

# קרקע

כתבי־עת של המכון לחקר שימושי קרקע





# תוכן העניינים

דברי מבוא עדי ניב / 3

הגבלת הבעלות במקרקעין יהושע ויסמן / 5

הרפורמה במדיניות המקרקעין; דו"ח ועדת רונן – הערכה גדעון ויתקון / 15

קרקע בידי העם, לרשות העם, לפי צורכי העם משה ריכלין / 41

תכנית המתאר הארצית לתיירות – החלום והמציאות משה ריגל / 53

עוד על הקונפליקט הקרקעי בין ברוי הנגב לבין המדינה יוסף בן-דוד / 63

“אחוזת קבר בחיים” – קביעת תעריף לרכישה אהוד המאירי ודני מור / 93

ריבוי הרשויות המקומיות בישראל ומאבקן על הקרקע אלישע אפרת / 102

הפרטה בעת העתיקה רות קרק / 106

---

“קרקע” — כתב עת של המכון לחקר שימושי קרקע  
רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל. 6246828  
מס"ק ISSN 0302-6248

עורך: עמי דוריאון

הוועדה האקדמית שליד המכון:  
עדי ניב, יו"ר הוועדה; פרופ' יהושע ויסמן; פרופ' יונתן קורנבליט;  
פרופ' יוסי כץ; מיכה גלעד; עמי דוריאון

ריכוז מערכת: דוד איתן  
סדר: יהודית שטרנברג  
עטיפה: אברהם דנון  
הדפסה: רפוס "שי", ירושלים

בעטיפה הקדמית:  
חמרה חומה, עמק חפר  
(צלם: ישראל סיני)

# דברי מבוא

קוראים יקרים,

לפניכם גיליון מספר 44 של "קרקע", כתב-העת של המכון לחקר שימושי קרקע. הביטאון מופיע במתכונת חדשה הן בתכניו הן בצורתו ובסגנונו. שינויים אלה הינם ביטוי לתפנית בדרך פעולתו של המכון לחקר שימושי קרקע שתחילתה בשנה זו. מטרתה העיקרית של תפנית זו להתאים את פעולות המכון לרוח הזמן ולשים דגש מחודש על חקר ענייני הקרקע בישראל כפי שהם מוצאים ביטוי בתחומי הביצוע ובמערכות המחקר.

במסגרת ההתארגנות החדשה של המכון אנו מכניסים שינויים גם בכתב-העת "קרקע", כלי הביטוי המרכזי לחקר ולביזור הסוגיות הקרקעיות העומדות על הפרק. בהקשר זה הוחלט על עריכתו המחודשת במתכונת שונה: מחד גיסא יהווה כמה לחוקרים מתחום האקדמיה אשר יפרסמו בו את דברם המקצועי ויאפשר להם גם לקבל "קרדיט" פרסומי כמקובל במוסדות האקדמיים ומאידך גיסא תוצג בו גם עמדתם של בעלי המקצועות הקרקעיים אשר יעסקו בתחומים היישומיים הרלוונטיים.

כך יהיה "קרקע" במה מרכזית להבאת דברם של חוקרי סוגיות הקרקע וישמש גם במה ללימוד ולליבון בעיות עכשוויות.

יחד עם זאת לא ייגרע חלקם של הנושאים אשר יידונו בפגישות החוג למדיניות קרקעית. מיטב ההרצאות בחוג ימצאו את מקומן במסגרת כתב-העת. החוג למדיניות קרקעית מתקיים אף הוא מאז תחילת השנה במתכונת חדשה והורחב חוג המשתתפים בו. עם זאת גוון הנושאים המועלים בו והם מתפרסים עתה גם על תחומי התשתית הקרקעית בענפי הפיתוח השונים כמו שימושי קרקע לתעשייה, תיירות, חקלאות ולכל יעד שיש בו עניין ומטרה מחקרית-אקדמית או יישומית.

מאז התארגנותו מחדש נדונו במסגרת החוג למדיניות קרקעית תכנית המתאר הארצית לתיירות, מדיניותה הקרקעית של קרן קימת לישראל ועיקרי התכנון ושימושי הקרקע במחוז הצפון הנתונים לאחריות משרד הפנים. המרצים הם מיטב העוסקים בנושאים המיוחדים ועל כך גאוותנו.

רבות הסוגיות הקרקעיות העומדות בפני העוסקים בנושא, בעיקר בתקופה האחרונה שבה עומדים על הפרק השינויים המוצעים במדיניות הקרקעית של מדינת ישראל. ביטוי בולט לכך ניתן בדו"ח "ועדת רונן" אשר מונתה על-ידי שר התשתיות הלאומיות במטרה להציע רפורמה במדיניותו של מינהל מקרקעי ישראל. על אף הדיון האינטנסיבי בסוגיות הנובעות מדו"ח זה, לא תם העיסוק בהן. כל נשכח כי יישומן של המלצות אלה יגרום לפגיעה

אנושה בעקרונות בעלות הלאום על הקרקע במדינת ישראל, שהם היסודות לפעולתה של קרן קימת לישראל.

נושא קרקע הלאום היה מאז ומתמיד שנוי במחלוקת. ככל שהמדינה מצויה במצב כלכלי קשה יותר כך חוזר ועולה רעיון הפרטת הקרקע כמקור תקציבי היכול לסגור "פערים" כלכליים לאומיים. קק"ל עמדה מראשית דרכה על חשיבות עקרון השמירה על הקרקע בבעלות העם. אף סוגיה זו תמשיך ותעמוד במרכז הדיונים.

רצוי שגם העיסוק בנושא התכנון הקרקעי לא יחדל לעמוד במרכזה של ההתיינות המקצועית. זאת על מנת למנוע חריגות מהותיות ולעצור, אם אפשר, תכנונים מגלומניים הפוגעים בהגדרתם של היעדים הלאומיים. הסתירה הקיימת, באופן טבעי, בין רשויות התכנון הארציות לבין אלה המקומיות, ראוי לה שתודגש יותר ויותר; ייתכן, אמנם, שיש מקום במדינה קטנה כישראל ליתר דומיננטיות של רשויות התכנון, אולם גם על אלה מוטל לבחון היטב את צורכי הזמן והמקום יחד עם שמירה קפדנית על רווחתו של התושב המקומי.

אנו עדים עוד בימים אלה להעלאתה מחדש של יוזמה לכינוס מחדש של הוועדות "לקידום התכנון" – ה"ול"לים" לשעבר. לתכניות לא מעטות שלא היו מאושרות בהליך תכנוני רגיל, היתה עדנה בשל ההליך התכנוני המזורז שנבע מעצם קיום הוול"ל. גם עם נושא זה נהיה חייבים להתמודד ולהביא את דברנו כמכון מחקר מקצועי בפני כל העוסקים בתכנון ובפני קובעי מדיניות התכנון.

המכון לחקר שימושי קרקע יקדיש לביורור סוגיות אלה ואחרות, בין היתר באמצעות "קרקע", את כל מאמציו ויכולתו. את תוצאותיהם של הדיונים והמסקנות אליהן נגיע, נעביר לרשויות המתאימות על מנת להתריע, להפנות תשומת לב ולהשפיע ככל שרק נוכל.

המכון ירחיב את מערך מחקריו ויעסוק גם במחקרים יזומים. כל נושא שיש בו השלכה על המערך הקרקעי ו/או על השימוש החלופי האפשרי בקרקע ייבחן במגמה חיובית, במטרה להקיף במחקרי המכון את הסוגיות הקרקעיות בכל היבט רלוונטי.

לשם כך יעמיד המכון תקציבי מחקר לרשות חוקרים ומוסדות אשר הצעות המחקר שלהם יתאימו לקריטריונים אלה. המכון יקיים גם פעולות משותפות עם גופים אקדמיים ועם מרכזי מחקר שעניינם ותחומי עיסוקם תואמים למוטת השליטה המקצועית הנהוגה בו וכוללה בהגדרת מטרותיו.

כדי לעסוק במטלות אלה בדרך המקצועית, הטובה והיעילה ביותר אנו זקוקים, כמוכן, לכל עצה טובה ומזמינים את קוראי "קרקע" ליטול חלק במפגשים החדשיים של החוג למדיניות קרקעית ולהשתתף באופן פעיל בדיונים המתקיימים שם.

עדי ניב

יו"ר המכון לחקר שימושי קרקע

# הגבלת הבעלות במקרקעין

## יהושע ויסמן\*

על זכות הבעלות היה מי שאמר פעם כי –

“הכול יודעים בעלות מהי, ואף-על-פי-כן דומה כי אין מי היודע מהי בעלות. הכול יודעים בעלות מהי, שאין לך אדם שאינו נזקק למושג הזה המורגל על לשוננו ומשמעותו נהירה לנו, ואין מי היודע מהי בעלות, שגדולי החכמים תהו על משמעותה ולא ירדו לחקרה.”

בכוונתי לדון בהיבט אחד בלבד של סוגיית הבעלות, היבט שהוא מבין הקשים בסוגיה הזאת.

“בעלות”, במובן הרגיל, כפי שאנחנו מכירים את המושג הזה, היא הזכות למלוא השימושים האפשריים בנכס שהוא הבעלות, בכפוף למגבלות שהוטלו בחוק, ובכפוף להגבלות שהבעל נטל על עצמו בהסכם.

תיאור זה של ה“בעלות” בא לידי ביטוי בהגדרה שבחוק למוסד ה“בעלות”. ההגדרה אומרת לנו, כי “הבעלות במקרקעין היא הזכות להחזיק במקרקעין, להשתמש בהם ולעשות בהם כל דבר וכל עסקה בכפוף להגבלות לפי דין או לפי הסכם” (סעיף 2 לחוק המקרקעין, תשכ”ט – 1969. הגדרה דומה מצויה בסעיף 2 לחוק המיטלטלין, תשל”א – 1971).

היכולת שיש לבעל נכס להגביל את תוכן הבעלות מכוח הסכם, מעוררת את השאלה עד כמה יכול בעל הנכס להגביל את תוכן הבעלות על-ידי העברת תכנים מסוימים מן הבעלות לאחרים, כגון למשפך את הנכס, להשכירו וכיו”ב, ועדיין להישאר הבעלים של הנכס. שמא מגיעה היכולת הזאת של בעל נכס לרוקן את הבעלות מתוכנה עד לנקודה מסוימת שממנה ואילך אין הוא יכול יותר לעשות זאת, משום שאם ימשיך בתהליך ריקון הבעלות מתוכן הוא יחדל להיות הבעלים?

אני מניח שהכול יסכימו כי אם מישוהו מחכיר נכס, ואפילו לתקופה ארוכה, נשאר המחכיר בעל הנכס. אם מינהל מקרקעי ישראל מחכיר את המקרקעין שבניהולו ל-98 שנה, כמקובל, אין ספק שהמינהל נשאר בעל הנכס.

אפשר להביא דוגמה קיצונית יותר: אדם המחכיר את המקרקעין שלו ל-3,000 שנה, ממשיך להיחשב כבעלים. הדוגמה הזאת, של החכרה ל-3,000 שנה, לקוחה מן המשפט האנגלי,

שעל-פיו משכנתא על מקרקעין מתבצעת על-ידי החכרת הקרקע ל-3,000 שנה. על-פי החוק האנגלי ברור לגמרי שהבעלות נשארת בידי המחכיר.<sup>1</sup>

מדוע רואים באדם שהחכיר קרקע ל-3,000 שנה כבעליה של הקרקע? התשובה היא מאחר שההחכרה משאירה את הבעלים בעמדת המתנה, כך שכבוא העת, כאשר הזכות שהופרשה מן הבעלות תגיע לקצה, הזכות של המחכיר תתמלא מחדש בתוכן. מועד זה, ויהא רחוק ככל שיהיה, בוא יבוא.

בספרות המקצועית היו שהמשילו את התכונה הזאת, של "עמדת ההמתנה", לאלסטיות של כדור גומי, שניתן לכוצו על-ידי הפרשת תכנים מסוימים מן הבעלות. מה שמאפיין את הבעלות, זה הדחף לחזור לממדים המקוריים של הכדור, בשעה שהזכויות שהופרשו מן הבעלות מגיעות לקצן.

ברוגמה של החכרת נכס נותר המחכיר במעמד של בעלים משום שעל-פי החוק שכירות אינה יכולה להיות לצמיתות; היא חייבת להיות מוגבלת בזמן. כיוון שכך נותרת למשכיר "עמדת המתנה", שתימלא בתוכן מחדש כשהשכירות תבוא לקצה.

שאלה יותר קשה היא מה באשר למקרים שבהם בעל נכס מפריש תכנים מסוימים מן הבעלות ללא הגבלת זמן, לצמיתות. האם על-פי המשפט הישראלי אפשר שבעל נכס יוציא תכנים מן הבעלות בלא שהדבר יהיה מוגבל בזמן? התשובה לכך חיובית.

הרוגמה המובהקת לכך היא "זיקת הנאה", כגון "זכות מעבר" על פני מקרקעין שכנים כדי להגיע לרשות הרבים. "זכות מעבר" שכזאת יכול שתהיה מוגבלת בזמן, אבל יכול גם שתהיה לצמיתות (סעיף 96 לחוק המקרקעין, תשכ"ט – 1969).

אם בעל נכס מעביר תכנים מן הבעלות לצמיתות, האם יש שלב שבו המשפט אומר לו: אתה לא יכול להמשיך בתהליך ריקון הבעלות, כי אם תעשה זאת, אתה לא תהיה יותר הבעלים? התשובה לשאלה הזאת אינה תלויה במילים שהצדדים השתמשו בהן במסגרת ההסכם שעשו. אין אנו שבויים בידי התוויות הלשוניות שהצדדים לעסקה בחרו בהן. תוכן העסקה יקבע אם הבעלות עברה, ולא הכינוי לעסקה שהצדדים בחרו בו.

בתי-המשפט בארץ כמעט שלא עסקו בשאלה זו. למיטב ידיעתי, פסק-דין יחיד שבו בית-המשפט הציב את השאלה הזאת לעצמו, ונקט לגביה עמדה, הוא פסק-הדין של השופט חיים כהן, בעניין בוקובזה נ' הממונה על המרשם [ע"א 269/74, פ"ד כט(1) 243].

כאשר חלקת ארמה נתונה כבעלות של שני בעלים שותפים, והם מבקשים לפרק את השותפות על-ידי חלוקה בעין, כך שכל אחד יקבל חלק מאותה חלקת אדמה, אין הם בני חורין לבצע את החלוקה כראות עיניהם. לרשויות התכנון יש אינטרס בשאלה מהו הגבול

1 Megarry and Wade, The Law of Property [Sthed., 1984], pp. 920, 930, 933



של חלקות אדמה. על כן דורש החוק קבלת אישור של רשויות התכנון לתכנית החלוקה, בתהליך הידוע בשם "פרצלציה".

בעניין בוקובוזה, הייתה חלקת אדמה בבעלות משותפת של שני אנשים אשר ביקשו לחלק אותה ביניהם, תוך ניסיון להימנע מתהליך הפרצלציה. הם ערכו הסכם שעל-פיו הם נשאו בעלים משותפים של חלקת האדמה ואולם בחצי האחר של החלקה רק השותף האחד היה רשאי להחזיק ולהשתמש, ובמחצית האחרת של חלקת האדמה רק השותף האחר היה רשאי להשתמש. מכיוון שלא פירקו את השותפות, סברו כי לא חלה עליהם ההוראה שבחוק המחייבת את קבלת ההסכמה של רשויות התכנון לחלוקה בעין של מקרקעין.

## **עד כמה יכול בעל נכס להגביל את תוכן הבעלות ועדיין להישאר הבעלים של הנכס**

הצדדים הביאו את ההסכם הזה לרישום במרשם המקרקעין אך הממונה על המרשם סירב באמרו כי ההסכם היה למעשה חלוקת הנכס המשותף, ועל כן עמד על קבלת ההסכמה של רשויות התכנון.

הצדדים צרעו בפני בית-המשפט העליון והערעור נתקבל. בית-המשפט אמר שבעל חלקת אדמה המעביר את הזכות להחזיק ולהשתמש בחלק ממנה, ולו גם לצמיתות, אינו חדר בכך מלהיות הבעלים של אדמה זו.

השופט חיים כהן אמר בעניין זה:

"הבעלות במקרקעין המוגדרת כאמור בסעיף 2 לחוק המקרקעין, היא הזכות להחזיק במקרקעין, להשתמש בהם ולעשות בהם כל דבר וכל עסקה, בכפוף להגבלות לפי דין או הסכם [...] הגבלות לפי הסכם כיצד? שיכול אדם להסכים להגבלת החזקתו או שימוש במקרקעין, לא רק על-ידי הקניית זכות במקרקעין לזולתו אלא גם בדרך הסכם [...] בעצם ריבונותה כביכול של זכות הבעלות טמונה גם רשות הוויתור והמחילה. בחינת כי לי הארץ, משתמש אני בה בדרך זו או בדרך אחרת, ומוותר אני על שימוש אחר, ככל העולה על רוחי מדי פעם בפעם" (עמ' 246, 247).

בהמשך פסק-הדין, כשהוא מתייחס להסכם שהובא בפניו, לפיו העבירו את הזכות להחזיק בחצי מהחלקה לאחד ואת הזכות להחזיק בחצי האחר לשני, הוא ממשיך ואומר:

"לא מצינו בחוק הוראה שזכות ההחזקה היא תנאי בלעדי אין קיום לזכות הבעלות".

לפי זה הבעלים המשותפים לא פגעו בבעלות המשותפת על-ידי ההסדר שבו העבירו את הזכות להחזיק במחצית מהנכס לכל אחד מהם. על כן לא צדק מנהל מרשם המקרקעין

בכך שהתייחס אל ההסכם הזה כאל הסכם המביא לפירוק הבעלות המשותפת, ולחלוקת החלקה לשתי חלקות נפרדות.

העמדה של בית־המשפט העליון, או לפחות עמדתו של השופט חיים כהן, היא כי כאשר נאמר בחוק שהבעלות היא הזכות לעשות בנכס כל דבר בכפוף להגבלות מכוח הסכם, אין הגבלה על הגבלות מכוח הסכם שניתן להגביל בהן את הבעלות. כל הגבלה על תוכנה של הבעלות שתעלה על הדעת עשויה להשאיר את הבעלות על מכונה.

מהו הדבר שייוותר לבעל הנכס לאחר שהגביל את כל תוכני הבעלות על־ידי העברתם לאחרים? התשובה היא אותה "עמדת המתנה" שהוזכרה. כאשר זכות שהופרשה מן הבעלות, ולו גם לצמיתות, תגיע מסיבה כלשהי לקצה, אז התוכן של הבעלות יתמלא מחדש, כי הבעלים נמצא בעמדת המתנה כל עוד הוא משייר בידו את עמדת ההמתנה הזאת.

דברים אלה, שהם תאורטיים למדי, יהיו מוחשיים יותר על רקע החלטה אחרת של בית־המשפט, שהולכת בכיוון הפוך מזה שהלך בו השופט כהן בפרשת בוקובזה.

ב"פרשת פילובסקי" — פילובסקי ג' בלס [ע"א 763/88, פ"ד מה(4) 521] היו העובדות שכוחות למדי בחברתנו: אימא מזדקנת שגרה בדירה שבבעלותה, החליטה להעביר את הבעלות על הדירה על שם הנכדים שלה, בכפוף לזכותה להמשיך ולגור בדירה כל עוד היא חיה, ובכפוף לכך שכל עוד היא חיה, היא רשאית לדרוש מהנכדים לבצע עסקאות בנכס לטובתה, כמו למכור את הנכס, כשהיא זכאית לקבלת התמורה.

הבעלות על הדירה נרשמה בטאבו על שם הנכדים. הסבתא נפטרה ונתעוררה השאלה למי הבעלות בדירה לאור אותו הסכם שנעשה בין הסבתא לבין הנכדים — האם הנכדים הם הבעלים, שהרי הדירה רשומה על שמם בטאבו, או שמא יש לראות את הסבתא כבעלים, מכיוון שהיא הייתה זו שרשאית ליהנות מהנכס הזה כל עוד היא חיה?

אם הדירה הייתה בבעלותה של הסבתא כל עוד היא חיה, אז ברגע שהיא נפטרה חייבים לפרוע תחילה את כל החובות של המורשה, ורק אם יישאר משהו אחרי פירעון החובות יקבלו היורשים את מותר העיזבון. לעומת זאת, אם הבעלות בדירה לא הייתה של הסבתא, אז ברור שהנרשמים של הסבתא לא יכולים להיפרע מתוך דירה שהיא בבעלות הנכדים.

בית־המשפט פסק שיש לראות את הדירה כדירה שהייתה בבעלות הסבתא בעודה בחיים, וכהנמקה לעמדתו אמר את הדברים הבאים:

"כל שקיבלו הנכדים בחיי המנוחה היה רישום הבעלות בדירה, אך הבעלות עצמה נותרה בידי המנוחה, שכן בעלות הוגדרה בחוק המקרקעין כזכות להחזיק במקרקעין, להשתמש בהם ולעשות בהם כל דבר וכל עסקה'. על־פי המסמך נותרה הזכות בידיה של המנוחה והוענקה לכן למערערים רק עם מותה".

הדבר המוור בהנמקה זאת של פסק-הדין הוא שבית-המשפט עשה את מלאכתו קלה על-ידי השמטת הסיפא של הגדרת בעלות. הוא ציטט רק את הרישא: "הבעלות היא הזכות להחזיק ולהשתמש ולעשות בהם כל דבר וכל עסקה". אכן, הזכות להחזיק, להשתמש ולעשות בהם כל דבר וכל עסקה הייתה באמת של הסבתא, ומכך הסיק בית-המשפט שהיא הבעלים.

אילו הביא בית-המשפט את ההגדרה השלמה של "בעלות", האומרת בהמשך: "והכול בכפוף להסכם שעשה הבעלים", היה עליו להתמודד עם השאלה אם לא הייתה כאן העברת בעלות לנכדים בכפוף להסכם שהיא תמשיך לגור בדירה.

## **מהו הדבר שייחותר לבעל הנכס לאחר שהגביל את כל תוכני הבעלות על-ידי העברתם לאחרים?**

מכיוון שבית-המשפט לא הביא את הסיפא של הגדרת בעלות, הוא גם לא טרח להתמודד עם השאלה אם כאשר אדם מגביל (בהסכם) את הבעלות, יש נקודה מסוימת שממנה ואילך הוא חדל להיות בעלים.

כיוון שבית-המשפט השמיט את החצי השני של הגדרת הבעלות, הוא גם לא התייחס להחלטה ההפוכה, שבפרשת בוקובזה, שהרי בפרשה זו בית-המשפט אמר, כזכור, שבעל יכול – בהסכם – לרוקן את הבעלות ללא הגבלה.

אילו יישמנו את העמדה של בוקובזה על העובדות של פרשת פילובסקי, היינו אומרים כי ניתן לרוקן את הבעלות של הנכדים, בהסכמה, על-ידי העברת זכות ההחזקה לידי הסבתא, כאשר הנכדים נשארים הבעלים. ואולם, בפרשת פילובסקי אמר בית-המשפט את ההפך: הסבתא היא הבעלים מכיוון שתוכן הבעלות בידה.

על רקע שני פסקי-דין אלה, שאינם מתיישבים זה עם זה, ניתן להצביע על מספר פסקי-דין שחלקם מתיישב יותר עם העמדה שבפרשת בוקובזה, וחלקם מתיישב אולי יותר עם העמדה שבפרשת פילובסקי. להלן שתיים צלוש דוגמאות לכך.

בפסק-הדין ליבוב נ' שרון [תע"ז (ת"א) 4037/71, פ"מ תשל"ד (2) 66], ובערעור שרון נ' ליבוב [ע"א 155/73, פ"ד כח(2) 673], העובדות כדלהלן: ליבוב, איש בא בימים, הזקוק לעזרה, קיבל אותה מידיד. הידיד טיפל בו במסירות במשך שנים. כהוקרה על כך צירף ליבוב את שמו של הידיד לחשבון הבנק שלו, בכפוף לכך שכל אחד מהם יוכל למשוך מחשבון הבנק באופן חופשי, ובכפוף לכך שעם פטירתו של ליבוב יוכל הידיד למשוך מהחשבון ללא הגבלה.

ליבוב נפטר, ובני המשפחה טענו כי החשבון בבנק מגיע להם ולא לאותו ידיד.

בית-המשפט פסק כי אין לקבל את הקונסטרוקציה של מתנה לידיד, מכיוון שהמנוח ליבוב השאיר לעצמו את הזכות למשוך מהחשבון, ומקובל עליו כי מתנה אינה אלא בהעברה גמורה של הקניין.

במילים אחרות, בית-המשפט בפרשת ליבוב נקט עמדה המתיישבת יפה עם העמדה שבפרשת פילובסקי, ולא עם העמדה שבפרשת בוקובזה. בפרשת ליבוב נעשה ניסיון להעניק בעלות לידיד, תוך ריקון תוכן הבעלות על-ידי-כך שליבוב השאיר לעצמו את הזכות למשוך מהחשבון כל עוד הוא חי. נפסק כי דבר זה בלתי אפשרי.

כיוון שכך זכו בני המשפחה בחשבון הבנק ולא הידיד המסור.

עמדה הפוכה, העולה בקנה אחד עם עמדת בוקובזה, אנחנו מוצאים בפרשה אחרת, שהעובדות שלה דומות מאוד לעובדות שבפרשת ליבוב. זהו פסק-הדין בעניין סלי נ' עיזבון שפר [נע"א 679/76, פ"ד לב(2) 785]: קרל שפר, אדם מזדקן, ערירי, פיתח יחסים קרובים עם ילדתם של השכנים, שמאוד נתחבבה עליו. הוא כל-כך אהב אותה עד כי בשלב מסוים צירף את שמה לחשבון הבנק שלו על-פי הוסדר שלפיו כל עוד הוא חי יכולים שניהם למשוך מהחשבון בלי הגבלה, וכי עם פטירתו, הילדה תזכה במלוא החשבון.

קרל שפר נפטר ואז נתגלו קרובי משפחה, הטוענים כי חשבון הבנק מגיע להם.

השאלה הייתה אם החשבון ניתן כמתנה בת-תוקף לילדה, בכפוף לתנאי שכל עוד שפר חי הוא יהיה רשאי למשוך מהחשבון. האם אפשר להעביר בעלות ולהגביל את תוכנה בהסכם מבלי לפגוע בבעלות?

בפרשת ליבוב קבע בית-המשפט כי דבר זה אינו אפשרי, ולכן הבעלות לא עברה; בפרשת סלי אמר בית-המשפט כי אין מניעה לכך:

"אין בחוק המתנה שלנו דבר שיאסור על נותן מתנה לערוך הסדר שלפיו תהייה לו ולמקבל המתנה זכויות דומות בדבר המתנה".

אחרון חביב הוא פסק-דין מחוזי בתל-אביב, בעניין כספרי נ' יעקובי נה"פ (ת"א) 155/94, פ"מ תשנ"ה (1) 368]. העובדות לא היו שונות מאוד מאלו שבפרשת פילובסקי: אדם זקן העביר את הבעלות על דירתו לילדיו, תוך שהוא שומר לעצמו את הזכות לגור בדירה, להשתמש בה, ולנצל אותה במצבים מסוימים. הוא נפטר, ועלתה השאלה אם אפשר להעביר בעלות ולהגביל אותה בהסכם כפי שהדבר נעשה בפרשת כספרי.

על כך אמר בית-המשפט כי אינו רואה כל מניעה להכיר במתנה שהוקנתה במלואה, כאשר הנותן שמר על זכותו לחזור בו ממנה.

הנה כי כן רואים אנו שקיימים שני זרמים בפסיקה של בתי-המשפט בארץ לעניין השאלה אם הזכות שיש לבעל נכס להגביל את בעלותו בהסכם היא זכות שיש להציב לה גבול מסוים או שמה אין גבול כזה.

את החלק האחרון של דבריי אקדיש לניסיון להראות שהשאלה איזו משתי הגישות ראוי להעדיף, אינה כל-כך חשובה במישור הפרקטי. התשובה לשאלה אם הבעלות עברה עקב

ריקון תוכנה אינה ניתנת על-פי ניתוח אקדמי עיוני, אלא על-פי בדיקת הכוונה במסמך שבו יש התייחסות לבעלות.

הקשר הספציפי שבו מתעוררת השאלה הוא המכתיב את התשובה ולא ניתוח עיוני מופשט.

אדגים זאת במספר בעיות משפטיות אקטואליות שהתעוררו ונדונו על-ידי בית-המשפט, תוך הבחנה בין שני סוגי מקרים:

הסוג האחד של המקרים: העברת תכנים מסוימים מהבעלות בלא להעביר את הבעלות עצמה. השאלה היא אז איך להתייחס למי שקיבל את התכנים מהבעלות, בלא שהבעלות עצמה עברה אליו – האם לראותו כבעלים, ולהחיל עליו את דיני הבעלות?

## **האם אפשר להעביר בעלות ולהגביל את תוכנה בהסכם מבלי לפגוע בבעלות?**

הסוג השני של מקרים: העברת הבעלות בלא התכנים הרגילים של הבעלות. האם ייחשב המקבל בעיני החוק כבעלים?

דוגמה לסוג הראשון, מקרים שבהם מעבירים תכנים של הבעלות בלי להעביר את הבעלות עצמה: חוק יסודי מקרקעי ישראל אוסר על העברת בעלות במקרקעי ישראל, בכפוף לאי-אלו חריגים.

האם יעלה על הדעת שאם מינהל מקרקעי ישראל יחכיר מקרקעין ל-999 שנה הוא לא יעבור על האיסור להעברת בעלות?

התשובה שאני מציע לשאלה הזאת היא לא על-פי ניתוח עיוני אלא על-פי בדיקת השאלה למה הייתה הכוונה כשבחוק יסודי מקרקעי ישראל נקבע שאין להעביר בעלות על מקרקעי ישראל? אם הכוונה הייתה להשאיר בידי מינהל מקרקעי ישראל שליטה אפקטיבית במקרקעים האלה כי אז ברור שעל-ידי החכרה ל-999 שנה פגענו בהוראת החוק; אם במשך 999 שנה המינהל לא יוכל לומר דבר בשאלה מה ייעשה במקרקעים האלה, הרי לעניין חוק יסודי מקרקעי ישראל הוא אכן "העביר" בעלות.

אני אומר זאת, בין השאר, בהישען גם על תקדים מסוים שהגיע לדין בפני בית-המשפט העליון: חברת החשמל לישראל בע"מ נ' החברה הארצישראלית לקירור ואספקה בע"מ [ע"א 202/72, פ"ד כז(2) 661].

כאשר חברת החשמל באה להציב עמודי חשמל במקרקעין שבבעלות פרטית, החוק קובע שהיא צריכה לקבל את הסכמת הבעלים, ואם נגרם נזק על-ידי הצבת עמודי החשמל, צריך לפצות את הבעלים.

במקרה מסוים שהגיע לבירור בבית-המשפט העליון, הייתה לאדם זכות חוזית לחכירה ל-198 שנה. נתעוררה השאלה: את ההסכמה של מי צריך כדי להציב את עמודי החשמל? למי צריך לשלם פיצויים, האם לאיש שהחכיר את המקרקעין ל-200 שנה, או לאיש שחכר את המקרקעין ל-200 שנה?

בחוק נאמר שאת הפיצויים יש לשלם לבעל ואת ההסכמה יש לקבל מהבעלים.

לבית-המשפט לא היה כל קושי לומר כי רואים כבעלים את האיש שהחכירו לו את הנכס.

במקרה אחר נדונה השאלה הכאה: בחוק הירושה נקבע שכאשר אדם נפטר, בני המשפחה שגרו ביחד עם הנפטר, בדירה שהייתה בבעלות הנפטר, יכולים להמשיך ולגור בדירה פרק זמן מסוים (סעיף 115 לחוק הירושה, תשכ"ה – 1965). השאלה הייתה אם אדם שחכר דירה ל-97 שנה, ונפטר, יוכלו בני המשפחה שגרו אתו ליהנות מאותה הוראה שבחוק הירושה.

בדומה לדברים שבית-המשפט אמר בפסק-הדין הקודם, חברת החשמל, לעניין חכירה של 200 שנה, אמר בית-המשפט גם במקרה הזה, לעניין חכירה ל-97 שנה, כי בהתחשב במטרה שאותה ביקשו להשיג באמצעות סעיף 511 לחוק הירושה, ראוי להחיל את הסעיף גם על משפחה שהתגוררה בדירה כחוכרים לתקופה של 79 שנה – בסו נ' מלאך [ע"א 355/76, פ"ד לא(2) 359].

במקרה אחר, התעוררה הסוגיה של דיירות לפי החוק: חוק הגנת הדייר אומר שאם אדם גר בדירה כבעלים והוא פושט את הרגל, תימכר הדירה לכיסוי חובותיו ואולם הוא יהיה זכאי להמשיך לגור בדירה כדייר מוגן (סעיף 30 לחוק הגנת הדייר, תשט"ו – 1955, אשר תוקן עם הזמן).

במקרה מסוים התעוררה השאלה מה הדין במקרה שאדם ישב בדירה כחוכר ל-99 שנה (לא כבעלים), ופשט את הרגל; האם כאשר ימכרו את הנכס הוא ייהנה מאותה הוראת חוק שאומרת, שאם אדם ישב בדירה כבעלים ופשט את הרגל, הוא הופך להיות לדייר מוגן בנכס, או שמא נאמר שמכיוון שזו רק חכירה ל-99 שנה החוק הזה לא יחול עליו? במקרה זה אמר בית-המשפט, כי חכירה ל-99 שנה אינה בעלות, ועל כן לא תחול עליו אותה הוראה שבחוק אהרונוב נ' אייזן [ע"א 123/66, פ"ד כ(3) 440].

השופט לנדוי אמר כי יש לפרש את המילה "בעלות" פשוטו כמשמעו, כמסבת על מי שבידו זכות הבעלות המלאה ולא זכות פחותה מזאת.

כששאלה דומה הגיעה בפני שופט עם טמפרמנט שיפוטי אחר, השופט חיים כהן, נטה הוא לכיוון ההפוך דהיינו, להחיל על חוכר ל-99 שנה את הדין שחל על בעלות, ולא לנשל מבתו – אלימלך נ' יחיאלי [ע"א 56/67, פ"ד כא(1) 666].

השופט חיים כהן אמר, כי יש לפרש את הבעלות "על דרך ההרחבה והרווחה באופן שכל אלה יבואו על תיקונם אשר הם לפי כוונתו הברורה של המחוקק נזקקים וזקוקים לסעד זה".

מתוך הפסיקה הזאת אנחנו רואים, אפוא, שהפירוש שניתן ל"בעל" מושפע מהסוגיה שבה השאלה הזאת מתעוררת. מתייחסים לחוכר לתקופה ארוכה כאל בעלים כאשר הדבר עשוי להביא את בית-המשפט לתוצאה רצויה; כאשר התוצאה הרצויה שבית-המשפט ביקש להגיע אליה הייתה שלא להחיל על חוכר לתקופה ארוכה את הוראת החוק שעניינה בעלות, מצא בית-המשפט את הדרך לעשות זאת.

## **הפסיקה עשויה להיות מושפעת גם מהטמפרמנט השיפוטי של השופט שיושב בדיון**

הפסיקה עשויה להיות מושפעת גם מהטמפרמנט השיפוטי של השופט שיושב בדיון: יש שופטים שהם כנועים למה שהמחוקק אמר, ומפרשים בדייקנות את מה שהחוק אומר; ויש שופטים שהם כנועים יותר למה שהמחוקק רצה לומר, ולא דווקא למה שהמחוקק אמר. זוהי סוגיה כבדה בדיני פרשנות שהדעות חלוקות בה.

עד כאן הבאנו דוגמאות למקרים שבהם מעבירים את התוכן של הבעלות, כמו בחכירה לתקופה ארוכה, מבלי להעביר את הבעלות עצמה. עתה נציג מקרים שבהם מעבירים את הבעלות למישהו אחר, בלא התכנים הטיפוסיים של הבעלות. השאלה אז היא האם אדם שהבעלות הועברה אליו באופן פורמלי ייחשב כבעלים.

הדוגמה הטיפוסית בסוגיה זו היא המשכנתא, שעל-פי המשפט האנגלי. אחת מן הדרכים לשעבוד במשכנתא היא על-ידי-כך שהלווה מוכר נכס שלו למלווה. המחיר שהקונה (המלווה) משלם — זאת ההלוואה. מוסכם בין הצדדים שהמוכר (הלווה) יהיה רשאי לפדות את הנכס בחזרה מאת הקונה (המלווה) עד לתאריך פלוני, אם ישלם סכום מוסכם. הסכום המוסכם הוא הקרן והריבית שהצדדים קובעים. במילים אחרות, הלבוש המשפטי החיצוני של העסקה הזאת אינו משכנתא אלא מכר.

בתי-המשפט האנגליים לא התקשו לומר כי אין הם מתחשבים בצורה אלא בתוכן, ולפיכך אין לדאות את הקונה כבעלים אלא רק כמקבל משכנתא, ויש, על כן, להחיל עליו את דיני המשכנתא ולא את דיני הבעלות.

הוראה מאוד דומה לכך מצויה גם אצלנו: חוק המשכון, תשכ"ז — 1967, אומר בסעיף (ב)2 כי "הוראות חוק זה יחולו על כל עסקה שכוונתה שעבוד נכס כערוכה לחיוב, יהא כינויה של העסקה אשר יהא". בעיני החוק תיחשב עסקה כמשכון אם הכוונה היא לשעבוד נכס כערוכה לחיוב, וזאת גם אם לא כינו את העסקה כמשכון, אלא כהעברת בעלות.

רוגמה ליישום הסעיף הזה, בנסיבות עובדתיות הדומות ל-mortgage האנגלי שהוזכר, היא פרשת שויגר נ' לוי [ע"א 196/87, פ"ד מו(3) 2]: אדם מכר מקרקעין השייכים לו, תוך שמירת הזכות לפדות אותם אם ישלם את הסכום המוסכם עד לתאריך מסוים. הוא לא פדה את הנכס עד לתאריך המסוים הזה והקונה של המקרקעין ראה עצמו כבעל הקרקע.

בית-המשפט שאל את עצמו מדוע נמכר הנכס תוך הסכמה שאפשר יהיה לפדות אותו על-ידי תשלום מסוים; האם לא הייתה זו כסות לעסקה שהיא בעצם הלוואה? אם כך הדבר, אז בית-המשפט לא מוכן לראות את הקונה כבעלים; הוא ייחשב רק כמקבל משכנתא, על כל ההשלכות הנובעות מכך.

ניתן, אם כן, לסכם ולומר את הדברים הבאים לגבי השאלה עד היכן אפשר לרוקן בעלות מתוכנה מבלי לפגוע בה: כל עוד הבעל נותר עם "עמדת המתנה" שתאפשר לו לחזור ולהימלא בתוכן מחדש, משיגיעו לקצן הזכויות שהופרשו מן הבעלות, הוא נחשב כבעלים. יחד עם זאת, התהליך של ריקון הבעלות מתוכן עשוי להגיע לשלבים שבהם – בהתחשב בהקשרים בהם השאלה מתעוררת – נ. אמר שהבעלות כבר עברה, גם אם עדיין נשארה "עמדת המתנה".

מה הם אותם שלבים, בתהליך של ריקון הבעלות מכוח הסכם, שבהם נ.אמר שהבעלות כבר עברה? זו שאלה שאין עליה תשובה כוללת. התשובה תוכרע על-פי ההקשר שבה היא מועלית, על-פי מסמך או דבר חקיקה שבקשר אליהם השאלה התעוררה.

---

\* פרופ' יהושע ויסמן, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.



# הרפורמה במדיניות המקרקעין

## דו"ח ועדת רונן – הערכה

### גדעון ויתקון\*

הוועדה לרפורמה במדיניות המקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל מונתה על-ידי שר התשתיות הלאומיות ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל, לבחינת מספר נושאים הקשורים במדיניות המקרקעין. הוועדה הרחיבה את המלצותיה עד להצעת רפורמה כוללת במדיניות המקרקעין. המלצות הוועדה הוגשו לשר התשתיות הלאומיות והוכאו לדיון במועצת מקרקעי ישראל.<sup>1</sup> בדיון הראשון במועצת מקרקעי ישראל נדחתה ההמלצה העיקרית בדבר מכירת הקרקע בדירות עירוניות רוויות ומהוונות, בשל התנגדות חלק מחברי מועצת מקרקעי ישראל ובעיקר נציגי קרן קימת לישראל. יו"ר המועצה והשר לתשתיות לאומיות גם הודיע באותו מעמד, שהוא דוחה בשלב זה את הגשתן של ההמלצות המתייחסות לקרקע חקלאית בשל התנגדות כל ארגוני החקלאים ותנועות ההתיישבות להמלצות.<sup>2</sup> ממשלת ישראל<sup>3</sup> אישרה את המלצות הוועדה במסגרת החלטה כללית המאמצת את העקרונות שביסוד דו"ח הוועדה. לאחר החלטת הממשלה התקבלה גם במועצת מקרקעי ישראל החלטה עקרונית, על חודו של קול, תוך התנגדות כל נציגי קרן קימת במועצה. הצפייה היא, שההחלטה העקרונית תעובד לפרטיה בהמשך למסמכי מדיניות והחלטות שיאושרו במועצת מקרקעי ישראל. החלטות הממשלה מנחות את יישום המלצות הוועדה על-פי העקרונות האלה:

1. שימור מְרָבֵי של שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים ושמירה על איכות הסביבה, תוך מתן מענה לצורכי הבנייה והפיתוח ובעיקר בשולי הערים.
2. הוזלת הדיור לצורך מתן מענה נאות – בהיקף ובמחיר – לרוכשי דיור בכל רחבי הארץ.

1 מדינת ישראל, הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל, מוגש לשר התשתיות הלאומיות, כ"ט באדר ב תשנ"ז, 7 באפריל 1997. בוועדה השתתפו פרופ' בעז רונן (יו"ר), ד"ר צבי ליבר וארנון רבינוביץ.

2 בהחלטת הממשלה מיום 13.6.1997 נקבע ש:

"הממשלה רושמת לפניה כי בכל הנושאים הקשורים במגזר הכפרי והחקלאי, הוקם צוות משותף למשרדי התשתיות הלאומיות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד האוצר, ושם האגודות השיתופיות במשרד העבודה והרווחה, אשר יביאו המלצות לדיון הממשלה".

3 החלטה מספר 2156 של הממשלה מיום 13.6.1997.

