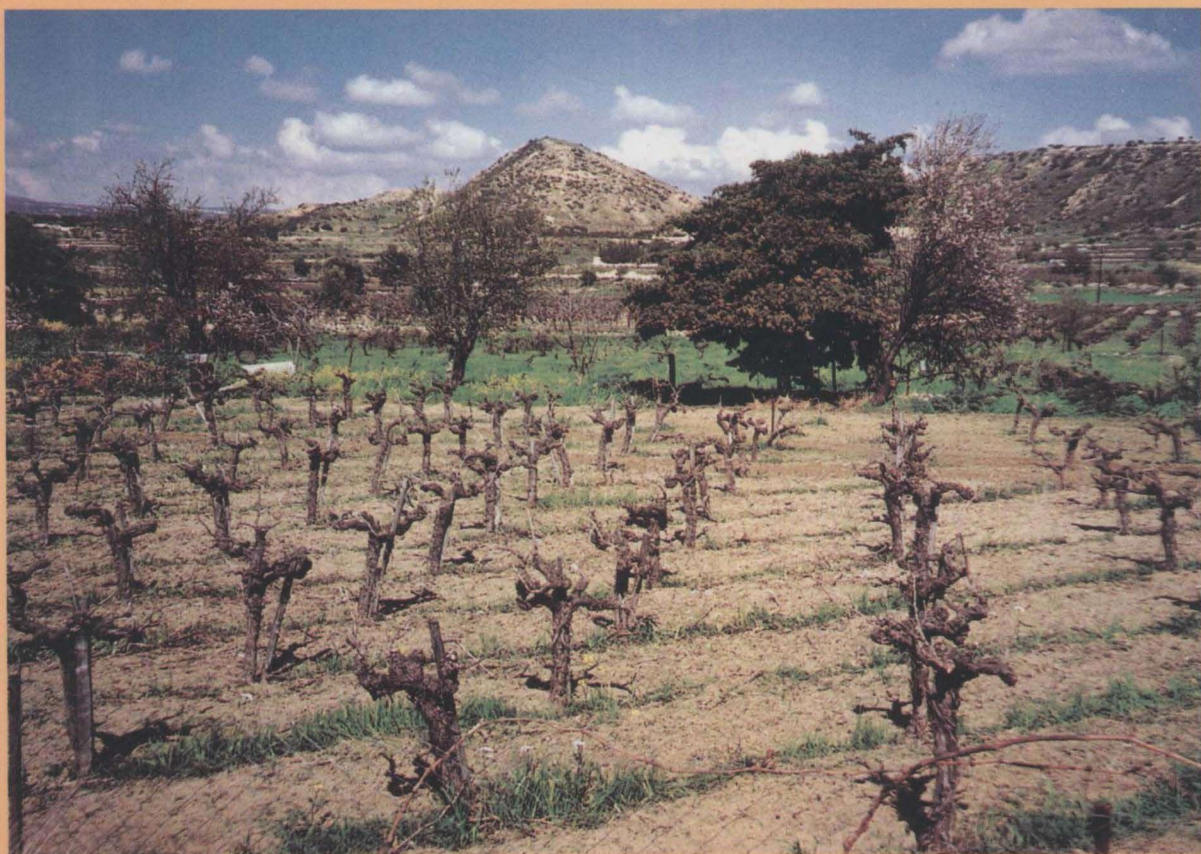
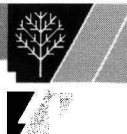


קרקע

כתב עת של המכון לחקר שימושי קרקע





קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



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

ירושלים, תמוז תש"ס - יולי 2000

"קרקע" – כתב עת של המכון לחקר שימושי קרקע ע"ש בן-שמש. מיסודה של קרן קימת לישראל
רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל': 02-6246828
מס"ק 6248 – 0302 ISSN

עורך: עמי דוריאן

הוועדה האקדמית המייעצת של המכון:
עמיעד (עדי) ניב – יו"ר.

פרופ' רחל אלתרמן, מיכה גלעד, פרופ' יהודה גררוס, עמי דוריאן, פרופ' יהושע ויסמן, פרופ' יוסי כץ,
ד"ר דפנה לוינסון-זמיר, פרופ' יונתן קורנבליט.

מוכירת המערכת: חני זך

מרכז ההפקה: עופר רן

עריכה לשונית: שפיצר-רוט
סדר, עטיפה והדפסה: דפוס כספית, ירושלים

בעטיפה הקדמית: כרם היה לידידי בקרן בן שמן. (ישעיהו, ה', 1)

תוכן העניינים

קק"ל ומינהל מקרקעי ישראל – סוף הדרך המשותפת?
עדי ניב / 5

הבעלות הלאומית על הקרקע – ואויביה יחיאל לקט / 9

לא סוף הציונות אליקים רובינשטיין / 15

במהות קק"ל יש "נסיבות מיוחדות" המאפשרות לה לפעול מבלי להחיל
את עיקרון השיוויון על ניהול המקרקעין שלה עו"ד מאיר אלפיה / 21

התכנית להקים רשות תכנון לאומית תחת הגג של
משרד ראש הממשלה – רעיון לא טוב ולא נכון אליהו סוויסה / 27

הפתרון הנכון בירושלים: הגדלת האוכלוסיה היהודית
ולא צמצום האוכלוסיה הערבית אהוד אולמרט / 37

המכרז האופטימלי ד"ר עומר דקל / 48

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ר)
חגית יהל / 83

הספקולציה הקרקעית – הצל הבלתי נלאה של מפעל ההתיישבות
שמעון רובינשטיין / 96

קק"ל ומינהל מקרקעי ישראל – סוף הדרך המשותפת?

עדי ניב*

לפני זמן לא רב יזמו שני חברי כנסת הצעת חוק לפיה חוק מקרקעי ישראל יתוקן ובין היתר תופקע מידי קרן קימת לישראל הזכות להסכים או לא להסכים כאשר מבקשים להחכיר לידיים לא יהודיות קרקע השייכת לה, ושהיא למעשה בבעלות העם היהודי שהוא "בעל המניות" של קרן קימת לישראל. יוזמי הצעת החוק הסתמכו בדבריהם על העיקרון לפיו ההתייחסות לקרקע צריכה גם היא להיות במסגרת "מדינת כל אזרחיה". בינתיים הודיעו הח"כים על משיכת הצעת חוק זו, אולם הדיון בשאלה היסודית, שאלת החזרת קרקע הלאום, עדיין נותר פתוח, כאשר במוקד הדיון עומדת בעיקר שאלת הפרדת הבעלות של המדינה על קרקעותיה לבעלות של קרן קימת לישראל על אדמותיה שלה, וכאן בעצם לב הבעיה.

**"המדיניות הקרקעית
של מינהל מקרקעי
ישראל מכת'בה
עקרונות טיפול
בקרקע שלא תמיד
תואמים את עניינה
של קק"ל ואת
מטרותיה היסודיות".**

בינתיים פסק בית המשפט העליון, כשכתו כבית משפט גבוה לצדק, בעתירה אותה הגישה משפחת קעדאן ואשר נושאה הוא זכותה של משפחה זו להתיישב ביישוב קהילתי קציר. אחר שניסיונות גישור ופשרה רבים אשר נעשו משך זמן רב לא עלו יפה, דן בית המשפט העליון בעתירה. בית המשפט הגדיר את הבעיה העומדת לפניו בצורה מעניינת ביותר ואמר כי "מדינת ישראל הקצתה קרקע לסוכנות היהודית לארץ ישראל. הסוכנות הקימה על הקרקע ישוב קהילתי כפרי. ביצוע הדבר נעשה באמצעות אגודה שיתופית. על פי מטרותיה, הסוכנות היהודית עוסקת ביישוב יהודים במדינת ישראל. האגודה השיתופית מצידה מקבלת לשורותיה, הלכה למעשה, רק יהודים כחברים. התוצאה הינה, כי במצב זה ערבי אינו יכול לבנות את ביתו על קרקע המדינה המוקצית לסוכנות היהודית. האם בתנאים אלה, ובהתחשב כנסיבות המקרה, החלטת המדינה להקצות קרקע לסוכנות הינה החלטה בלתי חוקית בשל הפליה פסולה כלפי ערבי?".

זו השאלה המהותית שעמדה להכרעה בפני בית המשפט העליון כפי שהוגדרה על ידי נשיאו כפתיחת הדברים. עולה מכאן כי היות ורק חברים באגודה השיתופית המוקמת על ידי הסוכנות

* הכותב הוא יו"ר המכון לחקר שימושי קרקע ויו"ר הפורום הישראלי למדיניות קרקעית.

היהודית יכולים ורשאים להתיישב בישוב אותו הקימה, ומאליו מובן כי לפי נוהג זה הנוהג אצלה אין ערבי יכול להתיישב בו.

בפסיקתו קבע בית המשפט הגבוה לצדק כי המדינה לא הייתה רשאית להקצות מקרקעי המדינה לסוכנות היהודית לצורך הקמת ישוב על בסיס של הפליה בין יהודים לבין מי שאינם יהודים. עוד קבע, כי על יסוד עקרון השוויון על המדינה לשקול את בקשתם של העותרים להקצות להם חלקת מקרקעין בישוב קציר לצורך הקמת ביתם.

כאן יש להדגיש: בג"צ לא חייב את המדינה להקצות למגישי העתירה חלקה בישוב קציר אלא פסק כי עליה לשקול את בקשתם של העותרים לרכוש לעצמם חלקת מקרקעין ביישוב זה לצורך הקמת ביתם, וזאת על בסיס עקרון השוויון, ומתוך התחשבות בשיקולים השייכים לעניין — לרבות השיקולים הנוגעים לסוכנות היהודית ולמתיישבים במקום. בית המשפט קבע כי על המדינה להחליט במהירות הראויה אם יש בידה לאפשר לעותרים, במסגרת הדין, להקים לעצמם בית בתחום הישוב הקהילתי קציר.

קרן קימת לישראל שבבעלותה אחוז ניכר מקרקעות המדינה, היא ארגון שאינו שייך לממשלה אלא לעם היהודי. לעובדה זו משמעות מפליגה. כיום מנוהלות הקרקעות של קק"ל בידי מינהל מקרקעי ישראל, שהוא ארגון ממשלתי. בהתאם לאמנה שבין ממשלת ישראל וקק"ל, מחצית מחברי מועצת מקרקעי ישראל, למעט יו"ר המועצה, הינם נציגי קק"ל. בהתאם לכך, גם כאשר כל נציגיה במועצה משתתפים בישיבותיה, אין קק"ל יכולה להגיע למצב של רוב בהחלטות המתקבלות.

בשל סיבות אלה ובשל הפסיקה המהותית של בית המשפט העליון הועלה באחרונה רעיון לפיו תינתק קק"ל ממינהל מקרקעי ישראל ותנהל את אדמותיה בעצמה או באמצעות סוכן בו תבחר — וזה יכול אף להיות מינהל מקרקעי ישראל עצמו, אך ללא שותפות שהיא. ניתוק הקרן הקימת לישראל ממינהל מקרקעי ישראל עשוי לפתור את חריפותה של בעיית "כל אזרחיה" בכך שקק"ל, כאורגן פרטי, השומר על אדמותיו של העם היהודי בדרכים המיוחדות לו, לא יהווה חלק מהאורגן הלאומי המופקד על קרקעות המדינה, קרי מינהל מקרקעי ישראל, וזה חופשי יהיה מלחצי "אל תחכיר" לאוכלוסייה הלא-יהודית. בכך תימנע מדיניות של הפליה כפי שמגדיר זאת בית-המשפט העליון ויישמר עיקרון השוויוניות הנדרש על ידיו מן המדינה.

מתוך בחינת מארג היחסים שבין קרן קימת לישראל לבין המדינה בתחום הבעלות על הקרקע ותוך התבוננות מעמיקה בתפקודה של קק"ל, בשילוב הדרך בה היא משמרת את אדמות העם היהודי, באופן בו היא מפתחת אדמות אלה ואף מבצעת מפעלים לאומיים באופן עצמאי ומבלי שהדבר נכפה עליה — נראָה בעליל כי אין כל סתירה בין היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית כפי שקבעה מגילת העצמאות, לבין האפשרויות העומדות בפני המדינה להעניק שוויון מלא לאזרחיה כולם, וזאת מבלי שאדמות קרן קימת ייפגעו ומבלי שתיווצר האפשרות לקבול על אי שוויון זכויות. אסור לשכוח כי קרן קימת לישראל אינה שייכת לממשלה והיא ארגון פרטי

עצמאי לחלוטין, אם כי כל פעולותיה בעלות היבטים ושיקולים ציבוריים, אבל במוכן שייכותה, שייכת היא לעם היהודי כולו.

**"בג"צ לא חייב את
המדינה להקצות
למשכחת קעדאן
חלקה בישוב
הקהילתי קציר,
אלא פסק כי יש
לשקול את בקשתם
לרכוש חלקה
בקציר, לצורך
הקמת בית, על
בסיס עיקרון השוויון".**

היות והגדרת הבעלות על קק"ל הינה יהודית במלואה – וכך ייעודה אשר אמנם נקבע לפני כמאה שנים, אבל עודנו עומד בעקרונותיו גם במצוקות הזמן הנוכחי – יכולה היא לשמר את עקרונותיה באמצעות הקרקעות בבעלותה ואילו המדינה בהחלט יכולה, בו זמנית, לשמור על העיקרון של שוויון מלא. כבר אמרנו כי הקרקעות שבבעלות קק"ל נרכשו בפועל בעסקאות מכר ממשיות – מומנו בכספי העם היהודי ולא ניתנו לה ללא תמורה. על-כן אין כל סתירה בכך שמדינה דמוקרטית חייבת מחד לנהוג בשוויון בכל אזוריה, ומאידך יכולה היא להקפיד על העיקרון לפיו העם היהודי אינו מוותר על נכסיו.

מעולם לא חלק איש על מהותה הבסיסית של האמנה שנחתמה בין מדינת ישראל לבין קרן קימת לישראל ועל רוח מטרתיה של קק"ל כפי שהוגדרו בתקנון היסוד שלה. ביסודה של אמנה זו ניצבת הכרת המדינה בפעולתה של קק"ל בנושא רכישת מקרקעין בארץ ישראל והעברתם של אלה, לאחר שנרכשו על ידה, לבעלותו של העם היהודי. יחד

עם זאת הדגישה האמנה את היותה של קק"ל מכשירן של האדמות שברשותה ומחכירתן לצורכי התיישבות ולשיכון. ההדגש, לאורך כל הדרך, היה כי הקרקע לא תימכר ולא תועבר הבעלות בה וכי לאחור שנרכשה, היא תישאר בבעלותה של קק"ל – קרי בבעלות העם היהודי – ורק תימסר בחכירה לצורך עיבודה והפיכתה למפיקת "פירות", בעיקר לצורכי פרנסת המתישבים עליה, קרי החוכרים אותה.

גם חוק יסוד: מקרקעי ישראל וגם חוק מקרקעי ישראל (1960) קובעים, בין היתר, כי "מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של קק"ל, הבעלות בס לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת", וגם מדגישים כי סעיף זה לא יחול על סוגי מקרקעין שנקבעו לעניין זה בחוק – באופן ספציפי מוגדר. (מדובר, בין השאר, על מכירות לפרטיים מקרקעות המדינה או קרקעות רשות הפיתוח – אך לא קרקעות הקרן הקימת לישראל).

גם כאשר החוק מתיר זאת, יימכרו לפרטיים מתוך קרקעות המדינה ורשות הפיתוח קרקעות עירוניות או חקלאיות המיועדות לפיתוח עירוני, וזאת במגבלות חזקות כמו היקף קרקע שלא יעלה על מאה אלף דונם וכיו"ב. למעשה אנו עדים גם לאבחנה ברורה ומדוקדקת בין אדמה חקלאית לבין קרקע עירונית והוראות ברורות בדבר אי העברה של קרקע חקלאית. אנו עדים, אם כן, להבחנה ברורה בין קרקעות מדינה ורשות הפיתוח לבין קרקעותיה של קרן קימת לישראל.

יחד עם זאת, השותפות המסורתית בין קרן קימת לישראל לבין המדינה שביטויה המינהלי מבוטא בעצם קיומו של מינהל מקרקעי ישראל ושל מועצת מקרקעי ישראל והשמירה על עקרונותיה של שותפות מסורתית זו, נתקלות בשנים האחרונות בקשיים לא מועטים.

עניינו של מינהל מקרקעי ישראל בניהול הקרקע וראייתו את עצמו מייצג מדיניות קרקעית מסוימת (שגם עקרונותיה ובסיסיה נתרופפו באחרונה) – הן זו של המדינה והן זו שנמסרה לניהולו על ידי קק"ל, מחילים על הקרקע דרכי טיפול ועקרונות שלא תמיד תואמים את עניינה של קרן קימת לישראל ואת מטרותיה כפי שהוגדרו בתקנונה. גם הדמים אותם נדרשת קק"ל להשליש לקופת מינהל מקרקעי ישראל עבור ניהול קרקעותיה על ידיו אינם עומדים ביחס ישר לשירותים אותם המינהל מעניק לה. הוסף לזאת את עיקרון השוויון הנובע בעוצמה רבה מפסיקתו האמורה של בג"צ, וההפרדה האמורה אכן מתבקשת.

ערים אנו גם לקשיים שעלולים להיווצר עם יישומה של הפרדה כזו, כאשר חוכרי קרקעות שונים החתומים על הסכמי חכירה עם מינהל מקרקעי ישראל ויושבים על קרקעות קק"ל או על חלקות קרקע מעורבות, ייאלצו "להתחלק" בין הגופים השונים וחוזי חכירה לעתים אף יפוצלו בשל הבעלות המשונה עליהם.

על אף זאת אין ספק כי עם כל אלה ניתן יהיה להתמודד, גם כלכלית וגם מינהלית, מבלי לזנוח את שיקולי השמירה על טובת העם והמדינה.

הבעלות הלאומית על הקרקע – ואויביה

יחיאל לקט*

"ניצול כוחני של יכולת

הרוב להשתמש

באמצעים

דמוקרטיים כדי

לקבל החלטות

הפוגעות בזכויות

המיעוט אינו עולה

בקנה אחד עם

עקרונות הדמוקרטיה;

יחד עם זאת אין

משמעותה של

הדמוקרטיה כי

למיעוט יש זכות

לשלול מהרוב את

זכותו לעצב את

מהותה ואופייה של

המדינה על פי

מסורתו, אמונתו,

תפיסת עולמו וצרכיו".

שלושים ותשע שנים בלבד עברו מאז נחתמה האמנה בין ממשלת ישראל לבין קרן קימת לישראל. אמנה זו הגדירה את מהות היחסים בין המדינה לבין הארגון שפעל עוד בימי טרום המדינה, בשמו ובשליחותו של העם היהודי, לרכישת קרקעות להתיישבות יהודית בארץ ישראל – עד שהגיע לבעלות על כ-16% מהקרקעות הציבוריות בתחום המדינה. אמנה זו, היא שאיפשרה לחוקק, בהסכמה, את חוק מקרקעי ישראל בשנת 1961 ואת חוק מינהל מקרקעי ישראל.

ההסדרים שנקבעו בין שני הצדדים לאמנה התבססו על ההנחה המוסכמת והחד-משמעית, כי תפיסת העולם המדריכה את כל הגורמים בניהול מקרקעי ישראל תהיה העיקרון של שמירת הבעלות הלאומית על הקרקע. על פי תפיסה זו אימצה המדינה את עקרונות קק"ל גם לגבי קרקעותיה. עקרונות יסוד אלה קבעו הסכמה בסיסית אחת ולפיה הארץ לא תימכר לצמיתות וכי הבעלות על קרקע הלאום שבידי העם היהודי לא תועבר לידיים אחרות.

עקרונות יסוד אלה עמדו, לא אחת, מול איומים קיומיים ולא פעם אף ריחפה עליהם סכנת כרסום – בדרך כלל ללא הצלחה מרובה. דוגמה בולטת לניסיון שכזה הייתה הצעתו של פנחס ספיר ז"ל, מי שהיה שר האוצר באותם ימים, בוועידות מפלגת העבודה ב-1971, להעביר את הבעלות על קרקעות הלאום, בשיכונים הציבוריים, לידי המשתכנים עצמם. ספיר טען, כי מהלך כזה יביא הכנסה ניכרת לאוצר המדינה, ישחרר את המינהל מהטירחה לטפל במאות אלפי משתכנים ויחסוך "הוצאות מגננון". לטענתו משמעות השינוי שהציע הייתה סמנטית ופורמלית בלבד, כי הרי בלאו הכי על הקרקע הזו בנויים שיכונים "ואין שום אפשרות לעשות שם משהו אחר".

ההצעה החריגה הזו נדחתה וסוכלה כתוצאה מתגובת-נגד ספונטנית ועממית של מאות מצירי הוועידה ובמקומה התקבלה הצעת החלטה האומרת: "ישמר העיקרון של בעלות הלאום על הקרקע".

* הכותב – יו"ר דירקטוריון קק"ל

למרבחה הצער הימים שבהם שררה תמימות דעים ביחס לעיקרון היסודי של בעלות הלאום על הקרקע, חלפו ואינם. בתוך עמי אני יושב ונראה לי כי אילו הייתה מובאת כיום הצעה מן הסוג הזה בפני ועידת מפלגת העבודה, ספק רב אם הייתה נוצרת חזית התנגדות רחבה לקבלתה וחוששני שדווקא הייתה זוכה לאישור ברוב קולות. וכל כך למה? לא כיוון שהשתנה היחס לעיקרון שכבר הפך כמעט "מקודש" אלא מכיוון שאחד סימני ההיכר של תקופתנו בהתייחסות לעיקרון בעלות הלאום על הקרקע הם: בורות, חוסר בהירות, בלבול, מבוכה, אי הבנה, ואולי גם אינטרסים כלכליים.

הבלבול נובע מן הרעיון שקנה לו שביטה בקרב רבים וטובים בחברה הישראלית כאילו יש סתירה בין היות ישראל מדינה דמוקרטית החייבת בשוויון זכויות לכל אזרחיה, לבין עיקרון בעלות הלאום על הקרקע המוציא, כביכול, מן הכלל ואף מפלה את אזרחי המדינה הערבים. פסק הדין שניתן לאחרונה על ידי בית המשפט הגבוה לצדק בעניינה של משפחת קעדאן שביקשה להצטרף ליישוב הקהילתי קציר, לא תרם להבהרת הנושא ואף הגביר את המבוכה הקיימת. הוא גם סייע לחיזוק דעתם של אלה החושבים, כי עקרונות השוויון והדמוקרטיה עומדים בניגוד לעקרונות הציונות. יחד עם זאת סיפקה פסיקת בג"צ אמירות המסייעות לדוגלים בעקרונות הציונות, בהתיישובות היהודית, בשמירת בעלות הלאום על הקרקעות שנרכשו על-ידי העם היהודי לפרשו בהתאם לעמדתם.

אין ספק שלרעת רבים מערביי ישראל הסתירה בין עיקרון שמירת קרקע הלאום לבין עיקרון השוויון — בולטת ומוחלטת. חברי הכנסת מן הרשימות הערביות, המתחרים בינם לבין עצמם על ההשפעה ברחוב הערבי, ניצלו את הפסיקה לצורך רכיבה על הגל הערבי-לאומני והתבטאו באופן קיצוני המגדיר את עצם המשך קיומה של הציונות במדינת ישראל כתופעה גזענית ובלתי דמוקרטית. זאת מבלי שתפריע להם העובדה שהאז"ם עצמו ביטל, כבר לפני שנים, את החלטתו המבישה שהגדירה את הציונות, תנועת השחרור של העם היהודי, כאחת הצורות הכולטות של גזענות קולוניאליזם ואנטי דמוקרטיות. אבל לח"כים האלה העובדות לא הפריעו. במסגרת מאבקם על השליטה ברחוב הערבי הם ניסו, כנפש חפצה, לנסות ולהחיות מחדש את אותן הגדרות פסולות שמזמן אבד עליהן הכלח.

אם עוד ניתן להבין את המניעים של חלק מהמנהיגות הערבית הטוענת את טענותיה כחלק מתהליך של התעוררות לאומית ופוליטית, שתכליתו לקעקע את היסודות האידיאולוגיים והמוסריים של מדינת ישראל כמדינה יהודית וכמדינת העם היהודי, הרי מוזר הדבר כי גם בקרב חוגים שונים בציבור היהודי, ניתן להבחין בגורמים שונים, שאפשר להגדירם כאויבי עיקרון בעלות הלאום על הקרקע. בתחום זה ניתן להבחין בין שלושה גורמים עיקריים:

הגורם הראשון — כוחות פוליטיים ואקדמיים המטיפים להכיר בכך שעידן הציונות הסתיים, כי ישראל צריכה להיות מדינת כל אזרחיה וכי אין לראות בה עוד מדינה יהודית של העם היהודי כולו. שיקולי המדינה חייבים להתייחס אך ורק לאזרחיה — מתוך שוויון מוחלט ומלא, ללא כל שיקול יהודי ייחודי. על פי תפיסה זו עקרונות קרן קימת לישראל — שלפיהם הקרקע שבבעלותה שייכים לעם היהודי ואין להעבירה לידיים אחרות — אינם יכולים להיות מקובלים

במדינת ישראל הדמוקרטית. מכאן גם המסקנה שיש לבטל את המוסדות הלאומיים – ההסתדרות הציונית הסוכנות היהודית וגם את קרן קימת. גורם פוליטי אקדמי זה כולל את האנטי-ציוניים, הפוסט-ציוניים ובעלי אידיאולוגיות לא-ציוניות.

**"השקעה ביצירת
מענה הולם והוגן
לצורכי המיעוט
הערבי בישראל,
על בסיס של שוויון
אזרחי, הפכה להיות
לא רק ציוני
דמוקרטי אלא גם
אינטרס חיוני של
הרוב היהודי."**

הגורם השני – ציבור לא מבוטל בחברה הישראלית, המורכב מכוחות שניתן להגדירם כ"שוחרי הדמוקרטיה", שלוקים במבוכה רעיונית הנובעת, ככל הנראה, מחוסר ידע ומחוסר בהירות לגבי מורכבות הנושא. גורמים אלה הינם ציונים הדוגלים ברעיון שישראל היא, בראש וראשונה, מדינה יהודית והם אף שואפים לקיים את אופייה היהודי של המדינה ולשמור על הקשר של העם היושב בציון עם יהדות התפוצות. יחד עם זאת עקרונות השוויון והדמוקרטיה מחייבים לשמור בדקדקנות על זכויות האזרח וחירותו. עמדתם לגבי המדיניות הקרקעית נגזרת, בראש ובראשונה, מעקרונות הדמוקרטיה, וזכויות האזרח וגם מגישה "פרקטית" לפיה: ישראל כה חזקה והרוב היהודי שלה כה מוצק, עד שאין כל צורך לשמור על עיקרון בעלות הלאום על הקרקע, וכי בעקבות הפרתו לא נשקפת כל סכנה לריבונות היהודית על המדינה. המדינה חייבת לגלות רגישות כלפי המיעוטים הלאומיים החיים בתוכה, ובאופן עקרוני השמירה על עיקרון הדמוקרטיה אינה עולה בקנה אחד עם כל העקרונות הציוניים וגוברת עליהם.

הגורם השלישי כולל בעלי אינטרסים מסוגים שונים ומשונים ולעיתים גם מנוגדים. אין כל קשר או חיבור פורמלי ביניהם, אך כתוצאה מראייתם האינטרסנטית את המדיניות הקרקעית הם חוברים, למעשה, לתמיכה במדיניות הסותרת את עיקרון בעלות הלאום על הקרקע. בקבוצה זו ניתן לכלול נדל"ניסטים המעוניינים בהפרת קרקעות לאום ובהעברת הבעלות המלאה עליהן ליזמים פרטיים וכן פוליטיקאים המעוניינים להצטייר כ"מתקדמים" ומטיפים לביטול המוסדות הלאומיים מתוך מחשבה שעמדות כאלה מסייעות לעיצוב תדמיתם כ"מחדשים" "מודרניים", "שוחטי פרות קדושות אנכרוניסטיות" וכדומה. וישנם גם כאלה שביקורתם כלפי הביורוקרטיה של מינהל מקרקעי ישראל מביאה אותם לתביעה לפישוט תהליכים ולניתוק, מירכי ככל האפשר, של הקשר בין בעלי הזכויות לבין המינהל, על ידי נקיטת אמצעים שניתן לראותם כהפרטה כמעט מלאה וכהעברת בעלות למעשה – אף על פי שפורמלית קוראים לכך "חכירה".

השפעת פעולתם המשולבת של שלושת הגורמים הנזכרים לעיל מביאה להעצמה משמעותית של תופעת הכרסום בתפיסת העיקרון של שמירת בעלות הלאום על הקרקע.

בנוסף לכל אלה, אנו עדים לתהליך חדש, בעיקר בקרב הדור הצעיר, תהליך הנובע מהעובדה שהם נולדו, גדלו ומשתייכים למסגרת של מדינת ישראל חזקה, מודרנית ונורמלית. עבור צעירים אלה מהווה הישראליות הזאת הבסיס לזהותם העצמית. היעדר חינוך ציוני מתאים שיכול היה

להנחיל להם, בצורה הולמת, תפישה ציונית ויהודית של זהותם — גם הוא תורם לתהליך זה. והתוצאה: הדור הצעיר הזה, הרואה את עצמו כישראלי בראש וראשונה ויותר מכל ונוטה לראות את עצמו ולהציג את עצמו כמי כמשתייך "לעם הישראלי", זיקתו לעם היהודי חלשה יותר. רבים מבני הדור הזה סובלים מ"חור בהשכלה" בכל הקשור לתולדות היישוב, המאבק לעצמאות ולהקמת המדינה, בשילוב ידע מועט על תולדות העם היהודי במאה השנים האחרונות. כל אלה משמשים שדה בור נוח לקליטת הלכי הרוח הפוסט-ציונים ולהפנתם.

אין ספק שמדינה חייבת לנהוג בשוויון כלפי אזרחיה. אבל המבחן לשוויון כזה איננו רק פורמלי על פי מה שנאמר בספר החוקים הישראלי. שוויון צריך להיות מיושם גם הלכה למעשה. מבחנו של עיקרון השוויון אינו רק ביחס התיאורטי והחוקי אלא גם בהתייחסות המעשית להגשמתו. מבחינה זו חייבת המדינה להעניק גם לאזרחיה המשתייכים למיעוט הערבי, אותן זכויות המוענקות לאזרחיה השייכים לרוב היהודי. אולם אין משמעות הדבר בהכרח, כי קיימת סתירה בין עובדת היותה של ישראל מדינה יהודית לבין היותה מדינה דמוקרטית. פורמלית הדבר בא לידי ביטוי כבר במגילת העצמאות.

ההכרה בצורך במתן שוויון זכויות למיעוטים הלא יהודיים נובעת גם מתפיסת העולם של הדמוקרטיה המודרנית המונעת מן הרוב לעשוך את המיעוט או לפגוע בזכויותיו. ניצול כוחני של יכולת הרוב להשתמש באמצעים דמוקרטיים כדי לקבל החלטות הפוגעות בזכויות המיעוט, איננו עולה בקנה אחד עם עקרונות הדמוקרטיה. אולם יחד עם זאת אין משמעותה של הדמוקרטיה כי למיעוט יש זכות לשלול מהרוב את זכותו לעצב את מהותה ואופייה של המדינה על פי מסורתו, אמונתו, תפיסת עולמו וצרכיו.

במשך אלפיים שנות גלות היה העם היהודי חשוף לרדיפות, לדיכוי, לשלילת זכויותיו ולגזירות שנועדו למנוע ממנו את יכולתו לשמור על מורשתו ותרבותו או את השתלבותו המלאה בסביבה שבה הוא חי. זכותו של העם היהודי לעצמאות מדינית, כפתרון המודרני והצודק לכל העולות שנעשו לו, הוגדרה כזכות טבעית והיסטורית. ולכן ברור כי מולדתו ההיסטורית של העם הזה היא המקום היחיד שבו ניתן לממש את הזכות הזו. הבסיס המעניק לעם היהודי את הזכות המוסרית להקים בארץ ישראל מסגרת של ריבונות מדינית, שתהיה פתוחה לכל יהודי הרוצה לעלות אליה — איננו יכול להיות מוטל בספק. גם המיעוט הלא יהודי בישראל חייב להכיר בזכות ראשונית ובסיסית זו. חיים משותפים תוך שוויון מלא לכל האזרחים אינם צריכים לסתור את זכותו של הרוב להגדיר את המדינה כגוף המיועד לבטא את המורשת הרוחנית והתרבותית של העם היהודי לדורותיו ולשמש כמקום מקלט וכאבן שואבת ליהודי התפוצות.

הנסיבות ההיסטוריות ומהלך ההתפתחויות במזרח התיכון הביאו, לצערנו, לסכסוך ממושך, עקוב מדם, בין קרוב למאה שנים, ששולב בו מאבק לאומי שבמסגרתו קראו מדינות ערב השכנות לנו תגר על ישראל וניסו, בכוח הזרוע והנשק, למנוע את הקמת המדינה היהודית ואף לבלום את התפתחותה. מאבק דמים זה עיצב במידה לא מועטה את אופי מערכת היחסים בין הרוב היהודי לבין המיעוט הערבי — ולא דווקא לטובה. בגלל נימוקים ביטחוניים אמיתיים, אך לעתים גם

מדומים, נשללו לעתים זכויות של המיעוט. בתוקף חוקים וצווי חירום הוטלו על המיעוט הזה גם מגבלות פורמליות בתחומים מסויימים ולא כל הזכויות של המיעוט נשמרו תמיד על ידי המדינה.

**“שמירת זכויותיו של
העם היהודי על נכסיו
אינה מהווה אפליה
או שלילת זכויות של
מישהו מאזרחי
המדינה. נהפוך הוא.
אי השוויון האמיתי
טמון דווקא בכוונה
לשלול את זכויות
הבעלות על קרקע
הלאום מידי הבעלים
החוקיים – כוונה
הנטולה בסיס חוקי
ומוסרי גם יחד.”**

במיוחד בולט הדבר בתחומי קידומו ופיתוחו של הכפר הערבי, מערכת החינוך והשירותים הציבוריים השונים, השתלכות תעסוקתית מתאימה והולמת ועוד. ולכן אין להתפלא על כך שמציאות זו יצרה רגשות קיפוח קשים אצל המיעוט וניכור הולך ומעמיק בקרב הדור הערבי הצעיר. התוצאה: בהיעדר תשובה הולמת לשאיפות המובנות של משפחות ערביות צעירות ומשכילות לשפר את רמת חייהן ולהעניק תנאים וסיכויים טובים יותר לילדיהם, במקומות מגוריהם – מנסים בני המיעוט הערבי למצוא בעצמם פתרונות למצוקות האלה. זה הרקע לבג"צ קעדאן, וזו גם הסיבה לכך שפוליטיקאים המייצגים את המיעוט הערבי חושבים שמאבק לאומי קיצוני נגד הגדרת ישראל כמדינה יהודית יביא להם תומכים רבים.

מכל הטעמים האלה ברור כי השקעה ביצירת מענה הולם והוגן לצורכי המיעוט הערבי בישראל, על בסיס של שוויון אזרחי, הפכה להיות לא רק ציווי דמוקרטי אלא גם אינטרס חיוני של הרוב היהודי. מבחינה זו ניתן להגדיר את מהלך השוויון המעשי שצריך להתקיים לגבי כל אזרחי המדינה, כאינטרס משותף של היהודים והערבים גם יחד. אינטרס משותף זה מטיל חובה על הרוב היהודי לאפשר השתלכות מלאה יותר של המיעוטים בחיי המדינה. אך גם המיעוט הערבי חייב לתת ביטוי להכרתו במהותה של ישראל כמדינה יהודית ולהבין כי מאבק לשוויון זכויות איננו יכול לחייב את ביטול הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית.

על רקע הדברים האלה ניתן לקבוע, כי אין סתירה בין חובת המדינה לקבוע מדיניות קרקעית המתבססת על שוויון בכל הקשור לקרקע המדינה לבין זכותו של העם היהודי לשמור על נכסיו. מדינה חייבת בעקרון השוויון אך עם איננו מותר על נכסיו. קרקעות שנרכשו כדין על ידי העם היהודי במשך השנים נמצאות בבעלותו באופן חוקי ואין הוא רשאי לוותר עליהן או על מימוש השימוש בהן לתכליות שהוגדרו מראש. קרקעות אלה, המנוהלות על פי החוק ובתוקף הסכם ואמנה עם ממשלת ישראל, נמצאות בבעלות קרן קימת לישראל. הן נרכשו בכספי העם היהודי במטרה להקים התיישבות יהודית בארץ ישראל. ואכן, חלק ניכר מהיישובים היהודיים בארץ הוקמו ונבנו על אדמות השייכות לקרן קימת.

קק"ל אינה מוסד של המדינה אלא מסגרת ציבורית וולונטרית של העם היהודי. בנוסף למשימה של רכישת קרקעות נטלה על עצמה קק"ל משימות של פיתוח הקרקע לצורכי התיישבות, פילוס והכשרת דרכים חקלאיות וביטחוניות והכשרת קרקע לצרכים חקלאיים. ברכות השנים הפכה קק"ל לארגון הדואג, בנוסף לפיתוח, גם לאיכות הסביבה, וזאת באמצעות נטיעת יערות ושמירה

דרושה: הפרדה בין הטיפול בקרקעות המדינה לבין הקרקעות של העם היהודי

במשך שנים הזניחה קרן קימת לישראל את פעולות ההסברה והחינוך שיכלו לבסס ולחזק בתודעה הציבורית את ההבנה והתמיכה בצורך לשמור על עיקרון הבעלות הלאומית על הקרקע. בהיעדר טיפול מתאים בסוגיה זו, ולנוכח תהליכי הכרסום שחלו בהתייחסות לנושא במשך השנים, הגענו למציאות שבה המבוכה, הטשטוש והבלבול מעוותים את התמונה האמיתית.

חוגים בעלי עמדות קיצוניות התומכים בגישה לפיה כל הקרקע בארץ ישראל ניתנה לעם היהודי – ללא כל התחשבות במציאות הדמוגרפית ובזכויות של אחרים – תורמים אף הם לדחיפת רבים בישראל לנקוט עמדה קיצונית הפוכה. מן הטעמים האלה נראה כי זה הזמן להבהיר, במסגרת של דיון ציבורי, את הצורך בגישה מאוזנת, שלפיה מדינה חייבת לנהוג בשוויון לכל אזרחיה אך עם איננו מוותר על נכסיו. במציאות הישראלית כיום אין סתירה בין שני העקרונות האלה.

נראה כי אחרי שנים רבות של חוסר התייחסות מתאימה ומעמיקה לנושא, הגיע המועד לבחון מחדש את כל ההסדרים הקיימים בתחום הגדרת המדיניות הקרקעית ובדרך שנקבעה לניהולם וביצועם. בעקבות בג"צ קעדאן יתכן שראוי לשקול מחדש את השאלה היסודית: האם יש מקום להמשיך בצורה הנוכחית את פעילות מינהל מקרקעי ישראל ואת מדיניותו בתחומי הקצאת הקרקעות, שינוי "יעוד הקרקע, דרכי הביצוע של המדיניות הקרקעית ועוד. זה המועד הראוי וההולם לבחון האם נכון וצודק לכרוך את הטיפול בקרקעות שבבעלות העם היהודי – והרשומות על שמה של קרן קימת – יחד עם הקרקעות שהן בבעלות המדינה.

על השטחים הפתוחים. באחרונה, בעקבות המחסור קשה במים, עוסקת קק"ל גם בהקמת מאגרי מים, בכל רחבי הארץ, המסייעים למתיישבים ולחקלאים להתגבר על המחסור.

כל מי שמכיר את המציאות הישראלית ואת סדר העדיפויות במדינה יודע היטב כי אין תחליף לתרומתה של קק"ל, בשמו ובשליחותו של העם היהודי, לקידום הנושאים שבהם היא עוסקת.

אין כל סתירה בין מתן זכויות שוות לכל האזרחים לגבי אפשרויות השימוש בקרקעות המדינה המהוות קרוב ל-80% משטח ישראל, לבין השמירה על הקרקעות הנמצאות בבעלות העם היהודי והמהוות כ-15% בלבד מ"מקרקעי ישראל". שמירת זכויותיו של העם היהודי על נכסים אלה איננה מהווה, בשום פנים ואופן, אפליה או שלילת זכויות של מישור מאזרחי המדינה. נהפוך הוא. אי השוויון האמיתי טמון דווקא בכוונה לשלול את זכויות הבעלות על הקרקע מידי הבעלים החוקיים, כוונה הנטולה בסיס חוקי ומוסרי גם יחד.

לא סוף הגשמת הציונות

אליקים רובינשטיין*

פסק־הדין של בג"צ בעניין קעדאן בישוב הקהילתי קציר הוא ציון דרך המציב בפני ישראל אתגרים לא פשוטים, אבל הוא אינו סופה של הציונות. ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית והאופי היהודי הוא חלק ממהותה ומהגדרתה. הכרזת העצמאות, שהיא תמצית הגשמתה של הציונות, היא הבסיס המשפטי של פרשנות חוקי היסוד שעניינם זכויות.

לפני שבועות אחדים נפל דבר בישראל. בית־המשפט העליון בשבתו כבג"צ, בהרכב מורחב, קיבל החלטה בעתירה שהוגשה לבג"ץ על ידי משפחת קעדאן בנושא זכותם להתגורר בישוב הקהילתי קציר. זו החלטה בעלת חשיבות מיוחדת בנושא השוויוניות בחברה הישראלית. איש מאיתנו, כאדם וכישראלי, אינו יכול לחלוק על נושא השוויוניות. בנושא זה אין על מה להתווכח, שהרי אנו מכירים היטב את מאמר חז"ל: דעלך סני – לחברך לא תעביד, "מה שעליך שנוא, לחברך אל תעשה". אבל להחלטה הזו של בג"ץ עשויה להיות משמעות גם בהקשר הקרקעי הרחב יותר הקשור באופיה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

"ברוך מכסק בג"צ,

כי בית־המשפט

עומד על עיקרון

השוויון אבל יחד עם

זאת מציין שאין כל

סתירה בין מדינה

יהודית ודמוקרטית

לבין שוויון גמור בין

אזרחיה."

בארבע וחצי השנים עליהן נפרשו הדיונים בפני בג"צ בענין קעדאן נעשו מאמצים גדולים לפישור, לגישור, להשגת הסכם, אבל לא הושגה הסכמה ועל כן נותן פסק־דין של בית המשפט וזאת כאמור לאחר שכל הדרכים האפשריות ליישוב הסכסוך מחוץ לכותלי בית המשפט – מוצו.

פסק־הדין הזה של בג"צ הוא, ללא ספק, ציון דרך המציב בפנינו אתגרים לא פשוטים, אבל הוא אינו סופה של הציונות, כפי שהיו מי שניסו להציגו. מדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית והאופי היהודי הוא חלק ממהותה ומהגדרתה. הכרזת העצמאות, שהיא תמצית הגשמתה של

* הדברים מובאים מתוך הרצאתו של היועץ המשפטי לממשלה בפני פורום המכון לחקר שימושי קרקע.

הציגו, היא הבסיס המשפטי של פרשנות חוקי היסוד שעניינם זכויות. כרוגמה לאישוש דברי אביא את סעיף 1 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ואת סעיף 1 לחוק יסוד: חופש העיסוק שנאמר בהם כי זכויות היסוד של האדם בישראל מושגות על ההכרה בערך האדם בהיותו בן חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל. הכרזת העצמאות מתחילה במלים: "בארץ ישראל קם העם היהודי". המושג זכויות מזכיר בה כעשר פעמים, מתוכן תשע עניינן זכות העם היהודי לקוממיות ממלכתית. ולהלן מדובר בעקרונות העקרונות שעליהם דיברה הכרזת העצמאות הם: "מדינת ישראל תהיה פתוחה לעלייה יהודית ולקיבוץ גלויות", ואת העלייה היהודית צריך לקלוט וליישב; המדינה "תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה"; המדינה "תהא מושגת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונו של נביאי ישראל" ו"תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין".

