת גם מחלוקת באשר לשאלה עד כמה מצדיק הרעיון הציוני באופן עקרוני או במקרה מסוים פגיעה בזכויות, לאומיות או פרטיות, של פרטים החיים במדינה, יהודים כלא יהודים. כאן טמון אחד ההבדלים בין תומכי הרעיון הציוני לבין שולליו. התומכים מניחים כי הרעיון

1. לדיון בקשר שבין זכויות היסטוריות בטריטוריה מעצבת לבין הצדקת מיקומה הטריטוריאלי של זכות ההגדרה העצמית של קבוצה לאומית והשלכת קשר זה על זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי ראו: חיים גנז "זכויות היסטוריות והגדרה עצמית לאומית" מרקעין בישראל: בין הפרטי ללאומי 419, 436 ואילך (חנוך דגן עורך, 1999). להלן: "גנז-זכויות היסטוריות". להגדרה דומה של תפיסת הזרם המרכזי של הציונות ראו חיים גנז מריכרד ואגנר עד זכות השיבה 261 (תשס"ו) (להלן: "גנז-מואגנר עד זכות השיבה").

2. ראו למשל התנגדותו של יהודה ליב מאגנס למדינה יהודית ותמיכתו בהצעה לשלטון פריטטי שעמה הגבלות על רכישת קרקעות ועליות יהודים. יוסף הלר מ'ברית שלום' ל'איחוד': יהודה ליב מאגנס והמאבק למדינה דו-לאומית 50, 90-91 (ירושלים, תשס"ד).

3. לתיאור ביקורתי של עמדותיהם של כמה מהסבורים כך ראו

הציוני ניתן להגשמה גם ללא פגיעה בזכויות של אחרים או שניתן להגשימו תוך פגיעה מסוימת בזכויות כאלה, אשר ניתן להצדיקה בהצדקות שונות, גם אם יש מחלוקת לגבי היקף הפגיעה הניתנת להצדקה. לעומת זאת, מי ששוללים את הרעיון הציוני מעיקרו אינם מוכנים להכיר בכך שיש לו מרחב קיום כלשהו. הם מניחים כי כל פגיעה שהוא פוגע בזכויות של אחרים מצדיקה את זניחתו ולחילופין מניחים כי בעצם קיומו יש כדי לפגוע בזכויות של אחרים. הם מניחים כי אין לרעיון הציוני מרחב קיום כלשהו שאינו פוגעני וכי בכל התנגשות, קלה כחמורה, בין תביעות הציונות לבין תביעות נוגדות

— על הרעיון הציוני לסגת מפני הצד הנפגע. המשמעות האופרטיבית של השקפת עולם כזאת במופעה הקיצוני היא שלילת המאפיינים של הרעיון הציוני: אין היהודים יכולים לקיים מדינת לאום בשטח ארץ ישראל.

**"בין החומים
ברעיון הציוני
קיימת מחלוקת עד
כמה מצדיק הרעיון
הציוני באופן
עקרוני או במקרה
מסוים כגיעה
בזכויות, לאומיות
או פרטיות, של
פרטים החיים
במדינה"**

השיח הציבורי השכיח במדינת ישראל בדבר צדק חלוקתי מתמקד בדרך כלל בפגיעה שפוגעת המדינה היהודית בזכויות של פלסטינים. פגיעה כזאת היא פגיעה שגם מנקודת מבט ציונית ראוי לה שתהיה מצומצמת ככל האפשר (ושוב — קיימת מחלוקת פנימית בנוגע להיקפה). אבל כאשר עוסקים בפגיעה בזכויות, לעולם אין זכויות שהן מוחלטות. התנגשות זכויות היא תופעה שכיחה בעולם המשפט. יישוב הסתירה שבין זכויות מתנגשות זוכה לתיאורים שונים ולטיפול בשיטות שונות. יש שהמשפט מעדיף זכות אחת על פני חברתה באופן מוחלט ויש שהוא מנסה ליישב את הסתירה

בדרך של פשרה. חסידי הגישה הכלכלית למשפט מבחינים בין כלל שהוא כלל קניין המקצה את הזכויות לגורם אחד בלבד לבין כלל שהוא כלל של אחריות, המאפשר לפגוע בזכויות האחד אך מחייב לפצות את הנפגע. גם מנקודת המבט הציונית הפגיעה בזכויות של אחרים היא פסולה ויש להימנע ממנה אך אין היא פסולה מעיקרה בכל מצב שהוא. היא אפשרית כאשר היא הכרחית לצורך מימושו של הרעיון הציוני ובלבד שהיא אכן הכרחית, שהיא מינימליסטית, כאשר היא מלווה בפיצוי ראוי או בחלופות אחרות לנפגעים.

התלבטות דומה ניצבת בפני כל שיטת משפט הצריכה להשיב על השאלה השכיחה האם ועד כמה זכויות הקניין הפרטי מצדיקות עצירה של צרכי פיתוח ועד כמה טענות

של צדק חלוקתי וצדק מתקן מצדיקות פגיעה בקניין פרטי. שאלה מעין זו מתעוררת כל אימת שנוצר צורך ציבורי להפקעת קניין פרטי: לצורך הקמת דרך, בית ספר, שדה תעופה או פארק תעשייתי. היא גם מתעוררת כל אימת שנדרשים לשאלה מה הוא סוג הפיצוי המגיע לבעל קניין פרטי שנפגע ומה שיעורו. שיטות משפט רבות וכיניהן שיטות המשפט הישראלית והאמריקאית נוטות לגלות גישה מאוד חלוקתית כלפי שאלות אלה. גישה חלוקתית היא גישה המוכנה לשנות את החלוקה הקיימת של המשאבים לפי צרכי הציבור בהווה. אין לך שיטת משפט שאינה מכירה באפשרות זאת במידה כזו או אחרת. גם נקודת המוצא של צדק חלוקתי לוקחת בחשבון שיש לכבד את ההסדר הקיים, אך בה במידה היא גם שוקלת את מידת היכולת של הסדר הקיים לשרת את צרכי הציבור בהווה ובעתיד. המשתנים אשר משפיעים על שינוי כזה הם עוצמתו של הצורך הציבורי, מידת הפיזור של הנזק בין הנפגעים השונים וגם מידת השוויון או אי השוויון שקיימת בחלוקת המשאבים הקיימת ושאלת השפעתה על חלוקת המשאבים, לפי צרכי הציבור העדכניים. הרעיון של צדק חלוקתי צופה פני עתיד. הוא איננו מתעלם מהעבר אך איננו מקדש אותו, במיוחד כאשר הוא משקף מציאות רחוקה מצרכי הציבור העדכניים או כאשר העבר או החזרה אליו יוצרים עיוותים חדשים ופוגעים בצרכי הצדק החלוקתי הנוכחים של הציבור בהווה ובעתיד.

