

4. סיכום

את עמדתי בקשר לסוגיה של משקל הקרקע בהוצאות הבניה ניתן לסכם ב-3 נקודות:

1. התיקרות הקרקע היא תוצאה בלתי נמנעת של גידול הביקוש למגורים
2. התיקרות הקרקע אינה חייבת להביא לעליה מקבילה במשקל הקרקע בהוצאות בניה, ובאופן עקרוני יתכן שתביא לירידת משקל הפרקטי.
3. יתכן שהיתה עליה בלתי סבירה במשקל הקרקע, אבל זו, אם היתה, נבעה מקשיחות תוכניות המתאר לצרכים החברתיים.

לות שנבנו ברמת אביב ג' מהגיתוח שלי גובע שתלונה זו איננה על מה לסמוך. יש הצדקה לבניית ויילות אם קיים ביקוש גנור לקרקע בעבורן, המאפשר תמורה שניתיה ליה לקבל, לו בנו עליה בצפיפות המקובלית: כב וים בני 16 קומות. אם לא קיים ביקוש כזוה אין הצדקה מלכתחילה להקצאת חלקימהשטח לבניית וילות במקום כה אקסטיבילי. בהעדר ביקוש גבוה זה, נראה מוזר שיבנו וילות ברמת אביב ג' ובתי קומות ברמת השרון כאשר מדובר ביוממים commuters למרכז תל אביב.

פרופי' יעקב מעוז חלוקת קרקעות בהתישבות בארצות מתפתחות

רות עובדות, „קשיחות“ בשטח לאחר שבוצעו, דהיינו, עובדות שקשה לשנותן. באיזורי פיתוח רבים, כמו בארצות הרום אמריקה המשופעות בעתודות קרקע גדולות, נהוג לבחור ברכיב הקרקע במקום ברכיב ההון בתור גורם ייצור עיקרי לצורך התישבות חקלאית משפחתית. אם כי השיטה סביבה מבחינה כלכלית, יש להשתמש בה בזהירות רבה כאשר מדובר בהתישבות איכרים המצויים עדיין בשלב של חקלאות קיום, ובמקביל — או כתוצאה מכך — ברמה טכנולוגית נמוכה יחסית. תהליך המודרניזציה וקידום של מתיישבים אלה מחייב מסגרת קהילתית מלווה במערכת תומכת על מנת לשפר את יכולתם לאמץ שינויים.

הגדלת הנחלה גורמת למעשה לפיזור ההתישבות ופוגמת בחיוניותה של הקהילה הכפרית ובתפקוד הנאות של המשק המשפחתי המצוי במעבר מחקלאות קיום לחקלאות מסחרית. נוסף לבעיית המרחקים לשדות ולשירותים, בעיה המתעוררת כתוצאה מגודל הנחלה, קיימת גם שאלת השוויוניות בחלוקת

המפעל ההתישבותי בארץ מצא הדים נרחבים בארצות מתפתחות, המנסות לפתור את בעיית הנחשלות של האוכלוסיה הכפרית, והנסיון שנרכש עד כה מאפשר לסכם סיכום ביניים את אחד הנושאים העיקריים המעסיקים יכיום את המתכנן.

בתוך מכלול ההיבטים הכרוכים בהתישבות חקלאית של משקים משפחתיים באיזורי פיתוח — נודעת חשיבות מיוחדת לתכנון הפיסי, אשר חייב לתרגם את התכנון הכלכלי-חברתי לתכניות ביצוע ברורות וחדמשמעיות. מאידך מושפע אופיו של התכנון הפיסי במידה רבה מחלוקת הקרקע. בהיותה חלק חשוב מהמסגרת התפיסתית שבה מתרקמת תכנית הפיתוח.

שאלת חלוקת הקרקע מהווה, איפוא, נושא הראוי לבחינה מדוקדקת, הן בגלל היקשר בין גודל הנחלה והמרחקים לעבודה ולשירותים והן בגלל העלות הגבוהה יחסית של התשתית הדרושה. חשוב לציין שההחלטות הנובעות מהתכנון הפיסי הן בדרך כלל בלתי הפיכות, הואיל והן יוצ-

המשאבים שהיא מרכזית לכל מפעלי ההת-
ישובת המבוצעים במסגרת של רפורמה אג-
ריתית. יתר על כן, גם כאשר מצויים בידי
המדינה משאבי קרקע גדולים, אין הם מס-
פיקים על היזב לסיפוק כל הצרכים של האו-
כלוסיה הכפרית.