עקרונות ההכרזה הזאת כוללים את כל המרכיבים שנמצאים גם בפסק־הדין של בג"צ ושימצאו בכל פסק־דין ובכל הליך שמדינת ישראל תקיים גם בעתיד.

יש למדינת ישראל מחויבות בסיסית בלתי מתפשרת לעלייה יהודית ולקיבוץ גלויות, אבל יש לה גם מחויבות לשוויון זכויות לכל תושביה ואזרחיה. לא אתעייף מלומר, כי כשם שעלינו להיאבק בכל הכוח ובכל מאורנו נגד הנוסחה "מדינת כל אזרחיה" — שפירושה אינו כמו הלשון התמימה שהיא מנוסחת בה, שהיא "פשיטא" כביכול כי איזו מדינה איננה מדינת כל אזרחיה? ומשמעותה האמיתית בהקשר זה היא שלילת התווית היהודית מן המדינה — כך באותה נשימה עלינו להיאבק בכל הכוח לשוויון לאוכלוסייה הערבית. בפרמטרים האלה — לא בחידוד ולא בהקצנה ולא במלים גבוהות אלא ברגישות ובתבונה — צריך לכלכל את הצעדים הלאה, וגם ביהמשפט דיבר על הליכה "עקב בצד אגודל".

מהם, בעצם, עיקרי פסק הדין בבג"צ קעדאן? העובדות היו כדלקמן: המדינה היקצתה קרקע לסוכנות שהקימה עליה ישוב באמצעות אגודה שיתופית. האגודה מקבלת לשורותיה רק יהודים, כך שערכי איננו יכול לבנות על קרקע שהוקצתה לסוכנות. השאלה הייתה אם הקצאה כזו היא בלתי חוקית.

הישוב בו מדובר קרוי קציר. הישוב בנוי על שתי גבעות. האחת נבנתה על ידי משרד הבינוי והשיכון ויועדה לכולם, קרי: הקצאה לציבור הרחב. הגבעה השנייה ניתנה לישוב בהתקשרות בהסכם הרשאה לפיתוח עם הסוכנות, אשר הקימה שם ישוב קהילתי כפרי.

העתירה לבית המשפט העליון הוגשה בשנת 1995, הדיון התקיים בשנים 1996 ו-1997, הסיכומים היו בשנת 1998 אשר בה נעשו גם מאמצי גישור. כשניסיונות הגישור לא צלחו, ניתן בחודש מרץ 2000 פסק־הדין. כלומר: התהליך כולו נמשך כארבע וחצי שנים.

השאלות שעמדו לדיון בבג"צ היו: האם הקצאת הקרקע על-ידי המדינה לאגודה שאינה מקבלת ערכים לשורתיה — אם במישורין ואם באמצעות הסוכנות היהודית — היא חוקית.

מה רואה בית-המשפט כ"תכלית מיוחדת", כאשר מבחינים בין תכלית מיוחדת שהיא ספציפית לחוק הנדון לבין תכלית כללית המעוגנת בשיטה המשפטית והמחייבת כל רשות, לא רק את מינהל מקרקעי ישראל.

מהן אם כך, התכליות המיוחדות של מינהל מקרקעי ישראל?

1. שמירת מקרקעי ישראל בבעלות המדינה.
2. ריכוז הניהול והפיתוח של הקרקעות בידי רשות אחת, במטרה למנוע העברת בעלות לידי גורמים בלתי רצויים ולאפשר גם לבצע מדיניות ביטחון.
3. לאפשר ביצוע פרויקטים לאומיים, קליטה, פיזור אוכלוסין, התיישבות חקלאית.
4. הקלה על מטלות התכנון הלאומי, שמירה על רזרבה חקלאית לצרכים ממלכתיים ושטחים פתוחים.
5. הכל – כדי לאפשר יישום תוכניות מתאר ומניעת סחר ספקולטיבי בקרקעות המדינה.

**"כשם שאנו צריכים
להיאבק בכל הכוח
ובכל מאורנו נגד**

**הנוסחה "מדינת כל
אזרחיה" –
שפירושה הוא
שלילת התווית**

**היהודית מן המדינה
– הרי באותה
נשימה עלינו
להיאבק בכל הכוח
לשוויון לאוכלוסייה
הערבית."**

זו תכליתו של מינהל מקרקעי ישראל: לשם כך הוקם. ומה התכלית הכללית שכל מוסד ממוסדות השלטון מחוייב לפעול להגשמתה?

כל רשות בישראל מחויבת לנהוג בשוויון בכל פעולה שתבצע, בוודאי בתחומי המשפט הציבורי, וזה כולל גם בהקצאת המקרקעין. מינהל מקרקעי ישראל מחזיק בקרקעות כנאמן ואינו יכול להפלות בין פרטים בהקצאת המקרקעין.

אם כך, מהו שוויון? שוויון זו מילה ששומעים אותה תדיר ונדרמה שכולם יודעים מה משמעותה. אבל היקף השוויון, גם לפי פסק-הדין, שנוי במחלוקת. יחד עם זאת מוסכם, כי עקרון השוויון אוסר טיפול שונה, גם לפי אמנות בינלאומיות, מטעמי דת ולאום. וזה גם מה שנאמר בהכרזת העצמאות. זו כמובן גם חובת הגינות בסיסית. במקרים מסויימים תיתכן "העדפה מתקנת", יתכן טיפול שונה, בלשון ברורה ומפורשת של דבר חקיקה בנושאים מסויימים, אבל ככלל עניין השוויון בהקשר של האוכלוסייה הערבית – למי שרוצה לשמור על התווית היהודית והדמוקרטית – הוא חיוני.

עוד מוזכרת בפסק הדין טענת הסוכנות היהודית, כי הישוב הוא חוליה בשרשרת מיצפים שנועדו לשמור על מרחבי הארץ למען העם היהודי, וזה מתיישב עם התכלית של יישוב יהודים ברחבי הארץ ובאזורי כפר, ואזורים שהנוכחות היהודית בהם דלילה, כמו גם מגביר את הביטחון.

התאחדות האיכרים טענה, כי אם יהיו בישוב קציר מתיישבים ערבים, הם עלולים להיתקל בקשיים כמו בחובת השמירה, למשל. באזור הזה, אזור המשולש, אירעו פעולות טרור. על זה אמר הנשיא ברק שכתב את פסק-הדין העיקרי, כי הטענות מעוררות בעיות כלליות קשות, סבוכות, שיש להן חשיבות לגבי העבר ולגבי העתיד, אבל אין צורך להתמודד עמן בעתירה זו, הואיל ואין מחלוקת לגבי זכות העותרים לשבת בישוב הזה: הראיה, לדברי הנשיא ברק, שני קילומטרים מקציר קימת השכונה שהקים משרד הבינוי והשיכון, שבה נמכרת הקרקע לכל דורש. התוצאה היא שהקצאה של קרקע במישרין ליהודים בלבד לא הייתה מתקבלת בגלל פגיעה בשוויון.

הסוכנות היהודית הוסיפה וטענה, במסגרת הטיעונים בפני בג"צ, כי מינהל מקרקעי ישראל מוכן להקצות קרקע גם להקמת ישוב קהילתי שיועד לערבים בלבד. לכך התייחס בית-המשפט באומרו: בארצות-הברית נקבע בפסיקה, כי מדיניות של "נפרד אבל שווה" – מושג הלקוח מעולם המושגים של מאבקי האפרו-אמריקאים על זכויותיהם והיא מושג שנדחה – היא מעצם טבעה בלתי שווה. היא משרדת עלבון כלפי המיעוט, מחדדת שוני ומקבעת נחיתות. אבל, אומר עוד הנשיא ברק בית-המשפט מוכן להניח שקיימים מצבים בהם טיפול כזה יהיה חוקי. ואולם, הלכה למעשה המדינה מקצה קרקע רק ליישובים קהילתיים יהודיים, על כן גם אם אין מניע של רצון להפלות, יש תוצאה מפלה הגורמת לנפרד ולא שווה. אין גם מאפיינים שמייחדים את היהודים המבקשים לגור בקציר. זו אינה קבוצה ייחודית חרדים, למשל – שרוצה חיי קהילה מיוחדים. המאפיין היחיד הוא קריטריון הלאום שהיא קריטריון מפלה.

הסוכנות היהודית דיברה עוד על כך שהקצאת קרקעות ליהודים בלבד מגשימה את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. על כך אמר הנשיא ברק, כי לא צריך להכריע במרבית השאלות שקשורות בזה הואיל וקיימים ערכים המתבקשים מהיותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית כמו: העברית כשפה עיקרית ומורשת ישראל כמרכיב מרכזי, אבל לא אפליה, "משפט אחד יהיה לכם, גר כאזרח יהיה". (ויקרא, כ"ד, כ"ב) באשר לשאלה אם ההקצאה לסוכנות (להבדיל מהקצאה על ידי המדינה במישרין) היא כדין, קבע בית המשפט כי אם המדינה מקצה לגוף שלישי שהוא מצדו מפלה על בסיס של דת או לאום, בזה היא מפרה את חובתה וזאת אסור עליה לעשות. כלומר, המדינה הואיל והקצתה קרקע לסוכנות היהודית, אינה יכולה להתנער מחובתה לא להפלות. גם חוק מעמד של ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית אינו מעניק היתר לכך. אין להתעלם, אומר פסק הדין, מזכויות הסוכנות היהודית בפיתוח המדינה ובהגשמת יעודה כמדינה יהודית בנוסף על היותה דמוקרטית. הסוכנות היהודית מילאה, לפני הקמת המדינה, כמו גם לאחר הקמתה, תפקיד ראשון במעלה בהגשמת החזון הציוני, בקיבוץ גלויות, בהפרחת הארץ. אבל בנסיבות כפי שהובאו לפני בית-המשפט, נאמר כי אי אפשר להפלות. נכון שייכתנו נסיבות מיוחדות מעבר לסוג הישוב, כמו ביטחון המדינה או דברים דומים, שעשויה להיות להן חשיבות. בית המשפט גם מזהיר את עצמו כי זו דרך רגישה, בה מתעורר הצורך להלך עקב בצד אגודל, ממקרה למקרה.

במקרה זה ההקצאה בוצעה בשנת 1986. הושקעו במקום משאבים רבים על ידי הסוכנות היהודית להקמת ישוב יהודי. ויש לקחת בחשבון גם שיקולים של הסתמכות המתיישבים. לפיכך

התוצאה היא שבת המשפט קובע שהמדינה לא היתה רשאית להקצות קרקע באורח שתואר, ובאשר לתיק הספציפי המדינה צריכה לשקול את בקשת העותרים בהתחשבות במכלול שיקולים. מה שרואים בפסק הדין הוא מצד אחד קביעות חדות במישור העקרוני, הערכי, ומצד שני זהירות ביישום, גם במקרה הספציפי וגם בהיקף של ההלכה, מתוך המודעות למורכבות ולרגישות.

**"בג"צ קבע כי
המדינה צריכה
לשקול את בקשת
העותרים
(משפחת קעדאן)
תוך התחשבות
במכלול שיקולים.
מה שרואים
בפסק הדין הוא
קביעות חדות
במישור העקרוני,
הערכי, יחד
עם זהירות
ביישום".**

בפסיקת בג"צ היתה גם דעת מיעוט של השופט קדמי, שאמר שקביעות אלה צריכות להיות במבט צופה פני עתיד; אבל אחורנית, באשר לישוב קציר, לגבי ההחלטות שנתקבלו בעבר. השופט קדמי חשב שהיה איזון אינטרסים בין שיקולי שוויון לבין שיקולים ביטחוניים, והיקף רחב יותר של שיקולים, ולכן לא היה צורך לדעתו להחליט ספציפית לגבי הישוב הזה במבט רטרואקטיבי, אלא רק קדימה לשוויון באופן כללי. אבל זו לא הייתה דעת רוב השופטים.

ברור מפסק בג"צ, כי בית המשפט עומד על עיקרון השוויון אבל יחד עם זאת מצייץ שאין כל סתירה בין מדינה יהודית ודמוקרטית לבין שוויון גמור בין אזרחיה. בית המשפט מדגיש את התכליות המיוחדות של מינהל מקרקעי ישראל – כולל מניעת העברת בעלות בקרקע לגורמים בלתי רצויים, מדיניות ביטחון וכל מה שהוזכר – התכלית הכללית המעוגנת בעקרון השוויון. בית המשפט לא סתם את הגולל על פעולות הסוכנות היהודית אבל הוא אסר על הקצאה מפלה.

הדברים מאוד לא פשוטים. לדעתי לא נסגרה הדלת לסוגי התיישבות בעלי מאפייני קהילה ייחודיים ליהודים או לערבים, אבל לא ברוח של "נפרד אך שווה". לדעתי גם לא נסגרה הדלת לשיקולי ביטחון. אבל מעל לראש כולנו הוצבה תווית השוויון. יהיו מי שיאמרו כי יש בדברים האלה מעין ניסיון לרבע את העיגול. זו אינה דעתי. החיים הציבוריים והחיים המשפטיים הציבוריים בכלל זה – ואת זאת אני רוצה לומר כקו המנחה אותנו במשפט הציבורי בכלל – אינם מקום שבו אתה מחפש חידוד, הקצנה, דחיקה לפינה. אתה מחפש דרכים הוגנות ואלה יכולות להימצא, אף כי לא פשוט למצוא אותן, וזה יכול להיות בהקשרי דת ומדינה וגם בהקשרי ביטחון ובוודאי בהקשר שלפנינו.

פסק־דינו זה של בית המשפט הגבוה לצדק הציב בפנינו אתגר. אתגר זה אינו אתגר של "הבט אחורה בזעם", כי מדינת ישראל יכולה להביט אחורה בהרבה מאוד סיפוק. גם אם נעשו שגיאות בנושאים שונים, מדינת ישראל הגשימה חלק ניכר ממימוניה ברוח העקרונות של הכרות

העצמאות ובפועל נעשתה כאן ככרת דרך עצומה. לכן בעיני האתגר הוא של "הבט קדימה בתקווה", גם לשוויון וגם להמשך הגשמת הציונות. ועל זה אני קורא את הפסוק: "כי קרוב אליך הדבר מאוד, בפיוך ובלבבך לעשותו". (דברים, ל', י"צ).

* תודתי נתונה לעו"ד יורם בונן עוזר היועץ המשפטי לממשלה על סיועו הטוב.

במהות קק"ל יש "נסיבות מיוחדות" המאפשרות לה לפעול מבלי להחיל את עיקרון השיוויון על ניהול המקרקעין שלה עו"ד מאיר אלפיה*

בג"צ קעדאן – קציר שפסק הדין בו ניתן לאחרונה על ידי הרכב מורחב של בית המשפט העליון ברשות הנשיא אהרון ברק נתפס, בצדק, כפרשת דרכים בכל הנוגע לניהול המקרקעין הציבוריים המקיפים כ-90% מכלל מקרקעי המדינה. פסק דין זה מהווה נדבך נוסף בפסיקה הנוגעת לזכויות האזרח לאור עקרונות תחיקתיים, בהקשר של התנהלות המערכת השלטונית בהקצותה משאבים ציבוריים.

**"השלכות מרכזיות
של פסיקת בג"צ
בפרשת קעדאן
יוצרות מצב של אי
בהירות אשר יקשה
בעתיד על מקבלי
החלטות".**

אמנם, בית המשפט עצמו מסייג את השלכותיו של פסק הדין, מייחדן בהדגשה רבה לעובדות הספציפיות של העתירה ומשתדל למזער את הציפיות למתן פרשנות גורפת בקבעו כי: "מן הראוי לצעוד בדרך זאת, עקב בצד אגודל שלא נמעד וניכשל, אלא נתקדם בה בזהירות ממקרה למקרה, לפי הנסיבות של כל מקרה. עם זאת, גם אם הדרך תהיה ארוכה, חשוב שנדע תמיד, לא רק מאין באנו, אלא גם לאן אנו הולכים".

אולם פסק הדין גם טומן בחובו השלכות מיידיות שהן ראשיתו של מיתווה שסופו מי ישרנו, והוא מחייב את גורמי ההתיישבות, הסוכנות היהודית, הקק"ל וההסתדרות הצינונית העולמית, לכלכל את המשך צעדיהם בכל הנוגע לתפיסת ההתיישבות כמו גם מעמדן של קרקעות קק"ל.

יחד עם אלה יש לזכור שבית המשפט לא פסק כי יש לקבל את העותרים ליישוב קציר, אלא כי יש לשקול את בקשתם בהתחשב במכלול שיקולים, בין היתר – העובדה שהישוב הוקם במטרה להיות יישוב יהודי לפי מסמכי היסוד של הסוכנות היהודית, העובדה שהסוכנות השקיעה משאבים בהקמת היישוב, והעובדה שהמתיישבים רכשו בתים במקום ועברו להתגורר בו על בסיס המצב הקיים.

* הכותב הוא היועץ המשפטי לקק"ל.

אין זו פעם ראשונה שבית המשפט העליון נדרש לסוגיה של דחיית בקשה להתיישבות על רקע השתייכות ללאום אחר ואולם, בעוד שבפעמים הקודמות – אף כי בנסיבות אחרות אישר בית המשפט את סירוב היישוב לקלוט לשורותיו את הפונה, חייב בית המשפט עתה לשקול את קבלתו וגם הצהיר כי המדינה לא הייתה רשאית להקצות את הקרקע להקמת היישוב על בסיס הפליה.

שני המקרים הקודמים היו אלה:

פסק דין בורקאן (בג"ץ 114/78 מוחמד סעיד בורקאן נ' שר האוצר ושני אח', פ"ד לב(2) 800), עסק באזרח ערבי שביקש לחכור דירה ברובע היהודי, אשר שוקם על ידי החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ (חברה ממשלתית). החברה סירבה לבקשתו, בשל היותו מוסלמי, ובית המשפט העליון נתן תוקף חוקי לסירוב זה.

בית המשפט ציין שהצורך לשיקום הרובע בא לאחר פלישת צבאות ירדן, ומטבע הדברים הוא שהשיקום בא לשם החזרת עטרת היישוב היהודי בעיר העתיקה ליושנה. לאור זאת, כפי שצויין: "אין כל הפלייה פסולה בייחודם של הרובעים הללו, רובע רובע ועדתו" (השופט ח. כהן).

פסק דין אביטן (בג"ץ 528/88, אליעזר אביטן נ' מנהל מקרקעי ישראל ושני אח', פ"ד מג(4) 297), מזכירה במידת מה את עובדות בג"ץ קציר, אך בהיפוך הנפשות הפועלות. במקרה זה, דחה בית המשפט את עתירתו של יהודי אזרחי ישראל שרצה לחכור מגרש ביישוב שגב – שלום, המוחזק ע"י המינהל. המינהל סרב לבקשתו בטענה שיישוב זה מיועד לבדואים. העותר פנה לבג"ץ בטענת הפרת עקרון השוויון ואיסור הפלייה מטעמים לאומיים. בג"ץ דחה את העתירה בקבעו כי יחס שונה יהווה הפליה רק כאשר הוא ניתן למי ששווים במאפייניהם הרלוונטיים, ומתוך שיקולים פסולים. במקרה זה היה היחס השונה מוצדק לטענת בית המשפט, משום שלא מדובר בהפליה על רקע לאומי אלא על הפליה לטובה לבני "קבוצה ייחודית".

בית המשפט בבג"ץ קציר, מאזכר את שתי העתירות הללו בהקשר לקביעתו כי קיימים מצבים בהם טיפול נפרד אבל שווה הוא טיפול חוקי. בית המשפט מציין כי ההפרדה עשויה להיות צודקת על אף הפגיעה בשוויון: "בעיקר כך, בין השאר, במקום שהרצון לטיפול נפרד אבל שווה, בא מקרב קבוצות מיעוט המבקשות לשמור על תרבותן ואורח חייהן, וחפצות למנוע התבוללות כפויה" (כלשונו של השופט שמגר בפרשת בורקאן הנ"ל) בית המשפט איבחן את פסיקתו בפרשת קציר לעומת המקרים הקודמים בשני טעמים. האחד, כי הלכה למעשה אין מדינת ישראל מקצה מקרקעין, אלא ליישובים קהילתיים יהודיים, ועל כן מדובר במדיניות מפלה. אם כך, הרי שטענת האפליה במקרה זה צריכה להיות לגבי מדיניות ההקצאות ולא לגבי חוקיותה של הקצאה ספציפית למטרת יישוב יהודים בלבד.

הטעם השני הוא כי אין כל מאפיינים המייחדים את היהודים המבקשים לבנות ביתם ביישוב קהילתי באמצעות האגודה השיתופית קציר, המצדיקים הקצאת קרקע המדינה להתיישבות יהודית בלבד.

במהות קק"ל יש "נסיבות מיוחדות" המאפשרות לה לפעול מבלי להחיל את עיקרון השיוויון על ניהול המקרקעין שלה

בית המשפט מאבחן את פסק דין אביטן הנ"ל בכך ששם לא הלאום הוא אשר הצדיק את התוצאה הבלתי שוויונית, אלא המאפיינים הייחודיים של הברואים, בעלי אופי ודרך חיים של נודים. ברור כי בכך פתח בית המשפט צוהר נוסף בהקשר לשאלה אילו סוגי יישובים יהיו רשאים להתנהל על בסיס בלתי שוויוני.

בכג"צ קעדאן נדחתה העתירה, על יסוד קונסטרוקציה משפטית, המציבה במרכזה, את "התכליות הכלליות הפרושות כמטריה נורמטיבית מעל דברי החקיקה כולם. תכליות כלליות אלה, משקפות את ערכי היסוד של המשפט והחברה בישראל. הן ביטוי לכך, שכל דבר חקיקה הוא חלק אינטגרלי משיטת משפט כוללת. עקרונות היסוד של השיטה מחלחלים לכל דבר חקיקה, ומהווים את תכליתו הכללית עקרונות יסוד אלו מבטאים גם את מהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. מבין עקרונות אלה, רלוונטי לעניינינו עקרון השיוויון".

"בג"צ אינו מבהיר את השאלה מהם מאפייניו של ישוב אשר יכול להיכנס למסגרת המותרת על בסיס מפלה וכיצד תוגשם נוסחת האיזון במקרה של התנגשות בין ערך השיוויון לבין תכליות מיוחדות"

בדיקת התכליות הכלליות הינה מרכיב אחד במשוואה שמציב בית המשפט, שכן הוא נזקק קודם לכן לבדיקת התכליות המיוחדות המונחות ביסוד סמכותו של מנהל מקרקעי ישראל והקובעות את היקף שיקול דעתו. בית המשפט מגיע למסקנה, כי אין צורך לאזן בין התכליות הכלליות לתכליות המיוחדות, שכן אין סתירה ביניהן – עקרון השיוויון הוא חלק בלתי נפרד מהן. בית המשפט הגיע למסקנה, כי התכליות המיוחדות ביסוד החוקים המסדירים את ניהול מקרקעי ישראל דלות בהיקפן. הוא מכנה את החקיקה "חקיקת עצלנות" וקובע כי התכלית המרכזית שביסוד הקמת המינהל, היא ניהול המקרקעין תוך אחידות הניהול.

בית המשפט מגיע למסקנה כי אין להיזקק לנוסחת איזון הנדרשת בעת התנגשות בין התכליות, שכן בעתירה זו לא קיימת התנגשות בין התכליות הכלליות לבין התכליות המיוחדות. עם זאת, הוא מותיר "בצריך עיון" יישומה של נוסחת איזון למקרה של התנגשות כזו. גם כאן פתח בית המשפט פתח רחב לפרשנויות בדבר יישום החלטתו במקרים הנוגעים לסוגי התיישבות שונים, וזו תשפיע על מעמדן של קרקעות קק"ל בהקשר זה, כפי שיבואר להלן.

הסוכנות היהודית טענה בין היתר, כי היישוב קציר הינו חוליה בשרשרת המצפים שנועדו לשמור על מרחבי ישראל למען העם היהודי והוא מתיישב עם תכליתה ליישוב יהודים בארץ, פיזור אוכלוסייה והגברת הביטחון. בית המשפט אינו מתעלם ממשקלה של טענה זו, אך קובע כי בעתירה זו אינו נדרש להתמודד עם השיקולים הללו, שכן: "עתירה זו אין עניינה מכלול ההתיישבות היהודית על כל היבטיה: עתירה זו אין עניינה פעולותיה של הסוכנות היהודית על

כל גווניה. העתירה שלפנינו עניינה יישוב קהילתי מסויים שהקמתו אינה מעוררת את מכלול הבעיות שהסוכנות היהודית והתאחדות האיכרים מעוררות".

בית המשפט מייחד את החלטתו לנסיבות המקרה ומאמץ את גישת העותרים לפיה העתירה צופה פני עתיד. הוא אכן מותיר לעתיד את מלאכת הפרשנות להחלטתו בהקשר לסוגיות שונות אשר נוגעות לצדים השונים של העתירה, כפי שנציין להלן:

א. כיצד תוגשם הלכה למעשה "נוסחת האיזון" במקרה של התנגשות בין התכליות הכלליות – ערך השיוויון לבין התכליות המיוחדות הנוגעות לסוגי התיישבות שונים. בנוסף – מהם מאפייניו של יישוב אשר יכנס למסגרת המותרת על בסיס מפלה בהתחשב בכך שבית המשפט לא קבע במישרין את מערכת המאפיינים.

ב. למה מתכוון בית המשפט בציינו כי: "קיימים ישובים מסוגים שונים, כגון קיבוצים מושבים ומצפים, ישובים מסוגים שונים עשויים לעורר בעיות שונות". בעניין זה קובע בית המשפט כי מאחר ולא שמע טענות בנוגע ליישובים מסוגים שונים, הוא לא ינקוט עמדה לגבי ישובים כאלה. האם רמז בכך בית המשפט כי ישובים מהסוג הנ"ל יוכלו להתקיים על בסיס מפלה, הקצאתם על בסיס מפלה תהיה מותרת, או שמא גם בישובים מסוג זה, תהיינה אבחנות משנה, בינם לבין עצמם ואחד לעומת השני.

ג. כיצד ועד כמה ניתן יהיה להביא בחשבון את "הנסיבות המיוחדות" שמעבר לסוג היישוב אותן מביא בית המשפט, כמו נסיבות מיוחדות מבחינת ביטחון המדינה שעשויה להיות להן חשיבות. גם כאן מציין בית המשפט כי הוא אינו מביע דעה לגבי המשמעות שלהם מאחר ולא שמע טענות בעניין זה.

יוצא אפוא, כי השלכות מרכזיות של פסק הדין יותרו באי בהירות אשר תקשה על מקבלי ההחלטות, ואולי ראוי היה כי עד שמגיעה עתירה זו להכרעה בסוגיות מרכזיות כאלו, היה מקום מצד המשיבים להרחיב את היריעה על מנת להימנע מן העמימות הנ"ל. לא רק זו, אלא שאי הגשת בקשה לדיון נוסף, היה בה אולי כדי להחמיץ אפשרות להתמודדות נוספת עם הסוגיות הללו.

הבעלות על המקרקעין בגבעה בקציר, נשוא בג"ץ קעדאן, הינה בידי המדינה. בית המשפט טרח להדגיש כי פסיקתו מתמקדת בהקצאת מקרקעי מדינה על ידי המדינה ובכך קבע בעצם שהוא איננו נכנס לשאלת הקצאת מקרקעין על ידי מינהל מקרקעי ישראל באדמות הקרן הקימת לישראל.

על פי הקונסטרוקציה המשפטית שבה הכריע בית המשפט בבג"ץ קעדאן, תעמוד השאלה כיצד ניתן יהיה לאזן ככל שיידרש בין התכליות הכלליות הפרושות על דברי החקיקה, ולענייננו

במהות קק"ל יש "נסיכות מיוחדת" המאפשרת לה לפעול מבלי להחיל את עיקרון השוויון על ניהול המקרקעין שלה

עיקרון השוויון, לבין תוכת מינהל מקרקעי ישראל לנהל את אדמות הקרן הקימת לישראל "בכפיפות" לתזכיר ולתקנות שלה, כפי שקובע סעיף 4 לאמנה שנכרתה בין מדינת ישראל ובין הקק"ל ביום כ' בכסלו תשכ"ב (28 בנובמבר 1961).

"ביסוד הקמתו של

מינהל מקרקעי

ישראל עומדת

התכלית המיוחדת

של שמירת אופיין

המיוחד של

עקרונות קק"ל לגבי

ניהול אדמותיה,

ובכללן המטרה של

שמירת הבעלות

היהודית על

מקרקעי קק"ל."

בעניין זה קובע סעיף 3א לתזכיר ההתאגדות של הקק"ל כי המטרה המרכזית של הקק"ל הינה "לקנות... קרקעות... לשם יישוב יהודים", וסעיף 3ג לתזכיר זה קובע כי הקק"ל תשתמש בכספיה למטרה שיש בה כדי "להביא תועלת, במישרין או בעקיפין, לבני דת, גזע או מוצא יהודי".

האמנה הנ"ל עומדת בבסיס הקמתו של המינהל וראוי להזכיר את האמור במבוא לה:

"למן היווסדה לפני יובל שנים ומעלה, פעלה הקרן הקימת לישראל ברכישת קרקעים בארץ ישראל והעברתם לבעלות העם, בהכשרת מקרקעים וייעורם, בהחכרת מקרקעים להתיישבות ולשיכון ובהנהלת משק מקרקעיה. העיקרון היסודי של הקרן הקימת לישראל הוא כי מקרקעים לא יימכרו אלא יישארו כבעלות העם ויימסרו בחכירה בלבד".

מסירת אדמות קק"ל לניהול המינהל נעשתה תוך התניה על שמירת מטרות קק"ל בניהול אדמותיה כפי שצויין לעיל. לא רק זו אלא שהמדינה אימצה גם את העיקרון הבסיסי האחר

של קק"ל לפיו הבעלות בקרקע לא תועבר, כפי שקובע סעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל — " המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם כמכר ואם בדרך אחרת".

מדינת ישראל הכירה בחקיקה, בלגיטימיות של המטרה העיקרית של הקק"ל, דהיינו: יישוב יהודים בארץ ישראל, גם על ידי חקיקת חוק קרן קימת לישראל, תשי"ד — 1953 אשר קובע כי שר המשפטים רשאי לאשר תזכיר ותקנות שיוגשו לו על ידי החברה הקימת. ואכן, החברה הרשומה באנגליה רשמה את הקק"ל כחברה בישראל על פי מסמכי ההתאגדות שאושרו על ידי שר המשפטים, והכוללים את המטרה העיקרית הנ"ל.

כמו כן יש להעיר, כי חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג — 1952 קובע גם, כי שיתוף הפעולה בין המדינה לבין ההסתדרות הציונית העולמית יתבצע על דרך של כריתת אמנות. בעניין זה יצויין כי אמנם בית המשפט בבג"ץ קעדאן העניק תוקף הצהרתי לחוק הנ"ל, אך איני סבור כי יש בכך כדי לגרוע מתוקפה המיוחד של האמנה דנן באשר פסק הדין דן בחוק הנ"ל בהקשר אחר. ראוי להביא כאן את דבריו של חבר הכנסת יעקב חזן, בקריאה הראשונה של הצעת חוק מקרקעי העם (שלאחר מכן תוקק בשם "חוק מקרקעי ישראל"): "אדמות הקרן הקימת, שנרכשו בכספי העם היהודי, הן

קודש להתיישבות היהודית, כמו שהווקף המוסלמי הוא קודש לסיפוק צורכיה הסוציאליים של העדה המוסלמית; אך לגבי אדמות הממשלה הננו חייבים לקיים שווי זכויות לגבי כל אורחי ישראל, בלי הבדל גזע, לאום ודת" (דברי הכנסת 27 (תשי"ט), עמ' 2953, מיום 6.8.1959).

ברור איפוא, כי ביסוד הקמתו של המינהל עומדת גם התכלית המיוחדת של שמירת אופיין המיוחד של עקרונות קק"ל לגבי ניהול אדמותיה ובכללן המטרה של שמירת הבעלות היהודית על מקרקעיה.

על כן, אם תעמוד השאלה של התנגשות בין התכליות הכלליות – עיקרון השוויון, לבין התכלית המיוחדת הנוגעת לניהול אדמותיה של קק"ל, יהיה צורך לעשות שימוש ב"נוסחת האזיון", בין התכליות המתנגשות. לעניין זה, אין לו לאזיון אלא להיות אחד והוא – אימון התכלית המיוחדת שעמדה ביסוד הקמת המינהל, בהקשר לניהול אדמות הקק"ל. שכן, אם לא כן, לא תוכל להתקיים מערכת ניהול הקרקעות הציבורית במתכונתה זו. בהקשר זה יש לציין עוד כי הבטחת בעלותה של קק"ל על אדמותיה כנאמנה ובשליחות העם היהודי, זוכה גם לתימוכין בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע כי: "אין פוגעים בקניינו של אדם" (סע' 3).

כמו כן, מאחר ואין להתעלם מהיות מינהל מקרקעי ישראל נאמן ושלוח של קק"ל בניהול אדמותיה, יש לגזור את חובתו ממהות החובות הקיימות על קק"ל עצמה.

קק"ל נתפסת כגוף דר-מהותי, שכן היא רשומה כחברה פרטית ויחד עם זאת חלים עליה גם נורמות מן המשפט הציבורי. מעמדה זה של קק"ל נקבע לאחרונה גם בפסיקה, בפסק דין ליכט (ע"א 2237/00 ל.ג.ע. סחר ועבודות מיוחדות בע"מ ואח' נ' הקרן הקימת לישראל ואח').

הכפיפות לדיני המשפט הציבורי אינה מוחלטת, ויש להפעיל את הנורמות והכללים הללו תוך התחשבות באופיו המיוחד של הגוף, כפי שציין המשנה לנשיא אלון, בפסק דין קסטנבאום (ע"א 294/91 חברה קדישא גחש"א קהילת ירושלים נ' ליונל אריה קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464): "גוף שאופיו הוא דו מהותי יחולו עליו הן כללי המשפט הפרטי והן נורמות המשפט הציבורי. הנורמות והכללים האמורים יופעלו תוך התחשבות באופיו המיוחד של הגוף, ולייחוד זה השפעה הן של העקרונות מתחום המשפט הפרטי, והן על הנורמות מתחום המשפט הציבורי לפי נסיבותיו של כל מקרה ומקרה" (עמוד 493).

מתוך כל אלה עולה בבירור כי אופיה המיוחד של קק"ל, אשר בעצם יסודה רכישת מקרקעין על ידי העם היהודי, למען העם היהודי, מהווה "נסיבות מיוחדות" כמשמעותן בפסק דין קסטנבאום. בהקשר של הפעלת הנורמות הציבוריות ללא החלת עיקרון השוויון על ניהול המקרקעין שלה.

התכנית להקים רשות תכנון לאומית תחת הגג של משרד ראש הממשלה – רעיון לא טוב ולא נכון אליהו סוויסה*

משרד ראש הממשלה חייב להיות גוף שקובע מדיניות. משרד ראש הממשלה לא בנוי להיות גוף ביצועי. הוא לא יכול להיות גוף ביצועי, כי אם הוא הופך לכה, הוא יהיה עוד אחד מכל המשרדים האחרים. ולא זו המטלה שהטיל הציבור על משרד ראש הממשלה שאמור לקבוע מדיניות, לתאם במקום שניתן ולהנחות את הדברים על־פי המדיניות שהממשלה קובעת. הגוף המבצע צריך להיות אחר, מתחת לגוף המנחה. גוף שמטבע הדברים יש לו גם את הכלים לבצע. ומשרד ראש הממשלה איננו גוף כזה.

התכנית להקים רשות תכנון לאומית הינה, לדעתי, רעיון לא טוב ולא נכון. זו דעתי המקצועית הנובעת מן הניסיון שצברתי במשך שנים רבות של גיהול מערכות תכנוניות במסגרת תפקידי במשרד הפנים שבו כיהנתי גם כיו"ר הוועדה המחוזית בירושלים. עמדתי העקרונית בהקשר הזה נגזרת על בסיס מקצועי לחלוטין, למרות שיש לנושא רשות התכנון הלאומית גם היבטים פוליטיים. ובדיוק בהיבטים האלה חשוב לא לגעת כדי לקיים דיון בנושא רק מנקודת הראות של ההיבטים המקצועיים.

ראשית לכל יש להבין כי משמעות ההצעה, ואני מתייחס לרעיון רק כאל הצעה, כי שתי רשויות – הרשות היוזמת והרשות המתכננת והמאשרת – ישכנו תחת קורת גג אחת. ברור לכל כי זה בכחינת "לפתח חטאת רובץ" מבחינת הרגישות הקיימת בתחום ניגוד העניינים במערכת המשפטית ובמערכת הציבורית. כל מי שקשור בתחום הזה יודע שלא נכון לטפל בניגוד עניינים כשהוא נוצר, כיון שעל פי פסיקת בית־המשפט אסור מלכתחילה להיקלע למצב כזה של ניגוד

* הכותב הוא שר התשתיות הלאומיות.

עניינים. ההצעה שהועלתה במשרד ראש הממשלה הינה ניגוד עניינים מראש, כיוון שיש בה כניסה ברורה של רשות מתכננת ורשות יוזמת אל מתחת לקורת גג אחת.

מסבירים המומחים-מטעם: זו לא בעיה. כל אחד משני הגופים האלה יהיה יחידת סמך עצמאית. נניח שכך. מה יקרה כשיתחילו להיווצר בעיות? יישב מי שיישב עם הנהלת יחידת סמך אחת בנפרד ועם הנהלת יחידת הסמך השנייה בנפרד? או אולי ישבו שתי הנהלות סביב שולחן אחד וינסו לפתור את הבעיות? אם זה לא ניגוד עניינים אינני יודע ניגוד עניינים מהו.

לצורך הדיון העקרוני נניח לרגע כי נפתרה בעיית ניגוד האינטרסים. זה המקום לנסות ולהבין מה בעצם מהותו של משרד ראש-הממשלה? מה מהותה של אותה קורת גג שמתחתיה מתכננים לאחד את שתי הרשויות האלה שהן מהחשובות בישראל האם קורת הגג הזאת צריכה להיות גוף ביצועי, או אולי היא צריכה להיות גוף מנחה, גוף שקובע מדיניות?

לדעתי ועל פי הבנתי משרד ראש הממשלה חייב להיות גוף שקובע מדיניות. משרד ראש הממשלה לא בנוי להיות גוף ביצועי. הוא לא יכול להיות גוף ביצועי, כי אם הוא הופך להיות כזה, הוא הופך להיות כאחד מכל המשרדים האחרים. ולא זו המטלה שהטיל הציבור על משרד ראש הממשלה שאמור לקבוע מדיניות, לתאם במקום שניתן ולהנחות את הדברים על-פי המדיניות שהממשלה קובעת. הגוף המבצע צריך להיות אחר, מתחת לגוף המנחה. גוף שמטבע הדברים יש לו גם את הכלים לבצע. ומשרד ראש הממשלה איננו גוף כזה.

בנקודה זו ראוי להניח את ההנחה הבאה: כיוון שבישראל כל דבר אבסורדי יכול לקרות, מה יקרה אם למרות השגיאה העקרונית יועברו שתי הרשויות החשובות האלה למשרד ראש-הממשלה. מה יקרה מחר? מה יקרה בעוד חודשיים? מה יקרה בעוד שנה? כמי שמכיר היטב את סבכי הביורוקרטיה ברור דבר אחד: עד שגוף אחד ילמד להכיר את השני ועד שיסתיים הוויכוח איזה כיסא יקבל המנהל הזה ואיזה שולחן יועמד לרשות המנהל האחר, ואיזה סמכויות יהיו למי, ומי יהיה כפוף למי, ומי יגיד למי "אתה לא תגיד לי מה לעשות" או "אתה תדבר אתי רק דרך השר הממונה" — במקום להעיר את שוק הקרקעות, תעסוק המדינה במלחמת סמכויות. זה ועוד: לצורך ליבון מיגוון הבעיות ראוי להקדיש מחשבה לשאלה: מי במשרד ראש הממשלה הוא השר הממונה? לכאורה התשובה פשוטה: ראש הממשלה, כמובן. במדינת ישראל, יותר מכל מדינה אחרת בעולם, ראש הממשלה עסוק מעל הראש, גם בדברים שאינו צריך לעסוק בהם. בגלל לחץ הזמן ראש הממשלה הצליח לפגוש אותי, שר בממשלתו, לפגישת עבודה ראשונה רק שמונה חודשים לאחר הקמת הממשלה. אני מציין זאת כעובדה, לא כתלונה. ראש הממשלה היה באמת עסוק בדברים אחרים. אז מישהו חושב שלראש הממשלה יהיה זמן להתעסק בתכנון? להתעסק בועדות מחוזיות? להתעסק עם המועצה הארצית לתכנון ולבניה? להתעסק עם מע"צ? להתעסק עם כביש תוצה ישראל? מהיכן יהיה לראש הממשלה הזמן הזה? ברור לחלוטין שלא יהיה לו זמן. אז מה יעשה ראש הממשלה? הוא ימנה שר במשרדו שתפקידו יהיה לתאם את הגופים האלה. וכך יהיה לנו מתווך בדרגת שר בין ראש הממשלה שקובע את המדיניות, לבין הגופים האלה. ובמקום

התכנית להקים רשות תכנון לאומית תחת הגג של משרד ראש הממשלה – רעיון לא טוב ולא נכון

להתעסק באמת, במה שבאמת צריך להתעסק: בהוצאת שטחים לבניית יחידות דיור בהיקפים שהממשלה תקבע – חמישים אלף יחידות דיור, מאה אלף יחידות דיור; במקום להעיר את השוק, לא מחר, אלא אתמול; במקום המהות נקבל "מלחמת סמכויות" ביורוקרטית. ומה שהיה הוא שיהיה.

מדינת ישראל מכירה את תחלואי הביורוקרטיה הזו. דוגמאות לא חסרות. דוגמא אחת קלה ופשוטה מצויה במשרד התשתיות: לאחר שהוקמה הממשלה הקודמת הועברו למסגרת משרד התשתיות גופים שונים. זה היה לפני כמעט ארבע שנים. העבירו את הרכבת, את מע"צ, את מינהל המקרקעין. ומה קרה מאז? האם הגופים האלה באמת נקלטו בתוך המשרד? האם שיתוף הפעולה ביניהם באמת עבד? לא ולא. אחת הבעיות הראשונות שהונחה על שולחני כאשר הגעתי למשרד התשתיות הייתה: שיתוף הפעולה בין הגופים המשרד התשתיות. אחרי שלוש שנים של ישיבה תחת קורת גג של משרד ממשלתי אחד. לא אחרי יום אחד.

"ריכוזיות יתר היא

דבר מסוכן מאין

כמותו; תוצאת

איחוד של הרשות

היוזמת והרשות

המתכונת תחת גג

אחד תיצור הליך

תכנוני ריכוזי – וזה

מסוכן."

אין כל יסוד להניח שבמשרד ראש הממשלה יהיו הדברים שונים. גם במשרד ראש הממשלה יתעסקו בדיוק באותו סוג של וויכוחים עקרים, ובוודאי לא יתעסקו באמת. וכך, אחרי שלוש שנים, כאשר ננסה לברר כמה יחידות דיור הנפקנו, כמה קרקעות הוצאנו לשוק ומה קרה לשוק – תעמוד מדינת ישראל בפני התשובה העגומה: שום דבר. כלום. זה בדיוק מה שנמצא.

ריכוזיות יתר היא דבר מסוכן שאין כמותה

נושא נוסף שראוי ללבן אותו בהקשר למשרד ראש הממשלה הוא: הריכוזיות. ריכוזיות יתר היא דבר מסוכן מאין כמותו. כוח בידיו של אדם אחד, של משרד אחד, הוא כוח מסוכן מאין כמותו. ומה משמעות ההצעה שהעלה משרד ראש הממשלה? ריכוז כוח במשרד אחד. מה תהיה התוצאה אם יאוחדו שני הגופים תחת הגג של משרד ראש הממשלה? במקום הליך תכנון דמוקרטי מקצועי ונכון, נקבל הליך תכנוני ריכוזי. הרשות לתכנון תכלול את מינהל מקרקעי ישראל וגם את מינהל התכנון, היא תכלול, ככל הנראה, גם מינהל חברתי כזה או אחר. ומה יעשה משרד הפנים? מה יעשה משרד התשתיות? מה יעשה משרד הרווחה? שום דבר. הם היו משרדים מרוקנים מסמכויות.

