



INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז "אדו" - מידע על השוויון והצדק החברתי בישראל

קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל

נייר עמדה

פרופ' אורן יפתחאל

ראש המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת בן גוריון בנגב, באר שבע

נובמבר 2000

תוכן העניינים

פתח דבר

תמצית הבעיה

פרק א': צורכי הקרקע של האזרחים הערבים

פרק ב': שורשיו ההיסטוריים של משטר הקרקעות הישראלי

פרק ג': שליטה לאומית יהודית על הקרקעות

פרק ד': שליטה מרחבית ואי-שוויון יהודי-ערבי

פרק ה': לאן כעת? הצעות לרפורמות

מקורות

המחבר מבקש להודות לד"ר יצחק שגל, פרופ' רות גביזון, ד"ר ראסם חמאיסי, ד"ר סנדי קדר, ד"ר אסעד גאנם ושולי דיכטר על הערותיהם המועילות.

קרקעות, תכנון ואי-שוויון:

חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל

אירועי אוקטובר 2000, ובמיוחד המחאה החריפה כנגד זרועות השלטון והרג 13 אזרחים ערבים בידי המשטרה, מעידים על המשבר העמוק הקיים ביחסי המדינה עם אזרחיה הערבים-פלסטינים. אירועים אלה אינם בבחינת מחאה מבודדת: הם מצטרפים לשורה ארוכה של מאבקים כנגד קיפוח ומבטאים תחושות מתמשכות של מרמור ותסכול.

חלק נכבד מהמתח בין האוכלוסייה הערבית לזרועות השלטון קשור לתחום הקרקע, התכנון וחלוקת המרחב. אלה עמדו במרכזם של אירועי מחאה קודמים שהסתיימו בהתנגשויות בין המשטרה לאזרחים, כגון אלה שהתרחשו בנאחף בקיץ 2000, בלוד בקיץ 1999, באום אל-פחם בסתיו 1998 ובשפרעם באביב 1998. מסמך זה מנסה להצביע על הסוגיות המרכזיות העומדות ביסודו של מתח זה, ולנתחן כחלק מתמונה רחבה יותר של אי-השוויון העמוק בין אזרחיה היהודים והערבים של המדינה. נקודת המוצא שלנו היא שדו-קיום יציב בין אזרחים יהודים וערבים לא יוכל להתקיים בלא התייחסות הולמת לנושא חלוקת המרחב וללא התקדמות לקראת שוויון אזרחי.

במתכונתו הנוכחית, סותר משטר הקרקעות הישראלי את אחד העקרונות המרכזיים של הדמוקרטיה, הלא הוא השוויון האזרחי.

לדעתנו, תיקון המצב מחייב הן שינוי תפיסתי והן רפורמה מהותית במערכת הקרקעית, לאמור: קרקעות המדינה, הנחשבות היום הלכה למעשה לקרקעות *יהודיות*, צריכות להפוך לקרקעות *ישראליות*, ועל שינוי זה להתבטא באימוץ מדיניות *שוויונית ודמוקרטית* בנושאי התכנון והפיתוח. מהלך שכזה, ישפר את הלגיטימציה של המערכת השלטונית ביישובים הערביים ויעמיד גם את האפשרות לפיתוח, תכנון ואכיפה מסודרים, מבוזרים והוגנים.

מהלך זה נדרש כעת מבחינה משפטית. כפי שקבע בית המשפט העליון בבג"צ 6698/95 קעדאן נגד היישוב קציר: "חובתה של המדינה לנהוג בשוויון משתרעת על כל פעולותיה. היא חלה, אפוא גם לעניין הקצאת מקרקעי המדינה." אם כך, סיבות מוסריות, משפטיות ופוליטיות דורשות התמודדות כנה, אמיצה ושוויונית עם בעיות הקרקעות והתכנון של המיעוט הערבי בישראל.

תמצית הבעיה

מאז הקמת המדינה נתונות הקרקעות של הערבים אזרחי ישראל לכרסום מתמשך. בה בשעה, האוכלוסייה הערבית גדלה בקצב מהיר, ובהתאם גם צרכיה.

ניתן להצביע על מספר גורמים עיקריים המעצבים את התהליכים הנ"ל:

צרכים גדלים מול מרחב מצטמצם: האוכלוסייה הערבית צומחת בקצב מהיר, ומאז הקמת המדינה היא גדלה פי שישה. בה בעת, עתודות הקרקע שלה הלכו והצטמצמו בכמחצית. עתודות הקרקע הקיימות אינן יכולות לתת מענה נאות לצרכיה של האוכלוסייה הגדלה.

התפשטות ההתיישבות היהודית מול קפיאה במקום של היישובים הערביים: האוכלוסייה היהודית בישראל הלכה והתפשטה ברחבי הארץ, תוך ייסודם של מאות יישובים חדשים והרחבתם של יישובים קיימים, בעוד שהמגזר הערבי נותר "קפוא" כמעט לחלוטין באותם יישובים בהם ישב לפני 50 שנה. בנוסף, עשרות יישובים ערביים, העומדים על תלם זה עשרות ואף מאות שנים, אינם זוכים להכרה על ידי המדינה, ונמנעים מהם שירותים בסיסיים. זאת, בשעה שיישובים יהודיים בעלי מספר תושבים קטן יותר נהנים מכל התשתיות והשירותים.

אפליה ממסדית ומשפטית: משטר הקרקעות והתכנון בישראל מפלה בצורה עקבית את הערבים, הן במישור המשפטי והן במישור המוסדי. משטר זה הוא הגורם לכרסום המתמשך בעתודות הקרקע הערביות,

והוא המקשה על מילוי צרכי הפיתוח והשירותים של היישובים הערביים. כפי שקבע השנה בג"צ בעתירת קעדאן נ' קציר שכבר הוזכרה: "מדיניות ההפרדה הנהוגה במקרקעי המדינה כיום היא מפלה". בשנים האחרונות מסתמנת התמתנות באפליה, אך זו עדיין קיימת.

הדרה ממוקדי ההחלטות: אי השוויון בולט בתחום המנהלי, בזרועות השונות של מערכת קבלת ההחלטות, ובעיקר בייצוג הדל ביותר של הערבים במוסדות התכנון והקרקע. לערבים אזרחי ישראל הייתה עד היום השפעה כמעט אפסית על התהליכים המשפיעים על קביעת דפוסי חייהם, זכויותיהם, רווחתם הכלכלית ומעמדם העתידי. זאת ועוד, המבנה הממסדי-פוליטי שעמד ביסוד התהליכים שתוארו לעיל, עומד עדיין על כנו, וממשיך ליישם את המדיניות המפלה ממנה סובלים הערבים אזרחי המדינה בתחומי הקרקע, התכנון והפיתוח.

הערבים מהווים כ-18% מאוכלוסיית ישראל

*שטח השיפוט של המועצות הערביות מכסה כ-2.5% משטחה של המדינה

*אזרחים ערבים מחזיקים בבעלות פרטית כ-3.5% מהקרקעות במדינה

*ברוב היישובים הערביים, הקצאת הקרקע לצורכי ציבור נופלת מרמת המינימום הארצית

*בכ-80% משטח המדינה, הערבים מנועים למעשה מחכירה של קרקעות או רכישתן

*מאז 1948, האוכלוסייה הערבית גדלה פי 6, אך הקרקע שברשותה קטנה בכמחצית

*מאז 1948, לא איפשרה המדינה לערבים לייסד יישוביים חדשים

*עשרות יישובים ערביים ותיקים אינם מוכרים על ידי המדינה, המבקשת לפנותם

פרק א': צורכי הקרקע של האזרחים הערבים:

ביקוש עולה מול היצע מוקפא

חברה מתעיירת בסד המרחב הכפרי

המרחב הפיזי בו מתרחשים תהליכי הגידול הדמוגרפי והשינוי בדפוסי התעסוקה נותר, בעיקרו, הכפר הערבי המסורתי. זה התפשט לרוב מסביב ל"קסבה" העתיקה ולאזור ה"ג'דר" המקיף אותה. שטחים אלה מאופיינים במערכת סבוכה של בעלות קרקעית, סכסוכי קרקעות וצפיפות גבוהה, המקשים על פיתוח רציונלי ומשפיעים לרעה על רמת התשתיות והשטחים הציבוריים, הנמוכה ממילא ביישובים הערביים.

חשיבותה של התשתית המרחבית מקבלת משנה תוקף עקב התופעה - הייחודית למדי - של המשך מגורים של רוב האוכלוסייה ביישובים כפריים. בישראל לא קמו מרכזים עירוניים ערביים ראויים לשמש שימשכו אליהם את האוכלוסייה הגדלה (חמאיסי, 1994; גאנס, 1993; אל-חאג' ורוזנפלד, 1990). ממילא גם לא נוצרה הירארכיה יישובית שבה ניתן למצוא מרכזים כלכליים ותרבותיים המקרינים על סביבתם והיוצרים מוקדים של מנהיגות, יצירה, פיתוח והתחדשות.

אין מדובר ביד המקרה, כמובן, אלא בתוצר של מדיניות ממשלתית הנשענת על מערכת היחסים הכללית בין יהודים לערבים בישראל. כניסתם של ערבים לערים הגדולות חסומה, בדרך כלל, אם עקב מחסור בשירותים ציבוריים ההולמים את צורכיהם הייחודיים של האזרחים הערבים, כדוגמת בתי ספר, ואם בשל נגישות נמוכה לדיור ציבורי; כן מונעת הממשלה את הקמתם של יישובים ערביים חדשים. כך גדלו הכפרים הישנים והפכו לעיירות ולערים, תוך שהם שומרים על המבנה החברתי והמרחבי הקודם, המציב מכשולים בפני פיתוח.

בשל כך, כל הכרזה על יישוב ערבי כ"עיר" מתקבלת בקרב הערבים במידה גדולה של ספקנות. בדרך כלל, אין מדובר ביישוב שזכה במעמדו החדש הודות לתהליך של צמיחה על ידי הגירה, תיעוש, מודרניזציה ופיתוח. ברוב היישובים הערביים, מדובר דווקא בגידול כתוצאה של הגבלת נייודותה של האוכלוסייה. ה"ערים" הערביות הן ערים ללא מערכת מפותחת של תשתיות ושל שירותים הולמים.

צרכים קרקעיים בסיסיים: ארבעה תחומי מפתח

להלן נשרטט בקצרה את ארבעת התחומים העיקריים בהם קיימים צרכים בסיסיים, שמימושם נחסם או מתעכב על ידי המדיניות הקרקעית והתכנונית הנוכחית.

את צרכי הקרקע של האוכלוסייה הערבית בישראל יש להבין על רקע העובדה, שמדובר באחד המגזרים העניים ביותר בחברה הישראלית. כך, למשל, ההכנסה הממוצעת של משק בית ערבי עמדה (ב-1998) על כ-60% מזו של משק בית יהודי, וההכנסה לנפש של ערבים עמדה על כ-43% מזו של יהודים.

