

40

# קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

## תוכן העניינים

3	דבר המערכת	
6	רישום זכויות על קרקעות בשטחים מוסדרים ועדכונו	אשר סולל
17	מדיניות הקרקע בהולנד במבט השוואתי	בארי נידהאם
27	הפקעות קרקע: זכויות היחיד מול צורכי הציבור – ההסדר בישראל במבט בינלאומי משווה (חלק ב')	נירה אורני ורחל אלתרמן
44	הפרטת הקרקע: איך הכל התחיל	מיכאל הרסון
55	תכנית מתאר ארצית לתפרוסת הגאוגרפית של האוכלוסייה בישראל	מאיר גרון
61	הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה – היבטים היסטוריים, משפטיים ואקטואליים	יוסף בן-דוד
92	שוקי הקרקע העירונית – קווי מדיניות לשנות ה-90	נועה נחום
95	מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע	
96	רשימת המאמרים בחוברות "קרקע" ממס' 1 עד 39	
114	Editorial	

---

"קרקע" – ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע, רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל. 02-246828

עורך: א' פוננסקי  
מערכת: ש' בן-שמש וא' פוננסקי

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם  
כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

סדר ועימוד: יהודית שטרנברג  
הדפסה: דפוס "שי", ירושלים

# קרדקע

ביטאון המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

---

ספטמבר 1995



## דבר המערכת

החוברת המורחבת שלפנינו היא הארבעים במניין מאז ייסוד כתב-העת "קרקע" בסתיו 1971.

בחוברות שהופיעו במרוצת הזמן, השתדלנו להגשים את המטרות שהצבנו לנו כיעד בחוברת הראשונה: לשמש במת דיונים לליבון בעיות וחילוקי דעות בנושאים של מדיניות קרקעית ולפרסם מידע על הנעשה בישראל בתחום שימושי הקרקע.

תודתנו נתונה לכל המחברים שתרמו מפרי עטם וכן לקוראים של ביטאוננו.

אנו פונים אליכם להגביר את שיתוף-הפעולה וקוראים למתעניינים בבעיות מדיניות קרקעית, ובפרט לדור הצעיר, הקשור בלימודיו למדיניות קרקעית, לראות בכתב-העת שלנו במה לביטוי השקפותיכם.

★

על אף המשבר העמוק והגורלי שפקד את המדיניות הקרקעית בישראל וההתעניינות של הציבור המתמקדת סביבה, אין להתעלם מבעיות ניהול של מקרעי ישראל.

מינהל תקין של קרקעות הוא המשאלה של הרוב המכריע של אוכלוסיית ישראל. אין להשלים עם פיגור הנמשך 30 שנים בעדכון רישום זכויות על קרקעות בספרי האחוזה. מדי שנה בשנה גדל והולך מספר הדירות הלא-רשומות. למאות אלפים של בעלי זכות אין אסמכתא חוקית על זכות החכירה של הנכס והקרקע שהם יושבים עליה.

עוד בחוברת הראשונה של "קרקע" כתבנו על נושא זה ואף שאלנו: "הניתן להחיש את רישום הזכויות למקרקעין?".

במרוצת הזמן המשכנו להתריע בביטאוננו על הנוקים הנובעים מפיגור רישום המקרקעין. ערכנו מחקר על הסיבות למחדל זה ועל האפשרויות לחיסולו, קיימנו דיונים בנושא זה בחוג למדיניות קרקעית שאנו מקיימים וכן עוררנו את הבעיה אצל הפקידים הבכירים האחראים לנושא במשרדים השונים.

בהקשר זה אנו מביאים בפתח החוברת את מאמרו של ד"ר אשר סולל, לשעבר יו"ר ועדה בינמשרדית לתכנון ולביצוע הסדר הקרקעות בישראל, על "רישום זכויות על קרקעות בשטחים מוסדרים ועדכונו".

ד"ר סולל מציג את מהות הבעיה באזורים חקלאיים ובאזורים בנויים, ומביע ספק אם הצעדים שננקטו עד כה אכן יחסלו את הפיגור.

המחבר פונה למשרדים האחראים על הנושא בקריאה להתארגן בצורה המתאימה למצב ולחשיבותה הממלכתית של הבעיה.

פרופ' בארי נידהאם מאוניברסיטת נימגן שבהולנד כתב במיוחד לביטאוננו מאמר על "מדיניות הקרקע בהולנד במבט השוואתי". המחבר מסתמך במאמרו על מחקר בנושא קרקע עירונית ושוקי נכסים במדינות: גרמניה, הולנד, איטליה, בריטניה וצרפת שנערך במימון הממשלה הגרמנית.

פרופ' נידהאם מבחין בחמישה דפוסים בתהליך פיתוח הקרקע:  
א. בעלות זמנית של העירייה.

ב. בעלות זמנית של גוף ציבורי או גוף ציבורי ופרטי במשותף.

ג. פיתוח זמני שנעשה על-ידי יזם פרטי.

ד. פיתוח ללא הפעלת סמכויות ציבוריות.

ה. פיתוח על-ידי הפעלת סמכויות ציבוריות.

הידע והניסיון של פיתוח וניהול הנכסים של הולנד, הכונה לרוב על קרקע שהעירייה מספקת, הם עשירים מאוד. אנו יכולים להפיק לקחים רבים מהניסיון הזה וללמוד ממחקרים של אנשי האקדמיה ההולנדים בנושא של מדיניות קרקעית.

בהמשך אנו מביאים את החלק השני והאחרון של מאמרם של נירה אורני ופרופ' רחל אלטרמן בנושא "הפקעות קרקע: זכויות היחיד מול צורכי הציבור – ההסדר בישראל במבט בינלאומי משווה (חלק ב')". מאמר זה מסכם את ממצאי מחקרם בקביעה, כי בהשוואה עם ארצות-הברית ואנגליה – בישראל מועדף האינטרס הציבורי על-פני האינטרס הפרטי.

נושא הפרטת הקרקע מתחיל לעורר ויכוח ציבורי לאחר שהפרטת המשק הפכה לדגל של המדינות הכלכלית בארצות רבות. טרם הוכח, אמנם, כי שיטת הפרטה של נכסי המדינה והציבור הביאה עמה שגשוג חברתי ויזחה לעם, אבל הדרישה להפרטה הולכת ומתפשטת. האם יכולה הפרטת הקרקע לענות על דרישות הציבור שיופנו לממשלה בעתיד, כאשר הקרקע תהיה בידי בעלות פרטית?

"איך הכל התחיל?" על זה מנסה לענות מאמרו של ד"ר מיכאל הדסון על "הפרטת הקרקע: איך הכל התחיל", שתורגם מכתב-העת האנגלי: Land & Liberty, January-April 1995.

המאמר מהווה דוח מקוצר מכנס מדענים בינלאומי שהתקיים בסוף השנה שחלפה בניו-יורק. הכנס דן בתקופת ראשית הפרטה במזרח הקרוב, בעת העתיקה ובעולם הקלאסי.

בחוברות הבאות נביא מאמרים נוספים בנושא הנדון.

השמאי מאיר גרון, מנהל אגף הפרוגרמות של משרד הפנים לשעבר, מנתח במאמרו "תכנית מתאר ארצית לתפרוסת הגאוגרפית של האוכלוסייה בישראל" שהמועצה הארצית לתכנון ובנייה אישרה כתכנית תמ"א 2/6 על אוכלוסייה בת שמונה מיליון תושבים בישראל. התכנית תיהפך לסטטוטורית רק לאחר שתאושר על-ידי הממשלה. המחבר סוקר במאמרו גם את הגישות השונות של הציבור לתכנית.

בעיות קרקע של המיעוטים הלאומיים מעסיקות את ממשלות ישראל מאז קום המדינה. על רקע זה נוצרו קונפליקטים חריפים.

ד"ר יוסף בן-דוד מקדיש את מאמרו לאחד מהם – "הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה – היבטים היסטוריים, משפטיים ואקטואליים".

לידיעת קוראינו: המחבר עומד לסיים מחקר מקיף שהוזמן באמצעות מכוננו על "הבדווים בישראל". הנושא מעורר עניין מיוחד נוכח ייחודיות המודל ליישוב הקבע של הבדווים בישראל, שאין לו אח ורע בעולם.

נועה נחום, ראש ענף באגף לתכניות מתאר ארציות במינהל התכנון שבמשרד הפנים, תמצתה את הספר שיצא לאור ב-1992 על-ידי הארגון לשיתוף כלכלי ופיתוח, OECD, הדן ב"שוקי הקרקע העירונית – קווי מדיניות לשנות ה-90" ומייחס לשוקי הקרקע העירונית את הבעיות הבאות:

א. עליות וירידות במחירים. ב. התפשטות עירונית בלתי מבוקרת. ג. קרקע עירונית בלתי מנוצלת.

בחוברת נכללת גם סקירה קצרה על פעולות המכון בתקופה שבין הופעתה של חוברת "קרקע" 39 ועד להוצאה לאור של החוברת הנוכחית.

לסיום, אנו מביאים את רשימת המאמרים שהופיעו בחוברות "קרקע" – ממס' 1 ועד מס' 39, כולל חוברת "קרקע" בלתי ממוספרת שהופיעה לציון 80 שנה לקרן קימת לישראל.

# רישום זכויות על קרקעות בשטחים מוסדרים ועדכונן

## אשר סולל

### 1. מהות הבעיה

תיחום הזכויות על קרקעות המוצג כמפות גושי הרישום, בסיום הליכי הסדר הקרקעות מראה את צורתן ומיקומן של הגבולות ואת שטחן של החלקות, כפי שאושרו במסגרת הליכי הסדר הקרקעות וכפי שנרשמו בסיומם בספרי המקרקעין.<sup>1</sup>

כל שינוי בגבולות אלה, לאחר אישורה הסופי של מפת גוש הרישום ולאחר רישומן של הזכויות בספרי המקרקעין, מחייב לבצע תמורות בגבולות של יחידות הקרקע. שינויים בגבולות דרושים, בדרך-כלל, לאחת המטרות הבאות: כדי להתאים את גבולות הזכויות לתכנון חדש בעקבות שינוי ייעוד הקרקע משטח חקלאי לשטח בנוי או משטח פתוח לשטח בנוי.

שינויים בגבולות דרושים גם לצורך רישום זכויות של קיבוצים או מושבים בעלי משק חקלאי מודרני בעיבוד אינטנסיבי, שהוקמו על קרקעות של כפרים נטושים בלתי מתוכננים או בעיבוד אכסטינסיבי, שהוסדרו עור בתקופת המנדט, או שהוקמו על קרקעות כנגב הדרומי והצפוני או ברמת הגולן, שהוסדרו במדינת ישראל בקנה מידה קטן, לפני שהוענקו בהן זכויות לאחרים.<sup>2</sup>

גם סלילת כבישים חדשים שחוצים אזורים מוסדרים מחייבת שינויים מקיפים בגבולות הזכויות על קרקעות.

כפי שנראה בהמשך, היקף העבודות שיש לבצע כדי שגבולות הזכויות על קרקעות בשטחים המוסדרים ישקפו נכונה את המציאות שהתפתחה או מתוכננת בשטח, הוא גדול מאד ועוסקים בהן גורמים ממלכתיים ומקצועיים רבים.

כל תמורה בגבולות הזכויות על קרקעות בשטחים מוסדרים, חייבת להתבצע על-פי תוכנית מפורטת שהוכנה לפי חוק התכנון והבנייה, תשנ"ה-1965, או לפי תוכניות שיוכנון ציבורי שהוכנו לפי חוק שיכונים ציבוריים (הוראות שעה), תשכ"ד-1964, שאושרו בוועדות התכנון המתאימות. תוקפו של חוק זה הוארך לאחרונה עד ראשית 1995.

כל הסדר קרקעות מודרני מחייב עדכון מתמיד של גבולות הזכויות על קרקעות ושל רישומן. אם לא כן, מתיישנות מפות גושי הרישום, ותיחום גבולות החלקות בהן ורישומן של הזכויות

1 סולל, א', קרקע 39, אפריל 1995, הסדר הקרקעות בישראל, ע"ע 52-66.

2 סולל, א', התיחום הגיאוגרפי של גבולות הזכויות על קרקעות בארץ-ישראל ומיפויים, הרצאת המרכז למיפוי ישראל, תל-אביב, 1991, חלק שני, פרק 7, ע"ע 233-245.



רישום זכויות על קרקעות בשטחים מוסדרים וערכונן

בספרי המקרקעין, שוב אינם משקפים את המציאות שהתפתחה בשטח. כלל זה נכון לכל המדינות המפותחות, המנהלות קדסטר מודרני, אולם עוצמת התמורות והיקפן במדינת ישראל עולה, כנראה, על זו שבמדינות אחרות בגלל סיבות המיוחדות לישראל.

## 2. הגידול המהיר באוכלוסייה

הגידול הרב של האוכלוסייה בישראל, במיוחד של האוכלוסייה היהודית, נבע הודות לעלייה ההמונית במשך שנות המדינה.

על-פי השנתון הסטטיסטי לישראל, 1994, היו בישראל בסוף 1948, 872,700 תושבים, מתוכם 716,000 היו יהודים. בסוף 1993 היו 5,327,300 תושבים, מתוכם 4,335,200 יהודים.<sup>3</sup>

3,881,300 יהודים ישבו בסוף 1993 ביישובים עירוניים שמספר תושביהם גדול מ-2,000, ו-453,800 יהודים ישבו ביישובים כפריים.<sup>4</sup>

גידול מהיר זה באוכלוסייה, חייב את המדינה לספק במהירות לתושביה החדשים מגורים ומקומות תעסוקה בהיקף גדול, באזורים עירוניים ובאזורים חקלאיים.

חלק ניכר מהתושבים התיישב על קרקעות חקלאיות ועירוניות שהוסדרו עוד בתקופת המנדט. מיעוטן, קרקעות חקלאיות ועירוניות שנרכשו על-ידי יהודים עוד בתקופת המנדט, בעיקר בשולי ערים או מושבות ותיקות ורובן קרקעות של נפקדים ערבים שנטשו את קרקעותיהם ועזבו את גבולות המדינה.

כל הקרקעות הנטושות הוקנו, לפי חוק, לאפוטרופוס לנכסי נפקדים ונמכרו על-ידו לרשות הפיתוח, במטרה ברורה ומוצהרת שזו תעשה בהן שימוש לטובת ההתיישבות היהודית ולהרחבתה, באזורים עירוניים וכפריים.

יישוב המוני זה של תושבים על קרקעות שהוסדרו עוד בתקופת המנדט, לפי שימושי קרקע אחרים, חייב בישראל ביצוע תמורות בהיקף גדול, הן ביישובים העירוניים והן ביישובים החקלאיים.

כפי שצויין לעיל, רוב התושבים החדשים התיישב ביישובים עירוניים ותיקים או בשוליהם ובערי פיתוח חדשות. חלק ניכר מהקרקעות ששימשו להתיישבות עירונית זאת היו בעבר אדמות חקלאיות וגבולותיהן החיצוניים והפנימיים של גושי הרישום בהן נקבעו בעת הסדר הקרקעות לפי שימושיהן החקלאיים. במדינת ישראל היה הכרח להכין לכל הקרקעות האלה תוכניות מפורטות או תוכניות שיכונים ציבוריים ולשנות לפיהן את כל הגבולות בגושי הרישום המוסדרים. כמעט לכל הקרקעות החקלאיות בבעלות יהודית פרטית, שעליהן הוקמו שכונות עירוניות, הוכנו תמורות לפי תוכניות

3 השנתון הסטטיסטי לישראל 1994, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עמ' 43.

4 שם, עמ' 48.

מפורטות וזכויות המתיישבים בהן כבר נרשמו בספרי המקרקעין, לפי הגבולות החדשים, המתאימים לתכנון ומשקפים את המציאות החדשה שהתפתחה בשטח.

טרם הסתיימה הכנת כל השינויים בגבולות של שכונות ויישובים עירוניים שקמו על קרקעות חקלאיות נטושות. בקרקעות אלה, שעברו לבעלות המדינה או לניהולה, עדיין נמשך תהליך ההכנה והר' שום של התמורות בגבולות.

עם זאת יש להדגיש שכל השכונות והיישובים העירוניים שהוקמו בישראל על קרקעות נטושות, תופסים רק חלק קטן מקרקעות אלה. על מרבית הקרקעות החקלאיות הנטושות שהוסדרו עוד בתקופת המנדט, הוקמה על-ידי המוסדות המיישבים, התיישבות יהודית חקלאית צפופה, באזורים שונים של המדינה.

### 3. שינויים בהתיישבות החקלאית

במקום חקלאות בעל אכסטנסיבי, כלתי מתוכננת, שעיקרה שדות מזרע, שטחי מרעה נרחבים ומעט מטעים, שהיתה מקובלת בכפר הערבי, הוקמה התיישבות חקלאית יהודית מתוכננת, של קיבוצים ומושבים שהתבססה על חקלאות אינטנסיבית. חלק גדול בהם גידולי שלחין, משק חי, מטעים ותעשייה.

בסוף 1993 היו בישראל 954 יישובים כפריים של יהודים. מתוכם 411 מושבים, 44 מושבים שיתופיים, 270 קיבוצים ועוד 229 יישובים כפריים אחרים.<sup>5</sup> מכל אלה הוקמו במרכז הארץ 258 ו-161 בנגב ובערבה. באזורים אלה היו בעבר מקורות מים מועטים וקשה היה לפתח בהם חקלאות אינטנסיבית.

אחת הסיבות העיקריות לצורך בתמורות רבות בגבולות החיצוניים והפנימיים בקרקעות היישובים החקלאיים בישראל, היה שינוי מרחיק לכת במערכת אספקת המים הארצית.

בשנים 1950–1970 פותחה, ביזמה ממלכתית, מערכת להעברת מים מצפון המדינה למרכז ולדרומה. המפעל הגדול ביותר להעברת המים הוא המוביל הארצי, המעביר מים כתעלה פתוחה ובצינור בקוטר "108 מהכינרת עד ראש העין. שם מתפצל המוביל לשניים ונמשך על-ידי צינור מזרחי, ירקון-נגב, בקוטר "66 וצינור מערבי, ירקון-נגב, בקוטר "70. שני הצינורות מתאחדים בקרבת אגם זוהר. משם נמשך צינור מים יחיד דרומה, עד לקירבת קיבוץ מגן. מצינורות ראשיים אלה מסחפת מערכת של צינורות משניים.<sup>6</sup>

למי המוביל הארצי יש להוסיף את המים הנאגרים במאגרי המים שנבנו במקומות שונים בישראל, לאגירת מי גשמים בחורף ולאספקתם לחקלאות בקיץ. בשנים האחרונות גובר השימוש בחקלאות

5 שם, עמ' 68.

6 האנציקלופדיה העברית, כרך מילואים לכרכים א–ט"ז, ע"ע 462–464.

רישום זכויות על קרקעות בשטחים מוסדרים וערכונו

גם במי קולחים שמקורם במי ביוב מטהרים. מערכת מים מסועפת זאת וכן ניצול מוגבר של מי תהום בעזרת בארות, איפשרו גם אספקת מים לצריכה ביתית ולתעשייה לאוכלוסייה גדלה.

אולם עיקר הגידול באספקת המים נועד לחקלאות. מים אלה איפשרו מעבר מחקלאות פרימיטיבית, אכסטנסיבית, כפי שהיתה בכפר הערבי שננטש, למשק חקלאי מודרני, אינטנסיבי, במושבים ובקיבוצים שקמו במקום כפרים אלה.

הודות למערכת אספקת המים ולתכנון החקלאי, הורחב השטח המעובד בישראל וגדל במיוחד חלקם של שטחי השלחין. בשנת תש"ט (1948/49) היה השטח המעובד הכולל בישראל 1,650,000 דונם. מתוך שטח זה רק 300,000 דונם היו בהשקיה. בשנת תשמ"ה (1984/85) היה השטח המעובד הכולל 4,370,000 דונם, מהם 2,370,000 דונם שלחין.<sup>7</sup>

נוסף על תמורות בגבולות יישובים חקלאיים ועירוניים שהוקמו על קרקעות נטושות, שהוסדרו עוד בתקופת המנדט, הוסדרו במדינת ישראל ונרשמו בבעלות המדינה, קרקעות רבות בנגב הדרומי, בנגב הצפוני וברמת הגולן.

כפי שפורט בחוברת "קרקע" 39, בוצע באזורים אלה, בשנים 1960—1985, הסדר קרקעות ונרשמו כ-12,700,000 דונם קרקע. מפות גושי הרישום שהוכנו היו בקנה מידה קטן. כל גוש רישום כזה חולק לחלקות קרקע מעטות וגדולות, לפני שהוקנו בקרקעות אלה זכויות ליישובים חקלאיים, לערי פיתוח ולמטרות אחרות. כל הקניית זכויות למתיישבים באזורים אלה, מחייבת הכנת תמורות מרחיקות לכת, בגבולותיהם החיצוניים והפנימיים של גושי הרישום.

#### 4. היבט החוקי

כל הסיבות שפורטו לעיל חייבו ביצוע תמורות מרובות בתיחום גבולות הזכויות בקרקעות מוסדרות. מכיוון שבישראל יותר מ-90% מהקרקעות הן בבעלות המדינה או בניהולה, מרבית התמורות דרושות בקרקעות אלה. יתר על כן, לפי בדיקה שערכתי, מרבית התמורות בגבולות הזכויות בשיכונים שנבנו על קרקע פרטית, כבר נסתיימו והזכויות של המשתכנים כבר נרשמו בספרי המקרקעין.

לפי סעיפים 6 ו-7 בחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, עיסקה במקרקעין היא הקנייה של בעלות או של זכות אחרת במקרקעין, לפי רצון המקנה, לרבות הזכות של "חכירה לדורות".

כל עיסקה במקרקעין טעונה רישום בספרי המקרקעין. העיסקה מסתיימת ברישומה. עיסקה שלא נגמרה ברישום, רואים אותה כהתחייבות לעשות עיסקה בלבד. לפי פרק ה' לתקנות המודדים (מדידות ומיפוי), תשמ"ז-1987, רישום עיסקה במקרקעין המחייבת שינוי גבולות, צריכה להתבצע לפי תוכנית לצרכי רישום שהוכנה על-ידי מודד על סמך מדידות. תוכנית כזאת לא תאושר לרישום,

7 השנתון הסטטיסטי לישראל 1986, עמ' 344.

אלא אם היא תואמת תוכנית מפורטת או תוכנית שיכון ציבורי שאושרה. בגלל תקנות אלה, לא יכול היה מינהל מקרקעי ישראל להקנות למתיישבים במושבים, בקיבוצים ובערי הפיתוח שהוקמו על קרקעות מוסדרות, זכויות של "חכירה לדורות" על קרקעותיהם ועל דירותיהם, אלא לפי קצב הכנתן של התוכניות לצרכי רישום כאמור לעיל.

רישום זכויות המחזיקים בקרקע או כמבנים שנבנו על קרקע זאת, דרוש למחזיקים בהם מכמה סיבות:

- א. כדי לתת תוקף משפטי מלא לזכות החכירה לדורות.
- ב. כדי לאפשר ביתר קלות שעבוד הקרקע לצורך הסדרים כספיים.
- ג. כדי לפשט העברת זכויות על קרקעות אלה.

בהמשך אנסה לאמוד את היקף הבעיה וחומרתה באזורים חקלאיים מצד אחד, ובאזורים עירוניים מצד שני.

## 5. שינוי גבולות ורישום זכויות באזורים חקלאיים<sup>8</sup>

בשטחים שהוסדרו בתקופת המנדט או במדינת ישראל, היו בשנת 1985 כ-800 יישוביים ומוסדות חקלאיים שתיחום גבולותיהם הפנימיים והחיצוניים, לא התאים לצורת גבולות החלקות במפות גושי הרישום מתקופת המנדט ולרישומן בספרי המקרקעין. 800 יישוביים ומוסדות אלה החזיקו בקרקעות שהוסדרו בשטח של כ-3,000,000 דונם.

בשנת 1977 הוקם המרכז לתכנון ורישום המלאי הקרקעי באזורים החקלאיים (להלן – המרכז למשבצות חקלאיות) הנמצא בניהול משותף של מינהל מקרקעי ישראל, המרכז החקלאי והמחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית.

תפקידו של מרכז זה הוא להכין חזי "חכירה לדורות" בין מינהל מקרקעי ישראל לבין היישובים החקלאיים ולרשום את זכויות החוכרים בספרי המקרקעין.

כל הזכויות הנרשמות הן לפי הגבולות הממשיים של הזכויות האלה על קרקעות, כפי שנקבעו בתכנון החקלאי וההתיישבותי וכפי שאושרו בוועדות התכנון המחזיות.

להלן דו"ח ביצוע של המרכז למשבצות חקלאיות:

8 כל הנתונים על משבצות חקלאיות נחקלו בראיונות עם מר בנימין לובטקין מהמרכז למשבצות חקלאיות, במשך שנת 1986 ושנת 1995.

רישום זכויות על קרקעות בשטחים מוסדרים וערכונ

תאריך: 5/1/95

משבצות בטיפול המרכז למשבצות חקלאיות מאז היווסדו ועד ל-31/12/94

מס'	מועצה אזורית	סה"כ משבצת	מפות משבצת	תוכניות מפורטות	הזמנות מדידה	גמר מדידה והעברה לרישום	גמר רישום בספרי המקרקעין
1	אלונה	1	1	1	1	1	
2	אפעל	1	1	1	1	1	
3	אשכול	20	20	3	18	18	18
4	באר טוביה	39	39	38	38	38	30
5	בני שמעון	11	11				1
6	בקעת בית שאן	21	21	20	20	16	2
7	ברנר	7	7	7	7	6	6
8	גדרות	7	7	7	7	4	
9	גזר	26	26	26	26	19	11
10	גן רוה	5	4	3	1		
11	דרום השרון	19	17	18	15	11	1
12	הגלבע	23	23	20	23	20	17
13	הגליל העליון	32	31	30	30	27	26
14	הגליל התחתון	3	1				
15	זבולון	7	7	7	7	7	1
16	חבל אילות	2					
17	חבל יבנה	7	7	6	6	6	
18	חוף אשקלון	20	20	20	20	20	20
19	חוף הכרמל	23	22	20	19	18	7



(המשך)

מס'	מועצה אזורית	סה"כ משכצת	מפות משכצת	תוכניות מפורטות	הזמנות מדידה	גמר מדידה והעברה לרישום	גמר רישום בספרי המקרקעין
20	חוף השרון	12	12	11	10	10	4
21	יואב	22	22	13	21	19	18
22	לב השרון	12	11	11	11	4	3
23	לכיש	14	14	9	13	12	12
24	מבואות החרמון	8	8	7	6	5	4
25	מגידו	15	15	15	15	13	12
26	מודיעים	19	18	18	16	15	5
27	מטה אשר	35	35	33	32	30	29
28	מטה יהודה	25	10	10	5	2	
29	מנשה	17	17	15	15	14	4
30	מעלה יוסף	1					
31	מרום הגליל	5	5	5	4	1	1
32	מרחבים	14	14				
33	משגב	1	1				
34	נחל שורק	6	6	6	6	6	2
35	עזתה	15	15	5	9	5	4
36	עמק הירדן	22	22	18	20	19	19
37	עמק חפר	33	31	27	25	23	7
38	עמק יזרעאל	29	25	23	22	19	11
39	עמק לוד	9	9	8	7	5	1

(המשך)

מס'	מועצה אזורית	סה"כ משבצת	מפות משבצת	תוכניות מפורטות	הזמנות מדידה	גמר מדידה והעברה לרישום	גמר רישום בספרי המקרקעין
40	רמת הנגב	3					
41	שער הנגב	11	11	10	10	10	6
42	שפיר	15	15	11	15	15	15
43	תמר	1					
סה"כ	43	618	581	482	501	439	297

לפי הדו"ח הנ"ל של המרכז למשבצות חקלאיות אנו רואים שהיתה התקדמות נאה בערכון כל הגבולות החיצוניים והפנימיים של משבצות חקלאיות, של מדידתם ושל העברתם לרישום בספרי המקרקעין.

אילו היו הגבולות החדשים שנמדדו, לפי התוכניות המפורטות, נשארים קבועים לאורך זמן, ניתן היה לצפות כי תוך מספר שנים יסתיים מבצע רישום הגבולות החדשים בכל המשבצות החקלאיות אולם המציאות שמתפתחת בשטח בשנים האחרונות כמושבים ובקיבוצים היא שונה:

א. התמורות הצפויות כמושבים<sup>8</sup>

- ★ הרחבת מושבים על-ידי הקצאת מספר כפול של מגרשים בכל מושב בשביל משתכנים מחוץ לאגודה השיתופית.
- ★ מותר כמושבים שהם כפר שיתופי לחלק לחברים גם חלקות ב'.
- ★ מותר כמושב שיתופי לחלק את אזור המגורים שהיה עד כה בחכירה משותפת, לחלקות נפרדות לכל חבר.
- ★ מותר כמושב שיתופי ובכפר שיתופי להגדיל את מספר מגרשי המגורים כדי לקלוט משתכנים נוספים.

**ב. תמורות בעקבות החלטות ממשלה ומועצת מינהל מקרקעי ישראל<sup>9</sup>**

ביום 14 באוגוסט 1994 קיבלה הממשלה החלטה בדבר הפיצי שיחול על קרקעות חקלאיות שייעודן שונה למטרות מגורים, תעשייה, מסחר, תיירות וקייט, חו אושרה ביום 18 באוגוסט 1994 פה אחד על-ידי מועצת מקרקעי ישראל כהחלטה מס' 666.

ההחלטה החדשה באה להחליף שתי החלטות קודמות של מועצת מקרקעי ישראל, מס' 533 ו-611 שהוקפאו בשעתו בעקבות החלטה מס' 640. ההחלטה האחרונה נבעה מן העובדה, שבקרקע חקלאית שייעודה שונה, לא מומש בסופו של תהליך שינוי הייעוד לצרכי בנייה. במקום זאת נקשרו עסקאות באמצעות מתווכים שונים שהעבירו את קרקע המדינה לידי גורמים שונים אשר עשו בקרקע שימושים ספקולטיביים.

מכל האמור נראה שהמציאות החדשה שמתפתחת באזורים שנחשבו עד כה חקלאיים, תדחה בשנים רבות את עדכון הגבולות ואת רישום הזכויות החדשות שנוצרות בשטחים חקלאיים.

**6. שינוי גבולות ורישום זכויות באזורים בנויים**

חלק ניכר מהבנייה למגורים בארץ נעשתה בידי המדינה או מטעמה (הבנייה הציבורית), על קרקעות שהוסדרו עוד בתקופת המנדט למטרות אחרות או שהוסדרו במדינת ישראל בקנה מידה קטן!

היקפה של בנייה זו במגזר העירוני, מאז קום המדינה ועד אמצע 1992, מסתכם בכ-655,000 יחידות דיור. עד מועד הביקורת של מבקר המדינה, באפריל 1992, לא הושלם רישום הזכויות בכ-204,000 מהדירות שהוקמו לפני סוף 1981.<sup>10</sup>

בשנים 1988—1989 בנו כ-20,000 דירות בשנה. אולם מאז 1990, כאשר התחילה עלייה המונית של עולים מחבר העמים ומאתיופיה ועד סוף 1993 היו כ-204,400 התחלות בנייה של יחידות דיור חדשות.<sup>11</sup>

במאי 1995 הכריז שר הבינוי והשיכון בראיון שנתן לביטאון אגודת גימלאי שירות הקבע בצה"ל כדלקמן:

כיום יש בבנייה 81,000 יחידות דיור. כל חודש יש 4,500 מממשי משכנתאות והסך המצטבר כ-50,000 משכנתאות בשנה. בכל שנה אנו זקוקים ל-43,000—46,000 דירות לצרכי עולים חדשים וזוגות צעירים.<sup>12</sup>

9 אפרת, א', קרקע 39, אפריל 1995, לקראת התמורות במדיניות הקרקעית של ישראל, ע"ע 5—9.

10 דו"ח שנתי 43 של מבקר המדינה, ע"ע 112—119.

11 כורוכוב, א', קרקע 39, אפריל 1995, המדיניות הקרקעית בעקבות גל העלייה.

12 צוות, ביטאון אגודת גימלאי שירות הקבע בצה"ל, גליון 22, מאי 1995, עמ' 23.



רישום זכויות על קרקעות בשטחים מוסדרים ועדכונ

כתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1992, מסר מינהל מקרקעי ישראל שהוקם המרכז לרישום עירוני העוסק בריכוז מידע ונתונים על הבנייה הציבורית מאז 1990, לקראת ביצוע הליכי רישום הזכויות בדירות אלה.

בעת ביקורי במרכז לרישום עירוני במאי 1995 נמסר לי כי בטיפולו של מרכז זה היו בשלבים שונים של טיפול 123,292 יחידות דיור בבנייה רוויה וכן 109,624 יחידות דיור צמודות קרקע.<sup>13</sup>

נוסף על יחידות דיור אלה, נמצאו באותה עת 273,320 יחידות דיור בניהול "עמידר". מוונכן 138,320 שזכויותיהן נרשמו בספרי המקרקעין וכן 135,000 יחידות דיור בשלבים שונים של טיפול. חלק מדירות אלה היה מושכר לדיירים שלא היו מוכנים לרכוש אותן.<sup>14</sup>

מהמרכז למיפוי ישראל נמסר לי כי במשך שנת 1994, אושרו לרישום בשיכונים ציבוריים 28,174 חלקות שעליהן נבנו 96,625 יחידות דיור.<sup>15</sup>

בעיתון "הארץ" מיום 27 ביולי 1995 פורסם, כי לפי הערכת מינהל מקרקעי ישראל נותרו עדיין כ-250,000 יחידות דיור שנבנו בבנייה ציבורית אשר זכויות המחזיקים בהן טרם נרשמו בספרי המקרקעין.

ייתכן שהערכה זו השפיעה על פרסום מכרז בין חברות מקצועיות לביצוע כל שלבי התכנון, המדידה והרישום.

אם כי קשה לנקוב במספר מדויק של יחידות דיור שנבנו בבנייה ציבורית, אשר זכויות המחזיקים בהן טרם נרשמו בספרי המקרקעין, ברור מתוך כל האמור שמספרן רב מאוד וספק אם מספרן קטן במשך השנים.

## 7. שינוי גבולות ורישום זכויות בעקבות סלילת כבישים

סלילת כבישים חדשים בשטחים מוסדרים מחייבת בדרך-כלל שינוי גבולות קיימים רבים בגושי הרישום הקיימים, הכנת תוכניות מפורטות חדשות והכנת תוכניות לצרכי רישום, כדי להתאים את זכויות המחזיקים בקרקע למציאות חדשה שמתפתחת בשטח.

את התמורות הגדולות ביותר בגבולות ובזכויות המחזיקים בקרקעות יחייב, ללא ספק, כביש חוצה ישראל (כביש מס' 6) וכל מערכת כבישי הרוחב המתפצלים ממנו, לרבות הצמתים לאורכו.

13 המידע על פעילות המרכז לרישום עירוני נתקבל ממר יוסי האז, מנהל המרכז, במאי 1995.

14 המידע על פעילות הרישום ב"עמידר" נתקבל ממר יעקב ורשבסקי, במאי 1995.

15 המידע על פעילות הרישום של יחידות הדיור במרכז למיפוי ישראל, נתקבל ביוני 1995 מגב' ורה לבן.

## 8. סיכום

בסוף שנת 1994 נשארו עדיין בישראל 1,040,500 דונם של קרקעות שזכויות המחזיקים בהן טרם הוסדרו סופית. שטח זה אינו עולה על 4.8% משטח המדינה.<sup>16</sup> הסדר הקרקעות של שטחים אחרונים אלה אמנם יארך שנים, אולם הוא יהיה חד פעמי וסופי והשקעת המשאבים בהשלמתו תהיה מוגבלת.

לעומת זאת עדכון רישום הזכויות על קרקעות בשטחים מוסדרים, מקיף שטחים רבים ביותר הן באזורים חקלאיים, הן בשטחים בנויים והן באזורים שבהם מבצעת המדינה מבצעים הנדסיים רבי היקף.

בישראל, שבה קצב הפיתוח והתמורות בזכויות על קרקעות כה גדול, ספק אם רישום הזכויות יגבר על הפיגור המצטבר, ללא התארגנות מתאימה של משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל.

16 סולל, א', שם, ע"ע 65–66.

# מדיניות הקרקע בהולנד במבט השוואתי

בארי נידהאם<sup>1</sup>

## הקדמה

כאשר מציגים את מדיניות הקרקע של מדינה מסוימת בצורה כזאת שניתן יהיה להשוותה עם מדינות אחרות, נהוג להשתמש במסגרת אנליטית המבוססת על תיאוריית ה-Ricadian של מחירי קרקע. אכן, הדיון במדיניות הקרקע ההולנדית המוצג כאן מתחיל עם המסגרת הזאת, כביאור הנגזר ממחקר בין-לאומי על מדיניות קרקע שבוצע לאחרונה. בהמשך, המדיניות ההולנדית מתוארת בעזרת מסגרת זו. שיטה זו אומנם מעניקה הבחנות מועילות, אך נמצא שאין בכוחה להסביר מספר תוצאות של מדיניות הקרקע ההולנדית. למסגרת האנליטית המקובלת יש להוסיף שיקולים של scale – קנה מידה – אליו מתייחסת מדיניות הקרקע. לא רק האיכות קובעת, אלא גם הכמות.

## המסגרת האנליטית

לאחרונה, מימנה הממשלה הגרמנית מחקר השוואתי על קרקע עירונית ושווקי נכסים במדינות אירופה: גרמניה (המערבית בלבד דאז), הולנד, איטליה, בריטניה וצרפת. המחקרים על חמש מדינות אלו פורסמו בספרים נפרדים<sup>2</sup> ולאחר הפרסום נערכה השוואה על-ידי Dransveld and Voss (1993). מהשוואה זאת, עולה מסגרת השוואתית לגבי שווקי הקרקע העירונית במדינות השונות. "דרנסוולד ווס" משתמשים במשתנה אותו הם מכנים "Erschliessung" כדי להשוות בין שווקי הקרקע לבנייה. מושג זה מתייחס להקמת התשתית ושירותים אחרים באזור בו יקום מספר כזה או אחר של מבנים. למעשה, פעילות זו הינה ה"חיבור" בין האזור לפיתוח לבין האזור הבנוי הקיים, כאשר ההנחה היא שחיבור זה מבוצע בהתאם לתוכנית רשמית. אנו קוראים לחיבור זה "תהליך פיתוח הקרקע" (להבדיל מתהליך פיתוח הבנייה, בו המבנה מוקם על חלקה של שירותים קיימים). לפי המחברים, ההבחנה המהותית בין דרכי הביצוע של תהליך פיתוח הקרקע עיקרה היא: "מיהו הנהנה מן הבעלות על הקרקע במשך תהליך זה?" הבחנה זו מהותית מפני שהיא קובעת מי נושא בעלויות השירותים ומי נהנה מרווחי הפיתוח.

1 המחבר הוא פרופסור לתכנון עירוני במחלקה לתכנון מרחבי באוניברסיטת נימגן שבהולנד. מאמר זה נכתב בסיוע לימודי בן שלושה חודשים לפקולטה לארכיטקטורה בטכניון בחיפה, שהתאפשר הודות למלגת מרצים ע"ש י" טיילור.

2 הספרים הוצאו לאור על-ידי University College of London Press, יחד עם ספר שישי, בן מבנה דומה, על שוודיה.

מבחינים בין חמישה דפוסים של תהליך פיתוח הקרקע:

**פיתוח על-ידי בעל קרקע זמני אחד**

**I בעלות זמנית על-ידי העירייה**  
 העירייה רוכשת את כל הקרקע, מספקת את השירותים, ואח"כ מעבירה את החלקות על-ידי מכירה או חכירה.

**II בעלות זמנית על-ידי גוף ציבורי או גוף ציבורי/פרטי**  
 אותן הפעולות שבדפוס I מבוצעים על-ידי גוף ציבורי או גוף ציבורי/פרטי הנוסד לשם כך.

**III בעלות זמנית על-ידי יזם פרטי**  
 יזם קונה את כל הקרקע, מספק את שירותי התשתית, מקים מבנים על קרקע זו עם שירותים אלה, ואז מוכר את המבנים ואת הקרקע עליה הם עומדים, ומעביר את השטחים הציבוריים (כבישים וכו') לעירייה או לגוף ציבורי אחר.

**פיתוח על-ידי מספר בעלי קרקע שונים**

אף אחד לא רוכש את כל הקרקע באזור הפיתוח. בעלות על הקרקע מחולקת בין הבעלים המקוריים או בין אנשים אחרים אשר קנו אותה מן הבעלים המקוריים, אם לפיתוח ואם לספקולציה. אולם, הבנייה אינה בת ביצוע ללא שרותי תשתית, ואת אלה חייבים לספק בהתייחס לכל השטח ועל-פי התוכנית; אין בכוחו של אף אחד מן הבעלים השונים. לבד לנקוט בצעד זה (והרי, למה שבעלים יחידים יספקו תשתיות המועילות גם לבעלי החלקות האחרות, ללא כל אפשרות שהוצאות אלו יופרעו על ידם?). זהו צעד החייב להינקט על-ידי גוף ציבורי ושתי דרכים פתוחות בפניו:

**IV מבלי להפעיל סמכויות ציבוריות**  
 הגוף הציבורי מתקשר עם כל אחד מבעלי הקרקע בנפרד ומסכם עימם הן לגבי השטח אותו צריך לרכוש בעבור כבישים וכו' והן לגבי חלוקת העלויות.

**V על-ידי הפעלת סמכויות ציבוריות**  
 הגוף הציבורי רשאי להפעיל סמכויות ציבוריות כדי לרכוש את השטחים הדרושים (גם באמצעות כפייה, במידת הצורך) ולהטיל היטלים בכדי שעלויות אלו יופרעו.

אם נבחן את חמש המדינות האירופאיות על-פי חמשת הדפוסים של תהליך פיתוח הקרקע, נמצא, שאף אחת מהן אינה מסתמכת על דפוס אחד בלבד, אלא לכל מדינה צירופים משלה. בבריטניה, למשל, דפוס מס' III הינו הבולט ביותר; בהולנד, הבולט הינו דפוס מס' I. יתר על כן, הצירוף במדינה מסוימת עשוי להבדיל בין קרקע למגורים לבין קרקע לתעשייה. לגבי מגורים בגרמניה, למשל, דפוס מס' IV הינו הנפוץ ביותר, אך לא השלט; לגבי התעשייה בגרמניה, דפוס מס' I הינו הנפוץ ביותר, אך שוב, לא בצורה שלטת.

