

30

ההרקה

ביטאון המכון לחקר שימושי הרקע

מאת: ד"ר יצחק גולן

התאחדות המורים

התאחדות המורים

התאחדות המורים

התאחדות המורים

11

12

13

התאחדות המורים

התאחדות המורים

התאחדות המורים

התאחדות המורים

התאחדות המורים

התאחדות המורים

התאחדות המורים

התאחדות המורים

התאחדות המורים

התאחדות המורים

ה ת ו כ ן

	1	דבר המערכת
		מדינת ישראל אחרת לקראת שנת ה-2000
פרופ' אלישע אפרת	2	
		אופציות לעתיד: עלות הקרקע בתכנית מתאר מקומית
ד"ר חיים פיאלקוף	15	
		פוטנציאל התעסוקה של החקלאות הערבית בשטחים
פרופ' דוד גרוסמן	26	
		ארבע משימות לקידום המדיניות הקרקעית — צורך השעה
אלכסנדר פוזנסקי	39	
		מגמות כלליות בהתפתחות החקלאית
ד"ר חיים צבן	42	
	51	מפעולות המכון
נתן חזקיהו עודד האושנר	52	קביעת זכויות חכירה תחשיבי היוון ודמי היתר בקרקע חקלאית
	55	פרסומים ודיוני החוג למדיניות הקרקעית
	57	מחירי קרקע לתעשייה ומלאכה באזורי פיתוח
	59	רשימת החוברות 1—30

„קרקע” — בטאון המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים 91077, המלך ג'ורג' 43, ת.ד. 7816,

טל. 246828 (242040)

כתובת המערכת: תל-אביב 61111 רח' שפירא 11, ת.ד. 11380, טל. 286763

עורך: **א. פוזנסקי**

חברי המערכת: **ש. בן-שמש, א. פוזנסקי**

עיבוד החומר ועריכתו: **צבי מגן**

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם.

כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

נדפס בדפוס „העשור” ת”א, טל. 3 3 1 5 5 4

דבר הנערכת

החבורת שלפנינו היא ה-30, למן יסוד כתב העת, קרקע" בשנת 1971. בחוברות אשר הופיעו עד כה, נוסף לחוברת מיוחדת לא ממוספרת שהוקדשה ליובלה השמנים של הקרן הקימת לישראל, עוצבו הדפוסים של כתב-עת אשר רכש מקום בספריות מקצועיות בארץ ובעולם והפך לאחד מכלי עזר לאנשי מקצוע לכל המתעניינים בשימושי קרקע ומדיניות קרקעית.

במרוצת הזמן השתדלנו להגשים מה ששמונו לנו כמטרה בחוברת הראשונה של בטאוננו: „לשמש במה לדיונים ולליבון בעיות וחילוקי דעות בנושאים של מדיניות קרקעית (שימושי קרקע), ושרפיו של הבטאון יהיו פתוחים לכל דעה והשקפה מבוססת בתחום בעיות הקרקע, כולל דעות המערערות על המוסכמות". תורחגו נתונה לכל המחברים שתראו מפרי עטם, ואנו מקווים כי השתתפותם תמשך גם בעתיד, וליצבור הקוראים — אנא הביעו משאלות, העירו הערות וע"י כך סייעו לשיפור תוכנו של בטאוננו ורמתו.

אנו פותחים את החוברת במאמרו של פרופ' אלישע אפרת בנושא: „מדינת ישראל אחרת לקראת שנות ה-2000".

לדעתו, יש לבנות את המדינה בצביון חדש, על פחות חזון דמויני ויותר על בסיס של מקצועיות. יש לקדם רק אותם תחומים כלכליים רווחיים, עם כל המשתמע מהם, לגבו הפיתוח הפיסי, אך, הכרחי שיחזרו למדינה את ממדיה הטבעיים והסבירים אשר יוכלו להבטיח בעתיד אוכלוסייה יהודית שבנויה על יסודות כלכליים מוצקים".

ד"ר חיים פיאלקוף במאמרו: „אופציות לעתיד" בעלות של קרקע בתת-ניצול בתכניות מתאר מקומיות" מנסה לענות על השאלה: מה עושים בשטח עירוני לא מפותח שיש לו יעוד בניו בעתיד הרחוק, ואין בו צורך כעת! האם להשאיר את הקרקע במצב לא מפותח עד לשעת הצורך? איך ניתן בכלל להעריך כמה עולה להשאיר את האופציות פתוחות עד למועד עתידי שלעתים קרובות לא מוגדר בכלל?

פרופ' דוד גרוסמן במאמרו: „פוטנציאל התעסקות של החקלאות הערבית בשטחים המחוקקים" סוקר את הפוטנציאל בחקלאות בשטחי יהודה, שומרון ועזה ומנסה לענות על השאלה, האם יש סיכוי שהחקלאות תוכל להיות בסיס לפרנסתה של האוכלוסייה הכפרית.

אלכסנדר פוזנסקי רואה ארבע משימות כדי לקדם את המדיניות הקרקעית בישראל:

1. להחריד בעיבור הישראלי, באמצעי הסברה, כי אינטרס כל עם ישראל דורש כי הקרקע לא תימכר.
 2. שיפור החכירה והיוזקה.
 3. קביעת מדיניות קרקעית לגבי המיעוט הערבי.
 4. השבת קרקע לאומית בלתי מעובדת למינהל מקרקעי ישראל.
- ד"ר חיים צבן סוקר את „התמורות האגרריות ואת ההשלכות הנובעות מכך על המדיניות הקרקעית החקלאית בישראל".

נתן חזקיהו ועודד האושנר מגדירים במאמרים: את זכויות החכירה, היות ורמי היתר בקרקע עירונית הנמסרת ע"י מינהל מקרקעי ישראל, ומרגימים את התחשבים ואת הפעולות.



אנו כוללים בחוברת זו את רשימת המאמרים שהופיעו בחוברות „קרקע" עד כה, כדי לאפשר לקוראנו גישה נוחה יותר לחומר המבוקש.

מדינת ישראל אחרת לקראת שנת ה'2000

פרופי אלישע אפרת

בתחומיה הריבוניים של המדינה, נעשתה פעולת פיתוח מואצת דווקא מעבר להם. מאחר שממדיה הליניאריים של המדינה נתקצרו, ננקטת פעולת פיתוח לכיוון חדש, הוא כיוון הרחב המערבי-מזרחי, וזאת כתוצאה מחסימה מדינית מדרום ומצפון. כיוון זה קיבל משנה-תאוצה בעקבות תסכולי הנסיגה כסיני, ההתכווצות ה-טריטוריאלית שבהכרת, והמדיניות ה-מוצהרת של הממשלה, ששמה מעייניה בשטחים המוחזקים מטעמי בטחון, עומק איסטרטגי ושלמות טריטוריאלית. שלושת היעדים הקיימים למגמת התפשטות זאת הם, מדרך הטבע, רמת הגולן, רצועת עזה ויהודה ושומרון.

ברמת הגולן נמצא שטח פנוי גדול עם כמעט אוכלוסיה מקומית, ברצועת עזה נמצא שטח פנוי קטן עם הרבה אוכלוסיה מקומית, ואילו ביהודה ושומרון נמצא גם שטח גדול וגם אוכלוסיה רבה. אם ברמת הגולן היתה ההתפשטות הפיסית קלה יחסית ובוצעה מכבר, ואילו ברצועת עזה היא חסרת כל סיכוי בגלל הימצאותם של כ-600 אלף איש על שטח 363 קמ"ר, שהם כ-1,650 איש/קמ"ר, ומן האזורים הצפופים ביותר בעולם, הרי נותר יעד אפשרי אחד להתרחבות, הוא יהודה ו-שומרון.

ההתפשטות לרוחב לעבר יעד זה מצאה את ביטוייה בחיבור שני צירי אורך, משוך החוף ובקעת הירדן, באמצעות בית-די רחב חדשים, המודגמים מעשית על ידי מערכת רוחבית של כבישים, כחוצה שומרון, ציר ירושלים – מעלה אדומים. חוצה יהודה ועזה, בחיזוק וב-עיבוי של גוש עציון, באיכלוסה ה-

והנפה היישובית שנתהיתה בעשור ו-הצי שנים האחרון, והנמצאת עדיין ב-עיצובה, מהאפינת בתווים חדשים. שלא היו מקובלים בעבר. עיקריה הם: חריגה בולטת של מערך ההתיישבות מעבר לגבולותיה של ישראל; מתן עדיפות ב-השקעות תשתית לאזורים חוץ-ריבוניים; היעדר זיקה בין מערכי ההתיישבות חדשים בשטחים לבין מערכים ותיקים שבתחומי „הק" הירוק"; התיישבות באזורים חסרי אמצעי ייצור בקרקע ומים; התיישבות באזורים בעלי נתוני סוּפוגרפיה, אקלים ונגישות גרותים; הקמת יישובים מתוך שיקולים פוליטיים ובאורח מלאכותי אשר אינם מתאימים לסביבתם; דומיננטיות בטחונית בהחלטות מיקום לעומת כדאיות כלכלית; ביצוע מפעלי התיישבות תוך סדרי עדיפות משתנים לפרקים; ריבוי ההתיישבות על רקע לאומי ודתי; התיישבות באזורים המיושבים בערבים; עירוב של דגמי התיישבות עירוניים, ערוניים-למחצה וכפריים ללא התאמה גיאוגרפית אזונית; התיישבות מלאכותית לפי שיקולים קצרי-טווח; ואינטנסיביות של פעילות יישובית תוך ניציל ידע טכנולוגי מתקדם.

בימינו הולכת ונוצרת גיאוגרפיה יישובית חדשה אשר השלכותיה לגבי המבנה היישובי של מדינת ישראל בעתיד הן משמעותיות ביותר. האם לקראת שנת ה'2000 תהיה ישראל אחרת מכפי ש-תיארנו לעצמנו?

כיוונים חדשים בפיתוח המדינה

במקום לפתור בעיות פיסיות ומהותיות

עתיד עיירות הפיתוח

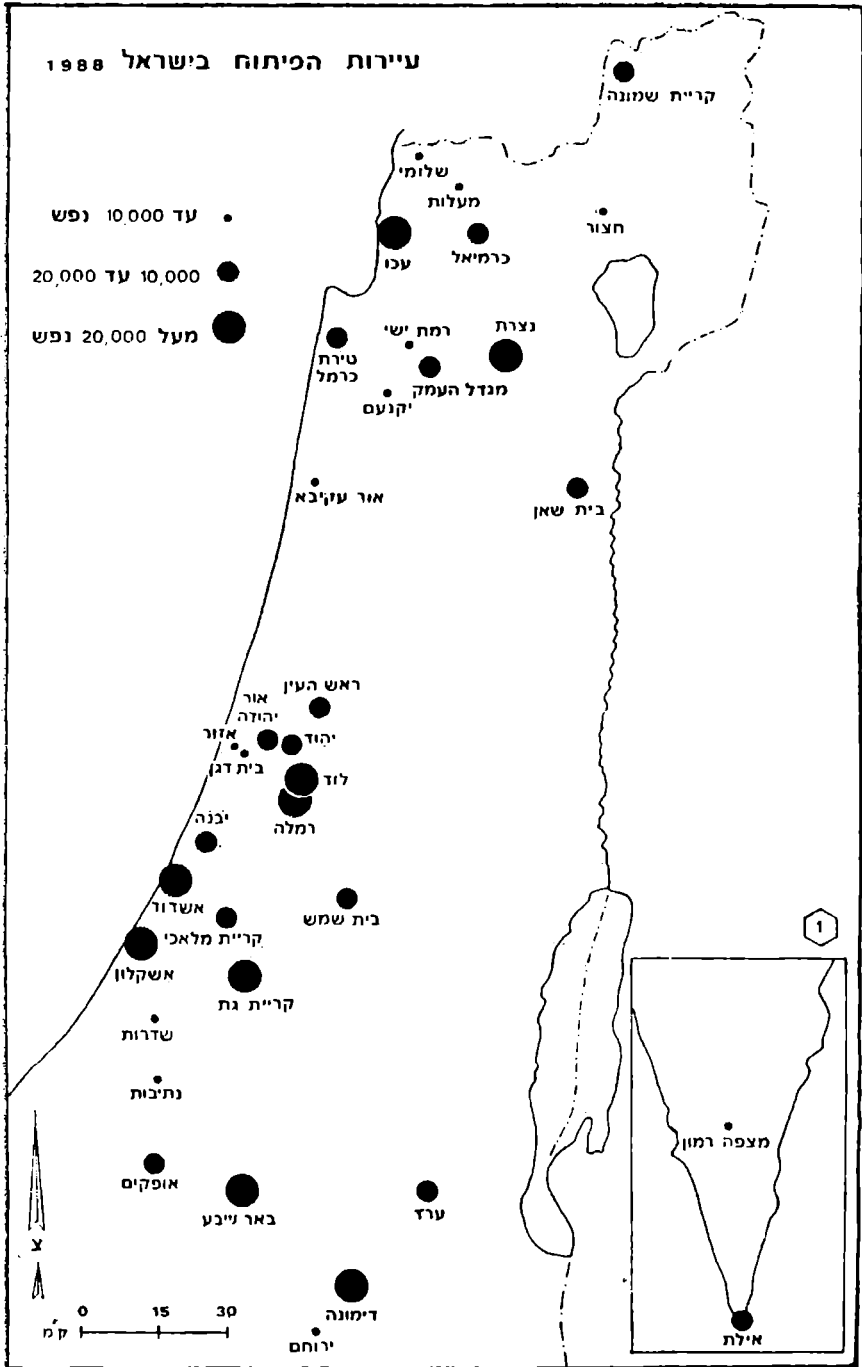
הקמתן של למעלה משלושים עיירות פיתוח בשנים 1948–1964 הביאה, בין היתר, לפיזור אוכלוסייה על פני כל מרחבי המדינה, למיזוג גלויות, להגברת הבטחון בסכר ולהגשמת מאווייה של הציונות. בעיירות אלה מתגוררים כיום כ-17% מתושביה היהודיים של ישראל. באמצעות נושבו אזורים שוממים ודלי-אוכלוסין, יי- הוחג בפיתוח כלכלי ותעשייתי של חבלי- ארץ המרוחקים מן המרכזים העירוניים הגדולים, תוך כדי התמודדות בבעיות הי- קליטה של אוכלוסיית עולים חדשים, ש- נאלצו להסתגל באותה עת אל מציאות הברתית ותרבותית חדשה (ציור 1).

עיירות הפיתוח, המוקדות בכל פעם את תשומת הלב אל הפערים החברתיים זאל אי-השוויון בחלוקת המשאבים ב- מדינה, הינן סימפטום מובהק לליקויים הבסיסיים במערכת הפיתוח המרחבי. יש לזכור, שעיירות הפיתוח היוו בשנות ה-50 אמצעי להגשמתו של רעיון פיזור הי- אוכלוסייה בישראל אשר לא שולב בעת יבעינה אחת בביסוס כלכלי מקביל. אמנם געש מאמצים לתמוך את האוכלוסייה שבייירות החדשות במפעלי תעשייה, ב- השקעות ממלכתיות ובמקורות תעסוקה, אך מעולם לא הדביק קצה ההשקעות את צרכי הגידול והאיכלוס שבעיירות. הפער בין אלה היה קיים מאז ומתמיד, וגם אם הלך והצטמצם בעיירה זו או אחרת, היה זה לרוב על בסיס מוגק לטורה העשיי- תית או על מספר קטן של מפעלים מסוב- סדיט חלקית, מפעלים שבעת שחל בהם משבר, מוטטו את כלכלת העיירה כולה. ברוב העיירות גם לא הוצרה המשכיות בהשקעות מאסיביות ובוקמת מפעלים חדשים העשויים היו לקלוט את הדרו- הצעיר שגדל בעיירות אלה ולשלב ב- כלכלת המקום. כאשר לא נמצאה תעסוקה

מתמשך של קריית ארבע, בהקמתן של עיירות חדשות, בפיתוח איזור תעשייה במעלה אדומים, בייסודן של עשרות היאהזיות כתגובה לצידים פוליטיים בלתי נוחים לישראל, ובעיבוי הפריפריה של ירושלים לעבר ההרים שמסביבה ו- המידבר שממזרח. יש לזכור, שכיוון רוחבי זה נעשה בקשיים לא-מעטים, מזד אוכלוסייה ערבית בת כ-850 אלף נפש, המגוררת בריכוזים צפופים ברחבי יהודה ושומרון, מול רצף של כפויים וערים, מול קשים ברכישת קרקעות, ומול אוכלוסייה עוינת שאינה מקילה כלל על המינהל האזרחי בשטחים ומנהלת מאז סוף 1987 מרי אזרחי נגד שלטונות ישראל.

שינוי בכיוון הפיתוח שבו נקטו הי- שלטונות גרם להתעלמות מן העקרונות שלפיהם נעשה בניין המדינה בעבר. הי- השפעה על עיצוב המפה היישובית ב- שנות ה-70 נעשתה בעיקר על ידי גורמים פוליטיים, צבאיים ובטחוניים, תחת אילוצים של גורמי חוץ, שהכתיבו מהל- כים שונים לישראל. אולם עם זאת יש להוסיף שגם מניעים לאומניים פנימיים וגורמים מפלגתיים שונים פעלו למען ביצוע פעולות התיישבות ולשינוי דמותה של ישראל. בהמשכו של תהליך גם צמחו קבוצות לחץ חברתיות כלכליות אשר היה להן עניין רב בשינוי הכיוון של ישראל במגמה להפיק תועלת מכך.

לאור עיצוב המפה הפוליטית של ישראל בעשור השנים האחרון, ניתן להעריך את ההתפתחויות לקראת ראשית המאה הבאה על יסוד הפוטנציאל הקיים ובהמשך צמיחתן של עובדות גיאוגרפיות יישוביות עיקריות שנתהוו. אפשר להד- גים זאת בעיירות הפיתוח, במעמדה של ירושלים בירת ישראל, במצפים בגליל ובהתיישבות היהודית המתפרסת ביהודה ושומרון.



לים בתוכם את הנגב, הגליל ופרוודור ירושלים.

לעתיד ירושלים

ניסף על המגמה הכללית השוררת כיום בקרב המוסדות המיישבים להגביר הקמת יישובים ביהודה ושומרון, קיימת גם המגמה להכפיל את האוכלוסיה היהודית של ירושלים ב־20 השנים הקרובות, להביאה ל־750 אלף נפש לפחות עד שנת 2000, ולפרוס אותה על שני מרחב גדול שמעבר לתחומיה הנוכחיים של העיר. דומה שהמגמה הקיימת בווצהרה זו יוצאה מתוך הנחה, שניתן להיאבק בעובדות גיאוגרפיות ודימוגרפיות שנתהוו סביב ירושלים באמצעים של איכלוס יהודי מהיר, בעל אופי אורבני, האמור לגבור או לשתות לאזן את הגירת הערבים, ה־זורמת מן הפריפריה אל ירושלים ו־פרבריה. כמו כן ירושלים מטרופוליטאנית שתשתרע בין רמאללה בצפון, בית לחם או גוש עציון מדרום, מצפה יריחו ממזרח ומבשרת ציון ממערב, עשויה לשמש מענה לבעיה הפוליטית־מרחבית של יצירה מאזן הגירה יהודי חיובי.