הריכוז תחת לקורת גג אחת מסוכן, אבל גם לא נכון עניינית. המגמה השולטת כיום במינהל הציבורי היא לבזר. הכיוון הנכון הוא: להיפטר מריכוזיות. מה זה כל הליך ההפרטה? נכון שיש לו גם היבטים אחרים, אבל ביקרו של דבר הפרטה היא ביזור. ומה שאנחנו צריכים זאת הפרטה פנימית בממשלה. זה מה שדרוש לנו. למרבה הצער משמעות ההצעה שהעלה משרד

התפלת מים – כן; אבל קודם איכות סביבה

יחיאל לקט *

קרן קימת מעורבת עמוקות בנושא ההתמודדות עם מצוקת המים במדינת ישראל. לקראת סוף העשור החולף הקימה קק"ל כמאה מאגרי מים שהגדילו את יכולת הקיבול של מים נאגרים במדינת ישראל בחמישה אחוזים שהם תשעים מיליון מטרים מעוקבים. הצענו לממשלת ישראל שקק"ל תתכנן תוכנית להקמת כ-130 מאגרי מים נוספים בחמש השנים הקרובות וזאת על-מנת שניתן יהיה לאגום בערך עוד כ-150 מיליון מטרים מעוקבים של מים מושבים, שכיום זורמים לים. במבט ראשון נראה שהיקפה התקציבי של תכנית כזו מגיע למיליארד שקל בקירוב. כדי לא להקשות על תקציב המדינה הצענו שהנטל הכספי הזה יתחלק שווה בשווה בין הממשלה לבין הקרן הקימת.

לעומת זאת קרן קימת אינה מעורבת, וכרגע גם אינה מתכוונת להיות מעורבת עמוקות בנושא התפלת המים. יתכן שלטווח הארוך התפלת מים הינה נושא ראוי לדיון, אבל אנחנו בקק"ל חושבים – גם כארגון ירוק וכארגון שאיכות הסביבה מאוד חשובה לו – שקודם כל יש לטפל באותם מאות מיליונים של מטרים מעוקבים מים שזורמים לים "חופשי חופשי" ולנצל את האפשרויות לאגום אותם, כי לכך יש השלכה מיידית גם על איכות הסביבה. התפלת מי ים, אם היא תיעשה באופן מידי, עלולה לדחות את כל הנושא של "הטיפול בירוק" והסדרת כל מה שניתן וצריך להסדיר בתחום הניקוז והאיגום. התוצאה של מצב כזה עלולה להיות: אולי יהיו לנו מים מותפלים אבל ברור שגם תהיה לנו סביבה מאוד מזהמת.

* הכותב הוא יו"ר דירקטוריון קק"ל

ראש הממשלה הפוכה. במקום להוריד סמכויות למשרדים, מנסים לרכז כוח מתחת לקורת גג אחת.

הרעיון שהעלה משרד ראש הממשלה שגוי מעוד נקודת ראות. נקודת המוצא הבסיסית של הוגי הרעיון הייתה שדרוש צעד מן הסוג הזה כיוון שהתכנון במדינת ישראל "דפוק". חייתי בתחום הזה שנים רבות כפקיד בכיר וגם כשר הפנים. ומתוך הניסיון אני יכול לקבוע באורח הברור ביותר: התכנון במדינת ישראל מצוין. אינני אומר שאין מה לשפר בו, אבל כל מי שבקיא בתחום יודע שהליך תכנון לא ניתן לקצר. צריך ואפשר לייעל את הליך התכנון, לא לקצר. הדוגמה הטובה ביותר להבהיר מדוע מצויה בתחום הבישול: יש תבשיל שצריך לבשל אותו בחום גבוה מאוד ולכמה דקות, אבל לעומת זה יש תבשיל שצריך להניח אותו לחימום איטי ומתמשך על פלטה חשמלית, כי זה האופי של התבשיל. כך אופיו של הליך התכנון. יש נושאים שצריך להאיץ אותם, אבל יש נושאים שצריך לבשל אותם, לפעמים גם במשך שנים. ובמיוחד כך הדבר

התכנית להקים רשות תכנון לאומית תחת הגג של משרד ראש הממשלה – רעיון לא טוב ולא נכון

במדינת ישראל. וישאל השואל: מדוע? התשובה לכך פשוטה. מבחינה קרקעית, אנחנו, במדינת ישראל, לא יכולים להשוות את עצמנו למדינות אחרות. אנחנו לא יכולים להשוות את עצמנו לאוסטרליה, למשל. להם אין כל מגבלה קרקעית. שם אפשר להתרחב, לבנות בצפיפות, "לבזבז" קרקע. אצלנו המצב שונה. לנו יש בעיה של חסר קרקעי. ולכן הליך שיקול הדעת חייב להיות ממושך יותר. יחד עם זאת נכון שצריך לייצל את ההליכים התכנוניים.

**"הוג' רעיון רשות
התכנון הלאומית
חשבו שדרוש צעד
מן הסוג הזה כיוון
שהתכנון במדינת
ישראל "דפוק".
מתוך הניסיון אפשר**

**לקבוע באורח
הברור ביותר:
התכנון במדינת
ישראל מצוין"**

מינהל התכנון פועל כיום במסגרת משרד הפנים שאחראי גם על ועדות התכנון המקומיות וגם על הרשויות המקומיות. שני גופים אלה נפרדים מהותית זה מזה, אבל שלובים אחד בשני. וכאשר נולדה בעיה תכנונית בפרוייקט מסוים, בעיר מסוימת, הייתה דרך פשוטה למצוא פתרון. מנכ"ל משרד הפנים קרא לצדדים החלוקים אליו או ששר הפנים קרא להם ויחד יושבו הבעיות ונפתרו הבעיות. ומה יוכלו אותם חלוקים בדעתם לעשות אם ינותק מינהל התכנון מהתחום המוניציפאלי ויוכפף למשרד ראש-הממשלה? הנה דוגמה:

ראש עיריית קריית שמונה יבוא לרשות התכנון, לוועדה המחוזית, ויעלה התנגדות בעניין כזה או אחר. ראש הממשלה יצטרך לקרוא לו וישאל: למה אתה מתנגד. ראש העיר יסביר שהוא זקוק לארבעים מיליון שקל לביוב מרכזי. מי בדיוק ייתן לו את הסכום הזה? משרד ראש הממשלה? משרד ראש הממשלה לא יכול להקצות תקציבים כאלה. אז יפנה משרד ראש הממשלה אל ראש מינהל הביוב ויבקש ממנו להקצות

את הסכום כהלואה. ונגיח שראש המינהל ייעתר לבקשת ראש הממשלה. מי יאשר את ההלוואה? אגף התקציבים. אבל אגף זה אינו כפוף למשרד ראש הממשלה. הפתרון פשוט: יצרפו גם אותו למשרד ראש הממשלה. אבל, כדי לפתור בעיות של רשות מקומית דרושה גם חתימה של שר הפנים. אבל הוא שייך למשרד הפנים. אז מה יעשו? גם את משרד הפנים יעבירו למשרד ראש הממשלה? מה, אם כך, יועילו חכמים בתקנתם? לא דבר ולא חצי דבר.

כדי לפשט את הדברים אביא דוגמא מדוע אסור להעביר את רשויות התכנון למשרד ראש הממשלה. במשך שנים רבות התקיים הליך תכנוני לבדיקת הנושא של איתור מקום חליפי לפי גלילות בתל-אביב. עבודה גדולה ורבה נעשתה במסגרת משרד הפנים כדי למצוא את האתר המתאים בשפד"ן, ליד ראשון לציון, תוך בחינת כל האספקטים המקצועיים והתכנוניים. הנושא עבר את כל מוסדות התכנון, עבר את ועדת השרים לענייני פנים ושירותים, ואפילו אושר. אבל לפני הבחירות חשב שר האוצר שמפלגתו יכולה לקבל עוד חמישה קולות אם גם הוא יטפל בנושא ועל כן הכניס ערר לשיבת הממשלה וכל העסק נתקע. מאז הבחירות עברו חדשים לא מעטים. מה קרה מאז? שום דבר. רק מחפשים מקומות אחרים. האם בוחנים את המיקומים האפשריים מהיבטים מקצועיים? חס ושלום. רק מהיבטים פוליטיים. שום אספק דבר אחר. רק מהיבטים פוליטיים. כי בפועל לא קיים כל נימוק טוב שבגללו צריך להוציא את האתר הזה

מראשון לציון. אין כל נימוק, פרט לעובדה קטנה אחת: מי שעומד בראשות עיריית ראשון לציון מקורב פוליטית לראש הממשלה.

יתכן, באמת, כי במדינת ישראל של היום זו הדרך הנכונה לפתור בעיות. כלומר: שוב לא מתחשבים בשיקולים המקצועיים ומכניסים שיקולים שכל עניינם לשרת דברים אחרים. נכון, וכדי להסיר כל ספק – אין הבדל מי בשלטון. היום זה ראש ממשלה כזה, מחר זה ראש ממשלה אחר. השיטה לא משתנה.

דוגמא אחרת אפשר למצוא בכביש חוצה ישראל. אחרי שהתכנית עברה את כל מסלול האישורים וכבר התחילו לעבוד על חלקים מהכביש, עכשיו רוצים להפסיק את הפרוייקט? כן. בהחלט חושבים להפסיק. יש אפילו מי שמתכוון להגיש הצעת חוק לביטול הפרוייקט. זה מצב בלתי אפשרי. דרושה החלטה סופית שאחריה הכל נגמר. אצלנו, מסתבר, יש החלטה אבל אין סופיות. אצלנו אף פעם זה לא נגמר. וצורה כזו של "החלטה לא החלטה" גורמת הפסדי מיליונים. הרבה מיליונים.

דרושה החלטה סופית. בישראל יש החלטה אבל אין סופיות

כדי לקיים הליך תקין של קבלת החלטות דרושה התייעצות. למי שלא יודע כדאי להסביר: התייעצות פירושה להחליף דעות, לשמוע עמדות שונות, לשתף את כל הגורמים הרלוונטיים הקשורים במהלך, לשתף את המומחים של משרד התשתיות, את מומחי משרד הפנים, להזמין גורמים מקצועיים כמו קרן קיימת, למשל, להקים ועדה שתשב שנתיים שלוש על המדוכה, תעלה כל מיני רעיונות ותאפשר זמן תגובה. ואחרי שנתיים שלוש יסוכמו כל ההיבטים בחוברת. ועל סמך כל הדברים האלה תתקבל החלטה. זה הליך תקין. אבל זה לא ההליך שנקט משרד ראש הממשלה. איש לא הכין חוברת מקצועית, איש לא הסביר מה השיקולים והנימוקים. זה לא הליך תקין. זו בוודאי לא התייעצות. זה נראה יותר כמו שליפה: דעתו של ראש הממשלה הייתה כנראה מגובשת מראש וכנראה שאסור היה להביך אותו עם דעות סותרות.

בשיחה שהייתה לי בפעם הראשונה עם ראש הממשלה דיברנו על הנושא ואני אמרתי לו: אתה עומד לעשות טעות. אם אתה רוצה לקבוע מועד להעברת הרשויות, תקבע מועד לעוד שנתיים שלוש. תגיד שבתאריך כזה וכזה אתה מעביר את רשות התכנון הלאומית, מעביר את המינהל. קבע תאריך, אבל אל תגיד שהיום אתה מעביר. אחרת אתה הורס את כל המערכת, זה יגרום נזק למדינה.

אמרתי. והוא שמע את הדברים. בפועל נגרם נזק. לא נראה לי שמישהו כימת את הנזק הזה מול התועלת שיש ברעיון להקמת רשות תכנון לאומית. לא ידוע לי שמישהו כימת את הנזק שקרה במוסדות התכנון. אולי כן כימתו. אני לא ראתי כימות כזה.

מה בעצם צריך לעשות? הסברתי את הדברים לראש הממשלה. הבהרתי שלדעתי עליו לקבוע מדיניות שתהלוך את מה שהוא רוצה בנושא התכנון. אחרי כן היה ראוי להקים מחדש את ועדת

התכנית להקים רשות תכנון לאומית תחת הגג של משרד ראש הממשלה – רעיון לא טוב ולא נכון

השרים להאצת הבנייה שפעלה בזמנו של ראש הממשלה המנוח יצחק רבין ואת ועדת המנכ"לים ליד אותה ועדת שרים. אני יודע שהייתה ביקורת על ועדת השרים הזאת, יכול להיות שהיא עשתה כמה דברים לא כל כך טובים, אבל היא גם עשתה הרבה מאוד דברים טובים. בראש ועדה זו יכול לעמוד ראש הממשלה עצמו ובמקביל יכול מנכ"ל משרד ראש הממשלה להיות יו"ר ועדת המנכ"לים להאצת הבניה. שתי הוועדות האלה יכולות להיות הזרוע הדואגת להוצאתה אל הפועל של מדיניות הממשלה.

אני חושב שזה הפתרון הנכון. אני לא רואה פתרון נכון אחר.

**"משרד ראש
הממשלה חייב
להיות גוף שקובע
מדיניות. משרד
ראש הממשלה לא
בני להיות גוף
ביצועי"**

נושא אחר שראוי לדיון ציבורי הוא המים. נכון יותר – החסר במים. השנה ירד קצת גשם. אבל כל מי שחושב שאפשר לנוח על זרי הדפנה – טועה. אנחנו מצויים במצוקת מים קשה מאוד. מצוקה שהמינימליסטים אומרים שלא הייתה כמותה כבר חמישים שנה, והמקסימליסטים אומרים – מאה שנים. כך או כך – המצוקה קשה מאוד כיון שהיא מתמשכת. הגירעון המצטבר במשק המים גדול מאוד, יותר מ-400 מיליון מטרים מעוקבים. אך זו אינה כל הצרה. בצד החסר הביקושים למים הולכים וגדלים יחד עם הגידול ברמת החיים והתרבות האוכלוסייה. מים חסרים גם לחקלאות. בשנה שעברה קיצצנו לחקלאות ארבעים אחוז

ממיכסות המים. גם השנה קיצצנו בערכים דומים וכבר יש המדברים על הגדלת הקיצוץ אולי אפילו עד לרמות של ששים אחוז. וגם זה לא הכל. בנוסף למחויבויות של המדינה לספק מים לשתייה, לתעשייה ולחקלאות, קיימות גם התחייבויות מדיניות. ישראל התחייבת לספק מים לפלשתינים. כיום אנחנו מספקים להם 75 מיליון מטרים מעוקבים ואנחנו מחויבים לעוד ארבעים מיליון. התחייבנו גם, בהסכם השלום, לספק לירדנים 55 מיליון מטרים מעוקבים. לא עמדנו בזה השנה, בהסכמה, ואחרי ויכוחים לא קלים. סיפקנו להם בפועל רק ארבעים מיליון. אבל בעיקרון גם זאת התחייבות שאנחנו צריכים לעמוד בה. והשאלה שאנו עוסקים בה יום יום, בקושי הולך וגובר בגלל הבצורת, היא מהיכן מספקים את המים "המחוייבים" האלה. ואז אנו מורידים את המפלט בכינרת ומורידים את המפלסים באקוויפר החוף ובאקוויפר הדר. כל הורדה כזאת סכנה בצידה, כי ברגע שמורידים את הקווים האדומים, ברגע ששואבים יותר ממה שצריך לשאוב – פוגעים באיכות המים.

ובינתיים מחפשים תחליפים, כמו השקיה בקולחין. למי שאינו יודע: מי קולחין הם ביוב שמטהרים אותו לרמה מסוימת והמים האלה משמשים בחקלאות לצורך השקיה. התוצאה: במשך הזמן, בגלל המליחות, נגרם נזק בלתי הפיך לקרקע.

במשרד התשתיות הלאומית אנו לא חוסכים כל מאמץ בתחום ניצול מקורות המים. למשל: יש לנו צוות שמטפל במה שקרוי טיוב בארות מים או השמשת בארות מים. ישנן רשויות מקומיות שבתחום שיפוטן נמצאות בארות מים שזוהמו והן לא שמישות לשתייה. כדי להשיג עוד מים

צריך להשמיש את הבארות האלה. נכון שיחסית לא מדובר בהרבה מים, אבל באר מצטרפת לבאר וגם השמשת הבארות האלה יכולה לתת למשק המים עוד כמה עשרות מיליונים מטרים מעוקבים. וגם את זה חשוב וצריך לעשות.

אותו צוות מקצועי מטפל גם בכל מה שקשור להתפלת מים מליחים. יש לנו היום בתהום מים מליחים בהיקפים גדולים ואפשר להתפיל אותם. אגב, היום יותר משבעים אחוז ממי השתייה באילת הם מים מותפלים ובעצם: מים מליחים בעירוב מי ים. את המים המליחים האלה, יותר זול להתפיל מאשר מי ים. בכוננתנו אכן להגדיל את הכמות אותה אנחנו מתפילים ולהשתמש במים המותפלים האלה לשתייה.

אך אחרי כל הדברים האלה שאלת השאלות היא עקרונית: האם מדינת ישראל הולכת להתפלה או לא. למיטב הבנתי השאלה כיום לא צריכה להיות: כן או לא. הכל מסכימים שכן. השאלה היא – מתי. והדילמה שבה המדינה מתלבטת היא: האם להיכנס כבר היום לתהליך של התפלה, או להיכנס לתהליך הזה רק בעוד חמש שנים, או אולי בעוד עשר שנים, כאשר מחיר מ"ק מותפל יהיה זול יותר בעקבות ההתפתחות המואצת מאד של הטכנולוגיה להתפלת מי ים. למיטב הבנתי אין לנו זמן לשקול את השיקולים האלה. עמדת מומחי משרד התשתיות ועמדתי היא שחייבים להיכנס מיד להתפלה. אגב, זו גם עמדתו של ראש-הממשלה. מן הטעמים האלה אני מעריך ומקווה שנגיע להכרעה הזאת בקרוב מאוד. וגם אם נחליט במהירות המירבית, נוכל לראות את המים המותפלים הראשונים רק בעוד כשלוש שנים.

המים המותפלים – רק בעוד שלוש שנים

וישנה שאלה נוספת: מי צריך להשתתף בהתפלה הזאת? האם חברות ישראליות, כמו חברת חשמל, למשל, שבתחנות הכוח שלה היא מייצרת מים בטמפרטורות גבוהות והאנרגיה האצורה בהם הולכת לאיבוד ומבזבזת בדרך אל הים. אפשר להשתמש בחום הטמון במים האלה להתפלת מים וכך להזויל את עלויות הייצור. או אולי הדרך הטובה יותר היא להכניס לתחום התפלת מי ים בישראל דווקא חברות זרות.

אלה ההתלבטויות. דבר אחד ברור: אין ספק שאי כניסה למהלך של התפלת מי ים תחייב את משרד התשתיות הלאומיות לשקול נכון יותר, בזהירות גדולה יותר, אם לרדת עוד מהקו האדום של הכינרת, ירידה הטומנת בחובה סיכון לא קטן.

כדי להתמודד עם בעיית החסר במים אנחנו פועלים לא רק בהגדלת המקורות אלא גם בהתייעלות הצריכה. לשם כך אנו מטפלים בנושא התקינה והחקיקה והכנסת שיפורים טכנולוגיים לתוך הבתים כמו: חסכונים בכריזים, במקלחות, במכלים דו-כמותיים בשירותים. אגב, למי שאינו יודע כדאי לזכור ולא לשכוח: צריכת המים בשירותים הביתיים, בהדחת האסלה, מגיעה לארבעים אחוז מהצריכה הביתית הממוצעת של כל אחד מאיתנו. זה הרבה מאד. אם לא נשטוף את האסלה תמיד בכל כמות המים המצויה במיכל,

התכנית להקים רשות תכנון לאומית תחת הגג של משרד ראש הממשלה – רעיון לא טוב ולא נכון

נביא לחיסכון גדול מאד במי שתייה. ובמקביל אנחנו מחפשים "פטנטים" לחיסכון ואחד מהם מצא חן בעיני במיוחד: השבת מים באמבטיה. בעת הרחצה באמבטיה כל אחד מאיתנו פותח תחילה את הברז של המים החמים. עד שאלה מגיעים הולכות לאיבוד כמויות משמעותיות של מי שתייה. המכשיר המוצע שמצא חן בעיני אוסף את המים המבזבזים האלה ומזרים אותם בחזרה אל המערכת. גם זה יכול לביא חיסכון משמעותי אם המכשיר יותקן בהרבה בתים.

**"אנחנו מצויים
במצוקת מים קשה
מאוד.
המינימליסטים
אומרים שלא הייתה
כמותה חמישים
שנה.
והמקסימליסטים
אומרים – מאה
שנים. כך או כך
המצוקה קשה מאוד
כיון שהיא
מתמשכת"**

אי אפשר להתייחס לנושא המים מבלי לדבר גם על "אחרית הימים", על התזון. והיה ומדינת ישראל תגיע להסכם שלום עם סוריה ובאמת יהיה רצון אמיתי של כל הצדדים במזה"ת להיכנס לפתרון אזורי בנושא המים, אנחנו יכולים ליצור פתרון אזורי מעולה. אם ניקח לדוגמא את בזבוז המים הקיים בתורכיה, בסוריה, בירדן, ברשות הפלשתינית, בישראל ובלבנון מניעת הבזבוז הזה יכולה לחולל פלאים. למשל: מנהר הליטני נשפכים לים, ללא ניצול, יותר מ-300 מיליון מטרים מעוקבים מים. את המים האלה אפשר לנצל בשתי צורות. האחת – לייצור חשמל הידרואלקטרי. השניה – לשתייה. אבל לכך דרוש באמת שיתוף פעולה אזורי. בינינו לבין שכנינו. אני מאד מקווה שהם יבואו לשולחן השלום ונוכל כולנו ליהנות מפירות שיתוף פעולה כזה.

בתום הדברים אני רוצה להתייחס, בקיצור גמור, לפסיקת בג"צ המאפשרת מגורים של משפחה ערבית בתוך ישוב קהילתי יהודי. כולנו ידענו מזה זמן רב שהכתובת רשומה על הקיר. זו רק הייתה שאלה של זמן מתי הדבר יקרה. שהרי ברור שאי אפשר מצד אחד ללבוש בגדים של דמוקרטיה ולעשותה כתר לראשנו, אבל מצד שני ללכת כאילו כלי גלימת הדמוקרטיה. זה לא מתחבר ביחד. או שאתה מדינה דמוקרטית או שאתה לא מדינה דמוקרטית. אם אתה משחק במגרש כדורגל, עליך לצפות לכך שכדור אחד יכול לתת לך חבטה בפנים. אין ספק שהפסיקה עוררה סערה, אבל למען האמת אינני חושב שתהיה זו סערה בהיקף שמפניו חוששים.

כמי שמכיר את המגזר הערבי אינני רואה מגורים משולבים כאלה בהיקפים משמעותיים. מטבע הדברים המגזר הערבי רוצה לשמור על הייחודיות שלו. קחו דוגמא קיצונית. האם יש מישהו המתאר לעצמו שאל העיירה ירוחם, למשל, יתחילו לבוא ערבים כדי לגור בה, ובסופו של דבר גם ירצו להקים בה מסגד לתפילתם? אני מסופק. אני לא רוצה

מציאות כזאת בחיינו, כי אני חושב שגם הערבים לא ירצו וגם אנחנו לא נרצה. נכון שישנן ערים מעורבות, אבל בתוך הערים המעורבות האלה השכונות מופרדות. כמו בעכו, למשל. שם, כאשר

תושבים ערבים מתחילים להיכנס לאזור מגורים יהודי וקונים דירה אחת בתוך בניין – כל הדיירים היהודים עוזבים את הבניין והולכים לנהריה. זה בדיוק מה שקורה. בערים המעורבות המצב כבר קיים. זה לא יקרה בערים לא מעורבות. יכול להיות שתהיה משפחה ערבית אחת בקציר, אולי משפחה אחת בחריש ואולי עשרה אחרים במקום אחר, אבל היקפים משמעותיים של התופעה אינני רואה. אני לא רואה מסגד שמוקם בירוחם, בדימונה או בקריית שמונה.

כך או כך, אנחנו מדינת חוק ואנחנו גם מדינה דמוקרטית. ובעבור קיומם של שני הדברים האלה יש לשלם מחיר.

הפתרון הנכון בירושלים: הגדלת האוכלוסייה היהודית ולא צמצום האוכלוסייה הערבית

אהוד אולמרט*

נתון אחד בסיסי מכריע מייחד את ירושלים מכל מקום אחר במדינה והוא שבניגוד לכל ישוב אחר בישראל, מעמדה של ירושלים איננו דבר המובן מאליו. אמנם מעמדה של ירושלים כבירה המאוחדת של עם ישראל הוא מושכל ראשון, אבל הואיל וממשלת ישראל הסכימה, במסגרת הסכמי אוסלו, לנהל משא ומתן על מעמדה של ירושלים, והואיל והנושא הזה עומד על סדר היום, מטבע הדברים שזה מעורר שאלות שיש להן השלכה, בין היתר, על הנושאים הגורמים לירושלים להיות שונה מכל מקום ישוב אחר.

ירושלים היא עיר בירה ואנחנו רוצים שבכל תהליך פוליטי ובכל התפתחות בשנים הבאות תמשיך ירושלים להיות ישוב שהאוכלוסייה הדומיננטית בו היא האוכלוסייה היהודית. והאופי של החיים בעיר יושפע על-ידי האוכלוסייה הדומיננטית.

לכן, בירושלים, הבעיה איננה רק של גבולות פוליטיים. הבעיה של ירושלים במשא ומתן איננה עניין של שכונות שבהן אוכלוסייה ערבית צפופה. יש מי שטוען שאפשר לפתור חלק מהבעיות של ירושלים על-ידי כך שנקטין את האוכלוסייה הערבית ונוותר על כמה שכונות ערביות שמיושבות בצפיפות. טענה זו נשמעת מאוד מפתה כי בעצם אפשר לשאול, ובמידה מסוימת של צדק, מה כל כך קדוש בבית חנינא? האם בית חנינא היא נחלת אבות? האם בבית חנינא אתר מסוים שבלעדיו אי-אפשר לנו להתקיים, שהוא נוגע לשורשים היהודיים הכי עמוקים שלנו? לא. אין דבר כזה.

* הכותב הוא ראש עיריית ירושלים.



בניה לגובה – מגדל העיר על רקע נחלאות.



בתי שעפת על רקע רמת שלמה ורמות.

יתרה מזאת, יש כאלה בציבור הישראלי – ואצלנו, בתקשורת ובאקדמיה קיים לובי אדיר אנטי־ישראלי ופרו־פלשתיני – שמסביר לנו שבעצם אנחנו לא זקוקים לאוכלוסייה הערבית הזאת משום שהיא מגדילה את הפרופורציה של האוכלוסייה הלא יהודית ושנית, משום שהיא עולה לעם ישראל הרבה כסף וכי אם ניפטר מהאוכלוסייה הזאת נחסוך לעצמנו מאות מיליוני שקלים. על פניו, לכאורה, זה נשמע מאוד מפתה, במיוחד נוכח המצב החמור של קיצוצים במשק ושל צרכים חברתיים שלא באים על סיפוקם.

נתיב הפתרון הזה הוא חזיון תעתועים הנושא בחובו סכנה גדולה. כדי להבין את גודל הסכנה אביא דוגמא אחת הקשורה בשכונות בצפון. במקביל לשכונות פסגת זאב ונווה יעקב, מהצד המערבי של הכביש החדש, כביש מספר 1 צפון, יושבות בית חנינא, שועפט, קלנדיה וארם, ישובים צפופים למדי של אוכלוסייה ערבית. במסגרת הדין הציבורי אצלנו יש האומרים: בואו נוותר על הישובים האלה. מה יקרה, באמת, אם נוותר. ברגע שנעביר את השכונות האלה לניהול של רשות פלשתינית – וכרגע אין זה רלוונטי אם מעמדה הפוליטי יהיה של מדינה, או של יישות – הרי אין חשש שבשוליים הדרומיים והמזרחיים של השכונות האלה תוקם "חומה סינית" כל כך גדולה שהיא תנתק אותן ניתוק מוחלט ממדינת ישראל. דבר כזה לא יקרה. מה שיהיה בסך הכל הוא גבול וירטואלי שכולם יידעו שהוא הקו המפריד בין השטחים שמנוהלים על־ידינו לבין השטחים המנוהלים על־ידם. בפועל תימשך הזרימה הבלתי פוסקת של אוכלוסייה מכאן לשם ומשם לכאן כחלק משגרת החיים היום יומית. הם יעברו אצלנו, אנחנו ניסע אליהם והם ייסעו אלינו והכל ימשיך להיראות כרצף אורבני אחד ללא כל שינוי. בהבדל אחד. בשטחים האלה ההחלטות לגבי בנייה יהיו בניהול הרשות הפלשתינית. זה ועוד. מן הצד המזרחי של פסגת זאב שוכנת חיזמה, מהצד הדרום־מזרחי מצויות ענתה ומחנה הפליטים שועפט. ברגע שכל השטחים, גם ממזרח וגם ממערב, יהיו בניהול פלשתיני, תוך תקופה לא ממושכת, להערכתנו שלוש שנים ולא יותר, תיווצר טבעת הדוקה ביותר של ישוב ערבי שתקיף מכל העברים את פסגת זאב ואת נווה יעקב, ושכונות של שמונים אלף תושבים ישראלים שהן חלק אינטגרלי מירושלים, תהיינה בפועל במצב של מעין ניתוק מהעיר ירושלים.

מאמץ לשמור על האיזון הדמוגרפי

כל אחד יכול לשער לעצמו מה תהיינה ההשלכות של מצב מסוכן כזה. אבל אם זאת תהיה התוצאה – השכונות האלה תתרוקנה מיושביהן. זה מה שנקרא חלוקת העיר.

זו רק דוגמה אחת. אני יכול להציג דוגמה דומה גם לגבי שכונות אחרות ולהסביר מה המשמעות של התהליך המוצע הזה לגבי חלוקתה בפועל של ירושלים.

מן הטעם הזה לפחות, המשמעות היא שהפתרון של בעיית ירושלים איננו באמצעות צמצום האוכלוסייה הערבית. הפתרון האסטרטגי הנכון של ירושלים הוא על־ידי הגדלת האוכלוסייה היהודית.

כיוון שאלה פני הדברים בהקשר הזה, הרי נקודת המוצא של המדיניות שלנו היא מאמץ לשמור על האיזון הדמוגרפי שיבטיח רוב יהודי מסיבי בירושלים גם בעוד חמישים שנה, מבלי להיכנס

הפתרון הנכון בירושלים: הגדלת האוכלוסייה היהודית ולא צמצום האוכלוסייה הערבית

כרגע להרכב הפנימי של האוכלוסייה היהודית. התחזית שלנו, על בסיס הנתונים הקיימים, היא שהפרופורציות של מרכיבי האוכלוסייה לא תשתנה בעשרות השנים הקרובות. אני יודע שזה לא מתאים למה שקוראים בעיתונים, לא לאינטואיציות, לא להסתות ולא לדיבורים. זאת העובדה, על יסוד הנתונים כפי שהם מנותחים בידי מומחים אובייקטיביים, לא בידי ולא בידי גורמים פוליטיים. תחזית הרכב האוכלוסייה הירושלמית גם בעתיד היא שהאוכלוסייה החרדית לא תהיה יותר גדולה מאשר 29 אחוז מכלל האוכלוסייה היהודית והרוב המכריע של האוכלוסייה היהודית יהיה לא חרדי.

"הנאמץ האסטרטגי של ירושלים הוא לשמור על איזון דמוגרפי שיבטיח, גם בעוד 30 או 50 שנה, יחס של 70-30 בין אוכלוסייה יהודית לאוכלוסייה ערבית."

הבעיה האמיתית בירושלים היא היחס בין הרכב האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית. כבר היום האוכלוסייה הערבית בשטח השיפוט של ירושלים מגיעה לכדי 32 אחוז וזאת בהשוואה ל-22 אחוז שהיה בשנת 1967, והקצב הולך ומואץ משום שהריבוי הטבעי שלהם גדל והריבוי הטבעי שלנו קטן ובנוסף לכך קיימת גם הגירה שלילית של יהודים.

לכן, מבחינתי, המאמץ האסטרטגי של ירושלים הוא לשמור על האיזון הדמוגרפי שיבטיח, גם בעוד 30 או 50 שנה יחס של 70-30 בין אוכלוסייה יהודית לאוכלוסייה ערבית או 72-28. משמעות האסטרטגיה הזו היא שאנחנו רוצים להגיע בירושלים, בשנת 2020, לאוכלוסייה שתתקרב לקצת יותר ממיליון נפש שמהן תגיע האוכלוסייה הערבית לסביבות 300 אלף והאוכלוסייה היהודית לסביבות 700 אלף.

כדי להגיע לתוצאה זאת אנחנו צריכים ליצור תנאים מתאימים בירושלים. כמוכן שזה כרוך במאמץ לאומי מקיף, שמתייחס להיבטים שונים של תחומי החיים והעשייה שלנו. זה לא עניין שאפשר לפתור אותו במאמץ נקודתי. זה מחייב תוכנית לאומית ויש לכך כמוכן השלכות גם על המדיניות התיכנונית והקרקעית של ירושלים.

המשמעות המיידית היא שאנחנו צריכים להגדיל באופן דרמטי את היצע המגורים בירושלים. על פי הגישה האסטרטגית של עיריית ירושלים המדובר בתוספת של יותר ממאה אלף יחידות דיור עד שנת 2020. רק עשרים שנה מהיום. כדי להשיג יעד זה אנו זקוקים לבנייה של 5,000 יחידות דיור בשנה. למרבה הצער אנחנו רחוקים מאוד מהיעד הזה, וזה מתברר על פי הממוצע הרב-שנתי של חמש השנים האחרונות. במלים אחרות, אם נתקדם בקצב שבו התקדמנו עד עכשיו, אין כל סיכוי שנגיע אפילו למחצית מן הכמות הנדרשת בשנת 2020.

בנוסף לכך צריך לקחת בחשבון שאנחנו צריכים ליצור מקורות תעסוקה, אנחנו צריכים ליצור איכות חיים ותנאי חיים, אנחנו צריכים ליצור רזרבות למוסדות ציבור, למוסדות חינוך, למוסדות להשכלה גבוהה, למבני ציבור אחרים המאפיינים את הצרכים של האוכלוסייה המקומית, ואנחנו צריכים לעשות את זה תוך שמירה על איזון פנימי מסוים בריבוד החברתי של האוכלוסייה, כך

שכל האוכלוסיות שמרכיבות את ירושלים תוכלנה לחיות ביחד ולא במתח של התנגשות מתמדת. משמעות העניין היא כמובן הצורך למצוא עתודות קרקעיות שעליהן נוכל להעמיס את היקפי הבנייה הנדרשים לירושלים על פי האסטרטגיה שלנו.

ירושלים קיבלה תוספת שטחים במאי 1993 בעקבות החלטתה של ועדת קוברסקי. 15 אלף הדונם הללו שצורפו לירושלים נוספו מתוך כוונה ברורה שהם יהוו יעד לפיתוח, לא כדי שיהוו יעד לשטחים ירוקים בלבד, כפי שחושבים ארגוני הירוקים. שהרי כל בר דעת מבין שכדי להשאיר את השטחים האלה ירוקים אין צורך לספח אותם לירושלים. הרי השטחים עצמם לא הוזזו. הם נמצאים בדיוק באותו מקום שבו היו מאז ומתמיד. כל מה שהוזז היה איזשהו קו וירטואלי שנקרא תחום שיפוט. אבל אם הכוונה לא לעשות בשטחים דבר כלשהו, בשביל מה צריך לשנות את קו התיחום? הכוונה הייתה שיהיה בשטחים האלה פיתוח. שבע שנים חלפו מאז סופחו השטחים האלה לירושלים ורק בימים אלה ממש החליטה ועדת הבנייה המקומית לאשר בניית יחידות דיור במתחם מצפה נפתוח, שהוא הראשון מבין המתחמים המתוכננים. המדובר בקרוב אלפיים יחידות דיור. על פי התכנית שאושרה ברור כי אין כוונה לבנות על כל סנטימטר מרובע בשטחים הללו. בתוכניות שאנחנו מדברים עליהן, המתבססות על תפיסה תכנונית שעיצב האדריכל משה ספדי, יש כוונה ליצור איוון נכון בין שטחים ירוקים לבין שטחים מבונים – גם למגורים וגם למטרות אחרות כמו מוסדות ציבור או קיט ונופש – אבל בהחלט הכוונה היא לבנות גם באזור הזה של מצפה נפתוח וגם באתר הנקרא גבעת אלונה. וגם כאן, בגבעת אלונה, שוב אנו עוסקים ביעד שהוא גם אורבני וגם לאומי. דבר אחד צריך להיות ברור: אם אנחנו לא נבנה בגבעת אלונה, או אז הבנייה הבלתי חוקית שהולכת ומתפשטת באזור ההוא מכיוון בית איכסא תלך ותכבוש כל חלקה טובה.

“אם אנחנו לא נפתח מישהו אחר ישתלט על השטח”

ארגוני הירוקים ימשיכו לתקוף אותנו על כך שאנחנו רוצים לפתח את השטחים הללו ולא מתכוונים להשאיר אותם רק ירוקים. הם יבקרו ואנחנו נעשה את הנכון לירושלים. שהרי אם אנחנו לא נפתח מישהו אחר ישתלט על השטח ויפתח. והמישהו הזה הוא מי שבדרך כלל ארגוני הירוקים יותר סלחנים לגבי, כי למישהו הזה יש מצוקה ו"צריך להבין אותו".

האסטרטגיה שלנו היא שצריך להרחיב את שטחי השיפוט של ירושלים כדי לתת תשובה להיקף הרחב של הבעיות. באופן טבעי הייתי רוצה להרחיב מזרחה את שטחי השיפוט של ירושלים. נראה לי שגם עליפי התפיסה הטבעית של הקצב וכיוון הזרימה של העיר, זה הדבר הנכון לעשותו. לדעה זו שותפים אנשים מכל גווי הקשת הציבורית, כאלה השותפים לדעותיי הפוליטיות וכאלה המנוגדים לדעותיי הפוליטיות. אבל כמעט כל המתכננים המרכזיים שדעתם נחשבת בנושאים של תכנון עיר, סבורים שהמזרח צריך להיות כיוון ההתפתחות הטבעי של ירושלים. אבל הכיוון הזה כפוף לתהליכים מדיניים שאינם בשליטתנו והצרכים של העיר אינם יכולים להמתין להחלטות פוליטיות. אם נמתין עד שיתקבלו החלטות פוליטיות כדי להחליט באיזה אתרים נבנה, אנחנו עלולים להימצא קרחים מכל הצדדים.

כדי לפתור את הבעיה החלה עיריית ירושלים, כבר לפני שנתיים, במאמץ אדיר שמטרתו להביא לסיפוח שטחים נוספים לירושלים מכיוון מערב. לא כאידיאל אלא כהשלמה עם מציאות מסוימת, וזאת מבלי לוותר על השאיפה הטבעית להתפשט גם מזרחה וליצור רצף אורבני בין ירושלים למעלה אדומים. את המעט שניתן בשלב זה אנו עושים על-ידי סלילת כביש הר הצופים שנמצא עכשיו בתהליך מואץ וסלילתו תסתיים תוך שנה וחצי. המדובר בכביש שמתחבר מצד אחד עם כביש 1 צפון, סמוך למטה הארצי, עובר בשיפולי הר הצופים, נכנס למנהרה של 600 מטר בארבעה נתיבים בשני מסלולים נפרדים, ויוצא בכיוון השיפולים המערביים או הצפון-מערביים של מעלה אדומים. כביש זה יקצר משמעותית את הדרך בין מעלה אדומים לבין ירושלים ויכול להיות שהוא גם יהיה "מתולל פיתוח" שייצור דינמיקה של בנייה. אני מקווה שזו תהיה בנייה יזומה על ידינו, מתוכננת על ידינו, שתיצור רצף אורבני בין ירושלים לבין מעלה אדומים.

**"גם בעתיד
האוכלוסייה
החרדית בירושלים
לא תגדל יותר
מאשר 29% והרוב
המכריע של
האוכלוסייה
היהודית יהיה לא
חרד".**

הסיפוח מערבה הוא סיפוח לא קל, מסובך, מורכב, שיש לו רגישויות שונות ואינטרסים שונים, אבל לפי דעתי הוא בלתי נמנע. התוכניות שהוכנו אצלנו לוקחות בחשבון אינטרסים שונים, גם אינטרסים לגיטימיים של שמירה על איכות הסביבה, על שטחים פתוחים, על שטחים ירוקים וגם על צרכים של פיתוח עירוני.

בתוך הראייה הכוללת הזאת, אינני נכנס בינתיים לשאלה של מבשרת. בעיני כרגע זו שאלה זניחה למרות שאיננה מבוטלת במהותה והיא מייצגת סוג של דילמה שלטווח ארוך אי אפשר יהיה להתעלם ממנה. אבל אנחנו בהחלט רואים את צור הדסה ואת מבוא ביתר כאזור פיתוח טבעי של ירושלים, שצריכה להיות בו בנייה בהיקף של עשרות אלפי יחידות דיור, שיהיה חלק בלתי נפרד מהמירקם האורבני של העיר ירושלים. כך גם אנו חושבים לגבי אזורים אחרים שנכללו במסגרת התוכנית שעליה דיבר משה ספדי, מקומות שבהם יש אפשרות לבנות אלפי יחידות דיור.

יחד עם זאת איננו מוותרים גם על שינוי סדרי עדיפויות פנימיים בתוך ירושלים במסגרת של מה שנקרא "גישה של התחדשות עירונית". כלומר: איננו רוצים להזניח אזורים מסוימים בעיר שבהם בהחלט יש מקום להתחדשות על-ידי בנייה מחודשת של שכונות מסוימות, בנייה רוויה, בהיקפים גדולים, תוך מתן פתרונות דיור הולמים — במסגרת של מנגנון מורכב ומפורט שאנחנו עובדים עליו גם בהיבט החברתי — לדיירים המתגוררים כרגע באזורים כאלה. זה יכול להיות באזור הקטמונים, זה יכול להיות באזור מה שנקרא ברזיל-אולסטונגר, ועוד. בסך הכל הכוונה להוסיף קרוב ליותר מעשרים אלף יחידות דיור בתוך השטחים הקיימים בירושלים. זו הכוונה. אבל צריך להבין שהתהליך הזה של תהליך התחדשות עירונית הוא מורכב וממושך. זה אינו תהליך שימשך שנה-שנתיים וש אפשר יהיה

דרוש: מעמד מועדף לירושלים

בשנים האחרונות מדברים הרבה על השינוי במאזן הדמוגרפי היהודי בירושלים. מספרים על כך שהרבה חילונים עוזבים את העיר וכי החרדים "משתלטים" על העיר.

אני רוצה לחלוק על התיאוריה הזו, לפחות מנקודת הראות של סדר העדיפות הלאומי ומנקודת הראות הכלכלית. אם ממשלת ישראל היתה מציבה את ירושלים בראש סדר היום הלאומי והייתה מודיעה שמהיום ואילך כל זכאי לסבסוד ממשלתי, ולא חשוב איך מגדירים אותו, כל מי שיהיה בחזקת זכאי על-פי קטיגוריות שייקבעו על-ידי הממשלה, יקבל הלוואה עומדת של מאה אלף דולר לרכישת דירת מגורים בירושלים, וזאת לפי פרמטרים של גודל, מספר הנפשות במשפחה וכדומה. מה יקרה? האם זה ישפיע על היקף רכישת הדירות בירושלים? אני משוכנע כי הצעה כזו תיצור ביקוש ואם יהיה ביקוש יהיה היצע.

תושבים באים לירושלים או עוזבים אותה לא מחשש, מוצדק או לא, של "התחרדות". באים או מהגרים על פי רמת מחירי הדיור. זה המצב. אין מה לעשות.