התפיסה שלפיה ניתן ליישב בין הרעיון הציוני לבין הרעיון של צדק חלוקתי אינה מתעלמת מצרכי המיעוט הערבי בישראל או מעברו והיא גם לא אמורה להתעלם ממנו. לפי תפיסה זאת, המאפיינת את עמדתם של גורמים ממסדיים שונים בישראל (זנדברג, 2007: 32) (עמדות נשיא בית המשפט העליון, אהרון ברק, והיועץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, כתוארם אז), המיעוט הערבי זכאי להקצאת משאבים שווה. יש אמנם מחלוקת באשר לשאלה האם הקצאה זאת צריכה להיות על בסיס אישי או על בסיס קולקטיבי. בקרב הנהגת הציבור הערבי רווחת נטייה להעדפת הקצאה קולקטיבית, בעוד שבמסד הישראלי ניתן לגלות גישות מעורבות. כך, למשל, תובע מסמך החזון של ערביי ישראל "הקצאה מיוחדת על בסיס קולקטיבי בחלוקת המשאבים החומריים הציבוריים במדינה...בהסתמך על עקרונות הצדק החלוקתי והצדק המתקן" (הדגשות המחבר) (הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות לישראל 2006: 14). לעומת זאת, בית המשפט העליון ביקר מדיניות הקצאה של "נפרד אבל שווה"¹ בעוד שכלפי הציבור

1. בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד (1) 258 (2000).

הברואי החליטה הממשלה לאחרונה לאמץ מדיניות הקצאה קבוצתית.² בשיח הציבורי בשני המחנות ניתן למצוא מגוון של עמדות ויש גם מחלוקות כאשר לשאלה האם המשאבים אכן מוקצים בצורה שווה. מידת הנלהבות של הממסד הישראלי להקצות משאבים באופן שווה אינה תמיד מלאה, בין בשל התנגדות פנימית של קבוצות מיעוט יהודיות ובין בשל חוסר אמון בכנות המחויבות של המיעוט הערבי למדינה. התפיסה הממסדית מקבלת כי אין מקום לפגיעה במיעוט ללא פיצוי ראוי והוגן, אך על היקפו של פיצוי זה והוגנותו יש לא אחת מחלוקות (למשל לגבי הפיצוי לפי חוק רכישת מקרקעין אישור פעולות ופיצויים, תשי"ג-1953 (זנדברג, 2007:86-83).

"חלק מהביקורת"

המוכנה כנגד

מדינת ישראל על

ידי המיעוט הערבי

או תומכיו בגין

כגיעה במשאבי

המיעוט הערבי,

מבוסס על שלילה

מעיקרה של רעיון

מדינת הלאום

"היהודי"

עם זאת, תפיסה ציונית אינה יכולה לקבל גישות שמטרתן לשלול את הרעיון הציוני מעיקרו. כך למשל היא אינה יכולה לקבל שלילה של הלגיטימיות של פעולה למטרה ציונית (כגון ישוב יהודים בחבל ארץ מסוים המהווה חלק מן המדינה היהודית או חיזוק הריבונות של מדינה יהודית בחבל ארץ כזה או רכישת קרקעות על ידי יהודים לשם יישובם). היא גם לא יכולה לקבל טענות החותרות תחת התכנות קיומה של מדינה יהודית עצמאית (כגון שיבת הפליטים או השבת נכסיהם; שלילת ריבונות המדינה או שלילת זכותה לנהל את שטחי המקרקעין הבלתי מוקצים). היא גם לא יכולה לקבל טענות השוללות כל שימוש במשאבים של המיעוט לשם

2. תזכיר "חוק הסדרת התיישבות הברואים בנגב", תשע"ב-2012 מתייחס אל "האוכלוסייה הברואית בנגב" כקבוצה המהווה יעד קבוצתי להגשמת אחת המטרות המרכזיות של החוק (ס' 2) "לאפשר מתן פתרונות התיישבותיים לאוכלוסייה הברואית בנגב".

www.tazkirim.gov.il/Tazkirim_Attachments/41151_x_AttachFile.doc.

ראו גם זאב בנימין בגין "הסדרת התיישבות בברואים בנגב סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בברואים בנגב והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק" (2013) ("הברואים בנגב הם בני הקבוצה הענייה ביותר בישראל"...לפנינו הזדמנות מיוחדת לפיתוח תנאים שיאפשרו לקהילה הברואית בנגב להשתלב"... (הדגשות המחבר)

<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/hasdara/Documents/beduHEB290113.pdf>

סיפוק צרכי הרוב היהודי, גם כאשר שימוש זה עומד באמות המידה של צדק חלוקתי מבחינת היקפו, הגינותו, הפיזיו הניתן בעבורו ומידת פיזורו. פסילה של שימוש כזה רק משום שהמטרה היא ציונית או יהודית היא למעשה פסילה של רעיון מדינת הלאום היהודי גם אם אינה מובילה בהכרח לפגיעה בה.

כפי שאראה בהמשך, חלק מהביקורת המופנה כנגד מדינת ישראל על ידי המיעוט הערבי או תומכיו בגין פגיעה במשאבי המיעוט הערבי, מבוסס על שלילה מעיקרה של רעיון מדינת הלאום היהודי. הצגת היבט זה וביקורתו הם המטרה המרכזית של חיבור זה. השיח הנוכחי מערבב, במתכוון או שלא במתכוון, בין טענות בדבר העדרו של צדק חלוקתי או העדר שוויון לבין טענות השוללות מעיקרה את הלגיטימציה לקיומה של מדינה יהודית. שלילה זאת מבוססת הן על הפרזה במידת הנזק וחוסר השוויון שנטען כי נגרם על ידי הפעולה למטרות ציוניות והן על ידי התעלמות מוחלטת מן ההצדקות לרעיון הציוני ולפגיעות שהסב, ככל שהסב, למיעוט הערבי. הנחת המוצא של רבים מן הדיונים היא שכל פגיעה שהייתה גלומה במימוש הרעיון הציוני היא פסולה ויש להשיב המצב לקדמותו. לעומת זאת, באותה מידה מניחים כי הרעיון הציוני לא יכול להצדיק ולו פגיעה מינורית בזכויות אחרים. הדיון בשאלת צדקתו של הרעיון הציוני לא קיים ולא רלוונטי. בעוד שהתביעה להשבה מלאה של הזכויות הפגועות של המיעוט הערבי, במופען המרבי והמופרז, נתפסת בשיח הביקורתי כמובנת מאליה, הרי שזכותו של העם היהודי לכינון מדינת לאום בארץ ישראל וההצדקות לפעולה הציונית במדינה זו מודרות לגמרי מאותו שיח.

2. שלוש דוגמאות לגישה השוללת את רעיון מדינת הלאום היהודי

הגישה המדירה את הרעיון הציוני של מדינת לאום יהודית משיח חלוקת המשאבים בישראל תודגם להלן בשלוש דוגמאות מרכזיות: סוגיית נכסי הפליטים; סוגיית הקצאת משאבים למיעוט הערבי וסוגיית מעמדה של קרן קיימת לישראל.