ירושלים כעיר הררית מ־בהקת, הנמצאת בגובה טופוגרפי של 750 מ' ויותר, ב־גבולו של מידבר, במרחק של 60 ק"מ ממישור החוף, עם תנאי תחבורה סביב־תיים קשים, עם מקורות מים מצומצמים, עם עורף חקלאי דל ופוטנציאל תעשייתי מוגבל — לא היתה מעולם עיר גדולה רבת־ממדים, ובוודאי לא עיר מטרופוליטאנית. במרוצת הדורות לא התפרסה על גב היר הרבה מעבר למיקדה הראשוני. עם זאת היתה חסכונית בניצול הקרקע, נבנתה בצפיפות, שמרה על צביונה ה־ארכיטקטוני, על היקף השרותים שיכלה לספק לתושביה, ובמאות השנים האחרונות לא נבנתה יותר מאשר 50—50: אלה נפש

הולמת לצעירים אלה נוצרה הגירה של־לית שפגעה בתדמיתן של העיירות.

בכטרה לבסס את פיזור האוכלוסיה בישראל אותרו בזמנו רוב עיירות הפיתוח בפריפריה המרחבית של המדינה, בעיקר בגליל ובנגב. כבר מראשיתן היו העיירות מרוחקות ממוקדי הכלכלה הוותיקים ו־מריכוזי הפעילות החברתית והמינהלית שבמישור החוף, דבר שהעמיד בספק את סיכויי תחרותן ופיתוחן בעתיד. ניתן היה להניח, שבעקבות התפרצותן הפריפריית יעשה מטעם מוסדות השלטון המאמץ לסגירה מהירה של פער הפיתוח המרחבי והטריטוריאלי על מנת לצמצם את מרחקן של העיירות ממרכז הארץ, להפחית מבידודן החברתית ולשלבן ברצף מת־משך עם חלקי המדינה הוותיקים שבגוש דן וסביבותיו.

אם נבחן את הישגי הפיתוח המרחבי לאחר 40 שנים של השקעות בבניה ו־בתשתית נמצא מגמות התפתחות שונות: מכניי שיכולנו לצפות, המצביעות על אי־שוויון אזורי בולט. מבט אל מפת ישראל מגלה, שהאוכלוסיה במדינה אינה פוזרה באורז שווה: יש מקומות צפופים ופע־לים במרכזו של מישור החוף לעומת מקומות דלילים וחלשים בפריפריה. אמצעי הייצור אינם פזורים במידה שווה, ובהל־קים מסויימים של המדינה מרוכזת טכנולוגיה מפותחת, תעשייה חדשנית, רחב־יעילה ותפוקה חקלאית גבוהה המשפיעה על גידול רווחת האוכלוסיה, ואילו בחלקים אחרים, אשר בהם גם נמצאות רוב עיירות הפיתוח, אמצעי הייצור הם דלים, רמת הייצור היא נמוכה, וכן גם השרותים, החינוך, הדיור והסיכויים של החושבים להתקדם ולהשיג יתרונות כלכליים כל־שהב. עדיין שורר אי־שוויון בין חלקי הארץ, ובמיוחד בולט הרב בין מחוזות המרכז לבין המחוזות הפריפריים, הכול־

מלחמת ששת הימים חיללה בירושלים תמורה: פוליטית ומרחבית רבת-משמעות, הרבה מעבר לצפוי. כאשר חוברה לה יהדיו עלה שטחה המוניציפאלי ל-108 אלף דונם, פי שלושה מזה שהיה לה לפני 1967, היא קלטה להוכה בבח אחת כ-65 אלף לא-יהודים, שהיוו כרבע מ-אוכלוסייתה הכללית. לאחר מכן הוסיפה לקלוט עוד אוכלוסיה יהודית לרוב, שהיגרה אליה מטעמי גודל, יוקרה, דת וכד', אך גם אוכלוסיה ערבית לרוב, שמצאה בירושלים השלמה מקום עם מקורות העסוקה מגוונים ויתרונות כלכליים יחסיים בהשוואה לאזור יהודה ושומרון, שנותר במשך שנים רבות בלתי מפותח. מהפך עירוני זה יצר בירושלים וסביבותיה במשך 21 השנים האחרונות תופעה גיאוגרפית ודימוגרפית חדשה, שניתן לראותה בשלושה מעגלים: המעגל הראשון הוא זה הפנים-עירוני הכולל את אוכלוסיית מזורח ירושלים. על אף שהעיר אוחדה מוניציפאלית ממשך מעגל זה להתקיים והתפתח באורח עצמאי, גדל ומתבהב, תוך קיום מערכת שרותים משלו בתחומי המסחר התחבורה, החינוך, הבריאות ועוד, וחוסם כל פיתוח יהודי רצוף כלפי מזורח. בתוך מעגל זה התגוררו עד לאחרונה 130,000 לא-יהודים, שהיוו 28% מכלל תושבי העיר. מאז 1967 הולך ועולה שיעורם בקרב אוכלוסיית ירושלים (ציור 2).

המעגל השני שנתהווה הוא החוץ-עירוני, המשתרע סמוך ומקביל לגבולותיה המוניציפאליים של העיר. הוא נמשך בי רוחב של 2-3 ק"מ מקלדיה בצפון עד לבית לחם בדרום, ובמקביל מביתוניא עד לאלהדר בדרום, ומשתרע על פני כ-100 דונם כמעט כשטחה של ירושלים. מצויים במעגל זה 18 יישובים ערביים ומחנות פליטים המונים יחד כ-50,000 נפש, ו-

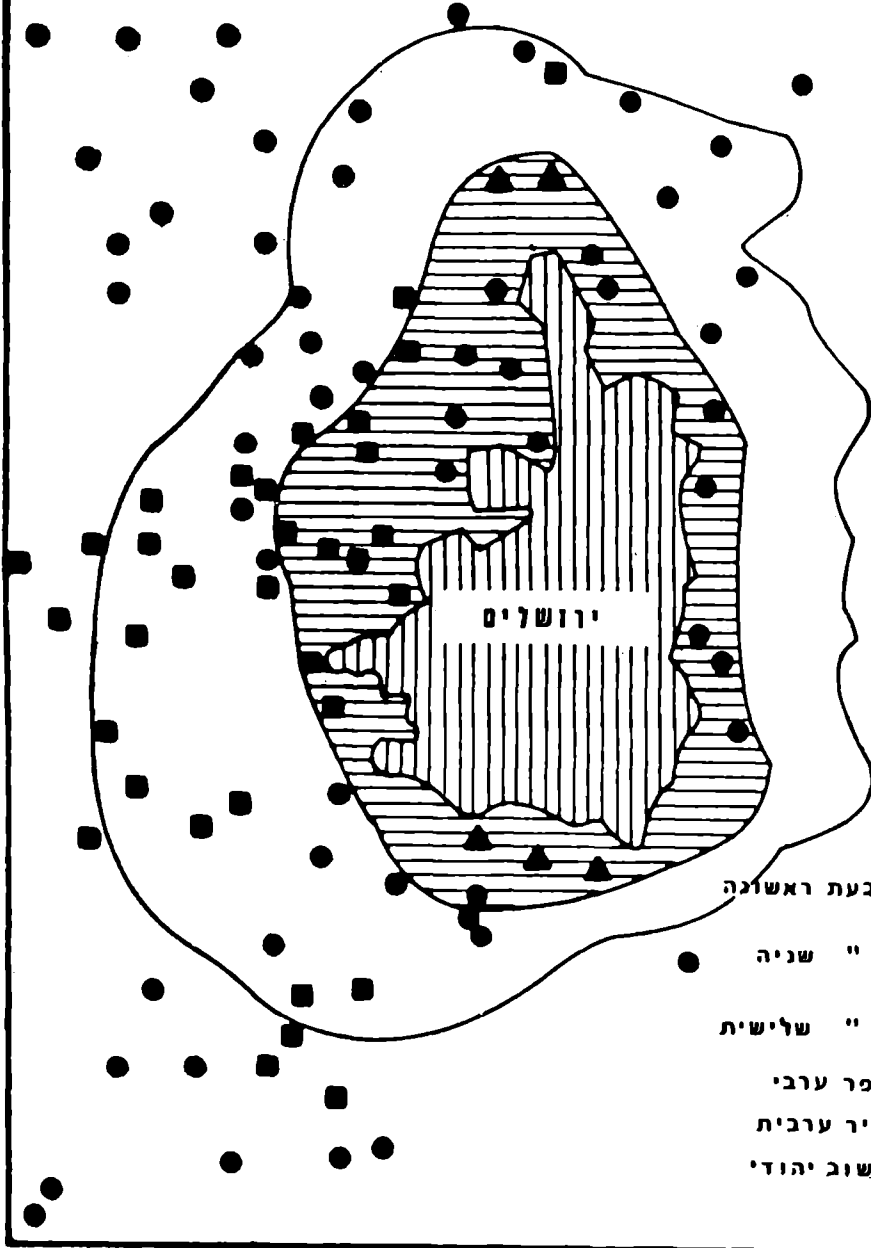
לעונתם יש שם רק 8 יישובים יהודיים, 6 מהם בתחומי פרודור ירושלים שמי מערב העיר ושניים אחרים מעבר לגבול, המונים יחד כ-10,500 נפש, שהם כרבע מן האוכלוסייה הלא-יהודית.

המעגל השלישי, האמור לתחום את ירושלים המטרופוליטאנית מרמאללה בי צפון, בית לחם בדרום, מצפה יריחו במזרח ומבשרת ציון במערב, מוסיף על קודמו עוד כ-100 אלף דונם, ובו נמצאים 23 יישובים ערביים המונים יחד כ-115 אלף נפש, ולעומתם ישנם רק 12 יישובים יהודיים המונים כ-6,600 נפש, שהם כשישה אחוזים בלבד. במעגל זה קיים רק יישוב עירוני יהודי אחד, הוא מעלה אדומים, המונה כ-10,500 נפש, לעומת חמש ערים לא-יהודיות, שהן רמאללה, אלבריה, בית לחם, בית סחור ובית גילה, המונות יחד כ-100 אלף נפש.

מול תופעה גיאוגרפית ודימוגרפית זו קשה להעלות על הדעת מאבק אורבני בעל סיכוי כלשהו, מה גם שאמצעי מוגבלים, יקרים, איטיים ואף בלתי מבטיחים. כשם שערים אחרות בעולם לא הצליחו להבקיע מחסום מעין זה, כן גם ירושלים לא תצליח בכך. אם נותר על החזון המטרופוליטאני של ירושלים לקראת סוף המאה וראשית המאה הבאה ינרכז את מיטב מאמציינו בהבקעתו של המעגל הראשון בלבד, זה הפנימי שהתוככי העיר, תהיה מלאכתנו קשה דיה. במצב של גידול אוכלוסייתי יהודי יורד, יעם מאזן הגירה שלילי כפי שקרה בי שנים האחרונות, אין סיכוי רב להתגבר אפילו על המעגל הראשון. יתר על כן, כדי לשמור על היחס המספרי בין יהודים וערבים כפי שהוא כיום, יש להוסיף לעיר בכל שנה לפחות 3,000-6,000 יהודים מכור ההגירה הפנימית, לבד מן הריבוי הטבעי הקיים. המאבק הדימוגרפי בירוש-

טבעות פיתוח במרחב ירושלים

2



- טבעת ראשונה 
- " שניה 
- " שלישית 
- כפר ערבי 
- עיר ערבית 
- יישוב יהודי 

לים חייב להתרכז איפוא, בעתיד, ב"שמירה על רוב יהודי בעיר עצמה, ובשום פנים לא מעבר לגבולותיה.

לעיתיד המצפים בגליל

שהי בעיות מרכזיות עומדות כיום בפני פיתוח הגליל, והן: מניעת הגידול הדימוגרפי הערבי, והשמירה על הקרקע הפנויה שבבעלות המדינה לשם אבטחתה להתיישבות יהודית בעתיד. הפתרון לשתי בעיות אלה מתמצה, בין היתר, באותם המצפים שבאמצעותם שואפים ליהד את הגליל.

יומת הפיתוח בגליל, הכי שנוקטה ב"עשור הראשון למדינה, הגיבה תוצאות צנועות למדי. אשר לצד הדימוגרפי, ניתן לאמר, ששיעורי האוכלוסיה במחוז הצפון נעו כל העת סביב 15% מכלל אוכלוסיית הארץ, ואילו בשיעורי האוכלוסיה היהודית לעומת הערבית חלה ירידה מתמדת. בשנת 1961 מנו היהודים בגליל 57.6%, בשנת 1972 מנו הם 54%, ואילו כיום — 49% בלבד. אם נפריד ממחוז הצפון אה שוליו ונבחן את המצב הדימוגרפי בגליל ההררי בלבד נמצא, שעם קום המדינה היתה שם האוכלוסיה היהודית בשיעור 13%, בשנת 1952 היא עלתה בהרבה והגיעה ל-47.8%, אולם לאחר מכן ירדה פלאים: בשנת 1968 היתה 20%, ומאז ואילך התייצבה על שיעור של כ-25% בלבד.

אשר לקרקע בגליל ההררי ניתן לאמר, ששטח השיפוט היהודי בהר מגיע ל-133,000 דונם בלבד, שהם כ-12% משטחו של הגליל ההררי, ואילו השטח הלא-יהודי הוא 356,000 דונם, שהם כ-32% כולו. הוא גדול פי שלשה מן השטח היהודי. בקרקעות המדינה, המהוות 56% מן הגליל ההררי, יש לערבים תחומי השפעה ממשיים של ניצול ללא בעלות על כניחצית מן השטח. כלומר, מבחינה

מעשית יש לערבים עליונות ברורה הן בבעלות והן בתפיסת הקרקעות שבגליל, נוסף על הפוטנציאל הדימוגרפי שלהם, המושפע מן הריבוי הטבעי הגבוה ומי היעדר ההגירה אל חלקי המדינה האחרים. לעוכת ההגירה השלילית הקיימת במגזר היהודי, התגירה הפנימית הגדולה והירידה בכוח המשיכה של עיירות הפיתוח, נמצא אף כאן חולשה יהודית משמעותית ב"התמודדות הטריטוריאלית שבין שני העמים במרחב זה.

ניתן ללמוד מכאן, שאולת-היד רבת השנים עם היעדר גישה ברורה לגבי פיתוח וייהודו של הגליל המעיטו מ"חשיבותו ועשוהו נחות כחס למגזר הערבי. מגזר זה ניצל את המצב בהגבירו את הבניה בכפרים הערביים, בחיעושם ובריבוי השורות בהם, הוא לא נטש את הגליל ולא הראה מאזן הגירה שלילי, אלא פיתח באינטנסיביות תהליכי עיר ושאב את מקורות הכנסו מן המגזר העירוני היהודי. מכאן, שגם תוצאות פעולות הפיתוח שנעשו עד לאחרונה, אינן מעודדות ביותר מנקודת מבט יהודית. אם נוסף על אלה גם את העדיפות שניתנה באורה עת לרמת הגולן ולשטחים אחרים בארץ ישראל, הרי אין זה פלא, שהגליל יצא מקופח כמעט בכל.

יוזמת הפיתוח האחרונה, שנעשתה כה פופולארית, היא כמובן הקמת המצפים בגליל, האמורים לשמש מענה לכל הבעיות שצויינו לעיל. אין כלל להמעיט בחשיבותם היישובית והפוליטית של אזורי פיתוח כתפן, שגב, צלמון ונחל ציפורי ושל 32 אתרים למצפים חדשים בתפקידים שונים. ניתן אולי לראותם כתהליך יישובי מודרני של "חומה ומגדל", ה"מיבוסס הפעם על מלאכה ועל זעשיה מתוחכמת. יחכן שמערך המצפים יצליח למנוע בעתיד את המשך ההשתלטות הערבית על קרקעות המדינה, אך ספק

אם יצליח לשפר את המאזן הדימוגרפי באיזור לקראת שנות ה-2000, במיוחד כאשר פוטנציאל האיכלוס של כל מצפה הוא עטן ביותר ואינו מקיף יותר מאשר עשרות משפחות (ציור 3).

לעמידה ההתיישבות

היהודית ביהודה ושומרון

נאז מלהמת ששת הימים ועד היום הוקמו ביהודה ושומרון כ-120 יישובים חדשים. זה, ללא ספק, שיעור גבוה מאוד ביחס למספר השנים שבהן בוצעו פעולות ההתיישבות. ראשיתו, כזכור, בבקעת הירדן על בסיס „תכנית אלון“, המשכן בגב ההר על רקע פעילות „גוש אמונים“ והתגברותן האינטנסיבית ביתר חלקי ה-איזור — על בסיס מדיניות ההתיישבות של ממשלה הליכוד. אמנם, רוב היישובים בים החדשים שהוקמו הם קטנים מאוד, ומזגים לא יותר מאשר כמה מאות נפש כל אחד, אך התפרסותם במרחב הינה רחבה ביותר ומתבטאת כמעט בכל קטע ובכל פינה.

ההתיישבות היהודית במרחב מתחלפת ליישובים עירוניים הבנויים במתכונת של עיר, ליישובים קהילתיים עירוניים-למחצה. לפרברים עירוניים מובהקים ב-קרבת ערים גדולות שבתחומי ה-קו הירוק וליישובים כפריים-חקלאיים. יש לציין, עם זאת, שאוכלוסיית שיבת ה-יישובים העירוניים הגדולים יחסית. אריאל, מעלה אדומים, קריית ארבע, מעלה אפרים, אלקנה ועמנואל, אשר גם קיבלו מעמד של מעצה מקומית, מונה כיום כ-23,000 נפש, שהם כשליש מכלל תושבי יהודה ושומרון. יתר ה-יישובים נוטלים את שאר האוכלוסייה, כאשר כמחציתם מונים פחות ממאה נפש כל אחד.

מי ששוקל את הישגי ההתיישבות ב-יהודה ושומרון ב-21 השנים האחרונות,

יכול להגיע אל המסקנות הבאות:
● יישובם של כ-65 אלף נפש ב-משך 21 שנות התנחלות עם ממוצע שנתי של 3,000 נפש, אינו מהווה שיעור רב-משמעות בתפיסתו של האיזור, ה-משתרע על פני 5,878 קמ"ר (ציור 4).

