

המדינה, השוק וההתנחלויות: מדיניות משרד הבינוי והשיכון והמעבר מהיאחזות משיחית לפיתוח עירוני בראשית שנות השמונים

ארז מגור*

תקציר. מאמר זה מציג ניתוח כלכלי-פוליטי של התהליכים ההיסטוריים שהובילו להקמתו של מפעל ההתנחלויות. בהסתמך על חומרים ארכיוניים שונים נטען שבשורש התרחבותו המואצת של מפעל זה עמדה החלטת המדינה להסיט את מאמצי הבנייה מהיאחזויות קטנות ומבודדות אל עבר יישובים עירוניים באזורי הביקוש סביב ירושלים ומטרופולין תל אביב. שינוי זה, שקודם על אף התנגדותה של הנהגת תנועת המתנחלים המסורתית, היה תוצר של מדיניות פיתוח חדשה שקידם משרד הבינוי והשיכון החל מראשית שנות השמונים. במסגרת מדיניות זו זכו התנחלויות כמו מעלה אדומים, אריאל וגבעת זאב בתקציבים ממשלתיים נדיבים שמימנו בנייה ענפה של דיור בר-השגה, תשתיות מתקדמות וכבישי גישה שחיברו את ההתנחלויות למרכזי התעסוקה בשטחי הקו הירוק. בעידן שהתאפיין בצמצום מתמשך, הן בהיקף ההוצאה הציבורית והן במעורבות המדינה בשוק הדיור, מדיניות זו איפשרה למדינה להציע פתרונות חלקיים למצוקות הדיור והרווחה הגוברות בישראל הריבונית, ועל ידי כך לשמר את הלגיטימציה של השלטון בקרב המעמדות הנמוכים ואף להבטיח את המשך הסדר החברתי הנוכחי.

מבוא

ב-12 באוקטובר 1982 נערך טקס חגיגי בנוכחותם של שר הבינוי והשיכון דוד לוי ומנכ"ל משרדו אשר וינר לרגל פתיחת תהליכי האכלוס של מעלה אדומים - התנחלות חדשה שהוקמה כשמונה קילומטרים מירושלים. נכון למועד עריכת הטקס הושלמה בה בנייתן של 700 יחידות דיור ראשונות, ולמעלה מ-2000 יחידות נוספות נמצאו בשלבי בנייה מתקדמים. בסך הכול כללה תכנית המתאר של מעלה אדומים כעשרת אלפים יחידות דיור חדשות שעתידות היו

* המחלקה לסוציולוגיה, אוניברסיטת ניו יורק

המאמר מבוסס על עבודת תזה שנכתבה במחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים. העבודה זכתה לתמיכה נדיבה מטעם מפעל עמיתי הרצל וקרן גרונולד של מרכז צ'דיק לתולדות הציונות, היישוב ומדינת ישראל, קרן המלגות של יד טבנקין ומרכז שיין למחקר במדעי החברה. היא נכתבה בהנחייתם של פרופ' מיכאל שלו וד"ר מיכל פרנקל, ותודתי נתונה לשניהם על שקראו, הדריכו ותמכו לאורך כל הדרך. ברצוני להודות גם לפרופ' ויוק צ'יבר מאוניברסיטת ניו יורק, ולשני הסוקרים של סוציולוגיה ישראלית על הערותיהם לטיטות שונות של מאמר זה.

לשמש כ-35,000 תושבים. בעיר הוקמו אזורי מסחר ומשרדים לצד מעונות יום, גני ילדים, בתי ספר, בתי כנסת, מרפאה עירונית, מרכז תרבות, מתנ"ס ופארק עירוני. בניגוד למרבית נקודות ההיאחזות שהוקמו ברחבי הגדה המערבית, תהליכי התכנון והבנייה של מעלה אדומים נעשו לפי עקרונות התכנון המודרניים וכללו שיתוף פעולה עם מספר רב של מומחים ויועצים חיצוניים, וביניהם אדריכלים, מתכנני ערים, מהנדסים וסוללים (משרד הבינוי והשיכון, 1984). מיד לאחר הטקס ובתום סיור בבתי האבן החדשים, במרכז המסחרי ובאזור התעשייה של העיר, הצהיר שר השיכון בגאווה כי "אין אח ורע לקצב מהיר כזה להקמת עיר מודרנית" והוסיף כי "הכשרת תשתיות, סלילת מערכת כבישים ובניית שירותים ציבוריים" שעליהן היה אמון משרדו הן אלה שיאפשרו "להגביר את קצב הבנייה במעלה אדומים ובערים אחרות ביהודה ושומרון" (אבנר, 1982; העיר מעלה אדומים, 1982).

סיפור הקמתה של מעלה אדומים רחוק מלהיות אירוע ייחודי בהיסטוריה המתמשכת של מפעל ההתנחלויות. כפי שיתואר בהמשך, במהלך שנות השמונים וכזו מאמצי פיתוח דומים גם בהתנחלויות נוספות, ביניהן אריאל, גבעת זאב, קריית ארבע, קרני שומרון ואלפי מנשה (משרד הבינוי והשיכון, 1984). כמו במעלה אדומים, גם בהתנחלויות אלו מימנה המדינה בנייה של אלפי יחידות דיור חדשות, הקמה של מגוון מוסדות ציבור, הנחה של תשתיות וסלילה של מערכת כבישים מתקדמת שנועדה לחבר את ההתנחלויות אל מרכזי הפעילות שבתוך הקו הירוק. השקעה זו הניבה רווח מיידי. כמעט מיד החלו לעבור רבבות מתיישבים אל היישובים החדשים. בשנים 1981-1986 בלבד גדלה האוכלוסייה בהתנחלויות ביותר מ-500 אחוזים.¹ כתוצאה מכך, בתקופה זו הפכו ההתנחלויות לראשונה למפעל התיישבות רחב היקף.

על מנת להסביר את קצב הצמיחה המרשים של מפעל ההתנחלויות, מרבית הספרות המחקרית מדגישה את המרכזיות של המניעים האידיאולוגיים-דתיים ומציבה את תנועת גוש אמונים כשחקן המרכזי שעמד מאחורי הקמתו והרחבתו של מפעל זה (אלדר וזרטל, 2004; ארן, 2013; Feige, 1991; Sprinzak, 1985; Newman, 1988; Lustick, 2009). בניגוד לעמדה זו יפנה מאמר זה את הזרקור המחקרי לעבר המדינה ומוסדותיה כדי לבחון עד כמה השפיעה היא - במדיניותה, בהחלטותיה ובאמצעות התמרצים הכלכליים שהפעילה - על הפיכת ההתנחלויות למפעל רחב הממדים אשר אנו עדים לו היום. הניתוח הכלכלי-פוליטי העומד בבסיס מחקר זה יאפשר להתמקד בהיבטים המטריאליים של ההתנחלויות וכך להדגיש את הקשר ההדדי שבין המדיניות ארוכת הטווח, ובראשה תהליכי הליברליזציה וההפרטה של מדינת הרווחה הישראלית, ובין צמיחתו המואצת של מפעל ההתנחלויות. הניתוח הכלכלי-פוליטי יאפשר גם להדגיש את הרלוונטיות של ההתנחלויות לכלל הציבור הישראלי, ולא רק למגזר הדתי-לאומי. לבסוף תאפשר נקודת מבט זו לחשוף את מעורבותו של המגזר הפרטי בפיתוח מפעל ההתנחלויות ואת שיתוף הפעולה הרחב שזכה לו מצד המדינה.

מסגרת התיאוריה של הכלכלה הפוליטית גויסה רבות לניתוח תהליכי הליברליזציה (Shalev, 1998) והגלובליזציה (Ram, 2005), שבמהלך שלושת העשורים האחרונים עיצבו מחדש את הכלכלה הישראלית ברוח ההיגיון הניאו-ליברלי (ממן ורוזנהק, 2009; פילק, 2006; Shafir & Peled, 2000). עם זאת, מסגרת אנליטית זו טרם גויסה עד היום לבחינת הקשר בין שינויים

במדיניותה הכלכלית של ישראל ובין מדיניות ישראל בשטחים בכלל ובמפעל ההתנחלויות בפרט.² למעשה, עד כה נחקרו תופעות אלו כנפרדות לחלוטין. לכן למאמר זה מטרה נוספת, והיא להדגים את תרומתה של המסגרת האנליטית הזאת לניתוח ולהבנה של המשך הכיבוש.

בהסתמך על חומרים ארכיוניים, שמרביתם נחשפו לראשונה לצורך מחקר זה, יודגם שההחלטות היכן ובאיזו מידה להשקיע את מאמצי הפיתוח של מפעל ההתנחלויות היו תוצאה ישירה של מדיניות ממשלתית שקידם משרד הבינוי והשיכון החל מראשית שנות השמונים. בבסיס המדיניות הזאת עמדה ההחלטה לרכז את מרבית המשאבים הציבוריים ומאמצי הבנייה במספר קטן של התנחלויות שנתפסו כבעלות פוטנציאל פיתוח גבוה ושהיו סמוכות לאזורי הביקוש סביב ירושלים ומטרופולין תל אביב. מאז שנות השמונים הפכו עקרונות אלו לאבני היסוד של מדיניות פיתוח ההתיישבות בשטחים, על אף התנגדותם של נציגי תנועת ההתיישבות האידיאולוגית. בהמשך לעבודתו פורצת הדרך של גוטוויין (2004, 2005) אטען כי בעידן שהתאפיין בצמצום מתמשך, הן בהיקף ההוצאה הציבורית והן במעורבות המדינה בשוק הדיור, מדיניות הפיתוח הזאת הפכה את ההתנחלויות למעין מדינת רווחה אלטרנטיבית לזו שהתקיימה בעבר בתוך הקו הירוק. מדיניות זו קודמה היות והיא איפשרה למדינה להציע פתרונות חלקיים למצוקות הדיור והרווחה הגוברות בישראל הריכונית ועל ידי כך לשמר את הלגיטימציה של השלטון בקרב המעמדות הנמוכים ואף להבטיח את המשך הסדר החברתי הקיים.

בהמשך המאמר תוצג סקירה אינטגרטיבית של חקר ההתנחלויות מאז ראשיתו. סקירה זו תדון בחולשות העיקריות של הספרות הקיימת ואף תציג את המסגרת התיאורטית המנחה את המחקר הנוכחי. ארבעת החלקים שלאחריה יתארו את תפקיד המדינה בהקמת מפעל ההתנחלויות. הם יתמקדו במרכזיותו של משרד הבינוי והשיכון בגיבוש ובהוצאה לפועל של מדיניות הפיתוח של האזור, ובשיתוף הפעולה שלו זכה משרד זה מצד נציגי המגזר הפרטי. החלק הבא של המאמר יוקדש לסקירת ההשלכות הדמוגרפיות והמרחביות של מדיניות ההתנחלויות. לבסוף, לאחר דיון קצר במאפייני מפעל ההתנחלויות בעידן הנוכחי, יוצגו מסקנות המחקר ותרומותיו.

חקר ההתנחלויות: ממפעל תיאולוגי לפרויקט מדינתי

מרבית ספרות המחקר המוקדמת על מפעל ההתנחלויות ראתה ב"גוש אמונים" - תנועה דתית-משיחית שהוקמה ב-1974 ודגלה בהתיישבות יהודית בלתי מוגבלת בכל שטחי הגדה המערבית - את הכוח המניע המרכזי מאחורי פעילות ההתיישבות בשטחים הכבושים (Newman, 1985). התנועה זכתה לתשומת לב מחקרית רחבה מצד סוציולוגים (ארן, 1987, 1985), חוקרי מדעי המדינה (Newman, 1991; Lustick, 1988, 1993; Sprinzak, 1991; Aronoff, 1985), גיאוגרפים פוליטיים (Friedman, 1992; 1980; רענן, 1982; 1985) ופובליציסטים (רובינשטיין, 1982; רענן, 1980; 1992). מחקרים אלו הדגישו בעיקר את היכולת המרשימה של חברי גוש אמונים לצבור עוצמה פוליטית יוצאת דופן, שאותה הם ייחסו למוטיבציה, למסירות ולמחויבות של פעילי התנועה (Feige, 2009) ולקשרים ההדוקים שקיימו בכיריה עם צמרת הצבא וראשי המערכת הפוליטית (אלדר וורטל, 2004). יותר מכול

2 חריגה בהקשר זה היא עבודתו של הסוציולוג לב גרינברג, שהציע ניתוח כלכלי-פוליטי משכנע לביסוס ולהרחבה של השליטה הישראלית באוכלוסייה הפלסטינית בשטחים (1993; 2007). עם זאת, ניתוחו אינו עוסק כלל בהיגיון העומד מאחורי הקמת מפעל ההתנחלויות.

הוקדשה תשומת לב רבה לחקר האלמנטים המשיחיים של גוש אמונים, שסיפקו לגיטימציה דתית להתיישבות יהודית מעבר לגבולות הקו הירוק.³

מרבית המחקרים המשיחיים לזרם מחקרי זה, שאפשר לכונו "הספרות המסורתית לחקר ההתנחלויות", הכירו בחשיבות העליונה של מעורבות המדינה בפרויקט. עם זאת, גישתם המחקרית, המדגישה את חשיבות הפעולה מלמטה, נהגה לראות במדינה גורם פסיבי שנמנע מלקבל החלטות ברורות ונאלץ להיכנע ל"עוצמות" של גוש אמונים. דוגמה עכשווית לנטייה זו היא מחקרם של הפובליציסט עקיבא אלדר וההיסטוריונית עידית זרטל. מצד אחד חוקרים אלו השכילו לזהות כי "מערכות התשתית המחברות בין ההתנחלויות, רשתות הכבישים, החשמל, והמים, כוחות הביטחון האדירים הסובבים בשטח, הם סם החיים של ההתנחלויות, סוד עוצמתן. הוצא אותם מן המשוואה והמגדל הזה נהפך למגדל קלפים" (אלדר וזרטל, 2004, עמ' iii). אך מצד שני, מעורבות זו של המדינה מפורשת כתוצאה של "קריסתם של מוסדות המדינה, לפרקים מרצון פעמים רבות מחוסר אונים, נוכח הכוח היהודי-משיחי שפרץ אל לב המרחב הציבורי" (שם, עמ' xi). גישה אופיינית זו מסבירה מדוע מרבית הספרות המוקדמת על ההתנחלויות ראתה בהצלחותיה של גוש אמונים - כמו העלייה המפורסמת לסבסטיה - אירועים מכוננים בהיסטוריה של ההתנחלויות (שם, עמ' 68-80). אף שמרביתם המוחלט של מחקרים אלו פורסמו בשנות השמונים והתשעים, גישה זו עדיין שולטת בכיפה וממשיכה להנחות מחקרים עכשוויים (ארן, 2013; טאוב, 2007; פייגה, 2003; Feige, 2009).

