

קרקע

כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע



קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



יו"ר המכון: עמיעד (עדי) ניב
עורך: עמי דוראון

"קרקע" כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע
(מייסודה 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

יו"ר המכון: עדי ניב
עורך "קרקע": עמי דור-און

הוועדה האקדמית המייעצת שליד המכון:
עדי ניב – יו"ר
פרופ' יהודה גרדוס, עמי דור-און, פרופ' יהושע ויסמן, פרופ' חנוך לביא
ד"ר דפנה לוינסון-זמיר, פרופ' יונתן קורנבליט.

יועץ אקדמי בכיר: פרופ' גדעון ביגר

מזכירת המערכת: תמר לבון

סדר, עטיפה, והדפסה: מפעלי דפוס כתר, ירושלים

בשער: גדר ההפרדה שבין בקעה אל-גרבייה לבקעה אל-שרקיה (צילום: עדי ניב)

תוכן העניינים

**אסור לקק"ל להיפרד ממדינת ישראל בכל הקשור לניהול
קרקעותיה
עדי ניב - עמוד 5**

**בחינה אלטרנטיבית של שורשי הקונפליקט הקרקעי בנגב
בין הממשלה לבדווים: היבטים גיאוגרפיים
אבינועם מאיר - עמוד 14**

**חקיקה במרחב קולוניאלי: ביטויי המדיניות המנדטורית
בחקיקת התכנון הפיזי בארץ ישראל
ענת בר־כהן - עמוד 52**

**שמירת הייעוד הלאומי של קק"ל פירושה היפרדות
מהמינהל
גדעון ויתקון - עמוד 78**

**תמורות במושבים בשולי מטרופולין: מקרה חקר המועצה
האזורית חוף הכרמל
אסתר כהן ומיכאל סופר - עמוד 94**

אסור לקק"ל להיפרד ממדינת ישראל בכל הקשור לניהול קרקעותיה

"לא זו העת להפרדת הניהול בין קרקעות קק"ל לבין קרקעות המדינה, הנעשה בינתיים במסגרת מינהל המקרקעין; קק"ל תתקשה להסביר את החשיבות הציבורית של מהלך כזה, מה עוד שההוצאות הכרוכות ביישומן הן הוצאות עתק; תפיסת הציבור את תדמיתה של קק"ל בעת הזו לא תוליך ליחס חיובי לתביעתה לפירוק המינהל. הדבר יגרום להתייחסות ציבורית אל קק"ל כארגון 'רודף בצע' וימחק את שארית הדימוי החיובי שיש לקק"ל, בעיקר עקב מעשיה החשובים בניהול היעדרות".

עמיעד (עדי) ניב

יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

מינהל מקרקעי ישראל הוקם על ידי ממשלת ישראל בהתאם לאמנה שנחתמה בין הממשלה לבין קרן קימת, וייעודו הוגדר בחוק – ניהול מקרקעי המדינה ומקרקעי קק"ל. האמנה נחתמה בסוף 1961 וביסודה עמדו רצון משותף להימנע מהכפילות בניהול אדמות המדינה ואדמות קק"ל בידי מוסדות שונים, כמו גם האמונה כי יש לרכז בידי המדינה את ניהול האדמות האלה ולהפקיד בידיה את השמירה על האדמות ואת הטיפול בהן. האמנה ציינה במיוחד כי בעת חתימתה הלך ופחת היקף רכישת המקרקעין על ידי קק"ל מידי בעלים לא יהודים, בשעה שממדי רכישות אדמה בגלל הצורך ב"גאולת האדמה מן השממה" הלכו והתרחבו. במסמך היסודי הזה (שאפשר לכנותו מעין "חוקת האדמה והיעדרות"), הותוו למעשה העקרונות לעתיד של פעולת קק"ל והקווים האסטרטגיים העיקריים להתנהלותה. יחד עם זאת ציין המסמך כי, נכון למועד חתימתו, המדינה הפכה בעלת רוב האדמות בישראל והממשלה היא זאת שלמעשה מנהלת ומפתחת את המקרקעין האלה. עוד הדגישה האמנה כי העיקרון היסודי לפיו פועלת קק"ל הוא, "מקרקעין לא יימכרו אלא יישארו בבעלות העם ויימסרו בחכירה בלבד".

החלק יוצא הדופן היחיד אשר נכלל עד אז בשמו בחוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, קבע (בסעיף 7 של החוק) כי, "העברת בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח למטרת פיתוח לא חקלאי או העברת מקרקעין כאלה שהם קרקע עירונית, ובלבד ששטח כל ההעברות מכוח פיסקה זו יחד לא יעלה על מאה אלף דונם... ובלבד שהעברת בעלות במקרקעי קרן קימת לישראל לא תיעשה אלא באישורה." (בימים אלה שונה נתון זה למאתיים אלף דונם). משמעו של דבר: מעבר למאתיים אלף דונם מסך קרקעות המדינה וקק"ל במשותף, לא ניתן היום להעביר קרקע לשימושם של אחרים אלא בחכירה בלבד.

נגד כלל בסיסי זה יצאה לאחרונה ועדת גדיש, אשר ביקשה בהמלצותיה להקטין את החיכוך בין האזרח לבין מינהל מקרקעי ישראל, בין השאר בדרך של התרת הפרטת חלק מקרקעות המדינה – אם כי הוועדה לא קבעה דרכים ליישום ההפרטה האמורה.

מן הדברים האלה ברור כי כבר בשנת 1961 היו פרנסי המדינה ערים לעובדה ש"גאולת הקרקע" בנוסח שהיה מוכר לפני הקמת המדינה נסתיימה למעשה, וכי עניינה של קק"ל, בתפקידה כשליחתו של העם היהודי לשמירה על קרקעות ישראל, מתמקד מאז ב"גאולת האדמה מן השממה" קרי, שינוי משמעותי בתפקידה המרכזי של קרן קימת בכלל הקשור לאדמות בהן החזיקה בבעלותה באותו מועד, 13 שנה לאחר הקמתה של ישראל כמדינה עצמאית וריבונית.

בשנים אלה היו בבעלותה של קק"ל כ-2.3 מיליון דונם בשטחה של ישראל. כ-900 אלף דונם מקרקעות אלה נרכשו על ידי קק"ל לפני קום המדינה. המקור למימון הרכישות בכספים שנתרמו על ידי יהודים ברחבי העולם מתוך מטרה מוגדרת של "גאולת קרקע" ארץ ישראל ושמירתה של קרקע "נגאלת" זו בידי בעלים יהודים. יתרת הקרקע המצויה היום בידיה של קק"ל, כ-1.3 מיליון דונם, הועברה אליה בעיקר מרשות הפיתוח, בתשלום מסוים, שעליו מתנהל ויכוח היסטורי שלא הוכרע במהלך השנים – האם היה סמלי בלבד או לפי ערכן הכלכלי של הקרקעות. מדובר ב-8% מקרקעות ישראל, שנרכשו על ידי קק"ל מהמדינה באמצעות רשות הפיתוח לאחר קום המדינה, וזאת לפי שתי החלטות מיוחדות של ממשלת ישראל בראשותו של דוד בן גוריון הקרויות, "החלטת המיליון הראשון" ו"החלטת המיליון השני".

בתחילה הוצע לקק"ל לקבל לידה מיליון דונם מהקרקעות שהוחזקו בידי רשות

הפיתוח ושהיו קרקעות "נכסי נפקדים", עליהן ביקש בן גוריון למנוע אפשרות השתלטות לא יהודית. לאחר שמיליון הדונם הראשונים הועברו במלואם לידי קק"ל, ביקשה הממשלה להעביר לבעלות קק"ל עוד מיליון דונם.

**"היפרדות בין
אדמות קק"ל לבין
אדמות המינהל
מחייבת היערכות
מאוד יסודית של
המנגנון המינהלי
והמקצועי של
קק"ל; הדבר
יחייב הקמת
מנגנון מיוחד,
מערכת ממוחשבת
מורכבת למדי של
ניהול מצאי ומלאי
של קרקעות, גיוס
עובדים נוספים
ועוד פריטים לא
מעטים הנדרשים
להיערכות כזו".**

אולם לרשות קק"ל לא עמדו האמצעים הפיננסיים לרכישת שטח ענק זה והיא הצליחה לגייס תקציב לרכישת כ-300 אלף דונם בלבד מתוך "המיליון השני". אלה היו בעיקר קרקעות "נפקדים" שהועברו באמצעות האפוטרופוס לנכסי נפקדים. בסך הכול נצברו בידי קק"ל בסוף שנות החמישים של המאה ה-20, 1.3 מיליון דונם קרקע בשטחיה השונים של מדינת ישראל, שהם 13% מקרקעות ישראל דהיום.

יתרת 78% קרקעותיה של מדינת ישראל היו מצויות בבעלותן הישירה של המדינה ושל רשות הפיתוח והן הועברו, לאור האמנה, לניהולו הישיר של מינהל מקרקעי ישראל. ביחד הועמדו לרשותו של המינהל כ-91% מהקרקעות עליהן משתרעת מדינת ישראל. 9% נוספים היו ועודם קרקעות בבעלות פרטית.

מינהל מקרקעי ישראל מנהל מאז את קרקעותיה של המדינה ואת קרקעותיה של קק"ל ומחיל עליהן אותם עקרונות ואותם קריטריונים, אותה בירוקרטיה ואותם תהליכים, נגדם יוצא הציבור הרחב מזה זמן רב כמערימי קשיים מיותרים על דרכו. אך בכל זאת קיים הבדל משמעותי אחד: קרקעות קק"ל אינן יכולות להיות מוחכרות אלא ליהודים בלבד. כך, במקרים לא מעטים, לא איפשר המינהל בתהליכי המכרזים שלו למי שאינו יהודי לזכות בקרקע שכבעלותה של קק"ל, על אף שזו מנוהלת על ידי המינהל שהוא אורגן ממלכתי של המדינה כולה.

נושא זה החל לעורר מחלוקות רק בשנים האחרונות והיה נושא עתירות לבית הדין הגבוה לצדק (ר' בג"צ קעדאן, בג"צ ארגון עדאללה ועוד) והניח את נושא הקצאות הקרקע בישראל על שולחן הדיונים הציבורי בתהודה גדולה.

יחד עם זאת התעוררה במלוא עוצמתה סוגיית הקרקעות החקלאיות והצורך בשינוי ייעודן החקלאי "הטהור". בעיקר במושבים ובקיבוצים, שם ענפי החקלאות התדרדרו במדרון עמוק של נסיגה כמעט מוחלטת. מעבדי הקרקעות החקלאיות בקיבוצים ובמושבים דרשו כי השלטון יעמיד לרשותם חלופות לפרנסתם. חלופות אלה הסתמנו כשינויי ייעוד האדמות החקלאיות. הציבור בישראל החל מתרגל לראות קניוני ענק הנפתחים חדשות לבקרים בשטחי הקיבוצים, בעיקר במרכז הארץ, קניונים שפועלים במשך כל ימות השבוע, כולל שבתות וימי חג ומועד. על אדמות חקלאיות הוקמו בסתר מפעלי תיירות ואירות, בתי שעשועים, ברכות שחייה, אולמות אירועים ועוד, וכל אלה על חשבונה של החקלאות שהלכה והצטמקה לממדים דלים, מרוקנים את התוכן של חקלאית אמיתית.

מינהל מקרקעי ישראל נהג לחתום עם החקלאים על מה שנקרא "חוזה משולש" – לפיו קיבל החקלאי את הקרקע לתקופות מוגדרות של שלוש שנים, במטרה לגדל עליה מוצרים חקלאיים ולעבדה עיבוד חקלאי "נטו". בחוזה נכתב במפורש, כי אם הקרקע בגינה נחתם החוזה לא תעובד עיבוד חקלאי, היא תוחזר מיידית לבעליה קרי, לידי מינהל מקרקעי ישראל המייצג את הבעלים החוקיים של הקרקע – המדינה או קק"ל. בעת הזו התברר מעל לכל ספק, כי לא ניתן להמשיך בדרך זו וכי חלק גדול מהקרקעות אכן אינו מנוצל כלל לעיבוד חקלאי מסיבות אובייקטיביות ובעיקר כתוצאה מפשיטת הרגל ההמונית של החקלאות בישראל שלפני מספר שנים. החקלאים – חברי הקיבוצים והמושבים – החלו להציג גם דרישות חדשות לפיהן, "יש להם זכויות מוקנות של בעלות בקרקע", שהרי זו הקרקע שעליה הם יושבים.

המדינה הכינה שעליה לפתור את בעיית זכויות המגורים של החקלאים כמו גם את בעיית מקורות פרנסתם, שלא יוכלו להתבסס רק על חקלאות. כך נולדו החלטותיה הרבות של מועצת מקרקעי ישראל הנוגעות כמה שקרוי היום "חלקת המגורים", "השטח הצהוב", "אזור תעסוקה", ובנוסף, הוכר הצורך בפתרון הבעיה שכונתה, "הצורך בעיגון זכויות החקלאים בקרקע".

כמעט כל החלטה משמעותית של מועצת מקרקעי ישראל בנושא שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות "זכתה", וכמעט מרגע שנתקבלה, להיות נושא תביעה לכג"צ – בכל פעם על ידי גורם "אינטרסנטי" אחר, כולם פועלים על פי דיסציפלינות ההתנהגות הארגונית שלהם. אבל, ויודגש הדבר בעוצמה מרבית – כל אלה גרמו עד כה וגורמים

גם עתה, לקשיי יישום של החלטות מקרקעי ישראל הנוגעות לנושאים האמורים ושבהן טמונים פתרונות אמיתיים לבעיות הכל כך כואבות האלה. כך למעשה, לא התאפשר עד כה לגורם ממלכתי כלשהו הקשור בהחלטות קרקעיות, לפתור את הבעיה שגורמת סבל כה גדול, של הקצאת הקרקעות החקלאיות בהתאם לתנאים המציאותיים של היום. מכך נולדה ההתמרמרות ההולכת וגוברת של החקלאים, הבטוחים שמקור העיכובים בהתנכלות מכוונת, דבר שאינו נכון כלל ועיקר.

אחת הבעיות שמצביעה מפורשות על שיש הכרח לבצע רפורמה מהותית במקרקעי ישראל היא ה"ויה דולורוזה" בה נתקלה במהלך השנים וגם בימים אלה כמעט כל החלטה אסטרטגית של מועצת מקרקעי ישראל. דוגמה מצוינת לכך היא התפתחותה של החלטת המועצה, זו הקרויה במקורה "החלטה מספר 979". עניינה בקביעת הזכויות בחלקת המגורים של המתיישב החקלאי והיא מוקדשת כולה לבעיה הדומיננטית הזו כפי שבאה לידי ביטוי חריף בקיבוצים ובמושבים.

**"קיים צורך דחוף
וחיוני במיצובה
מחדש של קק"ל -
כדי להגדיר מחדש
את מטרותיה
והפעילויות
הנדרשות להשגתן
וכדי להבהיר
שלא כל עיסוקיה
של קק"ל הם רק
בתחום היערות".**

מועצת מקרקעי ישראל, לאחר דיונים שנמשכו חודשים רבים, לאחר שקיבלה החלטות ביניים לא מעטות בנושא ולאחר שהחלטה זו לא אושרה על ידי היועץ המשפטי לממשלה שאסר על שר האוצר לאשרר אותה בחתימת ידו, חזרה ודנה בנושא. זו הפעם, תוך התייחסות להמלצות ועדה ממלכתית מיוחדת (ועדת הבר) שמונתה על ידי יו"ר מועצת מקרקעי ישראל שבראשה עמד קובי הבר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ואשר עסקה במהלך חודשים רבים בסוגיה סבוכה זו ("המלצות ועדת הבר"). בחודש מרס 2007, שבה מועצת מקרקעי ישראל והחליטה לחזק ולבסס את זכויות החקלאי בחלקת מגוריו על ידי שימוש יעיל יותר בתשתיות הקרקעיות העומדות לרשות החקלאי, אף למטרות תעסוקה שאינה חקלאות.

החלטת המועצה כללה, בין היתר, את הגדרת "חלקת המגורים" של החקלאי, את תנאי החכירה ארוכת הטווח של החלקה האמורה, את סוגי ההרשאות לשימוש לא חקלאי בתוככי "חלקת המגורים" שלו ואת הגדרת דרכי החתמת החקלאי על חוזה חכירה מיוחד בגין חלקת המגורים הזו.

והנה, אחרי "ויה דולורוזה" ארוכה ומייגעת שכזו, גם להחלטה קמו מתנגדים, הערעורים עליה רבו והיא אף לא אושרה עד כה על ידי שר האוצר – ומי יודע עוד כמה פעמים תיאלץ המערכת הביורוקרטית לשוב ולהידרש לסוגיה עד שיימצא לה פתרון.

בינתיים, בקרב החקלאים שוררים רוגז רב ואי שביעות רצון. לעומת זאת במערכות הביורוקרטיות קיימת תרעומת נגד המתיישבים החקלאים שמעוררים קשיים בפני יישום כל החלטה המתקבלת בגינם, וטענה המושמעת נגדם תדיר מתייחסת ל"עיניים גדולות", והמבין יבין. מאידך, ארגונים ציבוריים מתנגדים גם הם להחלטה זו, בטענה כי יש בה אפליה כלכלית מעדיפה של החקלאים בישראל על תושביה העירוניים. מכיוון בלתי צפוי התעוררו ובאו גם 15 הערים הגדולות בישראל אשר התאגדו לצורך הגשת בג"צ נגד החלטות אלה בטענה, כי נושא התעסוקה היישובי ופיתוחו בפריפריה יגזול ויקפח את פרנסתם של תושבי אזורי מסחר שבשולי הערים הגדולות.

לעתים נדמה שהעלאת הנתונים האמורים על הכתב הינה כפיליטון סרקסטי המתאר במלוא עוצמתו של העט מהלך ביורוקרטי שכולו מהתלה ספרותית. אבל למקרא הדברים ולמראה "ההתנהגות המדעית" של משתתפי ה"מקאמה" הזו פורצת לה, באין שליטה, דמעה המצרה על המתרחש, שיש לו נגיעה בחלק לא מבוטל ממערכות חיינו השוטפות במדינת ישראל "המתוקנת".

בעבר, כאשר כיהנתי כחבר דירקטוריון קק"ל וחבר במועצת מקרקעי ישראל, האמנתי כי ראוי ורצוי שקק"ל תיפרד מהקשר "הגורדי" עם המדינה במינהל מקרקעי ישראל. כיום, בעקבות השתנות מהותית של הנסיבות שוב אין, לדעתי, מקום להפרדה זו ויש צורך בחיזוק הקשר הקיים, אם כי בשינויים מפליגים ובייעול שיושג על ידי שינוי דרסטי בתהליכים ובנורמות המקובלות במערך הקרקעי של קק"ל, ובמתכונת קשריה עם המדינה.

היה, אכן, זמן שבמהלכו כדאי היה לקק"ל לנהל את קרקעותיה בעצמה ללא סיועה של המדינה. קק"ל נתפסה באותם ימים כארגון ציבורי שמטרתו העיקרית ייעור השטחים הפתוחים המיועדים לכך ואחזקת היערות, כמו גם שמירה על חלקי הקרקע שנרכשו על ידה בכספי יהודים תורמים מחו"ל במסגרת מה שהיה קרוי אז "גאולת הקרקע".

כל זה היה משמעותי בטרם נכנסה קק"ל למשא ומתן עם המדינה על חילופי קרקעות.¹ חילופים אלה היו אמורים לייצר נגישות קלה ופשוטה לאזרחי ישראל בערים הגדולות ובמרכז הארץ לכל קרקעות המדינה וגם לקרקעותיה של קק"ל! אולם בינתיים עסקת החילופים האמורה לא הגיעה לכלל מימוש והמגעים עם המדינה לא עלו יפה, למעשה, הם הוקפאו כמעט כליל.

**"המדינה מבינה
שעליה לפתור
את בעיית זכויות
המגורים של
החקלאים כמו גם
את בעיית מקורות
פרנסתם שלא
יכולים להתבסס רק
על החקלאות; כך
נולדו החלטותיה
הדבות של מועצת
מקרקעי ישראל
הנוגעות למה
שקרוי "חלקת
המגורים", "השטח
הצהוב", ו"אזור
תעסוקה".**

לא מכבר הגיש היועץ המשפטי לממשלה חוות דעת לבג"צ במסגרת תביעה שהוגשה, בין השאר על ידי ארגון "עדאללה" – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל. בחוות דעתו זו קובע היועץ המשפטי לממשלה עמדה בלתי מתפשרת, כי "...על מינהל מקרקעי ישראל מוטלת החובה לקיים את עקרון השוויון בהקצאת אדמות המנוהלות על ידו, לרבות באדמות אשר בבעלות קק"ל, ואין לכלול את התנאי הנזכר בסעיף 1 לעיל." (הוראה שנכללה בשנת 2004 במכרזים שפורסמו על ידי מינהל מקרקעי ישראל, לגבי שיווק קרקעות בבעלות קק"ל, לפיה, "המדובר בקרקע בבעלות קרן קימת אשר חלה עליה אמנה שבין מדינת ישראל לבין קק"ל אשר פורסמה בילקוט הפרסומים מס' 1456 מיום י"א בסיוון תשכ"ח, עמוד 1597, תזכיר ההתאגדות של קק"ל" ועוד).

כלומר, מינהל מקרקעי ישראל יהא מנוע מעתה מלסרב למסור קרקעות שבניהולו, אפילו הן קרקעות שבבעלות קק"ל, לידי מי שאינם יהודים, אם אלה זכו במכרז עליהן כדין. החלטה זו מהווה מהפכה אדירה בהתייחסות המדינה לנושא הקרקעי בכלל ולנושא קרקעות קק"ל בפרט, נושא הראוי לדיון נפרד.

על אף כל זאת, צריך לזכור כי ההיפרדות בה מדובר מחייבת היערכות מאוד יסודית של המנגנון המינהלי והמקצועי של קק"ל לניהול עצמי של הקרקעות, דבר שיחייב

1 ראו מאמר עדי ניב, קרקע 62.

הקמת מגנגנון מיוחד ונפרד, מערכת ממוחשבת מורכבת למדי של ניהול מצאי ומלאי של קרקעות, גיוס עובדים נוספים ועוד שינויים לא מעטים הנדרשים להיערכות כזו.

להערכת, הדבר אינו אפשרי היום, מן הטעמים הבאים:

- א. מלאי הקרקעות שבידי קק"ל גדול מאוד וניהולו מורכב ומסובך.
- ב. ההתייחסות כיום אל קק"ל כ"ארגון מדינתי" (State Organization), הנובעת מעובדות היסוד של הבעלות על הארגון, על הקרקעות ועל הנכסים שבידיו (חלוקת 2.2 מיליון הדונם שנזכרו לעיל, מכסת הקרקע שנרכשה לפני קום המדינה וזו שלאחריה בהתאם להחלטות המיוחדות שנתקבלו אז על ידי הממשלה בראשותו של דוד בן גוריון).
- ג. הקושי הכרוך בהיערכות לניהול עצמי של הקרקעות.
- ד. דו"ח ועדת גדיש וההשלכות של יישום קטעים ממנו.
- ה. הצורך המוגבר בתמיכת הממשלה בהמשך קיומה של קק"ל, בפעילותה וההכרח בתיאום פעילויות מוגדרות עם המסגרת השלטונית.
- ו. ההרכב הנוכחי, שכולו פוליטי, של דירקטוריון קק"ל, וההתייחסות הפוליטית הקיצונית, כפי שקיימת היום, אל מהותה של קק"ל (ואת זה כדאי להפחית מאוד, בהיות קק"ל למעשה ארגון מקצועי העוסק בפיתוח פיזי, בייעור המדינה ובשמירה על הקיים ועוד).
- ז. אמביוולנטיות כלפי קק"ל, משימותיה, זכות קיומה ודרכי פעולתה, כפי שהיא מוצאת לה היום ביטוי אצל ארגונים ציבוריים שונים שקמו למטרות קרקעיות שונות ארגונים שלא היו קיימים בעבר.
- ח. קק"ל מצויה עתה במיצוי החלטה 1045 של מועצת מקרקעי ישראל העוסקת בתנאים לפיהם נמסרת קרקע לידי קק"ל (קרקע שאינה שלה) לביצוע עבודות ייעור או לפעולות שמהותן שמירה על הנוף והטבע (קרקע שאינה בבעלות קק"ל אלא מצויה בידיה למשמורת מטעם המדינה). החלטה זו של המועצה נתקבלה רק עתה והיא על בסיס האמנה הקיימת בין המדינה לקק"ל, אמנה שתבוטל בעת היפרדות ואין מי שמסוגל להתנבא ולחזות את מכלול התוצאות הצפויות ממהלך כזה.

הצורך הרחוף במיצובה מחדש של קק"ל – הגדרה מחדש של מטרותיה ופעילויותיה הנדרשות להשגתן, כמו גם מיצובה מחדש בדעת הקהל הישראלית (כמי שלא רק היער במהותה), חיוני היום יותר מתמיד. בלתי אפשרי יהיה לבצע זאת במקביל למהלך

התנתקות מהמדינה בניהול הקרקעות.

הסדרים "קטנים" של חילופי קרקעות "שקטים" במקומות בהם הדבר נדרש, עליהם עומד היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעתו שהוגשה לבית המשפט העליון, עונים על חלק לא מבוטל מהבעיות הלאומיות המתעוררות סביב הסוגיה, וכדאי להמשיך במדיניות מוצהרת ושקטה זו למשך זמן.

יודגש כי כל פעולה לכיוון "היפרדות" כזו מחייבת גם שינויי חקיקה יסודיים, דבר שיש בו כדי העלאת נושאים נוספים לדיון ציבורי, שעלולים להפוך פוליטיים כאשר יתקיימו הדיונים על שינויי החקיקה, דיונים שאת תוצאותיהם לא ניתן לחזות מראש.

הנושא כולו מצוי כיום בתחילתו של דיון ציבורי שילך ויעמיק עד שיימצא פתרון שיהיה מקובל על כל הצדדים, ולו אף פתרון שאינו אידיאלי, אך כזה העומד במבחן המציאות. פתרון שיתרום ל"שקט תעשייתי" בקרב המעורבים בנושא, קרי: המדינה, קק"ל, החקלאים והמתישבים על כל גופי הייצוג שלהם והגופים הציבוריים ששמו להם למטרה לשמור על "הצדק החלוקתי" כמו על שוויון הזכויות בכל הקשור לקרקע בישראל – הן זו החקלאית והן זו העירונית.

בחינה אלטרנטיבית של שורשי הקונפליקט הקרקעי בנגב בין הממשלה לבדווים: היבטים גיאומשפטיים

אבינועם מאיר

הכותב הוא פרופסור במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי
באוניברסיטת בן גוריון

הקונפליקט הקרקעי בנגב בין ממשלת ישראל והבדווים נמשך מיום הקמת המדינה. בתחילת שנות ה-70 החל תהליך הסדר המקרקעין, ובדווים רבים שהנם בעלי תביעות בעלות על קרקע תלו בו תקוות רבות, אך למגינת לבם, מזה שנים רבות נמצא התהליך בקיפאון כמעט מוחלט. הקרקעות הנידונות, כ-800,000 דונם, ממוקמות בנגב הצפוני במה שמכונה "הפזורה הבדווית". זה האזור של "היישובים הלא-מוכרים" שהם ריכוזי האוכלוסייה הכפריים הנמצאים מחוץ לשבע עיירות הקבע הבדוויות המוכרות. מהות הקונפליקט פשוטה: המדינה איננה מוכנה להכיר באופן פורמלי בתביעות הבעלות של הבדווים, בטענה שהקרקעות הללו אמורות להיות כבעלותה. על מנת לממש בעלות זאת מנסה המדינה מזה שנים לפנות את הבדווים מקרקעותיהם ביישובים אלה בכל דרך אפשרית, ועד לאחרונה המדיניות הרשמית גרסה שיש להעבירם לעיירות הקיימות. אך הבדווים מסרבים בעקשנות לוותר על אחיזתם בקרקעות אלה, בטענה שזכות הבעלות שמורה להם מתוקף ההיסטוריה, בהיותם תושבי הנגב מזה מאות בשנים.

שורשי הקונפליקט הנם משפטיים בעיקרם. ממשלת ישראל מבססת את טענתה לבעלותה על הקרקעות הללו בחוק המקרקעין, המבוסס על החוק המנדטורי, שאימץ בזמנו את חוק הקרקעות העות'מאני מאפריל 1858. זאת, אף על פי שממשלת המנדט אישרה בזמנה את בעלות הבדווים על האדמות דה-פאקטו, גבתה מהם מס, ומכירות קרקעות ליהודים אף אושרו בספרי האחווה. על פי חוק הקרקעות העות'מאני, אין כל בסיס לטענות הבדווים ולכן גם לתביעותיהם לבעלות חוקית על הקרקע. על חוק זה מתבססים טיעוני ממשלת ישראל ונציגיה בערכאות המשפטיות השונות. גם בתי המשפט השונים בישראל מקבלים את טיעוני המדינה, דוחים את טיעוני הבדווים,

ופוסקים באופן קטגורי על בסיס חוק זה. כך היא למשל הפסיקה הידועה של בית המשפט העליון בראשות השופט חלימה מאוגוסט 1984 (אל-הואשלה ואח' נגד מדינת ישראל ואח' ערעור אזרחי 218/74), המשמשת עד היום כמגדלור משפטי בזירת הקרקעות.

"הקונפליקט

**הקרקעי בנגב בין
ממשלת ישראל
והבדווים נמשך
מיום הקמת
המדינה. בתחילת
שנות ה-50 החל
תהליך הסדר
המקרקעין ובדווים
רבים חלו בו תקוות
רבות, אך מזה
שנים רבות נמצא
התהליך בקיפאון
כמעט מוחלט."**

אין בדברים אלה כדי לטעון ששני הצדדים מתבצרים בעמדותיהם. כך למשל, חוק השלום (1980) טיפל בקרקעות הבדווים באזור תל מלחתה "כאילו" היו בעליה (Marx, 1990). גם מן הידועות הוא שהמדינה מוכנה, באופן עקיף, להכיר בזכויות קרקעיות מסוימות של בדווים בפזורה. אך הכרה כזו תינתן אך ורק אם אלה יהיו מוכנים להסדר של מסירת הקרקע לידי המדינה בתמורה לקרקע חלופית בשווי מסוים בתוך עיירות הקבע. היקפם של הסדרים אלה בינתיים מוגבל למדי. על כל פנים זה היוצא מן הכלל המעיד על הכלל. חוק המקרקעין, ובמיוחד הסעיף העוסק בקרקע מוואת, מהווה מכשול בפני יישובו של הקונפליקט שכונה על ידי י' בן-דוד (בן-דוד, 1996) "מריבה בנגב".

בחוק הקרקעות העות'מאני, המבוסס על השריעה, הוגדרו חמישה סוגי קרקעות: ואקף, מולף, מירי, מוואת ומתרוכה. קרקע מוואת, שסביבה נסוב הסכסוך, שייכת למדינה. אך

סוג זה הוא בעייתי ביותר, וכך ראה זאת גם השופט חלימה ב-1984 בנימוקיו לפסק הדין, בהיותו כרוך בהגדרות ובתנאים להתמלאותן באופן מורכב למדי. ההגדרות הן תפקודיות, כלומר של השימוש בקרקע, ומיקומיות. התנאי הראשון הוא גם הפירוש המילולי של שם זה, היינו: קרקע מתה. משמעותה, על פי דוכן (1925) ובן-שמש (1953), קרקע בור עזובה ומופקרת שלא נמצאת בשימוש של אדם כלשהו או של קבוצה כלשהי. התנאי השני מתייחס למיקומה היחסי של הקרקע. עליה להימצא במרחק מסוים מיישוב כלשהו כדי להיחשב ככזו. המרחק נקבע על פי טווח השמיעה של קול צעקה מקצה היישוב, או לחלופין, מיל וחצי או מרחק הליכה של חצי שעה.

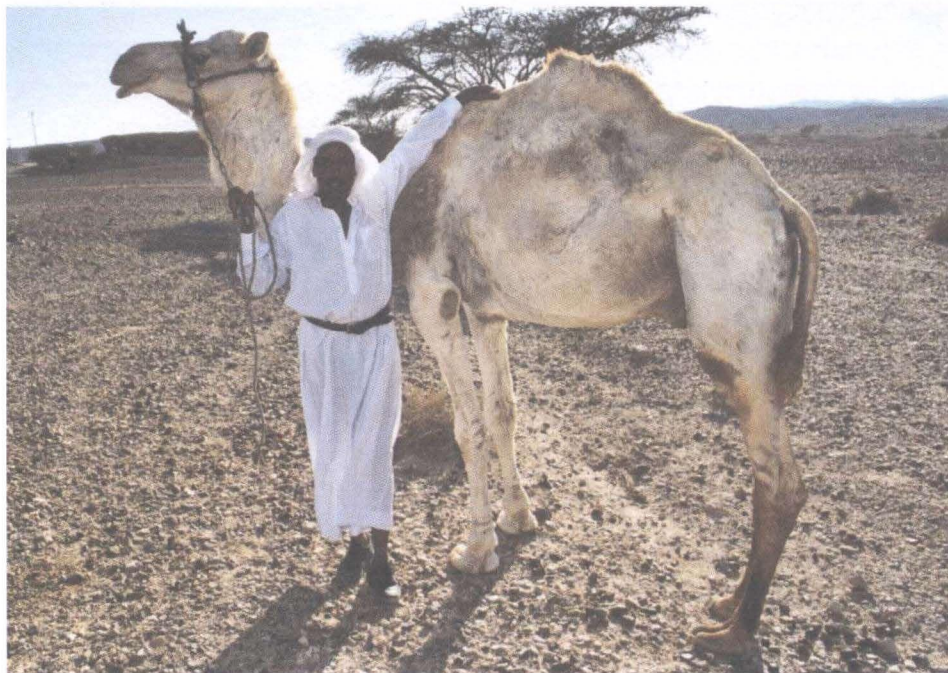
כל המרחב המצוי בתוך תחום ההגדרות האלה והכולל אזורי מרעה, ראשי הרים, אזורים טרשיים, אזורים חוליים, אזורים בלתי פוריים ואזורים מכוסים צמחיית פרא, ייחשב



בצילומים (עמ' 16-17): מאפייני הנוודות הבדוויות - הגמל במדבר; אוהל המגורים הנייד הפך להתיישבות עירונית קבועה (ארכיון קק"ל)

כקרקע מוואת בשני תנאים: הן אינן באחזקתו של מישהו או בבעלות רשומה כלשהי בספרי האחוזה, והן לא יועדו על ידי השלטון, ביישוב עירוני או כפרי, לצרכים ציבוריים (כגון דרכים, שווקים, אזורי רעייה משותפים ועוד). החוק גם מתייחס להיבטים שונים של סוגיית "החייאת" קרקע מוואת דהיינו, הפיכתה מקרקע מתה לקרקע מעובדת או מפותחת על ידי משתמש כלשהו, ולזכויותיו עקב כך. למשל, בעבר הרחוק הייתה קיימת אפשרות שאדם כלשהו יפתח ויעבד קרקע מוואת, כלומר יחיה אותה, אף ללא רשות ויוכל לזכות בבעלות עליה בדיעבד בתמורה לתשלום שווייה. סעיף זה בחוק בוטל ב-1921 ובמקומו נקבעה דווקא החמרה שלפיה נדרש אישור השלטונות להחייאה ואף נקבעו עונשין על פעולה לא מורשית מסוג זה.

השאלה שמאמר זה בא לדרון בה אינה עוסקת במהותן של הפסיקות המשפטיות וקבילותן לאורך השנים בנושא קרקעות הבדווים. באלה לא טמונה הבעיה של שורש



הסכסוך הואיל והן נעשות בכפוף לחוק הישראלי. תיתכנה אולי פרשנויות לחוק הנוכחי שתאפשרנה את עקיפת מכשול הגדרת הקרקע כמוואת, אך כמובן שאפשרות זו מוגבלת למדי בתכניה ובהיקפה. עיקר הבעייתיות טמון בחוק המקורי עצמו. דהיינו, מהותו של החוק העות'מאני בעניין קרקע מוואת ומידת התאמתו למהותה של החברה הבדווית בתקופה שבה הוא נחקק. באופן יותר ספציפי, השאלות שתידונה הן:

1. מהי מידת הרלוונטיות של השורש האידיאולוגי-תרבותי של סעיף החוק העות'מאני בעניין קרקע מוואת לאורחות וסדרי החיים של החברה הבדווית בעת חקיקתו?
2. מה הייתה מידת הרלוונטיות ההיסטורית של מושגי היסוד והנחות היסוד של החוק בהקשר של "קרקע מוואת" ושל "יישוב" לצורך קביעת זכויות הבדווים בנגב על הקרקע?
3. מה הייתה המציאות של עיבוד אדמה, בעלות עליה ויישובים במרחב בקרב בדוויי הנגב החל מתחילת המאה ה-19, שעשויה אולי לסתור את רוחו של החוק או אפילו את פרשנותו המקובלת?

לכירורג שאלות אלה יש חשיבות היסטורית, מוסרית ומעשית כאחת. חלק מן ההתייחסויות לבעיית קרקעות הברווים עד כה קיבלו כדבר מובן מאליה את חוק הקרקעות וניסו לבחון את התנהלות המדינה ומערכת המשפט על בסיסו. במקרים אחרים, ההתייחסות היא בהקשר של המשפט הבינלאומי (קדר, 2004) שחשיבותו ומשקלו בעניינים פנימיים הולכת וגוברת. מאמר זה מתבונן במציאות ההיסטורית המקובלת שאליה התייחס החוק מזווית שונה, זווית גיאוגרפית-חברתית שלא נוסתה עד כה, וינסה לשפוך באמצעותה אור שונה על הסוגיה הסבוכה.

מעבר לכך, כל עיצובו של המרחב הברווני הנוכחי בנגב ושילובו במרחב הישראלי כחלק אינטגרלי ממנו מבוסס על השלכותיו הישירות והעקיפות של חוק הקרקעות העות'מאני. עיצוב זה עשוי להתברר כתוצר של תהליך אשר מלכתחילה היה רצוף בכפייה, אי-רלוונטיות ועיוות. לנוכח המתיחות הרבה השוררת מזה עשורים בין הברווים לבין המדינה בסוגיות רבות שזו עומדת בראשן (מאיר, 1999) עשויה להיות לדיון זה תרומה חיובית להתרת הסכך, לפרשנות רכה יותר של החוק מצד המדינה כמובן של צדק היסטורי, ולהתקדמות לקראת יישוב סכסוך הקרקעות בין הברווים למדינה.

הרלוונטיות של השורש האידיאולוגי-תרבותי של חוק המקרקעין, סעיף קרקע מוואת – לאורחות החיים ולסדרי החיים של החברה הברוונית

ראשית, מן הראוי לציין שבאסלאם הקדום היו קיימות גישות שונות למושג המוואת. על פי גרוסמן (2004), לפי הזרם הח'נפי שהיה נהוג באימפריה העות'מאנית, מוואת היא אדמה המסופחת לכפר אך אינה בבעלותו של אדם כלשהו ואין עליה זכות לאף אחד. היא אינה מביאה תועלת, כי היא יבשה ואין בה מבנים (וכנראה גם חסרת משאבי חקלאות מתאימים). זרמים אחרים באסלאם (כגון הח'נבלי), כוללים בה גם חורבות. יש הגדרות מורכבות לאדמות מסוג זה ול"מחיה" אותן, אך דיני הח'נבלי (ההלכה) ביחס ל"החייאת האדמות המתות" אינם חר-משמעיים. לפי פירוש אחד, המחיה את הקרקע המתה זוכה בה, אך לפי פירוש אחר, ניתן לזכות בה עם החייאתה רק אם נתקבל לכך אישור מהאימאם. ככל הנראה החוק העות'מאני האזרחי אימץ את הגישה השנייה,

המקובלת על חכמי האסכולה הח'נפית. קיימות, אם כן, מגבלות כלשהן לשימוש בקרקע, אך רוח החוק והנהוג הקדומים הם שיש לעודד את "החייאתה" כלומר, את פיתוחה. לטענת גרוסמן, רוח המסורת האסלאמית לגבי קרקע מוואת כוללת גם התייחסות לאדמות מרעה. עולה מכך שבמזרח התיכון קיימת שונות בין-ארצית ובין-אזורית בדרך שבה אומץ החוק היבש והובן לאור המנהגים והמסורות המקומיים ואין אחידות בנושא, וזה אמור גם בכדוויי הנגב וככל הנראה גם בכדווים באזורים אחרים.

חוקים ומערכות חוקים, שמטרתם ליצור בסיס לסדר ויציבות חברתיים, הם לעתים קרובות שיקוף של ההסדרים הפנימיים הנהוגים בחברה מסוימת. אלה הנם תוצאה של משאים ומתנים חברתיים בלתי פורמליים ארוכי טווח, שהגיעו לידי מיצוי והתייצבות

וקיבלו מעמד פורמלי. הפרמטרים המעצבים את המשאים

ומתנים ואת תוצאותיהם בחוקים הם לרוב תרבותיים.

דהיינו, הם אמורים לשקף את הקודים הבסיסיים ביותר

המעצבים את נורמות ההתנהגות של הקבוצה או החברה.

לכן, המשא ומתן המתנהל באופן שוטף ורציף בין מרכיבי

הקבוצה השונים אמור להיות מבוסס על מכנה משותף או

על הסכמה רעיוניים בסיסיים. מכאן נובע שקיומו של חוק

מוסכם וציות רצוני לו טמון בקיומו של שורש אידיאולוגי

משותף. אך אם שורש זה אינו קיים או שאינו מוסכם על

הכול בשל ניגודי אינטרסים וקונפליקטים, שהם חלק טבעי ובלתי נפרד מחיי החברה, עלולה להיווצר הפרה של ההסדרים הקיימים ושל הסדר והיציבות החברתיים משום שהחוקים הנוצרים עשויים אז לייצג ולשרת קבוצות אינטרסים מסוימות ולדכא את האחרות. במקרה של קונפליקט כזה, ראוי אם כן להתייחס לשורש האידיאולוגי-תרבותי של החוק ולבחון את מידת התאמתו לאוכלוסייה הרלוונטית.

