

האפוטרופוס על הרכוש הנטוש והעיר רמלה 1948-1963: "חוליה הכרחית" להעברת בעלות ברכוש נטוש או כוח מכונן של חיים ישראלים בעיר?

המאמר דן בפער שבין התכלית המשפטית האדמיניסטרטיבית והזמנית המשתקפת מכוונת המחוקקים שלשמה מונה ביולי 1948 "אפוטרופוס על הרכוש הערבי הנטוש", לבין התפקיד המעצב ארוך הטווח שמילא הלכה למעשה בכינון העיר רמלה, עיר ערבית אימפריאלית, מאז כניעתה ביולי 1948 ועד שחוסלו בה המעברות ב־1963. יומיים לאחר כניעתה התרוקנה העיר מתושביה הערבים. המרחב החומרי־תרבותי הערבי שבו חיו היה מעתה לרכוש נטוש שניהל אפוטרופוס וחולק מחדש בין תושביה היהודים ומוסדות השלטון הישראליים. על רקע זה ייבחנו במאמר הקשרים בין פעולותיו בתקופה הנבחנת לבין השינויים שהתחוללו במרחב העירוני. מתוך כך אטען כי ברמלה שימש האפוטרופוס לא רק כאדמיניסטרטור זמני אלא ככוח מכונן של המרחב הפיזי והחברתי.

המחקר הקיים בוחן את מוסד האפוטרופוס כזרוע ממשלתית וככלי משפטי שניהל את שלל המלחמה בהקשרים משפטיים, פוליטיים, לאומיים או מוסריים. מאמר זה, לעומתו, שוזר היסטוריה חברתית, תרבותית, פוליטית וחומרית של רמלה כעיר ישראלית, בהיסטוריה של מוסד האפוטרופוס שאותו הגדיר ראש העירייה כ"בעל הבית של העיר". נקודת מבט זו, הקושרת דיון מרחבי עם מהלך משפטי, והטענה העולה ממנה, טרם נחקרו.

מבוא

בעקבות מלחמת 1948 תפסה ישראל קרקעות ערבים בהיקף של כ־5.5 מיליון דונם¹ ומיטלטלין שהוערכו בלמעלה מ־3 מיליארד ש"ח.² פלישות וביזה, לצד הלחץ שהפעילו המדינה החדשה ואזרחיה לעשות ברכוש זה שימוש, הביאו את ההנהגה הישראלית, כבר במאי '48

* המחבר הוא משפטן ודוקטורנט בבית הספר להיסטוריה באוניברסיטת תל אביב.
1 גרעון ויתקון דיני מקרקעי ישראל 71-77, 183 (מהדורה רביעית 2009); חיים זנדרברג מקרקעי ישראל: ציונות ופוסט ציונות 15-19 (2007); סנדי קדר "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום, ודיני ההתיישנות הרוכשת בישראל" עיוני משפט כא 665, 683-684 (1998).
2 השווי בש"ח נכון לשנת 2020, וראו אדם רז ביזת הרכוש הערבי במלחמת העצמאות 204, ה"ש 618 (2020). על ההתמודדות עם מעשי השוד והביזה ראו ענת שטרן לוחמים במשפט: השיפוט הצבאי בישראל במלחמת העצמאות 169-300 ובפרט 295, ה"ש 104 (2021).

להכרה בדחיפות שבמינוי גוף מנהל לרכוש הערכי בשטחים שבשליטתה.³ אבל, הראשוניות שבכיבוש הערים המאוכלסות לוד ורמלה, ב-11 וב-12 ביולי 1948, היא שדחפה את שר האוצר אליעזר קפלן למנות את דב שפירר כ"אפוטרופוס על הרכוש הערבי הנטוש בארץ" ולהטיל עליו "לשמור על שלמותו ושימושו לצרכי המדינה".⁴

לאחר המינוי הביעו האפוטרופוס ומשרד המשפטים ספקות בדבר חוקיותו.⁵ חלפו חודשים ארוכים עד שהונחו יסודות סטטוטוריים אפקטיביים ראשוניים לפעולת האפוטרופוס ולטיפול ברכוש עזוב בשטחי המדינה ובשטחים הכבושים, וחוקקו תקנות שעת-חירום בדבר נכסי נפקדים, התש"ט-1948⁶ וחוק נכסי נפקדים התש"י-1950.⁷ החקיקה הייתה הכלאה בין פקודת המסחר עם האויב, 1939 – חוק בריטי-אימפריאלי⁸ שנועד להחרמת רכושם של נתני מדינת אויב – לבין הצורך הישראלי הדחוף לתפוס ולנהל נכסים ערביים נטושים

3 דו"ח של המחלקה לנכסים ערביים לסוף מאי 1948 (28.5.1948) ארכיון המדינה (להלן: א"מ) ג-5670/30 עמ' 423 (להלן: דו"ח המחלקה לנכסים ערביים מאי 1948); דו"ח של המחלקה לנכסים הערבים לסוף יוני 1948 א"מ ג-5670/30 עמ' 378-384 (להלן: דו"ח המחלקה לנכסים ערביים יוני 1948); פרוטוקול ועדת השרים לעניני הרכוש הנטוש, הממשלה הזמנית (13.7.1948) א"מ ג-5670/30 עמ' 352 (להלן: פרוטוקול ועדת השרים לעניני הרכוש הנטוש 13.7.1948). שלי פריד קושר את צעדי ניהול הקרקע ומינוי האפוטרופוס שהחלו ביוני 1948 עם החלטת הממשלה למנוע את שיבת הפליטים ונכונותה לפצותם עבור הרכוש הנטוש, וראו שלי פריד הם אינם חוזרים: בעיית הפליטים הפלסטינים ומדיניות החוץ בשנים הראשונות למדינה 67-83 (2018). פריד אינו מבחין בין התואר "אפוטרופוס על הרכוש הערבי הנטוש בארץ" שבכתב המינוי לבין התואר שבתקנות נכסי נפקדים (להלן ה"ש 6) ל"אפוטרופוס על נכסי נפקדים", ואינו עומד על השינויים שהתחוללו בתפיסת מוסד האפוטרופוס בתקופה זו.

4 פרוטוקול ועדת השרים לעניני הרכוש הנטוש 13.7.1948, לעיל ה"ש 3 (השר קפלן: "ע"י כבוש רמלה ולוד הועמדנו בפעם הראשונה בפני עובדה של לקיחת שטח המאוכלס ע"י מספר ערבים רב..."). לכתב המינוי של שפירר ראו מכתב מא' קפלן, שר האוצר, לד' שפירר (15.7.1948) א"מ ג-5670/30 עמ' 348 (להלן: כתב המינוי); תזכיר על פעולות משרד המיעוטים מאי 1948 – ינואר 1949 א"מ ג-63/304 עמ' 43-93 (להלן: תזכיר פעולות משרד המיעוטים); דב שפירר ערוגת חיים 222 (1975) (להלן: שפירר ערוגת).

5 לספקות בדבר החוקיות של המינוי וחקיקת תקנות שעת חרום (נכסי נטושים) התש"ח, ע"ר 6, תוס' ב', 11 (להלן: תקנות נכסי נטושים) ופקודת שטח נטוש, ע"ר התש"ח 7, 19 (להלן: פקודת שטח נטוש), ראו פרוטוקול ישיבת ועדת השרים לענייני רכוש נטוש, הממשלה הזמנית, 181 (27.8.1948) (דברי שר המשפטים פליקס רוזנבליט); ר' אברהם חוות דעת בקשר למכתבו של סגן המפקח על הרכוש הערבי בחיפה (29.7.1948) א"מ ג-5670/30 עמ' 311 (להלן: אברהם חוות דעת).

6 לפי אתר הכנסת תקנות-שעת-חירום בדבר נכסי נפקדים פורסמו ב-10.12.1948 אך נוסחן אינו מופיע: <https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawprimary.aspx?t=lawlaws&st=lawlaws&lawitemid=2156021>. לנוסח היחיד שאיתרתי ראו אוסף חוקי ישראל: מהתחלת המנדט (ועד היום) עם כל תיקוניהם 1994-2037 (ישראל סובל ומשה הוכמן עורכים 1953) (להלן: תקנות נכסי נפקדים).

7 חוק נכסי נפקדים, התש"י-1950, ס"ח 37 (להלן: חוק נכסי נפקדים).

8 פקודת המסחר עם האויב, ע"ר 923, תוס' 1, 79.

בעיצומם של סכסוך לאומי וסיום המנדט הבריטי. בתהליכי החקיקה הוצג האפוטרופוס כחוליה הכרחית, אדמיניסטרטיבית-משפטית וזמנית⁹ בתהליך העברת הרכוש הערבי לידי ישראל. בפועל, כך לטענתי, בשונה מהצהרות המחוקקים, התפתח האפוטרופוס כגוף עתיר סמכויות והשפעה שכונה בפי זה"כ יוחנן בדר, שראה את הנולד, כ"מלך המלכים".¹⁰ הוא המשיך לפעול ולהשפיע זמן רב, גם לאחר שהוטמע ברשות הפיתוח במהלך שנות החמישים.¹¹ ברמלה, שכונתה "פנינת הערים הערביות" בארץ,¹² התגוררו כ-20,000 תושבים ערבים (מוסלמים ונוצרים). העיר נכללה בתחומי המדינה הערבית בתוכנית החלוקה משנת 1947. יומיים לאחר כניעתה נותרו בה 960 תושבים שרוכזו בגטו (כך המקום מכונה עד היום) בעיר העתיקה.¹³ נקודה זו בזמן ציינה לא רק קטיעה והתפרקות טוטאלית של רקמת החיים הקודמת, אלא גם "נקודת אפס" מובחנת שבה הצטלבו הולדת המדינה ומוסד האפוטרופוס עם ראשית ימיה של רמלה כעיר ישראלית.¹⁴

9 ד"כ 7.3.1950, 957. על תפיסת הזמניות של מוסד האפוטרופוס בראשיתו, ראו גם ארנון גולן "תפיסת קרקע ערבית על-ידי ישובים יהודים במלחמת העצמאות" קתדרה: לתולדות ארץ ישראל ויישובה 63, 122, 134 (1992) (להלן: גולן "תפיסת קרקע"); ארנון גולן "סיפוחן ושילובן של ערי השדה המערביות והערביות לשעבר במערך העירוני הישראלי המתהווה" אופקים בגאוגרפיה 64/65, 331 (2005) (להלן: גולן "ערי השדה"). לסקירת המסגרת החוקית-מנהלית להעברת רכוש נטוש לידי ישראל ראו ארנון גולן "מקומו ומשמעותו של הרכוש שהותירו אחריהם הפליטים הפלסטינים בעיצוב המרחב הכפרי במדינת ישראל" כלכלה במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות 35, 36–42 (מרדכי בר-און, יצחק גרינברג ומאיר חזן עורכים) (2017) (להלן: גולן "הרכוש שהותירו").

10 ד"כ 22.11.1949, 144.

11 על הכוונה לסיים בהקדם את פעולת האפוטרופוס וכן על המשך פעילותו והשפעתו לאחר הקמת רשות הפיתוח ב-1951 ראו מבקר המדינה דו"ח שנתי 18 לשנת 1967 ולחשבונות של שנת הכספים 1966/67 300–303 (1968); אלה טרכטנברג הרשות לפיתוח הארץ (רשות הפיתוח – ר"פ) תכנון והקצאת מקרקעין במרחב העירוני בישראל 1950–1960 30–40 (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטורט לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה 2017). על הכוונות לסיים את עבודת האפוטרופוס ראו פרוטוקול ישיבה ב/2 של ועדת משנה א' של ועדת הכספים, הכנסת ה-3, 2–6 (7.12.1957).

12 צבי אמיתי "רמלה, פנינת הערים הערביות שבאזור השפלה – כבושה בדינו" על המשמר 1 (13.7.1948).

13 דו"ח חדשי על פעולות המושל הצבאי של רמלה-לוד ועל המצב הכללי בשטח לתקופה 3 1.9.1948–10.10.1948 ארכיון צה"ל (להלן: א"צ) 30–1860–1950 (להלן: דוח המושל הצבאי 1.9.1948–10.10.1948). על התוכנית הישראלית לשליטה באוכלוסייה ערבית כבושה משנת 1937 (!) ראו אריה דיין הממשל הצבאי (1948–1966): ייעודו וההתנגדות הפוליטית לקיומו 8 (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה 2021) (להלן: דיין).

14 על "נקודת האפס" ברמלה ועל תהליכים הקושרים רכוש נטוש ומרחב פיזי בעיר עם תהליכים מרחביים, פוליטיים, חברתיים וכלכליים שהתחוללו בה ראו מני פרידמן מגדל כבל בעיר החולות: רמלה – כינון עיר ישראלית במרחב ערבי ואימפריאלי 1948–1963 (עבודת גמר לקראת התואר "מוסמך", אוניברסיטת תל אביב 2021).

כמי שהוצב בצומת חלוקתם מחדש של משאבי המרחב החומריים הופקדו בידי האפוטרופוס כוח והשפעה על רמלה ותושביה – יהודים וערבים – בתחומים משמעותיים כמו קביעת גבולותיה, הקצאת מבנים למגורים ולציבור, פיקוח על תעסוקה ורישוי עסקים, הקצאת קרקעות לחקלאות ולתעשייה, טיפול בתביעות להשבת רכוש, מיסוי, עיבוד חקלאי, שימור, הריסה, תכנון ובנייה. העוצמה שריכוזו בידי הביאה את ראש העירייה לראות את האפוטרופוס כ"בעל הבית של העיר" וכמי שאחראי לשיבושים בהתפתחותה.

במרכז המאמר ניצבת הטענה כי בכינון החיים הישראליים בעיר הערבית-אימפריאלית הנתושה רמלה¹⁵ שימש האפוטרופוס, בלשונו של פייר בורדייה, "כוח מכונן של המרחב הפיזי והחברתי".¹⁶ לביסוס הטיעון ייבחנו במאמר שינויים שהתחוללו בעיר במהלך שני עשורים וקשריהם עם פעולות האפוטרופוס. לעומת המחקר הקיים, שבוחן את הרכוש הנתוש ואת מוסד האפוטרופוס שניהל אותו בהקשרים משפטיים, פוליטיים, לאומיים או מוסריים,¹⁷ נקודת המבט במאמר זה שוורת היסטוריה חברתית, תרבותית, פוליטית וחומרית של העיר רמלה, שכינונה כעיר ישראלית התבסס על רכוש נטוש, בהיסטוריה של המוסד הממשלתי שניהל רכוש זה. נקודת מבט זו, הקושרת דיון מרחבי עם המהלך המשפטי והטענה העולה ממנה, טרם נחקרו.