השוני בין חמשת הדפוסים של תהליך פיתוח הקרקע מעובד להלן בהתאם להשפעתם על תחולת העלויות והתועלות (הניתוח שלי שונה בצורה די משמעותית מניתוחם של "דרנסולד וווס"). את מדיניות הקרקע בהולנד נבחן לפי ניתוח זה.

## תחולת העלויות

לדפוס התהליך הנבחר השלכות חשובות לגבי תחולת עלויות השירותים. לצורכי הדיון, מועיל להבדיל בין שירותים ראשוניים (ההכרחיים לפיתוח האתר והמסופקים בתוך גבולות שטח הפיתוח, כגון דרכי גישה, ניקוז, שטחים פתוחים וגם עלות יצירת התוכניות המפורטות: שירותים באתר עצמו), לבין שירותים משניים (הנובעים מפיתוח האתר עצמו – שטחי בתי ספר, הרחבת מפעל טיהור מי שופכין, וכו') – והמסופקים בדרך-כלל מחוץ לגבולות שטח הפיתוח: שירותים שלא באתר עצמו). נדון תחילה בשירותים הראשוניים ונבחין בין הגורם המספק אותם (ולכן גם זה, שנוטל סיכונים במידה שהעלויות לא יופרעו) לבין הגורם המשלם לספק.

דפוס פיתוח הקרקע	הספק	שיטת התשלום	הגורם המשלם
I	העירייה	כל העלויות כלולות במחיר חלקות הבנייה הנמכרות	המשתמש הסופי
II	גוף ציבורי (למחצה) אחר	כל העלויות כלולות במחיר חלקות הבנייה הנמכרות	המשתמש הסופי
III	יזם פרטי (ע"פ הסדר עם העירייה ותחת פיקוחה)	כל העלויות כלולות במחיר חלקות הבנייה הנמכרות	המשתמש הסופי
IV	גוף ציבורי (לרוב העירייה)	- חלק מן העלויות מופרעות על-ידי בעלי הקרקע, על-פי הסכם - העלויות הנוותרות	המשתמש הסופי משלמי המס
V	גוף ציבורי (לרוב העירייה)	- חלק מן העלויות מופרעות על-ידי בעלי הקרקע, על-פי הסמכויות הציבוריות - העלויות הנוותרות	המשתמש הסופי משלמי המס

לגבי השירותים המשניים, התמונה היא כך:

הגורם המשלם	שיטת התשלום	הספק	דפוס פיתוח הקרקע
המשתמש הסופי	ניתן להכליל את העלויות במחירי המכירה של החלקות	העירייה	I
המשתמש הסופי משלמי המס	- אם העירייה מטילה עלויות אלו על הגוף הציבורי (למחצה), ואם גוף זה מעביר אותם הלאה במחירי מכירה גבוהים יותר - בכל מקרה אחר	העירייה	II
המשתמש הסופי משלמי המס	- אם על היום לשלם "רווחי תכנון" או עבור השגת אישורי תכנון או לספק "in nature" - בכל מקרה אחר	העירייה, נציבות המים, וכ"ו	III
המשתמש הסופי	אין סיכוי רב להחזיר את ההוצאות על-פי הסכם פרטי	גוף ציבורי (לרוב העירייה)	IV
כהולנר, למשל - משלמי המס; באיטליה - המשתמש הסופי ומשלמי המס	- תלוי בתכני הסמכויות הציבוריות	גוף ציבורי (לרוב העירייה)	V

### תחולת הרווחים

לאחר הספקת השירותים באזור הפיתוח, יש חלקות לבנייה ולכל אחת ערך שוק  $(V_a, V_b, V_c = \text{etc.})$ . הערך הכולל  $(V_1 = V_a + V_b + V_c \text{ etc.})$  של כל החלקות יהיה גדול יותר מערכו של השטח הכולל בשימוש הראשוני  $(V_0 = \text{etc.})$ . חלק מערך זה יש לייחס לעלויות אספקת השירותים  $(C = \text{etc.})$ . אם מנכים עלויות אלו מן הערך  $V_1$ , והערך הנותר  $(V_1 - C)$  עדיין גבוה מן הערך בשימוש הראשון,

הרי ההפרש  $(V_1 - C - V_0)$  מהווה רווח הפיתוח.<sup>3</sup> מי נהנה מרווח זה? במידה מסוימת תלוי הדבר בדרך בה סיפקו את השירותים.

## דפוס I

אם חלקות הבנייה נמכרות לפי ערך השוק המלא שלהן, ניתן לממש את רווח הפיתוח במלואו. אם העירייה, כמפתח הקרקע, קנתה את הקרקע הבלתי מפותחת לפי ערכו הקיים  $(V_0)$ , הרי היא נהנית מכל רווחי הפיתוח. אם העירייה קנתה במחיר שהוא מעל לערך השימוש הקיים  $(= V_{0+})$ , מתחלקים רווחי הפיתוח בין הבעלים הראשונים  $(V_{0+} - V_0)$  לבין העירייה  $(V_1 - C - V_{0+})$ . המחיר שהעירייה תשלם מותנה באופן חלקי בשלב תהליך הפיתוח בו היא רכשה את הקרקע. אם היה זה בשלב מוקדם מאד, המחיר שתשלם יתקרב מאד לערך השימוש הקיים, והיא תהנה כמעט מכל רווחי הפיתוח. אולם, בכך הייתה גם נוטלת הרבה סיכונים. ככל שקונים בשלב מוקדם יותר, כך הסיכונים רבים יותר והרווח הפוטנציאלי גבוה יותר.

ניזן כעת להגיד יותר על הגורם, שבסופו של דבר משלם את העלויות הראשונות של הספקת השירותים. ההנחה היא, שחלקות הבנייה נמכרות בערך השוק המלא: לא ניתן להשיג מחיר גבוה יותר, לפיכך אי אפשר להעלות את המחירים בהיתוספות עלויות השירותים. אם מטילים עלויות אלו על תהליך פיתוח הקרקע, הן מפחיתות את רווח הפיתוח; לכן, עלויות אלו נישאות על-ידי העירייה או על-ידי הבעלים הראשונים. דבר זה תופס גם לגבי עלויות השירותים המשניים, אם גם הן מתווספות לתהליך פיתוח הקרקע.

## דפוס II

הנאמר לגבי דפוס מס' I, חל גם על דפוס מס' II: מרווחי הפיתוח נהנה הגוף הציבורי הנושא באחריות לפיתוח הקרקע, או שרווחים אלה מתחלקים בין גוף זה לבין הבעלים הראשונים. אם לא מוסיפים את עלויות השירותים המשניים לתהליך פיתוח הקרקע, אלא מטילים אותן על משלמי המס, רווחי הפיתוח הנותרים גבוהים יותר.

## דפוס III

תהליך זה דומה מאד לדפוס מס' I ו-II, אלא שמדובר בגוף פרטי (היזם) שנהנה מרווחי הפיתוח; הוא יכול גם להתחלק בהם עם הבעלים הראשונים של הקרקע. במידה שמחייבים את היזם בעלויות השירותים המשניים, באמצעות הסכמי רווחי התכנון, רווחי הפיתוח פוחתים.

3 אין למושג "רווח הפיתוח" הגדרה מדויקת. כלומר, האם רווח הפיתוח הינו השארית אחרי שמנכים את עלויות אספקת השרותים הראשוניים, או שמא חייבים לנכות גם את עלות אספקת השרותים המשניים? מכיוון שבמדינות שונות קיימות ציפיות שונות לגבי מי צריך לשלם בעד השרותים המשניים, הגדרת "רווח הפיתוח" משתנה בהתאם.

#### דפוס IV

ההסכם הפרטי שסוכם עם העירייה (או עם גוף אחר שסיפק את השירותים) קובע מי נהנה מרווחי הפיתוח ומה יהיה גודלם. אולם, במקרה של הסכם מרצון, לא נראה שבעלי הקרקע יהיו מוכנים לשלם יותר מעלויות השירותים הראשוניים (ואולי אף פחות מזה). לכן הם ייהנו מרווחי הפיתוח במלואם ( $V_1 - C - V_0 =$ ). אם אין זה מקובל או נחשב לא תקין שבעלי הקרקע ייהנו מרווח זה ללא מאמץ, ניתן להטיל מיסים או היטלים אחרים על רווחי הפיתוח.

#### דפוס V

בדפוס זה של תהליך פיתוח הקרקע, התוצאות מותנות בתכני הסמכויות הציבוריות שמפעילים. אם סמכויות אלו מאפשרות את החזר כל העלויות של השירותים הראשוניים (ואולי גם של המשניים) מבעלי הקרקע, האחרונים עדיין נהנים מרווחי פיתוח הקרקע. תיתכן סמכות ציבורית מסוג אחר (כנהוג בגרמניה), לפיו, מטילים היטל השווה לעלויות השירותים בתוספת רווחי הפיתוח. במקרה זה, מכסים את עלויות השירותים מכספי ההיטל, הנותר מופקד בקופת הציבור, ובעלי הקרקע מממשים את ערך השימוש הקיים בלבד.

#### המקרה של הולנד

בהולנד, בונים לרוב על קרקע המסופקת על-ידי העירייה. מצב זה נהוג כשמדובר הן במגורים (כולל שירותים כמו חנויות ובתי ספר), הן בתעשייה והן במשרדים. תהליך פיתוח הקרקע דומה לדפוס מס' I.

הפיתוח מתבצע בדרך-כלל בקני מידה של אזור בן חלקות בנייה רבות, כגון שכונה שלמה בת כמה מאות יחידות דיור או שטח תעשייתי בגודל של הקטרים רבים. העירייה רוכשת את הקרקע בתוך האזור מבעלים נוכחים (לרוב, חקלאים). היא מספקת את השירותים הראשוניים ומעבירה את החלקות (לעיתים קרובות, במכירה; לפעמים, בשכירות על-פי חוזים לטווח ארוך). סה"כ העלויות של פיתוח הקרקע כולל רכישת הקרקע, עלויות השירותים הראשוניים, סכום המיועד לכסות חלק מן השירותים המשניים (bovenwijkse voorzieningen), עלות הכנת התוכנית והפיקוח עליה, והוצאות הריבית. את עלויות אלה חייבים לכסות. העירייה מעבירה את החלקות לבנייה במטרה להשיג הכנסה כוללת השווה לפחות לסה"כ העלויות. מחירי ההעברות לשימושי שוק (דיור פרטי, תעשייה, משרדים) נקבעים פחות או יותר לפי ערך השוק: אין מוכרים אותן במכירה פומבית, אך העירייה שואפת למכור אותן במחיר המקסימלי לשימוש המיועד. לשימושים לא שוויקים (בעיקר דיור סוציאלי; אך גם בתי ספר, מרפאות, וכו'), העירייה מעבירה את הקרקע (לרוב לאגודות דיור) במחירים נורמטיביים.



זהו פיתוח קרקע לפי דפוס מס' I: בעלות זמנית על הקרקע מטעם העירייה. את ההשלכות לגבי תחולת העלויות ותחולת התועלות ניתן לשחזר מהניתוח הקודם: כל העלויות מכוסות תחילה על-ידי העירייה, ומוחזרות מקוני חלקות הבנייה. אך ההסדר פועל להפחית את המחיר, שבכוחם של הבעלים הראשונים לממש; התועלות, בצורה של רווחי פיתוח, מתחלקות בין הבעלים הראשונים לבין העירייה.

נוהג זה אינו חובה. העירייה רשאית להחליט לפתח את הקרקע בצורה אחרת. באפשרותה להשתמש בסמכויות של אזרח פרטי לקניית קרקע ולמכירתה. במילים אחרות, אין חקיקה המחייבת את העירייה לנקוט במדיניות קרקע זו, או המקנה לה סמכויות יתר אם היא אכן עושה כך (קיימות אומנם סמכויות קנייה מתוך כפייה, אך הן מופעלות לעיתים נדירות מאד). ובכל זאת, כמעט כל העיריות נוקטות במדיניות זו.

מעט פיתוח נובע מדפוסים מס' IV ו-V. בדפוס IV, הקרקע נשארת בידי היזם הפרטי, שנכנס להסכם עם העירייה (לפי סעיף 42 של "חוק התכנון המרחבי") לגבי הגורם שיספק את השירותים וישלם עבורם. לפי הסכם זה, הקרקע המיועדת לכבישים, נטיעות וכו', מעוברת לעירייה ללא תשלום. בדפוס מס' V, אם בעלי הקרקע הפרטיים מסרבים להיכנס להסכם עם העירייה, העירייה רשאית להטיל היטל על היזמים הפרטים (baatbelasting לפי סעיף 273 של "חוק העיריות"). היטל זה מאפשר לעירייה להחזיר לעצמה את עלויות השירותים הראשונים, אך לא את עלויות השירותים המשניים, וגם מונע את ניכוי רווחי הפיתוח "מלמעלה". בפיתוח הקרקע לפי דפוסים IV ו-V, המחירים (הן של רכישת הקרקע הן של העברת הקרקע) נקבעים בשווקים בהם שולט דפוס מס' I של פיתוח הקרקע. מעט מאד פיתוח נובע מדפוס מס' III, אף כי אין כל איסור על כך (כלומר, יזם פרטי רוכש את כל הקרקע באזור המתוכנן, מספק את השירותים, בונה את המבנים, מוכר את המבנים, מעביר את הכבישים, וכו' לעירייה). במספר מקרים, נוהגים על-פי דפוס מס' II, באמצעות שותפויות ציבוריות/פרטיות בין העירייה ואינטרסים פרטיים (כלומר, השותפות יוצרת גוף חוקי, המשיג בעלות זמנית על הקרקע לפיתוח, מספק את השירותים ואח"כ מעביר את חלקות הבנייה).

עד כאן התיאור הקצר על מדיניות הקרקע בהולנד כפי שמציגים אותה בדרך-כלל (תיאורים מלאים יותר ניתן למצוא ב-Needham, 1992; Needham et al., 1993), אך אין זה הסיפור המלא.

## ניתוח משלים של מדיניות הקרקע ההולנדית

עדות לכך שהתיאור הנ"ל אינו הסיפור המלא ניתן לראות בעובדות הבאות:

— כשהעירייה קונה קרקע בשימוש חקלאי, היא מציעה מחיר שהוא קצת מעל ערך השימוש הנוכחי ויחד עם זאת מצליחה לקנותה באווירה נאותה (כלומר, מבלי להזדקק לאמצעי כפייה);

— לפעמים קורה שזום פרטי קונה שטחי קרקע גדולים בתוך אזור התכנון, ונדמה, שבכוונתו לפעול על-פי דפוס מס' III, IV או V. הרי נוסחה זו אכן רווחית ברוב המדינות. אולם בהמשך, היוזם פונה לעירייה בהצעה למכור לה את הקרקע במחיר כמעט זהה למחיר שהוא שילם!

— העירייה קונה קרקע במחיר הגבוה כמעט מערך השימוש הנוכחי, מעבירה אותה לצורכי מגורים במחיר קרוב לערך השוק ומרוויחה מעט מאד רווחי פיתוח!

ברור, שבכדי להבין את מדיניות הקרקע ההולנדית, את שוק הקרקע ההולנדי, ואת יחסי הגומלין ביניהם, עלינו להבין היטב יותר את שיטת קביעת מחירי הקרקע. הבה נראה מה קורה כשהעירייה לוקחת את תהליך פיתוח הקרקע על עצמה. היא מכינה תחשיב פיננסי עבור אזור התכנון כולו. תחשיב זה כולל:

— עלויות רכישת הקרקע מהבעלים הראשונים;

— עלויות השירותים (הראשונים והמשניים), כולל עלות עריכת התוכנית;

— ההחזרים שהיא תקבל ממכירת הקרקע הן לשימושים שווים (במחירי שוק) והן לשימושים בלתי שווים (במחירים נורמטיביים).

העירייה אינה שואפת להשיג רווחים מפיתוח הקרקע. לכן אפשר, שהיא תשנה את מרכיבי התחשיב על מנת לכסות את ההוצאות בלבד. כלומר, ייתכן שהיא תספק שרותי קרקע ברמה גבוהה (למשל, ברוב הפרוייקטים למגורים, 40% מהקרקע מיועדת לשימושים ציבוריים כגון כבישים, דרכי אופניים, שטחי משחק, נטיעות וכו'): רמה זו מגבירה את עלויות השירותים, ומפחיתה את כמות הקרקע הניתנת להעברה. דוגמא נוספת: העירייה רשאית להכיל שעור גבוה של דיור סוציאלי בפרוייקט ולקבוע מחירים נורמטיביים נמוכים: דבר זה מפחית את ההחזרים מן ההעברה.

השאלה היא, למה בעלי הקרקע הראשונים אינם מסרבים למכור במחירים כה נמוכים? אילו ביקשו מחירים גבוהים יותר, היה על העירייה להכיל שימושים המשלמים יותר, ולספק שירותים ברמה זולה יותר: דבר זה היה מותיר רווחי פיתוח, שמהם יכלו הבעלים הראשונים ליהנות בצורה של מחירי מכירה גבוהים יותר, במקום שרווחים אלה יעלמו למטרות סוציאליות. הרי אם הבעלים הראשונים מסרבים למכור במחירים נמוכים, העירייה תצטרך לכפות את הקנייה. היא תפעיל את החקיקה (או ליתר דיוק, את מערכת החוק) הקובעת שעל הבעלים לקבל מחיר השווה לערך השוק הממוצע בפרוייקט החדש. לפיכך, היה ניתן לצפות שהבעלים הראשונים יגרמו להליך של קניית כפייה. אך דבר זה נדיר מאד.

עלינו להעמיק עוד יותר ולהשקיף לטווח ארוך יותר על קנה המידה של החלת מדיניות הקרקע ההולנדית. ערך השוק של נכס כלשהו (למשל, של דיור פרטי) נקבע על-פי הכמות העומדת למכירה, בין אם חדש ובין אם יד שנייה. וכמות זו מושפעת על-ידי מדיניות הקרקע ומדיניות התכנון. אם מדיניות אלה עודדו בנייה למגורים בצורה פעילה במשך עשורים רבים, מחיר הדיור יהיה נמוך ולכן גם ערך השוק של הקרקע לדיור פרטי.

בהולנד, מטרת מדיניות התכנון היא להבטיח שתהיה מספיק קרקע מיועדת בתוכניות הרשמיות כדי שלא יהיה מחסור בדיור (או בתעשייה או במשרדים); ומטרת מדיניות הקרקע היא להבטיח שהקרקע המיועדת בתוכניות הרשמיות, תוצע לפיתוח בצורה של חלקות בנייה הכוללות שירותים. כאלה הם פני הדברים כבר עשורים רבים, להלכה ולמעשה. התוצאה היא שערך השוק של קרקע לבנייה, כולל שירותים, הוא נמוך.

מצב זה שורר כל כך הרבה שנים (במיוחד מסוף מלחמת העולם השנייה ועד היום) שכבר הושג איזון, כמפורט להלן:

— העירייה מפתחת קרקע לאזורי מגורים ומספקת שירותים ברמה מסוימת ובמזיגה של דיור סוציאלי ודיור שוויק, בצורה כזאת...

— ...שבהתחשב בעלויות השירותים, ערך השוק של הקרקע לדיור פרטי ומחירים נורמטיביים לדיור סוציאלי,

— הערך הממוצע של הקרקע, שעליה לקנות מן מהמגזר החקלאי הוא רק פי שניים, פחות או יותר, מערך השימוש הנוכחי,

— והעירייה אכן מציעה לחקלאים פי שניים מערך השימוש הנוכחי, והחקלאים מסכימים ברצון, מפני שהם יודעים שלא היו מקבלים יותר מקניית כפייה מכיוון שהעירייה כבר מציעה להם את ערך השוק!

לפיכך, אין זה מפתיע שיזמים פרטיים אינם רוצים ליטול חלק בתהליך פיתוח הקרקע (דפוס מס' III): זה לא רווחי. יתר על כן, קיימים סיכונים, ובדפוס מס' I של תהליך פיתוח הקרקע, זוהי העירייה שנוטלת את הסיכונים (הסיכונים אינם דבר של מה בכך: בתחילת שנות ה-80, הביקוש לקרקע פיגר לעומת הציפיות, ועיריות רבות הפסידו כסף רב בפיתוח קרקע).

יש להדגיש היבט נוסף ואחרון של מדיניות הקרקע בהולנד. נוצרה מסורת של חלוקת עבודה, שלפיה העירייה לוקחת על עצמה את פיתוח הקרקע ונוטלת את הסיכונים במשך 5 עד 10 השנים בין רכישת הקרקע לבין העברתה; יזם פרטי בונה מבנה על הקרקע בת השירותים ונוטל סיכונים לתקופה קצרה בהרבה (2 עד 3 שנים). נוסף לכך, תהליך התכנון מקנה ליזם מידה רבה של בטחון. התוצאה היא, שמבחינת היזם, תהליך הבנייה הינו תהליך ייצור הניתן לניבוי דיו וממנו אפשר להרוויח רווחים נורמליים (בהשוואה לייצור ספרים או רהיטים או מכוניות!): אין הוא רוצה להיות מעורב בפיתוח הקרקע ואין הוא זקוק לזה (כעת ניתן להסביר את התופעה הנ"ל, לפיה יזמים פרטים קונים קרקע ללא שירותים ומוכרים אותה לעירייה ללא נטילת רווח. היזם מוכר את הקרקע בתנאי שהוא יקבל את הזכויות לקנות אותה חזרה עם שירותים ולבנות עליה. היזם מרוויח רווחים על הבנייה, לא על הקרקע!).

## סיכום

מכורח הדברים, התמונה של מדיניות הקרקע ההולנדית, שהוצגה כאן, פושטה. ייתכן שהיא נראית אידיאלית. אין ספק שהיא פועלת היטב ומשיגה תוצאות טובות "על הקרקע" מזה עשרות שנים. נראה, שכל הצדדים מרוצים ממנה. אולם, באופן נראים עננים.

הניתוח הוצג במושגים של איזון פיננסי שהושג, בעוד שפיתוח הקרקע אינו מעניין מבחינה מסחרית. אולם האיזון עלול להיות בלתי יציב. למשל, אם באזור התכנון הייתה כמות הדיור הסוציאלי פוחתת במידה ניכרת, ואם מחיר הדיור הפרטי (היינו, גם ערך השוק של חלקות הבנייה לדיור פרטי) היה עולה, הייתה תוצאת התחשיב הפיננסי עשויה להיות מושכת מבחינה מסחרית. אין שינויים אלה בגדר השערות בלבד: שניהם מוכנסים כעת על-ידי השלטון המרכזי תחת מדיניות העיור אותו הפעיל לא מזמן. וכלי ספק: יזמים וספקולנטים כבר החלו לפעול, הם קונים קרקע חקלאית באזורים מובחרים ובמחירים גבוהים ממה שהעירייה נוהגת לשלם.

בשלב זה לא ניתן להעריך את המשמעות של התפתחויות אלו. הן עשויות לסמל נקודת מפנה במדיניות הקרקע ההולנדית או, אולי, תנודה קלה בלבד מסביב לאיזון, ששימש את רוב הגורמים ביעילות רבה.

מה שלא יהיה, דרושה לנו מסגרת לניבוי ההשלכות. המסגרת איתה מאמר זה פתח — חמשת דפוסי פיתוח הקרקע — הינה שימושית אך לא מקיפה, הואיל והיא אינה מסבירה את השפעת מדיניות הקרקע על מחירי הקרקע והמבנים. דרושה מסגרת, שתאפשר לנבא את תוצאות השימוש בכלי מדיניות הקרקע בקנה מידה גדול ובמשך שנים רבות.

## ספרות

Dransveld, E., Voss, W., 1993, *Functionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn.

Needham, B., 1992, "A Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly", in *Urban Studies*, Vol. 29/5, 669-686.

Needham, B., Kruijt, B., Koenders, P., 1993, *Urban Land and Property Markets in the Netherlands*, University College of London Press, London.

# הפקעות קרקע :

## זכויות היחיד מול צורכי הציבור

ההסדר בישראל במבט בינלאומי משווה<sup>1,2</sup> (חלק ב')

### נירה אורני ורחל אלתרמן

#### ממדי הפיצויים

נושא הפיצויים מורכב מכמה עניינים. העניין הראשון, בו אפשרי שוני בין ההסדרים, הוא עצם קיום חובת הפיצוי, וכן שיעור הפיצוי. נקודות השוני האחרות הן אופן ההערכה של הפיצויים, המרכיבים הנכללים או המוצאים מחישוב הפיצויים, ועוד.

#### שיעור הפיצויים

ההשקפה לגבי תשלום הפיצויים עבור הפקעות קרקע שונה מארץ לארץ, מתקופה לתקופה ומהסדר להסדר, והיא קשורה במשטר, בהתפתחות ההיסטורית, או באידיאולוגיה השלטת לגבי יחסי ציבור ויחיד ובעקרונות חלוקת הנטל של הפיתוח הציבורי.

העיקרון שביסוד החקיקה האנגלית לגבי פיצויי הפקעה, הוא פיצוי בעל הקרקע על הפגיעה והקושי שנגרמו לו, והחזרתו למצבו המקורי, אלמלא הופקעה הקרקע (Heap 156, 1973). יישום עקרון זה באנגליה של היום מבוסס על פיצוי מלא, בערך השוק, וזאת לאחר גלגולים שונים בין עמדות השמרנים ועמדות הלייבור, שנעו מתמורה מלאה בתוספת 10% כפיצוי על עצם ההפקעה, כתחילת השימוש בהפקעות, ועד לנסיונות חקיקתיים שונים שקיצצו כפיצוי באמצעים שונים, בתקופות שלטון הלייבור.

- 1 המאמר מבוסס על מחקר לקבלת תואר שני במסלול לתכנון ערים ואזורים, כפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, שנערך עלידי נירה אורני בהנחייתה של פרופ' רחל אלתרמן. המחקר המלא בעריכה מחדש, יצא לאור כספר: נירה אורני ורחל אלתרמן, הפקעות קרקע: היחיד מול הציבור, הוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, 1994.
- 2 רשימת המקורות ורשימת פסקי הדין שאותכרו במאמר זה הופיעו כבר בבטאון "קרקע" מס' 39, עמ' 36–38.

Davies (1972) מונה שלושה סוגי פיצויים המשולמים באנגליה:

1. פיצויים עבור הקרקע שנרכשה, ששיעורם שווה למחיר הקרקע, והוא הסוג העיקרי והנפוץ, שמרבית החוקים והכללים מוקדשים לו.
2. פיצויים על הפרעה (disturbance), הבאים לפצות את הנפגע על הוצאות נילות שהיו לו בגין ההפקעה.
3. פיצויים על ירידת ערך הנכס שלא הופקע (severance & injurious affection), שאינם פיצויים עבור הקרקע שהופקעה, אלא על נזקים שנגרמו על-ידי הפקעתה לקרקע אחרת שבאותה בעלות.

חוקת ארה"ב כרכה את לקיחת רכוש הפרטי של אזרח לשימוש ציבורי בתשלום "פיצויים צודקים" (just compensation). לפיכך לא יילקח רכוש פרטי אלא אם כן שולמו, או הובטח תשלום של פיצויים. עקרון זה קיבל חיוק בבתי המשפט, ונפסק כי עצם לקיחת קרקע על-ידי הממשלה הפדרלית מהווה הבטחה לפיצוי, מכוח התיקון החמישי לחוקה (בפס"ד Bothwell v. u.s., 1965). רוב המדינות קבעו חובה זו במפורש בחוקותיהן, אך גם באחרות זוהי חובה חוקית.

עם זאת, בעת יישום קביעת החוקה, פורש המונח "פיצוי צודק" אחרת מאשר באנגליה. בארה"ב, נזקים הנגרמים מאובדן מוניטין, לקוחות, רווחים וכיוצא באלה, בדרך-כלל אינם מזכים בפיצויים, בנימוק שאין הם מהווים רכוש, או שהינם ספקולטיביים, אולם לאחרונה קיימת בבתי המשפט מגמה להכיר גם בפיצויים כאלה כב"פיצוי צודק".

גם בישראל מעוגנת חובת תשלום פיצויי הפקעה מפורשת בגוף חוקי ההפקעה. בפקודת הקרקעות, המהווה את החוק הבסיסי להפקעות בישראל, כך המחוקק את ההפקעה בתשלום פיצויים, על-ידי כך שבסיפא לסעיף 3, המסמיך את שר האוצר לרכוש קרקע, הוא מוסיף "בשלמו אותם פיצויים או אותה תמורה כפי שיוסכם עליהם או כפי שיוחלט על-פי הוראות הפקודה הזאת".

חוק התכנון והבנייה, בסעיף 190 שלו, מכפיף את תשלום הפיצויים על פיו לפקודת הקרקעות, בשינויים. אולם, למרות שהחוק הישראלי הנוגע לפיצויי ההפקעה, בדומה לחוק המנדטורי לפניו, מבוסס על עקרון ההשבה למצב של טרם הפקעה, נכללת בו אפשרות של הפקעה ללא תמורה, הפוגעת בעקרון זה.

בעבודה מקיפה של רחל אלטרמן (1985) היא מצאה שתי קבוצות נימוקים להפקעה ללא תמורה. הנימוק שניתן להפקעה ללא תמורה בעת הגדלת שיעורה בחוק התכנון והבנייה, היה ההנאה שמפיק הבעלים מהשבחת יתרת המקרקעין שלא הופקעה. נימוק אחר, כפי שצוטט מפי השופט לגדוי בפס"ד פייצור, רואה בהפקעה ללא תמורה מעין מס רכוש לצורך השתתפות בנשיאה בנטל מימון השרותים. מכל מקום, ברור שכיום מהווה ההפקעה ללא תמורה כלי מרכזי בהשגת שטחים לצורכי תכנון ברשויות המקומיות, ויש אף הטוענים כי השיעור של 40% אינו מספיק לצורכי הציבור (אלון 1976, 76–82), ומאחר שבידי הרשויות המקומיות אין אמצעי תשלום מספיקים, מוצע אף להגדיל את השיעור הנקוב בחוק. לעומת זאת, בעבודה הנזכרת לעיל, של אלטרמן, נמתחת ביקורת על אי

השוויוניות הנובעת מסעיף 190 בחוק האמור, ומימושו, וכלולה בה המלצה לבחינה מחדש של החוק וביצועו, מזווית זו.

אי השוויוניות בשימוש בהפקעה ללא תמורה, עלולה להיווצר בכמה אופנים:

- א. הפקעה ללא תמורה ממגרש מסויים ולא ממשנהו, לפי צורכי התכנון.
- ב. הפקעה ללא תמורה בשיעורים שונים ממגרשים שונים, ללא קשר לגודלם.
- ג. הפקעה ללא תמורה של קרקע מסיווגים שונים, כגון 40% מדונם מגורים לעומת 40% מדונם שמורת טבע.

מקרה מיוחד של הפקעה ללא תמורה, השנוי במחלוקת, הוא בעת הפקעת שטח גדול יותר מהשיעור המותר ללא תמורה, או במקרה של הפקעת מגרש בשלמותו. פסיקות בג"צ בנושא זה היו חלוקות בינן לבין עצמן, והסוגייה נדונה בהרחבה בפסק-דין בעניין פייצר (1979), בו הפקיעה עיריית רמת-גן חלקות אדמה בשלמותן להקמת בית-ספר, וניכתה 40% מסכום הפיצויים ששולמו לבעלות החלקות. היתה זו דוגמא מובהקת של מקרה, שבו לא היה לבעלות הקרקע כל סיכוי ליהנות מהשבחה שתחול עקב השימוש למענו נועדה הקרקע. נראה שעניין זה של ניכוי מסכום הפיצויים, היה קשה גם על השופטים הנכבדים, אשר חיפשו טעמים להצדקתו, כפי שכבר הוזכר לעיל, אם בהשבחת יתרת החלקה ואם בחלוקת הנטל. למרות שגם הם מצאו שאין הדבר מתיישב עם עקרון היסוד, שאין מפיקעים אלא תמורת פיצוי הוגן, פסקו בסופו של דבר כי מלשון החוק ניתן להסיק שנטילת האחוז המותר ללא פיצוי תיתכן גם כאשר מפיקעים חלקה בשלמותה. את בעל הקרקע הנפגע שלחו לחפש תרופה, אם בסעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, לתביעת פיצויים על פגיעה שלא בדרך ההפקעה, או לסעיף 20 (ג) לפקודת הקרקעות, המסמיך את שר האוצר להעניק פיצויים על סבל. עם פסיקה זו מתפלמס מאמרה הנ"ל של אלתרמן בטענה, בין השאר, כי ההפקעה בתמורה וללא תמורה הן שתי דרכים נפרדות ושונות ואינן ניתנות לצירוף בהליך אחד.

מכל אלה ניתן להיווכח כי בדין בישראל, הנשיאה בנטל איננה חלה בהכרח על כל האזרחים, וכן לא על כל בעלי הקרקע, ובכל מקרה אינה חלה באופן שוויוני, אלא רק כאשר היא נעשית כמסגרת תוכנית חלוקה חדשה (רפרצלציה).

## הערכת פיצויים

על מנת ליישם כהלכה את העקרון של מתן פיצוי הוגן וצודק עבור ההפקעה, יש צורך בקביעת כללים להערכת הפיצויים, אם במסגרת החוק או באמצעות פסיקה. הכלי האובייקטיבי להערכת הוגנת הוא מחיר השוק, בהנחה שהתנאים הם של מוכר מרצון לקונה מרצון. מאחר שבסיטואציה של הפקעה זוהי הנחה מלאכותית והמכירה היא מאונס ולא מרצון, הסדרי ההפקעה קובעים, לעיתים, כללים שונים למניעת הכללת גורמים המעוותים את ערך השוק.

כללים אלה אמורים לספק את הכלים למעריך ולשמור על אחדות בתהליך זה. הם מתייחסים למרכיבים שונים שיש להכלילם או להוציאם מכלל הערכה, דוגמת פוטנציאל הפיתוח של הנכס; ערכו של הנכס למפקיע וערכו לבעליו; ציפיות לפיתוח; הוצאות נילוות הנובעות מן ההפקעה; ירידת ערך הנכס בגלל איום ההפקעה, או להיפך, מתן פיצוי על הפגיעה שבעצם הכפייה; השפעת ניזקקותו של המפקיע המסויים לקרקע מסויימת, ערכו הרגשי של הנכס לבעליו. אופן יישום ההערכה, באמצעות הכללים שנקבעו בכל מדינה, הוא הקובע אם הפיצוי יהיה צודק, אם יזכה הבעלים להשבת כל נזקיו עקב ההפקעה, ושמה אף ייצא נשכר מכך.

ניתן לאתר דימיון רב בכללי ההערכה בין שלוש הארצות והוא נובע, ככל הנראה, מן המקור המשותף לשלושתן — החקיקה האנגלית. עקרונות ההערכה באנגליה רוכזו בשישה כללים הכלולים בחוק פיצויי קרקע, על גלגוליו, והחשובים שבהם הם כי לא ישולמו פיצויים מעבר לערך הממשי של הנכס עקב רכישתו בכפייה, וכי המחיר שישולם עבור הנכס יהיה הסכום שימומש ממכירת הקרקע בשוק החופשי על-ידי מוכר מרצון. הכלל השישי (החל גם בארה"ב ובישראל), אומר כי למרות העקרון של מחיר שוק, ישולמו פיצויים גם עבור פגיעה בקרקע שנוותרה, בעקבות הפקעת חלק ממנה. נוסף לכך אומר כלל זה כי ישולמו פיצויים עבור הפרעה disturbance, הכוללת הוצאות נילוות דוגמת הוצאות העברה, רכישת מקום חדש, אובדן מוניטין לעסק וכיו"ב. בסעיף אחרון זה מטיב החוק האנגלי עם בעל הנכס או המחזיק בו, לעומת ההסדרים בארה"ב ובישראל, שאינם מפצים על ההפרעה.

### הקשר בין נזקי הפקעה ונזקי תכנון

חלק מן ההבדלים בין שלוש הארצות נובע משיטות התכנון השונות הנהוגות בהן, והקשר בינן לבין הליכי ההפקעה. מלבד התכונות הפיזיות של המגרש המיועד להפקעה, כמיקום, צורה, שיפוע וכד', יש לו גם זכויות ומגבלות הנובעות מתכנון סטטוטורי. האופן בו מצב הזכויות והתכנון מתבטא בחישוב הפיצויים, משתנה מארץ לארץ. בישראל, יש למרבית הקרקעות שכתחום היישובים, זכויות מסויימות המוקנות על-ידי תוכניות מאושרות עפ"י חוק התכנון והבנייה, ושינוי בתוכניות אלה עלול לפגוע בערך הקרקע. כאשר קרקע המיועדת להפקעה נפגעת גם כתוצאה משינוי או ביטול זכויות על-ידי תוכנית, מטופלים פיצויי הפגיעה בגין תכנית על-ידי סעיף חוק נפרד — מס' 197 לחוק התכנון והבניה, והטיפול הוא בשלבים אחרים ובהליכים אחרים מאלה של פיצויי ההפקעה. הזמן לתביעת פיצויים אלה, הוא תוך שנה מיום אישור תוכנית, ללא קשר עם מועד ההפקעה. עקב כך עלול להיווצר מצב בו עיקר ערך הקרקע הולך לאיבוד על-ידי שינוי תוכנית, ללא הודעה לבעלים וללא תביעת פיצויים. בעת תשלום פיצויי ההפקעה נותר לעיתים מגרש פיזי, ללא זכויות וללא ערך, כקליפה ריקה. אמנם לשר הפנים יש רשות להאריך את מועד תביעת הפיצויים בגין סעיף 197, אולם הדבר נתון לשיקול דעתו מאחר שאין זו זכות מוקנית, והדבר גם מאריך את נתיב היסורים לקבלת הפיצויים. כאשר ההפקעה היא על-ידי שר האוצר, או מי מטעמו, שלה ההועדה



הפקעות קרקע: זכויות היחיד מול צורכי הציבור

להפקעה ושלכ ההפקעה חר הם ואין הפרדת זמן ביניהם. סכום הפיצויים עבור הפקעה אחת, הוא אחד וכולל בתוכו את כל מרכיבי הפיצוי.

כך הוא המצב גם בארצות־הברית, שם נלקח בחשבון בעת ההפקעה, כל פוטנציאל הפיתוח של הקרקע במצבו טרם ההפקעה, אולם בארה"ב יילקחו בחשבון בהערכת הקרקע גם ציפיות סבירות הנובעות ממצב הפיתוח בסביבה ומתכנון.

כאנגליה המצב התכנוני ייחודי ושונה מאשר בארצות אחרות. בשנת 1947, לאחר מלחמת העולם השנייה, בוטלו זכויות הפיתוח של כל הקרקעות במדינה, להוציא השימוש הקיים בקרקע, ושולמו תמורתם פיצויים. לפיכך, בעת הפקעת קרקע נלקח בחשבון, בהערכה, השימוש הקיים שלה, וכן הציפיות הלגיטימיות לזכויות פיתוח שהיו ניתנות לה אלמלא הופקעה. החוק האנגלי מנחה מפורשות, אילו הנחיות פיתוח *planning assumptions* על המעריכים לקחת בחשבון בהערכתם, ועל רשויות התכנון מוטל לספק להם מידע על הנחות אלה ולשתף עימם פעולה בהערכה והגנת של אפשרויות התכנון (Davies 1972, 136).

לסיכום, אנו רואים כי באנגליה ובארה"ב אין החוק מאפשר מצב בו יימנעו מן הבעלים הפיצויים עבור פוטנציאל הפיתוח של הקרקע, לעומת זאת בישראל, מחמת הניתוק שיצר חוק התכנון והכנייה בין פיצויי תכנון ופיצויי הפקעה, והגבלת תקופת תביעת פיצויי תכנון, יתכן מאוד מצב של אי תשלום פיצוי מלא, ומניעתו דורשת עירנות ומודעות בלתי רגילה של הבעלים לפרסומים רשמיים של תוכניות מתאשרות ולפרוצדורות הקבועות בחוק.

### טבלאות ההשוואה וההערכה

לסיכום ההשוואה רוכזו כל הנקודות המרכיבות את ממדי ההשוואה בטבלת השוואה, המציגה זה בצד זה את המימצאים, כתמציתיות מרובה, בכל אחת מן הארצות. בגלל הצורך בתימצות, אין הטבלה נכנסת לפרטים ואיננה מביאה את כל הווריאציות שבכלל ההסדרים והארצות.

בהמשך לטבלת ההשוואה, ערכנו טבלת הערכה שבה הוצגו נקודות ההשוואה לפי הארצות, ודורגו על-פי הקריטריונים שנימנו בתחילת הפרק. הקריטריונים מבטאים זוויות ראייה שונות, הראשונה – של הרשות המפקיעה והמתכננים מחד, והשנייה של בעלי הקרקע מאידך. דירוג הציונים בטבלה, על אף היותו מנומק, הוא מקורב אינטואיטיבי ומכליל. הציונים נעים בין 5,4,3,2,1 כאשר 5 מורה על העדפת אינטרס בעל הקרקע, ואילו 1 מורה על העדפת אינטרס הרשות המפקיעה.