ואולם ספרות זו סובלת מכמה חולשות מרכזיות. ראשית, היא מתעלמת מן העובדה כי למרבית תושבי השטחים היהודים אין כל קשר לגוש אמונים וכי כוח משיכתה של התנועה - שמעולם לא חרג מעבר לפלח הדתי-לאומי - לא הצליח ליצור תנועת מתיישבים המונית (פלד ושפיר, 2005). שנית, ניכר שספרות זו נשארה עיוורת לחשיבותם של שחקנים אחרים, ובראשם זרועות המדינה, ששיחקו תפקיד מרכזי בקידום מפעל ההתנחלויות. עובדה זו הובילה את מבקרי הספרות לקרוא להפסקת תפיסתן של ההתנחלויות כ"פרויקט ספונטני ואקראי של אנשים תימהוניים" ולראייתן כחלק מ"פרויקט ממלכתי של מדינה" (שנהב, 2010, עמ' 35; ראו גם רוזן-צבי, 2007).

בשנים האחרונות הורחב המבט המחקרי מהתמקדות בגוש אמונים ובממשיכה אל עבר הזירה הפוליטית ומוסדות המדינה. התפתחות זו פתחה צוהר למחקרים ביקורתיים שבחנו את צמיחת ההתנחלויות כפעולה מלמעלה במטרה להדגיש את תפקידה המרכזי של המדינה בהובלת תהליכי ההתיישבות בשטחים. מחקרים אלו ראו בהקמת ההתנחלויות ובאכלוסן באוכלוסייה יהודית פרויקט קולוניאלי אתנו-לאומי שהמדינה יזמה כדי "לבסס נוכחות של קבע בשטחים" (פלד ושפיר, 2005, עמ' 193). כפי שתיאר הגיאוגרף אלישע אפרת (2002): "את ההתנחלות של יהודים ביהודה ושומרון [...] יש לראות בעצם כתהליך של כיבוש אורחי וזחל של חבל ארץ היסטורי [...] שלאחר מלחמת ששת הימים החליטו ממשלות ישראל ליישבו מחדש ביהודים כדי להפכו לחלק בלתי נפרד מארץ ישראל השלמה" (עמ' 55-56).

הציטוט הזה מזהה את 1967 כנקודת התחלתה של מדיניות הכיבוש. אולם ראיית ההתנחלויות

3 להרחבה על השילוב שבין מיסטיקה משיחית לאקטיביזם פוליטי בקרב תנועת גוש אמונים ראו ארן, 1985, 1987, 2013; פייגה, 2003.

4 למחקרים יוצאי דופן שמדגישים בבירור את היוזמה העצמאית של המדינה ראו Harris, 1985; Schnall, 1984.

כחלק בלתי נפרד מפרויקט קולוניאלי הובילה חוקרים רבים לטעון שההתיישבות היהודית בגדה המערבית איננה התפתחות היסטורית חדשה, אלא המשך ישיר לדפוסי ההתיישבות המאפיינים את הפרויקט הציוני מראשיתו (אזולאי ואופיר, 2008; פלד ושפיר, 2005; שנהב, 2010; Yiftachel, 2006).⁵ פלד ושפיר, לדוגמה, ראו במפעל ההתנחלויות הוכחה לכך ש"דפוס ההתיישבות הקולוניאלית שהניח את התשתית לבניין האומה בתקופת היישוב" לא נזנח מעולם, "אלא נשאר" הנתון הקבוע במדינת ישראל המשתנה" (2005, עמ' 215, 218).

גם בגישתה המצמצמת (המזהה את 1967 כנקודת ההתחלה) וגם בגישתה המרחיבה (הרואה את המדיניות שלאחר 1967 כהמשך ישיר למדיניות של 1948), ספרות זו - שאפשר לכנותה "הגישה הקולוניאליסטית לחקר ההתנחלויות" - מסייעת רבות להבנת מדיניות ישראל בשטחים. אולם ניכרת בה חולשה מהותית: היא אינה יכולה להסביר התפתחויות היסטוריות קונקרטיות, כמו השינויים שחלו בקצב, במיקום ובדפוס הפיתוח של המפעל, את הבחירות וההעדפות הספציפיות של השחקן המדינתי בזמן נתון ואת ההקשר הפוליטי והחברתי שלהן. ייתכן שחולשה זו נובעת מכך שמחקרים אלו בחרו לראות בהתנחלות מאפיין אינהרנטי של הפרויקט הציוני, וככזה ראו בו תוצאה ידועה מראש ולא תוצר של התפתחויות ותהליכים המאפיינים את העידן הנוכחי.

הראשון שהציע מסגרת ניתוח אלטרנטיבית להבנת צמיחתו המואצת של מפעל ההתנחלויות היה ההיסטוריון דני גוטוויין. במסה שהתפרסמה בכתב העת תיאוריה וביקורת הציע גוטוויין לבחון את צמיחת ההתנחלויות בהקשר הרחב של העידן הניאו-ליברלי ו"מהפכת ההפרטה" בישראל, שאותה מקדמת המדינה מאז סוף שנות השבעים. טענתו המרכזית היא שבין שני תהליכים אלו - שעד כה נחקרו בנפרד - מתקיים קשר דיאלקטי. בעוד תהליכי ההפרטה של מדינת הרווחה הישראלית הרחיבו את הפערים הכלכליים והחברתיים ופגעו בעיקר במעמדות הנמוכים, ההתנחלויות - שבמסגרתן אפשר היה ליהנות מהטבות מופלגות בתחומי הדיור, החינוך, הבריאות, המיסוי והתשתיות - הפכו למעין "מנגנון פיצוי שהגן על המעמדות הנמוכים" (גוטוויין, 2004, עמ' 205), שמשקלם היחסי באוכלוסייה הלך וגדל עם התגברות תהליכי ההפרטה. לפי גוטוויין, כך התאפשרה התעצמותם של שני התהליכים גם יחד - המשך מהפכת ההפרטה מחד גיסא, והתרחבות מפעל ההתנחלויות מאידך גיסא (שם; גוטוויין, 2005).

ייחודיותו של ניתוח זה טמונה בהפניית הזרקור המחקרי לכיוון האלמנטים המטריאליים של ההתנחלויות, שבסופו של דבר הם סוד הצלחתן.⁶ כמו כן, בניגוד למחקרים קודמים, ניתוח זה מדגיש את הקשר ההדדי שבין המדיני לחברתי ואת השפעתם המכרעת של תהליכים חברתיים-כלכליים רחבים, ובראשם תהליכי הליברליזציה וההפרטה של מדינת הרווחה הישראלית, על צמיחת ההתנחלויות. ואולם אף שהתזה של גוטוויין מאירה היבטים מרכזיים שהיו נסתרים עד כה, עבודתו מותירה כמה שאלות לא פתורות: מיהם הגורמים המדינתיים שהיו אחראיים לעיצוב

5 מחקרים אלו הושפעו רבות ממה שאבי בראלי (Bareli, 2003) כינה "האסכולה הקולוניאליסטית של חקר ישראל והציונות". לדיון ביקורתי בהשפעה של גישה זו על הבנת משטר הכיבוש ראו Becke, 2014.

6 פלד ושפיר היו הראשונים לזהות כי "תמריצים כלכליים רבי עוצמה" ו"אינטרסים חומריים" הם ש"שלטו בתהליך ההתנחלויות הלכה למעשה, והם שקבעו את קצב ההתיישבות בשטחים ובחירת אתריה". עם זאת, את ההיבטים האלה הם פירשו כאמצעי שמטרתו הבלעדית הייתה "למשוך את המתישבים לשטחים" (פלד ושפיר, 2005, עמ' 193, 209).

ההתנחלויות כ"מנגון פיצוי" עבור השכבות החלשות? מה היו מאפייניה המרכזיים של מדיניות זו? מה היו המניעים המרכזיים שבשםם קודמה? ומה היו השלכותיה החברתיות, הכלכליות, הגיאוגרפיות והפוליטיות?

כדי להתמודד עם שאלות אלו יאמץ המחקר הנוכחי את המסגרת האנליטית של הניתוח הכלכלי-פוליטי. גישה זו מעגנת את הפעילות הכלכלית בהקשרה הפוליטי ומניחה שלשני תחומים אלו יש השפעה הדדית, והם אינם מתקיימים במנותק זה מזה. הגישה בוחנת בעיקר את יחסי הכוח והמאבק בין קבוצות חברתיות וארגונים המעוגנים במדינה ומתמקדת בתפקיד של אליטות כלכליות, איגודים מקצועיים ופקידי מדינה בכירים בעיצובם של תהליכים חברתיים (גרינברג, 1996; Shalev, 1990). הגישה הכלכלית-פוליטית רואה במדינה שחקן בעל אוטונומיה יחסית (relative autonomy) ואינטרסים מובחנים, שביכולתו להשפיע על תהליכים כלכליים ופוליטיים באמצעות עיצוב מדיניות (Block, 1981; Evans, 1995; Skocpol, 1980, 1985). יתר על כן, היא מייחסת למדינה תפקיד מרכזי ביצירת קונצנזוס כלפי הסדר החברתי הקיים, שאותו היא מבטיחה באמצעות יצירת לגיטימציה ציבורית (Miliband, 1983). ספרות המחקר מראה כי "המדינה" לעולם איננה ישות הומוגנית, וכי כדי להבין את פעולותיה יש לבחון את דפוסי הפעולה של סוכנויות מדיניות שונות ואת האינטרסים המוסדיים השונים העומדים בבסיסן (רוזנהק, 1999). משום כך יתמקד מחקר זה בפעולתו של שחקן משנה חשוב: משרד הבינוי והשיכון. כפי שנראה בהמשך, תפקידו של משרד זה בקביעה וביישום של מדיניות ההתנחלויות - תפקיד שטרם זכה לתשומת הלב הראויה בספרות המחקר - היה מרכיב מרכזי בעיצוב מגמות ההתפתחות של המפעל כולו.

כניסתה של המדינה לתמונה: תהליכי ההסדרה של מפעל ההתנחלויות

עד תחילת שנות השמונים הוקמו התנחלויות חדשות בעיקר כתוצאה של יוזמות מלמטה, והקמתן הופקדה בידי גופים מיישבים כמו הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית ומשרד החקלאות. גופים אלו היו נטולי הידע הארגוני והמשאבים הדרושים להובלת תהליכי פיתוח בסדר גודל אזורי, ויתרה מזאת - באותה תקופה הם פעלו בעיקר על בסיס אד הוק: הקמת נקודות התיישבות חדשות נעשתה מחוץ למסגרת תכנון או מדיניות מוגדרת ועל בסיס קרקעות שנתפסו על ידי המדינה באמצעות צווים זמניים (ליין, 2002). כתוצאה מכך, במהלך שנות השבעים היקף האוכלוסייה בשטחים וקצב גידולה נשארו נמוכים. בתחילת שנות השמונים, יותר מעשור לאחר כיבוש השטחים, מנתה אוכלוסייתם היהודית כ-10,000 תושבים בלבד.⁷ מפת ההתנחלויות התאפיינה אז בפזורה גדולה של נקודות התיישבות רבות, מרביתן יישובים כפריים נידחים שבהם ישבו רק משפחות אחדות (שנל, 2012; Benvenisti, 1986).

שנות השמונים הראשונות סימנו את קו פרשת המים של מעורבות המדינה בתהליכי פיתוח ההתיישבות באזור. נקודת המפנה הייתה החלטת הממשלה 145 מתאריך 11.11.1979 שבה נקבע כי יש "להרחיב את ההתחלות ביהודה ושומרון בקעת הירדן חבל עזה ורמת הגולן על ידי תוספת אוכלוסין ליישובים הקיימים ועל ידי הקמת יישובים נוספים" (ששון, 2005, עמ' 60). לאור החלטה

7 נתונים אלו אינם כוללים את האוכלוסייה היהודית בשטחי מזרח ירושלים שסופחו לישראל בתום מלחמת ששת הימים.

זו החלה המדינה לקדם תהליכי הסדרה שאיפשרו לדרגים המקצועיים של משרדי הממשלה לגבש מדיניות פיתוח מסודרת, לפי החלטות הממשלה.

אחד ממנגנוני הפיתוח המרכזיים שנוסדו בתקופה זו היה תשתית חוקית-משפטית שאיפשרה למדינה להשתלט ביתר קלות על קרקעות פלסטיניות, והן הפכו משאבי קרקע זמינים לבנייה ולהרחבת התנחלויות.⁸ עד 1979 הוקמו מרבית ההתנחלויות על אדמות פלסטיניות שנתפסו באמצעות צווים זמניים אשר הוצדקו כ"צורך ביטחוני הכרחי ודחוף".⁹ בשנת 1979 קבע "בג"ץ אלון מורה" כי צו התפיסה שהוצא עבור הקמתה של התנחלות זו אינו חוקי, מאחר שמדובר בהתנחלות שאינה ממלאת מטרות ביטחוניות.¹⁰ פסק דין זה היה פרשת דרכים בכל הקשור לכלים המשפטיים שעמדו לשימוש המדינה לצורך השתלטות על קרקעות. בעקבותיו החליטה ממשלת ישראל לחדול מהשימוש בצווי תפיסה צבאיים ולהקים התנחלויות חדשות על "אדמות מדינה בלבד" (ששון, 2005, עמ' 60).¹¹ היות והיקף הקרקעות שנכללו בקטגוריה זו היה מוגבל,¹² גיבשה המדינה מנגנון חדש שהסתמך על פרשנות מרחיבה ומניפולטיבית של חוקי קרקעות ארכאיים מהתקופה העות'מאנית. מנגנון זה איפשר, בהתמלא תנאים מסוימים, לשנות את הסטטוס הקנייני של מאות אלפי דונמים בגדה המערבית ולסווגם מחדש כאדמות מדינה (ליין, 2002; שלו, 2012; Shehade, 1993).