בתקופת ה"פוסט מלחמה" שלאחר מלחמת העולם השנייה נשזרו תמורות עולמיות ומקומיות והתפתחה "תחושת חיים בתקופת ביניים". מסגרות חיים לאומיות ואישיות ישנות התפרקו (למשל תופעות אובדן, עקירה והגירה), ואילו המסגרות החדשות טרם התייצבו.¹⁸ בתקופת שינוי ומעבר זו עמד האפוטרופוס בראש תהליך העברתו של המרחב הכלכלי החומרי-תרבותי שהותירו אחריהם תושבי העיר הערבים לבעלותם ולשימושיהם של המהגרים היהודים שהתיישבו בה ולמדינה החדשה שקמה. הוא ניהל, בלשונו של דונלד

15 לתפקיד שמילאה רמלה במערך האימפריאלי הבריטי ראו שרי מרק מקרה אימפריאלי או מקומי? נוכחות הצבא הבריטי בפלשתינה (א"י) 1918–1948 (עבודה לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה 2018); ROZA EL-EINI, MANDATED LANDSCAPE: BRITISH IMPERIAL RULE IN PALESTINE 1929–1948 380–458 (2006).

16 פייר בורדייה "המרחב החברתי והיווצרות הקבוצות" תיאוריה וביקורת 38–39, 235–236 (2011).

17 רו, לעיל ה"ש 2; שטרן, לעיל ה"ש 2; בני מוריס לידתה של בעיית הפליטים הפלסטינים 1947–1949 (1991); ארנון גולן שינוי מרחבי – תוצאת מלחמה: השטחים הערביים לשעבר במדינת ישראל 1948–1950 (2001); גולן "תפיסת קרקע", לעיל ה"ש 9; גולן "ערי השרדה", לעיל ה"ש 9; גולן "הרכוש שהותירו", לעיל ה"ש 9; קדר, לעיל ה"ש 1; טרכטנברג, לעיל ה"ש 11; עמית גיש אקס ליבריס: היסטוריה של גזל, שימור וניכוס בספריה הלאומית בירושלים (יהודה שנהב עורך 2014); אורן יפתחאל ואלכסנדר (סנדי) קדר "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי" תיאוריה וביקורת 16–67 (2000); תום שגב 1949: הישראלים הראשונים 83–104 (1984) (להלן: שגב הישראלים).

18 טוני ג'אדט אחרי המלחמה: תולדות אירופה מאז 1945 24, 37–68, 232–233, 570 (גרשון גירון מתרגם 2009); איאן קרשו לגיהינום ובחזרה: אירופה 1914–1949 449 (כרמית גיא מתרגמת 2016).

ויניקוט, את "המרחב המעברי"¹⁹ העירוני ברמלה שהתאפיין בתנועת מהגרים, בחוסר יציבות אישית, כלכלית, חברתית ולאומית וכן בשינויים מואצים. בנוסף לשינוי בריבונות הלאומית, היו אלה שינויים של האוכלוסיות והרכבן הדתי-לאומי, של השליטה בהן, של השיטות הכלכליות, של הרשתות המרחביות שעמן התקיימו קשרים כלכליים-שלטוניים-תרבותיים, ושל דפוסי מגורים. לצד מגורים בבתים הנטושים שהיו בעיר נוספו צריפים ואוהלים במחנות זמניים, מעברות ושיכונים.

השינויים ההיסטוריים שהתחוללו ברמלה ייבחנו במאמר תוך הסתמכות על התפיסה הקושרת בין הגאוגרפיה ורכיבי הנוף הפיזי-חומרי במרחב ספציפי לבין תופעות היסטוריות-חברתיות-תרבותיות-כלכליות ופוליטיות שמתקיימות בו. תפיסה זו רואה בעיר אתר היסטורי-פוליטי שחזותו, ארגונו ותפקודו ניתנים לפרשנות כביטוי של חיי חברה ותרבות שמפעמים בה,²⁰ ומניחה כי השינויים ההיסטוריים המתרחשים בעיר הם תוצר של דינמיקה דו-כיוונית בין מקום ותרבותו החומרית לבין המרחב הגאוגרפי.²¹ האינטראקציות האנושיות המתרחשות במקום מסוים הן מה שאדוארד סוג'ה מכנה ה"סינויקיזמוס" (synoikismos) – אבני הבניין – שבאמצעותן מתגבשות צורות חיים קהילתיות למסגרות עירוניות. בתהליך כזה מתעצבת העיר כאתר רב-שכבתי, הטרוגני, דינמי שבו נצברים באופן ייחודי למקום השפעות גאוגרפיות ומטענים תרבותיים-חברתיים-כלכליים-פוליטיים-פיזיים שהם, בעת ובעונה אחת, תוצר של המקום ומכוננים אותו.²²

בחלקו הראשון של המאמר אדון בהמשגת "רכוש נטוש" לא רק כשלל-מלחמה אלא גם כמרחב חומרי-תרבותי שגילם את העיר הן כאתר היסטורי-פוליטי רב-שכבתי, הן כמקום שבו

19 מונח שטבע הפסיכואנליטיקאי דונלד ויניקוט – תחילה ביחס לילדים, ובהמשך הרחיבו לכלל החוויה התרבותית בתחום הביניים שבין המציאות האובייקטיבית לבין המציאות הסובייקטיבית, וראו דונלד וודס ויניקוט **משחק ומציאות** (יוסי מילוא מתרגם 1995). בהמשגה זו ניתן לראות את העיר ובתיה כ"אובייקט מעבר" שמגלם את הפער בין המציאות האובייקטיבית והסובייקטיבית של תושביה. זהו המרחק שבין המרחב הפיזי הערבי לבין הדימוי של העיר כישראלית.

20 פרנץ ברודל **הים התיכון: מרחב והיסטוריה** (יורם מלצר מתרגם 2005); עוזי אלידע "פרנץ ברודל והחזון הטוטלי-גלובלי" **זמנים** 71 (1986). לפבר טוען שהקרקע במובן הרחב אינה רק חקלאות אלא גם מדינת לאום הקשורה לטריטוריה, ולפיכך היא פוליטיקה אבסולוטית ואסטרטגיה פוליטית. על הארגון הפוליטי של המרחב ראו HENRI LEFEBVRE, *THE PRODUCTION OF SPACE* 64 (Donald Nicholson-Smith trans., 2007); Edward W. Soja, *Writing the City Spatially*, 7 CITY 269-280 (2003); AMOS RAPOPORT, *HOUSE FORM AND CULTURE* 18-45 (1969); CYRUS SCHAYEGH, *THE MIDDLE EAST AND THE MAKING OF THE MODERN WORLD* (2017); SALIM TAMARI, *THE GREAT WAR AND THE REMAKING OF PALESTINE* (2017).

21 עורד מנדה-לוי "הקדמה" גיאורג זימל, רוברט פארק ולואיס וירת **אורבניזם: הסוציולוגיה של העיר המודרנית** 7-17 (מרים קראוס מתרגמת 2007); DENIS E. COSGROVE, *SOCIAL FORMATION AND SYMBOLIC LANDSCAPE* (1984); E. C. RELPH, *THE MODERN URBAN LANDSCAPE* (1987); *THE SPATIAL TURN: INTERDISCIPLINARY PERSPECTIVES* (Barney Warf & Santa Aries eds., 2009).

22 מונח שסוג'ה שואל מאריסטו: Soja, לעיל ה"ש 20, בעמ' 273-278; ג'יין ג'ייקובס **מותן וחייהן של ערים אמריקאיות גדולות** 186, 520-522 (מרים טליתמן מתרגמת 2008).

נקטעה רקמת החיים והן כחומר הגלם ששימש לכינון חיים ישראליים. בחלק השני אתמקד בתהליך שהוביל להנחת היסודות הפונקציונליים והסטטוטוריים של מוסד האפורופוס וכן בדילמות, במתחים ובדואליות שנטבעו בו למן ראשיתו ועיצבו אותו. בחלקו השלישי של המאמר אבחן יחסי גומלין ששזרו אלו באלו את המרחב החומרי הערבי, האפורופוס שניהל אותו והעיר רמלה תחת שלטון ישראלי. הבחינה תיעשה תוך התמקדות מדגימה בחקלאות ודמוגרפיה, באכלוס הבתים הנטושים ובבניית ה"עיר החדשה", בשנים שבין כניעת העיר ב-1948 לבין חיסול המעברות בה ב-1963.

א. "רכוש נטוש"

מאז ראשית 1948 התייחסו המילים "רכוש נטוש" לא רק לרכוש ערבים שנעזב, אלא גם לרכוש שבעליו הערבים נכחו בו.²³ היה זה מרחב חומרי-תרבותי שכלל מבנים למגורים, לתעשייה ולעסקים, מסגדים ומבני ציבור, ספרות ואוספי אומנות, תכולת המבנים, כלי רכב, כלי עבודה, יבולים ומיני מזון, מטעי פרי שונים, בתי בד, ציוד חקלאי, משאבות מים, מחסנים, עדרי צאן, חומרי בנייה, חלפים, סחורות, מקרני קולנוע, סיגריות, משקאות חריפים, קערות רחצה ואסלות, דלתות, חלונות ומרצפות שנעקרו מבתיים גם בשעה שהתגוררו בהם ערבים(!), חומרי גלם לתעשיית הסכונ והשמן, מנועים חשמליים, צינורות השקיה, מקררי גלידה וגוזז, כלי קדרות ופחי נפט.²⁴ פריטים אלו משרטטים בגלוי ובמובלע תרבות חומרית כפריית ועירונית של החברה הערבית שחיה נקטעו. השתקפו מהם סגנונות אדריכליים, תרבות צריכה, טכנולוגיה, חיי דת נוצריים ומוסלמים ועוד. כל אלה היו ערכים סמליים, חברתיים, תרבותיים ולאומיים של החברה הערבית.²⁵

עם העברתו לשליטה ישראלית נטען הרכוש הנטוש במשמעויות נוספות, בניגודים ובקונפליקטים. השאיפה "ליהנות מן ההפקר" הצייתה החל מאפריל '48 גל עבריינות נרחב. תחילה היו אלה פלישות, ביזה ושוד ובהמשך נוספו אליהן בנייה לא-חוקית, שוק שחור, ספסרות, פתיחת עסקים ללא רישיון ואפילו קרב יריות בין חברי קיבוץ ניצנים לבין חברי קיבוץ ניר עם השכן.²⁶ הקולות שדרשו להסדיר בדחיפות את ניהול הרכוש הנטוש הלכו

23 ראו למשל מכתב מבכור שטרית, שר המיעוטים, לדוד בן-גוריון, ראש הממשלה (12.8.1948). א"מ גל-2/17097 עמ' 50; מכתב מעמנואל פרידמן לשר המיעוטים (5.8.1948). א"מ גל-2/17097 עמ' 39; מכתב מעשרות בעלי עסקים מואדי-ניסנאס לראש הממשלה (29.5.1948). א"מ גל-17097/2.

24 המקורות רבים וכוללים עיתונות, תיקי ארכיון, תביעות השבה שהגישו ערבים, עדויות אישיות ועוד. ראו למשל מכתב מאליה פאנוס לקצין המחוז רמלה (26.9.1949). א"מ ג-32/2276 עמ' 227; מכתב מעבדיל חמיס חסון לעיריית לוד (2.6.1953). א"מ ג-2277/36 עמ' 17.

25 למושג על המשמעויות הנרטיביות, הסמליות והלאומיות שרכוש נטוש ממלא עבור ערביי ישראל ראו ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 דו"ח הוועדה שער ראשון פרק א (2003).

26 על השוק השחור במלחמה כתופעה עולמית ועל בתי הדין לספסרות בישראל ראו נמרוד הגלעדי "השוק השחור ופגעיו בימים של מלחמה" כלכלה במלחמה: קובץ מחקרים על החברה

וגברו.²⁷ ביוני '48 דיווחה המחלקה לענייני ערבים על "יצר השוד הבלתי מרוסן (ש)נתנו את אותותיהן בסדרים ששררו בטפול ברכוש הערבי העצום שנעזב".²⁸ מבחינתו של בן-גוריון הייתה זו "הפתעה מרה" מ"גילוי ליקויים מוסריים בתוכנו, ליקויים שלא חשדתי בקיומם. כוונתי לשוד ההמוני שהשתתפו בו כל חוגי הישוב".²⁹

היקף הרכוש שנמסר לניהול האפוטרופוס היה עצום.³⁰ היו אלה "נכסי מקרקעין בשטח של 5.5 מיליוני דונם"³¹ שכללו 83,000 חדרים ו-800 חנויות בערים ובכפרים הכבושים ועוד מאות בתים מפוזרים בגושי פרדסים ועל פרשות דרכים.³² לשם השוואה, בכחמישים שנותיה עד לשנת 1948 צברה הקק"ל כמיליון דונם בלבד.³³ ערכם המהוון של המיטלטלין הנטושים מוערך בלמעלה מ-3 מיליארד ש"ח.³⁴ ביטוי לגודל האירוע נתן ח"כ ישראל רוקח: "אנחנו יודעים מה היה רכושנו עד קום המדינה ובאיזה עמל הוא הושג... והנה קרה שנמסר לנאמנותנו רכוש פי כמה, רכוש שהיה מעובד וגם רכוש שלא היה מעובד...".³⁵ הפלישות לבתי הרכוש הנטוש ברוב הערים והכפרים הנטושים בארבעת החודשים אפריל-יולי 1948 העמידו את האפוטרופוס, עם מינויו ביולי '48, "בפני מעשים מוגמרים", דבר שמנע ממנו "ברובם המכריע של המקרים" את האפשרות לתכנן את שמירתם ואת גביית דמי השכירות מדייריהם.³⁶ למציאות זו הייתה כמובן השפעה ארוכת טווח על ניהול הרכוש ועל אפשרויות השימוש בו.

תופעות עברייניות היו רק אחד ההיבטים של החיכוך הישראלי עם רכוש נטוש. בחיי היום יום הוא היה למשאב משמעותי בכינון החיים הישראליים. כבר בחודשי המלחמה הראשונים, תחת מכבש לחצים, החלה חלוקתו בעיקר באמצעות "ועדת השרים לענייני

האזרחית במלחמת העצמאות 240 (מרדכי בר-און, יצחק גרינברג ומאיר חזן עורכים 2017);

לפרשת הירי ראו משה סמילנסקי "מן ההווי" הארץ 2 (30.6.1949).

27 קודם למינוי האפוטרופוס הקימה הממשלה הזמנית "משרד לענייני ערבים" (בהמשך שונה שמו ל"משרד המיעוטים") ובמסגרתו פעלה "המחלקה לנכסים ערביים" שהייתה "התא הראשון שנועד לצורך ההגנה על רכוש המיעוטים", וראו תזכיר פעולות משרד המיעוטים, לעיל ה"ש 4, בעמ' 45. על הביזה והשוד ועל המחלוקות בנושא ראו רז, לעיל ה"ש 2. לביקורת על ספרו של רז ראו רונה סלע "התעמולה של בן-גוריון נחתה הישר לתוך הספר הזה" העוקץ (12.10.2020), <http://tinyurl.com/d3e7rr2m>.

28 דו"ח המחלקה לנכסים ערביים מאי 1948, לעיל ה"ש 3.

29 שגב ישראלים, לעיל ה"ש 17, בעמ' 83; שטרן, לעיל ה"ש 2.

30 גולן "הרכוש שהותירו", לעיל ה"ש 9.

31 ויתקון, לעיל ה"ש 1.

32 דב שפירר "נכסי נפקדים" דבר 2 (27.8.1950).

33 על הגישות השונות לחישוב השטחים הנטושים ראו זנדברג, לעיל ה"ש 1, בעמ' 38-39.