טבלה מספר 1 : טבלת השוואת הסדרי הפקעה

ישראל			ארה"ב	אנגליה		הארץ
פקודת הדרכים	חוק התכנון והבנייה	פקודת הקרקעות	כללי	חוקים אחרים	חוק התכנון	החוק נקודת השוואה
חוק יסוד			חוקה	חוקה בלתי כתובה		הבסיס לזכות הקניין
חוקים מקבילים, לפי מפקיע			חוקה+חוקיקה+פסיקה	חוקים לפי נושאים או שלבים		הבסיס החוקי להסדרי הפקעה
הכנסת			הקונגרס, בתי המחוקקים המדינתיים	הפרלמנט		הגוף המחוקק חוקי הפקעה
שר העבודה/ שר התחבורה	ועדה מקומית/ ודה מחוזית	שר האוצר או בעלי זכיון	הממשלה הפדרלית הממשלה המדינתית רשות מקומית	מפעלים	רשות מקומית/ שר	הגורם המפקיע
שר העבודה שר התחבורה	תב"ע/ועדה מחוזית	שר האוצר	בית המשפט/ ועדה מנהלית	השר הממונה לאותו תחום		הגורם המאשר הפקעה
הגדרה סגורה	רשימה מוגדרת	הגדרה פתוחה	הגדרה פתוחה	הגדרה סגורה	הגדרה פתוחה עם קריטריונים	גמישות המטרה המותרת בחוק
דרך להגנה או לפיתוח	צורכי ציבור	שימוש ציבורי	שימוש ציבורי	ספציפי	תכנון נכון	הקריטריון למטרה
על-ידי אכרזה	על-ידי תב"ע	על-ידי השר לפי הבקשה	אישור בית המשפט לכל בקשה כנפרד	על-ידי המפקיע, כפוף לאישור השר		אופן בחירת הקרקע

נירה אורני ורחל אלחרמן

הארץ			אנגליה		ארה"ב	ישראל	
החוק	חוק התכנון	חוקים אחרים	כללי	פקודת הקרקעות	חוק התכנון והבנייה	פקודת הדרכים	פקודת החוק
ניסיון מוקדם לרכישה בהסכמה	חובה		חובה בדרך-כלל	אין חובה	לא חובה	לא חובה	
פרסום בעיתונים	עיתון מקומי		חובת יידוע לפי הנוהל המשפטי המקובל	עיתון רשמי	רק בשלב תב"ע	אין חובה	
מסירת הודעה לבעלים	חובה		— " —	חובה	חובה	אין חובה	
הצבת הודעה בשטח	חובה		— " —	חובה	חובה	אין חובה	
זכות שמיעה	חובה		חובה	לפי החוק: אין חובה בפועל	רק בשלב תב"ע	אין חובה	
זכות ערר על הפקעה	יש		יש	אין	אין	אין	
שיעור הפיצוי בהפקעה מלאה	מלא		מלא	75%	60%	75%	
אפשרות הפקעה ללא תמורה	אין		אין	עד 25%	עד 40%	עד 25%	
בסיס להערכת הפיצויים	מחיק שוק		מחיר שוק	מחיר שוק	מחיר שוק לאחר הוועדה להפקעה	מחיר שוק	

הפקעות קרקע: זכויות היחיד מול צורכי הציבור

(המשך)

הארץ		אנגליה		ארה"ב	ישראל	
החוק	חוק התכנון	חוקים אחרים	כללי	פקודת הקרקעות	חוק התכנון והבנייה	פקודת הדרכים
פיצוי על שימוש קיים	יש		יש	יש	על מחוברים בלבד	יש
פיצוי על פוטנציאל של רשות הנחיות תכנון	לפני הנחיות תכנון של רשות התכנון		לפי תכניות וציפיות סבירות	לפי מחיר השוק	אין	לפי מחיר השוק
פיצוי על הפרעה	יש		אין בדרך-כלל	יש	יש	יש
פיצוי על פגיעה ביתרת החלקה	יש		משתנה	יש	יש	יש
חובת רכישת יתרת החלקה הנפגעת	יש		אין	אין	יש	אין
המועד הקובע להערכה	יום תפיסת החזקה/ הערכה		משתנה	פרסום הודעה על כוונה להפקיע	פרסום הודעה על כוונה להפקיע	חתימת צו אכרזת דרך
מתן נכס חלופי	רק בשיקום שטח בנוי		אין חובה בדרך-כלל	רשות	רק בדיוור	רשות
הגורם המכריע בקביעת הפיצויים	טריבוטל קרקעות		בית משפט		בית משפט	

נירה אורני ורחל אלתרמן

טבלה מספר 2 : טבלת הערכה

קריטריון	ארץ	אנגליה	ציון	ארצות-הברית	ציון	ישראל	ציון	ישראל	ציון	ישראל	ציון	
												פק' הדרכה
גמישות למפקיע	בחירת המטרה הציבורית	קיים חוק פתוח יש בקרה	2	אין הגבלה בחוק	2	אין הגבלה אין בקרה	5	יש הגבלה בחוק	2	יש הגבלה	1	
												בחירת הקרקע
זמינות הקרקע	הליכים מקדמיים ריבוי שלבים	1	כדרך-כלל, הליכי בית משפט	4	4	הליך קצר	4	דרוש אישור תב"ע תחילה	1	1	הליך מידי	5
חסכון לציבור	עלות ישירה	פיצוי מלא	1	פיצוי מלא	2	פיצוי חלקי 75%	4	פיצוי חלקי 60%	5	5	פיצוי חלקי 75%	4
	עלות עקיפה	הוצאות הפרדה והפרעה	1	אין הוצאות הפרעה	2	הפרדה – יש הפרעה – אין	3	הפרדה – יש הפרעה – אין	3	3	הפרדה – יש הפרעה – אין	3
שביעות רצון, ומניעת התמרמרות	אפשרות להתגונן + פיצוי נאות	5	אפשרות להתגונן העדר פיצוי הפרעה	4	4	שמיעה-חלקית פיצוי לא מלא	2	שמיעה-חלקית פיצוי נמוך	1	1	אין שמיעה פיצוי לא מלא	1
עידוד השקעות בפיתוח = בטחון כלכלי לפרט	סיכון מצומצם	4	סיכון מצומצם	3	3	סיכון גבוה	1	סיכון גבוה	1	1	סיכון גבוה	1
צמצום הפקעה	הגבלת השימוש בהפקעה	שימוש נרחב	1	שימוש נרחב	1	אפשרות לשימוש נרחב	1	שימוש מוגבל	4	4	שימוש מוגבל	5
	עידוד רכישה בהסכמה	חובת ניסיון	5	חובת ניסיון	5	אין חובה	1	אין חובה	1	1	אין חובה	1

הפקעות קרקע: זכויות היחיד מול צורכי הציבור

(המשך)

קריטריון	ארץ	אנגליה	ציין	ארצות-הברית	ציין	ישראל	ציין	ישראל	ציין	פק' הדרכה	ישראל	ציין
פיצוי מהיר	עם הכרעת בית המשפט	5	עם הכרעת בית המשפט	5	עם הכרעת בית המשפט	5	עם הכרעת בית המשפט	5	עם הכרעת בית המשפט	5	עם הכרעת בית המשפט	5
תמורה על נזקים	עבור הנכס	מלאה	5	מלאה	4	חלקית 75%	2	חלקית 60%	1	חלקית 75%	1	2
	הוצאות גלוות	הפרדה+הפרעה	5	הפרדה	3	הפרדה	3	הפרדה	3	הפרדה	3	3
הגנה על זכויות בעל הקרקע	יידוע	פרסום ומסירה בכל השלבים	5	בדרך-כלל – מסירה	4	פרסום ברשומות ומסירה	3	מסירה ופרסום + פרסום בהפקדה	2	אין כל חובה	1	1
	שמיעה	בהועדה להפקעה ובשלב פיצויים	5	בשלבי פיצויים לעיתים גם בהועדה	4	רק בשלב פיצויים	1	בהפקדת תוכנית ובשלב פיצויים	2	רק בשלב פיצויים	1	1
	הגדרת חובות המפקיע בחוק	מוגדר היטב	5	לא אחיד	2	חופש רב למפקיע	2	חופש רב למפקיע	1	חופש רב למפקיע	2	2
מניעת קיפוח	בקרה על אופן שימוש	בקרה הדוקה בחוק ובהליכים	5	בקרת בית המשפט	3	אין בקרה בחוק	1	בקרה על-ידי תוכנית	2	אין בקרה	1	1
	יחס בין פגיעה להונאה	הנאה – לעיתים הפגיעה מינימלית	4	הנאה – לעיתים הפגיעה מינימלית	4	אין הנאה הפגיעה רבה	1	הנאה – לעיתים הפגיעה רבה	2	אין הנאה הפגיעה רבה	1	1
	שוויון נשיאה בנטל	הציבור נושא במלוא התמורה	5	הציבור נושא במלוא התמורה	4	השתתפות הציבור חלקית	2	השתתפות הציבור חלקית	1	השתתפות הציבור חלקית	2	2
דינמיות בחקיקה	שינויים רבים	5	על-ידי פסיקה	5	אין שינויים משמעותיים	1					1	

גירא אורני ורחל אלחנן

## ניתוח ומסקנות

### בחינת הצורך בשינוי

מטרת השוואת ההסדרים בארצות ובחוקים השונים, היא להעריך באיזו מידה עונים ההסדרים הללו, ובמיוחד בישראל, על הצורך באיזון בין צורכי התכנון וחכויות הפרט, לבחון אם ההסדרים בישראל משביעים רצון מבחינה זו והאם ניתן לשפרם על-ידי לימוד מן ההסדרים בארצות אחרות.

בהכללה פשוטית, מהשוואת הסדרי ההפקעה בשלוש המדינות עולה כי, יחסית לאנגליה ולארצות-הברית, נוטה כף המאזניים בישראל לטובת הרשות המפקיעה יותר מאשר לטובת בעלי הקרקע המופקעת. לכאורה, ניתן לומר כי בישראל מועדף האינטרס הציבורי על אינטרס הפרט, אולם ניתן להקשות ולשאול בדבר הדרך בה נקבע האינטרס הציבורי ונישקל מול הפרטי, שהרי כלל הציבור מורכב גם הוא מפרטים, ויש מקום לשאלה – מהו האינטרס הציבורי האמיתי. יתכן שהמצב הקיים של הסדרי הפקעה בישראל אכן מבטא את רצון רוב הציבור ואת אופיה והשקפותיה של המדינה, אך אפשר גם, לעומת זאת, כי המצב הנוכחי הוא תוצאה של השתלשלות היסטורית, הנוחה לממשל הנוכחי, וכל ממשל באשר הוא, ולפיכך אינה זוכה לרוויזיה.

לנוכח הדינמיות וההתחדשות של חוקי ההפקעה בארצות רבות, קשה שלא להבחין בשמרנות ובמיעוט השינוי בחקיקה הישראלית בנושא ההפקעה. רצוי וראוי לבקר את ההסדרים הקיימים באופן מתמיד, גם אם המסקנה תהיה כי הכל שפיר ואין צורך בשינוי.

נזכיר כאן את קריאתם לשינוי של שלח (עיוני משפט ז' 1980), שמאמרו הדין בקביעת המטרה הציבורית ובחירת קרקע, מסיים ואומר כי "יש לקוות שהמחוקק יפנה בהקדם לחיקוק חוק הפקעות ישראלי חדש וצודק יותר", ושל קלינגהופר (עיוני משפט ב') הדין בשינוי ייעוד של קרקע מופקעת, ומסיים: "ככל שהשלטון יתגבר על כוח המשיכה של שיקולי נוחיות ויהיה נכון לשאת עיניו לרפורמה בדיני הפקעות, כן יעלה הסיכוי שהמצב יתוקן לטובה והאזרח לא יהיה עוד חשוף בתחום הזה לפגיעה, קיפוח ואי צדק". גם אלטרמן (1985), בדונה בהפקעה ללא תמורה אומרת כי "בנסיבות אלה רצוי וגם ניתן לעצב מחדש" (את ההפקעה ללא תמורה).

צא והוסף לכך את ההערות החוזרות ונשנות בפיסי דיין בג"צ, הכוללות ביקורות או קריאה לתיקון בתחומים שונים של חוקי ההפקעה שעמדו בפניו; כגון, משך הזמן עד להפקעה (קלמס נ' ועדה מקומית ת"א-יפו), הצורך בפירסום מטרת ההפקעה (שמואלזון נ' מדינת ישראל), ועוד, והמסקנה מתבקשת מאליה כי יש מקום להערכה מחץש ושינוי ברמה כלשהי.

### אופן קביעת מטרת ההפקעה

על כך שההפקעה נועדה ומותרת למטרה ציבורית בלבד – אין מחלוקת. השאלות, עליהן אין תשובה אחידה, בין המדינות שנסקרו, הן עד כמה ניתן להרחיב את המושג "מטרה ציבורית" ומהו אופן הבקרה על ציבוריות המטרה. בסקירת ההסדרים לפי החוקים השונים, מצאנו, כי הם מתחלקים

לכאלה בהם מטרת ההפקעה פתוחה ואחרים בהם מטרת ההפקעה מוגבלת. חוקי ההפקעה למטרות ספציפיות, כדרכים, מים, דלק וכד', קיימים בכל הארצות שנסקרו, והם מאפשרים לרשויות בעלות מטרות מוגדרות להפקיע קרקע ישירות לצורכיהן המסויימים ולפעילותן. מאחר שהמטרה בחוקים אלה קבועה מראש, אין סכנה של הפקעה למטרות פרטיות שאין בהן תועלת או צורך ציבורי. קיום חוקים ייחודיים מאפשר לגורמים אלה שלא להזדקק לשירותן של רשויות מוניציפליות או אחרות, בעלות סמכות הפקעה רחבה. מאידך, לגורמים בעלי תפקיד מוגבל עלולה להיות זווית ראייה צרה והדבר עלול לגרום לקונפליקטים בין צורכים שונים, המחייבים תיאום.

בהסדרי הפקעה שנועדו לשרת מטרות רבות ומגוונות, יש שנקטת שיטת המטרה המוגדרת ויש שנקטת שיטת המטרה הפתוחה, ולכל אחת מן השיטות יתרונות וחסרונות. כאשר הגדרת המטרה היא פתוחה, יש בידי המתכננים והרשות יותר גמישות ואפשרות להכללת מטרות ציבוריות שלא ניצפו מראש בעת חקיקת החוק (כמו בישראל, בפקודת הקרקעות). הסדר כזה יכול להתאים לצורכי הזמן המשתנים, כפי שאכן התפתחו הדברים בארצות-הברית, כפי שעולה מתוך הפסיקה שם. לעומת זאת, קיימת בהסדר כזה הסכנה של שימוש לרעה בהפקעה ושל ניצול גמישות החוק לחריגה מן הנורמה של ציבוריות המטרה. בהסדר המיועד למטרות רבות, אך מוגדרות מראש (כמו בישראל, בחוק התכנון והבנייה), עלולה להיות נוקשות בהפעלה, ויתכן מצב בו הפקעה למטרה ציבורית לגיטימית לא תתאפשר כל עוד נוסח החוק עומד בעינו. יתרונה של שיטת המטרות המוגדרות מראש, הוא בכך שהיא מצמצמת את אפשרות ניצול כלי ההפקעה לרעה, וחוסכת התלבטויות בין מותר לאסור.

לקביעת מטרה המותרת להפקעה יש חשיבות רבה, ובמיוחד אם זוהי קביעה גורפת המשנה נורמה קיימת. בכך מורחב מעגל אפשרויות השלטון לפגוע בקניין פרטי ומצמצמת ההגנה על זכויות הפרט. ניקח לדוגמה את החלטת שר הפנים להפעיל את סמכותו ולהוסיף לרשימת המטרות המותרות להפקעה בסעיף 188 לחוק התכנון והבנייה, אפשרות להפקיע קרקע למטרת שכונות מגורים לצורך קליטת עלייה (י.פ. 3870, 25.4.91, עמ' 2247). תוספת זו מהווה שינוי מפליג בסמכויות ההפקעה של הרשות המקומית, מכיוון שאיננה דומה לכל שאר המטרות המנויות בסעיף זה, המשרתות את הציבור בכללו, וניתן אף להטיל ספק בחוקיותה של הרחבה מעין זו במסגרת של חקיקת משנה (אלטרמן 1985). ניתן גם לטעון כנגד תוספת זו כי הבנייה לעולים היא מטרה ברמה לאומית ואינה מעניינה של הרשות המקומית, או לחלופין, כי בנייה למגורים היא מעניינה של הסקטור הפרטי ולא הציבורי. תהא אשר תהא תוצאתו של ויכוח כזה, מן הראוי היה שיתקיים, וכי קביעת מטרה כזו לא תיעשה באופן אדמיניסטרטיבי, ללא פרסום רחב (ולא רק בילקוט הפרסומים), וללא איזכורה לאחר מכן בנוסח החוק המעודכן. מן הראוי, לפיכך, כי תוספת למטרות המותרות בהפקעה על-פי חוק התכנון והבנייה, תהיה טעונה הליך אישור, או על-ידי הכנסת, כנדרש לגבי חוק, או, לפחות, על-ידי הממשלה.

כאמור, יתרונה של גישת המטרה הפתוחה הוא בגמישותה, אך אם מבקשים להתגבר על הסכנה של השימוש בכלי ההפקעה לרעה, חייבת להיות בחוק מערכת בקרה המלווה את הליכי ההפקעה. מנגנון בקרה כזה דורש יידוע בעל הקרקע ופרסום נרחב להפקעה ולמטרתה, הזדמנות להשמעת



טענות בעלי הנכס בפני גורם אובייקטיבי, וצורך באישור של דרג רם, הכפוף גם הוא לביקורת בית המשפט. בישראל אין מנגנון כזה מעוגן בפקודת הקרקעות ופקודת הדרכים, וגם חוק התכנון והבנייה אינו מבטיח מנגנון בקרה כזה. חלק מתנאים אלה מתקיימים בנהלים של הפקעות שר האוצר, אולם אלה אינם בעלי מעמד סטטוטורי ואינם מהווים תנאי לחוקיות ההפקעה.

נקודה אחרת היא החפיפה בין מטרות ההפקעה המותרות בחוקים השונים. המצב הרצוי הוא כי הדין, החוק או הפסיקה יסדירו מפורשות באיזה דבר חקיקה יש להשתמש לכל מטרה, ובאילו נסיבות. בישראל קבעה הפסיקה שהרשות יכולה לבחור לעצמה את מסלול ההפקעה היותר נוח לה והמטיב פחות עם בעל הקרקע, ומצב זה איננו הוגן ואיננו עקבי עם הגישה, שבנסיבות הקשות של הפקעה יש לפרש את החוק לטובת בעל הקרקע.

מן הראוי, שכל הפקעה בתחומי הרשויות המקומיות, למטרות מקומיות, תיעשה על-ידי הוועדה המקומית בלבד וכן כי כל הפקעה תיקבע רק במסגרת תוכנית שתאושר כחוק. יש לקבוע כי כל הפקעה בתחום הרשות המקומית, למטרה שאיננה מטרה מקומית או שאיננה בתחום סמכותה של הוועדה המקומית להפקיע, תיעשה רק לאחר תיאום תכנוני עם הרשות המקומית ובמסגרת תוכנית. במקרים בהם לא תושג הסכמה עם הרשות המקומית, ניתן לאפשר למפקיע לפנות לערכאת תכנון גבוהה יותר, אם במסגרת התנגדויות בעת הפקדת תוכנית או בדרך אחרת שתיקבע.

### יעילות ההליכים לעומת זכויות הפרט – האם יש סתירה?

בהסדרי ההפקעה הישראליים בניגוד להסדרים בארצות אחרות, יש לבעל הנכס המיועד להפקעה תפקיד פאסיבי ביותר. זכות הביטוי היחידה הניתנת לו בחוק, היא בנושא הפיצויים. בהשוואה למדינות האחרות שסקרנו, מתעלמים חוקי ההפקעה בישראל מכל אספקט אחר של הקשר בין אדם לרכושו, לעיתים כמקום מגורים עם ערך רגשי, או כמקור פרנסה, ששינוי בהם משנה את מתכונת החיים. החוקים אינם מחייבים את בדיקת מידת הפגיעה בבעל הקרקע לפני ההחלטה על ההפקעה, ואינם מחייבים את בדיקת מידת הפגיעה בבעל הקרקע לפני ההחלטה על ההפקעה, ואינם מחייבים שמיעת טענותיו על-ידי הגוף המכריע. גישה זו יוצאת מנקודת מוצא פטרונית כלפי האזרח, ואינה מתייחסת לכל טענה ציבורית או תכנונית שהוא עשוי להעלות. כל זאת – בעילה של הצורך ביעילות ההליכים, העלולים להתארך אם ייחשפו לביקורת ולהתנגדויות.

כפי שתואר בפרקים הקודמים, מופיעה הדרישה לפרסום ולשמיעת התנגדויות בהסדרים הקיימים בישראל באופן בלתי עקבי, ולא תמיד בעיגון סטטוטורי. מן הראוי לעגן את הדרישות לפרסום מלא, הכולל פרסום בעתונות, במסגרת כל חוקי ההפקעה, באופן עקבי ומחייב. ודאי וודאי שיש לתקן את הליכי פקודת הדרכים, שאין בהם דרישה מחייבת להודעה או למסירה, והודעה נמסרת היום כפעולה וולונטרית מצד המפקיע, ולא כזכות שבחוק. כאשר מדובר בהליכי הפקעה הקשורים באישור תוכניות, מן הראוי לשקול את הפורום השומע התנגדויות תכנוניות, הוא גם הפורום המתאים לדין בהתנגדויות בנושא הפקעה. הטענה כי שמיעת התנגדויות להפקעה מעכבת ביצוע,

ראויה לבדיקה אמפירית, מכיוון שלעיתים קרובות הגורם המעכב את הביצוע הוא חוסר תקציב או סרבול ביורוקרטי שאינו קשור בהתנגדויות. כך עולה ממחקר חדש אודות תהליכי אישור כבישים, המספר את סיפור תהליך גרירת הרגליים של כביש עוקף קריות שבמשך 30 שנה טרם אושר, ואשר רק חלק קטן מפרק זמן זה נתפס על-ידי שמיעת התנגדויות (ורנסקי, אלחרמן וצ'רצ'מן, 1994). אם תיבנה במסגרת החוק מסגרת יעילה לדיון בהתנגדויות, ניתן יהיה לפסוק בהן במהירות, ויש לסמוך על הגורם שימונה לשמיעתן, שיידע לברור את הטענות הצודקות מתוך כלל הטענות. ואם אכן, הן צודקות — הרי אי שמיעתן פוגעת באושיות הצדק. ואם עקרונות אלה נכונים, מן הראוי להנהיג הליכי הפקעה אחידים עבור כל המפקיעים לכל המטרות וכל החוקים, אשר יכללו פרסום ברשומות ובעתונות, מסירה אישית והצבה בשטח, כבר בשלב המוקדם של קביעת המטרה ובחירת הקרקע. למקרים של הפקעה דחופה, ניתן לקבוע בחוק הליך נפרד, שיהיה טעון אישור גורם רם-דרג או אישור בית-משפט, דוגמת הליכים דומים של לקיחה מהירה quick take בארה"ב.

### אישור ההפקעה — התייחסות למכלול

בהפקעות לפי חוק התכנון והבנייה, כמו בהסדרי הפקעה אחרים, השיקולים הם תכנוניים גרידא ואינם מתייחסים לבעל הנכס, אלא לנכס עצמו, מיקומו, עלותו והצורך בו. גם בבחינת חוקיות ההפקעה על-ידי בית המשפט, ההתייחסות היא ללגיטימיות המטרה, להעדר שיקולים זרים בבחירת הקרקע, וכדו', ולא למידת הפגיעה בבעלים המסויימים. בית המשפט בישראל נמנע מלהתערב בשיקולים תכנוניים באופן ישיר, ואילו ועדות התכנון נמנעות מלהתייחס לשיקולים אישיים. גם הוועדה המייעצת לשר האוצר אינה מונחית לכלול בשיקוליה את מידת הפגיעה בבעל הקרקע האינדיבידואלי, ואין הוא נחשב אלא כבעל-זכות, המהווה כתובת לתשלום פיצויים (הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1-5). מעניינת העובדה, כי לא מצאנו אפילו מילה מתאימה בעברית למונח האמריקני *condemnee*, שהוא בעל הנכס שנועד להפקעה....

באותם מקומות בארצות-הברית, בהם מוצא צו ההפקעה על-ידי בית המשפט, מתקיים הדיון בהפקעה כפורום שאינו בעל אוריינטציה תכנונית דווקא, כבישראל, אלא נייטרלי, והוא דן בכל מקרה לגופו, כאשר טיעוני שני הצדדים לפניו. הקריטריונים של בית המשפט, בבדיקתו אם בקשת ההפקעה מוצדקת, יכולים להיות רבים, והוצעו מבחנים שונים לכך, שהובאו במבוא למאמר זה, בשמן של Wilder and Stigter (1989).

המודל המוצע על-ידי Wilder-Stigter ראוי לעיון ולימוד, ולבחינת התאמתו לתנאי הארץ. אימץ הגישה של בחינת מכלול ההפקעה מחייב דיון ואישור של כל הפקעה בנפרד, על כל מרכיביה, לאחר עריכת בדיקה יסודית והערכה של המטרה הציבורית, התאמת הקרקע למטרה, חלופות אפשריות נוספות, השפעת ההפקעה על בעל הנכס המופקע ועל הסביבה הקרובה, ההוצאה הציבורית והיחס בין העלות והתועלת של כל המרכיבים הנ"ל. על בדיקה זו ומסקנותיה, להיות מונחות בפני אותו גורם מחליט אובייקטיבי, היכול להיות בית משפט, או ועדה שתותקן לדבר, בעת שיחליטו על

## הפקעות קרקע: זכויות היחיד מול צורכי הציבור

ההפקעה. על-מנת להביא את מירב המידע בפני אותו גורם מכריע, יש צורך במתן הזדמנות למעורבים בדבר והעלולים להיפגע, להשמיע את טיעוניהם בפניו, ולצורך זה יש לנקוט בכל הצעדים הנדרשים לכך, כולל פרסום הכוונה להפקיע, מסירת הודעה ושמיעת טענות הצדדים.

מודל זה מתאים ליישום בישראל במסגרת של הליכי הפקעות באמצעות שר האוצר, בהם נבדקת גם כיום כל בקשה בנפרד, ויש בהם דרישה אדמיניסטרטיבית לשמיעת המתנגדים. יתכן שהמודל איננו מתאים ואיננו דרוש להפקעות זעירות של הרחבת דרך, להפקעות שיווינויות כמו בחלוקה חדשה, או להפקעות שיגרתיות ושיווינויות של עד 40% ללא תמורה, אך הוא מוצדק בהפקעות נקודתיות גדולות.

### מה הם פיצויים הוגנים?

נושא הפיצויים מנקודת המבט של הרשויות נראה, לכאורה, פשוט וחד משמעי. מאגר הקרקע הציבורי ית הקיים אינו מספיק ואינו עונה על הצרכים, הקופה הציבורית מדולדלת, ולפיכך מעוניינות הרשויות להשקיע מעט ככל האפשר בהפקעות ולשלם מעט ככל האפשר עבור קרקע, ואם אפשר – לא מיד ולא בכסף. אמרנו כי הנושא הוא פשוט רק לכאורה, מכיוון שמול עלות הקרקע לא הוצבו נתונים שכנגד, דוגמת צדק חברתי, דוגמת חשיבותו של הקניין הפרטי כמניע לפעילות וליוזמה כלכלית, וכן החשיבות של מניעת התמרמרות של ציבור הנפגעים מהפקעה.

המציאות הפוליטית בכל הארצות משרתת מסר כפול בנושא זה. מול הסיסמה החרוטה בחוקותיהן הכתובות והבלתי כתובות של כל המדינות, המחייבת פיצוי הוגן עבור לקיחת רכוש, קיימים אילוצים תקציביים המשולבים באידיאולוגיה מפלגתית (Bell 1980, 23), שתוצאותיהם הם חקיקה והסדרים המנשלים את בעל הקרקע המופקעת מחלק ניכר מן התמורה המגיעה לו על פי העקרון של פיצוי מלא. באנגליה בלטה מגמה זו בשנים בהן היתה מפלגה הלייבור בשלטון (Garner 1980, 202). בישראל, על אף חילופים שהביאו לשלטון מפלגות ודמויות מובילות בעלות השקפת עולם ליברלית, לא שוננו, בתחום זה, המסגרות שאינן מכבדות את זכות הקניין. מובן ששינוי מסגרת קיימת, הנוחה כל כך למימשל, דורש אומץ מסויים. ההשלכה המעשית של ויכוח זה בישראל, היא בתחום ההפקעה ללא תמורה.

ציינו, כי קיים אי-שיויון בין אלה שאינם נפגעים כלל מהפקעה, לבין הנפגעים מהפקעה בתמורה. קל וחומר, שקיים אי-שיויון בין הנפגעים מהפקעה בתמורה, לבין אלה שנקלח מהם רכוש ללא תמורה, מאחר שהפגיעה באחרונים היא כפולה. גם בהפקעות ללא תמורה קיימות דרגות פגיעה שונות. קשה במיוחד היא הפקעה נקודתית בה ניטל מלוא שיעור ההפקעה המותרת ללא תמורה, וקשה מכולן היא הפקעת מגרש בשלמותו, שאז הבעלים מוכה לעיתים פעמיים; פעם אחת – כאשר ניטל ממנו מלוא הנכס, ופעם שנייה – כאשר נשלל ממנו חלק מן התמורה ללא פיצוי אחר. לדוגמה – בהפקעת קרקע חקלאית, אשר הנזק הנגרם לה הוא בעצם הועדתה להפקעה, גם אם

ערך הקרקע יעלה לאחר מכן – לא יוכל בעליה ליהנות מכך וגם לא מהסער שמקנה סעיף 197 לחוק.

אי צדק מיוחד יש בתופעה של הפקעה ללא תמורה למטרות שאין להן כל קשר למגרש הנותר, דוגמת שרוחים ארציים או דרכים בינעירוניות, והנימוק שהובא בדברי ההסבר לחוק התכנון והבנייה בהקשר להפקעה ללא תמורה (דש 1965), הקושר בין ההפקעה לבין ההנאה של השבחת יתרת המגרש, נעשה פלסטר במקרים כאלה. הדבר ניתן וראוי לחיקון, ואם ניקח לדוגמא את המקרה של דרך בינעירונית, ניווכח כי, גם אם תופקע הקרקע עבורה בתמורה, בחשבון העלות הכוללת של סלילתה, לא תהווה עלות ההפקעה מרכיב כה משמעותי, והוא יכול להיבלע בכלל ההוצאות.

לפיכך יש לראות בחיוב את התגברות השימוש בכלי החלוקה החדשה, המקפל בתוכו שלושה יתרונות: ההפקעה לציבור מכל המגרשים היא שווה, בדרך-כלל היא מלווה בהשבחת המגרשים, הממתיקה את הגלולה המרה והמגרשים אף נהנים מן השרותים שיסופקו על אותה קרקע מופקעת. פתרון דומה של הפקעה מרוכזת לצורכי הבנייה ביתרת הקרקע, קיים גם בפיתוח חטיבות קרקע גדולות לשכונות חדשות או לאזורי חעשייה. גם במקרים של הרחבת דרכים סימטרית, נשמר לפחות השוויון בין מספר גדול של שותפים לגורל.

נוכח כל האמור לעיל יש מקום לשקול מחדש את הצדקת הסדר ההפקעה ללא תמורה, ולהשתדל להקטין את חוסר השוויוניות על-ידי שימוש ברפרצציות, ובמתן תמורה בדרך של השבחה.

### האם מוצדקת הפרדה בין נזקי תכנון ונזקי הפקעה?

הפרדת תשלום פיצויי נזקי תוכנית לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה מפיצויי הפקעה, באה, בעצם, למנוע את הפגיעה שבדחיית תשלום כל הפיצויים עד למועד ההפקעה, שלעיתים הוא רחוק מאוד, אולם ההסדר כפי שהוא מוכתב בחוק פוגע ומכביד מאוד על בעל הנכס המופקע מכמה סיבות:

- ★ החוק אינו מחייב להודיע אישית לבעל הנכס העומד להיות מופקע בשלבי אישור התוכנית.
- ★ החוק מגביל את התקופה בה יכול הנפגע לתבוע פיצויים.
- ★ הכתובת לתביעת הפיצויים היא הוועדה המקומית ומעליה הוועדה המחוזית, שהן ועדות תכנוניות הרואות לנגד עיניהן את טובת הציבור וקופתו, ולפיכך אינן יכולות להיות אובייקטיביות ולעשות צדק. רק לאחר מיצוי ההליכים האדמיניסטרטיביים, שפירושם פניות ודיונים אצל שר הפנים וועדות התכנון, יוכל בעל הנכס לערער ולזכות להליך משפטי, בעוד שבמהלך הפקעה רגיל, באין הסכמה, עניינו מגיע מיד לבית המשפט.
- ★ יש לקחת בחשבון כי לעיתים ההודעה להפקעה במסגרת תוכנית עלולה לשלול מן הנכס את מרבית ערכו, ובכך, בעצם, להוות מעין הפקעה בפועל.

הפקעות קרקע: זכויות היחיד מול צורכי הציבור

★ המגבלות החלות על פיצויים עפ"י סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה יש בהן כדי לפגוע בזכאות לפיצויים, מאחר שרק סוגי פגיעה מסוימים מזכים בפיצויים, וגם אז, זכות זו קיימת רק אם הפגיעה עוברת את תחום הסביר, שהוא תחום קשה מאוד להגדרה.

★ על סוגי הפגיעה המזכים בפיצויים לא נמנית עצם ההועדה להפקעה, העלולה להוות פגיעה בפני עצמה, גם אם לא חל שינוי סיווג הגורע מערך הנכס (כמו בשינוי משטח חקלאי או משטח פרטי פתוח לשטח ציבורי פתוח).

לעומת זאת, להפרדת שני סוגי הפיצויים יש גם יתרונות והם:

★ על-פי הפסיקה, מפיצויים לפי סעיף 197 אין לנכות שיעור ללא תמורה המקביל ל-40% המותרים בהפקעה.

★ במקרים מסוימים ההפרדה ממתיקה את הגלולה של דחיית מועד ההפקעה, בכך שחלק מן הפיצויים משולם מיד.

בהצעת חוק הבאה לשנות את חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965, והנמצאת עתה בהליכי חקיקה, נכללת הצעת תיקון הבאה לשפר את מצבה של הרשות לעומת מצבו של בעל הנכס בתחום ההפקעה. התיקון מציע לשלול את הזכות לתביעת פיצויים על פגיעה בגין אישור תוכנית, במקרה של הפקעה ללא תמורה על-פי סעיף 190 (א') לחוק התכנון והבנייה. משמעות הדבר לגבי קרקע עם זכויות בנייה היא, כי כאשר מופקעים עד 40% ממנה, לא תינתן תמורה גם עבור הזכויות הצמודות לאותה קרקע. זאת, בשונה מן המצב הנוכחי, בו זכאי בעל הנכס לפיצוי עבור זכויות אלה אם נזקק עבר את הסביר.

שינוי מוצע זה יהיה ודאי מקובל מאוד על מי שעל-פי השקפת עולמו יש צדק בהפקעה ללא תמורה, וודאי שיהיה מקובל על הרשויות המקומיות, ולו מטעמי תקציב גרידא. ספק אם שינוי זה מתיישב עם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ויש להמתין ולראות מה יהיה גורל הצעת תיקון החוק.

## לסיכום

מסקנותינו, כפי שעלו מניתוח ממצאי ההשוואה וההערכה הן, כי בישראל, האיזון בין מעמד בעל הנכס למעד הרשות הציבורית מופר, ומן הראוי לתקן את ההסדרים כך שישפרו את מצבו של הפרט לעומת הרשות.

תיקון זה מחייב שינוי החוקים הקיימים, ומובן כי שינוי חוק, בין אם קל ובין אם יסודי, אינו דבר פשוט והוא טעון בדיקה וחשיבה מקפת ומעמיקה. מאחר שבמים אלה ובשנים הקרובות, צפויים שינויים בחוק התכנון והבנייה, אין לנו אלא לקוות ששינויים אלה ימציאו תרופות לחסרונות המצב הקיים, יטמיעו בתוכם את עקרונות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ואולי אף יביאו גאולה לפקודת הקרקעות אשר מלאו ימיה.

# הפרטת הקרקע

## איך הכל התחיל

### מיכאל הדסון<sup>1</sup>

בנובמבר שעבר, התכנסו בניו יורק<sup>2</sup> מדענים מרוסיה, גרמניה, איטליה, ישראל, קנדה וארה"ב לדון בראשיתה של ההפרטה במזרח הקרוב בעת העתיקה ובעולם הקלאסי. החוקרים האמריקאיים הגיעו מאוניברסיטת הרווארד ומהאוניברסיטה של אילינוי.

ארכיאולוגים, חוקרי כתב-ידות ופילולוגים מן המדרגה הראשונה התחקו על דינמיקת ההפרטה משנת 3500 עד שנת 350 לפנה"ס, מתקופת הברונזה במסופוטאמיה, דרך תקופת המקרא ויוון הקלאסית, עד לתקופת רומא ועד ככלל.

על מנת לפתור את בעיות העוני והחובות ציבוריים בימינו, עלינו להבין היטב את הכוחות שהתחילו לפעול במסופוטאמיה לפני 5000 שנה.

כלי חרס ופסלים אינם מגלים הרבה על המוסדות שייצרו אותם. התייעוד מתקופת הברונזה ממעט במילים, ומורכב בד"כ מהערות מקוצרות (בעיקר קבלות וחשבונות פנימיים מן המקדשים והארמונות הציבוריים) שמבליעים בתוכם את ההקשר הכלכלי.

חשיבות ההתכנסות הייתה בכך שהמשתתפים היו מוכנים להשוות בין הנתונים שבידיהם, ולהציע הקשר מתקבל על הרעת לגבי טיב החברות שיצרו את הפריטים שנחשפו ואת הלוחות שרשמו את זרימת המשאבים בתוך המקדשים, הארמונות והבתים הפרטיים.

ממצאיהם הציבו אתגר בפני הנחות כלכליות רבות שמזמן כבר נחשבות ל"אורתודוקסיות". הייתה הסכמה כללית שמתקופת הברונזה במסופוטאמיה, דרך תקופת המקרא בלונט, ועד יוון ורומא הקלאסיות, התקדמה כל חברה וחברה במסלול התנסויות דומות (אך, בשום פנים, לא זהות), ככל שמסחרו את חייהם הכלכליים. ה"ג'וקר" – הסתבר – היה דרך טיפולם בחובות נושאי-ריבית, וההגבלות ששמו בפני השתעברות מחובות ואיבוד הקרקע לנושים מעקלים.

1 ד"ר הדסון הינו אחד המחברים של *A Philosophy for a Fair Society*, London: Shephard-Walwyn, 1994

2 הוועידה הבין-לאומית על הפרטת קרקע התקיימה באוניברסיטת ניו יורק תחת חסותו של ביה"ס הנרי ג'ורג' שם, ואורגנה על-ידי מנהל המחקר שלו, ד"ר מיכאל הדסון, ופרופ' ברוך לוין, ממחלקת סקירבל ללימודי יהדות באוניברסיטת ניו יורק. המשתתפים ייצגו את התקופות והאזורים העיקריים של העת העתיקה, ומאמריהם יראו אור בסוף השנה.

בעת העתיקה, כמו בימינו, היוו חובות את המניע העיקרי להפרטה. אך בעוד שבימינו ההפרטה נובעת בעיקר מלחצי החוב הציבורי המעודדים ממסלות למכור קרקעות ויערות, משאבים מינרליים ושירותים ציבוריים, בעת העתיקה לא היו חובות ציבוריים.

המלווים הטיפוסיים היו המקדשים והארמון, במיוחד כמסופוטאמיה של תקופת הברונזה. אולם, הנוהל של חובות פרטיים, המבוססים על משכון הקרקע כערבות, הוביל לאיבוד הזכויות עליה מפאת פיגורים. החוב האישי היה הזרו להעברת קרקעות מחייה לבעלים נפקדים בתקופות בהן חל איסור על מכירת קרקע, או על נישולה, למעט באופן זמני.

מזה זמן רב, ידועים כלכלנים לשמצה בהתייחסם לרכוש פרטי כאל מוסד יסודי וראשוני בתולדות האנושות. הנחה זו הועברה בהשאלה מן התיאוריות של "החוזה החברתי" (Social Contract) של ג'ון לוק ואדם סמית.

בתיאוריות אלו, אין כל תפקיד לרעיון, שכראשיתה הוחזקה הקרקע על יד קיבוצים קהילתיים וחולקה לחברים שנשאו באחריות צבאית ובהתחייבויות אחרות שזיקתם באדמה. כל מה שלא השתייך לארמונות ולמקדשים נחשב מעצם העובדה כרכוש "פרטי". אולם, הרעיון של רכוש פרטי, במובנו המודרני, התפתח די מאוחר יחסית.

"בראשית" היו מקדשי השומר (ובמרוצת הזמן, גם ארמונותיהם) ישויות מבקשי-הרווח (ועוד יותר, מקבלי הרווח והריבית) העיקריות. המגזר הקהילתי הלא-ציבורי פעל בעיקר על בסיס מחייה. אכן, כל מרכיבי היסוד של היוזמה המודרנית – כולל נוהלים בסיסיים כמו הטלת דמי חכירה וריבית, פיתוח קווי ייצור סטנדרטיים, גודל החלקות, משקלים ומידות, ושערי חליפין – כל אלה הומצאו על-ידי המקדשים השומרים לפני ארבעת אלפים עד חמשת אלפים שנה.

לפיכך, אחת החידות שעמדה בפנינו הייתה למה, בראשיתן, פותחו טכניקות היוזמה הפרטית על-ידי מוסדות ציבור, בעיקר על-ידי המקדשים השומרים, ולא בתוך משקי בית פרטיים. למה, מלכתחילה, היו מפעלים ציבוריים הנתונים להפרטה, במקום מפעלים פרטיים אוטונומיים הכפופים למיסוי או להכרעות חברתיות אחרות? אם ביוזמה הפרטית טבועה צורת ארגון עליונה, למה בחרה התרבות האנושית בדרך עקיפה לכאורה, הדרך שיוצגה קודם על-ידי המקדשים השומרים ואח"כ על-ידי ארמונותיהם? עצם העובדה שמוצאים את היוזמה המסחרית המאורגנת הראשונה במקדשים השומרים כבר לפני 5000 אלפים שנה, מעיד על כך שאין כל ניגוד פנימי בין המדינה לבין היוזמה הפרטית. נראה שהזדקקו ליוזמה הציבורית בתור זרו.

נראה, שביצירת הטכניקות של היוזמה המסחרית – קרקע הנותנת רנטות, חובות הנושאים ריבית, ניהול ספרים ותכנון הייצור – בקשו להתגבר על מחסומים חברתיים כלשהם וליצור עודפים כלכליים, לפחות נומינלית לטובת הקהילה כולה (במקרה השומרי, לטובת מקדש העיר), ולא למען רווח אישי גרידא. נראה שהמטרה החברתית-קהילתית, היא אשר העניקה גושפנקא חברתית לצבירת רווח אישי, בעוד שבשכטים מאורגנים מסורתיים, נחשבה נטילת עודפים לצרכים אישיים למעשה כל ייעשה.

