

קרקעות והקצאת משאבים

מאת: ראסם חמאיסי, יצחק רייטר, טלאל אלקרנאוי

במסגרת פרויקט השסע-היהודי-ערבי קיים המכון הישראלי לדמוקרטיה סדרה בת 17 מפגשים בין אישים יהודים וערבים מהאקדמיה ומהפוליטיקה. במפגש האחד עשר נדונו דרכים לקידום מדיניות שוויונית בתחום הקרקעות, למציאת מענה הולם לצרכיה של האוכלוסייה הערבית בהקצאה ובתכנון ולקידום השיתוף של נציגים ערבים במוסדות שהחלטות בתחום מתקבלות בהם.

נייר עמדה זה שימש כבסיס לדיון בנושא.

רקע

היהודים והערבים הפלסטינים בישראל רואים באופן שונה זה מזה את הזכות לבעלות, לניהול, לתכנון ולשליטה בקרקע ובמרחב. הנרטיבים ונקודות המבט השונים מבוססים על שתי תפיסות אידאולוגיות, היסטוריות, גאופוליטיות ועתידיות השונות זו מזו, האחת ערבית פלסטינית והשנייה יהודית ציונית. **שתי התפיסות מנוגדות, נמצאות בקונפליקט ואינן ניתנות לגישור ופישור.**

למדינת ישראל ולמוסדותיה שליטה על הקרקע על ידי בעלות, ניהול ותכנון הייתה אמצעי להגשמת החזון הציוני בארץ ולמימוש מטרותיהן ויעדיהן: ייחוד המרחב, פיזור אוכלוסייה יהודית ויישובה וקליטת הגירה יהודית – עלייה, ובהתאמה צמצום המרחב והקרקעות שבבעלות האוכלוסייה הערבית, על ידי פינוי אוכלוסייה ערבית בדווית בנגב ובגליל וביישובים שליד הגבול. מדיניות המדינה לייחוד הקרקע והמרחב מומשה על ידי הפעלת חוקים ותקנות להפקעת קרקעות ונישול הערבים מזכויות ומשליטה בקרקע. כתוצאה ממדיניות זו המדינה שולטת, באמצעות מנהל מקרקעי ישראל, בכ-93% מקרקעות המדינה. **האזרחים הערבים נפגעו, בין באופן אישי בין במישור קולקטיבי, ברמת היישוב והלאום ממדיניות הממשלה הנגזרת מהאידאולוגיה הציונית.**

עקרונות

1. בנסיבות הקיימות, במציאות שנוצרה לאחר 1948 אי-אפשר לחזור למצב הקודם. לאחר 1948 קרקעות שלא היו בבעלות פרטית עברו לשליטה של מדינת ישראל, נוסף על קרקעות הפליטים והעקורים הערבים. נייר זה איננו עוסק בדרכים לטפל בזכויות הקניין והקרקעות של הפליטים הפלסטינים ובתביעותיהם בעניין רכוש וקרקע בישראל. נושא הפליטים והרכוש הערבי הפלסטיני נמצא על סדר היום של שיחות הסדר הקבע בין ישראל לאש"ף, וביניהם ייקבעו ההסדרים על נושא הרכוש והשליטה בקרקע.
2. **הקצאת קרקעות תהווה מכשיר ומנוף יעיל ביותר למימוש מדיניות של העדפה מתקנת לאזרחים הערבים.** הקצאת קרקעות בתחומי היישובים הערביים על פי צרכיהם תוכל לתקן חלק מהעוולות ברמה הפרטית והקולקטיבית – היישוב והלאום – ולאפשר פיתוח