34 למשל, הדיווחים על כ-1,300 משאיות שהוצאו מיפו ביוני 1948 וכ-1,800 משאיות עמוסות שיצאו מלוד ביולי 1948, וראו פרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני רכוש נטוש, הכנסת ה-1 (26.7.1948) א"מ ג-2186/21 עמ' 183; רז, לעיל ה"ש 2, בעמ' 214.

35 ד"כ 7.3.1950, 956; על האפוטרופוס כנאמן, ראו בפרק ב להלן.

36 שבתאי טבת "מסע בקיסרות הנטושה" הארץ (2.7.1951); ד"כ 22.11.1949, 136-139 (סקירת שר האוצר קפלן).

רכוש נטוש",³⁷ כמאגר דיור, כמקור לתעסוקה, כפיצוי לנפגעים, כציוד חקלאי ומכונות, כמפעלים ובתי בד וכשטחי מטעים ופלחה. שטחי קרקע נרחבים נמסרו לטובת ביטחון המדינה, לתכנון, לפיתוח ולהתיישבות. במציאות שנוצרה שימש המרחב החומרי-תרבותי הערכי בעת ובעונה אחת כעדות נוכחת לעבר הערכי מכאן, וכמשאב פיזי וכלכלי לכינון רקמת החיים החדשה מכאן. הדיאלקטיקה בין השניים הטעינה את תהליך הטמעתו בחיי החברה הישראלית במתחים רגשיים, חברתיים, אתניים, כלכליים ופוליטיים. הם השתקפו בעיר רמלה, כפי שיורחב בהמשך.

אחד הביטויים למתחים שנשא הרכוש הנטוש במרחב המעברי היה הפער בין תמונת המרחב הממשי לבין זו של המדומיין. היא קיבלה ביטוייה בעיתונות שתיארה את רמלה באוקטובר 1948, לפני שהחל אכלוסה ביהודים, כ"עיר ארצישראלית מובהקת" שנופה "ממש בול מבוים של הקרן הקיימת".³⁸ תיאור כזה שיקף את השאיפה למחיקת העבר וליצירת נרטיב יחיד והומוגני, והוא המחיש את המורכבות המושגית והממשית שקודדה את הרכוש הנטוש. זה היה מקום שהתקיימו בו סתירות ופרדוקסים והשתלבו בו מורשות תרבותיות מוחשיות קיימות והרוסות בחלקן, ומורשות תרבותיות בלתי מוחשיות שלא נעלמו לחלוטין. בלשונם של בריאור ובנויט, היה זה "מרחב מבוכה" שבו לאחר שאירעה טראומה ונעשה ניסיון למחוק את עדויותיה הפיזיות צצות עדויות הטראומה כ"פליטות קולמוס" מרחביות (שרידי מבנים או תרבות) שמדגישות את הרובד הקבור מתחתיהן ומפריכות את האשליה שניתן למחוק קטעי זיכרון.³⁹

את מנגנון הטמעת הרכוש הנטוש הובילו שלושה משרדי ממשלה שונים: האוצר, ששאף למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הרכוש, משרד המשפטים, שהתמקד ביצירת כלי משפטי שיקנה למדינה בעלות על הרכוש הערכי, ומשרד המיעוטים, שהופקד על ענייני הערבים עד שפורק בשלהי 1949.⁴⁰ להלן אציג את התחנות העיקריות בתהליך הקמת מוסד האפטרופוס, החל ממינויו ביולי '48 ועד לחקיקת חוק נכסי נפקדים במרץ '50, ואצביע על מאבקי הכוחות והדילמות שליוו אותו.

ב. כרוניקה של מינוי אפטרופוס

בראש המתריעים כנגד ההשלכות הקשות שתנבענה מהעדר הסדרה חוקית לטיפול ברכוש הנטוש עמד שר המיעוטים, בכור שטרית:

37 ועדת השרים לענייני רכוש נטוש התכנסה לראשונה ביולי 1948. חבריה היו שרי האוצר, המשפטים, המיעוטים, החקלאות, הביטחון והחוזן. לידיה נמסרו סמכויות בלעדיות להפקעה ולהחרמה בשטח נטוש, והאפטרופוס נקבע על ידה כמוציא לפועל. לסיכום פעילותה ראו תזכיר פעולות משרד המיעוטים, לעיל ה"ש 4, בעמ' 49-51; דו"ח המחלקה לנכסים ערביים מאי 1948, לעיל ה"ש 3; דו"ח המחלקה לנכסים ערביים יוני 1948, לעיל ה"ש 3.

38 א' מררי "יום ברמלה" על המשמר 2 (6.10.1948).

39 על החיבור בין אדריכלות לפסיכואנליזה ועל התפתחות "מרחבי מבוכה" בסביבות שעברו טראומה ראו אמנון בריאור וגבי בנויט "להכיר, לזכור ולספר: מרחבי מבוכה כמנוף לתיקון" קריאות ישראליות 3 46 (2023).

40 תזכיר פעולות משרד המיעוטים, לעיל ה"ש 4.

”כל ההצעות והסדרים שהבאתי בפניכם נשארו עד היום בתורת ‘הילכתא דמשיחא’... אעפ”י שהכינותי פקודה, תקנות וצווים הנמצאים ברשותה של הוועדה הנבחרת לשם כך... כל עוד לא נקבעו הדברים במסגרת של תחוקה ברורה ומקיפה, ישרור תוהו ובוהו... ונסייע בעקיפין – אם לא במישרין – לחבלה במשק המדינה, במשמעת ומוסריות הצבא והאזרח.”⁴¹ פתרונה הדחוק של הממשלה הזמנית היה “תקנות שעת חרום (נכסי נטושים-תש”ח)” ו”פקודת שטח נטוש-תש”ח”⁴² שהטילו חובת רישום על המחזיק בנכסים שהועברו ממקום שנכבש או ניטש, והסמיכו את הממשלה להכריז על שטח כבוש כ”שטח נטוש”. ואולם, כפי שמציין יפרח, לחקיקה זו לא הייתה תחולה למעשה. הממשלה לא הכריזה על שטחים נטושים, וחובת הרישום לא נאכפה.⁴³

הסברים להימנעות הממשלה מפעולה או מחקיקה בסוגיית הרכוש הנטוש סיפק שר המשפטים, פליקס רוזנבליט (לימים פנחס רוזן): הראשון, למדינה אין סמכות טריטוריאלית על שטח כבוש כל עוד לא החילה עליו את ריבונותה וסיפחה אותו. השני, ניהול שטח כבוש אפשרי רק באמצעות ממשל צבאי⁴⁴ שאותו אסור להכפיף לתקנות שתפרסם הממשלה. רוזנבליט הזהיר שחריגה מכללים אלו “תהיה משום התערבות של מיניסטר של מדינה זרה בסמכויות של מושל צבאי בשטח נכבש. אחד מסעיפי ההאשמה נגד גרינג במשפט גירנברג הייתה תלונה זו ביחס ללוכסמבורג”. כדי למנוע ביקורת מהעולם כלפי ישראל, הציע השר לנהל את השטחים הכבושים באמצעות “הוראות פנימיות של ממשלה למושלים, אך אסור שהן תתפרסמנה כתקנות רשמיות.”⁴⁵ נימוקים אלו לא הבחינו בין שטחים שהיו תחת ריבונות ישראלית לבין כאלה שלא, ובעיקר, לא סיפקו מענה לאזהרות השר שטרית. תהליך מינוי האפוטרופוס הואץ בעקבות כיבושן של הערים רמלה ולוד, שנמצאו מחוץ לגבולות ישראל בתוכנית החלוקה. יממה לאחר כיבושן, ב־13.7.48, התכנסה לראשונה ועדת השרים לענייני רכוש נטוש. השר קפלן דיווח לוועדה על מקרה ראשון של נפילת ערים מאוכלסות “ע”י מספר רב של ערבים.”⁴⁶ השר שטרית מסר כי “ברמלה הכבושה התחילו פעולות שוד מצד חיילינו”. בניסיון לצמצמן הוחלט כי “ביחס לשלל המלחמה, כל החפצים בעלי ערך צבאי ימסרו לידי הצבא, כל יתר החפצים ימסרו להנהלה אזרחית ברשות האוצר, אשר תקבע את גורלם.”

- 41 מכתב משטרית, שר המיעוטים, לחברי הממשלה (14.6.48) א”מ ג-5670/30 עמ’ 409.
- 42 תקנות נכסי נטושים, לעיל ה”ש 5; פקודת שטח נטוש, לעיל ה”ש 5. על הצעדים הראשונים (והעקרים) לטיפול ברכוש הנטוש ראו שטרן, לעיל ה”ש 2, בעמ’ 183, ה”ש 69. לסקירת המסגרת החוקית-מנהלית לניהול רכוש נטוש ראו גולן “הרכוש שהותירו”, לעיל ה”ש 9.
- 43 ש’ יפרח “התחיקה בנוגע לרכוש ולשלטון בשטחי הכיבוש” הפרקליט ו 18 (1949); פרוטוקול ועדת השרים לענייני הרכוש הנטוש 13.7.1948, לעיל ה”ש 3 (דברי שר המשפטים רוזנבליט).
- 44 דיין, לעיל ה”ש 13.
- 45 פרוטוקול ועדת השרים לענייני הרכוש הנטוש 13.7.1948, לעיל ה”ש 3, בעמ’ 349 (דברי שר המשפטים רוזנבליט).
- 46 שם. על מסדרי הביזה שנערכו ליחידות שכבשו את רמלה ראו שטרן, לעיל ה”ש 2, בעמ’ 298, ה”ש 107. לתיאור יום הכיבוש ראו א’ תלמי “ברמלה הכבושה” דבר 3 (13.7.1948). פריד קושר את מינוי האפוטרופוס ואת החקיקה שקדמה למינויו עם מדיניות החוץ של ישראל, לעיל ה”ש 3, בעמ’ 81-83.

למרות ראשוניותה וחשיבותה של ההחלטה בנוגע לחלוקת הסמכויות והרכוש בין "צבא" לבין "הנהלה אזרחית", לא נעשתה הבחנה ברורה בין "הפצים בעלי ערך צבאי" לבין הפצים שיימסרו "להנהלה אזרחית". קווי הגבול שבין סמכותו האזרחית של האפוטרופוס לבין זו של הממשל הצבאי נותרו מטושטשים. ערפל מושגי זה הניח יסודות למערכת היחסים העכורה שהתפתחה בין שני מוסדות אלו. מושג על כך סיפק שפריר עצמו כשאמר כי "בקשי רב קבלו מפקדיו (של הצבא – מ"פ) ומוסדותיו את ההשקפה כי הרכוש מסור למחלקה אחרת ולצבא 'רק' זכות קדימה לקבל ציוד וסחורות הדרושים לו וזה לפי רשום, חתימה וחיוב חשבון. הוויכוח עם הצבא לא התנהל בישיבות בלבד אלא בכל החזית – פשוטו כמשמעו".⁴⁷ דוגמה לעימות כזה הייתה פלישת אנשי הממשל הצבאי לאחד מבתי המידות ברמלה. הסכמתם להתפנות באה רק לאחר התחייבות האפוטרופוס לספק להם מגורים.⁴⁸

בתום הישיבה ביקש השר קפלן משפריר, אזרח ואיש מפא"י שניהל עד אז את חברת הבנייה "נוה עובד", לסייר ברמלה הכבושה. כעבור יומיים מונה שפריר ל"אפוטרופוס על הרכוש הערבי הנטוש בארץ".⁴⁹ מינויו הבהול, ככל הידוע ללא החלטת ממשלה, הקדים את הקמת הממשל הצבאי בספטמבר 48.⁵⁰ כך, כבהילות בעקבות כיבושן של ערים ערביות מאוכלסות, ללא דיון מהותי וללא הסדרה משפטית ואדמיניסטרטיבית, נכרכו זה בזה ראשיתם של מוסד האפוטרופוס ושל רמלה כעיר ישראלית.

בכתב המינוי הוכפף שפריר למשרד האוצר, והוטל עליו לנהל את הרכוש הערבי הנטוש ולשמור על שלמותו ועל השימוש בו לפי צורכי המדינה. כתב המינוי לא הבהיר את כוונת המילים "לנהל", "שמירה", "שימוש" ו"צרכי המדינה", וגם לא את אמות המידה להפעלת שיקול דעת וסמכויות אכיפה בסוגיות מורכבות אלו. וכך, בהיעדר הגדרה בדין למונח "רכוש ערבי נטוש", ובהתחשב בעמדת שר המשפטים ויועציו, היה כתב המינוי לחסר פשר. הדברים נעשו מורכבים יותר לאחר ספטמבר 48, עת פורסם המנשר הצבאי שהכריז על הקמת ממשל צבאי מבלי שהובהרה בו חלוקת הסמכויות העניינית בין המושל הצבאי כגורם המנהל של חיי הערבים לבין האפוטרופוס כגורם המנהל של הרכוש הערבי בשטחי הממשל.⁵¹

בתחילת אוגוסט 48 נוספו לשוללי חוקיות המינוי שתי חוות דעת שהוכנו במשרד המשפטים. נימוקיהן היו דומים לנימוקי שר המשפטים ב-26.7.48, ולפיהן "אין גם כל תוקף חוקי למינוי האפוטרופוס על הרכוש הערבי הנטוש בארץ" שנעשה על ידי שר האוצר

47 דב שפריר דו"ח על הפעולות עד (31.3.1949) א"מ ג-5434/3 עמ' 89-90 (להלן: שפריר דו"ח האפוטרופוס). ריבוי הנושאים שבהם טיפל האפוטרופוס, כפי שעולה מהדו"ח, מלמד על היקף המחלוקת עם הצבא.

48 לעניין הפלישה ראו מכתב מ' מיכאלי לראש עיריית רמלה (30.6.1949) א"מ ג-2277/2 עמ' 8 (להלן: מכתב מיכאלי).

49 כתב המינוי, לעיל ה"ש 3; שפריר ערוגת, לעיל ה"ש 3.

50 דיין, לעיל ה"ש 13.

51 לביקורת על תוקף המינוי שפורסם בע"ר 10, 56 מיום 21.7.1948 ראו יפרה, לעיל ה"ש 43; פרוטוקול ועדת השרים לעניני הרכוש הנטוש 13.7.1948, לעיל ה"ש 3. על מכתב המינוי שקדם למנשר ועל המחלוקת הפנים-שלטונית שעורר הממשל הצבאי ראו דיין, לעיל ה"ש 13, בעמ' 10-13.

