

## עקרונות מדיניות האפליה כלפי הערבים בישראל, 1948–1968

### יאיר בוימל

מבוא

בכמה מחקרים<sup>1</sup> ובחיבורים של אישים שהיו מעורבים בעשייה הפוליטית בתקופה הנחקרת<sup>2</sup> אפשר למצוא הנחת יסוד ולפיה לממשלה ולמוסדות המדינה האחרים לא היתה מעולם מדיניות מגובשת ומוצהרת כלפי האזרחים הערבים. לעומת דעות אלה, מטרתו של מאמר זה להראות שגם אם לא היתה מדיניות שנוסחה כמשנה כתובה או בוטאה ככוונה מוצהרת, הרי בפרספקטיבה היסטורית אפשר לזהות את ארבע הנקודות האלה: (א) בהשוואה למדיניות כלפי היהודים היתה לגופי הממסד הישראלי מדיניות מעשית ייחודית כלפי האזרחים הערבים; (ב) פרספקטיבה זו מייצרת את הצורך לאתר כוונות מוצהרות, שכן היא מאפשרת לזהות כמה עקרונות או קווי מדיניות מעשיים, ברורים ועקיבים שנקטו גופי הממסד השונים בפעולתם בקרב האזרחים הערבים; (ג) עקרונות אלה והמדיניות המעשית שנבעה מהם נשמרו בידי קובעי המדיניות ומבצעייה, גם אם לא היה גוף ממסדי מרכזי אחד שהחליט עליהם, כתב אותם או אסף אותם;<sup>3</sup> (ד) תוצאותיה המעשיות של מדיניות זו עיצבו את מקומם של הערבים בחברה הישראלית לא רק בתקופת הנסקרת אלא עד עצם היום הזה.<sup>4</sup> בתקופה הנדונה נאכפו על האוכלוסייה הערבית בישראל תקנות ההגנה (המנדטוריות) לשעת חירום. עד שנת 1966 הן נאכפו בידי הממשל הצבאי, ולאחר מכן, עד שנת 1968,

1. יאן לוסטיק, ערבים במדינה היהודית: שליטת ישראל במיעוט לאומי, תל-אביב 1985, עמ' 16; מיכאל ברודניץ, 'תיעוש הכפר הערבי', רבעון לכלכלה, 128 (1986), עמ' 536; Don Peretz, *Israel and the Palestinian Arabs*, Washington DC 1958, p. 135. ראו גם נספח אצל יעקב לנדאו, הערבים בישראל: עיונים פוליטיים, תל-אביב 1971.
2. ראו למשל: יגאל אלון, מסך של חול, תל-אביב תשכ"ט, עמ' 324; אורי שטנדל, 'ערביי ישראל בין הפטיש לסדן', בתוך: צבי צמרת, חנה יבלונקה (עורכים), העשור השני, תשי"ח-תשכ"ח (סדרת עידן), ירושלים 2000, עמ' 215.
3. ראו על כך עוד אצל שלמה אבינרי, 'מיעוטים לאומיים במדינות לאום דמוקרטיות', בתוך: אלי רכס (עורך), הערבים בפוליטיקה הישראלית: דילמות של זהות, תל-אביב 1998, עמ' 20.
4. ראו: דוח ועדת אור, שער ראשון, פרק א, פסקאות 18, 19, 32 ואחרות.

אכפה אותן המשטרה. מטרת העל של הממסד הישראלי בתקופה הנסקרת היתה ביסוס המדינה היהודית, שהיא התגשמות חזון המפעל הציוני. במסגרת מטרת העל נכללו המטרות האלה: הפיכת מנגנוני 'המדינה שבדרך' למנגנונים ממלכתיים של מדינה ריבונית שנוולדה במלחמה; קליטת מאות אלפי עולים בתקופה קצרה על כל המשתמע מכך בנושאי שיכון, תעסוקה, חינוך, בריאות, תרבות; ביסוס צבאה והגנתה של המדינה, שקברניטיה כמו גם אזרחיה חיו בתחושה מתמדת שיש להתכונן היטב ל'סיכוב (מלחמה) שני' עם מדינות ערב, שוודאי יבוא. נוכח הדברים הללו נותרה המדיניות כלפי הפלסטינים שנשארו בישראל בשולי העשייה, בתחתית סדרי העדיפויות וכבולה בסבך הסתירות, הדילמות והניגודים שבין רצונה של ישראל לקיים מדינה נורמלית ודמוקרטית, שהיא חלק מחבר המדינות המערביות הדמוקרטיות בעולם, לבין היותם של האזרחים הערבים, בעיני הציבור היהודי ומנהיגיו, סרה עודף ולא רצוי במדינה היהודית, חלק מהעולם הערבי העוין, ואזרחים העלולים לדרוש את חלקם בעוגת המשאבים המופנים למטרת העל של ביסוס המדינה כמדינה יהודית במרחב הערבי.

#### א. גופי הממסד ודרכי קביעת המדיניות כלפי הערבים בישראל

הממשלה, באמצעות גופיה השונים, אמנם ביצעה את עיקר המדיניות כלפי האזרחים הערבים הלכה למעשה, אך היא לא היתה, בתקופה הנסקרת, הגוף שדן בעקרונות ובקווי היסוד של מדיניות זו והיא אף לא היתה הגוף הממסדי שהחליט עליהם.<sup>5</sup> מעל לכל גופי הממסד, הצבאיים והאזרחיים, שעסקו במדיניות כלפי הערבים בישראל, עמד עד שנת 1963 ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן-גוריון, והוא היה הפוסק האחרון בכל הקשור למדיניות הרצויה.<sup>6</sup> הוא יחד עם גוף סודי ומצומצם שנקרא 'הוועדה המרכזית לביטחון', גוף שהתקיים רק לצורך העיסוק באזרחים הערבים, היו מי שהחליטו את ההחלטות המעשיות והעקרונות החשובות ביותר בנוגע לערבים.<sup>7</sup> הוועדה המרכזית לביטחון עבדה בתיאום מלא עם הבכירים

5. פרוטוקולים של ישיבות הממשלה עד 1958, גנוך המדינה (ג"מ). וראו גם: עוזי בנוזמן, עטאללה מנצור, דיירי משנה: ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות כלפיהם, ירושלים 1992, עמ' 52; שמואל טולידאנו, 'במקום להתבייש צריך לעשות', הארץ, 24 ביולי 1992; הנ"ל, 'מעידתו של מחאמיד', הארץ, 10 בינואר 1993. את מסמך טולידאנו, המנתח גם את המדיניות שהיתה נקוטה עד שנת 1977, קיבלתי ממר שמואל טולידאנו [להלן: מסמך טולידאנו].

6. בנוזמן ומנצור, דיירי משנה, עמ' 51, 72; ריאיון עם פרופ' אהרון ליש, איש לשכת היועץ לענייני ערבים בשנות השישים, יוני 1999.

7. ריאיון עם שמואל טולידאנו, יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים, 28.12.1999. לדברי טולידאנו, יושב ראש הוועדה היה יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים; שאר החברים היו: ראש האגף הערבי בשב"כ, ראש הל"ם - במשטרה (לת"ם) - לשכה לתפקידים מיוחדים שהופקדה בין היתר על הפיקוח על הערבים) ומפקד הממשל הצבאי.

במפא"י שהיו מעורבים בנעשה במגזר הערבי.<sup>8</sup> לוי אשכול, שהתמנה בשנת 1963 לתפקיד ראש הממשלה ושר הביטחון, נהנה מסמכותיות בטחונית פחותה משל קודמו ולכן בתקופתו הלכה הוועדה המרכזית לביטחון וצברה מעמד בכיר אף יותר.

בצד הוועדה המרכזית לביטחון פעלה ועדת מפא"י לענייני ערבים; זו הוקמה בשנת 1957 בתור הגוף הממסדי המרכזי הדן בנושאים הקשורים לאזרחים הערבים. ועדה זו לא היתה מוסד ממלכתי 'מוסמך' והיא גם חסרה כלי ביצוע מעשיים או יכולת אכיפת סמכות על שאר גופי הממסד. עם זאת היא היתה הגוף שבו נדונה והותוותה רוח הזמן שעל-פיה גובשה המדיניות המעשית כלפי הערבים לא רק בעבור המפלגה אלא בעיקר בעבור גופי הביצוע, הלוא הם הממשלה וההסתדרות.<sup>9</sup> כאשר ניסה נחום יהלום, מנהל המחלקה הערבית בהסתדרות בשנים 1960-1961, לקיים פעולה עצמאית ושונה – ללא תיאום ולמעשה בניגוד למדיניותם של שאר גופי הממסד – הוא הודח.<sup>10</sup>

נוסף על ועדת מפא"י לענייני ערבים, שבה נערכו הדיונים העקרוניים, והוועדה המרכזית לביטחון יחד עם ראש הממשלה, שקיבלו את החלטות העקרונות החשובות ביותר, הרי מעשית בשטח פעלו במגזר הערבי גופי הממסד האלה: חלק ממשרדי הממשלה, המשטרה והשב"כ כגופים ממלכתיים אזרחיים; מחלקת הממשל הצבאי במשרד הביטחון ובצה"ל כגוף ממלכתי צבאי הכפוף לממשלה, זה שאכף על הערבים את תקנות ההגנה לשעת חירום; הסתדרות העובדים הכללית כגוף ציבורי לא-ממשלתי שפעל במגזר הערבי בתחום התעסוקה, האיגוד המקצועי, החינוך הלא פורמלי, התרבות והבריאות; ויועץ ראש הממשלה לענייני ערבים שניסה לתאם בין כל הפעולות.

במבנה זה, שיש לצרף אליו גם את מוסדות הלאום היהודי (הסוכנות היהודית והקרן הקימת לישראל) שפעלו רבות בנושאי ההתיישבות היהודית, הקרקעות והמים, שלטה מפא"י ויצרה הלימה או אפילו זהות בין המושג 'מפלגה' (מפא"י כמובן) לבין המושג 'ממשלה'. ואכן לנוכח עוצמתה הבלתי-מעורערת כמעט של מפא"י בימים ההם, היתה זהות בין מוסדות המפלגה לבין הנהגת ההסתדרות והממשלה.<sup>11</sup>

8. ריאיון עם שמואל טולידאנו. וראו בעיקר את הפרוטוקולים של ועדת מפא"י לענייני ערבים, הנמצאים בארכיון מפלגת העבודה ע"ש משה שרת, בית ברל (אמ"ע). ראו למשל: 'המלצות לטיפול במיעוט הערבי בישראל', נכתב בידי יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים, ספטמבר 1959, אמ"ע 2-926-1959-18.

9. דברי יושב-ראש הוועדה מרדכי נמיר (פרוטוקול, 30.1.1958): 'תכנית הפעולה שלנו [של הוועדה], היינו, של הממשלה, ההסתדרות והמפלגה, ופרוטוקול מיום 17.3.1960 מיישבה בראשות אבא חושי, אמ"ע 2-926-1957-148.

10. ראו מסמכים וחלופת מכתבים בארכיון העבודה, מכון לבון (אה"ע),

11. אורי שטנדל, ערביי ישראל: בין פטיש לסדן, ירושלים תשנ"ב, עמ' 26; פרוטוקול, 4.5.1962, אמ"ע 2-926-1957-148. ראו גם: אמנון לין, בטרם סערה: יחסי יהודים וערבים במדינת ישראל, תל-אביב 1999, עמ' 126.