2.1 סוגיית נכסי הפליטים

המחלוקת באשר לפרשנות ההיסטורית של מה שהתרחש בישראל בשנת 1948 מלווה את הסכסוך הישראלי ערבי מאז. תהליך העצמאות של המדינה הציונית הוא הנכבה בעיני הפלסטינים. עקרונות התפיסה הציונית שהוצגו לעיל אינם מחייבים מבחינה לוגית התכחשות לסבל ולנזק שנגרם על ידי מדינת ישראל לפליטים הפלסטינים והם גם יכולים לסבול נשיאה באחריות חלקית להטבתו (על ידי פיצוי; השתתפות במהלך של יישוב הפליטים במקומות יישובם ואפילו קליטה מסויגת של פליטים בישראל) אבל אינה מוכנה לשאת באחריות לגרימתו, בוודאי לא אחריות עיקרית (Zell & Shnyder, 2003). היא גם אינה יכולה לקבל שהפתרון היחיד והצודק לבעיה הוא ויתור על מדינת הלאום היהודי. אין מחלוקת כי ויתור כזה הוא התוצאה הישירה של שיבת הפליטים או השבת נכסיהם (Singer, 2001) תפיסה ציונית חייבת להניח כי ישנם פתרונות חלופיים לבעיית הפליטים. אפשר שפתרונות כאלה היו הרבה יותר מועילים וטובים גם מבחינתם של הפליטים עצמם, שהרי בכל זאת, כבר עברו יותר משישים שנה והשבת המצב לקדמותו, מעבר לפגיעה שתגררם לקיומה של מדינת ישראל, עשויה גם לגרום נזקים לא מעטים לפליטים עצמם (Sandberg, 2013: 9). במישור הבינלאומי הרעיון של שיקום הפליטים במקומותיהם אינו זוכה להבלטה וככל שהוא קיים, הוא משתרך בעצלתיים אחר הפתרון המרכזי המוצע – פתרון השיבה וההשבה. הנזק העשוי להיגרם לציונות וליהודים וגם זה שנגרם להם בעבר בשל פעולות של העם הפלסטיני – אינו נוכח כלל בשיח הזכויות. העמדה הציונית נוכחת רק בשל כוחה של מדינת ישראל, ככל שהוא עדיין עומד לה, ולא בשל הצדקתה האינטרינזית.



תפיסה ציונית חייבת להניח כי ישנם פתרונות חלופיים לבעיית הפליטים שאינה שיבה לארץ ישראל. נמל יפו, 1900. צילום: ארכיון וילנאי

לסוגיית השבת נכסי הפליטים יש גם היבט פנים ישראלי והוא סוגיית שיבת פליטי הפנים. אותן סוגיות שהועלו קודם לגבי סוגיית השיבה בכללותה נכונות גם כאן בהבדל אחד משמעותי: כאן מדובר באזרחי ישראל. הבדל זה גרם לשינוי בעמדתה של המדינה. המדינה הואילה לחוקק חוק שמטרתו להעניק לאזרחים אלה פיצוי כספי ובמקרים מסוימים אף פיצוי בקרקע חלופית (זנדברג, 2007:84). אכן יש טענות בדבר שחיקת הפיצוי (זנדברג, 2007:85). יש גם טענות בדבר האפשרות להשיב חלק מן הקרקע שהופקעה בשל כך שאין צורך בה לצרכי ציבור אחרים.³ המדינה חוששת

3. כפי שנטען ללא הצלחה בבית המשפט העליון לגבי מקרקעי הכפרים אקרית (בג"ץ 840/97 סבית נ' ממשלת ישראל, פ"ד נז(4) 803, 815 (2003) ואללג'ון-ע"א 4067/07 ג'בארין נ' מדינת ישראל, תקעל 08(2) 573, 574 (2008).

שהשבה כזאת תהיה תקדים להשבה כללית – על המשתמע ממנו הן לגבי קבלת האחריות מטעם המדינה לבעיה שאינה רואה עצמה האחראית הבלעדית לה והן לגבי האיום הגלום בהשבה לגבי ריבונותה ואופייה כמדינת לאום יהודית; השבה כזאת גם אינה מוצדקת בהכרח ובכל מקרה משיקולים של צדק חלוקתי, כפי שנקבע לאחרונה לגבי כל הפקעה קדומה בחקיקה חדשה שנחקקה ביוזמת בית המשפט העליון ובאישורו (זנדברג, 2011:409).

אם מעיינים בעמדות נציגים של המגזר הערבי כלפי סוגיית נכסי הפליטים מגלים עד מהרה כי העמדה המרכזית היא עמדה הדורשת השבתם, כרשום מפורשות במסמך החזון:

**"המסקנה
המתבקשת היא
כי תביעות השיבה
למיניהן אינן
אלא דרך לערער
על לגיטימיות
של רעיון מדינת
הלאום היהודי"**

"הבטחת זכויות הערבים הפלסטינים בסוגיות ספציפיות בהן נעשה עוול היסטורי, כגון סוגיית הפליטים במולדתם ("הנוכחים נפקדים") ושובם לכפריהם ועריהם המקוריות" (הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות לישראל 2006:15). יש גם נטייה שלא להבחין בין השבת נכסי הנפקדים הנוכחים לבין השבת נכסי פליטי החוץ, כמצוין באותו מסמך דלעיל: "הכרת המדינה באחריותה לנכבה הפלסטינית בשנת 1948 ותוצאותיה הזוועתיות לגבי הפלסטינים בכלל, ולאזרחי ישראל מבינם, בפרט..." ובהמשך אותו מסמך: "הכרה רשמית בעוול ההיסטורי שנעשה לערבים הפלסטינים בארץ לעם הפלסטיני בכלל, והבטחת קיצו של עוול זה וטיפול בהשלכותיו הנמשכות עד עצם היום הזה" (הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות לישראל, 2006:10; 2006:15 בהתאמה)

נכון שיש ניואנסים שונים ומתונים יותר, למשל, באותו מסמך החזון: "תחילת פעולה לתיקון המצב, לרבות פיצוי אזרחיה הפלסטינים, כקבוצה וכיחידים, על שאירע להם כתוצאה מהנכבה.", ובהמשך: "כך, למשל, תשתף המדינה פעולה עם נציגי הציבור הערבי, כדי לבדוק אפשרות של השבת חלק מהאדמות שהופקעו מסיבות שאינן קשורות בפיתוח הכללי (כבישים וגנים ציבוריים)" (הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות לישראל, 2006:10; 2006:11 בהתאמה). עם זאת, התביעה האולטימטיבית היא להשבה מלאה (עדאלה, 2010). אין מבססים את ההשבה רק על צרכי ההווה אלא על אחריות בלעדית לאירועי העבר; אין מסתפקים רק בדרישה לעדכן את הפיצוי ושוללים את הרעיון שהפיצוי הוא הדרך היחידה או העיקרית לרפא את הפגיעה. המסקנה המתבקשת

היא כי תביעות השיבה למיניהן אינן אלא דרך לערער על לגיטימיות של רעיון מדינת הלאום היהודי.

2.2 סוגיית הקצאת המשאבים למיעוט הערבי

כאמור לעיל, גם התפיסה הציונית הממסדית מניחה כי ניתן וצריך להקצות למיעוט הערבי משאבי מקרקעין באופן צודק ושווה התואם את צרכיו ומשקלו באוכלוסייה. קיימת התלבטות בשני המגזרים באשר לאמת המידה הנכונה לעשות כן. הקצאת משאבים על בסיס קולקטיבי משמעותה הפרדה אתנית בין משאבי האוכלוסיות השונות. הקצאה על בסיס אישי משמעותה היטמעות של האוכלוסיות זו בזו. בשני המגזרים קיים חוסר אהדה להיטמעות. בחלק מהיישובים העירוניים המעורבים, מובילה היד הנעלמה של הכלכלה להיטמעות כזאת, גם בשכונות שנבנו במקור עבור יהודים. היישובים הערבים הם בדרך כלל לא מעורבים. בפסק הדין המפורסם בעניין קעדאן תמך בית המשפט העליון במדיניות היטמעות במקרים מסוימים.⁴ גישה זאת זכתה לביקורת רבה. יש שהיא מיושמת על ידי המדינה בהקשרים מסוימים (כגון מכרזים בקהילות עירוניות מסוימות)⁵ ויש שהיא נדחית (למשל – חוק ועדות קבלה).⁶ הקצאת משאבי מקרקעין לבדואים בנגב נעשית על בסיס קולקטיבי.⁷ המינון הנכון בין גישת ההפרדה הקולקטיבית לבין גישת היטמעות הוא האתגר המשמעותי ביותר של מדיניות הקצאת מקרקעין המבקשת לשמור על עקרונות צדק חלוקתי.