בהשתתפותנו הפעילה".⁵² גם האפוטרופוס הודה שקודם לחקיקת תקנות נכסי נפקדים היו סמכויות האכיפה שלו מוגבלות, וכי "בהעדר בסיס חוקי לא יכול היה לפעול כנגד הדיירים שחמקו מלשלם דמי שכירות לאפוטרופוס".⁵³

הפתרון שהוצע במשרד המשפטים ליצירת "הבסיס החוקי לפעולות הפיקוח על הרכוש הערבי" ול"הקניית הבעלות" על הרכוש למדינה הסתמך על מודלים משפטיים בריטיים-אימפריאליים כמו "פקודת המסחר עם האויב" (שחוקקו הבריטים עם פרוץ מלחמת העולם השנייה). הכלי שהוצע היה "צו הקניה" (vesting order) מהפקודה הבריטית שיאפשר את "העברת הבעלות ברכוש מסויים בשלמותה אל האפוטרופוס שיתמנה על פי החוק החדש".⁵⁴ באוגוסט '48 הוגשה טיוטת הצעת חוק לטיפול ברכוש העזוב בשטחי המדינה ובשטחים הכבושים שכותרתה "פקודת רכוש נפקדים – תש"ח-1948". מנסחיה ציינו שהיא "העתקה... מהחוק שהיה נהוג באנגליה".⁵⁵ בפועל הייתה זו העתקה סלקטיבית. המונח "אויב" בפקודה האנגלית הומר במונח "נפקד", ועל הרכוש הנטוש הוחל מבחן פרסונלי שיבחן את נתינותו ומקום הימצאו של בעל הנכס ה"נפקד-אויב".⁵⁶

חוסר ההתאמה בין החוק האימפריאלי ונסיבותיו לבין הסכסוך הלאומי הישראלי-ערבי היה ברור. לדברי המנסחים הקנה ה"vesting order" האנגלי ל"נאמן" זכויות זמניות שאינן בעלות בנכסים של נתיני מדינת אויב, לשם שמירתם תחת מגבלות ובתנאים מיוחדים ולהשיבם לבעליהם בסיום העימות עם האויב. בעוד שבפרקטיקה הבריטית "המעטו מאוד להוציא צוי הקניה", הצעת החוק הישראלית הרחיבה את סמכויות האפוטרופוס בצו הקניה כללי, "בתור החוליה ההכרחית בשרשרת כל הפעולות החוקיות של העברת נכסי הערבים בשטח הנטוש לרשות מדינת ישראל".⁵⁷ ברטוריקה, כמו זו של ח"כ רוקח, נשמרה לכאורה רוח הפקודה הבריטית והאפוטרופוס הוצג כנאמן עבור הנפקדים, אך בפועל הצעת החוק הישראלית, שהושפעה רבות מההסדרים שגובשו בהודו ובפקיסטן, העניקה לו סמכות להעברת הבעלות

52 פרוטוקול ועדת השרים לענייני הרכוש הנטוש 13.7.1948, לעיל ה"ש 3; אברהם חוות דעת, לעיל ה"ש 5; ר' אברהם יצירת בסיס חוקי לטיפול ברכוש הנטוש בשטח המדינה ובשטחים הכבושים (5.8.1948) א"מ 5670/30 עמ' 279.

53 שפירי דו"ח האפוטרופוס, לעיל ה"ש 47, בעמ' 99.

54 אברהם חוות דעת, לעיל ה"ש 5, בעמ' 315. במעבר מהתקנות לחוק נכסי נפקדים שהתקבל ב-1950 הוכנסו שינויים שהושפעו מהסדרי הרכוש שנעשו בהודו ובפקיסטן. על השפעת ההסדרים בהודו ובפקיסטן על החוק הישראלי ראו Rephael G. Stern, *Uncertain Comparisons: Zionist and Israeli Links to India and Pakistan in the Age of Partition and Decolonization* 39 *LAW & HIST. REV.* 451 (2021).

55 'סמונוב נסוח חוק לטיפול ברכוש עזוב בשטחי המדינה ובשטחים הכבושים (19.8.1948) א"מ 5670/30 עמ' 217–237.

56 שם. ביחס למונח vest בפקודה האנגלית נכתב: "בלי ספק נכון שהאפוטרופוס הוא, כמובן, מבחינה ידועה, במצב של נאמן בנוגע לרכוש הזה...". ראו גם פרוטוקול ישיבה ד/2 של ועדת-משנה לחוק נכסי נפקדים, הכנסת ה-1, 6 (23.12.1949) (דברי האפוטרופוס דב שפירי: "הממשלה לגבי רכוש הנפקדים היא לא יותר מאשר נאמן...").

57 סמונוב, לעיל ה"ש 55.

על הרכוש, לטפל בו "כמו רשות מכירה" ולקבל "זכות חזקה מיידית ברכוש המוחזק ביד אחרים בלי הצורך לפנות אל בית המשפט".⁵⁸

ועדת השרים לענייני רכוש־ננוש אישרה ב־20.8.48 תוכניות להקמת 61 יישובים, להרחבת יפו ולהריסת בתים במנשייה ובמקומות נוספים, ולאכלוס עולים בכתי ערבים בעכו, ברמלה ובמקומות אחרים. תוכנית ההתיישבות בשטחים שנכבשו הגבירה את הלחצים והאיצה את תהליך החקיקה. בדצמבר '48 אושרו תקנות נכסי נפקדים, במתכונת של "תקנות לשעת חירום".⁵⁹ התקנות קבעו מינוי "אפוטרופוס על נכסי נפקדים" שדינו "כדין מחלקה ממשלתית", הקנו לו כל נכס נפקד ואת פירותיו והטילו עליו לשמור על הנכסים, לדאוג לקיומם, תיקונם ושמירתם וכן לנקוט הליכים ולקבל החלטות בנוגע לזכויות בהם. הבסיס החוקי המעורער של מינוי האפוטרופוס ביולי '48 נותר גם בתקנות, שלא נתנו מענה לבעיות מהמשפט הבינלאומי שעליהן הצביע שר המשפטים ולליקויים אחרים שעליהם הצביעו משפטנים נוספים.⁶⁰

לדיון בחקיקה היה צביון פוליטי־מפלגתי מובהק. מתנגדיה ראו בה כלי לכיסוס כוחה הפוליטי והכלכלי של מפלגת השלטון. לעומתם טען שר האוצר כי "מטרתן העיקרית של התקנות האלה היא איסופם ושמירתם של נכסי נפקדים". יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת נחום ניר רפאלקס ממפ"ם, שביקש לצנן את הביקורת, טען שהתקנות הן "חוק משפטי במאה אחוז שכולו מתחילתו ועד סופו, הגדרות משפטיות, פרוצדורה, וכל שאר הדברים השייכים למשפט". אבל, חה"כ יוחנן באדר מתנועת חירות לא שוכנע: "בלי שום פיקוח, מצד הכנסת ובלי שהציבור ידע על כך, עובר רכוש עצום לרשות מפלגה אחת ולמוסדות המקורבים למפלגה ההיא. שיטת ההפליות הקיימת בעניין זה חמורה הרבה יותר מכל שאר ההפליות בארצנו...".⁶¹ וכך, בתקנות שעת חירום שלא פורסמו, הוסמכה "מחלקה ממשלתית", שהייתה אולי "המוסד העשיר ביותר במדינה", לפעול ב־זמן כגוף שיפוטי וביצועי בחלק משמעותי מהשטחים שבשליטת המדינה,⁶² בטרם הוכרעה בהם ריבונותה.⁶³ המעבר מתקנות לחוק נוסח ב"ועדת משנה לחוק נכסי־נפקדים", שם הוסכם כי מפאת סודיות הדברים אין לדבר על עבודת האפוטרופוס במליאת הכנסת. לבקשתה הסכים שפירד להגיש בעתיד "שני דו"חים, אחד גלוי והשני סודי", וכך הוסכם למעשה להותיר באפלה חלקים מעבודת האפוטרופוס. לצד זה, התמקדה הוועדה במציאת דרך להקים "רשות פיתוח" שאליה יעביר האפוטרופוס את רכוש הנפקדים. המענה לכך הגיע בסעיף 19(א) ל"חוק נכסי

58 שם. לדיון בנושא ראו פרוטוקול ישיבה ב/2 של ועדת הכספים, הכנסת ה־2 (7.12.1952); ד"כ 1950, 7.3, 956 (דברי חה"כ רוקח).

59 תקנות נכסי נפקדים, לעיל ה"ש 6.

60 לביקורת על התקנות ראו יפרח, לעיל ה"ש 43; א' וקס "בשולי התקנות החדשות בדבר נכסי נפקדים" הפרקליט ו 28 (1949). להשוואה בין ההסדר הישראלי לבין הסדרים דומים בהודו ובפקיסטן ראו חיים בנטל "להבהרת דמות התקנות בדבר נכסי נפקדים" הפרקליט ו 150 (1949) (בנטל היה יועץ משפטי במשרד האוצר ושופט מחוזי בתל אביב) וכן Stern, לעיל ה"ש 54.

61 ד"כ 1949, 14.11, 38.

62 טבת "מסע בקיסרות הנטושה", לעיל ה"ש 36; נתן טירה "ברק ביתו של בעל רכבות בתים" מעריב 2 (25.12.1951).

63 דיון, לעיל ה"ש 13, בעמ' 9-10, 271.

נפקדים", שהתקבל במרץ 50'. באמצעותו ניתנה לראשונה הסמכות החוקית להעביר רכוש נטוש כהעברת קבע לידי רשות הפיתוח וקק"ל.⁶⁴ את ההסתייגויות הפוליטיות מהרחבת סמכויות האפוטרופוס בחוק ביטא חה"כ ישראל רוקח, מהציונים הכלליים: "אני משוכנע שטעות היא למסור דבר כזה לאדם אחד, בעל סמכויות עצומות, שלא היו אפילו לאותו המלך שעליו דובר בסעיף הקודם, כאשר היו חילוקי דעות אם זה 'מלך' או 'מלך אנגלי'. הפעם זהו כתר – כתר בעל זכויות וסמכויות רחבות ביותר". יו"ר ועדת הכספים חה"כ דוד צבי פנקס, מתנועת המזרחי, שביקש להרגיע את המתנגדים, הבהיר כי "האפוטרופוס הוא מוסד שעליו לנהל את העניינים באופן זמני...".⁶⁵

הפרקטיקה שהתפתחה מאז המינוי המחישה את חוסר ההתאמה בין הרטוריקה שהדגישה זמניות לבין ההסדר החוקי הקבוע של מוסד האפוטרופוס. חוסר התאמה זה בא לידי ביטוי בשלל הסוגיות וההכרעות אשר להן נדרש האפוטרופוס בצומת הכלכלי והחברתי שבו ניצב: ההיקף והמגוון של הנושאים שהתנקזו אל שולחנו היה רחב, והעיד על כך דו"ח האפוטרופוס ממרץ 49'.⁶⁶ ביוני 49' הוא עמד בראש "ועדה ממשלתית לחלוקת קרקעות" שעסקה בהקצאת קרקעות לגורמים ממשלתיים ועירוניים, לסוכנות היהודית ולגורמים פרטיים. עבודתה נגעה בנושאי תכנון, איתור קרקעות לשימושים שונים, פיזור אוכלוסייה ועוד. לצד ריבוי הנושאים שבהם עסק, התפוגגה הזמניות המוצהרת. חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י-1950⁶⁷ לא הביא את עבודת האפוטרופוס לסיומה. בדצמבר 52', שנה לאחר שמונה לאפוטרופוס, שמעה ועדת הכלכלה של הכנסת מהאפוטרופוס מרדכי שטנר כי העברת הנכסים לרשות הפיתוח תימשך עוד שנים, ובינתיים נדרש לקיים את המוסד. בהמשך הוטמעו מחלקותיו ועובדיו ברשות הפיתוח – יש הטוענים שהיה מדובר בהחלפת שלטים בלבד – ומשם עברו ב-1960 למנהל מקרקעי ישראל.⁶⁸ שטנר עצמו מונה למנהל רשות הפיתוח באוגוסט 53', וכיהן בתפקיד עד 1955. מעבר לרציפות הארגונית והפרסונלית, מוסד האפוטרופוס הניח דפוסי פעולה ומדיניות שיצרו מציאות פיזית שתומחש בדיון על רמלה בפרק הבא. השינויים שחולל המעבר ההדרגתי לרשות הפיתוח היו ככל הנראה קלים. כפי שמתרחש על פי רוב בקרב מוסדות וארגונים ממשלתיים, הדפוסים והמסורות שקבעו מדיניות נמשכים מכוח האינרציה ומשכפלים את עצמם.⁶⁹

64 לדיוני הוועדה ראו פרוטוקול ישיבה ד/2 של ועדת המשנה לענייני נכסי נפקדים, הכנסת ה-1, 4–2 (29.11.1949). על השינויים במעבר מהתקנות לחוק ראו שאל לנדא "חוק נכסי נפקדים" הפרקליט 388 (1950); Stern, לעיל ה"ש 54. לדיון במטרות הקמת רשות הפיתוח ראו גולן "הרכוש שהותירו", לעיל ה"ש 9, בעמ' 41–42; טרכנברג, לעיל ה"ש 11, בעמ' 30–34; רונית לוין-שנור "ללא תקנה: על 'תקנת השוק' במקרקעין באזור יהודה והשומרון" משפטים נ 307, 321–322 (2020).

65 ד"כ, 7.3.1950, 965–957 (דברי חה"כ ישראל רוקח [הציונים הכלליים], חה"כ יוחנן באדר [תנועת חרות] ויו"ר ועדת הכספים חה"כ דוד צבי פנקס [המזרחי]).

66 שפיר דו"ח האפוטרופוס, לעיל ה"ש 47.

67 ס"ח 57, 278.

68 חוק יסוד: מקרקעי ישראל, ס"ח התש"ך 56.

69 על המעבר מהאפוטרופוס לרשות הפיתוח ועל "הוועדה לחלוקת קרקעות" ראו טרכנברג, לעיל ה"ש 11, בעמ' 22–40. לדברי האפוטרופוס מרדכי שטנר ראו פרוטוקול ישיבה ב/2 של ועדת

ג. "בעל הבית של העיר" – רמלה תחת אפוטרופוס

בעת כניעתה לצה"ל הייתה רמלה כבת 1,200 שנה שבמהלכן שלטו בה מוסלמים, צלבנים, ממלוכים, עות'מאנים ובריטים. בתקופת המנדט צמחו הקהילות המוסלמית והנוצרית בעיר מ-6,000 תושבים לכ-20,000, והיא התפתחה כצומת דרכים ומילאה תפקיד חשוב במערך השליטה האימפריאלי.⁷⁰ כל אלה הותירו חותמם במרחב העירוני הרב-שכבתי. עם העברתה לשליטה ישראלית ולניהול האפוטרופוס נוספה לעיר הדואליות של מקום שגילם בו-בזמן אתר זיכרון לתרבות ערבית ולטראומה מכאן, ואתר כינונה של עיר ישראלית חדשה מכאן. משאבי העיר עמדו עתה לפני חלוקתם מחדש בין מוסדות השלטון ותושבי העיר בתהליך שהיה רווי במאבקי כוח ובאינטרסים כלכליים, פוליטיים וחברתיים. האפוטרופוס הוצב במוקד החיכוכים הללו. שם התחולל הגירוי החברתי שסוג'ה מגדיר כ"אבני הבניין" של רקמת החיים העירונית.⁷¹ בעמדתו זו ברמלה מילא האפוטרופוס תפקיד מרכזי ככוח חברתי ותרבותי מכונן ושימש כסוכן של שבר, שינוי והמשכיות.

תחילה אציין כמה ממאפייני המרחב החומרי-תרבותי של העיר שהתרוקנה. בהמשך אדגים את מרכזיותם של האפוטרופוס והרכוש הנטוש בכינון החיים הישראליים בעיר, תוך התייחסות לחקלאות ודמוגרפיה, לאכלוס הכתים הנטושים בעולים ולכניית השכונה העברית הראשונה.