ב. התקווה שלא התגשמה: נטישה המונית מרצון או שלא מרצון (טרנספר) של הערבים שנותרו בישראל

כבר בתקופת המנדט היה זה דוד בן-גוריון שהוביל את קו המדיניות שבמרכזה התקווה כי הפתרון להשגת מדינה עם רוב יהודי יגיע באמצעות טרנספר ערבי, שאפשר שיתרחש.<sup>12</sup> ואכן, כתוצאה ממהלכי מלחמת 1948 הפכו כ-80% מהפלסטינים, שחיו ערב המלחמה בשטח שהיה למדינת ישראל, לפליטים. הישארותו של מיעוט ערבי לא קטן בתחום המדינה היהודית נתפס בקרב חלק ממנהיגי המדינה הצעירה כבעיה זמנית. כמה ממנהיגים אלה קיוו ושאלו להמשך צמצום מספרם של ערבים אלה או אף ליציאתם המלאה והמוחלטת. אותם 20% שנשארו מנו בשנת 1949 160,000 נפש ושיעורם בקרב כלל האוכלוסייה היה כ-15%.<sup>13</sup> בתוקף חוק האזרחות שהתקבל ב-1952 הוענקה האזרחות מידית רק ל-40% מהערבים. 40% נוספים זכו בה בהדרגה אך 20% הנותרים, אלה שהוגדרו נפקדים נוכחים או פליטים פנימיים, ובכלל זה ילדיהם שנולדו במדינת ישראל, לא קיבלו אזרחות במטרה ברורה, על-פי אחת הדעות, כדי להביא ליציאתם, מרצון, את הארץ.<sup>14</sup> בן-גוריון לא היה היחיד שהעדיף את יציאת הערבים מישראל, גם אם חשב שהדבר צריך לבוא כחלק מהסדרים עם מדינות ערב.<sup>15</sup> פנחס לבון חשב שיש לעודד את הגירתם<sup>16</sup> וכך גם יגאל אלון, ממנהיגי מפלגת אחדות-העבודה, שהצר על כך שלממשלת ישראל 'לא הייתה מדיניות שעשויה הייתה להביא את רוב האזרחים הערבים לידי הרהור כי מוטב לעקור מכאן לארץ אחרת' והציע לעודד את עזיבתם של הערבים באמצעות הקק"ל אשר תרכוש את אדמתם.<sup>17</sup> בכל מקרה, אלון קיווה ששיעור הערבים באוכלוסייה יפחת עקב הריבוי הטבעי הגדול של היהודים המזרחיים והעלייה היהודית.<sup>18</sup>

12. בני מוריס, לידתה של בעיית הפליטים הפלסטינים, 1947-1949, תל-אביב 1991, עמ' 43-50; Emile Touma, 'The Political Coming-of-Age of the "National Minority"', *Journal of Palestine Studies*, 14, 2 (Winter 1985), p. 75; Eyal Kafkafi, 'Segregation or Integration of the Israeli Arabs: Two concepts in MAPAI', *International Journal of Middle East Studies*, 30, 3 (August 1998).
13. אליהו בן עמרם, 'האוכלוסיה הערבית בישראל - תאור דמוגרפי', המזרח החדש, טו (1965).
14. Sabri Jiryis, 'Domination by Law', *Journal of Palestine Studies*, 11, 1 (Autumn 1981), p. 79.
15. על-פי ג'ירייס, מעמד הילדים הוסדר בשנת 1968 ומעמד הוריהם וסביהם, פליטי 1948, בשנת 1980.
16. Kafkafi (above note 12), p. 353. וראו גם אצל ז'ק קנו, בעיית הקרקע בסכסוך הלאומי בין היהודים לערבים (1917-1990), תל-אביב 1992, עמוד 91.
17. איל כפכפי, לבון: אנטי משיח, תל-אביב 1998, עמוד 273.
18. אלון, מסך של חול, עמ' 324, 334. על תוכנית מעשית, בתכנונה של הקק"ל, לביצוע טרנספר שכזה ראו אצל: קנו, בעיית הקרקע בסכסוך הלאומי בין היהודים לערבים (1917-1990), עמ' 87-91.
18. אלון, מסך של חול, עמ' 320.

טרנספר המוני לא בוצע הן בשל התנגדות פנים-ממסדית והן כדי שלא לפגוע במאמצי של ישראל להתקבל במשפחת העמים הדמוקרטיים; ועם זאת, כמה אלפי בדווים הועברו מהנגב לירדן ולסיני וכמה כפרים ערביים ויושביהם במרכז הארץ ובצפונה פונו בשנים הראשונות לקיום המדינה.<sup>19</sup> בשנת 1952 דיווח פנחס לבון, שקציני הממשל הצבאי אימצו את מדיניות עידוד הערבים לצאת את הארץ ושל הערכתם יש לנצל את המלחמה הבאה כדי לממש את הרעיון.<sup>20</sup>

הוכחה נוספת לקביעה שבמהלך העשור הראשון בעיקר הממשל הצבאי והפיקוד האזרחי שמעליו, קרי שר הביטחון (שהיה גם ראש הממשלה), ראו ביציאת הערבים מהארץ מטרה אפשר לראות בדבריו של מפקד הממשל הצבאי, מִשָּׁאֵל שכטר, בישיבה של ועדת מפא"י לענייני ערבים ב-30 בינואר 1958, שהצר על כך שהערבים לא עזבו מרצונם ושהם יעזבו רק אם 'תתחולל סערה מיוחדת'.<sup>21</sup> ראובן בֶּרֶק, מבכירי 'הערביסטים' של המפלגה ולימים ראש המחלקה הערבית שלה, אמר באותה ישיבה: '10 שנות קיום המדינה הוכיחו באופן הברור ביותר שבתנאים מתקבלים על הדעת לא תיתכן עקירה'.<sup>22</sup> מרדכי נמיר, יושב-ראש הוועדה, אמר: 'אני יוצא מתוך הנחה שהערבים שישנם בארץ ישארו – אלא אם תהיה קטסטרופה'.<sup>23</sup> בשנת 1959 קבע יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים: 'יש להניח בוודאות שאין לצפות בעתיד הנראה לעין לאפשרות של יציאה סיווגית של ערבים מן הארץ. אי לזאת יש להסיר אפשרות זו מעל הפרק בתכנון המדיניות לעתיד'.<sup>24</sup>

בעשור השני למדינה ירד נושא העקירה והטרנספר מעל הפרק בדיונים בוועדת מפא"י לענייני ערבים ובממשלה, אך נראה שהתקווה שטרנספר ערבי המוני כחלק מ'סערה', 'קטסטרופה' או 'תנאים מיוחדים' אכן יתרחש לא גוועה לגמרי. לא נמצאו תוכניות מגירה של הממסד להנעת תהליך שיביא לידי טרנספר, אך יש חוקרים וכותבים הטוענים, בלי יכולת מדעית להוכיח זאת, שטבח כפר קאסם, ביומה הראשון של מלחמת סיני (27.10.1956), היה ניסיון ראשון ואחרון ליצור 'קטסטרופה' שתביא לידי טרנספר המוני שכוה.<sup>25</sup>

19. על פיניו בדווים ראו: Ghazi Falah, 'How Israel Control the Bedouin', *Journal of Palestine Studies*, 14, 2 (Winter 1985); Sabri Jiryis, *The Arabs in Israel*, New York and London 1976, p. 121. על פיניו הכפר מג'דל (מגדל אשקלון), שתושביו הועברו בשנת 1951 לרצועת עזה, ראו למשל: Kafkafi (above note 12). על פיניו הכפר אום אל פרג', על יד נהרייה, בשנת 1953, ראו בקובץ מסמכים, ג"מ 163/10 ל'. ראו גם: צ'רלס קיימן, 'אחרי האסון: הערבים במדינת ישראל, 1948-1950', מחברות למחקר ולביקורת, 10 (1984).

20. קיימן, שם, עמ' 355.

21. פרוטוקול, 30.1.1958, עמ' 31, אמ"ע 2-926-1957-148.

22. שם, עמ' 2.

23. שם, עמ' 16.

24. 'המלצות לטיפול במיעוט הערבי בישראל', ספטמבר 1959, עמ' 14. דיון מפורט על המסמך ראו בפרק זה בסעיף הדן בתוכניות השלטון למגור הערבי', אמ"ע 2-926-1959-18.

25. 153, *Jiryis, The Arabs in Israel*, וראו גם: אבראים צרצור (יושב-ראש התנועה האסלאמית בישראל) מצוטט במאמרו של אריה דיין 'מוסלמי טוב', הארץ, 11 בספטמבר 1998; שרה אוסצקי-לור,

## ג. עקרונות המדיניות וקווי הפעולה של הממסד כלפי הערבים

### 1. הענקת האזרחות ותהליך ההתאזרחות<sup>26</sup>

אחד הנושאים המהותיים בשלב הראשון של עיצוב היחסים בין האוכלוסייה הערבית למדינה היה שאלת מתן האזרחות הישראלית לערבים והתנאים שהציבה להם המדינה כדי להתאזרח, נושא שעמד על סדר היום של הכנסת בדיון על 'חוק האזרחות' בשנים 1950-1952. לפי נוסח החוק, הוענקה אזרחות מיידית לכל היהודים, אבל רק ל-60,000 מתוך כ-160,000 הערבים שחיו אז בישראל, ו-100,000 נאלצו להיכנס לתהליך התאזרחות שנמשך שנים מספר. יודגש שהערבים חפצו מאוד לקבל אזרחות, שכן היא היתה תועלת הביטוח העיקרית מפני טרנספר ומתוך תקווה שעל יסוד האזרחות יהיה אפשר להגיע גם לשוויון. גם אם אין בנמצא הוכחה לכך שסעיפי החוק נועדו במכוון למנוע מערבים לקבל אזרחות ישראלית, הרי אפשר בלא קושי רב ובמידה גדולה של סבירות להניח שהקשיים העקרוניים והמעשיים שהחוק הערים על הערבים בנושא האזרחות, בניגוד קיצוני ומוחלט ליהודים הוותיקים והחדשים כאחד, היו ידועים מראש, ובכל מקרה הם היו תוצאה מעשית ישירה שנבעה מתקוות היסוד הבסיסית של הממסד שיש להמתין להפחתת מספר הערבים בישראל, ובינתיים להקשות, להשהות ואולי אף למנוע את הקניית האזרחות, הנותנת את ההגנה החוקית-המשפטית הטובה ביותר על זכות הישיבה והמגורים במדינה. ואמנם מנוסח החוק עולה כי זכותו העקרונית של יהודי הגר מחוץ לישראל לזכות באזרחות ישראלית גדולה מזכותו המעשית של ערבי הגר בה.

### 2. הערבים כסיון בטחוני וכגיס חמישי

עצם קיומו של מיעוט ערבי, בתוך המדינה, הרואה את עצמו חלק מהעמים הערביים העוינים את ישראל, כמו גם פיזורו הגאוגרפי המיוחד וקצב גידולו הדמוגרפי,<sup>27</sup> נתפסו בעיני הממסד ובעיני האזרחים היהודים כבעיה בטחונית פנימית.<sup>28</sup> מי שעודד יותר מכול את עקרון היסוד ולפיו הערבים הישראלים הם חלק בלתי-נפרד מהאוכלוסייה הערבי שמחוץ לישראל היה בן-

<sup>26</sup> 'מזימה באוקטובר - מבצע סיני ופרשת כפר קאסם בעיני הערבים בישראל', יהדות זמננו, 13 (1999);

תחקיר עיתונאי מיוחד של רוביק רוזנטל, חדשות, 25 באוקטובר 1991.

<sup>27</sup> סעיף זה ומקצת ההפניות שבו לקוחים מתוך: שרה אוסצקי-לור ויאיר בוימל, תחת שלטון הממשל הצבאי: האזרחים הערבים בישראל בשנים 1948-1968, האוניברסיטה הפתוחה (בדפוס).

<sup>28</sup> אליהו בן עמרם, 'האוכלוסייה הערבית בישראל - תיאור דמוגרפי', המזרח החדש, טו, 2-1 (1965), עמ' 7.