- כלכלי, שירותים ומגורים ביישובים הערביים ולייצר להם שטחים לתכנון ופיתוח עתידי ולפתרון בעיות חיוניות בהם.
3. מדינת ישראל תכיר בזכותם של הערבים לקרקע שהופקעה על פי חוקים שנועדו לייחד את הקרקעות והמרחב, ועל פי עקרונות שיסוכמו בין נציגי האוכלוסייה הערבית לבין המדינה היא תהיה מוכנה **לפצות את האוכלוסייה הערבית על העוול, הפגיעות וההפקעות**, מתוך עיקרון להחזיר קרקעות או להעניק קרקעות חלופיות שוות ערך. במקרים שאי-אפשר להחזירן הפיצוי יהיה כספי שווה ערך.
4. הנקודות המוסכמות להלן הן בבחינת פשרה מוסכמת, המבקשת לתקן חלק מהעוולות והפגיעות שפגעה המדינה בערבים הפלסטינים אזרחי ישראל בנושא הקרקע. פשרה זו תהיה מבוססת על מימוש **עקרון זכות השותפות של הערבים, כמו שאר האזרחים, שלפיה הם זכאים ליהנות ממשאבי הקרקע במדינה**, והדבר יביא לשיפור משמעותי ביחסים בין יהודים לערבים בישראל.
5. הקרקע היא משאב זמין וקל יותר למימוש מהשקעות כספיות גדולות, ועל כן מוצע להשתמש בה. הצעתנו היא להגדיל את היקף הקרקע הזמינה לערבים מבחינת קניין, תכנון ותחום השיפוט ביישובים, לשם **פיתוח יזום של האוכלוסייה הערבית ושיתופה בחיי המדינה**, כדי ליישם מדיניות של העדפה מתקנת כלפיהם, בדרך לשוויון.

המלצות

1. מדינת ישראל הפקיעה קרקעות רבות (כ-1.25 מיליון דונם) מהאוכלוסייה הערבית שנשארה ביישובים שלה לאחר מלחמת 1948. הפקעה זו נעשתה על בסיס חוקים שיצרה או תיקנה ואימצה המדינה החדשה במטרה לייחד את הקרקעות והמרחב. המדינה נדרשת להכיר בעובדה זו **ולהכיר בזכות הקניין של הערבים על הקרקע שהופקעה** ולפעול להחזרת קרקעות או לחלופין לפצות אותם בקרקע שוות ערך. במקומות שאי-אפשר להחזיר או לפצות בקרקע בשל סיבות שיזכו להכרה של נציגי האוכלוסייה הערבית ונציגי המדינה, הפיצוי יהיה כספי שווה ערך. במקרים שאפשר להחזיר את הקרקע לבעליה המקוריים או ליורשיהם יש לעשות זאת.
2. פליטי הפנים או הנפקדים-הנוכחים נושלו מקרקעותיהם במהלך מלחמת 1948 ולאחריה. במצב של שלום יש להכיר **בזכותה של אוכלוסיית פליטי הפנים והנפקדים הנוכחים על קרקעותיה, ויש לפעול להסדרת זכות זו על ידי מתן קרקע חלופית, או פיצויים כספיים שווים ערך במקומות שאי-אפשר להחזיר קרקעות.**
3. בהקשר לקרקעות המוגדרות היום 'בסכסוך' בין המדינה לבין בעליהן או מחזיקיהן, במיוחד בנגב – במסגרת 'פתרון' או הסדרת הסכסוך, החובה להוכחת בעלות מוטלת על האזרח, הבעלים, ולא על המדינה. מצב זה אינו צודק. **המדינה נדרשת להכיר בבעלות או בחזקה של הבעלים על הקרקע, ואת חובת ההוכחה יש להטיל על המדינה.**

4. יש לסיים בהקדם את הסכסוך בעניין הקרקעות בנגב עם האוכלוסייה הערבית הבדווית, ואין לקשור בין הסדר מקרקעין לבין הקצאת משאבים לשם פיתוח היישובים הלא מוכרים והכרה בהם. הפשרה עם הבדווים תהיה מבוססת על העקרונות:

- החזרת קרקע שיש הוכחות בעלות רשומה לבעליהן.
- קרקעות מוחזקות: יש לאמץ עקרון חלוקה, ולפיו 50% יינתן למדינה ו-50% לבדווים, במקום 20% היום, כולל קרקע של פליטי פנים הנתבעת במסגרת מנהלת ההסדר.
- ביטול ההגבלה על גודל חלקה מינימלית כתנאי לפיצוי או תמורה.
- הגדלה משמעותית של התמורה הכספית על קרקעות שיועברו לקניין המדינה בהתאם למחיר אשר יהיה מקובל על הערבים הבדווים ויושג במשא-ומתן אתם.
- תכנון מרחבי חדש של הנגב הצפוני, ובו תהיה הכרה ביישובים לא מוכרים והצעת צורות מגוונות ליישוב. תכנון היישובים יכלול יצירת מענה הולם לצורך פיתוח תקין של היישובים מבחינת מגורים, שירותים, תשתיות ותעסוקה.
- קביעת תכנית עשור לפיתוח תשתיות, שירותים, תעסוקה ומוסדות ליישובים הערביים במחוז הדרום.
- הפסקת הליכים משפטיים ומנהליים נגד בנייה בלא היתר עד למציאת פתרון מוסכם בין נציגי האוכלוסייה לנציגי המדינה.