רמלה ולוד, שנכבשו מאוכלסות, התרוקנו מאוכלוסיותיהן בתוך ימים מאז כניעתן.⁷² השינוי בעיר הריקה היה חד וטוטאלי. הוא התבטא בעצירת חיי הכלכלה, החברה והתרבות. הרחובות, בתי המגורים ובתי העסק, המסגדים והכנסיות, המטעים, הפרדסים, כרמי הזיתים, בתי המלאכה, המחסנים ובתי הבד התרוקנו מהאנשים שהתגוררו בהם, שצרכו, עבדו, התפללו, קיימו מפגשים חברתיים ועיבדו את השדות, הכרמים והמטעים. איתם נעלמו האליטות,⁷³ האינדאולוגיות והשאיפות הלאומיות, השפה הערבית, הצלילים, הטעמים, הריחות ומנהגי היום יום. רקמת החיים הפועמת במרחב החומרי-תרבותי של רמלה עמדה מלכת, והנכסים הפכו ל"רכוש נטוש". המרחב העירוני הריק נותר כמעט בשלמותו כעדות דוממת וכאנדרטה לטראומה הקולקטיבית שעברה העיר ולהתערערות היסודית של הקיום האישי, הקולקטיבי, החברתי והמרחבי.

כך תיאר את העיר הריקה לוחם הפלמ"ח יורם קניוק:

רמלה... נראתה כמו עברה בה סופה שהשמידה כל מה שהיה חי בה והותירה את המבנים... מטאטא גדול עבר על העיר וטאטא את כולם: ילדים, נשים, זקנים

המשנה א' של ועדת הכספים, הכנסת ה-2, 8 (7.12.1952).

70 מרק, לעיל ה"ש 15.

71 Soje, לעיל ה"ש 20.

72 "30,000 ערבים, פליטי רמלה ולוד משוטטים בגבעות ובעמקים" המדינה 8 (1.7.1948). ראו גם דוד גלעד "ראמלה – מפתח לירושלים" מעריב (13.7.1948); אניטה שפירא ככל עם ועם: ישראל 1881-2000 159 (2014) (לטענתה המקרים של רמלה ולוד היו "מקרה יחיד של פינוי ערים שלמות ביוזמה יהודית"); פריד, לעיל, ה"ש 3, בעמ' 77-78.

73 שלמה אשרוב, נציג משרד המיעוטים ברמלה דו"ח (2.1.1949) א"מ ג-297/5 עמ' 27-30.

צעירים, והותר את חללם... חמורים תועים נערו ברחובות השוממים... שוכות צבר וריח של מזון חרוך. בכתים נראו שולחנות ערוכים לסעודה... כלבים רעבים ורזים חיטטו בעצבנות במה שנשאר מגלי האשפה תוך כדי נביחות שנשמעו כמו היו צווחות בתוך הד הריק.

קניוק תיאר גם את הזרות והניכור שעוררו העיר העזובה ונופיה בקרב המהגרים וניצולי השואה שפלטו לבתיה הנטושים: "הכל היה זר להם, החום, החרציות, הגמלים, משוכות הצבר, הריחות, החמורים, השמש הבוהקת".⁷⁴ זרות ו"רגשות מעורבים" עוררו גם צלצול פעמוני הכנסייה.⁷⁵ אפילו צילה של השואה ריחף מעל תושבי העיר החדשים. דב פרייברג, ניצול מסוביבור, עמד נדהם מול שער הגטו: "המילה 'גטו' על רקע שטח מוקף גדרות תיל, פה בישראל, הלמה באוזניי כמו שמעתי דבר בלתי אפשרי. לא התעמקתי בעצם כליאתם של ערבים מאחורי גדר תיל: הייתי בטוח שהדבר הכרחי ומוצדק במצב הנתון, אבל קריאת המקום 'גטו' העבירה בי צמרמורת". הכינוי "גטו" שגור בפי תושבי העיר עד היום. הזרות שנשקפה מהעיר עוררה אצל פרייברג ספקות בנוגע לעתידו: "האומנם פה אחיה? הייתה לי הרגשה, שהעיר הזאת אינה שייכת לישראל, שהיא אינה מקום יהודי, שאני נמצא באיזה חוץ לארץ".⁷⁶

השפעת המתמשת של הרכוש הנטוש חלחלה מהמרחב הציבורי אל המרחב האינטימי היום-יומי של העולים. לדוגמה, סיפורה של מרים שטיין שגדלה בבית נטוש ברמלה בשנות ה-50 על המשפחה הערבית שהגיעה מדי שנה לקטוף את פרי עץ השסק שנותר בגינתם.⁷⁷ כך גם בסיפורו של אהרן אבוחצירא, בנו של רב הערים רמלה ולוד יצחק אבוחצירא, שעלה ממרוקו,⁷⁸ אשר בסלון הבית הנטוש שבו התגוררה משפחתו עמדו אורלוגין ופריטי ריהוט "בסטייל של לואי ה-14", שנרכשו במחסני האפוטרופוס.⁷⁹ עדויות כאלו ממחישות בתמצית כיצד נשזרו בעיר רכוש נטוש והאפוטרופוס, חילופי האוכלוסייה, תנועת המהגרים, כינון החיים החדשים וצילן של הנכבה והשואה.

עצם הכוונה לכונן חיים ישראליים בעיר שמרחבה הפיזי והחומרי נשא "טקסט חברתי ותרבותי" של החברה הערבית הייתה כרוכה במתחים רבים.⁸⁰ בהשראת ערים מודרניות

74 יורם קניוק תש"ח 171-172 (2010).

75 ד"ר 7.3.1950, לעיל ה"ש 35; אבא בוטביניק "רמלה שוקקת חיים יהודיים" על המשמר (8.2.1949).

76 רב פרייברג להיות כאחד האדם 69-70 (1996).

77 ריאיון עם מרים שטיין (22.5.2018).

78 הרב יצחק אבוחצירא, חבר בוועדת עציוני שחקרה ב-1959 את מאורעות ואדי-סאליב. על מעמדו בעדה המרוקאית ראו נפתלי לביא "האדמו"ר של יהודי מארוקו" הארץ (21.8.1959).

79 ריאיון עם אהרן אבוחצירא, ראש עיריית רמלה 1972-1977 ושר מטעם רשימת תמ"י שהקים ב-1978 (13.6.2017). על היררכיית הנהגים מהרכוש שמכר האפוטרופוס ראו שפיר דו"ח האפוטרופוס, לעיל ה"ש 47.

80 קובי פלד ארכיטקסטורה: הבית הערבי כטקסט חברתי 28-30 (2012). במבט סוציו-אדריכלי הנשען על רפפורט (RAPOPORT, לעיל ה"ש 20) ולפבר (LEFEBVRE, לעיל ה"ש 20) הבית הערבי בוואדי-עארה מוצג כ"טקסט חברתי ותרבותי", וראו עפרה טנא הבתים הלבנים ימלאו: חיי יומיום בדירות תל אביב בתקופת המנדט (2013).

במערכ, ובהתאם למשימת "כור ההיתוך" הלאומית, ביקשו ההנהגות המקומית והלאומית לבנות את רמלה כ"עיר חדשה", מתועשת ומודרנית, שתמנה תוך עשור 50,000 תושבים.⁸¹ הפער שבין חזון העיר הישראלית החדשה והטמעתה במדינת הלאום החדשה לבין מציאות של מרחב חומרי-תרבותי ערבי היסטורי תדלק מתח יום-יומי בין ישן לחדש ובין מטענים פיזיים, חברתיים ותרבותיים שונים מאוד זה מזה. בתווך הזה, שבו ריחף צילן של השואה והנכבה, במרחב העירוני ההטרוגני שעורר אמביוולנטיות רגשית ומאבקי כוחות מגוונים, פעל האפוטרופוס.

המורכבות שהייתה טבועה ברכוש הנטוש דבקה מטבע הדברים גם באפוטרופוס, שעסק בשמירתו ובחלוקתו מחדש לפי סדר היום הלאומי והמקומי כמאגר הדיור הפנוי הגדול בארץ,⁸² כתשתיות לתעסוקת עולים וכמשאב קרקעי וכלכלי לפיתוח עירוני עתידי. הוא היה אחת משתי הצלעות במנגנון השלטון המקומי, תחילה לצד המושל הצבאי (עד יולי 49) ובהמשך לצד העירייה. חלוקת הסמכויות בין גופים אלה מעולם לא הוסדרה, והיחסים ביניהם העכירו.⁸³ בנוסף, בפני האפוטרופוס הובאו הצרכים והשאיפות השונים של היהודים, הערבים והמוסדות המקומיים,⁸⁴ שהתחרו ביניהם על משאבי העיר. עבורם היו החלטותיה הרות גורל. הצומת שבו ניצב האפוטרופוס הקנה לו מעמד של מעין מונופול שלטוני-כלכלי בעיר.⁸⁵ הוא ניהל את מאגר הדירות, קבע את צפיפות האכלוס ואת מחירי השכירות, החזיק במקורות התעסוקה וניהל הליכי רישוי עסקים, הקצאת אדמות לבנייה והשבת רכוש לערבים. רבים מהשירותים המוניציפליים נזקקו לאישורו ובכללם פעולות בסיסיות כגון חיבור הבתים לרשת המים, אספקת פחי אשפה, תיקון בורות שופכין וסילוק מפגעים.⁸⁶ אחד הביטויים

- 81 על תוכנית האב הארצית שהגדירה את רמלה כ"עיר חדשה" ראו אריה שרון תכנון פסי בישראל 8 52-53 (1951); עיריית רמלה רמלה בכנינה ובהתפתחותה 7 (1951) (להלן: עיריית רמלה בכנינה). על שיח המתכננים ועל ההשפעות המודרניות והמערכיות שלהן היה נתון ראו סמדר שרון "לבנות ולהבנות בה": תכנון המרחב הלאומי בשנים הראשונות למדינת ישראל 8-33 (עבודת גמר לקראת התואר "מוסמך", אוניברסיטת תל אביב 2004). על העיר הישראלית ראו אלונה נצן-שיפטן "מחלוקות באדריכלות הציונית: אריך מנדלסון וחוג האדריכלים של תל אביב" תרבות אדריכלית: מקום, ייצוג, גוף 201 (רחל קלוש וטלי חתוקה עורכות 2005).
- 82 גולן "ערי השדה", לעיל ה"ש 9, בעמ' 340.
- 83 שם. על התערבות גורמים צבאיים ומוסדיים בפעולות האכלוס של האפוטרופוס ראו שפיר דו"ח האפוטרופוס, לעיל ה"ש 47; מכתב ממיכאלי, לעיל ה"ש 48.
- 84 ראו למשל מכתב מיעקב אליאס בטשון לקצין המחוז רמלה-לוד (17.10.1949) א"מ ג-2268/5 עמ' 5; מכתב מבנדלי דהחד לקצין המחוז רמלה (20.7.1949) א"מ ג-2268/5 עמ' 198. בתיק א"מ ג-2268/5 יש עוד עשרות בקשות לשחרור שבוים שמגוללות בערבית ובעברית סיפורי מצוקה של משפחות ערביות בלשון שממחישה חוסר אונים ותלות בפקידות הישראלית.
- 85 על הריכוזיות הכלכלית בעשור הראשון של מדינת ישראל ראו נחום גרוס לא על הרוח לבדה: עיונים בהיסטוריה הכלכלית של ארץ ישראל בעת החדשה 325-327 (2000); אסתר אלכסנדר "כלכלת הקליטה בעשור הראשון למדינת ישראל" עיונים בתקומת ישראל כרך 2 79 (1998); חיים ברקאי ימי בראשית של המשק הישראלי (1990); אריה קרמפף המקורות הלאומיים של כלכלת השוק: פיתוח כלכלי בתקופת עיצובו של הקפיטליזם הישראלי (2015).
- 86 עיריית רמלה רמלה בכנינה, לעיל ה"ש 81, בעמ' 21.

לעוצמתו ברמלה היה שיעור מיסי הרכוש העירוני ששילם בשנת המס 1951, שהיווה 95% מכלל המס שגבתה העירייה.⁸⁷ העובדה שהיה בעת ובעונה אחת הנישום והגוף שקבע את תעריפי המס שיקפה לא רק את ניהול העניינים שהתגלמו באפוטרופוס, אלא גם את המתח המוכנה ביחסיו עם העירייה, שבדומה ליחסיו עם המושל הצבאי שקדם לה לוו בעימותים שהלכו והחריפו.⁸⁸ על רקע זה ראה בו ראש העירייה "בעל הבית היחיד" בעיר.⁸⁹ להדגמת השפעתן של פעולות האפוטרופוס על תהליכים בעיר אציג להלן פעולות שנגעו לחקלאות ודמוגרפיה, לאכלוס הבתים הנטושים ולכנייה החדשה, נושאים שכתב המינוי או חקיקת נכסי נפקדים לא נתנו עליהם את דעתם.

חקלאות ודמוגרפיה

תעשיית הזיתים והשמן הענפה שנותרה ברמלה קרצה לכלכלת המדינה החדשה.⁹⁰ בעקבות המחסור בכוח אדם מיומן והצורך הרחוף לעבד את שדות השומשום וכרמי הזיתים, הביא האפוטרופוס לעיר באוגוסט '48 כ-250 פועלים חקלאיים, פליטי כפרים ערביים מאזור נצרת.⁹¹ בחודשים הבאים גדל מספרם לכ-800, והם שוכנו במחנה עבודה מיוחד ובבתים נטושים שהשכיר להם האפוטרופוס. חלקם המשיכו להתגורר ברמלה לאחר המסיק.⁹² באוקטובר '48 דיווח האפוטרופוס על התועלת שהניב הרכוש שניהל: "40,000 טונות שומשום (125 ל"י הטונה), 70,000 טונות זיתים לכבישה, 101,000 טונות זיתים לשמן, נעצרו 7,000 טון שמן זית (400 ל"י הטונה)".⁹³

הבאת העובדים הנצרתיים לרמלה הייתה, ככל הידוע, מקרה יזום ראשון שבו אפשרה ישראל מגורי פליטים ערבים בעיר. זה היה גם תיאום פוליטי ראשון בין האפוטרופוס לבין נציגות עובדים ערבים – סניף רמלה של קונגרס הפועלים הערבים בארץ ישראל. פעולות אלה, ושבתית הפועלים במחאה על שכרם הנמוך,⁹⁴ מדגימות כיצד השאיפה לניצול תעשיית הזיתים והשומשום הנטושה בעיר – שריד של הכלכלה החקלאית המקומית הערבית – והתלות

87 שם, בעמ' 26.

88 על יחסיו העכורים של האפוטרופוס עם העירייה ראו פרידמן, לעיל ה"ש 14, בעמ' 48-63.

89 עיריית רמלה רמלה בבנינה, לעיל ה"ש 81, בעמ' 20. על האפוטרופוס כבעל מרבית הרכוש בעיר ראו מכתב מיצחק גרינבוים, שר הפנים, לחברי הממשלה הזמנית (1.3.1949) א"מ ג-28/5432; טבת "מסע בקיסרות הנטושה", לעיל ה"ש 36.