בשנים 1979-1992 נעשה שימוש רחב במנגנון זה, ובאמצעותו הגדילה ישראל את היקף אדמות המדינה בגדה המערבית מ-527,000 דונם לכ-1.44 מיליון דונם, שהם כ-25% משטח הכולל של הגדה המערבית (הראובני, 2010; שלו, 2012).¹³ עיקרה של פעולה זו נעשה בשנים 1980-1984, והדבר איפשר למדינה להרחיב משמעותית את פיתוח ההתנחלויות באזור רצועות הגבעות המערביות הסמוכות לקו הירוק ולאזור מטרופולין ירושלים (Benvenisti & Khayat, 1987). מרבית הקרקעות השייכות לשטח השיפוט של ההתנחלות אריאל, לדוגמה, הוכרו ונרשמו כאדמות מדינה בעזרת המנגנון המשפטי הזה (ליין, 2002), וכך גם 27% מתחום השיפוט של מעלה אדומים.¹⁴ אך למרות חשיבותו של מנגנון משפטי זה, יש לציין כי לא כל האדמות הפלסטיניות שהוכרו כאדמות מדינה שימשו להקמת התנחלויות. למעשה, שטחם הכולל של גושי ההתנחלויות שבהם מתגוררים כ-85% מציבור המתנחלים קטן מ-6% מכלל שטח הגדה (אריאלי, 2012). לפיכך יש לראות את תהליכי ההשתלטות על קרקעות פלסטיניות כתנאי הכרחי לביסוס ההתנחלויות, אך לא כתנאי מספיק להבנת הפריסה המרחבית הנוכחית של המפעל ואת צמיחתו המואצת. לשם כך

8 ברצוני להודות לסוקרת האנונימית של סוציולוגיה ישראלית שהאירה את עיניי באשר לחשיבותו של תהליך זה.

9 הסקירה המשפטית שלהלן מתבססת על דוחות של ארגון "בצלם" (הראובני, 2010; ליין, 2002; שלו, 2009, 2012).

10 בג"ץ 390/79 עזת מחמד מוסטפא דויקאת נ' ממשלת ישראל (אלדר וזרטל, 2004, עמ' 466).
11 הליך ההכרזה על קרקעות בגדה המערבית כאדמות מדינה מתבסס על "צו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 59) תשכ"ז-1967", המסמיך את הממונה על הרכוש הממשלתי לתפוס חוקה על נכסים השייכים ל"מדינת אויב" ולנהל אותם לפי שיקול דעתו (ליין, 2002).

12 היקף זה נאמד בכ-12% משטח הגדה המערבית (שלו, 2012).

13 חישוב זה לא כולל את שטחה של ירושלים המזרחית.

14 מעלה אדומים היא מקרה ייחודי מבחינת אופן ההשתלטות על קרקעות. ראו שלו, 2009.

נדרשת הסתכלות מעמיקה יותר, הכוללת ניתוח היסטורי של המדיניות הציבורית שעל פיה בחרו גופי המדינה את אתרי ההתנחלות הספציפיים. בכך יעסקו שני הסעיפים הבאים; אך לפני שנעבור לדיון מפורט במדיניות ההתיישבות שקידמה המדינה, חשוב לציין שני אמצעי הסדרה נוספים. באופן עקרוני, החוק הישראלי לא חל על השטחים הכבושים שהוגדרו כאדמות מדינה. ואולם בתקופה המדוברת נעשה שימוש נרחב בצווים צבאיים, שהיו כלי יעיל להחלת החוק הישראלי על ההתנחלויות ועל המתנחלים. בחלק מהמקרים שימשו הצווים להעברת סמכויות המפקד הצבאי בהתנחלויות לרשויות ישראליות אזרחיות, בתוך ההתנחלויות או בישראל. צווים אחרים קבעו כי כל אזרח ישראלי הנמצא בשטחים יהיה נתון למרות החוק הישראלי ולא למרות של החוק הצבאי, החל על שאר השטחים הכבושים ותושביהם הפלסטינים. בפועל איפשרו צווים אלו למתנחלים לנהל את חייהם, כמעט בכל דבר ועניין, כפי שמתנהלים חיי כל אזרח ישראלי המתגורר בתוך הקו הירוק (Shehade, 1993).

אמצעי הסדרה נוסף שנעשה בתקופה זו היה חלוקת גזרת האחריות בין משרדי הממשלה השונים. הגורם הממשלתי הראשי שהוסמך לקבוע ולאשר הקמת יישובים חדשים מעבר לקו הירוק היה ועדת השרים לענייני התיישבות. ועדה זו נהנתה ממנדט ממשלתי רחב שהתיר לה לאשר הקמת יישובים חדשים, לקבוע את מיקומם ואף לקבוע את צורת היישוב והיקפו, הן מבחינת שטח והן מבחינת אוכלוסייה (ליין, 2002). עם זאת, הגוף הממלכתי הראשי שעליו הוטלה האחריות להקמת התשתית הפיזית של ההתנחלויות היה משרד הבינוי והשיכון (הרנוי, 1992). תהליכי התכנון והפיתוח של המשרד נעשו באמצעות שתי יחידות - המינהל לבנייה כפרית ואגף הבנייה העירונית (ליין, 2002). אף שהיו גופים נוספים שאחזו בסמכויות חשובות בכל הקשור להקמת התנחלויות חדשות, בפועל הפך המשרד לסמכות הראשית בקידום מדיניות ההתנחלות של הממשלה. כפי שהסביר זאת שר הבינוי והשיכון וסגן ראש הממשלה דאז, דוד לוי:¹⁵

יש החלטה של ועדת השרים להתיישבות בדבר מיקומה ואופייה של נקודת ישוב חדשה [...] אבל בהמשך, בשלב הפיכת הנקודה הזמנית לישוב-קבע, משרד הבינוי והשיכון הינו 'המטריה הראשית' לפעילות המשתרעת על עשייה רבת-היקף וכוללת יישובים עירוניים, קהילתיים וכפריים [...] במגמה לריכוז המאמץ ולמניעת כפילויות, דרשתי ודרשתי נתקבלה - שהאחריות לבניית יישובים זמניים וישובי-קבע תהיה בלעדית בידי משרד הבינוי והשיכון. (גולן, 1983)

בהמשך נראה, שמיד כשניתנה למשרד השיכון האחריות לניהול תהליכי הפיתוח והבנייה הוא קיבל כמה החלטות מכריעות. החלטות אלו היו עתידות לעצב את גבולותיו ואופיו של פרויקט ההתנחלויות ואף לסלול את הדרך להפיכתו למפעל התיישבות רחב היקף, שבמרוצת השנים גדל לממדים שאנו עדים להם כיום.

מתפרוסת לעיבוי: קווים למדיניות הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון

על המניעים שעמדו מאחורי מדיניות פיתוח ההתנחלויות שקידם משרד הבינוי והשיכון החל מראשית שנות השמונים אפשר ללמוד מדברים שנשא מנכ"ל המשרד, אשר וינר, במושב המליאה בכנס השנתי של האגודה הגיאוגרפית הישראלית ב-7 בדצמבר 1983. בפתחת הרצאתו הדגיש

וינר כי "מעבר ליתרונות המדיניים, הביטחוניים, והלאומיים [...] בפיתוח יהודה ושומרון [ישנם] יתרונות כלכליים בפיתוח חבל ארץ זה שאין מרבים לדבר בהם". אחת הסיבות העיקריות שבזכותן ראה משרד השיכון בגדה המערבית יעד מועדף לפיתוח, הסביר וינר, קשורה ל"קרבה של חלק מהאזור הנדון לאזור תל אביב רבתי". הוא טען שבעיני המשרד, פיתוח באזורים אלו יאפשר "הקטנת לחצי הביקוש על אזור תל אביב ועל ידי כך הורדת מחירי הקרקע והדיור באזור זה". אותה מגמה "אם כי באופן מצומצם יותר קיימת באזור מטרופולין חיפה [...] ירושלים" (שם).¹⁶ שיקולים כלכליים נלקחו בחשבון גם באשר לפיזורו הגיאוגרפי של הפיתוח. "לכאורה קיימות שתי חלופות ראשיות לפריסת הפיתוח באזור", אמר וינר. הראשונה מתאפיינת ב"פיתוח יישובים רבים ככל האפשר, אשר עקב מגבלות אוכלוסייה, יהיו יישובים קטנים, שהיו בעלי רמת שירות נמוכה ביישוב עצמו והיו תלויים בשירותים שונים גם בדרגה נמוכה במרכזים עירוניים קיימים רחוקים". יישובים אלו, הבהיר, הם "יקרים יחסית בהקמה ובאחזקה". החלופה השנייה מתאפיינת ב"הקמת יישובים עירוניים גדולים [1] מעטים יחסית אשר יאפשרו במחיר כלכלי זול יחסית, הקמת מערכות שירותים ברמה סבירה, ובהוצאות אחזקה נמוכות יחסית לנפש". "מבחינה כלכלית", טען וינר, "אין ספק כי יש יתרון מוחלט בהקמתם של יישובים עירוניים גדולים, בעלי גודל של כ-30,000-50,000 נפש, המגיעים למינימום של כ-10,000 נפש ב-3-5 שנים" (ההדגשה במקור). לדבריו, סיבות אלו הן שעמדו מאחורי העובדה כי "משרד השיכון ראה בחלופה של פיתוח מרכזים עירוניים גדולים וגדולים אלטרנטיבה מועדפת" (שם).

גם באשר לסוגיה של יצירת מקומות עבודה הופעל היגיון דומה. "לכאורה הייתה הצעה להקמת אזורי תעסוקה בכל נקודת יישוב, קטנה או גדולה", סיפר וינר, "[אך] אין ספק שזול יותר להפנות מגורים לאזורי יהודה ושומרון, מאשר להפנות מקומות תעסוקה לאזור זה". כתוצאה מכך, משרד השיכון בחר להתמקד בפיתוח דיור ולהקים רק מספר מצומצם של "אזורי תעסוקה גדולים ומרוכזים על [חשבון] הקמת מספר רב של אזורי תעסוקה קטנים" (שם).

לאחר שהציג את העקרונות האלה עבר וינר לדיון מפורט יותר ב"תכנית הפעולה" של משרד הבינוי והשיכון, שמטרתה הראשית הייתה "פיתוח מספר מרכזים עירוניים [...] בהם יתגוררו רבבות איש תוך עשרים השנים הבאות". לתכנית זו נבחרו ההתנחלויות אריאל, עמנואל, מעלה אדומים וקריית ארבע. התנחלויות אלו, הסביר המנכ"ל, נועדו להיות "מוקדים גדולים שאליהם יוזרמו משאבים לפיתוח כוללני". בד בבד עם הקמתם של מרכזים אלו תוכננה "מערכת תשתית ברמה ארצית ואזורית [שנועדה להבטיח] רמת שירות גבוהה ליישובים אלה [ולקשרם] למרכזי הפעילות הישראלית" בתל אביב ובירושלים (שם).

כפי שעולה מדברים אלו, מדיניות הפיתוח שקידם משרד הבינוי והשיכון מעבר לקו הירוק עוצבה מתוך התחשבות בשיקולי יעילות וכדאיות כלכלית, עקרונות מקצועיים של תכנון, ראייה אזורית ודאגה למטרות העל של המשרד, ובראשן - יצירת פתרונות דיור לציבור הישראלי הרחב. כפי שנטען בכתבה שפורסמה בשנת 1983 ב*דיעות אחרונות*, מתכנני ההתיישבות בגדה המערבית שאפו "לפתור את מצוקת הדיור בישראל שבתחומי הקו הירוק באמצעות סיוע מסיבי למי שמוכנים להתיישב מעבר לקו הירוק" (תומר, 1983). ואכן, בחירתו של משרד הבינוי והשיכון

16 אשר וינר, "מדיניות הפיתוח של יהודה ושומרון", 7 בדצמבר 1983, גנזך המדינה/109/גל/14616. דבריו של וינר התפרסמו גם בעיתונות (וינר, 1984) וגם בפרסומים שונים של משרד השיכון (משרד הבינוי והשיכון, 1984).

לרכז את מאמצי הפיתוח במספר קטן של גושים עירוניים הסיטה את תנופת הבנייה מהתנחלויות מבודדות ומרוחקות כמו איתמר, תקוע, גתית, עלי ויצהר לעבר יישובים עירוניים שהיו בעלי פוטנציאל פיתוח גבוה ונמצאו בסמוך לקו הירוק.

רבים ראו במדיניות הממשלה מעבר לקו הירוק מעין שיתוף פעולה עם סדר היום של תנועת גוש אמונים, מרצון או בלית ברירה. נציגי ההתיישבות המסורתיים לא היו שבעי רצון מריכוז מאמצי הבנייה בהתנחלויות הקרובות למרכזי האוכלוסייה בתל אביב ובירושלים. הוכחה לכך היא ההתנגדות שהביעו מנהיגי גוש אמונים למגמות ההתיישבות החדשות שהוביל משרד השיכון בשטחים. במכתב ששלח בני קצובר - ממנהיגי הראשונים של גוש אמונים וראש מועצת שומרון דאז - לשר השיכון, ראש הממשלה, שר האוצר ושר החקלאות, הוא הביע התנגדות חריפה ל"מצב הבנייה בשטח". קצובר התלונן במכתבו כי הבנייה היא מעטה ביותר דווקא "בישובים אשר נמצאים במרכז הוויכוח המדיני, בעומק האזור ואשר על פי מדיניות הממשלה יש להפנות לשם את מירב המאמץ".¹⁷ התשובה שקיבל ממנכ"ל ראש הממשלה לא סיפקה אותו, ולפיכך שב ושלח מכתב נוסף ובו הביע ביקורת חריפה עוד יותר על הסתת מאמצי הפיתוח להתנחלויות הקרובות לקו הירוק:

צר לי שאתה מתייחס למכתבי מנקודת מבט של האשמות ומגדירן גם, כלא מבוססות. הצבעתי על תופעה חמורה שיש צורך דחוף לתקנה, וזאת מטרתי. מהנתונים שמשרד השיכון המציא לנו [...] עולה בבירור כי עיקר הבנייה - למעלה משמונים אחוז [...] מבוצעת ומתוכננת [בהתנחלויות כמו] מעלה אדומים, גבעון, [ו]קרני שומרון. [...] לעומת זאת, בעומק השטח, במקומות ששם יש צורך ליצור עובדות בהיקף משמעותי, אין כמעט כל התייחסות משמעותית פרט [...] לכ-100-150 יחידות במסגרת הבנייה הכפרית.

