

ניהול נחלת הכלל בישראל: מחשבות בעקבות המחלוקת על מתווה הגז

דניאל מישורי

הקדמה

אזרחי ישראל רשאים להתגאות בעצמם. בהזדמנויות שונות בשני העשורים האחרונים הם יצאו למאבקים על שמירת הנכסים השייכים לכלל הציבור, שבדיון העוסק בנכסים מסוג זה מכונים נחלת הכלל. מאבקים אלה כללו את הניסיון להגביל את הפרסום במרחב הציבורי (מישורי, 2008), את המאבק נגד הבנייה בחופים, את המאבק נגד זיהומו של ים המלח ואת המאבק למען שימוש הוגן במאגרי הגז הטבעי (מישורי, 2014, 2016). היו אלה מאבקים הרי-משמעות, משום שעל הקניין הפרטי בישראל מגנים גופים ואינטרסים רבים, אך רק מעטים מגנים על נחלת הכלל. בדמוקרטיה הליברלית, הקניין הפרטי נתפס כאבן היסוד של החיים הכלכליים והחברתיים וכחלק מזכויות האדם, אך מלבד כמה יוצאים מן הכלל (בישראל – חוק החופים מ-2004, למשל) אין הגנה חזקה דומה על נחלת הכלל, והיא עלולה משיקולים שונים ליפול קורבן לניהול לא מיטבי או לניכוס (הפרטה).

המחלוקת על מתווה הגז הפכה בשנה האחרונה לסוגיה חברתית וציבורית מרכזית בישראל. המתווכחים עוסקים בשאלות שאין חשבות מהן לחברה בישראל: צדק חלוקתי, צדק בין-דורי ועצם הדמוקרטיה בישראל. המאבק הוא בין היתר על הגדרת המשאב: האם מדובר בקניין פרטי (בזיכיון) של חברות הגז, או בנכס ציבורי, שניהולו כפוף לחובת הנאמנות כלפי הבעלים-הציבורי? ובהתאם לכך, האם החלטות הממשלה תואמות את דוקטרינת הנאמנות הציבורית (public trust doctrine) שלפיה פעולות המדינה אמורות לשרת את האינטרס הציבורי (ואם פעלה המדינה בניגוד לכך, היא חרגה מסמכותה)? השעיית המתווה (ואולי ביטולו) עקב החלטת בג"ץ נגד סעיף "היציבות

הרגולטורית" במרס 2016 (להלן), מחייבים דיון מחודש באופנים לניהול משאבי טבע בישראל. במסה זו אדון במחלוקת ואתמקד במושג נחלת הכלל, המניח בעלות ציבורית על משאבי טבע וסביבה. ב"בעלות ציבורית" הכוונה לכלל האזרחים ותושבי המדינה, שייקראו כאן "הציבור". כדי לברר אם המדינה, באמצעות רשויותיה השונות, מקיימת את חובת הנאמנות שלה כלפי הציבור וזכויותיו יהיה צורך להבחין בין הציבור וזכויותיו לבין המדינה (ראו להלן: "תפקיד המדינה").

נחלת הכלל

סוגיית המשאבים המשותפים וההתנגדות להפרטתם או לגידורם (privatization, enclosure) היא נושא מרכזי בדיון על צדק חברתי וסביבתי. את המאבקים האלה מייחד לא רק העיסוק בנושא הסביבתי-חברתי, אלא גם השימוש ב"שפה קניינית": הציבור תובע את זכויותיו במשאבים "שלו" (Mishori, 2010). במסגרת דיון זה, "נחלת הכלל" הוא מושג המבטא עיקרון בסיסי של קיימות (sustainability) ושל צדק חברתי, מושג שנכללים בו משאבי טבע, נכסי תרבות ומדע ומרחבים ציבוריים (מישורי, 2011א). נחלת הכלל משרתת את רעיון הקיימות הסביבתית בשל ערכים הנמצאים בלבה של קטגוריה קניינית זו: האינטרס המשותף (להבדיל מאינטרסים פרטיים) ותפיסת משאבים כשייכים לקהילה רב-דורית, היוצרת מחויבות לשימור משאבים לטווח הארוך (Mishori, 2014).

מקורו של הביטוי נחלת הכלל (the commons) הוא באחת הקטגוריות במשפט הרומי העוסקות בקניין לא אקסקלוסיבי, שאינו מדיר אחרים, שלא פָּרְכוּש הפרטי, שהוא קניין מדיר במהותו: לאיש אין הזכות להיכנס לביתי או לרכוב על אופניי ללא רשות; אולם רשות כזאת אינה נדרשת לשם מעבר ברחוב או כדי ליהנות מהשקיעה בחוף הים של תל אביב. בכל החברות המסורתיות קיימות קטגוריות דומות: בהלכה היהודית הביטוי הוא "רשות הרבים", ובערבית פלסטינית "אלמלק אלעאם" (المملك العام) (חמאד, 2016; מיעארי, 2014).

