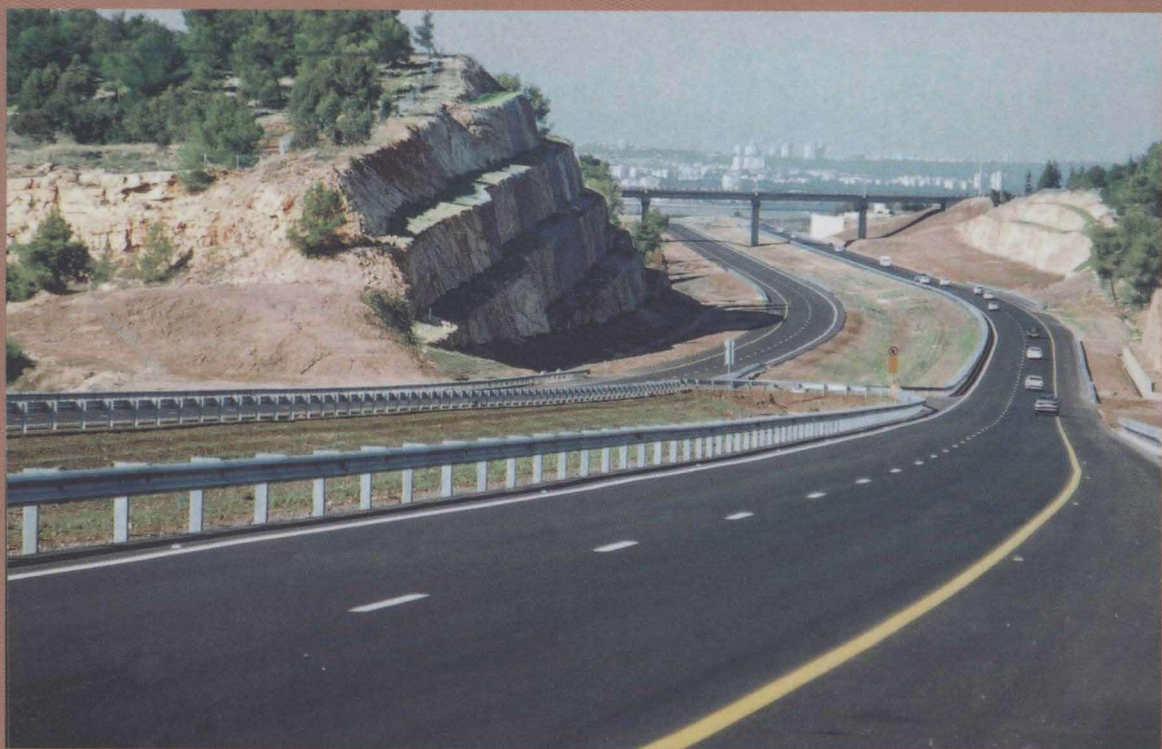


# קרקע

כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע





# קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



יו"ר המכון: עמיעד (עדי) ניב  
עורך: עמי דור־און

”קרקע” – כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ע”ש בן-שמשי. מיסודה של  
קרן קימת לישראל רח’ המלך ג’ורג’ 43, ת”ד 7283, ירושלים 91072 טל’: 02-6246828

מס”ק: 0302-6248 ISSN:

Email: machon@kkl.org.il

[www.kkl.org.il/GenericStaticTemplate.asp?sid=439](http://www.kkl.org.il/GenericStaticTemplate.asp?sid=439)

עורך: עמי דור-און

הוועדה האקדמית שליד המכון:

עמיעד (עדי) ניב – יו”ר

פרופ’ יהודה גרדוס, עמי דור-און, פרופ’ יהושע ויסמן, פרופ’ יוסי כץ, פרופ’ חנוך לביא  
ד”ר דפנה לוינסון-זמיר, פרופ’ יונתן קורנבליט.

יועץ: פרופ’ גדעון ביגר

מזכירת המערכת: חני זך

מרכז ההפקה: עופר דן

עריכה לשונית: דניה לב-טוב

סדר, עטיפה, והדפסה: מפעלי דפוס כתר, ירושלים

בעטיפה הקדמית: חוצה ישראל. שילוב של אספלט שחור ונוף ירוק – צריך או לא צריך לשלם את האגרה?



## תוכן העניינים

פנים חדשות למדיניות ההתיישבות החקלאית  
עדי ניב – עמ' 5

דרושה: קונספציה מעשית שתיתן תשובה  
הולמת גם לצדק החלוקתי וגם לחלוקה הצודקת  
יחיאל לקט – עמ' 12

בג"ץ לא עסק ב"צדק"  
ד"ר יצחק בן דוד – עמ' 19

צדק או החלטה פופוליסטית אומללה  
לוי מורב – עמ' 20

**סוגיית השוויון והמגורים בנפרד בהתיישבות קהילתית וכפרית**  
הפסיקה בפרשת בג"ץ קעדאן לא הייתה מחויבת המציאות  
פרופ' שמעון שטרית – עמ' 27

תפיסות סביבתיות בתכנון הארצי-לאומי  
אור קרסין – עמ' 66

של מי הקרקע הזאת?  
ד"ר אליהו בורוכוב – עמ' 112

מחקר שאינו מתבסס על מקורות ראשוניים  
אינו ראוי לתואר "היסטוריה יישומית"  
פרופ' יוסי כץ ושמעון שרגא – עמ' 116



# פנים חדשות למדיניות ההתיישבות החקלאית

עמיעד (עדי) ניב

ההחלטות החדשות של מועצת מקרקעי ישראל, בעקבות פסיקת בג"ץ, עתידות להפוך לרכיבים דומיננטיים במדיניות הקרקעית הלאומית של ישראל בכל הקשור לפיתוח תעסוקה אחרת מזו החקלאית בתחומי היישובים החקלאיים, וגם בכל הקשור להרחבה חוקית של אזורי מגורים בשטח היישובים הללו. שוב לא יהיה זה הכרחי שיישוב חקלאי יתקיים רק על טהרת ענפי החקלאות.

שתי החלטות בעלות משמעות קרקעית ראשונה במעלה קיבלה באחרונה מועצת מקרקעי ישראל, בעקבות פסיקת בג"ץ בעתירת "הקשת הדמוקרטית המזרחית" בנושא שינוי הייעוד של קרקע חקלאית, פסיקה שביטלה את החלטות ה"בואינגים" (717, 727, 737) של המועצה וקבעה את עקרון "הצדק החלוקתי" כעיקרון המנווט החדש והעדכני בתחום המדיניות הקרקעית בישראל. החלטות המועצה החדשות, שגובשו ואושרו ביום 4.2.03, נועדו לבוא במקום ההחלטות שביטל בג"ץ, והן קרויות "החכרת קרקע למטרות תעסוקה במשבצות יישובים חקלאיים" ו"בנייה למגורים באגודות יישובים חקלאיים". מטרת ההחלטות החשובות של המועצה היא לקבוע תנאים חדשים להחכרת קרקע ליישובים החקלאיים למטרות תעסוקה במשבצות המיועדות במקורן לעיבוד חקלאי. עם זאת, יש בהן גם ניסיון לפתור את מצוקת נושא הרחבות הדיור שאליה נקלעו היישובים החקלאיים, קרי: הקיבוצים והמושבים, כי הן אמורות ליצור מסלול שיאפשר את התרחבות האוכלוסייה המתמעטת במסגרות השונות.

חוזי החכירה המקוריים שעליהם חתומים הקיבוצים והמושבים עם מינהל מקרקעי

ישראל נכרתו מתוך תפיסת העולם שלפיה העיבוד החקלאי של הקרקע ניצב בראש סדר העדיפויות הכלכלי של ישראל, כאשר ההעדפה הברורה של היישובים החקלאיים נבעה מן ההכרח הלאומי ליישב את הקרקע ולעבדה עיבוד חקלאי. ההסדרים שלפיהם נמסרו האדמות בחכירה ליישובים החקלאיים היו בדרך כלל מעוגנים בחוזים קצרי טווח שהוארכו בכל פעם שהסתיימה תקופה שהוגדרה מראש. ההארכה התייחסה תמיד למטרה הייעודית הראשונית שלשמה נמסרה הקרקע, היינו העיבוד החקלאי.

כבר שנים לא מעטות מתברר כי החקלאות בישראל דועכת והתבססות קיומם של יישובים רבים על ענפי חקלאות למיניהם אינה מצליחה להביא להם פרנסה הולמת. לדעיכת החקלאות היו גורמים לא מעטים, שהעיקרים שבהם היו ירידה בביקוש למוצרי חקלאות מסורתיים, התפתחותם של מוצרי צריכה חלופיים, היווצרותה של תחרות כלכלית עזה בתוך השוק ובין שווקים בלתי תלויים ומודרניזציה מואצת של תהליכים כלכליים ותהליכי ייצור. התופעה לא הייתה ייחודית לישראל. תהליכים דומים התרחשו גם בעולם המערבי. הירידה בחשיבות ערכו של ענף החקלאות גרמה להתפנותם של גורמי ייצור רבים, ובהם כוח אדם קיבוצי ומושבי, שנותרו ללא תעסוקה ממשית וללא יכולת לייצר הכנסה מספקת ולהתפנות לטפל בחלקות קרקע גדולות שנותרו בשימונן מנקודת הראות של העיבוד החקלאי. התוצאה הישירה של תהליך זה הייתה מגמה של הידלדלות האוכלוסייה ביישובים החקלאיים יחד עם נהירה לענפי כלכלה שלא היו מקובלים בעבר, כמו ענפי מסחר למיניהם, ענפי תיירות שונים ומשונים ומערכות סחר קמעוני שהובילו להקמתם החפוזיה והבלתי מתוכננת היטב של מרכזי קניות בלבם של יישובים חקלאיים לא מעטים, ובעיקר באזורי ביקוש. התפתחותם של מרכזי קניות אלה הייתה מטאורית: לפתע התברר כי הציבור הישראלי, אשר חיפש לעצמו "תעסוקות פנאי", בעיקר בשבתות ובסופי שבוע, כאשר מרכזי הערים הגדולות שוממים בשל חוקי העזר המחייבים סגירת בתי עסק בשבתות, החל לנהור בהמוניו למפעלי ה"התיישבות" החדשים. ה"תעשייה" המסחרית החדשה הזו הזרימה כסף רב למרכזי הקניות הקיבוציים בהיקפים שלא ידעו כמותם בעבר, וכסף זה, שרק חלקו הופנה למטרות הקיום, שימש מנוף להמשך ההתפתחות הבלתי מתוכננת הזו ולהעצמתה. וכך, בניגוד לייעוד החקלאי המקורי של הקרקע, צצו במהירות רבה בפאתי יישובים חקלאיים הקרובים לערים הגדולות קניוני ענק, ומערכות המסחר האלה גררו בעקבותיהן הכשרה "זמנית" של קרקעות ששימשו להקמת חניונים שבהם החלו "להתנחל" רוכלים שונים ומשונים, גם כאלה שלא



השתייכו למערך היישובי הקיבוצי או המושבי המקורי. במסגרת התהליך הזה התפתחה תופעה שקרקעות, שבמקורן היו מיועדות לעיבוד חקלאי, הפכו במהרה, ללא אישורים סטטוטוריים כלשהם, לקרקעות ש"כאילו שונה ייעודן", ללא שינוי ייעוד פורמלי וחוקי, ללא אישורים, ללא חוזים מסודרים, ובמקרים רבים אפילו על גבול ה"הרפתקנות".

מינהל מקרקעי ישראל, שהיה עד להתפתחות בלתי רצויה זו, אף שלא חזה אותה מראש, נקלע לדילמה לא פשוטה. מצד אחד, הכלים החוקיים שעמדו לרשותו לא

**"סוף סוף הכירה  
המדינה, באורח  
רשמי, בחוסר  
יכולתה של  
החקלאות לשמש  
כמקור פרנסה  
עיקרי ליישובים  
החקלאיים ובצורך  
לייצר נתיבים  
חדשים ליהשלמות  
פרנסה."**

עמדו לו לריסונה של התופעה. מצד אחר, ברור היה לפרנסי המדיניות הקרקעית הלאומית כי היישובים החקלאיים נקלעו למצוקה קיומית אמיתית, וכי חובתם האלמנטרית הייתה למצוא לה פתרון שלא במסלול החקלאי. במקביל לכך החלה להתפתח בעיה קיומית נוספת: מצוקת הדיור, שנבעה בעיקר מהתקנות הנוקשות שהתייחסו לאפשרות ההתיישבות של בני היישובים, אלה הקרויים "בנים ממשיכים", בני הדור השני והשלישי שנולדו וגדלו ביישובים אלה. למחסור בדיור הייתה גם השלכה שלילית על יכולתם של היישובים החקלאיים לקלוט תושבים חדשים. וגם בעיה זו, של התמעטות האוכלוסייה המקורית, אילצה את חברי הקיבוצים והמושבים לחפש פתרונות חדשניים שבאמצעותם ניתן יהיה ליצור תשתית שתאפשר את הגדלת מספר התושבים על מנת

לאפשר קיום חברתי נאות גם לקראת העתיד, הלא חקלאי בעיקרו. הפתרון שנמצא היה פשוט, לכאורה: הרחבת היישובים למסגרות קהילתיות, קרי: משיכת תושבים החפצים להתגורר בסביבה "כמו חקלאית" או בסביבה פסטורלית שקטה, או תושבים המבקשים למצוא לעצמם פתרון נאות למגורים "צמודי קרקע" והשואפים לחלקת קרקע ירוקה סביב הבית. כך החלו להיווצר "השכונות הקהילתיות" בפאתי יישובים חקלאיים לא מעטים. מן ההיבט המינהלי השתייכו שכונות אלה ליישובים החקלאיים עצמם, אולם תושביהן לא הפכו בפועל לחברי הקיבוץ או המושב. הם הפכו למעין ישות משפטית נפרדת והוגדרו כתושבים שמגוריהם במקום מושחתים על בסיס חוזי, ללא זכויות של חברות באגודה השיתופית.

המצוקות והפתרונות שנוצרו כדי לפתור אותן הולידו את אט אט את החלטות ה"בואינגים", שאותן ביטל בית המשפט הגבוה לצדק באוגוסט 2002. אולם, כידוע לכל, רק ביטול אינו פותר את הבעיה. כדי למצוא מוצא הולם ונאות למצוקות, נדרשו מסלולי פתרון חדשים. ואת זה בדיוק עשתה מועצת מקרקעי ישראל, מתוקף תפקידה החוקי לקבוע את המדיניות הקרקעית של ישראל. הנושא הגיע לשולחנה של המועצה בעקבות הכתבה מצד בג"ץ, ולאחר דיון בממשלה שבמהלכו הוחלט להמליץ בפני המועצה למצוא את הנתיב הנכון לאימוץ המלצותיה של הוועדה שעסקה בבעיה זו, הלא היא "ועדת מילגרום". למי שאינו זוכר, ראוי להזכיר: ועדת מילגרום מונתה על ידי הממשלה שהייתה ערה לבעייתיות החריפה בתחום הצרכים העתידיים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית. הוועדה הגישה לממשלה את המלצותיה הענייניות, אך ההמלצות נדחו מכל וכל על ידי התנועות הקיבוציות ותנועת המושבים שתבעו לקבל יותר מכפי שהמליצה הוועדה. אולם האירוניה של הגורל היא, שאחרי פסיקת בג"ץ, שאולי לא הייתה נולדת אילו הסכימו החקלאים בזמנו להצעותיה של ועדת מילגרום, שוב לא יכלו החקלאים לקבל גם לא את מה שהמליצה הוועדה הזו וגם לא את המלצות ועדת רונן שקדמה לה, שנחשבו למיטיבות עם ההתיישבות החקלאית, וגם הן נדחו על ידי החקלאים בזמן פרסומן. וכך, לאחר שבג"ץ פסק את פסוקו, חזר הכדור למגרשה של מועצת מקרקעי ישראל שנדרשה לקבל החלטות מידיות גם בהתייחס לתכניות שהיו בשלבים מתקדמים, ושלגביהן נדרשו "הוראות מעבר" כלשון בג"ץ, וגם לגבי תכניות חדשות שנוקקו להנחיות חדשות כתחליף להחלטות ה"בואינגים" שבוטלו.

להחלטות החדשות של מועצת מקרקעי ישראל, שבעצם נועדו למצוא פתרון למצוקות שתוארו לעיל, היו שותפים כל חברי המועצה. אחדות דעים זו הביאה להסכמה רחבה בקרב חברי המועצה לקבל את עמדת הממשלה ולאמץ את המלצותיה של "ועדת מילגרום". כך נתקבלו שתי החלטות בעלות משמעות עתידית רבה, וזה עיקרן:

## **א. החכרת קרקע למטרות תעסוקה במשבצות יישובים חקלאיים:**

1. השטח המרבי שיוקצה לתעסוקה יהיה בין 75 דונם ליישוב במרכז הארץ לבין 150 דונם ליישוב באזור עדיפות לאומית א' בקו העימות וברמת הגולן.
2. יישוב חקלאי שקיים בו שימוש לתעסוקה בשטח שגודלו עולה על השטח המרבי, וזאת ללא שקיבל אישור לכך, יורשה להמשיך לקיימו, ובלבד שיפנה בתוך שנה למינהל, וזה יאשר לו את השימוש האמור.
3. תקופת החכירה לאחר שייחתם הסכם פיתוח עם היישוב תהיה ל-49 שנים עם אפשרות, בתנאים מוגדרים, להארכה לעוד 49 שנים.
4. דמי החכירה שישולמו על ידי היישוב למינהל ייקבעו על פי שומה פרטנית שתיערך לשטח המוכר. בגין הקצאת הקרקע האמורה ישלם היישוב למינהל את מלוא דמי החכירה המהוונים, על פי השיעור הנהוג לאותו ייעוד באזור שבו מצוי היישוב האמור ועל פי מפת העדיפות הלאומית.

## **ב. בנייה למגורים ביישובים החקלאיים:**

- כאן מדובר לא על בנייה במסגרת זכויות למגורים בנחלה, אלא על מקרקעין במשבצת יישוב חקלאי אשר שונה ייעודם למטרות מגורים, ושכוצע בהם ציפוף. העקרונות שנקבעו להחלטה זו הם אלה:
1. מספר המגרשים שיורשה במסגרת תכנית הבנייה יהיה עד 115% ממכסת הנחלות המתוכננת של היישוב החקלאי.
  2. גודל המגרש שיאושר בבנייה למגורים יהיה כ-350 מ"ר במרכז הארץ ועד 500 מ"ר באזורי עדיפות לאומית א' וב' וביישובי מרחב התפר.
  3. מגרשי הבנייה למגורים יוקצו על פי אישור למומלצים שאינם בעלי זכות לנחלה או למגרש מגורים בשטח היישוב האמור מכוח תקנה אחרת, או מכוח היותם תושבים, בנים ממשיתים, חברי האגודה וכו'.
  4. הסכם החכירה למגרש יהיה ל-49 שנים עם אופציה להארכה ל-49 שנים נוספות.
  5. דמי החכירה בגין המגרש שיוקצה יהיו על פי השיעור הנהוג למגורים באזור שבו מצוי היישוב ועל פי מפת אזורי העדיפות הלאומית.

ההחלטות האמורות מהוות למעשה את יישומן של המלצות "ועדת מילגרום" בכל הנוגע להחכרת קרקעות חקלאיות למטרות תעסוקה ביישובים החקלאיים, ובכל הנוגע להרחבות למגורים באגודות יישובים חקלאיים שהם מושבי עובדים, מושבים שיתופיים, קיבוצים או אגודות שיתופיות חקלאיות.

ההחלטות שפורטו לעיל באות לתקן את אשר לפי פסיקת בג"ץ דרש "צדק חלוקתי" ולהעמיד בפני היישובים החקלאיים אפשרויות חוקיות ולגיטימיות לעשות לפרנסת חבריהן כמו גם לאפשר הרחבת מערך התושבים ביישובים הזקוקים להרחבה כזו. יחד עם זאת, יש להבין כי ההחלטות האלה אינן עוסקות בחלקת המגורים האישית של המתיישב ביישוב החקלאי. לנושא זה עומדת מועצת מקרקעי ישראל להידרש בנפרד, כהחלטה נוספת, האמורה להחליף את החלטה מספר 727 של המועצה, אשר אף היא בוטלה על ידי בג"ץ.

החלטות מועצת המקרקעין נתקבלו בסיפוק על ידי תנועת המושבים, כיוון שלדעת חברי התנועה הן פותחות את השער ליצירת מקורות תעסוקה חדשים ולחזיק העורף הכלכלי של היישובים. בתנועות הקיבוציות, לעומת זאת, נתגלעו חילוקי דעות באשר להישגיהן של החלטות אלה. ההבדל בגישה בא לידי ביטוי במכתב ששיגר למועצת מקרקעי ישראל יו"ר מטה ההתיישבות, מזכ"ל הקיבוץ הארצי גברי בר-גיל, ובו הביע את התנגדות התנועות הקיבוציות להחלטות שנתקבלו. התנגדות זו הובעה על אף העובדה שנציגים של התנועות המיישבות הם שסיכמו עם המינהל את העקרונות המוסכמים, וזאת לפני קבלת החלטות המועצה.

החלטות מועצת מקרקעי ישראל עתידות, ככל הנראה, להפוך לרכיבים דומיננטיים במדיניות הקרקעית הלאומית של ישראל בכל הקשור לפיתוח תעסוקה אחרת מזו החקלאית בתחומי היישובים החקלאיים, וגם בהקשר להרחבה חוקית של אזורי מגורים בשטח היישובים הללו. שוב לא יהיה זה הכרחי שיישוב חקלאי יתקיים רק על טהרת ענפי החקלאות. יש בהחלטות החשובות האלה הכרה ברורה מצד מוסדותיה הרשמיים של המדינה בחוסר יכולתה של החקלאות לשמש כמקור פרנסה עיקרי ליישובים החקלאיים ובצורך לייצר "השלמות פרנסה" בסוגי עיסוק שונים שאינם קשורים למטרות הבסיסיות שבגינן הוקמו יישובים אלה. וכך נוצר, סוף סוף, שינוי מהותי של מדיניות ההתיישבות ושל המדיניות הקרקעית הלאומית בכל הנוגע לתחום החקלאי.



סביר להניח כי התנועות הקיבוציות יצטרפו בסופו של דבר לתנועת המושבים ויאמצו אף הן את הגישה המכירה בכך שהחלטות המועצה אכן פתחו פתח להתבססות כלכלית מחודשת של היישובים החקלאיים בישראל.

אנו חיים בעולם של שינויים, ואלה הגיעו בשנים האחרונות גם אל העולם הקיבוצי השמרני משהו. חלק לא קטן מקיבוצי ישראל שוב אינו מתפקד על פי מסגרות העבר האידיאולוגיות. בקיבוצים לא מעטים חדר האוכל המשותף כבר אינו קיים, ברבים מן הקיבוצים כבר לא קיים "תקציב שווה לכל נפש", ובחלקם כבר הונהג שכר דיפרנציאלי לחברים המתבסס על העיסוק ועל התרומה הסגולית של החבר לקיבוצו. כך או כך, המהפכה כבר כאן. הבלעדיות של החקלאות כבר אינה קיימת. היישובים החקלאיים שמטרת ישיבתם על קרקע הלאום או על קרקע קק"ל הייתה פיתוח החקלאות, עיבוד הקרקעות ושמירה על מוקדי ההתיישבות לחיזוקה של ישראל כולה, יוכלו מעתה לנהל את ענייניהם באורח הרבה יותר מגוון והרבה יותר חופשי ונכון מבחינה כלכלית. הם יוכלו להיכנס לתחומי פעילות חדשים, לא רק חקלאיים, ובמסגרת החוק. אין לשכוח את תרומתם של הקיבוצים והמושבים, ולא רק כפרק חשוב בהיסטוריה של היישוב, אלא יש להתחשב בתרומתם

גם כאשר באים לבחון את מעמד העתידי. עתה נפתח הפתח הפורמלי שיאפשר להם לחיות לא רק על בסיס זכויות העבר ותהילתו, אלא גם על בסיס הכרה בזכות קיומם ובמעמד העתידי האיתן.

# דרושה: קונספציה מעשית שתיתן תשובה הולמת גם לצדק החלוקתי וגם לחלוקה הצודקת

יחיאל לקט  
יו"ר דירקטוריון קק"ל

כל אחד יודע, שהעמדה הבסיסית המנחה את פעילות קרן קימת היא שמירה על עקרון הבעלות הלאומית על הקרקע. למרבה הצער, נוצרה בשנים האחרונות בחברה הישראלית, בממשלה, בכנסת וגם באקדמיה נסיגה מסוימת מן התמיכה ברעיון זה כפי שהיה קיים בזמן שבו נחתמה האמנה בין ממשלת ישראל לבין קרן קימת. כדי לדרון בשינוי במגמה הציבורית ובהשפעותיו האפשריות, ראוי לרענן את הזיכרון ולהזכיר את מהות האמנה שקבעה את מערכת היחסים בין המדינה לבין קק"ל לרגל הקמת מינהל מקרקעי ישראל.

מטרת הקמתו של המינהל הייתה לנהל את מקרקעי ישראל שהחוק הגדיר אותם כאדמות המדינה, אדמות רשות הפיתוח ואדמות קרן קימת. הרעיון המרכזי שניצב מאחורי ייסוד המינהל היה יצירת מדיניות ניהול אחידה לגבי כל הקרקעות במדינה, פרט לקרקעות פרטיות. העיקרון הראשון באמת שנקבע, העיקרון היסודי של קרן קימת, היה כי המקרקעין לא יימכרו אלא יישארו בבעלות העם ויימסרו בחכירה בלבד, והעיקרון הזה עוגן בחוק. ועל פי החוק הזה התנהלה קק"ל מתוך גישה עקרונית, שכל ההחלטות של המדיניות הקרקעית ראוי להן שתצמחנה ותנבענה מתוך העיקרון הזה. ועוד נקבע באמנה, כי אם תיווצר סטייה או חריגה כלשהי מן העיקרון הזה, היא בפירוש לא תחול על אדמות קרן קימת.

המדיניות הקרקעית של המינהל איננה נקבעת על ידי הממשלה, אלא על ידי מועצת מקרקעי ישראל, ולא על ידי שום גוף אחר. כך קובע החוק. נכון כי הממשלה רשאית לגבש עמדה ולהחליט על המדיניות הקרקעית הרצויה למדינת ישראל, אבל להחלטות אלה לא היה תוקף משפטי מחייב מבחינת המינהל, אלא אם כן הן היו מובאות לדיון ולאישור במועצת מקרקעי ישראל. רק לאחר אישור המועצה אפשר

דרושה: קונספציה מעשית שתיתן תשובה הולמת גם לצדק החלוקתי וגם לחלוקה הצודקת

היה להתייחס להחלטות כאל המדיניות המחייבת את המינהל. המשמעות המעשית של המבנה החוקי הזה היא כי הממשלה יכולה לכוון את המדיניות, אך כדי שהמדיניות תהפוך למכשיר ניהולי מחייב, היא חייבת לקבל את אישור המועצה. יחד עם זאת, אין משמעות הדבר שהמועצה יכולה לעשות כל מה שעולה על דעתה, אף בניגוד להחלטת הממשלה, כיוון שלמועצה יש חובת נאמנות, כפי שהדבר מוגדר בחוק, קודם כל לשולחיה. ומי הם השולחים האלה? ברור שמדובר בציבור, כפי שנקבע בפסיקת בג"ץ. בממשלה ובמוסד הלאומי של העם היהודי שתפקידו היה במשך כל השנים לרכוש קרקעות, בשם העם היהודי, למטרות ולאינטרסים של העם היהודי, ומתוך תפיסת העולם הקובעת כי קרקעות אלה יהיו לצמיחת בבעלות העם היהודי.

נשאלת לכן, למשל, השאלה, האם קרקע שנמסרה לחוכר למטרה מסוימת, ובשלב מסוים נוצר מצב ששוב איננה משמשת למטרה שלשמה נמסרה, האם צריך להתייחס לקרקע הזו כאל נכס שיש לחוכר זכויות בו, או אולי מדובר בקרקע החייבת לחזור לחזקת הבעלים, קרי: המדינה או קרן קימת?

העמדה הבסיסית של קרן קימת הייתה ועודנה, שקרקע שחוכריה הפסיקו להשתמש בה למטרות שהוגדרו בעת המסירה, חייבת לחזור לחזקת הבעלים המקוריים, קרי: המדינה או קרן קימת. יחד עם זאת, אם מישהו מחזיק בקרקע 50 שנה, למשל, אין מנוס מלדון בשאלה, אם כתוצאה מכך מוקנות לו זכויות כלשהן, ואם כן – מה טיבן ומשמעותן של הזכויות האלה? בקרן קימת ובדירקטוריון שלה קיים קונצנזוס כי יש זכויות מסוימות למחזיק בקרקע. אבל המחלוקת בין הבעלים החוקיים לבין המחזיקים בקרקע איננה אם מגיעות זכויות למחזיקים, אלא באילו זכויות מדובר.

ההחלטות החמורות של בג"ץ בעניין זה, כפי שבאו לידי ביטוי בפסיקה בעתירת "הקשת הדמוקרטית המזרחית", קבעו לא רק שהמינהל קיבל החלטות לא סבירות, אלא אף שמעל בשליחותו, ועל כן ביטלו את החלטות המינהל הקשורות לעניין. מה, אם כן, נותר לאחר הפסיקה שבעיני היא הדבר החמור ביותר שקרה למינהל בתולדותיו?

פורמלית, כך מסתבר, נותרו בעינן ההחלטות שהיו קיימות לפני ההחלטות שבוטלו בפסיקה. הנוהג שהיה קיים קבע שקיימת הכרה מסוימת בזכויות של החקלאים

לפיצויו על הקרקע שהם הפסיקו לעבד בשעה שהיא חוזרת לטיפולו של המינהל, חוזרת לבעליה. הפיצויו הזה נקבע על ידי ועדה מיוחדת, ועדת פיצויים, שפעלה על פי קריטריון יסודי שקבע את גובה הפיצויו. והעיקרון היה כזה: המחיר הבסיסי שעל פיו נקבע הפיצויו לחקלאים הוא ערך הקרקע, כקרקע חקלאית, כאילו הייתה מופקעת לצורכי ציבור, ובנוסף לכך ההשקעות שהושקעו בה.

אם נבחן את ההתפתחויות שחלו באזורים הכפריים בישראל בחמש-עשרה השנים החולפות, ואולי אף מעט יותר, נראה שהתרחש שינוי ערכים כמעט מוחלט שכפתה המציאות החדשה שנוצרה בשטח. השינוי המהותי ביותר היה שהחקלאות הפסיקה להיות מקור הפרנסה העיקרי כפי שהייתה בעבר. מספר האנשים שיכלו להתפרנס מהחקלאות בפריפריה, וגם ביישובים החקלאיים במרכז הארץ, הלך והצטמצם באורח דרסטי. זאת ועוד: חלקים ניכרים מתושבי הפריפריה החקלאית נאלצו לייצר לעצמם הסבה מקצועית, וכך פתחו בתהליך של מעבר למקצועות "אורבניים", מקצועות חופשיים, מקצועות שאין להם כל קשר לחקלאות. יחד עם זאת, התפתח שינוי נוסף בעל השלכות סוציולוגיות. אזרחים רבים שגרו במרכזים עירוניים החליטו לממש משאלת לב: לגור בבית פרטי, בוויולה אם תרצו, עם גג אדום וגינה ירוקה. וכיוון שאת הגשמת משאלת הלב הזו יכלה לספק הפריפריה הכפרית, החל תהליך של "כפריזציה" של המגורים באזורים האלה. כיום אפשר לראות את הגגות האדומים – בכל רחבי הפריפריה החקלאית. ואפילו שם חדש מצאו ליישובי הגגות האדומים – יישוב קהילתי. לא קיבוץ, לא מושב. ובכל מקום שבו צמח יישוב קהילתי, לא צמחו עוד מושבים או כפרים. והייתה לתופעה הזו עוד השלכה: עלייה משמעותית בערך הגדל"ני של היישובים הקהילתיים. כדוגמה לתופעה הזו אפשר להביא את המצפים. כאשר הוחל בהקמת המצפים, האמין רוב הציבור כי מדובר באנשים תמהוניים משהו המוכנים להתגורר על הרים שכוחי אל ב"סוף העולם" בקבוצות זעירות בנות תריסר משפחות, רק כדי שתהיה לישראל נוכחות בשטח לצורכי היאחזות בקרקע או מניעת תפיסת קרקע על ידי אחרים. כולנו צחקנו אז על ה"משוגעים" האלה. אבל מסתבר שהם לא היו משוגעים. כיום, כאשר אנו מסיירים בגליל, למשל, ניתן לראות איך התפתחו המצפים. כיום הם מקיפים אוכלוסייה של 60-70 אלף איש ביישובים קהילתיים שאיכות החיים בהם גבוהה, יישובים שהביאו פיתוח תחבורתי ואף מקורות תעסוקה.

על אף כל ההתפתחויות האלה, בתחום אחד לא חל שינוי: בתחום הגדרת זכויות



דרושה: קונספציה מעשית שתיתן תשובה הולמת גם לצדק החלוקתי וגם לחלוקה הצודקת

החקלאים בקרקע. וזה בעיני לא תקין, כי אם חלים שינויים בתנאי היסוד, נראה לי שיש להתאים אותם למציאות בכל התחומים, ולא להישאר "תקועים" בגישה הישנה שיש בה אבסורד מסוים. נכון שתמיד דגלנו בעיקרון של שמירת בעלות הלאום על הקרקע, וקבענו כי קרקע ששוב אינה משמשת למטרות שלשמן היא ניתנה, תחזור לבעליה. אך עם זאת הגענו לכלל הבנה, שהשינויים שהתרחשו בשטח מחייבים אולי הכרה בצורך לתת לחקלאי פיצוי גדול יותר על ידי המסגרות שהסדר הנוכחי מאפשר לקבל מהן פיצוי, על הקרקע שכבר אינה משמשת לחקלאות.

**"בסמכותה של  
הממשלה לגבש  
את המדיניות  
הקרקעית, אך כדי  
שהמדיניות הזו  
תהפוך למכשיר  
ניהולי חוקי ומחייב,  
היא צריכה לקבל  
את האישור של  
מועצת  
המקרקעין."**

על רקע הדברים האלה, הוויכוחים, הפעילויות הציבוריות והלחצים בנושא זכויות החקלאים בעת שינוי ייעוד קרקע חקלאית, קמה ועדת מילגרום שהייתה מעין אבן דרך שמילאה תפקיד מפתח בכל ההתפתחויות שחלו בשנים החולפות. מה בעצם הייתה ועדת מילגרום? מלכתחילה הייתה לקק"ל טענה יסודית כלפי המינוי של הוועדה שהקימה הממשלה, שרוב חבריה היו נציגי הממשלה. היה בזה אבסורד מסוים מן הטעם הפשוט הבא: קק"ל שותפה במינהל בשיעור של 50%. מדרך הטבע, לשותף בהיקף כזה יש זכות, ואולי אף חובה, להיות שותף בתהליך קבלת ההחלטות שיש בהן פוטנציאל להשפיע על המדיניות של הגוף המשותף. אבל לא כך חשבה הממשלה. ועדת מילגרום ייצגה רק צד אחד של הבעלים, וקק"ל

לא הייתה שותפה בוועדה. הנציג המקצועי היחיד שהיה יכול לייצג את עמדותיה ואת השקפת עולמה של קק"ל היה גדעון ויתקון, אבל גם זאת רק במעמד של משקיף. אם להודות על האמת ולומר את הדברים באורח כן וגלוי, לקק"ל הייתה זו התפתחות נוחה. בגלל ההרכב הלא מאוזן של הוועדה, יכולנו להרשות לעצמנו שלא להיכנס לתוך המחלוקת והמאבקים ולומר: "חברים יקרים, אנחנו ממתינים להמלצות של ועדת מילגרום. כל עוד ועדת מילגרום לא סיימה את תפקידה ולא הציגה בפני הציבור את המלצותיה, אנחנו כקרן קימת איננו נדרשים לקבוע את עמדתנו ולהחליט מה גובה הפיצוי הנדרש להינתן לחקלאים. כאשר יפורסמו ההמלצות – נתייחס אליהן." והנה, כאשר סיימה ועדת מילגרום את עבודתה והגישה את המלצותיה, אמורה הייתה הממשלה לדון בהמלצות האלה ולקבל החלטה. ואולם, ככל הנראה,

הממשלה לא רצתה לקבל החלטה. היא דחתה עוד ועוד את הדיון וההכרעה. בעיני הייתה זו התנהגות בלתי מובנת, כיוון שמעל ראשה של הממשלה הייתה מונפת כל העת החרב המתהפכת של העתירה לבג"ץ. אולי ההסכך לשיהוי טמון בעובדה שהממשלה רצתה לעשות לעצמה חיים קלים ולא להחליט, מתוך תקווה שמישהו אחר, בג"ץ, יכריע במקומה. לדעתי צדק היועץ המשפטי לממשלה כאשר טען כי לא בג"ץ הוא שצריך להכריע. קודם כל הממשלה היא שחייבת לקבוע את עמדתה, ורק אחר כך, אם רוצים, אפשר לעתור לבג"ץ נגד עמדת הממשלה. והייתה ליועץ עמדה ברורה בדבר העמדה שראוי שתהיה עמדת הממשלה. עמדת היועץ לא הייתה מקובלת על התנועות ההתיישבותיות, וכתוצאה מכך פרץ סכסוך עמוק.

מכל הטעמים האלה, היה לקק"ל נוח מאוד לעמוד מן הצד מבלי לקבוע עמדה. אבל בו בזמן קק"ל לא ישבה בחיבוק ידיים. העיקרון שאימצנו לעצמנו בקק"ל, עיקרון שעודו תקף היום, הוא לעשות כל מאמץ כדי להגיע להסכמה ציבורית רחבה על גובה הפיצויים המגיעים לחקלאים ועל גיבוש קונספציות מעשיות שייתנו תשובה גם לצדק החלוקתי וגם לחלוקה הצודקת בעת ובעונה אחת.

בכל ויכוח ציבורי עמוק ראוי לבדוק היטב את עמדות הצדדים. פעמים רבות מסתבר כי הפער אינו גדול כל כך כפי שהוא מצטייר בעיני הציבור. כך הדבר גם לגבי המחלוקת בנושא הפיצוי בעת שינוי הייעוד. אם מקשיבים היטב לטיעוני "הקשת הדמוקרטית המזרחית" ובוחנים במקביל את העקרונות של תנועות ההתיישבות, עולה בבירור כי שני הצדדים נלחמים על אותם עקרונות, למעט מחלוקת אחת – גובה הפיצוי לחקלאים. בכל היתר יש בין שני הצדדים תמימות דעים כמעט אידיאולוגית, שבמסגרתה אפשר כמעט לכרות ברית בין התנועה הקיבוצית, שהייתה הגורם המרכזי בפרשה יחד עם תנועת המושבים, לבין "הקשת הדמוקרטית המזרחית". אבל במחלוקות כמו במחלוקות, סלע המחלוקת היחיד הוא כמעט בלתי עביר.

בסופו של דבר הכריע בג"ץ, ביטל את החלטות המינהל וקבע עקרונות וכללים שלפיהם חייב המינהל לחלק את העוגה. ואז עלתה השאלה: מה עושים בינתיים, מה עושים עד שיתקבלו החלטות חדשות במינהל? כדי לפתור בעיה מן הסוג הזה, שאין יודעים כמה זמן יידרש לפתרונה, קובעים הוראות מעבר. לזכותם של מינהל מקרקעי ישראל וראשיו אפשר לומר שהם הרגישו חובה לעצמם לנסח במהירות הוראות

דרושה: קונספציה מעשית שתיתן תשובה הולמת גם לצדק החלוקתי וגם לחלוקה הצודקת

מעבר על בסיס העקרונות שקבע בג"ץ. אבל כאשר התפרסמו ההוראות האלה, שוב החלה תסיסה, שהרי ברור שאי אפשר לרצות את כולם. וכשקיימת תסיסה, פונים להליך של שימוע. במסגרת ההליך הזה קמה ועדה בראשות השר לשעבר משה נסים, שבה חברים כל נציגי הבעלים: הממשלה, מועצת המינהל ונציגי קרן קימת. ועכשיו הכל ממתינים לוועדה שתגבש את הוראות המעבר. אחרי כל הדברים האלה, גם הממשלה עשתה דבר מה וקיבלה כבסיס לפעילות

**"הגאחיד הבסיס"  
שעל פיו נקבע  
הפיצוי לחקלאים**

**בעת שינוי ייעוד  
היה כזה: ערך  
הקרקע, כקרקע  
חקלאית, כאילו  
הייתה מופקעת  
לצורכי ציבור,  
ובנוסף לכך  
ההשקעות  
שהושקעו בה."**

העתידיה את יסודות ועדת מילגרום, בתיקון מסוים. ועל סמך ההחלטות האלה, כבר החלה פעילות של המינהל לעיצוב הסדר חדש.

