



התיישבות יחידים בישראל

בועז ארד

February 2010

מכון ירושלים לחקר שווקים

WWW.JIMSISRAEL.ORG

התיישבות יחידים בישראל

חוות דרך היין בנגב הן מפעל ההתיישבות הגדול והמצליח ביותר שקם בנגב בשנים האחרונות. ברור לחלוטין כי אין מחלוקת על הצלחתם של המיזמים שהביאו לפריחה חסרת תקדים בתיירות לנגב ולביקוש רב להתיישבות ביישובי רמת הנגב. צריך לזכור כי המתישבים הם אנשים פרטיים שסיכנו כל מה שיש להם כדי להפוך את חתיכת המדבר היבשה שקיבלו לגן פורח של חקלאות ותיירות.

שמואל ריפמן, ראש מועצת הר הנגב¹

למרות הצלחתן של החוות בנגב, אשר אפשר להגדיר אותן "התיישבות בודדים", ולמרות הפוטנציאל הכלכלי והתיירותי הטמון בהן, בשנים האחרונות רשויות המדינה עושות כמעט הכול כדי להקשות על פיתוחן. רשויות המדינה הקפידו תכניות קיימות, ובניגוד לאישורים שנתנו למתיישבים בעבר, למעשה מנסות היום להביא לסילוקן של החוות ולהוריד לטמיון את ההשקעות שהושקעו בהן.

נייר זה יעמוד על מצבם של המתישבים הבודדים במדינת ישראל ויציע פתרונות לקידום יזמות התיישבותיות אישיות יחד עם פיתוח כלכלית אזורית. כדי להבין את הבעיות העוללות לחסל התיישבות זו ואת הפתרונות המוצעים לבעיות, נפתח את הנייר בסקירה היסטורית ומשפטית המסבירה איך נוצרו הבעיות העומדות בפני התיישבות בודדים. לאחר מכן נבחן את פרויקט "דרך היין" בנגב, המיזם הגדול ביותר המבוסס על התיישבות בודדים. נעריך את חשיבותו במונחים של השקעות כספיות, השפעות על תיירות, שינוי תדמית הנגב ופגיעה אפשרית בטבע, וכן נתייחס לבעיות הקשורות לאפליה עדתית, תכנון לקוי והצורך לשנות את הגישה הממשלתית לזכות הקניין. בסוף הנייר נסכם את המלצותינו בנדון.

רקע

בישראל כ-93 אחוזים מן הקרקעות נמצאות בשליטת המדינה. קיימת מעורבות עמוקה של המדינה בניהול והקמה של ישובים חדשים. בניגוד למדינות בהן אזרחים מסוגלים לרכוש שטחי קרקע כדי להקים את ביתם, בישראל יזמים אשר ביקשו להקים התיישבות של בודדים או חוות משפחתיות מצאו את עצמם קשורים בסבך של בירוקרטיה ותקנות סותרות הגורמות לפגיעה אישית וכלכלית קשה, והמעכבות פיתוח כלכלי ויזמויות עצמאיות.

בשנת 1960 נחקק חוק מינהל מקרקעי ישראל אשר קבע, כי הממשלה תקים את המינהל (ממ"י) כדי לנהל את אדמות ישראל שהן קרקעות מדינה, קרקעות קרן קיימת לישראל וקרקעות רשות הפיתוח. סה"כ שולט המינהל בכ-93 אחוזים מקרקעות המדינה (כ-22 מיליון דונם).

¹ שמואל ריפמן, ראש מועצת רמת הנגב באתר המועצה, נובמבר 2009, <http://www.ramat-negev.org.il/main.php?m=1154&s1=1729&s2=2372&s3=2436>

היוצא מן הכלל בתחום הקרקעות בישראל הינם כ-7 אחוזים של אדמות ישראל, שהן בבעלות פרטית, הנמצאות בעיקר במרכזי הערים הוותיקות והמושבות אשר יושבו ואוכלסו לפני קום המדינה. קרקע זאת נתונה לפחות הגבלות ומעורבות בירוקרטית בכל הקשור לפיתוחה, מכירתה וקנייתה והיא הפכה לנכס מבוקש בקרב יזמים המבקשים להגן על השקעותיהם.

בין מסגרות ההתאגדות הישובית בישראל מוגדרת התיישבות במסגרת חווה שבה מחזיק אדם יחיד או משפחה (התיישבות יחידים). המינהל מחכיר אדמות חקלאיות ונחלות להתיישבויות יחידים.²

תחילת התיישבות היהודית בארץ ישראל אופיינה בין השאר בבניית חוות וביניהן חוות סגירה, דוברנין וכנרת. גם אחרי קום המדינה הוקמו חוות כאלו, וחלקן ידועות, כדוגמת חוות שושנה של מאיר הר ציון וחוות השקמים.

בפברואר 1990 אישרה מועצת מינהל מקרקעי ישראל את החלטה מספר 443, בה הוגדר לראשונה מהי התיישבות בודדים ותהליך אישורו. בפועל, עודדו הגורמים המתיישבים את הקמת החוות לפני השלמת הליכי האישור והסתפקו בהמלצות מאת משרד החקלאות, המועצה האזורית ומינהל מקרקעי ישראל.

בשנת 1992 חוקק חוק המכרזים שנכנס לתוקפו במאי 1993. חוק זה קבע שיש להוציא את החוות למכרז אף אם הן מיושבות על בסיס החלטות קודמות, או לחילופין לאשר פטור ממכרז אשר אישורו מוגבל בחוק.