בערים שומריות בקשו ליצור ייצוא על מנת להשיג מחו"ל מתכות, אבנים וחומרי גלם אחרים שלא נמצאו בקרקע המקומית, במשקעי הנהרות. מקדשי העיר פתרו את הבעיה על-ידי העסקת אלמנות ויתומים, חולים ונכים בבתי אריגה של המקדשים או בהירארכיות אחרות של עבודות יזומות, עבודות סעד.

בסופו של דבר, הגיעה כל חברה קדומה להפרטת הקרקע, התעשייה ושיטות המלווה שלה. אולם, במספר חברות ננקטו אמצעים להגן על הערכים החברתיים המסורתיים, כגון צדק וחירות, בעוד שבחברות אחרות, כמו ברומא, הונהגו שיטות שהקצינו את החברה ואף רוששו אותה.

בערש היוזמה של מסופוטאמיה, התפתחו שלושה דפוסים של קנייני קרקע: אדמות קהילתיות (שמעת לעת חולקו מחדש על-פי מנהג נפוץ); אדמות שהוענקו למקדש והיו מקודשות ובלתי ניתנות להעברה; ואדמות הארמון, שנרכשו על-ידי כיבוש מלכותי או על-ידי קנייה ישירה (ולעיתים קרובות נמסרו לקרובי משפחה או לתומכים אחרים).

מתוך שלושת סיווגי קרקע אלה, הופיע הרכוש ה"פרטי" (כלומר, זה שניתן להעביר ולמכור בשוק, ללא זכויות לקנייה חוזרת מצד המוכרים, קרוביהם או שכניהם) במגזר הארמון. מכאן, התפשט הנוהג בהדרגה בתוך המנגנון הציבורי, בין הגובים המלכותיים ו"סוחריו" הנמְגָר הבבליים. אולם, מאות רבות עברו עד שנעלמו הסנקציות הקהילתיות והקרקע הפכה לרכוש אותו ניתן להעביר או להפסיד בגין חובות או לשווק כך שבעליה החדשים יהיו רשאים לעשות בה כחפץ ליבם, ללא פיקוח, בין אם מלכותי, בין אם קהילתי-מקומי.

תומכים מודרניים ביוזמה הפרטית טוענים שמבקשי רווח אישי אכן מנהלים משאבים ביתר יעילות מאשר ארגונים ציבוריים. בימי קדם, לא פיתחו נימוקים כאלה כדי לתמוך בהעברות רכוש. אף אחד לא הציע להעביר את העושר ברשות היחיד לידי העשירים כדי שהם ינהלו אותו לטובת החברה. להיפך: במרוצת מאות השנים, ביטלו את רכישות הקרקע של פקידים ציבוריים או סוחרים — שוב ושוב, ובאופן סדיר כמעט — על-ידי Clean Slates. "התחלות חדשות" אלה ביטלו את החוב האישי (כולל פיגורי מיסים) והחזירו את הקרקע למחזיקיה המסורתיים.

השליטים ביקשו לקיים גוף אזרחי של מחזיקי קרקע חופשיים על מנת שציבור זה יוכל לשרת בחיל הרגלים ולספק עבודת אנגריה (angaria). המאבד את זכויותיו לקרקע היה מאבד גם את מעמד אזרחותו ודרגתו הצבאית. לפיכך, היה לשליטים אינטרס למנוע הקצנה חברתית בין מחזיקי קרקע גדולים לבין חסרי קרקע מעוקרים. ה-Clean Slates גם הרתיעו את גיבושה של אריסטוקרטיה עשירה, שכלכלית, הייתה עלולה להתחרות בארמון.

בתקופה הרומית, גינו הסטואיקנים את השאיפה לרווח אישי, בתקווה לתחייתו של מה שהם ראו כתור הזהב של האלטרואיזם החברתי — תקופת הברונזה. אך בתקופה העתיקה המאוחרת, כבר דהה הזכר של ה-Clean Slates המלכותיים שביקשו להחזיר את הסדר הכלכלי והצדק. העשירים בעצמם היו סטואיקנים. הם נהגו להטיף לשיבה אל חלוקת אדמות רחבה יותר, ואל עצמאות כלכלית, אך, למעשה, לא תמכו בזה באופן פעיל.



פליניוס טען שהאחוזות הלטיפונדיות הענקיות באיטליה, הן הן שהרסו אותה, בדיוק כפי שישעיהו, חמש מאות שנה לפני כן, הוכיח את בעלי האחוזות הגדולות, "מגיעי בית בבית שדה בשדה יקריבו עד אפס מקום והושבתם לבדכם בקרב הארץ". אך ככל שהנצרות הפכה להיות ה"קורקטיות הפוליטית" של התקופה, היא הרחיקה את שנת היובל היהודית מהקשרה המקורי במזרח הקרוב, ודחתה אותה עד יום הדין. דבר זה, למעשה, שינה את מהות החוב שבמקרא, ומהות החקיקה לגבי החזקה בקרקע, לאיריאל אוטופי, אף של העולם הבא.

### האם להיסטוריה הייתה ברירה?

למה התעלמו מן ההתרעות של ישעיהו ושל פליניוס? האם ניתן היה לבחור בדרך אחרת? האם להיסטוריה הייתה ברירה אחרת? את התשובות לשאלות אלו יש לחפש בגורמי הכוח החברתי, ולא בנימוקים כלכליים מחושבים.

במשך כל תקופת הקדם, גברו המושגים הפוליטיים והצבאיים בהגדרת היעילות החברתית, על המושגים הכלכליים. על פי המסורת, יועד השימוש בקרקע לקיומו של גוף אזרחים עצמאי, שבמקור, היה מורכב מן הכוחות הצבאים וסיפק שירותי עבודה ציבוריים. אולם, מבבל בתקופת הברונזה ועד לאימפריה הרומית, הובילה ההפרטה להתמוטטות פיסקלית, כלכלית וצבאית, ככל שאדמות המחייה המקומיות קוצצו על-ידי זרים (נושים, גובים מלכותיים, ראשי שבט לוחמים וסוחרים).

תרגילי סופרים בבליים הדגימו את העלייה המדהימה בסכומי החובות לפי שיעור ריבית מסחרית של 20%: תוך חמש שנים, הוכפלו; תוך עשור, הגיעו לפי ארבעה; ותוך 30 שנה – לפי 64. שליטים כמו חמורבי, שהאריכו ימים דיים בכדי לחגוג יובל של שלושים שנה על כס המלכות, הכריזו על Clean Slates חדשים, כפי שעשה כל שליט חדש בחג ראש השנה הראשון לאחר הגעתו לכס (ובהתאם לנסיבות, גם בזמנים אחרים).

לפיכך, בימי קדם, לא היווה המגזר הציבורי אויבה של החירות הכלכלית והיחמה הפרטית, כפי שהוא מתואר בימינו. לא זו בלבד שמקדשי השומרים המציאו את רוב החידושים בטכניקות היוזמה הפרטית של התרבות האנושית, אלא שהשליטים שמרו על חירות כלכלית רחבה על-ידי ביטול התקופתי של החוב האגררי המנופח, שחרורם של איכרים משועבדים, והחזרת הקרקעות (ולכן, גם מעמד האזרחות) למחזיקים המסורתיים שאבדו אותן בגין פיגורים.

הפרטת הקרקע הביאה לבעלות נפקדים ולמונופולים. בסופו של דבר, היא גם הביאה למשברים פיסקליים, ככל שבעלי הקרקע הצליחו להתחמק מתשלומי מיסים ולגלגל אותם על האוכלוסייה הכללית. הקצנה כלכלית זו עוכבה באמצעות ה-Clean Slates המלכותיים, מנהג שמצא את ביטויו הסופי בשנת היובל המקראית (ויקרא, פרק 25).

מה שבימים עברו היה צו מלכותי, הפך בדת היהודית לעניין מרכזי. שנת היובל השיבה את ה"סטטוס קוו" הקודם על-ידי מחיקת החוב האגררי המנופת, שחרורם של איכרים משועבדים, והחזרתן של ארמות מחייה למעבדים שאברו אותן לנושים. פרופ' ברוך לווין ציין, שאומנם, שנת היובל נראית כתופעה שלאחר הגלות, אך היא הייתה חלק ממסורת חיה בת אלפי שנים. אכן, החקיקה הכלכלית המקראית מייצגת את הזירה העיקרית והאחרונה של נוהלים שהונהגו במזרח הקרוב של תקופת הברונזה.

פרופ' מיינרד מיידמן (Maynard Maidman) טען שהשליטים הנוזיים (Nuzi) אמנם הכריזו על Clean Slates במאה ה-15 וה-16 לפנה"ס, אך מאחר שנכסים פרטיים שרדו בשלמותם בתקופות זמן שאליהן התייחסו ההכרזות, נראה שלא הצליחו לקבל את הסכמתם של בעלי האחוזות הגדולות.

עם התפשטות ההפרטה למעלות נהר הפרת, ומבבל למשקים כלכליים פחות ריכוזיים, גבר כוחם של בעלי האחוזות הגדולות (לרוב ראשי שבטים לוחמים). במידה מסוימת, כתוצאה מההקצנה החברתית הפנימית שנגרמה עקב כך, התמוטטו תרבויות די בפתאומיות, כמו במקרה הנוזי: בסיסן הכלכלי והצבאי רוקן על-ידי ההפרטה ומצב זה הוביל לחנק פיסקלי.

תוצאה אחת הייתה הגירת האוכלוסייה הכפרית, המעוקרת מן האדמה. באנגליה של המאה ה-18, בעקבות גידור השטחים הקהילתיים והפקעתם (enclosure of the commons), סיפקה היציאה מן הכפר יסוד מרכזי של המהפכה התעשייתית, כלומר, עבודה עירונית זולה. אך בעת העתיקה, כמעט ולא היה שוק עבודה בעל משכורת תעשייתית. עבודת כפיים במקדשים ובארמונות של מסופוטאמיה בוצעה על-ידי אנשים שלא הצליחו להתפרנס מן האדמה, בעיקר עקב נכות פיסית, או מזל אכזר שנטל מהם בעל או אב בשדה הקרב, והם לא נקלטו בבתי קרוביהם (בעלי המלאכה היו מאוחדים בחברות — מעין איגודים מקצועיים — שנוהלו לא על ידם עצמם, אלא על-ידי הארמון. לעומת הקווים של ימינו, לא הייתה אז הבחנה בין עבודה "מאוגדת" לבין עבודה "פרטית"). חלק גדול מכוח העבודה, שנעקר מן האדמה, הצטרף לחבורות פועלים ניידים, ומשורותיהן הפכו גם לחיילים שכירים ועזבו את מסופוטאמיה. כך שכתוצאה מן העיקור מהאדמה נוצר כוח צבאי, ולא כוח עבודה תעשייתי כפי שאכן קרה באירופה שלאחר התקופה הפיאודלית.

## התמוטטותן של תרבויות

בהתחשב בצורת ההתמוטטות של כל אחת מן החברות המרכזיות בעת העתיקה, הדגישו משתתפי הוועידה שמשמעות ההפרטה לא הסתכמה במעבר משאבים מרשות הרבים לרשות היחיד. למעבר זה נתלו הקצנה כלכלית, משברים פיסקליים, ואי היכולת להוציא צבא המבוסס על חיילים מחזיקי-קרקע.

לעיתים קרובות, היה התהליך כרוך גם במלחמת אזרחים, למשל, הפלת האצולה בעלת האחוזות על-ידי רודנים פופולריים ביוון, במאה ה-7 לפנה"ס; השביתה העממית ביהודה, תחת צדקיהו,

ב־590 לפנה"ס בערך (ירמיהו, 34); ביטול החובות הכפריים על־ידי סולון באתונה באותה תקופה (594 לפנה"ס), ואיסורו על עבדות מחובות; וסירובם המשוער של הרומאים להילחם עם קוריאלנוס עד שלא ביטלו את חובותיהם והבטיחו להם קרקעות משלהם.

"בראשית" הוחזקה רוב הקרקע ברשות הכלל וחולקה לאזרחים כאדמות מחייה לקיומם. בתמורה, התחייבו המעבדים לספק שירותי צבא ועבודות ציבור. בהדרגה, הופרטה הקרקע והפכה לרכוש במובן המודרני. בתור שכזה, הייתה היא "מחוסנת" נגד ביקורת חברתית וחלוקה תקופתית מחודשת, וניתן היה להעבירה (בין אם במכירה, בין אם לנושים בגין חובות) ללא תנאים מקלים שהיו מאפשרים למוכר, לקרוביו או לשכניו לפדות אותה.

לעיתים קרובות, התבטאה ההפרטה באירופה הפיאודלית בתפיסת אדמה על־ידי יחידים בכוח הזרוע או באמצעות תחבולות חוקיות (כמו הפקעת־הגידור באנגליה), אך יש מעט עדות להתרחשויות כאלו בתקופת הברונזה. היו שלושה דפוסי הפרטה עיקריים, כל אחד עם דינמיקה משלו.

1. ה"מפריט" האמיתי הראשון היה שליט הארמון. השליטים פעלו מעמדה דר־משמעות בהתייחסם לנכסי המלכות — ואף לנכסי המקדשים עליהם השתלטו במרוצת הזמן — כאל רכוש פרטי, שאותו חילקו לקרובים ותומכים. אפשר להגיד שבמובן זה, התחיל הרכוש ה"פרטי" — אותו ניתן להעביר על דעת המחזיק בו — בראש הפירמידה החברתית, כלומר בארמון, והתפשט מטה, דרך המנגנון המלכותי (כולל "סוחר" הַדְמָגָר בבבל) לאוכלוסייה הכללית.

שליטי מסופוטאמיה בתקופת הברונזה רכשו נכסים בעיקר על־ידי קנייה (מכספי מס), אך הפקעת קרקע, מטעם המלכות בתוך קהילת השליט עצמה, הייתה מוגבלת עד מאד. כשאחאב ביקש לרכוש את כרם נבות, למשל, היה עליו לפעול בתוך הגבולות של המסורת העממית, שגרסה כי מלכים רשאים לרכוש נכסים רק אם הנכס נמכר מרצון, או נתפס בעוון רצח.

2. דפוס אחר של רכוש פרטי, הנגזר מן ה"ג'ל", התפתח ככל ששליטים העניקו אדמות לקרוביהם (בתור נדוניה), או לעמיתיהם, בעיקר מנהיגים צבאיים, תמורת תמיכתם. מקבלי הקרקעות נטו להשתחרר מן ההגבלות שחלו על השימוש בהן ומן ההתחייבויות הכספיות שנתלו להן. כבר בתקופת הברונזה, אנו מוצאים שנכסים מסוג זה, כולל הרגטות שלהם, מנוהלים בצורה אוטונומית לעומת יתר האדמות (ראה, מקדשו של "ניפור איננה", Nippur Inanna, שהופרט על־ידי ראשי שבטים אמוריים ב־1600—2000 לפנה"ס בערך). כמו כן, השיטה המודרנית של קרקע בחזקה פרטית קיבלה תאוצה אחרי שמלכי אנגליה הועידו אדמות לברונים בתמורה להיטלים צבאיים או כספיים, מהם ניסו הברונים להתנער. ניתן לעקוב אחרי תהליך זה מ"המגנה קרטה" ב־1215, ועד התקוממות הברונים ב־65—1258 בכלל.

כפי שלעיתים קרובות בימינו נכסים לאומיים ירושים עוברים הפרטה בעקבות התמוטטותו של השלטון המרכזי (למשל, במדינות הסוציאליסטיות לשעבר וב"שלטונות־הגנבים" בעולם השלישי), כך אנו מוצאים דינמיקה דומה בעת העתיקה, עם התפוררותו של שלטון הארמון הריכוזי. נכסים מלכותיים נתפסו על־ידי ראשי כנופיות לוחמות, או פשוט הוחזקו על־ידי

מנהליהם לשעבר, כמו במיקני; דבר זה אינו שונה בהרבה מן האופן בו פקידי הנומנקלטורה בבריה"מ לשעבר הפריטו מפעלים ונכסים אחרים תחת שמותיהם.

3. דפוס הפרטה שלישי התייחס לאדמות ברשות הרבים שנרכשו על-ידי גובים ציבוריים ו"סוחרים" (אם מושג זה אינו אנכרוניסטי – הכוונה ל-tamkaru בבל), ובראש ובראשונה דרך תהליך של חובות נושאי ריבית והעיקולים שנבעו מכך. בסופו של דבר, נקנו הקרקעות על-ידי נושים עשירים או קונים אחרים בשוק, לשם הגיעו אדמות המחייבה שבשטח הציבורי, ב-commons (או, ליתר דיוק, במגזר הקהילתי המאורגן, שלעיתים קרובות ובאופן אנכרוניסטי מכונה "פרטי" משום שלא השתייך למגזר הציבורי של המקדש והארמון).

### המשבר הפיסקלי והמיסוי

ככל שנושים וסוחרים פרטיים השתלטו על הקרקע בכל אזור ואזור, הם דחו את ההתחייבויות של עבודה ציבורית, שירות צבאי או מיסוי (מה שממילא לא היה בר-ביצוע במקרה של תופסי-אדמות כממדים גדולים, דוגמת Nuzi מ-Tehib-Tilla, שרשם לזכותו מאות חלקות של אדמות מחייה), וגלגלו את ההתחייבויות על האוכלוסייה שאדמתה הופקעה.

כתוצאה מכך, נתלו להפרטות בעת העתיקה משברים פיסקליים הדומים למשברים שבימינו פקדו את אמריקה ובריטניה, אמריקה הלטינית והזירה הסובייטית. בעלי אדמות הצליחו להתנער מן ההתחייבויות החברתיות ש"במקור" דבקו בקרקע, וכך הרעיבו את המגזר הציבורי מבחינה כספית. הבעיה הוחרפה עקב העובדה, שככל שמפעלים תעשייתיים עברו ממסדות ציבור גדולים (מקדשי השומרים, שהועתקו על-ידי בתי המלאכה של הארמונות במסופוטאמיה הצפונית ובלוונט), המגזר הציבורי שוב לא נהנה מעצמאות כלכלית.

בשלב זה, נאלצו המדינות להתחיל להטיל מיסים על האוכלוסייה. מיסים אלה שימשו לשם העסקת צבא שכיר, במקום האיכרים שאדמותיהם אבדו והלכו (הדוגמא הבולטת ביותר היא רומא), ולשם קנייה – מספקים פרטיים – שירותים וטובין שבעבר הופקו על-ידי מוסדות הציבור ואדמותיו.

### תפקיד החובות במשברים חברתיים

בעיות החובות וההפרטה תופסות מקום מרכזי בהיסטוריות הכלכליות של רומא, שחוברו על-ידי Livy ועל-ידי Dionysius מ-Halicarnassus, ואף ניתן להתחקות על עקבותיהן עד "שנים עשר הלווחות" (XII Tables). הן גם הנקודות העיקריות באתונה של סולון וביוון של Lycurgus כפי שמסופר על-ידי פלוטארך, אריסטו והיסטוריונים קדומים אחרים. כמו כן, הן מהוות הגרעין המרכזי של החוק המקראי, ואת העיקר בחוקי חמורבי משנת 1750 לפנה"ס בערך, ובחוקי שליטים קדומים יותר.

אולם, משתתפי הוועידה הצביעו על כך שכתבים אלה, שמזה זמן רב נראו כעדות קדומה, למעשה, היו שחזורים די מאוחרים כבר בתקופתם. לפיכך, התעורר הצורך לשכתב את סיפור החובות וההפרטה על בסיס שבכוחה של ההיסטוריוגרפיה המודרנית לאשר ביתר בטחון.

במאות הראשונות להפרטה, לא הייתה כלכלת שוק במובן הנתפס על-ידי כלכלנים מודרניים, כלומר, משק שמשאביו מחולקים על-ידי שווקים של סילוק מחירים ושל התאזנות עצמית. שעורי הריבית והרנטות היו קבועים במשך מאות שנים, ולא התגדנדו בהתאם לתנאי שוק. במידה שהיו עדכונים, בוצעו אלה על-ידי התערבות מלכותית, דתית או פוליטית, ולא על-ידי גורמים מסחריים.

הקריאה הארכיאולוגית החדשה אכן מאשרת שהחזקה בקרקע, גביית רנטות מאדמות ומיסוי היו התופעות הכלכליות החשובות ביותר ככל חברה קדומה, לצד הצמדתן של התביעות לחובות נושאי ריבית אל האדמה. תפקיד מרכזי זה שמילאה הכנסת הרנטות (רנטה וריבית משכנתא) אינו מפתיע לאור העובדה שהקרקע הייתה המשאב הבסיסי אשר ייצר את עודפי התוצרת שתורגמו לעבודה ולתפוקה של המלאכה התעשייתית, לכוח צבאי, לעבודות תשתית ציבוריות, ולצבירת אוצרות כספיים.

דינמיקה שנייה שפעלה הייתה תופעה שממנה סובלים גם משקי העולם השלישי: המונופולרזציה של האדמה בידי בעלים מסחריים נפקדים אשר מסלקים ממקומם מגדלי אוכל המפרנסים את עצמם. בעיה זו התגלתה בכל חריפותה בעת העתיקה, כמו גם בהפקעות אדמות הציבור באנגליה מן המאה ה-16 למאה ה-18 לתקופתנו. לאחר שנת 1600 לפנה"ס בערך, הפכו הרבה מן העקורים לפועלים עונתיים ניידיים, ששימשו גם כחיילי שכר וחברו יחד בכנופיות אשר הציקו ללוונט במשך כ-200 שנה. ביוון וברומא, הוכילה העתקת מעבדי האדמה על-ידי בעלים נפקדים לגידול מותרות לייצוא, בעיקר עצי זיתים וכרמים לתעשיית היין באחוזות גדולות, שעובד על-ידי שיעור הולך וגדל של עבדים. בתקופה הרומית, כבר היוו המעבדים המנושלים ויורשיהם חלק מן ההמון העירוני שהפך את הערים העתיקות לנטל כלכלי נטו.

משתתפי הוועידה מצאו שהמונופולרזציה של הקרקע, הקצנת החובות, ומשברים פיסקליים (ככל שהבעלים הנפקדים החדשים התנערו מהתחייבויות שבימים קודמים היו נעוצות בחזקה בקרקע) גברו במשך התקופה העתיקה, והוחרפו על-ידי שלושה גורמים עיקריים;

ראשית, אמצעי ההגנה העתיקים ששמרו על החזקה הציבורית בקרקע התפוררו, במיוחד ככל ש"המפריטים" התעצמו ובסוף הצליחו להפיל את שליטי הארמון המרכזי (אכן, פקידים ציבוריים בתקופה הקלאסית אף התחייבו לא לבטל חובות ולחלק את הקרקע מחדש!).

שנית, מסורת ה־Clean Slates דעכה והלכה, ונראה שצווים אלה לא נאכפו ביעילות שאפיינה אותם "בראשית", בתקופת הברונזה המוקדמת בשומר, והתיכונה בבבל.

ולבסוף, צבאות הסתמכו יותר ויותר על חיילי שכר ולא על מעבדי קרקע מבית.

כמעט ומיותר לומר, שבעת העתיקה, כמו בימינו, היה הקידום החברתי מלווה בעוני. ברור עתה, שעצם הרעיון של קידום – החץ הבלתי הפיך של זמן – סימל את סירובה של האוליגרכיה להשיב את הסדר ואת הצדק החברתיים באופן סדיר. התוכנית המלכותית מימי קדם, שביטלה את חובות הצרכנים והפכה על כנם את איבוד הקרקעות ואת ההשתעבדות מחובות, פינתה את הדרך לאילוצי חובות ולאיבודה של החזקה הרחבה בקרקע, והתפתחויות אלו הרסו את האיוון הכלכלי של התרבויות העתיקות.

בסופו של דבר, הייתה זו שאלה של החזרת האיוון הכלכלי והצדק או הקצנה כלכלית בלתי הפיכה. העובדה שכל שליט חדש הכריז מחדש על Clean Slates (ושליטי בכל ממשלות חמורבי עשו זאת מספר פעמים במשך שלטוניהם), אינה מצביעה על חוסר יעילות שבצעדים אלה. להיפך, הייתה מודעות שחוסר התערבות בהתפתחויות השוק יביא, לא לאיוון כלכלי, אלא לתוצאה הפוכה – ריכוז הקרקע והעושר בידי נושים, פקידים ציבוריים וראשי שבטים לוחמים.

### עוני וחוקי המקרא

לשליטים היה אינטרס מוחשי להקל על העוני. לו היו הם מרשים למעבדים לאבד את אדמותיהם לנושים וסוחרים, היה זה פוטר את המעבדים הן מן החובה לספק עבודה ציבורית, הן מן השרות הצבאי. חברה כזאת הייתה סובלת מהגירה ומהקטנות אוכלוסייה אחרות, או מתבוסה בידי קהילות יריבות. התפתחות כזאת ניתן לראות בתקופות ההלניסטית והרומית לקראת סופה של העת העתיקה (ראה ספרטה בסוף המאה השלישית לפנה"ס, ורומא בידי הפולשים הצפוניים במאה הרביעית לספירה).

היה זה בתגובה לנטיות מרוששות אלו שהיהדות קידשה את החקיקה הכלכלית ששרדה עד עצם היום הזה כגרעין המקרא. החומש לקח לשליטים את רעיון הצדק החברתי והפכו לגרעין מצוות הדת שלו, המיוחסות למשה, שסיפורו – יחד עם סיפור כיבוש ויישוב הארץ – הורחב למיתולוגית יסוד, ככלי ספרותי לדיני הקרקע והריבית הכפרית העושקת. בצורה זאת, עבר רוח הדברים – הנמצא לראשונה בתגובה המסופוטאמית להפרטת הקרקע – לנצרות ואח"כ למסורת האירופאית. אכן, סיפורי המקרא כמו כרם נבות שימשו למתקנים חברתיים מאז, דרך התקופה הפיאודלית באירופה ועד תיאולוגיית השחרור של ימינו בכלל.

כנגד רוח היהדות ושורשיה במזרח הקרוב, פעלה התגובה הרומית להביא לחובות מתניקים ולמונופוליציה של הקרקע עד כדי יצירת הלטיפונדיות, אותן האשים פליניוס בהריסת איטליה. החברה הרומית בחצי המערבי (האירופאי) של האימפריה, הייתה עדה להיעלמותם של חובות נושאי ריבית ביחד עם משק הכסף (הכנסייה תקפה את הריבית העושקת, כמו בתורת משה של ספר שמות), ואילו העבדות הטהורה הוחלפה בהשתעבדות לקרקע (serfdom).

ניתן לראות את התרבות המערבית המודרנית כמעוצבת על-ידי הקווים המיוחדים שפוררו את המשק האימפרי הרומי. רוחו האוליגרכי הוריש דיני רכוש הממשיכים לעצב את התרבות האירופאית מאז יציאתה מן התקופה הפיאודלית. בסוף, היה זה כוחם של עקרונות רומיים, אזרחיים, חוקיים שגברו על דיני היהדות בעיצוב הנצרות, בניגוד למשקלים הנגדיים להפרטת הקרקע ולמונופוליזציה שהכריעו קודם לכן בתקופת הברונזה של המזרח הקרוב.

התוצאה היא, שלמרות גרעינו הכלכלי של דיני המקרא, ששואב את השראתו מן הדינמיקות של הפרטת הקרקע, כמעט ומתעלמים מגרעין זה היום. מעט אנשים היו מציעים להחיל צווי המקרא על המדיניות המודרנית של חובות והפרטה. זוכרים יותר את הסיפורים הדרמטיים, שלאור הגלויים הארכיאולוגיים המודרניים, נראה עתה, שבחלקם הגדול, חוברו כדי ליצור עטיפה מיתית קדושה לתורת משה.

אין אמנם ספק שהיה קשה להכניס את פרטי ספר ויקרא ושנת היובל לשרט הוליוודי. לא קם שום סטיל ב. דה-מיל להפיק סרט על הדרך בה נחמיה ועזרה ביצעו את תיקוניהם ועזרו לייסד ביה"ס שערך את התנ"ך ושכתב אותו בצורה שבה הוא הגיע אלינו. למרות חשיבותה של שאלת הקרקע להיסטוריה הקדומה של התרבות האנושית ועד לימינו, מתעלמים מן הנושא בתוכניות לימודים. מרבית הכלכלנים מזהים את הקרקע עם הון באופן כללי. גם היסטוריונים נוטים להתעלם מתפקיד הקרקע, למרות מרכזיותם במקרא של החזקת הקרקע ושל החוב. עלינו ללמוד מחדש את לקחי ההיסטוריה.

דרכי פעולה שהומצאו בשומר של תקופת הברונזה עיצבו את ההיסטוריה מאז ועד היום, אומנם בצורות חדשות ככל שהן עברו לידיים פרטיות. להפרטת הרנטה הקרקעית, בפרט, היו השלכות פיסקליות מרכזיות. הצורה המיוחדת בה הופרטה הקרקע בחברה זו או אחרת — ובתוך חברה אחת לאורך זמן — עיצבה את המשק בכל הקשור לחלוקת העושר וההכנסה, דפוסי העיור, חירות או עבדות, ובסופו של דבר, גם עלייתן ונפילתן של תרבויות ותגובותיהן הדתיות לחוסר האיוון הכלכלי המתלווה להפרטה.

לפיכך, פירטה וועידת אוניברסיטת ניו יורק את המידה בה יש לשכתב את ההיסטוריה של התרבות האנושית, בהתחשב בכתבי-היתד ובגילויים ארכיאולוגיים אחרים שנחשפו בעשורים האחרונים. הונח בסיס להעניק לתפקידה של הפרטת הקרקע וליוזמה הכלכלית מקום מרכזי בהשקפה החדשה על הדינמיקה הרחבה של ההיסטוריה, האבולוציה של המדיניות הכלכלית והגרעין הכלכלי של הדת הקדומה.

וועידת אוניברסיטת ניו יורק הגדירה תכני מחקר עד סוף העשור. היא הוכיחה שההפרטה אינה פשוט העברת בעלות מרשות הרבים לרשות היחיד; משמעותה, העברת עלויות וניטלים חברתיים אחרים מבעלי קרקע ונושים לכתפי האוכלוסייה הכללית.

שאלה אחת הדרושת תשומת לב היא, האם בעלי המשאבים והנושים של היום יפעלו בצורה שונה מעמיתיהם בעת העתיקה. האם יכירו שעליהם להשקיע את הכנסותיהם בצורה פרודוקטיבית, או

שמה יצמידו הכנסות אלו, כחובות נושאי ריבית, אל הרכוש? האם ינשלו נכסים בהליכי תפיסה ומכירות מצוקה במקום להשקיע במישרין ביצירת כוחות פרודוקטיביים חדשים? האם, בסופו של דבר, יוכיחו את עצמם בעלי הקרקע והנושים כיעילים יותר מאשר מוסדות ציבור בפיקוח על הקרקעות, משאבי הטבע, ואמצעי הייצור האחרים של החברה? או שמא, יתחמקו מחובת המיסוי שלהם ויעמיקו את המשברים הפיסקליים, כפי שאכן עשו לעתים קרובות כל כך במשך אלפי שנה?



# תכנית מתאר ארצית לתפרוסת הגאוגרפית של האוכלוסייה בישראל

מאיר גרון

בחודש מארס 1995 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את תמא/2/6 – "תכנית מתאר ארצית לתפרוסת הגאוגרפית של אוכלוסייה בת 8 מיליון תושבים בישראל". על-פי חוק, תכנית מתאר הופכת לתכנית סטטוטורית רק לאחר אישורה על-ידי הממשלה, וזאת לפי המלצתה של המועצה הארצית – שהיא המוסד התכנוני העליון במדינה ויועץ ראשי לממשלה בנושאי תכנון ובנייה. החלטתה של המועצה הייתה יוצאת דופן בכך שבניגוד לנוהל הרגיל, השהתה את העברת התכנית לאישור הממשלה למשך שנה, אך החליטה החלטה חד-משמעית כי תמא/2/6 תשמש תכנית מחייבת לגבי מוסדות התכנון – במקום תמא/6 ל-5 מיליון תושבים אשר אושרה על-ידי הממשלה ב-1975, ותמא/1/6 ל-7 מיליון תושבים אשר אושרה על-ידי המועצה 10 שנים לאחר מכן, נדונה בממשלה אך לא נתקבלה החלטה ממשלה לגביה. ניתן להבין את ההחלטה של המועצה, רק אם מכירים את התכנית ומטרתה מחד גיסא ואת השינויים שחלו בגישת הציבור ובמדיניות הקרקעית מאידך גיסא. במאמר זה אשתדל להבהיר את שני ההיבטים האלה.

## 1. התכנית

מטרתה המוצהרת של התכנית כפי שמופיעה בראש סעיפי ההוראות היא:

...לקבוע יעדי אוכלוסייה למחוזות, לנפות ולמרכזים עירוניים של מדינת ישראל במסגרת חוקית לפעולות תכנון ופיתוח.

מטרתה הלא-מוצהרת של התכנית היא, למעשה, להעניק למוסדות התכנון את הכלים כדי להשיג יעדים לאומיים.

מבנה התכנית הוא פשוט למדי: מתוך כלל האוכלוסייה החצויה בישראל בשנת 2020 בקירוב, שהוא טווח ארוך ונוח לתכנון פסי, נקבעו גודלם של המחוזות, הנפות והמרכזים העירוניים בישראל וכן גודלו של המגזר הלא-עירוני על-פי נפות. הקביעות הכמותיות התבססו על מספר גורמים כולל תחזיות דמוגרפיות (שיעורי הריבוי הטבעי, עלייה, הגירה פנימית), מצאי קרקעות ופוטנציאל פיתוח ביישובים שונים, והנחות סמויות לגבי קיומם של יעדים לאומיים לחינוך ולגידול אזורים מועדפים לעומת אזורים הגדלים באופן ספונטני. היעדים הלא-מוצהרים של התכנית הם חיזוק המחוזות

— צפון, דרום וירושלים וריסון או הכוונת הגידול במחוזות תל-אביב, המרכז וחיפה. מבחינה זו התכנית בנויה על הנחות של "שוויון אזורי" ושמירת אזורים חקלאיים ופתוחים במרכז הארץ.

הישג חשוב של התכנית הוא בכך שיש התאמה כמעט מלאה בינה לבין יעדי האוכלוסייה אשר הוגדרו בתכניות אחרות ובמיוחד עם תמא/31 ועם תכניות המתאר המחוזיות החדשות במחוזות המרכז, הצפון והדרום.

הוראות התכנית קובעות כי כל פעולות התכנון הארצי, המחוזי והמקומי חייבות להתיישב עם תמא/2/6 במסגרות גמישות, אך סטטוטוריות, וכי רק המועצה הארצית רשאית לשנות יעדים אלה וגם זאת במגבלות מסוימות.

מהן הקביעות הכמותיות העיקריות של התכנית?

ראשית, הונח כי בשנת 2020, בקירוב, יהיו מעל 8 מיליון תושבים בישראל. תחזית זו נקבעה על סמך הנחות המקובלות על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בחלופה גבוהה.<sup>1</sup> לממצא דומה הגיעו גם צוותי תכנון אחרים (כגון צוות תכנית אב לישראל).

#### תמורות חזויות

החלוקה המחוזית מראה תמורה מסוימת בתפרוסת האוכלוסייה, כאשר מחוז הצפון עשוי להיות המחוז הגדול ביותר במדינה מבחינת גודל אוכלוסייתו, ורק במקום השני — מחוז המרכז.

להלן טבלה המראה את התחזית על-פי מחוזות ועל-פי התמורות הצפויות.

שלב 2020		שלב 2010		אוכלוסיית 1993		
אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	
100.0	8416	100.0	7326	100.0	5327.6	סה"כ
10.5	880	10.3	755	11.8	630.4	מחוז ירושלים
21.1	1772	19.4	1421	16.9	901.6	הצפון
12.9	1085	13.0	953	13.2	705.2	חיפה
20.7	1738	21.5	1574	21.4	1138.2	המרכז
15.6	1313	17.0	1247	21.4	1140.7	תל-אביב
15.8	1328	15.4	1126	13.0	695.2	דרום
3.6	300	3.4	250	2.2	116.3	יש"ע

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרסמה תחזית בשלוש גרסאות — חלופה נמוכה, חלופה בינונית וחלופה גבוהה. ב"חלופה גבוהה" הכוונה היא לתחזית האוכלוסייה הגדולה ביותר.

מניתוח הטבלה ניתן לחזות את התמורות העיקריות שעשויות לחול בתפרוסת הגאוגרפית של אוכלוסיית ישראל לטווח ארוך, אם אכן המדינה לא תזנח את התפקיד המסורתי – כגורם מתערב בתהליך הספונטני של הצטופפות במרכז הארץ. מחוז הצפון יהיה המחוז המאוכלס ביותר מבחינת מספר תושביו, קצת יותר ממחוז המרכז – אשר יכבוש את הבכורה כמחוז המאוכלס ביותר לקראת שנות ה-2000. הסיבות העיקריות לכך נעוצות בגידול המואץ של האוכלוסייה הערבית המתרכזת ברובה במחוז הצפון ובמדיניות חיזוק ערי הפיתוח בגליל, במגמה לשמור על איזון דמוגרפי.

מחוז תל-אביב, אשר ניצל כבר את מרבית עתודותיו, יתחיל לרדת, יחסית למחוזות אחרים, למרות שימשיך לגדול במספרים אבסולוטיים. הוא יהיה במקום הרביעי בלבד במקום הראש הטבלה כפי שהוא ממוקם היום (על-פי נתוני סוף 1993). מחוז נוסף הצפוי לגידול מואץ הוא מחוז הדרום, אשר יעלה בדירוג מהמקום החמישי למקום השלישי. מחוז חיפה, שהוא מחוז מצומצם בשטחו, ירד קצת בדירוג. אשר למחוז ירושלים, הצפוי להישאר בסוף הדירוג מבחינת גודל אוכלוסייתו, נדגיש כי קיימת "טעות אופטית" לגבי גודלה הצפוי של אוכלוסיית המחוז היות שהאיכלוס הגדול מסביב העיר ירושלים – קרי מעלה אדומים, גבעת זאב, ביתר עלית וכדומה – אלו יישובים שמחוץ לגבולות הרשמיים של המחוז ומופיעים כתכנית תחת הכותרת: "יהודה, שומרון וחבל עזה".

מעניינת התמונה לגבי גידול האוכלוסייה הצפוי על-פי מחוזות משנת 1993 ועד לשנת היעד – 2020 בקירוב.

מחוז	גידול האוכלוסייה הצפוי (באחוזים)
סה"כ	100.0
ירושלים	8.6
צפון	30.0
חיפה	13.1
מרכז	20.8
תל-אביב	5.9
דרום	21.8

הגידול המשמעותי ביותר (באחוזים) צפוי במחוז הצפון, גידול שהוא מעל ומעבר לכל מחוז אחר. כפי שהוסבר לעיל, חלק מגידול זה נובע מהריכוז הטבעי הגבוה בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית במחוז. במקום השני – מחוז הדרום עם גידול צפוי של קרוב ל-22% באותה תקופה.

חלק הארי של הגידול בדרום צפוי כבר עד לשנת 2010, בעקבות הבנייה המסיבית אשר בוצעה בבאר-שבע, אשקלון ואשרוד – כשהמגמה להפוך את באר-שבע למטרופולין הרביעי של מדינת-ישראל. אך לא נפקד גם מקומו של מחוז המרכז אשר הגידול הצפוי בו בעקבות המשך גלישת האוכלוסייה ממחוז תל-אביב, עיבוי יישובים קיימים והקמת העיר מודיעין, כמעט משתווה

לזה של מחוז הדרום. במחוזות ירושלים וחיפה צפוי גידול מתון, ובמחוז תל-אביב גידול יחסי קטן ביותר, בגלל הסיבות אשר פורטו לעיל.

#### צפיפות האוכלוסייה

צפיפות האוכלוסייה של מדינת ישראל, הנמדדת לפי מספר נפשות לקמ"ר יבשתי, הייתה 247.8 נפשות לקמ"ר בסוף 1993 ועשויה לגדול עד ל-340.7 נפשות בשנת 2010 ועד ל-391.4 נפשות לקמ"ר בשנת 2020 בקירוב. צפיפות זאת נחשבת לאחת הגבוהות ביותר בעולם. יחד עם זאת, המשמעות העיקרית למדר הצפיפות היא ברמה אזורית (לענייננו – קרי, מחוזית) והתמורות אשר צפויות לחול בצפיפויות אלה. המחוז הצפוף ביותר כבר היום (1993) הוא מחוז תל-אביב עם 6,710.0 נפש לקמ"ר. צפיפות זו אמורה להגיע ל-7,724 נפשות לקמ"ר בשנת היעד. יש לראות קשר בין צפיפות זו, המשקפת ניצול קרקע ואינטנסיביות השימוש בה, לבין שיעורי גידול נמוכים הצפויים במחוז על-פי התכנית. המחוז הצפוף ביותר, אחרי מחוז תל-אביב, הוא מחוז ירושלים עם 1,005 נפשות לקמ"ר בשנת 1993. הצפיפות עשויה להגיע לכ-1,204 כבר בשנת 2010 ולכ-1,404 בשנת 2020. צפיפות זו גדולה במקצת מן הצפוי במחוז המרכז – קרוב ל-1,400 בשנת 2020 (כשהיום הצפיפות היא – 916 נפשות לקמ"ר). התמורות הנוספות הצפויות על-פי התכנית הן: מחוז הצפון – מ-200 ל-394; מחוז חיפה – מ-826 ל-1,270; ומחוז הדרום – מ-49 ל-94.

#### אוכלוסייה יהודית

תמונת התפרוסת העתידית משתנה אם מתייחסים לאוכלוסייה היהודית בלבד.