לאחר דרך החתחתים שעברנו לאורך הפרשה הסבוכה הזאת של הפיצוי לחקלאי בעת שינוי, אני רוצה להגיד לסיום לכל הגורמים, כי ראוי לכולנו שנלמד משגיאות העבר ושנפיק מהן לקחים. אחת השגיאות החמורות ביותר הייתה העמידה הנחרצת, חסרת הפשרות, על הזכויות, מצד אלה שנלחמו להשגתן, מתוך תפישת עולם ש"מגיע להם". חוסר הנכונות להתפשר היה שורש כל רע. דווקא אנחנו, בקק"ל, על אף העובדה שאנחנו הבעלים של הקרקע, ולא רק המחזיקים בה, עשינו מאמצים רבים לסייע לכל הגורמים במטרה להגיע לאיזו פשרה, לאיזו הבנה בין הממשלה, היועץ

המשפטי והתנועות ההתיישבותיות. דווקא אנחנו, בקק"ל, שהקמנו את התשתיות לאלף יישובים, חיפשנו כל דרך כדי לא להתעמת עם החקלאים, דרך סבירה והוגנת לכולם. בשיאו של מאמצנו למצוא מוצא מן הסבך, פנינו לעורך דין יעקב נאמן, הבקיא בנושא הסבך הזה, גם כמי שהיה שר האוצר וגם מתוקף עיסוקיו כעורך דין וכמשפטן, בבקשה שינסה לגבש הצעה ריאלית מעשית שתביא בחשבון את התביעות ואת הצרכים של כולם. את ההצעה הזאת רצינו להניח על השולחן כבסיס לפתרון, להסכמה. למרבה הצער, הצדדים הנצים היו מבוצרים בעמדותיהם, ולמסמך החשוב הזה שגובש לא ניתנה הזדמנות, והוא נדחה כמעט על הסף. במסגרת הניסיונות להיחלץ מן המבוכה, הגיש גם שר החקלאות דאז שלום שמחון הצעה משלו לממשלה שכללה, אגב, מספר עקרונות שהיו קרובים מאוד להצעות שגיבש נאמן. אבל אז כבר היה מאוחר מדי.

הלקח שיש להפיק מכל הדברים האלה הוא, לדעתי, שבעקבות פסיקת בג"ץ יש מקום לעשות מאמץ מרוכז ולהביא להסכמה לאומית סביב הסוגיות הסבוכות הקשורות בנושא זה. ביסוד ההחלטות שיתקבלו צריכות לעמוד החלטות בג"ץ. כל מי שייצא להילחם בעמדת בג"ץ, יחזור שוב למסלול הטעויות של הפעם הקודמת, ובסופו של דבר שוב ייצא נפסד. קרן קימת, שפעלה עד כה במסלול של ניסיון להגיע להסכמה לאומית, תהיה מוכנה גם בעתיד לתרום את תרומתה לגיבוש הסכמה כזו על בסיס החלטות בג"ץ.



## בג"ץ לא עסק ב"צדק"

ד"ר יצחק בן דוד

השאלה העיקרית בפרשת הפיצוי על שינוי ייעוד הקרקעות, האתגר העיקרי שעמד בפני שופטי בג"ץ והם לא עמדו בו, הוא מושג הצדק, שאיננו נושא מעשי, שאינו נוגע לכוחות השוק, ושכל כולו מושג פילוסופי, סוציולוגי ופסיכולוגי. סביב המושג הזה של הצדק, הכל יקום או ייפול, בעיקר כיוון שהצדק הוא יחסי, ולכל אחד מן המעורבים במאבק הקשה הזה יש מושגי צדק משלו לגבי השאלה מהי חלוקה צודקת.

למרבה הצער, בג"ץ לא עסק ב"צדק", על אף העובדה שעל פי שמו, "בית הדין הגבוה לצדק", הוא אמור לעסוק ב"צדק". בג"ץ לא עסק גם בקביעת קריטריונים שיבהירו לכולם מהי חלוקה צודקת. בג"ץ אפילו לא הציב בפני הציבור אמות מידה ראויות לאופן שבו מקבלים החלטות נאותות בעניין הסבוך הזה. בג"ץ רק שלל החלטות קודמות והעביר את הכדור למגרש של מועצת מקרקעי ישראל. אבל המועצה הזו היא גוף אדמיניסטרטיבי, שאינו יודע לשחק במושגים של צדק.

מאז הקמת המדינה התקבלו בארץ, בכל מה שקשור לקרקע, החלטות העוסקות במושגים כמו אזורי פיתוח, אזורי עדיפות לאומית, שיקום שכונות, עידוד השקעות הון ועוד. כל ההחלטות האלה נשענו על אבחנה ברורה בין מרכז לפריפריה. מדי פעם בפעם קבעו הממשלות השונות, על בסיס של אידיאולוגיות שונות, את התיחומים של הפריפריה והמרכז, על פי נקודות מוצא אידיאולוגיות ענייניות, כמו איך נותנים, איך מעודדים, ממי לוקחים ולמי נותנים. כל ההחלטות האלה לא נתקבלו על בסיס של צדק או של אי צדק. אידיאולוגיות, תהיינה אשר תהיינה, הן עניין ערכי, ולא עניין של צדק. המדיניות של מדינת ישראל, לאורך כל השנים, היא מדיניות מוטת אידיאולוגיה, והאידיאולוגיה הזו הכתיבה את כל המהלכים בכל מה שקשור לשימושי הקרקע. אידיאולוגיה, ולא רק אינטרסים. ואולי סוף סוף, אחרי הרבה שנים, הגיעה העת לנסות ולבדוק את כל מה שהוחלט מנקודת הראות של הצדק. ואולי כך גם ייצא הצדק לאור.

# צדק או החלטה פופוליסטית אומללה

לוי מורב\*

כאילו לא די לחקלאים בצרות משמים, התרגשה על שומרי קרקע הלאום, קיבוצים ומושבים, גם "התפרצות" של בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ. בהחלטה יוצאת דופן קיבלו שופטי בג"ץ את עתירת "הקשת הדמוקרטית המזרחית" והורו להקפיא עסקאות מקרקעין חדשות בין מינהל מקרקעי ישראל לבין החקלאים. למרבה הצער, איש כנראה לא חשב אל נכון מה יהיו השלכותיה מרחיקות הלכת של החלטה גורלית זו.

"צדק חלוקתי" קראו לזה השופטים בירושלים. לכאורה, יום חג לכל מי שצדק חברתי וקרקעי משמש נר לרגליו. לכאורה, תחילתה של מהפכה חברתית לא מזוינת ובלתי אלימה לשינוי כיוון של 180 מעלות בחברה הישראלית. מכלכלה קפיטליסטית ברוטאלית המקדשת את הקניין הפרטי ואת הפערים הכלכליים, לחברה הפועלת במרץ לשוויון כלכלי וחברתי. לכאורה, רצון כן לפצות את כלל תושבי המדינה ואת אזרחיה בגין "קרקע הלאום" ולמנוע את התעשרותם של קומץ מושבים, קיבוצים וחקלאים בודדים. לכאורה, החלטה ראשונה מביין רבות שתבואנה בעתיד על "צדק חלוקתי", אולי גם בתחומי ההכנסות משכר עבודה – לא עוד פער של 1 ל-53 בין העשירון התחתון למאיון העליון.

לכאורה מבשרת החלטת בג"ץ מהפכה סוציאליסטית בימינו. לא עוד אי שוויון כלכלי בתחום ההון. "צדק חלוקתי" לכל – גם לבעל ההון וגם לאחרון הקבצנים ברחוב. לא עוד אי שוויון בתחום הרכוש, אלא "צדק חלוקתי" גם בתחום הדיור – חלוקה מחדש של הנדל"ן – 10 מ"ר לכל תושב. ייקחו מהעשירים ויעבירו לחסרי הדיור. למעשה, זוהי החלטה פופוליסטית ועקומה לחלוטין מכל הבחינות: היא לא תמנע מהקיבוצים ומהמושבים באזורים המבוקשים, ליד הערים הגדולות, את ההתעשרות הצפויה; היא לא תעביר לתושבי עיירות הפיתוח, שבשם עתרה "הקשת הדמוקרטית המזרחית",

\* הכותב הוא עיתונאי ופרשן כלכלי.

אגורה שחוקה אחת; היא לא תהווה פתח לשינוי חברתי וערכי במשק הישראלי; הפערים הכלכליים רק ימשיכו ויעמיקו, והעיקר, החלטת בג"ץ לא תשמש חומת מגן לשמירה על קרקע הלאום מפני חמסנים ושוודדים.

**"החלטת בג"ץ  
מהווה בעצם איום  
מומשי לא רק על  
הקיבוצים  
והמושבים, אלא  
גם, ולא פחות  
מכך, על איתנותם  
הפינוסית של שני  
הבנקים הגדולים."**

במקום זאת, תגרום ההחלטה לשורה ארוכה של מכשלות, עיוותים ומפגעים קשים, שבסופו של חשבון יעלו לתושבי ערי הפיתוח, אלה שבשמש ובעבורם המציאו את "הצדק החלוקתי", ולאזרחי המדינה מיליארדי שקלים שיופנו להגנה פיננסית על הבנקים המסחריים ולהצלת החקלאות הקורסת ולשימור הקרקע והאדמה מנטישה ומהפיכתה לאדמת בור, מרעה לעזים, לכבשים ולחמורים.

באחרונה פורסם סקר מקיף של חברת דירוג האשראי המקומית, "דן אנד ברדסטריט", שלפיו עומדים 23% מכלל הקיבוצים בישראל בפני מצב של אובדן יכולת

קיום מינימלית בגלל החלטת בג"ץ. מבדיקת החברה עולה כי העיסוק המסורתי בחקלאות וההתמקדות בתיירות הם תחומי העיסוק המסוכנים ביותר מבחינה כלכלית לקיבוצים, היות שבתחומים אלה חלה הרעה משמעותית מאז שנת 2000. החקלאות, שהייתה בעבר ענף התעסוקה העיקרי בקיבוצים, סובלת מהידרדרות מתמשכת עקב ירידה במספר העובדים, ייקור המים, קיצוץ במכסות המים וביטול סובסידיות. ענף תיירות הפנים נמצא במצב של קריסה עקב המצב הביטחוני הרעוע. התוצאה – מתוך 270 קיבוצים רק 50 נמצאים במצב כלכלי טוב, ואילו 62 קיבוצים מדורגים ברמת סיכון גבוהה. 52.7% מקיבוצים אלה נמצאים בצפון הארץ, 34.5% בדרום, 7.3% באזור ירושלים ו-5.5% בשרון.

החלטת בג"ץ לעצור עסקאות חדשות בקרקעות הקיבוצים לא תפגע בקיבוצי הנדל"ן, שרובם נמצאים עמוק בתהליך הפשרת הקרקע החקלאית. היא תפגע קודם כל ובעיקר ביישובי הפריפריה, שעדיין לא הספיקו לחתום על הסכמי הפשרת קרקע עם המינהל. המשבר המתמשך בחקלאות וקריסת התיירות בגלל האינתיפאדה רק החמירו את מצבם. החלטת בג"ץ סותמת את הגולל על קיבוצים אלה (וגם על המושבים), ומונעת מהם באופן מעשי ניצול הסדרי הפשרת הקרקע החקלאית לפתרון מצוקתם הכלכלית.

ועדת הכספים של הכנסת אישרה לא מכבר תוספת של 103 מיליון שקל ערבות מדינה בגין חובות הקיבוצים לבנקים הגדולים – הפועלים ולאומי. "הסדר הקיבוצים", שלכאורה נועד להציל את הקיבוצים, אבל למעשה מטרתו היתה למנוע את התמוטטות שני הבנקים הגדולים, שהם הנושים העיקריים של הקיבוצים, היה בנוי על הפשרת הקרקע החקלאית ועל שינוי היעד לקרקע מסחרית ולבנייה, למגורים ולמרכזי קניות. החלטת בג"ץ מהווה בעצם איום ממשי לא רק על הקיבוצים והמושבים, אלא גם, ולא פחות מכך, על איתנותם הפיננסית של שני הבנקים הגדולים.

אי יכולתם של 62 קיבוצים לעמוד ב"שירות החוב", כלומר בתשלום הריבית על החובות לבנקים, עלולה להביא את המפקח על הבנקים בבנק ישראל להורות, וכבר היו לכך תקדימים בעבר, על הפרשה מיוחדת לחובות מסופקים (השלב הבא לפני הפיכתם לחובות אבודים). שופטי בג"ץ, וקל וחומר חברי "הקשת הדמוקרטית המזרחית", לא לקחו בחשבון אפשרות כזו.

בריוק כמו במשבר מניות הבנקים מאוקטובר 1983, את החשבון לפירעון לא יגישו לבעלי הבנקים או למנהלים הבכירים. מי שישלם את מחיר הצלת הבנקים בגלל קריסת הקיבוצים יהיה מי ששילם את מחיר הצלת הבנקים בגלל ויסות המניות – עם ישראל. אזרחי ישראל ותושביה ישלמו את מחיר החלטת בג"ץ באמצעות תקציב המדינה. 8 מיליארד דולר שעלתה לקופת המדינה הפיכת מניות הבנקים שבהסדר לאגרות חוב דולריות, שולמו באמצעות תקציב המדינה על חשבון התשתיות החסרות ותקציבי הבריאות והחינוך המקוצצים שמומנו מכיסו של הציבור כולו. אף פוליטיקאי, שר או חבר כנסת, מהאופוזיציה או מהקואליציה, לא ייתן את ידו להתמוטטות בנק גדול (או קטן) בישראל. לכן, בסופו של דבר, את החשבון של "הצדק החלוקתי" ישלמו תושבי ירוחם, דימונה ואופקים, למגינת לבם של חברי "הקשת הדמוקרטית המזרחית".

וכאילו לא די בכל אלה, פרסמה "ברית פיקוח", משרד רואי החשבון של התנועה הקיבוצית, מידע על מצב קרנות הפנסיה של הקיבוצים. מן הפרסום עולה שקיים גירעון אקטוארי של 4 מיליארד שקל במערכת. מנהלת המחלקה הכלכלית של "ברית פיקוח", דיאנה בוגוסלבסקי, מציינת שנתון זה מעורר דאגה ביחס לעתיד הקשישים בקיבוצים. לדעתה, לא יכולים הקיבוצים להסתמך יותר על ההכנסות הצפויות מהפשרת הקרקעות החקלאיות שבשטחם למימון הפנסיה לחבריהם.

גם על כך לא חשבו שופטי בג"ץ. וגם כאן מי שיידרש לממן את הפנסיה של זקני הקיבוצים תהיה המדינה, שלא תוכל לעמוד במראות של קשישים בקיבוצים העומדים בתור לבית תמחוי או מצטופפים בשורה לקבלת סנדוויץ' מעמותת לב רחום. הממשלה, ישירות או באמצעות הביטוח הלאומי, תאלץ, כשהקיבוצים הקורסים לא יהיו מסוגלים להאכיל את זקניהם, לקחת על עצמה את האחריות, כלומר לשלם. ושוב יהיה זה הכיס הציבורי שישלם את מחיר "הצדק החלוקתי".

כאשר "המציאו" אבותינו את שיטת המדרגות בהרי יהודה ושומרון, הם חוללו שתי מהפכות משלימות. הם הגדילו את גורם הייצור שנקרא קרקע, והרחיבו אותו גם

לשטחים שלפני כן היו בלתי ראויים לעיבוד. הם פעלו, גם מבלי שהתכוונו לכך, למניעת סחף האדמה מההרים לעמקים, ויצרו בכך סביבה פורייה למאות סוגים של צמחים, חרקים, ציפורים, זוחלים ובעלי חיים. גם האדם וגם הטבע נהנו מכך. זאת אולי הדוגמה היפה ביותר להמצאה אנושית התורמת גם לאדם וגם לסביבה. בני האדם נהנים, והצמחים ובעלי החיים חוגגים גם הם ואינם חסרים. אבותינו השכילו להרחיב בהתמדה את השטחים החקלאיים המעובדים גם באזורים מדבריים מובהקים. המצאת בור הסוד לאגירת מי גשמים ושיטפונות (על תלמיד חכם מובהק נאמר: "בור סוד שאינו מאבד טיפה") אפשרה את הרחבת שטחי הגידולים החקלאיים גם לשולי ספר

**"מי שישלם את  
מחיר הצלת  
הבנקים בגלל  
קריסת הקיבוצים,  
יהיה מי ששילם  
את מחיר הצלת  
הבנקים בגלל  
יסוּת המניות -  
קרי: עם ישראל."**

המדבר. על עוזיהו המלך נאמר: "וייבן עוזיהו מגדלים בירושלים ויחזקם כמדבר ויחצוב בורות רבים." הנה דוגמה נפלאה למלך חכם ומוצלח. הוא הבטיח את ביטחון הבירה באמצעות בניית מגדלי שמירה בירושלים וחיזוקם, ודאג לשיפור המצב הכלכלי באמצעות חציבת בורות סוד רבים לאגירת מי השיטפונות והגשמים.

לא היה מזיק למדינאים שלנו אילו היו פותחים מדי פעם את התנ"ך ולומדים פרק בהלכות ניהול מדיני, ביטחוני וכלכלי. ממשלות ישראל, מאז המשבר של הקיבוצים והמושבים באמצע שנות השמונים, עשו כמעט את כל השגיאות האפשריות, וגם כמה בלתי אפשריות. חובתה של הממשלה, כל ממשלה, ואין זה משנה כלל מי המפלגות המרכיבות אותה, לדאוג לאינטרס הציבורי. שמירה על קרקע הלאום, הגנה על ערכי

טבע וחי, הסגת המדבר לאחור, אלה רק חלק מהמטלות שאותן היו חייבות הממשלות לבצע.

כדי לשמור על הקרקע מפני חמסנים ולהגן עליה מפני אַרוֹזִיָה ומפני הפיכתה לאדמת בור, חובה היה על הממשלה להגן על הגורם האנושי המופקד על הקרקע. אין שום חוכמות או קיצורי דרך בעניין הזה. בני האדם הם הגורם העיקרי להרס הקרקעות, וגם הסיבה לפיתוחן ולשמירה עליהן. מדינות קפיטליסטיות מובהקות כמו יפן, ארצות הברית, צרפת וגרמניה מסבסדות בסכומי עתק את החקלאים ואת החקלאות משני טעמים עיקריים: הגנה על הקרקעות ושמירה על אורחות החיים בכפר. לפני 20 שנה ראו רבים בהחלטת צרפת לשמור על הכפרים בפרובאנס בזכוז מוחלט של כספים שניתן היה להפנות אותם למטרות טובות יותר ומשתלמות יותר מבחינה כלכלית. היום, לאור הפריחה התיירותית והכלכלית הפוקדת את פרובאנס, שהפכה ליעד מועדף לתיירים מכל העולם, ברור שההחלטה ההיא היתה נכונה, בדיעבד, גם מבחינה כלכלית.

אין חקלאות ללא חקלאים. אין קרקע ללא אנשים חיים עליה וממנה. אין קיום לאומי שורשי ללא חיבור לאדמה. לגוש העירוני בין גדרה לחדרה אין קיום, לאורך זמן, ללא המרחבים הפתוחים בנגב והמרחבים הירוקים בגליל. אסור היה לייבש את הפרדסים בשרון. אסור לייבש את המתישבים ואת החקלאים במרכז ובפריפריה. לכאורה מדובר בסתירה פנימית, למעשה זוהי הנוסחה היחידה לריבוע המעגל.

לפתח חטאת רובץ, והחטא הקדמון טמון בהחלטת הממשלה לממן את חובות הקיבוצים באמצעות הקרקע. הטעות הבסיסית נעוצה בהחלטה לחדול לחלוטין מסבסוד החקלאות ופתיחת השוק לתחרות פרועה וליבוא זול. פקידי האוצר לוחצים זה שנים להתיר יבוא חופשי של דבש. לכאורה, טובת הצרכנים עומדת לנגד עיניהם. דבש מיוגוסלביה זול יותר מהדבש של יד מרדכי. אולם יבוא חופשי ובלתי מבוקר יגרום לחיסול ענף המכוורות בישראל. ללא מכוורות, אין דבורים, ובלי דבורים אין האבקה של עצים וצמחים רבים בארץ ישראל, מטעים מעשה ידי אדם, ואלה שהטבע ברא.

בינתיים, במין התפרצות של תבונה רגעית, החליטה ממשלת ישראל, בישיבה מיום 17.11.02 לאמץ את רוב המלצות ועדת מילגרום. באיחור רב ואחרי התפתלויות

מרוכות, הודות ללחץ הבחירות הקרובות, אימצה הממשלה את ההמלצות העיקריות, הבאות: שטח מגורים של 2.5 דונם יירשם על שם החקלאי; על כל בנייה בשטח זה, מעבר לשלושת הבתים הראשונים, ישלם החקלאי 66% משווי הקרקע; החקלאי, כמושב או בקיבוץ, יהיה רשאי לבנות ולמכור יחידות שייכנו באותה החלקה בכפוף לתכניות בנייה בתוקף; שלוש היחידות המאושרות כלולות בזכויות שיש לחקלאי כבר היום, היינו יחידת מגורים לעצמו, יחידה להורים ויחידה לבן ממשך.

החלטת הממשלה טעונה אישור של מועצת מקרקעי ישראל. המועצה כוללת 18 חברים, 9 מהם נציגי משרדי ממשלה ו-9 אנשי קק"ל. החבר ה-19 ויו"ר המועצה היה (עד הרכבת הממשלה החדשה) ראש הממשלה אריאל

**"כשהקיבוצים  
הקורסים לא היו  
מסוגלים להאכיל  
את זקניהם,  
תיאלץ הממשלה  
- ישירות או  
באמצעות המוסד  
לביטוח לאומי -  
לקחת על עצמה  
את האחריות,  
כלומר לשלם  
לנוזקים."**

הממשלה לא אישרה את המלצות ועדת מילגרם הנוגעות לאחוזי הפיצויים על הפשרות הקרקע הגדולות לשם הקמת פרויקטים של אלפי יחידות דיור בגלל החלטת בג"ץ בסוגיה זו. עם זאת, על פי החלטת הממשלה, יוכלו החקלאים להמשיך בהפשרת קרקעות לבניית נדל"ן מניב כמו בנייה שלא למגורים - שטחי מסחר, מחסנים ומלונות. אולם לצורך הפשרות לנדל"ן מניב והרחבות לבנים ממשיכים, יאלצו החקלאים לשלם את מלוא המחיר של הקרקע.

בינתיים שוררת רגיעה בתחום המשפטי, אף שדובר "הקשת הדמוקרטית המזרחית" טען ש"מדובר במחטף ערב בחירות תוך ניסיון לעקוף את החלטת בג"ץ", ושהם ישקלו פנייה נוספת לבג"ץ. קשה להעריך מה תהיה ההתפתחות בעתיד הקרוב. בכל מקרה, העובדה שישראל הייתה נתונה עד לסוף נואר 2003 בעיצומה של מערכת בחירות, דחקה, בינתיים, את הנושא מסדר היום הציבורי.

על הממשלה החדשה נופלת האחריות לטיפול מקיף ויסודי בסוגיות הקשות,

המורכבות והמסובכות של הקרקעות בישראל, של עתיד החקלאות ושל מעמד החקלאים. הטיפול הכושל, המקרי והחלטוריסטי של ממשלות ישראל השונות עד כה בעניינים אלה, אינו יכול להימשך. חובתה של הממשלה החדשה לגבש מדיניות ממלכתית מקיפה לפתרון סבך הבעיות, מהסדר הקרקעות של הבדואים בנגב ועד להחלטה על הפנסיה של החקלאים במושבים ובקיבוצים.

הממשלה, משרדי האוצר, המסחר והתעשייה (שלמסגרת אחריותו הועבר מינהל המקרקעין), החקלאות ואיכות הסביבה, יצטרכו לאמץ מדיניות לאומית מוסכמת שתיקח בחשבון את צורכי החקלאים, את טובת כלל הציבור ואת האינטרסים של השמירה על שטחים פתוחים, ריאות ירוקות והסגת המדבר לאחור. אחרי עשרות שנים של אלתורים וכניעה לקבוצות לחץ שונות, הגיעה השעה לאמץ מדיניות קרקעית וסביבתית כוללת ואחראית. המדינה הזו קטנה מכדי שניתן יהיה להשאיר את גורל הקרקע שלה ביד המקרה.



## סוגיית השוויון והמגורים בנפרד בהתיישבות קהילתית וכפרית

# הפסיקה בפרשת בג"ץ קעדאן לא הייתה מחויבת המציאות

פרופ' שמעון שטרית\*

פסיקת בג"ץ בעניין קעדאן נגד מינהל מקרקעי ישראל לגבי אפשרות המגורים של משפחה ערבית ביישוב הקהילתי קציר, לא הייתה בלתי נמנעת ואף לא הייתה מחויבת המציאות; בג"ץ יכול היה להשתמש בסמכותו לפי "חוק יסוד: השפיטה" וכלל לא לדון בעתירה מטעמים של עילות סף; מעבר לפן הפרוצדורלי, קיימים נימוקים חזקים לאי התערבות בית המשפט וכן טעמים מבוססים המצביעים על כך שניתן היה, ואף ראוי היה, להגיע לתוצאה שונה.

בפסק דין קעדאן<sup>1</sup> הוגשה עתירה מטעם בני זוג ערבים, המתגוררים ביישוב ערבי, לאפשר להם לרכוש בית ביישוב הקהילתי קציר. הקרקע של קציר נמסרה ממינהל מקרקעי ישראל לידי הסוכנות היהודית, שהקימה עליה את היישוב, המאוגד כאגודה שיתופית להתיישבות קהילתית. בתקנות האגודה נקבע, בין היתר, כי יוכל להתקבל אליה רק אדם שסיים שירות חובה לפי חוק שירות הביטחון, ועל בסיס זה נדחתה בקשתם של בני משפחת קעדאן. הלכה למעשה, לא התקבלו כלל ערבים כחברים באגודה השיתופית. בג"ץ קבע ברוב דעות כי העותרים הופלו לרעה. ביסוד פסק הדין עמדו חשיבותו ומרכזיותו של עקרון השוויון, אשר הופר, על פי פסיקת בית המשפט העליון, על ידי הפליה בין בני אדם לעניין האפשרות להתגורר ביישוב מסוים על רקע השתייכותם הלאומית. הנשיא ברק ערך ניתוח תכליתי של החקיקה המסמיכה – חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 וקבע כי התכליות המיוחדות העומדות ביסוד

\* הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים. LLB, LLM (האוניברסיטה העברית) MCL, DCL (אוניברסיטת שיקגו).

1 בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258.

סמכותו של המינהל הן שמירת מקרקעי ישראל בבעלות המדינה וריכוז וניהול הפיתוח של המקרקעין בישראל בידי רשות סטטוטורית אחת, בין היתר, על מנת לבצע מדיניות ביטחון ולאפשר ביצוע פרויקטים לאומיים.

אילו תכליות מיוחדות אלה, שבכוון להצדיק הפליה לטובת המגזר היהודי, היו נובעות מלשונו המפורשת והברורה של החוק, היה ניתן להן משקל מכריע. ואולם, תכליות המינהל כלל אינן מצוינות בחוק, ואף אינן נובעות ממנו באופן ברור, ולפיכך בפרשנות החקיקה יש להזדקק גם לתכליות הכלליות החלות על כלל דברי החקיקה – עקרונות וערכי היסוד של שיטת המשפט הישראלית. העיקרון הרלוונטי לענייננו הוא, כאמור, העיקרון המחייב את המדינה לנהוג בשוויון בכל פעולה מפעולותיה<sup>2</sup>.

לעצם העניין קבע הנשיא ברק, כי המדינה הפרה את החובה המוטלת עליה לנהוג בשוויון בכך שהעבירה מקרקעין לגוף שלישי, הנוקט הפליה ומקצה מקרקעין ליהודים בלבד.

אילו הקצאת זכות במקרקעין להקמת היישוב הקהילתי בקציר היתה נעשית במישור על ידי המדינה, הייתה מוטלת עליה החובה לנהוג בשוויון בין כל המבקשים ממנה זכות להקים בית באותו מקום. לפיכך, היא אינה יכולה להשתחרר מחובתה החוקית לנהוג בשוויון בהקצאת זכויות במקרקעין על ידי שימוש בגוף שלישי. בית המשפט לא מצא במעמדה של הסוכנות היהודית על פי החוק<sup>3</sup> ועל פי האמנה שנחתמה בין ממשלת ישראל לבינה, יסוד המכשיר הפליה זו<sup>4</sup>.

בשאלת הסעד קבע ברק כי יש להתחשב בכך שנוצרה הסתמכות רבת שנים, הן מצד הסוכנות שהשקיעה משאבים בפיתוח המקרקעין על פי מסמכי היסוד שלה, כלומר, כדי להקים יישוב יהודי, והן מצד התושבים, שעברו להתגורר ביישוב על יסוד ההנחה שהתקיימה בשעתו, על כך שיגורו ביישוב יהודים בלבד. לפיכך הצהיר בית המשפט כי המדינה לא היתה רשאית להקצות את מקרקעי המדינה לסוכנות היהודית לצורך הקמת היישוב הקהילתי קציר על בסיס של הפליה בין יהודים לבין מי שאינם יהודים, ופסק כי על המדינה לשקול את בקשת העותרים לרכוש לעצמם חלקת מקרקעין

2 שם, עמ' 270-278.

3 חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג, 1952.

4 קעדאן, לעיל הערה 1, עמ' 281-285.

בקציר לצורך הקמת ביתם, מתוך התחשבות בשיקולים השונים השייכים לעניין, בעיקר עקרון השוויון והשיקולים הנוגעים לסוכנות ולמתיישבים, ולהחליט בנושא במהירות הראויה<sup>5</sup>.

השופט קדמי, בדעת מיעוט, הבהיר כי על אף הסכמתו לעמדה העקרונית בדבר מרכזיותו של הצורך בשוויון בהקצאת קרקעות והאיסור לעוקפו על ידי הקצאת קרקע לסוכנות, יש לאזן תמיד בינה לבין ערכים נוספים, ובהם ערך הביטחון הלאומי, שעניינו בהקשר זה הבטחת קיומה של מדינת ישראל.

**"מפסק הדין עולה  
כי בית המשפט  
העליון מפלה  
לרעה את המגזר  
היהודי-חילוני,  
המהווה את רוב  
האוכלוסיה  
בישראל, ואינו  
מכיר בזכותו  
לשמור על צביונו  
ואורח חייו  
ולהתגורר בנפרד  
מאוכלוסיות  
אחרות."**

לדבריו, הפתח המאפשר לדחות את עקרון השוויון לטובת ערכי הביטחון הלאומי, בהתחשב במיקומו או בתכלית הקמתו של יישוב, הצטמצם עם השנים ככל שהמדינה התפתחה, והסיכונים לקיומה כמדינה יהודית ודמוקרטית פחתו. ואולם דווקא לאור הדינמיות של אותו פתח, מעשי העבר בתחום הקצאת הקרקעות מוגנים מפני שינוי למפרע, כיוון שהם נערכו על סמך האיוון בין השוויון ובין הערכים האחרים שהתקיימו באותה שעה לאור מצבה של המדינה. כך הם הדברים במקרה דנן, היות שההחלטה בדבר הקמת יישוב קהילתי בקציר שאוכלוסייתו מוגבלת ליוצאי צבא בלבד, התקבלה שמונה-עשרה שנים לפני מתן פסק הדין. לפיכך סבר קדמי, כי על בית המשפט להצהיר על מרכזיותו של עקרון השוויון בחלוקת הקרקעות בעתיד, אך אל לו להחיל את פסיקתו התקדימית באופן רטרואקטיבי גם על היישוב קציר<sup>6</sup>.

ברשימה זו ייבחן פסק הדין של בית המשפט העליון בעניין קעדאן, לאור פסיקה אחרת בנושא השוויון והמגורים בנפרד בהתיישבות קהילתית וכפרית. מקריאת פסק הדין עולות נקודות רבות שבהן שגה, לדעתי, בית

5 שם, עמ' 285-286.

6 שם, עמ' 287-288.

המשפט בניתוחו המשפטי ובהפעלת שיקול דעתו ומדיניותו השיפוטית. פסק הדין של הרוב וההנמקות לא היו בלתי נמנעים, וממספר היבטים, פסק הדין ראוי לביקורת.

## סוגיית השיהוי

ראשית, בית המשפט יכול היה להימנע מלהתערב בעניין בעילת שיהוי. על פי הדינים המקובלים בעניין שיהוי, בית המשפט היה יכול בנקל להימנע מן הצורך לדון בעתירתם של בני משפחת קעדאן. מפסק הדין עולה כי העתירה הוגשה שלושה עשרה שנים לאחר הקמת היישוב הקהילתי קציר והחלת המדיניות של אי קבלת ערבים ליישוב. אך טבעי היה כי בית המשפט יסרב לדון בעתירה לאור השיהוי המשמעותי בהגשתה, תוך הפעלת דוקטרינת השיהוי המקובלת והמתאימה במיוחד בהליכים של בג"ץ.

בפסיקה נמנו שלושה יסודות להתקיימותו של שיהוי<sup>7</sup>: ראשית, ויתור סובייקטיבי מצד התובע על זכותו, שאותו ניתן להסיק מהשתהותו בהגשת העתירה. הנשיא ברק דחה טיעון זה לגבי קעדאן, כיוון שעל אף שהמדיניות שנקטה אינה חדשה, הרי שהעותרים עצמם לא השתהו בעתירתם: הם פנו לאגודה השיתופית קציר בתקופת ההרשמה, ומשהובהר להם כי לא יתקבלו לאגודה בשל היותם ערבים, הם פנו לבית המשפט<sup>8</sup>.

ואולם יסוד זה הוא רק אחד מתוך שלושה, והשקלול ביניהם הוא שמכריע בשאלת השיהוי. היסוד השני הוא שינוי מצבה של הרשות לרעה. יסוד זה מתקיים בעניין קעדאן, היות שבמשך כמעט עשרים שנה השקיעו מינהל מקרקעי ישראל, הסוכנות היהודית והאגודה השיתופית קציר משאבים רבים בהקמתו ובפיתוחו של היישוב על סמך ההנחה כי הוא יהיה יישוב יהודי, ושינוי אופיו של היישוב יוריד את השקעותיהם לטמיון.

היסוד השלישי הוא האינטרס הציבורי הכללי. למותר לציין את רגישותה הציבורית

7 ראו: בג"ץ 2656/00 לוטן נ' מדינת ישראל – משטרת ישראל, פ"ד נה(3) 753, בעמ' 757; בג"ץ 2632/94 דגניה א' נ' שר החקלאות, פ"ד נ(2) 715, עמ' 742.

8 קעדאן, לעיל הערה 1, עמ' 268.

והפוליטית יוצאת הדופן של הסוגיה שעמדה על הפרק, אשר מהווה טעם חזק ביותר לאי התערבות מצד בית המשפט כדי לשמור על האינטרס הציבורי של אמון הציבור בבית המשפט. עוד לפני פסק דין קעדאן נמתחה על בית המשפט העליון ביקורת נוקבת בשל הקו האקטיביסטי שהוא נוקט וכשל התערבותו בנושאים המצויים במחלוקת ציבורית ופוליטית, והחלה להסתמן מגמה של התערעות האמון הציבורי בו. לפיכך, בטרם הדיון בעניין קעדאן, היה על בית המשפט לשקול היטב את השלכות התערבותו בסוגיה זו, קרי, התחזקותן האפשרית של מגמות אלו.<sup>9</sup>

אם כן, שניים מתוך שלושת הקריטריונים מצדיקים את הפעלת דוקטרינת השיהוי, ולדעתי היה טעם לעשות בה שימוש; דווקא בנושאים רגישים הרבה פחות, בג"ץ מרבה לדחות עתירות בהתבססו אך ורק על טענת השיהוי, ולרוב מדובר בשיהוי לתקופות קצרות הרבה יותר מאשר במקרה קעדאן.<sup>10</sup>

## **"המדינה הפרה**

### **את החובה**

### **המוטלת עליה**

### **לנהוג בשוויון,**

### **בכך שהעבירה**

### **מקרקעין לאור**

### **שלישי, הנוקט**

### **בהפליה ומקצה**

### **מקרקעין ליהודים**

### **בלבד."**

## **סוגיית החלופה הסבירה**

יסוד חשוב נוסף העולה מפסק הדין אשר היה בכוחו להצדיק את דחיית העתירה, הוא כי לקעדאן הוצעה חלופה שוות ערך. היישוב קציר בנוי על שתי גבעות סמוכות, אשר אחת מהן נבנתה על ידי משרד הבינוי והשיכון ויועדה לציבור הרחב, והשנייה, נושא העתירה, הוקצתה לסוכנות אשר הקימה עליה יישוב קהילתי. לא הייתה כל מניעה שבני משפחת קעדאן ירכשו קרקע בגבעה שנבנתה על ידי משרד הבינוי

והשיכון, או ביישוב העירוני הסמוך חריש, ואולם הם דחו את ההצעות והתעקשו לגור דווקא ביישוב הקהילתי. בדיקה שנערכה לאחרונה הוכיחה כי הלכה למעשה,

9 אבל ראו והשוו עם בג"ץ 170/87 אסולין נ' ראש עיריית קריית גת, פ"ד מב(1) 678. שם נדונה חשיבותם של האינטרס הציבורי ושלטון החוק. לגבי אמון הציבור וחשיבותו ראו דעה אחרת: ח' כהן, "הרהורי כפירה באמון הציבור" המשפט 14 (2002) 9.

10 ראו למשל: בג"ץ 4113/01 סיעת הליכוד במועצת עיריית צפת נ' ועדת השרים שלפי חוק שירותי הדת היהודיים, תק"על 2001(2), 695 – שם נפל שיהוי של 14 חודשים; בג"ץ 5562/00 שרביב בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד התעשייה והמסחר, תק"על 2000(3), 116 – שם נפל שיהוי של 5 חודשים; בג"ץ 2345/01 רשת מרגלית נ' הוועדה לעניין מעונות יום, תק"על 2001(2), 23 – שם נפל שיהוי של 3 חודשים בלבד.

היישוב חריש פתוח למגורי ערבים. ביישוב מתגוררים כמאתיים ערבים, המהווים 20 אחוזים מתושביו, ומגמה זו של מעבר ערבים ליישוב גוברת<sup>11</sup>. עובדה זו עשויה לעלות כחוסר תום לב, ומהווה טעם נוסף שבגיננו יכול היה בית המשפט להחליט לדחות את העתירה לאחר דיון קצר<sup>12</sup>.

כנגד כך טוענת רות גביזון, כי טוב עשה בית המשפט שלא נמנע מלדון בעתירה בשל חוסר שפיטות, משום שהימנעות כזו היתה נותנת הכשר להמשך מדיניות ההפליה השיטתית נגד ערבים בהקצאת קרקע למגורים, שהיא, לדבריה, בלתי מוסרית ובלתי נבונה<sup>13</sup>. לדעתה, פסק דין קעדאן מהווה ציון דרך חשוב ואמיץ בהתמודדות עם השאלות הרות הגורל שעמן מתמודדת מדינת ישראל, ולהכרזת בית המשפט, שלפיה עקרון אי ההפליה חל גם על הקצאות קרקע, והמדינה אינה יכולה לעוקפו על ידי הקצאת קרקעות לצד שלישי, יש חשיבות מעשית וסמלית גדולה<sup>14</sup>.

## מגורים בנפרד לגיטימיים בעיר העתיקה בירושלים ובהתיישבות קהילתית לבדווים ולחרדים, אבל לא לחילוניים?

לגופו של עניין, ניתן להצביע על א-סימטריה ביחסו של בית המשפט העליון כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות, המבקשות לשמור על בידול ועל ייחודיות מקבוצות אחרות. המשיבים בפרשת קעדאן הצהירו כי מינהל מקרקעי ישראל מוכן להקצות קרקע להקמת יישוב קהילתי שייועד לערבים בלבד, ואולם בית המשפט, בהתבסס על פסק הדין האמריקאי הנודע, *Brown v. Board of Education*<sup>15</sup>, דחה את המדיניות של "נפרד אבל שווה", אשר משרדת עלבון כלפי המיעוט ומקבעת את תחושת הנחיתות שלו.