את מכתבו סיים קצובר בהבעת חשש מכך שהמדיניות שמוביל משרד השיכון "לא נעשתה לאור שיקולים מדיניים, אלא בחלקה, לפי שיקולי פקידים שונים שמגמותיהם ברורות וחלקה לפי שיקולי נוחות".¹⁸

דברי קצובר מוכיחים כי בניגוד להנחה המקובלת, המדיניות שיישמה הממשלה מעבר לקו הירוק לא התאימה במלואה לסדר היום של גוש אמונים ואף עוררה חוסר נחת והתנגדות אצל מנהיגי התנועה. כפי שנראה בהמשך, התנגדות זו לא גרמה למדינה לשנות כיוון. בפועל, החל משנות השמונים הפכו עקרונות הפיתוח שתוארו לעיל לאבני יסוד במדיניות הפיתוח של מפעל ההתנחלויות.

דיוור בר-השגה במסגרת פיתוח עירוני: מעורבות משרד השיכון בהקמת ההתנחלויות העירוניות

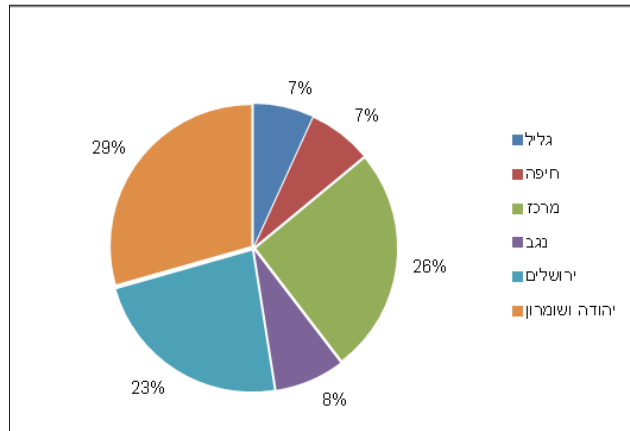
במאמץ לקדם את החזון השאפתני של פיתוח עירוני במסגרת ההתנחלויות שימש משרד הבינוי והשיכון בתפקיד המנצח הראשי על הפיתוח. מלבד תכנון השכונות וביצוע עבודות הפיתוח כללה

17 בני קצובר (ראש המועצה האזורית שומרון), מכתב אל שר השיכון דוד לוי, 29 במאי 1981, גנזך המדינה/109/גל/8487.

18 בני קצובר (ראש המועצה האזורית שומרון), מכתב אל מנכ"ל משרד רה"מ ושר השיכון דוד לוי, 2 ביוני 1981, גנזך המדינה/109/גל/8477.

מעורבותו בננייה ציבורית בהיקף חסר תקדים, סבסוד עלויות הדיור לקהל המשתכנים, הקמת מבני ציבור לרבות בתי ספר, גני ילדים ומרפאות בריאות ופריסת תשתיות שהבטיחו סטנדרט מגורים גבוה וחיבור ישיר למרכזי התעסוקה בתחומי הקו הירוק.¹⁹

גרף מס' 1: אחוז הבנייה הציבורית בחלוקה לאזורים, 1984



מקור: Benvenisti, 1986: 52

הרצון של משרד הבינוי והשיכון להציע פתרונות דיור בהיקף משמעותי לאוכלוסייה מגוונת דרש בראש ובראשונה להגביר את קצב הבנייה בהתנחלויות. ואכן, בשנים 1980-1984 שילש המשרד את היקף הבנייה הציבורית במסגרת ההתנחלויות.²⁰ ניתוח של נתוני התחלות הבנייה הציבורית לפי אזורים גיאוגרפיים מראה כי כבר בשנת 1984 הוביל אזור יהודה ושומרון בהיקף הבנייה הציבורית (גרף מס' 1). העלייה החדה בהיקף הבנייה בשטחי הגדה המערבית הושפעה לא רק מהגברת תהליכי הבנייה הציבורית באזור, אלא גם מן הצמצום הדרמטי בהיקף הבנייה הציבורית בכל יתר אזורים הארץ. צמצום זה היה תוצר ישיר של מדיניות הליברליזציה בענף הבנייה שהמדינה קידמה בתחומי הקו הירוק החל מאמצע שנות השבעים (כרמון, 1999; מרון, טרם פורסם). כתוצאה ממדיניות זו, בשנים 1975-1983 חלה ירידה של יותר מ-50% במספר התחלות הבנייה בישראל. בלטה בעיקר הירידה הדרמטית בבניית דיור ציבורי²¹ - בשיעור של כ-75% - שעמדה ב-1983 על

19 תוכנית סיוע 1982 - בנייה עצמית ורכישת דירות ביישובים עירוניים וקהילתיים ביהודה ושומרון, יוני 1982, גנזך המדינה/109/גל/14616.

20 יוסי מרגלית (ראש המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים), מכתב, 19 בפברואר 1980, גנזך המדינה/109/גל/8325/4; נתונים על העשייה ביהודה ושומרון, 2 באוקטובר 1985, גנזך המדינה/109/גל/14616/11; אגף נכסים ודיור, 11 בספטמבר 1985, גנזך המדינה/109/גל/14616/11.

21 הכוונה ב"בנייה ציבורית" אינה רק לבנייה בביצוע ובמימון של המדינה, אלא לכל דיור שמקורו ביוזמה ממשלתית (קביעת מיקום, סטנדרט ושטח), גם אם המימון, התכנון המפורט והביצוע נמסרים לידי חברות פרטיות.

כ-7320 יחידות בלבד, היקף הבנייה הנמוך ביותר מאז הקמת המדינה (לוח מס' 1). הרצון לאכלס "משפחות מכל רובדי החברה הישראלית" דרש לא רק להגביר את קצב הבנייה, אלא לקבוע תמהיל בנייה מגוון שישלב "דירות מסוגים וגדלים שונים אשר יענו על צרכים וטעמים שונים" (חרל"פ, 1985). כך תוכננה בנייה של קוטג'ים בני ארבעה או חמישה חדרים צמודי חצרות לצד דירות עממיות וזולות יותר של שניים, שלושה או ארבעה חדרים (חרל"פ, 1988). שילוב זה, בין דירות עממיות זולות ובין בנייה יוקרתית, סייע למשוך להתנחלויות אוכלוסייה מגוונת שהורכבה הן ממעוטי יכולת והן מבעלי אמצעים השייכים למעמד הבינוני.

לוח מס' 1: בניית דירות בחלוקה לפי יוזם (אחוז)

שנה	בנייה ציבורית (%)	בנייה פרטית (%)	סה"כ (%)
1975	27,730 (54)	23,890 (46)	51,620 (100)
1976	12,330 (35)	23,060 (65)	35,390 (100)
1977	5,850 (22)	20,880 (78)	26,730 (100)
1978	7,120 (23)	23,650 (77)	30,770 (100)
1979	15,050 (39)	23,180 (61)	38,230 (100)
1980	12,560 (38)	20,130 (62)	32,690 (100)
1981	13,150 (35)	24,250 (65)	37,400 (100)
1982	8,520 (30)	20,240 (70)	28,760 (100)
1983	7,320 (28)	19,010 (72)	26,330 (100)
סה"כ ירידה 1975-1983	75%	20%	51%

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד השיכון והבינוי המרכז למידע וניתוח כלכלי, נתונים על התפתחות ענף הבנייה ופעולות משרד הבינוי והשיכון בחודש האחרון, מגוון שנים.

נוסף על תכנונו של תמהיל הבנייה החל המשרד להפעיל בתקופה זו מגוון תכניות סיוע למשתכנים פוטנציאליים. ביוני 1982 הופעלה תכנית ל"רכישת דירות ביישובים עירוניים וקהילתיים ביהודה ושומרון", שהציעה תנאי פירעון משכנתא ומתן הלוואות ומענקים בתנאים מועדפים.²² במסגרת התכנית זכו משפחות שאין בבעלותן דירה לסיוע ממשלתי חסר תקדים בהיקפו.²³ מציאות זו הובילה לכך שהיקף המשכנתא והמענק שנהנו מהם תושבי ההתנחלויות עלה בשליש עד חצי בהשוואה למה שקיבלו רוכשי דירות באזורי הפיתוח שבתחומי הקו הירוק (תומר, 1983). בשנת 1983 הסתכמו הוצאות משרד השיכון עבור דיור (משכנתאות למתיישבים ובנייה ישירה של המשרד) בהתנחלויות עירוניות ב-4230 מיליון שקלים, שהיו כמחצית מכלל הוצאות הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון במסגרת ההתנחלויות.²⁴ יחד עם סבסוד מחירי הקרקע עבור קבלנים (על כך בהרחבה בהמשך),

22 תכנית סיוע 1982 - בנייה עצמית ורכישת דירות ביישובים עירוניים וקהילתיים ביהודה ושומרון, יוני 1982, גנון המדינה/109/גל/14616.

23 מרבית הסכום ניתן בריבית צמודה של 0%, חלקו בהלוואה משתנה וחלקו כמענק קנייה שהותנה באכלוס הדירה על ידי הרוכש.

24 פיתוח ובנייה ביהודה ושומרון 1983-1984: תוכנית הפעלה תקציבית, ינואר 1984, גנון המדינה/109/גל/414674.

הובילו הטבות אלו לכך שמחירי הדיור בהתנחלויות היו נמוכים במידה משמעותית ממחירי דירות דומות בערים כמו ירושלים, כפר סבא או פתח תקווה (לוי, 1982; תומר, 1983). מעורבות משרד השיכון בתהליכי הפיתוח של ההתנחלויות לא הוגבלה לתחום הדיור. בשנים אלו היה המשרד אמון גם על מימון והקמה של תשתיות, ובכלל זה סלילת דרכי גישה וכבישים פנימיים והקמת רשתות ביוב, מים, חשמל ותקשורת (מרגלית, 1988). בשנת התקציב 1983, הוצאות המשרד עבור פיתוח והקמת תשתיות לקראת בנייה ואכלוס של שכונות חדשות בהתנחלויות הסתכמו ב-1,464 מיליון שקלים. יותר ממחצית הסכום הזה הוקדש להקמת תשתיות בהתנחלויות העירוניות: אלפי מנשה, עמנואל, אריאל, קרני שומרון, מעלה אדומים, קריית ארבע וגבעת זאב.²⁵ מלבד זאת תכנן המשרד בתקופה זו את סלילתם של שישה כבישים בין-עירוניים שנועדו לספק "גישה מהירה ובטוחה" מהמרכזים העירוניים בגדה המערבית אל מרכזי התעסוקה והמסחר בשפלה ובירושלים.²⁶ אחד הצירים האלה היה כביש "חוצה שומרון" (כביש מס' 5) שתוכנן כדי להבטיח גישה מהירה "מתל אביב לבקעה, תוך יצירת נגישות גבוהה [ל] אריאל."²⁷ ב-1983 הקציב משרד הבינוי והשיכון כ-775 מיליון שקלים לבניית כבישים מעבר לקו הירוק,²⁸ וב-1984 יועדה יותר ממחצית התקציב של "מחלקת עבודות ציבוריות" (מע"צ) לבניית כבישים בשטחים (Benvenisti, 1986).

לוח מס' 2: שטח התחלות מבני ציבור בבנייה העירונית לפי מחוזות (מ"ר) 1977-1983

שנה	שומרון	נגב	מרכז	חיפה	גליל	ירושלים	סה"כ
1977	–	10,585	9,153	5,164	10,042	19,558	54,502
1978	–	8,458	12,715	4,862	12,581	2,550	41,166
1979	50	8,878	1,459	2,906	5,839	9,214	28,346
1980	310	10,250	3,700	4,110	5,699	7,538	31,607
1981	242	4,993	971	1,349	10,004	20,165	37,724
1982	717	8,680	–	1,778	5,747	11,735	28,657
1983	12,356	11,952	1,160	2,507	4,535	18,513	51,023

מקור: משרד השיכון והבינוי: המרכז למידע וניתוח כלכלי, נתונים על התפתחות ענף הבנייה ופעולות משרד הבינוי והשיכון בחודש האחרון, 15.6.1984

נוסף על הדיור והתשתיות מימן משרד השיכון ובנה את מבני הציבור - בתי ספר, גני ילדים, בתי כנסת, מעונות יום, מתנ"סים ועוד (גולן, 1983). בשנת 1983 הקציב המשרד 1,670 מיליון שקל

25 פיתוח ובנייה ביהודה ושומרון 1983-1984: תוכנית הפעלה תקציבית, גנון המדינה/109/גל/14674/4.

26 מדיניות הפיתוח של יהודה ושומרון, 7 בדצמבר 1983, גנון המדינה/109/גל/14616.

27 שם; פיתוח ובנייה ביהודה ושומרון 1983-1984: תוכנית הפעלה תקציבית, גנון המדינה/109/גל/14674/4.

28 פיתוח ובנייה ביהודה ושומרון 1983-1984: תוכנית הפעלה תקציבית, גנון המדינה/109/גל/14674/4.