כך גם בעניין קרקע מוואת. השאלה שאנו שואלים היא, אילו ראייה והשקפת עולם מייצג החוק, ובאיזו מידה היה החוק העות'מאני ויישומו, ואלה שאומצו בעקבותיו ועל בסיסו, רלוונטיים לאורח החיים ולסדרי החיים המתייחסים לתפיסת המושג של שימוש בקרקע, של החברה הבדווית.

לטענתנו, השורש הגיאוגרפי-תרבותי המזין את תפיסת העולם המשתקפת בחוק אינו יכול להיות נייטרלי או אובייקטיבי. הוא טמון בהוויה התרבותית של חברה חקלאית

של המאה ה־19, זו המנהלת את חייה בעיקר במסגרות של יישוב קבע כפרי ותיק למדי, שהנו חלק ממערכת יישובית שלמה שבה קיימים בעיקר יישובים כפריים אך גם יישובים עירוניים בגדלים שונים. בעת חקיקת החוק באמצע המאה ה־19, חברה כזו אכן הייתה קיימת, אך לא דווקא באזור הנידון. הייתה זו חברה לבנטינית שהתקיימה בגלעין האימפריאלי של האימפריה העות'מאנית בתורכיה ובאזורים לא־מדבריים אחרים בתחומה. בעת חקיקת החוק, מערכות יישוביות גיאוגרפיות מן הסוג הזה אף היו קיימות בשכנות לאימפריה העות'מאנית במרכז אירופה ובמזרחה. ללא כל ספק זרמו מהן השפעות תרבותיות אל תוכה, ובהן גם כאלה שהנן רלוונטיות בצורה ישירה ועקיפה לחוקי מקרקעין.

קרוב לוודאי שברבות ממדינות העולם, לפחות במערביות שבהן, מציאות גיאוגרפית כזו של הימצאות טריטוריות מן הסוג של *terra nullius*, כלומר אדמה שלכאורה אינה שייכת לאיש (כגון קרקע מוואת), הולכת והופכת כיום שולית. ככל שהלכו המדינות והתגבשו מבחינה טריטוריאלית, הלכו והושלמו תהליכי הסדרת בעלות הקרקעות בהן וכיום מרבית הקרקעות שלהן משויכות לגורם ציבורי או פרטי כלשהו. אך בעבר, מציאות זו התקיימה לפחות במספר מקומות. כך למשל, בתקופת השלטון הקולוניאלי הצרפתי באגן צ'אד באפריקה, כל הקרקעות שהיו כביכול "ריקות מאדם וללא בעלים" נחשבו ציבוריות ונוהלו על ידי השלטון המרכזי, גם אם בפועל חיו בהן אוכלוסיות נוודים. מדיניות קולוניאלית זו אושררה ב־1974 על ידי מדינות האזור שבאופן רשמי ביטלו את מערכות בעלות הקרקע המסורתיות (ראו: Fisiy, 1992; van der Berg, 1997; Moritz, 2005). בדומה לכך, בלפלנד שבצפון סקנדינביה נחקק ב־1886 "חוק היער" אשר קבע שכל הקרקעות שאינן מעובדות באזורי הנוודים הרועים של הסאמי יעברו לבעלות המדינה (Eide, 2002). גם באימפריה העות'מאנית בתקופה שעד מחצית המאה ה־19 היה מצב זה שכיח למדי, ואפיין נסיבות גיאוגרפיות של שליטה רופפת באזורי שוליים. השאלה המתבקשת לכן היא האם טריטוריה זו אכן הייתה *terra nullius*, והאם באמת לא היה בנמצא אף גורם שהשתמש בקרקע כך שאפשר היה אכן להגדירה כמוואת ולכן כשייכת למדינה, כפי שאמנם עשה השלטון העות'מאני?

כך או אחרת, עצם חקיקת החוק מראה אפוא שבאותה עת, בניגוד לתקופות שקדמו לכך, החל הממסד העות'מאני לגלות ערנות למתרחש בחברות השוליים המדבריים הדרומיים של האימפריה, כפי שאכן מצביעים על כך חוקרים שונים (למשל, Stewart, 1986). יחד עם זאת, חרף מוסלמיותו של ממסד זה וחרף העובדה שאזורים אלה היו

בתחומי שלטונו במשך מאות שנים, מסתבר שהוא לא גילה רגישות מספקת למהות הדברים. השלטון העות'מאני כפה בכך, למעשה, מערכת מושגית מעולמו שלו על עולם הבדווים, עולם תרבותי אחר, שהקודים התרבותיים בו, מערכת מושגיהם והגורמות ההתנהגותיות היו שונים בתכלית. עולם זה היה עולם של חברות נוודים-רועים שכל המבנה החברתי-פוליטי שלהן היה טמון, והנו כך במידה רבה עד היום, בתפיסה שונה מאוד של מערכת יחסי האדם עם סביבתו ומשאביה.

תופעות מן הסוג הזה אינן נחלתם של הבדווים בלבד. העשורים האחרונים של המחקר האקדמי ברחבי העולם העלו מספר מקרים דומים. ממחקרים אלה עולה שבמהלך

המאות ה-19 וה-20 נוצר במה שהיה מכונה בעבר הלא-רחוק "העולם השלישי" מפגש בין האדם המערבי לבין אוכלוסיות ילידים ראשוניות (דהיינו, אוכלוסיות שקיימות ומתקיימות במקום מסוים פרק זמן היסטורי ארוך לפני הגעת האדם המערבי לשם). במסגרת מפגש זה נכפתה עליהן מערכת תרבותית (ובמסגרתה חוקי קרקעות) ששיקפה את התרבות של השלטון הכופה, בדרך כלל של אימפריה קולוניאלית מערבית. כפייה זו נעשתה תוך ניסיון לדחות ולדחוק לשוליים את המערכת התרבותית המקומית ששררה שם מקדמת דנא (Perry, 1996; Maybury-Lewis, 2002; Mills, 1996; Berland, 1997). כך היה באזורי אמריקה הלטינית, בצפון אמריקה, באוסטרליה, באפריקה ועוד.

אם כן, אין זה פלא שהשלטון העות'מאני ובעקבותיו גם ממשלת המנדט הבריטי וממשלות ישראל אימצו גישה דומה: שתיהן מייצגות בצורה עקיפה או ישירה תרבות מסוימת – התרבות המערבית, ואף יותר מכך – תרבות המערב כביטוי ציוויליזציוני עליון. שתיהן בחרו, כמו במקרים אחרים של נוודים-רועים (ראו גם Tapper, 1991; Bocco, 2000) להתעלם במידה רבה מן התרבות המקומית של הבדווים וממערכת חוקיה הפנימיים. ניתן כמובן לחלוק על הטענה שהשלטון העות'מאני ייצג "מערכיות" צרופה בעניין זה, אך לא ניתן לחלוק על כך שגם גישתו שלו לנושא הייתה דומה. זה מוביל למסקנה שכך הם כנראה

פני הדברים באופן כמעט אוניברסלי ביחסים שבין שלטון מרכזי לבין אוכלוסיית ילידים מקומית, במיוחד כשהשלטון נכפה עליה.

גישה זו מוצאת את ביטויה החלקי במושג "אורינטליזם" (Said, 1978), שחרר בעשרים השנים האחרונות לשיח האקדמי וגם הציבורי. גם אם המושג נתקל בביקורת חריפה מאז הוצג, הוא מהווה חלק ממפנה רחב יותר במחשבה המדינית-חברתית-תרבותית בקהילייה המדעית לעומת הגישה שהייתה שרירה עד מחצית המאה ה-20. באופן כללי, ה"אורינטליזם" מבטא בצורה ביקורתית את אופן ההתבוננות של ה"מערב" על ה"מזרח", שהוא אופן התבוננות של ישות חיצונית במהותה. הוא גם מבטא את הבניית דימויו של המזרח מתוך פרספקטיבה תרבותית מערבית במובן של עליונות (לכאורה) של הכוח והידע המערביים על פני סוגי הידע האחרים הקיימים ב"מזרח".

אחד העוגנים הפילוסופיים של גישת האורינטליזם הוא הצגתם האי-רציונלית (לכאורה) של עמי המזרח לעומת הרציונליות (לכאורה) של המערב (ראו למשל, Patai, 1973). במסגרת זו נוצרו תיאוריות, פרקטיקות ומניפולציות על המזרח. כך למשל הוא השימוש שנעשה במונח הלועזי progress (קדמה) שהוא אחד מן היסודות העמוקים ביותר של תרבות המערב וכלכלתו. לפי היגיון זה, אי-הרציונליות הזו של המזרח אינה מסוגלת לחולל בו קדמה. לכן יש להחליפה ברציונליות המערבית, זו אשר בין השאר מקרינה על מערכת החוקים. במקרה הצורך, אם החברה האורינטלית אינה מקבלת את השינוי, ניתן אף לכפות אותו עליה או להמריץ אותה לעשות זאת.

בנוסף ליסוד האורינטליסטי, מרקס (Marx, 2000) מציע היבט סוציו-פוליטי להבנת יסוד החוק: הברווים שולטים מטבע הדברים על שטחים רבים, אך אינם מסוגלים להגן עליהם בעיילות. זה מעורר את תאבוננו של השלטון ומאפשר לו להשתלט עליהם בקלות, גם בעזרת חקיקה, וכך הוא יכול לשמור על יד חופשית לגבי שימושים עתידיים בהם, לרוב לצרכיו שלו ולאווך דווקא לצורכי הברווים.

בעשורים האחרונים, אך גם לפני כן, ניכרת כרחבי העולם מגמת התנגדות של חברות ראשוניות אל המערכת התרבותית שנכפתה עליהן והתנערות ממנה. לחץ רב מופעל על הממשלות לשנות את גישתן, בעיקר בכל הנוגע למשאבים קרקעיים שלטענת החברות הראשוניות שייכים להם (Howitt et al., 1996). אל מול מגמה זו, ואל מול אמנות בינלאומיות ההולכות ומתרכות בעניינים אלה (ראו קדר, 2004), נאלצות ממשלות

לשנות את גישתן לנושא באמצעים תחקיטיים ואחרים. כך הוא למשל המצב בארצות הברית, בקנדה ובאוסטרליה.

חוק הקרקעות העות'מאני איננו משקף כלל את אורח חיי הבדווים וסדריהם כפי שהיו מקובלים ביום כינונו וגם לא לאחר מכן. הוא התעלם מתרבות ייחודית שלמה ורבת-שנים שקדמה לממשל העות'מאני, ואשר הייתה לה מורשת חוקית והסדרית נכבדת משלה באותם

**"חוק קרקע
המוואת שימש,
וכנראה ימשך
לשמש, כמגן
למדינה בכני כל
הניסיונות שנעשו
במשך השנים על
ידי הבדווים לזכות
בפסיקה משפטית
אשר תזכה אותם
בתביעות בעלות
על הקרקע שעליה
הם יושבים".**

ענייני המקרקעין שהחוק עוסק בהם. התעלמות זו נמשכה גם עם חילופי השלטון בפלסטינה מן השלטון העות'מאני למנדט הבריטי ולאחריו למדינת ישראל. ראוי לציין שגם מערכת המשפט בישראל מתעלמת מהתרבות הבדווית, משום שפרשנות החוק לצרכים משפטיים מתבססת למעשה על מועד חקיקת החוק ב-1858, ולא על מועד אימוצו של החוק על ידי מדינת ישראל. כך, בפסק דין השופט חלימה מ-1984, השתמש בית המשפט בקריטריון מסוים כפי שנקבע בעת חקיקת חוק הקרקעות העות'מאני על מנת לדחות את התביעה, והתעלם מן המציאות המשפטית והגיאוגרפית שנוצרה בתקופת המנדט.

בעניין זה של התייחסות מערכת המשפט הישראלית לבדווים הנגב, ראוי לציין את מאמרו של שמיר (1999); ראו גם, (Shamir, 1996). שמיר מנתח את גישתו המשפטית של בית המשפט בישראל לרבדיו השונים בעניין זה. הוא גורס שבעיני המשפט הישראלי, הבדווי כקונספט, מייצג אי-סדר ואי-ודאות, שמנוגדים לסדר ולוודאות הנחוצים כל כך בתפיסה המשפטית המערבית. נוודותו של הבדווי נתפסת כהיעדר שורשים כאוטי. על כן נוודות, גם היא כקונספט, הנה דפוס של מצוקה וסטייה, הניתנות לפתרון באמצעות ניהול וארגון מחודש של המרחב. כדוגמה לניהול וארגון מחודש של המרחב מציין שמיר את הקמת העיירות לבדווים על ידי הממשלה. לטענתנו, גם חוק מקרקעין כמו קרקע מוואת הנו דוגמה מובהקת לדרך שבה השלטון יכול לעשות זאת באמצעי תחקיטיים שונים, ובפועל אף עשה זאת.

מתוך הדברים הללו ניתן לראות שהשורש האידיאולוגי-תרבותי של חוק קרקע מוואת לא היה רלוונטי כלל לאורחות החיים ולסדרי החיים של החברה הבדווית. מדובר פה

בשתי מערכות מנוגדות לחלוטין של תפיסות עולם. אחת מהן נכפתה בכוח השלטון על האחרת, וזו בתגובה מנסה מזה זמן רב לשכנע באמצעים שונים (משפטיים, תקשורתיים ותכנוניים, ראו מאיר, 2003) בצדקת תפיסת עולמה שלה וברלוונטיות שלה.

הרלוונטיות של מושגי היסוד והנחות היסוד של "קרקע מוואת" ו"יישוב"

הניגוד בין שתי תפיסות העולם הללו מתגלם בשני עניינים עיקריים הרלוונטיים לנושא העומד על הפרק. אלה הם שני היסודות שעליהם מתבסס החוק המגדיר קרקע כקרקע מוואת. הראשון הוא אופן השימוש והאחזקה בקרקע, והשני, מרחק הקרקע ממקום יישוב. נזכיר שעל פי החוק, אם הקרקע לא הוחזקה ולא נוצלה על ידי אדם או ציבור ברציפות, אם היא לא הוקצתה בעבר על ידי השליט לרשות מקומית כלשהי, ואם היא מחוץ לטווח זמן-מרחק מסוים מיישוב, הרי היא תיחשב כקרקע מוואת (מתה). ככזו היא תעבור לרשות השליט ולבעלותו.

הנחות היסוד של מרכיבי החוק מבוססות על השורש התרבותי שתואר לעיל. משורש זה משתמעים להבנתנו מספר דברים. ראשית, כנהוג בפעילות חקלאית במסגרות יישוביות כפריות מקובעות, יש לצפות לרציפות עתית מלאה של עיבוד קרקע מצד המחזיקים בה, כלומר מדי עונה ושנה. רציפות זו מתאפשרת, ביסודה, בזכות תנאי אקלים וסביבה נדיבים או בזכות יכולת טכנולוגית גבוהה. לזה מצטרפת הנחת משנה, ולפיה רק תושבי כפרים הנוכחים במקום בהתמדה יכולים לעסוק בעיבוד קרקע ובפועל אף עושים זאת. שנית, השליט (או הממשלה) אשר מקצה את הקרקע לרשות מקומית כלשהי, מבטא בכך את מימוש ריבונותו המלאה באזורים אלה, והוא מקיים בהם מערכת מסודרת של שלטון מקומי כך שאין עוררין על סמכותו ובלעדיותו בעניין זה שם. ושלישית, כל עיבוד קרקע תלוי בקיומו של יישוב מסוים במרחב הצמוד. דהיינו, הוא אינו יכול להתבצע ללא יישוב, והוא מבוצע על ידי תושביו של אותו היישוב בלבד. מכך נובע שאם במרחק מסוים מיישוב זה (או מיישוב אחר) הקרקע אינה בשימוש, הרי היא מתה ותעבור לרשות המדינה.

הנחות אלה אכן תקפות לאזורים חקלאיים המיושבים בצפיפות ובאופן קבוע. אך אין הן תקפות לגבי אזורים אחרים שגם בהם שוכנים בני אדם העוסקים בעיבוד קרקע

למחיה, כלומר בחקלאות, בין שאר עיסוקיהם. מבין הדוגמאות הרבות מן העולם, הברווים בנגב הצפוני שוכנים באזור מן הסוג הזה. נרון עתה בהנחות אלה בהקשר של הברווים וננסה, ראשית, להפריכן.

הנחת הרציפות העתית המלאה. העדויות לגבי תחילת המעבר של בדוויי הנגב מאורח חיים המדגיש את רעיית הצאן והגמלים לאורח חיים המדגיש את העיבוד החקלאי

של הקרקע, מצביעות על המחצית השנייה של המאה ה-19 (בן-דוד, 1982). אך על מנת שיחל מעבר כזה בתקופה ההיא, ובתנאי התקשורת וזרימת הידע שהיו קיימים אז, אין זה סביר שבאותם ימים התרחשה מהפכה מהירה ואינטנסיבית. אפילו היום, בתחילת המאה ה-21, באותם המקומות שבהם עדיין קיימות אוכלוסיות נוודים-רועים, תהליכים כאלה מתרחשים באופן אטי למדי. קל וחומר לדעתנו בנגב דאז, שבו היה זה דווקא תהליך הדרגתי. אך לא היה מדובר באופן בלעדי בפרקטיקה ובידע חדשים שאליהם נחשפו הברווים דווקא אז, ואיתם היו צריכים להתמודד ובסופו של דבר להפנימם. התהליך התבסס גם, ואולי בעיקר, על ידע שהיה מורשת עתיקת יומין שהברווים צברו עוד לפני כן. כך למשל קיימות עדויות כבר משלהי המאה ה-18 על עיבוד חקלאי של בקעת באר שבע (ראו גם גרוסמן 1994; Volney, 1787). גם יוסף ברסלבסקי בספרו

הידוע על הנגב (1946) מרבה לדון בכך (ראו גם בן-דוד ואוריון, 1990). חקלאות בנגב במחצית המאה ה-19 לא הייתה אפוא בגדר חידוש.

דברים אלה נתמכים גם על ידי מרקס (Marx, 2005). בסקירה נרחבת של ספרות חקר נוודים-רועים במזרח התיכון ובצפון אפריקה מן המחצית השנייה של המאה ה-20, הוא מציע תזה חדשה ולפיה הנוודים-רועים הם למעשה מגזר מתמחה של התרבות העירונית. כלומר, חקלאות פלחה (חקלאות דגנים) הייתה תמיד אופציה כלכלית בעלת משקל גדול לאין שיעור בקרב חברות אלה ממה שנהגו לייחס להן עד עתה. למעשה, הוא טוען, החקלאות היא זו שהייתה לרוב הבסיס לכלכלתם ולא התוספת לה. בעתות משבר פרוחה דווקא החקלאות בקרבם ולא רעיית הצאן הנוודית כפי שהיה מקובל

לחשוב עד עתה. במונחים של תיאוריית זלצמן (Salzman, 1981), מדובר ב"חלופה ממוסדת" למדי המצויה במאגר התרבותי שנוודים-רועים יודעים לגייסה, להפעילה ולהעצימה בעת הצורך.

המשמעות האפשרית של דברים אלה היא שבמחצית השנייה של המאה ה-19 עיבוד קרקע חקלאית, בין אם כטכנולוגיה ובין אם כמקור קיום משלים, לא היה זר לברווים, גם אם לא הפך עדיין למקור קיום בלעדי. סביר ביותר להניח שהתחלות ראשונות בתחום זה אף הסתמנו עוד קודם לכן. אלא שדווקא הפרקטיקות החקלאיות שבהן הם נקטו הן אלה שככל הנראה היו זרות אז למתבונן מן החוץ, זה אשר היה מורגל לצפות בפרקטיקות של רציפות מרחבית ועתית של עיבוד קרקע. זוהי בעינינו סוגיה בעלת חשיבות רבה מאוד, כפי שייראה בהמשך.

פרקטיקות אלה הן תוצאה של תנאי אי-הוודאות הסביבתית הרבה שבהם נאלצו הברווים בנגב להתקיים באותה עת (ראו גרוסמן, 1994) וכפי שעדיין כיום מורגלים לחיות נוודים-רועים בכל שאר אזורי העולם הרלוונטיים (Behnke et al., 1993). תנאים כאלה מנוגדים לחלוטין לתנאי הוודאות הרבה שבהם הורגל לצפות המתבונן מן החוץ או נציג השלטון העות'מאני בארץ מוצאו. מן הבחינה הסביבתית מדובר באזור שבו כמות השטחים המתאימים מבחינה טופוגרפית ופדולוגית וכמות המשקעים ומידת ודאותם היו ועדיין הם נמוכים. גרוסמן נתן את דעתו על כך שמטבע הדברים, מידת ההשקעה של עבודה ותשומות על ידי מעבד הקרקע הייתה צריכה להיות מותאמת ביחס ישר למצב זה (גרוסמן, 1994).

אך בנגב אין מדובר בתנאים של היעדר משקעים מוחלט או באי-וודאות מוחלטת, כפי שאלה קיימים בתנאי מדבר קיצוניים. ולכן, כדי למלא את צורכיהם החיוניים, האסטרטגיה שננקטה בליית ברירה על ידי הברווים במקומות רבים למדי הייתה עיבוד הקרקע בטלאים, כלומר במקומות שבהם ניתן לאתר שטחים בעלי תנאי גודל ואיכות מספיקים, כמה שמכונה פלחה חרבה (זו התלויה באופן מוחלט במשקעים טבעיים ובתזמונם) ולא באופן רציף מבחינה מרחבית כפי שאנו מורגלים לראות. טלאים אלה היו פזורים על פני המרחב של צפון הנגב במקומות ספציפיים כגון במישורים הגדולים הספורים של צפון-מערב הנגב או בוואדיות הקטנים הרכים במזרחו ובמרכזו. מטבע הדברים גם בצורות (שכידוע לעתים קרובות מתרחשות ברצף מחזורי של כמה שנים) יוצרות אי-רציפות לאורך זמן שאינה מוזמנת כלל על ידי מעבד הקרקע.

ייחודה של צורת עיבוד קרקע זו, שהיא אקסטנסיבית ביסודה, טמון בכך שהיא איננה מחייבת נוכחות מתמדת של המחזיק בה במקום העיבוד. בתנאים סוציו-פוליטיים נורמליים ויציבים קודי ההתנהגות הפנימיים של החברה הבדווית, במובן הפורמלי של החוק הבדווי (ראו Stewart, 2003), סיפקו לרוב את ההגנה הנדרשת על שטחים אלה במקרים של היעדרות עקב נדודי רעייה. ואכן, אסטרטגיה זו של עיבוד קרקע מקבילה

ומשלימה לזו של רעיית צאן שנעשתה אף היא בטלאים, כלומר בשדות מרעה בלתי רציפים שאף הם פזורים באופן אקסטנסיבי על פני המרחב. פרקטיקה זו, המתחייבת אף היא מתנאי אי-הוודאות הללו, חייבה מעבר סיבובי-מחזורי של האוכלוסייה עם העדרים מתא שטח אחד למשנהו בתוך הטריטוריה השבטית. עם התקדמות עונות השנה הועברו העדרים גם מחוצה לה, בהתאם להסכמים והסדרים פנימיים בין משפחות או בין שבטים, כאשר הנדידה לקראת עונת הקיץ היא האינטנסיבית והארוכה ביותר ואילו לקראת עונת החורף היא מועטת יחסית ומתכנסת. מקורות קיום משלימים נוספים של אוכלוסייה זו נבעו ממסחר במשאבים מקומיים ואזוריים (כגון מלח), מליווי שיירות, מגביית דמי מעבר כשטחם ועוד.

אם כן, בניגוד להנחה שעמדה ביסוד החוק העות'מאני, סביר מאוד להניח שדווקא תופעה זו של עיבוד קרקע בלתי רציף בזמן ובמרחב, תוך אי-נוכחות מתמדת של מעבד הקרקע במקום, היא שהייתה ככל הנראה הכלל הנהוג באזור זה,

ולאו דווקא העיבוד הרציף והנוכחות הפיזית המלאה, הקבועה והנראית. כלל זה טמון בשורש התרבותי העמוק של החברה הבדווית דאו שהוגדרה כחברת רועים נוודית למחצה (בן-דוד ואוריון, 1990). זהו הכלל וזוהי המציאות שמהם התעלם לחלוטין החוק בהגדירו כקרקע מתה (מוואת) חלקת קרקע מסוימת שישבו עליה בדווים והשתמשו בה בדרכם הייחודית, ותחת זאת כפה עליהם כללים המתאימים לחברה חקלאית כפרית מקובעת.

הנחת הריבונות המוצלחת. ההנחה השנייה העומדת ביסודו של החוק היא שהשליט (או הממשלה) אשר מקצה את הקרקע לרשות מקומית כלשהי אכן מצליח לממש את

ריבונותו המלאה באזורים אלה, והוא מקיים בהם מערכת מסודרת של שלטון מקומי כך שאין עוררין כלל על בלעדיותו. חשיבותה של הנחה זו לעניינינו טמונה בכך שהשלטון העות'מאני יכול היה לטעון שהקרקע הייתה בשליטתו, ולא בשליטת הברווים, ולכן שהיה בסמכותו להקצות אותה לגורם מקומי כלשהו, רק אם אכן הוא יכול היה לממש בפועל וביעילות את ריבונותו שם לפני חקיקתו של החוק.

לטענתנו, הנחה זו נתונה אף היא בספק לגבי האזור הנידון. בעשורים האחרונים בוצעו מחקרים אשר נגעו בין השאר במידת שליטתה ויעילות ריבונותה של האימפריה העות'מאנית באזור הנגב. עולה מהם שלפחות עד מחצית המאה ה-19 לא גילתה האימפריה עניין רב בנעשה באזור (גרוסמן, 2005). התעניינותה בו החלה רק לנוכח התגברות המתיחות הבין-מעצמתית כאשר האימפריה הבריטית החלה אז בכריית תעלת סואץ (Stewart, 1986; Kressel, 1993). חרף העובדה שבאזור הנגב הייתה כבר אז נוכחות בדרוית בולטת למדי, השלטון העות'מאני לא מצא לנכון עד אז לקיים מערכת של שלטון מקומי. מערכת זו פותחה רק מאוחר יותר, במהלך המחצית השנייה של המאה ה-19 ותחילת המאה ה-20, ורק בתגובה למתיחות המדינית, באמצעות הקמתן של נקודות ממשל כפריות (כגון בעוג'ה אל-חפיר, כורנוב ורח'ייבה) והקמת באר שבע כעיר מחוז ב-1903. לעניין זה נשוב ביתר פירוט בהמשך דיוננו.

בהיעדרה של מערכת שלטון מקומי כזו, מידת הריבונות שיכול היה להפגין השלטון באזור זה הייתה צפויה להיות מזערית ביותר (ראה גם Bailey, 1980). כך גם התערבותו בחיים הכלכליים של הברווים ובנגזרות הקרקעיות שלה הייתה עד אז מזערית. המשמעות היא שלא הייתה לשלטון כל נגיעה בעניין זה ובעניינים אחרים הקשורים לגופים כלשהם של שלטון מקומי. לברווים, לעומת זאת, הייתה מערכת פנימית משלהם לצרכים אלה (גם על כך יורחב הדיון בסעיף הבא) שבה מיעט השלטון להתערב. מדובר במערכת של הסדרים בין מטות ושכטים, כעין שלטון מקומי-אזורי, שעסקו בענייני שליטה, בעלות וניהול מקומי ואזורי של אופן השימוש במשאבים קרקעיים וסביבתיים. מימושה, שלא היה בהכרח מוצלח ויעיל באופן קבוע, היה אחד התנאים הבסיסיים ליציבות חברתית-פוליטית פנימית בקרב החברה הברווית בתנאים של היעדר שלטון מרכזי.

בעניין זה, הקשור לקיומה של התנהגות טריטוריאלית ייחודית בקרב חברות נוודים, נערכו מחקרים על בדרוויי הנגב (ראו למשל מאיר, 1994; בן-דוד ואוריון, 1990),

בדוויי סיני (Perevolotsky, 1987) ומחקרים רבים על חברות נוודים ברחבי המזרח התיכון ובשאר העולם (Casimir and Rao, 1992). לא מדובר אפוא בעניין מקומי בלבד, אלא במערכת בעלת מקבילות בינלאומיות והיסטוריות נכבדות ולכן גם בעיקרון מבני אוניברסלי למדי של חברות אלה בזמן ובמרחב. חרף זאת, גם בנושא זה התעלם חוק הקרקעות העות'מאני ממערכת פנימית וותיקה של הסדרי אחזקה, בעלות, שליטה בקרקע ושימוש בה ותיאום בין הבדווים, וכפה את גישתו שלו עליהם.

"לאוכלוסייה"

הבדווית בנגב

היו כבר באמצע

המאה ה־19

"ישובים ומקומות

חניית קבע

עונתיים בסגנון

הבדווי הייחודי,

שהיו מקומות

בעלי שמות

מזוהים ומוזכרים -

גם אם לא

כורמליים מבחניה

אדמיניסטרטיבית."

הנחת היישוב והמרחק. בהנחה השלישית של החוק שני תנאים. התנאי הראשון הוא, קיום יישוב מסוים במרחב אשר בו נמצאת הקרקע הנידונה, שעבודה נסמך עליו ומבוצע על ידי תושביו. התנאי השני הוא שהקריטריון לכך שהקרקע אינה בשימוש לצורכי עיבוד חקלאי ולכן היא מתה הוא של מרחק מסוים מיישוב זה. שני התנאים בהנחה זו מעלים סימני שאלה: מהותו של יישוב וקריטריון המרחק. לגבי התנאי הראשון, מילון אוקספורד (1989) מגדיר את המושג "יישוב" (settlement) כדלהלן (ההדגשות הן של המחבר):

"An assemblage of persons settled in a locality".

את המושג "locality" מגדיר מילון אוקספורד כך:

"A place or district of undefined extent, considered as the site occupied by certain persons or things, or as a scene of certain activities".

את המונח "place" מגדיר מילון אוקספורד כך:

"A portion of space in which people dwell together. A general designation for a city, town, village, hamlet etc".

Dictionary of Human Geography (Johnston et al., 2001) מתייחס ל-"place" כ:

“A portion of geographic space. Space is organized into places often thought of as bounded settings in which social relations and identity are constituted. Such places may be officially recognized geographical entities or **more informally organized sites** of intersecting social relations, meanings and collective memory” (p.562).

מהגדרות אלה עולה אכן התפיסה המקובלת של יישוב בתרבויות מקובעות. יישוב בתרבויות אלה נתפס כישות שמצויה במקום בעל השתרעות מוגדרת, שבו חייב להיות שילוב בין אוסף האנשים השוכנים באותו מקום לבין פעילויותיהם, ושהוא חלק מן ההתארגנויות המרחביות המוכרות באופן פורמלי כגון עיר או כפר. על פי תפיסה זו אכן ניתן לפרש את הדרך שבה תפסו זאת למשל נוסעים אירופים אשר כתבו על קורות מסעותיהם בנגב. כך למשל הבריטי פאלמר (Palmer, 1871) משווה ברשמי ביקורו בנגב בין האזור שמזרח לכאר שבע, הריק מיישובים לשיטתו (אזור תל-אל-מילח' וואדי ערעה) שהם ספו של המדבר הגדול והנורא שאין בו אפילו מרעה, לבין אזור נחל חברון, המשופע במרעה. באותו אופן ניתן להתייחס אל מפות הסקר הבריטי של פלסטינה (Palestine Exploration Fund, 1878) ואל הטקסטים הנלווים להם (גיליון xxiv המתאר את הנגב הצפוני וגיליון xx, המתאר את הנגב הצפוני יותר). בהשוואה ביניהם יעלה שאכן בראשון לא היו יישובים כלשהם, לעומת השני שבו מוזכרים כמה עשרות יישובים.

אך מהגדרות אלה ומן השילוב ביניהן עולה גם מסקנה אפשרית מנוגדת, המורה על כך שהתפיסה הקונוונציונלית שהוצגה לעיל אינה בהכרח התפיסה היחידה שעליה יש או ניתן להתבסס. לענייננו, התמצית האלטרנטיבית של ההגדרות שלעיל היא שיישוב יכול להתקיים גם במקום שאיננו חייב להיות בעל השתרעות מוגדרת. מתגוררים בו בני אדם ביחד, או לחלופין, רק מתקיימות בו פעילויות מסוימות. הוא אינו בהכרח עיר או כפר אלא יכול להיות חלק מסוגי ארגון ושימוש אחרים במרחב. ולבסוף, הוא יכול להיות גם אתר בעל צורת ארגון בלתי פורמלית, ובתנאי שיש בו שילוב בין יחסים חברתיים המתקיימים בין התושבים ובין עצמם וכינם לבין משמעותיות המקום עבורם, וזיכרון וזהות קולקטיביים שלהם הקשורים בו (ראו גם McDowell, 1997).

המשמעות של תפיסה זו לענייננו נוגעת לנושא עיבוד קרקע הנסמך גיאוגרפית על יישוב כלשהו והמבוצע על ידי תושביו. פירושה הוא, שגם קבוצת נוודים-דועים המתקיימים

במרחב מסוים באורח חייהם הכלכלי השונה והייחודי, אשר עונה לקריטריונים אלה, יכולה הייתה להיחשב בזמנה כיישוב לצורך חוק קרקע מוואת. חרף זאת בחר השלטון העות'מאני להתעלם לצורכי החוק מן "היישוביות" המיוחדת של הבדווים, והשלטון המנדטורי הבריטי ומדינת ישראל הלכו בעקבותיו ואף ממשיכים בכך עד עצם היום

הזה. מן הראוי אף להוסיף שהחוק לא קבע בצורה מפורשת שהיישוב הזה חייב להיות יישוב של קבע, ולמעשה החוק רק השתמש במונח "יישוב" מבלי להיכנס לעומקו של המושג. גם אם לא הייתה לשלטון העות'מאני דרך לדעת כל זאת, שהרי נטען לעיל שמידת התעניינותו בנעשה באזור זה עד אמצע המאה ה-19 הייתה מועטת, במחציתה השנייה של המאה כבר לא כך היה המצב מבחינתו. לבטח לא כך הוא המקרה עם ממשלת המנדט הבריטי. הבריטים נחשפו כבר בראשית המאה ה-20 למחקרים אנתרופולוגיים רבים שבוצעו על ידי חוקרים באפריקה ובהודו. אין ספק שהם היו מודעים היטב לממד התרבותי של החזקת הקרקע ולשונויות האפשריות שלו. כך גם הדבר לגבי ממשלות ישראל השונות שבזמן ככר נעשו, פורסמו ונחשפו בפניהן מחקרים רבים על החברה הבדווית הנגבית ואורחות חייה. מחקרים אלה היו אמורים להבהיר להן היטב את התמונה האמיתית.

גם קריטריון המרחק המופיע בחוק שונה מאוד באזורי מדבר מאשר באזור כפרי חקלאי המיושב בצפיפות. תופעה ידועה היא שבאזורי מדבר עוצמת שימושי הקרקע הנה אקסטנסיבית לאין שיעור לעומת שימושי הקרקע האינטנסיביים מאוד באזורים אקלימיים נוחים יותר. הסיבה העיקרית לכך היא, שוב, מידת אי-הוודאות הרבה של זמינות המשאבים הטבעיים (קרקע ומים). אי-וודאות זו, ראוי לומר, היא אחת הסיבות העיקריות לצפיפות האוכלוסין הנמוכה יותר בהם. התוצאה המתבקשת היא, שבתנאי הטכנולוגיה של נוודים-רועים באזור צחיח למחצה (כמו האזור הנידון), המרחקים המפרידים בין מקום/אתר/יישוב לבין הקרקעות החקלאיות שלו עשויים להיות גדולים יותר מן המקובל באזורי חקלאות מקובעת. אפילו כיום, בתנאי טכנולוגיה חקלאית מפותחת, כך הוא לעתים קרובות המצב ביישובים מסוימים בנגב, קל וחומר בתנאים הטכנולוגיים של הבדווים דאז. חרף זאת השתמש חוק המוואת העות'מאני והממשלות שאימצו אותו לדורותיהן, בקריטריונים בלתי מתאימים לחלוטין לנסיבות אלה. הן בחרו להטיל על האוכלוסייה קריטריונים זרים ביותר לסדרי חייה ולתרבותה.

אם הטענה הזו מתקבלת, הרי גם לשיטתו של סעיף המוואת בחוק המקרקעין יש לדעתנו משמעות חשובה ביותר לקריטריון זה של המרחק. הבה נניח לרגע שניתן לקבל את הרלוונטיות התרבותית של החוק למציאות חיי הבדווים דאז, ונאמץ את העיקרון שלו בדבר ההכרח במרחק מינימלי ממקום יישוב לפני שתוכרז קרקע מסוימת כמוואת. הרי גם כך, ההגדרה האופרטיבית של מרחק על פי טווח הצעקה או על פי מיל וחצי (שהם פחות מ-2.5 ק"מ), אינה עומדת בשום מבחן מעשי של מציאות זו של הבדווים ושל חברות נוודים-רועים במקומות אחרים בעולם. אחד העקרונות הבסיסיים ביותר של ארגון המרחב באורח חיים זה הוא הצפיפות הנמוכה והריחוק המרחבי הניכר בין קבוצות, על מנת לאפשר שימוש במשאבים תוך כדי הימנעות מחיכוכי מגע לצורך שמירה על יציבות חברתית ופוליטית פנימית (ראה Rapoport, 1978).

ולבסוף, ראוי לתת את הדעת גם למשקל העדויות מן המחצית השנייה של המאה ה-19 המשמשות תדיר בסיס עובדתי בדיונים משפטיים שעסקו עד עתה בסוגיית הבעלות של הבדווים על הקרקע (למשל, פסק הדין של השופט חלימה שהוזכר לעיל). עדויות אלה הופיעו מיד לאחר חקיקתו של חוק הקרקעות העות'מאני, ודנות באופי חיי הבדווים כנגב, אופי עיבוד הקרקע על ידם ואופי יישוביהם. כמהלך תקופה זו ביקרו בפלסטינה נוסעים רבים מארצות המערב, רובם גרמנים ובריטים, שפרסמו את רשמי ביקורם ומסעם כמה שמכונה היום "ספרות נוסעים". מקורות אלו הנם למעשה העדויות האמפיריות הכתובות היחידות לתקופה זו העומדות כיום לרשות החוקרים והמומחים השונים. בהיעדר עדויות אחרות, מרבים חוקרים ומחברים שונים להתבסס עליהן.

אין זה ברור כלל אם עדויות אלה עמדו במבחן כלשהו של קבילות. לא ניתן כמובן להטיל ספק באמינות דיווחיהם של הנוסעים, שהרי חזקה עלינו שהם תיארו בנאמנות את שראו עיניהם. אך השאלה הרלוונטית יותר היא, אם היו דיווחיהם מציאותיים דהיינו, אם מה שראו ותיארו בספריהם משקף את המציאות של האזור ואוכלוסייתו דאז, או שלמעשה הוא משקף את תפיסותיהם התרבותיות המקוריות. האם ייתכן, לכן, שמה שהם ראו במסעותיהם באזור הנגב ודיווחו עליו שיקף יותר את מה שהורגלו עיניהם התרבותיות לראות בארצות מוצאם ואת מה שחפצו למצוא, ולא את מה שהיה קיים בפועל?

הלגיטימיות של העלאת שאלות אלה טמונה בביקורת פילוסופית הקיימת מזה עשורים רבים לגבי התקפות של הפילוסופיה הפוזיטיביסטית שממנה נגזר אופן המחקר הנהוג

במדע מאז המאה ה־19, שמתבסס בעיקר על טענת האובייקטיביות המוחלטת של המדען הצופה בתופעות במציאות ולכן גם על דרך ספציפית אחת בלבד שעל פיה ניתן להבין את המציאות (ראו למשל, Entrikin, 1990). אין זה המקום לרדת לשורש הפולמוס בנושא זה, אך ניתן לומר בתמציתיות שבעקבות ביקורת זו החלו לחדור למדעי החברה השונים גישות חדשות לחקר המציאות ובעקבותיהן ההכרה שיש דרכים שונות ומגוונות להבנתה, לפירושה ולייצוגה.

**”על מנת לממש
את בעלותה, מנסה
המדינה מזה שנים
לכנות את הבדווים
מקרקעותיהם
ביישוביהם
בנגב בכל דרך
אפשרית.”**

לדעתנו אכן סביר מאוד להניח שנוסעים אלה ביקשו למצוא יישובי קבע מסודרים שאליהם צמודה קרקע חקלאית מעובדת, כפי שהדבר אכן היה מקובל אז (ועדיין) בתרבות האירופית. משלא נמצאו הסימנים לשיטה הזו של תפיסת שטח ושל שימוש ומחיה בו, כל דבר אחר שראו בהקשר זה היה בעיניהם חריג וסוטה ולכן גם חסר ערך ומשמעות. משום כך יש התייחסות מרובה בספריהם למושגים כמו חקלאות טלאים, מאהלים, ואפילו למשל קביעה של הבריטי פאלמר כלהלן (Palmer, 1871, 238): “גמלים ועזים הם... אמצעי הקיום היחידים של הבדווים. כתוצאה מכך הקרקע שבבעלותו מתדרדרת”. מעניין לציין שפאלמר בחר להשתמש דווקא במילה “בעלותו” (“owns...”) כדי לאפיין את מהות זיקתו של הבדווי לאדמתו. עם זאת, כדאי להזכיר גם את טענתו של ברסלבסקי (1946) המשתמש במילה “בעלות” וכותב שהבדווים מכרו והעבירו בעלות על קרקעות בקלות רבה ובעבור תמורה דלה מאוד.

אין זה מקובל עוד לאמץ קביעה כה נחרצת, כאשר כבר ידועים היום דברים חדשים בעניין זה. ראשית, מחקרים מן העת האחרונה שוללים את המוסכמה שהייתה מקובלת בעבר ולפיה חברות נוודים מתקיימות על רעיית בעלי חיים בלבד. מתברר, כפי שנוכר כבר לעיל, שמאז ומתמיד לנוודים ידועים הייתה סימביזה הדוקה עם סביבתם הכלכלית, ותמיד הם הקפידו על גיוון מקורות קיומם מסביב לציר של רעיית בעלי חיים ואולי אף צירים מרכזיים אחרים (Fabietti and Salzman, 1996; Marx, 2005). שנית, מחקרים חדשים יותר על חברות נוודים ידועים (Scoones, 1994) וגם על בדוויי הנגב (עורב, 1986; ביילי, 1976) מצביעים על כך שהם פיתחו בעצמם, או ירשו מקודמיהם באזורים שבהם חיו, ידע סביבתי מרשים בתחומי צומת, מרעה וניהול, אקלים וניהול ופיתוח

משאבי מים להשקיית צאן ולגידולים חקלאיים. ידע זה אפשר להם להשתמש באופן יעיל למדי במשאבי קרקע ומים שסיפקה להם סביבתם. השימוש היעיל התאפשר כל עוד הסביבה לא הופרעה אקולוגית (דהיינו הפרת האיזון האקוסיסטמי על ידי גורם חיצוני, טבעי או אנושי) ופוליטית (התערבות גורם שלטוני חיצוני בהסדרים הפנימיים של חיהם). אחרת הם לא היו יכולים לשרוד כתרבות של נוודים־רועים.