שלושת השלבים במאבק על סוגיית הגז הטבעי בישראל

במאבק בנושא הגז הטבעי עד כה (מרס 2016) היו שלושה שלבים עיקריים. בשלב הראשון, בעקבות גילוי מאגרי גז גדולים בקידוחי תמר (ב־2009) ולווייתן

(ב-2010), התחיל בשנת 2010 מאבק על השאלה, מי צריך ליהנות מרווחי הגז. טענת פורום פעולה אזרחית, שאיגד את הפעילים בנושא הגז, הייתה ש"הגז שייך לציבור: 80% [מהתמלוגים] לציבור, 20% לברוני הגז" (מישורי, 2016, עמ' 194). היות שאזרחי המדינה הם הבעלים האמיתיים, נטען, עליהם לקבל חלק גדול יותר מהרווחים. המאבק הציבורי הוביל להקמת ועדת ששינסקי (הראשונה), וזו בחנה את משטר התמלוגים ואת מיסוי הגז הטבעי. דוח הוועדה הסופי מינואר 2011 מיתן את מסקנות דוח הביניים מנובמבר 2010 (שם), אך בכל זאת המליץ לערוך שינויים ניכרים במשטר המיסוי הנהוג בכל הנוגע להטבות המס, לשיעורי המס ולחלוקת הרווחים מקידוחי הגז לטובת הציבור.

הקביעה שהגז "שייך לציבור", כלומר גם לדורות הבאים, התבססה על שיקולי צדק בין-דורי, והובילה – בהשראת המודל הנורווגי של ניהול רווחי הנפט מהים הצפוני – לדרישה להקמת קרן ייעודית מרווחי הגז שתממן פרויקטים חברתיים, וליצירת קרן חיסכון ארוך-טווח שתעמוד לרשות הדורות הבאים, כשיאזל הגז. בשלב זה של המאבק עמדו הציבור והממשלה יחדיו כנגד זכיני הגז. אמנם היו פערים רבים בין טיוטת ועדת ששינסקי לבין החוק – שעבר בסופו של דבר – והם ביטאו שחיקה בעמדת הממשלה ואימוץ חלקי של עמדת זכיני הגז, אולם בדרך כלל המאבק הציבורי אישש את עמדת הממשלה, שסברה גם היא שמשטר המיסוי שהיה קיים עד 2011 קיפח את זכויות הציבור.

בשלב השני התפתח מאבק נגד כוונת הממשלה לייצא חלק גדול מהגז על חשבון שימור המשאב לטווח הארוך ("ביטחון אנרגטי", כלומר נגישות של משאבי אנרגיה בטווח הארוך) ומיצוי של אפשרויות השימוש המקומי בו. במוקד המחלוקת עמדו מסקנות ועדה בין-משרדית של הממשלה (ועדת צמח, 2012), שהמליצה לייצא חלק ניכר מהגז ולהשאיר עתודות ל-25 שנים בלבד. רבים טענו (למשל, פורטוגלי, 2015) שהמלצות אלה מבוססות על הערכת-יתר של עתודות הגז ועל הערכת-חסר של הביקוש העתידי. כך, למשל, לא הובא בחשבון השימוש העתידי בגז כדלק לתחבורה, וההנחות בדבר השימוש בגז בתעשייה היו מאוד שמרניות. לבסוף החליטה הממשלה להתיר יצוא של עד 43% מהגז, לא כולל יצוא למדינות שכנות (מצרים, ירדן והרשות הפלסטינית), אם כי בקרב פעילים ועיתונאים שכתבו על הנושא עלה החשש שבשל הערכת-יתר של גודל המאגרים תהיה כמות הגז שאושרה ליצוא גדולה מ-50% מהגז שבמאגרים אלה. בשלב זה נפער פער עמוק בין עמדת הממשלה לבין חלקים בציבור, ואלה יצאו להפגנות ולמאבק ציבורי. לדעת

מובילי המאבק, מסקנות הוועדה היו מוטעות, ההחלטה על יצוא שגויה, ועמדת הממשלה הייתה בגדר הפקרה של האינטרס הציבורי לטובת שיקולי הזכיינים. בשלב השלישי של המאבק העמיק הפער בין עמדת הממשלה לזו של הציבור. במוקד המחלוקת עמד "מתווה הגז" והסוגיות העקרוניות שעלו ממנו: ניהול נחלת הכלל והקשר שבין משאבי טבע לדמוקרטיה. ה"מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי תמר ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי לווייתן, כריש ותנין ושדות גז טבעי נוספים", שעליו החליטה הממשלה באוגוסט 2015 (מזכירות הממשלה, 2015), נועד לתת מענה למחלוקות רגולטוריות שונות שהתגלעו, ובראשן אלה הקשורות להיווצרות מונופול הגז ולסירוב של הממונה על ההגבלים העסקיים להכשירו. פעילי המאבק ציפו לכך שהמתווה יתמודד עם מונופול הגז, שנוצר באופן לא־חוקי ומתוך עיין של הממונה על ההגבלים העסקיים דאז,¹ אחרי שהממונה החדש, דיויד גילה, סירב לפטור את זכייני הגז מהסדר כובל. בפועל, המתווה הכשיר את המונופול, ובמבנה הבעלויות חלו שינויים קטנים בלבד: הוחלט שבמקום שיצחק תשובה (הבעלים של חברת דלק) ונובל אנרג'י האמריקאית יחזיקו יחד בשני מאגרי גז גדולים (תמר ולווייתן) ובשניים קטנים (כריש ותנין), יחזיק תשובה באחד בלבד (לווייתן), ונובל אנרג'י תחזיק בשניים (תמר ולווייתן), ואחוז הבעלות שלה בתמר יפחת מ-36% ל-25%.² גם מחיר הגז – שהפך לסוגיה ציבורית עקב עלייתו בחוזי חברת החשמל למרות צלילת מחירי הנפט והגז בעולם – לא טופל, מכיוון שהמדינה החליטה לא לפתוח חוזי גז קיימים. כך נוצר תמריץ שלילי לשימוש בגז בתעשייה, ואזרחי ישראל ממשיכים לשלם מחיר מופקע על חשמל (5.59 דולר ליחידת חום).³ כמו כן, במתווה נקבע כי בניגוד

