

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות

ערן רזין ואנה חזן

ירושלים, יוני 2001

© The Floersheimer Institute

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

Municipal Boundary Changes In Arab Local Authorities

Eran Razin and Anna Hazan

עורכת אחראית: שונמית קרין
הכנה לדפוס: זהבה דדון
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 1/44 Publication No.

ISSN 0792-6251

© 2001 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 5666243-02 פקס: 5666252-02
office@fips.org.il
www.fips.org.il

© The Floersheimer Institute

על המחברים

פרופ' ערן רזין הוא פרופסור חבר במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים וחוקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

גב' אנה חזן היא סגן מנהל המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים, ירושלים.

על המחקר

במסגרת תוכנית המחקרים של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות על ממשל ופיתוח מקומי הכינו פרופ' ערן רזין וגב' אנה חזן סקירה זו, הבוחנת את הסוגיות הייחודיות הכרוכות בשינוי שטחי שיפוט של רשויות מקומיות ערביות בישראל. ההכרה בצרכים הקרקעיים של רשויות אלה אמנם חילחלה בהדרגה לתודעה הציבורית ובקרב מקבלי החלטות ואף-על-פי-כן עדיין קיים פער בין התחום ההצהרתי לתחום הביצוע.

תודות

תודתנו לגב' מיכל קדרון על שרטוט האיורים.

על המכון

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורסהיימר, שבראשה עומד ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר, יזמה את ייסודו של מכון מחקר שיתר כזו במחקרים העוסקים בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; הערבים בישראל; ממשל ופיתוח מקומי בישראל; תכנון מרחבי בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יר"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן יר"ר), מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר ומר הירש גודמן, העורך-מייסד של ה"ג'רוסלם ריפורט". ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסון, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי משנת 1995

1. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
2. דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
3. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
4. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
5. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
6. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
7. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
8. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלמת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
9. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
10. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל? 1997
11. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
12. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
13. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
14. ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
15. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
16. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החדרית, 1997
17. לביאה אפלבוים ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
18. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל? 1997
19. דויד ג'אנר קלואזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
20. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
21. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
22. מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
23. נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
24. עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
25. נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל, (נייר עמדה), 1998
26. דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
27. רחל אלתרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
28. ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999
29. יצחק שגל, עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו, 1999
30. אברהם דיסקין ואבי עדן, הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999
31. נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999
32. ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?, 2000
33. נחום בן-אליא, "קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000
34. ע' רזין וא' חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה, 2000

דני פלזנשטיין, יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת, 2000	.35
נחום בן-אליא, אזרוח החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, 2000	.36
אברהם דיסקין, ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה, 2001	.37
גדליה אורבך, יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992, 2001	.38
ערן רזין ואנה חזן, שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות, 2001	.39

תוכן העניינים

8	תקציר
10	מבוא
	1 הרשויות המקומיות הערביות ושינויי גבולות מוניציפליים עד סוף שנות השבעים
12	
14	2 התמורה בשנות השמונים והתשעים
14	מפאסיביות לשותפות מלאה ב"משחק"
14	יישובי מזרח השרון
15	מועצה אזורית משגב
16	היישובים הדרוזים ואזור התעשייה תפן
17	סאג'ור וכרמיאל
17	רהט ומועצה אזורית בני-שמעון
18	התנגדות להעברת שטחים לרשויות מקומיות יהודיות
19	טורעאן
20	שימוש אינטנסיבי בעתירות לבג"צ
23	3 הרחבת תחום שיפוט המועצה המקומית כפר-קאסם
27	4 הרחבת תחום שיפוט המועצה המקומית עומר
32	5 מניעים ומאפיינים
32	מניעים לבקשות ולהתנגדויות
32	בקשות להרחבת תחום השיפוט
34	התנגדות לאיחוד רשויות מקומיות ערביות
35	התנגדות להעברת שטחים לרשויות מקומיות יהודיות
35	מאפיינים פוליטיים
35	עמדת שר הפנים
36	נגישות מוגבלת למידע ולקבלת החלטות
36	תחרות בין יישובים יהודיים לערביים
37	שיקול אלקטורלי
37	השפעות אפשריות של אירועי אוקטובר 2000
40	מסקנות
43	מקורות

תקציר

סקירה זו בוחנת היבטים ייחודיים הכרוכים בשינוי שטחי שיפוט של רשויות מקומיות ערביות בישראל. הרשויות המקומיות הערביות היו חלשות ופאסיביות בעשרות השנים הראשונות לאחר קום המדינה. גבולותיהן תוחמו באופן צר סביב שטח הבנוי, וסכסוכים פנימיים הקלו על מקבלי החלטות בשלטון המרכזי להתעלם מאינטרסים שלהן. אולם מאז שנות השמונים היו הרשויות הערביות לשותפות מלאות "במשחק הפוליטי" הכרוך בשינויי גבולות מוניציפליים. הרחבת שטחי השיפוט הפכה למרכיב מרכזי באסטרטגיית הפיתוח של רשויות מקומיות ערביות. ההישגים במונחים של היקף השטחים שהועברו עד כה לרשויות מקומיות ערביות היו קטנים ברוב המקרים, אך ההכרה בצרכים הקרקעיים של הרשויות הערביות חילחלה בהדרגה לתודעה הציבורית וקיבלה לגיטימציה בקרב מקבלי החלטות. במקרה של כפר-קאסם, לדוגמה, גילו שרי פנים נכונות להעביר למועצה מקומית ערבית שטחים מעירייה יהודית ולא רק ממועצה אזרית או במסגרת של חילופי שטחים.

שיקולים עיקריים שהינחו רשויות מקומיות ערביות היו: (1) צורך בשטחים לפיתוח, כולל כל האדמות המצויות בבעלות תושבי היישוב, שלא צורפו בזמנו לשטח השיפוט של היישוב, וכולל קרקעות מדינה לבניית מבני ציבור ולבניית שכונות לחסרי קרקע פרטית. (2) צורך בשטחים לפיתוח שימושי קרקע לתעשייה ותעסוקה, שיתרמו לפיתוח הכלכלי של היישוב ולבסיס המס המוניציפלי שלו. (3) סיפוח שטחים ממניעים פוליטיים של תיקון "עוול היסטורי" והחזרת משהו מהשטחים שנלקחו מהיישובים הערבים ב-1948 ושטרם נוצלו. (4) התנגדות לאיחוד רשויות מקומיות ערביות ולחצים לפיצול רשויות מקומיות הכוללות יותר מיישוב אחד. (5) הסתייגות וחשדנות מכל ויתור על שטח, גם כאשר מדובר בפתרון בעיות מקומיות ובחילופי שטחים. (6) מתן מעמד מוניציפלי ליישובים הלא מוכרים.

סכסוכי גבולות מוניציפליים בקרב רשויות מקומיות יהודיות הם פעמים רבות חריפים וטעונים לא פחות מאשר סכסוכים בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות. שיקולים פוליטיים-מפלגתיים ממלאים לעתים תפקיד משמעותי גם כאשר המדובר בסכסוכים שמעורבות בהם רק רשויות מקומיות יהודיות. אולם סוגיית שינוי שטח שיפוט של רשות מקומית ערבית נושאת גוון פוליטי יותר משינוי שטחי שיפוט שאינו כולל רשויות מקומיות ערביות, וההחלטות צפויות להיות מושפעות במידה רבה יחסית מעמדותיהם הפוליטיות והאידאולוגיות של שר הפנים ומשרד ראש הממשלה ומשיקולים פוליטיים-אלקטורליים.

הממד הגאופוליטי הוא בעל משקל רב גם בעמדות הרשויות המקומיות היהודיות והערביות, החוששות כל אחת מכיתורה על ידי רשויות מקומיות הנמנות עם המגזר האחר.

הרשויות המקומיות הערביות והאוכלוסייה הערבית עושות שימוש נרחב בעתירות לבג"צ לקידום ענייניהן, אם כי השאלה באיזו מידה עותרים הערבים לבג"צ בענייני גבולות מוניציפליים יותר או פחות מיהודים עדיין טעונה בדיקה. עתירות מרובות של ערבים לבג"צ נובעות גם מהיעדר צינורות השפעה חליפיים על השלטון המרכזי. האקטיביזם השיפוטי הגובר של בג"צ עשוי היה לסייע לרשויות המקומיות הערביות, מכיוון שזירת ההכרעה, שהנגישות שלהן אליה שוויונית יחסית, התחזקה. פסיקות בג"צ עד כה נמנעו מלהכתיב לשר הפנים מדיניות הנוגעת לרשויות המקומיות הערביות, גם מכיוון שבג"צ נמנע על פי רוב מלהיכנס לשיקולי מדיניות. פסקי הדין התקדימיים יותר של בג"צ בנושא שינויי גבולות מוניציפליים לא התקבלו בעתירות שהוגשו על ידי רשויות מקומיות ערביות או תושבים ערבים, אך עתירות שהגישו ערבים לבג"צ חייבו את שר הפנים להתייחס לפנייתיהם ובכך השפיעו לעתים על התוצאות. הרשויות המקומיות הערביות גם נעזרות מאז שנות השמונים בכוחן הגובר בכנסת, תוך כדי שהן מתמרנות בין מפלגות יהודיות יריבות. נקודת חולשה עיקרית של האוכלוסייה הערבית היא קשרים מועטים והשפעה מוגבלת על הביורוקרטיה הממשלתית.

מתקבל הרושם שקיים כיום ניגוד בין מוסכמות בתחום ההצהרתי למוסכמות בתחום הביצוע. בתחום ההצהרתי דומיננטיים קולות המדגישים את הקיפוח והאפליה כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל. קשה לעתים להעלות דעות המדגישות בעיות פנימיות ופותרונות המחייבים פיתוח מבפנים ושינוי דפוסי התנהגות ברשויות המקומיות הערביות עצמן. אולם בתחום המעשה קיימים הסתייגות וקושי רב להעביר החלטות המקצות קרקעות ומשאבים נוספים לרשויות המקומיות הערביות, וכאשר הדבר נעשה המניע לו הוא פעמים רבות פוליטי-אלקטורלי ולא החלטה שגרתית המתקבלת בדרגים הביורוקרטיים ומאומצת על ידי הדרג הפוליטי. תחום בולט בו נוטה השלטון המרכזי להיענות לתביעות האוכלוסייה הערבית יותר מאשר הוא נענה לתביעות הבאות מצד האוכלוסייה היהודית הוא פיצולן של רשויות מקומיות קיימות והקמת רשויות מקומיות חדשות.

אירועי אוקטובר 2000 יכולים להשפיע על היחסים בין יהודים לערבים בכלל ועל סוגיית שינוי שטחי שיפוט מוניציפליים בפרט בכיוונים שונים. לאחר זעזוע ראשוני מתקבל הרושם כי הרשויות המקומיות הערביות ומשרד הפנים ממשיכים לפעול על פי דפוסי הפעולה שהיו תקפים לפני האירועים ובסוף שנת 2000 ובתחילת שנת 2001 מונו ועדות חקירה חדשות לבדיקת בקשות שונות של רשויות מקומיות ערביות להרחבת שטחי שיפוטן. מוקדם להסיק אם יהיה שינוי בכיוון של גישה פתוחה יותר לתביעותיהן ולצורכיהן של הרשויות המקומיות הערביות או דווקא בכיוון של חשדנות גדלה וחזרתן של תפיסות הבוחנות תביעות להרחבת שטחי שיפוט של רשויות מקומיות ערביות לאור שיקולים ביטחוניים-אסטרטגיים.

מבוא

עריכת שינויים בשטחי שיפוט של רשויות מקומיות עלתה בחמש עשרה השנים האחרונות למקום גבוה מאוד בסדר היום של מערכת השלטון המקומי בישראל. שינויים בשטחי שיפוט עומדים לעתים תכופות על סדר היום של ראשי רשויות מקומיות, אם משום שהם מבקשים להרחיב את שטח השיפוט של הרשות שבראשה הם עומדים, ואם משום שהם נאלצים להתמודד עם תביעות להוצאת שטחים מתחום השיפוט שלהם והעברתם לרשויות מקומיות סמוכות. שינוי שטחי שיפוט מקומיים היה גם לאחד הנושאים המשמעותיים המעסיקים את הנהלת משרד הפנים, מכיוון שהטיפול בבקשות לשינוי שטחי שיפוט וההכרעה בנושא הם בידי המשרד וקברניטיו נהנים בתחום זה מחופש פעולה רב יותר מאשר בתחומים אחרים. למעשה, שינויי גבולות מוניציפליים הם אחד התחומים העיקריים שבו החלטות שר הפנים חורגות מהשגרה היומיומית ויכולות לעצב במידה מסוימת מחדש את מערכת השלטון המקומי. מימון הרשויות המקומיות הוא תחום מרכזי נוסף בו מטפל משרד הפנים, אלא שבתחום זה מטפל המשרד בעיקר בניהול שוטף וב"כיבוי שריפות", כאשר חלק גדול מהעוצמה מצוי בידי משרד האוצר ויכולתו של משרד הפנים לקדם רפורמות משמעותיות מוגבלת ביותר. תחום התכנון הפיסי כפוף להליכים מורכבים המפורטים בחוק התכנון והבנייה ומשרד הפנים חולק בו את סמכויות ההכרעה עם הרשויות המקומיות, משרדי ממשלה אחרים, פקידות מקצועית והציבור. קביעת תחומי שיפוט, לעומת זאת, היא נושא בעל השפעה רבה על פיתוח המרחב ועל הקצאת משאבים שסמכויות ההכרעה בו נתונות בידי שר הפנים. השר עשוי להיות מושפע אמנם מלחצים שונים, אך הבקרה הפורמלית היחידה על החלטותיו היא בידי בית המשפט הגבוה לצדק.

סוגיית שינוי שטחי שיפוט נבחנה על ידינו בעבר בסדרת מחקרים שעסקו במניעים העיקריים למאבקים על גבולות מוניציפליים, בזיהוי "השחקנים" המעורבים, בהליכים לשינוי שטחי שיפוט, במעורבות בג"צ בהליכים ובהשלכות על פיתוח המרחב (רזין וחסון, 1992; רזין, חסון ורזין, 1994; רזין ורזין, 1996; 2000). מחקרים אלה התייחסו גם למאבקים על גבולות מוניציפליים שהיו מעורבות בהם רשויות מקומיות ערביות, אך לא התמקדו במאפיינים ייחודיים שיכולים להיות לסוגיית שינוי שטחי שיפוט כאשר מעורבות בה רשויות מקומיות ערביות.

הייחוד של הליכים לשינוי שטחי שיפוט שמעורבות בהם רשויות מקומיות ערביות, בהשוואה להליכים שלא מעורבות בהם רשויות ערביות, יכול להיות בשני תחומים: ראשית, במניעים של שינויים אלה ובמקומם באסטרטגיית הפיתוח של הרשויות המקומיות. שנית, בשיקולים שמנחים את מקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי. בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות הערביות קיים חיכוך ומתח בתחומים שונים ובהם:

- א. הקצאת מענקי הממשלה לרשויות המקומיות.
- ב. מתן שמות לרשויות מקומיות ערביות חדשות והיבטים אחרים בעלי משמעות סמלית.
- ג. תכנון פיסי והפקעת קרקעות.
- ד. שינוי שטחי שיפוט מוניציפליים.

למעט סוגיית ההפקעות, מתקבל הרושם שנושא קביעת שטחי השיפוט היה לאחרונה לרגיש ביותר, בגלל ההיבטים הטריטוריאליים של שליטה על שטח שגלומים בו.

הסקירה הנוכחית דנה במעמדן המשתנה של הרשויות המקומיות הערביות בכל הנוגע לתביעות לעריכת שינויים בשטחי שיפוטן, באינטרסים המנחים את הרשויות המקומיות הערביות בתחום זה בשנים האחרונות, במאפייני ההליכים ובשיקולים המנחים את מקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי.