<sup>28</sup> ריאיון עם שמואל טולידאנו, 28.12.1999; שמואל טולידאנו, 'התמוטטות תאוריית היד הקשה', הארץ, 29 בנובמבר 1984.

גוריון,<sup>29</sup> אך גם יגאל אלון, מבכירי מפלגת אחדות-העבודה ומי שהוגדר 'בטחוניסט' ו'ערביסט', טען שהערבים מזדהים עם אויבי המדינה. הוא הדגיש את סכנות הריגול, הטרור, החבלה וקיום גיס חמישי הנגרמות לישראל בעיניים של אזורחיה הערבים.<sup>30</sup>

הגדרת הערבים סכנה בטחונית היתה הבסיס לקביעת שאר קווי המדיניות כלפיהם.<sup>31</sup> הממשל הצבאי היה הגוף העיקרי שמונה לפקח על הערבים ולמנעם מלהוציא את האיום הבטחוני, שנתפס אמיתי, מהכוח אל הפועל, ואכף עליהם בשל כך את תקנות ההגנה המנדטוריות לשעת חירום, שהביאו לידי הדרתם המלאה כמעט ממעגלי החיים בישראל.<sup>32</sup>

תפיסת השלטון את הערבים כשילוב של סכנה בטחונית ומרכיב זר במדינה באה לידי ביטוי גם באגף שהוקם במשטרת ישראל ונקרא 'הלשכה לתפקידים מיוחדים' (לת"ם). תפקיד לשכה זו היה לטפל בריגול הנגדי, בזרים ובאוכלוסייה הערבית בישראל.<sup>33</sup> הלת"ם והשב"כ (שירות הביטחון הכללי) פעלו נוסף על הממשל הצבאי ובמקביל לו והיו הגופים שלקחו על עצמם בשנת 1966, עת בוטל המנגנון של הממשל הצבאי, גם את מרבית האחריות לאכיפת תקנות ההגנה לשעת חירום.<sup>34</sup>

למרות הגדרתו של הממסד את הערבים באופן קולקטיבי סיכון בטחוני, הרי המקורות הרבים אינם מצביעים או רומזים או מדווחים על שום ניסיון מובהק וחד-משמעי של ערבים ישראלים בתקופה הנסקרת לפעול פעולה שיטתית ומזוינת נגד בטחונה של מדינת ישראל או נגד בטחון אזורחיה היהודים וחייהם.

ועם זאת, התפיסה שהערבים הם איום בטחוני ממשי על המדינה נשענה על חרדה אמיתית של קובעי מדיניות הביטחון של ישראל. בדיון בוועדת מפא"י בראשית שנת 1958, לפני הקמת האיחוד בין מצרים לסוריה (קע"ם), אמר איסר הראל, איש הביטחון מספר 1 בישראל, ממקימי השב"כ ו'המוסד':

29. בדיונים בכנסת על הממשל הצבאי חזר בן-גוריון והציג את הערבים בישראל שוב ושוב כסיכון בטחוני וכגיס חמישי שמקצתם עלולים ברגע האמת לשתף פעולה עם האויבים מבחוץ. ראו: דברי הכנסת, 5 באוגוסט 1959, 22 בפברואר 1960, 20 בפברואר 1962, 20 בפברואר 1963.

30. אלון, מסך של חול, עמ' 322.

31. Sami Smooha, 'Existing and Alternative Policy toward the Arabs in Israel', *Racial Studies*, 5 (1982), p. 75; הנרי רוזנפלד, הם היו פלאחים: עיונים בהתפתחות החברתית של הכפר הערבי בישראל, תל-אביב תשכ"ד, עמ' 70. כדי להמחיש את תפיסת הערבים בעיני הממסד בעיקר כבעיה בטחונית די להבין את משמעותו של שם הפרק העוסק בערביי ישראל בספרו של אלון, מסך של חול: 'האוכלוסייה הערבית וביטחון המדינה'. גם ג'ירייס בניסוח ציני קורא לפרק הראשון בספרו (*The Arabs in Israel*), שבו הוא מתאר את מדיניות הממשלה, 'מסיבות בטחוניות'.

32. על הממשל הצבאי בשנים 1948-1968 ראו מאמריהם של יאיר בוימל ושל שרה אוסצקי-לור, המזרח החדש, מג (תשס"ב).

33. ראו את תיקי הלת"ם, ג"מ 3/395; 3/393; 64 Jiryis, *The Arabs in Israel*, p.

34. 'כנס ראשי הלת"ם', 19.1.1967, ג"מ 3/393.

לאור הסכנות מבחוץ [מדינות ערב וסכנת המלחמה הנוספת] עלינו להכביד עליהם [על הערבים בישראל]. [...] אנו צריכים להחזיר לתודעת הערבים הישראליים [...] שאם יהיה מרד או מרי או אי שיתוף פעולה שמגמתם להתנכל לקיום המדינה – יושמדו קודם כל ערביי ישראל; כלומר, ערביי ישראל – וקודם כל המנהיגות שלהם – יושמדו לפני שתינוק מדינת ישראל. הם חיים בפחד זה כל השנים, והם צריכים לדעת שפחד זה הוא מוחשי מאוד.<sup>35</sup>

על יסוד חששו העמוק של הראל שהערבים הם בחזקת גיס חמישי וסיכון בטחוני הוא המליץ לבן-גוריון בשנת 1959 שלא לקבל את מסקנתו המרכזית של דוח הוועדה הפרלמנטרית בראשות שר המשפטים פנחס רוזן, שקבעה כי יש להפסיק את הממשל הצבאי.<sup>36</sup>

### 3. מדיניות הקרקעות: הפקעת אדמות ופיצול הרצף הדמוגרפי

בעקבות רכישות קרקע היו בבעלות היהודים (פרטיים וארגונים ציבוריים) ערב מלחמת 1948 כ-8.5 אחוזים מהאדמות בשטח שהיה למדינת ישראל. בתוספת האדמות שירשה ישראל מהשלטון הבריטי החזיקה ממשלת ישראל עם סיום הלחימה ב-13.5 אחוז מאדמות המדינה. משנת 1948, ובעיקר במהלך שנות החמישים והשישים, נחקקו כמה חוקי קרקע שהעבירו לשליטת מדינת ישראל והעם היהודי 93 אחוז מאדמות המדינה,<sup>37</sup> וגם את מרבית מקורות המים ושימושי המים במדינה.<sup>38</sup>

מדיניות הקרקע והמים היתה עמוד התווך של מדיניותו הכלכלית של הממסד הישראלי במגזר הערבי. אורן יפתחאל גורס שמדיניות הקרקעות ומדיניות התכנון האזורי בישראל היא חלק בלתי-נפרד מ'מכניזם השליטה' של הממסד הישראלי על המיעוט הערבי,<sup>39</sup> ונדבך מרכזי בייחוד הארץ ובכינון החברה האתנוקרטית הישראלית, המונעים על ידי התפיסה הציונית הגורסת כי ישראל היא טריטוריה ומדינה "השייכת" לעם היהודי ורק לו.<sup>40</sup> מדיניות הקרקעות של ישראל נתפסה בעיני הערבים כפוגעת אנושות בנכסים הקולקטיביים, השייכים ללאום הערבי ולאסלאם. אבל מעבר לזה היו למדיניות הקרקעות

35. פרוטוקול, 30.1.1958, עמ' 26, אמ"ע 2-926-1957-148.

36. שרה אוסצקי-לזר, 'התגבשות יחסי הגומלין בין יהודים לערבים במדינת ישראל, העשור הראשון: 1948-1958', עבודה לתואר דוקטור, אוניברסיטת חיפה 1996, עמ' 100-109.

37. אורן יפתחאל, סנדי קינדר, 'על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי', תיאוריה וביקורת, 16 (אביב 2000), עמ' 67-100.

38. Uri Davis, Antonia E. L. Maks, 'Israel's Water Policy', *Journal of Palestine Studies*, 9, (1980), pp. 13-14, 2. ראו גם: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 1965, 16, ירושלים תשכ"ה, עמ' 367.

39. אורן יפתחאל, 'תכנון מרחבי, שליטה קרקעית ויחסי יהודים-ערבים בגליל', עיר ואזור, 23 (1993).

40. יפתחאל וקינדר (לעיל הערה 37), עמ' 73, 75.



משמעויות מרחיקות לכת על המבנה הסוציו-אקונומי של החברה הערבית בישראל. החל בשנת 1948 הלכו ופחתו שטחי הקרקע המעובדים בממוצע לנפש במגזר הערבי. בשנת 1949 היו לכל נפש במגזר הערבי 4.4 דונם מעובדים וב־1979 רק 1.4 דונם.<sup>41</sup> בשנת 1961, למשל, היה סך כל השטח המשוקלל לנפש (שטח חקלאי מעובד הכולל יבולים אחדים בהתאם לשימוש, שלחין או בעל) במגזר הערבי החקלאי 5.1 דונם לעומת 14.3 דונם לנפש במגזר החקלאי היהודי.<sup>42</sup> בשל ההפקעות ובשל סיבות נוספות, למשל תוצאות 'התוכנית לפיתוח החקלאות',<sup>43</sup> שנהגתה בתקופה שמששה דיין היה שר החקלאות (1961-1964) ובוצעה בשנים 1963-1968 והביאה לנטישתם של 72 אחוז מהחקלאים הערבים את החקלאות הכפרית, נותרו מרבית החקלאים הערבים ללא אמצעי הייצור העיקריים - קרקע ומים.<sup>44</sup> מצב זה הביא לידי כך שכ־60 אחוז מהמפרנסים הערבים נאלצו לנטוש את החקלאות המסורתית בכפרם ועל אדמתם ולהשתלב, כפי שיתואר בהמשך המאמר, כשכירים וכעובדים יומיים בתחתית המדרג התעסוקתי היהודי.<sup>45</sup>

בגליל ובמשולש גרו הערבים בכ־100 כפרים, שהצפיפות בהם הלכה וגדלה, בלא תשתית ראויה בדרך־כלל, ללא רשויות מקומיות נבחרות וללא רשיונות בנייה ותוכנית מתאר, דבר שהוביל, לדעתו של היועץ לענייני ערבים,<sup>46</sup> לבנייה לא חוקית, ללא תכנון ותשתיות, והגדיל עוד ועוד את המצוקה, את העוני ואת תנאי התברואה הקשים.<sup>47</sup> מצבם של הברווים בנגב היה אף גרוע יותר, שכן חלקם הועברו בידי רשויות המדינה מצפון־מערב הנגב - אזור עשיר יחסית במשקעים והיכן שבמשך כ־100 שנה הם כבר החלו, בעידוד השלטון התורכי והבריטי, בתהליך התיישבות הקבע החקלאית - לאזור הסייג

41. Raja Khalidi, 'The Arab Economy in Israel: Dependency or Development?', *Journal of Palestine Studies*, 13, 3 (1984), p. 70. ח'אלידי מסתמכת על נתונים מהשנתונים הסטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 1973 ו־1980.
42. יורם בן פורת, כוח העבודה הערבי בישראל, ירושלים 1966, עמ' 49.
43. ממצאי הסקר והצעת פיתוח חקלאי א' (תוכנית פרלמנירית), המרכז המשותף לתכנון חקלאי והתיישבותי, משרד החקלאות - אזור נצרת, נצרת 1963 [להלן: תוכנית הפיתוח החקלאי]. בקר אבו קשק, מי שעמד בראש המדור לכפר הערבי במשרד החקלאות, מביא את תמצית התוכנית בתוך: בקר אבו קשק וסאמי ג'ראסי, ייעוד השטחים בכפרים הערביים: מטרתו וכיצד מגשימים אותה, המועצה הציבורית לרווחה חברתית, משרד ראש הממשלה, הצוות לענייני ערבים, נצרת 1976, עמ' 14.
44. תוכנית הפיתוח החקלאי, עמ' 4; יצחק ארנון, שרה מולכו, התמורות בחקלאות בשני כפרים ערביים ותורות ההדרכה להתהוותן (1970-1948), [ח"מ] 1971, עמ' 7; אריאלה אנדן וארנון סופר, 'דגם שכונות חדשות בכפרים ערביים בצפון הארץ' (מונוגראפיה, 4), חיפה 1986, עמ' 25.
45. Gad Gilbar, *The Arabs in Israel: Consequences of Economic Integration*, Tel Aviv 1991 (Givat Haviva Information Center), p. 5.
46. מסמך טולידאנו, עמ' 1 (על המסמך ראו לעיל הערה 5).
47. Baker Abu Kishk, 'Arab Land and Israeli Policy', *Journal of Palestine Studies*, 11, 1 (Autumn 1981), p. 128