מיכסת הקרקע למשפחה חקלאית מחושבת
בדרך כלל על פי הכנסת מטרה, אותה אמורה
המשפחה החקלאית להשיג כאשר הפרויקט
יגיע לעצמאות. ברם, המושג, „הכנסת מטרה“
כפוף לפירושים שונים ומנוגדים, כגון מקסי-
מיזציה של תשואה לעומת עלות, או הלוקת
התועלת למספר מירבי של תרשבים באיזור.
השיטות לקביעת גודל הנחלה משקפות
במקומות שונים מגוון של נוהגים או מרש-
מים ביחס לכדאיות כלכלית. תכופות מג-
זימים בקביעת גודל הנחלה בגלל מוסכמות
כאלה, או על מנת ליצור תמריץ למשיכת
מתיישבים. כך לדוגמה מקובל במספר מדי-
נות דרום אמריקאיות שטח של 10 הקטאר —
בעבור משק שלחין ומ-10 עד 20 הקטאר —
למשק מעורב המבוסס על שלחין ומרעה.
מפעלי השקיה בארצות עם משאבי קרקע
יותר מצומצמים מתבססים על 4 עד 6 הק-
טאר, כדי ליצור הכנסה דומה.

גודל השטח הוא כביכול פיצוי על האיכות
השולית של הקרקע, על ריחוק משווקים ועל
העדר תשתית, שהם מכשולים שכיחים בהת-
ישובת חקלאית חדשה. ברזיל מציעה 100
הקטאר אדמה למשפחות בהתישבות לאורך
כביש הטרנס-אמזוניה; אקוודור מקצה 50
הקטאר למשק המבוסס על מרעה באזור ה-
טרופי; פרו נוקבת ב-65 הקטאר למשק דומה
וניקרגואה מקצה 30 הקטאר למשק מעורב
של פלחה ומרעה. התוצאה היא „גיפוח“ של
שטחים ומרחקים, הגורם לכך, שהפרויקט אינו
יכול לתפקד כמערכת התישבות אנושית.
הסירבול הנוצר בגלל הקצאת שטחים גדולים
מדי הוא אכן מהסיבות הבולטות לכשלון
פרויקטים כמו באמזונס ובאזורי פיתוח אח-

רים.

האילוץ של קרקע שולית מובא לפרקים
כנימוק להגדלת מיכסת הקרקע, ואמנם נכון
הוא, שהאדמות הפנויות להתישבות הן על
הרוב באיכות ירודה מאלה התפושות כבר.
אם כי איכות הקרקע מהווה גורם קריטי ב-
חקלאות, חשוב לזכור, שהגדרת השוליות עו-
ברת שינויים מתמידיים בעקבות התפתחות
האגרו-טכניקה. אדמה שנחשבה לשולית ב-
עבר יכולה להתגלות מחר כמצע אידיאלי
לגידולים מסוימים. המחלוקת חריפה במיוחד
סביב האדמות הטרופיות ועל הדרך הנאותה
לניצולן. מסתבר, שגורמים כגון גישה, גיקוז,
בטחון מפני הצפות, תנאים סביבתיים מת-
אימים למגורי אדם, היבטים אקולוגיים של
אזור התכנון והשפעת השינויים על איזורים
סמוכים — חשובים כיום לא פחות מאיכות
הקרקע כשלעצמה.

הכימות של קרקע כגורם ייצור, בדומה ל-
תשומות של עבודה, הון וניהול, אפשרית כי
אשר נמצאים בהישג יד נתונים מדויקים, או
כאשר יכולים לאמוד נתונים אלה בדיק סביר.
במקרה כזה ניתן לחשב את גודל הנחלה לפי
פונקציות ייצור המבוססות על שימושי קר-
קע אופטימאליים ומדדים משוערים של תו-
עלת. אולם במציאות מגדירות רוב התכניות
את מיכסת הקרקע באופן שרירותי על סמך
הנסיון או לפי נתונים היפוטטיים. בגלל אי-
הוודאות ביחס למגוון הגורמים הכלכליים
והחקלאיים (שוק, אקלים וכיו) והחשש מהי-
מור על שיטות עיבוד מתקדמות, מעדיפים
המתכננים לנטות לצד היותר גדול בבואם
להחליט על גודל הנחלה.

קצב חלוקת הקרקע מהווה אף הוא גורם
בעל חשיבות. מסירת כל מיכסת הקרקע לי-
מתיישב מיד עם תחילת הפרויקט (ויש לז-
כור שמדובר בחקלאות התחלתית בארצות
מתפתחות), פירושה למעשה הגדלת התפו-
קה על ידי הגדלת השטח המעובד במקום
העלאת הפיריון על ידי עיבוד יותר אינטנסיבי.