כל זה עומד בניגוד לסטריאוטיפים מן העבר בסגנון הג'ארוויסי משנות ה-20-30 (ג'ארוויס, ללא שנה) ש"הברדוי הוא אבי המדבר", כלומר התנהלותו הכלכלית־אקולוגית גורמת להידלדלות והידרדרות משאבים חמורה ההופכת את אזור מחייתו למדבר, דהיינו תהליך מדבור. אך סטריאוטיפים מסוג זה, שבהם טמון מרכיב אוריינטליסטי ניכר, הם אשר היוו ככל הנראה את המשקפיים התרבותיים שדרכם התבוננו הנוסעים האירופים דאז בכדוויים. אלה היו עשויים בנקל להובילם למסקנות שמהן השתמע שהחקלאות הברדוית בימים ההם לא הייתה תופעה משמעותית, או שלא היו קיימים יישובים כלשהם באזור. יתרה מכך, מסקנות כאלה אופייניות למדי ל"נוסעים" המתבוננים מבחוץ פנימה תוך כדי ביקור חטוף (לעתים קרובות בסדרי גודל של חלקי יממות או יממות ספורות בלבד) ובמסלול מסוים מאוד, שהיו אופייניים לסגנון המחקר הגיאוגרפי דאז. זאת, בניגוד למאפיין את המחקר בתחומים אלה כיום שאופן ביצועו יכול לאפשר את הפרכתן של "אמיתות" מסוג זה לגבי הברדוים.

נראה, אם כן, שההנחות שעליהן התבסס חוק הקרקעות העות'מאני בהגדרו את הקריטריונים של קרקע מוואת לא היו מבוססות כלל ועיקר. הניתוח לעיל של הנחות אלה הוביל לשלילת הרלוונטיות של החוק. על רקע שלילתן של ההנחות, ופירושן האלטרנטיבי, ננסה לשרטט עתה את תמונת המצב הסבירה יותר של הברדוים באמצע המאה ה-19 בכל הקשור לבעלות על הקרקעות מן הבחינה המשפטית.

עיבוד אדמה בדוית, בעלות עליה ואופי היישוב הברדווי החל מן המחצית השנייה של המאה ה-19

כצפוי אכן מכיוון הטיעון המסתמן, מחקרים רבים במהלך המאה ה-20, ובמיוחד מן העשורים האחרונים, מציגים תמונה שונה בתכלית על שהתרחש בעניין עיבוד

אדמה, הבעלות עליה ואופי היישוב בקרב בדוויי הנגב במאה ה-19. להבדיל ממקורות המידע שנוצרו במאה ה-19, מחקרים חדשים אלה מתייחדים בכך שהם נעשו במסגרת לימוד ארוך ויסודי, על ידי חוקרים שתחומי מומחיותם התמקדו ישירות בחברה הבדווית עצמה. לימוד זה היה מלווה בנוכחות ארוכה ואינטימית למדי הדרושה לצורך תחקור ותיעוד היסטוריים מעמיקים. הוא גם כלל, במקרים לא מעטים, שימוש במקורות ארכיונאיים במדינות אחרות, כגון בבריטניה. מטבע הדברים, אופן חקירה זה הוא שונה, בעיקר בפרספקטיבה ההיסטורית, ולכן גם

המסקנות שונות. מאלה עולה מציאות שונה ממה שהיה מקובל לראות במאה ה-19 ואשר התקבע עם הזמן בתודעה הציבורית ואף האקדמית כסוג של "אמת יסוד". לאור זאת, אנו נתייחס כאן לשלושה נושאים: עיבוד הקרקע בידי הבדווים, בעלותם של הבדווים על הקרקע ומהותם של יישובים בדוויים. לשלושתם יש קשר ענייני ישיר לסוגיית קרקע מוואת.

"קיימות עדויות מוסכמות לכך שבחקופת המנדט הבריטי הייתה החקלאות ממוסדת למדי באורח חיי הבדווים הנוודים למחצה".

עיבוד קרקע. קיימות עדויות מוסכמות רבות לכך שבתקופת המנדט הבריטי הייתה החקלאות ממוסדת למדי באורח חיי הבדווים הנוודים למחצה. פורת (1996) מציין טווח של

קרקע בדווית מעובדת הנע בין 600,000 דונם בשנות בצורת לכ-2.5-2 מיליון דונם בשנים גשומות. עוד לפניו הצביע אילת (Elath, 1958) על היקף עיבוד קרקע נרחב הרבה יותר באותה תקופה: בין 2.1 ל-3.5 מיליון דונם מתוך שטח הנגב הכולל של כ-12 מיליון דונם. בניכוי אזורי מרכז ודרום הנגב, שכרובם אינם מתאימים מבחינה אקלימית לעיבוד קרקע בטכנולוגיות הקרקע והמים שהיו זמינות אז, עולה ששטחי העיבוד הללו התרכזו בעיקרם בצפון הנגב. נוכחותם בהיקפים אלה הייתה אמורה להיות אפוא בולטת למדי.

נתונים אלה הנם רביי-משמעות עבורנו. אילת מתייחס לנתוניו כאל היקף גדול יחסית של קרקע מעובדת בידי הבדווים. בעינינו הם מורים אף על יותר מכך. כנאמר לעיל, על מנת להגיע להיקף כזה היה דרוש לדעתנו תהליך ארוך והדרגתי שהיה חייב להתחיל עוד זמן רב קודם לכן. בן-דוד (1991) אמנם משער שחקיקת חוק הקרקעות העות'מאני כ-1858 היא שהאיצה את תהליך המעבר לחקלאות. אך דווקא מחקר אחר שלו (בן-דוד ואוריון, 1990) מאלף במיוחד לטיעוננו. במחקר זה הוא מתאר את שבטי

אל-עזאזמה ואת תהליך המעבר שלהם לחקלאות החל מאמצע המאה ה-19. בני מטה העזאזמה הגיעו אל הנגב מסיני, סמוך לאחר תחילת המאה ה-19. הטריטוריה של מטה זה, שהלכה והתגבשה אז, השתרעה בעיקרה באזור רמת הנגב והר הנגב (אזור 'ירוחם' רמת חובב דהיום ודרומה ומערכה משם) (בר-צבי ובן-דוד, 1978). נוכחותם של שבטי העזאזמה במדבר אז, מפריכה את עדותו של פאלמר דלעיל מ-1870 לגבי אזור צפון הנגב, כסף המדבר הגדול והנורא.

המיוחד במטה שבטי אל-עזאזמה טמון בהיותו מן האחרונים מבין שבטי הברווים שהגיעו אל הנגב. מתמיד נחשב מטה זה לנווד ולשולי ביותר, ולכן גם הפחות מפותח מביניהם (ברסלבסקי, 1946). התנאים הסביבתיים (קרקע ומשקעים) בטריטוריה שלהם היו והנם הנחותים ביותר מבין כל שבטי הברווים בנגב. אך כפי שמתארים זאת בן-דוד ואוריון, כבר בשלב מוקדם יחסית של התנחלותם בנגב, וחרף התנאים המגבילים, הם החלו את תהליך אימוץ וסיגול החקלאות אל תרבותם, שכפי שנאמר, לא הייתה זרה לה כלל. הדעת נותנת, על כן, שאם כך היו אז פני הדברים אצלם, קרוב לוודאי שהחקלאות כבר צעדה צעדים מתקדמים יחסית בקרב בריווי הנגב הצפוניים יותר, אלה ששכנו באזורים צחיחים פחות. מתוך הידוע כיום על תהליכי דיפוזיה מרחבית של תופעות תרבותיות, כגון חקלאות או טכנולוגיות חקלאיות חדשות, כאלה הן נסיבות בשלות של תהליך התמסדות והשתרשות של תופעה בקרב חברה כלשהי (Brown, 1981). בנסיבות כאלה, החידוש בקרב אוכלוסיית המקור יכול להיות מרשים ומשכנע דיו כלפי האוכלוסייה השכנה, שהיא גם (כדוגמת שבטי העזאזמה דאז) דלת אמצעים ובלתי מפותחת באופן יחסי לשאר חלקי אותה חברה. בתנאים כאלה היא תהיה מוכנה ליטול על עצמה את הסיכון שבאימוץ עיבוד קרקע, ולשלבו בכלכלת המרעה ביתר שאת, על כל הכרוך בכך מבחינה כלכלית וחברתית.

אין לכן מנוס מלהסיק שאין זה בלתי נמנע לחלוטין שבעת חקיקת חוק הקרקעות העות'מאני ב-1858 הייתה כבר החקלאות מציאות מוכרת למדי בקרב בריווי הנגב. מציאות זו הייתה אמנם בעלת אופי של חקלאות טלאים בלתי רציפה מבחינה מרחבית ועתית, אך יש לראותה מן הזווית הנכונה: אופן עיבוד הקרקע היה חקלאות לכל דבר המניבה יכולי דגנים (בעיקר שעורה). יכולים אלה, כפי שהראה בן-דוד, אף יהפכו בחלקם למסחריים ולמטרת ייצוא לאירופה לתעשיית הבירה (Ben-David, 1989). עקב הנסיבות הסביבתיות-אקולוגיות, אופן עיבוד הקרקע לא היה היוצא מן הכלל בנגב ולא חריג חקלאי, אלא דווקא הכלל והנורמלי אצל תושביו דאז.

מכיוון שכך היה אופי הדברים על פי הדרך האלטרנטיבית שבה אנו מציעים לראותם, יש בהחלט מקום לטעון כאן שחוק הקרקעות העות'מאני, שנחקק עבור כל חלקי האימפריה, אמנם אמור היה לממש את שאיפת הממשל לעודד פיתוח באמצעות הפרטת ההחזקה בקרקע, לאור הדגם האירופי של התקופה. אך במקביל ניתן גם לשער שהוא שירת היטב את האינטרסים של האימפריה בנגב אל מול התפתחות החקלאות בקרב

הבדווים. הנסיבות הגיאוגרפיות הסובבות דאז עשויות לתמוך בכך. אין זה בלתי סביר לטעון שהשלטון העות'מאני עלול היה דווקא לחשוש מפני התפתחות חקלאית זו של הבדווים. החשש עשוי היה לצמוח במיוחד לנוכח כריית תעלת סואץ, שתהליך בחינת היתכנותה החל כבר בסוף שנות הארבעים של המאה, והענקת הזיכיון לה ותחילת כרייתה שהחלה ב־1856, וכן לנוכח התחזקות השפעת המעצמות האירופיות באזור שנבעה מכך. בתנאים אלה, התעצמותה הכלכלית של האוכלוסייה הבדווית, שכדומה לחברות נודדים־רועים רבות ידועה בנטיית העצמאיות והצנטריפוגליות (Meir, 1997), עלולה הייתה למנוע את חיזוק אחיזתו של השלטון העות'מאני בנגב או לפחות לאיים עליו. פעולות שלטוניות אחרות של העות'מאנים באזור הנגב בשני העשורים שלאחר מכן, ואשר נתבררו רק לאחרונה, כולל הקמת עשרה יישובי קבע לבדווים בנגב המערבי (גזית, 2000, 2005), תומכות בכך. אם אכן השערותנו זו נכונה, הרי שיש בכך כדי לחזק את טיעוננו לעיל בדבר כפיית מערכת חוקים על ידי השלטון על האוכלוסייה המקומית לצורך מימוש האינטרסים המדיניים שלו, תוך דחיית האינטרסים הקיומיים של חברה זו וביטולם.

הבעלות על הקרקע. נושא זה הוא בעל משמעות חשובה לאין ערוך. כאמור, בקביעת הקריטריונים להגדרתה של קרקע כמוואת התעלם השלטון העות'מאני מן האופן הייחודי של שימוש בקרקע על ידי הבדווים. ברצוננו לטעון כאן שכנוסף לכך, התעלם השלטון, ואלה שבאו אחריו, גם מן המערכת הבדווית הפנימית של חלוקת הקרקע וקביעת הבעלות עליה שהתחילה להתפתח במאה ה־19.

בהתפתחות תרבויות מוכר הנושא של תהליך הטריטוריאליזציה שעוברת חברה מסוימת שבה לטריטוריה הפרטית אין בהכרח חשיבות מיוחדת בעיני חבריה כמובן של בעלות.

משמעותו של התהליך בקצרה היא, שקבוצות או פרטים מעדיפים לעבור מן המצב הזה למצב שבו הם מתחמים את מקומם או אזורם כך שזה ייוחד מבחינת השימוש בו להם בלבד. התהליך מהווה שלב אבולוציוני חשוב לקראת היווצרות בעלות פרטית על קרקע (ראו למשל, Sack, 1986). בדוויי הנגב אכן עברו תהליך כזה תוך כדי התקבעותם והתרחקותם מן הדומיננטיות של רעיית צאן בכלכלתם (מאיר, 1994). התהליך, בצורתו הפשוטה ביותר, החל כבר במחצית הראשונה של המאה ה-19. הוא צבר תאוצה בהמשכה, עם תחילתו של תהליך חשוב מאוד, והוא הפרטת הקרקע השבטית והעברתה לידיהם של בני השבט, בין אם לידיים משפחתיות או לידיים בודדות. ראוי לציין שעוד קודם לכן הבדווים בנגב ובסיני פיתחו לעצמם מערכת של עקרונות המגדירים את הטריטוריה ברמה השבטית או רמת המטה, וזו כוללת אף הסכמים בין-שבטיים לתיחום הטריטוריות בין המטות השונים (Stewart, 1986).

עדויות לתהליכים אלה בקרב הבדווים מצויות למכביר. ברסלבסקי (1946, 142) מציין שבעת עריכת מחקרו על הנגב בשנות הארבעים של המאה ה-20, "כל בדווי הוא אדון לאדמה מסוימת וקבועה משלו". אילת משתמש במונחי בעלות כאשר הוא מציין שבמפקד פלסטין ב-1931 נמנו בנגב קרוב ל-8,000 בעלי קרקע בדווים ועוד כ-2,000 אריסים (Elath, 1958, 130). בהינתן גודל אוכלוסייה של כ-50,000 נפש באותן שנים (Census of Palestine, 1931) וכ-8,000 בתי אב, פירושו האפשרי של נתון זה הוא שלפחות מחצית מבתי האב הבדוויים באזור היו אז בסטטוס של בעלי קרקע. נתונים אלה עולים בקנה אחד עם הערכות לגבי שנים מוקדמות יותר, כפי שהציע גרוסמן (2005).

אך תיאור מאלף במיוחד עולה ממחקרם של קרסל, בן-דוד ואבו רביע (1991), ראה גם, Kressel, Ben-David and Abu Rabia, 1991). מחקר זה הוא ראשוני, חדשני, מקיף ומעמיק מאוד. הוא חושף בפירוט רב את תהליך הפרטת הקרקע, את התפתחות הבעלות הפרטית עליה ואת התהוות נוהלי מיסודה הפורמלי-פנימי בקרב הבדווים החל מאמצע המאה ה-19 ועד היום. המחקר עוסק למעשה בנושא שעד פרסומו המידע לגביו היה מועט ביותר ומעטים אף טרחו לעסוק בו, ייתכן אולי שמתוך קבלת חוק קרקע מוואת כלשונו או השלמה עם צדקתו. ייתכן אף שעצם המניע לעריכתו היה טמון בקונפליקט שהחל להתברר בעשורים האחרונים בצורה הולכת ומחריפה בין החוק לבין המציאות שאותה הוא ניסה לשנות. כך או אחרת, מחקר זה הפך לציון דרך בולט שלא ניתן להתעלם ממנו בכל דיון על סוגיית התפתחות הבעלות על הקרקעות בקרב בדוויי הנגב.

במחקרם, מציינים קרסל וחובריו בפירוט רב את השלבים השונים של התהליך (חלקם מופיעים גם במחקרם של בן-דוד ואוריון, 1990). הם מתחילים מן השלב של חלוקת טריטוריית המרעה השבטית לשדות מזרע ליחידים בוואדיות, כמו גם חלוקתם של

**"כל עיצובו של
המרחב הבדוי
הנוכחי בנגב
ושילובו במרחב
הישראלי כחלק
אינטגרלי ממנו
מבוסס על
השלכותיו הישירות
והעקיפות של
חוק הקרקעות
העות'מאני".**

משאבי המים – בארות ובורות מים. בהמשך הם מתארים את תהליך הזחילה של חלוקה זו מקרקעות עידית (אלו המצויות בתחתית הוואדיות ששם מושקעות כמויות הסחף הרבות יותר ולשם גם מגיעים מי שיטפונות רבים יותר) אל קרקעות זיבורית (במעלה המדרונות), כל זאת כתהליך של הפרטת הקרקע השבטית. לאחר מכן הם עוברים לתיאור התפתחות שיטות הסימון הסמויות והגלויות של הנחלאות, שהועברו לידי הפרטים בני השבט. הם מציינים דוגמאות מאזור הר הנגב (אזור שדה בוקר ומצפה רמון דהיום) שמהן ניתן להשליך גם על אזורים צפוניים יותר. בהמשך המחקר הם דנים בהתפתחות מכירת אדמות, משכון קרקעות, החכרה, הורשה וכו', ומערכת ההסכמים וההסדרה הפנים-שבטית שהתפתחה כדי לאפשר כל זאת. בתוך כל אלה משתלבים עקרונות של סדר פנימי ומערכת של חוקים וכללים שהפכו להיות הלכה מוצקה

ביותר בנושא. קרסל וחובריו מציינים שהניצנים של תהליכים אלה החלו בחלקם כבר במחצית הראשונה של המאה ה-19, ושתהליכים אלו הלכו והבשילו והתמסדו ככל שהזמן התקדם, עד עצם ימינו.

כאן ראוי לזכור בהיבט מסוים של תקפות טענות הבדווים לבעלות על קרקע. לעתים קרובות עולה על הפרק שאלה על היבט זה במסגרות משפטיות או ציבוריות ואקדמיות. באופן חוזר ונשנה מועלית טענה השוללת את טענת הבדווים לבעלות, והיא מבוססת על היעדר רישום הבעלות על הקרקע על שם בעליה הבדווים. אכן, שלטונות המנדט הבריטי קראו ב-1921 לבדווים לבוא לבית הדין הקרקעי שהוקם במיוחד לצורך כך בבאר שבע ולרשום את אדמותיהם על מנת לזכות באישורי בעלות עליהן. הם אף קצבו לכך תקופה של מספר חודשים. אך רבים מן הבדווים החמיצו הזמנות זו שזמנה לידיהם. באותם ימים היה עניין זה של קשר אדמיניסטרטיבי מצד הבדווים עם השלטון המרכזי והיחשפות אליו כרוך באקט חריג מאוד מבחינה תרבותית, וגם שלטונות המנדט הבריטי לא טרחו להתמיד במאמץ. אך מעטים טרחו לכרר את הסיבות האמיתיות

להימנעות זו מרישום הקרקעות. על פי טענת עארף אל־עארף בשנות ה־30 (1937), הייתה זו הימנעות סתמית מרצון או מחשש להטלת מסים או פשוט מאי־ידיעה או הזנחה וחוסר אכפתיות. אך קרסל וחובריו (1991) וגם אילת (Elath, 1958) טוענים שההיענות למעשה נמנעה מהם באמצעי הפחדה על ידי השייח'ים שלהם עצמם. לנוכח ביקוש הולך וגובר לקרקעות אלה מצד אפנדים מעזה, ועסקאות קרקע רבות עמם, חמדו השייח'ים את הקרקעות הללו שהלכו והופרטו ועמדו להישמט בכך משליטתם. מכאן ניתן לשער שאין זה בלתי נמנע שבדווים רבים היו אכן רושמים את הבעלות על קרקעותיהם אילו ניתן הדבר בידיהם, כפי שאכן הצליחו לעשות זאת לא מעטים מביניהם (שילוני, 2005).

מתוך דברים אלה ניתן להסיק את המסקנה הבאה: אין זה בלתי נמנע שכבר בתקופת חקיקת חוק הקרקעות היו יכולים השלטונות העות'מאניים לדעת על תחילתו של תהליך הפרטת הקרקעות הפנימית, אך בחרו להתעלם ממנו. העמקתו של התהליך במחצית השנייה של המאה ה־19 לא זכתה אף היא לתגובה הולמת מצדם. הזדמנויות נוספות שזומנו בידי הממשלות הבאות לתקן את המעוות, לא נוצלו עד תומן. אלו בחרו לאמץ את החוק כפשוטו, חרף המציאות הכולטת בשטח כפי שזו תוארה לעיל וכפי שהלכה והתבררה באופן גובר והולך אף לשלטונות עצמם. האירוניה הרבה שבדבר היא שמדינת ישראל, כפי שקרסל וחובריו מראים, דווקא מכירה לעתים בעניין הבעלות (גם במקרים של היעדר מסמכים רשמיים מתאימים). הכרה זו באה לידי ביטוי במספר צורות: בצורה עקיפה (כגון במקרה שבו נמנעה המדינה מהתערבות בפרשה סבוכה מסוימת של סכסוך בין שני צדדים בדווים שתבעו שניהם בעלות לחלקת קרקע מסוימת), ובצורה ישירה יותר כפי שראינו לעיל (כאשר המדינה מכירה בחזקת הברווים על מקרקעין שהם טוענים לבעלות עליהם אך ורק כאשר הם מוכנים להתפנות מהם, ואז הם גם יזכו בפיצוי מן המדינה, או במקרים של רישום קרקעות בנגב שנקנו מן הברווים על ידי שליחי הקק"ל בשנות השלושים והארבעים).

הסוגיה היישובית. גם מן הכחינה הזו ראוי להתכונן בדברים מן הזווית המתאימה. מבחינת אורח החיים היישובי, ובמובנו הבסיסי ביותר, כ־דוד ואוריון (1990) ובר־צבי ובן־דוד (1978) מראים כיצד פיתחו לעצמם הברווים כבר במאה ה־19, סמוך לאחר התבססותם בנגב, אתרי קבע חלופיים למגורי קיץ ולמגורי חורף בתוך טריטוריה מוגדרת כלשהי שלהם באזור זה. אתרים אלה נקבעו בהתאם לצורכי רעיית הצאן בסביבות שונות ככל עונה, וסביבם הוגדרה פעילות המרעה. כלומר, אלה היו נקודות בסיס קבועות שהיו גם

מוכרות לכול. הן שיקפו את ההיפך מן הסטריאוטיפ של מצב כאוטי של נדידת-רעייה וחנייה לכל עבר ומקום ובכל זמן ללא כל סדר, ארגון ותיאום בין-שבטי, כפי שניתן היה להתרשם ממקורות ישנים יותר שעסקו בחקר נוודים-רועים. התמונה האמיתית הייתה דווקא הפוכה: טווחי ותחומי נדידת-רעייה ונקודות חנייה הוגבלו בקשיחות רבה על ידי גבולות הטריטוריות השבטיות או הסכמים ובריתות שהתגבשו במחצית השנייה של המאה ה-19. כל חריגה מהם לצורך שימוש במשאבי רעייה ומים חייבה משא ומתן והסכמה הדדית במסגרת ההסדרים הפנימיים שהיו נהוגים אז.

מתקשרת לכך גם סוגיית הבית הברווזי. גם אם במהלך המאה ה-19 שכנו הברווזים בנקודות חנייה אלה באוהלים, שאינם מבנים קשיחים כביישוב מקובל אלא מתקנים יבילים, האוהלים הללו עדיין היוו עבורם בית לכל דבר

**"העדויות לגבי
תחילת המעבר
של בדוויי הנגב
מאורח חיים
המדגיש את רעיית
הצאן והגמלים
לאורח חיים
המדגיש את עיבוד
הקרקע החקלאית
מצביעות על
המחצית השנייה
של המאה ה-19".**

ועניין. סוגיה זו נידונה בצורה יסודית מעמיקה ובאריכות מבורכת ביותר על ידי חבקוק (1986). שני היסודות הללו, דהיינו הקרקע במובן של טריטוריה אישית או קבוצתית, והאוהל במובן של בית, הם מרכזיים אפוא אפילו לתרבות ברווית שבה רעיית צאן נעשית במסגרת נוודית למחצה ולא דווקא נוודית מלאה.

על פי הפרשנות האלטרנטיבית שבאמצעותה אנו מציעים לפרש את המושג יישוב, מתקבלת על כן תמונה יישובית שונה מאוד מזו שניתן היה לקבלה על פי המקורות של המאה ה-19. מקומות היישוב הללו אמנם לא היו בעלי השתרעות מוגדרת ופורמלית (כביכול עם "גבול מוניציפלי"), אך הם אמורים היו להיות מוכרים לכלל הציבור הברווזי (של בני אותו שבט ומחוצה לו), והתגוררו בהם בני אדם ביחד על פי חילופי עונות הרעייה. גם אם לא היו אלה יישובי קבע

עם בנייה קשיחה ומבנה יישוב במלוא מובן המילה, התקיימו בהם פעילויות בעלות אופי כלכלי וחברתי ספציפיים מאוד. מקומות אלה כמוכּן גם לא היו ערים או כפרים, אלא אתרים בעלי צורת ארגון בלתי פורמלית מבחינה יישובית. לבטח, לכן, היה בהם שילוב בין יחסים חברתיים שהתקיימו בין התושבים ובין עצמם, ובין התושבים לבין המשמעויות של המקום עבורם וזיכרון וזהות קולקטיביים שלהם שהיו ועדיין קשורים בו כגון בעניין קברי קדושים (ראה למשל, בר-צבי וחובריו, 1998).

כמו במקרה עיבוד הקרקע, כך גם כאן. סביר מאוד להניח שמקומות אלה לא היו היוצא מן הכלל בנגב ולא חריג יישובי בו, אלא דווקא הכלל והנורמלי אצל תושביו דאז. כאן מן הראוי להעיר שתי הערות. ראשית, בהתייחסויות מאוחרות יותר, ייחוס המונח "יישובים" למקומות בדרוויים כגון אלה מופיע, למשל, אצל שמואלי (1980). במחקר שערך בשנות השבעים של המאה ה-20 הוא בחן את התנחלות הדרוויים בארץ ישראל ובמסגרת זו את מה שהיה מקובל לכנות אז "ההתיישבות הספונטנית" בנגב. כל הריכוזים השבטיים של האוכלוסייה הדרווית בנגב זכו על ידו כמה וכמה פעמים להתייחסות כאל יישובים, בלי לסייג את אופיים, וזאת כאשר כבר היו קיימות אז שתי עיירות בדרוויות מוכרות שהוקמו על ידי ממשלת ישראל – תל שבע ורהט – שהן יישובים כמלוא המובן המקובל של המילה. כלומר, שמואלי לא ראה טעם להתייחסות שונה אל הסוג הראשון. גם בן-דוד (1982), במחקר שערך באותה תקופה, מרכה להשתמש במונח זה באותו אופן, וכך גם עוד רבים אחרים. יחד עם זאת, טענת שמואלי שהתנחלות הדרוויים בנגב החלה רק בתקופת מדינת ישראל, והייתה התפתחות ספונטנית וטבעית לחלוטין, אינה עומדת במבחן מחקרים ופירושים חדשים יותר. כך למשל מציע מאיר (Meir, 1997), שבתקופת מדינת ישראל הייתה זו התנחלות כפויה למדי, באזור מתוחם היטב (אזור ה"סייג") שהיה נתון תחת שלטון צבאי ומדיניות ממשלתית נוקשה. הספונטניות של התהליך, ולכן גם שלביו הטבעיים והאמיתיים שנבעו מתהליכים פנימיים, אפיינו דווקא את התקופות שקדמו להקמת מדינת ישראל ולא דווקא את התקופה שלאחריה. (ראו גם Grossman, 1992).

שנית, ראוי לציין כאן את עניין היישובים שבפזורה הדרווית בנגב בהווה (היישובים "הספונטניים" כפי שהם כונו בעבר). אלה הנם כל אותם כפרירים הפרושים לאורך הכבישים ואף בעומק השטח ברחבי הנגב הצפוני מחוץ לשבע העיירות הדרוויות המוכרות. יישובים אלה אינם מוכרים על ידי המדינה, ולכן הם מכונים בידי הדרוויים מאז אמצע שנות ה-90 "היישובים הלא-מוכרים". אך הדרוויים מצדם טוענים להכרה בהם לא רק מתוקף מוסרי אלא גם מכורח תולדותיהם ההיסטוריות. הטענות שבהם הם משתמשים מהווים חלק מהצידוק שהם השתמשו בו להקמת ארגון אלטרנטיבי שנקרא "המועצה האזורית לכפרים הדרוויים הלא-מוכרים בנגב". בארגון בלתי רשמי ובלתי מוכר זה, שהוקם ב-1997, כלולים ארבעים וחמישה יישובים שהנם בעלי שמות ערביים. בתוכנית הפיתוח של המועצה שהם הכינו (המועצה, 1999), ובמפת המועצה האזורית ליישובים לא-מוכרים שהם הפיקו בשנת 2001, טוענים הדרוויים שאלה הם שמות מקומות בדרוויים שהיו קיימים עוד לפני קום המדינה. במסמך אחר מ-2001 (מאיר, 2003) הם אף

טוענים שערך תחילת שנות השבעים של המאה הקודמת, אפילו ממשלת ישראל השתמשה בשמות אלה לצרכים של שלבי הסדר המקרקעין הראשונים שהחלו אז להסתמן לפני שתהליך זה הוקפא בהמשך, ובעקבותיו גם הופסק השימוש בשמות אלה.

מעניין הדבר שכמעט כל המחקר על בדוויי הנגב מאז קום המדינה, אם לא כולו, לא נתן את הדעת כלל לשאלה זו של המקומות הספציפיים שבהם חיו הבדווים בתקופה הנידונה ואף לא לשמותיהם. מן הבחינה הזו, לכל היותר הוזכרו בשמותיהן רק טריטוריות

**"בתקופת המנדט
היו בנגב בין 70
ל-100 יחידות
שבטיות ופלג'
שבטים בדוויים".**

שבטיות או טריטוריות של מטות. לאחרונה פתחתי במחקר לברדיקת טענתם של הבדווים לגבי שמות היישובים ותולדותיהם ההיסטוריות. על פי הממצאים הראשוניים מאוד, לפחות במקרה אחד הטענה הזו נכונה: זה המקרה של היישוב קאסר-אל-סיר, הנמצא ממערב לדימונה. שם זה נזכר במפה שהוציאה חברת הכשרת היישוב ב-1936, ועוד לפני כן כבר אצל מקורות זרים כגון פאלמר הבריטי

בספרו דלעיל מן המחצית השנייה של המאה ה-19. שמות נוספים, המופיעים במקורות שונים (כגון מפות בריטיות ושל המנדט הבריטי), כוללים מקומות כגון תל-אל-מילח' וביר ערערה כמקומות בולטים במרחב והנם גם חלק ממפת היישובים של המועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים.

להתייחסות האלטרנטיבית שהוצעה על ידינו לעיל למושג של היישובים הבדוויים במהלך המאות ה-19 וה-20 יש, אם כן, משמעות רבה בשני מובנים. ראשית, היא מורה על כך שבמרחב הנגב הצפוני היו עשויים להיות פזורים אז יישובים בדוויים רבים בעלי האופי שתואר לעיל. בהינתן גודלי האוכלוסייה דאז, מספרם אמור היה לשקף לכל הפחות את מספר היחידות השבטיות ופלגי השבטים שהיו קיימים אז. על פי ברסלבסקי (1946) ועארף אל-עארף (1937) היו בנגב בתקופת המנדט הבריטי בין שבעים למאה יחידות שבטיות, ואלה היו מפוצלות למספר גדול עוד יותר של יחידות תת-שבטיות. גם אם מספרן של אלה במהלך המאה ה-19 היה ככל הנראה קטן יותר, משום הפיצול המצומצם יותר שהיה קיים אז לעומת זה שבזמן מאוחר יותר, עדיין הייתה נוכחותם אמורה להיות בולטת למדי. אין זה בלתי סביר להניח לכן, שעל פי צורת הבנה זו של המציאות, היו אמורים להיות בנגב הצפוני לפחות כמה עשרות מקומות יישוב כאלה, גם אם מספר תושביו של כל אחד מהם היה קטן למדי. ניתן להניח שמספרם וצפיפותם של יישובים אלה היו גבוהים יותר בנגב המערבי מאשר בחלקיו האחרים של הנגב.

המשמעות השנייה נובעת מן הראשונה והיא חשובה במיוחד לעניין סעיף המוואת בחוק הקרקעות. התייחסות של השלטון העות'מאני ליישובים בדוויים תוך אימוץ ההגדרה האלטרנטיבית שהצענו כאן, כלומר תוך הכרה במציאות ולא התעלמות ממנה, הייתה מגלה מערך צפוף יחסית של יישובים בדוויים כאלה. בנסיבות אלה, מדד מרחק הסף מן היישוב הקרוב לשם הגדרת קרקע כמוואת היה עשוי להוציא קרקעות רבות מקטגוריה זו, משום שאלה היו עשויות להימצא קרוב יותר ליישוב הבדווי הסמוך, בתוך טווח המרחק ממנו כנדרש.

נראה, אם כן, שמציאות זו שתוארה לעיל שונה בתכלית השוני מזו שמתוארת בספרות של המאה ה-19 ותחילת המאה ה-20, המציירת ריק יישובי באזור. לכן, גם תמונת המצב של הבעלות על קרקעות אצל הבדוויים שהייתה מתקבלת כתוצאה מכך הייתה עשויה להיות שונה לחלוטין מזו שהתקבלה על פי כל ההגדרות הקונוונציונליות שבהן השתמש חוק הקרקעות הדייני, הגדרות של עיבוד קרקע ושימוש בה, בעלות עליה ואופי היישובים שאליה היא מתייחסת ומשתייכת. היא הייתה יכולה לכלול אז, ראשית, קרקעות חקלאיות וגם קרקעות מרעה, שאם יכלו הבדוויים להוציא את קיומם מהן הרי סביר גם להניח שהיה מדובר בהיקפי שטחים שאינם זניחים כלל. אך בנוסף לכך, הן היו יכולות לכלול גם קרקעות טרשים בשטחים גבעיים-הרריים שהחוק קבע שהן מסוג מוואת. כך למשל הן קרקעות הנמצאות כיום בשימושן של מחצבות אשר אחדות מהן פזורות בנגב הצפוני-מזרחי. מחצבות אלה פועלות מזה עשרות שנים תחת זיכיון של מינהל מקרקעי ישראל בתוקף היותה של הקרקע מוגדרת כקרקע מדינה המותרת בהחכרה או בשימושים שונים לפי חוק. שטחים אלה אמנם לא היו מתאימים בהכרח לאותן תועלות חציבה שהבדוויים דאו היו מטוגלים להפיק מהן כפי שהפיקו באותה עת מקרקעות העיבוד והמרעה. אך הן היו מסוג השטחים שתועלתם הכלכלית, שהתבררה רק לעתיד לבוא, עשויה הייתה להיכלל בתוך תחום הקרבה הגיאוגרפית ליישובי הבדוויים דאו כשם שהיו קרקעות העיבוד החקלאי והמרעה, ולכן היו עשויות להיות בבעלותם של תושבי יישובים אלה.

סיכום

מאמר זה ערך בדיקה אלטרנטיבית של שורשיו התרבותיים של חוק קרקע המוואת, של מידת ההיתכנות ההיסטורית של מרכיביו השונים והרלוונטיות שלהם לחיי הבדוויים בנגב במאה ה-19, ושל אורח חייהם באותה עת מן הפרספקטיבה של

חוק זה. הראינו, ראשית, שהחוק היה בלתי רלוונטי לחברה הבדווית בנגב. הוא נכפה עליה בסגנון של הגמוניה אימפריאליסטית-שלטונית, תוך התעלמות גסה מן המציאות התרבותית של האוכלוסייה הילידית המקומית. שנית, מרכיביו השונים של החוק לא תאמו כלל את המציאות של חיי הבדווים שהייתה קיימת בנגב בעת חקיקתו באמצע המאה ה-19. סביר מאוד להניח שבאזורים ובמקומות רבים בנגב הצפוני הייתה קיימת אוכלוסייה בדווית באותה עת, אך עקב אורח חייה הייחודי היא נעלמה ככל הנראה מעיני רוב המקורות המדווחים השונים של אותה תקופה, שבעיניהם נתפס השטח כשומם, או שגם אם דיווחו עליה היא לא הייתה בעלת משמעות מהותית עבורם. מעבר לכך, עיבוד הקרקע על ידי הבדווים, והפרטתה לקראת בעלות פרטית בדרכם שלהם, היו ככל הנראה נפוצים למדי בעת חקיקת החוק. ולבסוף, לאוכלוסייה הבדווית היו כבר אז יישובים ומקומות חניית קבע עונתיים בסגנון הבדווי הייחודי, שהיו מקומות בעלי שמות מזהים ומוכרים, גם אם לא פורמליים מבחינה אדמיניסטרטיבית. יישובים אלה ועיבוד הקרקע על ידי תושביהם עשויים היו למלא את תנאי החוק והגדרותיו, דהיינו של קרבה מספקת של חלקת הקרקע אליהם ושימוש בה, גם אם זה התנהל ללא רציפות עתית ומרחבית. בתנאים אלה ובמקומות הרלוונטיים, הקרקע הייתה יכולה להיות מוגדרת אז כקרקע בבעלות פרטית ולא כקרקע מוואת ששייכת למדינה.

על בסיס קבלת הטענות דלעיל לא ניתן להימנע ממסקנה מאוד ריאליסטית: סביר מאוד להניח שבאופן עקרוני, באותם אזורים שבהם מתגוררים כיום שבטים בדויים ביישובים בלתי מוכרים בפזורה, וגם באזורים אחרים, הייתה עשויה להתקבל תמונה שונה לחלוטין של בעלות על הקרקע מזו שמציגים השלטונות מזה יותר ממאה שנים. כמובן שלתמונה זו אין בשלב זה כל הוכחה חוקית ספציפית שתעמוד במבחן משפטי מחמיר על פי אותן אמות המידה שנעשה בהן שימוש עד כה במערכת המשפט. אך הבסיס ההגיוני שלה מוצק למדי, מה שעשוי להופכה לסבירה למדי במקומות רבים שבהם חיים כיום בדויי הנגב. מן הראוי לציין שכבר ב-1982 ניסה שחאדה (Shehadeh, 1982) לטעון כי קרקעות מוואת אינן קרקעות מדינה ושבתקופת המנדט הבריטי לא היו בנמצא קרקעות מדינה על פי הגדרתן בחוק האנגלי. אך הוא עשה זאת באופן תיאורטי בלבד, מתוך אנלוגיה לקרקעות הכתר הבריטיות.

מחקר זה בא אפוא להציע בסיס מדעי-היסטורי חדש לבחינת כל שאלת קבילותו של חוק קרקע המוואת, גם אם זה נעשה ממרחק של 150 שנה. ברור הדבר שאין כאן כל

ציפייה ריאלית שהפרשנות האלטרנטיבית שהוצגה תעמוד במבחן חוק ההתיישנות. חוק זה שימש וכנראה ימשיך לשמש כמגן למדינה בפני כל הניסיונות שנעשו במשך השנים על ידי הברווים לזכות בפסיקה משפטית אשר תזכה אותם בתביעות בעלות על הקרקע שעליה הם יושבים. אך הדיון שופך אור חדש על התהליך המשפטי-קרקעי בזירת סכסוך הקרקעות בין המדינה לבין הברווים, אור ששומה על הפוסקים השונים וקובעי המדיניות המשפטית והכללית להסתייע בו מוסרית ומעשית בכואם לשקול תביעות של הברווים לבעלות, או על הסגת גבול ושימוש בלתי הולם בקרקע על ידי גורמים ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים. אין ספק שהסתייעות זו תוביל להקהיית המתח הרב סביב "המריבה בנגב" על סוגיית בעלות הברווים על אדמותיהם. היא תהיה בבחינת בניית גשר בין המדינה לברווים ותעזור לברווים לרכוש מחדש את אמונם במדינה ובכוונותיה, אמון שאותו הם הלכו ואיבדו במשך כל שנות קיומה של מדינת ישראל. גשר זה יועיל רבות מבחינה אסטרטגית גם למדינת ישראל.

מקורות

- * ביילי, י. (1976) "יסודות של שימור הטבע בתרבות הבדווים". רשימות בנושא הבדווים, מס' 7, 54-69.
- * בן-דוד, י. (1982) שלבים בהתפתחות היישוב הבדווי הספונטני בנגב, במעבר מנוודות למחצה להתיישבות קבע. עבודת דוקטורט, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- (1996) מריכה בנגב: בדווים, יהודים, אדמות. רעננה: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל.
- * בן-דוד, י. ואוריון, ע. (1990) "אורח החיים ודפוסי קיום של בדווי העזאזמה בהר הנגב". אצל: בר-יוסף, ע., כהן, ר. ואוריון, ע. (עורכים), ארכיאולוגיה של נוודים בהר הנגב.
- * ברסלבסקי, י. (1946) הידעת את הארץ כרך ב': ארץ הנגב. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- * בר-צבי, ש., אבו-רביע, ע. וקרסל, ג.מ. (1998) קסם הקברים. תל אביב: הוצאת משרד הביטחון.
- * בר-צבי, ש. ובן-דוד, י. (1979) "בדווי הנגב בשנות השלושים והארבעים של המאה ה-20 כחברה נוודית למחצה". מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, חוברת י', 107-136.
- * ג'ארוויס, צ.ס. (ללא שנה) שבטי ערב. ירושלים: עפר.
- * גזית, ד. (2000) "תהליכי התיישבות בחבל הכשור בימי השולטן עבד אלחמיד השני". ירושלים וארץ ישראל, ספר אריה קינדלר. רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן, מרכז אינגבורג רנרט ללימודי ירושלים, 183-186.
- * (2005) "האימפריה תוקעת יתד: בנייה ממלכתית עות'מאנית של מיבני ציבור בצפון הנגב בתקופת עבדול חמיד השני, טרם הקמת באר-שבע". אצל: שילר, א. (עורך), עם הפנים אל הנגב. ירושלים.
- * גרוסמן, ד. (1994) "הפלאח והבדווי בשולי המדבר – מערכת היחסים ואסטרטגיות קיום". אצל: גרוסמן, ד. ומאיר, א. (עורכים), היישוב הערבי בישראל: תהליכים גיאוגרפיים. ירושלים: הוצאת מאגנס, 21-47.
- * (2005) "האוכלוסייה הערבית והמאחז היהודי". הרצאה ביום עיון לרגל הוצאה לאור של הספר האוכלוסייה הערבית והמאחז היהודי, רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן.
- * (2005), שיחה אישית.