המדברי, שם הם נאלצו לחזור לדפוסים קדומים של נוודות, ללא כל פתרונות דיור או פרנסה ראויים ובלי כל אפשרות להתיישבות קבע חקלאית.<sup>48</sup> ועוד זאת: עקב חששו של הממסד מרציפות טריטוריאלית ערבית הוא נקט מדיניות של החדרת טריזי התיישבות יהודיים אל לב הריכוזים הטריטוריאליים הערביים.<sup>49</sup> גם 15 שנה לאחר קום המדינה, בדיון בוועדת שרים לענייני פיזור האוכלוסייה, הבהיר בן-גוריון שוב את העיקרון המרכזי של ההתיישבות היהודית לדורותיה – התיישבות שזכתה לתנופה מחודשת בתוך שטחי המדינה החל בשנות השבעים – הקמת יישובים יהודיים בלב הריכוזים הערביים כדי להביא לדילול ריכוזי האוכלוסייה הכפרית הערבית.<sup>50</sup>

#### 4. אי-גיוס לצה"ל

אחד מיסודות ההפרדה החברתית העיקריים הוא אי-גיוסם של מרבית הערבים לצה"ל.<sup>51</sup> שר הביטחון פנחס לבון (יולי 1953-פברואר 1955) ביקש לשנות מדיניות זו, אך בשל ההתנגדות בצבא, בקרב הערבים ובממשלה הדבר לא בוצע.<sup>52</sup> וכך, חוץ מהדרוזים והצ'רקסים, שהוחל עליהם בהדרגה חוק גיוס חובה, והבדווים שהורשו להתנדב, רוב הערבים לא גויסו לצבא. נימוק הממשלה לאי-גיוסם היה הרצון למנוע מהם לעמוד מול הצורך להילחם בבני עמם ואולי אף בבני משפחתם. נימוק נוסף היה החשש שהם יפנו את הנשק ואת הידע הצבאי שרכשו נגד המדינה.<sup>53</sup>

מלבד הנימוקים הללו, באמצעות השארת הערבים מחוץ לצבא גרמה הממשלה, במשים או מבלי משים, לשלוש תוצאות עיקריות בעלות השלכות מרחיקות לכת. האחת היא שיוכם המתמיד של האזרחים הערבים לאויבי המדינה, מה שמצדיק מדיניות בטחונית תקיפה כלפיהם.<sup>54</sup> התוצאה השנייה – משום שאין הם שותפים לנשיאה בעול של שמירת הביטחון

48. ראו למשל: Falah, 'How Israel Control the Bedouin' (above note 19); יוסף בן דוד, מריבה כנגב: בדווים, יהודים, אדמות, רעננה 1996; הנ"ל, 'הבדווים כנגב, 1960-1990', בתוך: מרדכי נאור, יישוב הנגב, 1960-1990, ירושלים תשמ"ו.

49. סמי סמוחה, אוטונומיה לערבים בישראל?, כפר סבא 1999, עמ' 60. הקמת נצרת עילית, כרמיאל ומעלות היו למעשה מבצעים לייחוד הגליל שהתאפשרו רק לאחר הפקעה נרחבת של אדמות. פרוטוקול ועדת מפא"י לענייני ערבים מיום 30.1.1958, עמ' 4, אמ"ע 2-926-1957-148.

50. 'ועדת השרים לענייני פיזור האוכלוסייה', 18.2.1963, עמ' 2-4, ג"מ 1/3944/397:63.

51. על תהליך קבלת ההחלטה בעניין זה ראו: אוסצקי-לור, 'התגבשות יחסי הגומלין בין יהודים לערבים במדינת ישראל, העשור הראשון: 1948-1958' (לעיל הערה 36), עמ' 31.

52. כפכפי, לבון, עמ' 270-271.

53. Sara Ozacky-Lazar, 'Security and Israel's Arab Minority', in: Daniel Bar-Tal, Dan Jacobson, Aharon Kleiman, (eds.), *Security Concerns: Insights from the Israeli Experience*, London 1998, p. 354

54. ראו למשל: דברי הכנסת, 29 ביולי 1959, עמ' 2771-2779; שם, 22 בפברואר 1960, עמ' 663.

וההגנה על המדינה, הרי הם נשארים מחוץ למעגל הסוציאליזציה העיקרי של החברה הישראלית, ולכן הם מתקשים מאוד להיכנס לשוק העבודה, לאקדמיה ולכל שאר הרבדים החברתיים-הכלכליים הנשלטים בידי היהודים. התוצאה השלישית היא מניעת הטבות כלכליות (שכר לימוד, משכנתאות, הטבות מס, דמי אבטלה ועוד) הניתנות לחיילים משוחררים. אי-גייוס לצבא משאירם אפוא לא רק מחוץ למעגל ההכלה האזרחית ברמה התאורטית, אלא למעשה מחוץ לכל מעגלי החברה הישראלית, רבדיה ותחומיה.

5. הדרה ואפליה באמצעות טיפול מנהלי נפרד, שליטה בשוק התעסוקה ואי-הכלה בתוכניות פיתוח ארציות

הטיפול באוכלוסייה הערבית נעשה על-ידי אנשי הממשל הצבאי, שעם צמצומו הלך כוחם וירד, ולידים כ-200 איש במשרדי הממשלה השונים.<sup>55</sup> אנשים אלה, 'הערביסטים', היו בעלי מעמד איתן, נבחרו על-ידי מערכת הביטחון ובדרך-כלל הם פעלו תחת מעטה של סודיות.<sup>56</sup> עם זאת, המחלקות לענייני מיעוטים מוקמו בדרג השני של המשרדים כדי למנוע את אנשיהן מלהשתתף בתהליך קבלת ההחלטות של המשרד.<sup>57</sup> עצם קיומו של 'סקטור ערבי' מודר ממערכותיה הממלכתיות של המדינה הוא תוצר מדיניות הממשלה של אי-הכלת האוכלוסייה הערבית והאזורים הערביים בתוכניות הפיתוח הארציות, כמו תחבורה, תקשורת, חקלאות ותעשייה, שמטרתן הרשמית היתה להביא לפיתוח הארץ אך למעשה הן נועדו, כפי שהיה גם בתקופת המנדט, לפיתוחו של הסקטור היהודי בלבד.<sup>58</sup> דוגמה לכך הביא השר אליהו ששון שביקר בשנת 1962 באום אל-פאחם וקבע, כי לא זו בלבד שהממשלה הפקיעה את מרבית אדמות הכפר אלא שהיא גם גרמה לנסיגתו בכך שלא פיתחה בו מערכות תשתית כלשהן.<sup>59</sup>

בשנת 1958, לאחר שהמשק היהודי הגיע לרמת אבטלה נמוכה ביותר של שלושה אחוזים, אך עדיין היה ביקוש לידיים עובדות, בעיקר ברובדי התעסוקה הנמוכים, נפתחו שעריו גם

55. דברי אמנון לין, ראש המחלקה הערבית של מפא"י. 'פרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני ערבים', 6.6.1968, עמ' 7, אמ"ע 2-926-1968-121.

56. Jiryis, *The Arabs in Israel*, p. 70. ראו גם את דברי אורי אבנרי בדברי הכנסת, 8 בנובמבר 1966, עמ' 237.

57. Smootha (above note 31), p. 75.

58. הנרי רוונפלד, 'המצב המעמדי של המיעוט הלאומי הערבי בישראל', בתוך: חידר עזיו, הנרי רוונפלד וראובן כהנא (עורכים), החברה הערבית בישראל: מקראה, ירושלים תשמ"ג, עמ' 389. ראו על כך גם להלן בסעיף 9. גם יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים שמואל טולידאנו קבע (בריאיון אתי ב-28.12.1999) שלא היה ולו תחום אחד שבו הערבים לא הופלו לרעה, וכך גם קבע איש לשכתו של היועץ, פרופ' אהרון ליש, בריאיון אתי בתאריך 16.6.1999: 'מטבע הדברים, משרדי הממשלה לא דאגו לערבים'. ראו גם מאמרו של בנימין שידלובסקי, שגם הוא הועסק בלשכת היועץ לענייני ערבים, 'תמורות בפיתוח הכפר הערבי בישראל', המזרח החדש, טו, 1-2 (1965), עמ' 27.

59. 'אל ראש הממשלה, מאת שר הדואר', 19.8.1962, ג"מ 1/4229/6405.

לפועל הערבי. מצב זה היה רגע מעצב בהתפתחות היחסים בין המדינה והרוב היהודי לבין המיעוט הערבי. הממסד הישראלי, על זרועותיו השונות, החל בפתחה איטית של מחסומי הבידול וההפרדה ואפשר, עד שנת 1966, את הפיכתם של 50 אחוז מהמפרנסים הערבים – שהיו קודם לכן מובטלים או חקלאים שתוכנית פיתוח החקלאות הפכה אותם למובטלים – לפועלים שכירים במשק היהודי. כדי לאפשר את המהלך, אך גם כדי לשלוט בו ולווסת את קצבו ונפחו, אופשרו הקלות מדורגות במשטר הרשיונות של הממשל הצבאי, הוקמו לשכות תעסוקה מיוחדות לערבים וגם ההסתדרות פתחה לפנייהם לראשונה את שעריה.<sup>60</sup>

אין כל הוכחה לכוונה ממסדית מוצהרת בנושא אופי ההשתלבות של הפועלים הערבים בשוק התעסוקה היהודי, אך עובדה היא שכמעט כל הפועלים האלה השתלבו ברבדים הנמוכים ביותר שלו, ובעיקר בבניין, בחקלאות וברבדים הנמוכים של מגזר התעשייה.<sup>61</sup> המעבר של עשרות אלפי פועלים אלה (83,000 בשנת 1968)<sup>62</sup> מעבודה בכפר הערבי לעבודה במגזר היהודי הגביר, נוסף על המדיניות הישירה של הממסד, את הקיפאון ואת הפיתוח בכפר הערבי ולמעשה הוציא מתוכו כוח אדם רב שעסק מעתה בפיתוח המגזר היהודי.