הסקירה פותחת בתיאור מקומן של הרשויות המקומיות הערביות בשינויי גבולות מוניציפליים עד סוף שנות השבעים ובשינויים שחלו בו מאז שנות השמונים. לאחר מכן מוצגים שני אירועים מהבולטים והתקדימיים יותר העומדים על הפרק בשנים האחרונות: המאבק על שינוי הגבול של המועצה המקומית כפר-קאסם עם עיריית ראש-העין והמאבק סביב הרחבת שטח השיפוט של המועצה המקומית עומר. בהמשך מוצעות הכללות המסתמכות על הדוגמאות שפורטו קודם לכן ונדונות בקצרה השלכות אפשריות של העימות המחודש בין יהודים לערבים, שפרץ באוקטובר 2000.

כבסיס לסקירה שימש חומר על רשויות מקומיות ערביות, שנאסף במחקרים הקודמים שעסקו בסוגיית גבולות מוניציפליים. מלבד זאת, נבדקו בפירוט רב יותר סכסוכי גבולות מהעת האחרונה, ובהם סוגיות שהטיפול בהן טרם הסתיים (באביב 2001). אין הסקירה מתיימרת להציג מחקר מקיף בנושא או לגבש המלצות מדיניות, ומטרתה היא להציג את הסוגיות העיקריות העומדות על הפרק ולגבש הכללות ראשוניות המבוססות על התרשמויות מהמקרים שנבחנו.

1 הרשויות המקומיות הערביות ושינויי גבולות מוניציפליים עד סוף שנות השבעים

בעשרות השנים הראשונות לאחר קום המדינה היו הרשויות המקומיות הערביות חלשות ופאסיביות. היישובים הערביים היו נתונים עד 1966 למרותו של ממשל צבאי. גבולותיהן של הרשויות המקומיות הערביות תוחמו בדרך כלל באופן צר סביב שטחן הבנוי, וסכסוכים פנימיים הקלו על מקבלי החלטות בשלטון המרכזי להתעלם מאינטרסים שלהן. הממשלה ניצלה במקרים שונים את סמכותה בקביעת תחומי שיפוט על מנת להגביל ולפצל את צמיחתם של היישובים הערביים (Falah, 1992). שטחים ניכרים בסביבתן של הרשויות המקומיות הערביות בגליל הושארו ללא שיפוט מוניציפלי וכאשר הוקמו רשויות מקומיות יהודיות חדשות על שטחים אלה, הייתה נטייה להצמיד את גבולותיהן המוניציפליים ליישובים הערביים באופן שיותר ליישובים אלה מרחב מוגבל להתפשטות. אזור נצרת היה המורכב ביותר וסביב הרחבתה של נצרת עילית חזרו ונשנו מחלוקות שונות.

מקומם של היישובים הערביים ב'משחק הפוליטי' סביב שינויי גבולות היה בתקופה זו שולי. סיפוח כפרים ערביים למועצות אזוריות ושינויים אחרים בשיוכם המוניציפלי נעשו בהתייעצות מוגבלת בלבד עם התושבים. מקבלי ההחלטות טיפלו ביישובים הערביים באמצעות יועצים או ממונים לענייני מיעוטים, והתפיסה הכללית הייתה שהתושבים הערבים מפולגים בין חמולות מסוכסכות ולכן אינם מסוגלים להחליט על עמדה מוסכמת בנושאים אלה (רזין, חסון וחזן, 1994).

המאבק בעניין שיוכם המוניציפלי של היישובים הערביים איבתאן, ביר-אלסיכה, ימה ומרג'ה שבמזרח השרון מדגים תפיסה זו. יישובים קטנים אלה סופחו בשנת 1969 למועצה האזורית עמק-חפר מטעמים של ייעול המינהל המוניציפלי. איש לא היה מוכן אז להתייחס לערעורים ולהשגות של חלק מהתושבים, גם כאשר פנו באמצעות עורך דין לשר הפנים. התושבים טענו שהיה צורך לשאול את דעת הרוב לפני סיפוח כזה וששילוב היישובים הערביים במסגרת מועצה אזורית המורכבת מיישובים יהודיים בעלי אופי שונה יגרום לקשיים. הממונה על המחוז טען בתזכיר מיום 26.10.1970, לעומת זאת, שתושבי היישובים סבלו זמן רב ממחסור בשירותים. לא ניתן להקים לכל יישוב מועצה מקומית נפרדת עקב קוטנם ומועצה אזורית משותפת לארבעת היישובים לא תעלה יפה בגלל הניגודים בין היישובים. לדבריו, "המועצה האזורית, שמלכתחילה לא הייתה מעונינת בסיפוח, ניגשה במרץ לשיפור השירותים ורק קומץ נכבדים ובעלי רכוש מתנגדים לצירוף שמחייבם בתשלום מסים". שר הפנים דחה את

בקשת התושבים להיפגש עמו. התושבים הגישו עצומות מרובות חותמים (צעד שכיח במגזר הערבי) ואיימו לעתור לבג"צ, בטענה שמעולם לא ידעו ולא הסכימו לצירופם לעמק-חפר. טענות אלו נדחו על הסף על ידי משרד הפנים ללא נימוק. לאחר פניות חוזרות ונשנות שנענו בסירוב השר לשמוע את טענותיהם או לנמק את צעדיו עלה הנושא כשאלתה בכנסת מטעם ח"כ שלום כהן. שר הפנים ענה בתאריך 28.3.1971, שהסיפוח היה על סמך פניית מאות מתושבי הכפרים ושיקול השר היה שיפור השירותים המוניציפליים. לשאלה האם משנה התנגדותם של התושבים את שיקולי המשרד ענה השר במילה אחת: לא. הנושא דעך אחרי שגם הפנייה לכנסת לא הביאה דבר ובהיעדר בסיס מוצק לעתירה לבג"צ.

מעורבותו של בג"צ בקביעת מדיניות בכלל ובשינויי גבולות מוניציפליים בפרט הייתה מוגבלת בשנים ההן. אולם גם בתקופה שבה לא היו עתירות לבג"צ שכיחות, בלטו הערבים בפניות תכופות יחסית לבג"צ. סביר שפניותיהם של הערבים לבג"צ נבעו במידה רבה מאי יכולתם לקדם עניינים בצינורות אחרים: במערכת הפוליטית ובאמצעות קשרים עם מקבלי ההחלטות בדרג הפוליטי ובדרג הביורוקרטי. כך לדוגמה, בפסק דין שהיה ככל הנראה הראשון שעסק בתחומי שיפוט מוניציפליים דחה בג"צ בשנת 1955 עתירה של בעל קרקעות ערבי מהכפר מג'ד-אלכרום, שקרקעותיו נכללו בתחום המועצה האזורית נעמן (היום חלק מהמועצה האזורית מטה אשר), והוא נדרש לשלם ארנונה בלא לקבל תמורה. התובע ביקש להורות לשר הפנים להסביר מדוע לא יוציא את קרקעותיו מתחום המועצה האזורית. בג"צ קבע ששר הפנים הוא הקובע את אזור השיפוט של רשות מקומית ובג"צ לא יתערב בשיקול דעתו, כל עוד לא הוכח שחרג מסמכותו, או שפעל בשרירות לב או שהיה פגם בשיקוליו. מלבד זאת, ספק אם בית המשפט ייענה לפניית אדם שבבעלותו רק חלק קטן מהשטח שהוא מבקש להוציא מתחום השיפוט האמור (רזין וחזן, 2000).

2 התמורה בשנות השמונים והתשעים

מפאסיביות לשותפות מלאה ב"משחק"

מאז שנות השמונים היו הרשויות המקומיות הערביות לשותפות מלאות ב'משחק הפוליטי' הכרוך בשינויי גבולות מוניציפליים. היישובים הערביים היו לבני שיח לכל דבר, שלא ניתן לבצע שינויי גבולות ללא הידברות עימם. הרשויות המקומיות הערביות הגישו תביעות להרחבת שטחי שיפוט בתדירות גוברת וניצלו את מלוא האמצעים הפוליטיים והמשפטיים על מנת לקדם את ענייניהן. שוב לא היה די בהתנגדות סתמית ולא מנומקת של יועץ כלשהו לענייני מיעוטים כדי למנוע צירוף שטח לרשות ערבית (רזין, חסון וחזן, 1994). שינוי זה היה חלק מתמורה רחבה יותר במעמד של היישובים הערביים בתחומי התכנון, הפיתוח והמדיניות הקרקעית. לאחר יום האדמה ב-1976 הופסקה הפקעת קרקעות בקנה מידה גדול מהאוכלוסייה הערבית בגליל ומאז שנות השמונים החלו הרשויות הערביות להתנגד בפומבי להחלטות תכנוניות שנגדו את האינטרסים של תושביהם ולפעול לביטולן, צעדים שהיו כמעט בלתי אפשריים מבחינתן עד אז (יפתחאל, 1997).

יישובי מזרח השרון

סוגיית היישובים איבתאן, ביר-אלסיכה, ימה ומרג'ה, שעלתה שוב לסדר היום בשנת 1984, מדגימה את התמורה. תושבי ארבעת הכפרים חזרו והעלו בשנה זו את דרישתם להיפרד מהמועצה האזורית עמק-חפר עקב ריחוקם ממשרדי המועצה ואי התאמתם למסגרת של יישובים שיתופיים. ועדי היישובים הנדונים פירטו את נימוקיהם לבקשה במכתב למשרד הפנים מתאריך 25.12.1985. הם קבלו על בורות בקרב פקידי המועצה האזורית בעניין אורח חייהם, חוסר תקשורת וניהול שיח חירשים. כמו כן קבלו על כך שהם תושבים מדרגה שנייה במועצה ומצבם נחות בהשוואה לתושבי כפרים ערביים שכנים. הם גם הזהירו כי הנתק בינם לבין המועצה האזורית עלול לגרור קיצוניות פוליטית. המועצה האזורית התנגדה נמרצות לעזיבתם לאור נימוקים פוליטיים-לאומיים וביקשה תוספת תקציב ממשרד הפנים על מנת לשפר את השירותים ביישובים הערביים. לטענת המועצה, עם הניתוק יתחילו המריבות בקרב ראשי הכפרים.

בתאריך 8.7.1986- מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדה, על מנת לבדוק את הנושא. ועדה זו המליצה לערוך למשך שנתיים ניסוי שבו יתקשרו היישובים הערביים למועצה האזורית באמצעות מינהלת שתקבל את כל סמכויות הביצוע, למעט נושאי תכנון ובנייה. הרעיון נדחה על ידי המועצה האזורית עמק-חפר בטענה שלא תוכל להיות מעורבת במינהלת שאין לה בקרה על תקציביה וסדריה. ארבעת הכפרים התנגדו גם הם לרעיון המינהלת והמשיכו ללחוץ לעזוב את המועצה האזורית בטענה שהמועצה הפכה לגורם בולם להתפתחות הכפרים. משרד האוצר התנגד להקמת מועצה חדשה של יישובים ערביים, פיצול שגורם לבזבוז משאבים. המועצה האזורית טענה שבזכות הסיפוח לעמק-חפר זכו היישובים לפיתוח רשת המים, החשמל, הכבישים, הביוב ומערכת החינוך. הניתוק יוכיח כי ערבים ויהודים אינם יכולים לחיות יחד, נכתב במכתב לראש הממשלה ושר הפנים יצחק שמיר בשנת 1988. כפרים שהיו שקטים ולא לקחו חלק באף הפגנה בעלת אופי מדיני אנטי-ישראלי יתעוררו ויהפכו לשטח לוהט. אלא שהיישובים הערביים פנו גם הם ליצחק שמיר, ובסופו של דבר החליט משרד הפנים לנתק את היישובים מן המועצה האזורית עמק-חפר ולהקים להם מועצה מקומית עצמאית. המועצה האזורית תקפה בחריפות את החלטה וטענה כי היו מניעים מפלגתיים בהחלטת שר הפנים – החלטה שהתקבלה בניגוד לחוות דעתם של גורמי ביטחון. עוד טענה המועצה האזורית במכתב לראש הממשלה מיום 14.2.1988, שמקור התביעות הוא בהצעה להקים יישוב יהודי ביניהם. כמו כן נטען שאחד מראשי הכפרים שהסתבך עם המועצה האזורית בעניין בנייה בלתי חוקית סיכם עסקה עם איש ליכוד. האשמות אלה פורטו גם בכתבות שפורסמו בנושא בעיתונים על המשמר (17.2.1988), הצופה (17.2.1988) ומעריב. מנכ"ל משרד הפנים הגדיר במכתב מיום 24.2.1988 את טענת ראש המועצה האזורית עמק-חפר כחוצפה וטען שהניתוק הוא באשמת עמק-חפר, שנקטה מדיניות טיפול לא נכונה ומנוכרת ביישובים ודחתה את פשרת המינהלת. דווקא מפלגת העבודה היא זו שממנה יצאו קולות המתנגדים לניתוק.

דוגמה זו מעידה על אקטיביזם גדל של האוכלוסייה הערבית לקידום מטרותיה בתחום המוניציפלי, ועל השתלבותה במשחק הפוליטי, תוך כדי שהיא מנצלת יריבויות בין ימין לשמאל על מנת לגבור על התנגדות המועצה האזורית לתביעותיה. המועצה האזורית עמק-חפר, שהתנגדה לעזיבת היישובים הערביים, שוב לא נהנתה מגיבוי ממשלתי-פוליטי ונימוקים פוליטיים-ביטחוניים לא שכנעו עוד. בלחץ הדרג המקצועי ופוליטיקאים השיגו היישובים הערביים בשנת 1988 מעמד של מועצה מקומית עצמאית (מועצה מקומית זמר).

מועצה אזורית משגב

הקמת המועצה האזורית משגב, בשנת 1982, על מנת לאגד את היישובים היהודיים החדשים שהוקמו במרכז הגליל במסגרת תוכנית המצפים, הייתה התפתחות מרכזית שהשפיעה על מעורבותן של רשויות מקומיות ערביות בסכסוכי גבולות מוניציפליים. המועצה האזורית החדשה כללה שטחים אשר קודם לכן היו ללא שיפוט מוניציפלי, אך חלק גדול משטחים אלה היה בבעלות פרטית של תושבי יישובים ערביים (יפתחאל, 1994; 1997). הנימוק שניתן לכך היה הצורך ליצור רציפות טריטוריאלית בין יישובי המועצה, אך הדבר איפשר כמובן שליטה

תכנונית של רשות מקומית יהודית על שטחים פתוחים נרחבים במרכז הגליל. בעקבות זאת פתחו ערביי הגליל במערכה ציבורית נגד הכללת שטחים בבעלות ערבית בתחומה של המועצה האזורית משגב. כתוצאה ממאבק זה החל משרד הפנים לחפש פתרון פשרה, אולי בפעם הראשונה בתולדות יחסיו עם המיעוט הערבי בישראל. לפי הפשרה, שהושגה בשנת 1983 ומומשה ב-1986, נשארה משגב פחות או יותר בגבולותיה המקוריים ואילו שטחי השיפוט של מועצות מקומיות ערביות הורחבו, חלקם במידה משמעותית (יפתחאל, 1994). עם זאת, הפשרה לא שינתה מיסודה את ההחלטה על הקמת המועצה האזורית משגב, שהבטיחה שרוב השטחים הפתוחים בגליל התחתון המרכזי יהיו תחת שליטה יהודית מוניציפלית ותכנונית.