כנגד כך ניתן לטעון, ראשית, כי על אף הרצון להשליך מהלכת *Brown* לגבי ישראל, קיים שוני רב וברור בין שתי המדינות. הרקע להלכה זו היה ההיסטוריה של העבדות

11 א' שמואל, "מבט על קציר-חריש: לא מחכים לחרדים", הארץ, מוסף נדל"ן, א' בסיון תשס"ב, 12/5/02.

12 ייתכן אף שהרבר יכול להיחשב כחוסר ניקיון כפיים, אך זו טענה מרחיקת לכת.

13 ר' גביזון, "ציונות בישראל? בעקבות בג"ץ קעדאן" משפט וממשל ו (תשס"א) 25, עמ' 48.

14 שם, עמ' 31, 51.

15 *Brown v. Board of Education* 347 U.S. 483 (1954)

**"בג"ץ התעלם  
לחלוטין  
מאינטרסים  
לגיטימיים שיכולים  
להצדיק הפרדה  
כדור: ראשית,  
חשש ממתחים  
ומאלימות; שנית,  
חשש מהתדרדרות  
באיכות החיים  
ובערך הנכסים;  
שלישית, העדפות  
עמוקות לגור  
בשכונה אחת עם  
בני אותה קבוצה  
לאומית, תרבותית  
ולשונית אינן עולות  
כדי גזענות."**

וההפליה הגזעית כנגד שחורים שהתקיימה מאות שנים בארצות הברית, אך בישראל ברור כי הדרישה לכדלנות, בין שהיא באה מצד הרוב ובין שמצד המיעוט, אינה נובעת מרצון לקבע תחושה של נחיתות, אלא מרצון לעצב זהות לאומית או תרבותית ולשמר אורח חיים ייחודי, בעיקר על רקע המציאות הפוליטית הקשה והמורכבת<sup>16</sup>.

אך חשוב מכך, קביעה זו אינה עולה בקנה אחד עם פסיקות אחרות של בית המשפט העליון. בפסיקה שזורת דוגמאות רבות וידועות שבהן נקט בית המשפט הלכה למעשה מדיניות של הבחנה, הפרדה והעדפה בין קבוצות אוכלוסייה שונות.

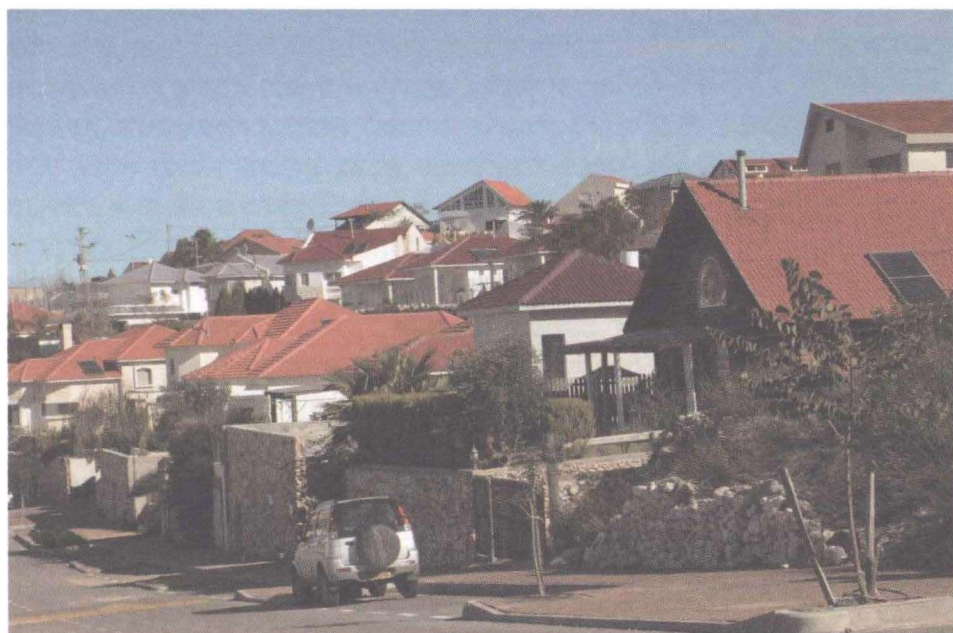
כך למשל, בפסק דין בורקאן<sup>17</sup> נדחתה עתירתו של אזרח ירדני לאפשר לו לחכור דירה ברובע היהודי בירושלים, אשר לטענתו הייתה שייכת לו, מידי החברה הממשלתית לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה, אשר העניקה זכאות לחכירת דירה רק למי שהנו אזרח ישראל ששירת בצבא, או שקיבל פטור משירות, או שהוא עולה חדש. בית המשפט פסק כי אין מדובר בהפליה פסולה, כי אם בהבחנה לגיטימית, על רקע מטרת ההסדר: שיקום הרובע היהודי וייחודו עבור

היהודים, ואף מכוח שיקולים ביטחוניים, שעניינם חוסר הנאמנות של האזרחים הירדנים למדינת ישראל, ושיקולים מדיניים, שעניינם הרס הרובע היהודי על ידי הצבא הירדני. לדברי אליאב שוחטמן, החלת הלכת בורקאן, שלפיה אין הפליה בכך שלכל עדה דתית שמורה הזכות להתגורר ברובע המיוחד לה, הייתה חייבת להביא לקביעה בעניין קעדאן, כי אין כל הפליה פסולה בייחודם של יישובים קהילתיים למגזרים שונים; אין כל שוני מהותי בין שני המקרים הללו<sup>18</sup>.

16 י' זילברשץ, "כדלנות במגזרים בגין השתייכות אתנית-לאומית – האומנם רק זכותו של המיעוט?" משפט וממשל ו (תשס"א) 87.

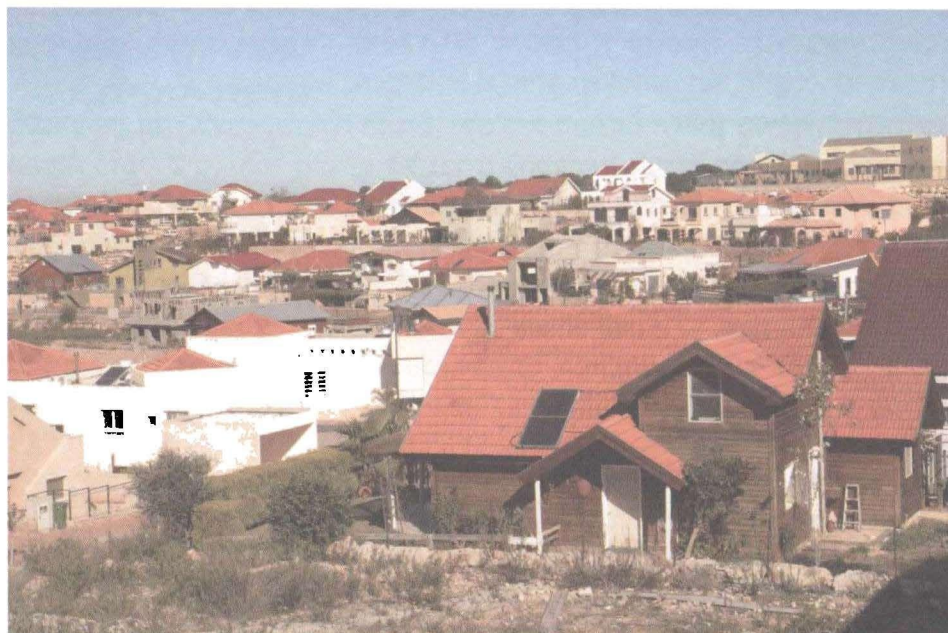
17 בג"ץ 114/78 בורקאן נ' שר האוצר, פ"ד לב(2) 800.

18 א' שוחטמן, "חוקיותה ותוקפתה של התיישבות יהודית בארץ ישראל" משפט וממשל ו (תשס"א) 109, עמ' 121.



קציר - יישוב אחד על שתי גבעות סמוכות. על גבעה אחת בנה משרד השיכון עבור הציבור הרחב. הגבעה השנייה הוקצתה לסוכנות, שהקימה עליה יישוב קהילתי.





**משפחת קעדאן יכלה לרכוש קרקע ביישוב הסמוך חריש - הפתוח למגורי ערבים.**

חסן ג'בארין מספק הסבר משלו להבדל המהותי בין תוצאות פסק דין בורקאן ופסק דין קעדאן. לדבריו, בורקאן, בטענתו כי הדירה שביקש לרכוש נכנתה על אדמת אבותיו והייתה מאז ומתמיד נחלת מוסלמים, הדגיש את שייכותו לקבוצה היושבת במולדת שלה, ובכך הציג נרטיב היסטורי מתחרה לצורך השבת ביתו וערער על ההיסטוריה שבית המשפט מציג. לעומת קו מאיים זה, שהרתיע את בית המשפט, הרי שבני הזוג קעדאן היו "ידידותיים" בעיניו, כיוון שרק ביקשו להשתלב במוסד ציוני, והופיעו כאזרחים הדואגים לחינוך ילדיהם בבתי ספר טובים ובמקום איכותי<sup>19</sup>.

בפסק דין אביטן<sup>20</sup> אושרה המדיניות שננקטה על ידי מינהל מקרקעי ישראל, אשר ייעד את היישוב שגב שלום לאוכלוסייה הברדווית בלבד והעניק לברדווים תנאים נוחים לחכירת קרקעות; בית המשפט דחה את העתירה שהגיש אזרח יהודי שביקש שיאפשרו לו לחכור קרקע ביישוב, אפילו ללא ההטבות הניתנות לברדווים. הנימוק לדחיית העתירה היה כי אין מדובר בהפליה אסורה על רקע לאומי, אלא בהבחנה מותרת, הנובעת מן האינטרס הלגיטימי של המדינה לעודד התיישבות קבע של הברדואים, אשר לאור אופיים ודרך חייהם מהווים קבוצה ייחודית, ביישובים עירוניים נפרדים.

בשני פסקי הדין בעניין שדולת הנשים, נקט בית המשפט העליון מדיניות של העדפה מתקנת כלפי נשים, ופסל מינויים של גברים לתפקידים בכירים במוסדות שבהם נשים לא זכו לייצוג הולם, או שלא זכו לייצוג כלל, באותם הדרגים הבכירים. אולם בשעה שבפסק הדין הראשון<sup>21</sup> התבסס בית המשפט לצורך פסילת המינויים על סעיף חוק<sup>22</sup>, הרי בפסק הדין השני<sup>23</sup> נקט בית המשפט מדיניות העדפה, על אף שמדובר באותו חוק, ושום חוק אחר המחייב העדפה מתקנת לא חל על המינוי שהיה נושא העתירה; הבסיס לכך היה שכל פעולה בתחום המשפט הציבורי אשר מביאה לתוצאה של הפליה, דינה להיפסל.

19 ח' ג'בארין, "ישראליות' הצופה פני עתיד' של הערכים לפי זמן יהודי-ציוני, במרחב בלי זמן פלשתיני" משפט וממשל 1 (תשס"א) 53, עמ' 66-67.

20 בג"ץ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג(4) 297.

21 בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 501.

22 סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה, 1975.

23 בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630.

בפסק הדין בפרשת חורב<sup>24</sup> שבו הוגשה עתירה כנגד החלטת שר התחבורה לסגור לתנועה את כביש בר אילן בירושלים בשעות התפילה בשבתות ובחגים כדי לא לפגוע ברגשות תושבי השכונות החרדיות הסמוכות, הכיר בית המשפט בערך הרגשות הדתיים, אשר לשם ההגנה עליהם ניתן לפגוע בחופש התנועה של אזרחים רבים; עם זאת, בסופו של דבר ביטל בג"ץ את החלטת השר לאור הפגיעה החמורה שנגרמה לתושבי האזור החילוניים.

**"ניתן לומר כי  
דווקא לעם  
היהודי, אשר חוד  
מהגלות לאחד  
אלפיים שנה,  
חייבת להינתן  
עדיפות ביישוב  
אדמת מולדתו  
שאליה שב; ייתכן  
כי לאחר מאה  
שנות קיום של  
מדינה יהודית,  
שבה יתבססו  
היהודים על  
אדמתם, יהיה ניתן  
להתכנות לתכלית  
השגת השוויון."**

בבג"ץ עם חופשי<sup>25</sup> קבלו העותרים כנגד הטבות חריגות שנתנה המדינה לרוכשי דירות בעיר החרדית אלעד, ותבעו את השוואת התנאים לרוכשי דירות באזור המרכז בסמוך לאלעד. בית המשפט, על אף שפסל את ההטבות משום שניתנו שלא על פי קריטריונים שוויוניים, ציין שוב כי "הקצאת קרקע לבניית יישוב נפרד לאוכלוסייה החרדית כדי לאפשר לה לקיים ולשמר את אורחות חייה היא מותרת, וכשלעצמה אין בה פסול."<sup>26</sup>

בפסק דין בלומנטל<sup>27</sup> הוגשה עתירה כנגד החלטת עיריית רחובות להקצות קרקע לעמותה החרדית "הליכות חיים", לשם הקמת מרכז רוחני להפצת היהדות. העתירה הוגשה על ידי תושבים בשכונה שבה הוקצתה הקרקע, אשר רוב תושביה חילוניים. בית המשפט פסל את החלטת העירייה בשל פגמים טכניים רבים שנפלו בה, כגון פעולה בהיעדר תשתית עובדתית מספקת ושלא על פי קריטריונים ברורים, אימוץ המלצות ועדה מקצועית על ידי העירייה כחותמת גומי וללא דיון של ממש ואי מתן זכות שימוע הוגנת לתושבי השכונה על אף שהעירייה ידעה על התנגדותם הנמרצת

24 בג"ץ 5016/96 חורב נ' המפקח על התעבורה, פ"ד נא(4) .1

25 בג"ץ 490698/ עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503. שם, עמ' 508.

27 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220.

לתכנית. ואולם ההנמקה כללה גם רכיב מהותי הרבה יותר, שעניינו התעלמות החלטת העירייה משיקולים כגון צורכי השכונה, התאמת המרכז לאופי השכונה וההשפעה שיש להקמת המרכז על איכות החיים של תושבי השכונה<sup>28</sup>. כלומר, במישור העקרוני, היותה של השכונה חילונית עשויה להצדיק אי הקמת מרכז חרדי בתחומיה. בית המשפט כלל לא התמודד בפסק דין זה עם השוני שבפסיקה לעומת פסיקתו בעניין קעדאן. גביוזן כותבת, כי לא ברור מדוע אורח חיים יהודי-חילוני ראוי להגנה מפני חרדים, יותר משהוא ראוי להגנה מפני כניסה של מתיישבים ערבים<sup>29</sup>.

גם הפסיקה האמריקאית קבעה שרשויות המדינה רשאיות, ובמקרים מסוימים אף חייבות, להפעיל קריטריונים של השתייכות אתנית כדי לרפא מדיניות בלתי חוקתית של הפרדה<sup>30</sup>. בפסק הדין המרכזי בעניין זה, פרשת *Swann*<sup>31</sup>, אישר בית המשפט העליון את החלטתו של בית משפט מחוזי בצפון קרוליינה להוציא צווים כנגד מועצת חינוך מחוזית, במטרה לשים קץ למערכת בתי הספר הכפולה והנפרדת ללבנים ולשחורים, שהתקיימה תחת אחריות המועצה. צווים אלו הורו, בין היתר, על הצבתם מחדש של מורים ועל חלוקה שונה של התלמידים בין בתי הספר, כך שהרכב כל בית ספר ישקף, כנקודת פתיחה להפסקת ההפליה, את החלוקה הגזעית הקיימת בקהילה, ואף על תגבור מערך ההסעות כדי לסייע לתלמידים שחורים להגיע לבתי ספר מרוחקים יותר, שבהם הייתה דומיננטיות מכרעת ללבנים. הפסיקה הרחיבה את העיקרון והכירה ב"העדפה חיובית" (affirmative action) שהממשלה יכולה לנקוט לביצוע העדפה מתקנת, כלומר הענקת העדפה לבני קבוצות מיעוטים אתניות כדי לרפא הפליה בלתי חוקתית, הגם שאינה עולה כדי הפרדה, או אפילו חוסר שוויון המתרחש בפועל בהיעדר הפליה בלתי חוקתית<sup>32</sup>.

קשה ליישב בין עמדתו העקבית של בית המשפט העליון הישראלי, שתוארה לעיל, לבין פסיקתו בפרשת קעדאן. מן האמור לעיל עולה, כי בית המשפט העליון מפלה לרעה את המגזר היהודי-חילוני, המהווה את רוב האוכלוסייה, ואינו מכיר בזכותו לשמור על צביונו ועל אורח חייו ולהתגורר בנפרד מאוכלוסיות אחרות.

28 שם, עמ' 234.

29 גביוזן, לעיל הערה 13, עמ' 42 (הערות שוליים 40).

30 W.B. Lockhart, Y. Kamisar, J.H. Choper & S.H. Shiffrin *Constitutional Law: Cases – Comments – Questions* (7th ed., 1991), p. 1279.

31 *Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education*, 402 U.S. 1 (1971).

32 W.B. Lockhart, Y. Kamisar, J.H. Choper & S.H. Shiffrin, לעיל הערה 30, עמ' 1279.





הרובע היהודי. הפסיקה בפרשת קעדאן אינה עולה בקנה אחד עם החלטות בג"ץ, למשל בעתירת אזרח ירדני לאפשר לו לחכור דירה ברובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים.

הנשיא ברק מנסה להתמודד עם הדבר בפסק דינו<sup>33</sup>. ראשית, ברק מציין כי אין די בנכונות העקרונית להקצות קרקעות להתיישבות קהילתית של ערבים, היות שבפועל המדינה מקצה קרקעות ליישובים קהילתיים יהודיים בלבד, ולכן לא ניתן לומר כי אכן קיים טיפול נפרד ושווה. כנגד כך העלה שוחטמן את העובדה שמינהל מקרקעי ישראל הצהיר בתשובה לעתירה על נכונותו להקים יישוב קהילתי למגזר הערבי, וטען כי די בכך כדי להביא לפתרון נאות של הסוגיה<sup>34</sup>.

לדברי יפה זילברשץ, הנמקתו של בית המשפט בנקודה זו מעלה תמיהה, כיוון שאם רשות מינהלית כדוגמת מינהל מקרקעי ישראל נוקטת הפליה שלא כדין, מוסמך בג"ץ להורות לה כיצד לנהוג, כפי שעשה פעמים רבות בעבר; היה הגיוני יותר לו היה בית המשפט מחייב את המינהל להקצות קרקע להקמת יישובים ערביים, ולא מענישו על ידי חיובו להקצות לערבים קרקע ביישובים יהודיים<sup>35</sup>. שנית, לדברי ברק, האפשרות לטיפול "נפרד אבל שווה" מתקיימת בעיקר כשהרצון לכך בא מצדן של קבוצות המיעוט, המבקשות לשמור על תרבותן ועל אורח חייהן.

כנגד כך טוען שוחטמן:

"אינני סבור, שזכותה של קבוצה לשמור על תרבותה ועל אורח חייה ורצונה למנוע התבוללות כפויה צריכות להיות נחלתן של קבוצות מיעוט בלבד. סבורני, שרבים הם היהודים החיים בארץ אשר עזבו את מקומות מושבם בגולה כדי לשמר את תרבותם ואת אורחות חייהם במסגרת יהודית. וכי זכותם של יהודים אלה, שייכתן כי הם הרוב, צריכה להיות מקופחת רק משום שהם נמנים עם הרוב? ושלא צריכים היהודים בארצם לשאוף לחזור למצב של מיעוט כדי ליהנות מן הזכות לשמר את תרבותם ואת אורחות חייהם באין מפריע?"<sup>36</sup>

שלישית, כותב ברק, תושבי קציר אינם חולקים ביניהם כל מאפיין היכול להגדיר אותם כקבוצה ייחודית, פרט להיותם יהודים, וקריטריון הלאום כקריטריון מבחין חשוב תמיד בהפליה.

33 קעדאן, לעיל הערה 1, עמ' 279-280.  
 34 שוחטמן, לעיל הערה 18, עמ' 128.  
 35 זילברשץ, לעיל הערה 16, עמ' 97.  
 36 שוחטמן, לעיל הערה 18, עמ' 123.

על כך מגיב שוחטמן:

"לא עלה בידי להבין מדוע מורשתם ותרבותם של הבדווים עושה אותם לקבוצה ייחודית אשר אין לאפשר לשום גורם אתני אחר – כולל יהודים –

להתגורר בקרבם; בעוד המורשת והתרבות של היהודים אין די בהן כדי ליצור מאפיינים המייחדים קבוצה זו, כדי שתהיה זכאית אף היא להתיישבות שאינה פתוחה אלא ליהודים בלבד." <sup>37</sup>

**"אין במתן מעמד**

**מייוחד ליהודים**

**מעושה הפליה של**

**לא יהודים, אלא**

**ביטוי למהותה של**

**המדינה כמדינה**

**יהודית. כשם שאין**

**להעלות על**

**הדעת שהסוכנות**

**היהודית תעלה**

**לארץ לא יהודים,**

**כך לא ייתכן**

**שהיא תפעל**

**להתיישבות של**

**לא יהודים."**

גם רות גביון מסכימה כי אין עקביות בפסיקת בית המשפט, ואין התמודדות עם ההלכות הקודמות אשר אישרו מדיניות של הפרדה<sup>38</sup>. לדבריה, בג"ץ התעלם לחלוטין מאינטרסים לגיטימיים אשר יכולים להצדיק הפרדה בדיוור: ראשית, חשש ממתחים ומאלימות. שנית, חשש מהתדרדרות באיכות החיים ובערך הנכסים, בעקבות עזיבת יהודים העלולה להיגרם מכניסת ערבים רבים ליישוב. שלישית, העדפות עמוקות לגור בשכונה אחת עם בני אותה קבוצה לאומית, תרבותית ולשונית, אינן עולות כדי גזענות. לגיטימי כי אדם יבחר אם להתגורר ביישוב יהודי, ערבי או מעורב. לדברי גביון, גם אם העדפות אלו סטריאוטיפיות ואינן מוצדקות, אל לו לבית המשפט לשים עצמו כשופט מוסרי שלהן ולצוות על שילוב

כפוי. רביעית, האינטרס הלגיטימי של המדינה לפיזור אוכלוסייה שימנע את היווצרותו של רצף טריטוריאלי עם שטחי הרשות הפלשתינית שבהם יש רוב גדול לערבים, הוא עניין פוליטי, ובו אסור לשופטים להתערב<sup>39</sup>. וחמישית, ואולי החשוב מכל, התחשבות במציאות החיים בישראל.

37 שם, שם.

38 גביון, לעיל הערה 13, עמ' 49.

39 שם, עמ' 35.

כך כתבה גביוון:

"בכך הולך בית המשפט שלנו בעקבות המסורת הקובעת כי שוויון יכול להיות מושג בצורה הטובה ביותר בדרך של 'עיוורון', זאת אומרת: בדרך של שלילת הרלוונטיות של משתנים של גזע, לאום או דת בהחלטות על שילוב במקום מגורים, במקומות עבודה או במוסדות חינוך, אלא שבסוגיות כאלה חובה לבחון היטב גם את המציאות החברתית שבתוכה התעורר העניין שהגיע לבית המשפט. בתנאים של חיים יחד של קהילות שונות זו מזו בשפתן, בדתן ובנרטיב ההיסטורי שלהן, שאינן נטמעות ואינן רוצות להיטמע, ואשר חיות עדיין בצל סכסוך מתמשך שיש עמו תחושת איום הדדית, מדיניות שוויון תחייב ותצדיק רגישות להשתייכות לאומית ותרבותית בתכנון יישובים ולא תוכל לאמץ, כעניין שבשגרה, מדיניות של 'עיוורון לאומיות'.<sup>40</sup>"

חיזוק לדעה זו ניתן לקבל ממבט על השלכותיו המעשיות של פסק דין Brown המפורסם: האיסור על מניעת כניסת תלמידים שחורים לבתי ספר של לבנים לא הצליח לשנות את המציאות החברתית. ההפרדה המשיכה במידה רבה מאוד להתקיים בפועל, היות שהאוכלוסייה הלבנה החלה להתרחק מאזורים שבהם ישנה דומיננטיות של השחורים, או לשלוח את ילדיה לבתי ספר פרטיים, מה שלא התאפשר לשחורים בשל מצבם הסוציו-אקונומי הנמוך יותר.

כמו כן, יורם חזוני מותח ביקורת על כך שמפסק הדין משתמע כי עקרון השוויון הוא החשוב והמכריע מבין כל העקרונות הדמוקרטיים, וכי הוא גובר על כל השאר, וכי לאור זאת אין כל ערך אחר וכל היבט בחיים היהודיים בישראל שיוכל לעמוד נגדו<sup>41</sup>.

## **שיקולי מדיניות: פעולות התיישבות של הסוכנות היהודית לגיימיות מתוקף החקיקה ויעדי ההתיישבות היהודית במדינה היהודית**

ניתן להרחיק מעבר לטעון שלפיו לאוכלוסייה היהודית-חילונית צריכה להינתן זכות

40 שם, עמ' 38-39.

41 "יהודית דמוקרטית - מתח ולא סתירה: רב-שיח" כיוונים חדשים - כתבי-עת לציונות וליהדות 3 (2000) 50, עמ' 62-63.





החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה העניקה זכאות לחכירת דירה רק למי שהיגו אורח ישראל ששירת בצה"ל ובית המשפט פסק כי לא מדובר כאן בהפלייה

שווה לבידול, כפי שניתנה למגזרים אחרים, ולבסס את זכותה של האוכלוסייה היהודית להעדפה ולא רק לשוויון. קיימים שיקולים כבדי משקל אשר בכוחם להצדיק את ההכרה בזכותם של היישוב, של הסוכנות היהודית ושל המדינה ליעד את היישוב קציר ליהודים בלבד. המשיבים טענו כי היישוב קציר הוא חוליה בשרשרת מצפים שנועדה לשמור על מרחבי ישראל למען העם היהודי. היישוב קציר תוכנן כחלק מתכנית התיישבותית וביטחונית שנועדה לשבור את הרצף הערכי בגליל ובמשולש. ניתן לומר כי מכוח היותה של המדינה יהודית, ניתן להתיר לה להתחשב באינטרסים ביטחוניים והתיישבותיים ולהקים יישובים יהודיים במקומות שבהם היא רואה צורך בכך, על מנת "לייחד" אזורים שהנוכחות היהודית בהם דלילה, או אזורי ספר. קיומן של חלופות הדיור לבני משפחת קעדאן בפרט ולאזרחים הערבים בכלל, מצדיקות את ייחודן של קרקעות מסוימות לאוכלוסייה היהודית<sup>42</sup>.

שיקולי העדפת היהודים במקרה דגן מתחזקים לאור העובדה כי באזור המשולש, שבו שוכן היישוב קציר, קיימת מתיחות ביטחונית, ואף אירעו בו פעולות טרור. מצב זה מחייב כי תושבי היישוב יציבו עליו שמירה; מבחן ההיגיון מורה כי אין זה סביר שתושב ערבי ישמור על היישוב ויילחם במפגעים פלשתינים<sup>43</sup>. יש לציין כי עניין קעדאן נדון והוכרע עוד לפני תחילתה של אינתיפאדת אל-אקצה, וכיום השיקולים הביטחוניים משמעותיים יותר עשרות מונים.

הנשיא ברק התעלם בפסק דינו מן המאפיינים הגיאוגרפיים, הדמוגרפיים והפוליטיים החשובים של אזור ואדי ערה: בין חדרה לעפולה מתגוררים 5,000 יהודים לעומת 100,000 ערבים, ונטען כי התעוררות הלאומנות הערבית וההזדהות עם הארגונים הפלשתיניים והאיסלאמיים בקרב האוכלוסייה באזור זה, הסמוך למחוז ג'נין שבשליטת הרשות הפלשתינית, מהווה איום על ביטחונה ועל שלמותה הטריטוריאלית של ישראל. לדעת שטיינברג, המהומות הקשות שהתרחשו באוקטובר 2000 באזור זה ממש מהוות ראייה חזקה לבעיה הביטחונית האקוטית<sup>44</sup>.

42 ראו גם שוחטמן, לעיל הערה 18, עמ' 123.

43 עם זאת, יש לציין שייחן שאם המבקש הוא דרוזי ששירת בצבא, אי לא ניתן יהיה למנוע את מגוריו רק בשל שיקול זה.

44 ג' שטיינברג, "עניי עירן קדמים: השגות על בג"ץ קעדאן-קציר" כיוונים חדשים - כתבי-עת לציונות וליהדות 4 (2001), עמ' 32-33.

הנשיא ברק דחה את הטיעונים שהעלו המשיבים בנקודה זו, תוך התייחסות לשכונה הסמוכה שהקים משרד הבינוי והשיכון, ואשר בה נמכרת הקרקע לכל דורש. כאמור, ברק לא ראה כחוסר תום לב את העובדה שקעדאן יכול היה לעבור לגור באותה שכונה, אך התעקש לגור בקציר. תחת זאת, הוא הגדיר את המדיניות שננקטה לגבי אותה שכונה כראיה לכך שהשיקולים שלהם טענה המדינה אינם מבוססים, שכן אין הבדל ענייני בין שני האתרים הקרובים כל כך לצורך השיקולים ההתיישבותיים והביטחוניים.

**"פסק הדין בעניין  
קעדאן מהווה את  
החוליה  
המשמעותית  
ביותר בתהליך  
השוואת זכויות  
אזרחי המדינה  
הערבים לאלה  
היהודים,  
ומשמעותו תהיה,  
בסופו של דבר,  
הפסקת היותה  
של המדינה  
"יהודית" והפיכתה  
למדינת כל  
אזרחיה".**

לדברי פרופ' שוחטמן, גם בנקודה זו מתגלית סתירה לעומת פסיקת בית המשפט בעניין אביטן. שיקול מרכזי בדחיית העתירה בעניין אביטן היה כי מתן אפשרות ליהודים להתגורר ביישובים הבודדים עלול לסכל את מדיניות הממשלה ליישב את הבודדים ביישובי קבע; אין כל הבדל בין מקרה זה לבין סוגיית קעדאן, שאף בה ברור כי מתן אפשרות לערבים להתגורר בקציר עלול לסכל את מדיניות הממשלה לעודד התיישבות יהודית גדולה כחבל ארץ זה<sup>45</sup>.

וכך כתב בעבר הנשיא ברק עצמו כאשר לסוגיית "המדינה היהודית":

"מדינה 'יהודית' היא אפוא מדינתו של העם היהודי; 'זוהי זכותו הטבעית של העם היהודי להיות ככל עם ועם העומד ברשות עצמו במדינתו הריבונית'. מדינה שלכל יהודי הזכות לעלות אליה, ושקיבוץ גלויות הוא מערכיה הבסיסיים. 'מדינה 'יהודית' היא מדינה שההיסטוריה שלה שלובה ושזורה בהיסטוריה של העם היהודי, ששפתה עברית, שעיקרי חגיה

משקפים את תקומתה הלאומית. 'מדינה 'יהודית' היא מדינה שהתיישבות היהודים בשדותיה, בעריה ובמושבותיה היא בראש דאגותיה. 'מדינה 'יהודית'

היא מדינה המנציחה את זכרם של היהודים שנטבחו בשואה, ואשר נועדה להיות 'פתרון' בעיית העם היהודי מחוסר המולדת והעצמאות על ידי חידוש המדינה היהודית בארץ ישראל'. 'מדינה יהודית' היא מדינה המטפחת תרבות יהודית, חינוך יהודי ואהבת העם היהודי. 'מדינה יהודית' היא 'הגשמת שאיפת הדרורה לגאולת ישראל'. 'מדינה יהודית' היא מדינה שערכי החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל הם ערכיה. 'מדינה יהודית' היא מדינה שערכיה שאובים ממסורתה הדתית, שהתנ"ך הוא הבסיסי שבספריה, ושנביאי ישראל הם יסוד מוסריותה. 'מדינה יהודית' היא מדינה שהמשפט העברי ממלא בה תפקיד חשוב, ושענייני נישואין וגירושין של יהודים מוכרעים בה על פי דין תורה. 'מדינה יהודית' היא מדינה שבה ערכיה של תורת ישראל, ערכיה של מורשת היהדות וערכיה של ההלכה היהודית הם מערכיה הבסיסיים.<sup>46</sup>

מדברים אלה ניתן לגזור בנקל עיקרון בדבר מתן העדפה ליהודים בחלוקת הקרקעות וביישוב הארץ, לאחר ששבו למולדתם מגלות בת אלפיים שנה; אך קשה ליישב ביניהם לבין פסיקתו של ברק בעניין קעדאן, אשר שללה את העדפת האוכלוסייה היהודית והטילה מגבלה משמעותית על ערך ההתיישבות היהודית, שהוא עצמו מציין כמרכזי כל כך. ברק אינו מתכחש לדבריו אלה, אך טוען כי בערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית אין כדי להצדיק מדיניות כללית של הפליה בין יהודים ללא יהודים. על אף היותה של המדינה יהודית, כל אזרחיה שווי זכויות וחובות. הוא מוסיף כי ערכי היהדות עצמם אוסרים הפליה ומחייבים שוויון בין הדתות והלאומים, ואף מביא מספר ציטטות מן המקורות.

שופטי הרוב בפרשת ירדור<sup>47</sup>, בשנת 1965, נתנו ביטוי לעקרונות היסוד בדבר היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ובדבר נצחיותה של המדינה, והשופט זוסמן אף הגדיר אותם כעקרונות על-חוקתיים; בהתבסס על עקרונות אלה, פסלו השופטים רשימה שרצתה לרוץ לכנסת אשר שללה את קיומה של המדינה כמדינה יהודית, וזאת בהיעדר כל הוראת חוק ספציפית שהורתה להם לפסוק כך.

כך כתב השופט זוסמן בפסק דינו:

"הזכיר חברי הנכבד, השופט ויתקון, את הצורך ללמוד לקח מן הניסיון שעבר

46 א' ברק, פרשנות במשפט - כך שלישי: פרשנות חוקתית (1994), עמ' 332.

47 ע"ב 1/65 ירדור נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד יט(3) 365.

**"חסן ג'בארין, ראש  
ארגון 'עדאללה',  
טוען כי נושאים  
הקשורים  
ב'מולדת' הם  
רכיב עיקרי ביותר  
בתביעות  
האזרחים  
הפלשתינים, כגון  
החזרת הקרקע  
המופקעת, זכות  
השיבה אל הכפר  
העקור, ההכרה  
בכפר הלא מוכר,  
החזרת נכסי'  
הנפקדים, הרחבת  
שטחי השיפוט של  
היישובים הערבים  
ועוד. מושג  
ה'אדמה' הפך  
לסמל לאומי  
במאבק זה."**

על הרפובליקה של ויימר. אולי אין זה מקרה שביית המשפט העליון של הרפובליקה הפדרלית הגרמנית שקמה לאחר תום מלחמת העולם השנייה הוא, עד כמה שידיעתי מגעת, בית המשפט הראשון שקבע את העיקרון כי השופט חייב לפסוק גם על פי הלכות דין שאינן כתובות בספר החוקים... הכללים היסודיים, העל-חוקתיים, האמורים אינם בעצם, לגבי ענייננו, אלא זכות ההתגוננות של החברה המאורגנת במדינה. שותף אני לדעה, שהניסיון שבחיים מחייב אותנו שלא לחזור על אותה שגיאה שכולנו היינו עדים לה."

ואולם בעניין קעדאן, עמדתו של בית המשפט העליון היתה שונה. לאור הרציונל שעמד בבסיס פסק דין ירדור, ניתן היה לומר כי דווקא לעם היהודי, אשר חזר מהגלות לאחר אלפיים שנה, חייבת להינתן העדיפות ביישוב אדמת מולדתו שאליה שב; ייתכן כי לאחר מאה שנות קיום של מדינה יהודית, שבה יתבססו היהודים על אדמתם, יהיה ניתן להתפנות לתכלית השגת השוויון.

גם שוחטמן מציין, כי אף אם פעולות ההתיישבות של הסוכנות מהוות הפליה, הרי זו אך העדפה מתקנת לשם יישוב היהודים בארצם לאחר שנושלו וגורשו ממנה. זכות זו אף הוכרה, לדבריו, בכתב המנדט על ארץ ישראל שניתן על ידי ארגון חבר הלאומים ב-1922<sup>48</sup>.

רעיון הדמוקרטיה המתגוננת אינו רלוונטי רק לעניין פסילת מפלגות השוללות את

48 שוחטמן, לעיל הערה 18, עמ' 114-116. ראו גם שטיינברג, לעיל הערה 44, עמ' 42.

קיום המדינה, כפי שיושם בפסק דין ירדור, אלא גם לתחומים נוספים, ובהם התחום הדמוגרפי וההתיישבותי. במיוחד לאור הדרישות הגוברות והולכות למתן זכות שיבה לפליטים הפלשתינים מ-1948, לא ניתן לומר כי מדינת ישראל כה חזקה ובטוחה עד שהיא יכולה להרשות לעצמה להתגונן במידה פחותה מבעבר. משמעותה של ההתגוננות במקרה זה היא, כאמור, הבטחת הדומיננטיות היהודית בשליטה על הקרקעות בארץ ישראל.

## **המחוקק לימד במשתמע על כוונה ברורה להצדיק הקצאת קרקע למגורים בנפרד בהתיישבות קהילתית וכפרית ליהודים**

השוני בין פסיקת בית המשפט בפרשת קעדאן לבין פסיקתו בפרשת ירדור בולט עוד יותר לאור העובדה שכאן ניתן היה להגיע לתוצאה של העדפת היהודים בלא צורך להיזקק לעקרונות על-חוקיים, היות שקיים חוק המתייחס למצב המשפטי – חוק מינהל מקרקעי ישראל, אשר תכליתו המובהקת היא קיבוץ גלויות ויישוב הארץ. אין הכרח בהוראת חוק מפורשת הקובעת את מטרתו של המינהל או את המטרה היהודית-ציונית של הסוכנות. כך, למשל, הרכבה של מועצת מינהל מקרקעי ישראל מלמד בבירור על כך שמטרת ההסדר המשפטי היא להעניק העדפה ליהודים ברכישת קרקעות. החוק עצמו קובע: "מחצית מחברי המועצה יהיו מטעם הממשלה, ומחציתם יהיו מטעם קק"ל ועל פי הצעתה"<sup>49</sup>; "החברים מטעם קק"ל יהיו חברי דירקטוריון, עובדי קק"ל או אנשי אקדמיה"; "כן רשאית קק"ל להציע נציג אחד מטעם הסוכנות היהודית."<sup>50</sup>

ההיסטוריה מלמדת כי לאורך השנים העניקה קק"ל קרקעות ליהודים, ועצם ייעודה היה גאולת הקרקע לשם יישוב הארץ על ידי יהודים. טבעי לומר כי מטרתיה של מועצת מינהל מקרקעי ישראל נובעות במידה רבה מהרכבה. ואולם הנשיא ברק כלל לא התמודד עם טיעון זה, וקבע בלאקוניות יחסית כי החוק אינו מציב תכליות ברורות, וכי יש לפנות לתכליות הכלליות.

חוק נוסף שניתן להיזקק לו בפרשנות ההסדר המשפטי הקיים הוא חוק מעמדן של

49 ס' 4א(א1) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך 1960.

50 ס' 4א(ב) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך 1960.

ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג-1953. פרופ' שוחטמן חולק על קביעתו של ברק, שלפיה חוק זה אינו מסמיך את הסוכנות להפלות לטובה יהודים. סעיפים 3 ו-4 לחוק מכירים בכך שההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית הן הגוף המוסמך במדינה לפעול לקליטת עלייה, לפיתוח הארץ וליישובה, וברור מאליו כי ההתיישבות שבה מדובר היא התיישבות יהודית.

### **"אין אסמכתא**

### **מובהקת יותר**

### **מחוק השבות**

### **להגדרתה של**

### **מדינת ישראל**

### **כמדינה יהודית**

### **המעניקה העדפה**

### **לאזרחיה**

### **יהודים."**

שוחטמן מדגיש כי האיסור על הפליה חל על הממשלה בפעולותיה, בהיעדר חוק מסמיך; ואולם הפרת עקרון השוויון אפשרית כאשר היא מעוגנת בחוק, כבמקרה זה, לדבריו<sup>51</sup>.