בשנת 1958, עם פתיחת שוק העבודה היהודי וההקלות במשטר הרשיונות שנתן הממשל הצבאי, החלה הממשלה לתכנן ולבצע (משנת 1962) שתי תוכניות חומש קטנות היקף ודלות תקציב שנקראו 'תוכניות לפיתוח הכפר הערבי'. תוצאותיהן העיקריות, ובהן הקמת מספר לא קטן של רשויות מקומיות ערביות,<sup>63</sup> יתוארו להלן בסעיף 9. וכך, אם עד שנת 1958 עמד שיעור השקעות הממשלה במגזר הערבי על 0.3 אחוזים מסך כל תקציב ההשקעות, הרי בעשור השני הוא אכן גדל אך עדיין עמד על שיעור של כאחוז אחד מסך כל תקציב ההשקעות הממשלתי.<sup>64</sup> תוכניות הפיתוח הביאו אך בקושי לידי פיתוח אמיתי של הכפר הערבי. הרבה לאחר שתוכניות אלה הושלמו נכתב באנציקלופדיה העברית:

המגזר הערבי לא עמד בראש סולם העדיפויות של הממשלה והקצאת המשאבים היתה רחוקה מלמצות את הנדרש [...] מקור תיסכול נוסף היה נעוץ בהבדלים הניכרים בין

60. על כל אלה ראו: יאיר בוימל, 'יחסו של הממסד הישראלי לערבים בישראל: מדיניות, עקרונות ופעולות: העשור השני, 1958-1968', עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה 2002, פרקים ד, ו, יד.
61. הארץ, 4 אפריל 1961. במאמרו בעיתון זה מצוטט אורי לובראני, היועץ לענייני ערבים שאמר: 'אולי היה עדיף שלא היו סטודנטים ערבים ולו נשאר הערבים חוטבי עצים'. על מדיניות התעסוקה של הערבים ראו: 'פרוטוקול ישיבת המחלקה הערבית של ההסתדרות', 20.12.1961, עמ' 6, אה"ע IV-219-111; 'סיכום ישיבה מיום 14.1.1962', שם.
62. שנתון סטטיסטי לישראל, 1969, עמ' 260-264.
63. בשנת 1948 נותרו בארץ שלוש רשויות מקומיות ערביות. עד שנת 1970 הוקמו עוד 42 רשויות מקומיות ערביות ו-18 כפרים סופחו למועצות אזוריות. בסוף שנות השישים היו 65 אחוז מהערבים ביישובים בעלי רשויות מקומיות.
64. שנתון סטטיסטי לישראל, 1965, כרך 16, עמ' 542; 'תוכנית חמש שנים לפיתוח הכפר הערבי והדרוזי', אמ"ע 2-926-1959-147.

שיעורי ההקצאה לנפש (הלוואות ומענקים) של משרד הפנים ליישוב ערבי ו[ליישוב] יהודי.<sup>65</sup>

ואמנם לנוכח מצבו העלוב של הכפר הערבי הדגיש לוי אשכול, עם מינויו לראש הממשלה בשנת 1963, את הצורך לשנות את מדיניות הפיתוח המנציחה את הפערים ואת ההפרדה האתנית-התעסוקתית ואמר שהממשלה תשקוד על 'פיתוח הסקטור הערבי במסגרת הפיתוח הכולל [ועל שילובו] במסגרת כלל פעולות הפיתוח של המדינה'.<sup>66</sup> למרות ההכרזה, הדבר לא נעשה, ולא זו בלבד אלא שבמסגרת התוכנית לפיתוח הגליל, שהתבצעה בתקופת אשכול, התרחבו הפערים עוד ועוד.

#### 6. טיפוח הפילוג הפנים-ערבי והעמקתו

סמי סמוחה קבע כי 'המדינה מתייחסת לערבים כאל סדרה של מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים, בעלי ייחוד שונה, ומתעלמת מאופים הלאומי ומהאינטרסים המשותפים שלהם כמיעוט לאומי אחד'.<sup>67</sup> עצם ההבחנה בין העדות השונות בקרב האוכלוסייה הערבית איננה דבר מלאכותי. גם העות'מאנים והבריטים לא הכירו בקולקטיב לאומי פלסטיני וניהלו מדיניות שונה כלפי העדות השונות, אך לדברי איאן לוסיטיק, מדיניות הפיצול הפנימי היתה אחת משלוש אבני היסוד החשובות ביותר של הממשלה במדיניותה כלפי הערבים.<sup>68</sup> ראשי ועדת מפא"י לענייני ערבים אמרו בישיבותיהם שיש לפצל את האחדות הערבית, להעמיק את השסעים הקיימים בחברה הערבית, 'לפעול על פי הכלל הברוטאלי של הפרד ומשול', לטפח עוינות בין העדות ולפתח פיצולים פנים-ערביים נוספים על אלה הקיימים.<sup>69</sup> הגילוי הברור ביותר על מדיניות הממשלה בתחום זה מופיע במסמך שנכתב בלשכת היועץ לענייני ערבים וכותרתו: 'המלצות לטיפול במיעוט הערבי בישראל'. המסמך הוא משנת 1959 והוא מסכם את מדיניות הממשלה בעשור הראשון. בסעיף ההתפתחות המדינית החברתית כותב המחבר:

מדיניות הממשלה במשך עשר השנים האחרונות חתרה לפילוגה של האוכלוסייה הערבית לעדות ולאזורים [...] המדיניות העדתית והפילוג המשפחתי בכפרים פעלו למניעת גיבושו של הישוב הערבי בחטיבה אחת [...] קיימת אפשרות להאיט את קצב ההתקדמות [של הערבים] על ידי המדיניות של הפילוג העדתי והחמולתי ואמצעים מלאכותיים

65. אלי רכס, 'המיעוט הערבי בישראל: בין שילוב וניכור', בתוך: האנציקלופדיה העברית, 1 (2) (תשנ"ג), עמ' 483.

66. 'מדיניות הממשלה כלפי הערבים', 26.9.1963, טיוטה, ג"מ 1/4229/36405.

67. סמוחה, אוטונומיה לערבים בישראל?, עמ' 59.

68. לוסיטיק (ערבים במדינה היהודית, עמ' 98), כורך את הבידוד של הערבים מהיהודים ואת פיצולם הפנימי יחדיו וקורא לכך 'הדפוס המוסדי של הבידול'.

69. 'פרוטוקול הוועדה לענייני ערבים', 30.1.1958, עמ' 4, 5, 17, אמ"ע 2-926-1957-148; 'פרוטוקול ישיבת המזכירות המצומצמת של הוועדה לעניינים ערביים [של מפא"י] מיום 13.6.1963, עמ' 2, שם.

אחרים [...] יש להמשיך ולמצות את כל האפשרויות של מדיניות הפילוג העדתי אשר נתנה פרותיה בעבר והצליחה עד כה ליצור חיץ – אם גם לפעמים מלאכותי – בין חלקים מסוימים של האוכלוסייה הערבית, דוגמת משבר האמון בין העדה הדרוזית ושאר העדות הערביות. מדיניות זאת נתנה פורקן למנהיגי כל עדה ועדה לעסוק בענייניהם העדתיים במקום בעניינים ערביים כלליים.<sup>70</sup>

ואמנם המסד פעל בדרכים שונות בקרב שבטים בדווים, שבניהם הורשו להתנדב לצבא,<sup>71</sup> ובצורה שונה בגליל ובנגב. הכנסיות הנוצריות זכו לטיפול שונה זו מזו.<sup>72</sup> הצ'רקסים (מוסלמים שאינם ערבים) זכו להיות מגויסים לצבא ולעידוד תודעתם הלאומית,<sup>73</sup> וכך נעשה גם בנוגע לדרוזים, שאף הוכרו, שלא כמו בשום מדינה ערבית, לאום נפרד. על המדיניות כלפי הדרוזים אמר אשכול בגלוי: 'מעניינה של המדינה להפריד את העדה הדרוזית מכלל האוכלוסייה הערבית'.<sup>74</sup> משאל שכטר, נציג הממשל הצבאי בוועדת מפא"י לענייני ערבים, קבע: 'אם הצלחנו להעמיד את הדרוזים במצב כזה שהם חשודים על הערבים – ולא מפני שהם נאמנים לנו – הרי זה חשוב מאוד'.<sup>75</sup>

המוסלמים, הרוב באוכלוסייה הערבית, היו אפוא בעיני השלטון מעין סקטור כשלעצמו. באמצעות ההסתדרות, אנשי הממשל הצבאי ושליחי מפא"י טיפחה הממשלה ולפעמים אף יצרה בתוך הכפרים (בדומה לשלטון העות'מאני והבריטי) רובד נוסף של פיצול, יריבויות ומתיחויות פנימיות, על-ידי ניצול החלוקה והיריבות המסורתיות בין החמולות בעת מינוי מוכתרים ומועצות מקומיות ממונות.<sup>76</sup>

#### 7. מניעת היווצרותה של הנהגה ערבית<sup>77</sup>

בשל מדיניותה של בריטניה ומסיכות פנים-פלסטיניות לא נוצרה בקרב הפלסטינים בתקופת המנדט הנהגה שמכותית, בעלת מרות ויכולת ארגון וגיוס ארציים.<sup>78</sup> ועוד זאת: בעיקר

70. 'המלצות לטיפול במיעוט הערבי בישראל', עמ' 4-5, 15, אמ"ע 2-926-1959-18.

71. זאב שיף, איתן הבר, לקסיקון לביטחון ישראל, ירושלים 1976, עמ' 318.

72. מסמך טולידאנו, עמ' 6.

73. בגנון המדינה מצויה התכתבות מעניינת של אנשי 'קול ישראל', משרד היועץ לענייני ערבים והמחלקה הערבית בהסתדרות עם מקורבים בארצות-העברית כדי שאלה ימצאו ספרי לימוד ומוסיקה צ'רקסיים, ג"מ 26337/1653.

74. מכתב מראש הממשלה אל שרי הממשלה, 24.8.1967, ג"מ 2-4219/26405.

75. 'פרוטוקול ועדת מפא"י לענייני ערבים', 30.1.1958, עמ' 30, אמ"ע 148-1957-926-2.

76. בכפרים רבים היה שר הפנים ממנה מוכתרים או 'נאמנים' כלשון המשרד. לעתים מונה לכל חמולה מוכתר משלה. ראו למשל: 'הכפרים ביר אל סיכה, ימה', ג"מ 19/1956840.

77. כאן יתואר רק העיקרון של פעולת הממשלה. היו נסיונות של ערבים להקים הנהגה ארצית, אך מלבד אזכורים (בהמשך) אין זה המקום להרחיב בנושא.

78. ראו למשל: ברוך קימרינג, יואל שמואל מגדל, פלסטינים – עם בהיווצרותו: למן המרד נגד מחמד עלי ועד לכינון הרשות, תל-אביב 1999, עמ' 113, 121, 125; Rashid Khalidi, *Palestinian Identity*, New York 1997.

בשנת 1948, בעטייה של המלחמה, ברחו, יצאו והוברחו שרידיה של הנהגה זו והיא חדלה מלהתקיים. בסוף המלחמה התברר שלא נותרה כמעט בתחום מדינת ישראל אוכלוסייה ערבית עירונית מודרנית בעלת אמצעים, שהיתה יכולה להצמיח הנהגה חדשה.<sup>79</sup> נוסף על כל אלה פעלו כל אנשי הממסד, בלי יוצא מן הכלל, בכל דרך אפשרית כדי למנוע כל ניסיון להקים הנהגה למיעוט הערבי בישראל.<sup>80</sup> איסור הראל אף הציג, כאמור, לאיים בעיקר על ההנהגה הערבית, אם תקום ותחולל מרי, בהשמדה ממש.<sup>81</sup> בשנת 1959 חזר היועץ לענייני ערבים והמליץ על איסור להקים מפלגות ערביות,<sup>82</sup> ובשנת 1968 קראה עדיין ועדת מפא"י לענייני ערבים לגייס כל מאמץ למניעת הקמתו של ארגון ערבי עצמאי, 'שיהיה דומה לוועד הערבי העליון מתקופת המנדט', ולמען ניתוק האינטליגנציה הערבית 'מעדר הכבשים', הלוא הוא ההמון הערבי.<sup>83</sup>

בשנים 1958 עד 1968 היו שישה נסיונות להתארגנות פוליטית ערבית,<sup>84</sup> וכולם סוכלו בידי השלטון. הניסיון החשוב ביותר היה הקמת ארגון 'אל-ארד', שקרא להפסקת קיום המדינה בגבולותיה ובמתכונתה כמדינה יהודית.<sup>85</sup> לסיכולו חברו בשיתוף-פעולה מלא כל רשויות השלטון בארץ, לרבות בית-המשפט העליון.<sup>86</sup>