להקמת מוסדות חינוך מעבר לקו הירוק, מתוכם כ-1,190 (כ-71%) בהתנחלויות העירוניות.²⁹ כמו כן מימן המשרד בנייה של בריכות שחייה ואולמות ספורט בהתנחלויות אריאל, מעלה אדומים וקריית ארבע.³⁰ בעוד היקפי הבנייה של מבני ציבור בהתנחלויות הלכו וגדלו, חל צמצום משמעותי בהיקף הבנייה של מבני ציבור בשאר אזורי הארץ (לוח מס' 2). מגמות מנוגדות אלו הובילו לכך שכמו בענף הדיור, מחוז יהודה ושומרון היה בין המובילים גם בהיקפי הבנייה הציבורית. בשנת 1983 היקף בנייתם של מבני ציבור בו היה השני בגודלו בישראל אחרי ירושלים.³¹

מסקירה זו עולה שלמשרד הבינוי והשיכון היה תפקיד מרכזי בפיתוח ההתנחלויות. על פי קווי המדיניות של המשרד, שהוצגו קודם, מרבית משאביו הושקעו בפיתוח עירוני, בעיקר במטרופולין ירושלים ובקרבה לערי השפלה. בתקופה שבה הלכו והצטמצמו השירותים המסורתיים של המשרד בתוך תחומי הקו הירוק, ההשקעה הציבורית ותהליכי הפיתוח הכוללניים מעבר לקו הירוק הפכו את ההתנחלויות העירוניות לחלופה כמעט בלעדית עבור ציבור הלקוחות של משרד השיכון.³²

הגדה המערבית כ"רזרבת קרקע גדולה": מעורבות המגזר הפרטי בקידום תהליכי הפיתוח מעבר לקו הירוק

החלטת משרד הבינוי והשיכון לרכז מאמצי פיתוח בהתנחלויות עירוניות הסמוכות לקו הירוק עוררה עניין רב בקרב המגזר הפרטי, אצל חברות בנייה, קבלנים ויזמים מהמובילים במשק. באותה תקופה חלה האטה חריפה בהיקפי הבנייה ברחבי הארץ וענף הבנייה היה שרוי במיתון; הסתת מאמצי הפיתוח של המדינה אל אזורי הביקוש בגדה המערבית, השקעתם של משאבים ציבוריים בהקמת תשתיות וסבסודן של עלויות הדיור יצרו אז הזדמנות ייחודית לצמיחה מחודשת של ענף הבנייה. לראשונה מאז ראשית תהליכי ההתיישבות בשטחים החלו אנשי הענף לראות בהתנחלויות יעד אטרקטיבי, והפנו חלק ניכר ממאמציהם לעבר צדו השני של הקו הירוק.

את מעורבותה המואצת של המדינה בפרויקט זה אפשר להבין גם על רקע משבר הדיור החמור שפקד את ישראל בראשית שנות השמונים. כתבות בעיתונות דיווחו כי "השפל הממושך בענף הדיור פגע קשות בענף הבנייה ההולך ומצטמצם משנה לשנה" (דישון, 1983). ראשי חברות בנייה וקבלנים סיפרו כי הקבלנות הפרטית נמצאת זה כעשור "בירידת פעילות מתמדת [ה]יצרת לחץ של ביקושים על השוק שאינו ערוך לכך" (שם). גורמים אלו הזהירו כי היקף הבנייה הנוכחי "לא יספיק כדי לספק את הביקוש לדירות", ואף ניבאו שתוך זמן קצר צפויים מחירי הדירות "להרקיע

29 פיתוח ובנייה ביהודה ושומרון 1983-1984: תוכנית הפעלה תקציבית, גנוז המדינה/109/גל/14674/4.

30 שם.

31 כמו את היקף הבנייה לדיור, גם את הגידול בנתוני הבנייה הציבורית במחוז ירושלים אפשר לזקוף לזכות הבנייה המסיבית מעבר לקו הירוק בשכונות פסגת זאב, רמות וגילה, שהוקמו על האדמות שסופחו לירושלים ב-1967.

32 מענה נוסף שסיפק משרד השיכון באותה התקופה היה פרויקט "שיקום שכונות". במסגרת פרויקט זה הוזרמו תקציבים גדולים לשיקום פיזי וחברתי של שכונות מגורים בערי הפיתוח ובאזורים חלשים בערים הגדולות. אף שהפרויקט זכה להצלחה קוצץ תקציבו משמעותית החל משנת 1982, וכתוצאה מכך הוא חדל לתת מענה מספק לאוכלוסיות היעד (גיליון מיוחד: שיקום שכונות מצוקה בישראל, 1988; כרמון, 1988, 1989).

שחקים כפי שקרה אחרי המיתון הגדול הקודם בשנים 1967-1970" (שם). אברהם שפרלינג, שבשנת 1981 היה נשיא מרכז הקבלנים והבונים, זיהה את "מלאי הקרקעות הפרטיות [ה]הולך ואוזל" כגורם המרכזי למיתון הגובר והכריז כי "הקבלנים מוכנים לכל פתרון בנושא [מצד המדינה] והעיקר שתועמד לרשותם קרקע זמינה לבנייה" (הקבלן והבונה, 1981).

על רקע מציאות זו, קל להבין את התלהבותם של נציגי ענף הבנייה מתהליכי הפיתוח שהחלה המדינה לקדם בשטחים שמעבר לקו הירוק. את יחסם החיובי ממחיש דבריו של דוד שטרן - חבר כנסת לשעבר מטעם הליכוד, איש עסקים ונשיא מרכז הקבלנים והבונים בשנת 1983 - שהיה אחד מתומכיה הנלהבים של מדיניות הפיתוח של משרד השיכון עבור האזור. שטרן, שהתייחס אל הגדה המערבית כאל "רזרבת קרקע גדולה", גרס כי "הפעילות הברוכה" של המדינה באזור זה יצרה "בסיס מתאים [...] לבניית ענק" במסגרת ההתנחלויות. כדי לקדם חזון זה עודד שטרן את חברי מרכז הקבלנים והבונים לשאוף "להשתלב בבנייה הגדולה הנעשית בימים אלו [בהתנחלויות]" ואף קבע שאזור זה צריך לעמוד "בראש סולם העדיפות" של הארגון בשנים הקרובות (פרידמן, 1982; שטרן, 1983). במאמר שפרסם שטרן בביטאון מרכז הקבלנים והבונים באפריל 1983 פרש את חזונו האישי באשר לפיתוח ההתנחלויות; נראה שחזון זה תאם לחלוטין את קווי המדיניות שקידם משרד השיכון באותה התקופה. במאמרו הסביר שטרן כי:

על מנת להביא להרכב אוכלוסיה על בסיס רחב ככל האפשר ולא ליצירה של שכונות יוקרה למי שיכול להרשות לעצמו להשקיע סכומים גבוהים ברכישת בית או קוטג' יש לעבור לתפיסה של הקמת ערים מודרניות, לפי תכנון חדשני [המשלב בנייה של] בתי-קומות, קוטג'ים ובנייה נמוכה. (שטרן, 1983)

התעניינותם של גורמי בנייה שונים בעתודות הקרקע בגדה המערבית ורצונם להשתלב במאמצי הפיתוח של ההתנחלויות העירוניות זכתה למענה מצד משרד הבינוי והשיכון. בתזכיר בנדון "בניה ביישובים באזור יהודה ושומרון" שנשלח אל דוד לוי ואשר וינר, כתב ראש המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים, יוסי מרגלית: "קיימת התעניינות רבה מצד יזמים, חברות בנייה וגורמים אחרים [...] בהקצאת קרקעות לבניה [באזור יהודה ושומרון]. במידה ויובטחו תנאי הסיוע הנהוגים כיום [ניתן יהיה] להגדיל את הבנייה [באזור] הרבה מעבר להיקף הקיים."³³

הרצון לשלב "גורמים ויזמים פרטיים" בבנייה העירונית בשטחים זכה להכרה רשמית בהחלטת ממשלה מטעם ועדת השרים להתיישבות. החלטה זו, שהתקבלה באפריל 1982, קבעה כי חברות בנייה שיבנו מעבר לקו הירוק יידרשו לשלם רק 5% מערך הקרקע, בזמן שעלות הקרקע המקובלת בתוך ישראל הריבונית עמדה על כ-80% מערכה.³⁴ מלבד מחיר הקרקע הסמלי, רבים מחוזי ההתקשרות בין משרד השיכון לחברות הבנייה כללו גם סעיפים של מתן ביטחונות, למשל התחייבות המדינה לרכוש בעצמה אחוז מסוים מיחידות הדירור אם לא יימכרו.³⁵

33 יוסי מרגלית (ראש המינהל לבניה כפרית ויישובים חדשים), מכתב, 3 בספטמבר 1981, גנון המדינה/109/גל/8487.

34 החלטת ממשלה מטעם ועדת השרים בנושא התיישבות הת/65, כפי שמופיע במכתב מבקר המדינה בבידון: פעולות משרד הבינוי והשיכון ביישוב יהודה ושומרון, 5 בינואר 1984, גנון המדינה/109/גל/14616/9. להתייחסות להטבה זו בעיתונות ראו לוין, 1982:2; לניר-פלסקי, 1982.

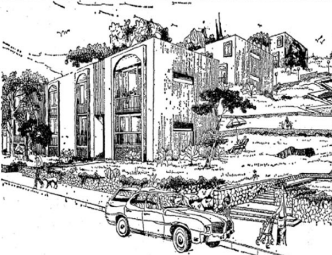
35 התכתבות בנושא הקמת שכונות עירוניות באזור יהודה ושומרון - תאגיד הקבלנים, 18 בינואר 1981, גנון המדינה/109/גל/14616.

החלטות אלו סללו את הדרך להשתלבותם של גורמי בנייה שונים מהמגזר הפרטי במיזמי הבנייה השונים בהתנחלויות העירוניות שמעבר לקו הירוק. לשיתוף פעולה זה התייחס דוד לוי בריאיון שפורסם בינואר 1983 ב"דיעות אחרונות". השר סיפר כי משרדו נמצא בעיצומה של "מהפכה גדולה ושקטה" שעיקרה "שילוב חברות ויזמים פרטיים והשקעה של הון פרטי לצד השקעה מתקציב המדינה". גישה זו "כבר הוכיחה את עצמה", בישר השר, "במעלה אדומים, באריאל, בעמנואל, באפרת, בקרני שומרון, בגבעת זאב, באלפי מנשה ועוד [שם נבנו] כבר אלפי דירות חדשות" (גולן, 1983:21).

למעורבות משרד השיכון בפיתוח ההתנחלויות היה תפקיד מרכזי ביכולתן של חברות הבנייה השונות למשוך לקוחות פוטנציאליים אל ההתנחלויות העירוניות. חברות בנייה כמו אשדור, שיכון ופיתוח, רסקו, רמט, יובל גד ואלרם - כולן בין עשר חברות הבנייה הגדולות שפעלו בישראל באותן השנים - הרבו להדגיש את מעורבות המשרד בהליכי השיוק של מיזמי הדיור. למשל, בפרסומת לפרויקט דיור באריאל של חברת רסקו צוין כי "[הודות] לסיוע מוגדל [מצד משרד השיכון] יכול זוג צעיר [לרכוש] דירת 3 חדרים (72 מ"ר) פלוס מרפסת בשווי 1,750,000 שקלים על-ידי תשלום של 75,000 שקל בלבד".³⁶ פרסומת למיזם דיור בקרני שומרון הדגישה כי בעזרת "סיוע משרד השיכון [אפשר לרכוש] דירה שהיא וילה בשטח של 110-130 מ"ר [...] במחיר של [דירת] שני חדרים [במרכז הארץ]".³⁷

איור מספר 1: פרסומות מהעיתונות לדיור מסובסד במסגרת ההתנחלויות העירוניות

"שכונת רסקו" באריאל. המוניטין שלה הגיעו לכל הארץ.



יש לך יסוד להיות מוצא. רסקו.

רסקו היא חברת הדיור הגדולה בישראל. היא מוכרת ומוציאה למכירה בתנאי מימון מיוחדים, בתנאים המיטביים ביותר, את כל מיני דירות, בתים, חלקות, קרקעות, וכו'. רסקו היא חברה מובילה בתחום הדיור, ויש לה ניסיון רב בשיווק ובמכירת דירות. רסקו היא חברה מובילה בתחום הדיור, ויש לה ניסיון רב בשיווק ובמכירת דירות.

אתם החולמים על קוטג' נצלו את ההזדמנות.

בניית קוטג' היא ההזדמנות הטובה ביותר להשקיע ולקבל תשואה גבוהה. רסקו מציעה לכם קוטג'ים מודרניים, מרווחים, במחירים נמוכים. רסקו מציעה לכם קוטג'ים מודרניים, מרווחים, במחירים נמוכים.

תאריכי מבצע: 5-13.8.82

לזכרם למימון חשבונית

יובל גד בע"מ

מימין: פרסום של חברת יובל גד לשכונת קוטג'ים בהתנחלויות מעלה אדומים, מעריב, 3.8.82, עמ' 40; משמאל: פרסום של חברת רסקו לדיור באריאל, מעריב, 6.8.82, עמ' 18.

36 מודעה של חברת רסקו בעיתון ידיעות אחרונות, 6 במאי 1983, עמ' 6-7.

37 מודעה של אשדור - חברה לבנייה בע"מ בעיתון ידיעות אחרונות, 2 במאי 1983, עמ' 10.

מלבד פירוט היקפו של הסיוע הכספי הדגישו מודעות רבות את מגוון מוסדות הציבור והשירותים החברתיים שציפו לרוכשים ביישובים אלו. מודעת פרסום של חברת יובל גד סיפרה כי במעלה אדומים קיימת "מערכת שירותים קהילתיים ברמה גבוהה: בתי ספר, גני ילדים, מעונות יום, בית כנסת, מרכז תרבות וספורט, מרכזים מסחריים, גנים ציבוריים, בריכת שחיה ואיצטדיון".³⁸ מיותר לציין שפרסומות אלו לא שילבו מושגים כמו "ארץ אבות" או "גאולת אדמות", מושגים שהיו מזהים את השכונות החדשות עם התנחלויות קרוונים מרוחקות שהוקמו ברוח ההתיישבות האידיאולוגית. חברות הבנייה התאמצו דווקא להדגיש את הקרבה של יישובים אלו למרכזי הערים שבתחומי הקו הירוק בעזרת הביטוי הידוע "חמש דקות מכפר סבא". רבות מהמודעות אף כללו מפה שהציגה את קרבתו של הפרויקט לערים ישראליות ותיקות כמו כפר סבא, פתח תקווה, ירושלים ותל אביב. מפות אלו לא רק הדגישו את קרבת ההתנחלויות העירוניות למרכזי הערים המפותחות, אלא גם טשטשו את העובדה כי מדובר ביישובים הנמצאים מעבר לקו הירוק, לעתים בקרבת יישובים פלסטיניים.