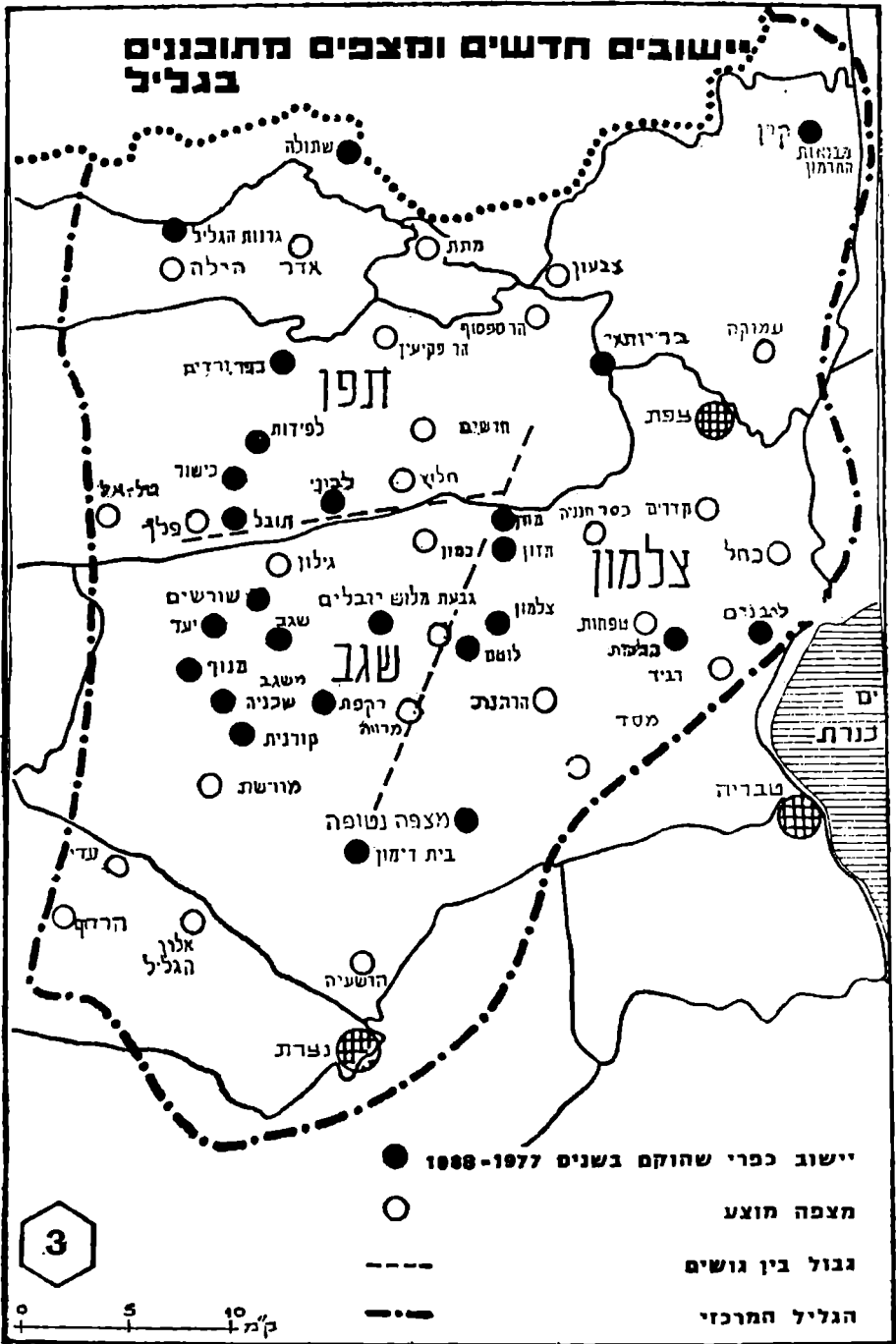
● סיכויי הגידול היחסי של האוכלוסייה היהודית באיזור זה המהווה, כאמור, רק כ-7.5% מן האוכלוסייה הערבית, הם קלושים למדי. וזאת עקב הצטמצמות פוטנציאל האוכלוסייה שיהיה מוכן ב-עתיד לעבור ולהתגורר ביהודה ושומרון, במיוחד באזורי הביקוש הבינוני והנמוך, ולו רק בגלל ההפחתה שחלה בשיעורי העליה לישראל.

● במידה שיתהווה איכלוס נוסף ב-איזור, יתבטא הוא בעיקר בערים הגדולות יחסית, ופחתת ביישובים הקטנים בעלי פוטנציאל האיכלוס הנמוך. סביבות ירושלים, בגלל גודלה ומעמדה הסביבתי והערכי של הבירה, עשויות למשוך בעתיד אוכלוסייה נוספת, וכן גם המורדות ה-ערביים של הר שומרון, בקרבת ה-קו הירוק לשעבר, במיוחד עבור פרברים עירוניים. אלה יגרמו להקטנת המשמעות המרחבית של ההתנחלויות. וידגישו את הריכוז במקדים עירוניים נבחרים בעלי יתרון יחסי של גודל, מיקום והיצע כלכלי וחברתי.

● יש להביא בחשבון, שיעקר ההשקעות בתשתית ובפיתוח, וניצול פוטנציאל האיכלוס מקרב סוגי אוכלוסייה שונים, כדתיים, לאומנים, זוגות צעירים, משקיעים לזמיניהם וספקולנטים כבר נעשה ב-עשור וחצי השנים האחרון.

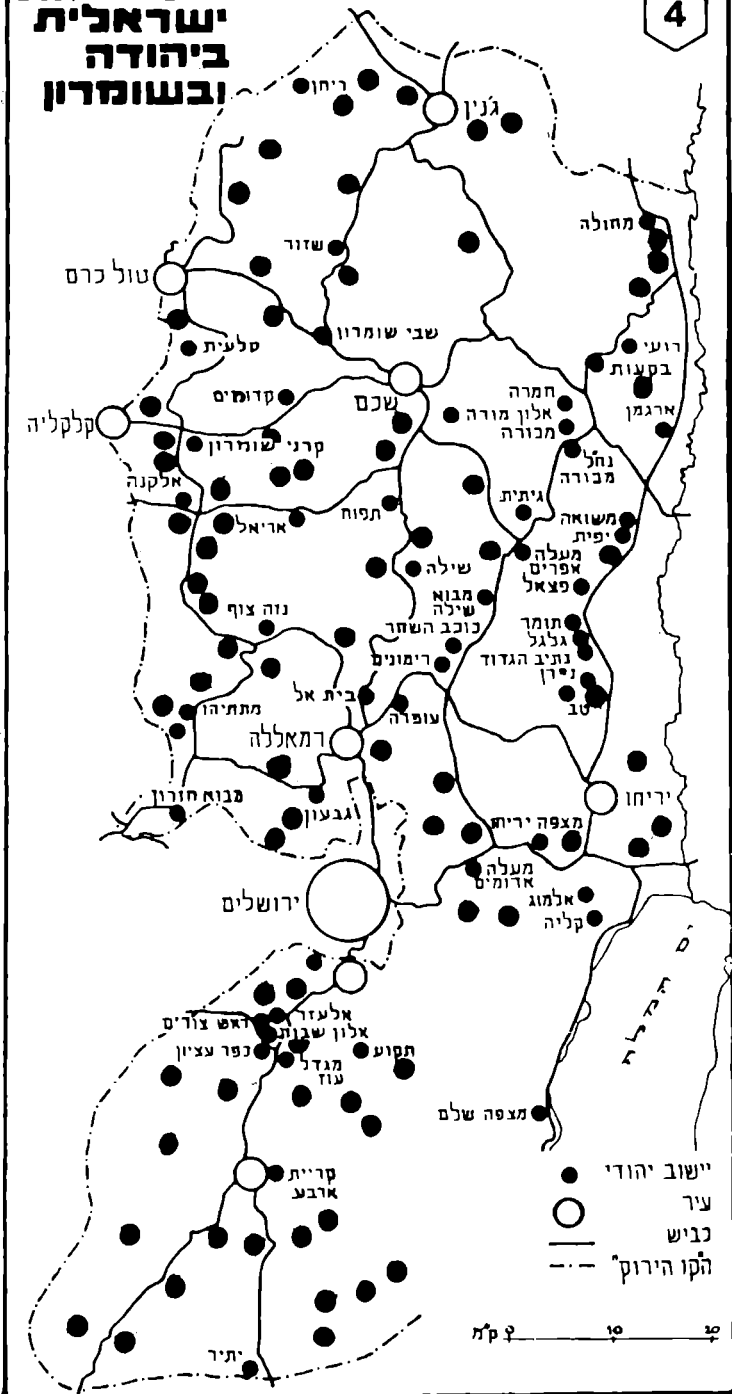
נירזי לאמר, שמי שהתווה יעדי אכלוס והתיישבות יהודית ביהודה ושומרון בסדר גודל של 500,000 נפש לשנת 2010, או 400,000 נפש לשנת 2000, נמצא עדיין בנקודת מוצא נחותה ביותר, וזאת לאחר

יישובים חדשים וחצפים חתובונים בגליל



התיישבות ישראלית ביהודה ובשומרון

4



שהשקיע כבר את מירב הונו ואת מבחר אוכלוסייתו החלוצית במפעל זה. סיכויי הצלחתו נראים כה קלושים, עד כי מעוררים ספק גדול לגבי העתיד.

לפתח את המדינה בצביון אחר

המטרה העיקרית שבפניה עומדת ישראל היא עיצוב דמותה ופניה לקראת הבאות. ניתנת עדיין הזדמנות ליצור מהפך קונצפטואלי בכל הקשור בפיתוח הפיסי של המדינה לקראת שנות ה-2000. יש לציין, שבמשך 25 השנים האחרונות, מאמצע שנות ה-60 ועד היום, חל קיפ-און בפיתוח התשתית הפיסית שבתחומי ה"קו הירוק", ונסיגה בכל הכרוך בה התאמתה לצרכים כלכליים והברתיים משתנים. מה שקרה הוא, שתפיסות תכ-גון ופיתוח, שרווחו לפני קום המדינה, ובעיקר בעשור שנות ה-50, מקובלות עוד כיום אף על פי שמיצו כבר את כוחן והן עדיין מהוות בסיס לפיתוח ולהשקעות, ואף משרתות יעדים פוליטיים. עקרונות יסוד בהתיישבות חקלאית ו-כפרית כבסיס לקיום המדינה, הצורך בהתיישבות ספר חלוצית לאורך הגבולות, השאיפות לפיזור אוכלוסיה אל החבלים הפריפריים בנגב, בגליל ובהר, יישוב המדבר וכד' — כל אלה איבדו לאחרונה הרבה מחיוביותם, ודומה, שאין בכוחם להניע עוד אוכלוסיה והון בשיעוריים ניכרים. המדינה נותרת, למעשה, עם אתגריב שהציבו לה מקימה לפני 40 שנה, וכאשר אלה הושגו במידה זו או אחרת או אכזבו, לא באו חדשים תחתיהם. לעומת זאת, התפתחו עתה מצבים כלכליים וחברתיים חדשים על רקע אידיאולוגיה יישובית מיושנת, וספק רב אם אלה יוכלו להתקיים זה בצד זה.

בהינתן נתוני פיתוח בסיסיים אלה-

מעלה, למשל, שהקרע החקלאית הניתנת לעיבוד הגיעה לכ-4.6 מליון דונם. שיעור שלא השתנה כמעט בעשור וחצי האחרון. פוטנציאל המים של ישראל הוא אינו גדל בהרבה, גם אם נוסף עליו מי קולחים או מים נטוהרים במחיר נאמד בכ-1,500 מליון ממע"ק לשנה, וגם יקר. האוכלוסיה החקלאית, שהיתה במשך השנים חלוצת ההתיישבות הציונית, מהווה כיום לא יותר מאשר כ-11% מ-אוכלוסיית המדינה, וזו הקיבוצית — לא יותר מאשר 3%. התיישבות-הספר אשר בה הושקע בעבר הון ענק, ושאוכלוסיה במיטב הנוער החלוצי, איבדה הרבה מ-חשיבותה עם ביטולו של ה"קו הירוק", גם זו שנתרה מהווה רק חלק קטן מ-מערך הגנה צבאי מרחבי המקיים את הבטחון השוטף. תהליך פיזור האוכלוסיה, אשר בעקבותיו ניבנו עשרות עיירות פיתוח, שקלטו את רובה של העליה ההמונית משנות ה-50, נסתיים למעשה. אוכלוסיה זו הגיעה לשיעור של 17% מכלל אוכלוסיית המדינה, שיעור שאינו עולה יותר. יתר על כן, בהרבה מן ה-עיירות שורר מאזן הגירה שלילי אשר אותו מנסים לעצור כיום באמצעות מפעלי שיכון וקרתיים, ותוך כדי מאמץ לשמור לפחות על הישגי הפיזור הראשוניים. עיירות הפיתוח לא גדלו במספרן מאז אמצע שנות ה-60, חלה ירידה בעליה, שהגיעה לשיעור של 20 אלף נפש במומצע לשנה, וגם שיעור זה אינו גבוה במיוחד לאור חזון ההתיישבות בישראל.

אם נוסיף על אלה את העובדה, שחבלי פיתוח בנגב המרכזי, פרוודור ירושלים, הערבה, חבל עדולם, חבל מודיעים, חבל כורזים וגוש תענך, שהיוו את גולת ה-כותרת של הפיתוח האזורי בישראל, לא זכו לקידום משמעותי כלשהו בשנים ה-אחרונות — ניתן להסיק, שדינאמיקת

הפיתוח בתחומי ה"קו הירוק" נעצרה, ולהוציא שני "איים", ירושלים וסביבותיה והמצפים בגליל המרכזי הרבה לא הוסיפו לה לתשתית. אין ספק, שהעברת הפיתוח האינטנסיבי במרוצת 21 השנים האחרונות אל יהודה ושומרון, רמת הגולן וירצועת עזה מצד אחד, והיעדר תפיסת פיתוח חדשה לגבי שטחיה הריבוניים של ישראל מצד שני, הביאו למצב, שבו מדינה המתיימרת להיות מודרנית ומתקדמת, לא תוכל להתמודד כלכלית ודימוגרפית בצרכי העתיד, אלא אם כן תחילל שינוי דראסטי במיבנה.

מדינה השואפת לקידמה חייבת להתייחס אים את עצמה אל כיווני הפיתוח בעולם לקראת המאה ה-21. לגבי מדינת ישראל פירושו של דבר הוא, השתחררות ממרבית עקרונות הפיתוח שהיו נחלת העבר, וליערכם אימוץ עקרונות תכנון ופיתוח חדשים. אלה חייבים לשרת שתי מטרות עיקריות: הגברת עליית יהודים לארץ ישראל על אף השפל בעליה כפי שהוא כיום, וביסוס כלכלי משקי, שיאפשר את קיומה של אוכלוסייה ההולכת וגדלה.

הפירוט המעשי של מטרות אלה הוא, פיתוח המדינה על יסוד תעשייה מתוחכמת כענף כלכלי ראשי, יחד עם ענפי השרותים המדעיים והמקצועיים מתחומי האלקטרוניקה, המחשבים, האוטומציה והרובוטיקה, תוך גיצול הישגי המחקר הישירי ויכולת הכישרון היהודי. העולם המודרני צועד לקראת תעשייה כזאת, היא גמישה במיקום, נטולה זיהום סביבתי, היא עתירת כוח עבודה ואף אינה צורכת הרבה חומרי גלם. אין כמדינת ישראל המתאימה לכך. הענף השני הטומן בחובו פוטנציאל כלכלי רב הוא התיירות, וזאת משום הרקע הנופי המגוון של הארץ, אקלימה הנוח, המקומות ההיסטוריים והדתיים המרובים שבה והמבנה

הדימוגרפי של אוכלוסייתה. אם תוכשר לו תשתית נאותה עם רמות ביקוש מתאימות בחבלי הארץ השונים, מסוגל יהיה ענף זה למשוך לארץ שניים— שלושה מליון תיירים לשנה. גם הוא מתווה אחד מענפי העתיד בעולם, ומדינות רבות מבסמות עליו את כלכלתן. הענף השלישי אשר ישראל ייחודית בו ויכולה להפכו לכלכלי, הוא פיתוח מוסדות מרכזיים בתחומי החינוך, ההיראה, המדע, המוזיקה והדת, בקנה מידה עולמי וארצי, שאוהב ניתן יהיה לאיש בכוח אדם מקצועי מגוון. ענף זה עשוי למשוך ארצה מדענים ובעלי מקצוע יהודיים, וכן סטודנטים רבים, שיהיו מוכנים להשיקע עם משפחותיהם בארץ, תוך זיקה אל צביונה המיוחד ורקעה היחודי, הלאומי והיהודי.

הצבת שלושת ענפי פיתוח אלה כאתגרי העתיד של ישראל תדרוש שינוי של גישה בעדיפויות הפיתוח של המדינה: לא עוד התיישבות חקלאית ככורח בלעדי, כי אם תעשייה מתוחכמת כפתרון עיקרי; לא עוד פיזור משאבים ואוכלוסייה לאזורים פריפריים בלתי מוכיחים, כי אם ריכוזם במקומות בעלי יתרונ יחסי המבטיח יעילות כלכלית; לא עוד התיישבות-ספר בתחומי בעדיפות ראשונה, כי אם מערך ההתיישבות מאוון תוך הדגשת התיישבות עירונית ועירונית-למהצה עם מאגרי כוח אדם טכנולוגי ומקצועי; לא עוד ביסוס ההתיישבות על פוטנציאל של קרקע ומים בלבד, כי אם על קירבה גיאוגרפית לריכוזי אוכלוסייה מוכדות מחקר ומפעלי תעשייה; לא עוד חיפוש צורות התיישבות חדשות במגזר החקלאי, כי אם התבססות של ריכוזים עירוניים קיימים; לא עוד שיכונים ממשלתיים על קרקע הלאום כהיצע בלעדי לאוכלוסייה, כי אם הפשרת קרקעות לבניה

פרטית. ליוזמה עצמית ולבחירה היפשית של מקום המגורים ורמתם. יישום עקרונות חדשים אלה לקראו. העתיד, פירוש, בין היתר: הפסקת ה- הזרמה של משאבים למטרות התיישבות פוליטית בשטחים המוחזקים, וריכוזם ב- שטחי המדינה הריבוניים; מתן עדיפות פיתוח למזרחה של רצועת החוף, שהיא קרובד ביותר אל מרכזי הכלכלה וה- התיישבות הפעילים, במיוחד בציר גבעות הגליל המערבי, גבעות שפרעם, רמח מנשה, השרון המזרחי, פרודור ירושלים, השפלה המזרחית ובקעת באר שבע: עידוד התיישבות פרברית במושבות ה- ותיקות המהווה עוטנציאל לאיכלוס ה- תיעוש: פיתוח מוקדי תירות חדשים

בגליל, בסביבות ירושלים, במדבר יהודה, לחוף ים המלח, וכן פיתוח מלונאות ושרותי תירות בערים בנות סדר גודל בינוני, כבאר שבע, בת ים, מעלות או עכו: פיתוח מוסדות מחקר ומדע לא רק בשלוש הערים הגדולות, אלא גם בערים כאשקלון, צפת, ערד או מעלות. יש לבנות את המדינה בצביון חדש, על פחות חזון דמיוני יותר על בסיס של משמעותיות. יש לקדם רק אותם תחומים כלכליים ורווחיים, עם כל ה- משתמע מהם לגבי הפיתוח הפיסי ה- מרחבי, שיחזירו למדינה את ממדיה ה- טבעיים והסבירים אשר יוכלו להבטיח בעתיד אוכלוסיה יהודית רבה על יסודות כלכליים מוצקים.