זכורה לכולנו תקופת שנות ה-70 כאשר מדינת ישראל רצתה שעובדי המדינה יעברו מתל-אביב לירושלים ועודדה את המעבר בתנאים כלכליים מועדפים. כל רמת אשכול הייתה באותם ימים שכונה של מהגרים מתל-אביב – עובדי משרדי ממשלה, המטה הארצי של המשטרה, רשות שידור, חברות ממשלתיות – שקיבלו הלוואות עומדות כדי לקנות דירות בירושלים. הם עזבו את מקומות מגוריהם בשפלה ובאו לחיות בירושלים. הם לא באו כי לפתע שאלו את שלום ציון. הם באו כי קיבלו את הדירות בתנאים מיוחדים, מועדפים, כי היה להם כדאי לעבור לירושלים.

גם היום אפשר לעשות זאת. זו רק שאלה של קביעת סדר עדיפויות לאומי. אין דרך אחרת.

בקלות יתרה להשלים אותו. ולכן נתיב הפתרון הזה שאותו אנו מפתחים, אינו יכול להיות אלטרנטיבה אלא רק השלמה לתהליך של הבנייה היותר פריפריאלית במסגרת של סיפוח השטחים.

כמובן, שכאשר מדברים על בנייה בהיקפים כאלה, ועל תוספת של יותר ממאה אלף יחידות דיור, חובתנו לתת תשובות גם בתחום של חיבור השכונות הללו למירקם החיים העירוני ופיתוח מדיניות תחבורה נכונה שעונה על מספר קריטריונים, כמו: חיבור השכונות למרכז העיר, חיבור העיר ירושלים לריכוזי אוכלוסייה אחרים במדינה, וגם על חיבור ירושלים עם הפריפריה הלא עירונית שלה היונקת מירושלים ונשענת על התשתיות שלה.

קישור ירושלים לריכוזי אוכלוסיה, בעיקר לשפלה, באמצעות כבישים ראשיים

בתחום הזה אנחנו עושים לא מעט. ניתן לראות זאת גם בכל מה שקשור לקישור ירושלים לריכוזי אוכלוסייה אחרים, בעיקר לשפלה, באמצעות כבישים ראשיים. כביש 443, כרגע זה יותר 443 מאשר 45, כי בחלקו הגדול זה בתוואי 443 מורחב, חלקו בתוואי 45 שיתחבר מצפון באזור עטרות עם כביש 4 או שדרות מנחם בגין. העבודות האלה יסתיימו תוך שנה וחצי ויביאו לכך שהתנועה שתגיע מצפון, מאזור השפלה, בן-שמן, מכבים, רעות, מעלה בית חורון – תתחבר עם הכביש המהיר, שדרות מנחם בגין באזור עטרות, ומשם תוכל להגיע לדרום העיר תוך שבע דקות בזמן נסיעה ממוצע או תשע דקות, מבלי שיהיו בעיות בדרך. וכל זה יהיה בתנועה רצופה, ללא רמזורים במחלפים ובתוואי מהיר ביותר. אנחנו גם מקווים – אם כי זאת תוכנית יותר רחוקה – שכביש 39 מדרום ייסלל, ובעצם יצור חיבור מאזור אשדוד לכיוון ירושלים ויגיע לירושלים באזור יותר דרומי שלה. כך שיהיו לירושלים שלושה צירי כניסה עיקריים. כביש אחד, הנוכחי. כביש 443 ו-45 מצפון וכביש 39 מדרום.

"הפתרון של בעיית ירושלים אינו באמצעות צמצום האוכלוסייה הערבית; הפתרון האסטרטגי הנכון של ירושלים הוא עלידי הגדלת האוכלוסייה היהודית".

בנוסף לכל אלה אנחנו לוחצים להאצת הפעולות הנדרשות להפעלה מחודשת של קו מסילת הברזל תל-אביב-ירושלים, כשהתוכנית האופטימלית המועדפת על-ידי עיריית ירושלים היא חידוש קו הרכבת הנוכחי. הליכי התכנון לקו רכבת אחר, הם עניין של 10 עד 15 שנים ויותר קרוב ל-15 שנים. אינני שולל פתרון כזה לטווח ארוך, אבל אינני רואה בו אלטרנטיבה לקו הקיים. לקו הקיים דרוש רק שידרוג. ההשקעה הכספית הנדרשת אינה גדולה יחסית וניתן לעשות אותה בתקציבים לא ציבוריים, אלא באמצעות מה שנקרא B.O.T (Build, Operate, Transfer) מכרז שעל פיו היזם מקים את הפרוייקט על חשבוננו, מקבל זכיון רב שנים להפעלתו ולאחר תום הזיכיון מעביר את הבעלות בחזרה למדינה. השידרוג דורש שיפורים מסוימים בתוואי, עם מספר מנהרות, ובעיקרון מדובר ברכבת חשמלית, שתוכל לנוע במהירות של 140 קילומטר לשעה ותגיע ממרכז תל-אביב עד למלחה תוך 40 דקות. יתרון נילוה שיהיה בהפעלת קו הרכבת: הוא יסיט מהכביש חלק ניכר מהתנועה של העברת המטענים לירושלים, שהיום תופס נתח רציני ביותר בעומס התנועה לירושלים, ובכך יגרום להקלה משמעותית בתנועה לירושלים, הן מבחינת הלחצים הן מבחינת משך הזמן.

על פי התכנון, מתחנת מלחה הרכבת תהפוך לתחתית, תגיע עד למרכז ירושלים ותיעצר במתחם גן העצמאות. המשמעות המעשית: זמן ההגעה ממרכז ירושלים למרכז תל-אביב יגיע לממוצע של 48 דקות. מצב חדש כזה יכול לתרום תרומה מכרעת לא רק לקיצור הדרכים לירושלים, אלא גם יסייע לירושלים להיות חלק חשוב מהקצב הדינמי של הפעילות הכלכלית והחברתית והתרבותית של מדינת ישראל.

במסגרת התכנון הפנים עירוני בירושלים מרבים לדבר על נושא הבנייה לגובה שמשמעותו, בעצם, הגדלת צפיפות הבנייה. נקודת המוצא לדיון אמיתי בנושא זה טמונה בשאלה האם אנחנו רוצים שירושלים תגדל. התשובה לשאלה זו איננה מובנת מאליה. יכול להיות שכל עיר רוצה לגדול, אבל האמת היא שלא כל עיר צריכה לגדול. יש בהחלט היגיון באמירה – אם אביא דוגמא מחו"ל – שאמסטרדם איננה חייבת לגדול. שום דבר רע לא יקרה לאמסטרדם אם במשך עוד 400 שנה היא תישאר בגודלה המוניציפאלי הנוכחי ועם מספר התושבים הנוכחי. לומר דבר כזה על ירושלים זה אבסורד ולא רק בגלל הדינמיקה של הדמוגרפיה בעיר המאיימת עלינו, אלא גם משום שבעיר שבמשך אלפיים שנה יהודים ייחלו והתפללו לעלות אליה, אי אפשר לומר: סטופ. עכשיו אנחנו מציבים נקודת חסימה ואומרים אין יותר מקום אצלנו, אם אתם רוצים, תעברו לרעננה או לכאר-שבע או למקום אחר. העם היהודי לא התפלל אלפיים שנה בתקווה לחזור לעיר הזאת כדי שאנחנו, היום, נאמר לכל המייחלים האלה שאנחנו פה אבל הם כבר לא.

השאלה האמיתית היא איך מוצאים את האיוון הנכון. מדינת ישראל הולכת להיות, כפי שידוע לכל, המדינה הצפופה ביותר בעולם מבחינת צפיפות אוכלוסין בשטחי מגורים עירוניים. עובדה זו מחייבת מספר מסקנות אסטרטגיות. אפשר לומר שאנחנו רוצים הרבה מאוד שטחים פתוחים, אפשר לומר שאנחנו רוצים בנייה נמוכה, אפשר לומר שאנחנו רוצים הרבה מאוד פארקים, אפשר לומר שאנחנו לא רוצים לסטות מכל מיני נורמות המאפיינות את החיים בעיר הזאת ואת הארכיטקטורה של העיר הזאת כפי שעוצבו במשך מאות בשנים. אבל מה שאנחנו לא יכולים זה לומר את כל הדברים האלה גם יחד ולרצות שהעיר הזאת תישאר עם רוב יהודי ולרצות שהיא תוכל גם לגדול. זה בלתי אפשרי. במקום כלשהו חובה למצוא נקודת איוון נכונה. אם רוצים יותר שטחים פתוחים – דרושים לנו יותר בניינים גבוהים. אם רוצים יותר שטחים ירוקים – צריך לבנות יותר לגובה, משום שאי-אפשר גם וגם וגם. גם שלא יהיה בטון בכל פינה, גם שיהיו פארקים בכל מקום, גם שלא תהיה בנייה גבוהה, וגם שיחיו בעיר יותר אנשים. את כל הדברים האלה יחד אי-אפשר לקבל. ולכן הכרח למצוא נקודת איוון.

לגבי נושא הבניה לגובה הציבה עיריית ירושלים אסטרטגיה עירונית, לא ברמה סטטוטורית אלא ברמה של קווי מדיניות מנחים. לפי דעתי זו מדיניות סבירה, נכונה, וגם אינה עומדת בסתירה לעקרונות של שמירת הערכים ההיסטוריים, הארכיאולוגיים והנופיים המיוחדים של ירושלים. בצורה מאוד תמציתית המדובר בבניה עד כ־24 קומות באזורים מסוימים במרכז העיר וכ־30 קומות באזורים כפריפריה של העיר. יש כאלה הרואים מדיניות זו אסון. אחרים – שהם לא פחות אינטליגנטים, לא פחות נאורים, לא פחות מתמצאים ולא פחות חשובים בניסונם בתכנוני עיר או בעולם האדריכלות – חושבים שהגובה שקבענו נמוך מדי, שאפשר לבנות עוד יותר גבוה.

בשעתו הוגשה לעירייה הצעה של וועדה מקצועית שמונתה על-ידי העירייה במטרה לבחון את נושא בניית מגדלי מגורים בירושלים באזורים שונים עד לגובה של ארבעים ואף חמישים קומות. הדברים לא היו ברמה התיאורטית בלבד. הוגשה לעירייה הצעה קונקרטית. ישבתי לא מעט בדיונים עם אדריכלים מהמובילים בעולם. היו כאלה שאמרו: אל תבנה יותר מ־12 קומות. אבל היו רבים שאמרו למה לא 24 ולמה לא 30 קומות? מה קרה, איזה אסון יקרה מבניה

**"שידרוג מסילת
הברזל לירושלים
והפעלת רכבת
חשמלית שתנוע
במהירות של 140
קמ"ש יאפשרו
להגיע מת"א
למלחה תוך 40
דקות."**

כבירה מאוחדת של עם ישראל,

לגובה? לא מדובר על בניה לגובה העיר העתיקה, לא מדובר על בניה לגובה מסביב לחומות. מדובר על בניה לגובה בהרבה מקומות בירושלים, כולל באזורים סמוכים למרכז העיר, שבהם בניה לגובה אפשרית ותועלתית מהרבה בחינות. מהנדס העיר וצוותו המקצועי הגישו תוכנית סבירה ומתקבלת על הדעת, ואנחנו, הדרג המחליט, בהחלט מאמצים אותה ועיקריה יהיו גם הקווים המנחים בשנים הקרובות.

יש כאלה המערערים על ההחלטה. זה לגיטימי. הוויכוח הציבורי לגיטימי וכל אחד יכול להשתתף בו. אנחנו, מצידנו, נשתמש בסמכות וביכולות שניתנו לנו כדי להכריע בכיוון שאנחנו מוצאים שהוא נכון, משום שאנחנו משוכנעים שאין דרך אחרת זולת הבניה לגובה, כדי לשמור על האיזונים שאנחנו רוצים להשיג בירושלים, כאשר באיזונים הללו נלקח בחשבון גם הצורך לשמור את המאוזן הדמוגרפי של ירושלים. דבר שבלעדיו אין טעם לכל היתר.

המכרז האופטימלי

ד"ר עומר דקל*

מידי שנה עורכת המדינה, על רשויותיה חרועותיה השונות, עיסקאות הנאמדות בעשרות מיליארדי דולרים. לא יהיה מי שיטיל ספק בכך שהמדינה הינה מנהל העסקים הגדול במשק, בכל משק שהוא, וכי לאופן שבו מנהלת הרשות את עסקיה קיימת השפעה על כל מגזרי המשק. לא זו אף זו, העובדה שהרשות המינהלית איננה אלא נאמן הציבור, ואת כל עסקיה אין היא עושה עבור עצמה, אלא עבור הציבור ובשמו של הציבור, מהווה, לכאורה, הצדקה להסדרה ולהתערבות של הציבור באופן שבו בוחרת לעצמה הרשות המינהלית את שותפיה לעסקים.

בשנת 1992 חוקק חוק חובת המכרזים, התשנ"ב – 1992, ומזה כמה שנים ניתן לצפות בגידול עיקבי בהיקף ובמידת השימוש במנגנון המכרז, כהליך ההתקשרות העיקרי הנקט על ידי הרשות המינהלית על זרועותיה השונות, וכן על ידי החברות הממשלתיות. חשוב לציין בהקשר זה כי גם תחולתו של החוק הורחבה פעמיים במהלך השנים האחרונות. פעם אחת הוחל החוק על קופות החולים ופעם שניה על המועצות הדתיות.

עניינו של המאמר הינו בסוגיה אחת, מבין מכלול של סוגיות שניתן להעלות במסגרת הדיון במכרז הציבורי. סוגיה זו הינה האם ניתן להצביע על מכרז אופטימלי, מכרז הממקסם את התועלת הכלכלית עבור בעל המכרז או עבור הציבור בכללותו מההתקשרות הכלכלית? אם כן, מהו מכרז זה, והאם ראוי לגזור מכך כללים משפטיים מחייבים? מטרת המאמר הינה להציג בפני הקורא את תמצית הניתוח הכלכלי של המכרז, כפי שהוא מוצא ביטוי בתורת המשחקים¹,

* הכותב הוא עו"ד מומחה לדיני מכרזים.

1 תורת המשחקים בכלל, והניתוח הכלכלי של המכרז בפרט, מאופיינים בשימוש בכלי חשיבה וניתוח מתמטיים. מכיוון שמאמר זה אינו מכוון אל מתמטיקאים נעשית בו הצגת הנושא ללא גראפים אלא באמצעות הסברים מילוליים בלבד.

ולבחון את האפשרות ואת ההצדקה לגזור כללים משפטיים מחייבים מניתוח זה, דבר שעד כה לא נעשה במסגרת האקדמית.

**ניתוח תוצאות
המכרו במבשרת
ציון מגלה כי בכמה
מקרים למגרשים
שכנים ממש, בעלי
מאפיינים דומים
ביותר, נקבעו
מחירים שונים באופן
משמעותי. משמעות
הדבר היא
שההפרש הגדול
במחיר בין
המגרשים לא נבע
מהבדלים בטיב
המגרש, אלא
משיטת המכרו
שנוקטה.**

אם אכן ניתן לגזור מסקנות מעשיות מהדיון הכלכלי לגבי המכרו האופטימלי והאסטרטגיה האופטימלית של בעל המכרו, הרי שיש למסקנות אלה חשיבות עצומה לא רק במישור הכלכלי, אלא גם במישור המשפטי. אם יתברר כי בסיטואציה נתונה וניתנת להגדרה מנגנון מכירה אחד נותן תמורה גבוהה יותר למוכר, או תוצאה יעילה יותר למשק בכללותו ממנגנון מכירה אחר, לכאורה מצדיק הדבר להטיל על הרשות המינהלית חובה נורמטיבית להעדיף בסיטואציה זו את המנגנון היעיל יותר. על כן, יתכן כי המסקנה המתבקשת מהניתוח הכלכלי של תורת המכרזים תהיה כי קיימת הצדקה לשנות את הגישה הנורמטיבית לחובת המכרו, במובן זה שחובת המכרו תהפוך ברמה הנורמטיבית לשתי חובות. חובה ראשית – לערוך במצב נתון מכרו. חובה משנית – לערוך במצב זה מכרו מסוג מסויים ולא מסוג אחר.²

השיח המשפטי בסוגיית המכרזים עוסק בשאלה האם ומתי קיימת הצדקה להטיל על גורם פלוני חובת מכרו, ומתי אין לכך הצדקה. מעבר לשאלה זו אין בעולם המשפט דיון או הכרעה בשאלה איזה סוג של מכרו מתאים לסיטואציה פלונית. כך, חוק חובת המכרזים מטיל על רשויות מינהליות חובת מכרו בסיטואציות מסוימות, כאשר ההבחנות היחידות שניתן למצוא בו, ובתקנות שהותקנו מכוחו, הן ההבחנות שבין מכרו רגיל, מכרו סגור³ ומכרו הכולל שלב של משא ומתן⁴, שהם למעשה שלוש ווריאציות של המכרו הרגיל, המוכר לכולנו.⁵

2 החלוקה שבין חובה ראשית לחובה משנית היא חלוקה המוצעת על ידי בהמשך. חלוקה זו איננה קיימת כיום בספרות המשפטית או הכלכלית.

3 ראו תקנה 1, 4 ו-16 לתקנות המכרזים.

4 שיטת מכרו זו מעוגנת בתקנה 7 לתקנות המכרזים והיא זכתה בפסיקה לכינוי "מעין מכרו". בעניין זה ראו ע"א 6926/93, מספנות ישראל נ' חברת החשמל (פ"ד מח (3) 749), הסוקר "סוג" זה של מכרו בהרחבה. יצויין כי בארצות הברית מכונה "סוג" זה של מכרו "משא ומתן תחרותי" (Competitive negotiation). לתאור ולניתוח מפורט של הליך ההתקשרות באמצעות משא ומתן תחרותי ראו R. Nash & J. Cibinic, *Competitive Negotiation, The Source Selection Process* (Washington D.C., 1993).

5 כפי שיפורט בהמשך, המכרו ה"רגיל" הינו רק אחד מבין ארבעה סוגי מכרזים שבהם עוסקת התיאוריה הכלכלית.

לעומת זאת, השיח הכלכלי בנושא המכרו הלך צעד גדול קדימה, בכך שמעבר לדיון בשאלת עצם הטלת חובת המכרו, ניתן למצוא בו דיון רחב בשאלה – איזה מכרו. היינו, קיימת בתחום הכלכלה כתיבה רבת היקף בשאלה איזה סוג של מכרו מתאים לסיטואציה פלוניית, וזאת בהתבסס על הסברה, שסוגים שונים של מכרוים עשויים להניב תוצאות שונות באותה מערכת של נסיבות. ההנחה היא כי ההכרעה אם בנסיבות נתונות ייערך מכרו מסוג מסויים או מכרו מסוג אחר עשויה להשפיע הן על מיהות הזוכה במכרו והן על התמורה שתקבל מהמכרו.

הדיון הכלכלי בסוגיית המכרוים הינו פרק בתורת המשחקים. דיון זה מתרכז בשני מישורים עיקריים: מישור ההתייחסות האחד הינו נקודת המבט של המציע, ובמסגרת זו נשאלת השאלה: מהי האסטרטגיה האופטימלית של המציע במסגרת מכרו, שכלליו נתונים ונקבעו מראש על ידי בעל המכרו. מישור ההתייחסות השני המעסיק את עולם הכלכלה, מתמקד בשאלה: מהי האסטרטגיה האופטימלית של בעל המכרו במסגרת עיצוב המכרו וקביעת כללי המשחק שלו? במסגרת שאלה זו מנסים מלומדי תורת המשחקים לבחון מהו המכרו האופטימלי בהינתן סיטואציה מסויימת, כאשר המדד העיקרי למכרו אופטימלי הינו מכרו הממקסם את התמורה הצפויה לעורך המכרו. יחד עם זאת, הכתיבה ה"משחקית" איננה מתעלמת גם ממדד אחר לבחינת יעילות כלכלית, שהוא יעילות ההקצאה מנקודת המבט של כלל המשק.⁶

כאמור, הניתוח של סוגיית המכרו האופטימלי הינו פרק בתורת המשחקים, אשר במסגרתו נבחן המכרו כמשחק בין כמה שחקנים. מן הצד האחד עומד בעל המכרו, אשר הוא זה שמכתיב את כללי המשחק, ומן הצד השני עומדים הרוכשים או המוכרים הפוטנציאליים.⁷ הסביבה שבה מתקיים המכרו מאופיינת כסביבה של חוסר וודאות, סביבה של מידע לא מושלם. כאשר קיימת סביבה של מידע לא מושלם, דרכם של מלומדי הכלכלה ותורת המשחקים להתגבר על כך היא על ידי יצירת מערכת של הנחות, הקובעת הסתברות מסוימת להתקיימותו של מצב עובדתי מסויים. מערכת הנחות זו הינה המפתח להבנת תורת המכרוים ולניתוח הסוגיה של המכרו האופטימלי.

6 בדרך כלל, קיים מיתאם בין האינטרס הישיר של עורך המכרו במיקסום רווחיו מהעסקה לבין האינטרס הכללי של המשק בכך שהמשאב המוצא למכירה יוקצה למעריך הגבוה ביותר שלו. זאת, לאור ההנחה המוצדקת שהמעריך הגבוה ביותר יהיה מוכן לשלם את הסכום הגבוה ביותר עבור הממכר. אולם, במציאות עלול להתרחש כשל שוק (למשל כתוצאה מחוסר במידע מספיק), שבו בעל ההצעה הגבוהה ביותר לא יהיה המעריך הגבוה ביותר. במצב מעין זה חשוב לקבוע מהו הקריטריון העדיף להקצאה – מיקסום רווחיו של עורך המכרו או מיקסום התועלת לכלל המשק. לדעתי, כאשר בעל המכרו הינו רשות מינהלית, להבדיל מגורם פרטי, הקריטריון של מיקסום התועלת לכלל המשק איננו נופל בחשיבותו מהקריטריון של מיקסום התמורה הכספית לעורך המכרו, ואולי אף עולה עליו.

7 רוב הכתיבה הכלכלית מתייחסת לבעל המכרו כאל המוכר. אליבא דכל הכותבים אין לכך כל השפעה מהותית על תוצאות הדיון. לשם נוחיות הדיון נתייחס אף אנו לבעל המכרו כאל המוכר, למרות שמטבע הדברים, עיקר העיסקאות שעורכת הרשות המינהלית הן עיסקאות רכש.

מערכת הנחות זו היא, לדעתי, גם נקודת התורפה של הניתוח הכלכלי של המכרז. הסברה כי ניתן להגיע למסקנות אמינות על סמך מערכת של הנחות עיקביות, וכי הנחות אלה אכן משקפות את המציאות במידת אמינות סבירה, איננה מובנת מאליה. על כן, קיימת בתיאוריית המכרזים חשיבות רבה גם למחקר האמפירי.

"חוסר היעילות של

שיטת המכרז

במבשרת ציון

התבטא בשני

מישורים. במישור

הכלל מישקי.

ההקצאה לא היתה

יעילה משום שהיא

לא איפשרה את

הקצאת המגדשים

למאקסמי התועלת

מהם, היינו

למעריכים הגבוהים

ביותר שלהם;

במישור מיקסום

רווחיו של בעל

המכרז. ההקצאה

לא היתה יעילה

משום שהיא גרמה

לאובדן הכנסה

למינהל."

מעבר לשאלה הבסיסית והעיקרית, שהיא: מהו סוג המכרז האופטימלי בסיטואציה נתונה, מתעוררות במסגרת עיצוב המכרז שאלות רבות נוספות ומסובכות המחייבות הכרעה. כך, למשל, ניתן לשאול האם יעיל לקבוע מחיר מינימום במכרז? אם כן, מהו השיעור האופטימלי של מחיר המינימום? האם יעיל להסתיר את העובדה שנקבע במכרז מחיר מינימום או לא? אם לא, האם יעיל להסתיר את גובה מחיר המינימום או לא? האם יעיל לקבוע דמי השתתפות במכרז? אם כן, מה גובה דמי ההשתתפות האופטימליים? האם כדאי לבעל המכרז גללות מידע שיש לו לגבי הנכס העומד למכירה? אם כן, מהי מדיניות הגילוי האופטימלית? גילוי מלא, גילוי חלקי, גילוי המהווה סיכום, גילוי הכולל גם מידע לא נכון? האם יעיל לערוך מכרז הכולל הצעה קבועה בלבד או מכרז הכולל הצעה קבועה בתוספת תמלוגים לבעל המכרז? כיצד והאם ניתן להתמודד עם החשש לקנוניה (קרטל) בין המתמודדים במכרז?

נתחיל את הדיון, בהצגת הטיפוסים העיקריים של המכרזים, אשר בהם עוסקת הכתיבה הכלכלית. לכאורה, ניתן להעלות על הדעת מגוון רחב של סוגי מכרזים. יחד עם זאת, עיקר הדיון הכלכלי מתמקד בארבעה סוגים של מכרזים בלבד.

מכרז רגיל. המכרז הרגיל (Sealed Bid Auction) הינו מכרז שבו כל מציע מגיש הצעה חסויה, הסגורה במעטפה; כל ההצעות נפתחות ונבחנו בו זמנית; והמציע שהגיש את ההצעה הגבוהה ביותר או הנמוכה ביותר, לפי העניין, זוכה במכרז ומשלם את הסכום שבו נקב בהצעתו. זהו המכרז הנפוץ ביותר, ובדרך כלל כאשר אנו משתמשים בביטוי "מכרז", כוונתנו למכרז מסוג זה.

מכרז הולנדי. מכרז הולנדי (Dutch Auction) הינו מכרז שבו בתחילה מכרזי הכרוז על מחיר גבוה מהמחיר הריאלי של המכרז, ומייד אחר כך הוא מתחיל להוריד את המחיר באופן הדרגתי ורציף. כך יורד המחיר, עד שאחד המשתתפים מסמן לכרוז לעצור; בנקודה זו מסתיימת המכירה, כאשר הזוכה במכרז הוא המציע שעצר את הכרוז.

והמחיר המשולם על ידו הוא המחיר שבו נקב הכרוז בטרם סימן לו אותו מציע לעצור. שמו של מכרו זה בא לו משום שזוהי שיטת ההתקשרות המקובלת בשוק הפרחים בהולנד. ניתן לערוך מכרו הולנדי גם ללא כרוז. זאת, על ידי מכשיר אלקטרוני המציג את הסכום המוצע לעין כל. הסכום המצוין על המסך הולך ויורד, אך ניתן לעצור את פעולת המכשיר על ידי לחיצה על מתג שמחזיק בידיו כל אחד מהמציעים.

מכירה פומבית. מכירה פומבית או בשמה האחר "מכרו אנגלי" (English Auction) הינה מכירה שבה מתחיל הכרוז להכריז מסכום נמוך. סכום ההכרזה עולה ככל שהמציעים מעלים אותו, עד שנותר במירוץ מתמודד אחד בלבד, שהוא הזוכה במכרו. הסכום המשולם על ידי הזוכה הוא הסכום האחרון שהוכרו על ידי הכרוז, ואשר בו נעצרה המכירה. ניתן לקבוע גם מגנוני משנה בתוך מגנון המכירה הפומבית. לדוגמא, יש מכירות שבהן המציעים יכולים לשמור על אנונימיות במהלך המכירה. במצב זה המציעים אינם יודעים כמה מתמודדים עוד נותרו במירוץ בכל שלב ושלב. לעומת זאת, קיימת מכירה, המקובלת ביפן, שבה המחיר מופיע כל העת על צג אלקטרוני הגלוי לעין כל, ומציע המעוניין להישאר פעיל צריך ללחוץ על מתג; עזיבת המתג משמעה פרישה מהמירוץ, ללא יכולת לחזור אליו עוד. במכירה מעין זו הן רמת המחיר והן מספר השחקנים האקטיביים מוצגים לעין כל באופן רציף. למרות שבמבט ראשון נראה כי אין מדובר בהבדלים משמעותיים בין הפרוצדורות השונות, אלא בשינויים דקים בלבד, חסרי השפעה של ממש, מפתיע יהיה לגלות עד כמה אבחנות אלה עשויות להשפיע על מהלך המכירה ועל תוצאתה הסופית, השפעה שיכולה, לעיתים, להיות מכרעת.⁸

מחיר מכרו שני. מכרו מחיר שני (Second Price Auction) מאופיין בכך שמהלך המכרו הינו זהה למהלך המכרו הרגיל. היינו, כל המציעים מגישים הצעות חתומות במעטפה, והזוכה במכרו הינו בעל ההצעה הגבוהה ביותר. ההבדל בין המכרו הרגיל למכרו המחיר השני הוא, שבעוד שבמכרו הרגיל הסכום המשולם על ידי הזוכה הוא הסכום שבו נקב בהצעתו, במכרו המחיר השני הסכום המשולם על ידי הזוכה הינו הסכום שננקב בהצעה השנייה בגובהה. מכרו זה מכונה לעיתים גם מכרו וויקרי, על שם הכלכלן שהביאו לאוויר העולם במאמר שהתפרסם בשנת 1961.

היחס בין סוגי המכרזים

לאחר שהכרנו את ארבעת סוגי המכרזים שבהם עוסק המחקר הכלכלי, חשוב להאיר כמה מהתכונות ומהקשרים שבין ארבעת סוגי המכרזים.

מנקודת הראות של תיאוריית המכרזים קיימת זהות מוחלטת בין המכרו הרגיל למכרו ההולנדי, עד כי לעיתים רבות הכתיבה הכלכלית איננה מבחינה בינם כלל, ומתייחסת אל שני סוגי המכרו כאל אותו סוג. זאת, משום שהאסטרטגיה הננקטת על ידי המציעים בשני סוגי המכרזים הינה

8 כך למשל, המאפיין את הדגם היפני הוא שהוא נותן למתחרים מידע מדוייק לגבי ההערכות של המתמודדים השונים את הממכר. למידע זה יש ערך רב, ועל פי הניחוח הכלכלי הוא אמור לגרום להעלאת התמורה הצפויה מהמכירה.

זהה. מערכת השיקולים שעל המציע לשקול בכל אחד מהמכרזים היא אותה מערכת שיקולים. נבחן את מערכת השיקולים של המציע במכרז הרגיל. בהנחה שהמציע מעריך את הממכר ב- X וההצעה שהוא יגיש הינה בגובה Y , הרי שהרווח הצפוי לו מהמכרז, אם יזכה בו, הינו בגובה של X פחות Y . במצב זה נמצא המציע בדילמה. מצד אחד, ככל שהצעתו תהיה גבוהה יותר סיכוייו לזכות במכרז גדלים; מצד שני ככל שהצעתו תהיה גבוהה יותר רווחיו מהמכרז קטנים, ולהיפך. על כן, על המציע לאזן בין האינטרס להגדיל את סיכויי הזכייה על חשבון הקטנת הרווחים, לבין האינטרס להגדיל את הרווח הצפוי על חשבון הקטנת סיכויי הזכייה.

"ניתוח תוצאות

המכרז במבשרת

ציון מראה כי

ההכנסות למינהל

מהמכרז היו

33,082,000 ש"ח.

זאת, לעומת

36,128,000 ש"ח.

אם המינהל היה

מצליח "ליהנות" מ-

66 ההצעות

הגבוהות ביותר

שהוגשו במכרז.

יצא שקופת הציבור

הפסידה במכרז זה

בלבד 3,046,000

ש"ח, שהם 9.2%

מההכנסות בפועל."

בדיוק אותו מערך שיקולים מופעל גם במכירה ההולנדית. במהלך המכירה ההולנדית מתלבט המציע מתי לעצור את הכרוז. ככל שימתין יותר הרווח הצפוי לו גדל, אך בה במידה גדל גם הסיכוי שמציע אחר יקדים אותו, והוא לא יזכה כלל במכרז. על המציע לאזן בין שני שיקולים סותרים אלה, כאשר מערך השיקולים שלו זהה למערך השיקולים המופעל במכרז רגיל. על כן, ניתן לומר כי מכרז רגיל ומכרז הולנדי הינם זהים מבחינה אסטרטגית. משמעות הדבר היא כי בסיטואציה נתונה יתנהגו המציעים בשני סוגי המכרזים באופן זהה ושני סוגי המכרזים יניבו את אותה תוצאה.

גם למכירה הפומבית ולמכרז המחיר השני תכונות משותפות והניתוח הכלכלי מראה כי אף הן מניבות את אותה תוצאה. זו מסקנה מפתיעה, אשר איננה מתיישבת עם האינטואיציה האנושית הראשונית, אך קל לשכנע בכונותה. בנוסף, למכירה הפומבית ולמכרז המחיר השני תכונה משותפת חשובה מאין כמותה, והיא שהם מבטיחים תמיד, בכל מערכת של נסיבות, שהמשאב העומד למכירה יוקצה למעריך הגבוה ביותר שלו. היינו, מכירה על פי מכירה פומבית או מכרז מחיר שני הינם תמיד יעילים, מה שלא ניתן לומר על המכרז הרגיל והמכרז ההולנדי. עתה, מן הראוי לנסות להבין כיצד פועלים מנגנונים אלה, וכיצד הם מבטיחים הקצאה אופטימלית.

המכירה הפומבית מבטיחה את הקצאת המשאב למעריך הגבוה ביותר שלו על ידי כך שהיא מנטרלת כל פער מידע אפשרי בין המציעים השונים, בינם לבין עצמם, על ידי פומביות ההליך. פומביות ההליך מונעת כל אפשרות לכשל שוק העלול להתרחש כתוצאה מחוסר במידע. לדוגמא, נניח שא' מעריך את המשאב ב-100, ב' מעריך אותו ב-95 ו-ג' מעריך אותו ב-90. משמעות הדבר היא שלאף אחד מהמתמודדים לא כדאי לרכוש את המשאב בסכום הגבוה מסכום ההערכה שלו. רכישת המשאב בסכום גבוה יותר תהיה עבור הרוכש עיסקת

הפסד. לכן, המכירה הפומבית תתנהל באופן הבא: כל עוד הכרוז יכריז על סכום הנמוך מ-90, תתקיים התמודדות בין שלושת המציעים. כאשר הכרוז יגיע ל-90, מציע ג' יפרוש מהתחרות. רכישה במחיר של 90 כבר איננה כדאית עבורו. למציע ב' לא כדאי להציע יותר מ-94. לכן, כאשר יגיע הכרוז ל-95, מציע ב' יפרוש, וישאר במירוץ מציע א' לבדו, שירכוש את המשאב ב-95. מהי התוצאה שהגענו אליה? המשאב הוקצה למעריך הגבוה ביותר (מציע א'), אשר ישלם את הסכום שבו מעריך את המשאב המציע השני בגובהו (מציע ב'). כפי שיובהר ויודגם בהמשך, זוהי תוצאה יציבה, אשר איננה "רגישה" לשינוי הנסיבות. בשפת תורת המשחקים מקובל לומר כי המכירה הפומבית מספקת למציע "נקודת איזון דומיננטית חזקה", שכן לכל מציע יש אסטרטגיה אופטימלית המוגדרת היטב, אשר איננה תלויה או קשורה בהצעות שיציעו יתר המתמודדים.⁹

לשון אחר, כל מציע במכירה פומבית מבצע בטרם המכירה הערכה עצמית של המשאב העומד למכירה, המגלמת את המחיר שלמעלה ממנו לא כדאי לו להציע. לאחר שהתקבלה אצל המציע הכרעה פנימית זו הוא יחל ב"משחק", אשר ישוחק על ידו באותו אופן ללא קשר להערכה שבוצעה על ידי המתמודדים האחרים. בין אם הערכת המציעים האחרים גבוהה משלו ובין אם היא נמוכה משלו, אסטרטגיית המציע תיוותר בעינה, וזאת להבדיל מהמצב במכרו הרגיל ובמכרו ההולנדי. פומביות ההליך של המכירה הפומבית, והעובדה שהתקדמותה נעשית בשלבים ולא בהגשת הצעה אחת בלבד, מנטרלת את הצורך לבצע הערכה של מצב המתמודדים האחרים, שכן ממילא מצב זה יחשף במהלך ניהול המכירה הפומבית.

וכיצד מתקשר כל זה למכרו המחיר השני? להבדיל מהאינטואיציה הראשונית לגבי המכירה הפומבית, האינטואיציה לגבי מכרו מחיר שני אומרת כי אין זה מנגנון הקצאה יעיל. לכאורה, נוצר הרושם כי על פי שיטה זו מוותר בעל המכרו על קבלת הסכום שבו נקב בעל ההצעה הגבוהה ביותר, ומסתפק בסכום שבו נקב בעל ההצעה השנייה בגובהה. נראה, לכאורה, כי מכרו מחיר שני איננו מנגנון שכדאי למוכר לנקוט בו. ואולם, כפי שיובהר מייד האינטואיציה איננה קולעת למטרה במקרה זה. ניתוח של שיטת מכרו זו מראה כי המחיר שבו ינקבו המציעים במכרו מחיר שני הינו המחיר שבו הם מעריכים את המשאב המוצע למכירה, מחיר שהוא תמיד גבוה מהמחיר שבו הם מוכנים לרכוש את הנכס, וגבוה מהמחיר שבו היו נוקבים אילו היה מדובר במכרו רגיל. כמו במכירה הפומבית, גם במנגנון המכרו השני אסטרטגיה זו היא אסטרטגיה דומיננטית חזקה של כל המציעים. היינו, מדובר באסטרטגיה שבה ינקטו המציעים תמיד, ללא קשר לאסטרטגיה שבה ינקטו המציעים האחרים, ובמקרה זה גם ללא קשר לשינויים אפשריים בסביבת המכירה. לכן, הקצאת המשאב תהיה למעריך הגבוה ביותר, אשר ישלם את הסכום שבו מעריך את המשאב המציע השני בגובהו. תוצאה זו זהה לתוצאה המתקבלת במכירה פומבית רגילה, הקצאה שהיא אופטימלית.

9 P. McAfee & J. McMillan, "Auctions and Bidding", 25 J. Econ. Literature, 699, 708 (1987). (להלן – מקפי ומקמילן, 1987).

עתה, נותר להבין מדוע האסטרטגיה של הגשת הצעה התואמת את הערכת המשאב על ידי המציע היא אסטרטגיה דומיננטית. כפי שצוין לעיל, כאשר מציע במכרו רגיל שוקל באיזה מחיר לנקוב הוא צריך לאזן בין שני שיקולים נוגדים. מחד גיסא, ככל שהוא יציע מחיר גבוה יותר סיכוייו לזכות במכרו גדלים. מאידך גיסא, ככל שהוא יציע

מחיר גבוה יותר רווחיו מהעיסקה קטנים, עד שבשלב מסויים תהפוך העיסקה לעיסקת הפסד עברו. מערך שיקולים זה נכון במכרו רגיל, אך לא במכרו מחיר שני, אשר בו המציע איננו קובע כלל כמה הוא ישלם. קביעה זו נעשית על ידי המציע שנמצא מתחתיו. הוא קובע רק מהו הגבול העליון, שיותר ממנו הוא לא ישלם. גבול זה הוא גובה הצעתו, ולכן נכון מבחינתו לקבוע גבול זה במחיר שבו הוא מעריך את המשאב. לא כדאי למציע להגיש הצעה הנמוכה מסכום הערכתו, שכן בכך הוא מקטין את סיכויו לזכות, מבלי שהוא מגדיל את רווחיו במקרה של זכיה. לפיכך, הקטנת ההצעה מקטינה את תוחלת הרווח שלו, ועל כן היא איננה אטרקטיבית. לא כדאי לו גם להציע הצעה הגבוהה מסכום הערכתו, משום שבכך הוא אמנם מגדיל את סיכויו לזכות, אך בתחום המהווה לגביו עיסקת הפסד. לכן, הוא יציע תמיד את הסכום שבו הוא מעריך את המשאב העומד למכירה.

לדוגמא, נניח שמתמודדים במכרו מחיר שני ארבעה מציעים. האחד מעריך את המשאב ב־90, השני ב־94, השלישי ב־95 והרביעי ב־100. אף אחד איננו יודע על גובה ההערכה של האחר. ניקח, לדוגמא את שיקוליו של המציע השני. קל להראות שאין לו אינטרס להציע פחות מ־94, שכן הדבר רק מרע עימו. הצעה בגובה 93 תקטין את סיכויו לזכות במכרו, ולא תגדיל את רווחיו במקרה של זכיה, שכן ממילא סכום התשלום איננו נקבע על ידו; כך או כך הוא ישלם 90. אין למציע גם אינטרס להציע יותר מ־94, שכן במקרה כזה סיכויו לזכות במכרו אמנם עולים, אך לא בתחום שבו הוא היה רוצה לזכות. על ידי הגדלת הצעתו אל מעל ל־94 הוא אמנם עשוי "לעקוף" מישהו שהציע 95 ולזכות במכרו שאחרת היה מפסיד בו, אך במקרה כזה עדיף היה לו להפסיד במכרו, שכן עיסקה במחיר של 95 הינה עיסקת הפסד עברו. לכן, הוא יציע תמיד 94, שהוא "מחיר האדישות" שלו. המחיר שבו הוא אדיש לשאלת הזכיה במכרו. על כן, בנתוני הדוגמא דלעיל התוצאה של מכרו מחיר שני תהיה שיזכה במכרו המציע שמעריך את הממכר ב־100, והוא ישלם 95. כאמור, תוצאה זו זהה לתוצאה שתושג במכירה הפומבית.

כאמור, האסטרטגיה הדומיננטית של המציעים במכירה הפומבית ובמכרו המחיר השני איננה רגישה לשינויים בסביבת המכירה. בניגוד למצב במכרו רגיל ובמכרו הולנדי, האסטרטגיה הדומיננטית של המציעים נותרת קבועה, והיא איננה תלויה בנסיבות חיצוניות או בנסיבות

הקשורות לאופי המציעים. כך, אין זה משנה אם המציעים הם שונאי סיכון, אדישי סיכון או אוהבי סיכון. אין זה משנה אם מדובר במכרז שבו הערכת המשאב היא פרטית ועצמאית, מקושרת או משותפת. אין זה משנה אם עומד למכירה פריט בודד או מספר פריטים. אין זה משנה אם מתמודדים במכירה מעט מציעים או הרבה מציעים. ווריאציות אלה ורבות אחרות, המשפיעות באופן משמעותי על האסטרטגיה הדומיננטית של המציע במקרה של מכרז רגיל או הולנדי, אינן משנות כהוא זה את האסטרטגיה הדומיננטית של המציעים במכירה פומבית ובמכרז מחיר שני, ועל כן אינן משנות את ההקצאה הסופית של המשאב העומד למכירה. כתוצאה מתכונה חשובה זו של מנגנוני מכירה אלה, ההקצאה במכירה פומבית ובמכרז מחיר שני הינה תמיד אופטימלית. במכירה על ידי מנגנונים אלה יוקצה המשאב העומד למכירה תמיד למעריך הגבוה ביותר שלו. זהו יתרון משמעותי ביותר, העומד למנגנוני מכירה אלה על פני כל מנגנון מכירה אחר, שאיננו נהנה מתכונה זו.

בנוסף, נהנים מכרז המחיר השני והמכירה הפומבית מיתרון נוסף, הנובע מהעובדה שאסטרטגיית המציעים במנגנוני מכירה אלה איננה תלויה בהצעות שמגישים המציעים האחרים. כתוצאה מכך למציעים במכירה פומבית ובמכרז מחיר שני אין צורך באיסוף אינפורמציה וב"ריגול תעשייתי" אחר מתמודדים אחרים במכרז כדי לגבש את הצעתם. עובדה זו מקטינה את עלויות העיסקה של המציעים, ועל כן מגדילה את יעילותה עבור שני הצדדים, וכתוצאה מכך גם עבור כלל המשק. בנוסף, העדר "ריגול תעשייתי" וצורך בהוצאות עיסקה גדולות מעודד השתתפות רבה יותר במכרז; כתוצאה מכך גדלה התחרות והסיכוי להגדלת התמורה עבור בעל המכרז מהמכירה עולה אף הוא. מכאן, שלכאורה יש למכרז המחיר השני ולמכירה הפומבית תכונות חיוביות רבות, הנותנות להם עדיפות לכאורית על מנגנון המכרז הרגיל ומנגנון המכרז ההולנדי.