מג'ד-אלכרום ודיר-אלאסד הם שניים מהיישובים הערביים שהושפעו מהקמתה של המועצה האזורית משגב, כמו גם מהקמתה והרחבתה של העיר כרמיאל לפנייה. המועצה המקומית מג'ד-אלכרום חזרה וביקשה מאז 1967 להרחיב את תחום שיפוטו ולכלול בו קרקעות פרטיות של תושביה. הבקשות לא נענו ותושבי היישוב אף איבדו קרקעות נוספות, שהופקעו לצורך הרחבת העיר כרמיאל. חלק מקרקעות תושבי מג'ד-אלכרום אף צורפו בשנת 1982 למועצה האזורית משגב. רק בעקבות המאבק הציבורי שהתעורר עם הקמת המועצה האזורית משגב הוגדל במידה מסוימת תחום השיפוט של מג'ד-אלכרום בשנת 1986 (יפתחאל, 1997). באשר למועצה המקומית דיר-אלאסד, נותרו בעינן מאז 1982 המחלוקות הנוגעות לקרקע בבעלות פרטית של תושבי הכפר שנכללה בתחום המועצה האזורית משגב. שינוי הגבול שנעשה ב-1986 לא סיפק את תביעותיה של דיר-אלאסד, שעתרה לבג"צ בשנת 1987 (בג"צ 709/87). בעקבות אותה עתירה מונתה ועדת גבולות לבחינת תביעותיה של דיר-אלאסד, אך המלצותיה לא תאמו את דרישות המועצה המקומית. מסכת של התדיינויות ולחצים שנמשכה מאז כלה עתירה נוספת של דיר-אלאסד לבג"צ בשנת 1998 (בג"צ 7064/98), בניסיון לכפות על שר הפנים להעביר לתחומה את השטחים המבוקשים. משרד הפנים ציין בתגובתו כי הרשויות שוקדות על הכנתה של תוכנית אב לדיר-אלאסד ובעקבות זאת חזרה בה העותרת מעתירתה, בהמתנה לסיום הכנתה של תוכנית זו. קביעת גבולותיה של משגב הכניסה אפוא מחדש במאבק היהודי-ערבי על השליטה בקרקע. השאלה של תחומי שיפוט מוניציפליים ותכנוניים תפסה במובנים רבים את מקומו של הסכסוך שעניינו בעלות על קרקע.

היישובים הדרוזים ואזור התעשייה תפן

בשנות השמונים בלמו גם היישובים הדרוזיים יאנוח, ג'ת, כסרא וסמיע את צירוף אזור התעשייה החדש שהוקם בתפן למעלות-תרשיחא או לכפר-ורדים. ועדת גבולות בראשותו של הממונה על המחוז דאז – מר ישראל קניג – המליצה בשנת 1982 להוציא את אזור התעשייה תפן מהמועצה האזורית מרכז הגליל, שאיגדה את ארבעת הכפרים הדרוזיים, ולצרפו למעלות-תרשיחא. המועצה האזורית הדרוזית התנגדה להמלצה בחריפות והחוג הדרוזי הציוני בכפר סמיע קרא לשר הפנים לבטל את ההחלטה "השפלה והגזענית". מעלות-תרשיחא טענה לעומת זאת שאזור התעשייה הובטח לה כשהוקם כפר-ורדים והיא גם הייתה זו שהניחה את אבן הפינה ב-1974. יתרה מזו, האם תרשיחא צריכה להיפגע עקב כך שאיננה

שותפה לארגון ועד המועצות הערביות? מר סטף ורטהיימר – מייסד כפר-ורדים והמשקיע הגדול באזור התעשייה תפן – התנגד גם הוא לסיפוח אזור התעשייה למעלות, משום שהיא עלולה לראות בו מכבש מסים ולהזניח אותו, וביקש לכלול את תפן בתחום כפר-ורדים.

הויכוחים בנושא נמשכו במשך כל שנות השמונים, כאשר להתנגדות הדרוזים היה משקל מרכזי באי-סיפוח אזור התעשייה למעלות-תרשיחא. רק משבר פנימי שהתרחש במועצה האזורית הדרוזית איפשר לגבש פתרון לבעיה. המועצה האזורית פורקה ב-1990 ובמקומה הוקמו שתי מועצות מקומיות: יאנוח-ג'ת וכסרא-סמיע. בהזדמנות זו הופרד אזור התעשייה והוקמה לו מועצה מקומית תעשייתית עצמאית: מגדל-תפן, כאשר לראש המועצה מונה דרוזי. מאז ירד הנושא לכאורה מסדר היום, אולם מסתבר שהמועצות המקומיות הדרוזיות מוסיפות לתבוע את אזור התעשייה. לסוגיה הוקדש מקום מרכזי בישיבת ועד ההגנה על האדמות, שהתכנסה במועצה המקומית יאנוח-ג'ת בתאריך 11.12.2000.

סאג'ור וכרמיאל

דוגמה נוספת לסכסוך גבולות העוסק בשטח לפיתוח תעשייה מתייחסת לשטח בגודל של כ-200 דונם מצפון לכביש עכו-צפת, שהועבר בשנת 1994 מהמועצה המקומית הדרוזית סאג'ור לעיריית כרמיאל (גל, 2001). העברת השטח, חלקו על אדמות מינהל מקרקעי ישראל וחלקו על קרקע פרטית, נועדה לצורך הרחבת אזור התעשייה של כרמיאל, ובתמורה סוכם על שיתוף פעולה בניהול אזור התעשייה שיוקם בשטח הנדון ועל חלוקת הרווחים שיהיו מהמסים המקומיים בין כרמיאל לסאג'ור (רזין וחזן, 1994). המועצה המקומית סאג'ור הוקמה ב-1992 ומסתבר שהעברת השטח, כולל הסכם שיתוף הפעולה שהיה כרוך בה, נעשו בעת שהייתה ביישוב מועצה ממונה שבראשה עמד יהודי. יתרה מזו, התוכנית להקמת אזור תעשייה בשטח הנדון נדחתה בוועדה המחוזית בשנת 1999. המועצה המקומית סאג'ור תובעת אפוא את השטח בחזרה ואף הגישה לאחרונה עתירה לבג"צ בתביעה להורות לשר הפנים למנות ועדת גבולות לבחינת העניין (בג"צ 994/01).

רהט ומועצה אזורית בני-שמעון

בשנות השמונים והתשעים הועברו מפעם לפעם שטחים ממועצות אזוריות יהודיות לרשויות מקומיות ערביות לצורכי פיתוח שונים. המדובר היה בשינויים בעלי אופי מקומי, שכללו שטחים שהשתלבו באופן אינטגרלי ביישוב הערבי. שטח גדול במיוחד, של כ-5000 דונם, אמור לעבור מהמועצה האזורית בני-שמעון לעיריית רהט, שאוכלוסייתה גדלה במהירות. במקרה זה, כל הצדדים, כולל משרדי הממשלה, היו תמימי דעה שרהט זקוקה לשטח רב על מנת לגדול ולקלוט אוכלוסייה נוספת. הזמינות הנוחה יותר של קרקע סביב רהט, בהשוואה למחסור החרף בקרקע ולמגבלות פיתוח שונות שמאפיינים את רוב אזורי הגליל ואת אזור המשולש, הקלה על גיבוש הסכמה להעברת שטח גדול לרהט. המלצת ועדת גבולות שבדקה את הסוגיה הוגשה בשנת 2000 והסתמכה על הסכם בין ראש עיריית רהט לראש המועצה האזורית בני-שמעון, שנחתם לאחר התדיינות של כחמש שנים. במימושו של הסכם זה

התגלה סיבוך מסוים: לאחר חתימת ההסכם התברר שבשטח שסוכם להעבירו נמצאים כ-70 דונם של קיבוץ משמר הנגב שבטעות וללא ידיעת הקיבוץ סוכם להעבירם לרהט. ראש המועצה האזורית ביקש להוציא את יחידת השטח הזו מכלל השטח שיועבר לרהט, אך נתקל בסירוב מצד ראש עיריית רהט והמחלוקת בנושא טרם נפתרה. ההסכם בין רהט למועצה האזורית בני-שמעון כולל גם אזור תעסוקה שינוהל במשותף, שחלקו יועבר תוך חמש שנים לתחום שיפוט רהט וחלקו יישאר בבני-שמעון.

התנגדות להעברת שטחים לרשויות מקומיות יהודיות

עריכת שינויים בגבול מוניציפלי בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות, בהן מתבקשת רשות ערבית לוותר על שטח כלשהו, הפכה בשנים האחרונות לסוגיה סבוכה ומורכבת, גם כאשר המדובר בשינויים קטנים ובפשרות מקומיות הכוללות חילופי שטחים. עוד מאז שנות השמונים בלטה הקפאה כמעט מוחלטת של מכירת קרקעות על ידי ערבים למדינה או לארגונים יהודיים ואפילו סירוב להחלפת קרקעות, משהובן שאלו נועדו להקמת יישובים יהודיים, וזאת על מנת לשמור על מעט המשאבים הקרקעיים שנותרו בידי הערבים (יפתחאל, 1994). תופעה דומה בלטה יותר ויותר גם בכל הנוגע לשטחי שיפוט מוניציפליים. הרשויות המקומיות הערביות נרתעות מיוזמות שכרוכות בויתור על שטח כלשהו, ומתנגדות גם לצירוף שטחים הנמצאים מחוץ לתחום השיפוט שלהם לרשויות מקומיות יהודיות, אם לשטחים אלה יש זיקה כלשהי ליישובם. זאת על רקע ניסיון העבר והזיכרון ההיסטורי של הקרקעות שהופקעו מידי הערבים בין 1948 לשנות השבעים.

הסוגיות הנוגעות לבית העלמין של קריית-אתא, ליישוב כליל ולאדמות הנציב העליון באזור המועצה המקומית יפיע מדגימות מצב זה. במקרה הראשון, עיריית שפרעם התנגדה בחריפות להעברת שטח ללא שיפוט מוניציפלי הגובל בה לעיריית קריית-אתא לצורך הרחבת בית העלמין של קריית-אתא ואף עתרה בנושא זה לבג"צ (בג"צ 8368/98). במקרה השני, המועצה המקומית אבו-סנאן מתנגדת להעברת כ-200 דונם מתחום שיפוט המועצה האזורית מטה-אשר. שטח זה כולל כמה מבתי היישוב היהודי כליל, שחלק ממנו תוכנן בשטחי שיפוט של המועצות המקומיות אבו-סנאן וירכא. המועצה האזורית מטה-אשר ביקשה להעביר את השטח אליה, במסגרת של חילופי שטחים. המועצה המקומית אבו-סנאן עתרה לבית המשפט המחוזי בחיפה בתחילת שנת 2001 (עתמ 322/01) בתביעה להכריז על מבני היישוב כליל שנבנו בתחום שיפוט של אבו-סנאן כבלתי חוקיים ולבטל את היתרי הבנייה שהוצאו על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חבל-אשר בשטח זה שלא כדין.

במקרה השלישי, המליצה בשנת 1991 ועדת גבולות לצרף לעיריית מגדל-העמק שטח בגודל של 1000 דונם מתחום שיפוט המועצה האזורית עמק-זרעאל, המוגדר בטאבו כאדמות הנציב העליון "לטובת המועצה המקומית יפיע". המועצה המקומית יפיע התנגדה להעברה בחריפות ואחרי שמונתה ועדה נוספת ובודק נוסף, דווח ב-1995 על הסכמה לחלק את השטח בין שלוש הרשויות המעורבות ולהעביר ליפיע שטח נוסף מתחום המועצה האזורית עמק-זרעאל. ההסכם הותנה בהסכמת יפיע להסיר את הערת האזהרה במינהל מקרקעי ישראל לגבי שטחי

הנציב העליון "לטובת תושבי יפיע", ובמקביל בביטול הכרזת שמורת יער בשטחי הרחבה על ידי שר החקלאות. אולם מימוש ההסכם עוכב על ידי ראש המועצה המקומית יפיע, שבסופו של דבר ביקש בסוף 1998 שטחים נוספים. הטיפול במימוש ההסכם טרם הסתיים בתחילת שנת 2001.

מן הראוי לציין, שקיים קושי רב בהשגת פשרות מקומיות של העברת שטחים מרשות מקומית אחת לשנייה גם כאשר המדובר בשתי רשויות מקומיות יהודיות, ובפרט כאשר המדובר בשתי רשויות מקומיות עירוניות (עיריות ומועצות מקומיות). ניסיונה של עיריית לוד להעביר לשטחה את שכונת קריית-מנחם בגין שבתחום עיריית רמלה, סוכל באמצעות שתי עתירות לבג"צ (בג"צ 2013/91 ובג"צ 5445/93), ומדגים את חריפותם של סכסוכים מסוג זה. סכסוכים סביב יחידות שטח קטנות יכולים להתמשך על פני עשרות שנים, כאשר פעמים רבות שיקולים של כבוד ויוקרה ממלאים בהם תפקיד מרכזי הרבה יותר מאינטרסים ממשיים. עם זאת, במקרה שהמדובר ברשות מקומית ערבית וברשות מקומית יהודית, הרגישות הלאומית של ביצוע שינוי מכניסה ממד נוסף של מורכבות, המקשה על גיבוש פתרון ועל מימושו.

טורעאן

הטיפול בבקשה של המועצה המקומית טורעאן להרחיב את תחום שיפוטה מעיד על נכונות גדלה להיענות לתביעותיהן של רשויות מקומיות ערביות ולהתחשב באינטרסים שלהם (בפרט אם אלה אינם מתנגשים ישירות עם האינטרסים של יישוב יהודי סמוך). בשנת 1996 עתרה חברת 'תעשיות אבן וסיד בע"מ' לבג"צ נגד מינוי ועדת גבולות להרחבת שטח שיפוט המועצה המקומית טורעאן (בג"צ 6225/96). ההרחבה הייתה אמורה להתבצע על ידי סיפוחה של מחצבת אבן וסיד, המצויה בשטח ללא שיפוט מוניציפלי, לתחום טורעאן. העותרת העלתה בין היתר את החשד שהשיקולים למינוי מזורז של הוועדה היו פוליטיים. העותרת גם יצאה נגד איוש הוועדה, ובפרט נגד מינוי יו"ר הוועדה - מרכזת תחום מגזר ערבי בתכנון ופיתוח במינהל מקרקעי ישראל, מחוז חיפה והצפון. הטענה הייתה שמינוי בעלת תפקיד זה ליו"ר הוועדה מעורר בעיה של ניגוד אינטרסים. יתרה מזו, בעוד שהאינטרס של המגזר הערבי יוצג על ידי שניים מארבעת חברי הוועדה, אינטרס התעשייה לא יוצג בה כלל. ועדת הגבולות אכן החליטה על צירוף המחצבה לטורעאן. בראשית 1998 החליט בג"צ כי בטרם יחליט שר הפנים בנושא על הצדדים להגיש את טענותיהם בכתב ולאחר מכן להשלים את טענותיהם בעל-פה בפני השר או בא-כוחו. רק בסיום הליך זה הייתה החלטת השר אמורה להינתן. שימוע כזה אכן נערך בשנת 1998. מסקנותיו היו כי אין כל יסוד לחשש של חברת 'אבן וסיד' שטורעאן תפעל לסגירת המחצבה. שיקול הארנונה של טורעאן הוא ענייני. עורך השימוע קבע שמקובלות עליו טענות טורעאן כי יש לצרף אליה את שטח המחצבה אף מהטעמים הבאים: (1) המחצבה היא שטח מובלעת בתוך תחום שיפוט טורעאן וכביש הגישה אליה עובר בתחום שיפוט טורעאן. (2) ראוי כי טורעאן, שהיא הנפגעת העיקרית מהעובדה שהמחצבה ממוקמת בסמוך לה, תפקח ותשמור על נושא איכות הסביבה. לפיכך, הומלץ לאמץ את המלצות ועדת הגבולות, ושטח המחצבה אכן צורף לתחום שיפוטה של טורעאן.