5. יש לפעול להקצאת קרקעות מדינה לפיתוח האוכלוסייה הערבית, שבהן אוכלוסייה זו מוצאת מענה לצרכיה. צרכים אלו מתמקדים בהקצאת קרקע למחוסרי קרקע לשם בניית מגורים והקצאת קרקע למבני ציבור ביישובים. לשם כך יקים מנהל מקרקעי ישראל עתודות קרקע בסמיכות ליישובים הערביים ובתוכם. קרקעות אלו יוקצו מחדש ליישובים הערביים, ייכללו בשטחי השיפוט שלהם וישמשו עתודה לפיתוח היישוב לשם מגורים, תעשייה ומסחר ומבני ציבור ומנהל, וכל שימוש חיוני אחר. חלק מהקרקעות יוקצה לקניינים ולאנשים פרטיים שבעבר הופקעו מהם קרקעות, וחלק אחר יוקצה לרשות המקומית בדמי חכירה סמליים כמקובל.

6. ברמה הארצית, המחוזית והאזורית יש להבטיח תכנון ארצי ומחוזי המאפשר פיתוח: התכנון הארצי והמחוזי נדרש לתת מענה לצורכי האוכלוסייה הערבית ולהגדיר אותה יעד לפיתוח. תכנון ארצי יימנע מלהיות מחסום או מגבלה בפני פיתוח יישובי מקומי, ויש לתת לאוכלוסייה הערבית ביטוי מוחשי לרצונות ולמאויים בתוכה ולשמירה על המורשת שלה. יוסרו ההגבלות של הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ותכניות ארציות מגבילות, כגון תמ"א 22, תמ"א 3, תמ"א 8 וכדומה.

7. ברמה היישובית יש לגבש תכניות חדשות לפיתוח היישובים הערביים: 'תכנון' היישובים הערביים ייעשה במטרה לפתח אותם ולאפשר את התרחבותם ויכלול תכנון לשטחים חדשים פנויים לשם פיתוח האוכלוסייה בהם. יש להפסיק להשתמש בתכנון ככללי להגבלת פיתוח ולצמצום הטריטוריה הערבית. כמו כן יש לאפשר מתן מענה לצורכי האוכלוסייה ולהתחשב בהיבטים תרבותיים ומבניים של האוכלוסייה הערבית. לשם כך יש להכין תכניות-אב ותכניות מתאר חדשות ליישובים הערביים. תכנון היישובים הערביים ייעשה על בסיס ניצול יעיל של קרקע פרטית למגורים; כמו כן תיועד לפיתוח

היישוב קרקע בבעלות המדינה, מתוך שמירה על עתודות קרקע לפיתוח עתידי והקצאת קרקעות לפיתוח כלכלי, לשירותים ולתשתיות באמות מידה ובאיכות עירוניות.

8. בניית שכונות מגורים חדשות: **יש ליזום תכנון ופיתוח של שכונות חדשות על קרקעות המדינה לאוכלוסייה הערבית בערים הערביות ובערים המעורבות**, כדי לספק את צרכיה של אוכלוסייה זו. השכונות החדשות יבנו בתמיכה ממשלתית, בתנאים ועל פי אמות המידה של הבנייה בעבור האוכלוסייה היהודית, מתוך תשומת לב להיבטים ייחודיים מבחינה חברתית וכלכלית. הממשלה נדרשת למימון-ביניים לשם פיתוח שכונות חדשות אלו ועליה לתמוך בפיתוח היישובים והשכונות הערביות הקיימות כפי שהדבר התרחש ביישובים היהודיים.

