

# 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-שמש. 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:

עמיער (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: חמר לבון (בחופשה)

מ”מ מזכירת המערכת: כלה ניב

סדר, עטיפה, והדפסה: מפעלי דפוס כתר, ירושלים

בעטיפה הקדמית:

בעת ההתנתקות – קק”ל מסייעת למפונים להעתיק עצים מגוש קטיף לבית חדש במושב ניצן



## תוכן העניינים

קרקעות המדינה: משפט, צדק ומינהל תקין  
אליקים רובינשטיין – עמ' 9

הפוליטיקה והמשפט של בג"צ הקרקעות:  
צדק חלוקתי או הליך צודק  
אסף מידני – עמ' 41

הון, ממון, קרקע ושלטון:  
כך הופכים מלח לזהב  
לוי מורב – עמ' 67

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו  
על שם הנציב העליון הבריטי  
עמיעד (עדי) ניב – עמ' 77

ארץ בחאקי – שימושי הקרקע לצורכי  
ביטחון בישראל  
עמירם אורן ורפי רגב – עמ' 96

איים מלאכותיים מול חופי ישראל:  
חלום מתוק או חלום בלהות?  
יעקב ניר – עמ' 118



# “הרפורמה הקרקעית” – מונח ריק מתוכן או אמת?

עדי ניב  
יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית

לפני זמן מה מינה יו"ר מועצת מקרקעי ישראל אהוד אולמרט ועדה ציבורית עליה הטיל לבחון את דרכי ההתנהלות של מינהל מקרקעי ישראל ואת ההיבטים השונים של האסטרטגיה הקרקעית לפיה פועל המינהל מזה זמן רב. המטרה המרכזית אותה הציב השר בפני הוועדה הייתה צמצום ומניעה של החיכוך הקיים בין המינהל לבין האזרח הנוקק לשרותיו. לראש הוועדה מונה הכלכלן יעקב גדיש (אשר הלך לעולמו בטרם תמה עבודת הוועדה בראשותו). לאחרונה גיבש צוות – אשר מונה אף הוא על ידי אולמרט לצורך סיום עבודת הוועדה – סדרה של המלצות שהובאה לדיון בממשלה ואף קיבלה את אישורה כמקשה אחת.

המלצות הוועדה עוסקות במספר היבטים של הנוהגים הקרקעיים לפיהם פועלות שלוחות הממשלה העוסקות בענייני המקרקעין הלאומיים ובעיקרן המינהל. ההמלצות נוגעות גם למערך הסבוך של היחסים הקרקעיים בין המדינה לבין קרן קימת לישראל ולקרקעותיה של קק"ל עצמה.

המלצות הצוות נוטות בכיוון הפרטתה של הקרקע העירונית ככל הניתן והעברת חלקת קרקע המצויות במרכזי האוכלוסייה האורבניים לבעלותם הישירה של בעלי הדירות המתגוררים בהן. בהקשר זה יש לזכור כי חלק גדול מהמתגוררים במה שקרוי “הבנייה הרוויה” מימשו את הצעת המינהל שניתנה להם לפני שנים לא רבות והיוונו את דמי החכירה השוטפים בגין הקרקעות עליהן ממוקמות דירות המגורים שלהם. התוצאה: דיירים אלה שוב אינם משלמים דמי חכירה שנתיים. מהבחינה המשפטית דיירים אלה אמנם אינם בעלי הקרקע עליה הם יושבים אולם מההיבט המעשי, היוון דמי החכירה הפך אותם למעין “בעלים” לא רשמיים וההלכה לגביהם היא מעין הלכת בעלות “כמעט” מלאה.



פישוט ההליכים החוצצים בין מינהל מקרקעי ישראל לאזרח הפשוט הנוקק לשרותיו הוא קו מדיניות המאפיין את צמרת מקרקעי ישראל בשנים האחרונות (מדיניות שלא כל כך צלחה). המדובר במבצעי היוון דמי החכירה בבנייה הרוויה שהוזכרו לעיל ובהמלצותיהן של וועדות ציבוריות שמונו על ידי שרים שונים שהיו מופקדים על מינהל מקרקעי ישראל במהלך השנים. על בעיה זו עומדים גם א.חפץ, יעוץ כלכלי, ז.כ. חברה למדידות והנדסה ונמדר, בן עטר ויתקון ושות' בעבודה שהכינו לאחרונה עבור קרן קימת בעניין קרקעות קק"ל והשלכות החלטת הממשלה לגביהן.

למותר לציין כי כמעט כל אזרח בישראל נזקק לשירותי המינהל. זאת בשל העובדה כי רק 7% מאדמות ישראל הם בבעלות פרטית ויתר 93% קרקעות המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת, הינם קרקע המוגדרות "ציבורית" ומנוהלת על ידי גוף ממלכתי מרכזי.

מן הטעם ברור כי רב החיכוך בין המוסד הממשלתי האחראי לנושא לבין האזרחים הנוקקים לשירותיו. כל מי שמכיר את הנושא יודע כי אל הקושי של המינהל לעמוד בעומס הרב של פניות האזרחים מצטרפים גם פתלתולי החוקים והתקנות השונים בהם כרוכה הבעלות על דירה כמו גם החכירה של קרקעות מהסוגים השונים.

בנוסף לאלה המליץ הצוות – והממשלה אישרה – כי קרן קימת תעביר לבעלות המדינה את קרקעותיה המצויות במרכזי הערים ושעליהן קיימת בנייה רוויה או צמודת קרקע או שיש עליהן מפעלים תעשייתיים ואחרים וששטחן מסתכם בכ-120,000 דונם, וקרקעות אלה יופרטו על ידי המדינה, קרי: יועברו לבעלות החוכרים תמורת תשלום שיוגדר. בתמורה לקרקעות אלה תעביר הממשלה לבעלות קק"ל קרקעות חליפיות בנגב (90%) ובגליל (10%). בסך הכול תעביר הממשלה לבעלות קק"ל קרקעות בכמות כזו שתשמור על פרופורציית בעלותה בקרקעות ישראל.

בבעלות קרן קימת כיום כ-13% מקרקעות ישראל. רוב הקרקעות האלה מצוי באזורי הארץ המרכזיים ועל כן שוויין הכלכלי גבוה לאין ערוך משווי הקרקעות אותן מציעה הממשלה להעביר לבעלות קק"ל באזורי הארץ הפריפריאליים. הצעה זו גורמת, כמובן, לבעיה כלכלית קשה הניצבת לפיתחן של הממשלה ושל קרן קימת ומעמידה בספק את אפשרות ביצוע ההמלצות.

”הרפורמה הקרקעית” – מונח ריק מתוכן או אמת?

יחד עם זאת מבקשת הממשלה להקטין את חלקה של קרן קימת בשותפותה במינהל מקרקעי ישראל. היום שותפה הקרן ב-49% במינהל וזה גם חלקה במועצת מקרקעי ישראל שהיא הגוף הסטטוטורי הממלכתי העליון הפועל לפי חוק ושבסמכותו הבלעדית לקבוע את מדיניותה הקרקעית של מדינת ישראל כולה. לפי ההצעה אותה הכינה ועדת גדיש יוקטן חלקה של קק”ל במועצת מקרקעי ישראל ל-13% שהוא חלקה בבעלות על קרקעות ישראל. הקטנה כזו תיטול מקק”ל את השפעתה המכרעת הקיימת כיום בקביעת מדיניות המקרקעין, שהיא בעלת משמעות כלכלית וציבורית עמוקה ביותר.

כל הנושאים שפורטו כאן קרויים בעגה הציבורית ”רפורמה קרקעית”. השם ”רפורמה” נאה אך השאלה האמיתית העומדת על הפרק היא – האם אכן באמת מדובר ברפורמה?

את התשובה לשאלה זו שאותה הצגתי כאן ”על קצה המזלג” נעמיד בקרוב לדיון עקרוני ומעשי ב”כנס ירושלים” החמישי שיתכנס בתחילת ינואר 2006.





# קרקעות המדינה: משפט, צדק ומינהל תקין

אליקים רובינשטיין\*  
הכותב היה היועץ המשפטי לממשלה

הכותב הוא שופט בית המשפט העליון מסיוון תשס"ד (מאי 2004).  
המאמר יסודו בהרצאה שנישאה עם סיימו את כהונתו כיועץ המשפטי לממשלה בטבת תשס"ג  
(סוף 2003) וסיכמו את הניסיון המצטבר בנושא זה נכון לאותה עת.

סוגיית קרקעות המדינה מייחדת מקום לעצמה במשפט הציבורי, בראש וראשונה בגלל אופיו של הנושא. המדובר במשאב לאומי שאי אפשר לייצרו והוא מוגבל בכמותו, במדינה קטנה יחסית; זהו משאב המצוי בחסר מתמיד, ושהקצאתו ככלל היא חד כיוונית – למעט, במובנים משפטיים, הקרקע החקלאית אליה נידרש להלן – ומשמעותו הכלכלית והחברתית רבה ביותר. לכך מצטרפות תמורות משמעותיות במרקם החברתי הישראלי, ועמן ניסיונות לכרסם באתוס שעמד לנגד עיניהם של מייסדי המדינה בתחום זה, ושואמר כבר כאן כי ביסודו אני תומך בו גם כיום. חובתנו לראות סוגיה זו במבט רחב שאינו מצטמצם לכאן ולעכשיו, המעוגן בצורכי המדינה והחברה על יחידיהן כיום ולדורות יבואו.

תולדותיהם של משטרים וחברות רבים בתבל הן במידה רבה תולדותיה של סוגיית הקרקע. גם במסורתנו היא תופסת מקום נכבד, דבר הנגלה לעינינו עם קריאתו של ספר בראשית, הכולל בין סיפורי האבות את היחסים עם השכנים בנושאי מרחב המושב (רועי אברהם ורועי לוט רבים אלה עם אלה עוד בטרם זוכה אברהם בהבטחה בדבר ירושת הארץ) ("ג, ז', ורש"י שם); אברהם ולוט נפרדים ומחלקים את המרחב (שם ח'–י"ב); מערת המכפלה נרכשת על ידי אברהם ("ג, י"ז); מריבות מים ניטשות בין עבדי יצחק לפלשתים ("ו, ט"ו–כ"ב); מוצב גבול בין לבן ליעקב ("א מ"ה–נ"ב); חלקה בשכם נקנית על ידי יעקב ("ג, י"ט); יוסף מפעיל במצרים רפורמה אגררית ומלאים, כמשנה למלך, את מרבית אדמתה ("ז, כ'–כ"ו).

\* נוסח מורחב של הרצאות בכנס העמותה למשפט ציבורי, י"ז בכסלו תשס"ד (12.12.03), והרצאה בפורום כלכלי בבנק ירושלים, כ"ג בכסלו תשס"ד (17.12.03).

הרמב"ן – ר' משה בן נחמן – מתאר את ספר בראשית כמפת ההיסטוריה היהודית העתידה (פירושו לבראשית י"ב, ו'): "אומר לך כלל תבין אותו בכל הפרשיות הבאות בענין אברהם, יצחק ויעקב, והוא ענין גדול הזכירוהו רבותינו בדרך קצרה ואמרו, כל מה שאירע לאבות סימן לבנים, ולכן יאריכו בכתובים בספר המסעות וחיפירת הבארות ושאר המקרים, ויחשוב החושב בהם כאילו הם דברים מיותרים, אין בהם תועלת, וכולם באים ללמד על העתיד, כי כאשר יבוא המקרה לנביא משלושת האבות, יתבונן ממנו הדבר הנגזר לזרעו". רוצה לומר, תולדות ישראל לעתיד, היחס בין ארץ ישראל לגלות, היחסים עם השכנים והיחסים הפנימיים, נרמזים בספר בראשית, בתולדות האבות, שקורותיהם עתידות להישנות בזרעם. מספר בראשית ניתן ללמוד לא רק על כך אלא גם על המידות הטובות הנדרשות מאתנו: אומר הנצי"ב, ר' נפתלי צבי יהודה ברלין זצ"ל, ראש ישיבת וולוז'ין בפתיחת פירושו "העמק דבר" לספר בראשית, כי הספר נקרא "ספר הישר", ומפרש ר' יוחנן "זה ספר אברהם יצחק ויעקב שנקראו ישרים..."; והיושר הוא "שבח האבות שמלבד שהיו צדיקים וחסידים ואוהבי ה' באופן היותר אפשר, עוד היו ישרים, היינו שהתנהגו עם אומות העולם, אפילו עובדי אלילים מכוערים, מכל מקום היו עמם באהבה וחשו לטובתם כאשר היא קיום הבריאה", כפי שהתפלל אברהם על סדום, וכפי שהיה נוח יצחק אבינו להתפייס עם משנאיו ויעקב אבינו עם לבן. על יושרם של האבות ביחסיהם עם כל אדם צריך להיות מונחל לבניהם.

אין לכתוב את תולדותיה של כל אומה ולשון בלא שהנושאים הקרקעיים ימצאו בהם מקום מרכזי; כך באירופה בתולדות הפיאודליזם והשלכותיו שעודן מורגשות במקומות מסוימים אף כיום, כך בארצות הברית ובקנדה, בין השאר כמאבק הנמשך של האינדיאנים. לקרקע נודעת בכל חברה משמעות מיוחדת, והנכס הקרקעי נתפס כ"מלכת הקניין", ולכך סיבות חברתיות ופסיכולוגיות עמוקות. חכמינו אמרו "קפוץ זבין ארעא..." (בבלי, יבמות ס"ג ע"א): "קפוץ וקנה קרקע...".

## האתוס הישראלי\*

מדינת ישראל נולדה אל תוך היסטוריה משמעותית בתחום זה: היא נולדה אל חוק קרקעות עות'מאני שהיה הדין הנוהג בנושא עד שנת תשכ"ט-1969, עד חקיקתו של

\* ר' גם אליקים רובינשטיין, "היבטים משפטיים במדיניות הקרקעית", בתוך קרקע, סוגיות במדיניות קרקעית (עמיעד (עדי) ניב ובני מושקין, עורכים, 132-134).

חוק המקרקעין מאותה שנה, אל פסיפס קרקעות, בעלויות וסמכויות בתחום הקרקע, אל הסדר קרקעות מנדטורי שלא בא אל השלמתו. היא נולדה כמובן מתוך מאמץ גדול של התנועה הציונית, בדמות הקרן הקימת לישראל וקרן היסוד, לרכישת

קרקעות, שנקראה בשם עמוס המשמעות "גאולת הקרקע", ולהקמת יישובים, כמאמר השיר "דונם פה ודונם שם, רגב אחר רגב, כך נבנית אדמת העם, מצפון עד נגב". כתלמיד בכתה א', לפני יובל ויותר, הייתי "מורשה" הקופסה הכחולה של הקרן הקימת. מחזיק אני קופסה כזאת בבית ובמשרד כזכר לאותו עידן. הרב בן-ציון מאיר חי עוזיאל, זצ"ל, הראשון לציון בתקופה האחרונה של המנדט ובראשית ימי המדינה, נשאל בשלהי תקופת המנדט על ידי ר' שלמה טולדנו, תושב מקנס במרוקו, האם מעות של מעשר צדקה, חובה הלכתית, אפשר לתיתן לקופת הקרן הקימת. השיב הרב עוזיאל (משפטי עוזיאל ב', קנ"ט-ק"ס):  
"... מצוות גאולת הארץ והתיישבותה על ידי ישראל היא מצווה מן התורה שהיא מחויבת לכל איש ואיש מישראל לעשות ככל יכולתו לקנין הארץ, להפריחה והתיישבותה..." אפשר אפוא ליתן לקק"ל מעשר כספים ולמצוה הכפולה של גאולת הארץ וגם "להתיישבותה, על ידי ישראל שהיא מקרבת את הגאולה, כאמור, ואתם הרי ישראל ענפכם תתנו ופריכם

תשאו לעמי ישראל כי קרבו לבוא (יחזקאל ל"ו ח') ואמרו רבותינו ז"ל: אין לך קץ מגולה מזה (בבלי, סנהדרין צ"ח ע' א'), כלומר, זו העדות לגאולת העם היהודי.

הקניין ככלל מעוגן חוקתית בישראל בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע כי "אין פוגעים בקניינו של אדם", גם אם יש התוהים על הוראה זו ומקומה. לדידי ערכי מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית שבסעיף 1א' לחוק יסוד זה כוללים גם את היחס לקרקע. כך אומרת הכרזת העצמאות שברוח עקרונותיה יש לכבד את זכויות היסוד (סעיף 1א' לחוק היסוד) כי "מתוך קשר היסטורי ומסורתי זה (של העם היהודי לארצו – א"ר) חתרו היהודים בכל דור לשוב ולהיאחז במולדתם העתיקה, ובדורות האחרונים שבו לארצם בהמונים, וחלוצים מפעילים מגינים



הפריחו נשמות ... בנו כפרים וערים". אכן, לבני העם הערבי מופנית בהכרזה קריאה "ליטול חלקם בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה". האתוס הציוני, שקדם לכך, בא לימים לידי ביטוי בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, הקובע בסעיף 1 (שכותרתו 'איסור העברת בעלות') "מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת" (החריגים לכך הם היתרים על פי סעיף 2 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל ועל פי חוק מקרקעי ישראל).

בשנה בה נתקבל חוק יסוד: מקרקעי ישראל נתקבלו חוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, שקבע את החריגים, וחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960. עקרון הקרקע הלאומית המוצא ביטוי בחוק היסוד הוא המשך למשנתה של הקרן הקימת לישראל, והוא נורש בחקיקה הישראלית, גם בחוקים שקדמו לחוק היסוד, כמו חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) התש"י-1950 וחוק נכסי המדינה התשי"א-1951 (ראו פרופ' יוסי כץ, "והארץ לא תימכר לצמיתות, עקרון הקרקע הלאומית בהליך החקיקה ובחוק הישראלי", קרקע 48, מרץ 2000, 46).

הביטוי "והארץ לא תימכר לצמיתות", משקף את האתוס. מקורו בפסוק בספר "ויקרא" (כ"ה, כ"ג) האומר "והארץ לא תימכר לצמיתות, כי לי הארץ, כי גרים ותושבים אתם עמדי". הקדוש ברוך כביכול הוא בעליה של אדמת ארץ ישראל, ואילו הפרט הוא כצל עובר, כגר ותושב בכל דור. "לצמיתות" מתורגם על ידי אונקלוס "לחלוטין", לעולם. רש"י במקום מפרש "לצמיתות" "לפסיקה, למכירה פסוקה עולמית". "כי לי הארץ" – "אל תרע עינך בה, שאינה שלך". הרמב"ם בהלכות שמיטה ויובל ("א, א') אומר "ארץ ישראל המתחלקת לשבטים אינה נמכרת לצמיתות", ובספר המצוות קבע "שלא למכור שדה בארץ-ישראל לצמיתות". בעל ספר החינוך (מצוה של"ט) קובע "שלא יתנו ביניהם מוכר ולוקח מכירת צמיתות", והחובה היא על שניהם, כך ש"אין ביד אחד מהם למחול על הדבר אבל על כורחם ישוב הקרקע לאשר לו אחוזת הארץ", קרי, לבעלים המקורי, ו"אף על פי שהיתנו אלף פעמים על מנת שלא ישוב כיוכל".

כשהתקבל חוק יסוד: מקרקעי ישראל אמר שר האוצר דאז לוי אשכול בקריאה הראשונה: "חושבני שתסכימו אתי כי אכן שר האומה דיבר מגורנו של הפרופסור הרמן שפירא (מייסד הקרן הקימת – א"ר), שקבע עקרונות של קרקע לאומית...

דרישה זו מחדשת את העקרון החברתי שניתן לו ביטוי בימים קדמונים בספר הספרים: והארץ לא תימכר לצמיתות". ח"כ מיכאל חזני מן המפלגה הדתית-לאומית חזר על כך: "אנו שמחים על כך שהחוק היסודי של הקרן הקימת, ואינני חושש להגיד החוק המקודש, שמקורו ויניקתו בתורה, עקרון זה מתפשט עכשיו על אדמות המדינה כאן".

מסביר פרופ' יהושע וייסמן (דיני קניין (חלק כללי) תשנ"ג-1993, עמ' 216-218), מעבר לעקרון שבאיסור המקראי, את הרציונלים שבבסיס הגישה שאומצה:

- I בעלות הלאום על הקרקע נדרשת לבניית משטר של צדק חברתי ושוויון.
  - II הבעלות הציבורית על המקרקעין תגביר את הזיקה שבין יהדות התפוצות אשר תרמה לרכישת הקרקעות, לבין מדינת ישראל.
  - III הבעלות הציבורית תסייע לקליטת עליה חסרת אמצעים וההתיישבות החקלאית.
  - IV בעלות פרטית עלולה לעכב את פיתוח המקרקעין, בעוד שבמקרקעין בבעלות ציבורית, תכנון הקרקע על ידי הרשויות יתאפשר ביתר קלות.
  - V הבעלות הציבורית במקרקעין עשויה להקל על הגשמת המגמה להביא לפיזור נכון של אוכלוסיית המדינה. בעלות ציבורית מונעת ספסרות במקרקעין ומבטיחה מחירים נמוכים לצורכי פיתוח.
  - VI שיוור הבעלות בידי המדינה, והענקת זכות החכירה בלבד למחזיק במקרקעין, מונעים העברה של המקרקעין לזרים בלתי רצויים.
- כשלעצמי עלי לומר כי ביסודם מקובלים עלי מאוד רציונלים אלה ברובם גם כיום, כמובן בשינויים המחויבים מחלוף הזמן.

עלי לומר כאן דבר בשבח ההתיישבות החקלאית, שהייתה יסוד מוסד בפיתוחו של היישוב היהודי הטרנס-מדינתי ובתקופת המדינה. אי אפשר בשום פנים ליטול ממנה את חלקה בבניין הארץ. המתלוקות באשר לשינויי הייעוד, שבאו לידי ביטוי לא קל בשנים האחרונות, אינן באות כהוא זה כדי להפחית מהכרת הטובה של כולנו להתיישבות החקלאית, הקיבוצים והמושבים, לצד בוני המושבות, הערים וערי הפיתוח (ראו גם ד"ר ח. זנדברג "בזכות ההתחשבות בחוכרי קרקע חקלאית", המשפט ז' (תשס"ב) 45). ביקור באזורים חקלאיים, אם בפריפריה ואם בקו תפר, מזכיר לנו את תרומת היישובים לפיתוח המדינה, לספר הקשה מבחינה בטחונית וכלכלית, לשנים רבות – דורות – של שמש יוקדת וגשם דולף, לאמונת הוותיקים והמייסדים, במיוחד, בחברה צודקת. אסור לשכוח את כל אלה.

לאחר קבלתם של חוק היסוד וחוק המינהל, שאליו עוד נידרש בהמשך, נכרתה ב-28.11.1961 אמנה בין ממשלת ישראל לקרן הקימת לישראל, אשר נתאגדה באנגליה ב-1905, ושמעמדה עוגן עוד בחוק הקרן הקימת לישראל תשי"ד-1954. על פי תזכיר קק"ל מטרת הקרן היא "לקנות... קרקעות ... לשם יישוב יהודים". באמנה התחייבה המדינה, כי מקרקעי ישראל יתנהלו על פי העקרון שהאדמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה בלבד.

## הפרטת מקרקעי הציבור

ואכן, במשך שנים רבות שררה התפיסה המובנית באותו אתוס של הקרן הקימת ושל חוק היסוד. ואולם היא החלה להתערער, במיוחד מאז שנות השמונים המאוחרות וראשית שנות התשעים. זאת מחד גיסא, נוכח ירידת משקלה של החקלאות בכלכלה, נוכח הקושי להתפרנס הימנה והשינויים החברתיים שעברו הקיבוץ והמושב והתערערו מצבם הכלכלי, ומאידך גיסא הצורך בשינויי ייעוד של קרקע חקלאית לצורכי קליטת העליה. כל אלה באו לצד האינדיבידואליזם הגובר מול הקולקטיביזם שמשכבר בחברה הישראלית, והגישות הכלכליות הניאור-קפיטליסטיות מול גישות סוציאליסטיות ואף מול תפיסת מדינת הרווחה כפי שפורשה בעבר.

בהקשר רחב יותר, ההפרטה נעשתה למולך שרכים עובדים אותו, לפעמים בהגזמה. אכן, עשייה, בייצור ובשירותים, על ידי גופים ציבוריים בלבד ללא תחרות עלולה ללקות לעיתים בחוסר יעילות, בתמחור גבוה, בחוליים שונים אחרים. לכן מגמות של תחרות יש לעודד. אולם אין זו חזונו הכל. המדינה והחברה זקוקות לתשומת לב למחויבות ערכית כלפי דורות יבואו, ששירות ציבורי *civil service*, כמשמעו – עובדים המקדישים עצמם לשירות הציבור – יהיה בין שומריה המרכזיים. אין חולק על הצורך בהקצאת קרקעות, בעיקר כמובן קרקעות המדינה לבנייה. אך מכאן ועד הפרטה מסיבית של קרקעות הציבור תוך פתח לספקולציות ולהתעשרות יחידים מנכסי הציבור, הדרך ארוכה. אכן, הויכוח בענין זה לא רק משפטי הוא, כמובן, אלא גם חברתי-אידאולוגי. הממשלות בעידן האחרון – משני צדי המתרס הפוליטי, תוך ניואנסים ביניהן – ראו הפרטה בתחומים שונים כצו השעה. נושאי המקרקעין אינם יוצאים מכלל זה, כמובן באפיון הייחודי להם. ואולם, אסור לנו להתעלם מחוק היסוד ומחוק מקרקעי ישראל, על ההגבלות במכירת הקרקע. כותב פרופ' כץ: "התמורות

בחברה הישראלית לכיוון של חברה מערבית קפיטליסטית אשר ערכי עבודת האדמה במשמעותה הרחבה הופכים להיות זרים לה, תהליך ההפרטה המואץ, הירידה המתמדת במשקלה של החקלאות במדינה ובמשקלה הכולל של ההתיישבות העובדת, ועמו הלחצים לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית ותביעת החקלאים לעיגון זכויותיהם בקרקע, כל אלה, אם לא רק, תורמים להגברת הקולות התובעים לשנות את חוק היסוד או לחילופין להרחיב את היתרי המכירה שבחוק מקרקעי ישראל" (שם, 72).

### **"צדק הוא מושג**

**מורכב. הוא**

**מהדברים שבאופן**

**ערכי צריכים**

**להיות שווים לכל**

**נפש, אך לא כך**

**בהכרח בעיני בני**

**אדם**

**שהשקפותיהם**

**שונות, נוכח**

**מורכבותה של**

**המציאות**

**האנושית".**

כשלעצמי הבעתי ספקנות באשר למגמה המרחיבה עוד בשנות התשעים, בשעה שעלה על הפרק ענין העברתו של המוביל הארצי לחברה ממשלתית, כשבעתיד לבוא תיתכן מן הסתם הפרטתה. הביטוי בו השתמשתי היה "את אמא אין מוכרים", וכוונתי הייתה לעורק חיים חשוב זה של המדינה.

איש מאתנו אינו פטור מלהיות קשוב לקולות הזמן והמקום. אך איש מאתנו אינו פטור גם מערכי יסוד וגם ממחויבות לדורות הבאים, וממאבק בספקולנטים. האיזון הוא האתגר, ועליו להיבחן פרטנית בכל עת. ראוי שהקולות המזכירים את חובתנו לערכי היסוד לא יידומו גם בהמשך. התפתחויות במדיניות ובפסיקה בנושאים אלה ייסקרו להלן.

## **סוגי המקרקעין**

סעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל מגדיר מהם מקרקעי ישראל: "מקרקעי ישראל, הם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקימת לישראל..."

מקרקעי ישראל בנויים משלושה מקורות:

מקרקעי המדינה – למדינה בעלות במקרקעין ממקורות שונים, והעיקרי שבהם הוא חוק נכסי המדינה, תשי"א-1951, שכבר הזכרנו. חוק זה העביר לבעלות המדינה את כל הנכסים שהיו בבעלות שלטונות ארץ ישראל (ס' 2 לחוק), וכן העניק למדינה בעלות שירות על כל שטחי הקרקע בישראל שאינם בבעלות אחר (ס' 3 לחוק).

מקרקעי רשות הפיתוח – רשות הפיתוח היא תאגיד ציבורי שהוקם על ידי הממשלה על פי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תשי"ב-1950, אשר מטרתו פיתוח הארץ. לרשות הפיתוח שני מקורות עיקריים לקרקע: האחד – חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953 המאפשר לרשות להפקיע ולהקנות מקרקעין שלא היו בחזקת בעליהם בתאריך 1.4.52, ואשר שימשו לצורכי פיתוח חיוניים, התיישבות וביטחון. השני – על פי הסכם שנערך בין האפוטרופוס לנכסי נפקדים לבין רשות הפיתוח, הוסכם כי כל המקרקעין שהוקנו ושיוקנו בעתיד לאפוטרופוס מכוח חוק נכסי נפקדים תשי"ב-1950 יימכרו לרשות הפיתוח.

מקרקעי הקרן הקימת – באמנה שנכרתה בין ישראל לקרן הקימת בשנת 1961, הוסכם שהמינהל ינהל את קרקעות קק"ל "בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של קרן קימת לישראל". המשמעות של תניה זו היא כי המינהל בנהלו את קרקעות קק"ל, מגביל עצמו למטרות הקק"ל, כפי שהן מופיעות בתזכיר ההתאגדות של קק"ל. לקק"ל כ-2.6 מיליון דונם, המהווים כ-13% מתוך מקרקעי ישראל, וכמחצית מכלל הקרקע החקלאית בארץ.

השטח הכולל של מקרקעי ישראל הוא כ-93% משטח המדינה.

## מינהל מקרקעי ישראל

מינהל מקרקעי ישראל הוקם מכוח חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960. סעיף 2א' לחוק קבע את תפקידו של המינהל:

"הממשלה תקים מינהל מקרקעי ישראל (להלן – המינהל) שינהל את מקרקעי ישראל".

על פי סעיף 3, ניהול הקרקע יתבצע על פי המדיניות הקרקעית שתתווה מועצת מקרקעי ישראל:

"הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל, ותאשר הצעת תקציבו שייקבע בחוק".

**"הצדק החלוקתי  
והצדק האישי, הם  
שאלות של  
איזונים עדינים.  
בית המשפט  
תורם את חלקו  
וגם מערכת  
היישום המשפטי  
לממשלה תרמה  
את חלקה; כל  
ההתערבויות של  
היועץ בנושאי  
מקרקעי הציבור  
היו במקומן ותרמו  
לנושא הצדק  
החלוקתי".**

סעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל קובע כאמור את המגבלה המהותית החלה על מקרקעי ישראל: "מקרקעי ישראל והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של קרן קימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת".

סעיף 2 לחוק היסוד קובע: "סעיף 1 לא יחול על סוגי מקרקעין וסוגי עסקאות נקבעו לעניין זה בחוק".

דהיינו: ניתן לקבוע חריגים בחוק לאיסור העברת הבעלות. בסעיף 2 לחוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, נמנים 7 סוגי עסקאות שלגביהן לא יחול סעיף 1 לחוק היסוד. המדובר בחריגים פרטניים כגון העברת בעלות לנפקדים הנמצאים בארץ (סק' 2), העברת בעלות לשם מילוי התחייבות (סק' 3), ועוד.

מסגרת פעולתו של המינהל בניהול מקרקעי ישראל עולה מחוק יסוד: מקרקעי ישראל, ממדיניות מועצת מקרקעי ישראל והחלטותיה, כמו גם ממקורות נוספים כגון החלטות ממשלה. ביסוד פעולתו של המינהל מספר תכליות מיוחדות: שמירת הקרקע כנכס לאומי,

ריכוז הניהול והפיתוח של מקרקעי ישראל בידי רשות אחת כדי לאפשר פיתוח פרויקטים לאומיים ויישום מדיניות לאומית, שמירת רזרבה קרקעית לצרכים ממלכתיים, הקצאת שטחים פתוחים לצורכי ציבור ומניעת סחר ספקולטיבי במקרקעי ישראל. בנוסף קיימות גם תכליות כלליות המשקפות את ערכי היסוד של המשפט

והחברה ומבטאים את מהותה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית (ראו דברי הנשיא ברק בבג"צ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל פ"ד נ"ד (1) 258).

מינהל מקרקעי ישראל מחזיק בקרקעות כנאמן הציבור. על-פי העקרונות העומדים ביסוד התכליות הכלליות והמיוחדות של מינהל מקרקעי ישראל ומועצת מקרקעי ישראל המפורטים לעיל, הקצאת מקרקעי ישראל, שהם רכוש הציבור, העושר הציבורי, צריכה להיעשות בצורה שקופה, צודקת ושוויונית.

יפים לעניין זה דבריו של בית המשפט העליון בע"א 1257/01 שילת אלעזר נ' מדינת ישראל ומינהל מקרקעי ישראל פ"ד נ"ז (5) 625, 643 (השופטת פרוקציה): "מקרקעי המדינה הם משאב חיוני בעל ערך רב, ובנהלו אותם משמש המינהל נאמנו של הציבור ועליו להגן על ייעודם לתכליות להן נועדו. שומה עליו לשמור בקפדנות על עקרונות הצדק החלוקתי בהקצאת המקרקעין". (ראו גם בבג"צ 244/00 עמותת שיח חדש, נגד שר התשתיות הלאומיות פ"ד נו(6), 25) (מפי השופט – כתוארו אז – אור).

"מינהל מקרקעי ישראל הינו הגוף המופקד על כלל מקרקעי ישראל. לא ניתן להפריז בחשיבותו של נכס זה, ובחשיבות שיש לחלוקתו והקצאתו באופן צודק וראוי. להחלטות נשוא העתירות שבפנינו יש השלכות כבדות משקל על חלוקת משאב מוגבל, ורב ערך זה. קיים אינטרס ציבורי רב משקל בכך, שמשאבים מסוג זה יחולקו על ידי המדינה, או הרשויות הפועלות מטעמה, באופן הוגן, צודק וסביר".

פרופ' וייסמן (דיני קניין – חלק כללי, 238-239) מציין בהקשר זה כי בשל אופיו המורכב של המינהל, כשלוח של בעלי המקרקעין (המדינה, רשות הפיתוח וקק"ל) וכאורגן של המדינה, אין הוא רשאי לפעול כמחכיר פרטי גרידא ועליו להתחשב בשיקולים לאומיים וחברתיים כמתחייב מאופיו הציבורי. כן מציין פרופ' וייסמן כי בהפעלת סמכויותיו כפוף המינהל הן לכללי המשפט הפרטי והן לנורמות התנהגות הנדרשות על פי המשפט הציבורי, קרי להימנע מהפליה ושרירות ולנהוג בהגינות.

כשלעצמי אבקש להדגיש את היותו של המינהל נאמן הציבור. לא בזוטות עסקינן, אלא במשאב לדורות, שכובד האחריות לגביו גדול. ההחלטות המתקבלות בו, משמען הקצאת קרקעות הלאום באופן שאין הימנו כמעט חזרה, והן מצויות במאבק

בין האתוס, היסודות הערכיים, לבין מגמות ההפרטה המסיבית, ובתווך מצוי כמובן האינטרס הציבורי לבנייה, אך גם האינטרס ליושרה כנאמני הציבור.

זו הייתה גישתי העקבית לאורך כל תקופת כהונתי בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, והיא מצאה ביטוייה, בין היתר, במניעת החלטות ללא קריטריונים ברורים בממשלה (יוזמה לשינוי דו"ח ועדת רונן בחורף 1999 לטובת חקלאים – חוות דעת מ-15.3.99), ביזום הקמתה של ועדת מילגרומ, בעמדה שהוצגה בבג"צ שיח חדש, בעניין הוראות המעבר של המינהל לאחר בג"צ שיח חדש, בענייני חלקת המגורים, חברות המלח, בענייני קרקעות בזק, ומקורות וכן בתי הזיקוק, במתן הרשאות לכריה במחצבות במכרז ובתיקים פרטניים הנוגעים למושבים (למשל שער אפרים שהעניינים בו הסתבכו ביותר בשל פעילות לא תקינה). לא תמיד יכלה או רצתה הממשלה להחליט. נושא שינוי הייעוד של הקרקע החקלאית הוא דוגמה לכך. היה עלינו להציג עמדה בבית המשפט העליון בבג"צ שיח חדש בלא שנתקבלה עמדת ממשלה.

תפקיד היועץ המשפטי לממשלה בכגון אלה הוא, על פי תפקידו וסמכויותיו בפרשנות הדין, להנחות את גופי המדינה באשר לחוקיות ההחלטות, ולשקול לאחר החלטות, ובוודאי נוכח אפשרות לביקורת שיפוטית, אם שיקול הדעת שהופעל אינו בלתי סביר קיצוני. אין היועץ המשפטי שם עצמו במקום מועצת מינהל מקרקעי ישראל או גורמים מחליטים סטוטוריים אחרים. אך בהתחשב בצורך לפרש את הדין ולהתמודד עם תקיפה שיפוטית וביקורת שיפוטית, היה צורך להנחות וגם להקפיד, כדי שאפשר יהיה להגן, שהתוצאה תהא בהתאם להנחיות. לא התעלמנו ממעמדה של מועצת מקרקעי ישראל כגוף קולגיאלי, אך בעת ובעונה אחת היה עלינו לייצג את עקרון החוקיות ואינטרס הציבור במובנו הרחב, ובכך סברתי שיש להתמיד.

## מקצת היסטוריה

הקרקע החקלאית – החוזים המקוריים. החוזה המקורי של החקלאות בישראל מבוסס על היותה של קרקע אמצעי ייצור, מלבד הנחלה, מקום המגורים וסביבתו הנחוצה, ניתנת הקרקע בשטחים גדולים המהווים אחוז משמעותי משטח המדינה, לחקלאות לשם ייצור וגם לשמירה על הקרקעות. המדובר בתקופה של חקלאות הרבה פחות מפותחת מזו של היום, ומכאן גודל השטחים. החוזים כללו בדרך כלל



קרקע שהמטרה שהוצהרה בחוזה לגביה היתה לשימוש חקלאי. ברוב החוזים נכלל סעיף שלפיו כשהמדינה זקוקה לקרקע לצרכיה לשינוי ייעוד, תוחזר הקרקע למינהל והחקלאים יקבלו "פיצוי חקלאי", קרי – בהקשר ההפסד הקשור בשימוש החקלאי, במנגנונים הכתובים בחוזה עצמו. זרעי השינוי החלו כשהקיבוצים והמושבים החלו לנוע מהחקלאות לעצמה כאמצעי ייצור לכיוונים של דרכי פרנסה אחרות, והוחל בבקשות לקבל קרקע לצורכי מסחר ולתעשייה. מדובר במקרה כזה, כמובן, בשטחים קטנים בהרבה מהקרקע החקלאית. הוחל גם במעשים ללא היתר – השימוש החורג למחסנים ומרכזי שיווק ומסחר. אמנם המדינה הכירה בשינוי הכלכלי-חברתי ואיפשרה הפיכת חלקים לאזורי תעשייה, אך לא תמיד פנו המחזיקים בקרקע, ולא אחת עשו בה ככתוך שלהם. לאלה הצטרף בראשית שנות התשעים גל העליה הגדול שהצריך קרקע לבנייה. שוק הנדל"ן הגיב ופנה מיוזמתו למושבים ולקיבוצים בהצעות לפעול לשינוי ייעוד, והחלו הלחצים לכך, ואלה הצטרפו למשבר כלכלי בהתיישבות החקלאית. אדגיש: סברתי כל העת כי יש שוני בין הפריפריה למרכז, שראוי ליתן לו ביטוי, כי לא הרי אזורי נדל"ן במרכז הארץ כהרי הנגב והגליל.

מכל מקום, מכך נבע כלל החלטות מועצת המינהל בשנות התשעים שאמורות היו לספק קרקע זמינה, אך מחשש שמא לא תימסר הקרקע, לא הסתפקו בפיצוי החקלאי אלא עברו לשיטה של אחוזים מן הקרקע, בשונה מן הכוונה המקורית. ואולם כמובן המשפטי נתפסו ההחלטות הללו של מועצת המינהל ככלי מדיניות, וככזה כמובן היו נתונות לשינוי.

יצויין כי נטען לא אחת "במה ייגרע חלקה של החקלאות מהחכירה העירונית, הרשומה על שם החוכר?"; אך מעולם לא הייתה בפועל כוונה לפגוע כהוא זה בחכירת חלקת המגורים המקבילה לחכירה העירונית, אלא דובר בשטחים הגדולים של אדמת העיבוד החקלאית.

בכל אלה אין כמובן לפגוע בשימוש הקרקע לחקלאות עצמה, שבה החקלאים הם שומרי הקרקע וגם מתפרנסים ממנה.

עוד בטרם פסק דינו של בג"צ בקשר להחלטות האמורות לעיל היו סנוניות אשר בישרו על הבאות: בתחילת שנות ה-90 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל כהוראת שעה החלטות בעניין קרקע חקלאית שייעודה שונה (החלטה 475 והחלטה 493 אשר קבעו

פיצוי מוגדל יחסית לפיצוי שהעניקה עד אז ועדת הפיצויים, ברגיל, בגין שינוי ייעוד). כ-9/92 קיבלה המועצה החלטה שמספרה 533, שבה נערך לראשונה קישור בין ערך

**“הצורך בשמירה  
על קרקעות  
המדינה חיוני בכל  
מדינה, ובפרט  
בנתונים המיוחדים  
את מדינת ישראל.  
להחלטות הנוגעות  
לקרקעין  
המתקבלות כעת,  
היו השלכה  
והשפעה, אשר  
לעיתים אינן  
ניתנות לתיקון, על  
הדורות הבאים.”**

הקרקע לאחר שינוי ייעוד לבין הפיצוי, ללא עיגון בחוזה החכירה או בנהלי המינהל. ההסדר הגלום בהחלטה 533 תוקן באוקטובר 1993 בהחלטה מספר 611, בה ניתנה אפשרות לקבל את הסכמת המינהל מראש לתכנון ולשינוי הייעוד, בהגבלת זמן של עד שלוש שנים. על פי החלטה זו ניתן לפעול על פי החלופות הקבועות בה גם קודם לשינוי הייעוד, בתנאי שהתכנון ייעשה על ידי המינהל או בתיאום מלא אתו. בעקבות המלצות ועדת פוגל<sup>1</sup> אשר בחנה את הסוגיה החליטה מועצת מקרקעי ישראל בספטמבר 1994 על תיקון ההחלטה, והתקבלה החלטה 666; זו נפסלה על ידי בית המשפט העליון בשל ניגוד עניינים של מספר חברי מועצה. ביולי 1995 התקבלה החלטה 727.

לקראת בג"צ שינוי הייעוד. פסק הדין בבג"צ שיח חדש הנזכר עסק בהחלטות 717, 727 ו-737 של מועצת מקרקעי ישראל.

הנה עיקרן של החלטות אלה: החלטה 717 עניינה היה החכרת קרקע לדורות לצורכי מפעל תעשייתי לקיבוצים, מושבים שיתופיים, מושבי עובדים וכפרים שיתופיים. ההחלטה איפשרה ליישובים החקלאים המעוניינים לפתח אזורי תעשייה בחלקים מן הקרקע שחכרו מן המינהל, וכן קבעה כי דמי החכירה שישולמו על ידי היישוב למינהל בעבור הקרקע למפעל יעמדו על 15%-16% מערך הקרקע בהתאם לאזורי עדיפות לאומית. עיקר ההטבה היה בעצם מתן פטור ממכרז לאגודה החקלאית בעת שינוי ייעודה של הקרקע לצורכי מתחם תעסוקה, שכן תשלום דמי החכירה בתוספת היטל ההשבחה אינו מגלם בתוכו כל הנחה מיוחדת.

1 ראו פרופ' יוסי כץ (2000), "והארץ לא תימכר לצמיתות, עקרון הקרקע הלאומית כהליך החקיקה ובחוק הישראלי". קרקע 48, עמ' 46.

החלטה 727 נתקבלה עקב גל העליה הגדול בראשית שנות ה-90, ומטרתה הייתה ליצור מלאי גדול של קרקעות זמינות לבנייה ולמגורים, באמצעות הפשרת קרקעות שהוגדרו עד לאותה עת כקרקעות חקלאיות. עיקר ההטבה נעוץ היה במתן פיצוי על פי ערך הקרקע לאחר שינוי יעודה (לחוכר בתנאי נחלה עמד הפיצוי על 27%-29% בהתאם למיקום הקרקע).