ואכן, המכירה הפומבית הינה מנגנון נפוץ ומקובל לביצוע סוגים רבים של עסקאות¹⁰. לעומת זאת, מכרז מחיר שני הינו הליך נדיר ביותר. על רקע התכונות החיוביות שפורטו לעיל, ובעיקר על רקע ההבטחה להקצאה אופטימלית בכל הנסיבות, נשאלת השאלה מדוע מנגנון מכרז זה הינו כה נדיר, ומדוע לא נעשה בו שימוש נפוץ לפחות בסקטור הציבורי, שבו הקצאה אופטימלית הינה מטרה חשובה לא פחות ממיקסום הרווח מהמכירה.

הבעיה העיקרית שהמכרז אמור להתמודד עימה הינה בעיית חוסר הוודאות. חוסר הוודאות מתקיים במישורים רבים: למשל, קיים חוסר וודאות לגבי ערך הממכר עבור בעל המכרז עצמו, קיים חוסר וודאות לגבי ערך הממכר בעיני המתמודדים במכרז, קיים חוסר וודאות לגבי זהות המעריך הגבוה ביותר, קיים חוסר וודאות לגבי האסטרטגיה שבה נקטו המציעים

10 כך, המכירה הפומבית מהווה מנגנון הקצאה מסורתי לחפצי אומנות, עתיקות וכד'. גם הבורסות לניירות ערך ולסחורות פועלות בשיטת המכירה הפומבית, ולמכירה הפומבית קיים אף עיגון סטטוטורי בישראל במסגרת תקנות ההוצאה לפועל, תשמ"א – 1979, פרקים ג' ו-ג'. בשנים האחרונות אף הוקמו לא מעט אחרים באינטרנט העושים שימוש בשיטת המכירה הפומבית.

האחרים ועוד. במצב של וודאות בדבר ערך הממכר אין לו למוכר, הגתפס על ידינו כמונופול, אלא להציע את הממכר למעריך הגבוה ביותר במחיר הנמוך במעט מגובה הערכתו, ולהכריז כי אם הצעתו תידחה הוא לא ימכור את הנכס. במצב זה הוא ימקסם את רווחיו מהמכירה.

אלא, שבמציאות קיים חוסר וודאות לגבי הערך האובייקטיבי של הממכר, ולגבי זהותו של המעריך הגבוה ביותר. במצב זה, של חוסר וודאות, אמור המכרז לגרום לכך שהממכר יעבור למעריך הגבוה ביותר, במחיר הקרוב כמה שיותר להערכתו. על ידי כך תיווצר הקצאה יעילה של המשאב ורווח מקסימלי למוכר. השאלה היא כיצד לעצב מכרז שיבצע משימה זו באופן אופטימלי, בהינתן מצב חוסר הוודאות שבו נתון עורך המכרז.

**"על אך שהכל
מסכימים כי קביעת
מחיר מינימום
במכרז הינה
אופטימלית
מבחינתו של בעל
המכרז, אין הכרעה
ברורה בשאלה מהו
הגובה האופטימלי
של מחיר המינימום.
האם בגובה
הערכת הממכר על
ידי בעל המכרז או
מעל גובה זה."**

למעשה לא ניתן לקבוע סוג של מכרז, שיהיה מכרז אופטימלי לכל מערכת נתונה של נסיבות, ולהוכיח קביעה זו באופן מתמטי. מנקודת הראות הכלכלית התיאורטית, מכרז אופטימלי הוא תמיד תלוי סיטואציה; ועל כן, כדי לבחון מהו המכרז האופטימלי בסיטואציה נתונה עלינו להגדיר את התכונות המאפיינות סיטואציה זו. כידוע, התיאוריה הכלכלית מתבססת על מודלים האמורים לשקף מציאות מסוימת. שאלה גדולה וקשה היא עד כמה אכן משקפים מודלים אלה את המציאות; ואם הם אכן משקפים מציאות, מהי המציאות המשתקפת. זוהי שאלת מפתח בכלכלה כולה ובתורת המכרזים בכלל זה, שכן תשובה חיובית לשאלה זו מהווה תנאי יסודי לתקפותה של התיאוריה, וליכולתה לתאר את המציאות באופן אמין ולנבא תוצאות עתידיות.

כאמור, בקרב המשתתפים במכרז קיים חוסר וודאות לגבי ערכו האובייקטיבי של הממכר. חוסר וודאות זה יכול להיות מאופיין באיין ספור דרגות, החל מחוסר וודאות מוחלט ועד לחוסר וודאות קל ביותר. הכתיבה הכלכלית מבחינה בין שלוש סביבות, או שלוש סוגים של הערכות של הממכר:

הערכה עצמאית ופרטית של הממכר (Independent Private Value Model) – על פי מודל זה כל אחד מהמתמודדים יודע את ערך הממכר עבור עצמו, אך

הוא איננו יודע את ההערכות של המתמודדים האחרים את הממכר. על כן, הוא מניח שההערכות של המתמודדים האחרים נגזרות מפונקציית הסתברות מסוימת, הקובעת את התפלגות ההצעות. באופן דומה מתייחסים המתמודדים האחרים, ובכלל זה המוכר, להצעתו שלו. משמע, כל מתמודד יודע את הערכתו שלו את הממכר ואת הפונקציה שממנה נגזרות ההערכות האחרות.

מודל זה מאפיין, לדוגמא, מצב של משחק קלפים, אשר בו כל שחקן שולף קלף מהחפיסה. במצב זה הוא יודע איזה קלף הוא מחזיק בידו, אך לגבי יתר השחקנים הוא יודע רק מה הסיכוי שבידיהם קלף גבוה משלו, זהה לשלו או נמוך משלו. דוגמא נוספת המאפיינת הגדרה זו היא מכירה של חפץ עתיק, הנמכר לאספנים לצורך שימושם האישי ולא לצורך מכירה חוזרת; או חוזה ממשלתי, שבו כל מתמודד יודע מה תהיה עלות הייצור שלו אם יזכה בחוזה, אך אין הוא יודע מה תהיה עלות הייצור של מתחריו.

הערכה משותפת (Common Value Model) – על פי מודל זה יש לממכר ערך אובייקטיבי ואחיד בשוק, אך אף מציע איננו יודע בוודאות מהו הערך הזה. למציעים יודעים פרמטרים מסויימים המשפיעים על ערך הממכר, אך מדובר בפרמטרים חלקיים בלבד. על כן, ההנחה היא כי פרמטרים אלה נגזרים מאותה פונקציית התפלגות, אשר ידועה לכולם.

הדוגמא המקובלת למצב של הערכה משותפת היא מכרו לזכויות כרייה של מינרלים. במצב זה, למרות שכל המתמודדים יודעים את ערכו האובייקטיבי של המשאב העומד למכירה, במובן זה שערכו בשוק ידוע ועלות הכרייה שלו ידועה אף היא, הרי שקיים חוסר וודאות, המשותף לכלל המציעים, בדבר כמות המינרל הנמצא בקרקע, איכותו, האם קיים קושי מיוחד לכרות אותו ולזקקו בהתחשב בנתונים המיוחדים של האזור שבו מדובר, תנאי השוק העתידיים וכיוצא באלה. במצב זה הערכת המתמודדים את הממכר איננה וודאית, להבדיל מהמצב הקודם, והיא נגזרת ממספר נעלמים שיוודעו למתמודדים רק בדיעבד.

הערכה מקושרת או תלויה (Affiliation Model) – מודל זה מהווה הרחבה של שני המודלים הקיצוניים שתוארו לעיל, ויתרונו בכך שהוא מתאר קשת רחבה הרבה יותר של מצבים. על פי מודל ההערכה המקושרת, ההערכה של כל מציע את הממכר תלויה הן בהערכתו העצמית את הממכר והן בהערכת המציעים האחרים את הממכר, הערכה שלא בהכרח ידועה לו. על פי מודל זה, ההערכה של כל מציע מורכבת מכמה פרמטרים, אשר חלקם עצמאיים ובלתי תלויים בהערכות של המציעים האחרים, וחלקם כלליים ותלויים, או לפחות מושפעים, מהערכותיהם של המציעים האחרים.

מודל זה לוקח בחשבון שבעולם האמיתי ההערכות של המציעים מורכבות הן מפרמטרים עצמאיים ובלתי תלויים בהערכות השחקנים האחרים (כמו במודל ההערכה העצמאית והפרטית), והן מפרמטרים כלליים המשפיעים על כלל השחקנים בשוק באופן דומה (כמו במודל ההערכה המשותפת). נקודת המוצא של מודל זה היא כי ההנחה שההערכות הינן או עצמאיות או משותפות זאינן כוללות שילוב של השניים בדרך כלל איננה מציאותית. אשר על כן, על פי המודל של ההערכה המקושרת, מציע שנודע לו כי הערכות המציעים האחרים הינן גבוהות יותר ממה שחשב, יגדיל אף הוא את הערכתו בגובה מסויים, ולהיפך. היינו, המודל מניח כי קיים קשר והשפעה הדדית בין ההערכות של המציעים השונים, אם כי אין מדובר בקשר חד ערכי פשוט.

יחסם של המציעים לסיכון

יחסם של המציעים לסיכון הינו גורם המשפיע על אסטרטגיית הפעולה שלהם, במצבים מסויימים שיפורטו בהמשך. יחסו של פרט לסיכון נקבע בהתאם לסדר העדפותיו בין השתתפות בהגרלה או בהימור, לעומת האפשרות לקבל בוודאות סכום כספי כלשהו. ככלל, קיימות שלוש התייחסויות אפשריות לסיכון:

שנאת סיכון (Risk Aversion) – פרט שונא סיכון יעדיף תמיד תוצאה וודאית (רווח מסויים) על פני תערובת הסתברותית המגלמת בחובה את אותה תוחלת רווח. על כן, מציע שונא סיכון יעדיף להגדיל את סיכויו הזכיה, או להקטין את הסיכון שבהפסד, גם אם הדבר יבוא על חשבון הקטנת תוחלת הרווח הגלומה בהצעתו. במכרז רגיל, שנאת סיכון תשפיע על המציע להגדיל את הצעתו, במטרה להגדיל את סיכויו הזכיה, גם אם הדבר יבוא על חשבון הקטנת הרווח הצפוי מהעסקה. מבחינה זו שנאת סיכון של המציעים הינה מצב רצוי עבור המוכר במכרז רגיל. מאידך גיסא, שנאת סיכון מרתיעה, לעיתים, מציעים פוטנציאליים מלהתמודד במכרז (למשל, במקרה של עלות גבוהה להכנת ההצעה או במקרה של דמי השתתפות משמעותיים שעלולים לרדת לטמיון). רתיעה מלהשתתף במכרז מקטינה את מספר המתמודדים בו, תוצאה שמקטינה בדרך כלל את התחרות במכרז, ועל כן מקטינה גם את התמורה הצפויה לבעל המכרז. מבחינה זו שנאת סיכון של המציעים עלולה דווקא לפגוע בבעל המכרז.

**"מנגנון המכירה
הכומבית הינו היחיד
המבטיח, כי בכל
המקרים ובכל
הנסיבות הקצאת
המשאב תהיה
אופטימלית, במובן
זה שהוא יוקצה
למאקסם התועלת**

שנאת סיכון רלבנטית למצבים שבהם סוכל המציע מהפסדים משמעותיים עבורו כאשר הוא לא זוכה במכרז, וכתוצאה מכך הוא מעוניין מאוד לזכות במכרז ולו במחיר של ציפיה לרווח קטן בלבד. מצב זה יכול לנבוע מסיבות שונות. למשל, כתוצאה מכך שהכנת ההצעה למכרז כרוכה בעלות משמעותית, והפסד המכרז משמעו אובדן הוצאה זו; כתוצאה מכך שהיו במכרז דמי השתתפות גבוהים, שבמקרה של הפסד במכרז ירדו לטמיון; כתוצאה מכך שאי זכיה במכרז תחייב את המציע לפטר עובדים רבים או לשלם משכורות לעובדיו ללא קבלת תמורה הולמת; כתוצאה מכך שאי זכיה במכרז משמעותה הפסד משמעותי של מוניטין, אשר יזכה בו מתחרה עסקי שלו, וכד'.

אמנו"

אדישות לסיכון (Risk Neutral) – מצב זה אופייני למצבים שבהם המציע אדיש לאסטרטגיות שונות של הצעות, כל עוד תוחלת הרווח בכל האסטרטגיות זהה.

למשל, האסטרטגיה של הגשת הצעה נמוכה, שמשמעותה סיכון גבוה שלא לזכות במכרז, אך רווח גבוה במקרה של זכיה, זהה מבחינת העדפותיו לאסטרטגיה של הגשת הצעה נמוכה, שמשמעותה סיכוי גבוה לזכות במכרז, אך רווח נמוך במקרה של זכיה. רוב המודלים

הכלכליים מניחים שהמציעים הינם אדישי סיכון, הנחה שבמציאות היא, לדעתי, בעייתית ביותר.

אהבת סיכון (Risk Preferred) — אהבת סיכון שקולה לאהבת הימורים. מנהל עסקים רציונלי נתפס בדרך כלל כשונא סיכון או לכל היותר כאדיש לסיכון, אך לא כאוהב סיכון. על כן, הכתיבה הכלכלית איננה מתייחסת למצב זה כמאפיין מציאות כלשהי. מכל מקום, אהבת סיכון משפיעה על שיקולי המציעים באופן הפוך משנאת סיכון; היא גורמת לכך שהמציע יציע הצעה נמוכה יותר כדי להגדיל את רווחיו במקרה של זכיה, גם אם הדבר בא על חשבון הקטנת סיכויי הזכיה.

המכרז האופטימלי

לאחר שהצגנו את מושגי היסוד המשמשים בניתוח הכלכלי, נפנה להצגת המודל הבסיסי, המהווה את תשתית הדיון הכלכלי בתיאוריית המכרזים. המודל הבסיסי מורכב מכמה הנחות יסוד: [1] הערכת המציעים הינה עצמאית ובלתי תלויה. [2] המציעים הינם אדישי סיכון. [3] המציעים הינם סימטריים, במובן זה שהם כפופים לאותם חוקים ולאותם אילוצים. [4] התשלום הינו פונקציה של ההצעות לברן¹¹. [5] כל מציע יודע את מספר המתמודדים במכרז ואת העובדה שהם אדישי סיכון. בהסתמך על הנחות אלה כל מציע אמור לגבש לעצמו את הצעתו, כאשר ההצעה שתוגש תהיה בנקודת איזון נש (Nash)¹². בהתחשב בהנחות דלעיל, מהו המכרז האופטימלי? מהו המכרז שעל המוכר לנקוט בו כדי למקסם את רווחיו? כפי שצויין לעיל, יכולה להיות לשאלה זו, לכאורה, חשיבות מכרעת עבור הרשות המינהלית, כאשר היא מעוניינת למכור נכס ציבורי או לרכוש נכס או שירות. אולם, עד כמה שישמע הדבר מפתיע, הניתוח המתמטי של שאלה זו מוביל למסקנה, שבהינתן ההנחות דלעיל כל ארבעת המנגנונים יתנו אותה תמורה צפויה.

בכל זאת, ניתן להצביע על כמה הבדלים בין המודלים השונים של המכרז גם במסגרת הנחות היסוד. למשל, ניתן לומר כי האסטרטגיה הדומיננטית במכרז מחיר שני ובמכירה פומבית הינה פשוטה, ועל פיה יהיה גובה ההצעה זהה תמיד לגובה ההערכה את הממכר על ידי המציע¹³. לעומת זאת, חישוב ההצעה האופטימלית במכרז רגיל או הולנדי הינו מסובך ומורכב הרבה יותר. במכרז רגיל או הולנדי גובה ההצעה פחות במשהו מגובה ההערכה, כאשר "משהו" זה

11 להבדיל ממצב שבו התשלום מורכב מההצעה כתוספת תמלוגים שישולמו בהמשך, כאחוז מסוים מההכנסות או הרווחים שיופקו בפועל. התשלום בהצעה מסוג כזה אינו מבוסס על ההצעה לבדה, ועל הערכת שווי העיסקה מראש, אלא גם על ערך העיסקה, כפי שיתברר בעתיד.

12 משמעותה של נקודת איזון נש לענייננו הוא שבהינתן כל המידע שיש למציע על עצמו ועל המתחרים האחרים הוא יציע את ההצעה הכי טובה מבחינתו, במובן זה שלא קיימת הצעה אחרת המשפרת את מצבו.

13 במכירה פומבית אמירה זו נכונה לגבי כל המשתתפים, למעט המערך הגבוה ביותר, אשר הצעתו האחרונה תהיה בגובה הערכת הממכר על ידי המערך השני בגובהו, שכן בשלב זה תסתיים המכירה.

תלוי בהסתברות ההתפלגויות של ההערכות האחרות וכמספר המציעים האחרים. במצב זה, מציאת נקודת איוון נאש של המציע הינה משימה כלל לא פשוטה. משמעות הדבר היא שהכנת ההצעה תעלה יותר כסף, היא תדרוש יותר זמן והסיכוי לטעות בה יהיה יותר גדול. בנוסף, גיבוש ההצעה במכרז רגיל ובמכרז הולנדי מחייב הערכה בדבר ההצעות שיוגשו על ידי המתמודדים האחרים.

**"מלומדי הכלכלה
מצביעים על שני
טעמים כלכליים
המצדיקים העדפה
של 'צדנים מקומיים'
במכרזים
בינלאומיים. הטעם
האחד הינו התרומה
הכלכלית החיובית
למשק הנלווית
לזכייה של מציע
מקומי, ואינה
מתרחשת כאשר
הזוכה הינו מציע זר.
הטעם השני הינו
הגברת התחרות
במכרז, הנוצרת
בעיקבות העדפת
המציע הנחות".**

עובדה זו מהווה תמריץ עבור המתמודדים "לרגל" אחר המתמודדים האחרים. ריגול מסחרי זה מעלה אף הוא את עלות העיסקה, הן מצידו של המרגל והן מצידו של המתגונן מריגול, עובדה הפוגמת ביעילות העיסקה ומקטינה את התמורה הצפויה ממנה. ריגול תעשייתי מהווה גם גורם מרתיע כלפי מתמודדים שאינם מעוניינים להיות חשופים לריגול כזה. כתוצאה מכך עלול להיווצר מצב שבו מתחרים פוטנציאליים ימנעו מלהתמודד במכרז, דבר שיקטין את התחרות ועלול להקטין את התמורה הצפויה מהמכירה¹⁴. לא זו אף זו, במכרז רגיל או הולנדי יתכן כי בשל מידע חלקי או מידע שגוי בדבר הערכותיהם של המציעים האחרים יגיש המעריך הגבוה ביותר הצעה הנופלת מההצעה של מתמודד אחר, למרות שהערכתו של המתמודד האחר את הממכר נמוכה יותר. טעות מעין זו בחישוב גובה ההצעה תגרור הקצאה של הממכר למציע שאיננו ממקסם התועלת מן המשאב, במחיר נמוך ממה שיכול היה המוכר לקבל אלמלא הטעות. הקצאת הממכר בתנאים מעין אלה הינה תת-אופטימלית. תוצאה מעין זו איננה יכולה לקרות במכירה פומבית או במכרז מחיר שני.

לסיכום: אף כי על פי הניתוח המתמטי התיאורטי קיים במודל הבסיסי שיוויון בין מנגנוני המכרז השונים, הרי שבהתחשב בשיקולים נוספים, אשר אינם חורגים מהנחות המודל, ניתן להצביע על כמה יתרונות כלכליים ברורים שיש למנגנון המכירה הפומבית ולמכרז המחיר השני על פני המכרז הרגיל והמכרז ההולנדי.

על פי הספרות הכלכלית הקיימת כיום אין אפשרות לקבוע מהו מנגנון המכרז האופטימלי מבחינתו של בעל המכרז במצב של א-סימטריה בין המציעים¹⁵. לעיתים ייתן תמורה גבוהה יותר למוכר המכרז הרגיל,

14 לעיל הערה.

R. Marshall, M. Meurer, J. Richard & W. Stromquist, "Numerical Analysis of Asimetric First Price Auctions", 7 Games Econ. Behavior, 193 (1994).

ולעיתים המכירה הפומבית או מכרו המחיר השני יהיו רווחיים יותר עבורו. יחד עם זאת, מוסכם בין מלומדי תורת המשחקים כי מוצדק מבחינת המוכר, המעוניין למקסם את רווחיו, להפלות במצב זה בין הקבוצות השונות באופן שייתן העדפה מסוימת לקבוצה החלשה. על ידי כך, הוא יכריח את הקבוצה החזקה להציע הצעות גבוהות יותר, דבר שיעלה את התמורה הצפויה מהמכירה¹⁶. אמנם, בכך הוא נוטל את הסיכון שהזוכה במכרו ישתייך לקבוצה החלשה יותר, תוצאה שהיא בבירור לא יעילה מבחינתו, אך הניתוח הכלכלי מראה כי הסיכוי שבהגדלת התמורה עדיף על הסיכון שבמכירה לא יעילה.

מבחינתה של הרשות המינהלית, אשר מטבע הדברים, שיקוליה אינם חופפים ואינם אמורים לחפוף את שיקוליו של בעל המכרו הפרטי, מצב של א-סימטריה בין המציעים (וספק אם קיימים במציאות מצבים של מציעים סימטריים לחלוטין) נותן עדיפות למכירה הפומבית ולמכרו המחיר השני, על פני המכרו הרגיל וההולנדי, וזאת בזכות העובדה שרק הם מבטיחים את הקצאת המשאב למעריך הגבוה ביותר שלו. שיקול זה, שאיננו שוקל אצל בעל המכרו הפרטי, הינו שיקול רב משקל ומשמעות שעה שבעל המכרו הינו המדינה.

במצב של שנאת סיכון מצד המציעים ממשיכים המכירה הפומבית ומכרו המחיר השני לתפקד כרגיל. משמע, מציע אדיש סיכון ומציע שונא סיכון, אשר מעריכים את הממכר בגובה מסוים, יגישו את אותה ההצעה, הצעה הזוהה לגובה הערכתם את הממכר. לעומת זאת, במכרו רגיל מציע שהוא שונא סיכון יגיש הצעה גבוהה יותר, וקרובה יותר להערכתו את הממכר, מההצעה שיגיש באותן נסיבות מציע אדיש סיכון. על כן, במצב של מציעים שונאי סיכון התמורה הצפויה לבעל המכרו תהיה גבוהה יותר במכרו רגיל או הולנדי, מאשר במכירה פומבית או במכרו מחיר שני. במכירה פומבית ובמכרו מחיר שני אמנם מובטח כי המציע הזוכה יהיה המעריך הגבוה ביותר של הממכר, אך לא מובטח שהמחיר שישלם הזוכה יהיה קרוב למחיר שבו הוא מעריך את הממכר. לעומת זאת, במכרו רגיל והולנדי מצב של שנאת סיכון יוצר נטיה של ההצעות להתקרב למחיר ההערכה של המציע, ועל כן גדלה התמורה הצפויה לעורך המכרו מן המכירה.

עוד עולה מהניתוח הכלכלי של מכרוים רגילים והולנדיים כי במצב של שנאת סיכון, להבדיל ממצב של אדישות לסיכון, קיימת חשיבות רבה לשאלה האם המציעים יודעים כמה מציעים משתתפים במכרו בפועל. השתתפות של הרבה מציעים מגדילה את התחרות; הגדלת התחרות מעלה את הסיכון להפסיד במכרו; ועל כן מעודדת את המציע שונא הסיכון להגיש הצעה גבוהה יותר, הצעה שיותר קרובה להערכתו את הנכס. על ידי העלאת גובה ההצעה הוא משפר את סיכוייו לזכות, גם אם במחיר של הקטנת הרווח. על כן, אי ידעית מספר המתמודדים במכרו, תגרום למציעים שונאי סיכון להניח את ההנחה הגרועה יותר מבחינתם, שהיא השתתפות של מציעים רבים במכרו. כתוצאה מכך יעלה גובה ההצעות, והתמורה הצפויה לבעל המכרו תגדל.

16 ניתן לראות בפעולה זו כתואמת את המדיניות של העדפת תוצרת הארץ במקרים מסוימים. יחד עם זאת, מעין בפרוטוקולים של ועדת חוקה חוק ומשפט עולה בברור שהסיבה האמיתית להעדפת תוצרת הארץ במשפט הישראלי הינה פוליטית ולא כלכלית.

גם שיקול זה מקנה, לכאורה, העדפה למכרז הרגיל על פני המכירה הפומבית או מכרז המחיר השני, שכן במכרזים אלה מספר המתמודדים במכרז איננו משפיע על האסטרטגיה האופטימלית של המציע. אסטרטגיה זו היתה ונתורה – הגשת הצעה בגובה הערכת הנכס על ידי המציע.

**"פומביותה של
המכירה הפומבית
מצמצמת את
האפשרות
למניפולציות
אסורות, לשחיתות
ולפגיעה בטוהר
המידות".**

על כן, המסקנה היא שבמצב של מתמודדים שונאי סיכון תהיה זו מדיניות נכונה מצד בעל המכרז לערוך מכרז רגיל ולהסתיר מהמתמודדים, במידת יכולתו, את מספר המשתתפים במכרז.

מה תהיה המשמעות של החלפת ההנחה של הערכה עצמאית ופרטית בהנחה של הערכה משותפת? בעוד שבהערכה העצמאית כל מתמודד יודע את ערך הממכר עבור עצמו בוודאות, ההערכה המשותפת מאופיינת באי וודאות, המשותפת לכלל השחקנים, לגבי ערכו של הממכר. אולם, מדובר במצב של אי וודאות מראש (ex-ante), אך בוודאות בדיעבד (ex-post). ההנחה היא שלממכר קיים ערך אחיד או דומה עבור כל המציעים, על אף העובדה שערך זה איננו ידוע למציעים בזמן ההשתתפות במכרז.

יצוין, כי מנקודת המבט של היעילות הכלכלית הכלל מישקית אין במצב של הערכה משותפת משמעות לסוג המכרז שבו יעשה שימוש. זאת, משום שבמצב שבו הערכת הממכר הינה זהה אצל כל המציעים, כל הקצאה של הממכר, לכל אחד ואחד מהמציעים, תהיה יעילה באותה מידה. על כן, במצב של הערכה משותפת של הממכר המדד העיקרי ליעילות מנגנון המכירה הינו גובה התמורה הצפויה מהמכירה לבעל המכרז¹⁷.

במכרזים המאופיינים בהערכה משותפת התגלתה תופעה מעניינת שחזרה על עצמה ממכרז למכרז, ואשר זכתה לכינוי "קיללת המנצח". קיללת המנצח הינה מצב שבו המציע שזכה במכרז מגלה כי העריך את הממכר בסכום הגבוה מערכו האובייקטיבי, ולמעשה קשר עיסקת הפסד. כאמור, תופעה זו אופיינית למצבים של הערכה משותפת. במצבים של הערכה עצמאית ופרטית ההנחה היא, כי המציעים יודעים את ערכו של הממכר עבורם, ועל כן אין הם נופלים קורבן ל"קיללת המנצח".

למשל, בניסוי מפורסם שנערך בנושא זה ערכו כמה מדענים מכרז, שבמסגרתו העמידו למכירה כד עם מטבעות. אף מציע לא ידע בדיוק כמה מטבעות יש בכד, אך הוא יכול היה להעריך זאת על פי גודל הכד. בנוסף, ברור כי שוויו של הכד עבור כל אחד ואחד מהמתמודדים במכרז הינו זהה; היינו, מדובר במצב של הערכה משותפת. בפועל היו בכד מטבעות בערך של \$ 88. ממציא

P. McAfee, J. McMillan & P. Reny, "Extracting the Surplus in the Common Value Auction", 57 17 *Econometrica*, 1451 (1989).

הניסוי היו כי הגובה הממוצע של ההצעות עמד על \$5.13, אך ההצעות הזוכות במכרזים שנערכו עמדו על גובה ממוצע של \$10.18¹⁸. משמע, רוב העיסקאות שנקשרו בין הזוכים במכרז לבין בעל המכרז היו עיסקאות הפסד עבור הזוכים במכרז. זוהי דוגמא מובהקת ל"קיללת המנצח".

ההסבר לקיללת המנצח הוא שבמצב של חוסר וודאות לגבי ערך הממכר, קיים סיכוי סביר שמציעים יטעו לגבי ערכו האובייקטיבי של הממכר. הטעויות יכול שיהיו בהגזמה כלפי מטה או בהגזמה כלפי מעלה. אולם, בעוד שלטעות כלפי מטה אין מחיר כבד (המציע פשוט איננו זוכה במכרז), הרי שטעות בהערכה כלפי מעלה עלולה לעלות למציע ביוקר רב.

רבות נכתב בשאלה כיצד ניתן להמנע מ"קיללת המנצח". התשובה היא כי ככלל, במצב של הערכה משותפת על כל מציע להניח מראש, בשלב של גיבוש הצעתו, כי הצעתו הינה הגבוהה ביותר, ועל כן קיימת אפשרות שהוא מציע אופטימי במיוחד, וכי הוא העריך את הנכס ביותר משוויו האובייקטיבי. על כן, העצה הניתנת למציעים במצבים המאופיינים בהערכה משותפת היא, שכדי להמנע מעיסקת הפסד עליהם להפחית במשהו מהערכתם. יחד עם זאת, קשה מאוד לחשב את גובהו של אותו "משהו". על כן, ההערכה המקובלת היא כי מכרזים המאופיינים בהערכה משותפת הינם הרבה יותר קשים למשחק, וכי שחקנים שאינם מתוחכמים, ושאינם מודעים לתופעה של "קיללת המנצח", עלולים ליפול לה קורבן.

חשוב להדגיש כי מצב של הערכה משותפת פועל גם לרעת עורך המכרז. מכיוון שהמציעים המתוחכמים מודעים לקיללת המנצח, והם חוששים ליפול לה קורבן, הם מתנהגים באופן זהיר יותר, ומקטינים את הצעותיהם בהתאם. כתוצאה מכך, התמורה הצפויה לעורך המכרז במכירה המאופיינת בהערכה משותפת קטנה יותר מהתמורה הצפויה לו במכירה שבה יודעים המציעים את ערכו של הממכר עבורם. מצב זה מהווה תמריץ עבור בעל המכרז להקטין עד כמה שניתן את חוסר הודאות ממנו סובלים המציעים, וזאת על ידי חשיפת כל פיסת מידע הנמצאת ברשותו אודות הממכר.

מכרז הכולל הצעה בגובה קבוע ובנוסף תמלוגים הנגזרים מההכנסות בפועל

עתה נבחן את המשמעות של נטישת ההנחה בדבר תשלום קבוע, הנגזר מגובה ההצעה בלבד. ההנחה החלופית שלנו תהיה שמדובר במכרז אשר ההצעות המוגשות בו כוללות שני פרמטרים של תשלום. תשלום ראשון קבוע וחד פעמי, המשולם בסמוך לכריתת החוזה; ותשלום שני בצורת תמלוגים מתמשכים, הנגזרים מרווחיו או מהכנסותיו של המתקשר לאורך חיי החוזה, ומשולמים לאורך זמן.

M. H. Bazerman & W. F. Samuelson, "I Won the Auction But Don't Want the Prize", 27 *J. Conflict Resolution*, 618 (1983).

ככלל, מכרזים מסוג זה ראוי לערוך במצבים שבהם קשה להעריך מראש את הכנסותיו העתידיות של המתקשר. אלה יכולות לעיתים להיות גדולות מאוד, ולעיתים קטנות מאוד. במצב זה לכל טעות בהערכה יכולה להיות משמעות כלכלית עצומה לכאן או לכאן. על כן, עורך מכרז שלא יקח עובדה זו בחשבון, ויעצב את המכרז כך שההצעות צריכות לכלול רק הצעת מחיר קבועה, שאיננה תלויה בהכנסות או ברווחים בפועל, לא ינהג בתבונה. לכאורה, לשני הצדדים יהיה עדיף במצב מעין זה מכרז שיקשור בין הסכום שישולם על ידי המתקשר לערך האמיתי והידוע של העסקה, ערך שיתברר רק בדיעבד.

דוגמא מובהקת לחוזים מסוג זה היא חוזה להפקת נפט, חוזה להוצאה לאור של ספר, זכיון לשימוש בנכס ציבורי כמו גלי רדיו, תדרי ששידור לטלוויזיה, הפקת השמל, כביש אגרה וכד'. המדובר במכרזים בעלי משמעות כלכלית עצומה, אשר קשה להעריך מראש את מידת הרווחיות שלהם.

בפועל, נהוגים בסיטואציה זו שלושה סוגים של מכרזים: [1] מכרז שבו בעל המכרז קובע את שיעור התמלוגים מראש והמתמודדים מתחרים על גובה ההצעה הקבועה בלבד. [2] מכרז שבו בעל המכרז קובע את המחיר הקבוע, והמכרז הוא על גובה התמלוגים. [3] מכרז שבו המציעים רשאים להציע הצעות שונות לגבי הקומבינציה של הצעה ותמלוגים. המכרזים הנפוצים הינם בעיקר המכרזים מן הסוג הראשון והשני, הנמצאים בשימוש ממשלת ארצות הברית במכרזים לבחירת בעלי זכיון לקידוחי נפט. מבין שני אלה, הסוג הראשון של המכרז מקובל יותר.

מהם היתרונות הכלכליים של השימוש בשיטת התמלוגים? שיטת התמלוגים יוצרת מיתאם גדול יותר במידה משמעותית בין ההצעות המוגשות במכרז לבין ערכו האמיתי של הממכר, אשר איננו ידוע לאיש בזמן הגשת ההצעות. כתוצאה מכך קטן הסיכון לעיסקת הפסד, ועל כן המציעים יכולים להרשות לעצמם להציע הצעות גבוהות יותר. הקטנת הסיכון שבהשתתפות במכרז גורמת גם להגדלת מספר המשתתפים במכרז, וכתוצאה מכך להגדלת התחרות ולהגדלת התמורה הצפויה לעורך המכרז.

יחד עם זאת, יש חשיבות גדולה גם לקביעת שיעור התמלוגים. ככל שהשיעור גבוה יותר, ניתן להקטין את גובה התשלום החד-פעמי, ולהקטין על ידי כך את הסיכון שלוקחים על עצמם המציעים. מאידך, כאשר לבעל המכרז אין יכולת לכפות על הזוכה לנצל את הזכות שרכש, העלאת שיעור התמלוגים שישולמו לבעל המכרז מקטינה את התמריץ לייצר או לספק את השירות הרלבנטי (למשל, להפיק נפט). תוצאה זו נובעת מכך שככל ששיעור התמלוגים גבוה יותר, כך הרווח שנותר בידי של הזכיין קטן יותר, ובה במידה קטן האינטרס שלו בניצול

הזכיון. על כן, על עורך המכרז לאזן בין האינטרס לקבוע שיעור תמלוגים גבוה לבין הידיעה ששיעור תמלוגים גבוה מדי עשוי להקטין את כדאיות השימוש בזכות שנרכשה, ולפגוע בשל כך ברווחיו.

לסיכום: במצבים של חוסר וודאות לגבי ערכו של המשאב המוצע למכירה, מצב המאפיין, למשל, מכירת זכויות להפקה וחציבה של מינרלים או מכירת זכויות הפצה של ספר, סרט וכיוצא באלה, תהיה זו מדיניות נכונה מצד בעל המכרז להנהיג מכרז הקובע כי כל הצעה תהיה מורכבת מהצעה קבועה ומתמלוגים שיגזרו מההכנסות העתידיות של הזוכה, ולהעדיף שיטה זו על פני השיטה הרגילה של הצעה בגובה קבוע.

מכרז למכירת פריטים רבים

עד כה עסקנו במכרז שבו עומד למכירה פריט בודד, שאיננו ניתן לחלוקה. נשאלת השאלה האם המסקנות שאליהן הגענו תקפות גם לגבי מצב שבו עומדים למכירה פריטים רבים. ההתלבטות בין מלומדי הכלכלה לגבי המכרז האופטימלי למכירת פריטים רבים הינה בין שתי שיטות הקצאה: שיטה אחת מכונה "מכרז מפלה", והיא מקבילה למכרז הרגיל. על פי שיטת המכרז המפלה כל מציע מכריז על הצעתו, זוכים במכרז המציעים שהציעו את ההצעות הגבוהות ביותר, וכל מציע שזכה משלם את הסכום שבו נקב בהצעתו. על פי שיטה זו יוצא שמציעים שונים משלמים מחיר שונה בעבור אותו פריט, לכן הוא מכונה "מכרז מפלה". השיטה השנייה מכונה "מכרז מחיר אחיד" או "מכרז תחרותי", והיא מקבילה באופייה למכרז המחיר השני. גם על פי שיטה זו זוכים במכרז המציעים בעלי ההצעות הגבוהות ביותר, אך התשלום המשולם על ידי כל המציעים הינו בגובה ההצעה הגבוהה ביותר שנדחתה (First rejected bid).

מהו המנגנון העדיף מבחינת בעל המכרז? במאמרו המפורסם הוכיח וויקרי כי כל עוד רשאי כל מציע לרכוש פריט אחד בלבד מאלה שעומדים למכירה, מכרז המחיר האחיד עדיף על המכרז המפלה, וזאת מאותם נימוקים המקנים עדיפות למכרז המחיר השני על פני המכרז הרגיל. לעומת זאת, כאשר מדובר במכרז שבו ניתנת לכל מציע אפשרות לרכוש גם יותר מפריט אחד, מסקנה זו פחות מובהקת. וויקרי טען כי העדיפות של מכרז המחיר האחיד איננה תופסת כאשר כל מציע רשאי לרכוש יותר מפריט אחד, שכן מציע הרוכש יותר מיחידה אחת יוצר מבחינה כלכלית אפקט הזדומה לקרטל בין כמה מציעים¹⁹. אולם מחקרים מאוחרים יותר הראו כי עדיפות המכרז האחיד תופסת גם במצב זה, וכי מכרז מחיר אחיד מבטיח הקצאה יעילה גם כאשר הכמות הנרכשת שונה ממצב זה, גם כאשר הכמות הנרכשת משתנה כתלות במחיר, וגם כאשר השוק מאופיין ביותר ממוכר אחד, כמו למשל בשוק ניירות הערך.

19 הקושי שיוצר קרטל הינו בכך שהוא סותר את אחת ההנחות הבסיסיות של כל תורת המכרזים, שהיא העדר שיתוף פעולה בין השחקנים.

המצב של מכירת יותר מפרט אחד מאפיין מכרזים ממשלתיים למכירת איגרות חוב, מכרזים להנפקה ראשונית של מניות בבורסה (הוא איננו אופייני למסחר בבורסה, שכן במסחר זה משתתפים יותר ממוכר אחד ויותר ממזיע אחד), מכרזים למכירת רשיונות שימוש בתדרי שידור, מכרזים להקצאת מכסות יבוא ועוד. מחקר אמפירי, שנערך בנושא של מכירת אגרות חוב ממשלתיות מטעם ממשלת ארצות הברית מצא אף הוא כי מכרז מחיר אחיד למכירת האג"ח נתן תוצאות טובות יותר ממכרז מפלה.

לסיכום: מהמחקר הכלכלי, הן התיאורטי והן האמפירי, עולה כי במצב המאופיין במכירת פריטים רבים מכרז המחיר האחיד או המכרז התחרותי עדיף מבחינתו של בעל המכרז על פני המכרז המפלה.

היחס האופטימלי למידע

**"חוק חובת
המכרזים ותקנות
חובת המכרזים
אינם מתייחסים כלל
לעובדה שהביטוי
"מכרז" יכול להכיל
בקירבו מנגנוני
התקשרות שונים,
המתאימים
לסיטואציות שונות."**

אחת השאלות המעניינות שהעסיקו את מלומדי תורת המכרזים הינה מהו היחס הראוי למידע פרטי, שיש לבעל המכרז לגבי הממכר, ואשר איננו נמצא בידיעת המציעים, או לפחות איננו בידיעת כל המציעים. למשל, לעיתים לממשלה יש מידע לגבי פוטנציאל הפקת הנפט באזור מסויים, האם נכון יהיה מצידה לגלות מידע זה למציעים, כאשר היא עורכת מכרז למכירת זכויות להפקת נפט באותו אזור?

במצב מעין זה יכול בעל המכרז לבחור באחת מתוך כמה אפשרויות. הוא יכול לנקוט במדיניות של העלמה (לעולם לא לדווח על מידע הנמצא ברשותו); הוא יכול לנקוט במדיניות של צנזורה (לדווח רק על מידע שגוח לו); הוא יכול לנקוט במדיניות של סיכום (לתת תמצית ערוכה של המידע שברשותו); הוא יכול לנקוט במדיניות של אקראיות (לתת מידע חלקי); והוא יכול לנקוט במדיניות של גילוי מלא (לגלות באופן עיקבי את כל המידע הרלבנטי שברשותו). מהי המדיניות האופטימלית מבחינתו של בעל המכרז²⁰? שאלה זו נבחנה על ידי מילגרום וובר, אשר הוכיחו כי לגבי כל סוגי המכרזים מדיניות של גילוי מלא הינה האסטרטגיה העדיפה מבחינתו של בעל המכרז, והיא ממקסמת את התמורה הצפויה לו.

20 שאלה זו יש להבחין משאלה אחרת, קרובה לה, המעסיקה את עולם המשפט והכלכלה, והיא מהי המדיניות האופטימלית מבחינה כלכלית, מנקודת המבט של המשק בכללותו, בסוגיה של חובות הגילוי בשלב הטרם חזי. ראו לדוגמא: P. Legrand, "Pre-Contractual Disclosure and Information: English and French (Law Compared)", 6 Oxford J. L. Studies 322 (1986); R. Barnett, Contract, Default Rules, Hypothetical Consent, The Duty to Disclose and Fraud, 15 Harvard J. L. & Policy 783 (1992).

בעוד שניתן להבין מסקנה זו ולהסכים עימה כאשר מדובר במידע חיובי או נייטרלי אודות הממכר, הרי שהיא נשמעת לא סבירה שעה שמדובר במידע שלילי אודות הממכר. כך למשל, סביר לטעון כי בעל רכב המעוניין למכור אותו ידווח לרוכשים פוטנציאליים כי רכבו נסע מעט קילומטרים או כי לא עבר תאונה. אולם אין זה נשמע סביר כי לבעל הרכב יש אינטרס לדווח כי רכבו נסע הרבה קילומטרים או כי עבר תאונה קשה.

מילגרום וובר אמנם הוכיחו טענה זו באופן מתמטי, אך ניתן להציע לה גם שני הסברים אינטואיטיביים. הסבר ראשון הינו שאם המדיניות הקבועה הננקטת על ידי בעל המכרז הינה מדיניות של גילוי, כאשר מדובר בתכונות חיוביות של הממכר (מדיניות המתיישבת עם ההגיון), הרי שאין טעם לעבור למדיניות של הסתרה שעה שתכונות הממכר הן שליליות. זאת, משום שבמצב כזה, עצם שינוי המדיניות יהווה איתות ברור למציעים כי קיימת הסתרה של תכונה שלילית, והדבר יבוא ממילא לידי ביטוי בהצעות שתוגשנה.

לא זו אף זו, הידיעה שקיימת תכונה שלילית בעלת תוכן לא ידוע תגרום לכך שכל מציע רציונלי יניח את ההנחה הגרועה ביותר מבחינתו, שכן עדיף להפסיד את העסקה מאשר "לזכות" בעסקת הפסד. על כן, בעל המכרז לא ירוויח דבר מגקיטה במדיניות מעורבת של גילוי והסתרה, ונכון יהיה מבחינתו לשמור על מדיניות הגילוי המלא גם כאשר מדובר בתכונה שלילית של הממכר²¹.

הסבר שני מבוסס על הרציונל של "קיללת המנצח". כזכור, המודלים של ההערכה המשותפת וההערכה המקושרת מניחים שבידי המציע אין מידע מלא בדבר ערכו של הממכר, ועל כן הוא צריך לבצע הערכה משלו. ההנחה היא שמציע רציונלי הסובל מחוסר במידע ומודע לקיללת המנצח יקטין את הצעתו, שכן עדיף להציע הצעה נמוכה מידי ולא לזכות במכרז, מאשר להציע הצעה גבוהה מידי, שאמנם תוביל לזכייה במכרז, אך תגרור עסקת הפסד.

