



אוניברסיטת תל-אביב

הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן

# עירי פני משפט

נטע זיו

מיסוי המיעוט – המאבק לביטול מס רכוש כהכרה בשונות  
התרבותית של פלסטינים בישראל

תדפיס מתוך

תמוז התשס"ב, יולי 2002

כרך כו, חוברת מס' 1

הוצאת רמות

## מיסוי המיעוט - המאבק לביטול מס רכוש כהכרה בשונות התרבותית של פלסטינים בישראל\*

מאת  
נטע זיו

### תקציר

המאמר עוסק ביחסי הגומלין שבין משפט, תרבות ושינוי חברתי. המקרה של מס רכוש מדגים את השפעתם של גורמים תרבותיים - דהיינו, מערכת של תכנים המניעה קבוצה של אנשים לנהוג בדרך מסוימת, ומכוננת פרקטיקות המייחדות אותם מקבוצה אחרת - על תחולתו של מס רכוש בישראל. מס רכוש, לכאורה מס אוניוורסלי האמור לחול באופן שווה על יהודים ועל ערבים, הכביד במשך שנים באופן בלתי-פרופורציונלי על בעלי קרקעות ערביים לעומת יהודיים. בעוד שבקרב האוכלוסייה הערבית בישראל כמעט כל "בית אב" היה בעל חוב למס רכוש, היה אחוז הנישומים בין בעלי הקרקעות היהודיים נמוך בהרבה. במאמר מוצע הסבר לתופעה זו: יחסי הגומלין בין החוק לבין שורה של גורמים היסטוריים, חברתיים, תרבותיים ופוליטיים שהשפיעו על הערבים בישראל ואפיינו את אורחות חייהם. עיקרם של גורמים אלה הם הירידה בעיסוק בחקלאות בקרב הערבים בישראל, שנגרמה מהפקעות הקרקע הנרחבות בשנות החמישים, ממדיניות של הפליה בהקצאת משאבים לחקלאות הערבית ומפרקטיקה של עיבוד קרקע מסורתית בקרב החקלאים הערביים. נוסף על כך, בעלי קרקעות ערביים היו חייבים במס רכוש בשל קיומם של שטחים נרחבים בתוך יישוביהם שהקרקע בהם היתה פנויה. מציאות זו מקורה בדפוסים קולקטיביים ופרטניים של החזקת קרקע והעברת קרקע בינדורית שאפיינו את החברה הערבית בישראל מסיבות פוליטיות ותרבותיות. בהמשך המאמר מתואר המאבק לביטולו של מס רכוש בישראל והתארגנותה של קבוצת פעילים ערביים להשגת מטרה זו. בשלב כלשהו חברה קבוצה זו לארגון חדש שרוב הפעילים בו היו יהודים, ושתי הקבוצות פעלו יחדיו בהצלחה לביטולו של מס רכוש בישראל החל בינואר 2000. פעילות סגורה זו

\* הרעיון לכתוב מאמר זה נהגה כאשר הגיעה לידי ההודמנות לעבוד, בשנים 1994-1995, עם ועד הפעולה לענייני מס רכוש. הכרתי את פעילי הוועד ונטלתי חלק בהתארגנות ובפעילות לביטול מס רכוש כחלק מעבודתי כמשפטנית באגודה לזכויות האזרח בישראל. אני מודה ליושב-ראש הוועד בזמנו, ג'אבר עסאקלה, על שיתוף-הפעולה לשם כתיבת המאמר. כמו-כן אני מודה ליושב-ראש עמותת נמר, שבתאי עזריאל, על המידע והעזרה. גרסה ראשונה של מאמר זה הוצגה בכנס של Law & Society Association בבודפשט, בקיץ 2001. לבסוף, אני מבקשת להודות מקרב-לב לחברי מערכת עיוני משפט, יובל עצמון, דורין לוסיג, אביב נוקד ותומר ויסמן על העבודה המאומצת וההערות המצוינות, וכן לעורך הראשי אסף לחובסקי.

מדגימה אפשרות לשיתוף-פעולה בין יהודים וערבים הנעשית לשם שינוי חברתי, דפוס פעילות חריג בנוף האקטיביזם למען קידום השוויון וההגנה על זכויות האדם בישראל.

מבוא

חלק א: דיני מס רכוש ויחסי רוב-מיעוט בישראל

1. תרבות ודיני מס
  2. מס רכוש בישראל – התפתחות היסטורית
  3. החבות במס רכוש – הטיות סמויות
- (א) הפער בתחולת מס רכוש בין המגזרים הערבי והיהודי  
(ב) קרקע חקלאית
- (1) חקלאות כמשאב ממשי וסמלי ביחסי יהודים-ערבים בישראל
  - (2) ההגדרה המשפטית: קרקע חקלאית הפטורה ממס רכוש
  - (3) מאפייני החקלאות הערבית
  - (4) צמצום בשטחים מעובדים וקשיים בהוכחת עיבוד
  - (5) הגדרת המונח "חקלאי" וריבוי מקורות הכנסה
  - (ג) קרקע פנויה: סוגיית ההחזקה וההעברה הבינדורית
  - (ד) "יחידת המיסוי" – הנחות שיפטיות בדבר דפוסים של החזקת קרקע
- חלק ב: המאבק הציבורי לביטול מס רכוש
1. חקיקה ותהליכי העצמה של קבוצות מיעוט
  2. ועד הפעולה לנפגעי מס רכוש
  3. עמותת נמר – נפגעי מס רכוש
- חלק ג: הפעילות לביטול מס רכוש כמייצגת אסטרטגיה לשינוי חברתי סיוכום

## מבוא

מאמר זה עוסק ביחסי-הגומלין שבין שלושה: משפט המדינה, דפוסים תרבותיים המאפיינים מיעוט לאומי ופעילות לשינוי חברתי. המשפט שבו יעסוק המאמר הוא דיני מס הרכוש בישראל. הייחוד התרבותי הוא פרקטיקות של החזקת קרקע ושינויים בדפוס העיסוק החקלאי של הערבים אזרחי ישראל. השינוי החברתי הוא ההתארגנות של קבוצת פעילים פלסטיניים ויהודיים בישראל למטרת ביטולו של מס רכוש בישראל, ומהלכו של מאבק חברתי-פוליטי-משפטי זה.<sup>1</sup>

מבחינה מתודולוגית, המאמר מדגים את הקשר שבין המשפט לבין החברה שבקרבה

1 במאמר זה אני משתמשת לחלופין בשני מונחים: ערבים ופלסטינים בישראל, לצורך הגדרתם של אזרחי המדינה השייכים ללאום הערבי-הפלסטיני. על הריבוי ועל השינויים בכינויה של קבוצת לאום זו ראו ד' רבינוביץ "נוסטלגיה מזרחית – איך הפכו הפלסטינים ל'ערביי ישראל'" תיאוריה וביקורת 4 (1993) 141.

הוא נוצר ופועל בשני היבטים, הנשענים על גישה ריאליסטית למשפט. הראשון עוסק בהבחנה בסיסית מוכרת בתחום לימודי משפט וחברה בין החוק "עלי ספר" לבין החוק "בפעולה" (law in the books and law in action). בעיקרה, ספרות זו מניחה כי העיסוק במשפט חייב לכלול לא רק לימוד דוקטרינות ותיאוריות של המשפט הכללי ושל ענפיו השונים, אלא אף את יישומו בפועל ואת השפעתו של המשפט על חיי בני-אדם במפגשם עמו. בהקשרו של מאמר זה, העיסוק בממדים היישומיים של מס רכוש נעשה תוך בחינת הפער בתחולתו על שתי קבוצות לאומיות נבדלות בישראל - יהודים לעומת ערבים - שנבע במידה רבה מהבדלים תרבותיים וחברתיים ביניהן. ההיבט השני נוגע בשאלה: מאין וכיצד המשפט נוצר? גישה פוויטיביסטית מאתרת את מקור המשפט בבית-המחוקקים או בבית-המשפט (חקיקה שיפוטית). אולם בתי-מחוקקים ובתי-משפט הם התחנה הסופית בתהליך היווצרותו של המשפט; קודמות לו פעולות שונות בתוך משרדי הממשלה או בתוך החברה האזרחית (או בשניהם) המשקפות תהליכים חברתיים המהווים מצע ואף גורם ישיר בכינון המשפט. לענייננו, היוזמה והתארגנות לביטול מס רכוש שנבעה מתוך האוכלוסייה הערבית בישראל מלמדת אותנו, ראשית לכל, על מקורותיה הראשוניים של החקיקה; ואילו השינוי בחקיקה משקף דינמיקה חשובה שהתרחשה בעשור האחרון בתוך החברה הערבית בכל הקשור לאקטיביזם אזרחי, ויכול ללמד על דפוסי פעולה של הפלסטינים בישראל אל מול רשויות המדינה לשם קידום אינטרסים קולקטיביים.<sup>2</sup>

למאמר שלושה חלקים. בחלק הראשון אני ממקמת את הדיון במס רכוש במסגרת פרדיגמות מחקריות חדשות של דיני מיסים העוסקות בתרבות ובדיני המס. בהמשך אני מתארת את הגורמים שהביאו לידי כך שמס רכוש, מס אוניוורסלי לכאורה האמור לחול באופן שווה על יהודים ועל ערבים, הכביד באופן בלתי-פרופורציונלי על ערבים לעומת יהודים בישראל, ומציעה הסברים לתופעה זו. ההסברים מתמקדים ביחסי-הגומלין בין החוק לבין שורה של גורמים היסטוריים, חברתיים, תרבותיים ופוליטיים שהשפיעו על הערבים בישראל ואפיינו את אורחות חייהם, שבמרכזם הירידה בעיסוק בחקלאות ודפוסים של החוקת קרקע והעברת קרקע בינדורית. בחלקו השני של המאמר אני מתארת את המאבק לביטול מס רכוש בישראל ואת התארגנותה של קבוצת פעילים ערביים לשם השגת מטרה זו. בשלב כלשהו חברה קבוצה זו לארגון חדש שרוב הפעילים בו היו יהודים, ושתי הקבוצות יחד פעלו, בהצלחה, לביטולו של מס רכוש החל בחודש ינואר 2000. בחלק השלישי של המאמר אני ממקמת את הפעילות לביטול מס רכוש בהקשר הכללי יותר של סגנור (advocacy) למען שוויון זכויות של הפלסטינים אזרחי ישראל.

2 ראו, למשל, א' זיידן וא' גאנס תרומה והתנדבות בקרב החברה הערבית-הפלסטינית (תש"ס) 10-12, שלפיו, החל בתחילת שנות השמונים גדל מספר העמותות במגזר הערבי באלפי אחוזים. (הערכתם של החוקרים היא כי מספר העמותות שפעלו עד שנת 1981 בקרב החברה הערבית שווה למספר העמותות שנרשמו בשנתיים או בשלוש השנים לאחר כניסתו לתוקף של חוק העמותות.) כמו-כן החוקרים מציינים שבמיוחד החל בשנת 1989 גברה המודעות בקרב פעילי העמותות בדבר הפוטנציאל הטמון בארגונים לניהול מאבקים ציבוריים, לשיתוף-פעולה עם חברי-כנסת ולהקמת קואליציות שונות לצורך קידום ענייניהן.

## חלק א: דיני מס רכוש ויחסי רוב – מיעוט בישראל

### 1. תרבות ודיני מס

מקובל לראות בתרבות מערכת של משמעויות, שבני-אדם מפעילים באמצעותה קטיגוריות אנליטיות המארגנות את תוכני חייהם ומסדירות את המרכיבים המרכזיים בהם, ובכלל זה את זהותם, את ההתרחשויות בחייהם, את יחסיהם עם אנשים אחרים ואת סדרי עדיפויותיהם הערכיים.<sup>3</sup>

ניתן להתייחס אל הזיקה בין משפט לבין תרבות מנקודת-מוצא מחקריות אחדות. גישה אחת מתייחסת אל המשפט עצמו כאל מערכת תרבותית, דהיינו, מערכת שיוצרת תכנים ומשמעויות בחיי בני-אדם, ומבקשת לברר או לבקר משמעויות אלה. גישה זו איננה רואה במשפט אוסף של כללים בלבד, אלא מתחקה אחר העמדות הנורמטיביות הבאות לידי ביטוי בכללים המשפטיים ויחסם אל אלה הבאים עמה במגע.<sup>4</sup> כותבים אחרים העוסקים במשפט ותרבות מבקשים לאתר הטיות תרבותיות (מגדריות, אתניות) הגלומות במשפט, ולחשוף באמצעותן את הנחות-היסוד העומדות בבסיס הדוקטרינות המשפטיות בדבר סדרי-העולם והחברה, הן בחוק והן בפסיקה.<sup>5</sup> חוקרים אחרים ניגשים אל המשפט מנקודת-מוצא היצונית, ומתעניינים בהשפעת נורמות תרבותיות על אופן השימוש במשפט, למשל הימנעות מפנייה אל המשפט כאל אמצעי לפתרון בעיות<sup>6</sup> או שימוש מוגבר בו לשם פתרון סכסוכים,<sup>7</sup> והכל מתוך תפיסות רווחות בחברה מסוימת בדבר הדרך הנכונה ליישב בה מחלוקות בין בני-אדם.

הקישור בין משפט ותרבות במאמר זה יעשה שימוש בהגדרה רחבה יחסית של המונח

3 C. Geertz *The Interpretation of Culture: Selected Essays* (New York, basic books, 1973); R.A. Shweder *Thinking Through Cultures: Expeditions in Cultural Psychology* (Harvard University Press, 1991)

4 ראו, למשל, מ' מאוטנר "המשפט כתרבות: לקראת פרדיגמה מחקרית חדשה" רב-תרבותיות בחברה דמוקרטית ויהודית - ספר הזיכרון לאריאל רוזן-צבי (מ' מאוטנר, א' שגיא ור' שמיר עורכים, תשנ"ח) 545, 564.

5 ראו, למשל, א' לחובסקי "קטיגוריות של מין ומעמד בדיני מס הכנסה" עיוני משפט כד (תש"ס) 205; א' קמיר "איך הרגה הסבירות את האשה: חום דמם של 'האדם הסביר' והישראלית המצויה" בדוקטרינת הקנטור בהלכת אזואלוס" פלילים ו (תשנ"ח) 137.

6 ראו, למשל: J.K. Winn "Relational Practices and the Marginalization of Law: Informal Financial Practices of Small Businesses in Taiwan" 28 *Law & Soc. Rev.* (1994) 193. וכן: J. Baldwin & M. McConville "Plea Bargaining and Plea Negotiation in England" 13 *Law & Soc. Rev.* (1979) 287.

7 ראו, למשל, ביקורתה של Rhode על הדימוי הרווח של ארצות-הברית כמדינה שנעשה בה שימוש יתר בהתדיינויות: Too Much Law, Too Little Justice: Too Much Rhetoric, Too Little Reform" 11 *Geo. J. Legal Ethics* (1998) 989.

תרבות: מערכת של תכנים המגיעה קבוצה של אנשים לנהוג בדרך מסוימת, ומכוננת פרקטיקות המייחדות אותה מקבוצה אחרת. התרבות, במובן זה, מתייחסת הן למרכיבים תודעתיים והן למרכיבים מעשיים. בהיבט התודעתי, התכנים שבהם מדובר מעניקים לבני הקבוצה ובנותיה משמעות, בהיותם בסיס לאמונה בדבר הדרך הנכונה שבה יש לחיות בכלל ולנהוג בנסיבות מוגדרות או בתחומי חיים מסוימים. בהיבט המעשי, העיסוק בתרבות מתמקד בפרקטיקות - האופן שבו אנשים פועלים, המבדיל אותם מחברים בקבוצה אחרת. המונח תרבות במובן רחב זה מבקש לזהות את הכוחות שפעלו בעבר על הקבוצה ולאתר את אלה הממשיכים לפעול כלפיה בהווה והמעצבים את האמונות, המיתוסים וההתנהגויות שלה. כוחות אלה יכולים להיות מסוגים וממקורות שונים. הם יכולים להיות כוחות "חברתיים", דהיינו, כוחות הנובעים מהדרך שבה בני אדם מבינים ומתייחסים למגוון הקשרים שבחיייהם: קשרים עם בני משפחה, קשרים על בסיס מקום מגורים משותף, קשרים עם אנשים בעלי גורל או עבר משותף. לעיתים, כוחות מעצבים אלה הינם "פוליטיים", ומקורם במדיניות ובפעולות של המדינה או של קבוצה חיצונית לקבוצה התרבותית הנדרונה, שיש להן השפעה על מעמדה וזכויותיה. לפעמים, כוחות אלה הינם "כלכליים", ומתבטאים בהשפעות שבמרכזן האינטרס של מקסום רווח כספי. לאור ההגדרה דלעיל, אבקש לבחון את המאפיינים של האזרחים הפלסטינים החיים בישראל ואת הקשר בינם לבין דיני מס רכוש.

החיבור בין סוגיות תרבותיות לבין דיני מיסים הינו חדש יחסית, וכפי שמציין לחובסקי, הוא מבטא את התפתחותה של פרדיגמה מחקרית ביקורתית כלפי דיני המס.<sup>8</sup> הגישה התרבותית הינה חלק מניתוח מחקר ביקורתי, משום שהיא מניחה כי בדומה לתחומי המשפט האחרים, גם דיני המס אינם ניטרליים, אלא משקפים במידה רבה את יחסי הכוחות הקיימים בחברה.<sup>9</sup> זאת, אף שעל-פניהם אין דיני המס כוללים הבחנה על בסיס השתייכות קבוצתית כגון מין, לאום, מעמד חברתי או דת. באופן מסורתי וכו דיני המס בהתייחסות מחקרית שהניחה כי ניתן לקיים בתחום זה דיון מדעי, ניטרלי ואי-פוליטי, הנסמך על ניתוחים כלכליים;<sup>10</sup> אולם לאחרונה נוספו דיני המיסים אל תחומי

8 לחובסקי, לעיל הערה 5, בע' 208-215.

9 "Law promises to treat all persons equally, to honor us by ignoring what marks us as different. Law, in theory, knows no culture and recognizes no identity. Yet these claims and the meaning of equal protection that they support have come under serious challenges in the work of feminists and critical race theorists. Both suggest that law's claimed neutrality and willed blindness masks a posture that is, in fact, gendered and raced" A.S. Sarat and T.R. Kearns "Responding to the Demands of Difference in Cultural Pluralism" *Cultural Pluralism, Identity Politics and the Law* (A.S. Sarat & T. Kearns eds., 1999) 13

10 מובן שאין זהות בין ניטרליות לבין גישה כלכלית, ואף ניתוח של המשפט על-פי פרמטרים כלכליים משקף תפיסה ערכית מסוימת. על הביקורת ועל המגמות החדשות

משפט אחרים הנתונים לבית דין ביקורתי, אף כי בישראל מעטים עדיין המחקרים בנושא זה.<sup>11</sup>

מאמר זה מבקש להצטרף אף לשורה של פרסומים העוסקים בקשר שבין המשפט והמיעוט הפלסטיני בישראל. החל בתחילת שנות התשעים מתרבים המחקרים העוסקים ביחס שבין משפט המדינה ואזרחיה הערבים מנקודת-מבט ביקורתית.<sup>12</sup> אולם בהבדל ממחקרים אלה, שרובם מנתחים את המשפט מנקודת-מוצא אינסטרומנטלית, המבקשת להדגים כיצד היווה המשפט אמצעי לנישול זכויותיהם של ערבים בישראל, להמשך הפלייתם והנצחת מעמדם הנחות, נקודת-המוצא של מאמר זה "רכה" יותר. איני טוענת במאמר כי המשפט - דיני מס רכוש בענייננו - שימש אמצעי מובחן ומכוון לשלילת זכויותיהם של הערבים בישראל, אף שבפועל הוא פגע בהם במיוחד.<sup>13</sup> ייאמר מייד: אני

- בניתוחים כלכליים של ענפי המשפט השונים, ראו, למשל: T. Rostain "Educationg Homo Economicus: Cautionary Notes on the New Behavioral Law and Economics Movement" 34 *Law & Soc. Rev.* (2000) 973
- 11 לחובסקי, לעיל הערה 5, בע' 207-208; צ' דגן "ההשלכות החלוקתיות הנסתרות בדיני מסים" צדק חלוקתי בישראל (מ' מאוסטר עורך, 2000) 26; L. Zelenak "Taking Critical Tax Theory Seriously" 76 *N.C. L. Rev.* (1998) 1521; L. Zelenak "Feminism and 'Safe Subjects Like the Tax Code'" 6 *S. Cal. Rev. L. & Women's Stud.* (1997) 323; Symposium "Critical Tax Theory: Criticism and Response" 76 *N.C. L. Rev.* (1998) 1519-1888; D.A. Brown "Essay: Racial Equality in the Twenty First Century: What's Tax Policy Got to Do With It?" 21 *U. Ark. Little Rock L. Rev.* (1999) 759; B.I. Moran & W. Whitford "A Black Critique of the Internal Revenue Code" (1996) *Wis. L. Rev.* 751
- 12 ראו, למשל: D. Kretzmer *The Legal Status of the Arabs in Israel* (Westview Press, 1990); א' קדר "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום ודיני ההתיישנות הרוכשת בישראל" עיוני משפט כא(3) (תשנ"ח) 665, 674; א' יפתחאל "בינוי אומה וחלוקת המרחב באתנוקרטיה ישראלית": התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים" עיוני משפט כא(3) (תשנ"ח) 637; ח' ג'בארין "לקראת גישות ביקורתיות של המיעוט הפלסטיני: אזרחות, לאומיות ופמיניזם-במשפט הישראלי" פלילים ט (תש"ס) 53; א' פלדמן "המדינה הדמוקרטית מול המדינה היהודית: חלל ללא מקומות, זמן ללא המשכיות" עיוני משפט יט (תשנ"ה) 717; R. Shamir "Suspended In Space: Bedouins under the Law of Israel" 30 *Law & Soc. Rev.* (1996) 231
- הערבים לפי זמן יהודי-ציוני, במרחב בלי זמן פלסטיני" משפט וממשל ו (תשס"א) 53. כמו-כן ראו את הביטאון מחברות עדאלה, גיליון מס' 1 (2000), וגיליון מס' 2 (2001), (בהוצאת ארגון עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל).
- 13 יש הטוענים, לעומת זאת, כי מס רכוש אכן שימש אמצעי ישיר לפגיעה בערבים בישראל ולשלילת אדמתם. ראו, למשל, הפרסום של האגודה הערבית לזכויות אדם: Land and Policy in Israel (URL: <http://www.arabhra.org/article26/factsheet2.htm>URL): At all times, a punitive system of land taxation [Property

מניחה שמעמדם המוחלש של הערבים בישראל (המתבטא, למשל, בנגישות נמוכה לשירותים משפטיים, בהיעדר ייעוץ מקצועי בתחום דיני המס, בחוסר ידע על התנהלות לפני מערך בירוקרטי סבוך ובהיעדר מידע כללי בדבר זכויות) תרם את תרומתו למצב שבו הכביד מס רכוש באופן בלתי-פרופורציונלי על ערבים לעומת יהודים. אולם גורמים כלליים אלה לבדם אינם יכולים לתת הסבר שלם לתופעה זו. טענתי היא כי נוסף למאפיינים הנ"ל, הצטברותם של גורמים חברתיים, פוליטיים וכלכליים ייחודיים, קרי ההיבטים ה"תרבותיים" בחיי הערבים בישראל, יכולים להסביר את המציאות הבלתי-שוויונית.