נוסף על כך, אין אסמכתא מובהקת יותר מחוק השבות, תשי"ג-1950, להגדרתה ולתכליתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית המעניקה העדפה לאזרחיה היהודים, באשר היא נותנת לכל יהודי בעולם זכות אוטומטית (פרט לחריגים צרים של סיכון שלום הציבור או ביטחון המדינה) לעלות אליה ולהיות אזרחים שלה. מן הרציונל של חוק זה, המייצג המובהק והקיצוני ביותר של היותה של המדינה

יהודית וציונית, ניתן לגזור בנקל היתר למתן עדיפות ליהודים ביישוב הארץ. ואולם הנשיא ברק כותב בפסק דינו:

"מדינת ישראל היא מדינה יהודית אשר בתוכה חיים מיעוטים, ובהם המיעוט הערבי. כל אחד מבני המיעוטים החיים בישראל נהנה משוויון זכויות גמור. אמת, מפתח מיוחד לכניסה לבית ניתן לבני העם היהודי (ראו חוק השבות, התש"ג-1950). אך משמצוי אדם בבית כאזרח כדין, הוא נהנה מזכויות שוות כמו כל בני הבית האחרים."<sup>52</sup>

פרופ' שוחטמן חולק על דיכוטומיה זו. לדבריו, כמו בנושא העלייה, כך גם בנושא ההתיישבות, אין במתן מעמד מיוחד ליהודים בתור שכאלה משום הפליה של לא יהודים, אלא ביטוי למהותה של המדינה כמדינה יהודית. כשם שאין להעלות על הדעת שהסוכנות היהודית תעלה לארץ לא יהודים, כך לא ייתכן שהיא תפעל להתיישבות של

51 שוחטמן, לעיל הערה 18, עמ' 111-114.

52 קעדאן, לעיל הערה 1, עמ' 282.

לא יהודים<sup>53</sup>. לדבריו, זכות ההתיישבות היהודית בארץ היא נגזרת של מהות המדינה כמדינה יהודית, ואף נובעת ממורשת ישראל (שבה הכיר ברק, כאמור לעיל, כחלק ממהות המדינה כמדינה יהודית), שחלק מרכזי ממנה הוא ההתיישבות היהודית במסגרות קהילתיות המשמרות את התרבות ואת אורח החיים היהודי תוך הימנעות מחיכוכים עם זרים. השמטת מאפייני העלייה וההתיישבות היהודית מאופייה של המדינה תהווה ביטול אופייה של המדינה כמדינה יהודית, לדברי שוחטמן<sup>54</sup>. שוחטמן נותן לדברים אלה תוקף מעשי, ולא רק נורמטיבי: יש לנקוט העדפה מתקנת של היהודים כדי לבסס ולחזק את מדינת ישראל כמדינה יהודית, לא רק עד שער הכניסה למדינה, אלא אף בתוכה; בעקבות פסק דין קעדאן עלולים גורמים עתירי ממון בעולם הערבי להזרים הון עתק לרכישת קרקעות של המדינה, ואילו לגורמים היהודיים יהיה קשה להתחרות עמם, והדבר עלול להמיט אסון על מפעל ההתיישבות בארץ כולה<sup>55</sup>.

לבסוף, הנשיא ברק יכול היה לפרש את המצב המשפטי גם לאור הפרקטיקה; לפי הפרקטיקה שהיתה נהוגה במשך יותר מחמישים שנה עד למתן פסק הדין, המינהל רשאי להקצות קרקעות המיועדות ליהודים בלבד.

## משמעות פסק הדין לעניין היעדים הציוניים של מדינת ישראל

היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין הביע את דעתו, בהרצאה בפני פורום המכון לחקר שימוש קרקע, כי אין משמעותו של פסק דין קעדאן סופה של הציונות, כפי שניסו להציגו אחדים. לדבריו, לא נסתם הגולל על פעולות הסוכנות היהודית, ולא נסגרה הדלת בפני סוגי התיישבות בעלי מאפייני קהילה ייחודיים ליהודים או לערבים, ואף לא בפני השיקולים הביטחוניים, אולם השוויון הוצב כעת כעיקרון המרכזי. רובינשטיין מציין את עמדתו של בית המשפט שלפיה אין כל סתירה בין היותה של המדינה יהודית לבין שוויון גמור לכל אזרחיה, ומדגיש כי כשם שיש להיאבק למען שוויון לאוכלוסייה הערבית, כך יש לדחות את הנוסחה "מדינת כל אזרחיה", אשר משמעותה האמיתית היא שלילת התווית היהודית מן המדינה<sup>56</sup>.

53 שוחטמן, לעיל הערה 18, עמ' 112, 115.

54 שם, עמ' 118.

55 שם, עמ' 127.

56 א' רובינשטיין, "לא סוף הגשמת הציונות", קרקע 49 (2000), 15, עמ' 16, 19.



**על בית המשפט  
להימנע ככל  
האפשר מלפתוח  
חזיתות מאבק עם  
גורמים בחברה  
ובממשל; דומה כי  
ברק נוקט גישה  
הפוכה, ונוטה  
להגביר את  
האקטיביזם  
השיפוטי  
ולהתערב  
במתכוון בנושאים  
הטעונים רגשית  
ופוליטית, גם  
כאשר הוא יכול  
להימנע מכך  
בנקל."**

ואולם לדעת יואב פלד, פסק דין קעדאן אכן מהווה את החוליה המשמעותית ביותר בתהליך השוואת זכויות אזרחי המדינה הערבים לאלו היהודים, אשר משמעותו תהיה, בסופו של דבר, הפסקת היותה של המדינה יהודית והפיכתה למדינת כל אזרחיה. הוא מקשר את עניין קעדאן לשני פסקי דין חשובים נוספים שבהם התבטאה מחויבותו הגוברת והולכת של בית המשפט העליון לערכים ליברליים, אפילו בתחום ביטחון המדינה שבעבר היה חסין מהם כמעט לחלוטין: פסק הדין אשר אסר על המדינה להחזיק באזרחים לבנונים חטופים כקלפי מיקוח למשא ומתן עתידי על שחרור שבויים ישראלים<sup>57</sup> ופסק הדין אשר אסר על השב"כ להפעיל אמצעי עינויים בחקירותיו<sup>58</sup>.

גישתו של פלד היא כי לאור המחאה המתגברת בקרב הציבור החילוני כלפי מה שנתפס על ידו ככפייה דתית, בנושא ההסדרה ההלכתית של נישואין, גירושין וקבורה, הפטור משירות צבאי לבחורי הישיבות, חוק משפחות ברוכות ילדים ועוד, הרי בשלב מסוים בעתיד יעשה הלחץ את שלו, והדת בישראל תופרד מהמדינה. לדבר תהיינה השפעות חוקתיות מרחיקות לכת; בראש ובראשונה, כיוון שלא יהיה ניתן להפלות בין האזרחים על סמך זהותם הדתית, יתחייב ביטולו או שינויו

הדרסטי של חוק השבות. כיוון שלדעת פלד למושג "יהודי" אין משמעות לאומית נפרדת ממשמעותו הדתית, במצב כזה הגדרתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית תתרוקן מכל תוכן ממשי, ובסופו של דבר אף הגדרתה הרשמית של המדינה, הדגל, ההמנון וכיוצא בזה יתנוונו ויתבטלו<sup>59</sup>.

57 דנ"פ 7048/97 פלונים נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 721.

58 בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נ' עיניים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב(4) 817.

59 י' פלד, "האם תהיה מדינת ישראל מדינת כל אזרחיה בשנת המאה שלה?" מחקר משפט יז (חש"כ 2001) 73, עמ'

לדעת רובינשטיין, הסעד שפסק בית המשפט משקף יישום זהיר של קביעותיו החדות במישור העקרוני והערכי<sup>60</sup>. כאמור, ברק לא חייב את היישוב ואת הסוכנות לקבל את משפחת קעדאן לקציר, אלא ביטל את החלטתם הקודמת והחזיר אליהם את הסוגיה על מנת שישקלו אותה מחדש בהתחשב במכלול השיקולים הרלוונטיים. ברק מוסיף ומרכך את תוצאות פסק דינו בכך שהוא מציין כי תיתכנה נסיבות מיוחדות, כגון נסיבות הקשורות לביטחון המדינה, שבכוחן יהיה לאפשר סטייה מעקרון השוויון, ומדגיש כי ראוי לצעוד בדרך החדשה שמתווה בעניין זה בית המשפט, עקב בצד אגודל.

ואולם הסעד שפסק הנשיא ברק משקף את השיטה השיפוטית שהוא נוקט לאורך השנים. ברק נוהג לקדם מהפכות שיפוטיות נדבך על גבי נדבך, כאשר בשלב הראשון הוא נוהג להציב את התשתית העיונית לגישותיו החדשות, ורק בפסקי דין מאוחרים יותר ליישמן עד תום ולעלות מדרגה בסולם האקטיביזם. יש יסוד לחשוב כי כך יעשה גם בסוגיית הקרקעות, וכי בפעם הבאה שיובא לפניו מקרה דומה, הוא יחייב את הגורם הרלוונטי לקבל תושבים ערבים ליישוב יהודי. עמדתו, שאותה הבעתי פעמים רבות בעבר, היא כי על בית המשפט להימנע ככל האפשר מלפתוח חזיתות מאבק עם גורמים בחברה ובממשל; דומה כי ברק נוקט גישה הפוכה, ונוטה להגביר את האקטיביזם השיפוטי ולהתערב במתכוון בנושאים הטעונים רגשית ופוליטית, גם כאשר הוא יכול להימנע מכך בנקל.

ניתוח נוסף שנכתב על פסק דין קעדאן ממקם אותו בתוך ההקשר החברתי-תרבותי הכולל. זהותם של הערבים אזרחי ישראל מפוצלת ובעייתית: מחד גיסא, הם לא נטלו חלק בציונות ובבניין המדינה, אך מאידך גיסא, פעילותם הגוברת בשדה הפוליטי והכלכלי הישראלי, בתוך תרבות דומיננטית עברית ויהודית, מרחיקה אותם מעמדה של שותפות גורל עם הפלשתינים. נוסף על כך קיימות מגמות סותרות בחברה הערבית: האחת, מאבק אינדיבידואלי לשוויון זכויות אזרחי, שאותה מייצגת פרשת קעדאן, והשנייה, גיבוש מודעות קולקטיבית כמיעוט לאומי ומאבק להכרה במעמד זה. בניתוח נאמר כי בית המשפט מתייחס כאל עובדה מוגמרת אל ההקשר החברתי שבו מתקיימת העתירה, קרי, היחסים בעבר בין מדינת ישראל לאזרחיה הערבים, עבר של הפרדה ושל מתן העדפה ליהודים בתחומים רבים,

60 רובינשטיין, לעיל הערה 54, עמ' 19.

**"התזה שלפיה אין להגן על קבוצת הרוב ועל תרבותה רק מעושה שהיא קבוצת הרוב וממילא תרבותה היא השולטת והדומיננטית הלכה למעשה - אין בה מעשה."**

ביניהם בתחום השליטה על הקרקעות. פסק הדין מופנה כלפי העתיד בלבד, כיוון שבית המשפט, על אף שהוא מבקש לקדם שינוי שהוא תופס כמתחייב, מכיר במגבלות יכולותיו לשנות לבדו את המציאות הקיימת. לפיכך נטענת גם הטענה כי השאיפה להכרה במעמד קולקטיבי של מיעוט לאומי נדחתה על ידי בית המשפט, אשר לא עסק בצורך לתקן את הבדלי איכות החיים בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים, אלא אישש את צביונה של המדינה כיהודית וכציונית ואת מודל ההיטמעות של הערבים בחברה הישראלית וכמרחב הציוני. בית המשפט הכיר בכך ששאלות הזהות של המיעוט הערבי בישראל ויחסיו עם הרוב היהודי ועם המדינה אינן יכולות להיקבע אלא על ידי החברה בכללותה על מוסדותיה השונים.<sup>61, 58</sup>

הגישה בפסיקה האמריקאית כלפי "פעולות חיוביות" היא אמביוולנטית, וכך נטען: מחד גיסא, היא תומכת במטרות הפעולה החיובית, אך מאידך גיסא, היא פוסלת חלק מהאמצעים שנקטים להשגת מטרות אלה בהיותם בלתי חוקתיים. מגמה זו קיימת מאז פסק דין Bakke ומשתקפת בפסק הדין עצמו. השאלה המרכזית שהתעוררה

61 י' תירוש, "על קציר וליסבון כמקומות לימניליים במאבקים למימוש עצמי ולשוויון" המשפט 13 (2002) 42, עמ' 53-47.

58 דוגמה לעימות זה ניתן לראות בפסק דין אשר ניתן לאחרונה: בג"ץ 4112/99 עדאללה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' עיריית תל-אביב-יפו (ניתן בתאריך 25.07.2002). עתירה זו ביקשה לחייב את העירייה, אשר בתחומן מתגוררת אוכלוסייה מעורבת, להשתמש כשפה הערבית - בצד השפה העברית - בכל השילוט העירוני. עתירה זו התבססה, בין השאר, על סימן 82 לרבר המלך במועצתו אשר קובע שהערבית הנה שפה רשמית בישראל, וכן על עקרון השוויון. בפסק הדין התגלעה מחלוקת בין דעת הרוב (הנשיא ברק והשופט דורנר), אשר קיבלה את העתירה, לבין דעת המיעוט של השופט חשין שדחה אותה. השופט חשין טען שאין זכות קיבוצית לשימורה של זהות לאומית ותרבותית. המשפט אינו מכיר בזכות לטפח זהות ותרבות של קבוצת אוכלוסייה מסוימת. יתרה מזאת, העותרים מבקשים הכרעה שבמהותה ובאופייה אין היא מתאימה לבית המשפט, אלא מרובר בהכרעה חברתית-פוליטית ולא בהכרעה משפטית. ניתן עוד להצביע על העלות הצפויה והגדולה של שינוי השילוט במספר רב של ערים, ואין מנוס מהשאלה, האם לא ראוי היה שתקציב הרשויות המקומיות יופנה לכיוונים מועילים יותר, כגון שיפור תשתיות ותקציבים למגור הערבי בעיר? במבט לטווח ארוך, נראה שעתירה זו יכולה להוות פתח, או המשך המסלול שהותחל בקעדאן, להכרה בזכויות מיעוט קולקטיביות, וקיים חשש שהתוצאה העתידית של החלטות מעין אלה היא ערעור התשתית הרעיונית של המדינה היהודית והפיכת מדינת ישראל למדינת כל אורחיה. תוצאה אפשרית למשל היא פחיתות בחשיבותו של חוק השבות, שהוא אחד מסממניה המובהקים של היותה של ישראל מדינה יהודית.

במספר מקרים מרכזיים היא, האם ניתן לעשות שימוש בסעיף השוויון (equal protection) של התיקון ה-14 לחוקה האמריקאית, שנחקק כדי להגן על השחורים מפני הפליה, על מנת להגן על אזרחים לבנים מפני התוצאות המפלות של פעולות של המדינה אשר נועדו לתקן עוולות שהתרחשו בעבר?<sup>62</sup>

בפרשת Bakke<sup>63</sup> פסל בית המשפט העליון מדיניות קבלת תלמידים ללימודי רפואה המבוססת על קריטריונים של השתייכות גזעית. האוניברסיטה הקצתה בכל שנה 16 מקומות מתוך 100 לבני מיעוטים משכבות חלשות, וכתוצאה מכך היו תלמידים לבנים, ובהם העותר, שלא התקבלו ללימודים במסלול הרגיל, אף שציוניהם במבחני הכניסה היו גבוהים מאלה של התלמידים שהתקבלו במסגרת המכסה המיוחדת. דעת הרוב של חמישה שופטי בית המשפט העליון קבעה כי מדיניות המביאה בחשבון שיקולים של גזע אינה חוקתית, באשר היא מפרה את התיקון ה-14 לחוקה, אך מנגד, רוב של חמישה שופטים (ללא חפיפה מוחלטת בין שתי דעות הרוב) הפך את קביעת בית המשפט העליון של קליפורניה, אשר הטיל על האוניברסיטה איסור גורף להביא בחשבון כל שיקול של גזע בכל קביעת מכסות עתידית.

בפרשת Richmond<sup>64</sup> פסק בית המשפט העליון כי מועצת העיר ריצ'מונד, וירג'יניה, הפרה את דרישת השוויון שבתיקון ה-14 לחוקה בכך שתבעה מתברות קבלנות ראשיות שאינן שייכות לבני מיעוטים, שעמן התקשרה בחוזים לבנייה עירונית, לספק לפחות 30 אחוזים מהעבודה, מבחינת השווי הכספי, לקבלני משנה, שהיו חברות הנמצאות בבעלות דומיננטית של בני מיעוטים. בית המשפט קבע כי לא הוכחה רמה כזו של הפליה היסטורית המצדיקה פעולה חיובית.

לעומת זאת, בפסק דין Fullilove<sup>65</sup> אישר בית המשפט חוק של הקונגרס, שקבע כי לפחות עשרה אחוזים מהמימון הפדרלי לתמיכה בפרויקטים ציבוריים מקומיים ישוריינו ליוזמות עסקיות של בני מיעוטים.

לדברי גביוון, הבעיה החברתית הכוללת שהתעוררה בעניין קעדאן אינה מתמצה

R. J. Steamer & R. J. Maiman *American Constitutional Law: Introduction and Case Studies* 62  
(1992), pp. 495, 506.  
**Regents of the University of California v. Bakke**, 438 U.S. 265 (1978) 63  
**Richmond v. J. A. Croson Co.**, 488 U.S. 469 (1989) 64  
**Fullilove v. Klutznick**, 448 U.S. 448 (1980) 65

בקשיים שנתקלות בהם משפחות ערביות אמידות כאשר הן מחפשות להן בית, אלא בעיקר במצוקת הדיוור של חלק ניכר מהאוכלוסייה הערבית בישראל. מאפייני הבעיה הכללית אינם משתקפים באופן מלא, ואינם יכולים להשתקף, בעתירה הספציפית של בני משפחת קעדאן<sup>66</sup>. עניין קעדאן הוא רק קצה הקרחון של סוגיות נרחבות הרבה

יותר, שעניינן הוויכוח הציבורי המתמיד על אופייה של המדינה, זהותה וטעם קיומה. במרכזו של ויכוח זה עומדת השאלה, האם בימינו יש לשמור על הזיקה שבין המדינה לבין הציונות ועל היותה של המדינה יהודית, או שמא תפקידה ההיסטורי של הציונות, הקמת המדינה, הסתיים עם השגת מטרה זו, וכעת על המדינה להתנהל כמדינה "נורמלית" לכל אזוריה? לדברי גביוון, אסור שוויכוחים אלו, אשר מקומם בספירה הפוליטית, החינוכית והתרבותית, יהפכו לעניינים משפטיים ויוכרעו על ידי משפטים<sup>67</sup>. כיוון שבית המשפט אינו הגוף שיכול וצריך להכריע

בסוגיות אלו, ראוי היה לו צמצם את פסיקתו למציאות הנתונה של העתירה ולא הרחיב אותה להערות אגב<sup>68</sup>.

במסגרת זו מונה גביוון שתי אמירות מרכזיות של בית המשפט. ראשית, בג"ץ קבע מפורשות כי אין לסטות מעקרון עיוורון הלאום בהיעדר שיקולים מיוחדים, כגון קיום אורח חיים ייחודי או ביטחון. כלומר, אין זה לגיטימי עוד מצד המדינה להקצות קרקע להקמת יישוב שייקבע מראש כי יהיה יהודי, למטרה זו כשלעצמה. לדברי גביוון, קביעה זו מרחיקת לכת, ולא היה בה צורך לשם ההכרעה. אפשר לראות בה רמז להחלשה ניכרת של הצדקה ציונית להתיישבות: מעתה לא יהיה אפשר לתכנן הקמת יישובים יהודיים מבלי להזדקק לצורות יישוב בעלות אופי מיוחד<sup>69</sup>. שנית, פסק הדין אוסר "כללים מדירים" מעיקרם, גם אם הנפרד יהיה שווה. לדברי גביוון, גם קביעה זו לא היתה נחוצה להכרעה הסופית, שאיתה היא מסכימה, כיוון שבפועל אין למשפחת קעדאן אופציית מגורים שווה, מכחינת איכות החיים, בכל יישוב ערבי

66 גביוון, לעיל הערה 13, עמ' 27.

67 שם, עמ' 47.

68 שם, עמ' 49.

69 שם, עמ' 32-33.

שהוא. לדעתה, ראוי היה להסתפק בקביעה כי נוכח העובדות במקרה זה, ההדרה אכן מונעת ממשפחת קעדאן להשיג דיור ההולם את רצונה ואת יכולתה – כפי שמשתמע, כפי הנראה, מפסק דינו הקצר של השופט חשין<sup>70</sup>.

לדברי גביוון, לא ניתן לטפל בסוגיה שעל הפרק מבלי להתייחס לרכיב ההתיישבותי של המפעל הציוני, ומבלי להתייחס לבעיות המתעוררות בעולם כולו במציאות של שילוב מגורים של קהילות ששורר ביניהן קונפליקט העלול להפוך אליים<sup>71</sup>; אינטגרציה כפויה עלולה להיות כלי לא נכון להשגת שוויון בין תת-קבוצות המקפידות על שימור זהותן הייחודית<sup>72</sup>.

## ביקורת על הפסיקה בעניין קעדאן מנקודת מבט ציונית

ביקורת חריפה נמתחה על הפסיקה בעניין קעדאן בשל סטייה מעקרונות שהיו מקובלים וברורים בעבר בסוגיית ישראל כמדינת היהודים, כגון בפרשת ירדור והמגורים בנפרד או בעניין בורקאן או אביטן.

לדעת ד"ר יורם חזוני, מייסדו ונשיאו של מרכז שלם בירושלים למחשבה יהודית חברתית ופוליטית, פסק דין קעדאן הוא חלק ממגמה בולטת של סטייה מהאידיאולוגיה הציונית בתוך הזרם המרכזי של השית הציוני והאקדמי, המתרחשת בחמש-עשרה השנים האחרונות<sup>73</sup>.

ג'ראלד (גרשון) שטיינברג כתב דברים ברוח דומה:

"בתקופת כהונתו של אהרן ברק כנשיא בית המשפט העליון, מוכן בית הדין ואף להוט ליטול חלק בניסיון לשפוט את היבטיה האידיאולוגיים המרכזיים והשנויים ביותר במחלוקת של החברה הישראלית כיום. דעותיו השנויות במחלוקת של השופט ברק בנושאים כגון היחס בין דת למדינה, שוויון וזכויות הפרט והאיזון בין עקרונות דמוקרטיים מערביים ליברליים לערכי המסורת

70 שם, עמ' 38.

71 שם, עמ' 50.

72 שם, עמ' 41.

73 "יהודית ודמוקרטית – מתח ולא סתירה: רב-שיח", לעיל הערה 41, עמ' 60-62.

היהודית, שינו את המערכת המשפטית תוך פיחות ניכר בערכם של הנורמות והחוקים היהודיים. הדמיון בין הדעות הנשמעות בבית המשפט העליון ובין אלה המנוסחות במסגרת החשיבה הפוסט-ציונית, יש בו כדי להטריד.<sup>74</sup>

לדברי שטיינברג, בעוד הציונות המסורתית, כמו תנועות לאומיות אחרות, מדגישה את הזכויות הקולקטיביות, הרי האידיאולוגיה הפוסט-ציונית נותנת עדיפות מכרעת

**"כשם שדמוקרטיה**

**צריכה לעתים**

**לנקוט פעולות**

**קיצוניות על מנת**

**לשמר את**

**הדמוקרטיה, גם**

**מדינה יהודית,**

**אשר יהדותה היא**

**ערך עליון, ואשר**

**ערעורו יחתור**

**תחת אושיות**

**היסוד שלה,**

**חייבת לפעול כדי**

**לשמר את קיומה."**

לזכויות הפרט ובעיקר לשוויון; וכך גם פסיקתו של בית המשפט, אשר התמקד בזכויות הפרט ובשוויון על חשבון הזכויות הקולקטיביות של העם היהודי.<sup>75</sup> שטיינברג מייחס גישה זו לשאיפה, או לאשליה, כדבריו, כי ישראל תהיה מדינה "נורמלית", ליברלית ואוניברסלית הדוגלת בשוויון זכויות והמאמצת נורמות של ארצות הברית ושל חברות דמוקרטיות ליברליות בהקשר הישראלי. ואולם, לדבריו, מרבית הישראלים מגדירים את עצמם לפי השתייכותם הלאומית והדתית יותר מאשר כאינדיבידואלים, והמדינה נוסדה בראש ובראשונה כמדינה יהודית המעניקה בעניינים עקרוניים עדיפות לעם היהודי. שוני משמעותי נוסף בין ישראל למדינות ליברליות מערביות הוא היעדר הגבולות הברורים והכחשת הלגיטימציה של קיומה על ידי מדינות שכנות.<sup>76</sup>

שטיינברג טופל חלק ניכר מן ה"אשמה" בתוצאת פסק הדין על המשיבים, שטיעוניהם היו טכניים בעיקרם, ולא הדגישו את ההיבטים הביטחוניים כבדי המשקל ואת רלוונטיות הפרשה להמשך קיומה של ישראל כמדינה יהודית; מדבריו של ברק, שלפיהם בנסיבות מיוחדות, משיקולים ביטחוניים או משיקולים של ייחודיות קבוצות אוכלוסייה, ניתן יהיה להצדיק הקמת יישובים נפרדים, הוא מסיק כי הפסיקה יכולה הייתה להיות שונה לו טענו זאת המשיבים. שטיינברג מנסה להסביר חידלון זה בכך שבמשך שנים רבות

74 שטיינברג, לעיל הערה 44, עמ' 32-33.

75 שם, עמ' 33-35.

76 שם, עמ' 40.

הייתה זכות ההתיישבות היהודית-ציונית כה מובנת מאליה, עד שנציגי המוסדות הציוניים כבר לא היו כשירים להגן עליה מבחינה רעיונית<sup>77</sup>. שטיינברג מסכם כי אף שפסק הדין לא נתן גושפנקא לפוסט-ציונות, הוא מייסד את מה שעלול להיות בטווח הרחוק צעד חשוב בכיוון זה<sup>78</sup>.

גם בעיתונות נכתב, כי ההחלטה חותרת תחת עיקרון בסיסי של הציונות, היינו קידום נוכחות יהודית על האדמה<sup>79</sup>. עוד בטרם פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה ומהומות אוקטובר 2000, ציין חבר הכנסת פרופ' אמנון רובינשטיין את המהפך המשמעותי בהנהגה הפוליטית של ערביי ישראל, שתכלית מאבקה אינה השגת יותר זכויות לאזרחים הערבים, כי אם התקוממות נגד עצם קיומה ומהותה של ישראל כמדינת העם היהודי, וכתב כי אי אפשר לצפות להשוואת זכויות המיעוט במדינה שהמיעוט כופר בלגיטימיות של קיומה<sup>80</sup>.

על רקע מהומות אוקטובר 2000, התגברות הנימות המיליטנטיות האנטי ציוניות במגזר הערבי והמאזן הדמוגרפי המתדרדר לרעת היהודים, עורר פסק דין קעדאן שיח נרחב והיווה גורם מרכזי להתנעת יוזמות חשובות, שמטרתן לתת משקל נגד להחלטה ולהבטיח את אופייה היהודי של המדינה. כדבריו של יו"ר הסוכנות וההסתדרות הציונית, סלי מרידור: "אם המדינה עומדת על שתי רגליים – היהודית והדמוקרטית – מה שקרה בשנים האחרונות, באמצעות חוקי היסוד, הוא שהרגל הדמוקרטית התארכה מאוד, והרגל היהודית עלולה למצוא את עצמה מתנדנדת באוויר." היוזמות המרכזיות המתוכננות הן הצהרה של הקונגרס הציוני על אופייה היהודי של המדינה, השקת קמפיין ציבורי בנושא זה וחקיקת חוק יסוד שיבטיח באמצעות שריון את אופייה היהודי של המדינה. הצעת הסוכנות מבקשת לעגן בחוק יסוד, בין היתר, את מעמדם של ההמנון, הדגל והסמל, את זכות השבות, את מעמדן של הסוכנות וההסתדרות הציונית ואת הזכות להקמת יישובים ליהודים בלבד, אשר נשללה כבג"ץ קעדאן. מספר הצעות נוספות, השונות זו מזו בהיקפן ובמידת השריון שהן מעניקות לחוק היסוד, גובשו על ידי חברי כנסת שונים אך לא התקבלו<sup>81</sup>.

77 שם, עמ' 38.

78 שם, עמ' 42.

79 י' שלג "מקציר עד: מדינת כל אזרחיה", הארץ, 14/3/2000.

80 א' רובינשטיין "הרדיקלים החדש של חד"ש", הארץ, 16/5/2000.

81 י' שלג, "קודם כל יהודית, אחר כך דמוקרטית", הארץ, 16/4/2002.



לדעת יפה זילברשץ, להבדיל ממקרים שבהם הנימוק של הזהות הלאומית משמש להבחנה בין אנשים בקבלה לעבודה, במינוי למשרות ציבוריות, בקבלת רישיונות עסק וכדומה, שאז ההבחנה אינה רלוונטית ולפיכך מהווה הפליה פסולה, הרי שכאשר קבוצת אוכלוסייה מבקשת בדלנות במגורים כדי לשמר את זהותה הלאומית, ההבחנה רלוונטית לעצם השגת המטרה, ולפיכך לגיטימית. לענייננו, ברור כי אוכלוסייה יהודית עשויה לרצות לקיים אורח חיים שבו ישנה הדגשה על ההיסטוריה היהודית, על השפה העברית, על חגי ומועדי ישראל וכדומה, וכי מגורים משותפים עם אוכלוסייה ערבית שלה תרבות, שפה ומסורת שונות עלולים לפגוע בכך. מפסק הדין עולה כי גם אם עשור משפחות ערביות או יותר תבקשנה להתגורר בקציר, לא ניתן יהיה למנוע זאת מהן, והדבר עלול לפגוע ביכולת האוכלוסייה היהודית לממש מסגרת חיים לאומית ולשמר את אופי החיים הרצוי לה<sup>82</sup>. נוסף על כך, כאשר קיים מתח בין קבוצות אוכלוסייה, עלולים מגורים משותפים לשמש איום על הסדר הציבורי, ובמקרה כזה, לדברי זילברשץ, יש לקבל הן את תביעת הרוב והן את תביעת המיעוט לבדלנות במגורים<sup>83</sup>.

לדברי זילברשץ, אם בוחרים לאמץ גישה רב-תרבותית לאזרחות המכירה בייחודן של קבוצות לאומיות במסגרת המדינה (בדיוק כפי שגורס ג'בארין), הרי שרצונן של קבוצות לאומיות ליצור התיישבות נפרדת אינו צריך להתפרש כמפלה, בהנחה שזכות זו מוענקת בשוויון לכל קבוצות האוכלוסייה<sup>84</sup>.

לטיעונים אלו יש כוח משכנע, ואולם ספק אם ניתן לגבש חקיקה ראויה שתפתור את הקשיים שיצרה פסיקת בג"ץ לגבי נושא הקצאת הקרקעות להתיישבות יהודים בנפרד בהתאם לדפוסים שהיו נהוגים במשך כל שנות קיומה של המדינה.

## קעדאן מזווית ראייה של האזרחים הערבים בישראל

חסן ג'בארין, ראש ארגון "עדאלה" הפועל למען זכויות המיעוט הערבי, אף הוא ביקורתי לגבי הפסיקה בעניין קעדאן. וכך הוא מסכם את ביקורתו:

82 זילברשץ, לעיל הערה 16, עמ' 106-107.

83 שם, עמ' 91.

84 שם, עמ' 103.

"המודל של בג"ץ קעדאן, הנשען על הקונספציה בדבר מהותה של המדינה כמדינה 'יהודית-דמוקרטית', מציג ישראליות ה'צופה פני עתיד' – ישראליות שבה, מחד גיסא, קיימת הכרה בעבר ובהיסטוריה של היהודים כעם היחיד בארץ זו הזכאי להגדרה עצמית במדינה זו, ומאידך גיסא, הערבים הם חסרי היסטוריה ואינם מכוננים עם או קבוצת מולדת הזכאית גם היא להגדרה עצמית במדינה זו. ישראליות זו 'צופה פני העתיד' בכך שהיא מכירה על תנאי בחלק מהזכויות ומהחובות האזרחיות-פוליטיות של אזרחיה ה'לא יהודים', ובו זמנית מבקשת מהם לקבל את המטריה האידיאולוגית של המדינה כמדינה יהודית-ציונית. לפי מודל זה, הערבים-פלשתינים במדינת ישראל הם מהגרים במולדתם."<sup>85</sup>

ביקורתו העיקרית של ג'בארין היא על כך שבית המשפט בפרט, והמדינה בכלל, מוכנים לכל היותר להתייחס לערביי ישראל במעמד של קבוצת הגירה אתנית, שאינה יושבת במולדתה, אלא בארץ שאליה היגרה. קבוצות כאלה מתאפיינות בכך שהגירתן היא אקט אינדיבידואלי, ובכך שחבריה נקלטים בארצם החדשה כיחידים המבקשים להשתלב בה, ולא כקהילה המבקשת לבנות חיים לאומיים בטריטוריה החדשה, ולכן תביעותיהם מתמצות בזכויות הפרט האזרחיות-פוליטיות. יחס זה, לדעת ג'בארין, אינו הולם את המציאות לגבי הפלשתינים אזרחי ישראל, שיש להכיר בהם כמיעוט לאומי, כ"קבוצת מולדת" הזכאית להגדרה עצמית במסגרת המדינה.<sup>86</sup>

ג'בארין מאפיין את העתירה עצמה ואת פסק הדין כעוסקים אך ורק בזכות אזרחית-פוליטית שעניינה רכישת בית על קרקע, וזאת במקום לדרוש את החזרת הקרקע המופקעת שעליה הוקם, לדבריו, היישוב קציר; הדבר מהווה כניעה למטרות הלא לגיטימיות של הקמת היישוב, שהן, לדבריו, שלילת נוכחותה של הזהות הערבית בוואדי ערה על ידי יישובם של יהודים שם.<sup>87</sup> ג'בארין מותח ביקורת על כך שהרטוריקה של פסק הדין מתייחסת למיעוט הערבי כאל קבוצה שדאגתה היחידה היא איכות חיים טובה יותר, ומתעלמת במובהק מזהותו הלאומית הקולקטיבית

85 ג'בארין, לעיל הערה 19, עמ' 76.

86 שם, עמ' 53-54, 57.

87 שם, עמ' 62-63.

**"נוכח המהפך  
המשמעותי  
בהנהגה הפוליטית  
של ערביי ישראל,  
שתכלית מאבקה  
אינה השגת יותר  
זכויות לאזרחים  
הערבים, אלא  
התקוממות נגד  
עצם קיומה  
ומהותה של  
ישראל כמדינת  
העם היהודי, אי  
אפשר לצפות  
להשוואת זכויות  
המיעוט הכופר  
בלגיטימיות של  
קיום המדינה."**

ומהקשר שלו לאדמה, ובפרט, מההפליה ההיסטורית של הערבים בישראל ביחס להקצאת קרקעות ולמצוקת הדיור בקרב הערבים<sup>88</sup>.

"נושאים הקשורים במולדת הם רכיב עיקרי ביותר בתביעות האזרחים הפלשתינים, כגון החזרת הקרקע המופקעת, זכות השיבה אל הכפר העקור, ההכרה בכפר הלא מוכר, החזרת נכסי הנפקדים, הרחבת שטחי השיפוט של היישובים הערבים וכו'. מושג ה'אדמה' נהפך לסמל לאומי במאבק זה."<sup>89</sup>

ג'בארין קובל על כך שאפילו ההכרה בזכויות האזרחיות-פוליטיות פחותות המשקל מתרחשת תוך תלות בעוצמתו של המפעל הציוני, ולענייננו – מאחר שאין היום חשש להיחלשות שליטתה של הסוכנות היהודית בקרקע, ומשום שהעתירה צופה פני עתיד בלבד. זכותם של העותרים לשוויון הוכרה רק לאחר שעברו את ה"משוכה" היהודית תוך הצגת רטוריקה לאומית ציונית עשירה מצד בית המשפט, המדגישה את היותה של המדינה מדינה יהודית, ובכך מרוקנת את הנוכחות הפלשתינית מפסק הדין ומכירה בקיומה של זכות אחת ובקיומו של עם אחד בלבד בארץ ישראל. הענקת הזכויות מותנית בויתור על רכיבי הזהות הפלשתינית ובקבלת הערכים האידיאולוגיים של הציונות<sup>90</sup>.

ג'בארין מותח ביקורת על כך שבית המשפט מחויב למודל הציוני, וחולק על עצם הגדרתה של מדינת ישראל כמדינת לאום ולא כמדינה דו-לאומית, וממילא חולק על

88 שם, עמ' 63, 68.

89 שם, עמ' 58.

90 שם, עמ' 53, 68, 73.

הלגיטימיות של היותה מדינה יהודית. הוא מתייחס אף לזכותם של חברי הקבוצה הלאומית היושבים בפזורה, קרי, לזכות השיבה<sup>91</sup>.

ג'בארין העלה במאמרו מספר טיעונים מעוררי תמיהה. ראשית, הוא קובע כי הזכות להגדרה עצמית של המיעוט הלאומי היא תביעת המעמד שהיה בו עוֹבֵר לשינוי שהתרחש – ה"השתלטות" על אדמתו וה"חורבן" שעבר<sup>92</sup>. ואולם, ידוע לכל כי טרם הקמתה של מדינת ישראל לא הייתה לאוכלוסייה הערבית בארץ ישראל כל עצמאות שהיא. שנית, הוא קובל על כך שפסק הדין לא סיפק הצצה אל חייהם האישיים של העותרים<sup>93</sup>. ואולם, למותר לציין כי פסקי דין עוסקים בזכויות משפטיות ולא בסיפור חייהם האישיים של בעלי הדין.

שלישית, הוא טוען שבית המשפט חרג מהנוהג המקובל וציטט בפסק דינו את דברי באי כוח העותרים, אשר ציינו כי אינם חולקים על הלגיטימיות של מפעל ההתיישבות הציוני בעבר<sup>94</sup>. ואולם, ברור כי המטרה הייתה תחימת המחלוקת, הנחוצה במיוחד בעתירה מעין זו, כדי להבהיר כי נושא טעון זה אינו עומד לדיון. ג'בארין אף מתלונן על כך שבית המשפט כינה את ואדי ערה בשמו העברי, נחל עירון<sup>95</sup>.

## ישראל נוהגת הפרדה במגורים של קהילות שונות

פרופ' איל בנבנשתי עמד על כך שהמחוקק הישראלי והרשות המבצעת הנהיגו מדיניות של הפרדה במגורים של קהילות שונות. "לא זו בלבד שהמדינה אינה מתערבת בשוק המקרקעין כדי לאסור במפורש על פרטים לערוך הבחנות בין מתקשרים פוטנציאליים על בסיס קבוצתי בכיצוע עסקות במקרקעין, התערבות שנמצאה נחוצה וראויה במדינות אחרות, אלא היא פועלת במקרקעין הרבים שבבעלותה או בשליטתה דווקא מתוך מגמה של יצירת הפרדה טריטוריאלית בין קהילתית. וכך, אזורים שונים בארץ מתאכלסים על פי מפתח קבוצתי: שכונות ואף ערים מיועדות לציבור החרדי, אגודות שיתופיות ועמותות שונות משיגות בלעדיות

91 שם, עמ' 53, 56, 76.

92 שם, עמ' 55.

93 שם, עמ' 66.

94 שם, עמ' 64.

95 שם, עמ' 66.

ביישוב או ביישובים חדשים, ותושבי יישובים שונים מקבלים עדיפות ולעתים בלעדיות בחכירתן של יחידות דיור באזור יישובם.<sup>96</sup>

לדברי בנבנשתי, שיטת ה"פסיפס ההתיישבותי" עומדת בסתירה לעקרון יסוד בסיסי בחשיבה החוקתית בישראל, הרי הוא "עיוורון הצבעים" השולל כל מדיניות של

הפרדה, אפילו אם היא שוויונית; אך לדעתו, שלילת ההפליה על כל צורותיה אינה סותרת תביעה של בני קהילה ייחודית ליחס מיוחד, שיכול להתבטא גם בתביעה להקצאה ייחודית של קרקע למגורים.<sup>97</sup>

הגישה הקהילתנית גורסת כי הפונקציה שממלאת הקהילה בחייו של האדם רבת משמעות לגביו, מעבר לכל השתייכות אחרת שלו (כגון למקום עבודה או לחוג חברים): השתייכותו של אדם לקהילה, במיוחד אם היא בעלת מאפיינים מייחדים כדת, לאום או שפה, מעצבת את אופיו ואת העדפותיו במגוון עניינים, ומגדירה אותו בראש ובראשונה כחלק ממנה, הן בעיני עצמו והן בעיני הסביבה החיצונית, וכל זאת עד כדי כך שטובת הקהילה הופכת לטובתו של היחיד ולהפך.