דיוור: הפער החריף ביותר בין הצרכים ומימושם הוא בתחום הדיוור. מחסור בקרקע פרטית, שוק מקרקעין קשיח ויקר יחסית, מיעוט בבנייה ציבורית והקפאה של המערך היישובי הכפרי יצרו בעיה חמורה ומתמשכת בתחום אספקת הדיוור. בעיות אלה הולידו הן רמה גבוהה של צפיפות מגורים והן את תופעת הבנייה ללא אישור. שיעור הריבוי הטבעי הגבוה, וקיומן של קבוצות גיל צעירות גדולות, צפויים להמשיך ולהרחיב את צורכי הדיוור, וככל שלא ימצאו מענה, הם צפויים להגביר את המתח החברתי המתלווה לתסכול ולצפיפות.

שירותים: תחום שני בו הביקוש עולה על ההיצע הוא השירותים לאזרח. היצע השירותים לתושב ביישובים הערביים הוא בדרך כלל נחות ומצומצם (גאנס, 1993). הדבר בולט במיוחד בתחומי המסחר, העסקים, החינוך הרגיל והמיוחד, הבריאות, הספורט והתרבות.

המדיניות הקרקעית הנקוטה עד היום תרמה למיעוט השירותים: ברוב היישובים הערביים קשה למצוא קרקע למוסדות ציבור. לצד המדיניות הממשלתית יש להצביע גם על נכונות נמוכה מצד התושבים להפריש מאדמתם לשימושים ציבוריים.

פיתוח כלכלי: תחום שלישי בו יש פער גדול בין הביקוש וההיצע הוא התעסוקה. מעטים הם היישובים הערביים בהם התעסוקה המקומית (להוציא את השלטון המקומי) עולה על 10% מכוח העבודה המקומי. הרוב המכריע של העובדים הערבים מוצא תעסוקה במגזר היהודי. זאת, עקב רמה נמוכה של פיתוח מסחרי ותעשייתי, שמקורה במיקומם של היישובים הערביים בתחתית סדר העדיפויות הלאומי. סיבה נוספת לרמת הפיתוח הנמוכה היא היעדר שיתוף פעולה בין יישובים יהודיים לערביים במישור האזורי.

נוצר כאן מעגל קטמים: רוב מרכזי התעשייה והמסחר ממוקמים במגזר היהודי. עקב כך, קוטף המגזר היהודי את רוב הפירות הכלכליים, דבר המחריף את הפערים בין המגזר הערבי ליהודי, ובזמנית גם את חוסר האטרקטיביות של המגזר הערבי להשקעות כלכליות.

המרחב המוניציפאלי: כפי שיורחב בהמשך, באחריותן של המועצות הערביות נמצאים כיום רק כ-2.5% משטחה של המדינה. לרשויות הערביות דרושה קרקע כדי לתכנן את התפתחות היישובים והשטחים סביבם בצורה רציונלית, כדי להקים שכונות חדשות, כדי לפתח אזורי תעשייה, מסחר ופנאי, כדי ליצור מסגרות ערביות אזוריות, וכדי להגדיל את בסיס המיסוי המקומי הצר.

צרכי קרקע בסיסיים במגזר הערבי:

*דיוור

*שירותים חברתיים, מוניציפאליים ומבני ציבור

*תעסוקה ופיתוח כלכלי

*מרחב מוניציפלי

פרק ב': שורשיו ההיסטוריים של המשטר הקרקעי בישראל

מאז הקמתה הנהיגה ישראל מדיניות קרקעית והתיישבותית, שנשענה על חקיקה, אשר אפשרה העברת קרקעות ערביות לבעלות ולשימוש של האוכלוסייה היהודית. לב האסטרטגיה היה *ייחודו של המרחב*. לפני 1948 היו בידי יהודים רק כשבעה אחוזים מתוך כ-20.5 מיליון הדונם המהווים את שטחה של המדינה; שטח דומה היה בשליטתו של שלטון המנדט הבריטי. לאחר 1948, בעקבות העקירה והגירוש של האוכלוסייה הערבית-הפלסטינית מחלקים נרחבים של השטח שהפך למדינת ישראל, הגדילה המדינה במהירות את היקף הקרקעות שבבעלותה, וכיום היא הבעלים של למעלה מ-93 אחוז מהאדמות בשטח המדינה (בתחומי הקו הירוק); 3.5 אחוזים נוספים מצויים בבעלות פרטית של יהודים.

העברת האדמות הערביות לבעלות המדינה התבססה על שינוי במעמד הקרקעות "המתות" (מוואת), שעל אודותיו נפרט בהמשך, ועל הפקעת רכושם הקרקעי של פליטים ערבים-פלסטינים שנעקרו במלחמת תש"ח. באשר להיקף ההפקעות, ההערכות נעות בין 4.5 ל-5.5 מיליון דונם. דו"ח האו"ם מ-1962 (דו"ח ג'ארוויס), הנחשב ליסודי ומקיף, נוקב בשטח של 5.2 מיליון דונם (ללא נפת באר-שבע). פרופ' רות קרק העריכה את השטח המופקע בטווח שבין 4.2 ל-5.7 מיליון דונם. בנוסף לכך הופקעו במשך השנים למעלה ממחצית האדמות שהיו בבעלותם של ערבים-פלסטינים שנותרו בתחומי ישראל והפכו לאזרחי המדינה (יש לציין שלא ניתן לכמת במדויק את היקף הקרקעות הערביות שעברו לבעלות המדינה, עקב המעבר בין שיטות הבעלות והחזקה השונות, מן התקופה העות'מנית ועד לזו הישראלית). כיום נותרו בבעלותם הפרטית של הערבים אזרחי ישראל, המהווים כ-18 אחוז מאוכלוסיית ישראל, רק כ-3.5 אחוז מהקרקעות במדינה. יש לציין כי חשיבות הקרקעות שהועברו לבעלות המדינה חורגת מעבר להיקפם הגיאוגרפי, שכן מדובר בקרקעות המצויות ברובן באזורים אטרקטיביים ביותר למטרות התיישבות, פיתוח וחקלאות.

דפוסי בעלות

דפוסי הבעלות הפרטית בישראל מורכבים ביותר, בין השאר משום שהם נסמכים על שלוש מערכות משפטיות: העות'מנית, הבריטית והישראלית. המערכת העות'מנית יצרה שישה סוגי בעלות, שנעו בין קרקע שסווגה כ-"מילק" (בעלות פרטית מלאה) למגוון של בעלויות קולקטיביות ומוסדיות. הממשל הבריטי אימץ את מערכת הבעלויות העות'מנית, אך ערך רישום מחדש בטאבו של אזורים נרחבים בצפון ובמרכז המדינה. הבריטים רשמו בטאבו כקרקע פרטית את הקרקעות שסווגו כ-"מילק" לפי השיטה העות'מנית. ממשלת ישראל כיבדה רישום זה לגבי אותם אזרחים ערבים שלא הוגדרו כפליטים.

המעבר בין מערכות הבעלות העות'מנית, הבריטית והישראלית הוביל לאובדן נרחב של קרקעות לקהילה הערבית, עקב פרשנות משפטית ישראלית שביטלה את זכויות הקניין הערביות כמעט בכל הסוגים השונים של בעלות קולקטיבית ערבית (היללי, 1983; ג'רייס, 1976; לוסיטיק, 1985; קדר, 1998). לפי השיטות העות'מנית והאנגלית, סוגים שונים של קרקע ערבית נועדו לשימושים ציבוריים או לשימוש ברוטציה (בעיקר באדמות חקלאיות); מדינת ישראל לא הכירה בשום סוג של בעלות קולקטיבית, ועקב כך איבדו היישובים הערבים אדמות רבות, שהיו שייכות, ללא שום ספק, לקהילה כקולקטיב.

המעבר בין משטרי קרקעות שונים פגע גם בחזקה של ערבים על קרקעות שהיו תחת ניהולם לפני 1948, כמו למשל היחידה שהוגדרה כ-"אדמות הכפר" (בתוכה נכללו סוגים שונים של בעלות), שהועברה ברובה לבעלות המדינה. גורל דומה פקד גם את אדמות הווקף המוסלמי, כמו גם את הקרקעות שהיו רשומות תחת שמו של הנציב העליון לפיקדון בשם הכפרים.

קרקעות "מוואת"

רוב קרקעות הנגב (כמו גם אדמות בהיקף קטן יותר באזורים אחרים) סווגו בקטגוריה העות'מנית של "מוואת", כלומר, קרקע 'מתה' (לא מעובדת). הגדרה זאת, בתוספת חוקים אחרים, ששימשו להפקעת אדמות בלתי מעובדות בהיקפים קטנים יותר, עמדה ביסוד ההעברה לבעלות המדינה של כ-12 מיליון דונם, כלומר, קרוב לשישה אחוז משטח המדינה! שורשיו של סיווג ה"מוואת" בפקודת הקרקעות העות'מנית משנת 1858, שסיווגה כך את האדמות הלא מעובדות מסביב לכפרים, לרוב ברדיוס של מעל מייל וחצי מהבית האחרון. כוונת השלטון העות'מני הייתה לעודד "החייאה" של אדמות אלה על ידי פתיחת אפשרות של בעלות כמעט מלאה (מירי) למעבדי הקרקע. הקרקעות המתות נחשבו כנמצאות תחת בעלותו של הסולטאן, בשם הקהילות באזור ולמען (קדר, 1998).

ב-1921, תחת המנדט הבריטי, פורסמה מחדש "פקודת הקרקעות המתות", אך מטרתה הפעם הייתה שונה: במקום לעודד את החייאת הקרקע והעברתה למעבדיה, היא פעלה לריכוז הבעלות הפורמלית של הקרקעות בידי הממשל. הבריטים הכריזו על פרק זמן של חודשיים בלבד, שבמהלכם היה על כל התושבים המחזיקים בקרקעות "מוואת" ומעבדים אותן להגיש בקשה לרישומה על בסיס עיבוד. מי שלא נרשם איבד את זכאותו לפי החוק העות'מני להחיות את הקרקע; בכך נשללה לצמיתות האפשרות של העברת קרקעות אלה לרשות התושבים, אם עקב התרחבות הכפרים ואם לצורך התיישבות ערבית חדשה.

מרבית תושבי הערבים של הנגב, ולא מעט ערבים-פלסטינים באזורים אחרים, לא רשמו את קרקעותיהם המיושבות והמעובדות. אפשר להצביע על מספר סיבות לכך: ראשית, מסורת בדוית ארוכת שנים של אי-שיתוף פעולה עם השלטון; שנית, נגישות נמוכה למנגנון הרישום, עקב פיזור האוכלוסייה ועקב רמת השכלתה הנמוכה; שלישית, חוסר רצון להיחשף לתביעות מס או לגיוס צבאי; ורביעית, אדישות כללית כלפי מהלכים מנהליים, האופיינית לאוכלוסיות שוליים. הבדווים גם ניזונו מהצהרות מרגיעות של השלטון הבריטי, שהבטיח כי לא ייפגעו זכויותיהם של המחזיקים בקרקע על פי המשפט הערבי המסורתי. בכל מקרה, אוכלוסייה זו לא יכולה הייתה לשער, כי שישים שנה מאוחר יותר יישללו מרבית זכויותיה בקרקע על ידי מדינת ישראל עקב אי הרישום ב-1921.