- 1 היווצרות המונופול כללה אירועים תמוהים. לפי בראלי (2014), העסקה שבמסגרתה הכניסה רציו את דלק ונובל כשותפות בכירות (85%) במאגר לווייתן, במקביל לקידוח בתמר ב־2008, הייתה חייבת ב"פטור מהסדר כובל" מהממונה על ההגבלים העסקיים, רונית קן. בקשה לאישור לא הועברה וממילא הממונה לא אישרה אותה. בדיעבד, התברר שבן זוגה של קן היה שותף עסקי של ליגד רוטלוי, בעלי רציו ומנכ"ל חברת הגז, ושהם אף התמודדו ב־2001 במכרז על הפעלת ערוץ 10 יחד עם השותף הנוסף בלווייתן, יצחק תשובה. קן עצמה, שכינה בתפקיד הממונה בשנים 2005–2011, מונתה ב־2014 לדיקטורית ברציו.
- 2 לגופים ולאנשים הנוספים שמחזיקים במניות של מאגרי הגז יש השפעה זניחה על מדיניות המונופול וכוח פוליטי מוגבל, משום שאחוז מניותיהם קטן.
- 3 לטענת מתנגדי המתווה, המחיר הראוי הוא לכל היותר 3–4 דולר ליחידת חום, בהסתמך על חישובי העלות של הפקת הגז ועל מחירי גז טבעי ב"פי הבאר" במדינות המחזיקות מאגרי גז.

להחלטת ממשלה קודמת מ-2012 (בעקבות ועדת צמח) תאפשר המדינה לייצא גז מתמר (במחיר הנמוך באופן ניכר מזה שמשלמת חברת החשמל, כלומר – מהמחיר לאזרחי ישראל) עוד לפני שלווייתן פותח. בהחלטה זו טמונה סכנה שלא יישאר גז לשימוש מקומי. המתווה לא כלל התחייבות של החברות להניח צינור נוסף מתמר, כך שלא נפתרה בעיית הקיבולת המוגבלת הנוכחית ולא הוצע מענה לאיום במקרה של תקלה או של סיכון ביטחוני לצינור.

המתווה מבוסס על ההנחה שחוזי יצוא הם הכרחיים, מכיוון שבלעדיהם לא תיתכן "סגירה פיננסית" (אשראי בנקאי למימון הקמת תשתיות הגז), אף על פי שהמדינה עצמה, כפי שטענו מתנגדי המתווה, יכולה לתת ערבויות הולמות. במילים אחרות, הם ראו בכך אילוץ לכאורה, ולא תנאי ממשי שבלעדיו אי-אפשר לפתח את מאגרי הגז. טענה זו קיבלה חיזוק כשפורסם כי חברות הגז גיבשו בסתר את תכנית "לווייתן קטן" – הקמת מתקן הפקה קטן שיאפשר לספק גז למשק הישראלי והירדני, ללא יצוא (פורטוגלי, 2016א). מכך עולה, כי גם על פי תכניות היזמים ניתן לפתח את לווייתן ללא יצוא, ושהיצוא לא נועד אלא כדי למקסם את רווחי היזמים בטווח הקצר.

אם בשלב הראשון התמזג המאבק הציבורי במידה רבה עם עמדת הממשלה בנושא הגז, ובשלב השני התחילה להיווצר אווירה של חשדנות וחוסר אמון כלפי כוונות הממשלה כתוצאה ממסקנות ועדת צמח, הרי בשלב מתווה הגז כבר נתפסה הממשלה בקרב מובילי המאבק כמי שפועלת בכירור בניגוד לאינטרס הציבורי. לדברי הגאולוג יוסי לנגוצקי, שעבודתו אפשרה את תגליות הגז בתמר, "הצעת הממשלה היא כמו תוצאה של 0-12 לטובת חברות הגז!"⁴ בייחוד תרמו לתחושה זו חוסר הרצון של הממשלה לפרק את המונופול והשימוש שלה בנימוק ה"ביטחוני-מדיני" (יצוא למדינות שכנות כמהלך שישפר לכאורה את יחסי החוץ של ישראל) כדרך לעקוף את הממונה על ההגבלים העסקיים (ללא חוזי יצוא או מודל כלכלי סביר, ולמרות מציאת מאגרי גז גדולים חדשים במצרים). לאחר דחיית סעיף היציבות במתווה תקפו כמה שרים את שופטי בג"ץ ואת ההחלטה. זו עמדה תמוהה, המשחקת לידי חברות הגז, כפי שכתבה העיתונאית מירב ארלוזורוב: "פסיקת בג"ץ בעניין הגז היא הסולם שהוגש לממשלה כדי לרדת מסעיף שנוי במחלוקת במתווה; במקום להשתמש בו השרים מאשימים את בג"ץ כי הוא יכריח אותם

4 הדברים נאמרו ברדיו ללא הפסקה 103FM ב-13.7.2015.

לשלם מיליארדי שקלים פיצוי לחברות הגז, ומשחקים בכך ישר לידי החברות" (ארלוזורוב, 2016). במילים אחרות, לא ניהול משא ומתן נכון בשם האזרחים, אלא הזדהות מוחלטת עם האינטרסים של המנופול.