- * המועצה האזורית לכפרים הבלתי-מוכרים בנגב (1999) תכנית לפיתוח רשות מוניציפאלית לכפרים הערביים הכדוים הלא-מוכרים בנגב. רהט.
- * המועצה האזורית לכפרים הבלתי-מוכרים בנגב (2001) מפת תפרוסת הכפרים הערביים הכדוים הבלתי-מוכרים בנגב. רהט.
- * חבקוק, י. (1986) מבית השיער לבית האבן: משכנות הכדוים בתהליכי שינוי. תל אביב: משרד הביטחון.
- * מאיר, א. (1999) המתח בין כדווי הנגב למדינה: מדיניות ומציאות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- * (1994) "ההתהוות הטריטוריאליות בקרב כדווי הנגב כמעבר מגוורות להתיישבות של קבע". מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל, חוברת י"ד, 71-92.
- * (2003) מסינגור תכנוני לתכנון עצמאי: כדווי הנגב כנתיבי הדמוקרטיזציה בתכנון. באר-שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- * אל-עארף, ע. (1937) שבטי הכדוים כמחוז כאר שבע. תל אביב: שושני.
- * עורב, י. (1986) "סוללות עפר אצל הכדוים בנגב לשימוש במי נגר ושיטפונות קטנים". רשימות בנושא הכדוים, מס' 17, 87-89.
- * פורת, ח. (1996) מישמון לארץ נושבת, רכישת קרקעות והתיישבות בנגב. ירושלים: יד יצחק בן-צבי.
- * שמואלי, א. (1980) קץ הנוודות: חברות כדוים בתהליכי התיישבות. תל אביב: רשפים.
- שילוני, צ. (2005), מידע אישי.
- * קדר, א. (2004) "הסדר הקרקעות בנגב בהקשרים של המשפט הבינלאומי". גיליון עדאללה האלקטרוני, מס' 8, דצמבר 2004.
- * קרסל, ג., בן-דוד, י. ואבר-ביע, ח. (1991) "תמורות בבעלות על הקרקע אצל כדווי הנגב במאה השנים האחרונות: ההיבט התוך שבטי". המזרח החדש, כרך ל"ג, 39-69.
- * שמיר, ר. (1999) "מושעים במרחב: כדוים והמשטר המשפטי בישראל". אצל גוטוין ד. ומאוטנר מ. (עורכים), משפט והיסטוריה, ירושלים: מרכז זלמן שזר לתולדות ישראל, עמ' 473-496.
- * Bailey, C. (1980) The Negev in the 19th century: Reconstructing History From Bedouin Oral Traditions. Asian and African Studies, 14:35-80.
- * Behnke, R.H. and Scoones, I. (1993) Rethinking Range Ecology: Implications for Range Management in Africa. In Behnke, R.H., Scoones,

- I. and Kerven, C. (eds.), *Range Ecology at Disequilibrium: New Models of Natural Variability and Pastoral Adaptation in African Savannas*. London: Overseas Development Institute, pp.1-30.
- Ben-David, Y. (1991) *The Negev Bedouin: From Nomadism to Agriculture*. *
In Kark, R. (ed.), *The Land that Became Israel: Studies in Historical Geography*. Jerusalem: Magness Press, pp.181-195.
- Berland, J. (1997) *Space at the Margins: Colonial Spatiality and Critical Theory after Innis*. *Topia*, 1: 55-82. *
- Bocco, R. (2000) *International Organizations and the Settlement of Nomads in the Arab Middle East*. In Mundy, M. and Musallam, B. (eds.), *The Transformation of Nomadic Society in the Arab East*. Cambridge: Cambridge University Press. *
- Brown L.A. (1981) *Innovation Diffusion: A New Perspective*. London: *
Methuen.
- Casimir, M.J. and Rao, A. (1992) *Mobility and Territoriality*. Oxford: *
Berg.
- Eide, A. (2002) *Legal and Normative Bases for Saami Claims to Land in the Nordic Zone*. *International Journal on Minority and Group Rights*, 8:124-149.
- Elath, E. (1958) *The Bedouin of the Negev*. *Royal Central Asian Journal*, *
45:123-140.
- Fisiy, C.F. (1992) *Power and Privilege in the Administration of Law: Land Law Reforms and Social Differentiation in Cameroon*. Leiden: African *
Studies Centre.
- Grossman, D. (1992) *Rural Process-Pattern Relationships*. New York: *
Praeger.
- Hillelson, S. (1937) *Notes on the Bedouin Tribes of Beer-Sheva District II*. *
Palestine Exploration Journal Quarterly, 69:55-63.
- Howitt, R., Connell, J. and Hirsch, P. (1996) *Resources, Nations and Indigenous Peoples*. In Howitt, R., Connell, J. and Hirsch, P. (eds.), *Resources, Nations and Indigenous Peoples: Case Studies from Australasia, Melanesia and Southeast Asia*. Melbourne: Oxford University Press. *

- Johnston, R., Gregory, D., Pratt, G. and Watts. M. (eds.) (2001) The *
 Dictionary of Human Geography. London: Blackwell.
- Kressel G. (1993) Nomadic Pastoralists, Agriculturalists and the State: *
 Self Sufficiency and Dependence in the Middle East. Journal of Rural
 Cooperation, 21:33-49.
- Kressel G., Ben-David, Y. and Abu-Rabia, Ch. (1991) Changes in Land *
 Usage by the Negev Bedouin Since the Mid-19th Century. Nomadic
 Peoples, 28:28-55.
- Marx, E. (1990), Advocacy in a Bedouin Resettlement Project in the Negev, *
 Israel. In Salem-Murdock, M. and Horowitz, M.M. (eds.), Anthropology
 and Development in North Africa and the Middle East. Boulder, Co.:
 Westview Press, pp.228-244.
- (2000) Land and Work: Negev Bedouin Struggle with Israeli Bureaucracies. *
 Nomadic Peoples, 4:106-121.
- (2005) The Political Economy of Middle Eastern and North African *
 Pastoral Nomads. In Chatty, D. (ed.), Nomadic Societies in the Middle
 East and North Africa: Entering the 21st Century. Leiden: Brill ,pp.78-97.
- McDowell, L. (1997) Undoing Place? Oxford: Oxford University Press. *
- Meir, A. (1997) As Nomadism Ends: The Israeli Bedouin of the Negev. *
 Boulder, Co.: Westview Press.
- Maybury-Lewis, D. (2002) Indigenous Peoples, Ethnic Groups, and the *
 State. Boston: Allyn and Bacon.
- Mills, S. (1996) Gender and Colonial Space. Gender, Place and Culture, *
 3:125-147.
- Moritz, M. (2005) FulBe Pastoralists and the Neo-patrimonial State in the *
 Chad Basin. Geography Research Forum, Vol.25: 83-104.
- Muhsam, H.V. (1959) Sedentarization of the Bedouin in Israel. International *
 Social Science Journal, 11:539-549.
- Palmer, E.H. (1871) The Desert of the Exodus. Cambridge: Deighton, Bell *
 and Co.
- Patai, R. (1973) The Arab Mind. New York: Scribner. *
- Perevolozki, A. (1987) Territoriality and Resource Sharing Among the *

- Bedouin of Southern Sinai: A Socio-Ecological Interpretation. *Journal of Arid Environments*, 13:143-161.
- Perry, R.J. (1996) *From Time Immemorial: Indigenous Peoples and State Systems*. Austin: University of Texas Press. *
- Rapoport, A. (1978) Nomadism as a Man-Environment System. *Environment and Behavior*, 10:214-247. *
- Sack, R.D. (1986) *Human Territoriality: Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press. *
- Said, E. (1978) *Orientalism*. London: Penguin. *
- Salzman, P.C. (1981) Processes of Sedentarization as Adaptation and Response. In Salzman, P.C. (ed.), *When Nomads Settle: Processes of Sedentarization as Adaptation and Response*. New York: Praeger, pp.1-20. *
- Scoones, I. (1994) *Living with Uncertainty: New Directions in Pastoral Development in Africa*. London: IT Publications. *
- Shamir, R. (1996) Suspended in Space: Bedouin Under the Law of Israel. *Law and Society Review*, 30:231-257. *
- Shehadeh, R. (1982) The Land Law of Palestine: An Analysis of the Definition of State Lands. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 11, 2:82-99. *
- Stewart, F. (1986) *Bedouin Boundaries in Central Sinai and the Southern Negev: A Document from the Ahaywat Tribe*. Weisbaden: Otto Harasowitz. *
- (2003) *The Contract with Surety in Bedouin Customary Law*. *UCLA Journal of Islamic and Near Eastern Law*. 2:163-280. *
- Tapper, R. (ed.), (1991) *The Conflict of Tribe and State in Iran and Afghanistan*. London: Croom Helm. *
- Van der Berg, A. (1997) *Land Right, Marriage Left: Women's Management of Insecurity in North Cameroon*. Vol. 54. Leiden: Research School CNWS, Leiden University. *
- Volney, M.C-F. (1787) *Travels Through Syria and Egypt In The Years 1783-1785 (וולניי, מ., מסע במצרים וסוריה 1783-1785)*. London: Robinson תרגם אהרן אמיר, ירושלים: יד יצחק בן-צבי ומוסד ביאליק, תשנ"ז

חקיקה במרחב קולוניאלי: ביטויי המדיניות המנדטורית בחקיקת התכנון הפיזי בארץ ישראל

ענת בר־כהן

המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בר אילן

האימפריה הבריטית, "האימפריה בה השמש אינה שוקעת לעולם", קיימה שלטון קולוניאלי חובק עולם. שלטון קולוניאלי זה כלל שני סוגי משנה שלטוניים: מושבות־כתר ושטחי פרוטקטורט.² בעקבות מלחמת העולם הראשונה נוסד סוג חדש של משטר קולוניאלי: המנדט.³ במשטר זה נמסרה לחבר הלאומים המרות על השטחים הלא־תורכיים של האימפריה העות'מאנית ועל מושבות גרמניות לשעבר. חבר הלאומים מסר את הנהלתם לידי מדינות "מתקדמות", שתנהלנה אותם עד שיתפתחו לדרגה שבה יוכלו לזכות בעצמאות. מסירת יפוי כוח נקראת בלטינית מנדט, והמדינה שקיבלה את יפוי הכוח לשלוט נקראה מעצמת מנדט (Mandatory).⁴ גם סוג משטר זה התחלק לסוגי משנה: הסוג הראשון הוגדר כמורכב מארצות ברמת התפתחות גבוהה, אשר תפקיד המעצמה בעלת המנדט להנחותן לקראת עצמאות תוך התחשבות ברצון תושביהן. הסוג השני כלל ארצות שנחשבו נתונות ברמת התפתחות נמוכה, ושאינן מיועדות לקבל עצמאות בטווח זמן הנראה לעין. הסוג השלישי כלל מושבות שגבלו בדומיניונים בריטיים. מבחינת המעמד הכללי והחובות הקשורות למשטר הפנימי, ארצות מן הקטגוריה השלישית היו שוות לארצות מן הקטגוריה השנייה.⁵ מבחינת תכליתו נכלל המנדט על ארץ ישראל במנדטים מסוג א', משמע: שטחים אשר רמת אוכלוסייתם משמשת ערובה לכך שבזמן הקרוב יוכלו להגיע לעצמאות מדינית בעזרתה של מעצמה מנדטורית. אולם המנדט

1 יעקב ראובני, ממשל המנדט בארץ ישראל 1920–1948 ניתוח היסטורי-מדיני, הוצאת אוניברסיטת בר־אילן, תשנ"ג, עמ' 19.

2 רחלה מקובר, שלטון ומינהל בארץ ישראל 1917–1925, הוצאת יד יצחק בן־צבי, תשמ"ח, עמ' 78.

3 הוגה הרעיון של שלטון מעצמת־מנדט היה יאן סמאטס (Jan Smuts) (1870–1950), ראש ממשלת דרום־אפריקה.

4 מקובר (לעיל, הערה 2), בעמ' 81.

5 ראובני (לעיל, הערה 1), עמ' 20–21.

של ארץ ישראל נבדל מכל מנדט אחר מסוג זה לגבי הזוכים בעצמאות והצעדים שיש לנקוט כדי להגיע לזו.⁶

בריטניה הייתה אימפריה בעלת מסורת ארוכה של חקיקה, הן בבריטניה גופא והן בקולוניות בהן שימשה החקיקה כתשתית הראשית לשלטון האימפריה. החקיקה תפקדה ככלי לביטוי ולעיצוב המדיניות והמינהל השלטוני. מרבית החוקים בקולוניות של האימפריה הבריטית נקראו בשם "פקודות" (Ordinances), מונח שביטא את הסטטוס של הקולוניה כמדינה נשלטת. מצב זה שרר גם בארץ ישראל.⁷

בראשית המאה ה-21 הבריטים אמנם עזבו וסיימו את שליטתם הישירה והעקיפה ברוב המזרח התיכון,⁸ אולם חלק ניכר ממערכות החקיקה והמינהל אותן יסדו, נותר עדיין על כנו.

המחקר שאותו מציג מאמר זה דן בהיבט לגאלי-מרחבי של המורשת הבריטית – חקיקת התכנון הפיזי, או כפי שכונתה באותה תקופה "תכנון ערים" או "בניין ערים",⁹ בארץ ישראל המנדטורית. חקיקה זו, שהייתה אחראית על אסדרה (רגולציה) של המרחב בשטח שנכלל בתחומי המנדט הבריטי, היא בעלת השפעה ניכרת על עיצוב המרחב וחקיקת התכנון הפיזי בישראל, ירדן והרשות הפלשתינית עד ימינו אלה.

התכנון הפיזי המודרני החל להתפתח בעקבות המהפכה התעשייתית. תפקיד התכנון הפיזי לאזן בין זכויות הפרט לבין צורכי הכלל במרחב. בריטניה הייתה אחת מהחלוצות בתחום. בריטניה הייתה גם המדינה הראשונה בעולם שחוקקה חוק תכנון ערים. חוק השיכון, תכנון הערים והבנייה (The Housing and Town Planning and Building Act) נחקק מאוחר יחסית, בשנת 1909.

6 מקובר (לעיל, הערה 2), עמ' 77-78.

7 ראו דיון על משמעות המינוח הקולוניאלי ועל שינוי בעקבות הקמת מדינת ישראל הדמוקרטית, על ידי אורי ידן בספר אורי ידן: אורי ידן "על חוק המעבר (המשך)", ספר אורי ידן האיש ופועלו אהרון ברק, טנה שפניץ – עורכים, כרך א, בורסי, תש"ן, 90, עמ' 94.

8 בריטניה עדיין מחזיקה בסיסים צבאיים בקפריסין. כמו כן בריטניה מעורבת באופן פעיל באירועים האחרונים בעיראק.

9 התכנון הפיזי כונה באותה תקופה ולעתים עד היום בשם Town Planning, מכיוון שהוא התמקד באותה תקופה בערים. קיימים תרגומים שונים למושג, כגון בניין ערים או תכנון עירוני, אולם המשמעות היא אותה משמעות.

מבחינה היסטורית, תכנון הערים וחוק התכנון הבריטי היה אחד מן הדגמים העיקריים שיוצאו לארצות אחרות.¹⁰ באמצעות המושבות פרשו הבריטים את תפיסותיהם באשר לחוקי התכנון למגוון רחב של אומות. ארצות אלה היו שונות מאד מבריטניה מבחינה תרבותית, פוליטית וכלכלית.¹¹

חקיקת בניין ערים שימשה כלי שלטוני לכיטוי המדיניות המרחבית בתקופת המנדט. עיקר הדברים שלהלן מתמקד בנקודת מבטו של השלטון בלבד ולא בגישתם של היהודים או הערבים בארץ ישראל המנדטורית כלפי חקיקת התכנון הפיזי. זאת, במטרה לבדוק באיזו מידה ובאילו אופנים ביטאה חקיקת התכנון הפיזי (= בניין ערים) המנדטורית את המדיניות של ממשלת המנדט. לשם כך יש לבדוק האם קיימת זיקה בין מדיניות חקיקת התכנון הפיזי של ממשלת המנדט לבין מדיניות ממשלת המנדט, בשלושה היבטים מרכזיים: מדיניות החקיקה, מדיניות המינהל והמדיניות הפוליטית.

המחקר שביסוד הדברים הבאים מסתמך על מקורות ראשוניים, ובראשם העיתון הרשמי של ממשלת המנדט, כמו גם על ראיונות אישיים. כמו כן מסתמכים הדברים על מקורות משניים העוסקים בהיבטים שונים של שלטון המנדט כגון: תכנון ערים, משפט, גיאוגרפיה ומינהל. בין המחקרים בלטו בעיקר מחקריו של גדעון ביגר, אשר עסק בהיבט הגיאוגרפי של תקופת המנדט,¹² מחקריו של יעקב ראובני שהתמקד בהיבט המינהלי של תקופת המנדט¹³ ועבודת הדוקטורט של בנימין הימן (Benjamin Hyman), אשר עסקה בעבודת המתכננים הבריטים בארץ ישראל המנדטורית.¹⁴

10 דיון בנושא ראו למשל ב: Shaping-Anthony King, "Exporting planning: the colonial and neo-colonial experience", an Urban World (Gordon Cherry ed., 1980), pp. 203-226; Peter Stevens, "Planning Legislation in the Colonies", 23 Town and Country Planning, (1955), pp. 119-123.

11 Mandate law in-Rachelle Alterman, "Transferability and Adaptation of Planning Laws The evolution of British (Israel and Jordan", (2004), p.1 (unpublished).

12 ראו למשל: גדעון ביגר, מושבת כתר או בית לאומי השפעת השלטון הבריטי על ארץ ישראל 1917-1930 בחינה גיאוגרפית-היסטורית, יד יצחק בן-צבי, תשמ"ג.

13 ראובני, לעיל, הערה 1.

14 Benjamin Hyman, British Planners in Palestine, 1918-1936 (Ph.D dissertation, the London School of Economics and Political Science, 1994).

ב. המנדט הבריטי 1918–1948

1. כללי

הכיבוש הבריטי של ארץ ישראל במלחמת העולם הראשונה החל בשנת 1917 והושלם בשנת 1918. ארץ ישראל הפכה לחלק מהאימפריה הקולוניאלית הבריטית. עד שנת 1920 שלטו הבריטים בארץ ישראל על ידי ממשל צבאי (O.E.T.A¹⁵ South). ביולי 1920 נוסד השלטון האזרחי בראשות הנציב העליון הראשון, הרברט סמואל. האישור הרשמי לשלטון מנדטורי בריטי על ארץ ישראל ניתן מטעם חבר הלאומים בשנת 1922.¹⁶ השלטון האזרחי של ממשלת המנדט הבריטי נמשך עד מאי 1948.

הכיבוש הבריטי של ארץ ישראל לא היה רק החלפת שלטון אימפריאלי אחד באחר, אלא היה בבחינת שינוי מהותי מבחינת תפיסת תפקידו ותפקודו של השלטון, והשלכותיה של נקודת מבט זו על פיתוח הארץ. מטרתו של השלטון העות'מאני הייתה לנצל את שטחי האימפריה, ובכללם ארץ ישראל, לצרכיו ולשם שימור מעמדו.¹⁷ לעומת זאת, מטרתו המוצהרת של שלטון המנדט, כפי שפורסמה בכתב המנדט, הייתה לפתח את הארץ עבור תושביה הנוכחיים והעתידים.¹⁸

15 O.E.T.A = Occupied Enemy Territory Administration

16 אליעזר מלחי, תולדות המשפט בארץ ישראל (מבוא היסטורי למשפט במדינת ישראל), בית הספר הגבוה למשפט וכלכלה בתל אביב, תש"י, עמ' 104.

17 Halil Inalcik, "The Ottoman Economic Mind and Aspects of the Ottoman Economy", *Studies in the Economic History of the Middle East: from the rise of Islam to the present day* (Michael A. Cook — ed, 1970) 207, pp. 217-218.

18 ראובני, לעיל, הערה 1, בעמ' 21-22; ביגר, לעיל, הערה 12, עמ' 43-44.

2. השוואה בין הפיתוח העות'מאני לבין הפיתוח המנדטורי של ארץ ישראל

טבלה 1: השוואה בין הפיתוח העות'מאני לבין הפיתוח המנדטורי

המאפיין	עות'מאני	בריטי
גישה מודרנית	לא	כן
מערכת תכנון סטטוטורית	לא	כן
חקיקת תכנון ערים	לא	כן
עלייה חדה בהגירה ובאוכלוסייה	לא	כן
גידול בהתיישבות וכתחבורה	פחות	יותר
ביצוע תוכניות פיתוח	פחות	יותר

הבריטים החלו לשלוט בארץ ישראל בתום 400 שנה של שלטון עות'מאני. האימפריה העות'מאנית והאימפריה הבריטית היו בעלות מסורת קולוניאלית של מאות שנים. למרות זאת, לבריטים היו גישות ודרכי ביצוע כדי להתמודד עם המצב המורכב בארץ ישראל שונות מאלה שהיו מקובלות אצל העות'מאנים, קודמיהם. קצב השינויים בארץ בתקופת המנדט, אשר היה מהיר מאי פעם, השפיע אף הוא. הבריטים היו חייבים להיות אקטיביים היכן שהעות'מאנים היו פסיביים. פיתוח הארץ נזקק לתכנון מתאים אשר עוצב על ידי חקיקה הולמת.

להלן סקירת ההבדלים העיקריים בין הפיתוח העות'מאני לבין הפיתוח המנדטורי של ארץ ישראל:

גישת המודרניזם והפיתוח

העות'מאנים החלו לבצע רפורמות במערכת החקיקה והמינהל במאה ה־19 (=התנזימאת).¹⁹ הרפורמות החלו לבוא לידי ביטוי בארץ ישראל בשלהי אותה מאה. אולם מטרתן של הרפורמות הייתה שיפור מצבו הכלכלי של המשטר ולא שיפור מצבם

19 ראו למשל, אהרון בן־שמש, חוקי הקרקעות במדינת ישראל, מסדה, תשי"ג, עמ' 11-16; אברהם סוכובולסקי, אליהו כהן ואברהם ארליך, יהודה ושומרון – זכויות במקרקעין והרין בישראל, דקל, 1986, עמ' 228-229.

של התושבים.²⁰ לעומת זאת, מטרתה של ממשלת המנדט הייתה לפתח את ארץ ישראל ולהפוך אותה לארץ מודרנית למען תושביה הנוכחים והעתידיים. השוני בגישה התבטא גם בעיצוב החקיקה.

חקיקת תכנון ערים

חקיקת בניין ערים הייתה אחד הכלים בהם השתמשו הבריטים לשם יישום מדיניות הפיתוח של הארץ, שכן להשקפתם, רגולציה תכנונית הנה מרכיב חיוני בממשל מודרני.²¹ כלי זה לא התקיים באופן דומה בתקופה העות'מאנית. לתורכים לא הייתה מודעות תרבותית וממשלתית לתכנון ולשימור, מלבד צעדים ראשוניים בתכנון, כדוגמת העיר באר שבע.²² ההפך הוא הנכון לגבי הבריטים. חקיקת תכנון ערים הראשונה בעולם התבצעה בבריטניה בשנת 1909, שנים ספורות בלבד לפני מלחמת העולם הראשונה. באותה תקופה היו העות'מאנים עסוקים בבעיות פנימיות הקשורות למהפכת התורכים הצעירים ולא התפנו לעדכונים חקיקתיים מסוג זה, בשנים הספורות שנתרו עד פרוץ מלחמת העולם הראשונה.

העדר מערכת תכנון סטטוטורי

בתקופה העות'מאנית היו מספר חוקים שעסקו בתוואי רחובות העיר ואפשרו הפקעה בידי המועצה העירונית לצורך זה, אולם לא התקיימה מערכת תכנון סטטוטורית מוגדרת על ידי חוק.²³ מכיוון שמערכת זו הייתה חדשה בעולם לתקופתה, לא הספיק החידוש לחלחל לאימפריה העות'מאנית בשלהי ימיה ועל השלטון המנדטורי היה לייסד מערכת זו מבראשית, כולל החקיקה המתאימה.

ממדי הפיתוח

בשלהי התקופה העות'מאנית, החל מתום שלטונו של מוחמד עלי בארץ ישראל בשנת 1840, החלו שינויים רבים ותהליכי פיתוח, אולם ממדיהם קטנים בהשוואה לממדי ולמגוון השינויים שחלו בתקופת המנדט תוך פרק זמן קצר יחסית, ובייחוד בשנות השלושים. בין השינויים ותהליכי הפיתוח בולטים הגידול הדמוגרפי החד

20 Inalcik, לעיל, הערה 18; Charles Issawi, "Middle East Economic Development, 1815-1914: The General and the Specific", שם 395, 409 p.

21 Alterman, לעיל, הערה 11, עמ' 2.

22 הדס שרר ורוברט אוקסמן, "באר-שבע הישראלית – בין המקום לבין החזון", קתדרה, 107, תשס"ג, עמ' 81-114.

23 Frederic M. Goadby and Moses J. Doukhan, *The Land Law of Palestine* (1935), 332.

וההגירה הגדולה של אוכלוסייה ממוצא אירופי, גידול ופיתוח ההתיישבות ומערכת התחבורה.²⁴

ג. מדיניות ממשלת המנדט

1. המדיניות הפוליטית של ממשלת המנדט

ממשלת המנדט ראתה עצמה כבעלת מחויבות כפולה הן לבית לאומי יהודי והן לערביי הארץ, תוך שמירה על האינטרסים הבריטים בארץ ובעולם.²⁵ רבים מאנשי הממשל התאנו לתנועה הציונית.²⁶ הבריטים שאפו ל"שקט תעשייתי" בארץ אשר זכתה לתשומת לב בין-לאומית רבה.²⁷ משום כך ניסו הבריטים לרצות את הערבים גם במחיר פגיעה באינטרסים של היהודים. מערכת היחסים בין שלושת הגורמים הללו הלכה והחריפה לאורך השנים. לשלטון הבריטי הובהר כי שאיפתו ליצור סינתזה פוליטית בין היישוב העברי בארץ ישראל והערבים נכשלה, וכי פעילותו ליצירת חברה אחת בארץ לא תתגשם. מעתה הוברר כי הפעילות שכוונה ליצור בארץ תנאים נוחים ליצירת ארץ ישראל אחת, מודרנית ומפותחת, אין לה עתיד, וכיוון הפעולה שונה. מכאן ואילך הלך הממשל והפך להיות גוף מושל, שעיקר תפקידו הוא שמירת החוק והשקטת הרוחות. פעולות הממשל לפיתוח הארץ נמשכו, אולם היו אלה בעיקרן פעולות השלמה שבתכנון החלו קודם המאורעות, או פעולות שההכרח לכצען היה ברור. השאיפה לבנייה וליצירה חדשות נעלמה, והממשל הבריטי פעל באורח מעשי כממשל רגיל של נציגי אימפריה במושבה.²⁸ בשנת 1936 פרץ המרד הערבי. המרד הסתיים סופית בשנת 1939. לאחר מלחמת העולם השנייה החריפה מערכת היחסים בין היהודים לבריטים והוקמה "תנועת המרי העברי", שמטרתה הייתה סילוק הבריטים מהארץ והקמת מדינה יהודית. לבסוף הודיעו הבריטים על סיום המנדט ועזבו את הארץ בשנת 1948.

2. המדיניות המינהלית של ממשלת המנדט

ב־1 ביולי 1920 עבר השלטון בארץ לידיים אזרחיות. הרברט סמואל מונה לנציב העליון

24 סקירה כוללת ומקיפה על ארץ ישראל במאה ה־19 ניתן למצוא במשל בהיסטוריה של ארץ ישראל, יהושע פורת ויעקב שביט – עורכים, כרך ט, כתר, 1990; שמואל אביצור, חיי יום ביום בארץ ישראל במאה התשע־עשרה, עם הספר, חשל"ג.

25 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 14.

26 ראה למשל כריסטופר סייקס (Christopher Sykes), מבפור עד בוויין, הוצאת מערכות, תשכ"ו, עמ' 20.

27 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 28.

28 ביגר, לעיל, הערה 12, עמ' 2.

בארץ ישראל.²⁹ הנציב העליון היה ראש הרשות המבצעת ומופקד ליישום כל ההוראות שהוטלו עליו מטעם ממשלת בריטניה.³⁰ המנגנון הממשלתי כלל זרוע מינהלית וזרוע ביצועית. בזרוע המינהלית נכללו הפקידים הבכירים, שאיישו את המשרות הבכירות במזכירות הראשית ואת ראשי המחלקות הממשלתיות, ואילו הזרוע הביצועית כללה את מינהל המחוזות.³¹ עובדי השירות הציבורי (The Civil Service) בארץ התחלקו לשתי חטיבות – הפקידות הבכירה והפקידות הזוטרה. מבחינה אתנית, השירות הציבורי נחלק לעובדים בריטים, שרובם כיהנו כפקידים בכירים ולעובדים ארצישראלים, שכינה לרוב כפקידים זוטרים. האחרונים נחלקו לפי השתייכותם העדתית והלשונית. רובם מוסלמים ונוצרים דוברי ערבית, ומיעוטם יהודים דוברי עברית.³²

מטרתו העליונה של הממשל הבריטי על כל שלוחותיו ובכל דרגיו הייתה קיום ופיתוח הארץ על פי עקרונות המינהל הבריטיים. על אף היות ארץ ישראל מנדט, שטח אותו התחייבה הממשלה הבריטית לפתח ולהביא לרמת ניהול עצמי כלכלי ופוליטי, הרי שהממשלה לא רצתה, ואולי גם לא יכלה, להקדיש משאבים פיננסיים לשם הגשמת מטרה זו. באימפריה הבריטית, כל שטח נשלט היה חייב להישען על אמצעיו שלו, בלי כל תמיכה כספית ממשלת בריטניה, פרט להוצאות ביטחון חיצוניות ואחזקת חילות אימפריאליים. כל המינהל המקומי, תוכניות הפיתוח והסעד, היו צריכים להתבסס על כספים שייאספו במקום, על ידי כספי מלווה מבריטניה, או על ידי השקעות כספיות של חברות ופרטים מבריטניה או ממקום אחר.³³

ממשלת ארץ ישראל התכוונה לעסוק רק במספר נושאים מצומצם, ולהשאיר את פיתוח הארץ בעיקר בידי התושבים המקומיים והבאים אליה. הפעולות אותן רצתה הממשלה לבצע, שהיה בהן כדי לשנות את נוף הארץ, היו בעיקרן פעולות של בניית תשתית בסיסית והכרחית בלבד והקמת מערכת מינהל יעילה, שבעזרתה יוכלו תושבי ארץ

29 ביגר, לעיל, הערה 12, עמ' 49. הנציב העליון של ארץ ישראל שימש גם נציב עליון לעבר הירדן המזרחי, אך הייתה קיימת הבחנה בין שני תפקידים אלה. על מסמכים רשמיים הנוגעים לארץ ישראל, חתם כנציב עליון לארץ ישראל, ועל אלה של עבר הירדן – כנציב עליון לעבר הירדן. כבעיות שנגעו לעבר הירדן המזרחי טיפל עוזר-מזכיר מיוחד במזכירות הראשית; מקובר, לעיל, הערה 2, עמ' 90.

30 שם, עמ' 87.

31 שם, עמ' 136.

32 שם, עמ' 117-118. דיון נרחב במאפייני עובדי השירות הציבורי המנדטורי ניתן למצוא גם בספרו של ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 107-117.

33 ביגר, לעיל, הערה 12, עמ' 79.

ישראל לפתח את הארץ.³⁴ הצעדים אותם אמורה הייתה ממשלת ארץ ישראל לנקוט כדי לפתח את הארץ היו פעולות חקיקה ומינהל כגון, אישור מכירת קרקע בפיקוח הממשלה לאחר הוצאת חוקים ותקנות למניעת ספקולציה; הקמת ועדה ממשלתית לבדיקת אפשרויות ותוכניות להתיישבות צפופה על הקרקע, לעיבוד ולפיתוח הארץ ומניעת נישול אנשים מאדמותיהם; הקמת בית משפט לקרקעות; עידוד להקמת בנק למשכנתאות לחקלאים ולפיתוח עירוני; אישור לעליית 16,500 משפחות בשנה הראשונה; חקיקת חוקי בניין ערים והקפדה על בניית שכונות חדשות בהתאם לחוקים אלה. ממשלת המנדט התכוונה לבצע גם את הפעולות המעשיות הבאות: ביצוע סקר קאדאסטרי; ניהול מסילת הברזל ושיפוצה; תוכנית נרחבת לסלילת כבישים ולשיפוצם; פיתוח רשתות טלפון וטלגרף; בניית נמל בחיפה; ייבוש ביצות וייעור אדמות מתאימות; המשך פעולות מחלקת הבריאות הממשלתית בטיפול בבריאות הציבור, בעיקר במלחמה במלריה; פיתוח מערכת חינוך ציבורי שתבוא עם הגדלת הכנסות הארץ ושמירת אתרים ארכיאולוגיים בירושלים. נוסחה זו לא נשתנתה במשך הזמן.³⁵

3. מדיניות החקיקה של ממשלת המנדט

בעלות הברית הראשיות העניקו את מלוא זכויות החקיקה, האדמיניסטרציה ושיקול הדעת המרבי לגבי צורת הממשל שיוקם בארץ, לבעל המנדט, לשם הגשמת תכלית המנדט: הקמת בית לאומי יהודי. מבחינה זו דמה המצב בארץ למנדטים מסוג ב'. בעל המנדט, מבחינה פורמלית מלך בריטניה ולמעשה ממשלת בריטניה, היה אחראי בפני הפרלמנט על פעולותיו בארץ ישראל. ענייני הארץ נמסרו למשרד המושבות ממרס 1921, ושד המושבות היה אחראי בפני הפרלמנט.

בכתב המנדט קיימת הבחנה בין הסמכויות והתפקידים של מעצמת המנדט לבין אלו של ממשלת ארץ ישראל. בהתאם לזכויות החקיקה והאדמיניסטרציה שבידיו, פרסם בעל המנדט את חוקת ארץ ישראל, הכלולה בדבר המלך במועצתו, 1922, ועל פיו נקבעו סדרי הממשל ומקורות המשפט המנדטורי. ראש הרשות המבצעת הוא הנציב העליון,³⁶ שבעל המנדט ממנה אותו. הוא נעזר במילוי תפקידו בוועד פועל ממשלתי, המורכב מפקידים בריטים. עקב החרם שהטילו רוב הערכים על הבחירות למועצה המחוקקת,

34 שם, עמ' 80.

35 שם, עמ' 54.

36 במהלך התקופה כיהנו 7 נציבים עליונים: Herbert Samuel, Lord Palmer, Sir Lord Chancellor, Arthur Wawchope, Sir Harold MacMichael, Lord Gort, Sir Alan Cunningham. מקור: יעקב שביט וגדעון ביגר, המנדט הבריטי על ארץ ישראל: שלטון, מינהל וחקיקה, פורת ושביט – עורכים, לעיל, הערה 21, 86, עמ' 88.

פורסם תיקון לדבר המלך במועצתו, 1922, והתיקון העניק סמכויות חקיקה לנציב העליון, תוך התחייבות להתייעץ במועצה מייעצת ממונה. למעשה, לא הייתה אפוא כל הפרדה בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת שכן, כאמור, תפקידים אלה היו בידי הנציב העליון. הביקורת על פעולותיו לא הייתה של נציגי תושבי הארץ, אלא של משרד המושבות הבריטי, ובמידה מסוימת – של ועדת המנדטים המתמדת של חבר הלאומים.³⁷ היוזמה לחקיקה על ידי ממשלת ארץ ישראל יכלה לבוא מאחת ממחלקות הממשלה, או מוועדה שמינה הנציב העליון.³⁸ הליך החקיקה היה ארוך וכלל מספר שלבים, כגון תכתובת עם משרד המושבות, פרסום הצעת החקיקה בעיתון הרשמי וכו'. לבסוף חתם הנציב העליון על התקנה, והודעה על פרסומה הובאה בעיתון הרשמי.³⁹

חוקי ארץ ישראל

המצב המסובך בארץ ישראל יצר לא רק מנדט ייחודי, אלא גם השפיע על המדיניות המשפטית לאורך השנים. המדיניות המשפטית של המנדט הייתה נתונה בתהליך של התפתחות ושינויים מתמידים בכמותה ובאיכותה לאורך שלושים שנות קיומה. החוק ששרר בארץ ישראל בעת הכיבוש הבריטי ב-1917-1918 היה החוק העות'מאני, המבוסס על החוק הדתי (השריעה), שתוקן בעיקר במאה ה-19, על ידי יישום עקרונות מן הקוד הנפוליאוני. חוקים עות'מאניים תוקנו, הושלמו ואחר כך הוחלפו בחוקים בריטיים שהותאמו במיוחד לתנאי ארץ ישראל. מבין החוקים הבריטיים שיושמו בארץ ישראל יש להזכיר במיוחד את "חוק השיפוט בארצות ניכר", (The Foreign Jurisdiction, 1890), שתכליתו הייתה לאפשר למלך בריטניה להשתמש לצורכי החוק האנגלי בסמכויותיו, באותן ארצות שאין לו בהן סמכות תחיקה בתוקף סמכותו המלכותית, או לפי חוקי הפרלמנט. מקור נוסף של החקיקה הבריטית היה עקרונות החוק המקובל (British Common Law) דהיינו, המשפט הנהוג על פי התקדימים, ומקורו בשיפוט בבתי המשפט הכלליים, ועקרונות היושר, שמקורם בשיפוט בבתי המשפט של היושר.

דברי החקיקה של שלטון המנדט הבריטי בארץ ישראל היו מרובים. הממוצע השנתי היה כמספר התקנות שפורסמו באנגליה.⁴⁰ על פי גיבסון, היועץ המשפטי האחרון של ממשלת המנדט, הרי שבשלהי המנדט הייתה המערכת המשפטית המנדטורית כה

37 מקובר, לעיל, הערה 2, עמ' 77-78.

38 מקובר, לעיל, הערה 2, עמ' 104.

39 שם, עמ' 104-105. דיון נרחב בנושא ראו מלחי, לעיל, הערה 17.

40 מלחי, לעיל, הערה 17, עמ' 114-115.

מפותחת, שרמתה הגבוהה סווגה בקטגוריה לא קולוניאלית על ידי הצוות המשפטי הבכיר של ממשלת המנדט.⁴¹

הגורמים לחקיקה נמרצת זו היו: חקיקה בלתי מספקת מן התקופה העות'מאנית, שלא הייתה מסוגלת לספק את צורכי החיים המודרניים; אווירת הקפדה שפשטה בקרב האנשים בתקופת הממשל הבריטי, ואשר תבעה ביסוס חוקי לכל פעולה של הממשל; ותביעה למוסדות מודרניים מצד חלקים באוכלוסייה שכאו לארץ מאירופה המערבית והמזרחית. תביעה זו הייתה בניגוד לרצונה של האוכלוסייה הערבית.

בין שתי תביעות מנוגדות אלה נקט הנציב העליון שיטה של שמירת החוק הבסיסי של הארץ, תוך הכנסת שינויים הדרגתיים העולים מצרכים מעשיים או הנובעים מקשיים מעשיים.⁴² משרד המושבות קבע מעת לעת, בתיאום עם הממשל המקומי, קווים מנחים למדיניות חקיקה, אולם המדיניות לא הייתה כוללת ומקיפה והיא חסרה ראייה אינטגרטיבית.⁴³ גישה זו לא הייתה ייחודית לארץ ישראל, אלא תאמה למדיניות הבריטית הקולוניאלית הכללית, אשר נהגה להשאיר בתוקפו את המשפט הקיים במקרה שטריטוריה חדשה סופחה למעצמה הבריטית כתוצאה מכיבוש או מהסכם. למדיניות זו היו מספר נימוקים. ראשית, היה בזה משום המשכת השמרנות הבריטית באנגליה, שמרנות הנובעת מתוך הצבת דגש על אלמנט הביטחון והיציבות במשפט; שנית, משום ביטחון כנגד תנודות והתמרדויות של התושבים החדשים; שלישית, האנגלים הביטו על עצמם כ"עם לברד ישכון": הם שמרו את משפטם כשביל עצמם, והם לא ראו במשפט האנגלי המקובל משום נושא לאידיאליזם אוניברסלי, ולא התכוונו לגמרי לראות בו משום תעודה שיש להפיצה בין העמים הכבושים; רביעית, אחת מתכונותיה השליליות של הקולוניזציה הבריטית הייתה שהיא לא פיתחה את הארצות הכבושות. משום כך, חקיקתם בארצות אלה הייתה חקיקה אימפרוביזטיבית: הם תיקנו את החוק הקיים תיקונים קלים ביותר רק ברגע שאי-אפשר היה להמשיך בכלל הקודם, אולם כל עוד אפשר היה לחיות לפי הכללים הקודמים, השאירו אותם השלטונות הבריטיים כמות שהם, מאחר שהם לא תפסו את השלמות, אלא רק את ההכרח בתיקון המעוות. כתוצאה מכך, החקיקה הקולוניאלית

41 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 135.

42 מקובר, לעיל, הערה 2, עמ' 105-107.