השלטון הבריטי יצר בעיה נוספת לערבים בדרום פלסטינה המנדטורית: רישום המקרקעין המקיף שערכו הבריטים בארץ התנהל מצפון לדרום, ולא הגיע לנפת באר-שבע. עקב כך לא נרשמו בצורה מסודרת גם אותן קרקעות פרטיות בנגב שהוכרו כבר על-ידי העות'מנים. כמו כן, המפות הבריטיות לא סימנו יישובים ערביים רבים שהתקיימו כבר אז באזור. מצד שני, הבריטים לא רשמו אדמות אלה על שם המדינה, ודפוסי הבעלות

והחזקה המסורתית של הערבים בנגב לא נפגעו. הסכמים בעל פה ומסמכים שנחתמו בין שבטים או קהילות סימנו, לדוב בבירור, את שטחי הבעלות והחזקה בקרקע. אולם לאחר הקמת מדינת ישראל, ובהמשך למדיניות של אי-הכרה בזכויות הקניין של הערבים נעדרו טאבו פרטי, הכריזה הממשלה שכל קרקעות ה"מוואת" ייחשבו כקרקעות מדינה.

מיד לאחר הקמת המדינה נחקקו מספר חוקים, שהעמידו תנאים מחמירים ביותר של נוכחות או עיבוד קרקעות כתנאי להמשך בעלות או חזקה בקרקע. בזמן נאסרה נוכחות ערבית באזורים שהוכרו על ידי כוחות הביטחון כאזורים צבאיים. על בסיס זה הועברו לרשות המדינה גם הקרקעות עליהם יכולים היו מעט הערבים-הבדווים שנותרו (בעיקר בנגב) לאחר 1948 לתבוע בעלות. כך נמחקה למעשה ההיסטוריה של הקניין הקרקעי הערבי המסורתי, והוכשרה הדרך "החוקית" להעברת הקרקעות לשליטה של המדינה ועקב כך לשימוש של יהודים. חלק מאזרחיה הערבים-בדווים של ישראל לא השלימו עדיין עם מהלך זה, והם תובעים כ-800,000 דונם על יסוד בעלות ושימוש, לפני שפוננו בידי ממשלת ישראל. עד היום, כל תביעותיהם לבעלות נדחו על ידי בתי המשפט.

ישראל: חקיקה חדשה, ממשל צבאי וגופי שליטה חדשים

עם הקמתה, הפעילה מדינת ישראל את סמכויותיה להשתלטות על מרבית אדמות הערבים. הליכי העברת הקרקעות התבססו על מגוון רחב של אמצעים כוחניים, ביורוקרטיים ומשפטיים. התוצאה הכוללת של המדיניות החדשה הייתה מהפך במבנה משטר המקרקעין. המהפך התבסס על מנגנוני הלאמה (י"הוד), שליטה והקצאה של זכויות בקרקע (ר' גולן, 1996; ג'רייס, 1976; קרק, 1995; קדר, 1998).

המדיניות החדשה כללה, בין היתר, החרמת אדמות ללא גיבוי חוקי או בהתבסס על חוקי חירום; הפקעה שהתבססה בעיקר על חוק נכסי נפקדים (1950) וחוק רכישת מקרקעין (1953); הכרזה על "קרקעות מדינה" על פי קריטריונים שגרמו לערבים הפסד קרקעות נוסף (כגון העברת נכסי הקדש אסלאמיים לידי המדינה, או הפקעת קרקעות מבורות - אלה שעבודו הופסק, כולל באזורים שנחסמו לעיבוד על-ידי הממשל הצבאי); והגבלת השימוש בקרקע, על ידי תקנות בנושאי בנייה, חקלאות, מרעה, קביעת גבולות מוניציפליים מצומצמים ושליטה בהקצאתם של שטחים לשימוש ציבורי.

הקרקע הערבית המולאמת הועברה לבעלות מדינת ישראל, ובאמצעותה, למערכת שליטה שבה שותף גם העם היהודי. כפי שנראה להלן, חוק מקרקעי ישראל משנת 1960 נועד להבטיח כי הבעלות בקרקעות המדינה תישאר לעד בידי מדינת ישראל והמוסדות הלאומיים היהודיים (חוק מקרקעי ישראל, 1960).

פרק ג - שליטה לאומית יהודית על הקרקעות

"יצירת" מקרקעי ישראל

בשנות ה-50, השליטה בקרקעות הציבוריות ובהקצאתן הייתה נתונה בידי שלושה גופים: מדינת ישראל; "רשות הפיתוח", גוף שהוקם בשנת 1952 לצורך ניהול קרקעות הפליטים הפלסטינים; והקרן הקיימת לישראל, כנציגת העם היהודי בתפוצות. בשנת 1960 אוגדו שלושה גופים אלה לרשות אחת - מינהל מקרקעי ישראל. כתוצאה מכך, בערך 93% מן המקרקעין בישראל נחשבים כ"מקרקעי ישראל".

עקב נסיבות היסטוריות וחוקיות שונות (ר' קדר, 1998, וגולן, 1999), הבעלות על מקרקעי ישראל מחולקת כך: בבעלות המדינה בערך 71% משטחה הריבוני (בערך 15.3 מיליון דונם), בבעלות רשות הפיתוח בערך 16% (כ-2.5 מיליון דונם, בעיקר אדמות פליטים ערביים), ובעלות הקק"ל בערך 17% (כ-2.6 מיליון דונם, מתוך זה כמיליון דונם עקב רכישות והיתר תוצאה של העברות מהמדינה). חוק יסוד: מקרקעי ישראל משנת 1960 חל על סך-כל הקרקעות האלה.

מאז 1960 ניצב מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) במרכז מערכת השליטה הקרקעית. מדיניות המינהל נקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל, שהחלטותיה מתפרסמות כתקנות והן נהנות ממעמד סטטוטורי מתוקף חוק יסוד: מקרקעי ישראל. החוק מקנה למועצת מקרקעי ישראל אוטונומיה והיא אינה כפופה לגוף שלטוני וביצועי כלשהו, לרבות ממשלת ישראל (אם כי בראשה עומד שר, וחלים עליה חוקי המדינה, כמובן).

במועצת מקרקעי ישראל יושבת נציגות פריטטית של קק"ל ושל משרדי הממשלה. יושב ראש המועצה הוא השר הממונה (בעת כתיבת מסמך זה, שר התשתיות). הקרן הקיימת לישראל, שבשליטתה רק כשישית מכלל מקרקעי ישראל, ממנה מחצית מחברי המועצה. בין המדינה לבין קק"ל יש גם הסדרים המאפשרים לרכוש קרקע ולהכשירה עבור יהודים בלבד; בכך נוצר רובד נוסף של הפליה "חוקית" במדינה.

בעוד שהקק"ל תופס מחצית מהמושבים במועצת מקרקעי ישראל, לערבים לא היה עד היום ולו נציג אחד במועצה; כמו כן, אין להם כל נציג במשרדים המחוזיים של ממ"י. לאחרונה הוגשה עתירה לבג"צ בנושא זה, ובעקבותיה מונה ערבי אחד לחברות במועצת המינהל, שבה יש 24 חברים. במצב זה, ליהדות התפוצות יש השפעה רבה יותר על מדיניות מינהל מקרקעי ישראל, שהיא גוף שלטוני ישראלי, מאשר לערבים אזרחי המדינה.

איור מס' 1 מציג את התהליכים שסקרנו באופן תמציתי. הוא משרטט את מבנה משטר הקרקעות הישראלי ובתוכו את תהליכי העברת הבעלות והקצאות של אדמות מדינה. כפי שניתן לראות, המדובר בעיקר בתהליך העברה רחבת-היקף של קרקעות ערביות מסוגי בעלות שונים לידי המדינה, ובאמצעותה, לידי יהודים.

מכשירים עיקריים להעברת קרקעות מהערבים למדינה:

*החרמת קרקעות של פליטים (פנימיים וחיצוניים)

*הכרזת רוב הנגב כ"מוואת" (קרקע לא מעובדת) ורישומו תחת בעלות המדינה

*העברת קרקעות כפריות-קולקטיביות למדינה

*סגירת אזורים ערביים לשימוש כוחות הביטחון (בעיקר לאימונים)

*הפקעה ורכישה של קרקעות "לצורכי ציבור"

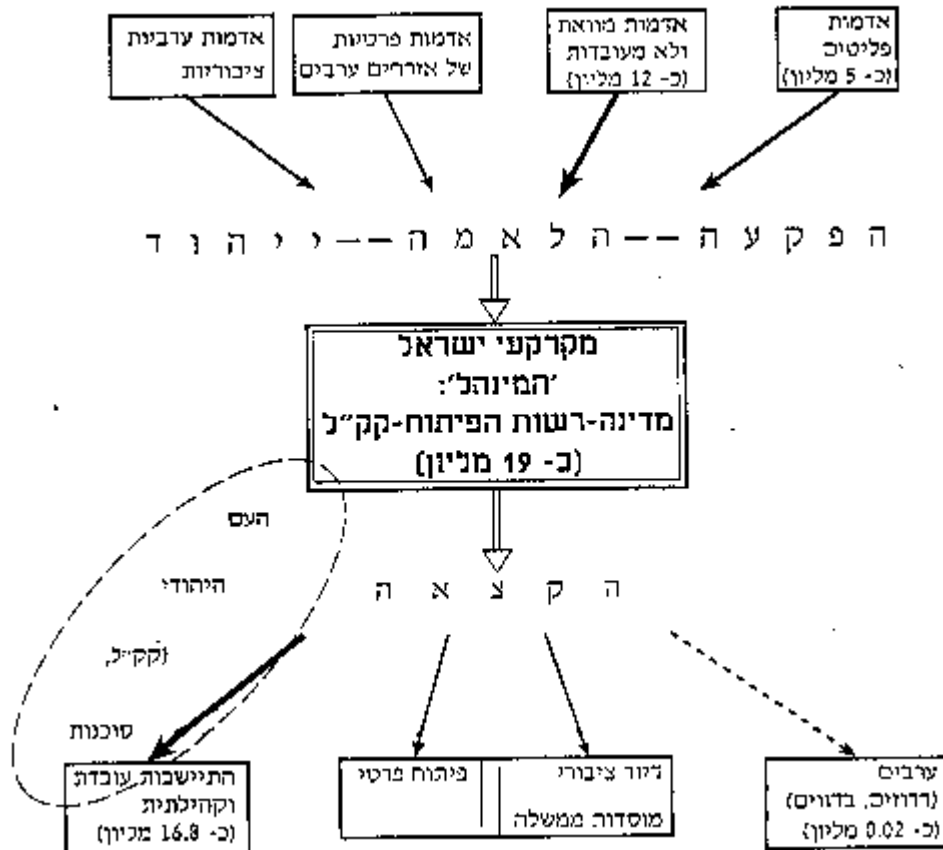
*הקמת יישובים ליהודים בלבד על אותן קרקעות

*סיווג קרקעות המדינה כשייכות לעם היהודי והטלת איסור על מכירתן

דפוסי הקצאת הקרקעות על ידי המדינה, לא זו בלבד שקיבעו פערים בין יהודים לערבים, אלא אף יצרו פערים ניכרים בין קבוצות שונות בתוך החברה היהודית, ובמיוחד בין אשכנזים ומזרחים. האוכלוסייה המזרחית, שרובה שוכנה בשנות החמישים בדיור הציבורי בערים הגדולות, בעיירות הפיתוח, או ב"מושבי עולים" בפריפריה, הופלתה לעומת האוכלוסייה האשכנזית במספר מישורים עיקריים: מיקום הקרקעות שהוקצו, היקפן ותנאי ההתקשרות החחית עם המנהל (ר' יפתחאל וקדר, 2000). היבטים חשובים אלה של אי-שוויון מרחבי על בסיס אתני-מעמדי נחקרו אך מעט בעבר (ר' סבירסקי, 1981; לו-יון וקלוש; 1995, לו-יון אפשטיין ואלמלך, 1998; יונה וספורטא, 2000; רבינוביץ, 2000). היבט חשוב זה של חלוקת המרחב חורג מהיקף החיבור הנוכחי, וראוי שיידון לעומק בהזדמנות נפרדת.