ד"ר חיים פיאלקוף אופציות לעתיד: עלות הקרקע בתוכניות מתאר מקומיות

לעיר נשארת ללא פיתוח. הסיבה לחדירת המדבר להוד תוכני בירת הנגב היא ייעוד השטח בתוכנית המתאר המקומית (שאשרה בשנת 1969) להמשך המע"ר, כשהעיר תגיע ל-250–200 אלף תושבים. אולם מיצוי הקיבולת הנומינלית צפוי (אם בכלל) רק בעתיד הרחוק: אם תתגייס המדיניות של התוכנית הארצית לתפוצת האוכלוסייה, באר שבע תהיה בת 200,000 נפש בשנת 2010 (משרד הפנים, 1985): בהנחת המשך המגמות שבין שני המפקדים האחרונים, יושג יעד זה רק בשנת 2018. בינתיים, הפס הצחיה לאורך כ-1,200 מ' מהווה תזכורת לתושבי העיר ולמבקריה, שעד שהעיר תשיג את יעדה הצפוי ותודקק להרחבות המע"ר, המדבר ישאר בעיר.

בדימונה, לעומתה, התפיסה התכנונית של תוכנית המתאר המקומית לטווח ה-רחוק היתה דומה, אך ההתמודדות עם תקופת הביניים היתה שונה. בתוכנית המתאר של דימונה (אושרה בשנת 1982) לאוכלוסיית יעד של כ-45,000 תושבים) יועד שטח של כ-90 ד' למרכז מסחרי ראשי חדש. אולם בגלל קצב הגידול איטי – נוכחי וצפוי – בעיר, החליטו מנהגי העיר לנטוע עצים באתר. במקום להשאיר את המדבר במרכז העיר עד לזמן שתודקק העיר לשטחי מע"ר בעתיד, העדיפו „יער עם אופציה למע"ר". שיקי-לם היה להעריך את העלות של אי-פיתוח בתפקוד הישוב לאורך שנים רבות ולהעדיף פתרון לטיוח ביניים.

מד עושים עם שטח עירוני לא מפותח, איש לו ייעוד בינוני לעתיד הרחוק, שאין בו צורך כעת? האם יש להשאיר את השטח במצב לא מפותח עד לשעת ה-צורך, או שמא כדאי בינתיים לנצל את עתודת הקרקע תוך הפחתת מטרד מסויים הנובע מאי-פיתוח? איך ניתן בכלל להעריך כמה עולה „להשאיר את ה-אופציות פתוחות” עד למועד בעתיד, שלעמים קרובות לא מוגדר כלל?

ישנן שתי תפיסות שונות לגבי שטחים המיועדים בתוכניות המתאר המקומיות להיות חלק מהמרכז העירוני הראשי (מע"ר): (1) הגישה המסורתית של השארת אדמת בור ומגיעת הכנסת שימושיים זמניים, העלולים להתנגש בעתיד עם הייעוד הסופי; (2) מציאת שימוש ביניים, שמטרתו העיקרית להפחית את העלויות של אי-פיתוח, אפילו במחיר סכנת הפיכת השימוש הזמני לשימושי קבוע, על חשבון הייעוד הסופי.

בבאר שבע, לדוגמה, נקטו מנהיגי ה-עיר בגישה המסורתית. רצועת המע"ר, המתכננת לאורך ציר הכניסה הראשי

* המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, והיחידה לתכנון ערים. משרד הבינוי והשיכון. המחבר מודה לקרן מפעל הפיס על תמיכתה הכספית במחקר ולמר אורי וקסלר ומר נחמה פלד מהיחידה לתכנון ערים על הערותיהם ל-סיוטה של מאמר זה. הדעות שמופיעות כמאמר באחריות המחבר בלבד.

הוועדה המהוויית ת"א פד"י ט', 1560):
יש להדגיש במיוחד... כי הענינים
הגנטיים במטרה הכללית — היינו
נראות, סניטציה, תהבורה ונוהות —
צמודים אל הקרקע ואל סדר התווית
והשימוש בה".

מסקנת בתי המשפט היא שנישאים
לגטימיים להיכלל בתוכנית מתאר מקר-
מית קשורים עם התווית הקרקע וה-
שימוש בה. גישה זו באה לפרש את
המטרות העיקריות של תוכניות מתאר
מקומיות, דהיינו, פיקוח על פיתוח ה-
קרקע ומניעת מפגעים הנובעים ממיקום
שימושי קרקע סותרים (סע' 61).

תכולת התכנית. גם תכולת התכנית
הפורמלית מדגישה את ההיבט הקרקעי
של תכנון עירוני, אם כי, בדרך כלל,
בצורה סטטית וחד-מימדית. לפי התהליך
המקובל, תוכנית מתאר מקומית מכילה
תשריט המצייר את שימושי הקרקע ה-
רצויים בעתיד עם הוראות כללית
(„תכנון“). עיקרי מטרות התכנון הן
להכריח דרישות תכנוניות עירוניות ל-
בינוי ולתשתיות שונות ולפרט במלים את
המשמעות של סימוני שימושי הקרקע
בתשריט. ורכיבים אלו מציגים תמונה
עתידיה וסופית, המתארת בצורה סטטית
כיצד הישוב אמור להראות בעתיד הרחוק
(אלחרמן, 1981).

מבחינו לוחאי. תוכנית המתאר מהווה
כיום של תהליך, שבמהלכו מכינים מסמכי
לוחאי שונים. בארץ, בדרך כלל, אין
למסמכים אלה מעמד סטטוטורי. לא כן
הדבר בארצות אחרות כגון אנגליה ו-
ארצות הברית, שם הם נהווים הלק בלתי נפרד
מהתוכנית. יתר על כן, במקרים רבים
דו"חות אלה אינם ניתנים בארץ לעיון
הציבור — זכות שהחוק אכן מעניק
לגבי התשריט והתכנון (סע' 96). פעמים
יורה לא נעשה במסמכי הלוחאי שימשי

במאמר זה נבדוק את התפיסה של
תוכנית מתאר מקומיות רבות להשאיר
קרקע עירונית במצב לא מפותח, כרוכה
לעיתים. בקטע תבא ובהן את הגישה ה-
כללית של תוכניות מתאר מקומיות ב-
קביעת שימושי קרקע, ומטרתיה לפי חוק
התכנון והכנייה. לאחר מכן ננתח את
תהליך קביעת יעד אוכלוסייה לשוב
האוכלוסייה ונעמיד על הפערים הרבים
בין מדיניות תוכנית התפוסת לבין גודל
האוכלוסייה בפועל.

בהמשך נבדוק את ההשלכות של עת-
זות קרקע לשימושים עידיים על ה-
תפקוד הנוכחי של העיר. נציג מספר
בעיה הקשורות בתפיסה התכנונית הזאת
דרך הדגמה של הייעוד של „מרכז עירוני
ראשי“. אחר-כך נעריך את העלויות ה-
קשורה בקביעת ייעוד קרקע בתוכנית
מתאר מקומית לפיתוח בעתיד. נסיים ב-
המלצות כיצד להתמודד עם הצורך לשי-
מור על קרקע עירונית לשימושים עת-
דיים ולהקטין, במקביל, את העלויות ה-
שונות הנובעות מתת-ניצול של הקרקע
לתקופה ארוכה.

קביעת שימושי קרקע בתוכנית מתאר מקומית

מטרות קרקעיות. עיקר המטרות של
תוכנית מתאר מקומית לפי חוק התכנון
יהבניה מתייחסות לקרקע ולהיבטים
פיסיים. כמו קודמו, פקודת תכנון ערים
משנת 1936, (סע' 12(1)), החוק הנוכחי
מדגיש את המרכיב הקרקעי ובוחן משמ-
עויות חברתיות, כלכליות ואחרות מ-
נקודת ראות קרקעית (סע' 63). תפיסה זו
גם אושרה בפסקי דין שונים המדגישים
את ההיבט הפיסי/קרקעי, חוץ הכרה ב-
שיקולים אחרים. (GOULDMAN, 1966),
כך, לדוגמא, קבע השופט ברנוון (בג"צ
180/54 הסתדרות הרקחנים בישראל נ' 1

תהליך קביעת יעד אוכלוסייה וקיבולת לתוכנית מתאר מקומית

תיכנית ארצית לתפוצת האוכלוסייה. יעד האוכלוסייה והקיבולת של תוכניות מתאר מקומיות אינן נקבעות באקראי על ידי הרשויות המקומיות אלא דרך היררכית מתוכנית ארצית לתפוצת האוכלוסייה (משרד הפנים, 1985). התוכנית הנוכחית, המהדורה השמינית מאז הקמת המדינה, קובעת יעדים לכ-110, מרכזים עירוניים שאוכלוסייתם מונה 5,000 תושבים ומעלה. מטרת התוכנית היא להגביר את משקלה של האוכלוסייה במחוזות הפריפריים מכלל אוכלוסיית המדינה. זאת תושג על ידי עידוד התפתחות מחוזות הצפון, הדרום וירושלים, וריסון הגידול במחוזות המרכז, תל-אביב וחילפה.

אחד האמצעים העיקריים להשגת מטרה זו הוא דרך השליטה בתוכניות מתאר מקומיות ובפיתוח הקרקע בישובים והיעדה הבינאמריקנית (1965). אולם היעדה מקומיות ובפיתוח הקרקע בישובים (היעדה נקבעת בעיות טכניות, גוהליות ותכנוניות (פיאלקוף, 1987). כמו כן הוא יכול להיות יעיל יותר ככלי רגולטיבי המיושם גידול לא רצוי במישור החוף, אך מתאים פחות בישובים עם קצב גידול איטי, במחוזות הפריפריים. יתר על כן, כפי שנגרסה, בכך שהתוכנית הארצית קובעת יעדים גביהים מוזי לישובים האלה — יעדים שיושגו רק בעתיד הרחוק, אם נשפוט מנסיון העבר — היא מטילה על אותם ערים ומועצות מקומיות עומס תכנוני כבד המקשה על תפקודן בשלבי הביניים.

מבין המציאות. במבחן המציאות של העבר מול הרצונות של התוכנית התפוצת רוסת ניתן לומר, שהיו פערים גדולים בין היעדים שנקבעו בתוכניות הקודמות לבין

על ידי נציגי הוועדות השונות (מקומיות ומחוזיות) בדיונים רלוונטיים, אהרי שהתוכנית כבר אושרה.

כמו כן, אין בישראל אחידות בחוכניות מתאר מקומיות לגבי אותם מסמכים ש-מכילים לקראת התוכנית הסטטוטורית. חוץ מ"מפה המראה את טיב הקרקעות" לצרכי חקלאות (סעי' 65), החוק אינו מונה רשימה של מסמכי לוחאי סטנדרטיים הדרושים עם כל תוכנית. במקום זה הוא משאיר את הנושא של מסמכי הלוחאי הדרושים לשיקול דעת של הוועדות. מתוך סקר חלקי של תוכניות מתאר מקומיות וראיונות עם מספר נציגי הוועדות המחוזיות במחוזות שונים, מתברר שאין אחידות בבדיקות ובמסמכי הלוחאי שמכילים המתכננים לקראת תוכנית מתאר מקומית. מבחר הנושאים המנותחים מושפע לא רק מהבעיות המקומיות הרלוונטיות. לפעמים, רשימת הנושאים שנבדקים תלויה ביסודיות של צוות התכנון ו/או ההחלטות של הוועדה המלווה.

חרף השוני בהיקף תימך הרקע בתוכניות השונות, כמעט כל תוכנית מתאר מקומית מבוססת על פרוגרמה. הפרוגרמה בנויה בדרך כלל על פי מכסות ארציות (לדוגמה, בן אלול ויבין, 1975: אלתרמן והיל, 1984). מטרת הפרוגרמה היא לפרט את הצרכים למגורים, למוסדות ציבור, למבני תעסוקה ועוד, את פריסתם והיא גיאוגרפית ודרישותיהם הקרקעיות ליעד הסוכני הפרוגרמה מגדירה את השטחים הדרושים לעיר בגודלה הסופי. יחד עם חרגומה המרחבי לתשריט ולתקנון, אמורים מסמכים אלה להבטיח שטחים נאותים לצרכי התושבים בעתיד: למנוע מפגעים פוטנציאליים הנובעים מסמיכות בלתי-רצויה של שימוש קרקע מנוגדים.

אוכלוסיית הערים בפועל (רייכמן, 1973; פיאלקוף, 1987). בכמעט שליש מהערים, הפער בין היעד של תוכנית התפרוסת האחרונה לבין גדול האוכלוסייה בפועל היה 20%. פער זה אינו מתחלק ב" אופן שווה בין מחוזות הפריפריה ומחוזות המרכז. 9 מתוך 13 הערים (69%) שאוכלוסייתן פיגרה ב"20% ויותר ב" תוכנית האחרונה היו במחוזות הפריפריה. לעומת זאת, רק 2 מתוך 12 הערים (16.6%) שאוכלוסייתן עברה ב"20% ויותר את תוכנית התפרוסת היו במחוזות הפריפריים.

פער זה בין המצוי לבין הרצוי גורר אחריו בעיות שונות לשני סוגי הישובים, המתקדמים והמפגרים. לישובים שקצב הגידול שלהם מואץ מדי לעומת הרצוי, יש קושי להתמודד עם מחסור בהיצע קרקע לעומת הביקוש. בעיית הישובים עם קצב גידול איטי בפועל לעומת הרצוי בתוכנית התפרוסת היא השארת רצפי קרקע גדולים בלתי מפותחים — פעמים רבות בתוך העיר הקיימת ולא בפאתיה — לצרכי העתיד הרחוק.

התאמת קיבולות של תוכנית מתאר מקומית. על מנת להבטיח שתהיה התאמה בין תוכנית התפרוסת לבין תוכנית מתאר מקומיות קובעת התוכנית הארצית תנאים לאישור תוכניות מתאר מקומיות. אחד מהם הוא שהקיבולת של תוכנית מתאר מקומית לא תחרוג מזו שנקבעה על ידי תוכנית התפרוסת. תנאי זה, שמשמעותו לשים תקרה לגידול הפוטנציאלי, מכונן במיוחד לרסן את הגידול הבלתי רצוי בערים במחוזות המרכז. ערים אלו עברו את היעד שנקבע להם בעבר על ידי תוכניות התפרוסת הקודמות. תנאי אישור שנקבעו בתוכנית הנוכחית אמורים למנוע תופעה זו. בישובי הפריפריה, ובמיוחד אלה עם קצב גידול איטי ביחס לרצוי,

שונה המשמעות של התאמת הקיבולת של תוכנית המתאר המקומית לתוכנית התפרוסת. בישובים כאלה קיבולת גבוהה מדי גוררת אחריה את הצורך לייעד שטחים גדולים לפונקציות ציבוריות ב" עתיד הרחוק, כגון מע"ר או שטחים ציבוריים פתוחים. אם היחס של תוכנית התפרוסת לערי מחוזות המרכז הוא ריסוני באופיו, הרי שגישתה לערי הפריפריה היא של "השארת אופציות". אל פי תפיסה זו, עדיף להקצות יותר שטח ממה שמוכח כדרוש בעתיד מאשר להיות במצב של חסר. כך, לדוגמא, הבהירה תוכנית התפרוסת הקודמת:

...מתוך המגמה הכללית של התוכנית המיועצת (שהיא, תוכנית ואינה, תחרותית בה הסיכויים המירביים ביותר להתגשם) יש להניח שיעדים לגבי הישובים בחלקים החיצוניים של ה"מדינה אופטימיים למדי בזמן שאלה למחוז תל-אביב ולחלקים הסמוכים של מחוז המרכז עשויים להיות ב"מקצת צנועים מדי.

...קביעה של מספר תושבים יותר גבוה לצרכי תוכנית מתאר היא הכרחי מאחר וסטיה בפועל למטה מכושיר הקיבול שנקבע בתוכנית בעיתית הרבה פחות מסטיה בפועל בכיוון לביעלה החורגת מממדי התוכנית. פירושה של סטיה בכיוון למטה היא שהגשמה של התוכנית תמשך זמן רב יותר משנקבע מראש" (משרד ה"ס"מ ימשרד האוצר, 1972, עמ' 40-41).

כפי שנאמר, גישה זו מדגישה את הצורך למנוע מחסור, אך יחד עם זאת, מקטינה בחשיבות את העלות הקשורה באיפיתוח שטחים לאורך תקופה מושכת.

ייצוג מדגים – מרכז עירוני ראשי

לרקע עיקריים. בדרך זו היא משאירה אופציות פתוחות ועתודות לעתיד. נטיית תוכנית המתאר היא להעריך נגד מחסור פוטנציאלי ולא דווקא להתמודד עם בעיות של אי-פיתוח בהווה.

כדינת סבירות התפיסה. מכיוון ש- תפיסה קרקעית זו של המע"ר כל כך נפוצה בתוכניות מתאר מקומיות. כדאי לבחון את סבירותה. כפי שראינו לעיל, פרוגרמת הצרכים לעתיד מכתובה את כמות השטח הדרושה למע"ר המתוכנן במצב הסופי, אולם ברוב המקרים של התוכניות אין התייחסות לשלבויות ולכלי ביצוע. אי לכך אין להרבה תוכניות חשובות מספקות לשאלות חיוניות כגון: (1) איך תתפקד העיר עד שהיא תזדקק למע"ר חדש; (2) איך ישקלו מנהיגי העיר את החלופות המשנות את תוכנית המתאר בתקופת היבניים; (3) איך יקפוז המע"ר ממקומו הנוכחי לאיחורו החדש, ימה יקרה או למע"ר הנוכחי. שאלות אלו אינן תיאורתיות בלבד. אלו הן בעיות זריפיות העולות במציאות בישובים רבים מאז שמקבלת התוכנית תיקף ועד המועד שהיא אמורה להשיג את יעדיה, כפי ש- נתאר במקרים המדגימים כדלהלן:

(1) תפקוד בכל השלבים. — איך תתפקד העיר עד שהיא תזדקק למע"ר חדש? בבאר-שבע, לדוגמא, יועד שטח נרחב לאורך שדרות הנשיאים לקטע של מע"ר מחוץ לעיר העתיקה. מאז שאושרה התוכנית בשנת 1969 ממשיך הקטע ה- מערבי להשאר לא מפותח, כרורה ל- עתיד. כאשר העיר תהיה בת רבע מיליון תושבים. במצבו הלא מפותח מהווה ה- שטח מטרד לשכונות הגובלות — מקוד לאבק בקיץ ולבוץ בחורף. ונגע מכוער להולכי רגל ונהגים ג סיחד. תוכנית המתאר אכן מעריכה את השוכנית השטה בעתיד אך אינה נותנת את דעתה על

אחד מהיבטיו העיקריים של תוכנית מתאר מקומית הוא למנוע מפגעים ב- פיתויו שימושי קרקע העלולים להתנגש: כתוצאה, הכלי התכנוני מוצלח יותר כ- גורם מנוסח מאשר כגורם מדבן, כפי שמצאו אחרים לגבי כלי תכנון דומים בארה"ב ובאנגליה (Reps 1972; Cherry, 1972). גישה „מניעתית“ זו יש נטיה להקטין בחשיבות של המטרדים הנובעים מאי- פיתוח.