ישנן גם גישות ליברליות המכירות בחשיבות הקהילה על ידי הכרה בזכות יסוד של האדם להשתייך לקהילה, זכות אשר נובעת מחופש הבחירה שלו או מזכותו לשמר את זהותו האישית.<sup>98</sup>

ואולם לדעתו של בנבנשתי (כפי שהובעה לפני שניתן פסק הדין בעניין קעדאן), טענת ההפרדה השוויונית לא תוכל להישמע מפי קבוצת הרוב המבקשת לחסום את זכות כניסתם של בני הקבוצה האחרת, הרוצים להתערות בתוכה מבלי לפגוע באופייה ובאורח חייה. בישראל, אם כן, בשל הדומיננטיות החברתית של החברה היהודית-חילונית, וכל עוד לא נשקף איום ממשי לאורח חייה, אין למנוע כניסת אחרים לתחומי השכונה היהודית-חילונית. תביעה להפרדה היא

**"יחודיים".**

ואולם לדעתו של בנבנשתי (כפי שהובעה לפני שניתן פסק הדין בעניין קעדאן), טענת ההפרדה השוויונית לא תוכל להישמע מפי קבוצת הרוב המבקשת לחסום את זכות כניסתם של בני הקבוצה האחרת, הרוצים להתערות בתוכה מבלי לפגוע באופייה ובאורח חייה. בישראל, אם כן, בשל הדומיננטיות החברתית של החברה היהודית-חילונית, וכל עוד לא נשקף איום ממשי לאורח חייה, אין למנוע כניסת אחרים לתחומי השכונה היהודית-חילונית. תביעה להפרדה היא

96 א' בנבנשתי, "נפרד אבל שווה" בהקצאת מקרקעי ישראל למגורים" עיוני משפט כא (תשנ"ח), עמ' 769, 771.

97 שם, עמ' 772-775.

98 שם, עמ' 775-777.

לגיטימית רק אם היא באה מצד קהילת המיעוט, כיוון שמטרתה במקרה כזה היא למנוע פגיעה קשה במורשתה ובתרבותה, והיא אינה יוצרת תחושת נחיתות בקרב קבוצת הרוב. לדבריו, הקהילות הזכאיות להתיישבות נפרדת הן רק כאלה שיש להן מאפיינים תרבותיים יחודיים שאותם הן יכולות לשמר רק תוך הפרדה במגורים, והדוגמאות שהוא נותן לכך במדינת ישראל הן הקהילה הברדווית והקהילה החרדית<sup>99</sup>.

בנבנשתי מוסיף כי ההקצאה הייחודית חייבת להיעשות באופן שוויוני שימנע העדפת מגזרים שונים באוכלוסייה, כגון מגזרים בעלי השפעה פוליטית משמעותית או קבוצות של אזרחים מבוססים מבחינה חברתית-כלכלית, על פני מגזרים אחרים, וזאת בניגוד להליכי ההקצאה הלא שוויוניים, הפוליטיים והלא שקיפים הנוהגים כיום, ואשר עד פרשת קעדאן לא זכו לפיקוח קפדני מצד בתי המשפט<sup>100</sup>. מסקנתו של פרופ' בנבנישתי תואמת את פסיקת קעדאן, אך כמפורט ברשימה זו, אינה מתיישבת עם הטיעון המרכזי שגם לקהילת הרוב קנויות זכויות לזהות תרבותית ולאומית.

## סיכום

לאחר בחינת פסק הדין בעניין קעדאן והביקורת שבעקבותיו, אכן מצטיירת תמונה אשר לפיה פסיקת בית המשפט לא הייתה בלתי נמנעת, ואף לא הייתה מחויבת המציאות. בג"ץ יכול היה להשתמש בסמכותו לפי "חוק יסוד: השפיטה" וכלל לא לדרון בעתירה מטעמים של עילות סף. מעבר לפן הפרוצדורלי, קיימים נימוקים חזקים לאי התערבות בית המשפט, וכן טעמים מבוססים המצביעים על כך שניתן ואף ראוי היה להגיע לתוצאה שונה.

הפרדה במקומות מגורים איננה תופעה חדשה, והיא קשורה מעצם טיבה וטבעה להיותה של מדינת ישראל מדינת העם היהודי. פרקטיקה זו, שהתבססה במהלך השנים, אף מעוגנת בדבריו של בית המשפט העליון ובדברי נשיאו, אהרן ברק.

יתרה מזאת, אין חולק כי מיעוט כזה או אחר זכאי לשוויון זכויות. יחד עם זאת, קביעה זו כשלעצמה, אין בה לדעתי כדי למנוע מקבוצה אחרת, בין אם היא מוגדרת כקבוצת הרוב ובין אם לאו, להגשים את שאיפתה למגורים בתנאי קהילה ייחודיים.

99 שם, עמ' 783-787.

100 שם, עמ' 791-799.

התזה שלפיה אין להגן על קבוצת הרוב ועל תרבותה רק משום שהיא קבוצת הרוב, וממילא תרבותה היא השולטת והדומיננטית הלכה למעשה, אין בה ממש. בית המשפט יכול וצריך להגן על קבוצות תרבותיות שונות, וכשם שהוא מצא לנכון לעשות זאת במקרים קודמים, לא הייתה מניעה עקרונית לעשות זאת גם בעניין קעדאן. נכון הדבר שהפרדות בעבר התבססו, בין אם בגלוי ובין אם בצורה מוסווית, על מדיניות של העדפה מתקנת וכן על מניעים פוליטיים שונים, אך אין זו הדוקטרינה הבלעדית שבאמצעותה ניתן להכשיר מגורים נפרדים לקהילות שונות. ישנם טעמים קהילתניים וליברליים כאחד, אשר מצדיקים ומקבלים רצונות של פרטים ושל קהילות לשמור על ייחודן התרבותי והלאומי. גודל הקהילה אינו חייב להיות שיקול מכריע בעניין זה, ואין להיתלות רק בו כדי לבסס הכרעה נורמטיבית כזו או אחרת.

שיקול נוסף החייב לבוא לידי ביטוי הנו המודל של דמוקרטיה מתגוננת ויצירת מודל של מדינה יהודית מתגוננת. לקבוצה הלאומית יש זכות קולקטיבית לנקוט פעולות תוך שמירה על זכויותיו של הפרט כפי שהובטחו במגילת העצמאות, בחוקי היסוד ובדברי החקיקה השונים. אין זה ראוי שפרט כזה או אחר יגביל את זכותה של הקבוצה הלאומית. בהקשר זה ניתן לבחון את זכות הקבוצה להקים יישוב נפרד. זכות זו נובעת מהטעמים שהוזכרו לעיל, אך ישנו טעם רחב יותר, והוא הטעם הלאומי, מודל המדינה היהודית המתגוננת. כשם שדמוקרטיה צריכה לעתים לנקוט פעולות קיצוניות על מנת לשמר את הדמוקרטיה<sup>101</sup>, כך גם המדינה היהודית, אשר יהדותה היא ערך עליון, ואשר ערעורו של ערך זה יחתור תחת אושיות היסוד של מדינת ישראל.

ראינו שבג"ץ, בפועל, הכיר בהתיישבות ייחודית. אין להגביל התיישבות ייחודית רק למגזר כזה או אחר, ויש צורך בחקיקה אשר תכיר בהתיישבות ייחודית לכולם ותעגן אותה בחוק.

## תפיסות סביבתיות בתכנון הארצי-לאומי

אור קרסין\*

המערכה בין שוחרי איכות הסביבה לבין תכניות הפיתוח של הממשלה היא דוגמה מאלפת לקונפליקט בין שיקולים תכנוניים המשתייכים לאתוס ההיסטורי של התכנון בישראל, לבין סוג חדש של שיקולים אשר הולכים וזוכים למקום במסגרת תכניות המתאר האחרונות. הצורך בעדכון עקרונות התכנון לטווח ארוך הפך להכרח. מאז שנות השמונים ישראל אינה עוד מדינה קטנת אוכלוסייה "ריקה" ו"דלילה", המבצרת את קיומה ואת ביטחונה במדיניות מרחבית. כיום המדינה ניצבת בפני בעיות בוערות, ובהן הצפיפות הגבוהה (ישראל היא אחת המדינות המפותחות הצפופות ביותר) והפגיעה בערכי טבע. תפיסות תכנוניות כ"כיבוש השממה" נתפסות כפגיעה בטבע, ו"קידוש החדש" נתפס כפגיעה באתרים הראויים לשימור ובשכונות הראויות לשיקום.

בשלהי קיץ 2001 התלהטה המערכה בין שוחרי הסביבה לבין משרדי ממשלה בדבר דמותה העתידית של ההתיישבות בישראל. המחלוקת התעוררה סביב יוזמות שיצאו ממשרדיהם של אביגדור ליברמן (שר התשתיות דאז) והשר נתן שרנסקי (שר הבינוי והשיכון) להקמת יישובים חדשים. על פי ההצעה שהגיש משרד התשתיות לממשלה יקומו שישה יישובים חדשים המיועדים לחיזוק קו התפר באזור גלבע-מגידו, ואדי ערה ולטרון ובאזור יתיר וצומת שוקת. כמו כן יקומו ארבעה יישובים חדשים בגליל ושני יישובים באזור חלוצה בנגב. גם משרד השיכון הציע הקמת יישובים חדשים, הקמת עיר באזור רמות מנשה בשם עירון, יישוב קהילתי בשם עירא מצפון לצומת שוקת, עיר מדרום לחבל תפן ויישובים קהילתיים באזור ארבל הסמוך לכינרת וליד היישוב הערבי איבטין שבשולי הגליל העליון (צפריר רינת, 2001).

\* הכותבת היא עורכת דין ומנכ"לית ארגון הגג של ארגוני הסביבה "חיים וסביבה".



משרדי הבינוי והתשתיות מסבירים את תכניותיהם לא רק בצורך לספק פתרונות דיור נוספים, אלא בפרט בכוונה לחזק את הפריפריה בגליל, בנגב ובקו התפר באמצעות עיבוי ההתיישבות. לפי דברי ההסבר של משרד התשתיות להצעת ההחלטה שהוגשה

לאישור הממשלה, הכוונה היא ש"בעקבות האירועים הביטחוניים (דהיינו, אירועי האינתיפאדה), מוצע לפעול לחיזוק אזור קו התפר ולהקים יישובים לאורכו". באזורי הפריפריה הקמת היישובים נועדה לשנות את ההרכב הדמוגרפי ולהבטיח אחיזה יהודית בשטחים שיש בהם אוכלוסייה ערבית.

**"היזמות של  
משרד התשתיות  
ומשרד השיכון  
והבינוי להקמת  
יישובים חדשים  
באזורי קו התפר  
עוררו כמעט מיד  
את התנגדות  
ארגוני סביבה,  
שראו בהן מתן  
הכשר  
להתפשטות  
הבנייה על חשבון  
השטחים  
הפתוחים."**

היזמות הללו עוררו כמעט מיד את התנגדות ארגוני סביבה הרואים בהן מתן הכשר להתפשטות הבנייה על חשבון השטחים הפתוחים. הטעמים להתנגדות להקמת יישובים חדשים, בניגוד לתכניות המתאר הקיימות והמאושרות, פורטו בהרחבה במסמך תגובה שנכתב על ידי החברה להגנת הטבע והוגש לראש הממשלה ולמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר. טעמים אלה מבוססים על תפיסות תכנוניות סביבתיות השוללות פגיעה ברצף השטחים הפתוחים, בשטחים בעלי רגישות נופית גבוהה ובערכי טבע ונוף, פגיעה אשר תיגרם בעקבות הקמת היישובים החדשים. התפיסה הסביבתית שוללת גם את ההאצה בתהליכי הפרבור הכרוכה בהקמת היישובים החדשים. הקמת

יישובים חדשים אף מגבירה את הפגיעה באיכות ובכמות מי התהום עקב הגברת מקורות הזיהום באזורים רגישים מבחינה הידרולוגית וכיסוי שטחים נרחבים בבינוי אשר מונע חלחול המים לתת-הקרקע. בטיעוניהם עשו הארגונים שימוש בתמ"א 31 ובתמ"א 35 המוצעת, המעגנות לתפיסתם מדיניות של העדפת עיבוי יישובים קיימים על פני הקמת יישובים חדשים תוך פגיעה בשטחים הפתוחים.

עבודה זו בוחנת את התפתחות התפיסות הסביבתיות בתכנון בישראל מאז תכנית אריה שרון (תכנית המתאר הפיזית הכוללת הראשונה אשר הוציא אנף התכנון בשנת 1951) ועד היום. כדי לבחון את משקלם של השיקולים הסביבתיים בתכנון, אין מגוס

מלסקור בקצרה את תפיסות היסוד שעליהן הסתמכו התכניות הארציות מאז קום המדינה, לאור היותן מנוגדות לעתים לתפיסות סביבתיות מקובלות. הסקירה באה לשפוך אור על אחד המהפכים המשמעותיים שעבר התכנון בישראל בשנים האחרונות – המעבר מאידיאולוגיה של פיתוח מואץ ו"כיבוש הקרקע" לאידיאולוגיה של שימור ופיתוח מרוסן ובר-קיימא. חרף מרכזיותו, זכה מהפך זה לתשומת לב מזערית עד היום.

האיזון העדין שנוצר בתמ"א 35 בין צורכי הפיתוח לבין צורכי הסביבה עומד כעת במבחן ראשון מסוגו. בסופו של המבחן תוכרע השאלה אם מפת היישוב בישראל תיקבע על ידי היאחזות בתפיסות מהעבר או על ידי יישום שיקולים סביבתיים המתאימים לתקופתנו.

מחקר זה הוא בבחינת ניסיון ראשוני לבחון את הטמעתן של עמדות ושל תפיסות סביבתיות בתכנון הארצי בישראל. העבודה בוחנת ארבע תכניות מתאר ארציות כוללות: תכנית שרון, תמ"א 31 משנת 1991, "ישראל 2020" ותמ"א 35 הנמצאת עדיין בדיון במוסדות התכנון. המטרות המוצהרות והסמויות של ארבע התכניות נבחנו לאור תפיסות תכנון סביבתיות. היעדים הסביבתיים שהוצבו לתכנית נבדקו לאור הוראות פרטניות ואופרטיביות, ונעשה ניסיון לבחון את מידת תקפותם למעשה. הניסיון לבחון את היקף הטמעתם של ערכי תכנון ושל היגדים סביבתיים בתכנון הארצי הוא מלאכה רבה מכפי שנדמה תחילה. לכן עבודה זו לא יכולה להוות אלא התחלה, בחינה של היבטים נבחרים בתכניות המתאר. היבטים אלה הועמדו מול "מראה סביבתית", ומהתמונה שהשתקפה הוסקו מסקנות שונות.

הנטייה להצהיר הצהרות סביבתיות קיימת בכל התכניות, ובפרט מאז תמ"א 31. אמירות כלליות מסוג זה אינן מחייבות, אך הן זוכות לפופולריות בגלל הקשרן החיובי. אולם אין די בהצהרות כדי להעיד על הטמעת עקרונות של חשיבה סביבתית בתכנון הארצי בישראל. יש צורך לבחון אם הוראות התכנית מביאות את "הצהרת הכוונות" הסביבתית לידי ביטוי אופרטיבי. השאלה הנשאלת במקרים אלה היא עד כמה התכנית מוכנה "לשלם" את מחיר היותה ידידותית לסביבה על חשבון הרצון לאפשר פיתוח ובינוי מהירים. עקרונות שימור משאבי הטבע, הטלת הגבלות על מקורות הזיהום הסביבתי וטיפול בהם אינם עולים בקנה אחד עם הרצון לאפשר הקמת יישובים חדשים, הרחבת יישובים קיימים ובינוי לצרכים עסקיים ולנופש. רק

איזון עדין בין יעדי התכנית, תוך הבטחת הגנה משמעותית על ערכי טבע, נוף ומורשת, יכולים ליצור פרוגרמה שניתן לכנותה סביבתית.

עבודה זו בוחנת את הוראות התכניות לאור מטרותיהן ומנסה לבחון את ההתקדמות שחלה בתפיסות הסביבתיות בתכנון על פני התכניות. בגלל מגבלות מעשיות העבודה אינה דנה בתכניות מתאר ארציות לעניינים מיוחדים, וזהו, ללא ספק, היבט משמעותי החסר להשלמת התמונה הכללית. העבודה גם אינה בוחנת את הנעשה ברמות התכנון המחוזיות והמקומיות, אף שלתכניות אלה יש, ללא ספק, השפעה ניכרת על התכנון הפיזי ובעיקר על תוצאותיו בשטח, מה שיכול ללמד רבות על הטמעת תפיסות סביבתיות בתכנון.

## פרק א': תכנון סביבתי מהו

התכנון הסביבתי נולד מתוך מיזוג בין עקרונות פיזיים להיבטים כלכלים-חברתיים אשר התפיסה המנחה אותם היא הרצון למנוע פגיעה במשאבי טבע ולמנוע את היווצרותם של מטרדים סביבתיים. ברובד הפיזי עוסק התכנון הסביבתי בשימושי הקרקע והמים הן בשטחים הפתוחים והן בשטחים הבנויים מהיבטים נופיים, הידרולוגיים, גיאולוגיים ואקלימיים. ברובד הכלכלי מתייחס התכנון הסביבתי להטמעת תפיסות סביבתיות כחלק בלתי נפרד מתהליכי הפיתוח ובשקלול ערכים סביבתיים (עלויות חיצוניות) במסגרת העלויות הכוללות, כך שהתכנון יהיה מתחשב יותר בסביבה. ברובד החברתי עוסק התכנון הסביבתי בהיבטים השונים של הצדק הסביבתי (דהיינו, גישה שווה למשאבי טבע, למידע סביבתי ולהליכי התכנון, ותכנון פיזי שוויוני שאינו ממקם מפגעים סביבתיים בסמוך לקבוצות סוציו-אקונומיות חלשות).

בתכנון הסביבתי ניתן להבחין בין שלושה רכיבים הנבדלים זה מזה בממד הזמן, ובשני כיווני פעולה עיקריים הנבדלים זה מזה במטרותיהם וביעדיהם. מבחינת כיווני הפעולה של התכנון הסביבתי ניתן להבחין בין תכנון שמטרתו לטפל במקורות המפגעים הסביבתיים לבין תכנון שמטרתו לצמצם את החשיפה למפגעים. כיוון הפעולה הראשון שואף לשנות את התנהגות המזהמים הגורמים למפגעים, ולכן תשומת הלב בכיוון זה מופנית לאיתור אמצעים שיביאו לצמצום המפגעים במקור.

אמצעים אלה יכולים להיות רגולטיביים או כלכליים, והם מוצאים ביטוי בדרך כלל בחקיקה סביבתית או במסגרת מדיניות סקטוריאלית. לעומת זאת, כיוון הפעולה השני שואף לארגן את המרחב באופן שהיקף הנפגעים או הפגיעה במשאבי הטבע יהיו קטנים ככל האפשר, ולכן הוא מתמקד ביחסי מזהם-קולט. האמצעים שגישה זו נוקטת הם ברובם מתחום התכנון הפיזי-רגולטיבי. המגבלות הנקבעות בגישה זו מחולקות לרוב על פי המדיומים הסביבתיים (רעש, איכות אוויר, איכות מים וחומרים מסוכנים וכד') או המשאבים המוגנים (שמורות טבע, אזורי הזנה של אקויופרים וכד') ולא על פי מקורות המפגעים (Voogd, 1994).

בממד הזמן התכנון הסביבתי יכול להתמקד בהווה – בצמצום היקף המפגעים והמטרדים הנוכחיים. מטרתו הן להתמודד, בטווח הזמן הקרוב, עם הצעות פיתוח העומדות על הפרק כדי למנוע היווצרות מפגעים. בראייה ארוכת טווח התכנון פועל לזהות יעדים סביבתיים ולאפיין דרכי התמודדות עקרוניות עם בעיות סביבתיות אשר עלולות להחמיר בעתיד הרחוק. כלומר, בתכנון ארוך טווח אין די בהתמודדות עם הבעיות העולות על שולחן הדיונים ממילא, אלא יש לאפיין וליזום דרכי פעולה אשר יאפשרו התמודדות מוקדמת ויעילה עם בעיות העולות להתעורר בעתיד. את הבעיות האלה קשה לאפיין במדויק. ההבדל בין תכנון ארוך טווח לתכנון קצר טווח בולט בעיקר בהקשר של שמירה על משאבי טבע. בתכנון קצר טווח המטרה היא לרוב למנוע פגיעות חמורות בעקבות יוזמות פיתוח נקודתיות, ואילו בתכנון ארוך טווח המטרה היא לגבש מדיניות ניהול של המשאב (פייטלסון, מרינוב וקפלן, 1996).

בעולם, כמו גם בישראל, התמקדה המדיניות הסביבתית בשנים מוקדמות ועד אמצע שנות השמונים בעיקר בשמירה על משאבי הטבע ובמניעת החשיפה למטרדים ולמפגעים סביבתיים קיימים. הדבר נעשה באמצעות תכנון פיזי יוזם ומסדיר וכן באמצעות חקיקה שמטרתה הייתה לצמצם פליטות של גורמי זיהום קיימים (Brachya, 1993 פרואינין וגלס, 1992). מעט נעשה, אם בכלל, על מנת לקדם תפיסה ארוכת טווח השואפת לשנות את התנהגות המקורות המזהמים ולהבטיח פיתוח המתחשב בצורכי הסביבה לטווח ארוך.

מאז שנות התשעים חל עיקרון חשוב ומרכזי בתכנון הסביבתי, עיקרון שזכה לפרשניות רבות מספור: פיתוח שמקיים את עקרונות הקיימות, או בלשון המקובלת,

"פיתוח בר-קיימא". מטבע לשון זה הוטמע בשנת 1987 ברו"ח הוועדה העולמית לפיתוח ולאיכות הסביבה (Report of World Commission on Environment and Development) (Development Brundland) הידוע בכינוי דו"ח ברונטלנד – עתידנו המשותף (Report-Our Common Future). הדו"ח הגדיר

**"בניגוד לתפיסה  
הרווחת, התכנון  
הארצי בישראל  
מראשיתו לא היה  
נעדר התחשבות  
בצרכים סביבתיים  
מידיים, ואף ניחן  
לעתים בראייה  
סביבתית מרחיקת  
ראות."**

פיתוח בר-קיימא כ"פיתוח העונה על צורכי הדור הנוכחי ללא פגיעה באפשרות שייענו צורכיהם של הדורות העתידיים" (WCED, 1987). עיקרון זה מושגת על הרצון לתת מענה ארוך טווח לבעיות הסביבה באופן שפיתוח כלכלי וחברתי יוכלו להמשיך בדורות הנוכחיים, בלא שיבואו על חשבון הדורות הבאים. השאלה שהתעוררה (ושמאז ועד היום מנסים לתת לה מענה) היא כיצד ניתן ליצור פיתוח שאינו גורע ממשאבי הדורות הבאים. שאלה זו מתעוררת על רקע הסתירה הבסיסית בין הפיתוח עכשיו (שגוזל משאבים באופן מתמיד) לבין הרצון לשמר עבור הדורות הבאים. בוועידת האו"ם לאיכות הסביבה ולפיתוח (הידועה כוועידת ריו) שהתכנסה ב-1992,

נוצר קשר חזק בין איכות הסביבה לפיתוח, ושיקולי סביבה קיבלו מעמד מרכזי כרכיב בבחינתו של פיתוח כלכלי-חברתי. אג'נדה 21 (Agenda 21 – Global Communities Action Plan for Sustainable Development) שהיא תוצר של ועידת ריו, עיגנה את הצורך להביא לתיאום רב יותר וליצור תכניות סקטוריאליות ארוכות טווח. תכניות אלה אמורות ליצור אינטגרציה בין הבטחת איכות וכמות המשאבים הטבעיים שיוותרו לבין צמצום היחשפות למפגעים בראייה רב-דורית. המונח פיתוח בר-קיימא אשר קיבל, כאמור, ביטוי אופרטיבי רב יותר באג'נדה 21, מהווה אינטגרציה בין שני כיווני הפעולה העיקריים בתכנון הסביבתי. מחד גיסא, הוא שואף להתמודד עם הרצון לצמצם את ההיחשפות למפגעים בטווח המידי והקרוב. מאידך גיסא, עיקר עניינו בשינוי התנהגות יוצרי המפגעים, כך שאופן ביצוע הפעילות ישונה בטווח הרחוק.

## פיתוח בר־קיימא בישראל – סימנים ראשונים בתכניות מתאר ארציות

התחלת הטמעת החשיבה התכנונית של פיתוח בר־קיימא כחלק מתכניות מתאר ארציות בישראל החלה להיות ניכרת כבר בתמ"א 31. באמצעות מערכת של הנחיות סביבתיות מנסה התמ"א להפוך את הפיתוח למתחשב יותר בסביבה, אולם לא ניכרת בתכנית חשיבה כוללת בנוסח עקרונות ה"פיתוח בר־קיימא". בתכנית "ישראל 2020" הייתה התייחסות מעמיקה למונח פיתוח בר־קיימא. תכנית זו מציעה פרוגרמה (התחלתית) המצביעה על כיוונים לפיתוח בר־קיימא בישראל. כותבי התכנית, בתמיכת המשרד לאיכות הסביבה, שאפו לשלב את מדיניות הפיתוח בר־קיימא במדיניות הסקטוריאלית והלאומית הכוללת שהוצעה על ידי הצוותים שעסקו בכך במסגרת תכנית "ישראל 2020". (פייטלסון, מרינוב וקפלן, 1996). עד כמה הצליחו לעשות זאת, נבחן בהמשך.

בשנת 1998 חלה התקדמות מסוימת בתפיסות תכנון סביבתיות, כאשר המשרד לאיכות הסביבה הוציא לאור את המסמך הראשון שלו בנושא פיתוח בר־קיימא "לקראת פיתוח בר־קיימא – מסמכים ראשוניים" (הוצאת המשרד לאיכות הסביבה, 1998). המסמך הציע כיוונים לפיתוח בר־קיימא בתחומי התעשייה, המרחב העירוני, תהליכי ייצור האנרגיה, התחבורה, החקלאות, המגזר העירוני והתיירות. גם במסגרת תמ"א 35 הוכנס הביטוי פיתוח בר־קיימא לתוך מטרות התכנית. על השאלה עד כמה קיבל עיקרון זה ביטוי מהותי בגוף התכנית נעמוד בהמשך. אך תחילה נפנה לבחינת מידת ההשפעה שהיו לרעיונות תכנון סביבתיים על עיצוב המפה בתכנית המתאר הארצית הראשונה – תכנית שרון.

## פרק ב': תכנון פיזי בישראל – תכנית אריה שרון 1951/2

בין השנים 1948–1951 התרחש בישראל תהליך תכנוני כולל שעסקו בו כ-180 אנשי מקצוע ובהם הבכירים מבין האדריכלים והמתכננים במדינה. בראשם עמד האדריכל אריה שרון. צוות זה הכין תכנית ארצית כוללת למדינת ישראל. אף שתכנית זו לא קיבלה תוקף סטטוטורי, היא הנחתה את רוב הפיתוח הלאומי, הפיזי והמרחבי בשני העשורים הראשונים לקיומה של המדינה. תכנית זו קבעה עקרונות

לתפרוסת של האוכלוסייה, תוך דגש על פיתוח הפריפריה ועל קליטת עלייה. היא קבעה את המערך היישובי והכפרי ואת מערכת התשתיות הארצית, ובמסגרתה את החשיבה הכוללת בנושא המים, שהייתה הבסיס להקמת המוביל הארצי. התכנית קבעה גם מה יהיו מוקדי התעסוקה והפיתוח, והיכן יהיו רוב השמורות ואתרי הנוף והטבע.

### **"תכנית אריה שרון**

**שהוכנה ב־1951.**

### **בעידן שבו המושג**

**"איכות סביבה"**

**טרם היה ידוע,**

**עשתה ניסיון**

**לטפל בהיבטים**

**שונים של הגנת**

**הטבע והסביבה**

**באופן מעמיק.**

**למרות שהוכנה**

**בתקופה שבה**

**"הפיתוח" היה**

**מטרה נשגבת**

**זכורח בל יאונה."**

תכנית שרון ראתה את האוכלוסייה (העם), את המרחב הפיזי (הארץ) ואת הזמן כרכיבים עיקריים ל"חזון" דמותה של ישראל בטווח הארוך, ובהתאם לכך התוותה את האמצעים ואת המדיניות להגשמת היעדים והמטרות הללו. הדעה המקובלת בקרב רבים היא כי תכנית זו, אשר מקורה בחשיבה לטווח ארוך, השפיעה יותר מכל תכנית אחרת על עיצוב דמותה של המדינה עד היום (שחר ורדין, 1989, רייכמן ויהודאי, 1984).

בתקופה שבה הוכנה התכנית הייתה מדינת ישראל מעוטת אוכלוסין, ריקה ודלילה. התכנון נתפס ככלי להבטחת קיומה ולהגשמה ביצורה וביטחונה. לשם כך הייתה המדיניות התכנונית שנקטה מדיניות פיזית-מרחבית ויחזמת. על רקע זה התגבשה הדוקטרינה העיקרית שכיוונה את המדיניות התכנונית במשך שנים, והיא תפיסת "שטח" והבטחת "הבעלות הטריטוריאלית". שטח לא מפותח נחשב כתסמונת של נחשלות. המוטו הסמלי

של תפיסה זו היה "נלבישך שלמת בטון ומלט" והטבע נתפס כשממה שאותה יש "לכבוש" או "להפריח" (מזור, 1993). כפי שראינו בהקדמה, ועוד נעמוד על כך בהמשך, ישנם גם היום חוגים מסוימים שאצלם ממשיכה תפיסה זו לשמש כציר מרכזי במדיניות התכנון.

## עקרונות התכנון המנחים בתכנית שרון

המדיניות של תפיסת השטח והבעלות הטריטוריאלית נשענה על שלושה עקרונות יסודיים: 1. מדיניות מרחבת היא כלי להגשמת יעדים פוליטיים וביטחוניים. 2. עיבוד הקרקע ויישובה הם ערכים לאומיים המהווים אמצעי מוביל להישגים טריטוריאליים. 3. הפיתוח והחדשנות מקודשים (מזור, 1993). העקרונות שהנחו את דוקטרינת התכנון בישראל באותה תקופה הוצגו במסגרת מסמכי תמ"א "ישראל 2020" כך (שחר, פלודי ויפתחאל, 1993):

1. מפוזר עדיף על מרוכז – ככל שמספר היישובים המפוזרים על פני שטח מסוים גדול יותר, כך חזקה יותר השליטה הפוליטית בשטח. בחינת תכנית שרון מוכיחה, כי באותה עת היה חשש רב מפני ריכוז האוכלוסייה ביישובים עירוניים קיימים והשאת מרחבי הארץ ריקים מאדם ומיוזמה. כדי להבהיר זאת נכתב בתכנית כי "הצעת חלוקת האוכלוסייה היא הכרחית מבחינה לאומית וביטחונית". (תכנית שרון, עמ' 6). בחינה עכשווית של תפיסה זו במשקפיים סביבתיים מראה כי פיזור היתר הביא במקרים רבים לנזקים חמורים עד כדי חיסול עתודות הקרקע והשטחים הפתוחים המרוכז ובצפון הארץ.
2. "הרבה קטנים" עדיפים על "אחד גדול" כאמצעי להשגת פיזור מרבי. בכל פעם שהייתה בחירה לגבי אופן ההתיישבות, העדיפו מספר גדול של יישובים קטנים על פני מספר קטן של יישובים גדולים או עיבוי מרכזים מטרופוליניים (אריה שחר, פלודי ויפתחאל, 1993, עמ' 132). עם זאת, יש בספרות מי שחולקים על הצגת דברים זו ומביאים עדויות לכך כי גישתו של א. ברוצקוס (מתכנן בכיר באגף התכנון באותן שנים), אשר העדיפה "הרבה קטנים", נתקלה בלא מעט התנגדות מצד גורמים אחרים באגף התכנון, ובהם אריה שרון. מסמכים מהתקופה ההיא מעידים על המחלוקת ששררה בין המתכננים לגבי האופן שבו יש לבצע את פיזור האוכלוסין. בלי להרחיב יתר על המידה ניתן לומר כי במקרים רבים הובילו חילוקי הדעות למיתון התפיסה הרגיונליסטית של ברוצקוס, והצעות רבות להקמת עיירות (קטנות) נפלו בעטייה (רייכמן ויהודאי, 1984, עמ' 62). חרף המחלוקת, בחינת העמדה בראייה סביבתית עכשווית מוכיחה, כי ריבוי היישובים הקטנים (אשר באו לידי ביטוי גם בבינוי צמוד קרקע) הוביל בהמשך לקשיים רבים במערך השטחים הפתוחים של ישראל.
3. חדש עדיף על ישן. עיקרון זה בא לידי ביטוי הן בהעדפת הקמת יישובים חדשים על פני עיבוי התיישבות קיימת והן בהעדפת בנייה חדשה על פני שיקום



- שכונות ותיקות ושימור המורשת הבנויה (שחר, פלודי ויפתחאל, 1993, עמ' 132).
4. ציבורי עדיף על פרטי. אינטרסים ציבוריים תמיד קודמים לרצונות הפרט (שחר, פלודי ויפתחאל, 1993, עמ' 132).
5. שיקולים פוליטיים תמיד קודמים לשיקולים כלכליים. תכניות לא מוערכות על פי עלותן הכלכלית, אלא על פי תועלתן הפוליטית (שחר, פלודי ויפתחאל, 1993, עמ' 132).
6. העמדת החקלאות בראש. תפיסה זו, שהייתה תולדה של הגישה הרוראליסטית ושל האתוס הציוני, הובילה לסימונם של כל השטחים הלא מבונים כשטחים שייעודם חקלאי (גם כאשר שטחים אלה לא התאימו לחקלאות). גישה זו קיבלה עיגון סטטוטורי מאוחר יותר עם חקיקת חוק התכנון והבנייה 1965 והקמת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (הולק"ח).
- בשל העובדה ששיקולים אלה הובילו את התפיסות התכנוניות, מקובל לחשוב כי בתכנית שרון ניתן משקל זניח בלבד לשיקולים כמו איכות הסביבה בכל הקשור בתכנון הארצי (שחר, פלודי ויפתחאל, 1993, עמ' 133).

## תפיסות סביבתיות בתכנית שרון

תכנית שרון הוכנה אמנם על רקע התפיסות התכנוניות הללו, אך היא מביאה לידי ביטוי ביעדיה, במטרותיה, בהוראותיה המעשיות ובאמצעים הכלליים והאופרטיביים ליישומה עקרונות סביבתיים רבים מכפי שניתן היה לכאורה לצפות. אמנם בחינת ההוראותיה המעשיות בראי החשיבה הסביבתית המודרנית מעלה דלות רבה, אך בחינת תכנית משנת 1951 בראי עקרונות תכנון מודרניים אינה נותנת תמונה נכונה. על מנת לבחון את ההשפעות הסביבתיות של תכנית שרון, יש לעשות זאת במשקפיים היסטוריים ובראי החשיבה הסביבתית הדומיננטית בתקופתה. בחינה המעמידה את הפרספקטיבה ההיסטורית כגורם מנחה מגלה, כי תכנית שרון נתנה ביטוי לא מועט לתפיסות סביבתיות. תפיסות סביבתיות שהיו מקובלות באותה בתקופה באות לידי ביטוי בתכנית, בין בצורה של הנחות מוצהרות ובין בצורה סמויה. בהקשר זה ראוי לציין כי תכנית שרון לא לקתה בחד-ממדיות כפי שנוטים לעתים להציגה. ניתן למצוא בה תובנות רבות ביחס לקשיים הסביבתיים אשר המתכננים חזו אל נכון כי

עוד יעמדו בפני המדינה. אמנם, במקרים מסוימים שיקולים סביבתיים נידונו ונדרחו מפאת המדיניות הדומיננטית, אולם במקרים אחרים נראה כי ניתן לשיקולים אלה מעמד לא מבוטל.

תזה זו ניתנת לבחינה הן באמצעות ההצהרות הכלליות שבמבוא לתכנית והן באמצעות בחינת העקרונות שבאו לידי ביטוי ב"חמש זרועות התכנון", שהן הנושאים המעשיים שבהם טיפלה תכנית שרון. ראשית, יש לציין כי הכנת תכנית ארצית וכוללת, בתקופה המתאפיינת בחוסר יציבות בכל, הינה בפני עצמה מעשה המתאפיין בחשיבה ארוכת טווח. התכנית הציעה איך לעשות סדר בכאוס אשר אפיין את התקופה. המתכננים היו מודעים היטב למחיר התכנוני, הסביבתי והחברתי שגבה החיפזון שבו יושבה הארץ, וביקשו באמצעות התכנון הארצי לרסן ולווסת את הפיתוח, כדי להבטיח עתיד טוב יותר לבני דורם ולדורות הבאים. יפים לעניין זה דברים שנכתבו במבוא לתכנית:

"תביעת הזמן לספק קודם כל צרכים מידיים מקפחת את טיב התכנון. מחנות העולים, מעברות ויישובים ושכונות קבע שנבנו בחיפזון יהיו כתמים חברתיים וכלכליים בנופה של הארץ ועלולים לגרום בעקבותיהם ליקויים נוספים. תחת לחץ תביעת הזמן נאלץ התכנון להסכים לפשרות שתתנקמנה בעתיד בו ובארץ, שכן תפקידו הראשוני של התכנון הוא עיצוב דמותה של ארץ על יישוביה ועריה ורשת השירותים הארצית – לדורנו ולדורות הבאים." (תכנית שרון, עמ' 5, הדגשה שלי א.ק.)

במבוא ניתן גם ביטוי להבנת המתכננים כי משאבי הארץ מוגבלים, וכי יש לדאוג לתכנון נאות כדי לא לכלותם. "ישראל ענייה מדי בשטח, באוצרות ובכוח אדם ואינה יכולה להרשות לעצמה חזרה על שגיאותיהן של ארצות גדולות ועשירות. פיתוח אינטנסיבי וכולל של הארץ שיחדור לכל פינותיה דורש תכנון יעיל ומדוקדק." התכנית מביאה כדוגמה שלילית, שממנה צריך ללמוד לקח, את אמריקה ואת אוסטרליה שבהן "פותחו ונכבשו שטחים שוממים ללא תכנון כלשהו. היה זה פיתוח שהתבסס על ניצול אכזרי לפעמים, והביא לדלדולה המהיר של הקרקע ולתוצאות שליליות הכרוכות בכך (סחף, שיטפונות וכו')." (תכנית שרון, עמ' 5).

כאמור, גם באופן ביטוי של "חמש זרועות התכנון" (תחומי הטיפול של התכנית)

ניתן למצוא לא מעט ניצנים לתפיסות סביבתיות, בצד תפיסות אשר השלכותיהן גרמו נזק לסביבה.