הלאמת וייהוד קרקעות בבעלות ושימוש ערבי והקצאתן למגזרי אוכלוסייה בישראל:

מגמות עיקריות (בדונמים)



העברת קרקעות ובלעדיות יהודית

היבט מרכזי של תהליך העברת הקרקעות מבעלות ערבית ליהודית היה ונשאר *חז-כיוונית*. המדינה יצרה משטר קרקעי שבמסגרתו, לא זו בלבד שהקרקע המופקעת הפכה להיות אדמת מדינה, אלא שהיא עברה לבעלותו/או וניהולו הקולקטיבי של העם היהודי. זאת, כפועל יוצא של שיתופם של גופים יהודיים עולמיים - הקרן הקיימת לישראל והסוכנות היהודית - בבעלות על קרקעות המדינה ובניהולן. גופים אלה, שהיוו נדבך מרכזי בכינונה של החברה הציונית בארץ לפני 1948, נותרו על כנם גם לאחר קום המדינה. הקרן הקיימת שולבה, כפי שראינו, בתפקיד מפתח במינהל מקרקעי ישראל, והמשיכה ברכישת אדמות ובייעור קרקעות. הסוכנות היהודית, מצדה, המשיכה ואף העמיקה את פעילותה בהקמת יישובים כפריים, בהקמת תשתיות ובקליטה של מהגרים יהודים.

היסוד הבעייתי בתפקידם של הקרן הקיימת לישראל והסוכנות היהודית אינו עצם הרכישה של קרקעות על-ידי יהודים בתפוצות, אלא בצירופם של מוסדות עולמיים חד-אתניים (יהודיים) למנגנון המדינה. צירוף זה יצר מצב בעייתי מבחינת סדרי המשטר האזרחיים, שכן הוא מקנה כוח שלטוני-ריבוני בתוך המדינה לגופים שבהם מיוצגת רק אחת משתי הקבוצות האתניות-לאומיות בישראל. מערך ממסדי זה הדייר בעבר, וממשיך להדייר בהווה, את אזרחיה הערבים של המדינה מאפשרות של מעורבות או השפעה משמעותית על המדיניות הקרקעית, או על תהליכי ההתיישבות והפיתוח. אם נוסיף לכך את האיסור על מכירת קרקעות מדינה, לפי חוק יסוד: מקרקעי ישראל, נמצא כי המבנה החוקי הקיים מבטיח, כי כל העברה של קניין קרקעי תהיה חד-כיוונית, מבעלות ערבית לישראלית-יהודית, אך לא להפך.

מכאן, שאין להציג את הפקעת הקרקעות הערביות בישראל כמקרה של הלאמה "רגילה", כפי שהתרחש למשל במדינות הקומוניסטיות (שם נשאר הקרקעות, לפחות נומינאלית, בידי המדינה שכללה גם את התושבים "המופקעים". במקרה הישראלי, הקרקעות הועברו הלכה למעשה לרשות הקולקטיב היהודי בלבד. מבחינת הערבים, התהליך משולל "היעלמות" של הקרקע בכעין "חור שחור": אדמותיהם יכולות להיבלע בו, אך לא ניתן להחזירן במערך הממסדי-משפטי הקיים.

הדרת הערבים

מאז 1948 הוקמו בישראל כ-600 יישובים יהודיים, בכל אזורי המדינה. בו בזמן, לא ניתנה לערבים רשות להקים יישובים חדשים, למעט מספר יישובים שנועדו לרכז את הבדווים בנגב ובגליל, כחלק ממהלך של העברת אדמותיהם לרשות המדינה; כמו כן, כמעט שלא הוקמו שכונות ערביות חדשות בערים המעורבות.

התולדה הישירה של מדיניות ההתיישבות הייתה חדירה של יהודים לרוב האזורים הערבים בישראל, 'חיגור' מרבית הכפרים והערים הערביים, וגטואיזציה בפועל של המיעוט הערבי, שהפכה את יישוביו ל"איים" במרחב היהודי (ר' איור 2). בתהליך זה נושלו אזרחי ישראל הערבים לא רק מנכסים פרטיים רבים, אלא גם מתחושת השייכות האזרחית, כיוון שכמעט כל הקרקע שהועברה למדינה יועדה לשימוש יהודי-בלעדי, וכך פיצלה אזורים שהיו לפני כן ערביים.

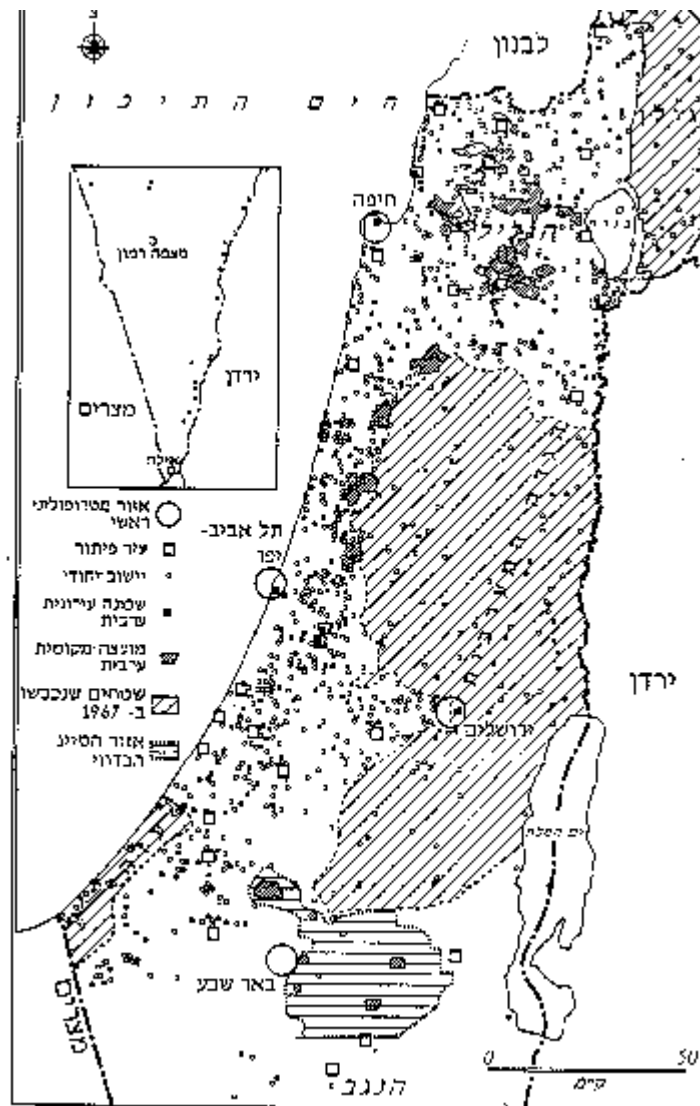
באזורים העירוניים, אין כל הגבלות פורמליות על זכויות האזרחים הערביים לרכישה של קרקע ולחכירתה, למרות קשיים רבים בהם הם נתקלים ברמה החברתית-קהילתית. באזורים הכפריים, לעומת זאת, התגבשה מערכת תקנות מתוחכמת להדרת הערבים. באזורים אלה הוקצו ליישובים יהודיים, בעיקר קיבוצים, מושבים ויישובים קהילתיים, אדמות מדינה לפי שיטה שנודעה בשם "חזקה תלת-צדדית". לפי הסדר זה, קרקעות המדינה, עליהן הוקמו רוב היישובים, נמצאות בחכירה רב-דורית משותפת של: (א) היישוב היהודי (בדרך כלל האגודה השיתופית), (ב) מינהל מקרקעי ישראל, (ג) הסוכנות היהודית.

כמו כן, ניתנה ליישובים היהודיים רשות לסנן את תושביהן על-ידי ועדות קבלה, כשהסוכנות היהודית מהווה גורם פעיל בסינון התושבים. אמנם, מנגנון זה נועד לבחון את מידת התאמתם של המתיישבים לאידיאולוגיה השיתופית, אך התוצאה המעשית הייתה הדרה של ערבים. מעורבותה של הסוכנות היהודית מהווה עד היום מכשיר אפקטיבי ביותר למניעה "חוקית", לכאורה, מערבים לחכור קרקע ביישובים אלה.

שיתופן של הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל בבעלות, בניהול וביישוב של קרקעות המדינה, מונע למעשה לחלוטין מאזרחי ישראל הפלסטינים את הזכות לרכוש, לחכור או להשתמש באדמות חקלאיות בישראל. זאת, משתי סיבות: ראשית, הסוכנות היהודית והקרן הקיימת, המתנגדות לרוב לשימוש של אזרחים ערבים בקרקעות המדינה, שותפות לניהול הקרקע כמעט בכל אזורי "המשבצת" (התחום שהוקצה לשימוש היישובים) בקיבוצים, מושבים, יישובים קהילתיים וחוות משפחתיות.

שנית, היישובים הכפריים היהודיים מאוגדים תחת המטרייה של מועצות אזרחיות, שהן בעלות הסמכות על התכנון האזורי. המועצות האזוריות, שהן תמיד יהודיות, נהנות מכלים המאפשרים להן להדיר ערבים. כך, למשל, מועצות אלה מוסמכות להקצות שטחים לשמורות טבע, שטחי אימונים, אזורי תעשייה, דוברות לכבישים ולשימושים ציבוריים אחרים, ובדרך זאת לחסום את אפשרות הרכישה בידי ערבים. חשוב לציין שחלק מאדמות אלה חסומות לרכישה גם בפני יהודים, אלא שבפני אלה פתוחות לרכישה אדמות בכל האזורים בהן נסחרת קרקע.