נוסף על כך, מאמר זה מתמודד עם הקשר שבין המשפט לבין זכויות המיעוט הפלסטיני בישראל מכיוון שטרם זכה בהתייחסות נרחבת. באופן טבעי התמקדו המחקרים והפרסומים בתחום זה במשפט החוקתי והמנהלי, המשפט המכונן את מערך זכויות-היסוד של הפרט. כתיבה זו השתלבה בפעילות השטח של ארגוני זכויות וארגונים אחרים, שסדר-יומם "האקטיביסטי" התמקד בזכויות הפלסטינים כלפי המדינה. הן עבודת השטח והן המחקר הביקורתי עסקו בסוגיות כגון שוויון בחלוקת משאבים ציבוריים, שוויון בהקצאת קרקעות על-ידי המדינה, ייצוג הולם לערבים במוסדות המדינה, שוויון במתן שירותים בסיסיים של חינוך ובריאות לקבוצות מיעוטים, מעמד השפה הערבית ועוד.<sup>14</sup> אכן, המשפט החוקתי והמנהלי הם הוירה הישירה שבה קבוצות מיעוט מנהלות את המאבק להכרה בזכויותיהן. במאבקים מסוג זה, עצם ההכרה בזכות לשוויון - כזכות חוקתית - נחשבת להישג. במילים אחרות, ההכרה המשפטית בזכויות החוקתיות המהותיות מהווה, כשלעצמה, שינוי חברתי מבוקש ביחס לסדר הקיים.<sup>15</sup> אולם כפי שצוין לעיל, גישות ביקורתיות בחקר המשפט מאתרות פערים בכוח בכל תחומי המשפט - האזרחי, המסחרי, הפלילי ובדיני

tax is raised on land privately owned at a rate of 2.5% of the market value of the land] is maintained to encourage private owners to sell their lands incrementally  
ראו: <http://www.arabhra.org/article26/factsheet2.htm>, וכן פרסום של א-סנערה מיום 11 באוגוסט 1998: "Property Tax" holds "Under the pretext of not paying tax," Arab lands in the Galilee for sale. Assennara [www.assennara.com](http://www.assennara.com) 11.8.98

14 ראו, למשל, בג"צ 114/78, המ" 451/78 בורקאן נ' שר האוצר, פ"ד לב(2) 800 (הגבלות על רכישת קרקע); ע"א 105/92 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) 189 (מעמד השפה הערבית); בג"צ 4438/97 עדאלה - המרכז לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' מ.ע.צ. מחלקת עבודות ציבוריות (לא פורסם) (שילוט בערבית בעיר חיפה); בג"צ 1113/99 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164 (חלוקת תקציבים מפלה על-ידי משרד הדתות); בג"צ 6698/95 קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (הקצאת קרקע ציבורית); בג"צ 4091/96 אבו שמיס נ' עיריית תל אביב (לא פורסם) (הפליה בקבלה לבית-ספר ממלכתי).

15 ראו בעניין זה נ' ורי שמיר "בנה ביתך: פוליטיקה גדולה ופוליטיקה קטנה במאבק נגד אפליה בקרקע" תיאוריה וביקורת 16 (2000) 45, 57.



המס. אין תחום משפט שהינו "חופשי" מביקורת מבחינה זו.<sup>16</sup> חשיפתן של הטיות אלה חשובה משום שמלבד ההצבעה עליהן, יש בה אף הצבת אפשרויות והעלאת הזדמנויות חדשות לפעול למען שינוי חברתי. שהרי אם ההטיות מצויות בכל מקום במשפט, הרי שגם האפשרויות להביא לידי שינוי חברתי טמונות בכל אחד ואחד מאותם "אתרים", כל עוד ניתן להתגבר על מנגנוני הכוח מעכבי השינוי.<sup>17</sup>

חלק ב של המאמר מדגים גישה זו. מעת שזוהתה והוגדרה בעיית החובות למס רכוש כהטיה המובנית לתוך החוק הנובעת מיחסי-הגומלין בין המשפט לבין הסביבה התרבותית שבתוכה הופעל, נפתחה לפני פעילים פלסטיניים הזדמנות להתנגד למציאות הקיימת ולנסות לשנותה. הניסיון לשנות את הדין בתחום מס רכוש נתפס כעוד זירה במאבק שבו ניתן לחשוף את המנגנונים הסמויים המובילים לתוצאה מפלה, ולאחר-מכן לפעול לנטרולם. פעילות זו משקפת ובה בעת מכוננת שינויים בחברה הנתונה למרות החוק.

## 2. מס רכוש בישראל – התפתחות היסטורית

מס רכוש הוא אחד המיסים הקדומים ביותר. בעבר היה זה המס העיקרי שהטילה המדינה על נתיניה.<sup>18</sup> הוא מוטל על נכסים מוגדרים (להבדיל ממס הון נטו המוטל על כלל נכסיו של האדם), והנכסים העיקריים שנישמו היו בדרך-כלל קרקעות ובניינים, וכן סוגים מסוימים של מיטלטלין.<sup>19</sup> מס רכוש במתכונתו המקורית הרחבה שיקף את התפיסה ששלטה בכיפה בתקופה הקדם-תעשייתית, שלפיה עושרו של אדם נמדד על-פי היקף בעלותו בנכסים, ומדד זה אף שיקף יכולת תשלום. ההנחה שעמדה בבסיס הטלתו של מס הרכוש היתה שרכוש מצמיח הכנסה: אדמה חקלאית מצמיחה הכנסה מיבול או מן החי; אדמה למגורים מצמיחה הכנסה מדמי שכירות וכולי. אף כי מס הרכוש הניח שקיימת זיקה בין רכוש לבין הכנסה, המס הוטל ללא כל קשר לאירוע מסוים שהצמיח הכנסה מן הרכוש,

16 לביקורת פמיניסטית על דיני הגזיקין, ראו, למשל: G.T. Schwartz "Feminist Approaches to Tort Law" 2 *Theoretical Inquiries in Law* (2001) 175.

17 בדומה לכך, גישות פוסט-מודרניסטיות באופן כללי אכן רואות את הכוח כמצוי בכל מקום, ועל-כן הפוטנציאל לשינוי טמון בכל מקום, ולא רק במוסדות מדינה שבהם טמון כוח באופן פורמלי. ראו, למשל: L. White "To Learn and Teach: Lessons from Driefontein on Lawyering and Power" (1988) *Wis. L. Rev.* 699.

18 ראו התפתחות המסים בארץ-ישראל. סקירה הסטורית (א' מנדל עורך, תשמ"ב). דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת מס רכוש (יורם גבאי עורך, המכון למחקר כלכלי ע"ש מוריס פאלק, אפריל 1988) (להלן: דו"ח ועדת גבאי). J.K. Rosengard *Property Tax Reform in Developing Countries* (Kluwers Academic Publishers, 1988).

19 באירופה הוטלו מיסים על סוגים שונים של נכסים ששיקפו עושר, ובכללם מס על מרכבות, כלי-כסף, עבדים ושפחות, סוסים ועוד. ראו דו"ח ועדת גבאי, שם, בע' 14.

ובדרך-כלל על בסיס תקופתי. ברוב ארצות העולם, ובמיוחד מדינות מתפתחות, הטילו הממשלות המרכזיות מס רכוש במתכונת כלשהי על גכסים שונים, אולם בעשורים האחרונים נעשה המס בעיקרו מס מקומי המוטל על-ידי הרשות המקומית למימון פעולותיה (מס הידוע במקומותינו כארנונה עירונית).<sup>20</sup> במשך השנים ירד חלקו של מס הרכוש בכלל המיסים שממשלות גובות מן הציבור, והוא הוחלף במס הכנסה או במיסים עקיפים, כגון מס מכירה או מס ערך מוסף.<sup>21</sup> הורדת חלקו של מס הרכוש לעומת מיסים אחרים נעשתה באמצעות הקטנת בסיס המס שמס הרכוש מוטל עליו ובמתן פטורים רחבי-היקף לנכסים מוגדרים ולאוכלוסיות מוגדרות. עם זאת, לא עבר מס הרכוש מן העולם, והוא מהווה עדיין מקור הכנסה, אם כי משני, במדינות רבות.<sup>22</sup>

בתקופת השלטון העות'מני בארץ-ישראל (1516-1917) הוטל מס רכוש על אדמה, יבול, בקר וצאן ומיטלטלין. המס היווה מקור הכנסה מרכזי של השלטון העות'מני, ולאחר-מכן הבריטי. מס הכנסה הוטל על-ידי השלטון המנדטורי רק בשנת 1941, עם ההתפתחות והמודרניזציה של שוק העבודה. חוקי מס רכוש הבחינו בין אדמה חקלאית לאדמה עירונית. בשנת 1928 חוקקה פקודת מס הרכוש העירוני, שחלה על אדמות שהיו בתחום איזורים שנקבעו בצו הנציב העליון כעירוניים. על אדמות אלה הוטל מס בשיעור שנע בין 10% ל-15%, והוא חושב על בסיס הסכום שהיה ניתן לקבל מהשכרת הנכס.<sup>23</sup> בשנת 1935 חוקקה פקודת מס הרכוש החקלאי שהטילה מיסים על אדמות באיזורים שהוגדרו כאיזורים חקלאיים. שתי פקודות אלה נשארו בתוקף לאחר הקמת המדינה, עד לחקיקת חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, שמכוחו חוייבו במס קרקעות, בניינים, מטעים, מלאי וציוד.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Rosengard, *supra* note 18, at p. 3.

<sup>21</sup> לקראת ביטול מס רכוש, בשנת 2000, היה חלקו של מס רכוש בכלל ההכנסות ממיסים פחות מאחוז אחד. ההכנסות ממס רכוש נעו בין 800 מיליון למיליארד ש"ח בשנה, מתוך יותר ממאה מיליארד ש"ח הכנסות ממיסים, ראו, למשל, דין וחשבון שנתי לשנת 2000 של מנהל הכנסות המדינה (משרד האוצר): דו"ח שנתי 2000 מס' 50, בע' 148, שלפיו היו ההכנסות ממיסים בשנת 2000 148 מיליארד ש"ח, בעוד שההכנסות הצפויות ממס מכירה, שהיה אמור להחליף את מס הרכוש, עמדו רק על 206 מיליון ש"ח.

<sup>22</sup> ראו בעניין זה הסקירה בדו"ח ועדת גבאי, לעיל הערה 18, בע' 28-33.

<sup>23</sup> בשנת 1942 הוחלפה פקודה זו בפקודה הנושאת אותו שם, והיא נשארה בתוקף עד שנת 1961.

<sup>24</sup> חוק מס רכוש נחקק בתחילת שנות השישים, תקופה שבה נעשה שינוי מקיף במשטר המקרקעין בישראל, בין היתר באמצעות חקיקה. שינויים אלה כללו, בין היתר, את חקיקת חוק-יסוד: מקרקעי ישראל, בשנת 1960, וכן פעולת הסדרה רחבת-היקף של מקרקעין. במהלך תקופה זו חיוקה המדינה והרחיבה את שליטתה בקרקע, והעמיקה את מעורבותה בכל הקשור ליעוד, הקצאה או שימוש בקרקע (ראו קידר, לעיל הערה 12). מכאן שאף כי חוק מס רכוש לא נועד במישרין לנשל את הערבים מזכויותיהם בקרקע, חקיקתו הצטרפה לשורה של צעדים שפעלו להדרתם מקבוצת השייכות המרכזית שסביבה כוננה המדינה.

בין השנים 1961–1980 תוקן החוק פעמים מספר במגמה לפשט את הליכי הגבייה ולהיענות לשינויים שהתרחשו בתקופה זו ביחס שבין שטחים עירוניים לשטחים חקלאיים, בדפוס תעסוקה, החזקת קרקע ורכוש. באופן כללי, בסיס המס צומצם באמצעות הענקת פטורים על נכסים שונים או מתן הנחות בנסיבות מוגדרות.<sup>25</sup> במקביל למגמה הכללית לפטור ממס רכוש ציוד ומיטלטלין, הסתמנה במהלך שנים אלה נטייה ברורה לתת הקלות והנחות לחקלאים ולנכסים ששימשו לצורך חקלאות באמצעות הורדת שיעור המס על קרקע חקלאית, מתן פטורים לבניינים באיזורים חקלאיים או לציוד חקלאי ומתן פטור או הנחה במס לאנשים שעיסוקם הוא חקלאות. כך, למשל, נקבע בשנת 1967 כי מי שיותר מ-50% מהכנסתו מחקלאות, ייחשבו נכסיו לנכסים חקלאיים (שחל עליהם מס מופחת) לצורך מס רכוש, בין אם הנכסים נמצאים באיזור חקלאי ובין אם לאו.<sup>26</sup> בתיקון משנת 1972 נקבע כי בעל משק חקלאי באיזור עירוני ייחשב חקלאי לצורך מס רכוש אם עיקר פרנסתו מחקלאות, וניתנו הקלות במס לנכסים המשמשים לחקלאות אף אם לא נמצאו באיזור חקלאי.<sup>27</sup> תיקון משנת 1979 שינה את שיטת החישוב והקל על חקלאים בכך שהוטל מס על נכסים חקלאיים על-פי השימוש שנעשה בנכס, במקום על-פי מקום הימצאו או זהות בעליו.<sup>28</sup>

המגמה להקל על המגזר החקלאי במסגרת תיקוני החקיקה הללו משתקפת הן בדברי ההסבר הרשמיים להצעות החוק והן בדברי-הכנסת.<sup>29</sup> אלה מלמדים על שינוי הדרגתי

- 25 דו"ח ועדת גבאי, לעיל הערה 18, בע' 40.
- 26 חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 3), התשכ"ז-1967, ס"ח תשכ"ז 494 (להלן: חוק מס רכוש).
- 27 חוק מס רכוש (תיקון מס' 8), התשל"ב-1972, ס"ח תשל"ב 667 (תיקון לסעיף 44 לחוק מס רכוש).
- 28 חוק מס רכוש (תיקון מס' 14), התשל"ט-1979, ס"ח תשל"ט 934 (תיקון לסעיף 13(א)(1) לחוק מס רכוש).
- 29 ראו הצעת תיקון מס' 3 לחוק מס רכוש, לעיל הערה 26, ה"ח התשכ"ז, התשכ"ז-1967, 82, בעמ' 96: "המגמה של מתן ההקלות במס לחקלאים מסוימים פעלה למעשה לשם עידוד ענפי משק מסוימים." ובעמ' 99: "החוק הקיים מעניק כידוע הקלות ניכרות לחקלאים באזורים חקלאיים..." גם מי שדעתו לא היתה נוחה מהעדפה כה ברורה של החקלאים לעומת עובדים אחרים קיבל עליו את הדין בסופו של דבר. ראו, למשל, דבריו של חבר-הכנסת אהרון גולדשטיין בדיון בתיקון לחוק משנת 1967: "אני מחייב הנחות לחקלאות אם כי לפעמים אני שואל את עצמי: מדוע פועל בעיר, אשר מרוויח 300-400 לירות, עובד תעשייה שגר בדירה מאוד צנועה, מדוע הוא צריך לשלם 1.2% מס רכוש וקרן פיצויים ואלו חקלאי - ולא כל החקלאים נמצאים במצב קשה, יש ביניהם גם חקלאים שמקיימים רמת חיים סבירה למדי - מה זכותו שישלם 0.2% אבל אני מקבל את ההנחה הזאת, כי החקלאות זהו גם עניין של סימפתי במדינה, גם עניין של יחס מיוחד לחקלאים, ואני מקבל בדרך כלל את כל ההנחות שנותנים לחקלאות." ראו: ד"כ 48 (תשכ"ז) 1910.

ברציונל שעמד בבסיס גבייתו של מס הרכוש: במקביל למטרה הכללית של ייצור הכנסות ממיסים, שיקפו התיקונים ניסיון לתמוך ביעד הלאומי של עידוד המגזר החקלאי. כידוע, במשך העשורים הראשונים למדינה, היוותה החקלאות לא רק אמצעי פרנסה, אלא אף יעד לאומי קולקטיבי. מדיניות מיסוי המקילה על המגזר החקלאי ביטאה איפוא אינטרס ברור של המדינה בתקופה זו. המגזר החקלאי נחשב מגזר הראוי למעמד מועדף בשל תרומתו לבניית הארץ, והוא היה בעל ייצוג טוב וקשרים עם רשויות השלטון.<sup>30</sup> אכן, עיון בהליכי החקיקה מגלה כי הדיונים בנושא מס רכוש התנהלו כאשר לנגד עיני המחוקק עמדו האינטרסים של החקלאים היהודיים בלבד.<sup>31</sup> כך, למשל, בתיקון לחוק משנת 1978 התנהל דיון נוקב על ההבדלים בין חקלאים היושבים על "קרקע לאום" (דהיינו, הקיבוצים והמושבים) לבין "החקלאות הפרטית" (דהיינו, חקלאי התאחדות האיכרים, שייצגו מבחינה היסטורית את האיכרים ב"מושבות", למשל חקלאי עתלית או רחובות) בכל הקשור לחבות במס רכוש.<sup>32</sup> קולם של החקלאים הערביים לא נשמע כלל במשך השנים הללו. אין זה מפתיע, שכן המגזר החקלאי ותנועות ההתיישבות החוץ-פרלמנטריות היו מיוצגים בכנסת באמצעות מפלגות השלטון (מפ"ם, מפלגת העבודה, הליברלים והליכוד), והיו מקורבים לפוליטיקאים. לעומת זאת, התארגנויות חוץ-פרלמנטריות ערביות (בין מגוריות ובין מקומיות), שמטרתן להפעיל שתדלנות על רשויות השלטון, לא היו קיימות בתקופה זו בקרב האוכלוסייה הערבית. כפי שיפורט בהמשך, אלה החלו לפעול רק בתחילת שנות התשעים, כחלק מהתחזקות החברה האזרחית הפלסטינית בישראל.<sup>33</sup>

בשנת 1981 גערכה רפורמה במס רכוש שבמסגרתה צומצם בסיס המס באופן משמעותי.<sup>34</sup> המס על דירות-מגורים בוטל, והוא הושאר על סוגים מוגדרים של קרקעות בלבד. ניתן להסיק כי ביסוד התיקון משנת 1981 עמדו יעדים לאומיים שהמדינה ביקשה לקדם באמצעות מדיניות מיסוי: מניעת ספקולציה בקרקעות ועידוד הבנייה על קרקע פנויה. בדברי ההסבר לחוק צוין כי הטלת מס רכוש על קרקעות (פנויות) מהווה "גורם אנטי ספקולטיבי, שכן מלאי הקרקעות מוגבל והמס עליהן, שהוא 25% משוויין, מהווה גורם מדרבן להקדמת הבנייה".<sup>35</sup> בהתאם, הוטל המס על קרקע פנויה (דהיינו, קרקע שאין

30 לגבי המעמד המועדף של המגזר החקלאי, שהוביל לפרשת "הפשרת הקרקעות החקלאיות", ראו, למשל, א' יפתחאל וא' קידר "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי" תיאוריה וביקורת 16 (2000) 67, 83.