מע"ר חדש בתוכניות מתאר. נוכל להמחיש בעיה זו על ידי דוגמת המרכז העירוני הראשי (מע"ר) בתוכנית מתאר רבות לערי פיתוח. על מנה להבטיח שטח הולם למע"ר בעתיד ילפי הקיבולת „הסופית“, יש נטייה — נפוצה בהרבה תוכניות מתאר מקומיות — לייצג ל- שונקציה זו קרקע בתולה המנותקת מהמע"ר הקיים. כך, לדוגמא, בתוכניות המתאר של בית שמש, ירוחם, אופקים, נתניבות. כרמיאל, דימונה, מעלות ומגדל העמק — המנות רק חלק מהמקרים — המע"ר העתידי שמתוכנן לשרת את אוכלוסיית היעד לא קשור תפקודית ל- מרכז הקיים ונכצא הניב במצב לא מפותח. הרעיון שמאחורי הייעוד הוא שבעתיד, כאשר העיר תגיע לאוכלוסיית היעד, יזדקקו התושבים למרכז מעבר לקיבולת של המע"ר הקיים. השטח ה- חלופי הגדול יותר, יענה על הצרכים העתידיים, לפי תפיסה זו, והמע"ר הקיים אמור להפוך בבוא הזמן למרכז משני או זכונתי.

גם במקרה של מע"ר, גישת תוכנית המתאר המקומית היא להבטיח די קרקע „מצב הסופי“ ולמנוע מחסור בשימושי

המשמעות של אי-פיתוח לאורך זמן רב.
(2) שינויים ותלופות למתאר. — איך ישקלו מנהיגי העיר את התלופות המשנות את חוכנית המתאר בתקופת הביניים? האפשרויות להגיש שינוי חלקי לתוכנית מתאר מעוגנת בחוק והמגמה נפוצה למדי. יתר על כן, שינויים רבים מקבלים אישור בלי איבחון של משמעות השינוי על דתוכנית הכוללנית (Alterman, 1980). חלק מהסיבה גובע מליקוי בתוכניות מתאר מקומיות רבות שאינן מתייחסות לשלבי ביניים בצורה מספקת (פיאלקוף, 1985).

בירושלים, לדוגמא, השטח שיועד למע"ר עתידי בשלב שהעיררה תהיה בת 20,000 נפש, הוצע לשימוש תעשייתי. הוועדה המחזית התבקשה לדון בשינוי לתוכנית המתאר שמשמעותו היתה להמיר חלק ניכר מהמע"ר המוחכנן לאתר תעשייתי יל פי בקשת יזם פרטי. במקרה זה התקיים נציגי הוועדה להחליט בין שהי אופציות: (1) יצירת עשרות מקומות עבודה נוספים בטווח המידי בעיירה שסובבת ממחסור חמור במקורות תעסוקה אבל במחיר של ויותר על אתר המע"ר המתוכנן; או (2) השארת זרובה למע"ר המתיכנן בסיכון הפסד מפעל והקמתו ביישוב אחר. תוכנית המחאר עם היבטה למצב הסופי, לא היתה יכולה להיות כלי עזר ימשי בהחלטת הוועדה.

(3) העתקת המע"ר. — איך "קפוצ" המע"ר ממקומו הנוכחי לאיתורו החדש, ומה יקרה או למע"ר הנוכחי? תפיסה תכנונית נפוצה בארץ, הן ברמה שכונתית ויתן ברמה כלל-עירונית היא של "העתקת המרכז". בתוכניות לשכונות או לרובעים, לדוגמא, מוצאים אנו מקרים של מרכז מקורי המשרת את השכונה בשלבי הגידול הראשוניים. כאשר השכונה

או הרובע, מגיע ל"סף כניסה" מסויים המצדיק מרכז בהיקף "מכובד" יותר, מפתחים את "המרכז דסופי", והמרכז המקורי יורד בדרגה והופך לשמש כ-מרכז. אולם במציאות המרכז המקורי לא יורד בדרגה אלא, פעמים רבות, יוצא מגדר תפקודו כמרכז.

מרבית השכונות החדשות בירושלים, לדוגמא, תוכננו על פי תפיסה של "מרכז שיוורד בדרגה", אולם במבחן המציאות מתברר שכאשר עברו עוגני המרכז הי מקורי — הבנק והסופרמרקט — לביתם החדש במרכז הסופי, יצא המרכז הראשון לתפקודו כמרכז. המבנים נשארו ריקים לתקופה ארוכה בגלל הקושי להתאים אותם לפרוגרמה מסחרית שהצטמצמה רעקבית. פיתוח של מרכז חדש. במספר שכונות, אף הומר השימוש המסחרי לבסוף לבית כנסת (ובכך אומת הפסוק, "כי טוב סחרה מסחר כסף" (משלי ג', י"ד)).

גם במרכז העירוני הראשי לא תמיד מצליחה התפיסה התכנונית של "מרכז קופץ" להתמודד עם ההתפתחות בשטח. חוכנית מתאר אופקים, לדוגמא, מייעדת כ-10 ד' למע"ר העתידי. שטח זה הינו כי תשעה מהמע"ר הנוכחי, וממוקם ב-מרכז הכובד של הישוב בכצבו "הסופי". בינתיים העיירה גדלה בקצב איטי (כ-2.6 אחוז שנתי בין המפקדים האחרונים). המסחר מתפתח בהתאם, במנות שנתיות קטנות שאינן מצדיקות התחלת פיתוח המע"ר החדש. המרכז הנוכחי ווחל לאורך הרחוב הראשי — בניגוד להנחיות הי מתאר — והסיכויים לקפיצה אי פעם בעתיד נראים בכל שנה קלושים יותר ויותר.

העלות של שמירת אופציות

כפי שראינו, נהוג לשוב בתהליך תכנון של תוכניות מתאר מקומיות רבות, שעדיף להשאיר עתודות קרקע לטווח

רחוק, אפילו כאשר לא ברור מתי יודקקי לשטח באותו ייעוד (אם בכלל). חפיסה זו נפוצה יותר בישובים עירוניים במחוזות פריפריים, אך קיימת גם בערים נמחוזות מרכזיים. העקרון המנחה מאחורי גישה זו קובע ש"לא עולה להשאיר אופציות פתוחות". אולם בפועל, התהליך של ימיירת אופציות — ובמיוחד לתקופה ארוכה — עולה בהחלט, ולפעמים אף ביוקר. קשה להעריך את המחיר המלא של השארת אופציות פתוחות. ההערכה קשורה לגורמים המשפיעים על ערך ה־קרקע ועל תהליכי הכיתוח (Litchfield, 1956) — כמו כן מורכב המחיר גאולוגיים שונים, אשר חלק מהם אינם ניתנים לחישוב כספי משכנע. בכל זאת ידאי לפרט את המרכיבים השונים על מנת לאמוד את המשמעות של קביעת ייעוד לטווח הרחוק.

עלויות, "בשלות", מהתיאוריה של כל-כלת קרקע לומדים אנו על תופעה שבה העל קרקע מוכן להחזיק שטח במצב לא מפותח ולשלם את "עלויות ההמתנה". שיקוליו מבוססים על הציפיה שיוכל לפתח אותו בשלב מאוחר יותר ולהנות ירוויגים מוגדלים יותר מכפי שהיה מרוויח אילו היה מפתח את השטח מייד. דוגמה נפוצה לתופעה כזאת היא של קרקע חקלאית בשולי העיר שבעלה מס־סיק לעבד אותה כשכוונתו לפתח שם יזטחי מגורים. מקרה אחר הוא של בעל מורש במרכז עירוני, הממיר שטחו זמנית למגרש חניה וממתין לעת שיהיה לו רווחי יותר לבנות בנין, כגון מבנה משרדים, על הקרקע. במקרים אלה בעל הקרקע מוכן לשאת ב"עלויות בשלות" (ripeuiug costs) של הקרקע. בעל הקרקע מוכן לשאת ב"עלויות בשלות" של האתר (אחת מעלויות ההשקעה של הפרוייקט

(Ratlift, 1949). נכונותו מבוססת על חישוב עלות/תועלת שבעצמה תלויה כמירה רבה בעיתוי דפיתוח הצפוי. עלויות הבשלות כוללות שני סוגי עלויות, הוצאת והכנסות שאינן מתממשות, כדלהלן:

הוצאות. מבין ההוצאות על קרקע הלא כפותחת או הלא-מנוצלת לשימוש הטור והגבוה ביותר יש למנות את העלויות באחזקת הקרקע דהיינו, מיסוי עירוני ותחזוקה שוטפת כגון שמירה, גידור, נקיון, ביטוח וכו'. הוצאות אלו הן חלק מ"שלוש ארוחות", לפי אמירה ידועה אצל יומים, שאוכלת הקרקע כל יום: מיסוי עירוני לארוחת בוקר, החזר ריביה על ההלוואות לארוחת צהרים, והחזר הקרן לארוחת ערב (Seldin and Swesnik, 1970). הוצאות אלו (Seldin and Swesnik) העשויות להגיע עד ל-12—10 אחוזים חוזר שנתי להלוואה על קרקע לתקופה ארוכה, מדגישות את חשיבות העייתי רכל הקשור לפיתוח קרקע (Seldin and Swesnik, 1970).

הכנסות שאינן מתממשות. מרכיב זה מתייחס לרווחים פוטנציאליים מפיתוח חלופי שעליהם מותר בעל הקרקע כעת לקרוא רווחים גדולים יותר בעתיד. חישובי מבוסס על ציפיה להחזר נטו יעיתי גדול יותר לעומת ערך נוכחי של פיתוח מידי יותר.

במלים אחרות, היום לוקח בחשבון את כל המרכיבים המשפיעים על הרווח נטו מפיתוח הקרקע בחלופות השונות ובטווחי הזמן השונים ומחליט על הפרוייקט הרווחי ביותר להשקעתו על פני זמן.

"עלויות בשלות" לגוף ציבורי. כש־מדובר בגוף ציבורי ולא ביום פרטי, שונים החישובים, אך עדיין תקף העקרון לדוגמא, אכן צריכה לחשב מה ההכנסות

של עלויות בשלות. הרשות המקומית, שעליהן היא מוותרת כאשר היא קובעת שטח לרובה לעתיד ומה ההוצאות שהיא נשלמת על הקרקע הלא מפותחת. בין דיתר, מוותרת הרשות על השלומי ארנונה כאשר היא מחליטה להשאיר את השטח לעתידה (מרכז השלטון המקומי, 1984). חרף ההכנסות שאינן מתממשות, היא מוציאה את כספיה על „גשיאת הקרקע“, גמיחה כאשר השטח נמצא בתוך איזור נבונה.

עלות ההשתקרות. הרבה דנו על ה- עלויות של השתרעות הפיתוח בפרברים לעומת צפיפות אורבנית, אינטנסיבית יותר (לדוגמא, ; Real Estate Research Corp., בונה ופרידמן, 1981).

עלויות אלו כוללות עלויות פיתוח, דהיינו מתיחת התשתיות למיניהן, תחזוקה שוטפת, נגישות, והספקת שירותים. גם כאשר אתרים בתוך קטעי העיר הבנויים נשארים בלתי מפותחים לאורך זמן רב כרובה לעתיד, התשתיות שעוברות ל- אורך האתרים, „מבובות“, כלומר, אינן בשימוש, כל התקופה הנ"ל. במקרים לא מעטים בישובי פיתוח, לדוגמא, נשארים אתרים לא מפותחים תקופה ארוכה יותר מאשר חיי התשתית האפקטיביים העוברת לאורכם. מצב כזה מהווה מקרה חמור של השקעת יתר (Over-investment) והיערכות לתקופת זמן יותר מדי ארוכה.

עלות „ההתפוררות“ של המרקם ה- עירוני או השכונתי. ככל שהעיר נשארת עם שטחים בלתי מפותחים לאורך זמן בתוך מסגרת העיר הבנויה, עולה הקושי לעצב מרקם עירוני או שכונתי מגובש אי-הנוחיות של התושבים להסתובב מ- מקום למקום בתוך העיר עולה. המרחקים גדלים הן בגלל צפיפויות נמוכות והן

בגלל ה„כיסים הריקים“ הנפוררים בחלקי העיר השונים. שטחים אלה מהווים מפגע לעיצוב העיר ומייצרים נתקים בקשרים הפנים-שכונתיים והבין-שכונתיים.

סקר של שטחים ציבוריים פתוחים ב- בארישבע, לדוגמא, מצביע על כ-520 דונמים של שטחים ציבוריים פתוחים בלתי מפותחים בשכונות המבנות בלבד. שטחיכ אלה מתפרסים בכ-140 אתרים יטובים ומהווים כמעט רבע מהמלאי הכולל בעיר. אין ספק ששטחי בור אלה המפור- רים בעיר מקשים על גזירות התושבים — פיסית ופסיכולוגית גם יחד — וגורמים להתפוררות המרקם השכונתי.

הטלות הפסיכולוגית. מהתחום של פסיכולוגיה סביבתית למדים אנו על היחס ההדוק בין ההתנהגות החברתית- פסיכולוגית לבין הסביבה המרחבית קושרים בין ההווי (Itelson et al.). הפיסי-מרחבי לבין טווח רחב ביותר של תחושות ותכונות שונות, החל מתחושת לחץ וכושר ביטוי עצמי וכלה בגיבוש הקהילה ועידוד פעילות חברתית. המכנה המשותף ביניהם הוא הטענה שההשפעה הפסיכו-חברתית של הסביבה הפיסית / מרחבית הן עמוקות למדי.

לא רק שהסביבה הפיסית/מרחבית מסמלת את ה„מציאות הקיימת“ אלא שביכולתה לרמוז על העתיד. שלט „כאן יוקם בקרוב...“ או טיעות שתילים כחגורה ירוקה מסיבב לעיר הן דוגמאות של חקשורת פיסית/מרחבית שמשדרת לציבור על העתיד בטווחי זמן שונים. אולם ככל שטווח הזמן מרחק, מתטש- טשת היכולת להודיע על כוונות ציבוריות בעתיד ולכוון את התנהגות והתייחסות האזרחים בתקופת היבניים. אי לכה, טוען Lynch שעדיף לקבוע תמונה ברורה של העתיד בטווח-היבניים הקשור

להווי מאשר לבנות קונספציה יותר זמינית של העתיד הייזר רחוק, בלי נישור מתאים (Lynch, 1972).

בנוכחיות מתאר מקומיות רבות, עם טווח זמן ארוך למדי וכלי התייחסות מתאינה לשלבויות בהתפתחות הישוב, חסרים ציוני הדרך, "הזמניים" האלה, בערים חדשות רבות אין דימוי לעתיד בטווח הבינוני: יתר על כן התמונה הסופיה של תוכנית המתאר איננה ברורה דייה נדי לספק לאורח חמונה משכנעת מספיק לפעול נגד הדומם של ההווה. ה"כיסים הריקים" של המגרשים הלא מפותחים והמרחבים הגדולים של שטחי בור באמצע העיירות אינם משדרים לציבור הרחב ש"כאן תוקם בעתיד הרחוק" פונקציה עירונית כלשהי. נהפוך הוא, שטחים בלתי מפותחים אלה חורטים כמודעיה החושבים את העובדה שחלקי העיר נמצאים בגדר הפקר וחוסר איכפתיות מטעם הרשות המקומית. במקרים אלה ההווי הפיסי/מרחבי מתגבר את הדרך הסמלי השלילי של המרחב במקום לחזק את הצד החיובי של העתיד.

מסקנות והמלצות

לתוכניות מתאר מקומיות מעצם מהותן, דיבט לעתיד. לא פעם נערך המתכנן נגד אינטרסים צרים ומידיים כדי להבטיח זנאיט סבירים לפיתוח עירוני בעתיד. אולה בגלל המאבק הזה נוטה המתכנן לא פעם להפחית בחשיבות של ההווה.

בכאמר זה סקרנו את העלויות העיקריות בשמירת אופציות לעתיד בתוכניות מתאר מקומיות. הראינו ש"התמיסה התכנונית של תוכניות מתאר מקומיות רבות אינה מעויכה את ה"שמעות של השארת קרקע במצב לא מפותח בציפיה למימוש ייעוד עתידי.

כנינו עלויות שונות הנובעות מגישה זו, ובהן עלויות בשלות הכוללות הוצאות הכנסות שאינן מתמשכות; עליות ה"השתרעות של התשתיות והפיתוח; עלויות ההתפירות של המרקם העירוני; והעלות הפסיכולוגית של הסביבה הלא מפותחת. מכלל של עלויות אלו אינו מוביל ל"מסקנה שאין לשמור על אופציות לעתיד אלא שיש להעריך את המחיר המלא של כביעה עתידית כלשהי.

לא ניסנו כאן לנסח שיטה סיסטמית לשקול בתוכניות מתאר מקומיות את הכדאיות של ייעודי קרקע בעתיד. יחד עם זאת, ניתן למנות מספר אלמנטים שיש לקחת אותם בחשבון כאשר שוקלים אלטרנטיבות לייעוד קרקע בתוכנית מתאר מקומית, מביניהם: (1) תאריך היעד — מתי צפוי השימוש בשטח?; (2) ייעוד ביניים — האם אפשר להציע שימוש ביניים בשטח?; (3) עלות אי-פיתוח — מה המשמעות של אי-פיתוח של תפקוד העיר וחיי תושביה עד אותה עת שיהיה צורך לפתח את השטח?; (4) אלטרנטיבות לשטח — האם יש אלטרנטיבות הולמות לשטח עם תאריך יישוער למימוש מוקדם יותר; (5) אתרים אלטרנטיביים — האם יש מקומות חילור ייים לשימוש המוצע שה"נזק" מאי-פיתוח בטווח הביניים יהיה קטן יותר. וישוב לזכור שיותר מדי אופציות או אופציות רחוקות מדי בעתיד הן לא פחות בעיתיות מאשר מחסור בשטחי קרקע. מגבלות באופציות לפיתוח.

ביבליוגרפיה

אלתרמן, ר., 1981, "תכנית מתאר על פי חוק התכנון והבנייה — מהי?, עיר ואיזור, מאי 1981.

in Urban Plan Implementation in Israel : Does the Dog Wag the Tail or the Tail Wag the Dog ?" *Urban Law and Policy*, 3:1.

Cherry, G., 1974, *The Evolution of British Town Planning*. London : Leonard Hill.

Doebele, W., 1972, "Key Issues in Land Use Controls", in *Urban Land Use Policy : The Central City*, R.B. Andrews, ed. The Free Press.

Gouldman, M., 1966, *Legal Aspects of Town Planning In Israel*, Jerusalem : Hebrew University, Institute for Legislative and Comparative Law.

Itelson, W., H. Proshansky, L. Rivlin and G. Winkel, 1974, *An Introduction to Environmental Psychology*, New York : Holt, Reinhart and Winston.

Lichfield, N., 1956, *Economics of Planned Development*, London : Estates Gazette.

Lynch, K., 1972, *What Time Is This Place*, Cambridge, mass : MIT.

Porteous, J., 1977, *Environment and Behavior : Planning and Everyday Urban Life*, New York : Addison Wesley.

Ratcliff, R., 1949, *Urban Land Economics*, New York : McGraw-Hill.

Real Estate Research Corp., 1974.