מועצות ערביות ויישובים יהודיים בישראל



מדינת ישראל הקימה גוף שיטור מיוחד, "הסיירת הירוקה", שייעודו המעשי העיקרי הוא "שמירה" על קרקעות המדינה מפני שימוש בידי ערבים. סיירת זאת מופעלת בעיקר מול אזרחיה הבדווים של ישראל, והיא מונעת מהם בנייה ושימוש לצורכי חקלאות באדמות הנמצאות ברשותם.

לשם השוואה יחזר כי סקרים ממשלתיים שונים, וכן דו"ח מבקר המדינה לשנת 2000, הצביעו על קיומם של למעלה מ-8,000 מבנים בלתי חוקיים במושבם יהודיים, שנגדמם אין מפעילים את ה"סיירת הירוקה" או כל סנקציה חריפה אחרת. ניתן אם כן להגדיר את הסיירת הירוקה כ"משטרת קרקעות", הפועלת רק מול אזרחיה הערבים של המדינה.

חוקיותו של מערך השליטה המדינתי-יהודי על הקרקעות התערערה לאחרונה בעקבות העתירה לבג"צ של עאדל ואימאן קעדאן כנגד היישוב הקהילתי קציר. מדובר במשפחה שביקשה לרכוש מגרש ביישוב, השוכן על אדמות מדינה. הבקשה נדחתה והעותרים, ערבים אזרחי ישראל, ביקשו ב-1995 מבית המשפט העליון לפסול את החלטת הדחייה, בטענם שהיא נבעה מהיותם ערבים. בתום כחמש שנים פסק בג"צ פסיקה תקדימית, לפיה הפליה על בסיס לאומי בהקצאת קרקעות המדינה לאזרחים (כיחידים) הנה בלתי חוקית. למרות חשיבותה

התקדימית, טרם ברור מה יהיו השלכותיה של פסיקה זאת, שכן בית המשפט הדגיש כי היא תקפה אך ורק במקרה של הישג קציר, ואף ציינה את השוני שבין קציר, כיישוב קהילתי-עירוני, ובין סוגי התיישבות הנפוצים הרבה יותר, כדוגמת קיבוצים, מושבים וכפרים בדויים.

עקב כך, אין להניח שבעתיד הנראה לעין יהיו לפסיקה השלכות מרחיקות לכת. רוב-רובה של הקרקע הכפרית בישראל, למעלה מ-80% משטח המדינה, נשלטת על ידי מועצות אזוריות של קיבוצים או מושבים. למרות הפסיקה, ניתן עדיין להדיר ערבים מקרקעות המדינה באופן חוקי, לכאורה, ברוב מרחבי המדינה. זאת ועוד: בג"צ קעדאן התייחס אך ורק לצורך לאכיפת עקרון השוויון לגבי זכויות המגורים של אזרחים *כיחידים*, ולא נגע בשאלה המכרעת של הקצאת קרקעות לקהילות ערביות על בסיס קולקטיבי.

בעת כתיבת מסמך זה עומד העניין לבחינה מחודשת, בערעור לבג"צ של אברהים והילדה דוירי. המשפחה ביקשה לרכוש מגרש בשכונה חדשה הנבנית בקיבוץ הסוללים, על קרקע מדינה, ובקשתה נדחתה. הקיבוץ טוען, שמשפחת דוירי אינה עומדת בתנאי הקבלה לאגודה השיתופית המקימה את השכונה, ובהם סיום שירות צבאי וכשרות לחברות בהסתדרות הציונית; כלומר, תנאי הקבלה פוסלים על הסף את כל מי שאינם יהודים. הכרעת בג"צ בעניין זה תבהיר האם להחלטת קעדאן יהיו השלכות על כל המרחב הכפרי בישראל, ובעיקר על היישובים השיתופיים, אם לאו.

פרק ד': שליטה מרחבית ואי-שוויון יהודי-ערבי

שליטה מרחבית מהי?

הדיון בבעיית הקרקע של הערבים אינו יכול להצטמצם לבירור שאלות של בעלות והתיישבות. אנו מציעים מסגרת התייחסות רחבה יותר, הלא היא שאלת *השליטה המרחבית*. מושג השליטה בקרקע רחב יותר מעצם הבעלות עליה, שכן הוא כולל גם את אפשרות השימוש בקרקעות ציבוריות, את היקפם של שטחי השיפוט המוניציפליים ואת השלכותיו של התכנון המרחבי-קרקעי.

שליטה מרחבית נקבעת על ידי זרועות המדינה המשפיעות על שימושי הקרקע, ובהן הצבא ומשרד הביטחון, משרד החקלאות, משרד הבינוי והשיכון, משרד התשתיות, המשרד לאיכות הסביבה ומשרד התעשייה והמסחר. למבנה המשפטי, המוסדי והגיאוגרפי של מערכות השליטה המרחבית בישראל נודעת השפעה מרחיקת לכת, ובדרך כלל שלילית, על מעמדם של הערבים בישראל. במיוחד נכונים הדברים באשר לשתי מערכות שלטוניות עיקריות, זו הקרקעית וזו התכנונית. להלן נפרט מעט את דרכי ההשפעה של מערכות אלה על הערבים אזרחי המדינה.

המערכת הקרקעית

המערכת הקרקעית בישראל היא ריכוזית וסגורה. הדבר בא לידי ביטוי בדמותו של מינהל מקרקעי ישראל ובהרכבו, אותם תיארונו בפרק קודם. כמו כן, תיארונו את מעמדם של גופים חד-אתניים, הקרן הקיימת לישראל והסוכנות היהודית, בגוף ממלכתי האמור לייצג את כל אזרחי ישראל, על הקבוצות האתניות השונות.

כאן מן הראוי להוסיף את מעמדו המיוחד של המגזר החקלאי היהודי. מגזר זה, שהוא בעל עניין קבוצתי מובהק במדיניות הקרקעית, מיוצג במועצת מינהל מקרקעי ישראל בהרחבה. דו"ח מבקרת המדינה מ-1993 התריע על כך שמצב זה מהווה פגיעה בעקרון הדמוקרטי של מניעת ניגוד עניינים וייצוג הוגן בגופים קובעי מדיניות. הייצוג הלא מאוזן משפיע על אופיין של החלטות המינהל, המפלות לרעה את הערבים ומיטיבות עם המגזר החקלאי היהודי.

הקצאה דלה של קרקעות מדינה לערבים

קרקעות מדינה בתוך היישובים הערביים מוקצות באופן סדיר לצרכי פיתוח ובינוי (ר' איור 1). מדובר בעיקר באדמות שהיו במקורן של פליטים פלסטיניים שהיו בעבר תושבי הכפר. קרקעות מדינה מהוות כיום כ-25% משטח השיפוט של היישובים הערביים. עם זאת, עד היום רק כ-20% מסך קרקעות המדינה ביישובים הערביים הותרו לשימוש למען תושבי הכפר, באמצעות סיווגם כקרקעות המיועדות לפיתוח ולבינוי.

היקף קרקעות המדינה שהוקצו במגזר הערבי לשימוש לא-חקלאי עמד (בשנת 1995) על כ-23,000 דונם. המספר נראה מרשים, אך למעשה מדובר בכ-0.15% בלבד מקרקעות המדינה. בדיקה של ההקצאות מעלה, כי כ-62% מהאדמות הוקצו ליישובים בדויים חדשים, וכ-15% ליישובים דרוזים (בעיקר לשכונות של חיילים משוחררים).

בעוד שהמגזר הערבי זכה ל-230,000 דונם, התנועות ההתיישבותיות הציוניות - דהיינו, הקיבוצים והמושבים - זכו לכ-2.8 מיליון דונם, פי 122 ממה שהוקצה לערבים. זאת, אף שאוכלוסייתן של תנועות אלה מהווה רק כשישית מאוכלוסיית הערבים בישראל.

הקצאת קרקע לצורכי ציבור ביישובים הערביים היא נמוכה: היא נעה בין 35% ל-80% מהקצאת המינימום המומלצת על ידי משרד הפנים (ג'ובראן, 1994). מכאן שקיים עדיין מאגר רציני של קרקעות מדינה בתוך היישובים הערביים, שאותו ניתן לנצל לשיפור רמת חייהם של האזרחים, ובמיוחד ביישובים המוסלמיים והנוצריים.

תהליך נמשך של ייחוד הקרקע

ארגונים יהודיים, כדוגמת הקק"ל, מקיימים פעילות סדירה לרכישת קרקעות ערביות. ארגונים אלה מפעילים לחץ על ערבים כדי להרחיב את הבעלות היהודית. המדובר בלחץ שאינו יכול להיות מופעל על רוב רובם של אזרחי היהודים של המדינה, כיוון שאלה, ברובם המכריע, חוכרים קרקעות ממינהל מקרקעי ישראל ואינם יכולים להעבירן לאדם אחר ללא אישור מינהל מקרקעי ישראל.

עיקר פעילות הרכישה נעשית על ידי הקק"ל, החתומה על אמנה עם ממשלת ישראל, המאפשרת לה "להמשיך ולרכוש קרקעות וחכיות לשם יישוב יהודים על קרקעות". כפי שראינו, הקק"ל מאיישת את מחצית המושבים במועצת מקרקעי ישראל. יוצא, שאותו גוף פועל בו-זמנית הן כקובע מדיניות והן כמבצעה בשטח, מצב החורג מעקרונות המינהל התקין. על ניגוד אינטרסים זה העיר כבר בחריפות היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעת מ-1999.

לבסוף, ייחוד הקרקעות מתבצע גם בשיטה, המופעלת על ידי מינהל מקרקעי ישראל, של החלפת קרקעות ביישובים ערביים רבים מתגוררות משפחות, שברשותן נותרה רק קרקע חקלאית, אך הן זקוקות לחלקות קרקע באזורי המגורים כדי לספק צורכי דיור בטיסיים. במצב זה נוהג מינהל מקרקעי ישראל להחליף קרקע שברשותו הנמצאת בתוך אזור המגורים של היישוב, עם קרקע חקלאית הנמצאת מחוצה לו.

"שער החליפין" עולה בהתמדה, ותנאי ההחלפה הולכים ונעשים קשים מנקודת מבטו של האזרח הערבי (יפתחאל, 1997; חמאיסי, 1994). אם בשנות השבעים נעשו החילופים לרוב ביחס ממוצע של 1:5, בשנות השמונים הוכפל היחס, ובשנים האחרונות הוא עומד על טווח של 1:20 עד 1:12. במלים אחרות, משפחות ללא קרקע למגורים מעבירות למדינה במוצע כ-16 דונם של קרקע חקלאית בתמורה לדונם אחד של קרקע לבנייה. תהליך זה, הנמשך כבר למעלה משני עשורים, משול למעשה להפקעה זוחלת, והוא גורם כמובן לירידה איטית אך עקבית בעתודות הקרקע של הערבים.