31 מהצעות החוק נשקף קשר הדוק ורצוף בין הציבור שהחוק חל עליו - קרי חקלאים יהודיים - לבין רשויות המדינה. התיקונים התכופים, שנעשו בשיטות של "טלאי על גבי טלאי", היוו לעיתים קרובות תגובות של המחוקק על בקשות שהגישו מגזרים שונים לנציגיהם במפלגות השונות.

32 ד"כ 85 (תשל"ט) 4229, שבו הציג חבר-הכנסת פסח גרופר את עניינם של החקלאים בהתאחדות האיכרים.

33 ראו גאנם וזיידן, לעיל הערה 2.

34 חוק מס רכוש (תיקון מס' 16), התשמ"א - 1981, ס"ח תשמ"א 1020.

35 ראו ד"כ 91 (תשמ"א) 2411.

עליה בניין) ושאינה "קרקע חקלאית". אנו רואים אפוא כי אף השינוי בחוק מס רכוש משנת 1981 נועד לקדם בה בעת הן יעדים לאומיים והן מטרות חלוקתיות. היעדים הלאומיים היו קודם-כל עידוד העיסוק בחקלאות, ושנית, "שחרור" קרקע פנויה לשם בנייה למגורים לציבור הרחב. קרקע נחשבה משאב מוגבל, האמור לשמש את טובת הכלל; החוקת קרקע בבעלות פרטית לשם עשיית רווח כספי ("ספקולציה" בלשון המחוקק) היוותה מעשה שהחוק ביקש להקשות עליו באמצעות הטלת המס. כאמור, ביסודו של דבר נועד החוק להשיג יעדים חלוקתיים באמצעות מיסוי בעלי רכוש וחלוקה צודקת יותר של העושר בחברה.<sup>36</sup> מכאן שמטרות מס רכוש עברו טרנספורמציה מסוימת: יעדו המרכזי היה לא רק (ואולי אף לא בעיקר) מיסוי בעלי ההון, אלא שהחוק ביקש להשפיע על דרכי השימוש בקרקע - לתמרץ שימוש מסוג אחד ולהקשות על שימוש מסוג אחר.

בהתאם לכך נקבע בתיקון משנת 1981 כי ככלל, "קרקע" חייבת במס רכוש. החוק הגדיר מהי קרקע פנויה החייבת במס ומהי קרקע חקלאית הפטורה ממס. כפי שיובהר להלן, למבנה חקיקתי זה - שבו מוגדרת חבות כללית במס על קרקע וניתנים פטורים שעל בעל הקרקע להוכיח כי התקיימו - יש כשלעצמה משמעות מבחינת תחולת המס, והיתה חבויה בה הטיה נגד בעלי קרקעות ערביים. ייאמר מייד כי לכל אחד מן התיקונים למס רכוש שהוזכרו לעיל (ובכללם התיקון משנת 1981) היתה הצדקה טובה מבחינת שיקולים של מדיניות מס, כגון עידוד מגזר מסוים שהמדינה מעוניינת לסייע לו, יעילות בגבייה, צמצום ריכוזיות העושר והגדלת שוויון בחלוקת הכנסות, ולא ניתן לומר כי הם לקו בהפליה זדונית מכוונת. למרות זאת, בשל הגורמים שיפורטו להלן, התוצאה המצטברת של תיקונים אלה הובילה למציאות שבה היקף החבות של בעלי קרקעות ערביים במס רכוש עמדה ביחס בלתי-פרופורציונלי למספרם בקרב בעלי הקרקעות במדינה בכלל.

### 3. החבות במס רכוש - הטיות סמויות

#### (א) הפער בתחולת מס רכוש בין המגורים הערבי והיהודי

גורמים שונים בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בישראל טענו במשך שנים כי רוב "בתי-האב" (קרי, המשפחה המורחבת או החמולה)<sup>37</sup> במגזר הערבי חייבים במס רכוש על

<sup>36</sup> אולם התפיסה החלוקתית בגרסתה ה"חזקה" נדחתה על-ידי הכנסת, ראו, למשל, ההתנגדות לביטול המס על דירות-מגורים של חבר-הכנסת זאב כץ מהמערך: "אנחנו בדיעה שלא ייתכן מצב שכל בעלי הווילות בארץ - דירות וווילות שערך 30, 40, 60, 100 ו-150 מיליון לירות - יהיו פטורים ממחר בבוקר ממס רכוש..." שם, בע' 2412.

<sup>37</sup> רוזנפלד מגדיר בית-אב כדלהלן: "בבית האב נכללים כל אותם היחידים שמוצאם מאב משותף, בין ממשי ובין בדוי. עיתים מונה בית האב כמה מאות נפשות, הכל לפי שנות קיומו של הכפר, או ליתר דיוק, זמן בוואו המשוער של אותו אב אל הכפר." ה' רוזנפלד הם היו פלחים - עיונים בהתפתחות החברתית של הכפר הערבי בישראל (תשכ"ד) 15.

קרקעות שבבעלותם וכי חלק נכבד מהם "הסתככו" עם רשויות מס רכוש בגין חובות שלא שולמו ואשר לא היה לאל ידם לפרוע.<sup>38</sup> אף כי נראה שאין נתונים רשמיים על חלוקת החבות למס רכוש על-פי השתייכות לאומית,<sup>39</sup> גורמים לא-רשמיים שעסקו בסוגיה זו עמדו על חוסר הפרופורציה הבולט בין יהודים וערבים בהיקף החבות במס, דהיינו, על המספר הגבוה במיוחד של משפחות ערביות החבות מס רכוש.<sup>40</sup> אף ועדת גבאי, שהמליצה על ביטולו של המס, ראתה ב"משקל מגזר המיעוטים בחבות המס" את אחד הגורמים המצדיקים את ביטולו של המס.<sup>41</sup>

38 כפי שעולה מדו"ח ועדת גבאי, היה קיים בתחום מס רכוש פער גדול בין החבות במס לבין שיעור הגבייה בפועל. פער זה נבע מבעיות בקביעת שומה, בגבייה ובעיתוי הגבייה (לעיל הערה 18, בע' 48-49). מכאן שההכנסות ממס רכוש בסך של כ-800 מיליון ש"ח בשנה אינן משקפות את היקף החבות במס, וסכום זה אינו כולל את החובות שהטילו שלטונות מס רכוש ואשר לא נגבו, למשל, מציבור בעלי הקרקעות הערביים.

39 בחודש יוני 2001 ביקשתי מנציבות מס הכנסה (הגורם האחראי על מתן מידע בענייני מס הינו "תחום אבטחת מידע" בנציבות מס הכנסה במשרד האוצר) נתונים מספריים מדויקים בעניין זה. בתשובה לשאלתא בעניין זה ציינה האחראית על תחום אבטחת מידע כי "לאגף מס הכנסה אין משאבים להשקעה בהפקת הנתונים המבוקשים" (מכתבה אלי של גב' שוש שטרן מיום 25 ביולי 2001). היעדר נתונים על-פי חלוקה של השתייכות לאומית הוא בעל משמעות וחשיבות בכל הקשור ליכולתו של האורח לטעון, ולהוכיח, כי מדיניות מסוימת פוגעת שלא כדין בקבוצה אחת לעומת קבוצה אחרת. במקרה זה, דווקא עמדה "עיוורת צבע, דת ולאום" עלולה לפגוע ביכולת הסגנון (advocacy) והפעולה האזרחית של קבוצות מיעוט. שהרי ללא מידע אמין תוכל הרשות לטעון תמיד שאין לטענות על מה לסמוך. המידע שמדובר בו מצוי אך ורק בידי הרשות, ואין לאורח מן השורה יכולת אמיתית להציגו. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, למשל, מפרסמת בעניינים שונים את המידע שברשותה על-פי חתך של השתייכות לאומית, והדבר מקובל בהקשרים רבים אחרים. ראו בעניין זה, למשל: B.L. Bessey, K. Gilmartin & F.B. Stancavage "A Review of Statistical Books for Use on Employment Discrimination Law Suits" 32 *Jurimetrics J.* (1992) 473. היעדר הראיות משקף אף את הנראות הנמוכה של המיעוט הערבי בציבוריות הישראלית בכלל ובעולם המשפט בפרט, ואת היעדר היכולת להשמיע את קולו כחלק מן השיח הציבורי-המשפטי-החקיקתי. ראו לעניין זה פלדמן, לעיל הערה 12, בע' 722.

40 לצורך הכנת מאמר זה רואיינו האנשים הבאים, שהעלו את הטענה הנ"ל: גאבר עסאקלה, יושב-ראש ועד הפעולה לענייני מס רכוש בין השנים 1992-1996; מוסא ח'לף (כפר ראמה), שהועסק במשרדי מס רכוש עד לשנת 1972, כיום שמאי מקרקעין; יורם גבאי, שעמד בראש ועדת גבאי שהמליצה לבטל את מס הרכוש. הערכות של המרואיינים נעו בין 80% ל-90% של "בתיאב" החבים מס רכוש.

41 ראו דו"ח ועדת גבאי, לעיל הערה 18, בע' 7: "הוועדה התרשמה, לאחר עיון במאות פניות של פרטים ומגזרים במשק, ולאחר בדיקת משקל מגזר המיעוטים בחבות המס, שמש

מהם הגורמים שהובילו לכך שהחל בשנת 1981, המועד שבו הוגבלה החבות במס רכוש לקרקע פנויה וניתן פטור ממס לקרקע חקלאית, חל המס על רוב המשפחות הערביות בישראל לעומת אחוז מצומצם בהרבה של משפחות יהודיות? התשובה לכך טמונה בהבנת המכניזם של החבות במס (הן בהיבטיה הפרוצדורליים והן המהותיים) ויחסי-הגומלין בין מכניזם זה לבין שורה של גורמים, ובכללם: שקיעתה של החקלאות כמקור פרנסה מרכזי של הערבים בישראל (בין היתר בשל הפליה מטעם המדינה ותהליכי מודרניזציה שהערבים לא שותפו בהם); דפוסי מגורים ביישובים הערביים ונהגים של החזקת קרקע בקרב אוכלוסייה זו; דפוסי ירושה בינדורית והעברת קרקעות בתוך ובין משפחות; היעדרו של שוק נדל"ן מפותח במגזר הערבי; והמשמעות הפוליטית – האישית והקולקטיבית – של החזקת קרקע אצל הפלסטינים אורחי המדינה.

כאמור, החל בשנת 1981 היו קרקעות פטורות מחבות במס רכוש באחד משני המצבים הבאים: קרקע חקלאית וקרקע בנויה. אדון בכל אחד מהמצבים האלה בנפרד.

### (ב) קרקע חקלאית

(1) חקלאות כמשאב ממשי וסמלי ביחסי יהודים-ערבים בישראל  
לכאורה, תחום החקלאות אינו נושא טעון בכל הקשור ליחסי יהודים וערבים בישראל – אין מדובר בסוגיות בטחוניות וכדומה. בפועל, הן בהיבט המעשי והן בהיבט הסמלי, המתח קיים. בהיבט המעשי, קיומה של חקלאות תלוי בנגישות לשני משאבים מוגבלים – קרקע ומים, שהיוו מוקד מתמשך למתחים בין יהודים וערבים.<sup>42</sup> באופן סמלי, עיבוד האדמה, ועיבוד חקלאי במיוחד, היווה מרכיב מרכזי בעיצוב וביצירה מחדש של הזהות היהודית-הציונית במישור האישי והקולקטיבי כאחד.<sup>43</sup> ההצלחה הישראלית בתחום החקלאות (שסממניה הם מודרניזציה כאמצעי עיבוד הקרקע והגידול החקלאי, מעמדו של היצוא החקלאי, פרויקטים של סיוע חקלאי למדינות מתפתחות וכדומה) היוותה גורם חשוב בתהליך בנייתה והתפתחותה של המדינה. האיכר היהודי, החלוץ המעבד את

הרכוש שוב אינו משרת את היעד של שיפור משמעותי בחלוקת ההכנסות. בע' 5: "הוועדה הגיעה למסקנה שלגבי רוב הנישומים במגזר המיעוטים ואחוז גבוה מאוד מן הנישומים במגזר היהודי, יכולת התשלום הצטמצמה מאוד..." ובהמשך: "הורדה משמעותית בשיעור המס תביא לכך שפוטנציאל הגבייה יקטן מאוד, כששאר החסרונות של המס ממשיכים להתקיים. הערכה זו מבוססת הן על נתונים, הן על ניתוח מגזר המיעוטים..." בע' 7: "הוועדה מצאה שגמישות מגזר המיעוטים במכירת קרקעות היא נמוכה ביותר מפאת המבנה החמולתי והמשפחתי, והיכולת שם למכור קרקעות היא מוגבלת למדי." הדברים אף אושרו בראיון עם מר יורם גבאי בחודש ספטמבר 2001.

42 על חשיבותה של הארמה בהליך של בניית האומה והמדינה ראו קידר, לעיל הערה 12, בע' 679-674; וכך: Kretzmer, *supra* note 12, at pp. 49-76.

43 ראו יפתחאל, לעיל הערה 12; וכך י' יונה וי' ספורטא "מדיניות קרקע ודיוור: מגבלותיו של שיח האזרחות" תיאוריה וביקורת 16 (2000) 129.

אדמתו, שימש סוכן מרכזי בתהליך של יצירת הדימוי של היהודי החדש, סמל להתחדשות הלאומית.<sup>44</sup> האיכר היהודי עמד בניגוד חד לדימוי ה"פלח" הערבי שטופח במסגרת האתוס הציוני, וזה הוצג לאורך שנים כפועל בלתי-מיומן ופרימיטיבי, שאינו יכול להשתוות לחלוצים היהודים.

כפי שיובהר בסעיף (3) להלן, ההבדלים בין החקלאות היהודית לחקלאות הערבית בישראל נבעו הן ממדיניות מפלה של רשויות המדינה כלפי החקלאים הערביים והן בשל גורמים פנימיים הקשורים לדפוסי העיסוק החקלאי בקרב אוכלוסייה זו. הבדלים אלה, בשילוב עם הוראות חוק מס רכוש לגבי פטור ממס על קרקע חקלאית, עומדים בבסיס הפער בתחולת המס בין שתי הקבוצות.

## (2) ההגדרה המשפטית: קרקע חקלאית הפטורה ממס רכוש

בין השנים 1981 ו-1995 (המועד שבו שונתה ההגדרה של קרקע חקלאית, ראו להלן), קרקע חקלאית הפטורה ממס רכוש הוגדרה באחת משתי הדרכים הבאות:

א. "קרקע שיועדה לחקלאות בתוכנית על-פי חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 או שהוכרזה כקרקע חקלאית לפי סעיף 5 לתוספת הראשונה לחוק האמור, והכל אם בשנת המס היא משמשת בחקלאות או שימשה בחקלאות בשנה שקדמה לשנת המס, או שאינה ראויה לשימוש בחקלאות."

ב. "קרקע המשמשת עסק במשקו של חקלאי או של בעליה שהוא חקלאי."  
 "חקלאי" הוגדר בחוק, לענייננו, כלהלן: "בעל משק חקלאי, תושב ישראל... אשר לפחות 50% מהכנסתו היא מחקלאות." "הכנסה" הוגדרה כ"הכנסה חייבת כמשמעותה בפקודה [פקודת מס הכנסה]... למעט הכנסה שאיננה מחקלאות עד לסכום השווה לשכר השנתי הממוצע למשרת שכיר לפי קביעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה..."<sup>45</sup>  
 החוק קבע ככלל שקרקע חייבת במס, והעניק פטור ממס בהתקיים תנאים מסוימים. על-מנת לזכות בפטור רבץ על הגישום הנטל להראות כי הקרקע שבבעלותו עומדת בתנאי הפטור. הרכיבים שהיה עליו להוכיח היו, ראשית, כי מדובר בקרקע שיועדה לחקלאות (או הוכרזה ככזו), כי היא משמשת לחקלאות, או שהיא בבעלותו של "חקלאי", קרי, מי שרוב הכנסתו היא מחקלאות על-פי הגדרת המונח הכנסה לעיל. רוב החקלאים הערביים לא זכו בפטור הנ"ל.

## (3) מאפייני החקלאות הערבית

Khalidi טוען כי החקלאות הערבית בישראל מאופיינת כיום בשני כיוונים מנוגדים: מצד אחד היא מצויה בתהליך מתמשך של שקיעה והתדרדרות, תהליך המתרחש באופן עקבי במשך העשורים האחרונים.<sup>46</sup> בד בבד יש התפתחות מסוימת בקרב החקלאים

44 ראו ל' רונינגר ומ' פייגה "תרבות הפראייר והזהות הישראלית" אלפיים 7 (1993) 118.

45 חוק מס רכוש (תיקון מס' 14), התשל"ט-1979, ס"ח תשל"ט 934, סעיף 1.

46 על ירידת החקלאות הערבית בשני העשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה, ראו, למשל:



המונעת את היעלמותה כליל.<sup>47</sup> בעבר, יותר מ-80% מן הפלסטינים שחיו בשטחי ארץ-ישראל התפרנסו מחקלאות כמקור הכנסה עיקרי.<sup>48</sup> כיום, אף כי חקלאות קיימת עדיין כפרקטיקה מצויה, הגורמים המנויים להלן הובילו לכך שמספר הולך ופוחת של ערבים נשענים על חקלאות כמקור הכנסה עיקרי, והיא משמשת מקור הכנסה משני ומשלים.<sup>49</sup> דלדול בקרקעות. הצלחתה של החקלאות העברית נבעה, ראשית לכול, מריכוז מסיבי של משאבי קרקע באמצעות הפקעה, נטילה ותפיסה של קרקע שהיתה בידי ערבים והועברה לידיים יהודיות.<sup>50</sup> בשנת 1947, לפני קום המדינה, הסתכמה הבעלות היהודית על קרקע ב-1.6 מיליון דונם, מתוכם עובדו 1.2 מיליון דונם. כעבור עשור, בעקבות פעולות של הפקעה, תפיסה ונטילה, עמדה הבעלות על שטחי קרקע מעובדת בידי יהודים על 3.3 מיליון דונם, כאשר כמעט כל השטחים הנוספים היו קודם-לכן בידי ערבים.<sup>51</sup> כפי שיפתחאל וקירר מראים, מדובר בתהליך ממוסד שבמהלכו הקצתה המדינה קרקעות שהיו בעבר בבעלות של פלסטינים ליהודים ולתנועות ההתיישבות.<sup>52</sup> אובדן הקרקעות היווה גורם הרסני ממדרגה ראשונה לחקלאות הערבית.

הפליה בהקצאת מכסות מים. אספקת מים היא תנאי הכרחי לקיומה של חקלאות. זוסמן טוען כי בחינה קרובה של החקלאות הערבית בישראל מגלה כי הגורם המכריע בהתפתחותה של החקלאות הוא מים.<sup>53</sup> החקלאים הערביים סבלו מהפליה קשה בהקצאת מכסות מים. בשנת 1985, למשל, עיבדו חקלאים ערביים כ-17% משטח האדמה החקלאית,

A. Cohen *Arab Border Villages in Israel: A Study of Continuity and Change in Social Organization* (Manchester Univ. Press, 1965) 20–23

R. Khalidi *The Arab Economy in Israel, The Dynamics of a Region's Development* (Croom Helm, 1988) 65: "[Palestinian agriculture is] caught between the process of continued decline and that of self-generated growth"

*Ibid*, at p. 71

ראו מכשולים בפני פיתוח כלכלי כמגזר הערבי: יוזמות כלכליות כשני יישובים ערביים טייבה ואום-אל פאחם (צ' זוסמן עורך, 1993). כן ראו: S. Flapan "Planning Arab Agriculture" 6 *New Outlook* (1963) 65; A. Haidar *The Arab Population in Israeli Economy* (Tel Aviv, 1990); I. Lustick *Arabs in the Jewish State, Israel's Control of a National Minority* (Univ. of Texas Press, 1980) 166; J. Medlege *Agriculture in the Arab Sector, Characteristics and Trends of Development* (Ministry of Agriculture and Others, 2000)

על תפיסת מקרקעין במהלך העשורים הראשונים לאחר קום המדינה ראו קירר, לעיל הערה 12.

E.T. Zureik *The Palestinians in Israel, A Study in Internal Colonialism* (Routledge & Kegan Paul, London, 1979) 47, 139–140 בע' 681–687.

יפתחאל וקירר, לעיל הערה 30, בע' 81–82.

זוסמן, לעיל הערה 49, בע' 77.