תהא אשר תהא אמת המידה לחלוקת המשאבים, הבסיס לחלוקה שמטרתה צדק חלוקתי הוא שרטוט מפתח החלוקה הנוכחי והצבעה על פגמיו. מפתח זה אמור להיות נקודת המוצא לטענות בדבר שינוי מתקן, חלוקתי יותר, במצב הקיים. כך למשל, אם קיימת טענה שיש צורך להקצות למיעוט הערבי יותר שטחי מקרקעין, יש להצביע על כך שבמצב הקיים מחזיק המיעוט הערבי במקרקעין בהיקף נמוך משיעורו באוכלוסייה. אם קיימת טענה שהמיעוט הערבי מופלה בשיעור ההקצאה של משאבים למגורים או לתעשייה

4. לעיל הערה 4.

5. בג"ץ 8036/07 זבידאט נ' ממ"י (2011) (קבלת אזרח ערבי לישוב רקפת).

6. פקודת האגודות השיתופיות כפי שתוקנה בחוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8),

התשע"א-2011, ס"ח 683 (מרץ 2011), סעיפים 6, 6ב, 6ג.

7. ראו לעיל הערה 5 ואסמכתאות שם.

או לחקלאות או לתשתיות ופיתוח – צריך להראות את הפגמים במפתח הקיים. בחינה כזאת של הקצאת משאבי המקרקעין במדינת ישראל מגלה כי במשתנים רבים לא סובל

**“הנתח שאוחז בו
המיעוט הערבי
מכלל הקרקע
בבעלות פרטית
במדינת ישראל
עולה על שיעורו
באוכלוסייה”**

המיעוט הערבי מהקצאת חסר. כך, למשל, הנתח שהוא אוחז בו מכלל הקרקע בבעלות פרטית במדינת ישראל עולה על שיעורו באוכלוסייה. שיעור הצפיפות נפש לקמ"ר הן ביחס לשטח המוניציפאלי והן ביחס לתכסית למגורים אינו שונה ובוודאי אינו נמוך מהשיעור המקביל ביישובים בעלי היקף אוכלוסייה דומה במגזר היהודי (קפלן, 2003:19).⁸ אכן ישנן טענות בדבר אפליה במשאבים המוקצים לתכנון (האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2012). מדינת ישראל עושה מאמצים להדביר את הפער ולאחרונה אף זכתה על כך לשבחים, שבצדם בקורת, מהאגודה לזכויות האזרח (האגודה לזכויות האזרח בישראל,

2012).⁹ לא כל העכבות יסודן במדינה וגם למאפייניה של האוכלוסייה הערבית חלק בהאטת קצב התכנון. כך, למשל, בית המשפט העליון הסתמך בהסכמה על טענות שנכללו בתזכיר שהוכן על ידי ראסם חמאיסי (חמאיסי, 2007:30-28), לפיהן:¹⁰

8. מוטי קפלן דפוסי השימוש בשטחים הבנויים בישראל 2003 19 (2007) שיעור התכסית למגורים ביישובים הערבים הוא מעורבים מתוך כלל התכסית למגורים הוא 18% בעוד ששיעור האוכלוסייה ביישובים אלה מתוך כלל האוכלוסייה הוא 14%). להתרשמות מהיחס בין שעורי האוכלוסייה והצפיפות ביחס לשטח המוניציפאלי ביישובים ערבים (ברובם הצפיפות אינה עולה על אלפים בודדים) ויהודים (צפיפות בהיקף של אלפים רבים לקמ"ר) ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנתון סטטיסטי לישראל 2012 (לוח 2.15 אוכלוסייה וצפיפות לקמ"ר ביישובים שמנו 5000 תושבים ויותר 31.12.2011).

www.cbs.gov.il/shnaton63/st02_15.pdf.

9. האגודה לזכויות האזרח בישראל "זכויות המיעוט הערבי" בתוך זכויות האדם בישראל תמונת מצב 2012:45, (2012) ("בתחילת שנת 2000 החל מינהל התכנון במשרד הפנים במיזם רחב היקף ל"קידום התכנון המתארי במגזר הלא יהודי...עצם היוזמה וההקצאה של משאבים כספיים ותכנוניים על ידי משרד הפנים ראויים להערכה...").

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/12/tmunat2012ch6.pdf>

10. בג"ץ 3421/05 מח'ול נ' שר האוצר (2009) פסקה 28 לפסק דינה של השופטת ארכל. ראו גם ראסם חמאיסי בין מנהגים לחוקים – תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל 28-30 (2007).

"...ביישובים הערבים בכל הארץ, ובגליל בפרט, קיימת בעיה של אי ניצול מלא של זכויות הבנייה על קרקעות בבעלות פרטית, עקב נטייתם של בעלי הקרקע שלא למכור קרקעות ל"זרים", ותחת זאת לנצלן לצרכי התא המשפחתי המורחב. התרבות הכפרית והקשר הנפשי - תרבותי של בעלי הקרקעות לאדמותיהם, מביא את האוכלוסייה הערבית בגליל גם למעט בכניית בתים משותפים או כאלה שאין להם קשר לקרקע. מצב זה שבו אין בנמצא שוק חופשי לקרקעות, ושהורשת קרקע מדור לדור אינה מצליחה לענות על הביקוש לאדמה, יוצר, על רקע הגידול הטבעי באוכלוסייה, מחסור חריף בקרקעות למגורים... גם כשכבר נבנים בתים, מביא כוח הקנייה המוגבל של האוכלוסייה הכפרית וחוסר אמונה בממסד, לקושי בגביית ארנונה וכתוצאה מכך לקושי בהתארגנות קבוצתית לפיתוח תשתיות..."

במקרה אחר בית המשפט המחוזי אף הורה כי על מוסדות התכנון לתת משקל ראוי לשיקולים כגון אלה:¹¹

"...מספר מאפיינים דמוגרפיים הנוגעים לאוכלוסייה הערבית, שמהם ניתן להסיק את קיומו של מחסור בשטחים זמינים לתכנון ולפיתוח היישוב. בכלל אלה... את קצב הריבוי הטבעי, את המבנה החמולתי, את האחיזה בשטחי הקרקע שרובם ככולם בבעלות פרטית ואינם יכולים לשמש כפוטנציאל תכנוני, וכן את נהגה של האוכלוסייה הצעירה שלא לעזוב את היישוב שנולדו בו ושלא להתגורר במקום אחר."