אין ספק, שהגישה הראשונה קלה יותר כאשר יש די קרקע בנמצא והסכונתית יותר מבחינת השקעת הון. יחד עם זאת יש להביא בחשבון שיעברו שנים בטרם תגיע כל מיכסת הקרקע לעיבוד מלא כמתוכנן. בפרויקטים רבים מעריכים את תקופת הגמילה ב-8 עד 12 שנה, מההתנחלות עד לפיתוח מלא. הפרש הזמנים הזה מצדיק למעשה פיתוח הדרגתי של התשתית והכנסת האדמות למעגל הייצור, בקצב המותאם יותר לכושר הביצוע של המוסד המיישב, מבחינה כלכלית וארגונית.

בצד אילוצים תקציביים, קרוב לוודאי שהיקיבולת המקומית לספיגת שינויים תכתיב גם היא קצב צמיחה מתון. גידול מהיר מדי בהכנסה עלול לעלות על ציפיות המתיישבים עצמם ולבלום מגמות להעמקת הייצור. הצלחת יתר יכולה ליהפך לבעיה, והיא גרמה לא אחת לעזיבת מתיישבים בעלי יכולת טובה, בעוד שהנסיון מראה, שהמעבר המואץ מחקלאות-קיום לחקלאות-מתמחה והשימוש טרם-זמנו באמצעים לחיסכון – גרמו לא פעם לחוסר עבודה אמיתי או סמוי. הבעיות המפורטות לעיל ממחישות את הצורך בגישה שונה מיסודה לחלוקת הקרקע המבוססת על עיקרון של גמישות, כדי להתאימה לצרכים המשתנים של החקלאות המודרנית. ברם, בעוד שמיצוי גורם הגמישות והתאמתו לנסיבות המקומיות הוא אחד מתפקידיו הבולטים של התכנון הפיסי, קיים הקושי כיצד לייעד שטחי קרקע ולהחזיק חלק מהם במלאי כדי לייעד אותם לייצור בשלב מאוחר יותר.

למעשה יש לעשות זאת והדבר אף מתיישב עם המטרות והנימוקים שכבר תוארו קודם. אפשר למסור למתיישבים רק חלק ממיכסת הקרקע המגיעה להם על פי התכנית ולעכב את מסירת היתרה עד שהחלק הראשון יגיע לניצול מלא. את החיסכון בהכשרת קרקע, בניית תשתית ואחזקה אפשר להפנות לשילוב מספר נוסף של מתיישבים

בפרויקט. באופן כזה ניתן ליצור קהילות יותר גדולות ולהשיג באותם אמצעים „כיסוי“ של אוכלוסיה גדולה יותר. זאת ועוד, הגדלת מספר המשפחות המעורבות בפרויקט מאפשרת שיפור השירותים. שהם פונקציה ישירה של מספר הצרכנים. רמת השירותים מהווה, כידוע, אחד הגורמים החיוניים להצלחה בפיתוח האיזור הכפרי.

בנקודה זו נשאלת, כמובן, השאלה איך לנהוג לגבי יתרת הקרקע המגיעה למתיישב. התשובה היא, שאת יתרת השטח ניתן להקצות בבוא הזמן גם מחוץ לפרימטר המקובל של משבצת היישוב, הואיל ומותר לצפות שעם קידומם הכלכלי-חברתי והטכנולוגי יוכלו החקלאים להתגבר בצורה פרוגרסיבית על מרחקים יותר גדולים לשדות. באופן כזה ניתן לצופף מלכתחילה את הישובים החדשים וכך לייעל את השירותים ואת תפקוד המערכת התומכת: חשיבותם של אלה מברעת במיוחד ב„תקופת הילדות“ של ההתישבות.

נושא הקשור קשר הדוק לבעיות התכנון הפיסי הוא ריכוז הקרקעות בגושים גדולים של גידולים אחידים, לפי סוגי קרקע, אפשרויות שיווק, או קריטריונים אחרים. השיטה – המוכרת גם כמערכת של שניים או שלושה שדות – נועדה מיסודה לייעול העבודה החקלאית, הנהגת שיטות עבודה משותפות, קיום מחזור גידולים וכו'. תכונות אלו תופשות במיוחד בקונטקסט של התישבות מודרנית.

ריכוז הקרקע בגושים פותח את האפשרות לעיבוד משותף – חלקי או מלא – לפי רצון המתיישבים, דבר אשר עשוי להקנות למשק הקטן יתרונות חשובים לגודל. יתרון נוסף טמון באפשרות הנוחה יחסית לביצוע רה-פרצלציה, אשר ייתכן ותידרש כתוצאה מהכרח מקרוב של השטח, למניעת קיפוח של חקלאים שקיבלו חלקות גרועות, או לצורך הגדלת הישוב (התישבות בנים, למשל).