בשנת 1994 הוגשה עתירת איברהים אבו כף לבית המשפט העליון (בג"צ 6532/94) לקבל חווה לעצמו. הוא טען כי חוות מוענקת רק ליהודים והגורמים המתיישבים נוהגים באפליה. ממועד הגשת העתירה, הקפידו הגורמים המתיישבים שלא לקדם או לאשר חוות, פן ישמש הדבר נגדם בעת הדיון בעתירה. העתירה נדחתה בסוף שנת 1996 מסיבות טכניות (אי-צירוף כל העלולים להיפגע) אך לא הוכרעה לגופה. אולם העתירה שיתקה את הרשויות בשל החשש מפני ביקורת משפטית נגד אפליה.

על פי דו"ח מבקר המדינה משנת 2000 גיבשו שר התשתיות אריאל שרון ושר החקלאות רפאל איתן מדיניות של עידוד התיישבות יחידים כפתרון לשמירת קרקעות המדינה. מהלך זה בוצע בשנת 1997 ללא שיתוף גורמי התכנון הסטטוטוריים, ובניגוד לתכניות המתאר הארציות והמחוזיות, הקובעות, על פי חוק, את שימושי הקרקע במדינה. על פי דו"ח מבקר המדינה בשנת 1997 היו 55 התיישבויות יחידים מהן 30 התיישבויות חדשות ו-25 התיישבויות קיימות. מהלכם

² מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה 50 (2000),

<http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=142&id=57&frompage=622&contentid=1392&parentcid=1388&bctype=1&startpage=20&direction=1&sw=1600&hw=1130&cn=%E4%FA%E9%E9%F9%E1%E5%FA%20%E9%E7%E9%E3%E9%ED>

של שרון ואיתן הוביל להקמה של שמונה התיישבויות יחידים בתחומי המועצה האיזורית רמת נגב בשנת 1998.³

על פי הוראות שר התשתיות דאז, בשנת 1998 הונחו יו"ר מקורות, מנכ"ל חברת החשמל לישראל ומנכ"ל מע"ץ לסייע ולקדם את התיישבות הבודדים ולהשלים תשתיות לנקודות אלו. למתיישבי 20 נקודות הוקצו קראוונים ממאגר משרד השיכון וסיוע של 12 אלף ש"ח עבור חיבור לתשתיות. באוגוסט 1998 ובינואר 1999 הוקצו קראוונים למועצה האיזורית רמת נגב ולמתיישבים.⁴

מבקר המדינה מציין כי כדי שהתיישבות יחידים תעלה בקנה אחד עם החוק וסדרי מינהל תקינים, על המינהל להקצות את הקרקע למתיישב על פי חוק חובת המכרזים והתקנות הקשורות בו, על הוועדות לתכנון ולבנייה לאשר את תכנית בניין העיר (תב"ע), ובסופו של דבר על המתיישב לחתום עם המינהל על חוזה לחכירת הקרקע למגורים. מבקר המדינה מצא שהוראות אלה לא תמיד נשמרו. המבקר מציין כי המדיניות של התיישבות יחידים, המעודדת ישובים קטנים ומפוזרים, אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות תכנית המתאר הארצית.

בינואר 1999 עתר ארגון אדם טבע ודין ואחרים נגד הגורמים המיישבים ומספר מתיישבים, כנגד הנהג ליישב את החוות לפני השלמת ההליכים התכנוניים. העתירה התבססה על התנגדות להליך קבלת האישור. בעקבות העתירה, הגישו הגורמים המיישבים נוהל מפורט ומסודר למתן אישור לחווה. הנוהל כולל הגשת אישורים והמלצות מאת המועצה האיזורית, ממ"י, משרד החקלאות, רשות שמורת הטבע, הצבא, קרן הקיימת לישראל ועוד. בדיון בעתירה, באוקטובר 1999, קבע בג"ץ, שעל המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לדון בהקדם בהתיישבות יחידים. בעקבות החלטת בג"ץ דנה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בנושא ב-7.12.99 והחליטה, כי:

... עמדת המועצה שאין מקום להתיישבות בודדים לסוגיה, באשר צורת התיישבות זו אינה תואמת את עקרונות התכנון שגובשו בשנים האחרונות ועלולה ליצור פיזור של נקודות יישוב קטנות. יחד עם זאת, במקרים חריגים בודדים, בנפת באר שבע, יקוים דיון בכל מקרה לגופו...⁵

בנובמבר 2002 אישרה ממשלת ישראל את המלצת ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל לפיה התיישבות יחידים מהווה אמצעי למימוש מדיניות הממשלה לפיתוח הנגב והגליל וכלי שמירה על קרקעות המדינה בנגב ובגליל; שרי הממשלה הנוגעים בדבר נתבקשו להביא למימוש מדיניות זו באמצעות נציגיהם במוסדות התכנון.⁶

³ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה 50 (2000), "התיישבות בודדים", עמ' 602, <http://80.70.129.40/50b.htm>

⁴ שם.

⁵ בג"ץ 243/99 אדם טבע ודין ואח' נ' שר החקלאות ואח'.

⁶ החלטה גנ/34 של ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל, 6 בנובמבר 2002.

בשנת 2003 הוגשה עתירה מנהלית על ידי החברה להגנת הטבע נגד רשויות התכנון והמינהל בדרישה כי ינקטו בפעולות אכיפה נגד עבירות בנייה בחוות. בית המשפט סבר כי לאור מורכבות העניין יש לאפשר לגורמי האכיפה ללמוד את המצב ואין להכריחם לפעול מיידית.

במארס 2004 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את ההחלטה להקמת חוות בודדים בנגב והפקידה להתנגדויות את תכנית מתאר "דרך היין" ברמת הנגב (כמוצג באיור 1, להלן) המסדירה את הקמתן של 30 חוות בודדים תיירותיות-חקלאיות לאורך הדרך המובילה מדרום לבאר-שבע ועד מצפה רמון.⁷ מקרה חוות "דרך היין" בנגב משקף את המגמות בתחום התיישבות הבודדים בישראל והינו הפרוייקט הגדול ביותר של התיישבות בודדים אשר קודם בישראל ברשות ובסמכות רשויות המדינה. על-כן, נתמקד בו כעת.

אישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הובילה מצד אחד לקידום פרויקט התיישבות היחידים בנגב במסגרת פרויקט "דרך היין", ומצד שני עוררה התנגדויות של גורמים שונים על בסיס אפליה וחוסר שוויוניות ופגיעה בערכי טבע.

בדצמבר 2005 פורסמה תכנית מתאר ארצית 35, אשר נכנסה לתוקף בינואר 2006. תוכנית זו ממשה גישה אשר על-פיה, אין להתיר התיישבות בודדים. בסתירה להנחיות הממשלה היא הגבילה הקמת ישובים בודדים. במאי 2006 אושרה תכנית "דרך היין" בנגב (תמ"מ 42/4/14) על אף הוראות תמ"א 35. עם אישור התכנית נדחו אישורי תוכניות לחוות ותיקות יותר שפעלו בנפת באר-שבע. לאחר אישור תכנית "דרך היין" הוגש בג"צ מטעם אירגון "עדאללה" נגד אישורה בטענה של שילוב יסודות של קיפוח ואפליה בה.

מאז 2006, גורמי התכנון מפרשים את תמ"א 35 כמנוגדת להתיישבות יחידים. משרד החקלאות מסרב לדון בתוכניות לאישור החוות. התכנית להקמת בניית 30 חוות נעצרה לאחר שהוקמו 23 בלבד, וגם ההשקעות בהן ופיתוחן נעצרו.

מלכתחילה ניתנו למתיישבים אישורים לשימוש חקלאי בלבד. כפי שמשמע מתיאור מהלך האישורים לעיל, הרשויות נתנו למתיישבים להבין שהתקנות הן גמישות ובעתיד שאר השימושים אשר הרשויות עודדו אותם - תיירות, מגורים וכו' – גם יאושרו רשמית. אולם ההחלטות הסותרות של הרשויות והעיכובים הפכו את המתיישבים למפרי חוק.

בשנת 2007 אף הוציא היועץ המשפטי לממשלה הנחייה על הגשת תביעות אזרחיות כנגד חוות הבודדים ב"דרך היין" בגין פלישה לשטחים נוספים, ישיבה מעבר לתקופה שנקבעה בחוזה, ושינויי שימוש בקרקע. זאת, לצד דרישת דמי שימוש ריאליים על פי השימוש שבוצע בפועל בקרקע.⁸

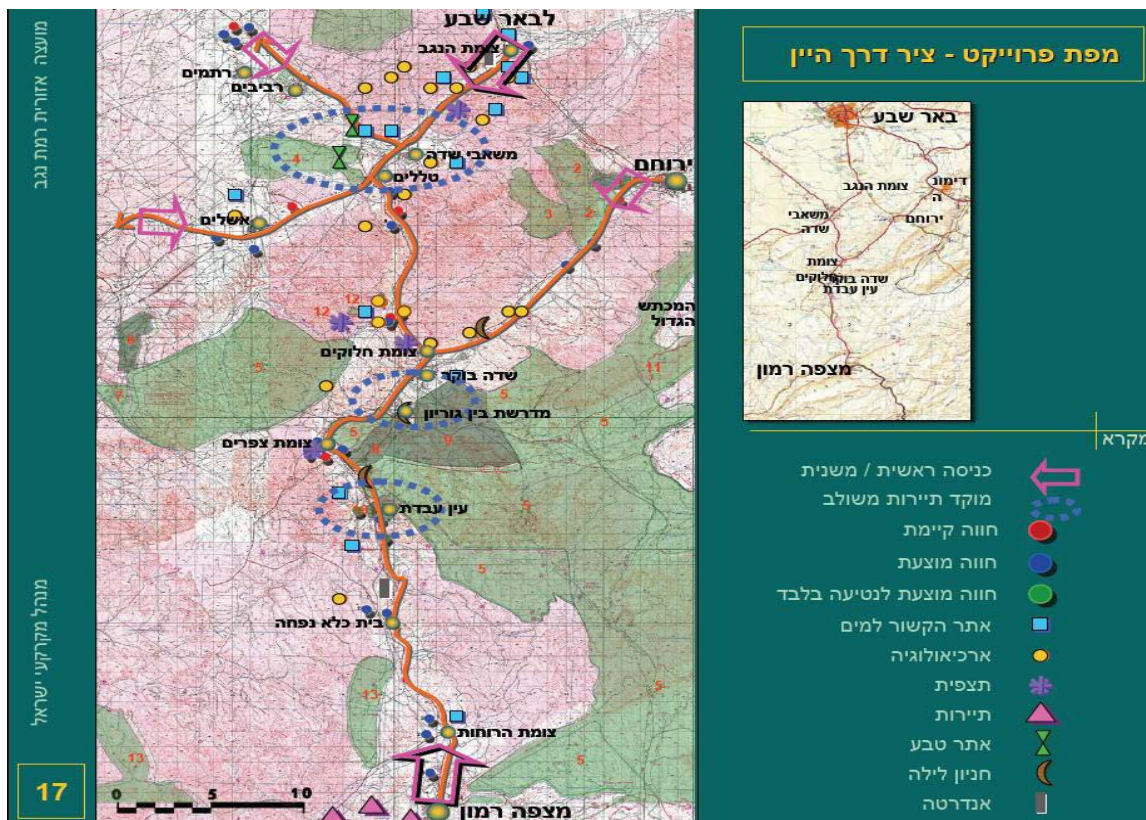
⁷ תמ"מ 14/4, שינוי מס' 42.

⁸ עו"ד אליעד שרגא ושות' במכתב לראש הממשלה מר אהוד אולמרט, בנושא חוות הבודדים ב"דרך היין", 10 במרץ 2008, <http://www.carmey-avdat.co.il/>.