## ערים חדשות

**"בצד האתום  
הציוני של הפיתוח  
והבינוי בישראל  
עמדה השאיפה  
לשמור על  
הקרקע כמשאב  
חקלאי לאומי,  
ולהבטיח איכות  
חיים סבירה  
לתושבי המדינה.  
אולם לא תמיד  
באו תפיסות אלה  
לידי ביטוי מעשי.  
בשטח נקבעו  
עובדות רבות  
שהשפיעו לדעה  
על איכות  
הסביבה."**

הקמת ערים חדשות היא לב לבה של תכנית שרון, כפי שנתפסה על ידי גורמי הביצוע והתכנון דאז. התכנית שמה את הדגש על הקמת ערים בינוניות שתשמשנה כמרכזים אדמיניסטרטיביים, מסחריים ותעשייתיים לנפות התכנון, תוך יצירת מדרג יישובי (שקד, 1998, עמ' 9). עיקר העניין של התכנית היה בכוונה להגשים את מדיניות פיזור האוכלוסין (וילקונסקי ולריון, 1985, עמ' 21), אולם התכנית לא התעלמה לחלוטין מהיבטים סביבתיים של הקמת הערים החדשות. היבטים אלה ניכרו בעיקר בכל הקשור לתכנון בראייה אקולוגית של הערים החדשות (וילקונסקי ולריון, 1985, עמ' 21). הראייה האקולוגית התאפיינה בשני היבטים. הראשון הוא היבט אקלימי, אשר גרס כי איתור היישובים צריך שיונחה על ידי בחירת "מקומות המצטיינים בגובה, נוף עשיר ואקלים נוח, החשובים לייצור, לפריון העבודה וליציבות החברתית של היישוב." (תכנית שרון, עמ' 8). ההיבט השני נגע לשימור אזורים בעלי פוטנציאל לשמש כקרקע חקלאית. "הגישה האקולוגית" נתמכה וקודמה על ידי א. גליקסון, וכאמור ניתן לה ביטוי לא מבוטל באיתורן של הערים החדשות בתכנית. כך למשל, איתורם של

היישובים הכרמל, מורסס ומגדל העמק הושפע משיקולים אקולוגיים, בעיקר בשל אקלים נוח. מטרתה של ההצעה להקים את היישוב מורסס ברמות יששכר, כ-7 ק"מ צפונית-מערבית לבית שאן, היתה להקים מרכז חלופי לעיר בית שאן, שגליקסון סבר שאינה ראויה ליישוב מפאת שיקולים סביבתיים (אקלים קשה, קרקע

כבודה וטובה לחקלאות). רעיון זה נתקבל באהדה על ידי ראש אגף התכנון א. שרון אשר הכניס את ההצעה לתכניתו, אולם א. ברוצקוס ואחרים התנגדו לרעיון, מפאת בידודה המוחלט של מורסס והיעדר דרכי גישה לסביבתה. ברוצקוס הדגיש את הצורך באיתור מקומות על פי שיקול אזורי במרכזו של אזור הסמוך לצומת דרכים, גם אם המקום שאותר אינו בעל תנאי אקלים אופטימליים (ברוצקוס 1988, עמ' 104). המחלוקת הובאה בפני ועדת הופיין, אשר המליצה שלא לפעול להקמת העיר. גם משרד השיכון התנגד להקמת העיר. בסופו של דבר נתקבלה הכרעה כנגד מורסס ולטובת בית שאן על ידי דוד בן גוריון (רייכמן ויהודאי, 1984, עמ' 69). לעומת המקרה של מורסס, השפעתו האקולוגית של גליקסון זכתה להצלחה מעשית בכך שיישובים שהוצעו עד אותה תקופה כמו צמח וסדום הוצאו מתכנית שרון בשל שיקולים של קשיי האקלים השוררים במקום (רייכמן ויהודאי, 1984, עמ' 83).

זו ללא ספק דוגמה מאלפת לאופן שבו שיקולים סביבתיים הובאו לשולחן הדיונים, נידונו ואוזנו כנגד שיקולים תכנוניים אחרים. לעתים, כמו במקרה של סדום ושל צמח, הייתה ידם של השיקולים האקולוגיים על העליונה, והכריעה כנגד הקמת יישובים, ואילו במקרים אחרים, כגון במקרה של מורסס, גברו שיקולים תכנוניים אחרים בעת הביצוע. דוגמה זו מבטאת לא רק את השפעתם של השיקולים האקולוגיים על התכנון גופו, אשר באו לידי ביטוי בקביעת מפת הערים החדשות, אלא גם את היעדר העקביות ביישום התכניות על ההיבטים הסביבתיים שבהן. כך, בעוד התכנון הושפע באופן ברור מנטיות אקולוגיות, הדרג המבצע ייחס לשיקולים אלה משקל מועט ביותר, והעדיף באופן ניכר את השיקולים שמונים שחר, פלודי ויפתחאל לעיל.

הכוונה להקים ערים בינוניות לא הייתה מושפעת רק מתפיסות פיזור אוכלוסין וכיבוש השטח, אלא גם נתמכה ברעיונות שרווחו בחו"ל באותה תקופה, בעיקר באנגליה ובגרמניה, אשר תמכו בהקמתן של ערי גנים במטרה לקרב את האדם אל הטבע. רעיון זה, אשר היה מרכזי עד שנת 1951, בא לידי ביטוי בישראל גם בקריאה הציונית לשיבה אל האדמה, והשפיע רבות על מתכננים כמו ברוצקוס וגליקסון בעיצוב מערכת עירונית מתחדשת (וילקונסקי ולריון, 1985, עמ' 22). יישובים תוכננו בצפיפות נמוכה ביותר, נבנו בהם בתים בודדים או דו־משפחתיים, והוקצו שטחי ירק נרחבים ושטחים למבני ציבור. בגלל המחסור ששרר באותה תקופה במזון, הרעיון של משקי עזר היה מקובל, ובא לעודד אנשים לייצר את

מזונם ולהיות לכל הפחות חקלאים למחצה. כעבור שנים מעטות גילה אגף התכנון את בזכוז הקרקע (שהיה לה לעתים פוטנציאל להיות קרקע חקלאית), שהיה כרוך בתכנון בצפיפות נמוכה. לכן משנת 1951 לערך החלו מתכנני האגף להטיף להגברת הצפיפות ולמעבר לבינוי בעל אופי עירוני. קו זה לווה בעיקרון נוסף – השמירה על קרקע חקלאית. נקודת המוצא להתפתחות המדיניות הזו הייתה ההפסדים הגדולים של קרקע חקלאית טובה ברצועת החוף לשיכונים. נוסף על כך היה קיים רצון כללי להעמיד את החקלאות בראש. מדיניות זו סייעה, לפחות בראשית דרכה, ליצירת חיץ בין העיר לכפר ולשמירה על השטחים הפתוחים ללא פיתוח (ברוצקוס, 1988, עמ' 104). בחינת גישות התכנון הללו במשקפיים עכשוויים מראה כי המעבר מתכנון של ערי גנים לבינוי בצפיפות היה מחויב המציאות. במידה רבה, כבר בתקופה המוקדמת היה צורך לתכנן בינוי צפוף יותר, אשר בדיעבד היה מבטיח השגת היעדים של שמירה על קרקע חקלאית ורצפים של שטחים פתוחים באופן משמעותי יותר.

## תכנית המים

הפרוגרמה החקלאית של תכנית שרון הושתתה על מערכת מים ארצית אשר מטרתה הייתה לאפשר ניצול מרבי של מקורות המים העשירים בצפון הארץ, מי הירקון ומי התהום בשפלה, לטובת השטחים השחונים בהרי יהודה ובנגב הצפוני. כיום תפיסה הגורסת ניצול מלא של מקורות המים נחשבת כלא סביבתית וכקצרת ראות, אולם בבחינה קפדנית ניתן לראות כי התכנית הציעה גם לטהר את מי הביוב של אזור גוש דן (תל אביב) ולהעבירם לשימוש חוזר להשקיית שדות הנגב (תכנית שרון, עמ' 6).

## איתור התעשייה

תכנית שרון אימצה תפיסות תכנון סביבתיות שהיו נהוגות בתקופתה, והיא העדיפה פיזור התעשייה על פני ריכוזה בנקודות ספורות. בתכנית אף מצוין כי בעולם שוקדים על העברת התעשייה ממרכזי הערים הצפופות לערי שדה, תוך השקעת משאבים רבים, וכי דרכה של ישראל קלה בעניין זה, כי התעשייה עדיין בחיתוליה. התכנית

הציעה לאתר אזורי תעשייה הקשורים לרשת התחבורה, לביוב, לכוח ולמים, תוך התחשבות בסוג התעשייה ובמטרדים שהיא גורמת (מדובר על "בידודה של התעשייה המזיקה"). התכנית הציעה למקם את אזורי התעשייה במיקום "נוח מבחינת כיוון הרוחות" ולהקים חיץ ירוק רחב בין אזור המגורים לתעשייה (תכנית שרון, עמ' 7). גישה זו היא ביטוי מובהק לתפיסת תכנון סביבתית המבקשת לצמצם את החשיפה הציבורית לגורמי הזיהום באמצעות הרחקת המפגע, אך אין בתכנית רמז לכוונה לטפל במקור המפגע על מנת למנוע את הזיהום. גישה המעדיפה "הרחקת" המפגע על פני מניעתו אינה מקובלת כיום, אולם יש לזכור כי היא הייתה מקובלת ואף מתקדמת בתקופה שבה נכתבה התכנית.

## רשת התחבורה

כשהוכנה תכנית שרון הייתה ישראל מדינה דלת אוכלוסין, והייתה בה תחבורה מועטה בלבד. למרות המציאות באותה תקופה, הציגה תכנית שרון תפיסה מהפכנית בקובעה ש"בישראל תגרום ההתיישבות הצפופה בשטח ארץ מצומצם לעומס מיוחד על דרכי התחבורה השונות. לכן יש לשקול יפה את תפקידו והיקפו של כל אמצעי תחבורה (כביש, מסילת ברזל, דרכי אוויר ומים) ושילובו בתכנית תחבורה מקיפה." (תכנית שרון, עמ' 7). יש באמירה זו ראייה מרחיקת לכת, ומבחינה תכנונית היא ללא ספק התאימה לאופק התכנית (20 שנה). אולם לאור תשתית התחבורה שנבנתה בישראל, ובפרט נוכח היעדר השילוב בין דרכי התחבורה המסילתיות-ציבוריות לבין דרכי התחבורה המוטוריות, ניתן לקבוע כי האיזון שאותו דרשו הוגי התכנית לא יצא אל הפועל.

## פארקים, יערות ושמורות טבע

תכנית שרון קבעה תקדים בכל הקשור להקצאת שטחים לפארקים ולשמורות טבע. תקדים זה עתיד להנחות מתכננים במרבית התכניות שנכתבו מאז. התכנית הציבה כיעד ברור ומובהק ייחוד ושימור של שטחים פתוחים כשטחי נוף וטבע, אולם בניגוד לגישה המקובלת כיום של שימור רצפים פתוחים, קבעה התכנית את השמורות כנקודות מקומיות על פני רצף של מרחב בנוי או חקלאי. השמורות

בתכנית תוכנו באופן מפורט, אך לא ניתנה לגביהן תמונה מרחבית או אזורית כוללת.

הרקע לתפיסה שחייבה ייחוד שטחים כשטחי נוף ושמירת ערכי הטבע נולד עוד ב"חוג לרפורמה התיישבותית" שמייסדיו היו יוסף טישלר ועורך דין צבי ברנזון

**"מבחינת תמ"א  
35, עולה כי סך  
ההישגים  
הסביבתיים שבה  
עונה במידה רבה  
על היעד שקבע  
לעצמו המשרד  
לאיכות הסביבה.  
התמ"א מטמיעה  
תפיסות סביבתיות  
עקרוניות  
המבוססות על  
עקרונות הפיתוח  
בריקימא, וזה  
הישג לא מבוטל."**

(לימים שופט בית המשפט העליון). כבר בימים הראשונים של המדינה הציע החוג מצע לרפורמה התיישבותית שהתבסס על ביזור הפיתוח העירוני, ליווי ההתיישבות החקלאית בהתיישבות עירונית, ייסוד ערים חדשות ותכנון ארצי של כל שטח המדינה, תוך שמירת ערכי הנוף והטבע. מאוחר יותר אומצה תפיסה זו על ידי אגף התכנון. במסגרת המדיניות שהנחתה אותו, הציב אגף התכנון כיעד שימור מערך של שטחים פתוחים וערכי טבע ונוף. באותה תקופה נושא הנופש עדיין לא היה בעל חשיבות רבה, והמגמה הייתה בראש ובראשונה של "שימור" והצלת שטחים בעלי ערך רב מבחינת נוף וטבע והפרדתם ממערך השטחים לפיתוח – על מנת למנוע נזק שעלול להיגרם לשטחים ה"ירוקים". ייעוד השטחים לנופש בעתיד היה שיקול משני. באותה תקופה עוד לא היה ברור בארץ (כפי שלא היה ברור גם בעולם) הניגוד החזק בין "שימור" לבין צורכי נופש להמונים. ניגוד זה, שנעשה ברור יותר רק בשנים הבאות, הביא ליצירת הפרדה בחוק הגנים הלאומיים

ושמורות הטבע משנת 1962 בין שני סוגי שטחים ושתי רשויות אדמיניסטרטיביות. האחת – לגנים לאומיים, שבהם ניתנה עדיפות לנופש ולפיתוח תשתיות שיאפשרו בילוי בחיק הטבע; השנייה – לשמורות הטבע, שבהן ניתנה עדיפות לשימור, כלומר מינימום התערבות ומינימום הפרעה לטבע (ברוצקוס, 1988, עמ' 100–101).

מעניין לבחון עד כמה ניתן ביטוי אופרטיבי לידע זה בגוף התכנית. בהצגת היעד הוצהר כי "התכנית הארצית קובעת את שטחי הייעור על מורדות ההרים והגבעות השוממים כתוצאה מהזנחה וסחף קרקע במשך דורות רבים... סומנו שטחים מיוחדים

המצטיינים בצמחייה אופיינית, יפי נוף וסגולות טבע מיוחדות. כל אלה מהווים שטחים מוגנים, הכוללים בתוכם שמורות בוטניות וזואולוגיות ומקומות מיוחדים שערכם ההיסטורי, הארכאולוגי והארכיטקטוני רב. אלה יצטרפו לרשת של פארקים לאומיים שיהוו את הראות הנושמות של המדינה. " (תכנית שרון, עמ' 7). פארקים לאומיים הוגדרו בתכנית ככאלה המשמשים כמקום נופש והבראה לאוכלוסייה כולה, שדות טיולים ומסע ומחנות קיץ וספורט לנוער. לאיתור הפארקים קדם סקר מדוקדק של השמורות הבוטניות והזואולוגיות ושל המקומות הארכיאולוגיים וההיסטוריים המסוגלים לשמש כמקום לתכנון הפארקים. הנתונים הטבעיים וההיסטוריים של הארץ היו היסוד לאיתור ולקביעת רשת הפארקים הלאומיים, במיוחד בשטחי הר וחולות שערכם ההתיישבותי פעוט. לתכנית צורפה מפה שבה שורטטו שטחי הפארקים הלאומיים ושמורות הטבע, וסומנו אתרים היסטוריים שונים. מרבית השטחים נראים אמנם כרצועות צרות שביניהן חוצצים שטחים נרחבים המיועדים לפיתוח ולחקלאות, אולם התכנית כוללת גם תכנון מפורט של פארקים (פארק הפליק – נחל פולג על רצועת החוף מצפון ומדרום לשפיים, המשתרע על פני 2,500 דונם; פארק הג'רמק – הר מירון המשתרע על שטח הררי של 98,000 דונם בצפון; ופארק ירושלים – נחל סראר המשתרע על פני שטח של 120,000 דונם).

התפיסה שהנחתה את תכנית שרון, קרי, ייחוד שטחים כשטחי שמורות טבע או פארקים, קיבלה ביטוי מוסדי בשנת 1963 עם חקיקת חוק שמורות הטבע והגנים הלאומיים. חוק זה הקים מערכת מוסדית שתפקידה היה לנהל את משאבי הטבע ולהבטיח את ההגנה עליהם.

ניתן לסכם שתכנית שרון אשר הציעה לראשונה תכנון ארצי פיזי כולל לישראל, לא נעדרה שיקולים שניתן היום לקרוא להם שיקולים סביבתיים-אקולוגיים, אם כי בתקופה שבה נכתבה התכנית טרם השתמשו במונחים אלה. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר במאמצים לשמור על ערכי נוף, ובכלל זה על שפת הים והשטחים הפתוחים. כבר בתקופה זו אנו עדים לאיזון שנעשה בין השיקולים הסביבתיים לבין יעדי מדיניות אחרים שהובילו את אגף התכנון. בחינת המכלול התכנוני והביצועי מלמדת, כי לרוב גברו השיקולים האחרים, אם לא בתכנון עצמו הרי בביצוע. בין השיקולים האלה נלקח בחשבון בעיקר היעד של פיזור האוכלוסייה, שהושג על ידי הקמת ערים חדשות רבות. תכנית שרון מתייחסת באופן מועט לצמצום החשיפה לנוזקי זיהום האוויר, הקרקע והמים על ידי הרחקת מפגעים. שוליות הנושא ניתנת להסבר לאור



המודעות המועטה שהייתה קיימת לנושאים אלה באותה תקופה. מדיניות סביבתית-תכנונית מודרנית אשר דורשת לא רק הרחקת המפגע או טיפול בזיהום לאחר היווצרותו, אלא תכנון שמטרתו לטפל במקור המפגע מלכתחילה, מקבל בתכנית ביטוי סמלי בלבד בתחום התחבורה. ניתן להסביר זאת לאור העובדה שתפיסה זו מאוחרת יותר.

## **פרק ג': תכנית מתאר ארצית משולבת לפיתוח ולקליטת עלייה, תמ"א 31**

תכנית המתאר הארצית לבנייה ולקליטת עלייה (תמ"א 31) הייתה התכנית היוזמת, הכלל ארצית והכוללת הראשונה, לאחר עשרות שנים של היעדר תכנון לאומי כולל, ולמעשה מאז הוכנה תכנית שרון. תמ"א 31 נערכה על פי החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ונועדה לגבש תכנית פעולה רב-שנתית ואסטרטגיה תכנונית משולבת לקליטת גל העלייה מחבר המדינות לצד אוכלוסייה ותיקה. בינואר 1991 אושרה תכנית העבודה על ידי המועצה הארצית, וכבר באוגוסט 1991 נידונה ואושרה החלופה הנבחרת והאסטרטגיה הכוללת. בדצמבר 1991 אישרה המועצה הארצית את הפירוט של החלופה הנבחרת (תמ"א 31, עמ' 70).

תכנית זו, ברומה לקודמתה, הוכנה על רקע הצרכים הדחופים שנבעו מגל העלייה. למרות אופקה הקצר, מצויים בתכנית גורמי אי-ודאות המשפיעים באופן ניכר על מימושה ועל השגת מטרותיה. התכנית נועדה לקלוט תוספת אוכלוסייה בת 1.6 מיליון נפש בחמש שנים, דהיינו, אופק התכנית תוכנן עד לשנת 1996-1997 (תמ"א 31, עמ' 3). תמ"א 31, כמו תכנית שרון, מבוססת על אותם עקרונות יסודיים: הארץ, על תכונותיה הגיאוגרפיות, הנופיות והאקלימיות הייחודיות; העם, הכולל את האוכלוסייה הוותיקה ואת אוכלוסיית העולים; והזמן, המכתיב קצב פיתוח מזורז, מאלץ לאתר פתרונות וגורם להקדמת העשייה הפרטית, לחשיבה כוללת ולתכנון סדיר, וכל זאת על רקע החרפת בעיות תעסוקה וקליטה (תמ"א 31, עמ' 2).

## יעדי התכנית ומטרותיה

**מטרות-העל.** מטרת תמ"א 31 הייתה להתוות תכנית מתאר המלווה בתכנית פיתוח משולבת פיזית, כלכלית וחברתית שתכליתה לקלוט עלייה, להתוות את פריסתה ולהצביע על מוקדי הפעילות, על זיקתם ההדדית ועל קשרי הגומלין ביניהם.

מטרות-העל הוגדרו כך: א. פיתוח ישראל כמדינה קולטת עלייה בטווח הקצר וארוך. ב. שילוב העולים בתהליך הפיתוח של המדינה בהתאם ליעדים הלאומיים בטווח הארוך. לפי ניסוח מטרות-העל ניתן להסיק שהתכנית עוסקת כל כולה בקליטת עלייה. בין המטרות הנגזרות ממטרות-העל מצויים שיקולי "איכות הסביבה" בהיבט של שימור, אולם שיקולים אלה מאוזנים כנגד צרכים של אכלוס דמוגרפי, כלומר גם במסגרת מטרות הנגזרות ממטרות-העל מקבלים שיקולי הסביבה ביטוי מוגבל ומאוזנים כנגד שיקולים מתחרים.

מטרות נגזרות. תמ"א 31 מונה את המטרות הבאות כנגזרת של מטרות-העל:

א. יצירת התנאים להבטחת המשך זרם העלייה ומניעת ירידה. ב. גיבוש פתרונות ביניים לקליטת תוספת אוכלוסייה ולגישור על פערים הנוצרים בטווח המידי עד להיווצרות פתרונות של קבע. ג. איזון בין האכלוס הדמוגרפי לשימור איכות הסביבה והמשאבים לצורך שיפור איכות החיים (ויצירת ארץ שטוב לחיות בה). ד. פריסה מרחבית היוצרת זיקה ליישוב ולאזור ופיתוח מוקדי משיכה כלכליים, חברתיים ותרבותיים, המבטיחים מרקם הטרוגני של יישובים, תוך איזון פורה בין קבוצות אוכלוסייה שונות. ה. יצירת אקלים לפיתוח כלכלי תעשייתי מודרני שישימש כמנוף לקיום חברה מפותחת משגשגת ומתקדמת. ו. תנאים להתפתחות שוויונית של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל. ז. איזון בין שימושי קרקע משלימים ומתחרים תוך שמירה על עתודות קרקע לצרכים חיוניים בעתיד.

היעדים שנגזרו ממטרות התכנית חולקו למספר קטגוריות שונות במספר תחומים: התחום הפיזי-מרחבי, התחום הכלכלי, התחום החברתי, תחום פיתוח התחבורה ותחום פיתוח התשתיות. איכות הסביבה ושימור השטחים הפתוחים מופיעים תחת התחום של פריסה מרחבית. שיקולים סביבתיים מקבלים ביטוי שולי בלבד במסגרת התחומים האחרים.

- בתחום הפריסה הפיזית-מרחבית, איכות הסביבה מופיעה כסעיף נפרד (סעיף 4.2.5), ושיקולי סביבה מקבלים ביטוי גם בתת-סעיפים אחרים.
- סעיף 4.2.5 קובע כי התכנית פועלת להשגת המטרות הבאות:
- שמירה מרבית של משאבי המים, הטבע והנוף, על הקרקע החקלאית ועל מורשת תרבותית, דתית והיסטורית של העדות השונות, ושימור משאבים חיוניים כעתודות לפיתוחה העתידי של מדינת ישראל.
  - איזון מרבי בין פיתוח יישובי מחד גיסא ושימור והגנה על משאבים מאידך גיסא, באופן שיבטיח איכות חיים גבוהה לאוכלוסייה הקיימת והחזויה.
  - מחזור השימוש בשטחים פגועים במטרה לשקםם בדרך כלכלית.

**"המבחן של תמ"א  
35 אינו בהצהרות  
השאפתניות  
הכלולות בה  
בנושאי איכות  
הסביבה, ואף לא  
בהוראותיה  
הפרטניות, אלא  
במידת ביצועה  
הלכה למעשה."**

במסגרת היעדים נקבע כי יש להבטיח איכות חיים נאותה בערים, תוך הקפדה על נגישות לתחבורה, הפרדה בין מטרדים לשימושי קרקע שמטרדים עלולים להשפיע עליהם לרעה, צפיפות מגורים ובינוי הולמת ושמירה על מאזן בשטחים לשימושים ציבוריים ובשטחים פתוחים לצורך פיתוח נופש ותיירות, שטחים כגון חוף הים, נחלים, אגמים, פארקים, שמורות טבע, שטחי ייעור ואתרים בעלי חשיבות ארכיאולוגית ותרבותית, וגם הקצאת שטחים פתוחים שייצרו חיץ בין יישובים לבין אתרים לנופש ולרווחה יחד עם שמירת הנוף הכפרי-חקלאי כחיץ בין אזורים עירוניים וכנכס נופי פתוח (תמ"א 31, עמ' 62).

## הנחיות סביבתיות בתמ"א 31

תמ"א 31 מייחדת פרק להנחיות לפיתוח ולהגנה על איכות הסביבה ומשאבי טבע. הנחיות אלה הוכנו בגלל החשש שלחצי הפיתוח המתחייבים מקליטת עלייה יגרמו לפגיעות באיכות הסביבה ובמשאבי טבע. התכנית מציינת כי הדרך להשגת יעדים סביבתיים שהוצבו בבסיס תמ"א 31 היא ליצור התייחסות למרב ההיבטים של איכות הסביבה, תוך קבלת ההחלטות התכנוניות. בה בעת התכנית מדגישה כי תהליך זה נעשה ללא גרימת "עיכובים מיותרים". תוצר הליך זה הוא מפת הנחיות סביבתיות

המרכזת היבטים סביבתיים שניתן ורצוי להתייחס אליהם בתהליך תכנון ובניית מגורים ותעשיות. הנחיות אלה סווגו כך שרק חלקן קיבל תוקף סטטוטורי, בעוד חלקן נותר בגדר המלצות. (חלוקה כזו חריגה ביותר במסגרת תכנית שהיא ככלל סטטוטורית.) כמו כן התכנית מציינת כי בתחומים מסוימים נתגלו פערים בידע, ולכן המלצות להמשך התכנון בטווח התכנית הן חלק בלתי נפרד מתמ"א 31, והן חיוניות למניעת פגיעה באיכות הסביבה ובמשאבי טבע לאחר סוף תקופת התכנית (תמ"א 31, עמ' 56).

### **הנחיות סביבתיות ניתנו בתחומים הבאים:**

שטחים פתוחים. בתמ"א 31 קיבל עקרון ההימנעות מהקמת יישובים חדשים לראשונה ביטוי סטטוטורי. עד לעריכת תמ"א 31 כללה כל תכנית פיזית שנערכה בארץ יוזמות להקמת יישובים חדשים. היה בכך משום המשך המסורת של ההתיישבות הציונית וכיבוש הארץ הריקה. הקביעה בתמ"א 31 כי יש להימנע מהקמת יישובים חדשים בכל חלקי הארץ הייתה בבחינת שבירת מסורת ופגיעה בכללי היסוד. הנחת המוצא למסר זה היא העובדה כי התכנית עוסקת בתכנון ארץ שהיא כבר בין המדינות הצפופות במערב (קפלן ודיין, 1996).

תמ"א 31 פסעה צעד נוסף קדימה בכך שסימנה לראשונה שטחי משאבי טבע ונוף שלא רצוי לאפשר בהם פיתוח באופק התכנית. בנוסף הוגדר בתמ"א 31 אזור נוף כפרי פתוח כאזור בעל איכויות נופיות אשר מומלץ לעכב פיתוח ביישובים הקיימים בו עד לגיבוש הנחיות תכנוניות מתאימות (תמ"א 31, עמ' 56). יש לשים לב לניסוח הלא מחייב של הוראה זו שנותרה כהנחיה מומלצת אך לא מחייבת. בתחום זה, כפי שנראה בהמשך, גיבשה תמ"א 35 מערכת שלמה של הנחיות ברורות ומחייבות, אף כי ההנחיות מאפשרות בנסיבות מובחנות שינוי ייעוד של שטחים לשימור לייעוד של פיתוח וכינוי.

משאבי מים. במפת ההנחיות הסביבתיות הוגדרו שלושה אזורים בעלי חשיבות לשימור משאבי המים של המדינה: אזורי החדרה ואיגום, אגן היקוות הכינרת ואזורים הרגישים להשקיה בקולחים. לגבי כל אחד מאזורים אלה הוצאו הנחיות בנוגע לסוג הפעילות המותרת בהם, ודרישות לסילוק השפכים בתחומם. חוף הים. הוצע לשמר את חוף הים כמשאב העיקרי למטרות נופש של תושבי ישראל,

אך חסרה בתמ"א הנחיה באשר לרוחב רצועות החוף שיש לשמר עבור הציבור. חיסרון זה מחליש במידה רבה את הקביעה העקרונית.

מיקום מפגעים ומטרדים. מפת ההנחיות הסביבתיות נועדה להתמודד עם מיקומם הפיזי של המפגעים משני היבטים: האחד – מניעת היחשפות האוכלוסייה למטרדים באמצעות הרחקת המפגעים ממוקדי אוכלוסייה. באזורים חשופים או שבהם עלולים להיחשף לרמות חריגות של מפגעים או מטרדים ממליצה התכנית לא לבנות שכונות מגורים. לגבי מקרים שבהם אין ודאות באשר לרמת המפגעים, נקבע כי קיים צורך בעריכת סקר פרטני. ההיבט השני – מניעה או צמצום היקף המטרדים. לשם כך נקבעו הנחיות לגבי מיקום קריות תעשייה ולגבי המבנה הארגוני הרצוי לתפעולן

באופן שיבטיח פיקוח סביבתי נאות. מפת ההנחיות הסביבתיות מאפשרת בחינת התאמה של סוגי תעשייה שונים למיקום מוצע מנקודת ראות של שמירה על משאבי מים (תמ"א 31, עמ' 57). יש לציין כי מפת ההנחיות הסביבתיות לא כוללת טווחים לשמירת מרחק של מגורים מאתרים מסוכנים וממטמנות סילוק פסולת. ליקוי זה תוקן בתמ"א 35, שבה נקבעה מגבלת מינימום של קילומטרים.

**"עקרונות השימור  
קיבלו בתמ"א 35  
ביטוי מהותי, יותר  
מבכל תכנית  
ארצית סטטוטורית  
קודמת, ויש בכך  
סיון להצלחת  
ההטמעה של  
עקרונות התכנון  
הסביבתיים".**

לסיכום ניתן לקבוע כי ההנחיות הסביבתיות הכלולות בתמ"א 31 מוקדו בעיקר בטווח הקרוב (למעט חריגים שצוינו), תוך התוויית עקרונות שהינם ברובם מנחים ובלתי מחייבים מבחינה סטטוטורית. עיקר

העקרונות המנחים נוגע להקמת שכונות מגורים ולהכוונת התעשייה לשטחים שבהם יקטנו הפגיעה במשאבי הטבע והיקף החשיפה למפגעים. עם זאת, חסרה בתמ"א 31 אינטגרציה בין הנחיות הסביבתיות לבין עיקר התכנית, שהוא עיבוי היישובים והבינוי למגורים. כמו כן חסרה בתמ"א 31 ראייה כוללת של הנושאים הסביבתיים והתוויית דרך לפיתוח ברי-קיימא לטווח ארוך. תמ"א 31 מסתפקת באמירה כללית כי עיקר ההנחיות הסביבתיות הוא במתן אפשרות לזיהוי מהיר ופשוט של סתירות בין רצועות הפיתוח לבין שיקולי איכות הסביבה. בכך שהתכנית משאירה את נושא האיזון בין איכות הסביבה לפיתוח לשיקול דעתם של המבצעים, היא מבטאת עמדה ערכית, שלפיה היא מעדיפה להשאיר את "מרב האפשרויות לפיתוח" (תמ"א 31, עמ' 58).

## יעדים בתחום התחבורה

ניסוח היעדים בתחום התחבורה נותר מעורפל, והקביעה המרכזית של התכנית בעניין זה היא כי "מערכת תחבורה צריך שתתמוך בפיזור המרחבי המתוכנן של האוכלוסייה". אולם מתוך הוראות התכנית עולה מתן עדיפות לפיתוח מערכות תחבורה ציבוריות בעיקר באזורים המטרופוליניים. תמ"א 31 קובעת כי התחבורה הציבורית צריכה לספק את צורכי הניידות של העולים, בעיקר למקומות העבודה. עוד נקבע כי מגבלות תקציב ומגבלות פיזיות לא יאפשרו גישה חופשית ברכב פרטי למרכזי הערים, ויש להיערך ולהציע שירותי תחבורה ציבורית ברמה גבוהה, על מנת שיהוו תחליף לתחבורה הפרטית. התכנית ממליצה להעמיק את התכנון התחבורתי של דרכים ושל תחבורה ציבורית כדי להבטיח פיתוח מאוזן, משולב ויעיל של מערכת התחבורה ברמה הארצית והמטרופולינית. כמו כן, כדי לאפשר שירותי תחבורה ציבורית ברמה גבוהה אשר תקטין את הגודש בדרכים, יש להעדיף בנייה צפופה באזורים מטרופוליניים ותכנון והקמה מבוקרים (המשולבים בתכנון תחבורתי) של מרכזי משנה מטרופוליניים (תמ"א 31, עמ' 52).

## יעדים בתחום פיתוח מערכות התשתיות (אנרגיה ומים)

התמ"א מתווה יעדים בתחום פיתוח ופריסת התשתיות, ומפרטת בהרחבה את האמצעים להשגת תפקוד יעיל מבחינה כלכלית וסביבתית של התשתיות השונות. היעדים בתחום התשתיות הקשורים להיבטים הסביבתיים קיבלו את הביטוי הבא:

1. מערכות תשתית הנדסיות לסוגיהן המבטיחות את מרב התועלת לצרכי החזויים של המשק בראייה כלל ארצית, אזורית ומקומית, תוך התחשבות בצורכי פיתוח עתידיים, שמירה על משאבים מתכלים והגנה על איכות הסביבה.
2. מערכות מתקדמות של אנרגיה ממקורות שגרתיים וחדשניים, מים לשימוש ביתי, תעשייתי וחקלאי וביוב לאיסוף, לטיהור ולהשבה (תמ"א 31, עמ' 65).

ביחס לתכנון משק האנרגיה קובעת התכנית כי יש להפעיל טורבינות גז בכל הארץ, וכי יש לעשות הכנות לקראת תכנון מוקדם ואיתור תחנות כוח המבוססות על אנרגיית רוח, אנרגיית שמש ואנרגיה גרעינית (תמ"א 31, עמ' 55). אמנם התכנית אינה מפרטת, אך זו אמירה תכנונית בעלת חשיבות בפני עצמה, אף שלא קיבלה ביטוי

אופרטיבי בתמ"א 10 לתחנות כוח. כפי שנראה בהמשך, אמירה מסוג זה, המורה על מעבר לאנרגיות בנות-קיימא, חסרה כליל בתכנית שבהכנה, תמ"א 35.

הנחת היסוד של צוות תמ"א 31 הייתה כי קשיים במשק המים ינבעו מחוסר במקורות מים, אולם התכנית אינה ממליצה באופן גורף על השקעה בתשתיות התפלה, אלא מפנה את עיקר תשומת הלב להורדת הביקוש למים שפירים, הן באמצעות חיסכון והן באמצעות שימוש מוגבר בקולחים מטהורים. התכנית קובעת את העקרונות הבאים להמשך הטיפול במשק המים: "הקטנת פחת המים במערכת, העמקת השימוש במתקנים חוסכי מים, בחירת גידולים ופיתוח זנים בחקלאות בעלי צריכת מים נמוכה ומתן תמריצים לממעטים להשתמש במים." כמו כן ממליצה תמ"א 31 על "הגברת הטיפול והשבחת הקולחים והקמת מכוני טיהור על פי סדר עדיפויות, תחילה במקומות בהם הביוב מהווה סכנה לזיהום מי תהום." (תמ"א 31, עמ' 55). בחינת המלצות התמ"א בנושא המים מלמדת כי לא רק שההמלצות הנוגעות לחיסכון לא יושמו, אלא שלא הוקדשה בתכנית די תשומת לב למידיות ולדחיפותו של המחסור במים. התכנית לא השכילה לצפות כי ללא יצירת מקורות מים חדשים (התפלה) לא תוכל המדינה לעמוד בביקושים הגואים למים שפירים, וכי לא יהיה די בצעדי חיסכון, אגרוסיביים ככל שיהיו, כדי להבטיח אספקה אמינה של מים באיכות טובה בישראל.

## פרק ד': "ישראל 2020" – תכנית אב לישראל לשנות האלפיים

תכנית "ישראל 2020" היא תוצאה של מהלך תכנוני מחקרי רחב היקף, ראשון ויחיד מסוגו בישראל. במשך שש שנים גיבשו יותר מ-250 אנשי מקצוע, בשיתוף מומחים בין-לאומיים, את התפיסה הכלכלית, החברתית והסביבתית לפיתוחה של ישראל לטווח הרחוק, תוך זיהוי האמצעים המדיניים העיקריים להגשמתה. התכנית הוכנה בשיתוף משרדי הממשלה, מינהל מקרקעי ישראל וגורמים ממלכתיים נוספים, והיא מהווה מסמך שנועד להנחות את הכנת תכנית המתאר הארצית תמ"א 35.

השלב הראשון בהכנת תכנית אב לישראל לשנת 2000 נועד לפרוס בצורה הרחבה ביותר את מרחב האפשרויות לדמותה של ישראל בטווח ארוך של כ-30 שנה. בשלב

זה גובשו ונבחנו תסריטים ותרחישים שונים לעתידה של ישראל. הבחינה של תסריטים אלה נעשתה על מנת שיהוו בסיס לקראת גיבושה של תכנית ארוכת טווח לישראל. כחלק מהליך בחינת התרחישים נוסחו שמונה מטרות-על תכנוניות למדינה, ונערך ניתוח ראשוני של הקשרים ביניהן. מטרות-העל כפי שהוגדרו באופן כוללני הן: 1. חוסן כלכלי. 2. ביטחון קיומי. 3. חיזוק מעמד בין-לאומי. 4. איכות אנושית – מטרות חברתיות. 5. קיומו של העם היהודי. 6. חיזוק ערכי הדמוקרטיה. 7. פלורליזם וסובלנות. 8. ניהול בר-קיימא של משאבי טבע. המטרות סווגו לשלוש "חבילות" עיקריות המציעות כיוונים חלופיים אפשריים למדיניות בעתיד: כיוון של פיתוח חברתי, כיוון של פיתוח כלכלי וכיוון של פיתוח סביבתי. שלושת הכיוונים האלה מסתייעים במטרות אחרות שנמנו, ועקב כך הם מהווים אלטרנטיבה אמיתית למכווני המדיניות (ירלון ופיתחאל, 1993, עמ' 192).

יש לציין כי מיקומה של איכות הסביבה בין מטרות-העל הכלכליות והחברתיות בולט ביחס למיקום שניתן לאיכות הסביבה בתמ"א 31.

החלק הראשון של תכנית "ישראל 2020" מכיל ניתוחים של היבטים סביבתיים בנושאים הבאים: השלכות של חידושים טכנולוגיים בתחומי בנייה ותשתיות על התכנון הארצי; היבטים ארוכי טווח של היחסים בין טכנולוגיה לאיכות הסביבה; המורשת התרבותית הבנויה. ניתוחים אלה מציגים היבטים שונים שאותם יש לקחת בחשבון בעת גזירת המטרות מהיעדים. לעומת זאת, לא נקבעו בחלק זה סדרי עדיפויות ברורים כשלעצמם. לפיכך, עיקרו של החלק הראשון הוא ניתוחים בתחומים נרחבים, אך ללא עיבוד הדברים לכדי תכנית אב אינטגרטיבית. מכאן שלא ניתן ללמוד רבות על מגמת התכנית מחלק זה, אלא רק להתרשם מהעובדה כי נושאי הסביבה קיבלו ביטוי תיאורטי נרחב יותר משקיבלו אי-פעם בעבר.

## **מדיניות פיתוח בר-קיימא לפי תכנית "ישראל 2020"**

במסגרת נושאי מדיניות תכנון שנוסחו כחלק מתכנית "ישראל 2020", נכתב גם מסמך על כיוונים למדיניות פיתוח בר-קיימא ביוזמת המשרד לאיכות הסביבה. מטרת המסמך הייתה להציע כיוונים לפיתוח בר-קיימא בישראל, דהיינו להניח תשתית לתכנון סביבתי ארוך טווח, רכיב שהיה חסר עד אז בתכנון המתאר הארציות



ובמדיניות הסביבתית הישראלית. יש להדגיש כי מדיניות הפיתוח בר-קיימא המוצעת במסמך אינה נבחנת על רקע פיזי-מרחבי, אלא עומדת בפני עצמה.

במסגרת המסמך הוצעו היעדים הבאים כיעדים לפיתוח בר-קיימא בישראל:

1. שמירה על מרב החופש לדורות הבאים לגבי המרחב שבו הם גרים ובהתחשב באופי חייהם. נוכח הלחץ הגובר על קרקעות ועל משאבי טבע אחרים בישראל, יש חשיבות להימנעות מסגירת אופציות לדורות הבאים לקביעת אופי המרחב שבו יחיו ואורח החיים שבו יחפצו.

### **"במסגרת התכנית "שראל 2020"**

#### **נקבעה ההערכה**

#### **כי עתודות**

#### **הקרקע בישראל**

#### **נמצאות בסכנת**

#### **אזילה חמורה**

#### **לאור הגידול**

#### **החזוי באוכלוסייה**

#### **והעלייה ברמת**

#### **הרווחה ובהיקפי**

#### **הבנייה."**

2. עידוד פיתוח המפנים את השלכותיו הסביבתיות. נקבע כי יש לעודד פיתוח המביא להגדלת סך המקורות העומדים לרשות המשק, ובכלל זה יש לעודד את הפיתוח הפיזי הדרוש לשם צמיחה כלכלית. עם זאת יש להבטיח שעלות הפיתוח ליזמים תכלול גם את המחיר הסביבתי שלו, ובכך להבטיח שהצמיחה הכלכלית תהיה היעילה ביותר מבחינת היקף הפגיעה במשאבים ובאיכות הסביבה.