קניין פרטי או ציבורי?

לפי החוק בישראל, הגז הוא נכס לאומי, כלומר קניין ציבורי: המדינה היא הבעלים של משאבי טבע הנמצאים בשטחה (סעיף 2|1] לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951; מתוך נימוקי בג"ץ 4491/13, 4593/13, 20.10.2013). אולם, חברות הגז ניסו שוב ושוב לטעון שמדובר בקניין מעין-פרטי, מתוקף רישיונות ההפקה שניתנו להם (חן, 2015). כך, למשל, בעתירת חברות הגז לבג"ץ כנגד יישום חוק ששינסקי (החוק שעבר בכנסת במסגרת יישום מסקנות ועדת ששינסקי הראשונה) טענו החברות: החוק איננו חוקתי נוכח פגיעתו בזכויות קנייניות מוגנות בהן הם מחזיקים. טענה זו מבוססת על שילובן של מספר טענות [...] (א) זכותם של העותרים לרישיון להפקת גז טבעי ונפט ולחזקה בגז ובנפט המופק היא זכות קניינית, היינו זכות חוקתית מוגנת. אף הסתמכותם וציפייתם לרווחי הגז מהווה חלק מזכות קניין זו. (ב) מיסוי רווחיהם של העותרים מהפקת הגז והנפט פוגע בזכות הקניין, ולא ניתן לראות בו מימוש זכותה הלגיטימית של המדינה במשאבי הטבע שבבעלותה (מתוך בג"ץ 3734/11, 4512/11, 8777/11, 09.07.12, 2279/12).

העותרים אמנם לא טענו לזכויות קנייניות על מרבצי הגז אלא על רישיונות ההפקה בלבד, אך על בסיס טענה זו הם דרשו לפסול את חוק ששינסקי. בית המשפט, שדחה את העתירות, הכיר חלקית בזכויות אלה כ"קניין חדש": מן הראוי להדגיש כי ככל שלעותרים זכות קניין בענייננו, הרי שהיא נמנית על מה שמכונה "קניין חדש". מאגרי הנפט והגז עצמם הם נכס בבעלות המדינה [...] הקניין הרלבנטי לענייננו – "קניין חדש" – הוא זכויות הנפט בהן מחזיקים העותרים. בהיות העותרים בעלי היתרים, רישיונות וחזקות מאת המדינה להפקת רווחים ממשאבי טבע שבבעלותה, הם מחזיקים בזכות בעלת ערך כלכלי, שמקורה ברשויות השלטון. זהו "קניין חדש" כהגדרתו בספרות המשפטית ובפסיקה (שם, פסקה 28).

מסקנת השופטים איששו לכאורה את זכויות הקניין של הציבור: התמונה שעלתה ממסקנות ועדת ששינסקי היא כי בפועל, הציבור כמעט אינו שותף לרווחים ממשאבי הטבע שבבעלותו. עוד עלה כי שיעור ההשתתפות של הציבור ברווחים אלו היה נמוך מאוד ביחס למקובל בעולם המערבי. החוק ביקש לשנות מצב זה. הוא ביקש לעדכן חקיקה מיושנת, מראשית ימי המדינה, ולהתאימה למציאות הכלכלית-פיסקאלית הנוכחית. הוא ביקש להבטיח כי ההכנסות ממאגרי הגז והנפט – שהתברר כי הן עומדות על מיליארדים רבים – לא יתרכזו בידיהם של קומץ משקיעים. הוא ביקש להשיג תכלית של צדק חלוקתי ביחס למשאבי הטבע של המדינה. תכלית זו היא תכלית ראויה (שם, פסקה 33).

עם זאת, בית המשפט לא הכריע בעניין זכויות "הקניין החדש" של חברות הגז. היעדרה של דחייה מפורשת של טענות הזכיינים הצטרף לפסקי דין בהקשרים אחרים – למשל מעמד הזיכיון של חברת Yes (גורלי, 2014) – התומכים בהגדרה מעין-קניינית של שטרי זיכיון, ועל סמך זה מתעקשים באי הכוח של חברות הגז על כך שהבעלות על הגז היא שלהן ולא של הציבור. כך למשל טען בהקשר זה עורך הדין ג'ק סמית', שייצג את חברות האנרגיה וודסייד ואדיסון בעסקיהן בישראל: משקבע חוק הנפט, שפיתוח מאגר גז נעשה בדרך של הענקת רישיונות ליזמים, עם גילוי הגז, הגז הוא של היזמים, ולא של הציבור. כמה שזה נשמע לא פופולרי או פופוליסטי, יש להביא בחשבון כי אזרח מן השורה אינו יכול לגשת לדלק או לנובל ולומר, למשל, תנו לי את הגז "שלי". בעלי רישיונות החיפוש אינם קבלנים, אלא משקיעים הזכאים ליהנות ממלוא התועלת הכלכלית של תגליות הגז (מגידו, 2015).