90 מכתב מקבוצת פועלים גורדוניה-חולדה למשרד האפוטרופוסות על הרכוש הנטוש (26.7.1948) א"מ ג-23/2194 עמ' 80; מכתב מקבוצת הנוער העובד להתיישבות שיתופית נען למפקח על רכוש אויב (3.8.1948) א"מ ג-23/2194 עמ' 75; מכתב מבית-הספר החקלאי מקווה-ישראל למנהל עניני הכפרים הנטושים (22.8.1948) א"מ ג-23/2194 עמ' 56.

91 ש' זמיר דו"ח על המצב בערים רמלה ולוד (15.9.1948) א"מ ג-5/297 עמ' 55-57; מכתב מי' גבירץ, מנהל מחלקת הכפרים במשרד האפוטרופוס, למשרד הבטחון (30.8.1948) א"מ ג-23/2194 עמ' 66; דו"ח המושל הצבאי 1.9.1948-10.10.1948, לעיל ה"ש 13, בעמ' 3.

92 זמיר, לעיל ה"ש 91.

93 דו"ח על פעולות הממשל בשטח רמלה לוד בתקופה 10.10.1948-15.11.1948 (19.11.1948) א"צ 30-1860-1950 (להלן: דוח המושל הצבאי 10.10.1948-15.11.1948).

94 עיריית רמלה רמלה בבנינה, לעיל ה"ש 81, בעמ' 21.

בהון ובידע אנושי ערבי, חוללו תהליכים פוליטיים, דמוגרפיים וכלכליים בין האוכלוסייה הערבית לבין מוסד האפוטרופוס והמדינה.

רכוש נטוש והעבר החקלאי שעמדו בבסיס החלטה לייבא לעיר פועלים מנצרת עמדו כשנה לאחר מכן בבסיס החלטות הרשות לשיקום פליטים ערבים וגופי שלטון נוספים, בהם האפוטרופוס, להקים בעיר, על אדמות רכוש נטוש, מעברה לפליטים ערבים ולנייד אליה אוכלוסיות פליטים ערבים מכפרים שונים ברחבי הארץ.⁹⁵ היו אלה צעדים ראשונים באכלוס העיר מחדש בערבים, שהשפיעו על התפתחותה הדמוגרפית של רמלה כ"עיר מעורבת" שאוכלוסיית הערבים בה מונה כיום כ-28% מכלל 90,000 תושביה, אף על פי שמספרם לאחר כניעתה עמד כזכור על 960 איש בלבד.⁹⁶

אכלוס עולים בבתים הנטושים

האפוטרופוס ניהל את אכלוס העולים בעיר, שהייתה אחד ממאגרי הדיור הפנויים הגדולים בארץ.⁹⁷ מלאי הדירות הנטושות והמעברות היו הציר שסביבו החלה התהוות העיר, והם נועדו לשמש כפתרונות דיור זמניים עד שייכנו שיכונים חדשים. בדירות הנטושות בעיר, שכללו 3,111 יחידות דיור ב-1,662 בתים ו-468 בתי עסק, שוכנו ועברו בשנה הראשונה כ-7,000 מבין 90,000 העולים שהתיישבו ברכוש הנטוש ברחבי הארץ.⁹⁸ בדומה ל"ערים נטושות" נוספות, האכלוס ברמלה נעשה "בשני זרמים, האחד רשמי-ציבורי והשני פרטי-הפקרי".⁹⁹ ה"פרטי" היה בפלישות אסורות שהחלו עם כניעת העיר, ואותן לא הצליח האפוטרופוס למנוע.¹⁰⁰ האכלוס ה"רשמי" היה פרי החלטת ממשלה בנובמבר 1948.¹⁰¹

לפלישות הייתה השפעה ארוכת טווח על מרקם החיים שהתפתח בעיר. הן העמידו את האפוטרופוס, שהיה חסר כוח אכיפה ממש, בפני עובדות מוגמרות שאיתן התקשה להתמודד בשנים הבאות. משום כך הוא היה "ל'בעל הבית' המסוכסך ביותר עם דייריו", ביחוד כשנאלץ להתמודד עם עבריינות הבנייה ועם סכנת החיים שארבה לפולשים בבניינים הרעועים.¹⁰² משפחות שניסיון הפלישה שלהן כשל, היוו גרעיני מחאות ושבתות כשהתנחלו

- 95 מכתב מיוסף מוחמד אלג'רושי, מוכתר שבט ג'ואריש, לאגף לשיקום פליטים ערבים במשרד החקלאות (17.9.1951) א"מ גל-17029/23 עמ' 285; פרוטוקול ישיבה 19 של הרשות ליישוב פליטים (31.1.1950) א"מ גל-17116/6 עמ' 42-43; מכתב מהוועד הפועל של המחלקה לענייני הפועל הערבי לח' לוריא, אגף התכנון (9.1.1951) א"מ גל-17038/36 עמ' 73. על המעברה הערבית בעיר ואכלוסה בפליטים ערבים ראו פרידמן, לעיל ה"ש 14, בעמ' 93-97.
- 96 על ההתפתחות הדמוגרפית הלא-יהודית בעיר ראו חובב סקר חברתי, להלן ה"ש 123, בעמ' 70-85.
- 97 גולן "ערי השדה", לעיל ה"ש 9.
- 98 שפירר דו"ח האפוטרופוס, לעיל ה"ש 47.
- 99 טבת "מסע בקיסרות הנטושה", לעיל ה"ש 36.
- 100 פלישות לבתים הנטושים התרחשו גם בערים אחרות, וראו שם; שפירר דו"ח האפוטרופוס, לעיל ה"ש 47.
- 101 דו"ח המושל הצבאי 10.10.1948-15.11.1948, לעיל ה"ש 93.
- 102 טבת "מסע בקיסרות הנטושה", לעיל ה"ש 36.

נואשות, עם ילדיהן, במשרדי האפוטרופוס.¹⁰³ הפלישות עצמן, פעמים רבות למבנים מסוכנים וחרבים, החריפו את הבעיה. דוגמה לכך הייתה פלישת 300 משפחות עולים מעירק¹⁰⁴ באירוע שהמחיש כיצד חוסר השליטה והיעדר אכיפה הפכו את הבתים הנטושים בעיר למלכודת פיזית וחברתית:

סורו לראות את תנאי חייהם של העולים מעירק... מי שחי בתנאי ניוון כאלה מסוגל לכל. אנוס הייתי להתכופף כדי להיכנס למאורה בה מתגוררות שש נפשות, אב, אם וארבעה ילדים המתפלשים בעפר הקימחי, שגוון של קפה דליל לו... חורבות של חושות ערביות, שזה עשרות בשנים לא שימשו למגורים, תפוסות על ידי משפחות עולים... עתה גרות בהם משפחות גדולות. תינוקות, ישישים ונשים סרוחים על הקרקע ליד פתחי המאורות, לבושים בכלי סחבות.¹⁰⁵

כשהחל בנובמבר '48 האכלוס הממוסד של רמלה,¹⁰⁶ כבר נתפסו מרבית הבתים בידי פולשים. קבוצת העולים הראשונה שוכנה בסאקנת פאנוס הערבית. שם תקים בעתיד חברת "נוה עובד" – שאותה חזר לנהל שפריר לאחר שפרש מתפקיד האפוטרופוס – את השכונה העברית הראשונה. "החזקה חוקית בדירה" חייבה חתימה על חוזה עם האפוטרופוס,¹⁰⁷ דרישה שהציבה אותו בצומת הקריטי שבו סופקו נכסים לתשתית המוסדית בעיר, לעסקאות בעלי אינטרסים אישיים וליישום מדיניות ממשלתית וסוציאלית. מכאן קבע האפוטרופוס מחירי שכירות, והשפיע על המפתחות הפוליטיים של הקצאת הדירות למקורבים, לבעלי אינטרסים כמו עובדי האפוטרופוס, רופאים, פקידי ממשלה, שוטרים, עובדים שמעסיקהם ביקשו ליישבם בעיר, מורים, משוחררי צה"ל, נזקקי סעד, משפחות מרובות ילדים, נכי מלחמה, נכי שואה, אלמנים ואלמנות, קשישים, חולי נפש וחולים במחלות סופניות.¹⁰⁸ תלוונות על דמי שכירות מופקעים עוררו מחאות שראשיתן ב־1951 כנגד האפוטרופוס ושתדלקו תסיסה חברתית וכלכלית שתלווה את העיר למעלה מעשור.¹⁰⁹

103 מכתב מ' מושניק, מנהל סניף דיור האפוטרופוס, למשרתת ישראל (11.12.1951) א"מ ג-2277/8-עמ' 223.

104 על העלייה מעירק ראו אסתר מאיר-גליצנשטיין בין בגדאד לרמת גן: יוצאי עירק בישראל (2009); דפנה צמחוני "מדוע עלו רוב יהודי עירק לישראל במבצע עזרא ונחמיה" עיונים בתקומת ישראל 1 (1991) 379; ORIT BASKIN, IMPOSSIBLE EXODUS: IRAQI JEWS IN ISRAEL; (1986) (2017); ABBAS SHIBLAK, THE LURE OF ZION: THE CASE OF THE IRAQI JEWS (1986).

105 אליעזר פרנקל "רמלה הפכה לחבית אבק שריפה" מעריב 2 (9.8.1951). להשוואה עם העיר לוד ראו בני נוריאלי "זרים במרחב לאומי: היהודים הערבים בגטו בלוד" תיאוריה וביקורת 13 (2005) 26.

106 פרוטוקול ישיבת השרים לענייני רכוש נטוש, הממשלה הזמנית (5.11.1948) א"מ גל-17109/20-עמ' 103-104.

107 מכתב קצין המחוז (12.7.1949) א"מ ג-2210/61.

108 שפריר דו"ח האפוטרופוס, לעיל ה"ש 47.

109 "ועד ציבורי קורא לדיירי האפוטרופוס לחתום על הפטיציה נגד הפקעת דמי השכירות" קול העם 4 (31.1.1951) (על מחאתם של תושבי הבתים והעסקים ברמלה כנגד הפקעת דמי השכירות ב־150%); "דיון דחוף בענין העלאת שכר־הדירה ע"י האפוטרופוס" קול העם 2 (6.2.1951).

מדיניות האכלוס ברמלה הוגדרה בפי האפוטרופוס כ"חסכונית יותר מאשר ביפו"¹¹⁰, והיא ביטאה אכלוס בצפיפות מוגברת: משפחות בנות 2 ילדים אוכלסו בחדר אחד, משפחות בנות 5-6 ילדים ומשפחות שכללו הורים קשישים קיבלו שני חדרים. המטבחים שימשו לרוב 2-3 משפחות.¹¹¹ תחת אותה קורת גג, במבנים רעועים, התגוררו מהגרים מארצות מוצא ומתרבויות שונות, כמה דורות של בני אותה משפחה, משפחות שונות, זרים גמורים ולעיתים יהודים וערבים. סכסוכי שכנים, אלימות ופירוק משפחות היו לשגרת יומם. מאות דיירים שפנו לעזרת ועדות מיוחדות תיארו את מצבם כ"נואש", "אובד עצות", "קשה ללא נשוא", "חמור מאוד", "סכנת בריאות" או "סכנת חיים". אחד מהם, אלברט ביטון, שוטר שהתגורר עם משפחתו בת חמש הנפשות אצל הוריו, כתב: "הצפיפות שבה אנו גרים 5+9 = 14 נפשות בחדר ומטבח גורמת לנו צרות גדולות וקטטות יום-יומיות המסכנות את חיינו ובריאותינו"¹¹².

האפוטרופוס העיד כי בנייה פיראטית ותופעות עברייניות היו ל"הלך רוח כללי"¹¹³ והאשים במצב את העולים, שגם תעסוקתם הייתה תלויה בו:¹¹⁴ "ברובם יוצאי המחנות, (ככל הנראה הכוונה למחנות הריכוז, מ"פ) מקום שהחוק פעל נגדם וכל מאמצם השכלי היה מכוון לעוקפו. תכונה זו הביאו איתם לכאן... וקשה מאוד להביאם בעול חוקי המדינה"¹¹⁵. לצד ההכרה שיש בדבריו להשפעת טראומות השואה וההגירה על חיי העולים, הוא מגלה עיוורון לקשר שבין המצוקות החברתיות שהתפתחו לבין הצפיפות המוגברת שיצרו מדיניותו והתחזוקה הירודה של הבתים הנטושים שניהל. בנוסף, הסטראוטיפיזציה שעשה לעולים שיקפה התעלמות מהעובדה שתופעות הביזה, הפלישה, הספסרות והשוק השחור היו גם מנת חלקם של חיילי צה"ל ותושבים ותיקים, ולא רק של עולים.¹¹⁶

בבדיקות הנדסיות שנערכו ב-1949-1950 והקיפו 1,606 מתוך 1,956 המבנים בעיר נמצאו 108 מבנים מסוכנים ו-1,369 "טעונים תיקון". רק 8.5% מהמבנים נמצאו יציבים.¹¹⁷ כאלף דיירים פונו בעזרת הצבא והמשטרה, בתיהם נהרסו,¹¹⁸ והם התגוררו ברחובות או במבני ציבור

- 110 ט' טורנובסקי-פינר "רמלה היהודית" דבר 2 (10.1.1949).
- 111 דוד גלעדי "הרכוש הנטוש פסק להיות הפקר" מעריב 3 (16.1.1949).
- 112 על סכסוכי שכנים ומצוקות הדיוור בבתי הרכוש הנטוש ובקשות שהוגשו לאפוטרופוס ראו למשל מכתב מכותב חסוי לוועדה הציבורית לענייני דיור ברמלה (22.5.1952) א"מ ג-10/2277 עמ' 358; מכתב מכותב חסוי לוועדה הציבורית לחלוקת דירות (28.5.1952) א"מ ג-10/2277 עמ' 347; מכתב מכותב חסוי לוועדה הציבורית לחלוקת מבנים (1.6.1952) א"מ ג-10/2277 עמ' 344.
- 113 שפירר "נכסי נפקדים", לעיל ה"ש 32.
- 114 "שיירת מתיישבים יצאה לרמלה" מעריב 1 (14.11.1948).
- 115 שפירר "נכסי נפקדים", לעיל ה"ש 32.
- 116 על ספסרות ושוק שחור ראו לעיל בה"ש 26 ובטקסט הסמוך לה; רז, לעיל ה"ש 2.
- 117 הוועדה לפינוי בתים רעועים דין וחשבון הוועדה (20.12.1951) א"מ ג-20/2211 עמ' 4-7.
- 118 רשימת הבתים שפוסלו ע"י מהנדסים (5.1.1950) א"מ ג-2277/5 עמ' 28; רשימת הבתים המסוכנים שדייריהם הועברו (5.1.1950) א"מ ג-2277/5 עמ' 27.