החלטה 737 עסקה בהרחבות למגורים ביישובים חקלאים. היא איפשרה לבני המקום או מומלצים על ידי האגודה לחכור את המגרשים שהורחבו ללא מכרז ותוך הפחתה משמעותית בדמי החכירה. ביחס להחלטה 737 ניתן פסק הדין בע"א 962/397, 97/4007, 4014/97, בארתיים, מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' מרים ארד ואח' ומינהל מקרקעי ישראל פ"ד נב (4) 614 (השופט - כתוארו אז - אור) שקבע כי אין בהחלטה 737 משום האצלת סמכות, לא של מועצת מקרקעי ישראל או של המינהל. במסגרת פסק הדין עמד בית המשפט על חלוקת התפקידים בין כל אחד מהגופים הרלוונטיים. בהתייחס למינהל קבע בית המשפט כי החלטה 737 לא העבירה את כוח ההכרעה בבחירת המתיישבים אל האגודות השיתופיות, והתפקיד שנמסר לאגודה הוא של גוף ממליץ בלבד. כוח ההחלטה על ההתקשרות נשאר בידי המינהל (עמ' 621-622).

בית המשפט העליון לא הכריע בדבר המעורבות הנדרשת ממינהל מקרקעי ישראל בבואו לשקול את המלצותיו של כל מושב, אך עמד על התפקיד המוטל על המינהל בכל הנוגע לניהול מקרקעי ישראל ועל חובתו למנוע עשייה שלא כדין בהם, תפקידו שאותו אינו יכול להעבירו לאחר. בהמשך לאמור חיונית דעתי בפני שר התשתיות שכיהן אז כיו"ר מועצת המינהל (חוות דעת מיום י"ז בשבט תשנ"ט - 3.2.99), כי אין המינהל יכול להסתפק בקבלת רשימה שמית של המומלצים להקצאת מגרש, ועליו למלא את חובתו ולצקת ביישומה של אחריותו תוכן ממשי. ביחס לקריטריון של המחיר נקבע על ידי, על רקע התופעה של גביית תשלום מאת המועמד על ידי האגודה או על ידי מי שהורשה מטעמה להמליץ על המועמד, כי גביית מחיר ובכלל זה גם גביית תשלום בשווי ההפרש בין המחיר המופחת שגובה המינהל למחיר השוק, תמורת הזכות להיכלל ברשימת המומלצים, הוא קריטריון בלתי סביר ("הכספים האסורים"). במצב זה נקבע, כי יש התעשרות שלא כדין ממקרקעי ישראל, וכי גביית הכספים האסורים סותרת למעשה את התכליות שבבסיס החלטה 737 אשר

נועדה לאפשר למושבים להרחיב את אוכלוסייתם, ובמסגרת זו לאפשר לכני המקום שבגרו להתיישב במושב ולבנות בו את ביתם.

בעקבות חוות דעת זו הוציא מינהל מקרקעי ישראל את הוראת אגף 51 ' המוסיפה הוראות ביצוע מנחות ליישום ההחלטה, והמונעת מן האגודה לגבות ממומלציה כתנאי להמלצה סכום כסף מעבר להוצאות הפיתוח המאושרות. במקביל הוציא המינהל הוראות מעבר מתאימות, שתוקנו בהמשך כדי למנוע עיוותים מסוימים שנוצרו. אומר כאן, כי מתגלות עדיין מדי פעם תופעות של פעולה בניגוד להנחיות.

עסקנו, למשל, בתיק הנוגע למושב שער אפרים במזרח השרון הנזכר, בו נעשו לכאורה מעשים של גביית "כספים אסורים" בניגוד לדין ולהנחיות, וכן זרמו לכאורה כספים לכיסים פרטיים.

**"לאורמים רבים**

**יש עניין להביק**

**הכנסות מן**

**השימוש בקרקע**

**לתועלתם, ועל**

**המדינה להשכיל**

**ולשמור על**

**המקרקעין, לנהלם**

**בצורה נכונה, ותוך**

**שמירה על**

**עקרונות יסוד של**

**שוויון, הגינות**

**וסבירות".**

ביסוד ההחלטות הנזכרות עמדה התפיסה כי מתן פיצוי העולה על זה שנקבע בחוזה, הוא כלי מדיניות שנועד לעודד ולתמרץ הזרמת קרקעות לצורך בנייה ופיתוח, באופן שיוסר החשש למחסור בקרקע זמינה ויוגדל באופן ניכר מלאי הקרקעות לבנייה. זאת בהתחשב גם בכך שהחוכרים אשר החזיקו בקרקעות החקלאיות, לא מיהרו לפנותן ולהחזירן למינהל וכדי לפנותם היה צורך לנקוט הליכים משפטיים הנמשכים זמן רב. בעקבות החלטה 727 הוגשו מספר עתירות לבג"צ, אך לבקשת שר התשתיות לא נתן בית המשפט פסק דין, נוכח מינויה של ועדה ציבורית שבחנה את המדיניות החקלאית במקרקעי ישראל – "ועדת רונן". הועדה המליצה על פיצוי נמוך יותר מזה הקבוע בהחלטה 727, בשיעורים של 20% במרכז הארץ, 30% ו-40%

באזורי עדיפות לאומית ב' וא' בהתאמה. נציין כאן, כי באמרנו "כלי מדיניות", הכוונה היא שאין משמעות ההחלטות בהכרח זכויות משפטיות, להבדיל מן הצורך להתחשבות ראויה והוגנת בתרומה לבניין הארץ.

לאחר פרסום הדו"ח נתקבלה החלטת ממשלה 2156 מיום 13.6.97 שאימצה באופן

עקרונות את דו"ח ועדת רונן וכן התקבלו ממשלה החלטות נוספות בהמשך לדו"ח. בצד האמור, הגביר המגזר החקלאי את מאמציו לשינוי מעמד החקלאים בקרקע ולכנסת הוגשה הצעת חוק עיגון ורישום זכויות החקלאים בקרקע, התשנ"ח-1998. ס' 2 להצעה קבע כי "חוכר המחזיק כדין בקרקע חקלאית ומעבדה, רואים אותו כבעל זכויות על פי חוזה חכירה לדורות".

בראשית 1999 הוגשה לממשלה הצעה להחלטה בעניין מדיניות החכרתה של קרקע חקלאית, וזאת בהמשך להחלטות ממשלה קודמות והמלצות ועדת רונן. הצעת החלטה זו עניינה היה שינוי מקיף במדיניות החכרה של קרקע חקלאית, ברוח המלצות ועדת רונן, אך בכלל זה גם שינויים בשיעורי הפיצוי הניתנים בגין שינוי ייעוד, גם תוך שינויים בהמלצות הועדה שלפיהם עמדו להיות מוענקות לחקלאים הטבות גדולות מאלו שהומלצו על ידי ועדת רונן. הבהרתי לממשלה, כי החלטה שכזו מן הראוי שתתקבל בהליך נכון של קבלת החלטות, תוך הנמקות כבודות משקל המצדיקות את השינוי והמבוססות על חוות דעת של האוצר והמינהל. מנהל המינהל החליט לאפשר לציבור להגיב על ההצעה. היא לא הגיעה להצבעה בממשלה.

ועדת מילגרם. משהוגשה עתירת שיח חדש, סברתי כי יש מקום לבחון פעם נוספת את ההחלטות הרלוונטיות על מנת להפיק לקחים. ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, הסכים להצעתי לכונן צוות בינמשרדי, בראשות הממונה על התקציבים דוד מילגרם, מונחה על ידי צוות שרים, שיבחן את מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית. הצוות החל את עבודתו ב-27/2/00, והזמין את הציבור למסור בכתב כל שימצא לנכון להביאו בפני הועדה. במסגרת זו התקבלו מאות ניירות עמדה ומכתבים מן הציבור הרחב וארגונים שונים וחלקם הופיעו גם בפני הצוות. ב-9/01/23 הוצגו עיקרי הדו"ח בפני הממשלה.

הדו"ח ניתח את השלכותיהן של שלוש ההחלטות נשוא העתירה – 717, 727, 737 – בארבעה היבטים: שוק הדירור, שמירה על שטחים פתוחים והשגת יעדי התכנון, שמירה על נכסי המדינה וחלוקה שוויונית שלהם (ההיבט החברתי) והיבט זכויות חוכרי הקרקע החקלאית. להלן יפורטו מרכיבי הדו"ח.

## השלכותיהן של החלטות המינהל בהיבט שוק הדיור

**"אחד התחומים  
שנותר עוד הרבה  
לפעול בו הוא  
האכיפה בתחום  
המקרקעין. הן  
באשר לחר'גות  
תכנון ובניה והן  
בתחומים אחרים.  
ישראל מכוסה  
חר'גות תכנון  
ובניה".**

1. לעניין השלכותיהן של החלטות המינהל בהיבט שוק הדיור, נקבע בדו"ח כי קיים צורך, בהווה ובעתיד, לערוך הפשרות נוספות של קרקע חקלאית, בעיקר לצורכי דיור. כמו כן, נקבע כי החלטה 727 סייעה למינהל מקרקעי ישראל להשיג הסכמות עם חוכרים ללא צורך בהתדיינות ממושכת, לרבות התדיינות בערכאות שיפוטיות.

נקבע, כי היקף השיווק של קרקע חקלאית אשר שונה ייעודה היה נמוך לאין ערוך מהציפיות, אשר היוו בסיס להחלטות שהתקבלו בשנות התשעים בשל גל העלייה מברית המועצות לשעבר. הטעם לכך נעוץ בעיקר בהתמשכות הליכי התכנון ואישור התכניות, ולא במחסור ביזמות מצד המדינה, או האגודות החקלאיות. רק 10% מהיקף יחידות הדיור ששווקו מאז 1992 היו תולדה של ההחלטות בדבר שינוי ייעודה של קרקע חקלאית.

## השלכותיהן של החלטות המינהל בהיבט יעדי התכנון

2. בדו"ח נאמר, כי אמצעים המאפשרים שינוי ייעודה של קרקע חקלאית למגורים, תוך שיתוף פעולה והסכמתם של חוכרי הקרקע החקלאית, אינם סותרים, כשלעצמם, את מדיניות התכנון. כמו כן, יש בהחלטה 737 כדי לענות על ביקוש למגורים בסביבה כפרית. עם זאת נקבע, כי שיעור הפיצוי הגבוה על פי החלטה 727 הפך במקרים רבים את החוכרים החקלאיים, אשר "נרחפו" על ידי יזמים למתחם הנדל"ן, ממעמד של שומרי הקרקע החקלאית למעמד של יזמים המעוניינים לשנות את ייעודה של הקרקע החקלאית. לחצים אלה על גורמי התכנון הביאו, לעיתים, לאישור תכניות שאינן תואמות את יעדי התכנון, או אינן עומדות במקום גבוה בסדר העדיפויות.

3. לעניין ההרחבות במרכז הארץ על פי החלטה 737, נקבע כי יש בכך כדי ליצור תהליך פירכור המנוגד למדיניות התכנון העדכנית. בנוסף, הקצאת שטח גדול למגרש במסגרת תכנית ההרחבות (חצי דונם) יוצרת בזכו של משאבי קרקע במרכז הארץ. מנגד, צוין כי קיים צורך חיוני בחיזוק יישובים כפריים שהאוכלוסייה בהן הלכה והזדקנה.

4. לעניין השלכותיה של החלטה 717 בהיבט יעדי התכנון, נקבע כי פיתוח אזורי תעסוקה בשטחים גדולים (250 דונם) באיזור הכפרי עומד בדרך כלל בניגוד ליעדי התכנון האורבני, שכן יש בכך כדי להחליש את העיר או את אזורי התעשייה הסמוכים לערים, ולהגביר את היקף הנסיעות, על כל ההשפעות החיצוניות הלא חיוביות הכרוכות בכך. כמו כן צוין כי יש בזאת כדי ליצור תחרות בלתי הוגנת, מאחר שההנחות בדמי החכירה ניתנות למגזר הכפרי בלבד.

## **השלכותיהן של החלטות המינהל בהיבט של שמירה על נכסי המדינה וחלוקה שוויונית שלהם**

5. לעניין זה הוצגו נתונים בדבר היקף הפיצוי כרמת חוכר הקרקע החקלאית, והועלו ספקות בדבר ההצדקה לחלוקת נכסי הציבור בדרך זו לאוכלוסייה מוגדרת ומצומצמת. כמו כן נקבע, כי יש בכך כדי להקטין את הכנסות הקופה הציבורית, שנועדו לממן את הוצאות הממשלה בהתאם לסדר עדיפויותיה, ובכלל זה יעדים חברתיים על פי קריטריונים שוויוניים. הוצגו עיקרי הטענות שהושמעו על ידי גורמים שונים (שאינם חוכרים חקלאיים), אשר רובן ככולן באו לידי ביטוי בעתירת שיח חדש. נקבע כי יש לאזן את ההשלכות בהיבט הצדק החברתי, בין מכלול השיקולים הרלוונטיים.

## **השלכותיהן של החלטות המינהל בהיבט חוכרי הקרקע החקלאית**

6. נקבע בדו"ח כי יש להביא בחשבון מספר היבטים, שהועלו על ידי

תנועות ההתיישבות וחוכרי קרקע חקלאית, החברות לעיבוד חקלאי וחקלאיים פרטיים.

7. בגדרים אלה יש להביא בחשבון את הטיעונים שמעלים תנועות ההתיישבות וחוכרי קרקע חקלאית לעניין זכותם ההיסטורית, המוסרית, המשפטית, הציבורית והכלכלית בקרקע, תוך מתן משקל נאות אף לחשיבות שמקנים החוכרים לזכות לעיבוד קרקע חקלאית לאורך זמן, ולחשיבות שהם

**“חריגות בניה הן  
מכת מדינה; די  
לסוב במושבים  
רבים במרכז  
הארץ ולראות את  
מחסני הענק  
שנבנו שלא כחוק;  
די לסוב את הנגב  
ולראות כיצד בניה  
בלתי חוקית  
תפסה מרחבים  
גדולים”.**

רואים בביסוס הזכויות בחלקת המגורים. נקבע גם כי יש להביא בחשבון את נקודת הראות של החברות לעיבוד חקלאי, וטענותיהם של חקלאים פרטיים, כי ההחלטות נשוא הדין מפלות אותם לרעה לעומת החוכרים בתנאי נחלה (טענות בבג”צ 4271/99 ו-4269/00).

הועלו גם שיקולים נוספים כגון השלכות ההחלטות על יצירת פערים בין יישובים חקלאיים הנמצאים במרכז הארץ לעומת יישובים חקלאים בפריפריה, השלכות ההחלטות על היווצרות סכסוכים בין חברי האגודה החקלאית לבין עצמם לעניין אופן חלוקת הפיצוי בין חברי האגודה, וכן יצירת מחלוקות לגבי חלוקת הפיצויים בין חברי קיבוץ לבין עוזבי הקיבוץ ודור היורשים.

לאחר איזון בין מכלול השיקולים הרלבנטיים, הומלץ בדו”ח כי יש מקום לשנות את ההחלטות נשוא הדין, קרי 717, 727, 737. הדו”ח היה מקובל עלי ביסודו.

עמדת המדינה בבג”צ שיח חדש. הממשלה לא הגיעה לכלל דיון בנושא. העמדה כפי שהוגשה לבג”צ הייתה אפוא עמדת היועץ המשפטי לממשלה, ונאמר כי החלטה 727 חורגת ממתחם הסבירות, וכי עד לקבלת החלטה חדשה אין מקום לבצע עסקאות על פי החלטה זו, למעט המשך טיפול בעסקאות שבאו בגדר הוראות המעבר כפי



שפורשו בצו ביניים שנתן בית המשפט. באשר להחלטות 717 ו-737 הייתה עמדתנו כי אין פגם עקרוני במדיניות המאפשרת הרחבות למגורים ביישובים חקלאיים או במדיניות המאפשרת פרנסה מתעסוקה לא חקלאית. זאת בשים לב להיקף הקרקע שייעודה שונה לצרכים אלו ולהשלכות הכרוכות בכך. כן סברנו כי יש מקום לקבל החלטה חדשה אשר תאזן בין מכלול השיקולים עליהם הצביע דו"ח מילגרום.

## פסק הדין בבג"צ שיח חדש

בית המשפט העליון קבע בפסק דינו כי ההחלטות בהן ניתנו, בין היתר כאמור לעיל, הנחות בדמי חכירה ושיעורי פיצוי "מוגזמים ביותר" כדברי בית המשפט – הן בלתי סבירות בעליל, בלתי חוקיות, ועל-כן בטלות.

באשר להחלטה 717 קבע בית המשפט כי אין פסול עקרוני במדיניות הבאה לענות על צורכי התעסוקה ביישובים חקלאיים במטרה לאפשר הקמת מפעלים שימשו מקור תעסוקה ופרנסה. עם זאת לא מצא בית המשפט הצדקה להנחה הניכרת בדמי חכירה.

באשר להחלטה 737 קבע בית המשפט, כי "שיעור ההטבות הגלומות בה אינו עומד בפני הביקורת". לדעת בית המשפט, בהתחשב בכך שההחלטה מאפשרת הקצאה בפטור ממכרו, באופן שאינו עולה עקרונית בקנה אחד עם יעדי התכנון, "אין הסבר להנחה הגדולה ביותר בתשלום דמי החכירה" הקבועה בהחלטה. בית המשפט גם הזכיר את המלצת ועדת מילגרום בדבר צמצום היקף שטחו של מגרש שישווק בהרחבה מ-500 מ"ר ל-350 מ"ר כנימוק נוסף לפסילת ההחלטה בשל חוסר סבירות.

באשר להחלטת 727 קבע בית המשפט, כי נוכח קיומו של מנגנון הפיצוי החקלאי בהחלטות המינהל ובחוזי ההקצאה, לא הונחה תשתית שאכן קיים הכרח לסייע לפתרון בעיות הדיור על ידי הפשרת קרקעות חקלאיות כקבוע בהחלטה, וכי לא מוצו הדרכים המשפטיות להביא להחזרת הקרקע ללא תשלום פיצוי, או תוך תשלום פיצוי מוקטן. בית המשפט קבע, כי ראוי שעניין הצורך בפיצוי "יישקל שנית על ידי הגורמים המחליטים". עם זאת הבהיר בית המשפט, כי אף אם "כעקרון ניתן לעשות

שימוש בכלי זה, דומה שהדרך שנעשה בו שימוש בענינו ראויה לביקורת". בית המשפט נתן ביטוי לתפיסה של "צדק חלוקתי".

בהחליטו על בטלות ההחלטות קבע בית המשפט, כי יש לגבש הוראות מעבר שיקבעו אילו עסקאות לא יוכלו לצאת אל הפועל נוכח בטלות ההחלטות, ואילו עסקאות יוכלו, על אף בטלות ההחלטות, להגיע לכלל מימוש.

**"אין לכתוב את  
תולדותיה של כל  
אומה בלא  
שהנושאים  
הקרקעיים ימצאו  
בהן מקום מרכזי;  
כך באירופה  
בתולדות  
הפיאודליזם, כך  
בארצות הברית  
ובקנדה, בין  
השאר במאבק  
האינדיאני  
הנמשך".**

לאחר מתן פסק הדין מינה מנהל המינהל ועדה בינמשרדית בראשות היועצת המשפטית של מינהל מקרקעי ישראל, כדי לבחון ולגבש הצעה להוראות מעבר, לשם הגשתה למועצת מקרקעי ישראל. מועצת מקרקעי ישראל לא ראתה לדון בהמלצות הנהלת המינהל, והורתה על הקמת ועדה בראשות עו"ד משה נסים, ובהשתתפות ארבעה חברי מועצה. הוראות המעבר שהוצעו על ידי ועדה זו פתחו, לטעמנו, מניפה רחבה של מקרים עליהם יחולו ההחלטות הבטלות, וסברנו – בכל הכבוד שרחשנו לוועדה – כי בחלק גדול מן המקרים, אין לזהות אינטרס הסתמכות לגיטימי.

משהוראות אלו התקבלו במועצת מקרקעי ישראל סברנו כי נוסחן כפי שהוא אינו עולה בקנה אחד עם פסק דינו של בית המשפט העליון. זו העמדה שהוצגה בפני בג"צ ששוב נדרש לעניין, והתבקשנו להמשיך לקיים הידברות פנימית. לאחר דיונים ארוכים ולא פשוטים עם המינהל והדרג המיניסטרילי הגענו להסכמות בנושא הוראות המעבר אשר יעלו – לדעתנו – בקנה אחד עם פסק דינו של בג"צ.

ניסינו לאזן בין היות מקרקעי ישראל שייכים לכלל הציבור, ומשכך ראוי שיוקצו באופן שוויוני ושקוף, אל מול בחינת קיומו של אינטרס הסתמכות לגיטימי הראוי להגנה במקרים המתאימים, קרי עסקאות שמבחינת שלביהן מצויות היו במצב שיכול היה המתקשר להסתמך על קיומן בתנאים ששררו באותה העת. איזון משפטי זה לא

היה קל לעיצוב, ונעשה מאמץ גדול להוגנות כלפי כולי עלמא. לעניות דעתי נחסכו בצעדים שנקטנו סכומי עתק למדינת ישראל, ואני כשלעצמי חשתי סיפוק רב בכך מההיבט של אינטרס הציבור.

בינתיים קיבלה מועצת המינהל החלטות חדשות – 949 (במקום 717), 959 (במקום 737), 969 (במקום 727) – שהחליפו את ההחלטות אשר ביטל בית המשפט והיו אמורות לאזן בין הצרכים.

חלקת המגורים. דו"ח מילגרום המליץ, בין היתר, לחזק ולבסס את זכויות החוכרים החקלאיים בחלקת המגורים כך שאף במקרה של שינוי ייעוד בנחלה, תיוותר חלקת המגורים בהחזקתו של החוכר. על פי המלצות הדו"ח, חלקת המגורים כמושבים, תהא שטח המיועד למגורים מתוך חלקה א' עד ל-2.5 דונם, ובקיבוצים, תהא חלקה מתוך שטח המחנה שלא תעלה על מכפלת הנחלות המאושות ב-2.5 דונם, או, במקרים חריגים – בשל אילוצי תכנון או אילוצים הנובעים מן הבנייה בפועל – שטח בהיקף שונה. הצוות גם המליץ לאפשר לחוכר בתנאי נחלה לבחור בין חלופה הניתנת ליישום מהיר יחסי, שלפיה ייערכו שינויים בחוזה החכירה הקיים כיום במטרה להביא לחיזוק הזכויות, לבין חלופה המחייבת הערכות מוקדמת הן מצד המינהל והן מצד החוכרים החקלאיים, ובבסיסה האפשרות לרכוש בחלקת המגורים זכויות חכירה מהוונות.

בעיקרון בו מדובר – רישום זכויות בחלקת המגורים – תמכתי מלכתחילה, כי סברתי שיש בו הוגנות. עם זאת, נתקבלה בענין זה במועצת המינהל החלטה מורכבת ביותר, שההתייחסות אליה חייבה עיון מעמיק. לא אדרש לדיונים בין משרד המשפטים למינהל ולמשרד האוצר כפי שנמשכו לאחר פרישתי.

מדיניות היועץ המשפטי לממשלה באשר לקרקעות שבידי חברות ממשלתיות ורשויות סטטוטוריות שבהפרטה. במשך שנים ניהלנו מאבקים, במידה רבה – לא מלאה – של הצלחה באשר לקרקעות מדינה שבידי חברות ממשלתיות שבהפרטה ובידי הרשויות הסטטוטוריות. התהליך ההיסטורי היה, שבראשית ימי המדינה היו משרדי ממשלה שקיבלו קרקעות מדינה לצורך פעולתם. עם השנים, חלק מן הפונקציות עבר לידי רשות סטטוטורית או חברת ממשלתית, והקרקעות עברו – לא תמיד באופן ישיר את מיטב האינטרסים הציבוריים – אל הגופים הללו, בצורות

שונוות, הסכמיות ואחרות. כשקמו הגופים הללו עדיין הייתה התחושה שמדובר בהעברה "מכיס לכיס", אך משהתקרבו עונות ההפרטה, הוברר כי קרקעות מדינה עלולות ליפול לידי גורמים פרטיים באופן שאינו תואם את אינטרס הציבור, שעלינו להיות מופקדים עליו, כנאמני הציבור.

ואכן, רוחב היד של מתן קרקעות בלא חשבון של ממש בשכבר הימים לגופים ממשלתיים לשימוש פונקציונלי הופך בעיה כשהדברים יוצאים מידי הממשלה לעבר הפרטה. ניטול מקרה בו הייתה הכרזה על נמל שקדמה להקמת רשות הנמלים והכוללת שטחים שבהם מחנות צה"ל; כשמגיעה שעת רשות הנמלים לקום, לא ניתנה הדעת לכך שהמחנות בשטח, ואזי – ביום בהיר אחד – דורשת רשות הנמלים מצה"ל דמי שימוש. אם ברשות סטטוטורית כך, נקל לשער מה יקרה בכגון דא ביום הפרטה.

כך אירע בקרקעות שהחזיקה "בזק", ונדרשו הגשת תביעה לבית המשפט ומו"מ קשה כדי להגיע להסכמה באשר להחזרת קרקעות. הוא הדין באשר לקרקעות שהחזיקה "מקורות" במוביל הארצי, וכשהוחל בתהליך של העברת המוביל לחברה עצרתי את המהלכים כשהוברר כי אין כל רישום של המקרקעין ושאי סדר שורר בנושא. הוחל אפוא בתהליך רישום שמופקדים עליו אנשי האוצר וגורמים אחרים. נושא המקרקעין טופל לפי דרישתנו בהחלטות הממשלה. אוסיף כי לענין "מקורות" נדרש זה לא כבר בית המשפט העליון (ע"א 8558/01, 9019/01, המועצה המקומית עילבון נ. "מקורות" חברת מים בע"מ וערעור נגדי נו (4) 769). בית המשפט העליון, מפי השופט ריבלין, בדעת רוב, סיכם את המצב וכה דבריו: "למדינה חובה ואחריות לספק מים לכלל תושבי הארץ. לצורך מילוי ייעוד זה הסמיכה הממשלה את המעוררת (מקורות) להפעיל את מערכת המים הארצית. במסגרת זו הקימה המעוררת את תעלת המוביל הארצי. תעלת המוביל הארצי היא עורק ראשי במערכת הספקת המים הארצית ... בזכותו נוצרה מערכת כלל-ארצית, מוסדרת ומבוקרת, המבטיחה את אמינות הספקת המים לתושבי המדינה ... תעלת המוביל הארצי הוקמה במימון הממשלה... היועץ המשפטי לממשלה מצהיר כי המעוררת מחזיקה במוביל הארצי "מטעם הממשלה". אם כן יש לראות במעוררת כמי שמחזיקה בתעלת המוביל הארצי "מטעם הממשלה..." ככל שמדובר במוביל הארצי עצמו יש לראות במעוררת כמי שנכנסת לנעליה של ממשלת ישראל בכל הנוגע לאספקת מים לכלל הציבור בארץ... המעוררת מחזיקה אפוא בשטחי תעלת המוביל הארצי – ובכללם

בשטחי התעלה שבתחום שיפוטה של המשיבה (עילבון) – "מטעם הממשלה" ולצרכיה" (עמ' 787-788). לדעה זו הצטרף השופט אנגלרד.

הנשיא ברק הביע, בדעת מיעוט בנקודה זו, דעה דומה לזו של השופט שטרסברג-כהן בע"א 9757/9 המועצה המקומית עילבון נ. "מקורות" חברת מים בע"מ פ"ד נד (2) 433, ולדעתו אין החזקת "מקורות" מצויה במסגרת של "מטעם הממשלה". בהקשר של סעיף 3 (ב) לפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין) הפוטר מארנונה מחזיק "מטעם הממשלה". (עמ' 790-793).

בקשה לדיון נוסף בענין זה ובנקודה זו נדחתה (דנ"א 5218/03, המועצה המקומית עילבון נ' "מקורות" חברת מים בע"מ (לא פורסם) מפי השופט – כתוארו אז – מצא). פסק דינו של בית המשפט משמעו, כי אכן יש לראות את מקורות כנאמן המדינה – לא פחות – בנושא המוביל.

בענין הסכם בתי הזיקוק בהקשר הכלכלי, קיבלנו לבקשתנו בטרם אישור ההסכם חוות דעת מפורטת מן החשב הכללי שתמכה בו כלכלית ללא סייג. עמדנו, כייעוץ משפטי, בדיונים בממשלה על הסדרת נושא הנכסים של בתי הזיקוק, ולכך נקבע מנגנון מפורט בהסכם, וזאת בגישה של שמירה על נכסי המדינה. לא אדרש, כמובן, למה שאירע לאחר פרישתו.

בעיות דומות נתעוררו ברשות הנמלים, ברכבת, ברשות הדואר ואינני בטוח שכל השאלות כבר ידועות.

חברות המלח. אכן הבעיות לא היו בקרקעות חקלאיות בלבד. מועצת מקרקעי ישראל אישרה עסקה רחבת היקף ביחס לשטחים המוחזקים על ידי חברות המלח באילת ובעתלית.

מדובר במסמך עקרוני בין מינהל מקרקעי ישראל לחברות המלח משנת 1996, אשר התייחס לקרקעות המוחזקות בידי חברות המלח באילת ובעתלית בשטח כולל של כ- 3,100 דונם (כ-1,100 דונם בחווי הרשאה). הסדר העקרוני נחתם על רקע רצון המינהל לקדם את תכנון הקרקעות הנדונות, ולהרחיב את מלאי הקרקעות למגורים

ולתיירות. בבסיס ההסדר עמדה התחייבות של החברות לפינוי הקרקע עם השלמת התכנון.

ההסדר קבע כי תמורת פינוי וויתור על זכויותיהן, יקבלו חברות המלח בעת שינוי ייעוד 40% מזכויות הבנייה בכל המתחמים (עם אפשרות של ניווד 10% ממתחם למתחם) וכי הזכויות יוקצו להן בהסכמי פיתוח מהוונים ללא כל תשלום. בנוסף קבע ההסדר כי הפינוי יהיה רק עם השלמת התכנון, וכי המינהל יעמיד לרשות החברות, תמורת תשלום כמקובל, קרקעות חדשות שיאפשרו הקמת מפעלי מלח חלופיים. בנוסף קבע ההסדר כי היטל השבחה ישולם על ידי המינהל.

על הסכם העקרונות נמתחה ביקורת חריפה בדו"ח מבקר המדינה לפני שנים אחדות ובעקבות האמור תוקן חלק מהמעוות.

הטיוטה החדשה סבה על המקרקעין בעתלית (בשטח של כ-1,300 דונם) ובאילת (כ-700 דונם) בהם לחברות המלח זכויות חכירה, ועל שטח נוסף של 225 דונם באילת בו לחברות המלח חוזה הרשאה שהסתיים. המבנה הכללי של העסקה הוא שיתוף פעולה ארוך טווח להקמת פרוייקט משותף למגורים ותיירות במקרקעין לאחר שינוי ייעודם. נקבע כי חלוקת התמורות כתוצאה משינוי הייעוד, תהיה כך, שבאילת יקבלו החברות 30% ממלוא ערך הקרקע בשווייה החדש ו-50% ממלוא ערכה של הקרקע בעתלית. זכויות החברות בפרוייקט יוקצו על ידי כריתת חוזה פיתוח מהוונים ללא כל תמורה.

הבענו עמדתנו באשר לטיוטת ההסכם החדש תוך הצגת סימני שאלה, בשים לב לשאלת סיווג הקרקע – חקלאית או עירונית, או קרקע שאינה חקלאית אך אינה במובהק קרקע עירונית – והיקפי השטחים שהיא כוללת (כ-2,250 דונם). מובן כי המשמעות גדולה – לא הרי קרקע עירונית כהרי קרקע חקלאית. ויש לזכור כי המדובר מלכתחילה בשימוש שמטרתו תעשייתית ולא נדל"נית. היבטים נוספים של ההסכם נוגעים בשיעור ההטבות הגלום בעסקה, וכפועל יוצא מכך בשאלת השלכות הרחב שיש להסכם על מקרים אחרים. עוד סברנו כי יש מקום לבחון את נחיצות הקרקע לייעוד שונה (הדברים היו אמורים במיוחד בהתייחס למצב התכנוני בעתלית).

בפנייתי אל שר התמ"ת ציינתי כדלקמן: "כשהמדובר בהחלטות כבודות משקל מעין אלה, שעניינן נכסים בהיקף כזה (ועסקינן בלא פחות מאשר 2250 דונם), למיטב הבנתי על גישת המועצה בפרשנותה להיות מצמצמת וזהירה, כגון בשאלת סיווג הקרקע כעירונית או חקלאית, ולנהוג במקרה של ספק לחומרה ולא לקולא, ורק צריך עיון אם נוכח היקף השטח באילת המדובר בקרקע עירונית, וכי קשה לראות, ולמצער יש אי בהירות, כיצד יסווגו קרקעות עתלית כקרקע עירונית. ציינתי שם (בחוות דעת קודמת - א"ר), לקראת קביעת המדיניות, כי "האחריות לקרקעות המדינה מחייבת גישה המביאה בחשבון בפרשנות המשפטית את האינטרס הציבורי בראש ובראשונה. אכן, אינטרס הציבור כולל גם הוגנות כלפי צדדים מתקשרים. אין הוא כולל התפשטות המדינה מנכסיה" (הדגשות במקור) זאת בנוסף לשאלות היקפי העסקה, השלכות הרוחב ועוד. לדעתי כאמור על הפרשנות להיות מצמצמת, לחומרה, לטובת הציבור, כדי שלא ליתן תוית של קרקע עירונית לקרקע חקלאית על כל המשתמע באבדן נכסי הציבור. כיוון שתוקף הדברים במקרה דנן הוא כי אין מדובר בקרקע עירונית כפשוטה וכמשמעה הרגיל, וכשהמדובר בהיקפים ובסכומים גדולים, יש צורך בהתייחסות מיוחדת".

מועצת המינהל אישרה את ההסכם. סברתי כי ההסכם עורר שאלות שעל מועצת המינהל היה להידרש אליהן.

מחצבות. שאלת הקצאתם של משאבי ציבור ובכלל זה במקרקעין עלתה גם בהקשרים נוספים, ובפרט בנוגע לכריית חול לרשיונות חציבה. בתחומים אלה נוהל מאבק ארוך, לעיתים מתסכל למדי, בנושא כריית חול לא אאריך, אך לאחר מהלכים משולבים בתחום האזרחי והפילי הושג שיפור, כולל בסיועה של פסיקה מחמירה של בית המשפט העליון.

כידוע, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 מחייב, בין היתר, את מינהל מקרקעי ישראל להתקשר במכרז פומבי בכל עסקה להקצאת מקרקעין. בכסיס חובה זו עומד כאמור העקרון, שלפיו יש לנהוג במקרקעי ציבור בשוויון, ותוך הקפדה על תחרות חופשית בין המעוניינים להשתמש בקרקע. קל וחומר נכונה עמדה זו לגבי הקצאת קרקעות מדינה לצורכי חציבה, שהרי במקרה זה גם התוצר (המחצב) הוא משאב ציבורי, אשר יש לנהוג לגביו בשוויון.

הוראת המעבר הכלולה בסעיף 9(א)(1) לחוק קובעת, כי החוק לא יחול על התקשרות כתוצאה מ"מכרז פומבי או סגור, מפניה לקבלת הצעות או מתן התחייבות, והכל אם נעשו לפני תחילתו של חוק זה בהתאם לכללים ולנהלים שהיו נוהגים לפני תחילתו של החוק". המחוקק קבע אם כן הוראת מעבר ואנו למדים כי חוק חובת המכרזים חל על עסקאות חדשות המהוות המשך להתקשרות קודמת.

עד למועד תחילתו של החוק הקצה מינהל מקרקעי ישראל קרקעות לחציבה ללא מכרז פומבי או הליך תחרותי אחר, וזאת בהרשאות לזמן קצוב, שחודשו מעת לעת. באותן שנים, וגם בשנים שלאחר מכן, לא עשה המינהל לפתיחת שוק המחצבות לתחרות (ביקורת חריפה על פעולות המינהל נכללה בדו"ח מבקרת המדינה מס' 45 משנת 1994). השוק מתאפיין בריכוזיות יתר, בין היתר, מאחר שמרבית המחצבות הפועלות מצויות היו בקרקע שהוקצתה להן ללא מכרז לפני מועד כניסת החוק לתוקף.

מרבית המחצבות הוותיקות המשיכו אפוא לפעול שנים רבות לאחר חלוף זמן ההרשאה הקצוב. במשך כחמש שנים לא הייתה קימת תקנת פטור המאפשרת את הארכת ההרשאות ללא מכרז. דבר זה עמד בסתירה לכל מינהל תקין. סברנו כי את הקרקעות המוקצות למחצבות מעין אלו, לגביהן לא קימת כל התחייבות קודמת לפי סעיף 9 לחוק או תקנת פטור, יש להוציא למכרז באופן מידי. עמדה דומה הובעה על ידינו גם בבג"צ 6268/00 קיבוץ החותרים נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה (5) 639 שעסק בהסדר כריית חול על ידי כורים, שם קבע בית המשפט – מפי השופט שטרסברג-כהן – בין היתר, כי "על המדינה רובצת חובה לחלק את משאביה בצורה הוגנת ושוויונית, על ידי מכרזים, באופן שלא תוענקה זכויות בהם בשרירות. (עמ' 661).

חריג לאמור ייתכן רק במקרה בו קיימות זכויות קנייניות בקרקע, או התחייבויות קודמות כמשמעותן בסעיף 9 לחוק חובת המכרזים. לענין זה ניתנה לבעלי המחצבות זכות להשמיע טענותיהם המפורטות. טענות אלו אכן נשמעו.

עם זאת, למרות האמור, ומתוך התחשבות, בין היתר, בטענות בדבר השקעות קודמות, סברנו בעבר כי ניתן לקבוע עילת פטור בתקנות בענין זה. טיוטת הצעה לתקנות כאמור, אשר גובשה לאחר דיונים ארוכים בין הגורמים המקצועיים במשרדי



הממשלה, קבעה שמתן פטור ממכרו למחצבות קיימות ייעשה לאחר בחינה פרטנית של כל מקרה ומקרה ולפרק הזמן הסביר, זאת בהמלצת ועדה בראשות שופט בדימוס (אשר כוללת גם את נציגי התאחדות התעשיינים, לשכת רואי החשבון והיועצת המשפטית למינהל).

בג"צ קעדאן. פסק הדין בבג"צ קעדאן, (בג"צ 8/66995, קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נ"ד (ו) 258), שבו ביקש עותר ערבי לבנות בית על קרקע המדינה המוקצת לסוכנות, קבע קביעות חשובות בנושא השוויוניות, כיסוד של הגינות בחברה הישראלית. בית המשפט, מפי הנשיא ברק, קבע כי אם המדינה מקצה קרקע לסוכנות היהודית המפלה בקבלת משתכנים על בסיס דת או לאום, הדבר אסור. אין להתעלם מזכויות הסוכנות היהודית בהגשמת החזון הציוני, אך אין בידה להפלות.

אכן, בית המשפט נהג בזהירות, אך לא סגר את הדלת להתיישבות בעלת מאפייני קהילה ייחודיים ליהודים ולערבים, וגם לא לשיקולי בטחון, אולם הוצבה התווית השוויונית. העתירה מוקדה ביישוב קציר. בית המשפט אמר, כי "יש להביא בחשבון שאפשרויות נסיבות מיוחדות מעבר לסוג היישוב, כמו נסיבות מיוחדות מבחינת ביטחון המדינה, שעשויה להיות להן חשיבות ... בנוסף לכך, לדעת ולזכור כי אנו עושים כיום צעד ראשון בדרך קשה ורגישה. מן הראוי לצעוד בדרך זאת עקב בצד אגודל, שלא נמערד וניכשל, אלא נתקדם בה בזהירות ממקרה למקרה, לפי הנסיבות של כל מקרה. עם זאת, גם אם הדרך תהיה ארוכה, חשוב שנדע תמיד, לא רק מאין באנו אלא גם לאן אנו הולכים". (עמ' 285).

ועוד נאמר, שהמדינה אינה רשאית להפלות במישרין על בסיס של דת או לאום בהקצאת מקרקעי המדינה. מכאן נובע כי המדינה אף אינה רשאית להפלות בכך בעקיפין. פועל יוצא הוא, שהמדינה אינה רשאית לאפשר הפליה כזאת במקרקעי המדינה באמצעות העברה של המקרקעין לסוכנות היהודית.

בהערות אנג נדרש פסק הדין לתפיסה של "נפרד אבל שווה", מושג שנדחה בעולם מאבקי האפרו-אמריקאים על זכויותיהם, וקובע כי הגם שמטבעה תפיסה זו מקבעת שוני, יתכן שבמצבים מסוימים טיפול כזה יהא חוקי. אזכיר כי התחבטנו בשאלה זו. לפני שנים אחדות אישרתי ביטולו של מכרז "בנה ביתך" בבית שמש שרוב הפונים לגביו היו חרדים, דבר שהרחיק גורמים אחרים מהשתתפות, וזאת בו בזמן שהייתה

זמינות לדירות בשכונות שהוגדרו לציבור חרדי-דתי. עלתה השאלה, במבט לעתיד, האם ניתן לבנות שכונות המיועדות מראש לחלקים ספציפיים בציבור, ונותרה בצריך עיון.

נמתחה ביקורת על פס"ד קעדאן, והוא נתפס על ידי חוגים מסוימים כ"סוף הציונות". ואולם, אין זה סוף הציונות. יש לראות את פסק הדין על רקע עקרונות יסוד של שוויוניות במדינת ישראל, על כל מורכבותה, עקרונות שעליהם אי אפשר לחלוק. עדיין הותר פסק הדין דרכים הגונות ושוויוניות לטיפול בנושא הקמתם של יישובים והקצאת קרקעות.

פסק הדין ניתן באדר ב' תש"ס (8.3.00). כתום כמחצית השנה נכנסו לתקופה קשה ומורכבת ביחסים הפנימיים במדינה והקשרים לערביי ישראל. כשלעצמי אחזור גם כאן על מה שאמרתי פעמים רבות, שהרוצה לשמר את המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית צריך בעת ובעונה אחת לפעול לשוויוניות לערביי ישראל. התשובות אינן פשוטות. הן מורכבות. אפילו מימוש פסה"ד בבג"צ קעדאן עצמו נתקל בקשיים גדולים. בית המשפט ציין, מפי הנשיא ברק, כי "השוויון הוא מושג מורכב, היקפו שנוי במחלוקת"; עם זאת הכל מסכימים כי השוויון אוסר על טיפול שונה מטעמי דת או לאום... (אבל) עשויות להיות נסיבות, כגון בגדרי ההעדפה המתקנת... שבהן טיפול שונה בשל דת או לאום לא יהיה טיפול מפלה". (עמ' 275).

יש להוסיף, כי חוק השבות מייצג נסיבות כאלה כמובן. המורכבות מדברת בעדה. אומר רק כי יש לא מעט שיכולה המדינה לעשות בקשר להקצאת קרקעות לערבים למטרות הראויות, דבר שיקהה את עוקץ הבעייתיות. לא אדרש כאן להצעות שעלו להפריד את קרקעות קק"ל ממקרקעין אחרים, נוכח זאת שנקנו להתיישבות יהודית.

מדיניות היועץ המשפטי באשר לדרכי קבלת החלטות: מינהל תקין. ראינו את תפקידנו באופן עקבי כשומרי החותם של קבלת החלטות נכונה שהיא נקודת תורפה במערכת הישראלית. כך ניסינו לפעול באשר לממשלה וכך באשר למועצת מינהל מקרקעי ישראל, וכמובן גופי התכנון למיניהם.

ככל שהמדובר בממשלה, כבר הוזכר כי ב-1999 חיוונו דעה שאין מקום להביא

לממשלה החלטה שלא נומקה פרטנית כאשר לשינוי במה שהיה אז הבסיס להחלטת ממשלה קודמת בהקשר דנא, דו"ח ועדת רונן. אין זה מקרה יחיד. בגלל הצורך בקבלת החלטות נכונה העלינו – כאמור – את ההצעה להקמת ועדת מילגרם.

תקינות קבלת ההחלטות הייתה יסוד מוסד בעבודתנו מול המינהל ומועצת המינהל; המשמעות התבטאה בצורך, כי כל החומר הרלוונטי יונח בפני חברי המועצה וכי תינתן הדעת לכל השיקולים הנחוצים. לא נכחד, הנושא אינו פשוט. הוא אינו פשוט בגלל לחצים, בגלל המבנה של מועצת המינהל, בגלל חילופי מנהלים במינהל וסיבות אחרות. לעניות דעתי, בעמידתנו על תקינותה של דרך קבלת ההחלטות בענין הקרקע החקלאית ובענין הוראות המעבר נחסכו מאות מיליונים לקופת המדינה. כמובן, בכל אלה מעורבות גם שאלות של ניגוד עניינים, שגם אליהן יש להידרש לא אחת.

אם נשאל אני אם רווינו נחת לאורך השנים כאשר להליכים במינהל – לצערי התשובה לכך אינה חיובית. גם לא בכדי היו לא מעט עתירות בתחום זה. לא בכדי היה לנו דין ודברים לא מעט עם השרים שבראש מועצת המינהל ועם הנהלת המינהל.