3. הקניית בעלות לחוכרים של יחידות דיור הבנויות על קרקעות המדינה בערים (להחלטה זו התנגדו שלושה שרים).
4. הקניית זכויות לחקלאים במקרקעין המוחזקים בידם.
5. פריסה גאוגרפית מאוזנת של אוכלוסיית ישראל והמרצת הפיתוח באזורי עדיפות לאומית.
6. נקיטת פעולות כנגד השתלטות בלתי חוקית על קרקעות המדינה.
7. צמצום התלות הביורוקרטית של חוכרי מקרקעין במינהל מקרקעי ישראל.
8. פיתוח כלים חדשים לשיווק מקרקעין.

ברו"ח הוועדה ובהמלצותיה יש הצעות לשיפור הליכי העבודה במינהל מקרקעי ישראל בצד המלצות לשינוי יסודי במדיניות המקרקעין הכוללת בישראל. בניסוח ההמלצות יש עירוב בין המלצות שהן אבן היסוד למדיניות המקרקעין — כמו שינוי הבעלות במקרקעי ישראל,<sup>4</sup> לבין המלצות שהן במישור הטקטי או אפילו הלוגיסטי ואשר מהוות אמצעי להשגת המדיניות המוצעת. עירוב שני התחומים בהמלצות הוועדה מקשה במידת מה על זיהוי הנושאים שהם ביסוד הרפורמה המוצעת. לפיכך בחרתי לדון רק בחלק מהמלצות הוועדה, שעשוי להיות בהן יסוד למדיניות מקרקעין חדשה.

### מה המטרות שהמדיניות מבקשת להשיג

במונח "מדיניות מקרקעין" מתכוונים בדרך-כלל לאסטרטגיה המגדירה את המטרות שהמדיניות רוצה להשיג, את הדרכים והאמצעים להשגת המטרות הללו, ואת המסגרות — הארגונית, המשפטית והמינהלית — לביצועה. להבנתי, ניתן לסכם את המלצות המדיניות החדשה בקווים כלליים כלהלן: מטרות המדיניות הקרקעית מיועדות ליצור זמינות קרקע לכל דורש, בעיתוי כנדרש ובמחיר סביר, תוך שמירה על עקרונות של תכנון ארצי ואזורי של פריסת אוכלוסיית המדינה, עידוד האזורים בעדיפות לאומית, וקביעת עקרונות לניצול יעיל וחסכוני בשימושי קרקע. הדרכים המוצעות להשגת המדיניות הן בעיקרן יתר פתיחות בניצול קרקעות המוחכרות לשימושים עירוניים — בדרך של מחזור קרקע עירונית, שינוי ייעוד, ניצול הקרקעות המוחכרות והרחבה מבוקרת של תחומי הערים על חשבון ניצול קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. הכלי המשפטי המוצע למימוש הרכיב הקנייני ברפורמה כולל העברת בעלות ציבורית על קרקע למגורים לבעלי דירות בעיר וקביעת תנאים מקלים לניצול הקרקע, וזאת על אף האמור בהסכמי החכירה — שהקרקעות יישארו בניהול מינהל מקרקעי ישראל. ההמלצה בתחום הארגוני היא כינון המינהל כ"רשות" שתפעל לטובת המטרות העיקריות של מדיניות המקרקעין, פיתוח ושמירה על מקרקעי ציבור, תוך ביצוע

4 "מקרקעי ישראל" — כהגדרתם בחוק: מקרקעי המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת לישראל.

המדיניות במסגרת של "משק סגור", המאפשר ניצול ההכנסות מדמי החכירה ושימוש במקרקעין לשם השקעה בפיתוח וביצירת עתודות קרקע לעתיד.

במאמר זה אתייחס להמלצות המהותיות של הוועדה ולהיבטים הקשורים בִּפְנֵי הדיוני של הליך אימוץ המלצות הוועדה. בחרתי להתייחס גם לִפְנֵי הדיוני מאחר שהניסיון מלמד, שוועדות שעסקו בעבר ברפורמות במדיניות המקרקעין לא העלו דבר.<sup>5</sup> פעולת ועדות אלו הסתיימה בלא כלום דווקא בשל הפְּנֵי הדיוני של תהליכי קבלת ההחלטות – ולא דווקא בשל אי-מקובלות המדיניות המוצעת על-ידי קובעי המדיניות.

בִּפְנֵי המהותי ניתן לחלק את המלצות ועדת רונן לארבע קבוצות מרכזיות:

- א. הפרטת הבעלות על הקרקע בדרך של הענקת זכות בעלות מלאה לבעלי דירות בבנייה עירונית רוויה ומהוונת. בעתיד, בעוד מספר שנים, תורחב העברת הבעלות גם לשימושי קרקע ולסוגי מבנים נוספים – קודם (כעבור ארבע שנים) לבנייה עירונית צמודת קרקע ובהמשך (כעבור עשר שנים) גם לבנייה למגורים בכפרים.
- ב. המלצות העוסקות בשינוי ייעוד קרקע חקלאית, הִסְדְּרֵי בינוי וחכירה בהתיישבות הכפרית, ועתיד מדיניות השמירה על קרקע חקלאית באזורי הארץ השונים.
- ג. המלצות לשיפורים בעבודת המינהל מתוך מגמה כללית של הקטנת תלות החוכרים במנגנון המינהלי של המינהל.
- ד. הצעות לשינויים בשימוש בקרקע כִּבְטוחה, והמלצות להרחבת זכות הקניין וזכות ההנאה שיש לחוכר מהקרקע.

ראוי לבחון גם את הפְּנֵי הדיוני בהמלצות הוועדה:

- א. הליך אישור הרפורמה כמכשיר לקביעת מדיניות מקרקעין בממשלה, בִּפְנֵי ובמועצת מקרקעי ישראל.
- ב. סמכות להחליט על מדיניות מקרקעין.

## רפורמה במדיניות המקרקעין

במונח "רפורמה" משתמשים להצגת מדיניות חדשה שהיא כוללנית במהותה (אינטגרלית), שלמה בהצגת כל רכיביה (קוהסיבית), עִקְיָבָה בהם (קונסיסטנטית) ושוקלת את כל השלכות הרוחב והעומק שיש לשינויים המוצעים. רפורמה שונה במהותה ממדיניות של ניסוי וטעייה, של תיקונים שוליים, או צעדִים נוספים שנועדו לשפר מצב קיים על-ידי נגיסה בשולי המדיניות הקיימת. המונח "רפורמה" מתייחס לתהליכי קבלת החלטות לטווח ארוך. רפורמה בתחום מדיניות המקרקעין היא מטבעה מורכבת ומכבידה, וזאת בשל היבטים של

5 למשל: דו"ח ועדת ד"ר גולדנברג משנת 1986; דו"ח ועדת צבן משנת 1995.

זכויות הקניין והזכויות המשפטיות החוזיות הכרוכים בה. החשש מפגיעה בזכויות מוקנות מכביד על נקיטת מדיניות אשר משנה באורח רטרואקטיבי את זכויות החוכרים, אלא אם מדובר בויתור חד-צדדי של המדינה והמינהל (ובאמצעותו – קק"ל או רשות הפיתוח) על זכויות לטובת המחזיקים בקרקע. את אמצעי המדיניות ניתן, כמובן, להחיל ללא מגבלות על הקצאות חדשות או על צעדים שיידרשו בעתיד, אלא שמשמעות ההגבלה להקצאות חדשות היא – שהשפעת ההחלטות במסגרת המדיניות החדשה תהיה שולית וקטנה.

יש לבחון את משמעות המונח "רפורמה" גם על רקע כוונת הוועדה לשמש כוועדת קבע, אשר תציע באורח מתמיד שינויים ושיפורים נוספים. נוכח מגמה זו, מתעוררת שאלת מעמד הוועדה כיועץ אישי לשר התשתיות העומד בראש מועצת מקרקעי ישראל, או כיועץ מקצועי של קבע למועצת מקרקעי ישראל, או כגוף מתווה מדיניות הבא במקום סמכות מועצת מקרקעי ישראל.<sup>6</sup> עד כה הראתה הוועדה פתיחות לנהל משא ומתן על המלצותיה. מטבע הדברים מתעוררת השאלה – האם לאחר אישור עקרונות הדו"ח על-ידי הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל, לפנינו, אכן, מדיניות מחייבת, קבועה וצקיבה, או שמא רק מצע לדיון במסגרת לשינויי מדיניות בעתיד.

### הסמכות להחליט על מדיניות מקרקעין

נדרשת הבחנה בין החלטות שהן בסמכות מועצת מקרקעי ישראל בכפוף לחקיקה שבתוקף, לבין החלטות שהן בבחינת שינוי בחקיקה. אין עוררין על כך שמועצת מקרקעי ישראל, מכוח חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960, מוסמכת להחליט על מדיניות המקרקעין שלפיה המינהל יפעל.<sup>7</sup> עם זאת, אני מוצא לנכון להזכיר שמינהל מקרקעי ישראל אינו בעל הקרקע<sup>8</sup> שבניהולו – אלא בבחינת מנהל, הפועל כשלוח מטעמם של בעלי הקרקע, קרי המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת לישראל.<sup>9</sup> מבחינה משפטית, המינהל פועל כמורשה של

6 לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960, בסעיף 3 הוקנתה למועצת מקרקעי ישראל הסמכות לקבוע את מדיניות המקרקעין שלפיה המינהל יפעל.

7 סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960.

8 בע"א 570/66 עבראללה בלעום ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד (1), 109, נאמר על-ידי נ' ביהמ"ש – שהמינהל איננו אישיות אוטונומית אלא רק מנגנון מינהלי, המתמנה על-ידי הממשלה וכפוף לה והפועל כאורגן המדינה וכשלוחה. ראה גם את דברי הש' לנדוי (כתוארו אז) בע"א 141/75 מדינת ישראל ואח' נ' יעקב לוי, פ"ד (2) עמ' 510, 512, שם נדון מעמד רשות הפיתוח כבעלי הקרקע:

"נוצר מצב מיוחד עם חקיקת החוקים משנת תש"ך. ברם דבר אחד לא עשה המחוקק: הוא לא שלל מרשות הפיתוח את הבעלות עצמה, אלא הטיל על בעלותה הגבלות שונות, למען הגשמתה של מדיניות קרקעית אחידה במקרקעי ישראל כולם."

9 על מעמדם העצמאי של בעלי הקרקע עמד הש' ברנזון בע"א 361/66 מדינת ישראל נ' משה ארכספלד ואח', כרך כ(3), עמ' 526, 530-531. שם נאמר:

בעלי הקרקע.<sup>10</sup> המינהל הוא אורגן של המדינה ותפקידו נקבע בחוק ובאמנה לפעול כמורשה וכשלוח של קרן קימת לישראל ושל רשות הפיתוח שהם תאגידים עצמאיים. המינהל חייב בחובת נאמנות כלפי השולח ומוגבל כשלוח לייפוי הכוח כפי שנקבע בהוראות החוקים שקבעו את כינון המינהל,<sup>11</sup> בהרשאה שניתנה באמנה<sup>12</sup> בין המדינה לקרן קימת לישראל, ועל-פי תוקף ההרשאה שניתנה למינהל בחוק רשות הפיתוח.<sup>13</sup> במדיניות המוצעת נכללות המלצות שנדרשת בהן הסכמת קק"ל בהתאם לחוק<sup>14</sup> ולאמנה.<sup>15</sup> המלצות אלו מתייחסות לשינוי הבעלות במקרקעי קק"ל, שינוי הבעלות במקרקעי הציבור בכלל והחלטות שיש בהן ויתור של קק"ל על פירות השימוש בקרקע (למשל, מסירת קרקע או שינוי ייעוד קרקע בתמורה שהיא פחותה מהתמורה הכללית המלאה). על מועצת מקרקעי ישראל מוטלת חובת הנאמנות מכוח השליחות של מינהל מקרקעי ישראל כלפי קק"ל. השאלה היא — האם החלטות מועצת מקרקעי ישראל צריכות להתקבל ביחסים של רוב ומיעוט, או שיש עקרונות של נאמנות שאינם נתונים לסמכות הנאמן להחליט בהם, כגון שימור הבעלות בידי קק"ל ושימור זכות קק"ל ליהנות מפירות השימוש במקרקעין.

בפן הדיוני, יש לבחון את מידת החופש של מועצת מקרקעי ישראל לקבל החלטות על אף האמור בהסכמי החכירה. מועצת מקרקעי ישראל רשאית לקבל החלטות על מדיניות המקרקעין מכאן ואילך. החלטות אלו יקבלו ביטוי בהסכמי התקשרות חדשים של המינהל

<sup>10</sup> לפי סעיף 1 הנ"ל [בחוק יסוד: מקרקעי ישראל — ג.ו.] שלושה הם הגופים אשר המקרקעין הרשומים בשמם מהווים את מקרקעי ישראל: המדינה, רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל. לצורך הבעלות במקרקעין מהווים הם שלוש רשויות נפרדות, שכל אחת מחזיקה בשלה, ואין אחת נעשית הבעלים של מקרקעי חברתה אלא בהעברה כחוק.

<sup>11</sup> כך נפסק על-ידי נשיא ביהמ"ש העליון הש' ארגנט בע"א 55/67, יהושע קפלן ואח' נ' מדינת ישראל ואח', פד"י כרך כ"א (2) עמ' 718, 724, בעניין תפקיד המינהל כמנהל מקרקעי רשות הפיתוח. בתיקון משנת 1960 לחוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י—1950, נקבע בסעיף 10 שכל פעולה לפי סעיף 2(ב) לאותו חוק תיעשה על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. פסק הנשיא אגרונט שיש בהוראה הרשאה, אך ההרשאה מוגבלת רק לפעולות המוזכרות בסעיף זה בחוק.

<sup>12</sup> על מעמדו של המינהל כשלוח ראה: ע"א 141/75 מדינת ישראל ואח' נ' יעקב לוי, פ"ד ל' (2) עמ' 510, 512.

<sup>13</sup> סעיף 4 של האמנה בין המדינה לקרן קימת לישראל, שנחתם ביום 28.11.1961, דהיינו אחרי חקיקת חוק מקרקעי ישראל, התש"ך—1960, קובע שמקרקעי ישראל ינוהלו על-פי העיקרון — שארמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה בלבד.

<sup>14</sup> חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י—1950, תיקון משנת 1960 בסעיף 10(א). עוד טרם כינון המינהל נקבע בפסיקה, שרשות הפיתוח היא תאגיד ציבורי ואינו מוסד המדינה. ראה: ע"פ 134/58 רשות הפיתוח נגד היועץ המשפטי לממשלה, פד"י י"ג, עמ' 722, 725; פי"מ, כרך ל"ט, עמ' 308.

<sup>15</sup> האמור בשורה ארוכה של חוקים שהעיקריים בהם כוללים את חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך—1960, חוק יסוד מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל, התש"ך—1960.

<sup>16</sup> האמנה שנכרתה בין קרן קימת לישראל למדינת ישראל בשנת 1961. האמנה שנוסחה כהסכם לכינון מינהל מקרקעי ישראל מגדירה, בין השאר, את גבולות ההרשאה והשליחות שניתנו למועצת מקרקעי ישראל ולמינהל מקרקעי ישראל בניהול קרקעות קרן קימת לישראל וקובעת כללים לניהול מקרקעי ישראל.

עם החוכרים והמחזיקים בקרקע. מאידך גיסא, לדעת, המינהל אינו רשאי לקבל החלטה המשנה באורח רטרואקטיבי את מצבו המשפטי של מי שקשור עם המינהל בהסכם שבתוקף. כך הרבר ביחס להתחייבות השלטונית (הסתמכות, הרעת מצב) של מועצת מקרקעי ישראל בהחלטות קודמות המובאות עתה לביטול (החלטות 727, 717, 737 וכד'). תשומת הלב הופנתה להחלטות המופיעות בדו"ח הוועדה, שבהן מאצילה מועצת מקרקעי ישראל מסמכיותיה לגופים אחרים (הקצאת קרקע, תכנון ופיתוח על-ידי חברות ויזמים) והצעות החלטה שאין בסמכות מועצת מקרקעי ישראל לקבלן, מאחר שהן בתחום הסמכות של חוקים וגופים שלטוניים אחרים (למשל – מפת אזורי ייעוד הקרקע).

### מכירת מקרקעי ישראל

ועדת רונן מציעה מכירה מידית של קרקע עירונית.<sup>16</sup> ההמלצה למכירת קרקע עירונית המשמשת למגורים חוזרת במקומות שונים בדו"ח הוועדה.<sup>17</sup> מניעה הם בעיקר הגדלת זמינות הקרקע לבינוי ולהקלת ההליכים לשינוי ייעוד הקרקע. מכירת קרקע היא גם חלק מהמכשירים הפיננסיים המוצעים כאמצעי לגיוס הון לענף הבנייה ולשימוש בקרקע ככטוחה כלכלית למימון. המכירה משרתת את המדיניות המוצעת להקטנת החיכוך בין החוכר למינהל בדרך של ויתור על הצורך באישורי המינהל לתוספת בנייה, ויתור על התשלומים למינהל בשל תוספות אלו, ויתור על זכות המינהל להתערב בהעברת זכויות חכירה וויתור על הוראות הנובעות מהסכמי החכירה. לדעת הוועדה, המכירה המלאה עדיפה על פתרונות אחרים – כמו היוון (91%) ל-49 שנים עם זכות הארכה, חכירה ל-98 שנים, היוון לפי 99% (דו"ח ועדת ד"ר גולדנברג), או חכירה ל-196 שנים (ועדת צבן).

ראוי לזכור בשאלה – האם קרקע כבעלות פרטית מגדילה או מקטינה את זמינות הקרקע וכיצד היא משפיעה על מחירי הקרקע. במשך דורות האמינו בישראל שבעלות ציבורית "והרעיון של אדמת הלאום שלא תימכר לפרטים, היא אמצעי מובהק בדרך לתחיית ישראל בארצו וכיסוד אורגני במשטר מדינת היהודים לכשתקום, כחברה אנושית-יהודית צודקת

16 סעיף 5.4) וסעיף 2) בהמלצות הוועדה.

17 בהחלטת הממשלה מיום 13.6.1997 נאמר בסעיף א(3) "נגד 3 קולות) – הקניית בעלות לחוכרים של יחידות דיור הבנויות על קרקעות המדינה בערים". משמע, הקניית הבעלות היא במקרקעי המדינה בלבד ולא במקרקעי רשות הפיתוח ומקרקעי קרן קימת לישראל. אינני סבור שיש כאן טעות סופר אלא רצון להימנע מסיכוח משפטי בקבלת החלטה בעניין שהממשלה אולי אינה מוסמכת להחליט בו ללא תיקון בחקיקה. יצוין שגם בהצעת חוק מקרקעי ישראל (הקניית בעלות בדירות), התשמ"א – 1981, הצי"ח 1535 מיום 31.3.1981, הוצע ש"בעל זכות" המבקש לרכוש את הבעלות בדירה – הוא מי שיש לו חוזה חכירה לדורות עם מינהל מקרקעי ישראל בקרקע שבבעלות המדינה או של רשות הפיתוח. בהגדרה זו לא נכללו מקרקעי קרן קימת לישראל. מהחלטת הממשלה מיום 13.6.1997 לא ברור מדוע צומצמה תחולת ההחלטה הגורעת גם את מקרקעי רשות הפיתוח על אף שאלו מותרים במכירה במגבלות החוק.

מבחינה מוסרית, ובריאה מבחינה כלכלית<sup>18</sup> ואמצעי כנגד סכנת הספסרות בקרקע.<sup>19</sup> גישה זו נוהגת כיום במרבית ארצות המערב, שם הוקמו גופים שמתפקידם לרכוש קרקע בדרך של "הקפאה" (צרפת), הפקעה (Eminent Domain בארה"ב) ורכישה (גרמניה) וזאת בנוסף ל"הפרשת קרקע לצורכי ציבור" הנדרשת כיום בתכנון הנערך ברוב ארצות המערב. בהצעת הוועדה נקבע מחסום של חוק נגד מכירת קרקע לזרים. הצורך בנקיטת אמצעים למניעת השתלטות זרים על המקרקעין שיימכרו, נכלל בהחלטת הממשלה מחודש יוני 1997. מחסום נגד מכירת קרקע לזרים הוצע כחקיקה בכנסת בתחילת שנות השמונים.<sup>20</sup> כבר אז הגיעו למסקנה שמדיניות של אינטגרציה כלכלית בשוק העולמי אינה מאפשרת חסימה אפקטיבית של רכישת קרקע על-ידי זרים באמצעות חקיקה. חוקים נגד מכירת קרקע לזרים קיימים מזה דורות בארצות רבות, אך יעילותם קטנה בשל היותם פתרון משפטי בדרך של רישום הקרקע על שם תאגיד מקומי הנמצא בשליטת זרים.

### העברת בעלות על דירות — רק בנכסים מהוונים

העברת הבעלות על דירות בקרקע עירונית תיעשה בנכסים מהוונים בלבד, הרשומים בלשכת רשם המקרקעין.<sup>21</sup> להערכת הוועדה, מספר הדירות בבנייה עירונית במקרקעי ישראל עומד על 700,000 דירות. על-פי נתונים שנמסרו לי ממינהל מקרקעי ישראל, קיימות במקרקעי ישראל כ-500,000 דירות בבנייה עירונית רוויה, שמהן 420,000 הן בהסכמי חכירה מהוונים וכ-76,000 בהסכמי חכירה שאינם מהוונים. על-פי ההערכה, כ-60% מהדירות שבהסכמי חכירה מהוונים רשומות בפנקס המקרקעין. הצורך ברישום הוכר מזה שנים ואף נקבע חוק מיוחד המסדיר את הרישום בשיכונים ציבוריים.<sup>22</sup> מטרת החוק לקבוע הקלות ברישום שיכונים על אף האמור בחוק המקרקעין ובתקנות הרישום שהוצאו מכוחו של חוק זה — וכהן יצירת אפשרות לרישום על-פי תשריט, רישום בית משותף על יותר מחלקה אחת, רישום שטחים ציבוריים, רישום בית משותף ועוד. הרישום הוא תנאי להעברת הבעלות בקרקע, כי ללא רישום יהיה קושי מעשי בביצוע העברת הבעלות על שם החוכרים. לצורך העברת הבעלות יש להמציא לרשם המקרקעין אישורים על תשלום מסי מדינה ומסים מקומיים. ניתן אמנם להחיל בחקיקה מתאימה הקלות ברישום, דוגמת ההקלות שנקבעו בחוק רישום שיכונים

18 הציטוט לקוח ממאמרו של יוסף ויץ "לבעיות מדיניות הקרקע בישראל", רבעון לכלכלה, ינואר 1965, עמ' 341.

19 בעלות על קרקע ציבורית כמכשיר למניעת ספסרות הייתה אחת מההמלצות העיקריות של ועדת יוסף ויץ משנת 1963 לקביעת המדיניות הקרקעית, אשר אושרה בממשלה בשנת 1964 ונוסחה כהחלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל בחודש מאי 1965.

20 הצעת חוק: חוק המקרקעין (הקניית זכויות לזרים), התשמ"א — 1980. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה של הכנסת והועברה לדין בוועדת הכלכלה של הכנסת.

21 סעיף ג(2.4).

22 חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ד — 1964. הוראת השעה הוארכה מעת לעת.

ציבוריים, התשכ"ד – 1964. לכך נדרשת הצעת חוק הקובעת שבהעברת בעלות בקרקע למגורים, במקרקעי המדינה, לחוכרים לדורות, בחכירה מהוונת בקרקע עירונית – בכל אלה לא יחולו הוראות חיקוק האוסר או המונע פעולת רישום כל עוד לא הוכח ששולמו המסים, הארנונות, ההיטלים ותשלומי חובה אחרים המגיעים למדינה או לרשות מקומית. בהצעת החוק ייאמר, שהייתה פעולת הרישום מתבצעת ולא הוכח ששולמו תשלומי החובה, ירשום רשם המקרקעין הערה, שתשלומי החובה שחייב בהם מקבל הבעלות בקרקע לא שולמו. והיה והרשם נוכח ששולמו תשלומי החובה שלגביהם נרשמה ההערה – ימחק אותה.<sup>23</sup>

### מה משמעות פטור ממסים על העברת זכויות הבעלות

ועדת רונן מציעה ש"העברת זכויות הבעלות תבוצע ישירות על ידי המינהל ללא התערבות החוכרים, לא תחול חובת תשלום מסים בעת העברה זו".<sup>24</sup> הכוונה להמעיט בבירוקרטיה – רצויה, אך לא ברור כיצד ניתן להעביר זכות בעלות ללא התערבות מקבל הזכות. אמנם ברישום חכירות מהוונות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, בעת מבצע ההיוון, נקבע בתקנות פטור מהליכי רישום לפי סעיף 168 לחוק המקרקעין, התשכ"ט – 1969. אלא שבהעברת בעלות, מקבל הזכות חייב לחתום על השטרות להעברת הבעלות ולהוכיח בהודמנות זו שהוא הזכאי לקבלת הזכות (חזקות נוגדות, ירושות, רכוש משותף, נאמנויות, אפוטרופסות, אישיות משפטית שאינה כשירה לקבלת זכות הבעלות, רכוש לאחר הסדרי גירושין וכיו"ב). על העברת הזכויות מוטלים מסים שונים ולרשויות המקומיות יש אף זכות לעכב העברת זכויות בשל מסים שחובם לא נפרע. התקנות לפי סעיף 168 בחוק המקרקעין, התשכ"ט – 1969, קובעות שהוראות תקנות 8, 9 ו-11 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התש"ל – 1969, בדבר הליכי רישום, לא יחולו על רישום החכירה המהוונת.<sup>25</sup> הרעיון לפטור ממסים את העברת הזכות מוליך לרעיון רחב יותר של פטור גורף ממיסוי מקרקעין, שכן מדוע יחויב רוכש זכות בעלות במקרקעין מאדם פרטי במס רכישה ואילו רוכש במקרקעי ישראל יהיה פטור?

הוועדה ממליצה עוד, ש:

"מהמועד בו יאושרו ההמלצות על ידי מועצת מקרקעי ישראל ועד לרישום הבעלות בפועל ינהג מינהל מקרקעי ישראל בדירות המהוונות, גם לגבי היחידות שאינן רשומות בלשכת רשום המקרקעין, כאילו הוקנתה להם הבעלות"<sup>26</sup> – דהיינו לא תידרש פנייה למינהל לכל דבר ועניין".

23 הוראה דומה קיימת בסעיפים 6, 7 בחוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ד – 1964.

24 סעיף ג(3.3) בהמלצות הוועדה.

25 הוראה בנוסח דומה קיימת בתקנות המקרקעין (רישום תיקון תנאי חכירה) (הוראת שעה), התשנ"ה – 1995, שעניינן רישום היוון זכויות החכירה.

26 סעיף ג(3.6) בהמלצות הוועדה.



הוראה זו יכולה לחול על פטור גורף מכל צורך בחתימה ותשלום בדירות מהוונות בקרקע עירונית, אך לכל פעולה משפטית אחרת — כמו העברת זכויות חכירה, היתרי בנייה, ירושה, מחיקת הערות ורישום משכונות — תידרש חתימה בשם הבעלים הרשומים של הקרקע, דהיינו חתימת מינהל מקרקעי ישראל.

הוועדה ממליצה על תהליך העברת הבעלות ללא צורך להמתין לשינוי חקיקה<sup>27</sup> ולבצע את הרישום במסגרת היתרה ממכסת ה-100,000 דונם שנקבעו בחוק. הוועדה קובעת שעד כה נוצלו פחות מ-60,000 דונם מהמכסה. הכוונה המשתקפת מלשון חוק היסוד — מקרקעי ישראל, שפרט למקרים יוצאים מהכלל לא תועבר בעלות במקרקעי ישראל. המכסה של 100,000 דונם נועדה למקרים יוצאים מהכלל ולא כ"מנה" קבועה, שעם סיום ניצולה תיקבע מכסה נוספת. המכסה נועדה לאפשר למינהל מקרקעי ישראל גמישות מסוימת בכיצוע מדיניות המקרקעין ומטרתה לענות על צרכים חריגים וספציפיים המחייבים מכירת קרקעות.<sup>28</sup>

### הצעת ועדת רונן — מנוגדת לקבוע בחוק

הצעת הוועדה להחיל כלל או עיקרון של העברת בעלות במקרקעי ישראל מנוגדת לקבוע בחוק. הוועדה מניחה, כנראה, שהעברת התיקון לחוק נתונה מראש ודחיית התיקון היא רק עניין של משך הזמן הנדרש לפנסת לתיקוני חקיקה. אני סבור שאל לה לרשות ציבורית לקבוע מראש כיצד תחליט הפנסת ואל לה לפעול כאילו הפנסת כבר נתנה את הסכמתה לחוק המוצע. בוודאי שאל לה לרשות ציבורית לקבל החלטה על כלל גורף חדש של העברת בעלות במקרקעי ישראל בניגוד לאמור בחוק חרוט, וזאת בהסתמך על סעיף שאפשר גמישות מסוימת ומוגבלת ביותר. כמו־כן, דומני שאין כל ביסוס להנחה שעד כה נוצלו פחות מ-60,000 דונם מתוך ה"מכסה" שנקבעה בחוק.<sup>29</sup> מזה יותר משלושים שנה שמינהל מקרקעי ישראל לא דיווח בדו"חות השנתיים על היקף העברות הבעלות וניצול המכסה. נדרש, לפיכך, שמינהל מקרקעי ישראל ידווח במפורט על היקף העסקות להעברת בעלות במסגרת מכסת ה-100,000 דונם שנקבעו.

מקורו של הנתון "100,000 דונם" המצוין בסעיף 2(7) לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך—1960, הוא בראשית המדינה, בעת שהפנסת חוקקה את חוק רשות הפיתוח

27 סעיף ג(3.9) בהמלצות הוועדה.

28 ד"ר אריה שסקין, "מסירת הזכויות בקרקע עירונית: חכירה או מכר", ועדת מקרקעי ישראל — הצוות המקצועי, תל-אביב, יוני 1982.

29 בחוות דעת מיום 13.12.1981 של היועץ המשפטי של מינהל מקרקעי ישראל, עו"ד א' קרני, בעניין הצעת חוק מקרקעי ישראל (הקניית בעלות במכנים), התשמ"א—1981, נאמר, שנמסר לו — ליועץ — שכבר נמכרו 83,000 דונם וכי אין בידיו פרטים על עלות הקרקע שנמכרה (קק"ל, מדינה או רשות פיתוח).

(העברת נכסים), התש"י – 1950. בחוק הישן, כטרם תיקונו בשנת 1960, בסעיף (4) הוגדרו סמכויות רשות הפיתוח:

"(4) למכור נכסים, להעבירם בדרך אחרת, להשכירם, להחכירם ולשעבדם; ואולם:

(א) רשות הפיתוח לא תהא רשאית למכור קרקע עוברת לציבור, או להעביר את זכות הבעלות עליה בדרך אחרת, אלא למדינה, לקרן הקיימת לישראל, למוסד שיאושר על פי פסקה זו כמוסד ליישוב ערבים מחוסרי קרקע, או לרשות מקומית; קרקע שנרכשה כך – זכות הבעלות עליה שוב אינה ניתנת להעברה אלא בהסכמת רשות הפיתוח, לגוף מן הגופים הנזכרים בפסקת משנה זו.

(ב) רשות הפיתוח לא תהא רשאית למכור מקרקעים, שאינם קרקע עוברת לציבור, אלא אם הוצעו תחילה לקרן הקיימת לישראל, והקרן הקיימת לישראל לא הסכימה לרכשם תוך תקופה שקבעה רשות הפיתוח.

(ג) הסך הכולל של מקרקעים שאינם קרקע עוברת לציבור, שרשות הפיתוח תמכור או שתעביר את זכות הבעלות עליהם בדרך אחרת לא יעלה על 100,000 דונם, אך לצורך פסקת משנה זו לא יובאו בחשבון מקרקעין שנרכשו על ידי גוף מן הגופים הנזכרים בפסקת משנה (א)".

מקרקעי רשות הפיתוח ומקרקעי המדינה נמכרו בארבע חטיבות גדולות:

- א. מקרקעין שנמכרו לרשויות המקומיות ובעיקר לתל-אביב, חיפה וירושלים.
- ב. מקרקעין שנמכרו לקבוצת בוני ערים (קי.בי.אי) לצורך הקמת העיר אשדוד.
- ג. מבצעי מכר של דירות רשות הפיתוח, מבצעי מכר לפירוק בעלות משותפת (מושעא).
- ד. מקרקעין שנמכרו לתאגידים שהוקמו על-פי חוק (למשל – רשות הנמלים והרכבות).

סמוך לאחר כינון מינהל מקרקעי ישראל, קבעה מועצת מקרקעי ישראל בראשות שר החקלאות דאז – משה דיין – את עקרונות המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל. בסעיף 4 למסמך העקרונות נאמר:

"קרקעות המינהל המיועדות לפיתוח עירוני, יפותחו, ככל האפשר, על ידי הממשלה או באחריותה, ויימכרו או יוחכרו כשהם מפותחים".<sup>30</sup>

החלטה זו עוכבה מיד לאחר קבלתה<sup>31</sup> עד לקבלת ההחלטה העקרונית של הממשלה, ובעקבותיה של מועצת מקרקעי ישראל – בדבר מדיניות המקרקעין הקובעת, שקרקע לא תימכר אלא תימסר בחכירה בלבד.<sup>32</sup>

30 החלטה מישיבה מספר 25, מיום 5.8.1963, בדבר "עקרונות למדיניות מינהל מקרקעי ישראל". באותם ימים טרם ניתן ספרור להחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

31 החלטה מישיבה מספר 26, מיום 10.11.1963, בדבר "עיקוב ביצוע ההחלטה למכור קרקע למשתכנים".

32 החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 15.5.1965, בדבר "מדיניות הקרקע בישראל".

### מחירי הקרקע – האם מונופול המינהל גורם לעלייה במחירי הקרקע?<sup>33</sup>

ההתייחסות לבעלות ציבורית בקרקע היא בדרך-כלל כאל גורם ממתן. למדיניות הציבורית ולמעורבות הציבורית בבעלות על הקרקע נודעת השפעה מכרעת על כל מגזרי הפיתוח – הכלכלי, החברתי והקהילתי. פֶּשֶׁל בזמינות מספקת של קרקע כגורם ייצור, ימנע פיתוח תעשייתי ומסחרי, ויביא לתוצאות חברתיות קשות בשל חוסר אפשרויות בנייה לשיכון והבטחת שירותי הקהילה. במגזר הכפרי, אין חוסר מִיָּדִי בקרקע לבנייה למגורים, תעשייה ומסחר, אלא שניצול לא מבוקר של קרקע חקלאית למטרות פיתוח עירוני, מקטין את פוטנציאל הקרקע למטרות ייצור חקלאי. לבעלות וזכויות קניין בקרקע יש ערך חברתי-כלכלי בכך שהקרקע מעניקה ביטחון סוציאלי, משמשת למגורים, לרווחה כלכלית ולפרנסה. קרקע היא משאב לאומי. בהבדל ממשאבים אחרים כמו הון, ידע, עבודה, סחורות ושירותים, קרקע אינה ניתנת לסחר בין-לאומי. קרקע אינה מתפלה, אפשר להחזיק בה לזמן ארוך, ועל כן הסיכון ברכישתה לצורכי השקעה נמוך. אי-אפשר לייצר קרקע, אבל ניתן להגדיל ולשנות את היקף זמינותה לשימושים נדרשים – כמו מגורים, תעשייה, תירות, מסחר ושירותים – על-ידי שינוי ייעודה. על אף שאין שוק בין-לאומי לקרקע, קיים שוק מקומי וסחר קרקעות הדומה לסחר במוצרים ותשומות אחרות. הגדלת היצע של קרקע מתוך מאגר הקרקעות הלאומי שתהא זמינה לפיתוח, והפשרת עתודות קרקע לשיווק ללא התניית ניצולה המִיָּדִי, לא יביאו לשינוי במחירי קרקע, שכן ניתן לאגור קרקע כהשקעה. על כן, מדיניות מינהל מקרקעי ישראל היא להתנות את הקצאת הקרקע בניצולה המִיָּדִי.<sup>34</sup>

אם אכן נכונה קביעת ועדת רונן, שמונופול המינהל מייקר את מחיר הקרקע, יש לבחון, וזאת עוד טרם שמאבדים את המכשיר של בעלות לאומית כאמצעי לוויסות מחירי הקרקע – מדוע המינהל מייקר את הקרקע שברשותו. ייתכן אולי שיש פגם בשיטת המכרזים, או בהקצאה במנות קטנות מדי, או היעדר יזמה של פרויקטים גדולים, או היעדר פיתוח תשתיות-אב לפיתוח שטחים חדשים. בדו"ח הוועדה נאמר:

"למען הסר ספק, אין מטרת המינהל או מטרת מדיניות המקרקעין למקסם את התמורה ממכירת מקרקעי ישראל. קרקע תימכר במחירי השוק, ללא סבסוד, בכל עת, לשם קיום המטרות הנ"ל."<sup>35</sup>

33 סעיף א(1)(ד) בהמלצות הוועדה.

34 החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.1965, הנסמכת על דו"ח ועדה לבדיקת מדיניות הקרקע בישראל, דו"ח שהוגש לראש הממשלה ביום 7.7.1964 (שחבריה היו: י' ויץ – יו"ר, י' ארנון, ש' בן-שמש, ד' כוכב, מ' סלברסטון, מ' בן זאב, ד' טנה, ע' מסר, א' עמיעד), קובעת כי:

"קרקע תימסר רק לאחר שהושלם תכנונה, ורק לשימוש ליעוד שנקבע לה בתכנון. הקרקע תימסר כשלב ראשון בדרך של הרשאה בלבד ואילו החכרת הקרקע תיעשה רק לאחר שיושלם פיתוחה והבנייה עליה בהתאם לייעודה."

35 סעיף ב(1) בהמלצות הוועדה.

בהיגד זה יש סתירה פנימית של דבר והיפוכו, כאשר מכירה במחירי השוק פירושה "מקסום" התמורה ממכירת הקרקע (או הזכויות בקרקע). רק מכירה במחיר מסובסד פירושה שאין "ממקסמים" את מחיר הקרקע – כי מדוע שיימצא מי שיקנה קרקע מעל למחיר השוק? הקושי הוא כיצד נקבע המחיר הֶרָאֵלִי של הקרקע כאשר המגמה היא להימנע מהתערבות המדינה בשוק המקרקעין. נניח שהמדיניות היא להקצות קרקע לכל דורש, ככל עת וככל אתר. עדיין, ללא מעורבות המדינה בפיתוח תשתיות־העל, מערכות הכבישים, המים, הביוב והחשמל שאינן נתונות ליזם הבודד, לא ניתן יהיה להשתמש בקרקע. הסתלקות המדינה ממעורבות בשיקולים של הקצאת הקרקעות עשויה ליצור מחסור חמור בקרקע, בשל אגירתה בידי יזמים שנשימתם ארוכה, ובמקום שמחירי הקרקע ירדו, הם דווקא ירקיעו לשחקים.

### זמינות קרקע ורישוי השימוש בקרקע

ועדת רונן יוצאת בדרישה "להקלה בתהליכי רישום המתארכים 6-12 שנים"<sup>36</sup>. השאלה העולה: על חשבון מה ניתנת ההקלה? אם הכוונה היא שהפקידים יעבדו במהירות וביעילות ומתוך תודעה של שירות לציבור – הרי ודאי שזו מדיניות ראויה, המחייבת לבחון היטב מדוע הדבר אינו קורה; אם הפְּוּנָה היא לוותר על אמצעים של הגנה על זכויות הפרט, הזכות להתנגד לתכנית, דרישה לטבלאות איזון וקבלת פיצוי הוגן, זכות ערעור בבתי־משפט, שְׁמָאוֹת וכיו"ב – הרי ייתכן שלאמירה היפה של "קיצור תהליכים ביורוקרטיים" יהיה מחיר חברתי כבד, הן לפרט והן לציבור. בעניין זה כדאי להתייחס לנימוקים מדוע לא האריכו את תוקף חוק הול"לים. הרו"ח מזהה בעיות משפטיות של בעלות משותפת ומפוצלת כסיבה להיעדר זמינות הקרקע<sup>37</sup> (כדו"ח מובא, לשם המחשה, הגוש הגדול בתל־אביב). אין בדו"ח הצעה למדיניות חלופית. החלופה למדיניות הנקוטה כיום היא הפקעת כל הגוש הגדול (לדוגמה) וחלוקת כספי התמורה על־פי טבלאות איזון של שְׁמָאוֹת בין הבעלים הרבים (כך נעשה ברמת בית־הכרם בירושלים). השאלה היא, האם השימוש במכשיר ההפקעה – כאשר יעד השימוש הוא פרטי (מגורים ומסחר) ולא ציבורי (מוסדות ותשתיות) – הוא בבחינת מדיניות רצויה לדעת הוועדה?

36 סעיף א(1)(ט) בהמלצות הוועדה.

37 סעיף א(1)(י) בהמלצות הוועדה.

## יעד השמירה על קרקע חקלאית

דו"ח ועדת רונן מצביע על מגמה של שינוי ייעוד קרקע חקלאית והפיכת הכפרים ליישובים קהילתיים.<sup>38</sup> בהמלצות הוועדה נאמר, שעל המינהל לאפשר, ולא להתערב, מעבר מתעסוקה חקלאית לתעסוקה לא-חקלאית של אוכלוסיית המגזר הכפרי. שחרור החוכרים החקלאיים מהחובה לעבד את הקרקע החקלאית, התרת העברת זכויות חכירה וזכויות עיבוד, תוך שימור זכויות החכירה בקרקע חקלאית, והמעבר מיישוב כפרי חקלאי ליישוב כפרי קהילתי אולי בלתי נמנע, אך תוצאות המעבר סותרות מגמה כללית אחרת העולה מהמלצות הוועדה — של תגבור השמירה על שטחים פתוחים ועל שטחים חקלאיים לשם איכות חיי הקהילה וכרזובה לדורות הבאים. הפיכת המושבים והקיבוצים ליישובים קהילתיים תיצור רצף אורבני של יישובים קהילתיים שיתפתחו במשך הזמן לעיירות קטנות וחלקן אף לעיירות גדולות.<sup>39</sup>

לדעת ועדת רונן, הדרך להתמודדות עם בעיית השמירה על הקרקעות החקלאיות והקוונת הפיתוח ביישובים כפריים היא ב"העדרת מודל הפיצוי לפי החלטה 727",<sup>40</sup> על פני המודל של החלטות 533 ו-611.<sup>41</sup> "מודל הפיצוי" — לפי החלטה מספר 727 של מועצת מקרקעי ישראל — קבע שיש להחזיר למינהל כ-73% מהקרקע שיעודה שונה ואילו היתר יישאר ליזמת החוכר כפיצוי על זכויותיו בקרקע. השיעור המוחזר נקבע לפי שווי הקרקע על-פי הייעוד החדש. משמעות "מודל הפיצוי" לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל שבוטלו בעבר היא השארת כל הקרקע בידי החוכר בתמורה לתשלום דמי היתר בשיעור של כמחצית מתוספת ערך הקרקע. בדו"ח נטען, שהשארת הקרקע בידי החוכר החקלאי, לפי החלטות 533 ו-611, יצרה אופציה במקרקעין לחוכר החקלאי ולמתווכים שנכנסו לנעליהם, ושלמעשה ההחלטה לא תרמה כמעט כלום לצורך המידי בשחרור קרקע לפיתוח. מסקנה זו עומדת בסתירה למגמות הוועדה בתחום הפרטת הפיתוח והשיווק של קרקע עירונית; שם העדיפה הוועדה את חופש היזמות של המשק הכלכלי על פני מעורבות ציבורית בפיתוח המקרקעין. האיום שיזמים יימנעו מלפתח את המקרקעין שברשותם עד שיווצרו תנאים של כדאיות מרבית והחשש מהקפאת העסקות בקרקע בידי היוזמים קיים בשני המגזרים — העירוני והכפרי.