ביוני 2009 אישרה ועדת השרים לחקיקה הצעת החוק של הרשות לפיתוח הנגב שנועדה להסדיר את פעילות חוות הבודדים ולהסיר מעליהן את איומי האכיפה נגדן. הצעת החוק אושרה ברוב גדול גם בוועדת הכלכלה של הכנסת באוקטובר 2009 ואושרה בקריאה ראשונה בכנסת בנובמבר 2009.⁹ גם הצעה זו נתקלת בהתנגדות מצד גורמים פוליטיים וארגונים הנאבקים למען שוויוניות בהקצאת משאבי המדינה, שמירת סמכות התכנון הריכוזי והגנה לכאורה על הטבע.

המצב כיום הוא שלמרות מאמצי החקיקה מוצאים עצמם המתישבים בחוות חשופים לעיכובים, גרירת רגליים ואיומים כשהם נאלצים להשקיע ממרצם וממונם במאבקים פוליטיים ומשפטיים מול חלק מרשויות המדינה המעכבות את הפיתוח של החוות והמאיימות בפגיעה כלכלית ואישית נגדם.

איור 1: מפת פרוייקט "דרך היין" בתכנון מועצה איזורית רמת הנגב ומינהל מקרקעי ישראל



מקור: דרך היין – תכנית אב מינהל מקרקעי ישראל ומועצה איזורית רמת הנגב, 2002.

ההשקעות במיזם התיישבות היחידים

על פי הערכות נציגי עמותת חוות "דרך היין", הושקעו ב-23 החוות אשר בפרוייקט כ-80 עד 90 מיליון ש"ח, כאשר 95 אחוזים מן הסכום מקורם בהשקעות פרטיות ועיסקיות, ורק 5 אחוזים מכספי ציבור. החוות הגדולות (כ-4 חוות) אשר בהן רפתות ומערכות הפקה לאנרגיה סולרית משכו השקעות של כ-12 מיליון ש"ח לחווה, ואילו הקטנות זכו בהשקעות של 1-3 מיליון ש"ח לחווה.¹⁰

⁹ הצעת חוק הרשות לפיתוח הנגב, תיקון - מיזם חקלאי-תיירותי בנגב, התשס"ט 2009, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/1342.rtf>
¹⁰ יוני שריר, דובר עמותת חוות דרך היין, שיחה טלפונית, ינואר 2010.

23 החוות מכילות בממוצע 4 צימרים בחווה, כאשר עלות הקמת כל צימר מוערכת בכ-150 אלף ש"ח. על פי מספר הצימרים הקיימים, מדובר בסה"כ בהשקעה של כ-14 מיליון ש"ח.

התכנון של "דרך היין" כלל הקמה של 7 חוות נוספות על אלו שקמו, עם 6 צימרים כל אחד. אבל תכנון לחוד וביצוע לחוד. הממשלה ממשיכה "לזגזג" במדיניותה על חשבון תושבי החוות בפרט, ותושבי האזור בכלל.

השפעת החוות על פיתוח רמת הנגב

תיירות

בשנת 2004 פרסם משרד התיירות נתונים על ענף התיירות בנגב. הענף העסיק כ-1,100 עובדים קבועים ומספר דומה של עובדים זמניים, הכיל 900 יחידות אירוח בחדרי מלון ואכסניות ולינה כפרית, 3,500 מקומות לינה במאהלים וחניוני לילה ו-30 אתרי ביקור. אלו הניבו הכנסות ישירות מתיירות בסך 170 מיליון ש"ח בשנת 2004.

בשנת 2005 הגיע מספר חדרי האירוח בנגב לכ-1,700 ובשנת 2010 צמח המספר לכ-2,300. מספר מקומות הלינה בחאנים ובחניונים מוסדרים בתשלום עלה לכ-7,600 וכיום פעילים כ-700 יזמים בתחום התיירות בנגב. ההערכות הן שמגיעים לנגב כ-2 מיליון מטיילים בשנה.¹¹

משרד התיירות מצא כי יש פוטנציאל גדול ובלתי ממומש במשאבי הקהילות הכפריות בנגב, וזיהה שהאירוח הכפרי – אשר חוות הבודדים הינן הנציג הבולט שלו – הוא המנוף החשוב ביותר לביסוס התיירות בנגב, בשל היותו גורם משיכה לשהות ארוכה יותר באיזור. המשרד מצייך, כי התיירות הכפרית איננה יוצרת מפגעים סביבתיים או קהילתיים חמורים, אלא מעודדת תשומת לב וטיפוח סביבתי ושימור ערכי טבע, נוף, תרבות ומורשה, מחזקת את מוראל התושבים ותדמיתם העצמית, ומשפרת את הבסיס הכלכלי של היישובים.¹²

כפי שמשמע מהימצאותם של צימרים רבים, החוות ב"דרך היין" מהוות גורם משיכה לתיור ומציעות מגוון אפשרויות לינה ופעילות המעודדות מטיילים לבקר באזור רמת הנגב ולהאריך את שהותם בו.