במסגרת ערעור על פסק דין זה שעו הצדדים להמלצת בג"ץ אשר נתן תוקף של פסק דין להסכמתם כי ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה תדון בתכנית שתוגש לה כאשר "בין יתר השיקולים יינתן משקל למאפיינים הייחודיים" וכן ל"מאפיינים ייחודיים של אוכלוסיות שונות... במסגרת בחינתה של התכנית המוצעת דגן היא תביא בחשבון את העובדה שמדובר בתכנית החלה במגזר הערבי..."¹².

11. עתמ-חיפה- 10-01-29869 מועצה המקומית ערערה נ' ועדת המשנה לעררים שעל יד המועצה הארצית לתכנון ובנייה (2011) (השופט קיסרי).

12. עע"מ 3542/11 ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה נ' המועצה המקומית ערערה (2012.4.24).

אכן הציבור הערבי מודר בצורה בולטת מניהול השטח המוניציפאלי שאינו עירוני המצוי בעיקרו בניהול מועצות אזוריות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012).¹³ ההסבר לכך נעוץ במידה רבה בגיאוגרפיה של הארץ אך גם בחשש מכך שניהול לא יהודי של השטח הפתוח יתעלם מצורכי הרוב היהודי. אכן לציבור הערבי בישראל לא נתון אותו מגוון אפשרויות יישוב שיש לציבור היהודי, בייחוד בהקשר הכפרי - חקלאי. הכפרים הערביים הפכו לאיטם, אפשר בעידוד המדיניות של המדינה אך גם בשל בחירתם והעדר חלופות חיצוניות, ליישובים עירוניים.

**"קל יותר להגיע
לשוויון אישי
מאשר לשוויון
קולקטיבי. תחומי
אי השוויון אינם
רחבים כמו שניתן
היה לחשוב והם
אינם חורגים
בהיקפם מצורות
אחרות של אי
שוויון שאולי
קיימות במדינה"**

אם נשקיף באופן ריאלי על יתרות השטח במדינת ישראל, האפשרות להקצות באופן קולקטיבי לציבור הערבי בישראל יישובים כפריים חדשים אינה מעשית. כך גם לגבי מידת האפשרות לשלב את האוכלוסייה הערבית ביישובים כפריים או קהילתיים יהודים. עם זאת, יתכן שהיד הנעלמה של הכלכלה תפעל גם כאן, כפי שהיא פועלת בשכונות מעורבות בירושלים, בחיפה, ביפו, בנצרת, בצפת, בכאר שבע או בכרמיאל. זה הוא אתגר לא פשוט של מדינת ישראל. דווקא החלופה של שילוב והיטמעות האוכלוסיות טומנת בחובה יותר גמישות באפשרויות לפותרו. קל יותר להגיע לשוויון אישי מאשר לשוויון קולקטיבי. תחומי אי השוויון אינם רחבים כמו שניתן היה לחשוב והם אינם חורגים בהיקפם מצורות אחרות של אי שוויון שאולי קיימות במדינה. כך, למשל, ממילא רוב האוכלוסייה אינו נגיש לאפשרות של חיים ביישוב חקלאי-כפרי. אכן, היעד של השגת שוויון

מלא בהקשרים אלה עשוי לטמון בחובו סכנה לאופייה היהודי של המדינה אך אין זו סכנה הכרחית או ודאית. ייתכן שבסופו של דבר המתח בין השאיפה לשוויון לבין הרצון לשמור על מדינת הלאום היהודי יחייב מידה מוגבלת של חוסר שוויון בהקצאת משאבים, אבל את אי השוויון הזה ניתן יהיה לרפא באמצעות העדפה מתקנת בתחומים

13. למעלה מ-90% מאוכלוסיית המועצות האזוריות יהודים ורוב דומה נרשם במספר המועצות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הרשויות המקומיות בישראל 2010 122 (2012)

http://www.cbs.gov.il/publications12/local_authorities10/pdf/122_124.pdf

אחרים. בהינתן רצון כן של הרוב והמיעוט ליישב בין שתי המגמות הסותרות – הפתרון בהישג יד.

וכאן אנו מגיעים שוב לקושי המעיב על שיח הזכויות הנוכחי בישראל. קיימת נטייה בקרב חלק מדוברי המגזר הערבי ותומכיו להתעלם מן האינטרס הציוני כשיקול בהשגת היעד של שוויון בהקצאת המשאבים או, חמור מכך, לעמוד על פתרונות שמשמעותם המעשית היא פגיעה באינטרסים ההכרחיים לשמירתה של מדינת הלאום היהודי. ראשית, קיימת נטייה להפריז בהצגת



היד הנעלמה מונעת השתלבות ערבית-יהודית. השוק בבאר שבע, 1901. צילום: ארכיון זאב וילנאי

מפתח אי השוויון הנוכחי. כך, למשל, רווח הטיעון כי 93% משטח המדינה הוא בשליטה יהודית בעוד שלערכים מוקצים רק 3.5%. הפער מיוחס להפקעות או לגזל ומכאן יוצא שהתיקון בהקצאת המשאבים מחייב בעצם השבת מיליוני דונמים למגזר הערבי. אך זו היא אחיזת עיניים שכן ממילא רק 7% משטח המדינה נמצאים בבעלות פרטית ומתוכם כחמישים אחוזים בבעלות של בני המיעוטים. גם התכסית למגורים (שכוללת גם את השטח הבנוי המוחזר או מוקצה לפרטים במקרקעי ישראל) אינה מתפלגת באופן בלתי שוויוני. כל היתרה היא אזורים ריקים (יותר ממחצית בנגב הדרומי) שהמשמעות היחידה שהם חלק ממקרקעי ישראל היא שמי ששולט בהם זו המדינה. את רוב השטחים האלה המדינה אינה מייעדת לאיש, ליהודים או לערבים. הם ממילא לא היו מעולם בבעלות פרטית כל שהיא. מאחורי הטיעון שהם נוכסו מסתתרת שלילה של העובדה שהמדינה המחזיקה אותם היא מדינת הלאום היהודי.

**"בעוד שמדינת
ישראל צריכה
להתאמץ יותר
להגשמת היעד
של צדק חלוקתי,
צריך המיעוט
הערבי להכיר
בזכותה להתקיים
כמדינת היהודים.
אין לקבל את
הטענה שהכרה
כזאת אינה
אפשרית"**

טענה דומה אנו מוצאים לאחרונה במסגרת השיח בדבר זכויות הבדואים בנגב. הבדואים תובעים שטח ענק של 650,000 דונם לבעלותם. אלו תביעות שהוגשו על ידי חלק קטן מהאוכלוסייה הבדואית בנגב המונה בין עשרים לשלושים אלף איש. נטען כי מדובר ב-5% בלבד משטח הנגב, אבל מדובר בשטח בהיקף של כ-43% מכלל השטח בבעלות פרטית בישראל וכ-76% מכלל שטח התכסית למגורים במדינת ישראל. שטח זה נתבע על ידי קבוצת אוכלוסייה קטנה ביותר גם ביחס לכלל אוכלוסיית הבדואים בנגב. יש כאן הצגה של תביעה לתיקון מפתח