מערכת השליטה המרחבית:

*ממסד סגור ובלתי דמוקרטי

*בלעדיות יהודית בכל המוסדות הרלבנטיים ובתהליכי קבלת ההחלטות

*הקק"ל נהנה מכוח שלטוני רב וממשיך לפעול לייחוד הקרקע

*הקצאה זלה ביותר של קרקעות מדינה לאזרחים הערבים

*ניגוד עניינים בייצוג המגזר החקלאי היהודי במועצת מקרקעי ישראל

*הפקעה זוחלת של קרקע ערבית באמצעות מדיניות "החלפות"

עידן הפרטה של קרקעות המדינה?

מטרת הקרקעות עובר לאחרונה שינוי עמוק, שעיקרו הפרטה חלקית של קרקעות המדינה. שינוי זה החל עם גל ההגירה הגדול מארצות חבר המדינות, בתחילת שנות התשעים, שעורר חשש למחסור בקרקעות לבנייה. חשש זה גרר הפרטה מהירה של קרקעות חקלאיות, שעד אז נמנעה ברוב המקרים על ידי מדיניות קשוחה של שמירת על קרקע חקלאית. ההפרטה לבשה צורה של סדרת תקנות של מינהל מקרקעי ישראל, אשר לא זו בלבד שהתירו בנייה על קרקע חקלאית, אלא אף עודדו אותה בדרך של כינוס מהיר של ועדות מיוחדות לתכנון (ול"לים), ובדרך של הרשאה לחוכרי הקרקעות ליזום פרויקטים של בינוי ופיתוח.

לאחרונה נעשו מספר ניסיונות להעניק תוקף חוקי וממוסד להפרטה הגוברת. אחד הצעדים החשובים במסגרת זאת היה דו"ח ועדת רונן (1997), שהמליץ על הפרטה נרחבת של הקרקע, עם מספר סייגים חשובים. הפרטה זו אמורה להתבצע תחילה בתחום העירוני, ולאחר מכן באזורים הכפריים. מועצת מקרקעי ישראל והממשלה אישרו חלקים של הדו"ח, אם כי נמנעו עד כה מלהכריע בעניין האזורים הכפריים, בעיקר עקב התנגדותם של נציגי ההתיישבות העובדת והקק"ל.

התנגדותם של גופים אלה אינה מקרית: קיימת דעה, שלפיה הפרטה במגזר הכפרי עשויה להביא להעברת בעלות על קרקע מידיים יהודיות לידיים ערביות. על מנת למנוע העברה אפשרית שכזאת, עלתה לאחרונה הצעה, שתורגמה כבר להצעת חוק "לעיגון זכויות החקלאים בקרקע", הקובעת שמיליוני דונמים שעד כה הוחכרו לקיבוצים ולמושבים לצורך עיבוד, יועברו לבעלותם האפקטיבית של מגזרים אלה. צידוק אופייני להצעה הוא שמגזרים אלה יכולים "לשמור על הקרקע למען העם היהודי", כפי שהתבטאו מזכירי התנועות הקיבוציות גברי בר-גיל ודב הלמן (ר' *הדף הירוק*, 23 אפריל, 2000).

לאחר אימוץ דו"ח ועדת רונן על ידי הממשלה הופעלו לחצים שונים שמנעו למעשה את יישומו. עקב כך מינתה הממשלה ב-1999 ועדה חדשה, "ועדת מילגרם", האמורה להגיש את מסקנותיה בסתיו 2000. המלצותיה של ועדת מילגרם צפויות בקרוב ויישומן יהיה תלוי, כמובן, במדיניות הממשלה. אך אין לצפות מועדה זו לבשורות לציבור הערבי בישראל: בין חבריה או יועציה אין ולו אזרח ערבי אחד, ולדיוניה לא הוזמנו עד ספטמבר 2000 שום נציגים של המגזר הערבי, למרות פניות חוזרות ונשנות.

מהלך ההפרטה פוסח לחלוטין, אם כן, על האוכלוסייה הערבית, אף שבמקרים רבים מדובר באותן קרקעות עצמן, אשר עד לשנות החמישים היו בבעלותה. ייתכן אמנם שהפרטה כוללת, אם תתרחש, תוכל לפורר מעט את חישוקי השליטה היהודית הממוסדת על הקרקעות, אך סביר יותר להניח שההסדרים המוצעים כיום, ובראש ובראשונה חוק עיגון זכויות החקלאים, יהפוך את השליטה היהודית על הקרקעות לבלתי הפיך-כמעט, עם העברת הבעלות באופן פורמלי למגזר פרטי צר של האוכלוסייה.

מערכת התכנון: יהודית ומיידית

מערכת התכנון המרחבי קובעת את דפוסי הבינוי והפיתוח, ועקב כך היא מהווה מרכיב חשוב ביותר של מערך השליטה על הקרקעות. בישראל, מערכת התכנון חזקה וריכוזית יותר מן המקובל במדינות דמוקרטיות; רשויות התכנון נהנות מסמכויות רחבות בכל הנוגע לאישור שימושי קרקע, יוזמות בנייה ופיתוח, תקינת תקנות וביצוע תכניות.

מערכת התכנון מחולקת לשתי זרועות עיקריות: "זרוע מפתחת" ו"זרוע מווסתת". "הזרוע המפתחת" כוללת גופים ציבוריים הנהנים ממנדט לבנות ולפתח בכל רחבי הארץ, ובהם משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, משרד התעשייה, הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל. כמו במנגנון הקרקעי, גם כאן הכללתם של הסוכנות והק"ל, מהווה בעיה מבחינת עקרונות הדמוקרטיה, שכן היא מקבעת את אפלייתם הממוסדת של הערבים אזרחי ישראל.

ב"זרוע המווסתת" כלולות רשויות האחראיות להסדרת הפיתוח העירוני והאזורי. הן פועלות בעיקר בחסות משרד הפנים, בכפוף לחוק התכנון והבנייה (1965). המערכת מורכבת משלושה דרגים: המועצה הארצית לתכנון ובנייה, שש ועדות מחוזיות וכ-130 ועדות תכנון מקומיות. שני הדרגים הראשונים ממונים על ידי הממשלה, ואין הם אמונים על מתן דין וחשבון לציבור. באשר לוועדות המקומיות, הרי שאלה הפועלות במגזר הערבי, שלא כמו מקבילותיהן במגזר היהודי, ממונות גם הן, בדיוק כמו שני הדרגים הראשונים. המערכת בכללותה מסורבלת, ואישור תוכניות מתאר נמשך לעתים עשרות שנים, במיוחד במגזר הערבי.

רוב היישובים הערביים כפופים, כאמור, לוועדות תכנון *המונות* על ידי שר הפנים. בדרך כלל נשלטות ועדות אלה על ידי עובדי ציבור יהודים, הפועלים כמעין "קבלני משנה" של הממשלה, דבר היוצר מתח מבני בין המועצות הערביות לבין ועדות התכנון המקומיות.

שלא כמו ברוב היישובים היהודיים, התכנון אינו נעשה על ידי התושבים או נבחריהם, אלא "מונחת" מלמעלה על ידי מוסדות ממשלתיים. אי אפשר להתייחס למצב זה כאל כשל בירוקרטי גרידא, אלא כאל בעיה מבנית, זאת עקב חשיבותן הרבה של תוכניות המתאר לנושאים מרכזיים ביותר, כדוגמת בינוי, תשתית ופיתוח.

המבנה הריכוזי של מערכת התכנון מכניס יישובים ערביים רבים למלכוד: למרות שתוכניות המתאר נקבעות בידי גורמים שלטוניים לא ייצוגיים, היישובים הערביים נאלצים להסכים להן, שכן ללא תוכנית הם לא יקבלו שירותים חיוניים כגון חשמל ומים. זאת ועוד: על בתים שנבנו ללא תוכנית מתאר מונף לרוב איום ההריסה, וחיי תושביהם הופכים למלאי מתח ואי-ודאות. זאת, אף שברוב המקרים הבתים נבנים על קרקע פרטית, וכן למרות העובדה, שהתושבים אינם אחראים להיעדרה של תוכנית מתאר. במספר לא קטן של יישובים, הלחץ לבנייה "בלתי חוקית" נמשך גם לאחר אישור תוכנית המתאר, וזאת כיוון שלעיתים התוכנית הספיקה להתיישן עד לקבלתה, והיא אינה משקפת עוד את הצרכים.

הבעיות בתחום התכנון משותפות לרוב היישובים הערביים בישראל. תהליך הכנת התכניות ואישורן חושף בעיות חוזרות ונשנות של מחסור בקרקע, מיעוט בניה ציבורית, בנייה בלתי חוקית וסכסוכי קרקעות.

יצוין עוד, כי שטחי התכנון (בתחום 'הקו הכחול', המגדיר את התחום המותר בבנייה ופיתוח) מכסים רק כ-32% משטחי השיפוט של המועצות הערביות. כלומר, רובו של שטח השיפוט במועצות הערביות אינו נכלל כלל בתוכניות המתאר. מצב זה יוצר בלבול אצל תושבים ערבים רבים ומגביל את כוחה של המועצה הערבית להשפיע על הפיתוח בתוך תחום השיפוט שלה.

לבסוף יש לציין, כי פיתוח היישובים הערביים נתקל גם בבעיות חברתיות פנימיות, ובמשטר קרקעות פנימי קשיח למדי: הקרקעות הנן לעתים קרובות בלתי סחירות, והן נשמרות תקופה ארוכה לשימוש המשפחה. כל זה מקשה על איגום קרקעות ועקב כך על פיתוח ציבורי (ר' חמאיסי, 1994).

תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות

סוגיית השליטה על הקרקעות מוצאת ביטוי גם בדרך קביעתם של תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים. במגזר הערבי, קביעת הגבולות המוניציפליים הונחתה על ידי רצון הממשלה לצמצם את המרחב בו האוכלוסייה הערבית יכולה לפתח אוטונומיה מסוימת, אם בתחום הפיתוח ואם בתחום התרבות (חמאיסי, 1990; אבו-ראס, 1997). מדיניות זו הובילה להקטנת תחום השיפוט הממוצע של היישובים הערביים ב-64% בהשוואה לתחום "אדמות הכפר" בתקופת המנדט. תחומי השיפוט של היישובים הערביים מקיפים כיום רק כ-2.5% משטח המדינה, בעוד שהאוכלוסייה הערבית מהווה כ-18% מהאוכלוסייה הכוללת של המדינה (ר' איור 2).

מאז קום המדינה כמעט שלא הורחבו תחומי השיפוט של היישובים הערביים; זאת, בזמן שהשטח הבנוי בתוכם גדל פי 16. עקב כך עלתה צפיפות האוכלוסייה בתחומי השיפוט פי 12 בין 1948 ל-2000.