43 Norman Bentwich, "The Legal System of Palestine under the Mandate", *Middle East Journal*, Jan. 1948, pp. 33-47.

כמעט ולא נגעה במשפט האזרחי של הארצות הכבושות; היא הצטמצמה על פי רוב בתיקונים הדרושים לשם הסדר הטוב והשלטון היעיל (כגון, תיקוני המשפט הפלילי), תיקונים במשפט הקרקעות (כדי להסדיר את העסקאות בקרקעות, שהן מקור לא־אכזב למסים) ותיקונים במשפט המסחרי ברוח המשפט האנגלי (כדי להקל על קשרי המסחר בין אנגליה לבין מושבותיה).⁴⁴

התפתחות המדיניות המשפטית

עבודתו החשובה של אליעזר מלחי, אשר הודפסה זמן קצר לאחר סיום המנדט,⁴⁵ הגדירה ארבעה שלבים עיקריים במדיניות המשפטית המנדטורית, מדיניות הפסיקה והחקיקה כאחת:

*** תקופת השמרנות והאימפריביזציה**

זה השלב הראשון והארוך ביותר שהתקיים, אליבא דמלחי, בחמש־עשרה השנים הראשונות של השלטון הבריטי. מדיניות הממשל, כמו ביתר הקולוניות של האימפריה הבריטית, הייתה מדיניות של אי־מעורבות בחוק המקומי במידת האפשר. הרברט סמואל, הנציב העליון הראשון, תיאר זאת באופן הבא: לא לשנות את החוקים שהאוכלוסייה רגילה לחיות על פיהם, אשר חוקקו בתקופה העות'מאנית, ולחוקק חוקים חדשים רק כאשר חוק בהיבט מסוים נעדר או בלתי מתאים לחלוטין.

*** תקופת השגשוג לפני האנגליפיקציה**

השלב השני הוא תקופת השגשוג לפני האנגליפיקציה בראשית שנות השלושים. בתקופה זו ניתן היה להבחין בסימנים ראשונים לתהליך האנגליפיקציה.

*** תקופת האנגליפיקציה**

השלב השלישי הוא תקופת האנגליפיקציה באמצע שנות השלושים. אנגליפיקציה, על פי מלחי, היא אימוץ של סממנים בריטיים. האנגליפיקציה, שהושפעה מהשינויים הכלכליים בתקופת העלייה החמישית, הייתה ניכרת ודומיננטית בשפיטה ובמגמות החקיקה.⁴⁶

44 מלחי, לעיל, הערה 17, עמ' 115-116.

45 מהדורה ראשונה התפרסמה ב־1950 ומאו היא מצוטטת בכל מחקר רלוונטי, כגון עבודותיהם של ההיסטוריונים המשפטיים אסף לחובסקי, רוזן חריס ואחרים.

46 מלחי, לעיל, הערה 17, עמ' 121.

*** תקופת הריאקציה**

השלב האחרון הנו תקופת הריאקציה לתהליך האנגליפיקציה. מגמות החקיקה לא היו עוד ליברליות. מגמה זו החלה עקב פרוץ המרד הערבי והמשיכה בתקופת מלחמת העולם השנייה, עד לתום המנדט.⁴⁷

נראה כי, למרות טענתו, סיווג שלבי החקיקה של מלחי תואם לפסיקה ולא לחקיקה, שכן היועץ המשפטי הראשון של ממשלת המנדט, היהודי האנגלי נורמן בנטוויץ',⁴⁸ חוקק חוקים רבים בהשפעה אנגלית לכל אורך תקופת כהונתו, החל מראשית ימי השלטון האזרחי ועד פרישתו בשנת 1931.⁴⁹ מכאן שתהליך האנגליפיקציה בחקיקה הארץ ישראלית החל כבר עם כינון ממשלת המנדט.

ד. חקיקת תכנון ערים בארץ ישראל**1. ראשית החקיקה**

כמו מקומות נוספים ברחבי האימפריה הבריטית,⁵⁰ גם מערכת התכנון והבנייה בארץ ישראל היא תוצאה של מעשי השלטון הבריטי. השלטון הגדיר את מערכת התכנון הפיזי באמצעות פעולות החקיקה שביצע. שורשיה של חקיקת תכנון הערים בארץ ישראל נטועים בתקופת השלטון הצבאי של הכיבוש הבריטי. מושל ירושלים, סר רונלד סטורס (Sir Ronald Storrs) היה בעל מודעות עמוקה לחשיבות שימור העיר העתיקה של ירושלים. משום כך, כבר באפריל 1918, זמן קצר לאחר כיבוש העיר, הוא פרסם צו צבאי האוסר בנייה באזור ירושלים ללא היתר והזמין מתכנני ערים בריטיים לירושלים לתכנון השימור.⁵¹

47 שם, עמ' 214-216.

48 על פעילותו זו של נורמן בנטוויץ' ראו למשל, Norman Bentwich, *England in Palestine* (London: Kegan Paul, 1932) (Trench Trubner & Co, 1932).

49 להרחבה בסוגיית האנגליפיקציה של החקיקה ראה: Daniel Friedmann, "The Effects of Foreign Law on the Law of Israel: Infusion of the Common Law into the Legal System of Israel", *Israel Law Review* 10 (1975): 324; Robert H. Eisenman, *Islamic Law in Palestine and Israel: a History of the Survival of Tanzimat and Shari'a in the British Mandate and the Jewish State* (London: E.J. Brill, 1978), 126-31; Assaf Likhovski, "Colonial Discourse and the Anglicization of the Law of Mandatory Palestine" *Israel Law Review* 28 (1995): 291.

50 ראו למשל, king, לעיל, הערה 10.

51 נועה הייזר-רובין, תשס"א, מחשבתו העירונית של צ'רלס רוכרט אשבי וכיטוייה בירושלים 1918-1922, (חיבור לשם קבלת תואר מוסמך, האוניברסיטה העברית, תשס"א); Hyman, לעיל, הערה 14.

הנציב העליון הרברט סמואל היה מעורב בנושא התכנון הפיזי כאשר כיהן כשר לשלטון מקומי באנגליה בין השנים 1914-1915. אין ספק בקדימות זו שאותה נתן הנציב העליון לניסוח פקודת בניין ערים, שכן הוא החל את תהליך החקיקה עוד בטרם נכנס רשמית לתפקידו.⁵²

בהליך החקיקה היו מעורבים גם הארכיטקט צ'רלס רונלד אשבי (Charles Ronald Ashbee), אשר היה היועץ לתכנון ערים של האגודה לקידום ירושלים (Pro Jerusalem Society), ושל ממשלת המנדט; ופרופ' פטריק גרס (Patrick Geddes) שייצג את ועד הצירים.⁵³

2. פקודת בניין ערים, 1921

החוק המרכזי שעיצב באופן לגאלי את המערכת הסטטוטורית של התכנון הפיזי בארץ ישראל החל מימי ראשית המנדט בינואר 1921, היה פקודת בניין ערים. הייתה זו אחת הפקודות הראשונות שנחקקו על ידי ממשלת המנדט.⁵⁴ מטרתה המוצהרת של פקודת בניין ערים 1921 הייתה להבטיח את התכנון המסודר של הערים, כדי לדאוג לכריאות ולרווחת הציבור, כפי שנכתב בפתח לפקודה: "לדאוג לתכנון המסודר של ערים ולפקח על הקמת בניינים ועל סלילת רחובות באזורים מסוימים, כדי להבטיח את פיתוחם המתוקן של אותם אזורים לטובת כריאות העם ונוחות הסביבה ולשם שלומו וטובתו של הציבור כולו".⁵⁵

הפקודה עברה תיקונים ושינויים רבים לאורך שלושים שנות המנדט הבריטי ונוספו לה צווים, תקנות וסדרי ביצוע. היא הלכה והתרחבה עד שמנתה 42 סעיפים. את הצעת השינוי האחרונה לפקודה, שפורסמה בשנת 1947, לא הספיקו הבריטים לממש עקב תום המנדט.⁵⁶

52 Hyman (לעיל, הערה 14), בעמ' 701; Joseph Fruchtmann, *Statutory Planning as a Form of Social Control: the Evolution of Town Planning Law in Mandatory Palestine and Israel 1917-1980's* (Ph.D dissertation, University College London, 1986), p. 52.

53 שם, עמ' 53. Hyman, לעיל, הערה 14, עמ' 295-292, 352. החיבור כולל דיון מקיף בפועלם של השניים בארץ ישראל ורשימת מקורות מפורטת. מחקר מקיף נוסף על התכנון הבריטי בירושלים: Maura Ann Abrahamson, *British Town Planning in Jerusalem, Volume I*, Ph.D dissertation, Chicago, 1993; ועל פעילותו של אשבי בירושלים: היזלר-רובין, לעיל, הערה 53.

54 Official Gazette of the Government of Palestine, 1921, No. 36.

55 שם.

56 דש, י', ראש אגף התכנון, חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965, משרד הפנים – אגף התכנון, ירושלים, תשכ"ה.

3. התפתחות פקודת בניין ערים בתקופת המנדט הבריטי

טבלה 2: התפתחות פקודת בניין ערים בתקופת המנדט

מספר	פעולת החקיקה	השנה
1	פקודת בניין ערים 1921	1921 ¹
2	תיקון לפקודת בניין ערים 1921	1922 ²
3	תיקון לפקודת בניין ערים 1921	1929 ³
4	פקודת בניין ערים 1936	1936 ⁴
5	תיקון לפקודת בניין ערים 1936	1936 ⁵
6	תיקון לפקודת בניין ערים 1936	1938 ⁶
7	תיקון לפקודת בניין ערים 1936	1939 ⁷
8	תיקון לפקודת בניין ערים 1936	1941 ⁸
9	הצעה לפקודת בניין עיר וכפר	1945 ⁹
10	הצעה לפקודת בניין עיר וכפר	1947 ¹⁰
1	Official Gazette No. 36 of 1.2.1921.	
2	Official Gazette No. 72 of 1.8.1922.	
3	Official Gazette No. 244 of 1.10.1929.	
4	Palestine Gazette No. 589 of 4.5.1936.	
5	Palestine Gazette No. 620 of 6.8.1936.	
6	Palestine Gazette No. 770 of 24.3.1938.	
7	Palestine Gazette No. 862 of 2.2.1939.	
8	Palestine Gazette No. 1139 of 10.11.1941.	
9	Palestine Gazette No. 1431 of 13.4.1945.	
10	Palestine Gazette No. 1583 of 31.5.1947.	

חקיקת בניין הערים הבריטית התבצעה כחלק ממדיניות ממשלת המנדט לפתח את הארץ באמצעות פעולות מינהל וחקיקה. הפעילות הרבה בתחום החקיקה הראשית של בניין הערים התבצעה לאורך כל תקופת המנדט. פעילות זו כללה תיקוני חקיקה, חקיקת פקודה חדשה ופרסום הצעות לפקודה חדשה נוספת. שני תיקונים לפקודה המקורית התבצעו עוד בשנות העשרים. הראשון שבהם, שנה בלבד לאחר החקיקה המקורית. בשנת 1936 נחקקה פקודה חדשה, אשר ביטלה את תוקפה של הפקודה המקורית. פקודה זו תוקנה ארבע פעמים. שלושה מהתיקונים נערכו כבר בשנות השלושים. הראשון, בעל אופי טכני, התבצע חודשים ספורים לאחר פרסום הפקודה.

לקראת תום התקופה, בשנת 1945 פורסמה הצעה לפקודה חדשה.⁵⁷ תהליך החקיקה לא הושלם. ההצעה עודכנה ופורסמה שוב בשנת 1947. גם הפעם לא הושלם תהליך החקיקה וזאת עקב סיום המנדט. בסך הכול התבצעו עשר פעולות חקיקת בניין ערים בתקופת השלטון האזרחי של המנדט, בין השנים 1921-1947.⁵⁸ כלומר, ממוצע של פעולת חקיקה כל שנתיים וחצי בערך, שזהו ממוצע גבוה.

4. מאפייני פקודות בניין ערים⁵⁹

פקודות בניין ערים נוסחו בהשפעת החקיקה הבריטית בתחום ובהשפעת אנשי המקצוע והמינהל שפעלו בארץ ישראל. הפקודות הגדירו מערכת היררכית של מוסדות תכנון סטטוטוריים, שבראשה עמד הנציב העליון, ומערכת סלקטיבית של תוכניות בניין עיר (=תוכניות מתאר). הפקודות היו מעודכנות ומודרניות לזמנן ולעתים אף הקדימו את החקיקה הבריטית המקבילה,⁶⁰ אולם גישתן הייתה רגולטיבית-רסטריקטיבית ולא אקטיבית-יוזמת.⁶¹

ה. ביטויי מדיניות ממשלת המנדט בחקיקת בניין ערים

חקיקת בניין ערים היוותה כלי חשוב עבור הבריטים בארץ ישראל לשם יישום מדיניותם, החל מראשית המנדט ועד תומו. להלן בחינת הביטויים המרכזיים של מדיניות ממשלת המנדט בחקיקת בניין ערים:

1. ביטויי המדיניות המנהלית

פיתוח – עצם פעולת החקיקה, אשר לא הייתה קיימת כאופן זה קודם לכן, ביטאה את השאיפה לפיתוח הארץ.

57 דיון בתוכן ההצעה ניתן למצוא במאמר שפרסם יזהר הררי (עיתונאי, משפטן, פעיל ציוני ליברלי ולימים חבר כנסת) בשנת 1946: "הררי", "תיכון העיר והכפר", הארץ, 271/46. מקור: אצ"מ, S40/273/1 ובמקור ערבי משנות השישים, אשר מחייס בטעות אל ההצעה כאל חקיקה שהושלמה: Saba G. Shiber, "In Retrospect: The Town and Country Planning Ordinance of Palestine", *Recent Arab City Growth* (Saba G. Shiber — ed., 1967), pp. 422-427.

58 בשנת 1947 הוחלט על סיום המנדט ולכן לא היה טעם בהמשך קידום החקיקה בתחום על ידי השלטון.

59 כוונתו של סעיף זה לציין בקצרה מספר מאפיינים בולטים של פקודות בניין ערים בתקופת המנדט הבריטי ולא לרונן בהם באופן נרחב ומפורט. דיון נרחב בנושא ניתן למצוא בעיקר בעבודת הדוקטורט של יוסף פרוכטמן (Joseph Fruchtmann), לעיל, הערה 54.

60 שם, עמ' 151.

61 שלום רייכמן, ממאחו לארץ מושב, יצירת המפה היישובית היהודית בארץ ישראל 1918-1948, יד יצחק בן-צבי, חשל"ט, 36-37.

מודרניות – חקיקת בניין ערים נחשבה לחקיקה חדישה ומודרנית באותה עת, כך שהחקיקה של פקודת בניין ערים ביטאה את השאיפה להפוך את ארץ ישראל לארץ מודרנית במידת האפשר. ממשלת המנדט חוקקה חוק חריש ובעל תוכן עדכני ומתקדם מראשית שלטונה והמשיכה לעדכנו לעתים תכופות בהתאם לחידושים המקצועיים ולשינויים במצב בארץ ישראל. בעיצוב החקיקה נטלו חלק מומחים לתחום ברמה עולמית, כפרופ' פטריק גרס.

היררכיה סטטוטורית וצנטרליזם – הפקודות הגדירו מערכת סטטוטורית היררכית אשר נשלטה על ידי השלטון המרכזי. בראש המדרג עמד הנציב העליון, מתחתיו הוועדה המרכזית לבניין ערים ומפקודת 1936, הוועדות המחוזיות, ובדרג התחתון מוקמו הוועדות המקומיות לבניין ערים.

השינויים המתמידים בפקודה, כולל פקודת בניין ערים 1936, לא שינו את ההיררכיה הבסיסית של המערכת הסטטוטורית בה עמד השלטון הבריטי המרכזי ובהמשך המחוזי – כמו בכל מושבת כתר – בראש המדרג והופקד על עיצוב המערכת וקבלת ההחלטות המהותיות, כשהשלטון המקומי, כלומר תושבי הארץ, מופקד על היישום הטכני. קבלת ההחלטות העקרוניות של הנחיית והכנת תוכניות בניין עיר ואישור תוכניות מתאר עירוניות התבצעו על ידי השלטון המרכזי – הוועדה המרכזית על פי פקודת 1921 ומאוחר יותר הוועדות המחוזיות על פי פקודת 1936 – ולא על ידי השלטון המקומי, ובכך בוטאה מדיניות של צנטרליזציה. ההחלטות בתחום התבצעו על ידי הנציב העליון וצוותו.⁶² כל סוג של מבנה, אפילו הפשוט ביותר, נזקק לאישור הרשויות. האופי המקומי של הפקודה, אשר חלה באזורים מסוימים בלבד, הקל על השליטה המרכזית.

מדיניות הצנטרליזציה בחקיקה התכנונית בארץ ישראל היוותה שינוי משמעותי לעומת החקיקה הבריטית בה ניתנה הסמכות לאישור תוכניות בידי השלטון המקומי.⁶³ צנטרליזציה זו הייתה גם הדוקה יותר ממקומות אחרים באימפריה בהן ניתן חופש

62 בשנים הראשונות השתייך התחום למחלקת הבריאות המנדטורית ובשנת 1935 הוקמה מחלקת תכנון ערים נפרדת. מחלקת תכנון ערים הייתה קטנה יחסית, ומנתה 54 עובדים, מתוכם 37 ערבים, 16 יהודים ובריטי אחד – ראש המחלקה "היועץ לתכנון ערים", הארכיטקט הנרי קנדל. ראובני, לעיל, הערה 1, נספח 2: עובדי מדינה לפי עדה ומחלקה ממשלתית, דצמבר 1945, בעמ' 236; שלום רייכמן ומירה יהודאי, פרקים בתולדות התכנון הפיסי בישראל: סקר תכנון פסי יום, 1948–1965, משרד הפנים, מינהל התכנון והאוניברסיטה העברית, המחלקה לגיאוגרפיה, 1984, 6.

63 The 1909 and 1919 Housing and Town Planning Acts, Part II

פעולה רב יותר למושלים המקומיים. אמנם בחקיקת 1936 התבצע ביזור מסוים מרמת השלטון המרכזי לרמת השלטון המחוזי, אולם הנציב העליון עדיין היווה את הסמכות המאשרת העליונה.

השלטון מעל החוק – ממשלת המנדט לא הייתה כפופה לפקודה ולכן הפקודה לא הגבילה את פעולות התכנון והבנייה שלה והיא יכלה לכוון באופן גמיש ומידי בצורה הרצויה מבחינתה. כך, למשל, כאשר החליטה הממשלה בשלהי שנות השלושים לבנות תחנות משטרה בכל רחבי המדינה, "הטיגריס", כתגובת נגד למרד הערבי,⁶⁴ לא היה גורם שביכולתו להתנגד ולמנוע את הבנייה. מבחינה זו, פקודת בניין ערים ביטאה את המדיניות הקולוניאלית והבלתי־דמוקרטית של ממשלת המנדט. חסינותו ומעמד היתר של השלטון לא היו ייחודיים לפקודת בניין ערים. בסעיף 42 לפקודת הפרשנות משנת 1945 נאמר: "אין חיקוק בא לגרוע מכל זכות של המדינה או להטיל עליה חובה, אלא אם נאמר בו במפורש".⁶⁵

אי־שוויון – פקודת בניין ערים ביטאה מדיניות של חוסר שוויוניות: מדיניות שונה לילידים מזו הנהוגה לגבי השולטים. לא מדיניות של שיתוף ואוטונומיה, אלא מדיניות של צנטרליזציה ופיקוח הדוק של הממשלה. אחת הסיבות לרפורמה במערכת הסטוטורית בשנת 1936 הייתה הצורך לחזק את מעמדם של מושלי המחוז, אשר נחלש מאז ראשית המנדט, ולא על מנת לאפשר לילידים להיות חלק ממקבלי ההחלטות. סוג נוסף של חוסר שוויוניות היה אי־שוויון גיאוגרפי: פקודות בניין ערים לא התייחסו לתכנון פיזי כולל של הארץ, אלא רק לאזורים מוגדרים. משום כך לא כל שטחה של ארץ ישראל ולא כל אוכלוסייתה הוכפפו לפקודה, אם כי יש כמובן לסייג ולומר שזו הייתה גישת התכנון הרווחת בתקופה. גישת תכנון מקומית ולא גישת תכנון ארצית. אזורים אלה היו בעיקרם אזורים עירוניים אותם התעתדו לפתח ונוהלו על ידי רשות מקומית. רק לקראת סוף התקופה, בהצעת לפקודה חדשה משנת 1947, החל מסתמן שינוי במגמה. השינוי התבטא גם בשינוי שם הפקודה. מ"פקודת בניין ערים" ל"פקודה לתיכון עיר וכפר". הליך החקיקה של פקודה זו לא הושלם עד תום המנדט. מכיוון שההצעה לא קיבלה תוקף חוקי, היא לא הספיקה לבוא לידי ביטוי מינהלי וגיאוגרפי, כך שגישת התכנון הבלתי שוויונית נותרה הגישה החוקית עד סוף תקופת המנדט ולאחריה.

64 להרחבה בנושא ראה גר קרויזר, סר צ'ארלס סיגארט בארץ ישראל: עיצוב מדיניות בטחון הפנים הבריטית והמשטרה הקולוניאלית בארץ ישראל 1937-1942, עבודת דוקטורט, החוג להיסטוריה כללית, האוניברסיטה העברית, ירושלים, תשס"ב.

65 אורי ירין, "דרכי החקיקה בישראל", לעיל, הערה 7, 131, עמ' 151.

אי־מימון ממשלתי – בדומה לשאר הקולוניות באימפריה הבריטית, גם ארץ ישראל הייתה צריכה לממן את צרכיה ממקורותיה היא או ממלוות. גם פקודת בניין ערים ביטאה מדיניות זו של אי־השקעת כסף על ידי השלטון המנדטורי. השלטון המקומי והאזרחים במרחב של הקולוניה הארץ ישראלית היו האחראים על מימון ההוצאות הכספיות של התכנון והפיתוח הנגזרות ממימוש הפקודה, כגון הכנת תוכניות.

תחרות פנימית – באמצע התקופה נוסדה המחלקה לתכנון ערים כיחידה עצמאית בממשל המנדטורי.⁶⁶ הערכון המתמיד של הפקודה שיקף, בין היתר, את התחרות הפנימית בין מחלקות הממשל המנדטורי, אשר כל אחת מהן שאפה להיות המודרנית ביותר.⁶⁷

מסקירה זו עולה שפקודת בניין ערים ביטאה היטב את המדיניות המינהלית של ממשלת המנדט, אשר הייתה ברובה מדיניות קולוניאלית,⁶⁸ אם כי שאיפותיה לפיתוח ומודרניזם חרגו מן המקובל בשאר האימפריות הבריטיות וניסו לתת מענה לצרכים הייחודיים של ארץ ישראל.

2. ביטויי המדיניות המשפטית

שני ביטויים בולטים של המדיניות המשפטית של ממשלת המנדט אותרו בחקיקת בניין ערים:

עקרון שלטון החוק – חקיקת החוק יצרה מערכת סטטוטורית, אשר לא הייתה קיימת קודם לכן. הגדרת המערכת עזרה ליישם את העיקרון של שלטון החוק, שהיה עיקרון מרכזי במדיניות המנדטורית.

אנגליפיקציה – חקיקת בניין ערים, שהיא חקיקה בעלת השפעה אנגלית ברורה, התבצעה החל מימיו הראשונים של המנדט. בכך היא ביטאה את מגמת האנגליפיקציה בחקיקה המנדטורית בתקופתו של בנטוויץ' כיועץ המשפטי לממשלה עד שנת 1931. הבריטים אמנם ראו בחקיקה העות'מאנית חקיקה טובה וסברו שהבעיה השלטונית העיקרית באימפריה העות'מאנית הייתה בעיית היישום והאכיפה,⁶⁹ אולם ממשלת

66 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 236.

67 שם, עמ' 232.

68 אורי ידן, "סיכום החקיקה של מועצת המדינה", לעיל, הערה 7,87, עמ' 88.

69 ביגר, לעיל, הערה 12, עמ' 55.

המנדט חוקקה חוקים במקרים בהם לא הייתה חקיקה עות'מאנית מתאימה. תחום תכנון ערים היה אחד מאותם מקרים. בראשית ימי המנדט הושם הדגש במדיניות החקיקה, בין היתר, על הסמכויות המינהליות של רשויות המנדט ועל חוקי הקרקע. תחום תכנון הערים שילב את שניהם: החקיקה המינהלית ביטאה את חשיבות עקרון "שלטון החוק" והחקיקה הקרקעית ביטאה את ההיבטים המודרניים והכלכליים של הממשל.

מבחינה טכנית, כמות החקיקה ורמתה הגבוהה בתחום התכנון הפיזי תואמת ואף בולטת לטובה במדיניות החקיקה הכללית של ממשלת המנדט.

3. ביטויי המדיניות הפוליטית

בראשית תהליך המחקר הנחתי, כי קרוב לוודאי שהנושא הפוליטי יבוא לידי ביטוי באופן בולט בחקיקת בניין ערים, כפי שהוא בא לידי ביטוי בחוקים רבים שחוקקה ממשלת המנדט כדי להצר את צעדי היישוב היהודי, ובראשם חוקים בתחום הקרקעות והגבלות העלייה.

לטענת Fruchtman, השלטון המנדטורי השתמש בתכנון העירוני כדי לבטא את מטרותיו הפוליטיות. מטרות אלו הוצבו בהתאם להשקפה הבריטית, שהערכים את הצד הנפגע בקונפליקט היהודי-ערבי. Abrahamson⁷⁰ טענה, שפרקטיקת התכנון תרמה לעוינות שהתפרצה במשך שנות השלטון הבריטי.⁷¹ שניהם קשרו באופן מוטעה, לדעתי, בין העוינות האנטי-יהודית הכללית של אנשי הממשל הבריטי לבין גישת ערי-הגנים של אנשי התכנון, אשר התנגשה לעתים עם הרצון היהודי להתפתחות מואצת.⁷² המסקנות העולות מן המחקר מחזקות ומאשרות את ממצאי מחקרו של Benjamin Hyman⁷³ שבדק את התקופה עד 1936 ולפיהם, מגמת חקיקת בניין ערים לאורך כל תקופת המנדט לא הייתה פוליטית, אלא מקצועית ומינהלית. אך לא זו בלבד שהחקיקה לא הייתה פוליטית, אלא התקיים בה שיתוף פעולה חיובי לאורך כל התקופה בין הממסד הציוני לבין המינהל המנדטורי החל מראשית הגיבוש של הפקודה הראשונה וכלה בגיבוש

70 Fruchtman, לעיל, הערה 54, עמ' 45.

71 Abrahamson, לעיל, הערה 55, עמ' 5.

72 שם, עמ' 124, הערת שוליים 20, Abrahamson מביאה להוכחת טענתה את השמועות שרווחו בקרב יהודי ירושלים בראשית תקופת השלטון הבריטי, כי הבריטים חייבו את ציפוי המבנים בירושלים באבני גיר, כדי להאט את ההתפתחות היישובית.

73 Hyman, לעיל, הערה 14, עמ' 707.

ההצעה האחרונה, בתקופה בה היחסים הפוליטיים בין הבריטים לציונים היו מעורערים ביותר.⁷⁴ שיתוף פעולה זה התבטא, בין היתר, במינוי של נציג יהודי כחבר בוועדה המרכזית לבניין ערים⁷⁵ ובכהונתם של אנשי מקצוע יהודים הקשורים לתחום התכנון בתפקידים בכירים במינהל הבריטי: המהנדסים המחוזיים שהתמנו בעקבות הפקודה של 1936 היו ברובם יהודים, והם אלה שישבו בוועדות המקומיות והגליליות והיו שותפים להכנת תוכניות המתאר המקומיות⁷⁶ כלומר, הם היו אלה שעסקו בהפעלת החוק בזמן המרד הערבי ואילך, בניגוד לרוב הפקידות, גם הפקידות הבכירה, בתקופת המנדט שהייתה בריטית וערבית.⁷⁷ אנשי התכנון והביצוע הציונים היו אלה אשר דחקו פעמים רבות בבריטים לעדכן את הפקודה, מכיוון שהיו מודעים לחשיבותה ליצירת פיתוח מודרני מאורגן ומסודר. הבריטים נענו להם מכיוון שהנושא הציטייר בעיניהם כנושא מקצועי-פיזי, אשר צמח כתוצאה מהגברת המודעות לכריאות ולרווחת הציבור⁷⁸ ולא כנושא פוליטי הקשור לטובת הצד היהודי.

אישוש בולט למסקנה זו ניתן למצוא, למרכה ההפתעה, בדיון שהתקיים שנים מספר לאחר תום המנדט הבריטי בוועדת הפנים של הכנסת בשנת 1958. במהלך דיוניה של ועדת הפנים בהצעה לתיקון פקודת בניין ערים תשי"ח,⁷⁹ העיר אחד מחברי הוועדה, חבר הכנסת חיים לנדאו ממפלגת חירות ואיש מחתרת האצ"ל בעברו, כי חקיקת תכנון הערים הבריטית הייתה בעלת מגמה אנטי-ציונית, שנועדה להצר את צעדי "היישוב": "חוק בניין ערים הקיים כיום, מגמתו הייתה, בעת שנחקק, להצר את הבנייה בארץ, אם מבחינת אחוזי הבנייה ואם מבחינת הגובה וכו'".⁸⁰ בתגובה, הבהיר לו חבר הכנסת ישראל רוקח, ששימש ראש עיריית תל אביב בתקופה הנדונה, שהייתה העירייה המתקדמת ביותר בארץ בתחום בניין הערים בתקופה המנדט, את טעותו: "בימי המנדט היו חוקי הבנייה מכוונים נגד הערבים ולא נגדנו. כי הערבים נהגו לבנות בתים על כל

74 דיון רחב בנושא ניתן למצוא בפרק עבודת הרוקטורט שלי הודן בוועדת החינוך (טרם פורסמה).

75 בוועדה המרכזית לבניין ערים היה נציג יהודי ונציג ערבי. כנציג היהודי בשנת 1933 כיהן המתכנן הראשי של הממסד הציוני, ריכרד קאופמן וכנציג הערבי כיהן אמין ביי עבדול הארי. מודעה בדבר מינוי ועדה מרכזית לבניין ולבניין ערים, P. G. 333, 22.12.1932, p. 1074.

76 רייכמן ויהודאי, לעיל, הערה 74.

77 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 116.

78 Martin Hawtree, "The Emergence of the Town Planning Profession", *British Town Planning: The Formative Years* (Anthony Sutcliffe — ed., 1981) 62, p. 67.

79 הליך החקיקה הסתיים בשנת 1959 (8.4.59). משום כך נקרא החוק בשם, חוק לתיקון פקודת בניין ערים תשי"ט-1959.

80 ארכיון הכנסת, תיק חקיקה: חוק לתיקון פקודת בניין ערים, התשי"ט-1959, פרוטוקול מספר 16 /7' מישיבת הוועדה לענייני פנים, ד' בשבט תשי"ט, 13.1.1959.

המגרש, פלוס חצי כביש מצד אחד וכשהמרפסת עוברת מעבר למגרש מצד שני. כך דרשו גם האנגלים לבנות בירושלים הק בתי אבן, ועוד.⁸¹

בעקבות דברים אלה ניתן לתהות אם הערכים ראו בחקיקת בניין ערים מדיניות שלטונית המכוונת באופן פוליטי נגדם. לא נחשפו עדויות לטענות אפליה על בסיס לאומי-ערבי בתחום זה, בניגוד לפניותיהם המרובות לשלטונות המנדט בטענות שונות ככל עת שראו בזה צורך.⁸² הסיבות לכך נראות ברורות למדי. ראשית, החוק התייחס מרבית התקופה⁸³ לאזורים עירוניים בעלי בנייה חדשה ולא ליישוביים-כפריים ושכונות בנויות, כלומר, החוק לא נגע כלל לחייה של מרבית האוכלוסייה הערבית שהייתה כפרית ברובה. שנית, רמת היישום והאכיפה של החוק הייתה נמוכה.⁸⁴ יישומו של החוק היה תלוי במידה רבה בשלטון המקומי. תפקודו של השלטון המקומי הערבי היה לקוי ביותר ומעייניו לא היו נתונים כלל ליישומה של הפקודה. גם בערים המעורבות בלטה האכיפה הלקויה,⁸⁵ משום כך השפעתו של החוק על האוכלוסייה הערבית-עירונית הייתה נמוכה יחסית. בפועל השפעת הפקודה הורגשה במידה מסוימת בעיקר במגזר היהודי שעבר באותה עת תהליכי פיתוח והתיישבות מואצים. מקור מראשית שנות השישים שסוקר את תכנון הערים ברחבי העולם הערבי, אף משבח את הצעת הפקודה לבניין עיר וכפר משנת 1945, אותה הוא חושב בטעות לפקודה שחקיקתה הושלמה. הוא מצר על שחקיקה מתקדמת כדוגמתה לא התקיימה מאותה עת בערי ערב וקורא לממשה בהקדם האפשרי.⁸⁶

מתוך כל הדברים האלה עולה בבירור שהמדיניות הפוליטית של ממשלת המנדט לא באה לידי ביטוי בחקיקת בניין ערים. חקיקת התכנון הפיזי הצליחה להישאר חקיקה טכנית מקצועית בקרב הבריטים, היהודים והערבים כאחד לאורך כל התקופה.

81 שם.

82 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 43-44.

83 צעד ראשון לקראת הגברת הפיקוח גם באזורים כפריים נעשה רק במאי שנת 1938, עם התרחבות סמכותה של ועדת בניין ערים של מחוז חיפה-שומרון על שטח המחוז כולו. רייכמן, לעיל, הערה 73, עמ' 250.

84 שם, עמ' 37.

85 למשל, מחקרו המפורט של ביגר על תפקודה של מערכת התכנון והבנייה בירושלים בתקופת המנדט: גרעון ביגר, תכנון עירוני ואכיפת חוקי בנייה, מכון ירושלים לחקר ישראל, תשמ"א; על אי-התפקוד של השלטון המקומי ביפו: ריאיון עם חבר הכנסת לשעבר מנחם ירד, מראשוני שכונת התקווה, 18.2.2004; ריאיון עם חנה מלאך, בתו של יוסף צדיקרי, קבלן בשנות השלושים והארבעים בשכונת פלורנטינו, 3.4.04.

86 Saba, לעיל, הערה 69, עמ' 422, 427. המאמר פורסם במקור בנובמבר 1963 ב-Middle East Business Digest.

1. סיכום

הבריטים הם האחראים ליצירת הגבולות החיצוניים של המזרח התיכון ושל ארץ ישראל במאה ה־20. הבריטים גם אחראים ליצירת חקיקת התכנון העירוני בארץ ישראל. חקיקה רגולטיבית זו הגדירה את הכללים ואת המערכת הסטטוטורית, אשר הייתה אחראית לעיצוב רבים מן הגבולות הפנימיים של ארץ ישראל. שני סוגי הגבולות הם תוצאה של השלטון הבריטי במזרח התיכון ובעלי השפעה בריטית חזקה. שניהם ביטאו את המדיניות והאינטרסים הבריטיים באזור.

בעקבות הפעלת פקודת בניין ערים, נוצרה חלוקה גיאוגרפית־משפטית בין אזורים עירוניים מתפתחים עליהם חלה הפקודה לבין מרחב כפרי ברובו, עליו לא חלה הפקודה, וכן חלוקה אתנו־גיאוגרפית, שכן מרבית מרחב כפרי זה היה ערבי, בעוד שחלק גדול מהיהודים התרכזו בשטחים עירוניים, בעיקר בתל אביב, עליהם חלה הפקודה, וכפרטים לא תמיד שבעו מכך נחת.

לסיכום הסוגיה, ניתן לומר, שפקודת בניין ערים ביטאה רבות מן המגמות המינהליות של ממשלת המנדט כגון מגמת הצנטרליזציה, ההיררכיה וכו'. פקודה זו לא הייתה ייחודית מבחינת המגמה של אנגליפיקציה, אולם היא בלטה בכמות השינויים וחקיקת המשנה שערכו בה במשך שלושים שנה וכן במעורבות הממסד הציוני בחקיקה עד סוף תקופת המנדט, גם כאשר העימות בין ערבים, יהודים ובריטים החמיר. נראה ששיתוף פעולה זה התאפשר, מכיוון שחקיקה זו מיזגה בין הרעיונות והגישות הבריטיים והציוניים של פיתוח ומודרניזציה בארץ ישראל.

מן המחקר עולה, כי חקיקת בניין ערים ביטאה את המדיניות המנדטורית. חקיקה זו אמנם לא ביטאה את המדיניות הפוליטית של ממשלת המנדט, אולם היא ביטאה את המדיניות המשפטית, ובייחוד את המדיניות המינהלית והמקצועית של שלטון קולוניאלי מודרני במזרח התיכון, ששילב בין שתי מגמות:

- מגמת הקולוניאליזם אשר ההתבטאה, למשל בעובדה שהשלטון הבריטי לא היה כפוף לפקודה, ובמדיניות הצנטרליזציה של השלטון. דוגמה נוספת היא אי־ההשקעה של כסף בריטי בקולוניה והאופן הרגולטורי־הרסטריקטיבי והלא יוזם של הפקודה.

- מגמת המודרניות התבטאה, לדוגמה בשאיפה להתפתחות באופן הנאות, כפי שצוין בפתיח לפקודה המקורית והגישות המקצועיות המודרניות לזמנן, שגובשו על ידי אנשי מקצוע והובעו בפקודה והצעותיה במהלך התקופה.

חקיקת בניין הערים הקולוניאלית הבריטית התאפיינה בכך שהיה שוני בינה לבין החקיקה המקבילה בבריטניה. דגם ההעברה של החוק מבריטניה לקולוניות היה דגם של אכיפה (imposition) יותר מאשר של אימוץ (adoption⁸⁷) מאפיינים קולוניאליים כגון היררכיה, אי-כפיפות השלטון לפקודה ושמירה על עקרון שלטון החוק אפיינו מקומות נוספים ברחבי האימפריה הבריטית. לעומת זאת, מאפיינים כמו צנטרליזציה ואנגליפיקציה היו מודגשים יותר בארץ ישראל בהשוואה לשאר המקומות, אולם נראה כי הייחודיות של חקיקת בניין ערים בתקופת המנדט בארץ ישראל נובעת בעיקר משני גורמים השלובים אחד בשני.

הגורם הראשון הנו גישת המודרניות והפיתוח. הרצון הבריטי לפתח את ארץ ישראל ולהופכה למדינה מודרנית ומפותחת בהתאם להתחייבות בכתב המנדט, בוטא הן מבחינת החקיקה עצמה, הן מבחינת תוכני החקיקה המתקדמים לתקופתם והמערכת הסטטוטורית שעוצבה על ידה והן מבחינת התפתחות ועדכוני החקיקה לאורך התקופה. התיקונים בפקודה הארץ ישראלית התבצעו בחלקם בעקבות השינויים בפקודה האנגלית,⁸⁸ אולם הפקודה נחשבה לחקיקה מתקדמת אף בהשוואה למצב באנגליה באותו הזמן.⁸⁹ נראה כי משום כך Fruchtman ו-Abrahamson בחרו בעבודות הדוקטורט שלהם להשוות בין חקיקת בניין ערים באנגליה לבין החקיקה המנדטורית בארץ ישראל⁹⁰ ולא בין החקיקה בארץ ישראל לבין החקיקה בקולוניות אחרות. רחל אלטרמן מסבירה את החקיקה המתקדמת בכך שהחוק עוצב על ידי פקידי משרד המושבות ששילבו בתוכו, כפי שנהגו גם לגבי חוקי תכנון קולוניאליים אחרים, את הגישות המתקדמות ביותר בחקיקה התכנונית.⁹¹ היועץ האמריקני לתכנון ערים, אנטול סולוב, שהוזמן עם הקמת

87 Alterman, לעיל, הערה 11, עמ' 1. אלטרמן בדבריה מסתמכת על התיאוריה של De Jong and Mamadouh: Martin De Jong, and Virginie Mamadouh, "Two Contrasting Perspectives on Institutional Transplantation", *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*, (Martin De Jong, Konstantinos Lalenis and Virginie Mamadouh — eds, 2002), pp. 19-32.

88 Abrahamson, לעיל, הערה 55, עמ' 121; ביגר, לעיל, הערה 83, עמ' 21; ראה למשל סעיף 4 בהצעה לתיקון פקודת בניין ערים בשנת 1939: O.G. No. 844 of 1.12.1938.

89 רייכמן, לעיל, הערה 73, עמ' 36.

90 Abrahamson, לעיל, הערה 55, עמ' 121; Fruchtman, לעיל, הערה 54, למשל, עמ' 70-85.

91 Alterman, לעיל, הערה 11, עמ' 5.

המדינה על ידי שר העבודה והבינוי בממשלה הזמנית, מרדכי בנטוב, ליעץ בתחום, נתן לכך הסבר מקיף: "בכללותה בוססה תפיסת בניין הערים של הממשלה המנדטורית על תקדימים וחוקים אנגליים. היא הותאמה לשלטון הקולוניאלי. ברם, סמכויות הממשלה המנדטורית לא נתחמו על ידי הסכמה ציבורית או דרך דמוקרטית ומשום כך יכלה רשות בניין ערים להתיר כמה מהכבלים שהיו קיימים בדרכי הפעולה האנגליים. במציאות, ניצל היועץ לבניין ערים את המצב והשתמש בסמכויותיו להביא את התכנון לדרגה מתקדמת יותר מאשר היה באנגליה עצמה באותו זמן.⁹² ברצוני להוסיף, כי מעורבותם של גורמים בעלי רמה מקצועית גבוהה בחקיקה התכנונית בארץ ישראל כגון Geddes ואנשי תכנון יהודים שרכשו את השכלתם במרכז אירופה, תרמה אף היא את תרומתה לכך שידה של חקיקת בניין הערים המנדטורית הייתה על העליונה ולרוב היא הייתה מתקדמת יותר ומעודכנת יותר מן החקיקה האנגלית המקבילה.

הגורם השני הנו המעורבות היהודית בחקיקת בניין ערים. המדיניות הקולוניאלית הרגילה צמצמה את המעורבות המקומית בחקיקה. במסגרת השלטונית של משטר המנדט הייתה אמורה להיות אמנם מעורבות מקומית מוגברת במסגרת מועצה מחוקקת קולוניאלית, אולם בארץ ישראל כשל הניסיון בגלל הסכסוך בין היהודים לערבים והחקיקה ניתנה כולה בידי שלטונות המנדט.⁹³ אך למרות הניסיון הבריטי לשמור על עקרון המחויבות הכפולה ולתרגמו לשפת המעשה⁹⁴ והתגברות המדיניות הבריטית האנטי-ציונית לאורך התקופה, פקודת בניין ערים ביטאה מדיניות של שיתוף פעולה בין היהודים לבריטים לאורך כל התקופה. פעמים רבות היהודים היו אלה שדחקו בבריטים לערוך את החקיקה בתחום, במטרה לענות על צרכי היישוב המתפתח ושאיפתו למודרניות.⁹⁵ לדעתי, אין לתלות את שיתוף הפעולה רק ביהודים, אשר כיהנו במערכת החקיקה המנדטורית, כגון היועץ המשפטי בתחילת תקופת המנדט נורמן בנטוויץ' ומנסח החוקים בסוף תקופת המנדט הנרי (צבי עלי) בייקר, משום שבתקופת כהונתם פורסמו גם חוקים שנגדו את הדרישות הציוניות. הבריטים נענו ליהודים והתחשבו בהמלצותיהם של אנשי המקצוע הציונים, משום שהדבר תאם לרצונם של

92 אנטול א' טולוב, סקירה על ארגון פעולות תכנון העיר והכפר במשרד העבודה והבינוי, תל אביב, פברואר 1949, עמ' 30. מקור: אמ"ג 6184/19.