החלוקה העכשווי שאינה אלא תביעה להגדלת חוסר השוויון בהקצאת המשאבים. יתרה מזאת, אם מעיינים באופן שבו הורכבו התביעות העצומות האלה מגלים כי בעיקרן הן אינן מבקשות להכיר בבעלות על שטחים שהוחזקו או עובדו. אלה הם חלק קטן מהתביעות. רוב השטח הנתבע הוא שטח שנתבע רק בשל כך שהיה בתחום גזרתו של בית אב, שבט או מטה כזה או אחר, לפי חלוקה פנימית של שליטה בין הבדואים בתקופה שבה לא היה שלטון מרכזי חזק. עצם הגשתן של תביעות בעלות על סמך חלוקה כללית כזו של מרחבים בין שבטים או בתי אב מרמז לכך שאין התובעים מכירים בשלטון המרכזי הנוכחי בשטחים אלה. אפשר שאין כאן התרסה דווקא כנגד השלטון

הציוני אלא כלפי כל שלטון שהוא. אבל יש כאן התעלמות מוחלטת מן הלגיטימיות של כל צורך שלטוני אחר, בוודאי צורך ציוני, זולת אחיזתם הבלתי מופרעת של אותם מעטים במרחבים עצומים אלה. זו אינה תביעה לצדק חלוקתי שכן הקצאת קרקעות בהיקף כה גדול ובמיקום כה חיוני למגזר כה קטן היא באופן בולט בלתי שוויונית. חוסר ההכרה בזכותה של מדינת ישראל ליעד משאבים אלה לכלל האוכלוסייה או לצרכיה עשוי לשקף העדר הסכמה עם ריבונותה של המדינה ועם יעדיה. לכך נוספת התביעה להכיר בזכויות על מאות אלפי דונמים שנתפסו שלא כחוק ביישובים הבלתי מוכרים בגין החטא הקדמון של העברת האוכלוסייה הברואית בראשית ימי המדינה לאזור הסייג. הנחת המוצא של רוב הדיונים היא שההעברה הייתה שרירותית, ללא כל הצדקה מהותית או ביטחונית, ושכל השטח של היישובים הבלתי מוכרים הוא שטח המהווה תמורה לריפוי של החטא הקדמון. שיח השבת המצב לקדמותו גובר על תביעות מוצדקות להקצאת משאבים, לפיתוח, לחינוך באותן ערים שהוקמו ועומדות להיות מוקמות לטובת האוכלוסייה הברואית. הצבת השיח ההיסטורי במרכז והעדפתו על פני שיח של חלוקת משאבים צודקת מעוררת ספק באשר למטרת השיח – צדק חלוקתי או ערעור הריבונות של המדינה היהודית בשטחים אלה?

2.3 סוגיית "חיסול" קרן קיימת לישראל

קרן קיימת לישראל היא חברה פרטית שהוקמה בראשית המאה הקודמת כדי לשמש מכשיר של התנועה הציונית לרכישת קרקעות עבור יישוב יהודים בארץ ישראל. משאביה הכספיים הגיעו מתרומות של יהודים ואחרים שתמכו ברעיון הציוני. עד להקמת המדינה היא רכשה כמיליון דונמים ולאחריה עוד מיליון וחצי, כמיליון מתוכם הם נכסי נפקדים. מאז שנת 1960 מנוהלים נכסי הקרן על ידי מנהל מקרקעי ישראל (כיום הרשות למקרקעי ישראל). כאשר קבל על עצמו מנהל מקרקעי ישראל לנהל את נכסי הקרן הוא הציב עצמו בעמדה שיש בה פוטנציאל לניגוד בין עקרונות ניהול הנכסים למטרות הקרן לבין העקרונות הכלליים המנחים את פעולתו למען כלל אזרחי המדינה. מנקודת מבט ציונית אין התנגשות כזאת טמונה בעצם ניהול הנכסים, שכן לפי נקודת מבט זו אין פסול בניהול הנכסים עבור יהודים. ההתנגשות עשויה להיווצר רק כאשר אותם נכסים נחוצים לשם קיום מטרות המדיניות של המנהל ביחס לאזרחים שאינם יהודים. התנגשות כזאת עשויה להתרחש אד-הוק כאשר על פי מדיניות המנהל הוא אמור לשווק את קרקעות הקרן שבניהולו לאזרחים שאינם יהודים. בעבר נפתרו בעיות אד הוק מעין אלה באמצעות חילופים אד-הוק של מקרקעין בין הקרן לבין המדינה. הקרן מסרה את הקרקע המשווקת למי שאינם יהודים למדינה ובתמורה

קבלה קרקע אחרת.¹⁴ הבעיה האמורה עשויה להחריף נוכח הרפורמה שלפיה מופרטים מקרקעי ישראל. במקרה זה ההתנגשות בין מדיניות המנהל התומכת בהפרטה לבין עקרונות הקרן שלפיהן אין מקום כלל להעביר בעלות לחוכרים חדלה להיות בעלת אופי מקומי והיא מתייחסת לכל הקרקעות של הקרן באזורי הביקוש, אשר מיועדות להפרטה. הפתרון שאמצה ממשלת ישראל והנהלת הקרן הוא פתרון של חילופי קבע. בדומה לחילופין אד-הוק שהיו נהוגים בעבר, תועברנה כל קרקעות הקרן באזורי הביקוש למדינה וזו תמסור לקרן במקומן קרקעות חלופיות באזורי הפרפריה (מנהל מקרקעי ישראל, 2009).¹⁵ מנקודת מבט ציונית מאפשר הפתרון לשמר מקרקעין בשליטת העם היהודי לשם מימוש הרעיון הציוני בעתיד. זה הוא מהלך טיפוסי של

14. על מדיניות זו הוצהר בבג"ץ 9205/04 עדאלה נ' מ"מ (28.9.2008)

<http://elyon1.court.gov.il/files/04/520/074/n28/04074520.n28.htm>

(“ברדיון הקודם נרשמה הודעת באת-כוח היועץ המשפטי לממשלה כי מינהל מקרקעי ישראל ישווק את הקרקעות, לרבות אדמות קק"ל, בצורה שוויונית ללא כל הגבלה באשר לזהות הרוכש. עוד נרשם כי בכל מקרה בו יזכה מי שאינו יהודי בקרקע במכרז יבצע המינהל חלופי קרקעות עם קק"ל, וימסרו לקק"ל קרקעות באזורים שאינם מפותחים ואינם מיועדים לשיווק. היום הודיעה באת-כוח המדינה כי ההסדר שמעמדו כיום כהסדר ביניים יחול גם על מקרקעין המועברים ליד שנייה, כלומר ניתן יהיה למכור דירות ולבצע העברה ורישום שלהן. לכאורה, הסדר זה יש בו כדי לפתור את השאלה שהונחה לפתחנו בעתירות התלויות ועומדות, ואנו לא התערבנו בדיון זה במערכת היחסים שבין קק"ל למינהל מקרקעי ישראל במסגרת ההליכים שלפנינו”).