- 38 סעיף א(1) (י) בהמלצות הוועדה.
- 39 ראה ההתפתחות באזור הוד-השרון — מיישובים חקלאיים קטנים שהפכו בתהליך פהיר לעיר כינונית בגודלה, ולגנית בקרקע חקלאית.
- 40 סעיף ד(1.4) בהמלצות הוועדה.
- 41 החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 533, מיום 11.5.1992, בדבר קרקע חקלאית שיעודה שונה למטרה אחרת ואשר בוטלה והוחלפה בהחלטה מספר 611, מיום 13.10.1993 באותו עניין. החלטה זו בוטלה בעקבות החלטת ממשלה על בסיס ועדה בראשות אהרן פוגל והוחלפה בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 666 מיום 19.9.1994. זו האחרונה בוטלה אף היא בעקבות פסיקת בג"צ 5574/94 מהדרין בע"מ ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל, עד שתוקנה בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 727, מיום 3.7.1995.

כאמצעי נוסף לשמירה על קרקע חקלאית, תומכת הוועדה במדיניות של אישור מדי של העלאת אחוזי הבנייה בערים ועידוד הבנייה לגובה.<sup>42</sup> העדפת הבנייה לגובה בערים על פני בנייה צמודת קרקע רצויה מסיבות רבות, אלא שהדבר אינו מתמצה בהעלאת אחוזי בנייה בלבד, שהרי אין רצון ליצור אזורי בינוי צפופים שלא תהיה בהם איכות חיים מינימלית. דווקא בנייה לגובה מחייבת השארת שטחים ציבוריים נרחבים פתוחים בתוך הערים (ראה ניו יורק, לונדון, פאריס). המגבלה העיקרית כיום, לציפוף הבנייה היא "תקן החנייה", והעומס שתיצור הבנייה הצפופה על מערכת הכבישים העירונית הפנימית, שאינה מסוגלת להכיל מספר גדול יותר של כלי רכב. לפיכך, הפתרון הוא במערכת הסעה המונית בתוך הערים, נוסף למערכת הסעה המונית מערי הפרברים אל מרכזי התעסוקה והמסחר. להערכתנו, ככל שהנושא חשוב, אין הוא בתחום מדיניות המקרקעין של מועצת מקרקעי ישראל, אלא בתחום מדיניות התכנון והבנייה שעליה מופקדת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. לאחר שהמועצה תקבע את מדיניותה, על מדיניות המקרקעין להציע כלים לביצוע מדיניות תכנון המיתאר של ישראל.

### מה פירוש "רזרבה לדורות הבאים"

המלצות הוועדה תומכות ב"שמירה על רוב הקרקע החקלאית, למעט קרקע חקלאית בשולי הערים, כרזרבה לדורות הבאים, ולאיכות החיים".<sup>43</sup> השאלה היא רזרבה למה? רזרבת קרקע להתפתחות עירונית? או שהמדיניות היא לראות בקרקע חקלאית משאב טבע מתכלה הנדרש לייצור תוצרת חקלאית, להבטחת מזון, כענף ייצור ותעסוקה המשתלב בענפי תעסוקה נוספים (דוגמת שווייץ). משמעות המדיניות של שינוי ייעוד קרקע חקלאית בשולי הערים היא העדפת אורבניזציה וזחלת על פני יצירת אילוצים שיביאו למחזור קרקע עירונית ולבנייה לגובה. בעשור השנים האחרונות נותרה מדינת ישראל על מדיניות השמירה על קרקע חקלאית הכלואה בתוך תחומי הערים. התוצאה היא בזבזנות בקרקע על-ידי בניית "שטיח" של בתים צמודי קרקע, דבר שחייב הקצאת הון עתק לפיתוח תשתית כבישים כבדה ביותר וליצירת רצף אורבני במרכז הארץ. המדיניות המוצעת (כפי שנוסחה) עוד תרחיב מגמות אלו בדרך של הסבת ייעודי קרקע חקלאית בשולי הערים.

42 סעיף ב(5.4.1) בהמלצות הוועדה.

43 סעיף ב(2.4) בהמלצות הוועדה. ראה גם המלצה ב(5.4)(ד) בדבר מכירה מדינית של קרקע עירונית ויזמה לשינוי מתוכנן של ייעוד קרקע חקלאית באזורים עירוניים ובשולי הערים.

## הסדרי חכירה בהתיישבות

הוועדה ממליצה על "עיבוי וציפוף הבינוי כמושבים ובקיבוצים".<sup>44</sup> המגמה של עיבוי הכפרים רצויה לדעתי, לנוכח הבינוי הבלתי מופרע של שיכונים בחלקות העיבוד כמושבים ובקיבוצים, וכל זאת בחסות המדיניות של הגדלת האוכלוסייה, הצעת היישובים וקליטת בני המקום. הרעיון לחייב את היישובים לבנות בתחומי המיתאר הכנוי של היישוב ולצופף את הבנייה בחלקות הבינוי הצמודות לתשתית קיימת, מחייב שינויים בהסדרי החכירה המאפשרים כיום בינוי של שני בתים שבהם שלוש יחידות דיור בנחלה החקלאית. ההסדר המוצע בדו"ח הוועדה, לתשלום בעבור תוספת יחידות הדיור, הוא על-פי תשלום שליש מערך הקרקע כדמי הסכמה.<sup>45</sup> ההסדר הרצוי, לדעתי, צריך להיות ברומה לתנאי החכירה בקרקע עירונית. דהיינו, היוון זכויות החכירה לחלקת המגורים הקיימת (תוך הכרה בזכויות עבר כמקובל בעיר – הכרה ב-80% מערך הזכויות), תשלום דמי היתר בעבור פיצול מגרש המגורים ליחידות נוספות (תשלום בשיעור של 51% מתוספת ערך הקרקע) והתרת הקשר החוזי בין יחידות המגורים להסכם הנחלה כמושב. לדעתי, במטרה להבטיח שבעלי הנחלות יהיו חברי האגודה החקלאית המקומית, די ששטח העיבוד בנחלה החקלאית יצמד לאחת מיחידות המגורים שביישוב.

הוועדה מציעה, ש"חלקות ב' וג' ירשמו בחכירה לזרות על שם האגודה השיתופית".<sup>46</sup> נזכיר שהמדיניות של הוועדה היא להקטין את מעורבות המדינה בניהול הפנימי של היישובים ולשחרר את החוכרים ממנהל מקרקעי ישראל. בסעיף זה, בניגוד למגמה הכללית שבדו"ח, מציעה הוועדה שהמינהל יקבל על עצמו להיות שומר החותם של הקואופרציה החקלאית. המלצת הוועדה סותרת החלטות של מועצת מקרקעי ישראל המתירות לאגודות ככפרים שיתופיים לקבוע בעצמם את מתכונת רישום החלקות על שם החברים או על שם האגודה החקלאית. לא ברור כיצד ינהג המינהל כאשר אגודה חקלאית תפנה אליו בבקשה לרשום את חלקות ב' ו-ג' על שם בעלי הנחלות. האם המינהל יתערב בהחלטת האגודה וידרוש להשיב למינהל את הקרקע? או האם הוא יחייב את היישוב להמשיך ולקיים אגודה חקלאית בניגוד לרצון חבריו? המלצת הוועדה בדבר רישום החלקות על שם האגודה עומדת בסתירה לאמור במקום אחר בדו"ח,<sup>47</sup> שם היא מדגישה את עמדתה, שעל המינהל להימנע מהתערבות בנושאים הקשורים בהתארגנות הפנימית של היישוב. תשומת הלב מופנית לכך שבאזורים שונים (מושבי ירושלים והגליל) נרשמו על שם האגודה חלקות עיבוד במרחק של עשרות ומאות ק"מ,<sup>48</sup> ואין לבעל הנחלה או לאגודה החקלאית ביישוב אפשרות מעשית לעבד את

44 סעיף ד(2) בהמלצות הוועדה.

45 סעיף ד(3.10)(ב) בהמלצות הוועדה.

46 סעיף ד(3.1) בהמלצות הוועדה.

47 בסעיף ד(3.12).

48 מושבי אזור ירושלים קיבלו קרקע "להשלמת המשבצת" ליד אופקים; מושבי הגליל המרכזי קיבלו קרקעות כעמק החולה ובמפרץ עכו, וכיו"ב.

הקרקע בעצמם. כתוצאה מכך מתפתחת אריסות של התושבים המקומיים (בדווים כנגב, פועלים של חברות עיבוד וכד') המעבדים קרקעות אלו. נראה שהוועדה בחרה שלא לטפל בעניין זה במסגרת "הרפורמה".

הוועדה ממליצה ש"תותר בנייה בשטחים ציבוריים"<sup>49</sup> אין בהמלצות הוועדה התייחסות כוללת לשאלת השטחים הציבוריים במושב (ובכפר השיתופי). מאחר שגם על-פי המלצות הוועדה, עתיד המושב הוא יישוב קהילתי, ראוי להבהיר למי שייכים השטחים הציבוריים – לאגודה החקלאית או לוועד המקומי? ההמלצה על הקניית זכות הבנייה למגורים בשטחי ציבור, היא תשובה נחרצת לטובת האגודה החקלאית.<sup>50</sup> גישה זו עשויה להעשיר את חברי האגודה החקלאית על חשבון התושבים ביישוב שאינם חברים באגודה ואשר מוותרים בדרך זו על שטחי הציבור ביישוב.

### שיווק הקרקע

במסגרת עקרונות המדיניות החדשה מוצעת "הפרטה מדורגת של שיווק הקרקע באמצעות גופים אחרים".<sup>51</sup> משמעות ההצעה – שיווק קרקע לא מתוכננת והשארת ייזום שינוי הייעוד ופיתוח הקרקע ליצירת הזמינות לגופים שיקבלו לטיפולם את הקרקע מן המינהל. בעניין זה חלוקות הדעות בדבר יעילותן של החברות שקיבלו על עצמן לשווק קרקע שאינה מפותחת (מקב"טים). בעניין שיווק קרקע שייעודה שונה, מזהירה הוועדה<sup>52</sup> מפני יצירת "מונופולים מקומיים" שהם קרקעות המוחזקות בידי בעלי זכות החכירה למועד הנוח להם. האזהרה מפני מונופולים מקומיים במגזר החקלאי צריכה להישמע גם ביחס למגזר העירוני.

עוד מציעה הוועדה, "סחירות המקרקעין וחוזי הפיתוח של המינהל כאמצעי ליצירת שוק מקרקעין חופשי והגדלת היצע הקרקעות";<sup>53</sup> השאלה היא – האם סחירות חוזי הפיתוח לא יגרום דווקא לאגירה של קרקעות שבהסכמי פיתוח למועד שיהיה נוח למעביר הזכויות בהסכם הפיתוח? לכאורה, עדיין קיימת הסנקציה של ביטול הסכם הפיתוח במידה שהקרקע לא תנוצל. אלא שלאחר העברת הסכם הפיתוח לגורמים שלישי ורביעי יהיו תמיד סיבות להארכת הסכם הפיתוח, בשל רצון הרוכש לתכנן את הקרקע מחדש על-פי כוונותיו וכיו"ב. יושם לב שבפרק ד של דו"ח הוועדה היא מדגישה את העדפתה למודל של שינוי ייעוד לפי החלטה 727 על פני המודל של שינוי הייעוד לפי החלטה 533/611, וזאת בדיוק מהטעם

49 סעיף ד(3.10) בהמלצות הוועדה.  
 50 החלטת מועצת מקרעי ישראל מספר 737, מיום 28.9.1995, מעניקה לאגודה החקלאית – ולא לוועד המקומי – את הזכות לקבוע מי יהיה רשאי לקבל מהמינהל יחידת קרקע למגורים בפטור ממכרז.  
 51 סעיף ב(6.3) בהמלצות הוועדה.  
 52 סעיף ד(1.4.1) בהמלצות הוועדה.  
 53 סעיף ב(2.7) בהמלצות הוועדה.



ההפוך שנקבע כאן. החשש הוא שבשינוי ייעוד על-פי 533/611 תיפגע סחירות המקרקעין, בשל יזמים שיעדיפו את אגירת זכויות הבנייה. בשינוי ייעוד קרקע חקלאית לפי 727, הקרקע, במרביתה, מוחזרת למינהל, ועל כן מועדי תכנונה ושיווקה הם בשליטת המינהל.

### מיסוי מקרקעין והשימוש בתקבולי המינהל

בתחום מיסוי מקרקעין, מציעה הוועדה, שימוש במס רכוש ככלי לקידום הבנייה של קרקע מתוכננת.<sup>54</sup> כיום מוטל מס רכוש גם על קרקע שאי-אפשר לבנות עליה בשל היעדר תכנון מיתארי ברמה המאפשרת הנפקת היתר בנייה (תב"ע, פרצלציה, איחוד וחלוקה של מגרשים, התנגדויות וכיו"ב). בכך הפך המס ללא צורך במידה כזו שיש מגמה לבטלו (הצעות ועדת גבאי). כדי שמש רכוש יהיה אכן מכשיר לקידום הבנייה נדרשים, לדעתי, שני תיקונים: (א) שהמס יהיה מקומי (עירוני); (וב) שהמס יוטל רק על קרקע שיש לה תכנון ברמה מיתארת ומפורטת – שזוהי רמת התכנון שבאחריות ועדות התכנון והבנייה המקומיות. בכך יהיה לוועדות התכנון תמריץ כלכלי לקדם את התכנון. מאידך גיסא, לא יוטל מס גורף על בעלי חלקות קרקע שאינם יכולים לזוּם בעצמם תכנון ברמה מיתארת.<sup>55</sup> הערת הוועדה בדבר הצורך ב"שימוש מושכל במס שבח מקרקעין" אינה במקומה, מאחר שמדובר כאן בסוג של מס הכנסה, בדומה למס רווח הון, שכל מטרתו להטיל מסים על ההכנסה – ולמס מסוג זה לא צריכות להיות מטרות אחרות.

הוועדה תומכת ב"שימוש בתקבולי המינהל לפיתוח הקרקע והסביבה (משק סגור)".<sup>56</sup> זהו, לדעתי, רעיון נכון ביותר. דמי החכירה אינם עוד מס אלא עליהם לשמש אמצעי להשגת יעדי מדיניות המקרקעין. כבר כיום, בתקציב 1997, מתוך 5.382 מיליארד שקל, רק 1.691 מיליון שקל (30.8%) הם "העברות לבעלים".<sup>57</sup> היתר: 158.6 מיליון שקל (2.9%) הם הוצאות ניהול כלליות; 129 מיליון שקל (2.4%) לניהול, אחזקה, מיפוי ומדידות; 207.5 מיליון שקל (3.9%) לתכנון; 736.5 מיליון שקל (13.7%) לפיתוח מקרקעין באמצעות חברות; 674.6 מיליון שקל (12.5%) לפינוי קרקע ממחזיקים; 768 מיליון שקל (14.3%) להיטל השבחה, רכישות והפקעות; ו-956 מיליון שקל (17.8%) הם ערך הסבסוד במחירי הקרקע, ובמילים אחרות – הנחות מתוקצבות.<sup>58</sup> העניין הוא שהוצאות רבות של המינהל – כגון

54 סעיף ב(2.9) בהמלצות הוועדה.  
55 הכוונה ל"תכנית מיתאר מקומית" או "תכנית מפורטת" בהכנה מתכנית בינוי לצורך קבלת היתר בנייה.  
56 סעיף ב(2.10) בהמלצות הוועדה.  
57 "העברות לבעלים" הם יתרת ההכנסות לאחר ניכוי הוצאות הניהול, שמינהל מקרקעי ישראל מעביר כתשלום לבעלי הקרקע – קרי, למדינה, לרשות הפיתוח (כהלוואה לממשלה) ולקרן קימת לישראל.  
58 בהתאם לחוק יסודות התקציב, יש לתקצב את ההנחות והוויתורים במחירי הקרקע גם אם ההנחה אינה הוצאה כספית בעין, אלא ויתור על הכנסה פוטנציאלית.

פינוי קרקע שיש הצדקה כלכלית לפיצוי המחזיק בה, פיתוח באמצעות חברות ותכנון — מושקעות באותם פרויקטים שבהם המינהל משווק את הקרקע כ"משק סגור" לכל פרויקט באזורי המכירה המצויים בעיקר במרכז הארץ. הציפייה היא שגוף הקובע מדיניות כלל ארצית, ישקיע את התקבולים בפרויקטים באזורים שהם בעדיפות לאומית לפיתוח.

### חריגה מהסמכות שהוקנתה למינהל מקרקעי ישראל

הוועדה ממליצה על "מימון ביניים של ממ"י לפיתוח תשתיות בקרקע פרטית ובשילוב פרויקטים של קרקע פרטית וקרקע ציבורית".<sup>59</sup> מן ההיבט המשפטי יש לבחון האם מותר בכלל למינהל לנהל קרקע פרטית ולהשקיע בקרקע שאינה מוגדרת כמקרקעי ישראל? לדעתי זוהי חריגה מהסמכות שהוקנתה למינהל בחוק מינהל מקרקעי ישראל.<sup>60</sup> שאלה אחרת היא, האם ההמלצה סותרת את המגמה הכללית בדו"ח — להפחית את מעורבות המדינה בתהליכים כלכליים במשק. בהמלצה זו יש משום הרחבת מעורבות מינהל מקרקעי ישראל גם בקרקע פרטית.

ועדת רונן ממליצה ש"המינהל יעביר לרשות המקומית 10% תמורת היטל השבחה עבור תוספת זכויות בנייה".<sup>61</sup> המלצה זו עומדת בניגוד לאמור בחוק התכנון והבנייה. בתוספת השלישית בחוק התכנון והבנייה נקבע, שכאשר יש במקרקעי ישראל חוכר, חובת תשלום היטל ההשבחה מוטלת עליו ולא על המינהל. המשמעות היא שהחוכר יידרש לשלם על-פי חוק 50% מתוספת ערך הקרקע כהיטל השבחה. המינהל לא יכול לקבל על עצמו את תשלום היטל ההשבחה בשיעור נמוך יותר. הכוונה לאפשר לחוכר חקלאי לפצל את החלקה המתוכננת למגורים בתמורה לתשלום דמי הסכמה למינהל (כך במקור — בדו"ח הוועדה. לדעתי הכוונה כנראה לתשלום דמי היתר). בהמלצות הוועדה נכלל פירוט התשלומים שיידרש החוכר החקלאי לשלם בעבור פיצול המגרש למגרשי מגורים נוספים עד כדי תשלום 91% מערך הקרקע בעד יחידת הדיור החמישית במגרש המגורים. יוצא, על כן, שהחוכר המבקש לבנות על חלקת המגורים יחידת מגורים שלישית, יידרש לשלם 91% מערך הקרקע ועוד 50% כהיטל השבחה, ובסה"כ כ-141% מערך הקרקע. לדעתי, יש מקום לשקול החלת התנאים המקובלים במגזר העירוני, דהיינו — תשלום 51% למינהל כדמי היתר, תשלום 50% מתוספת ערך הקרקע כהיטל השבחה והחזר של המינהל של מחצית התשלום בעבור דמי היתר או דמי הסכמה (הנמוך ביניהם), כך שבסה"כ לא יידרש החוכר לשלם יותר מ-75% מערך הקרקע. לדעתי יש מקום לבטל את ההסדר

59 סעיף ב(2.13) בהמלצות הוועדה.

60 המינהל פועל כאישיות משפטית, הן במישור המשפט הציבורי והן במישור המשפט הפרטי. עם זאת, לפי סעיף 2 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך — 1960, סמכות המינהל כאישיות משפטית מוגבלת לניהול מקרקעי ישראל בלבד, שהם מקרקעי המדינה, רשות הפיתוח וקן קימת לישראל.

61 סעיף ד(3.8) בהמלצות הוועדה.

המיוחד, שעל-פיו משלם המינהל 10% תמורת היטל השבחה. ראוי שהמינהל לא ינצל הסדר שנקבע עוד בשנת 1971, משמע — לפני החלת הסדר ההיוון. אין הצדקה שהמינהל ימנע מהרשויות המקומיות את חלקן המגיע להן לפיתוח התשתית ויטיל את כל המעמסה על בעלי זכויות אחרים בקרקע. עדיף שמינהל מקרקעי ישראל ישלם היטל השבחה מלא במקום הסדרים העוקפים שאליהם מרמזת<sup>62</sup> התוספת השלישית בחוק התכנון והבנייה, הסדרים שהם חוץ-חוקיים, הבאים לכאורה לסייע לרשויות המקומיות — אך יוצרים תלות במינהל ונוק לערי הפיתוח, שבהן מרבית הקרקעות הן בניהול המינהל.

### המינהל כרשות ממשלתית

הוועדה ממליצה לכונן את המינהל כרשות ממשלתית.<sup>63</sup> הרעיון להפיכת המינהל לתאגיד הוצע בעבר בעיקר כאמצעי לתשלום שכר ראוי יותר לעובדים ולמשיכת כוחות מקצועיים הנמנעים מלהצטרף לשירות הממשלתי בשל תנאי ההעסקה. התרומה העיקרית של שינוי מעמד המינהל לרשות, הוא בהטמעת נורמות ניהול עסקי כפי שהדבר נעשה ברשות הנמלים, ברשות שדות התעופה ובבזק. לשם כך על המינהל להתנהל כ"משק סגור", שמשמעו — ויתור מצד אוצר המדינה וקק"ל על הכנסה שנחיתת שהיא בסדר גודל של 1.5-2.0 מיליארד שקלים. כמו-כן יידרש המינהל לשלם היטלי השבחה מלאים (לדעת, כאמור, דבר רצוי כשלעצמו) בסדרי גודל של מיליארד שקל נוספים (פי חמישה מהתשלום כיום). במסגרת השינוי הארגוני תתעורר שאלה שהוועדה לא התייחסה אליה והיא — שהמקרקעין המנוהלים על-ידי המינהל אינם בבעלות המינהל; המקרקעין הם בבעלות המדינה, רשות הפיתוח וקק"ל. כל רכוש של המינהל הוא הזיכיון לפי החוק לנהל את מקרקעי ישראל בעבור הבעלים ובשם, והמוניטין או הידע המקצועי שרכש במהלך השנים. השאלה שתעלה לפיכך היא — כיצד, במתכונת הארגונית החדשה, תובטח חובת הנאמנות כלפי בעלי הקרקע. לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל והאמנה בין קרן קימת לישראל למדינת ישראל, על המדינה לשאת בכל הוצאות המינהל. הדבר לא מתקיים, לאחר שבאמצע שנות השבעים הגיעו קרן קימת לישראל ומנהל מינהל מקרקעי ישראל לידי הבנה שקרן קימת תישא בהוצאות הניהול בשיעור של 38% מתקציב המינהל. הבנה זו סוכמה על אף ששיעור הקרקעות בבעלות קרן קימת לישראל עומד על כ-18% בלבד מכלל הקרקעות המנוהלות

62 סעיף 21 לתוספת השלישית בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה — 1965, הקובע לאמור: "לגבי מקרקעי ישראל... יחול על האמור בתוספת זו ההסכם בדבר התשלומים מאת מינהל מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות, שהיה קיים לפני תחילתו של חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 18), התשמ"א — 1981."

מתוך נוסח הסעיף לא ניתן לדעת מהו תוכן ההסכם, וגם אין התייחסות להיטל השבחה ברשויות אווריות, שכן חוק התכנון והבנייה מגדיר (בסעיף 1) "רשויות מקומיות" כרשויות עירוניות בלבד. סעיף ב(6.5) בהמלצות הוועדה.

על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. על אף האמור בחוק ובאמנה, ההסדר של השתתפות קרן קימת בהוצאות המינהל, לא קיבל ביטוי בחקיקה או בהחלטה ספציפית של מועצת מקרקעי ישראל — כפי שאין החלטה של מועצת מקרקעי ישראל בעניין הסדרי התשלום במקום היטל השבחה. מכאן, שכינון המינהל כרשות, משמעו — ויתור על תפקיד המדינה כנושאת בהוצאות המינהל והפניית נטל המימון למינהל עצמו — מתוך עסקות המקרקעין שיבצע. מכאן עשויה לצמוח משמעות כספית כבדה לגבי בעלי הקרקע השותפים לניהול מקרקעי ישראל, ובעיקר רשות הפיתוח וקרן קימת לישראל. באשר להמלצות הדו"ח, המינהל כרשות יידרש להגדיל את הכנסותיו מהמקרקעין, דבר שיביא קרוב לוודאי להאמרת מחירי הקרקע. כל זאת, בניגוד להגדרת המטרות כפי שנקבעו בדו"ח ועדת רונן.

### סיכום והערכה

לצורך הערכה כוללת, ראוי להציג את המלצות הוועדה על רקע של מתווה כולל של כל מה שאמורה להכיל מדיניות מקרקעין.<sup>64</sup> ראשי הפרקים המרכזיים שיש, לדעתי, לצפות שייודנו, כוללים את הנושאים הבאים כשהם ערוכים על-פי סדר עולה — משיקולי הפרט ועד לשיקולים החברתיים והלאומיים הכוללים:

- \* זכות הקניין: בעלות, חכירה, זכויות שביושר, הפקעות, רישום זכויות הקניין;
- \* זכות השימוש בקרקע: תכנון והיתרי בנייה, רישוי עסקים, קרקע כבטוחה למימון;
- \* הגנה על זכויות בנכסי מקרקעין: הגנת הדייר, דיני משפחה וירושה, שיתוף במקרקעין, סילוק פולשים;
- \* מיסוי הרכוש והעושר: מס רכוש, מס השבחה, מיסוי ההכנסה — מס הכנסה ושכב במקרקעין, דמי חכירה;
- \* מדיניות חברתית וציבורית: העדפה מתקנת בהקצאת הקרקע ובתנאי החכירה וזכויות הקניין;
- \* מדיניות כלכלית: התערבות הממשלה בשוק המקרקעין, מניעת ספסרות, שימוש בקרקע כמנוף למימון;
- \* מדיניות אגררית-חקלאית: שיטת הקצאת הקרקע, גודל יחידת הקרקע, קואופרציה כפרית וכיו"ב;
- \* מדיניות אורבנית: אזורי עדיפות לאומית ופיזור אוכלוסייה, ציפוף הבנייה, שמירה על שטחים פתוחים;
- \* מדיניות ניהול המקרקעין: תפקיד מינהל מקרקעי ישראל כמכשיר ארגוני להשגת יעדים ציבוריים.

64 ראה טבלה בהמשך.

לפיכך, ערכתי בטבלה הבאה את ראשי הפרקים ושיבצתי מתוך הדו"ח את המלצות הוועדה בנושאים שלהערכתי הם בתחום המדיניות הכוללת,<sup>1</sup> תוך ציון (בשוליים) של המקור לאזכור ההמלצה בדו"ח. במקום שהוועדה לא התייחסה או טרם הגישה את המלצותיה, השארתי חלל פנוי. מקרא המלצות הוועדה בדרך זו מעלה, שההמלצה המשמעותית והמרכזית בדו"ח קשורה בהפרטת הבעלות בקרקע למגורים, הפרטה שמטרתה לנתק את החוכר מהביוורוקרטיה לכאורה של מינהל מקרקעי ישראל. הוספתי את שם התואר "לכאורה" לעניין הפרטת הבעלות, כי אני סבור שכאשר החכירה מהוונת ורשומה בספרי רשם המקרקעין, בלאו הכי לא נותרת נקודת חיכוך בין החוכר למינהל – כי הוא פטור מתשלום דמי חכירה ודמי הסכמה, העברת הזכויות מתבצעת ישירות אצל רשם המקרקעין ללא פנייה למינהל, וכל שצריך על-מנת להשלים את מלאכת ההפרדה בין החוכר לבעל הקרקע הוא לפטור אותו גם מדמי היתר בעת שינוי ייעוד וניצול הקרקע. קיימת הסתברות נמוכה ביותר שיתרחש באיזשהו מקום שינוי ייעוד בקרקע עירונית בבנייה מהוונת ורוויה למגורים. המלצות רבות של הוועדה הן בבחינת שיפורים חשובים במדיניות הקיימת, אך אין בהן כדי להציע רפורמה של ממש במדיניות המקרקעין של ישראל. מאידך גיסא, אני סבור שהמלאכה רק החלה, ורבים הנושאים המשוועים לשינוי ולחידוש, כשהבולט שבהם הוא הסדרי החכירה במגזר החקלאי. לעניין השלמת המלאכה, אין נפקא מינה אם ההצעות יכואו כתוצאה משלב נוסף בעבודת ועדת רונן או מכל מקור אחר – ובלבד שיהיו.

### מתווה לרפורמה במדיניות מקרקעין

תחום המדיניות	אמצעי המדיניות	המדיניות המוצעת	סעיף בדו"ח
זכות הקניין	בעלות	מכירת הבעלות בדירות בקרקע עירונית, בבנייה רוויה בדמי חכירה מהוונים – ללא תמורה.	(ב.4.5)
		מכירת הבעלות בבנייה צמודת קרקע	ג(2)
		למגורים בדמי חכירה מהוונים, תמורת תשלום בעבור צפי ההשבחה, פיצול מגרש ותוספת זכויות בנייה.	ג(4)
		מכירה של קרקע חקלאית בתחומי ערים במקום שקיימת יזמה לשינוי הייעוד.	כ(5.4.1)

1 בטבלה נמנו נושאי מדיניות כרמה של אסטרטגיה כוללת – בהכחנה מאמצעים טקטיים להשגתה – כגון ציון החלטות שיבוטלו, שינוי כתנאי תמריץ או תשלום וכיו"ב.

סעיף בדו"ח	המדיניות המוצעת	אמצעי המדיניות	תחום המדיניות
ג(5)	העברת הבעלות בקרקע המשמשת למסחר, תעשייה ומשרדים – בעוד ארבע שנים.		
ג(5.4.2)	בשלב ראשון: שימור הבעלות הלאומית בקרקע חקלאית ל-10 שנים לפחות.		
ג(1.4)	בשלב שני: מכירת זכויות החכירה למגורים גם במגזר החקלאי.		
ג(2.4)	ביטול חוק יסוד מקרקעי ישראל כדי לאפשר מכירה של מקרקעי ישראל.		
ג(1.5)	"חוק זרים" למניעת מכירת קרקע לזרים שאינם תושבי ישראל.		
ג(8)			
ב(2.15)	חוק חכירה לעיגון זכויות וחובות החוכר.	הסדרי חכירה	
ג(2.5)	רישום חכירות מהוונות בפנקסי המקרקעין.		
ב(2.16)	רישום זכויות חכירה ובעלות כתחליף ל"בר רשות".	זכויות שביושר	
***		זכות הציבור – הפקעות	
מבוא	הרישום נדרש כדי ליצור זכות קניין.	רישום זכות הקניין	
ב(2.16)	רישום זכויות החוכרים.		
א(1)(ט)	להקל בתהליכים הסטטוטוריים ברישוי הבנייה ואישור תכניות.	תכנון ובנייה (רישוי)	זכות השימוש
***		רישוי עסקים	
***		מקרקעין כבטוחה	
***		הגנת הדייר	הגנה על זכויות
***		פְּעֻלֹת מְשׁוּתֶפֶת	
***		דיני משפחה	
***		וירווה	
***		סילוק פולשים	
***		זכות החזקה	

הרפורמה במדיניות המקרקעין – "ועדת רונן"

סעיף בדו"ח	המדיניות המוצעת	אמצעי המדיניות	תחום המדיניות
ב(2.9)	מס רכוש ככלי לקידום הבנייה של קרקע מתוכננת.	מיסוי הרכוש	מיסוי הרכוש והעושר
***		מיסוי עסקות	
***		מיסוי השבח	
ב(2.10)	שימוש בתקבולי המינהל לפיתוח הקרקע והסכיבה ("משק סגור").	דמי חכירה	-
***		העדפה מתקנת בהקצאת קרקעות.	מדיניות חברתית וציבורית
ב(2.5)	שמירה על קרקע פנויה ומניעת פלישות.	מניעת השתלטות מחזור קרקע עירונית	
ב(2.6)	תכנון מלאי מתאים ונכון של מקרקעין. פיתוח מלאי מתאים ונכון של מקרקעין.	נגישות וזמינות לקרקע	
א(1)(ג) ב(1.5)	מניעת פגיעה במי תהום, אקולוגיה וסביבה. איזון בין ערכים כלכליים לבין איכות חיים וסביבה.	אקולוגיה וסביבה	
א(1)(ד)	מונופול המינהל "אשם" בכך שמחירי הקרקע גבוהים.	מניעת ספסרות	מדיניות כלכלית
ב(2.7)	יצירת שוק מקרקעין חופשי.		
ב(2.8)	סחירות המקרקעין וחוזי הפיתוח של המינהל. מכירת קרקע וזכויות בקרקע באמצעות מכרזים.		
ב(1.1)	היצע קרקע בבעלות ציבורית לכל דורש ולכל מטרה.	ויסות מחירים	
ב(1.2)			
ב(1.5)	מכירת קרקע במחירי השוק ללא סבסוד.		
א(1)(יא)	השקעה ציבורית בתשתיות.	יצירת קרקע וזמינה	
ב(3.2)	יצירת מלאי תכנוני ל-200,000 יח"ד.		
ב(3.1)	שיווק קרקע ל-50,000 יח"ד לשנה.		

סעיף בדו"ח	המדיניות המוצעת	אמצעי המדיניות	תחום המדיניות
א(1)(ו)	ייעול וחיסכון בשימוש בקרקע.	ייעול וחיסכון	
ב(5)(א)	מדיניות של בנייה צפופה ולגובה והימנעות מבנייה צמודת קרקע.	בשימוש בקרקע	
א(1)(ו)	שמירה על קרקע חקלאית (למעט קרקע בשולי הערים) כרזובה לדורות הבאים.	שמירה על קרקע חקלאית	
ב(2.4)	קרקע חקלאית כעתודה לפיתוח עירוני.		
ד(1.1)	עיבוי וציפוף הבינוי במושבים ובקיבוצים לאורך תשתיות קיימות.		
ד(2.4)	קביעת "מפת מדיניות" לשמירה על קרקע חקלאית.		
ד(2.2)	פיצוי על שינוי ייעוד קרקע חקלאית רק במקום שהקרקע דרושה לצורכי המדינה.		
ד(1.3.3)	הקטנת הפיצוי על הפסקת חכירת קרקע חקלאית במרכז הארץ.		
ד(2.1)	ניתוק הקשר הביורוקרטי בין המינהל לחוכרים.	הקטנת מעורבות הממשלה	
ד(1.3.2)	בניית כלים בשוק ההון למימון ושיווק קרקע לחברות ולגורמים פרטיים.	קרקע כמנוף כלכלי לפיתוח	
א(1)(ה)	מימון ביניים של מינהל מקרקעי ישראל לפיתוח קרקע פרטית.		
ב(2.11)	הקצאת קרקע לפי נחלות בהתאם למדיניות הקיימת.	שיטת הקצאת הקרקע	מדיניות אגררית
ב(2.13)	הקצאת קרקע למגורים נוספים בחלקה א' בתמורה לדמי הסכמה.		
משחמע	חלקה א' כוללת "שטח מתוכנן למגורים" וחלקה חקלאית צמודה.	זכויות בעלות וחכירה	
ד(3.10)(ב)	חלקה א' תירשם בחכירה מהוונת לדורות על שם המתיישב.		
ד(3.2)	ניתן לבנות יחידות מגורים נוספות בהתאם לתב"ע בשטח המתוכנן למגורים. יחידות המגורים הנוספות יהיו בהסכם נפרד וסחיר.		
ד(3.1)			
ד(3.7)			
ד(3.8)			



סעיף בדו"ח	המדיניות המוצעת	אמצעי המדיניות	תחום המדיניות
ד(3.1)	חלקות ב' וג' יירשמו בחכירה לדורות על שם האגודה השיתופית.	גודל יחידת המשק	תחום המדיניות
***		תנאי החכירה	
***		לקרקע חקלאית	
ד(2.4)	הקצאת קרקע למגורים בתוך שטח הבינוי של היישוב, ולא על חשבון חלקות חקלאיות מעובדות.	תנאי החכירה	
ד(3.4)	תגבור השימוש הלא-חקלאי בחלקות המיועדות לבינוי לפי תב"ע.	לשימוש לא חקלאי	
***		קרקע חקלאית	
		ככטוחה	
ד(1.3.2)	בהפסקת החכירה החקלאית, חוזרת הקרקע לממ"י בתמורה לפיצויים חקלאיים (פיצוי לרנטה חקלאית על הפסד הכנסות וכעבור ההשקעות).	הפסקת השימוש ושינוי ייעוד קרקע חקלאית	
ד(1.1)	על המינהל לאפשר ולא להתערב במעבר מתעסוקה חקלאית לתעסוקה לא-חקלאית של אוכלוסיית המגור הכפרי.	תעסוקת אוכלוסיית הכפרים	
ד(3.8)	דמי חכירה מהוונים למגורים.	דמי חכירה	
***		העברת זכויות במושב	
ד(3.10)	תותר בנייה בשטחים ציבוריים.	שטחי ציבור במושב	
א(1)ב		מניעת צפיפות יתר במרכז	מדיניות אורכנית
ב(5.4.1)	המלצה לאישור העלאת אחוזי הבנייה בבינוי עירוני.	בנייה לגובה בערים	
ב(1.3)		פיזור אוכלוסייה	
ב(3.5)	שמירה על תכנית לשימור שטחים פתוחים.	שמירה על שטחים פתוחים	

סעיף בדור"ח	המדיניות המוצעת	אמצעי המדיניות	תחום המדיניות
א(1)(י)		מתן עדיפות לפיתוח הגליל, באר-שבע והנגב	
ב(2.17)	מידע מפורט על זמינות קרקעות ועל מחירי קרקע. פרסום החלטות ונוהלי המינהל.	שקיפות מדיניות הניהול	מדיניות ניהול
ב(2.14)	הקטנת החיכוך האדמיניסטרטיבי עם החוכרים בדרך של העברת זכויות הבעלות לחוכרים.	קשר עם החוכרים	
ג(1.3)			
ב(6.1)	גוף מקצועי עסקי לניהול משאבי הקרקע, המיועד לתכנן את שימושיה וכן ליוזם, לפתח ולשווק.	תפקיד מינהל מקרקעי ישראל	
ב(6.2)	טיפול בנושאים החשובים לכלכלת ישראל.		
ב(6.4)	טיפול בניהול הקרקע, השבחת הקרקע, ייזום פעולות פיתוח ומחזור בקרקע פרטית ובמקרקעי ישראל, שיווק קרקע, פיתוח ומימון תשתית, נשיאה בפרויקטים שבסיכון אשר למדינה יש עניין בהם.		
	המינהל ישוחרר מעומס הניהול השוטף של החוכרים.	קשר עם החוכרים	
ב(6.3)	הפרטה מדורגת של שיווק הקרקע באמצעות גופים אחרים.	הפרטת פעולות ממ"י	
ב(6.5)	המינהל כרשות ממשלתית ולא כמשרד ממשלתי.	המינהל כרשות	

\*\*\* אין המלצה.

\* גדעון ויתקון, מנכ"ל חברת "השתתפויות בנכסים בישראל".

# קרקע בידי העם, לרשות העם,

## לפי צורכי העם

משה ריבלין\*

כאשר מדברים על מדיניות קרקעית יש לקחת כחשבון שאנחנו עוסקים בעקרונותיה של קרן קימת, בחוק יסוד מקרקעי ישראל ובאמנה בין קרן קימת לבין ממשלת ישראל. זאת ועוד: כאשר דנים בעקרונותיה של קרן קימת יש לדבר חשיבות כפולה, משום שחוק יסוד מקרקעי ישראל קובע שהמדיניות הקרקעית של ישראל תהיה מבוססת על עקרונותיה של קרן קימת.

מראשית דרכה אימצה לה קרן קימת את העקרון של קרקע לאום. עם יסודה של קק"ל אמר הרצל: העם יהיה הבעלים של הקרקע, המעבד של הקרקע וגם התורם לרכישת הקרקע. כבר אז היה ברור שמדובר בתופעה מיוחדת במינה של עם השב לארצו ומראשית הדרך הוא מאמץ לעצמו תפיסת יסוד לפיה האדמה, הקרקע, תהיה ברשות העם ותעמוד לשירות העם. קרן קימת רכשה את הקרקעות על-מנת שתהיינה בידיה כפקדון, בשם העם, והעמידה אותן בחכירה למתיישבים.

כאשר קמה מדינת ישראל התעוררה שאלה יסודית: מה יקרה מעתה עם הקרקע — עם כל סוגי הקרקע — והיו בפועל ארבעה סוגים:

- ★ חלק קטן של הקרקעות היו לבעלות פרטית.
- ★ חלק מהקרקעות היו כאלה שהערבים גרו עליהן ועיבדו אותן — עזבו.
- ★ חלק מהקרקעות היו ברשות המדינה, כנכסי המדינה, ועברו כחוק לבעלות ממשלת ישראל.
- ★ החלק הנכבד היו קרקעות קרן קימת.