זמ. היל, (חוקרים בכירים), 1984, *מבטות קרקע לתכנון, הטכניון — המרכז לחקר העיר והאיזור, חיפה.*

בונה, מ. ור. פרידמן, 1981, *צפיפות מגורים, משרד הבינוי והשיכון, ירושלים.*

בן אלול, ד. וש. יבין, 1975, "שטחים ציבוריים בתכנון עיר", *אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים בישראל, תל-אביב.*

הוועדה הבינמשרדית לפיזור האוכלוסייה, 1964, "דין וחשבון ראשון מוגש לוועדת השרים לפיזור האוכלוסייה", ירושלים.

חוק התכנון והבניה תשכ"ה — 1965.

מרכז השלטון המקומי בישראל, 1984, *צווי הארגון הכללי ברשויות מקומיות ואזוריות, שנת כספים 1984. תל-אביב.*

משרד הפנים, 1985, *תוכנית מתאר ארצית לתפרוסת הגיאוגרפית על אוכלוסייה בת 7 מיליון תושבים בישראל, ת/מ/א/2/6; ירושלים, משרד הפנים ומשרד האוצר, 1972, תוכנית לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית ישראל בת 5 מיליונים, ירושלים.*

פיאלקוף, ח., 1985, "עתידן של תוכניות מתאר מקומיות", *תכנון סביבתי*, 33, ספטמבר 1985.

1987 —, "היחס בין תוכנית ה' מתאר הארצית לתפרוסת האוכלוסייה ותוכנית יוח מתאר מקומיות", *עיר ואיזור*, 17 דצמבר 1987.

פקודת תכנון עיר, 1936.

רייכמן, ש., 1973, "על תקפות התוכניות לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית מדינת ישראל". *עיר ואיזור*, 1 אפריל 1973.

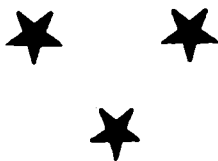
Alterman, R. 1980, "Decision-making

City, R.B. Andrews, ed., The Free Press.

Seldin, M. and R. Swesnik, 1970, Real Estate Investment Strategy, New York : Wiley.

The Costs of Sprawl, Washington : U.S. Government Printing Office.

Reps, J., 1972, "Pomeroy Memorial Lecture : Requiem for Zoning", in Urban Land Use Policy : The Central



פרופ' דוד גרוסמן פוטנציאל התעסוקה של החקלאות הערבית בשטחים

מטרתו של מאמר זה היא לסקור ולהעריך את פוטנציאל החקלאות בשטחי יהודה, שומרון, ועזה. השאלה המוצגת כאן היא אם יש סיכוי שהחקלאות תוכל להוות בסיס לפרנסתה של האוכלוסייה הכפרית באיזורים אלו בעתיד הנראה לעין. המאמר לא יעסוק באקטואליה, אך ניתן להתייחס לארועים הפוליטיים של החודשים האחרונים כאל נקודת מוצא לבחינת מצבים העלולים לשנות את המאזן הכלכלי והחברתי שהיה קיים עד עתה ולהציב שוב את החקלאות במוקד הפעילות הכלכלית של הכפר הערבי. ניתן לחבר מעין תסריט למצב העלול להיווצר על-סמך מגמות מסוימות המסתמנות כבר עתה. יודגש, עם זאת, שאין הכוונה להגיש תחזית כלשהי. קשה לשער, כיום, את התוצאות של המאבק הפוליטי הנוכחי ואת השלכותיו, ואין להתייחס לארועים האחרונים כאל אינדיקטורים לתהליכים שיימשכו גם בעתיד.

אחת התופעות המתגבשות כיום היא נטייתם של מעסיקים יהודים להפחית את התלות בגורם העבודה הערבית, במיוחד בזו שמקורה בשטחים המוזנחים. מגמה זו ניכרת כבר בענף החקלאות, בה יש ענפים שבהם ההתמרה בין גורמי הייצור היא פשוטה ונוחה יחסית. ענף הירקות, שקל להיכנס אליו ולצאת ממנו, החל כבר להגיב להתפתחויות החדשות. יש להניח, שענפי חקלאות שהם גם עתירי הון וגם עתירי עבודה, כענף הפרחים (אפלבום ומרגוליס, 1985; חרובי וסלון, 1986), יתקשו יותר להגיב, אך גם בהם יש לצפות לנטיה דומה. לירידה בתעסוקה, המשתמעת ממגמות אלו, עשויות להיות השלכות מרחיקות לכת מעבר למגור הכפרי, הן בשטחים והן בישראל. נסיון העבר מלמד שהתנדודות בהגירה משטחי יהודה ושומרון, אל מעבר לגשרי הירדן או אל מעבר לים, תלויות באופן בולט בשוק העבודה (LOEFGREN, 1982), ייתכן שיש לצפות, על-כן, שהפרעות הסדר היוממות בשטחים יגרמו להגברת ההגירה הערבית אל מינור לגשרי הירדן. גם הכלכלה הישראלית יכולה להיפגע באופן קשה. יציאתו של המגור היהודי מענף הירקות עלולה לגרום לגל של עליית מחירים העלול להשפיע על כל המשק, ולא רק על הענפים התלויים בגורמי יצור שמקורם בשטחים או בשיווק לשטחים. אולם, אין זה המקום לבחון את כלל ההשלכות של תמורות אלו. הדיון המאמר זה יתמקד, כאמור, בבחינת הפוטנציאל החקלאי הערבי. הנחת היסוד שלו היא שהחזרה אל האדמה כמקור פרנסה יכולה לספק אסטרטגיה חלופית להגירה של צעירים שייפלטו מעבודה בישראל, ולבחון אם אמנם מצוי בה פוטנציאל המסוגל למלא תפקיד זה.

פוטנציאל התעסוקה בחקלאות בכפר הערבי

הרמת היישוב הכפרי הערבי, שרק בו נעסוק להלן, ייתכן שיש לצפות למעין „רנסנס” חקלאי, הן בישראל והן בשטחים. חקלאים ערבים רבים בישראל יפיקו תועלת מנטישת ענפים עתירי עבודה על-ידי המגור היהודי, והחקלאות הערבית עשויה להיות

לספק כמעט בלעדיו של מוצרי חקלאות מסוימים. בתחומי „הקו הירוק” ובחלקים מהשטחים (חבל עזה, נפת טול כרם) ניכרת כבר התמחות ערבית רבה בענפי חקלאות עתירי עבודה. יש להניח שמגמה זו תגבר. הכשרה רבת ממדים של שטחים הנחשבים היום כשוליים מבחינת משאבי חקלאותם היא עתה תופעה נפוצה הן בישראל (בגליל ובגולן) והן בשטחים. גם מגמה זו עשויה להתחזק. החקלאות תמשיך, עם זאת, לתפוס מקום נמוך בכלכלת ערביי ישראל. נוכח ההשתלבות הגוברת של הכפר הערבי הישראלי בכל המגזרים של הכלכלה הלאומית אין לצפות לנתק של ממש אשר יחייב את בני הכפר הערבי לחזור באופן משמעותי לעבודת האדמה.

לא כן המצב בשטחים. נתק כלכלי מוחלט אינו משימה בלתי אפשרית. תוצאות „ההתנערות” גרמו כבר לסגירת „הקו הירוק”, אף כי לזמן קצר בלבד. יש להודות שסגר מלא לזמן ממושך אינו נראה כבעל סבירות גבוהה כיום, אך הדיון הבא מתייחס לאפשרות זו, ולו רק כדי לבחון את משמעויותיה התיאורטיות.

כושר הקליטה של השוק הישראלי הוא מוגבל, ולאחר עליית מחירים ראשונית תיתכן אף הצפה שתגרום למפולת מחירים. אולם, הסצנריו המוגש כאן מניח שהמחירים יישארו ברמה הנוכחית, אולי כתוצאה מפתחתם של שווקים חילופיים בארצות ערב ובאירופה. הבעיה מודגמת, בעיקר, באמצעות דיון המתייחס לחבל עזה, אך בעיקבותיו של דיון זה יוצגו ממצאי מחקרים שבוצעו ביהודה ושומרון, וברמת הגולן. ממצאים אלו מאפשרים הסקת מסקנות מסוימות, אף אם לא מלאות, על הפוטנציאל החקלאי שבבסיסו מונח. ענף חקלאי דומיננטי.

החקלאות בחבל עזה, מידע כללי

בחינת ההסטוריה הדמוגרפית והחקלאית בחבל עזה בכללותו מלמדת על התהליך אינטנסיפיקציה מובהק. הנתונים הרישמיים לשנת תשמ"ו (86—1985) מצביעים על המשכו של תהליך זה. בולטת במיוחד עלייתו של ענף תות השדה, שכיסה 526 דונם, דהיינו, כ-1.1 אחוז מהשטח, אך תרם 3.5 אחוזים מהערך הכספי של כלל גידולי הירקות ותפוחי האדמה. גם גידולי הירקות עלו באופן משמעותי בחשיבותם, ותפסו את המקום הראשון מכל ענפי החקלאות, כולל בעלי-חיים (35.5%). קפיצה זו בענף הירקות בולטת במיוחד על רקע העובדה שתרומתם של הירקות לערך הייצור היתה רק כשליש מכך (כעשרה אחוזים) במשך כל שנות השבעים. גידולי הפלחה והמקשה המשיכו לרדת (לכ-38 אלף דונם, ו-0.3% מהערך בלבד, בהשוואה לרמה של 6—8 אחוז בין תשל"ה ותשמ"ב), וכן היתה ירידה בענפי הכרם, הזית, והגשירים (ל-45 אלף דונם ו-12.3% מהערך). המשבר בענף ההדרים ושנות הבצורת הרצופות, תרמו את חלקם לירידה היחסית של ענף זה בראשית שנות השמונים, אך ההדרים המשיכו להוביל כענף החשוב ביותר מבחינת השטח הכולל (כ-150,000 דונם), אף כי ירדו ל-30 אחוזים מערך הייצור החקלאי (בהשוואה לכ-37 אחוז בתשמ"ה וכ-57—50 אחוז בין תשל"ה ותשל"ח). השינויים קצרי הטווח, במיוחד בענף ההדרים, אינם מאפשרים להסיק מסקנות מרחיקות לכת, אך המגמה השלטת היא: יתר אינטנסיפיקציה (מחלקת התכנון, חבל עזה, 1986 ?).

על מקומה של החקלאות המקומית בכלכלת החבל ניתן ללמוד מסקרים שבוצעו על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. רק 12,000 מהעובדים השכירים (18.1 אחוזים)

התפרנסו מחקלאות בחבל עצמו. המספר הכולל של המועסקים בחקלאות, דיג וייעור היה כ-17,300 מתוך 90,200 (כ-19 אחוז). לעומת זאת ניתן ללמוד מהנתונים, מנכ"ל העונתיות, כי הועסקו בישראל כמעט מחציתם של התושבים (45,400 מתוך 96,500 ברבע השני של 1986). העובדים בחקלאות, ייעור ודיג היו כ-22 אחוז מכלל המועסקים בישראל. החקלאות בישראל סיפקה כ-21 ימי עבודה תודשיים, פחות מימי העבודה (הממוצע היה כ-22 יום) שסופקו על-ידי ענפים אחרים (למ"ס, 1986).

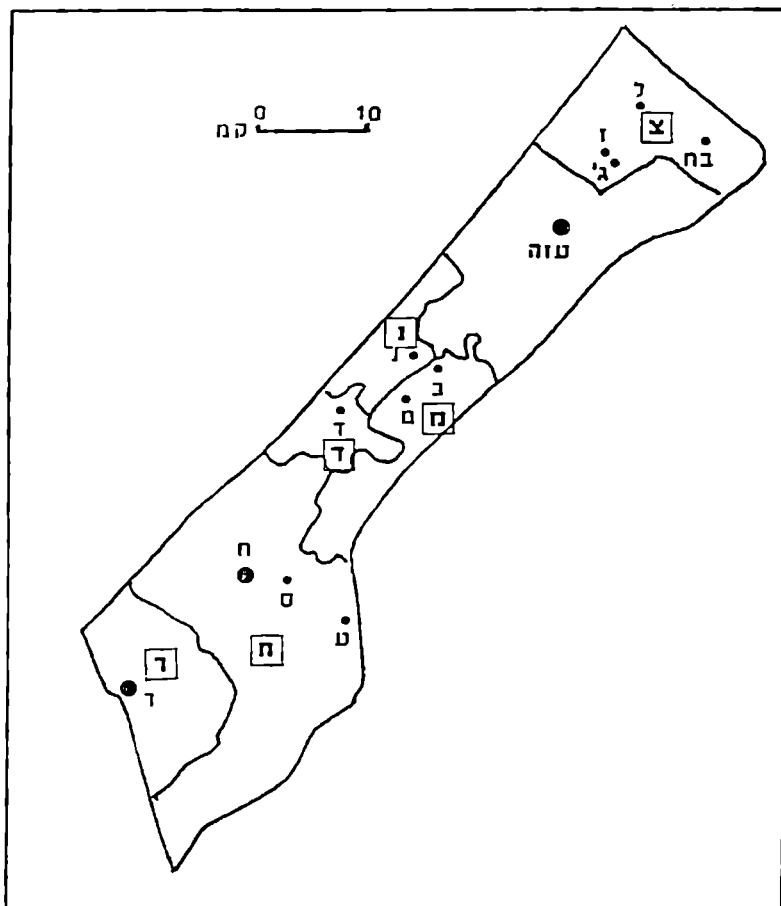
נתונים אלו מתייחסים לתבל עזה בכללותו. סקרים ממשלתיים המספקים מידע ברמה התת-איזורית, בדומה לאלו שבוצעו על-סמך צילומי אוויר, המתייחסים לשנת 1981 (נציבות המים 1982), לא בוצעו בשנים האחרונות. מהשוואתם של נתוני הסקר של שנת 1981 עם נתונים דמוגרפיים של השנים האחרונות ניתן להסיק כי באיזור חאן יונס, שהמשאבים החקלאיים שלו הם שוליים, היו ב-1986 רק כ-0.85 דונם מעובדים לנפש, בעוד שבצפון הרצועה, שמשאבי הקרקע והמים שלה הם טובים יותר, נותרו לכל נפש פחות מ-0.70 דונם. חישובים אלו מתייחסים אך ורק לאוכלוסיה „הכפרית“, דהיינו לזו שמחוץ למחנות הפליטים והעיר עזה. ייתכן, אמנם, שבתנאים מסויימים ניתן להפיק יבולים שיספקו פרנסה ניכרת, אף אם לא מלאה, משטחים מצומצמים אלו, אך בתנאים הנוכחיים אין הדבר סביר.

משמעותם של חישובים אלו מתבהרת לאור ממצאי סקר שדה, שמקורם בראיונות בכפרים ובביקורים במשקיהם של חקלאים (בעיקר בבית להיה). עבודת השדה בוצעה באביב של שנת 1987 והתרכזה בשלושה מוקדים, המיצגים את חלקי העיקריים של החבל (איזור מס' 1). בית להיה בצפון (בה נערכו גם ביקורים במשקי חקלאים), זור א-זוידה, במרכז, ובני-סוהילה, בדרום (גרוסמן, 1987).

בני סוהילה

בני-סוהילה מייצג את האיזור שבו הלחץ הכלכלי הוא רב ביותר. החקלאות חייבת להתמודד עם מגבלות קשות ושטחי החקלאות סובלים בו מאקלים שולי. שאיבת היתר גרמה גם להמלחה גוברת והולכת של מי התהום, ולירידה במפלס מי התהום (כיום כ-100 מטר), בעיה שהיתה חריפה אף בימי השילטון המצרי. בגלל בעיה זו נעקר בבני סוהילה חלק ניכר מהפרדסים שניטעו בראשית שנות השישים, וכיום יש בדרום הרצועה שטחי הדרים מועטים יחסית. גם תות השדה ושאר גידולי החקלאות הרגישים לטיב המים, אינם מהווים מרכיב משמעותי בשימושי הקרקע באיזור זה. (המליחות מגיעה לכדי 2,000 PPM בעוד שתות השדה אינו סובל מליחות העולה על 250 PPM). פלחה ונשירים, בעיקר שקדים בבעל, שערכם הכספי נמוך, מכסים את רוב (כ-70%) השטח, פרט לחולות החוף, שבהם ניתן למצוא דקלים וגני ירקות במואצי. (שטחים לחים ה„מוצצים“ מים מהחול. הם מעובדים על-ידי הסרת החול המכסה אותם. המים מצטברים על שכבת החרסית המצויה שמתחת לחול.) כדי למנוע את החרפתה של בעית המים גקבעו מכסות מים וחפירתן של בארות הוגבלה. החולות משמשים גם לגידול כרמים.

שיטת העיבוד בבעל היא מיוחדת לאיזור. הפלאחים המקומיים פיתחו שיטת חרישה שיטחית התורמת לשמירת הלחות באדמות הלס המכסות את רוב השטח. השעורה, שהיא הגידול העיקרי, נזרעת בדלילות כדי לחסוך במים, אך היבול הוא,



אירור מס' 1 - חבל עזה - יישובים עיקריים ויחידות נוף.

<u>שמות היישובים</u>	<u>יחידות נוף (אותיות ממוסגרות)</u>
ל - בית-להיה	צ - צפון
ז - נזלה	נ - נציראת ושטחי מואצי
ג' - ג'בליה	מ - מעיזי ובוריגי
בח - בית-חנון	(אזור מחנות פליטים)
נ - נציראת וזור א-זוידה	ד - דיל אל-בלח
ב - בוריגי	ח - חאן יונס (הדרום)
מ - מעיזי	ר - רפיח
ד - דיר אל-בלח (דיר דרום)	
ח - חאן יונס	
ס - בני סוהילה	
ע - עבסאן (עבס)	
ר - רפיח	

כמובן, נמוך. באצמת הלס מגדלים תושבי המקום גם אבטיחים, ירקות, וגידולי מקשה אחרים המושקים בהשקיית עזר בתקופת הקיץ.

תנאי חקלאות שוליים אלו באים לידי ביטוי במצב התעסוקה. כמחצית כוח העבודה מתפרנס מעבודה בישראל. הקיבוצים השכנים מדוים יעד חשוב ליוממים אלו. בני סהילה עצמם היא יישוב בעל אופי עירוני, ולדברי ראש המועצה בעשירית מתושביה מתפרנסים ממסחר. בתקופת המנדאט בוצע רישום מלא של כל הקרקעות, והמפה הקדסטריית שפורסמה בשנת 1942 משמשת גם כיום את צורכי המועצה המקומית, אך שלושת הדורות שעברו מאז צימצמו מאד את השטחים שבבעלותה של כל משפחה. לראש המועצמו אין, לדבריו, יותר מ-7 דונם, אם כי יש במקום מספר אנשים שבבעלותם 200 ואף 300 דונם.