אולם זכו לקבל רק 2.2% ממכסות המים.<sup>54</sup> קרצ'מר מראה כיצד פעלו מגנגונים מדינתיים שונים להעדפת המגזר החקלאי היהודי על הערבי בכל הקשור להקצאת מכסות מים ולתעריפי מים.<sup>55</sup> ההקצאה הנמוכה של מים גרמה לירידה ולצמצום בשטח הקרקע החקלאית המעובדת, באי-פיתוח מערכות ושיטות השקיה מתוחכמות ולעיכוב במודרניזציה של החקלאות הערבית.<sup>56</sup>

ירידת החקלאות כמקור פרנסה מרכזי נגרמה גם בשל הגורמים הבאים:  
**פיצול משקים חקלאיים ליחידות קרקע קטנות.** כדאיות ההשקעה במשקים קטנים פוחתת ככל ששטח המשק קטן. במשק קטן אין פוטנציאל לפיתוח והתמקצעות, ויכולת ההחזר על ההשקעה נמוכה. באופן כללי, משקים יהודיים גדולים יותר בשטחם ממשקים ערביים: בשנת 1988 היה גודלו הממוצע של משק חקלאי ערבי כחמישים וחמישה דונם, בעוד הגודל הממוצע של משק חקלאי במדד ארצי היה מאה דונם. בניכוי משקי הבדווים בדרום, שהינם גדולים יחסית, השטח הממוצע של משק חקלאי ערבי היה שלושים דונם, כאשר יותר מ-60% מן המשקים שבבעלות ערבית היו בשטח קטן משלושים דונם, שטח הנחשב מוערי מבחינת הכדאיות הכלכלית והרווחיות.<sup>57</sup> הגורמים למשקים הקטנים הם, נוסף להפקעות ההיסטוריות, גם דפוסי הירושה והעברת קרקע בינדורית בקרב משפחות ערביות. האחים היורשים את הקרקע פיצלו את המשק ליחידות קטנות, שיכולתן להוות מקור לפרנסה פחתה עם הזמן.<sup>58</sup>

**גורמים ארגוניים ומוסדיים.** אחד ההבדלים הבולטים בין חקלאות יהודית לחקלאות ערבית היה נעוץ במידת הארגון והמיסוד של תחום עיסוק זה. החקלאים היהודיים היו מאורגנים במסגרת תנועות התיישבות, אגודות חקלאיות וקואופרטיבים, שהסדירו וריכזו

54 ראו: "In: Khalidi, *supra* note 47, at p. 78; Medlege, *supra* note 49, at pp. 7-8: 1997, 53.8 million cubic meters were allocated to agriculture in the Arab sector, compared to 1,503 million cubic meters in the Jewish sector (i.e., 3.5%), even though in that year Arab agriculture constituted 16% of the agriculture nationwide"

55 ראו: Kretzmer, *supra* note 12, at pp. 125-126.

56 ראו: Medlege, *supra* note 49, at p. 11: "From 1975 to 1990, the percentage of cultivated land in the Arab sector fell from 90% to 70%. In recent years there has been an increase in uncultivated land, primarily because of cuts in the allocation of water..."

57 ראו: Khalidi, *supra* note 47, at pp. 73, 110 (footnote 22); ווסמן, לעיל הערה 49; Medlege, *ibid* טוען כי רוב המשקים הערביים קטנים בהרבה משלושים דונם וגודלם הממוצע הוא חמישה עד עשרה דונם.

58 רוזנפלד, לעיל הערה 37, בע' 81: "גורם נוסף לקיומם של משקים קטנים ולחוסר קרקע נעוץ בשיטת ההורשה השווה לכל הבנים. דור היורשים, השלישי או הרביעי של משק שהיה ממוצע בגודלו נשאר כמעט בלי קרקע. נוסף על כך מפוצלות קרקעות המשק לרצועות אדמה נפרדות בכל שטח העיבוד של הכפר."

ייצור ושיווק.<sup>59</sup> מוסדות אלה סייעו לחקלאים (יהודיים) והעניקו להם שירותים שונים, כגון עזרה טכנית, השתלמויות, סיוע כספי, סובסידיות, תשתית שיווקית ואף שירותים חברתיים.<sup>60</sup> לחקלאים ערביים, לעומת זאת, לא היתה תשתית ארגונית דומה. הם עיבדו את האדמה על בסיס אישי או משפחתי, לעיתים תוך ההכרת שטחים לשכנים או קרובים. רוב החקלאים הערביים לא היו חברים באגודות או בקואופרציות חקלאיות.<sup>61</sup> נסיונות לארגן חקלאים ערביים באגודות על בסיס עיסוקם לא צלחו עד כה.<sup>62</sup>

**מוחלשות (disempowerment) ובעיות נגישות.** נוסף לגורמים המבניים שהוזכרו לעיל, לא היתה לחקלאים הערביים נגישות למוקדי כוח וקבלת החלטות. במשך השנים התאפיינה הפעילות הכלכלית בישראל בריכוזיות גבוהה, והיכולת ליהנות מהטבות ומשאבים מהמדינה היתה תלויה ביכולת להפעיל קשרים מוסדיים ואישיים, בהכרת "השיטה", בהפעלת לחצים וכדומה.<sup>63</sup> ערבים לא היו מעולם קבוצת אינטרס חזקה בישראל ולא נהנו מרמה גבוהה של קשרים אישיים ומוסדיים מסוג זה. מכאן שבהיעדר תשתית ארגונית ובלי רישות בלתי-פורמלי, נמצאו החקלאים הערביים בנחיתות רבה בכל הקשור למידע בדבר החוק, זכויות וזכאויות, חבויות, פטורים, פרוצדורות, הליכים, לוחות זמנים וכיוצא באלה. יכולתם לפעול בייעילות במסגרת מערכות המיסוי ולהפעילן לצורכיהם היתה מזערית.

באופן כללי ניתן לומר כי בהשוואה לתמיכה העקבית והיציבה של המדינה בחקלאות היהודית, מעט מאוד נעשה במשך השנים לקידום החקלאות הערבית. בשנות השישים הקימה הממשלה ועדות אחדות לבדיקת נושא החקלאות הערבית, אולם נראה כי המאמצים לשיפור מגור זה היו שטחיים ומוגבלים. כך, למשל, Flapan מציין כי התוכנית שהוצעה בשנת 1963 עליירי ועדה בראשות משה דיין לטיפול בחקלאות הערבית ולצמצום הפערים

59 ראו: Khalidi, *supra* note 47, at p. 73.

60 ראו: Lustick, *supra* note 49, at p. 166.

61 ראו: Medlege, *supra* note 49, at p. 3: "Farmers in the Arab sector do not belong to any agriculture association. This situation causes several problems related, for example, to supply and rights to water, infrastructure, obtaining production quota allocations, lack of support systems and representation before the relevant ministries and raising the necessary investment capital"

62 כיום פועל ארגון פלסטיני חדש, המתקרא "אהלי - המרכז לפיתוח קהילתי", לכינון איגוד שיפעל לקידום עניינם של חקלאים ערביים. הארגון, הממוקם בגזרת, מפעיל את פרויקט החקלאים הערביים ומגדיר את מטרתו כלהלן: "[T]o address the impoverishment caused by the economic deterioration of Arab rural agricultural communities, and to provide a framework for Arab farmers to organize themselves and acquire the necessary information, skills and tools they need to defend their rights and interests"

63 ווסמן, לעיל הערה 49, בע' 7.

בינה לבין החקלאות היהודית היתה כה בלתי-מספקת שאין היא מצדיקה את הכותרת "תוכנית פיתוח", והוא מכנה אותה "תוכנית שימור".<sup>64</sup>

הצטברות הגורמים הללו מסבירה כיצד נעשתה החקלאות ממקור הכנסה מרכזי למקור הכנסה משני ומשלים במגזר הערבי. אף כי לא קיים מידע מדויק על מספר החקלאים הערביים המתפרנסים מחקלאות, כלומר, שהכנסה מחקלאות מהווה מקור הכנסתם העיקרי, אינדיקטורים אחדים מצביעים על התהליך.<sup>65</sup> מספר החקלאים ה"עצמאיים" (כלומר, בעלי משק חקלאי שעיקר עיסוקם בחקלאות) לעומת מספר ה"חקלאים" (דהיינו, אלה העוסקים בחקלאות, אולם לא באופן בלעדי), פוחת בהתמדה. בשנת 1990, למשל, היו חמשת אלפים ומאה חקלאים עצמאיים, בשנת 1995 ירד מספרם לאלפיים וארבע מאות ובשנת 1997 לאלף ושמונה מאות. בשנת 1995, בהשוואה, היו חמשת אלפים שמונה מאות והמישה-עשר משקים חקלאיים ערביים. מכאן, שרק מיעוט עוסק בחקלאות כמקור פרנסה עיקרי. נתון נוסף היכול להאיר מציאות זו קשור להיקף גידולי הירקות מתוך כלל הגידולים החקלאיים. אף כי גידול ירקות נחשב ענף החקלאות שממנו ניתן להרוויח כדי מחיה, רק 20% משטחי הגידול הם גידולי ירקות. מכאן שרוב המגדלים נסמכים על ענפים חקלאיים שאינם מהווים מקור פרנסה שלם (פרחים, פרדסים, בקר וצאן).<sup>66</sup>

נתונים אלה מלמדים על המגמה הבאה: למרות הצטמצמותה העקבית, החקלאות הערבית ממשיכה לתפוס מקום משמעותי במסגרת הפעילות הכלכלית של הערבים בישראל. אולם בניגוד למצב ששרר בעבר, שבו שימשה החקלאות מקור פרנסה עיקרי, היא מהווה כיום מקור הכנסה משלים ומשני. הכנסה מחקלאות מעניקה - אף כי באופן חלקי - ביטחון כלכלי מסוים, והיא משמשת עתודה ותוספת להכנסות האחרות. ייאמר עם זאת כי בה בעת יש לקשר עם האדמה ולעיבודה ערך ממשי, כמו גם סמלי, לגבי פלסטינים רבים.

#### (4) צמצום בשטחים מעובדים וקשיים בהוכחת עיבוד

בהתחשב במאפייני החקלאות הערבית בישראל, ניתן כעת להבין כיצד הובילה התייחסות-הגומלין שבין הוראות מס רכוש לבין פרקטיקות של עיסוק בחקלאות לתחולה לא-פרופורציונלית של המס על חקלאים ערביים לעומת יהודיים.

ראשית, השטחים שעובדו בפועל על-ידי חקלאים ערביים הלכו והצטמצמו במשך השנים. בין השנים 1975 ו-1990 ירד אחוז הקרקעות המעובדות מכלל הקרקעות החקלאיות של ערבים מ-90% ל-70%, ירידה של מאתיים וחמישים אלף דונם בשטחים מעובדים, ובמקביל עלה שטח הקרקע הלא-מעובדת.<sup>67</sup> כאמור, הסיבות לתהליך זה מורכבות, וכוללות הן גורמים חיצוניים לחברה הערבית (מדיניות ממשלתית של הונחת החקלאות, הגברת התחרות עם חקלאות מהשטחים והפליה בהקצאת מים) והן פנימיים (פיצול חלקות בין יורשים, עויבת העיסוק בחקלאות על-ידי הדור השני בשל העדפת

64 ראו: Flapan, *supra* note 49, at pp. 66-67.

65 ראו: Medlege, *supra* note 49, at p. 10.

66 ראו: *ibid*, at p. 10 - מתוך כ-8,000 מגדלים, רק 1,680 גידלו ירקות בשנת 1995.

67 *Ibid*, at p. 11.

עיסוקים חדשים). עד שנת 1995 לא היתה קרקע לא־מעובדת פטורה ממס גם אם ייעודה התיכנוני היה לחקלאות,<sup>68</sup> ועל־כן הירידה בשטחי הקרקע המעובדים גרמה לעלייה ישירה בהיקף תחולתו של המס.

שנית, ומן ההיבט הפרוצדורלי, גם באותם איזורים שבהם עובדה הקרקע התקשו החקלאים הערביים לעמוד בנטל של הוכחת העיבוד.<sup>69</sup> מכיוון שמש רכוש מוטל על בסיס שנת, הוכחת העיבוד מדי שנה היוותה תנאי לקבלת הפטור, דבר שיצר מכשול של ממש לחקלאים הערביים. על־פי חוק מס רכוש היה בעל קרקע חייב לתת הצהרה לרשויות המס על החזקתו בקרקע, וכך התחיל תהליך השומה.<sup>70</sup> הוכחת העיבוד לצורך קבלת הפטור היתה יכולה להיעשות באמצעות פעולה יוזמה של רשויות המס (למשל, ביקור בשטח) או הצגת הוכחות אחרות על־ידי בעלי הקרקע לשביעות־רצונן של רשויות המס.<sup>71</sup> החקלאות היהודית התאפיינה בסדר יחסי: השטחים החקלאיים היו ברצף ובהמשכיות גיאוגרפית, הזכויות בקרקע לא היו שנויות במחלוקת והגבולות בין החלקות היו ברורים וידועים בדרך־כלל. לעיתים קרובות טיפלו האגודות החקלאיות במגעים עם הרשויות, והחקלאים הבודדים לא נדרשו לכך.

לעומת זאת בקרב החקלאים הערביים לא היו, כאמור, ארגונים חקלאיים שייצגו את האינטרסים של החקלאי הבודד. רישום הזכויות בקרקע היה רחוק מלהיות מסודר, היתה אי־התאמה גבוהה בין הרישום במרשם המקרקעין לבין מצב ההחזקה בפועל, נוצר קושי באיתור הגבולות בין חלקות שונות, ירושות לא תמיד נרשמו, והיו קיימים הסכמים בלתי־כתובים בין משפחות על חילופי קרקע וכדומה. מציאות זו נבעה באופן חלקי מהשתיירותם של דפוסים היסטוריים מורכבים ולא־אחידים של החזקת קרקע – למשל החזקת קרקע ב"משאע", דהיינו, במשותף, ועיבודה במחזוריות (רוטציה) או בהחכרת קרקע ל"אריסים" על־ידי בעלי הקרקע.<sup>72</sup> רשויות המס התקשו איפוא לוודא ביוזמתן את סוגיות העיבוד.<sup>73</sup> בעלי הקרקע הערביים, במיוחד המבוגרים שביניהם, לא הוכיחו עיבוד באופן מסודר. רבים לא היו מודעים כלל למצב החוקי ששרר בתחום זה ולצורך להוכיח עיבוד מדי שנה. האב, ראש המשפחה, לא נהג לחלוק עם בני משפחתו את דאגותיו או לבקש עזרה בהסדרת ענייניו עם רשויות המס. לרובם לא היה כל מושג כיצד יש למלא אחר דרישות החוק לגבי הוכחת עיבוד, ואף לא הכלים להשיג ולערער על שומות המס שהומצאו להם.<sup>74</sup> חלק ניכר מבעלי הקרקע היו מבוגרים שלא ידעו עברית ולא היו בקיאים בהליכים הביורוקרטיים. עד לאמצע שנות התשעים הומצאו טופסי מס רכוש בעברית

68 ראו להלן, בע' 17.

69 להשוואה, ראו: Shamir, *supra* note 12.

70 סעיף 17 לחוק מס רכוש כפי שהיה בתוקפו לפני תיקון מס' 25 משנת 1995.

71 סעיף 19 לחוק מס רכוש כפי שהיה בתוקפו לפני תיקון מס' 25 משנת 1995.

72 ראו, למשל, "שמעוני ערביי ארץ ישראל (תש"ז) 161–164; רוזנפלד, לעיל הערה 37, בע' 82.

73 ראיון עם מוסא חילף, יוני 2001.

74 ראו סעיף 26 לחוק מס רכוש, שאפשר להגיש השגה על השומה בתוך שלושים יום מיום

בלבד.<sup>75</sup> עד לשנות השבעים לא היו שמאי מקרקעין ערביים מוסמכים, ולא היו ארגוני זכויות שיכלו לייצג את ענייני החקלאים הערביים לפני רשויות המס. יש להבין את הפער הזה בין דרישות החוק לבין מציאות החיים של החקלאים הערביים גם על רקע הריחוק והניכור ששרר בין התושבים הערביים לבין רשויות המדינה בכלל, שנתפסו בעיניהם לא כגופים המייצגים את האינטרס שלהם, אלא כחלק מן השלטון העוין. ההסתברות שחקלאים ערבים יתגברו על המכשולים הפסיכולוגיים, הלשוניים והביורוקטיים ויוכיחו עיבוד כנדרש היתה נמוכה, אם לא אפסית, כך בכלל וכך במיוחד בתחום סבוך כדיני מס.<sup>76</sup> בניגוד לחקלאים היהודיים, שעמדו לרשותם התשתית הארגונית והקשרים האישיים בתנועות ההתיישבות ובאגודות החקלאיות, ניצבו החקלאים הערביים לבדם אל מול גובי המס.

מכשולים-לכאורה "ביורוקטיים" או "פרוצדורליים" מסוג זה מהווים מחסום רציני בפני מימוש זכויות מהותיות, במיוחד לגבי קבוצות חלשות. בספרות העוסקת בפער שבין זכויות מהותיות לבין היכולת לממשן הושם דגש חזק במכניזם שיוצר "חומות" בין האזרח לבין זכויותיו.<sup>77</sup> Handler טוען כי המנגנונים וההליכים הביורוקרטיים הסבוכים המייצרים פער זה – שאותם הוא מכנה bureaucratic contingencies – משקפים אידיאולוגיות חברתיות וארגוניות, אילוצים מוסדיים, נטיות של מוסדות לשמרנות והתנגדותם לשינויים, מתחים בין סמכויות ברמה הארצית והמקומית ותגובות על לחצים פנימיים וחיצוניים על מערכות.<sup>78</sup> ככלל, גישות ביקורתיות כלפי המנהל טוענות כי אף שמוסדות מעניקים זכויות והטבות, קיימת הנחה מובנית שהאזרח לא יוכל לממשן בפועל באופן מלא, והם מאורגנים בדרך המפגימה את המכשולים כחלק מן השיטה עצמה.<sup>79</sup> אכן,

ההודעה. ההשגה היתה צריכה להיות מנומקת ובכתב. סעיף 27 לחוק אפשר הגשת ערר על דחיית ההשגה לוועדת-ערר.

75 ראיון עם ג'אבר עסקאלה, אפריל 2001.

76 דגן, לעיל הערה 11.

77 ראו: J.F. Handler *Social Movements and the Legal System: A Theory of Law Reform* 18–22 (Academic Press New York, 1978) *and Social Change*. ההתייחסות של Handler נגעה ביישומן של החלטות שיפוטיות המכריות על זכויות, אולם הניתוח רלוונטי אף למצב שבו הזכויות קבועות בחוק וקיימים מכשולים ליישומן. R.L. Abel "Law without Politics: Legal Aid Under Advanced Capitalism" 32 *UCLA L. Rev.* 474 (1985). באופן כללי על כוחם של מנגנונים ביורוקרטיים למנוע שינוי מהותי, ראו: J. Katz *Poor People's Lawyers in Transition* (New Brunswick, N.J.: Rutgers Univ. Press, 1982).

78 ראו: F. Handler *Down from Bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment* (Princeton Univ. Press, 1996) Chapter 2.

79 ראו: Handler, *supra* note 77, at p. 34: "The effects of politics are that 'public bureaucracy is not designed to be effective'. This is so, argues Terry Moe, because the political wars over values and interests continue well beyond the legislative phase." Quoting: T. Moe "The Politics of Bureaucratic Structure" *Can*

ההסתמכות המוחלטת כמעט של מנגנוני המיסוי על פעולה יזומה מצד הנישום, מבלי שהם מביאים בחשבון הבדלים בין גישומים במעמדם וביכולתם לפעול כלפי הרשות ולהפעיל את מנגנוניה, מדגימים היטב גטייה מערכתית זו.

יש לציין כי בהקשר לתיקון מס' 25 לחוק מס רכוש משנת 1995, הכירו הרשויות עצמן בפער בין דרישות החוק למציאות החיים של החקלאים הערביים ואת השלכותיו על מימוש מטרותיו של מס הרכוש.<sup>80</sup> בתיקון זה (שיום ועד נפגעי מס רכוש, ראו להלן), שונתה ההגדרה של קרקע חקלאית. בוטלה הדרישה להוכחת עיבוד הקרקע ובוטלה הקטיגוריה של קרקע "מוכרות", והגדרת קרקע חקלאית צומצמה לקרקע המיועדת לחקלאות.<sup>81</sup> בהנחיות ששלחה נציבות מס הכנסה אל מנהלי האיזורים לאחר שינוי החוק צוין:

"תיקון זה בא לאחר ניסיון של שנים לפיו התברר כי קיימים קשיים רבים והאזרחים והמנגנון אינם עומדים בנטל הוכחת העיבוד. בעלי קרקע במגזר הערבי טענו בפני שר האוצר כי רבים מבעלי קרקע כאמור חויבו במס רכוש על אף שלדבריהם היתה הקרקע מעובדת בחקלאות, אולם הם לא היו מודעים למצב החוקי ולא דאגו להצהיר על העיבוד וכתוצאה מכך נוצר מצב שבעלי קרקעות אלה חויבו שנים רבות במס והצטברו חובות גדולים."<sup>82</sup>

לסיכומה של נקודה זו ייאמר כי התייחסות הגומלין בין הוראות החוק לבין שורה של גורמים, חלקם "מהותיים" (דהיינו, צמצום השטחים המעובדים בחקלאות הערבית ואופי המשק החקלאי הפלסטיני) וחלקם "פרוצדורליים" (דהיינו, אי-יכולתם של חקלאים ערביים להפעיל את המנגנונים מעניקי הפטור לקרקע חקלאית מחמת מוחלשות פוליטית וחברתית), הובילה לכך שעל חלק ניכר מן הקרקע מחוץ לערים ולכפרים הערביים נדרשו הבעלים הערביים לשלם מס רכוש.