שמעתי על תכניות לביטול הליכים רגולטיביים ולמתן קרקעות חינוך או בהנחות ניכרות לצרכים שונים. ככל שהמדובר בשיפור המינהל, בייעול ובהסרת חסמים ביורוקרטיים, תבוא על המציעים ברכה. היה מה לשפר בעניין זה במינהל, וגם אצלנו לא אחת. אך יש להיזהר ולהישמר מכל משמר שתכניות, יהיו הכוונות מאחוריהן טובות כאשר יהיו, לא יהפכו לסדק שראשיתו כקופה של מחט וסופו כפתחו של אולם, שדרכו יעברו ספקולנטים מסוגים שונים, דגי רקק או כרישים, אנשי נדל"ן למיניהם. יש לשמור על השומרים. יש להשיג איזונים נכונים. זה אתגר לכולנו. האמנתי כי על עובד שירות הציבור לראות את טיפולו בקרקע הלאום כרגיש יותר מאשר אילו עסק בנכס פרטי שלו. בדירתך – עשה כחפצך; בקרקע הלאום הקפד שבעתיים. אין בדברים אלה כדי לפגוע בעובדי ציבור העושים מלאכתם בנאמנה, אלא להציב רף נאות.

האכיפה בתחום המקרקעין. אחד התחומים שלצערנו נותר הרכה לפעול בו הוא האכיפה בתחום המקרקעין, הן כאשר לחריגות תכנון ובנייה והן בתחומים אחרים. הארץ מכוסה חריגות תכנון ובנייה. דברו של המשורר "נלבישך שלמת בטון ומלט"

נכון היה למפעל הציוני שאותו תיאר, אך לא כל שלמה נתפרה כדין ושילמו בעבורה. יש לא מעט שלמות בטון ומלט וגם אחרות שאינן כדין. במגזר היהודי, די לסוב כמושבים רבים במרכז הארץ ולראות את מחסני הענק שנבנו שלא כחוק במגזר הערבי; די לסוב את הנגב, ולא רק אותו, ולראות כיצד בנייה בלתי חוקית תפסה מרחבים גדולים. המדובר, במכלול, במכת מדינה.

לנושאים אלה ושכמותם ניסתה המדינה מזה שנים להידרש; אין העניין חדש, ועדות עבר – ועדה בראשות יעקב מרקוביץ, משנה למנכ"ל משרד הפנים, בשנות השמונים, ועדה בראשות מנכ"ל משרד הפנים דב גזית בשנות התשעים, נדרשו לכך בהיבטים שונים. חלק מבעיות האכיפה נובע מכך שלא בכל הועדות המקומיות שרר הרצון לאכיפה ראויה, מבלי לפגוע במאמציהם של תובעים. ניתנה על ידינו הנחיה שהרחיבה את הסמכויות של תובעי הועדות המחוזיות, כדי להבטיח שמערכת שאיננה באותה תלות בגורמים פוליטיים תפעל במקרים המתאימים. לאורך השנים ניהלה הפרקליטות מאבקים בתיקים שונים. יוזמה שאני מייחל מאוד כי תקרום עור וגידים היא רשות אכיפה לנושאי תכנון ובנייה עם האחדת פיקוח מסיבית ויחידה פרקליטותית לנושא. הדבר טעון תקנים ומשאבים. הבעתי את התקווה כי הוא בדרך, כי הנה זה בא. נתקבלו החלטות ממשלה שמימושן היה תלוי בעיקר בענייני תקציב ושכסופו של יום מימושן, כך האמנתי, היה בדרך.

צדק. צדק הוא מושג מורכב. הוא מהדברים שבאופן ערכי צריכים להיות שווים לכל נפש, אך לא כך בהכרח בעיני בני אדם שהשקפותיהם שונות, נוכח מורכבותה של המציאות האנושית. בנושא דנן, כמו באחרים, הצדק החלוקתי, והצדק האישי, הם שאלות של איזונים עדינים. בית המשפט תורם את חלקו. ארשה לעצמי לומר שגם אנו בייעוץ המשפטי השתדלנו לתרום את חלקנו, אף שלא היינו פטורים מן הסתם משגיאות – "שגיאות מי יבין, מנסתרות נקני" אמר משורר התהלים (י"ט י"ג). לדעתי כל התערבויותינו בנושאי מקרקעי הציבור, ללא יוצא מן הכלל, היו במקומן ותרמו לנושא הצדק החלוקתי. אם יש דברים שהצטערת עליהם בדיעבד, הרי זה לגבי אותם מקרים שבהם לא התערבנו די הצורך, אם משום שנודע לנו על כך באיחור, או אף לא נודע לנו כלל, ואם על אותם מקרים שההתמודדות בהם צלחה רק חלקית.

## סיכום

אכן ראינו עצמנו בייעוץ המשפטי לממשלה כנאמני הציבור. בית המשפט רואה את מינהל מקרקעי ישראל כמחזיק במקרקעי המדינה באיזטלה של נאמנות, "וממילא חלות עליו כל אותן חובות החלות על נאמן. והואיל והמינהל הוא – גם להלכה וגם למעשה – המדינה בכבודה ובעצמה, חלות עליו מעצמן כל החובות החלות על רשות הציבור" (השופט – בתוארו אז – חשין בבר"ע סעיף 817/595 רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון פ"ד נ(1) 221, 231, מצוטט על ידי הנשיא ברק בבג"צ קעדאן, עמ' 274).

הצורך בשמירה על קרקעות המדינה חיוני בכל מדינה, ובפרט בנתונים המיוחדים את מדינת ישראל. להחלטות הנוגעות למקרקעין המתקבלות כעת, יהיו השלכה והשפעה, אשר לעיתים אינן ניתנות לתיקון, על דורות יבואו. לגורמים רבים עניין להפיק הכנסות מן השימוש בקרקע לתועלתם, ועל המדינה להשכיל ולשמור על המקרקעין, לנהלם בצורה נכונה, ותוך שמירה על עקרונות יסוד של שוויון, הגינות וסבירות.

מדיניות זו מעמידה לעיתים את היועץ המשפטי בצבת בין אינטרסים רבי עוצמה, ולעיתים קרובות הוא נאלץ להיות שומר מרכזי על האינטרס הציבורי; ניסינו לעמוד בחובה זו וכך בוודאי יעשו הבאים אחרינו.

# הפוליטיקה והמשפט של בג"צ הקרקעות: צדק חלוקתי או הליך צודק

אסף מידני

ב-29.8.2002 ניתנה החלטת בית משפט עליון בבג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פסק דין הידוע כבג"ץ הקרקעות<sup>1</sup> החלטה זו מבטלת את החלטות מועצת מקרקעי ישראל 727, 717, 737 שעניינן שינוי ייעוד בקרקעות מדינה אשר יעודן חקלאי שהוחכרו ליישובים חקלאיים: החלטה מס' 717 (20.6.95) – עוסקת בפיתוח אזורי תעשייה ביישובים כמקור תעסוקה נוסף ליישובים אלה; החלטה מס' 727 (3.7.95) – עוסקת בשינוי הייעוד לבנייה למגורים, לתעשייה, מסחר, תיירות או קיט, במטרה להעמיד קרקעות זמינות לצורכי בניית יחידות דיור עליהן; החלטה מס' 737 (17.12.95) – עוסקת בשינוי ייעוד לצורך הרחבת שטחי המגורים ביישובים חקלאיים, במגמה להגדיל ולהצעיר את האוכלוסייה בכל אחד מהיישובים.

החלטת בג"ץ עוררה סערה ציבורית והוכתרה כתפנית בכל הקשור לעיצוב רפורמה בחלוקת הקרקעות במדינה. ההחלטה כלשונה לא מעידה על התקדימיות אשר נודעה לה בציבור מייד לאחר פסיקתה.

האם בג"ץ לא יכול לפסול החלטות מינהליות, תקנות או חוקים? ידוע הוא כי כן הדבר<sup>2</sup>. אלא מה? התקדימיות של פסיקה זו דווקא טמונה בדרך ובנימוק שאותו בחר בג"ץ לאמץ כדי לפסול את ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל. בפסק הדין קובע בג"ץ כי חוק מקרקעי ישראל הינו חוק "עצלן" באופן זה שהוא בחר להעביר למועצת מקרקעי ישראל את הסמכות לקבוע הסדרים ראשוניים וכי בג"ץ לא מעוניין

1 ד"ר ערד אסף מידני, מרצה למשפט ציבורי ומדיניות ציבורית, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, ביה"ס לניהול, אוניברסיטת בן-גוריון.  
2 להרחבה ראו מ' מנחם (1993) 'ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי, מעגלי דעת וכן החלטות בג"ץ בין השאר בפסק הדין בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367; בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג(5) 241.

להחליט בסוגיית ההסדרים הראשוניים. באותה נשימה בחר בג"ץ בדרך אלטרנטיבית – כן לקבוע הסדרים ראשוניים. פעולתו זו נעשתה על ידי שימוש בעילת אי סבירות. ההסבר להתנהגות בג"ץ כפי שבאה לידי ביטוי בפסק הדין, קשור בתחום חקר המשפט כתופעה חברתית לבר-משפטית.<sup>3</sup>

מאמר זה מבקש לנתח את התנהגות בג"ץ במסגרת הגישה הכלכלית-פוליטית למשפט בכל הנוגע לניתוח הפוזיטיבי של העצמאות השיפוטית. כמו כן, הניתוח במאמר זה יכול להוות בסיס לדיון נורמטיבי בשאלת ההליך ההוגן או ההליך הצודק שבבסיס קביעת ההסדרים הראשוניים בכל הנוגע לקרקעות בפרט ובנוגע להסדרים ראשוניים בישראל בכלל.

## א. החלטת בג"ץ בפסק דין הקרקעות.

החלטת בג"ץ על תוצאותיה כפי שהובאה בגוף פסק הדין ניתנת לחלוקה לחמישה עיקרים<sup>4</sup>:

### בטלות החלטות 727, 717, 737

“... דין שלוש ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל – החלטות 727, 717, 737 – הוא בטלות, ואין להמשיך ביישום החלטות אלה...”

### הוראות מעבר

“החלטתנו זו אינה יכולה לקבל תוקף מידי. שלוש ההחלטות נוגעות לעסקאות רבות... משכך, יש לגבש הוראות מעבר שיקבעו אלו עסקאות לא יוכלו לצאת אל

3 מאמר זה מבקש לבחון את הגורמים המסבירים את פסיקתו של בג"ץ וזאת בשונה ממבחינה נורמטיבית של החלטת הבג"ץ. לטוג בחינה ביקורתית נורמטיבית ראו למשל שמעון שטרית (2003) “הפסיקה בפרשת בג"ץ קעדאן לא הייתה מחויבת המציאות”, קרקע (56): 27-65.

4 פסקה 58 ופסקה 59 בבג"ץ הקרקעות.

הפועל לאור בטלות ההחלטות, ואלו עסקאות יוכלו, על אף בטלות ההחלטות, להגיע לכלל מימוש. בהוראות אלה תינתן הדעת גם למידת השפעתן על הסדרים שונים שנתקבלו במגזר החקלאי, כמו ההסדר בתנועה הקיבוצית או הסדרים אחרים ככל שקיימים כאלה, אשר התבססו על ההחלטות או על חלק מהן".

## אי אימוץ הוראות ועדת מילגרום

"...שקלנו האם לאמץ את הוראות המעבר הללו [ועדת מילגרום – א.מ.] ... הגענו לכלל מסקנה, כי לא נוכל לעשות כן... מהחומר שלפנינו אין זה ברור אם יאומץ הדר"ח על ידי מועצת מקרקעי ישראל. ... שנית, שמענו טענות רבות אודות היות הוראות המעבר הנקובות בדר"ח צרות מדי. נטען לפנינו כי אין בהוראות אלה מענה לאינטרס ההסתמכות ולצפיות הלגיטימיות של היזמים ושל היישובים החקלאיים מושא ההחלטות שלפנינו. ... התשתית הדרושה להכרעה בנושא העסקאות השונות אינה בפנינו. נדרשת עבודה רבה של איסוף תשתית עובדתית וכלכלית ביחס אליהן. כל מקרה צריך להבחן על פי השלב אליו הגיעה העסקה, גורם ההסתמכות שבו, ההוצאות שהושקעו עד כה, מה האינטרסים והנזקים המעורב בו וכל כיוצא באלה שיקולים, כל אחד על פי מהותו ומשקלו היחסי בפסיפס השיקולים. מלאכה זו אינה מתאימה לבית משפט זה שיעשה אותה".

## המועד הקובע 15.8.01

" נזכיר, שהמצב צריך להבחן לאור המצב כפי שהיה ביום הוצאת צו הביניים על ידינו ביום 15.8.01, מועד בו ידעו הכל על כך שחוקיות כל אחת משלוש ההחלטות עומדת למבחנו של בית משפט זה. ..."

## מועצת מקרקעי ישראל היא הגוף המתאים

" נראה לנו, כי מועצת מקרקעי ישראל היא הגוף המתאים לקבוע את הוראות



המעבר הכלליות במקרה שלפנינו, וכי המינהל יישם הוראות אלה על העסקאות השונות, על פי הנסיבות הנוגעות לכל אחת מהן..."

החלטה זו מעידה על התקדימיות אשר נודעה לה בציבור מייד לאחר פסיקתה. בג"ץ בעשור האחרון ביטא התנהגות שיפוטית המתאפיינת הן בהגמשת משוכות העתירה במיוחד השפיטות והן בהתערבות גדלה בתוכן עבודת הרשויות השונות.<sup>5</sup> אלא מה? התקדימיות של פסיקה זו דווקא טמונה כאמור בדרך ובנימוק שאותו אימץ בג"ץ כדי לפסול החלטות אלה.

שתי עילות תקיפה עיקריות היו ביסוד העתירה לבג"ץ<sup>6</sup>:

## חוסר סמכות

על פי טענת העותרים, ההסדרים שמצאו את ביטויים בשלוש ההחלטות הינם "הסדרים ראשוניים", אשר על פי הדין רק הכנסת, כמוסד המחוקק של המדינה, היא שהייתה מוסמכת לקבלן, ולא מועצת מקרקעי ישראל. במילים אחרות הטענה היא לביטול חוק של הכנסת.

בעניין זה קובע בג"ץ כי לא היא. החוק הינו "עצלן" באופן זה שהוא בחר להעביר למועצת מקרקעי ישראל את הסמכות לקבוע הסדרים ראשוניים. באופן זה בג"ץ בוחר לשמר את המערכת הקיימת ולא להתערב בשאלת ביטול החוק. ואולם, עדיין מתעוררת שאלה מקדמית בדבר היקף השפעתם של חוקי היסוד על אפשרותה של הכנסת להסמיך רשות מנהלית להסדיר "הסדרים ראשוניים". סוגיה זו בוחר בג"ץ להשאיר בצריך עיון.

סוגיית הותרת שאלות מהותיות בצריך עיון החלה עוד בבג"ץ ברגמן.<sup>7</sup> אז התרחש

5 ש.ס.

6 ראוי לציין כי בית המשפט ציין כי "בעתירות האחרות שבפנינו תוקפים העותרים חלק מתוכנן של ההחלטות, או הוראות מיוחדות הנוגעות לחלקים מהן, מבלי שהם תוקפים את סמכות מועצת מקרקעי ישראל לקבל את ההחלטות ומבלי לתקוף את חלקיהן האחרים. יהיה טעם להכריע בעתירות אלה, רק אם ייקבע שאין ההחלטות בטלות על סמך הטענות בשתי העתירות שנוכרו לעיל".

7 בג"ץ 98/69 - אהרן א' ברגמן נ' שר-האוצר רמבקר המדינה פ"ד כג(1), 693

הדבר, תוך שיתוף פעולה עם היועץ המשפטי לממשלה מאיר שמגר שביקש להשאיר שאלות אלה בצריך עיון. פרקטיקה זו נהגה משך מספר שנים, עד כי שנים מאוחר יותר כתב השופט לנדוי בבג"ץ רובינשטיין<sup>8</sup> כי:

"כמו במקרים הקודמים, שבהם נדונה שאלת השוויון בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, בג"ץ 98/69 ובג"ץ 260, 246/81, אין היועץ המשפטי לממשלה מעלה טענה של העדר שפיטות, ואין הוא מבקש להעמיד לבחינה שיפוטית את שאלת היחס בין חוק יסוד לבין חוק "רגיל", תוך "שהוא שומר לעצמו את הזכות להעלות שאלות אלו ושאלות דומות להן, במקרים שבעתיד" (סעיף 5 להודעה על טענות משפטיות מטעם המשיבים); לפיכך נתבקשנו על ידיו לדחות את העתירה לגופה. אכן יש לציין, במאמר מוסגר, שככל שהולך ורב מספר המקרים, שבהם דן בית-משפט זה בעתירות בעלות משמעות קונסטיטוציונית מהסוג האמור לגופן, כן פוחת והולך הסיכוי, שבית משפט זה ימשוך את ידו מהדיון בהן, גם כשהיועץ המשפטי לממשלה יראה בעתיד לעורר "שאלות כאלה ושאלות דומות להן", והשווה: דברי השופט שמגר בבג"ץ 306/81, בעמ' 141 ולאחרונה דברי השופט ברק בבג"ץ 652/81, בעמ' 201-202."

**"העדפת הרשות  
השופטת על בני  
פעילות מול  
רשויות אחרות  
עשויה לבסס את  
האמונה בקרב  
הציבור שזכויות  
אדם הן עניין של  
קבוצה צרה,  
אליטיסטית, עם  
מאפיינים חברתיים  
מוגדרים מאוד.  
תהליך מעין זה  
עשוי להאט  
בצורה משמעותית  
את התבססותן  
של נורמות  
דמוקרטיות."**

גם בפרשת הקרקעות בחר בג"ץ שלא לדון בשאלות מקדמיות הראויות שיידונו ואולם הפעם עשה זאת בלא שהתיר לו בא כוח המדינה לעשות כן ובשונה מהפעמים הקודמות גם מקום בו נעדרה יריבות בין הצדדים. התנהגות זו, כך אטען להלן, עולה כדי התנהגות אלטרנטיבית הקובעת הלכות העולות כדי הסדרים ראשוניים. פעולתו זו נעשתה על ידי שימוש בעילת אי סבירות.

8 בג"ץ 141/82 רובינשטיין נ' יו"ר הכנסת פ"ד לו (3) 141

## אי סבירות

על פי טענת העותרים, ההחלטות, על פי תוכנן ובהתחשב בנסיבות קבלתן, אינן סבירות במידה המצדיקה את בטלותן. בג"ץ ציין כי עמדת המדינה [שר התשתיות הלאומיות, מינהל מקרקעי ישראל ומועצת מקרקעי ישראל] כיום היא, שכל שלוש ההחלטות אינן סבירות ואין לפעול על פיהן בעיקר על רקע דו"ח ועדת מילגרום. בג"ץ מוסיף כי החלטת המדינה סבירה היא, ואין יסוד שיתערב בה. על רקע זה קבע בג"ץ כי דין העתירות המבקשות להכריז על כך שאין לפעול על פי שלוש ההחלטות להתקבל. כלומר, בשלב זה יכול היה בג"ץ לקבל את העתירות ולהמתין לקבלת החלטות חדשות בעניין.

עם זאת בחר בג"ץ להחליט על העקרונות שינחו את מקבלי ההחלטות. אני אטען כי התערבות זו עולה כדי קביעת הסדרים ראשוניים. הנימוק של בג"ץ הוא:

"הואיל והייתה מחלוקת אם ההחלטות, כבר בעת קבלתן, עמדו במבחן הסבירות והואיל ועולה מעמדת המדינה כי החלטות חדשות עומדות להתקבל, אוסיף דברים אחדים בנושא סבירות ההחלטות כבר במועד קבלתן, וכן, מבלי למצות, בנושא השיקולים והאינטרסים אשר יש לקחתם בחשבון במסגרת הדין בשלוש ההחלטות שלפנינו".

פרדוקס זה מלווה את בג"ץ לכל אורך פסק הדין. השאלה מדוע החליט בג"ץ להתערב, בניגוד לקביעותיו שמועצת המינהל הינה הגוף הסמכותי ובניגוד לכך שעקרונות לא התקיים קונפליקט בעתירה זו על יסוד הודעתה של המדינה על פסילת ההחלטות? פרדוקס זה אינו יכול להיפתר במסגרת האמור בפסק הדין.<sup>9</sup>

ההסבר לתפנית זו ולפרדוקס העולה הימנה, קשור לחקר המשפט כתופעה חברתית

9 מדברי הבג"ץ: "כל מקרה צריך להבחן על פי השלב אליו הגיעה העסקה, גורם ההסתמכות שבו, ההוצאות שהושקעו עד כה, מה האינטרסים והנוזקים המעורב בו וכל כיוצא באלה שיקולים, כל אחד על פי מהותו ומשקלו היחסי בפסיפס השיקולים. מלאכה זו אינה מתאימה לבית משפט זה שיעשה אותה". (פסקה 59 בבג"ץ הקרקעות) בג"ץ ממשיך וקובע כי "נראה לנו, כי מועצת מקרקעי ישראל היא הגוף המתאים לקבוע את הוראות המעבר הכלליות במקרה שלפנינו, וכי המינהל יישם הוראות אלה על העסקאות השונות, על פי הנסיבות הנוגעות לכל אחת מהן..."

**”בשנות השבעים  
השמונים עשה  
הציבור שימוש  
אינטנסיבי בדרכי  
השפעה חוקיות  
דמוקרטיות דוגמת  
החלפת השלטון,  
הפגנות ושבתות;  
האמצעים הללו לא  
הובילו לשינויים  
אמשיים במדיניות  
הציבורית. בהדרגה  
הלכה ונוצרה  
תחושה שאפשרויות  
ההשפעה של  
הציבור הישראלי  
על המערכת  
הפוליטית חסומות  
לחלוטין.”**

לכר משפטית. חקר זה מחייב לצאת מניתוח פורמליסטי לגליסטי אל ניתוח אינטר-דיסציפלינארי המשלב הקשרים תרבותיים, חברתיים או פוליטיים.<sup>10</sup>

מאמר זה משיק למחקרים העוסקים ברטוריקה השיפוטית<sup>11</sup> באופן כתיבת פסקי דין על ידי שופטים<sup>12</sup> ולאופן השימוש שעושים השופטים באימוץ דוקטרינות משפטיות.<sup>13</sup> מסקנת המחקרים הללו היא כי שופטים הינם יצורים ”פוליטיים” היודעים שהם פועלים בתוך עולם כוחני וכי עליהם לפעול כל העת על מנת לשמור על האוטונומיה ועל הלגיטימיות שלהם.<sup>14</sup> המאמר אינו חורג ממסקנות אלה אולם אני מדגיש פן נוסף להלן.

## **ב. הטיעון: התנהגות בג”ץ כנקודת שיווי משקל בקביעת מדיניות על רקע אי משילות והשתתפות פוליטית אלטרנטיבית**

ניתוח פסיקת בג”ץ צריך להיעשות במסגרת ניתוח היסטורי של החברה הישראלית ושל דפוסי

10 ראו למשל: ר' גביון, מ' קרמניצר, י' דוחן (2000), אקטיביזם שיפוטי בעד ונגד, הוצאת ידיעות אחרונות – ספרי חמד והוצאת מאגנס האוניברסיטה העברית – תש”ס; מאוטנר (1993) ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי, מעגלי דעת; ג' ברזילי, א' י' יוכטמן, ו' סגל, (1994) בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית, הוצאת פפירוס – אוניברסיטת תל אביב; ג' ברזילי (1998), שקיעת המפלגות והמערכת המשפטית, קץ המפלגות, 124.

11 See for example: Y’ Dotan (1999) “Judicial Rethoric, Government Kawyers, and Human Rights: The Case of the Israeli High Court of Justice during the intifada Law and Society Review, 33 pp. 319-358 להרחבה בדבר ניתוחים ספרות ומשפט ראו ש' אלמוג, משפט וספרות (הוצאת נבו, 2000).

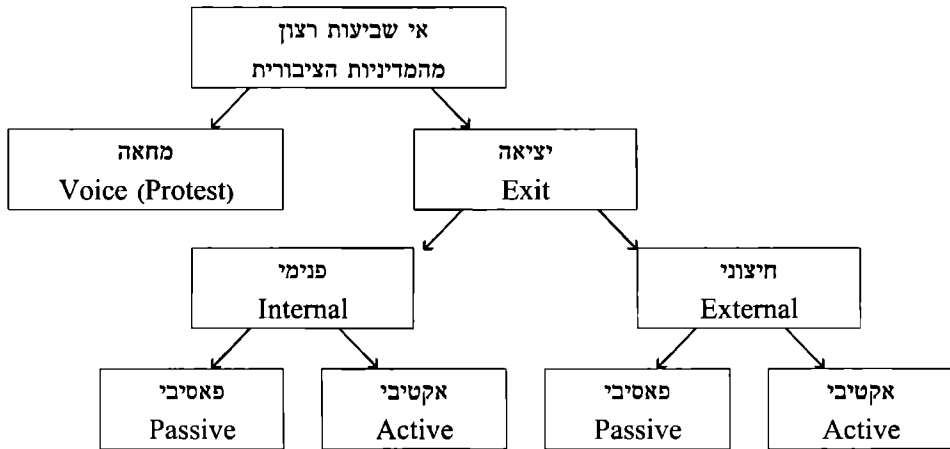
12 ראו למשל: ד' זכריה (2003) “על חדרי עינויים ועל קירות אקוסטיים”, פוליטיקה, 10: 61-87.

13 ראו למשל: ג' קידר, “המהפכה הפרשנית: עלייתה של הפרשנות התכליתית בישראל” עיוני משפט כו 2002.

14 להרחבה ראו כך ח של “פלילים” העוסק במשפט ופוליטיקה בעריכת ג' ברזילי ובו מאמרים של: ל' בילסקי, א' ברק, א' קרון, מ' קרמניצר וק' שפירא אטינגר, ג' ברזילי, מ' גור אריה, י' קרניאל, א' ברנר, ל' שלף, ד' ברק ארז וא' מעוז.

ההשתתפות הפוליטית שהתפתחו בה. השסעים העמוקים בחברה הישראלית בשילוב המבנה המוסדי יוצרים חוסר יכולת של המערכת הפוליטית להתמודד עם בעיות המצריכות עיצוב מדיניות ציבורית. לנוכח מחסור זה מאמצת החברה הישראלית דפוסי השתתפות פוליטית אלטרנטיבית של פניה מוגברת לבית המשפט העליון הן על מנת להגיע להחלטות מדיניות והן על מנת ללחוץ על הפוליטיקאים לשנות בצורה זו או אחרת את המבנה המוסדי.<sup>15</sup> דפוס התנהגות פוליטית אלטרנטיבית זו יכולה במאמר זה כהתנהגות של יציאה פנימית אקטיבית active internal exit, מונח זה מהווה פירוק המודל של אלברט הירשמן (1970) והתאמתו לספירה הציבורית פוליטית. בהתאמה ניתן לחלק את ההתנהגות של האזרחים כפונקציה של נאמנותם למדינה לשתי צורות עיקריות: מחאה (voice) או יציאה (exit). דפוסי ההשתתפות הפוליטית האלטרנטיבית מפורטים בתרשים מספר 1 שלהלן:

תרשים מספר 1: גרסה מורחבת למודל המחאה-יציאה של הירשמן (1970)



15 להרחבה ראו ש' מזרחי וא' מידני (2003) "מדיניות ציבורית חכומית אדם, פוליטיקה 10: 26-9. S' Mizrahi and A' Meydani (2003), "Political Participation via the Judicial System: Exit, Voice and Quasi-Exit in Israeli Society", Israel studies 8 (2), 118-138.

על פי התרשים ניתן לפרק את דפוס ההתנהגות של "יציאה" (Exit) לשני דפוסי התנהגות אופציונאליים לאנשים שאינם מרוצים מאספקת המוצרים הציבוריים. דפוס התנהגות דמוית יציאה פנימית ודפוס התנהגות דמוית יציאה חיצונית. בהתנהגות דמוית יציאה פנימית הכוונה היא לכך שהאזרח נשאר פיזית במדינה אך מאמץ דפוסי התנהגות דמוית יציאה: דפוס פסיבי שנודע בספרות כ"גלות פנימית" ודפוס אקטיבי לפיו האזרח בוחר לספק את המוצרים בעצמו. התפתחות החינוך האפור מהווה דוגמא להתנהגות יציאה פנימית במובנה האקטיבי.<sup>16</sup> הללו יכוננו במאמר דפוסי השתתפות פוליטית אלטרנטיבית.

**"תחושת המבו'  
הסתום שקינה  
בישראל בשנים  
שלאחר מלחמת  
יום כיפור הובילה  
לדרישה לשנות  
את שיטת  
הבחירות וגם  
לניסיונות למצוא  
חלופה שתספק  
מדיניות ציבורית;  
החלופה שנמצאה  
היא בית המשפט  
העליון משום שאין  
כללי משחק  
ברורים המגדירים  
את תפקידו".**

דפוס התנהגות פוליטית אלטרנטיבית שכזה מאומץ גם על ידי ארגונים לא ממשלתיים. ערוץ הפעולה המרכזי לקידום מדיניות ציבורית של זכויות אדם הוא הערוץ המשפטי כפי שבא לידי ביטוי במאבקם של הוועד הציבורי כנגד עינויים בישראל, האגודה לזכויות האזרח בישראל, ארגון בצלם ובמקרה זה תנועת הקשת הדמוקרטית המזרחית. האלטרנטיבה שהם מאתרים היא בית המשפט העליון משום שאין כללי משחק ברורים המגדירים את תפקידו. באמצעות פניות גוברות אליו מנסה הציבור ליצור מציאות על-ידי קביעת עובדות בשטח. לפיכך, מקומו של בג"ץ כקובע מדיניות הינו תוצר אינטראקטיבי של מספר שחקנים: פוליטיקאים, קבוצות אינטרס ביורוקרטיות וקבוצות

16 אהוד שפרינצק כינה זאת התנהגות בלתי לגאלית; שפרינצק, א. (1986) איש הישר בעיניו. אי לגאליזם בחברה הישראלית, (תל אביב: ספרית פועלים) ושמואל להמן וילציג כינה זאת התנהגות זאת quasi-exit.

Lehman-Wilzig S' N' (1991) "Loyalty, Voice and Quasi-Exit." Comparative Politics 24: 97-108; Lehman-Wilzig, S' N' (1992) Wildfire: Grassroots Revolts in Israel in the Post-Socialist Era. Albany: SUNY Press. בהתנהגות דמוית יציאה חיצונית הכוונה לכך כי האזרח עובד פיזית את המדינה אך יכול לבחור לנקוט בפעולות אקטיביות המשפיעות על ההליך הפוליטי במדינה (להבדיל מפעולה פסיבית) כאלה הם למשל התורמים של הכספים. התנהגות זו מכונה בתרשים התנהגות דמוית יציאה חיצונית אקטיבית.

אזרחים אחרות [ציבור] על רקע תנאים מבניים של אי משילות המערכת הפוליטית והתעוררותה של תרבות פוליטית אלטרנטיבית.

טיעון זה שונה ממרבית הטיעונים הקיימים במחקרים העוסקים במשפט הציבורי של הקרקעות ובמחקרי המשפט והפוליטיקה בכלל. מחקרים אלה פחות מדגישים את התנהגות בית המשפט העליון כחלק מתרבות של השתתפות פוליטית אלטרנטיבית.

## המשפט הציבורי של הקרקעות

הספרות המשפטית בנושא הקרקעות מדגישה היבטים נורמטיביים בסוגיות קונקרטיות של דיני ההפקעות ודיני נזקי התכנון.<sup>17</sup> מחקרים אחרים מספקים הסברים חברתיים תרבותיים להתהוות דיני הפקעת המקרקעין בישראל כמו גידול האוכלוסייה היהודית באמצעות קליטת עלייה והעדר תמיכה אידיאולוגית כאתוס הקניין הפרטי.<sup>18</sup> מחקרים נוספים עוסקים בהיבטים מהותיים של מגמות הפרטה<sup>19</sup> בשאלות מוסדיות והליכיות הכרוכות בהן<sup>20</sup> ובהיבטים נורמטיביים של קרקע ולאום.<sup>21</sup> מחקרים מאוחרים מדגישים את הפן התרבותי בדיון על הקרקעות בישראל ובכך מנסים מחקרים אלה להחזיר את הדיון על הקרקעות אל הזירה הפוליטית בה המדיניות הציבורית של הקרקעות בישראל מוסכרת על ידי כלכלה פוליטית, צדק חברתי ופרשנות תרבותית המזינים זה את זה.<sup>22</sup> מחקרים מאוחרים יותר עוסקים בסוגיות תיאורטיות וידועים כמחקרי "הצדק החלוקתי".<sup>23</sup> מחקרים אלה מדגישים פחות היבטים פונקציונאליים או פרטיביים המתבקשים לאחר ניתוח המסגרת ואשר

17 ראו מאמרים של י' ויסמן, א' גרוס, א' חביב סגל, ד' לוינסון זמיר, ח' דגן בתוך (ח' דגן: עורך) (1999) מקרקעין בישראל: בין הפרטי ללאומי וכן א' סופר, ח' קנו, ס' קדר, ר' שמיר, א' בנבנשתי, א' זמיר וא' בנבנשתי בנושא קרקע ולאום.

18 לוינסון זמיר, שם.

19 י' ויסמן, ר' אלתרמן, א' יפתחאל, ס' אוטולנגי בתוך דגן לעיל הערה 17.

20 סופר, קנו, קדר, שמיר, בנבנשתי, זמיר ובנבנשתי, לעיל הערה 17.

22 ראו מאמרים של י' שנהב, א' קמפ, נ' זיו ור' שמיר, א' יפתחאל וס' קדר, ד' רבינוביץ, י' יונה וי' ספורטא, ר' קלוש וי' לוי, יון, ח' חבר בתוך י' שנהב (עורך) (2000) תיאוריה וביקורת, גיליון 16.

23 בהתייחסות לקרקעות ראו ס' קדר וא' יפתחאל, ד' ברק ארו בתוך מ' מאוטנר (עורך) (2000) צדק חלוקתי בישראל, הוצאת רמות-אוניברסיטת תל אביב. ראו גם תקצירים של ד' סטממן, י' אדרעי, י' דהאן, מ' דרורי, ע' זלצברג, א' בנזור, י' בלנק, מ' כירנהק, א' מרגלית, ח' ג'בארין, ס' קדר, מ' דרורי, ר' זכאי נוימן, א' שפירא, ח' סוידר, י' חזן, מ' קריף, ר' אלתרמן בתוך אתר הפקולטה למשפטים אוניברסיטת חיפה.

מבטאים ניתוח אנליטי של אותן "קופסאות שחורות".<sup>24</sup> מהם העקרונות על פיהם ניתן ליישם את עקרון הצדק החלוקתי? האם ניתן ליישב את המחלוקת הערכית העולה מהמחקרים הקיימים? מהי המשמעות של אי יישוב המחלוקת הערכית על עיצוב מדיניות קרקעית? מהן ההשלכות של קביעת עובדות בשטח על עיצוב מדיניות קרקעית? האם קיימים שחקנים פוליטיים נוספים שפחות הודגשו במחקרים הקיימים? שאלות מסוג זה כמו גם הצבעה על גורמים נוספים<sup>25</sup> בכל הקשור לתהליך קביעת המדיניות ולפוליטיקה של הקרקעות בישראל יכולים להשליך על עיצובה של מדיניות ציבורית כך שיותר משתאה אופטימאלית תהא ניתנת ליישום.

## מחקרי הפוליטיקה והמשפט

הספרות העוסקת בפוליטיקה ובמשפט כוללת דגשים מוסדיים וסוציו-פוליטיים להסבר התנהגותו של בית המשפט העליון. הספרות הסוציו-פוליטית תרבותית מדגישה את אי יעילותה של המערכת הדמוקרטית הפוליטית ואת הרב תרבותיות בחברה, את עליית הערכים הליברליים, את העדרה של חוקה ואת הרב מפלגתיות כמו גם את הלגיטימציה הציבורית הגבוהה ממנה נהנה בית המשפט העליון.<sup>26</sup> הספרות העוסקת בחקר מדיניות ציבורית מכנה זאת בין השאר כמשברי אי משילות פוליטית<sup>27</sup> המתאפיינים בין השאר בירידת כוחן של המפלגות ובהתערורתן של אינדיבידואליות ערכי בקרב הציבור ביחסו מול הרשויות.<sup>28</sup>

24 "קופסאות שחורות" מכנה י' שנהב, (לעיל הערה 22), קטגוריות עובדתיות כמו תוכנית אב, הפשרת קרקעות, בעלי קרקעות, תוכנית מתאר וכד'. מושגים אלה לדעת שנהב מסחירים מחלוקות ומייצרות ומייצרים מראית עין של דיון רציונאלי ולדעתו יש לפענחם ולהעמידם לדין תרבותי.

25 היחלשות האידיאולוגיה הקולקטיביסטית ובמקביל עליית הערכים של כלכלת השוק ככלל ושל אידיאולוגיית הפרטה: ראו ס' קדר וא' יפתחאל לעיל הערה 23 וראו גם מ' מאוטנר, לעיל הערה 10.

26 See for example: M' Mautner, "Law and Culture in Israel: The 1950s and the 1980s," (UK, 2002) 175-217; M' Edelman, Courts, politics, and culture in Israel (Charlottesville, 1994); M' Edelman, "The Judicialization of Politics in Israel," International Political Science Review, 15 (1994) 177-186; G' Barzilai, "Courts as Hegemonic Institutions: The Israeli Supreme Court in a Comparative Perspective," Israel Affairs, 5 (1999) 15-33

27 להרחבה בעניין אי משילות ראו ג' דורון (1988) להחליט ולבצע: פרקים במדיניות ציבורית, התצאת כיוונים, ת"א; א' אריאן, ד' נחמיאס ור' אמיר (2002), משילות והרשות המבצעת, המכון הישראלי לדמוקרטיה; ד' יחזקאל (1989), תוכיר לראש הממשלה ב. לבנות מדינה, מכון ירושלים לחקר ישראל, אקדמון - האוניברסיטה העברית, ירושלים.

28 מאוטנר, לעיל הערה 23; ג' ברזילי (1998) "שקיעת המפלגות והמערכת המשפטית", בחוך: ד' קורן (עורך), שקיעת המפלגות. חל"אביב: זמורה ביתן, עמ' 116-125; ג' ברזילי (1998) "הגמוניה שיפוטית, קיטוביות מפלגתית ושניר חברתי", פוליטיקה, 2, ירושלים: המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס, עמ' 32-51.



הספרות המוסדית מדגישה את היותו של בית המשפט העליון חלק מאליטה שלטונית,<sup>29</sup> את ראיית פעולתו של בית המשפט העליון כקבוצת אינטרס,<sup>30</sup> את תרומתו של בית המשפט העליון לשיווי משקל חברתי<sup>31</sup> ואת היותו ביוקרט מיוחד.<sup>32</sup>

בשונה מהסברים מוסדיים סוציו-פוליטיים השמים דגש על המבנה החברתי כמסביר

את התנהגותו של בית המשפט העליון,<sup>33</sup> מאמר זה מציג זווית אחרת לניתוח התנהגותו של בית המשפט העליון. המאמר עושה שימוש בגישת הבחירה החברתית כגישה כלכלית-פוליטית להסבר ההחלטות השיפוטיות. לפי גישה זו, מקומו של בג"ץ כקובע מדיניות אינו תוצר אינטראקטיבי של מספר שחקנים, כאמור: פוליטיקאים, קבוצת אינטרס ביוקרטיות וקבוצות אזרחים אחרות [ציבור] על רקע תנאים מבניים של אי משילות המערכת הפוליטית והתעוררותה של תרבות פוליטית אלטרנטיבית. בתוך כך הסבר ההחלטה השיפוטית ידגיש את התנהגות שופטי בית המשפט בהתאם לארבעה משתנים מסבירים: עמדת הפרופסיה, התפישה הערכית הליברלית של קידום זכויות אדם, מקסום עוצמה למול היחלשותה של המערכת הפוליטית ואמון הציבור. במכלול המשתנים הללו אבקש להסביר את פסיקת בג"ץ בפרשת הקרקעות.

See for example: R' Mangabeira Unger, *Knowledge and Politics*. (New York, 1975); C' A' Mackinnon, 29 (ed), *Toward a Feminist Theory of the State*, (Boston, 1991); R' Hirschl, "The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization: Lessons from Israel's Constitutional Revolution," *Comparative Politics*, 33 (2001) 315-335; G' Barzilai, *Communities and Law: Politics and Cultures of Legal Identities* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003), pp. 147- 208.

See for example: G' A' Schubert, *Political Culture and Judicial Behavior* (Lanham, 1985); T' A' Cowan, 30 "Group Interests," *Virginia Law review*, 44 (1958) 331-345.

See for example: T' Parsons, "The law and Social Control," in W' M' Evan (ed), *Law and Sociology* (New 31 York, 1962) 56-72; P' Nonet, "For Jurisprudential Sociology," *Law and Society Review*, 10 (1976) 525-545.

See for example: L' Epstein and J' Knight, *The Choices Justices Make* (Washington, DC, 1998); J' A' 32 Segal, "Separation-of-Powers games in the Positive Theory of Congress and Courts," *American Political Science Review*, 91 (1997) 28-44; C' Clayton and H' Gillman (eds.), *Supreme Court Decision Making, New Institutional Approaches* (Chicago, 1999); L' Baum, *The Puzzle of Judicial Behavior* (Ann Arbor, 1997); R' Gely and P' T' Spiller, "A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Applications to the State Farm and Grove City Cases," *Journal of Law, Economics and Organization*, 6 (1990) 263-300 ; S' Voight and E' M' Salzberger, "Choosing Not to Choose: When Politicians Choose to Delegate Powers," *KYKLOS, International Review for Social Sciences*, 55 (2002) 289-310.

33 למשל תורת המערכות (סקוט לש), עליית הערכים הליברליים, התפישה הרב תרבותיות, כשל מפלגות וכד'.

**"באמצעות פניות  
אזרחות לבית  
המשפט העליון  
מנסה הציבור ליצור  
מציאות על ידי  
קביעת עובדות  
בשטח; התנהגות זו  
אמורה לאיים על  
הפוליטיקאים  
ולהוביל אותם למסד  
את המציאות – אם  
באמצעות קבלה של  
ההסדר חוקתי חדש  
ואם על ידי הגבלתן  
של סמכויות בית  
המשפט העליון  
והגדרתן מחדש".**

**הגישה הכלכלית לניתוח הפוליטיקה  
והמשפט**

החל משנות השמונים של המאה העשרים ובעיקר בשנות התשעים, עם התפתחות הגישה הכלכלית פוליטית במדעי החברה (תיאורית הבחירה הציבורית), החלו חוקרי משפט ופוליטיקה בארצות הברית ליישם גישות כלכליות יותר לחקר המשפט והפוליטיקה. מסורת זו שהחלה עם מחקריהם של ס. הרמן פריטשט<sup>34</sup> וולטר מרפי<sup>35</sup> תפסה תאוצה עם מחקריהם של סגל וספאת', לי אפשטיין, לורנס באום, מלקולם מ. פילי ואדוורד ל. רובין.<sup>36</sup> מחקרים אלה מדגישים פן אינדיבידואלי יותר המשלב אסטרטגיות והעדפות של שופטים עם השפעות מוסדיות חוץ משפטיות. כך מבנים מוסדיים מעצבים מדיניות שיפוטית.