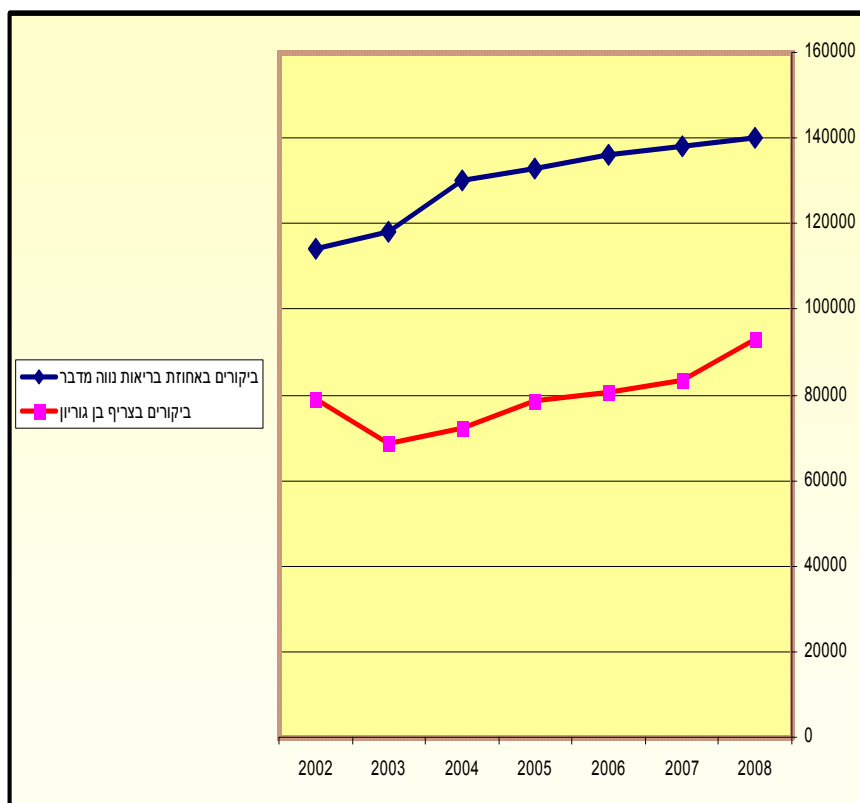
יש חוסר במדדים כמותיים מדויקים המציינים את השפעת החוות. אולם הערכה המבוססת על מדידה של מספר הביקורים באתרי צריף בן גוריון בקיבוץ שדה בוקר ובחוות הבריאות נווה מדבר מגלה עלייה של עשרות אחוזים בתקופה המקבילה להתבססות החוות, עלייה אותה ניתן ליחס בין היתר לפעילות החוות ולצמיחת האפשרויות התיירותיות ושירותי הלינה המוצעות למטיילים באזור. בתקופה שבין 2002 לבין 2008 צמחו מספר הביקורים בחוות הבריאות מ-114 אלף בשנה לכ-140 אלף, ובצריף בן גוריון מכ-78 אלף ביקורים לכ-93 אלף. מכיוון שבשנת 2009 חלה נסיגה

¹¹ מיכל עוזיהו, רכזת תיירות בנגב הרשות לפיתוח הנגב, תכתובת דוא"ל, 11 בינואר 2010.

¹² דו"ח הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה אוקטובר 2004, -7B322A2A- www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/8260-41C0-AA20.../551.doc

במספר המבקרים בצריף בן גוריון בתקופת מבצע "עופרת יצוקה" אך למרות זאת לא חלה נסיגה בהיקף המבקרים בחוות הבריאות ב-2009,¹³ נראה שהחווה מביאה מבקרים לצריף ולא ההפך.

איור 2: היקף הביקורים באתרי צריף בן גוריון ובחוות הבריאות נווה מדבר בשנים 2002-2008



מקור: נתוני מועצה איזורית הר הנגב.

בניגוד לצמיחה בתכיפות הביקורים באתרים הקרובים לחוות הבודדים נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציגים קיבעון באירוח הכפרי במחוז הדרום בכללותו. בשנת 2006 נרשמו 43.8 אלף לינות באירוח כפרי במחוז הדרום וגם בשנת 2008 נרשמו במחוז הדרום כ-43 אלף לינות ישראלים ותיירים באירוח הכפרי פרטי.¹⁴

תדמית

מתנגדי התיישבות הבודדים מציינים כי התיישבות זאת היא התיישבות אליטיסטית,¹⁵ ופוגעת בדימוי הנמוך של הישובים האחרים באזור.

ראוי לציין בהקשר זה כי התיישבות הנחשבת בצדק או שלא בצדק ל"אליטיסטית" היא חלומה של כל משרד פרסום שהיה מבקש לשפר את תדמית הנגב, ומבקש למשוך השקעה כספית גדולה על

¹³ דו"ח נווה מדבר וצריף בן גוריון על נתוני המבקרים למועצת הר הנגב, ינואר 2010.

¹⁴ הלמ"ס, רבעון סטטיסטי לתיירות ושירותי הארחה, ינואר 2010,

[http://www.cbs.gov.il/reader/hotel/hot_nosim_new.html#\\$3](http://www.cbs.gov.il/reader/hotel/hot_nosim_new.html#$3)

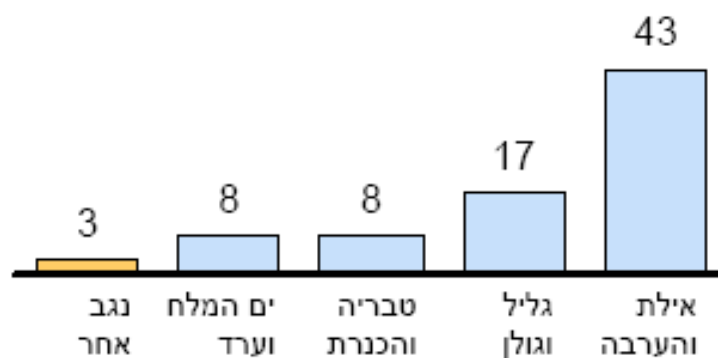
¹⁵ עמותת במקום, התנגדות לתכנית המתאר המחוזית (דרך היין ברמת הנגב),

<http://www.bimkom.org/dynContent/articles/chavot%20bodedim.pdf>

מנת לפתח את האזור. ביטוי לכך ניתן בתכנית פיתוח התיירות בנגב שהוגשה למשרד ראש הממשלה בשנת 2005. עורכי התכנית מדגישים את החשיבות של שינוי תדמית ומציגים את כדאיות ההשקעות בשינוי זה. עורכי התכנית כותבים ש"פיתוח הנגב מחייב פעולות תדמיתניות נרחבות לשינוי מהותי ועמוק של דימויו בעיני הציבור, מקבלי החלטות והמשקיעים".¹⁶

סקר שאמד את מידת האטרקטיביות של הנגב כאתר בילוי גילה עד כמה נדרשת ההשקעה בשינוי התדמית. על פי ממצאי הסקר המופיעים באיור 3, רק 3 אחוזים מאזרחי ישראל היהודים ראו את הנגב כיעד תיירות מועדף.