מכל הסוגים האלה צריך היה לנסות ולגבש סוג אחד. משימה זאת לא היתה פשוטה, לא מבחינה חוקית וגם לא מבחינת אופי הבעלויות. למשל: כאשר דנים בקרקע לאום, השאלה היא — באיזה לאום מדובר. מצד אחד קיימת המדינה ואילו מצד אחר קיים לאום שחלקו הגדול, ואולי אף רובו, מתגורר מחוץ לגבולות המדינה.

למרות הקשיים, כאשר נכתבה האמנה בין הסוכנות היהודית או ההסתדרות הציונית לבין ממשלת ישראל, בתחילת שנות החמישים, היו הדברים פשוטים, שהרי היה מדובר באמנה שעוסקת בעולה, או בלשון המשפטית הבין-לאומית, ב"פליט". בפני העוסקים בנושא

עמדו אז דוגמאות רבות של מדינות, אשר אחרי המלחמה הוקמה בהן רשות מיוחדת, סטוטורית, לטיפול בפליטים ובבעיותיהם. על סמך דוגמאות אלה אפשר היה לבנות את האמנה ההולמת לצורכי ישראל. אמנה זו חרגה מהתכנים הרגילים שנהגו בעולם, כיוון שדיברה גם על עזרתו של העם היהודי בכניית הארץ. אך גם במצב פשוט וברור לכאורה כזה חלפו עשר שנים, עד ראשית שנות השישים, עד שהעוסקים במלאכה הגיעו למכלול שלם של הנושאים שכלל את חוק יסוד מקרקעי ישראל, את הקמת מועצת מקרקעי ישראל ואת מינהל מקרקעי ישראל.

אנחנו בקרן קימת ראינו לעצמנו, בכל מה שהיה קשור לקרקע, את התפקידים הבאים: ראשית – לשמור על מה שיותר קרקעות ברשות העם; שנית – לשמור קרקעות לשירות העם ולצרכיו. אז היו הדברים ברורים מאוד. מה שאפיין את הארץ הזאת באותן שנים היתה העלייה ההמונית של אנשים ללא אמצעים שהגיעו מהמחנות באירופה, מארצות ערב ומצפון-אפריקה, או ממזרח-אירופה. עובדה אחת היתה משותפת לרוב המכריע של העולים: הם היו אנשים שאם המדינה או העם לא היו דואגים להם מאלף ועד תיו, כולל קרקע, לא היה להם מהיכן להשיג אמצעי קיום.

## מנהל הגזול את בעליו

### יחיאל לקט

קרקע ולאום אינם דברים זרים זה לזה. ברגע שלא תהיה קרקע מוגדרת כבעלות העם היהודי, מסתיימת התקופה הציונית, גם באופן מעשי, גם באופן מוסרי וגם באופן אידאולוגי. אז יוצב סימן שאלה גדול על הזוהת היהודית של המדינה. אסור לנו להסכים לתופעה שלילית כזו. כדי למנוע את היווצרותה צריך להפעיל מאמץ מרוכז נגד שורה ארוכה של תהליכים שמתרחשים היום בישראל מבחינה משפטית, מבחינה פוליטית, מבחינה ציבורית.

גם קרקע ואזרח אינם מונחים זרים זה לזה. כאשר נכנסתי לתפקיד ראש החטיבה להתיישבות וקראתי בפעם הראשונה את "החווה המשולש", נדהמתי מהדרקוניות של תנאיו. על-פי החווה הזו היתה הסוכנות החוכרת הראשית והמתיישב רק חוכר משנה. אני משוכנע היום, כפי שהייתי משוכנע אז, שהיתה זו טעות גדולה מאוד להתייחס אל המתיישבים על פי התנאים הנוראיים האלה. ועובדה: כל מאבקי המתיישבים להשתחרר מהחווה המשולש ומחווה החכירה, נבעו ביסודם מהתנאים הבלתי אנושיים.

(המשך בעמ' 49)

קרקע בידי העם, לרשות העם, לפי צורכי העם

אלה שרוצים לרדת לשורשו של נושא קרקע הלאום חייכים להבין, שיש לבחון את הדברים לא רק מהבחינה הערכית, לא רק מבחינת האידיאל, אלא גם מהבחינה המעשית.

ואביא לכך מספר דוגמאות:

כאשר קמה ישראל גדלה אוכלוסיית המדינה באורח חד, תוך שנים לא רבות, מכמה מאות אלפי תושבים למיליונים. מצב זה של גידול מהיר ביותר בביקושים, עם בוא העליות הגדולות, יכול היה להביא לספקולציה במחירי הקרקעות, ואולי אפילו להתעשרות של בורדים על חשבון צורכי הציבור.

## **קרקע הלאום, אמרה גולדה, היא עיקרון מקודש, כמו הטלית והתפילין לאדם היהודי**

למרבה המזל, הקרקע אז היתה ברשות העם והוא עשה בה כל מה שנדרש בהתאם לצרכים המשתנים במהירות. העובדה שהקרקע היתה בידי הלאום מנעה את אפשרויות הספקולציה ואפשרה הפניית העתודות הקרקעיות בדיוק בזמן למטרות הלאומיות שנדרשו

באותה עת. והקרקע נדרשה לכניית בתים, לעיבוד השדה כמקור ליצירת אמצעי קיום, להתיישבות חקלאית שתוכל לייצר מוצרי קיום בסיסיים בעבור תושבי המדינה ועוד ועוד. מימוש הצרכים האלה לא היה יכול להתקיים אם הקרקע לא היתה בידי העם ועומדת לרשות העם בכל רגע.

הנושא של קרקע הלאום היה תמיד מקור למחלוקת כזו או אחרת. מערערים על המדיניות העקרונית היו תמיד, גם באותם ימים רחוקים. כדי להבין את המחלוקת אביא דוגמה נוספת. זמן לא רב אחרי שנתקבל חוק מקרקעי ישראל ולאחר שמועצת מקרקעי ישראל התחילה לעבוד, נקלעה ישראל למיתון עמוק ולבעיות כלכליות חריפות ביותר. רבים וטובים "שברו את הראש" כיצד להתמודד עם הבעיה. הנכס הזמין העיקרי ליצירת מקורות הכנסה היה קרקעות המדינה. ובדרך הטבע עלה הרעיון להשתמש בקרקע בדרך שכיום קוראים לה "הפרטה". רבים וטובים מבכירי ישראל, ואפילו אנשים מהמחנה החלוצי שהיו בעלי עבר ציוני מפואר, קמו והציעו למצוא פתרון למצוקה הכלכלית במכירת קרקעות המדינה.

כיוון שהרעיון היה הגיוני מן הבחינה הכלכלית, החלו הדברים לצבור תאוצה. לא זה המקום לפרט מי תמכו ברעיון. די אם נציין שהיו אלה הטובים שבטובים. אבל ההצעה גוועה בטרם התגבשה לתכנית אופרטיבית, וכל זאת בזכות החלטה נחרצת מאד של גולדה מאיר שאמרה כך: מילדותי למדתי שכאשר האניה מיטלטלת בגלי סערה וקיימת סכנה שתטבע, מנסה הקברניט להקל על המשא. או אז יש המציעים להשליך אל הים את הטלית והתפילין. קרקע הלאום, אמרה גולדה, היא עיקרון מקודש, כמו הטלית והתפילין לאדם היהודי. ולכן, גם בעת מצוקה, אין לבחור בדרך הקלה. גם בעת סערה אל תזרקו את הטלית והתפילין.

שנים עברו מאז אותם ימי הקמת המדינה אבל המערכה על נושא קרקע הלאום לא שככה. היא רק המתינה להזדמנות ההולמת לפרוץ מחדש. וההזדמנות צצה ב-1977. כאשר עלה הליכוד לשלטון בפעם הראשונה בתולדותיו, הוכנס במצע הבחירות שלו סעיף שאמר במפורש כי קרקע הלאום היא למכירה. מטבע הדברים כאשר משהו כתוב במצע הוא גם עולה לדיון ברבות הימים. וכך, הגיעה התיאוריה הרעיונית של המצע לדיון מעשי בממשלה. תוך לימוד העובדות ראו כל העוסקים בנושא שהדברים אינם פשוטים ואינם ניתנים לחיתוך חד וחלק.

את הפתרון ההולם כדי לצאת מהבוץ שלתוכו נקלעה הממשלה בגלל מה שהיה כתוב במצע, מצא אז יהודי חכם בשם שמחה ארליך, שר האוצר בממשלת בגין, שהחליט למנות ועדה. דירקטוריון קרן קימת נזעק לדגל המלחמה ומשלחת חברי דירקטוריון, מאנשי מחנהו הפוליטי של ארליך, נועדה לפגישה עם השר. בקשתם מן השר נשמעה הגיונית: "אם אתה ממנה ועדה", אמרו לו, "מדוע שחבריה לא ימונו במשותף על ידך ועל ידי יו"ר דירקטוריון קרן קימת?"

שמחה ארליך היה בעל תכונות של ריאליזם-פוליטי. הוא השיב להם בפשטות ובאמת הנובעת מהלב: כיוון שאינני יודע מראש מה תהיינה מסקנות הוועדה והואיל ואינני רוצה לחייב את דירקטוריון קרן קימת, אינני מקבל את הצעתכם. כאשר מגישים לי, שר האוצר, מסקנות של ועדה, אני יכול להחליט אם לקבל את ההמלצות אם לאו. וכיוון שאני מיניתי את הוועדה, איש לא יוכל לומר לי מה לעשות במסקנותיה.

וכך נולדה ועדת גולדנברג, על שם היו"ר שלה הדוקטור אמנון גולדנברג. הוועדה בדקה את הנושא המורכב במשך חודשים רבים. שלא כמו ועדת רונן, התייחסה ועדת גולדנברג בכל דיוניה גם לעניין קרקע הלאום וגם לקרן קימת. בתום דיונים מעמיקים הכירה הוועדה בצורך החיוני שהמדינה תשמור על קרקעותיה. אבל במסגרת מגמה ליברלית, במידת מה, הציעה הוועדה כיוון חדשני: שההיוון של הקרקע יהיה לא על 90%-91% אלא על 99%. הוועדה הסבירה אז כי אם יוותר בידי קרן קימת אחוז אחד, משהו שבנוסח הימים אלה היינו קוראים לו "מניית זהב", די יהיה בזה גם לשמור על העקרונות וגם לתת בידי מחזיקי הקרקע את ההרגשה הטובה שיש להם 99% מהבעלות עליה.

ככל שהדבר נראה הגיוני, הפתרון הזה לא היה מקובל על קרן קימת. קרן קימת טענה ש-99% כמוהם כ-100%, ויהיה זה כמעט בלתי אפשרי לומר למי שהיוון 99% מהקרקע — אתה לא הבעלים.

דו"ח גולדנברג הוא כמעט ספר שלם. נושא ה-99% היה בו סעיף אחד. והנה, מבלי ליידע את קרן קימת, הועלה סעיף זה לדיון בפני ועדת שרים, ונציגי קרן קימת לא הופיעו בפניה. על פי הנוהג, אם ועדת שרים מאשרת נושא מסויים ואין עליו ערעור תוך שבועיים — הרי זו מעין החלטת ממשלה. עברו שבועיים, איש לא ערער והמלצת גולדנברג אושרה

קרקע בידי העם, לרשות העם, לפי צורכי העם

למעשה. ואנחנו לא ידענו. כאשר נודע הדבר, בדרך מקרה, עמדה קרן קימת כמעט כפני עובדה מוגמרת.

אחרי "שבירת ראש" עקרונית ומקצועית החליטה קק"ל להעלות טענה מעשית. בהיותה בעלים של הקרקע, אין להעלות על הדעת קבלת החלטה על שינוי מבני עקרוני, כפי שהציעה ועדת גולדנברג, מבלי שגם בעלי הקרקע, קרי: קק"ל, ישתתפו בדיון ויצייגו את עמדתם.

קק"ל הציגה את עמדתה בפני שני שרים שהשתכנעו בצדקת הטענה, ערערו על ההחלטה בפני מליאת הממשלה ותבעו דיון מחודש. הערעור נתקבל. הממשלה החליטה נכון, כי לפני שהיא דנה בנושא שוב, חייב העניין להתברר במועצת מקרקעי ישראל.

מנהל מקרקעי ישראל באותם ימים, עו"ד משה ליפקה, היה משוכנע שהעמדה שגובשה בוועדת השרים תאושר גם במועצת מקרקעי ישראל.

**העובדה שהקרקע היתה  
בידי הלאום מנעה את  
אפשרויות הספקולציה  
ואפשרה הפניית העתודות  
הקרקעיות בדיוק בזמן  
למטרות הלאומיות שנדרשו  
באותה עת**

עמדתו היתה כל כך איתנה עד שהחל לקיים דיונים במינהל בשאלת ההיערכות ליישום ההחלטה – וזאת, עוד בטרם נתקבלה ההחלטה. להפתעתו הרבה של ליפקה, ובמידת מה אף להפתעת קרן קימת, היה הוא היחיד שהצביע בדעת הממשלה. כל יתר חברי המועצה, כולל נציגי הממשלה, תמכו בעמדת קרן קימת.

לאחר החלטה זו שוב לא הובאו לדיון בפני מוסד כלשהו כל ההמלצות האחרונות של ועדת גולדנברג. ותשקוט הארץ ארבע שנים.

בשנים האחרונות נוצר מצב חדש שחייב דיון מחודש במספר עקרונות יסוד קרקעיים. כדי להבהיר כמה המדובר, נדרש פרק קצר בהיסטוריה. בראשית ימיה של המדינה, ואפילו לפני כן, קיבלו חקלאים – בעיקר קיבוצים ומושבים – שטחים נרחבים של קרקע לעיבוד חקלאי. בימים הרחוקים ההם נוצל רוב הקרקע לחקלאות, אולם עם ההתפתחות הטכנולוגית נוצר מצב שהחקלאות שוב לא נזקקה לכל השטחים. התוצאה היתה פשוטה: במרכז הארץ, במוקדי הביקוש, נוצרו משבצות קרקע לא מעובדות.

בלשון החוק הפשוטה היתה לעובדה זו משמעות אחת: אם אתה לא מעבד את השטחים שהועמדו לרשותך למטרות עיבוד חקלאי, עליך להחזיר אותם לרשות מי שנתן לך את הזכות להשתמש בהם למטרה מוגדרת זו. אבל המציאות, כנראה, חזקה יותר מן החוק. מחזיקי הקרקע טענו: במשך 20, 30 או 50 שנה עיבדנו את הקרקע, טיפחנו אותה, עשינו בה כבתוך שלנו, עכשיו, על פי הכרתנו, הקרקע הזאת שלנו.

קשה לומר כיום מה קדם למה — הביצה או התרנגולת. הבעיה האמיתית בנושא הקרקע החקלאית החלה להיווצר במלוא חריפותה כאשר שורה של משקים חקלאיים — בהתחלה קיבוצים ולאחר מכן מושבים — התחילו להבין שאפשר "לעשות כסף" מהקרקע. לא בעתיד, אלא כאן ועכשיו, מייד. במקרים לא מעטים הגיעו קיבוצים ומושבים להסכמים עסקיים עם עורכי דין ביחס לקרקע שלא היתה בבעלותם. ההסכמים האלה היו החיידק שהפיץ את המגיפה ואיפשר את היווצרות הסדקים במושג היסוד הקרוי: קרקע הלאום.

בנקודה זו ראוי להמחיש את "עובדות החיים" של ההסכמים הנזכרים לרע. העובדות היו פשוטות. ההסכם קבע: אני, עורך הדין, אטפל בשינוי הייעוד של הקרקע החקלאית לקרקע לבנייה. תמורת זאת אתם, מחזיקי הקרקע, תתנו לי 15% משווי הקרקע המופשרת. הכסף עיוור את עיני הקיבוצים והמושבים. הם לא טרחו לשאול את עצמם שאלה פשוטה: איך אנחנו יכולים למכור או לסחור בקרקע שאינה בבעלותנו? הם החליטו שהקרקע שלהם, רק בגלל שכך הם החליטו, ולכן ראו את עצמם חופשיים לעשות בקרקע הזו כראות עיניהם, כולל מכירת הקרקע שאינה בבעלותם החוקית.

גם קק"ל וגם מינהל מקרקעי ישראל נלחמו בתופעה. הגישה, שמישהו מוכר קרקעות שאינן שלו או סוחר בהן, היתה ממש בלתי נסבלת, שלא לומר בלתי חוקית. אבל התסבוכת כבר היתה גדולה. הנסיונות לפתור את הבעיה היו רבים ומגוונים. שרים עורכו בעניין, התקיימו דיונים עם התנועות ההתיישבותיות ומה לא — והכל מתוך כוונה לקבוע מספר כללים בסיסיים.

האחד — הקרקע נשארת בידי הלאום. השני — מי שישב על הקרקע, עיבד אותה, או החזיק אותה ועכשיו הוא מוסר אותה כביכול בחזרה, חייב לקבל פיצוי, ואפילו פיצוי

## קרקע יוצרת מדינה, לא רק כסף

### פליאה אלבק

כאשר אנו רוצים לציין נקודת זמן על פני ההיסטוריה אנו משתמשים במטבעות הלשון "לפני הספירה" ו"אחרי הספירה". באופן דומה ניתן להתייחס גם אל ועדת רונן. מה שהיה לפני ועדת רונן ומה שיהיה אחרי ועדת רונן.

כאשר התרחשה המחלוקת על המלצת הוועדה בנושא העברת הבעלות על דירות בשיכונים לידי המשתכנים, הציעה ועדת רונן קו נסיגה שעל פניו נראה הגיוני: "אתם יודעים מה?", אמרה הוועדה למתנגדים, "יש לנו פתרון למחלקת — על אדמות קרן קימת לא יחולו ההוראות שלנו למכור את הקרקעות".

(המשך בעמ' 50)



קרקע בידי העם, לרשות העם, לפי צורכי העם

נדיב. השלישי — הבעלים, גם הממשלה וגם קרן קימת, זכאים גם הם לקבל את חלקם. הרביעי — כדי לסייע בפתרון התסבוכת, סכום מסויים מתוך שווי הקרקעות יופרש כדי לפתור אחת ולתמיד את הסדר חובות הקיבוצים.

לדעת בעלי הקרקע, היה בתכנית זו גם צדק, גם היגיון, גם שמירה על ערכים וגם תשלום לאלה שבאמת מגיע להם. התכנית אכן התקבלה, אבל לא מומשה. התברר שכאשר הבעלים גיבשו תכנית פתרון מעשית "רצו" הקיבוצים והמושבים קדימה ומכרו, כאמצעות חוזים מחייבים, זכויות שלא היו להם — לכל המרבה במחיר. וכך נוצר "פלונטר" שאולי אפשר להגדירו בתור "הקשר הגורדי החדש", שלא ברור אם יש מישהו המסוגל לפתור אותו.

אינני נוהג לככות על חלב שנשפך, אך לפי מיטב שיפוטי המקצועי אני יכול לומר באורח חד-משמעי: אם התכנית שהצענו היתה מתקבלת, היינו מונעים מהמדינה הרבה כאב ראש והרבה בעיות. בעיות שאולי לא יפתרו לעולם, ורק ייצרו בעיות סבוכות קשות וחדשות.

והנה עכשיו נפלה עלינו ועדת רונן שמינה שר התשתיות הלאומיות. ועדת רונן שמעה 160 עדים, וזה בהחלט הרבה. דבר אחד לא עשתה ועדת רונן — היא לא שמעה את עמדת קרן

## **דבר אחד לא עשתה ועדת רונן — היא לא שמעה את עמדת קרן קימת והסוכנות היהודית**

קימת והסוכנות היהודית. כאשר התחילו ההדלפות לגבי מה שצפוי במסקנות ועדת רונן, פנינו לשר התשתיות הלאומיות וקבלנו על כך שלא טרחו לדבר איתנו. שרון הורה, ואכן "שמעו" אותנו. ממש לצאת ידי חובה. הקדישו לנו, בעלי הקרקע, פחות משעה. הם לא טרחו לומר לנו באותו מועד שהמסקנות כבר מצויות במכש הדפוס.

מה, למעשה, אמרה ועדת רונן? יש להעביר את הבעלות על הקרקע של השיכונים לבעלים המתגוררים בהם. אנחנו התנגדנו. הסברנו זאת כך: חלק גדול מהשיכונים בנויים לא על אדמות מדינה ולא על אדמות קרן קימת, אלא על אדמות רשות הפיתוח, כלומר: על אדמות השייכות, היסטורית, לערבים. אם תנסו להעביר בעלות בבת אחת, אינכם מעלים על דעתכם אילו שדים יצאו מן הבקבוק.

כדי להבהיר את עמדתנו הסברנו לוועדת רונן שאנחנו מוכנים להסכים למהפכה בגישתנו כדי לחסל את הביורוקרטיה במינהל, שנגדה קבלו רוב אלה שהופיעו בוועדה. התחייבנו במלים הברורות ביותר שקרן קימת תתמוך בכל הצעה שתכליתה תהיה חיסול הביורוקרטיה, אפילו אם זה יעלה לקרן קימת הרבה מאוד כסף. כדי להשיג מטרה זו אף היינו מוכנים להסכים לכיטול דמי ההסכמה.

זאת ועוד: תקופת החכירה כיום היא 49 שנים. כדי שהדיירים ירגישו כי הדירה שלהם וכי הם יכולים להורישה לבניהם, חייבים לתת להם את תחושת הבטחון בבעלותם עליה לטווחי

זמן ארוכים מאוד. הצענו להנהיג חכירה לארבעה יובלות, שהם יחד 196 שנים. פרק זמן כזה מקנה לאדם הרגשת יציבות ותחושה שהוא יכול להוריש את רכושו אפילו לנכדיו.

אבל עמדנו לא נלקחה כחשבון. ועדת רוני פרסמה את מסקנותיה כעבור ימים מבלי להתייחס להצעותינו. כדי להפוך את המסקנות לאופרטיביות הן היו חייבות לעלות לדיון בפני מועצת מינהל מקרקעי ישראל. הנושא אכן עלה לדיון פעמיים, אך לא הצליח להשיג רוב תומך. אריק שרון, שביקש לממש את המלצות הוועדה, החליט לפעול בנתיב "עוקף מינהל". הרעיון שהעלה היה מעניין. הוא החליט להביא את הנושא לדיון בממשלה, מתוך ידיעה כי אם הממשלה תאשר את ההמלצות יחייב הדבר את כל נציגי הממשלה במועצת המינהל, וכך יוכל להשיג רוב של 51% שיאשר את ההמלצות. קושי אחד לא לקח שרון בחשבון. בידי השרים הדתיים היה פסק הלכתי נגד ההמלצות.

בדיון הראשון בממשלה הופיעו נציגי קרן קימת, אך כיוון שאי אפשר היה באותו מועד להשיג רוב בממשלה, הודיע ראש הממשלה שיתקיים דיון נוסף. בדיון זה לא השתתפנו. כסופו של דבר הממשלה החליטה לאשר את ההמלצות, אך עם סייג אחד: מימוש הדברים במועצת המינהל צריך להיעשות תוך הידברות עם קרן קימת ותוך בדיקת נושא "חוק הזרים".

בעקבות ההחלטה הממשלתית, זומנו ישיבה נוספת של מועצת מינהל מקרקעי ישראל כדי להכריע. במהלך הישיבה טילפן שר הביטחון לברר היכן עומדים הדברים. כאשר הסתבר לו שלא היתה כל הידברות עם קרן קימת אמר השר, שיתן הוראה לנציגו לא להצביע בעד. הישיבה הופסקה. רק לאחר התייעצות עם ראש הממשלה הופעלה משמעת קואליציונית, וכל נציגי הממשלה במועצת המינהל נאלצו להצביע בעד.

על פי הפרוצדורה הובא הנושא לדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת, וכאן פרצה סערה. בפני הוועדה הצהרנו באורח חד משמעי: אף אחד לא יוכל להכריח אותנו למכור אדמות שבבעלותנו. הסברנו כי הבעלות על קרקעות השיכונים הינה בעייתית. יש שיכונים שחציים על אדמות קק"ל וחציים על אדמות ממשלה. אם קק"ל אינה מסכימה למכירה יכול להיווצר מצב מוזר: חלק מתושבי השיכונים יקבל בעלות על הקרקע וחלק לא.

כדי לפתור את הבעיה הציע שרון חילופי קרקעות עם קרן קימת ואמר: "אני אקנה מכס את כל הקרקעות שבבעלותכם בשיכונים תמורת קרקעות בנגב ובגליל". הבעיה השנייה באה לידי ביטוי בשאלתו של ח"כ עזמי בשארה שהופנתה לשרון: אילו אדמות אתה רוצה לתת לקרן קימת? האדמות בנגב הן שלך? האדמות בנגב הן שלנו. אבל הבעיה הקשה ביותר, ואולי הלא מפתיעה, היתה שהמתנגדים הראשיים היו דווקא נציגי הקיבוצים והמושבים. טענתם היתה בנוסח "מגיע ליי". הם קבלו: "מה זה כאן? רוצים להעביר החלטה בקשר לדיירים ביפו, בפתח-תקוה ובמקומות דומים ומפלים אותנו לרעה? את מה שאתם נותנים להם אתם צריכים לתת גם לנו". וכך, בנסיבות מוזרות למדי יש לומר, נוצרה חזית משותפת נגד. ומה שהזהרתי מפניו אכן התרחש.

אך בכך עדיין לא תמו הבעיות, ובקרוב נעמוד בפני הצורך בטיפול בשתי תחומים חמורים נוספים: טיפול בנושאי הקרקע בגליל ובנגב. ואסביר: כל ניסיון להרחיב את ההתיישבות היהודית בגליל מתחיל בשאלת הקרקע. אם לא נבטיח שבגליל תהיה הקרקע בידי הלאום, ולא בידי המדינה, חלק גדול מתכניות הפיתוח שלנו לא יוכל לעמוד במבחן הביצוע. כך גם בנגב. אם לא תהינה קרקעות בידי המדינה לא נוכל גם לפתור את הבעיה החמורה של הקצאת אדמות לבדווים.

אלה הבעיות. למרבה הצער, איש אינו עוסק בכובד הראש הדרוש במציאת הפתרון הנכון. הדרך לפתרון קיימת וכבר הצגנו אותה. אבל בינתיים, למרבה הצער, אין מי שרוצה לשמוע.

כמי שעוסק בענייני קרקע שנים רבות, אני משוכנע שאם אנחנו רוצים שהארץ הזאת, ארצנו, תתרחב, תתפתח ותקלוט עוד מאות אלפי יהודים, אנו חייבים לדאוג לכך שהאדמה תהיה בידי העם, לרשות העם ולפי הצרכים של העם והמדינה. זו הדרך, אחרת איננה.

(המשך מעמ' 42, יחיאל לקט)

ביסודו של דבר, להסדר עם הסוכנות היה הגיון מהבחינה הלאומית, כיוון שהוא גרם לכך שההתיישבות על הקרקע תהיה יהודית — כולל על אדמות מדינה ולא רק על אדמות קרן קימת. גם הסוכנות וגם המתישבים הסכימו עם עיקרון זה. אבל ברגע שהסוכנות התחילה להשתמש בחוזה המשולש לא כמכשיר לשמירת הבעלות הלאומית על הקרקע, אלא כמכשיר לסנקציות בענייני תשלומים, הפך הערך של הסידור הזה לנטל שהציבור לא היה יכול לעמוד בו.

דבר דומה קורה עכשיו, והוא בא לידי ביטוי ביחסים שבין מינהל המקרקעין לבין קרן קימת, ובמידת מה גם ביחסים שבין הממשלה לקרן קימת. לפעמים אני חש שמתייחסים לקרן קימת כאילו היא האויב, או במקרה הטוב ביותר כאילו היא איננה ארגון ציבורי שמפתח את הארץ, אלא ארגון שצריך לתחום אותו באיזה ריבוע קטן ולקחת ממנו את כל המשאבים.

לא פעם הגיעו הדברים לידי אבסורד. למשל: בניגוד לכל חוק, דין והגיון, ממשלת ישראל שולחת את ידה לכיס של קרן קימת — בצורה שרירותית ובוטה — ו"מנכה" לקופתה 130 מיליון שקל כל שנה כ"דמי פיתוח כללי". כל זה פרט לתשלומים שאנחנו משלמים עבור פעולות הפיתוח שנעשות בסמוך לקרקעות שלנו, עבור דמי ניהול ועוד.

(המשך מעמ' 49, יחיאל לקט)

כדי לדעת בדיוק מה היקף ה"גזל", די לבחון את נתוני 1997. מתוך גבייה של כמיליארד שקל, אנחנו מקבלים העברה של 536 מיליון שקלים. אי אפשר לתאר זאת אחרת מאשר יחס מחפיר. במקום כלשהו נדמה לי כי מתייחסים אלינו כאל פרה חולבת שאינה יודעת מה קורה איתה. אבל אנחנו יודעים גם יודעים. האמת כיום היא, שמי שקיבל את הזכיון לנהל את הקרקעות השייכות לנו, מינהל מקרקעי ישראל, כבר אינו אמין בעינינו באשר לחשבונות שהוא שולח אלינו.

אביא דוגמה אחת מיני רבות שאנו מנסים להתמודד אתה מזה שנתיים. מדובר בחיובנו בסך 52 מיליון שקל על עסקה אחת. כל מי שיבחן את החיוב הזה יוכל לראות — אפילו בעין לא מקצועית — שהוא לא נכון ולא צודק. גם המינהל יודע זאת. אבל כיוון שאנשי המינהל אינם רוצים לוותר על ה"טרף" הטעים, הם מושכים את בירור העניין שנתיים עד עכשיו, ועוד הדרך ארוכה.

אלה יחסים בלתי־אפשריים. בהקשר זה עלינו לומר — די. למסקנה זו הגענו גם אני וגם היו"ר שלמה גרביץ, והמסקנה פשוטה וקלה להבנה: לא נמשיך ללכת בדרך המתונה של בירור ועוד בירור, לחץ ועוד קצת לחץ. אם אנחנו דואגים באמת לעתידה של קרן קימת, כבעלים של הקרקעות שאותן מנהל המינהל, חובתנו לעמוד בצורה מאוד תקיפה ואגרסיבית על משמר עתידה וזכויותיה של קרן קימת.

אם לא נתעשת ונצא למלחמה ממש נגד המגמה הברורה של ההירדררות ביחס לקרן קימת כבעלים על אדמותיה, עלולות היוזמות הבלתי־חוקיות הקיימות היום בשטח, כולל אלה של הממשלה, להביא למצב חמור שיסכן את עצם מהותה היהודית של ישראל.

(המשך מעמ' 46, פליאה אלבק)

בהצעה אחת זו הרסה ועדת רונן, ממש בהכל פה, את כל הבסיס של מה שנקרא "מקרקעי ישראל".

במה דברים אמורים? במדינת ישראל קיים חוק יסוד הקובע, שהקרקעות של מדינת ישראל, רשות הפיתוח וקרן קימת הן מקרקעי ישראל, ובהן לא יעבירו את הבעלות. לצורך ביצוע החוק הזה הוקם מינהל מקרקעי ישראל, במסגרת חוק מינהל מקרקעי ישראל. על פי החוק, מינהל מקרקעי ישראל קיבל לידיו גם את הניהול של קרקעות המדינה וגם את הניהול של קרקעות קרן קימת. כל זאת, במסגרת ביצוע ההסכם בין מדינת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית.

(המשך מעמ' 50, פליאה אלבק)

כלומר, ההסתדרות הציונית העולמית העמידה לרשות ישראל את קרקעות קרן קימת, כדי שגם הן ינוהלו על ידי פקידי עובדי מדינת ישראל. ההסכמה לכך ניתנה תמורת הרעיון שעל ניהול מקרקעי ישראל יחולו עקרונות המדיניות של קרן קימת. עוד נכתב באותו הסכם – שרק מעטים טרחו לקרוא אותו ביסודיות – שאם ירצו לשנות את ההסכמות, אפילו בחקיקה, אי-אפשר יהיה לעשות זאת מבלי לקבל קודם את הסכמתה של ההסתדרות הציונית העולמית.

על רקע הדברים האלה, קל להבין את האבסורד שבהצעת ועדת רונן. שהרי מה אומרת הוועדה? אנחנו מציעים שלגבי אדמות המדינה ורשות הפיתוח נפעל בניגוד מוחלט לכל עקרונות היסוד של קרן קימת ונציע אותן למכירה. ומאידך, נוציא מכלל זה את קרקעות קרן קימת. במלים אחרות: אנחנו רוצים שהקרקעות של ישראל ינוהלו לא על-פי העקרונות של קרן קימת.

## **לחשוב שקרקע היא רק מצרך עובר לסוחר, זו טעות יסודית**

המסקנה ההגיונית היחידה מההמלצה המוזרה של ועדת רונן היתה צריכה להיות פשוטה, ברורה וחלקה: יש לפרק את מינהל מקרקעי ישראל, להחזיר לקרן קימת את הקרקעות שלה לניהולה, ולתת למדינת ישראל לנהל את קרקעותיה באמצעות פקידיה שלה. כך לא תצטרך המדינה להיות מחויבת לעקרונות של קרן קימת וגם לא יהיו לה זכויות על הקרקעות של קרן קימת.

אבל להמשיך להחזיק בקרקעות קרן קימת באמצעות עובדי מדינה, ולא להעביר לקרן קימת חלק נכבד מההכנסות המגיעות לה, פירוש הדבר לקחת בנפש חפצה את מה שניתן לפקידי המדינה במסגרת האמנה, ובו בזמן להתעלם מן החובה לתת את מה שנקבע באותה אמנה כתמורה לקרן קימת. במלים פשוטות יותר קוראים לזה מעילה באמון.

מזה כעשרים שנה שכח מינהל מקרקעי ישראל שאיננו הבעלים על הקרקע. הוא רואה עצמו כצד שכנגד לקרן קימת. הוא מתווכח עם קרן קימת, יוצר ועדות כדי לקבוע מה לעשות נגד הרעיונות של קרן קימת, והוא נלחם איתה אם לא על כל אגורה אז על כל 100 מיליון שקלים שהוא מסכים ברוב חסדו להעביר לה מתוך ההכנסות שמתקבלות מקרקעות ק"ל.

זה אולי המקום להזכיר למי שמבקש לשכוח: על פי החוק, מינהל מקרקעי ישראל הוא הנאמן של ישראל, אבל גם של קרן קימת; הוא רק מנהל של רכוש שלפי החוק

(סוף מעמ' 51, פליאה אלבק)

שייך למישהו אחר. לפי החוק יש לו חובת נאמנות כלפי בעל הקרקע, אבל הוא נוהג בקרקע כמנהג בעלים, כאילו היא שלו.

אינני יודעת אם מינהל מקרקעי ישראל חושב שתפקידו לקבוע מה תהיה המדיניות ואילו קרקעות מוכרים. אבל דבר אחד ברור: תפקידו של המינהל לנהל את הקרקעות. כשמו כן הוא. ולנהל פירושו גם לחשוב מה צריך לעשות כדי להיות מודרני ולנצל את כושר המיכשור המודרני הקיים כדי שאזרחים לא יסבלו מהביורוקרטיה. תפקיד המינהל לבדוק מה ניתן לעשות כדי להיפטר מהביורוקרטיה. חובתו לתכנן את שיפור איכות הניהול ורמתו כדי להגיע, אם לא לרמה של המאה העשרים ואחת, אזי לפחות לרמה של החצי השני של המאה העשרים. זה תפקיד המינהל, ואת זאת עליו לעשות בדרך הטובה ביותר, במקום לחשוב איך להיפטר מכל הקרקעות.

ואולי מאחורי כוונת המינהל המוצהרת מתחבאת בעצם כוונת סתרים: אם לא יהיו בידי המינהל קרקעות, תיתפר מאליה בעיית הביורוקרטיה. אם זה נכון — הרי זה פתרון יצירתי מן המעלה הראשונה.

בימים אלה של הפרטת "כל מה שלא זז" ראוי לנסות ולהבין מהי בעצם קרקע. קרקע איננה נושא שצריך לבחון אותו רק לפי השאלה כמה כסף הוא מכניס. קרקע היא הנכס הבסיסי. קרקע היא היוצרת מדינה. לחשוב שקרקע היא רק מצרך עובר לסוחר, זו טעות יסודית. טיבה של קרקע הוא שלאחר שמוכרים אותה, שוב לא ניתן לקבלה בחזרה. לאחר שנמכרה, אי אפשר לייצר קרקע חדשה שתמלא את החסר.

\* משה ריבלין, לשעבר יו"ר דירקטוריון קק"ל, משמש כנשיא קק"ל כיום.

# תכנית המתאר הארצית לתיירות החלום והמציאות

משה ריגל\*

תכנית, כל תכנית, מבוססת על נתונים עובדתיים, על ניסיון להבין מה משמעותם ועל תחזיות שמהן נגזרת התשובה לשאלה – על אילו צרכים חייבת התכנית לענות. כך בדיוק תכנית תמ"א/12 עוסקת בבחינת הפיתוח התיירותי של מדינת ישראל. תיירות, בדרך הטבע, איננה מושג היודע לחיות בשלום עם משכרים. כיוון שמשכרים הם עונתיים ותיירות מתחשבת בתהליכים ארוכי טווח לא מתייחסת תמ"א/12 למצב החמור בתחום התיירות בישראל אלא למה שהיה, למה שצפוי ולמה שאנו צריכים כמדינת תיירות.

תמ"א/12 היא תכנית מתאר ארצית למפעלי תיירות ולשטחי נופש. נכון שמשדד התיירות נתבקש להכין את התכנית אבל לכל דבר ועניין המדובר בתכנית מתאר ארצית של המועצה הארצית לתכנון, השייכת למשרד הפנים. התכנית הוכנה על-ידי שלושה משרדים, שנציגייהם היו בוועדת עורכי התכנית. יו"ר ועדת העורכים הייתה דינה רצ'בסקי, מנהלת האגף לתכניות מתאר ארציות ומחוזיות במשרד הפנים דאז, והחברים האחרים באו ממנהל מקרקעי ישראל וממשרד התיירות.

ברקע התכנית נערכה בדיקה מדוקדקת של כל המידע שהיה בידינו כשניגשנו לעבודות ההכנה, כאשר הכוונה הייתה לבנות את התכנית על בסיס חקר שווקים כלכלי. היום, בגלל המצב המשכרי נוצרה בעיה, כיוון שכל ההנחות שהונחו ב-1994, 1995 ו-1996 השתנו.

כאשר אנו מדברים על תיירות, במה בעצם מדובר?

תנועת התיירות בעולם מקיפה כחצי מיליארד תיירים עם גידול שנתי של ארבעה אחוזים. בתחילת הדרך הסתמכנו על הערכות של ארגון התיירות העולמי. על-פי אותן הערכות היה אמור להיות גידול רב בתיירות במזרח התיכון, ולא רק לישראל אלא לכל הארצות שגובלות בה. באזור זה מדברים על כשמונה מיליוני תיירים בשנה ולפי התחזיות של ארגון התיירות העולמי היה אז מדובר על גידול של 235 אחוז עד שנת 2003.

אם הבסיס להערכת מצב התיירות הוא שנת 1995, התיירות במדינת ישראל כיום נמצאת בנסיגה יחסית. ב-1995 דובר על כ-2.5 מיליון תיירים, וגידול של 15 אחוז לשנה, הכנסות ישירות של כ-3.5 מיליארד דולר ותפוקה כוללת של כ-4.7 מיליארד דולר. באותה תקופה דובר על כ-38,000 חדרי אכסון. על בסיס מחשבות אלה הערכנו שיהיו בישראל כחמישה

מיליון תיירים לקראת שנת 2010, מדי שנה. ההערכות הסבירות לקראת התכניות לשנת 2000 דיברו על כארבעה מיליוני תיירים בשנה. התחזיות שעל פיהן אנחנו רוצים להיערך לקראת שנת 2000, מדברות על 3.5 עד 4 מיליוני תיירים בשנה.

במילה "אנחנו", הכוונה לממשלת ישראל, כיוון שהנושא אינו שייך רק למשרד התיירות. זה צריך להיות מאמץ משולב של כל משרדי הממשלה, כמו מע"צ, משרד התחבורה, משרד החוץ ועוד. ואכן, הממשלה החליטה לאמץ את התכנית של המשרד. מונתה ועדת שרים והוקמה מנהלה לקראת שנת 2000.

אין ספק שקיים קשר בין המצב הגיאופוליטי של ישראל לבין מצב התיירות.

בכל מדינה, וגם בישראל, התיירות בנויה על שני סקטורים: פנים וחוץ. ההערכות שהונחו בבסיס התכנית לגבי שני התחומים האלה דיברו על גידול באוכלוסייה, ולכן גם על תוספת משמעותית בתיירות פנים.

היחס בישראל בין תיירות פנים לתיירות חוץ השתנה לטובת תיירות חוץ. אם בשנת 1995 היחס היה ארבעים אחוז תיירות חוץ לעומת שישים אחוז תיירות פנים, היום היחס הפוך. הרבה יותר תיירות חוץ, בערך שבעים אחוז, לעומת שלושים אחוז תיירות פנים. כרגע, בגלל המשבר התיירותי, יש נטייה לגידול המשקל של תיירות פנים. לדעתנו, אנו נמצאים בתקופה שתסתיים בקרוב ואנו נוכל לחזור לתנופת התיירות הקודמת.

כדי להציג תכנית תיירותית טובה ונכונה דרושה קרקע. ועל הקרקע קיימת תחרות מצד גורמים שונים.

הנושא הזה, של תחרות על שימושי קרקע מצד אחד, מול זילות הקרקע מצד שני, הוא הנושא המרכזי שאותו אנו צריכים להתמודד באמצעות התמ"א.

הבסיס של כל התכנית הוא שריון עתודות קרקע המתאימות לתיירות ולנופש. בלי נושא חשוב זה אין לנו בסיס לתכנון רציני.

במה, בעצם עוסקת תמ"א/12? ראשית, בניית כלים להשגת פריצת דרך תיירותית. על בסיס התכנית הזאת אנחנו מדברים על שינוי סדרי בראשית.

קצת קשה היום, בתקופה הלא סימפטית שאותה אנו עוברים עכשיו, לדבר על החלום. אבל אנחנו מאמינים שישראל יכולה להפוך למדינה תיירותית, כלומר למדינה שאליה יגיעו ארבעה-חמישה מיליוני תיירים בשנה — פי שניים מהמצב בשנים האחרונות. מבחינת כמות החדרים, אנחנו מדברים על תוספת חדרי מלון ב-10-15 השנים הבאות, או עד שנת 2010, שהיא רבה יותר מכל מה שנבנה במשך חמישים שנה.