93 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 34.

94 שם, עמ' 14-15.

95 "האוכלוסייה היהודית הפיקה תועלת רבה מפעולות הממשל, בעיקר בשל המטרה המשותפת שהייתה לשלטון ולישוב – פיתוח ארץ ישראל ושינוי נופה כדי לאפשר קליטת אוכלוסייה רבה יותר ובניית מדינה מודרנית בארץ ישראל. נטייתו של היישוב היהודי לאמץ כל חידוש אפשרה לו להקדים את הממשל הבריטי בכל הנוגע לצרכים לפיתוח ובהבנת הצעדים הדרושים לבניית המדינה המודרנית". מקור: ביגר, לעיל, הערה 12, עמ' 190.

אנשי המינהל להביע את רמתם המקצועית במסגרת התחרות הפנימית בין מחלקות השלטון ובמסגרת מעמדם במינהל האימפריאלי של משרד המושבות.⁹⁶ נוסף לכך, חקיקה זו, הקשורה קשר הדוק לשלטון המקומי, ביטאה את מערכת היחסים הטובה יחסית ששררה בין מגזר זה לבין ממשלת המנדט בהשוואה למערכת יחסיהם עם המנהיגות הלאומית בשני הצדדים. כלומר, ניתן לראות כי חקיקת בניין ערים מהווה ביטוי נוסף לייחודיות מערכת המשפט והמינהל המנדטורית⁹⁷ ולייחודיותו של שלטון המנדט בארץ ישראל במסגרת האימפריה הבריטית.⁹⁸

96 שם, עמ' 27.

97 שם, עמ' 30.

98 שם, למשל עמ' 23-24, 38.

שמירת הייעוד הלאומי של קק"ל פירושה היפרדות מהמינהל

גדעון ויתקון

הכותב הוא עורך דין

כאשר הוקם מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1960 על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך-1960, הייתה מטרת ההקמה ייעול ניהול מקרקעי הציבור שהיו פזורים בין שלוש רשויות ציבוריות שונות: משרד האוצר, שטיפל במקרקעי המדינה; "הרשות לפיתוח הארץ", שרכשה את נכסי הנפקדים; והקרן הקימת.

כמעט 50 שנה חלפו מאז, אך המינהל לא השיג את מטרתו. הביורוקרטיה הכבדה של התנהלותו סיכלה את היתרונות שבניהול מרכזי ומתואם של מקרקעי הציבור. ואמנם, רבים החולקים על ההצדקה לרכז בעלות ציבורית על יותר מ-90% ממקרקעי המדינה. העוררים על הצורך במינהל מקרקעי ישראל נחלקים לשתי קבוצות: קבוצה אחת היא של העוררים מסיבות אידיאולוגיות, כגון יכולתה של קרן קימת לשמור על מטרותיה הלאומיות במסגרת מינהל שהוא אורגן של המדינה, ולכן חייב בניהול שוויוני כלפי כל אזרחי המדינה, או אלה המסתייגים ממעורבות ממשלתית ברמה כה גבוהה במשק המדינה. בקבוצה שנייה נמצאים המסתייגים מהמינהל מסיבות של ניהול לא יעיל ומאפייני הלוואי של עודף ביורוקרטיה.

בשנת 1995 הגיש חבר הכנסת (אז) רענן כהן הצעת חוק ניהול מקרקעי ישראל, התשנ"ו-1995, שסעיף 13 בה קובע את ביטול מינהל מקרקעי ישראל. בדברי ההסבר לחוק, כתב מגיש ההצעה:

"מינהל מקרקעי ישראל, שהיה חיוני למדינה בראשית דרכה לרכישה, להסדרה ולרישום קרקעות, הפך כיום לנטל. גורמים ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים עומדים חסרי אונים מול המינהל בהיותו לא רק שליט כול-יכול לגבי עיקר המידע על מקרקעי ישראל, אלא גם על ביצוע התכנון, ההקצאה, המכירה והכטחת השימוש המיועד. האחדת כל התפקידים והסמכויות הללו ברשות אחת, אינה יכולה אלא

להביא ליצירת גוף בעל אינטרסים משל עצמו. בהיותו בעלים ושליט בלעדי על קרקעות המדינה, המינהל פועל, להלכה ולמעשה, ללא הפרעה של ממש. במקום לזרוז פיתוח מתוכנן למען האינטרס הציבורי, הוא מתנהג כגוף מסחרי מונופוליסטי שמטרתו להגדיל את רווחיו המידיים".

**"המדינה איננה
מנהלת את
הקרקעות בצורה
המקסמת את
רווחת הציבור. אי
לכך ברור שיש
להפסיק מדיניות
זו ולהחליפה
במדיניות שעשויה
לשפר את הרווחה
במשק".**

הצעת החוק של ח"כ כהן לא עברה את שלבי החקיקה – אך הבעיה שהוא מציג שרירה וקימת. כותבים ודוברים רבים יוצאים נגד המציאות של קיום גוף ריכוזי השולט במרבית הקרקעות במדינה. דוגמה תמציתית הוא מאמרם של הכלכלנים פרופ' צבי אקשטיין (כיום המשנה לנגיד בנק ישראל) ופרופ' מנחם פרלמן מאוניברסיטת תל אביב, "תחרותיות והפרטה במקרקעי ישראל":¹

"אנו מגיעים למסקנה שהמדינה איננה מנהלת את הקרקעות בצורה אשר ממקסמת את רווחת הציבור. אי לכך ברור לנו שיש להפסיק מדיניות זו ולהחליפה במדיניות אשר עשויה לשפר את הרווחה במשק, היינו, הכנסת תחרותיות ויזמות לשוק הקצאות הקרקעות במדינה... אנו ממליצים על פירוק המינהל באמצעות חוק אשר יאפשר הפרטה של כל קרקעות המינהל..."

בשנת 2005 החליטה ממשלת ישראל² ובעקבותיה מועצת מקרקעי ישראל,³ על רפורמה במקרקעי ישראל שעיקרה הקניית זכות הבעלות בקרקע למגורים עירוניים, הסדר לחילופי קרקעות עירוניות עם קרן קימת לישראל, עידוד מבצעי היוון לקרקע המשמשת לתעסוקה, העברת האחזיות על התכנון המתארי, ברמה הארצית, ברמה המחוזית וברמה המקומית למינהל התכנון שבמשרד הפנים וארגון מחודש של המינהל לפיתוח ולשיווק מקרקעי ישראל. במסגרת הרפורמה תועבר בהדרגה האחזיות לביצוע פיתוח תשתיות עירוניות בפרויקטים במקרקעי ישראל לרשויות המקומיות ותיערך חלוקה גיאוגרפית של

1 אקשטיין צבי, פרלמן מנחם, "תחרותיות והפרטת קרקע בישראל", רבעון לכלכלה, דצמבר 1997, עמ' 574, 591.
2 דו"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גריש) והחלטות ממשלת ישראל מס' 2430 מיום 15.08.2004 והחלטה מס' 3759 מיום 1.6.2005 בדבר רפורמה במקרקעי ישראל.
3 החלטה מספר 1066 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 11.1.2006 בדבר רפורמה במקרקעי ישראל.

הפעילות בין מינהל מקרקעי ישראל לבין משרד הבינוי והשיכון. משרד הבינוי והשיכון יתכנן תוכניות מפורטות ויפתח פרויקטים באזורי עדיפות לאומית וביישובים חדשים, בפרויקטים להתחדשות עירונית, בפרויקטים לזכאים ולאוכלוסיות מיוחדות ובמגזר הלא יהודי. הרפורמה המוצעת כרוכה בשינוי המבנה הארגוני של מינהל מקרקעי ישראל.

ועדת גריש הוקמה כדי לייעל ולשפר את עבודת המינהל, לבדוק את סמכויותיו ולחפש דרכים לשנות את המבנה הסטטורי שמחבל בביצוע משימותיו כמינהל מקרקעי ישראל. בהתאם להמלצות הוועדה, כראי לשנות את המבנה הארגוני של המינהל כך שיורכב ממטה ומשלוח חטיבות: חטיבת שירות, חטיבה עסקית וחטיבת שמירה על הקרקע. מחוזות המינהל וחלק מהאגפים הקיימים יבוטלו.

בכנס שכותרתו "מינהל מקרקעי ישראל לאן?",⁴ שנערך במאי 2007, הכריזו יו"ר מועצת מקרקעי ישראל ומנהל המינהל על נדבך נוסף ברפורמה המינהלית המתוכננת: שינוי מעמד המינהל מיחידת סמך ממשלתית ל"רשות" או לחברה ממשלתית. המטרה – לאפשר למינהל לנהל את מקרקעי ישראל במשק כספים סגור דהיינו, שתקבולי המינהל ישמשו לפיתוח קרקע ושיווקה, ובנוסף, להינתק מהמגבלות החלות על שירות המדינה בגיוס כוח אדם מיומן לביצוע המטלות במסגרת הרפורמה המתוכננת.

השינוי במדיניות המקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל ובעיקר מתן בעלות מלאה לחוכרי הקרקע העירונית והשינוי הארגוני שעיקרו בארגון המינהל כמשק כספים סגור, מעמידים את קרן קימת בפני דילמה ערכית ומעשית. הדילמה הערכית כרוכה בהסתלקות מהעיקרון שאת מקרקעי ישראל לא מוכרים אלא מחכירים בלבד. הדילמה המעשית כרוכה באפשרות של התדלדלות המקורות הכספיים שיבואו מההכנסות ממקרקעי קק"ל, אם אכן הכנסות אלה ישמשו במסגרת משק הכספים הסגור של הרשות החדשה. לפיכך, השאלה אינה מצטמצמת ל"מינהל מקרקעי ישראל לאן?", אלא יש להוסיף את השאלה "קרן קימת לאן?". תגובת יו"ר-רעמית של קרן קימת, יחיאל דובדבני, להצהרות יו"ר מועצת מקרקעי ישראל ולהוצאת מנהל המינהל ביום העיון בטכניון ניתנה במהלך הדיון בהודעה, שאם קרן קימת תרצה למלא את ייעודה הלאומי, יהיה עליה לפרוש מהשותפות במינהל מקרקעי ישראל ולנהל את הקרקעות

⁴ "מקרקעי ישראל לאן?" כנס שהתקיים ב-10 במאי 2007 במוסד שמואל נאמן, הטכניון; מכון לגרל"ן חיים כצמן גזית גלוב, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב; בשיתוף: המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, החוג למדיניות ציבורית ובית הספר לממשל, אוניברסיטת תל אביב.

שבבעלותה בעצמה. מהלך כזה אם יתקיים, הוא תוצאה ישירה של העברת הבעלות במקרקעי ישראל לחוכרים העירוניים ושינוי מתכונת הניהול של המינהל.

המדיניות הקרקעית בחקיקה

עקרונות המדיניות הקרקעית בישראל קיבלו תוקף בחוק⁵, בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל⁶ ובהחלטת ממשלת ישראל⁷. למקרקעי ישראל מעמד מיוחד בחוק יסוד: מקרקעי ישראל⁸ האוסר מכירת מקרקעי ישראל (סעיף 1):

**"הרפורמה
המוצעת בניהול
מינהל המקרקעין
והסיכוי להיפרדות
קק"ל מהמינהל
הם פתח לניהול
מקרקעי ישראל
לתועלת הציבור
וליצירת מכשיר
חשוב לפיתוח
הכפר, השטחים
הפתוחים
והסביבה".**

"איסור העברת בעלות: מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של קרן קימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת".

חוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, קבע בסעיף 2 רשימה סגורה של שבעה סוגי עסקאות במקרקעין בהן מותרת העברת הבעלות. למשל: פעולות רשות הפיתוח לפי חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953; העברת בעלות במקרקעי ישראל במידה שיש בכך צורך ליישר גבולות או להשלים נחלאות, ובלבד ששטח המקרקעין לא יעלה על מאה דונם כל פעם; היתה ההעברה ללא תמורה, טעונה היא אישור ועדת הכספים של הכנסת; העברת בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח למטרת פיתוח לא-חקלאי, או העברת מקרקעין כאלה שהם קרקע עירונית, ובלבד ששטח כל ההעברות מכוח פסקה זו יחד לא יעלה על מאתיים אלף דונם; ובלבד שהעברת בעלות במקרקעי קרן קימת לישראל לא תיעשה אלא באישורה.

5 חוק יסוד מקרקעי ישראל, ס"ח 312 (29.7.60) עמ' 56; חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960, ס"ח 312 (29.7.60) עמ' 57.

6 החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.1965.

7 החלטה מספר 489 של ממשלת ישראל מיום 23.5.65.

8 פורסם ס"ח תש"ך 312 (29.7.1960).

חוק מינהל מקרקעי ישראל נחקק שנים לפני חקיקת חוק התכנון והבנייה (1965), הקובע את מדיניות שימושי הקרקע במדינה, וטרם חקיקת חוק המקרקעין (1969) שעניינו בזכויות הקניין. חוק רישום מקרקעין משנת 1970 הסדיר את רישום זכויות הקניין במקרקעין. חוק מינהל מקרקעי ישראל אמור היה להסדיר את ניהול מקרקעי הציבור שבמסגרת מינהל מקרקעי ישראל, לרשום את הזכויות במקרקעין, להסדיר את החכירות, לאפשר שימוש בקרקע כבטוחה למימון וליצור תנאים של משק כלכלי ליברלי תוך שמירה על עקרונות שוויון וחופש הזדמנויות בהתאם לערכיה של מדינת ישראל.

מינהל המקרקעין כאורגן של המדינה

מינהל מקרקעי ישראל הוקם מכוח הוראת סעיף 2 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 כדי שינהל את מקרקעי ישראל. בהתאם לחוק, הממשלה ממנה מנהל למינהל שיהא כפוף במישרין לשר הממונה על ביצוע החוק. בחוק נקבע שעובדי מינהל מקרקעי ישראל יהיו עובדי מדינה. מינהל מקרקעי ישראל אינו נהנה ממעמד של אישיות משפטית אוטונומית.⁹ מינהל מקרקעי ישראל הוא אמנם מוסד מדינה, אך אינו תאגיד.¹⁰ בחקיקה נקבע¹¹ כי דין מינהל מקרקעי ישראל "כדין המדינה".¹² כך נקבע גם בפסיקה.¹³ קרן קימת, בשונה ממשרדי הממשלה, היא חברה שמאוגדת כחברה פרטית אשר הדירקטוריון שלה ממונה על ידי ההסתדרות הציונית העולמית. קרן קימת היא המכשיר הקרקעי של ההסתדרות הציונית, ששמה לה למטרה ליצור תנאים בארץ ישראל ליישוב יהודים. מעמדה של קרן קימת נקבע בחוק ההסתדרות הציונית העולמית, תשכ"ב-1953 ובחוק קרן קימת לישראל מאותה שנה. בחוק ההסתדרות הציונית נקבע כי ביצוע החוק יהיה באמצעות כריתת אמנות. מערכת היחסים בין המדינה לבין קרן קימת נקבעה באמנה, טרם קבלת ההחלטה על כינון מינהל מקרקעי ישראל.¹⁴

9 ע"א 4000/91, 3999/91, סאלח מוחמר עלי סוואעד ואח' נגד מינהל מקרקעי ישראל, תק"על (3)94 (1995).

10 ע"א 570/66 עבראללה בלעום ואח' נגד מינהל מקרקעי ישראל ואח', פד"כ כא' (1) עמ' 109.

11 סעיף 11 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), תשי"ח-1958.

12 ת"ה (חיפה) 28680/97 חיים דרון נ' מינהל מקרקעי ישראל, תק"מח (2)99 (1999).

13 בע"א 141/75 מדינת ישראל ורשות הפיתוח נ' יעקב לוי, קבע השופט לנדוי (לימים הנשיא), כי רשות הפיתוח היא תאגיד ציבורי, וכי עובדי מינהל מקרקעי ישראל פועלים כשלוחים של הרשות.

14 י"פ 1456 (תשכ"ה) 1597.

חוק מינהל מקרקעי ישראל מורה כי על המינהל לפעול על פי המדיניות הקרקעית שתקבע מועצת מקרקעי ישראל.¹⁵ המחוקק לא פירט את תוכן המדיניות הקרקעית בה ינקוט המינהל, בהשאירו את קביעת המדיניות למועצת מקרקעי ישראל.¹⁶ גם חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תש"י-1950, המסמיך את מינהל מקרקעי ישראל לפעול מטעמה של רשות הפיתוח בנכסים שבבעלותה, אינו מספק הנחיה של השיקולים להפעלת סמכות ניהול מדיניות המקרקעין.¹⁷

**"אם קרן קימת
חרצה למלא את
ייעודה הלאומי,
היה עליה לפרוש
מהשותכות
במינהל מקרקעי
ישראל ולנהל
את הקרקעות
שבבעלותה
בעצמה".**

ראוי להדגיש, כי אף שהמדיניות הבסיסית לפיה פועל המינהל בהחכרת מקרקעין לא נקבעה בחקיקה, מצאה הממשלה לקובעה בהחלטה מיום 23 במאי 1965, וזו אומצה כמדיניות הקרקעית בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל ומשמשת את מינהל מקרקעי ישראל. על העקרונות הבסיסיים שאומצו על ידי מועצת מקרקעי ישראל נמנים הכללים הבאים: "קרקע תוחכר... רק לאחר שיושלם תכנונה על ידי רשויות התכנון והבנייה, ולאחר גמר פעולות הפיתוח והבנייה – בהתאם לייעוד המקרקעין".

מדיניות הקרקע של מקרקעי ישראל קובעת שהקרקע אינה נמכרת אלא מוחכרת בלבד, בכחינת "והארץ לא תימכר לצמיתות". בפסיקה נקבע שמטרת החוק לאסור העברה רצונית של הבעלות, ולאסור גם העברת בעלות שאינה לרצונה של המדינה, או של רשות הפיתוח או של קרן קימת לישראל.¹⁸

בעלות, חכירה ו"היוון"

זכות חכירה לדורות אינה שוות ערך לזכות בעלות. שורש ההבדל בין בעלות לחכירה

15 סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ן-1960. בג"צ 5575/94 מהרד"ן בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט(3) 138.
16 דותן, י. הנחיות מינהליות (תשנ"ו), בעמודים 315-316. ע"א 585/68 וייראוך נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד כג(1) 494, 491.
17 לביקורת על מצב הדברים, בו חוק מסמיך אינו כולל הנחיה של ממש בדבר תכלית הסמכות ומטרותיה, ראו י' זמיר, "הסמכות המינהלית", משפט וממשל א, (תשנ"ב), 81, 90.
18 ע"א 520/89 מדינת ישראל נ' שיכלי, פ"ד מו(2), 81.

נעוץ בתנאי החכירה, המגבילים את אפשרויות הניצול של הקרקע בידי החוכר, או המטילים עליו מיני חיובים שבעלים גמורים אינם צפויים להתחייב בהם.

בתחילת שנות השבעים, שנים ספורות אחרי כינון מינהל מקרקעי ישראל, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה על היוון החכירה בשיכונים ציבוריים בבנייה עירונית.¹⁹ מכאן ואילך התפתחה מדיניות ניהול של מקרקעי ישראל המתקרכת בהדרגה לבעלות פרטית. היוון הוא למעשה "הפרטה זוחלת" תוך שימור מסגרת החכירה. שיטת ההיוון, כפי שהתפתחה במשך הזמן, מעניקה לחוכר את מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות לניצול הקרקע לתקופה של דורות רבים לעתיד, מותרת בידי הבעלים בעלות ערטילאית בלבד, כאשר ההבדל בין חכירה מהוונת לבעלות הוא בעיקר לשוני אך לא מהותי. החכירה לדורות בדמי חכירה מהוונים הוא צורה מיוחדת של בעלות שפרופ' ש' גינוסר כינה עוד בסוף שנות השבעים, "מירי ישראלי".²⁰ פרופ' גינוסר הוסיף בהערת שוליים²¹ כי "תולדות המשפט מלמדות כי במוקדם או במאוחר נידונות תניות מלאכותיות כדוגמת 'חכירה לדורות' להיכנע בפני המציאות, ודרישת המחכיר לתשלום דמי חכירה תיתקל ביחס עוין כזכות המופעלת ללא הצדקה בנכס הזולת". ברוח דומה כתב פרופ' לבונטין:²²

"יש אשר נהסס לומר זכויותיו של מי ראויות להיקרא 'בעלות על הדבר עצמו'. הבה נניח חכירה, שכל דמיה שולמו מראש, לתקופה ארוכה מאוד, בנסיבות שבהן אין מוטלת על החוכר שום מגבלה או חובה, ואף אינו חשוף לחילוט מוקדם של זכותו מטעם המחכיר, או מאת כל אדם אחר, ומחירה של זכות זו שווה ל'מחיר המגרש'. נניח, לעומת זאת, שסיכוי המחכיר, או יורשי יורשיו, לשוב ולקבל את הקרקע לקן הימים אינו שווה בשוק המקרקעין יותר מאסימון שחוק. לא קל להשיב לשאלה מי ייקרא 'בעל הקרקע עצמה'. ביתר דיוק: קל מאוד לומר מי הוא בעל הקרקע למעשה, ואף קל לומר מיהו בעל הקרקע להלכה – אלא שהתשובות שונות".

נראה שהמגמה עליה הצביעו גינוסר ולבונטין, מתגשמת. הפרטת הבעלות דה־פקטו, גם אם לא דה־יורה, תואמת את המלצות ועדת המומחים בראשות פרופ' בעז רונן שהוגשו

19 החלטה מספר 130 של מועצת מקרקעי ישראל, מיום 10.9.1973, בדבר שינויים בתנאי החכרת קרקע לשיכונים ציבוריים רוויים.

20 גינוסר ש', "הזכויות הרכושיות – סיווג חדש ונפקותו", משפטים ט' תשל"ט, עמ' 197.

21 גינוסר ש', ראו לעיל, עמ' 21, הערת שוליים מספר 74.

22 לבונטין א', "זכות קניין מהי?" משפטים ט' תשל"ט, עמ' 403.

בשנת 199723 ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל ושר התשתיות הלאומיות – אריאל שרון. תוצאות הניסיון להפריט את הבעלות בקרקע תוך שימור מסגרת החכירה, הניבו שיטת חכירה שאין דומה לה בעולם. חכירה מהוונת היא פשרה בין מכירה של הבעלות המהותית במקרקעין לבין שמירה על הבעלות הפורמלית במקרקעין. לכאורה, היוון הוא תשלום מראש של דמי חכירה לכל תקופת החכירה, לדורות רבים. בנוסף לפטור

**"על אף שחיקת
הבעלות הציבורית
במקרקעי ישראל,
נחשב מינהל
מקרקעי ישראל
לאחד הגופים
המסורבלים,
המטרידים ואולי
גם המיותרים
במינהל הציבורי".**

מדמי חכירה והצמדתם לעליית ערך המוחכר, נהנה החוכר מפטור מתשלום לבעלי הקרקע בעת העברת זכויות חכירה או מכירתן. בשנת 1997 אומצה על ידי הממשלה ועל ידי מועצת מקרקעי ישראל מדיניות של החכרה מראש לארבע תקופות של 49 שנים (196 שנים בסך הכול). למעשה, צורה כזו של חכירה כמוה כמכירה מלאה של הבעלות.

מועצת מקרקעי ישראל קיבלה בהדרגה ובהתמדה החלטות השוחקות את עקרון הבעלות הלאומית. החלטות למסור קרקע בדמי חכירה מהוונים כמעט לכל מטרות החכירה (פרט לחקלאות), החכרה מראש לתקופה של 98 שנים או 196 שנים, ויתור גורף של המינהל על הצורך בתשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויות בקרקע עירונית, שחרור החוכר מקבלת אישור המינהל לתוכניות לתוספת בנייה בבניין רווי עירוני, השאירו בידי המינהל בעלות שיורית שהיא קרובה מאוד לבעלות ערטילאית. מעורבות המינהל בשם הבעלים נותרה רק בהליכים של שינוי ייעוד ושינוי בזכויות בנייה בבנייה עירונית צמודת קרקע.

אישור המלצות ועדת גדיש על ידי הממשלה, בחודש מאי 2005, יוצר תנאי חכירה המתקרבים עוד יותר לתנאים של בעלות מלאה. הומלץ כי שיווק מקרקעי ישראל המיועדים למגורים עירוניים יכלול בתמורה לדמי חכירה מהוונים את מלוא זכויות הבנייה והפיתוח הקיימות והעתידיות. בנוסף נקבע כי המינהל יפעל להקניית בעלות על הקרקע.

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

יתרונות המעורבות הציבורית בבעלות על הקרקע

למדיניות קרקע השפעה מכרעת על כל מגזרי הפיתוח הכלכלי, החברתי והקהילתי. לבעלות וזכויות קניין בקרקע יש ערך חברתי-כלכלי, כי הקרקע מעניקה ביטחון סוציאלי כשהיא משמשת למגורים, ורווחה כלכלית כשהיא משמשת לפרנסה. כשל בזמינות מספקת של קרקע כגורם ייצור ימנע פיתוח תעשייתי ומסחרי ויוביל לבעיות חברתיות קשות שנובעות מחוסר אפשרויות לבנות דיור ואי-יכולת להבטיח שירותי קהילה. מדינות מתערבות בשוק המקרקעין כשמטרתן ליישם מדיניות כלכלית, חברתית ולעתים ביטחונית-מדינית. כל שינוי מהותי במבנה הבעלות במקרקעין ישפיע על מספר רב של תחומים:

כלכלה: האטת או האצת הסחירות במקרקעין, מחירי הקרקע והדיור.
חברה: השתלטות של בעלי הון על אזורים או רשויות. השתלטות של בעלי הון על תחום כלכלי – רכישת חלק גדול ממקרקעין שייעודו תיירות-בתי מלון. הגברת אי-השוויון החברתי, "סינון" רוכשים למגורים באזורים מסוימים, על ידי בעלי הון שמהווים "מונופול" במקרקעי הרשות.
איכות החיים: בעלות ציבורית תתייחס לשיקולים של איכות הסביבה ובריאות הציבור, לדוגמה: פארקים, מאגר תהום וזיהום סביבתי.
שימושי קרקע: העדפת האינטרס הפרטי על האינטרס הציבורי תגרום ללחצי תכנון ולשינוי תוכניות של גודל שטחי הציבור, צפיפות האוכלוסייה, ייעוד הקרקע, ייעודים משולבים, איכות התכנון, מטרדים ואיכות הסביבה.

במגזר העירוני יש חוסר מידי בעתודות קרקע ומינות לפיתוח. במגזר הכפרי, לכאורה אין חוסר בקרקע לבנייה של מגורים, תעשייה ומסחר, אלא שניצול לא מבוקר של קרקע חקלאית למטרות פיתוח עירוני מקטין את פוטנציאל הקרקע למטרות ייצור חקלאי. ניתן לזהות מספר תפקידים או מטרות שהבעלות הציבורית על הקרקע אמורה לתרום להשגתם:²⁴ ייצור מוצרים ציבוריים; השגת מטרות תכנוניות לאומיות; שליטה על עיתוי הפיתוח; חיזוק והשלמה של מערכת התכנון; מניעת רווחים בלתי מוצדקים; מניעת ההעברה של הבעלות לגורמים זרים; צמצום אי-השוויון (צדק חלוקתי).

24 ברכוב אליהו, ורצברגר אליהו, האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה? אוניברסיטת תל אביב, 2001.1.22.

החברה, באמצעות הממשלה והרשויות המקומיות, חייבת לספק קרקע לכל דורש, בעיקר למטרות ציבוריות כמו שיכון, חינוך, ביטחון, שירותי קהילה ותחבורה. מנגד, יש סחר בקרקעות למטרות שימוש פרטי כהשקעה לטווח רחוק. כשהקרקע בבעלות פרטית, ערך הקרקע נקבע על ידי כוחות השוק. מחיר הקרקע בשוק שיש בו תחרות מבטא ערך של יעילות כלכלית. סטייה מהקצאה אופטימלית של משאבים תביא להקטנת התועלת הכלכלית של כלל המשתמשים בקרקע.

**"המינהל הפסיק
מזה זמן מה
לשמש כנאמן
וכשליח של קרן
קימת בהיותו
אודגן של**

**המדינה. בפועל
מתרחש תהליך
של הלאמת**

**מקרקעי קרן
קימת וכרסום
מתמיד בבעלות
הלאומית
במקרקעיו".**

הבטחת עתודות קרקע לצורכי הפיתוח של המדינה

קרקע בבעלות ציבורית היתה בישראל מאז ומתמיד מכשיר פיתוח הכרחי בתכנון התיישבות עירונית וכפרית. ללא קרקע ציבורית, לא ניתן היה להקים את ערי הפיתוח, את מאות היישובים בתקופת ההתיישבות ההמונית, את השיכונים הציבוריים בערים, לקלוט את גלי העלייה ולבצע את מפעלי הפיתוח ברחבי המדינה. למדינה תפקיד מיוחד במחזור קרקע עירונית על ידי השבחה ויצירת אפשרויות לניצולה בתוכניות

של התחדשות עירונית (פינוי ובינוי) ובתוכניות של שיקום אזורי מצוקה. הניסיון בישראל מלמד שפיתוחה של קרקע בבעלות פרטית עלול להתעכב שנים רבות עד כדי התדרדרות עירונית. העיכוב נובע מהצורך להגיע להסכמה עם בעלי הקרקע, פיצול בין בעלים רבים, בעלים שאינם נמצא והצורך בהסדרים בעקבות ירושה. התערבות ציבורית להבטחת פיתוח קרקע שבבעלות פרטית אפשרית בדרכים משפטיות, כמו הפקעות והסדרי חלוקת זכויות בעלות ללא הסכמת הבעלים, באמצעות בתי המשפט. על אף היתרונות הגלומים בבעלות ציבורית ובניהול ציבורי של קרקעות המדינה, ראוי להתייחס גם לחסרונות הקשורים בעודף מעורבות ציבורית:

- * לקרקע חכורה חסרונות מבחינת השימוש כבטוחה כלכלית וכמכשיר לגיוס הון.
- * קבלנים ובונים טוענים כנגד המונופול שיש למינהל מקרקעי ישראל בסחר קרקעות, בשל יכולת המינהל לקבוע מחירי קרקע באורח שרירותי בהעדר תחרות חופשית.
- * למינהל עודפי הכנסות מגביית דמי חכירה, אשר אינם מוחזרים לפיתוח הקרקע ולשמירתה.
- * בפועל, דמי חכירה הם עוד סוג של מס המוטל על ידי המדינה.

הנימוק להפרטה: "הקטנת החיכוך בין האזרח למדינה"

על אף שחיקת הבעלות הציבורית על מקרקעי ישראל, נחשב מינהל מקרקעי ישראל לאחד הגופים המסורבלים, המטרידים ואולי גם המיותרים במינהל הציבורי של ישראל. לכאורה יש כאן סתירה או פרדוקס: על אף שמינהל מקרקעי ישראל מעורב פחות בבעלות הציבורית, גוברת התרעומת על אוזלת ידו בניהול המקרקעין. מסתבר שפעולות בסיסיות שהן הכרח בניהול מקרקעין, עדיין מחכות לגואל. מתוך 900,000 חוכרים בבנייה עירונית למגורים במקרקעי ישראל, כ-250,000 יחידות דיור טרם זכו לרישום בספרי המקרקעין אצל רשם המקרקעין. מרבית הנחלות כמושבים, כ-32,000, טרם נרשמו וגם לא נכרת לגביהן הסכם חכירה לרורות. בכמעט חמישים שנות פעולתו של המינהל, טרם הוסכם על נוסח הסכם החכירה וטרם הוגדר אילו שטחים יירשמו על שם המחזיקים בנחלה החקלאית. משתכני שיכונים ציבוריים תלויים בחסדי "חברות משכנות" שמתפקידן להסדיר את זכויות החכירה של בעלי הדירות. כתוצאה מכך, נאלצים מאות אלפי בעלי דירות ומפעלים להתרפק על דלתות המינהל ולבקש "התחייבות לרישום חכירה" ו"התחייבות לרישום משכנתה" שיירשמו בספרי המינהל, במקום רישום המהווה בטוחה ראויה אצל רשם המקרקעין. כך גם לגבי רישום הערות אזהרה.

הפרדת ניהול נכסי קק"ל וניהול אדמות המדינה

מתרבים הסימנים שאין לקרן קימת יכולת להתערב ולקבוע מה ייעשה במקרקעין שבבעלותה. הזרוע הקרקעית של קרן קימת נטמעה במינהל מקרקעי ישראל. ספק אם יש בכוחה של קרן קימת לשמור, במסגרת מינהל מקרקעי ישראל, על המטרות הלאומיות שביסוד קיומה וקיומו של המוסד הציוני. המינהל הפסיק מזה זמן מה לשמש כנאמן ושליח של קרן קימת בהיותו אורגן של המדינה. בפועל מתרחש תהליך

של הלאמת מקרקעי קרן קימת. החלטות מועצת מקרקעי ישראל מכרסמות בהתמדה בבעלות הלאומית על המקרקעין. בדרך פרדוקסלית, ההתעלמות מקרן קימת כבעלים של הקרקע, יוצרת תהליך של הלאמת מקרקעי קרן קימת, וזאת בניגוד גמור למגמה הכללית של הפרטת המשק שבבעלות ממשלתית במסגרת המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה.

מדיניות הפרטת הבעלות על המקרקעין העירוניים נקבעה בשנת 2006 בהסכם עקרונות בין יו"ר מועצת מקרקעי ישראל דאז, אהוד אולמרט, לבין יו"ר דירקטוריון

קרן קימת דאז, יחיאל לקט. נקבע כי קרן קימת תעביר למדינה את הבעלות על הקרקע של קרן קימת בקרקעות עירוניות, במטרה להעביר את הבעלות לחוכרים. בתמורה לקרקעות קרן קימת בערים, תקבל קרן קימת אדמות חלופיות כנגב ובגליל, בנוסף, הוצע מנגנון לפיצוי כספי. על פי הסיכום, קרן קימת תעביר לבעלות המדינה את כל הקרקעות שאינן קרקעות חקלאיות (ובכללן קרקעות לבנייה, לתעשייה, למסחר, לתיירות וקרקעות היישובים הקהילתיים). בתמורה תעביר המדינה לקרן קימת מקרקעין בסדר גודל זהה לשטח המועבר על ידה, שאינם מיועדים לפיתוח, אך אינם מקרקעי ייעוד, יערות, שטחים מוכרזים וכדומה. עוד סוכם כי נציגות קרן קימת במועצת מקרקעי ישראל תצומצם לשלושה חברים במקום מחצית החברים

במועצה כמו שנהוג כיום, בהתאמה לחלקה היחסי של קרן קימת בקרקע המנוהלת על ידי המינהל. ליד מועצת מקרקעי ישראל תוקם ועדת תיאום שחבריה יהיו שלושה נציגי ממשלה, שלושה נציגי קרן קימת וכן יו"ר המועצה השר הממונה. ממלא מקומו יהיה יו"ר קק"ל.

רוב הקרקעות בבעלות קרן קימת נמצא במגזר הכפרי.²⁵ מלכתחילה, העיקרון של איסור העברת בעלות על מקרקעי הלאום, חובת השיבה על הקרקע, חובת השימוש בקרקע ותניות חוזיות כיוצא באלו, הוקפדו במגזר הכפרי. ביצוע הרפורמה המתוכננת במקרקעי

25 בבעלות הקרן כ-2,450,000 דונם מתוך כ-18,400,000 דונם בניהול מינהל מקרקעי ישראל. מתוכם, על פי ההערכה, כ-2,200,000 דונם הם במגזר הכפרי. שטח הקרקע של "משכנות" היישובים הכפריים הוא כ-2,600,000 דונם מתוך כ-4,500,000 דונם המוגדרים כשטח לעיבוד חקלאי.

ישראל היא הזדמנות כמעט אחרונה ליציאת קרן קימת ממינהל מקרקעי ישראל. שאם לא כן, ניהול מקרקעי קרן קימת במסגרת ניהול ממשלתית לא יאפשר בעתיד את קיום המטרות הלאומיות שלמטרתן רכשה קרן קימת את המקרקעין שבבעלותה. בנוסף, שינוי ארגון המינהל ל"רשות" או ל"חברה ממשלתית" עלול להותיר את קרן קימת ללא משאבים כספיים, שמעתה ואילך ישמשו את הרשות במשק כספי סגור.

הצורך בהיפרדות קרן קימת מהמינהל עלה בעבר בעקבות פסיקת בתי המשפט ומשמעותה, שעל המינהל לנהל את המקרקעין לטובת כל אזרחי המדינה וכי אין להפלות או להחיל נורמות שאינן שוויוניות לקידום המטרות הציוניות של קרן קימת. בעבר היה חשש גדול שההיפרדות תטיל על קרן קימת נטל מינהלי בטיפול במאות אלפי חוכרים. ההסכם החדש בין קרן קימת למדינה יאפשר לקרן קימת לצאת לחלוטין מהבעלות ומניהול המקרקעין העירוניים. לפיכך, הנטל המינהלי שיוטל על קרן קימת לצורך ניהול קרקעותיה יהיה בר שליטה.²⁶

שתי סוגיות ראויות לליבון לפני קבלת החלטה על ידי קרן קימת. האחת, מהם יעדיה העתידיים; והשנייה היא אומדן המקורות הכספיים למימון היעדים. בשנים האחרונות, היה המקור העיקרי למימון פעולות קרן קימת, דמי היוון בבנייה עירונית. עם סיום מבצעי ההיוון והעברת הבעלות במקרקעין העירוניים, מקור זה לא יעמוד לרשות קרן קימת ואף לא לרשות המינהל. נדרשת על כן הערכה של הפוטנציאל הכלכלי הטמון בהסדרים הכספיים עם מינהל מקרקעי ישראל והצפי לדמי חכירה במגזר הכפרי. בשנים האחרונות עמד ממוצע העברות הכספים ממנהל מקרקעי ישראל לקרן הקימת על 350-400 מיליוני שקלים לשנה.

26 בכ" 550 אנודות של מושבים וכפרים שיחופיים יש כ" 34,000 בעלי משקים משפחתיים ובנוסף יש כ" 270 קיבוצים.

הטבלה הבאה מראה את סדרי הגודל של ההכנסות השנתיות מהחכרת קרקע במגזר הכפרי:

70 מיליוני שקלים	הכסף ישמש כקרן צמיתה אשר תישא ריבית קבועה של 5%	כנגד העברת הקרקעות העירוניות תקבל קרן קימת סכום חד-פעמי של 1.4 מיליארד שקלים
280 מיליוני שקלים	בסיס חישוב: בממוצע 140,000 שקל ליח' ד'	מדמי חכירה מהוונים לבניית כ-2000 יחידות דיור לשנה ב"הרחבות" ובשכונות מגורים
50 מיליוני שקלים	בסיס חישוב: 50,000 שקלים לעסק	מדמי חכירה מהוונים עבור פעילות פל"ח: 1000 עסקים בשנה
100 מיליוני שקלים	בסיס חישוב: 200,000 שקלים להעברת זכות	מדמי הסכמה: 500 העברות זכות בשנה
500 מיליוני שקלים		סה"כ ביניים
100 מיליוני שקלים	20% תשלום לחברה מנהלת	הוצאות ניהול וגבייה
400 מיליוני שקלים		העברה לקרן קימת

כנגד הכנסות קרן קימת, מן הראוי לבחון את התחומים בהם היא תתמקד בארגון החדש, ולהחליט על תחומי הפעילות לעתיד:

ייעור ותרומה לפיתוח סביבתי: תחום מרכזי בפעילות קרן קימת. לדעתי, ראוי לשקול שילוב עם רשות הטבע והגנים, שיתרונותיו לקרן קימת ביעול ובהקטנת כפילות פעילות שני הגופים, סיוע מקצועי, סיוע לרשות בשמירה על שמורות הטבע שפתוחות לקהל הרחב. פעילות קרן קימת בתחום החינוך צריכה להתמקד בחינוך סביבתי כחלק מהתרומה לפיתוח סביבתי. העלות: 300 מיליוני שקלים.

תמיכה בשינוי הארגוני, החברתי והתעסוקתי בכפר: זה תפקיד מסורתי של המחלקה להתיישבות, שאינה קימת עוד. בעיצוב מדיניות פיתוח הכפר ויצירת כלי הביצוע יש לשתף את משרד החקלאות ופיתוח הכפר. עד כה, קרן קימת הפגינה אדישות כלפי השינויים המבניים בכפר הישראלי, למעט אולי תמיכתה במחקר החקלאי באזורי פיתוח. העלות: 50-100 מיליוני שקלים בשנה.

להלן דעתי על תחומי ההוצאה בהם קרן קימת תצמצם בעתיד:

- * הכשרת קרקעות, ניקוז, הקמת מאגרי קולחים, סלילת כבישים, שיקום נחלים וכד': חיסכון של כ-90 מיליוני שקלים בשנה.
- * פעולות לחינוך יהודי בחו"ל (תפקיד זה שמור לסוכנות היהודית) ובארץ (חוגי סיור וכיו"ב): כ-50 מיליוני שקלים.

מטרת הצגת תחומי הפעולה והמסגרת התקציבית נועדה להראות שסדרי הגודל הדרושים אפשריים.

מינהל מקרקעי ישראל – לאן?