איור 3: אזור מועדף בישראל לבילוי חופשה בקרב האוכלוסייה היהודית (באחוזים)



מקור: תוכנית לפיתוח התיירות בנגב (רמי חרובי, יולי 2005), סקר משנת 2002.

על פי התכנית, נדרשת השקעה של כ-514 מליון ש"ח במשך 5 שנים על מנת לפתח את התיירות בנגב. הצרכים התקציביים המשוערים הם: תכנון, 4.5 מלש"ח לשנה; פיתוח, כ-25 מלש"ח לשנה; תיירות כפרית (כולל במגזר הבדואי), 8 מלש"ח בשנה; הכשרה מקצועית, 250 אלש"ח בשנה; שיווק (פנים וח"ל), 10 מלש"ח לשנה; ועידוד במסגרת חוק השקעות הון ומענקים מינהליים להקמת מיזמים קטנים, כ-55 מלש"ח בשנה.¹⁷

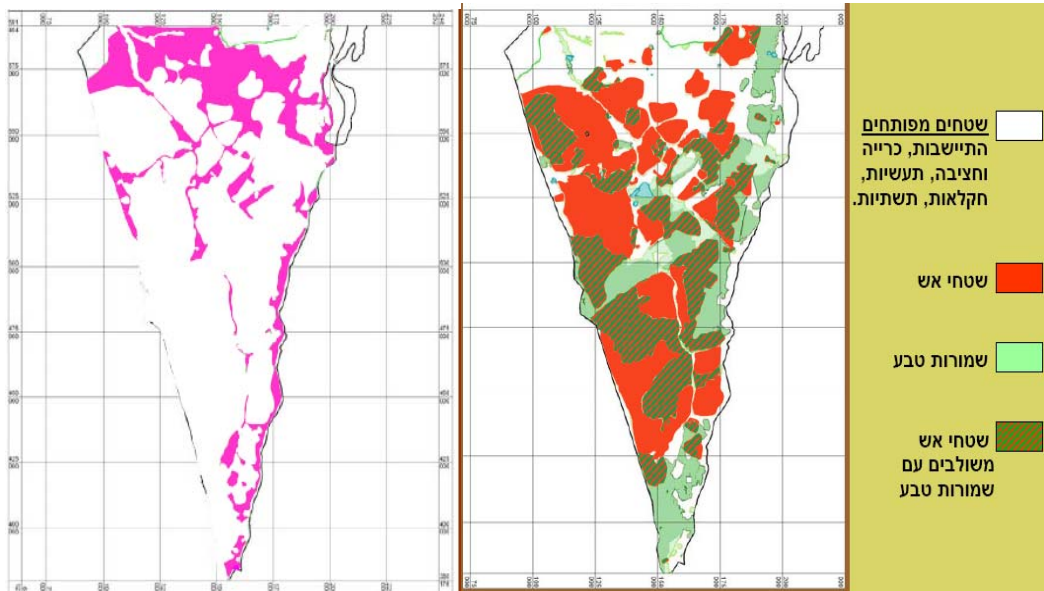
פגיעה בערכי טבע

עתירתה המוזכרת לעיל של החברה להגנת הטבע בשנת 2003 נגד ההתיישבות התבססה בעיקרה על שאיפה לכאורה לשימור ערכי טבע. אולם בחינה של שטחי הנגב מגלה כי שמורות הטבע ושטחי האש זוכים לעדיפות מוחלטת לעומת שטחי התיישבות, תשתיות ותעשייה. באיור 4, המפה המוצגת בסגול מסמנת את השטחים המעטים יחסית המותרים לפיתוח, ובתוכם כבר כלולים איזורי התעשייה הגדולים "רמת חובב", "מישור רותם" ואחרים. בתוכם גם נפרסות התשתיות הכבדות של מים וחשמל לאורך צירי הכבישים. רוב שטחי הנגב הם בידיים של משרד הבטחון ורשויות שמירת הטבע. נראה כי בחינה מחודשת של היקף שטחי האש ושמורות הטבע הינה הכרח המציאות.

¹⁶ תוכנית לפיתוח התיירות בנגב (רמי חרובי, יולי 2005), http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/CC7D04EF-EB68-4248-87BB-BBB99E269816/0/appe_turi.pdf
¹⁷ ש.ס.

איור 4: שטחי הנגב: טבע ואש מול פיתוח

מימין: הקצאת שטחי הנגב לפי חלוקה בין שטחי אש ושמורות טבע למול שטחי פיתוח התיישבותי ותעשייתי. משמאל: שטחים "חופשיים" לפיתוח.