שנית, וזה נושא לא פחות חשוב: פתיחת אפשרויות. תמ"א/12 נקראת תכנית מתאר ארצית לתיירות ושטחי נופש. אחד הדברים שאנחנו רוצים לפתח במסגרת התכנית הוא תרבות



הפנאי, שרק מעט, אם בכלל, טיפלו בה. נושא זה היה צריך להיות מטופל מבחינה ציבורית על-ידי מספר משרדים ומוסדות, כמו: קרן קימת, המשרד לאיכות הסביבה, משרד החינוך והתרבות ומשרד התיירות. תרבות הפנאי צריכה לבוא לידי ביטוי גם בתכניות פיסיות כמו: מתן אפשרות לתושבי הארץ ליהנות משטחי נופש.

שלישית, וגם זה נושא חשוב: הכפלת האפשרויות בתעסוקה ובצמיחה. כאשר אנו מדברים על תיירות, תמיד עולים על הדעת מקצועות מסוימים: מלצרים, חדרניות ועוד. אבל המקצועות הקשורים בתיירות אינם רק בכתי המלון.

## **אין ספק שקיים קשר בין המצב הגיאופוליטי של ישראל לבין מצב התיירות**

ההוצאה של תייר בבית-מלון מהווה לא יותר משלושים-ארבעים אחוז מכלל ההוצאה שלו בארץ.

ורביעית: באמצעות התיירות ניתן לממש את אחת המשימות החשובות ביותר של המדינה והיא –

פיתוח הפריפריה. באמצעות התיירות יכולים לפתח אזורים כמו אילת, ים-המלח, הגליל ואחרים.

ודבר נוסף שניתן לפתח באמצעות התיירות הוא דרך ארץ. על-ידי הפיכת ישראל לארץ תיירות, אנחנו מסוגלים לשנות את ההרגלים של תושבי ישראל מבחינת המפגש עם תיירים, טיפוח הסביבה, הניקיון וכו'. יחד עם זאת, יש להיזהר מההשפעות השליליות שעלולה התיירות לגרום בחיי היום יום של המדינה. בהקשר זה אסור שנפתח תיירות בצורה שתביא לכך שהאוכלוסייה המקומית תתייחס בשלילה לתיירים ותעשה את הכול כדי "לטרוף" אותם. במסגרת התמ"א התיירותית חובתנו למצוא את האיזון המתאים.

אחד הנושאים הנוספים שצריכים להילקח בחשבון, הוא "כושר הנשיאה" של אתרים ותשתיות. כששואלים איך יכול להיות שמדינת ישראל, או עיר כמו ירושלים, מסוגלת לקלוט ארבעה-חמישה מיליוני תיירים בשנה, צריך לראות זאת באופן יחסי. הרי בהונגריה, בצ'כיה, בצרפת או בספרד, מדובר בעשרות מיליוני תיירים. אם הם יכולים – גם אנחנו יכולים. ההצלחה היא רק עניין של היערכות.

במסגרת התמ"א התיירותית בדקנו את הנושא והגענו למסקנה שבמספרים הנזכרים יש למשק כושר נשיאה סביר לקלוט את התיירים.

### **מהם היעדים האופרטיביים של תמ"א/12?**

צוות התכנון ניסה לבסס את המוצר שאנחנו רוצים לייצר באמצעות תמ"א/12, או בפיתוח התיירות, על בסיס סקרים שנעשו בארץ ובחוץ-לארץ.

הבעיה העיקרית של ישראל היא שאנו "מוכרים" בעיקר תיירות איכותית עם פרופיל סוציו-אקונומי בינוני-גבוה. כוונת המוצר התיירותי הקיים להציג חבילה של חוויה תרבותית. ואילו אנחנו, באמצעות תמ"א/12, מבקשים לעשות הימור מסוים; ליצור מצב תיירותי חדש.

עיקר התיירות בישראל היא תיירות סוורים. אין הבדל גדול בין התייר שבא עם מוטיבציה של ייעוד היסטורי כללי, לתייר שבא עם מוטיבציה דתית (אנחנו לא מדברים על צליינים שמסתובבים ממזר למזר). זה המאפיין את התיירות בישראל, לעומת כל מדינות הים התיכון שבהן התיירות מתאפיינת בעיקר בנופש.

בשנים הבאות אנחנו רוצים לנסות לבנות מוצר חדש שמשלב תיירות נופש ותיירות סוורים. אנו אומרים: בואו למדינת ישראל לראות את המקומות הקדושים ואת המקומות ההיסטוריים, ובמרחק קטן מאותם מקומות גם תנפשו מספר ימים.

זו חבילה ייחודית שתמשוך תיירים. וזה הבסיס של פיתוח התיירות. הערכתנו היא שאם נצליח לייצר ולפתח את המוצר הזה – נצליח לפתח תיירות שתהיה שילוב של שני הדברים ביחד.

היעדים האופרטיביים למימוש התכניות הם שניים.

האחד – תמ"א אינה יכולה להתבצע ללא שיתוף פעולה מלא עם בעלי הקרקע. ולצורך העניין אנו מתייחסים למנהל המקרקעין כבעלים. במנהל תלויה הגדרת סוגים שונים של שטחים לתיירות ולא רק הבטחת עתודות קרקע לתיירות. הכוונה היא לקבוע עקרונות פיתוח של שטחי תיירות שונים ולתת הנחיות לרשויות התכנון איך מכינים תכנית תיירותית על אותם השטחים, לפי היעדים שנקבעו.

היעד השני – התאמת פיתוח תיירותי לקהל המטרה וליישום כלכלי.

בתמ"א/12 ניסינו לעשות את העבודה הזאת. למשל: אם באזור הכינרת עיקר התיירות היא צליינית, האם אמצעי האכסון שאנחנו מציעים לצליינים באמת מתאימים להם? כלומר, האם תוספת פיתוח מלונאית בטבריה עדיפה על תכנית של אווירה יותר פסטורלית מסביב לכינרת?

במסגרת תמ"א/12 אנו מדברים על הרחבת אזורי הנופש הפתוחים והגדרת מגוון אמצעי האכסון, במטרה לעודד נופש פנים. וזו, בעצם, חזרה לרעיון של תרבות הפנאי, של פיתוח אמצעי נופש לאוכלוסייה המקומית, וכמובן האיזון הנכון עם התיירות, עם הסביבה והמרקם החברתי.

עד היום תכנית המתאר הארצית לתיירות קיבלה את תמיכת "הירוקים", ובאופן כללי, התכנית "ירוקה" וזאת מסיבה פשוטה. ללא אמצעים, ללא הגנה על ערכי סביבה ירוקה וערכי טבע – בהרבה מקרים המוצר התיירותי לא יהיה טוב יותר. לא די באתרי ביקור

יפים. אם בין אותם אתרים נחיה אך ורק בבטון, בסביבה של בטון, ויש סכנה שזה יקרה. הנפגע במקרה כזה לא יהיה רק איכות הסביבה אלא גם המוצר התיירותי שיהיה.

מהי מדיניות התכנון שלנו?

בעיקר המדובר בשינוי במגמת התיירות, סיור ותיור לנופש באזור החוף, כאשר אנו מראים לתייר שהמרחקים כאן קצרים, אנחנו מדינה קטנה, ואפשר לבוא גם לנופש על החוף, וגם לבקר במירב המקומות הקדושים וההיסטוריים שיש לנו.

אמנם רוב התכניות שאנחנו מציעים נמצאות באזורים המסורתיים. למשל: ירושלים, אילת, ים-המלח או אזור הכינרת; אבל אנחנו מנסים לפתח גם באזור החוף, תוספת אכסון עם עלייה של יותר מ-15 אחוז בתנועת התיירות. הבעיה היא שהמדובר באזור רגיש ביותר שיש בו תחרות רבה מאוד על שימושי הקרקע.

**הנושא הזה, של תחרות על שימושי קרקע מצד אחד, מול זילות הקרקע מצד שני, הוא הנושא המרכזי שאֵתו אנו צריכים להתמודד באמצעות התמ"א**

חוף הים התיכון אמור להיות חשוב מבחינה תיירותית. קיום פוטנציאל רב לחופי ישראל. ולא רק חופי הים התיכון אלא גם החופים האחרים כגון: ים-המלח, הים האדום והכינרת.

תמ"א/12 מתואמת במידה ניכרת עם מדיניות התכנון הכלל-ארצית. מדיניות הפיתוח המוצעת בתכנית הזאת היא הרחבת האכסון לצורכי התיירות, כאשר לכל אזור ואזור, נקבעו יעדים קונקרטיים לפיתוח. כל הצעות תמ"א/12 נעשו אך ורק על בסיס כלכלי, ללא התחשבויות פוליטיות.

במסגרת תמ"א/12 הצענו לשמר אזורים מועדפים בתל-אביב. באזורים אלה הצענו לבנות בתי-מלון, טיילות וכו'. לא הגבלנו את הרשויות. אם הן תרצינה לבנות במקומות אחרים, ויזמים ירצו לבנות – שיבנו, אבל קודם כל – ראינו זאת מחובתנו להבטיח את האזורים העדיפים.

דוגמה טובה לכך שלא ביקשנו להתערב בשיקולי הרשויות המקומיות היא בבאר-שבע. מבחינתנו בתמ"א/12 הפוטנציאל בבאר-שבע לא מגיע לכדי קריה מלונאית. קיום פוטנציאל תיירותי בבאר-שבע למלון אחד או שניים לצרכים התעשייתיים של האזור. זה המרב שאנו יכולים לחזות. אבל, אם השלטון המקומי רוצה להגיע לתכניות הרבה יותר גרנדיוזיות – שיעשה זאת.

עד כאן עסקנו רק בנושאים הקשורים למתחם האורבני. אבל בתמ"א/12 קיימת התייחסות גם למגזר הכפרי. אנו הצענו מכסות חדרים מבלי לקבוע את החלוקה הנקודתית. למשל: באזור כרמלים קבענו מכסה של 2,400 חדרים, שהייתה אמורה להתחלק בין מספר מוקדים.

קבענו שבאותם מתחמים כפריים שצוינו בתמ"א, בעיקר על החוף, אפשר יהיה לבנות עד חמש מאות יחידות הארחה, וכל המכסות האזוריות בוטלו.

לעומת זאת, באותם אזורים שבהם לא נקבעו מתחמים כפריים מוגדרים על-פי תמ"א/12, בעיקר באזור הגליל, ניתן, מבחינת התמ"א, לבנות בכל יישוב כפרי עד 250 חדרים ובלבד שלא יוקמו בשטחים הפתוחים.

הישג חשוב מאוד בעצם קיום התכנית הוא בכך שעד היום הזה לא היה מושג תכנוני של "מתחם תיירותי". כדי להמחיש במה המדובר אפשר להביא לדוגמה את אחד הנושאים המרכזיים שאנו מבקשים לכפות באמצעות תמ"א/12. כיוון שכיום יש הרבה יותר דוגמאות שליליות מאשר חיוביות, אביא דוגמה שלילית, שכמורה אנו מנסים לתקן באמצעות תמ"א/12.

ברשויות התכנון ובתכניות מתאר אפשר כיום להשתמש בכל מושג תיירותי ללא הגדרה ברורה. אפשר לדבר על הקמת "מלון" ולבנות וילות. דוגמה ידועה היא מתחם עין חמד. בתכנית בעין חמד לא כתוב פרויקט תיירותי, לא דירות נופש, אלא מלון. ומה בונים? וילות! מדוע? כיוון שברשויות התכנון אין הגדרה מדויקת למושג "פרויקט תיירותי".

אחת המטרות המרכזיות של משרד התיירות באמצעות תמ"א/12 היא כי רשויות התכנון יאמצו הגדרות מדויקות למושגי תיירות.

באמצעות אמות המידה המדויקות של משרד התיירות ניתן להגדיר מוצרים תיירותיים. לנו יש קריטריונים פסיים המבהירים מהו מלון, מהו מלון סוויטות, מהו כפר נופש, מהי מלונית ומהי אכסניית נוער. למרבה הצער רשויות התכנון כמעט ואינן משתמשות באותן הגדרות.

בתחום התיירות קיימת בעיה שנוצרה בשנים האחרונות הנובעת ממדיניות הממשלה להקטין את המענקים להקמת בתי מלון. פעם הייתה קיימת העדפה של תיירות לעומת התעשייה. היום מדברים על מענקים מוקטנים. המצב הנוכחי הוא כזה: באזור פיתוח א' אפשר לקבל בתיירות מענק של עשרים וארבעה אחוז. השנה היה המענק אמור לרדת לעשרים אחוז. באזור פיתוח ב' המענק הוא עשרה אחוזים. באזור פיתוח ג' אין יותר מענקים.

במסגרת תמ"א/12 חשבנו שכדי לאפשר הקמת בתי מלון — למרות הצמצום במענקים — וכדי להבטיח את האכסון התיירותי, יש להגמיש את ההגדרה הכלכלית. לכן אפשרנו לא רק "אכסון רגיל" על-פי הגדרתו הפיסית, אלא גם אכסון מיוחד שלמעשה הנו אותו מוצר אלא ששמו אחר.

בתחום זה קיימת אי הכנה מסוימת כאשר אנחנו מדברים על "דירות נופש" ביחד עם "מלון". המושג הזה — כמושג הגדרתי — לא קיים במשרד התיירות. קיימת רק אפשרות, בתנאים מסוימים, לתת לבעל המלון למכור חלק מיחידות ההארכה.

בתחום זה קיימות שתי שיטות שאושרו על-ידי המועצה הארצית באופן עקרוני – "טיים-שרינג" (Time Sharing) ו"ליסבק". טיים-שרינג הוא נופש בדירה המחולק לפי שבועות בשנה; "ליסבק" הוא מכירת הדירה, שאפילו כוללת רישום של היחידה בטאבון, כאשר בעל היחידה מתחייב להעמיד את היחידה לרשות חברת הניהול, לעשרה חודשים לפחות בשנה. כלומר, בפועל יש לבעלים זכות שימוש לחודשיים בשנה.

משרד התיירות התלבט בשאלה אם צריך לאפשר יותר מזה, והגיע למסקנה שכן. ואכן המשרד גיבש שיטה להגמשת המוצר והציע למשרד הפנים, שבשלב זה מתנגד לרעיון, יחד עם המשרד לאיכות הסביבה, לאפשר להכניס "באכסון המיוחד" לא רק את שני המושגים האלה, אלא גם מושג שלישי שנקרא Free Hold. משמעות המושג: שתהיה אפשרות למכור ללא מגבלות עד שבעים אחוז מיחידות ההארכה של המלון.

## **בתחום התיירות קיימת בעיה שנוצרה בשנים האחרונות הנובעת ממדיניות הממשלה להקטין את המענקים להקמת בתי מלון**

הרעיון הזה לא היה סתמי. מטרתו הייתה "ללכת לקראת השוק", על מנת לאפשר איזון כלכלי שיאפשר לבנות את החדרים שהמדינה זקוקה להם.

תמ"א/12 ניסתה להגדיר באופן רחב את המתחמים השונים ולצורך כך השתמשה במושגים כמו: חבל תיירותי, עיר תיירות, מתחם תיירות עירוני, מתחם עירוני פרברי, מתחם כפרי, מתחם מיוחד ומתחם מדברי. לכל מתחם אפיונים משלו, כאשר במתחם העירוני המגבלות הן פחות חמורות.

בנושא המתחם הפרברי, בעיקר ברצועת החוף, הושקעה מחשבה יסודית ובשינויים האחרונים הצענו עוד שכלולים. למשל: ניסינו לחשוב על מתחם שיעניק חוויה לתייר, אווירה מיוחדת. על-פי הבדיקות שנעשו אנו סבורים, שמתחמים שנמצאים בפרברי הערים הגדולות, ולא בתוך הערים, יכולים להיות בעלי אווירה מתאימה: מצד אחד עיר שיכולה להציע הרבה ומהצד האחר – טבע ונוף לא עירוניים.

בנושא המתחם הפרברי היו לנו דיונים רבים. כינסנו מספר פעמים התייעצויות עם אדריכלים, וכנראה נציע נוסחה יותר משוכללת, פחות פשוטה, אבל כנראה עונה יותר על הדרישות האדריכליות, בלי לאבד את המושג החשוב של הפרברים.

הנושא השני החשוב הוא המתחם הכפרי.

מה המאפיינים של המתחם הכפרי? אטרקציות מרחביות עתירות שטח; מתחם מופרה על-ידי מרחב כפרי פתוח, כאשר אנחנו מדברים על אכסון כפרי, נופש ומלונות, ובהם לא יותר מחמישים אחוז "אכסון מיוחד".

על-פי התכנית אנחנו יכולים להחשיב בתחום של המתחם הכפרי גם אפשרות להקמת כתי-מלון, ובלבד שיחולו עליהם מגבלות מסוימות כמו: גובה עד שתי קומות, צפיפות עד עשרה חדרים לדונם, או אכסון תיירותי כפרי עד חמש מאות יחידות.

בנושא זה יש לנו מאבקים רבים, כיוון שהרבה מאוד יזמים, כולל המנהל, מנסים לבנות מתחמים יותר עירוניים על בסיס, לכאורה, של "כפרים תיירותיים".

לדעתנו, גישה זו נוראה מבחינת השימוש בקרקע ועלינו לעשות הכול כדי שהתיירות לא תהיה אמצעי לשימוש לרעה בפיתוח לא נכון במדינת ישראל.

הנושא האחרון בתחום המתחמים נקרא בתמ"א/12 – "מתחמים מיוחדים". המתחם המיוחד עונה על שני נושאים: עורק תיירותי של מרינה מצד אחד, ופיתוח של מתחם תיירותי ללא עורק אורבני, בעיקר ביס-המלח.

ככלל, משרד התיירות אינו להוט אחרי המרינות כנושא תיירותי. איננו נלחמים נגד המרינות כמו המשרד לאיכות הסביבה, אבל אנחנו לא מעודדים בניית מרינות. הדוגמאות הקיימות כיום הן שליליות. חלקן בכך שהיו מנוף פיננסי ברור לנדל"ן, ולא לתיירות. הדוגמה של אשקלון, למרות שלכאורה הייתה צריכה להיות תואמת לתכנית תיירותית, גם היא לא כל-כך חיובית, כיוון שמה שנבנה מסביב, מיועד יותר לנדל"ן מאשר לתיירות. הדוגמה של אשדוד גם היא די קרובה לנושא הזה.

תמ"א/12 רצתה בנושא זה להשיג דבר אחד: אם יבנו מרינות, יש לראות את העורף היבשתי שלהן ואת הנושא התיירותי במינון שנקבע – שליש לאכסון תיירותי, לבתי מלון ולחדרים רגילים; שליש לאכסון מיוחד ושליש לייעודי קרקע אחרים.

אנו רוצים להשתמש במרינה כבסיס תיירותי, כמו שקורה בהרבה מקומות בעולם, ולא כבסיס לנדל"ן רגיל.

במציאות אין זה כך. לכאורה, באמצעות תמ"א/12, אנחנו מגדילים את אפשרויות "ההשתוללות הנדל"נית" סביב מושג המרינה.

נושא לא פחות חשוב בתמ"א/12 הוא צדי דרכים. אחד הדברים שאנו ומשרד התיירות לא מצליחים בהם, הוא לנסות לגרום לכך שבדרכים לא יהיה פיתוח מסחרי מסיבי. לדוגמה: אזור הגליל העליון. בתוך הגליל העליון עובר כביש 90. כל התכניות שקיימות על כל צומת בכביש זה הן אורבניזציה משתוללת, שהיא אנטי-תזה של תיירות.

לדאבונו הרב, המועצות האזוריות שואפות לפיתוח בכל תחום. הן קודם כל רוצות תיירות, אך אינן מבינות שתיירות אינה מסתדרת עם תכניות הבנייה הקיימות בכל צומת. לא בכל מקום חייבים לבנות מלון. כדוגמה להשתוללות אפשר להביא את התכנית הכוללת 1,500 דונם של כפרי נופש, בצומת גולני. לכאורה אנחנו צריכים לברך על התכנית אבל לדעתנו

היא אבסורד מבחינת היקפי הבנייה והנושא. ברור לנו שכאשר מנסים לקדם פרויקט כזה, הכוונה היא לא לתיירות אלא לדברים אחרים.

בקצרה, מדיניות משרד התיירות ברורה. איננו סבורים שיש צורך בתוספת אתרים היסטוריים וארכיאולוגיים. אנו משוכנעים שיש מספיק מהם ואולי אפילו לתייר נמאס לראות כל הזמן את אותן אבנים.

אולם, באמצעות תקציבי הפיתוח של המשרד, אנו מנסים לפתח למטרה תיירותית מספר אתרים קיימים. במצדה, לדוגמה, אנחנו מתכננים להשקיע תשעים מילון שקל בתכנית חומש, בנוסף לתקציבים של רשות הגנים, על מנת להכפיל את כושר הקליטה השנתי של האתר מ-700,000 נפש למיליון וחצי.

לסיכום – אלה עיקרי תמ"א/12:

הגדלה מסיבית של מלאי האכסון בהתאם לביקוש, ואם זה לא יהיה לשנת 2010, חייבים לשמור את הקרקעות מעבר לתאריך זה. אם נצליח לפתח את התיירות לפני כן – עדיף כך.

שימוש הקרקע העיקרי ברצועת החוף הוא לתיירות. אנחנו סבורים שעל-ידי תיירות חוף אנחנו משמרים את החופים, כיוון שהתחרות על שימושי קרקע בחופים היא כל-כך גדולה, שעדיף, בהרבה מקומות, שיפתחו אתרי תיירות מאשר משהו אחר. השימושים הם בעיקר עירוניים, בתוספת מעט מאוד אזורים של מתחמים כפריים, ושכולם יתקבלו בסיבוב הדיונים הראשונים של התמ"א והמועצה הארצית, גם על-ידי הירוקים.

## **לכאורה, באמצעות תמ"א/12, אנחנו מגדילים את אפשרויות "ההשתוללות הנדל"נית" סביב מושג המרינה**

שיקום וטיפוח ערכי תיירות. את הנושא הזה אנחנו מנסים לפתח לא רק באמצעות תמ"א/12 אלא גם באמצעות תקציבים. אפשר לראות זאת בירושלים, במאמץ רב-שנתי של שיפוץ נחלת שבעה, או בפיתוח בחיפה של המושבה הגרמנית המגיעה עד לנמל.

המסר המרכזי של סוג המתחמים הוא שהמתחם הפרברי מיועד לקלוט את רוב תוספת האכסון, כאשר המסר השיווקי שאנחנו מנסים לפתח הוא פלח שוק חדש: תרבות בתוספת נופש.

אחת המטרות המרכזיות שלנו היא אימוץ הגדרות לסוגי אכסון של משרד התיירות, על-ידי רשויות התכנון. לא ייתכן שרשויות התכנון ישתמשו במושגים שונים ומשונים ללא הגדרה מקצועית מדויקת, כפי שהמצב קיים היום.

התיירות היא, כמובן, אמצעי לשמירה על איכות הסביבה. אנו מדברים על תיירות ידידותית לאיכות הסביבה, ויש קשר הדוק בין שני המושגים.

מה צריכים להיות היעדים שלנו לשנת 2010? אנו מתכננים היקף של חמישה מיליוני תיירים, 130,000 חדרים, 220,000 מועטקים והכנסה של שישה מיליארדי דולר. עם זאת, בגלל המצב הנוכחי, הציפיות שלנו היום נמוכות במקצת לעומת מה שחשבנו ב-1995. אבל שום אסון לא יקרה אם נגיע ליעדים האלה רק ב-2012 ולא ב-2010.

הדבר האחרון שברצוני לציין הוא: תמ"א היא אמצעי, היא כלי ביצועי, אך ללא כלים אחרים כמו עידוד השקעות הון וכמו מדיניות קרקעות – לא נצליח להשיג את המטרות.

נושא אחד חשוב ביותר, שעל פיו ייקבע בפועל קצב הפיתוח, הוא העובדה שישראל היא מדינה דמוקרטית. וכמו כל מדינה דמוקרטית היא בנויה על הפעלת שדולות (לובי). כיום קיימת שדולה לכל דבר – שדולה של חרדים, שדולה של חקלאים, שדולה תעשייתית, שדולה לקו עימות ועוד ועוד. שדולה אחת לא קיימת – וזו השדולה התיירותית. משרד ממשלתי אינו יכול להפעיל שדולה כיוון שבדרך כלל השדולה לוחצת על המשרד.

תיירות, כמו כל נושא ואולי אף יותר, קשורה בתקציבי פיתוח. תקציבי הפיתוח של התיירות קטנו ריאלית בשישים אחוז בשנתיים האחרונות. כיוון שאנו פועלים רק במסגרת תקציבית הרי במסגרת הצמצום הזה אנו חייבים להיערך לקראת שנת אלפיים. אם אין לנו ביטחון לגבי התקציבים העומדים לרשותנו – אי אפשר לתכנן וברור שגם אי אפשר לבצע.

לעומת כל הבעיות האלה אנחנו, במשרד התיירות, מקווים שנגיע מהר ככל האפשר ליעד של חמישה מיליוני תיירים בשנה. כי זה הבסיס לכל התכנון של תמ"א/12.

---

\* משה ריגל הוא סמנכ"ל בכיר במשרד התיירות האחראי על התכנון והכלכלה במשרד.



# עוד על הקונפליקט הקרקעי בין

## בדוויי הנגב לבין המדינה\*

על מה שהתחדש בשנתיים האחרונות בנושא,

וכן אירועי אוקטובר-נובמבר 1997

כדוגמה נוספת להתמשכות הקונפליקט

יוסף בן-דוד\*\*

מאמר זה מהווה המשך לשורת פרסומים שלי בנושא הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה, שהמרכזיים שבהם מובאים ברשימת המקורות המופיעה בסוף המאמר. רובם, לכד מן הספר "אדמת מריבה" (בהוצאת "המרכז לחקר החברה הערבית" בבית ברל), הם פרי מחקרים שערכתי במסגרת "מכון ירושלים לחקר ישראל" ו"המכון לחקר שימושי קרקע", שחברו יחד לסייע לי במחקר שיתפרסם בקרוב, ואשר נושאו הוא: "הבדווים בישראל — חברה בתמורות".

משום מה, ודווקא במהלך כתיבת מאמר זה, חשתי בצורך להרים את הראש ולהיווכח שגם באמריקה קורה משהו מתמיה בעניין האדמות של האינדיאנים. אולי היו אלה פתכה או סרט בטלוויזיה שמצאתי בהם דמיון מפתיע למה שקורה כיום אצל הבדווים בנגב. אין זה אומר שלא ידעתי על כך — אך ההתאמה, בעיתוי ובפרטים, שכנעה אותי לחקור את ההיבט הקרקעי אצל האינדיאנים באמריקה הצפונית. מכאן גם התעורר בי הצורך, סוף-סוף, לבנות רקע תאורטי השוואתי ביניהם לבין בדוויי הנגב, ובאותה הזדמנות לכלול גם את בדוויי המזרח-התיכון בנושאי קרקע וישוב.

למושג "קרקע" שמות נרדפים שלכל אחד מהם משמעות שונה, הנקבעת על-פי המקום, הזמן וההקשר. המושגים הם: "אדמה", "טריטוריה", "מרחב מחיה", ועוד. לדעתי, ההתייחסות היא לאותו עצם פיזי, אך בקונטקסטים שונים משתנות הן הישות והן המשמעות — משום שמרגע שמיוחסת לאדמה משמעות ספציפית, היא חדלה להיות סתם עצם. באשר לענייננו כמאמר הנוכחי, למושג "קרקע" יש משמעות פוליטית, אף שלא נזנחות בו גם משמעויות וערכים נוספים — החברתית, התרבותית, הרגשית, הסמלית ועוד — שחשיבותם משתנה מתרבות לתרבות, ממקום למקום ובין הקשר מסוים לאחר. קרק (1995) עורכת קטגוריזציה דיכוטומית ביחס לערך האדמה בתרבויות פרה-טכנולוגיות, והיא עושה הבחנה בין הערך

האינסטרומנטלי (ובעיקר הכלכלי והפוליטי) לבין הערך המיתי.<sup>1</sup> כאשר הזיקה לאדמה היא מיתולוגית, דתית, רגשית, היסטורית וחברתית, ואיננה רק זיקה לנכס חומרי-כלכלי, אין היא פשטנית כלל ועיקר; שכן ערך כלכלי ניתן לאמור בכסף, אולם את האדמה, שלה מיוחסים גם ערכים אחרים, קשה לאמור בכסף או בתמורה חומרית אחרת. כאן המקום להזכיר את השינוי שחל אצל בדוויי הנגב בהתייחסות לאדמה, שבה מעורבים כיום יסודות רגשיים, פוליטיים ולאומיים — כל זאת, כמובן, לצד הערך הכלכלי. מצב זה רק מקשה ויקשה על נציגי הממשלה שישתתפו במו"מ על פשרה ביחס לקרקע. יתר על כן, אם מטעמים של אסטרטגיה יעמדו בסירובם, על בסיס הטענות הרגשיות והפוליטיות (לאומיות), כי אז יש חשש שהדבר יהפוך לנחלת הכלל (דהיינו, לנחלתם של כל אלה המחזיקים אדמות בפועל, ושאליהם הממשלה מתכוונת לפנות לשם השגת פשרה).

### הקונפליקט התחיל בסכסוך קרקעי שבין קין להבל

העיון בספרות העוסקת באדמה/בקרקע שלא מן ההיבט החומרי מלמד, בדרך-כלל, שמדובר בקונפליקט בין המתחרים עליה, קונפליקט שימיו כימיה של החקלאות כתבל. ייתכן אף שמה שידוע כ"מלחמת המזרע והישימון" (רייפנברג, תש"י) התחיל כעצם בסכסוך קרקעי שבין קין והבל, כשהאחד מייצג את הנווד (הבדווי) והאחר את היוגב (הפלאח) בקונטקסט המזרח-תיכוני. בשתי הדמויות המיתולוגיות והסמליות הללו כבר טמון ההבדל בהתייחסות לאדמה. היוגב (החקלאי) היה צריך לגדר ולהגדיר את חלקתו, על-מנת שיוכל לשוב ולעבדה מדי שנה, דברים שהייבו קביעות ועקיבות מרביים; מה גם שהיוגב לא פעל לבדו — לידו נמצאו, בוודאי, אנשים הדומים לו, והצורך בהגדרת כל שטחי העיבוד חייב המצאת כללים (מעין קְדֶסְטְרִים) להגדרת השטח האקסקלוסיבי, אם על-ידי סימון ואם בשמירה מתמדת עליו. ומרגע שאירעו השגות גבול או כיבושים זוחלים, החלו גם המריכות (כולל בין אנשים פרטיים, כמו קין והבל). התנ"ך גרוש כדוגמאות למאבק בין המזרע והישימון, ואין כדוגמת תהליך ההתנחלות של בני-ישראל בצאתם ממצרים להדגמת הפרצלציה שנערכה אז ואשר על-פיה הגדיר כל שבת את נחלתו (קרי, את הטריטוריה שלו). גם המאבק של התנועה הציונית על ארץ-ישראל מאז חידוש היישוב בה, בשלהי המאה התשע-עשרה, מול שאיפותיהם הזהות של הערבים על אותה טריטוריה, הוא בראש ובראשונה מאבק על שטח (קרי, על טריטוריה). סוגיית הטריטוריה והטריטוריאליזם טופלה בהרחבה על-ידי אריה בר,<sup>2</sup> בהקשר של עיור בדוויי הנגב. ולא נכחד שגם כיום, בתהליך המו"מ לעשיית שלום עם הפלסטינאים, המיקוח בכל פעימה ופעימה נסב על השאלה — "כמה?" זהו

1 קרק, 1995, עמ' 17-26.

2 אריה בר, 1989, עמ' 8-46.

בעצם הקונפליקט במובנו הרחב ביותר, ואין מנוס משיוך המאבק של בדוויי הנגב על אדמותיהם למאבק הכולל בין שתי הישויות הלאומיות – הישראלית והערבית, גם אם הצד הבדוויי מכחיש זאת בכדי לא לסכן את סיכוייו להותיר בידי חלק, אם לא את כל האדמות שבהן הוא מחזיק. הדבר בא לידי ביטוי בפעולות, בפורומים ובמסמכים שונים,<sup>3</sup> אשר נושאם היחיד הוא החזרת האדמות שנלקחו מהם בכוח; ואם לא כולן, אז לפחות אלה שהמדינה לא עשתה בהן שימוש.<sup>4</sup> "טריטוריה" ו"קונפליקט" הם המושגים הדומיננטיים במאמר זה ובמהות-מציאות של הנגב, בעוד שהשימוש במושג "אדמה" מוכר ושכיח יותר בחיי היום-יום.

## כל צד טוען – "כולה שלי"

ארבע עובדות יסוד ממצות את הקונפליקט בין בדוויי הנגב לבין המדינה:

1. בדוויי הנגב תובעים מהמדינה בתור דרישה ראשונית כ-1.5 מיליון דונם, וזאת גם בשמם של כל אלה שהיגרו מישראל לארצות השכנות. התביעה של האוכלוסייה שנותרה בישראל ואשר מוכרת על-ידי המדינה, מדברת על כ-900,000 דונם; אולם הואיל ושיעור גדול מאדמה זו הופקע בזמנים שונים על-ידי המדינה, השטח שבו הם מחזיקים כיום בפועל עומד על כ-220,000 דונם.

הקונפליקט מתבטא בכך שכל צד טוען לבעלות – "כולה שלי". על-פי חוקי המדינה אין לבדווים זכות בעלות אלא זכות "חזקה", שניתנה להם רק כמחווה הומאנית. הבדווים רואים בוותק שלהם בנגב ובעובדה שמכרו אדמות לתנועה הציונית מעין לגיטימציה חוקית לתביעתם להכיר בהם כבעלי האדמות שבחזקתם, מה עוד שעסקאות הקרקע נרשמו בספרי האחווה. יתר על כן, על-פי הקוד החוקי והמוסרי של התרבות הנוודית (קרי, "אל-ערף ואל-עאדה"), הידוע גם כ"המשפט המנהגי", לא היה צורך להוכיח את הזכות על הקרקע; הבעלות עליה נקבעה לפי כוחו של הבעלים (אם זה בעלים פרטי, שבטי ואפילו מטה) לשמור עליה מפני שאיפות של אחרים. הבדווים רוצים, אם כן, שהמדינה תכיר בהם כבעלים על-פי חוקיהם המסורתיים.

2. עובדת יסוד חשובה היא שהבדווים רואים עצמם כבעלי זכות "מולפ" ואינם מתחשבים בהגדרות החוק, השוללות זכות זו. כמורכן, אם בעבר הלא רחוק בעלי החזקה, או לפחות שיעור גדול מהם, היו מוכנים להתפשר על אדמותיהם ולמסור את רובן לממשלה בתנאים שלהם (דהיינו, כנגד סל תמורות שנראה אז לממשלה מוגזם), הרי שאלה המדברים בשמם כיום – התנועות הלאומיות השונות – אינם מוכנים

3 אליהויל – 27.12.1997.

4 ראה מכתב השיחים מ-18.1.1989.

להתפשר כלל ומסרבים למסור אפילו דונם אחד למדינה, גם אם מדובר בצורכי פיתוח האזור, ובכללו היישוב הברדווי.

3. המדינה, שמעוניינת באדמות הברדוים, מוכנה כיום להיענות לדרישתם להקים להם יישובים כפריים, דבר המחייב להשאיר בידיהם כ־100,000 דונם לדגם יישוב זה.

4. עובדה היא כי כל המעורבים בקונפליקט הקרקעי והיישובי ובפתרונות המוצעים, חיים בתחושה שסוף-סוף הגיעה שעת הכושר והרצון לפתור את הבעיה, אך משום מה לדידה של המדינה אין הדברים מתקדמים בכיוון הרצוי והמתוכנן.

נראה, אפוא, שבקונפליקטים קרקעיים מידת הנחישות להיאחז באדמה או הקלות שבה ניתן לוותר עליה, תלויים בראש ובראשונה בערך שמייחסים לה. כן ברור כי בתרבויות המערביות כיום, ההתייחסות לאדמה היא כאל נכס כלכלי; וגם כאשר מַעצמה כמו ארה"ב יוצאת להגנת מדינה מזרח-תיכונית (כמו במלחמת המפרץ), הדבר נובע בעיקר בשל הסכנה של הפסקת זרימת הנפט למערב; ובכל זאת "מלבישים" על ההתערבות מַעטה אידאולוגי-פוליטי. אולם בשום מקרה אין לנתק את הקונפליקט מהקשריו התרבותיים, דהיינו, כיצד מתייחסים לאדמה. לצד השפעת התרבות, יש משקל גם לגורם של מידת נדירות הקרקע; ובקצב הגידול של אוכלוסיית העולם בכלל, והמזרח-התיכון וארץ-ישראל בפרט, המאבק רק יחריף ויילך.

### קשרי גומלין בין קרקע, אל ואדם

יהודי ישראל נאחזים בהיבט התרבותי והאידאולוגי של ההבטחה, החוזרת על עצמה לאורך התנ"ך במילים "...כי לזרעך נתתי את הארץ הזאת..." (בראשית, ל"ה); כשמנגד מעלים הישמעאלים (קרי, הערבים) את הנימוק של נוכחותם הרצופה בארץ-ישראל, גם אם זו לא הובטחה להם. לכן אני נוטה להסכים עם קרק, המציינת כי קיימים "קשרי גומלין בין קרקע-אל-אדם"<sup>5</sup>.

על בסיס נוסחה זו, הארץ וירושלים הפכו בעיני המוסלמים מארץ כיבוש גרידא, לארץ ועיר המקודשות לאסלאם. במרכז המאבק בינינו לבין הערבים עומדת, אכן, האדמה-הארץ-הטריטוריה, שעליה נהרגים.

את הבדלי התפיסה וההתייחסות בנוגע לקרקע ניתן למצוא גם באמריקה הצפונית. מפתיע עד כמה דומות הבעיות של האינדיאנים לאלה של הברדוים, ודווקא כיום, כשמרבים לשמוע על תביעתם של האינדיאנים להשיב להם את אדמותיהם. זאת לעומת מוכנותן של המדינות שבהן חיים כיום אינדיאנים לפצות את הילידים (האינדיאנים) בכסף; כאילו שבכוחו לפצות

על העוולות שנגרמו להם על-ידי המהגרים הלבנים מאירופה, שלא בחלו לחסלם באופן שיטתי, עד כדי רצח עם. הפער שבהתייחסות לאדמה מתבטא כאן באופן מושלם, כאשר מן הצד האחד – הממשלות מתייחסות לערך החומרי של האדמה שיש לה מחיר בשוק הנדל"ן, ומן הצד האחר – האינדיאנים מוכנים לוותר על כל התכניות לשיקומם (תכניות שלהן הם זקוקים באופן נואש) אם אלו כוללות רק תמורה קטנה של שטחי קרקע. אצל האינדיאנים בצפון-אמריקה החידוש איננו כעצם תביעתם לקרקע, אלא ברצון המדינות להכיר בעוול ההיסטורי שנגרם להם על-ידי האדם הלבן ואולי גם לכפר(?) על רצח העם וגזלת אדמותיו (Jennings, 1993). כאן טמון גם אחד ההבדלים בין ישראל לבין אמריקה הצפונית וראוי לעמוד עליו, משום שלא פעם משווים בין מה שקורה באמריקה לבין "העושה של הבדווים בנגב", או ה"טיהור האתני" בנגב.<sup>6</sup> בישראל מעולם לא היה רצח עם; ואם גם המשקעים הנפשיים דומים בתחום הקונפליקט הקרקעי, הרי שמדינת ישראל הכירה בבדווים כבעלי זכות על אדמותיהם, למרות שהכרה זו אינה ממלאה את ציפיותיהם (להשגת זכות ה"מולכ"). יתר על כן, יש לזכור ולהזכיר שראשוני התנועה הציונית שבאו במגע עם מנהיגי בדוויי הנגב, רקמו חלום של הקמת מדינה יהודית-בדווית.<sup>7</sup> מכל מקום, באמריקה חודרת בהדרגה ההכרה במצוקות האינדיאנים. אדם כהילמן (Hillman, 1996), למשל, לא רק מצדיק את תביעות האינדיאנים להשבת אדמותיהם, אלא אף טוען, ובאופן סוחף, שהאדמה שייכת לאינדיאנים, אף-על-פי שהמחוקק דאג לכך שהם לא יזכרו כבעלי האדמות הנתבעות. הילמן (Hillman, 1996) נותן לכך ביטוי בכותרת לספרו, המנוסחת כך: This Land was Theirs: A Study of North-American Indians. ראוי לציין כי ספר זה יצא בלמעלה מחמש מהדורות, דבר המעיד על החשיבות שנודעת לו בקרב הציבור.

## הדמיון בין האינדיאנים לבדווים

אינדיקציה אחרת המלמדת על רצונה של ארה"ב לשקם את האינדיאנים שלה ולפתור את מצוקותיהם, הוא התקציב של עשרים מיליארד דולר שהוקצה למטרה זו (סכום אדיר לכל הדעות, שהקצאתו מעידה על רצינות הגישה). כאן טמונה אחת מנקודות הדמיון בין האינדיאנים לבין הבדווים: מדינת ישראל החליטה סוף-סוף לגשת לפתרון בעיית הבדווים בנגב (בהקצותה למעלה משלושה מיליארד ש"ח למימוש התכניות), ובין היתר, ואולי בדרגת חשיבות לא פחותה מפתרון בעיית האדמות – לשנות גם את הקונצפציה היישובית על-ידי הקמת יישובים כפריים (Cassidy, 1988). יש לציין שההכרה של הממשלות/המדינות השונות באמריקה הצפונית בזכויות האינדיאנים, ולא רק בנושאי קרקע ויישוב, נפגשת עם הרצון והשאפה של האינדיאנים לתחייה ולחידוש מורשתם. נראה שמכל המדינות בארה"ב

6 ביילי, ריאיון בטלוויזיה, מבט לחרשות, ערוץ 1, 10.11.1993.

7 לבונטין, תרפ"ד, עמ' 423.

ובקנדה שבהן חיים אינדיאנים, קולומביה הבריטית היא המדינה המובילה, הן ברצונה והן בתכניתיה, בפתרון בעיית הקרקע ואולי אף בהכרה בזכות הבעלות שלהם עליה (Tennant, 1991). מן הראוי לציין שעיון במקורות העוסקים באינדיאנים, ובייחוד בהיבטים שהם מענייניו של המאמר הנוכחי, מעיד על כך שנחקקו חוקים ביחס לזכויותיהם על הקרקע, בדומה ל"חוק רכישת מקרקעין בנגב, הסכם השלום עם מצרים (תש"ס-1980)", ובכך אין הם שונים.