בתנאים קשים. בעיית המפונים שלא נפתרה¹¹⁹ חוללה ב־1962 משבר אמון בין העירייה לבין משרד השיכון, שהטיל על חברת "עמידר" – שפעלה כסוכנת של האפוטרופוס ושל רשות הפיתוח – "אחריות כוללת לפינוי התושבים, הריסת המבנים ופינוי השטח".¹²⁰ כך הפך, בתוך שנה, מאגר הדירות הנטושות האטרקטיבי בעיר למפגע מסכן חיים והמחיש כיצד הכשלים בניצולו של המרחב ההיסטורי בעיר פעלו כחבר פיפיות. לכאורה שימש הרכוש הנטוש כמשאב לחיים החדשים בעיר, אך בפועל, תחת מדיניות הציפוף, העדר האכיפה והתחזוקה הירודה, הוא היה מקור למצוקות חברתיות, לעימותים בין גופי השלטון השונים ולשיבושים בפיתוח העיר.

בדומה לשאר חלקי הארץ, 91.5% מהבנייה החדשה בעיר הייתה ציבורית־ממשלתית. אבל כפי שיתבהר בהמשך, שרידי העבר והרכוש הנטוש היו גורמים מעכבים.¹²¹ בשנת 1956 חיו בשתי מעברות ובבתים הנטושים כ־9,000 איש, שהיו כ־50% מכלל תושבי העיר. חייהם החברתיים והתרבותיים הוגדרו על ידי ראש העירייה כ"מאוד ירודים", שליש מהם "מקרים סוציאליים". בשנת 1961 עדיין שימשו הבתים הנטושים כיעד לפלישה עבור תושבי המעברות שנדרו בין אתרי המגורים לאחר שנאשו מלקבל דירות בשיכונים. הבנייה הממשלתית התקרמה בעצלתיים והייתה כרוכה במאבקים מתמשכים בין גורמי התכנון לבין האפוטרופוס, מאחר שזה שלט בהקצאת הקרקעות לבנייה וביקש לשמר עתיקות היסטוריות ומטעים חקלאיים בשטחים שיועדו לבנייה חדשה. ב־1963 התגוררו במעברות העיר כ־1,500 תושבים, שהיו כ־10% מכלל תושבי המעברות בארץ.

ככל שהעמיקו והתמשכו מצוקות הדיור והתעסוקה התעצמו המחאות, השביתות, האלימות וההגירה השלילית. אפילו המאורעות האלימים בין יהודים לערבים, שנודעו כ"מאורעות רמלה", נקשרו למצוקה החברתית. ב־1958 צמחה בעיר מפלגה מקומית של יוצאי עירק שהלכה והתחזקה במהלך העשור הבא והיו לה השפעות ארוכות טווח על הפוליטיקה המקומית, ובמובנים מסוימים גם על הפוליטיקה הארצית. המחאות פחתו רק לאחר חיסול המעברות בעיר ב־1963, אבל התסיסה החברתית לא גוועה. גם ב־1964 נמשכו שביתות רעב של משפחות שקיבלו צווי פינוי והריסה לבתיהן שבעיר העתיקה מבלי שניתנו להן דירות חלופיות. באמצע העשור החלה לצמוח ברמלה "תרבות נגד" שאחד מביטוייה, תרבות

119 פרוטוקול ישיבה 6/57 של מועצת עיריית רמלה (29.5.1957) א"מ ג-2024/6 עמ' 270, 281; פרוטוקול ישיבה 8/57 של מועצת עיריית רמלה בהשתתפות שר הפנים, ישראל בר יהודה (31.5.1957) א"מ ג-2024/6 עמ' 247, 249, 257.

120 מכתב מב"צ מילמן, מנהל המחלקה למפעלי שיכון, לש' פופיק, עמידר (31.10.1961) א"מ ג-4428/4. על הקמת עמידר ראו דן פרייס נחלת הכלל: השיכון החברתי והציבורי בישראל 1945-1967 127-161 (2023). על עמידר כסוכנת האפוטרופוס ור"פ ראו טרכטנברג, לעיל ה"ש 11, בעמ' 39-19, 97-106.

121 על היקפי הבנייה הממשלתית ראו חיים דרין־דרבין "הבניה בישראל בעשור הראשון" הרבעון לכלכלה 15 (1957) 290. על הדילמות של מערך התכנון והבנייה בראשית המדינה ראו אליעזר ברוצקוס "החלומות שהיו לערים" עולים ומעברות 1948-1952: מקורות, סיכומים, פרשיות נבחרות וחומר עזר 127 (מרדכי נאור עורך 1986). על היקפי הבנייה הציבורית ברמלה ראו טריפון (1968), להלן ה"ש 123, בעמ' 4.

הדיסקוטקים, הקנה לעיר את הכינוי "ליברפול של ישראל". הייתה זו תרבות רוק שנתפסה כביטוי למחאה חברתית, שצמחה במבנים הנטושים בעיר העתיקה.¹²²

בסקרים שנערכו בשנים 1966-1970 עבור "הרשות לבינוי ופינוי של אזורי שיקום" נבחן מצבה הפיזי, הכלכלי, הדמוגרפי והחברתי של רמלה.¹²³ הסקרים התבססו על נתוני מפקד האוכלוסין והדיוור מ-1961 והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-1965. לפי הממצאים סווגו רבים מאזורי העיר לדחפיות שיקום ראשונה לאור "חומרת תנאי הדיוור", "המבנה השכונתי וסביבתו", "ההרכב החברתי והדמוגרפי" ו"הנחשלות הכלכלית". אזורי הבנייה הערבית והשיכונים הסמוכים לה הוגדרו כשכונות עוני (סלאמס), שהיו תוצר של יחסי הגומלין בין התנאים הפיזיים לבין המרקם החברתי. אזורים אלה אופיינו בריבוי מבנים רעועים, צפיפות גבוהה, משפחות הרוסות, עבריינות נוער ומקרי סעד. הצפיפות ותנאי הדיוור באזורים אלו תוארו כירודים אף יותר מאלה שבשכונת עג'מי ובוואדי-סאליב. "האוכלוסיה המקומית נמצאה ירודה מבחינה חברתית-כלכלית ומבחינת תנאי המגורים בהשוואה ליתר אזורים של רמלה ובהשוואה לאוכלוסיה היהודית בארץ בכלל".¹²⁴

עוד עלה כי שיעור גבוה במיוחד של תושבים מתגוררים במגורים ארעיים, ושתחלופת הדיירים גבוהה במיוחד. הדימוי השלילי ותנאי המחיה הניעו הגירה שלילית מהעיר, ובאזורי הבנייה הערבית והשיכונים הסמוכים לה במיוחד זוהתה "סלקציה שלילית" מבחינת הכושר הכלכלי של התושבים. בנוסף ציינו החוקרים תופעה של העתקת בעיות חברתיות מבתי הרכוש הנטוש אל חלק מהשכונות החדשות בעיר. בין הבעיות שהועתקו אל השכונות החדשות נמנו "סטייה חברתית כגון זנות, סחר בסמים ועישונם, שוטטות ילדים בגיל חנוך חובה מחוץ לכותלי בית הספר ועבריינות נוער ובוגרים". במילים אחרות, שני עשורים של פלישות ושל מדיניות אכלוס בצפיפות, של בנייה לא חוקית, של העדר אכיפה, של הזנחה ושל יחסים עכורים בין הרשויות במרחב הזר והמנוכר הביאו להתפתחותן של שכונות עוני ושל שוליים חברתיים לא רק בבתי הרכוש הנטוש אלא גם בשכונות חדשות סמוכות. הרכוש הנטוש שניהל האפוטרופוס פעל כאינקובטור לדפוסי חיים שהתפתחו בשיכונים החדשים שנבנו בסמוך אליהם.¹²⁵

- 122 על הפוליטיקה המקומית, מאורעות רמלה ותרבות הנגד ראו פרידמן, לעיל ה"ש 14, בעמ' 168-181. על חקירת המאורעות בוועדת הפנים של הכנסת ראו מסקנות ועדת הפנים בקשר למאורעות רמלה (19.8.1952) א"מ גל-1121/5 עמ' 14-16.
- 123 חגית חובב רמלה: סקר לקראת שיקום רמלה (1970) (להלן: חובב שיקום רמלה); חגית חובב רמלה – העיר העתיקה: סקר חברתי (1968) (להלן: חובב סקר חברתי); רפאל טריפון רמלה – העיר העתיקה: סקר כלכלי לשיקום רבע (1968).
- 124 חובב שיקום רמלה, לעיל ה"ש 123. ראו גם יפעת וייס ואדי-סאליב: הנוכח והנפקד (2007); ירון צור "הבעיה העדתית" העשור השני: תשי"ח-תשכ"ח 101 (צבי צמרת וחנה יבלונקה עורכים 2000).
- 125 חובב סקר חברתי, לעיל ה"ש 123, בעמ' 87; חובב שיקום רמלה, לעיל ה"ש 123, בעמ' 40-48, 105.

תכנון ובניית "העיר החדשה"

הרכוש הנטוש סיפק את השטחים להרחבת שטח השיפוט ולפיתוח "העיר החדשה". אף על פי שהחוק וכתב המינוי לא מסרו לידי האפוטרופוס את העיסוק בנושאים אלו, הם הונחו על שולחנו. לפיכך, הוא היה שותף להכרעות בסוגיות של הקצאה וייעוד הקרקע, בנושאים מוניציפליים ובמגוון השאלות הכלכליות והחברתיות שנכרכו בכך. המתח בין סמכויותיו המצומצמות בנושאים אלו לבין שליטתו הכמעט מוחלטת במשאב הקרקעי ליווה גם כאן את תהליך בניית העיר החדשה, שהיה רצוף במחלוקות ובשיבושים.

כבר בדו"ח הראשון שערך הצביע האפוטרופוס על הזיקה בין משאבי הקרקע וענייני תכנון ובנייה לבין תהליכים חברתיים ולאומיים. הוא קרא להרוס יישובים נטושים כמו רמלה ולוד, בגלל "הדיוור הפגום שאוכלס על ידי משפחות עולים" ובגלל "מבנה הכפר הערבי על סמטאותיו הצרות והעקלקלות".¹²⁶ באמצעות ההריסה הוא ביקש לקדם סדר יום חברתי-אידאולוגי של מיזוג גלויות והפיכת הערים הנטושות למודרניות שצבינון כשל ערים ישראליות ותיקות.¹²⁷ לצד זה שלל האפוטרופוס את המדיניות הממשלתית לבנות "בשטחים חדשים לגמרי שליד הערים" או בשטחי מטעים, ודרש "לנצל את מרכזי הערים הנטושות לבנייה מיידית", בנימוק "שכבר היו בהם כבישים, מים, חשמל ולעיתים גם ביוב".¹²⁸ יותר מניתוח עמדותיו כשלעצמן, חשובה לענייננו המעורבות שגילה שפריר בקשת רחבה של נושאים, והזיקה שאינה ניתנת להתרה בין הקרקע שניהל לבין הנושאים החברתיים והפוליטיים המורכבים שנכרכו בתהליכי התכנון והבנייה.

הפער בין עמדות האפוטרופוס לבין המדיניות הממשלתית התפתח לעימותים. למשל, כשהאפוטרופוס התלונן ב-1951 כנגד משרד החקלאות על ש"אינם תמיד מתחשבים עם מטעים או אדמות טובות לחקלאות – ומקימים עליהם יישובים גדולים בשעה שבקרבת מקום יש אדמה שאינה טובה לחקלאות או אינה נטועה – ואותה אין הם מנצלים".¹²⁹ העימות חזר כשהתברר שתוכנית משרד השיכון לשכונה ברמלה כללה הריסת כרמי זיתים שעיבד האפוטרופוס.¹³⁰ במקרה אחר פרץ עימות ב-1959, בין העירייה לבין חברת "מטעי האומה" (זרוע של האפוטרופוס שעיבדה מטעים) וגופים ממשלתיים נוספים, על רקע התוכנית לבנות על שטח של כ-700 דונם ובו מטעי שקדים, זיתים ופלחה.¹³¹ לא פעם התברר ש"ברמלה כל בית שמקימים זה על אדמה חקלאית", וכתנאי להתקדמות הבנייה

126 שפריר דו"ח האפוטרופוס, לעיל ה"ש 47.

127 שם.

128 שם.

129 מכתב מא' גור, מנהל מחלקת המטעים, לגבעתי, משרד החקלאות (23.10.1951) א"מ ג-2424/19-49.

130 מכתב מ' גבעון, מנהל מחלקת הכפרים באפוטרופוס לנכסי נפקדים, למנהל המחלקה למטעים במשרד החקלאות (11.10.1951) א"מ ג-2424/19-50.

131 מכתב מא' חנוכי, מנהל המחלקה לפיתוח חקלאי, לע' קרין, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית במשרד הפנים (17.3.1959) א"מ גל-4020/23-8.

נדרש אישור מהאפוטרופוס.¹³² עיכובים אחרים נגרמו בשל עתיקות בעלות ערך היסטורי שנחשפו בקרקע¹³³ או בשל מאבקים בין משרדי הממשלה על תשלומי מס בגין הקרקעות הנטושות.¹³⁴ לעיתים הייתה סיבת העיכובים תביעות ערבים שהוגדרו כנפקדים וטענו לזכויות בקרקע שיועדה לבנייה.¹³⁵ לחלקם הקרקעות הושבו.¹³⁶

מחלוקות דומות ליוו את בניית השכונה העברית הראשונה ברמלה, "נוה עובר",¹³⁷ על אדמת "סקנאת פאנוס". הקמתה ממחישה כיצד נכרכו הבנייה חדשה, רכוש נטוש והאפוטרופוס. לשכונה ניתן שמה של החברה הקבלנית ההסדרותית שבנתה אותה, "נוה עובר בע"מ לשיכון פועלי המושבות".¹³⁸ מאז הקמתה ב-1944 ועד תום פעילותה ב-1954 נוהלה החברה על ידי שפריר, למעט השנים 1948-1951, שבהן כיהן כאפוטרופוס. לדבריו, חטיבות הקרקע הגדולות מהרכוש הנטוש שהוקצו ל"נוה עובר" הובילו אותה לפתח דגם חדש של "שכונה אידיאלית": "אם קודם ראינו כאידאל שכונה בת 300 משפחות משום שלא ניתן לרכוש שטחי קרקע גדולים על ידי קניות חלקות וצירופן, קיבלנו אחרי תקומת המדינה שטחים מרוכזים ל-500-1,500 יחידות דיור שבתכנון הופרשו שטחים ניכרים לצורכי ציבור. ניצול האדמות הנטושות הוא שאפשר הרחבת שטחי השכונות והשפיע על תכנון הפונקציונלי ועל היקף שטחי הציבור בהן".¹³⁹ הרכוש הנטוש, ושפריר כאפוטרופוס לשעבר וכמנהלה של חברת בנייה גדולה, השפיעו על הפונקציונליות, האסתטיקה והגודל של השכונה החדשה.

ההתנגשויות בין עקבות העבר ותבניות ההתיישבות ההיסטוריות לבין תוכניות הבנייה החדשות מהסוג שתואר לעיל הופיעו גם בשכונה זו. בשטח שיועד לבנייה נכללו שרידי העיר המנדטורית, מבנים ישנים שיועדו להריסה, מטעי פרי וכרמי זיתים.¹⁴⁰ חוסר תיאום,

132 מכתב מיעקב גורן, אגף השיכון במחלקת התכנון של משרד העבודה, לסוכנות היהודית (1.8.1951) א"מ ג-2329/25 עמ' 157.