מקור: תוכנית "דרום" עבור משרד ראש הממשלה 2005, http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/CC7D04EF-EB68-4248-87BB-BBB99E269816/0/appe_turi.pdf

מעבר לדחיקת האוכלוסיה והפיתוח בנגב למקום משני ביחס לשטחי האש ושמורות הטבע, בפועל מייצגת החברה להגנת הטבע גישה המתעלמת מהנסיון המצטבר בעולם הממליץ על יצירת יחסי אינטרס הדדי בין האוכלוסיה לבין ערכי הטבע. בנושא זה כתב פרופ' איתן צ'רנוב (ז"ל) מן המכון למדעי החיים באוניברסיטה העברית:

עד כה האמינו כי הימצאותם של תושבים באזור השמורה מסכנת את קיומה... מסתבר שההפך מכך הוא הנכון. אם השמורה מנוהלת בתפישה נכונה, הופכים תושביה להיות מגיניה הטובים ביותר. הרעיון הבסיסי של שילוב האוכלוסיה המקומית בחיי השמורה, באחריות לה ובהפקת רווחים ממנה, הוא הדרך לשמור על הטבע. כל דרך אחרת, אשר איננה מתחשבת בתושבי האזור, הופכת אותם לאויבי השמורה. בשמורות החשובות והיוקרתיות ביותר בעולם, נובע עיקר ההרס מתושבי האזורים הסמוכים להן, אשר איש לא השכיל להבין מהי חשיבותן, לא התייעצו עימם על גבולות וייעודי קרקע, אילצו אותם לשנות ממנהגייהם ומורשתם, ואינם זוכים לתמורה הגונה מהתיירות הזורמת אליהן. כך הופכת השמורה להם לרועץ, והם הופכים לה לאויב. השמורה צריכה להיות להם מקור פרנסה וגאווה.¹⁸

¹⁸ פרופ' איתן צ'רנוב, "שמורות ביו ספריות", 1988, www.boker.org.il/meida/negev/sichot/sicha6.doc

צרכי הפיתוח והאוכלוסיה בנגב נדחקו למקום שלישי לאחר צרכי הביטחון ושמירת הטבע. יש לשנות גישה זו ולקדם שמירה וטיפוח של ערכי הטבע הקשורים קשר הדוק ליכולת של האוכלוסיה המקומית להפיק מהם רווחים. שינויים אלו אם היו נעשים היו יכולים למנוע נזקים רבים בעבר (כגון הפגיעה הקשה שכוונה לעתיקות העיר עבדת) ולהגן על ערכי הטבע, הארכאולוגיה והסביבה באופן טוב יותר בעתיד.

אפליה וחוסר תכנון

הטענות המשפטיות נגד המשך התיישבות יהודית בחוות בודדים מתבססות, כאמור, על שמירת שטחי טבע ועל אי תקינות מנהלית המונעת מאפליה לטובת התיישבות יהודית. ראוי לבחון טענות אלו לגופן, אולם גם על רקע חוסר התכנון המתמשך והבעיות של המגזר הבדואי בנגב. התפרסות ההתיישבות הבדווית הבלתי חוקית והבלתי מתוכננת מוצגת באיור 5, ולקיחתה בחשבון עשויה להעניק משקל אחר לחריגות החוקיות של 23 חוות הבודדים. השטחים באיור המסומנים באדום הינם מקבצי בנייה של עשרות אלפי מבנים בלתי חוקיים במגזר הבדואי בנגב, מהם אלפי מבנים קשיחים. ועדת השופט גולדברג, אשר בחנה את בעיית ההתיישבות הבדווית בנגב בשנת 2008, ציינה כי:

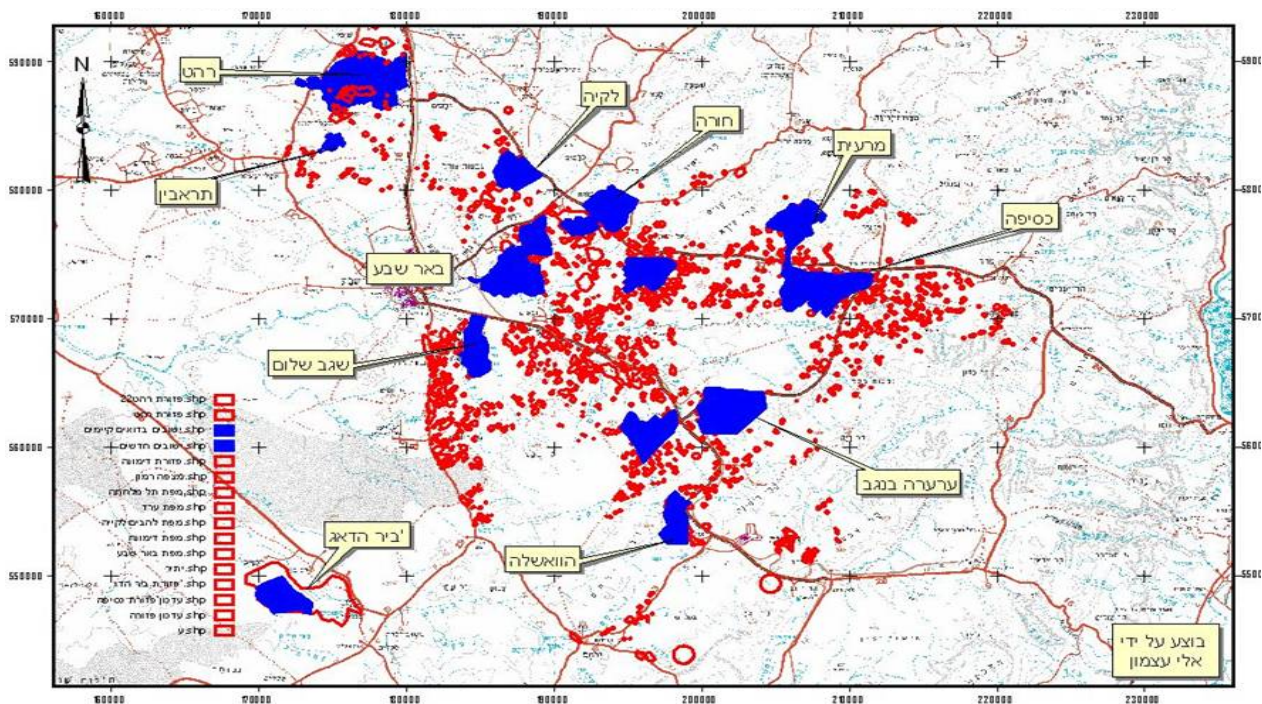
נורמות היסוד של שמירת החוק התנפצו בפזורה, בעיקר בכל הנוגע לבנייה הבלתי חוקית שהגיע למימדים עצומים... גם רשויות המדינה בנו בעבר מוסדות חינוך ומרפאות בפזורה בלי היתרי בנייה...