הלחץ על הקרקע היה חריף אף בתקופת המנדאט. הקלאעיה (בני חאן יונס) ידועים כפלאחים ש"התבדונו" ועברו לגור עם הבדוים שבצפון הנגב, כדי להשיג קרקעות לקיום משפחותיהם. הם מהווים היום חלק נכבד מאוכלוסיית הבדוים בבקעת באר-שבע (בן-דוד, תשמ"ו). אחד מאנשי בני סהילה סיפר שבילדותו נהג לצאת עם אביו לעבוד אצל הבדוים. הם נהגו לשהות בשדות הנגב, אף מעבר לבאר-שבע, כארבעה חודשים, לתקופת החריש ולתקופת הקציר. לאחר הקציר נהגו להעמיס את היבול על חמורים וגמלים, ולחזור לבתיהם, אך כבר אז היו פלאחים שעשו את הנגב לביתם הקבוע. בעיירה הרה מתגוררים היום חלק מקרוביו. המגיעים בינם לבין קרוביהם תושבי הרצועה חודשו לאחר 1967. אין כיום הגירה מהסוג שתואר לעיל אל הנגב, אולם, הלחצים הכלכליים, והפער הרב ברמת החיים, מעודדים הגירה סמויה לנגב הישראלי באמצעות קישרי נישואין (דרמן, תשמ"ח).

זור א-זוידה

זור א-זוידה מייצגת את הקוטב המנוגד לבני סהילה מבחינת הלחץ על משאבי החקלאות בתחום הרצועה. הבדוים, תושבי המקום, נהגו בעבר לנדוד עם עדריהם עד בקעת באר-שבע. במפה בקנה מידה 1:25,000 משלהי תקופת המנדט אין למצוא כל מבנה קבע בשטח בו מצוי היישוב כיום (איור מס' 2). השטח היה בחזקתם של שבת הנציראת הסמי-נוודי, שעבדו בעצמם, אך באופן אכסטנסיבי, את האדמות הכבדות שמצפון לדייר אל-בלח. אדמות אלו שימשו בעיקר לגידולי קיץ, בגלל ניקוזן הלוקי: הגידול העיקרי היה הדורה, שנזרע בסוף החורף.

כיום מעבדים באדמות אלו בעיקר כרוב, חצילים ותפוחי-אדמה. האדמה החקלאית העיקרית היא אדמת הלס, המכסה את רוב שיטחו של היישוב, ומשמשת לגידולים שונים, הן לירקות והן להדרים. אדמה זו לא עובדה עדיין בתקופת המנדאט. הבאר הראשונה נכרתה בשנת 1936, אך כיום מעובד כמעט כל השטח בשלחין (פרט לחיטה בבעל לצורך אספקה עצמית). מגבלות הנובעות מירידת המפלס של מי התהום, ומבעיית ההמלחה של המים, הולכות ומחריפות.

חיסכון ניכר במים מושג על-ידי החלפת ההשקיה בתעלות בהשקיה בטיפטוף, אך המליחות הממוצעת היא כ-700–800 PPM, והיא גבוהה מדי לסלק, תרד, מלפפון, חסה, ומספר גידולים נוספים. במערב היישוב מצויות אדמות חול, שהמואצי שבהן הם כיום מקור הפרנסה החשוב ביותר. המואצי משמשות לעיבוד ירקות, וניתן להשיג

מהן שלושה יבולים בשנה (בעיקר: מלפפונים ועגבניות). בעבר היו אדמות אלו מונחתות כמעט לחלוטין. התמורה שעברה על בדים אלה באה לידי ביטוי קיצוני בעובדה שכיום כמעט שאין הם מגדלים בעלי-חיים.

רישום הקרקעות בוצע ב-1938 בעזרת וועדות מקומיות, ומאז נחשבת הקרקע לפרטית. לכל המשפחות הנמנות על בני המקום יש קרקע, אך למרות שהשטח היה נרחב, גרם הריבוי הטבעי ללחצים הולכים וגוברים על משאבי החקלאות. חלק מבני המקום עובד היום בישראל, אם כי רובם המכריע של התושבים מתפרנס עדיין מהחקלאות, ואינו נזקק ליוממות. מאידך, יש בכפר משפחות פליטים רבות, שהן חסרות קרקע, ורובן מתפרנסות מעבודה בישראל.

הרקע לצפיפות הרבה של מחנות הפליטים שבאיזור זה, שבו מצויים מחנות מעאזי, נציראת, ובוריג', מוסבר בדלילות האוכלוסיה שלו כאשר הם הוקמו. הקרקע היתה אן פנויה עדיין, ברובה הגדול, והשטח שממזרח לזור א-זוידה היה למעשה חלק מנפת באר-שבע. נפה זו נחשבה לטריטוריה בדוית, ואחד הביטויים לכך היה שבשטחה לא בוצע רישום קרקעות בתקופת המנדט. לעובדה זו יש, כידוע, השלכות משמעותיות כיום, עקב אייכולתם של הבדווים להוכיח את זכויות החזקה שלהם על קרקעות שברשותם.

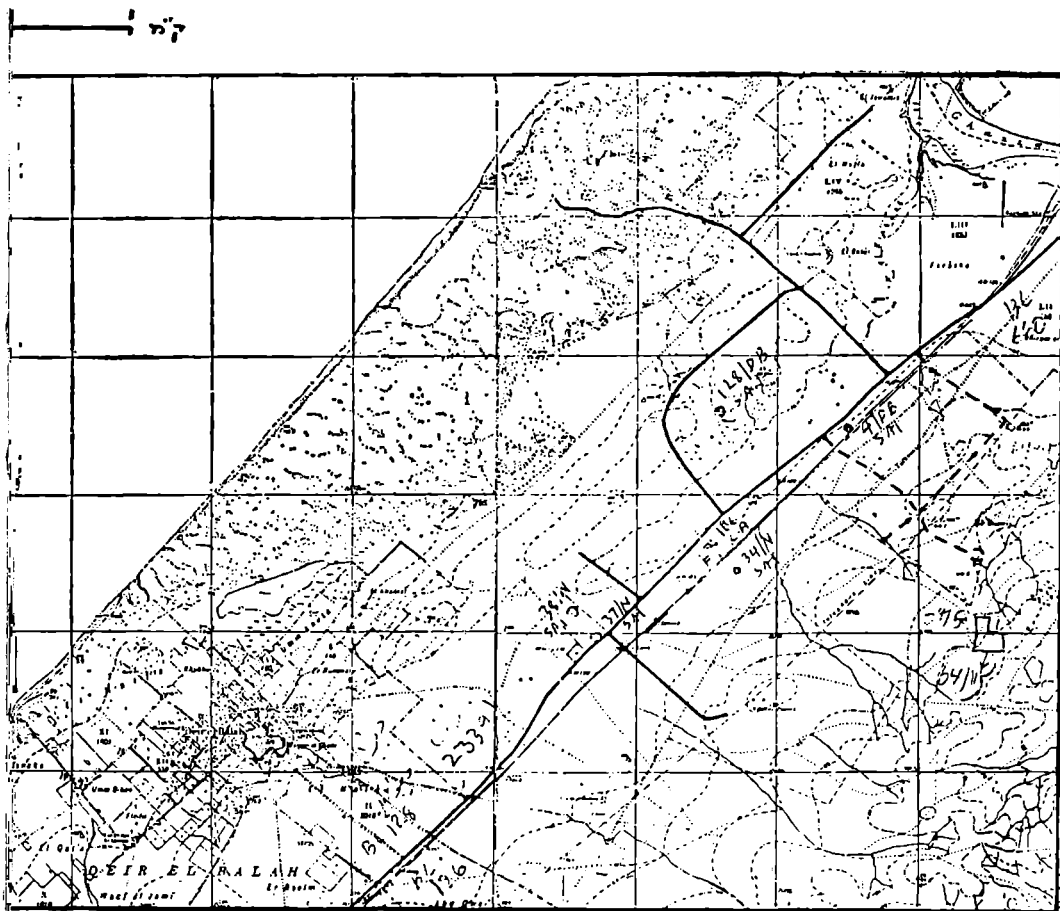
בית להיה

האיזור השלישי שבו נבדק השימוש החקלאי בקרקע הוא שטחו של הכפר בית להיה שבצפון הרצועה. כפר זה נמצא באיזור שחקלאותו היא כיום האינטנסיבית ביותר, וגם הוא עבר תמורות מרחיקות לכת בשימושי הקרקע. המליחות הנמוכה מאפשרת את עיבודם של הגידולים המכניסים ביותר. כאן נמצא, על-כן, המרכז העיקרי של ענף תות השדה ברצועה. ענף זה נהנה גם מתפרוסתן הנרחבת של האדמות החוליות. קרקעות קלות אלה מספקות כיום, באופן פרדוכסלי, פרנסה בשפע ותחת הגדל בהן ידוע כמשובח ביותר. זאת, למרות שהן נחשבו לבעייתיות ביותר בעבר, כאשר הפלחה החרבה היתה מקור הפרנסה העיקרי.

יש במקרה זה מעין חזרה על תהליך הפיתוח המהפכני שעבר על השרון, ש, מהפכת ההדרים" התרחשה בו בעיקבות גיליוו של מפלס הסקיה, אלא שבית להיה מייצג מצב קיצוני יותר. החולות הנודדים שכיסו חלק ניכר משטח, לא התאימו אף למרעה. מצפון לכפר מצוי מסגד שנקבר בחולות, וסיפרות הנוסעים של המאה הקודמת מספקת מספר עדויות של ממש על בעיית הדיונות. ידוע אף על כפר שנקבר בחול (ראה בן-אריה, תשמ"ז; גרוסמן, תשמ"ח). הפרנסה העיקרית של תושבי הכפר בעבר היתה, על-כן, על הדיג.

האינטנסיביות החקלאית בשטחי בית להיה מתבטאת גם בדגש הרב של גידולי הירקות. בתי גידול מכוסים פלסטיק (חממות) ומנהרות פלסטיק גבוהות תופסים שטחים נרחבים יחסית (בתבל עזה יש כיום למעלה מ-1,000 דונם של גידולים מעין אלו, ושלושה מפעלים הבונים חממות. לאחרונה הוקם גם מפעל לייצור פלסטיק), אם כי שטחי החממות נופלים בגודלם מאלו המצויים במנהרות נמוכות או בשטח פתוח (כ-50,000 דונם). שטחי ההדרים, שהיו בעבר (אף בשנות השיבעים) הדומיננטיים באיזור זה, מפנים את מקומם לירקות, לתות שדה, ולגידולים אחרים המאופיינים בהיותם עתירי עבודה.

איור מס' 2 - זור א-זוידה בתקופת המנדאט הבריטי



בית להיה ידועה גם כיישוב שבו נעשה ניסיון מעניין מבחינה חברתית. פועלת בו עמותה לגידול תות שדה (עמותה קואופרטיבית נוספת, לגידולי שדה, מצויה בדיר אל-בלח). ברשות העמותה חחנה המספקת כלים מכניים וכלי עבודה אחרים לחבריה. היא דואגת לרכישת תשומות (כגון פלסטיק ודשנים) במשותף ומספקת שירותי שיווק משותפים (התקנון שלה מחייב שיווק משותף) באמצעות אגרקסו.

העמותות שבחבל עזה מקבלות סיוע מאירגוני סעד בינלאומיים, וזכות לברכתו של הממשל, המשמש כצינור להעברת תשלומי הסיוע (ברצועה קיימות התאגדויות נוספות לצורכי סעד, שלא זכו להכרה ולתמיכה רישמית). יש, עם זאת, בעיות לא מועטות בפעילותו של מוסד מעין זה. משיחה שקיימתי עם מזכיר האגודה ומספר חקלאים בבית להיה מתברר שהקף החברות בה הוא מצומצם, ורבים מהחקלאים המקומיים מעדיפים התקשרויות על בסיס מסחרי על-פני קבלת שרותים באמצעות האגודה. בין השאר נשמעו טענות על היעילות הנמוכה של תחזוקת הכלים המכניים, ועל קשיים בהשגת השרותים החיוניים, „בעונה הבוערת“.

בגלל החקלאות האינטנסיבית של בית להיה, בוצעו בכפר זה מספר ראיונות אישיים עם חקלאים. מטרתם היתה לגלות את מידת ההזדקקות לעבודות חוץ, וכן את השפעת היוממות על מערך שימושי הקרקע. עבודת השדה לא סיפקה תשובות חד-משמעיות לשאלות אלו, אך גילתה שקיימת בעיה קשה של מחסור בקרקע. גודל השטח שהיה בבעלותם של ארבעת המרואיינים, שהוצגו על-ידי אנשי משרד החקלאות כחקלאים טובים (אחד הביקורים שולב בסיוור שנועד לספק ייעוץ והדרכה לשניים מהמרואיינים, אשר פנו למשרד בבקשה לסיוע במלחמה נגד מזיקים בחממות המלפפונים). נע בין דונם אחד ל-13 דונם.

ה„חקלאי“ בעל הדונם היחיד עיבד שיטחי מואצי בתנאי אריסות. גם רוב שיטחי העיבד שהיו בחזקתם של החקלאים האחרים, הוחזקו באריסות, שתנאיה, כפי שמקובל במקום זה, התבססו על חלוקה שווה (50:50) הן בתשומות והן בתפוקה. אחד החקלאים, שבבעלותו שלושה דונם, הסביר שברשות אביו היו 15 דונם, אך היו לא חמישה בנים, שכל אחד מהם נותר עם 3 דונם בלבד. באדמה זו מצויות החממות שלו, שהוקדשו לגידול מלפפונים, אך נוסף על-כך היו ברשותו כ-50 דונם שקיבל בתנאי אריסות מאחד הסוחרים העשירים שרכש קרקעות רבות בכפר זה.

שותפות עם קרובי משפחה נפוצה גם היא. אחד החקלאים (שברשותו היו 9 דונם). דיווח על שותפות עם דודו (שטח זה היה בן 12 דונם). חקלאי זה ניצל את השטח הפרטי שלו לגידול תות שדה בעזרת בני משפחתו, בעוד שהשטחים שעיבד בתנאי אריסות הוקדשו לתפוחי-אדמה, ירקות וקישואים. מקרה זה מספק דוגמה לצורת החיים המשלבת תעסוקה בישראל עם עבודה אינטנסיבית בחקלאות, שכן חקלאי זה מתפרנס מעבודה מלאה במשמרת לילה בבית חרושת לשימורים, אף כי הוא מקדיש את רוב שעות היום (פרט לשעות המנוחה) לניהול מישקו החקלאי בעזרת אשתו, וחלק מילדיו. אחד מששת בניו לומד רפואה ביוגוסלביה, והוא מממן את לימודיו באמצעות עבודתו ועבודת בני משפחתו.

ההשקעה בדור הבא מסביר, אולי, את הנכונות הרבה לעבודה המאומצת. ללא מחקר שיטתי, קשה לדעת, מכל-מקום, באיזו מידה גיתן להתייחס למקרה זה כאל מקרה מיצג.

אך כל המרוויינים בכפר זה טענו שהם זוכים לסיוע בני משפחתם בעבודת החקלאות. הם לא התקשו להשיג, נוסף על-כך, עובדים לעונות הבערות. ייתכן, בכל זאת, ששכר העבודה הגבוה יחסית, פגם בכושר הייצור במידה מסויימת, שכן התשלום שנדרשו לשלם היה דומה, למדי, לדבריהם, לזה ששולם תמורת עבודה שכירה בישראל. יש להניח שבנושא זה יש נטייה מסויימת לדיווח-יתר.

ביחס לנתונים אחרים, במיוחד גדל השטח וערך הייצור הנטיה עשויה להיות הפוכה. לפי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לראשית שנת 1986 היה השכר היומי לעבודה, הן בחקלאות המקומית והן בחקלאות בישראל כ-13.7 ש"ח (למ"ס, 1986). המרוויינים טענו שהוא היה כ-20 ש"ח ליום.

ניתן לזהות גם מקרים של זניחת החקלאות, או עיבוד-חסר, הנובע מהנטיה הגוברת לתעסוקות חוץ. אחד החקלאים שרואיינו מייצג קבוצה זו. כל 13 הדונם המעובדים על-ידו הם בבעלותו, והם הוקדשו להדרים (8 דונם) ולירקות ללא בתי צמיחה (5 דונם). אחד מבניו עובד בישראל, והוא מתפרנס בעיקר מעבודה לא-חקלאית בכפר עצמו. הבנים והבנות מסייעים לו, לדבריו, בעבודות החקלאות, אך אין הוא מעסיק פועלים. היכול נמסר לקבלן בעודו מחובר לקרקע (דמאן), ולכן הוא פטור מדאגה לעבודה בעונת הקטיפ והאיסוף. יצויין שרוב החקלאים האחרים קנו יבולים ב,דמאן" והתפרנסו (או נשאו בהפסד) מההפרש שבין השקעתם למחיר התוצרת.

קבלנות המשנה מצביעה על יעילות נמוכה של ניצול המשאבים, שכן חלק ניכר מהרנטה אינו נובע מתרומה ממשית לייצור. הרנטה הגבוהה נובעת מהפער ההולך וגדל בין הביקוש וההצע של קרקע. לעומת זאת יש הצע רב של שרותי עבודה מקומיים למרות העבודה הרבה בישראל. קשה, עם זאת, לבודד את השפעתה של העבודה בישראל מתופעות האבטלה הסמויה, או מתופעות הנובעות מהבדלים בכישורים, בשאיפות כלכליות, ובמוטיבציה, המתבטאות בשיטות החקלאות הגוהגות בכפר זה.

סיכומי הממצאים ומשמעותם

השוני הרב במשאבים, המתבטא במגוון הניכר של הגידולים החקלאיים, כמו גם ההבדלים המקומיים בלחץ האוכלוסין, מקשים על הסקת מסקנות כוללניות לגבי כושר הנשיאה החקלאי של חבל עזה בכללותו. אולם, אף ללא ניתוח כמותי מלא ניתן להסיק מהאמור לעיל שפרט לחלקים מועטים של החבל (כגון זור א-זוידה), כושר הנשיאה הוא מוגבל, ואין החקלאות, ברמתה הנוכחית, מאפשרת לספק פרנסה של ממש ליוממים (המהווים כמחצית האוכלוסיה), המוצאים היום את מחיתם באמצעות עבודה בישראל.

ממצאים עיקריים ממחקרים ברמת הגולן, וביהודה ושומרון

הפטנציאל החקלאי של יהודה ושומרון הוא קל יותר להערכה משמעותיות ברמת האיזור. היות, שהיה הראשון ברשימת העצים שהוצעה להם המלוכה במשל יותם, הוא עדיין „המלך” בשומרון, זאילו הגפן משחקפת תפקיד דומה בהר חברון (קרמון, 1985). גם בין הדרוזים בגולן יש גידול בעל אופי איזורי מובהק, המאפשר לבטא באמצעותו

באופן משמעותי את הפוטנציאל החקלאי האיזורי. הדיון באיזורים אלו יתבסס, על-כן, על סיכומי ממצאים של עבודות שעסקו בנייתו של ענף החקלאות הדומיננטי בכל אחד מהם.