#### (5) הגדרת המונח "חקלאי" וריבוי מקורות הכנסה

חוק מס רכוש אף פטר ממש קרקע "המשמשת לעסק במשקו של חקלאי או של בעליה שהוא חקלאי". החוק הגדיר חקלאי כ"בעל משק, תושב ישראל... אשר לפחות 50% מהכנסתו היא מחקלאות". לצורך חישוב הכנסה הגדיר חוק מס רכוש הכנסה כ"הכנסה חייבת כמשמעותה בפקודה [פקודת מס הכנסה]... לפני קיוויו הפסדים, לרבות הכנסה

*the Government Govern?* (J. Chubb & P. Peterson eds., Washington, DC, 1989)  
267-330.

80 חוק מס רכוש (תיקון מס' 25), התשנ"ה-1995, ס"ח תשנ"ה 1498.

81 ההגדרה של קרקע חקלאית בהקשר זה, לאחר התיקון, היתה: "קרקע חקלאית - (1) קרקע שבתכנית על פי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן - התכנית), יועדה לחקלאות או שיועדה לשמורת טבע... למעט קרקע כאמור שאף שיועדה לחקלאות ניתן לפי התכנית לבנות עליה דירת מגורים."

82 מכתבו של דב שטאוב, סגן נציב מס הכנסה ומס רכוש, מיום 12 בפברואר 1996, אל מנהלי מס רכוש אזוריים.

פטורה לפי כל דין אך למעט ריווח הון, למעט הכנסה שאיננה מחקלאות עד לסכום השווה לשכר השנתי הממוצע של שכיר לפי קביעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה...".

מכאן שבעל קרקע היה יכול להיות פטור ממס רכוש אף אם הקרקע שבבעלותו לא היתה מיועדת לחקלאות אם הוגדר כ"חקלאי". על-מנת לזכות במעמד של חקלאי, היה על הנישום להראות כי למעלה ממחצית "הכנסתו" היא מחקלאות, ולצורך חישוב ההכנסה היה ניתן לקזז הכנסה שלא מחקלאות עד גובה השכר הממוצע במשק.

כפי שהוסבר לעיל, מספר האנשים שהתפרנסו מחקלאות ואשר הכנסתם העיקרית נבעה ממקור זה הלך וירד באופן עקבי בקרב החקלאים הערביים. כאמור, רוב החקלאים הערביים המשיכו לעסוק בחקלאות בהיקף זה או אחר, אולם עיסוק זה היווה מקור הכנסה משני ומשלים, ולא עיקרי. בעוד שההבחנה בין חקלאים לבין מי שאינם חקלאים גותרה בעינה במגזר היהודי במשך שנות השמונים והתשעים, שולב העיסוק בחקלאות במגזר הערבי עם עיסוקים נוספים. בדומה לכך, צורות ההתיישבות השונות של יהודים וערבים שיקפו הבדלים אלה. בעוד שרוב החקלאים בהתיישבות היהודית התגוררו במושבים ובקיבוצים, ההבחנה בין יישוב עירוני לבין יישוב כפרי לא היתה חדה במגזר הערבי. כפי שיתואר בסעיף הבא, תושבי הכפרים המשיכו להחזיק באדמות "פנויות", הם לא מכרו אותן, אלא שמרו אותן לדורות הבאים. על אדמות אלה גידלו גידולים חקלאיים שונים לצריכה פרטית ושיווק מוגבל. דפוס זה של עיסוק הקשה איפוא על ערבים לזכות במעמד של "חקלאי" על-פי ההגדרה הראשונית הנ"ל.

חוק מס רכוש קבע כי לצורך חישוב הכנסה, הנישום יכול לקזז גם הכנסה שלא מחקלאות (למשל, משכר עבודה או מקצבה) עד לגובה השכר הממוצע במשק. משכך, נראה על פני הדברים שהחקלאים הערביים היו יכולים בכל-זאת לענות על הגדרת המונח "חקלאי", שכן קיווה הכנסות ממקורות אחרים היה מותיר את ההכנסה מחקלאות במקרים רבים כהכנסה עיקרית. דא עקא, גם בדרך זו לא זכו בפטור. הכשל באופציה זו היה טמון, בדומה לקושי בעניין הוכחת עיבוד, בפער שבין הוראותיו המהותיות של החוק לבין היכולת לממשן בפועל. זאת משום שעל-מנת ליהנות מן הניכוי של הכנסה ממקור שאינו חקלאות, היה על החקלאי להוכיח את גובה הכנסתו. הוכחת ההכנסה נעשתה באמצעות המצאת אישור מנציבות מס הכנסה על גובה הכנסת הנישום. אולם כאן היה טמון קושי. משרדי מס הכנסה ומשרדי מס רכוש הינם שני משרדים המתנהלים בנפרד והמחזיקים תיקים של נישומים על-פי אמות-מידה שונות: בעוד שלכל בעל קרקע, בין אם היתה לו הכנסה ובין אם לאו, היה "תיק" במס רכוש, "הכירו" שלטונות מס הכנסה רק נישומים ששילמו מס הכנסה, קרי, אנשים בעלי הכנסות החייבות במס. לחלק ניכר מבעלי הקרקע הערביים, שיכלו ליהנות מן הפטור הנ"ל, לא היה כלל תיק במס הכנסה מכיוון שהכנסתם היתה נמוכה מן השכר שהמס משולם בגינו. שנית, נבכי הביורוקרטיה עמדו למכשול בפני השגת הפטור. רמת הידע שנדרשה על-מנת להפעיל את המנגנון של קבלת הפטור היתה גבוהה: בעל הקרקע נדרש להימצא בקשר עם משרדי מס רכוש, להציא מסמכים על גובה הכנסתו משלטונות מס הכנסה, ובכלל - להיות בקיא באופן חישובי המס. על פני הדברים, סיכלו דרישות אלה את האפשרות לממש את הפטור המהותי שהעניק החוק לגבי חלק ניכר מהנישומים.

הפטור שהוענק בחוק ל"חקלאי" לא סייע איפוא לבעלי הקרקעות הערביים להימנע



מחיוב במס רכוש. כך, בעלי קרקעות בתוך היישובים הערבים, שאדמתם לא יועדה לחקלאות, אף שעסקו בחקלאות, נדרשו לשלם למס רכוש, מדי שנה, 2.5% משווי הקרקע.

### (ג) קרקע פנויה: סוגיית ההחזקה וההעברה הבינדורית

מס רכוש הוטל גם על קרקע פנויה. קרקע פנויה הוגדרה, לענייננו, כלהלן: "קרקע שעליה בניין ששטחו הכולל פחות מ-30% מהשטח הכולל שהיה מותר לבנות לפי חוק התכנון והבנייה... ושהמחיר שניתן לקבל עליו במכירה ממוכר מרצון לקונה מרצון בעד המבנה לבדו... היה פחות משווי הקרקע שעליה הוא עומד."<sup>83</sup> כמוסכר לעיל, מטרתו של סעיף זה היתה למנוע ספקולציה בקרקע, לעודד את הבנייה ולהקשות על בעלי קרקע המבקשים להשאיר פנויה ולא לבנות עליה. ההנחה שעמדה בבסיס הוראה זו היתה שבעלי קרקע מקבלים החלטות בעניין השימוש וההחזקה בקרקע בהתבסס על שיקולים של תועלת כלכלית ומקסום רווח כספי. לפיכך, הטלת מס בשיעור גבוה יחסית, 2.5% לשנה, כוונה להשפיע על ביצוע עסקות במקרקעין. כדי להימנע מהטלת מס, היה בעל הקרקע אמור לבנות עליה בעצמו או לדאוג לפיתוחה באמצעות מכירה לגורם שלישי.

החבות במס רכוש על-פי סעיף זה חלה הן על יהודים והן על ערבים. כפי שיבואר בהמשך, בעלי קרקעות יהודיים רבים נפגעו מהוראה זו – שלא בצדק, לטענתם – משום שלא היה ניתן לבנות על הקרקע שבבעלותם אף שעל-פי חוקי התכנון והבנייה והתוכניות שחלו על הקרקע היה מותר לבנות עליה. מגבלות הבנייה על הקרקעות שהיו בידי יהודים נבעו ברובן מגורמים חיצוניים, שמנעו אפשרות לקבלת היתר בנייה, למשל: הקרקע היתה בשולי כביש ראשי או געשה בה שימוש על-ידי רשויות ציבוריות (להקמת פרקים, מזבלות); מעל הקרקע עבר קו מתח גבוה; בשטח הקרקע עבר קו מים; לא היו בנמצא תוכניות מתאר או תשתיות המאפשרות בנייה; ועוד.<sup>84</sup> לקראת סוף שנות התשעים, המועד שבו עלתה ההצעה לבטל את מס רכוש לדיון, לא היה ניתן לבנות על רוב הקרקעות שהוחזקו על-ידי יהודים, עובדה שצויינה במפורש על-ידי ועדת גבאי.<sup>85</sup>

מניעה אובייקטיבית מסוג זה היתה קיימת גם לגבי חלק מן הקרקעות במגזר הערבי, אולם נוסף לגורמים חיצוניים מסוג זה, אצל בעלי הקרקעות הערביים, היה לשיקולים "פנימיים" מקום מרכזי במסגרת ההחלטות על שימוש בקרקע, שהפכו את הטלת המס

83 חוק מס רכוש (תיקון מס' 16), התשמ"א-1981, ס"ח תשמ"א 1020.

84 ראו, למשל, ש' עזריאל "עיוותי מס רכוש" עמותת נמר – נפגעי מס רכוש 9.7.98.

85 ראו בעניין זה דו"ח ועדת גבאי, לעיל הערה 18, בע' 50: "מנתונים שמסרו שלטונות מס רכוש ומקורות אחרים, עולה שלמעלה מ-90 אחוזים מן הנישומים, חייבי מס רכוש, אינם יכולים לבנות כלל על הקרקע שלהם, אם מפאת איסורים של הרשות המקומית, משרד הביטחון וכדומה, ואם מפאת חילוקי דיעות בין יורשים." בהערת אגב ייאמר כי נתון זה יכול להעיד כי בסופו של דבר, לגבי בעלי קרקעות יהודיים, החוק אכן השיג את מטרתו והביא לשימוש בקרקע כפי שצפה המחוקק, אולם בהיעדר נתונים מדויקים קשה לדעת אם החוק אכן הביא למכירה או שימוש בקרקעות או שמלכתחילה היתה הטלתו בלתי-יעילה.

לבלתי-מוצדקת. סיבות היסטוריות, פוליטיות, חברתיות ותרבותיות הובילו לכך ששטחים רבים בתוך היישובים הערביים היו "פנויים", דהיינו, לא-בנויים ברמת הרוויה הנדרשת לשם קבלת הפטור (30% מהשטח המותר לבנייה), אף שלפי התוכנית שחלה על החלקה היה ניתן לבנות עליה.

הגורמים הבאים הובילו לתוצאה זו:

- (א) במסגרת היישובים הערביים אין שוק גדל"ן מפותח המתנהל על-פי כללים מסחריים, בדומה לזה הקיים ביישובים היהודיים. אדמות אינן נסחרות כמעט בשוק החופשי.
- (ב) היעדרו של שוק גדל"ן נובע מכמה גורמים. במישור הקולקטיבי, הערבים בישראל אינם נוטים למכור את אדמותיהם, והם ממשיכים להחזיק בהן כמחויבות לדורות הבאים. זו "מחויבות קולקטיבית", בלשונו של Khamaisi, שמטרתה לשמר את עתודות הקרקע שנתרו בידי הערבים בישראל. לטענתו, התנהגות זו ממשכה לבטא מעין "תחושת מצור" הנובעת מן ההפקעות הגדולות של שנות החמישים והשישים.<sup>86</sup>
- (ג) בהיבט האישי ומנקודת-מבט תרבותית, הקהילה הפלסטינית בישראל הינה מסורתית ופטריארכלית באורחותיה.<sup>87</sup> קיימת ציפייה חזקה שלאחר נישואיו, ימשיך הבן להתגורר לצד בית המשפחה עם אשתו וילדיו.<sup>88</sup> אם הבנים עוזבים את הבית לשם לימודים או מסיבה אחרת, קיימת עדיין נטייה חזקה לחזור, עם נישואיהם, לכפר הולדתם ולבנות את ביתם סמוך לבית משפחתם. ציפייה זו נשמרה על פני דורות מספר. אף כי במשך הזמן גרם דפוס זה מחסור בקרקעות זמינות לבנייה, הוא הוביל במשך השנים לשמירת עתודות קרקע פנויות וזמינות במגרשים המצויים בסמיכות לבית-האב.<sup>89</sup>
- (ד) באופן כללי, הגיעות במגורים בקרב הקהילה הערבית נמוכה. כידוע, פרט ל"ערבים המעורבות", יהודים וערבים מתגוררים ביישובים נפרדים, ומעטים הם הערבים המתגוררים ביישובים יהודיים.<sup>90</sup> החיים בכפרים ובערים ערביים מאפשרים שמירה על ייחוד תרבותי, לאומי ודתי, ניהול אוטונומי של החיים ברמה המוניציפלית וקיומם של מוסדות חינוך ותרבות המשקפים ייחוד לאומי, דתי ותרבותי ושומרים

86 ראו: R. Khamaisi *Expanding the Availability of Land and the Potential for their Realization within the Arab Sector in Israel* (Research Report, Haifa University, 2001). לגבי ההפקעות ראו קידר, לעיל הערה 12; יפתחאל, לעיל הערה 12.

87 באופן כללי ראו רוזנפלד, לעיל הערה 37, בע' 74-78.

88 על נטיית הבנים להישאר באותו "רובע" של בית-האב ראו ע' חבש תהליכי שינוי ומודרניזציה במשפחה הערבית (סקר בכפר ערבי בישראל) (המכון לחקר עבודה ורווחה, 1977) 15-17.

89 ראו, למשל, י' שגל וא' פארס בנייה רוויה ביישובים הערבים בישראל (מכון פלוסיהימר למחקרי מדיניות, 1996) 16: "עם נישואי הבנים במשפחה המורחבת התגייסה המשפחה כולה לבנות יחידות דיוור נוספת עבור הדור הצעיר על השטח שבבעלותה."

90 ראו בעניין זה: D. Rabinowitz *Overlooking Nazareth: The Ethnography of Exclusion in Galilee* (Cambridge Univ. Press, 1997) 52.

עליו. כדי לאפשר את המגורים על-פי דפוס זה היה צורך לשמור קרקעות פנויות, ולא לבנות עליהן, אף כי תכנונית היה הדבר אפשרי.<sup>91</sup>

(ה) הניעות הנמוכה בתחום המגורים נובעת גם ממצייאות רבת-שנים שבה הוגבלו הזדמנויות הדיור שהיו פתוחות לפני הערבים בישראל. בפועל קיימת בישראל הפליה קשה בתחום הדיור של הערבים. אין בישראל חקיקה האוסרת על הפליה בדיור על בסיס של השתייכות לאומית או דתית, ומאבקים לאפשר לערבים להיות ביישובים "יהודיים" זכו עד כה בהצלחה מוגבלת בלבד.<sup>92</sup> המדינה לא בנתה כמעט בנייה ציבורית ביישובים הערביים, לא הקימה אף יישוב ערבי (פרט לשבע עיירות הבדווים בנגב), והגבולות המוניציפליים של היישובים הערביים לא שיקפו את צורכי הגידול של האוכלוסייה בתחום זה.<sup>93</sup> בעבר הוגבלה יכולתם של אלה שלא הוגדרו כ"יוצאי צבא" (הגדרה שהדירה בפועל כמעט רק ערבים) לקבל משכנתאות מוגדלות ביישובים שונים. נוסף על כך, כפי שתואר לעיל, הפקעת שטחים רבים שהיו בידי ערבים תרמו את תרומתם לצמצום עתודות הקרקע לבנייה.<sup>94</sup> מכאן, מצוקה שנבעה במידה רבה ממדיניות של הפליה בתחום זה תרמה גם היא את תרומתה להמשך הדפוס האמור של החוקת הקרקע, שהוביל לגטייה החוקה של בני הדור הממשיך לחזור אל כפרי המגורים ולבנות שם את בתיהם.

לסיכום, על-פי דפוס זה, אבי המשפחה, שביתו היה בנוי על חלקת קרקע ששטחה היה עשוי להשתרע על פני דונמים אחדים, לא בנה את ביתו על החלקה כולה ולא ניצל את אחוזי הבנייה המרביים שחלו על הקרקע. המשפחה השאירה עתודות קרקע פנויות על-מנת שהבנים יוכלו לבנות עליהן כבוא העת, ועל-מנת שהנכדים יוכלו לבנות עליהן במהלך השנים שיבואו. מכירת קרקע לשם "פיתוח" לא היוותה איפוא אופציה של ממש במובן המקובל בשוק הנדל"ן הכללי. כתוצאה מכך, כמהלך שנות השמונים והתשעים המשיכו משפחות ערביות רבות להחזיק אדמות לא-בנויות בתוך שטחי הערים והכפרים. חוק מס רכוש, ובמיוחד התיקון משנת 1981, התבסס על ההנחה כי החלטות לגבי

91 ראו בעניין זה שגל ופארס, לעיל הערה 89, בע' 17: "בהתאם לדפוסי הבנייה שהשתרשו בחברה הערבית נוטים משקי הבית לבנות יחידות דיור נוספות, בהתאם לצורך, על הקרקע שבבעלותם, אשר עברה אליהם בירושה או נרכשה בשוק החופשי."

92 ראו, למשל, בג"צ 5601/00 דווירי נ' מנהל מקרקעי ישראל מחוז צפון (עתירה תלויה ועומדת על סירוב קיבוץ סוללים למכור למשפחה ערבית מגרש בשכונה הצמודה לקיבוץ. העתירה הוגשה לאחר בג"צ קעדאן, לעיל הערה 14).

93 ראו למשל: O. Yiftachel "The Dark Side of Modernism: Planning as Control of an Ethnic Minority" *Post Modern Cities and Spaces* (S. Watson & K. Gibson eds., 1995) 216.

94 בעניין זה ראו, למשל: R. Khamaisi *Planning and Housing Among the Arabs in Israel* (Tel-Aviv, The International Center for Peace in the Middle East, 1990).

וכן: Z. Rozenhoek *The Housing Policy Toward the Arabs in Israel in the 1950s-* 1970s (The Floersheimer Institute for Policy Studies, 1996).

שימוש בקרקע יתקבלו מתוך מניעים כלכליים בעיקר, והניח קיומו של שוק נדל"ן המתנהל על-פי כללי מסחר חופשי ופתוח. אולם שיקולים מבניים וכלכליים אלה לא תאמו כלל את דפוסי ההתנהגות של בעלי הקרקעות הערביים. קרקעות בתוך הכפרים הערביים נותרו "פנויות" לא בשל תוכניות ספקולציה ונסיגות להשיג רווחים כספיים, אלא בשל מגוון הגורמים שתוארו לעיל. הטלת המס לא עודדה מכירה, והיא היוותה נטל קשה על בעלי הקרקעות הערביים. הם נישמו מדי שנה ב-2.5% מערך הקרקע, והיה עליהם לשלם את המס מבלי שהיתה להם כל הכנסה מן הקרקע. כפי שהוסבר לעיל, חלק מבעלי הקרקעות גידלו על חלקותיהם גידולים חקלאיים עונתיים או קבועים, אולם הקרקע נישומה כקרקע פנויה, והם לא קיבלו את הפטור שניתן לחקלאי מן הסיבות שהוסברו בסעיף הקודם. התוצאה המצטברת של כל הגורמים הללו היתה שרוב "בתי-האב" הערביים בישראל היו חייבים במס רכוש.

### (ד) "יחידת המיסוי" – הנחות שיפוטיות בדבר דפוסים של החוקת קרקע

יש להשלים את התמונה המתוארת לעיל אף כי באופן ראשוני וחלקי, במשמעות הפרשנית שנתן בית-המשפט למונח "יחידת המיסוי" בהקשר של מס רכוש. אף כי מס רכוש בוטל החל בשנת 2000, לא נעשתה נקודה זו בלתי-רלוונטית, שכן ביטול המס נעשה כלפי העתיד, והוא לא חל למפרע. לבעלי קרקעות רבים יש חובות גדולים מן העבר, והם מצויים בדיונים עם שלטונות מס רכוש על הסדרתם. דרך חישוב המס והמבחן לגבי יחידת המיסוי ממשיכים איפוא להשליך עליהם ישירות, מעבר לשאלה התיאורטית בדבר איתור ההטיה של תחולת המס בעבר.