משמעות הדבר היא שחוסר במידע אצל המציעים יתורגם להקטנת גובה ההצעות שישו, ובעקבות זאת להקטנת התמורה מהמכירה. במילים אחרות, ניתן להגדיר סכום מסויים כ"פרמיית סיכון", שלוקח בחשבון כל מציע שאיננו יודע את ערך הממכר בוודאות. פרמיה זו מופחתת על ידו מההצעה שהתכוון להגיש. כל תוספת של מידע לאותו מציע תקטין את רמת אי הוודאות שלו לגבי ערך הממכר, על כן היא תקטין גם את גובה פרמיית הסיכון, ועל כן היא תגדיל את נכונותו להציע הצעה גבוהה יותר.

21 הסבר זה אכן משכנע, לדעתי, כאשר מדובר במכירה החוזרת על עצמה של פריטים דומים, לאותם המציעים. רק במצב כזה ניתן להבחין בשינוי מדיניות ולגזור מכך את המסקנות המתבקשות לגבי תכונות הממכר. אין בהסבר זה כדי להצדיק מדיניות של גילוי מלא, כאשר מדובר במכירה חד-פעמית או במכירה החוזרת על עצמה של פריטים בעלי תכונות שונות או במכירה למציעים שונים. במקרים אלה קשה יהיה למציעים להבחין בשינוי מדיניות הגילוי של בעל המכרז, ולהסיק מכך את המסקנות המתבקשות.

אשר לרשות המינהלית, זו מאופיינת כגוף המבצע עסקאות רבות, ועל כן קיימת משמעות כלכלית למוניטין שיוצר לעצמו גוף מעין זה, כגוף המקפיד על מדיניות של יושר ושל גילוי מלא או כגוף הנוקט במדיניות של הסתרת פגמים. היצמדות עיקבית למדיניות של יושר ושל גילוי מלא, גם כאשר משמעות הדבר הינה דיווח על פגם בממכר, תשמור על מוניטין חיובי של הרשות ותגביר את נכונות הציבור להשתתף במכרזים שהיא עורכת, ואת הנכונות להתייחס למידע המסופק על ידה כמידע אמין ומלא. על כן, גם אם בטווח הקצר יתכן שהדבר נראה כגילוי המנוגד לאינטרס של המוכר, הרי שבטווח הארוך זוהי מדיניות יעילה מבחינה כלכלית²².

קביעת מחיר מינימום

בסוגיית מחיר המינימום מתבקשת תשובה על כמה שאלות: ראשית, האם קביעת מחיר מינימום הינה יעילה? שנית, מה גובה מחיר המינימום האופטימלי? שלישית, בהנחה שנקבע במכרז מחיר מינימום, האם יעיל לגלות עובדה זו למציעים? רביעית, אם כן, האם יעיל לגלות למציעים את גובה מחיר המינימום? האם קיים הבדל בין מנגנוני המכרז השונים לעניין המדיניות האופטימלית בקשר למחיר המינימום?

הכל מסכימים כי עצם קביעתו של מחיר מינימום במכרז הינה אסטרטגיה יעילה מבחינת בעל המכרז. ראשית, קביעת מחיר מינימום הינה האמצעי החשוב ביותר להלתם בסכנת הקרטל והקשר בין מציעים. על ידי קביעת מחיר מינימום יכול בעל המכרז למנוע עיסקה לא יעילה מבחינתו כתוצאה מקשירת קשר בין המציעים. במישור התייחסות זה, הגובה הראוי למחיר המינימום הינו המחיר שבו מעריך עורך המכרז את הממכר. מתחת למחיר זה לא משתלם לו למכור, ומעל למחיר זה זו תהיה עיסקה כדאית עבורו.

יחד עם זאת, קיימת טענה כי קביעת מחיר מינימום יכולה לא רק למנוע עסקאות הפסד, אלא גם להעלות את התמורה הצפויה מהמכירה במצבים מסויימים. למשל, קל לראות כי במכרז מחיר שני או במכירה פומבית קביעת מחיר מינימום בגובה העולה על ההערכה השניה בגובהה, אך הנמוך מגובה ההערכה הגבוהה ביותר, תגדיל את התמורה למוכר. הבעיה היא שקשה לצפות מראש מה יהיה הפרש בין ההערכה הגבוהה ביותר לבין זו שאחריה, וקביעת מחיר מינימום גבוה מדי עלולה לגרום לכך שלא תתבצע עיסקה כלל, למרות שהמחיר שהוצע הינו כדאי עבור המוכר. תוצאה זו כמובן שאיננה לטובתו של המוכר, והיא אף איננה יעילה כלכלית (שכן היא מנעה הקצאה יעילה של הממכר).

22 על חובת ההגינות החלה על הרשות המינהלית כלפי האזרח וההיסף, ראו בהרחבה בבג"צ 164/97, קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר-אגף המכס והמע"מ, (טרם פורסם בפד"י).

הניתוח התיאורטי המסורתי של סוגיית המכרז האופטימלי הראה כי מחיר המינימום האופטימלי מנקודת ראותו של המוכר הינו מחיר הגבוה מעט מהמחיר שבו מעריך המוכר את הממכר, אך פרקטיקה זו איננה נוהגת בפועל. במציאות מחירי המינימום אינם עולים על הערכת הממכר על ידי המוכר, ובמקרים רבים הם אף נופלים מהערכה זו²³, עובדה המעלה תהיות לגבי נכונותו של הממצא התיאורטי.

הסבר אפשרי לפער שבין התיאוריה לפרקטיקה הוא שעל פי התיאוריה קיימת משמעות מדרבנת למחיר המינימום הגבוה רק אם המוכר מסוגל להתחייב לכך, שאם הממכר לא ימכר במחיר העולה על מחיר המינימום, הוא לא ימכר בכלל. בדרך כלל אין למוכר יכולת או רצון להתחייב התחייבות מעין זו, ובהעדר התחייבות כאמור המשמעות המדרבנת של מחיר המינימום הולכת לאיבוד.

בנוסף, גם אם במצב רגיל ניתן היה להצדיק מבחינה אסטרטגית מדיניות של עורך המכרז לפיה, מחיר המינימום יהיה גבוה מהערכת הממכר על ידו, הרי שכאמור, מדיניות זו עלולה לגרום לכך שלעיתים עיסקאות יעילות לא תצאנה אל הפועל. כאשר בעל המכרז הינו רשות מינהלית, עליו להביא בחשבון לא רק שיקולים של הגדלת התמורה מן העיסקה, אלא גם שיקולים שבטובת המשק בכללותו, ובכלל זה האינטרס שמשאבים המוחזקים על ידי המדינה יוקצו למי שיכול להפיק מהם את מירב התועלת. על כן, מדיניות העלולה לגרום לכך שעיסקות יעילות לא תצאנה אל הפועל הינה בעייתית, כאשר מעצב המדיניות הינו רשות מינהלית.

לסיכום: על אף שהכל מסכימים כי קביעת מחיר מינימום הינה אופטימלית מבחינתו של בעל המכרז, אין הכרעה ברורה בשאלה מהו הגובה האופטימלי של מחיר המינימום. האם בגובה הערכת הממכר על ידי בעל המכרז או מעל גובה זה. לדעתי, ויכוח זה הינו מעניין ומעשי כל עוד מדובר בבעל מכרז פרטי, אולם כאשר בעל המכרז הינו המדינה, זה ויכוח מיותר. כאשר בעל המכרז הינו רשות מינהלית, אשר מתובתה לתת משקל גם לשיקולי יעילות כלל משקיים, די, לדעתי, בעובדה שמחיר מינימום גבוה עלול למנוע הקצאה יעילה של משאבים כדי להכריע את הכף נגד מדיניות זו. על כן, המדיניות שבה ראוי לרשות המינהלית לנקוט בהקשר זה הינה קביעת מחיר מינימום, אך בגובה שאיננו עולה על הערכת הממכר על ידי בעל המכרז.

הפליה במחיר – האם מתן העדפה לסקטור מסויים (לדוגמא, תוצרת הארץ) יכולה להיות יעילה

לרשות המינהלית עומדת הסמכות להעדיף סקטורים וקבוצות אוכלוסייה שונות מטעמים שונים, חלקם לא כלכליים. למשל, הרשות רשאית להחליט לתת העדפה לנכים במכירת מקרקעין או

23 לדוגמא, במכרזים רבים של מינהל מקרקעי ישראל מועמד מחיר המינימום על אחוז מסויים (50% או 70%) מגובה הערכת השמאי הממשלתי; ואם הקרקע איננה נמכרת במכרז הראשון, הרי שבמכרז החוזר יורד מחיר המינימום ל-25% מהערכת השמאי הממשלתי.

לתת הקלות במס לאוכלוסייה המתגוררת באזורי עדיפות לאומית מטעמים של פיזור האוכלוסייה. אינני רואה טעם לבחון מכרזים אלה על פי מדדים כלכליים, שכן הם אינם מתיימרים להיות יעילים מבחינה כלכלית. לעומת זאת, קיימות העדפות מסוגים אחרים, אשר לגביהן קיים ויכוח האם ההעדפה מוצדקת מבחינה כלכלית אם לאו. כך, לדוגמה, לגבי העדפת תוצרת הארץ והעדפת תוצרת מאזורי פיתוח. להלן, ננסה להעמיד את שאלת ההעדפה של תוצרת הארץ במבחן הכלכלי.

“ראוי לקבוע כלל משפטי, אשר על פיו דרך המלך בהתקשרויות הרשות המינהלית תהיה המכירה הפומבית, וזאת למעט במקרים, שיוגדרו מראש, שבהם חסרונות המכירה הפומבית עולים על יתרונותיה.”

במדינות רבות, וכישראל בכלל זה, קיימת בשיטת המכרזים העדפה למציעים מקומיים על פני מציעים זרים. כך, למשל, בישראל מעניקות תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ, חובת שיתוף פעולה עיסקי), התשנ"ה – 1995, העדפה בגובה של 15% לתוצרת מקומית. בארה"ב מעניק ה-Buy American Act העדפה בגובה של 6% לתוצרת מקומית; העדפה זו עולה ל-12%, כאשר מדובר בעסקים קטנים או בעסקים הממוקמים באזור המאופיין באבטלה גבוהה; וההעדפה מגיעה עד לכדי 50%, כאשר מדובר ברכישות לצרכים צבאיים; בנוסף, קיימים מוצרים מוגדרים שכדי שהממשל יוכל לרכוש אותם הם חייבים להיות אמריקאיים לחלוטין. משמע: מציע זר כלל איננו יכול להתמודד במכרז מעין זה²⁴. לעיתים, ההעדפה איננה מפורשת, אלא מוסווית. הכוונה למצב היוצר עדיפות למתמודדים מקומיים, מבלי לקבוע זאת במפורש. ניתן לעשות זאת, למשל, על ידי כך שמגבילים מאוד את הזמן להגשת ההצעות, באופן המקשה מאוד על גורמים זרים את ההתארגנות; מחייבים את המציעים לעמוד בתקנים מקומיים, שאינם תואמים סטנדרטים בין-לאומיים; מחייבים שהמוצר הנרכש ילווה בכיתוב בשפת המדינה, גם אם הדבר איננו נחוץ, באופן המעלה את עלות הייצור למתמודדים זרים וכד'. באירופה, למרות שנאסר על

24 ראו FAR 25.105 (a); DOD FAR Sup. 25.105 (5-75) ; כן ראו W. N. Keyes, *Government Contracts Under the Federal Acquisition Regulation*, (St. Paul, 2nd ed., 1996), 489-520.

FAR – (Federal Acquisition Regulations) הינו קובץ התקנות העיקרי לרכישות ממשלתיות, החל על הממשל הפדרלי בארצות הברית. DOD FAR Sup. הינו תוספת שהוספה על ידי משרד ההגנה, והיא חלה על רכישות של משרד ההגנה בלבד.) לשם השוואה יצוין, כי בקנדה מעניקה הממשלה העדפה בגובה של 10% לתוצרת מקומית; ובנוסף, מציעים זרים רשאים להשתתף במכרזים ממשלתיים רק כאשר אין מספיק תחרות בין חברות מקומיות, על פי מדדים שנקבעו על ידי הממשלה מראש. באוסטרליה מעניקה הממשלה העדפה בגובה של 20% לתוצרת מקומית; ואילו בניו-זילנד שיעור ההעדפה עומד על 10%. P. McAfee & J.10% (1989). 291 *J. Int. Econ.* 26, “Government Procurement and International Trade” (להלן *McMillan*). — מקפי ומקמילן, 1989.

המדינות החברות באיחוד האירופי להפלות לרעה חברות שמקורן במדינות אחרות החברות באיחוד בהתמודדות על מכרזים ממשלתיים, הרי שבפועל אחוז ההשתתפות של חברות זרות בחוזים ממשלתיים נע בין 0.3% באיטליה ל-3.8% בגרמניה, שיעור זעום לכל הדעות.

לכאורה, העדפה של מציעים מקומיים נראית כלא יעילה כלכלית, וכנובעת בעיקר מלחצים פוליטיים ומשיקולים חברתיים. כתוצאה מההעדפה נראה, לכאורה, כי הרשות משתמשת באופן בלתי יעיל בנכסי הציבור ובכספי הציבור; אולם, מבט נוסף ועמוק יותר במכרזים המפלים מלמד כי ניתן להצביע על כמה הצדקות כלכליות להעדפה זו. גם אם ברור שהצדקות אלה אינן הסיבה האמיתית לקיומה של ההעדפה, הרי שהדבר מחייב מחשבה נוספת לגבי כל כוונה להסיר אותה.

המחקר הכלכלי מצביע על שתי הצדקות עיקריות להעדפת מציעים מקומיים על פני מציעים זרים. ההצדקה האחת הינה שכאשר הזוכה במכרז הינו ייצרן מקומי יש לזכירתו השפעות לוואי חיוביות על המשק בכללותו, השפעות אשר אינן קיימות כאשר הזוכה הוא ייצרן זר. זכיה של גורם מקומי יוצרת עוד מקומות תעסוקה במשק ומקטינה את האבטלה, היא מפתחת את המשק, והכסף המשולם לזוכה מושקע בחזרה במשק באמצעות תשלום משכורות לעובדים ובאמצעות השקעה בשיפור ובתוספת אמצעי ייצור. לעומת זאת, כאשר הזוכה במכרז הינו גורם זר, סביר להניח כי הייצור יהיה בחו"ל ולא יתרום להתפתחות המשק; ובדרך כלל גם הרווחים של הגורם הזר יושקעו בשווקים זרים ולא במשק המקומי. מכיוון שתפקידה של הממשלה הינו לדאוג לרווחת כלל תושבי המדינה ולהתפתחות המשק בכללותו, לא ניתן לשפוט את יעילות העיסקה באופן מבודד, אלא יש לשפוט אותה בקונטקסט הכללי; ובמישור הכללי ניתן להראות כי יש לממשלה אינטרס כלכלי בכך, שהזוכים במכרזים ציבוריים יהיו גורמים מקומיים ולא גורמים זרים. אינטרס זה מצדיק את העדפת הגורם המקומי עד לשיעור מסויים, שיעור שממנו והלאה העלות הנוספת של העיסקה העומדת על הפרק תהיה גבוהה יותר מהתועלת הכלכלית הנובעת מכך שההתקשרות הינה עם גורם מקומי.

מכל מקום, כדי לדעת האם התקשרות עם גורם מקומי הינה יעילה אם לאו אין די בבחינת ההתקשרות לבדה, במנותק משיקולים אחרים, אלא יש לבחון את ההתקשרות הן במסגרת הצרה של ההתקשרות עצמה, והן במסגרת הרחבה, של כלל המשק. על כן, בהחלט יתכן כי התקשרות הנראית לא אופטימלית בהקשר הצר, הינה אופטימלית, כאשר נלקחים בחשבון מכלול השיקולים הכלכליים. מטבע הדברים, קשה לקבוע מהו שיעור ההעדפה האופטימלי, וסביר להניח כי הוא משתנה ממקרה למקרה, יחד עם זאת, מחקרים שניסו בכל זאת להגדיר את שיעור ההעדפה האופטימלי הגיעו למסקנה שמדובר בשיעורים גבוהים למדי.

הטעם השני להעדפת מציעים מקומיים הינו מסובך יותר ובעייתי יותר מהטעם הראשון. ההנחה העומדת בבסיס ההצדקה השנייה הינה שקיימת חוסר סימטריה בין מציעים מקומיים למציעים זרים, הנובעת מהתנאים השונים שבהם פועלים מתמודדים ממדינות שונות. משמעות הדבר מבחינה "משחקית" היא שהערכות המציעים ממדינות שונות נגזרות מפונקציות התפלגות שונות. כדי להגביר את התחרות בין המתמודדים, על בעל המכרז (שבמקרה זה הוא המדינה) ליצור הפליה לטובה של המציעים הנחותים, באופן שיציב אותם

באותה עמדה שבה נמצאים המציעים בעלי העדיפות. על ידי כך, המציעים בעלי העדיפות יומצו להציע הצעות גבוהות יותר ממה שהיו מציעים לולא ההפליה, והתמורה הצפויה לבעל המכרו תגדל²⁵.

**"יש להחיל כלל
נורמטיבי לפיו
מכרזים מסוגים
מסויימים לא יעוצבו
כמכרו רגיל או
כמכירה פומבית,
אלא תוטל על
הרשות המיוהלית
חובה לעצבם תוך
שיתוף מומחים
מתחומי הכלכלה
ותורת המשחקים".**

הניתוח הכלכלי מראה שמדיניות של מכרו מפלה במקרה מעין זה הינה המדיניות האופטימלית מבחינתו של בעל המכרו; היינו, היא צפויה להניב לו את הרווח הגבוה ביותר. כך, למשל, אם למציעים הזרים יש עדיפות בגובה של 10% על המציעים המקומיים, עדיפות הנובעת מעלות ייצור נמוכה יותר במדינת האם שלהם, מיתרונות לגודל, ממצב פוליטי נוח יותר המקנה להם עדיפות וכו', הרי שהטענה היא כי האסטרטגיה האופטימלית מצד בעל המכרו היא לתת עדיפות מסוימת למציעים המקומיים. על ידי כך תיגבר התחרות, והתמורה הצפויה לבעל המכרו תעלה אף היא²⁶. החוקרים מודעים לכך שמתן העדפה למציע הנחות פועלת בשני כיוונים מנוגדים. מצד אחד היא מתמרצת את המציעים החזקים להגיש הצעות גבוהות יותר; אך מצד שני היא עלולה ליצור מצב שבו ההעדפה תגרום למציע נחות לזכות במכרו. למרות סתירה זו, הגיעו החוקרים למסקנה שמתן ההעדפה הינו המדיניות האופטימלית וכי בממוצע הוא יעלה את התמורה הצפויה עבור בעל המכרו.

לסיכום: מלומדי הכלכלה מצביעים על שני טעמים כלכליים המצדיקים העדפה של יצרנים מקומיים במכרזים בינלאומיים. הטעם האחד הינו התרומה הכלכלית החיובית למשק הנלווית לזכיה של מציע מקומי, ואיננה מתרחשת כאשר הזוכה הינו מציע זר. הטעם השני הינו הגברת התחרות במכרו, הנוצרת בעיקבות העדפת המציע הנחות. הטעם הראשון הינו, לדעתי, משכנע וסביר. לעומת זאת, הטעם השני נראה לי בעייתי, משום שגם אם אנו מסכימים לו במישור הכלכלי, הוא איננו מחייב את העדפת המציע המקומי דווקא. לא זו אף זו, במקרים שבהם המציע המקומי נהנה מיתרון על המציע הזר הוא מצדיק את העדפתו של המציע הזר. אשר לסוג המכרו המועדף בסוג זה של מקרים, המכרו המועדף הינו מכרו המחיר השני, העדיף על מכרו רגיל משום שההצעות המוגשות בו מבוססות על עלויות הייצור ולא על הציפיות של המציע לרווחים. מצב זה מהווה כר נוח הרבה יותר מבחינתו של בעל המכרו ליישום יעיל של ההעדפה.

25 רעיון זה הוכח לראשונה על ידי מקפי ומקמילן..

26 מטיעון זה נובע כי במקרים שבהם ממילא קיימת תחרות בשוק, ואין צורך לעודד את התחרות, המדיניות האופטימלית תהיה להמנע ממתן העדפה כלשהי (מקפי ומקמילן).

האם תורת המשחקים ישימה בעולם המעשה

עד כה עסקנו בניחות תיאורתי של המכרז, והצגנו את המסקנות הנובעות מניתוח זה. עתה, ננסה לבחון האם העקרונות והרעיונות של תורת המשחקים, לפיהם לשיטת המכרז יש השפעה על התוצאה הסופית שלו, אכן יכולים לשמש כלי עזר בחיי היום יום. כדוגמא נציג מכרז אחד של מינהל מקרקעי ישראל לחכירה של מקרקעין, וננסה לבחון את תוצאות המכרז ואת השאלה האם ניתן היה לשפר תוצאות אלה על ידי ניסוח כללי משחק שונים מאלה שקבע מינהל מקרקעי ישראל

בחודש פברואר 1996 פירסם מינהל מקרקעי ישראל מכרז להחכרת 66 מגרשים המיועדים לבנייה חד משפחתית ברכס חלילים במבשרת ציון. על פי תנאי המכרז כל משתתף רשאי היה להגיש עד שתי הצעות, ללא קביעת סדר עדיפויות ביניהן, אך כל משתתף יכול היה לזכות במגרש אחד בלבד. המינהל שמר לעצמו את הסמכות ואת שיקול הדעת לקבוע מהי ההצעה הקובעת, במקרה ששתי ההצעות שהוגשו נמצאו כהצעות הגבוהות ביותר עבור המגרש אליו הן מתייחסות.

למכרז ניגשו 330 מציעים, אשר הגישו 658 הצעות. מתוכם זכו 66 מציעים. מניתוח תוצאות המכרז עולה כי שיטת המכרז שננקטה על ידי המינהל יצרה כמה עיוותים חמורים בהקצאת המגרשים, עיוותים אשר פגמו ביעילות הכלכלית של ההקצאה. כאמור, תנאי המכרז אילצו את המתמודדים "להמר" על שני מגרשים בלבד מתוך כלל 66 המגרשים. כתוצאה מכך, נוצר מצב שבו בעלי הצעות נמוכות, אשר הימרו "נכון", זכו במגרשים במחיר זול יחסית, בעוד שבעלי הצעות גבוהות, אשר הימרו "לא נכון"²⁷ לא זכו במגרש כלל²⁸. כך, מתברר כי 22 מציעים, למרות שהגישו הצעות שהיו בין 66 ההצעות הגבוהות ביותר שהוגשו במכרז לא זכו במגרש כלל. לעומת זאת, 22 מציעים אחרים, אשר הגישו הצעות שהיו נמוכות הרבה יותר מאותן הצעות שלא זכו, כן זכו במגרש. משמע, שלישי מההצעות הזוכות במכרז היו הצעות ש"עקפו" הצעות גבוהות מהן. המציעים שהציעו הצעות אלה זכו במכרז למרות שמציעים אחרים היו מוכנים להציע, והציעו בפועל, הצעות גבוהות הרבה יותר.

27 "הימור נכון" הינו הגשת הצעה למגרש שלא היו עליו מתמודדים רבים, ומכל מקום לא הוגשו לגביו הצעות גבוהות. "הימור לא נכון" הינו הגשת הצעה (אפילו גבוהה) למגרש שהוגשה לגביו הצעה גבוהה יותר, ועל כן ההצעה נדחתה; בעוד שבדיעבד התברר שהגשת אותה הצעה למגרש אחר, אך דומה בתכונותיו או אפילו בעל תכונות משוכחות יותר, היתה זוכה במכרז.

28 לדוגמא, מציעים שהגישו הצעות בגובה של 571,000 ש"ח (הצעה 20), 565,000 ש"ח (הצעה 243), 544,000 ש"ח (הצעה 65), 521,000 ש"ח (הצעות 146 ו-158), 520,000 ש"ח (הצעה 189), 518,000 ש"ח (הצעה 115 ו-265), אשר היו כולן בין 35 ההצעות הגבוהות ביותר, לא זכו במגרש. לעומת זאת, מציעים אחרים, שהצעותיהם עמדו על 325,000 ש"ח בלבד (הצעה 254), 336,000 ש"ח (הצעה 14), 351,000 ש"ח (הצעה 154), 360,000 ש"ח (הצעה 198), 361,000 ש"ח (הצעה 198), 362,000 ש"ח (הצעה 79) ו-376,000 ש"ח (הצעה 124) זכו במגרשים חד משפחתיים.

ניתן היה לתת הסבר הגיוני לתופעה זו אילו אותן 22 הצעות נמוכות היו מתייחסות למגרשים "נחותים" יותר, שממילא לא היו נמכרים במחיר גבוה. אולם, זה איננו המצב. ניתוח תוצאות המכרז מגלה כי בכמה וכמה מקרים למגרשים שכנים ממש, בעלי מאפיינים דומים ביותר, נקבעו מחירים שונים באופן משמעותי²⁹. משמעות הדבר היא שהפרש הגדול במחיר בין המגרשים לא נבע מהבדלים בטיב המגרש, אלא משיטת המכרז שנקטה. גם מביקור שערכתי בשטח עולה כי ההבדלים בין המגרשים לא היו משמעותיים³⁰, וכי לכל מגרש יתרונות וחסרונות שקשה לכמת באופן מדויק. גם אם ניתן להצביע על עדיפות מסויימת למגרש זה על פני מגרש אחר הרי שמדובר בהבדלים מינוריים יחסית, אשר בוודאי אינם מצדיקים פערי מחירים כה גבוהים.

על כן, ניתן, לדעתי, לקבוע בוודאות כי תוצאות המכרז, כפי שהוצגו לעיל, אינן משקפות את השווי האמיתי של המגרשים, אלא נובעות משיטת המכרז שנקטה על ידי המינהל.

"כל הרחבה של מספר ההצעות שרשאי כל מגיש להציע – תביא תוצאה יעילה יותר של המכרז"

כאמור, תוצאת המכרז לא היתה יעילה מבחינה כלכלית. חוסר יעילותה התבטא בשני המישורים שבהם בחנו יעילות כלכלית. ראשית, במישור הכלל מישקי, ההקצאה לא היתה יעילה משום שהיא לא איפשרה את הקצאת המגרשים לממקסמי התועלת מהם, היינו למעריכים הגבוהים ביותר שלהם. שנית, במישור מיקסום רווחיו של בעל המכרז, ההקצאה לא היתה יעילה משום שהיא גרמה לאובדן הכנסה למינהל. ניתוח תוצאות המכרז מראה כי ההכנסות למינהל מהמכרז היו 33,082,000 ש"ח. זאת, לעומת 36,128,000 ש"ח, אם המינהל היה מצליח "להנות" מ-66 ההצעות הגבוהות ביותר שהוגשו במכרז. יוצא שקופת הציבור הפסידה במכרז זה בלבד 3,046,000 ש"ח, שהם 9.2% מההכנסות בפועל.

ראוי לציין כי במהלך שנת 1996 שיווק המינהל קרקעות בסכום של 4.151 מיליארד ש"ח³¹. על רקע סכום עצום זה ברור כי לכל שיפור בטכניקת המכרזים של המינהל עשויה להיות משמעות כלכלית רבה, גם אם השיפור היחסי הוא באחוזים בודדים בלבד.

בהתחשב באמור לעיל עולה השאלה: האם ניתן היה על ידי שיטת מכרז שונה למנוע את העיוותים שפורטו לעיל, ולהגיע לתוצאה יעילה יותר של המכרז? לדעתי, התשובה לשאלה זו

29 כך למשל, מגרש 30 נמכר ב-350,000 ש"ח ואילו מגרש 31, הסמוך אליו והדומה לו בגודלו, נמכר ב-656,000 ש"ח; מגרש 52 נמכר ב-438,000 ש"ח ואילו מגרש 53, הסמוך אליו והדומה לו בגודלו, נמכר ב-668,000 ש"ח; מגרש 80 נמכר ב-376,000 ש"ח ואילו מגרש 81, הסמוך אליו והקטן ממנו ב-63 מ"ר נמכר ב-707,000 ש"ח; מגרש 85 נמכר ב-388,000 ש"ח ואילו מגרש 86, הסמוך אליו והקטן ממנו ב-50 מ"ר נמכר אף הוא ב-707,000 ש"ח.

30 למעט, אולי, 10 מגרשים המיועדים לבניה דרמשפחתית.

31 עיתון "הארץ", מוסף נדל"ן, עמ' 12, מיום 18.8.97.

הינה חיובית, וזאת באמצעות נקיטה באחת מתוך שלוש שיטות מכרז חלופיות. השיטה האחת הינה על ידי שינוי כלל המכרז באופן שייקבע כי ה"מוצר" העומד למכירה איננו המגרשים עצמם, אלא הזכות לבחור מגרש מתוך 66 המגרשים המוצעים למכירה. על פי שיטה זו ידורגו כלל המציעים בסדר יורד, כאשר בעל ההצעה הגבוהה ביותר ימצא בראש הרשימה, ולו תינתן הזכות לבחור ראשון מגרש במחיר שבו נקב. בעל ההצעה השניה בגובהה יקבל את הזכות לבחור מגרש אחריו, וכן הלאה. על ידי כך, ל-66 המציעים הגבוהים ביותר תינתן האפשרות לזכות ב-66 המגרשים המוצעים למכירה, תוצאה היוצרת הקצאה אופטימלית של המגרשים ורווח מקסימלי למינהל. יחד עם זאת, בשיטה זו יתכן כי כאשר יגיע תורו של מציע שאיננו בעל הצעה הגבוהה ביותר לבחור לעצמו מגרש הוא יגלה, כי הוא איננו מעוניין באף אחד מהמגרשים שנותרו במחיר שבו נקב, שכן כל המגרשים שאותם הוא היה מוכן לרכוש "נתפסו" זה מכבר. על כן, לדעתי, בשיטת מכרז זו, פרט למציע הגבוה ביותר יש לאפשר ליתר המציעים לסגת מהמכרז מבלי לשלם על כך קנס, אם אין הם מוצאים לעצמם מגרש על פי רוחם או מגרש המצדיק, לדעתם, את הסכום שבו נקבו. כתוצאה מכך, יתכן כי בסופו של יום לא היו נמכרים 66 המגרשים ל-66 בעלי ההצעות הגבוהות ביותר, אך יחד עם זאת, בהתחשב בדימיון שבין המגרשים שהוצעו במכרז סביר להניח כי מידת הפרישה מן המכרז היתה מזערית, אם בכלל.

דרך נוספת לשיפור תוצאות המכרז הינה להסיר את ההגבלה על הגשת שתי הצעות בלבד, ולתת אפשרות למציעים להגיש יותר הצעות, כאשר למינהל נותרת הזכות לבחור את שילוב ההצעות הזוכות, באופן שיעניק לו את התמורה המירבית (כפי שנעשה בפועל לגבי שתי ההצעות שהוגשו). לכאורה, יתכן כי ראוי היה שלא להגביל כלל את מספר ההצעות שרשאי כל מציע להגיש, זאת במידה שברשותו של המינהל תוכנה מתאימה, המסוגלת לבחור את השילוב הרווחי ביותר של הצעות ללא עלויות עיסקה גבוהות. אם אפשרות כזו איננה קיימת, יתכן כי הגבלה מסויימת (נניח לעשר הצעות) הינה סבירה, שכן מצד אחד היא מאפשרת מיגוון מספיק של אפשרויות, ומצד שני היא מקטינה עלויות עיסקה. מכל מקום, כל הרחבה של מספר ההצעות שרשאי כל מציע להגיש היתה מביאה עימה תוצאה יעילה יותר של המכרז, והיתה מונעת, או לפחות מקטינה באופן משמעותי, את הסיכוי שמציע בעל הצעה גבוהה לא יזכה במגרש כלל, בעוד שמציע בעל הצעה נמוכה יותר יזכה במגרש. כאמור, מניעת מצב זה היתה משפרת את יעילות המכרז.

דרך שלישית לשיפור יעילות הקצאת המגרשים הינה שיטת המכירה הפומבית הסימולטנית הרציפה, אשר שימשה את ה-FCC בהקצאת תדרי השידור בארה"ב. על פי שיטה זו מעמיד עורך המכרז את כל הפריטים המועמדים להקצאה למכירה פומבית סימולטנית, מרובת סיבובים, כאשר כל סיבוב הינו, למעשה, מכרז רגיל, אשר בו כל מתמודד רשאי להגיש הצעה אחת, עבור פריט אחד. המכירה מסתיימת כאשר לא מוגשת יותר אף הצעה לאף אחד מהפריטים. על ידי כך, יכול כל מתמודד להחליט איזה פריטים מעניינים אותו ובאיזה מחיר. אם פריט מסויים מגיע למחיר שבו המתמודד כבר איננו מעוניין בו עוד, הוא יכול לעבור להתמודד על פריט אחר. בסופו של התהליך יוקצו כל הפריטים למעריכים הגבוהים ביותר שלהם, כך שהקצאתם תהיה אופטימלית.

מסקנה זו, אם היא נכונה, מאששת את המחקר התיאורתי והאמפירי שהוצג לעיל, לפיו לשיטת המכרז הנקטת על ידי בעל המכרז יכולה להיות השפעה של ממש על תוצאות המכרז. אולם, ממסקנה זו מתחייבת לכאורה גם מסקנה נוספת, חשובה לא פחות, והיא שמקום שבעל המכרז הינו רשות מינהלית ואיננו גורם פרטי, הרי שהעובדה שסוג המכרז משפיע על תוצאותיו מצדיקה להטיל עליו מעבר לחובת המכרז הראשונית גם חובה משנית, והיא לבחור במכרז האופטימלי לנסיבות העניין.

מסקנות

מבחנו המרכזי של הפרק בתורת המשחקים ששמו תורת המכרזים, היינו בשאלה האם ניתן לגזור מן הניתוחים התאורטיים שהובאו לעיל מסקנות מעשיות עבור הרשות המינהלית, ואם כן מהן מסקנות אלה. יחד עם זאת, את המסקנות שיוצגו להלן ראוי, לדעתי, לחלק לשניים: למסקנות במישור הכלכלי ולמסקנות במישור המשפטי-נורמטיבי.

**"מנגנון המכירה
הפומבית הינו היחיד
המבטיח כי בכל
המקרים ובכל
הנסיבות הקצאת
המשאב תהיה
אופטימלית".**

המסקנה הראשונה והחשובה ביותר הינה שככלל, מנגנון ההקצאה האופטימלי הינו מנגנון המכירה הפומבית. אמנם, אין זו מסקנה גורפת, במובן זה שהיא מתקיימת בכל תנאי ובכל נסיבה, אך זוהי מסקנה כללית, המתקיימת ברוב המקרים וברוב הנסיבות. ראשית, מנגנון המכירה הפומבית הינו המנגנון היחיד המבטיח, כי בכל המקרים ובכל הנסיבות הקצאת המשאב תהיה אופטימלית, כמובן זה שהוא יוקצה למקסם התועלת ממנו. יתר המנגנונים אינם יכולים להבטיח תכונה חשובה זו בכל תנאי ובכל נסיבה. לתכונה זו קיימת חשיבות מיוחדת כאשר עורך המכרז הינו הרשות המינהלית, להבדיל מגורם פרטי. תכונת ההקצאה האופטימלית מושגת על ידי שני מאפיינים עיקריים של המכירה הפומבית.

המאפיין הראשון הינו תכונת הפומביות של המכירה הפומבית, המונעת את האפשרות להיווצרותו של כשל שוק, כתוצאה מפערי מידע. פומביות ההליך מבטיחה כי בעל ההערכה הגבוהה ביותר של המשאב יהיה גם זה שיזכה בו, תוצאה אופטימלית מבחינה כלכלית.

יתרון שני של המכירה הפומבית הינו בכך, שהיא מבטיחה תמורה גבוהה יותר למוכר ממנגנוני ההקצאה האחרים. תכונה זו מושגת בזכות כמה מאפיינים נוספים המייחדים את המכירה הפומבית. ראשית, המכירה הפומבית מאופיינת בעלות עיסקה נמוכה יותר מיתר מנגנוני ההקצאה, הנובעת מכך שזהו הליך מהיר חזול³². בנוסף, מנגנון המכירה הפומבית מיתר "ריגול"

32 אם בעבר ערכת מכירה פומבית חייבה איסוף של כל המשתתפים במכירה למקום אחד, עובדה שייקרה את ההליך ואולי מנעה את השתתפותם של מציעים מסויימים, הרי שכיום אין עוד צורך בכך. בזכות השתכללות אמצעי התקשורת ניתן לערוך מכירה פומבית בכמה מוקדים בו זמנית, אשר יקושרו על ידי מסכי וידאו. כמו כן, ניתן לעשות שימוש באינטרנט, ועל ידי כך לאפשר השתתפות לכל מי שמעוניין בכך ועומד בתנאי ההשתתפות שנקבעו מראש.

והתחקות אחר המציעים האחרים, ועל כן מיתר גם את השימוש באמצעי הגנה מפני ריגול. כתוצאה מכך, נחסכות למציעים הוצאות רבות, וכפי שהוסבר כבר לעיל הדבר אף מעורר את ההשתתפות בהליך המכירה, עובדה המעלה אף היא את התמורה הצפויה בה לעורך המכרז. שלישי, בנסיבות המאופיינות בהערכה משותפת או בהערכה תלויה או מקושרת, שזהו המצב השכיח ביותר, עריכת מכירה פומבית מקטינה את ההשפעה של קיללת המנצח. זאת, משום שפומביות ההליך מספקת למציעים מידע בדבר הערכת המשאב על ידי המציעים האחרים, עובדה המקטינה את חוסר הוודאות שבו הם נמצאים, ומאפשרת להם להעריך נכון יותר את המשאב העומד למכירה. צימצום החשש ליפול קורבן לקיללת המנצח מאפשר למציעים להגדיל את הצעותיהם ומעלה את התמורה הצפויה מן המכירה³³.

יתרון שלישי של המכירה הפומבית על פני יתר מנגנוני ההתקשרות הינו בכך שמנגנון זה מתמודד באופן מלא יותר עם בעיית הנציג³⁴, וזאת בזכות "שקיפות" ההליך. פומביותה של המכירה הפומבית מצמצמת את האפשרות למניפולציות אסורות, לשחיתות ולפגיעה בטוהר המידות; ועל כן מצמצמת את בעיית הנציג. לתכונה זו חשיבות גם בהיבט הכלכלי, אך לא פחות מכך בהיבט המוסרי-האתי. כתוצאה משקיפותה נהנית המכירה הפומבית מיתרון נוסף על פני יתר מנגנוני ההקצאה והוא חיזוק האמון של הציבור ברשות המינהלית בכלל ובשיטת המכרזים בפרט.

המסקנה בדבר עדיפותה היחסית של המכירה הפומבית על פני יתר מנגנוני ההתקשרות הינה המסקנה העיקרית והחשובה ביותר שראוי, לדעתי, לגזור מן הניתוח הכלכלי של המכרז. אולם, למסקנה זו ניתן להוסיף שתי מסקנות אופרטיביות נוספות צנועות יותר, אך לא נטולות חשיבות כלכלית.

מסקנה ראשונה הינה, שבדרך כלל, במצב של חוסר וודאות משמעותי לגבי ערכה של העיסקה מן הראוי להמנע ממכרז הקובע תשלום חד פעמי של הזוכה לעורך המכרז. במצבים מעין אלה ראוי להעדיף שיטת התקשרות, אשר על פיה עיקר התשלום יעשה באמצעות תמלוגים, אשר יגזרו מההכנסות בפועל.

מסקנה שנייה הינה, שבדרך כלל, ראוי לקבוע במכרזים מחיר מינימום. קביעת מחיר מינימום הינה יעילה מבחינה כלכלית, היא מהווה מכשיר חשוב במלחמה נגד קרטלים, והיא מצמצמת את בעיית הנציג, שכן היא מקטינה את הכדאיות שבפעולה המושחתת.

33 כאן ראוי לציין כי על פי הניתוח התאורטי מסקנה זו איננה כה מובהקת שעה שהמציעים מאופיינים כשונאי סיכון. על כן, למען הדיוק ראוי לומר כי מסקנה זו נכונה תמיד כאשר המציעים הינם אישי סיכון; ואילו במצב של מציעים שונאי סיכון המסקנה דלעיל תלויה בשאלה: מה יותר דומיננטי בנסיבות העניין – שינאת הסיכון של המציעים או הקטנת עלויות העיסקה וצימצום ההשפעה של קיללת המנצח?

34 "בעיית הנציג" בהקשר שלנו היא החשש שנציג הציבור, הפקיד המוסמך, יעשה שימוש לרעה בסמכותו באופן שהוא יעדיף את האינטרס האישי שלו על פני האינטרס של הציבור, שהוא מהווה שלוח שלו. המשמעות המעשית של הדבר הינה העדפה להתקשר עם פלוני ולא עם אלמוני בשל היותו של פלוני קרוב משפחה, חבר מפלגה, נותן שוחד וכד'.

יחד עם הדברים האלה מן הראוי לציין כי התיאוריה הכלכלית איננה מסוגלת לקחת בחשבון את העובדה שמציע במכרז מוכן לעיתים להציע מחיר נמוך מאוד לשירות שהוא אמור לספק, לעיתים אף מחיר הפסד, משום שהוא מעריך שבמהלך ניהול החוזה יהיה צורך להרחיב את היקף העבודה או לשנותה, ומהרחבה זו הוא יפיק את עיקר רווחיו. "כלי העבודה" הכלכליים אינם מסוגלים לקחת בחשבון שבישקלול מחיר ההצעה לוקח המציע בחשבון גם שיקולים שקשה מאוד, אם בכלל ניתן, לאמוד אותם, כגון צבירת מוניטין, הבטחת תעסוקה לעובדיו, החלשה של יריביו העיסקיים וכד'. למרות מאות המחקרים שנערכו בתחום תורת המכרזים, אשר ניסו להתייחס לכל סיטואציה, תהא שולית ואזוטרית ככל שתהא, עדיין לא הותוותה הדרך לתאר באמצעות כלים מתמטיים את המציאות המורכבת, ולהציבה במסגרת מודלים פשוטים יחסית. על כן, יהיה נכון יותר להתייחס לניתוח הכלכלי כמתאר היבט אחד של ההתקשרות או צד אחד שלה, ולא כניתוח המתאר סיטואציה מעשית, שכן המציאות תהיה כמעט תמיד מורכבת הרבה יותר מכל מודל תיאורטי.

**"לאופן עיצוב
המכרז יכולה להיות
— יש בכוול —
השפעה מכרעת
על תוצאותיו"**

סיבה שניה להטלת ספק בדבר מעשיותם של הניתוחים הכלכליים קשורה אף היא למורכבות החיים, לעומת מוגבלותה של המתמטיקה בתיאור מורכבות זו. עיקר המודלים הכלכליים מנתחים את המכרז כמשחק המבודד מסביבתו. ההתייחסות המקובלת למכרז היא כאל ארוע מוגדר, שתחילתו וסופו ברורים. אולם, במציאות מצוי המכרז בקונטקסט של ניהול עסקים כולל, כאשר הוא מושפע מארועים חיצוניים לו, ומשפיע בעצמו על ארועים חיצוניים אחרים.

ספק מינורי יותר, לגבי האפשרות ליישם את מסקנות התיאוריה הכלכלית ישירות לעבודתה של הרשות המינהלית נובע מהשוני שבין מטרות הניתוח של תורת המשחקים לבין מטרותיה ותפקידיה של הרשות המינהלית. עיקר עניינה של תורת המשחקים הינו במיקסום התועלת הכלכלית ל"שחקנים" עצמם. על כן, מכרז אופטימלי לפי תורת המשחקים הינו בדרך כלל מכרז הממקסם את התמורה לעורך המכרז. לעומת זאת, עניינה של הרשות המינהלית הינו במיקסום התועלת לכלל המשק, נושא שתורת המשחקים איננה מתמקדת בו בדרך כלל³⁵. לא תמיד קיימת זהות בין האינטרס הצר של עורך המכרז לבין האינטרס הרחב של המשק בכללותו. על כן, במקרים רבים המסקנות שאליהן מגיעים מלומדי תורת המשחקים אינן ישימות למצב שבו בעל המכרז איננו גורם פרטי כי אם רשות מינהלית.

בהקשר של מישור ההסתכלות הרחב יותר, ראוי להסב את תשומת הלב לשתי מסקנות כלליות, אשר ראוי לגזור מן הניתוח ה"משחקי" של המכרז.