חוקרים אלה עוסקים בניתוח פוזיטיבי ונורמטיבי של עצמאות שיפוטית. פוזיטיבי במובן של הסבר מדוע עצמאות שיפוטית קיימת במשטרים דמוקרטיים, ונורמטיבי במובן של מדוע עצמאות

שיפוטית ראויה ואילו מרכיבים עליה לכלול.<sup>37</sup> הגישה המסורתית זיהתה את הניתוח הפוזיטיבי עם הניתוח הנורמטיבי וטענה כי עצמאות שיפוטית קימת מכיוון שהיא

P' C' Herman (1948) The Roosevelt Court: A Study in Judicial Politics and Values, 1937-1947. New York: Macmillan Co. 34

M' F' Walter (1964) Elements of Judicial Strategy. Chicago: Univ. of Chicago Press. 35

J' A' Segal, and H' J' Spaeth (1993) The Supreme Court and the Attitudinal Model. New York: Cambridge University Press; L' Epstein, J' A' Segal, H' J' Spaeth, and T' G' Walker (1994) The Supreme Court Compendium: Data, Decisions, and Developments. Washington, DC: CQ Press; L' Epstein and T' G' Walker (1995) Constitutional Law for a Changing America: Rights, Liberties, and Justice. Washington, DC: CQ Press; L' Epstein and J' Knight (1998) The Choices Justices Make. Washington, DC: Congressional Quarterly Press; M' M' Feeley and E' L' Rubin (1998) Judicial Policy Making and the Modern State: How the Courts Reformed America's Prison. New York: Cambridge University Press. 36

ע' ז' לצברגר (2003) "מינויים בפועל בבית המשפט העליון ועצמאות שיפוטית", מחקרי משפט יט, 562-542. 37

מונעת ניצול לרעה של כוח השלטון. היא קימת כמנגנון המאזן את כוחן של הרשויות המחוקקת והמבצעת וכמנגנון המקשה על פעילות של קבוצות אינטרסים ומקטינה את הרווחים מפעילות של <sup>38</sup>rent / seeking. לעומתם טוענת הגישה הרוויזיוניסטית כי עצמאות שיפוטית קימת כדי לסייע לפוליטיקאים להגדיל את רווחיהם ממכירת חקיקה לקבוצות אינטרסים. בצורה זו גם קבוצות אינטרסים יוצאות נשכרות וגם הפוליטיקאים יכולים למקסם את כוחם הפוליטי ואת סיכויי היבחרותם מחדש.<sup>39</sup> הביקורת שהוטחה כנגד הגישה המסורתית נעוצה בהנחת היסוד שפוליטיקאים פועלים באופן רציונאלי כדי למקסם אינטרסים עצמיים. אם כך הדבר מדוע מקנים הפוליטיקאים סמכות לרשויות הפוגעות בכוחם? ביקורת קיימת גם באשר לגישה הרוויזיוניסטית לפיה לא ברור מדוע שופטים עצמאיים יהיו נאמנים למחוקק המקורי?

לדעת עלי ולצברגר רשות שופטת עצמאית היא אובייקט להאצלת סמכויות על ידי הפוליטיקאים, האצלה שבעזרתה ניתן להסיט אחריות, ולהתגבר על בעיות הכרעה קולקטיביות. כך עצמאותה של הרשות השופטת מאפשרת לפוליטיקאים למקסם את האינטרסים שלהם כאשר העלויות הפוליטיות הנובעות מן ההאצלה קטנות מהרווחים הכרוכים בה.<sup>40</sup>

מאמר זה עוסק במתח הקיים בין שתי הגישות הללו ומנסה להציע הסבר המשלב תנאים מבניים ותרבותיים להסבר מקומו של בית המשפט העליון כקובע מדיניות. במסגרת הטיעון מנתח המאמר את מקומו של בית המשפט העליון כתוצר של אינטראקציות בין קבוצות שונות ולא רק בינו לבין הפוליטיקאים. יתר על כן: המאמר משלב תרבות של השתתפות פוליטית אלטרנטיבית המסבירה את מקומו של בית המשפט העליון כקובע מדיניות.

התפתחות נוספת במחקרי הגישה הכלכלית עוסקת בעמדות השופטים. חוקרי הגישה הכלכלית מגדירים את בית המשפט כשחקן בירורקטי ואולם למרות

38 R'A' Epstein (1987) Beyond the Rule of Law – Civic Virtue and Constitutional Structure, 56, George Washington Law Review pp. 149; J'R' Macey (1987) "Competing Economic Views of the Constitution" 56 George Washington Law Review pp. 50.

39 W' Landes and R' Posner (1975) "The Independent Judiciary in an Interest- Group Perspective", 18 The Journal of Law and Economics, pp. 875.

40 ולצברגר, לעיל הערה 37.

הגדרתו כשחקן ביורוקרטי יחסי הכוחות בין בית המשפט העליון לבין הפוליטיקאים ברשות המבצעת והמחוקקת שונים מאלו שבמודלים המנתחים את המינהל הציבורי. הסיבה לכך היא שיחסי הסמכות הקיימים בין פוליטיקאי לבין ביורוקרט שכפוף לו אינם דומים ליחסי הסמכות בין פוליטיקאי לבין שופטי בית המשפט העליון. לפיכך, מציעה תיאורית הבחירה הציבורית דיון נפרד ביחסי הגומלין הללו במסגרת הגישה האסטרטגית (strategic school)<sup>41</sup> ובמסגרת "גישת העמדה הכנה" (attitudinal approach).<sup>42</sup> על פי הגישות הללו, לבית המשפט העליון אומנם יש יכולת וסמכות לפרש את החלטות הרשות המחוקקת ובכך לשנות במידה מסוימת את ההחלטה, אך לרשות המחוקקת יש יכולת וסמכות לבטל את אותה פרשנות באמצעות חקיקה חדשה. מכאן שקיים קונפליקט מובנה ביחסי הגומלין הללו, בדומה ליחסי הגומלין בין פוליטיקאי לבין ביורוקרט שכפוף לו. ההבדל הוא שלא כל אמצעי השליטה של הפוליטיקאי בביורוקרט, דוגמת מינוי פוליטי, עומדים לרשות הפוליטיקאי ביחסו עם בית המשפט העליון. חוקרי הגישה האסטרטגית מתייחסים לשופטים כאל שחקנים אסטרטגיים בעלי העדפות מדיניות יציבות ומוגדרות. חוקרים אלה מסבירים את פסיקת בית המשפט העליון האמריקני כתגובה אסטרטגית של שופטי בית המשפט העליון לתגובה פוטנציאלית של קובעי מדיניות אחרים, בעיקר הקונגרס, הנשיא, סוכנים שונים, ובתי משפט בדרגה נמוכה. אולם חוקרי הגישה הכנה מניחים כי השופטים מחליטים על סמך העדפות

M' Brian A. (1988) "A Model of Judicial Influence on Congressional Policymaking: Grove City College v. 41 Bell." Working papers in Political Science, P-88-7, The Hoover Institution, Stanford University.; R' Gely and Spiller, P' T' (1990) "A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Applications to the state Farm and Grove City Case", Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 6, pp. 263-300; Spiller, P' T' and Gely, R' (1992) "Congressional Control or Judicial Independence: The Determinants of U.S. Supreme Court Labor-Relations Decisions, 1949-1988." Rand Journal of Economics, Vol. 23 (winter), pp. 463-492; Epstein, L' and Walker, T' G' (1995) "The Role of the Supreme Court on American Society: Playing the Reconstruction Game" In *Contemplating Courts*, ed. Epstein, L. Washington, D.C.: CQ Press; Schwarts, E' P' (1992) "Policy, Precedent, and Power: A positive Theory of Supreme Court Decision-Making." Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 8, pp. 219-252; Epstein, L' and Knight, J' (1997) *The choices Justices Make*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Schubert, G' (1965) *The Judicial Mind: The Attitudes and Ideologies of Supreme Court Justices, 1946-* 42 *1963*, Evanston: Northwestern University Press; Segal, J' A' and Cover, A' D' (1989) "Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices.", *American Political Science Review*, Vol. 83 (June), pp. 557-565; Segal, J' A' and Spaeth, H' J' (1993) *The Supreme Court and The Attitudinal Model*. New York: Cambridge; Segal, J' A', Epstein, L', Cameron, C' M', and Spaeth, H' J' (1995) *Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices Revisited*, *Journal of Politics*, Vol. 57 (August), pp. 812-823; Segal, J' A' (1997) "Separation-of-Powers Games in the Positive Theory of Congress and Courts." *American Political Science Review* 91: 28-44

אינדיבידואליות אידיאולוגיות. הם אינם מושפעים משופטים אחרים או משחקנים פוליטיים אחרים ולכן אינם פועלים באופן אסטרטגי אלא בצורה כנה.

במחקרם של אפשטיין ונייט נמצא כי ביותר מ-50% מהתיקים, שופטים משנים עמדות באופן שאינו משקף את ההעדפה האישית שלהם, וב-25% מהמקרים אשר נבחנו שינו שופטים את העמדות שלהם. אפשטיין ונייט מצאו כי השופטים מונעים על ידי העדפות אישיות אבל הם מוגבלים בניסיונותיהם ליישם העדפות אלה. המגבלות הן פנימיות, למשל כמו פעילות בצורה אסטרטגית כתגובה להעדפות של שופטים אחרים בעיקר למול השופט אשר כותב את פסק הדין, כללים פנימיים המחייבים הסכמה של מספר שופטים לאישור ערעורים (Rule of Four) וסמכותו של השופט הראשי למנות את ראש ההרכב. המגבלות החיצוניות מתייחסות לשחקנים ממשלתיים ולדעת הציבור. הם מצאו כי שופטים מושפעים ממוסדות ממשלתיים אחרים ביותר ממחצית המקרים אשר נבחנו וכאשר המקרה אינו נוגע בשאלה חוקתית מספר המקרים קופץ ל-70%. כך שופטים מודעים לקונפליקט פוטנציאלי עם מוסדות אחרים. אולם אפשטיין ונייט אינם בוחנים אם עמדות הציבור תואמות את עמדת בית המשפט. הבחינה שלהם היא מהי עמדתו של הציבור בנוגע למידת הלגיטימיות של פעולתו. על בית המשפט להצטייר כמי שפועל לפי שיטת התקדים ולהימנע מלהחליט בנושאים שלא הועלו על ידי הצדדים. את ההסבר להתנהגות זו תולים החוקרים בכך שהשופטים ממקסמים את האינטרסים שלהם. בניגוד לאפשטיין ולנייט, פילי ורובין אינם יוצאים מנקודת הנחה זו ומגיעים למסקנה כי לא תמיד השופטים מכווני מטרה באופן שיקודמו ההעדפות שלהם ועם השפעת המוסדות הם צפויים לשנות גם את העדפותיהם. כך הם מראים כי שיקולים מוסדיים בשנות השישים בארה"ב בדבר התעוררותה של המדינה המודרנית הביאו את שופטי בית המשפט הנמוכים לאמץ דוקטרינה חדשה בניגוד לדוקטרינת הפדראליזם והפרדת הרשויות אשר קידמה רפורמה בבתי הסוהר המדינתיים והפדראליים.

על פי הגישה הכלכלית-פוליטית משפט שנוצר על ידי בית המשפט העליון אינו מוצר ארוך טווח של אסטרטגיות לטווח קצר. החקיקה השיפוטית היא תהליך מורכב מדוקטרינות משפטיות, מציפיות מהתפקיד המקצועי המשפטי, מרמת שיתוף הפעולה עם השופטים האחרים ממצב האווירה הפוליטית והחברתית. כתוצאה מכך בית המשפט יכול להוביל שינויים בצורה איטית ותוספתית, נדבך על גבי נדבך.

## ג. בג"ץ הקרקעות: נקודת שיווי משקל בין שחקנים שונים על רקע אי משילות וקיומה של השתתפות פוליטית אלטרנטיבית

**"בכל הקשור בהתערבותו של בית המשפט בקביעת ערכים קיימת מחלוקת; גישה שמרנית, שבה למשל מצדדת רוח גביון, קובעת כי הסדרים ערכיים שמורים לכנסת ולציבור בישראל ולא לגוף ביורוקרטי; גישה ליברלית יותר, שבה למשל מצדד השופט אהרון ברק, אומרת כי בעידן של חוסר יכולת למשול תפקיד בית המשפט להתערב ולהקנות ערכים".**

ניתוח ההשתתפות הפוליטית כגורם מסביר מתמקד בשני תהליכים מרכזיים שהתרחשו בחברה הישראלית: האחד הוא שינויים מבניים שחלו במערכת הפוליטית והשפיעו על כוחם היחסי של השחקנים השונים. השני הוא תהליכים חברתיים ותרבותיים שהשפיעו על כוחם היחסי ועל תפקידיהם של השחקנים השונים.

החל מאמצע שנות השבעים של המאה העשרים חלו שני שינויים מרכזיים בחברה הישראלית. האחד, במערכת הפוליטית נעלמה הדומיננטיות של מפלגת העבודה ונוצרה מערכת דו-גושית. בשנות השמונים נתן הדבר כוח למפלגות סקטוריאליות, דוגמת המפלגות הדתיות, ואילו בשנות התשעים, עם הנהגת הבחירה הישירה לראשות הממשלה, גברה הסקטוריאליות בכנסת. שינויים אלה הביאו להיחלשותה של הרשות המחוקקת יחסית לרשות השופטת.<sup>43</sup> השני, מאפיינים מרכזיים בתרבות הפוליטית בישראל,

43 מאוטנר, לעיל הערה 10; ברזילי ג' (1992) דמוקרטיה במלחמות. תל אביב: ספרית פועלים; ברזילי ג' (1998) "שקיעת המפלגות והמערכת המשפטית". אצל דני קורן (עורך), שקיעת המפלגות. תל אביב: זמורה ביתן, עמ' 116-125; ברזילי ג' (1998) "הגמוניה שיפוטית, קטוביות מפלגתית ושינוי חברתי". פוליטיקה 2: 32-51; הופנונג מ' (1997) "סמכות עוצמה והפרדת רשויות – ביקורת שיפוטית בישראל בפרספקטיבה השוואתית". משפטים כח': 211-238; שלף ל' (1996) מרות המשפט ומרות המשטר. תל אביב: פפירוס. ; שמיר ר' (1995) "חברה, יהדות ופונדמנטליזם דמוקרטי: על מקורותיה החברתיים של הפרשנות השיפוטית". עיוני משפט יט': 588-699.

שפירא י' (1984) עילית ללא ממשכים. תל אביב: ספרית הפועלים; אריאן א' (1997) הרפובליקה הישראלית השנייה. תל אביב: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה / זמורה ביתן; גולדברג ג' (1992) המפלגות בישראל: ממפלגות המון למפלגות אלקטוראליות. תל אביב: רמות; הורוביץ ד' וליסק מ' (1989) מצוקות באוטופיה. תל אביב: עם עובד.

שהודחקו במהלך שנות החמישים והשישים, פרצו לקדמת הבמה ועיצבו במידה רבה את ההתייחסות אל החוק בחברה הישראלית כמו גם את מקומו ושל בית המשפט העליון בחברה הישראלית.

מבחינה היסטורית, בשנים שלפני קום המדינה, התפתחו המוסדות הפוליטיים, החברתיים והכלכליים בערוצים חוקיים למחצה או לא-חוקיים לחלוטין. היישוב היהודי פעל בעניינים שונים בניגוד למדיניות של השלטון הבריטי בארץ ישראל, כדי לקדם את הקמתה של מדינה עצמאית ליהודים. עם קום המדינה ובמשך שנות החמישים והשישים, הייתה המערכת הפוליטית, הכלכלית והמנהלית, ריכוזית מאוד.<sup>44</sup> החיבור בין מערכות ריכוזיות מאוד ובין ה"מסורת", שנותרה מימי המנדט הבריטי, להשתמש בדרכים חוקיות למחצה כדי לשנות מציאות מסוימת, השפיע על התרבות הפוליטית בישראל באופן מהותי. הריכוזיות הרבה מנעה את התפתחותם של מוקדי כוח חלופיים, דוגמת קבוצות אינטרס, והאטה מאוד את התפתחותה של חברה אזרחית בעלת מאפיינים ליברליים. יתר על כן, בשל חוסר אינטרס ליצור לחץ ציבורי, מצב המוגדר על ידי אולסון מנקודת מבט כבעיית הפעולה הקולקטיבית,<sup>45</sup> לא נוצר לחץ ציבורי לשינוי המצב כל עוד לא התרחשה קטסטרופה. זו הגיעה במלחמת יום-כיפור, וחשפה את אי-שביעות הרצון של הציבור ממדיניותה של מפלגת העבודה בתחומים שונים. כדי לשנות את השלטון ואת המדיניות השתמש הציבור בעיקר בכלים חוקיים דמוקרטיים, דוגמת חילופי שלטון באמצעות בחירות, הפגנות ושבתות ופנייה לאמצעי התקשורת. אך כבר בסוף שנות השישים החלו לבלוט גם דרכי הפעולה האלטרנטיביות ברוח "יצירת מציאות על ידי קביעת עובדות בשטח". בראשית התהליך היו אלה ההתנחלויות שכפו מציאות מסוימת על הממשלה, ועם השנים, כאשר הציבור נואש בהדרגה מיכולתו להשפיע בדרכים חוקיות דמוקרטיות, פשטה דרך פעולה זו גם לתחומי חיים אחרים. וכך במהלך שנות שמונים פרחו הכלכלה השחורה, החינוך האפור, הרפואה השחורה והכבלים הפיראטיים.

44 הורוביץ וליסק, 1989, שם.

45 הטיעון שמציעה תיאוריית הבחירה הציבורית הינו שככל הקשור למוצרים ציבוריים מרבית בני האדם ייטו לא לשלם פעולה באספקת המוצר אך לצרוך ממנו ככל יכולתם. מרכזיות האינטרס העצמי והעובדה שכל אדם יכול ליהנות ממוצר מבלי להשתתף בייצורו יוצרות מוטיבציה להיות "טרמפיסט" (Free Rider) ולפיקח אף אחד מהשחקנים אינו משתף פעולה עם האחרים. התוצאה היא מחסור במוצר ציבורי מצד אחד, וחוסר אינטרס ליצור לחץ ציבורי (פעולה קולקטיבית) לשם שינוי המצב מצד שני. להרחבה ראו

Olson, M' (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.; Taylor, M' (1984) *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press. Ch. 1.; Axelrod, R' (1984) *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

במונחים של תיאוריית הבחירה הציבורית מכונה התנהגות זו "השתתפות פוליטית אלטרנטיבית", כלומר, כאשר אנשים אינם מרוצים ממדיניות מסוימת או מרמת הספקתו של מוצר ציבורי הם אינם מוחים באמצעים מקובלים ואינם עוזבים לגמרי את החברה, אלא מאמצים אחת משתי דרכי פעולה: הדרך הראשונה היא עזיבה פנימית, פסיבית, ובמילים אחרות, התנתקות נפשית מהמתרחש ברמה החברתית-פוליטית והתרכזות בחיים האישיים. הדרך השנייה, האקטיבית, היא הספקה חלופית של המוצר הציבורי בדרכים אלטרנטיביות. בדרך זו יוצר הציבור איום על המונופול הממשלתי הנוגע לאותו מוצר ציבורי ומוכיל את הפוליטיקאים לשנות מדיניות ברוח הדרישות העולות מהחברה. במילים אחרות, הפוליטיקאים מגיבים במקרים רבים על לחצים מעין אלה על ידי לגליזציה של המוסדות האלטרנטיביים שנוצרו על ידי חלקים מן הציבור. זו אכן הייתה תגובת המערכת הפוליטית בכל הקשור להתנחלויות, לכבלים הפיראטיים, לכלכלה השחורה, לבריאות השחורה ולחינוך האפור. "השתתפות פוליטית אלטרנטיבית" היא אפוא מאפיין מרכזי של התרבות הפוליטית בישראל וגורם מרכזי המסביר תהליכים פוליטיים.

ניתוח דומה אפשר להחיל על התפתחות מקומו של בית המשפט העליון בחברה הישראלית. כפי שהוסבר לעיל, בשנות השבעים והשמונים עשה הציבור שימוש אינטנסיבי בדרכי השפעה חוקיות דמוקרטיות דוגמת החלפת השלטון, הפגנות ושבתות. אך האמצעים הללו לא הובילו לשינויים ממשיים במדיניות הציבורית. בהדרגה הלכה ונוצרה תחושה שאפשרויות ההשפעה של הציבור הישראלי על המערכת הפוליטית חסומות לחלוטין. הביטוי המובהק לכך היה ממשלות האחדות הלאומית שכינה בשנים 1984-1990 – דפוס שהגביר את תחושת המבוי הסתום. המציאות של אפשרויות השפעה חסומות הובילה מצד אחד לדרישה לשנות את שיטת הבחירות ומצד אחר לניסיונות למצוא חלופה שתספק את המוצר הציבורי – מדיניות ציבורית. החלופה שנמצאה היא בית המשפט העליון משום שאין כללי משחק ברורים המגדירים את תפקידו. באמצעות פניות גוברות אליו מנסה הציבור ליצור מציאות באמצעות קביעת עובדות בשטח. בדומה ל"השתתפות פוליטית אלטרנטיבית" בתחומים אחרים, גם בתחום המשפט אמורה התנהגות זו לאיים על הפוליטיקאים ולהוביל אותם למסד את המציאות – אם באמצעות קבלה של ההסדר החוקתי החדש שנוצר, ואם על ידי הגבלתן של סמכויות בית המשפט העליון והגדרתן מחדש.



## ד. בג"ץ הקרקעות: אמון הציבור ויצירת מסד לגיטימי; עמדת הפרופסיה; אידיאולוגיה ליברלית ומקסום עוצמה

בהחלטה השיפוטית בבג"ץ הקרקעות מודגשת התנהגות שופטי בית המשפט בהתאם לארבעה משתנים מסבירים: עמדת הפרופסיה, התפיסה הערכית הליברלית של קידום זכויות האדם, מקסום עוצמה למול היחלשותה של המערכת הפוליטית ואמון הציבור. במסגרת מכלול המשתנים הללו אבקש להסביר את פסיקת בג"ץ בפרשת הקרקעות.

בפסק הדין נגלות לנו הקבוצות השונות שמהן שואב בג"ץ לגיטימציה לפעולתו וכך ממקסם את עוצמתו אל מול רשויות הממשל הפוליטיות. קבוצות אלה משקפות את התגברותו של שיח ביקורתי על האידיאולוגיה הניאו-ליברלית העומדת בבסיסה של מהפכת ההפרטה שהואצה בשנות התשעים של המאה העשרים, ועל הגדלת האי-שוויון הנובעת ממנה.

ואלה הקבוצות השונות:

עמותת "שיח חדש" המגדירה את עצמה כתנועה חברתית אל-מפלגתית וחורף פרלמנטרית. בין יתר מטרתיה, כפי שנכתב בעתירה, מחויבת העמותה: "להיאבק למען מימוש זכויות הפרט הפוליטיות, התרבותיות והחברתיות-כלכליות של כל אזרחי החברה הישראלית ... תוך נקיטת עמדה של חלוקת משאבים צודקת ורחבה בין כל קבוצות האוכלוסייה בישראל".<sup>46</sup>

אל העותרת הזו הצטרפו אנשי אקדמיה ומרצים במוסדות להשכלה גבוהה המביעים, לדבריהם, דאגה ביחס למדיניות הקרקעות של המדינה. קבוצה זו מהווה קהילייה נוספת שממנה שואב בג"ץ לגיטימציה המשפיעה על פסיקתו.<sup>47</sup>

46 פסקאות 15-19 בבג"ץ הקרקעות.

47 בין העותרים ניתן למנות את ד"ר גד ברזילי, ד"ר יוסי דהאן, ד"ר הנרייט דהאן-כלב, ד"ר יוסי יונה, ד"ר יצחק ספורטא, ד"ר פנינה מוצפי-הלר, ד"ר אלכסנדר קרר (סנדי), ד"ר ויקי שירן, פרופ' יהודה שנהב, פרופ' אוייה רטנר.

קבוצה נוספת היא החברה להגנת הטבע, עמותה שאחת ממטרותיה העיקריות היא "לפעול למען שמירת הסביבה ואיכותה, להגן על ערכי הטבע ולטפח את שמירת הטבע בישראל".<sup>48</sup>

**"מציאות של  
שסעים עמוקים  
בחברה  
הישראלית ומבנה  
מוסדי מוסים  
כוגעים ביכולתה  
של המערכת  
הפוליטית  
להתמודד עם  
בעיות שומצריכות  
עיצוב מדיניות  
ציבורית".**

עוד קבוצה – שונה מהקבוצות הציבוריות שלעיל – היא של הנציגים מהמגזרים החקלאיים "העותרים בבג"ץ 1308/00 מזריקצי נ' שר התשתיות, טוענים בפנינו כי החלטה 727 מפלה ללא הצדקה, בשיעור הפיזיו עבור השבת הקרקע, בין חוכרים "בתנאי נחלה" לבין חקלאיים פרטיים." "העותרים בבג"ץ 4269/00 שלמה חזק נ' מנהל מקרקעי ישראל, טוענים כי 727 מפלה בין חוכרים מסוגים שונים – בין מי שהיא מגדירה "מעבדים עונתיים" לבין אלה המוגדרים על פיה כ"חוכרים בתנאי נחלה". העותרים בבג"ץ 3939/99 קיבוץ שדה נחום נ' מנהל מקרקעי ישראל ובג"ץ 4690/99 יישובי מבואות ירושלים נ' מינהל מקרקעי ישראל – טוענים כלפי הוראת אגף 51 המתיחסת להחלטה 737. המדובר בהוראה שהוציא המינהל, הקובעת כי גובה התשלום הכספי לא יהווה קריטריון בעת המלצת האגודה השיתופית על מועמדים מטעמה. (להלן העתירות הספציפיות)."

יתר על כן, בדבריו מכוון בג"ץ למגזרים שונים כמו למשל קבוצת העולים של שנות התשעים, כמו גם לקבוצות של איכות סביבה, תכניות בניין עיר ופיזור אוכלוסייה:<sup>49</sup>

"יש למקרקעין חשיבות גדולה במיוחד במדינה כמו ישראל, אשר גבולותיה צרים, צפיפות האוכלוסייה בה גדולה, ובהיותה ארץ קולטת עולים... יש לדאוג לעתודות קרקע מספיקות לצרכים השונים בעתיד: הן שטחים לבנייה, לחקלאות, לתעשייה ולתעסוקה אחרת, והן שטחים פתוחים לצרכים שונים, לרבות שמירה על איכות הסביבה, הכל בהתאם לתכניות בניין עיר קיימות וצפויות. נדרשת גם מודעות לצורך בפיזור האוכלוסייה. נדרשת מדיניות

48 פסקה 2.1 לבג"ץ הקרקעות.

49 פסקה 36 לבג"ץ הקרקעות.

קרקעית שקולה ומאוזנת הלוקחת בחשבון את כל השיקולים האלה... ההחכמה נחפסת על ידי הציבור כהעברת זכויות הקרובה להעברת בעלות, מעין הפרטה של עיקר זכויות הציבור במקרקעין".

סוגיית המגזרים הצריכה גם היא לקבל התייחסות מוזכרת אף היא:<sup>50</sup> "המינהל משמש נאמנו של הציבור בנהלו את מקרקעי המדינה... על המינהל לפעול בהגינות על פי שיקולים ענייניים ובשוויון, תוך מתן הזדמנויות שוות לכלל הציבור... בין מיגזרים שונים בציבור, כמו גם בין יחידים וקבוצות באותו מיגזר".

בית המשפט בפסקתו מקפיד להסתמך על אנשי אקדמיה שהם הפרופסיה המקצועית המשפטית שלו.<sup>51</sup> כך למשל מתוך פסק הדין:

"אומרת על כך פרופ' דפנה ברק-ארז: "... לכל צורך מעשי, החכירה הארוכה מעניקה לחוכרים את כל יתרונותיה של הבעלות. יתר על כן, אורכן של תקופות החכירה ומחירי השוק של זכויות החכירה יצרו ציפיות ציבוריות להארכתן כנגד תמורות בלתי משמעותיות. יהיה זה סביר להעריך שאף ממשלה בישראל לא תרהיב עוז לפעול בניגוד לצפיות אלה... ההחלטות החלוקתיות המתקבלות ביחס למקרקעין אלה, אינן מעצבות את ההווה בלבד; הן קובעות גם את העתיד". (דפנה ברק-ארז, צדק חלוקתי בהליך המינהלי, בעמ' 212).<sup>52</sup>

יצוין כי במקרה זה דפנה ברק-ארז מתייחסת להיות הקביעה של הוראות המעבר חוקתית, קרי: הסדר ראשוני, ולדידה אין הן צריכות להתקבל על ידי מועצת מקרקעי ישראל אלא על ידי המחוקק. דומה שבג"ץ נדמה לא קיבל את הרציונל שעולה מדבריה של ברק-ארז לגבי העברת סמכות למועצת מקרקעי ישראל בניגוד לשלטון החוק, וכינה זאת "חוק עצלן". יוצא איפה כי בג"ץ נוטל חלק מהרציונאל המובע בדבריה של ברק-ארז אך בוחר שלא להמשיך את הרציונאל. במילים אחרות, נדמה כי

50 פסקה 38 בבג"ץ הקרקעות.

51 חברי הקבוצה מספקים לבג"ץ לגיטימציה במספר צורות הן במאמרים העוסקים בפיתוח כלים שיפטיים לקידום זכויות חברתיות הן בפעילות בארגונים משפטיים וחברתיים והן בתמיכה גלויה במעורבות שיפוטית. להרחבה ראו הארץ, הפרופטורים של "הכנופיה החברתית" מרדגים מהפסיוויות השיפוטית של בג"ץ, 19.2.2004.

52 פסקה 37 בבג"ץ הקרקעות.

הפוליטיקה והמשפט של בג"צ הקרקעות

בג"ץ מנסה לקיים פשרה עם הביורוקרט, מנהל מקרקעי ישראל במקרה זה מחד גיסא ועם הפרופסיה והקבוצות העותרות מאידך גיסא.

התפישה הערכית של בג"ץ מדגישה את חשיבות המקרקעין כמשאב<sup>53</sup> אשר מן הראוי כי יחולק בהתאם לערכיה של אידיאולוגיה ליברלית הרואה בקידום זכויות – חברתיות ערך כשלעצמו וזאת כחלק ממורשת אידיאולוגית של קידום זכויות האדם.<sup>54</sup> תפיסה זו באה לידי ביטוי בהדגש על שינוי התפיסות החברתיות בדבר הצדק החלוקתי. כך למשל בוחר בג"ץ לפרט את דבר מטרותיה של העותרת עמותת שיח חדש,

"להיאבק למען מימוש זכויות הפרט הפוליטיות, התרבותיות והחברתיות-כלכליות של כל אזרחי החברה הישראלית ... תוך נקיטת עמדה של חלוקת משאבים צודקת ורחבה בין כל קבוצות האוכלוסייה בישראל".<sup>55</sup> ובהקשר אחר מדגיש בג"ץ: "גם בעניין המשטר הרכושי שבין בני זוג נקבע כי הוראות הדין הקובעות את אופי המשטר הרכושי הינן כבואה לתפישות חברתיות בדבר צדק חלוקתי (ע"א 1558/94 נפסי נ' נפסי, פ"ד נ 573 (3)). על פי גישה זו, תכליתה של חזקת השיתוף היא להגשים צדק חברתי המבוסס על שוויון בין המינים..."<sup>56</sup>

## צדק חלוקתי או הליך צודק ופתוח

בית המשפט קובע כי "החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים". מה המשמעות של צדק חלוקתי? מהם הקריטריונים להפעלתו? בית

53 "על בסיס הקרקע מנהלים הפרט והחברה את כל מעגל חייהם" בג"ץ מפנה לספרו של S' R' Simpson, Land Law and Registration (Cambridge U. Press, 1976); "המקרקעין ... הוא משאב לאומי. כמות המקרקעין אינה ניתנת להגדלה... בג"ץ מדגיש את העקביות בתפישת בג"ץ את חשיבות המקרקעין ומביא את (ע"א 3901/96 הועדה המקומית לתכנון וכניה רעננה נ' הורוויץ (טרם פורסם; פסקה 9 לפסק דינו של הנשיא ברק)). פסקה 36 לבג"ץ הקרקעות.

54 להרחבה בדבר בג"ץ חכריות אדם ראו שלמה מזרחי ואסף מידיני (2003) מדיניות ציבורית וזכויות אדם, פוליטיקה 10: 26-9.

55 פסקה 15 לבג"ץ הקרקעות.

56 פסקה 39 לבג"ץ הקרקעות.

המשפט אינו מפרט ועם זאת הוא בוחר לציין כי המינוח צדק חלוקתי הוא אינו מינוח חדש לא מבחינת הרציונאל שבו ולא מבחינת השימוש בו כמטבע לשוני.<sup>57</sup>

לבד מהדגשת הערך של צדק חלוקתי בג"ץ מדגיש את חיוניותו של הליך צודק ופתוח.<sup>58</sup>

"למשפט תפקיד חשוב בכל הנוגע לפיקוח על החלטות שעניינן חלוקת עושר בחברה, וכי תפקיד זה הוא לפתח מערכת נורמטיבית המבטיחה כי החלטות בעלות השלכות חלוקתיות יהיו תוצאה של הליך צודק ופתוח [הדגשה שלי – א.מ.], במיוחד לנוכח הסכנה "שהחלוקה תטיב רק עם קבוצות לחץ מאורגנות היטב" (ראו ד' ברק-ארז "צדק חלוקתי בהליך המינהלי", בעמ' 203, 204).

אך מהו אותו הליך צודק ופתוח? בית המשפט אינו קובע באופן ברור. לא זו בלבד אלא שבית המשפט קובע שהחלל הנורמטיבי בכלל והחלטות מועצת מקרקעי ישראל שאינן מנומקות בפרט מקשים על הביקורת השיפוטית. לדברי הבג"ץ "כל מקרה צריך להיבחן על פי השלב אליו הגיעה העסקה, גורם ההסתמכות שבו, ההוצאות שהושקעו עד כה, מה האינטרסים והנזקים המעורב בו וכל כיוצא באלה שיקולים, כל אחד על פי מהותו ומשקלו היחסי בפסיפס השיקולים. מלאכה זו אינה מתאימה לבית משפט זה שיעשה אותה".<sup>59</sup> עם זאת בג"ץ קובע כי "נראה לנו, כי מועצת מקרקעי ישראל היא הגוף המתאים לקבוע את הוראות המעבר הכלליות במקרה שלפנינו, וכי המינהל יישם הוראות אלה על העסקאות השונות, על פי הנסיבות הנוגעות לכל אחת מהן...".

על יסוד האמור לא ברור מדוע בוחר בג"ץ להיכנס לעובי ההסדרים הראשוניים בתוך

57 "חובה זו קיבלה ביטוי בפסיקתה הענפה של בית משפט זה בסוגיות האפליה, חופש העיסוק ושוויון בהזדמנויות על גנייהן השונים, אף שלא נעשה בפסיקה המוקדמת יותר שימוש מפורש במינוח זה. לאחרונה, ניתן מעמד מפורש לשיקול של צדק חלוקתי, בבחינת חוקתיותן של החלטות המינהל על חלוקת משאבים. כך, בבג"ץ 6268/00 קיבוץ החותרים אגודה נ' מינהל מקרקעי ישראל (פ"ד נה(639, 665) (5)... ע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, כפר סבא, פ"ד מונ(639-640, 627) (4); ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רעננה נ' הורוויץ (טרם פורסם); ראו גם בג"ץ 4146/95 עזבון המנוחה לילי זנקר נ' מנהל רשות העתיקות, פ"ד נב(812-813, 774) (4)... (ראו גם ע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ' הוטלס נ' הוועדה המקומית ת"א יפו, פ"ד נב(715) (5)... (ע"א 1558/94 נפיסי נ' נפיסי, פ"ד (3) 573).

58 פסקה 39 בבג"ץ הקרקעות.

59 פסקה 59 בבג"ץ הקרקעות.

דיון על סבירותן של כל אחת משלוש החלטות למשל: היבטים חברתיים ותכנוניים וההשלכות הנובעות מהם.<sup>60</sup>

"ההיבטים החברתיים והתכנוניים ... מובילים למסקנה כי יש להפחית באופן משמעותי ביותר את התמורה בעת שינוי ייעודה של קרקע חקלאית... ויש שיטענו כי ניתוח היבטים אלו אף מצדיק את ביטולה של התמורה המוגדלת. ואולם, מנקודת ראות שוק הדיור, נוכח הצורך העתידי בשינוי ייעוד בעיקר לצורכי מגורים בשולי הערים, יש עדיין צורך במדיניות שתעודד מסירה מהירה של הקרקע, ולכן לא יהיה זה רצוי לבטל לחלוטין את המדיניות המאפשרת לזכות בתמורה מוגדלת ביחס לפיצויים חקלאיים" (עמ' 71 בדו"ח).

יתר על כן, לאורך פסק הדין בית המשפט עושה שימוש בדו"ח מילגרום ולא ברור מדוע הוא בוחר לעשות זאת במיוחד כאשר הוא מקפיד לקבוע כי " ... שקלנו האם לאמץ את הוראות המעבר הללו [ו. עדת מילגרום – א.מ] ... הגענו לכלל מסקנה, כי לא נוכל לעשות כן... מהחומר שלפנינו אין זה ברור אם יאומץ הדו"ח על ידי מועצת מקרקעי ישראל. .. שנית, שמענו טענות רבות אודות היות הוראות המעבר הנקובות בדו"ח צרות מדי".

לאור כל זאת נשאלת השאלה האם לא היה ראוי להמליץ על דרך פתוחה והוגנת לקבל החלטות ולהותיר את הקביעה למוסדות הפוליטיים וזאת בתחת ניסיון לקבוע הסדרים ראשוניים בלא מתן הגדרות ברורות לגבי אופן יישומם?

נדמה כי בכל הקשור בהתערבותו של בית המשפט בקביעת ערכים קיימת מחלוקת בספרות. גישה שמרנית שבה למשל מצדדת רות גביון אומרת כי הסדרים ערכיים שמורים לכנסת ולציבור בישראל ולא לגוף בירווקרטי.<sup>61</sup> גישה ליברלית יותר, שבה למשל מצדד השופט אהרון ברק, אומרת כי בעידן של חוסר יכולת למשול תפקיד בית המשפט להתערב ולהקנות ערכים.<sup>62</sup>

נדמה כי האפשרויות הן מגוונות יותר ונמצאות אי שם בתווך שבין הגישות הללו.

60 פסקה 43 לבג"ץ הקרקעות.

61 ראו למשל רות גביון (1998) המהפכה החוקתית, תיאור מציאות ונבואה המגשימה את עצמה, הספרייה לדמוקרטיה.

62 ראו למשל אהרון ברק (1999) תפקידו של בית המשפט העליון בחברה דמוקרטית, רפאל כהן אלמגור (עורך) סוגיות יסוד בדמוקרטיה הישראלית, ספריית פועלים עמ' 129-141.

שהרי בעיתות של אי משילות עמוקה ותרבות פוליטית אלטרנטיבית קשה לצפות כי מודלים מקובלים של הסכמה חברתית כמו משאל עם ייתנו מייד את אותותיהם, ויתכן שיהיה להם אפקט בטווח הארוך על יצירתה וקידומה של תרבות השתתפות פוליטית מהותית. אולם כיצד צריכה חברה לנהוג כאשר מוסד נבחר שלה כמו כנסת ישראל בוחר שלא לקבל החלטות בנושאים שונים על רקע העדפות לא ברורות של ציבור בוחריו?

## ה. סיכום ומסקנות

במאמר זה טענתי כי מציאות של שסעים עמוקים בחברה הישראלית ומבנה מוסדי מסוים פוגעים ביכולתה של המערכת הפוליטית בארץ להתמודד עם בעיות שמצריכות עיצוב מדיניות ציבורית. בשל המחסור במדיניות ציבורית, אימצה החברה הישראלית דפוסי השתתפות פוליטית אלטרנטיבית של פנייה מוגברת לבית המשפט העליון הן כדי להגיע להחלטות מדיניות והן כדי ללחוץ על הפוליטיקאים לשנות בצורה זו או אחרת את המבנה המוסדי. התפקיד המרכזי שממלא היום בית המשפט העליון בעיצוב סדר היום החברתי-פוליטי בישראל הוא תוצאה של תהליכים חברתיים ופוליטיים עמוקים ומורכבים בחברה הישראלית. תהליכים אלה מהווים תנאי הכרחי לעיצובו של שיווי משקל של אקטיביזם שיפוטי בשעה שעמדות וגישות השופטים הינם בבחינת תנאים מספיקים המשפיעים על מידת ההתערבות של בית המשפט העליון.

גם ארגונים לא-ממשלתיים, המנסים לקדם זכויות אדם, בחרו להשתמש כבג"ץ כדי לקדם את ענייניהם, והדוגמאות לכך רבות.<sup>63</sup> אך אסטרטגיה כזאת יכולה לפגוע בסיכוי לבסס נורמות ליברליות ודמוקרטיות בחברה הישראלית בשני אופנים.

63 למשל, מאבקו הציבורי והמשפטי של ארגון שתי"ל של הקרן החדשה לישראל שביקש את הוספתם של 61 גני טרום-חובה חדשים בשנת הלימודים תשס"א ואת פתיחתה של הספרייה הראשונה לשירות האוכלוסייה הברווית בנגב; עתירתו של ארגון "בזכות", שבעקבותיה הורה בג"ץ לברוק את נגישותם של יותר ממאתיים אוטובוסים חדשים לאנשים בכיסאות גלגלים; עתירה של האגודה לזכויות האזרח שבגינה הורה בג"ץ לסיים בתוך חודשיים את הליכי הקבלה של בני הזוג קעדאן ליישוב קציר; עתירה מ-1995 של האגודה לזכויות האזרח, שבעקבותיה הורה בג"ץ על ביטול כלל 27 בכללי לשכת עורכי הדין. כלל זה אפשר לעורך דין לעכב אצלו תיק של לקוח ומנע מהלקוח לעבור לעורך דין אחר. באופן דומה, הסתיים בשנת 1996 הטיפול בעתירה שהגישה האגודה לזכויות אורח כעניין אפליה ברישום ילדים ערבים ילדים ביפו, כאשר בלחץ בג"ץ שוננו הקריטריונים לקבלה לגנים. להרחבה ראו ע. אלדר, 2002. "כך נקברה נציבות זכויות האדם במגירה של כבוד השר", הארץ, 27.3.02, ב2.

# הון, ממון, קרקע ושלטון: כך הופכים מלח לזהב

לוי מורב

הכותב הוא כלכלן ופרשן כלכלי

בני משפחת דנקנר רצו בנתח מבנק הפועלים. בנק ישראל איפשר להם להשיג את משאת נפשם. יחד עם אחרים הם זכו במכרז וקיבלו לידהם כ-4% מהון המניות של הבנק הגדול במדינה. כדי לזמן את הרכישה הם לא הביאו כסף מהבית, אף על פי שיש להם בבית די כסף לביצוע הרכישה. הם בחרו, כמו כולם, מאז הפרטת חיפה כימיקלים בשנת 1985, לקחת הלוואה בבנק אחר והחליטו שאת הרכישה יבצעו באמצעות חברת תעשיות מלח היושבת על שטחי קרקע נרחבים בעתלית ובאילת; האם הייתה זאת החלטה מקרית או שהיא נבעה מעיקולים עסקיים פנימיים על המשכחה? בנק ישראל ובנק לאומי לא ראו כל פסול בעובדה שחברה המייצרת מלח תהיה בעלת שליטה של 4% בבנק הפועלים. בעוון שלב לא נדרשו הרוכשים לבצע את הרכישה באמצעות אחת החברות הציבוריות האחרות עליהם. כיום, בעקבות החלטת מועצת מקרקעי ישראל מ-22 באוקטובר 2003, לאשר את ההסכם שנחתם בין המינהל לתעשיות מלח בדבר שינוי ייעוד הקרקע, עולות שאלות חדשות ובלתי פתורות שהמרכזית שבהן היא: האם כל מהלך הרכישה של בנק הפועלים על ידי חברת תעשיות המלח לא היה אלא תכסיס שגמרתו האמיתית הייתה שינוי ייעוד הקרקעות בעתלית ובאילת.

באמצע ספטמבר 2004 פורסם בתקשורת כי "חברת תעשיות מלח, הנמצאת בשליטת משפחת דנקנר, צפויה לכנס ישיבת דירקטוריון כדי לבחון, ואולי אף לאשר, מכירה של חלק מאחזקותיה במניות בנק הפועלים – 137 מיליון מניות, המהוות כ-1% מהונו של הבנק". מטרת המכירה הייתה – לצמצם את היקף החובות של חברת תעשיות המלח לבנק לאומי, הנושה המרכזי של חברת תעשיות מלח.

פרשת שינוי הייעוד של קרקעות חברת תעשיות מלח, הנמצאת בשליטתה של משפחת דנקנר, בשני האתרים שלה – בעתלית ובאילת, לא התחילה לפני שנה. ראשיתה באירוע שלא היה לו כל קשר למלח או לתעשייה. בספטמבר 1997 מכרה



חברת "נכסים מ.י." שבשליטת ממשלת ישראל את גרעין השליטה בבנק הפועלים. המכירה הייתה חלק ממהלך כולל, שבוצע בינתיים רק בחלקו, של מכירת הבנקים הכלולים בהסדר. כלומר מכירת הבנקים שהממשלה הייתה ערבה למניות שלהם באוקטובר 1983.

הפרשה ההיא, המוכרת בציבור יותר כפרשת "ויסות המניות הבנקאיות", יצרה מצב בו נעשתה הממשלה, שלא בטובתה ושלא ברצונה, לבעלים של כל הבנקים, פרט לבנק הבינ-לאומי הראשון. בשלב הראשון, במלאות 10 שנים להלאמה דה-פקטו, מכרה הממשלה את הבנקים הקטנים והבינוניים לקבוצות משקיעים מעורבות – מקומיות וזרות.