חברתי מעיקרו. אף כי המתכנן יכול לכאורה „לכפות” באופן שרירותי צורה פיסית מסוֹר־יימת אשר תשפיע על תיפקודו של היישוב כקהילה כפרית, ברור שהתוצאה תהיה תלו־ייה בשיתוף הפעולה של המתיישבים ושל המוסדות המיישבים. ככל שהתכנון ישאף ל־מידה יותר גדולה של גמישות, כן יגדל ה־סיכון שהרקע תישלט על־ידי קבוצות לחץ שונות — מתוך הקהילה או מחוצה לה. כדי למנוע את ההתפרקות של מערכת ש־מושי קרקע מסודרת, דרוש מנגנון בקרה ו־איוון, הצמוד לתהליך רצוף של הסברה וחי־נוך, אשר יבטיח את פעולתו התקינה. מנג־נון כזה חייב להיות מובן ומקובל על מנהי־גות הקהילה.

לסיכום, יקשה לצפות מראש את מגמות ההתפתחות של דפוסים חברתיים. אלה תלו־יים בקידומם החברתי של המתיישבים, ד־פוסית התנהגות קודמים והאווירה החברתית־פוליטית המשתנים מארץ לארץ. מכל מקום, האירגון המרחבי של ההתישבות חייב להת־אים לכל צורת אירגון חברתי אשר יחלט עליה בעתיד. מכאן הצורך במידה רבה של גמישות בתכנון הפיסי כדי להקל על המעבר משלב של חקלאות קיום לחקלאות מודרנית, תוך טיפוח תנאים נאותים לפיתוח קהילתי. אחד היתרונות בפיתוח איזורים כפריים נחשלים טמון בעצם העובדה שהאוכלוסיה החקלאית באזורים הכפריים מצויה במצב חברתי־כלכלי ירוד למדי. מצב זה על אף מגרעותיו, מאפשר ליישם תהליך פיתוח הד־רגתי ובשלבים, המתאים לציפיות ולכושרו של החומר האנושי המצוי. עם זאת יש לדאוג למסגרת פיסית אשר תעודד צמיחה ופיתוח מבלי ליהפך למיטת סדום.

חלוקת הקרקעות על פי תפישה מתקדמת תשאף להתגבר על מגבלות החקלאות המסו־רתית ודלילות האוכלוסיה הכפרית, ע־י יצירת תנאים שיאפשרו למשק המשפחתי הקטן לפעול כיחידה כלכלית גדולה.

החלוקה לגושים מאפשרת בין היתר ש־י־לוב של שיטת השמיטה שהיא מסורתית לאזורים טרופיים שבהם יורדת פוריות הקר־קע במהירות לאחר בירוא הצמחיה הטבעית. יש כאן, איפוא, שיטה של מחזור קר־קעות במקום מחזור גידולים.

ריכוז הגידולים מאפשר גם חלוקה שוויונית יותר של הנחלות מבחינת מרחקים לעבודה. כך, למשל, ניתן לייעד שטחים לגידולים אינטסיביים בהשקיה בקרבת הכפר ושטחים לגידולים אקסטנסיביים, כגון מטעים או מרעה משותף, במרחק יותר גדול מהכפר. חלוקה כזאת מהווה חסכון משמעותי במרחק היומ־מות המצטבר בין הבית לשדות. זהו גורם נוסף שחשיבותו גדולה במיוחד בתקופה ההת־חלתית של היישוב, כאשר אמצעי התחבורה הם פרימיטיביים או חסרים לגמרי. השוויו־ניות במרחקים מתקבלת מתוך כך שניתן ל־פצות בעל חלקה „אקסטנסיבית־חוקה” במתן חלקה „אינטנסיבית־קרובה” ולהיפך. הפיצול המתוכנן של הנחלה (בניגוד ל־פיצול כתוצאה מירושה) וריכוז הקרקע בגו־שים של גידולים אחדים מקובל באזורי הת־ישובות בארץ, כגון בתענכים ובלכיש. שימוש התחלתי של שיטה זו אפשר למצוא במספר התישבויות שבוצעו בשנים האחרונות בחו־ל בצורת חלקה חקלאית הצמודה לבית. חלקה חקלאית נוספת, המהווה את עיקר הנחלה, יושטח משותף למטע או מרעה השייך לכל הכפר. מן הראוי להוסיף, שריכוז הקרקע ב־גושים משתלב היטב בגישה של פיתוח הד־רגתי תוך הקצאה מבוקרת של תשומות הייצור ומאפשר להועיד חלק ממשבצת ה־קרקע כעתודה אשר תוכנס לעבודה בשלב יותר מאוחר של ההתישבות. באופן כזה נש־מר גם אלמנט סביר של גמישות העשוי להקל על הכנסת שינויים בשימושי הקרקע בעתיד.

הטיפול במשאבי קרקע לשם השגת גמישות ושוויוניות בחלוקה כרוך בהיבט נוסף שהוא