בסופו של דבר, למעורבות משרד השיכון הייתה השפעה חסרת תקדים על היקפי המכירות של חברות אלו. בתחילת 1984 פורסם כי "הבנייה מעבר לקו הירוק הצילה את ענף הבנייה ממשבר חמור". עוד סופר כי "אלמלא הבנייה ביהודה ושומרון, תחום שחדרו אליו במשך השנה מרבית החברות - היינו השנה עדים למשבר מכירות חסר תקדים". הצלחה זו יוחסה בעיקר ל"להיטי המכירות הבולטים של השנה [באריאל, במעלה אדומים ובגבעת זאב]" (חן, 1984). ב-1984 נמשכו דפוסי בנייה אלה: יותר מ-1300 יחידות דיור חדשות נבנו באריאל ובקרני שומרון לבדן, ו-2000 יחידות נוספות תוכננו להיבנות ב-1985 (חן, 1984). סיכום נתוני הבנייה בשנים 1979-1984 מראה כי מתוך 11,000 יחידות דיור חדשות שנבנו בשנים אלו בהתנחלויות, כ-8000 (73%) נבנו בבנייה עירונית, מתוכן 5140 בהתנחלויות אריאל, מעלה אדומים, קרני שומרון וגבעת זאב.³⁹

צמיחה והתרחבות: תוצאות מדיניות הפיתוח של משרד השיכון

פעילות משרד השיכון מעבר לקו הירוק הובילה תוך זמן קצר לגידול משמעותי באוכלוסייה היהודית בגדה המערבית. עד תחילת שנות השמונים מנתה אוכלוסיית ההתנחלויות כ-10,000 תושבים בלבד, אך בין השנים 1981 ו-1986 צמח ציבור זה והגיע ל-51,000 תושבים - גידול של יותר מ-500% (לוח מס' 3). מבט מקרוב על הנתונים מגלה שעיקר הצמיחה התרכזת בהתנחלויות העירוניות באזורי המטרופולין של תל אביב וירושלים. לדוגמה, בשנת 1985 גדלה אוכלוסיית ההתנחלויות ב-9,165 תושבים; כמעט כולם - כ-8,300 תושבים - הצטרפו להתנחלויות עירוניות הסמוכות לגבול הקו הירוק, ואילו להתנחלויות שבמרכז ובמזרח הגדה המערבית הצטרפו 850 תושבים בלבד (Benvenisti, 1986). מגמות הפוכות אלו הובילו לכך כי ב-1985 היוותה אוכלוסיית היישובים הסמוכים לקו הירוק כ-75% מכלל אוכלוסיית ההתנחלויות (שם). בשנות התשעים כבר מנתה כ-90% ממנה (גולדברג, 1993), ונתון זה נותר על כנו גם היום (אריאלי, 2012).

38 מודעה של חברת יובל גד בע"מ בעיתון מעריב, 6 באוגוסט 1982, עמ' 26.

39 יוסי מרגלית (ראש המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים), מכתב, 19 בפברואר 1980, גנון המדינה/109/גל/8325/4; נתונים על העשייה ביהודה ושומרון, 2 באוקטובר 1985, גנון המדינה/109/גל/14616/11; דוח אגף נכסים ודיור, 11 בספטמבר 1985, גנון המדינה/109/גל/14616/11.

לוח מס' 3: מספר המתנחלים בגדה המערבית 1977-1986*

שנה	אוכלוסייה
1977	4,000
1978	7,000
1979	10,000
1980	13,000
1981	16,000
1982	21,000
1983	23,000
1984	35,000
1985	44,000
1986	51,000

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל (מגוון שנים).
* לא כולל מזרח ירושלים

מגמות אלו, שמירון בנבנישתי היטיב לתאר אותן כ"חדירתו של מרכז אורבני ישראלי לשטחים" (Feige, 2009), תועדו היטב בעיתונות הישראלית של אותה התקופה. לדוגמה, כתבה שפורסמה בעיתון מעריב סיפרה:

הישובים העירוניים [...] ביהודה ושומרון ובקעת הירדן, ממשיכים לגדול בקצב של 1500 עד 2000 משפחות לשנה [בעוד] קצב הגידול של תושבי 80 הישובים הקטנים [...] הואט מאוד. רק 2000 משפחות גרות בישובים אלו, שברובם המכריע מספר התושבים הוא פחות מ-200 נפש. (אליצור, 1985)

כתבה מעיתון הארץ הדגישה גם היא את צמיחתן של ההתנחלויות העירוניות על חשבון יישובים מבודדים יותר:

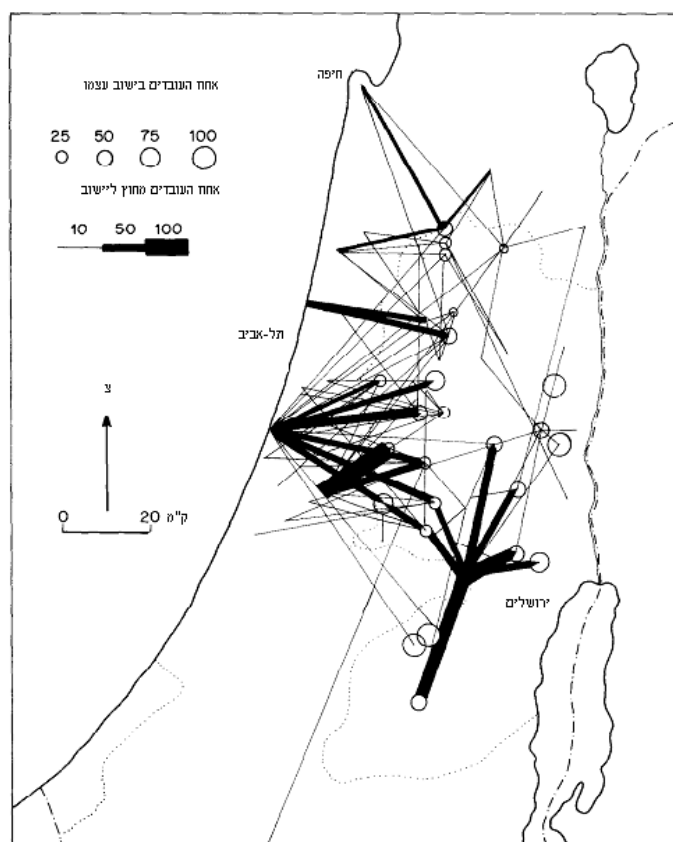
רוב ההתנחלויות [...] בשומרון כמו גם בחלקים אחרים של הגדה או הרצועה הן התנחלויות קטנות או קטנות מאוד. ממוצע המשפחות בהן הוא כמה עשרות ובמקרים לא מעטים יש רק 10-12 משפחות בהתנחלות. [...] רק כמה התנחלויות גדלו בתנופה: עמנואל, אריאל, מעלה-אדומים, קדומים, אלון-מורה, קריית-ארבע, אפרת ועוד שלוש-ארבע התנחלויות בסדר גודל דומה. (ליטני, 1985)

מנתונים אלו ניכר כי דפוסי ההגירה לשטחים הושפעו ישירות ממדיניות הפיתוח של משרד השיכון שתוארה במאמר זה. סקר מקיף שערכו הגיאוגרפים ניומן ופורטוגאלי בשנת 1985 העלה כי 81% מהמתנחלים שציינו את מחירי הדיור הזולים כמניע הראשי למעברם לשטחים היו תושבים שהיגרו להתנחלויות אחרי שנת 1982. זאת בהשוואה ל-12% מהמתנחלים שהיגרו לאזור בשנים 1978-1981, ול-6% בלבד ממי שהיגרו בשנים 1967-1977 (Portugali & Newman, 1987). סקר זה גם מצא כי קרבתן של ההתנחלויות העירוניות למרכזי התעסוקה שבתחומי הקו הירוק השפיעה

מאוד על נתוני ההעסקה של תושבי השטחים. בזמן שאוכלוסיית ההתנחלויות המרוחקות סבלה מאחוזי אבטלה גבוהים ומחוסר במקורות פרנסה (אליצור, 1985; גולן, 1983), תושבי ההתנחלויות העירוניות נהנו מאחוזי תעסוקה גבוהים. נתוני הסקר הראו כי מרבית המפרנסים המתגוררים בהתנחלויות (כ-75% מכלל הגברים וכ-65% מכלל הנשים שאינן עקרות בית) עבדו בשנים אלו במרכזי התעסוקה שבתחומי הקו הירוק (Portugali, 1991); לתיאור גרפי של דפוסי היממות ראו איור מס' 2). יותר מ-90% מתושבי ההתנחלויות העירוניות דיווחו כי הנסיעה למקום עבודתם אורכת פחות משעה (Portugali & Newman, 1987).

איור מס' 2: תנועת יממות של גברים יהודים תושבי ההתנחלויות למקומות עבודתם

בשטחים ובישראל, 1985



מקור: Portugali, 1991, 39

בניגוד לאוכלוסייה הדתית-לאומית שאפיינה את פרויקט ההתנחלויות בשנותיו הראשונות (פלד ושפיר, 2005), האופי העירוני של ההתנחלויות הוביל לצמיחת הרכב אוכלוסייה הטרוגני למדי שגרם לשינוי של ממש בהרכב הדמוגרפי של ציבור המתנחלים. בדוח הביניים של "מבצע אכלוס יישובי יש"ע", מבצע שקיימו משרד הבינוי והשיכון ומשרד העבודה והרווחה

במאי 1983, ציינו מארגני המבצע כי "בין המתעניינים [ברכישת דיור בהתנחלויות] בלט מספר גדול של משפחות צעירות לא דתיות [שעד עתה] לא היה להן קשר עם ההתיישבות ביישובי יש"ע".⁴⁰ בזמן שכתורות העיתונים המשיכו לעסוק בניסיונות השונים של גוש אמונים להקים מאחזים חדשים ברחבי השטחים, כתבות שמוקמו בעמודים הפנימיים של העיתון היטיבו לתאר את השינויים שהתרחשו בהרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית ההתנחלויות. כתבה שהתפרסמה בידיעות אחרונות הצביעה על העובדה כי "אחוז המתיישבים 'האידיאולוגיים' ביו"ש הולך וקטן, והוא עוד יקטן בעתיד עם הקמתן של שכונות ושל יישובים צמודים לקו הירוק, 'רבע שעה מכפר סבא או מפתח תקווה'" (תומר, 1983). כתבה בעיתון דבר תיארה דפוסים דומים:

מאד בולטת ומאלפת העובדה, שאלפי ישראלים אחרים המתגוררים בשטחים אינם קשורים כלל למועצת יש"ע, משום שאינם רואים עצמם כשותפים פוליטיים של גוש אמונים. במועצת יש"ע [...] אין ייצוג כמעט [ל]ישראלים בגדה המערבית, שהם דיירי מעלה אדומים והשכונות המכונות "חמש דקות מכפר-סבא"; ביש"ע לא חברים גם אלפי תושביה החרדים של עמנואל. (רובינשטיין, 1985)

נראה שהקמת ההתנחלויות העירוניות בסמוך למטרופולין תל אביב וירושלים הביאה לא רק לצמיחה מואצת של אוכלוסיית ההתנחלויות, אלא גם להצטרפותן של אוכלוסיות חדשות ומגוונות להתנחלויות.

מפעל ההתנחלויות כיום: דפוסי המשכיות ושינוי

אירועים ותהליכים רבי השפעה - האינתיפאדה הראשונה והשנייה, הסכם אוסלו, כישלון שיחות השלום, בניית חומת ההפרדה, תכנית ההתנתקות ועוד - התרחשו בשלושת העשורים שעברו מאז התקופה הנסקרת במאמר זה. ואולם נראה כי ההעדפה לפתח את גושי ההתנחלויות הסמוכות לקו הירוק כדי להתמודד עם בעיות חברתיות בתוך ישראל הריבונית נותרה הכוח המניע המרכזי בקביעת דפוסי ההתיישבות בשטחים הכבושים.

דוגמה מובהקת לכך היא החלטת המדינה שהתקבלה בשנות התשעים באשר לאוכלוסייה החרדית. אוכלוסייה זו, הסובלת מבעיות דיור קשות, הופנתה להתיישב בהתנחלויות הסמוכות לקו הירוק, וכיום היא מהווה כ-40% מכלל ציבור המתנחלים. האוכלוסייה החרדית מרוכזת בשתי ההתנחלויות הגדולות ביותר, ביתר עילית ומודיעין עילית. אוכלוסייתן מתקרבת ל-100 אלף תושבים וקצב צמיחתן הוא הגדול במדינה (הלמ"ס, 2013).⁴¹ ביטוי למדיניות הפניית החרדים לגושי ההתנחלויות אפשר למצוא בשני מכרזים לבנייה שפרסם משרד השיכון בשנת 2008, להקמת דיור בביתר עילית ובאגן האיילות בגבעת זאב בנימוק שנחנך "מענה לצרכים הדחופים של הגידול הטבעי בירושלים, ובהעדר מענה בעיר לאוכלוסייה של זוגות צעירים בקרב העדה החרדית" (משרד השיכון בהודעה לעיתונות, אצל בן, 2008). תמיכת המדינה במודיעין עילית, לדוגמה, כללה בניית כבישי גישה, פתרון בעיות תשתית, פיתוח אזורי, סבסוד דיור ותקציב מוסדות ציבור ועוד (כהנר, 2009). כפי שסיכם זאת העיתונאי אלוף

40 דוח ביניים - מבצע אכלוס יישובי יש"ע, 6 ביוני 1983, גנון המדינה/95/גל/20404.

41 להרחבה על תהליך הקמתן של ביתר עילית ומודיעין עילית ראו כהנר, 2009.