שימוש אינטנסיבי בעתירות לבג"צ

כאמור, נטייתם של תושבים ערבים ושל רשויות מקומיות ערביות לעתור תכופות יחסית לבג"צ כדי לסכל החלטות של משרד הפנים או לנסות לכפות עליו לבצע צעדים שונים בלטה בשנות השמונים והתשעים, כפי שעלה מהדוגמאות שתוארו לעיל. אולם ככלל, הערבים לא הצליחו לזכות בפסקי דין אשר יישנו באופן מהותי את מדיניות משרד הפנים בתחום קביעת שטחי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות. אף אחד מפסקי הדין התקדימיים יותר של בג"צ בנושא בשנות התשעים אינו עוסק ברשות מקומית ערבית. עם זאת, גם עתירות לבג"צ של רשויות מקומיות יהודיות נדחו על פי רוב. יתרה מזו, במקרים לא מעטים עתירה לבג"צ של רשות מקומית ערבית או של תושבים ערבים הניעה את משרד הפנים לשנות את החלטתו בנושא הפרטני שעמד על הפרק. כך היה, לדוגמה, במקרה של המועצה המקומית ג'דידה-מכר, כאשר בעקבות עתירה לבג"צ משנת 1998 (בג"צ 5764/98) התחייב שר הפנים לבחון את בקשתה להקמת ועדת גבולות שתבחן את בקשתה להעברת שטח אליה מתחום המועצה האזורית מטה אשר. בסופו של דבר אכן מונתה ועדת גבולות לדון בתביעתה להרחבת שטח השיפוט.

רשויות מקומיות ערביות או תושבים ערבים עתרו לבג"צ במקרים לא מעטים בתביעה לכפות על שר הפנים למנות ועדת גבולות על מנת שזו תבחן את בקשותיהם לשינוי תחומי שיפוט. פניות לשר הפנים בבקשה למנות ועדת גבולות על מנת להרחיב יישוב ערבי נותרו לעתים ללא מענה במשך תקופה ממושכת. לעתים נבע הדבר מכך שהבקשות הוגשו ללא הפרטים הנדרשים, אך לעתים מהתלבטות וחוסר התלהבות של השר להיענות לבקשה מחד גיסא, ומאי רצון לענות באופן ברור בשלילה ולהיחשף ללחצים כבדים מאידך גיסא. בדרך כלל, הוצדקו עיכובים בהמתנה לבחירות כלליות או מוניציפליות ובחילופי שרים תדירים, כאשר על השר הנכנס ללמוד מחדש את הנושא. בג"צ אמנם נמנע מלחייב את שר הפנים למנות ועדות בניגוד לרצונו, אך עצם העתירה לבג"צ חייבה את השר להתייחס לנושא ולעתים גם להיענות לבקשה להקמת ועדה, אם לא נמצא נימוק ברור שלא לעשות כן. מן הראוי לציין שהתלבטויות דומות נגעו תכופות גם לבקשותיהן של רשויות מקומיות יהודיות. אין זה ברור, בטרם תיערך בדיקה מפורטת, האם נטיית משרד הפנים להיענות לבקשותיהן של רשויות מקומיות יהודיות שונה משמעותית מנטייתו להיענות לבקשותיהם של הערבים.

שתי דוגמאות לעתירות לבג"צ שנדחו, האחת של כפר שהתנגד לצירופו לרשות מקומית ערבית סמוכה, והאחרת של רשות מקומית ערבית שהתנגדה להחלטת שר הפנים שלא לצרף אליה שטחים שביקשה, מדגימות את נטייתו של בג"צ שלא להיכנס להיבטי מדיניות בתחום זה. עתירה משנת 1992 של תושבים מהכפר אום-אלע'נם בעניין צירוף שטח כפרם למועצה המקומית שיבלי נדחתה (בג"צ 5139/92). פסק הדין קבע כי המקרה הנדון נבדק על ידי ועדת גבולות, שגם נפגשה עם תושבים וביניהם מתנגדים לצירוף המוצע. המלצת הוועדה התבססה על בדיקה יסודית ושיקוליה היו ענייניים, והטענה בדבר היעדר השימוע של תושבי אום-אלע'נם חסרת בסיס עובדתי (רזין וחזן, 2000).

נדחתה גם עתירת המועצה המקומית כפר-יסיף משנת 1992, נגד ועדת גבולות ושר הפנים שהחליטו לא לצרף אליה שטחים שביקשה (בג"צ 6215/92). כפר-יסיף ביקשה להרחיב את תחום שיפוטו ולצרף אליה אדמות כפר שהיו בתחום שיפוטו בין 1925 ל-1951, אז הוצאו ממנה על ידי משרד הפנים והפכו לשטח ללא שיפוט מוניציפלי. בעקבות עתירה ראשונה בשנת 1982 (בג"צ 684/82) חייב בג"צ את שר הפנים לדון בבקשת כפר-יסיף ולהחליט בעניין. בשנת 1990 עתרה כפר-יסיף לבג"צ שנית (בג"צ 2657/90) לאחר שבמשך שבע שנים נמנע שר הפנים מלהחליט בעניין. בעקבות עתירה זו, בשנת 1991 הגישה ועדת הגבולות שמונתה לבדיקת הנושא את המלצותיה, ובהן דחתה למעשה את בקשת כפר-יסיף לצרף 4245 דונם לשטחה. השר קיבל את ההמלצה, שכללה תיקוני גבול קלים בלבד. בעתירה לבג"צ משנת 1992 תקפה מועצת כפר-יסיף את ההחלטה כבלתי צודקת וכנובעת משיקולים פסולים. כאמור, בג"צ דחה את העתירה, מאחר שלא מצא כל פגם בבחינת הנושא על ידי ועדת הגבולות ושר הפנים.

במקרים אחרים הביאה עתירה לבג"צ לשינויים בהחלטות או בהתנהגות שר הפנים ללא שניתן פסק דין מפורש בנושא. עתירה לבג"צ של עיריית נצרת נגד משרד הפנים, בשנת 1983 (בג"צ 504/83), הניעה את שר הפנים להחליף את יו"ר הוועדה, שהיה הממונה על המחוז, וחבר נוסף, שהיה מתכנן המחוז, בחברים אחרים. אמנם, לא ניתן פסק דין מפורש בסוגיה, אבל מקרה זה הוביל להשתרשות נוהג, לפיו אין לאפשר לממונה על המחוז, שהוא בדרך כלל בעל עמדות מוגדרות בעניינים שבתחום מחוזו, לשמש ראש ועדת גבולות, וכן יש למנוע מפקידים הכפופים לשר הפנים להיות רוב בין חברי הוועדה (רזין וחזן, 2000).

עתירות תכופות שהוגשו לבג"צ נגד ניסיונות משרד הפנים לשלב כמה כפרים ערביים קטנים במועצה כפרית אחת הן דוגמה נוספת לעתירות שבסופו של דבר השיגו את מבוקשן גם ללא פסיקה מפורשת. המועצה הכפרית נועדה להיות מעין מועצה אזורית, המותאמת לתנאי המגזר הערבי. התיקון לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) שאיפשר את הקמתן של מועצות כפריות התקבל בשנת תשנ"ב 1992. תיקון זה איפשר להקים מועצה כפרית הכוללת כמה יישובים, שאף אחד מהם אינו יישוב שיתופי או כפר שיתופי כמשמעותו בתקנות האגודות השיתופיות. בשונה ממועצה אזורית רגילה, למועצה הכפרית אין מבנה דו-רבדי מלא. לכל אחד מהיישובים המרכיבים את המועצה הכפרית אין ועד מקומי בעל סמכויות, כפי שמקובל במועצה אזורית, אלא רק ועד מייעץ מתושבי המקום. בפועל גובשה מסגרת המועצה הכפרית רק כפתרון מוניציפלי ליישובים ערביים קטנים, כתחליף להקמת מועצה מקומית נפרדת לכל יישוב ויישוב, אך ללא מתן מלוא הזכויות ליישובים המרכיבים את המועצה האזורית, כפי שמקובל במגזר היהודי.

בשנת 1993 עתרו תושבים מכפרים ערביים בואדי ערה לבג"צ בתביעה לבטל את אכרזת המועצה הכפרית נחל-עירון, שהוקמה בשנת 1992 וכללה שבעה כפרים (בג"צ 1239/93). העותרים טענו שלא נועצו בתושבים לפני הקמת המועצה ולא התחשבו ברצונם. לטענתם, להקמת המועצה היו מטרות זרות, וחלק מהכפרים הגישו כבר בעבר בקשה להקמת מועצות מקומיות עצמאיות, אך נתקלו בסירוב. רוב השטחים החקלאיים של התושבים לא צורפו לשטח השיפוט של המועצה, כל חברי המועצה היו יהודים, ולמועצה גם הוענק שם עברי.

בעקבות העתירה הודיעה פרקליטות המדינה כי המועצה הכפרית תבוטל, ובמקומה תוקם מועצה אזורית רגילה, שבה לכל יישוב יהיה ועד מקומי נבחר. לאור זאת נמחקה העתירה ומאז היה התיקון לצו שאיפשר את הקמתן של מועצות כפריות "לאות מתה" שלא נעשה בה שימוש. אולם בכך לא הסתיים העניין. זמן קצר לאחר מכן, בשנת 1994, הוגשה עתירה נוספת לבג"צ (בג"צ 2522/94), מכיוון שהתושבים היו מעוניינים בכמה מועצות נפרדות וסרבו לשתף פעולה במועצה אזורית אחת. בג"צ דחה את העתירה, אולם הסכסוך נמשך, והתמקד במידה רבה בניסיון למזג את מערכת החינוך במסגרת המועצה האזורית. בעתירה נוספת לבג"צ, בשנת 1995 (בג"צ 2522/95), ביקשו תושבים מהכפר מוסמוס לבטל את המועצה האזורית נחל-עירון, להקים מועצה מקומית למוסמוס ולהקים מחדש רשות חינוך מקומית נפרדת לכפר. עתירה זהה הגישו תושבים ורשות החינוך מהכפר ברטעה. בעקבות העתירות הבטיח משרד הפנים למנות ועדה לבדיקת הנושא, ובסופו של דבר נענה המשרד לתביעות והסכים לפיצול המועצה האזורית לשתי מועצות מקומיות: בסמ"ה ומעלה-עירון.

עימות דומה התנהל באותן שנים סביב הקמת המועצה הכפרית נוף-הגליל, שכללה כמה כפרים ערביים קטנים בגליל התחתון. העימות כלל שורת עתירות לבג"צ, שהביאו להקמת מועצה אזורית במקום מועצה כפרית. אולם גם זו לא האריכה ימים ובתחילת שנת 2001 חולקה המועצה לשתי מועצות אזוריות נפרדות. לחצים דומים גם הביאו לפירוקן של שתי מועצות אזוריות בדוויות בנגב – משוש ושוקת – ולהקמת חמש מועצות מקומיות במקומן, בשנת 1996. כפרים ערביים נוספים עשו גם הם שימוש תדיר בעתירות לבג"צ כדי ללחוץ לקבלת עצמאות מוניציפלית ולמנוע את צירופם למסגרות מוניציפליות גדולות יותר. העתירות נדחו או שלא הגיעו לכלל הכרעה, אך הלחץ שהן יצרו, בשילוב עם שיקולים פוליטיים-אלקטורליים, הביא במקרים רבים למילוי מבוקשם של הכפרים, לפחות בכל הנוגע למתן עצמאות מוניציפלית.

3 הרחבת תחום שיפוט המועצה המקומית כפר-קאסם

סוגיית הרחבת שטח השיפוט של המועצה המקומית כפר-קאסם היא אחת המרכזיות והתקדימיות ביותר בכל הנוגע לשינוי גבול מוניציפלי שמעורבת בו רשות מקומית ערבית. אדמות כפר-קאסם השתרעו לפני קום המדינה על שטח של 13,153 דונם. לאחר קום המדינה נתפסו כ-2000 דונם על ידי המדינה והוחכרו לקיבוץ גבעת-השלושה. ב-1959 כוננה המועצה המקומית כפר-קאסם. מאדמות הכפר נגרעו קרקעות נוספות שסופחו למועצה המקומית ראש-העין, למרות שחלקם הגדול היה בבעלות פרטית של תושבי כפר-קאסם, ושטח הרשות המקומית הועמד על 8473 דונם. בתחילת שנות השמונים נסלל כביש חוצה-שומרון, שיצר חץ פיסית בין שני היישובים, אך השטחים הנדונים שמצפון לכביש חוצה-שומרון נשארו בתחום ראש-העין (חמאיסי, 1995).

בשנת 1987 מונתה ועדת גבולות על מנת לבחון את בקשתה של כפר-קאסם להעביר אליה את השטחים בצד הדרומי של הכפר, עד לכביש חוצה-שומרון, שבתחום שיפוט ראש-העין. הוועדה המליצה בשנת 1989 לספח לכפר-קאסם רק חלק קטן מהשטחים שביקשה (כ-2000 דונם) – שטח שעל רובו כבר הייתה בנויה שכונה של הכפר ושטח מסוים כעתודה לבנייה. משרד הפנים אימץ את ההמלצה ושינוי הגבול בוצע בתחילת 1993.

בשנת 1992 פנה ראש המועצה המקומית כפר-קאסם בבקשה חוזרת להרחבת תחום השיפוט של הרשות המקומית. בבקשה צוין שראש-העין החלה להקים בחלק מהשטח הנדון אזור תעשייה גדול שמתקרב בנקודות מסוימות למרחק של כ-20 מטר מבתי השכונה. זאת כאשר לכפר-קאסם אין כלל אזור תעשייה, דבר שפוגע קשות בהכנסות המועצה הדלות. כפר-קאסם ביקשה לכלול בשטח שיועבר אליה את מחצית אזור התעשייה, כלומר לחלק את אזור התעשייה בינה לבין ראש-העין, וזאת בנוסף לשטחים האחרים שביקשה ב-1987. ושלא הועברו אליה – השטחים שממזרח לאזור התעשייה ומצפון לכביש חוצה-שומרון. אזור התעשייה שיחולק בין שתי הרשויות המקומיות ינוהל לפי הצעת כפר-קאסם על ידי מינהלת משותפת. רעיון אחרון זה הועלה במכתב של ראש המועצה המקומית כפר-קאסם לסגן הממונה על המחוז מתאריך 7.2.1995, ונכלל במסמך הפורמלי שהציג את עמדת כפר-קאסם (חמאיסי, 1995).

כפר-קאסם, חזרה והעלתה את בקשתה כמה פעמים בשלוש השנים הבאות. המועצה המקומית ביקשה לספח אליה שטחים שנקרעו ממנה וסופחו לראש-העין כאשר כוננה

המועצה המקומית כפר-קאסם, שלוש שנים אחרי הטבח בכפר-קאסם. ראש המועצה המקומית ציין שלצער הרב, המנהיגים הזקנים של הכפר במשך 30 שנה לא עשו מאומה מסיבות שונות שאין זה קשה להבין אותם. הדבר העמיד את הדור החדש בפני עובדה מוגמרת שבה ראש-העין מקימה אזור תעשייה ענקי בתוך גרונה של כפר-קאסם בזמן שאין לכפר תקווה להתפתח מבחינת מסחר ותעשייה. בקשת כפר-קאסם התבססה על הנימוקים העיקריים הבאים (חמאיסי, 1995):

- (1) כפר-קאסם סובלת ממחסור בשטחים לפיתוח. מלבד לריבוי טבעי, הרשות המקומית קולטת הגירה מבחוץ – בדווים מדרום הארץ וערבים מערים מעורבות במרכז הארץ. כ-70% מהשטח שמבקשת כפר-קאסם הוא בבעלות פרטית, בעיקר של חמולת סרסור הסובלת כיום ממחסור בקרקע לבנייה למגורים. קרקעות המדינה, המהווים את יתרת השטח, ישמשו לפיתוח מבני ציבור למגורים לאלה שאין בבעלותם קרקע. הגושים הכוללים קרקע בבעלות המדינה יועדו לתעשייה, למגורים ולמבני ציבור.
- (2) כביש חוצה-שומרון הוא חיץ פסי בין שני היישובים וסביר להעביר את השטח שמצפון לו לכפר-קאסם.
- (3) המועצה המקומית כפר-קאסם סובלת ממחסור בהכנסות עצמיות והיישוב סובל מבעיות אבטלה ומצוקה כלכלית. כפר-קאסם מבקשת אפוא להיות שותפה באזור התעשייה שכבר הוקם על ידי ראש-העין ולהפוך אותו לדוגמה לדו קיום בין ערבים ויהודים בישראל. על אדמות שממזרח לו (רובן קרקעות בבעלות פרטית) מבקשת הרשות המקומית לתכנן אזור תעשייה שיהיה המשך לזה שפיתחה ראש-העין.
- (4) השינוי המבוקש יתקן עוול היסטורי שנגרם לכפר-קאסם.