המדיניות הקרקעית על פיה פועל מינהל מקרקעי ישראל נקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל. להחלטות המועצה אין מעמד של "תקנות בנות פועל תחיקתי" ועל כן הן נחותות מבחינת הסטטוס המשפטי שלהן אף מהוראות תוכנית מתאר. על אף תיקוני חקיקה רבים בחוק מינהל מקרקעי ישראל, לא עוגנה מדיניות המועצה בחוק או בתקנות. אני משער, שאחת הסיבות האפשריות להימנעות מפנייה לכנסת היא שחוק יסוד ניתן לתקן או לשנות רק בחוק יסוד ולא בדרך של התקנת תקנות. יצירת "החכירה המהוונת לדורות", הכוללת כמעט כל זכות עתידית במקרקעין, היא לדעתי יצירה של פיקציה משפטית שכמוה כהעברה של בעלות מלאה. לא ייפלא אפוא, שלאחר שבידי בעלי הקרקע נשארה בעלות ערטילאית בלבד, אין להם עוד עניין להישאר רשומים כבעלים והמינהל, בשם הבעלים, חפץ לרשום את הבעלות המלאה על שם המחזיקים. במצב הדברים הזה, כאשר הבעלות השיורית שבידי המינהל ריקה מתוכן, לא צריך להיות ליברל אדוק או חסיד של כלכלת שוק כדי לתמוך בהעברת הבעלות לידי מחזיקי הקרקע. המצב בקרקע באזורים כפריים שונה, כי שם נותר ערך כלכלי הטמון באפשרויות שינוי ייעודה של הקרקע החקלאית לשימושים עירוניים. בקרקע עירונית, אפשרות זו לא קיימת עוד.

המינהל, כגוף המנהל את מקרקעי המדינה, הוא לכאורה גוף בעל עוצמה שיש לו נכסים רבים. אלא שהאמנה בין המדינה לבין קרן קימת עיקרה חלק חשוב מעוצמת המינהל והוא הקביעה, כי "כל עסקה תיעשה בשם בעליה ופירות אותה עסקה יהיו

של הבעלים". כתוצאה מכך, על אף שהמחזור הכספי של המינהל נאמד במיליארדי שקלים בשנה, אין למינהל אפשרות להקצות כספים משלו לפיתוח עתודות הקרקע. פיתוח הקרקע הופקד על פי האמנה בידי קרן קימת ולמימונו מופנים פירות עסקאות המקרקעין במקרקעי קק"ל. בעבר הוצע להפוך את המינהל לרשות, עם משק תקציבי סגור. נראה שבעבר העדיפו בעלי הקרקע, המדינה וקרן קימת, לשלוט בכספי התמורה מעסקאות המקרקעין של המינהל ובכך עוקרה תכלית חשובה ביותר של הגוף המנהל את המקרקעין הציבוריים. הרפורמה המוצעת בניהול מינהל מקרקעי ישראל והסיכוי להיפרדות קרן קימת מהמינהל הם פתח לניהול מקרקעי ישראל לתועלת הציבור וליצירת מכשיר חשוב ביותר לפיתוח הכפר, השטחים הפתוחים והסביבה.

תמורות במושבים בשולי מטרופולין: מקרה חקר המועצה האזורית חוף הכרמל

אסתר כהן ומיכאל סופר

המחלקה לגיאוגרפיה וסביבה, אוניברסיטת בר אילן

תחת לחצי הפיתוח ותנאים כלכליים משתנים, רפוסי התעסוקה של תושבי המרחב הכפרי עוברים תמורה ובעקבותיהם משתנים גם שימושי הקרקע. לצד התמחות גוברת של שימושי הקרקע החקלאיים מופיעים מבנים המאכלסים תעסוקות לא-חקלאיות. לצד מבני מגורים ומבני משק של משקים חקלאיים, מופיעים משקים שנרכשו כהשקעה בנכסים ומיועדים למגורי המעמד הגבוה, או לאוכלוסייה המוצאת במרחב הכפרי מקום מגורים בעל איכות חיים מועדפת. השונות המרחבית מאופיינת בכך שלצד יישובים בהם האוכלוסייה מזדקנת ואוכלוסייה צעירה נוטה לעזוב, קיימים יישובים הקולטים אוכלוסייה חדשה ועוברים תהליכי התחדשות. בעקבות תהליכים אלה מתרחבת תופעת אי-השוויון הפנים-יישובי והבין-יישובי במרחב הכפרי. תופעות אלה מתרחשות בעוצמות שונות באזורים שונים, אך הן בעלות מאפיינים ייחודיים בשולי מטרופולין. מחקרים שונים הדגישו את היבטי התופעה, עוצמתה והשלכותיה בשובל העירוני-כפרי של מטרופולין תל אביב (גרוסמן, 1993; סופר וגל, 1994; סופר ונאמן, 1998) ולפיכך מעניין לבחון מה מתרחש בטבעות העוטפות מטרופולין אחר בארץ – מטרופולין חיפה.

מאמר זה מציג את התמורות המתרחשות כמושבי המועצה האזורית חוף הכרמל הנמצאת בשוליו הדרומיים של מטרופולין חיפה ולפיכך הוא חושף את התמורות במגזר המושבי באופן כללי, אך במיוחד באזור הנמצא בתחומי השובל העירוני-כפרי והנתפס ככזה שלחצי הביקוש למשאבי הקרקע שלו גוברים עם הזמן. המאמר בוחן את מבנה התעסוקה וההכנסה של משקי הבית החקלאיים בחמישה מושבים במועצה האזורית, ואת התמורות שחלו בשימושי הקרקע החקלאיים ואלה הקשורים לאזור המגורים.

החומר שעליו מבוסס המאמר מתבסס על עבודת שדה מגוונת: ראיונות פתוחים עם בעלי תפקידים במועצה האזורית ובמושבים; שאלון מפורט העוסק במאפייני הנחלה

ומשק הבית, מבנה התעסוקה וההכנסה שמולא על ידי 108 משקי בית בעלי נחלה בחמישה מושבים. במסגרת המחקר הייתה התייחסות לשלוש קבוצות של משקי בית:

- אלה העוסקים רק בחקלאות.
- אלה העוסקים בחקלאות ובפעילויות אחרות.
- אלה שאינם עוסקים בחקלאות.

בנוסף לכך פוענחו תצלומי אוויר באזור המועצה האזורית חוף הכרמל שהתפרשו על שלוש תקופות – שנות החמישים, השבעים והאלפיים – ובעזרתם נלמדו התמורות בשימושי הקרקע.

רקע כללי – תמורות במבנה הכלכלי של הכפר בעולם המערבי

זה מספר עשורים עוברים המשקים של המדינות המפותחות תמורות רחבות, הכוללות גם את המרחב הכפרי. עוצמת השינויים התגברה במיוחד מאז המשבר הכלכלי העולמי שהתרחש מסוף שנות השבעים ועד מחצית שנות השמונים של המאה ה-20 ואשר פגע גם במגזר החקלאי. המשבר בחקלאות וירידת חשיבותה של החקלאות למשק הלאומי, כמונחים של תרומה לתוצר הלאומי הגולמי ולתעסוקה וכן שימור הסביבה והביקוש הגובר למגורים ולפעילויות פנאי במרחב הכפרי, חייבו את מדינות המערב לבחון מחדש את מדיניותן כלפי החקלאות והכפר והזיקה ביניהם, ובין השאר לשקול את המשך התמיכה במגזר החקלאי.

בפרספקטיבה היסטורית, ההתייעלות הגוברת והגידול המואץ בתפוקה החקלאית גרמו לירידת מחירי תפוקות ולהרעה מתמשכת בתנאי הסחר, לצמצום הרווחיות הענפית ולהגברת הצורך בניצול יתרונות גודל באמצעות ריכוז משאבים, כולל משאבי קרקע, תוך הגדלת יחידות המשק. כתוצאה מכך פחת משמעותית מספר החקלאים הפעילים. במקביל, המודעות הגוברת לחשיבות של שימור הסביבה העלתה על סדר היום הציבורי את קיומן והשלכותיהן של "העלויות החיצוניות" הנובעות מהתייעלות הייצור החקלאי, שביטוין המעשי הוא התעצמותם של מפגעים סביבתיים. כתוצאה מכך נוצר לחץ על החקלאים להקטין את השימוש בחומרים מזהמים ולצמצם את אינטנסיביות

הייצור. בנוסף לכך הופיעו, בעיקר מאז שנות השבעים של המאה ה-20, ביקושים חדשים למשאבי הכפר, הן למגורים, הן לפעילויות כלכליות לא-חקלאיות והן למטרות פנאי ונופש.

הסבר לתמורות המתרחשות במרחב הכפרי ניתן למצוא בראייה התיאורטית שלפיה היצרנים החקלאים נמצאים בראשיתו של עידן חדש, העידן הכתרי-יצרני (The post-productivist era). עידן זה מאופיין לדעת התיאורטיקנים (Ilbery and Bowler, 1998; Wilson, 2001) בהפחתה בהיקף הייצור החקלאי, צמצום באינטנסיפיקציה תחת הגבלות סביבתיות קשיחות, צמצום בתמיכה במגזר החקלאי ובתפיסה חדשה של המרחב הכפרי כספק של שירותי פנאי וסביבה לאוכלוסייה העירונית, ולאווך דווקא כספק של מוצרים חקלאיים. למעשה, גם התהליכים של גיוון הפעילות הכלכלית במשק החקלאי וריבוי התעסוקות אמורים, בין השאר, לייצג עידן זה. יש המערערים על תפיסת העידן החדש כביטוי של מהפך רב-ממדי במבנה המגזר החקלאי, הסבורים כי תהליכי השינוי הם יותר מורכבים ולא ניתן להסביר אותם בגישות פשטניות וחד-ממדיות (Evans et al., 2002). במציאות, העידן היצרני עדיין שליט במרחב הכפרי והנוף החקלאי, על אף שמספר גדול של משקי בית מאמץ דפוסי פעילות וייצור חדשים.

התמורות הכלכליות והסביבתיות אילצו את משקי הבית החקלאיים הפועלים באופן עצמאי להתאים את דפוסי הפעילות שלהם לשינוי בתנאי הייצור, כאשר בעיקרון עומדות בפניהם שלוש אסטרטגיות אפשריות (Ilbery and Bowler, 1998):

- האחת – המשך הפעילות החקלאית תוך התמחות והעצמת הייצור;
- השנייה – גיוון מקורות ההכנסה על ידי הפניית חלק ממשאבי המשפחה לתעסוקות לא-חקלאיות במשק או מחוצה לו;
- השלישית – הקטנה של השטח המעובד והתפוקה הכוללת, לעתים עד לרמה נמוכה ההופכת את הפעילות המשקית לתחביב בלבד.

הבחירה באחת משתי האסטרטגיות הראשונות – ההתמחות בחקלאות וריבוי מקורות ההכנסה במסגרת משק הבית החקלאי – מבטאת את רצונם של משקי הבית לשרוד כיצרנים חקלאיים, גם אם המשמעות היא שילוב של פעילות חקלאית עם פרולטריוזציה של חלק מכוח העבודה המשפחתי (Sofer, 2001). למעשה ניתן לטעון כי המשך קיומם של משקי בית חקלאיים, הן קטנים והן גדולים ומתמחים, מותנה בכוננותם לאמץ חלוקה פנימית מחודשת של כוח העבודה המשפחתי בין החקלאות המסחרית לבין

שוק העבודה החיצוני לחקלאות (Marsden, 1990). האסטרטגיה השנייה, שהיא קרוב לוראי השכיחה כיום, מאגדת שתי תופעות: גיוון הפעילות בתוך המשק החקלאי (farm diversification) וריבוי תעסוקות של חברי משק הבית החקלאי (pluriactivity). שתי אלה מהוות כיום את אשיות אסטרטגיית ההישרדות במספר גדל של משקי בית חקלאיים ברוב ארצות הקהילייה האירופית וגם במשקים מפותחים אחרים. אסטרטגיה זו נשענת על פיתוח עיסוקים לא-חקלאיים בתחומי המשק החקלאי או הכפר, וגם על מעבר של חברי משק הבית החקלאי אל מוקדי תעסוקה עירוניים (Campagne et al., 1990; MacKinnon et al., 1991; Le Heron et al., 1994; Sofer and Bordanc, 1998; Sofer, 2001; 2005; Robinson, 2004). הפיתוח הלא-חקלאי בתוך המשק מתאפשר בין השאר בשל שיפור החיבוריות והנגישות לשוקי העבודה, רכישת מיומנויות לא-חקלאיות על ידי חברי משק הבית החקלאי, וניצול העלויות הנמוכות של שימוש בשטח ובמבנים המתפנים מן הייצור החקלאי (Evans and Ilbery, 1989; Ilbery, 1991; Errington and Gasson, 1996; Short, 1995).

כתוצאה מכל אלה מופיעים במרחב הכפרי שימושי קרקע חדשים כמו מתקני תירות ונופש, מרכזי מסחר, מפעלי תעשייה, עסקים קטנים ועוד, אשר חלקם מבטא מעבר משימוש יצרני של הקרקע לשימוש צרכני, ואשר מצביעים על כיווני הפיתוח העתידיים של המרחב וטבעו העתירי של מבנה התעסוקה (Bryden and Bollman; 2000). מן הראוי לזכור שגם כאשר הסביבה החיצונית מציעה הזדמנויות מתאימות, לא כל המשקים מסוגלים או רוצים לממש את אופציית השילוב בין חקלאות ופעילויות שאינן חקלאיות, אם בשל הרכב משק הבית וכישוריהם של בני המשפחה, אם בשל עמדות ותפיסות של המשק החקלאי כאורח חיים או כעסק (Walford, 2003) ואם בשל מבנה המשק החקלאי עצמו (Marsden et al., 1986; אפלבוט וסופר, 2004).

תהליך ההבניה מחדש של כוח העבודה ושל שימושי הקרקע במרחב הכפרי מתבטא במעבר של חלק ממשקי הבית מתעסוקה בחקלאות לתעסוקות במגזרי השירותים, המסחר והתעשייה, ובצמצום ובהחלשת שליטת החקלאים על משאבי הקרקע של הכפר. אולם, אין תהליך זה מתבטא בהגירה משמעותית מהכפר, היות והשיפור בתנאי התחבורה מאפשר היום לתושבי הכפר לשנות את דפוסי התעסוקה המקומיים על ידי פיתוח מקורות תעסוקה חליפיים ביישוב, או פנייה אל מוקדי תעסוקה עירוניים, כל זאת מבלי לוותר על המשך המגורים בכפר.

התמורות במבנה התעסוקה אינן אחידות על פני כל המרחב הכפרי, היות והגורמים השונים אינם פועלים באותה עוצמה והיקף, או אינם פועלים כלל באזורים מסוימים (Murdoch et al., 2003; Terluin, 2003). ניתן להבחין בין אזורים כפריים המתמודדים בהצלחה עם התנאים המשתנים וזוכים בשל כך לצמיחה כלכלית וחברתית, לבין אזורים שאינם עומדים בתחרות על משיכת משאבים וניצולם היעיל ולמעשה נותרים מאחור, ללא שינוי משמעותי בתשתית הכלכלית שלהם (Lewis, 1998; Bryden and Bollman, 2000). הפערים הבין-אזוריים מיוחסים, בין השאר, למרחק ממוקדים עירוניים כלכליים, המציעים הזדמנויות תעסוקתיות חיצוניות למשק החקלאי מחד, ושוק רחב לשירותי הפנאי והנופש של הכפר מאידך (Sofer, Ilbery et al., 1996; Sofer, 2001), או קיומם של יתרונות סביבתיים ונופיים המושכים מהגרים ומבקרים אל הכפר (Bryden and Bollman, 2000). בנוסף, כושר מנהיגות ויזמות מקומית וגם מאפייני אוכלוסייה, וקיומן של רשתות פנימיות של מידע והזרמת חידושים, עשויים לקדם אזורים במדרג הפיתוח (Terluin, 2003).

עוצמת השינוי מורגשת במידה רבה באזור השובל העירוני, וכיחוד זה הנמצא בסמוך לשוליו של מטרופולין מתרחב, אזור בו התחרות על הקרקע בין שימושים שונים עזה במיוחד (Bryant et al., 1982; Edelman et al., 1999; Clouser and Olexa, 2005). התוצר המרחבי של התחרות נובע מאופי האינטראקציה בין המשתתפים במאבק (חקלאים, בעלי הון, רשויות מקומיות וגופי תכנון), כוחם היחסי והמגבלות התכנוניות התקפות. מנגנונים הנתפסים כמשפיעים על הזחילה העירונית לתוך המרחב הכפרי כוללים בין השאר שינוי ביתרונות מיקום, שונות בעלויות הקרקע, גידול במוביליות של האוכלוסייה, שינוי בדפוסי החיים והזדמנויות תעסוקתיות. התמורות הבולטות הן שינוי באופי היישובים הכפריים ובמבנה החברתי-דמוגרפי שלהם, אובדן של קרקע חקלאית ועלייה, לפחות זמנית, ברמת האבטלה של חקלאים, לחץ על תשתיות במרחב הכפרי, הופעתם של מטרדים סביבתיים שלא נודעו קודם וגידול באי-השוויון הפנים והבין-יישובי.

תמורות במגזר החקלאי

במהלך ששת העשורים האחרונים איבדה החקלאות מחשיבותה במשק הלאומי בכלל ובמרחב הכפרי בפרט. התהליך הזה דומה למתרחש במדינות המפותחות, אם כי קצב

השינויים ומשך הזמן הקצר יחסית בו מתרחש השינוי הם ייחודיים, בעיקר בשל המבנה המוסדי של החקלאות והכפר בישראל. התמורות המרכזיות בענף מוצגות בטבלה 1 ומבליטות ירידה מהותית ומתמשכת באינדיקטורים מרכזיים: תרומה לת"ג, תרומה ליצוא, שיעור מועסקים, תנאי הסחר, ההכנסה הנובעת מתעסוקה בחקלאות ומספר המועסקים העצמאיים. מול מגמות אלה קיימת מגמת עלייה בפירון הענפי, המבטאת גידול מואץ בתוצר, העולה על קצב הגידול בביקוש המקומי ומכאן משפיע על הירידה המתמשכת במחירים הריאליים של מוצרי החקלאות (כסלו וקסין, 1998; אפלבוס וסופר, 2004) ועל הקטנת הרווחיות, המתבטאת בירידה בהכנסתם של משקי הבית מפעילות חקלאית. להקטנת הרווחיות וההכנסה הנובעת מן התעסוקה בחקלאות הייתה השפעה מכרעת על הרצון ועל היכולת של חקלאים עצמאים להמשיך לעסוק בחקלאות, ועל הגידול בשימוש בכוח אדם שכיר בעיקר על בסיס כוח עבודה זר. מגמה שאפשרה לחקלאים הפעילים להקטין את עלות תשומות העבודה כחלק מסך כל עלויות הייצור.

השינוי במספר המועסקים בחקלאות ובהרכבם הוא בעל משמעות רבה ביותר עבור המרחב הכפרי. המגמה הבולטת היא הירידה בשיעור המועסקים בחקלאות מסך כל המועסקים במרחב הכפרי, מ-80 אחוז ויותר בשנת 1960 ל-34 אחוז בשנת 1980 ו-12 אחוז בלבד בשנת 2004. את מקום תחומי החקלאות כענפים מובילים תופסים היום ענפי המסחר והשירותים הציבוריים. במקביל לירידה במספר החקלאים והמועסקים בענף עולה התפוקה החקלאית הממוצעת ליחידת משק פעילה. בשנים 1971-1995 עלתה התפוקה למשק פעיל פי 3.4 (כהנוביץ ואחרים, 1999). סך הנתונים מצביע על מגמה של התרכזות הייצור בידי מספר קטן והולך של משקים גדולים וגדלים, בדומה לתהליכים שנצפו בארצות המפותחות. המשמעות היא שמרבית תושבי הכפר פונים לעיסוקים אחרים, כאשר חלקם משלב עיסוקים אלה עם פעילות חקלאית וחלקם נוטש את החקלאות לטובת פעילות לא-חקלאית בתחומי הכפר או מחוץ לו. התמורות בתעסוקה באות לידי ביטוי גם בהסכה של שטחים חקלאיים לשימושים אחרים.

טבלה 1. אינדיקטורים מרכזיים של המגזר החקלאי בהשוואה עתית

אינדיקטור	שנה	ערך	שנה	ערך	% שינוי
שיעור החקלאות בתל"ג (%)	1980	4.8	2004	1.6	-66.7
שיעור מועסקים מסך כל המועסקים במשק (%)	1980	6.8	2004	2.6	-61.8
החלק היחסי ביצוא (%)	1980	10.5	2004	2.7	-74.2
תנאי סחר (אינדקס)	1986	100.0	2004	59.0	-41.0
הכנסה נובעת (אינדקס)	1986	100.0	2004	73.2	-26.8
מספר מועסקים עצמאיים (אינדקס)	1986	100.0	2004	38.1	-61.9
פריון כולל (אינדקס)	1986	100.0	2004	286.1	186.1
שכירים (באלפים)	1980	29.5	2004	48.6	164.7
אוכלוסייה במרחב הכפרי (באלפים)	1961	341.9	2004	567.0	165.8
משקל האוכלוסייה מסך אוכלוסיית ישראל (%)	1961	15.7	2004	8.3	-47.1
תושבי מרחב כפרי מועסקים בחקלאות (באלפים)	1960	121.1	2004	27.3	-77.4
שיעור מועסקים בחקלאות ממועסקי מרחב כפרי (%)	1960	83.9	2004	12.2	-85.5
שיעור מועסקים במסחר ושירותים ממועסקי מרחב כפרי (%)	1980	37.5	2004	64.6	172.3
שיעור מועסקים בתעשייה ממועסקי מרחב כפרי (%)	1980	28.8	2004	23.2	-19.4

מקור: משרד החקלאות, הרשות לתכנון כלכלי, 2002; 2003.

התמורות במבנה המשק ודפוסי התעסוקה במושב

התמורות במגזר החקלאי כולו מתבטאות כמשק המושבי בשתי תופעות מרכזיות: הראשונה, הגידול המתמיד בפריון הייצור, המלווה ביציאה של חלק מבעלי המשקים ממעגל הייצור ובהקטנת חלקה של החקלאות בתעסוקה של תושבי המושבים. השנייה, עלייה בשונות הפנימית, שכאה לידי ביטוי בהתפתחותם של משקים מתמחים, בהבדלים משמעותיים בהיקף הייצור של יחידות המשק השונות, ובהופעתם של דפוסי

תעסוקה מגוונים בקרב משקי הבית המושביים (אפלבוט וסופר, 2004). נתוני סקר החקלאות וההתיישבות לשנת 1995 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1998) מצביעים על העובדה שכרבע מן המשקים ייצרו 70% מכלל התפוקה, ומחצית מהמשקים ייצרו רק 11% מכלל התפוקה. באותה שנה רק 60% מכלל הנחלות במושבים היו פעילות ושיעור דומה (62.4%) של בעלי משקים עבדו במשק החקלאי, אבל רק כרבע מבעלי המשקים עבדו במשק שלהם במשרה מלאה. משקלה של התעסוקה בחקלאות בכלל האוכלוסייה המושבית ירד במהלך השנים בקצב מהיר יחסית, מהיקף של כ-75% בשנת 1965 ל-15% בלבד בשנת 2001 (למ"ס, שנים שונות).

לאחר המשבר הכספי שפקד בשנות השמונים של המאה ה-20 את ההתיישבות החקלאית בכלל ואת המגזר המושבי בפרט, הואצו השינויים, ואסטרטגיית ההישרדות של משקי הבית פנתה לכיוון של מגוון דפוסי תעסוקה שונים. במסגרת זו הופיעו בחצרות המשקים שימושים כלכליים חדשים – עסקים לא-חקלאיים, מחסנים, מבני אירוח לתיירים, פעילויות פנאי ומגורים להשכרה. אלה הרחיבו את מגוון מקורות ההכנסה של בעלי המשקים, מעין משק "מעורב" המבוסס על פעילויות שונות, שחלקן אינו מתחום החקלאות. דוגמה לכך, המאפיינת את המושבים הממוקמים בשוכל העירוני-כפרי, היא אסטרטגיית ההישרדות של משק הבית המושבי בשולי מטרופולין תל אביב, שנשענה בשנים האחרונות על שלושה מקורות הכנסה עיקריים – חקלאות, עבודה בשכר (בעיקר מחוץ למושב) ועסקים בנחלות (סופר ונאמן, 1998). בנוסף לכך, ניכרה נטייה גוברת גם לכיוון של גיוון פסיבי, שמשמעותו השכרת מבנים והחכרת קרקע כמקורות הכנסה נוספים. נתונים עבור השנים 1996-1997 מראים שקרוב ל-80% ממשקי הבית במועצות האזוריות עמק חפר ולב השרון ייצרו הכנסה כלשהי מחקלאות, אך רק עבור 36% שימשה החקלאות כמקור ההכנסה העיקרי, כאשר תרומתה 50 אחוז ומעלה מסך כל ההכנסות של משק הבית (Sofer, 2001). מקור ההכנסה החלופי הבולט ביותר באזור זה הוא תעסוקה בשכר מחוץ ליישוב, שהתבסס במידה רבה על כוח העבודה של הנשים.

דגם דומה, בפרישה ארצית, נמצא גם אצל דור ההמשך במושבים – משקי בית שגיל ראשיהם אינו עולה על 40 (סופר, 2002). גם כאן נמצא כי ריבוי התעסוקות במסגרת משק הבית הוא המצב השכיח, ומקורות ההכנסה העיקריים הם חקלאות ותעסוקה בשכר, כאשר בהכללה ניתן לומר שהגבר עוסק בחקלאות והאישה נוטה לעבוד כשכירה מחוץ למשק הבית. מקורות הכנסה נוספים משמשים עסקים לא-

חקלאיים והשכרת מבנים. הסיבות העיקריות שתמכו בבחירת האסטרטגיה של גיוון במקורות ההכנסה היו ירידה בהכנסה מחקלאות וזמינות מבנה בנחלה או קרקע שאינה מעובדת. ניצול הכשרה שנרכשה, טכנולוגיות מתקדמות שגרמו לעודף ידיים פנויות, רצון לפרוע חובות עבר, וכן פניית יזמים שביקשו לשכור מבנים חקלאיים שהתפנו, צוינו כגורמים משניים.

תופעה בולטת בשנים האחרונות היא התעצמות הפעילות העסקית הלא-חקלאית בתחומי הנחלה (שרמן וקירר, 1993; מורגנשטרן וסופר, 2003). התופעה מתפשטת בקצב מהיר, כאשר מספר הנחלות בהן קיימים עסקים לא-חקלאיים או מבנים להשכרה, צמח תוך שש שנים מהערכה של 4,000 בשנת 1995 ליותר מ-13,000 בשנת 2003 (Sofer and Applebaum, 2006). רק חלק קטן מן העסקים (כ-12%) קשור ישירות לפעילות החקלאית של המשק (משרד החקלאות, 2002). יותר משליש מן המשקים משכירים שטח ומבנים ליזמים חיצוניים או לדיירים, המספקים להם הכנסה אך אינם משמשים כמקור תעסוקה לחברי משק הבית. עוצמתה של תופעה זו היא גבוהה יחסית בטבעות הסמוכות למטרופולינים הגדולים (סופר, 2002; מורגנשטרן וסופר, 2003).

התמונה המצטיירת אינה מציגה אחידות בכל המגזר המושבי. גורמים שונים עומדים בבסיס ההבדלים הניכרים במדרי הפעילות החקלאית של המושבים. בין אלה ניתן להצביע על השוני בזמינות של משאבים כספיים ואנושיים העומדים לרשות משקי הבית, לתקופת הקמת המושב ולרקע ממנו באו תושביו, למנהיגות המקומית ולדרגת היזמות שהיא מפגינה, ובוודאי גם למיקומו הגיאוגרפי של המושב (אפלבוט וסופר, 2004). הנטייה להמשיך לעסוק בחקלאות בולטת יותר במושבים הוותיקים ובמשקי הבית הוותיקים במושב עצמו. השפעת המיקום הגיאוגרפי על מבנה התעסוקה באה לידי ביטוי בשיעור הנחלות הפעילות בחקלאות, בהיקף התעסוקה החקלאית, וגם בשיעור הנחלות שיש בהן פעילויות לא-חקלאיות (למ"ס, 1998; סופר, 2002). נמצאו הבדלים בין-אזוריים גם בחשיבות היחסית של מקורות ההכנסה של משקי הבית. במרכז הארץ, בסמיכות למטרופולין תל אביב, מקור ההכנסה המוביל של קרוב למחצית מן המשקים הוא החקלאות בנחלה, גם אם שאר המקורות יחדיו תורמים יותר מהחקלאות. זמינות של תעסוקה בשכר ונגישות לשוקי עבודה עירוניים באזור, מאפשרת למקור זה לשמש מקור הכנסה חשוב ביותר, בין אם משק הבית עוסק בחקלאות ובין אם לאו, וגם הנטייה להשכיר שטחים ומבנים לאחסון גבוהה בהרבה מאשר באזורי השוליים. ברם, מבחינת התרומה להכנסה ובניגוד לצפוי, דווקא באזורי השוליים – צפון הארץ ודרומה – יש

לעסקים בנחלה ולתעסוקה מחוץ ליישוב תרומה חשובה ביותר להכנסת משק הבית באותם משקים בהם הם קיימים (סופר, 2002).

המועצה האזורית חוף הכרמל ומושבי המחקר

אזור המועצה האזורית חוף הכרמל נסמך על רצועת חוף צרה יחסית בין רכס הכרמל וחוף הים התיכון המשתרעת מחיפה דרומה, ובה מרוכזים מרבית היישובים, כולל חמשת מושבי המחקר: מגדים, גבע כרמל, צרופה, עין אילה ובית חנניה. אוכלוסיית המועצה מנתה בסוף שנת 2004, כולל היישובים קיסריה ועתלית, 21,300 נפש (למ"ס, 2005). נתוני הלמ"ס לשנת 2004 מסווגים את המועצה בדרגה 7 ברמה הסוציו-כלכלית, אשר ללא ספק מושפעת מהיות קיסריה חלק אורגני של המועצה (למ"ס, 2005). הביטוי לכך הוא שממוצע ההכנסה למועסק שכיר או עצמאי גבוה מהממוצע הכללי של המועצות האזוריות. מבנה הגילים מראה על משקל יחסי גבוה מהממוצע לקבוצת הגיל המבוגרת 65 ומעלה, ומשקל נמוך יחסי לקבוצת הגיל הצעירה, מגיל 14 ומטה.

מושבי המחקר הוקמו עם ראשית המדינה. מגדים, גבע כרמל ועין אילה הוקמו בשנת 1949 והמושבים צרופה ובית חנניה הוקמו בשנת 1950. המתיישבים הגיעו בעיקר מצפון אפריקה: מרוקו, תוניס ואלג'יריה וממרכז אירופה: הונגריה וצ'כוסלובקיה. עם הקמתם מגו המושבים בין 65 ל-90 משקי בית. לכל משק בית הוקצו בין 20 ל-25 דונם, דונם בחלקות א' וב', שונה ממושב למושב, ו-5 דונם נוספים (בקירוב) בחלקה המשותפת. בתקופת הביסוס, הענף הראשון שהתפתח היה גידולי ירקות בשטח פתוח, ומעט מאוחר יותר הוקמו גם רפתות, כאשר בתקופת השיא היו משקי חלב במרבית הנחלות. דגם זה השתנה ועם הזמן נטשו רוב הרפתנים את הענף, והמעטים שנתרו השתכללו והרחיבו את הרפת. ענף הבננות החל להתפתח כבר בסוף שנות החמישים וכיום הוא הענף העיקרי, כאשר רוב התושבים מגדלים בננות ולחלק מהמשפחות יש גם בתי הבחלה. לדוגמה, היקף גידול הבננות כיום הוא כ-1,300 דונם בגבע כרמל וכ-2,000 דונם במגדים.

גודל הנחלות הוא שוויוני בתוך-יישובי, אך קיימים הבדלים משמעותיים בגודל הנחלה בין יישובים סמוכים. בעין אילה גודל הנחלה הוא כ-33.5 דונם ולעומת זאת בצרופה הוא בסביבות 21 דונם. חלק מהעוסקים בחקלאות אינם מעבדים את כל נחלתם

המקורית, והנתונים מצביעים על היקף עיבוד ממוצע של כ־21 דונם לבעל נחלה שאינו חוכר קרקע. במושב בית חנניה, המרוחק ביותר מחיפה והסמוך לבנימינה, פחות ממחצית החקלאים מעבדים את הקרקע בעצמם (42%) וזה הנתון הנמוך ביותר מבין נתוני המושבים הנחקרים, אך בכל זאת מרבית השטח החקלאי ביישוב מעובד (92%), יותר מכל מושב אחר שנבחר במחקר זה. נתונים אלה מלמדים על כך שהקרבה לחיפה אינה בהכרח משפיעה על היקף עיבוד הקרקעות. גם במושב עין אילה, פחות ממחצית החקלאים בו אינם מעבדים את הקרקע בעצמם (47%). במושב מגדים, הצמוד לשוליו הדרומיים של מטרופולין חיפה, שיעור המעבדים בעצמם הוא בסביבות 65%. מנתונים אלה ניתן ללמוד על כך שלקרבנו של מושב למטרופולין חיפה יש השפעה כלשהי על אי-עיבוד חלק מהקרקעות החקלאיות, אך לא בהכרח על שיעור המעבדים.

מול המעבדים הקטנים, ישנם החוכרים את קרקע שכניהם ומעבדים כל יחידת קרקע העומדת לרשותם. נחלה בה גידול בעבר ירקות ונעזבה, נמסרה לעיבוד השכן, תהליך שגורר בעקבותיו עלייה עם הזמן בשטח המעובד למגדל. חלק מהנסקרים ציינו כי הם מגדלים גידולי פלחה וכננות על פני מאות דונם. לכן, בראייה אזורית, גודל השטח המעובד הממוצע על ידי חלק מהחקלאים גדול בהרבה מגודל הנחלה שלהם. מספר נסקרים ציינו גידולי כננות בשטחים הגדולים פי 6 מגודל הנחלה העצמית וגידולי פלחה בשטחים גדולים פי 10 בהתאמה. התופעה כולטת במיוחד במושב בית חנניה, שהוא בעל נטייה לגידולי פלחה ומקסימום גודל השטח המעובד גדול פי 50 מגודל נחלתו המקורית של החקלאי. תופעה זו צפויה לנוכח הנטייה הברורה להמשך ירידה במספר החקלאים, תוך גידול בשטח המעובד של אלה הממשיכים לעסוק בחקלאות, המנצלים יתרונות לגודל בייצור תוך התבססות, בין שאר גורמי הייצור, על הגדלת תשומות הקרקע.

לטענת בעלי הנחלות, לא כל השטח החקלאי היה מעובד בזמן ביצוע הסקר, אולם לא כל אי-עיבוד קרקע נחשב להזנחה, היות וקיימת העברת קרקע עונתית או זמנית. בניסיון למצוא קשר בין נתוני אי-עיבוד שטח חקלאי (או אי-עיבוד עצמי) לבין משתנים אחרים, נמצא שבעלי השכלה אקדמית נוטים לא לעבד קרקע (או לא לעבד בעצמם) בשיעורים גבוהים יותר בהשוואה לבעלי השכלה נמוכה יותר. בנחלות בהן קיימים עסקים, כ־10% מהחקלאים נוטים לא לעבד חלק מקרקעותיהם. לעומת זאת, לא נמצא קשר בין שיעור ההכנסה מחקלאות לאי-עיבוד השטח החקלאי וזה ממצא מפתיע, כי צפוי היה שיימצא קשר ישיר ביניהם, כלומר, ככל שיש ירידה בשיעור ההכנסה מחקלאות תהיה

ירידה גם בשיעור העיבוד של השטח החקלאי. הקיצוץ במכסות המים כמעט ולא פגע במושבים, כאשר אגודת המים של המועצה יזמה פתרונות אלטרנטיביים: איסוף מי ביוב, איגום מי נחלים והתפלת מי מעיינות מליחים.

התושבים במושבים ובקיבוצים של המועצה האזורית חוף הכרמל מתפרנסים מחקלאות ומתעסוקות שאינן חקלאיות, כמו מפעלי תעשייה, תיירות ונופש. בין התמורות במהלך השנים האחרונות בולטת תנופת הפיתוח התיירותי, הכוללת יזמות פרטית בתחום האירוח הכפרי. על אף זאת, מקור הקיום המשפחתי היציב ביותר הוא תעסוקת חוץ. מהראיונות עם בעלי תפקידים במועצה עולה, שמתחילת שנות השמונים, כשהתברר למשקי הבית המשפחתיים במושבים שיכולת ההתפרנסות מחקלאות נחלשה באופן מהותי, נוצר חיפוש אחר מקורות תעסוקה שיפצו על הירידה בהכנסות מחקלאות. כמו באזורים אחרים בארץ, בעלי נחלות השכירו אמצעי ייצור, הפעילו אמצעי ייצור חקלאיים לא פעילים במסגרת פעילויות לא-חקלאיות, או יצאו לעסוק בפרנסות חיצוניות ליישוב, הן כשכירים והן כעצמאים. בשנות התשעים הצטרפו התושבים לתהליך הרחבת המושבים וניתנה האפשרות לכן/בת הממשיך של חבר מושב לקבל חלקת אדמה לבניית בית. כמו כן, נמכרו גם חלקות לאנשים מחוץ למושב. רוב היחידות נבנו על שטח ציבורי פתוח וחלקן על שטח חקלאי שלא היה בשימוש, או בחלקה המשותפת.

מאפייני תעסוקה והכנסה

מבנה התעסוקה של משקי הבית השתנה מהותית מאז הקמת המושבים, ומגוון מקורות ההכנסה מבטא יציאה חלקית או סופית מחקלאות ופנייה אל תעסוקות חליפיות, במושבים ומחוצה להם. אוכלוסיית המחקר (משקי הבית בעלי נחלות) מצביעה על שלוש סיבות עיקריות לגיוון מקורות ההכנסה: האחת, ירידה בהכנסה מחקלאות; השנייה, עלייה במחירי המים וירידה בהקצבות לחקלאות; השלישית, עלייה ברמת ההשכלה של החקלאים ורצונם לממש את הכשרתם ומיומנותם. ברם, הפנייה אל מקורות תעסוקה לא-חקלאיים אינה מבטאת בהכרח נטישת הקרקע והזנחתה, או יציאה סוחפת מפעילות חקלאית. החקלאות ממשיכה להוות מקור פרנסה בעל חשיבות דיפרנציאלית למשקי בית שונים.

מאפייני מקורות ההכנסה

בדיקת מאפייני התעסוקה וההכנסה של אוכלוסיית בעלי הנחלות במושבים מעלה כי בכל משק בית קיימים שלושה מקורות הכנסה במוצע, שבהם מעורבים הבעל והאישה, ולעתים גם הילדים הבוגרים. בטבלה 2 מופיעה התפלגות ההכנסה המצרפית של כל משקי הבית בסדר יורד לפי משקלם היחסי של מקורות ההכנסה השונים. יש לציין כי קיים פער בין מספר העסקים בנחלות ומספר המדווחים על הכנסה מעסק. חלקם לא פירטו על הכנסה מעסק ואחרים, שכירים בעסק של עצמם, דיווחו על הכנסה כשכיר במושב. בנוסף לכך, הנתונים על החכרת קרקע מוטים כלפי מטה עקב דיווח חסר. אי־דיווח נובע מהכנסה יחסית נמוכה מאוד מענף זה, או מהתייחסות להכנסה זו ככיסויי תשלום דמי החכירה למינהל מקרקעי ישראל ולא כדווקא כהכנסה ישירה למשק הבית.

טבלה 2: התפלגות מקורות ההכנסה על פי משקל יחסי מסך כל ההכנסות

משקל יחסי במשקים בהם קיים מקור ההכנסה		משקל יחסי (%)	מקור הכנסה
%	N		
50.3	74	34.8	חקלאות
45.0	59	24.8	שכיר מחוץ למושב
39.0	29	10.8	עצמאי/עסק מחוץ למושב
43.1	26	10.5	עסק בנחלה
31.0	25	7.2	החכרת קרקע
21.2	17	3.4	השכרת מבנים
33.5	10	3.1	שכיר במושב
37.5	12	5.3	אחר
		100.0	סה"כ

הנתונים מבליטים את העובדה ששני מקורות, חקלאות ועבודה בשכר מחוץ למושב, מהווים את החלק העיקרי בהכנסה של משקי הבית שנסקרו ותורמים יחדיו כ־60%

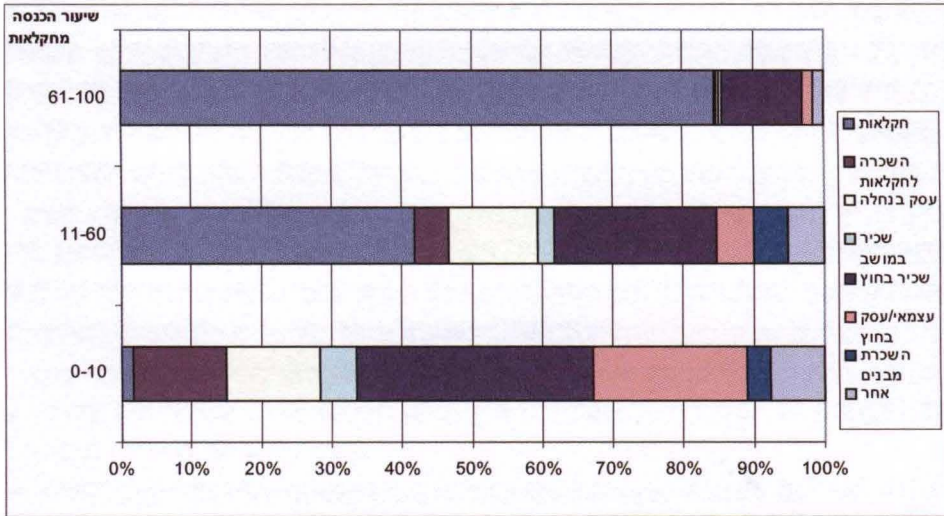
מהכנסות משקי הבית. עסק בנחלה ועצמאי מחוץ למושב תורמים מעט מעל חמישית מההכנסות. גם כאשר בוחנים את החשיבות היחסית של מקורות ההכנסה רק עבור משקים בהם מקור זה רלוונטי, עדיין חקלאות ותעסוקה בשכר משמשים כמקורות החשובים ביותר, קרוב למחצית מההכנסה, ועסקים במושב או מחוצה לו מופיעים מיד אחריהם. המשמעות של נתונים אלה היא שלהכנסה מחקלאות יש עדיין משקל מכובד ביותר עבור משקי הבית המושביים.