79. על בריחת ההנהגה ראו: Elia T. Zureik, *The Palestinians in Israel: A Study in Internal Colonization*, London 1979, p. 166; Peretz, *Israel and the Palestinian Arabs*, p. 95 שטנדל, 'ערביי ישראל, עמ' 204; מוריס, לידתה של בעיית הפליטים, עמ' 65-80. על מה שנוחר בארץ ראו: Abraham Ashkenasi, *Palestine Identities and References: Israel's and Jerusalem's*; *Arabs*, New York and London 1992, pp. 25-26. יודגש שגם ההנהגה הערבית במקי וברק"ח לא היתה ההנהגה הרשמית או הלא רשמית של כל הערבים בישראל אלא רק של מצביעי הערבים של המפלגה הקומוניסטית הדו-לאומית, ששיעורם בקרב הערבים בתקופה הנסקרת היה בין 11 ל-30 אחוז לכל היותר.
80. רענן כהן, 'ההתפתחות הפוליטית של ערביי ישראל בראי הצבעתם לכנסת (1948-1989)', עבודת דוקטור, אוניברסיטת תל-אביב 1989, עמ' 33, 97, 109; אהרון ליש, 'קווים ומגמות אחרי מלחמת ששת הימים', בתוך: אהרון ליש (עורך), *הערבים בישראל: רציפות ותמורה, ירושלים תשמ"א*, עמ' 245.
81. פרוטוקול ועדת מפא"י לענייני ערבים, 30.1.1958, עמ' 26, אמ"ע 2-926-1957-148.
82. 'המלצות לטיפול במיעוט הערבי בישראל', ספטמבר 1959, אמ"ע 2-926-1959-18.
83. פרוטוקול הוועדה לענייני ערבים, 30.1.1958, עמ' 19, אמ"ע 2-926-1957-148; שם, 6.6.68, עמ' 6.
84. נסיונו של אליאס כוסא בשנת 1957 להקים מפלגה; החזית העממית ב-1958; אל-ארד 1959-1964; נסיונו של צאלה בראנסי להקים את הרשימה הסוציאליסטית בשנת 1965; אגודות הספורט במשולש בראשית שנות השישים; הניסיון להקים את ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בשנת 1961.
85. על פרשת אל-ארד והמאבק המשפטי נגד הארגון נכתב רבות. ראו למשל: שטנדל, 'ערביי ישראל, פרק חמישי. וגם: רון חריס, 'דמוקרטיה יהודית ופוליטיקה ערבית: תנועת אל-ארד בבית המשפט העליון', פלילים משפט ואלימות, י (2001).
86. 'סיכום ישיבת הוועדה המרכזית לביטחון', 11.11.1964, ג"מ 51/7230; צילום של החלטות הממשלה, ג"מ 7/3944/6397. וראו גם: רון חריס, 'דמוקרטיה יהודית ופוליטיקה ערבית: תנועת אל-ארד בבית המשפט העליון', פלילים, י (2001), אוניברסיטת תל-אביב, הפקולטה למשפטים.

מדיניות זו, יחד עם עידוד השסעים הפנים-ערביים והעמקתם, מדיניות כלכלית שבלמה את היווצרותה של אליטה עירונית קפיטליסטית, מינויים של קשישים ואנאלפביתים לתפקיד מוכתרים<sup>87</sup> והתעלמות ממחאת הדור הערבי הצעיר המשכיל,<sup>88</sup> וכן דיכוי החינוך הערבי הלאומי,<sup>89</sup> הביאו לידי טשטוש הזהות ולמבוכה בקרב הערבים בכלל ובקרב הצעירים בפרט, לביטולה של תשתית חברתית ואידאולוגית אחידה ולכן גם למניעת היווצרותה של הנהגה מסוג כלשהו.<sup>90</sup>

#### 8. הבידול וההדרה מההוויה הציבורית (תרבות, חינוך, משפט, תקשורת, סמלים לאומיים)

למעט מספר מצומצם של מוטיבים חומריים-תרבותיים ערביים, שהציונים הגדירו אותם עבריים-קדמוניים ולכן נקלטו בקרבם, נתפסו הערבים ותרבותם בעיני רוב הציונים כפרימיטיביים שיש להימנע מכל קשר עמם.<sup>91</sup> נוסף על ההבדלים העצומים בין שתי התרבויות וראיית הציונים את עצמם כבעליה של הארץ וכבעלי תרבות עדיפה, היו הערבים עם הזמן לאיבים פוליטיים ולאיום בטחוני, שהתלקח בשנים 1936 ו-1948 לאירועים עקובים מדם ולמלחמת אזרחים של ממש. וכך, בעוד נושאי התרבות העברית (פיתוח השפה והתרבות העבריים, מערכות ההשכלה, קולנוע, תאטרון, ספרות, עיתונות וכו') זכו לעידוד ולתקצוב לאומיים-יהודיים בתקופת המנדט ולמימון ממלכתי-ישראלי לאחר 1948, הרי הנושאים הערביים המקבילים, ככל שהיו קיימים, נהרסו ברובם ב-1948 וממילא לא זכו לכל הכרה או עידוד ממלכתיים בתקופה הנסקרת.

מכיוון שהמדינה הגדירה את עצמה דמוקרטית ומכיוון שהזכות לחינוך היא אחת מזכויות היסוד בשלטון כזה, נאלצה המדינה לטפל גם בנושא החינוך הממלכתי לערבים. אך בעוד הדתיים הלאומיים, הדתיים החרדים ואף התנועה הקיבוצית זכו להכרה במערכות החינוך הייחודיות והעצמאיות שלהם, לא זכו הערבים להיתר דומה. הערבים הוכפפו למערכת החינוך הממלכתית היהודית שהוקמה בה מחלקה לחינוך לערבים ובראשה עמד תמיד יהודי.<sup>92</sup> מחלקה זו, שהיתה הענייה ביותר בין מחלקות משרד החינוך,<sup>93</sup> נשלטה, בעיקר בכלל הקשור

87. לנדאו, הערבים בישראל, עמ' 62; הנרי רוזנפלד, 'שינוי, מחסומים לשינוי וניגודים במשפחה הכפרית', בתוך: ליש (עורך), הערבים בישראל, עמ' 76.

88. אלי רכס, 'המשכילים', בתוך: ליש (עורך), הערבים בישראל, עמ' 76.

89. ראו על כך: מאג'ד אל-חאג', חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי, ירושלים 1996.

90. יוסף אמיתי, 'היישוב הערבי בישראל - דור המבוכה', הדים, כח, 73 (אפריל 1963), עמ' 35.

91. יוסף גורני, 'ארבע גישות בראשית אל הבעיה הערבית', בתוך: יחיעם פדן (עורך), החלום והתגשמותו: הגות ומעש בציונות, תל-אביב 1979.

92. אל-חאג', חינוך בקרב הערבים בישראל, עמ' 97; דברי הכנסת, 3 בדצמבר 1963, עמ' 402.

93. 'פרוטוקול ועדת מפא"י לענייני ערבים', 17.3.1960, עמ' 14, אמ"ע 2-926-1957-148.



לאיוש משרות המורים והמנהלים, בידי הממשל הצבאי,<sup>94</sup> ובכל מקרה, הסכסוך הערבי-ישראלי החיצוני הוא שהכתיב גם את יחס המדינה לחינוך לערבים.<sup>95</sup> גם בתחום המשפט הצליח הממסד הישראלי להפריד חלקית את הערבים מהמערכות הממלכתיות. ההפרדה בוצעה באמצעות 'חוק הקאדים', 1960-1961. חוק זה העניק לבתי-הדין השרעיים, שמונו בידי הממסד היהודי,<sup>96</sup> סמכויות שיפוטיות אוטונומיות נרחבות,<sup>97</sup> הרבה מעבר לסמכויות בתי-הדין הרבניים,<sup>98</sup> והרבה מעבר לזכויות שהוענקו לבתי-הדין השרעיים במקצת המדינות הערביות.

מצב זה לא זו בלבד שלא היטיב עם האוכלוסייה המוסלמית אלא שאף הרע עמה, משתי סיבות: (א) הוא אפשר למחוקק הישראלי להתעלם מהאזרחים המוסלמים ולעצב את חוקי המדינה על-פי המסורת היהודית, התרבות העברית החילונית וכל תרבות מערבית אחרת, תוך כדי חיזוק אופיה היהודי של המדינה, והביא לצמצום הצורך של האזרחים הערבים (יותר משאצל היהודים) להשתמש בחוק הישראלי הממלכתי ובכתי-המשפט בישראל, המהווים מנופי ישראליוזיה וסוציאליזציה חשובים ביותר. (ב) דיכוי המודרניזציה, שכן בעוד החוק האזרחי-הממלכתי הוא חדש ומתחדש, החוק הדתי (כל חוק דתי) הוא קפוא מטבעו, נענה אך בקושי לצרכים ולתנאים המשתנים ונוטה לראות בכל חידוש דבר חטא. גם חברי הכנסת תופיק טובי ויוסוף ח'מיס אמרו שעדיף היה לו כל אזרחי המדינה היו נשפטים לפי חוק אזרחי אחד ולא על-פי ארבע מערכות משפט דתיות שונות.<sup>99</sup>

נוסף על ההדרה המלאה או החלקית הציבורית-התרבותית, החינוכית והמשפטית, נותר הציבור הערבי מנותק בדרך-כלל גם מסדר היום הציבורי-התקשורתי של היהודים בישראל. סדר יום זה התמקד, כמו בתקופת המנדט, בהרחבת היקפו ובביצור בטחונו ועוצמתו של הבית הלאומי שהיה ב-1948 למדינה. במסגרתה של תמונת עולם חד-לאומית אזרחית זו, שהיתה נתונה גם לחשש תמידי של מלחמה נוספת עם מדינות ערב, הוזכרו הערבים בדרך-כלל רק כאשר עסקו מערכות התקשורת בשייכוכם, מדי פעם בפעם, לאויבי המדינה מבחוץ. המדיניות המעשית הממסדית במגזר הערבי התרחשה רחוק מעיני הציבור, היה לה היבט

94. 'פעילות והתבטאויות לאומניות של מורים ותלמידים', 19.7.1965, ג"מ 233/7; אה"מ 233/7/ל', 'אל מטה המחוז הצפוני וממשל צבאי צפון מאת ראש הל"ם בנפת עכו', 'התבטאויות עוינות מורים', 4.7.1965, שם; 'מורים מבני המיעוטים', 29.6.1962, ג"מ 173/5/ל'.

95. דברי הכנסת, 18 באוקטובר 1961, עמ' 139.

96. שם, 16 במאי 1961, עמ' 1739.

97. שנתון הממשלה, 1968, עמ' 59. שנתון זה מדגיש: 'העדה המוסלמית נהנית מאוטונומיה שיפוטית נרחבת ביותר'.

98. *The Arabs in Israel*, Israel Ministry for Foreign Affairs, Information Department, Jerusalem 1961, p. 17. לנוכח סמכויות אלה התלוננו חברי הכנסת הדתיים, במהלך הדיונים על חוק הקאדים, שמערכת השיפוט הרבנית מקופחת לעומת המערכת המוסלמית. דברי הכנסת, 25 במאי 1960, עמ' 1350, דברי סיכום של שר הדתות.

99. שם, 16 במאי 1961 - דברי תופיק טובי, עמ' 1739; דברי יוסוף ח'מיס, עמ' 1738.