מכאן, שבמתן שטרות זיכיון ובניסוח מתווה הגז המדינה משחקת לידי הזכיינים ובכך עלולה לוותר עקב מחדל או בכוונה תחילה על חלק מזכויות הציבור. ויתור כזה צריך להיעשות מתוך מידת הזהירות, שנראה שלא רק שהממשלות השונות לא נקטו, אלא שלדעת ירון זליכה, החשב הכללי לשעבר, התנהלותן מול הזכיינים ראויה להיבדק במסגרת חקירה פלילית (זליכה, 2015). למשל, חלוקת שטרי הזיכיון נעשתה תמורת סכומים מגוחכים (5.56 ש"ח לכל אלף דונם, שהצטברו לכדי סכום כולל של 970 אלף שקל), ללא מכרו וללא שקיפות. הדבר הוביל לכך שזכיינים

אחדים זכו לשליטה ברוב שדות הנפט והגז, ושקבוצת דלק מחזיקה 18 רישיונות – שישה יותר מהמותר לחברה יחידה על פי חוק (טריילניק, 2011).

תפקיד המדינה

על פי ההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון, המדינה חייבת לפעול לטובת הציבור: "ככלל, יש לכבד התחייבות חוזית, והדבר חל גם על רשות שלטונית. אלא שעל רשות כזו חלה חובה ציבורית להשתחרר מהסכם כאשר צרכי ציבור חיוניים מחייבים זאת [...] הלכת ההשתחררות מוחלת כתנאי מכללא בחוזה שלטוני" (פרוקצ'יה, 22.8.2010, ע"ם 8183/03). סוגיה זו זכתה לפיתוח מרשים במאמר של אליקים רובינשטיין (2005), שעסק בסוגיה הדומה במובנים רבים לזו של הגז: קרקעות המדינה. במאמר זה סוקר רובינשטיין, שהיה בעת כתיבת המאמר שופט חדש בבית המשפט העליון (לאחר שש שנות כהונה כיועץ המשפטי לממשלה), את הערכים שעליהם צריכה המדינה להתבסס כשעולה שאלת הפרטה של קרקעות, קרי, כשהיא מוותרת על זכויות הציבור בקרקעות שבניהולה. על פי רובינשטיין, ההפרטה נעשתה למולך שרבים עובדים אותו, לפעמים בהגזמה [...] מגמות של תחרות יש לעודד, אולם אין זו חזות הכל. המדינה וההכרה זקוקות לתשומת לב למחויבות ערכית כלפי דורות יבואו, ששירות ציבורי, civil service כמשמעו – עובדים המקדישים עצמם לשירות הציבור – יהיה בין שומריה המרכזיים. אין חולק על הצורך בהקצאת קרקעות, בעיקר כמובן קרקעות המדינה לבנייה. אך מכאן ועד הפרטה מסיבית של קרקעות הציבור תוך פתח לספקולציות ולהתעשרות יחידים מנכסי הציבור, הדרך ארוכה (עמ' 14).

לא מדובר רק בקרקעות. רובינשטיין מספר שבסוף שנות התשעים של המאה ה-20 עלתה על הפרק סוגיית העברת המוביל הארצי לחברה ממשלתית, שתאפשר את הפרטתו, ושתגובתו כיועץ משפטי לממשלה הייתה ש"את אמא אין מוכרים [...] איש מאתנו אינו פטור מלהיות קשוב לקולות הזמן והמקום. אך איש מאתנו אינו פטור גם מערכי יסוד וגם ממחויבות לדורות הבאים, וממאבק בספקולנטים. האיזון הוא האתגר, ועליו להיבחן פרטנית בכל עת" (שם, עמ' 15). בהמשך הוא מצטט את פסיקת בית המשפט העליון שלפיה "מקרקעי המדינה הם משאב חיוני בעל ערך רב,

ובנהלו אותם משמש המינהל נאמנו של הציבור ועליו להגן על ייעודם לתכליות להן נועדו. שומה עליו לשמור בקפדנות על עקרונות הצדק החלוקתי בהקצאת המקרקעין" (שם).

במילים אחרות, הממשלה, כמי שמנהל את המדינה, מחויבת בחובת נאמנות כלפי האזרחים והתושבים. אם כל אחת מרשויות המדינה (כולל מערכת המשפט והרשות המחוקקת) אינה עושה כן, היא מועלת בתפקידה. המסקנה מדבריו של רובינשטיין ברורה: עקרונות של צדק חלוקתי, נאמנות ציבורית ודאגה לדורות הבאים אמורים להיות עקרונות מנחים של מדיניות ציבורית, ויש להיזהר במיוחד מפני הפרטות המסגירות נכסי מדינה לידי "ספקולנטים" (בלשונו של רובינשטיין), או בשפה ניטרלית יותר: אנשי עסקים שהאינטרס העיקרי המניע אותם הוא רווח לכיסם. לתחושת מובילי מאבק הגז, שיקולים כאלה לא באו לידי ביטוי בהחלטות הממשלה בעניין מתווה הגז. רובינשטיין, אגב, עמד בראש הרכב בג"ץ שפסל את סעיף היציבות במתווה.