חיזוק לממצאים ניתן למצוא בנתונים המתייחסים למקורות ההכנסה השונים עבור שלושת טיפוסים המשקים הקיימים במושבים, שמיונם נקבע על פי משקלה של ההכנסה מחקלאות (תרשים 1). לפי מיון זה, טיפוסים המשקים הם:

- משקי בית חקלאיים, שהכנסתם מחקלאות היא לפחות 61% מסך כל הכנסת משק הבית (כ-20% ממשקי הבית);
- משקי בית משלבים, שהכנסתם מחקלאות היא בין 10% ל-60% מסך כל הכנסת משק הבית (כ-42% ממשקי הבית);
- משקי בית לא-חקלאיים, שהכנסתם מחקלאות היא עד 10% מסך כל הכנסות משק הבית (כ-38% ממשקי הבית).

הטיפוס השכיח הוא זה של משקים משלבים, שעה שחלקם של משקי הבית החקלאיים הוא הקטן יחסית, תופעה שכבר הובחנה בעבר (סופר ונאמן, 1998; סופר, 2002). תופעת ריבוי מקורות ההכנסה מתחזקת בעקבות שימוש בכוח אדם שכיר המאפשר לבני משק הבית לעסוק באופן חלקי או מלא בתעסוקות אחרות. כל משק בית מתפרנס בממוצע משלושה מקורות הכנסה שונים לפחות, כאשר בחלק מהתעסוקות עובדים שני בני הזוג יחד.

תרשים 1: חשיבותם של מקורות ההכנסה השונים על פי טיפוס משקים



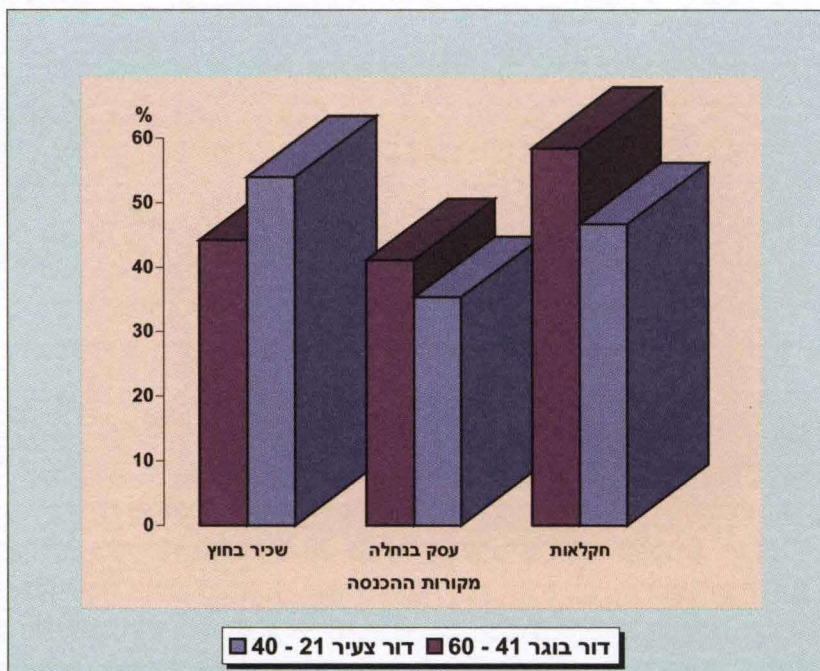
הנתונים מראים, שעבור המשקים החקלאיים, ממוצע שיעור ההכנסה מחקלאות הוא 85% בקירוב, וההכנסה השנייה בחשיבותה היא עבודה בשכר בחוץ, במקרים רבים הכנסת האישה, התורמת כ-11% מההכנסה הכוללת. גם עבור משקי בית משלבים, ההכנסה החשובה ביותר היא חקלאות, התורמת כ-42% מסך הכנסת משק הבית, כמחצית ממשקלה בהשוואה למשקי בית חקלאיים. בדומה למשקים החקלאיים, מקור ההכנסה השני בחשיבותו הוא שכיר מחוץ למושב, אך כאן הוא מהווה פי שניים (23%) מההכנסות. עבור המשקים הלא-חקלאיים, החקלאות מהווה בממוצע פחות משני אחוזים (1.6%) מהכנסתם, כשעבודה בשכר מחוץ למושב היא מקור ההכנסה המשמעותי ביותר (33.7%), ואחריה עצמאי או בעל עסק מחוץ למושב (21.7%). בקבוצה זו יש גם משקל למקורות הכנסה כמו החכרת קרקע לחקלאות (13.4%) ובעלות או שותפות בעסק בנחלה (13.3%), שתרומתם המשותפת להכנסה הכוללת היא מעל רבע מסך כל ההכנסות.

הניתוח מלמד, כי החקלאות מהווה מרכיב חשוב בהכנסה הישירה של משקי הבית באופן כללי, במיוחד בהכנסת משקי הבית החקלאיים, שעה שעסקים בנחלה ומחוצה לה מהווים גורם משמעותי לשני טיפוסים משקי הבית האחרים. בנוסף, בבדיקת הגורמים המשפיעים על ההכנסה מחקלאות נמצא שלוותק במושב ולמספר שנות בעלות על

הנחלה יש חשיבות רבה. ככל שהחקלאי מתגורר יותר שנים במושב ומחזיק בנחלה מספר שנים גבוה יחסית, כך גדל השטח המעובד שלו (במקרים רבים חוכר שטחים משכניו), ולפיכך גם שיעור הכנסתו מחקלאות גדול יותר.

על פי החלוקה המגדרית של ההכנסה, הגברים מעורבים במספר גדול יותר של תחומי הכנסה ותרומתם (יחסית) גבוהה יותר בתחום התעסוקה החקלאית. במשקים חקלאיים, האישה משתתפת פעילה בחקלאות, אך באף מקרה היא לא עוסקת בחקלאות לבד, אלא כשותפה לגבר. במשקים אלה, על כל שני גברים העוסקים בחקלאות נמצאת אישה אחת העוסקת בחקלאות. במשקים המשלבים, היחס בין הגברים והנשים העוסקים בחקלאות הוא 1:3. במשקים לא-חקלאיים, מקור ההכנסה העיקרי גם לגברים וגם לנשים הוא עבודה בשכר מחוץ למושב. לנשים יש משקל בולט יותר בתעסוקה בשכר מחוץ למושב, ולגברים – בתעסוקה בשכר בתוך היישוב.

תרשים 2: ממוצע שיעור ההכנסה עבור משקי בית בהם הוא קיים בהשוואה בין-דורית



בהשוואה נוספת על פי קבוצות גיל, הוגדרו משקי בית של הדור הצעיר כאלה שראשי משק הבית הם עד גיל 40, ומשקי בית שראשיהם מעל גיל 40 הוגדרו כמשקים של דור ותיק. בהתייחסות להתפלגות המצרפית של כל מקורות ההכנסה עבור כל משקי הבית, נמצא בהשוואה בין-דורית, שמשקים ותיקים מגלים נטייה גבוהה יותר לשמור את החקלאות כמקור ההכנסה העיקרי (כ־40% מהכנסתם בקירוב) בהשוואה לדור הצעיר (כ־30% מהכנסתם בקירוב). הדור הצעיר רואה במקור ההכנסה "שכיר בחוץ", מקור הכנסה ראשון בחשיבותו. תרשים 2 מציג, בהשוואה בין-דורית, את משקלו הממוצע של כל מקור הכנסה עבור משקי הבית בהם הוא קיים. גם במקרה זה, עבור בני הדור הבוגר, מקורות ההכנסה העיקריים לפי סדר תרומתם להכנסה הם: חקלאות, שכיר בחוץ ועסק בנחלה. עבור בני הדור הצעיר, מקורות ההכנסה העיקריים לפי סדר תרומתם להכנסה הם: שכיר בחוץ, חקלאות ועסק בנחלה.

עסקים לא-חקלאיים בנחלות

התפתחות עסקים לא-חקלאיים בנחלות היא תופעה של שני העשורים האחרונים. עסקים בנחלות החקלאיות נוסדו אמנם גם בעבר, אך התעצמותה של התופעה ועלייה בחשיבותם של עסקים אלו להכנסת משק הבית המושבי, הוא תהליך שהפך משמעותי מאז 1990 (משרד החקלאות, 2003; מורגנשטרן וסופר, 2003; אפלבוט וסופר, 2004). קיומו של עסק בנחלה מבטא, במקרים רבים, נטייה לגיוון מקורות ההכנסה של משק הבית, או נטישת החקלאות לחלוטין. עסק במושב הוגדר כפעילות לא-חקלאית ביישוב הפועל כישות כלכלית עצמאית מתוך מבנה ייעודי, או מתוך מבנה המגורים. מן הראוי לציין כי יש להתייחס לנתוני העסק ביישוב בהסתייגות, היות ולא כל הנסקרים ענו לשאלות בסעיף זה ברמת דיוק ואיכות המאפשרים שימוש בנתונים ללא הסתייגות.

טבלה 3 מציגה את פילוח העסקים הקיימים במושבים, אשר 55 אחוז מתוכם הוקמו בין השנים 1991-2000, ושני שלישי מהם בבעלות מלאה של משק הבית. מתוך קצת מעל 100 בעלי נחלות שנסקרו, נמנו 48 עסקים. כלומר, בממוצע כמעט כל משק שני מפעיל עסק בנחלה. כשליש מהעסקים הם מפעלים יצרניים ורבע מחסנים, תופעה מוכרת במספר גדול של מושבים באזור ואשר הולכת ומתרחבת בשנים האחרונות. סוג העסק הבא בחשיבותו הוא מתחום התיירות, כשעיקר עיסוק זה הוא הפעלת חרדי אירוח. ארבעה מתוך כל חמישה עסקים נוסדו במושב ורק מיעוטם הועבר למושב ממקום אחר.

העסקים הם קטנים בהיקפם וברובם נמצא שמספר המועסקים נע בין 2 ל-4 מועסקים לעסק. הם הוקמו ברובם במבני משק חקלאיים שפעילותם הופסקה ועבור מיעוטם נבנה מבנה חדש.

טבלה 3: סוגי עסקים ומספרם

סוג העסק	מספר עסקים
מפעל	15
מחסן	12
תיירות	8
מסחר ושירותים	5
בית הבחלה	2
חוזה (סוסים) טיפולית	1
סך הכול	48

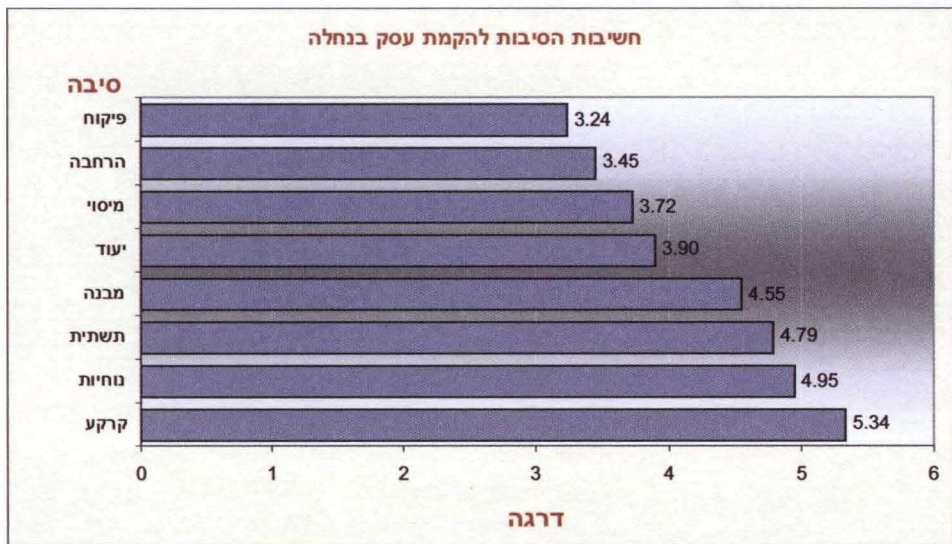
קיימת נטייה לחשוב שקיים קשר בין השכלה ובין הנטייה לפתיחת עסק בנחלה. סך כל מספר העסקים אינו גדול, אך מאפשר להצביע על הנטיות הכלליות. על פי טבלה 4, מתוך אלה שסיפקו תשובות, נמצא שאנשים בעלי רמת השכלה אקדמית מגלים נטייה גבוהה יותר ליוזום, לייסוד ולהפעיל עסק בנחלה. אמנם מספר העסקים הלא-חקלאיים הוא גבוה יותר עבור בעלי השכלה תיכונית, אולם שיעור העסקים כבעלותם קטן יותר (20 עסקים ל-60 נשאלים) מחלקם היחסי בין הנשאלים. לעומת זאת, שיעור העסקים עבור בעלי השכלה אקדמית גבוה יותר (10 עסקים ל-10 נשאלים) מאשר חלקם היחסי באוכלוסיית הנשאלים. למעשה, בממוצע לכל אחד מהנשאלים בעלי השכלה אקדמית יש עסק בנחלתו.

טבלה 4: זיקה בין השכלה לעסק לא-חקלאי

השכלה	מספר עסקים לא-חקלאיים	מספר נשאלים	נשאלים %	עסקים %
עממית	9	17	18.9	21.4
תיכונית	20	60	66.7	47.6
אקדמית	10	10	11.1	23.8
אחר	3	3	3.3	7.1
סה"כ	42	90	100	99.9

ממוצע חשיבות הסיבות השונות, בסדר יורד, למיקום העסק בנחלה מופיע בתרשים 3. הנתונים מתבססים על תשובותיהם של בני משקי הבית, שהם בעלי עסקים בנחלותיהם, כאשר הערך המקסימלי האפשרי עבור כל סיבה הוא 6 והוא מייצג חשיבות גבוהה ביותר. כאשר הסיבה היא בעלת דרגת חשיבות נמוכה ביותר הערך שניתן לה הוא 1. הנתון הבולט הוא שזמינות קרקע, שהיא משאב חיוני בהקמת עסק, נתפשת כסיבה החשובה ביותר למיקום העסק בנחלה (ערך ממוצע של 5.3). הסיבות העוקבות בחשיבותן הן נוחיות, העדפה גבוהה יחסית למקור תעסוקה אשר ממוקם קרוב לבית המגורים, קיומה של תשתית טובה וקיומו של מבנה משק שאינו בשימוש (ממוצע של 4.6). הסיבה הפחותה ביותר בחשיבותה היא פיקוח. נראה כי תושבי מושבי אזור חוף הכרמל אינם רואים באפשרות פיקוח קרוב וצמוד על העסק, עקב קרבתו לבית המגורים, סיבה מועדפת למיקום העסק במושב.

תרשים 3: סיבות למיקום העסק בנחלה



הסיבות לבחירה בריבוי תעסוקות והתנאים להמשך התעסוקה בחקלאות

סיבות רבות יכולות לעודד או להניע משקי בית חקלאיים לעסוק באופן פעיל אך ורק בחקלאות, או לבחור באסטרטגיה של ריבוי תעסוקות. מרבית בעלי הנחלות (86%) טוענים שיש לעודד יזמות שמטרתה גיוון בהכנסות משק הבית, גם אם יהיה צורך בשינוי ייעוד הקרקע החקלאית, חלקה או כולה. המשמעות היא שגם אם משק בית ממשיך לעסוק בחקלאות ורואה בחקלאות את מקור ההכנסה העיקרי, הוא בכל זאת מבין שקיים צורך בפיתוח מקורות הכנסה נוספים, שיאפשרו לכני משק הבית מגוון של מקורות הכנסה. לעומתם, אלה השוללים עידוד יזמות חוששים מההשפעות השליליות העלולות לפגוע במרקם החקלאי של היישוב ויצירת בעיות סביבתיות.

חברי המושבים מציעים מספר תנאים מרכזיים אשר יקלו עליהם להמשיך ולעסוק בחקלאות. בתרשים 4 מוצג, בסדר עולה של חשיבות, ממוצע הציונים אשר ניתנו לתנאים השונים, כאשר ציון 6 מציין חשיבות גבוהה ביותר. יציבות מחירי תוצרת חקלאית נתפסת על ידי הנסקרים כתנאי חשוב ביותר. אחריו בחשיבותו הוא התנאי של העלאת מחירו הנוכחי של התוצר החקלאי. שני תנאים אלה קיבלו ערכים ממוצעים של יותר מ-5 ומשמעותם, הצורך בקיומה של הכנסה סבירה מתעסוקה חקלאית. תנאים אלה הם החשובים ביותר עבור כל שלושת טיפוסי משקי הבית, אך בולטים יותר במשקי הבית החקלאיים והמשלבים, ופחות יחסית במשקים שנטשו את החקלאות.

שני התנאים הבאים בחשיבותם קשורים לקיום, או פיתוח מקור הכנסה נוסף למשק הבית, שמקורו אינו מפעילות חקלאית. משקי הבית החקלאיים רואים בהמשך קיומן של הכנסות אלה תנאי חליפי לחוסר האפשרות להתקיים מחקלאות בלבד. במקביל, בעלי הנחלות מבטאים גם רצון לנטוש את החקלאות, כאשר השיקולים הכלכליים בולטים מעל הכול וכוללים סיבות כמו: רווח נמוך, הפסדים, עודפי תוצרת, רמת מחירים לא יציבה ולא סבירה וגם, מחסור בידיים עובדות.

תרשים 4: דירוג עוצמת התנאים אשר יקלו על המשך התעסוקה בחקלאות



רצון להמשיך ולהתגורר במושב

על פניו ובעקבות תהליך הרחבת המושבים, המביא לכניסה של אוכלוסייה חדשה, ניתן להניח שלמרבית האוכלוסייה הגרה בנחלות במושב יש עניין רב להמשיך ולגור במרחב הכפרי בכלל ובמושב בפרט. טבלה 5 מציגה את עוצמת הסיבות של רצון התושבים להמשיך ולהתגורר במושב. מן הנתונים ניתן ללמוד כי הערך "מגורים באזור כפרי" הוא בעל החשיבות הגבוהה ביותר לנסקרים (5.55). הקשר למשפחה (5.42) והקשר לנחלה (5.37), המצביעים על חשיבות דומה לסיבה "מגורים באזור כפרי", זכו גם הם לערכים גבוהים מאוד. לעומת זאת, הפוטנציאל הכלכלי שקיים ביישוב מקבל את הערך הנמוך ביותר (3.89). לאור החשיבות שיש בדרך כלל לקהילה בכפר החקלאי, ניתן היה לצפות שהערך "חיי קהילה" יהיה גבוה יותר. אולם קרוב לוודאי שכניסתה של האוכלוסייה החדשה להרחבת יצרה סתף בערך השוויון ובחיי הקהילה.

טבלה 5: עוצמת הערכים המבטאים רצון להמשיך לגור במושב

עורך	עוצמה	מספר תצפיות
מגורים	5.55	106
משפחה	5.42	106
נחלה	5.37	105
חיי קהילה	4.65	105
חקלאות	4.29	100
כלכלי	3.89	102

בהשוואה בין טיפוסי המשקים, מסתבר כי ככל שגוברת הנטייה לעסוק בחקלאות כך עולה בחשיבותו הנימוק הכלכלי-חקלאי להמשך המגורים במושב, שמשמעותו קיומם של אמצעי ייצור זמינים שמושקע בהם הון רב יחסית ואולי אף מסורת משפחתית שאין רוצים, או שקשה, להתנתק ממנה. לעומת זאת, ערך הסיבה חיי קהילה גבוה יותר עבור משקי הבית הלא-חקלאיים בהשוואה למשקי הבית החקלאיים. עבור שאר הסיבות, השונות הבין-משקית אינה גדולה והערכים די דומים.

תמורות בשימושי הקרקע

התמורות בתחום התעסוקה מלוות על ידי תמורות בשימושי הקרקע. תמורות אלה מתרחשות בתוך שימושי הקרקע החקלאיים, תוך מעבר בין גידולים ונטייה לעלייה בהתמחות. בו זמנית, תמורות אלה מתבטאות גם במעבר מסוג אחד של שימושי קרקע, חקלאיים בדרך כלל, אל שימושים שאינם חקלאיים, תעשייה, מסחר או שימושים עסקיים אחרים. על מנת לבחון את התמורות בשימושי הקרקע במועצה האזורית חוף כרמל, נבחר מושב גבע כרמל והתמורות נבחנו בעזרת תצלומי אוויר משנים שונות, שמהם נוצרו המפות המצורפות. המושב נבדק עבור שלוש נקודות זמן: שנת 1956, המייצגת את תחילת ההתיישבות; שנת 1972, המייצגת את התקופה בה היו כבר תהליכים ברורים של תמורות בשימושי הקרקע; ושנת 2000, האמורה לייצג את המצב הנוכחי.

תרשים 5, המתייחס לשנת 1956, מבליט את העובדה שבמושב גבע כרמל כמרבית השטח החקלאי היו גידולי שדה (בעיקר ירקות) ובמיעוטו מטעים. מספר חלקות

המשנה בכל נחלה נע בין 1 ל-5 ובמספר מקרים אף יותר, כאשר הממוצע הוא כמעט 3 חלקות משנה למשק בית (טבלה 6). בהשוואה, התמונה שונה לחלוטין בשנת 2000 (תרשים 6). ניכרת מגמה ברורה של צמצום שטח גידולי השרה, שחלקו הומר בגידולי חממה (בעיקר ירקות) וכולט המעבר למטעים (בננות). מספר חלקות המשנה לנחלה פחת משמעותית, כבר ב-1972 הוא יורד מתחת ל-2 בממוצע, וממשיך לרדת גם בשנת 2000 (טבלה 6). מגמה זו מבטאת מעבר להתמחות ענפית ונטייה של משקי הבית להתמקד בגידול אחד, תוך ניצול יתרונות לגודל. מה שלא ניתן לראות בתרשים 5, אך נמצא בעבודת השרה, שחלק מהחקלאים מאגדים מספר חלקות ליחידות עיבוד גדולות המעובדות בעיקר לגידול בננות.

טבלה 6: מספר ממוצע של חלקות משנה למשק בית בגבע כרמל על פי שנה

שנה	ממוצע מספר חלקות עיבוד למשק בית
1956	2.95
1972	1.87
2000	1.76

התמורות בשימושי הקרקע מתייחסות גם לתמורות המתרחשות בשטח הבנוי בנחלות. תמורות אלה מופיעות בתרשימים 5 ו-6 אך מודגשות באופן ברור בתרשים 7, המתייחס אך ורק לשטח הבנוי ומציג את השינויים כפי שבאו לידי ביטוי בשלוש תקופות שונות. כולטת פרישתו של המושב במרחב, שנשארה כמעט באותה צורה מאז הקמתו, אך ניתן לראות בכירור עיבוי משמעותי של השטח הבנוי בחלקות א' (החלקה עליה ממוקמים מבני המגורים ומבני המשק החקלאיים), תוך צמצום השטח המעובד ועלייה בצפיפות הבנייה. בנוסף, כולט במיוחד השינוי בשטח הציבורי שבמרכז היישוב, הנובע מתנופת הבנייה בשנות האלפיים, בעקבות מימושה של תוכנית ההרחבה. ממפה זו ניתן ללמוד כי הרחבת בנייה משמעותית התבצעה כבר בשנים הראשונות של המושב, עד שנת 1956. במהלך השנים עד 1972, נוספו והורחבו מבנים כמעט בכל משקי הבית במושב. בעשור האחרון, עיקר הבנייה היא בשטח הציבורי הפנוי וכשוליו הצפוניים של היישוב, זאת תחת תהליך הרחבת המושב, שעה שבמשקי הבית ישנן תוספות בנייה מועטות יחסית.

סיכום

חלק מהתמורות המתרחשות במרחב הכפרי, המיוצג על ידי מושבי המועצה האזורית חוף הכרמל בא לידי ביטוי, בין השאר, בשינוי תפקודים ופעילויות, בשינוי הנוף הפיזי, באופי שימושי הקרקע ובמבנה התעסוקה של משקי הבית החקלאיים. התמורות האלה מתרחשות בעקבות, או במקביל, לגיוון התעסוקתי של המשק המשפחתי. תופעה זו אינה ייחודית לישראל, היא מוכרת בארצות מפותחות רבות ומבטאת מרכיבים שונים של אסטרטגיית התאמה לתנאים הכלכליים המשתנים בעידן הקפיטליסטי הנוכחי, בעולם המערבי וגם בישראל. בדומה לאזורים אחרים בארץ ובעולם, משקי הבית החקלאיים נוקטים בשלוש אסטרטגיות כלכליות עיקריות: האחת היא המשך הפעילות החקלאית תוך ניצול יתרונות לגודל; השנייה היא שילוב של חקלאות עם מקורות הכנסה נוספים שאינם חקלאיים (ריכוז תעסוקות); והשלישית, עיסוק בחקלאות כתחביב ובעיסוקים שאינם חקלאיים כמקור הכנסה עיקרי.

תופעת ריבוי מקורות ההכנסה שכיחה במשקי הבית במושבי המחקר ומתחזקת בעקבות שימוש בכוח אדם שכיר, המאפשר לבני משק הבית לעסוק באופן חלקי או מלא בתעסוקות אחרות. ברם, החקלאות עדיין מהווה מרכיב עיקרי בהכנסת רוב משקי הבית, למרות ששיעור העוסקים בה הולך ופוחת. בבדיקת התפלגות התעסוקה על פי החלוקה המגדרית, ניתן לראות כי מרבית הגברים עוסקים בחקלאות, עם או בלי שילוב של עיסוקים נוספים והנשים עובדות בשכר במושב או מחוצה לו. לפחות לגבי חלק ממשקי הבית ניתן לומר כי הגברים יכולים להמשיך ולעסוק בחקלאות כאשר משק הבית מסתמך על הכנסה קבועה מעבודה שכירה.

השינוי במבנה התעסוקה הוא בעל השפעה על שימושי הקרקע במושבים. קיים קשר בין הנטייה לא לעבד שטח חקלאי (או לא לעבד באופן עצמי) לבין משתנים אחרים. בעלי השכלה אקדמית נוטים לא לעבד קרקע (או לא לעבד בעצמם) בשיעורים גבוהים יותר בהשוואה לבעלי השכלה נמוכה יותר. בנחלות בהן קיימים עסקים, כ-10% מהחקלאים נוטים לא לעבד חלק מקרקעותיהם. במקביל לתופעת אי-עבוד הקרקע החקלאית קיימת תופעה של החכרת קרקע. כשני שלישי ממשקי הבית הנסקרים מחכירים, במידה כלשהי, קרקע למשקי בית אחרים, או חוכרים קרקע ממשקי בית אחרים. המסקנה המתבקשת מכל אלה היא, שעם הזמן קיימת נטייה ברורה לגידול בשטח הקרקע

הממוצע למשק בית המעבד את קרקעותיו ומתפרנס רק, או בעיקר, מחקלאות. נטייה זו דומה למתרחש במקומות אחרים בארץ ובעולם והיא הפכה להיות שינוי מובנה בתמורות במגזר החקלאי.

בעקבות מימוש ההיתר להרחבת המושבים, נכנסו תושבים חדשים, חלקם בני המושב וחלקם עירוניים, שאינם בעלי נחלות ואינם עוסקים בחקלאות. במקביל נמצא, כי לא רק התושבים החדשים במושב מביאים עמם תעסוקות עירוניות ונטייה לעבוד בחוץ. גם בני ממושיכים, אשר רכשו השכלה, נוטים לשלב חקלאות עם עיסוקים שאינם חקלאיים במושב או מחוצה לו ויש העובדים בחוץ בלבד. בעקבות נטייה זו, קיימים מקרים בהם העברת המשק מאב לכן גררה יציאה גורפת מתעסוקה בחקלאות ומעבר לעיסוקים שאינם חקלאיים, או כאלה שנתמכים על הפעילות החקלאית. במשקי בית בעלי אופי חקלאי, נמצא שמעבר דורי הוא גם לעתים מעבר מחקלאות אינטנסיבית לחקלאות אקסטנסיבית, תוך ניצול יתרונות לגודל. תופעה מקובלת הנחשבת למאפיין בולט של העידן החדש-החדש.

מן הממצאים שנמצאו במחקר ניתן להסיק מספר מסקנות מרכזיות, הדומות במהותן לתהליכים המתרחשים בעיקר באירופה. ראשית, תופעת ריבוי התעסוקות מהווה אסטרטגיית קיום שכיחה, הנובעת מן הצורך להתמודד עם תנאים משתנים כמונחים של תחרות גוברת בשווקים, שינוי בתמיכה המוסדית והופעתן של הזדמנויות כלכליות חלופיות טובות יותר, הן ביישוב והן מחוצה לו. שנית, התמורות בחקלאות באות לידי ביטוי בירידה במספר החקלאים, תוך הגדלת השטח המעובד של אלה הממשיכים לעסוק בחקלאות, המנצלים יתרונות לגודל ושואפים לפתח חקלאות עסקית בהיקפים גדולים. מסקנה שלישית הנובעת משתי המסקנות הקודמות היא, שבאזור חוף הכרמל מתרחש תהליך של שינויים בשימושי הקרקע בעקבות התמורות במבנה התעסוקה, המבטאים התמחות משקית וענפית גוברת.

בשונה ממחקרים אחרים שנעשו בארץ ובעולם, בהם נמצא כי יש קשר בין המרחק מהמטרופולין לבין אופי ועוצמת התמורות המתרחשות במשקי הבית, באזור חוף הכרמל לא נמצא קשר חד-משמעי בין הקרבה לשוק לבין עלייה בעוצמת התופעה של גיוון התעסוקות. במושב מגדים, שהוא הקרוב ביותר למטרופולין חיפה, עוסקים יותר משקי בית בחקלאות לעומת מושב בית חנניה המרוחק ביותר, ואשר אולי מושפע מקרבתו לחדרה ולאזורי התעשייה המתרחבים של אור עקיבא וקיסריה.

ניתן לסכם את המחקר וממצאיו תוך התייחסות לשלוש רמות גיאוגרפיות. ברמת המושב, נמצא שעל אף נטישת החקלאות, באופן מלא או חלקי, מושבי חוף הכרמל עדיין נשארו חקלאיים באופיים במידה רבה, ולמיקומם בשולי מטרופולין חיפה אין עדיין השפעה גבוהה במיוחד של פיתוח בעל אופי פרברי בתחומי המושב הבודד. אין זה מן הנמנע שהדינמיקה של תופעת ריבוי התעסוקות והשינויים בשימושי הקרקע תימשך ומספר גדל של בעלי נחלות ינטשו את החקלאות וימירו אותה בתעסוקות חלופיות, ביישוב או מחוצה לו. ברם בנקודת הזמן הנוכחית המושבים שומרים על זהות כפרית ואף חקלאית במידה רבה יחסית, ובהשוואה לחלקים אחרים של המרחב הכפרי, טרם עלו בהם שאלות נוקבות על צביונם העתידי.

ברמת המועצה האזורית, אנו מוצאים אחידות גבוהה יותר של שימושי קרקע חקלאיים וניתן להצביע על רמה גבוהה יחסית של התמחות אזורית, כאשר דרגת השונות המרחבית בין המושבים קטנה יחסית. במידה מסוימת גדל מספר תושבי המושבים העוברים בעקבות תעסוקה למוקדים עירוניים וניתן לפיכך לראות בתחום המועצה חלק משרה התעסוקה של מטרופולין חיפה. ניתן אף לטעון שהתופעה של השתנות ממרחב יצרני למרחב צרכני מתחילה להופיע בתחומי מושבי המועצה. אך אלה אינם מעידים על גל תמורה בעל עוצמה גבוהה.

ברמה השלישית, רמת המרחב הכפרי, אנו מוצאים מספר גדול של תופעות הדומות למתרחש ביישובים כפריים באשר הם: שינוי מבנה תעסוקה, התמחות משקית, חדירה של אוכלוסיות לא-חקלאיות ופיתוח פעילות כלכלית לא-חקלאית. ברם, האזור הנמצא בשולי מטרופולין טרם אימץ דגמי פיתוח דומים לאלה המתרחשים במקומות שונים בעולם והמתאפיינים במיקום דומה והוא אף שונה מזה שנפרש בין נתניה לגדרה, בהם תהליכי השינוי מאופיינים בעוצמה גבוהה יותר ותהליכי הפרבור וההתברגנות מייצגים גל גואה יותר של קונפליקט המתקיים בשוכל העירוני-כפרי. לא קיימת עדיין זחילה מטרופולינית משמעותית אל תוך המרחב, זחילה שתתרחש קרוב לוודאי בעתיד ותהיה לה אז השפעה בולטת יותר על פיתוח פרברי ביישובי המועצה האזורית חוף כרמל.

מקורות

1. אפלבום, ל. וסופר, מ. (2004), "המושב בעידן של תמורות – מגמות לעתיד", אופקים בגיאוגרפיה, 59: 36-60.
2. גרוסמן, ד. (1993), "החדירה הלא-חקלאית למושבים בשנות השמונים – השפעות על השימוש בקרקע", קרקע, 37: 44-59.
3. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1998), סקר החקלאות וההתיישבות תשנ"ה – 1995, סדרת פרסומים מיוחדים 1081, ירושלים.
4. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) (2005), הרשויות המקומיות בישראל 2004, פרסום 1279, סדרת פרסומים מיוחדים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנים שונות) שנתון סטטיסטי לישראל. ירושלים.
5. כהנוביץ, ע., כסלו, י. וקמחי, א. (1999), "התפתחות המשקים המשפחתיים במושבים בין השנים 1975 ו-1995", מאמר מחקר מס' 9914, המרכז למחקר בכלכלה חקלאית, רחובות.
6. כסלו, י. וקסין, י. (1998), אטלס סטטיסטי של חקלאות ישראל, מהדורת 1998, המרכז למחקר בכלכלה חקלאית, רחובות.
7. מורגנשטרן, ד. וסופר, מ. (2003), שימושי קרקע לא-חקלאיים בהתיישבות, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קרן קיימת לישראל.
8. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר – מרכז המידע והמיפוי (2002), ריכוז הנתונים על החקלאות והכפר בשנים 1999-2000, הקריה החקלאית בית דגן.
9. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר – מרכז המידע והמיפוי (2003), ריכוז הנתונים על החקלאות והכפר בשנים 2001-2002, הקריה החקלאית בית דגן.
10. סופר, מ. (2002), "פרופיל הדור הצעיר במושבים: חקלאות וריבוי תעסוקות", דו"ח מחקר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
11. סופר, מ. וגל, ר. (1995), "השלכות סביבתיות של חדירת עסקים לא-חקלאיים למושבים", אופקים בגיאוגרפיה, 43-42: 39-50.

12. סופר, מ. ונאמן, א. (1998), "תמורות תעסוקתיות במשקי בית מושביים בשולי מטרופולין תל-אביב: גורמים ומגמות", *אופקים בגיאוגרפיה*, 48-49: 59-83.
13. שרמן, נ. וקידר, פ. (1993), *עסקים לא-חקלאיים במושבים*, המרכז ללימודי הפיתוח, רחובות.
14. Bryant, C.R., Russwurm, L.H. and McLellan, A.G. (1982) *The City's Countryside: Land and Its Management in the Rural-Urban Fringe*, Longman, London and New York.
15. Bryden, J. and Bollman, R. (2000) Rural employment in industrialised countries, *Agricultural Economics*, 22: 185-197.
16. Campagne, E., Carrere, G. and Valceschini, E. (1990) Three agricultural regions of France: three types of pluriactivity, *Journal of Rural Studies*, 6(4): 415-422.
17. Clouser, R.L, and Olexa, M.T. (2005) *Issues at the Rural-Urban Fringe: Florida State Laws Related to Land Use*. Electronic Data Information Source (EDIS) FE550. Department of Food and Resource Economics, University of Florida, Gainesville, FL.
18. Edelman, M., Roe, J. and Patton, D. (1999) *Land Use Conflict: When City and Country Clash*, Kettering Foundation, Dayton, OH.
19. Errington, A. and Gasson, R.M. (1996) The increasing flexibility of the farm and horticultural and workforce in England and Wales, *Journal of Rural Studies*, 12: 127-42.
20. Evans, N. and Ilbery, B.W. (1989) A conceptual framework for investigating farm-based accommodation and tourism in Britain, *Journal of Rural Studies*, 5: 257-266.
21. Evans, N., Morris, C., Winter, M. (2002) Conceptualising agriculture: a critique of post-productivism as the new orthodoxy, *Progress in Human Geography*, 26: 313-332.
22. Ilbery, B.W. (1991) Farm diversification as an adjustment strategy on the urban fringe of the West Midlands, *Journal of Rural studies*, 7: 207-218.
23. Ilbery, B., Healey, M., Higginbottom, J. and Noon, D. (1996) Agricultural adjustment and business diversification by farm households *Geography*,

- 81(4): 301-310.
24. Ilbery, B. and Bowler, I. (1998) From agricultural productivism to post-productivism, in Ilbery, B. (ed.) *The Geography of Rural Change*, pp. 57-84, Longman, London.
 25. Le Heron, R., Roche, M. and Johnston, T. (1994) Pluriactivity: An exploration of issues with reference to New Zealand's livestock and fruit agro-commodity systems, *Geoforum*, 25(2): 155-171.
 26. Lewis, G. (1998) Rural migration and demographic change, in: Ilbery, B. (ed.) *The Geography of Rural Change*, pp.131-160, Longman, London.
 27. MacKinnon, N., Bryden, J., Bell, C., Fuller, A., and Spearman, M. (1991) Pluriactivity, structural change and farm household vulnerability in Western Europe, *Sociologica Ruralis*, 31: 58-71.
 28. Marsden, T.K. (1990) Towards the political economy of pluriactivity, *Journal of Rural Studies*, 6(4), 375-382.
 29. Marsden, T.K., Whatmore, S., Munton, R. and Little, J. (1986) Strategies for coping in capitalist agriculture: an examination of responses of farm families in British agriculture, *Geoforum*, 20: 1-14.
 30. Murdoch, J., Lowe, P., Ward, N. and Marsden, T. (2003) *The Differentiated Countryside*, Routledge, London.
 31. Robinson, G. (2004) *Geographies of Agriculture: Globalisation, Restructuring and Sustainability*. Pearson Education Limited, Harlow.
 32. Short, B. (1995) *Restructuring the Rural Economy of South East England: New Businesses in Redundant Farm Buildings*, Research Papers in Geography No. 18, University of Sussex, Brighton.
 33. Sofer, M. (2001) Pluriactivity in the Moshav: family farming in Israel, *Journal of Rural Studies*, 17: 363-375.
 34. Sofer, M. (2005) The future of family farming in Israel: The second generation in the Moshav, *The Geographical Journal*, 171: 357-368.
 35. Sofer, M., Applebaum, L. (2006) The rural space in Israel in search of renewed identity: The case of the Moshav, *Journal of Rural Studies*, 22: 323-336.
 36. Sofer, M. and Bordanc, F. (1998) Opportunities, constraints and pluriactivity

- in rural Romania during the transition period: preliminary observations, *GeoJournal*, 44(4): 283-296.
37. Terluin, I.J. (2003) Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories, *Journal of Rural Studies*, 19(3): 327-344.
38. Walford, N. (2003) A past and a future for diversification on farms. Some evidence from large-scale, commercial farms in South East England, *Geografiska Annaler, Series B*, 85: 51-62.
39. Wilson, G. (2001) From productivism to post-productivism ... and back again? Exploring the (un)changed natural and mental landscapes of European Agriculture, *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS 26: 77-102.

* המחקר התבצע על בסיס תקציב מחקר שהוענק על ידי המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע על שם בן-שמש, מייסודה של קרן קימת.

✓
"חוק קרקע המוואת נכפה על החברה הבדווית בנגב תוך התעלמות גסה מן המציאות התרבותית של האוכלוסייה הילידית שם; מרכיביו של החוק לא תאמו את מציאות חיי הבדווים, שהייתה קיימת בנגב בעת חקיקתו באמצע המאה ה-19; סביר מאוד להניח שבאזורים רבים בנגב הצפוני הייתה קיימת אז אוכלוסייה בדווית אשר עקב אורח חייה הייחודי נעלמה מעיני רוב המקורות המדווחים של אותה תקופה, שבעיניהם נתפס השטח כשומם".

✓
"פקודת בניין ערים בתקופת המנדט הבריטי בארץ ישראל ביטאה מדיניות של שיתוף פעולה בין היהודים לבריטים; פעמים רבות היהודים היו אלה שדחקו בבריטים לעדכן את החקיקה במטרה לענות על צורכי היישוב המתפתח ושאיפתו למודרניות. הבריטים נענו ליהודים והתחשבו בהמלצותיהם של אנשי המקצוע הציונים, משום שהדבר תאם את רצונם של אנשי המינהל הבריטי להביע את רמתם המקצועית במסגרת התחרות הפנימית בין מחלקות השלטון ובמסגרת מעמדם במינהל האימפריאלי של משרד המושבות".

✓
"כמעט 50 שנה חלפו מאז הוקם מינהל המקרקעין כדי לייצל את המערכת, אך הגוף הזה לא הצליח לממש את מטרתו; הביורוקרטיה החמורה בהתנהלותו הובילה לכך שטובים ורבים חולקים על ההצדקה שיש לבעלות ציבורית על יותר מ-90% ממקרקעי המדינה; העוררים על הצורך במינהל נחלקים לשתי קבוצות: קבוצה אחת היא של העוררים מסיבות אידיאולוגיות, כגון יכולתה של קרן קיימת לשמור על מטרותיה הלאומיות במסגרת מינהל שהוא אורגן של המדינה ולכן חייב בניהול שוויוני כלפי כל אזרחי המדינה; בקבוצה השנייה נמצאים המסתייגים מהמינהל מסיבות של ניהול לא יעיל ומאפייני הלוואי של עודף ביורוקרטיה".

✓
"תחת לחצי הפיתוח ותנאים כלכליים משתנים, דפוסי התעסוקה של תושבי המרחב הכפרי בישראל עוברים תמורה ובעקבותיהם משתנים גם שימושי הקרקע. לצד התמחות גוברת של שימושי הקרקע החקלאיים מופיעים מבנים המאכלסים תעסוקות לא-חקלאיות. לצד מבני מגורים ומבני משק של משקים חקלאיים, מופיעים משקים שנרכשו כהשקעה בנכסים ומיועדים למגורי המעמד הגבוה, או לאוכלוסייה המוצאת במרחב הכפרי מקום מגורים בעל איכות חיים מועדפת; תופעות אלה הן בעלות מאפיינים ייחודיים בשולי מטרופולין".