הגידול בצפיפות, יחד עם רצון התושבים להמשיך ולקיים סגנון חיים כפרי ועם התנגדותם לבנייה לגובה, יוצר לחץ חמור על תתודות הקרקע. הלחץ מתבטא בקשיי תכנון ופיתוח, במיוחד בכל הנוגע לשטחי ציבור. המצוקה הקרקעית באה לביטוי גם בסכסוכי גבולות, בין כל היישובים הערביים, כמעט, למועצות שכנות (בעיקר יהודיות). הגבולות שנקבעו ליישובים הערביים יצרו מרחב מפוצל וקטוע (ר' איור 2), הפוגע בסיכויים להתארגנות אזורית, שדרכה ניתן היה, אולי, לשפר את השירותים וההזדמנויות ביישובים הערביים.

היישובים הבלתי-מוכרים: אלו אזרחים ראויים לקבל שירותים ממדינתם?

הבעיה החמורה ביותר בתחום הקרקעות והתכנון היא זו של היישובים הבלתי מוכרים, הנמצאים ברובם בנגב. יישובים אלה מאוכלסים לרוב על ידי ערבים-בדווים, והם נחלקים לשני סוגים עיקריים: הראשון כולל יישובים שהיו קיימים לפני 1948, ואשר מסיבות שונות לא הופיעו במפות הבריטיות, ועקב כך לא אושרו כיישובים מוכרים על ידי ממשלות ישראל; ממילא הם אינם מופיעים בתוכניות המתאר השונות. הסוג השני כולל יישובים שנוצרו בעקבות העברה בכפייה של בדווים רבים על ידי הממשלה, בעיקר בשנות הממשל הצבאי, למקום מושבם הנוכחי ב"אזור הסייג" (ר' איור 2).

בניגוד למשתמע ממסמכים ממשלתיים ומדיווחים תקשורתיים, רוב רובם של היישובים הבלתי מוכרים אינם "פולשים". מדובר ביישובים על אדמות שהוחזקו בידי אבותיהם של התושבים, או ביישובים שנוצרו על ידי ממשלת ישראל. אי ההכרה בהם איננה אלא מכשיר שליטה, המשקף יחס של אפליה עמוקה.

בנגב, בעיקר, קיימים עשרות יישובים בלתי מוכרים: בין שישים למאה, תלוי בהגדרה של "יישוב", והם מאוכלסים בכ-70,000 נפש. אף שרובם נהנים מחזקה ממושכת על קרקעותיהם, ואף מבעלות על פי שיטות הקניין שהיו תקפות באזורים אלה לפני 1948, המדינה מסרבת להכיר בהם; במקום זאת, היא מבקשת לרכוש את תושביהם במספר מוגבל של עיירות מתוכננות. החל באמצע שנות השישים ועד לאחרונה, ביקשה הממשלה להגביל את הערבים-הבדווים בנגב לשבע עיירות מתוכננות בלבד, חזאת ללא התייעצות עם הקהילות וללא מתן אפשרויות לצורות מגורים שונות.

עקב סירובם של תושבי היישובים הבלתי מוכרים לעבור לעיירות המתוכננות, צעד שהיה כרוך בויתור על קרקעותיהם, נוצר סכסוך ארוך שנים. הסכסוך אינו מצטמצם לתחום המשפטי: הוא מתבטא במניעה של שירותים ממשלתיים בסיסיים כדוגמת מים זורמים, חשמל, ביוב או מרפאות. האוכלוסייה חיה בתנאי עוני ומחסור, כשהיא מנועה מלשפר תנאים אלה במקום מושבה. עקב כך מתפתחת תרבות של עוני, פשע והפרת זכויות בסיסיות, בעיקר כלפי נשים וילדים.

אחד הנימוקים למניעת ההכרה מיישובים אלה הוא גודלם הקטן יחסית, דבר האמור להתבטא בעלות גבוהה של השירותים. אלא שבו בזמן שהממשלה ממאנת להכיר ביישובים בדואים קטנים, היא מעניקה שירותים לעשרות רבות של יישובים יהודיים קטנים אף יותר, ואף לעשרות חוות המאוכלסות במשפחות יהודיות בודדות.

הקריטריונים הבלתי-שוויוניים הללו ממחישים שוב את עוצמתה הנמשכת של אסטרטגיית ייחוד המדינה, אסטרטגיית המתנגשת עם כללים דמוקרטיים בסיסיים של הגנות ושוויון אזרחי.

לאחרונה, בעקבות הכרה גוברת בכישלונה של מדיניות שבע העיירות ובאפליה שהיא יצרה, החלה הממשלה להגמיש את תוכניותיה, ונראה כי יאושרו יישובים נוספים. אך סביר להניח שיעבור עוד זמן רב עד שתוכניות משופרות ייושמו במגזר מקופח זה.

מערכת התכנון:

*ממסד ממונה ובלתי דמוקרטי

*ייצוג יהודי בלעדי כמעט בכל המוסדות הרלבנטיים

*הכפפת רוב הערבים לתכנון" מלמעלה", ללא ייצוג קהילתי הולם

*תכנון וביצוע של התיישבות יהודית נרחבת

*הצרה, הקפה ובידוד של היישובים הערביים

*קביעת שטחי שיפוט בדרך ההופכת את היישובים הערביים ל"איים" במולדתם

*אי הכרה בעשרות יישובים ערביים ותיקים

*מניעת התיישבות ערבית חדשה או עיור ערבי מודרני

*שימוש מוחצן בסטנדרטים כפולים כלפי אזרחים יהודים וערבים

פרק ה': לאן כעת? הצעות לרפורמות

הניתוח שלנו מוביל לעבר שרטוט ראשוני של כיוונים לרפורמה במערכות הקרקע והתכנון בישראל. הצעד הראשון הוא דיון ציבורי שיתבסס על הצעות התחלתיות. אך אין לטעות: הדיון הוא *חשוב ודחוף*. כפי שראינו, המהלך של הפרטה חלקית כבר נמצא בעיצומו, בשעה שזכויות האזרחים הערבים עדיין אינן תופסות את המקום הראוי להן, לא במישור המשפטי ולא בדיון הציבורי על עתיד הקרקע הציבורית בישראל.

ההצעות שיוצגו להלן מבוססות על עקרונות השוויון וההוגנות, עקרונות האמורים להנחות את המדיניות הציבורית בחברה דמוקרטית. אתמקד בשני תחומים עיקריים: התחום המינהלי והתחום החומרי.

התחום המינהלי

החברה הישראלית חייבת לעבור בהדרגה לתפיסה חדשה של קרקעות המדינה: *מקרקעות יהודיות לקרקעות ישראליות*. שינוי שכזה יהווה נקודת מוצא למדיניות שוויונית בתחום שהוא כה מרכזי בחיי החברה והמדינה. הגדרתן של קרקעות המדינה כ'*ישראליות* תפתח את הפתח בפני הכללתם של אזרחי ישראל הערבים (וקבוצות אזרחים שוליות אחרות) בתהליך קביעת המדיניות הקרקעית. הכללה זו תהיה צעד ראשון לקראת מיתון ההפליה המבנית המאפיינת את מערכות התכנון והקרקעות.

הגדרתן מחדש של קרקעות המדינה כישראליות, תאפשר לארגן מחדש את מינהל מקרקעי ישראל. במצבו הנוכחי, המינהל אינו מוסד דמוקרטי, והחלטות הרוח-גורל למדינה בכלל, ולאוכלוסייה הערבית בפרט, נקבעות על ידי גוף ממונה, סקטוריאלי ובלתי מייצג באופן קיצוני. פירוש הדבר הפסקה או לפחות צמצום רציני בתפקידם של גופים לא ישראלים, כגון הקק"ל, הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית, במערכות הריבוניות הישראליות בכלל, ובתחומי הקרקע והתכנון בפרט. כפי שקבע בית המשפט העליון בבג"צ קעדאן נ' קציר: "ההפליה אינה מאבדת את האופי המפלה שלה, אם היא נעשית באמצעות הסוכנות היהודית, ולכן אין היא מותרת למדינה".

שינוי נדרש נוסף הוא *ייצוגם של אזרחי המדינה הערבים* במערכת קבלת החלטות בנושאי קרקע, תכנון ופיתוח. מן הראוי שהערבים יהיו מיוצגים לפחות לפי משקלם באוכלוסייה. הייצוג נדרש בגופים אותם הזכרנו במהלך הדיון: מועצת מינהל מקרקעי ישראל, המועצה הארצית לתכנון ובנייה, הוועדות המחוזיות והמקומיות לתכנון ובנייה, הפורומים המחליטים של גופים כגון רשות שמורות הטבע, הוועדה לשמירת קרקע חקלאית, רשויות הפיתוח של הנגב והגליל ומינהלות הבדווים.

עם זאת ייצוג יחסי אינו מספיק. יש לבזר גם את המערכת התכנונית-קרקעית הריכוזית, ולהעביר שורה של שמכויות לניהול עצמי בדרגים המקומיים והמחוזיים. חשוב שעיקרון ה'*הניהול העצמי* יחול גם על נכסי הווקף

המוסלמי. ניהול עצמי גם יאפשר מהלך נרחב של הכנת תוכניות חדשות בעבור היישובים הערביים, כתחליף ל"תכנון מלמעלה" שהיה נהוג עד היום ללא שיתוף נאות של תושבי היישובים.

ראוי ורצוי, שאנשי מקצוע ערביים ימונו למשרות במינהל התכנון, מינהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון וגופים נוספים המשפיעים על תכנונה ופיתוחה של הקרקע. מהלך שכזה לא זו בלבד שיתקן עיוות בתחומי השיכון וההגנות, אלא אף יתרום לחיזוק הלגיטימציה של מדיניות הקרקע והפיתוח הישראלית.

התחום המנהלי כולל גם את מערכת החוקים והתקנות במדינה, הראויה לבחינה מחודשת, ולביטולם של חוקים ונהלים המפלים כנגד הערבים אזרחי המדינה. אלה כוללים, למשל, את החוקים והתקנות המאפשרים את הדרת הערבים מחכירת קרקע ב-התיישבות העובדת, ואת החוקים המעגנים את הרכבם של הגופים קובעי המדיניות בתחומי הקרקעות והתכנון.

רפורמה נוספת נדרשת בתחום שיתוף הפעולה האזורי, אם בין יהודים לערבים, ואם בין ערבים לערבים. שיתוף שכזה יתרום לגמישות וליעילות רבה יותר במימוש צורכיהם של האזרחים הערביים, בתחומי הדיוק, אספקת השירותים והפיתוח הכלכלי. שיתוף פעולה אזורי יכול לבוא "מלמטה", ביוזמת היישובים עצמם, אך גם "מלמעלה", על ידי יוזמה ממשלתית וחקיקה מסייעת.

התחום החומרי

מעל לכל ראוי להבטיח, על בסיס עקרון השוויון, נגישות של אזרחים ערבים לקרקעות המדינה ושליטה מוניציפלית אפקטיבית של יישובים ערביים על המרחב הקהילתי והציבורי שלהם. צעדים אלה יתרמו למימוש הזכות האזרחית לכבוד ולשוויון, כמו גם לקידום הפיתוח של היישובים הערביים ושגשוגם.