בסופו של דבר מונתה, באוגוסט 1995, ועדת חקירה חדשה על מנת לדון בסוגיה. הרכב הוועדה היה חסר תקדים – שלושה מחמשת חבריה היו בני מיעוטים (שניים ערבים ואחד דרוזי). לאחר מכן הוחלף אחד מהם ונותרו בה שני ערבים – האחד ראש עיריית באקה-אלגרבייה והשני מזכיר מפלגת העבודה לשעבר בטירה.

עיריית ראש-העין התנגדה כצפוי בחריפות לבקשת כפר-קאסם. העירייה הדגישה את מצוקתה הכלכלית של העיר שהתפתחה במהירות רבה ואת הצורך בשטח לפיתוח תשתיות תעשייה ותעסוקה. צוינה גם הרגישות ההידרולוגית של השטח הנדון, שסיפוחו לכפר-קאסם עלול להיות בעייתי עקב תשתית הביוב הלקויה ביישוב זה.

בשנת 1997 המליצה ועדת הגבולות פה אחד להעביר את כל השטח שביקשה כפר-קאסם מראש-העין לכפר-קאסם, למעט אזור התעשייה (איור 1). הוועדה קבעה שכביש חוצה-שומרון הוא קו תיחום גאוגרפי ראוי ולראש-העין לא יגרם נזק באם יגרע מתחומה שטח המוגדר בתוכנית המתאר כירוק. לכפר-קאסם צורך בשטח כמענה לגידול האוכלוסייה הנובע מריבוי טבעי ומקליטת בדווים וערבים מהנגב ומלוד. כמו כן זקוקה המועצה לאזור תעשייה שיתן הכנסות למועצה ויקדם פיתוח תשתיות עירוניות. הוועדה הביעה גם התחשבות בבעיה הרגשית של כפר-קאסם: על אדמות שהופקעו מתושבים 'לצורכי ביטחון' הוקם בחצר

האחורית אזור תעשייה אזרחי אשר אינו מספק תעסוקה לתושבי ראש-העין עצמה דווקא, וסירוב ראש-העין לשיתוף פעולה עם כפר-קאסם באזור תעשייה זה מחייב לתת מענה לצורכי כפר-קאסם. הוועדה לא קיבלה את תביעת כפר-קאסם לניהול משותף של אזור התעשייה שפיתחה ראש-העין, בגלל סירוב מוחלט של ראש-העין לרעיון.

איור 1: שטחים שהוחלט להעבירם מעיריית ראש-העין למועצה המקומית כפר-קאסם

שר הפנים לו הוגשו ההמלצות (הרב אלי סויסה) דחה את הכרעתו בעניין, גם בעקבות לחצים כבדים של ראש עיריית ראש-העין. לאחר הבחירות לכנסת וחילופי השלטון בקיץ 1999, חידש ראש המועצה החדש של כפר-קאסם – מר עיסא סאמי – את פניותיו בנושא. במרץ 2000 החליט שר הפנים נתן שרנסקי לאמץ את המלצות ועדת החקירה ולהעביר את השטחים לכפר-קאסם, למעט שטח שיש כוונה ליעד אותו לבית עלמין. שרנסקי (2000) קבע שמסקנות הוועדה הן ראיות מהבחינה המקצועית. הוא ציין גם כי בחברה הישראלית המקוטבת כל החלטה מקוטלגת לפי תווית פוליטית: אם אתה מעביר שטחים לערביי ישראל אתה אנטי ציוני. אם אתה מחליט להרוס מבנים לא חוקיים שנבנו במגזר הערבי אתה לא דמוקרטי. החלטותיו מושתתות אפוא על עקרונות הציונות והדמוקרטיה שקיים מתח מתמיד ביניהם.

אולם ישום החלטת השר התעכב, מכיוון שבעקבות ההחלטה פתחה עיריית ראש-העין במאבק ציבורי נגדה. העירייה ביקשה להקים ועדת חקירה נוספת על מנת לבדוק אפשרות לספח לשטחה כ-2000 דונם משטח השיפוט של כפר-קאסם המצויים מדרום לכביש חוצה-שומרון. שטחים אלה הם בבעלות פרטית של תושבי כפר-קאסם ומשמשים בעיקר לחקלאות. העירייה גם ביקשה ניהול משותף של כל אזור התעשייה שיוקם מצפון לכביש חוצה-שומרון. כפר-קאסם התנגדה כמובן לבקשה זו וציינה שהשטח שמדרום לכביש חוצה-שומרון הוא עתודת קרקע אשר אמורה לסייע בפתרון מצוקת השטחים של כפר-קאסם. ראש המועצה המקומית כפר-קאסם ציין במכתב מיום 17.4.2000 שבשטח זה הם מתכוונים להקים פארק תעשיות עתירות ידע – הראשון במגזר הערבי. "גזלת השטח באה לשמר מצב פסול בו תושבי הכפר יישארו חוטבי עצים ושואבי מים של האדונים מראש-העין". תביעתה החדשה של ראש-העין והתנגדותה של כפר-קאסם לחילופי השטחים הביאו להשעיית ביצוע החלטת השר. בתחילת 2001 החליט שר הפנים ליישם את ההחלטה אך ספק אם בכך בא סוף פסוק למחלוקת.

מקרה זה הוא ייחודי בכך שוועדת גבולות המליצה להעביר שטח גדול ובעל משמעות מעירייה יהודית למועצה מקומית ערבית, ולא באמצעות חילופי שטחים. הרכב הוועדה היה תקדימי בייצוג הנכבד שניתן בו לערבים, המלצות הוועדה היו תקדימיות וגם החלטותיהם של שני שרים (שרנסקי ואחריו רמון) לאמץ את ההמלצות היו תקדימיות, גם אם התוצאות עדין אינן ברורות.

מן הראוי לציין, עם זאת, שאין זו הפעם הראשונה בה עשוי להיות מועבר שטח מעירייה יהודית לעירייה או מועצה מקומית ערבית. בשנים 1994 ו-1995 הועברו לעיריית נצרת כ-1800 דונם, קרוב ל-700 דונם מהם נגרעו משטח השיפוט של נצרת-עילית. נצרת-עילית ויתרה גם על כ-100 דונם שהועברו למועצות המקומיות משהד, כפר-כנא ואיכסאל, אך קיבלה שטחים מהמועצה האזורית עמק-זרעאל.

4 הרחבת תחום שיפוט המועצה המקומית עומר

סוגיית הרחבת שטח השיפוט של עומר היא מקרה אחר החושף את הרגישות הרבה שבשינויי גבולות מוניציפליים הנוגעים לאוכלוסייה הערבית – במקרה זה הבדווית. המועצה המקומית עומר פנתה בשנת 1996 למשרד הפנים בבקשה להרחבת תחום השיפוט שלה על שטחים בשטח שיפוט המועצה האזורית בני-שמעון, שטחים של עיריית באר-שבע ושטחים חסרי מעמד מוניציפלי. הבקשה המקורית התייחסה לשטחים לא מיושבים בגודל של 3100 דונם שאמורים היו להגדיל את שטח השיפוט של עומר מ-13,000 דונם לכ-16,100 דונם. בבקשה מאוחרת יותר ביקשה עומר לצרף לתחום שיפוט שטחים גדולים הרבה יותר, בהיקף כולל של כ-14,000 דונם.

בשנת 1997 מונתה ועדת גבולות על מנת לבדוק ולהמליץ בעניין. בדיוני הוועדה הסכימה המועצה האזורית לבקשתה המקורית של עומר אך התנגדה נחרצות להעברת שטחים שנכללו בבקשתה השנייה של עומר. המועצה המקומית תל-שבע הביעה התנגדות מוחלטת לצירוף שטחים מתחום בני שמעון, הגובלים בתל-שבע, לעומר. טענתם הייתה ששטחים אלה היו שייכים בעבר לתל-שבע, והיישוב הבדווי זקוק להם באופן חיוני, לצורך הרחבת המגורים. ראש המועצה המקומית עומר הביע חשש מכך שהם הולכים להיות מוקפים על ידי בנייה בדווית בלתי חוקית, והמועצה האזורית איננה חותמת על צווי הריסה.

נציג מינהלת הבדווים (יהודי ששימש כראש המינהלה לקידום הבדווים בנגב, במסגרת מינהל מקרקעי ישראל) הציג את תוכנית המתאר העתידית להקמת יישובי קבע נוספים לאוכלוסייה הבדווית – תוכנית שאם תיושם תגרום להעברת חלק מהמגורים הארעיים משטחי השיפוט של עומר ובני-שמעון. הוא הביע התנגדות נמרצת להרחבת עומר בכיוון צפון-מזרח, מכיוון שיושבת שם אוכלוסייה צפופה מאוד של בדווים ועל רוב השטח תביעות בעלות של בדווים, כך שכל פעולה שם תצטרך להיות בהסכמה ובפשרה. לעמדה זו התנגדה עומר בתוקף. ראש המועצה המקומית התנגד להקמת יישוב בדווי נוסף על האדמות שמבקשת עומר. לדעתו, אין להכניס בין עומר למיתר עוד עיר ערבית. עומר חייבת עתודה קרקעית ומה שלא יקבלו היום ייתפס ולא יקבלו לעולם. הבדווים חונקים את עומר וחייבים לדאוג שהיישוב לא יכותר.

במאי 1999 הגישה ועדת החקירה את המלצותיה למשרד הפנים. הוועדה אימצה את ההצעה להעביר שטחים מ-באר-שבע לעומר על פי סיכום בין שתי הרשויות המקומיות. כמו כן המליצה הוועדה להעביר שטחים מהמועצה האזורית בני-שמעון לעומר על מנת לאפשר

לעומר להרחיב את שטחי המגורים העתידיים ולישר את קו הגבול המוניציפלי. סך כל השטחים שהומלץ להעביר לעומר עמד על כ-7000 דונם. הוועדה המליצה גם לשר הפנים לטפל בדרישות תל-שבע להרחבת שטח השיפוט, במטרה לאפשר לה פיתוח אזורי מגורים ותעשייה וכדי למנוע חיכוכים עתידיים בין תל-שבע ושכנותיה.

שר הפנים – מר נתן שרנסקי – קיבל את המלצות הוועדה ובינואר 2000 חתם על המפה החדשה, המרחיבה את שטח השיפוט של עומר במידה ניכרת, בפרט לכיוון צפון וצפון-מזרח (איור 2). בפברואר 2000 פנה ראש המועצה המקומית תל-שבע למשרד הפנים בטענה שוועדת החקירה העבירה לעומר שטחים שלפי המלצת ועדת היגוי אמורים להיות חלק מתוכנית המתאר של תל-שבע. כמו כן טען שהוועדה דנה בהעברת שטח תל באר-שבע (שהיה שייך בעבר לדבריהם לתל-שבע) ובית העלמין של תל-שבע מבאר-שבע לעומר ללא שיתוף נציגי תל-שבע, שהוזמנו רק לאחת משיבות הוועדה. המועצה המקומית תל-שבע פנתה, לדברי ראש המועצה, למשרד הפנים בעניין זה כבר ביוני 1998.

איור 2: הרחבת תחום השיפוט המוניציפלי של המועצה המקומית עומר, 2000

כמה חודשים לאחר שנחתמה המפה החדשה עלתה על סדר היום סוגיית אדמות שבט אבו-כף. במאי 2000 שלח מר חיים אורון מכתב לשר הפנים שרנסקי ובו הוא מציין כי נודע לו על חתימת מפה שבה הועברו שטחים מבני-שמעון לעומר, לטענת ראש המועצה האזורית החדש של בני-שמעון ללא ידיעתו ולמרות התנגדות קודמו בתפקיד, שסיים את כהונתו במאי 1999. משמעות השינוי היא צירוף לעומר של שטח שהוא למעשה המשכו של השטח עליו יושבים בני תרביין-אלסנע. בשטח זה יושב שבט אבו-כף המונה למעלה מ-3000 נפש. לבני השבט תביעות בעלות על השטח, ולדברי מומחים לנושא לפחות לחלק משמעותי מהן אחיזה חזקה במציאות. החלטה זו מעמידה גם באור מגוחך את מאמצי הממשלה לפתרון בעיית תרביין-אלסנע.

בעקבות זאת כתב יו"ר ועדת הגבולות – פרופ' דיויד ניומן – מכתב לשר הפנים בסוף מאי 2000. במכתב זה ציין ניומן כי המידע בנוגע להתיישבות הבדווית בשטחים שהועברו לעומר לא היה ידוע לחברי הוועדה, ואם היה המידע בידם, אין ספק שהמלצותיהם היו שונות מאלו שהוגשו לשר הפנים. לדבריו, הסיור היחיד שקיימה הוועדה הודרך על ידי ראש המועצה המקומית עומר, שהוא צד לעניין. בעת הסיור לא נכחו חברי הוועדה כלל באזור הכפר הבדווי אמ-בטיין (אבו-כף) וכפר אלמקימן. לא נכחו נציגים מהיישובים הבדווים בעת הסיור וראש המועצה המקומית עומר טען שבשטח המבוקש יש רק משפחות של תרביין שהסכימו לעבור למגורי קבע שתוכננו על ידי מינהלת הבדווים. לדבריו, למרות הפרסום בעיתונות הארצית ופניותיו לאנשים המקורבים למנהיגים הבדווים באזור לא הופיע בפני הוועדה אף נציג של שלוש הכפרים על מנת להציג את עמדותיהם. תושבי הכפרים טוענים שלא ידעו ולא שמעו על קיום הוועדה. לדבריו לא ידע גם שבעת דיוני הוועדה הייתה בהכנה תוכנית מתאר למציאת פתרון לכפרים הבדווים הלא מוכרים, כולל הנדונים. לאור זאת, המלצת הוועדה לגבי השטח אינן מבוססות על מלוא המידע ולי"ר הוועדה אין ספק שלו היה לוועדה המידע והייתה שומעת גם את נציגי הכפרים, הייתה ממליצה על העברת שטחים קטנים יותר לעומר ובוודאי שלא היו ממליצים על העברת שטחים שלדעת הוועדה היו ריקים מהתיישבות ושלכאורה התברר שגרים שם כ-5000 תושבים. פרופ' ניומן ציין במכתבו שאינו מוכן בתור יו"ר הוועדה לתת יד לפינוי או לגירוש אנשים אלה ואת התצהיר שכתב לשר יהיה מוכן להגיש כעדות לפנייה לבג"צ מצד התושבים הבדווים אם וכאשר יגישו עתירה בנושא זה.

ראש המועצה המקומית עומר הגיב בחריפות במכתב מחודש יוני 2000. לדבריו, כאשר נערך הסיור, לפני כארבע שנים, היו רק משפחות בודדות בשטח ובשנים שעברו מאז נוספו עוד עשרות מבנים בלתי חוקיים. הבקשה (הבלתי חוקית לטעמו של ראש המועצה המקומית עומר) להכרה בשבט אבו-כף כיישוב קבע הוגשה לוועדה המחוזית בתחילת 2000, קרוב לשנתיים לאחר שוועדת הגבולות דנה בנושא זה. לטענתו אין בשטח 5000 בדווים ואפילו לא 1000. בכל מקרה, אין זה משנה אם האוכלוסייה הבדווית תהיה במועצה האזורית בני-שמעון או בעומר ושינוי שטח שיפוט אינו צו גירוש או צו פינוי. לטענתו, פרופ' ניומן היה מאוים, הן מצד האוכלוסייה הבדווית והן מחבריו מה'שמאל' באוניברסיטה. ראש המועצה המקומית עומר ציין כי הוא מוכן לוותר על השטח עליו יושב חלק משבט אבו-כף ולהחזירו לרשות משרד הפנים. הוא גם מציע לתל-שבע לקבל לשטחה את שטח בית העלמין המוסלמי שסופח לעומר משטחה של באר-שבע. סך כל השטח שעליו מוכנה עומר לוותר הוא כ-800 דונם.