ניהול נחלת הכלל

היזם והעיתונאי פיטר בארנס (Barnes, 2006) מציע דגם לשינוי המערכת הכלכלית-חברתית ממערכת מאפלת (סביבה וחברה) למערכת מקיימת. לפי בארנס, הדור השלישי של הקפיטליזם אמור להתאפיין באיזון חדש בין שלושה גורמים: השוק (הסקטור התאגידי), נחלת הכלל והמדינה. זו האחרונה, טוען בארנס, נוטה להעדיף את הסקטור התאגידי על חשבון נחלת הכלל. סקטור נחלת הכלל אמור לדידו לכלול משאבי טבע ואת כל הפעילויות החברתיות-כלכליות שאינן חלק מכלכלת השוק ומהעולם התאגידי (כולל התנדבות, ייצור משותף, פעילות קהילתית, מדע ועוד). בניגוד לשוק ולסקטור התאגידי, המתמקדים באינטרס האישי וברווח לטווח קצר, סקטור נחלת הכלל מחויב לסביבה, לצדק חברתי ולדורות הבאים. המדינה אמורה לספק את הכלים המשפטיים והמוסדיים הדרושים כדי להגן על נחלת הכלל מפני הסקטור התאגידי. בקפיטליזם מתקדם זה, סבור בארנס, שגשוג היוזמה הפרטית לא יבוא על חשבון האינטרס הציבורי והדורות הבאים, וכתוצאה מכך תיבלם מגמת הגידור (ההפרטה) המסכנת רבים מהמשאבים החיוניים, ולעתים אף תתהפך. יש להדגיש שבארנס מציג חזון המפרק את הדיכוטומיה המקובלת בין קניין פרטי לקניין ציבורי, או בין קפיטליזם לסוציאליזם. הוא מציע אפשרות שלישית,

שלפיה המדינה תטפח בר־בזמן שני סוגים של משאבים/נכסים: הקניין הפרטי ונחלת הכלל. כך ייווצר קפיטליזם מסוג חדש, שיכלול ערכי קהילה ושיתוף (שדוגמאות להן רווחות כיום באינטרנט, בתוכנות של קוד פתוח, אתרי ויקי [wiki] ושיתופי תוכן של תרבות דיגיטלית).

העיקרון המנחה את בארנס הוא שימוש בזכויות קניין כדי להגן על נחלת הכלל. הוא מציע "לנכס, אבל לא להפריט" ("propertize, but don't privatize") – שם, עמ' 61). ניכוס כזה מתבצע על פי העיקרון הדמוקרטי "אדם אחד, מניה אחת". שלא כבסקטור התאגידי, שבו אדם יכול להחזיק במניות רבות ובכך לשלוט בתאגיד, על פי חזונו של בארנס, בסקטור נחלת הכלל אדם יכול להחזיק במניה אחת בלבד, שאי־אפשר למכור אותה, כדרך לשמר ערכי שוויון ודמוקרטיה. בהתאם לכך, וכמו ב"קרן אלסקה" (The Alaska Permanent Fund), כל בעל מניה רשאי לקבל דיווידנדים מהרכוש המשותף (כמו בעלי מניות בסקטור התאגידי), ובלבד שנציגי הדור הנוכחי לא יפגעו בזכויות הדורות הבאים ובסביבה. ניהול זכויות הקניין המשותפות ייעשה בידי נאמנויות של נכסי נחלת הכלל (common property trusts), שיפעלו לפי כמה כללים, ובראשם העיקרון הלוקיאני של "להשאיר די לאחרים" והצבת האינטרסים של הדורות הבאים בראש סדר העדיפויות (מישורי, 2016). אלו הם עקרונות פשוטים ומעוררי השראה, אך הם לא באו לידי מימוש במתווה הגז. כך למשל סעיף היציבות הרגולטורית במתווה, שאוסר על הכנסת שינויים במדיניות הממשלה ובזו של הכנסת בנושאים שונים המעוגנים במתווה הגז לעשור ויותר. סעיף זה, שב־27.3.2016 בוטל בהחלטת בג"ץ (ביטול שנראה כהישג הגדול ביותר של המחאה החברתית מאז שנת 2011), עלול היה לפגוע באופן חמור בדמוקרטיה וביכולת האזרחים לשנות מדיניות ביחס למשאבי הגז "שלהם".

גם חוקר המשפט ברנס ווסטון והפעיל החברתי דיוויד בולייר (Weston & Bollier, 2013) מציעים עקרונות לניהול נחלות כלל, שכוללים מחויבות של המדינה למנוע גידור (הפרטה) של משאבי טבע. לטענתם, השותפים לנחלת הכלל (קרי, האזרחים) זכאים למידע מלא בנוגע למשאב ולאופן ניהולו ולכן רשאים להשתתף בהליך קבלת ההחלטות. בניגוד לעמדה זו, במתווה הגז נוצר הרושם שהמדינה מעדיפה הליך קבלת החלטות נעדר שקיפות. כך למשל נשמעו טענות קשות כנגד "צוות מתווה הגז" בראשות פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, שהוקם אחרי שהממונה על ההגבלים העסקיים סירב לאשר עסקה שנועדה להכשיר את המונופול בכית הדין להגבלים עסקיים. הצוות לא קם מתוקף כתב מינוי מסודר

הכולל רשימה של חברי הצוות, וחבריו היו בעיקר פקידי ציבור בהרכבים משתנים, רובם ממשרד האוצר וממשרד האנרגיה (מדינת ישראל, 2015). על פי ארגון מגמה ירוקה, "הצוות [של מתווה הגז] ניהל 51 פגישות חסויות וברובן נכחו חברות הגז, ללא שיתוף הממשלה, המחוקקים או ארגוני הציבור. לא נערכו פרוטוקולים מסודרים לישיבות הוועדה, וסיכומי הישיבות ואף המתווה עצמו פורסמו רק לאחר לחץ ציבורי רב" (מגמה ירוקה, 2015). בעקבות לחץ ציבורי הסכימו בצוות לקיים "שימוע ציבורי" קצר, וזה ככל הנראה לא שינה את ההחלטות. יש לציין שגם המשא ומתן הנוכחי מול חברות הגז, בעקבות פסיקת בג"ץ לפסילת סעיף היציבות, פועל באופן זה: הממשלה מנהלת משא ומתן מול חברות הגז באמצעות צוות, ללא כתב מינוי מסודר, בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה, שאול מרידור; ישיבות הצוות שנערכו עד כה לא תועדו בפרוטוקולים; נציגי ציבור מודרים מהדיונים; ולא ברור אם יתקיים שימוע ציבורי לפני גיבוש ההמלצות לתיקון המתווה ולהחלפת סעיף היציבות (פורטוגלי, 2016ב).