## הפרטה נוסח ישראל – מימון בהלוואה בנקאית

בספטמבר 1997 נמכר גרעין השליטה של בנק הפועלים לשתי קבוצות משקיעים. הקבוצה הגדולה כללה בעיקר את תד אריסון, איש עסקים ישראלי לשעבר, שעשה את הונו מספינות נוסעים המפליגות מפלורידה. אריסון רכש באופן אישי, באמצעות חברה בבעלותו (כיום, אחרי מותו, היא בבעלות בתו, שרי אריסון) את חלק הארי של מניות הבנק – כ-23% מההון. בראש הקבוצה השנייה, שהייתה חלק מהקבוצה הגדולה כולה, עמדה קבוצת משפחת דנקנר שרכשה כ-11% מהון המניות.

כדי לרכוש את המניות פנתה המשפחה, השולטת על נכסים עצומים, בעיקר בתחומי האנרגיה, הפלסטיקה ותשומות של נפט ומוצרים, לבנקים בישראל בבקשה לממן את הרכישה בהלוואה. המשפחה החליטה לבחור בחברת תעשיות מלח כדי לבצע באמצעותה את הרכישה ולקבל את ההלוואות. היא גייסה קרוב ל-400 מיליון שקל למימון 11% מהון המניות של בנק הפועלים. כ-360 מיליון שקל נלקחו מבנק לאומי ועוד 40 מיליון שקל נלקחו מבנק המזרחי המאוחד.

לפרשת שינוי הייעוד של הקרקעות בעתלית ואילת היה קשר ישיר להלוואה שנטלה המשפחה כדי לרכוש את מניות בנק הפועלים. ההלוואה צמודה למדד ונושאת ריבית שנתית קבועה ממוצעת של קרוב ל-5.5%. כתוצאה מכך המריא החוב של הדנקנרים לבנק לאומי עד ל-1.5 מיליארד שקל. בני המשפחה העריכו שיוכלו לממן את החזרי

הון, ממון, קרקע ושלטון: כך הופכים מלח לזהב

ההלוואה באמצעות כספי הדיווידנד שהם יגרפו לכיסם מהרווחים האדירים של בנק הפועלים ומעליית הערך של המניות. שתי התקוות הללו נכזבו במידה רבה. בחלוקת הדיווידנד התגלעו קשיים רבים, כולל ההתנגדות של המפקח על הבנקים לחלוקת דיווידנד בגין 2002, בה נרשמו הפרשות גדולות לחובות מסופקים והעובדה העצובה, מנקודת מבטם של הדנקנרים, שמניית בנק הפועלים לא המריאה בכורסה לניירות ערך של תל אביב.

זה היה הגורם המרכזי לבקשת המשפחה לשינוי ייעוד הקרקעות בעתלית ובאילת, שבבעלות חברת תעשיות מלח, משימוש חקלאי לתעשייה ומגורים. בני משפחת דנקנר נקלעו למצוקה כספית של ממש והם קיוו שעליית ערך הבטוחות שלהם, בעקבות שינוי הייעוד, תאפשר להם פריסה מחודשת של החוב ומרווח נשימה להסדרת המחויבויות הפיננסיות. על פי הסכם המימון המקורי, אמורות היו ההלוואות שנתן בנק לאומי לחברת תעשיות המלח, להיפרע בסוף 2004. מן הטעם הזה שקלו בני המשפחה את האפשרות למכור חלק מהמניות של בנק הפועלים כדי לממן את פירעון ההלוואה.

### זכויות משינוי ייעוד: כ-550 מיליון ש"ח

שטח הקרקעות של חברת תעשיות המלח בעתלית מסתכם ב-1,300 דונם שנחכרו מפיק"א. אדמות פיק"א הועברו בשנות השישים לידי קק"ל והן מנוהלות על ידי מינהל מקרקעי ישראל, שבה יש לנציגי ממשלת ישראל רוב. הקרקעות של חברת תעשיות מלח באילת הועברו לידי החברה חלקם בחכירה רגילה וחלקם בהרשאה. ברשות החברה כ-900 דונם באזור החוף הצפוני של העיר ועוד כ-900 דונם מצפון לאילת באזור הנקרא עין עברונה. שטח זה מוחזק מכוח הרשאה בלבד, שהוא נחות מהסכם חכירה. כל האדמות, בעתלית ובאילת, נמסרו לחברת תעשיות מלח, לפני עשרות שנים למטרה אחת בלבד – ייצור מלח.

על פי הערכות שונות ניב שינוי ייעוד הקרקע באילת מייצור מלח לבנייה למגורים לבעלים זכויות בשווי של כ-40 מיליון דולר. על פי דו"ח מבקר המדינה שווי הזכויות באזור עתלית בעקבות שינוי הייעוד מייצור מלח לבנייה למסחר ומגורים מוערך בכ-80 מיליון דולר. בסך הכל מדובר בכ-120 מיליון דולר שהם כ-550 מיליון שקל. סכום כסף נאה ללא ספק.

## הבנק כבר פרס פעם ויפרוס שוב

בהקשר זה יש לזכור שהבטוחות של חברת תעשיות המלח לבנק לאומי בגין ההלוואה הגדולה שלקחו הן: מניות בנק הפועלים. בתחילת ספטמבר 2003 פורסמו התוצאות הכספיות של חברת תעשיות המלח לרבע השני של השנה ומהן עולה כי ערך המניות של בנק הפועלים היה נכון ל-30 ביוני רק 1.65 מיליארד שקל ואילו ההשקעה במניות הבנק רשומה בערך מאזני של 1.8 מיליארד שקל. ברגע של גילוי אמת אמר מנכ"ל תעשיות מלח אז, נדב שחר, כי: "חד משמעית אין לנו שאיפה להקטין את האחזקות במניות בנק הפועלים. לכן אנו כוחנים אפשרויות שונות אחרות לגיוס מאות מיליוני שקלים כמו הנפקת אג"חים של חברת המלח באמצעות כתבי אופציה שמימושן יקנה למחזיקים בהם זכות לקבל מניות של בנק הפועלים שמחזיקה בהן תעשיות מלח".

נשמע מסוכך? אין צורך להתרגש יותר מדי. בסך הכל הם ניסו ליצור רושם שאין בעיה של ממש ודאי לא בתחום של גיוס מאות מיליוני שקלים. אין צורך לדאוג יותר מדי כי בנק לאומי כבר פרס את החובות של חברת תעשיות מלח פעם אחת, לפני כשלוש שנים, ויפרוס שוב אם יהיה בכך צורך. בפעם האחרונה שהתעוררה בעיה סביב החובות הלא נפרעים, לפני יותר משנה, עלה הרעיון המדהים לשנות את ייעוד הקרקע בעתלית ובאילת מקרקע חקלאית, כלומר כזאת המשמשת לייצור מלח ממי ים, לקרקע לבנייה למסחר ומגורים.

לכאורה תאמרו, מה הבעיה? הרי בשנים האחרונות שינו את ייעודי הקרקע למאות אנשים, גופים וחברות. מדוע ייגרע חלקה של משפחת דנקנר ושל סמי שמעון, הבעלים של חברת יכין-חקל? האמת היא שלגופו של עניין, שינוי ייעוד הקרקע הוא בפירוש עניין לציבור בהיבט הקרקעי. זו שאלה של טובת הכלל מול אינטרסים של בעלי הון, סוגיה של פגיעה אפשרית בערכי טבע ונוף וחשש לשינוי לרעה במה שמוגדר באורח כללי כאיום על איכות הסביבה והחיים של אזרחי ישראל, שהם בעלי הקרקעות האמיתיים, שנמסרו למחזיקים השונים בחכירה ובמחירי מציאה.

כל העניין האמיתי בפרשת שינוי הייעוד נסוב סביב מה שנהג לכנות "שאלת 64 אלף הדולר", כלומר: עשרות מיליוני דולרים במעבר בין קרקע חקלאית שערכה

הון, ממון, קרקע ושלטון: כך הופכים מלח לזהב

המסחר-עסקי נמוך עד אפסי, לקרקע לתעשייה, מסחר ומגורים שערכה ממריא לשמי המיגדלים הבאים במקומם של המגדלים. מי ישלם את ההפרש בין הערכים הללו? הקרקע נמסרה ל"בעליה" בחכירה ולעולם לא לצמיתות. היא נמסרה ל-49, או ל-99 שנים, ובמחירי קרקע חקלאית. על פי החוק בכל מקרה של בקשה לשינוי ייעוד הקרקע, מתבקשים החוכרים לשלם למינהל המקרקעין, מריווחי העתק הטמונים באדמה הציבורית, ושייגבו בעתיד הקרוב מאוד, את ההפרשים, כלומר את עליית ערך הקרקע.

## בנק לאומי בסכנת קריסה?

מי שהיה אחראי למינהל המקרקעין היה אז השר אהוד אולמרט שכהן כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל. באותם ימים – תחילת אוגוסט 2003 – פרסם השר אולמרט אזהרה חמורה שאם מועצת המינהל לא תאשר את שינוי הייעוד של קרקעות חברת המלח, עלול בנק לאומי להתמוטט.

מה לאיתנות הפיננסית של הבנק השני בגודלו במשק ואחד משני הענקים הדואופולים השולטים בכלכלת ישראל שלטון ללא מצרים, ולשינוי ייעוד הקרקע? סביר להניח כי הסיבה לכך היא כיוון שמשפחת דנקנר לא מצליחה לקבל דיווידנד בגין הרווחים של בנק הפועלים (השותף השני לדואופול) עקב החלטת המפקח על הבנקים לא לאשר – בעבר – חלוקת דיווידנד מחשש לאיתנות הבנק, היא לא יכולה ככל הנראה לפרוע את חובה לבנק לאומי. שינוי ייעוד הקרקעות בעתלית ואילת יאפשר לבני משפחת דנקנר למצוא מקור כספי חדש להשבחת הבטוחות ולעמידה בלוח הזמנים של סילוק החובות לבנק לאומי.

החשש לבנק לאומי הועלה, בין השאר, כדי לשכנע בחיוניות שינוי הייעוד המבוקש. היועץ המשפטי לממשלה דאז, השופט העליון כיום, אליקים רובינשטיין, פרסם חוות דעת שלילית בהקשר לשינוי ייעוד הקרקעות. ובכן הבנק כידוע לא התמוטט והוא ממשיך לעשות חיל, ואחרי רווחי השיא בשנת 2000 בסך 1.4 מיליארד שקל הוא עוד יעלה וישגה ויביא רווחים – נטו, אחרי תשלום מס והפרשה לחובות מסופקים – של קרוב ל-1.6 מיליארד שקל.

מרבית חברי מועצת ממ"י אכן תמכו באישור העסקה ומיעוטם התנגד לה בתוקף

בגלל ההטבות המפליגות שגלומות בה לבעלי תעשיות מלח, על אף שחלק מהקרקעות אמור לחזור לבעלות המדינה.

בני משפחת דנקנר רצו בנתח מבנק הפועלים. בנק ישראל איפשר להם זאת, ולא פסל אותם מלהיות בעלים של בנק. הם זכו, יחד עם אחרים במכרז וקיבלו לידיהם כ-11% מהון המניות של הבנק הגדול במדינה. כדי לממן את הרכישה הם לא הביאו כסף מהבית לביצוע הרכישה. הם בחרו, כמו כולם, מאז הפרטת חיפה כימיקלים בשנת 1985, לקחת הלוואה בבנק אחר. גם בכך אין הם אנשי עסקים חריגים. "קוזי פן טוטה" קרא לכך מוצארט באחת מהאופרות היותר ידועות שלו – "כך עושות כולך". הם החליטו שאת הרכישה הם יבצעו באמצעות חברת תעשיות מלח היושבת על שטח קרקע נרחב בעתלית ובאילת. הם יכלו לבצע את הרכישה באמצעות אחת מחברות האנגריה או הכימיקלים שלהם, אך הם בחרו במלח הקרקע, שלא לומר מלח הארץ.

האם הייתה זאת החלטה מקרית או שהיא נבעה משיקולים עסקיים פנימיים של המשפחה? בנק ישראל ובנק לאומי לא ראו כל פסול בעובדה שחברה המייצרת מלח תהיה בעלת שליטה של 11% בבנק הפועלים. בשום שלב לא נדרשו הרוכשים לבצע את הרכישה באמצעות אחת החברות הציבוריות האחרות שלהם. כיום, בעקבות אישור מועצת מקרקעי ישראל מה-22 באוקטובר 2003 להסכם שנחתם בין המינהל לתעשיות מלח, לאישור שינוי ייעוד הקרקע, עולות שאלות חדשות ובלתי פתורות. האם יתכן שכל מהלך הרכישה של מניות בנק הפועלים על ידי חברת המלח לא נעשה אלא למטרת שינוי ייעוד הקרקעות בעתלית ובאילת.

מתברר שהמהלך הראשון נעשה על ידי המשפחה ולא על ידי המינהל. באוקטובר 1994 שלח שמואל דנקנר, שהיה אז האיש המוביל בפעילות המשפחה, מכתב למנהל המינהל דאז, עוזי וכסלר, ובו בקשה לשינוי ייעוד הקרקעות באילת ובעתלית. כל זאת תשע שנים לפני הפנייה לשר התמ"ת אהוד אולמרט, שלוש שנים לפני שרכשו את מניות בנק הפועלים, ושבע שנים לפני שהתעוררו הבעיות בהחזר ההלוואות לבנק לאומי.

יכול המשקיף לתמוה – אם יש לחברת תעשיות המלח בעיות בהחזר ההלוואה מדוע שהבעלים, כלומר משפחת דנקנר, לא יעשו מאמץ אדירים ויממשו חלק קטן

הון, ממון, קרקע ושלטון: כך הופכים מלח לזהב

מהנכסים העצומים שברשותם כמו גדות כימיקלים, דור אנרגיה ועשרות חברות ומגרשים, נכסי נדל"ן מסחריים ונכסים פיננסיים שופעים כדי לעמוד בהתחייבויות לבנק לאומי, לפני שירוצו לשנות את ייעוד הקרקעות באילת ובעתלית?

## חזון של 100 מיליון דולר

מתברר שלשמואל דנקנר היתה שאיפה נדל"נית כבר באוקטובר 1994. את השאיפה הזו בשם "בריכות המלח באילת – שינוי ייעוד" הגישו למנהל המינהל דאז עוזי וכסלר, עו"ד אבי דרכסלר, שלימים נעשה בעצמו מנהל המינהל, והכלכלן יעקב גדיש ז"ל, מטעמו של שמואל דנקנר. יתר על כן מתברר שלעיריית אילת הייתה מעורבות מלאה בהליך, ובשנת 1998 הוכנה תכנית מיתאר משותפת למינהל ולעירייה הכוללת את שטח בריכות המלח ואת קיבוץ אילות הסמוך.

התכנית כללה סעיף קטן בהסכם בין בני המשפחה (הדנקנרים) לחברת תעשיות מלח שבבעלותם ושעתידה להיות הזרוע המבצעת ברכישת 11% ממניות בנק הפועלים. הסעיף קובע כי בני המשפחה, באורח פרטי ואישי, ולא חברת תעשיות מלח, יהיו בעלי הקרקע שתופשר לבנייה באילת ועתלית.

מומחים מעריכים את שווי שינוי הייעוד של הקרקעות בעתלית ובאילת בכ-100 מיליון דולר, שהם קרוב לחמש מאות מיליון שקלים טבין ותקילין. על סכום כזה שווה להיאבק, לריב, לגייס את מיטב המומחים ולהשפיע על הפוליטיקאים. זאת כבר לא שאלה של 64 אלף דולר, אלא של 100 מיליון דולר.

## עתירות לבג"ץ – פגיעה בערכי טבע ומצג שווא

שלוש עתירות מונחות על שולחן הבג"ץ בפרשה מדהימה זו. שתי עתירות, של התנועה לאיכות השלטון ושל החברה להגנת הטבע, עוסקות בשאלת השינוי בהגדרת השימוש בקרקע כעירונית במקום חקלאית ובנושא של פגיעה בערכי טבע בעקבות שינוי הייעוד. העתירה השלישית, החדשה, היא של הקשת המזרחית הדמוקרטית הטוענת שבמהלך הטיפול של המינהל בבקשה של בני משפחת דנקנר הוצג בפני

המעורבים ומקבלי ההחלטות, מצג שווא. לדברי העותרים נטען כי היוזמה למהלך כולו הייתה של המינהל, ובעקבות כך נחתם ההסכם עם חברת תעשיות המלח, בשעה שבפועל היוזמה הייתה של משפחת דנקנר ולכן יש, לדברי העותרים, לבטל אותה מעיקרה בטענה של מצג שווא. חברי הקשת המזרחית נסמכים על הצלחה קודמת שלהם בפנייה לבג"ץ בנושא הסדר חובות הקיבוצים ושינוי ייעוד הקרקעות של הקיבוצים והמושבים. הם מקווים ששופטי בג"ץ שטבעו אז את המושג "צדק חלוקתי" יחזרו על ההחלטה גם במקרה זה.

כמו במקרים רבים אחרים כלבי השמירה של שלטון תקין והאינטרסים של כלל הציבור הם גורמים חוץ שלטוניים – התקשורת שחשפה שוב ושוב את העובדות, התנועה לאיכות השלטון, החברה להגנת הטבע, הקשת המזרחית הדמוקרטית. שני גורמים ממלכתיים פעלו גם הם, אבל ללא הועיל. משרד מבקר המדינה בראשותו (אז) של השופט העליון בדימוס, אליעזר גולדברג והיועץ המשפטי לממשלה לשעבר ושופט בית המשפט העליון היום, אליקים רובינשטיין, מתחו ביקורת חריפה על העסקה הנרקמת. על אף זאת עשו אנשי המינהל הכל למען אישורה של העסקה בהנהלת המינהל ואחר כך במועצת מקרקעי ישראל.

שופט בית המשפט העליון, אליקים רובינשטיין, בהיותו היועץ המשפטי לממשלה, כתב בחוות הדעת שלו דאז את המשפט הבא: "את נושא מקרקעי המדינה ואינטרס הציבור, אנחנו רואים כשליחות".

בינתיים חלו התפתחויות בנושא. היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז אישר בחודש פברואר השנה (2005) את ההסדר שחתם עוזי וכסלר מנהל מינהל מקרקעי ישראל בראשית שנות התשעים עם משפחת דנקנר ביחס לקרקעות של חברת תעשיות המלח בעתלית ובאילת. עיקרי ההסדר הם אישור תכנית שינוי הייעוד של הקרקע (מתעשייה למסחר ומגורים) תמורת חלוקה שווה של זכויות המקרקעין בעתלית ושל 30% מהזכויות לדנקנר ו-70% למינהל באילת, כאשר המדינה תהיה היזמית בפרויקט. למי שאינו זוכר ראוי להזכיר: מבקר המדינה מתח בזמנו ביקורת חריפה על החלטת המועצה וקבע ששינוי ייעוד הקרקעות יקנה לחברת תעשיות המלח זכויות בשווי שוק של 43 מיליון דולר באילת ושל 90 מיליון דולר בעתלית.

לאחר ההערות של מבקר המדינה החליט מני מזוז, היועץ המשפטי לממשלה, לאשר

הון, ממון, קרקע ושלטון: כך הופכים מלח לזהב

את ההסדר, והמליץ לשר האוצר לחתום על ההחלטה. מזוז טען שבינתיים תוקנו הפגמים העיקריים שמצא המבקר בהסדר. בין היתר בוטלה התחייבות המדינה להעמיד לרשות חברת תעשיות המלח קרקע חלופית, בוטלה ההסכמה כי המינהל יישא בתשלום היטלי ההשבחה וכמו כן בוטלה תחולת ההסכם על המקרקעין שבהרשאה בעין עברונה ששטחם 900 דונם. היועץ המשפטי לממשלה אמר כי אינו חושש שמקרה חברת תעשיות המלח יגרום למחזיקים נוספים בקרקע לדרוש שיחול עליהם הסדר דומה שכן, לדעתו, מדובר במקרה ייחודי, הן מבחינת היקף השטחים, והן מבחינת הקושי לסווגם כקרקע חקלאית או עירונית.

## “והארץ לא תימכר לצמיתות – כי לי הארץ”

המוטו הקרקעי של אבות הציונות, מייסדי קרן קימת לישראל ופיק"א (החברה להתיישבות יהודים בארץ ישראל) ושל כל הקונגרסים הציוניים היה פשוט: “קניין לאומי בקרקע יהיה תריס בפני כמה פגעים סוציאליים, כגון ספטרות בקרקע או הפקעת שכר דירה, מנוף להתיישבות אינטנסיבית בכפר ולצורכי שיכון בריאים בעיר. הוא גם ערוכה, שכל ערך הנוסף לקרקע ביגיעו של הציבור ירבה את הנכסים הלאומיים של העם”. הציטוט לקוח מהמבוא של אדולף פולאק מחודש יולי 1939 לספר של א. ביהם על קרן קימת לישראל. שיטת החכירה וההשאלה של אדמות ארץ ישראל על ידי קק"ל ואחר כך, לאחר הקמת המדינה במאי 1948, על ידי מינהל מקרקעי ישראל, מתבססת על הציווי מספר ויקרא, פרק כ"ה פסוק כ"ג-כ"ד: “והארץ לא תמכר לצמיתות, כי לי הארץ, כי גרים ותושבים אתם עמדי ובכל ארץ אחוזתכם גאולה תתנו לארץ”.

זמן רב עבר מאז נקבעו הכללים הללו. לזכותם של אבות הציונות ניתן לומר, ללא כל היסוס, שהם השכילו לבסס את ההתיישבות החדשה בארץ ישראל בשנות המנדט הבריטי על בסיס מוצק של תפיסה לאומית וחברתית שבלעדיה לא היינו זוכים בעצמאות ובתקומה. מי שקורא את הדברים של פולאק: “שכל ערך הנוסף לקרקע ביגיעו של הציבור ירבה את הנכסים הלאומיים של העם”, וקורא את השתלשלות העניינים בפרשת שינוי הייעוד של קרקעות חברת תעשיות המלח בעתלית ואילת, לא יכול שלא לעמוד נפעם מול גדולתם, תחכומם והבנתם של אבות הציונות בדבר דרכי הפעולה הכלכליות והעסקיות במציאות המודרנית.



הסייגים שהם העמידו החזיקו מעמד במשך דורות רבים. כיום נפרץ חלק ניכר מן הסכרים.

הפרשה הזאת של שינוי ייעוד הקרקעות של חברת תעשיות המלח מכילה את כל השלילה בה נתקפו המשק והחברה בישראל בעשרים השנים האחרונות: הגדל"ניזם פושה ומניב פגיעות באמצעות הקמת מפגעים אקולוגיים וסביבתיים מדין ועד אילת.

### איך קונים בנק בקרקע מלווה

במהלך הכנתו של מאמר זה, מכרו השותפים לגרעין השליטה של בנק הפועלים 4.2% מהון המניות של הבנק לידי הבנק האירופי הנודע יו.בי.אס. חברת תעשיות המלח מכרה מזה 2% בסך כספי של 318 מיליון שקל. בכך ירד חלקה של משפחת דנקנר במניות הבנק מ-11% ל-9% בלבד. לעניין שלנו ניתן לומר כי בני שהמשפחה אינם זקוקים לשינוי ייעוד הקרקעות לפתרון מצוקותיהם הפיננסיות בבנק לאומי. בינתיים יש להם סכום כסף נאה לריצוי הבנק. יתר על כן, מאז נטלה חברת תעשיות מלח את ההלוואה הענקית מבנק לאומי בספטמבר 1997 למימון רכישת מניות בנק הפועלים, היא עסקה רק בהחזר הריבית, מה שמכונה בלשון המקצועית: "לשרת את החוב". בשום שלב לא עלתה האפשרות המעשית לנסות ולהחזיר את הקרן או חלק ממנה כדי לצמצם את נטל התשלום הריבית. עם השלמת העסקה של מכירת 2% ממניות בנק הפועלים תוכל החברה, בזכות 318 מיליון השקלים, להקטין את הקרן ובכך לצמצם את תשלומי הריבית בעתיד.

# קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

עמיעד (עדי) ניב

יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

במסגרת רישומי הקרקעות הנוהגים בהתאם לחוק המקרקעין במדינת ישראל נרשמת בעלות ו/או חכירה של קרקע מכל סוג שהוא בפנקס רישום המקרקעין. זו העדות לבעלותו של מי שהקרקע רשומה על שמו ולזכויותיו עליה. נוהג זה הוא המשך הנוהג שהיה קיים בארץ ישראל בתקופת השלטון הבריטי. משטר המנדט הבריטי בארץ ישראל התבסס בין היתר על סעיף 22 של ספר הברית של חבר הלאומים שקבע כי "...יש להפקיד את הדרכת העמים הללו (עמים שחיו בשטחים שהיו בשליטת האימפריות אשר התמוטטו במהלך מלחמת העולם הראשונה כשהבולטות בהן גרמניה מחד והאימפריה העות'מאנית מאידך), בידי מדינות נאורות מתקדמות שבגלל ניסיונן תוכלנה לקבל על עצמן את האחריות הזו". המנדט על פלשתינה (ארץ ישראל) הוענק על ידי בעלות הברית לבריטניה בוועידת סאן רמו (איטליה) שהתקיימה בשנת 1920. מועצת חבר הלאומים אישרה אז את המנדט ואת נוסחו. בין היתר נקבע כי תונהג שיטת רישום קרקעות שתתאים לצורכי הארץ, מתוך התחשבות, בין השאר, ברצוי לפיתוח יישוב צפוף ועיבוד אינטנסיבי של האדמה. ואכן, מאז הנהגת שלטון המנדט הבריטי על ארץ ישראל החל נוהל רישום קרקעות, אולם רישום זה לא היה מלא ובוצע באיטיות רבה. לא כל הקרקעות והעסקאות שנעשו הגיעו לידיעת הרשם ולא כל הקרקעות שנרכשו אכן נרשמו כדין.<sup>1</sup>

הרישום האמור של הקרקעות המחולקות שהיה נוהג במשטר המנדט הבריטי בארץ ישראל בשנים של טרם קום המדינה אומץ על ידי ממשלת ישראל באחת משיבותיה הראשונות, עוד כ"מועצת העם", כאשר הממשלה אימצה חלק מהחקיקה המנדטורית והחליטה על המשכיות ועל רציפות שיהיו בתוקף עד שייכון משטר חוקתי ישראלי.

1 דב גביש "קרקע" ומפה. כל הספר עוסק בהסדר הקרקעות המנדטורי.

העברת הטיפול באדמות המדינה מממשלת המנדט לידי ממשלת ישראל היה מעבר רצוף ונטול זעזועים. ממשלת ישראל שאפה כבר מתחילת דרכה לשמור על אדמות המדינה ולהרחיב את מאגריה הקרקעיים לצורכי ציבור. הרחבת המאגר נעשתה, בין היתר, על ידי איתור אדמות המדינה ורישומן במסגרת הסדר המקרקעין.

המגזר הלא יהודי הגיב בכעס על נטילת האדמות והעברתן לבעלות מדינת ישראל. לטענתו, חלק מהאדמות האלה עובדו על ידי כפריים ולכן השתייכו להם, אם כי לא באופן פורמאלי.<sup>2</sup>

## הבעלות על הקרקע בישראל

ההתייחסות לבעלות על קרקע בישראל (טרם הקמת המדינה ולאחר הקמתה) מורכבת ביותר. על כך אפשר ללמוד מן העובדה ששלושה מערכי משפט עיקריים התייחסו לנושא זה:

המשפט העות'מאני.

המשפט הבריטי.

המשפט הישראלי.

המערכת העות'מאנית יצרה שישה סוגי בעלות, שנעו בין קרקע שסווגה כפרטית דרך בעלות קהילתית קולקטיביות ו/או מוסדית ועד לבעלות המדינה.

## סוגי הבעלות על האדמות

להבהרה נביא להלן את הגדרות סוגיהן של האדמות עליהן מדובר. בין השנים 1851 ל-1969 – שנה בה נחקק בישראל חוק מקרקעין חדש שהחליף את החוק האמור, נהג בארץ ישראל החוק העות'מאני (שאומץ גם על ידי המדינה בתחילת דרכה).

את הבסיס להגדרת האדמות היוו חמש קטגוריות עיקריות:

2 מיכל אורן, גיבוש המדיניות הקרקעית של ישראל, עמ' 196.

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

אדמת מירי – אדמת הסולטאן במעמדו כריבון של כל המרחב. לקראת סוף תקופת השלטון העות'מאני הפכו אדמות אלה לקרקעות מדינה שהרשאה לשימוש בהן ניתנה על ידי המדינה לפרטיים (כאשר במהלך השנים של עיבודה הם זכו, למעשה, לזכויות אחזקה מלאות בקרקע). במשך תקופת המנדט הבריטי ואחריה הפכו קרקעות אלה לקרקעות בבעלות פרטית כאשר המדינה ביטלה את בעלותם עליהן.

אדמת מולך – אדמה שהוענקה בבעלות לפרטיים. זה סוג בעלות לפיו הוענקו זכויות כמעט מוחלטות בקרקע לבעליה הפרטיים.<sup>3</sup>

אדמת מוואת<sup>4</sup> – אדמה בלתי מעובדת, שאין לה בעלים רשומים. אדמה זו הייתה מרוחקת ממקומות יישוב ובמקרים רבים הייתה אף קרקע טרשית. אדמת מתורכה<sup>5</sup> – אדמה בבעלות ציבורית שנועדה לצורכי הכלל. כדוגמה, לסוג אדמה זו מובאות דרכים ציבוריות, קרקע עליה ניצבים שווקים ציבוריים, אדמות לשימוש הציבור וכ'.

אדמות ווקף – אדמות שנמסרו לארגונים ומוסדות דת ושייעודן מטרות דת, צדקה וחסד.

נוסף להגדרות חוקיות אלה היה נהוג בארץ עוד סוג אחזקה בקרקע שכונה בשם מושע. אלה היו אדמות בבעלות משותפת של כל הקהילה – הכפר בעיקר – אשר חולקו מחדש מדי שנתיים בין תושבי היישוב למטרות עיבוד חקלאי, בדרך כלל בהתאם לפוריותן. אדמות אלה היו בהגדרת הבעלות אדמות מירי כאשר צורת אחזקתן הוגדרה כמושע.

מיכל אורן<sup>6</sup> מדגישה כי חוק הקרקעות של מדינת ישראל לא היה שונה בהרבה מהחוק העות'מאני אך העניק הרגשה כי החוק העות'מאני לא עיגן מספיק את זכויות הממשל על קרקעותיו, דבר שערער למעשה, עם הקמת המדינה ואימוץ החוקים האלה, גם את התפיסה שקבעה כי המדינה היא היורש הבלעדי של קרקעות הנציב העליון.

3 בן דרור – הבעלות הלאומית על הקרקע, המכון לחקר מדיניות קרקעית.

4 אדמות אלה נרשמו לאחר מכן על שם המדינה.

5 אדמות אלה נרשמו לאחר מכן על שם המדינה.

6 בעבודת הדוקטורט שלה שנושאה "גיבוש המדיניות הקרקעית ההתיישבותית של ישראל".

הממשל הבריטי אימץ את מערכת הבעלויות העות'מאנית, אך ערך רישום חדש של בעלויות על הקרקע בלשכת רישום המקרקעין (טאבו) של אזורים נרחבים בצפון ובמרכז ארץ ישראל. שלטונות המנדט הבריטי רשמו בטאבו כקרקע פרטית את הקרקעות שסווגו כ"מולק" לפי השיטה העות'מאנית, אולם לא רשמו את מרבית הקרקעות ששימשו בפועל ליעדים ציבוריים כדוגמת דרכים, שבילים, מעברי מים וכיו"ב. קרקעות אלה לא נרשמו ובמרבית המקרים אף לא הוגדרו גבולותיהן, היות שלא נערכה להן פרצלציה והן אף לא שויכו לבעלות מוגדרת.

עם הקמת המדינה, כיבדה ממשלת ישראל את רישום כל הקרקעות הפרטיות כפי שהיו רשומות בהסדר המקרקעין המנדטורי. יש להדגיש לענייננו, כי ממשלת ישראל קיבלה מבחינה חוקית את סמכות העברת אדמות המדינה – מכירה והחכרה – מידי הנציב העליון כיורשתו של זה מיד לאחר הקמת המדינה.<sup>7</sup>

בכל התקופות צריך להדגיש את ההפרדה בין הריבונות על קרקע של רשויות ציבוריות שמטרתה הייתה הכוונת השימוש בקרקעות פרטיות למטרות שמירה על רווחת ציבור תושבי הרשויות לבין בעלות על קרקע פרטית של יחידים או אפילו של מוסדות, שעמן ניתן גם למנות קרקעות בבעלות הרשויות הציבוריות (מועצות כפריות, עיריות) שנרשמו אמנם על שם הגוף הציבורי אך כקרקע פרטית לצורכי בעלות או למפעלים ייחודיים כבתי ספר, מתקני מים וכו', ובכך נכלל אף הממשל עצמו.

אורן יפתחאל<sup>8</sup> מנסה לטעון במאמרו "חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל", כי במעברים בין רישומי הבעלות בתקופת השלטון העות'מאני לרישומי הסדר הקרקעות המנדטורי ולאחר מכן למערכת הרישום הישראלית נשמטו כנראה רישומי קרקעות מסוגים שונים וכי המעבר בין מערכות הבעלות השונות הוביל לאובדן של קרקעות לקהילה הערבית. זאת בעיקר עקב פרשנות משפטית ישראלית שביטלה את זכויות הקניין הערביות בעיקר בתחום בעלות קולקטיבית ערבית שהייתה נוהגת שם ואשר לפיה נרשמה קרקע שיועדה לשימושים ציבוריים או לשימוש ברוטציה בעיקר

7 פקדת סדרי השלטון והמשפט מס' 1 תש"ח 14/א – העיחון הרשמי מיום 21.5.1948.  
8 אורן יפתחאל. קרקעות, תכנון ואי שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל. נייר עמדה, מרכז אדוה למידע על שוויון וצדק חברתי בישראל, 2000, עמ' 4-5.

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

באדמות חקלאיות. חילופי שלטון פגעו גם בחזקתם של ערבים על קרקעות שהיו תחת ניהולם לפני הקמת מדינת ישראל (על אף שכל משטר השתדל לייעל את שיטת רישום וניהול הקרקעות), כמו למשל יחידת קרקע שהוגדרה "אדמות הכפר" ושבעת המעבר הייתה מנוהלת על ידי הכפר כרשות קהילתית (ושבתוכה נכללו סוגים שונים של כעלות). זו הועברה ברובה לבעלות המדינה. יפתחאל מציין עוד כי גורל דומה פקד גם את אדמות הווקף המוסלמי וגם אדמות שהיו רשומות תחת שמו של הנציב העליון הבריטי לפיקדון בשם הכפרים.

**"במהלך תקופת  
השלטון הבריטי  
נרשמו קרקעות  
במסגרת הסדר  
מקרקעין בבעלות  
"הנציב העליון".  
בכפרים מסוימים  
רשם הפקיד  
המסדר חלק  
מהקרקעות עם  
הערה המציינת כי  
מקרקעין אלה הם  
בעבור תושבי  
כפר מסוים".**

## עיקרי התפתחות ההסדר

בשנת 1928 חוקקה פקודת הקרקעות (סידור זכויות הקניין) שמטרתה הייתה לגרום לרישום הזכויות במקרקעין המוחזקים על ידי אלה שאינם רשומים כבעלי המקרקעין ואת אלה הרשומים בספרי הטאבו התורכיים, כולל אלה שנרשמו כבעלי המקרקעין בתקופת המנדאט הבריטי בספרי האחווה המנדטוריים.

משראו הבריטים כי הרישום לפי פקודת ההסדר המקורית עלול להמשך שנים רבות בהיותו מסורבל בתהליכיו, החליטו לסמן במפה כללית את כל השטח שנכלל בתחום משבצת יישוב, בין אם הקרקע הייתה שייכת לבעלי קרקעות ביישוב ובין אם הקרקע הייתה קרקע מדינה. מפה זו שכללה תיאור המקרקעין, ביארה אם הקרקע מעובדת, נטועה או בנויה או שהיא קרקע טרשית בלתי ראויה לעיבוד או שהיא אדמות יער טבעי וכיו"ב.<sup>9</sup>

מפה זו קיבלה את השם "מפה פיסקאלית" או "מפת שומה", מאחר שעל פיה נגבה מס רכוש חקלאי מהחקלאים אשר טענו לבעלות או לחזקה על הקרקע. השטח שנכלל

9 דב גביש "קרקע ומפה".

במפת השומה היה מחולק לגושי שומה תחת ספרות רומיות שכללו את השטח הבנוי מסוג מולק כגוש מס' 1, והגושים הסמוכים המקיפים את השטח הבנוי עד למרחק של שני קילומטר וחצי היו מסוג מירי, כאשר המדידה נערכה מהבית הקיצוני של השטח הבנוי לכיוון החוצה. השטחים שהיו מעבר ל-2.5 הק"מ האמורים סומנו כקרקע מסוג מוואת של היישוב שבעלות עליהם שייכת לנציב העליון.<sup>10</sup>

הבריטים נטו לאמץ את החוק העות'מאני ורשמו אדמות שלא היו רשומות בבעלות פרטית (כמו קרקעות הסולטאן או קרקעות שהיו למעשה – אמנם ללא רישום – באחזקת הסולטאן) על שם הנציב העליון (שהיה לצורך העניין "המדינה"), בתור נאמן של ממשלת א"י (ארץ ישראל), ואף כירשו של המתצרף (מושל המחוז) העות'מאני. המשטר המנדטורי הפקיד בידי הנציב העליון את הסמכות להעברות של אדמות המדינה במכירה או בהחכרה ובנוסף לכך רשם על שם הנציב אדמות מדינה ומבנים שהיו עליהן ושייעודם נקבע לצורכי ציבור (בתי ספר, מתקני מים וכו') ביישובים מוגדרים.

## הקרקעות הרשומות בבעלות הנציב העליון

במהלך תקופת השלטון הבריטי נרשמו קרקעות במסגרת הסדר מקרקעין בבעלות "הנציב העליון מטעם הוד מלכותו המלך הבריטי". בכפרים מסוימים רשם הפקיד המסדר, לו הייתה סמכות רישום הקרקעות המלכותית, חלק מקרקעות הנציב העליון עם הערה המציינת כי מקרקעין אלה של הנציב העליון הם לטובת או בעבור תושבי כפר מסוים.

לאחר הקמת המדינה נתעוררו לעיתים חילוקי דעות לפירוש ההערה שהייתה בנוסח on behalf of אם היא "לטובת" תושבי הכפר<sup>11</sup> או "כשם" תושבי הכפר. הרישום האמור הוא תמיד בְּכַפְרִים ערביים, דבר שנבע מהעובדה כי בהם הושלם ההסדר בתקופת המנדט. לא נמצא רישום של הערות כאלה בכפרים שהסדר הקרקעות בהם הושלם לאחר הקמת מדינת ישראל. התהליך שגרם לרישום הערה כזו על ידי הפקיד

10 עו"ד אברהם הללי – "סקירה על המקרקעין הידועים כאדמות הנציב העליון לטובת תושבי הכפר", 2004.

11 פרשנות בית המשפט העליון במקרה הכפר יפיע.

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

המסדר הבריטי קשור בחיקוק פקודת ה"מוואת" בשנת 1921 שמטרתה הייתה להגדיר את קרקעות המוואת השייכות על פי החוק למדינה (ר' להלן) – או "הנציב העליון הבריטי", ולשמר את אותן קרקעות על שם הנציב כקרקעות ששייכות למדינה.

עם קום המדינה התפרסמה על ידי יועציה המשפטיים של ממשלת ישראל (וקודם לכן של "מועצת העם") עמדה משפטית אשר ביטלה למעשה את הסמכות המשפטית שהעניקו שלטונות המנדט הבריטי לנציב העליון הבריטי. השאלה שעמדה על הפרק הייתה האם ובאיזו מידה צריכה המדינה לקבל על עצמה את חוזה המכירה ו/או

החכירה של ממשלת המנדט הבריטי. עד כמה שהצלחנו לעמוד על כך, לא היו כל תהיות באשר לשיוך אדמות "הנציב העליון" לבעלותה של המדינה כישות משפטית.<sup>12</sup> גם בסוגיה שהזכרנו קיבלה המדינה על עצמה את החוזים האמורים והתייחסה אליהם כ"רציפות שלטונית".

**"הנציב העליון  
היה היורש החוקי  
של האדמות שהיו  
בשליטת השלטון  
העות'אני וזה  
למעשה הקנה  
למדינה את  
הסמכות והזכות  
להעברת קרקעות  
הרשומות על שם  
הנציב העליון  
לבעלות מוחלטת  
של המדינה".**

## התייחסות המדינה לאדמות שנרשמו על שם הנציב העליון

אחרי שהשליטה באדמות המדינה הועברה מממשלת המנדט הבריטי למדינת ישראל, החלה המדינה לתכנן ניצולן של האדמות לצרכיה השוטפים בהתאם לסדר עדיפויות שנקבע כבר על ידי הממשלה הזמנית ולאחר מכן אומץ על ידי ממשלת הקבע. ממשלת ישראל קיבלה את הסמכות החוקית על אדמות המדינה בהתאם להחלטות הכנסת בראשית המדינה. כאשר

הועברו הסמכויות האמורות הן נמסרו לשר האוצר בממשלת ישראל. הסיבה לכך הייתה כי לבעלות על קרקע השלכה כספית בעלת משמעות, והנושא הפיננסי תקציבי עמד אז בראש מעיניה של הממשלה שהייתה צריכה ליצור מקורות מימון לתקציב

12 מזכר ד"ר שדמון ליועה"מ ינואר 1949 ומכתב בנימין פישמן, מנהל המחלקה המנדטורית לרישום והסדר קרקעות מ' המשפטים, אצל מיכל אורן עמ' 170.



המדינה. "המחלקה לנכסי המדינה" שהייתה כפופה למשרד המשפטים המשיכה בעבודתה כמשרד המשפטים ולא הועברה למשרד האוצר היות ועיקר עיסוקה היה ברישום של זכויות ושל בעלויות.

בפני המדינה עמדו צרכים מוגדרים כאספקת שירותי הממשל, יישוב העולים החדשים שהחלו להגיע לארץ בכמויות, צורכי הצבא שהוקם והלך והתרחב, פיתוח יישובים במרכז ובפריפריה כפי שהוגדרו אז ועוד.

מההיבט המשפטי-חוקי, אדמות הנציב העליון, אלה האדמות שהיו רשומות על שם הנציב העליון הבריטי בשם ממשלת א"י, הועברו לבעלות ולסמכות ממשלת ישראל וזאת מעצם היות המדינה, שהממשלה היא נציגתה החוקית, יורשתו הבלעדית של הנציב העליון הבריטי. זאת נקבע בפקודת סדרי השלטון והמשפט מספר 1 – תש"ח, סעיף 14/א.<sup>13</sup>

יועציה המשפטים של הממשלה, לפחות בחלקם, העלו אז טיעון לפיו נדרשת חקיקת חוק מיוחד לעשיית מעשה זה. לטענתם, כבר הבריטים טעו בכך שהקנו לנציב את סמכות השליטה על האדמות משום שלדבריהם, החוק המנדטורי לא קבע כי הנציב העליון הוא היורש של המתצרף העות'מאני.

היו גם דעות משפטנים הפוכות בתכלית אשר לפיהן אכן הנציב העליון היה היורש החוקי של האדמות שהיו בשליטת השלטון העות'מאני וזה למעשה הקנה למדינה את הסמכות והזכות להעברת קרקעות הרשומות על שם הנציב העליון לבעלות מוחלטת של המדינה, שהיא הריבון החוקי עתה.

על אף כל זאת ובמטרה למנוע אי הבנות ותסבוכות משפטיות מיותרות, יזמה הממשלה בשלהי שנת 1949 חקיקת חוק נכסי המדינה.<sup>14</sup> הצעת חוק זו הוגשה לכנסת בחודש פברואר 1950 ולהלן חלק מסעיפיה, הרלוונטיים לנושא הנדון:

13 פורסם בעיתון הרשמי של הממשלה מספר 2 ביום 21 במאי 1948.

14 מיכל אורן – גיבוש המדיניות הקרקעית ההתיילכותית של ישראל, עמ' 175.

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

- אדמות המדינה, פרט לאדמות מולפ ואדמות שהיו שייכות לווקף המוסלמי, הינן קניין המדינה וחלים עליהן דיני מירי.
- זכויות שימוש שתמסור המדינה יחולו רק על פני האדמה ולא על מכרות ומחצבים שהם קניינה הבלעדי של המדינה.
- למדינה שייכות כל אדמות המתרוכה והמירי האחרות לשימוש הציבור והמדינה יכולה להשתמש בהן לאחר הבטחת זכויות הציבור להן נועדו.<sup>15</sup>

קיימים שני סוגים של קרקע מתרוכה: "מחמיה" שהיא קרקע השייכת לציבור כולו (הגדרה משמעותית ביותר לעניין אדמות הנציב העליון ושיקוליו בהקצאת הקרקעות) ו"מורפקה", קרקע שנכללה ביישוב מסוים והיא משועבדת לו ומשמשת רק את תושביו.