המיעוט הערבי בישראל סובל מקיפוח קיצוני בכל הנוגע למשאבי הקרקע: בהקצאת קרקעות מדינה, בקביעת גודלם של אזורי שיפוט ותכנון ובאספקתם של דיור ציבורי ושטחים מסובסדים למגורים, תעשייה ומסחר.

צעדים מעשיים נדרשים הם, בין השאר: הפסקה מוחלטת של הפקעת קרקעות ערביות למימוש יעדים שהם בלעדיים לאוכלוסייה היהודית, כדוגמת התיישבות יהודית; השבה של קרקעות מוגדרות, כדוגמת קרקעות הווקף המוסלמי, או קרקעות שהופקעו ואינן בשימוש, מהמדינה לידי אזרחים ערבים; הקצאה מוגברת של קרקע ציבורית, והרחבת האפשרויות הקרקעיות של רשויות ערביות לספק תשתית הולמת למגורים, שירותים ותעסוקה. צמצום הפערים בין ערבים ויהודים יכול להסתייע גם בהנהגת מערכת חמריצים לפיתוח ביישובים הערביים, בדומה לזו הקיימת בערי הפיתוח וב"אזורי פיתוח א" בפריפריה.

כל דיון בשינוי חייב להתייחס אל עוולות העבר בתחום הקרקע והתכנון. בעבור אזרחי ישראל הערבים, החוויה של הפקעת קרקעות והגבלות תכנוניות היא חוויה מיידית וקרובה, ולא זיכרון עמום מעבר רחוק. היות שמדיניות ההפקעות וההגבלות הייתה גורם ישיר למצבם העגום של מרבית האזרחים הערבים בישראל, מן הראוי שהמדיניות הקרקעית והתכנונית תכלול מרכיב של פיצויים, כספיים או אחרים, כמו גם מרכיב של העדפה מתקנת כלפי המגזר הערבי. סוגיה זו היא כמובן חלק מן הבעיה הכללית של הפליטים הפלסטיניים ואזמותיהם, אשר סביר כי תטופל במישור של המדיניות הבינלאומית. אך בתוך הארץ פנימה, יש חשיבות רבה לצעדים, שמטרתם לתקן את העוול ההיסטורי.

תחום אחד, שבו נדרש שינוי דחוף ביותר, הוא מעמדם של היישובים הבלתי מוכרים, בעיקר אלה של הבדווים בנגב. אזרחים אלה מנועים מלקבל שירותים בסיסיים ביותר, כגון מים, חשמל, ביוב ובריאות. מצבם של יישובים אלה מהווה כתם מוסרי על החברה הישראלית. מדיניות קרקעית ותכנונית נאורה, שתכלול הכרה ברוב היישובים על פי קריטריונים של שוויון אזרחי, ובדומה לנהוג במגזר היהודי הכפרי, יכולה לעשות רבות לתיקונם.

לטווח הרחוק יותר, מן הראוי לשקול את הגברת הניידות והעיור של החברה הערבית בישראל. בעידן הנוכחי של ניידות אישית, וכאשר חלקם של המשכילים מצוי בעלייה, ניתן לצפות לביקוש גובר לתעסוקה במרכז הגיאוגרפי והעסקי. מן הראוי שהמדינה תעודד תהליך זה, כיוון שאין זה סביר, הוגן או יעיל, שאוכלוסייה כה גדולה תהיה מוגבלת באפשרויות המחייה והדיוור שלה, וללא נגישות מלאה למרכזים העירוניים הגדולים שבהם מצויים מוקדי הצמיחה וההתחדשות.

הדבר מחייב שקילת הקצאת קרקע להקמתם של ערים ויישובים ערבים חדשים, כמו גם שכונות ערביות חדשות ומודרניות בערים קיימות, כדוגמת נצרת עילית, כרמיאל, חיפה, ובאר-שבע, וכן תל-אביב וירושלים. העיור הנו תהליך חיוני להתפתחות חברתית ולהצמחת קבוצות מובילות בכלכלה, בחינוך ובתרבות.

לסיכום, השינוי במדיניות בתחומי הבעלות, הניהול, התכנון והפיתוח של הקרקע בישראל, על בסיס העיקרון של שוויון אזרחי, הוא צורך בסיסי ודחוף. שינוי שכזה יכול לבשר את תחילתו של עידן חדש, בו תינתן לערבים אזרחי ישראל הזדמנות שווה לפיתוח ולשגשוג במדינתם. אנו רואים בהחלת עקרון השוויון על מערכות הקרקע והתכנון, צורך חיוני של אזרחי המדינה היהודים והערבים כאחד. בעידן שכזה תוכל החברה הישראלית בכלל, והמיעוט הערבי בפרט, להתנער מהשפעתה השלילית של תקופה ארוכה של קיפוח עמוק.

רק כך תוכל החברה הישראלית להימנע מהידרדרות נוספת ביחסים בין הרוב היהודי למיעוט הלאומי הערבי-פלסטיני אשר עד היום לא קיבל הכרה נאותה במעמדו, משאביו, זכויותיו במרחבי המחייה וההתפתחות שלו.

כיוונים לרפורמה:

***דמוקרטיזציה וביזור של מערכות הקרקע והתכנון**

***החלת עיקרון השוויון האזרחי על כל תחומי המדיניות הקרקעית והתכנונית**

***הרחבת שטחי השיפוט של הרשויות הערביות על פי צרכיהן המקומיים והאזוריים**

***ביטול המעמד השלטוני המיוחד של הקק"ל והסוכנות היהודית**

***שיפור הייצוג והשיתוף הערבי בתהליכי קבלת ההחלטות ובדרגים המקצועיים**

***הנהגת מדיניות המכירה בעוללות העבר כלפי הערבים בישראל, ומאפשרת תיקון ופיצוי**

***הכרה בכל היישובים הערביים על פי הסטנדרטים הנהוגים במגזר היהודי**

***תימרוך הפיתוח ביישובים הערביים**

***הפסקת הפקעה או תפיסה של קרקעות ערביות לשימוש ייחודי ליהודיים**

***סיוע לתהליך העיור בחברה הערבית**

***מהפך תפיסתי: מקרקע יהודית, לקרקע ישראלית .**

מקורות

- אבו-ראם**, ת. 1997. *הגיאוגרפיה הפוליטית של קביעת גבולות מוניציפליים: אזור המשולש בישראל*. עבודה לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת אריזונה, ארצות הברית.
- אל-חאג'**, מ. ורונופלד, ה. 1990. *השלטון המקומי הערבי בישראל*. גבעת חביבה: המכון ללימודים ערביים.
- אלתרמן**, ר. 1992. *הפקעת קרקעות לצורכי ציבור*. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר עיר ואזור.
- בנבנישתי**, א. 1998. "נפרד אבל שווה" בהקצאת מקרקעין בישראל. *עיוני משפט*, 21: 799-769.
- בן-דוד**, י. 1997. *סכסוך הקרקעות בין הבדווים למדינה בנגב*. בית ברל: המרכז לחקר החברה הערבית.
- גאנם**, א. 1993. *הערבים בישראל לקראת המאה ה-21: סקר תשתית בטיטית*. גבעת חביבה: המכון לחקר השלום.
- גיוראן**, ר. 1994. איפיוני האוכלוסייה הלא-יהודית בישראל. *כלכלה ועבודה*, 9: 213-234.
- גולן**, א. 1996. שינוי הנוף היישובי במרחב הכפרי הערבי שניטש במלחמת העצמאות. *הציונות כ' (221-242)*.
- גיריס**, ס. 1976. *הערבים בישראל*. חיפה: אל אתיחאד.
- הללי**, א. 1983. "הזכויות במקרקעין: רקע היסטורי כללי של התפתחות הקניין בארץ". בתוך שמואלי, א., סופר, א. וקליאוס (עורכים), *ארצות הגליל*. חיפה: אוניברסיטת חיפה ומשרד הביטחון.
- חמאיסי**, ר. 1990. *תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל*. תל אביב: המרכז הבינלאומי לשלום במרחב התיכון.
- חמאיסי**, ר. 1994. "הבעלות על הקרקע כגורם מעצב מרחבים ביישובים הערביים". *אופקים בגיאוגרפיה*, 40-41, 56-43.
- חמאיסי**, ר. וגונן, ע. 1994. "עיון במגזר הערבי בשנות האלפיים". בתוך: *תכנון לקראת איכות חיים לכל*. תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים, שלב ב'. חיפה: הטכניון.
- יונה**, י. וספורטא, י. 2000. "מדיניות קרקע ודיוור: מגבלותיו של שיח האזרחות". *תיאוריה וביקורת*, 16: 129-152.
- יפתחאל**, א. 1997. *שומרים על הכרם: מג'ד אל-כרום כמשל*. בית ברל: המרכז לחקר החברה הערבית.
- יפתחאל**, א. 1994. "תכנון מרחבי, שליטה קרקעית ויחסי יהודים-ערבים בגליל". *עיר ואזור*, 55-35.
- יפתחאל**, א. וקדר, ס. 2000. "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי". *תיאוריה וביקורת*, 16: 93-106.
- ישראל**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2000. *פרופיל חברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות*. ירושלים.
- ישראל**, משרד מבקר המדינה. 1993. *דו"ח שנתי 44*. ירושלים.
- אלמלך**, י. ונ. לויין-אפשטיין. 1998. "הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי-שוויון אתני". *מגמות*, ל"ט, מס. 3.
- לוי-יון**, י. וקלוש, ר. 1994. *דיוור בישראל: מדיניות ואי-שוויון*. תל אביב: מרכז אדוה.
- לוסטיג**, א. 1985. *ערבים במדינה יהודית: שליטת ישראל במיעוט לאומי*. חיפה: מפרש.
- סבירסקי**, ש. 1981. *לא נחשלים אלא מנוחשלים*. חיפה: מחברות למחקר וביקורת.
- סופר**, א. 1989. "ערביי ישראל - מהכפר למטרופולין ומה הלאה? המזרח החדש: 125-138".

סאט, נ. 1995. מדיניות מינהל מקרקעי ביישובי המיעוטים. עבודה לקבלת תואר מאסטר. ירושלים: האוניברסיטה העברית, המחלקה לגיאוגרפיה.

קדר, ס. 1998. "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום, ודיני ההתיישבות הרוכשת בישראל." *"עיוני משפט"*, 21 (3): 665 - 746.

קרק, ר. 1994. "מדינת ישראל בחומש הראשון - תכנון וקרקע: תפיסות ויצירת מסגרות ממשלתיות". *מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים* 39: 61-102.

רבינוביץ, ש. 2000. "האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי". *תיאוריה וביקורת* 16: 101-129.

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03-5602205 ,Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871

e-mail: advainfo@netvision.net.il