להלן טבלה מסכמת של תפרוסת האוכלוסייה היהודית בשנים 1993, 2010, 2020:

מחוז	אוכלוסייה (1993)		יעד 7 מיליון		יעד 8 מיליון	
	אחוזים		אחוזים		אחוזים	
סה"כ ישראל	100.0	4335.2	100.0	5852.0	100.0	6538.0
ירושלים	10.7	464.0	9.7	565.0	10.4	681.0
צפון	10.3	447.4	12.2	713.0	13.1	855.0
חיפה	12.7	550.9	12.3	718.0	12.0	783.0
מרכז	24.0	1041.3	24.6	1439.0	23.8	1559.0
תל-אביב	25.7	1115.8	20.9	1221.0	19.5	1273.0
דרום	13.8	600.2	16.2	946.0	16.6	1087.0
יש"ע	2.7	115.6	4.3	250.0	4.6	300.0

### התחזית המשתקפת מתוך הטבלה מצביעה על התמורות הבאות:

1. משקל מרכז הארץ, קרי מחוזות תל-אביב והמרכז ביחד – אשר מהווים את המטרופולין הראשי של מדינת ישראל – ירד מ-49.7% מסך האוכלוסייה היהודית ל-45.5% בשלב 7 המיליון ול-43.3% בשלב 8 המיליון.
2. מחוז הצפון, אשר יהיה המחוז המאוכלס ביותר בשנת היעד, יהיה במקום הרביעי בלבד (אחרי מחוזות המרכז, תל-אביב ודרום). יחד עם זאת, משקלו היחסי, גם לגבי האוכלוסייה היהודית בלבד, יגדל בכ-3%.
3. הירידה היחסית הגדולה ביותר היא בתל-אביב – כ-6%, כאשר המחוזות העיקריים הגדלים הם דרום וצפון – כ-3% כל מחוז.

### אוכלוסייה ערבית

קרוב ל-50% מהאוכלוסייה הלא-יהודית במדינת ישראל גרה במחוז הצפון. אוכלוסייה זו חזויה להכפיל את עצמה – לגדול מ-454 אלף נפש בשנת 1993 לכ-917 אלף נפש בשנת 2020. האוכלוסייה הערבית במחוז הדרום באותה התקופה חזויה לגדול מ-95 אלף בשנת 1993 לכ-240 אלף בשנת היעד.

אשר לחלקה של האוכלוסייה הלא-יהודית במחוזות, מתוך כלל אוכלוסיית המחוזות, להוציא את ירושלים, התחזית מראה על עלייה במשקלה בין השנים 1993–2020. הגידול בחלקה של אוכלוסייה זו בולט במחוז הצפון, שבו יעלה משקלה לכ-52% בשנת היעד 2020.

### הוראות התכנית

ככל שתכנית סטטוטורית, גם לתמא/2/6 יש הוראות המפרטות את המותר והאסור. עיקר העיקרים הוא כי לא תאושר תכנית מתאר מחוזית או תכנית מתאר מקומית אם היעדים והקיבולות אשר נקבעו בהן סותרות את תכנית המתאר הארצית.

יחד עם זאת נקבעו סעיפי גמישות<sup>2</sup> בתכנית, אשר מאפשרים ל"מועצה הארצית לתכנון ולבנייה" לאשר תכניות החורגות מתמא/2/6 על-פי שיקול דעתה ובכפוף לאילוצים ולכללים שנקבעו בהוראות.

2 המונח "סעיפי גמישות" מתייחס כאן להוראות המאפשרות ל"מועצה הארצית לתכנון ולבנייה" לחרוג מהיעדים ומקיבולות שנקבעו בקריטריונים בתכנית.

## 2. מדיניות הקרקע וגישת הציבור

כפי שנאמר בראשית המאמר, כדי להבין את הסיבות להשהיית ההעברה של התכנית לאישור הממשלה יש להיות ערים לשינויים שחלו בשנים האחרונות במדיניות הכללית ובאווירה הציבורית בנושאי מקרקעין.

תכנית המתאר הארצית תמא/2/6, למרות הגמישות הרבה אשר הוכנסה בה לעומת תכניות קודמות מסוגה, היא בסופו של דבר תכנית המעניקה לגוף תכנוני ממלכתי – קרי, ל"מועצה הארצית לתכנון ולבנייה" – סמכות להגביל את התכנון והפיתוח בחבלי ארץ מסוימים לטובת התכנון והפיתוח בחבלי ארץ אחרים – קרי, העדפת הפריפריה, גליל, נגב, ירושלים. למרות העובדה שהתכנית ייעדה שטחים נרחבים לפיתוח גם במרכז הארץ, בעיקר במודיעין ובציר הגבעות המזרחי, היא בוודאי לא אימצה מדיניות של laissez faire או של אי־התערבות בהתפרסות הספונטנית. במטרה להשפיע על התפרוסת הגאוגרפית של האוכלוסייה, כחלק מהגשמת יעדים לאומיים ארוכי טווח, הגישה התכנונית בעבר הייתה מקובלת על חלקים רחבים בקרב מקבלי החלטות והציבור הכללי. היום אין המצב כך. נאבקים קשה בגישה המסורתית באמצעות גישה חלופית, התומכת במתן חופש מרבי לפעילות הכלכלית החופשית (פרטית וציבורית) ושוק המקרקעין; זאת כדי לפתור את הסוגיות של התמקמות הפיתוח הפיסי במדינה. גישה זו נועדה לפתור בעיות אקטואליות כהווה – בתחילה קליטה של העלייה המסיבית שנאמדה בלמעלה ממיליון עולים תוך שנתיים, ולאחר מכן ריסון העליות במחירי הדירות, הורדת מדד יוקר החיים, היענות לביקושים אמיתיים ומדומים לדיור זול במרכז הארץ ובאזורי ביקוש, ואף פתרון בעיות החובות של הקיבוצים והמושבים. גישת השוק קיבלה את ביטוייה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, לרבות החלטות בנושאי יזמות במגזר החקלאי ושיווק לא מתוכנן של קרקעות.

למעשה, טרם נערך עימות ברור וחד־משמעי בין שתי הגישות ואין ביטחון לאיש לאיזו מהן תהיה עדיפות במקרה כזה. יש להבין את ההחלטות שנתקבלו עד עתה בנושא תכנית מתאר ארצית לתפרוסת האוכלוסייה על רקע העובדה שגם גופים ציבוריים ומשרדים חלוקים בדעותיהם לגבי מידת תמיכתם בגישה זו או אחרת.

# הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה – היבטים היסטוריים, משפטיים ואקטואליים

ד"ר יוסף בן-דוד

## פתח דבר

מדינת ישראל סוכלת (ואולי נהנית?) מירושות משפטיות, פוליטיות וחברתיות-כלכליות ביחס לקרקע, המטביעות רישומן וחותרמן על תחומי חיים שונים. נראה, שגם סוגיית הקונפליקט הקרקעי שבין הבדווים לבין המדינה מקורה באותן "ירושות". ראוי לציין, שמדינת ישראל איננה ייחודית בכך; גם אצל שכנותיה, בהן חיים ופועלים בדווים, קיימת בעיה קרקעית. אולם פתרון הבעיה איננו יכול להיות דומה עקב עובדת היסוד, ששם חיים הבדווים בקרב בני עמם, ופתרון הבעיה הוא, (לכאורה) "בתוך המשפחה" בה התרבות, הדת, מערכת החשיבה, ההמשגה וכיו"ב הם מכנים משותפים מקלים (ושוב – לכאורה, משום שיתכן שמבחינתם של הבדווים, התובעים זכותם על הקרקע, לית-נפקא-מינא אם ה"מְנַשֵּׁל" הוא ערבי, יהודי, נוצרי, או כל אדם ושלטון). הקונפליקט במדינת ישראל, לעומת זאת, יכול להיות מנומק באמצעות גורמים רבים ומגוונים, כאשר הגורם הלאומי והסכסוך הישראלי-ערבי (שבסוגיית הקרקע סופו איננו נראה לעין, למרות השלום הכולל שבדרך) עומדים ביסוד הקונפליקט.

הרפורמות הקרקעיות, שנערכו במדינות שכנות שונות, היו אמורות להיות מנוצלות גם לפתרון בעיית הקרקע של הבדווים; אך במציאות השלטונית הפתרונית נכפו, כמעט תמיד ובכל מקום, לטובת השכבה האליטיסטית. מדינת ישראל, לעומת זאת, מרגע שהחליטה לגשת לפתרון בעיית הקרקע של הבדווים, נהגה בגישה ובאמות-מידה אחידות לגבי כל הבדווים שתבעו זכויותיהם על הקרקע (אף שהיו חריגים שנהנו מזכויות-יתר, אך פְּמֹתֵם איננה גורמת לסטייה מעקרון השוויון בפני הסדרי הקרקע, קרי: החוק).

הבעייתיות של מציאת פשרה לקונפליקט הקרקעי עם הבדווים מעוגנת בהוויה הלאומית הציונית, לפיה אין גאולה לעם ישראל ללא גאולת הקרקע. ואכן, מעורבותם של הבדווים בתהליך גאולת הקרקע לפני קום המדינה איננו נעדר גילויים הראויים להנצחה בתולדותיה. כאופן מעשי, רכישת אדמות מידי בעליהן הערבים הייתה תלויה בהסכמתם, והיחסים בין יהודים (מוסדות ופרטים) כרוכשים לבין הערבים כמוכרים היו פשוטים מן הבחינה המשפטית, אך רחוקים מלהתנהל על מי-מנחות מן הבחינה הפוליטית. אדרבה, מסתבר שהלאומיות והלאומנות הערבית נוצרו או התגבשו בעיקר מאז חידוש היישוב היהודי בארץ-ישראל, שרכישת אדמות היוותה לו תנאי. על-פירוב התבטאה מעורבותם של הבדווים כמוכרי-קרקע (בעיקר בנגב) או כמתווכים ואריסים

(בצפון הארץ), וגבורתם נובעת מהעובדה, שהיו צריכים לפעול ולשתף פעולה עם היהודי למרות החרמות הדתיות ופסקי-ההלכה שחרצו פסקי-דין מוות לכוגדים שמכרו או סייעו במכירת אדמות ליהודים.

חרף כל אלה, תמיד נמצאו בדווים, כמו גם תושבים אחרים בארץ, שהיו מוכנים למכור אדמותיהם לתנועה הציונית. יתר-על-כן, היו אף גילויים (אם כי לא רבים) הראויים לציון מיוחד, שבהם שיתוף הפעולה ומכירת האדמה נומקו בחזון של הקמת מדינה יהודית-בדווית בנגב. רעיון מטורף זה נדון, בשנת 1905, בין השיח' סאלם אבן-עיד אבר-רביעה לבין יצחק לוי (נציג התנועה הציונית, שמשדרו שכן ביפו). זוהי אנקדוטה יפה ורלוונטית לממד ההיסטורי, כדי להוכיח שאת השורשים ליחסי מדינה-בדווים יש לחפש בעבר הרחוק. ובאמת, יש מקום לשאול — למה, ועל-ידי מי וכיצד השתבשה האידיליה דווקא לאחר קום המדינה?

בעיית הקרקע של הבדווים בנגב ימיה כימי המדינה, אך שורשיה היסטוריים-אוניברסליים וטמונים במאבק שבין הנווד לבין היוגב; מאבק שבבסיסו מונחים כיבוש ושמירה על מרחבי-המחיה של כל אחת מהישויות התרבותיות והכלכליות הללו. גם כיום, בשלהי המאה ה-20, נראה שמהות המאבק על הקרקע לא השתנתה; היא רק לובשת צורות חדשות, המושפעות בעיקר מגורמים פוליטיים ההולמים את התנאים והתהליכים בני זמננו.

ניסיונות רציניים מצד המדינה לפתור את בעיית הקרקע עם הבדווים החלו רק מאמצע שנות ה-70, וגם זאת בהצלחה מועטה ביותר. ימיה של הבעיה כימי המדינה ופתרונה מעיב על יחסי הבדווים והמדינה, בייחוד כשהיא מצטרפת לשורת מצוקות נוספות, שכולן יחד מתורגמות על-ידי הבדווים כקיפוח מכונן. לא ייפלא אפוא, שהבדווים בנגב, שמאז ומתמיד נחשבו לאוכלוסייה מתונה, נאמנה ומזדהה עם המדינה ועם החברה הישראלית, מגלים סימני עוינות (אף שאין להגזים בהיקפם של גילויים אלה), כשהגורם העיקרי לקיומם הוא אי-פתרון בעיית הקרקעות.

מן הדין להזכיר, שניסיון ממשי להסדר-קרקע שיהיו מוסכמים על הבדווים נעשה במסגרת "חוק השלום" (הידוע בשמו הרשמי: "חוק רכישת מקרקעין בנגב, הסכם השלום עם מצרים, תש"ם—1980"), שבעקבותיו הועברו לידי המדינה כ-60,000 דונם אדמה. ברם, העובדה שהמדינה נוקקה אז לחקיקת חוק (קרי: למהלך של כפייה) כדי להביא את הבדווים אל מו"מ לפשרה, מעיב על ההישג; שהרי עובדה היא, שהתקדים של חוק השלום (שכלל תמורות נאותות בקרקע ובכספים) לא שימש פיתוי סוחף לבדווים אחרים — כפי שקיוו הרשויות שטיפלו בהשגת פשרה על כל אדמות הבדווים בנגב.

עובדה מכרעת היא, שכיום מצויים עדיין בידי הבדווים כ-700,000 דונם קרקע שהמדינה מעוניינת להעבירם לידיה, במסגרת פשרה שהיא מציעה לבדווים, אך זו איננה קבילה בעיניהם. מולה יש להם הצעת פשרה משלהם שהמדינה לא מסכימה לה. בהתייחסותם לפשרה אפשרית, מתחלקים בעלי זכויות הקרקע הבדווים לשלוש קבוצות-משנה:



1. בקצה האחד של הקשת – מיעוט קטן של בדוויים, שמוכן להתפשר על האדמות בתנאים ובתמורות שהמדינה מציעה. מיעוט זה כבר הוכיח את נכונותו להתפשר, ומתוכו הגיעו להסכם עם המדינה והעבירו לידיה כ-35,000 דונם. יש הרואים בהם מיעוט חריג שהסכים להעביר חלק מאדמותיו למדינה, אם בשל מצוקה כלכלית, או מכירת אדמות לא לו, או משום שמיקום האדמות כל-כך שולי ופחות-ערך עד שלגביו נחשבת העסקה טובה.

2. בקצה הנגדי מצויה קבוצה של כ-25% מבעלי זכות ה"חזקה" (וכאלה הם כל בעלי הזכויות הבדווים), המתנגדת לכל צורה של מו"מ והסדר, אם מטעמים אידיאולוגיים, תרבותיים (הערך הסמלי והחברתי של האדמה) ואם מטעמים לאומיים (הזדהות עם המאבק הכולל על ארץ-ישראל). סביר שגורמים אלה, שביסודם הם רגשיים פוליטיים, יתמידו בהשפעתם על חלק גדל והולך של האוכלוסייה – וזאת נוכח העובדה שבדוויי הנגב שרויים בתהליך מתמיד של הקצנה לאומית ודתית, שלא נודע כמותו עד לפני כ-20 שנה.

3. בין שתי הקבוצות הנ"ל מצויים רובם של בעלי האדמות, המתנים הסדר-יפשה בתנאים ובתמורות (כספיות וקרקעיות) טובים מאלה שהמדינה מציעה. פירושו של דבר, שלגבי רוב בעלי האדמות, ההסדר אפשרי בתנאי שהמחיר יהיה צודק והולם בעיניהם.

כללו של דבר – מי שמצוי בסוגיית הקונפליקט על אדמות הבדווים בנגב יודע, שהמדינה עשתה רק מחצית הדרך לפתרונו, ולמען האמת טרם הצליחה לפתור את הבעיה. ככל שחולף הזמן, נתבעים הן הבדווים והן המדינה לשלם מחירים חברתיים ופוליטיים יקרים מאוד. התחושה הכללית הינה, שפשרה אפשרית, אולי, בשני תנאים: שתיעשה מתוך גישה פתוחה ואוהדת יותר – הן מצד הבדווים והן מצד נציגי הרשויות, ושיוקצו מעט יותר משאבים כספיים מאלה שהוצעו לבדווים עד כה.

## היבטים היסטוריים ופנים-שבטיים

התפתחות המושג "בעלות על קרקע" אצל הבדווים – מהנחלה השבטית ("דירה") עד להפרטה סוגיית הבעלות על הקרקע והבעיות שהיא מעוררת בין הבדווים לבין המדינה המודרנית הייתה לנושא מרכזי שעולה בפני ערכאות משפטיות. מבחינה חוקית, המדינה איננה מכירה בזכותם הבלעדית של הבדווים על הקרקע; ואילו הבדווים, מצדם, אינם נלאים מלשוב ולתבוע את זכותם על הקרקע. סוגיה זו העסיקה גם חוקרים מדיסציפלינות שונות, אף שלממצאי מחקריהם אין בדרך-כלל השפעה על המערכת המשפטית. יש חשיבות מיוחדת להבנת התייחסותם של הבדווים לסוגיה זו, שהיא יסוד חשוב בכלכלתם, במשפט ובתרבות המיוחדים להם. יתר-על-כן, התייחסותם של הבדווים מעולם לא הייתה סטטית; היא השתנתה בתקופות שונות בהתאם לשינויים שהתרחשו בכלכלתם ובתרבותם בתהליך המעבר מנוודות להתיישבות, שלב הפיכתם לפלאחים ועד להתעיירותם.

כותב בר: "השכט נודד בגבולות הטריטוריה, שהוא טוען למעין בעלות עליה".<sup>1</sup> ברוח דומה קובע מרקס, ש"הארגון השבטי מבטיח לפרט איזור נדידה המתאים לצרכיו"<sup>2</sup> והטריטוריה של המטה נחשבת לנחלת כל שבטי המטה, כשלכולם זכויות שוות עליה. שני החוקרים הסתמכו בדבריהם בעיקר על מחברים ערבים, תוך שילוב ממצאי מחקרים שנערכו בקרב הכדווים בנגב.

התייחסות מיוחדת עולה ממחקרו של סטיוארט שנערך בקרב הכדווים במרכז סיני, תוך התמקדות בשבט האחיאות<sup>3</sup> (שחלקו נמנה בעבר עם תושבי דרום הנגב). סטיוארט מפקפק בקיומם של טריטוריה שבטית וגבולות טריטוריאליים בקרב הכדווים, משום שנקודת מוצא מתבססת על יכולת השליטה והפיקוח של השבט על מרחב-המחיה שלו. הוא קובע, שהרעיון של גבולות ברורים ומוגדרים הוא המצאה חדשה של הכדווים, שלא קדמה לשנת 1906 שבה נקבע הגבול העות'מאני-מצרי.<sup>4</sup>

לעומת סטיוארט, מעידים ממצאי מחקר קודם על שבטי ה"טורה" בדרום סיני, ששבטים אלה הגנו בנחישות רבה על מרחב-המחיה שלהם, ולא פעם אף נלחמו ביניהם למניעת הסגות-גבול. העדויות מבוססות על ספריהם של חוקרים מהמאה ה-19<sup>5</sup> כפאלמר<sup>6</sup> ובורקהרדט<sup>7</sup> ועל חיבוריהם המפורסמים של שוקייר,<sup>8</sup> קרסל (1991) ואחרים, הדנים בסוגיית שימושי הקרקע בקרב הכדווים בנגב. ממצאים אלה מעלים את השינויים בכלכלה הנוודית, שגררה בעקבותיה גם את השינוי הנורמטיבי בקודקס החוקים השבטי, שאותו אימצו מתוך החוק והתרכות של יושבי הקבע. אך גם הם קובעים, ובצדק, שאימוץ החוקים האגרריים על-ידי הכדווים נבע מהצרכים החדשים, בעקבות הפיכתם של הכדווים מנוודי-מרעה לחקלאים.<sup>9</sup> ואולם, המעבר לחקלאות לכשעצמו עדיין לא חייב שינויים בהתייחסות לטריטוריה ולמרחב המחיה ("דינה").

שני גורמים יסודיים חייבו את אימוץ קודקס החוקים של יושבי הקבע ואלה הם:

1. הפקעת אדמות הכדווים על-ידי המדינה המודרנית, שנבעה מצרכים פרקטיים ומכך שעל-פי חוקיה, המדינה אינה מוכנה להכיר בזכותם של הנוודים על שטחים שאינם רשומים על-שםם כחוק.

1 בר, ג', תשל"ג, ערביי המזרח התיכון, הוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 139.

2 מרקס, ע', 1974, החברה הכדווית בנגב, הוצאת רשפים, תל-אביב, עמ' 13—14.

3 Stewart, F.H., 1986, "Bedouin Boundaries in Central Sinai and the Southern Negev", in: *Mediterranean Language and Culture*, Monograph Series, Vol. 2, Otto Harrassowitz, Wiesbaden.

4 שם, עמ' 27.

5 בן-דוד, י', 1972, שבטי הכדווים בדרום סיני, עבודה לשם קבלת תואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

6 Palmer, E.H., 1872, *The Desert of Exodos*, London.

7 Burckhardt, J.L., 1822, *Travels in Syria and the Holy-Land*, Murrey, London.

8 שוקייר, ג', 1916, תאריח' סינא, מטבעת אל-מערף, קהיר (בערבית).

9 קרסל, מ'ג, בן-דוד, י', אברירביעה, ח', 1991, "תמורות כבעלות על הקרקע אצל כדוויי הנגב במאה השנים האחרונות: ההיבט התוך-שבטי", המזרח החדש, 132—129, הוצאת מאגנס, ירושלים, עמ' 39—69.

הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה

2. ביקוש מצד גורמים חיצוניים (ציבוריים ופרטיים) לארמות שהחזיקו הבדווים, אשר חייב התייחסות המדינה לגבי עסקת קרקע על-פי החוק הנהוג בה.

כך ראו השלטונות העות'מאניים והבריטיים אך ברכה בהעברת ארמות מידי הבדווים למבקשים, בשל הסיכוי לשימוש אינטנסיבי שיעשה בהן וזאת מבלי להתחשב בבעלי הזכות על הקרקע. ואולם, אם נשוב להיבט החוקי-שבטי ולעובדה שבמהלך המאה ה-19 התרחשו מחלוקות ומלחמות בין-שבטיות רבות ומלחמות בין הבדווים לבין כפריי ספרה-מדבר, בעיקר על רקע פרסום חוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858, הרי ניתן להגיע למסקנה, שאותה כבר העלו החוקרים, שהטריטוריה השבטית הייתה "נזילה" ולא קבועה. ואם אכן ניתן להסתמך אפילו על המקורות הבדוויים עצמם, הרי שרעיון הטריטוריה השבטית והבעלות על הקרקע החל נובט רק בראשית המאה ה-20, ובוודאי לא לפני שנת 1890 (ראה דוגמת התייחסות העזאזמה והט'לאם לסוגיית הקרקע).

הספרות הדנה בבדווים עד לשלהי המאה ה-19 נעדרת, אמנם, את המושגים "טריטוריה שבטית", "גבולות שבטיים", "ארמה פרטית" וכיו"ב, אך זו ספרות שנכתבה בידי לא-בדווים, בידי אנשים שלא הכירו היטב את החברה הבדווית ואת ההיבטים הטריטוריאליים, ולכן אין להסיק מכך מסקנות חד-משמעיות לגבי המושג ומציאותו בשטח.

קביעת גבולות בין בדווים ללא-בדווים הפכה כבר בתקופת המנדט לבעיה מעשית. בירדן, מתוך הצורך למנוע מהבדווים תביעות על אדמות מרעה ומתוך החשש להתנכלות לשטחי המזרע (לואיס, 1987, עמ' 139), נקבעו הגבולות כדי להגדיר את אדמות היישובים החקלאיים; זאת מתוך מגמה ברורה לצמצם את תחומי המחיה של הבדווים ובמקביל לעודד את החקלאות.

מחקר שנערך בשני מטות כנגב – העזאזמה, שאזורי מחייתם בהר-הנגב, והט'לאם, שתחום מחייתם בבקעת באר-שבע<sup>10</sup> – מלמד, שמרחבי המחיה שלהם שונים באופיים הטופוגרפי והאקלימי. שונות זו עשויה להסביר את השפעת הגורמים הללו על תהליך ההגירה וההשתקעות של כל אחד מהם, על ההתפרסות הטריטוריאלית שלהם, על השונות בשימושי הקרקע ועל תהליך ההפרטה, המעיד שלא חל שינוי ביחס כלפי עצם קיומה של ה"דירה" (מרחבי המחיה של השבט או המטה).

10 כן-דוד, י', 1995, "דפוסי קיום של העזאזמה בהר הנגב", בתוך: כר-יוסף, ע' (עורך), ארכיאולוגיה של נוודים בהר-הנגב, אוניברסיטת בן-גוריון ומדרשת שדה-בוקר (בהכנה).

## הסכסוך הקרקעי בין הברווים למדינה – שורשי המדיניות לגבי קרקעות הברווים בנגב

המדיניות של ישראל כלפי הברווים גובשה בעצם ימי מלחמת השחרור והושפעה ממנה. אז לא הייתה אפשרות לערוך הבחנה בין "ברווים טובים" לבין "ברווים רעים" במטרה לקבוע מי יישאר במדינת ישראל ומי לא.

תכנית החלוקה של הארץ למדינה יהודית ומדינה ערבית הוציאה מתחומי המדינה היהודית את מרביתו של הגליל, את ירושלים ואת כל הנגב וגרמה למיקוד תשומת-הלב לנגב, בגלל הסיכוי שייכלל בתחומי המדינה היהודית. ואולם לשם כך היה צורך ב:

התנחלות של כיבוש אזורים, וקודם כל, של אזור הנגב. על הכללתו של הנגב במדינת-ישראל לא נוותר ונילחם על הנגב ככל דרכי מלחמה... והוא הוא שיהיה טעון פעולת התנחלות גדולה ומהירה, שתהא הולמת תקומת ישימון זה, המשתרע על מיליוני דונם.<sup>11</sup>

באופן זה נקבעו העובדות בשטח. יחד עם זאת, המדיניות שנקבעה אז לא יכלה שלא להיות מושפעת גם מההתנכלויות של חלק מהברווים ליישוב היהודי. מפקדים מקומיים נטלו יזמה וגירשו ברווים מעבר לגבול, כפי שהתבטא פקיד בכיר, הנחשב דווקא לתומך נלהב של הברווים: "לא הכל נעשה פה בצדק וביופי... ובכלל, מלחמה היא לא נשף צדקה".<sup>12</sup> רוצה לומר, גם במדינת חוק נעשות עוולות, שלא כתוצאה ממדיניות אלא בלחץ האירועים השוטפים.

יוסף ויץ בספרו "המאבק על האדמה"<sup>13</sup> נותן ביטוי ממצה למצבו המשפטי והיישובי של הנגב בטרם מדינה ולעובדת קיומם של הברווים ב:

אי אפשר לדעת, לעת-עתה, מה יהיה חלקה של המדינה בנכסי-הקרקע. אין ספק, כי אם לתכלית עיבוד חקלאי ואם לצורך חניה ורעייה. לפי קו זה אפשר לשער אילו הם השטחים בנגב שקיימת בהם בעלות פרטית ואילו הם השטחים השייכים למדינה.<sup>14</sup>

מדבריו של ויץ ניתן לעמוד גם על התפיסה של מוסדות טרום המדינה את הנגב ואת דרך ההתייחסות לאוכלוסייה הברווית שבו. על בסיס תפיסה זו נקבעה גם מדיניות הממשלה לאחר קום המדינה. ניתן לסכם מדיניות זו בנקודות הבאות:

1. מאחר שבנגב לא נערך הסדר קרקעות בעבר (לא על-ידי השלטון המנדטורי ובוודאי לא על-ידי השלטון העות'מאני), בעיית כיבוש האדמה קלה יחסית בהשוואה לאזורי הארץ האחרים הנתונים לשליטה ולבעלות ערבית.

11 ויץ, י', תש"י, המאבק על האדמה, הוצאת טברסקי, תל-אביב, עמ' 160–161.

12 שילה, ב', התבטאות שלו כסויר מיום 29.3.94, בשטחי עיבוד של העזאומה, לשם קיום כיוור בתלונתם על התנכלות לשטחי המזרע. מר שילה משמש כראש תחום מיעוטים במשרד ראש הממשלה.

13 ויץ, י', שם, עמ' 21–25.

14 ויץ, י', שם, עמ' 160–161.

הקונפליקט הקרקעי בין בדווי הנגב לבין המדינה

2. תפיסת ראשי המוסדות התבססה על המצב המשפטי והעובדתי של אדמות הנגב בזמנו, כשהמיפוי והסדר הקרקעות טרם הגיע אליהן, ועל התפיסה כי לבדווים אין זכות אחרת זולת חוקה של הנאה.<sup>15</sup>

לאור האמור, כל השטחים המדבריים המשמשים לצורכי מרעה ושבהם משתמשים הבדווים, ייחשבו כאדמות מדינה (וכזה הוא מצבם המשפטי עד עצם היום הזה).

המדיניות הוותה, למעשה, כבר בימי המלחמה ונוסחה על-ידי דוד בן-גוריון, שתמך בהצעות שביקשו לרכו את הבדווים בשטחים בלתי-פוריים ומרוחקים, כדי שלא יהוו מכשול לפריסה המהירה של ההתיישבות החקלאית היהודית לאורך הגבולות.<sup>16</sup>

אף אם אין בידינו מסמך רשמי הנושא את הכותרת "המדיניות כלפי אדמות הבדווים", או כל ניסוח דומה, הנה-כיצדן סממני המדיניות מצויים לפחות בשני דיונים שהוקדשו לשם כך ובחוק שנחקק בין שני מועדי הדיונים. הדיון הראשון התקיים ביום 23.11.48 בלשכתו של דוד בן-גוריון, בו השתתפו קצינים מצמרת צה"ל ובתוכם הרמטכ"ל דאז (יגאל ידן), מפקד חטיבת הדרום (יגאל אלון) והלופי האזרחי לנגב, שבין חבריו נמנו רענן ויץ ועזרא דנין. עיון בפרוטוקול הישיבה מעלה את העובדות הבאות:

1. כבר במועד הדיון נותרו בנגב רק כ-9,000 בדווים, מתוך אוכלוסייה של כ-60,000 שהייתה ערב מלחמת השחרור, לפי ההתפלגות הבאה: ממטה התיאה — כ-5,000 נפש, ממטה התראבין — כ-3,000 נפש וממטה העזאמה — כ-1,000 נפש.

2. ראשי השבטים שנותרו בנגב פנו לצמרת צה"ל וביקשו להיכנע ולהישאר בנגב, תוך שהם מציעים את סיועם בתחומים שונים — כגון: שמירה על הצינור שהוביל מים ליישובי הנגב, תשלום מסים ואפילו שיתוף פעולה צבאי.

ההחלטות שהתקבלו באותה ישיבה מסכמות את גישת משתתפיה כדלקמן:

יעקב שמעוני — להיענות לבקשתם של הבדווים להישאר בנגב, בתנאי שאכן יהיו בני ברית למדינת ישראל.

יגאל אלון — להעתיק את מגורי הבדווים מקרבת הגבולות של מצרים וירדן אל תוך הנגב ולחייבם לשרת בצה"ל.

רענן ויץ — למנוע שובם של בדווים שעזבו את גבולות הארץ ולהשיג פשרה על הקרקע עם הנותרים, ככל שהדבר ניתן.

15 גביש, ד', 1991, קרקע ומפה, מהסדר קרקעות למפת ארץ ישראל 1920–1948, הוצאת יד בן-צבי, ירושלים, עמ' 134.

16 פורת, ח', 1990, "התגבשות הרכיבים לרכישת קרקע בנגב ורישומה בספרי האחוזה", כתוך: קרק, ר' (עורכת), גאולת הקרקע בארץ ישראל — רעיון ומעשה, הוצאת יד בן-צבי, ירושלים.

יגאל ירין — למנוע חזרת כדווים לשטחים שנועד להם יישוב יהודים.

בן-גוריון — אינני רואה בכדווים גורם שיפריע להתיישבות של יהודים, מה גם שמדובר ("בסה"כ", תוספת המחבר) בכ-10,000 כדווים, המוכנים לכרות ברית שלום עם ישראל.

אם סיכומי דיון זה מבטאים לבטי מדיניות כלפי הכדווים, הרי שהמציאות כשטח הוכתבה על-ידי מהלך הקרבות, שבו נטלו המפקדים יזמה משלהם והחלו מגרשים כדווים, שהישארותם בנגב נראתה להם מסוכנת מבחינה ביטחונית. עובדה זו עולה מסדרת מסמכים, אגב בירור שקיימה מפ"ם עם מיכאל הנגבי, ששימש כמושל צבאי לנגב (וכמוכן לכדווים). הדיונים התקיימו במהלך השנים 1951—1952, וגם מהם עולות שתי עובדות יסוד: ראשית, עובדת הגירוש/הבריחה של רוב הכדווים בנגב; ושנית, ריכוז הנותרים לתוך "אזור הסייג" (ראה להלן, עמ' 71, וכן הערה מס' 24) מתוך כוונה להועיד את שטחי מערב הנגב ואדמות העידית שסביב באר-שבע להתיישבות של יהודים (גבעת חביבה, 7.11.51; 21.10.52).

אין ספק שהמספר הקטן, יחסית, של כדווים שנתרו בנגב אחרי המלחמה עתיד היה להגביל את היקף תביעות הקרקע מצדם, שהרי אדמות הנפקדים הפכו לאדמות מדינה.

ישיבה שנייה שיועדה לעניינם של הכדווים בנגב, התקיימה ביום 11 בספטמבר 1950. נטלו בה חלק הרמטכ"ל וקציני מטהו יחד עם יועציו האזרחיים של בן-גוריון לנושא זה: ז' ליף, י' פלמון (משרד ראש הממשלה) ור' ויץ מהקק"ל (שם, עמ' 133). ההחלטות שנתקבלו באותה ישיבה לא היו שונות עקרונית ממה שכבר הוחלט בישיבה מיום 23.11.48.

המדיניות כלפי הכדווים הייתה, אפוא, מעשה רוקם תהליכי ומתמשך של דיונים והחלטות ולא מסמך בודד וחגיגי, והיא קיבלה ביטוי חוקי בחוקים שונים (ראה בהמשך — סדרת החוקים).

מן המעט שנאמר עד כה ניתן להסיק, שכבר בעיצומה של מלחמת השחרור, ובייחוד בסיומה, ניצלה הנהגת המדינה (ששימשה קודם לכן כהנהגת היישוב) את שעת-הכושר להרחקת מרב הכדווים מהנגב, במאמץ לשמור את אדמותיו כעתודת-קרקע לקיבוץ גלויות ישראל. מכלל זה יש להוציא את אותו מיעוט כדווי שהתערה, בהשקעות משותפות עם המפעל הציוני, וסייע לו בגאולת האדמות בנגב.

למרות חולשתם הצבאית והעובדה שהפכו למיעוט, מאבקם של הכדווים על הקרקע החל, למעשה, מיד לאחר כיבוש באר-שבע על-ידי כוחות צה"ל. העובדה שהיו נכבשים ונשלטים על-ידי צה"ל לא הרתיעה שיחיים — שהיו בחזקת מתנגדים מסורתיים ליישוב היהודי — מלפרסם "קול קורא" לכדווים שנתרו בגבולות המדינה, כדי להזהירם מפני מכירת אדמות ליהודים. היה זה אך המשך טבעי למדיניות שנקטו גם לפני מלחמת השחרור, והיה בכך אומץ לב בתנאי אותם ימים, שבהם שררה אי-ודאות לגבי גורלם בכלל והישארותם בנגב בפרט. ייתכן אף שהכדווים לא היו בטוחים שצבא מצרים לא ישוב ויכבוש את הנגב, ואולי נאלצו לשלם במס-שפתיים, כהיותם נתונים בין הפטיש (היהודי) לבין הסדן (המצרי). שהרי עובדה היא, שכאשר נכנסה לתוקפה שביתת הנשק, ומשהיה ברור שהכיבוש הישראלי הוא בלתי הפיך, הביעו כל השיחיים את נאמנותם למדינת

ישראל, ולמרות שמימים-ימימה ידוע היה מיהם השיחיים שסייעו ליישוב היהודי,<sup>17</sup> נציגי הצבא והממשלה נצטוו להיזהר מלפגוע בהם. מה עוד, שהאחרונים ידעו מאז ומתמיד שהברזיל מייחס ערך רב לאדמתו (והדבר התבטא כבר בראשית מגיעיהם עם הברזילים) ואין לפגוע בו כשל תביעתו לזכות באדמתו.

נאמנה עדותו של נאוי, המעלה את הדברים שנאמרו בקבלת פנים של השיחיים הברזילים בנגב, לכבוד יום העצמאות השלישי למדינה (1951). בין היתר, נאמר להם:

עוד אומר המושל הצבאי (או — מיכאל הנגבי), שאתם צריכים לציית לממשלה ולשמור בקולה ולמלא אחרי כל מה שהיא אומרת ולעשות כפי שיוורו לכם השוטרים והקצינים והחיילים והפקידים. ואז תשחרר לכם הממשלה את כל האדמות מן הרכוש הנטוש, תתן לכם עבודה... וכיו"ב.<sup>18</sup>

כדברים אלה יש יותר מרמז למצב אדמות הברזילים אחרי מלחמת השחרור, לפיו המדינה מתנה הקצאה מחדש של הקרקע לברזילים מתוך אדמות הנפקדים שננטשו על-ידי בעליהן בתנאי מפורש של נאמנות לה. אין להניח שהדברים כיוונו למי שלא היו לו אדמות קודם לכן, אלא לברזילים שאדמותיהם הופקעו לצורכי הצבא והיישוב היהודי.

נקל להבין, שבאווירה שנוצרה כעקבות ההחלטות הנ"ל, לאור שני חוקים חשובים ורלוונטיים<sup>19</sup> ועל-פי צורכי השעה האמיתיים, נבלעו ועומעמו תביעות הברזילים להכיר בזכויותיהם הקרקעיות. לאור אווירה זו גם פעלו וממשיכים לפעול נציגי הרשויות במגיעיהם עם הברזילים בסוגיה זו ובמילוי תפקידם. כך, למשל, לאחר קביעת גבולות "הסייג", עוד בשנות ה-50, נקטו קציני הממשל הצבאי ביזמה משלהם וסימנו את כל אדמות הנפקדים ב"קו תלם" על-ידי חריש בטרקטור — בליווי השיחיים הברזילים — על אדמות הנפקדים או על אדמות המדינה. קציני הממשל לא הסתפקו בחריש, ולאחר סיום הפעולה נערכו צילומי-אוויר, ששימשו מאוחר יותר את פקיד ההסדר בכואו להסדיר את זכויות הקניין של אדמות הנגב הצפוני (בשנים 1961—1965). לימים התברר שלאותה יזמה (סרטוט "קווי-התלם") נודע ערך רב, משום שהיא שמה קץ לניסיונות של שיחיים ידועים להשתלט על אדמות לא להם, שחלקם אף הצליח בכך.<sup>20</sup>

מדיניות זו לא נתקבלה מלכתחילה בשוויון נפש על-ידי המקורבים לברזילים מהנגב, או על-ידי אלה שייצגו אותם. בעיית הקרקעות, ואולי גם המאבק עליהן, החלו כבר בשנת 1952, בעת דיון בכנסת שבו הכריז ח"כ אמיל חביבי כי:

17 רובינשטיין, ש', שפירא, ד', 1992, מלח הארץ, בהוצאת משפחת נימן, עמ' 92—93.  
18 נאוי, א', 1984, סיפורי ערב, הוצאת כתר, עמ' 115—116.  
19 חוק המקרקעין תשכ"ט—1969, וחוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג—1953.  
20 סחייק, א', ריאיון אישי מיום 8.12.94.

שבטים מאזור באר-שבע (אל עוקבי, אל-צאנע, אל-אפיניש) מוחים כנגד הממשלה, אשר גזלה מהם קרקעות טובות בצפון הנגב וחייבה אותם לעבור לשטחים מזרחה מבאר-שבע.<sup>21</sup>

נראה, על כן, שזרעי הקונפליקט על אדמות הבדווים נבטו כבר בראשית שנות ה-50, משום שלא היה ביטחון מלא בנאמנותם ובהתנהגותם של הבדווים שנתרו במדינה ובגלל קליטת העלייה שחייבה הקמת יישובים נוספים. שני צרכים אלה הביאו להפקעת חלק משמעותי מאדמות הבדווים. השבטים וחלקי-השבטים, שאדמותיהם הופקעו לטובת הצרכים הללו, הועברו אל תוך "אזור הסייג". למועברים עקב גורם הביטחון הובטח, שעם התייצבות הביטחון הם יוחזרו לאזורי מחייתם המקוריים.

בשלהי שנות ה-60' ובמהלך שנות ה-70' התעוררו צרכים חדשים, שהשפיעו על החלטת המדינה להפיק אדמות נוספות: הקצאת שטחי-אש ואימונים לצה"ל באזורי הר-הנגב; הקמת מפעלי תעשייה (רמת חובב ורמת בקע); הקצאת שטחים לצורך הקמת עיירות בדוויות והקמת שדה תעופה צבאי באזור תל-מלחאתא. הצורך האחרון, כפי שניווכח, העמיד כמבחן המשפט פעם נוספת את זכותם של הבדווים על הקרקע. בעקבות זאת החלו לפרש בצורה חדשה את המדיניות כלפי הבדווים שנקבעה בשנים הראשונות למדינה.

אכן, במרחק של מעל 45 שנה מאז קום המדינה עולים, גם מצד נציגי השלטון, ספקות לגבי אותה מדיניות, שכוונה להוצאת כל האדמות מידי הבדווים. "על שאלתם 'לאיזה צורך?' איש לא ענה אף פעם במפורש".<sup>22</sup>

העמימות שנוצרה במרוצת השנים ביחס לגאולת אדמות הנגב משמיטה גם את הבסיס מחוץ הנגב, שאילו נוסח כמדיניות היה מונע בלבול ואי-ודאות בקרב הבדווים. גם תכניות-המתאר לדרום (כולל האחרונה – תמ"מ/4 – שינוי מ-1994) לא היו יותר מאשר תפיסות של תכנון, שלצורך הגשמתן מתחייב פתרון שאלת זכויות הבדווים על הקרקע. המדינה, אכן, מעולם לא ערערה על זכותם של הבדווים על אדמותיהם, משום שחששה לתדמיתה בעיני העולם (וגם כלפי פנים), לבל תצטייר כמנשלת; ומכאן, שהיא רואה בהענקת זכות החזקה לבדווים מעשה שאין לו אח ורע ברוב המדינות הערביות.