התנהלות זו וההתעקשות על סעיף היציבות הרגולטורית עומדות בניגוד מוחלט לעקרונות ניהול נחלות הכלל, כפי שתופסים אותם בארנס, ווסטון ובולייר, ומתוך מה שנראה כהעדפת הזכויות המעין-קנייניות של חברות הגז על פני האינטרס הציבורי. הן מתרחשות במדינה שנראית כמי שנמצאת בדרכה להפוך מדמוקרטיה לפלוטוקרטיה, תוך כדי הרחבה מתמדת של הפערים החברתיים ויצירת מעמד של עשירי-על בעלי כוח פוליטי עצום.

סוף דבר

מתמיהה ומעוררת מחשבה העובדה שבישראל של 2016 עדיין נחוץ לשאול "למי שייכת נחלת הכלל?" (מישורי, 2011ב). התשובה של הפעילים במאבקי הגז ברורה: הם טוענים כנגד הממשלה ברטוריקה קניינית שאוצרות הטבע "שייכים" לציבור. כמו כן, הם טוענים שקניין הציבור (נחלת הכלל) אינו מנוהל כראוי; שנכסי הציבור ניתנו ללא מכרז ובמחירים מגוחכים לזכיינים; ושהמדינה ממשיכה לקבל החלטות שאינן משרתות את האינטרס הציבורי, בניסיון להדיר את הציבור (הבעלים) מהליך קבלת ההחלטות. מתנגדי המתווה מדגישים שיקולי טווח ארוך, ובהם ביטחון אנרגטי ושמירת משאבי הטבע גם לדורות הבאים. העובדה ששותפים למאבק הגז גופים כמו אדם, טבע ודין, התנועה לאיכות השלטון וצדק חברתי – חדר המצב

(שקם בעקבות המחאה החברתית) מלמדת שקמה קואליציה רחבה מאוד הרואה במתווה סיכון לחברה בישראל מנקודות מבט שונות. נראה שלפחות חלק מהציבור הפנים את הקשר שבין ניהול מקיים של משאבי טבע לבין חברה הוגנת, בריאה ודמוקרטית. היכולת לתרגם תחושות אלו למאבק פוליטי אפקטיבי היא כיום אחד האתגרים החשובים ביותר לדמוקרטיה, לצדק החברתי ולקיימות במדינת ישראל.

מאבק הגז, בייחוד אחרי החלטת בג"ץ נגד סעיף היציבות, עניינו בנושאים פרקטיים רבים. הפעילים דורשים לבטל או להגביל מאוד את האפשרות לייצא גז, ובמקום היצוא להרחיב את השימוש המקומי בגז, גם על ידי חיבור מפעלים לתשתית הגז (ובזול) ומעבר של תחבורה ציבורית ופרטית לדלק זה. בהמשך לכך הם דורשים פיקוח על המחירים המונופוליסטיים העכשוויים של יחידת גז (כלומר, לפתוח חוזים ולהוריד את המחירים שנקבעו במתווה, שהפכו ליקרים ביותר אחרי הצליחה במחירי הנפט והגז בעולם ב־2015-2016), וידוא של הנחת צינור שני ממאגר תמר, והחשוב מכול: הבטחת קיומו של הליך דמוקרטי ושקוף, שיאפשר לחשוב על אופנים שונים לשילוב הגז הטבעי במשק הישראלי ועל דרכים למקסום התועלת החברתית מרווחי הגז. למשל, ראוי לשקול מתן "משכורת בסיס לכול", קרי, הכנסה קבועה לכל אזרח ישראלי מרווחי הגז ושאר משאבי הטבע של הציבור, שעקרונותיה דומה להכנסה של בעל דירה להשקעה מדמי השכירות שלה, או לזו של בעל מניות מדיווידנדים מרכושו הפרטי (אטינגר וסיטבון, 2016). כאמור, היבטים אלה לא זכו עד כה לתשומת הלב הראויה בדיון הציבורי בישראל ובייחוד בממשלה. זו אימצה תפיסה צרה מאוד של נושא הגז, שבמרכזה עומדת הטענה כי הכרחי לייצא את הגז, שאם לא כן הוא יישאר באדמה. תחזית זו מצדיקה לטענת הממשלה את המשך קיום המונופול, את מחירי הגז הגבוהים, את חוסר השוויון בחלוקת הרווחים בין חברות הגז לבין הציבור ואת הדרת הציבור מהליך קבלת ההחלטות.

פעילי מאבק הגז מניחים שהאינטרס הציבורי לא בא לידי ביטוי רק בקטגוריות תועלתניות (utilitarianism), המקדשות ניתוחי עלות-תועלת (cost-benefit analysis) ואינם נוטים להשתכנע מאמירות כלליות כגון "אזרחי ישראל ייהנו מההכנסות ממסים" (ולחלופין, מאזהרות ש"הגז יישאר באדמה"). לדעת הנאבקים, יש ערך רב גם לשמירת הציבוריות של משאבי טבע, לצדק חלוקתי, לצדק בין-דורי, לראיית משאבי הטבע כנחלת הכלל ולהבנה שרווחה אישית קשורה לא רק לעושר ולקניין פרטי אלא גם לקניין משותף, למשאבים ציבוריים, לדמוקרטיה ולשוויון, ערכים שעליהם מאיים מתווה הגז של הממשלה.