בן: "הרחבת הבנייה בגושים כיום [נועדה] למימוש יעדים לאומיים אחרים, ובראשם הקלת בעיות חברתיות: מציאת דיור לאוכלוסייה ענייה או מהמעמד הבינוני, מחוץ לאזורי הביקוש המובהקים בגוש דן ובירושלים" (בן, 2008, עמ' 46).

בד בבד עם צמיחתן של ההתנחלויות החרדיות ממשיכות גם ההתנחלויות העירוניות הוותיקות לשמש יעד אטרקטיבי למשפחות צעירות ולמשפרי דיור. בדפוס כמעט זהה לדפוס הפעולה של המדינה בשנות השמונים, גם היום מרוכזים מרבית מאמצי הפיתוח בגושי ההתנחלויות העירוניות. לדוגמה, בשנת 2013, מתוך 2,543 יחידות דיור שהיו בתהליכי בנייה מחוץ לקו הירוק, שני שלישים - כ-1700 יחידות - נבנו במסגרת בנייה רוויה בהתנחלויות גדולות הסמוכות לקו הירוק (עמית, 2014). כמו בעבר, גם בתקופה זו נהנתה הבנייה מסבסוד ממשלתי נדיב. בשנים 2001-2010 נספרו 21,000 התחלות בנייה חדשות מעבר לקו הירוק. בהשקעה של 14.4 מיליארד שקלים. הממשלה מימנה 50% מהשקעה זו; זאת לעומת 18% בלבד של מימון ממשלתי בהשקעות בתחומי הקו הירוק (אריאלי, 2013).

במהלך השנים התרחבה פעילות המדינה גם ליישובים מרוחקים וקטנים יותר הנמצאים מחוץ ללב גושי ההתיישבות העירוניים. פעילות זו כללה השקעה בשירותים חברתיים אך עיקרה יועד לפיתוח תשתיות פיזיות: סלילת מאות קילומטרים של כבישים מאובטחים, בניית מחלפים ומיגון אוטובוסים, שאיפשרו לחבר גם את היישובים האלה אל מרכזי התעסוקה שבתוך ישראל הריבונית (שם; ג'ורג'י ובסוק, 2003; סבירסקי, קונור-אטיאס ודהן, 2008). השקעה זו סייעה לצמיחתם של יישובים קהילתיים משגשגים כמו גבע בנימין (אדם), עלי ונעלה, שכמו התנחלויות עירוניות ותיקות יותר הציעו שירותי רווחה וחינוך, דיור מסובסד וגישה נוחה לערים מרכזיות בישראל.

ברם, טעות היא לראות בכך שינוי בהיגיון המניע את פעולת המדינה בשטחים. יותר מכול, ההשקעה בפיתוח יישובים אלו מעידה על השחיקה ההולכת וגדלה ביכולתן של התנחלויות עירוניות הסמוכות לקו הירוק להמשיך ולשמש מנגנון פיצוי מספק עבור המעמדות הנמוכים, הנאלצים להתמודד עם אי-השוויון ההולך וגובר בתוך ישראל הריבונית.⁴² על מנת להמשיך ולהציע מחירי דיור אטרקטיביים נאלצה המדינה להרחיב את פעולותיה אל מחוץ לגושי ההתיישבות העירונית. כפי שתואר היטב בכתבה שפורסמה לאחרונה בעיתון דה-מרקר: "מי שמוכן לגלות גמישות בנוגע לגבולות המדינה, יגלה שכדי למצוא דיור במחירים אטרקטיביים באמת, הוא יאלץ להרחיק להתנחלויות מבודדות וקיצוניות [כי] גושי ההתנחלויות הגדולים הצמודים לקו הירוק מזכירים ברמת המחירים שלהם הרבה יותר את גבעתיים מאשר את יצהר" (עמית, 2014). לאור זאת אפשר לראות בהרחבת פעילות המדינה אל מחוץ לגושים העירוניים תהליך המונע מהיגיון דומה לזה שהניע את מדיניות ההתיישבות בשטחים בראשית שנות השמונים. זאת ועוד, למרות הרחבת הפעילות הממשלתית גם לאזורים מרוחקים יותר, אין להפריז בהשפעה של תהליך זה על כלל פריסת ההתנחלויות: השטח הבנוי של יישובים הנמצאים מחוץ לגושי ההתיישבות משתרע על פחות מ-0.4% משטח הגדה המערבית, ובקרוב 89% מהיישובים באזור זה מתגוררים פחות מ-2,000 תושבים (אריאלי, 2012).

דיון ומסקנות

מרבית ספרות המחקר רואה במפעל ההתנחלויות פרויקט אידיאולוגי-משיחי שהובילה תנועת גוש-אמונים. בניגוד לכך, הניתוח הכלכלי-פוליטי המנחה מאמר זה מדגיש את תפקידה המרכזי של המדינה בקידום מפעל ההתנחלויות ואת חשיבותם של התמריצים הכלכליים שעמדו בשרשר מדיניות ההתנחלות החל משנות השמונים. מן המחקר עולה כי בשנות השמונים החלו ההתנחלויות ליהנות לראשונה מתקצוב ממשלתי רחב היקף שמימן מגוון הטבות דיור, בניית שכונות חדשות, פיתוח תשתיות מתקדמות, הקמת מוסדות חינוך, תרבות ורווחה וסלילת כבישי גישה שחיברו את גושי ההתנחלויות למרכזי התעסוקה והפעילות שבתוך הקו הירוק. עוד עולה כי תמריצים אלו היו חלק מרכזי במדיניות הפיתוח של האזור, שאותה יזם וקידם משרד הבינוי והשיכון. על אף התנגדותם הברורה של אנשי גוש אמונים, אכן יסוד במדיניות זו הייתה ההחלטה לרכז את מאמצי הבנייה ומשאבי הפיתוח בהתנחלויות שנמצאו כבעלות פוטנציאל פיתוח גבוה ומוקמו באזורי הביקוש סביב ירושלים ומטרופולין תל אביב.

במאמר נטען כי מדיניות זו נבחרה משום שהיא איפשרה למדינה לספק פתרונות חלקיים למצוקות הדיור והרווחה, שגברו בתחומי הקו הירוק כתוצאה מקיצוץ מתמשך בהיקף ההוצאה הציבורית של המדינה ונסיגתה ממעורבותה ההיסטורית בשוק הדיור. המדיניות הזאת הניחה למדינה להמשיך לתמוך בסדר היום הניאו-ליברלי תוך שימור הלגיטימציה השלטונית בקרב המעמדות הנמוכים והבטחת הסדר החברתי. אלו תמכו במפעל היות והוא שימש עבורם מעין רשת ביטחון חברתית-כלכלית, שחשיבותה גברה ככל שהתעצמו תהליכי ההפרטה והליברליזציה של מדינת הרווחה. כפי שהודגם, היגיון זה נותר על כנו גם בתקופה הנוכחית.

כאמור, נקודת מבט זו מאפשרת לראות את תפקיד המדינה בביסוס פרויקט ההתנחלויות לא כנגיעה לכוונות קיצוניים אלא כיוזמה עצמאית שמטרתה להתמודד עם בעיות חברתיות רחבות הרלוונטיות למרבית החברה הישראלית. נקודת המבט הזאת מאפשרת גם לראות בנהירה של רבבות מתושבי ישראל אל ההתנחלויות התפתחות הקשורה לא רק לכוח המשיכה של האידיאולוגיה המשיחית-דתית, אלא תגובה רציונלית לשלל התמריצים הכלכליים שניתנו במסגרתן. תרומתו העיקרית של ניתוח זה היא יכולתו לאתגר את התפיסה המקובלת על ההתנחלויות, הנוטה לדיכטומיה שלפיה "ישראל" ו"ההתנחלויות" מתקיימות כשתי ישויות נפרדות. דיכטומיה זו אחראית לכך שעד כה, מחקרים רבים בחנו את המתרחש מעבר לקו הירוק כתופעה נפרדת מתהליכים ומגמות שמקורם בישראל הריבונית. מחקרים עכשוויים ברוח "הגישה הקולוניאליסטית לחקר ההתנחלויות" היו הראשונים שערערו על הדיכטומיה באמצעות הדגשת קווי הדמיון ודפוסי המשכיות המתקיימים משני צדי הקו הירוק (פלד ושפיר, 2005; שנהב, 2010; Dalsheim & Harel, 2009). מבקרים אלו התמקדו בעיקר במציאת דמיון בין מפעל ההתנחלויות ובין דפוסי ההתיישבות שאפיינו את ישראל והתנועה הציונית בראשית דרכה; לעומתם, המחקר הנוכחי בחן את ההתנחלויות בקונטקסט ההיסטורי של הקמתן, ומתוך כך הראה כיצד שינויים מבניים שמקורם בלב החברה הישראלית השפיעו על מדיניות ההתנחלויות ואף עיצבו את דפוסי התפתחותו של מפעל זה.

הבנת הקשרים הללו יכולה לתרום רבות גם להבנה כיצד מאפייני המפעל השפיעו ומשפיעים על החברה הישראלית בכלל ועל הזירה הפוליטית בפרט. נושא זה אמנם לא טופל ישירות במחקר הנוכחי, אבל אפשר שמסקנותיו יעודדו חשיבה מחודשת על האופן שבו אנו מבינים את הכוח הפוליטי הן של ציבור המתנחלים והן של מפלגות המקדמות את המשך האחיזה הישראלית

בשטחים. תמיכת ציבור המתנחלים בהמשך הכיבוש ובמפלגות המחויבות למטרה זו נתפסת לרוב כפועל יוצא של זהותם ומחויבותם האידיאולוגית. ממצאי המחקר מעמידים בסימן שאלה את ההסתכלות החד-ממדית הזאת, ומעודדים לראות תמיכה זו כקשורה גם לתלות של ציבור המתנחלים ברשת הביטחון הכלכלית שמספק להם מפעל ההתנחלויות. ההבנה שהתמיכה הפוליטית שנותן ציבור המתנחלים למפלגות התומכות בהמשך הכיבוש היא פועל יוצא של מציאותם הכלכלית, ולא דווקא של זהותם הדתית-אידיאולוגית, מספקת מפתח חשוב להבנת המפה הפוליטית הישראלית ולהבנת חוסנו של מפעל ההתנחלויות לאורך השנים.

תוצר נוסף של ההפרדה המלאכותית המקובלת בין ישראל שבתוך הקו הירוק לישראל שמחוץ לו הוא תפיסתם של תושבי ההתנחלויות כאוכלוסייה הומוגנית וקיצונית, המונעת משיקולים לא-רציונליים. ממצאי המחקר הנוכחי מערערים גם על הנחה זו ומראים שבפועל, אוכלוסיית ההתנחלויות היא אוכלוסייה הטרוגנית החורגת מגבולות הציבור הדתי-לאומי, והסיבות שהביאו את נציגיה להתגורר בשטחים אינן רק אידיאולוגיות. ממצא זה זוכה לחיזוק מצד כמה מחקרים עכשוויים המוכיחים שציבור המתנחלים מורכב ממגוון רחב של אוכלוסיות שונות, ביניהן מזרחיים (גיליס, 2009, 2012; Dalsheim, 2008), עולים חדשים ממדינות ברית המועצות לשעבר (Weiss, 2011a) וחרדים (אלגזי, 2006; כהנר, 2009; כהנר ושלמה, 2012; Herzog, 2009), שהמניע האידיאולוגי היה מרכיב משני בהחלטתם להגר להתנחלויות.

ולבסוף, הערעור על ההפרדה המלאכותית בין ההתנחלויות ובין ישראל הופך את מפעל ההתנחלויות לקרקע פורייה למחקר השוואתי. עד כה, ספרות המחקר על ההתנחלויות והולידה רק מחקרים השוואתיים בודדים (לדוגמה, Lustick, 1993). הסיבה לכך עשויה להיות קשורה להתמקדותם של מחקרים אלו במאפיינים הייחודיים של תנועת ההתנחלויות המשיחית, עובדה שהגבילה את היכולת לזהות קווי דמיון בין מפעל ההתנחלויות הישראלי ליוזמות התיישבות דומות באתרים אחרים בעולם. לעומת זאת, מאמר זה רואה בהקמת ההתנחלויות ניסיון של המדינה להתמודד עם ההשלכות החברתיות של מדיניות הליברליזציה הכלכלית, ההפרטה והצמצום המתמשך בהוצאה הציבורית - מדיניות שהפכה כמעט אוניברסלית בקרב רוב המדינות המפותחות. הניתוח שכאן מאפשר להעמיד את ההתנחלויות לניתוח השוואתי מול פרויקטים דומים באתרים שונים בעולם. השוואה כזאת עשויה לתרום רבות להבנה מעמיקה יותר של הגורמים המבניים שהובילו לצמיחת ההתנחלויות, וגם להצביע על כיווני התפתחות עתידיים של מפעל זה.

מקורות

אבנר, א' (1982, 10 באוקטובר). ערים חדשות צומחות ביהודה ושומרון. *ידענות אחרונות*, עמ' 23. אזולאי, א' ואופיר, ע' (2008). *משטר זה שאינו אחד: כיבוש ודמוקרטיה בין הים לנהר 1967-1967*. תל אביב: רסלינג.

אלגזי, ג' (2006). מטריקס בבילעין: סיפור על קפיטליזם קולוניאלי בישראל של ימינו. *תיאוריה וביקורת*, 29, 173-191.

אלדר, ע' וורטל, ע' (2004). *אדוני הארץ: המתנחלים ומדינת ישראל 1967-2004*. תל אביב: כנרת. אליצור, י' (1985, 13 בדצמבר). לא די להתנחל, צריך גם להתפרנס. *מעריב*, עמ' 18. אפרת, א' (2002). *גיאוגרפיה של כיבוש: יהודה, שומרון וחבל עזה*. ירושלים: כתר.