הבדווים שנתרו בנגב לא עמדו, ולא יכלו לעמוד, על זכויותיהם הקרקעיות במהלך מלחמת השחרור, כשבראש דאגתם עמדה הישרדותם ואי-גירושם מהארץ; הם היו מוכנים אז לשלם עבור זה במחיר הפקעת אדמותיהם.<sup>23</sup> המדינה יכולה הייתה אז להתנות את הישארותם בארץ בויתור על אדמותיהם, וספק אם היו מעדיפים להגר כשאר אחיהם. בראשית שנות המדינה, משנראה היה שהבדווים אינם מהווים איום ביטחוני, ובעקבות שתדלנותם של ידידיהם היהודים ובקשתם של

21 פורת, שם, עמ' 134.

22 שילה, ב', ריאיון אישי מיום 8.3.94.

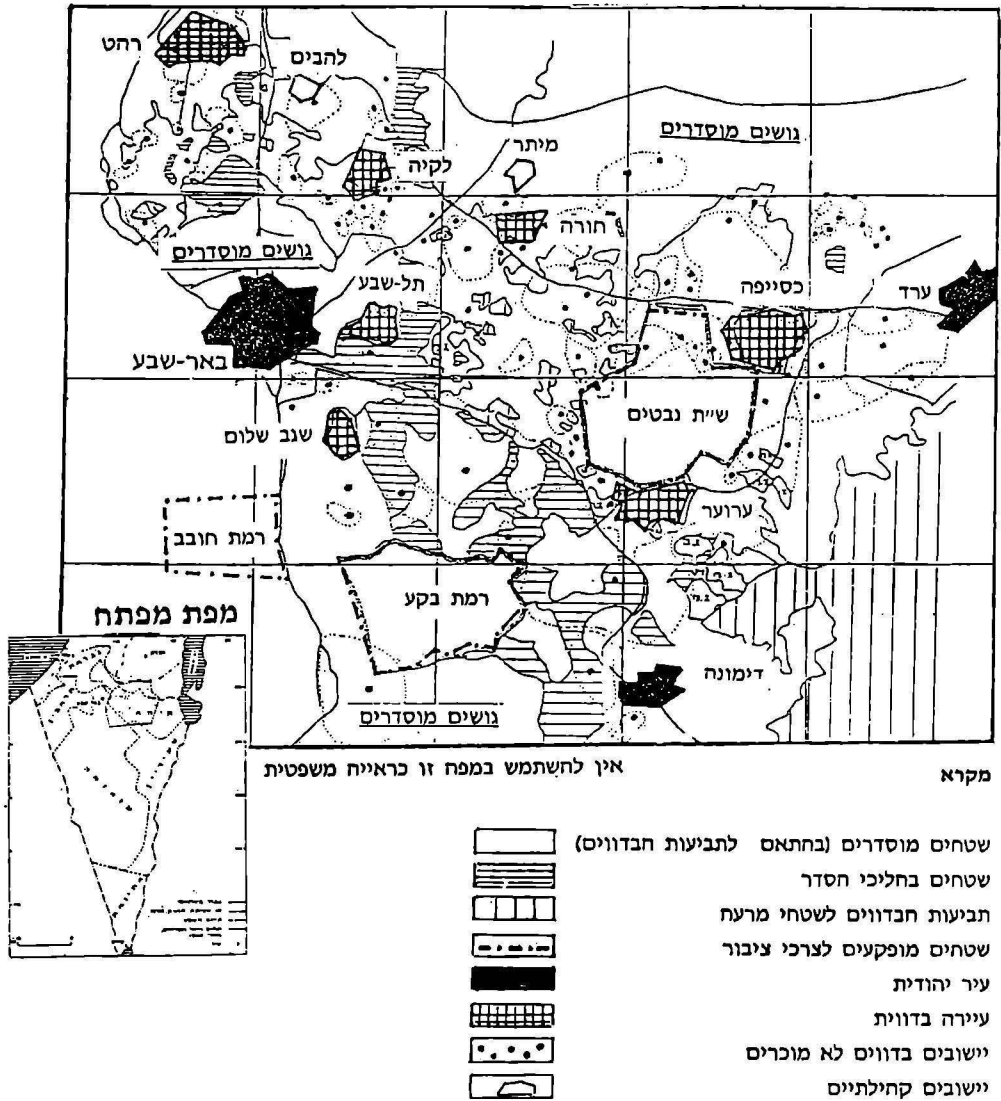
23 אל-עוקבי, ס', שיח', ריאיון אישי מיום 24.4.91.



הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה

הבדווים עצמם להישאר בגבולות המדינה, רוכזו כל הנותרים בישראל במרחב-מחיה מוגדר, שקיבל את המושג "אזור הסייג"<sup>24</sup> (ראה מפת מצב הקרקעות בנגב).

מצב הקרקעות באזור ה"סייג", 1991



24 בן-דוד, שם, עמ' 55.

## היקף תביעות הברווים

במטרה להעריך נכונה את היקף התביעות של הברווים בנגב על אדמותיהם, יש להדגיש, שקיימים הבדלים מהותיים בין תביעותיהם לבין ההכרה בתביעותיהם.

זהו הבדל משמעותי שנובע, ככל הנראה, מבלבול בין המושגים עיבוד וחזקה. לדעתי, במושג "חזקה" יש לראות את היקף שטח המחיה של הברווים, שלא בהכרח כולו מעובד. מאידך גיסא, גם המושג "עיבוד" מחייב ראייה נכונה של המציאות האקלימית – משום שאי-העקביות במשקעים השנתיים בנגב עשויה להסביר את ההבדלים בהיקף האדמה המעובדת בכל שנה. מכאן גם הפער הגדול בין הנתונים, העומד על היחס של 1:30, משום שהברווים ראו את היקף נחלתם בתקופת המנדט כ־2 מיליון דונם, בעוד שבדיקות אמפיריות בשטח קבעו היקף עיבוד שלא עלה על 60,000 דונם. ייתכן שהפער נובע גם מגורמים פוליטיים של זמנם – דהיינו, המגמה (מצד שלטון המנדט) להגזים בזכויות הברווים ולכן גם להגדיל את היקף זכויותיהם על הקרקע! כאן גם המקום להדגיש, כי רק במדינת ישראל נערך סקר הקרקעות הראשון באופן המפורט ביותר, שעקב אחר כל תביעה ואשר דאג לתת תוקף משפטי לתביעות, לבל תהיה תביעה כפולה לגבי אותה אדמה. כאמור, סקר זה היווה את עבודת התשתית להצעת הממשלה להסדר מקרקעין, שפרסומה נערך בשנת 1975. הסקר מעמיד את היקף תביעות הברווים על הקרקע בנגב על 748,327 דונם (פירוט תביעות הברווים עפ"י מפתח שבטי יופיע עד סוף השנה בספר שיישא שם דומה למאמר זה, בהוצאת המכון לחקר החברה הערבית בכית ברל).

### מיון תביעות הברווים על-פי ההצעות להסדר משנת 1975

586,293 דונם	סך התביעות של הברווים
78,149 דונם	אדמות נתבעות שהופקעו לטובת יישובים יהודיים
18,100 דונם	אדמות נתבעות שהופקעו לטובת יישובי ברווים
<u>65,785 דונם</u>	אדמות שהיו בתהליך בירור
748,327 דונם	סה"כ

כיום ידוע, שהמדינה הסכימה להכיר בתביעה בהיקף הנ"ל, בעוד הברווים תובעים עוד כ־600,000 דונם שנותרו במחלוקת, משום שחלקן כוללות אדמות נפקדים.

נתונים רשמיים מ־4 בנובמבר 1979, שפורסמו על-ידי מינהל הביצוע ל"חוק השלום" (ראה להלן), מראים הבדל מסוים בהיקף התביעות ומעמידים אותו על 778,856 דונם. מתוך כמות זו של קרקע משתמשים הברווים בכ־475,000 דונם לעיבוד חקלאי (פלחה חריבה ובוטתנים) ובכ־300,000 דונם לצורכי מרעה.

מתוך נתוני ההסדר עולה, שמספר תביעות הקרקע בנגב הצפוני מגיע ל־3,220 תביעות. 2,478 מתוכן (כ־77%) הן בתוך "אזור הסייג". יש להעיר, שלגבי 389 תביעות יש יותר מתובע אחד על אותה קרקע (ומתוכן 292 בתוך "אזור הסייג"), עובדה המקשה על אימות התביעות בהיקף ניכר.

מניתוח התפלגות תביעות הקרקע לפי שבטים, מתברר ששבט אבו־רביעה תוכע קרקע יותר מכל שבט אחר — 18.24% מכלל התביעות, אחריו שבט אבר־קייק — 17.1%, העוזאמה — 11.2%, אבו־קרינאת — 10.4% ואבו־ג'זיעיד — 10.2%. לא בכדי נחשבים שבטים אלה לבעלי הזכויות הגדולים ולאליטות השבטיות, ומטבע הדברים הם גם נותני הטון ביחס לאפשרויות הסדר ופשרה, הן בעבר והן בהווה.

### הסדרי הקרקע שהוצעו לבדווים ותגובותיהם עליהם

צרכיה האובייקטיביים של המדינה לגבי אדמות שהחזיקו הבדווים לא צומצמו גם בשנות ה־70', משום שעם חלוף הזמן התברר שהנגב הצפוני, ובמיוחד "אזור הסייג" — שאליו הועברו מרבית השבטים — מהווים את הרזרבה הקרקעית הזמינה ביותר לפיתוח במדינת ישראל. ראייתן של אדמות ה"סייג" כרזרבה קרקעית אחרונה<sup>25</sup> עלתה רק בראשית שנות ה־70' והניעה את הבדווים להגיב בדרכים שונות שיוכיחו את בעלותם על הקרקע, כגון: עיבוד חקלאי של כל האדמות הראויות לפלחה חריבה, שהיקפן המקסימלי הגיע עד אז ל־400,000 דונם, לבד מהשטחים שבהם השתמשו לצורכי מרעה. החל מאמצע שנות ה־70', בהן נודעו פרטי הסדר הקרקעות שהמדינה מציעה לבדווים, החלו הבדווים בנגב גם בנטיעה מאסיבית של עצי זית. הבדווים הודו שמטרתה העיקרית של הנטיעה הייתה מתן תוקף להיאחזותם בקרקע. יש גם בדווים הטוענים, שאם קיים מאבק על הקרקע בין הבדווים למדינה, הרי הוא החל דווקא מרגע שהמדינה פרסמה את הצעתה להסדר הקרקעות עמם; הנטיעה, מצדם, לא באה אלא לבטא מחאה שבשתיקה כנגד ההסדר שהוצע להם. הדרך האחרת בה ביטאו הבדווים את חזקתם על הקרקע, הלכה למעשה, היא תנועת בנייה בלתי־חוקית נרחבת, שעיקרה בנייה מוצקה (מבלוקים ומבטון), בשונה מהבנייה הקלה (של צריפים ופחונים), שאִפיינה את העשור הקודם. היקף בנייה זה מצביע על נחישותם של הבדווים להיאחז באדמותיהם (8,000 מבנים צצו בשטח תוך עשור אחד וזכו לכינוי "יישובים ספונטניים").

אין להבין מכאן, שהבדווים בנו בתים ומתקנים שונים על אדמות לא־להם. אדרבה, הם הקפידו לבנות רק באותם שטחים שנחשבו לאדמות שבחזקתם. כל אותם יישובים ומתקנים שהוקמו על אדמות לא־להם, הם בחזקת יישובים זמניים גם על־פי הקוד המשפטי הבדווי, מה גם שרוב האדמות הללו שייכות לבדווים שאינם חיים במדינת ישראל, ושמעמדן הוא מעמד של אדמות נפקדים.

כאמור, מצב העניינים של שלהי שנות ה־60' וראשית שנות ה־70' חייב התייחסות חדשה לבעיות הקרקע ולצורכי הפונים וחייב הסדר המבוסס על פשרה. תחילה הוקמה ועדת מנכ"לים בראשותו של היועץ לענייני ערבים, ויחד עם ועדת פשרות — שפעלה ליד הלשכה להסדר קרקעות ובה נציגים ממשרד המשפטים, מינהל מקרקעי ישראל והיועץ לענייני ערבים — גיבשו דו"ח שהוגש לממשלה ב־17.7.74. בעקבות דו"ח זה התקבלו ההחלטות הבאות:

1. זכאות תוכר, אם הקרקע הוחזקה ועובדה ע"י התובע או יורשיו במשך תקופה רצופה, לפחות מתחילת שנות הארבעים.
2. יקבל פיצויים מי שהועבר לשטח הנדון בפקודת השלטונות.
3. שטח החזקה לצורך הפיצויים ייקבע עפ"י ה"חזקה" בפועל.
4. הפיצוי יהיה באחוזים מערך התביעה, ללא קשר לעבודות הפיתוח (מטעם המדינה) שנעשו בשטח מאז 1948.
5. חישוב ערך הקרקע ייעשה במסגרת כוללת, ולא לגבי כל חלקה בנפרד. נקבעו מחירי קרקעות לפי מיקום וסוג הקרקע.

מסמך הפשרה שפרסם משרד המשפטים הציע לבדווים תמורה, בערכי קרקע וכסף, כדי שהבדווים יסירו את תביעותיהם והמדינה תוכל לרשום את אדמותיהם על שמה. עניין הרישום ראוי להדגשה, כי כל עוד הבדווים איננו מסירים את תביעתו מעל האדמה שיש לו "חזקה" עליה, מנועה המדינה מלרשום אותה על שמה. הפשרה שהוצעה בשנת 1974 הייתה בעלת אופי של "משפט שלמה", דהיינו, אם המדינה והבדווים טוענים לבעלות על אותה אדמה – יתחלקו בה שווה בשווה.

הממשלה נטתה לפשרה כספית יותר מאשר לתמורת קרקע, וברוח זו אף נוסחה הפשרה: מי שיבחר לוותר על כל הקרקע, יקבל תמורתה פיצוי בשיעור כספי של 65% (ולא 50%). לפי עדות בעל-פה של פקיד ממינהל מקרקעי ישראל, חתמו ראשי הבדווים בשנת 1975 על פרוטוקול המאשר את הצעת הפשרה. אותו פקיד יטען ב-1985, כי:

*מדהים שהיה זה דווקא היועץ לענייני ערבים דאז, שהעלה את החשש, כאילו המדינה תואשם בניצול תמימותם של הבדווים, והציע פשרה משלו.*

כך נוסחה פשרה שנייה, ששינתה את הפרופורציות בחלופות השונות, כדלקמן: חלופת קרקע בהיקף של 20% וכן 30% בתמורה כספית; וכמובן, ויתור על 50% מהקרקע לטובת המדינה.

הצעת הפשרה השנייה הייתה טובה מקודמתה, אך למרות זאת רק בדווים מעטים מבין 3,000 התובעים חתמו על הסכמים, ובסך הכול העבירו לידי המדינה 16,300 דונם מתוך כ-1,500,000 דונם שנתבעו על-ידם. היה זה ההישג היחידי לפשרה מאז קום המדינה. במסגרת "חוק השלום", הצליח מינהל הביצוע לרכוש מהבדווים שהתפנו מאתר תל-מלחאת עוד 34,388 דונם (אך, כזכור, הופקעו שם כ-60,000 דונם). אולם מאז ועד היום לא חלה כל פריצת דרך בתחום זה, אף כי היו במסד מי שבאופן מגמתי רצו להציג את הרכישות הנ"ל כהישג גדול.

יש הרואים את ההישג לא בהיקף הקרקע שנרכשה מהבדווים אלא בעובדה, שהבדווים הסכימו בכלל לחתום על פשרה, דבר שהתפרש במסד הממלכתי כשבירת טאבו פוליטי ופסיכולוגי.

מה שנראה בעיני הפקידות המקומית העוסקת בנושאי הבדווים כהישג היה בעצם כישלון, כי מאז קום המדינה העבירו אליה הבדווים מרצונם רק כ-1% מאדמותיהם; 2% נוספים הם נאלצו להעביר לה בכפייה, במסגרת חוק (ראה להלן הדיון ב"חוק השלום").

המצב המשפטי לא צמצם את הניסיונות החוזרים מצד הבדווים לעתור לערכאות, שיוורו על רישום האדמות הנתבעות כזכות בעלות; אך כולן כאחת נדחו. אחת העתירות המעניינות נגד המדינה הובאה בפני בית המשפט המחוזי בבאר-שבע, בתיק קרקעות 2/69 של חמאד סלאמה ג'ומעה אל-הואשלה. בית המשפט דחה את הדרישה להכיר בתובע כבעלים על האדמה הנתבעת על-ידו. במקרה זה, כמו בכל העתירות של הבדווים, ביקש התובע להוכיח כי "החיה" את האדמה, לפי הוראת פקודת אדמות המוואת (אדמת מוואת = אדמה מתה, שאינה ניתנת לעיבוד חקלאי). התעמקות בסוגיה זו על צדדיה החוקיים וההיסטוריים הוכיחה, כי הבדווי איננו יכול לתבוע את האדמה כבעליה – כלומר, כאדמת מולכ.

בעתירה זו, כמו בעתירות אחרות, הלימוד המפורט מטעם בית המשפט הוכיח, כי מערכת המשפט לא ניסתה להתחמק מהתייחסות עניינית לסוגיה הנדונה ולא זיכתה את המדינה באדמות באופן אוטומטי ופשטני. אדרבה, בעתירות שהתייחסו לזכות ה"חזקה", ואשר בהן לא היה ספק של גרימת עול למחזיקי הקרקע הבדווים, פסק בית המשפט נגד המדינה. כזה היה המקרה של אבו-קרן בשנת 1980 (ראה להלן).

המפורסמת שבעתירות, שהפכה לתקדים לגבי דחיית טיעוניהם של הבדווים לזכות בעלות על הקרקע, מצויה בפסק-הדין של השופט חלימה (ביהמ"ש העליון – ע.א. 218/74, מיום 15.5.84). פסק הדין בעתירה זו מנתח את כל היבטיה של בעיית הבעלות על הקרקע וגורמיה. החלטת ביהמ"ש העליון קובעת חד-משמעית, שהמדינה הנה הבעלים של הקרקע שעליה יושבים בדווים שאין בידיהם מסמכים חוקיים המאשרים את בעלותם עליה. מול אלה ניצב רוב של תובעים בדווים בעלי זכות "חזקה". ברור, שבדווי שיש לו רישום בטאבו על אדמותיו (וכאלה ישנם בודדים מקרב הבדווים בנגב), איננו נמנה על הקטגוריה המתוארת לעיל. תוקפה וחשיבותה של ה"חזקה" מתבטא בעת שהמדינה נזקקת לאדמה זו לצרכים ציבוריים. או אז יש לפעול בדרך של פשרה או הפקעה. בדרך הפשרה חייבת המדינה להשיג את הצהרתו של המחזיק הבדווי, שלפיה הוא מוותר על תביעתו, כמובן תוך קבלת פיצוי מתאים. מאידך גיסא, ההפקעה הנה פעולה שהמדינה נמנעת מלנקוט בה מאז סוף שנות השישים, מתוך "שיקולים פוליטיים והומאניים, שנובעים ממסכת היחסים המיוחדת שבין הבדווים והמדינה".<sup>26</sup> כיום, אין להעלות על הדעת שימוש בכלי ההפקעה, ומכאן תחושת האיתנות של הבדווים בכל מו"מ.

השיקולים ההומאניים כללו: ראשית, הימנעות מפגיעה בסמלים החברתיים-תרבותיים; שנית, שבעל האדמה הבדווי יהיה זכאי לפיצוי במקרה שיש צורך לפנותו מאדמתו. אולם במחנות ההומאניות מצוי גם עוקץ. המדינה העניקה לבדווים את זכות ה"חזקה" מתוך כוונה שבעל ה"חזקה" לא יהיה חופשי להשתמש באדמה כחפצו, למשל: לבנות עליה את ביתו, או למכור את האדמה לכל המרבה במחירה. בהעניקה לבדווי "חזקה", התכוונה המדינה שהבדווי ימכור את אדמתו רק לה!

פסק הדין הנ"ל נחשב לעקרוני ולסופי, ולבדווים לא נותר אלא לקוות לתקדימים שנקבעו ב"חוק השלום" ולנסות להשיג את מרכ התנאים והפיצויים, במקרה שהמדינה תזדקק לאדמותיהם בעתיד, כלומר – תמורה גבוהה על-פי הסדרים מינהלתיים ולא חוקיים. חשיבות הדבר היא בכך שאין יותר הפקעות שרירותיות, אלא הדדיות התואמת משא-ומתן בין צדדים שווים, שסופו להביא לידי פשרה.

הדיון לעיל מלמד, שמדינת ישראל לא הכירה בזכותם של הבדווים בנגב כבעלי קרקע במובן של מולכ. בכך היא הלכה בעקבות השלטון העות'מאני והמנדט הבריטי, בסווגה את אדמות הבדווים ב"אזור הסייג" כאדמות מוואת. על יסוד ההגדרה המשפטית של אדמות מסוג זה, נדחו כל תביעותיהם של הבדווים להכיר בהם כבעלי מולכ.

למרות הפער בהצעות, וקיומן של דעות הגורסות כי לפנינו מאבק על האדמות, צריך לציין שהבדווים מוכנים לפשרה בתנאים אלה: פיצוי גבוה על האדמה ושינויים בקונצפציה היישובית; עד שנת 1992 לא היה כל רמז לעכבות פוליטיות המונעות הסדר.

הבעיה כיום היא, שיש מדיניות ממלכתית "ברורה וידועה" – קיים מנגנון לביצוע הסדר עם הבדווים, הוקצו המשאבים – אך עד כה לא היו תוצאות והישגים בהיקף משיביע רצון.

נראה, שאותם 35,000 דונם שנרכשו מהבדווים בגין "חוק השלום" לא נרכשו משום שהבדווים רצו למכור אותם – אלא לאחר שהבינו שבכל מקרה האדמות יילקחו מהם לצורך הקמת בסיס צבאי; הקמתו הייתה בלתי ניתנת לשינוי מבחינתם.

אם עורכים מאזן-ביניים בעמויות ובהישגים של הצדדים, רואים שהזמן פועל לרעת המדינה ולרעת הבדווים כאחד, כפי שעולה מהמשך הדיון. להערכתי, אלמלא חוק השלום, ספק אם הבדווים מתל-מלחמתא היו באים מיוזמתם למכור את אדמותיהם, אפילו בתנאים שהוצעו להם על-פי חוק השלום.

### המדיניות במבחן המציאות

לא הרי מדיניות הנקבעת בימי מלחמה כהרי מדיניות של ימי ביטחון-יחסי. ובכל זאת, אם בימי המלחמה לא ניתן היה להתחבט יתר על המידה בשאלות של מדיניות קרקעית, הרי שגם שנים לאחר מכן נותרה המדינה עקבית בהתייחסותה לזכויות הקרקע של הבדווים.

גישת מדינת ישראל ביחס לאדמות הבדווים לא נסכה מעולם על המישור הפוליטי, דהיינו – כמאבק בין שתי ישויות לאומיות, על אף שגורמים לאומניים ערביים ניסו לשוות לבעיה המקומית אופי לאומי.

למרות זאת, מעשיהם ומחדליהם של הממונים על הנושא מתפרשים כשטח כאילו הם מונחים על-ידי הפוליטיקה. ואכן, עד 1980 נמנעו הבדווים מלהציג את בעיית זכויותיהם על הקרקע בתור

שכזו, אולי מתוך חשש שהם עלולים לאבד גם את המְחווה שנעשתה כלפיהם מצד המדינה בהכירה בהם כבעלי "חזקה". הברווים טוענים, כי אכיפת חוקי הבנייה – הריסת מבנים בלתי חוקיים מחוץ לאתרים שאושרו על-ידי המדינה לבנייה, שהם העיירות הברוויות – נעשית ממניעים לאומיים. מבחינתם של הברווים, אילו נאמר להם שהאדמות שהם מחזיקים הן אדמות מדינה ושאינן להם כל זכות עליהן – ניחא; אך מרגע שהמדינה העניקה להם את זכות ה"חזקה", נוצרו אי-הבנות מצד הברווים באשר לפרשנות של זכות ה"חזקה", עד שהפכו לקונפליקט של ממש.

בעיית הקרקעות החלה ללוש אז אופי של מאבק, בעקבות התפיסה המעשית שהייתה מורכבת משלוש גישות:

#### א. הגישה הכלכלית

לפיה האדמה איננה יותר מאשר מצרך סחיר ואמצעי חליפין. על-פי גישה זו, כל תכניות המתאר והפיתוח של הנגב הצפוני (או של מחוז הדרום), התייחסו לאדמות הברווים כאל שטחים המיועדים לפיתוח יישובי וכלכלי. הברווים לא השתכנעו מעולם שהפיתוח מיועד גם להם. שאם כן – מדוע לא שיתפו אותם בתכניות עד לזמן האחרון?

היסוד הכלכלי השני מתייחס להסכם הפשרה שמציעה המדינה לברווים לשם פתרון בעיית הקרקע. במסגרת הסכם פשרה זה כלולים גובה הפיצויים, בצד חלופות קרקעיות.

הפיצוי אותו מציעה המדינה נראה בעיניהם מגוחך, ואפילו מְבוה. הברווים מסיקים מכך שהמדינה שואפת לנשל אותם מאדמותיהם, ולכן הם נוטים כיום לאמץ את התפיסה של גורמים חיצוניים, המנסים לשכנע אותם שמצב זה רק מוכיח שלישראל "שאיפות טריטוריאליות" גם ביחס לאדמותיהם.

#### ב. ההקשר הפוליטי

כמעט בכל האירועים וההפגנות ביחס לאדמות התערבו גורמים לאומניים, לא-ברווים, כדי לשוות להם ממד פוליטי. יחד עם זאת, הברווים מעולם לא נלאו מלהשתמש בזכויותיהם הפוליטיות ובטיעוניהם (נאמנות למדינה ושירות בצה"ל) כדי להשיג יתרונות שלא יכלו להשיגם באמצעות מערכת המשפט והסדרי הפשרה עם נציגי הרשויות. כך, לדוגמה, נדרשו שרים, חברי-כנסת ובעלי השפעה להתערב לטובת הברווים בסכסוכים קונקרטיים, אך בנושא הקרקעות קצרה ידם מלסייע.

מצוקותיהם של הברווים מנוצלות, אכן, על-ידי גורמים לאומניים, ובייחוד כשנדרשת פעולת אכיפה של חוקי הבנייה; כל פעולה הקשורה בהריסת מבנים בלתי-חוקיים או עקירת עצים וחרושה של שדות, כפי שאירע בשני העשורים האחרונים, הייתה מלווה בהפגנות, שבהן הובלטו הסמאות הלאומניות. אלו הועלו בגלוי, הן על-ידי הברווים והן על-ידי גורמים חיצוניים, שראו לעצמם הזדמנות לְקבות את הלאומנות ולייחס לממשלה כוונות לאומניות במעשים אלה.

ג. הממד התרבותי

סלימאן אל-עוקבי, שיח' שבט אל-עוקבי, טען תמיד, שהמספר הקטן של שבטים (אחד-עשר במספר) שנתרו בנגב, נשארו רק מתוך רצון לשמור על אדמותיהם. כדבריו:

היינו 16 שיחים שחתמנו על כניעה וכתב שמירת אמונים למדינת ישראל, כי ידענו שזו מדינה דמוקרטית, שלא תשלול מאתנו שני דברים החשובים לנו — ראשית, כבודנו ותרכותנו כבדווים, ושנית, הזכות להישאר על נחלות אבותינו (אל-עוקבי, ריאיון מיום 24.4.91).

בהקשר זה ראוי להדגיש את מילותיו: "לאן, אללי כיבגא פי בלאדו ביחד' כראמתו" (משום שמי שנתר על אדמתו שומר על כבודו). משמעות הדבר, בעיניו, שהבדווים שנתרו על אדמותיהם ולא ברחו לארצות השכנות, הם בעצם שומרי הכבוד; ומי שברח ונטש את האדמה הוא הבוגד בערכים "המקודשים" הקשורים בקרקע. השיח' איננו מגנה את מי שמכרו אדמה בעבר לתנועה הציונית. אדרבה, לדברי אל-עוקבי "נחנא אחיה מן אב ואחד" (אנחנו שני אחים בני אב אחד). על-פי המקובל, כאשר האינטרס מכתוב זאת — מבטאים את הקרבה בינינו לבין הבדווים בכך, שאבי המשפחה (והכוונה לאבינו המשותף, אברהם) מסמל אותה בהיותו ראש; אך כאשר יש חילוקי דעות בין אחים — מדגישים את העובדה שהאחים הם בני אימהות שונות. וכאשר לירושה, ובעיקר ירושת קרקע, זכותם של האחים שווה — ומכאן המסקנה, שזכותנו על הקרקע שווה.

זוהי אמירה חשובה, משום שעל בסיסה רואים הבדווים אפשרות לפשרה, שלפיה תיערך חלוקה שווה של האדמה. דהיינו, שהמדינה תותיר בידיהם מחצית מהאדמה ותיקח לצרכיה את מחציתה האחרת. על-פי התקדים ההיסטורי ולפי הנוהג של חלוקת ירושת הקרקע על בסיס שארות, מציע השיח' לבדווים מוצא של כבוד — ויתור על האדמה לטובת "אחיהם" היהודים. הדבר מובן על רקע הזמן ועל רקע היחסים שבין המדינה לערכים בכלל, והוא בא להסביר, שמי שמוכר קרקע ליהודים נחשב לבוגד.

את מדיניות כל ממשלות ישראל ביחס לאדמות הבדווים יש לראות כחלק מהמדיניות הכללית הנקוטה כלפי כל ערביי ישראל, שעד לביטול הממשל הצבאי הושפעה מדיניות זו משיקולים ביטחוניים. רכס קובע, כי:

המדיניות שנקטה שיקפה פשרה בין שתי גישות מנוגדות, שקיפלו בתוכן יסודות של סתירה פנימית — שיקול ביטחוני, לפיו יש לראות בערכים סיכון לביטחון המדינה, ושיקול ליברלי, לפיו יש להתייחס לערכים כאל אזרחים שווי זכויות ולחתור לשילובם במדינה.<sup>27</sup>

במקביל, פעל השיקול של חיזוק המדינה וביצורה על-ידי הרחבת תנועת ההתיישבות בכל חלקי הארץ, ובייחוד בנגב ובגליל. בגליל — משום ששיעור האוכלוסייה היהודית שם בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה לא עלה על 10%; ואילו הנגב — שיווע לאכלוס מהיר יותר, בשל מרחביו

27 רכס, א', חשנ"ג, המיעוט הערבי בישראל, הוצאת מרכז דין והקיבוץ המאוחד, עמ' 13.



הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה

הגדולים, שהיו ריקים מנוכחות יהודית ממשית. הישגי שני היעדים – ביטחון והתיישבות – לא יכלו להתממש אלא על-ידי:

הפקעה מאסיבית של קרקעות, שהסתכמה, לפי חישובים בלתי רשמיים, בשני שלישים בקירוב מכל האדמות הפרטיות שהיו ברשות האוכלוסייה הערבית לפני פרוץ המלחמה.<sup>28</sup>

ההפקעה עצמה בוצעה על בסיס שני חוקים שנחקקו לשם מטרה זו. האחד, "חוק נכסי נפקדים", שבמסגרתו העבירה המדינה לידיה את כל האדמות של הערבים שהיגרו או גורשו לארצות השכנות בעקבות מלחמת השחרור, וכן אדמות של ערבים שעזבו/נטשו את בתיהם וכפריהם, בין אם מרצון ובין אם מתוך כפייה. השני, "חוק רכישת מקרקעין, אישור פעולות ופיצויים (תשי"ג–1953)", שבמסגרתו הופקעו אדמות שנועדו לשמש לצורכי ביטחון, התיישבות ופיתוח.

קנו, המעלה נתונים ביחס להיקף ההפקעות וההעברות של אדמות נטושות לידי המדינה, מסכם את שטח ההפקעות כ-6.5–7 מיליון דונם, בהם גם כ-700,000 דונם של הבדווים בנגב (נוכחים ונפקדים). נראה, אפוא, ששני חוקים אלה השמיטו באחת את יסודות הקוד המשפטי-שבטי מתביעות הבדווים. למרות שכל אדמות הבדווים הפכו, לכאורה, לאדמות-מדינה, התקשו כל ממשלות ישראל לממש למעשה את זכותה של המדינה, שהייתה מעוגנת בחוק. וראוי להדגיש, שאפילו "האגודה לזכויות הבדווים" מכירה בעובדה שלבדוויי הנגב לא הייתה בעלות על אדמותיהם במובן הפורמלי-משפטי, כפי שהדבר עולה מפרסומיה:

*...solely from raising livestock. However, most Bedouin Arabs in the Negev had no formal records of land ownership because they depended upon oral contracts in buying and selling land. The vast majority of the Negev was not surveyed by either the Turks or the British, so the Bedouin Arabs were not included in the official land registry (Bedouin Rights).<sup>29</sup>*

יש כאן הודאה חד-משמעית מצד גוף, המתיימר לייצג את הבדווים ולתבוע את זכויותיהם.

המדיניות של כל הממשלות בישראל, מאז הצעת ההסדר הראשונה בשנת 1975, הייתה להעביר לרשות המדינה את כל אדמות הבדווים הלכה למעשה, וכמובן, לא מבלי הסדר פשרה שיפצה את בעלי זכויות הקרקע שביניהם.

עדות לכך יש במסמך רשמי של מינהל מקרקעי ישראל (22.5.89), השב ומנסח את מדיניות הממשלה כדלקמן:

קיימת חשיבות רבה לבוא להסדר עם הבדווים באדמות הנגב, דבר שיביא כסופו של דבר לכך, שקרקעות אלו תירשמנה על-שם מדינת ישראל ותוחזקנה על-ידיה. מאידך, הבדווים

28 שם, עמ' 17.

29 האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדווים בישראל, 1992, תכנית להקמת כפר רועים בהר הנגב.

ירוכזו בעיירות, שבהן יוכלו לשמור על צביונם ועל אורח חייהם, דבר שימנע התמרמרות מצידם, ובעיקר שמדובר באוכלוסייה שהינה משתפת פעולה ורוכז בניה משרתים בצה"ל.<sup>30</sup>

המסמך מבטא, כראש ובראשונה, את העקביות במדיניותה של הממשלה ביחס לאדמות הברווים ולאופן יישובם. מבחינתה של המדינה, המצב המשפטי והמעשי של הקרקעות הוא בלתי נסבל, משום שלהלכה האדמות הן אדמות מדינה, אך למעשה הברווים מחזיקים באדמות אלה כבעלי חזקה, שהמדינה הכירה בהם בתור שכאלה. זהו למעשה מצב של בעלות כפולה על אותה אדמה. הברווים אינם רשאים לנהוג באדמותיהם כמנהג בעלים ולבנות עליהן בתים מוצקים וקבועים (אף כי הם רשאים עדיין לעבד אותן או לרעות עליהן את צאנם). מאידך גיסא, המדינה איננה יכולה להגשים תכניות פיתוח על הקרקעות, כל עוד אלו לא תפונינה מהברווים המשתמשים בהן. כלומר, מצב של אדמות מריבה. כל ההסדרים שהוצעו עד כה היו בגדר תכתיבים חד-צדדיים מצד הממשלה; הברווים לא שותפו כלל בעבודת ההכנה של הצעות ההסדר הללו, וזו אחת הסיבות למצב של אי-ההסכמות מצדם, שלא לדבר על התנגדות.

המסמך ממשיך ומציג את גובה הפיצויים שהמדינה מציעה לברווים על-פי סוגי הקרקע השונים, וכן הפיצויים על ה"מחוברים" לקרקע (קרי: מבנים, מתקנים חקלאיים, סכרים, בורות מים וכיו"ב).

גם ההסדר החדש ותנאיו לא הביא לשום תזוזה בהסדרי הקרקע, והברווים לא באו למשרדי מינהל מקרקעי ישראל להציע את אדמותיהם על-פי ההסדר המוצע. מתעוררת השאלה: האומנם נציגי הרשויות המנהלים מו"מ עם הברווים באמת אינם מבינים את מורכבות בעיית הקרקעות? ובאילו תנאים ואמצעים נלווים ניתן בכל זאת להגיע להסדר?

נראה, שכל ההצעות לפשרה שנוסחו עד כה היו, למעשה, חד-צדדיות ולא התחשבו בצד הברווי. היה להן אופי של תכתיב, שכן הסכם לא די לו שיכלול פיצוי כספי עבור קרקעות, אלא הוא חייב לתת מענה למכלול של בעיות. סיכויי ההסדר תלויים, על-כן, בפתרון כולל, שיהיה בנוי על סל של חלופות קרקע, פיצויים כספיים מוגדלים, שינוי בתכניות היישובים, "בקשישים" ועוד.

### חוקי הקרקע וגישת בתי המשפט

החוק הישראלי איננו מותיר ספקות בנושא הבעלות על הקרקע. "חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969" מגדיר את אופן רכישת זכויות הקרקע ואת היקפן של זכויות אלו. על-פי החוק, אין לברווים זכויות-בעלות אלא לכל היותר חזקה על השטח, שגם היא רמה לא מבוטלת בסולם הזכויות.

בעייתם של הברווים במגע עם השלטונות היא, שאין בידיהם הוכחות פורמליות לביסוס תביעותיהם לזכויות בעלות; מסמך פורמלי פירושו: רישום בטאבו, קושאן או חוזה-רכישה מוכר.

30 הפרק "הסדר קרקעות", מתוך: מדינת ישראל, מינהלת הברווים בנגב, תכנית עבודה לשנת 1993.

עם קום המדינה ותכניוּתיה לפיתוח הנגב, נוצר ניגוד בין צרכים של שתי חברות שונות: המדינה – כמייצגת חברה מודרנית-טכנולוגית, העושה שימוש אינטנסיבי בשטחים המוגדרים כצחיחים-למחצה; והנווד-לשעבר – שהתייחסותו לקרקע אינה תואמת חוק מודרני ושימוש אינטנסיבי בה. לדידו של הכדווי, לאדמה ערך כלכלי וערך סמלי. ערכה הכלכלי – הוא בשמשה לגידול מְקָנָה, חקלאות חריבה וכטובין למסחר; ערכה הסמלי – הוא בתחום הסטטוס הפוליטי והחברתי, וככל ששטחה גדול יותר כן גדל ערך מחזיקיה מבחינה חברתית. שטח הקרקע הנחוץ לעיבוד אינטנסיבי קטן בהשוואה לשטח הנחוץ לגידול מְקָנָה. כאשר הנוודים עוברים להתיישבות קבע, קטן הצורך שלהם בשטחים הנרחבים. מאידך גיסא, לדידם של הנוודים הַדְיָה (תחום המחיה של השבט) משמשת גם לצרכים חברתיים ולאודווקא לצרכים כלכליים.

מאז קום המדינה נעשו ניסיונות מצד בדוויים רבים לתבוע, על-פי דין, את רישום האדמות שבשימושם. התביעות מסתמכות על זכות הנובעת מכוח "חזקה", "החייאה", "מתנה" ו"ותק". אולם בשום מקרה לא שוכנעו בתי המשפט מהטיעונים הללו ופסקו, שעצם ישיבתם הממושכת של הבדוויים על הקרקע איננה מקנה להם זכויות בעלות. ביטוי לכך ניתן בפסק-הדין של השופט אלקיים, בבית-הדין המחוזי בבאר-שבע, לעתירתן של שבע-עשרה משפחות בדוויות בנגב. וזהו נוסחו:

ישיבתם של הבדוויים על קרקע אינה מקנה להם אוטומטית בעלות עליה, גם אם הייתה כחוקתם במשך דורי דורות.<sup>31</sup>

הבדוויים טוענים, שהם מעבדים את השטחים כמשך עשרות שנים והם אכן מניבים יכולים, ועל-כן קרקעות אלה אינן מתות (מוואת); זוהי הטענה להחייאה. נושא העיבוד וממדיו שנויים במחלוקת. כן טוענים הבדוויים, שהם רכשו את זכותם על הקרקעות מאבותיהם או מאלה שהחזיקו בקרקעות לפניהם, ועובדה זו סותרת את הקביעה שלא ניתן למכור קרקע מוואת. אגב, הבדוויים מכרו אדמות מוואת גם לתנועה הציונית, וזו טענה שהם מעלים כלפי המדינה.

לבד מהטיעונים המשפטיים מסתמכים הבדוויים על "זכויות היסטוריות" – דהיינו, על-פי קריטריונים של המסורת השבטית-נוודית. לפי מסורת זו, זכות הבעלות נובעת מכוח "תפיסה", שהיא פעולה של השתלטות בכוח. הטיעון של החייאת האדמה קשור במעבר לחקלאות והוא משאלת-לב של הבדוויים לזכות בהכרה של המחוקק בבעלותם על השטח.

אין ספק כי בעיית הבעלות על הקרקע איננה בעיה משפטית גרידא; בשנים האחרונות הפכה בעיה זו לבעיה ציבורית ופוליטית. יש להדגיש, כי גישת המדינה נראית אמנם הגיונית, אולם הטיפול בבדוויים, למעשה, לקוי מעיקרו; שכן לא הקרקע אלא אמצעי הייצור האלטרנטיביים הם הנושא הראוי לטיפול, וזאת משתי סיבות:

1. מקור ההכנסה של רוב הבדוויים בנגב כיום איננו מחקלאות, ובוודאי שלא מגידול מְקָנָה.

31 מאמר מערכת, ידיעות אחרונות, 30.4.79.

2. המעבר הספונטני, מתוך רצון, של הברווים להתיישבות קבע, במקום במאהלים ניידים, מחייב במדינה מודרנית מערך יישובי מודרני בשטח מצומצם.

ייתכן, כי מבחינה משפטית והיסטורית יכלו הברווים להשיג זכות בעלות על אדמותיהם, אילו תבעו אותה עד שנת 1921, כאשר השלטונות הבריטיים פרסמו את "פקודת הקרקעות". הפקודה הזמינה תובעי קרקע לבוא ולהסדיר את תביעתם, אלא שמנימוקיהם שלהם הברווים לא ניצלו הזדמנות זו, פרט לכודרים.