3. שמירה על הסטנדרטים המינימליים הדרושים למניעת פגיעות במשאבי טבע חשובים או נדירים.

4. הבטחת רמת איכות סביבה סבירה לכל האוכלוסייה, ובכללה לקבוצות חלשות ולמיעוטים. יש להימנע מהרחבת הפערים ברמת איכות הסביבה הזמינה לקבוצות אוכלוסייה שונות ולפעול באופן אקטיבי כדי לשפר את איכות הסביבה באזורים ירודים ביותר. לכן יש לתת תשומת לב מיוחדת לאיכות הסביבה באזורים המאוכלסים בקבוצות חלשות ובמיעוטים.

5. הרחבת ההתייחסות הסביבתית אל מעבר לגבולות מדיניים ומינהליים. בגלל העלייה התלולה בבעיות סביבתיות חוצות גבולות, יש לדאוג להסדרים מוסדיים אשר ימנעו התעלמות מההשלכות הסביבתיות שמחוץ לתחום המרחבי של הגוף המקבל החלטות. יעד זה רלוונטי הן ברמה העל-מדינתית והן בין רשויות בתוך המדינה.

6. הגדרת יעדים סביבתיים בני השגה. בנוסף על היעדים המינימליים שלעיל יש

להגדיר יעדים סביבתיים משופרים שיביאו להטבת התנאים הסביבתיים בישראל, אשר ניתן להשיגם באמצעות תכניות פעולה בנות מימוש (פייטלסון, מרינוב וקפלן, 1996, עמ' 62).

המסמך עשה ניסיון לפרט ולהציע קווים מגחים למדיניות פיתוח בר-קיימא בסקטורים נבחרים: תעשייה, משק האנרגיה, תיירות, תחבורה ושטחים פתוחים, אולם בניגוד לתפיסה המונחת ביסוד עקרון הפיתוח בר-קיימא, לא קדם להכנת הפרקים הללו תהליך של שיתוף הסקטורים הנוגעים בדבר. כך, ההמלצות הכלולות במסמכים (אם כלולות בהם המלצות) נשארו ברמה התיאורטית, וכלל לא נבחנו במישור האופרטיבי. כמו כן, הליך גיבוש המסמכים מחטיא מטרה מרכזית של פיתוח בר-קיימא, והיא שיתוף של בעלי עניין (stake-holders) מהתעשייה, מהעסקים ומהציבור בהליך קבלת ההחלטות הסביבתיות. המסמך מצביע על כך שכותביו היו מודעים לליקוי זה. משום כך, הניסיון לכתוב מסמך מדיניות בת-קיימא במסגרת תכנית "ישראל 2020" הוא התחלה ולא סוף. ניסיון זה הותיר אתגר למתכננים להרחיב את תחום הדיונים, להעמיק את ההתייחסות לנושאים שהועלו ולהגדיל את מעגל העוסקים והמעורבים בהכנת אסטרטגיה זו וביישומה. מעל לכל המסמך הותיר מקום לקביעת מטרות קונקרטיות לקידום הפיתוח בר-קיימא ולקביעת דרכים ליישומן.

## החלק השני של תכנית "ישראל 2020" – פיתוח חלופות תכנוניות מרחביות

במסגרת החלק השני של תכנית "ישראל 2020" הותוו ארבע חלופות שונות כוללניות ומשולבות בעלות הדגשים שונים מבחינת המטרות והיעדים. החלופות הצביעו על כיוונים אפשריים שונים למדיניות ולתכנון של ישראל. 1. תסריט "עסקים כרגיל" אשר הניח אי-שינוי מהותי באופי ההתערבות הציבורית בתהליכים הקיימים וחזה את דמותה של המדינה בממדים כמותיים לאור זאת. 2. חלופה שהדגישה בעיקר את המטרות הכלכליות של המשק והמדינה. 3. חלופה שהדגישה בעיקר את המטרות החברתיות של האוכלוסייה בישראל על רכיביה השונים. 4. חלופה שהדגישה בעיקר את המטרות הפיזיות והסביבתיות של העם ושל המרחב בישראל.

חלוקה זו מעידה, כבר בראשית הדברים, עוד לפני בחינת החלופות לעומק, כי

התפיסה שהוצגה במסמך של מדיניות נושאת של פיתוח בר-קיימא לא הוטמעה לתוך הליך התכנון של "ישראל 2020", והנושאים הסביבתיים קיבלו ביטוי נפרד (גם אם נכבד) בפריסת מרחב האפשרויות.

עבודת הצוות הפיזי-סביבתי התרכזה בעיקר בשאלות הנוגעות לתחום "בנוי" ולתחום "פתוח" ולקשר ולנגישות ביניהם. המטרות של החלופה התרכזו כאמור בהיבטים הפיזיים והסביבתיים של התכנון. לחלופה נקבעו שתי מטרות-על הקשורות ביניהן:

**"הנחיית היסוד של צוות תמ"א 31 ביחס לתכנון משק האנדג'יה קובעת, כי יש להפעיל טורבינות גז לייצור חשמל בכל הארץ, וכי יש לעשות הכנות לקראת תכנון ואיתור תחנות כוח המבוססות על אנרגיית רוח ושמש."**

1. הבטחת איכות חיים מיטבית לכל התושבים, כך שישראל תהיה ארץ שטוב לחיות בה, ארץ שתמשוך עלייה, תמנע ירידה ותהיה בעלת ערכים מרכזיים נוספים.
2. פיתוח סביבה בת קיימא, היינו שמירה על שיווי משקל רציונאלי בין מגמות הפיתוח ובין קיום סביבה יציבה, וזאת כמחויבות כלפי הדורות הבאים, כלפי המורשת ההיסטורית והתרבותית של ארץ ישראל וכלפי העולם, וכחובה מוסרית (רחמימוב וברנדייס, 1996, עמ' 49).

במאמר מוסגר אפשר להעיר כבר בשלב זה, כי באופן אינטואיטיבי קיים ניגוד בין הרצון לעודד עלייה ולמנוע ירידה (שכן משמעות הדבר היא גידול משמעותי באוכלוסייה המקומית) לבין יעד של שימור מיטבי של שטחים פתוחים למען הדורות הבאים. גידול משמעותי באוכלוסייה משמעותו גידול בדרישה לדיור ולשירותים הטומן בחובו גידול כצורך בשטחים מבונים. במדינות רבות בעולם מבוססת

מדיניות סביבתית על הסכמה בדבר הצורך בריסון גידול האוכלוסין. בתכנית אין ולו רמז לאופן שבו יש ליישב את הסתירה הזו. יש לציין כי השיח הסביבתי בארץ נמנע, ככלל, מלעסוק בשאלות של צמצום גידול האוכלוסייה הטבעי. הימנעות זו אינה מקרית, והיא קשורה בחשש ליצירת עימות עם אתוס קליטת העלייה הנתפס כערך מרכזי בחברה הישראלית ועם עקרונות המסורת היהודית המעודדים הגברת הילודה.

בהמשך לקביעת מטרות העל קובעת החלופה הפיזית שלוש מטרות מרכזיות שמכל אחת מהן נגזרים יעדים. כאן נמנה את היעדים המרכזיים בלבד.

בתחום הבנוי קובעת החלופה את הצורך למקסם את האיכויות האורבניות על ידי הדגשת ייחוד מקומי ותכנון ערכי, שמירה על צפיפות אורבנית סבירה (בהתאם לאזורי הארץ השונים), למרות לחצי הפיתוח; התאמת הצפיפות לפתרונות תחבורתיים; שיפור ופיתוח האיכויות האסתטיות של הסביבה הבנויה, כך שהערים תהיינה נעימות למגורים ולביקורים; שיקום מרחבים בנויים בעלי איכות ירודה הסובלים מהזנחה; תכנון תואם אקלים ברמה הלאומית מבחינת מיקום היישובים וכיווני פיתוח של יישובים; ומניעת היווצרותם של רצפים עירוניים עצומים (מגה-פוליס) חסרי ייחוד וזהות (רחמימוב וברנדייס, 1996, עמ' 49).

בתחום הפתוח קובעת החלופה את הצורך ביצירת מערכת של שטחים פתוחים מגוונת ואיכותית למען השמירה על המגוון האקולוגי ומניעת הכחדה של מינים או פגיעה במערכות ייחודיות; שימור ופיתוח ערכי טבע ייחודיים; שיקום של נוף פגוע (מחצבות, שטחים חקלאיים נטושים, נחלי החוף והירדן וכו'); שימוש מושכל במשאבי טבע וקרקע, מניעת הפגיעה בהם ומניעת זיהומים ברמה העולמית, האזורית והמקומית; חיסכון במשאבים מתכלים כגון מים ואנרגיה והגדלת השימוש באנרגיות בלתי מתכלות ובלתי מזהמות; שמירה על הסביבה למניעת מפגעים בריאותיים, כאשר על ההתמודדות עם זיהומים להתרכז בעיקר בטיפול מניעתי במקורות הזיהום ("מניעה במקור"); פיתוח חקלאות בת קיימא; מינהל סביבתי כולל שידאג לשמירה על הסביבה ועל השטחים הפתוחים תוך תיאום מרבי בין התחומים, הגופים וההיבטים השונים. המינהל הסביבתי יקבע רמות זיהום מותרות בנושאי מים, אוויר, רעש, קרקע ועוד וידאג גם לפיתוח בר-קיימא ולהגברת החינוך והמודעות (רחמימוב וברנדייס, 1996, עמ' 50).

בתחום האיזון הכמותי והאיכותי בין הפתוח לבנוי קובעת החלופה את האופן ליצירת הקשר המיטבי ביניהם באמצעות היעדים הבאים: יצירת מערכת שטחים פתוחים איכותית ומגוונת הן בשוליים והן בקרבת המרכזים האורבניים; יצירת אזורי חיץ ירוקים בין יישובים כדי לשמור על ייחודם המקומי, למנוע רצף בנוי ולאפשר נגישות מיטבית בין הבנוי לפתוח; התאמת כמות הקרקע לפיתוח חדש למצאי הקרקע לפי אזורי הארץ השונים – באזורים שבהם קיים מצאי גדול של קרקע תינתן קרקע רבה

יותר לפיתוח. באזורים שבהם קיימת אזילות של משאב הקרקע, קרקע נוספת לא תוקצה לפיתוח; שמירת איכות הסביבה בכל הארץ ברמה גבוהה, גם במרכזים האורבניים הצפופים, וזאת בהתאם לסטנדרטים בין-לאומיים מחמירים. פיתוח מערך

**"השלב הראשון  
להכנת תכנית אב  
לשנת 2000  
הגדיר שמונה  
מטרות-על  
תכנוניות לדמותה  
של ישראל בטווח**

**של כ־30 שנה:**

**חוסן כלכלי;**

**ביטחון קיומי;**

**חיזוק מעמד בין-**

**לאומי; איכות**

**אנושית; קיומו של**

**העם היהודי; חיזוק**

**ערכי הדמוקרטיה;**

**פלורליזם**

**וסבלנות; וניהול**

**בר־קיימא של**

**משאבי טבע."**

התחבורה ייעשה תוך איזון בין סטנדרטים סביבתיים מחמירים לבין צרכים מרחביים ולחציים כלכליים; פיתוח תעשייה בת קיימא – חיסכון מרבי באנרגיה, במים ובחומרי גלם, העדפת תהליכי ייצור סביבתיים והימנעות מייצור מוצרים לא ידידותיים לסביבה; טיפול בר־קיימא באשפה ובפסולת רעילה; וטיפול בר־קיימא בשפכים (רחמימוב וברנדייס, 1996, עמ' 51).

במסגרת מסמך החלופה הפיזית-סביבתית פותחו שלוש חלופות מרחביות. החלופה המאוזנת נבחרה כחלופה המועדפת. המבנה המרחבי הנבחר מציע איזון בין פיתוח מרכז הארץ לפיתוח יתר חלקיה. דגש מרכזי בפיתוח הושם על מטרופולין באר שבע. דגש משני הושם על חיפה כמטרופולין הצפוני ועל ירושלים כמטרופולין ייחודי. התכנית מציעה להפנות את עיקר המשאבים ליישוב חלק ניכר מהאוכלוסייה שתתווסף ביישובים קיימים – בעיקר בנגב, בחיפה, בגליל ובירושלים. יעד האוכלוסייה לנגב נקבע למיליון וחצי נפש לשנת 2020 (יותר מתחזית של "עסקים כרגיל" הצופה פחות ממיליון נפש). מוצע להכפיל את האוכלוסייה בצפון (מעבר לחזוי על פי החלופה של "עסקים כרגיל"), ללא תוספת יישובים חדשים. יעד של למעלה ממיליון וחמישים אלף (גבוה מהחזוי)

מוצע לגבי מחוז חיפה. יעד האוכלוסייה של מחוז ירושלים הינו מיליון ומאתיים אלף (גבוה מהחזוי), שמתוכם מיליון איש יתגוררו בעיר ירושלים. החלופה קובעת כי על הפיתוח להיות מרוכז וצפוף, בעיקר תוך מניעה מוחלטת של בנייה נמוכה במרכז הארץ. בכל דגמי היישובים תוגדל משמעותית הצפיפות, תוך ניצול ומחזור שטחים פנויים, מוזנחים או פגועים, והתאמת שאר המערכות העירוניות. בנייה צמודת קרקע

תותר רק ביישובים קיימים בגליל ובנגב, וגם זאת בהיקף מוגבל. תיכלם התפשטות היישובים במרכז הארץ מעבר לגבולות הקיימים. יעד אוכלוסייה נמוך במיוחד מוצע למחוז המרכז, שהינו הרגיש ביותר מבחינת מצאי הקרקע, וחשיבות השטחים הפתוחים בו לרווחת התושבים היא גבוהה ביותר. ציר מס' 6 (כביש חוצה ישראל) מוצע כעורך מרכזי של המדינה שינקז לתוכו חלק ניכר מהתנועה הארצית. מרבית התנועה האזורית תהיה בצירי המשנה המאונכים לכביש 6 מכיוון מזרח-מערב. מרכזי תעסוקה חוץ-עירוניים ימוקמו בפגשי הצירים – בקרבה ובזיקה לכביש 6. מערכת השטחים הפתוחים תקטע את הבינוי במרכז הארץ בעיקר בכיוונים מזרח ומערב. צירי התנועה והבנייה המאונכים לכביש 6 ישולבו בשלד התנועה והפעילות. מערך השטחים הפתוחים יתבסס בעיקר על נטיעות ועל פיתוח שטחי נופש פתוח לאורך גדות הנחלים עד לחוף הים התיכון. אזורים חקלאיים במרכז הארץ יוסבו לשטחי נופש ונוף פתוח לשימוש אינטנסיבי (רחמימוב וברנדייס, 1996).

בחינת המבנה המרחבי המוצע על רקע מטרות החלופה הפיזית-סביבתית מעלה סימני שאלה לא מעטים ומותרה רושם כי הסידור במרחב אינו מסוגל לממש את יעדי התכנית ואת מטרותיה. בעוד שימור השטחים הפתוחים ואיכות הסביבה ינו יעד מרכזי של החלופה, הרי בפועל המבנה המרחבי יוצר מצב שבו לא ניתן לממש מטרות אלה, וזאת לאור שני נתונים עיקריים:

- א. חרף ההסתייגות מעקרון פיזור האוכלוסייה היוצר תופעה של פרוור ונוגס בשטחים הפתוחים, התכנית מציעה תוספות אוכלוסין משמעותיות בכל האזורים מלבד מרכז הארץ. על פי התוספות המוצעות לא נראה כי ניתן יהיה לשמור על שטחים פתוחים איכותיים בגליל ובאזור ירושלים.
- ב. הצעת כביש חוצה ישראל כעוגן התחבורה המרכזי של המדינה אינה עולה בקנה אחד עם המטרות הסביבתיות. כביש חוצה ישראל זולל שטחים פתוחים. ביסוס התחבורה על כבישי הרוחב המתוכננים לציר 6 בעייתי עוד יותר. צירים אלה ממריצים יצירת רצף בנוי במרכז הצפוף ממילא, תוך נגיסה בשטחים הפתוחים הנוותרים על ידי בניית מרכזי תעסוקה חוץ עירוניים בצמתים שבין הכבישים הרוחביים וציר 6. בניית מרכזי תעסוקה אלה נוגדת במידה רבה גם את העיקרון של חיזוק ערים קיימות ועיבוין על ידי תוספת מקומות תעסוקה על מנת למנוע עד כמה שניתן את תופעת היוממות. כמו כן ההשקעה המתחייבת בכביש 6 מונעת במידה רבה השקעות מסיביות משמעותיות הנדרשות לקידום תשתיות התחבורה הציבורית ובעיקר הרכבת. היעדר הצעה לקידום הרכבת

בחלופה זו פוגע קשות באפשרות להבטיח איכות סביבה, בעיקר בכל הקשור לצמצום זיהום האוויר, הקשור ישירות למספר הנסיעות בכלי רכב. כיסוי מרכז הארץ ברשת צפופה של כבישים (כביש 6 והצירים הרוחביים) ימנע גם חלחול של מים לתהום, וכך יאבדו כמויות גדולות של מים שפירים.

## תמונת העתיד

### **"למרות העובדה**

**שתמ"א 31 צפתה**

**כי יהיה מחסור**

**במקורות מים, לא**

**הומלץ באופן גורף**

**על השקעות**

**בתשתיות**

**התפלה, ועיקר**

**תשומת הלב**

**הופנתה להורדת**

**הביקוש למים**

**שפירים."**

כאמור, החלופה הפיזית-סביבתית הוגדרה כאחת החלופות במסגרת "מרחב האפשרויות" של תכנית "ישראל 2020". החלופה החברתית והחלופה הכלכלית היוו חלופות מקבילות. בחירת התמהיל המרבי מתוך החלופות (על פי ניתוח רב ממדי) העלתה כי שילוב של עקרונות התכנון הפונקציונאלי-כלכלי שבבסיס החלופה הכלכלית-תעשייתית עם עקרונות של פריסה מרחבית שבבסיס החלופה הפיזית-סביבתית, יצליח לממש באופן מיטבי את המטרות שביסוד כל החלופות. על בסיס ממצא זה נערכה פרוגרמה לחלופה המשולבת. פרוגרמה זו היא נקודת המוצא לתכנית אב לישראל לשנות האלפיים. במילים אחרות, צוות תכנית "ישראל 2020" דחה את התפיסה

כי הגישה הפיזית-סביבתית תהיה דומיננטיות בקביעת תמונת העתיד. תחת זאת העדיפו המתכננים לאזן בין המטרות השונות (מזור וסופר, 1997, עמ' 16). התכנית חזתה היקפי פיתוח עצומים לישראל (בטווח התכנית) בכל התחומים (גודלו של המשק, היקף השטח הבנוי, מספר כלי הרכב הצפויים וכו'). כמו כן נחזה כי היקף הפיתוח על פי האומדנים הריאליים (אם ישוכפלו דגמי הפיתוח של העבר) עשוי לדרדר באופן חריף את איכות הסביבה ולהביא לקריסת מערכות התשתיות. למרות זאת לא מצאו המתכננים לנכון להעדיף באופן מוחלט את שיקולי הסביבה. כדברי עורך התכנית אדם מזור:

"אנו ערים לכך כי קיימת דעה אחרת, ויש לה ייצוג מסוים בקרב חברים במספר ארגונים 'ירוקים' הסבורים כי הגיעה השעה להעדפה מוחלטת של שיקולי שימור השטחים הפתוחים על כל הצרכים של הפיתוח, ושמן הראוי שכל שטחי הפיתוח של

המדינה בעתיד ינותבו אך ורק לשארית השטחים הפתוחים שערכיותם נמוכה במיוחד. איננו שותפים לגישה גורפת וקיצונית זו." (מזור וסופר, 1997, עמ' 18). "מטרנתו היא למצוא את הדרך שבאמצעותה ניתן להפיק תועלת מהפוטנציאל הכמותי של היקפי הפיתוח הנדרשים. הוכחנו, לדעתנו, שאם נשכיל ונהפוך כמויות פיתוח אלה לחדשות מבחינה טכנולוגית ומבחינת הידידותיות לסביבה, כי אז נוכל להשיג בהצלחה רבה יותר את קשת המטרות הלאומיות כפי שמדינות אחרות השיגו, אך זאת מבלי לשלם את המחיר הכבד שמדינות אלה שילמו במונחים חברתיים וסביבתיים תוך כדי פיתוחן. פיתוח כזה, אם נשכיל לבצעו כהלכה, יוכל להצמיד את מדינת ישראל לקדמת המדינות המפותחות בעולם." (מזור וסופר, 1997, עמ' 17).

תרומתו של הפרויקט הייתה, אם כך, בהתוויית דרך לפיתוחה העתידי של המדינה באופן שיתחשב בשיקולי הסביבה ויבטיח איכות חיים בצד רמת חיים גבוהה. הגדרת נקודות המוצא בנושאי התכנון מבטאת במידה רבה פריצת דרך מבחינת התכנון הלאומי-ארצי, משום שהיא שופכת לראשונה אור על הבעיות הסביבתיות החמורות שבפניהן תעמוד ישראל לנוכח מגמות הפיתוח הקיימות.

ביחס למשאב הקרקע נקבעה הערכה כי עתודות הקרקע נמצאות בסכנה חמורה לאור הגידול החזוי באוכלוסייה והעלייה ברמת הרווחה ובהיקפי הבנייה. לאור זאת כווננו רוב שיקולי התכנון להתייחסות לסכנה של אזילת משאב הקרקע ופגיעה בערכי הנוף והטבע. ניצול יעיל של הקרקע היה לנושא מרכזי בהערכת החלופות השונות. התכנית קבעה מדיניות תכנון המפרטת את פעולות ה"עשה ואל תעשה" בקשר לשימוש יעיל וחסכוני במשאב הקרקע.

בנושא משאבי נוף ומדיניות סביבתית מתייחסת תמונת העתיד לשלושה תחומים עיקריים: 1. המרחב הפתוח וערכיות הנוף כבסיס לארגון המרחב הלאומי (קפלן ודיין, 1996). 2. התייחסות למורשת הבנויה ולהיגדים תכנוניים המתייחסים למרחב הבנוי והמפותח (מזור, 1996). 3. התייחסות למדיניות בת קיימא כעיקרון מוביל בפיתוח הלאומי. התייחסות לנושאים אלה נתפסה על ידי צוות התכנית כמרכזית בעיצוב "תמונת העתיד", והיא שזורה לאורך הדו"ח כולו (מזור וסופר, 1997, עמ' 22).

כאמור בתחילת הפרק, תכנית "ישראל 2020" מהווה מסמך מדיניות מנחה ולא



סטטוטורי. מטרת המסמך הייתה, בין היתר, להוות בסיס ערכי לתכנית מתאר ארצית סטטוטורית שתפנים את עקרונות התכנית. בהמשך נבחן עד כמה הופנמו העקרונות הסביבתיים של תכנית "ישראל 2020" בתמ"א 35.

## **פרק ה': תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35**

**"השיח הסביבתי בישראל נמוע מלעסוק בצמצום הטבעי של גידול האוכלוסייה; הימנעות זו קשורה בחשש ליצירת עימות עם אתום קליטת העלייה הנתפס כערך מרכזי בחברה הישראלית ועם עקרונות המסורת היהודית המעורדים את הגברת הילודה."**

תמ"א 35 אשר טרם אושרה בעת כתיבת עבודה זו (קיץ 2001), הוגשה לדיון ולאישור במועצה הארצית לתכנון ולבנייה בנובמבר 2000. הניתוח שיובא להלן של הוראות התכנית מתייחס לטיוטא כפי שהובאה לאישור המועצה הארצית בתאריך זה. משום שטרם נתקבלו הוראות התכנית, ייתכנו בה שינויים שאולי יהפכו את הדיון שלהלן לבלתי רלוונטי בחלקו. חרף זאת, עקב חשיבות התכנית כתכנית מתאר ארצית שאמורה להחליף את תמ"א 31, ולאור העובדה כי התכנית עברה תהליכי דיון רבים והוצגה לציבור במספר הזדמנויות אך טרם הובאה לדיון במועצה הארצית, ראוי לסקור את הוראות התכנית ולבחון עד כמה הוטמעה בהן חשיבה סביבתית-מערכתית על פי עקרונות הפיתוח בר-קיימא.

### **מטרות תמ"א 35**

בסעיף 3 של התכנית נקבעות מטרותיה כדלקמן:

- א. ארגון המרחב של ישראל תוך אבחנה בין אזורים מוטי פיתוח לבין אזורים מוטי שימור. גיבוש השטחים המיוערים בארבעה מרחבים מטרופוליניים והדגשת עקרון הרצף של השטחים הפתוחים.
- ב. מתן מענה תכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל, תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים וצמצום תופעת הפרבור.

- ג. מתן עדיפות לפיתוח אזורי הפריפריה בדגש על מטרופולין באר שבע.
- ד. מתן מגוון אפשרויות פיתוח כמענה לצרכים של מגזרי אוכלוסייה שונים, בהתאם לאופי המרקם ותוך צמצום פערים.
- ה. צמצום הפגיעה בשטח הפתוח ושמירת עתודות קרקע לדורות הבאים, תוך שמירה על ערכי טבע, נוף ומורשת ועל האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית.
- ו. שיפור המרחב העירוני, תוך חידוש הדרגתי שלו, שימור מכלולים ערכיים, בנייה בצפיפות גבוהה יחסית ופיתוח מערכות תשתית בדגש על תחבורה ציבורית שתהיה מתואמת עם קצב הפיתוח העירוני.
- ז. צמצום נזקים סביבתיים והשפעות של מטרדים, על פי העקרונות של פיתוח בר-קיימא.
- ח. עידוד שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בתכנון אזורי ובהקמה משותפת של אזורי תעסוקה ומסחר.
- ט. עידוד הכנתן של תכניות מתאר ומסמכי מדיניות וכן מעקב ובקרה על תהליכי פיתוח ושימור.
- (תמ"א 35, נובמבר 2000, עמ' 3).

יש לציין כי בעצם קביעת שמה יצרה תמ"א 35 תקדים. המונח "שימור" המופיע כחלק אינטגרלי משם התכנית נכלל בפעם הראשונה בתכנית מתאר ארצית בצד ביטויים כמו "פיתוח" ו"בינוי". בחירת השם אינה מקרית. עקרונות ה"שימור" קיבלו בתכנית ביטוי נרחב ומהותי, יותר מבכל תכנית ארצית סטטוטורית קודמת. יש בכך סימן למגמת השינוי בתפיסות תכנוניות ולהצלחת הטמעת עקרונות התכנון הסביבתיים בתכנון הארצי. נפנה עתה לבחינת מטרות התכנית ויישומן באמצעות הוראותיה הלכה למעשה.

## עקרונות התכנון בתמ"א 35

על מנת להוציא לפועל את הוראותיה מאמצת תמ"א 35 שיטת תכנון פיזי-מרחבי חדשנית של מרקמים. המרקם הוא שטח התחום בתשריט וכולל אזור תכנון שלם או מספר אזורי תכנון שלמים, והינו אחד משישה סוגים: עירוני, עירוני-כפרי, כפרי, שמור ארצי משולב, שמור משולב וחופי. הוראות התכנית לגבי כל אחד מששת סוגי

המרקמים מפורטות פירוט רב ועוסקות בתוספת שטח לפיתוח ולבינוי בתחום המרקם, בהרחבת יישובים בתוך המרקם, בהקמת אזורי תעסוקה חדשים וכן בהוראות ייחודיות לפי אופי המרקם.

עקרונות התכנון החלים על כל המרקמים מביאים לידי ביטוי תפיסה סביבתית הגורסת שימור מרבי ומיטבי של השטחים הפתוחים ושל הרצפים ביניהם על ידי ציפוף הבנייה ותחימתה. תמ"א 35 מעגנת בסעיף 6 את עקרון ההתכנסות שעליו כבר עמדה תכנית "ישראל 2020" באמצעות קביעת נורמה של פיתוח צמוד-דופן לשטח מפותח או המיועד לפיתוח. על פי תמ"א 35 תותר

**"החשש הרב מפני**

**ריכוז האוכלוסייה**

**ביישובים עירוניים**

**הוליד את מדיניות**

**פיזור היישובים;**

**במקרים רבים**

**גרמה מדיניות זו**

**לנזקים חמורים**

**עד כדי חיסול**

**עתודות הקרקע**

**והשטחים**

**הפתוחים במרכז**

**ובצפון."**

הפקדה של תכנית מתאר מחוזית המשנה את ייעודו של שטח משטח שמור לשטח המיועד לפיתוח רק אם השטח הינו בהמשך רצוף וצמוד-דופן לשטח המיועד לפיתוח בתכנית מחוזית תקפה או מופקדת. התכנית קובעת דרישה של שמירה על רצף של שטחים פתוחים. כמו כן נקבע כי תכנית מתאר מחוזית לתוספת שטח לפיתוח תופקד רק אם היא ממוקמת באופן שישמור על רצף שטחים פתוחים בתוך אזור התכנון, וככל האפשר בשטחים שאינם בעלי רגישות סביבתית גבוהה מאוד. עיקרון חשוב וחדשני של התכנית הוא קביעת צפיפות נטו מינימלית למגורים על פי מפתח של סוג היישוב, הנקבע על פי גודלו ועל פי מיקום היישוב בנפת התכנון. הצפיפות הגבוהה יחסית הנדרשת בתכנית היא בעלת חשיבות אופרטיבית מכרעת ליישום יתר מטרות התכנית והוראותיה. ללא ציפוף הבינוי והצמדתו לאזורים מוטי פיתוח, לא ניתן לצמצם את תופעת הפרבור ולשמור על רצף שטחים פתוחים, על מסדרונות אקולוגיים ועוד.

למרות המטרה המוצהרת של ההגנה על שטחים פתוחים הכלולה בתמ"א 35, ישנן בתכנית הוראות שונות החורגות ממטרה זו, חלקן באופן משמעותי. הוראות אלה נאספו ועובדו על ידי החברה להגנת הטבע ועל ידי נציגת "חיים וסביבה", שהוא ארגון הגג של שוחרי איכות החיים והסביבה במועצה הארצית, במסמך שהוגש

- למתכנני התמ"א (תמ"א 35, נוסח נובמבר 2000, טיוטא - הערות ראשוניות - החברה להגנת הטבע). אמנה בקצרה את המסקנות המרכזיות של מסמך זה.
1. היעדר קביעה תכנונית כוללת ביחס להקמת ערים חדשות. תמ"א 35 אינה קובעת כלל עקרוני ומנחה ביחס להקמת ערים חדשות, ובפרט ביחס להכוונתן של ערים אלה לשטחים בעלי רגישות נופית קטנה או למרקם מסוים. כפי שצוין בפרקים קודמים, תפיסות תכנון סביבתי עדכניות מעדיפות באופן בולט עיבוי יישובים קיימים על פני הקמת יישובים חדשים, וזאת עקב הבזבוז של משאבי קרקע הכרוך בהקמת ערים חדשות, הפגיעה בשיקום פיזי וחברתי של העיר בגלל הפניית המשאבים למקומות אחרים, הפגיעה במסדרונות אקולוגיים ועוד. אין בתכנית הנחיה בדבר גודלם הרצוי של יישובים קיימים, והדבר נשאר בחזקת תכניות המתאר המחוזיות.
  2. סעיף 7.1.6 מאפשר בינוי בניגוד לעקרון צמידות-הדופן במרקם העירוני, אם לדעת מוסד התכנון השטח המוצע לפיתוח נמצא בצמידות-דופן לשטח המתאים לפיתוח בעתיד. סעיף זה סותר את העיקרון המנחה של התמ"א, ומאפשר פגיעה משמעותית בשטחים המיועדים לצורכי נופש ופנאי עירוניים.
  3. תמ"א 35 מאפשרת חריגה בנסיבות מסוימות מעקרון צמוד-הדופן ביחס להקמת אזורי תעסוקה ותיירות במרקמים העירוני, העירוני-כפרי והכפרי.

תמ"א 35 עושה להבטחת שימור של אתרים בעלי חשיבות במכלולים עירוניים, במכלולים כפריים ובמכלולי נוף על ידי הכללתם של אזורים אלה ברשימה מפורטת (נספח 3 בתכנית). יש אמנם חשיבות לא מבוטלת לציון האתרים באופן מפורט, אולם יש בכך גם סכנה לפתיחת פתח לפרשנות מצמצמת. פרשנות כזו עשויה להוביל למסקנה, כי כל אתר או שטח שאינו כלול בתכנית אינו מחויב שימור, וכי ניתן להורסו ללא כל מגבלות. בנוסף, חסרה בתמ"א אמירה עקרונית על העדפת פינוי ושיקום על פני שימוש בשטחים "בתוליים". דברים בנוסח זה מופיעים מספר פעמים בתכנית "ישראל 2020" בפרקים על שימור המורשת הבנויה, וחסרונם מורגש היטב בתמ"א 35.

תמ"א 35 פועלת ליישום מטרת "צמצום הפערים" (ראה סעיף 4) בעיקר באמצעות קביעת רשימת "מוקדי צמיחה" (נספח 2 לתכנית). אך היישובים הכלולים ברשימה זו הם יישובים פריפריאליים, כאשר 12 מתוך 22 היישובים הם יישובים ערביים, בדוויים או מעורבים. כמו כן, התמ"א קובעת כמטרה מתן עדיפות לפיתוח אזורי פריפריה

בדגש על מטרופולין באר שבע (ראה סעיף ג' 3), אך אינה קובעת כלים מעשיים ליישום מטרה זו בגוף התכנית.

## **"הצעת כביש**

### **חוצה ישראל**

### **כעוגן התחבורה**

### **המרכזי של**

### **המדינה אינה**

### **עולה בקנה אחד**

### **עם המטרות**

### **הסביבתיות;**

### **היעדר הצעה**

### **לקידום פתרונות**

### **מסילתיים. פוגע**

### **קשות באפשרות**

### **להבטיח איכות**

### **סביבה, בעיקר**

### **בכל הקשור**

### **לצמצום זיהום**

### **האוויר, הקשור**

### **שירות למספר**

### **הנסיעות בכלי**

### **רכב."**

## **הוראות סביבתיות בתמ"א 35**

צמצום נזקים סביבתיים והשפעות של מטרדים מטופלים במסגרת תמ"א 35 באופן נרחב (סעיף משנה ז' לסעיף המטרות וסעיפים 11,10,9). סעיף המטרות מציין כי צמצום הנזקים ייעשה על פי עקרונות של פיתוח בר-קיימא, אולם בפועל, מבחינת הוראות התכנית, מציגה תמ"א 35 מדיניות סביבתית קצרת טווח בדגש על צמצום החשיפה למפגעים. התכנית אינה מתמודדת כהלכה עם הצורך בצמצום היקף המפגעים עצמם ובשינוי התנהגות של גורמי המפגעים על ידי הטמעת טכנולוגיות סביבתיות, ניהול סביבתי וכד' (ראה הבחנה בעניין זה בפרק א').

ערכי נוף וטבע: ערכי טבע ונוף זוכים בתמ"א 35 הן להגנה מהותית והן להגנה פרוצדורלית באמצעות מספר מנגנונים. סעיף 8.2 דן בפיתוח שטחים עתירי ערכים של נוף ושל מורשת תרבותית. הסעיף קובע כי יש להבטיח פיתוח זהיר ומבוקר בשטחים שבהם מצויים ערכי טבע ונוף רבים. ככלל, תכניות המייעדות שטחים בתחום "המכלול הנופי" לפיתוח או לבינוי תופקדנה רק אם מטרתן היא פיתוח שירותי תיירות ואתרקציות תיירותיות, סלילת דרכים מקומיות או

הקמת קווי תשתיות (במידה שמוסד התכנון השתכנע בצורך להעבירם במקום). אולם סעיף 8.2.2 מאפשר סטייה מהשימושים הללו, אם השטח המיועד לפיתוח בתחום המכלול הנופי יועד להרחבת יישוב ונכלל בתחום של המכלול הנופי ביום אישור התכנית. הוראה זו מצמצמת במידה ניכרת את ההגנה הרחבה הניתנת לשטחים הכלולים במכלול הנופי.

הוראות תמ"א 35 הנוגעות לשמורות טבע, לשמורות נוף ולגנים לאומיים מעבות ומחזקות את הוראת תמ"א 8 המטפלת בשמורות טבע. התשריט של תמ"א 35 מקצה שטחים נרחבים יותר כשמורות טבע וגנים לאומיים מאשר תמ"א 8, ובכך מאפשר להכריז על שטחים אלה נוסף על השטחים שהוקצו בתמ"א 8. יש לכך חשיבות לא מבוטלת בעידן שבו קיים קושי רב להקצות שטחים לשמורות טבע עקב לחצי הפיתוח. בסעיף 8.8 לתמ"א 35 נקבע כי מטרת התכנית לעודד תכנון שטחים שיועדו לכך בתכנית, כך שישמשו שמורות טבע וגנים לאומיים. מעבר לחשיבות הסמלית שבדבר, יש להצהרה זו חשיבות מהותית, שכן מתוך דו"ח פנימי של רשות הטבע והגנים הלאומיים שיצא לאחרונה עולה כי השמורות שהוכרזו מאז קום המדינה מהוות רק שליש מהשמורות המתוכננות לפי תמ"א 8. העיכוב הרב שחל בהכרזת השמורות והגנים וביישום התכנון של תמ"א 8 (אשר הופקדה כבר בשנת 1974, ואושרה בשנת 1981), מחזק את הצורך בעדכון ההוראות הנוגעות לשטחים אלה, על מנת להביא ליישומן הלכה למעשה. הוראות התכנית מאפשרות בנייה מוגבלת בתחומי השמורות והגנים (בעיקר לצרכים הקשורים בהשגת היעד העיקרי של השמורה או הגן הלאומי, וכל זאת תחת פיקוח הדוק על עבודות הבנייה, הבטחת שיקום נופי ומזעור הפגיעה בטבע). התריגה היחידה מהוראות התמ"א המעניקות הגנה נרחבת לשטחי השמורות והגנים מופיעה בסעיף 8.8.5. סעיף זה מאפשר שינוי ייעוד של שטח שסומן בתכנית כשמורת טבע או כגן לאומי, אם שטח זה אינו מיועד לכך על פי תמ"א 8, ואם שינוי הייעוד נוגע לפחות מ-10% מהשטח הנוסף על תמ"א 8. בכל מקרה המועצה הארצית רשאית להתנגד לגריעה, לאחר ששמעה את נציג רשג"ל. אמנם יש בסעיף הזה כדי לאפשר פגיעה בשטחים המיועדים לשמורות ולגנים בתמ"א 35, אך אם ניקח בחשבון כי שטחים אלה רחבים יותר מהשטחים שהוקצו בתמ"א 8, הרי עדיין ניתן לומר כי הוראות תמ"א 35 מהוות שיפור מתכניו קודמות והישג בתחום השמירה על הטבע בישראל.

ההגנה הפרוצדורלית העיקרית שמספקת תמ"א 35 לערכי טבע ונוף היא בהתחייבות להגיש "נספח נופי" על פי הוראת סעיף 9.1 על שינוי ייעוד על או בינוי ספציפי (הנמנה בהוראות שונות) בשטחים בעלי רגישות נופית גבוהה לפיתוח. "הנספח הנופי" מוגדר בסעיף 10 כמסמך שבו יוצגו האמצעים שנקבעו בתכנית למזעור הפגיעה בנוף. אולם תוכנו של הנספח הנופי נקבע כלא מחייב, וככזה מובן כי יש בכך כדי לגרוע באופן משמעותי מכוחו, והדבר פותח פתח למוסד התכנון להתעלם מתוכנו של הנספח. נוסף לכך אין התייחסות בתמ"א 35 למהות מכין המסמך,

ליקוי שגם הוא עלול לעורר קושי, בפרט אם מכין הנספח הנופי הוא מומחה מטעם היזם.