כיום עומד מספר המבנים הבלתי חוקיים על כ-50,000 (!). לדברי אברהם דותן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים, מתווספים מידי שנה כ-2000-1500 מבנים בלתי חוקיים.

...בשנים 2001-1998 הופסקה כליל, כמדיניות ממשלתית, הריסת המבנים הבלתי חוקיים... ניתן לומר, נוכח המציאות כי אכיפת החוק נכשלה...¹⁹ (סימן הקריאה במקור).

איור 5: ההתיישבות הבדואית המתוכננת והלא מתוכננת בנגב

¹⁹ דו"ח ועדת גולדברג, סעיפים 67-69, ינואר 2008, <http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Departments/policyplanning/goldberg.htm>



מקור: מצגת תוכנית משרד השיכון,
<http://www.moch.gov.il/NR/rdonlyres/FDE55314-7B5F-4F55-94C5-F8CF3979DC02/4107/MankalPresentation2008.pps>

אי הכרה בזכויות הקניין

חוק יסוד מקרקעי ישראל קובע: "מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת".²⁰ אכן, הגורמים העוסקים בנושא נוהגים על פי ההלכה שיש למנוע זכויות קניין מהמתישבים. בדיון שנערך בוועדת החוקה של הכנסת בנושא התיישבות היחידים והסדרתה, הדגיש עו"ד יעקב קוינט, היועץ המשפטי של ממ"י, כי "...בכל זאת אין קשר בין ההיבט התכנוני לבין ההיבט החוזי-קנייני".²¹

בתכנית שהוגשה למשרד ראש הממשלה בשנת 2005 מוצגת זכות הקניין כאחד המפתחות לקידום השקעות ושיגשוג בנגב. התכנית מציינת את "העובדה כי מעמד הקרקעות בהתיישבות הכפרית אינו מאפשר להפוך השקעות במגזר זה לסחירות ובכך נחסמת מוטיבציה להשקעות הון בנגב". התכנית מציינת כי נדרש שינוי ל"מצב של 'קרקע סחירה' במגזר הכפרי בנגב, שיהפוך לכלי מינוף כלכלי, מתוך כך שליוזם המשקיע תיווצר אופציה למימוש השקעתו".²²

אי ההכרה בזכות הקניין מונעת השקעות באזור ומעודדת פעילות פורעת חוק וחסרת אחריות.

²⁰ חוק יסוד, מקרקעי ישראל, סעיף 1, <http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/yesod12.pdf>
²¹ עו"ד יעקב קוינט, יועץ משפטי, מינהל מקרקעי ישראל, בפרוטוקול מס' 687 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, כ"ח בכסלו התשס"ט (25 בדצמבר 2008).
²² תכנית לפיתוח התיישבות בנגב (רמי חרובי, יולי 2005).

סיכום והמלצות

חוות הבודדים בפרוייקט "דרך היין" בנגב, וחוות בודדים בכלל, מהוות מפעל התיישבות בעל פוטנציאל להביא לפיתוח תיירותי ולמיזמים עסקיים.

סיפור חוות הבודדים בישראל חושף חוסר עיקביות במדיניות ממשלת ישראל ומוסדותיה.

חוות הבודדים בנגב הובילו להשקעות פרטיות גדולות ותרמו תרומה למיצוב מחדש של ההתיישבות בנגב ותדמיתה. אזרחי ישראל אשר נענו לקריאת הממשלה ליישב את הנגב ולעשות "מעשה חלוצי" ברוח החזון הציוני, השקיעו כספים רבים בעסקים ובבתים. רשויות המדינה "זגזגו" לאחר שעודדו או אישרו את ההתיישבות בחוות בודדים.

המתיישבים עומדים בפני שתי ברירות רעות: לעקור מן השטח ולהוריד את השקעותיהם לטמיון או להמשיך להחזיק בשטח מתוך תקווה שיוסדרו החוקים והנהלים, למרות היותם בשלב זה "מפרי חוק", לכאורה.

על ממשלת ישראל ורשויות התכנון לטפל בבעיית החריגות מנהלי התכנון, בעיות אפליה ובעיות ערכיות אחרות, במידה שישנן בעיות כאלו, לא על ידי הוספת עוולה והצרת צעדיהם של מתיישבי החוות אלא על ידי הקלות אשר יאפשרו חופש פעולה למתיישבים במסגרת החוק, וכן ביטחון כלכלי, שעליו ניתן לבסס השקעות לעתיד.

ראוי לבחון את הטענות על פגיעה בטבע למול ראייה מעודכנת המשלבת בין צרכי המתיישבים והאינטרסים שלהם לבין ערכי הטבע. בחינה של סדרי העדיפויות בהקצאות משאבים מגלה כי צרכי הפיתוח והתושבים נמצאים בתחתית סדר העדיפויות. הניסיון המצטבר בעולם (ובישראל) מגלה כי דרך שאינה מתחשבת בתושבי האיזור הופכת אותם לאויבי הטבע.

אי הכרה בזכויות קניין הינה אחד החסמים המרכזיים בפני גיוס השקעות ופיתוח. האפשרות לרכישת זכויות קנייניות בקרקע הינה מפתח להשקעות הון, לשגשוג ולפיתוח.