אנו נוכחים לדעת שהרצון הטוב של המדינות האמריקניות, כמו גם של מדינת ישראל, מתבטא בכך שהן מוכנות לפצות את נוודיהן – לשעבר – בעיקר בכסף, אך אינן מוכנות להעניק להן את השטחים שהיו פעם אזוורי המחיה שלהם. באמריקה הדגש מושם על פיצויים כספיים, לצד השיקום היישובי והקהילתי, ובכך הם אינם שונים ממדינת ישראל, שבעצם הייתה רוצה לרכוש מהבדווים את אדמותיהם – כמובן, בתמורה כספית הולמת והוגנת – אך מבחינה חוקית הדבר נמנע ממנה.

התיאורים והעובדות שהוצגו לעיל מלמדים על הדמיון בין בעיותיהם של האינדיאנים לבין אלו של הבדווים בנגב, דמיון הבא לידי ביטוי בעיקר בשני תחומים: הראשון, עקשנותם והתמדתם של הנוודים לשעבר לתבוע את אדמותיהם, או חלק מהן, בכל דרך אפשרית, אך לא בדרך האלימות; השני, רצונן של המדינות שבהן חיים הנוודים לשעבר לבוא לקראתם, ולהציע פתרון מקיף גם בתחומים אחרים – כמו יישוב מחדש, שיקום, תכנון קהילתי והשתלבות בכלכלת המדינה. יתר על כן, הן האינדיאנים והן הבדווים מציבים בפני הממשלות תכניות חלופיות משלהם, דבר המעיד על מעבר "מפסיביות לאסרטיביות"<sup>8</sup>. כהשוואה שהובאה לעיל הועלתה דוגמת האינדיאנים, בעוד שבמציאות של המזרח-התיכון וצפון-אפריקה, הבעיות של הנוודים והנוודים לשעבר, בדווים ולא בדווים (בארצות הלא-ערביות), מעסיקות את מדינותיהם וגם את הקהילייה הבין-לאומית מאז שלהי שנות החמישים. הדבר בא לידי ביטוי בסימפוזיונים רבים שהוקדשו במיוחד לנושא, אך בעיקר במתן הדעת לבעיות הנוודים במישור הפנימי (ותקצר היריעה מלפרט).

## הטריטוריה השבטית

בעצם אין, ולא היו, דיון ותכנית שאינם נתקלים בבעיית הקרקע. כך באזור ה"בְּסָהֵל" שבדווים החיים בו סבלו ועדיין סובלים מהבצורות ומתופעות ה"מְכָבוּר", כשהמדינות ומוסדות האו"ם עוסקים בתכנון ובסיוע להישרדותם (Awad, 1962; Clark, 1959; Monteil, 1959; Rovillois-Brigol, 1963; ועוד ועוד). באותם סימפוזיונים הועלו רעיונות ותכניות ליישוב הבדווים, כאחד הפתרונות לבעיית הבצורות התכופות בְּסָהֵל (וגם במקומות

עוד על הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה

אחרים); הפתרונות הללו העמידו את החוקרים, המציעים ומקבלי החלטות במדינות הנדונות בפני הבעיה הקרקעית, שככל הנראה אין מנוס ממנה כאשר מדובר ביישובי נוודים.

בעצם הטיפול בפתרונות המעשיים לבעיות השעה (והבצורות) של הנוודים (קרי, הבדווים) חוזרת ועולה הסוגיה הטריטוריאלית והקרקעית.

המושגים הקשורים באדמה ובקרקע בקונטקסט המזרח־תיכוני (שהוא המעגל השני לדיונונו, לאחר ההשוואה בין בדוויי הנגב לאינדיאנים), הם בראש ובראשונה ה"דירה", המהווה את תחום המחיה של השבט, ובמילים אחרות – הטריטוריה השבטית.<sup>9</sup> במקור הנוצר מפורט תהליך היווצרות ה"דירה" בחברה הבדווית (אך לא בחברה החקלאית). גבריאל בר, הדין בחברה המזרח־תיכונית, מציין שרק לעתים רחוקות הסתמכו הבדווים על גידול מקנה בלבד; במקומות שונים, ובשיעורים שונים, הם שלחו ידם גם בחקלאות,<sup>10</sup> דבר שללא ספק מחייב מידה רבה של עקיבות והתמדה בעיבוד האדמה ובקשר אליה. עובדה זו מפריכה דעות, שככל הנראה מגמתן פוליטית, כאילו לבדווים אין ולא היו זכויות על קרקע, משום היותם (או שהיו בעבר) נוודים, ומשום היעדר הקביעות באזורי המחיה שלהם, ולא היא! לא מעט מלחמות בין־שבטיות ובין הבדווים לבין האזור הנושב, אירעו על רקע של הסגת גבול או ניסיון לכבוש שטחים אלה מאלה (אל־עארף, תרצ"ז). חלק גדול מספרו של אל־עארף מוקדש למלחמות שאירעו מאז אמצע המאה התשע־עשרה ועד לראשית המנדט הבריטי, דבר המוכיח שלשבט הייתה "דירה" מוגדרת שעליה הגן בחורמה, שכן אחרת קיומו היה נתון בסכנה. גם עדותו של ברסלבסקי, שאין להחשידו באינטרס לאומי בעת כתיבת ספרו, מציין את העובדה כי בדוויי הנגב התקיימו גם על חקלאות.<sup>11</sup> כמאה השנים האחרונות חלו תמורות חשובות ומרחיקות לכת בזכויות הבעלות על הקרקע והן נסקרות בהרחבה בידי המחבר,<sup>12</sup> כשבמרכז המאמר ניתוח של תהליך ההפרטה של "הדירה" השבטית לחלקות אקסקלוסיביות. ואם לא די בקונפליקט הקרקעי כשלעצמו, הרי שהקשר בין בעיית הקרקע לבעיית היישוב – דהיינו, בדווים שיסכימו לוותר על אדמותיהם (כמובן בתמורה כספית והטבות אחרות) יזכו ביישוב כפרי – רק מסבך את הפתרונות.

## קונפליקט עם נופך לאומי

המדינה, מצדה, מעוניינת בקשר כזה ומתנה את פיתוח היישוב הכפרי לבדווים (שהוא כשלעצמו בבחינת תקדים, משום שעד כה שלטה אצלה הקונצפציה האורבנית) בפתרון

9 בן־דוד, 1996, עמ' 109-123.

10 בר, תשל"ג, עמ' 139-140.

11 ברסלבסקי, תש"ו, עמ' 249-256.

12 ראה אצל קרסל וחוברי, 1991, עמ' 39-69.

בעיית הקרקעות. הברווים, לעומת זאת, מעוניינים להפריד בין שתי הסוגיות: הם רוצים לקבל יישוב כפרי מבלי למסור את אדמותיהם, כי לטענתם הם זקוקים לכל האדמות שבהן הם מחזיקים לשם הקמת היישובים הכפריים – הן לצורכי מגורים והן לחקלאות. אך לאחרונה הועלתה עמדה זו במסגרת פְּנס, שבו דיבר ברוח הדברים הללו אחד היועצים של "המועצה האזורית ליישובים הכלתי מוכרים בנגב".

לסיכום, את יחסי הגומלין בין ברוויי הנגב לבין המדינה אנו נוהגים לתאר כ"קונפליקט קרקעי", שלא נעדר ממנו כיום הנופך הלאומי, דבר שעד לאחרונה לא היה מפורש וגלוי, אלא נשא אופי של מאבק מקומי. קיומם של חלק מטקסי יום האדמה ביישובי הברווים בנגב מוכיח, כי הקונפליקט יצא מהקשרו המקומי; בעטייה של התערבות גורמים לאומניים (ראה פירוט בהמשך), הברווים הפכו ליותר לוחמניים בנושא זה. המאבק על הקרקע הוא כיום לאומי-פוליטי (אם כי הברווים חוששים מלהצהיר על כך במפורש), ועל זאת יעידו מאורעות אוקטובר–נובמבר 1997 שבהם דן המאמר.

בסיכום הפרק התאורטי ראוי להציג את ערכי האדמה בתרבות הנוודית-הברווית, כפי שהם מוצגים בטבלה 1.

טבלה 1: השתנות ערך האדמה בממד ההיסטורי

<p><b>האדמה כמקורות האסלאמיים:</b></p>	<p>1. האדמה – נכס לאומי ודתי ("ווקף") – דהיינו, פיקדון (בלבד!) בידי המשתמשים בה בכל דור ודור. מעין הקדש, האוסר למכור את האדמה לכופרים – קרי: ליהודים (בדומה להלכה היהודית – "והאדמה לא תימכר לצמיתות...").</p> <p>2. במהלך ההיסטוריה של כיבושי האסלאם ובעיקר לשם קיום סדר קרקעי באימפריה האסלאמית, נוצר פרגמטיזם כלכלי ויישובי שלפיהם נקבעו חוקי הקרקע ומחירי הקרקע. זיקת הברווים לסוגיה זו: כנהנים משלל הכיבושים (זכייה מההפקר).</p> <p>3. המישורים התרבותי והחברתי – יש חשיבות לדרך הרכישה: "החג'ר" (כיבוש) מול ה"משתרה" (קנייה).</p> <p>4. הערך הסמלי – האדמה כמולדת, כמקום ההולדת ("מסקט א-ראס") וכסמל סטטוס.</p> <p>5. הערכים התרבותי והחברתי-הריבוני – האדמה מעניקה כבוד לבעליה/מחזיקיה, וככל שבאמתחתם כמות גדולה יותר, כן גדל כבודם בעיני החברה. לכן, לשם השגתה, כל קרבן ראוי ואפילו הקרבת הנפש.</p>
--	---



<p>6. ככלי שליטה על מחוסרי-קרקע אצל בדוויי הנגב – ובייחוד הפרולטריון החקלאי שהיגר ממצרים, מראשית המאה התשע-עשרה.</p>	
<p>7. כאמצעי ייצור (א) בגידול מקנה (עדיפות בחברת כלכלת מרעה). (ב) בחקלאות החריבה (בשילוב לג'ל או במעבר לכלכלה חקלאית).</p>	<p>כמישור הכלכלי</p>
<p>8. טריטוריה-שבטית, שהשימוש בה משותף ולכל משק-בית בשבט יש זכות שווה, על-פי קודים משפטיים נוודיים (אל-ערף ואל-עאדה).</p>	<p>ה"דירה" השבטית</p>
<p>9. הבעלות האקסקלוסיבית היא תהליך של הפרטת ה"דירה" (שעיתויה שונה לכל מטה או שבט). התהליך הוא: מהטריטוריה השבטית – ל"קבוצת הערבות ההדדית" – למשפחה המורחבת – למשפחה הגרעינית – ולפרט (בימינו).</p>	<p>ה"מולכ" (הבעלות האקסקלו- סיבית)</p>

### הרקע למאורעות אוקטובר 1997

הרבה דיו נשפכה בנושא של הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה והיא תמשיך להישפך כל עוד הקונפליקט לא יבוא על פתרונו. ראוי שייכתב על הנושא ולו למען התיעוד, אך הפעם יש טעם נוסף למאמר זה, באשר הוא מתאר את שאירע בשנה האחרונה המתאפיינת בהמשך העימות תוך כדי היווצרות הסיכוי לפתרון. יחסי הבדווים והמדינה בהקשר הקרקעי ידעו תקופות של רגיעה יחסית ותקופות של מתח ועימות, אך מעולם לא היה הפתרון בהישגיד כבשנה האחרונה. בשנה זו חל מפנה אמתי (כך לפחות נראים הדברים על פני השטח) בהתייחסות המדינה לבעיה. שלא כדרכה (לתכנן ולא להגשים, להבטיח ולא לקיים, או לנהוג סחבת בנושא), המדינה החליטה להגיע לפתרון כולל של הקונפליקט. לזכותה ייאמר כי הפעם נוצרה סיטואציה פוליטית ששכנעה את אלה החרדים לגורל הנגב – שאם הפתרון לא יתממש עכשיו, הוא כנראה לא יתממש אף פעם. בעבר היו תכניות (ואין להטיל ספק ברצינות כוונותיה של כל ממשלה להגיע לפתרון הבעיה) אולם מימושן נמנע בגלל בעיה תקציבית, במקביל לאייקבילות הצעות הפשרה (ובייחוד גובה הפיצויים) על-ידי הבדווים. הפעם השתכנע אוצר המדינה, סוף-סוף, בצורך הלאומי לגאול

את הנגב והסכים להקצות את המשאבים הדרושים למימוש הסכמי פשרה עם הבדווים לגבי הקרקע. זוהי נקודת האור בסיפור המעשה. אולם לפתע, כאילו מתוך האין, הופיעו צללים על הסיכוי להסדר, שראיתי לנכון לכנותם "אירועי אוקטובר – נובמבר 1997", המוכיחים שהקונפליקט רחוק עדיין מפתרוננו. ולא רק זאת אלא הוא אף מתמיה – בעיתויו, בממדיו ובעוצמתו, לנוכח העובדה שהתפרצותם חלה דווקא בימים שבהם הפתרון נראה בהישג-יד.

כמה מדובר? במהלך חודש אוקטובר למדנו מאמצעי התקשורת, שבכירים במערכת הממשלתית (סגן שר הבינוי והשיכון, שר הפנים, שר החקלאות ואיכות הסביבה ומנכ"ל ראש הממשלה) הציגו לאחרונה בפני הציבור עמדות ותכניות הקשורות לבדווים בישראל (פרטי הפרסומים יועלו בהמשך). התבטאויותיהם נעו בין אזהרה מפני התפרצות אלימה של הבדווים, להודעות על השתלטות בלתי חוקית על אדמות המדינה, עד להכרזות על תכנית ועל הקצאת תקציבים לפתרון בעיות הקרקע וההתיישבות של הבדווים. נשמע פרדוקסלי? אכן, אך בנושא הגדון זה אפשרי.

### תגובה רעשנית המנסה להתסיס את הרוב המתון

הבדווים, הרואים עצמם נאמנים למדינה ומאופקים בתגובותיהם, הגיבו הפעם בחריפות לדברים שיוחסו להם; הם ראו בהם דברים שמכלילים ומפילים את כלל האוכלוסייה הבדווית. לטענתם, ההקצנה וההתנגדות למדינה מתמקדות בשכבה לא-מייצגת, אם כי רעשנית ונמרצת, המנסה להתסיס את הרוב המתון והמאופק (לפחות עד כה).

הגדיל לעשות שר החקלאות שהפנה מכתב לראש הממשלה ובו הוא מתריע מפני התפרצות אפשרית מצד הבדווים.<sup>13</sup> יש להדגיש שבאזהרותיו של שר החקלאות אין חידוש, שהרי הבדווים עצמם הזהירו מפני מצב שבו תפקע סבלנותם. אולם מסקנותיו אינן תואמות את מדיניות כלל ממשלות ישראל, ללא הבדל פוליטי. בינתיים, במהלך השלמת מאמר זה, נתבררנו ששר החקלאות ביקש להתפייס עם הבדווים. מצוקות הבדווים הן רבות, אמתיות ובלתי נסבלות. פרסומים מחקרניים מחד גיסא והתרשמות בלתי-אמצעית מן הנעשה בשטח מאידך גיסא, מגלים מציאות עגומה שאינה יאה למדינה המצהירה השכם והערב על הבנת מצוקותיהם, שבמרכזן ניצבת בעיית הסכסוך הקרקעי (בן-דוד, 1996).

פתרון בעיית הקרקעות הוא, אכן, צורך אמתי ואפילו דוחק. המופקדים על פיתוח מטרופולין באר-שבע והנגב בכלל, מודעים לכך שפתרון בעיית הקרקעות הוא תנאי שבלעדיו לא תהיה אפשרות למימוש התכניות שנועדו לאזור, וביניהן גם פיתוח היישוב הבדווי.

13 להב, הארץ, 24.10.1997.

על רקע הצורך להגיע לפתרונות והסכמות עם הבדווים, הוקמה "ועדת שרים לענייני הבדואים"<sup>14</sup>. גם משרד האוצר השתכנע בצורך לפתור את בעיות הבדווים, וכיטא זאת בהקצאת הכספים שדרש שר התשתיות הלאומיות (העומד בראש ועדת שרים זו). דווקא נוכח עובדות אלה, המעידות על תפנית מרחיקת-לכת במדיניות הממשלה, קשה לקבל את התבטאויותיהם של שרים ואישים חשובים בה — כאילו הבדווים גוזלים אדמות מדינה, מעמידים את המדינה באור עלוב ומגוחך ואין לאל-ידיה להושיע. הדבר אכן מתמיה!

הספר "מריבה בנגב" והמאמרים העוסקים בנושא הקונפליקט (ראה רשימת המקורות בסוף המאמר) הנים בהיבטיו השונים; אולם השינוי הפוליטי, זה שהעלה את ממשלת הליכוד, אשר אימצה מדיניות חדשה בעלת מפנה רבי-חשיבות, לצד האירועים של אוקטובר—נובמבר 1997, מחייבים כיסוי, ולו למען התיעוד. לזאת מכון המאמר הנוכחי.

### מה קרה בחודש אוקטובר 1997?

כותרות עיתונים שתכפו בזה אחר זה למן ה-24.19.1997, גרמו לטלטלה מחודשת ביחסי הבדווים והמדינה בהקשר לקונפליקט הקרקעי. הכותרת הראשונה שגרמה להדים עצומים ולתגובות-נגד של הבדווים, נוסחה בידי כתבת הארץ<sup>15</sup> בזו הלשון: "רפאל איתן מזהיר מהתפרצות אלימה בקרב הבדווים העלולה להתפשט לכל המגזר הערבי". והבדווים מגיבים בכותרת לא פחות מאיימת מהקודמת: "מנהיגי הבדווים: רפאל איתן הוא פצצת זמן מהלכת, שמסכנת את הדו-קיום"<sup>16</sup>; או בתגובה אחרת: "תגובות זועמות וקריאות לפיטורי השר רפאל איתן בעקבות דבריו נגד הבדווים"<sup>17</sup>; ואתה יזמה בה נקט גשש בדווי: "אני שוקל להחזיר את הציוד ולהשתחרר מצה"ל"<sup>18</sup>. באותו הקשר התבטא גם יו"ר "האגודה לזכויות הבדואים בישראל" —

"כי הבדואים חשים כאזרחים סוג ב' במדינה. לדבריו, על הממשלה לדון לאלתר בתביעות הבעלות על הקרקע של הבדואים על כ-750,000 דונם אדמה בנגב, כדי למנוע התפרצויות כמו אלה שעליהן מדבר השר איתן במכתבו"<sup>19</sup>.

הגדיל לעשות חבר כנסת מ"מד"ע" שהעלה את הוויכוח לדרגה של איום ממשי, שעה שהתבטא בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת באמרו: "אם זו המדיניות כלפי הבדואים

- |    |   |
|----|---|
| 14 | הרכב ועדת השרים: שר התשתיות הלאומיות, שר הפנים ושר החקלאות. |
| 15 | להב, הארץ, 24.10.1997.                                      |
| 16 | מאירי, הארץ, 27.10.1997.                                    |
| 17 | אלגזי, הארץ, 26.10.1997.                                    |
| 18 | אלוש ורפפורט, ידיעות אחרונות, 26.10.1997.                   |
| 19 | שם, שם.   |

וכך זה יימשך התוצאות יהיו: מוות, רצח ודם... [הדגשה שלי — י.ב.ד.]<sup>20</sup> האם אין בדברים אלה כדי להפחיד? זאת לא משום שהאימים יוצאו באמת אל הפועל, אלא משום שהם נאמרים בשם הברווים, שמעולם לא דיברו במונחים כאלה. כאן יש התערבות חיצונית, שהיא בבחינת שפיכת דלק על המדורה, שממילא ממאנת לדעוך... ובאשר לעצם העניין, רבים וטובים במדינה התקוממו לנוכח ההתבטאויות הבוטות כלפי הברווים, מבלי שבאותה עת הייתה עילה לכך. מידע שהתפרסם אז על-ידי אישיות ממלכתית כמו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שבשמו נאמר כי הברווים גזלו מהמדינה כ-750,000 דונם,<sup>21</sup> שטח שהמדינה היא זו שהעניקה אותו לברווים, בכך שוויתרה על זכותה הבלעדית על אדמות אלה שעה שהעניקה לברווים את זכות החזקה עליהן. עורכי העיתונים, המורגלים בשנים האחרונות בעיסוק בנושא הברווי, קראו לשוב לשפיות הדעת והטיפו ל"הסדר הוגן לברווים",<sup>22</sup> והפרסומים רבים מכדי להביא את כולם.

### מסרים המתפרשים כרשעות או אטימות

באוקטובר אירע אכן פיצוץ אדיר, אשר הקסר שלו יכול היה לעבור ללא בעיות, אילו בוטא בנימה אחרת. האווירה שנוצרה סביב הפרסומים, ובייחוד זו המגלה אהדה עקיבה לברווים. העבירה לציבור מסרים המתפרשים כרשעות או אטימות מצד אישים מסוימים בממסד כלפי מצוקותיהם של הברווים, ואשר ככל הנראה לעולם לא ישלימו עם קיומם של הערבים בישראל. הם בוודאי יסכימו להקנות לברווים זכויות קרקע, שאין כמותן לסמל את הריבונות של היהודים במדינה, והיאך גם בנוסף להכרה בזכות על הקרקע — לתגמל אותם בכסף ובאדמות על ויתורם עליה. ומדאיג יותר, אלו שאליהם מכוונים הביטויים כמו "רשעים" ו"אטומים", מייצגים גורמים פוליטיים שאהדתם מעולם לא הייתה נתונה לערבים ואשר לגביהם גם אין הבדל בין הברווים (הנוטלים על עצמם חובות מרצון, כמו ההתנדבות לשירותי הביטחון, הכרוכה בקרבנות אמתיים — וראה את מספר החיילים הברווים הנופלים בלבנון בשנים האחרונות) לבין הערבים בישראל, שטרם מצאו את מקומם במדינה... דבר לא נעשה עד כה לחלץ אזרחים אלה ממעמדם השולי אצלנו, וכמובן גם לא לפתור את בעיית האדמות (בהמשך תוצג מעורבותם של הגופים הללו בקונפליקט הקרקעי).

יוצא, אפוא, שדווקא גורמים ממלכתיים, בהתבטאויותיהם והתייחסותם לקונפליקט הקרקעי חוברים מבלי-משום לגורמים הקיצוניים הערביים, לטרפוד הסיכוי לפתרון שהחל ללבוש ממשות בניצוחו של שר התשתיות הלאומיות. ואני קובע בפסקנות, שמצד כל יהודי (להוציא את הצבועים, השקרנים ומעמדי הפנים), מוטב היה שהברווים והערבים לא יהיו כאן בכלל;

20 פרידמן, מעריב, 4.11.1997.

21 להב, הארץ, 24.11.1997.

22 מאמר מערכת, הארץ, 27.10.1997.

אך מאחר שהם כבר כאן, וקיים מצב של אין ברירה, משום שהמדינה הכירה בזכות החזקה של הבדווים על האדמות שהם תובעים ותמרנה את עצמה למצב שלא תוכל להפקיע את אדמותיהם ללא פיצויים הולמים, ובכל מקרה על בסיס פשרה והסכמה – כל שצריך הוא לקרוא נכון את המפה ולהבין איזו אלטרנטיבה מצפה לעתיד היחסים עם הבדווים ולנגב בכלל. אדם הרואה עצמו כשופר של הבדווים בנגב, ואשר מעורב בכל הפרשה לנכביה הקשים, הצהיר (בעיצומו של העימות המילולי באוקטובר) ש"חזון העימות האלים יגשים את עצמו אם הממשלה תמשיך לתמוך בתפישת אף-שעל של רפאל איתן והסיירת הירוקה כלפיהם".<sup>23</sup>

### שרים תוקעים מקלות בגלגלי ההסדר

מבדיקת גישתם של כל שר-חבר ב"ועדת השרים לענייני הבדואים" מתברר, ששר התשתיות הלאומיות הוא אולי השר היחיד בממשלה הנוכחית שלדעתו הפוליטית (שלהלכה צריכה להתנגד לכל הסדר עם הבדווים, כאשר הוא מכיר בזכות הבדווים על אדמותיהם ועל-פיו יש ויהיה צורך לפצות אותם, בכסף ובקרקע) אין השפעה על הצורך במציאת פתרון מהיר לבעיית האדמות. אין לראות בדבריי אלה משום חלוקת ציונים לכל שר המכהן בוועדה האמורה, אך מאידך גיסא ברור מיהם השרים התוקעים מקלות בגלגלי ההסדר המוצע כיום על-ידי הוועדה (קרי, הממשלה). אם הייתי עורך ריאיון מובנה ומכוון עם כל אחד מהשרים, בוודאי לא הייתי זוכה, מטעמים מובנים, בתשובות אמתיות, ולכן אין ברירה אלא להסתמך על התבטאויותיהם הספונטניות של השרים בריאיונות-פתע של עיתונאים. אולם גישתו של שר התשתיות, שאמר דברים מפורשים בישיבת ועדת הפנים של הכנסת (כיום 6.11.1997), שהוא לא רק בעד הסדר קרקעות אלא שהוא רואה בבדווים הישראלים אנשים שוויוזכויות באופן מלא –

"יש לנו רצון להיטיב עם הבדואים ולשפר את מצבם ואת מצב היישובים. המטרה היא שלכל התושבים הבדואים בנגב יהיו תנאי חיים הולמים ונאותים, כמו לכל אזרח במדינת ישראל".<sup>24</sup>

מן הדין לציין את ההערכה לגישתו ולפועלו של שר התשתיות, נוכח העובדה שיש שרים שמשום מה, כאמור, פועלים בניגוד למדיניות שהם עצמם היו שותפים לעיצובה. כך מעיד מי שעומד כיום בראש המינהלת לקידום הבדווים בנגב: "...כי למשרד התשתיות הלאומיות תוכניות בעניין הבדווים שהוצגו בפני הממשלה, אך הן נתקלות בהתנגדות משרד הפנים...".<sup>25</sup> מה עוד צריך בכדי לגרום להמשך הסחבת (קרי, להמשך הסכסוך הקרקעי),

23 ביילי, הארץ, 27.10.1997.

24 חליפה, שבע, 27.11.1997.

25 אלגזי, הארץ, 30.11.1997.

כשהכול נראה כבר בשל לפתרון? ואם לא די באלה להוכחת מורכבות הבעיה, הנה חלק מאותם שרים עוד מסבך את הטיפול בנושא, בכך שהוא תומך בהקמת גוף המתקרא "מינהל הביצוע", לצד "מינהלת הברואים", שגם אם הוא מופקד על נושאים מוגדרים – דבר שיוצר כר נרחב למלחמות יהודים – לא נותר לברווים אלא לעמוד מן הצד, לגחך וליהנות מהצגה שבה מתכתשים ראשי שתי המערכות ("מינהל הביצוע" מול "מינהלת הברואים"). יש אפילו ברווים בעלי דמיון בלתי-מוגבל, הרואים במלחמות אלה מדיניות סמויה שאין ככוונתה לפתור את הבעיות:

"לברווים מספרים כזבים, כאילו מעוניינים בהסדר. אתם פשוט מרמים את כל העולם. יוזמים מלחמות-יהודים וקשיים וסקנדלים ודואגים לתת להם הד בעיתונות; וכל זאת בכדי לא לטפל באופן אמיתי בפתרון בעיית הקרקעות, כמובן מתוך תקווה שאי-פעם האדמות יפלו לידיכם ללא שום מחיר, לא חומרי ולא חברתי-פוליטי".<sup>26</sup>

יש להבין שדעה זו איננה בודדת, אלא מבטאה הלוך-רוח של חוסר אמון כללי מצד הברווים, גם כיום. מן הראוי לומר מספר מילים על המרואיין. האיש שימש בידי במשך שנים רבות מעין אנטנה לבחינת הלכי-רוח הרווחים בחברה הברווית, עקב התערותו בנושא הקונפליקט הקרקעי. עד כה הוא לא אכזב בהערכתיו לגבי כל מהלך של הממשלה בנושא; אך הפעם, לנוכח גישתה החדשה/החדשנית של הממשלה, כמובן שאינני מסכים עמו, והלוואי שהוא יתבדה.

מלחמות היהודים, כפל הארגונים וכפל הקולות העולים מתוך הממשלה, אינם תורמים להרגעת הקונפליקט הקרקעי, אלא להפך – מְלִבִּים אותו; מן הראוי להמשיך לתארו, במטרה למצוא את הדרך או את הדרכים ההולמות לקידום הפתרון.

### קיצור תולדות התפתחות הקונפליקט

בספרי "מריבה כנגב" (בן-דוד, 1996), הון בקונפליקט הקרקעי בין בריווי הנגב לבין המדינה, עמדתי על השתלשלות הקונפליקט למן קום המדינה עד לשנת 1995, כמתואר בטבלאות 2 ו-3 המובאות להלן. לשם הבנת גישתה של המדינה, אף כללתי באחת הטבלאות את המורשת שהשאירו המנדט הבריטי והשלטון העות'מאני למדינת ישראל, ללמדנו ששורשי הקונפליקט היו נטועים כבר בזמנים שקדמו למדינת-ישראל.

טבלה 2: המריבה על אדמות הכדוויים כנגב

השתנות המצב המשפטי של האדמות	מהות הסכסוך והגדרת הבעיה
<p>1. עד שנת 1948</p> <p>א. עד 1897 — האדמה היא מצרך חופשי, הנתון למאבקי-כוח שבטיים ולמאבקים בין "המזרע והישימון" (הנווד מול היוגב).</p> <p>ב. עד 1917 — השלטון העות'מאני מבסס את ה"טאבו" ומגן על זכויות הרוכשים והמוכרים גם יחד. ומאז חלה התפתחות נרחבת של עסקות-קרקע, בקנה מידה שלא היה לו תקדים בהיסטוריה.</p> <p>ג. 1921 — 1928 — החלת שתי שיטות משפטיות:                      (1) "אל-ערף ואל-עאדה" — במישור השבטי ובעסקות פנימיות; ומכאן החל להיווצר פער בין הגישות                      (2) חוקי המדינה המודרנית.</p> <p>התוצאה: המשך מגמת המסחר בקרקעות והגירה מסיבית של פרולטריון חקלאי מצרי וגורמים שונים (כולל התנועה הציונית) אל הנגב — שהקפיצו את ערכן הכלכלי וערכן הפוליטי של אדמות הנגב.</p> <p>2. במדינת ישראל                      (ראה מדיניות הממשלה והמצב המשפטי בטבלה 3).</p>	<p>השאלה: האם המחלוקת היא בתחום הכלכלי-העסקי, או בסכסוך הפוליטי-הלאומי?</p> <p>העובדה הבסיסית: התפתחות עקיבה של מעשיהן ומחדליהן של ממשלות ישראל מאז שנת 1948 — היא שהביאה להפיכת האדמות לאדמות-מריבה, וכתגובה — הכדוויים מקשיחים עמדותיהם.</p> <p>עד 1967 — הסתפקות בתגובות מאופקות על הפקעות.</p> <p>1968—1979 — הגשת עתירות מצד הכדוויים כמו גם מעשי אלימות, ובעיקר התנגשויות עם הסיירת הירוקה.</p> <p>מ-1980 — התרחבות הבנייה הבלתי-חוקית והנטיעות הפוליטיות.</p> <p>מ-1994 — פלישות מתוכננות לאדמות שהופקעו מהכדוויים בעבר במקביל לפלישות לאדמות מדינה.</p>

טבלה 3: ההשתנות בעמדות המדינה והבדווים ביחס לאדמות המריבה

עמדות הבדווים ותגובותיהם	מדיניות הממשלה															
<p>היענות קטנה ביותר לפשרות המוצעות על-ידי הממשלה.</p> <p>מ-1980 — היענות שהוגבלה רק לאוכלוסיית המפונים מתל-מלחתא.</p> <p>1989 — מסמך נגדי להצעות הממשלה להסדר של 25 שיחים התובעים:</p> <p>1. 40% מהקרקע (מול 20% בהצעת הממשלה)</p> <p>2. \$15,000 לדונם (מול כ-\$400)</p> <p>3. החזרת 150,000 דונם לבעליהן, משום שאין לגביהם תכנון ושימוש (תביעה חדשה וחסרת סיכוי).</p> <p>1995 — מיון בעלי האדמות הבדווים, על-פי סיכויי ההסדר עמם:</p>	<p>1975 — ההצעה הראשונה להסדרי פשרה (המנתקת בין סוגיות הקרקע והיישוב).</p> <p>עד 1977 — הפקעות שעל גבול השרירות.</p> <p>1980 — "חוק השלום", הישגיו ותקדימיו:</p> <p>1. עצם ההכרה בזכות הבדווים על הקרקע</p> <p>2. תקדים הפיצויים וחלופות בקרקע</p> <p>3. תקדים החלופה החקלאית.</p> <p>1984 — פסה"ד העקרוני (והסופי) של השופט המחוזי, חלימה, השולל את זכותם של הבדווים על הקרקע! אך במקביל לפסה"ד, הממשלה מעניקה לבדווים — לפנים משורת הדין — זכות חזקה, כמחווה אנושית ופוליטית.</p> <p>1995 — הממשלה (מערך) מפרסמת את "המדיניות החדשה" של "עתיד חדש לבדווים" (=שילוב פתרון בעיות הקרקע והיישוב).</p> <p>1996 — מדיניות חדשה המבטאת התקרבות לררישות הבדווים בראשות ממשלת הליכוד.</p> <p>1997 — המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים טוענת לאפס סיכויי הסדר, עקב הצורך באדמות להקמה ופיתוח של היישובים הכפריים.</p>															
<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="152 890 240 1014">%</th> <th data-bbox="240 890 351 1014">%</th> <th data-bbox="351 890 613 1014">הסיווג של בעלי האדמות</th> </tr> <tr> <th data-bbox="152 1014 240 1031">מהיקף הקרקע</th> <th data-bbox="240 1014 351 1031">בעלי האדמות</th> <th data-bbox="351 1014 613 1031"></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="152 1031 240 1120">50</td> <td data-bbox="240 1031 351 1120">60</td> <td data-bbox="351 1031 613 1120">1. מוכנים לפשרה בתנאים מוגדרים</td> </tr> <tr> <td data-bbox="152 1120 240 1243">30</td> <td data-bbox="240 1120 351 1243">20</td> <td data-bbox="351 1120 613 1243">2. מוכנים לפשרה, ללא תנאים (בעיקר עקב מצוקה כלכלית)</td> </tr> <tr> <td data-bbox="152 1243 240 1331">20</td> <td data-bbox="240 1243 351 1331">20</td> <td data-bbox="351 1243 613 1331">3. מתנגדים לכל פשרה (מטעמים רגשיים ואידאולוגיים)</td> </tr> </tbody> </table>	%	%	הסיווג של בעלי האדמות	מהיקף הקרקע	בעלי האדמות		50	60	1. מוכנים לפשרה בתנאים מוגדרים	30	20	2. מוכנים לפשרה, ללא תנאים (בעיקר עקב מצוקה כלכלית)	20	20	3. מתנגדים לכל פשרה (מטעמים רגשיים ואידאולוגיים)	
%	%	הסיווג של בעלי האדמות														
מהיקף הקרקע	בעלי האדמות															
50	60	1. מוכנים לפשרה בתנאים מוגדרים														
30	20	2. מוכנים לפשרה, ללא תנאים (בעיקר עקב מצוקה כלכלית)														
20	20	3. מתנגדים לכל פשרה (מטעמים רגשיים ואידאולוגיים)														



פשטנית וחובבנית היא הגישה הטוענת לאפס-זכויות של הבדווים על הקרקע משום היותם נוודים – כאילו אין להם קשר לטריטוריה מוגדרת.<sup>27</sup> נכון יותר לדבר על השתנות ערך הקרקע, הן אצל הבדווים והן בעיני השלטונות השונים ששלטו בארץ-ישראל במהלך מאה וחמישים השנים האחרונות. לדידם של השלטונות, השתנות ערך הקרקע קשורה הייתה באינטרסים שהתעוררו מפקידה לפקידה – כמו למשל הערך החומרי, בעקבות צרכיה של קופת המדינה העות'מאנית להגביר את המיסוי על מכירת אדמות ואת המסים האחרים על הכנסה מתנובת השדה והמקנה – דבר שהביא למדיניות של עידוד התיישבות הבדווים;<sup>28</sup> או שלטונות המנדט הבריטי, שראו את הנגב כעורף כלכלי במלחמת העולם השנייה, ועודדו, לצורכיהם, את פיתוח המגזר הבדווי בתחומים שונים: תעסוקה, שכלול מקורות מים, סכסוד כלכלת המקנה בשנות בצורת ועוד.<sup>29</sup>

### הבדווים – חלק מהנוף האנושי בנגב

שונה בתכלית היא גישתה של מדינת ישראל, שבראש ובראשונה איננה שלטון זר בארץ-ישראל, ואשר בחזון הפרחת הנגב אינה שוכחת שהבדווים הם חלק מהנוף האנושי של חבל ארץ זה, שראוי לפתחו יחד עם היישוב היהודי. מן הראוי להדגיש כאן, שהמדינה לא הועמדה לפתע מול הקונפליקט הקרקעי עם בדוויי הנגב. עם קום המדינה, הבדווים, לתומם, באמת הניחו שאם בתקופת המנדט הם מכרו אדמות לתנועה הציונית, והעסקות נרשמו כדין בספרי האחוזה בעזה בכדי לעקוף את התרמית, הגינויים ואפילו סיכון-חיים, שהיו כרוכים בעסקות – אזי יש בכל אלה משום הכרה אוטומטית בזכות הבעלות שלהם על הקרקע. אולם כבר מלכתחילה נוכחו לדעת, שאין להם שום זכות מלבד זכות השימוש בקרקע, דבר שבא לידי ביטוי בכל העתירות שלהם לערכאות, שבכולן נפסק – שעל-פי חוקי מדינת ישראל אין להם זכויות. ובכל זאת, המדינה העניקה להם את זכות החזקה, מתוך מחווה הומאנית ולשם שמירה על קשרים טובים עם הבדווים.<sup>30</sup> הקונפליקט נובע מכך שהבדווים רואים בזכות החזקה – זכות בעלות במובן של "מולק" (בעלות פרטית), בעוד שבאופן חוקי אלו הן אדמות מדינה. המדינה מציעה לבדווים הסדרי פשרה ופתרון, לא כדי להותיר את האדמות בידיהם, נהפוך הוא: בהצעותיה היא מתכוונת לרכוש את זכויות הקרקע מידיהם.<sup>31</sup>

אל תוך המציאות של תיקון, עקב אי-הסכמת הבדווים לתנאים המוצעים להם, חדרו לאחורונה גורמים חיצוניים, לאומניים ופרטיים, המנסים לנצל את מצוקות הבדווים למימוש

27 זיו, מעריב, 11.8.1996.

28 אל-עארף, תרצ"ו, עמ' 206-207.

29 בר-צבי, חשל"ט, עמ' 629-628.

30 בן-דוד, 1996, עמ' 53-55.

31 שם, עמ' 99-100.

האינטרסים שלהם (בהמשך תצוין זהותם של גורמים אלה), ובעצם לסכל את הסיכוי לפתרון הבעיה. אשר-על-כן הנצחת הבעיה מהווה, אולי, תנאי להצדקת קיומם ופעילותם הפוליטית.

החידוש החשוב ביותר בנושא הקונפליקט הקרקעי קשור בהחלטת הממשלה לגשת לפתרון בעיית האדמות של בדוויי הנגב, אשר בוטא על-ידיה, כאמור, במינוי ועדת שרים לצורך ספציפי זה, ובמינוי של שר התשתיות הלאומיות כאחראי לביצוע החלטות הממשלה בנושא זה. בהיותו מודע לדחיית הפתרון על-ידי כל הממשלות בעבר, בנימוקים ובתירוצים שונים ומשונים, התנה השר שרון את הסכמתו לטפל בנושא בגיבוי הולם מצד הקולגים שלו ובעיקר בהקצאת משאבים, שחסרונם היה מאז ומתמיד הגורם לאי-מימוש המדיניות והתכניות. את גישתו החדשנית הציג השר בדיון בנושא זה שהתקיים בכנסת (ב-1.1997.6.1) לפליאת המשתתפים (כאילו אינם מאמינים למשמע אוזניהם) – שלא האמינו ששר לאומי-ימני כמוהו ירצה להשתמש בדרכי-נועם לפתרון הקונפליקט. על-מנת להבין את גודל השינוי בגישת שר התשתיות, ראוי לדעת שעל-פי גישתו הבסיסית:

”שם [בנגב – י.ב.ד.] כבר איברנו כמיליון וחצי דונם... לישראלים [הכוונה לבדווים – י.ב.ד.] שקנו לעצמם חזקה על אדמות לא-להם”<sup>32</sup>.

## דרך הפשרה ולא דרך העימות

דברים אלה, המצוטטים בשמו של השר שרון, ראויים להבלטה: למרות דעתו האישית שלבדווים אין זכויות קרקע חוקיות, אין ספק שבכל זאת בחר בדרך הפשרה ולא בדרך העימות, משום שלדעתו מדובר באוכלוסייה הראויה לקירוב ולטיפוח, דעה שכבר ביטא בדבריו לעיל.<sup>33</sup> התבטאות חמה בזכותם של הבדווים העלה השר שרון בעצרת הזיכרון לחללים הבדווים, שהתקיימה בערב יום העצמאות תשנ”ז (וצולמה כערוץ 1 של הטלוויזיה הישראלית). בעצרת זו אמר, שהבדווים קשרו את גורלם עם מדינת ישראל, וכי קרבנותיהם הופכים אותם לראויים להענקת שוויון לאלה שגותרו בחיים. סוף-סוף נמצא קשר בין החובות שהבדווים נוטלים על עצמם מרצון, לבין הזכויות שהמדינה עומדת להעניק להם – כשפתרון בעיית הקרקעות היא אחת מהן. אם אכן מעייניו של השר נתונים לגאולת אדמות הנגב, שתביא את הקונפליקט לקצו, מוקדם עדיין לקבוע.

אחד האלמנטים המשכנעים בגישתו החדשה של השר היא העובדה, שבחר להקים את “המינהלה לקידום הבדואים” ולאיישה באישים המזוהים דווקא עם השמאל, אנשים שיש

32 ריינר, הארץ, 7.5.1997.

33 חליפה, שם.