זהו, למעשה, גם נימוקה המשפטי של מדינת ישראל בדחיית תביעת הבעלות של הברווים, כאילו אמרה: היכן הייתם בשנת 1921? אם הייתה לכם אז הזדמנות לתבוע את האדמות שאתם יושבים עליהן, מדוע לא תבעתם אותן? אם האדמה לא נתבעה, משמע שלא היו לה בעלים או שלא נחשבה בעיניהם. הברווים שבים וטוענים, כי לא ראו צורך להוכיח בעלותם על הקרקע, משום שמעולם לא נתבעו להוכיח אותה מצד שום גורם וגם לא מצד השלטון.

במבט לאחור ניתן לקבוע, שאכן הברווים החמיצו את ההזדמנות ההיסטורית להיחשב כבעלים חוקיים של הקרקע.<sup>32</sup>

חוקים נוספים שיש להם נגיעה לאדמות הברווים הם:

חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים, תשי"ג—1953)

חוק זה היה חיוני בתקופה שבה טרם התבררו זכויות הקניין של הברווים בנגב, בפרק הזמן שבין 15.4.48 לבין 1.5.52. בשם חוק זה בוצעו חלק מהפקעות הקרקע שלהם.

חוק המקרקעין תשכ"ט—1969

נראה, שחוק זה קבע את מעמדן של האדמות שהוחזקו על־ידי הברווים והוא גם עתיד לשמש בסיס להגדרה מחדש של זכויות הברווים, כפי שבאו לידי ביטוי בפעולות של הפקעה, ובעיקר ב"חוק השלום" (ראה להלן).

חוק השלום 1980

"חוק השלום" הוא כינויו של "חוק רכישת מקרקעין בנגב (חוזה השלום עם מצרים), תש"ם—1980". החוק אושר על־ידי הכנסת ביום 8.7.80. חוק זה נבע מהצורך להפקיע שטח שימש להעברת שדה־תעופה צבאי מסיני לנגב, כמתחייב מהסכם השלום עם מצרים. השטח שאותר לבניית שדה התעופה הוא באזור תל־מלחאת שבבקעת ערד. החוק התקבל, מפני שלא ניתן היה להשיג את הסכמת הברווים לפנות את אדמותיהם על־פי התנאים שנקבעו בהצעת הפשרה של הממשלה משנת 1976, ובגלל דחיפות המועד שבו היה צריך להעתיק את שדה התעופה ולהכינו לתפעול (בראשית 1980). היה ברור לכול, שפינוי בכוח לא בא בחשבון, וכי דרושה גישה חדשה לכל הנושא. במקביל, קמה תנועת שתדלנות מצד גורמים ציבוריים ופרטיים, שאינם מזוהים עם הממשלה. תנועה זו לא

32 לבנון, שם.

הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה

נלאתה מלשכנע את הממשלה והבדווים בצורך להגיע לפשרה, שכמוה לא עלתה קודם לכן ואשר צריכה לשמש פריצת דרך אמיתית.

האוירה הכללית שנוצרה בציבור, באמצעי התקשורת ובקרב אנשי המסד הניבה עקרונות והצעות, שהבטיחו את הסכמת הבדווים והרשויות, וכן היה בהם חידוש שאפשר משא-ומתן.

ואלה מקצת העקרונות וההצעות:

1. להקים גוף מינהלי הכולל אנשים בעלי סמכות שמקובלים על הבדווים, שיקיים מו"מ עם המפונים.

2. להפקיע שטח מינימלי (שבסופו של דבר עמד על 65,000 דונם במקום 150,000 דונם), שיספיק לבניית שדה-התעופה, ושני יישובים שיאכלסו את המפונים.

3. תשלום פיצוי הוגן עבור הקרקע המופקעת, שיהיה גבוה יותר ממה שהוצע בעבר ושלא יותיר תחושת קיפוח ונישול.

4. הקמת יישובים חלופיים (כסייפה וערוער) למפונים; יישובים שרמת תכנונם, תשתיותיהם ושירותיהם יהיו גבוהים במיוחד וישתוו ליישובים היהודיים שבסביבה, ושייכלל בהם יסוד חקלאי (שיותר מאוחר נודע רק כבעל ערך פסיכולוגי-תרבותי ולא כלכלי) עבור אלה שיבחרו בחלופת קרקע.

ביסוד העקרונות הנ"ל הייתה ההנחה, שמערכת הפיצויים וחלופות הקרקע, יחד עם שינוי הגישה לגבי רווחת היישובים שיקומו, ישמשו רוגמה ויהיו אטרקטיביים לפתרון בעיות הקרקע וההתיישבות לכל בדוויי הנגב שטרם עברו ליישובים החדשים שתוכננו על-ידי הממשלה. תקווה זו מצד המסד התבררה עד כה.

## גילויי מאבק על הקרקע

א. הבדווים והמיעוט הערבי בישראל

אירועי יום-האדמה בשנים 1993 ו-1994 בנגב מוכיחים, שמאבקם של הבדווים איננו יותר מאבק נפרד – אדרבה, הם הפכו למוקד האירועים וההפגנות של המגזר הערבי כולו. יתר-על-כן, השתתפות הבדווים, בציבור, בימיה-האדמה האלה הפכה לסמל של ערביי ישראל במאבקם על האדמה, ובמיוחד ביום-האדמה של שנת 1994, שיוחד בעיקרו לבדווים מהנגב. אירועי המרכזיים היו בעיירה רהט, והיה גדוש בגילויי לאומנות. למרות זאת ולמרות התופעה של השתלטות בכוח על אדמות מדינה (להוציא את אלה שהמדינה הכירה בהן כ"חזקה") וההתנגדות לפנותן, אפשר לומר, כי גילויי הלאומנות של הבדווים בנגב אינם נוגעים ישירות לסוגיית הקרקע. בדווים שלא הוכרו כבעלי "חזקה" על-ידי המדינה ואשר חזרו ותבעו את זכותם וניסו למנוע את פינויים בכוח הנם מעטים, וסירובם לציית לחוק לא הייתה, כנראה, על בסיס לאומני.

מדי שנה נעשים ניסיונות, על-ידי גורמים חיצוניים, לשדל את הברווים להשתתף באופן פעיל ביום-האדמה, אם בהפגנות ועצרות ואם בהשבתת לימודים. בשנים הראשונות מאז 1976, הייתה היענות הברווים מאופקת, והיו מביניהם שאף התנגדו ודרשו שהברווים ימשיכו להתבדל ולהפריד את בעיות הקרקע שלהם מהמאבק הכולל על האדמה.

ביום-האדמה של שנת 1993 נוספו אלמנטים השייכים למגזר הברווי. בגליל התקיימו אספות הזדהות עם הכפרים הברוויים הבלתי-מוכרים, ובנגב ארגנה "האגודה לסיוע והגנה על זכויות הברווים בישראל" הפגנה בשבט א-סייד, בשל הריסת מבנים בלתי-חוקיים בשטחו, ובשל סירובו להתפשר בנושאי הקרקע והיישוב. למרות הציפיות להזדהות סוחפת, נראה כי נכזבה תוחלתם של מארגני הטקסים; הברווים חשו שגורמים לאומניים מנצלים את מצוקותיהם אך לא נלחמים למענם, ולכן רק 150 משתתפים הופיעו לעצרת.

הייתה זו הוכחה ממשית לאי-הזדהותם של הברווים ולמאבקם הנפרד על האדמה. למרות זאת, יום-האדמה של 1993 היווה צעד משמעותי בהעברת מוקד אירועיו אל הברווים בנגב, שהגיעו לשיאם ביום-האדמה האחרון ברהט (30.3.94).

ב. מקור הידיעות על לאומנות-קרקעית מצד הברווים בהסתמכו על סדרת מאמרים שהופיעו בעיתון הארץ במהלך שנת 1978, כתב העיתונאי ארציאלי: "1978 – שנת הקרע ביחסים עם הברווים"<sup>33</sup> ואכן, לראשונה, הועלו האשמות מפורשות כלפי הברווים שיש להן גוון לאומני. ארציאלי כתב, כי:

משרד הפנים טוען, שקיים מיעוט לא-מבוטל בקרבם המשמש מכשיר בידי גורמים עוינים למדינה, המסייעים בידם להשתלט על קרקעות המדינה בנגב.<sup>34</sup>

או, לדוגמה:

בישיבת הנהלת משרד הפנים, שנערכה לאחרונה, דווח, כי גורמים עוינים, אף מחרץ לגבולות המדינה, עושים הכל כדי להביא למתיחות ולהתנגשויות בין השלטונות לבין הברווים ומעודדים את הברווים לבנות בתים בניגוד לחוק, במיוחד באתרים שהממשלה מפתחת לצרכים ציבוריים. כן דחפו גורמים אלה את הברווים להגדיל ביותר את העדרים, בידיעה ברורה שאין למדינה תשובה לצורכי המרעה של עדרים אלה.<sup>35</sup>

מנהל המחוז דאז פירט את האתרים ואת האירועים שבהם הגיבו הברווים בניסיון לתפוס חזקה על מקומות שבהם הוחל בעבודות פיתוח:

33 ארציאלי, מ', 1978, "1978 – שנת הקרע ביחסים עם הברווים", רשימות בנושא הברווים, 9, הוצאת מדרשת שדה בוקר, עמ' 48–61.  
34 שם, עמ' 48.  
35 שם, שם.

הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה

1. הקמת אזור התעשייה ברמת-חובב.
2. הפקעת 26,000 דונם לצורכי התעשייה הצבאית ברמת בקע.
3. התכנית להקמת שדה-תעופה במשולש באר-שבע—דימונה—ערד, שבו איתר משרד הפנים שטח של 40,000 דונם לצורך זה.
4. הקמת מכון לתערוכת לבעלי-חיים ליד קיבוץ דביר.
5. החרמת המרפאה לבדווים, שהוקמה סמוך לכסיפה ועומדת בשיממונה.
6. גידול של פי חמישה בעדרי הצאן הבדווים, תוך חמש שנים — מ-60,000 ראש בשנת 1973 ל-250,000 ראש ב-1978; התפרסותם של עדרי הצאן על שטחים נרחבים גרמה לתחושה של השתלטות הבדווים.

ואמנם, הממונה על המחוז הסיק אז, כי:

פעולות אלו אינן ספונטניות אלא מאורגנות, ומגמתן לשמש מקור לחיכוכים עם השלטונות במגמה לערער את הבעלות ואת השליטה של המדינה על הקרקעות,

אם כי

אין להאשים את כלל הבדווים, שכרובם הם אזרחים טובים ולויאליים.

הוא ציין, שלדעתו, גורמים עוינים מעבר לגבול עושים הכול כדי להעכיר את היחסים בין הבדווים למדינה, ואף מממנים בניית בתים בלתי חוקיים.<sup>36</sup>

ג. החרפת המאבק אחרי יום-האדמה (1976) והמהפך הפוליטי (1977)

מספר גורמים הולידו את העימות, שהחל בשנת 1978, עד לחקיקת "חוק השלום" (יולי, 1980):

1. הבדווים טענו, כי מִפְּנִים אותם בשיטות אכזריות.<sup>37</sup> אך בשונה מהעבר, הגבירו הבדווים את לחצם על המערכת המשפטית ועתרו לבתי המשפט לבירור זכויותיהם. הואיל והמדינה הקפידה שההפקעות יעוגנו ב"חוק רכישת מקרקעין תשי"ג—1953", לא נותר לבדווים שום סיכוי לזכות במשפט מול טיעוני המדינה, כשההפקעה היא לצורכי פיתוח. למרות הכישלונות החוזרים, לא נלאו הבדווים מניסיונות לפנות לערכאות, מתוך הדחף לא לוותר ומתוך רצון לעורר בקרב הציבור הרחב אהדה לבעייתם.
2. אכיפת חוקי-הבנייה על-ידי הרשויות, שכללה הריסת מבנים בלתי-חוקיים ועקירת מטעי-זיתים, בוצעה בתקופה האמורה ביתר נחישות מאשר בעבר. כל פעולת אכיפה לוותה בגיבוי משטרה ומשמר-הגבול (מחשש אמיתי שהבדווים יתנגדו בכוח) ותועדה באמצעי התקשורת השונים,

36 שם, עמ' 49.

37 צוריאלי, י', "הבדווים בנגב: מִפְּנִים אותנו מהאדמות בשיטות אכזריות", מעריב, 22.5.78.

לא מבלי שהברווים ישמיעו סממאות והצהרות לאומניות, כמו "אטבח אל-יהוד" (לשחוט היהודים),<sup>38</sup> או "יהודים החוצה".<sup>39</sup>

3. הסכך המשפטי, הפוליטי והציבורי שנוצר עם ביצוע הסכם השלום עם מצרים כלל את הצורך בהקמת שדה תעופה צבאי בתל-מלחמא, אשר בגינו לא היה מנוס מהפקעת אדמות שעליהן ישבו כ-5,000 בדווים שהיה צורך לפנותם. לידתו של "חוק השלום" נבעה מהתנגדות אלימה של הבדווים לפינוי, על-פי החוקים והכללים שנקבעו בעבר. הציבור הישראלי, העיתונות, הכנסת וגם חלקים בממשלה עמדו הפעם לצדם של הבדווים, במיוחד כאשר ברקע הדהדה עדיין "פרשת אבו-קרן" (ראה בספר שיישא שם דומה למאמר זה, בהוצאת המכון לחקר החברה הערבית בבית ברל), שבה אירעו התנגשויות בין רשויות המדינה (על הקרקע) לבין בעלי ה"חזקה" הבדווים (לגבי שאלת זכויותיהם), ומאז הפכו גם הפגנות של בדווים בנושא הקרקע לחזיון נפרץ.

4. החזרת הבדווים מ"התנחלויותיהם" במרכז הארץ לנגב, בין אם היו אלה התנחלויות ספונטניות או התנחלויות על אדמות שהמדינה החכירה להם לצורכי מרעה, הטלת פיקוח ומגבלות לגבי אפשרויות הרעייה וקביעת מכסות של צאן שיזכו להיתיר-רעייה מחוץ ל"אזור הסייג" – פירושם, שעל הבדווים-יהיה לחסל חלק גדול, שהגיע לממדים של כ-250,000 ראשי צאן, בעוד שהמדינה מוכנה להכיר ולטפל בהיקף של 80,000 ראש בלבד. הבעיה לא הייתה כלכלית גרידא. חזרה כאן בכל עוזה, רק בלבוש מודרני, "ההתנגשות בין יישוב הקבע לבין האוכלוסייה הנודדת".

הואיל וכל הפעולות המתוארות לעיל קרו בפרק זמן קצר, ובמיוחד בין השנים 1977–1980, הם נטעו בלב הבדווים את התחושה, שמדיניות הממשלה שונתה לרעתם.

עיתונות התקופה משקפת מציאות עגומה, רוויית מתח ואלומות וקרובה מאוד להתפרצות.<sup>40</sup>

התגובה הציבורית הראשונה התבטאה בהפגנת מחאה של מאות בדווים ברחבת הכנסת, ב-13.7.78. מכאן ואילך החלו הבדווים לראות בהפגנות, בכנסים-מחאה ובשביתות-שבת אמצעים לעורר את דעת הקהל ולהשפיע על החלטות השלטונות. לא ייפלא, אפוא, שהדופי שהוטל אז בבדווים, באופן גלוי וכולל, עורר אותם לחוש שהם דחויים. לא רחוקה הייתה הדרך מהתכתשות גלויה בינם לבין הרשויות. הבדווים, מצדם, החלו בפעולות להוכחת בעלותם על האדמה – בהגברת הנטיעות, בבנייה בלתי-חוקית ובהגדלת העדרים. ואילו רשויות המדינה החלו לפעול ביתר-נחישות באכיפת חוקים שימנעו אותם מכך ובפינוי בדווים מאדמות מדינה ויישובים יהודיים שהוחכרו להם כחוק. על-פי דיווחיו של ארציאלי, שהתבסס על עדויות הבדווים:

38 גבעון, ש', "ערכים ובדווים מעבר לקו הירוק עורכים פלישות חקלאיות", מעריב, 12.3.80.

39 מאמר מערכת, מעריב, 31.7.79.

40 לאותו עניין ראה מאמריהם של: א' איסר, "הבדווי בנגב – מטרד או אורח", מעריב, 12.6.78, וכן: ב' נאה, "הבדווים מבקשים להתקבל אצל בגין בעניין ההפקעות", מעריב, 9.12.79.



אלה הם הימים הקשים ביותר שלנו, וכמותם לא היו לנו כימי הטורקים, כימי שלוט האנגלים ולא ב-30 השנים האחרונות.<sup>41</sup>

אישור למצב היחסים החמור נתן אז יצחק רייטר ממשרד היועץ לענייני ערכים, שאמר:

היחסים בין מדינת ישראל לבדוויים התאפיינו מאז קום המדינה בשיתוף פעולה והבנה, אך במחצית השנה האחרונה, עקב חוסר רגישות והבנה מצד הגורמים השונים, הידרדרו היחסים לשפל.<sup>42</sup>

חמורה מכך הייתה העובדה, שלא התקיים תיאום בין משרדי הממשלה הנוגעים בכך; חוסר תיאום זה הפך לקו מאפייין, שממשיך לשרור ביחסים עם הבדוויים עד עצם היום הזה.

רצף פרסומים בעיתונות היומית מאז שנות השבעים מלמד, שנושא קרקעות הבדוויים לא ירד מסדר היום הציבורי, משום שהבעיה לא מצאה עד כה את פתרונה. הבדוויים בנגב לא חדלו מלבנות, לזרוע ולרעות, ולא תמיד על האדמות שהן בחזקתם, וכל זאת בניגוד לחוק – ומאידך גיסא, מדי פעם מתעוררות הרשויות ואוכפות את החוק נגד מסיגי הגבול.

דומה, שהמסקנה המרכזית העולה מתוך הדיון לעיל היא: שהמאבק על הקרקע בין הבדוויים למדינה, על אף שלא ניתן להכחישו, לא נשא אופי לאומי עד שנת 1992. זאת בשל העובדות הבאות:

1. כפי שהוזכר, כבר מראשית התחדשות היישוב היהודי בארץ-ישראל התעלמו הבדוויים מההוראות ומהאיסורים של התנועה הלאומית הערבית וגורמים דתיים על מכירת אדמות ליהודים. הם מכרו מאדמותיהם וגם סייעו לשכניהם היהודים ברכישת קרקע מגורמים אחרים. יתר-על-כן, מנהיגים בדוויים מהנגב ומהצפון, לא רק שלא ראו ביהודים מנשלים, אלא אף הציעו שיתוף פעולה מדיני וכלכלי, וסמוך להקמת המדינה אף נטלו חלק בחחום הצבאי. אך כיום, אותם בדוויים שחשו יחסי קרבה ליהודים, קובלים על כך ש"קם דור חדש שלא ידע את יוסף ואשר שם בסל אחד את האוהדים והנאמנים עם המתנגדים והשונאים".<sup>43</sup>

2. נראה, שהמאבק על האדמות נולד בעיקר במדינת ישראל, משום שכמו התורכים והבריטים גם ישראל השהתה את הסדר הקרקעות עם הבדוויים עד אמצע שנות ה-70. במשך תקופה זו יצרו הבדוויים עובדות בשטח מכורח צורכי חיי היום-יום, שהחשידו אותם בכוונות להשתלט על אדמות המדינה. אך דווקא בניסיונה להגדיר את זכויות הבדוויים ובהעניקה להם את זכות ה"חזקה", תימרנה המדינה עצמה למצב משפטי ומעשי של כפל-בעלויות. מצד אחד, המדינה היא הבעלים של הקרקע, ומצד שני, הבדוויים הם בעלי ה"חזקה", כאשר כל צד מונע מהצד שכנגד לעשות שימוש יעיל בקרקע. פשרה לא נמצאה עד כה.

41 ארציאלי, שם, שם.

42 שם, שם.

43 סואעד, ח', ריאיון אישי מיום 7.9.93.

3. עובדה היא, שלא כל הכדווים בנגב נאחזים בקרקע ככקרנות המזכך והם נכונים להגיע לפשרה, שלפיה יעבירו למדינה שיעור ניכר מהקרקע. יתר-על-כן, הכדווים חשים עצמם נפגעים מהדרך שבה המדינה הציעה להם הסדר; הסדר, שנעדר בו אלמנט ההדדיות והכבוד — במקום להגיע לפשרה במשא ומתן דו-צדדי, הלכה המדינה בדרך התכתיב, גם אם הוא נראה בעינינו נדיב והוגן.

כדווים מעטים הגיעו לאחרונה לפשרה עם המדינה על אדמותיהם. אך מדובר בשיחיים שממילא יש להם חזקה על אלפי דונמים וויתור על חלק מהם תמורת פיצויים שמנים, שקיבלו על-פי חוק, לא יכול לשמש אינדיקציה להתנהגותם של בעלי החזקה הקטנים, הנאחזים בקרקע כבאמצעי-קיום. יתר-על-כן, מתהלכת שמועה בקרב הכדווים, שאותם שיחיים המוכרים אדמותיהם למדינה מטיפים מאחורי הקלעים נגד מי שמתכוון לעשות כמותם.

4. פעולות "הסיירת הירוקה" שימשו גורמים לאומנים אצל הכדווים בניסיונותיהם לתקוע טריז בין הכדווים לבין המדינה, אך ללא הועיל. די לצטט את מסע ההפחדה של התנועה האיסלאמית בבחירות למועצה המקומית ברהט, שכלל גם את סוגיית הקרקעות, בדבריה לבוחר, לאמור:

כאשר תעמוד ליד הקלפי, עליך לחשוב, אם תיתן אמונך למועמד של מפלגה ציונית שהפקיעה את אדמותינו....

אך מערכת הבחירות ביישובי הכדווים בנגב לא הייתה שונה במאפייניה הבסיסיים מאלה שאפיינו את כל יישובי הערבים בישראל, שבה הכריעו שיקולים פרגמטיים ולוקאליים ולא שיקולים לאומיים.

## אחרית דבר

סימנים חדשים העולים מן השטח מעוררים תקווה לגבי סיכויי הסדר, לפחות עם חלק מבעלי הקרקע הכדווים. ראש מינהל הביצוע, שהוא בעל התפקיד המוסמך ביותר לנהל את המשא ומתן להסדרי קרקע, רואה עתה סיכויים להסדר שלא היו כמותם בעבר. הוא מבסס את אמונתו על האינדיקציות הבאות:

★ הסכמי השלום עם הפלסטינאים ומדינות ערב — ש"השפעתם היא חיובית".<sup>44</sup>

★ רוב הכדווים כבר השלימו עם מדיניות הממשלה — ש"אין מנוס מהסדר" וכי בסופו של דבר יצטרכו להגיע להסדר מוסכם.

קצה נפשם של חלק גדול מצעירי הכדווים בחיים השוליים והמתסכלים שמחוץ ליישובים המוכרים ואין הם מוכנים להמשיך ולהיות "שבויים" בידי הזקנים, המתקשים לוותר על אדמותיהם.<sup>45</sup> כנגד

44 כבאי, א', ראש מינהל הביצוע ל"חוק השלום", עדות בפני ועדת הפנים של הכנסת, יולי 1989 (בישיבות שונות).  
45 שם, שם.

דעה זו, מעריך חלק מזקני הבדווים, שדחיית ההסדר דווקא תקשיח את גישת הצעירים, המושפעים מרוח הלאומנות המתפשטת בקרב הבדווים בנגב.<sup>46</sup>

בקרב חלק משמעותי של האוכלוסייה הבדווית ניכרת עייפות מהמאבק הנמשך על האדמות, וגם אלה עשויים ללחוץ על המתנגדים להגיע להסדר עם המינהל.

אירוע חסר ערך, לכאורה, יצר מפנה במאבק של הבדווים בנגב על אדמותיהם; במבט לאחור הוא מציין עבור רבים את חידוש המאבק על הנגב. קבוצה של שבע משפחות בדוויות מהר-בוקר פתחה בשביתת-שבת של 5 חודשים ליד משרד ראש הממשלה. השביתה החלה בחודש ספטמבר 1993, כשבראש המאבק עמדה אישה בדווית בשם פדייה אבר-גרודוד. בתקופה זו נתגלו כל הולשות הגורמים הממלכתיים שטיפלו בבעיה. ראש הממשלה, שביקש "שקט תעשייתי", דרש שייעשה הכול כדי למנוע את המשך התכונת המדינה בעיני אמצעי התקשורת הארציים והבין-לאומיים. גורמים בממ" וב"סיירת הירוקה" ראו כבר אז בפתרון שהוצע לבדווים – כפר רועים – תחילתו של סחף במדיניות הממשלה והזמנת קבוצות נוספות לפלוש לאדמות מדינה.

מאז ראשית שנת 1994, נמצאה, כביכול, הנוסחה הגואלת לבדווים בהר-בוקר. אך מסתבר שה"חגיגה" הייתה מוקדמת מדי, משום שבשטח לא נעשה שום דבר ממשי, בהיות התכנון והביצוע תקועים. המדיניות של "כיכוי שרפות" הוכחה כנואלת, משום שמקרה הבדווים בהר-הנגב לימד אותם, שראוי ורצוי להשתמש באמצעים חריגים להשגת אדמותיהם ולהגשמת שאיפותיהם. את הדוגמה לחומרת המחדלים סיפקה קבוצת בדווים משבט העזאומה (ובעיקר בת-אב מאבר-גרודוד ואבר-עצא), המונה כ-120 משפחות. קבוצה זו עזבה את מקום מגוריה ברמת חובב, אליו הועברה בשנות ה-70' על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, ופלשה לאדמותיה בכיר הדאג' (כ-2 ק"מ מצפון מערב ל"אשלים"). טענת הפולשים הייתה, שהאדמות הוצאו מהם בשנות ה-80' בטענה שהן נחוצות לצה"ל כשטח-אש. ואולם במקום זאת הוקצו האדמות ליישוב היהודי "אשלים". הם מתרצים את יציאתם מרמת חובב בטענה, שהתעשייה הכימית ואתר שפיכת הפסולת הרעילה במקום פגעה ופוגעת בכריאותם, וכיחוד בכריאות ילדיהם.

עם כתיבת שורות אלה, מסתמן מאבק (אם לא עימות) חדש על הקרקע, כאשר הרשויות נחושות בדעתן ליישב את הבדווים בעיירה "שגב-שלום"; הבדווים מתנגדים לכך מכול וכול בטענה שאין הדבר מתיישב עם שאיפותיהם ועם אורח-החיים הרצוי להם. ביום 20.12.94 הגישו שלושה בדווים, המייצגים את האוכלוסייה הנדונה, עתירה לבג"צ הקוראת להשיב אותם לאזור "ביר-הדאג' " בשל הטענות שהועלו לעיל. אין לדעת כיצד ישפיע האירוע החדש על יחסי הבדווים והמדינה ומה יהיו תוצאותיו האחרות. עדויותיהם של אנשים מסוימים מתוך אוכלוסייה זו (שאינם מעוניינים להיחשף) מעידות, כי גורמים לאומנים מנצלים שוב את מצוקתם לצרכים פוליטיים ועושים ימים כלילות בקרבם. בעצם ימים אלה נראה הפתרון קרוב, כשקבוצה זו עומדת לקבל משכצת קרקע ליישוב

46 אל-אעסם, פ', ריאיון אישי מיום 1.5.94.

חקלאי, אך תושבים יהודים באזור חושבים שהתקדים יעודד קבוצות נוספות משבט העזאזמה לפלוש חזרה לאדמותיהם, "וכך נימצא מפסידים את הר-הנגב".

לדעתי, קיים ספק לגבי סיכויי הסדר ללא היסוד ההסכמי, שבו יהיו שותפים גם בעלי הזכות הבדווים, וללא שינוי התנאים הקיימים. הסדרים ספונטניים יוכלו, אולי, להעביר למדינה חלק מאדמות הבדווים, אך יהיה זה חלק מזערי ולא משמעותי בהשוואה להסדר כולל, שיהיה מקובל על כל האוכלוסייה (קרי: בעלי הזכויות על הקרקע). דהיינו, הסדר אפשרי!

מול אלה ניצבים המתנגדים מקרב הדור המבוגר והדור הזקן של הבדווים, המתריעים מפני תהליך ההקצנה הסוחף את הצעירים, כשבקרב חלק מהם ניכרת אפילו שנאת יהודים, שהיא התפתחות של שנאת הממסד. נעשה עול גדול לעצמנו ולבדווים, אם לא ניטיב לשמוע ולהבין את המתרחש, בעיקר לאור דבריהם של הזקנים והאבות המבוגרים, המעידים על בניהם הצעירים — כי "ולאדנא אעטל מננא, ואחנא אל-אחסן ללחוכומה" (ילדינו גרועים מאתנו משום שאנחנו טובים יותר לממשלה).

אירועי ה-28 בפברואר וה-10 במארס 1994, בהם נהרגו שני צעירים בדווים בידי המשטרה, וההתבטאויות של יום-האדמה (30.3.94), כל אלה רק מאששים את הספקנות ביחס להסדר. התעלמות מכך והתייחסות של "עסקים כרגיל" עלולים לשים לאל את סיכויי ההסדר. קיימת, על-כן, סכנה ממשית שגורמים לאומניים ינצלו מצב זה לצורכיהם, במיוחד כשהדבר מתקשר למצוקות אחרות (שאינן להן קשר עם בעיית הקרקע), תחת המסווה של אדמת מריבה. אין לקבל את הטענה המושמעת בממסד, כאילו מיעוט קולני הוא האחראי למהומות הלאומניות.

המקרה של הבדווים בהר הנגב יכול להוות תקדים, שעליו יסתמכו קבוצות בדווים רבות, ובמיוחד אלה שיש בידיהם הבטחות ישנות. מקרה זה יקשיח את עמדותיהם ביחס לפשרה על הקרקע, והם לא ייחפזו ללכת להסדר-קרקע.

אני רואה קשר הדוק בין אירוע זה (ואחרים שעוד יבואו בעקבותיו) לבין ה"הסדר" שהושג, כביכול, עם שבע המשפחות מהר-הנגב. המקרה הוא לימד את הבדווים, שהשימוש באמצעי מחאה, אם הוא ממושך ומלווה בסיקור תקשורתי, עשוי להביאם להישגים מהירים וטובים מבחינתם יותר מכל דרך אחרת. וכך, אמנם, קרה עם הבדווים שפלשו לשדות קיבוץ "אשלים" ואשר למען השקט, המדומה, החליט שר הבינוי והשיכון להעניק לפולשים יישוב כפרי בסביבה.

הדבר נכון גם אם אין לקבוצה אדמה משלה, משום שמדובר בקבוצה שמעולם, עד כה, לא נרשמה לזכותה "חוקת" קרקע, והנה היום הממסד מוכן לא רק לתת להם אדמות חנים למגורים אלא גם לאשר להם יישוב כפרי-חקלאי, המשלב גידול מקנה ופלחה חריבה, הכרוך בשימוש באדמות מדינה לצרכים אלה.

המקרה מלמד, שהליכה בדרך חוקית ומסודרת, דוגמת הקמת עמותות לעניין יישוב כפרי, איננה משתלמת, וכי מי שמתעקב ומפגין — מצליח. לעומת זאת, יש גם מי שמעריך שאירועי יום-האדמה, שהתמקדו השנה ברהט בעקבות מותם של שני הבדווים לאחר הטבח בחכרון, אינם מרמזים על

## הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה

כיוון של פשרה, אדרבה, בעיית הקרקעות תפסה מקום מרכזי ביום־האדמה השנה. הדבר בא לידי ביטוי בכל העצרות והתהלכות וכן בטקסי שתילת העצים שהתנועה האיסלאמית ארגנה. נושא האדמה, שבעטיו התקיים יום־האדמה הראשון, אומר אלי רכס, ימשיך להתסיס את הערבים בישראל ולהוות דבק מלכד.

דומה שהגרוע מכול טמון בהיעדר מדיניות עקבית של הממשלה כלפי הבדווים. מה שנחוץ באמת הוא להוציא את הבדווים ממיקומם בשוליים ולשלבם בחיי המדינה; או אז הקונפליקט הקרקעי יהיה לא יותר מ"עוד בעיה" הניתנת לפתרון.

# שוקי הקרקע העירונית – קווי מדיניות לשנות ה-90

## נועה נחום

### רקע

בספר נבחנים קווי המדיניות והתוכניות הקשורים לניהול והפעלת שוקי הקרקע העירונית במדינות OECD, תוך התבססות על הדוחות שהגישה כל אחת מהמדינות לגבי השנים 1987-1990. מדינות ה-OECD הינן: דנמרק, גרמניה, פינלנד, צרפת, יפן, הולנד, ספרד, שבדיה, תורכיה, בריטניה, ארה"ב ויגוסלביה.

ניהול שוקי הקרקע העירונית תפס מאז ומתמיד תפקיד חשוב בתהליך ההתפתחות הכלכלית של מדינות OECD. למרות ההבדלים המשמעותיים בתרכות, בהיסטוריה וברמת הפיתוח הכלכלי של המדינות השונות, הן חולקות תהליכים דומים בתחום הכלכלה העירונית, ובייחוד בשוק הקרקעות. לכן, למרות שמדינות ה-OECD התנסו בקשת רחבה של בעיות הקשורות לשוק הקרקעות העירוני, ניתן לראות כי ישנן בעיות דומות שמופיעות בצורה זו או אחרת, בזמנים שונים ובדרגות שונות. ומכאן – שראייה משווה בין המדינות עשוייה לעזור בזיהוי מגמות ונושאים משותפים ולהוביל למודעות גבוהה יותר לנושא הבינוי העירוני על כל היבטיו לקראת סוף המאה ה-20.

### בעיות

למרות שהמדיניות כלפי הקרקע העירונית משתנה ממדינה למדינה ומשקפת סיטואציות ייחודיות בהקשר לגורמים שונים (כגון: ההיסטוריה העירונית, כמות השטח הפתוח, פוליטיקה ומיסוד), ישנן שלוש בעיות ראשיות המשותפות באופן כללי לכל מדינות ה-OECD, והן:

1. מחירי הקרקע העירונית – העליות והתנודות.
2. התפשטות עירונית בלתי מבוקרת.
3. קרקע עירונית בלתי מנוצלת.

---

\* החומר תומצת על-ידי נועה נחום מתוך: OECD — Urban Land Markets, Policies for the 1990's, 1992

## המלצות ומסקנות כלליות

מחוך המימצאים עולה כי ברוב שוקי הקרקע העירונית במדינות ה-OECD מופיעות בעיות דומות בתחומי הכלכלה, החברה ואיכות הסביבה. כמו־כן מסתבר שהכרת בעייה מסוימת, איבחונה ונקיטה במדיניות כלשהי הוא תהליך המתרחש ברמות שונות במדינות השונות.

למרות הקושי בפיתוח מדיניות בינלאומית בנושא שוק הקרקע העירונית, ישנן מגמות דומות בקווי המדיניות שהופיעו בשוקי הקרקע של מדינות ה-OECD, ומהם ניתן ללמוד על המסקנות וההמלצות:

**אינפורמציה, מעקב ובקרה בשוקי הקרקעות**  
מדיניות הקרקע תהיה יעילה רק כאשר תבין הממשלה את אופן ניהול הקרקעות במדינה. מדיניות המבוססת על אינפורמציה כבר הוכיחה עצמה לטובה במס' מדינות, כגון: דנמרק, יפן ובריטניה.  
האינפורמציה חשובה בעיקר בכל הקשור ליישוב מחירי הקרקע והערכת תוכניות שימור ושיקום מתחמים עירוניים.

באופן כללי, איסוף נתונים ויצירת מאגר מידע תוך מעקב ובקרה – אלו הן הפעולות ההכרחיות בנושא ניהול הקרקע. בנוסף לכך – יש חשיבות מירבית וצורך הכרחי בנושא מחשוב הנתונים הנוגעים לעסקאות, ערכי הקרקע והבעלויות על הקרקע. כיום אין יישום מלא של הפעולות הללו, ולכן ההמלצה היא – לפתח אסטרטגיה בנושא האינפורמציה בשוק הקרקעות.

### ראייה לטווח ארוך

מדיניות הקרקע צריכה להוביל ליציבות ובטחון בשוק הקרקעות, במיוחד בנושא הכלכלי, והממשלה במדיניותה יוצרת לעיתים בעיות לטווח הארוך מתוך רצון לפתור בעיות מיידיות. על־כן, המסקנה המתבקשת היא שהממשלה חייבת לפתח מדיניות לטווח הארוך במטרה לייצב את שוק הקרקעות ולמנוע תנודות חדות במחירי הקרקע.

### מסגרות אירגוניות חדשות

רוב מדינות ה-OECD שהחלו לפתח ארגונים המורכבים מגורמים ציבוריים ופרטיים מדווחות על הצלחה. ארגונים אלה נוגעים בכל הנושאים הקשורים לקרקע העירונית ויתרונם המהותי הוא בהיותם פחות בירוקרטיים, פחות תלויים בסובסידיות ציבוריות והיותם מסוגלים להתחשב ולהענות לדרישות חברתיות.

### היבטים חברתיים

ההמלצה היא להקדיש התייחסות מירבית לצרכים החברתיים ולהתאימם למדיניות הקרקע, וזאת במטרה לפתח מדיניות הולמת ומתחשבת בצרכים החברתיים.

### היבטים סביבתיים

שוק הקרקע העירונית עומד בחזית הזיהום הסביבתי, וזו הסיבה שלאחרונה ישנה התייחסות למחיר הכספי של נזקים סביבתיים פוטנציאליים. אמצעים כספיים, כגון: פיצויים/תשלומים מוקדמים בגין נזקים סביבתיים עתידיים, מיסי זיהום וכדו', הם חלק מהאפשרויות לגיבוש מדיניות כללית המתחשבת באספקטים סביבתיים.

### שיתוף ציבורי פרטי

מתוך ראיית הכוחות הפיננסיים והמשאבים הקשורים בחלק מהבעיות העירוניות, ישנה חשיבות מירבית לפעילות משותפת של גורמים ציבוריים ופרטיים, וכאן עולה השאלה מהו השילוב הנכון, שכן כל צד הוא בעל אינטרסים בפיתוח וניהול הקרקע וכן באופן חלוקת העלויות והתועלות בין התושבים, הקהילה והמדינה.



# מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

בתקופה שבין הופעתה של חוברת "קרקע" 39 ובין ההוצאה לאור של החוברת הנוכחית פעל המכון, בין היתר, בתחומים העיקריים כדלהלן:

## 1. מחקר

- 1.1 החל מחקרו של פרופ' ארנון סופר מהחוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת חיפה בנושא "הגבולות שנעלמו".
- 1.2 נמשך מחקרו של ד"ר יוסף בן-דוד ממכון ירושלים לחקר ישראל בנושא "הכדורים בישראל".
- 1.3 יצאה לאור אסופת מאמרים של פרופ' רות קרק מהחוג לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים בנושא "קרקע והתיישבות בארץ-ישראל, 1830–1990".

## 2. החוג למדיניות קרקעית

2.1 בתקופת הדוח קיים החוג את הפגישות החודשיות שלו כסדרן. התקיימו הרצאות ודיונים בנושאים הבאים:

- א. "היער והייעור כשימושי קרקע בישראל – תמ"א 22", הרצו: מוטי קפלן, מתכנן; אילנה שפרן, מתכנתת ערים במינהל התכנון, משרד הפנים; ודוד נחמיאס, מנהל מינהל הפיתוח בקרן קימת לישראל.
- ב. "שימושי קרקע בארץ-ישראל בתקופה העות'מאנית", הרצה: פרופ' דוד גרוסמן, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בר-אילן.

2.2 החוג פרסם בתקופת הדוח את החוברת הבאה:

מס' 52א: "מינהל מקרקעי ישראל – במעבר משלב הכלימה לשלב היזומה" (חוברת שנייה בסדרה). החלק הראשון של הרצאתו של מנהל המינהל, מר עוזי וכסלר, פורסם בחוברת החוג מס' 52.

## 3. ביטאון "קרקע"

נמצאת בהכנה חוברת מס' 41. מועד הופעתה המשוער הינו אביב 1996.

## רשימת המאמרים בחוברות "קרקע" ממס' 1 עד 39\*

### "קרקע" 1 — ספטמבר 1971

1. בעיית הרישום של המקרקעין — קטע מדבריו של ד"ר א' להמן
2. הניתן להחיש את רישום הזכויות במקרקעין? — ד"ר י' בך
3. בנק הנתונים כמכשיר לניהול המשק — א' פוזנסקי
4. התפתחות מחירי הקרקע בישראל בתקופה 1963-1971
5. מחקרים בישראל, שפורסמו ובשלב ביצוע ותכנון
6. שיטת ניהול קרקע ציבורית בשכריה
7. מדיניות קרקעית וספרות בספרד — מתוך מאמר של פרופ' מ' גומז-מוראן
8. דו"ח מכנס מומחים בארה"ב, מטעם האו"ם, בנושאי מדיניות קרקעית עירונית ואמצעי פיקוח של השימוש בקרקע — מתוך Human Settlement
9. מחקרים בארצות חוץ
10. ממדף הספרים

### "קרקע" 2 — אביב 1972 (יצא לאור גם בשפה האנגלית)

1. דיוני השולחן העגול: השפעת מכניזם השוק על מחירי קרקע פרטית וציבורית — ש' בן-שמש
2. שימושי הקרקע בירושלים ובתל-אביב
3. סקר אנליטי על תפוצות מחירי הקרקע בבתים — ש' זרחי
4. הדינאמיקה של שימושי הקרקע — מתוך מחקר של ח' דוין-דרבקין, ש' זרחי וא' פוזנסקי
5. מדיניות ותכנון של עיור מזורז — ד"ר ח' הרדוי
6. המלצות וסיכומים של הסמינר הבינאוורי במדלין, קולומביה
7. ויכוח על מדיניות קרקעית בצרפת — פרסומים בעיתון "Le Monde"

### "קרקע" מס' 3 — אוגוסט 1972

1. יוקר הקרקע לדירות היא תוצאה משיטת מיסוי בלתי יעילה — סימפוזיון באוניברסיטת תל-אביב
2. מדיניות קרקע — ב' קנדלר
3. האם מס על קרקע עירונית פנויה תוזיל מחירי הדירות? — ז' אייזנברג
4. קווי יסוד על תכנון פיסי בהולנד
5. שיטת הערכת מחירי קרקע ופרסומם בדנמרק
6. מפת מחירי קרקע בקופנהאגן
7. דו"ח מסמינר האו"ם על מדיניות קרקע עירונית — י"ק פראנד ו"פ ג'סופ

---

\* כולל חוברת "קרקע" — קובץ עיונים לציון שמונים שנה לקרן הקיימת לישראל — יולי 1983 (לא ממוספרת).