יודגש עוד כי אדמות מתרוכה נבעו משלושה מקורות:

- א. הקצאה לטובת הציבור, כאשר הרשות המקומית עושה חלוקה מחדש של יחידות קרקע שלמות (פרצלציה).
  - ב. שימוש היסטורי קדום: די למחוקק כי במשך שנים על גבי שנים שימשה הקרקע למטרה ציבורית והייתה רחוב או דרך, למשל. המג'לה העות'מאני מגדיר שימוש קדום כ"כל שאין אדם זוכר את ראשיתו". בפועל נהגו לשאול את זקני הכפר ולהשביעם לאופיו המתמשך של מקום.
  - ג. לפי חוק הקרקעות העות'מאני שאומץ, יכולה קרקע מתרוכה לשמש כדרכים, כיכרות לשווקים של בהמות, מקומות חניה, אתרי שווקים, גורן, יער, מרעה. השלטון המנדטורי הוסיף ליעדים אלה גם "אדמות שהן יציר חוק" דוגמת קרקע שניטעו בה עצים. למניעת סחף ונרשמה כמתרוכה לטובת תושבי הכפר<sup>16</sup> (!!) מכוח פקודה מנדטורית כל שהיא כדוגמת פקודת סחף החולות משנת 1922.
- כל אדמות מולפ ומירי ללא יורשים שייכות למדינה. כך גם אדמות המוואת, חופי הים, אדמות שלא רשומות בטאבו, אדמות מחלול, אדמות שאין בגינן פרצלציה ורישום מסודר, אדמות אוצרות טבע שהיו בפיקוח ובאחריות הנציב העליון (סוג נוסף של אדמות ש"הופעלו" על ידי הנציב העליון הבריטי). לפי

15 ראה גם נושא "רישום אדמות הנציב העליון לטובת כפר..." ללא רישום על שם הכפר, פרק 34 בעבודה זו.

16 פרקי יסוד בדיני מקרקעין, בניאן, משרד הביטחון 1998.

חוק הקרקעות העות'מאני, להיותה של קרקע בהגדרת "מוואת" נדרשו שני סוגי מבחנים:

- א. מבחן הקול – קרקע שלא תישמע בה קריאות של אדם בעל קול חזק (הכוונה למואזין) העומד ליד אחד הבתים שבקצה העיר או הכפר.
- ב. להיות מרוחקת לפחות במיל וחצי (כ-2,400 מ') או מהלך מחצית השעה מן השטח המיושב הקרוב ביותר.

יודגש כי קרקעות המוואת קשורות קשר הדוק למושג של "החייאת אדמות": הממשל עודד החייאת קרקע מוואת שמשמעה עיבוד הקרקע, אף אם הייתה טרשית ונטושה, והחזרתה למעגל הייצור מתוך עניין בתשלום המיסים שגבתה על התוצרת החקלאית המופקת מעיבודה של קרקע זו.

- אדמות המדינה אין צורך לרשמן בספרי האחוזה – הטאבו.

## אדמות הנציב העליון שנרשמו "לטובת..."

חלקות הקרקע נרשמו על שם הנציב העליון הבריטי באחת הדרכים הבאות:

רישום על שם הנציב העליון הבריטי בלבד.

רישום הקרקע על שם "הנציב העליון הבריטי" כאשר לרישום האמור צורפה "הערה" (שברבות הימים הוגדרה על ידי משפטנים של מדינת ישראל כ"הערת אזהרה") באחת משתי חלופות:

1. ההערה קובעת כי רישום הקרקע הוא לטובת גוף מסוים, בדרך כלל יישוב שהוגדר בשמו. נוסח הרישום כאן היה "...לטובת הכפר א"...
2. ההערה קובעת כי רישום הקרקע הוא לטובת תושביו של כפר מוגדר. נוסח הרישום כאן היה "...לטובת תושבי הכפר"...

הרישום על שם הנציב העליון הבריטי היה הרישום הרובני. משמעותו של רישום זה כי האדמות אינן בבעלות פרטית כל שהיא והן אדמות מדינה אשר בדרך כלל לא עברו פרצלציה, לא חולקו בין גופים כל שהם והבעלות עליהן "הוכרזה" כבעלותו

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

של הנציב העליון הבריטי בשם ממשלת ארץ ישראל. אדמות אלה היו בדרך כלל קרקעות לא מעובדות, אדמות טרשים ואדמות מרעה לא מסודר, כמו קרקעות ה"מוואת" שנסקרו לעיל.

כפי שצוין, הבעלות על הקרקע נרשמה לעיתים על שם הנציב העליון הבריטי כאשר לרישום זה צורפה הערה לפיה הנציב העליון הבריטי מקנה עדיפות מסוימת באשר לאדמות מסוימות לגוף מוגדר כמו כפר או יישוב שהוגדר אחרת. נוסח ההערה היה "...לטובת כפר א..."<sup>17</sup> מטרת ההערה האמורה הייתה להקנות לאותו הכפר או היישוב עדיפות מה אם וכאשר תקיים פרצלציה והקרקע נשוא הרישום תחולק ו/או תימכר ו/או תוחכר.

**"אשמעות הרישום  
על שם הנציב  
העליון הבריטי  
הייתה שהאדמות  
אינן בבעלות  
בריטית והן אדמות  
מדינה אשר בדרך  
כלל לא עברו  
פרצלציה, לא  
חולקו בין גופים  
כל שהם  
והבעלות עליהן  
"הוכרזה"  
כבעלותו של  
הנציב העליון."**

במקרים אחרים נרשמה הבעלות על הקרקע האמורה על שם הנציב העליון הבריטי כאשר לרישום האמור צורפה גם כאן הערה ("הערת אזהרה") שקבעה כי הרישום נעשה "...לטובת תושבי כפר מוגדר..."<sup>18</sup>.

לא עלה בידי עד כה לאתר מה הסיבה המדויקת להבדלים בנוסח האמור ברישום. מעיון במקורות עולה, להערכתנו, כי ההבדלים האמורים היו מקריים וכי והגורם להם היה לא אחר מאשר מי שהחליט והיה ממונה על הרישום הספציפי. כלומר, נוסחו המדויק של הרישום בספרי המקרקעין של "הערת האזהרה" האמורה נבע מהחלטה "מקומית" של פקיד הרישום.<sup>19</sup>

קיימת אפשרות שהכוונה הייתה מעמיקה יותר והתייחסה לאבחנה בין אינטרס

17 החלטה 273 של מועצת מקרקעי ישראל המצטטת את ההערה הרשומה בהסדר הקרקעות "לטובת כפר יפיע".  
18 החלטה 493 של מועצת מקרקעי ישראל המצטטת את ההערה הרשומה בהסדר הקרקעות "לטובת הכפר מע'אר".  
19 בשלב זה אני מצוי בחיפוש אחר הסיבות המדויקות לבעיה זו. החיפוש מתמקד קודם לכל באיתור כל הערות האזהרה הרשומות בספרי המקרקעין, רישומים שאותם מנסה לאתר גם מינהל המקרקעין.

התושבים כבודדים לאינטרס הכפר כיחידה מוניציפאלית, אם כי לא היו אז מערכות מוניציפאליות מפותחות כפי שהן היום (אולם זאת בגדר השערה בלבד).

על אף האמור לעיל, ברור כי הכוונה המקורית ברישומה של "הערת אזהרה" מסוג כל שהוא שהתייחסה ל"אנשי הכפר" או "כפר", הייתה לציין במסמכי הרישום כי הקרקע אמנם בבעלות המדינה ששלוחה לעניין זה הוא הנציב העליון הבריטי, אולם אם וכאשר תהיה פרצלציה לקרקע והיא תתוכנן על ידי המערכות הממלכתיות המופקדות על התכנון, יילקחו בחשבון האינטרסים של התושבים בכפר האמור.

גם אדמות מסוג "מירי" וגם אדמות מסוג "מתרוכה" היו נתונות במקרה זה לשיקולו הבלעדי של הנציב העליון הבריטי באשר לשימוש בהן ואשר לפי שיקול דעתו והחלטותיו הספציפיות מסר (או לא מסר) אדמות מסוגים אלה לשימוש של הציבור או לשימושם של פרטיים לתקופות מוגבלות, מבלי להעניק לפרטיים כל שהם זכויות קניין או חכירה על השטח.

ראוי לציין כי במערכת הרישום נרשמו אדמות מעובדות מסוג "מירי" על שם התושבים, שהיו בעליהן. אך ממשלת המנדט רשמה לא רק קרקע מעובדת אלא גם קרקעות בלתי מעובדות, כפי שצוין.

הקרקעות שלא היו מעובדות, בין אם מסוג "מירי" ובין אם מסוג ה"מוואת", נרשמו על שמו של הנציב העליון הבריטי, קרי: רישומן היה על שם הבעלים שהיו למעשה – המדינה.

לפיכך גם מובנת המדיניות לפיה ממשלת המנדט כיבדה מאוד את נושא הבעלות הפרטית על הקרקע. היא לא סירבה לרכישת קרקעות מכל סוג שהוא אולם לא מכרה קרקעות. עם זאת, ההתייחסות של השלטון אז לאדמות שלא היו בבעלות פרטית, ובעיקר כאלה שלא היה להן תכנון וכאלה שלא היו מחולקות חלוקה כל שהיא, אדמות שלמעשה היו בגדר "אדמות ציבוריות" או "אדמות שמטרתן לא הוגדרה" הייתה כלבעלות ממשלתית מוחלטת והנציב העליון, כשלוחו הרשמי של השלטון כלפי האוכלוסייה המקומית כולה, היה היחיד שקיבל מהממשל את הסמכות לנהל את האדמות, לתכנן את ייעודן ולקבוע את חלוקתן לצרכים השונים – וכל זאת בהתאם לקריטריונים אותם הוסמך הנציב עצמו לקבוע ולהנחיל לאוכלוסייה.

עניינו של הנציב העליון בקרקע היה בעיקר בדאגה לענייני הציבור, לשטחים ציבוריים ולמפעלים בעלי משמעות "לאומית" שישרתו את מטרותיו של השלטון הבריטי בארץ ישראל ושיאפשרו לו, למנדט הבריטי, לשלוט ברמה הטובה והיעילה ביותר. עקרון זה חל גם אדמות המדינה כמו גם על נושאים שוטפים אחרים שהיו באחריותו הבלעדית של השלטון הבריטי. היה ברור אז, כמו גם בימינו, כי השליטה בקרקע היא אחד המרכיבים העיקריים המקנה למחזיק בה השפעה דומיננטית על המדיניות ככלל וכי האחיזה בקרקע, ככל שתגבר, תהווה אפשרות לקביעתם וליישומם של יעדים אסטרטגיים מהותיים מתחומים רבים.

**"הפתרון לבעיה  
מצריך כיום יתר  
תשומת לב  
בעיקר בשל  
העובדה  
שהאוכלוסייה  
הערבית צומחת  
בקצב מהיר  
ביותר ובאותה עת  
עתודות הקרקע  
העומדות לרשות  
אוכלוסייה זו  
הולכות  
ומצטמצמות וקשה  
לתת מענה  
לצרכיה ההולכים  
וגדלים".**

אשר על כן, שיקול דעתו של הנציב העליון (כמו גם של פקודיו) בנושא הקרקעות היה טובתה של ארץ ישראל מהיבט ההוצאה לפועל של מדיניות הממשלה הבריטית, שכללה גם דאגה לאוכלוסייה המקומית – הן הערבית והן היהודית – ולרווחתה, דבר שבחלקו מצא ביטוי בהתייחסות לקרקע הציבורית ממלכתית ולעיתים התבטא הדבר בשטח בהערות "הפקדה" מסוג הערות האזהרה של "...לטובת תושבי הכפר X" ... שמטרתן העיקרית הייתה לשריין את האפשרות כי קרקע זו תינתן פעם לשימושם של תושבי הכפר, בהתאם לשיקולי הממשל ולפי המצב הכלכלי כפי שיבואו לביטוי בשטח באופן ריאלי.

כפי שהזכרתי קודם לכן אין בידי עדיין נתונים כמותיים על כמות הקרקעות אשר הוגדרו "כבעלות" הנציב העליון ונרשמו "לטובת" תושבי כפר זה או אחר או "לטובת" כפר זה או אחר. אולם לאור הבדיקה הראשונית של עקרון הרישום האמור ניתן לומר, כי רישומים אלה נערכו אך ורק בקרקעות שהיו מיועדות מבחינת הנציב לכפרים ערביים או לאוכלוסייה ערבית בשל כפרים או ביישובים ערביים.

ייתכן ועובדה זו נובעת לא רק מאהבת יתר שנטה השלטון המנדטורי לתושביה הערבים של ארץ ישראל אלא גם מכיוון שאלה לא היו מאורגנים במסגרות מוניציפאליות ו/או כפריות אינטגרטיביות מוסדרות והשלטון נטה לדאוג להבטחת עתידם.

### מקרה אדמות הנציב העליון "לטובת" תושבי הכפר יפיע

כאן מדובר בשטח קרקע המשתרע צפונית מערבית לתחום השיפוט של המועצה המקומית יפיע והגובל בתחום השיפוט שלה. הקרקע הינה בשטח של כ-2,300 דונם שמתוכם 600 דונם בבעלות פרטית והיתרה רשומה כ"אדמות הנציב העליון כנאמן לטובת הכפר של יפיע" "The high commissioner for the time being on behalf of the village of Jafa". בהערות רשומה הערה שתרגומה החופשי הוא "...הרישום נעשה בשם הממשלה מאחר ואין גוף משפטי שייצג את הכפר". בנוסח האנגלי נאמר "Registration is being made in the name of Government as there is no legal... body to represent the village"

רישום זה נעשה כפי שניתן היה לראות מנסחי הרישום בראשית 1947 עם רישום לוחות הזכויות בספרי האחווה לאחר ההסדר. במשבצת המתארת את מצב הקרקע מופיע תמיד בחלקות שבשם הנציב העליון תיאור של אדמה טרשית (Waste land). ברוב המקרים מדובר בחלקות גדולות המשתרעות על מאות דונמים והרישום בשם הנציב העליון הוא תמיד בשלמות.

המועצה המקומית יפיע נוסדה בשנת 1960, כך שביום היכנסו לתוקף של חוק נכסי המדינה – 1951 לא הייתה קיימת בכפר רשות מוניציפאלית כל שהיא: היה קיים הכפר יפיע, אך בראשו לא עמדה מועצה מקומית בעלת סמכויות חוקיות.

לטענת היועץ המשפטי של מינהל מקרקעי ישראל, בחוות דעת אותה ניסח בשנת 1973, החלקות המדוברות היו אדמות טרשים בעת השלמת ההסדר בשנת 1947 והן גם אדמות טרשים בעת הזו.

נראה כי האדמות האלה נרשמו בהערת האזהרה בנוסח "...לטובת תושבי הכפר"...

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

היות ואז לא הייתה קיימת רשות כל שהיא שהייתה בעלת סמכויות סטטוטוריות אשר שלטה בכפר באופן יורידי ("רשות מוניציפאלית").

יש לשער כי האדמות הללו לא נתבעו בשעת ההסדר על ידי איש והיו חייבות להירשם, אם כן, בשם המדינה. עיון ברשומות ההסדר מעלה כי החלקות נרשמו על שם הנציב העליון כנאמן באופן אחר, משמע הפכו אחר כך להיות אדמות מדינה. טענה שהושמעה על ידי מומחה ייחודי להסדר מקרקעין שעבד אז בלשכת רישום

המקרקעין היא כי מראיות עקיפות ניתן להניח כי הרישום "לטובת אנשי הכפר" נעשה על ידי פקיד המנדט הבריטי טרם הקמת המדינה לאחר שועדות בין-לאומיות שביקרו בארץ ישראל המליצו על חלוקת ארץ ישראל ומטרת הפקידים הייתה שאדמות אלה לא יועברו לשליטת מדינת ישראל שבדרך אלא יירשמו לטובת כפר ערבי (בין אם מחוץ לגבולות המדינה ובין אם בתוככי גבולותיה).

**"ענינו של הנציב"**

**העליון בקרקע**

**היה בעיקר**

**בדאגה לענייני**

**הציבור, לשטחים**

**ציבוריים**

**ולמעלים בעלי**

**משמעות**

**"לאומית"**

**שישרתו את**

**מטרותיו של**

**השלטון הבריטי**

**בארץ ישראל".**

בדיון שהתקיים בבית המשפט העליון בשנת 1977<sup>20</sup> בו תבעה המדינה לבטל רישום זה "לטובת תושבי הכפר..." כפי שנקבע על ידי בית המשפט המחוזי, קבע בית המשפט כי "...גם אחרי דיונים נוספים אלה יעמדו הרישומים בעינם, על כל הספקות המתלווים אליהם. כדי לקדם את הפתרון המעשי של הבעיה החמורה הזו, אעיר – בלי לראות בזה פסיקה מחייבת – שהאינטרס הממשי של בני הכפר היה בשעתו מרעה עדריהם באדמות אלה או מקצתן. מעדותו של

מר צדוק ראב, מפקח יערות, מסתבר שהמרעה אפשרי, והוא אף מועיל, בתוך שמורת יער, אחרי שעצים הספיקו לגדול, מאשר באדמת טרשים חשופה. טוב היה אפוא להפוך חלק מאדמות אלה לשמורת יער לטובת כל הנוגעים בדבר, כפי שהתכוונה המדינה לעשות לפני שהסכסוך הגיע לערכאות. מיתר האדמות מן הראוי היה להקצות למועצה המקומית (יפיע – ע.ג.) חלק מתאים לצורכי פיתוח הכרחיים למען

20 בבית המשפט העליון בירושלים, ד"ג, 10/76, 13/76, המועצה המקומית יפיע נ' מדינת ישראל ר"ב 6 אחרים.



תושבי הכפר והשאר ישמש למדינה לצורכי הפיתוח שלה. פתרון לפי קווים אלה ישים קץ לשיתוק הנוכחי בכל הנוגע לאדמות אלה, שממנו לא צומחת תועלת לשום צד מן הצדדים הנוגעים בדבר. הייתי אפוא מקיים את פסק הדין, כפי שניתן בערעור...”

בעמוד 3 של פרוטוקול הדיון בבית המשפט העליון נאמר כי בפסק הדין שהוא נשוא הדיונים הנוספים בפני בית המשפט העליון, שניתן על ידי בית המשפט המחוזי, הוסבר כי הרישום של האדמות הללו יוצא דופן, מעין “שעטנו” בין רישום לפי סעיף 29א לפקודת הסדר זכויות המקרקעין אשר הן ברישום אדמות מתרוכה, ובין סעיף 29 – רישום זכויות בשם המדינה, כאשר לא הוכחה תביעתו של אחר: בסעיף 29א נלקחת הנוסחה שהנציב העליון נרשם כנאמן, אך מאחר שאותה שעה לא היה קיים בכפר יפיע גוף משפטי שהיה כשיר לייצגו ולהחזיק במקרקעין בשמו, כנדרש בסיפא של אותו סעיף, נמצאה הדרך לרשום את הקניין בשם הנציב העליון כאילו לפי סעיף 29, תוך הרכבת סייג שהרישום הוא למען הכפר או בשמו – סייג שאינו תואם לא את סעיף 29א ולא את סעיף 29. למרות זאת לא נמצאה עילה לתקן את הרישום הפגום הזה – לא כבקשת המועצה המקומית ולא כבקשת המדינה.

המכשול העיקרי העומד בדרכה של המועצה המקומית הוא שסוג האדמות נרשם מירי וההוראות שבדין המאפשרות הקניית אדמות למועצה המקומית מכוח הדין מדברות על אדמות מתרוכה דווקא, ואילו סעיף 195 לצו המועצות המקומיות (א) החל גם על מועצה מקומית יפיע דן באדמות שבבעלותו ובהחזקתו של ועד שכונה. בית המשפט המשיך וקבע שאף מחוץ להוראות הללו אין למועצה המקומית עילה לרישום האדמות על שמה, על יסוד הרישום בהסדר הקרקעות, כי אין זהות בין הציבור הבלתי מוגדר “הכפר יפיע” לפי הרישום והמועצה המקומית יפיע כגוף משפטי. גם תביעת המדינה נדחתה אז כי גם היא לא גילתה עילה לשינוי הרישום.

התוצאה הסופית של פסק הדין הייתה כי פרט לשינוי שמדינת ישראל תבוא במקום הנציב העליון, אם היא תבקש זאת בדרך הקבועה בתקנות נכסי המדינה – מקרקעין 1952, נשאר הכול על מקומו במבוי הסתום אליו הגיעו הדברים, וכל אשר בית המשפט יכול היה לעשות למען בעלי הדין היה לחזור על עצת שופט בית המשפט המחוזי לנהל משא ומתן כדי להעניק למועצה המקומית את שטחי הקרקע החיוניים להבטחת צורכי תושביה.

## החלטת מועצת מקרקעי ישראל

בשנת 1984 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה שמספרה 273<sup>21</sup> וכותרתה: "אדמות הנציב העליון לטובת כפר יפיע". בתוכן ההחלטה: "...בתוקף סמכותה לפי סעיף ... לחוק נכסי המדינה תשי"א... מאשרת המועצה למינהל מקרקעי ישראל לפעול להעברת שטח של 582 דונם למועצה המקומית יפיע. באשר למגרשי הבנייה שייווצרו משטח נוסף של 271 דונם שלגביו ויתרה המועצה המקומית יפיע על תביעותיה, מחליטה המועצה: המגרשים יוקצו לתושבי הכפר בחכירה לתקופה של 49 שנה ובתשלום של 40% דמי חכירה ראשוניים שייחשבו כ-80% מהערכת השמאי הממשלתי ליום ההקצאה בפועל..."

משום חוסר הסכמה של המועצה המקומית יפיע לא בוצעה החלטה זו עד היום.

מצב עניינים זה כפי שתואר להלן מצביע על הבעייתיות וכובד המשקל של נושא קרקעות הנציב העליון שעד היום לא נמצא לו פתרון גלובלי על אף פרק הזמן הארוך שעבר מאז העברת הבעלות של הקרקע מהנציב העליון לחזקת מדינת ישראל.

## מקרה הכפר מע'אר

בשנת 1989 נידון במועצת מקרקעי ישראל מקרה הכפר מע'אר, גם בו היה עיקר הבעיה היה רישום אדמות הנציב העליון לטובת אנשי הכפר.

החלטת המועצה דאז:

"...בתוקף סמכותה לפי סעיף 5(ב) לחוק נכסי המדינה תשי"א-1951, מאשרת מועצת מקרקעי ישראל לפעול להעברת שטח של כ-349 דונם למועצה המקומית מע'אר, זאת תמורת הסכמת המועצה המקומית למחיקת ההערה "הנציב העליון לטובת אנשי הכפר" בכ-289 דונם.

21 בבית המשפט העליון, ד"נ, 76/10, 76/13, ראה נספח "ד" בסוף העבודה.

החלטה זו אושרה על ידי הועדה לקרקע עירונית ביום 22.5.89 על פי סמכות שניתנה לה על ידי מליאת המועצה בישיבתה מיום 14.3.89.

אנו רואים כאן החלטה שבהסכמה, לאחר מו"מ בין הכפר לבין מינהל מקרקעי ישראל לפיה ניתנה לכפר זה חלקת אדמה גדולה יותר מזו שבגינה נרשמה ההערה "...לטובת". המדינה העדיפה לפצות את הכפר ב"בונוס" מסוים ולו למחוק את ההערה האמורה ברישום המקרקעין.<sup>22</sup>

## סיכום ומסקנות

הממשל הישראלי "ירש" מהשלטון המנדטורי הבריטי מערכת הסדר מקרקעין שהשלטון הבריטי בארץ ישראל טיפל בה בקפידה. במסגרת הסדרי רישום המקרקעין טיפל הממשל הבריטי בקרקעות שלא היו בבעלות פרטית בדקדקנות די מרובה וכל הקרקעות הציבוריות האמורות נרשמו על ידו לנאמנות "הנציב העליון" שהיה למעשה נציגה הרשמי של הממשלה הבריטית ובכך שימש למעשה בתפקיד "המדינה".

בהתאם למדיניות שנהגה בארץ ישראל המנדטורית כל אדמות מולק ומירי ללא יורשים היו שייכות למדינה וכך גם היו אדמות המוואת (אדמות לא מעובדות שלא נעשה בהן כל שימוש). באדמות המוואת לא התקיימה פרצלציה ובהן דווקא לא התקיימו רישומים מסודרים.

היות ועניינו של השלטון המנדטורי בקרקע היה בעיקר בדאגה לענייני הציבור, לשמירה על שטחים ציבוריים ולטיפוחם של מפעלים בעלי משמעות לאומית שישרתו את מטרות השלטון הבריטי בארץ ישראל, נרשמו קרקעות הציבור בהסדרי הקרקעות על שם "הנציב העליון הבריטי". רישומים אלה נחלקו לקטגוריות אפשריות כדלקמן:

22 מועצת מקרקעי ישראל, החלטה 273 מיום 17.1.1984.

- א. רישום על שם הנציב העליון בלבד, שהוא רישום שייעודו בעלות מלאה של "המדינה" (השלטון המנדטורי).
- ב. שני סוגי רישום נוספים שנבעו מפעילות השלטון הבריטי שעיקרם היה, כנראה, הבטחת זכויותיהם בקרקע של תושבים ערביים מוגדרים כשטחי ארץ ישראל, כאלה שלא היו מוגדרים במסגרת כפרית מאורגנת או בכל מסגרת מאורגנת אחרת רשמית. זאת, היות ובתקופה ההיא לא היה מקובל קיומן של רשויות מוניציפאליות כפי שאנו מכירים אותן כיום. סוגי הרישום האלה היו:
- רישום על שם הנציב העליון כ"נאמן" לקרקע, תוך הדגש כי הרישום הוא "לטובת" גוף מסוים, בדרך כלל כפר או יישוב, עובדה שנרשמה ב"הערת אזהרה".
  - רישום על שם הנציב העליון כ"נאמן" לקרקע, תוך הדגש כי הרישום הוא לטובת "תושבי" כפר מסוים.

החוקים המנדטוריים ובהם הסדרי רישום הקרקעות ואף הרישומים עצמם "אומצו" על ידי מדינת ישראל עם הקמתה (בטרם חוקקה את חוקיה שלה) ובהם גם את הקרקעות שבגינן נרשמו הערות אזהרה מהסוג שהוזכר לעיל. מינהל מקרקעי ישראל, שהוא האורגן הממלכתי המנהל לפי חוק את קרקעות המדינה ואת קרקעות רשות הפיתוח, ועל פי אמנה שנחתמה בין מדינת ישראל לבין קרן קימת לישראל בשנת 1960 הוא מנהל אף את קרקעותיה של קרן קימת לישראל, בשיתוף עם משרד הפנים, השתדל במשך השנים לפתור את בעיית הערות האזהרה האלה על ידי הגעה לסיכומים עם כפרים ערביים בגינם נרשמו הערות כאלה. לעיתים עלה הדבר בידו (כבמקרה כפר מע'אר) ולעיתים לא עלה הדבר בידו (כבמקרה כפר יפיע, המצוי כיום בעיצומה של חקירה במסגרת ועדה לגבולות אשר מונתה על ידי שר הפנים ואשר מתמודדת עם בעיה זו של יישום נשוא הרישום ומחיקתה של הערת האזהרה).

הפתרון לבעיה הזו מצריך כיום יתר תשומת לב בעיקר בשל כך שהאוכלוסייה הערבית צומחת בקצב מהיר ביותר ובאותה העת עתודות הקרקע העומדות לרשות אוכלוסייה זו הולכות ומצטמצמות וקשה להן כיום ליתן מענה לצרכיה ההולכים וגדלים של אוכלוסייה זו. אין הפתרון לבעיה זו נתון בסוגיה בה עוסקת עבודה זו, אלא ביישום נכון ומהיר של המהות הקרקעית הנובעת מתרגום הרישום האמור "לטובת תושבי הכפר" כאשר הוא קיים.

# ארץ בחאקי – שימושי הקרקע לצורכי ביטחון בישראל

עמירם אורן, רפי רגב<sup>1</sup>

מאז הקמת המדינה הביטחון הינו גורם מרכזי בהווייתה. עומד בראש סדר היום הלאומי שלה ומוקדשים לו משאבים רבים. השפעת הביטחון והצבא יזכת במדיניות חוץ ופנים. בנושאי כלכלה, חברה, תרבות, משפט, תקשורת וכמעט בכל תחום בחיינו האזרחיים. מאמר זה עוסק בהיבט נוסף לאלה, הביטוי הטריטוריאלי של הביטחון. מערכת הביטחון,<sup>2</sup> בעיקר באמצעות צה"ל – הגוף העיקרי שלה – שולטת ישירות על יותר מחצינו) משטח המדינה, לא כולל את שטחי הממשל הצבאי (בגדה המערבית – אזור יהודה ושומרון, ובצועת עזה).<sup>3</sup> מבחינה מעשית ההשפעה הטריטוריאלית של מערכת הביטחון, גדולה יותר מהשטח שבאחזקת הצבא. מטרת מאמר זה להציג את דמותו המרחבית ומקורותיו של החותם הטריטוריאלי של הביטחון בישראל כמרכיב מרכזי במרחב הגיאוגרפי הלאומי.

החותם הטריטוריאלי של הביטחון בישראל משקף שני רכיבים במציאות הישראלית בה שלובים ביטחון, צבא, קרקע ומרחב. הרכיב האחד, עניינו הטריטוריה כרכיב חשוב בתפיסת הביטחון. מאז ראשית ימיה של המדינה ולאור המצב הביטחוני הקבוע בו היא נתונה, נתפס המושג ביטחון כהגנה על עצם קיום המדינה כישות מדינית, הגנה על חיי תושביה ושמירה על הטריטוריה.<sup>4</sup> לכן, מנקודת מבט של

\* המאמר מתמצת פרקים מספר פרי עטם של המחברים העתיד לצאת בקרוב לאור: "ארץ בחאקי – הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל".

1 ד"ר עמירם אורן הוא גיאוגרף העוסק בנושאי גיאוגרפיה של הביטחון, שירת בעבר באגף התכנון במטכ"ל. רפי רגב הוא גיאוגרף (מוסמך), שירת בעבר באגף התכנון ובמועצה לביטחון לאומי.

2 לענייננו, מערכת הביטחון כוללת את צה"ל, משרד הביטחון, משמר הגבול, שירותי הביטחון והתעשיות הביטחוניות.

3 נתון זה מאומת ממספר מקורות, הוצג על ידי ראש אגף התכנון במטכ"ל, אלוף שלמה ינאי, בספטמבר 2000, בהרצאה על מדיניות שימושי הקרקע של צה"ל ביום עיון של המכון לשימושי קרקע של קק"ל וראה להלן. נתונים דומים בדבר שימושי הקרקע של צה"ל הציג קצין מטה מאגף התכנון במטכ"ל בשנת 2004 בפני פורומים אזרחיים שונים שעסקו בסוגיות בנושא איכות הסביבה. הנתונים מתאימים גם לסדרי גודל שהציגה הרשות לתכנון במשרד החקלאות, ראה משרד החקלאות (1998) עמ' 63.

4 הכוונה לטריטוריה הריבונית של מדינת ישראל שנקבעה בהסכמי שכיתת הנשק בשנת 1949 ובחלקה נקבעו מאוחר יותר חלק מגבולותיה הבין לאומיים, כעקבות הסכמי השלום עם מצרים בשנת 1982 ועם ירדן בשנת 1994 ומהכרת האו"ם לאחר היציאה מלבנון בשנת 2000. המסגרת הטריטוריאלית לענייננו מתוחמת לגבולות לעיל וכן לשטחים הנוספים כפי שאושרו בהחלטות הממשלה הכוללים מעבר לשטחי 1967 את מזרח ירושלים ורמת הגולן.

הממסד המדיני, הביטחוני, המשפטי, וגם זו של חלק מהציבור והשיח בישראל, הארץ – הטריטוריה – היא תכלית הביטחון, דהיינו מרחב עליו יש להגן. הארץ היא לא רק מטרת הביטחון, אלא גם אחד האמצעים למימושו וזאת באמצעות השימוש במשאבי הקרקע שלה.<sup>5</sup>

הרכיב השני, עניינו השילוב בין שימושי הקרקע, אלה הביטחוניים והאזרחיים והיות למעשה "כל הארץ חזית". שטחה של ישראל קטן יחסית והיא מדינה צפופה ורב גונית במתאר אוכלוסייתה ובפניה הפיסיים. הצרכים האזרחיים לקרקע, הן למטרות בנייה ופיתוח והן לצורכי שמירה על ערכי טבע ונוף ושטחים לתכנון בר קיימא, משולבים עם הצרכים הביטחוניים ברחבי הארץ, באופן ספוראדי, בצורות ובגודל משתנה, מזעיר שטח עד עתיר שטח. בישראל קשה כמעט להצביע על אזור או מקום בו אין התנגשות טריטוריאלית כלשהי בין השיקול הביטחוני לבין האינטרסים האזרחיים. לשון אחרת, בישראל אין "עומק" או שטחים "נקיים" מביטחון. ברחבי הארץ נמצא צורות שונות של "מרחב ביטחוני". חלק ניכר מהצורות הללו הן מובלעות המוקפות שימושי קרקע אזרחיים הסגורות לכניסת אזרחים. עבור האזרחים שטחים אלה המסתופפים תחת עצי אקליפטוס או ספונים מאחורי חומות ותיל, הם "חור שחור", שלרוב אין כמעט מידע על אודות המתרחש בתוכם.

## המושג "שימושי קרקע ביטחוניים" – הגדרה

הדיון העיוני בהיבטים הגיאוגרפיים של הביטחון בישראל משלב בתוכו מחד, את נושאי הגיאוגרפיה והתכנון הפיסי המרחבי ומאידך, נושאי ביטחון וצבא, וקשת שלמה של סוגיות שיכולות להיכלל תחת הגדרה של יחסי חברה-צבא. ניתן לבחון תחום זה, בנפרד או במשולב, דרך שתי זוויות ראייה המבטאות את הזיקה שבין הנושאים. הקשר הלוגי ביניהם כב"משוואה": צד אחד שהתייחסות אליו כמשתנה קבוע, כלומר גורם משפיע ובלתי תלוי והצד האחר, המושפע מקודמו שהוא בבחינת המשתנה התלוי. נקודת המבט הראשונה שאותה נוכל להגדיר "הארץ – זירת הביטחון", כלומר הגיאוגרפיה הפיסי, היישובית, הדמוגרפית, הכלכלית והאקולוגית של המדינה כגורם המשפיע על תפיסת הביטחון. נקודת המבט האחרת, ההפוכה,

5 המושג טריטוריה בתפיסת הביטחון מתייחס גם לשטחים בשליטת המדינה מאז מלחמת ששת הימים, כלומר שטחי הכיבוש הצבאי ושטחי הרשות הפלשתינית. אולם, הדיון במסגרת מאמר זה לא יכלול אותם.

שהיא נשוא חיבור זה, "החותם הטריטוריאלי של הביטחון", הווה אומר הביטחון והצבא כגורמים המשפיעים על הגיאוגרפיה. כדי לעמוד על מהותו של החותם הטריטוריאלי של הביטחון, נגדיר את המושג "שימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון" או בקיצור "שימושי קרקע ביטחוניים".

בשפת הגיאוגרפיה והתכנון הפיסי-מרחבי מקובל המושג "שימושי קרקע" (Land Uses), שהגדרתו היא – ביטוי לניצול משאבי הקרקע של הארץ על ידי בני אדם וההשפעות המרחביות הנובעות מכך (Clark, 1985). בדרך כלל, הקרקע, כמו ההון, היא משאב המוגבל בהיקפו, השליטה בו וקבלת החלטות לגבי השימוש בו מעניקות עוצמה למקבליה (Larkin & Grary 1983). סדר העדיפויות המכתיב את שימושי הקרקע מוגדר כ"מדיניות שימושי קרקע" וזו נובעת משיקולים פוליטיים, כלכליים, חברתיים ועוד (Rhind & Hudson 1980) וכן יפתחאל וקידר (2000). מדיניות זו עוסקת בהקצאת קרקע למטרות בינוי ופיתוח כלכלי, לחקלאות, לייצור, לתיירות ונופש וכיוצא בזה (Clawson 1968). אולם, לא למטרות ביטחון. תכליתה, באמצעות קביעה רציונלית של יעדי השימוש בקרקעה, היא להשגת איזון בין הדרישות השונות (דריין-דרכין ואחרים 1972 וכן Feitelson 1999).

במינוח הביטחוני המונחים הכלליים המקבילים ל"שימוש קרקע" הם "שטח ביטחוני" או "מתקן ביטחוני", ובהקשר הצבאי המושגים המתאימים הם "שטח צבאי", "מחנה צבאי", "שטח אימונים" וכן "תשתית ופריסה". בספרות הגיאוגרפית כמעט לא נמצא הגדרות לביטוי הטריטוריאלי של צורכי הביטחון, כמו גם לא מתודולוגיה לדיון במקורותיו, במהותו ובהשלכותיו וזאת למרות ממדיו העצומים, במושגים מוחלטים ויחסיים של גודל השטח לשימושי קרקע ביטחוניים במדינת ישראל.

שימושי הקרקע לצורכי ביטחון, בניגוד לאלה האזרחיים, אינם בעלי אותה זמינות שימוש. יש בהם כאלה שבאים לידי ביטוי רק בעת חירום או אד-הוק וזאת בהיותם נשענים על ייעוד קרקע אזרחי החופף אותם שטחים, לדוגמה: שמורות טבע ושטחי אימונים באש. השטחים שבשימוש מערכת הביטחון הם פסיפס המורכב משטחים השונים בגודלם, בצורתם ובסוגם. הם באים לידי ביטוי בשתי צורות – האחת, הישירה, במובן זה שגופי מערכת הביטחון ובעיקר הצבא הם "צרכני קרקע" (לא רק ביבשה אלא גם באוויר ובים). הקרקע מהווה עבורם משאב, כמו כוח אדם והון.

הצורה האחרת היא העקיפה כמובן של שיקולי ביטחון שהם דומיננטיים בעיצוב המרחב, כאשר הכוונה היא לשימושי קרקע אזרחיים המיועדים לצורכי ביטחון שונים. ניתן להדגים זאת באמצעות יישובי ההגנה המרחבית באזורי הספר. לפיכך, את שימושי הקרקע לצורכי ביטחון נגדיר כמקרקעין כבעלות ובקניין מערכת הביטחון או מקרקעין אזרחי, שמערכת הביטחון תרכוש או תתפוס, וזאת לפי העניין, לצרכים מוגדרים, או שימושי קרקע אזרחיים שמערכת

הביטחון תכוון את ייעודם ואף תשתתף בעלויות הקמתם שכן הם ישרתו אותה באופן עקיף.

## **“שימושי הקרקע הביטחוניים,**

### **ובעיקר אלה**

### **הצבאיים, אינם**

### **מטרה בפני**

### **עצמה. הם מהווים**

### **את התרגום**

### **הקרקעי של**

### **המענה הצבאי**

### **לפריסה הפיסית**

### **של תשתיות**

### **הצבא.”**

## **מטרת ויעדי שימושי הקרקע הביטחוניים ויעדיהם**

שימושי הקרקע הביטחוניים, ובעיקר הצבאיים אינם מטרה בפני עצמה. הם מהווים את התרגום הקרקעי של המענה הצבאי להיערכות והפריסה הפיסית של תשתיות הצבא. לא יהיה זה נכון לבחון את שימושי הקרקע הביטחוניים בפני עצמם, אלא לראות אותם בהקשר הרחב: תשומה אחת במכלול רכיבי העוצמה הביטחוניית. המקורות והשורשים לשימושי הקרקע הביטחוניים נעוצים בתפיסת הביטחון: האיום והמענה, הנתונים הגיאוגרפיים של הארץ,

האילוצים התקציביים, השפעות התכנון האזרחי ועוד. הם נובעים ממדיניות הביטחון וכן מתפיסת הפעלת הצבא וממנה נגזרים תפקידי הצבא במלחמה לסוגיה והיכולות הנדרשות מהצבא הן בהקשר של בניין הכוח והן בהקשר של הפעלת הגייסות. שימושי הקרקע הביטחוניים משקפים אפוא מערכת רחבה של שיקולים, אפשרויות, מגבלות ואילוצים עליהם נעמוד בהמשך.

במשך שנים רבות לא נחשף המגזר האזרחי למדיניות מערכת הביטחון בנוגע למטרת שימושי הקרקע שלה. גם קברניטי המדינה, אולי למעט דוד בן גוריון בשנותיה הראשונות של המדינה, לא הציגו כל עמדה בעניין חשוב זה. סוגיה זו כמעט ולא עלתה לדיון בשום שיח תכנוני ולא הייתה לנושא בפורום אקדמי. על אודות מטרות



שימושי הקרקע הביטחוניים ניתן ללמוד משני פרסומים בנושא שראו אור בשנים האחרונות. במחצית שנות התשעים כחלק מפרויקט התכנון "ישראל בשנות האלפיים" (ישראל 2020) נבחנה, בפעם הראשונה, על ידי גורמי תכנון אזרחיים מדיניות תכנון התשתית והפריסה של צה"ל בטווח הרחוק.<sup>6</sup> במסגרת זו הוגדרו גם מטרות הפריסה הביטחונית, בהן נכללות לא רק אלה הצבאיות אלא גם כאלה שעניינן הממשק עם המגזר האזרחי (סברדלוב ודרמן 1996). פעם נוספת בה הוצגו לציבור מטרות הפריסה הביטחונית הייתה בשנת 2000 ביום עיון שערך המכון לחקר שימושי קרקע של קרן קימת לישראל, שהוקדש למדיניות שימושי הקרקע של צה"ל. הנושא הוצג על-ידי ראש אגף התכנון במטכ"ל, דאז, אלוף שלמה ינאי (ינאי 2000).

ניתן אפוא להסיק מהצגת עמדות אלה כי מטרת שימושי הקרקע הביטחוניים היא לנצל בצורה מיטבית את נכסי המקרקעין, שטחי המדינה ומרחבה, כדי להבטיח את מיצוי יכולת פעולת הצבא וכוחות הביטחון האחרים להגנה על המדינה, שטחה ותושביה. ניתן להגדיר חמישה יעדים עיקריים לשימושי הקרקע לצורכי ביטחון:

1. השלטת ריבונות המדינה על חבלי הארץ ובמיוחד אלה שבספר או ב"לב הארץ" ב"אזורי מיעוטים".
2. קיום רמת כוונות ומוכנות להבטחת יכולת הצבא להפעלת סדר הכוחות, לרבות אמצעי לחימה, לביצוע מטלות לחימה וביטחון בזמן ובמרחב.
3. קיום רמת הכשירות והמבצעיות להבטחת קיום סיוע, לוגיסטיקה ומנהלה.
4. מניעת חשיפת הצבא לפגיעה אפשרית של האויב.
5. הקטנת החשיפה ורגישות העורף האזרחי להתקפות אויב.

## הגורמים להיווצרות מפת שימושי הקרקע הביטחוניים בישראל

היווצרות מפת שימושי הקרקע הביטחוניים בישראל היא ביטוי של תהליך ארוך ודינאמי מצטבר שהחל מראשית ימיה של המדינה ונמשך עד ימינו אלה. תהליך דינאמי זה נבע משפע גורמים והתרחשויות שלא ניתן היה לחזותם (לפחות את רובם) מראש. היווצרות מפת שימושי הקרקע הביטחוניים אינה תוצאה של תכנון סדור.

6 עבודה זו בוצעה על ידי ארו סרדלוב ועמירם דרמן יוצאי מערכת הביטחון שעד מספר שנים לפני בחילת פרויקט התכנון שרתו כקציני מטה בכירים באגף התכנון במטה הכללי של צה"ל.

כחינת היווצרות המפה יכולה להיעשות בשני צירים. הציר האחד הוא ציר הזמן וכאן יש להתמקד בתהליך קבלת החלטות, שקבעה בעצם מדיניות ליצירת מערך שימושי הקרקע הביטחוניים. הציר השני הוא המרחב הגיאוגרפי, "זירת ההתרחשויות" בה יש לבחון את אופן היווצרות מערך זה בחבלי הארץ השונים ויחסי הגומלין המרחביים שלהם עם אלה של המגזר האזרחי.