35 לעיתים, אף רשאית הרשות להציב מטרות לא כלכליות כלל לעיסקאות שהיא כורתת, כגון קידומו של סקטור חברתי חלש או עידוד ההתישבות באזורי פריפריה.

המסקנה הכללית הראשונה הינה, שלאופן עיצוב המכרז יכולה להיות – ויש בפועל – השפעה מכרעת על תוצאותיו. עיצוב המכרז יכול להשפיע על מספר המשתתפים במכרז, על מיהות המשתתפים במכרז, על גובה ההצעות שתוגשנה במכרז, על תקינות פעולתו של המכרז; והחשוב מכל, עיצוב המכרז יכול להשפיע על מיהות הזוכה במכרז ועל גובה התמורה שתצמח מהמכרז לעורך המכרז. מסקנה זו ניתן להסיק הן מהניתוח התיאורטי של המכרז, הן מניסויי מעבדה ומסימולציות ממוחשבות שבחנו שאלה זו, והן ממחקרים אמפיריים, אשר ניתחו תוצאות של מכרזים שונים. מטבע הדברים, תקפותה של מסקנה זו מהווה תנאי לתוקפה של המסקנה המרכזית שהוצגה לעיל, בדבר עדיפותה היחסית של המכירה הפומבית על פני יתר מנגנוני ההקצאה.

המסקנה הכללית השנייה סוכמה על ידי מקפי ומקמילן בטענה, כי חשיבותו העיקרית של המחקר התיאורטי בתורת המכרזים הינו בפיתוח אינטואיציה נכונה לגבי השיקולים שיש לשקול וההכרעות שראוי לקבל בעיצוב המכרז. לטענתם, למרות שלא ניתן ליישם את המחקר התיאורטי לשפת המעשה באופן ישיר, ערכו של מחקר זה הינו עצום בשל כלי החשיבה וכלי הניתוח שהוא מספק ובזכות התובנות הנובעות ממנו. לכן, הידע התיאורטי שנצבר בתורת המכרזים יכול לשמש כלי רב ערך בידי רשויות המינהל בעיצוב המכרז. אין זה כלי טכני שקל ליישמו, אך זה כלי מהותי, שיכול להוות עזר רב, ועל כן חשוב להביאו בחשבון.

אלה הן התובנות הכלכליות שניתן וראוי, לדעתי, לגזור מן הניתוח הכלכלי של המכרז. עתה, ננסה להצביע על המסקנות הנורמטיביות שראוי לגזור מן המסקנות הכלכליות.

בטרם נדון במסקנות הנורמטיביות חשוב להדגיש כי לדיון שפורט לעיל אין כיום כל ביטוי במישור הנורמטיבי, לא בישראל ועד כמה שידוע לי, אף לא במדינות אחרות בעולם. ככל שהדברים נוגעים למשפט הישראלי, עובדה זו איננה נובעת מהחלטה מושכלת של הדרג המחליט בדבר חוסר מעשיותו של דיון זה, או בדבר מידת התקפות של המסקנות שפורטו לעיל, אלא מתוך חוסר היכרות עם חומר זה. עיון בעשרות הפרוטוקולים של ועדת המשנה של ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוקמה לצורך אישור תקנות המכרזים מגלה, כי הועדה כלל לא נסתיעה בניתוח הכלכלי של המכרז בגיבוש תקנות המכרזים, ולדעתי היא כלל לא היתה מודעת לקיומו של דיון וניתוח כלכלי מעין זה. לא יפלא איפוא שחוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים אינם מתייחסים כלל לעובדה שהביטוי "מכרז" יכול להכיל בקירבו מנגנוני התקשרות שונים, המתאימים לסיטואציות שונות.

חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים אינם מגדירים את המונח "מכרז", כך שלכאורה מותר הדבר פתח לרשות המינהלית הכפופה לחוק לעצב את המכרז כרצונה, תוך התחשבות גם בהיבטים הכלכליים של המכרז. מהעיון בתקנות חובת המכרזים, הקובעות את אופן ניהול המכרז, עולה שה"מכרז" שאליו מכוונות התקנות הינו המכרז "הרגיל", ולא כל מכרז אחר³⁶.

36 עובדה זו ניתן ללמוד מעיון בתקנות 18, 19 ו-20, שעניינן אופן הגשת ההצעות ובדיקתן.

יוצא שכל עוד עומדות התקנות הנוכחיות בתוקפן יקשה מאוד להביא את המסקנות המפורטות לעיל לידי יישום.³⁷ פסיקת בית המשפט העליון, לעומת זאת, הגדירה את המכרז כ"תחרות מאורגנת"³⁸, הגדרה ראויה ורחבה דיה כדי להחיל בקירבה את כלל סוגי המכרזים, ובכלל זה את המכירה הפומבית. אולם, פסיקת בית המשפט העליון בענייני מכרזים מאופיינת, לדעתי, בהזנחה כמעט מלאה של ההיבט הכלכלי של המכרז, תוך התמקדות בהיבט של שמירת עקרון שיוויון ההזדמנויות, והעדפתו על השיקול הכלכלי כל אימת שקיימת התנגשות או סתירה בין השניים.³⁹ בהתחשב בעמדה זו לא ניתן לצפות שהפניית תשומת הלב של הרשות המינהלית להיבטים הכלכליים של המכרז תבוא מכיוונו של בית המשפט.

**"המכירה הפומבית
המודרנית ורכוש
המציע הפוטנציאלי
את מסמכי המכרז
באינטרנט והמכירה
תבצע על צג
המחשב"**

בהסתמך על המסקנה הכלכלית שלפיה מנגנון המכירה הפומבית הינו בדרך כלל מנגנון ההקצאה היעיל ביותר, ראוי, לדעתי, לקבוע כלל משפטי, אשר על פיו דרך המלך בהתקשרויות הרשות המינהלית תהיה המכירה הפומבית, וזאת למעט במקרים, שיגדרו מראש, שבהם חסרונות המכירה הפומבית עולים על יתרונותיה. ניתן לומר כבר עתה ששיטת התקשרות זו מתאימה לכל ההתקשרויות הפשוטות, שבהן מרכיב המחיר הינו המדד היחיד או העיקרי בהכרעה הסופית, וכן לכל התקשרות שבה ניתן להפריד באופן ברור בין מרכיב העלות למרכיב האיכות בהכרעה הסופית, באופן שאיננו מחייב קביעה של דירוג איכותי בין ההצעות. דומה כי הגדרות אלה כוללות בחובן את מירב ההתקשרויות.

בביטוי מכירה פומבית אינני מתכוון למכירה הפומבית המסורתית, שבה יושבים באולם אחד כל המעוניינים בהתקשרות וכרוז שפטיש בידו מנהל את התחרות. המכירה הפומבית שאני מתכוון אליה דומה יותר לאתרי המכירות הפומביות שקיימים ברשת האינטרנט. במכירה הפומבית המודרנית ירכוש המציע הפוטנציאלי את מסמכי המכרז או "יוריד" אותם מהאתר של עורך המכרז באינטרנט, ימלא את כל פרטי ההצעה פרט למחיר⁴⁰, ואם הוא עומד בתנאי הכשירות וההשתתפות המפורטים במסמכי המכרז הוא יקבל אישור (בצורת קוד השתתפות) להשתתף במכירה הפומבית. ביום ובשעה הנקובה במסמכי המכרז ישב אותו מציע במשרדו, והמכירה תתנהל על צג המחשב שעל שולחנו באמצעות רשת האינטרנט.

37 לדעתי, ניתן כיום ליישם את המסקנות הכלכליות העומדות בסתירה לפרוצדורה שמכתיבות התקנות רק לגבי התקשרויות הפטורות מחובת עריכת מכרז.

38 בג"צ 118/83, אינווסט אימפקט נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות, פ"ד לח (1) 729, 734.

39 הדוגמאות לכך הן רבות ותיקצר היריעה מלפרטן. ראו לאחרונה ע"א 4683/97, ידע מחשבים ותוכנה נ' משרד הבטחון, (טרם פורסם בפ"ד). בפסק דין זה פסל הנשיא ברק הצעה שהיה בה פגם קל ערך, בשם השמירה על השיוויון, מבלי לקחת בחשבון שבכך יש כדי לייקר את ההתקשרות פי שלושה, ותוך שהוא קובע שנימוק זה איננו רלבנטי כלל.

40 כולל מסמכים המעידים על כשירותו, הסכמתו לחוזה המוצע על ידי הרשות, ערכות בנקאית אם נדרשת וכד'.

מהניתוח הכלכלי עלה שעל אף העדיפות הלכאורית של מנגנון המכירה הפומבית לא ניתן לנסח מנגנון התקשרות אחד, שיהיה אופטימלי בכל עיסקה ועיסקה ובכל מערך של נסיבות. מצד שני נבע מן הניתוח הכלכלי שלעיצוב המכרז בנסיבות נתונות יכולה להיות השפעה משמעותית על יעילות העיסקה ועל התמורה שתצמח ממנה. ממסקנות אלה ראוי, לדעתי, לגזור כלל נורמטיבי, רך יותר מהכלל המחייב שימוש במנגנון המכירה הפומבית, והוא שמכרזים מסוגים מסויימים לא יעוצבו כמכרז רגיל או כמכירה פומבית כדבר שבשיגרה, אלא תוטל על הרשות המינהלית חובה לעצבם תוך שיתוף מומחים בנושא, שיבואו, מטבע הדברים, מתחומי הכלכלה ותורת המשחקים. על ידי כך, תביא הרשות המינהלית לכלל מימוש את חובתה לעשות את השימוש היעיל ביותר בכספי הציבור וברכושו, המוחזקים על ידה בנאמנות.

אינני רואה הצדקה לחייב התייעצות מעין זו לגבי כל מכרז, שכן מדובר בתהליך המייקר מאוד את עלות העיסקה, הן בכסף והן בזמן. חיוב זה ראוי, לדעתי, שישמר לעיסקאות בעלות היקף גדול ולעיסקאות בעלות השפעה כלכלית משמעותית, באופן שאכן יצדיק מבחינה כלכלית השקעה גדולה בעיצוב פרטני של המכרז. לדעתי, לא יהיה זה ראוי להתנות את חובת ההתייעצות במורכבות העיסקה שבה מדובר, שכן לעיתים רבות, גם עיסקאות אשר במבט ראשון נראות פשוטות ובלתי ניתנות לשיפור, במבט שני מתברר כי ניתן היה להגיע בהן לתוצאות יעילות הרבה יותר, לו היתה ננקטת בהן שיטת הקצאה אחרת. אולם, ברור כי המלצה זו מקבלת משנה תוקף שעה שהעיסקה שבה מדובר לא מאופיינת רק בהיקפה הגדול, אלא גם במורכבותה הרבה.

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ר)

חגית יהל*

התמודדות עם בעיית מיקום אתרים ציבוריים בלתי רצויים הינה אחת הבעיות הסביבתיות והתכנוניות הקשות ביותר אתה מתמודדות מדינות העולם המפותח וישראל ביניהן. העולם כיום עומד בפני דילמה ההולכת וגדלה, בה מנסות מדינות להתמודד עם פיתוח פרוייקטים חדשים להם מתנגדים תושבי אזור הפתוח. כחברה, אנו מעונינים בפרוייקטים אלה, אך כפרטים אנו דוחים את קרבנם אלינו. השם שניתן למתקנים אלה, שמאז ומתמיד הרתיעו את הסביבה בהשפעותיהם *LOCALLY UNWANTED* הוא השליליות הוא *LAND USES: "LULU"*

מחקרים רבים מתייחסים לבעיית מיקום מתקנים ציבוריים לא רצויים לסוגיהם, הכוונה: לאתרי סילוק אשפה, בעיקר כאשר מדובר בפסולת כימית, רעילה (Rabe 1991, Portney 1984) וגרעינית (Blowers, 1984), ולמשרפות (Petts, 1992). מחקרים אחרים מדברים על מיקום תחנות כוח סטנדרטיות, גרעיניות (Ducsik, 1987) או תחנות כוח המופעלות על ידי הרוח (Thayer and Hansen, 1988). במתקנים אלה כלולים גם שדות חעופה, מחלפים, כבישים, מגרשי גרוטאות וכיו"ב.

בעיית מיקום מתקנים ציבוריים לא רצויים הפכה לגורם חשוב ובעל משמעות רבה בתהליך הפיתוח במרוצת השנים האחרונות. מיקומם במרחב וחלקם בעיצוב הנוף נחשב כתופעה מרחבית המתגבשת מתוך מאבק בין האוכלוסייה המקומית, מצד אחד, לבין מערכת התכנון מצד שני, בו חותרים לפתרון הצדדים המתעמתים. ההתנגדות למיקום המתקן מצד האוכלוסייה

* הכותבת הינה חוקרת במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון. מנחי המחקר: פרופ' יהודה גרוס ופרופ' אבינועם מאיר.

המקומית ותוצאת מאבק זה על פי רוב היא אחת משלוש האפשרויות: (1) קבלת ההתנגדות. (2) דחיית ההתנגדות. (3) שינוי מסוים בתכנית המהווה פשרה בין הצדדים.

במחקר זה ייעשה שימוש במונח מצב"ר (מתקנים ציבוריים בלתי רצויים) במקום במונח LULU. מצב"ר יכול להיחשב כרצוי בעיני חלק אחד מהאוכלוסייה, בעוד שבעיני החלק האחר יהיה המצב"ר בלתי רצוי. כלומר מצב"ר הינו רק עבור אנשים שמתייחסים אליו ככזה. יתר על כן; מצב"ר אינו נחשב ככזה לתמיד.

פיתוח מצב"רים חדשים אשר נחוצים לחברה הינו חלק אינטגרלי מנושא תכנון עיר ואזור. בסוגייה מורכבת זו משולבים הגורמים: צדק חברתי, פתוח בר-קיימא, ומניעים כלכליים, אשר לעיתים קרובות מנוגדים זה לזה. ניגודים אלה מעוררים עימותים והתנגשויות בין הצדדים המעורבים במיקום המצב"רים. אלה ניזונים מכמה מוקדי מתיחות-חברתית: הכוח שיש בידי השלטון הריכוזי לעומת אוטונומיה, חוקים "יבשים" לעומת צדק לחלשים, קבלת החלטות מהירה מול שיתוף הציבור, ויעילות כלכלית לעומת אחריות חברתית. נושאים אלו לצד המאבק על איכות הסביבה מעסיקים את כל שכבות הציבור, ארגונים שונים, ו"רוקים", שלוקחים חלק בניסיון להשפיע על עיצוב הנוף. מאבקים אלה שמתרחשים גם בישראל מעלים את השאלה האם — כמו במחקרים שנעשו בעולם המערבי ומצאו כי התנגדותה של אוכלוסייה חזקה למצב"ר, מונעת בדרך-כלל את הקמתם בקרבתה, ולעומתה קל יותר להקים מצב"ר בסביבת אוכלוסייה חלשה שהשפעת התנגדותה פחותה — נכון הדבר גם לגבי החברה הישראלית?

על בסיס הנחה זו מטרת המחקר הנוכחי לבחון את ההיבטים החברתיים של מיקום מצב"ר ותופעת ה-NIMBY בישראל, על ידי בחינת פרופיל ראשוני של תופעת ההתנגדויות בקרב אוכלוסיות שונות בישראל.

ולמעשה:

- לבחון האם אוכלוסייה מסוימת מתנגדת לסוג מצב"ר מסוים.
- האם קיים קשר בין התכונות החברתיות-כלכליות של האוכלוסייה המתנגדת למידת הצלחתה של ההתנגדות.
- האם קיימים הבדלים בין התנגדויות למצב"ר באזור מטרופוליני לבין אזור דליל אוכלוסין.

כאשר המפגעים מרוכזים באזורים בהם רוב האוכלוסייה היא מיעוט אתני או גזעי, מוגדר המצב כאי צדק גזעי וגזענות סביבתית, "ENVIRONMENTAL RACISM" (ANDERTO et.al, 1994). המונח 'צדק' מוגדר כסטנדרט לקבלת זכויות טבעיות, באופן חוקי, חופשי וללא מרות, דעה קדומה, מעשה הונאה או דבר הכרוך במצוקה (Webster's 1970).

שני היסודות המרכזיים של 'אי-צדק' — דעה קדומה ומצוקה — עומדים במרכז הדיון בגזענות סביבתית ("ENVIRONMENTAL RACISM") אי צדק כתפוצת אתרי פסולת ובמיקום המפלה של המתקנים (ANDERTON, et.al, 1994).

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ר)

לראשונה הוצג המושג "גזענות סכיבתית" על ידי התאחדות הכנסיות בארצות הברית (UCC, 1987), בבואו לייצג תפיסה גזענית של המתכננים בהקשר למיקום מתקנים מסוכנים וחיפה לא שווה של קבוצות מיעוטים לסיכונים בריאותיים.

מידת המעורבות בהתנגדות למצב"ר משתנה בהתאם לנזק האפשרי

קביעה זו מתוספת לעדויות אחרות המצביעות על אי שיוויון בהתפלגות הנטל הסביבתי מבחינת הגזע כמו למשל טענת ADEOLA (1994) הגורס, כי הגזע הינו המרכיב החשוב ביותר בניבויי תפוצת זיהום האוויר, הסכנות במקומות עבודה ודירור ליד אתרי אשפה.

**"אך כי הציבור מבין
את החשיבות
הרבה של אתרים
ציבוריים בלתי
רצויים – הוא**

**מסרב לקבל אותם
בחצרו האחורית.
תופעה זו מכונה –
NOT IN MY BACK
"YARD"**

תופעת ה-NIMBY (NOT IN MY BACK YARD), מושג שלראשונה השתמש בו O'Hare (1977), הפך למילת מפתח המייצגת תנועת התנגדות של תושבים לתכניות מיקום מצב"ר, המשקפת חששות הנובעים מהסיכונים הקשורים בפעילות המצב"ר ומאי הוודאות אודות ניהול מתקנים אלו.

האוכלוסייה אשר עליה נכפתה השכנות למצב"ר רואה חוסר שוויון בין התועלת האפשרית שתצמח לה מקרבתה למתקן (מקומות עבודה, הקלה במסים וכד') לבין הנזק הפגיעה וההפסד שעלולים להיגרם לסביבה ולבריאות תושבי האזור כמו: רעש, צפיפות תחבורה, ירידת ערך הנכסים וירידה בתדמית העצמית והקהילתית. תחושות אלו באות לידי ביטוי בכעס ובהתנגדות.

תגובת האנשים ומידת מעורבותם בהתנגדות משתנה בהתאם לנזק האפשרי מן המתקנים בצורה הבאה:

- ככל שמידת הרעש, הצחנה, הלכלוך, צפיפות התחבורה והאבק – רבים יותר, כן גדלה ההתנגדות.
- ככל שקרבת המגורים של האנשים לאתר גדלה, כך תגדל מידת מעורבותם (LOBER, 1995; ARMOUR 1991).

הקשר בין התנגדות האוכלוסייה לבין מאפייניה החברתיים

מחקרים שבדקו תגובות של אוכלוסייה ביחס למאפייניה הסוציו-אקונומיים, הגיעו למסקנה כי מידת התנגדות תושבים למיקום מתקנים תלויה במאפייניהם החברתיים.

כדו"ח שהוכן בשנת 1988 עבור ה"ניו-יורק טיימס" (GLABERSON, W), הוצגו שתי קבוצות:

האחת, זו אשר התנגדותה מעטה, היתה מורכבת מאנשים שנטו להסכים למיקום מתקנים בלתי רצויים. מאפייניהם: מבוגרים, כפריים, בעלי-השכלה תיכונית לכל היותר, בעלי-הכנסה נמוכה, חוואים ואיכרים.

השניה, זו שהתנגדותה רבה, כללה: צעירים עד גיל העמידה, עירוניים, בעלי-השכלה על-תיכונית, בעלי-הכנסה ממוצעת עד גבוהה, עקרות בית ובעלי מקצועות חופשיים.

במחקרו על מצב"ר ופיזורו ברחבי ארה"ב, טען ADEOLA (1994) כי הנפגעים העיקריים ממיקום מתקנים אלה הם תושבי השכונות, בעלות הכנסה נמוכה, המאוכלסות על ידי מיעוטים. המשמעות העיקרית ממסקנה זו, טוען החוקר, היא שמצב"ר משפיע על ירידת ערך הנכסים.

מציאות זו משקפת את חוסר האונים של האפרו-אמריקאים בארצות הברית, משום שאין הם באים לידי ביטוי בתהליך קבלת ההחלטות הקשורות במיקום מצב"ר. חוסר מעורבות זו נובע מחוסר ידע ונגישות אל מקורות מידע וכן מחוסר גיבוי וכוח במישור הפוליטי. התוצאה מכך, לפי ADEOLA, היא חשיפה לא-שווה של האפרו-אמריקאיים לסכנות הקשורות בתנאים בריאותיים לקויים, אשר ידועים כגורמים לתמותה גבוהה, למחלות ולתוחלת חיים קצרה יחסית באוכלוסייה זו.

מחקר שדן בנושא אי הצדק הסביבתי מצא שסכנות סביבתיות מאיימות בעיקר על חברות חלשות ומיעוטים. במחקר זה מצאו Bowen ואחרים (1995) שרמת ריכוז המזהמים בתעשיות רעילות ב-14 מחוזות באוהיו, בהם מרוכזים כ-90% מאוכלוסית מיעוטי המדינה – נמצאה כגבוהה ביותר בהשוואה לרמת הזיהום הממוצעת למחוז.

לא מן-הנמנע הוא שמיקום מצב"ר בקרבת שכונות עוני ומיעוטים מצביע על אפליה. לעומת זאת אפשרי גם, כי ישנם משתנים נוספים הקשורים במציאות זו, כמו דינמיקת שוק הדירות (Been, 1994). דינמיקה זו גורמת לכך שבהשוואה לאזורים אחרים הופכת סביבת המצב"ר למשכנות עוני המאוכלסות על פי רוב במיעוטים, וזאת לאחר מיקום המתקנים הלא רצויים. דילמה זו מחייבת בדיקה שתתן מענה לשאלה: מי היתה אוכלוסיית האזור בזמן שהמתקנים הבלתי רצויים הוקמו.

בדומה מצטרף מחקרו של BEEN (1994) לדעה המחזיקה כי אחוז ניכר מהאוכלוסייה המתגוררת בסמוך למצב"ר היא אוכלוסיית מיעוטים ועניים (בהקשר לכך יש הגורסים בשם הצדק סביבתי כי יש לפזר את הסיכונים הסביבתיים שווה-בשווה בין הגזעים והמעמדות הסוציו-אקונומיים השונים).

לשאלה מדוע ישנן חברות וקהילות אשר בסביבתן ממוקמים מתקנים לא רצויים, בעוד שבאחרות אין זה כך, משיב BULLARD (1993) כי מיליוני שחורים מתקשים לומר: NOT IN MY BACK YARD מכיוון שלרבים מהם לא קיימת כלל חצר אחורית. הוא מוסיף שלשחורים וללבנים אין אותה הזדמנות ל"הצביע ברגליים" ולברוח מסביבה לא בריאה, הואיל ואפשרות זו קשורה בדרך-כלל ברווחת האוכלוסייה. מחד גיסא מקובל לחשוב כי אין קבוצה מסוימת

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ר)

בחברה, אשר לה יש מונופול על ניקיון הסביבה, ומאידך גיסא, ישנן שכונות וקהילות אשר נאלצות לשאת בנטל בעיית זיהום הארץ.

בבדיקת הקשר היחסי בין מיקום המתקנים לבין גזע וסטטוס כלכלי, בקרב החברות המתגוררות בסמוך למצב"ר עסק מחקר שנערך על ידי ממשלת ארה"ב (ACCOUNTING OFFICE) בשנת 1983 (GAO). מחקר זה התמקד בעיקר במצוקת האפרו אמריקאיים וממצאיו הראו, כי באזור סטטיסטי מסוים שלושה מתוך ארבעת אתרי הפסולת נמצאו בסמוך לאוכלוסייה שמרביתה שחורה. ADEOLA (1994) בדק את אי השיוויון בתפוצת אתרי הפסולת הקשור בגזע. בעזרת סקר טלפוני נאספו נתונים לגבי אוכלוסיית המחקר לפי יחידות סטטיסטיות מטרופולניות ונמצא כי קיים קשר מובהק בין גזע וקרבת המגורים לאתרי אשפה ומתקנים של פסולת פטרוכימית.

**"ככל שמידת
הרעש הצחנה,
הלכלוך, האבק
וצפיפות התחבורה
הנובעים מן
המצב"רים רבים
יותר – כך גדלה
ההתנגדות
הציבורית להם".**

מחקר אמפירי נוסף הממוקד בהיבטים חברתיים-כלכליים של מיקום מצב"ר (MOHI & BRYANT, 1992) בדק את הקשר בין תפוצת המתקנים לבין נתונים כלכליים וגזעיים ליד דטרויט. בדיקת רגרסיה של המשתנים המעורבים במחקר זה העלתה כי מיקום המתקנים תלוי במוצא ואינו קשור בהכנסה. אך מחקר זה מוגבל לאזור מצומצם בלבד.

ניתן לומר כי המחקרים השונים שנעשו בעולם מעידים על קיומה של תופעה שמקשרת בין תכונות האוכלוסייה ומיקום מתקנים לא רצויים. תופעה זו מבטאת מגמה ברורה של אפליה במיקום מצב"ר על רקע גזעי-אתני וסוציו-אקונומי.

מחאה ציבורית והיבטים רלוונטיים של הנושא לחברה הישראלית

מקובל כי החברה הישראלית שואפת מאז הקמת המדינה לשוויוניות ופועלת באורח מתמיד להגשמתה, להלכה ולמעשה. גישה זו נובעת מטעמים שונים כמו: השקפת עולם דמוקרטית וסוציאליסטית, וכן שיקולים ביטחוניים, משקיים, כלכליים חינוכיים ואחרים, כשמשמעותה הינה חתירה לצמצום של פערים. על-פירוב, המושג "שיוויון" אינו נתפס בצורה אחידה; מול הטוענים כי שיוויון פירושו רמת חיים אחידה של כל אזרחי המדינה, ישנם הסבורים כי מתן הזדמנויות קידום שוות הוא השיוויון האמיתי. אולם דומה כי טבע האדם והחברה, כפי שהתפתחו במשך מאות שנים, אינם מאפשרים להשיג שיוויון מלא (שחר, 1987), ולעדות מידת אי השוויון בחלוקת ההכנסות מצביעה עדיין על הימצאות פערים.

אחד הגורמים החשובים לפער בהכנסות בין יוצאי ארצות אסיה-אפריקה לבין יוצאי ארצות מערביות הוא ההבדל ברמת ההשכלה. בשנים האחרונות מצטמצם והולך הבדל זה בקרב הדור הצעיר, אולם הוא עדיין גדול למדי ותהליך צמצומו איטי (גינור, 1983). הפער הערתי בישראל

הוא רב תחומי ומתבטא בהקצאת כל המשאבים החשובים. נוצרה חפיפה בין הבדלים אתניים לבין פערים כלכליים-מקצועיים-חינוכיים-פוליטיים. אין נטייה של הפער העדתי להיעלם בעתיד הנראה לעין גם באותם תחומים בהם הוא נוטה להצטמצם, כמו לדוגמה בחינוך. הפער ניכר היטב בקרב העולים הוותיקים וגם בקרב ילידי הארץ. נראה כי הסבלנות, שמגלים בני עדות המזרח – הולכת ואוזלת, ותגובותיהם לפער זה, כפי שמתבטאות בהתנהגות האישית וכן ברמה הפוליטיות – הולכות ומחריפות עם הזמן.

סמוחה ופרס (1974) טוענים כי לתהליך זה תורמים מספר גורמים:

1. הוותק העולה של בני עדות המזרח.
2. המודרניזציה באורח חייהם המעלה צרכים חדשים שאינם בהישג ידם.
3. עלייה במעורבות ובבגרות הפוליטית, המאפשרת להם לראות את הסתירה בין האידיאולוגיה הרשמית של שיוויון עדתי לבין מציאות של פער.
4. חשיפתם הגוברת לאידיאולוגיות בינלאומיות המדגישות שיוויון עדתי כתביעה דחופה ונמרצת.

לשם המחשת משמעות הפערים החברתיים כלכליים והשלכותיהם האפשריות, בחרנו כדוגמה לכך בתנועות האוהלים מסוף שנות ה-70. תנועות חברתיות אלו התארגנו בשיכונים ובשכונות של בני המעמד הנמוך, מקרב העולם יוצאי עדות המזרח, והעלו על סדר היום הציבורי את הבעייתיות החברתית והדירורית של קבוצה זו.

במהלך פעילותה של תנועת האוהלים, שנחשבה כפעולת מחאה, נקטה התנועה באסטרטגיה של שיתוף פעולה וקונפליקט עם הממסד. שיתוף פעולה זה בא לידי ביטוי בין השאר בפרוייקט שיקום שכונות, אולם יחד עם זאת היו גם פעילויות מילטנטיות של קונפליקט, כמו פלישה לשיכוני פח בשנת 76, והפלישה למבנים גטושים בשנת 79. בפעולות אלה של עימות ומחאה נעשה ניסיון להפוך את כל הנושא של אספקת שירותים למאבק כוח פוליטי.

מחאת תנועת האוהלים בפרט ומחאות של שכונות מצוקה אחרות בכלל, מהוות דוגמה למהות ולסגנון המחאה בישראל.

בנוסף, מחקרים שעסקו בנושא התסיסה החברתית, מגלים כי אי שביעות רצון חברתית צומחת ועולה דווקא בתקופות שבהן יש שיפור במצב הכלכלי. דה-טוקוויל (1955) בניתוחו את המהפכה הצרפתית – הצביע על כך, שאי שביעות הרצון החברתית הגדולה ביותר בצרפת הייתה דווקא באותם חלקי מדינה שנהנו מהשיפור הכלכלי הרב ביותר. מכאן הסיק דה-טוקוויל, כי הציבור מוכן לשאת מצוקה בשקט כל עוד אינו רואה לפניו אפשרות לשינוי המצב. תיאוריה הפוכה לזו הביא מרכס שטען כי משבר כלכלי ומצוקה כלכלית קשה הנם גורמיה של המהפכה החברתית, שבעקבותיה יבוא המעבר מקפיטליזם לסוציאליזם. לפי קונזן (1955) צמיחה כלכלית בשלביה הראשונים עלולה אף להגדיל את אי-השוויון שבחלוקת ההכנסות.

ככל שהתוצר לנפש גבוה יותר כך נוטה לגדול מספר ההפגנות

אוגנר וליהמן-ולציג (1982) בחנו את נושא המחאה הציבורית בעיקר בהיבט הכלכלי, הם מצאו כי הן התוצר לנפש והן שיעור הגידול בתוצר לנפש הם בעלי קשר חיובי עם גילויי מחאה ציבורית. כלומר: ככל שהתוצר לנפש ושיעור הגידול בתוצר לנפש גבוהים יותר, כן נוטה מספר ההפגנות לגדול. הסיבה לכך להערכת אוגנר וליהמן-ולציג נובעת מ"הקיפוח היחסי" – מהתרחבות הפער בין שכבות האוכלוסייה השונות בתקופה של צמיחה כלכלית מהירה. דוגמה לכך הייתה תנועת "הפנתרים השחורים" בתחילת שנות השבעים, אשר הוליכה למספר מהומות והפגנות. סוף שנות השישים התאפיינו בעליה ניכרת ברמת החיים בעיקר של בני עדות המזרח, יחסית לשכבות האוכלוסייה המבוססות יותר. בעוד שמצבם הכלכלי של חלקים מסוימים בקבוצה זו נושאר בכי רע השיפור שחל בתקופה זו של צמיחה כלכלית הביא לעליה ברמת הציפיות של שכבות אלו, להרגשת קיפוח יחסי, ולתנועת המחאה שצמחה בעקבותיהן.

**"מחקרים העוסקים
בנושא התסיסה
החברתית מגלים כי
אי שביעות רצון
חברתית צומחת
ועולה דווקא
בתקופות שבה יש
שיפור במצב
הכלכלי".**

כמן-כן מצאו אוגנר וליהמן-ולציג (1982) כי שיעור האבטלה נתגלה כבעל השפעה חיובית מובהקת על מספר ההפגנות (להוציא הפגנות על רקע פוליטי). בדיקת המחאה לאור התחלקות ההכנסות מראה כי המשתנה "שיעור השכר מתוך ההכנסה", שנועד לייצג את חלוקת ההכנסה במשק לפי גורמי ייצור, נמצא כמשפיע שלילית על הפגנות החברתיות כלכליות – דבר התואם את המחקרים שטענו כי גידול באי-השוויון גורם לגידול בתסיסה החברתית. כלומר ממצאיהם מורים על כך שתדירות הפגנת המחאה גדלה עם האינפלציה, התוצר לנפש ושיעור התוצר לנפש, וקטנה עם שיעור המס ושיעור השכר מתוך ההכנסה.

ממצאים אלו תומכים בהנחה כי בשנים האחרונות, לאור הצמיחה הכלכלית ושיפור מצבם היחסי של שכבות האוכלוסייה החלשות, עלתה רמת הציפיות, והרגשת הקיפוח היחסי. לאור תנאים אלו ייתכן כי האוכלוסייה החלשה שמעוניינת להשוות את מצבה לזה של האוכלוסייה החזקה תתבע את השוואת תנאיה לזו של האוכלוסייה החזקה גם בנושאים סביבתיים.

נושא המחאה הסביבתית בישראל עדיין לא נחקר ביסודיות, אפשר רק להניח כי רוב ההתנגדויות שמועלות בנושאי מצב"רים סביבתיים הן מקרב האוכלוסייה החזקה, זאת לאור מחקרים שנעשו בעולם המערבי. אך בהתבסס על התאוריה של דה-טוקוויל וחוקרים נוספים המייחסים את תופעות המחאה לסוגיהן לרמת ציפיות גבוהה, הקשורה בדרך זו או אחרת לתקופה של צמיחה כלכלית, לא מן הנמנע שאוכלוסייה חלשה שהפגינה יכולת מחאה על רקע מצוקה חברתית, לא תנקוט יזמה דומה כשהנושא הוא פגיעה באיכות הסביבה למשל עקב מיקום מצב"ר.

יחסי גלעין-שוליים ומיקום מצב"רים

הפרדיגמה של יחסי גלעין-שוליים היא ביטוי לתיאוריית אי השוויון. זה ניסיון להסביר ולהציג את הנטיות לאי-שוויון אזורי וכין-קבוצתי, הטבועות באופיים של פיתוח וצמיחה כלכלית קפיטליסטית (סופר, 1992). בגלעין קיימות קבוצות כלכליות-חברתיות בעלות השפעות בתחומים הפוליטיים והכלכליים, המנסות להקצות לעצמן את רוב הערך העודף במערכת מרחבית או חברתית נתונה באמצעות שליטה בקשרי החליפין. כלומר: אלה ששולטים בעודף הכלכלי מכתיבים את טבעם של תהליכי הפיתוח. התוצאה של תהליכים אלה היא אי-שוויוניות, הבאה לידי ביטוי במונחים גיאוגרפיים וחברתיים. במבנה יחסים שכזה מתפתח הגלעין על חשבון השוליים. המסקנה העולה ממבנה שכזה שלמרכז יש שליטה על אפשרות מיקום מצב"רים, הגלעין למעשה "שולח" את המתקנים הלא רצויים לשוליים. מטבע הדברים יושקע ההון באזורים ובתחומים שבהם יש סיכויים לתשואה גבוהה, ולהיפך – אותם מתקנים לא רצויים יופנו למקומות בהם לא מרוכז ההון, וכך תצמח פחות התנגדות למתקן.

נמצא כי קיים שוני בין התנגדות האוכלוסייה למצב"רים שונים, ואת סוגי המצב"ר אפשר לסווג באופן כללי לשניים: סביבתיים וחברתיים.

מצב"רים חברתיים: Smith & Hanham (1981) ערכו מחקר שבדק את מידת התנגדות האוכלוסייה למגורים בשכונות למצב"רים הקשורים בפעילות חברתית כמו בית חולים פסיכיאטרי. הם ערכו מעיין "מיפוי גס" של סוגי המצב"רים השונים ביחס לשאלה – מה הוא המרחק שאנשים מוכנים לגור ממצב"ר. הם מצאו שההתייחסות למצב"רים בהם מעורבת פעילות חברתית של אוכלוסייה חריגה – (בתי סוהר, בתי מחסה לקטינים, מרכז גמילה מסמים, מרכז גמילה מאלכוהול וכד') – דומה להתייחסות לאתרי אשפה, מכיוון שהיא מהווה איום על אורח החיים הרגיל ועל שיגרת היומיום, בגין סוג הפעילות המתקיימת בהם. שום אדם אינו מעוניין שמצב"רים אלה יוקמו בעירו, שלא לדבר על סביבה קרובה יותר, לרבות אוכלוסייה חלשה. אלה הם סוגי המצב"ר המעוררים ביותר התנגדות, בקרב כל שכבות האוכלוסייה.

מצב"רים סביבתיים: ההתייחסות למצב"ר סביבתי שונה במקצת, מכיוון שסוג מצב"ר זה מהווה איום על איכות הסביבה בעיקר, ואינו משפיע הלכה למעשה על הפעילות היומיומית. אי לכך למצב"ר סביבתי תתנגד אוכלוסייה בעלת אמצעים, שיכולה להרשות לעצמה להתנגד גם אם אין מדובר בפגיעה ישירה באורח חייהם. ביכולתה של אוכלוסייה חזקה לא רק לייחס חשיבות לאיכות הסביבה, אלא גם לפעול למען הסביבה. מצד שני, בהחלט ייתכן שגם אוכלוסייה חלשה מייחסת חשיבות לאיכות סביבה, אך אין לה את המשאבים והיכולת שיש לאוכלוסייה חזקה לפעול כנגד מיקום מצב"רים שאינם מהווים איום מעשי על חייהם. ולמעשה אוכלוסייה חזקה נותנת דעתה גם לעתיד להתרחש ולא רק להווה, הן מבחינת הפגיעה בנוף הסובב אותם והן מבחינת נזקים בריאותיים אפשריים או פגיעה בנכסיהם.

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ר)

סוג מצב"ר נוסף הם המצב"רים שמיקומם חייב להיות באזור מסוים וכל התנגדות לא תשפיע על מיקומם (כמו מחלף), במקרה שכזה מחאה ציבורית יכולה להשפיע על דרך הפעלתו של המצב"ר (קירות אקוסטיים, כבישים משוקעים וכד').

הפיתוח בישראל ו"פיתוח בר-קיימא"

המאמץ לאזן בין פיתוח לבין שמירה על משאבי הסביבה הביא לפרסום דו"ח ועדת האו"ם לפיתוח וסביבה, שבמרכזו הרעיון של "פתוח בר-קיימא" (sustainable development). מאז הפך יישום רעיון זה למטרה מרכזית של גופי תכנון וממשלות במדינות רבות, כולל יישומו בישראל.

"אם תימשך בישראל מגמת ניצול הקרקע לבניה

כפי שהיא כיום –

פרט לנוגב –

כמעט ולא ישארו

בארץ שטחים

פתוחים."

כוונת המושג פיתוח בר-קיימא היא קידום הרווחה הכלכלית והחברתית של האדם מתוך שמירה על משאבי טבע וסביבה שהאדם יוכל ליהנות מהם גם בעתיד.

מוסכם כי יש צורך בפיתוח תשתיות, בניית בתים, הקמת מתקנים ציבוריים וניצול משאבי טבע בישראל, אך לאחרונה הושם גם דגש שכיום נעשה הפיתוח בישראל בלא תכנון מתאים – המאפשר הגנה על משאבים חיוניים ומונע פגיעה מיותרת בשטחים פתוחים ובערכי טבע, ויש אף שסבורים כי יש שימוש בזבזני במשאבי קרקע. שטחי קרקע חקלאית גדולים מופשרים לבנייה במקום להגן עליהם כעתודות שטחים פתוחים, ומוקמים יישובים באזור המרכז בבנייה צמודת קרקע, בעוד שאפשר להרחיב יישובים קיימים ולפזר את האוכלוסייה.

על פי תחזית משרד השיכון, האוכלוסייה בישראל תמנה בשנת 1005 כ-7 מליון נפש, והיה לפיכך צורך בתוספת של חצי מליון יחידות דיור. אם תימשך מגמת ניצול הקרקע כפי שהיא כיום, פרט לנוגב כמעט ולא ישארו בישראל שטחים פתוחים.

באשר להיבטים החברתיים והכלכליים של פיתוח בר-קיימא, ניתן לומר כי בנוסף להבטחת משאבים סביבתיים עבור הדורות הבאים יש לדאוג כבר עכשיו לשיפור המצב הסביבתי גם בריכוזי אוכלוסיות חלשות ומיעוטים. השיפור תלוי, בין השאר, במערכות טיהור שפכים וסילוק מפגעים סביבתיים.

בדו"ח של המשרד לאיכות הסביבה (1992) נכתב: מדינת ישראל מאז הקמתה עומדת בפני אתגרים לאומיים של קיום, קליטה ופיתוח. שנים רבות לא היה הנושא הסביבתי במודעות ובמעשה. התוצאה: נחלי ביוב, הררי פסולת, מי תהום מזוהמים, תעשייה מזוהמת, מטרדי רעש ופגיעה בערכי טבע ונוף.

גם כיום בחברה הישראלית ישנו חלק בציבור שאינו לוקח חלק פעיל במניעת מפגעים קיימים או כאלה שעתידם להתרחש עליהם, על אף המודעות ההולכת וגוברת בקרב האוכלוסייה. אוכלוסייה העוסקת במאבק קיומי יומיומי, אינה יכולה לאפשר לעצמה הוצאת כספים הנדרשים למאבק המשפטי נגד הממסד, שהחליט למקם את האתרים המזהמים סמוך לביתם.

במקרים רבים מתייצבים ארגונים "ירוקים" או ארגונים שחרתו על דגלם את נושא הצדק החברתי לעזרת אוכלוסייה זו.

נושא המחאה הציבורית קשור באופן בלתי נפרד במיקום מצב"רים, ובעיצוב הנוף. אי לכך לימוד והבנת התהליכים הקשורים בהתנגדות ציבורית, חשובים להתמודדות עם סוגיית פיתוח פרואייקטים חדשים הכרחיים אך בלתי רצויים. מסקירת מחקרים שנעשו בעיקר בארצות הברית משתמע כי תכנון מיקום מצב"ר בעולם, נוטה לצדם של החזקים. ראוי לבדוק האם מגמה זו מתרחשת גם בישראל.

זאת ועוד; חשיבות רבה נודעת להכרת פרופיל המתנגדים ודרך פעילותם וידיעה שהציבור בישראל איננו הולך בעיניים עצומות אחר כל תכנית מוצעת שעשויה להשפיע מלכתחילה על עבודת המתכנן אם בחסכון כספי או אם במניעת התנגשות מיותרת עם התושבים.

בישראל כמו בעולם כולו חל שינוי במודעות הציבור לאפשרות של סירוב אזרחי כתגובה על פגיעת השלטון בהשקפות, אמונות, עקרונות, אורחות חיים, זכויות של יחידים או קבוצות.

תשומת-לב המתכננים לעובדות אלו עשויה להוביל לתכנון שיכיר מראש בצורך להתחשב בגורמים המשפיעים על התנגדות האוכלוסייה, מה שיוכל לתכנון דמוקרטי ומושכל יותר.

ניתוח נתונים סטטיסטיים על ההתנגדויות השונות למצב"רים מעלה כי במקרים בהם האוכלוסייה התנגדה למצב"ר חברתי ולא חברו אליה ארגון או עמותה מסויימים ("ירוקים") והתוצאה הייתה דחיית ההתנגדות – המדובר באוכלוסייה חלשה יחסית (ראש העין הישנה, קריית מלאכי, באר שבע שכונה ד'). כאשר אוכלוסייה חזקה מתנגדת על פי רוב אינה נזקקת לעזרה מארגון כלשהו. נושאי ההתנגדות של האוכלוסייה החזקה על פי רוב סביבתיים. המקרה של שפרעם יוצא דופן, בהתנגדות למצב"ר סביבתי, אך יש לציין כי לאוכלוסיית המקום חברה עמותת "אדם טבע ודין" שהשפיעה על מצב המאבק.