8. מגמות התפתחות במחירי קרקע – ג' מילגרם
9. דלהי: ביקורת על תוכניות עיור – ג'ר אורינג
10. תוכנית עיור ופיתוח אזורי – ל' רודוויין
11. ערים חדשות בהודו – ר' פרקש
12. קרקע עירונית פנויה בעיר אמריקאית – ר"מ פורטהאם
13. תכנון ערים כפעולה פוליטית – ר' מגנן
14. למען מדיניות עולמית של הסביבה

### "קרקע" מס' 4 – אביב 1973

1. סימפוזיון על השפעת המיסוי על שוק המקרקעין והדיוור דברי פתיחה – ש' בן-שמש
  - הפרורמות במיסוי על רכוש – היקפן ומשמעותן – ד' שטאוב
  - מדיניות כוללת או מדיניות פיסקאלית גרידא? – ח"כ א' גולדשטיין
  - ההשלכות הכלכליות על שיטת המיסוי הנוכחית – ד"ר ח' דרין
  - הגורמים להתפשטות הדיוור בבעלות עצמית – ד"ר י' בך
  2. המערך המרחבי של מחירי הקרקע במרכז ירושלים – מ' גבאי
  3. המדיניות הקרקעית בישראל – מגמות וקשיים – י' בן-סירא
  4. המרת הייעוד של קרקע חקלאית לעירונית – א' פוזנסקי וש' זרחי
  5. דרכים לחיסול משכנות עוני – א' פרבר
  6. ברחבי תבל
    - ועידת שטוקהולם לאיכות הסביבה
    - מדינוי הוועידה לבעיות שיכון, בנייה ותכנון בג'נבה
    - תהליכי האורבניזציה ברחבי תבל
    - גורמי הביקוש לקרקע לצרכי מגורים
  7. כשרה המחקר – סקירת מחקרים ועבודות בנושא הקרקע והפיתוח העירוני
  8. בעיות קרקע, דיור ואורבניזציה – תמצית מאמרים בעתונות המקצועית – לקט וערך: ד' דרין

### "קרקע" מס' 5 – קיץ 1973 (יצא לאור גם בשפה האנגלית)

1. המס על מקרקעין ורכוש במשק הישראלי – פרופ' א' ברגלס
2. שינויים במערך מחירי הקרקע בירושלים (1945-1971) – פרופ' א' שחר ומ' גבאי
3. אספקטים סוציולוגיים של בעיית הקרקע – פרופ' א' ברלר
4. מדיניות הקרקע החקלאית בארצות המתפתחות – ד"ר א' שסקין
5. חיסול משכנות עוני ופתרונות (דיון)
  - הבעיה של התבלות מלאי המגורים – ש' בן-שמש
  - דרושה רכיזיה של מושגי היסוד – א' פוזנסקי
  - שיכון ממוסד או השתכנות עצמית? – מ' קון

התנאים האובייקטיביים הם שקבעו – א' אפרת  
עדיפות ראשונה לשיקום האוכלוסייה – א' ראב  
דברי תשובה – א' פרבר

6. כשדה מחקר

- משטר הקרקע בארצות אפריקה  
מפקד המבנים ויחידות הדיור בתל-אביב  
יישום שיטות סטטיסטיות חדישות לתכנון התחבורה  
מיקום תעשיות ושיטות למניעת זיהום אוויר  
חיזוי הסכנות של זיהום אוויר באזור מפרץ חיפה  
7. מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע  
8. ברחבי תבל

"קרקע" מס' 7-6 – סתיו-חורף 1973-1974

1. תמורות במדיניות הקרקעית  
לקראת רפורמה קרקעית שנייה – ש' בן-שמש  
דרכים לתיקון משטר הקרקע בישראל – א' פוזנסקי  
תנאי החכרת קרקע לשיכונים ציבוריים רוויים (החלטות ועדת השרים לענייני כלכלה)  
2. מגמות התחרות על הקרקע בין התקלאות לבין העיר – ד"ר ש' פוהוריליס  
3. חוף הים  
ייעודי קרקע לצרכי נופש ותיירות בחוף הים התיכון – פרופ' א' אפרת  
הפוטנציאל של אוצרות טבע במישור החוף – נ' בקלר  
התפתחויות בשוק המקרקעין בשנים 1972-1973 – מ' גולדנברג  
סדרי הפקעת מקרקעין בישראל (מתוך דו"ח נציבות תלונות הציבור)  
4. כשדה מחקר  
השינויים בשיטות ההחכרה של מינהל מקרקעי ישראל  
מחקר על המדיניות הקרקעית באירופה המערבית  
תמורות בתפרוסת הגיאוגרפית של האוכלוסייה בישראל  
5. ברחבי תבל  
משבר האנרגיה והשפעתו על תכנון שימושי הקרקע  
מהפכה שקטה במדיניות הקרקעית בארה"ב

"קרקע" מס' 8 – ספטמבר 1974

1. אתגרים ובעיות בתחום המדיניות הקרקעית – מ' זורע  
2. איכות הסביבה והמדיניות הקרקעית – ד' עמירן  
3. בעיות שומת מקרקעין בישראל – מ' אלמן  
4. קרקע תעשייתית לצרכיהן של ערי הפיתוח – ד' תיכון

5. דיון על בעיות המדיניות הקרקעית  
מחירי קרקע בערים גדולות בעולם – ח' דרין-דברקין  
הקצאת קרקע ממשלתית לבונים – דרך להחלת הדיון – א' רובינשטיין  
אספקטים תחיקתיים-תכנוניים של בעיית הקרקע – ש' שקר  
6. בשדה מחקר  
מרכז העסקים הראשי כבאר-שבע  
להקמתן של ערי תעשייה בישראל  
שירותים במרכזים כפריים בעולם ובארץ  
7. ברחבי תבל  
הכלכלה האורבנית – תחומיה ותפיסותיה  
בעיות הפיתוח האורבני והאזורי באנגליה  
תמורות ביחסי הבעלות של הקרקע בגרמניה המערבית  
תחזית הגידול וההתפרסות של אוכלוסיית העולם

#### "קרקע" מס' 9 – אפריל 1975

1. הקצאה אופטימלית של קרקע באזור עירוני מתפתח – ד' שפר
2. המדיניות הקרקעית של הרשות המקומית – א' כהן
3. קידום התעשייה במושבים – צרכים ואפשרויות – ג' אבני
4. המיסוי החדש על מקרקעין – א' המאירי
5. המדיניות הקרקעית בישראל – בעיות ואתגרים – ש' זרחי
6. בשדה מחקר
7. ברחבי תבל

#### "קרקע" מס' 10 – דצמבר 1975

1. הקרקע הציבורית ומעמדה בשוק המקרקעין – ד' פינס
2. לשיפור דרכי האיכלוס והעיון בארץ – י' דן וע' זוהר
3. הפרובלמטיקה של מחיר הקרקע בעולם ובישראל – א' פוזנסקי
4. קרקע ומדיניות קרקעית בישראל – א' צ'רניאבסקי
5. עתודות הקרקע לצרכי הבנייה – א' כהנוב
6. האמנם קיים מחסור בעתודות הקרקע לבנייה בישראל? – צ' השמשוני
7. ההסדר החדש לגבי מחיר הקרקע בשיכונים הציבוריים – י' קורץ
8. בשדה המחקר
9. ברחבי תבל

### "קרקע" מס' 11 — יולי 1976

1. היבטים משפטיים של הבתים המשותפים — י' ויסמן
2. תפקיד המשפט בפתרון בעיות אורגאניות — מ"ד גולדמן
3. למשמעויותיו של חוק התכנון והבנייה בישראל — ד' מרגלית
4. שימוש רב-תכליתי לשטחי ההר היס-תיכונים — ז' נאזה
5. מדיניות הקרקע הלאומית — ז' צור
6. זכויות במקרקעין מוחכרים ושומתם — מ' אולמן
7. בשדה מחקר
8. ברחבי תבל

### "קרקע" מס' 12 — דצמבר 1976

1. להיערכות חדשה בתחום המדיניות הקרקעית — מ' זורע וא' פוזנסקי
2. על מדיניות הקרקע החדשה בבריטניה — ג' ליצ'פילד
3. הפקעת קרקע לצרכי ציבור — י' אלון
4. פוטנציאל הנוף והביקוש לנופש בפארק הכרמל — ר' אניס, מ' ברון ומ' שכטר
5. בחינה מחדש של המדיניות הקרקעית בישראל — י' מחר
6. בשדה מחקר
7. ברחבי תבל

### "קרקע" מס' 13 — יולי 1977

1. שימושי קרקע  
היבטים חברתיים על השיכון הציבורי — ד' וינשל  
אספקת קרקע לבניית מגורים בקאנברה — ר' ארצ'ר  
סקר רזרבות הקרקע באיזור תל-אביב — ג' דונסקי  
הפקעות קרקע לצרכי ציבור בישראל — י' זיו
2. קרקע חקלאית  
היחס אוכלוסייה — קרקע והפיתוח החקלאי — ד"ר א' שסקין  
התהוותם של ישובי-בת וזיקתם למשאבי החקלאות — ד"ר ד' גרוסמן
3. בשדה המחקר  
סטנדרטים של הדיור בארצות אירופה — מידע  
התפרוסת המרחבית של השירותים העסקיים בירושלים — מתוך סקרים
4. ברחבי תבל  
סיווג ותכנון של שימושי קרקע — מושגי יסוד

## ”קרקע” מס’ 14 – דצמבר 1977

1. שימושי קרקע  
תפקידיה החברתיים של המדיניות הקרקעית – ד”ר ש’ רייכמן  
המדיניות הקרקעית, משמעויותיה ומטרותיה – ד”ר א’ בורוכוב
2. חוק ומשפט  
תיחום הסמכויות בבעיית המדיניות הקרקעית – הבהרות וביורוי דברים  
הערות והשגות
3. דרושה רבזיה בחוק התכנון – י’ בן-סירה  
נטל המסים העקיפים בענף הבנייה – ב’ קנדלר  
סיווג ותכנון של שימושי קרקע – מושגי יסוד
4. בשדה מחקר  
מסי השכחה בישראל – סיכומי סקר  
שימושי הקרקע החקלאיים בנגב הצפוני – מימצאי מינהל מקרקעי ישראל
5. ברחבי תבל  
הקרקע החקלאית – מאפיינים לקראת מפקד החקלאות העולמי – תמצית מתדריך  
ויכוח על תפרוסת המשרדים
6. השגות בבעיה של חפרוסת המשרדים בירושלים – מ’ קון  
תשובה להערותיו של האדריכל מ’ קון – א’ צ’רניאבסקי וא’ אלגר
7. תגובות של קוראים  
יעדיה של המדיניות הקרקעית – א’ ברוצקוס
8. מפעולות המכון  
החוג למדיניות קרקעית  
רשימת המחקרים של המכון

## ”קרקע” מס’ 15 – אוגוסט 1978

1. שימושי קרקע  
קרקע לאומית, נחלת המתיישב ודמי חכירה – פרופ’ ע’ סדן  
תפרוסת האוכלוסייה ועתודות קרקע – מ’ גרון
2. חוק ומשפט  
הצעות לשיפורים ולשינויים בחוק הגנת הדייר – עו”ד ד’ מרגליות
3. מחירים, היצע וביקוש  
התפתחות מחירי קרקע לאזורים בשנים 1977-1978 – ב’ קנדלר
4. הערות והשגות  
בשולי הסימפוזיון הבין-לאומי – י’ בן-סירה
5. ברחבי תבל  
הרכוש הפרטי בעולם המושגים האמריקאי – פרופ’ מ’ קאנליף

6. **בשדה מחקר**  
 ענף השיש בישראל – סקר מטעם מינהל מקרקעי ישראל  
 האקולוגיה החברתית באזור המטרופולין של תל-אביב – סקר מטעם אוניברסיטת תל-אביב
7. **מהחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל**
8. **מפעולות המכון**

### **“קרקע” מס’ 16-17 – מאי 1979**

1. **שימושי קרקע**  
 בעיות של מערכות מידע למקרקעין ולשימושי קרקע – פרופ’ א’ שחר
2. **קרקע חקלאית**  
 מעקב ומיפוי שינויים בדגמי שימוש בקרקע חקלאית – ד”ר א’ שטרן  
 ההתפשטות העירונית של תל-אביב לשטח כפרי – ד’ גביש ומ’ סוניס  
 משטר הקרקע בהתיישבות ומדיניות החכירה – ז’ צור  
 המדיניות הקרקעית ועקרונותיה – ז’ ברקאי  
 דרכים להגדלת שטחי החקלאות – מ’ טלמון  
 בעיות הדיור הצפויות בשנת 2000 – רב שיח
3. **על מדף הספרים**  
 ישראל לקראת שנת 2000
4. **בשדה המחקר**  
 שווי משקל בין שימושי קרקע – בשדה המחקר
5. **ברחבי חבל**  
 מדיניות הקרקע ומאפיינים עיקריים שלה – ג’ ראטקליף
6. **מדע הקרקע**  
 מדע הקרקע בישראל בעבר ובהווה – פרופ’ ד’ יעלון
7. **חוק ומשפט**  
 סמכויותיה של מועצת מקרקעי ישראל – החלטות המועצה  
 סיכומים בבעיית עתודות-קרקע – החוג למדיניות קרקעית
8. **מפעולות המכון**

### **“קרקע” מס’ 18 – ינואר 1980**

1. **שימושי קרקע**  
 קרקע ופיתוח בישראל בשנות ה-80 – פרופ’ א’ אפרת  
 שימוש בנתוני כרטסת הקרקע המרכזית להנדסת ביסוס – ל’ גולדברג, ד”ר א’ עמיאל וד”ר מ’ מגריץ  
 ההקצאה המרחבית של מסחר קמעונאי במטרופולין תל-אביב – ד”ר א’ קלרמן  
 תנודות בממדי מחירי התשומות בבנייה ובמחירי הקרקעות – ב’ קנדלר



2. בשדה המחקר  
בעלות פרטית על הקרקע תחסום את התכנון והפיחתו — סקר המכון לחקר שימושי קרקע
3. המלצות החוג למדיניות קרקעית  
בנושא מערכות מידע ממוחשבות  
הקרקע בשנות ה-80
4. מפעולות המכון  
ד"ר חיים דרין־רבקין ז"ל — הנהלת המכון

### "קרקע" מס' 19 — אוגוסט 1980

1. לזכרו של ד"ר א' להמן — ד"ר י' בך
2. שימושי קרקע  
רכישת מקרקעין על־ידי נכרים — פרופ' י' ויסמן  
זכויות וחובות של בעל הנחלה — ש' אסף  
רישום משכצות הקרקע בהתיישבות — ז' צור  
"עסקות קומבינציה" — ז' כהן  
מעמדה המשפטי של הקרקע מייבוש הים — ד"ר י' לוי  
החכרת קרקע באזורי פיתוח — י' איש־שולם
3. תגובה על מידע שפורסם — צוות אגף התכנון
4. הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית — מ' פלור
5. ברחבי תבל  
קרקע חקלאית בפריפריה של הערים — מחקרי השוק המשותף
6. בשדה המחקר  
מתודולוגיה לחישוב מיכסות — מוסד הטכניון  
ההתפלגות הגיאוגרפיה של האסירים — משרד הפנים
7. ספר חדש  
מפת ההתיישבות בתקופת קדם־המדינה — ד"ר מ' רומן
8. מפעולות המכון

### "קרקע" מס' 20 — מאי 1981

1. שימושי קרקע  
יעודי קרקע לצורות התיישבות חדשות — פרופ' א' אפרת  
המרכז לרישום פרצלציות — א' בבאי  
האוטוסטרדה המזרחית — ד"ר ג' כפיר  
הכרסום בקרקע חקלאית — ז' צור  
על מחזוריות הקרקע — ש' שפירא  
עסקות אחוזים — דירות תמורת קרקע — ז' ברקאי

- התכרת קרקע לתעשייה באזורי פיתוח – ג' וייץ וש' בלקינד  
 מחירי קרקע לתעשייה באזורי פיתוח – מינהל מקרקעי ישראל  
 קרקע לתעשייה בהתיישבות החקלאית – א' דרור  
 דירות להשכרה בשוק החופשי – מ' עזריאלי וא' שילוני  
 מגמות הבנייה למגורים ב-1981 – ב' קנדלר
2. **כשדה המחקר**  
 המושג של שדה אורבני – ש' קראקובר  
 התייקרות ריאלית של קרקע למגורים – ב' קנדלר  
 תמורות בבעלות על בתים כארה"ב – המכון האורבני בוואשינגטון
3. **חוק ומשפט**  
 פסקי דין עקרוניים – מבתי המשפט
4. **שונות**  
 תכנון ופיתוח קהילתי – מ' גרון ות' ישעיה  
 הקצאת קרקע לישובים קהילתיים – מינהל מקרקעי ישראל  
 אינטרס הציבור בקרקע – המלצות החוג למדיניות קרקעית
5. **מפעולות המכון**  
 6. **תקצירים באנגלית**

#### **"קרקע" 21-22 – פברואר 1982**

1. האזור קטגוריה של תכנון כלכלי משולב – פרופ' ש' פוהורילס  
 2. דגם העיר ודגם תחבורתי – א' ברצקוס  
 3. סמכותו של מינהל מקרקעי ישראל – ז' צור  
 4. משבר האנרגיה ופיתוח החקלאות – ד"ר א' שסקין  
 5. פיתוח אזור תעשייה – ש' בלקינד  
 6. פתרון לבעיית שווי נכס בין מחכיר לחוכר – ד' מרגליות  
 7. מדיניות קרקעית הלכה למעשה – י' קורץ  
 8. שלבים ברכישת עמק יזרעאל – י' כץ  
 9. ביקורת על קרקע ומחירי קרקע – מאמר מתורגם  
 10. כפר ויתקין – תכנון מחדש של שימושי קרקע – תמצית ממחקר  
 11. פסקי דין עקרוניים – מבתי משפט  
 12. מפעולות המכון  
 13. תקצירים באנגלית

#### **"קרקע" 23 – דצמבר 1982**

1. מרכיב הקרקע במחיר הדירה – פרופ' ד' פינט  
 2. חלוקת קרקעות בהתיישבות בארצות מתפתחות – פרופ' י' מעוז

3. הקרקע והפיתוח כמרכיב במחיר הדירה — ג' יצחקי
4. תכנון אזורי הכפר והעיר — ז' ברקאי
5. קביעת קריטריונים קרקעיים — ל' גולדנברג וא' עמיאל
6. הפקעת קרקעות לצרכי ציבור — א' פרנקל וד"ר ר' אלתרמן
7. קווים למדיניות קרקעית במגזר העירוני — מ' טלמון
8. מחיר מקרקעין באזורים שונים — ד' מרגליות
9. מחירי קרקע לתעשייה באזורי פיתוח — מינהל מקרקעי ישראל
10. בשדה המחקר
11. מפעולות המכון
12. חוק ומשפט — פסקי דין
13. תקצירים באנגלית

### **"קרקע" — קובץ עיונים לציון שמונים שנה לקרן הקיימת לישראל — יולי 1983**

1. שיר + הקדמה "רק אחת" — ש' טנאי
2. בסיס וקנין — פרופ' נ' רוטנשטרייך
3. תמורות והערכת הקרקע בישראל כמשאב חקלאי — פרופ' ד' עמירן
4. הלאמת קרקע לצרכי יישוב — פרופ' נ' ליצ'פילד
5. גורם הקרקע בעיצוב דפוסי ההתיישבות — א' רוקח
6. מורשת הקרן הקיימת ועיצוב המשטר הקרקעי במדינה — ז' צור
7. מדיניות הקרקע העירונית של הקרן הקיימת והשפעתה על הפיתוח התכנוני בא"י בתקופת המנדט — א' גרייצר
8. קרקע כמרכיב בסכסוך היהודי-ערבי — י' פלמן
9. בתום יובל החכירה — א' פווננסקי

### **"קרקע" מס' 24 — דצמבר 1983**

1. עקרונות לשימושי קרקע למטרות נופש ובילוי — ד"ר ה' רסקין
2. התמורה הדמוגרפית בקרב ברוויי הנגב — ד"ר א' מאיר
3. תכנון בריטי: מבט מפוכח במראה — ד"ר ר' אלתרמן
4. אספקטים כלכליים של מדיניות פיזור האוכלוסייה — ד"ר א' בורוכוב
5. שמירת קרקע חקלאית מול מטרופוליזציה — מ' עוזרמן
6. פיקוח ושליטה על מחירי קרקע אורבנית — י' דיטל
7. מחירי מקרקעין באזורים שונים — ד' מרגליות
8. בשדה המחקר
9. מסירת קרקע לפי מכרז — מינהל מקרקעי ישראל
10. מחירי הקרקע לתעשייה באזורי פיתוח — מינהל מקרקעי ישראל
11. מפעולות המכון

**"קרקע" מס' 25 — נובמבר 1984**

1. תכנון ויעדי קרקע — צ' השמשוני
2. ביטוי פוטנציאל מערכה לקו פרשת המים הארצית — ל' גולדנברג, א' פוזנסקי וא' עמיאל
3. דמי חכירה בקרקע חקלאית בקנדה — ד"ר א' שסקין
4. הערכת מערכת התכנון והבנייה בישראל — ד"ר ר' אלחרמן, פרופ' א' אלכסנדר וד"ר י' לריון
5. תוכניות ממשלתיות לחיסכון בקרקע — ג' יצחקי
6. בעלות ציבורית על קרקע — אמצעי או מטרה — ד' דרין
7. ההכוון העדיף לפיתוח העירוני של ירושלים — א' ברוצקוס
8. הצפיפות בהונג-קונג — ב' לונג
9. רשימה בבליוגרפית מכתבי-עת בעברית — ד"ר ר' אלחרמן
10. מחירי מקרקעין ודמי שכירות, מדדים, עלויות ושער יציג לדולר — ד' מרגליות
11. מפעולות המכון
12. תקצירים באנגלית

**"קרקע" מס' 26 — אוקטובר 1985**

1. רישום דירות ושיכונים בטאבו — ד' רו
2. יעדי אוכלוסייה עשויים להשפיע על הפיתוח האזורי — מ' גרון
3. המחשב האלקטרוני ודוגמה לניתוח נתוני קרקע לצורך חקלאות — ל' גולדנברג וא' עמיאל
4. היטל השבחה ככלי תכנוני — ר' רומנו (בהנחיית פרופ' ר' אלחרמן)
5. מפגעים הנגרמים ע"י מחצבות — צ' זיו
6. מחירי מקרקעין ודמי שכירות, מדדים, עלויות ושער יציג לדולר — ד' מרגליות
7. מפעולות המכון
8. תקצירים באנגלית

**"קרקע" מס' 27-28 — אוקטובר 1986**

1. על מדיניות הקרקעית בישראל ועל החסר בה — פרופ' נ' ליצ'פילד
2. שמאות ככלי עזר למדיניות קרקעית — ע' קמר
3. פיצויים על נזקי תכנון — ארכ' מ' ויטק ופרופ' ר' אלחרמן
4. על דמי חכירה של קיבוצים בעבור שטחי תעשייה ונופש — ז' כהן וע' צוויקל
5. מושגים בהחזקת קרקע עירונית — ו"א דהבלה
6. מדיניות קרקע עירונית — בעיות והזרמויות — ה"ב דונקרליו
7. דרכי הכנת תוכניות מתאר מקומיות ואזוריות — א' ברוצקוס
8. לוח זכויות וחובות של חוכר קרקע לאומית למגורים
9. מחירי מקרקעין ודמי שכירות, מדדים, עלויות ושער יציג לדולר — ד' מרגליות

10. רישום שיכונים ציבוריים
11. מחירי קרקע לתעשייה בהתיישבות
12. מחירי קרקע לתעשייה באזורי הפיתוח
13. פסקי דין בענייני קרקע
14. מפעולות המכון
15. הסמינר במדיניות קרקעית – פרופ' ר' אלתרמן
16. הקונגרס הבינלאומי למדיניות קרקעית, לונדון 1986 – ד' דרין

### **”קרקע” מס' 29 – ספטמבר 1987**

1. חכירה המתחדשת לצמיתות, תרופת פלא או אחיזת עיניים – פרופ' י' ויסמן
2. מדיניות קרקעית – זכויות בקרקע עירונית – ד”ר א' גולדנברג
3. שיטת חכירה שהיא מכר – ז' צור
4. עם פנים לשיפור שיטת החכירה וחיזוקה – א' פוזנסקי
5. אפשר להשביח קרקע על-ידי טיפול נכון – ד”ר ח' צבן
6. פיתוח כלכלי: הגדלת הכנסות ללא העלאת המיסים – ר”ל קמפ
7. אספקטים כלכליים של תכנון שימושי קרקע – ד”ר א' בורוכוב
8. התפתחויות בשימושי קרקע בערים ובשוליהן – ה' כרוך
9. הפקעת קרקע ללא תמורה לשם השגת קרקע לצרכי ציבור – ב' מורי
10. תכנון השטחים לשמורות טבע וגנים ציבוריים – א' ברוצקוס
11. מחירי מקרקעין ודמי שכירות – עו”ד ר' מרגליות
12. פסקי דין בענייני מקרקעין
13. מפעולות המכון

### **”קרקע” מס' 30 – ספטמבר 1988**

1. מדינת ישראל אחרת לקראת שנת ה-2000 – פרופ' א' אפרת
2. אופציות לעתיד: עלות הקרקע בתוכנית מתאר מקומית – ד”ר ח' פיאלקוף
3. פוטנציאל התעסוקה של החקלאות הערבית בשטחים – פרופ' ד' גרוסמן
4. ארבע משימות לקידום המדיניות הקרקעית-צורך השעה – א' פוזנסקי
5. מגמות כלליות בהתפתחות החקלאית – ד”ר ח' צבן
6. מפעולות המכון
7. קביעת זכויות חכירה תחשיבי היוון ודמי היתר בקרקע חקלאית – ד”ר ח' צבן
8. פרסומים ודיוני החוג למדיניות קרקעית
9. מחירי קרקע לתעשייה ומלאכה באזורי פיתוח

### **”קרקע” מס' 31 – דצמבר 1989**

1. היפרמרקטים בישראל 1976-1986 – פרופ' א' קלרמן ולי' עוזרי

2. תוכניות המתאר לתפרושת האוכלוסייה — אדר' י' גולני
3. פיזור האוכלוסייה והשפעת הגומלין על המדיניות הקרקעית — פרופ' ד' עמירן
4. פיזור האוכלוסייה בישראל — אדר' ד' רז
5. קרקע ורעיון גאולת האדמה בתרבותיות מסורתית בארץ-ישראל — פרופ' ר' קרק
6. הבעיה האגררית ובעלות הלאומית על הקרקע — ז' צור
7. השבחה-עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכניות — ה' כרוך
8. פעולות המכון לחקר שימושי קרקע
9. העברת נטל הפיתוח של שירותי ציבור ליוזמים — פרופ' ר' אלתרמן
10. עדכון גבולות הזכויות על קרקעות חקלאיות נטושות — ד"ר א' סולל
11. תיקון 26 לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה 1965 — עו"ד מ' אלפיה
12. דו"ח על פעולות מינהל מקרקעי ישראל 1988 — סקירה
13. דמי חכירה לקרקע חקלאית
14. תוכניות המתאר לתפרושת האוכלוסייה (באנגלית) — אדר' י' גולני

#### "קרקע" מס' 32 — ספטמבר 1990

1. העיר כשנת 2000: כוחות השינוי והתמורה — פרופ' ר"ל קמפ
2. מדיניות קרקעית בצרפת: לקחים לישראל — פרופ' ר' אלתרמן
3. עיירות הפיתוח והמצפים — טעות לעולם חוזרת — פרופ' א' אפרת, פרופ' א' סופר ור' פינקל
4. אפשר גם אחרת: מצוקת הדירור, הגנת הדייר — הדגמות ומסקנות — ה' כרוך
5. פיזור אוכלוסייה — מ' קון ז"ל
6. מסוי השכרת מקרקעין — ד' מנטל
7. מס שבח בהעברת זכויות על נחלות במושבים — ע' צביקל וג' גורן
8. רישום שיכונים ציבוריים — עפ"י חוק רישום שיכונים ציבוריים תשכ"ד-1964 — מ' תנורי
9. הפנקסים התורכיים — א' אייונשטיין
10. הערת אזהרה — מ' אלפיה
11. משדה המחקר
12. פעולות המכון לחקר שימושי קרקע

#### "קרקע" מס' 33 — מאי 1991

1. מגמות דמוגרפיות של יהודי התפוצות בראשית שנות התשעים — פרופ' ס' דלה-פרגולה
2. קדושת הקרקע החקלאית לנוכח העלייה מברית-המועצות — פרופ' א' אפרת
3. מחיר קרקע ומדיניות קליטת העלייה — ז' כהן
4. האמנם קיים מחסור בקרקע לקליטת העלייה? — ד' מורנגשטרן
5. עמדה בנושא תכנון פיזי במחוז תל-אביב, לצורך קליטת העלייה — ד' רז
6. אטלס עתודות הקרקע בישראל — פרופ' א' אפרת
7. צמצום צריכת הקרקע בתוכניות "בנה ביתך" — י' זיו

8. חלוקה חדשה של מיתחם "טליטא קומי" – ח' דנין
9. קרקע לא מפותחת במרכז ערים – א' צ'רניאבסקי
10. "מי יבנה, יבנה לי בית בחל-אביב?" – מ' טלמון
11. נומוגרף לחישוב קיבולת האכלוס של שטחים המיועדים למגורים – ד"ר ב' ברקאי, ד"ר י' רוט ומ' בורק
12. חכירה – המפתח לחברה הפוסט-קומוניסטית – פ' האריסון
13. דמי שכירות בבתי עסק "מוגנים" – מ' אלפייה
14. משרה המחקר
15. מפעולות המכון

### "קרקע" מס' 34 – פברואר 1992

1. התייקרות הקרקעות והשתקפותה במדד המחירים לצרכן – פרופ' ד' פינס
2. מסמך עמדה בנושא: האם ההחלטה בדבר הגדלת היצע הקרקעות במחיר מוזל (מסובסד), תביא לגידול בהיצע הדירות ולהפחתה במחיריהן? – פרופ' ד' שפר, ד"ר א' בורוכוב וב' צ'רניאבסקי
3. מדיניות הטיפול בקרקע של מינהל מקרקעי ישראל והשתקפותה במחירי הקרקע למגורים במגזר העירוני – י' זיו
4. עתודות קרקע לפיתוח תעשייתי בישראל – פרופ' א' אפרת
5. המצפים בגליל – עשור להקמתם – פרופ' א' סופר
6. העיר בשנות ה-2000 – דגם תכנוני חדש – פרופ' ר"ל קמפ וג"ד קמפ
7. הנגב המזרחי – מצאי הקרקעות כפוטנציאל לפיתוח האזור – א' בכאי
8. תכנון מס בעסקאות מקרקעין – ע' צביקל
9. בעיות ביישום המודל "קוטב גידול/מרכז גידול" לפיתוח אזורי במדינות מתפתחות – מחקר מייצג במדינת בנדל בניגריה – ד"ר ג"א איגהלו
10. "קוטב גידול/מרכז גידול" – הערות על המושגים – מ' גרון
11. מגרש הנחלה – החלום ושברו – ש' שמיר
12. הכנת האזורים הכפריים לרישום בספרי המקרקעין – ס' ביכלר
13. הכנת מפות לצורכי רישום ורישום זכויות בלשכת מירשם המקרקעין – מ' תנורי
14. מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

### "קרקע" מס' 35 – דצמבר 1992

1. האם רצויה הפרטת קרקעות מינהל מקרקעי ישראל – ג' ויתקון
2. הערפת ההתיישבות מעבר לקו הירוק כפי שהיא משתקפת בתוכנית הסיוע הישיר לשיכון – פרופ' ד' פינס
3. על תוכנית תמ"א 31 – הרהורים וערעורים – פרופ' א' סופר
4. התכנון והפיתוח של ציר הגבעות – פרופ' א' אפרת
5. מדיניות קרקעות בתקופת עלייה, הערכה מחדש או כיצד הפכה הקרקע לשעיר לעזאזל – י' קורץ

6. מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות לקראת גיבוש חוק תכנון חדש – פרופ' ר' אלתרמן
7. אספקטים כלכליים של העברת מפעלי התע"ש – ד"ר א' בורוכוב
8. הסדר קרקעות – תחזית ומציאות בתקופת המנדט – ד' גביש
9. קווים לתהליך גאולת קרקעות עמק בית-שאן – א' יפה
10. G.I.S ויישומו בתהליך רישום שיכונים ציבוריים – ד' כהן וד"ר ג' קוסלנסקי
11. מהפיכה במועצה האזורית – א"י שפט
12. התכנון בירדן – מ' קרוקסטון
13. מהסדר קרקעות למפת ארץ-ישראל 1920-1948 – א' אורני
14. תגובות למאמרו של א' בבאי, הנגב המזרחי – י' זיו
15. מפעולות המכון

### "קרקע" מס' 36 – יוני 1993

1. קליטת עלייה, תפרוסת אוכלוסייה ותעסוקה בתפיסה תכנונית חדשה – פרופ' א' אפרת
2. מקימה ומטרתה של תמ"א/31 – תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ולפיתוח ולקליטת עלייה – ד' רצ'בסקי
3. הבנייה בשנתיים האחרונות והשלכותיה על המדיניות הקרקעית – ד"ר א' בורוכוב
4. הרחבת שימושים בקרקע והשלכותיהם התכנוניות – ד' רו
5. ניצני עיצוב רשויות, ומדיניות הקרקע הממלכתית במדינת ישראל (חלק א') – פרופ' ר' קרק
6. קרקע הלאום – מערך "מקודש" לערך "משומש" – ד"ר י' בן-ארצי
7. ואדי אל קבאני – ל' דוכן-לנדוי
8. רמות – דיוקנה של שכונה חדשה בירושלים – א' יפה
9. קרקע ומקרקעין בישראל, תרחיש לקראת שנות ה-2000, זוית אישית – י' אלוני
10. מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

### "קרקע" מס' 37 – דצמבר 1993

1. היוון דמי חכירה – ג' ויתקון
2. הרהורים במדיניות קרקעית – ז' צור
3. ישראל בשנת 2000: גן עדן אורבני או גיהנום של בטון – ד' מורגנשטרן
4. שימושי קרקע כנגב הצפוני – הפקר – פרופ' א' אפרת
5. המיפוי הקדסטרי של ארץ-ישראל בשנים 1858-1928 – ד"ר ד' גביש ופרופ' ר' קרק
6. החזירה הלא-חקלאית למושב בשנות השמונים – השפעות על השימוש בקרקע – פרופ' ד' גרוסמן
7. היחסים הקרקעיים בין הרשויות המקומיות לבין מינהל מקרקעי ישראל – י' זיו
8. ענף האבן ביהודה ובשומרון – א' יפה
9. כיצד נקלטו העולים בתחום הריור ומספר לקחים שניתן ללמוד מכך – ב' צ'רניאבסקי
10. שימושי קרקע ומים ופיתוח קרקעות שוליות בהודו (כנס שנערך בהודו ב-1993) – ד"ר מ' זקס
11. מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע



### **"קרקע" מס' 38 — ספטמבר 1994**

1. השמירה על קרקע חקלאית בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל — ג' ויתקון
2. החלטות מס' 611/533 של מועצת מקרקעי ישראל — ז' כהן
3. גאולה מהקרקע — ד"ר י' נמרוד
4. כביש חוצה ישראל במבחן הקרקע — פרופ' א' אפרת
5. תמ"א/31 — תוכנית מתאר ארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה — תהליך המעקב — ד' רצ'בסקי
6. התיירות בזירת התחרות על שימושי הקרקע — י' קורץ
7. מטרופולין תל-אביב, הספירה לאחור — ד' רז
8. המרכז לרישום עירוני במינהל מקרקעי ישראל — מ' תנורי
9. סיפורן של קרקעות שכונת ברנר — ל' דוכן-לנדוי
10. קהילת ציון אמריקאית: מדיניות פעילותה בארץ-ישראל — י' גלס
11. ולק"ח מכחרי נוסח אמריקה — י' לקס
12. תגובה למדיניות דמי החכירה של מינהל מקרקעי ישראל — י' זיו
13. מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע
14. נספח: החלטת הממשלה בנושא שינוי ייעוד קרקע חקלאית

### **"קרקע" מס' 39 — אפריל 1995**

1. לקראת התמורות כמדיניות הקרקעית של ישראל — פרופ' א' אפרת
2. המדיניות הקרקעית בעקבות גל העלייה — ד"ר א' בורוכוב
3. הפקעות קרקע: זכויות היחיד מול צורכי הציבור (חלק א') — נ' אורני ופרופ' ר' אלטרמן
4. העלמותם של אלמנטים גיאוגרפיים בעקבות הסרת גבול — ט' יערי-ויזל ופרופ' א' סופר
5. הסדר הקרקעות בישראל — ד"ר א' סולל
6. פרשה נעלמה — יפה נוף, מושבה שלא נוסדה — ד"ר ע' עמית
7. נכסי דלא ניירי בהולנד (תרגום מאנגלית) — פרופ' פ"פ קוהנסתם
8. מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

We will be bringing more articles about this subject in coming issues.

The appraiser **Meir Garon**, former director of the Programming Division of the Ministry of the Interior, examines "**A National Outline Scheme (NOS) of the Geographic Distribution of Israel's Population**" approved by the National Council for Planning and Construction as NOS 2/6 for a population of eight million inhabitants in Israel. This plan will become statutory after approval by the government. The author also reviews the various public responses to the plan.

Land problems of national minorities have preoccupied the governments of Israel since the founding of the state, and have been the source of some major conflicts.

**Dr. Joseph Ben-David** examines one of these in his article, "**The Land Conflict between Negev Beduin and the State — Historical, Legal and Topical Aspects**".

For the information of our readers: Dr. Ben-David is about to complete a comprehensive study commissioned through our institute about Israeli Beduin. This subject has evoked considerable interest because of the uniqueness of the model for permanent settlement of the Beduin in Israel, unparalleled in the world.

**Noah Nahum**, branch head in the Division for National Outline Schemes of the Planning Administration of the Ministry of the Interior, examines the book published in 1992 by the Organization for Economic Cooperation and Development that deals with "**Urban Land Markets — Policies for the 1990's**", which attributes the following problems to urban land markets:

- a. Price fluctuations
- b. Uncontrolled urban sprawl
- c. Unexploited urban land

This issue also includes a brief review of the **activities of the Institute** in the period between publication of the previous issue, **Karka 39**, and this issue.

Finally, we are publishing here an index to the articles that appeared in **Karka** from the first issue through Number 39, including an unnumbered edition to mark eighty years of Jewish National Fund activity.

relevant ministries to address the situation appropriately in light of the national importance of the problem.

**Prof. Barrie Needham** from Nijmegen University in the Netherlands prepared an article especially for **Karka** on "**Land Policy in the Netherlands, in Comparative Perspective**". This article examines urban land and property markets in Germany, the Netherlands, Italy, Great Britain, and France, in a study that was funded by the German government.

Prof. Needham delineates five stages in the process of land development:

- a. Temporary ownership by the municipality.
- b. Temporary ownership by a public body or by a public and private body together.
- c. Temporary development carried out by a private developer.
- d. Development without the exercise of public powers.
- e. Development through the exercise of public powers.

The Netherlands has a wealth of experience and expertise in developing and administering property, usually built on lands that the municipality provides. We in Israel can learn a great deal from this experience and from the research of Dutch scholars on the subject of land policy.

We then present the second and final part of the article by **Nira Orni** and **Prof. Rachelle Alterman**, "**Land Expropriation: Individual Rights Versus Public Needs — The Settlement in Israel from a Comparative International Perspective**". This paper summarizes the findings of their research, noting that in comparison with the United States and England, public interests in Israel take precedence over private interests.

The privatization of land has been the subject of controversy ever since privatization of the market has become the flagship of the economic policy of many countries. It has not yet been proven, however, that the privatization of state and public properties has brought with it prosperity and the public weal, yet the demand to privatize continues to spread. Can the privatization of land address the demands the public will be raising to future governments, when the land will be in private hands?

How did it all begin? **Dr. Michael Hudson** attempts an answer in his article "**The Privatization of Land, How It All Began**", translated from the English journal *Land & Liberty*, January-April, 1995.

This article is a brief report about an international conference of scientists held late last year in New York, a conference that examined the early period of privatization in the Near East, during ancient times and in the classical world.

## Editorial

This expanded issue is the fortieth since the founding of the journal **Karka** [land] in the fall of 1971.

In this journal, we have tried over the years to realize the goals set out in the first edition: to serve as a forum for the clarification of problems and different approaches to land policy and to publish news about land use in Israel.

Our thanks to all the writers who have contributed and to the readers of our journal.

We invite you to increase your participation, and call upon all those interested in the problems of land policy — especially the younger generation studying issues related to land policy — to view our journal as a forum for the expression of your views.



Despite the deep and troubling crisis of Israeli land policy and the public interest it evokes, we cannot ignore the problems of the administration of land in Israel.

A clear majority of the population want the proper administration of land in Israel. A time-lag of thirty years is unacceptable for the updating of land settlement registers according to changes in the division of land. The number of unregistered dwellings grows from year to year. Hundreds of thousands of rightful owners have no legal proof of tenancy over the property and land in their possession.

We wrote about this subject in the very first issue of **Karka**, and asked even then, "Can the registration of land rights be expedited?"

Over the years we have continued to sound the alarm in this journal about the harm caused by the delay in land registration; we conducted research about the reasons for this failure and ways to eliminate it; we held discussions about it in our Land Policy Discussion Group; and we raised the problem to senior officials in the relevant ministries.

In this context, we open this issue with an article by **Dr. Asher Solel**, former Chair of the Interministerial Committee for Planning and Implementation of Land Settlement in Israel, on "**Registration of Rights to Land after Completion of Land Settlement**".

Dr. Solel presents the essence of the problem in agricultural and built-up areas, and expresses doubt that the measures taken so far will eliminate the time lag. The author appeals to the



**40**

# **karka**

**(LAND)**

**JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE  
JERUSALEM, ISRAEL**

**SEPTEMBER 1995**