המחלוקת עלתה במלוא חריפותה לסדר היום הציבורי, כולל כתבות שהופיעו בעיתונות המקומית והארצית ושאלות בכנסת. ועד פעולה של יהודים תושבי עומר פנה לשר הפנים בדרישה שלא להרחיב את מרחב התכנון המקומי של עומר ובעקבות זאת נדחה הדיון בסוגיה במשרד הפנים. המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל – עדאלה – העלה בפנייה למשרד הפנים בחודש מאי 2000 את הטענה, לפיה הצו לשינוי גבולות השיפוט לא פורסם בערבית, אלא שעל פי חוק הפרסום בקובץ התקנות הוא בעברית. מנכ"ל משרד הפנים הודיע תחילה על מינוי ועדת בדיקה, אך בסופו של דבר הוחלט על מינוי ועדת גבולות חדשה לבדיקה מחודשת של הסוגיה, וזו אכן מונתה והחלה בעבודתה. בשלב זה נראה שהמועצה האזורית בני-שמעון החליטה שלא לקבל בחזרה את הקרקעות שסופחו לעומר והיא מציעה להקים בקרקעות אלה יישוב קבע לשבט אבו-כף. באפריל 2001 המליצה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה להפקיד תוכנית להכרה בכפר אם-בטין, שאמור אפוא להפוך ליישוב קבע (נר, 2001ב).

על היקף ההתיישבות הבדווית בשטחים שהועברו לעומר ניתן ללמוד מהתבוננות בצילום אוויר של השטח הנדון, מפברואר 2000 (איור 3). בתוך תחום השיפוט המקורי של עומר, בצמוד לשכונה החדשה (של עומר), נמצא ריכוז המבנים של בני תרבין-אלסנע. בני שבט זה הגיעו לתחומה של עומר לאחר שפוננו על ידי המדינה ממקומות אחרים בהם היו קודם לכן ובשנים האחרונות התנהל משא ומתן סבוך עימם בניסיון להעבירם לאתר קבע אחר באזור זה. מצפון מזרח לשכונה החדשה של עומר ישנו שטח פתוח שנמשך עד לגבולה המוניציפלי הקודם של עומר (פרט לשני ריכוזים קטנים של מבנים בדווים). האצבע הצפון-מזרחית שסופחה לעומר בשנת 2000, מדרום-מזרח לכביש מס' 60 (כביש באר שבע-חברון), כוללת התיישבות בדווית של בני אבו-כף ואבו-עסא. המדובר בשטח שלבני השבטים תביעות בעלות עליו והוא מהווה חלק מהכפר הבלתי מוכר אם-בטין. מצפון-מערב לכביש מס' 60 נמצא ריכוז בדווי נוסף המכונה על ידם ככפר אלמקין, שכולל בנייה מפוזרת הנמשכת צפונה עד למועצה המקומית הבדווית לקיה. איור 3 מצביע על כך שחלקו הדרומי של ריכוז זה היה בתחום המועצה המקומית עומר גם בגבולותיה הקודמים, אך הקטע שסופח לעומר לכיוון צפון כולל מבנים בדווים נוספים. התבוננות בצילום אוויר משנת 1995 מלמדת שאכן חל גידול רב בהיקפה של ההתיישבות הבדווית בכל הסביבה בין השנים הללו, אך מדובר בגידול מהיר של גלעינים שהיו קיימים כבר ב-1995 ולא בבנייה באתרים שהיו קודם לכן ריקים לחלוטין.

סוגיית ההתיישבות הבדווית הסובבת את עומר היא חלק מסוגיה רחבה יותר של המתח בין בדווי הנגב למדינה בכל הנוגע לקרקעות עליהם הם יושבים – לשאיפת המדינה לרכזם ביישובים עירוניים מוסדרים, כנגד תביעות בדוויות להישאר בכל מקום שבו הם יושבים כיום ולקבל זכויות במקרקעין ומעמד מוניציפלי למעשה בכל המרחב שבין באר-שבע, דימונה וערד, החופף בעיקרו לאזור הסייג בו רוכזו הבדווים אחרי 1949. תפיסות מנוגדות אלה גם מתבטאות במינוחים שמשמשים לתיאור ריכוזי ההתיישבות הבדווית, כאשר הממסד נטה להשתמש במושגים כמו יישובים ספונטניים ומאוחר יותר פזורה בדווית (להבדיל מהאוכלוסייה הבדווית המתגוררת ביישובים העירוניים המוסדרים). הבדווים עצמם החדירו בשנים האחרונות את המושג כפרים בלתי-מוכרים, ואף העניקו שמות לכל אחד מ-45

ישובים בלתי-מוכרים, צעד המשדר תביעה להישאר ולזכות בהכרה פורמלית בכל מקום בו הם נמצאים וגם כיישובים כפריים קטנים (אלהוזייל ואחרים, 1999; מאיר, 1999).

בהקשר לדיון הציבורי סביב הרחבת תחום השיפוט של עומר עלתה שאלת מכתב ששלח באפריל 1998 ראש המועצה האזורית בני-שמעון, ובו התנגדות חריפה לבקשה המורחבת של עומר לסיפוח שטחים. לדבריו, שטחים נוספים שביקשה עומר (מעבר לאלה שהוסכם על העברתם ב-1996) אינם נחוצים לה לצורכי בינוי ופיתוח והכוונה היא "לנקות" את השטח מהבדווים המתגוררים באזור. בשטח מתגוררים כ-3000 בדווים, בחלקם אנשי אבו-כף. פתרון בעיית הבדווים צריך להיעשות על ידי הגופים המוסמכים של המדינה, ולא באמצעות העברת שטחים מיושבים לעומר. לפי הטענה, בני שבט אבו-כף יושבים במקום מדורי דורות ובידיהם קושאנים עות'מאניים על האדמות.

למכתב זה מקום חשוב בעתירה לבג"צ בעניין שהוגשה בספטמבר 2000 על ידי ג'אזי אבו-כף ואחרים (כולל מרכז עדאלה) (בג"צ 6672/00-א'). בעתירה זו דורשים העותרים לבטל את שינוי הגבול וסיפוח שני הכפרים הלא מוכרים: אם-בטין (אבו-כף) ואלמקימן, מכיוון שוועדת הגבולות לא שמעה את תושבי הכפרים ולא התייחסה לאינטרסים לגיטימיים שלהם. בתאריך 18.9.2000 הוציא בג"צ צו ביניים המורה לשר הפנים להסביר מדוע לא תבוטל החלטת שר הפנים בדבר הרחבת שטח השיפוט של עומר ומדוע לא יקבל את עמדת יו"ר הוועדה שההמלצות פגומות ובטלות. הצו מורה למשיבים להימנע מלעשות שימוש כלשהו בשטח שצורף לעומר.

הטיפול בסוגיה זו טרם הסתיים אך המקרה מדגים כמה מן הבעיות הייחודיות לשינויי גבולות מוניציפליים שמעורבת בהם אוכלוסייה ערבית, כפי שיפורט בהמשך.

5 מניעים ומאפיינים

סקירת מעורבותה של האוכלוסייה הערבית ושל רשויות מקומיות ערביות במאבקים לשינוי גבולות מוניציפליים בעשרות השנים האחרונות, ותיאור הדוגמאות המפורטות של כפר-קאסם ועומר שתוארו לעיל, מאפשרים לגבש כמה הכללות בנוגע למעורבות זו. ההכללות המפורטות להלן עוסקות במניעים העיקריים לבקשותיהם של תושבים ערבים ורשויות מקומיות ערביות לשינוי שטחי שיפוט מוניציפליים, במניעים להתנגדותם של אלה לבקשות המועלות על ידי אחרים ולמאפיינים הפוליטיים של מאבקים לשינוי גבולות שמעורבים בהם אוכלוסייה ערבית ורשויות מקומיות ערביות.

מניעים לבקשות ולהתנגדויות

כפי שתואר לעיל, הרחבת שטחי שיפוט מוניציפליים הפכה למרכיב מרכזי באסטרטגיית הפיתוח של רשויות מקומיות ערביות רבות. להלן פירוט המניעים העיקריים לבקשות הרחבה של רשויות מקומיות ערביות ולהתנגדויות להצעות להוצאת שטחים המצויים כיום בשטחן או לאיחוד רשויות מקומיות ערביות.

בקשות להרחבת תחום השיפוט

לאור גידול האוכלוסייה המואץ ולאור העובדה שמאז קום המדינה לא הוקמו יישובים ערביים חדשים, קיים צורך בשטחים לפיתוח בקרב היישובים הערביים ומועלות על כן בקשות להרחבת תחום השיפוט של הרשויות המקומיות. אמנם הוקמו רשויות מקומיות ערביות רבות, אך אלו נועדו ליישובים קיימים, למעט יישובים בדוים חדשים שהוקמו בצפון הארץ ובדרומה.

רשויות מקומיות ערביות שואפות להרחיב את תחום השיפוט שלהן כך שיכלול את כל האדמות המצויות בבעלות תושבי היישוב. כאשר תוחמו גבולותיהן של הרשויות המקומיות הערביות, הייתה המדיניות לכלול בהן רק את השטח הבנוי ושטחים המיועדים לפיתוח סמוך לגלעין הבנוי של היישוב ולהשאיר את הקרקע החקלאית ללא שיפוט מוניציפלי או לכלול אותה בתחום השיפוט של מועצות אזוריות יהודיות. גם כאשר נדונות תביעות של רשויות מקומיות ערביות להכללת קרקעות פרטיות בתחום המוניציפלי שלהן, המדיניות היא ככלל

להיענות לבקשה רק כאשר ברור שהקרקות נחוצות לפיתוח מגורים או שימושי קרקע לתעשייה ותעסוקה ולא שטחים האמורים להישאר חקלאיים או פתוחים ללא שימוש.

קיימת גם שאיפה לכלול בשטח השיפוט קרקעות מדינה שניתן לבנות עליהן מבני ציבור ומגורים לאלה שאינם נמנים עם המשפחות בעלות הקרקע הפרטית ביישוב. בהקשר זה קיים ויכוח האם לגיטימי לדרוש קרקע מדינה למטרות אלו ביישובים שיש בהם עתודות קרקע ניכרות בבעלות פרטית. בעלי הקרקעות כמעט ואינם סוחרים במקרקעין. הקרקע נשמרת לצורכי המשפחה וכך נוצר מצב שבו קיימת לכפר עתודה מתוכננת גדולה מאוד למגורים שאיננה ממומשת (שמול, 2001). קשה גם לקדם יוזמות של איחוד וחלוקה, בהן מרכזים קרקעות פרטיות במתחם אחד וקרקעות מדינה במתחם שני, כך שניתן יהיה לקדם תכנון על קרקעות המדינה הקיימות ביישובים ערביים. מנגד, הרשויות המקומיות הערביות טוענות שלאחר שקרקעות בהיקף כה גדול נלקחו מהיישובים הערביים, ולאחר שתושבים אף נאלצו לבצע עסקאות עם מינהל מקרקעי ישראל בהם החליפו שטח בגודל משמעותי מחוץ לשטח המותר לבנייה בשטח קטן בהרבה המותר לבנייה, לגיטימית התנהגותם של בעלי הקרקע השומרים עליה בקנאות. מסיבות אלה כמו גם מסיבות תרבותיות וחברתיות פנימיות, בעלי קרקע ביישובים הערביים נוטים שלא להציע אותה למכירה ואינם מוכנים לוותר על איזשהו חלק ממנה לצורכי ציבור או במסגרת הסדרי איחוד וחלוקה. ברשויות המקומיות הערביות קיים מחסור במבנים של שירותים ציבוריים וככלל אין מקצים חלקים מהקרקעות הפרטיות לצורכי ציבור. קרקעות מדינה שמחוץ לגבול השיפוט הנוכחי נראים כפוטנציאל למימוש הביקוש למבנים של שירותים ציבוריים.

גם הצורך בשטחים לפיתוח שימושי קרקע לתעשייה ותעסוקה שיציעו תעסוקה לתושבי היישוב ושיתרמו לבסיס המס המוניציפלי עומד ביסודן של בקשות להרחבת תחום השיפוט. היעדר שימושי קרקע עסקיים הוא אחת הסיבות לחולשתן התקציבית של רשויות מקומיות ערביות.

פתרון אפשרי שהועלה לבעיית המחסור בהכנסות עצמיות מפעילות עסקית היה יכול להיות שיתוף פעולה עם רשויות מקומיות יהודיות בפיתוח ובניהול אזורי תעשייה ותעסוקה. רעיון זה הועלה כבר לפני קרוב לעשר שנים (גונן וחמאיסי, 1992), אך נתקל בהסתייגויות. רשויות מקומיות יהודיות הסתייגו ממנו מכיוון שלרשויות הערביות בדרך כלל לא היה הרבה מה להציע לשותפות (בפרט לא קרקע או כישורי יזמות ציבורית) ומכיוון ששיתוף פעולה הוא משימה קשה ומלאת קשיים ומשברים גם בקרב יהודים, כך שלא הייתה התלהבות לנסות גם שיתוף פעולה עם רשויות מקומיות ערביות, על הבעיות הייחודיות הכרוכות בו. גם הרשויות הערביות לא היו בהכרח נלהבות לשיתוף, מתוך חשש מדומיננטיות וניצול על ידי הרשויות היהודיות. גישת הרשויות המקומיות הערביות לנושא היא אמביוולנטית גם כיום. כאשר רשות מקומית יהודית בנתה אזור תעשייה בסמוך לרשות ערבית, כמו במקרה ראש-העין, עשויה הרשות המקומית הערבית לדרוש שיתוף פעולה, אלא שאז סביר שהרשות המקומית היהודית תתנגד לכך בתוקף. כאשר המדובר ביוזמה להקמת אזור תעשייה חדש, נראה שהרשויות המקומיות הערביות מעניקות משקל רב להיבט הטריטוריאלי ואינן מתלהבות משיתוף פעולה כאשר אזור תעשייה השוכן בסמיכות רבה אליהם נשאר בשטח השיפוט של

הרשות היהודית. בכל מקרה, רעיון שיתוף הפעולה בתחום זה חלחל בהדרגה לתודעה הציבורית בעשור האחרון. יוזמות מסוג זה מועלות לעתים במסגרת הטיפול בבקשות התרחבות של רשויות מקומיות ערביות, כמו במקרה של רהט. בתוכניות להקמת אזורי תעשייה משותפים לכמה רשויות מקומיות בגליל, קיימת כיום הכרה בצורך לשתף רשויות מקומיות ערביות סמוכות בפרויקט. קיימים גם רעיונות לפתח אזורי תעשייה המשותפים לכמה רשויות מקומיות ערביות.

ביסודן של בקשות להרחבת שטח השיפוט של רשויות מקומיות ערביות עומדת גם השאיפה הפוליטית לתיקון "עוול היסטורי". מדובר במאמץ להחזיר משהו מהשטחים שנלקחו מהיישובים הערביים ב-1948 ושטרם נתפסו בפועל על ידי יישובים יהודים, וברצון למנוע את כיתור היישוב ולהבטיח לו "מרחב מחייה" לשנים רבות. בהקשר זה עולות כמובן מגוון שאלות ברמה הפוליטית.