הפטור ממס רכוש שניתן לקרקע בנויה התבסס על יחידת שטח מוגדרת שלגביה נעשה החישוב לצורך מתן הפטור. כלומר, לפני שהיה ניתן לברר אם קרקע מסוימת פטורה ממס בשל ניצול 30% מאחוזי הבנייה, היה צורך לקבוע מהי יחידת הקרקע שלגביה יבוצע החישוב, היא "יחידת המיסוי". לדרך חישובה של יחידת המיסוי יש השלכות על החבות במס ועל שיעורה. כך, למשל, אם בעל קרקע בנה בניין ששטחו מאתיים וארבעים מ"ר על מגרש שגודלו שני דונם, והתוכנית שחלה על הקרקע קובעת כי שטח מגרש לבנייה הוא דונם אחד ואחוזי הבנייה שניתן לנצלם הם 40% מכל יחידה, יש חשיבות לדרך שבה יחידת המיסוי מחושבת. אם נראה את כל המגרש כיחידת מיסוי אחת, ניתן על-פי התוכנית לבנות על המגרש בניין בשטח של שמונה מאות מ"ר. על-מנת לזכות בפטור, על בעל הקרקע לנצל לפחות 30% מאחוזי הבנייה, כלומר מאתיים וארבעים מ"ר. מכאן שבעל הקרקע הנ"ל יזכה בפטור על כל שטח המגרש. אם, לעומת זאת, המגרש בן שני הדונם יחושב כשתי יחידות בנות דונם אחד כל אחת, ועל כל יחידה ניתן לבנות בניין המנצל 30% מאחוזי הבנייה, תהיה התוצאה שונה. המגרש שהבית בן מאתיים וארבעים מ"ר בנוי עליו יהיה פטור ממס רכוש (שכן ניתן לבנות עליו בניין בשטח ארבע מאות מ"ר, כאשר 30% מאחוזי הבנייה הם מאה ועשרים מ"ר), בעוד שהמגרש שלידו יהיה חייב במס רכוש, שכן אין עליו כל בניין. בנסיבות אלה, פיצול המגרש לשתי יחידות מיסוי יוביל לחבות במס לעומת פטור במצב שבו יחושב המגרש כיחידת מיסוי אחת. קיימים מצבים שבהם פיצול המגרש יביא לידי פטור (חלקי בדרך-כלל) ממס. זאת, למשל, כאשר על המגרש

כולו בנוי בניין שאינו מנצל 30% מהשטח הניתן לבנייה (ועל-כן תהיה חבות במס על כל המגרש), אולם פיצול המגרש לשתי יחידות מיסוי יפטור יחידה אחת וימסה יחידה אחת. איזו השלכה יכולה להיות לדרך חישובה של יחידת-המס על בעלי קרקע ערביים? במסגרת מאמר זה לא ניתן לערוך מחקר אמפירי מעמיק שיסקור את מצבן של תוכניות המתאר ביישובים הערביים, את גודל המגרשים, את שטח הבתים ואת צפיפות הבנייה. יחד עם זאת, אבקש להעלות בהקשר זה השערה, המתבססת על הנטייה שהוסברה לעיל, להקים על מגרשים ביישובים הערביים יחידות דיור אחרות צמודות קרקע בסמיכות זו ליד זו, תוך השארת חלק מן המגרש פנוי לבנייה עתידית.<sup>95</sup> על-פי הנחה זו, חלוקת המגרש המשפחתי לכמה "יחידות מיסוי" וחשוב כל יחידה בנפרד יכולים להוביל להטלת מס רכוש על קרקע שהיתה יכולה לזכות בפטור אילו היה המגרש כולו מחושב כיחידת מיסוי אחת. לדוגמה, אם מדובר במגרש בשטח של שני דונם, שניתן לנצל בו 40% לבנייה, ועליו בנויים שני בתים בשטח מאה וחמישים מ"ר כל אחד (מצב שניתן לשער שהוא קיים בחלק משמעותי מן המקרים<sup>96</sup>), חישוב המגרש כולו כיחידת מיסוי אחת יפטור את כל השטח ממס רכוש. אם, לעומת זאת, יחולק המגרש לארבע יחידות מיסוי נפרדות של חצי דונם כל אחת, יינתן הפטור רק לשני המגרשים שהבתים מצויים עליהם, בעוד ששני המגרשים האחרים יחוייבו במס רכוש. כפי שיוסבר להלן, ההחלטה אם לחשב את המגרש כיחידת מיסוי אחת או כיחידות נפרדות תלויה במבחן המשפטי שיחידת המיסוי נקבעת לפיו.

בתי-המשפט בישראל נדרשו לא אחת לפרש את המונח יחידת מיסוי בהקשר של מס רכוש, והעלו שלושה מבחנים אפשריים לפרשנות. המבחן הראשון הוא "מבחן הרישום בפנקסי המקרקעין", שעל-פיו יחידת המיסוי חופפת את יחידת-הרישום. מהותו של מבחן זה היא כי יחידת-המס מוגדרת לא על-פי השימוש שנעשה בקרקע בפועל או על-פי היכולת לעשות בה שימוש כלשהו, אלא בהתאם לרישום הפורמלי של גבולות המגרש שבו מדובר. אף כי קיימת חשיבות לרישום בכל הקשור לשאלות של בעלות על מקרקעין, הרי שלצורכי מס רכוש התייחסו בתי-המשפט למבחן זה כאל מבחן-עזר בלבד, ולא כמבחן המכריע או המוביל לחישובה של שומת הקרקע.<sup>97</sup>

בפסיקת בית-המשפט העליון אומץ "מבחן הייעוד הכלכלי" כמוביל בהחלטה בנוגע ליחידת המיסוי. על-פי מבחן זה, תיקבע יחידת המיסוי בהתאם לאפשרות "ניצולה

95 ראו, למשל, שניל ופארס, לעיל הערה 89, בע' 49-51. ממחקר זה עולים הנתונים הבאים: יותר מ-50% מהדיירים ביישובים הערביים גרים בבתים בני ארבעה או חמישה חדרים, אך שטח הבית אינו מעיד בהכרח על רווחת דיור, מכיוון שהבתים צפופים מאוד בדרך-כלל. כך, למשל, יותר מ-60% מן הערבים מתגוררים בצפיפות של יותר מ-1.5 נפשות לחדר.

96 הגודל הממוצע של דירה ביישובים ערביים בתחילת שנות השמונים היה כמאה וארבעים מ"ר. ראו לענין זה א' כהן ערביי ישראל היבטים כלכליים (המכון ללימודים ערביים גבעת חביבה, 1986) 110.

97 מ' מורחי וי' סרוטי "יחידת המיסוי בחוק מס רכוש" מיסים יא/3 (תשנ"ז) א-74. רע"א 1221/94 חברת תרשיש בע"מ נ' מס רכוש, פד"א כג 67, 74 (להלן: עניין תרשיש). ע"א 734/74 שפאר נ' מנהל מס רכוש, פ"ד (1) 271.

הכלכלי של הקרקע כיחידה לעצמה; למשל, לבניה עליה או למכירתה. על פי מבחן זה, השאלה המכריעה נסבה על הפוטנציאל הכלכלי של הקרקע, מה שימושים ניתן לעשות בקרקע על פי דין ובנסיבותיו של כל עניין ועניין.<sup>98</sup> מבחן שלישי הקיים בפסיקה, אולם לא שימש כמבחן המקובל בעניין זה, הוא "מבחן השימוש הכלכלי". מבחן זה בוחן את השימוש שנעשה בנכס בפועל, ואינו נסמך על השימוש-בכוח שלו, כמו מבחן הייעוד הכלכלי. בית המשפט קבע כי מבחן השימוש הכלכלי אינו מופעל אלא במקרים יוצאי-דופן, כאשר מבחן הייעוד הכלכלי אינו מתאים או שאין הוא ניתן להחלה.<sup>99</sup> עם זאת נעשה בו שימוש בפסק-דין מוראבי, שאליו אתייחס בהמשך.<sup>100</sup>

מהי משמעות אימוצו של מבחן הייעוד הכלכלי? בית המשפט כינה את מבחן הייעוד הכלכלי מבחן "אובייקטיבי". זאת, כדברי השופט מצא בפרשת תרשיש, מכיוון שמדובר מדובר בקרקע "שיעודה הכלכלי ניתן להגדרה נפרדת ועצמאית, אשר אינה תלויה או מותנית בבחירתו הקוגקרטית של בעליה".<sup>101</sup> אף כי מדובר במבחן אובייקטיבי מבחינת כוונתו של בעל הקרקע, הרי שלמעשה מבחן הייעוד הכלכלי משקף תפיסה מסוימת לגבי אופן השימוש הנכון בקרקע. גישה זו מניחה כי מדיניות ראויה לגבי שימוש במקרקעין ומיסוים צריכה להביא בחשבון את הפוטנציאל הכלכלי הטמון ביחידת-קרקע, ואת האפשרות להפיק ממנה רווח כספי מרבי. כך, למשל, אם על-פי תוכנית בינוי ניתן לבנות על מגרש מסוים (הרשום, לצורך הדוגמה, כיחידת-רישום אחת) שני בניינים, אולם בעל הקרקע לא בנה אלא בניין אחד, יוביל מבחן הייעוד הכלכלי לחישוב המגרש כשתי יחידות מיסוי נפרדות. המשמעות הכספית של דרך חישוב זו תלויה כמובן בשטח הבניין לעומת שטח הקרקע ואחוזי הבנייה הניתנים לניצול. מכל מקום, מתן הבכורה למבחן הייעוד הכלכלי מציב כנורמה חברתית מצויה ורצויה את השיקול הכלכלי בשאלות הנוגעות בשימוש בקרקע. מבחן הייעוד הכלכלי עולה בקנה אחד עם הרציונל שעמד בבסיס התיקון לחוק מס רכוש משנת 1981: לתת תמריצים כספיים לבנייה ולהטיל סנקציות כספיות על בעלי מקרקעין שאינם בונים עליהם.<sup>102</sup> מבחן זה מתעניין פחות במניעיו האישיים של בעל

98 עניין תרשיש, שם, בע' 74. בפסיקת בית המשפט אין התייחסות לקשר שבין המבחן הנבחר לבין מצב תכנוני נתון. תוכנית מתאר מגדירה את השימוש שניתן לעשות בקרקע בחתך כללי: מגורים, עסקים, מסחר וכדומה. התוכנית גם קובעת את אחוזי הבנייה המרביים המותרים לבנייה על הקרקע, אולם אין בה אינדיקציה באשר לאופן ניצולם בפועל. ניתן לטעון כי קביעת אחוזי בנייה בגובה מסוים משקפת תפיסה של יעילות כלכלית ומתיישבת יותר עם מבחן הייעוד הכלכלי. אם נקבל טענה זו, הרי שאימוצו של מבחן הייעוד הכלכלי מגשים את כוונת "המחוקק התכנוני", שלו אנו מייחסים שיקולים מסוג זה, בעוד שאימוצו של מבחן השימוש הכלכלי מתאים פחות.

99 שם, בע' 75, השופט חשין, ובע' 78, השופט מצא. שם, בע' 71, קבע השופט טל בדעת מיעוט כי מן הראוי להחיל במקרה זה את מבחן השימוש הכלכלי.

100 ע"א 7970/95 ציפורה מוראבי נ' מנהל מס רכוש, פ"ד נ(5) 434 (להלן: עניין מוראבי).

101 עניין תרשיש, לעיל הערה 97.

102 ראו גם בג"צ 6760/94 אילן רונן נ' שר האוצר, פד"א כג 180.

הקרקע לגבי אופן השימוש בה, ואין הוא פתוח להתחשבות במגוון שיקולים לבר-כלכליים העשויים להשפיע על החלטה בדבר שימוש בקרקע.

נקל איפוא לראות כי שיקולים תרבותיים, חברתיים ופוליטיים אינם מתיישבים עם מבחן הייעוד הכלכלי.

במסגרת מבחן השימוש הכלכלי, לעומת זאת, ניתן להתחשב במידה מסוימת בשיקולים ספציפיים המנחים את בעל הקרקע, שאינם מונעים מהרצון למקסם רווח דווקא. כך, למשל, מבחן השימוש הכלכלי יכול באופן תיאורטי לתמוך בפרשנות שתיתן תוקף לשיקולים חברתיים ותרבותיים העומדים בבסיס החלטתו של בעל קרקע לא לבנות עליה, דוגמת השיקולים שהוזכרו לעיל שהנחו בעלי קרקעות ערביים בישראל במשך השנים. אם נקבל איפוא את ההנחה שהוזכרה לעיל, שלפיה בעלי קרקע ערביים משלמים יותר מס רכוש אם הם מפצלים את הקרקע שבבעלותם ליחידות מיסוי אחדות מאשר אם הקרקע מחושבת כיחידת מיסוי אחת, המסקנה היא שאימוץ מבחן הייעוד הכלכלי בחישוב יחידת המיסוי בחוק מס רכוש יש בו כדי לחזק עוד יותר את ההטיה לרעת בעלי הקרקעות הערביים.

לסיכום נקודה זו מעניין לציין את עניין מוראבי, מקרה שבו ביכר בית-המשפט העליון את מבחן השימוש הכלכלי על מבחן הייעוד הכלכלי.<sup>103</sup> יישומו של מבחן השימוש הכלכלי בעניין מוראבי מעניין משום שניתן להתחקות באמצעותו אחר ההיבטים התרבותיים בהפעלת שיקול-הדעת השיפוטי, שנעשה ברוב המקרים - כך יש לשער - שלא-במודע. בעניין מוראבי דובר בבית באחת משכונות המגורים במרכז העיר נהריה, שהיה בנוי על מגרש ששטחו דוגם אחד. על-פי התוכנית שחלה על המגרש, היה ניתן לבנות עליו שני בתים. בפועל, היה בנוי על המגרש בית בשטח של כמאה וחמישים מ"ר, ויתרת המגרש שימשה לגינה (עם פינת-ישיבה, תאורת-גן, וכדומה). מנהל מס רכוש ביקש לראות במגרש שתי יחידות מיסוי נפרדות, לפטור ממס את השטח הבנוי ולמסות את חלקו השני של המגרש. במילים אחרות, שלטונות מס רכוש טענו כי יש להחיל במקרה דגן את מבחן הייעוד הכלכלי, שכן היה ניתן לבנות על המגרש שתי יחידות-דיוור. הן בערכאות ההשגה המנהליות והן בבית-המשפט העליון. בית-המשפט בחר לאמץ את מבחן השימוש הכלכלי, וקבע כי יש לראות את המגרש כולו כיחידת מיסוי אחת שאינה פנויה, אלא בנויה ברוויה הנדרשת. השופט טירקל, שכתב את החלטה, ציין כי בנסיבות המקרה, אין זה מתאים להפעיל את מבחן הייעוד הכלכלי, אלא יש להתחשב בשימוש בפועל שבעלת הקרקע עושה במגרש. הנסיבות במקרה זה היו, כאמור, בית צמוד קרקע ששטחו מאה וחמישים מ"ר בשכונת מגורים בעיר, עם גינה בשטח של כמה מאות מטרים הצמודה אל הבית. בהחלטה לא לחייב במס רכוש את השטח הבלתי-בנוי הכיר בית-המשפט למעשה בשימוש כזה כשימוש "סביר". השופט טירקל ציין כי צורת המגורים הנ"ל הינה סבירה בהתחשב בנורמות המגורים בסביבה שהבית מצוי בה - מרכז נהריה.<sup>104</sup>

103 עניין מוראבי, לעיל הערה 100.

104 שם, בע' 438.

רבות כבר נכתב על כך שהסבירות אינה מושג אובייקטיבי המנותק מן ההקשר החברתי שבו הוא מעוצב, ודמותו של "האדם הסביר" בעולם המשפט נגזרת מן המציאות שהשופט פועל ושהחלטתו ניתנת בה מתוכה.<sup>105</sup> גם בענייננו ניתן להעלות על הדעת מקומות וחברות שבהן מגורים על מגרש בשטח של דונם שבנוי עליו בית בשטח של מאה וחמישים מ"ר המשמש למגוריה של משפחה אחת אינם "סבירים". המציאות המשמשת נקודת התייחסות לקביעה מה סביר ומה אינו סביר מוזנת ממקורות שונים, שכולם יחד יוצרים בעיני המחליט תמונה על הדרך שבה העולם פועל.<sup>106</sup> מקורות אלה כוללים את ההתנסות והחוויות האישיות של המחליט, והם תולדה של דפוסים תרבותיים וחברתיים שלטניים (דומיננטיים). בהקשר של מערכת המשפט חשוב להדגיש כי "המציאות" שמושג הסבירות נגזר ממנה מתעצבת (נוסף לגורמים הללו) גם מטיבם ומהותם של הנושאים העושים את דרכם אל בית המשפט והמגיעים לפתחו כמחלוקות משפטיות בין הצדדים הנידונים.<sup>107</sup> הצטברותם של מקרים אלה מכוננת תמונת-עולם מסוימת שבית המשפט מגדיר מתוכה את "הבעיה" שעליו להכריע בה.<sup>108</sup> מכאן שאם אין מגיעות לבית המשפט מחלוקות מסוג מסוים או מצדן של קבוצות מסוימות מסיבות כלשהן (למשל, בשל אי-מודעות לזכויות או אי-יכולת לממש זכויות בשל היעדר ייצוג משפטי), נעדרת מתמונת-העולם המשפטית ההולכת ומתעצבת במשך השנים על-ידי בית המשפט נקודת-המבט הפרספקטיבה של אותן קבוצות. "סיפורן" אינו עובר בשערי בתי המשפט, והחוויות המרכיבות את חייהן אינן משתתפות בהבניית המציאות המשמשת מצע לפרשנותו של בית המשפט למושגי-מפתח משפטיים, כגון "סבירות", "ישר" וכיוצא בהם.<sup>109</sup>

105 ראו, למשל, ר' שמיר "הפוליטיקה של הסבירות: שיקול דעת ככות שיפוט" תיאוריה וביקורת 5 (1994) 7; ד' ברק-ארו "האשה הסבירה" פלילים 1 (תשנ"ח) 115; י' שחר "האדם הסביר והמשפט הפלילי" הפרקליט לט (תש"ן) 78; קמיר, לעיל הערה 5.

106 מ' מאוטנר "שכל-ישר, לגיטימציה, כפייה: על שופטים כמספרי סיפורים" פלילים 2 (תשנ"ט) 11; ש' אלמוג "עינוי המערער חשכו" - בין הנרטיבי לנורמטיבי" מחקרי משפט טו (תש"ס) 295.

107 על השלבים השונים של התגבשות אירוע לכדי סכסוך משפטי, ראו: W. Felstiner, R. Abel & A. Sarat "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming" 15 *Law and Soc. Rev.* (1981) 108.

108 כך, למשל, ניתן להסביר את הגידול במספר פסקי-הדין שניתנו בנושא של זכויות נשים החל בסוף שנות השמונים בעשייה פמיניסטית מצד ארגוני זכויות נשים (ובמיוחד שדולת הנשים בישראל), שהפעילו משפטניות (ומשפטנים) שייצגו אינטרסים של נשים, ואת הגידול במספר ההחלטות בנוגע לזכויות הערבים בישראל בפעילותם של ארגוני זכויות ערבים (ובמיוחד ארגון עדאלה), הפונים אל המשפט כאל אמצעי למימוש זכויות.

109 לטענה כללית על חשיבות החוויה האישית ביצירת מציאות, ראו: P.J. Williams *The Alchemy of Race and Rights* (Cambridge, 1991). לטענה שבית המשפט העליון אינו משקף את חוויות הציבור הערבי בתהליך כתיבת החלטותיו, ראו מ' דלאל "אין לנו מקום בסיפור שלכם" משפט נוסף 1 (תשס"א) 64-68.



ניתן להסביר את החלטת בית-המשפט בפסק-דין מוראבי גם על רקע אורחות החיים של המערצרת בתיק זה, המוכרים לבית-המשפט והמשקפים באופן כללי את דיוקן המתדיינים בתיקי מס רכוש. מבדיקה של ההתדיינות בענייני מס רכוש שנידונו בעשר השנים האחרונות בבית-המשפט המחוזי ובבית-המשפט העליון עולה כי פרט למקרה אחר, לא היו המתדיינים ערבים.<sup>110</sup> בכמחצית מן המקרים דובר במחלוקת לגבי חבות במס של חברה עסקית ובמחצית בחבות של בעלי קרקע יהודיים מרחבי הארץ. ייתכן שאילו הגיעו לפתחו של בית-המשפט העליון גם נישומים ערביים, שהיו מציגים לפני בית-המשפט נהגים ודפוסי חיים כפי שתוארו לעיל (כלומר, הנוהג להחזיק בקרקע פנויה), ואילו היו בתי-המשפט מפעילים במקרים אלה את מבחן השימוש הכלכלי, ולא את מבחן הייעוד הכלכלי, היו נהגים אלה מוצאים ביטוי במשפט.

הנקודה שאני מבקשת להדגיש בהקשר זה היא שכאשר נידון בבית-המשפט העליון מקרה דוגמת עניין מוראבי, נמצאה הדרך המשפטית להכיר בסגנון החיים של גב' מוראבי, אין ביכולתנו לדעת מה היתה עמדת בית-המשפט אילו היו עומדים לפניו נישומים פלסטיניים בעלי סגנון חיים ודפוסיים של החזקת קרקע כפי שתוארו לעיל. אלה, כאמור, נעדרו מנוף ההתדיינות בתחום זה.<sup>111</sup>

## חלק ב: המאבק הציבורי לביטול מס רכוש

### 1. חקיקה ותהליכי העצמה של קבוצות מיעוט

מיעוט המתדיינים הערביים בענייני מס רכוש משקף תופעה כללית יותר: קולם של פלסטינים אינו נשמע כמעט במערך הסנגור על זכויות בישראל עד לאמצע שנות התשעים. בהקשר זה אתאר בחלק האחרון של המאמר את ההתארגנות והפעילות הציבורית לביטול מס רכוש בישראל שהתקיימה בין השנים 1993–1999, ואשר החלה ביוזמת קבוצה של פעילים ערביים במסגרת ארגון שתי"ל (ארגון מיסודה של הקרן החדשה לישראל, המעניק שירותי תמיכה, ייעוץ וליווי לארגונים קהילתיים). הקבוצה ייסדה את

110 בר"ע 13/81, ע"א 252/81 חליל נהאי נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים, פ"ד (ז) 796.