בטחוני ולכן גם סודי מובהק, היא התבצעה על-ידי הערביסטים, אנשי הממשל הצבאי ושאר כוחות הביטחון, והתקיימה בצדה של התעלמות מודעת ולא מודעת של קברניטי המדינה ופקידי הממשלה בכל הדרגים.<sup>100</sup>

המאבק לביטול הממשל הצבאי אשר במשך כשנתיים (1961-1963) עורר – במידה מסוימת ובקרב חלקים מהציבור – את המודעות לקיומם של ערבים בישראל, לא הביא לידי שינוי יסודי במצב, שכן מטרת הנאבקים לביטולו היתה הסרת הכתם המיליטריסטי מהחברה הישראלית ולא השוויון האזרחי – ואכן ביטול הממשל הצבאי לא הביא עמו שוויון אזרחי. יתרה מכך, התעניינות הציבור היהודי בערבים בזמן המאבק לביטול הממשל התרכזה בעיקר בשאלה מהו האמצעי הטוב ביותר לצמצם את הסיכון הבטחוני שהם מהווים לכאורה. על כל האמור לעיל יש להוסיף שסמל המדינה, דגל המדינה, ההמנון, החגים, השבתונים, הטקסים הלאומיים – כולם יהודיים-ציוניים-עבריים, המדגישים את יהודיותה של המדינה, את מטרות הקמתה ואת יעדיה החד-לאומיים. לפיכך אין הם מאפשרים לאזרח היהודי להכיל במסגרת סמלים אלה גם את האזרח הערבי, וזה נשאר מודר, זר ולא רצוי. האזרח הערבי, גם אם ירצה להפגין נאמנות ולכידות אזרחית, סמלי המדינה לא יוכלו להיות לו כלי לצורך כך.

#### 9. קיפוח ואפליה כלכליים ומניעת היווצרותה של כלכלה ערבית

לאורך כל התקופה הנסקרת נמצאו ערבים בתחתית המדרג החברתי-הכלכלי-החומרי בישראל. מצב זה נבע הן מתהליכים היסטוריים ותרבותיים ארוכי טווח, שהתרחשו כשארץ ישראל היתה חלק מהאימפריה התורכית העות'מאנית וקבעו את נחיתותה של האימפריה לעומת מעצמות מערב אירופה, והן ממדיניות ממשלת המנדט ואחריה ממשלת ישראל. עליונותה של אירופה והיותה של התנועה הציונית תנועה שמאפייניה אירופיים מובהקים יצרו מפגש ועימות לא שוויוניים כבר מראשיתם. ליהודים היה יתרון רב בשל כישוריהם שהיו מתאימים יותר לצלוח את המאבק שהתנהל, בעיקר בתקופת המנדט הבריטי, בכלים כלכליים ופוליטיים מערביים מודרניים, שהערבים טרם למדו כיצד להשתמש בהם.<sup>101</sup> מטרות הכלכלית של הממסד היהודי בתקופת המנדט היתה להקים משק עברי שיהיה עמוד התווך של המדינה העברית לכשתקום. בתקופת המנדט התבצע המאמץ הכלכלי הציוני בדרך-כלל במנותק מהאוכלוסייה הערבית ואף נגדה. שתי הקהילות התחרו על משאבי הארץ ועל תקציבי הממשלה. בתחרות הזאת נחלו הציונים, ערב 1948, ניצחון מוחץ.<sup>102</sup>

100. 'אמנון לין על פעילות מפלגת העבודה בקרב הערבים והדרוזים בישראל', תזכיר שהוגש לוועדת המפלגה לענייני ערבים במאי 1968, מופיע כנספח אצל לנדאו, הערבים בישראל, עמ' 307.

101. Barbara J. Smith, *The Roots of Separatism in Palestine: British Economic Policy, 1920-1929*, London and New York 1993, chap. 6; Khalidi (above note 41), p. 68

102. Noah Lewin-Epstein, *The Arab Economy in Israel: Growing Population: Jobs Mismatch*, The Pinhas Sapir Center for Development, Discussion Paper No. 14-90, Tel Aviv

לאחר מלחמת 1948, עם נטישתה של האליטה הפלסטינית העירונית, חזרה כלכלת הערבים להתבסס על החקלאות בלבד. לעתים זו היתה שיבה לחקלאות של משפחות שבתקופת המנדט כבר נטשו את החקלאות לטובת מקורות פרנסה כדאיים יותר.<sup>103</sup> לאחר המלחמה, משהושגה השליטה הפוליטית והכלכלית המלאה, פעלה ממשלת ישראל להמשך ביסוסו ולעצמאותו של אותו 'משק עברי' שכונה מעתה 'המשק הישראלי' או 'המשק הלאומי'. בעיקר היה מדובר בקליטת העלייה ההמונית, בהקמת יישובים, ביצירת מקומות פרנסה לעולים ובביצור כוח המגן. הגדרת מטרות אלה הובילה את קברניטי המשק מחד גיסא לזנוח לחלוטין את צורכי האוכלוסייה הערבית, ומאידך גיסא לנקוט את כל האמצעים למנוע התפתחות של מגזר כלכלי ערבי עצמאי בישראל. מחקרים רבים מלמדים, שנוסף על שאיפתה זו פעלה ממשלת ישראל במודע להנצחת הפערים הכלכליים והתרבותיים בין הערבים ליהודים ולהרחבתם.<sup>104</sup>

האמצעים להשגת המטרה היו מגוונים. בעיקר המשיך הממסד הכלכלי הישראלי להקפיד ששום הון לא יועבר מידיים יהודיות לידיים ערביות. במסגרת הממלכתית שנוצרה לאחר 1948 זו היתה אפליה מכוונת,<sup>105</sup> והיא באה לידי ביטוי כך: אפליה בתקציבי הממשלה השוטפים, אפליה בתקציבי השקעות ופיתוח, מדיניות מכוונת להעברת הון ערבי מייצור לצריכה,<sup>106</sup> הנצחת הפערים בחינוך, מניעת תעסוקה כללית בשנים מסוימות, שכר נמוך יותר לפועל הערבי מזה של הפועל היהודי, מניעת תעסוקה הולמת מערבים בעלי השכלה גבוהה, הפקעת אדמות, ומעל לכל אלה – מניעת חופש התנועה וההתאגדות באמצעות הממשל הצבאי, מדיניות שגרמה סטגנציה כלכלית ותעסוקתית.<sup>107</sup> מסוף שנות החמישים ועד אמצע שנות השישים נהנה המשק הישראלי מקצב צמיחה מהגדולים בעולם.<sup>108</sup> התוצר הלאומי צמח ב־11 אחוז לשנה, הצריכה הפרטית גדלה ב־9

University 1990; יעקוב מצר, עודד קפלן, משק יהודי ומשק ערבי בארץ ישראל: תוצר, תעסוקה וצמיחה בתקופת המנדט, ירושלים 1990.

103. Lewin-Epstein, *The Arab Economy in Israel*, p. 6.

104. Noah Levin-Epstein and Moshe Semyonov, *The Arab Minority in Israel's Economy*, Boulder, CO 1993, pp. 31, 45. על המערכת הכלכלית-פוליטית שיצרה ריבוד חברתי-כלכלי רב-שכבתי במדינה ראו: שלמה סבירסקי, לא נחשלים אלא מנוחשלים, חיפה 1981, עמ' 56; אורן יפתחאל, 'אי שוויון זה עניין של גאוגרפיה', פנים, 4, הסתדרות המורים, תל-אביב 1998.

105. מדיניות הממשלה ודרכי יישומה (הצעה), חוברת שהוכנה במפלגת העבודה בעבור ראש הממשלה שמעון פרס, אוקטובר 1984.

106. 'המלצות לטיפול במיעוט הערבי', ספטמבר 1959, מסמך שכתב יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים, אמ"ע 2-1959-926-18.

107. לכל אחד מהנושאים שבפסקה יש מערכת ענפה של ביסוס מדעי, שהוסרה במאמר זה מחמת הצורך שלא להרחיב את היריעה יתר על המידה.

108. יאיר אהרוני, מבנה והתנהגות המשק הישראלי, תל-אביב 1976, עמ' 361.

אחוזים לשנה והייצוא גדל ב־18 אחוז לשנה.<sup>109</sup> האצת הפיתוח נבעה ממדיניות הממשלה שנהנתה ממימון חיצוני בסך של כארבעה מיליארד דולר, ואלה הושקעו במשק היהודי בלבד.<sup>110</sup> 60 אחוז מהכסף הגיע מיהדות העולם, 28 אחוז מגרמניה ו־12 אחוז מממשלת ארצות־הברית.<sup>111</sup>

שברי אחוזים בודדים מסכומי עתק אלה הגיעו גם לאזרחים הערבים בצורת אשראי ממשלתי,<sup>112</sup> ובעיקר כשכר על עבודתם כפועלים שכירים בענפי הבניין והתעשייה היהודיים, ענפים שזכו להשקעות מסיביות. ואכן בעשור השני התרחשה במגזר הערבי התופעה המעצבת המרכזית בתקופה הנדונה והיא מעבר מסיבי של פועלים ערבים מעיסוק בחקלאות לצרכים עצמיים בכפריהם לעבודות בניין ושירותים ומעט עבודה בתעשייה ביישוב היהודי. מדובר בנדידה של 50 אחוז מכוח האדם הערבי הישראלי לעבודה במשק היהודי.

המפנה הכללי בתפיסה שחל בממסד הישראלי בסוף שנות החמישים בנוגע לנצחיות קיומו של המיעוט הערבי בישראל והתמורות בכלכלה הישראלית באותו הזמן גרמו ללשכת יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים להגדיר גם את יעדיה הכלכליים של הממשלה במגזר הערבי:

שילובם של הערבים בכלכלה הישראלית [מטרתו] למנוע יצירת משק ערבי עצמאי משלהם אשר יחזק את האוטונומיה הערבית במדינה [...] שילוב כזה ימנע בעתיד יצירת משק ערבי מתחרה למשק העברי. במיוחד מדובר בחקלאות הערבית אשר הולכת ומתעצמת ומעמידה כבר כיום את החקלאות העברית בעיקר בשטח הירקות והפירות במצב של תחרות.<sup>113</sup>

דברים דומים נשמעו בוועדת מפא"י לענייני ערבים. יושב־ראש הוועדה אמר:

[הסקטור הכלכלי הערבי] רדום לעת עתה בשטח של יוזמה, אולם אם הוא יתגבש כסקטור כלכלי לחוד, וילך ויגדל, זה עלול להוות סכנה רצינית, אם לקחת בחשבון מה יתפתח בעוד 10 שנים. התרופה היא שילוב כלכלי כולל. המפלגה פועלת בזרועות אחדים בשטח זה.<sup>114</sup>

109. הצעה לתכנית פיתוח למשק הלאומי לשנים 1968-1971, מדינת ישראל, משרד ראש הממשלה, הרשות לתכנון כלכלי, ירושלים 1968, עמ' 10.

110. ראו הפרק 'השפעת מדיניות האשראי', דו"ח הוועדה לבדיקת חלוקת ההכנסה הלאומית בישראל, לשכת נגיד בנק ישראל, ירושלים 1966, עמ' 255-259.

111. Arie Bober, *The Other Israel: The Radical Case against Zionism*, New York 1972, p. 95. בובר מצטט נתונים אלה מתוך: Nadav Halevi and Ruth Klinov Malul, *The Economic Development of Israel*, New York 1968.

112. בשנת 1957 זכה המשק הערבי ל־4.2 מיליון לירות אשראי. 1.2 מיליון באו מהבנקים היהודיים וממוסדות אשראי ערביים ושלושה מיליון מהממשלה. ראו: נתונים להקמת בנק אשר ישרת את הסקטור הערבי בארץ, בנק לסחר חוץ, ירושלים 1959, עמ' 25.

113. 'המלצות לטיפול במיעוט הערבי בישראל', ספטמבר 1959, אמ"ע 2-926-1959-18.

114. 'פרוטוקול ועדת מפא"י לענייני ערבים', 17.3.1960, עמ' 5, אמ"ע 2-926-1957-148.