15. מנהל מקרקעי ישראל “נחתם הסכם העקרונות בין המדינה לקק"ל שיאפשר העברת בעלות לכל החוכרים על קרקעות בניהול המינהל”, אתר מ"מ (7.6.2009)

http://www.mmi.gov.il/hodaotmmiint/show_h.asp?key=879&CodeMaarecet=1

וכן רע"א 6382/09 הקרן הקיימת לישראל נ' דימנט-יוסף, תק-על 2526 (3) 2009 (פסקאות 2 ו-3 לפסק דינה של השופטת נאור) (“ביום 1.6.2009 נחתם הסכם עקרונות בין מדינת ישראל לבין הקרן הקיימת לישראל... בהסכם התחייבה קק"ל לסייע ביישום החלטת הממשלה מס' 117 מיום 12.5.2009, שעניינה רפורמה במנהל מקרקעי ישראל. בין היתר הסכימה קק"ל לניהול קרקעותיה על ידי רשות המקרקעין שתוקם בהתאם להחלטה ולעריכת חילופי קרקעות עם המדינה לשם מימוש ההחלטה. הממשלה התחייבה לתקן את החלטתה בהתאם לעקרונות ההסכם, ואילו קק"ל התחייבה להביא את עקרונות ההסכם לאישור מוסדותיה. עוד הוסכם, כי על בסיס עקרונות אלו ייחתם בין קק"ל לבין המדינה הסכם מפורט”).

צדק חלוקתי שיש בו משום ויתור של התנועה הציונית על מקרקעין בעלי ערך בהווה כדי לאפשר למדינה לפעול בצורה טובה יותר ואולי גם שוויונית יותר. מהלך זה נתקל בביקורת מנקודת מבט ציונית פנימית, שכן הקרן ויתרה על שטחים טובים באזורי הביקוש לטובת שטחים פחות טובים בפריפריה. מימושו של פתרון זה התעכב במשך כמה שנים בשל הליך משפטי בנוגע לתקינות ההצבעה שאשרה אותה באסיפה הכללית של הקרן¹⁶ ולאחרונה הודיעה קק"ל על נסיגתה מפתרון זה ועל כוונתה להחזיר את ניהול נכסיה לידיה.¹⁷

מנקודת מבטו של המגזר הערבי, קרן קיימת לישראל אינה רשאית לנהל את נכסיה לטובת יהודים בלבד. הנמקה ראשונה לכך, שעליה נראה כי גם בית המשפט העליון סומך את ידיו, אף כי עתירה בעניין זה שהוגשה על ידי ארגון עדאלה עודנה תלויה ועומדת,¹⁸ קשורה לכך שמנהל מקרקעי ישראל, שהוא אורגן של המדינה ולא של ההסתדרות הציונית, מחויב לעקרונות של שוויון ואינו יכול להפלות בין אזרחי המדינה. כל עוד מנוהלות קרקעות הקרן בידי המנהל – אין הוא יכול לנהל רק לטובת יהודים. טיעון זה מעורר קושי ככל שהוא פוסל את יכולתה של מדינה יהודית לנהל מדיניות לטובת יהודים באותם מקרים שבהם אין פגיעה בעקרון השוויון. יש בו דוגמא נוספת לאהדה השוררת בישראל כלפי פתרון של שוויון אישי (נגישות שווה לכל פרט) ושליטת האופציה הקולקטיבית, לפחות ככל שהיא נוגעת ליהודים. טיעון אחר שניתן להשמיע בזכות גישה זאת טמון בצרכיהם של אזרחי ישראל הלא יהודים. מלאי המקרקעין של הקרן הוא איכותי והוא ממוקם באזורי הביקוש. חלקו מלאי שמקורו במקרקעין של פליטים לרבות פליטי פנים. בשל מאפייניו אלה יש שהוא נחוץ, מטעמים של צדק חלוקתי, לשם יישום מדיניות המדינה כלפי כלל אזרחי ישראל. יישום כזה, ככל שהוא מבוסס על צרכים ועל

16. ראו בש"א (ירושלים) 8333/09 דימנט-יוסף נ' הקרן הקיימת לישראל, תק-מח 2009(3) 3446 (009) (צו מניעה כנגד יישום הצבעה באסיפה הכללית של הקק"ל בשל טענה נציגת קידמה כי הצביעה בטעות בשמה ובשם 13 מייפי כוח שהיא נמנעת (Abstain) בעוד שכוונתה הייתה להתנגד) וכן רע"א 6382/09, לעיל הערה 18 (בקשת רשות ערעור על הצו נדחתה).

17. נמרוד בוסו "קק"ל נפרדת מהמינהל: האם יוקצו 2.5 מיליון דונם ליהודים בלבד?", דה-מרקר (30.6.2013).

www.themarket.com/realestate/1.2058539

18. בג"ץ 9205/04, לעיל הערה 17.

צדק חלוקתי מול שלילת מדינת הלאום היהודי

שיקולי צדק חלוקתי, אינו שולל בהכרח את אופייה היהודי של המדינה, בוודאי כאשר הוא מלווה בפיצוי נאות לקרן בצורה של חילופי מקרקעין. רעיון החילופין הוא דוגמא טובה של כלל של צדק חלוקתי.

עם זאת, לצד טיעונים המבוססים על תביעה לשוויון ולצדק חלוקתי קיימים גם טיעונים מרחיקי לכת יותר אשר שוללים את עצם ההצדקה לקיומו של גוף שמחזיק במקרקעין המיועדים לשמש את העם היהודי בלבד. טיעון כזה מבקש לבטל את הקרן ולהלאים את נכסיה, ללא קשר לשאלת מיקומם של נכסיה, מידת הצורך בהם לשם סיפוק צרכיהם של אזרחים שאינם יהודים או סוג השימוש שנעשה בהם. עמדה כזאת שוללת למעשה את הזכות של יהודים לרכוש מקרקעין בישראל לטובת העם היהודי. היא משתקפת, דרך משל, בעמדתו של ארגון סולידאריות שייח' ג'ראח המבקש, בראש מטרותיו "פירוק, או שינוי יסודי, של כל המוסדות הממלכתיים המבוססים על עקרון זכויות-היתר ליהודים תוך נישול הערבים, כגון: הסוכנות היהודית, קק"ל, האפוטרופוס על נכסי נפקדים ומנהל מקרקעי ישראל"¹⁹. בדרך כלל נלווה אליו הטענה בדבר הפסול שברכישת מקרקעי הפליטים בידי הקרן, אך אין הוא מופנה רק כלפי נתח זה של מקרקעי הקרן אלא כלפי עצם קיומה. טיעון זה מהווה גרסה מודרנית של טענת הנישול אשר ראתה ברכישות הקרקע של הקרן בתקופת המנדט משום נישול של הפלחים הערבים, טענה זו נסקרה הן בספרות הישראלית (למשל, אבנרי, 1980; שביט & ביגר, 1982) והן בספרות הזרה (למשל, Ruedy, 1971). הוא מבקש לשמוט את הקרקע מתחת לכל אחיזה יהודית קולקטיבית במקרקעי הארץ.

3. סיכום

בחיבור זה בקשתי להצביע על ההבדל שבין תביעות להשתתף משטר המקרקעין במדינת ישראל על עקרונות של צדק חלוקתי לבין תביעות לביטול אופייה של המדינה כמדינה יהודית – מדינת הלאום של העם היהודי. בעוד שהראשונות מחייבות איזון בין זכותם של היהודים לפעול למימוש ההגדרה העצמית שלהם במדינת ישראל לבין זכויות המיעוט הערבי, האחרונות שוללות את זכותם זו של היהודים. משלילה זו עולה כי המדינה אינה

19. אתר סולידריות שייח' ג'ראח כפי שנצפה לפני 10.2.2013.