133 ראו למשל התראות האפוטרופוס ורשות העתיקות למתכננים א' בירן, מנהל אגף העתיקות והמוזיאונים במשרד החינוך והתרבות ולש' שקד, משרד השיכון (23.2.1964) א"מ גל-3682/27 עמ' 102 ("כולנו מצווים לעשות הכל על מנת למנוע הרס העתיקות ומבחינתנו היה עדיף... לדחות את עבודות הפיתוח ברמלה". בסיום חפירות ההצלה הודיע ארכאולוג מחוז המרכז: "בחפירות רמלה... כבר מהתגליות המוקדמות ניתן לעמוד על חשיבות הממצא").

134 ראו למשל מכתב מדן זסלבסקי, מנהל המחלקה לתכנון ופיתוח, למשרד העבודה (6.2.1952) א"מ ג-2329/25 עמ' 142; מכתב מ' יקותיאל, משרד האפוטרופוס, לאגף השיכון במשרד העבודה (6.2.1952) א"מ ג-2329/25 עמ' 144; מכתב ממנהל המחלקה לנכסי המדינה לרשות הפיתוח (9.1.1951) א"מ ג-2329/25 עמ' 177.

135 ריאיון עם עיסאם פאנוס (18.11.2016).

136 מכתב מ' מלמד, מרכז פעולות בצוע חוק רכישת מקרקעין ברשות הפיתוח, לחברת "נוה עובר" (14.5.1956) א"מ ג-2329/25 עמ' 40 (להלן: מכתב רשות הפיתוח).

137 על הקמת השכונה ראו פרידמן, לעיל ה"ש 14.

138 על חברת "נוה עובר" ראו יצחק גרינברג "איחוד השיכון ההסדרותי כאבן-בוהן לחברת העובדים (הוכוח בשאלת איחוד 'שיכון' ו'נוה-עובר') רבעון לכלכלה 124 47 (1985).

139 שפריר דו"ח האפוטרופוס, לעיל ה"ש 47, בעמ' 206-211.

140 מכתב רשות הפיתוח, לעיל ה"ש 136.

ניגודי עניינים ועימותים בין גופי השלטון, ובכללם האפוטרופוס, תרמו לשיבושים ולעיכובים בתהליכי הבנייה: שטחים שמשרד השיכון ייעד לבניית השכונה הוחכרו על ידי האפוטרופוס לחקלאות, או שהבנייה עליהם נאסרה משום שהיו מכוסים בכרמים ובזיתים והיו מגודרים בגדרות של צברים. העדר אכיפה אפשר לאנשים פרטיים לפלוש לאדמות שמיועדות לבנייה, לאחרות אותן ולהקים עליהן גני ירק ללא רישיון.¹⁴¹ ואם לא די בכך, חברת "מטעי האומה" עקרה יתרות סימון וחרשה מגרשים לבנייה, כדי לחשוף את עקירת המטעים הבלתי מבוקרת שביצע אגף השיכון ללא אישור האפוטרופוס.¹⁴²

הפתרונות בעימותים מסוג זה היו כמעט תמיד פשרה בין העבר לבין העתיד, אבל כזו שהותירה את העבר נוכח. למשל, כשהוחלט לאפשר עקירת עצי זית בשטחים מיועדים לבנייה רק במקרים ש"שימורם ימנע את הקמת השיכון", חויבו תושבי השכונה לשמור ולעבד את העצים הנותרים ולמנות דייר אחראי לעיבודם.¹⁴³ בדרך זו הדגימו נופי הצבר והזית, ביחד עם חובת השימור והעיבוד שהוטלה, את המכניזם שבו חלחל הרכוש הנטוש לחיי היום יום של השכונה העברית החדשה.

משפרש שפריד מתפקידו הוא חזר לנהל את "נוה עובד". קשריו הפוליטיים זיכו את החברה באדמות נטושות לבנייה ברחבי הארץ. לדבריו, "כתוצאה מ'טרמפ' מוצלח" עם יצחק עילם, אז מנכ"ל משרד העבודה ואגף השיכון, קיבלה החברה מהאפוטרופוס אדמות נטושות ברמלה, לוד, בית דגון, יהוד, עקיר, יבנה וסביבותיהם, ועליהן בנתה קרוב ל-4,000 דירות.¹⁴⁴ התפקיד שמילאו קשרים אישיים ומפלגתיים בהקצאת קרקעות נטושות לחברה הסתדרותית, ובהמשך בחלוקת דירות למקורבים ולהתעשרות אישית ומפלגתית, מדגימים כיצד שימש הרכוש הנטוש כזירה לכיסוס יחסי הון-שלטון. תחת ניהול האפוטרופוס שהופקד בראשית דרכו כנאמן על שמירתו עבור הנפקדים, הוסטה נאמנותו אל טובת המפלגה. בניהול הרכוש נמהלו מאבקי כוחות פוליטיים, אינטרסים אישיים ומפלגתיים, כלכלה ותכנון עירוני.¹⁴⁵ הייתה זו התגשמות נבואתו של ח"כ באדר, שצפה את הפוליטיזציה של מוסד האפוטרופוס כבר בעת אישורו של חוק נכסי נפקדים.¹⁴⁶

141 מכתב ממועצת הפועלים למאיר מלמד, ראש עיריית רמלה (17.3.1950) א"מ ג-2277/7 עמ' 8 שעניינו אזהרה מתקלות שתיגרמנה לבנייה.

142 מכתב מזסלבסקי, משרד העבודה (29.10.1951) א"מ ג-2329/25. ראו גם את ההתכתבות הסוערת בין אגף התכנון לבין חברת "מטעי האומה" (28.11.1952) א"מ ג-2329/25 עמ' 108; (6.2.1952) א"מ ג-2329/25 עמ' 141.

143 סיכום ישיבת המחלקה לתכנון ולפיתוח במשרד העבודה בעניין מטעי הזיתים בשטחי השיכון (19.4.1951) א"מ גל-4020/23 עמ' 61.

144 על הקמת "נוה עובד" ומפעל השיכון לפועלים ראו שפריד דו"ח האפוטרופוס, לעיל ה"ש 47, בעמ' 196-219; גרינברג, לעיל ה"ש 138, בעמ' 47.

145 על תופעות השחיתות במפא"י ועל ההזדמנויות של בעלי כוח פוליטי ראו אבי בראלי מפא"י בראשית העצמאות 1948-1953 97-136 (2007). על פוליטיזציה והאפוטרופוס ראו טבת "מסע בקיסרות הנטושה", לעיל ה"ש 36; שגב הישראלים, לעיל ה"ש 17, בעמ' 96. על מעורבות שפריד בפרשת שיכון-צמרת ראו "האפוטרופוס חילק רכוש נטוש בין מקורביו בממשלה ובמפא"י" הבוקר 1 (13.7.1951).

146 ד"כ 14.11.1949, לעיל ה"ש 61.

סיכום

מינוי האפוטרופוס הואץ בעקבות כיבושן של הערים המאוכלסות רמלה ולוד. חוקיות המינוי הוטלה בספק, לכל הפחות עד לאישור תקנות נכסי נפקדים. גלי ההדף שיצר המפגש בין החברה הישראלית לבין הרכוש הנטוש לא המתינו לחקיקה ויצרו מציאות. רכוש רב נבזז, פולשים תפסו חלק ניכר מהדירות הנטושות ושטחי קרקע נרחבים הוקצו לטובת התיישבות חדשה. תהליך חקיקת נכסי נפקדים, שנשען על הפקודה הבריטית ועל הסדרים משפטיים מהורו ומפקיסטן, התמקד בשאלות משפטיות שנגעו לחוק הבינלאומי, לנאמנות האפוטרופוס, לחשיבותו כחוליה הכרחית באמצעות סעיף 19 לחוק, להעברת הרכוש לרשות הפיתוח ולגורמי מדינה נוספים. ואולם, בדיונים שקדמו לחקיקה, כמו גם בנוסח התקנות והחוק, אין כל התייחסות לנושאים החברתיים והכלכליים כבדי המשקל שכבר עסק בהם האפוטרופוס. אלו כללו, בין השאר, מדיניות אכלוס, הקצאת קרקעות, עיבוד חקלאי, תחזוקת מבנים, תכנון ובנייה, נידוד עובדים ערבים, פעולות הריסה ועוד.

החקיקה לא הסדירה את חלוקת הסמכויות בין האפוטרופוס לבין הממשל הצבאי והגורמים המוניציפליים שמולם פעל. הייתה לכך תרומה ליחסים העכורים שהתקיימו בין הגופים הללו ולמאבקי הכוח ששיבשו את פעולתו. החקיקה גם לא נתנה מענה לתופעות העברייניות שכבר פשו ברכוש הנטוש בשנה הראשונה ולמשמעויות הכלכליות, החברתיות, הפוליטיות והתרבותיות שתהיינה כרוכות בניהול המרחב החומרי-תרבותי הנטוש שנפרס על חלק נרחב משטח המדינה החדשה.

הפער בין מגוון התחומים שבהם עסק ומרחב ההשפעה של האפוטרופוס בפועל לבין הנושאים שבהם עסקה החקיקה בנושא הלך והתרחב ככל שהתמשכה פעילותו. תפיסת הנאמנות לנפקדים שהושאלה מהפקודה הבריטית הפכה לשנויה במחלוקת בדיוני הכנסת, כאשר הממשלה הציעה להחליפה בנאמנות לרכוש ואילו חברי כנסת מן האופוזיציה התעקשו על נאמנות לטובת הבעלים הנפקדים. בחיי המעשה המיר אותה שפירר בנאמנות פוליטית למפלגה ולחברה ההסתדרותית שניהל. חוק רשות הפיתוח שהתקבל ב-1950 לא הביא לסיומה המיידית של פעילותו; זו התקיימה עוד כעשור שבמהלכו נקלטו עובדיו ומנהליו ברשות הפיתוח, לשם הביאו את רפוסי הפעילות והמדיניות המוכרים. המעבר ההדרגתי והממושך של מנגנון האפוטרופוס אל רשות הפיתוח מדגיש את החותם שהותיר על ניהול הרכוש הנטוש לאורך שנים.

דומיניק לה-קפרה צפה את התרחשותן של עוללות פוליטיות חברתיות ותרבותיות כאלה בסביבה שחוותה טראומות קולקטיביות חריפות שלא עובדו. לדבריו, אלו הן רוחות העבר שמסרבות להרפות וממשיכות להשפיע מבחינות רבות, "גם על אלו שלא חוו אותן ישירות". בהקשר הישראלי שואל עמוס גולדברג עד כמה עובדו טראומות השואה, ההגירה והנכבה באופן שמסייע "להפיג את כוחן ההרסני של רוחות העבר?"¹⁴⁷ סיפוריה של רמלה ממחיש

147 דומיניק לה-קפרה לכתוב היסטוריה, לכתוב טראומה 10-25 (יניב פרקש מתרגם 2006). לה-קפרה עוסק בהמשגת הטראומה החברתית וביישום צורות ההתמודדות עימה במישור התרבותי המתווך באמצעות סוכני העבר בחברה. הוא דן בסימפטומים הפוסט-טראומטיים ובקשירתם לתופעות חברתיות ופוליטיות, ומצביע על הפוטנציאל המערער והמוסכן שלהם לקיום חברה

כי בדומה לתהליכים שהתרחשו באירופה, שבה "צלה הארוך של מלחמת העולם השנייה רבץ בכבודות על אירופה שאחרי המלחמה, אבל לא היה אפשר להיות מודע לו במלואו"¹⁴⁸, כך בעיר, הטילו רכוש נטוש וייצוגיה של טראומת הנכבה את "צל האוביקטים האבודים" על המהגרים החדשים, שנשאו עימם את צילן של חוויות השואה וההגירה.¹⁴⁹

במציאות הזו הלך וגדל הפער בין פעולות האפוטרופוס ברמלה לבין התקנות והחוק שמכוחם פעל. בששת החודשים שחלפו מאז מינויו ועד לאישור תקנות נכסי נפקדים הוא הביא עובדים לעיבוד מטעי הזיתים, הגיע להסדר פוליטי עם ארגונם המקצועי, התמודד עם הביזה והפלישה, החל באכלוס העיר בעולים על פי מדיניות הציפוף שקבע, ישב בוועדות להקצאת מגורים, טיפל בתחזוקת הבתים, דאג לשירותים מוניציפליים, התמודד עם בנייה פיראטית לא חוקית ועם משפחות שהתפרקו. לאחר החקיקה נוספו לשולחנו נושאים כמו הקצאת קרקעות למעברות ולבנייה החדשה, הקמת המעברה הערבית, הריסת מבנים מסוכנים, פינוי תושבים בכוח, תכנון העיר החדשה ועימותים עם משרדי הממשלה. ריבוי הנושאים שבהם עסק ופרק הזמן הארוך של פעילותו מבססים את ההשערה בדבר השפעתו המעצבת על רקמת החיים שהתפתחה בעיר.

הערך סמכויות אכיפה, ניגודי עניינים בינו לבין גורמים ממשלתיים ומוניציפליים ושיקולי מדיניות האכלוס וההקצאה של האפוטרופוס גרמו, גם אם לא באופן בלעדי, להתמשכות החיים בדיוור הזמני בעיר ולכך שפינוי המעברות ברמלה הסתיים בשלהי שנת 1963, מאוחר יחסית בהשוואה למרבית המעברות האחרות בארץ. הייתה לכך תרומה ישירה להתפתחותה של רמלה כ"מרחב מעברי"¹⁵⁰ ולהתמשכות התסיסה החברתית בעיר.

תהליך הדרדרון וההזנחה הפיזי והחברתי שהתרחש בכתי הרכוש הנטוש חלחל אל שכונותיה החדשות של העיר והשתקף בממצאי הסקרים לקראת שיקום שנערכו בעיר. עצם תופעת החלחול שהסקרים מצביעים עליה משקפת השפעות ארוכות טווח שהיו לרכוש נטוש, ולאופן ניהולו על התפתחות העיר. העבריינות, השוליים החברתיים ושכונות העוני שהתפתחו ברכוש נטוש היו קרקע פורייה לשכפולן של תופעות אלו בחלקי עיר אחרים. תופעות כאלה מעידות כי רכוש נטוש לא היה רק שלל מלחמה לתועלתה ולרווחתה של החברה המגשלת, אלא גם מרחב חומרי שמטעניו הפיזיים, התרבותיים והסמליים, בשילוב עם מדיניות האכלוס וההזנחה, היו ל"מרחב מבוכה"¹⁵¹ שהשפעותיו חרגו מגבולותיו הפיזיים.

צודקת. על המרחב כעדות שותקת לטראומה ראו שושנה פלמן ודורי לאוב עדות: משבר הערים בספרות, בפסיכואנליזה ובהיסטוריה 228 (2008).

148 ג'אדט, לעיל ה"ש 18, בעמ' 34.

149 יולנדה גמפל ההורים שחיים דרכי: ילדי המלחמות 155–156 (תהילה מישור מתרגמת 2010). גמפל ממשיגה את ההשפעות ארוכות הטווח של טראומות שמקורן באלימות פוליטית-חברתית כ"נשורת גרעינית" שמועברת באמצעות אובייקטים לדורות הבאים.

150 ויניקוט, לעיל ה"ש 19.

151 בריאור ובוניט, לעיל ה"ש 39.