להם ניסיון קודם בביצוע "חוק השלום", ולא נגרר אחרי לחצים פוליטיים למנות אנשים מהליכוד, לביצוע המדיניות החדשה.<sup>34</sup>

אין כל קושי להוכיח שליכוי האש של חודש אוקטובר לא בא במקרה. שר החקלאות ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר דיברו על גול של כ-800,000 דונם על-ידי הבדווים בנגב, הם שגרמו לפיצוץ התקשורת והפוליטי בין הבדווים לבין הממשלה. ובאשר להיקף הקרקע שהבדווים תובעים – 800,000 דונם – הבדווים, אכן, תובעים כמות כזו של קרקע והמדינה אף הכירה בזכותם עליה בהיקף זה, כשבפועל הם מחזיקים ב-250,000 דונם.

אולם שורש ההתפרצות הוא בפרשנות לגבי מעמדה של מכסת אדמה זו – הבדווים רואים עצמם כבעלי זכות "מולכ" עליה. אך בממשלה (וגם בציבור) יש מי שאיננו משלים עם הוויתור של המדינה על האדמות הללו; אלה רואים בבדווים "גוזלי-אדמות-מדינה", מבלי לברר את פרטי הגלגלה, או, כיצד התגלגלה זכות החזקה לידיהם, וכן היכן, כמה, על-ידי מי וממתי. השאלה האמתית היא – האם הבדווים פלשו לאדמות שזכותם עליהן לא הוכרה? אילו עמד לרשות המדינה האמצעי הפשוט ביותר – מיפוי המגדיר באופן מדויק מהן האדמות שהמדינה רשמה לזכות הבדווים במהלך שנות השישים וראשית השבעים, במסגרת מיפוי ורישום הקרקעות בנגב בידי פקיד ההסדר שבמשרד המשפטים, כאדמות "חזקה" – כי אז הבעיה האמתית הייתה מוגדרת, מנומקת ומבוססת על עובדות. אם פעולה זו לא תיעשה בהקדם – גם לצרכים פרקטיים נוספים וחיוניים – כי אז יהיו תמיד חילוקי-דעות ביחס להיקף התביעות של הבדווים, והשטחים המשתייכים למדינה ו/או לבדווים לא יזוהו.

### למצות את הדין עם העבריינים

אם נדרשת כיום פעולה לזיהוי האדמות, בייחוד על-ידי גורמי האכיפה (במשרד הפנים) והסיירת הירוקה – הם נאלצים לשלוף, בכל פעם מחדש, את המפות של מינהל מקרקעי ישראל. לעתים מתפתח קונפליקט מקומי בין הסיירת לבדווים בגלל אי-הכנת שיעורי בית לגבי הזכויות על קרקע המריבה. אך בין זה לבין הקביעה החד-משמעית שהבדווים פולשים או גזלנים, כביכול, עדיין מתחייבת בדיקה בשטח. מאידך גיסא, אין זה אומר שלא קיימות פלישות של בדווים לאדמות מדינה. ראש מינהלת הבדווים, אומד אדמות אלו בכ-120,000 דונם – כמות אדירה, גם במונחים של הנגב עתיר האדמות.<sup>35</sup> לדעתו, יש למצות את הדין עם העבריינים בכל החומרה, לא רק בשל העברה כשלעצמה, אלא משום שרגישות הנושא עלולה להביא להתלקחות אלימה – והצדדים אכן היו קרובים לשכמותה בחודש אוקטובר.

34 שושני, 6.1.1997.

35 פרידמן, שם.

אשר-על-כן, אין מנוס מהמסקנה שכל עוד הקונפליקט לא נפתר, כל נגיעה בו עלולה לחולל התפרצות; ולא חסרים גורמים אינטרסנטיים המעוניינים בכך, מתוך כוונה שלא יימצא פתרון (והדוגמאות יידונו בהמשך).

### מחמאות להרגעת הרוחות

אם יש נחמה-פורתא ביחסים שבין המדינה לבדווים, היא באה לידי ביטוי, מדי פעם, בביקוריהם והתבטאויותיהם של אישים חשובים בממשלה, בכנסת או מצד נשיא המדינה, שבאמת ובתמים רואים ביחסים עם הבדווים נכס יקר-ערך. דוגמה לכך נתן ראש הממשלה, בביקורו אצל הבדווים בנגב בראשית חודש דצמבר 1997; ראש הממשלה לא חסך בשבחי הבדווים, וציין את נאמנותם ואת הברית עמם – הכול, כמובן, תוך הרעפת הבטחות, שכבר רבים וטובים לפניו העלו. מחוות מעין אלה של ראש הממשלה אמנם עומדות כמשקל-נגד לגילויי הקונפליקט, אך כבואן מיד אחריהם, הן גורמות להרגעת הרוחות. ולא ייפלא שגם שר החקלאות ראה לנכון לפנות להתפייסות עם הבדווים לאחר ביקור ראש הממשלה. ובהקשר לקונפליקט הקרקעי – אין ספק שרק באווירה של רגיעה ניתן להביא את בעלי האדמות הבדווים לשולחן המו"מ; לא יעלה על הדעת שהם ישפילו עצמם ויסכימו לנהל שיחות על ויתור על אדמותיהם באווירה עכורה, שכן מי שיגיע לפשרה עם המדינה ייחשב לבוגד.

אין אישיות אחת בממשלה כיום, ובייחוד ב"ועדת השרים לענייני הבדואים", שאיננה חושבת כי מוטב לפתור את הקונפליקט בהקדם, ולו מהטעם שמחיר ההסדר עולה בהתמדה ומה שאפשר היה לסיים פעם במיליונים (ומדובר בתקופת "חוק השלום"), דורש היום מיליארדים!!! כיום מדובר בהוצאה של 2.1 מיליארד ש"ח לפתרון בעיית הקרקע ופיתוח היישובים (יישובים קיימים ואלה שייתוספו בעתיד הקרוב) שיוקמו במסגרת פתרון בעיית הקרקעות.

### ביטויים להעמקת הקונפליקט מהצד הבדווי

בדברים שהובאו לעיל הראיתי כיצד הקונפליקט עלול להגיע לידי התפרצות, שגורמיה יהיו דווקא נציגי הממסד הממשלתי. עתה ברצוני לתאר את תהליך העמקת הקונפליקט מצד הבדווים, אם על-ידי עצמם ואם באמצעות גורם שלישי שכפה עצמו על הצדדים המסוכסכים.

התיאור שהובא לעיל מעלה שתי שאלות מרכזיות:

1. האם אנו עדים לתחילתו של קץ הקונפליקט הקרקעי על אדמות הנגב בין הבדווים לבין המדינה?

2. או שבעצם מוקדם לייחל לפתרון, בעיקר משום שהקונפליקט נשמט, במידת-מה, מידיהם של הבדווים ועבר לידי גורמים לאומיים, לאומניים ואחרים?

בכדי לענות על השאלות הללו, יש צורך לסמן במפת הקונפליקט את הגורמים המרכזיים שהפכו לשותפים לו, בטובתם של הבדווים או שלא בטובתם, ובעצם צריך לשאול: האם וכאשר יעמוד הבדווי, בעל האדמה, מול נציגי הממסד לנהל מו"מ על אדמתו, הוא יכול בשיקוליו שיקולים לאומיים, או שאלה יפרחו כלא-היו?

הגורמים המעורבים כיום בקונפליקט:

1. "ועד ה-40" — גוף שקם למטרה ספציפית: לסייע לכל היישובים הערביים המסוגלים כ"בלתי-מוכרים" לקבל הכרה של הממשלה (קרי, של משרד הפנים). יישובים אלה, שברובם הם יישובי הבדווים בנגב ובגליל, סובלים מהיעדר תשתית ומהיעדר שירותים ממלכתיים; המאבק של "ועד ה-40" להעמיק את ההכרה ביישובים אלה, הביא אותם גם ליישובי הבדווים בנגב. אולם מתברר שפעילותו של הוועד איננה מצמצמת במאבק להכרה, אלא הוא עצמו הפך לצד בקונפליקט הקרקעי. לדברי מרואיינים בדווים — מעורבות הוועד העבירה את הדגש מתחום ההכרה (דהיינו, היישוב) לתחום הקרקעי, כשלתוכו הם מעבירים מסרים החורגים ממטרת פעילותם המוצהרת.

2. חברי כנסת ערביים — וכיחוד מתנועת "מד"ע", שאינם מותרים על אף אפשרות להיות מעורבים בדיונים בענייני הבדווים. כדוגמה למעורבות התנועה הועלתה קודם התבטאותו של ח"כ דראושה, שאין בה כדי להרגיע את השטח, נהפוך הוא. גם אין ביטחון שהוא מייצג נאמנה את כוונות הבדווים. לזכותה של תנועה זו יש לזקוף כנס שהתקיים בלקייה, ביזמת חבר-כנסת בדווי מהיישוב הזה. היה זה כנס שהתקיים ברוב-עם באחד מימי שישי של שנת 1994, ואשר אליו הוזמנו ראשי התנועה האסלאמית; אליהם הצטרפו כל השיחים הבדווים שהזדהו עם מטרת הכנס, שגולת הכותרת שלו הייתה השתתפותו של גייבריל רג'וב (האיש שנחשב כ"מספר 2" ברשות הפלסטינית). באותו כנס, בו נכחתי גם אני, נשמעו נאומים וסיסמאות מהסוג של גאולת הנגב והבדווים היושבים בו מידי היהודים (במשמעות של הכובשים הזרים). אין זה מיותר לקבוע, שהכנס עורר רגשות של תקווה מצד הרבה בדווים שבתיהם נהרסו בידי היחידה לאכיפת חוקי הבנייה. גם אין ספק בכך שכאשר נשמעות הצהרות מעין אלה, שבצדן גם אזהרות מפורשות מפני הגעה לפשרה על האדמות שבסכסוך, אש הקונפליקט איננה דועכת אלא להפך. ובאמת, במספר ריאיונות שקיימתי אחרי הכנס היו מי שאמרו שכל שהם צריכים לעשות זה להצטייד בסבלנות ולהמתין ליום שבו מדינת ישראל תיחלש וכל הנגב ישוב לידי הערבים (כהבטחת חברי-הכנסת ורג'וב). כמשקל-נגד, ולמען הדיוק,

יש להעמיד את הברווים המפוקחים, שבריאיונות מאוחרים וכמבט ממרחק של זמן נראו הדברים כהבטחות־שווא, וכי יש לשוב למציאות. וכל־כך למה? מפני שלבריהם, אותו חבר־כנסת בדרוי המטיף השכס־והערב להימנע מהסדרי פשרה עם נציגי הממשלה על האדמה, הוא ומשפחתו הגיעו זה מכבר להסדרים אלה, על־פי עדותו של בן־דוד,<sup>36</sup> וכדברי המשנה: "הודאת בעל־דין כמאה עדים דמי".

תקצר היריעה מלפרט את מעורבותם של חברי־הכנסת הערכיים, שמבחינתם ועל־פי שיטתם, כל רצונם הוא לסייע לבעלי האדמות הברווים, ולברווים בכלל, בפתרון מצוקותיהם; אך בנושא הקרקעי נמצא חלק מהם נוהג בצביעות, דבר שאיננו תורם להקהיית הקונפליקט.

3. "ועדת המעקב העליונה של ערביי ישראל" — עד לשנה האחרונה הסתפקה הוועדה בביקורים בנגב ובהכעת תמיכה בברווים מרחוק. אולם, כמו "ועד ה־40", גם חברה פעלו להעברת מוקדי "יום־האדמה", שחל מדי שנה ב־31 בחודש מרס, ממרכז וצפון הארץ אל הנגב. למעשה, האנרגיה שהייתה כרוכה באירועי ימי האדמה, מאז יום האדמה הראשון בשנת 1976, דעכה והלכה; לשם הזרקה אנרגיה חדשה, הועברו חלק מהאירועים, החל בשנת 1993 ביזמת "האגודה לסיוע והגנה על זכויות הברווים בישראל" — לנגב. אולם יום האדמה של שנת 1994 יוחד בעיקרו לברווי הנגב, ואירועי המרכזיים התקיימו ברהט. כך נפתחה מסורת חדשה של קיום חלק מהאירועים ביום זה במקומות שהופקעו מידי הברווים בנגב ו/או במקומות שבהם השלטונות הרסו בתים בלתי־חוקיים, סמוך ליום האדמה. ימי אדמה אלה מצטיינים, כמובן, בהתעוררות רגשות.

לבד מהאירועים הללו, יש לציין פעילויות וכנסים אד־הוק המאורגנים בשיתוף פעולה בין חלק או כל הגורמים הפוליטיים. אחת הדוגמאות האחרונות מתייחסת לקנס שהתקיים באום־בטון, ב־28.11.1997, ואשר בו השמיע ח"כ טאלב א־צאנע את הדברים הבאים:

"הגיע הזמן שהאוכלוסייה הערבית תבין שבעיות הברווים בנגב אינן רק שלהם, אלא של כל ערביי המדינה".<sup>37</sup>

4. "האגודה לסיוע והגנה על זכויות הברואים בישראל" — אגודה זו היא הפעילה ביותר מבין הגופים הערביים המעורבים בקונפליקט הקרקעי, ולא רק בו. אין אירוע, מקרה אכיפה של חוקי הבנייה או כל יזמה אחרת, שהאגודה אינה מעורבת בו. אולם היא מעולם לא הוכיחה את יכולתה להשפיע, שכן דווקא הברווים אינם נענים ליזמותיה, מלבד לאירועים הקשורים בקרקע, שערכם נקודתי וזמני בלבד.

36 ראה א־צאנע, ריאיון מ־5.12.1997.

37 מאירי, מעריב, 23.11.1997.

5. המועצה האזורית לכפרים הבלתי-מוכרים בנגב – גוף שהוקם אך לאחרונה ומטרותיו העיקריות הן, בראש ובראשונה, להכיר ביישובים/בכפרים הבלתי מוכרים ולספק להם שירותים, "כדיוק כפי שמקובל ברהט", שהיא עיר-הראשה הבדווית בנגב.<sup>38</sup>

### השותפים לקונפליקט – מצד הממסד והיהודים בכלל

1. הממשלה – שנציגיה בזירת המאבק הם:
  - א. "ועדת השרים לענייני הבדואים" – שבה מכהנים כל השרים שלמשרדם יש נגיעה לנושא קידום ענייני הבדווים, ובראשם פתרון בעיית הקרקעות. הוועדה קובעת את המדיניות ואמורה לפקח על ביצועה, באמצעות "מינהלת לקידום ענייני הבדווים". למעשה שר התשתיות הלאומיות הוא השר הפעיל ביותר בוועדת השרים.
  - ב. "המינהלת לקידום ענייני הבדואים" – היא הגוף הממונה על ביצוע המדיניות והחלטות ועדת השרים. בראש המינהלת מכהנים שלושה אישים שניסיונם בביצוע "חוק השלום" הביא לגיוסם לתפקידם על-ידי שר התשתיות הלאומיות.
2. הכנסת – שנושא הבדווים עלה רבות לדיון מעל דוכנה, אך בעיקר הדיונים המעמיקים בוועדות הפנים, הכלכלה, העבודה והרווחה, החינוך, ולעתים גם בוועדות אחרות. הוועדות מזמינות מומחים, נציגי ממשלה ובדווים מן השורה, שלעבודת הוועדות יש עניין בעדויותיהם. הוועדות דואגות להעביר המלצותיהן והחלטותיהן לידיעת השרים הנוגעים בדבר, ולא פעם מתבררות שם בעיות הקשורות בקרקע, גם כשהנושאים הם אבטלה, רווחה, בעיות של אורבניזציה ועוד.
3. אמצעי התקשורת – תפקיד חשוב ביותר ממלאה התקשורת, על כל גוניה, המביאה את הידיעות מהשטח בזמן אמת. יתר על כן, הבדווים למדו שהם מסוגלים לנצל את התקשורת לטובתם; גם העיור עושה את הבדווים ואת האירועים במושבים לנגישים יותר. מאידך גיסא, לא פעם הוסיפה הטלוויזיה שִׁמְן למדורה, בעיקר בהציגה תמונות של הרס מבני-מגורים שנעשה במסגרת אכיפת חוקי הבנייה. מרואיינים רבים מעידים שהרושם של תמונות אלה קונה שביתה בזיכרונם ובתודעתם של ילדים ונוער ומכין אותם, נפשית ומעשית, לכל קריאה להשתתף בהפגנות, השבתות, ועברות אחרות (הצבת מחסומים, זריקת אבנים, שריפת דגלים וכיו"ב). הדבר בא לידי ביטוי בדיווחים השנתיים של המשטרה, אשר במרכזם המאבק על הקרקע (לסט, 1990). אין הכוונה לומר שאין מקום לאמצעי התקשורת, או שיש להכתיב להם "מותר

ואסור" בנושא הברווים; אדרבה, בהיעדר הסברה מצד הגורמים הממלכתיים לגבי "חצי הכוס המלאה" שבעשייה במגזר הברווי, הם ממלאים את החסר. ובכלל, רבים ממאמריי-המערכת בעיתונות הכתובה כמו גם כתבות טלוויזיוניות, מביאים את עניינם של הברווים, בדרך-כלל באור אוהד, ובכך דווקא תורמים להרגעה.

4. אנשים פרטיים — שמספרם רב מספור, המתחלקים בין המצדדים לבין השוללים את זכויות הברווים על האדמות הנתבעות עליהם. באחת הדוגמאות, טוען זיו במאמר בעיתון — "האדמות אינן של הברווים"<sup>39</sup>. הוא מבסס את קביעתו על מקורות ועל עובדות היסטוריות, כדלקמן:

- א. "השלטון התורכי... וכן השלטון המנדטורי לא הכירו מעולם בזכויות הבעלות של הברווים... שניתן היה להכיר בזכויות מרעה בלבד ולא בזכויות או בעלות...".
- ב. "... בראשית שנות השבעים, כאשר הוכרז על הסדר קרקעות בנגב הצפוני, הגישו הברווים תביעות על מרבית השטח... מרביתן היו תביעות כוזבות...".
- ג. "...נושא האדמות בשבילם הוא בעל ערך מנטלי לאומי ולא מקור מחייה...".
- ד. "... אין אף לא פסק-דין אחד, המכיר בברואים כבעלים...".

והוא מסכם:

"יוצא מכך, כי כל המאבקים על אדמות המדינה נובעים מרצון הברואים להשתלט על קרקעות לא-להם ואף להתעלם ביודעין מהחוק ונציגיו"<sup>40</sup>.

לצד הטענות הנ"ל, ניתן להציב טענות-נגד, גם הן "משכנעות" וכבודת-משקל, כחלקן משפטיית אך כרוכזן בשם הצדק, המוסר, והמעשה האנושי, שיש להחילן על בריווי הנגב. עמדה זו קנתה שביתה ב"אגודה לזכויות האזרח", שבין ראשיה עומדים מזמן לזמן שופטים מבית-המשפט העליון — ושכמובן, אין לזלזל במעמדם ובדעותיהם בנושא זכויות הקרקע של הברווים. אולם לגופו של עניין, פעילותם ופרסומיהם גורמים לברווים להאמין שהצדק עמם ולא עם המדינה.<sup>41</sup>

## המאבק ימשיך להיות אקטואלי

המאבק על אדמות הברווים בנגב, המוגדרות "כאדמת מריבה" (בן-דוד, 1996), מסרב להיות נחלת ההיסטוריה. הוא ימשיך להיות אקטואלי ולהעסיק את הגורמים הנוגעים בו (כפי שהובא לעיל), כל עוד הסכסוך על האדמות טרם יושב. החשש הוא שמצב של מבו

39 זיו, מעריב, 11.8.1996.

40 שם, שם.

41 עמית, 1979, עמ' 11-12.



סתום יימשך לגבי רוב הבדווים בעלי האדמות ולו מפאת אי-הסכמה לתמורות שהמדינה מציעה. אולם כריכת הפתרון הקרקעי בפתרון היישובי עשויה לשמש זָרָו שיניע לקראת פתרון ופשרה. זאת אם המדינה תאמץ מדיניות לפיה לצד תמורות מוגדלות (בכסף ובקרקע) יוקמו לבדווים גם יישובים כפריים, שכן ההתיישבות העירונית מיצתה את עצמה ואינה אטרקטיבית עוד. כאמור, האלטרנטיבה עלולה להיות בבחינת אסון חברתי ופוליטי, הן לבדווים והן למדינה, ושני הצדדים מודעים לכך. מכאן גם צמחה היזמה החדשה של הממשלה כפי שתוארה קודם, וגם של הבדווים, שהחלו מגיעים, אף כי בהיסוס ולא במספרים גדולים.

גם אם הבדווים הפכו לכינור שני במאבק על זכויותיהם על הקרקע, הנה כי כן אין הם יכולים להישאר אדישים וחסרי מעש כאשר מלאכתם נעשית בידי אחרים. הם לפחות מודעים לנעשה בשמם, אם גם נוח להם להכחיש כל קשר להתבטאויות קיצוניות הנאמרות בשמם, אך אין ספק שזהו חלק ממאבקם.

במאמר זה נמצא, שהמאבק איננו שוכך וכי די בגירוי קטן על-מנת ללבות אותו. קיים חשש (ואני מקווה שאתבררה), שמעתה בעלי האדמות הבדווים ישאפו להשיג תנאים טובים יותר במו"מ (הקבוצתי או הפרטני) לפשרה על הקרקע – ולא יעסקו במאבק פוליטי-לאומי, שלדידם של רבים הוא עדיין זר ומזר.

### מי שמתנגד "להיכנע" לבדווים אינו מבין את האלטרנטיבה

הסכסוך שפרץ באוקטובר העלה אמנם את הקונפליקט לספרות גבוהות של אלימות מילולית, אך מסתמנת, אצל שני הצדדים, עייפות מהמצב של סכסוך מתמשך, אף-על-פי שהבדווים מצהירים על נכונותם להמשיך ולהילחם על זכויות הקרקע שלהם (ודי לעיין בעיתונות בכדי להיווכח בכך). הפרדוקס הוא שמול גישתה החדשה והחזיבית של הממשלה לפתור את הבעיה, ממשיכות להדהד בחלל אזהרות מפני התפרצות או "אינתיפאדה בדווית" (והעיתונות מלאה באלה בחמש השנים האחרונות). מעולם לא הושמעו דברים כה בוטים כלפי הבדווים כמו אלה שהושמעו בחודש אוקטובר 1997, וזאת מפי שרים ופקידים בכירים בממשלה; הייתה תחושה של שרפת-גשרים, עד שנציגי שני הצדדים מצאו דרך לשכך את המשבר.

מי שמתנגד "להיכנע" לבדווים, או מתנגד להגיע להסדר עמם, או שעלויות ההסדר עמם מוגזמות לטעמו – פשוט איננו מבין את האלטרנטיבה. אסור שהיד תרעד עכשיו לנוכח הסיכוי להגיע להסדר עם הבדווים, ולמשלם המסים עמם. ואני מסכים עם קביעתו של ריינר

בקבעו ש"בכסף יקנו [הברווים — י.ב.ד.] השכלה, יקימו עסקים ויבנו לעצמם שכונות מגורים כעומר. התל"ג מן הנגב יעלה ומסים יזרמו לקופת האוצר. זה רע ליהודים?"<sup>42</sup>

ואחרון אחרון, עמדתי בנושא היא: על-סמך היכרותי את הנושא באופן בלתי-אמצעי אומר שעדיין רב החיוב ביחסי הברווים והמדינה. בעניין זה אני סומך דווקא על הברווים שעד היום הוכיחו את נאמנותם, למרות ה"מעידות" שלהם ושל המדינה שהתבטאו בהתפרצויות פה ושם, או בעבריינות פוליטית וכיטחונית — שלא את כולן יש לייחס לבעיית הקרקעות. הרוכ הגדול והדומם של הברווים רוצה בפתרון, אם הממשלה תספק את דרישותיהם, ונראה שהיא אכן פועלת בכיוון זה.

### הצעות והמלצות כלליות

הואיל ופניית שר החקלאות הייתה לראש הממשלה, שנדרש לנקוט פעולה נגד "גזולי האדמות והמקצינים", מצאתי לנכון להגיב וגם להמליץ על הצעדים הבאים, הנראים לנו דחופים ובעלי עדיפות עליונה, אותם הפנית לראש הממשלה ב"דף עמדה" כשבועיים לאחר פרוץ משבר אוקטובר 1997:

1. לגשת לאלתר לביצוע התכניות וההחלטות של ועדת השרים ביחס לבעיות הקרקע והתיישבות הקבע. התשתית הארגונית לכך קיימת כבר מאז קיבל שר התשתיות על עצמו את הטיפול בענייני הברווים והצליח להשיג את המשאבים הדרושים לכך.
2. לגסח מדיניות ברורה וחד-משמעית ביחס לברווים בישראל. הדבר ימנע תופעות מעין אלה שתוארו בעיתונות. וחשוב מכך — הדבר יחזיר את האמון ההדדי בין הברווים למדינה וימנע מגורמים אינטרסנטיים (ובייחוד מגורמים קיצוניים, מבחוץ ומבפנים) לנצל את מצוקת הברווים לצורכיהם.
3. לשתף את האוכלוסייה — כהנחיית קבע — בתהליכי תכנון, או אפילו בכינון נציגות קבע של בעלי מקצוע בתחום הפיזי ובתחום הקהילתי.
4. לבצע לאלתר סקר קרקעות — שיגלה האם ובאיזה היקף היו פלישות של ברווים לאדמות מדינה ומיהם הפולשים, זאת בכדי לנקוט פעולות חוקיות נגדם. הסקר חיוני כדי להגדיר ולקבוע, אחת ולתמיד, את מפת הבעלויות והחזקות על האדמות שעליהן יושבים הברווים, מול אדמות המדינה, והוא יזרו את מימוש התכניות לגבי מטרופולין באר-שבע והנגב בכלל.

42 ריינר, הארץ, 11.12.1996.

5. להפסיק מיד את אכיפת חוקי הבנייה, שזה מכבר פשטה את הרגל, עניינית ומוסרית, עד אשר יוקמו היישובים הנוספים; יישובים שיהוו בוודאי אלטרנטיבה הולמת יותר לדרישות הכדווים ואין בהקמתם נזק למדינה ולמדיניותה.
  6. לשלב בתכניות וכפתרונות המרכזיים (קרקע והתיישבות) תכניות להתאמה והגברה של מערך הרווחה לאוכלוסייה הכדווית, לרבות תכנית סיוע מיוחדת ומגוונת לתושבי העיירות הכדוויות שתסייע בהסתגלותם לחיים אורבניים.
  7. להקדיש משאבים רבים יותר בתחום החינוך, תוך שימת דגשים על שלושה היבטים:
    - א. חינוך לישראליות.
    - ב. השקעה מסיבית בגיל הרך (0-5); השכלת מבוגרים והשלמת בגרויות.
    - ג. טיפול באלמנטים החיוביים והאוניברסליים במורשת הכדווים.
    - ד. להמשיך במגמת הפיתוח הפיזי – תוספת כיתות, החלפת מבנים ישנים ושכלול התשתית בפזורה.
    - ה. מחשוב כל התחומים הניתנים להסבה, והכנסת המחשב לכל הכיתות – כולל לגן הילדים.
- בין היתר הצעתי, שמכון ירושלים לחקר ישראל, כמוסד אקדמי ובלתי פוליטי, העוסק במחקרי מדיניות ובהם גם מחקרים וייעוץ בנושא הכדווים בישראל, יציע את עזרתו בקידום וביישום הפתרונות שהוצאו על-ידי "ועדת השרים לענייני הכדואים", פתרונות שביצועם מתעכב למרות זמינות המשאבים.
- המכון סבור שיש לטפל בבעיות הכדווים באופן מהיר וענייני, מתוך דאגה לעתיד היחסים שבין הכדווים למדינה – ולא מתוך פולמוס והאשמות הדדיות.

### רשימת מקורות

- אל-אעסם, פ', ריאיון אישי מיום 4.11.1997.
- אלגזי, י', "כאירועי יום האדמה הועלו תביעות להפסיק הפקעת אדמות, להכיר בכפרים ולהסיר הסגר", הארץ, מיום 31.3.1996.
- אלגזי, י', "תגובות וזעמות וקריאות לפיטורי השר רפאל איתן בעקבות דבריו נגד הכדווים", הארץ, מיום 26.10.1997.
- אלגזי, י', "כדווים שקופים", הארץ, מיום 31.10.1997.
- אלגזי, י', "עמותות 'סיכוי': מאז בחירת נתניהו נעצר תהליך סגירת הפערים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית", הארץ, מיום 30.11.1997.

- אלוש, צ' וע' רפפורט, "גשש בדואי: אני שוקל להחזיר את הציוד ולהשתחרר מזה"ל", ידיעות אחרונות, מיום 26.10.1997.
- אל-הזייל, ע', הרצאה בכנס האגודה הגאוגרפית בנושא הכדורים בנגב, "מפסיכיות לאסרטיביות", 27.12.1997, באר-שבע.
- אל-עארף, ע', תרצ"ז, תולדות באר-שבע ושכטיה, דפוס שושני, תל-אביב.
- א-צאנע, נ', ריאיון אישי מיום 5.12.1997.
- ביילי, י', "מלחמת רפול בכדורים", הארץ, מיום 27.10.1997.
- ביילי, י', "מבט לחדשות", ערוץ 1 בטלוויזיה, 10.11.1993.
- בן-דוד, י', 1995, "הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה", קרקע, 40, עמ' 61-91.
- בן-דוד, י', 1996, מריבה בנגב – בדוויים, יהודים, אדמות, מחקרים על החברה הערבית בישראל, בהוצאת המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, בית ברל.
- בן-דוד, י' וא' ברקאי, 1996, "אדמות הכדורים בצפון – מאבק שלא צריך היה לקרות", קרקע, 40, חלק א, וקרקע, 41, חלק ב.
- בר, א', 1989, "עיצוב הסביבה הפיסית ברהט", חיבור לשם קבלת תואר מוסמך, המחלקה לגאוגרפיה, אוניברסיטת בן-גוריון, באר-שבע, עמ' 8-46.
- בר, ג', תשל"ג, ערכי המורח התיכון, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב.
- בר-צבי, ש', תשל"ט, "מאפיינים של חיי הכדורים בנגב בטרם התנחלות", ארץ הנגב – אדם ומדבר, שמואלי, א' וי' גרדוס (עורכים), ההוצאה לאור של משרד הבטחון, תל-אביב, עמ' 621-630.
- ברסלבסקי, י', תש"ז, "ארץ הנגב", הידעת את הארץ, ב, הוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 236-274.
- גבאי, י' (כמי שהיה פקיד ההסדר במשרד המשפטים) – בהוצאה במרכז ג"י אלון, ביום 16.4.1997, בנושא: "הבעיה המשפטית של הסדר הקרקעות עם בדוויי הנגב".
- גבאי, י', "הסדר הוגן לכדורים" (מאמר מערכת), הארץ, מיום 27.10.1997.
- זיו, י', "האדמות אינן של הכדואים", מעריב, מיום 11.8.1996.
- חליפה, א', "בשורה לאוכלוסיה הכדואית בנגב: ועדת השרים החליטה על בחירות בחמש הרשויות הכדואיות החדשות", שבע, מיום 27.11.1997.
- לכונטיץ, ז"ד, תרפ"ד, לארץ אבותינו, הוצאת א' איתן וס' שושני, תל-אביב.
- להב, ה', "רפאל איתן מזהיר מהתפרצות אלימה בקרב הכדורים העלולה להתפשט לכל המגזר הערבי", הארץ, מיום 24.10.1997.
- להב, ה', "בראש פעולותיו כמנכ"ל: הגנה על קרקעות מדינה ושינוי עדיפויות לאומיות", הארץ, מיום 24.11.1997.
- לסט, ג', 1990, "ההקצנה הדתית והפוליטית של בדוויי הנגב: על רקע תהליך העיור", עבודה סמינריונית, במכללה לביטחון לאומי.

עוד על הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה

- מאירי, ש', "מנהיגי הבדווים: רפאל איתן הוא פצצת זמן מהלכת, שמסכנת את הדו־קיום", הארץ, מיום 27.10.1997.
- מאירי, ש', "ועדת המעקב של ערביי ישראל מצטרפת למאבק הבדווים בנגב", הארץ, מיום 23.11.1997.
- מדינת ישראל, "חוק רכישת מקרקעין בנגב, הסכם השלום עם מצרים, תש"ם—1980". לנושאי המאמר רלוונטיים התנאים לפשרה שנלוו לחוק והיוו חלק ממנו.
- מכתב השיחיים של בדוויי הנגב (מ־18.1.1989) לסגן שר האוצר, דאז, רוני שחר, המהווה הצעה נגדית שלהם להסדר קרקעות. בסעיף הראשון בהצעה הם עומדים על כך, שכל האדמות שהופקעו בעבר ושלא נעשה בהן שימוש, יוחזרו לבעליהן.
- ספר בראשית, פרשת וישלח, פרק ל"ה.
- עמית, ד', 1979, "בעיות משפטיות הקשורות למצבם של הבדווים", רשימות בנושא הבדואים, 10, עמ' 10-21.
- פרידמן, ש', "דיון סוער בוועדת הכלכלה על בעיית הבדואים בנגב", מעריב, מיום 4.11.1997.
- קרסל, ג"מ, י' בן־דוד וח' אבורכיעה, 1991, "תמורות כבעלות על הקרקע אצל בדוויי הנגב במאה השנים האחרונות: ההיבט התוך־שבטי", המזרח החדש, כרך לג (129-132), עמ' 39-69.
- קרק, ר', 1995, "קרקע ורעיון גאולת האדמה בתרבויות מסורתיות ובארץ־ישראל", בתוך ר' קרק, קרקע והתיישבות בארץ־ישראל 1830-1990, המכון לחקר שימושי הקרקע, עמ' 17-32.
- ריינר, א', "גם אום אל־פחם היא אינטרס ישראלי", הארץ, מיום 11.12.1996.
- ריינר, א', "בחזרה ממדינה ליישוב", הארץ, מיום 7.5.1997.
- רייפנברג, א"א, תש"י, מלחמת המזרע והשימון, מוסד ביאליק, ירושלים.
- שושני, ד', ריאיון אישי מיום 6.1.1997.
- Awad, M., 1962. "Nomadism in the Arab Lands of the Middle-East", *The problems of Arid Zone proceedings of the Paris Symposium*, Arid zone Research, 18, UNESCO.
- Cassidy, F., 1988. *After Native Claims? The Implications of Comprehensive Claim Settlements for Natural Resources in British Columbia*; Colicham Books and the Institute for Research on public policy.
- Clark, J.L., 1959. "Studies of Semi-Nomadism in North Africa", *Economic Geography*, 35, 2. .
- Hillman, O.W., 1996. *This Land Was Theirs; A Study of North American Indians*, Mountain View, Calif.: Mayfield pub.
- Jennings, F., 1993. *The Founders of America: How Indians Discovered the Land, Pioneered in it and Created Great Classical Civilizations, How they were plunged*

- into A Dark Age by Invasion and Conquest, and How they are Reviving*, New York; W.W. Norton.
- Monteil, V., 1959. "The Evaluation and Settling of Nomads of the Sahara", *International Social Science Journal*, 11, 40.
- Rovillois-Brigol, M., 1963. "La Sedentarisation Autox d'Quaraqala", *Nomads at Nomadisme au Sahara*, Recherches sur la zone Aride, 19, UNESCO, Paris.
- Tennant, P., 1991. *Aboriginal Peoples and Politics: The Indian Land Question in British Columbia, 1849–1989*, Vancouver: University of British Columbia Press.

---

\* זוהי לי הזדמנות נעימה להודות לאנשים בשני המכונים, "מכון ירושלים לחקר ישראל" ו"המכון לחקר שימושי קרקע", שליוו את עבודת המחקר, כל אחד בתחום עיסוקו, בנושא: "הבדווים בישראל – חברה בתמורות", שמאמר זה הוא חלק ממנו. אני מודה במיוחד לגב' אורה אחימאיר (מנהלת מכון ירושלים), לפרופ' אברהם (רמי) פרידמן (ראש המכון) וכמובן – לריקי, חמוטל ואילנית. במכון לחקר שימושי קרקע, יעמדו על הברכה מר שמעון בן-שמש (ראש המכון), הגב' גלילה, מר דוד איתן וד"ר גבי אלכסנדר.

\*\* ד"ר יוסף בן-דוד, מכון ירושלים לחקר ישראל והמכון לחקר המדבר, אוניברסיטת בן-גוריון כנגב.

# “אחוזת קבר בחיים” – קביעת תעריף לרכישה

אהוד המאירי \* ודני מור \*\*

שירותי הקבורה בישראל ניתנים בחינם לכל אזרחי ישראל על-ידי חברות הקדישא המקומיות, על-פי הסכם עם המוסד לביטוח לאומי. תכנית מיתאר ארצית מס' 19 לבתי-עלמין קובעת קריטריונים לייעוד שטחים לצורכי בתי-עלמין וכן את הנהלים להקמתם. ברם, באזורי הביקוש במרכז הארץ מדינת ישראל אינה מקצה קרקעות ללא תמורה לחברות הקדישא למטרות הקמה ו/או הרחבה של בתי-עלמין.

כתוצאה מכך, חייבות חברות הקדישא לממן ממקורותיהן הכספיים את רכישת הקרקעות הנ"ל וכן את אחזקת בתי-העלמין והפעלתם לצמיתות.

במאמר זה אנו סוקרים את “שוק המקרקעין” הייחודי הזה, שלעתים עורר מחלוקת בשל עירוב תחומין בין המרכיב הרגשי למרכיב הכספי.

## לא ייתכן “שוק חופשי” במסגרת הקיימת

במהלך עבודתנו השוטפת נתבקשנו לבצע הערכה שמאית-כלכלית לאומדן שווים של נכסי מקרקעין בלתי שגרתיים, למרות היותם עתיקי יומין – “אחוזות קבר” הנרכשות על-ידי אנשים בעודם בחיים, בכדי להבטיח קבורה במיקום מסוים ו/או לצד יקיריהם/קרוביהם בבתי-העלמין השונים הפזורים ברחבי הארץ.

בשל העובדה שזה לראשונה שנכסים אלו משתייכים לקטגוריה ו/או למכלול הנכסים המוערכים על-ידי שמאי מקרקעין, ובשל העדר תשתית מקצועית מתודולוגית שבכוחה לכוון ולהנחות אותנו בקביעת התעריף ל“אחוזות קבר בחיים”, נדרשנו ללמוד את הנושא מן היסוד ולהשקיע מחשבה רבה ושיקול דעת בהתמודדות עם השאלה – כיצד יש לתקוף נושא זה ואילו פרמטרים יש להביא בחשבון בקביעת התעריף?

ניתן להניח, לכאורה, כי מדובר במודל רגיל של היוון הכנסות מול הוצאות לצמיתות. כל זה נכון היה אילו התקיים שוק חופשי, תחרותי וללא מגבלות. ברם, חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 8), התשנ"ה – 1995 קבע מסגרות ומטלות שונות, ואף המוסד לביטוח לאומי קבע תקנות, חובות ותשלומים. לכן קביעת תעריף רגיל לרכישת “אחוזות קבר בחיים” הנה שקלול של ערכים כלכליים בכפוף להוראות החוק ולתקנות.

במציאות הישראלית החוק קובע, כי כל אזרח ישראלי זכאי לקבורה חינום. מאידך גיסא, יש לקבוע תעריף לרכישת אחוזת קבר בחיים לאלה שמעוניינים בכך.

על רקע זה, ברצוננו לשתף את ציבור המתעניינים בשימושי קרקע שונים בהתנסות שלנו באומדן שווי הרכישה של "אחוזת קבר בחיים", תוך ידיעה ברורה שעבודתנו מהווה ניסיון חלוצי בתחום זה.

זאת ועוד, לא מכבר הוקמה על-ידי מנכ"ל משרד הדתות ועדה מקצועית שמטרתה לבחון, האם הוצאת ניהול בתי-העלמין מרשותן של חברות הקדישא, כחלק ממהלך של הפרטת שירותי הדת היהודיים, תביא להוזלת שירותים אלה לציבור הרחב.

כמורכב פורסם לאחרונה על כוונות להנפיק חברות למתן שירותי קבורה בשוק ההון הראשוני (שוק ההנפקות) בארה"ב, מתוך הכרה כי מדובר ב"עסק חיי" (Ongoing Concern), למרבה האירוניה הכרוכה בכך. יתרה מזאת, הערכת שוויין של חברות אלו נעשית בעיקרה על-פי גישת המכפילים ובהתבסס על מודל הדיבידנדים של "גורדון", המקובל בהערכת חברות מתחומי תעשיות היי-טק ומחשבים הנחשבות כחברות בעלות שיעורי גידול/צמיחה עתידיים גבוהים.

כל אלה מעידים כי תחום זה עשוי להיות "נושא חם" בשנים הבאות, במיוחד על בסיס חשיבה תכנונית ברמה ארצית – כיצד ניתן לפתח מקומות קבורה זולים (דוגמת קבורה בקומות במחצבות), תוך ניצול מינימלי של עתודות הקרקע ההולכות וקטנות ממילא, בשל התרחבות שימושים ותכליות נדרשות וכתוצאה מגידול טבעי של האוכלוסייה.

### המסגרת החוקית והתקציבית

נתבקשנו לערוך בדיקה שמאית-כלכלית במסגרת החוקית הקיימת ולקבוע תעריף ג'אלי לרכישת "אחוזת קבר בחיים" בהתחשב בעלויות ובשירותים הישירים והעקיפים הניתנים על-ידי חברות הקדישא השונות, ובהתבסס על כל הוראות חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 8), התשנ"ה – 1995.

בהוראות החוק (תמציתן) נקבע, כדלקמן:

סעיף 14א(א): "תושב ישראל המבקש לרכוש חלקת קבר בחייו, ישלם סכום קבוע על פי הכללים שיקבע השר לענייני דתות באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת".

סעיף 14א(ב): "בקיבעת הכללים כאמור בסעיף קטן (א) יובאו בחשבון כל עלויות החברה קדישא, לרבות העלויות לרכישה ולפיתוח הקרקע במקרים בהם נושאת חברה קדישא בעלויות אלו, עלויות הטיפול בלוויה ובשירותים הנלווים לכך, ועלויות אחזקת בתי-עלמין לאורך שנים".



חברות הקדישא, המתנהלות כעמותות ללא כוונת רווח, מספקות שירותי קבורה על-פי ההסכמים עם המוסד לביטוח לאומי. השירות, כולל “אחוזת הקבר”, ניתן לאזרחי המדינה בחינם בעת הפטירה. למעוניינים ניתן לרכוש “אחוזת קבר בחיים” תמורת תשלום, ורק לרוכשים אלה מתייחס התעריף האמור בסעיף 14א(א) לחוק.