**"בנסיבות שבהן  
מדינת ישראל  
מקומצת,  
באמצעות מוסדות  
התכנון, בדרישות  
לשימושי קרקע,  
חריגה ה"פזרנות"  
שבה פרוסה  
התשתית  
הביטחונית ברחבי  
הארץ".**

אחד מכותבי מאמר זה, סיים בשנת 2003 עבודת דוקטורט אשר ניתחה מנקודת מבט גיאוגרפית-היסטורית את התפתחות מערך שימושי הקרקע להם נדרש צה"ל ויחסי הגומלין בינו לבין המגזר האזרחי בנושא תכנון פיסה והקצאת מקרקעין בשנותיה הראשונות של המדינה. זמן ראשית המדינה, עת הצבא הכריטי התפנה מהארץ, והתנהלו בה קרבות נגד ערביי ארץ ישראל בתחילה וצבאות מדינות ערב בהמשך, הוא נקודת המוצא בניתוח מפת היווצרות שימושי הקרקע הביטחוניים הנוכחית, שהיא תולדה של תהליך ארוך ומצטבר שנבע משפע גורמים והתרחשויות. מחקר אקדמי זה הציג כי המחצית הראשונה של שנות החמישים, ועד מבצע סיני, הייתה התקופה המכוננת והמעצבת של המדינה בתחום הגיאוגרפי מרחבי של עיצוב שימושי הקרקע הביטחוניים של מדינת ישראל. כתקופה זו נקבעו לראשונה והחל תהליך העיצוב בממשק שבין צבא, חברה ומרחב במדינת ישראל (אורן 2003).

משתנים חיצוניים ופנימיים גרמו לשינוי בגודל, בצורה ובפני המרחב בו מתקיימת הפעילות הביטחונית. חלקם של המשתנים החיצוניים היה תוצאה ממדיניות הביטחון שהוכתבה על ידי ממשלות ישראל לדורותיהן ושבעקבותיה עוצב סדר גודל הכוחות, אופן הכשרתם, הפעלתם ופריסתם במרחב. אחרים היו תוצאות טריטוריאליות של המלחמות והעימותים הצבאיים שחייבו פריסה והיערכות שונות או אלה שנבעו מהסדרים מדיניים, בעטיים נדרש דילול, חיץ או הפרדת כוחות או שינוי במתכונת הפריסה. חלק אחר של המשתנים החיצוניים היו אזרחיים ונקשרו להתפתחויות

וגידול דמוגראפי ובעקבותיהן בנייה מוגברת בערים ובפרברים. האצת תהליך ייזום תכניות פיתוח פיסיות גרם, בין היתר, ללחץ על מערכת הביטחון לפינוי שטחים באחזקתה. חלק אחר של התהליכים האזוריים שהשפיעו על ניצולת הקרקעות שבאחזקת מערכת הביטחון, נבע מהגדלת המודעות לצורך בשימור השטחים הפתוחים ובגישת תכנון בר-קיימא, הן על ידי רשויות התכנון והן על ידי "הגופים הירוקים".

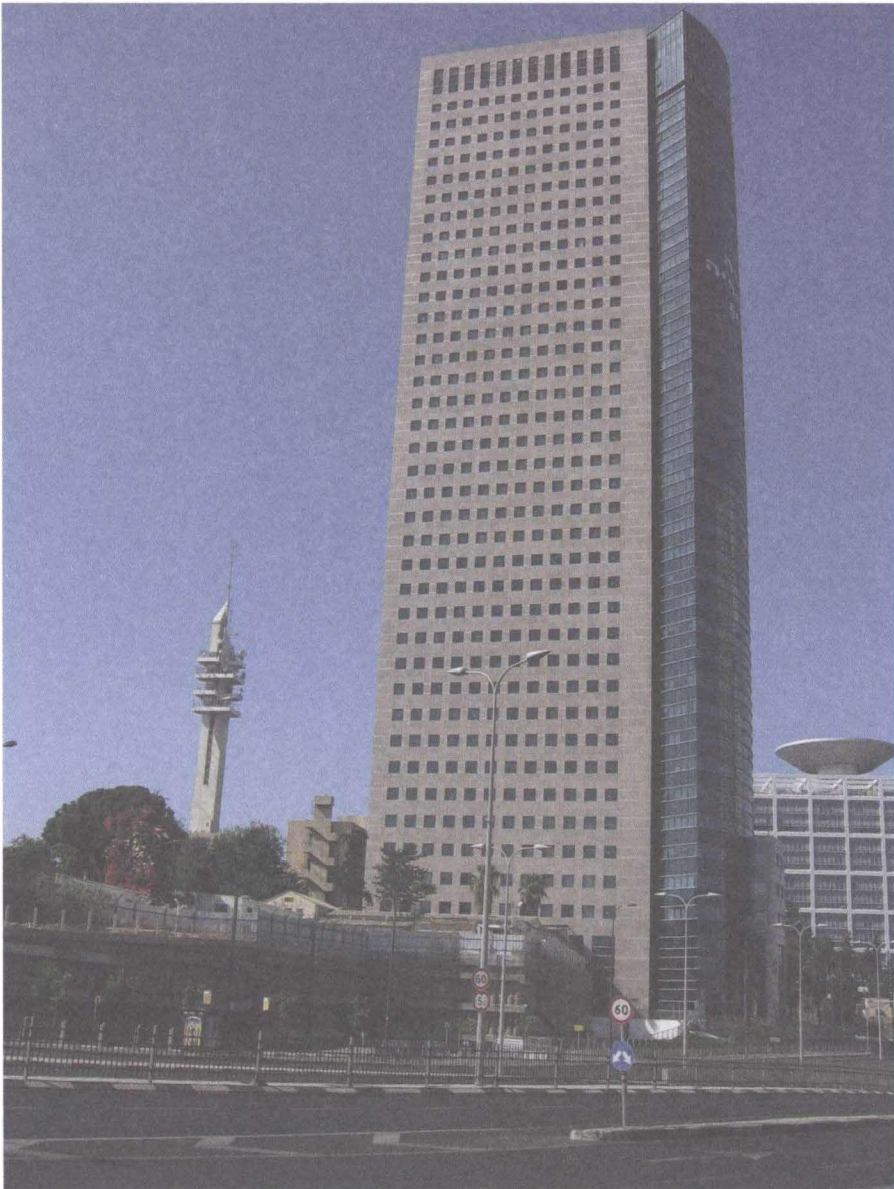
תהליכים פנימיים שהתרחשו בצה"ל והביאו לשנויי פריסה נבעו ממספר משתנים: משתנים מבצעיים, פועל יוצא לחשיבה אסטרטגית והחלטות המטה הכללי הקשורות למיקום העוצבות, כנובע ממענה מבצעי לאיום הביטחוני; שינוי בתפיסת הביטחון בגזרה נתונה או שינויים בתורת הלחימה ובתפיסת ההפעלה של צה"ל; שינויים טאקטיים הנובעים מקביעות מפקדים כרמת השטח; משתנים ארגוניים, גידול סדר הכוחות והקצאתם בהתאם למסגרות הפיקודיות המרחביות והייעודיות ובהתאם לאופן הניהול הלוגיסטי של צה"ל; משתנים תקציביים, אילוצים בכיני ובפיתוח תשתית פיסית צבאית; משתנים טכנולוגיים, פיתוח והטמעת אמצעי לחימה והפעלת תשתיות אלקטרוניות למיניהן; זמינות מקרקעין, שינויים בתשתית הצבא הבריטית שנבנתה לצרכיו והמלווה את פריסת צה"ל מאז שנת 1948.

## מיון שימושי הקרקע הביטחוניים

שימושי הקרקע לצורכי ביטחון כוללים שתי קבוצות: האחת היא השימושים הביטחוניים והאחרת היא השימושים שבמהותם אינם ביטחוניים אולם נועדו למטרות ביטחון או אלה שנוצרו כתוצאה מאירועים או שיקולים ביטחוניים. כדי לדון בשימושי הקרקע הביטחוניים, יש צורך בהמחשה רחבה יותר שכמעט ואינה קיימת בספרות הגיאוגרפית הישראלית. בשנות השמונים נעשה ניסיון ראשון על ידי הגיאוגרפים סופר ומינגי להגדיר "נוף ביטחוני" לרמותיו הארצית, האזורית והמקומית (Soffer & Minghi, 1986). אחריהם הגדיר דרמן קריטריונים למרחב האסטרטגי הצבאי (דרמן 1994). ניתן לראות את מיון השימוש במשאבי הקרקע לצורכי הביטחון, באמצעות ארבע קבוצות של אמות מידה שבאמצעותן ניתן לפרק ולמייין את "התלכיד" הקרוי שימוש במשאבי הקרקע לצורכי ביטחון:

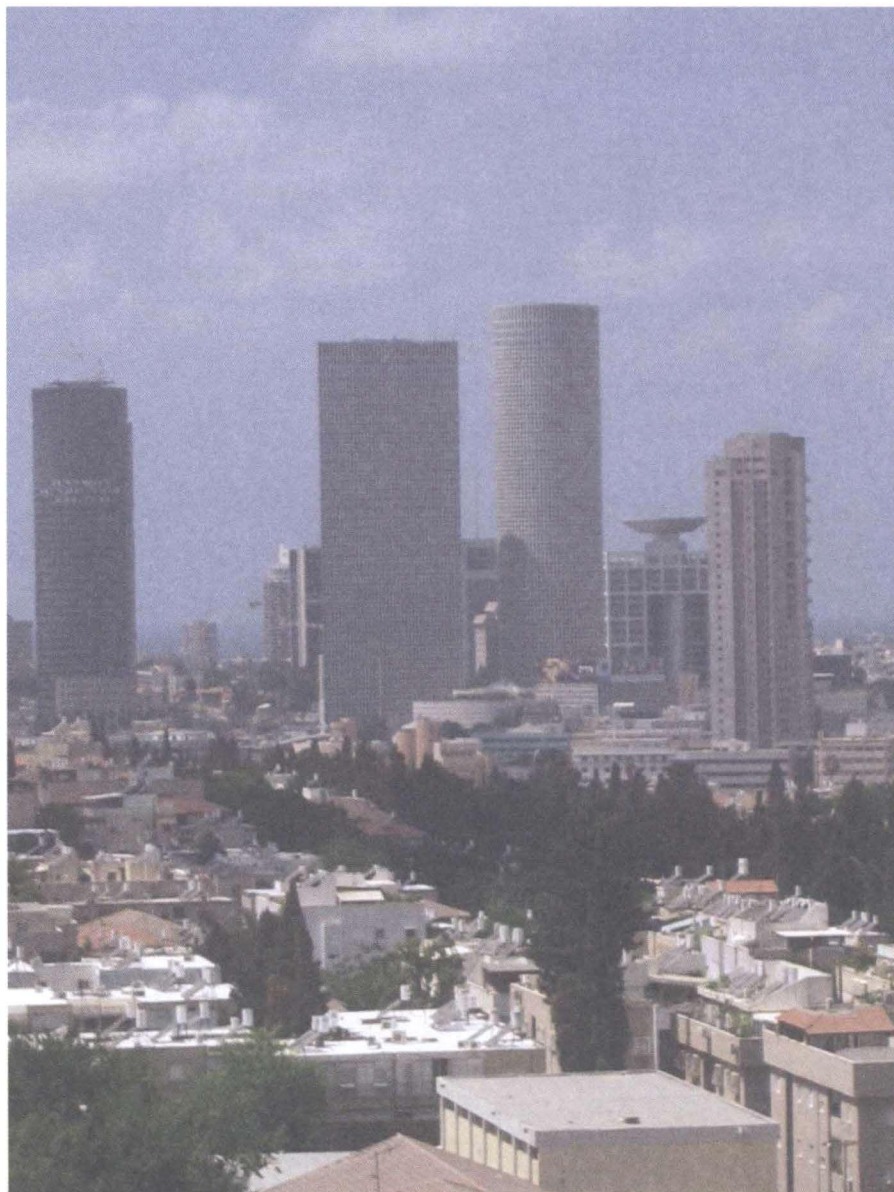


נהר הירמוך במפגש הגבולות בין ישראל, ירדן וסוריה-לאורך דרך המערכת שסלל משרד הביטחון.



בית קריית הממשלה בתל אביב נבנה על הקרקע במתחם המוחזק בידי מערכת הביטחון מאז הקמת המדינה.





קו הרקיע החדש של לב תל אביב: מגדלי עזריאלי ולידם (מימין) בית המטכ"ל החדש ועל גגו מנחת מסוקים ומשמאל – קריית הממשלה.

פירוט	אמות המידה
סוג השטחים, שטח תחום, סגור פיסית; שטח פתוח ללא הגדרה ברורה של גבולותיו; שטח בנוי;	אמות מידה כלליות
לפי רמת צורכי הביטחון (האסטרטגית, האופרטיבית או הטקטית); בהתאם לצורכי תפקוד הצבא: הפעלת המערכת המבצעית והפיקוד עליה ובניית הכוח;	אמות מידה פונקציונאליות
לפי אפיון "צרכני השטח" – הבחנה בין צורת המבנה והארגון שלהם או בין סוגי פעילותם;	
קנה מידה, מגודל זעיר של דונמים בודדים ועד למתקן עתיר שטח, בגודל של מאות ואלפי דונמים;	אמות מידה מרחביות
מיתאר גיאומטרי: נקודה – תורן למסר קשר; קו – דרך "מערכת"; וצורה סגורה – מוצב;	
מיקום ואיתור פונקציונאלי ביטחוני-צבאי: חזית, ספר ועורף או גיאוגרפי: מרכזי ערים או פריפריה, אזורים כפריים או שטחים פתוחים;	
דגם מרחבי כלומר צורת הפריסה המרחבית: פיזור מול ריכוז, מקבץ תשתיות ביטחוניות ועוד.	
להגדרות סטטוטוריות לעניין התכנון: הגדרות של מערכת הביטחון או של המגזר האזרחי;	הגדרות חוקיות לתכנון וקניין
הגדרות חוקיות שעניינן זכויות המקרקעין של מערכת הביטחון: תפיסה, הקצאה קבועה או זמנית, הרשאה לשימוש, הפקעה ועוד;	

הקבוצה העיקרית של שימושי הקרקע כוללת את נכסי המקרקעין שמערכת הביטחון צורכת ועבורה הם תשומה ומשאב פיסית לבניית עוצמתה ולהפעלת כוחה כדי להביא לידי ביטוי את יעדיה ואת משימותיה. החלוקה הכללית בין נכסי המקרקעין בקבוצה זו היא לפי אופן השימוש בהם, שהבחנה היא בין השימוש הנייח, שימושי קרקע לתשתיות הפיסיות, ובין השימוש הדינאמי בשטח, כלומר שימושי קרקע (כמעט ללא תשתית בנויה) שנועדים לפעילות הביטחוניות לסוגיה.

## מחנות ומתקנים

המחנות והמתקנים מהווים את התשתית הפיסית העיקרית של הצבא. חלק מהם

עתירי שטח והם פזורים ספוראדית ברחבי המדינה ובכללם באזורי ביקוש עירוניים ובמקומות המהווים עתודות לפיתוח אזרחי במרכז הארץ, בין גדרה לבין חדרה, במטרופולין חיפה ובסביבות בבאר שבע ועוד. חלק מהמחנות והמתקנים ממוקמים בתחומים המוגדרים כשטחים פתוחים או שמורות טבע.

התשתית הפיסית של מחנות ומתקנים היא רחבה ונובעת מגודלו של צה"ל ומצרכיו המגוונים וכוללת מספר רכיבים שההבחנה ביניהם לפי המטרות להם נועדו ומכך, בין היתר, ייגזר מיקומם והמתאר הפיסי שלהם והם:

1. מחנות המשמשים מפקדות ומרכזי השליטה של הזרועות, הפיקודים המרחביים, החילות והעוצבות הסדירות;
2. בסיסי הדרכה להכשרת הכוחות ובסיסי אימונים לשמירת הכשרות המבצעית של חילי הסדיר, משמר הגבול והמילואים;
3. מרכזים לוגיסטיים לאחסון ולאספקה (ציוד, רכב, תחמושת, דלק, מזון) לאחזקה ולייצור (בתי מלאכה וסדנאות);
4. מחנות, מפקדות ומחסני חירום של עוצבות המילואים;
5. שדות תעופה ומתקני זרוע האוויר; נמלים ומתקני זרוע הים;
6. מתקנים אלקטרוניים של חילות המודיעין והקשר;
7. מתקני ניהול כוח אדם ושירותי פרט, בעיקר משרדים, חלקם בבחינת "רסיסי מחנות";
8. תעשיות ביטחוניות המוגדרות "מתקנים ביטחוניים", בדגש על מתקנים עתירי שטח.
9. מתקנים של שירותי הביטחון.
10. מחנות נטושים ריקים מנוכחות פיסית שטרם הוסבו לשימוש אזרחי.

סביב חלק מהמחנות והמתקנים מוטלות מגבלות בנייה על הסביבה האזרחית הסמוכה. מגבלות אלה שהם שימושי קרקע ביטחוניים בפני עצמם, נועדו להגן על המתקן הצבאי או למנוע פגיעה במערכת האזרחית מפני סיכוני התשתית הצבאית. מגבלות בנייה נקבעות על-ידי הגורמים המקצועיים על פי תקנים ופקודות הצבא. חלק ניכר מהמגבלות נובע משיקולי בטיחות, מחוץ ומסביב למתקני אחסון תחמושת ודלק וסביבם, או משיקולי בטיחות טיסה בקרבת שדות תעופה ומנחתים. באזורים בנויים ליד שדות תעופה נמצא גם מגבלות בנייה שיכללו התייחסות למניעת נזקי רעש, להגבלות בנייה לגובה, התאמת ייעודי קרקע, הגבלת ייעודי קרקע וכן הגבלות



בייעודי קרקע למיזעור סכנות של ציפורים לכלי תעופה. סביב מתקנים המוגדרים מסווגים מוטלות מגבלות למניעת פעילות ובנייה אזרחית מטעמי ביטחון שדה. סביב מתקנים אלקטרוניים, מתקני מכ"ם, מתקני בקרה אווירית, מתקני קשר ומתקנים של חיל המודיעין ועוד, מוטלות מגבלות למניעת הפרעות מקרינה אלקטרו מגנטית. למגבלות בנייה בגין עוצמות שידור אלקטרו מגנטיות יש משמעויות כספיות כבדות, משום שהן מעכבות או מונעות מימוש אחוזי בנייה כפי שאושר בתכניות בניין עיר.

## שטחי אימונים וניסויים ופריסתם הגיאוגרפית

השטחים הפתוחים הנרחבים משמשים את הצבא לאימונים ולניסויים לפיתוח אמצעי לחימה. הוא נוכח ופועל בהם באינטנסיביות והשפעתו על עיצובם רבה מאוד. השימוש הצבאי בהם הוא בעצם ניצולת השטח. לעיתים תוקם בו תשתית לדימוי זירת הלחימה בשטחי האויב (למשל, יעדים מבוצרים או קווי הגנה) או שמוצבות בהם מטרות נייחות (שלדי כלי רכב או רכב קרבי משוריין). סימונם של שטחים אלה מופיע במפות צבאיות וגם במפות טיולים וסימון שבילים ומפות של שמורות טבע, גנים לאומיים ואתרים ארכיאולוגיים. סימונם התמאטי של שטחים אלה בתשריטי התכנון, אינו שונה מכל שטח פתוח אחר, חרף העובדה שמתקיימים בהם בעצם שתי "ישויות" שונות, אזרחית וצבאית. יוצא אפוא שתיחום שטחי האימונים והניסויים הוא בעצם וירטואלי, לרוב הוא אינו משולט ואם כן הרי השילוט נעשה רק כדי לצאת ידי חובה.

שטחי האימונים נועדו להדרכה מקצועית, להכשרת הלוחמים ולרענון תפקוד היחידות. שטחי ניסויים נועדו לבחינת פיתוח אמצעי לחימה (הפלטפורמה והתחמושת). אלה גם אלה רבים ומגוונים. בחלקם האימון או הניסוי מתבצעים לעיתים תוך ירי חי שטוח-מסלול או תלול-מסלול ולעיתים זה תרגול ללא ירי. שטחי האימונים מצויים בעיקר באזורים בהם מתקיימת פעילות אזרחית בפרופיל נמוך, ובצמוד אליהם, על פי רוב, ממוקמים בסיסי האימונים וההדרכה או בסיסי הקבע של עוצבות השריון, חיל הרגלים, התותחנים, הנדסה, נ"מ ומודיעין שדה.

שטחי האימונים העיקריים מצויים בנגב. הסיבה לכך נובעת מהיות הנגב, במרבית חלקיו, ריק מאוכלוסייה וכן בשל היכולת לייצר טווחי בטיחות לנשק ארוכים יותר

מאשר בחבלי ארץ אחרים הצפופים והמיושבים. בשטחי אימון אלה מתקיימים אימונים לכל סוגי כלי הנשק, מנשק קל ועד ירי טנקים, תותחים, טילים וחימוש אווירי. בחלק מהם מתקיים מכפיל בניצולת השטח, בכך שבמרכזם ממוקמים אזורי "נפילות נתירי-ירי" (ריקושטים) משותפים, המאפשרים ירי רב כיווני.

בצפון הארץ שטחי אימונים רבים מצויים ברמת הגולן ומהווים כחמישית משטחה. הם ממוקמים בסמיכות למחנות הקבע של יחידות שריון ורגלים שיכולות לקיים בו זמנית אימונים, עד סדר גודל גדודי וגם שגרת כוננות. פני הקרקע הבזלתיים שלהם, מאפשרים דימוי נאות לזירת הלחימה עם סוריה. בצפון, בגליל ובעמקים מספר שטחי האימונים מצומצם והוא כולל בעיקר "מטליות", חלקי שטחי אש "היסטוריים". הם נקבעו בשנות החמישים בשטחי הממשל הצבאי והשטחים הסגורים באזורי הכפרים הנטושים או בסמיכות לריכוזי הכפרים הערביים. לאחר מלחמת ששת הימים הומעט השימוש בהם ולאחר מלחמת יום הכיפורים, הוקטנו רובם בשל פיתוח אזרחי בקרבם או בשל ניצולם לבניית מחנות מחסני חירום לעוצבות. כיום, כושר נשיאת האימונים שלהם מצומצם.

שטחי אימונים גדולים יחסית לאימוני יחידות חיל רגלים בצפון, נמצאים באזור רמות מנשה, מצפון לוואדי ערה וכדרום הכרמל. במרכז הארץ, ב"מרחב התפר", מול הרי יהודה, במזרח השפלה וכדרום מדבר יהודה מצויים מספר שטחי אימונים, שכמו אלה בגליל, נקבעו כבר בשנות החמישים. לאחר מלחמת ששת הימים הוקטנה פעילות האימונים בה אולם, מאמצע שנות התשעים שוב הוגברה וזאת גם חלק מפעילות ביטחון השוטף במרחב זה.

## תשתיות ספר וגבולות ושטחי פעילות ביטחון שוטף

כדי לאפשר פעילות ונוכחות צבאית קבועה באזורי הגבולות ממוקמים בהם תשתיות ייעודיות שכוללות תשתית "מערכת" – רצועה של מכשולים, מוצבים, תצפיות ועוד. חלק מהתשתיות הללו מיועד לשימוש רק בזמן מלחמה וכולל גם שטחי כינוס, היערכות ופריסה קרבית. בסמוך לאזורי הגבולות, מבצע הצבא הכשרות קרקע שתכליתן מבצעית ומטרתם כפולה: הן לאפשר הגעה אל מוקדי החיכוך החזויים בלוחות זמנים קצרים והן לאפשר יכולת טובה יותר של סיורי ביטחון שוטף.

ברמת הגולן, לאורך קו הפסקת האש למול הצבא הסורי, בחרמון והר דב וכן בעומק מספר קילומטרים, כוללות תשתיות אלה מכלול קרקעי. מרכיביו הם גדר מערכת, דרכי ביטחון וטשטוש, תעלות נ"ט, שדות מוקשים, רמפות לירי טנקים ומוצבים. תשתיות אלה נבנו בראשית שנות השבעים, ובעיקר לאחר מלחמת יום הכיפורים. לעומתן, מרבית תשתיות ספר לאורך גבול הלבנון נבנו או חודשו לאחר היציאה הסופית מלבנון במאי 2000. תשתיות אלה מיועדות לחסימת לוחמי גרילה ופעולות טרור ולא ללחימה מול עוצבות אויב גדולות. הן כוללות גדר מערכת, מכשול ומלכוד, מוצבים וכבישי ביטחון המחברים ביניהן. בשל היעדר "עומק" בגזרה זו, שכן יישובים נמצאים על קו הגבול ממש בין ובתווך התשתית הביטחונית, פזורים ברצועת תשתית הספר והגבולות גם חלק ממחנות הצבא, בעיקר מפקדות מרחביות של העוצבות האחראיות על הביטחון השוטף.

לעומת גבול הלבנון, לאורך הגבול עם ירדן בבקעת בית שאן, בגב כינורות ובבקעת הירדן, נמצאת תשתית פיזית ביטחונית מועטה שעיקרה מיועדת לביטחון שוטף בדגש על מניעת פעילות חבלנית עוינת כוללת בעיקר גדר מערכת ודרכי ביטחון, תוך שהיא נשענת על מספר מוצבים באזורים אלה, בעיקר בשטחים סמוכים לירדן. בין השטחים המעובדים מצויים שדות מוקשים רבים שהוטמנו בזמן הלחימה נגד המחבלים בסוף שנות השישים. כיום, רובם ככולם אינם נדרשים עוד. למותר לציין שחלק משדות מוקשים אלה מהווים מטרד סביבתי ובעיקר בטיחותי. באופן יחסי לגבולות האחרים, לאורך מאות קילומטרים של גבולות השלום עם מצרים וירדן, רגועה למדי פעילות הביטחון השוטף. יחד עם זאת גבולות אלה משמשים עדיין אבן שואבת למבריחים ולפרקים אף לפעילות חבלנית עוינת. התשתיות הפיזיות הביטחוניות לאורך גבולות אלה הן מעטות יחסית וכוללות גדרות, כבישי ביטחון וטשטוש ומוצבים במרחקים ניכרים.

חלק מתשתית הספר והגבולות כולל את שטחי פעילות הביטחון השוטף שמתוקף הגדרתם מצויים באזורי גבול או באזורי "תפר", או אף במרחק מה מהם. חלק משטחים אלה נסגרים לצמיתות והם בבחינת "שטחים סגורים" או מוגדרים כ"אזורים ביטחוניים מיוחדים".

בארבעת העשורים הראשונים של המדינה, חלק מפעילות הביטחון השוטף נועד להשלטת מרות המדינה בחבלי ארץ אשר הוגדרו על ידי מוסדות השלטון

כ"בעייתיים", לרוב ב"שטחי פנים" אל מול אוכלוסיית ויישובי המיעוטים. באלה התקיים הצורך הן בהשתתף שלטון המדינה והן בהגברת הנוכחות היהודית. האסטרטגיה לבלימת התפרסות המיעוטים מומשה באמצעות כלים חוקיים, שתכליתם "הכלת" האזור, צמצום מרחב הפעילות והטלת מגבלות תנועה. המרחב הגיאוגרפי נשוא העניין היה בגליל, ברמות מנשה, במזרח השרון, בכקעת באר שבע ובצפון הנגב. באזורים אלה נקבעו על ידי הממסד "שטחי ממשל צבאי" שהיו בתוקף עד שנת 1966. אולם, הפעילות להשלת הריבונות באזורים אלה נמשכה על ידי הממסד תוך ניצול הצבא לתכליות אלה גם לאחר ביטול הממשל הצבאי, בשנות השבעים והשמונים.

החל ממחצית שנות התשעים החל מתגבש "מרחב התפר" מול אזורי יהודה ושומרון וקו הביטחון מול רצועת עזה. לאחר שנות התקוממות פלשתינית, שראשיתה באירועי ספטמבר 2000, ולנוכח המציאות בה לא מתקיים מהלך מדיני, החלה ישראל בגיבוש תפיסת ביטחון שעיקר ביטוייה בשטח הינו חציצה בינם ובין שטח מדינת ישראל. מרחב התפר הוא רצועה ברוחב עד מספר קילומטרים המשתרע לאורך ומעבר לקו הירוק ותפקידו ליצור חציצה (הפרדה/התנתקות) בין ישראל ובין אזורים אלה. במרחב התפר ומצדו המזרחי מתקיימת נוכחות ביטחונית ישראלית שעיקרה סיורי ביטחון שוטף. משנת 2002 הוחל בכניית מכשול פיסי, הלא היא "גדר ההפרדה". הגדר כוללת גדר מערכת בקטעים מסוימים, ובשטחים המיושבים אף חומת אבן לגובה 8 מטרים, מכשול נגד מעבר כלי רכב, תשתית אלקטרוניקה שתפקידה לסייע באיתור חדירת אנשים וכניסתם למרחב התפר וכן שערים למעבר אוכלוסייה פלשתינית לשטחי העיבוד החקלאיים הנמצאים ממערב לגדר. נכון לעת זו לא ברור מה יהיה התוואי הסופי של הגדר וריחוקה מהקו הירוק ההיסטורי. קו הביטחון לאורך רצועת עזה כולל מערכת בעלת עומק גיאוגרפי בן מאות מטרים הנשען על מכשול למעבר רכב, אלקטרוניקה וסיורי ביטחון שוטף, כל כולו לאורך הקו הירוק בחפיפה לנוכחות ביטחונית גם מעבר לגדר.

## שטחים לפריסה בשעת חירום

שטחים לשימוש ביטחוני בשעת חירום הם אלה שאינם בבעלות מערכת הביטחון ובזמן שגרה הצבא אינו מחזיק או שוהה בהם. יש ובעת פעילות ביטחונית או ערב

מלחמה ישתמש בהם הצבא כשטח להיערכות הגייסות. לדוגמה, פריסת סוללות הטילים בלב ריכוזי אוכלוסייה עירונית במלחמת המפרץ בשנת 1991 וכן ערב המלחמה לשחרור עיראק מהשלטון הרודני בשנת 2003. שטחי פריסה לשעת חירום ימוקמו לרוב בשטחים פתוחים אך לא רק בהם. אלה ימצאו גם בשטחים עירוניים ובהם מרכזי גיוס, ושטחי כינוס לכוח אדם ולכלי רכב. לא אחת, על מנת להבטיח שהצבא יוכל להשתמש בשטחים שקבע לפריסת חירום וכדי שהגורמים האזרחיים לא יפריעו לו באמצעות החלת תכניות בניין עיר על שטחים אלה, תתערב מערכת הביטחון בתכנון האזרחי ובקביעת שימושי הקרקע נשוא הפריסה המתוכננת וייתכן אף שתמנע אותם או שיימצא "פתרון יצירתי" לזו קיום אזרחי-ביטחוני.

## ישויות אזרחיות במכלול הביטחון

שימושי קרקע לצורכי ביטחון כוללים גם ישויות אזרחיות המהוות באזורים מסוימים חלק ממעטפת הביטחון הכוללת. הדוגמה הבולטת ביותר היא "התיישבות וביטחון" שני רכיבים ב"משוואה מקודשת" שהייתה ל"עמוד האש" של המוסדות המיישבים ו"מבססי הציונות" עוד בטרם הקמת המדינה ובעשורים הראשונים למדינה. להתיישבות הכפרית בעיקר היה מרכיב באתוס האחיזה והשליטה על ספר הארץ.

בעשורים הראשונים של המדינה הייתה למערכת הביטחון השפעה ישירה גם על עיצוב מערך היישוביים הכפריים. הדבר בא לידי ביטוי במעורבותה בתכנון והקמת יישובים, בקביעת אזורי התיישבות, באיתור היישובים ובקביעת המבנה הפיסי שלהם. באופן ישיר השתלב צה"ל בתחום זה בהקמת היאחזויות נח"ל כשלב מוקדם להקמת יישובים אזרחיים, ובהקמת חוות גדנ"ע להכשרה חקלאית של בני הנוער.

ההתיישבות, לפחות עד שנות השבעים, היוותה חלק דומיננטי בתפיסת הביטחון בהיותה חלק ממערך ההגנה המרחבית. ואולם, בשלושת העשורים האחרונים, לנוכח השינויים בטווחים של אמצעי הלחימה, עוצמות האש הגדולות של עוצבות האויב ומיכונן, עומעם מיקומם של היישובים בתפיסת הביטחון. למרות זאת, ההתיישבות הכפרית מהווה עדיין רכיב חשוב בעיצוב הספר הביטחוני ועדיין משקלה רב בחלק מ"אזורי העימות" משום שמרכיב לוחמת הגרילה בהם גבוה.

ברמת הגולן כשלושים יישובים יהודיים המאוגדים במסגרת הגנה מרחבית. חלקם היו בעבר היאחזויות נח"ל והיוו נקודות משען גזרתיות לפעילות הצבא, בעיקר בתקופה שקדמה למלחמת יום כיפור. גם בגזרת הלבנון, היישובים האזרחיים הקרובים לקו הגבול הם חלק ממערך הגנה מרחבית. הם נעזרים ביחידות צבא המאבטחות אותם ואת תנועות האוטובוסים לבתי הספר ומאליהם. ליישובים הממוקמים על הגבול נסללו לאחרונה כבישים עורפיים להסתרת התנועה מהכבישים הארציים והאזוריים. גם יישובי הספר לאורך מרחב התפר וקו הביטחון בעזה מאורגנים במסגרת ההגנה המרחבית וחלקם משמשים "עוגן" לפעילות הצבא במרחבם.

בנסיבות האינטראקציה הצבאית-אזרחית בתשתיות לאומיות לכבישים שהם שימושי קרקע אזרחיים, משקל סגולי רב במערכת השיקולים הצבאים. כבישים וגשרים מעליהם או מעברים מתחתיהם, מיקומם, קישוריהם למרכזים לוגיסטיים, עדיפות ביצועם או אף תקצובם, הם רכיב קריטי בתכנון אופרטיביות צבאיות. נמצא כי פריסת כבישים רחבה חופפת לצרכים הצבאיים: העתקת גייסות ממחנות ומשטחי אימונים לשטחי פריסה והערכות, שימוש תנועת שיירות גדולות של כוחות צבא וכלי מלחמה לוגיסטיות ממרכזים אלה לחזית וכן ניווד הרכב הקרבי המשוריין ממחסני החירום שבהם הוא מרוכז – אל אזורי החזית.

צה"ל יזם גם סלילת כבישים לאורך הגבולות לצורכי פעילות ביטחון שוטף. הדוגמה הבולטת היא הכביש שנסלל בנגב, בצמוד לגבול עם מצרים, עם היציאה מסיני בראשית שנות השמונים (כביש מס' 10). כביש זה, מעבר לייעודו הביטחוני, משמש גם לתנועת מטיילים מוגבלת לכיוון אילת וממנה. חלק מהכבישים ברמת הגולן וכן מערכת הגשרים על הירדן ניבנו באוריינטציה ביטחונית ועל פי קביעת והשפעת הצבא, ובשעת חירום תהיה להם השפעה מכרעת על יכולת התקדמות הגייסות אל עיקר זירת הלחימה העיקרית. יוצא אפוא שהשפעת צה"ל בהיבט זה היא ביצירת נגישות משופרת לאזורים אזרחיים פריפריאליים אך בעלי אוריינטציה ביטחונית, שספק אם למערכת האזרחית היו המשאבים הכספיים לכך. בנוסף, משרד הביטחון משתתף יחד עם מע"ץ וקק"ל במימון סלילת כבישים אזוריים ומקומיים באזורי הספר לשימוש משותף אזרחי וצבאי.

מערכת הביטחון ייזמה וביצעה פעולות נרחבות בשנותיה הראשונות של המדינה, אך

גם במשך השנים, בנטיעות ייעור ביטחוני. מטרתו הייתה בעיקר הסוואה, לאו דווקא בתחומי מתקנים ביטחוניים, כי אם גם ובעיקר על כבישים ראשיים שנצפו מעבר לגבול או כדי להגן על מטרות אזרחיות בספר. גם בשנים האחרונות, בהן לווייני הריגול ואמצעי המודיעין החזותיים מתקדמים דיים, יש עדיין ערך רב להסוואת תשתית ביטחונית באמצעות נטיעת עצים הצומחים ליער עבות במהלך שנים ספורות (כמו כן עדיין יש ערך רב גם לצבעי הסוואה מלאכותיים).

## תשתיות להגנה על עורף אזרחי

תשתיות להגנה על העורף והספר האזרחי הם שימושי קרקע ביטחוניים ברמת המיקרו. אלה הן תשתיות אזרחיות שמערכת הביטחון קובעת את הסטנדרטים של בנייתן ואף מאשרת אותן כחלק מהליך של אישורי בנייה. פעילות מערכת הביטחון במישור זה נובעת מהאיום החריף על העורף הישראלי שהעצים מאז מלחמת המפרץ הראשונה בשנת 1991 ובא לידי בטוי גם בהתכוננות לקראת מלחמת המפרץ השנייה בשנת 2003. לעניין זה מושם דגש על תשתיות להגנה על האוכלוסייה ועיקרה מקלטים, חדרי ביטחון, מרחבי מוגנים ועוד. מערכת הביטחון מממנת חלק ניכר מתשתיות ההגנה המרחבית הכפרית או העירונית הסמוכות לגבול: דרכי ביטחון, גדרות יישובים, מערכות ביצורים, מגדלי תצפית ועוד.

שימושי קרקע ביטחוניים נוספים ברמת המיקרו להגנה על האוכלוסייה הם אלה להם השפעה במרחב הטריטוריאלי המצומצם הסובב אותנו. בשנים האחרונות עם התגברות הטרור הפלשתינאי נגד מדינת ישראל, נמצא את שימושי הקרקע האלה בעיצוב אלמנטים פסיים של פרטים הבודדים בסמיכות לביתנו. השפעתם היא על חיי השגרה היומיומיים ואזורי הצריכה הפרטית הבסיסית. אלה הם סממנים של לחימה בטרור ובגרילה. מדובר בהופעתם של מרכיבי נוף בשטחים הבנויים המקובלים במדינות הנמצאות במצב לוחמה. כאן נמצא שיישובים ושכונות ימוגנו סלקטיבית בחומות שיסתירו גזרת נוף רחבה, גדרות תיל ואלקטרוניקה מסביב ליישוב, ולגזרה כולה – גדר מערכת. אזורי קניות שתוכננו עם רחבות גדולות להתקהלות אזרחים, נחסמו במחסומי ברזל, נתיבי כבישים הוצרו לצורך מיקום מחסומים, נסללו כבישים המאפשרים כניסות עורפיות ליישובים, הוצבו מחסומים בכניסות לערים, לקניונים ולמרכזי קניות וכן מוגנו תחנות הסעה לחיילים.

## שימושים ביטחוניים במרחב האווירי והימי

המרחב האווירי של מדינת ישראל נמצא בשליטתו המוחלטת של חיל האוויר. הוא הגורם הקובע את נתיבי התעופה האזרחית מעל שמי הארץ ואליה, המקומית והבין-לאומית החוצה. הוא קובע לצרכיו מרחבי טיסה נמוכה לצורכי אימונים ומונע או מגביל בניית חשתיות העשויות להפריע להם. הפעילות האווירית כנגב היא אינטנסיבית בשל גודלו של השטח ובשל המטווחים שבהם מוטלת תחמושת חימוש "חיה". פעילות זו מצמצמת את נתיבי התעבורה האווירית המקומית (לאילת), והבין-לאומית (לאפריקה ולאסיה). הפעילות האווירית האזרחית אסורה בסמוך לגבולות, כך במרחב האווירי הקרוב אל קו הפסקת האש ברמת הגולן ואל קו גבול הלבנון. הגבלות מוטלות על טיסה אזרחית גם במרחב החפר ומעל אזורי יהודה שומרון ועזה. זאת ועוד, חיל האוויר מגביל גם את הבנייה בקרבת מתקניו ובעיקר בסמיכות לשדות תעופה והמנחתים שלו. כמו כן מגביל חיל האוויר באזורים המוגדרים "ביטחוניים", פעילות גלשני אוויר ומצנחי רחיפה שהפכו בשנים האחרונות לספורט עממי.

חיל הים אחראי למים הטריטוריאליים של המדינה והוא סוגר שטחים בקרבת החוף לצורכי אימונים או פעילות ביטחון שוטף ומונע לפרקים פעילות קיט ימי. מערכת הביטחון מחזיקה מתקנים על חוף הים ומצרה כתוצאה מצרכיה פיתוח אורבני או תירותי בחוף. במקרים מסוימים היא אף יוצרת אילוצים לבקשות פעילויות ימיות כמו דיג, בדיקות סיסמיות, סקרים וקידוחים מול חופי הארץ ועוד.

## סיכום

במאמר זה ביקשנו להאיר את מערך שימושי הקרקע הביטחוניים במדינת ישראל, סוגיה גיאוגרפית-מרחבית בה רב הנסתר על הידוע. לנוכח אינטנסיביות השימוש הביטחוני לצד דרישות תכנוניות הולכות וגוברות של המגזר האזרחי, יש מקום להציג גם את מיון שימושי הקרקע הביטחוניים, שכן הנוכחות הביטחונית חובקת כמעט כל מרחב נתון ובדרך כלל מתקיים היגיון במיונה. בשל קוצר היריעה, לא עסקנו במאמר זה בפירוט המכניזם המאפשר למערכת הביטחון את הסדרת המקרקעין והתהליכים התכנוניים שעל פיהם "נצברת" מפת הפריסה הביטחונית. בנסיבות בהן מדינת



ישראל מקמצת, באמצעות מוסדות התכנון, ובצדק, בדרישות לשימושי קרקע,<sup>7</sup> חריגה ה"פורנות" בה פרוסה התשתית הביטחונית ברחבי הארץ. ראוי להרחיב את השיח הציבורי והדיון האקדמי בתחומים אלה ולכלול בו אף את הסימטריה ביחסי הצבא והחברה בישראל. בכך תעובה היריעה לדיון "משולש" בקשרי הגומלין שבין הביטחון כאינטרס של המדינה, בין הארץ, מושא הביטחון והאמצעי למימוש, והמרחב – יצירתו ואופן ניהולו, ובין החברה המבקשת לקיים אורח חיים רגיל תוך שהיא חיה באופן רציף בתנאי מאבק מדיני וצבאי.

תמונת מפת שימושי הקרקע הביטחוניים מתאפיינת כמגיבה לנסיבות מדיניות, צבאיות או טאקטיות וכל זאת על ציר הזמן. השינויים התכופים, כנגזרת למשתנים אלה, הופכת (ומגדילה) את מרחב אי הודאות ביחס להסדרת מפה אותה יוכל המגזר האזרחי לקחת בחשבון לתכנון ארוך טווח. זוהי דילמה נוספת הראויה לעיון מעמיק וזאת ברקע תכניות פיתוח ארציות ודגש על תכנון בר קיימא.

בשנים האחרונות שיקולי תקציב מטים את מפת שימושי הקרקע הביטחוניים וזאת כשמערכת הביטחון נדרשת לקיצוצים ושינויים ארגוניים מהותיים הנמצאים בהלימה לשינוי מעטפת האיומים ובעיקר בשל התפוררות החזית המזרחית עם חיסולה של עיראק של סדאם חוסיין (2003). לכך יהיו השלכות שנוכל לראותן במהלך השנים הבאות ועיקרן דילול יחסי במתקני מערכת הביטחון במרכז הארץ והעברתם לאזורי הפריפריה, וברובם לנגב. בנסיבות עתידיות בהן יפחת האיום על מדינת ישראל, במקביל להשתכללות טכנולוגית בלתי פוסקת, ניתן יהיה לראות מערך שימושי קרקע ביטחוניים מאוזן יותר, בו כנראה לא יחול שינוי משמעותי בהיקף מרכיבי ביטחון שוטף לאורך גבולות עימות, אך פריסת מחנות ומתקני הקבע תצומצם ותרוכז ושטחי האימונים והניסויים יהיו בעיקר בדרום הארץ.

## ביבליוגרפיה

אורן ע. (2003), צבא ומרחב – שימושי הקרקע של צה"ל ממלחמת העצמאות ועד מבצע סיני (1948-1956) עבודה לשם קבלת דוקטורט, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה.

7 וראו לעניין זה את הביקורת המוסתת בעורכי תמ"א 35 על קביעתם בדבר מיעוט חריגות לפיתוח כשטחים פתוחים והתרכוז בעיקר במתחמים האורבניים הקיימים.

ארץ בחאקי - שימושי הקרקע לצורכי ביטחון בישראל

דרין-דבקין ת., זרחי ש. פוזננסקי א. (1972) שימושי קרקע, מחירה וצורות האחזקה בישראל, המכון לשימושי קרקע, משרד השיכון, חוברת 1 (עמ' 176-184).

דרמן ע. (1994) "קריטריונים להגדרת המרחב האסטרטגי-צבאי", (ללא ציון שם העורך), התשתית הפיזית של מדינת ישראל, צה"ל: המכללה לביטחון לאומי (עמ' 11-26).

ינאי ש. (2000) "מדיניות הקרקע של צה"ל", קרקע 50 (עמ' 32-42).  
יפתחאל א., קדר. א. (2000) "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", תיאוריה וביקורת 16 (עמ' 67-100).