- אריאלי, ש' (2012, 3 באוקטובר). להיפרד משקר ההתנחלויות. הארץ. אוחר ב-14 בדצמבר 2014 מתוך: <http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1834490>
- (2013, 17 במאי). בין קוטג' לקוטג'. הארץ. אוחר ב-14 בדצמבר 2014 מתוך: <http://www.haaretz.co.il/opinions/premium-1.2021608>
- ארן, ג' (1985). ארץ ישראל בין דת ופוליטיקה: התנועה לעצירת הנסיגה בסיני ולקחייה. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- (1987). מצינונות דתית לדת ציונית: שורשי גוש אמונים ותרבותו. חיבור לשם קבלת התואר דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- (2013). קוקיזם: שורשי גוש אמונים, תרבות המתנחלים, תיאולוגיה ציונית, משיחיות בזמננו. ירושלים: כרמל.
- בן, א' (2008). מבט שונה בהתנחלויות: מאחזה בשטחים שולטים לפתרון בעיות חברתיות. עדכן אסטרטגי, 11(2), 39-49.
- גוטוויין, ד' (2004). הערות על היסודות המעמדיים של הכיבוש. תיאוריה וביקורת, 24, 202-211.
- (2005). על כלכלה ודעה קדומה. תיאוריה וביקורת, 25, 286-294.
- גולדברג, א' (1993). התנחלויות הגדה המערבית ורצועת עזה: תמונת מצב 1992-1999. תל אביב: המרכז לשלום.
- גולן, א' (1983א, 14 בינואר). מסע בארץ ההתנחלויות. ידיעות אחרונות, עמ' 5.
- (1983ב, 14 בינואר). אני הבאתי למהפכה גדולה. ידיעות אחרונות, עמ' 8.
- ג'ורג'י, ע' ובסוק, מ' (2003, 26 בספטמבר). כבישים בשטחים ב-10 מיליארד שקל. דה-מרקר. אוחר ב-14 בדצמבר 2014 מתוך: <http://www.themarker.com/dynamo/cars/1.194927>
- גיליון מיוחד: שיקום שכונות מצוקה בישראל (1988). מגמות, לא.
- גיליס, ר' (2009). "עכשיו גם הם מתנחלים": המורפולוגיה האתנית של ההתנחלויות. עבודה לשם קבלת התואר מוסמך, אוניברסיטת תל אביב.
- (2012). מתנחלים. בתוך א' הנדל (עורך), קריאת המחאה: לקסיקון פוליטי 2011-2012 (עמ' 220-228). תל אביב: רסלינג.
- גרינברג, ל' (1993). ההסתדרות מעל הכל. ירושלים: הוצאת נבו.
- (1996). יסודות בכלכלה פוליטית. תל אביב: משרד הביטחון.
- (2007). מעטפת חנק כלכלית: שלוש נקודות מפנה בארבעים שנות שליטה כלכלית-צבאית. תיאוריה וביקורת, 31, 233-245.
- דישון, א' (1983, 31 במאי). ענף הבנייה הגיע לקו האדום. ידיעות אחרונות, ממון, עמ' 3.
- העיר מעלה אדומים תיחנך מחר בטקס ממלכתי (1982, 31 באוגוסט). מעריב, עמ' 2.
- הראובני, א' (2010). כל האמצעים כשרים: מדיניות ההתחלות בגדה המערבית. בצלם. אוחר ב-14 בדצמבר 2014 מתוך: http://www.btselem.org/sites/default/files/publication/201007_by_hook_and_by_crook_heb.pdf
- הרנוי, מ' (1992). תהליכים בתכנון ההתיישבות ביהודה שומרון וחבל עזה. מחקרי יהודה ושומרון - דברי הכנס השני (369-375). אריאל וירושלים: מכללת יהודה ושומרון וראובן מס.
- וינר, א' (1984, 3 בינואר). תנופת בנייה בהתיישבות ביהודה ושומרון. מעריב, עמ' 36.
- חן, ש' (1984א, 1 בינואר). מכירת הדירות מעבר לקו הירוק הצילה את ענף הבנייה ממשבר. ידיעות אחרונות, עמ' 18.

- (1984, ב' 3 במאי). התעוררות בשוק הדירות. ידיעות אחרונות, עמ' 19.
- חרל"פ, ע' (עורך) (1985). ירושלים רבה: הבנייה בירושלים וסביבתה מטעם משרד הבינוי והשיכון מאז איחודה של העיר. תל אביב: משרד הבינוי והשיכון.
- (עורך) (1988). מבנן מגורים, מעלה אדומים. בתוך ע' חרל"פ (עורך), ישראל בונה 1988 (עמ' 170-171). תל אביב: משרד הבינוי והשיכון.
- טאוב, ג' (2007). המתנחלים והמאבק על משמעותה של הציונות. תל אביב: ידיעות אחרונות.
- כהנר, ל' (2009). התפתחות המבנה ההיררכי והמרחבי של האוכלוסייה החרדית בישראל. חיבור לשם קבלת התואר דוקטור, אוניברסיטת חיפה.
- כהנר, ל' ושלמה, י' (2012). התפתחות המרחב החרדי בישראל. בתוך ש' חסון (עורך), עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית (עמ' 319-338). תל אביב: כתר.
- כרמון, נ' (1988). שינוי חברתי מתוכנן: הערכה של פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל. מגמות, לא (4-3), 299-321.
- (1989). שיקום שכונות בישראל: הערכת תוצאות. חיפה: עקד ושמואל נאמן.
- (1999). מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות. בתוך ד' נחמיאס וג' מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל (עמ' 381-436). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- לוי, א' (1982, 6 בדצמבר). מי ואיך בונים את השומרון: סבסוד כבד. הארץ, עמ' 9.
- (1982, 22 בדצמבר). מי ואיך בונים את השומרון: חלוציות המשתלמת היטב. הארץ, עמ' 9.
- ליטני, י' (1985, 15 בינואר). מחיר התנחלות הרפאים. הארץ.
- ליין, י' (2002). גול הקרקעות: מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית. בצלם. אוחר ב-14 בדצמבר 2014 מתוך: http://www.btselem.org/download/200205_land_grab_heb.pdf
- הלמ"ס (2013). שנתון סטטיסטי לישראל 2012. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- לניר-פלסקי, נ' (1982, 19 בפברואר). תפסת מרובה, תפסת. דבר השבוע, עמ' 18.
- ממן, ד' ורוזנהק, ז' (2009). בנק ישראל: כלכלה פוליטית בעידן נאו-ליברלי. ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד.
- מרגלית, י' (1988). המינהל לבניה כפרית וישובים חדשים: משימות ותפקידים בהתיישבות הכפרית. בתוך ע' חרל"פ (עורך), ישראל בונה 1988 (עמ' 26-34). תל אביב: משרד הבינוי והשיכון.
- מרון, א' (טרם פורסם). תהליכים ומגמות של הפרטה בשירותים החברתיים בישראל: דינאמיקה של קיצוץ תקציבי, יוזמה פרטית ומיסוד על ידי המדינה. בתוך י' גל-נור, א' פז-פוקס ונ' ציון (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: גבולות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. ירושלים: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר בירושלים.
- משרד הבינוי והשיכון (1984). הכר ודע: העשייה ביהודה, שומרון וחבל עזה. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.
- סבירסקי, ש', קונור-אטיאס, א' ודהן, א' (2008). העדפה ממשלתית במימון יישובים: 2000-2006. תל אביב: מרכז אדוה.
- עמית, ח' (2014, 22 במאי). מי מפחד מהקו הירוק. דה-מרקר. אוחר ב-14 בדצמבר מתוך: <http://www.themarket.com/realestate/1.2327895>
- פייגה, מ' (2003). שתי מפות לגדה: גוש אמונים, שלום עכשיו ועיצוב המרחב בישראל.

ירושלים: מאגנס.

פלד, י' ושמיר, ג' (2005). מיהו ישראלי: הדינאמיקה של אזרחות מורכבת. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

פילק, ד' (2006). פופוליזם והגמוניה בישראל. תל אביב: רסלינג.

פרידמן, צ' (1982). שנת תשמ"ב חלפה - בשנת תשמ"ג לאן? הקבלן והבונה, 213, 13-14.

הקבלן והבונה (1981). ריאיון עם אברהם שפרלינג, נשיא מרכז הקבלנים והבונים. 207, 10-11.

רובינשטיין, ד' (1982). מי לה' אלי: גוש אמונים. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

— (1985, 11 בפברואר). מסגרות למאבק. דבר, עמ' 7.

רוזן-צבי, י' (2007). זמן המתנחלים. תיאוריה וביקורת, 31, 272-282.

רוזנהק, ד' (1999). מהגרי עבודה במדינת הרווחה הישראלית. ביטחון סוציאלי, 56, 97-112.

רענן, צ' (1980). גוש אמונים. תל אביב: ספריית פועלים.

שטרן, ד' (1983). ירושלים, יהודה ושומרון - יעדי בנייה לשנים הקרובות. הקבלן והבונה, 214, 4-6.

שלו, נ' (2009). כרוניקה של סיפוח ידוע מראש: כוונותיה של ממשלת ישראל בהקמת מעלה

אדומים. בצלם. אוחזר ב-14 בדצמבר 2014 מתוך: http://www.btselem.org/sites/default/files/publication/200912_maale_adummim_heb.pdf

— (2012). באצטלה של חוקיות: הכרזות על אדמות מדינה בגדה המערבית. בצלם. אוחזר ב-14

בדצמבר 2014 מתוך: http://www.btselem.org/download/201203_under_the_guise_of_legality_heb.pdf

שנל, י' (2012). האסטרטגיה של ההתיישבות בשטחים. בתוך ש' חסון (עורך), עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית (עמ' 195-210). תל אביב: כתר.

שנהב, י' (2010). במלכודת הקו הירוק: מסה פוליטית יהודית. תל אביב: עם עובד.

ששון, ט' (2005, 1 בפברואר). חוות דעת (ביניים) בנושא מאחזים בלתי מורשים. אוחזר ב-14

בדצמבר 2014 מתוך: <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/PMO/Communication/Spokesman/sason2.pdf>

תומר, י' (1983, 9 בנובמבר). התעלומה: כמה הושקע בהתנחלויות? ידיעות אחרונות, עמ' 10.

Aronoff, J. M. (1985). The institutionalization and cooptation of a charismatic, messianic, religious-political revitalization movement. In D. Newman (Ed.), *The impact of Gush Emunim: Politics and settlement in the West Bank* (pp. 46-69). London: Croom Helm.

Bareli, A. (2003). Forgetting Europe: Perspectives on the debate about Zionism and colonialism. In A. Shapira and D. J. Penslar (Eds.), *Israeli historical revisionism: From left to right*. London: Frank Cass Publishers.

Becke, J. (2014). Towards a de-occidental perspective on Israel: The case of the occupation. *The Journal of Israeli History*, 33(1), 1-23.

Benvenisti, M. (1986). *1986 Report: Demographic, economic, legal, social and political development in the West Bank*. Jerusalem: The West Bank Database Project.

Benvenisti, M., & Khayat, S. (1987). *The West Bank and Gaza atlas*. Jerusalem:

- West Bank Database Project.
- Block, F. (1981). Beyond relative autonomy: State managers as historical subjects. *New Political Science*, 2(3), 33–49.
- Dalsheim, J. (2008). Twice removed: Mizrahi settlers in Gush Katif. *Social Identities*, 14(5), 535–551.
- Dalsheim, J., & Harel, A. (2009). Representing settlers. *Review of Middle East Studies*, 43(2), 219–238.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Feige, M. (2009). *Settling in the hearts: Jewish fundamentalism in the occupied territories*. Detroit: Wayne State University Press.
- Friedman, I. R. (1992). *Zealots for Zion: Inside Israel's West Bank settlement movement*. New York: Random House.
- Harris, W. (1985). Israel's West Bank settlement policy in the early 1980s: Strategy, impact, and implications. *SAIS Review of International Affairs*, 5(2), 233–248.
- Herzog, H. (2009). Imagined communities: State, religion and gender in Jewish settlements. In H. Hannah & B. Ann (Eds.), *Gendering religion and politics: Untangling modernities* (pp. 51–73). New York: Palgrave MacMillan.
- Lustick, I. (1988). *For the land and the lord: Jewish fundamentalism in Israel*. New York: Council on Foreign Relations.
- (1993). *Unsettled states, disputed lands: Britain and Ireland, France and Algeria, Israel and the West Bank-Gaza*. Ithaca: Cornell University Press.
- Miliband, R. (1983). State power and class interests. *The New Left Review*, 138 (March–April), 57–68.
- Newman, D. (1985). Introduction: Gush Emunim in society and space. In D. Newman (Ed.), *The Impact of Gush Emunim: Politics and settlement in the West Bank* (pp. 1–9). London: Croom Helm.
- Portugali, J. (1991). Jewish settlement in the occupied territories: Israel's settlement structure and the Palestinians. *Political Geography Quarterly*, 1(10), 26–53.
- Portugali, J., & Newman, D. (1987). *Spatial interaction between Israelis and Palestinians in the West Bank and Gaza Strip*. Unpublished Research report, Ford Foundation.
- Ram, U. (2005). *The globalization of Israel: McWorld in Tel Aviv, Jihad in Jerusalem*. New York: Routledge.
- Schnall, D. (1984). *Beyond the green line: Israeli settlements west of the Jordan*. New York: Praeger.
- Shafir, G., & Peled, Y. (2000). Introduction: The socioeconomic liberalization of Israel. In G. Shafir & Y. Peled (Eds.), *The new Israel: Peacemaking and liberalization* (pp. 1–15). Colorado: Westview Press.

- Shalev, M. (1990). *Labour and the political economy in Israel*. Oxford: Oxford University Press.
- (1998). Have globalization and liberalization “normalized” Israel’s political economy? *Israel Affairs*, 5(2–3), 121–155.
- Shehade, R. (1993). *The law of the land: Settlements and land issues under Israeli military occupation*. Jerusalem: Passia.
- Skocpol, T. (1980). Political response to capitalist crisis: Neo-marxist theories of the state and the case of the new deal. *Politics & Society*, 10(2), 155–201.
- (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In P. Evans, D. Rueschmyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3–37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sprinzak, E. (1991). *The ascendance of Israel’s radical right*. New York: Oxford University Press.
- Weiss, H. (2011a). Immigration and West Bank settlement normalization. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 34(1), 112–130.
- (2011b). On value and values in a West Bank settlement. *American Ethnologist*, 38(1), 36–46.
- Yiftachel, O. (2006). *Ethnocracy: Land and identity politics in Israel/Palestine*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.