התנגדות לאיחוד רשויות מקומיות ערביות

קיימת התנגדות עזה ליוזמות לאיחוד רשויות מקומיות ערביות וישנם לחצים לפיצול רשויות מקומיות קיימות הכוללות יותר מיישוב אחד. הקושי לאחד רשויות מקומיות איננו מייחד אך ורק את המגזר הערבי, אך במגזר זה הוא בולט במיוחד. כתוצאה מכך, מתוך 264 רשויות מקומיות שהיו קיימות בישראל במרץ 2001 (לא כולל שתי מועצות מקומיות תעשייתיות), 83 רשויות מקומיות נמנו על המגזר הלא-יהודי. הקמתן של שתי מועצות מקומיות ערביות חדשות נוספות נמצאת בטיפול. כישלונות חוזרים ונשנים להקים מועצות אזוריות ליישובים ערביים קטנים ממחישים את הבעיה. בהקשר זה בולטת הקמת מספר רב של רשויות מקומיות בדוויות קטנות בשנים האחרונות. היחסים בין חמולות שונות והמצב בו הרשות המקומית במגזר הערבי היא מוקד כוח עיקרי שיש לאוכלוסייה הערבית במגזר הציבורי לחלוקת משרות והטבות הם גורמים עיקריים לנטיית הפיצול החזקה הקיימת במגזר זה. דרגים מקצועיים במשרדי הפנים והאוצר שוללים בדרך כלל יוזמות להקמת רשויות מקומיות קטנות חדשות, שבהכרח תהיינה חלשות ותלויות מאוד במענקים ממשלתיים. אולם למקבלי ההחלטות בדרג הפוליטי לא כדאי להתעמת בנושא זה עם האוכלוסייה הערבית ולעתים הם אף מצפים לרווח פוליטי-אלקטורלי מהיענות לדרישות של האוכלוסייה הערבית בתחום זה. קשה במיוחד לשלטון מרכזי לכפות רפורמות של איחוד רשויות מקומיות, כאשר הצעד אינו מתפרש כנובע משיקולים ארגוניים-מינהליים בלבד, אלא כחלק ממסכת היחסים שבין רוב למיעוט דתי/עדת/לאומי. למקבלי ההחלטות היהודיים לא כדאי אפוא להתעמת בנושא זה, שאין לו משמעויות טריטוריאליות רגישות, עם האוכלוסייה הערבית, גם במחיר של פגיעה ביעילות מערכת השלטון המקומי. הערבים אולי משיגים את שלהם, אולם למעשה בדרך זו יתכן שהם פועלים להנצחת חולשת הרשויות המקומיות הערביות באמצעות פיצולן.

התנגדות להעברת שטחים לרשויות מקומיות יהודיות

ניכרת התנגדות משמעותית להעברת שטחים כלשהם מרשות מקומית ערבית לרשות מקומית יהודית, גם כאשר מדובר בפתרון בעיות מקומיות ובשטחים מצומצמים וכאשר הפתרון כולל מתן שטחים חליפיים כפיצוי. עמדה בסיסית השוללת ויתור על שטחים, ואפילו שטחים שאינם בשטח השיפוט של הרשות אך שהובטחו לה או שיש לה זיקה כלשהי אליהם, מאפיינת כיום רשויות מקומיות ערביות. סיבותיה של עמדה זו אינן נעוצות רק בצרכים מוחשיים, שלעתים קרובות אכן קיימים, אלא גם בתפיסה ערכית-לאומית כללית יותר, ובאי רצון להיראות כמי שוותר על שטח כלשהו, גם אם בעסקה הכוללת גלומים יתרונות ליישוב. גיבוש פשרות מקומיות הכרוכות בחילופי שטחים הופך אפוא לסבוך ומורכב יותר מאשר גיבוש פשרות הנוגעות אך ורק לרשויות מקומיות יהודיות.

קיימת התנגדות עזה לסיפוח שטחים שבהם אוכלוסייה ערבית לתחומן של רשויות מקומיות יהודיות. סוגיה אחרונה זו נוגעת בעיקר להתיישבות הבדווית הבלתי מוכרת, כפי שהסכסוך סביב הרחבת עומר מדגים. בנגב, השאיפה היא להקמת רשויות מקומיות בדוויות שיכללו לא רק את היישובים אלא גם את השטח הרצוף הפנוי שבין היישובים הבדווים. לצורך זה שימשה הכנת תוכנית מתאר "אלטרנטיבית" לכפרים הבלתי מוכרים בנגב (אלהוזייל ואחרים, לדברי ד"ר עאמר אלהוזייל (המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי, 2000) סיעה התכנית לבלום את המדיניות לריכוז מקסימום בדווים במינימום שטח ולשנות את הקונספציה מריכוז הבדווים בשבעת העיירות הבדוויות הקיימות להקמת יישובים בדווים חדשים על בסיס היישובים הבלתי מוכרים. לפי העמדה המובעת במסמך האמור, חלק מהיישובים החדשים זכאים להישאר יישובים קטנים בעלי אופי כפרי.

מאפיינים פוליטיים

הדוגמאות שפורטו בסקירה זו מצביעים על כמה מאפיינים, המעידים על הסממנים הפוליטיים הייחודיים הכרוכים בקביעת שטחי שיפוט של רשויות מקומיות ערביות.

עמדת שר הפנים

מבחינת משרד הפנים, סוגיית שינוי שטח שיפוט של רשות מקומית ערבית היא פוליטית יותר משינוי שטח שיפוט של רשות מקומית יהודית והממד הפוליטי עשוי להאפיל בה על הממד המקצועי יותר מאשר בכל מקרה אחר. לפיכך, ההחלטות בנושא מושפעות באופן מיוחד מזוהותו של שר הפנים, מעמדותיו הפוליטיות והאידיאולוגיות, וממידת החשיבות שהוא מייחס לכוח האלקטורלי של הציבור הערבי. התחלופה הרבה שהייתה במשרד הפנים בעשר השנים האחרונות (2001-1992), בו כיהנו תשעה אנשים בתפקיד שר הפנים, חלקם יותר מפעם אחת, השפיעה על החלטות הנוגעות לגבולות הרשויות המקומיות הערביות יותר מאשר על תחומי פעולה אחרים.

נגישות מוגבלת למידע ולקבלת החלטות

לערבים חסרים קשרים לא פורמליים עם הביורוקרטיה הממשלתית, דרכם ניתן לשמוע פעמים רבות על יוזמות תכנון או שינויי גבולות הנוגעים להם והנדונים במסגרות פנימיות. אם לא הייתה פנייה ישירה לנוגעים בדבר ואם הנושא לא הגיע לזירה הפוליטית, האוכלוסייה הערבית יכולה לא לדעת "מה הולך", גם כאשר סוגיות "מרחפות באוויר" או נדונות במסגרות ביורוקרטיות זמן רב. בקרב יהודים, יוזמות מסוג זה "דולפות" בדרך כלל, גם כאשר הממסד מנסה לדון בסוגיה באופן דיסקרטי: סביר שמישהו מכיר מישהו והנושא יגיע לידיעת בעלי עניין. מצב זה רלוונטי כמובן לאו דווקא לסוגיית שטחי השיפוט המוניציפליים, אך הוא יכול להשתקף לעתים גם בה. ואמנם בקרב האוכלוסייה הערבית קיימת דרישה להגדיל את מספר העובדים הערבים במוסדות התכנון, לקבל ייצוג הולם בוועדות התכנון ולקדם ערבים בשירות הציבורי, שיטפלו גם באוכלוסייה יהודית ולא רק פקידים ערבים לאוכלוסייה הערבית. הוזכרה גם תביעה להעסקת בעלי מקצוע ערבים במכרזים לתכנון ארצי ומחוזי, במספר המשקף, פחות או יותר, את אחוז האוכלוסייה הערבית במרחב התכנון (אדר' מוחמד יונס, המרכז היהודי ערבי לפיתוח כלכלי, 2000).

תחרות בין יישובים יהודיים לערביים

התחרות בין המגזר היהודי למגזר הערבי היא בעלת משקל רב בעמדות הצדדים, במאבקים בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות, והיא משתקפת במידה מסוימת הן בעמדת הרשויות המקומיות הערביות, הן בעמדת הרשויות המקומיות היהודיות הגובלות בהן והן בעמדת גורמי השלטון המרכזי, גם אם דברים אינם נאמרים תמיד במפורש. "אימת הכיתור" היא מאפיין בולט העולה באופן תדיר בסכסוכי גבולות מוניציפליים בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות. החשש של יישוב למצוא עצמו מכותר על ידי רשות או רשויות מקומיות הנמנות עם המגזר השני הוא עז. כך לדוגמה חוששת עומר מכיתור על ידי התיישבות בדווית. הרעיון להקים מועצה אזורית בדווית בנגב (אלהוזייל ואחרים, 1999), שתכלול גם את השטח שבין היישובים הבדווים הבלתי-מוכרים כיום, ושתותיר רשויות מקומיות יהודיות כמעין מובלעות במרחב בדווי, מעורר גם הוא תחושות דומות. מנגד חוששות רשויות מקומיות ערביות להיות מכותרות על ידי התיישבות יהודית שלא תותיר להן אפשרות להתרחב. ברשויות מקומיות ערביות רבות שוררת תחושת מצור אל מול התיישבות יהודית המקיפה אותן מכל העברים הראויים לפיתוח, כאשר במקרים לא מעטים התיישבות זו היא על קרקע שהייתה בבעלות תושבי היישוב הערבי לפני 1948 ולפעמים גם אחרי כן.

ראוי לציין כי בהיבטים של מפת הרשויות המקומיות, שאין להם משמעות טריטוריאלית והם סמליים בעיקרם קיימת נכונות גוברת של הממסד ללכת לקראת הרשויות המקומיות הערביות. קיימת נטייה להקל בקריטריונים להענקת מעמד עיר לרשויות מקומיות ערביות. רשויות ערביות זכו למעמד כזה הרבה לפני שהגיעו לגודל של 20,000 תושבים, בדומה לכמה עיירות פיתוח יהודיות מרוחקות. המשמעות היא בעיקר בתחום הכבוד והיוקרה ולמעמד זה

אין השפעה ישירה על המשק הכספי של הרשות המקומית או על שטח השיפוט שלה. יש גם התחשבות גוברת ברצון התושבים בקביעת שמותיהן של רשויות מקומיות ערביות חדשות.

שיקול אלקטורלי

השיקול האלקטורלי יכול להשפיע ישירות בעיקר על יחסן של מועצות אזוריות לשיק המוניציפלי של יישובים ערביים. המועצות האזוריות היהודיות מוכנות בדרך כלל לכלול בתחומן יישובים ערביים קטנים ובדרום הן גם כוללות יישובים בדווים בלתי-מוכרים, שאינם משתתפים בבחירות המקומיות. אולם, כאשר גדל היישוב תתמוכנה המועצות האזוריות במתן עצמאות מוניציפלית ליישוב, כפי שהן תומכות במתן עצמאות מוניציפלית ליישובים קהילתיים גדלים, על מנת למנוע את הפרת המאזן הפוליטי במועצה. תופעה זו איננה קיימת במגזר העירוני, אם כי לא מן הנמנע ששיקולים אלקטורליים של קביעת גבולות מוניציפליים יתחילו למלא תפקיד כלשהו בערים מעורבות, בשלב כלשהו בעתיד.

השפעות אפשריות של אירועי אוקטובר 2000

העימות הפלסטיני-יהודי המחודש שפרץ באוקטובר 2000 ומעורבותם של ערביי ישראל בהפגנות ובמהומות כחלק מעימות זה הם אירוע שיכול להטביע את חותמו על התפתחותם של היחסים בין יהודים לערבים בישראל בכלל, ועל סוגיית שינוי שטחי שיפוט מוניציפליים בפרט. מוקדם עדיין להעריך את תוצאותיהם והשלכותיהם של אירועים אלה וכל שניתן הוא להעלות שאלות לגבי כיווני השפעה אפשריים.

אפשרות אחת היא שהעימות יביא לגישה חדשה, פתוחה יותר להרחבה טריטוריאלית של הרשויות המקומיות הערביות, מתוך הכרה בקיפוח המתמשך של האוכלוסייה הערבית ומתוך שאיפה להפיג את המתחים באמצעות היענות גדלה לבקשותיהן של רשויות מקומיות ערביות. אפשרות שניה היא שהעימות יביא להתעצמות סכסוכי גבולות בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות ולפוליטיזציה גוברת עוד יותר של עימותים אלה. כך, אירועי אוקטובר יכולים לעודד את חזרתן של תפיסות, לפיהן הוערכו תביעות להרחבת שטחי השיפוט של רשויות מקומיות ערביות בעיקר לאור שיקולים ביטחוניים-אסטרטגיים: תחרות על שטחים, הרחקת האוכלוסייה הערבית מצמתים ומכבישים ראשיים בהם היא יכולה להוות איום בשעת חירום. יתכן גם ששתי ההשפעות תפעלנה בעת ובעונה אחת והתוצאה תהייה מורכבת יותר.

תגובה ראשונה למהומות אוקטובר כללה הקפאת צעדים לשינויי גבולות מוניציפליים שמעורבות בהן רשויות מקומיות ערביות. כך לדוגמה הוקפאו מגעים בדבר בקשתה של עיריית סח'נין להעברת שטח קטן ממשגב לצורך בניית אצטדיון כדורגל. ראש המועצה האזורית משגב שלח לשר הפנים מכתב שבוע אחרי פרוץ המהומות, ובו הודיע כי החליט להקפא את הדיונים בבקשות קרקע של המועצות הערביות השכנות. במכתב קבע: "על רקע

מציאות קשה וחדשה זו, מועצה אזורית משגב לא תדון בבקשות שכניה לשינוי גבולות שיפוט בשנה הקרובה. אין לנו כוונה לדון תחת לחץ, טרור ואיומים" (ניר, 2001א).

תגובה שנייה הייתה להיענות לבקשות מהמגזר הערבי, בעיקר כאשר המדובר ביישובים שלא היו פעילים בהפגנות ובמהומות. כך לדוגמה החליט שר הפנים באוקטובר 2000 לאמץ את המלצותיה של ועדת גבולות בעניין המועצה האזורית נוף-הגליל, שכללה שמונה כפרים ערביים קטנים בגליל התחתון, שאין ביניהם רצף טריטוריאלי, ולפצלה לשתי מועצות אזוריות: צפונית ודרומית. סיבה מרכזית לקבלת החלטה זו הייתה התרשמותו כי רוב מכריע של התושבים מעוניין בפיצול. השר רמון ציין את העובדה שתושבי נוף-הגליל שמרו על החוק ועל הסדר, בעת שברחבי הארץ התרחשו מהומות רבות מלוות בפריעת החוק. התנהגות זאת ראויה לציון מיוחד בהתחשב בכך שבקרבת כפרי המועצה האזורית נוף-הגליל היו מוקדים קשים של עימותים אלימים מתמשכים, בעוד שבתחום המועצה נשמר השקט. לאחר מכן אישרה ועדת השמות הממשלתית שבמשרד ראש הממשלה להעניק לשתי המועצות האזוריות החדשות שמות ערביים (אלבטוף ובוסתאן אלמרג'), וזאת בשונה ממגמה קודמת להעניק למועצות אזוריות ערביות שמות עבריים או שמות ערביים שבשפה העברית משמש התרגום העברי של שמן במסמכים הרשמיים.