111 הסיבות שבעטיין לא התדיינה האוכלוסייה הערבית בערכאות המשפטיות בענייני מס רכוש היא שאלה מעניינת בפני עצמה. שהרי בעניינים אחרים הקשורים למחלוקות בגין קרקעות, ובמיוחד בסוגיה של הסדרי הקרקעות, ניהלו בעלי קרקעות ערביים התדיינות ענפות בערכאות המשפטיות במהלך שנות החמישים והשישים, וראו קידר, לעיל הערה 12, בע' 690. יש כמובן הבדלים מהותיים בין הסוגיה של הסדר הקרקעות, שהיתה כרוכה בו סוגיה קיומית של בעלות על קרקעות וחשש לאיבודן, לעומת חבות במס, שהיא עניין כספי. בסוגיית ההסדרים דובר בפגיעה ישירה ומיידית בזכות הקניין, בעוד שבעניין מס רכוש דובר בחוב כלפי משטר שהיה עוין ומנוכר. תודתי נתונה גם בעניין זה לחברי מערכת עיוני משפט על ההערה המועילה.

"ועד הפעולה לנפגעי מס רכוש", והוועד נקט פעולות שונות כדי להעלות לסדר-היום הציבורי והפוליטי את בעיית מס הרכוש של הערבים בישראל, ופעל לביטולו של המס. לתיאור זה יש מטרות אחדות: הראשונה, להאיר את הקשר שבין שינויים המתרחשים בתוך החברה (האזרחית) לבין התהוות המשפט המהותי במדינה. השנייה, להדגים מודל של פעולת סנגור לשינוי חקיקה שמטרתו קידום אינטרס של קבוצת מיעוט: פעילות קהילתית-ארגונית, המשולבת עם שתדלנות פוליטית וחשיפה ציבורית. השלישית והאחרונה, להצביע על צירוף הנסיבות שאפשר שיתוף-פעולה מעניין בין ועד הפעולה הפלסטיני לבין ארגון פעילים יהודי שאף הוא הציב לעצמו את המטרה של ביטול מס רכוש, ולמקם את שיתוף-הפעולה במסגרת התהליך הכללי של פעילות למען שינוי חברתי בישראל.

התחקות אחר מקורותיו של החוק גונתנת לנו תמונה שלמה יותר על "המשפט". חוקים אינם נוצרים מתוך ובתוך חלל חברתי ופוליטי ריק. קבוצות חזקות מבחינה פוליטית, כלכלית או חברתית אף מקושרות טוב יותר אל המוסדות והמקומות שהמדיניות מתגבשת בהם ומתורגמת למעשה חקיקה.<sup>112</sup> המחוקק נענה ופועל בתגובה על פניות מצד אנשים בודדים או קבוצות הפועלות לקידום אינטרס זה או אחר, ומי שמוצא את דרכו אל "המחוקק" ומשמיע במסגרת זו את קולו, סיכוייו להביא לידי עיגון האינטרס שלו בחקיקה טובים יותר.<sup>113</sup> מכאן נובעת חשיבותם הרבה של ארגונים קהילתיים וארגוני זכויות הפועלים מחוץ למסד, ואשר נוטלים על עצמם את ייצוגן של קבוצות מיעוט או סוג של אינטרסים שאינם מצליחים להגיע את מקבלי ההחלטות ולהשפיע עליהם במהלכם הרגיל של הדברים. ארגונים אלה מפתחים כישורים, מומחיות ומקצועיות בתחום פעולתם, ובעקבות זאת זוכים חלקם אף בהכרה מצד רשויות השלטון. פעילותם מאפשרת השתתפות טובה ושוויונית יותר של קבוצות מיעוט וקבוצות מוחלשות בתהליכים הפוליטיים, וסוללת להן את הדרך להשפיע על הדרג המנהלי, על הליכי החקיקה ועל המערכת המשפטית. בכך הם מהווים גורם חשוב בביטול החוק והחזוקה של הדמוקרטיה.

## 2. ועד הפעולה לנפגעי מס רכוש

בתחילת שנות התשעים החל לפעול במסגרת ארגון שתי"ל ועד פעולה שריכו את הטיפול בבעיות מס רכוש של בעלי קרקעות ערביים. הוועד הוקם ביוזמתו של עובד

112 Smith ו-Nader מתארים את כוחן הגדול של חברות הענק בארצות-הברית לקידום האינטרסים שלהן על-חשבון האינטרס הציבורי, בספרם: R. Nader & W.J. Smith *No Contest: Corporate Lawyers and the Perversion of Justice* (New York, 1996).

113 להדגמת פעילות ליצירת חקיקה בתחום זכויות אנשים עם מוגבלויות בארצות-הברית, ראו: N. Ziv "Cause Lawyers, Clients and the State – Congress as a Forum for Cause Lawyering During the Enactment of the Americans with Disabilities Act" *Cause Lawyering and the State in the Global Era* (A.S. Sarat & S. Scheingold eds., Oxford University Press, 2001) 211.

שתי"ל, ג'אבר עסאקלה, שנאלץ להתמודד באופן אישי עם חובות גבוהים למס רכוש לאחר שירש (יחד עם אחיו) שטח אדמה בגליל, וגילה לתדהמתו כי היורשים חייבים מאות אלפי שקלים למס רכוש בגין חובות שלא פרע אביהם בעבר. כפי שצוין לעיל, סיטואציה מסוג זה לא היתה נדירה: היו מקרים רבים שבהם לא היו הילדים במשפחה מודעים במשך שנים לקיומו של חוב על אדמתם. אבי המשפחה לא נטה לשתף אחרים בבעיות מסוג זה ואף לא פעל לפתור אותן, בשל שילוב בין חוסר ידע או יכולת להתמודד עם היקף חבות מסוג זה ואי-אימון במערכת הביורוקרטית.<sup>114</sup>

בשנת 1993 הוקם "ועד הפעולה לענייני מס רכוש", שהחל לפעול ברמות אחדות במקביל.<sup>115</sup> ראשית לכל, החל הוועד לאסוף מידע על היקף הבעיה וסוג המחלוקות בין התושבים הערביים לבין שלטונות מס רכוש, על-מנת לקבל תמונת ברורה על מהותה של הבעיה. לשם כך החל הוועד בבירורים שהיו כרוכים בתשאול בעלי קרקע בדבר מס רכוש, פרוסום הנושא בעיתונות המקומית וגיוס קבוצה של פעילים לשם הקמת ועד הפעולה. בירורים אלה העלו כי לרוב "בתי-האב" ביישובים הערביים יש "בעיה" עם מס רכוש, ובכלל זה חובות בגובה עשרות ומאות אלפי שקלים, הליכי הוצאה לפועל תלויים ועומדים ועיקולים. הועלו לפני הוועד מקרים שבהם נאלצו בעלי קרקע למכור את אדמתם על-מנת לפרוע את חובם. במסגרת תהליך זה צבר הוועד מומחיות ישירה בתחום מס רכוש. תהליך הלימוד של הבעיה על דקויותיה והיבטיה השונים היה חשוב ביותר, שכן אחד המכשולים הבסיסיים בסגנון בתחום מס רכוש (כמו גם בתחומים אחרים הדורשים מומחיות) הוא הפער בין הידע המצוי בידי הרשויות לבין הידע המצוי בידי האזרח. לרשויות המס יש יתרון ממשי על פני האזרח, מהיותם של דיני המיסים נושא שאין רבים הבקיאם בו. אנשי ועד הפעולה למדו את החוק, התקנות, ההנחיות והמדיניות הבלתי-רשמית לפני ולפנים, ויכלו בדרך זו לעמוד מול רשויות המס כשוויים מול שוויים. בהמשך דרכם הם השכילו להסביר את עניינם לחבריי-כנסת, לנסח הצעות לתיקון החוק, להגיב באופן מקצועי ומלומד על הצעות-חוק מטעם האוצר, וכך לצבור מוניטין והתייחסות מכובדת לפניויותיהם ודרשויותיהם. קשה להמעיט בחשיבותה של נקודה זו. הלימוד הדקדקני של חברי הוועד – כולם ללא השכלה משפטית – בהגדרות המונחים המצויים בחוק ובאופן תחולתן על האוכלוסייה שהם פעלו בשמה צמצם במידה משמעותית את הפער בכוח בינם לבין אנשי משרד האוצר.

שלישית, ההיכרות עם הפרטים והדקויות של מס רכוש והאופן שבו הוא חל על בעלי קרקעות ערביים עיצבה במידה רבה את ההבנה והתודעה של הפעילים כי סוגיית מס רכוש עניינה ביחס שבין חוק, תרבות ומעמדו של מיעוט לאומי ותרבותי. במילים אחרות, אותו "חיתוך" בין הוראות החוק הפורמליות לבין הדפוסים של החוקת קרקע ביישובים ערביים

114 ראיון עם ג'אבר עסאקלה, מאי 2001.

115 פסקה זו מבוססת, בין היתר, על היכרות אישית עם פעילות הוועד בשנת 1994, תקופה שבה עבדתי כעורכת-דין באגודה לזכויות האזרח בישראל. במסגרת זו ליוויתי את פעילות הוועד בכמה תחומים, והדברים האמורים בחלק זה של המאמר משקפים את התרשמותי מן התהליך שעבר הוועד.

ודרכי עיבודה של הקרקע עליידי חקלאים ערביים נתפס והובנה תוך כדי עבודת הוועד כעניין של שוויון, והושג כבעיה "פוליטית" הנובעת ממעמדם של הערבים כמיעוט. לבסוף, גיוס פעילים מקרב קבוצת הנפגעים היווה תהליך העצמה חשוב של קבוצת מיעוט - תנאי חיוני לכל תהליך של קידום זכויות. הוועד הכיר בחשיבות של תהליך ההעצמה הקהילתית הנעשית ברמת השטח לקיומו של שינוי חברתי, וידע לנצל היטב את היתרונות שפעולה עצמית וניעות קולקטיבית מעניקות להתחזקות ולרכישת כוח פוליטי. כך, למשל, במסמך המסכם באופן חלקי את פעולת הוועד לאחר התיקון לחוק משנת 1995 נאמר:

"עיקר ההישגים בעיני הם הישגים מוראליים, הוכח כי ההתגייסות של אוכלוסייה נפגעת לשינוי מצבה היא הערובה היחידה לכך 'שדברים יוזו', מס רכוש הוא דוגמה ויכול לשמש קטליזטור לפעולה בנושאים אחרים."<sup>116</sup>

במילים אחרות, עצם התהליך של נטילת אחריות של נפגעי מס רכוש לגורלם - להבדיל מגישה סבילה של יאוש וחוסר־אונים - היווה שינוי חברתי שהתרחש אף ללא קשר לתוצאה הסופית.<sup>117</sup>

כחלק ממהלך זה פעל הוועד במישור הציבורי ועשה שימוש בתקשורת (בעיקר הערבית) לשם הפצת מידע והגברת המודעות של בעלי קרקע פלסטיניים להתארגנות. הוא יצר קשר עם חברי־כנסת מסיעות שונות, ונעזר במיוחד בחברי־הכנסת הערביים לקידום הצעות־חוק שמטרתן צמצום מס רכוש בנסיבות שפגעו במיוחד בבעלי הקרקעות הערביים.<sup>118</sup> בכל פרסומיו ניסה הוועד להסביר באופן מדויק ומקצועי מדוע המס פוגע בערבים באופן בלתי־פרופורציונלי, להגדיר מדוע פגיעתו היא בבעלי קרקעות תמימים שאינם ספקולנטים, להוכיח כי רבים מן הנישומים הינם קשישים ואף מקבלי קצבות־קיום, וכי דפוסי העיסוק, החוקת הקרקע וההעברה הבינדורית במגזר הערבי הופכים את מס הרכוש למס מפלה ובלתי־צודק.<sup>119</sup> בעשרות פרסומים ובמהלך עשרות פגישות עם חברי־כנסת, אנשי האוצר ואישי ציבור פעל הוועד להסביר את פגיעתו הקשה של מס הרכוש בבעלי הקרקעות הערביים.

עד שנת 1996 פעל ועד הפעולה לבדו, והצלחתו בתחום הרפורמה במס רכוש היתה חלקית, אף כי גדמה שהיא סללה את הדרך להמשך המאבק לביטולו הכולל של המס.

116 מתוך: "סיכום פעילות בנושא מס רכוש" מטעם ועד הפעולה לענייני מס רכוש (אין תאריך, המסמכים מצויים אצל המחברת).

117 על החשיבות שבארגון "מלמטה" של קהילות ויחידים למען עצמם, ראו, למשל: White, N.D. Hunter "Lawyering for Social Justice" 72 N.Y.U. L. Rev. *supra* note 17 וכן: 1009, 1019 (1997).

118 המערך הפוליטי באותה תקופה נתן כוח רב, באופן יחסי, למפלגות הערביות, לעומת תקופות אחרות.

119 ראו פרסומי ועד הפעולה לענייני מס רכוש 1991-1993, המפרטים את כל הנקודות הללו.

בשנים 1995-1996 נחקקו שני תיקונים חשובים לחוק מס רכוש. בתיקון מס' 25, שהוזכר לעיל, שונתה ההגדרה של המונח "קרקע חקלאית", כך שהחל בשנת 1995 ניתן פטור לקרקע שיעודה הוא חקלאי ללא צורך בהוכחת עיבוד, שינוי שהקל ביותר על בעלי קרקעות ערביים. כמו־כן בוטל מנגנון ההכרזות על קרקע כקרקע חקלאית מכוח חוק התכנון והבנייה.<sup>120</sup> שנית, אף כי נקבע בתיקון מס' 25 כי החל בשנת 1995 תבוטל האפשרות לנכות משווי קרקע לא־חקלאית סכום מסוים אם הקרקע שימשה לגידול מטעים (כפי שהיה עד לאותה עת), נקבע על־פי בקשת ועד הפעולה כי ביטול הניכוי לא יחול אם התקבלה הקרקע בירושה לאחר שנת 1995, מצב שכית הרבה יותר במגזר הערבי, שבו קרקעות עוברות בירושה ואינן נמכרות בשוק החופשי.<sup>121</sup> הישג שני לוועד היה הכנסת תיקון מס' 26 לחוק, בשנת 1996, שבו ניתנה הקלה לבעלי קרקע שרכשו אותה לפני קום המדינה או שקיבלו אותה בירושה או במתנה מקרוב בדרגה ראשונה שהיה בעליה לפני קום המדינה. גם הוראה זו היטיבה עם בעלי קרקעות ערביים רבים בשל אותה סיבה, דהיינו, הנוהג של העברת קרקע בתוך המשפחה, להבדיל ממכירתה בשוק החופשי.<sup>122</sup> לאחר התיקון עסק הוועד בארגון בעלי האדמות להסדרת חובות העבר למס רכוש, שכן התיקונים שפטרו קרקע חקלאית ממס רכוש לא חלו למפרע. הוועד הגיע להסדר עם שלטונות מס רכוש בנושא חובות העבר שעל־פיו היה ניתן להגיש השגות על שומות מס שמונה שנים לאחר, בוטלו קנסות וריביות והופסקו פעולות הגבייה והעיקולים עד לבירור ההשגות. נהגו מן ההסדר כשנים־עשר אלף נישומים.<sup>123</sup>

הוועד ביקש להמשיך בפעולותיו לשם ביטול כולל של המס, אולם נתקל בקשיים בנסיונו לפעול בכנסת בשל השינויים הפוליטיים שהתרחשו לאחר הבחירות לכנסת בשנת 1996 ועליית הליכוד לשלטון. בשלב זה חבר הוועד לגוף חדש שנוסד בתקופה זו ואשר ייצג את עניינם של בעלי קרקעות יהודיים שביקשו לטעון כי חיובם הם במס רכוש אינו צודק.

120 ניתן לומר כי בתיקון החקיקתי הנ"ל קיימת הכרה בשונות הפרקטיקות של חקלאים ערביים, ומבחינה זו הוא משקף ומקדם תפיסה רב־תרבותית של החברה בישראל. גישה זו מבקשת, מחד גיסא, למנוע את הפלייתם של החקלאים הערביים בשל צורכיהם הייחודיים, ומאידך גיסא, לאפשר בד בבד את המשך קיומן של פרקטיקות אלה. לעומת זאת, המצב החקיקתי שקדם לתיקון משקף תפיסה המדגישה את צרכיה, חוויותיה ונסיני חייה של קבוצת הרוב בלבד, ועל־כן משקפת גישה של דמוקרטיה אתנית, אם לא תפיסה אתנוקרטית. לבירור הגישות השונות הללו ראו א' מרגלית ומ' הלברטל "ליברליזם והזכות לתרבות" רב־תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית: ספר הזיכרון לאריאל רוזן-צבי ז"ל (מ' מאוסטר, א' שגיא ור' שמיר עורכים, תשנ"ח) 93; יפתחאל, לעיל הערה 12. תודתי נתונה לחברי מערכת עיוני משפט על תוספת חשובה זו.

121 חוק מס רכוש (תיקון מס' 25).

122 חוק מס רכוש (תיקון מס' 26), התשנ"ו-1996, ס"ח התשנ"ו 1590.

123 מסמכי ועד הפעולה, לעיל הערה 119.

## 3. עמותת נמר – נפגעי מס רכוש

שיתוף-הפעולה בין ועד הפעולה לנפגעי מס רכוש לבין עמותת נמר, שהוביל בסופו של דבר לביטול מס רכוש, אינו שגרתי. ראשית, שיתוף-פעולה בין ארגון יהודי לבין ארגון ערבי לקידום זכויות או סגור למען מטרה משותפת לא היה דבר נפוץ בתחילת שנות התשעים. שנית, ועד הפעולה ועמותת נמר הינם שני ארגונים שלחבריהם יש דיוקנים אישיים, חברתיים וכלכליים שונים. בעוד שהוועד ייצג בעלי קרקעות ערביים שהיו חקלאים ברובם או שהחזיקו בקרקעות ביישובים הערביים לשם בנייה עתידית, פעלה עמותת נמר בשמם של בעלי קרקעות יהודיים שהחזיקו חלקות קרקע בשטחם של יישובים שונים בהרבי הארץ. בעיית מס הרכוש של פעילי עמותת נמר לא היתה היעדר הפטור על קרקע חקלאית, אלא בעיית הקרקע הפנויה, שכן כפי שהוסבר לעיל, חקלאים יהודיים יכלו בדרך-כלל לנצל את הפטור או את ההקלות על קרקע חקלאית. הקרקעות שבהן דובר היו ברובן בשטחים של יישובים עירוניים.<sup>124</sup> חלק מבעלי הקרקעות היהודיים רכשו אותן עוד לפני קום המדינה וחלקם ירשו אותן מהוריהם. דובר איפוא באוכלוסייה של בני הדור הראשון או השני של יהודים שעלו לישראל בשנות השלושים והארבעים. קבוצה זו נקלעה בשנות התשעים למלכוד: מחד גיסא, לא היה ניתן למכור את הקרקעות במחיר סביר, ובה בעת היתה קיימת מניעה מלבנות עליהן (בשל מגוון סיבות שתוארו לעיל).<sup>125</sup> מאידך גיסא, מס הרכוש המשיך לחול על הקרקע, והם נתבעו לשלם מס בשיעור גבוה ביותר: 2.5% לשנה מערך הקרקע.<sup>126</sup> אם היה הדבר אפשרי, מכרו בעלי הקרקעות היהודיים את הקרקע בשוק החופשי או בנו עליה, אולם מסתבר כי יותר מ-90% מן הקרקעות שהיו חייבות במס רכוש לא היו ניתנות לניצול כאמור.

שני הפעילים המרכזיים בעמותת נמר, שבתאי עזריאלי ויונה שגב, נפגשו עם הנציגים של ועד הפעולה בשלהי שנת 1995, ובשיחה משותפת נוכחו לדעת כי אף-על-פי שמדובר בקבוצות בעלות מאפיינים שונים, יש להם בעיה משותפת, ויותר מכך – "יריבים" משותפים הצפויים לעמוד בדרכם בניסיון לבטל את מס הרכוש. לאנשי נמר היו קשרים פוליטיים טובים עם כמה חברי-כנסת ושרים שהיו באותה עת בשלטון, והם סברו כי הקמת עמותה שתפעל בכנסת מול משרד האוצר ובחזית הציבורית עשויה להיות אמצעי טוב לקידום עניינם. בשנת 1996 הוקמה עמותת נמר – נפגעי מס רכוש, הקמה שלוותה בפרסום נרחב בעיתונות ובקריאה לציבור להצטרף לשורות העמותה. בעקבות הפרסום פנו אל העמותה כאלף איש, כל אחד עם בעייתו הוא, אך שכולן אופיינו, כאמור, כמעט תמיד באי-יכולת לבנות על הקרקע או למכור אותה.<sup>127</sup>

124 חלק זה של המאמר מתבסס בעיקרו על ראיון ועיון במסמכים של מר שבתאי עזריאלי,

ממקימי עמותת נמר ויושב-הראש שלה, שנערכו בחודש יוני 2001 בתל-אביב.