## **מדינת ישראל אינה מקצה קרקעות ללא תמורה לחברות הקדישא למטרות הקמה ו/או הרחבה של בתי-עלמין**

תקציב חברות הקדישא מתבסס על שלושה מקורות מימון כספיים, כדלקמן:

- א. תקבולים מהמוסד לביטוח לאומי.
- ב. תקבולים ממכירה של “אחוזות קבר בחיים” או קבורה בחלקות “חריגות”.
- ג. תקבולים ממתן שירותי הובלה במקרים מיוחדים ו”שונות”, המהווים סכומים קטנים ואקראיים (אנו מתעלמים במכוון מהכנסות והוצאות על תרומות, תמיכות וכו’).

### **תקבולי המוסד לביטוח לאומי**

תקבולים אלה אמורים לכסות את עלות יום הקבורה לנפטר, אך אינם מכסים את העלויות האחרות וביניהן עלויות לרכישה ולפיתוח הקרקע, עלות אחזקה לצמיתות ועלויות יום קבורה של חלק מהרוכשים “אחוזת קבר בחיים”.

ניתוח מאזני החברות מצביע על גירעונות שוטפים, גם בחברות קדישא קטנות הכוללות עלויות שכר מצומצמות ומבוקרות. המשמעות המידית הנה כי התעריף חייב לכסות גירעונות אלה.

מן הראוי להדגיש, כי חברות קדישא שונות נעזרות במתנדבים ללא תשלום המסייעים בהליך הקבורה, ובמקרים שונים מתקיימות גם קבורות כלילה. גורמים אלה משפיעים הן על צמצום העלויות והן על הגדלתן.

### **תקבולים ממכירה של “אחוזת קבר בחיים”**

תקבולים אלה חייבים לכסות את כל יתר העלויות, כולל עלויות רכישת קרקע בעבור כל הנפטרים אשר לא רכשו “אחוזת קבר בחיים”. לצורך הדגמה בלבד ניתן לומר, כי שיעור רוכשי “אחוזות קבר בחיים” מכלל הנפטרים לשנה הנו 20%; מכאן ש-20% אחוזות קבר הנמכרות בחיים צריכות לממן 100% רכישה של שטחי הקבורה. דהיינו, כל רוכש “אחוזת קבר בחיים” מממן בפועל חמישה מקומות קבורה, דבר היוצר מכפיל (“מקדם המיכפיל”) שנדרש להביאו בחשבון.

מכפיל זה נקבע על-ידי האחוז הממוצע של הנטמנים בתשלום, וזאת כדלקמן:

מכפיל = % הנטמנים / 100, כשמספר הנפטרים לצורך תקבולים משוקלל על-פי מפתח שהוגדר על-ידי המוסד לביטוח לאומי, כך: מבוגרים — לפי 100%; ילדים עד גיל 10 שנים — לפי 50%; ילדים עד גיל חודש — לפי 25%.

שיעור רוכשי "אחוזת קבר בחיים" בפועל נע כיום במרבית חברות הקדישא סביב כ-30% מסך כל הנפטרים.

### העקרונות והמסגרת לקביעת התעריף

כדי שחברות הקדישא תמשכנה לספק לאורך שנים את שירותי הקבורה בכפוף למגבלות הקיימות, עלינו להשתית את קביעת התעריף על הנחה מרכזית, לפיה — מכירה של "אחוזת קבר בחיים" מטרתה ליצור עתודה כספית המיועדת לכיסוי ולאיוון היתרות השוטפות שאינן מכוסות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, ולכיסוי ההשקעות הכרוכות ביצירת מקומות קבורה לכלל הנפטרים ואחזקתן לצמיתות.

מקורות המידע בהם נעזרנו בקביעת הפרמטרים שיש להביאם בחשבון בעת קביעת תעריף לרכישת "אחוזת קבר בחיים" כוללים, בין היתר, את המקורות האלה:

- א. חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 8), התשנ"ה — 1995.
- ב. הנחיות המוסד לביטוח לאומי לדיווח תקופתי של חברות הקדישא.
- ג. דו"חות כספיים שנתיים של חברות הקדישא הערוכים בהתאם לאופי פעילותן כמלכ"רים ומוצגים בערכים נומינליים בלבד.
- ד. מחירונים דוגמת "חשב" ו"דקל" להערכת אומדן עלויות פיתוח.
- ה. תכנית מיחאר ארצית מס' 19 לבתי-עלמין.

בנוסף, קיבלנו מידע משלים ממנהלי החברות וממומחים מקצועיים שלהן — יועצים משפטיים, רואי חשבון וכו'.

ברצוננו להציג אפיון ראשוני וכללי ביותר של העלויות והשירותים הישירים והעקיפים הניתנים על-ידי חברות שירותי קבורה למשפחות/לקרובי הנפטרים, ולחלקם לקטגוריות ראשיות, כדלהלן:

- א. עלות יום הקבורה, דהיינו המהלך הפיסי של הובלת הנפטר עד לקבורתו, אשר אמורה להיות מכוסה על-ידי תקבולים מהמוסד לביטוח לאומי.
- ב. עלות יום קבורה של אחוזת קבר שנרכשו בחיים ואשר המוסד לביטוח לאומי אינו משלם בעבורן את יום הקבורה, מאחר שהן מעל תקרה מוסכמת של מכירות.
- ג. עלות רכישת קרקע לאחוזת קבר.
- ד. עלות פיתוח רגילה לאחוזת קבר.
- ה. עלות פיתוח מיוחדת לאחוזת קבר.
- ו. עלות תחזוקה לצמיתות של אחוזת קבר (כולל שיקום ושחזור קברים).

## פירוט עלויות קבורעות ומשתנות

בחרנו להרחיב בנושא של המשמעות והמרכיבים הנכללים בכל אחד מהסעיפים דלעיל, הואיל וכל מרכיב כולל בתוכו מספר רכיבים ייחודיים, כדלקמן:

- א. בחינת עלות קבורה שוטפת אשר אמורה להיות מכוסה על-ידי תקבולים מביטוח לאומי מחולצת מתוך הדו"חות הכספיים של החברות; דו"חות אלה מפרטים את ההוצאות וההכנסות השוטפות בכל סעיפי הוצאות קבורה, אחזקה, גינון והוצאות והכנסות כלליות. בכללן ניתן למנות, בין השאר: משכורות ושכר עבודה, הוצאות סוציאליות והוצאות גלוות, חומרים לריצוף ולכיסוי קברים, בד לתכריכים, תפירה ואחרות, ציוד קשר, אחזקת בית-העלמין, ביטוח, הנהלת חשבונות, השתלמויות, הדרכה וכו'.

### **כל חכש "אחוזת קבר בחיים" מממן בפועל חמישה מקומות קבורה**

על-פי ההסכם עם המוסד לביטוח לאומי באשר להנחיותיו לדיווח כספי תקופתי של חברות קדישא, רק 65% מההוצאות הכלליות נזקפות לעלות השוטפת של קבורה; מלבדן נדרש להעמיס גם הוצאות מיוחדות בעת הפטירה בשיעור של 30% מעלות הקבורה (השוטפת) לנפטר.

- ב. לגבי עלות יום קבורה של "אחוזת קבר בחיים" אשר המוסד לביטוח לאומי אינו משלם בעבורן את יום הקבורה, כונת הדברים לקיזוז המבוצע על-ידי המוסד לביטוח לאומי בגין חלק מהנפטרים שרכשו "אחוזת קבר בחיים" מעבר לשיעור קבורות מותרות בתשלום, אשר נקבע לתקרה מוסכמת של 20% מרוכשי "אחוזות קבר בחיים", והמכונה "גלישה".

הנחת העבודה הייתה, כי שיעור המכירות של "אחוזת קבר בחיים" לשנה, מתוך סך כל הפטירות לשנה, יישמר בפרופורציה קבועה פחות או יותר לאורך השנים, בדומה לפרופורציה הממוצעת לאורך שלוש שנות המאזן האחרונות.

- ג. עלות רכישת קרקע לאחוזת קבר – בתי-העלמין הקיימים (חדשים וישנים) ממוקמים בדרך-כלל בשולי הערים, בקצה תחום שיפוטן, או שהם נבלעים בתוך הערים בשל ההתפתחות האורבנית שחלה במשך השנים.

לפיכך, חברות הקדישא משתדלות לרכוש קרקעות המסוגלות כיעוד חקלאי ("טהור"), שמחירן נמוך במידה ניכרת מקרקעות שלגביהן קיים תכנון עתידי ליעוד מסוים. במידה שקיים קושי לאתר קרקעות סמוכות לבתי-העלמין, מנסים לאתר קרקע מרוחקת יותר, אך ככל האפשר בקרבת בתי-העלמין. דבר זה מוזיל במעט את עלות רכישת הקרקע מחד גיסא, אך יוצר עלויות נוספות – עקב הגדלת צוותי קבורה, רכבים ואחזקת בתי-העלמין המרוחק – מאידך גיסא.

על-פי סקר עלויות פיתוח שנערך לבקשת משרד הרתות, חושבה העלות ליחידת קבר לפי צפיפות של 235 קברים לדונם ברוטו. מכאן, שאם נניח כי דונם חקלאי "טהור" באזור השרון (הרצליה, רעננה, כפר-סבא) נמכר במחיר ממוצע של כ-80,000\$, הרי שבחלוקה ל-235 מקומות קבורה מתקבל כי מרכיב רכישת הקרקע לאחזות קבר הנו \$340 למקום קבורה (לא כולל מע"מ ועלות ההליכים לשינוי ייעוד לבית-עלמין).

לאור המטלות החוקיות שנושאות בהן חברות הקדישא, מהווה מרכיב זה במקרה דנן לא יותר מ-9.0% מהתעריף הכולל (המשוקלל כ"מקדם המיכפל") – ראה ממצאים להלן.

בעת קביעת מרכיב רכישת הקרקע נדרש להביא בחשבון גם שכר טרחה של עורך-דין, שמאי ודמי תיווך. לאחר רכישת הקרקע החקלאית ישנן עלויות נוספות עד להפיכתה לקרקע המשמשת לבית-עלמין, לאור הצורך בהכנת פרוגרמה תכנונית, מיפוי השטח, הכנת תסריט מדידה וטיפול בהליכי אישור סטטוטוריים בוועדות המקומיות והמחוזיות, טיפול בהתנגדויות וכו'.

אשר לרכישת קרקעות בעתיד: נדרש להניח שיועברו עתודות כספיות להשקעות נושאות ריבית אשר יכסו גם את העלייה הלאית בערך הקרקע.

ראוי לציין עוד, כי רוב חברות הקדישא רוכשות קרקעות (כולל הוצאות פינוי במקרים מיוחדים) כאמצעים הכספיים שלהן. כלומר, אין הן מקבלות קרקעות אלה ללא תמורה מהקצאות מינהל מקרקעי ישראל. אפילו במקרה של ביצוע הפקעות לצורך בית-עלמין, נושאת החברה קדישא בתשלום מלוא הפיצויים.

זאת ועוד, חברות קדישא המתפקדות כעמותות ללא כוונת רווח משלמות מע"מ תשומות בעת ביצוע קניות ורכישות, אך אינן מקבלות על כך החזר מרשויות המס.

ד. עלויות פיתוח לאחזות קבר – עלויות פיתוח לאחזות קבר כוללות ארבעה מרכיבים ראשיים כדלקמן:

1. עלויות פיתוח של שטחי קבורה.
2. עלויות המבנים והמתקנים ליחידת קבר.
3. עלויות התשתית – 500 מ'.
4. עלויות ניהול.

להלן פירוט הסעיפים הנכללים בכל אחד מהמרכיבים:

1. עלויות פיתוח – עבודות עפר, קירות תומכים, דרכים ושבילים, תיעול ו"שונות" (צנרת, מים, גינון, תאורה, תכנון ופיקוח). עלויות אלו מותנות בסוג האדמה (קלה, כבדה, סלעית), בשיפוע האדמה (מתון 1:10, תלול 1:2.5) וכו'.
2. עלויות מבנים ומתקנים – אולם להספדים, סככת המתנה, חדר לפני טהרה, חדר אחרי טהרה, חדר התייחדות, משרדים, מודיעין, מחסן כלים, בית מלאכה,

שירותים לציבור, שירותים לעובדים, חדר קירור, שטחי חניה – אספלט, רחבה מרוצפת, ברזייה, גדר רשת וגדר בחזית, שער ומקלט.

3. עלויות תשתית – חיבור קווי מים, חשמל, טלפון, ביוב וכביש מנקודת חיבור מחוץ לבית-העלמין ועד לבית-העלמין; אורך התוואי הוא 500 מ'.

## **עלול להיווצר מצב שתוך זמן קצר יירכש מראש ויחוסל כל מלאי הקברים הקיימים**

4. עלויות ניהול – עלויות הקשורות בכוח אדם המשקיע מזמנו בניהול, בפיתוח בית-העלמין ובמכירת “אחוזת קבר בחיים”.

ה. עלויות פיתוח מיוחדות – החלפת האדמה הקיימת באדמה מתאימה, הוספת אדמה, תוספת לקיר תומך, ניקוז וכו'.

ו. עלויות אחזקת אחוזת קבר לצמיתות – הוצאה זו נכללת בדרך-כלל בסעיפי הוצאות האחזקה השוטפות המופיעות בדו"חות הכספיים.

## **ממצאים ומסקנות כלליות**

### **ממצאים**

חברות הקדישא השונות שנבחנו על-ידינו מאופיינות בפזור גאוגרפי בחתכים, על-פי החלוקה כדלקמן:

1. אזור תל-אביב רבתי.
2. ערי פריפריה (“ערי לוויין”) הנכללות בגוש-דן רבתי.
3. אזור השרון.
4. אזור ההר.

להלן רשומה המציגה את מרכיבי התעריף לרכישת “אחוזת קבר בחיים” (במונחי שקלים חדשים, נכון לרצמבר 1996) באזור השרון:

עלות שוטפת בלתי מכוסה לנפטר	עלות רכישה קרקע ושינוי ייעוד	עלות פיתוח לאחוזת קבר	סה"כ עלות לנפטר	מכפיל / "מקדם המיכפל"	סך כל התעריף לאחוזת קבר
1,299	1,453	606	3,358	3.67	12,324
10.54%	11.97%	4.92%	27.25%	3.67	100.00%

מהממצאים לעיל אנו למדים, כי למרות שניתן היה להניח כי מחיר "אחוזת קבר בחיים" מתבטא בעלות רכישת קרקע + עלות פיתוח, הרי שמתקבל כי מרכיבים אלה מהווים כ-16.71% בלבד מסך התעריף לרכישת "אחוזת קבר בחיים".

זאת ועוד, מהבדיקה שערכנו עולה כי הפער בתעריפים המוצעים לחברות השונות נע בטווח שבין 9,000 ש"ח ל-36,000 ש"ח.

לסיכום, מדובר במגוון דמוי כלים שלובים או "משק סגור", לפיו – אם המוסד לביטוח לאומי מעלה את שיעור השתתפותו בעלויות הקבורה לנפטר, ניתן להוריד את התעריף לרכישת "אחוזת קבר בחיים", ולהפך.

אותם הדברים אמורים גם לגבי ההחלטה הממשלתית להקצאת קרקעות בחינם לבתי-עלמין, החלטה שתיושם על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, ובכך יסוכסד המחיר לרכישת "אחוזת קבר בחיים". בהעדר או בהימנעות מהחלטה כזו, ייאלץ הציבור לשאת בכל העלויות הכרוכות בשירותי קבורה.

#### מסקנות כלליות

מעבר לכל הנאמר עד כה, מן הראוי כי יוסכם שמוצר זה ("אחוזת קבר בחיים") אינו צריך להיות מוצר זול ובר-השגה לפני דיור הולם לאנשים חיים ומתן בריאות נכונה וטובה כל ימי חייו של האזרח.

מדיניות מחירים שלפיה ייקבעו מחירים נמוכים מאוד לרכישת "אחוזת קבר בחיים" עלולה להביא לתוצאות כדלקמן:

א. רכישה מואצת של "אחוזת קבר בחיים". בעלי יכולת כספית ירכו לקנות לעצמם ולבני זוגם, לילדיהם, לנכדיהם וכו', בעוד שאלה שאינם בעלי יכולת כספית לא יוכלו להרשות זאת לעצמם ובמקרה הטוב, כאשר ייאלצו לרכוש מקום קבורה (בסמוך לבן הזוג, למשל), יהיה זה מחוץ לעירם, בבתי-עלמין אחרים.

ב. למדיניות גורפת של מתן "מתנות" במחיר מוזל לכל דורש יש משמעות כלכלית מימונית, וזאת מעבר להיבט החברתי. עלול להיווצר מצב שתוך זמן קצר יירכש מראש ויחוסל כל מלאי הקברים הקיימים באופן שלאורך שנים רבות נעמוד בפני בתי-עלמין ריקים שנרכשו מראש, עם עלויות כבודות לחברות קדישא, שיצטרכו לרכוש בזמן קצר מלאי קרקעות חדש. במילים אחרות, המשמעות היא בזבוז משאבים ציבוריים.

#### נקודות נוספות

א. בתוך בתי-העלמין קיימת דיפרנציאציה במחירים המבוקשים בעבור אחוזות קבר בהתאם לאזורים המבוקשים יותר או פחות – המותנים במיקומם, במרחק הליכה, בגובה וכו' (מקום מיוחד – ליד משפחה, ליד אישיות; מיקום נוח – בכניסה, ליד החניה; בית-עלמין קרוב לבית, לא בבית-עלמין פעיל, באזור הררי, ללא מדרגות

וברבדים של הדרך). לכן ראוי לקבוע מחירים ממוצעים, במסגרת התעריף, בתוך כל בית-קברות ולהשאיר לשיקול החברה קדישא את קביעת המחירים הספציפיים בכל מקום ומקום ובתוך בית-העלמין שבאחריותם.

ב. כמו כל מוצר שיש לו ביקוש רב והיצע מוגבל, מחירו הולך ומאמיר. הואיל וקיימת העדפה לקבורה בירושלים, ראוי להתייחס אליה באופן ייחודי, וזאת בשל הפיתוח היקר המחייב חציבה בהר, קירות תומכים וכו'.

ג. במצב הביטחוני-המדיני שבו אנו נתונים, יש צורך להביא בחשבון הכנה של קברים העומדים כרזרבה לשעת חירום, כמוגדר בהוראות מערכת חירום. הכנת מקומות קבורה מוכנים ופנויים לשעת חירום היא בכחינת הכרח כל יגונה, החייב לבוא לידי ביטוי בחישובים הכלכליים.

ד. ראוי, כמורכן, לשקול את דרך ההתייחסות לסוגיות הבאות:

1. האם לאפשר רכישה לכל דורש בכל גיל.
2. האם להגביל את מקום הקבורה למקום המגורים.
3. האם להשאיר לשיקולן של חברות הקדישא את אופן הקצאת המקומות בבית-העלמין, למעט מקרים של רכישה על-ידי בן זוג.

---

\* אהוד המאירי, כלכלן ושמאי מקרקעין, M.B.A.

\*\* דני מור, כלכלן ושמאי מקרקעין.

# ריבוי הרשויות המקומיות בישראל

## ומאבקן על הקרקע

אלישע אפרת\*

מבקרת המדינה, הגב' מרים בן-פורת, התריעה לא אחת על כך שמשרד הפנים מתעלם מראייה כוללת של מפת השלטון המקומי בישראל. הוא אינו נוקט יזמה שיטתית לשינוי תחומי שיפוט, אינו מגבש מודלים כלל-ארציים למסגרות משותפות בין רשויות, ועלול לגרום לכך שבעת קבלת החלטות יזכו שיקולים מקומיים למשקל יתר, בעוד ששיקולים של תכנון לאומי לא יקבלו את משקלם הראוי. כן ציינה מבקרת המדינה, שלמעלה ממאה ועדות חקירה פועלות כיום במגמה לבחון שינויים בגבולות מוניציפליים ובבעלויות על הקרקע. אלה מתמודדות עם אינטרסים מקומיים, אך ללא ניהול מסודר המותיר ליקויים בהליכים לשינוי תחומי שיפוט. השלטון המקומי מופקד, בין היתר, על תיחום גבולות שיפוט לרשויות המקומיות – כמו ערים, מועצות מקומיות או מועצות אזוריות. לגבולות אלה נודעת חשיבות רבה משום שהם כוללים שטחי קרקע המותרים לשימושים מסוימים בהיקף מוגדר הנובע ממעמדה של הרשות המקומית. לשימושי הקרקע השונים יש גם משמעות כלכלית רבה: ערך קרקע המותרת לבניית מגורים אינו דומה לערכה של קרקע המותרת לתעשייה; או קרקע המיועדת לחקלאות, לתיירות, לנופש ולגנים לאומיים אינה שווה בערכה לזו המיועדת למסחר.

מפת השלטון המקומי כפי שעוצבה במרוצת השנים מתאפיינת בפסיפס מורכב של רשויות מוניציפליות הנשען על מבנה אנכרוניסטי, שמקורו בימי המנדט הבריטי בארץ-ישראל, ואשר עבר ביובל השנים האחרון שינויים ותיקונים לרוב. בעקבות הגידול המהיר של אוכלוסיית ישראל ופיזור המרחבי, הוקמו הרבה מאוד רשויות שתחומיהן אינם תמיד פרופורציונליים לגודל אוכלוסיותיהן; לא אחת הותוו גבולותיהן במקריות ולא בסימטריות, דבר המקשה כיום על בנייה ופיתוח יעיל בהן, ואף יוצר קונפליקטים עם רשויות שכנות.

כתוצאה מכך היו בישראל בשנת 1996 כ־205 יישובים בעלי מעמד של עיר או מועצה מקומית, לבר מחמישים מועצות אזוריות המאגדות בתחומיהן 990 יישובים כפריים לסוגיהם. מסתבר שרק בשלוש הערים הגדולות – ירושלים, תל-אביב וחיפה – היקף האוכלוסייה עולה על 200,000 נפש; בתשעה יישובים היא נעה בין 100,000-200,000 נפש. מתברר, כמובן, שמספר היישובים העירוניים הקטנים המונים בין 2,000 ל-50,000 נפש מגיע למאה שבעים ושניים, שבהם מתגוררים בממוצע כ־15,000 נפש; זהו שיעור



קטן למדי של אוכלוסייה מכדי שרשות מקומית תתפקד כעיר. נוסף על כך, גם תחומי השיפוט של הרשויות מותווים לרוב באופן מעוות: תחום השיפוט של חדרה, למשל, המונה כ-65,000 תושבים, משתרע על פני כ-51,000 דונם, שטח הגדול מזה של העיר תל-אביב(!); תחום השיפוט של ראשון-לציון (כ-44,000 דונם) קטן אך מעט מזה של חיפה, והוא גדול בכ-7,000 דונם משטח השיפוט של ירושלים בערב מלחמת ששת הימים, כאשר התגוררו בה כ-197,000 נפש.

תופעה בולטת נוספת הקיימת במערך הערים והמועצות המקומיות היא הקרבה המרחבית ביניהן, הגורמת להתהוות ריכוזים של רשויות בעלות גבולות משותפים כמעט מכל עבר:

## **למעלה ממאה ועדות חקירה פועלות כיום במגמה לבחון שינויים בגבולות מוניציפליים ובעלויות על הקרקע**

סביב חיפה, למשל, משתרע רצף של כעשר רשויות מקומיות בין טירת כרמל מדרום ועכו מצפון; בגוש דן משתרעות כעשרים וחמש רשויות סביב תל-אביב; סביב נצרת מרוכזות כחמש-עשרה מועצות מקומיות; מצב דומה קיים ביישובי המיעוטים בגליל המערבי, במזרחו של מישור החוף, ואף במושבות השרון ובשפלת יהודה.

מכאן עולה השאלה, מדוע נחוצות לישראל כל-כך הרבה רשויות מקומיות שביניהן ערים קטנות החסרות כל צביון אורבני, או מועצות מקומיות שמוטב אילו השתלבו במסגרת של מועצות אזוריות כפריות? מה לרהט הברדווית או לכפרי המיעוטים טייבה, טירה ובקה אל-גרכיה ולמעמד של עיר? האם נס-ציונה, אופקים ושדרות הן אכן ערים כמובן המקובל של המילה? מסתבר, כי מטעמים שונים השלטונות שותפים בפיצול הגדל והולך של רשויות, ולא מן הנמנע שבין טעמים אלו נכללים אף שיקולים פוליטיים, כלליים ומקומיים. כתוצאה מכך אנו עדים לריבוי מנגנונים של שלטון מקומי אשר אינם מסוגלים לקיים בכל מקום מערך שירותים נאות לתושביהם; הם כורעים תחת נטל של הוצאות ומתדפקים מעת לעת על שערי משרדי הממשלה כדי להשיג כיסוי לחובותיהם.

ריבוי היישובים העירוניים גורם לתחרות מתמדת על שימושי הקרקע שבסביבותיהם וללחץ מתמיד מצדם על המועצות האזוריות או על הרשויות המקומיות הקטנות — לשינויי ייעוד הקרקע ולחלופות שונות של סיפוח, על-מנת לשפר את מעמדם הכלכלי. תופעה זו מעלה בעיה עקרונית במאבק המוניציפלי השורר בין צורות ההתיישבות השונות בישראל. מדובר בשני מגזרים יישוביים הנמצאים בקונפליקט מרחבי כתוצאה מקיומו של פסיפס יישובי מסובך ומפותל, שהתפתח במרוצת השנים ואשר התפרס על פני כל רחבי המדינה כפועל יוצא של מיקום ערים, עיירות פיתוח ומועצות אזוריות. מצד אחד, הערים מתאפיינות בריכוזי אוכלוסייה גדולים המוקפים בשטחים של מועצות אזוריות, שבהן מתגוררות אוכלוסיות הזקוקות למקורות תעסוקה נוספים; מצד אחר, המועצות האזוריות מתאפיינות בריכוזי אוכלוסייה קטנים של קיבוצים ומושבים הפזורים ביישובים כפריים, כבעלות על שטחי חקלאות גדולים ובשטחים פתוחים, והשוואת לבסס את קיומן על קרקעותיהן ולו

גם בהמרת שימושי קרקע, על-מנת ליצור מקורות פרנסה חלופיים לחקלאות שרווחתה נמצאת כירידה. לפנינו, אפוא, שני מגזרים חשובים וחיוניים ביישובה של מדינת ישראל אשר האחד קולט בתחומיו המוניציפליים עולים לרוב, ואילו האחר מפתח את החקלאות כבסיס לקיום ושומר על קרקע חקלאית, על שטחים פתוחים ומעניק לנו את המרחב הפתוח הלא-עירוני.

קרבתן היתרה של צורות התיישבות אלה, החבוקות במסגרת גבולות מפותלים ומיושנים הקיימים מאז שנות החמישים, מבטא קונפליקט שבו העיירות לוחצות על מוסדות השלטון המרכזי לספח אליהן שטחים מתוך המועצות האזוריות, ואילו המועצות האזוריות מתגוננות בפני כל קיוזו באדמותיהן; הן מוכנות להמרה של שימושי קרקע בתוכן, אך לא לשינוי גבולותיהן.

אין זה סוד כי סיפוח שטחים מוניציפליים והמרה של ייעודי קרקע מהווים מקור הכנסה נכבד לקבלת כספים ולעשיית רווחים, כך שהמאבק המתנהל בין העיירות למועצות האזוריות הוא, אם כן, על הפוטנציאל הכלכלי הטמון בקרקע הלאום.

הסימפטום למאבק זה הוא קיומן של למעלה ממאה ועדות גבולות שנתמנו על-ידי משרד הפנים ואשר אמורות לדון בתביעות טריטוריאליות של הצדדים, להציע שינויים אפשריים בגבולות, בהעברת שטחים לצד זה או אחר והבאתם לאישור שר הפנים. בעוד שבעבר הלא-רחוק המאבק הלאומי על קרקע בארץ-ישראל היה לשם גאולתה והכשרתה להתיישבות, הרי כיום המאבק הוא על כיבושה הנדל"ני של הקרקע המכוון לעשיית עסקים והפקת רווחים ממנה, על-מנת למלא את קופות הערים או המועצות המקומיות שאינן מצליחות לגבות את הנדרש מתושביהן באמצעות מסים וארנונות, או שאינן מצליחות להשיג מענקים די הצורך מן השלטון המרכזי.

תופעה זו נובעת, ללא ספק, מאי-יכולתו של השלטון המרכזי לאכוף כהלכה סדרי תכנון, בנייה וגביית מסים מסודרת, תוך ניהול תקין של המשאבים המקומיים. הערים והמועצות המקומיות מחפשות, על כן, דרכים לעשיית רווחים קלים ונוחים יותר באמצעות הפעלת לחצים לסיפוח שטחים סמוכים אליהן, לשם הרחבה אופקית של בנייה ופיתוח על קרקע חקלאית או ציבורית וגם על שטחים פתוחים; וזאת טרם שניצלו כראוי את ייעודי הקרקע שבתחומי שיפוטן ואשר מותר להן על-פי תכניות המתאר.

ראוי לציין שבינוין הפנימי של הרבה ערים, עיירות ומועצות מקומיות הוא עדיין דליל למדי; הן אינן בנויות בצפיפות מספקת ואין בהן בנייה משמעותית לגובה, תוך ניצול מרבי של שימושי הקרקע, ולרובן אין עדיין צביון ממשי של עיר. שטח מוניציפלי בן 42 אלף דונם הקיים במצפה רמון, למשל, שהוא גדול יותר משטחה של ירושלים שלפני מלחמת ששת הימים, מיועד כיום ל-4,600 תושבים החיים בה; על שטח מוניציפלי בן 44 אלף דונם בבית-שמש גרים 27 אלף נפש; ואילו על שטח בן 34 אלף דונם בירוחם — מתגוררים 8,100 נפש. ברור שתופעות מעין אלה אינן מצדיקות סיפוח שטחים ממועצות אזוריות

סמוכות — כרמת הנגב או מטה יהודה — לערים. מצב דומה קיים גם בעיירות צפוניות יותר כקריית-שמונה, חצור, כרמיאל או בית-שאן.

נראה שהמצוקה הקרקעית, כביכול, והמסחר המתנהל בין הרשויות על כיבוש קרקע הלאום אינם ראויים למדינה המחויבת לתושביה בשמירה על מאזן סביר בין בינוי עירוני לבין שטחים פתוחים ובין עיור לכפריות. על אף מגמתה הפוליטית להיטיב עם בוחריה, אסור לה לממשלה להיסחף לתביעות נקודתיות של רשויות מקומיות אשר טרם מילאו את תפקידן כבינוי ובתכנון יעיל, ולהפקיר את קרקע הלאום לסחר מוניציפלי בנכסים אשר אמורים לשמש גם את הדורות הבאים.

**על אף מגמתה הפוליטית  
להיטיב עם בוחריה, אסור  
לה לממשלה להיסחף  
לתביעות נקודתיות של  
רשויות מקומיות אשר טרם  
מילאו את תפקידן בבינוי  
ובתכנון יעיל**

דומה שהגיעה העת לחולל רפורמה במפת השלטון המקומי בישראל, שתבסס על העקרונות הבאים: הקטנה משמעותית של מספר הרשויות המקומיות על-ידי מיזוג והאחדה של רשויות סמוכות; העלאת

הרף של גודל האוכלוסייה ל-50 אלף נפש, לפחות, כתנאי להענקת מעמד של עיר למועצה מקומית; הכרה בתפקוד עירוני יעיל של היישוב בתחומי התעשייה, המסחר והשירותים; כתנאי להכרה כזאת; שינוי הגבולות המוניציפליים על בסיס של הומוגניות סביבתית; התאמה בין גודל אוכלוסיית היישוב לבין שטח השיפוט שלו; וחיוזוק מעמדן של המועצות האזוריות לשם מתן פתרון אזורי ליישובים קטנים מבלי שיהיה צורך להפכם למועצות מקומיות.

מפת שלטון מוניציפלי חדשה, אשר תעוצב בהדרגה תוך מספר שנים מועט, עשויה לייעל במידה ניכרת את תחלואי השלטון המקומי, לצמצם מנגנונים בירוקרטיים מיותרים ולחסוך למדינה מאות מיליוני שקלים בכל שנה.

\* פרופ' אלישע אפרת, החוג לגאוגרפיה, אוניברסיטת תל-אביב.

# הפרטה בעת העתיקה

## רות קרק\*

Michael Hudson and Baruch A. Levine (editors), *Privatization in the Ancient Near East and Classical World*, Peabody Museum of Archeology and Ethnology Bulletin 5, Harvard University, Cambridge, MA, 1996, soft cover, 308 pp.

כעורך רחב אופקים של כתב-העת "קרקע", קיים מר פוזנסקי מערכת קשרים רחבה והתכתבויות עם חוקרים. אלו לא הצטמצמו בנושאים יישומיים ועכשוויים הקשורים למדיניות קרקע בישראל, אלא נפרשו על פני מחקרים שנעשו באזורים מגוונים של העולם ובתקופות היסטוריות שונות. בזכות קשריו אלו התוודעתי אף אנוכי למחקריו של מיכאל הדסון, אשר האחרון שבהם נסקר כאן. ביזמתו של מר פוזנסקי תורגם אחד ממאמריו של מיכאל הדסון שהתפרסם לראשונה בכתב-העת הבריטי *Land and Liberty, Economics, Politics, Philosophy*, ובתרגומו העברי — "קרקע" 40, 1995 ("הפרטת הקרקע: איך הכול התחיל").

עורכי המחקר הנסקר בזאת הנם מיכאל הדסון, מי ששימש יועץ כלכלי לממשלות ארצות-הברית, קנדה ומקסיקו ולאומות המאוחדות ואשר פנה אחר-כך למחקר היסטורי, וברוך א' לוין, המלמד וחוקר את תקופת המקרא באוניברסיטת ניו-יורק. זהו קובץ מאמרים שהוצגו ונדונו במסגרת סמינר בין-לאומי מצומצם של חוקרים בנושא: "כלכלת המזרח הקרוב הקדום". כנס זה התקיים באוניברסיטת ניו-יורק בנובמבר 1994. ניתן לראות את עריכת הסמינר וההוצאה לאור של קובץ זה כחלק ממגמה של העשור האחרון — מגמה של שיתוף פעולה מחקרי אינטרדיסציפלינרי ושל יישום גישות, תאוריות ומודלים מתחום מדעי החברה במחקר ארכאולוגי והיסטורי של תקופות עתיקות. בכך אפשר להשוותו לספר שיצא זה לא מכבר בעקבות כנס בין-לאומי. ספר זה, בעריכתו של תומס לוי, נקרא: "הארכאולוגיה של החברה בארץ-הקודש" (Thomas E. Levy, *The Archeology of Society in the Holy Land*, Leicester University Press, London 1995).

הספר מציג פרספקטיבות אנתרופולוגיות וחברתיות-כלכליות חדשות של הארכאולוגיה של ארץ-ישראל. יחד עם זאת, נראה כי בספרם של הדסון ולוין, המשלב גישות של דיסציפלינות שונות — כלכלה, היסטוריה, היסטוריה כלכלית, ארכאולוגיה, לינגוויסטיקה, ועוסק גם בחקר נושא הפרטה, ובמיוחד הפרטה של נכסי דלא ניידים במזרח הקרוב הקדום — אין תמימות דעים מלאה בין העורכים באשר ליישומה של גישה חדשה זאת. הדבר עולה

מגישתו של ברוך לויך באשר לתפקיד היחסי של מודלים תאורטיים לעומת נתונים וראיות ממשיות מסוג זה או אחר. לדעתו קיימת סכנה, כי למרות חשיבותו בהבהרת שאלות המחקר, יהפוך המודל לתכנית שאליה יותאמו הראיות (עמ' 67, 225).

הספר כולל: מבוא, תשעה מאמרים וסקירה מסכמת. בסיום כל מאמר מובאים דיונים אשר התקיימו בכנס לאחר הצגתו, ורוב המאמרים מלווים בהערות שוליים ובכביבליוגרפיה מפורטת למדי המסייעת לקוראים ולחוקרים המתעניינים בנושא להגיע למקורות ולפרסומים נוספים. חבל שהעורכים לא הוסיפו לו גם אינדקס מפורט.

המבוא הכללי מגדיר מושגים של הפרטת קרקע, תעשייה, פיננסים ואשראי במשך ארבעת אלפי שנות היסטוריה, מתקופת הברונזה הקדומה ועד להווה, ומעלה סוגיות כגון: האם במקור הורחקה הקרקע באופן פרטי או באורח קומונלי-ציבורי?

חמישה מאמרים נוספים מתמקדים בסוגיות של קיומה או אי-קיומה של הפרטה בתחומי הסחר, היוזמות והבעלות על קרקעות (אל, מקדש, מדינה, פרט) בחלקים שונים של מסופוטמיה הקדומה. הם מצביעים על כך, שלאור בחינה מחדש של עדויות ארכאולוגיות ודוקומנטריות, היו לדעתם בתקופות מוקדמות אלו נכסים קרקעיים פרטיים בצד קרקעות שנשלטו על-ידי המקדשים או המדינה/הארמון. כך, למשל, הייתה הפרטה של קרקעות מלכותיות בימי חמורבי בכבל.

מאמר של חוקר ישראלי, מיכאל הצלר, עוסק בסימביוזה שבין הסקטור הציבורי והסקטור הפרטי באוגרית, בפניקה ובפלשתנה מאמצע האלף השני לפנה"ס ועד לתקופה ההלניסטית. באוגרית הייתה בעלות פרטית על קרקעות ונמצאו כ-37 תעודות העוסקות במכירה ובקנייה של קרקע והמעידות על משפון קרקעות וקניית בתים. אחד הנושאים המעניינים שהלצר דן בהם הנו תפקידן של הנשים באוגרית: הנשים מופיעות כמוכרות וקונות של נדל"ן וכבעלות זכויות חוקיות בבעלות על הקרקע, השוות לאלו של הגברים.

מאמר מעניין נוסף בקובץ שכתב אחד מעורכיו, ברוך לויך, מרכז ומעריך מחדש – בהיבט השוואתי ובדגש על הצגת שיטות וגישות מחקר שונות – התייחסויות תנ"כיות לבעלות על קרקע וניתוח הטקסט שלהן. הוא מזכיר את הבעייתיות של הראיות התנ"כיות, הן משום שהתורה הנה אוסף מקורות שנצבר במשך מאות רבות, והן משום שבניגוד לחומר התיעודי הרב המצוי במסופוטמיה, לא נותרו בידינו תעודות של בתי-דין, תכתובות רשמיות, או צווים מלכותיים ממלכות ישראל או מלכות יהודה. לויך מנסה, בין היתר, לערוך הבחנה בין מושגים המורים על בעלות על הקרקע: הבחנה בין "נחלה" (נכס שנכבש, נתפס, שהוענק על-ידי רשות אנושית או אלוהית ובהמשך הורש) לבין "אחווה" (אדמה נרכשת/נקנית). הבחנה זו חשובה בעיניו לא רק מן ההיבט התחוקתי של התורה אלא גם מן ההיבט של הגדרת המעמד של הקרקע במציאות. טיעונו בעניין זה אינם בהירים דיים. כדוגמאות להענקות מלכותיות של נחלות בישראל התנ"כית מובאות הפרשות של כלב ומפיכוש, וכדוגמה הפוכה – מקרה כרם נבות היוזעאלי, שסירב למכור את נחלת אבותיו למלך.

כדוגמאות לאחווה – קניית אחוזת הקבר בחברון על-ידי אברהם, מקרה דינה בת יעקב, ויוסף המעניק אחווה באדמת מצרים לאביו. בשנת היובל ייקרא דרור לקרקעות, וכל מי שאיבד את אחוזתו כתוצאה מחוב, ישוב אליה. לדעת לוין, הפרקים כ"ה וכ"ז בספר ויקרא מתארים שיטה של בעלות פרטית מוגבלת על קרקע מעובדת בארץ-ישראל.

המאמר האחרון בקובץ (לפני הסיכום) עוסק בנושא של רכוש ציבורי ועושר פרטי בימי הרפובליקה הרומית. במאמר זה מועלית השאלה – האם רכוש קרקעי פרטי התפתח בהדרגה מבעלות שיתופית על קרקע, או שמאז ומתמיד הייתה קיימת בעלות פרטית על קרקעות?

אחריו כתב אחד העורכים (הדסון) סקירה מסכמת על הפרטה בעת העתיקה והשלכותיה. בסקירה זו הוא מדגיש את האופי המעורב של רוב הכלכלות שנדונו, את הסימביוזה בין הסקטור הפרטי לסקטור הציבורי ואת העלויות והתועלות החברתיות של ההפרטה במהלך ההיסטוריה, מימי קדם ועד למדינות העולם השלישי של ימינו.

לסיכום, לפנינו ספר מעניין בגישתו ובתוכנו, לפחות לקוראים שאינם מעורים במחקר הארכאולוגי וההיסטורי של מסופוטמיה והלבנט בתקופה הקדומה.

---

\* פרופ' רות קרק, החוג לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.





✓ "רפורמה בתחום מדיניות המקרקעין היא מטבעה מורכבת ומכבידה, וזאת בשל היבטים של זכויות הקניין והזכויות המשפטיות החוזיות הכרוכים בה"

✓ "קרקע ולאום אינם דברים זרים זה לזה. ברגע שלא תהיה קרקע מוגדרת בבעלות העם היהודי, מסתיימת התקופה הציונית, גם באופן מעשי, גם באופן מוסרי וגם באופן אידאולוגי"

✓ "כאשר אנו רוצים לציין נקודת זמן על פני ההיסטוריה אנו משתמשים במטבעות הלשון "לפני הספירה" ו"אחרי הספירה". באופן דומה ניתן להתייחס גם אל ועדת רונן. מה שהיה לפני ועדת רונן ומה שיהיה אחרי ועדת רונן"

✓ "קצת קשה היום, בתקופה הלא סימפטית שאותה אנו עוברים עכשיו, לדבר על החלום. אבל אנחנו מאמינים שישראל יכולה להפוך למדינה תיירותית, כלומר למדינה שאליה יגיעו ארבעה-חמישה מיליוני תיירים בשנה – פי שניים מהמצב בשנים האחרונות"

✓ "פורסם לאחרונה על כוונות להנפיק חברות למתן שירותי קבורה בשוק ההון הראשוני (שוק ההנפקות) בארה"ב, מתוך ההכרה כי מדובר ב"עסק חי" (Ongoing Concern), למרבה האירוניה הכרוכה בכך"

✓ "למעלה ממאה ועדות חקירה פועלות כיום במגמה לבחון שינויים בגבולות מוניציפליים ובבעלויות על הקרקע"