9. תכנון היישובים הלא מוכרים: **יש להכיר ביישובים הלא מוכרים בגליל ובנגב מבחינה תכנונית ולספק להם מרחב מחיה בהתאם לצורכיהם**. יש להעניק מעמד מוכר ליישובים על פי הקריטריונים:

- גוש מבנים מקובץ של שלושים משפחות גרעיניות ומעלה שהתפזרת שבו אינה עולה על רדיוס של 350 מטר.
- רוב המבנים במקבץ הוקמו לפני עשרים שנה ומעלה.
- בתים הבנויים על קרקע בבעלות פרטית או מוחזקת יותר מעשרים שנים. היישוב המוכר יהיה מעין 'גרעין התעבות' לבתים הנמצאים בסביבתו ומחוץ לתכנית המתאר שלו.

10. הכפרים הלא מוכרים יכללו בתחומי שיפוט יישוביים קיימים, או ייקבע שהם תחומי שיפוט נפרדים או שייקבע תחום שיפוט חדש שיווצר מכמה כפרים קטנים סמוכים, במטרה שהוא יזכה גם להכרה תכנונית ומנהלית. בעקבות ההכרה יהיו אזרחי הכפרים הלא מוכרים זכאים ל'כתובת', לקבלת משאבים מהמדינה ולסיום ההטרדות והסבל שלהם בבתי משפט.

11. ייצוג ערבים במוסדות התכנון: **יש להבטיח ייצוג יחסי של הערבים במוסדות התכנון בכל הרמות – הארצית, המחוזית והמקומית** – בהתאם לשיעורם באוכלוסייה הכללית. יש להבטיח ייצוג בקרב עובדי מוסדות התכנון ובצוותי התכנון הממלכתיים, כדי להבטיח את שיתוף הערבים בקבלת החלטות על התכנון בארץ.

12. מבנים בלא היתר: **המדינה תקפיא את ההליכים המשפטיים ואת צווי ההריסה למבנים שלפי ההגדרה נבנו בבנייה בלא היתר**, והיא תפעל למציאת פתרון להם על ידי הרחבת תכניות מתאר מאושרות, הפשרת תהליך רישוי מבנים, מימוש הקלות והכרה בכפרים שאינם מוכרים ושהם פלח גדול היום של הבנייה בלא היתר.

ניהול קרקעות

1. הרחבת תחומי השיפוט של היישובים: המדינה נדרשת להרחיב את תחומי השיפוט של היישובים הערביים ולדאוג שהם יכללו את הקרקעות בבעלות תושביהם או את המסגרת הקרקעית של 'אדמות הכפר'. צעד זה יסייע בהיענות לצורכיהם היום ובעתיד, בביטול של תפיסת המצור שהם נמצאים בה ובתיקון העוול והפגיעה בהם מאז 1948.

2. שיתוף ערבים בניהול הקרקעות: יש לשתף ערבים במוסדות המנהלים קרקע (משרדי טאבו, משרדי מס רכוש, מנהל מקרקעי ישראל) ולפעול להורדת עלויות ולקידום תהליך רישום המקרקעין והעברת הבעלות בתוך המשפחה, נוסף על ביטול מסים לא מוצדקים על הקרקע.

3. יש לשנות את החקיקה כדי להביא לביטול בהפרדה בין ניהול של קרקעות המדינה לבין ניהול הקרקעות של קרן קיימת לישראל. כל קרקע במדינה שאינה פרטית תהיה נגישה לכל האזרחים, ערבים כיהודים באופן שווה, מבחינת הקצאה, חכירה וקנייה.

4. סיוע בדיוור ופתרון מצוקת המגורים: המדינה נדרשת לגבש חבילת סיוע בדיוור למשקי בית ערביים ולמצוא פתרונות דיוור בערים ובפרפריה על ידי בנייה ציבורית יזומה על פי קריטריונים אוניברסליים, מתוך התאמה לנסיבות ולצרכים המיוחדים של האוכלוסייה הערבית.

5. נכסי ואקף ואתרים בעלי מעמד דתי: קרקעות האוקף האסלאמי, שהופקעו לאחר הגדרת המועצה האסלאמית 'גוף נפקד נוכח', אינן ניתנות להעברה. מדינת ישראל נדרשת להכיר בהפקעה זו ולהחזיר את הקרקעות לגוף המייצג את המוסלמים כדי שינהל משאב קרקע זה בהתאם למטרותיו. כמובן, מחלק מנכסי הואקף שהופקעו היו הכנסות כספיות למדינה – יש לאמוד הכנסות אלו ולהסדיר אותן עם הגוף שנבחר לייצג את הקהילה המוסלמית:

- נכסי ואקף הנמצאים בניהול האפוטרופוס על נכסי נפקדים או שהועברו לבעלות המדינה, ולא נעשה בהם עד היום שימוש או פיתוח, ישוחררו, והמועצה הדתית המקומית תנהל אותם בכל אחת מהרשויות המקומיות שיש בהן נכסים כאלה, והיא תהיה סניף לרשות הווקף הארצית.