רשאית לפעול לטובתם של יהודים וכי פעולה כזאת היא פסולה, ללא קשר למידת הפגיעה שהיא פוגעת בפועל במיעוט הערבי וללא קשר לנסיבותיה. כל נזק הנגרם למיעוט הערבי או לפלסטינים כקבוצה ראוי להטבה בעוד שהנזק העשוי להיגרם עקב זניחת הרעיון הציוני אינו נלקח כלל בחשבון. ראוי כי מדינת ישראל והעם היהודי יאמצו מדיניות מאוזנת של צדק חלוקתי. דומה כי זה הכיוון שבו מנסים מוסדות המדינה ללכת גם אם לא במידה מלאה של נלהבות וגם אם הם זוכים על כך לביקורת חריפה. עם זאת, אין זה ראוי כי מדינת היהודים תאמץ גישה השוללת את זכותם של היהודים למדינה משלהם. גם אין זה ראוי שהמיעוט הערבי בישראל יאמץ גישה כזאת. בעוד שמדינת ישראל צריכה להתאמץ יותר להגשמת היעד של צדק חלוקתי, צריך המיעוט הערבי להכיר בזכותה להתקיים ככזאת. אין לקבל את הטענה שהכרה כזאת אינה אפשרית ואין מקום לצפות לה כפי שאין זה ראוי לטעון שמדינת ישראל אינה יכולה להכיר בזכויות המיעוט הערבי ואין לצפות מאזרחי ישראל היהודים שיכירו בהן. שתי הגישות הן בלתי מוסריות במידה שווה. כפי שאין להסתפק בהצהרות בדבר שוויון זכויות, אין להשלים עם ההימנעות מהכרה בזכות המדינה להיות יהודית. הכרה כזאת אינה צריכה להיות רק כורח הכוח או הכרה במציאות מגונה. מי שחפץ בחיים יחדיו צריך להתאמץ ולהכיר גם בזכויות הזולת. רק הכרה כזאת תאפשר סגירת החשבון ההיסטורי והתמקדות בשיקולי צדק חלוקתי. את קידוש העבר יש להמיר בשיפור העתיד.

מקורות:

מקורות משפטיים

ע"א 4067/07 ג'בארין נ' מדינת ישראל, תקעל 08(2) 573, 574 (2008).

בש"א (ירושלים) 8333/09 דימנט-יוסף נ' הקרן הקיימת לישראל, תק-מח 2009(3) 3446 (2009).

עע"מ 3542/11 ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה נ' המועצה המקומית ערערה(2012).

בג"ץ 8036/07 זבידאת נ' ממ"י (2011).

עתמ-חיפה - 10-01-29869 המועצה המקומית ערערה נ' ועדת המשנה לעררים שעל יד המועצה הארצית לתכנון ובנייה (2011).

בג"ץ 3421/05 מח'ול נ' שר האוצר (2009)

בג"ץ 840/97 סבית נ' ממשלת ישראל, פ"ד נו(4) 803, 815 (2003).

בג"ץ 9205/04 עדאלה נ' ממ"י (2008).

בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד (1) 258 (2000).

רע"א 6382/09 הקרן הקיימת לישראל נ' דימנט-יוסף, תק-על 2009(3) 2526 (2009)

חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011, ס"ח 683

תזכיר חוק הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, תשע"ב-2012,
www.tazkirim.gov.il/Tazkirim_Attachments/41151_x_AttachFile.doc.

ספרות בעברית

- אבינרי, ש. (1980) "הרעיון הציוני לגווניו", עם עובד, תל-אביב.
- אבנרי, א. ל. (1980) "ההתיישבות היהודית וטענת הנישול (18781948)", הקיבוץ המאוחד, תל-אביב.
- האגודה לזכויות האזרח בישראל, (2012) "זכויות המעוט הערבי", זכויות האדם בישראל-תמונת מצב 2012, האגודה לזכויות האזרח, ירושלים.
www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/12/tmunat2012ch6.pdf
- בגין, ז.ב. (2013) "הסדרת התיישבות בדואים בנגב סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק", www.pmo.gov.il/policyplanning/hasdara/Documents/beduHEB290113.pdf
- גנו, ח. (1999) "זכויות היסטוריות והגדרה עצמית לאומית", בתוך: "מקרקעין בישראל- בין הפרטי ללאומי" (דגן ח. עורך): 419.
- גנו, ח. (2006) "מריכרד ואגנר עד זכות השיבה", עם עובד, תל-אביב.
- הלר, י. (2003) "מ'ברית שלום' ל'איחוד': בתוך: "יהודה ליב מאגנס והמאבק למדינה דו-לאומית", מאגנס, ירושלים.
- הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות לישראל (2006) "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל", הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות לישראל, נצרת.
- זנדברג, ח. (2007) "מקרקעי ישראל ציונות ופוסט-ציונות", מכון סאקר למחקרי חקיקה, ירושלים.
- זנדברג, ח. (2011) "פרשת קרסיק והתיקון לדיני הפקעות – אנטומיה של משא ומתן אסטרטגי בין רשויות", מחקרי משפט, 27: 409-453.

צדק חלוקתי מול שלילת מדינת הלאום היהודי

חמאיסי, ר. (2007) "בין מנהגים לחוקים, תכנון וניהול הקרקע בישובים הערביים", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2012) "הרשויות המקומיות בישראל 2010".

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013) "שנתון סטטיסטי לישראל 2012".

מנהל מקרקעי ישראל, (2009) "נחתם הסכם העקרונות בין המדינה לקק"ל שיאפשר העברת בעלות לכל החוכרים על קרקעות בניהול המינהל", אתר האינטרנט של ממ"י. http://www.mmi.gov.il/hodaotmmiint/show_h.asp?key=879&CodeMaarecet=1

עדאלה, (2010) "דו"ח על האי-שוויון: המיעוט הפלסטיני בישראל דצמבר 2010", עדאלה, חיפה. <http://adalah.org/upfiles/Inequality%20Report%20Hebrew%202.pdf>

קפלן, מ. (2007) "דפוסי השימוש בשטחים הבנויים בישראל", מכון ירושלים לחקר ישראל והמשרד להגנת הסביבה, ירושלים.

שביט, י., ביגר, ג. (1982) "המאנדאט הבריטי על ארץ ישראל: שלטון, מנהל וחקיקה", בתוך: פורת, י., שביט, י. (עורכים), "ההיסטוריה של ארץ ישראל, כרך תשיעי – המנדט והבית הלאומי (1917-1947)".

ספרות אנגלית

Dershowitz, A. (2005) "The case for Peace: How the Arab-Israeli Conflict Can be Resolved", Wiley & Sons, new Jersey.

Gans, C. (2004) "The Palestinian Right of Return and the Justice of Zionism", Theoretical Inquiries in Law, 5: 269-304

Ruedy J. (1971) "Dynamics of Land Alienation, The Transformation of Palestine" — in Abu-Lughod, I., (Ed.) "Essays on the Origin and Development of the Arab-Israeli Conflict", Northwestern University Press, Evanston: 119.

Sandberg, H. (2013) "The politics of 'over-victimization' — Palestinian Proprietary Claims in the Service of Political Goals", Israel Affairs, 2013: 1.

Singer, J. (2001) "Point/Counterpoint: No Palestinian 'Return' to Israel", Human Rights Brief 8: 5.

Zell M., Shnyder, S. (2003) "Palestinian Right of Return or Strategic Weapon?: A Historical, Legal and Moral Political Analysis", Nexus, A Journal of Opinion, 8 : 119.