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (1998), הכפר בשנות ה-2000, הצעה לקווי מדיניות. סברדלוב א. ודרמן ע. (1996) מדיניות תכנון נושאת מערכת הביטחון, חלק מתכנית אב לישראל בשנות אלפיים (ישראל 2020). חיפה: הטכניון הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

Clark A. (1985) *Longman Dictionary of Human and Physical Geography*, Longman, England.

Clawson M. (1968) *The Land System of the U.s.*, University of Nebraska Press, Lincoln.

Feitelson, E. (1999) "Social Norms, Rationales and Policies: Reframing Farmland Protection in Israel", *Journal of Rural Studies*, 15, pp. 431-446

Larkin R. & Grary P. L. (1983) *Dictionary of Concepts in Human Geography*, Greenwood Prees, Westport-Connectict, London, England - England

Rhind D. & Hudson R. (1980) *Land Use*, Methuen, London, New York.

Soffer, A. & Minghi, J.V. (1986) "Israel's Security landscapes: the impact of military considerations on Landuses", *The Professional Geographer* 38, pp. 28-41.

# איים מלאכותיים מול חופי ישראל: חלום מתוק או חלום בלהות?

ד"ר יעקב ניר

בנוסף על נמל אשדוד המורחב ונמל עזה החדש, המריסת ושאר הגופים המלאכותיים החוסמים את מעבר החול שלאורך החוף בישראל, ברור כי שדה תעופה על אי בים, המתוכנן מול חופי תל ברוך, יהיה צעד נוסף לחיסולו של החוף הים תיכוני של ישראל. אין כל סיבה שישאל תשמש כשפן הניסויים של חברות בין-לאומיות בהקמת שדה תעופה בים הפתוח. הרעיון להקים נמל תעופה ימי, אשר בו יפתרו כל הבעיות הטכניות למבנה הבנוי בים, ובין היתר תוקם בו הגנה נאותה מפני גלי הסערות תוך פגיעה מינימלית בסביבה, הוא הרפתקה בעלת סיכון רב ביותר הן סביבתית והן כלכלית – הרפתקה שישאל אינה יכולה להרשות לעצמה.

בעשור האחרון נתקבלו בממשלות ישראל החלטות שונות ומגוונות שמטרתיהן היו בחינת האפשרות להקמת איים מלאכותיים מול חופי הים התיכון של ישראל. לשם קידום הנושא אף נחתם הסכם עם ממשלת הולנד שמטרתו הייתה לקדם את הרעיון להקמת איים למגורים, לתשתיות, ובעיקר לשדה תעופה שיפעל על מסלול רחב וארוך במקביל לקו החוף בגוש דן. באחת העבודות הראשונות שדנה בנושא ופורסמה ברבעון "קרקע" (1999) הבהיר ד"ר מ. בייט (1999) מהמשרד לתשתיות לאומיות, כי אחת ממטרות האיים היא "ליצור מרחב גדול יותר בעבור אוכלוסיית גוש דן" וכי "האי יכיל 12,000-15,000 יחידות דיור שתהיינה מיועדות לאוכלוסייה של כ-30,000-35,000 תושבים".

שנים חלפו שנים מאז החלה ישראל לדון בשאלת האיים המלאכותיים והרעיון עולה לדיון ציבורי מעת לעת מבלי שננקטים כל צעדים מעשיים למימוש. אולי משום הטעם שלהקמת איים מלאכותיים מול חופי הים התיכון של ישראל עלולות להיות השפעות סביבתיות שליליות מרחיקות לכת. כדי להבין מה עלול להיות הנזק הסביבתי שיגרמו איים מלאכותיים יש לדעת כי אי משמש מחסום פיסי ימי הנתון,

\* ד"ר יעקב ניר הוא גיאולוגי ימי.

איים מלאכותיים מול חופי ישראל: חלום מתוק או חלום בלהות?

מרגע תחילת בנייתו, להשפעתם של תהליכים טבעיים ולא-טבעיים הפועלים לידו וכו'. שהרי לכל ברור כי עם כל ההתקדמות בחקר הים, והמהפכה במכשור למחקר ימי, הים עדיין מהווה מערכת מורכבת, בלתי צפויה, שכמעט ואינה נתונה לשליטה אנושית. כך גם ההשפעות הסביבתיות של הקמת אי בים הן בלתי צפויות, ובתחום הזה רב הנסתר על הנגלה.

ממה שעולה מניתוח מסמכי הצוותים השונים שעסקו בנושא ניתן להגיע למסקנה כי בניית איים אינה פיתוח מחויב או פתרון זמין וקל. חרף כל ההתקדמות הטכנית שחלה בעבודות הנדסיות בים הרי בניית אי היא פרויקט מסוכן מבחינה טכנולוגית, סביבתית וכלכלית. המסמך האחרון שעסק בנושא פורסם על-ידי צוות ישראלי-הולנדי שפעל בראשות ועדת היגוי של משרדי ממשלה שונים, בהם המשרד לאיכות הסביבה ("גלובס יזום", 1998, 1999). המסמך התמקד בבדיקת ההיתכנות של בניית האי בשיטה של מילוי, כלומר הכנת מסגרת בְּשולֵיו ומילויה בחומר כלשהו.

גורם אי-הודאות בתכנון והקמת איים גדול מאוד. תכניות גרנדיוזיות מסוג זה שהגיעו לכלל ביצוע הראו, במירב המקרים, כי העלות הסופית עולה בהרבה על העלות המתוכננת. מן הטעם הזה ברור כי אם תחליט ישראל להיכנס להרפתקה זו, אין ספק שיהיה זה הימור שעלול לזעזע את המדינה, מבחינה כלכלית וסביבתית. וזאת למרות ההצהרה הברורה כי האיים (או האי) ייבנו בשיטת BOT – Build, Operate, Transfer, כלומר: יזם פרטי יבנה את הפרוייקט על חשבוננו, יתפעל אותו לפרק זמן קצוב במסגרת זיכיון בלעדי ל-25-30 שנה ואחר כך יעביר למדינה את הבעלות על "העסק". לכאורה זה נשמע טוב אבל לא זה המצב בפועל. את זאת ניתן ללמוד מתוך דבריו של שר האוצר לשעבר אברהם (בייגה) שוחט, אשר תמך בעבר בהקמת האיים, אך הודה, מאוחר יותר, כי בהשקעות בסדר גודל המגיע למיליארדי שקלים, ובמספר כה רב של גורמים בלתי ידועים, עלולה ההוצאה הכספית הסופית, במקרה הטוב, להסתכם בעלות גדולה פי שלושה מהעלות המתוכננת של התכנית המקורית! ומי יישא בתשלום ההפסדים הכספיים לחברה המקימה אם לא תושבי המדינה.

אחת הטענות התומכות בהקמת אי מלאכותי אשר ישמש כשדה תעופה, המושמעת חדרות לבקרים, היא כי קיים צורך חיוני בכך וכי הנושא אינו חדש ובפועל אף נרכש ניסיון רב בעולם בתחום זה. ועוד טוענים התומכים כי אזור שדה דב, אם יפונה,

יטיב עם תושבי האזורים הסמוכים לו, ואף יפתח עתודות קרקע ענקיות לבנייה. עוד טוענים התומכים והמתכננים כי במסגרת הפרוייקט תהא... "התחשבות בעקרון של בנייה המשתלבת בטבע, ובאמצעות תכנון ידידותי לסביבה". בין היתר סניגורי הקמת האיים משתמשים דרך קבע בדוגמת ההצלחה של האיים המלאכותיים ביפן, מספרם הרב, תועלתם המרובה, הפונקציות אותן הם ממלאים, וכן בעובדה כי חלקם הוקם כשדות תעופה ימיים.

טיעונים תומכים אלה מתעלמים מן העובדה שהתנאים הסביבתיים (החוסר בקרקע מישורית ליד מרכזי אוכלוסין) והכלכליים ביפן וכישראל שונים תכלית השינוי. חופי יפן באזורים הנידונים (להלן) נתונים במצוקה אמיתית, ושטחי היבשה שם "חסומים" ומנוצלים לרוויה. כתוצאה מכך רק אחוזים בודדים מחופים אלה נותרו נגישים לציבור. פרט לזאת יש לקחת בחשבון כי יפן איננה יכולה לשמש לנו דוגמה. קטעים רבים בחופי יפן ניזוקו על-ידי פיתוח אינטנסיבי, והמדובר בנוקים שאינם ניתנים לריפוי וברובם בלתי הפיכים. זה ועוד: מתוך מאות שדות התעופה הבינ-לאומיים בעולם רק מעטים מצויים באזורי ים מיובשים, או שמסלוליהם מתמשכים מהיבשה אל הים, או שהוקמו על גבי שטחי יבוש במקביל לחוף.

ההתייחסות של ישראל בנושא הקמת איים מלאכותיים באה לידי ביטוי ב"מסמך המדיניות למימי החופין של ישראל – תכנית למימי חופין" (אסיף ומליס 1999). מסמך זה מגדיר את קווי המדיניות בנוגע לחופים וים בארץ ואת הגוף שיופקד עליהם. מחברי המסמך אינם שוללים את רעיון האיים להלכה, אולם מדגישים באופן בולט את שאלת כדאיותם ומגבילים את הקמתם למעשה. בין היתר נכתב במסמך:

"...בטווח הנראה לעין אין לראות באיים המלאכותיים מול חופי הים התיכון פתרון למצוקת הקרקע של מדינת ישראל בכל הקשור לבנייה למגורים ותעסוקה" ... "ערכם הציבורי הגבוה של מרחבי החוף ומימי החופין כנכס לאומי-ציבורי ראשי מחייב משנה-זהירות בכל החלטה בנושא איים מלאכותיים העלולים להוות מפגע נופי סביבתי במרחב הפתוח המוגדר של מימי חופין". ... "משנה-זהירות מתחייב גם בשל אי הוודאות הרבה בכל הקשור להשפעות הסביבתיות של הקמת אי מלאכותי והסיכוי הגבוה לטעויות בלתי הפיכות. זאת בעיקר בכל הקשור להסעת חול, להשפעה על קו החוף ולמכלול ההשפעות העקיפות הנובעות מכך".

איים מלאכותיים מול חופי ישראל: חלום מתוק או חלום בלהות?

...”צרכים חיוניים שאין אפשרות לתת להם מענה ביבשה, או מתקני תשתית שיש למיקומם על גבי אי מלאכותי יתרון סביבתי מובהק – יכול שתיבחר עבורם חלופה של אי מלאכותי ואף זאת בכפוף לבחינת חלופות”.

ניתן לומר כי גם קובעי המדיניות הגיעו למסקנה שאיים אינם פיתוח מחויב המציאות והם עלולים להוות סיכון למערכות הפיסיות והחברתיות הקיימות. למרות כל אלה אין במסמך שלילה מוחלטת של האיים.

## **התפתחות רעיון הקמת איים מלאכותיים מול חופי ישראל**

רעיון הקמת אי לשרה תעופה בין-לאומי מול חופי תל אביב הועלה לראשונה בשנת 1964 על-ידי המהנדס הימי הוגו מרוס. בתחילת שנות השבעים הוציא משרד התחבורה מכרז בו זכתה חברה הולנדית. אולם המכרז בוטל מסיבות פוליטיות, ומאוחר יותר נגנז עקב מלחמת יום הכיפורים.

המשך הטיפול המעשי בנושא התרחש בינואר 1996 כאשר נחתם “מסמך הצהרת כוונות” בין ראשי ממשלות הולנד לראש ממשלת ישראל לשיתוף פעולה ומחקר בנושא הנדסת חופים. שוב נבחן הנושא, והפעם על-ידי צוותים מעורבים ישראלים-הולנדיים שערכו שורה ארוכה של בדיקות ימיות, תכנוניות, כלכליות ועוד (רשימת עיקר הדו”חות מצויה בסוף מאמרו של בייט ב”קרקע” מס’ 46 מאפריל 1999 עמ’ 24-26). הדעה המקצועית הרווחת כיום קובעת כי בינתיים יש לתכן איים אך ורק למטרות של תשתיות. ואכן משרד הפנים פרסם באחרונה מכרז בו נדרש הצוות שיזכה לערוך את הסקרים ולנתח את נתוני ההקמה למטרת תשתיות.

## **ההשפעות הסביבתיות של גופים מלאכותיים – שוברי גלים, נמלים ואיים – על הסביבה הימית והחופית**

גופים מלאכותיים קטנים כגדולים משפיעים על הסביבה הימית והחופית. כל מערכת

ימית היא מערכת רגישה ומסובכת מאוד. לא תמיד ידועים כל מרכיביה ולא תמיד ניתן להבין את מכלולם ללא לימוד מעמיק. כל הפרעה, קטנה כגדולה, עלולה לשבש ולהפר את האיזון הסביבתי הטבעי. תופעות אלה אינן ייחודיות לחופי ישראל אלא חובקות עולם. שוברי-גלים מנותק משפיע באופן דומה ביותר על הסעת החול האורך-חופית (longshore sand transport) או על הצטברות לכלוך בחופי תל אביב, סן דייגו, קזבלנקה או כל חוף אחר בעולם, בהתאם לתנאים המקומיים. כל הפרעה, טבעית או מלאכותית, משבשת את תנועת החול וגורמת בדרך כלל להצטברותו בצדו האחד של המחסום ולחסרונו בהמשך דרך נדידתו.

תופעה זו של הצטברות והרס מוכרת היטב לאורך חופי ישראל, מאזור עזה בדרום ועד לדורבן (groin) הקשתי שבחוף נהרייה שבצפון. מצבם הבסיסי של החופים אינו שפיר במיוחד וזאת כתוצאה ישירה מקיומם של כחמישים מבנים מלאכותיים לאורך חופי הארץ, ובמקביל מהתרוששותם של החופים מחול עקב כרייה מסיבית של חול חופי (זיפזיף) עד שנת 1964. למרות ההפסקה בניצול החול החופי רוב החופים, אחרי כארבעים שנות ניצול פרוץ, לא חזרו למצבם המקורי טרום כרייה, ומורגש בהם חסרון בחול. חופים המצויים ב"מעלה הזרם" (up-current) הורחבו נקודתית, בעוד אלה המצויים ב"מורד הזרם" (down-current) הוצרו ונהרסו. במרכז הארץ, באזורים בהם מצוי מצוק כורכר בעורף החוף, נסיגתו הממוצעת גברה לעיתים מ-2-4 ס"מ/שנה במצב טבעי עד כדי 10-30 ס"מ/שנה כיום. החופים הוצרו במידה ניכרת, סלעי חוף (beach-rocks) וכורכר המצוי לידו נחשפו, וזרם החול המגיע כיום מחופי צפון סיני ורצועת עזה מתעכב רובו ככולו בסביבות נמל אשדוד. נמל אשדוד המורחב – "נמל היובל" – מתוכנן לפלוש הימה עד עומק מים של כ-22 מטר והוא יהווה מחסום שתוצאותיו תהיינה עצירה מוחלטת של רוב זרימת החול האורך-חופית (רשות הרכבות והנמלים התחייבה לשינוע שנתי של חול בכמות של 180,000 מ"ק שהנה כמות מזערית – יחסית לכמויות שהנמל שיבש את זרימתן צפונה והורבדו בסביבתו). אין כל ספק כי המבנה המיועד להקמת שדה תעופה ימי מול חופי תל ברוך שיהווה מחסום המגיע עד לעומק 25 מטר, כלומר: הגבול המרבי בו קיים ונווד חול, יגרום לנזקים חמורים עוד יותר בחופי השרון שמצבם מהקשים בחופי מרכז הארץ.

מן הטעם הזה ברור כי הקמה של כל מבנה נוסף ביים, לאורך החוף, בכל גודל שהוא, מחייבת התייחסות רצינית ואחראית.

## השינויים הצפויים ברצועת החוף

אחת ההשפעות האפשריות מבחינה סביבתית בעקבות הקמת אי בים היא ההשפעה על מאזן החול במערכת החופית, כפי שאכן קרה בנמל אשדוד ובכל המרינות. אם תתמש התכנית להקמת שדה תעופה ימי המקביל לחוף באורך מסלול של כ-3,000 מ' (המיועד להארכה לכ-4,000 מ'), ברוחב 800 מ', ובמרחק של כ-2,500 מ' מהחוף – יוצר החוף מצפון לאי בצורה מאוד קיצונית. משמעות הדבר – נזקים משמעותיים ביותר בחופי הרחצה בצפון תל אביב, הרצליה, והשרון, ובמידה מסוימת בשאר חופי התא החופי של מרכז וצפון ישראל עד ראש עכו.

במטרה לבחון את השפעת אי הממוקם במרחק 1 ק"מ מקו החוף הופעל המודל ההולנדי "דלפט". המסקנה הייתה כי גריעת החול תגרום לנסיגת קו החוף שמצפון לאי בשיעורים ניכרים ולאורך של כ-14 ק"מ תוך 100 שנים. לפי רוזן (2000), בניית איים מלאכותיים עלולה לגרום לחסימה תמידית או זמנית (במשך שנים) ברצף הסעת החולות לאורך החוף.

גוף צפיד דוגמת שובר-גלים מנותק (detached breakwater) המצוי בים וצירו המקביל לקו החוף שאורכו כמחצית או פחות ממרחקו מקו החוף המקורי, השפעתו על החוף תהיה קטנה אם בכלל (לדוגמה, שובר-גלים באורך 100 מ' המצוי במרחק 200 מ'). כל הגופים שנבנו ביחסים גדולים יותר, כלומר אורכם היה כמרחקם מקו החוף או אף יותר מכך, צברו חול, התערכו בתהליך הסעת החול האורך-חופית, ובמקרים רבים גרמו להיווצרות "טומבולו" (גוף חול דמוי משולש או טרפז המקשר בין החוף לבין שובר-הגלים). המדובר במקרים אלה בגופים קטנים יחסית לגודלו של מסלול שדה תעופה שאורכם לא עלה ברוב המקרים על 300 מטר. כל הניסיון שנרכש בחופי ישראל מתייחס לגופים בגודל הנזכר וכן למרינות ולבריכות מי קרוור של תחנות הכוח הפולשים לים עד למרחק של כ-500 מטר. גופים אלה קשורים לחוף או מתחברים אליו ולכן השפעתם הסביבתית היא מרבית.

פרט לנמל אשדוד, ובתכניתו החדשה במתכונת "נמל היוכל", אין בישראל כל מקבילה של גוף ימי מוארך, אשר באמצעותו ניתן יהיה לנסות לחזות את השפעותיו של גוף בגודל המתוכנן לשדה הימי בחופי תל ברוך/הרצליה. על פי התכנית מדובר



בהקמת מבנה המקביל לחוף, בעומק ממוצע של 25 מטר, באורך של עד 3 ק"מ, ובמרחק ממוצע של כ-2.5 ק"מ מקו החוף הנוכחי – כלומר יחס של 1:1 בין אורך הגוף המלאכותי למרחקו מקו החוף המקורי. ניתן להניח כי גוף ענק שכזה יתנהג כמו קודמיו הקטנים מהבחינה הסדימנטולוגית ואולי גם מבחינות אחרות וזאת בהנחה בסיסית שכמות החול הזמינה היא אינ-סופית. מייד עם תחילת ההקמה תתחיל להיווצר לשון חולית שתעכב את כל נדידת החול, תלך ותגדל ובמשך הזמן תקשר את היבשה למסלול בטומבולו ענק. כתוצאה מכך ייווצר גוף החוסם את כל תנועת החול האורך-חופית באזור בפרט, ובמרכז מדינת ישראל בכלל (כאמור לעיל נדידת החול העיקרית מתרחשת בין קו החוף לבין קו עומק מים מרבי של 20-25 מ'). משני צדי לשון החול הגדולה שתתפתח משך השנים לטומבולו גדול ייווצרו מפרצים שיהוו מלכודות לחומרי זיהום אורגני מזדמן הן ממקורות אנושיים והן ממקורות טבעיים. החופים הנוכחים "יכרחו" מערכה ואפילו יתארכו במידת מה, אולם יחד עם זאת קיים חשש כי לא יוכלו לשמש עוד לצורכי נופש. כל אלה יחמירו באופן מיידי גם את מצב חופי השרון המצוקיים, החול בהם ימעט, וכתוצאה מכך שרוחב ההגנה הטבעי יפחת, יזרוז עוד יותר הרס מצוק הכורכר.

יתכן שחצי האי המלאכותי של צור שבדרום חופי לבנון, העיר הפיניקית שישבה בעבר על אי לא גדול (טרם חיבורו ליבשה על ידי צבאו של אלכסנדר מוקדון בשנת 332 לפנה"ס), יכול לשמש במידה מסוימת מודל להבנה כללית של מבנה דוגמת זה המתוכנן בחופי תל ברוך/הרצליה.

לפני החיבור ליבשה היה באזור אי מרכזי המקביל לקו החוף שאורכו כקילומטר אחד, עליו הייתה בנויה העיר צור. מצפון ומדרום לאי היו שוניות מוארכות שהגיעו למפלס פני הים והשפיעו במידת מה גם על המערכת החופית. כתוצאה מקיומו של מכלול ימי זה נוצרה בחוף שממול לצור לשונית חול גדולה ביותר שפלשה לים כמחצית הקילומטר, לשון אשר הכילה כמויות עצומות של חול. רק עם בניית הסוללה שחיברה את היבשה לצור החל להיווצר הטומבולו המלאכותי מהגדולים בעולם אשר הפך את האי של צור לחצי אי. בסך הכל צבר הטומבולו של צור משך השנים כמות עתק המוערכת ביותר מ-8 מיליון מ"ק חול! כך יצר הטומבולו חסר ודָלָל בכל חופי דרום לבנון, חופים שלמעשה לא השתקמו עד היום ולא רק עקב הכרייה הפרועה של חול לכל אורכם.

## הלווייתן הלבן של ישראל – אי מלאכותי מול חופי תל ברוך/הרצליה כשדה תעופה ימי

רעיון האיים המלאכותיים בישראל למטרות בניין ערים ושדה תעופה ימי שוב מצוי ב"הילוך גבוה" ביותר ואף קיבל גושפנקא רשמית כאשר אושר בהחלטת ממשלת ישראל מיום 10.11.2002. הרעיון עצמו אינו חדש. משך שלושת העשורים האחרונים הועלה הנושא שוב ושוב ובווריאציות שונות לגבי מיקומם של האיים, מרחקם מהחוף, שיטות ההגנה כנגד הגלים וכיו"ב. אולם באף אחת מהתכניות בעבר ובהווה לא בוצע לימוד יסודי ומעמיק דיו על הנעשה בעולם בתחום זה, ובעיקר לא הייתה התייחסות לשאלת קיומו של שדה תעופה בים הפתוח הנתון לתקיפת גלי סערה בעוצמה רבה ביותר.

להבנת הרקע המיוחד להקמת האיים, טיבם והשפעתם הסביבתית, ראוי לציין כי חופי ישראל נמצאים לדאבונו בתהליך של הרס כתוצאה מהניצול החריף של החול ("זיפוי") עד שנת 1964, מבניית עשרות מבנים מלאכותיים דוגמת שוברי-גלים מנותקים שגרמו לנזקים, ומנמלים ומרינות המעכבים את עיקר תנועת החול האורך-חופית.

סקר מקדמי מקיף ל"איים מלאכותיים לחופי הים התיכון של ישראל", שהוכן עבור ממשלת ישראל על ידי גופי מחקר ימיים בישראל בשיתוף עם גורמים הולנדיים (גלובס, 1998, 1999), מציע הקמת אי בין חוף תל ברוך לחוף הרצליה, המיועד לשמש כתחליף ל"שדה דב". למרות היות הסקר ראשוני אין הוא נותן פתרונות ותשובות הולמים לחלק לא קטן מהבעיות הסביבתיות, ולעובדה המשמעותית כי השדה לכל אורכו יהיה פתוח לים ולגלים שגובהם עלול להגיע עד לעשרה מטרים ויותר, גלים המגיעים ממרכז הים התיכון. לסיטואציה כזו אין דוגמה מקבילה באיים המלאכותיים המשמשים כשדות תעופה בעולם.

להלן רשימה מקיפה של רוב שדות התעופה אשר הוקמו בסמוך לחוף, באזור החוף והים, ועל גבי איים טבעיים (רובם) או מלאכותיים (מיעוטם):

אוסקה – יפן, שדה תעופה על גבי אי מלאכותי במפרץ הסגור Kansai שוקע מהר מהצפוי, ודורש השקעות נוספות בסדר גודל של מיליארדי דולרים. עקב מצבו ובעיות

באפשרויות הגדלתו עלול השדה לאבד הרבה מערכו עקב תחרות עם נמל תעופה המתוכנן באזור טוקיו. רק לאחרונה הודו היפנים כי "ספינת הדגל" שלהם באי זה שוקעת במהירות גדולה מהצפוי. האי, ששטחו 1,263 אקר (כ-5,000 דונם), בנוי על גבי חרסית רכה בעובי 22 מטר היושבת על שכבת טיט בעובי של כ-300 מטר. המילוי עצמו גדול מכפי שהיה מתוכנן בעת הקמת האי, וביפן חוששים עתה משקיעתו המואצת. השקיעה בשנים האחרונות גדולה מהצפוי פי שניים ויותר.

אוקלנד, ניו זילנד – המשך מלאכותי ליבשה במפרץ סגור.  
אי הוואי – שדה תעופה ימי מלאכותי במפרץ פתוח באי Ohau בסמוך ובמקביל לחוף.

בואנוס איירס – חוף;

לימה, פרו – חוף;

ריו דה ז'נרו – אי טבעי במפרץ סגור;

בוסטון – חוף;

ניו יורק – חוף;

קופנהגן – חוף;

גיברלטר – מסלול על גבי מילוי מלאכותי במפרץ סגור בהמשך למסלול היבשתי; גנואה, איטליה, מסלול ימי ברובו, המקביל לקו החוף בעומק מוערך של כחמישה מטרים בלבד, ומוגן לכל ארכו על ידי שובר-גלים צר;

הונג קונג – המשך מלאכותי ליבשה במפרץ סגור;

טאיוואן – שדה תעופה ימי Yun Lin המצוי בים הפתוח במצרי טאיוואן, מדרום לו מצויים איי Pescadores, המקטינים במידה רבה את ה־fetch מדרום. (fetch הוא אורך פני הגוף שהוקם בים שעליו נושבת הרוח ומאפשרת התהוות גלים);

טוקיו – חצי אי מלאכותי במפרץ סגור;

סידני – חלק מהמסלול הוא מילוי מלאכותי המצוי בניצב לחוף בתוך Botany Bay שהינו מפרץ סגור;

ניס, צרפת – שדה תעופה על שטח מילוי במקביל לחוף הים ליד שפך הנהר Var. קאן, הריוויירה הצרפתית – אזור החוף.

אחד מהשדות התעופה, הדומה במידה מסוימת לאי המתוכנן בישראל מבחינת מיקומו מול ים פתוח הוא שדה התעופה של העיר ניס שב־ריוויירה הצרפתית שאינו בנוי על אי כי אם על קטע ים מיובש. לפי מידע שנתקבל מגורמים ממשלתיים צרפתיים, ומתצלומי אוויר מעודכנים, השדה החל לתפקד בחלקו הסמוך לים רק

איים מלאכותיים מול חופי ישראל: חלום מתוק או חלום בלהות?

לאחרונה. השדה הימי, שבהקמתו הוחל ב-1975, נמצא בהמשך השדה המקורי של העיר. למטרת ההרחבה יובש הים עד לעומק מרבי של 10 מטרים. כיום, יותר מ-25 שנה מאז ההרחבה, חל שיפור בתפקוד השדה ובעיית הצד הימי שכמעט ולא ניתן היה להשתמש בו כמסלול למטוסים נפתרה באמצעות תוספת הגנה משמעותית ויקרה מפני התקפות הגלים. ניס, המצויה בחופיה הדרום-מזרחיים של צרפת, חשופה לגלים נמוכים בהרבה מאלה המגיעים לחופי ישראל. יש לזכור כי בחלק ניכר מהמקרים הוקמו שדות תעופה "ימיים" בעולם במפרצים סגורים או סגורים למחצה ומן הטעם הזה אינם מושפעים במיוחד מפעולת גלים גדולים. לא זה המצב בישראל. היוזמה להקמת אי בים הפתוח, אי המנותק מהחוף, בים החשוף לסערות עזות – נראית יומרנית, בזבזנית ובלתי מציאותית.

## חומר המילוי

גם מקורות חומר המילוי הנדרש להקמת אי אינם ברורים די צורכם. לעומת זאת כמות המילוי הדרושה ברורה ומגיעה לממדים גדולים מאוד. לבניית אי מלאכותי ששטחו 1,000 דונם, דרוש חומר מילוי בנפח של כ-20 מיליון מ"ק עד 30 מיליון מ"ק (הכמות בפועל תלויה ישירות בעומק המים). בנוסף לכך דרושים 12 מיליון מ"ק סלעים ואבן עבור סוללת המגן! להשוואה, הרחבת נמלי חיפה ואשדוד יחד תדרוש 12 מיליון מ"ק חול.

אחד ממקורות המילוי המוצעים הם החולות הקבורים והלכודים בין רכסי הכורכר הימיים. אולם מסתבר שחול ממקור זה אינו מתאים, בעיקר עקב תכולה גבוהה של טין וחרסית. כמו כן יש להביא בחשבון כי גריעת חול מהאזור בו יוקמו האיים עלולה להשפיע על מבנה החופים. עקב סיבות אלה נקבע בדו"ח המסכם כי אין להשתמש בחול ממקור זה כחומר גלם למילוי.

סלע הכורכר המצוי בים הוא החלופה המועדפת למילוי עקב תכונותיו המכניות המתאימות וזמינותו לפי הסקרים הסדימנטולוגיים ועקב עלותו, שאינה דורשת תהליכים יקרים של הפרדת חול. אלמגור, גיל ופרת (2000) סבורים כי קיימות עתודות גדולות של כורכר על מדף היבשת, בעומק מים נגיש, בכמויות שבין 40 ל-100 מיליון מ"ק, אולם עלות הכרייה גבוהה ביותר.

בין חומרי המילוי האחרים שהוצעו היו פסולת ואפר פחם. ההצעה הייתה לעטוף אותם במבני בטון על מנת שלא יבואו כמגע עם מי הים, ולהשקיעם בתוך מילוי האי לאחר בניית החגורה העוטפת אותו. הצעה זו נפסלה עקב הכמויות הזמינות המעטות של חומרים אלה והסיכונים הסביבתיים הכרוכים בהשקעתם בים.

## סיכונים סייסמיים של האיים

לפי אלמגור, גיל ופרת (2000) איים מלאכותיים מול חופי ישראל מועדים להיות ניזוקים מרעידות אדמה. מאחר שבנייתם מתבצעת על גבי תשתיות בלתי מהודקות של טין וחרסית ועל חול דק המועדים לתהליך "התנזלות", הרי בזמן רעידת אדמה יוצרו, לדעתם, לחצים שלא יוכלו להתפוגג ויגרמו להתמוטטות הקרקע, לשקיעה גדולה של הסדימנט תוך שחרור כמויות גדולות של מי נקבים. על מנת למנוע סיכון זה יש לנקוט השבחה הנדסית של החול – פעולה מסובכת, יקרה ביותר וקשה לביצוע בסביבה הימית. החומר המוצע בסקרים כאן למילוי האי הוא חולות המכילים אחוז גבוה יחסית של טין וחרסית. חומר זה אינו מותר לשימוש כביסוס בארצות הברית.

אלמגור, גיל ופרת (2000) מגדירים את הנזקים שאירעו לאיים ביפן ברעידות אדמה שם כ"חמורים". "האיים המלאכותיים רוקו (5.8 קמ"ר) ופורט (8.3 קמ"ר) שבמפרץ אוסקה ביפן, שנבנו על תשתית רכה, ממחישים ברעידת אדמה ב-1995 (בעוצמה 7.2 בסולם ריכטר) את מה שעלול להתחולל באיים המתוכננים מול חופי ישראל. הנזקים לאיים היפניים היו חמורים ביותר: התזווה הצרית של הקסונים (מבני בטון גדולים בצורת תיבות החוגרים את האי) הגיעה ל-7 מטרים, חומר המילוי נשפך אל החללים שנוצרו, וכל המזחים ניזוקו קשה. שטחים רבים... סבלו מהתנזלות, אשר גרמה לשקיעות נרחבות (בין 0.5 ל-3 מטרים), ולתופעות של יצירת סדקים, נפילת עגורנים, קריסת שוברי-גלים, הרס ריצוף האספלט והצפה בכמויות גדולות של מים ובוץ. נזקים חמורים נגרמו לגשרים המקשרים את האי ליבשה (הטיה עד התמוטטות), למסילת הברזל... לדרכים בתוך האי וכן למערכות האספקה של מים, ביוב, חשמל וגז".

## סיכום ומסקנות

קיים קושי רב בהערכת התנהגותו של גוף ימי גדול ממדים כמו האי המלאכותי

איים מלאכותיים מול חופי ישראל: חלום מתוק או חלום בלהות?

בישראל המתוכנן לשמש כשדה תעופה, שמעטים כמוהו ברחבי העולם. הטיפול המקצועי בנושא מחייב זהירות יתר. מסלול תעופה באורך של מספר קילומטרים במרחק של 2.5 ק"מ מהחוף יגרום להיווצרות לשון חול גדולה שתפתח לטומבולו ענק שיחבר בין היבשה למבנה המלאכותי. המסלול ועורפו החולי, גם בטרם התהוות הטומבולו, יהוו מחסום מוחלט שימנע, אחת ולתמיד, כל תנועת חול צפונה ו/או דרומה. יחד עם זאת אין כל ביטחון שהחופים החדשים של שני המפרצים שיתפתחו מצפון ומדרום לטומבולו יוכלו לשמש חופי רחצה, וזאת מאחר שהכניסה למים עלולה להיות בשיפועים חריפים ביותר. בעולם המחקר בתחום זה ידועות דוגמאות רבות של טביעת מתרחצים בקצוות הטומבולו של שוברי גלים "מנותקים". שני המפרצים של הטומבולו ותחילת השטח המוגן על ידי שדה התעופה יהוו "מלכודת" לחומר אורגני, הן ממקור אנושי (ביוב במקרי קריסת מערכות, אשפה וכד') והן ממקור טבעי (בעיקר אצות). הצטברות החומר האורגני שיירקב מיידית תהווה מקור לזיהום סביבתי. זה ואף זה: חופי השרון מצפון לאתר המתוכנן יסבלו קשות מהחסרון בחול, וכתוצאה מכך יזוּרו קצב הרס המצוק בעורפם.

אם אכן לא ימצא פתרון חלופי לשדה דב בישראל היבשתית, והאופציה הימית תהיה היחידה והבלעדית – יש לחפש פתרון מזיק פחות וידידותי יותר לסביבה. לדוגמה: מסלול תעופה המבוסס על כלונסאות, או אפילו שדה תעופה צף, נושא אשר נלמד כיום על ידי הצרפתים והיפנים.

מבחינה נופית בניית איים בים התיכון תגזול את אחד הנכסים הנופיים שנתרו בארץ – המבט לים, לקו האופק, ל"כחול". גוש אטום באורך 3 ק"מ ואולי אף 4 ק"מ, בין חופי תל אביב והרצליה, ובגובה המקביל ל-6 קומות, ישפיע נופית על עשרות ואף מאות אלפי תושבים באזור המרכז.

בהקשר זה חשוב לציין שאין זה ראוי שגורמים תכנוניים ממסדיים יעשו בחופי בארץ ככל העולה על רוחם, בלא הצדקה פיסית, כלכלית או ערכית. הים, כמשאב, שייך לכולנו, ואיים מלאכותיים עלולים להרוס אותו ואת חופיו. "נטיעת" גוף זר בים היא צעד קריטי ובלתי הפיך. מנקודת ראות של טובת הציבור ראוי לדאוג לכך שחופי ישראל יישארו חופים אמיתיים ללא "השתלות" של גופים מלאכותיים ומזיקים שתועלתם כלל אינה ברורה. מן הטעמים האלה ברור כי ראוי לסתום את הגולל על נושא האיים המלאכותיים ולהציל את חופי הארץ ונופיהם.

## ביבליוגרפיה

- אלמגור ד., גיל ד., ופרת א. (2000). איים מלאכותיים מול חופי ישראל, "ים וחופים" – מאמרים. אגף ים וחופים, המשרד לאיכות הסביבה, עמ' 286-297.
- אסיף ש. ומליס נעמה (1999). מימי החופין של ישראל – מסמך מדיניות. הועדה למימי חופין, 155 עמ'.
- בורט מ. (1997). תפיסות וטכנולוגיות חדשניות בפתוח איים מלאכותיים "ידידותיים לסביבה" מול חופי מדינת ישראל. הטכניון, חיפה.
- בייט מ. (1999). איים מלאכותיים מול חופי ישראל. "קרקע" 46, עמ' 9-26.
- גלובס ייזום (1998). איים מלאכותיים, לחופי הים התיכון של ישראל – מחקר, פיתוח וסקר קדם היתכנות; דו"ח ביניים מוגש על ידי ועדת ההיגוי המשותפת הולנדית/ישראלית למשרד התשתיות הלאומיות, ירושלים, למשרד התחבורה, עבודות ציבוריות וניהול משאבי מים, האג, הולנד, 68 עמ' (אנגלית), תקציר בעברית.
- גלובס ייזום (1999). איים מלאכותיים מול חופי ישראל, בדיקת קדם-היתכנות: ממצאי ביניים של הצוות הישראלי-הולנדי. תקצירי ארבע עשרה הרצאות.
- הטכניון – הפקולטה להנדסה אזרחית – הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים (1994). הכנס לשלוחות ים ואיים מלאכותיים נוכח חופי ישראל – היבטים תכנוניים, הנדסיים, סביבתיים, וכלכליים. עשרים ואחד תקצירי הרצאות.
- לרמן אדריכלים ומתכנני ערים, (1999). פיתוח במימי חופין – איים בים – סקר התכנות מוקדם, דו"ח מסכם.
- ניר י. (2001). איים מלאכותיים מול חופי ישראל – היבטים סביבתיים, תכנוניים ומשפטיים. "אדם טבע ודין", עמ' 47.
- רוזן ד. ס. (2000). המצב הסביבתי והסדימנטולוגי של חופי ישראל – בדיקת קדם התכנות להקמת איים מלאכותיים מול חופי ישראל. המכון לחקר ימים ואגמים לישראל. "ים וחופים", אגף ים וחופים, המשרד לאיכות הסביבה – מאמרים, עמ' 230-253 אגף ים וחופים, המשרד לאיכות הסביבה.

\* החומר במאמר זה מבוסס בעיקרו על עבודה משותפת עם אגודת "אדם טבע ודין" שסוכמה בשנת 2001 ונכתבה על-ידי יעקב ניר, יעל דורי, ואלני בן-ארי ופורסמה בדו"ח: "איים מלאכותיים מול חופי ישראל, היבטים סביבתיים, תכנוניים ומשפטיים."

## **"כנס ירושלים" החמישי למדיניות קרקעית לאומית**

1. אנו שמחים להודיע למנויי "קרקע" וקוראיו כי "כנס ירושלים" החמישי למדיניות קרקעית לאומית יתקיים ביום שני ט' בטבת תשס"ו, 9 בינואר 2006, כמיטב המסורת, בירושלים. הפעם יתקיים הכינוס באולם טדי בבנייני האומה.
2. הכנס ייפתח בשעה 09:00, יימשך על פני כל היום ומתוכנן להסתיים בהופעת ה"גבעטרון" המיוחדת לכינוס.
3. **נושאי הכינוס:** - "הרפורמה הקרקעית המוצעת – האם אכן רפורמה?"  
- "האם צדקנו בהערכת ההשלכות הקרקעיות של ההתנתקות?"
4. **בין המרצים:**  
מ"מ ראש הממשלה, שר האוצר ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל, **אהוד אולמרט**.  
שר הפנים לשעבר, **אופיר פיז-פינס**.  
יו"ר דירקטוריון קק"ל, **יחיאל לקט**.  
מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל, **יעקב אפרתי**.  
היועץ המשפטי של קק"ל, עו"ד **מאיר אלפיה**.  
פרופ' **ארנון סופר**, אוניברסיטת חיפה.  
פרופ' **ערן פייטלסון**, האוניברסיטה העברית בירושלים.  
יו"ר מינהלת סל"ע, **יונתן בשיא**.  
ראש המועצה האזורית עמק חפר, **נחום איצקוביץ**.  
הכתב הכלכלי של "הארץ", **מוטי בסוק**.  
ועוד.
5. עלות ההשתתפות בכינוס השנה **250 שקל בלבד** והיא כוללת גם ארוחת צהרים, כיבוד, תכנית הכינוס והופעת ה"גבעטרון". על מנת לשריין מקום בכינוס יש להקדים ולהירשם במשרדי המכון. ניתן להירשם באמצעות **פקס 02-6245958** או **טלפון 02-6246828**.
6. אנו שמחים לציין כי הביקוש להשתתפות בכינוס גובר משנה לשנה והכנס אכן הפך להיות האירוע המרכזי בישראל לליבון נושאי המדיניות הקרקעית הלאומית. אשר על כן, **נבקש להקדים את ההרשמה ככל הניתן**.

בברכה ולהתראות בכינוס,

**עדי ניב**

יו"ר "כנס ירושלים" למדיניות קרקעית ותכנונית לאומית







✓  
"הצורך בשמירה על קרקעות המדינה חיוני בכל מדינה, ובפרט בנתונים המייחדים את מדינת ישראל; להחלטות הנוגעות למקרקעין המתקבלות כעת, יהיו השלכה והשפעה, אשר לעיתים אינן ניתנות לתיקון, על הדורות הבאים; לגורמים רבים עניין להפיק הכנסות מן השימוש בקרקע לתועלתם, ועל המדינה להשכיל ולשמור על המקרקעין, לנהלם בצורה נכונה, תוך שמירה על עקרונות יסוד של שוויון, הגינות וסבירות. מדיניות זו מעמידה לעיתים את היועץ המשפטי לממשלה בצבת בין אינטרסים רבי עוצמה, ולעיתים קרובות הוא נאלץ להיות שומר מרכזי על האינטרס הציבורי".

✓  
"שסעים עמוקים בחברה הישראלית ומבנה מוסדי מסוים פוגעים ביכולתה של המערכת הפוליטית בארץ להתמודד עם בעיות שמצריכות עיצוב מדיניות ציבורית; בשל המחסור במדיניות ציבורית, אימצה החברה הישראלית דפוסי השתתפות פוליטית אלטרנטיבית של פנייה מוגברת לבית המשפט העליון הן כדי להגיע להחלטות מדיניות והן כדי ללחוץ על הפוליטיקאים לשנות את המבנה המוסדי; התפקיד המרכזי שממלא היום בית המשפט העליון בעיצוב סדר היום החברתי-פוליטי בישראל הוא תוצאה של תהליכים חברתיים ופוליטיים עמוקים ומורכבים בחברה הישראלית, המהווים תנאי הכרחי לעיצוב שיווי משקל של אקטיביזם שיפוטי".

✓  
"הממשל הישראלי ירש מהשלטון המנדטורי מערכת הסדר מקרקעין שטופלה על ידי השלטון הבריטי בארץ ישראל בקפידה; במסגרת הסדרי רישום המקרקעין טיפל הממשל הבריטי בקרקעות שלא היו בבעלות פרטית בדקדקנות מרובה וכל הקרקעות הציבוריות נרשמו על ידו לנאמנות "הנציב העליון" שהיה למעשה נציגה הרשמי של הממשלה הבריטית ובכך שימש למעשה בתפקיד "המדינה". בהתאם למדיניות שנהגה בארץ ישראל המנדטורית כל אדמות מולק ומירי ללא יורשים היו שייכות למדינה וכך גם היו אדמות המוואת (אדמות לא מעובדות שלא נעשה בהן כל שימוש); היות ועניינו של השלטון המנדטורי בקרקע היה בעיקר בדאגה לענייני הציבור, לשמירה על שטחים ציבוריים ולטיפוחם של מפעלים בעלי משמעות לאומית שישרתו את מטרות השלטון הבריטי בארץ ישראל - נרשמו קרקעות הציבור בהסדרי הקרקעות על שם "הנציב העליון הבריטי" וכך הן רשומות גם כיום".

✓  
"שדה תעופה על אי בים, המתוכנן מול חופי תל ברוך, יהיה מסמר נוסף בחיסולו של החוף הים תיכוני של ישראל. אין כל סיבה שישראל תשמש שפן הניסויים של חברות בינלאומיות בהקמת שדה תעופה בים הפתוח. הרעיון להקים נמל תעופה ימי, אשר בו יפתרו כל הבעיות הטכניות למבנה הבנוי בים, ובין היתר תוקם בו הגנה נאותה מפני גלי הסערות תוך פגיעה מינימלית בסביבה - הינו הרפתקה בעלת סיכון רב ביותר הן סביבתית והן כלכלית - הרפתקה שישראל לא יכולה להרשות לעצמה".