- נכסים אלו שאינם בתחומי רשויות מקומיות ערביות יועברו לניהולה של רשות מרכזית כמפורט להלן.

- תוקם רשות מרכזית לניהול כספי התמורה של הווקף בניהול של נציגי ציבור מוסלמים ובהשתתפות נציגים של משרד הדתות, משרד העבודה והרווחה ומשרד האוצר. בקרן זו תפקיד הממשלה סכום של מיליארד ש"ח, ופרותיה יועברו מדי שנה בשנה למימון שירותי דת ורווחה, בניית מסגדים ואחזקת בתי עלמין של המוסלמים.

- לחלופין, משרד הדתות ומשרד הרווחה יקציבו 18% מתקציב הפעולה שלהם למימון שירותי דת ורווחה למוסלמים.

- הרשות המרכזית תשפץ ותשקם אתרים בעלי מעמד מיוחד על פי הדת המוסלמית מבחינה רשמית ועממית (מסגדים, בתי עלמין וקברי קדושים) בהיותם נכסי תרבות.

6. פליטי הפנים שלא קיבלו פיצוי על נכסיהם ועל העוול והפגיעה הקיומית יקבלו פיצוי הולם על נכסים שאיבדו במטרה לסייע לשיקום ולפיתוחם – הפיצוי יהיה בקרקע ובכסף. עקורים שעזבו את כפריהם בנסיבות מיוחדות מתוך הוראה והבטחה לחזור יוכלו לשקם את עצמם ואת צאצאיהם בשטח הכפר המקורי, בחלק שלא נעשה בו שימוש לצורכי פיתוח עד היום.

הקצאת משאבים כספיים

1. הממשלה תפעל להכנת תכנית חומש לפיתוח התשתיות והשירותים ביישובים הערביים על פי התקנים, כדי לתקן את העוול והאפליה שסבלה מהם האוכלוסייה הערבית.

2. הממשלה תבטיח נגישות שווה למשאבים והקצאתם לפי קריטריון ברור – מספר נפשות ומצב חברתי-כלכלי. הממשלה נדרשת לקבוע בתקציב המדינה מפתח להקצאת משאבים מתוך שימוש במדדים של מספר נפשות ומצב חברתי-כלכלי. דהיינו חלקה של הקצאת המשאבים לאוכלוסייה הערבית יהיה על פי משקלה באוכלוסייה.

3. מימון-ביניים לפיתוח היישובים: הממשלה נדרשת להעמיד משאבים כספיים למימון הרשויות המקומיות, במטרה לתקן את השירותים בהן.

4. אזורי תעשייה ותעסוקה משותפים: המדינה תפעל לשיתוף האוכלוסייה הערבית בהכנסות מאזורי תעשייה ותעסוקה המתפתחים בסמוך ליישובים הערביים ומחוץ לתחום השיפוט, כדי להבטיח הכנסות עצמיות של רשויות מקומיות וצמצום התלות במימון מטעם הממשלה. חלק מאזורי תעשייה ותעסוקה יכללו בתחומי שיפוט של יישובים ערביים או יפותחו בהם.

סיכום

מדיניות המקרקעין מהיבטים של קניין, ניהול ותכנון היא המבחן העיקרי בשינוי יחסם של המדינה והציבור היהודי לאוכלוסייה הערבית. סוגיה זו אינה רק חומרית ואינה כרוכה רק במתן משאבים, אלא היא מהותית ויש לפעול לשינוי המבוקש שהוצג במסמך מסכם זה. בשל חיוניותו של הנושא יש חשיבות להצגת ההמלצות ברמת הפירוט שהוצגה לעיל. יש לציין כי נקודת המוצא של המסמך מבוססת על הצורך בשינוי הנסיבות והמציאות הקיימת ובתיקון חלק מהעוול ההיסטורי. עם זאת אין כוונת המסמך לעסוק בשינוי נרטיבים או בעשיית צדק.