מקורות

- אטינגר, ליה, ועופר סיטבון (2016). **משכורת בסיס לכול**. תל אביב: מכון שחרית.
- ארלוזורוב, מירב (2016). המדינה חושפת עד כמה היא מוכנה לוותר. **דה-מרקר**, 7.4.
- בר-אלי, אבי (2014). רונית קן, יצחק תשובה ורציו מציגים: חתונה מאוחרת. **דה-מרקר**, 4.2.
- גורלי, משה (2014). רוצים הכרה ברישיון שלכם כקניין? **yes**. **כלכליסט**, 3.8.
- ועדת צמח (2012). המלצות הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל. **אתר משרד האנרגיה**.
- זליכה, ירון (5.7.2015). פרופ' ירון זליכה מפרק את הסדר הגז: הנאום המלא בהפגנה. **דה-מרקר**.
- חמאד, פיראס (2016). **עמדות, תפיסות ופרקטיקות מסורתיות של קיימות ונחלת הכלל בכפר צור באהר במזרח ירושלים: העבר כהשראה להווה**. עבודת גמר בתכנית לתואר שני בחינוך סביבתי. תל אביב: מכללת סמינר הקיבוצים.
- חן, אודי (2015). **הגז הטבעי בישראל: נחלתו של הכלל או קניין פרטי בפועל? עבודת סמינר בחוג לגאוגרפיה וסביבת האדם**. תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- טרילניק, איתי (2011). יש לכם 6 שקלים? אולי תוכלו לקבל רישיון להיפוש גז ונפט. **דה-מרקר**, 25.12.
- מגידו, גור (2015). "אומרים שהגז 'שייך לציבור'. אז יש לי בשורה – זה לא נכון". **גלובס**, 11.3.
- מגמה ירוקה (יולי, 2015). **הגשת התייחסות למתווה הגז. אתר מגמה ירוקה**.
- מדינת ישראל (2015). **פרוטוקולי הדיונים לגיבוש מתווה הגז הטבעי**. 30.6.
- מזכירות הממשלה (2015). **מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי "תמר" ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לויתן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים**. החלטה מספר 476 של הממשלה מיום 16.8.
- מיעארי, סעיד (2014). **נחלת הכלל וצדק סביבתי בכפר הערבי (ג'דידה-מכר שבגליל המערבי)**. עבודת גמר בתכנית לתואר שני בחינוך סביבתי. תל אביב: מכללת סמינר הקיבוצים.
- מישורי, דניאל (2008). **שילוט ושליטה במרחב הציבורי: עתירת "פעולה ירוקה" נגד שלטי פרסום בנתיבי איילון כמאבק על נחלת הכלל**. **מעשי משפט**, א, 109-126.
- מישורי, דניאל (2011א). **בין דיסטופיה לאוטופיה: ידע כנחלת הכלל**. **מידעת**, 7, 19-37.
- מישורי, דניאל (2011ב). **למי שייכת נחלת הכלל? בתוך ג'רמי בנשטיין (עורך), קיימות: חזון, ערכים, יישום (עמ' 139-149)**. תל אביב וירושלים: מרכז השל לקיימות והמשרד להגנת הסביבה.

- מישורי, דניאל (2014). הים התיכון כנחלת הכלל: בעלות הציבור על חופי ישראל ועל משאבי הגז. *אקולוגיה וסביבה*, 5(1), 116-115.
- מישורי, דניאל (2016). החוק/הגז הזה הוא שלנו! נחלת הכלל, קיימות ובעלות משותפת על משאבי טבע ומרחב ציבורי. בתוך אילנה אבישר (עורכת), *אתגר הקיימות: חינוך ואחריות חברתית סביבתית* (עמ' 179-213). בני ברק: הקיבוץ המאוחד.
- פורטוגלי, אמנון (2015). על מתווה הגז. נייר עמדה שהוגש לחברי ועדת הכלכלה של הכנסת. אתר כלכלה אמיתית.
- פורטוגלי, אמנון (2016א). ההונאה מאחורי פיתוח מאגר לווייתן. דה-מרקר, 4.1.
- פורטוגלי, אמנון (2016ב). לצוות הסדרת מתווה הגז דרוש נציג ציבור. דה-מרקר, 1.5.
- רובינשטיין, אליקים (2005). *קרקעות המדינה: משפט, צדק ומינהל תקין*. ירושלים: קרן קיימת לישראל.
- Barnes, Peter (2006). *Capitalism 3.0: A guide to reclaiming the commons*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler.
- Mishori, Daniel (2010). Conceptualizing the commons: Reflections on the rhetoric of environmental rights and public ownership. In *Development and Conflict in the 21st Century*. JAPSS Press Inc: 104-127.
- Mishori, Daniel (2014). Reclaiming commons rights: Public ownership, human rights and future generations. *Journal of Law and Ethics of Human Rights*, 8(2), 335-366.
- Weston, Burns H., & David Bollier (2013). *Green governance: Ecological survival, human rights, and the law of the commons*. UK: Cambridge University Press.