125 ראו טקסט סמוך להערות 80-81.

126 מסמכי עמותת נמר, שבתאי עזריאלי.

127 ראו, למשל, ע' פטרסון "בנית – תשלם. לא בנית – תשלם שבועתיים" ידיעות אחרונות

16.2.96. ב' ציטרין "עורו הנמרים" הארץ 14.7.96: "נמר, שלדברי עזריאלי חברים בה

גמר פתחה במאבק ציבורי אינטנסיבי ביותר, שכלל פרסום מודעות בעיתונות הכתובה, ארגון הפגנות, שליחת מכתבים למקבלי החלטות, פגישות עם אנשי רשות ולחץ מתמיד על חברי-כנסת. סגנון ההתבטאות של עמותת נמר היה מתריס, ופרסומיה לא הקפידו במיוחד על לשון מנומסת ומאופקת.<sup>128</sup> המאבק כלל חשיפת אישים ספציפיים באוצר, פרסום פומבי של סיפורים אישיים של נפגעים, ופנייה אל ארגונים מקצועיים, כגון לשכת שמאי המקרקעין, לשכת עורכי-הדין ואף אנשי אקדמיה, בקריאה להצטרף למאבק או בגינוים על סירובם להצטרף אליו. (לשכת עורכי-הדין בישראל ואיגוד שמאי המקרקעין התנגדו, כל אחד מסיבותיו הוא, לתיקון המוצע.) ראוי לציין כי אופי הפעולה וסגנון הביטוי של נמר היו שונים מאלה שנקט ועד הפעולה. בשל סיבות שלא ניתן לפרטן בהרחבה ברשימה זו, היה אופי המאבק של ועד הפעולה מתון ומאופק הרבה יותר, ונראה כי הפעילים הערביים לא נטו, ואולי לא יכלו, "להרשות לעצמם" לאמץ סגנון מתריס כשל חבריהם היהודיים.

בנסיבות אלה, החבירה של שתי הקבוצות יחד לפעולות אד-הוק לקידום המאבק לביטול מס רכוש נראתה טבעית, והן השלימו זו את זו. העמותות החליפו מידע, תיאמו הגשת שאילתות לחברי-כנסת, יזמו פניות משותפות לחברי-כנסת ואף ערכו בחודש נובמבר 1996 הפגנה משותפת גדולה של יהודים וערבים מול משרד האוצר. החיבור בין אנשי נמר, שלחלק מהם היו קשרים אצל חברי-כנסת מן הליכוד והמרכז, לבין ועד הפעולה הוביל בסופו של דבר ליצירת קבוצת שתדלנות רחבה של חברי-כנסת יהודיים וערביים ממפלגות הימין, השמאל והמרכז ומן המפלגות הערביות. חברי-הכנסת הפעילו לחץ על שר האוצר להסכים להקמת ועדה שתבחן את חוק מס רכוש. ואכן, בחודש דצמבר 1996 מינה סגן שר האוצר דאז, דוד מגן, ועדה בראשותו של יורם גבאי (לשעבר הממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר) לבחינת חוק מס רכוש.

הוועדה קיימה את דיוניה במשך כשנה, ובמהלכם שמעה נציגים הן מהציבור היהודי והן מהציבור הערבי.<sup>129</sup> בחודש דצמבר 1997 המליצה הוועדה לבטל את מס רכוש ולהמירו במס מכירה חד-פעמי, המלצה שנתמכה בדו"ח מקיף ומעמיק, שבחן סוגיות בתחום של מס

מאות בעלי קרקע מכל הארץ, ממשיכה לתקוף לצד דרישותיו של עוראל להיפגש עם ראשי המערכת ולגרום לשינוי עמדתם. הוא מתכוון באמצעות המודעות [ו]ההפגנות לאלץ את פקידי מס רכוש להיכנע. הזמן יוכיח אם המאבק הציבורי הזה אכן הצליח.

128 מתוך המודעות והכתבות של עמותת נמר: "שומות המס שלנו כוזבות ואנו קורבנות לעבריינות שלטונית ולמעשי מרמה והונאה של מנגנון המס." "שומות כוזבות, הונאת גישומים, מנגנון הונאה שלטוני!!! גביה לפי מיטב היכולת!!! שותפים לאותה קרקע מקבלים דרישות תשלום שונות..." "מרמה שלטונית בכ-90 מיליון דולרים לשנה!!! באישור, גיבוי וידיעת... כל הממונים על אכיפת החוק בישראל."

129 משיחות שהיו לי עם נציגים, יהודיים וערביים שהופיעו לפני הוועדה מתקבל הרושם כי הוועדה היתה קשובה באופן יוצא מגדר הרגיל לדבריהם של הנציגים שהופיעו לפניה. במיוחד ציינו נציגי ועד הפעולה כי הוועדה היתה עניינית, ושמעו את הצגתם של נציגי הוועד, לרבות ההיבטים התברתיים והתרבותיים של סוגיית החוקת הקרקע במגזר הערבי.

רכוש מהיבטים היסטוריים וחברתיים ומתוך שיקולי מדיניות-מס רצויים. כפי שצוין לעיל, בדו"ח הוועדה ניכר חותמם של נציגי הציבור הערבי שהופיעו לפני הוועדה, וקיימת התייחסות מפורשת הן לבעיות הייחודיות שמס רכוש מעלה בקרב בעלי קרקעות ערביים והן לאלה של בעלי הקרקעות היהודיים.

לאחר פרסום הדו"ח של ועדת גבאי קודמו כמה הצעות-חוק פרטיות לביטול מס רכוש, ובמקביל העלה גם שר האוצר דאז, מאיר שטרית, הצעה ממשלתית לביטול המס, וזו מוגה עם ההצעות הפרטיות.<sup>130</sup> ביום 14 באפריל 1999 התקבל בכנסת תיקון מס' 45 לחוק מס שבח מקרקעין, שבו הוחלף סעיף 3 לחוק מס רכוש, ונקבעה בו הוראה כי החל ביום 1 בינואר 2000 יהיה שיעור מס רכוש 0.131%<sup>131</sup> בכך בא המאבק לביטול מס רכוש על סיומו.

### חלק ג: הפעילות לביטול מס רכוש כמייצגת אסטרטגיה לשינוי חברתי

מה מלמדת אותנו פעילות הסנגור לביטול מס רכוש באשר לדרכים ולאסטרטגיות להסבת שינוי חברתי? בהקשרו של מאמר זה, אקטיביזם למען שינוי חברתי משמעו מאמצים ופעולות שמטרתם לשנות את הסטטוס-קו החברתי, הכלכלי או הפוליטי בדרך שתטיב את מצבן ומעמדם של קבוצות נחותות או מוחלשות ותצמצם פערים בין חוקים וחלשים - פעולות למיגור עוני ולשילוב מלא של קבוצות מודרות בחברה בכללותה.<sup>132</sup> המאבק לביטול מס רכוש מעורר שאלות בשני מישורים באשר ליחס שבין החברה האזרחית, החוק והשגת שינוי חברתי. האחד נוגע באפקטיביות של שינוי חקיקתי בהשגת מטרות אלה, והאחר במאפיינים של שיתוף-פעולה יהודי-ערבי בהקשר הישראלי הספציפי. השאלה עד כמה שינוי חקיקתי יש בו כדי להוביל לשינוי חברתי במובן הנ"ל אינה פשוטה. בספרות הדנה באקטיביזם בעל היבט משפטי הושמעה ביקורת רבה על הנטייה לשים דגש חזק מדי בפעולות סנגור "מלמעלה", הממקדות את העשייה בשינוי הכללים

130 ראו, למשל, "סוכריית בחירות": בדרך לביטול מס רכוש הקיים" גלובס 14.2.99.

131 חוק מס שבח מקרקעין (תיקון מס' 45), התשנ"ט-1999, ס"ח התשנ"ט 1707.

132 בהקשר של עריכת-דין למען שינוי חברתי הוצעו הנוסחים הבאים: L.G. Trubek "Embedded Practices: Lawyers, Clients and Social Change" 31 *Harv. C.R.-C.L. L. Rev.* (1996) 415 (footnote 2): "I use the term 'social change lawyering' to refer to lawyers whose work is directed at altering some aspect of the social, economic and/or political status quo. I am referring to those lawyers who believe that the current status quo inhibits the full participation of and adequate benefits to subordinated people in society." N.D. Polikoff "Am I My Client? The Role Confusion of a Lawyer Activist" 31 *Harv. C.R.-C.L. L. Rev.* (1996) 443 (footnote 1): "I include in the term 'progressive lawyer' all those who use their legal skills to end poverty, racism, patriarchy, imperialism, and other impediments to social, economic, and political justice"



המשפטיים עצמם, בין בדרך של השגת תקדימים משפטיים ובין בשינויי חקיקה. ביקורת זו העלתה כמה טענות כלפי אסטרטגיה זו: נטען כי פעילות המתמקדת בשינוי משפטי מתמצה לעיתים קרובות בעצם עשיית השינוי בכלל המהותי, ואינה מתמסרת להבטחת יישומן של הנורמות; עוד נטען כי ההתמקדות בפעילות בתחום המשפט באה על-חשבון ניעות קהילתית וציבורית שבה טמונה אפשרות השינוי האמיתית, כי יש בה כדי ליצור אשליה שזכויות הן חזות-הכל, וכי מומחים (בעיקר משפטנים) נוטים להשתלט על תנועות חברתיות תוך כדי המאבק לכינון זכויות.<sup>133</sup> יחד עם זאת, על ביקורת "קלסית" זו כבר קמו עוררים לא-מעטים בטענה שהיא פשטנית מדי ואינה מביאה בחשבון מציאות משתנה, שבה פיתחו עורכי-דין ופעילים פרקטיקות מורכבות העושות שימוש בכלים מגוונים ומשלימים להשגת מטרתיהם הציבוריות.<sup>134</sup>

עד כמה ביקורת זו רלוונטית למקרה שנידון במאמר זה? נראה כי אף שמדובר בפעילות המכוונת לשינוי חקיקתי מלמעלה, המאבק הציבורי לביטול מס רכוש אינו סובל מחלק ניכר מהחולשות שאפיינו מאבקים בעלי אופי משפטי מסורתי. ראשית, עיקר הביקורת בעניין זה כוונה נגד פעילות של התדיינות ופחות כלפי חקיקה.<sup>135</sup> להיפך, חקיקה הובאה לא-פעם כדוגמה לאסטרטגיה המאפשרת דווקא שינוע של קבוצות מוחלשות.<sup>136</sup> אכן, כפי שצוין לעיל, המאבק לביטול מס רכוש אופיין בניעות של קבוצה לא-מבוטלת של נפגעי המס עצמם, שחוו תהליך של העצמה אישית וקבוצתית. שנית, הביקורת כוונה למאבקים חברתיים-משפטיים שעורכי-דין נטלו בהם חלק מרכזי, ובה נטען כי הם גורמים לפרופסיונליזציה של המאבק, יוצרים תלות של הקהילה באנשי-המקצוע ומרוקנים בדרך זו כוחות ומשאבים קהילתיים וציבוריים החיוניים להעצמתן של קבוצות מוחלשות.<sup>137</sup> במקרה זה לא היו אנשי-מקצוע מעורבים בפעילות כלל. עורכי-דין לא נטלו את ההובלה, ותהליך למידת הנושא המורכב של דיני המס נעשה על-ידי קבוצה של "לקוחות השינוי" באופן ישיר: הפעילים המרכזיים בוועד למדו את התחום ונעשו מומחים בו לא פחות מאשר אנשי-מקצוע בעלי הכשרה פורמלית. שלישי, הביקורת

133 ראו, למשל: S.A. Scheingold *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy and Political Change* (Yale University Press, 1974); G.P. Lopez *Rebellious Lawyering: One Chicano's Vision of Progressive Law Practice* (Westview Press, 1992); G.N. Rosenberg *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* (University of Chicago, 1991)

134 ראו: A. Southworth "Lawyers and the 'Myth of Rights' in Civil Rights and Poverty Practice" 8 *B.U. Pub. Int. L. J.* (1999) 469

135 ראו, למשל: A. Neier *Only Judgment: The Limits of Litigation in Social Change* (Westeyan University Press, 1982)

136 ראו לדוגמה את החקיקה בתחום אנשים עם מוגבלויות המתוארת ב-Ziv, *supra* note 113.

137 ראו: W.P. Quigley "Lawyering for Empowerment of Community Organizations" 21 *Ohio N.U. L. Rev.* (1994) 455

התמקדה בפער שבין מצב הזכויות הפורמלי לבין יישומן בפועל. דווקא במקרה זה מדובר בסוג שינוי שבו הפער בין ההלכה לבין המעשה מצומצם יחסית. זאת משום שהשינוי הוא בחוק מס שבוטל ואשר אכיפתו היא עניין טכני, והיא מוטלת על רשויות המס, ולא על האזרח. במילים אחרות, החשש מפני יצירת אשליה כוזבת של שינוי קטן יותר כאשר מדובר בנושא ממוקד ומוגדר, ובמיוחד כאשר יישום הכלל המשפטי תלוי פחות ביוזמת האזרח (ציבור הנישומים) ויותר בהפעלת מנגנונים ביורוקרטיים נוקשים מצד הרשות (נציבות מס הכנסה ומס רכוש), שבמסגרתם היא נעדרת שיקול-דעת.

באשר לשיתוף היהודי-הערבי בין ועד הפעולה לבין עמותת נמר, מדובר בדפוס סגור חריג הן מבחינת תוכנה של הפעולה והן מבחינה אסטרטגית. אף כי מבחינתו של ועד הפעולה, מטרה מרכזית במאבק היתה השגת יתר שוויון, הוא שילב בתוכו הן יסודות של שוויון והן יסודות כלכליים. רוב המאבקים של הערבים בישראל לשוויון (במיוחד בבתי-המשפט) עסקו בהשוואת תנאים של ערבים לתנאים של יהודים בתחומים שהיתה קיימת בהם הפליה ישירה (כגון הקצאת משאבים, תקציבים לחינוך, קרקע וכדומה). הם התמקדו איפוא במידת השוני והדמיון בין שתי הקבוצות והתעניינו לדעת אם ההבדלים ביניהם הינם "רלוונטיים", כאשר קבוצת ההתייחסות להשוואה היתה כמובן הרוב היהודי. תפיסה זו גם השתקפה בפעולות הסנגור נגד הפליה.<sup>138</sup> בשנים שבהן התנהלה הפעילות לביטול מס רכוש לא היו קיימים ארגוני זכויות ערביים שפעלו לקידום מעמדה של קבוצת מיעוט זו. האגודה לזכויות האזרח בישראל היתה בתחילת שנות התשעים הארגון היחיד שטיפל באופן מסודר בבעיות של שוויון, ובכלל זה שוויון על בסיס דת ולאום, אולם סדר-היום המשפטי של האגודה לזכויות האזרח כוון לעיסוק בשאלת השוויון האינדיבידואלי ונעשה מתוך תפיסה ליברלית.<sup>139</sup> תפיסה זו לא זיהתה הפליה פסולה עם נחיתות שנבעה ממאפיינים תרבותיים וחברתיים קולקטיביים, דוגמת סוגיית מס רכוש. והרי הטענה נגד מס רכוש נומקה דווקא בקיומו של שוני בין יהודים וערבים, ולא התבססה על הזהות בין שתי קבוצות ההתייחסות. על רקע זה, הצלחתו של ועד הפעולה בהעלאת המורכבות התרבותית-הקבוצתית שהובילה לתחולתו המפלה של המס לדין ציבורי, פרלמנטרי ומקצועי (ועדת גבאי) ובשכנוע הגורמים הרלוונטיים בצדקת עמדתו ראויה לציון כחריג לסנגור שאפיין תקופה זו.<sup>140</sup>

138 ראו: R. Shamir *Legal Activism in a bi-National Society: Israeli Palestinians and Jews at a Crossroad* (French Justices, forthcoming 2002)

139 ראו, למשל: Y. Dotan "Cause Lawyers Crossing the Lines: Patterns of Fragmentation and Cooperation Between State and Civil Rights Lawyers in Israel" 5 *International J. of the Legal Profession* (1998) 193; L. Hajjar "Cause Lawyering in Transnational Perspective: National Conflict and Human Rights in Israel/Palestine" 31 *Law & Society Rev.* (1997) 473

140 בשנת 1996 הוקם ארגון עדאלה - המרכז לזכויות המיעוט הערבי בישראל, ארגון שתפיסת-עולמו משקפת את הרעיון הלאומי הקולקטיבי והוא רגיש יותר לטענות תרבותיות ופוליטיות. על המתח בין גישות אינדיבידואליות וקבוצתיות בקידום זכויות המיעוט הערבי בישראל, ראו ג'בארין, לעיל הערה 12; דלאל, לעיל הערה 109.

מבחינה אסטרטגית, המאבק המשותף בין ועד הפעולה לבין נמר יוצא־דופן אף הוא. החברה של ועד הפעולה לעמותת נמר חריגה בגוף של שיתוף הפעולה היהודי-הערבי הנעשה לשם קידום זכויות. במהלך שנות התשעים נרקמו "קואליציות" של ארגונים יהודיים וערביים שפעלו יחד לשם קידום מטרה משותפת, בדרך-כלל, כאשר היה לארגונים בסיס אידיאולוגי משותף, ולו רופף. בפעילות לביטול מס רכוש דובר בשיתוף-פעולה שונה. הוא לא התבסס על מכנה משותף ערכי או אידיאולוגי. שתי הקבוצות היו שונות מאוד באופיין, בסגנון פעולתן ובדיוקן החברתי-הכלכלי-הלאומי של קבוצת הנישומים שהן ייצגו. חבירתן היתה אינסטרומנטלית בעיקרה, ונעשתה אד-הוק, תוך כדי ניצול היתרון היחסי של כל אחת מהן. כל אחת מן הקבוצות גייסה את חברי-הכנסת ה"מקורבים" אליה בניסיון לגבש עמדה משותפת בעניין ביטול מס רכוש אף שהשתייכו לקטבים שונים של הקשת הפוליטית, והפעילו את קשריהן בתוך משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. ניתן לומר כי הסגנונות השונים של שתי הקבוצות השלימו זה את זה. שתדלנות משותפת זו, שנעשתה לשם השגת מטרה מוגדרת וחד-פעמית, היא אחד המאפיינים של ה"ת-פוליטיקה" של המודרניות המאוחרת, כלשונו של אולריך בק.<sup>141</sup> זהו אקטיביזם המכוון לשינוי חברתי שאינו מבוסס בהכרח על שכנוע אידיאולוגי רחב ומקיף, אלא על יוזמות ממוקדות ועל קואליציות אד-הוק של קבוצות פעילים החוברות לשם השגת מטרתן לבעלי-ברית אפקטיביים על בסיס מוגבל וענייני.

### סיכום

החל ב־1 בינואר 2000 מוטל מס רכוש בשיעור של 0%, ולמעשה אין הוא קיים עוד. המאבק הציבורי לביטולו מדגים את אחד המוטיבים המרכזיים המופיעים בספרות העוסקת בזכויות ושינוי חברתי, המתרכז במפגש בין המשפט לבין קבוצות מיעוט. חלקו הראשון של המאמר מתאר דינמיקה של חקיקה בתחום מס רכוש שהשתרעה על פני עשורים אחדים. במהלך תקופה זו לא היתה קבוצת המיעוט של הערבים בישראל שותפה ליצירתה של תמונת המציאות ששימשה בסיס לחוקי המס. הכללים שהסדירו את דיני מס רכוש בישראל במשך שנים לא הביאו בחשבון את אופי העיסוק החקלאי ואת דפוסי התעסוקה והדירור של הפלסטינים בישראל, שהיו שונים מאלה של קבוצת הרוב. בשל חולשתה החברתית והפוליטית של קבוצת המיעוט, בשל היעדר קשרים או כוח להשפיע על עיצובה, נמנעה ממנה הבאת דברה אל תוך המרחב שהמשפט נוצר בו. משום כך פגע המשפט בקבוצה זו במיוחד: היא הודרה ממנו.

החלק השני של המאמר מציג חוויה של הכללה, שבמסגרתה הצליחה קבוצת המיעוט

141 ראו: U. Beck "The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization" *Reflexive Modernization-politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order* (U. Beck, A. Giddens & S. Lash eds., Stanford University Press, 1994) 1-55

להביא - תוף שיתוף-פעולה עם קבוצת הרוב - לידי שינוי במשפט. כחלק מתהליך זה חברו פעילים ערביים, שהיו הם עצמם "נפגעי מס רכוש", עם פעילים יהודיים במצב דומה, והקימו מסגרת ארגונית שהובילה מהלך חקיקתי מרשים. הסיפור של מס רכוש מעניק איפוא תובנות חדשות בדבר הויקות שבין המשפט לבין החברה שבה הוא נוצר, מתעצב, חי ונעלם.