כאמור, מוקדם להעריך את השפעת האירועים האחרונים ובפרט שחילופי השלטון וחילופי השרים יכולים להקשות על בידוד השפעה זו מהשפעת האירועים עצמם. בשלב זה נראה כי הרשויות המקומיות הערביות וגורמי השלטון הנוגעים בדבר ממשיכים במידה רבה ב"עסקים כרגיל", כלומר פעולה בהתאם לדפוסי הפעולה שהיו תקפים לפני האירועים. בסוף שנת 2000 ובתחילת שנת 2001 מינה שר הפנים – מר חיים רמון – ועדות חקירה חדשות לבדיקת בקשותיהן של רשויות מקומיות ערביות ובהן הוועדה לבדיקת גבולותיה של סח'נין, שמונתה בתאריך 7.2.2001. עיריית נצרת תבעה, לדוגמה, לאחרונה להעביר לתחומה מתחם המצוי בשטח שיפוט עיריית נצרת-עילית, המהווה מובלעת בתוך שטח השיפוט של נצרת. במתחם נמצאים בית מלון "גני נצרת", בניינים של פיקוד העורף (לשעבר פיקוד צפון) ושטחי ייעור. עיריית נצרת חוזרת ותובעת את השטח מאז נלקח ממנה לטענתה בראשית שנות השישים, אך עד כה לא נענתה, בעיקר מכיוון שהשטח בשימוש צה"ל ולאור התנגדות מערכת הביטחון. השטח ומסדרון שקישר אותו לנצרת-עילית צורפו לתחום שיפוט נצרת-עילית בשנת 1976. בשנת 1994 הועבר המסדרון לנצרת והמתחם עצמו נותר כמובלעת של נצרת-עילית. בפברואר 2001 עתרה עיריית נצרת לבג"צ (בג"צ 1426/01), בבקשה לחייב את השר למנות ועדת גבולות לשם בדיקת בקשתה של עיריית נצרת לצירוף השטח הנ"ל לתחום שיפוט.

התקדמות חלה בטיפול בתביעת רשויות מקומיות ערביות באזור ואדי ערה להתרחב לכיוון צפון. בסוף דצמבר 2000 הושג מסמך הבנות בין מדינת ישראל לבין הוועד הציבורי להגנת אדמת אלרוחה והרשויות המקומיות הערביות בואדי ערה, שאמור לאפשר להרחיב את תחומי השיפוט של עיריית אום-אלפחם והמועצות המקומיות בסמ"ה, כפר-קרע, מעלה-עירון וערערה על שטחים בגבולו הצפוני של אזור ואדי ערה – משטח אש 107 שבתחום שיפוט המועצה האזורית מגידו. המדובר בקרקעות חקלאיות פרטיות ובשטח בו קיימת כוונה להקים

אזור תעשייה משותף לאום-אלפחם, כפר-קרע והכפרים באזור. תמורות בהתנהגות ובדפוסי קבלת החלטות, אם יהיו, יתבררו אפוא רק בפרספקטיבה ארוכה יותר של זמן.

מסקנות

סכסוכי גבולות מוניציפליים הם פעמים רבות חריפים וטעונים, ללא קשר להקשר דתי, עדתי או לאומי. עוצמת המאבקים בין רשויות מקומיות יהודיות, המתבטאת במאבקים ציבוריים ומשפטיים ובטונים גבוהים והאשמות הדדיות של ראשי הרשויות המקומיות, הרבה פעמים עולה על עוצמת סכסוכי הגבולות בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות. סכסוכי הגבולות בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות גם אינם בדרך כלל על "הכסף הגדול", כלומר על שטחים הצפויים להניב רווחים גבוהים ביותר למחזיקים בהם מפיתוחם ולרשות המקומית מגביית מסים. אולם בכל זאת, בסכסוכי גבולות מוניציפליים שקשורים בהם גם רשויות מקומיות ערביות יש ייחוד מסוים הנובע מכך שלצד הבעיה המקומית הדורשת פתרון כרוכים בסכסוכים אלה גם שיקולים לאומיים-פוליטיים, המשפיעים הן על עמדות הצדדים והן על ההחלטות המתקבלות על ידי משרד הפנים.

בחינת מעורבותן של רשויות מקומיות ערביות בקביעת גבולותיהן המוניציפליים בין שנות החמישים לשנות השבעים מצביעה על חולשה וגישה פסיבית של הרשויות המקומיות הערביות. בתקופה זו התעלמו למעשה מקבלי החלטות בשלטון המרכזי מאינטרסים של הרשויות הערביות. אולם, מאז שנות השמונים בלטה מעורבות גוברת של הרשויות המקומיות הערביות בסכסוכי גבולות מוניציפליים. מעורבות זו התבטאה בפניות תכופות של הרשויות המקומיות הערביות ושל תושבים מיישובים ערביים לבית המשפט הגבוה לצדק בעניינים הנוגעים לתחומי שיפוט מוניציפליים והתאפיינה בעיקר בכוח פוליטי גובר של האוכלוסייה הערבית. הרחבת תחומי השיפוט הייתה למרכיב מרכזי באסטרטגיית הפיתוח של רשויות מקומיות ערביות רבות בשנות התשעים. הערבים הצליחו ליצור שדולה מאורגנת למדי שתמרנה בסביבה הפוליטית הישראלית המפוצלת. ההישגים במונחים של הרחבת שטחי שיפוט היו עד כה מוגבלים, אך ההכרה בצרכים הקרקעיים של הרשויות המקומיות הערביות מחלחלת יותר ויותר לתודעה הציבורית. ליישובים הערביים היו הישגים בולטים בלחצים לפיצול רשויות מקומיות קיימות ולהקמת רשויות מקומיות חדשות, להם נענה הממסד ביתר קלות מאשר לתביעות לתוספת שטחים.

השימוש הנרחב שעשו ועושים הערבים בעתירות לבג"צ נבע גם מהיעדר צינורות השפעה חליפיים, ישירים יותר, של האוכלוסייה הערבית על השלטון המרכזי. המגזר הערבי אינו היחיד המרבה לעתור לבג"צ ויתכן שאף אינו מרבה כלל להיעזר בכלי זה בהשוואה לקבוצות אוכלוסייה יהודיות חזקות. המגזר הערבי גם לא גילה את האמצעי הזה רק בעשרים השנים

האחרונות וערבים עתרו לבג"צ בנושאי קרקע ושיטחי שיפוט כבר לפני שנים רבות. אולם, היעזרותם של הערבים בעתירות כאלו בולטת כנראה במיוחד לאור חולשתם בזירות אחרות של קבלת החלטות. האקטיביזם השיפוטי היחסי המאפיין את בג"צ מאז שנות השמונים (זמיר, 1993; סגל, 1999) ותפקידו הגדל של בג"צ בחברה הישראלית, שיפר כמובן את מצבם הנחות של הערבים, כאשר זירת הכרעה שהנגישות שלהם אליה שוויונית יחסית התחזקה ביחס למוקדי כוח אחרים בחברה הישראלית.

יש להדגיש עם זאת, שפסיקות בג"צ שנגעו לשיטחי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות לא קבעו עד כה תקדימים מרחיקי לכת ונמנעו מלהכתיב לשר הפנים מדיניות הנוגעת לרשויות המקומיות הערביות, שכן בג"צ נמנע על פי רוב מלהתערב בשיקולי מדיניות. פסיקות בג"צ ועתירות שהוסרו בטרם ניתנה פסיקה השפיעו בכל זאת במידה משמעותית על ידי כך שלחצו על שר הפנים שלא להתעלם מפניותיהן של רשויות מקומיות ערביות. עצם הגשת עתירה לבג"צ עשויה הייתה לחייב את השר להתייחס לנושא, לשקול בכובד ראש מינוי ועדה, ואף לשקול מחדש מדיניות, כמו בנושא ביטול מסגרת המועצה הכפרית הייחודית לערבים. עם זאת בג"צ כאמור לא כפה על השר החלטות ואלו התקבלו בסופו של דבר על סמך שיקולים מקצועיים ופוליטיים.

הרשויות המקומיות הערביות נעזרות מאז שנות השמונים גם בכוחן הגובר ברשות המחוקקת, תוך כדי שהם מתמרנים בין מפלגות יהודיות יריבות: הליכוד, העבודה ושס. לערבים לובי פוליטי חזק ואולי יעיל יותר מאשר למגזרים יהודיים רבים (אם כי מרוחק ממוקדי הכוח ברשות המבצעת). עיקר עוצמתם נשען על משקלם האלקטורלי שבאמצעותו הם מסוגלים לעתים לשכנע שרים לתמוך בבקשותיהם. עיירות פיתוח יהודיות התאפיינו בעבר במנהיגות פוליטית של "עסקני עדות", שהיו תלויים במרכזי מפלגות לקידוםם ושפעלו בדרך של שתדלנות לקידום נושאים שונים מול השלטון המרכזי, בתמורה לגיוס קולות של בני עדות ומשפחות מורחבות עליהם נמנו. אולם מאז שנות השמונים עלה בערי הפיתוח דור חדש של מנהיגים בעלי יכולת מקצועית גבוהה יותר ובסיס כוח שנבנה מלמטה ללא תלות במנגנונים חיצוניים (וייס, 1970; רזין, 1991). תהליך דומה מתחולל ברשויות המקומיות הערביות, כאשר דור חדש של מנהיגים עצמאיים יותר ומשכילים יותר מגלה יוזמה ובא בתביעות ולא בבקשת טובות גם בתחום גבולות הרשויות המקומיות.

נקודת חולשה של האוכלוסייה הערבית בישראל כיום היא קשרים מוגבלים עם הביורוקרטיה הממשלתית. לערבים אין נוכחות משמעותית במינהל הציבורי הממלכתי ואין להם גם קשרים בלתי פורמליים אינטנסיביים עם עובדים במגזר זה ומבחינה זו הם עדיין מצויים בעמדת נחיתות. בעיה זו אינה נוגעת לעיסוק בשיטחי שיפוט מוניציפליים דווקא, אך יתכן שהיא משתקפת לעתים גם בה.

בכל הנוגע לקבלת החלטות ולשיח הציבורי הנוגע לאינטרסים של הרשויות המקומיות הערביות, ואולי של המגזר הערבי בכללותו, נראה שקיים ניגוד בין מה שניתן לכנות what is politically correct (מה שמקובל כנכון פוליטית לומר) לבין what is politically correct to say (מה שמקובל כנכון פוליטית לעשות). הקולות המדגישים את הקיפוח והאפליה כלפי

האוכלוסייה הערבית בישראל זוכים לתהודה רבה ולגיבוי במחקר, במסמכי מדיניות ובהצהרות פוליטיות. שדולה פוליטית ערבית מאורגנת, לוחמנית ולאומית, שמסתייעת גם בזרמים היותר רדיקליים בשמאל הציוני, נשענת על טיעונים אלה בתביעותיה לקידום ענייני המגזר הערבי, כולל בתחום שטחי השיפוט. לא קל להתבטא בביקורתיות כלפי מהלכים ותביעות של הרשויות המקומיות הערביות, ונטייה רווחת היא להטיל את האשם לפתחו של השלטון המרכזי המקפח והמפלה ולמעט במשקל בעיות פנימיות ופתרונות המחייבים פיתוח מבפנים ושינוי דפוסי התנהגות ברשויות המקומיות הערביות עצמן. מנגד, ברמת 'העשייה' – קבלת החלטות האופרטיביות – המציאות היא שונה. גם בנושאים של סגירת פערים וצרכים לגיטימיים וברורים שאינם אמורים להשפיע על סוגיות לאומיות, קשה להעביר החלטות המקצות קרקעות ומשאבים נוספים לרשויות המקומיות הערביות, ואם וכאשר הדבר נעשה – המניע לו הוא בדרך כלל שיקול פוליטי-אלקטורלי לוחץ ולא החלטה שגרתית המתקבלת בדרגים הביורוקרטיים ומאומצת על ידי הדרג הפוליטי.

מקורות

אלהוזייל, ע', בן נון, ר', סיגל, י', יונס, מ' ופינקרפלד, א' (1999) **תכנית לפיתוח רשות מוניציפלית לכפרים הערביים הבדואים הלא מוכרים בנגב**, המוא"ז לכפרים הערביים הבדואים הלא מוכרים בנגב, המרכז היהודי ערבי לפיתוח כלכלי, אנוש פיתוח אורבני וקהילתי בע"מ.

גונן, ע' וחמאיסי, ר' (1992) **מרכזי פיתוח חבליים משותפים לשובים יהודים וערבים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

גל, ש' (2001) **תושבי סג'ור עתרו לבג"צ לאסור על כרמיאל לפתח שטח שנמצא בתחום הכפר, כרמיאל אינה מוכנה לוותר לכפר הדרוזי על 414 דונמים, הארץ, 13 בפברואר, עמ' 13.**

המרכז היהודי ערבי לפיתוח כלכלי (2000) **פורום חשיבה לענייני תכנון וניהול מוניציפלי, "תכנית מתאר ארצית (תמ"א) לאוכלוסייה הערבית בישראל – האמנם", סיכום ישיבה מלון השרון – הרצליה 23/11/2000, הרצליה פיתוח.**

וייס, ש' (1970) **טיפולוגיה של הנבחרים הלוקליים ושאלת היציבות בשלטון המקומי בישראל**, ירושלים: אקדמון.

זמיר, י' (1993) **אקטיביזם שיפוטי: ההחלטה להחליט, עיוני משפט, י"ז: 647-658.**

חמאיסי, ר' (1995) **דו"ח לקראת דיון על הרחבת תחום שיפוט כפר-קאסם, כפר-קאסם: המועצה המקומית כפר-קאסם.**

יפתחאל, א' (1994) **תכנון מרחבי, שליטה קרקעית ויחסי יהודים-ערבים בגליל, עיר ואזור, מס' 23, עמ' 55-97.**

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

מאיר, א' (1999) **המתח בין בדווי הנגב למדינה, מדיניות ומציאות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.**

גיר, א' (2001) **חלום סכנין-טורס נגוז, הארץ, 8 בינואר, עמ' 33.**

ניר, א' (2001) "המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי" יוזם חלופות לתוכניות המתאר הארציות, **הארץ**, 23 באפריל, עמ' 6.

סגל, ז' (1999) בג"צ במרקם החברה הישראלית – לאחר חמישים שנה, **משפט וממשל**, ה': 296-235.

רזין, ע' (1991) **יוזמה מקומית כמנוף לצמיחה עירונית: מגמות בהתפתחות מערכת הערים במישור החוף הדרומי של ישראל**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים.

רזין, ע' וחזן, א' (1994) **פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וחזן, א' (1996) **צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או שינוי כללי המשחק**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וחזן, א' (2000) **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים, דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה"**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וחסון, ש' (1992) התוויית גבולות בין מועצות אזוריות לעיירות פיתוח – עקרונות ולקחים מן הקונפליקט סביב המפעלים האזוריים בנגב, **עיר ואזור**, מס' 22, עמ' 72-89.

רזין, ע', חסון, ש' וחזן, א' (1994) מאבקים על גבולות מוניציפליים: מועצות אזוריות והמרחב העירוני, **עיר ואזור**, מס' 23, עמ' 5-28.

שמול, א' (2001) אשמת המקופחים, **הארץ נדל"ן**, 28 בינואר, עמ' 14.

שרנסקי, נ' (2000) שיקולים ציוניים ודמוקרטיים, למה החלטתי להעביר שטחים מראש-העין לכפר-קאסם ולהרוס מבנים לא חוקיים במגזר הערבי, **הארץ**, 11 באפריל, חלק ב' עמ' 2.

Falah, G. (1992) 'Land fragmentation and spatial control in the Nazareth metropolitan area', *The Professional Geographer* 44: 30-44.

רשימת איורים

איור 1: שטחים שהוחלט להעבירם מעיריית ראש-העין למועצה המקומית כפר-קאסם

איור 2: הרחבת תחום השיפוט המוניציפלי של המועצה המקומית עומר, 2000

איור 3: התיישבות בדווית בשטחים שהועברו למועצה המקומית עומר בשנת 2000*

* © 2001 כל הזכויות על צילום האויר שמורות למרכז למיפוי ישראל.

הערה: הגבולות הקודמים והחדשים של המועצה המקומית עומר הם מקורבים בלבד

איור 3:

איור 3: התיישבות בדווית בשטחים שהועברו למועצה המקומית עומר בשנת 2000