כדי למנוע הצטברות כספי המשכורות במשק הערבי וכדי להשיבם למעגל היצרני במשק היהודי החליטה הממשלה לבצע תוכנית לפיתוח התשתיות בכפרים הערביים. במסגרת התוכנית, שמחציתה הראשונה התבצעה בשנים 1962-1967, פותחו במקצת הכפרים כבישי גישה, רשתות חשמל ומים זורמים בבתים. התוכנית העלתה אמנם את רמת החיים החומרית, אך מטרתה העיקרית היתה להגביר את יכולת הצריכה במגזר הערבי, צריכה שהתבצעה במרכזי המסחר היהודיים והחזירה את הכסף למשק היהודי. ואמנם סעיף הקמת מקומות תעסוקה בכפרים הערביים, שהוגדר חלק מתוכנית הפיתוח, לא מומש.<sup>115</sup> יעקב כהן, מי שהיה מנהל המחלקה הערבית בהסתדרות, קבע שאי־תיעושו של המגזר הערבי היה תוצאה של מדיניות ממשלתית מכוונת.<sup>116</sup>

את אי־התיעוש, כמדיניות מכוונת, לעומת הצורך לעודד את הצריכה כדי להשיב את ההון הנאגר במגזר הערבי חזרה אל המשק הישראלי ולמנוע את הצטברותו במשק הערבי, אפשר לזהות גם בדבריו של יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים: 'כל ניסיון מצד הממשלה להזרים בחזרה את ההון שהצטבר במשק הערבי לתוך המעגל הכלכלי של כלכלת המדינה חייב לקבל ביטוי מעשי בעידוד הצריכה וזאת ביחוד על ידי מודרניזציה ותכנון מחודש של הכפר הערבי'.<sup>117</sup> מדיניות הממשלה תרמה אפוא רבות לכך שבזמן שהתל"ג הכלכלי בישראל עמד בשנת 1963 על 792 דולר לנפש, במגזר הערבי הוא הגיע ל־355 דולר בלבד, כלומר 45 אחוז בלבד של התל"ג לנפש בכלל האוכלוסייה בישראל.<sup>118</sup>

הגוף שביצע, הלכה למעשה, את ההפרדה הכלכלית־תעסוקתית היה הממשל הצבאי באמצעות הכלי העיקרי שבידו – רשיונות התנועה. הענקת או אי־הענקת רשיונות תנועה היו בין השאר תוצאה של שיקולים תעסוקתיים. חוק שירות התעסוקה משנת 1959 סייע בידי הממשל הצבאי לווסת את כוח האדם הערבי אל עבר המשק היהודי.<sup>119</sup> למצב שנוצר היו השפעות מרחיקות לכת על המבנה הפוליטי והחברתי־הכלכלי של הערבים, אך הוא גם השפיע על יחסי יהודים וערבים. הפערים הכלכליים, התעסוקתיים וההשכלתיים בין היהודים לערבים, יחד עם ההתנשאות ולעתים הגזענות של היהודים והחשש לאבד את מקום העבודה גרמו מצד אחד להתבטלות ולתחושות נחיתות חריפות, ומן הצד האחר לשנאה ולהגברת

115. ראו את שנתוני הממשלה, 1962-1968.

116. 'הגיעה העת למוג את הישראליים', ריאיון עם יעקב כהן, הארץ, 15 ביולי 1968.

117. 'המלצות לטיפול במיעוט הערבי', ספטמבר 1959, עמ' 3, 19, אמ"ע 2-926-1959-18. ההמלצה להגדיל את יכולת הצריכה של הערבים ועקב כך להקטין את יכולת הייצור שלהם מופיעה גם בתוכניתו של ראובן ברקת מראשית שנת 1958. תוכנית זו נדונה וזכתה להסכמה בוועדת מפא"י לענייני ערבים.

118. Shaul Zarhi, A. Achiezra, *The Economic Conditions of the Arab Minority in Israel* (Arab and Afro-Asian monograph series, 1) Givat Haviva 1966, p. 18

119. 'כוח האדם מהסקטור הערבי, המחלקה הערבית של ההסתדרות', סתיו 1961, עמ' 14, אה"ע IV-219-111. 'פרוטוקול ועדת מפא"י לענייני ערבים', 30.1.1958, עמ' 13 ואילך, אמ"ע 2-926-1957-148; דברי טבצ'ניק, 'פרוטוקול ישיבת המחלקה הערבית של ההסתדרות', 13.6.1961, עמ' 26, אה"ע IV-219-111.

רגש הלאומיות הערבית, להפיכת הערבים למבצעי העבודות 'השחורות', למטרד מסוכן ומפחיד בעיני היהודים וכך גם להתגברות הנטיות האנטי-ערביות.<sup>120</sup>

## סיכום

המדיניות שיושמה בעקיבות כלפי המיעוט הערבי היתה, לשיטתם של קובעי המדיניות דאז, כלי נוסף לביסוסה של המדינה היהודית. הממסד הישראלי טרם חש אז שקיום המדינה מובטח ולכן הוא ויתר על עקרון השוויון האזרחי הישראלי והעדיף לבצר ולבסס רק את הקהילה היהודית ההולכת וגדלה, תוך כדי הדרת המיעוט הערבי מכל מערכת מדינית אפשורית, בבחינת 'עניי עירך (כלומר היהודים) קודמים'.

הערבים שנשארו במדינה לא הוכרו כקולקטיב לאומי אלא רק כקולקטיב דמוגרפי המהווה סכנה בטחונת, שכן הוא חלק מהאויב הערבי החיצוני ולכן גם בחוקת גיס חמישי. הגדרה זו – על אף תבוסתם המוחלטת של הערבים ב-1948 ועל אף היותם נטולי כל יכולת התארגנות לאחר מכן – נתפסה בעיני רוב הציבור היהודי וחלק ניכר מהנהגתו כהגינות, ומכאן אף כבעלת תוקף מוסרי להכתיב את המדיניות כלפיהם.

תפיסתם של הערבים כסכנה בטחונת הביאה לידי השתת חוקי הממשל הצבאי ותקנותיו עליהם. כמו כן, מקצת מנהיגי מפא"י וגם 'הערביסטים' של המפלגה ראו בעשור הראשון את קיומו של מיעוט ערבי במדינת ישראל כתופעה ארעית, וקיוו לסיומה באמצעות 'קטסטרופה' או בדרך אחרת.

כבר בשנותיה הראשונות של המדינה, תוך כדי פעולה ממסדית באמצעות גופים שונים, החלו להתגבש, כמעין תורה שבעל-פה המוסכמת על קובעי המדיניות ומבצעה, עקרונות המדיניות, הגם שלא הוחלט עליהם בשום גוף. עם ראשית העשור השני הבין הממסד שאין סיכוי סביר למימוש תקוותו שהערבים יעזבו את המדינה. וכך הביאו המדיניות וביצועה בשטח לידי מימושן הסטיכי אך הרצוי של שתי מטרות ממסדיות שהשלימו זו את זו. המטרה הראשונה, שהתקיימה משנת 1948, היתה ייצוב המגזר הערבי ללא הנהגה קיבוצית ומנגנונים קולקטיביים בשולי מערכות המדינה היהודית, תוך כדי דיכוי התפתחותו הכלכלית היצרנית והתפשטותו הגאוגרפית. כל זאת בהיצמדות להמשך הגדרת המגזר הערבי – הגדרה שלא עמדה בעצם הימים ההם במבחן המציאות – סכנה בטחונת לקיום המדינה. המטרה השנייה, שהלכה והתגבשה בראשית העשור השני, אך לא החליפה את הראשונה אלא נוספה עליה, היתה מיצוי כוח האדם והפוטנציאל הכלכלי הטמון במגזר הערבי וגיוסו הלא שוויוני לטובת מימוש מטרות העל הציונית – ביצור בטחונה וכלכלתה של מדינת ישראל, וגידולו, העצמתו

120. יוסי אמיתי, 'היישוב הערבי בישראל – תמורות ומגמות', הדים, כח, 72 (ינואר 1963); לנדאו, הערבים בישראל, עמ' 185.

ושיפור רווחתו של המגזר היהודי, שהיה היחיד שנכלל בשיח הממסד במושגים 'הישראליים' או 'אוכלוסיית המדינה'. גם כאן יודגש שאין מדובר במטרה שנהגתה, סוכמה, נכתבה והוצהרה, אלא בעיקר בביצוע עקיב של חקיקה ופעולות שתאמו את רצונם של קובעי המדיניות ומבצעייה בכואם לעצב, ולו באופן ספונטני, את פני המציאות.

הנה כי כן, מבחינתה של האוכלוסייה הערבית התוצאה המסכמת של מדיניות הממסד – הכלכלית והקרקעית – היתה קיבוע הדרתו של המגזר הערבי ממרבית מערכות המדינה, וגם העברת חלקים ניכרים של אמצעי הייצור שנותרו במשק הערבי, ובהם קרקע ומים, הון וכוח אדם, למשק היהודי, שהפך להיות המשק הישראלי.

מאמץ רב נוסף השקיע הממסד בשאיפתו לשמר את הדרתו של המיעוט הערבי אל שולי החיים הציבוריים והפוליטיים, לטפח את השסעים הפנימיים שבקרבם ולמנוע את התגבשותו כמיעוט לאומי בעל הנהגה ייצוגית מוכרת.

בסיכומו של דבר ובהיבט ההיסטורי הצר של התקופה שנסקרה, הממסד הישראלי הצליח להגשים את מטרתו המרכזית במגזר הערבי – ביטול היותו של מגזר זה קיבוץ לאומי המתווה לכאורה איום על מימוש המטרות הציוניות. ואמנם האוכלוסייה הערבית, על אף תהליך ביטול הממשל הצבאי, לא הפכה לסכנה לבטחון המדינה ואזרחיה היהודים ולא הגיבה באלימות על המדיניות שהופעלה כלפיה.

הממסד היהודי הצליח גם במטרת המשנה שלו, שהוצגה כ'שילוב הערבים במדינה', אך לא היתה אלא השאיפה למנוע את הפיכת המגזר הערבי לברית-חרות או למגזר עצמאי המסוגל לפעול בעצמו בלי קשר או תלות במנגנונים היהודיים. גם את חדירתם לשוק העבודה היהודי אין לתאר כ'שילוב' אלא כאינטגרציה זמנית, חלקית ולא שוויונית בשולי מערך התעסוקה היהודי.

בתחום אחד, התחום הפוליטי, לא עלו מאמצי הממסד יפה. נסיונות הערבים להקים גוף ערבי ייצוגי, פוליטי או ציבורי אמנם דוכאו, אך השאיפה להקים גוף כזה, שאיפה שהוונה בין השאר ממדיניותה המפלה של הממשלה בכל התחומים, לא פסקה. ואכן אם בתחום הבטחוני והכלכלי הצליחה מדיניות הממסד להביא לידי חיסול מוחלט של מה שנתפס אצלו כאיום, בתחום הפוליטי המשיכו הערבים לנסות ולהקים לעצמם גופים ייצוגיים על בסיס לאומי. מאמצים אלה נשאו לבסוף פרי רק בסוף שנות השבעים, דהיינו במהלך העשור השלישי. הדחייה שדחו הממסד ורוב היהודים את האוכלוסייה הערבית ומיסוד מעמדה הנחות והשולי הביאו גם לידי כך שנכשלה שאיפת הממסד להביא לטמיעה תרבותית של הערבים. מקצת בני הדור הערבי שגדלו בעשור הנחקר למדו אמנם עברית והיסטוריה יהודית וציונית, ואף אימצו מאורחות החיים שראו במגזר היהודי, אך רובם לא זנחו את השפה הערבית ואת תרבותם הערבית, גם אם הגדרת זהותו של בן הדור הזה כזהות ערבית-פלסטינית-ישראלית הפכה בעייתית.<sup>121</sup>

121. דני רבינוביץ' ותאולה אבו בקר מכנים את הדור הזה 'הדור השחוק'. ראו את ספרם הדור הזקוף, ירושלים 2002.

עמוד 414-ריק