סילוק פסולת: התכנית שואפת למנוע חשיפה של אוכלוסייה למפגעים ולמטרדים בגין אתרי פסולת מרכזיים, בכך שנקבע בה כי לא תאושר תכנית המייעדת שטח למגורים או למוסדות ציבור בתחום של 2,000 מטר

**"תכנית מקומית  
המייעדת שטח  
לעיבוד ולאחסנה  
של חומרים  
מסוכנים תופקד  
רק אם הוכנה  
חוות דעת של  
הידרולוג  
בהתייחס  
להשפעותיה  
הצפויות של  
התכנית על מי  
התהום; הוראה זו  
היא חדשנית,  
וטרם נראו כמותה  
בתכנית מתאר  
ארצית."**

מהאתר, אלא אם כן הוגש למוסד התכנון תסקיר השפעה על הסביבה. הוראה זו, על אף חשיבותה, יש בה מעט מאוד מרוח סעיף המטרות השואף למנוע חשיפה והשפעות של מפגעים סביבתיים לפי עקרונות פיתוח בר-קיימא. אין בתכנית ולו הוראה אחת המתייחסת באופן כוללני לדרכים המועדפות לטיפול בפסולת על מנת למנוע מפגעים בטווח הארוך. אין בתכנית גם הוראה הנוגעת למיקום אתרי פסולת נוספים על פי עקרונות של צדק סביבתי. היעדרם של רכיבים חיוניים אלה הופכת את ההוראה למצומצמת ולבעלת אופי של תכנון סביבתי מסדיר וקצר אופק, וזאת בניגוד לעובדה שתמ"א 35, אמורה להוות תכנית ארצית ארוכת טווח.

אתרי כרייה וחציבה: תמ"א 35 מחילה על אתרים אלה (המסומנים בתשריט) את הוראות תמ"א 14 הדרושת שיקום שטחי כרייה וחציבה נטושים. חסרה כאן התייחסות כוללת לאופן שבו יש לבחור אתרי כרייה תוך פגיעה מינימלית בנוף ובקרקע, וחסרה גם התוויית דרכי חציבה נבחרות שיפגעו פחות בסביבה.

רעש ממטוסים: תמ"א 35 מתייחסת לשטחים הכלולים בתחום אזורי רעש ממטוסים, ומתנה את הבנייה למגורים ואת בניית מוסדות הציבור בשטחים אלה בבדיקת השפעות הרעש על ידי מוסד התכנון. עם זאת, אין בתמ"א כל התייחסות לאופני ההתמודדות עם מקורות רעש אחרים כגון תעשיות כבדות, כבישים מהירים, אתרים לבילוי של הציבור וכד'.  
רעש ממטוסים: תמ"א 35 מתייחסת לשטחים הכלולים בתחום אזורי רעש ממטוסים, ומתנה את הבנייה למגורים ואת בניית מוסדות הציבור בשטחים אלה בבדיקת השפעות הרעש על ידי מוסד התכנון. עם זאת, אין בתמ"א כל התייחסות לאופני ההתמודדות עם מקורות רעש אחרים כגון תעשיות כבדות, כבישים מהירים, אתרים לבילוי של הציבור וכד'.

מתקנים של חומרים מסוכנים: תמ"א 35 מתייחסת לקשת רחבה של מתקנים המאחסנים או מייצרים חמ"ס (חומרים מסוכנים) בקנה מידה גדול, ומחייבת הכנה של "סקר סיכונים" בטרם אישור הקמת מתקן של חמ"ס או הכנת "סקר התאמה" לתכנית מוצעת בסמוך למתקן חמ"ס. עם זאת, חסרה בתמ"א כל התייחסות, אפילו בסיסית, לדרכים המועדפות לאחסון, לייצור ולשינוע חמ"ס.

זיהום קרקע: תמ"א 35 קובעת הוראה חדשנית שמטרתה למנוע פיתוח של שטח שבו קיים חשש כי הקרקע מזוהמת. ההוראה בסעיף 11.4 מתנה מתן היתרי בנייה בטיפול בזיהומי הקרקע אם יתברר כי הקרקע אכן מזוהמת.

תחבורה: מתן עדיפות לתחבורה הציבורית בא לידי ביטוי בתמ"א 35 בשתי הוראות בלבד. הראשונה, הקצאת נתיבים לתחבורה ציבורית בדרכים ארציות או בדרכים עירוניות ראשיות. הוראה שנייה מחייבת קביעת תקני חנייה מופחתים בסמוך לתחנות ראשיות של התחבורה הציבורית. התשריט של התכנית נותן ביטוי להוראות תמ"א 23 הקובעות תפוסת נרחבת של מסילות הברזל ושל תחנות הרכבת, אולם חסרה בתמ"א אמירה ברורה באשר להפניית המשאבים הממשלתיים באופן מועדף לקידום התחבורה הציבורית. ללא התייחסות להיבט התקציבי בתחום זה בעיקר, יש סבירות רבה לכך שלמתן העדיפות לתחבורה ציבורית לא יהיה ביטוי מעשי.

שימור משאבי מים: תמ"א 35 קובעת תכנית כוללת לשימור משאבי מים על ידי הקצאת שטחים נרחבים על המפה, אשר יש להבטיח בהם חדירה של מי נגר שפירים אל מאגרי מי התהום ומניעת זיהום. סעיף 9.2 קובע כי תכנית מחוזית לתוספת שטח לפיתוח באזורים אלה תופקד רק אם כלולות בה הוראות המבטיחות שיעור מספק של שטחים פתוחים הפנויים מכיסוי אוטם. כמו כן קובע הסעיף כי תכנית מקומית לתוספת שטח בינוי תופקד רק אם כלולות בה הוראות להחדרה מרבית של הנגר העילי למי התהום. נקבע באופן ברור כי תכנית מקומית המייעדת שטח לעיבוד חומרים מסוכנים, לרבות אחסונם, תופקד רק אם הוכנה חוות דעת של הידרולוג בהתייחס להשפעותיה הצפויות של התכנית על מי התהום, ונכללו בתכנית הוראות בדבר אמצעים למניעת זיהום מי התהום.

הוראות אלה חדשניות, וטרם נראו בתכנית מתאר ארצית. יש להן חשיבות רבה בעידן שבו מקורות המים הולכים ונכחדים, והיקף הזיהומים הולך ומתרבה. למצער,



הוראות התמ"א אינן חלות כעיקרון על תכניות שכבר אושרו או הופקדו (אף אם טרם הוחל בביצוען), כך שניתן על פי המוצע בתמ"א להוציא היתר בנייה לפי תכנית מאושרת למבנים המיועדים לעיבוד או לאחסון חומרים מסוכנים ללא קבלת חוות דעת וללא אפשרות לנקוט אמצעים למנוע את הזיהום ולטפל בו במקרה שאירע. ביחס לסעיף זה היה נכון לשקול תחולה רטרואקטיבית, לאור חשיבותו המכרעת.

דו"ח המשרד לאיכות הסביבה משנת 1998 קבע לו כיעד "הטמעת היבטים סביבתיים בהכנת תמ"א 35". במקביל ציין הדו"ח כהישג את קליטת מיפוי רגישויות נוף כחלק ממדיניות לשמירת השטחים הפתוחים בתמ"א 35 (איכות הסביבה, 1999). מבחינת תמ"א 35 כפי שהוגשה לדיון במועצה הארצית בנובמבר 2000 עולה, כי סך ההישגים הסביבתיים שבה עונה במידה רבה על היעד שקבע לעצמו המשרד לאיכות הסביבה. התמ"א הטמיעה (אם כי באופן לא מושלם, ולעתים אף חסר) תפיסות סביבתיות עקרוניות והיגדים תכנוניים המבוססים על עקרונות הפיתוח בר-קיימא. בצד המגבלות שנמנו לעיל, יש לראות בכך הישג לא מבוטל, גם בהתחשב בלחצי הפיתוח והבינוי שאוזנו כנגד השיקולים הסביבתיים. מנגד, עקב היעדר תחולה רטרואקטיבית של תמ"א 35, ומשום שאינה חלה על תכניות מתאר מחוזיות ומקומיות שאושרו או הופקדו לפני קבלתה, קיים ספק באשר למידת יכולתה לשנות את המציאות הפיזית-סביבתית בישראל. סעיף 19.2 מאשר את תוקפן של תכניות ארציות מחוזיות ומקומיות שאושרו לפני תחילת תוקפה של תמ"א 35, גם אם תכניות אלה סותרות את התמ"א. סעיף 19.3 מאפשר למוסד התכנון לאשר תכנית שהופקדה לפני תמ"א 35, אף אם היא סותרת את התמ"א, מטעמים מיוחדים שיירשמו. אפשרויות אלה גורעות באופן ניכר מכוחה של התמ"א לחולל שינוי אמיתי בשטח, וקיים ספק רב באשר ליישום העקרונות הסביבתיים של התכנית, אף אם היא תאושר.

## סיכום

בניגוד לתפיסה הרווחת, התכנון הארצי בישראל לא נעדר מראשיתו התחשבות בצרכים סביבתיים מדיים, ואף ניחן לעתים בראייה סביבתית מרחיקת ראות. תכנית אריה שרון אשר הוכנה בשנת 1951, בעידן שבו המושג "איכות סביבה" טרם היה ידוע, עשתה ניסיון לטפל בהיבטים שונים של הגנת הטבע והסביבה באופן מעמיק, אף שהתכנית הוכנה בתקופה שבה "הפיתוח" היה מטרה נשגבת וכורח כל יגונה.

כבר בתכנית הראשונה באו לידי ביטוי תפיסות אקולוגיות שרווחו בחו"ל באותו זמן. כמו כן נעשה ניסיון נועז וראשוני לפתח רשת של שטחים פתוחים מוגנים שקיבלו ביטוי סטטוטורי מאוחר בחוק שמורות הטבע והגנים הלאומיים. בצד האתוס הציוני של הפיתוח והבינוי, עמדה השאיפה לשמור על הקרקע כמשאב חקלאי-לאומי ולהבטיח איכות חיים סבירה לתושבי המדינה. אולם תפיסות אלה לא תמיד באו לידי ביטוי מעשי, בפרט בהיעדר תכנית ארצית מקיפה ומעודכנת עד לשנת 1991 (שבה התקבלה תמ"א 31), וכך נקבעו בשטח עובדות רבות אשר השפיעו לרעה על איכות הסביבה והחיים בישראל.

תמ"א 31 אשר תוכננה בלחץ העלייה הגוברת מחבר המדינות, לא פסחה לחלוטין על ההיבטים הסביבתיים, אך כפי שהעידו עליה הוגיה, מטרתה העיקרית הייתה לאפשר בינוי מואץ לצורך קליטת העלייה, וחסרו בה אלמנטים רבים של תכנון סביבתי לטווח ארוך. תכנית "ישראל 2020" ניסתה לרפא פגם זה על ידי הצעת תכנית אינטגרטיבית לאופק תכנון של 25 שנה (עד שנת 2020), וכללה בתוכה לראשונה ניתוחים סביבתיים מעמיקים, הערכת חלופות תוך שימת דגש שונה על נושאי סביבה והצעה ראשונית לאימון מדיניות של פיתוח בר-קיימא בישראל.

בתמ"א 35 קיים איזון עדין בין המטרות הסביבתיות לבין לחצי הפיתוח הניכרים בכל שטחי המדינה. תכנית זו, שהיא מצומצמת בהרבה מתכנית "ישראל 2020", מנסה לעשות סדר בתכנון הפיזי של המדינה ונמנעת באופן בולט מהצעת פתרונות אפשריים לתכנון חברתי-כלכלי-סביבתי לטווח ארוך. בכך מצטיירת תכנית זו כשאפתנית פחות מתכנית "ישראל 2020", אולם אם תתקבל, היא תעגן באופן סטטוטורי הגבלות סביבתיות על הפיתוח. הגבלות אלה באות לידי ביטוי הן בהצבת מכשולים "פרוצדורליים" בכל הקשור לשינוי ייעודי קרקע לצורכי פיתוח, והן בקביעת אמירות תכנוניות חיוביות השואפות להבטיח את שימור המשאבים הטבעיים של ישראל לדורות הבאים. המבחן של תכנית זו, כמו של קודמותיה, אינו בהצהרות הכלולות בה, ואף לא בהוראותיה הפרטניות, אלא במידת ביצועה. הלכה למעשה.

\* תודה מיוחדת מבקשת המחברת להביע לגב' ולרי ברכיה, סמנכ"ל תכנון במשרד לאיכות הסביבה, שעברה על כתב היד והעירה הערות מועילות.

## ביבליוגרפיה

אלתרמן רחל, "הבסיס התיאורטי לתהליך התכנון ומשמעות להצבת יעדים ומטרות", חלק ב' עתידים לישראל מטרות - ישראל, 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, שלב א', חלק א', 1993.

בן ישעיה שנקל תמר (עורכת), איכות הסביבה בישראל - דו"ח שנתי 22/1998, המדפיס הממשלתי, 1999.

וילקנסקי רחל ולריון יוברט, "התפתחות גישות לתכנון מרחבי בישראל", תכנון סביבתי - רבעון האיגוד לתכנון סביבתי 33, ספטמבר 1985.

לריון יוברט ויפתחאל אורן, "תסריטים ארוכי טווח לישראל: סיכום סדנאות", חלק ג' עתידים לישראל - תסריטים ותרחישים, 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, שלב א', חלק א', 1993.

מזור אדם, "מבוא הצגת העבודה והסוגיות המרכזיות", 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, שלב א', חלק א' 1993.

מזור אדם וסופר מיכל, "תמונת העתיד - תכנית לארגון המרחב הלאומי", 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, 1997.

מזור עמנואל, "תכנון ערכי ותפעולי במסגרת תכנית ישראל בשנות האלפיים", נספח 2, רחמימוב אריב וברנדייס עמוס (עורכים), "מרחב האפשרויות - החלופה הפיזית-סביבתית", 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, 1996.

קפלן מוטי ודיין אורן, "מדיניות תכנון נושאת - מערכת השטחים הפתוחים", 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, 1996.

פייטלסון ערן, מרינוב אורי וקפלן מוטי, "כיוונים לפיתוח בר-קיימא", 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, 1996.

פרוז'ינין וגלס, איכות הסביבה בישראל 2000-2025, מכון ירושלים לחקר ישראל והמשרד לאיכות הסביבה, 1992.

צפריר רינת, "עיר חדשה על כל גבעה", הארץ, גיליון יום שישי, 1 ביוני 2001.

רייכמן ש. ויהודאי מ., פרקים בתולדות התכנון הפיזי בישראל, סקר תכנון פיזי יוזם 1948-1965, חלק א', משרד הפנים, מנהל התכנון האוניברסיטה העברית המחלקה לגיאוגרפיה, 1984.

רחמימוב אריה וברנדייס עמוס, "חלופה פיזית-סביבתית", 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, 1996.

שרון אריה, תכנון פיזי בישראל, המדפיס הממשלתי, 1951.

שחר אריה, פלודי אנדראס, ויפתחאל אורן, "דוקטרינות בתכנון ארצי, הצגה השוואתית של הולנד וישראל", פרק ב' 2, 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, דו"ח שלב א', חלק א' 1993.

שחר אריה ורזין ע., "התפתחות מפת ההתיישבות בישראל 1948-1982", ש"נ אינושטדט (עורך), החברה הישראלית ותמורותיה, 1989.

שמאי אסיף (עורך), תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35, כרך ב' הוראות ותשריטים לדיון במועצה הארצית, נובמבר 2000.

שקד שמואל, "חמישים שנות תכנון, שיכון ופיתוח", תכנון סביבתי - רבעון האיגוד לתכנון סביבתי 57, 1998.

תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה ת/מ/א 31 כרך ב', מרץ 1992.

Feitelson Eran, "Muddling Towards Sustainability- The Transformation of Environmental Planning in Israel" in *Progress in Planning* Vol. 49, pp. 1-53 1998.

תפיסות סביבתיות בתכנון הארצי-לאומי

Brachya V. "Environmental Impact Assessment in Israel" *Landscape and Urban Planning* 23, 1993, pp. 167–181.

Voogd H., The Environment as an Object of Planning in: H Voogd (ed.) *Issues in Environmental Planning*, 1994.

WCED, *Our Common Future*, 1987.

# של מי הקרקע הזאת?

ד"ר אליהו בורוכוב

מאמרו של גדעון גלעד, "הקרקע שייכת לחקלאים – אין דרך אחרת" ("קרקע" 54) כולל מספר אמירות שאין להן אחיזה במציאות, וגם לא במחקר של ד"ר מיכאל אורן-נורדהיים שעליו הוא מסתמך. כדוגמה לבעייתיות בטיעונו של גלעד אֶבְחָן את טענתו, כי המחקרים של ד"ר מיכל אורן מצביעים על כך שכ-40% מקרקעות קק"ל שהוחכרו להתיישבות נרכשו במימון המתיישבים עצמם.

אתחיל במה שיש במחקרה של ד"ר מיכל אורן<sup>1</sup>. להלן מספר דוגמאות:

1. חברי מושב מוצא עילית השתתפו בשנת 1934 ברכישת 200 דונם, ואחר כך ברכישת עוד 40 דונם.
2. קיבוץ גן שמואל השתתף ב-1942 ברכישת 127 דונם וב-1946 ברכישת עוד 45 דונם.
3. קיבוץ רמת הכובש מימן רכישת 500 דונם. (עם זאת, ד"ר אורן מצטטת מכתב של המרכז החקלאי אל קבוצת רמת הכובש, שלפיו "הוספת השטח אינה מובטחת כל זמן שלא תכניסו את הסך 520 לא"י").
4. המרכז החקלאי סייע ב-1927 לקיבוץ גבעת השלושה במתן 400 לא"י (מתוך סכום של 1,200 לא"י) שנדרשו לרכישת 105 דונם. הסיוע ניתן באמצעות בנק הפועלים, "ניר" ומוסדות נוספים.
5. המרכז החקלאי סייע לרכישת 63 דונם בכרכור (ד"ר אורן לא ציינה למי הוחכר השטח הזה).
6. המחקר של ד"ר אורן מעיד בפירוט על דבר מפורסם שאינו צריך ראיה, שהסתדרות העובדים הכללית מראשיתה צידדה בעקרון הבעלות הציבורית על הקרקע, אספה תרומות לקרן קימת ולמוסדותיה, תמכה, תרמה והלוותה כסף לקרן קימת. הדבר מעיד על כך שלהסתדרות ולמוסדותיה החברתיים והכלכליים היה עניין רב בבעלות הלאומית על הקרקע על ידי קרן קימת.

1 ראו: אורן-נורדהיים מיכל (2001).

של מי הקרקע הזאת?

7. בנוסף מצאה ד"ר אורן עדויות רבות לכך שקהילות יהודיות שונות תרמו כספים רבים לשם רכישת קרקעות להקמת יישובים של חלוצים מארצותיהם. למשל:

- פעילים ציונים ביוון אספו בשנת 1927 10,000 לירות. את הסכום העבירו לקרן קימת כדי שישימש לרכישת קרקע ליישוב של עולים מיוון. בכסף זה נרכשו 1,038 דונם, שעליהם הוקם אחרי מספר שנים מושב צור משה.
- יהודים מצרפת תרמו כסף לרכישת קרקע עבור מושב כפר נטר.
- תנועת הנוער "גורדוניה" נדרשה על ידי קק"ל ב-1935 לאסוף 3,000 לא"י למטרת רכישת קרקע עבור קיבוץ חולדה.
- הסתדרות המכבי העולמית אספה תרומות עבור קניית קרקע לקיבוץ כפר המכבי.

על מה הדבר מעיד? על כך שההסתדרות הכללית תמכה והשתתפה בפעולות קרן קימת, שארגונים יהודיים וקהילות יהודיות בעולם כולו אספו כספים עבור קרן קימת, ושנספר קטן מאוד של יישובים השתתפו בסכומים קטנים ברכישת שטחי קרקע קטנים.

## מה הוא הרכוש שעליו מדברים

כדי להבין את המציאות, ראוי להעמיד את הנתונים האלה בפרספקטיבה. והשאלה הראשונה הנדרשת היא: מה היחס בין כל הנתונים האלה וכל השטח שהיה אז בידי היישובים לבין השטח שנמצא היום בידי היישובים החקלאיים, ושעליו מתקיים הדיון הציבורי?

סך כל השטח שהוחקר לקיבוצים ולמושבים על ידי קק"ל בכל הארץ בסוף 1945 היה 293,000 דונם<sup>2</sup>, ואילו כיום בחכירת הקיבוצים והמושבים נמצאים כ-4.2 מיליון דונם. כלומר, כל השטח שהיה בידיהם ב-1945 מהווה פחות מ-7% מן השטח שבידיהם היום.

2 ראו: גרנות אברהם (1949), עמ' 275.

דרך אחרת לבחון את הנתונים היא לשאול כמה יישובים היו קיימים לפני הקמת המדינה. בסך הכל היו בארץ ערב הקמת המדינה 207 יישובים של "ההתיישבות העובדת": 58 מושבים, 11 מושבים שיתופיים ו-138 קיבוצים<sup>3</sup>. בשנת 2001 היו בארץ 720 יישובים של "ההתיישבות העובדת": 409 מושבים, 43 מושבים שיתופיים ו-268 קיבוצים<sup>4</sup>. כלומר, יותר מ-500 מהיישובים האלה הוקמו אחרי הקמת המדינה, והשאלה אם הם השתתפו במימון רכישת הקרקעות איננה רלוונטית.

גם אם הקיבוצים והמושבים הוותיקים השתתפו לפני שבעים ושמונים שנה ברכישת קרקעות, מדובר באחוז קטן מאוד מן היישובים, ובאחוז קטן עוד יותר מן השטח.

יתרה מזאת, אם סביהם וסכותיהם של החברים הנוכחיים ברמת רחל, ברמת הכובש או בגן שמואל החליטו לפי שיקול דעתם, לפני שמונים או שבעים שנה, לרשום את הקרקע על שם קרן קימת לישראל, באיזו זכות רשאים הנכדים היום לדרוש לבטל את ההחלטה של סביהם? לפי אותו היגיון, אם סבי תרם לפני שמונים שנה כסף לקק"ל, אני רשאי לדרוש עכשיו שיחזירו לי את הכסף (בתוספת ריבית והצמדה).

מה היה רצונם ומה היתה דעתם של ראשוני הקיבוצים והמושבים? הרי זה ברור כשמש – הקרקעות נרשמו בטאבו על שם קרן קימת לישראל.

עדות מאלפת לרצונם של הראשונים מביא דווקא גלעדי. בסוף שנות השלושים נתנה פיק"א (החברה שהחליפה את משפחת רוטשילד בטיפול במתיישבים במושבות הברון) למתיישבים אפשרות לקבל את הקרקע לבעלותם. הקיבוצים כפר גלעדי ואיילת השחר, שהוקמו על אדמות פיק"א, הקימו לדבריו של גלעדי "מועצת חכמים", שהחברים בה היו נחום הורביץ, משה אגמי, אברהם חנוכי, שכטר (וחברים נוספים שגלעדי לא מנה את שמותיהם), והם פסקו: "אדמת הלאום אינה יכולה להימסר לקניין פרטי, ולכן נחתם בין פיק"א ובין שני הקיבוצים חוזה חכירה (בתנאים שונים מתנאי קק"ל).

3 ראו: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, שנחן סטטיסטי 1952 עמ' 33. לפי אלכס ביין היו ב-1943 253 יישובים כפריים עבריים, ומהם 179 על אדמת קק"ל. המספרים אינם בדיוק בני השוואה – יש מספר קטן של יישובים בהתיישבות העובדת שאינם על אדמות קק"ל, למשל על אדמות פיק"א.

4 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, שנחן סטטיסטי 2002, עמ' 2.26.



של מי הקרקע הזאת?

באשר לעמדתם של מייסדי תנועת המושבים, אביא כאן כמה משפטים נבחרים מדבריו של אליעזר יפה במאמר שכתב בזמן מלחמת העולם הראשונה, הנקרא "יסוד מושבי עובדים", שהיה בפועל המצע של תנועת המושבים<sup>5</sup>:

- "לעובד לא תהיינה כל תביעות על הקרקע וכל זכויות בה.
- כל הכשרות הקרקע והטובים נעשים על ידי העובדים, כל אחד בקרקעו.
- את המחיר אשר נוסף לקרקע על ידי ההכשרה והטוב מקבל העובד הפרטי, המכשיר והמטייב מאת העם, באופן שלעובד הקרקע לא תהיינה כל תביעות על הקרקע וכל זכויות בה.
- העובד יצטרך לשלם שנה שנה בעד השימוש בקרקע 3% מערכה הכלכלי אחרי כל ההכשרות.
- את הקרקע משיג העובד מאת קרן קימת בלי מחיר, ורק בדמי חכירה של 3% ממחיר הקרקע."

## ביבליוגרפיה

אורן-נורדהיים מיכל, "הרכשת וגם חכרת: תרומת ההתיישבות העובדת למימון רכישת קרקעות קק"ל", קרקע 51, מאי 2001, עמ' 14-39.

אורן-נורדהיים מיכל, "צור משה: מימון רכישת הקרקע ממקורות של המתישבים ולא רק מהגורמים המיישבים" קרקע 53, דצמבר 2001, עמ' 39-67.

ביין אלכס, תולדות ההתיישבות הציונית, הוצאת מסדה, תש"ה 1945.

גלעדי גדעון, "הקרקע שייכת לחקלאים, אין דרך אחרת", קרקע 54, מאי 2002, עמ' 8-25.

גרנות אברהם, המשטר הקרקעי בארץ ישראל, הוצאת דביר, תש"ט 1949.

יפה אליעזר, כתבים כרך א', הוצאת עם עובד, תש"ז.

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי, שנים שונות.

5 ראו: יפה אליעזר (תש"ז), עמ' 87-89.

# מחקר שאינו מתבסס על מקורות ראשוניים לא ראוי לתואר "היסטוריה יישומית"

הערות למאמרה של ד"ר מיכל אורן, "צור משה: מימון רכישת הקרקע ממקורות של המתיישבים, ולא רק מהגורמים המיישבים" ("קרקע" 53).

יוסי כץ ושמעון שרגא  
המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בר אילן

בדצמבר 2001 פורסם ב"קרקע" מאמרה של ד"ר מיכל אורן מהמחלקה ללימודי ארץ ישראל באוניברסיטת חיפה שכותרתו: "צור משה: מימון רכישת הקרקע ממקורות של המתיישבים, ולא רק מהגורמים המיישבים." מאמר זה מהווה למעשה המשך למאמר קודם שהתפרסם על ידי אורן, אף הוא ב"קרקע" (מס' 51, אפריל-מאי 2001) תחת הכותרת: "הרכשת וגם חכרת: תרומת ההתיישבות העובדת למימון רכישת קרקעות קק"ל." לאחרונה אף זכו שני מאמרים אלה למה שנקרא בעגה העיתונאית "פולו-אפ" (כתבת המשך) במאמרו של גדעון גלעדי: "הקרקע שייכת לחקלאים: אין דרך אחרת" שראה אור ב"קרקע" 54 במאי 2002.

במאמר זה אנו מבקשים לערער ולדחות את הקביעה ההיסטורית המרכזית של אורן, קביעה העומדת בבסיס מאמרה על אודות ראשיתו של המושב "צור משה". אין בכוונתנו לדון במידת פתיחותו של "קרקע" לדעות ולהשקפות במסגרת המאבק הציבורי הקיים כיום, ושמאמריה של אורן משמשים צוק איתן להתגדר בו עבור אחד הצדדים במאבק, כפי שעשה גדעון גלעדי. עם זאת, אנו משוכנעים כי מערכת "קרקע" יכלה לוותר על השימוש בכותרת "הרכשת וגם חכרת" המזכירה בצלצולה ביטוי חריף מאוד ולא מוצדק, לדעתנו, בהקשר הנוכחי.

במאמר מדצמבר 2001 (עמ' 40) טוענת אורן בפסקנות רבה את הדברים הבאים בעניין העברת כספים על ידי יהודי יוון לקק"ל: "יהודי יוון ראו חשיבות מיוחדת בריכוז החקלאים היהודים בארץ ישראל, שהיו מפוזרים במושבות שונות... רעיון הקמת המושבה נהגה על ידי ד"ר משה קופינס, רופא יהודי וציר בפרלמנט היווני.

מחקר שאינו מתבסס על מקורות ראשוניים לא ראוי לתואר "היסטוריה יישומית"

במסגרת מבצע גיוס הכספים הצליחו לאסוף בסביבות שנת 1927 10,000 ליש"ט [עשרת אלפים לירות שטרלינג] ולמוסרם לקרן קימת לישראל. המושב עצמו הוקם רק עשר שנים מאוחר יותר. גרסה אחרת מדווחת על רכישת כ-9,000 מניות של 'אוצר התיישבות היהודים' מתוך 100,000 מניות שהנפיקה ההסתדרות הציונית העולמית לאחר הצהרת בלפור. כספי מניות אלה, שנוהלו על ידי ד"ר קופינס, יועדו להקמת המושבה החקלאית של יהודי יוון בארץ ישראל.

בהמשך ישיר לדברים האלה יש לומר בכירור כי לקביעתה של אורן בדבר העברת הסכום הנ"ל של עשרת אלפים לירות שטרלינג לקק"ל אין שום סימוכין ממקורות ראשוניים שאינם חד-צדדיים.

כל מי שיעיין במקורות שאותם מוסרת אורן לביסוס טענתה (הערות 1 ו-2) יגלה כי לא רק שמדובר במקורות משניים, אלא שמקורות אלה הם חד-צדדיים, קרי: מקורות הקשורים ליוונים, ובכל מקרה לא רק שלא נמסר מקור ראשוני, גם לא נמסרת גרסת קק"ל.

אמנם מקור ראשוני (שממנו התעלמה אורן מסיבות השמורות עמה), מכתב של "הוועד לייסוד מושב עולי יוון בארץ ישראל" מיום י"ג במרחשוון תרצ"ח (19.10.37) לקק"ל, טוען כי "תרשו לנו להזכיר שלא ארגון פועלים סתם הוא המקבל את הקרקע, אלא הסתדרות ציוני יוון אשר הקדישה בזמנה עשרת אלפים לא"י [1] ליש"ט היה שווה אותו זמן 1 לא"י] לקרן קימת למטרה זו, וזה לה שתים עשרה שנה שהיא תובעת בזכות ולא בחסד מסירת אלפיים דונם שהובטחו לה חגיגית פעמים אחדות." עם זאת, לא מצוין במפורש במכתב שהסכום אכן נאסף והועבר לקק"ל, וגם לא מצוין תאריך ההעברה.

למכתב הנ"ל הגיב כמעט בו ביום יוסף ויץ, מנהל מחלקת הקרקעות בקק"ל, במכתב ל"ועד לייסוד מושב עולי יוון" בזה הלשון:

"את מכתבכם מ"ג בחשוון שנה זו קיבלנו. בינתיים נתקיימה הפגישה של בא-כוחכם עם מר אוסישקין, נשיא הדירקטוריון של קק"ל, והח"מ [ויץ], ובפגישה זאת ניתנו לכם תשובות ברורות על טענותיכם במכתב הנ"ל שאנחנו מוצאים לנחוץ לחזור עליהן בכתב: א. הוברר שהסכום 10,000 לא"י שאתם מזכירים כתרומה מיוחדת ושלמה למטרת רכישת קרקע, לא הגיע לקק"ל. התרומות של

עולי יוון לקק"ל משנת תרפ"ג [1923] עד סוף שנת תרצ"ו [1936] היו בסך הכל 13,600 לא"י ברוטו הכוללים כל מיני תרומות. ב. קק"ל העמידה, אפוא, לרשות ארגון עולי יוון את הקרקע לא כבעלי חוב מיוחד, אלא כליהודים סתם, שיש להם רשות לאדמת קק"ל אם הם מוכשרים, ויש להם אפשרות להתיישב עליה מבלי להתחשב עם גודל התרומה שבאה מאותה הארץ. (המכתב נושא את התאריך י"ז בחשוון תרצ"ח, 22.10.37).

זאת ועוד. ויץ טרח לערוך סטטיסטיקה שנתית מפורטת על ההכנסות ברוטו מתרומות לקק"ל שבאו מיוון, כדי להסביר את מקור המספר (13,600 לא"י) המופיע במכתבו.

מכתבו של ויץ ופירוט התרומות (כמו גם המכתב של היוונים) נמצאים בתיק מס' 10336 / 5KKL השמור בארכיון הציוני. בתיק זה ובמסמכים המצויים בו עינה אורן כפי שעולה מהערות 21, 54 ו-119 במאמרה הנ"ל על צור משה. מדוע אפוא התעלמה אורן ממכתבו של ויץ וגם ממכתב היוונים המצוי באותו תיק (ושעליו מגיב ויץ)? האם אנו ניצבים מול זן חדש של "פוסט"? האם לזה ייקרא "היסטוריה יישומית"?

כחוקרים מנוסים, לא ברור לנו כיצד יכלה אורן לטעון את מה שטענה ובאופן נחרץ כל כך, על בסיס מקורות משניים, כאשר בתיק שבו עינה מצוי מקור ראשוני הסותר את טענתה? מדוע לא עשתה אורן את המתחייב ממנה כחוקרת באוניברסיטה, והציגה בפני הקורא את מכתבו של ויץ תוך שהיא מנסה להתמודד עמו כדי להוכיח את קביעתה הפסקנית בדבר מסירת עשרת אלפי הליש"ט על ידי היוונים לקק"ל? מה עומד מאחורי התעלמותה של אורן ממכתבו של ויץ? האם באמת אפשר להניח כי אורן לא ידעה על קיומו של המסמך הנמצא באותו תיק שאותו שזפו עיניה?

כשאנו באים לבקר את עבודתה של מיכל אורן, ניצב לנו עינינו מאמר חז"ל בעניין החושד בכשרים, ועל כן אנו יכולים אולי להניח כי באמת, בדרך מקרה, נעלמו מעיניה של אורן שני מסמכים מרכזיים בתיק שבו עינה. אשר על כן אנו רוצים להאמין כי בעתיד תעשה אורן מאמץ לעיין בתיקים ארכיוניים ביסודיות רבה יותר מאשר במחקר הנוכחי.

כך או כך, דבר אחד ברור לחלוטין: אין כל הוכחה היסטורית בדבר העברת סכום של

מחקר שאינו מתבסס על מקורות ראשוניים לא ראוי לתואר "היסטוריה יישומית"

עשרת אלפים ליש"ט על ידי היוונים לקק"ל לשם רכישת קרקעות, ובמאמרה של אורן לא מובא כל מקור, הראוי שייעשה בו שימוש על פי כללי המחקר ההיסטורי, אשר יש בו כדי לסתור את עמדת קק"ל.



# חדש



מחיר קטלוג: 159 ש"ח

**ב**ספר זה, שהוא ראשון מסוגו, מובאות סוגיות יסוד בתחומים שונים של מדיניות קרקעית.

**מ**טרתו של הספר היא לסקור את הבעיות מהרכזיות של המדיניות הקרקעית הלאומית, להצביע על נקודות תורפה עיקריות ולהציע פתרונות אפשריים לסוגיות אלה.

**ר**וב המאמרים פורסמו לראשונה בכתב העת "קרקע" שבהוצאת המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע של קרן קימת לישראל.

**ה**כותבים נמנים עם העוסקים המרכזיים בסוגיות הקרקעיות והם מייצגים את האקדמיה, את המערכת המקצועית וגם את קובעי המדיניות.

**ה**ספר ישמש מקראה מקצועית ומקור לרעיונות יסודיים של מדיניות קרקעית ושל נגזרותיה התכנוניות.

**להזמנות חייגו עכשיו 03-6181715 המשלוח בחינם!**

או שלחו המחאה בצירוף כתובת למשלוח הספרים אל  
כתר הוצאה לאור, רח' ברוך הירש 22, בני ברק  
או בחנויות הספרים המובחרות





# הזמנה

## להצעות מחקר בתחומי מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

מופצת בזה הזמנה לחוקרים בתחומי האקדמיה והמערכות  
המקצועיות להגיש הצעות מחקר בתחומי המדיניות הקרקעית  
ושימושי הקרקע עבור המכון לחקר מדיניות קרקעית  
ושימושי הקרקע.

ההצעות חייבות להיות בתחומי הדיסציפלינות המקובלות  
במכון ולעסוק בנושאים אשר יש בהם עניין למכון ואשר  
תואמים את מטרותיו ואת מדיניותו.

אין למכון כל התחייבות לקבל הצעת מחקר כלשהי שתוגש לו, אולם כל הצעה תזכה  
לעיון מדוקדק ולבחינה מהותית על מנת לבדוק את התאמתה למדיניות המכון.

גובה מענקי המחקר שיינתנו למחקרים שייבחרו נתון  
לשיקול דעתו הבלעדי של המכון ולא יוכל להיות עליו  
ערעור כלשהו.

הצעות אשר תבחרנה תבוצענה בהנחיית המכון  
והסגל האקדמי שלו ותהיינה רכוש של המכון.

ניתן להגיש גם בקשות למלגות לתואר שני ושלישי בנושאים בהם  
עוסק המכון ובמסגרת ההגדרה הברורה של מדיניות קרקעית ושל  
שימושי קרקע כפי שמוגדרת על ידי המכון.

הצעות ניתן להגיש ל"מכון לחקר מדיניות  
קרקעית ושימושי קרקע", ת.ד. 7283 ירושלים, 91072.  
**בירורים: טלפון 02-6246828; פקס. 02-6245958**  
Email: [adin@kkl.org.il](mailto:adin@kkl.org.il)





✓ "פרשת קעדאן ועתירתו להתגורר ביישוב הקהילתי קציר היא רק קצה הקרחון של סוגיות נרחבות הרבה יותר, שעניינן הוויכוח הציבורי על אופייה של המדינה, על זהותה ועל טעם קיומה; במרכזו של ויכוח זה עומדת השאלה, האם בימינו יש לשמור על הזיקה שבין המדינה לבין הצינונות ועל היותה של המדינה 'יהודית', או שתפקידה ההיסטורי של הצינונות – הקמת המדינה – הסתיים עם השגת מטרה זו, וכעת על המדינה להתנהל כמדינה 'נורמלית' לכל אזרחיה?"

✓ "מתוך בחינת פסק דין בג"ץ בעניין קעדאן והביקורת שבעקבותיו, מצטיירת תמונה שלפיה פסיקת בית המשפט לא הייתה בלתי נמנעת, ואף לא הייתה מחויבת המציאות; בג"ץ יכול היה להשתמש בסמכותו לפי 'חוק יסוד: השפיטה' וכלל לא לדון בעתירה מטעמים של עילות סף; מעבר לפן הפרוצדורלי, קיימים נימוקים חזקים לאי התערבות בית המשפט וכן טעמים מבוססים המצביעים על כך שניתן ואף ראוי היה להגיע לתוצאה שונה; הפרדה במקומות מגורים בישראל איננה תופעה חדשה, והיא קשורה מעצם טיבה להיותה של ישראל מדינת העם היהודי. פרקטיקה זו, שהתבססה במהלך השנים, אף מעוגנת בדבריו של בית המשפט העליון ובדברי נשיאו ברק."

✓ "את החלטת בג"ץ בעתירת 'הקשת הדמוקרטית המזרחית' אפשר להגדיר כאומללה: היא לא תמנע מהקיבוצים ומהמושבים ליד הערים הגדולות את ההתעשרות הצפויה; היא לא תעביר לתושבי עיירות הפיתוח ולו אגורה שחוקה אחת; היא לא תהווה פתח דבר לשינוי חברתי וערכי במשק הישראלי; הפערים הכלכליים והחברתיים רק יעמיקו; והעיקר: החלטת בג"ץ לא תשמש חומת מגן לשמירה על קרקע הלאום מפני חמסנים ושוודדים. במקום זאת תגרום ההחלטה לשורה ארוכה של מכשלות, עיוותים ומפגעים קשים, שבסופו של חשבון יעלו לתושבי ערי הפיתוח ולאזרחי המדינה מיליארדי שקלים, שיפנו להגנה פיננסית על הבנקים המסחריים, להצלת החקלאות הקורסת ולשימור הקרקע והאדמה מנטישה ומהפיכתה לאדמת בור, מרעה לעזים, לכבשים ולחמורים."

✓ "המערכה בין שוחרי איכות הסביבה לבין תוכניות הפיתוח של הממשלה היא דוגמה מאלפת לקונפליקט בין שיקולים תכנוניים המשתייכים לאתוס ההיסטורי של התכנון בישראל, לבין סוג חדש של שיקולים אשר הולכים וזוכים למקום במסגרת תוכניות המתאר האחרונות; הצורך בעדכון עקרונות התכנון לטווח ארוך הפך להכרחי; מאז שנות השמונים ישראל אינה עוד מדינה מצומצמת אוכלוסייה, 'ריקה' ו'דלילה', המבצרת את קיומה ואת ביטחונה במדיניות מרחבית. כיום המדינה ניצבת בפני בעיות בוערות, ובהן הצפיפות הגבוהה והפגיעה בערכי הטבע."