חבורת עמותת "אדם טבע ודין" משפיעה על מצב המאבק

לשאלה האם קיים קשר בין התכונות החברתיות כלכליות של האוכלוסייה המתנגדת למידת הצלחתה של ההתנגדות קשה לענות כיוון שבמקרים בהם נראה כי ההכנסה ורמת ההשכלה, באוכלוסייה נמוכה, דבר שכביכול עלול להשפיע על השתלשלות המאבק ואף על תוצאות ההתנגדות – הצטרפו למתנגדים עמותה או ארגון בעל השפעה ניכרת. הצטרפות זו משנה כביכול את התכונות החברתיות כלכליות של המתנגדים. ניתן ללמוד מהמקרים השונים, כי

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ד).

אוכלוסייה חזקה בדרך כלל הביעה התנגדותה לכך, ללא צורך בגיבוי של ארגון או גוף מכוון, בעוד שמקרי ההתנגדויות של האוכלוסייה החלשה היו מלווים לרוב בתמיכה שכזו.

מתוצאות המחקר הסתבר כי אוכלוסייה חזקה יחסית (שכונה ט' בבאר שבע) גם אם היא נמצאת בפריפרייה, מנהלת את מאבקה כחברה חזקה בעלת ידע ויכולת להתנגד לתכנית מוצעת למיקום מצב"ר חברתי; בעוד שאוכלוסייה חלשה יותר אשר מנהלת את מאבקה לבד (שכונה ד') בבאר שבע) אינה זוכה לאותה הצלחה במאבקה. אולם כאשר לאוכלוסייה חלשה חוברת עמותה בעלת יכולת, ידע ואמצעים להתנגד לתכנית – תוצאת המאבק נראית אחרת. נראה כי באזורים דלילי אוכלוסייה מובילים את המאבק הארגוניים השונים והאוכלוסייה המקומית נגררת, ואילו באזורים מטרופוליניים האוכלוסייה המקומית היא הדומיננטית.

**"במשך שנים רבות
לא היה הנושא
הסביבתי בישראל
במודעות ובמעשה.
התוצאה: נחלי ביוב,
הררי פסולת, מי
תהום מזוהמים,
תעשייה מזוהמת,
מטרדי רעש ופגיעה
בערכי טבע ונוף".**

לסיכום ניתן לומר כי מעורבותם של הארגונים השונים במקרים מסויימים אינה נותנת תמונה אמיתית של המתרחש בשטח, של האוכלוסייה מקומית מול מערכת התכנון. אך מציאות זו של מעורבות הארגונים השונים באה בעצם להגן על החלש, והפכה לחלק בלתי נפרד מתהליך מיקום מצב"רים בישראל.

נתון נוסף חשוב מראה, כי האוכלוסייה משתמשת יותר ויותר בכלי ההתנגדות למיקום מצב"ר, כאשר הדבר פוגע בה. בשנות השמונים היו פחות פניות להתנגדות וגם פניות אלה נתקלו במקרים רבים בדחיית ההתנגדות. בשנות ה-90 מערכת התכנון נוטה יותר "להקשיב" לאזרח, ישנן יותר פניות להתנגדות למיקום מצב"רים, אמנם יש יותר ביורוקרטיה וסחבת ולפעמים תכניות מאושרות רק לאחר שנים של מאבקים, אך מצד שני ישנה גם יותר הרגשה של דמוקרטיה ויכולת השפעה, שלא הכל נתון ובלתי ניתן לשינוי.

על מערכת התכנון בישראל לדעת, כי ישנה עלייה במעורבות ובבגרות הפוליטית בישראל, והציבור בישראל איננו הולך בעיניים עצומות אחר כל תכנית מוצעת. חשובה גם ערנות מערכת התכנון לשינוי שחל לאחרונה במודעות הציבור לאפשרות של סירוב אזרחי כתגובה על פגיעת השלטון בהשקפות, אמונות, עקרונות, אורחות חיים, זכויות יחידים או קבוצות. תשומת לב המתכננים לעובדות אלו עשויה להוביל לתכנון שיכיר מראש בצורך להתחשב בגורמים המשפיעים על התנגדות האוכלוסייה, מה שיוביל לתכנון דמוקרטי ומושכל יותר.

אחת התוצאות של תהליכי פיתוח היא אי-שוויוניות, הבאה לידי ביטוי במונחים גיאוגרפיים וחברתיים. במבנה יחסים שכזה מתפתח הגלעין על חשבון השוליים. השוליים, במונחים אזוריים, כפופים לגלעין באמצעות רשת היררכית של קשרי תלות, שבאה לידי ביטוי מצד

אחד בכך שלמרכז יש שליטה על אפשרות מיקום מצב"רים: הגלעין למעשה "שולח" את המתקנים הלא רצויים לשוליים, אך קיים לכך פן נוסף, אוכלוסייה חלשה חסרת יכולת התנגדות למיקום המצב"רים מקבלת סיוע מארגונים שמקום מושבם למעשה בגלעין. ארגונים אלה הציבו לעצמם כמטרות את נושאי "איכות הסביבה" ו"צדק חברתי", לכן סביר כי במקרי התנגדות למיקום מצב"ר באזורים דלילי אוכלוסייה תהיה מעורבות של הארגונים הללו אשר באים לעזרת האוכלוסייה.

ביבליוגרפיה

1. Adeola, Francis, (1994). "Environmental Hazards, Health, and Racial Inequity in Hazardous Waste Distribution". *Environment and Behavior*, January.
2. Anderton, Anderson, Oakes, Fraser, 1994, "Environment Equity: The Demographics of Dumping", *Demography*, Vo. 31, No. 2, May.
3. Armopur, A. M., 1994, "The Sitting of Locally Unwanted Land Uses: Towards A Cooperative Approach", *Progress in Planning* 35, Part 1.
4. Been Vicki, 1994, "Unpopular Nighbors: Are Dumps and Landfills Sited Equitably?", *Resources* 17, pp. 16-19.
5. Blowers, A.T., (1984) *Something in the Air: Corporate Power and Environment*. London: Harper and Row.
6. Bowen W.M., J.J.Salling, K.E. Haynes & E.J.Cyran, 1995, "Towards Environmental Justice: Spatial Equity in Ohio and Cleveland", *Annals-Association of American Geographers*, 85(4), pp. 641-663.
7. Bullard, 1983, "The City of Houston Located and Operated Solid Waste Disposal Sites Primarily in Black Neighborhoods", Bean V. *Southwestern Waste Management*.
8. Commission of Racial Justice, United Church of Christ (UCC). 1987. "Toxic Wastes and Race in the United States": *A National Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites*. New York: United Church of Christ.
9. Ducsik, D. (1987) Citizen Participation in Power Plant Siting: Aladdin's Lamp or Pandora's Box?, in: R. Lake (Ed.) *Resolving Locational Conflict*. Rutgers Center for Urban Policy Research. New Brunswick.
10. General Accounting Office (GAO). 1983. "Sitting of hazardous Landfills and their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities". *Washington, DC: GAO*.
11. O'Hare M. 1977. "Not in My Block you don't: Facility Sitting and Strategic Importance of Compensation". *Public Policy*, 25, pp. 407-458.

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלחי רצויים (מצב"ר)

12. Lober, D.J., 1995, 'Why Protest?: Public Behavioral and Attitudinal Response to Sitting a Waste Disposal Facility', *Policy Studies Journal*, 23(3), pp. 499-518.
13. Mohai P. & Brayant, B. 1992. "Environmental Racism": Reviewing the Evidence in B. Brayant & Mohai (Eds.), *Race and the Incidence of Environmental Hazards: A Time for Discourse* (pp. 163-176). Boulder, CO: Westview Press.
14. Petts, J. (1992) "incineration Risk Perceptions and Public Concern: Experience in UK Improving Risk Communication", *Waste Management and Research*, 10(2), pp. 169-182.
15. Popper, F.J. 1983, "LULUS", *Resources*, June, pp. 2-4.
16. Portney, K.E. (1984) "Allying the Nimby Syndrome: Potential for Compensation in Hazardous Waste Treatment Facility Sitting", *Hazardous Waste*, 1(3), pp. 411-421.
17. Rabe, B.G. (1991) "Beyond the Nimby Syndrome in Hazardous Waste Facility Sitting: The Albertan Breakthrough and the Prospects for Co-Operation in Canada and United States", *Governance*, 4(2), pp. 184-206.
18. Sherrill, J. and Lant, C. (1995) "The Role of Nimby Groups in 22 Sanitary Landfill Sitting in Illinois", *Environmental Professionals*, 17(3), pp. 243-250.
19. Smith, J. and hanham, Q. (1981) "Any Place But Here! Mental Health Facilities as Noxious Neighbors", *Professional Geographer*, 33(30), pp. 326-334.
20. Thayer, R.L. and Hansen, H. (1988) "Wind of the Land: Renewable Energy and Pastoral Scenery Vie for Dominance in the Sitting of Wind Energy Developments, *Landscape Architecture*, 78(2), pp. 69-73.
21. אוגנר מאיר, ליהמן-יילציג שמואל, (1982), "על מחאה ציבורית וגורמיה הכלכליים: ישראל 1951-1979, רבעון לכלכלה 114, עמ' 275-283.
22. גינור פ, (1983), פערים חברתיים וכלכליים בישראל, הוצאת עם עובד, תל-אביב.
23. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996), אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב-1995, סדרת פרסומי מפקד האוכלוסין והדירוג, 1995, ירושלים.
24. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999), אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, סדרת פרסומי מפקד האוכלוסין והדירוג, ירושלים.
25. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1987), אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, סדרת פרסומי מפקד האוכלוסין והדירוג, ירושלים.
26. סופר מיכאל, (1992), "הפרדיגמה של יחסי גלעין-שוליים ופיתוח קפיטליסטי בעולם השלישי-סקירה ביקורתית", אופקים בגיאוגרפיה 33-34, עמ' 87-102.
27. סמוחה ס, פרס י, (1974), פער עדתי בישראל, מגמות, כרך כ' עמ' 42-57.
28. שחר דוד, (1987), ישראל-מדינת רווחה, הוצאת יסוד, תל-אביב.

עיתונות:

- William Glaberson, "Coping in the Age of Nimby", *The New-York Times*, June 19, 1988.

הספקולציה הקרקעית – הצל הבלתי נלאה של מפעל ההתיישבות

שמעון רובינשטיין*

“...ישנו כורח חיוני שלא תתקיים ספקולציה קרקעית
מכל סוג שהוא (בארץ ישראל). הממשלה (קרי, הלורד
בלפור) הצהירה שזהו עניין שיהיה על “ועד הצירים”
לשווקלו בצורה כזו שניתן יהיה לנקוט בצעדים שימנעו
ספקולציה כזו...”¹.

אחד הנושאים הבולטים ביותר בחסרונם בחקר מפעל ההתיישבות הציוני בארץ ישראל בכל
תקופת התחייה הוא נושא הספקולציה הקרקעית.² לכאורה, הנושא מופיע כמעט בכל ספר ובכל
מחקר העוסק ברכישות קרקע, אך עדיין לא נעשה מאמץ של ממש להתמודד עם סוגיה חשובה
זו במלוא היקפה ולמשך כל התקופה מאז ראשית העלייה הראשונה ועד קום המדינה – ואיני
נכנס להיבטיה לאחר קום המדינה.

הנושא: מפעל ההתיישבות מאז ראשית העלייה הראשונה, מלווה כצל את כל פעילות רכישת
הקרקעות לצרכי התיישבות יהודית בארץ-ישראל. צל זה היה בעל משקל כה רב עד שגרם,
לעתים, לתמורות מרחיקות לכת במדיניות ההתיישבות הציונית ולשינויים במפת ההתיישבות
ומגמותיה. הגיעו הדברים לידי כך שהיו מקרים בהם מעצבי המדיניות הקרקעית נדחפו לפעול
בניגוד לאינטרסים הציוניים. הדוגמה הקיצונית ביותר – בה הפך אותו צל לשד מפחיד –
מלמדת כיצד כפתו עצמם כל הגורמים הציוניים המשמעותיים לצלו המאיים של אותו שד, הלא
היא הספקולציה הקרקעית, עד שמצאו עצמם מפעילים לחצים על השלטונות הבריטיים, מיד

* המחבר הוא חוקר תולדות הישוב ואיש “מכון יד בן צבי”.

1 מתוך מברק ששלחה ההסתדרות הציונית בלונדון אל לואי ברנדיס בפברואר 1918 ערב יציאת “ועד הצירים”
לארץ ישראל. המברק מדווח על דברים שהשמיע ד”ר וייצמן בוועידה השנתית של הפדרציה הציונית באנגליה
שהתקיימה בלונדון ב-3.2.1918.

2 על אחד התחומים המרכזיים של הפעילות הספטרית בתולדות מפעל ההתיישבות הציונית, קרי, הספקולציה
הקרקעית, ראה למשל, א. ביין, תולדות ההתיישבות הציונית, גבעתיים 1976, עמ’ 246, 266-267, 310-311,
366.

לאחר פרסום "הצהרת בלפור", כדי שיכפה מדיניות נוסח אותו איכר יוגוסלבי שביקש מהשטן שיוציא לו עין בתנאי שיוציא לשכנו שתי עיניים.

**"מפעל ההתיישבות
מאז העלייה
הראשונה, מלווה
כצל את כל פעילות
רכישת הקרקעות
לצרכי התיישבות
יהודית בארץ
ישראל. צל זה היה
בעל משקל כה רב
עד שגרם, לעתים,
לתמורות מרחיקות
לכת במדיניות
ההתיישבות הציונית
ולשינויים במכת
ההתיישבות
ומגמותיה"**

בהמשך אפרט דוגמה הממחישה מה יכלה הספקולציה הקרקעית לעולל – עד שלמעשה סוכלה התכנית להקים את המושבה "ראשון לציון" ב-1882 בדרום רצועת עזה וזלמן דוד לבונטין כבר עמד להשלים את רכישת הקרקעות שם, כאשר ממש ברגע האחרון, התערבו ספקולנטים מיפו והטו את העגלה לגמרי מהמסילה.

מן הראוי להצביע על השינוי הסמנטי שחל ברבות השנים במשמעות המלים המרכזיות הקשורות בספקולציה הקרקעית, החל במושגים סרסור (וסררות) וכלה בספסר (וספסרות).

מושגים אלה קשורים בעיקרם בעסקי תיווך במגוון של תחומים במסחר סחורות, קרקעות ואפילו סחר בגופן של נשים. לפי מילון אבן-שושן:

- (1) סרסור (בארמית סרסורא; בערבית סורסור): מתווך, סוכן המזמן יחד את הקונה והמוכר לשם עסק. ואילו סרסרות: תיווך, עסקו של הסרסור.
- (2) ספסר (בארמית ספסירא): א) סרסור, מתווך במסחר, ב) ספקולנט, עוסק בעסקים מסחריים שיש בהם משום סטייה מן המותר על פי החוק או ע"י דעת הציבור, שמטרתם רווחים גדולים וקלים ע"י הפקעת מחירים, ניצול המחסור בסחורה מסוימת בשוק וכו'. כך למשל, יש ספסרים במגרשים ויש ספסרים ב"שוק שחור".³

ואילו ספסרות: א) תיווך, סרסרות, ב) ספקולציה, מסחר שיש בו רדיפה אחרי רווחים גדולים ומהירים ע"י הפקעת מחירים, העלמת סחורה מן השוק וכו'.

3 קטגוריה זו היא שכלטה במיוחד בתקופת "העלייה הגדולה" וכל מאמצי הממשלה לשים לה קץ או אף ליצמצמה עלו בתוהו. ראה למשל בנושא זה את הנספחים 35: "קנסות למחלקי נפט מטעם 'בית דין למניעת הפקעת שערים וספסרות'" (אפריל 1949), בתוך: ש' רובינשטיין, מברלד עד מעברת ראש-פינה; על מאבק הקיום וההסתגלות של משפחת עולים מרומניה בגליל (1950-1956), ת"א 1993, עמ' 417; נספח 36: "גזר דין של 'בית הדין למניעת הפקעות שערים וספסרות' בחיפה" (מאי 1949), שם, עמ' 418-420; ונספח 37: "פסקי דין של בית הדין למניעת הפקעת מחירים וספסרות בתל-אביב" (יוני 1949), שם, עמ' 421.

עוד בתקופת המנדט, סרסור נתפש כאדם שעסק בחייוך ברכישה ומכירה של מקרקעין ובנינים ובתחומים כלכליים קרובים כמתן משכנתאות וקבלנות. במלים אחרות, לא היו למושג זה כל קונטציות שליליות והעוסקים בכך לא חששו לפרסם את עיסוקם בעיתונות תחת הכותרת סרסרות.⁴ כל עוד מילה זו הייתה בגפה כך היא נתפשה, אך היה גם מושג של סרסור לדבר עבירה (על פי תנחומא ויקרא א') ואז זה נתפש ככינוי למתווך בעסקים לא כשרים ובייחוד בענייני זנות וניאוף.

אשר למלים ספסר וספסרות, להן תמיד הייתה קונטציה שלילית במשמעותה כיום וחבל רק שלאחר קום המדינה נעלמה לחלוטין המלה "סרסרות" ואילו הכינוי "סרסור" לא רק ששינה את משמעותו המקורית במאה ושמונים מעלות, אלא גם צורפו אליו משמעויות שליליות חדשות על פי "סרסור לדבר עבירה" שמעולם לא יוחסו קודם לכן למלה "ספסר".

לפי עדותו של אחד ממנהליו הבכירים של בנק אפ"ק דאז, מרדכי פנחס חסון, בפני מר דב גניחובסקי, כשהוקמה ב-1936 לשכת החליפין לניירות ערך בתל-אביב (Tel-Aviv Security Stock Exchange) החליטו חבריה, שמרביתם היו יוצאי גרמניה, שלפחות הניירת תהיה בעברית. ד"ר א' פלשטר, אחד מנציגי אפ"ק בלשכה זו נטל על עצמו את המשימה לחפש את המקבילה בעברית למלה "ברוקר" והתשובה שהביא עמו הייתה המלה "סרסור" וכך היא מופיעה החל בתקנון הראשון של הבורסה.⁵

נשוב כעת לדוגמה של ראשון לציון.

ראשון-לציון שלא קמה במקום שייעד אותה לבונטין: הכיכר הפוריה שליד נחל גרר התנ"כי⁶

זלמן דוד לבונטין, מראשוני "חובבי ציון" ברוסיה הפליג ב-18 בפברואר 1882 מנמל אודיסה לארץ-ישראל, בשליחותן של שתי אגודות ליישוב ארץ-ישראל. האחת בקרמנצ'וג (שהוקמה על ידו) והשניה בחארקוב, במטרה להקים מושבה בארץ-ישראל.

מיד עם בואו הוא עמד על אחת הרעות החולות של מעשה רכישת הקרקעות בארץ על-ידי גורמים יהודיים פרטיים — שעתידיה לצמוח ברבות השנים לממדים בלתי נשלטים — חוסר תאום והתחרות פרועה בינם לבין עצמם ובעיקר בינם לבין המוסדות המיישבים, שהביאה לעליית מחירים ולספסרות.

4 כדוגמה אפשר להביא את שלמה ורחמים משיח משכונת הבוכרים בירושלים, שפרסמו את עיסוקם תחת הכותרת "סרסרות" במדור "בתי מסחר" בתוך עתיד המזרח, גיליון 1, 2 (17 ר-24 בפברואר 1928).

5 תודתי למר דב גניחובסקי שמסר לי מידע מעניין זה.

6 פרק זה מבוסס על החוברת: ש' רובינשטיין, זאב יעבץ וזלמן דוד לבונטין — חלוצי החתירה הציונית אל הנגב, ירושלים 1985. (גרפס שנית, ובקיצור, בתוך: האומה 81, חורף 1985-1986).

ללבונטין היה ברור שעוד בטרם ייגש להגשים את שליחותו עליו לנסות להתגבר על בעיית הספסרות שעשויה להוות לו מכשול ועל כן יזם פתרון רדיקלי לבעיה כולה — את הקמתו של "ועד חלוצי יסוד המעלה" ביפו, שנועד לשמש כמרכז הכוונה ותאום לכל היהודים הבאים ארצה במגמה לרכוש קרקעות מחד גיסא, ולהעמיד לרשותם של אלה מביניהם המבקשים לייסד יישוב, אנשים מהימנים שינהלו עבורם את המו"מ לרכישת הקרקע, כדי שהמוכרים לא ינצלו לרעה את חוסר ידיעתם של הרוכשים את תנאי הארץ וחוקיה, את המחירים, סוגי הקרקע וכו'.

**"היזמות הפרטית
מילאה לא פעם
תפקיד לאומי רב
חשיבות בהשגת
רזרבות קרקעיות
חינויות לעתיד
ההתיישבות. כאשר
אילוצים כמו העדר
תקציבים גרמו
להפסקת רכישות
קרקע באזורים
מסוימים"**

לאחר שאסיפת הייסוד של "הוועד", שהתקיימה ביפו ב־19 במאָרס 1882, בחרה "באופן טבעי" ללבונטין כנשיאה, החל האחרון בפעילות ארגונית מואצת לגיבוש "הוועד", תקנותיו ותכניותיו, כשהצעד המשמעותי הראשון היה צירופו של יוסף פיינברג — שעלה ארצה כשבאמתחתו מכתב המלצה חם ממשה לייב לילינבלום — כיד ימינו ב"וועד".

לא ארחיב כאן על המגעים שקיימו השניים עם גורמים שונים במהלך הסיורים שערכו לאזור עזה. אזכיר רק שתחילה ערך לבונטין לבדו סיור כללי לדרום יהודה במרץ 1882 ולאחר מכן סייר עם פיינברג ועם מתורגמן, בסוף אותו חודש או בראשית אפריל 1882, במשך 8-10 ימים לאזור עזה.

כמובן שנשאלת השאלה, מה גרם לו ללבונטין להמשיך דווקא לאזור עזה והתשובה מובנת מאליה ואפשר לסכמה בשתי מלים: תעלת סואץ שד"רעאלי, במהלך פינגסי מבריק, השכיל לרכוש לבריטניה ב־1875 את החלק המצרי של מניות היסוד שלה, בעזרתו של ליאונל נתן רוטשילד. נראה שהיה זה סגן הקונסול

הבריטי ביפו, חיים אמזלג, עמו נפגש לבונטין ביפו ב־8 במרץ 1882, שהשפיע על לבונטין ללכת בכיוון זה, וזאת לאור האינטרס הבריטי המובהק שבאזור עזה — שחשיבותו האסטרטגית-כלכלית עלתה מאד בזכות התעלה — תוקם מושבה יהודית שבאופן טבעי תבקש ליהנות מחסות בריטית.

בסיומם בעזה ובסביבותיה נהנו לבונטין ופיינברג מעזרתו של המומר שפירא, שהתגורר בעיר והיו לו קשרים מצוינים עם הפחה התורכי ועם נכבדי העיר כאחת. שפירא שכנע את השניים שאין לו כל כוונות מיסיונריות והוא אך מבקש לסייע להם ליצור קשר בינם לגורמים הנ"ל שמעוניינים מאד בהצלחת היוזמה.⁷

7 שם, עמ' 7. כדי להמחיש עד כמה צדק לבונטין בנישתו זו להודק לקשריו ולסיועו המקצועי של שפירא — אם כי לאור הנסיבות ודאי שהיה ברעתו להתייחס אליו בשיטת "כבדהו וחשדהו" — די להצביע על הדוגמה הבאה: ב־1881 קבע החוק התורכי שהדגום שווה 1600 אמות בנין ובמטרים 919.3 מ"ר. כל מי שהגיע לארץ ולא היה מודע למידע זה, יכול היה, כפי שאכן קרה לא פעם, ליפול בפח אם רכש קרקע בכוחות עצמו או באמצעות ספקולנטים חסרי מצפון, ואשר "שכחו" לספר לו שהדגומים שהוא רכש אינם בהיקף של 1000 מ"ר כל אחד אלא הרבה פחות.

בשיחתם בכיתו, בה השתתף גם הפחה התורכי — הלא הוא הקאימקם של קדא עזה⁸ — הדגיש שפירא שהאזור המתאים ביותר להתיישבות יהודית הוא הכיכר הפורייה שליד נחל גרר התנ"כי.⁹ לדבריו, כיכר זו הייתה "זבת חלב ודבש ולו הייתה בידי אנשים בעלי מעשה המבינים את ערכו כי אז יכלו לבנות שמה עיר גדלה אשר תוכל להיות בהמשך הזמן לעיר מרכולות ולמרכז כרמים, זיתים, שתילי עצי התות וכדומה". הפחה לא רק שהסכים עם דבריו של שפירא אלא גם חזקם באומרו שהדברים מתייחסים לא רק לנחל גרר אלא לפלך עזה כולו...¹⁰

היה זה צעד גדול קדימה שממנו השתמע שניתן יהיה לקבל גם קרקעות מדינה וגם לרכוש קרקעות פרטיות באזור.¹¹ מה פלא שבמהרה התארגנה משלחת שנייה בת שלושה חברים לאזור עזה וברו"ח שהגישה בשובה ל"וועד" בישיבתו ב-22 במאי 1882 נאמר באופטימיות רבה: "...מצאנו קרקע במידה גדולה וטובה של הממשלה העומדת להימכר ועוד קרקעות הרבה של אנשים פרטיים... נוכחנו לדעת כי המקומות האלה, עזה וסביבותיה המה היותר מוכתרים למטרתנו: האדמה פורייה, האוויר טוב וקרובה אל הים וגם נקל להתיישב שם בעת ההווה...".¹²

למעשה, משלחת שנייה זו, בראשותו של לבונטין, כה התלהבה ממה שראתה תוך כדי הסיוע עד שעוד במהלכו מצאה לנכון להיכנס להתקשרות מחייבת לגבי רכישת הקרקעות השייכות לממשלה; ואכן היא צעדה צעד אחד קדימה כשייפתה את כוחו של "איש נאמן מבין דבר" — ויש להניח שהכוונה לאותו שפירא — לנהל מו"מ גם עם גורמים פרטיים באזור וזאת מתוך

8 על המבנה האדמיניסטרטיבי העות'מאני ראה להלן, הערה 10.

9 בעת שעבדתי על הנושא נועצתי בואב וילנאי המנוח והוא ציין שאתר תנ"כי זה עדיין לא מזוהה בוודאות אך יש להניח שהמרובר בתל אבו־הריירה, כמעט באמצע הדרך בין עזה לבאר־שבע שלרגליו עובר נחל שכנראה הוא נחל גרר. באזור המישורי הנרחב הנשקף מתל זה מצויים כיום מושבים רבים ובמרכזם העיירה נתיבות. החוקר רמי יזרעאל מוסיף על מידע זה ומציין שתל אבו־הריירה, הנקרא כיום תל־הרוד (נ.צ. 112.088), נמצא כ־4 ק"מ מדרום מזרח לנתיבות, על גדת נחל שרשרת שנשפך לנחל גרר שהינו חלק מנחל הבשור.

10 ז"ד לבונטין, לארץ אבותינו, א, תל־אביב תרפ"ד, עמ' 34. במלה פלך מתכוון לבונטין לנפה אשר במבנה האדמיניסטרטיבי העות'מאני נקראה קדא ובראשה עמד קאימקם. קדא עזה הייתה אחת מששת הקאדות שב"סנג'ק העצמאי" של ירושלים, שבראשה עמד מוצריף.

11 קרקעות מדינה. קרקעות אלה כוללות אדמות "כתר" (גי'פטליק); "מתרוכה" (קרקעות ברשות הרבים כדרכים ציבוריות ואגמים); "מוואת" (קרקעות שוממות או "מתות"). קרקעות פרטיות ("מלכ"). היו קרקעות שזכויות הבעלות עליהן היו מאוחדות בידיים פרטיות (למשל: שטחי הבנייה של הערים והכפרים הקיימים ואהוז קטן מכלל השטח החקלאי המעובד שהקיף בסוף המאה ה־19 — כ־5% בלבד.

הרוב המכריע של הקרקעות המעובדות בארץ־ישראל היו מסוג קרקעות "מירי" שהבעלות עליהן היתה אמנם בידיים פרטיות אך מאחר שהן לא עובדו שלוש שנים ברציפות הבעלות עליהן עברה לידי אוצר המדינה, כי הן הפכו לאדמות "מחלול" ונקבעו הגבלות שונות על זכויות הבעלים המקוריים על קרקעות אלו, ובין היתר חלה עליהם החובה לשלם לאוצר המדינה "מס מעשר" מיכולן. (ראה: ברקיע הציפיות..., שם, עמ' 63-69; ג' גרוס, בנקאי לאומה בהתחדשותה — תולדות בנק לאומי לישראל, גבעתיים 1977, חלק א, עמ' 31-33).

12 לארץ אבותינו, א, עמ' 126.

כוונה שבשלב הסופי של המו"מ יבוא נציג של "הוועד" כדי להשלים גם את העסקאות הפרטיות.¹³

לכאורה, הכל התנהל באופן חלק וב-29 במאי 1882 הסמיך "הוועד" את ידיו של לבונטין לצאת לעזה על מנת להשלים את העסקאות; ואכן האחרון יצא לדרכו למחרת היום כשבידיו מופקדים סכומי כסף שמסרו לו 12 אנשים כמקדמות להשלמת הרכישות עבורם.

אל לבונטין התלוו בניסיעתו זו נציג של הרוכשים וכן כמה שליחים שהגיעו לארץ-ישראל ממקומות שונים כדי לבחון את האפשרויות לרכישת קרקעות ושקלו להצטרף ליוזמתו של לבונטין.

**"גם ליוזמה הפרטית
הייתה ציפייה לזכות
ברוחים מבעילות
של רכישות קרקע,
אך הייתה זו ציפייה
לגיטימית והיא
מעולם לא נעשתה
מתוך תחרות עם
המוסדות הלאומיים"**

גם תוצאותיו של מסע זה הסתיימו באופן חיובי, והוסכם ביניהם שהקבוצה תשוב ליפו למסור את התרשמותה ל"וועד" ואילו לבונטין עצמו יישאר בעזה להשלמת העסקה.

והנה, אליה וקוץ בה. דווקא ברגע מכריע זה אירע הבלתי יאמן מבחינתו של לבונטין כשלפתע, ב-1 ביוני 1882, שלח אליו אחד מחברי "הוועד" מברק לעזה להפסיק את כל פעולת הרכישה ולשוב מיד ליפו. כשעשה כן התברר לו, לתדהמתו, שבהתערבות של סרסורים שונים שינו הרוכשים את דעתם מקצה לקצה והחבילה כולה התפרדה.¹⁴

הייתה זו הדוגמה המובהקת הראשונה בה שינתה הספקולציה הקרקעית את מפת ההתיישבות בארץ-ישראל, כאשר ראשון-לציון עתידה הייתה לקום על פי התכנון המקורי במקום אחר מזה שבו היא שוכנת כיום. וכך נדחתה הקמתו של יישוב יהודי ראשון בנגב, רוחמה,¹⁵ ב-30 שנה. הקמתה של תעלת סואץ יצרה באותם ימים את חלון ההזדמנויות הגדול ביותר של דרום ארץ ישראל בכלל ושל הנגב בפרט מבחינת מפעל ההתיישבות הציונית, דווקא בתקופת העלייה הראשונה. הקמתה של "ראשון לציון" בנגב הצפוני, לצד חידוש הקהילה היהודית בעזה,¹⁶ ודווקא ע"י יזמים כלכליים של היישוב החדש ביפו, יכלו לשמש מוקד משיכה עירוני וחקלאי כאחת שהיה יכול להשפיע על כל עתידו של הנגב מבחינה יישובית.

13 שם, שם.

14 שם, עמ' 50.

15 ראה למשל, ש' רובינשטיין וד.ה. שפירא, מלח הארץ; סיפור חייהם של בני מזכרת-בתיא לאה ומשה נימן, ירושלים 1992, עמ' 62-113; א' כנעני, היישוב היהודי הראשון בנגב 1912-1936, ירושלים תשמ"א.

16 ראה המבוא בתוך: ש' רובינשטיין, מבט על הקהילה היהודית בעזה (1870-1929), ירושלים 1996.

הפרי שלא נקטף יבש על העץ וחלון הזדמנויות נסגר למשך עשרות שנים "בזכות" הספקולציה הקרקעית ש"ידעה" כמובן מה טוב לה, קרי: רווחים של ממש היא תוכל להפיק במרכז הארץ היכן שיש ביקוש לקרקעות עירוניות וחקלאיות להתיישבות יהודית – ליד ריכוזים יהודיים, כיפו – ולא בנגב שם הקרקעות זולות מדי, רחוקות מכל ריכוז יהודי וממילא ההתיישבות באזור זה יכולה לחכות כי אין עליהן קופצים רבים, בעוד שעל "הזדמנויות" במרכז הארץ צריך לקפוץ – ובמיוחד כשאגודה ציונית כלשהי מנהלת עליהן מר"מ עם הבעלים – ולמהר ולהפיק רווחים ע"י הקפצת מחיריהן.

עד כמה גדול היה הנזק שגרמו הספקולנטים למפעל ההתיישבות ניתן ללמוד מכך שהמדיניות הקרקעית שביקש "ועד הצירים" ליישם עם בואו לארץ-ישראל ב-1918 הייתה מבוססת על תכנית קרקעית רבת מעוף של אהרן אהרונסון שביקש לקבל משלטונות הצבא הבריטי בשטח הכיבוש שטחי קרקע פנויים רבי היקף בשטח שבין יפו לרפיח לשם עיבוד חקלאי. הללו גילו עניין בתכנית ואף שלחו משלחת צבאית בהשתתפותו של אהרונסון לסייר באותם אזורים ולבחון את התכנית. עיון בתוואי הסיוור, שהתקיים בימים 3.9.1918, מלמד שהאזור שהוצע ללבונטין עוד ב-1882 היה אחד המוקדים החשובים שנבחנו ע"י המשלחת והיא אף חלפה סמוך לתל אברה-היריה ב-7.5.1918 בהיותה בדרכה חזרה.

ימי הספקולציה כימיו של המפעל הציוני

ניסיונו המר של לבונטין מלמד לא רק שימיה של הספקולציה הקרקעית כימיו של מפעל התחייה הציוני, אלא גם מצביע על עוצמתה הרבה לקבוע את האסטרטגיה היישובית. כבר בראשית העלייה הראשונה עצם הפעילות המואצת של "חובבי ציון" בתחום רכישות הקרקע עוררה גם את הספקולנטים והביאה להאמרת מחירים ולספרות ובמיוחד בתחום הקרקעות העירוניים – כפי שניתן ללמוד ממה שקרה ערב מלחמת העולם הראשונה סביב השכונות החדשות מצפון ליפו לאחר הקמת ת"א.

היזמות הפרטית מילאה לא פעם תפקיד לאומי רב חשיבות בהשגת זרבות קרקעיות חיוניות לעתיד ההתיישבות כשאינציות של העדר תקציבים, משבר כלכלי או שינויים במדיניות המוסדות, גרמו להפסקת רכישות הקרקע באזורים מסוימים. אסתפק כאן בשתי דוגמאות הממחישות יותר מכל את חיוניות תרומתה של היוזמה הפרטית ואת חשיבות שיתוף הפעולה בינה לבין המוסדות המיישבים בקידום מימושו של המפעל הציוני.

הדוגמא הראשונה: באביב וקיץ 1918 כשהיה ברור שכיבוש צפון הארץ על ידי הצבא הבריטי הוא רק עניין של זמן, הוליקה החרדה של המתיישבים הגרמנים בחיפה מפני החרמת רכוש הדלא נייד שלהם למר"מ סודי בינם לבין גורמים ציוניים בעיר, במטרה להקדים רפואה למכה ולמכור רכוש זה ליהודים, למרות האיסור שהטילו התורכים על מכירת קרקע ליהודים. פרשה זו הולידה את אחד ההישגים הגדולים ביותר בתחום רכישת קרקעות בידי המוסדות הציוניים מאז ראשית העלייה הראשונה, והוא הושג בזכות שיתוף הפעולה עם ההון הפרטי, שגולת הכותרת שלו הייתה רכישת שטח של 12 דונם בפיסגת הכרמל – הכולל את הסנטוריום הגרמני ואת

הגינה שסביבו – במימונה של רחל טויסטר מחלב, בתו של שמואל טויסטר מחיפה. בסך הכל נרכש אז בזכות שיתוף פעולה זה בין הכספים שגייסו בנק אפ"ק ומוסדות אחרים לבין ההון הפרטי, 2,557 דונם, רובם על הכרמל. לעובדה זו הייתה חשיבות אסטרטגית רבה, כי כך הובטחה הדומיננטיות היהודית בחיפה בתקופת המנדט והדבר השפיע עמוקות על תוצאות מלחמת השחרור בעיר.

"התוצאה הבלתי נמנעת מהגישה חסרת המצפון הלאומי של הספקולנטים בקרקעות, הייתה הקפצת מחירים קשה שגרמה לתוצאות חמורות"

הדוגמה השנייה: תרומתה המרכזית של היוזמה הפרטית, שבמוקדה עמד משה סמילנסקי, ברכישות קרקע חשובות בצפון הנגב במחצית הראשונה של שנות ה-30 באותן שנים ידיהן של קק"ל ושל "הכשרת היישוב" היו כבולות עקב המדיניות שנכפתה עליהן ע"י מנחם אוסישקין בעקבות התייעצות המומחים לענייני התיישבות מ-26.11.1926, על רקע המשבר הכלכלי שתבע לחדול מרכישות קרקע בנגב.

אם להתייחס לדוגמה האחרונה הרי שאלמלא אלמלא הרזרבה הקרקעית החשובה שהושגה בזכות רכישות הקרקע הפרטיות הנ"ל בנגב אין ספק שהמוסדות המיישבים היו מתקשים מאד למלא ואקום זה ולפתוח בהתיישבות יהודית באותו איזור לאחר שבן-גוריון הביא ב-1935 למהפך מוחלט באותה מגמה שקבע אוסישקין.¹⁷

מדוגמה חשובה זו אפשר ללמוד שההבדל המהותי בין פעילותה של היוזמה הפרטית לבין הספקולציה הקרקעית מתבטא קודם כל בכך שבניגוד לספקולציה הקרקעית הרי שהיוזמה הפרטית תמיד לקחה בחשבון שאסור לה להוות מכשול לאינטרס ההתיישבותי הציוני. אמנם, כדוגמת הספקולציה, גם ליוזמה הפרטית הייתה ציפייה לזכות ברווחים מפעילות של רכישות קרקע, אך הייתה זו ציפייה לגיטימית והיא מעולם לא נעשתה מתוך התחרות והתרסה סמויה כלפי מאמצי רכישות הקרקע של המוסדות; התוצאה הבלתי נמנעת מגישה חסרת מצפון לאומי זו הייתה הקפצת מחירים קשה בעלת תוצאות חמורות. לעומתה השתדלה היוזמה הפרטית האחראית להיכנס למו"מ לרכישות קרקע במקומות שהמוסדות הלאומיים המרכזיים, קק"ל ו"הכשרת הישוב" (שעסקו בעיקר ברכישת קרקעות

17 ב-12.11.1935, למחרת בחירתו של בן-גוריון כיו"ר הנהלת הסוכנות היהודית, התקיים ביוזמתו של מנחם אוסישקין, נשיא קק"ל, יזכור נוקב בין השניים באשר לאוריינטציה הציונית בעניין הנגב. אוסישקין חשש בצדק שבן-גוריון עומד להביא להפנית של 180 מעלות במדיניותו שלו בנושא רכישות הקרקע וההתיישבות בנגב. בפגישתם זו ביקש אוסישקין לשכנע את בן-גוריון שהמגמה הנגבית איננה אלא פנטזיה ציונית בת עשרות שנים וכיום היא טומנת בחובה סכנה גדולה. אמנם שלטונות המנדט, טען, מגלים אהדה לנושא אך הדבר נובע מהאינטרס המובהק שלהם שמגמתו להסיח דעתנו מהאזורים האחרים של ארץ-ישראל החשובים יותר. עם כל חשיבות הנגב, הדגיש, יש להעניק עדיפות בהפניית כספי הלאום לאזורי התיישבות אחרים במרכז ובצפון הארץ ומה עוד שאין קופצים רבים לרכישת קרקעות בנגב והוא יכול לחכות.

חקלאיות) ו"חברת נכסי דלא נידיי 'פלשתינה'" (שעסקה בעיקר ברכישת קרקעות עירוניות) או החברות מסוגה של "גאולה" – לא רצו או לא יכלו לפעול בהם בשל אילוצים שונים. לכן, בפרספקטיבה רחבה אפשר לראות באותו סוג של יוזמה פרטית כזרוע לאומית נוספת לרכישות הקרקע הלאומיות של "המדינה שבדרך" וההמחשה הטובה ביותר לכך היא, למשל, העובדה שכשהשתנו הנסיבות בנגב, היוזמה הפרטית העמידה את רכישותיה באותו אזור לרשות המוסדות המיישבים כפי שהיה הדבר בדוגמה הנ"ל בשנות ה-30 בצפון הנגב.

✓
"פסק-דין של בג"צ בעניין קעדאן בישוב הקהילתי קציר הוא ציון דרך המציב בפני ישראל אתגרים לא פשוטים, אבל הוא אינו סופה של הגשמת הציונות. ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית והאופי היהודי הוא חלק ממהותה ומהגדרתה. הכרזת העצמאות, שהיא תמצית הגשמתה של הציונות, היא הבסיס המשפטי של פרשנות חוקי היסוד שעניינם זכויות."

✓
"אין ספק שמדינה חייבת לנהוג בשוויון כלפי אזרחיה, אבל מבחנו של עיקרון השוויון אינו רק ביחס התיאורטי והחוקי, אלא גם בהתייחסות המעשית להגשמתו. מבחינה זו חייבת המדינה להעניק גם לאזרחיה המשתייכים למיעוט הערבי, אותן זכויות המוענקות לאזרחיה השייכים לרוב היהודי. אולם אין משמעות הדבר כי קיימת סתירה בין עובדת היותה של ישראל מדינה יהודית לבין היותה מדינה דמוקרטית."

✓
"משרד ראש הממשלה חייב להיות גוף שקובע מדיניות. משרד ראש הממשלה לא בנוי להיות גוף ביצועי. הוא לא יכול להיות גוף ביצועי, כי אם הוא הופך לכזה, הוא יהיה עוד אחד מכל המשרדים האחרים. ולא זו המטלה שהטיל הציבור על משרד ראש הממשלה שאמור לקבוע מדיניות, לתאם במקום שניתן ולהנחות את הדברים על-פי המדיניות שהממשלה קובעת. הגוף המבצע צריך להיות אחר, מתחת לגוף המנחה. גוף שמטבע הדברים יש לו גם את הכלים לבצע. ומשרד ראש הממשלה איננו גוף כזה."

✓
"נתון אחד בסיסי מכריע מייחד את ירושלים מכל מקום אחר במדינה והוא שבניגוד לכל ישוב אחר בישראל, מעמדה של ירושלים איננו דבר המובן מאליו. אמנם מעמדה של ירושלים כבירה המאוחדת של עם ישראל הוא מושכל ראשון, אבל הואיל וממשלת ישראל הסכימה, במסגרת הסכמי אוסלו, לנהל משא ומתן על מעמדה של ירושלים, והואיל והנושא הזה עומד על סדר היום, מטבע הדברים שזה מעורר שאלות שיש להן השלכה, בין היתר, על הנושאים הגורמים לירושלים להיות שונה מכל מקום ישוב אחר."

✓
"מידי שנה עורכת המדינה, על רשויותיה וזרועותיה השונות, עסקאות הנאמדות בעשרות מיליארדי דולרים. לא יהיה מי שיטיל ספק בכך שהמדינה הינה מנהל העסקים הגדול במשק, וכי לאופן שבו מנהלת הרשות את עסקיה קיימת השפעה על כל מגזרי המשק. לא זו אף זו, העובדה שהרשות המינהלית איננה אלא נאמן הציבור, ואת כל עסקיה אין היא עושה עבור עצמה, אלא עבור הציבור ובשמו של הציבור, מהווה, לכאורה, הצדקה להסדרה ולהתערבות של הציבור באופן שבו בוחרת לעצמה הרשות המינהלית את שותפיה לעסקים."