אחת הדוגמאות הבולטות לניצול יעיל של הפוטנציאל החקלאי היא ענף התפוחים ביישובי הדרוזים ברמת הגולן. הדרוזים מפיקים 60%—70% מהכנסתם מתפוחי עץ מחלקות ששטחן אינו עולה על חצי דונם לנפש (אין חישוב זה כולל את שטחי החקלאות המוקדשים למרעה ולגידולי חקלאות אחרים. באמצעותם ניתן להביא את שיעור ההכנסה מחקלאות ל-80 אחוז). רבות מחלקות התפוחים מצויות במדרונות תלולים שהוכשרו רק לאחרונה. התפוחים הם בעלי טיב גבוה (ערך התפוקה הוא כאלף דולר לנפש לשנה), אבל היבולים נמוכים (0.4 עד 3 טון לדונם) בעיקר בגלל המחסור במים. המים הם, אכן, המגבלה העיקרית להגברת הייצור. הביקוש המוגבר למים מתבטא בכרייתן של בריכות אגירה רבות, לרוב ללא אישור מתאים (כהן, 1988). מצב עתידות המים טוב יותר, עם זאת, מזה של חבל עזה, בה ניצול-היתר גורם, כאמור, להמלחה מואצת של מי התהום.

מגבלת המים חריפה אף יותר בשטחי יהודה ושומרון, שבהם רוב החקלאות מבוססת על גידולי בעל-חיים. חישוב גם ביותר מלמד שבתנאי חקלאות הזית של השומרון יהיה צורך בכ-10 דונם לנפש כדי לספק פרנסה מלאה בתנאי החקלאות המקובלת כיום. מסקנה זו מבוססת על חישוב של ההכנסה, הכוללת גם תמורה לעבודה (סה"כ כ-12,500 ש"ח לשנה במחירי 1987, ראה טבלה 1), שניתן להפיק ממשק משפחתי בן 50 דונם, שרובם מוקדשים לזיתים ומיעוטם לשקדים, לירקות ומקשה בבעל-מכאן, שפרנסתם של מיליון התושבים לערך (ולא 800,000 כפי שמקובל להניח) המתגוררים כיום ביהודה ושומרון, תדרוש כ-10 מיליון דונם. שטח זה הוא כפול, כמעט, מכל שטח של יהודה ושומרון.

אף כי הזית הולך וכובש מקום מרכזי בנוף על חשבון גידולי הפלחה (GROSSMAN, 1984A), יש להביא בחשבון את התרומה הגבוהה שניתן להפיק מגידולים אחרים, אף אם שטחיהם מועטים מאלו המוקדשים לעיבוד הזיתים. בהר חברון תופס הגפן את המקום הראשון בנוף. ההכנסה מגידול הגפן גבוהה יותר מזו של הזית. (GROSSMAN, 1984B). המשקל הרב של עצי הפרי לעומת הפלחה בהר חברון בא לידי ביטוי בעובדה שב-1982 היה 0.032 דונם פלחה לכל דונם של גפנים ושזיפים (חושב על-סמך נתוני משרד החקלאות של הממשל האזרחי להר חברון לשנת 1982). הגפן מספקת עבודה רבה יותר מהזית (עד 14.5 יום לדונם, 8 מהם בבציר), וההכנסה ממנה גבוהה ביותר (עד 1.4 ש"ח נטו לקילוגרם). כרם משפחתי בן 9 דונם (1.5 דונם לנפש) יכול לספק, על-כן, פרנסה ברמה של כ-2,000 ש"ח לנפש).

במשק המתמחה בכרם מעין זה יש עודף של ידים עובדות בלתי-מנוצלות, ועל-כן הוא יוכל להרחיב את הכנסת המשפחה באמצעות עיסוקים אחרים. יש להניח, מכל מקום, שביישובים כחלחול ובית אומר יכולות משפחות רבות להתפרנס עדיין מהחקלאות בלבד (בחלחול הסתכם היבול ב-1982 בכ-1,400 קילוגרם לנפש, אך הממוצע להר חברון כולו היה באותה שנה כ-800 קילוגרם לנפש. ראה GROSSMAN, 1984B).

בצפון השומרון (נפות ג'נין וטול-כרם) ניתן למצוא שטחי חקלאות המאפשרים חקלאות שלחין אינטנסיבית יותר. הפוטנציאל מנוצל כבר ברובו, ובעיית המים לשימוש

חקלאי בשטח זה היא עדינה, אף אם אינה חריפה כפי שהיא ברצועת עזה, בגלל התחרות על המקורות המוגבלים בין חקלאים אלו לבין החקלאים הישראליים. מאידך, חקלאות השומרון הצפונית והמערבית יכולה להפיק תועלת רבה מקירבתה לשווקים הישראליים ולנצל יתרון יחסי זה להגברת היצור, אם אכן יופחתו השטחים המוקדשים לגידולים עתירי עבודה בישראל. בשטחים אלו טמון הפוטנציאל העיקרי לפיתוח בעתיד.

מכנה היפותטי של משק משפחתי בשומרון המבוסס על זיתים ועל

ירקות ומקשה כבעל — (1987)

תשומת עבודה
ה ע ר ך
לדונם (ימים)

תשומת עבודה	סה"כ לעונת הקטיף	רווח (כולל תמורה לעבודה)	גודל קנת הקטיף השטח הדרוש למשק (דונם)	קנת הקטיף (המסיק; האסיף)	סה"כ	זיתים (שיטה מודרנית)
120	195	6180	206.0	30	4	6.5
50	80	2000	400.0	5	10	16
32.5	50	1725	345.0	5	6.5	10
15	22.5	1580	316.0	5	3	4.5
15	25.5	1025	205.0	5	3	5.1
—	373	12510	—	50	—	42.1

ה ע ר ה :

מוגש כדוגמא אך לא כתכנית משקית מחייבת.

מעובד (ומותאם למחירי 1987) מתוך :

מפקדת איזור יהודה ושומרון, משרד החקלאות, מחלקת תכנון ופיתוח, תחשיבים למטעים, גידולי שדה וירקות, יוני 1980.

סיכום ומסקנות

יש להניח שסגירתם של מקורות פרנסה בישראל עשויה להגביר, בשלב המיידני, את השיבה לחקלאות בשטחים, אך גם אם כדאיות העיבוד של ענפי החקלאות עתירי העבודה תגבר, יש להטיל ספק ביכולתה של החקלאות הערבית ביהודה, שומרון, ועזה, לספק תחליף יעיל לירידה בביקוש לתעסוקה במגזר היהודי בישראל. יש מקום לצפות, בכל זאת, לחזרה מסוימת של עובדים לחקלאות אם יסתמו מקורות הפרנסה בישראל. שיעור העובדים בחקלאות השטחים יגיע, אולי, עד ל-40% מכלל כח העבודה במקום 20% לערך המועסקים בה כיום. למרות זאת, אין ספק שייקשה על רוב העובדים הבלתי-מקצועיים שייפלטו מעבודתם בישראל למצוא תעסוקה מתאימה בחקלאות בכפרי מוצאם, אף אם יהיו מוכנים לכך.

נראה, מכל מקום, שללא מהפכה דרסטית ביותר, שמשמעותה ניצול יעיל של מקורות מים קיימים או חדשים, אין לצפות לישועה רבה מפיתוח החקלאות ברוב שטחי יהודה ושומרון, ובעיקר באלו המתבססים על ענף הזית. המשק המבוסס על ענף הגפן, התפוח, ועל גידולי השלחין השונים, מצוי במצב טוב מזה של המשק המתבסס על גידולי הזית. הכשרות הקרקע הרבות בתחום הר חברון (הבולטות באיזור גוש עציון) משקפות את המגמה הנמשכת גם כיום של הגברת השימוש בקרקע לגידול כרמי גפן, אך מגמת האינטנסיפיקציה אינה מוגבלת לשטחים אלו בלבד. גם בשולי המדבר ובלב השומרון יש הכשרות קרקע נרחבות, אף כי משאביהם נופלים מאלו של הרי חברון. תופעת העליה בתעסוקה חקלאית הוא, כיום, יוצאת דופן למדי. הביקוש לעובדים חקלאיים מצוי בעולם הרחב בירידה מתמדת, והדימוי השלילי של „הפלאח“ או ה-PEASANT, פוגע בנכונותם של בני הכפר לחזור לעבודות השדה גם כאשר הפרנסה מצויה בהם. יש, מכל מקום, להביא בחשבון את מצבה המיוחד של ארץ-ישראל בנושא זה. המבנה הכלכלי הוא שונה מזה המצוי בארצות המתפתחות, התלויות במוצר יחיד (או מוצרים מועטים). מוצר מעין זה חשוף לתנודות מחירים שאין להם כל זיקה למצב הכלכלה המקומית. המגזר היהודי מספק, אמנם, מעין „ארץ יצוא“ ליצרון הערבי, אך „ייצוא“ זה הוא בעל אופי מגוון המהווה מקור הכנסה יציב וגבוה, לפחות בהשוואה לרוב הארצות המתפתחות.

יש להביא בחשבון גם את השפעת האידיאולוגיות הציונית, והיחס המיוחד שלה לחקלאות. אידיאולוגיה זו לא יכלה שלא להקריין מיחסה החיובי לחקלאות גם על המגזר הערבי השכן. הכפר הערבי בישראל משמש, בעקבות הצלחתו בקליטת חידושי, מודל לחיקוי גם לכפר שבשטחים. תופעות ייחודיות אלו נותנות יסוד להאמין שהאינטנסיפיקציה של החקלאות בשטחים תימשך גם בעתיד.

מקורות

- ל' אפלבוים וח' מרגוליס (1985), „מגמות בהתפתחות תבנית היישוב“, הכפר הישראלי לכראת שנת 2000, רחובות, המרכז לחקר התישבות כפרית ועירונית, ב.
- י' בן-אריה (תשמ"ז), „היישובים הכפריים בסניג'ק עזה (כולל יפו ורמלה) בשנות השבעים של המאה התשע-עשרה“, ישלם, ה, תשמ"ו, עמ' 139—187.
- י' בן-דוד (תשמ"ו), „הבדווים בנגב, 1900—1960“, עידן, עמ' 81—99.
- ד' גרוסמן (1987), השפעת היוממות יאל עובדים מחבל עזה על שימושי הקרקע לחקלאות בכפרי המוצא, דו"ח מחקר, מוגש למכון לחקר עזה וסיני.
- ד' גרוסמן (תשמ"ח), „היישוב הכפרי במישור-פלשת ובשפלה הסמוכה, 1835—1945“, קתדרה, מ"ה, עמ' 57—86.
- ע' דרמן (תשמ"ח), בקעת באר-שבע נייר עמדה, המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בר-אילן.
- נ' חרובי ונ' כסלו (1986), שינוי המבנה של המשק המשפחתי, רחובות, המרכז לחקר התישבות כפרית ועירונית.
- א' כהן (1888), ענף תפוחי העץ בכפרי הרדזיים בצפון הגילון והשפעתו על האזור, עבודת מחקר במסגרת המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בר-אילן.
- למ"ס (1986), סקרי משטחת ביהודה, שומרון וחבל עזה 1986—1979, פנימי.
- מחלקת התכנון, חבל עזה (1986 ?) אומדן ייצור חקלאי בחבל עזה, 1986—1985.
- משרד החקלאות של הממשל האזרחי, נתונים על היבול החקלאי לשנת 1982, הר חברון, פנימי.
- נציבות המים (1882), רצועת עזה — השטחים המעובדים.
- י' קרמון (1985), „גידול הגפן בחברון“, אריאל, עמ' 40—41, 88—94.

D. Grossman (1984A), "Agricultural Intensification and Population in Northern Samaria : Changes in The Olivegrain Ratio", *Geografiska Annaler*, 66, SER. B, PP. 135—144.

D. Grossman, (1984B), "Land Use Modifications and Population Growth in The Southern Hebron Mountains", in : R. Majoral and F. Lopez (EDS.), *Rural Life in Highlands and High Latitude Zones*, Barcelona : Univ. of Barcelona, PP. 153—162.

H. Lofgren (1982), *Migration From THE West Bank*, Unpublished Ms., University of Stockholm.

אלכסנדר פוזונסקי ארבע משימות לקידום המדיניות הקרקעית - צורך השעה

התבוסה שנחלה ההצעה לשנות את תנאי הקצאת קרקע בחכירה שלפיה על החוכר היה לשלם 99% ממחיר הקרקע ותקופת החכירה היתה אמורה להתחדש אוטומטית כל 49 שנים עד לאין סוף – יצרה רגיעה ונפוג המתח ששרר על רקע זה בדיוני מועצת מקרקעי ישראל.

מן הראוי היה לנחם מה הגורם העיקרי לתבוסה זו. מה גרם לכך שההצעה נפלה במועצת מקרקעי ישראל כשבעדה היה קול אחד בלבד. סבורני, כי בעמדות של מצביעים נגד ההצעה הכריע נימוק אחד והוא החרדה, כי השינויים המוצעים בשיטת החכירה, שלמעשה היו הופכים אותה למכירה, היו גורמים להשמטת הקרקע מידי היהודים.

עם כל המשקל שבנימוק של סכנת העברת קרקע לזרים הרי הוא לא היחיד בהתנגדות למכירת הקרקע או מכירה במסווה חכירה. לו היה זה הנימוק היחיד, הרי ברגע שהכנסת תחוקק חוק בדבר רכישת קרקע ע"י זרים לא תהיה כל מניעה למכור קרקע או להחכיר אותה בתנאים דומים למכירה.

האידיאולוגיה של קרקע לאומית טומנת בחובה מלבד ערכי ההשתכנות וההתיישבות היהודית, עוד יסודות חברתיים, כלכליים ותכנוניים. לאידיאולוגיה זו צריך לתת ביטוי, בשעת רגיעה, בוויכוח הציבורי על בעלות הקרקע. צריך לנצל את הזמן כדי להסביר לציבור את מהות האידאה של קרקע לאומית. הרי אין להשלות את עצמנו כי הוויכוח תם. יש להניח שהוא יחזור כפי שהיה בעבר באמצע שנות הששים ואחר-כך בתחילת שנות השבעים ושוב חוזר בשנות השמונים. יש להניח שהפולמוס הציבורי יחזור בעת הבחירות לכנסת ב-88 או לכל המאוחר בשנות ה-90 של המאה. אז הוא יכול להיות חריף יותר, כאשר יחוקק החוק בדבר רכישת קרקע ע"י זרים יתגברו הלחצים של גופים אינטרסנטיים. לאור הנ"ל מוטלות עלינו כמה משימות; משימה ראשונה: עלינו להחדיר בכל האמצעים של הסברה מודרנית, את ההכרה, כי אינטרס כל עם ישראל, בתנאים שנמצאת מדינת ישראל, דורש כי הקרקע לא תימכר. לשם הסברה כזו דרושים כמה סקרים-מחקרים, לדוגמה: שיטת החכירה במבחן היסטורי, לקחים ממכירת כ-60,000 דונם (הכמות לא נקבעה סופית) שנמכרו במסגרת ההרשאה של 100,000 דונם וכו'.

משימה שנייה: שיפור החכירה וחיווקה. כאן העבודה היא רבה, אבל יחד עם זאת מוגדרת. לדוגמה: שיטת ההיוון המוכרת ע"י המינהל כשיטה יעילה דורשת שיפורים בכלל ומפנה בדבר משיכת החוכרים הוותיקים להיכלל בשיטת ההיוון בפרט. יש להתחיל בהכנת חוק חכירה, שעיקריו מקומם גם בחוקה המיוחדת במדינת ישראל. חוק כזה עשוי לפתור הרבה בעיות אירגוניות והסברתיות, להמעט את החיכוכים בין מינהל מקרקעי ישראל לבין ציבור יוזמים וחוכרים וכו'. במסגרת המשימה הזו יש לתת את הדעת לניסוח חוזה אחיד של קרקע עירונית, דבר המעורר ספקות, בפרקטיקה של היום, באי-ודאות של כמה סעיפים שבו, הנוגדים

לזכויות התוכר מצד אחד, ולהבטחת אינטרס הציבור, מצד שני. אותו הדבר, במידת מה, נוגע לחוזים של קרקע חקלאית.

משימה שלישית: ערבים, אורחי ישראל, תובעים שטח מחיה בקרקע. זכות הערבים לקרקע נדונה עוד לפני קום המדינה וכבר אז העמדה שנקטה מדינת ישראל בסוגיה זו, אחרי הקמתה, באה לביטוי ע"י ד"ר א. גרנות בספרו „בהתנחל עם“. לדעתו „... לקרן הקיימת אינו שייך אלא חלק של הרכוש היהודי בקרקע, הרי שמן היושר והצדק, כי שטחים מעטים אלה שבידי הקרן הקיימת יעמדו לרשותם של אותם היהודים השואפים לחיות חיי איכר בארץ ישראל, אילו יוכלנו לשער בנפשנו, שהנה יום אחד קם ונהיה הדבר שכל אדמת הארץ היתה לקנין הכלל, כי אז ורק אז אפשר היה לטעון כדבר מובן מאליו, לשינוי זכויות של כל התושבים לגבי רשות השימוש באדמה. אך אין להתעלם מן העובדה, מה קטן הוא שטח הקרקע שבידי הקרן הקיימת, ביחס למספר היהודים השואפים לנחלה בארץ.

ואף זאת יש לזכור כדבר עיקרי מאוד: אין לדון על בעיית ארץ ישראל רק מבחינת היהודים היושבים בה, כי היא נוגעת ליהודים שבכל העולם ולגורל עתידם. אילו הסתנו את דעתנו מכל הגורמים והטעמים החיוניים האלה, היינו מגיעים בהכרח לידי מצב משונה, כי חוץ מענפי הכלכלה המעטים שטעונים ידיעות מיוחדות מקצועיות על פי רוב, לא היתה לו ליהודי דריסת רגל בשאר התחומים של הפעולה המשקית והכלכלית בארץ ישראל. באופן כזה נמצא ביתנו הלאומי לקוי בעצם יסודותיו ובעצם יעדו, להקים חברה עברית בריאה ותקינה בכל ענפי הכלכלה“.

מאז הוקמה הקרן הקיימת לישראל ע"י הקונגרס הציוני החמישי בשנת 1904, והתאגדה כחברה באנגליה בשנת 1907 — דעה זו של ד"ר א. גרנות היתה זהה עם המדיניות של המוסדות הלאומיים. לאחר מכן, עם קום מדינת ישראל, נתקבל חוק הקרן הקיימת לישראל ב-1953. בתזכיר ההתאגדות שלה הוכרז בסעיף 3, כי המטרות שלמענן הוקמה האגודה הן — לפי ההוראות המפורטות להלן:

„לקנות, לרכוש בחכירה או בחליפין, לקבל בחכירה או באופן אחר — קרקעות, יערות, זכויות חזקה ושיעבורי הנאה מכל הזכויות כיוצא באלו, וכן נכסי דלא ניירי מכל סוג אחר בתחום שנקבע (והוא כולל לפי מוכנו בתזכיר זה את מדינת ישראל בכל שטח הנתון לשיפוטא של ממשלת ישראל) או בכל חלק ממנה לשם יישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים“.

יישוב יהודים זאת היא מטרה שלשמה נוסדה הקרן הקיימת לישראל וכל פעולותיה מבוססות על הגשמת היעד הזה. לא לקרן הקיימת לישראל יש לבוא בדרישות: מסירת קרקע ללא יהודים, היות ואין לה היכולת המשפטית והאידיאולוגית לענות בחיוב על תביעות האלה. את הבעיה של אספקת קרקע ללא יהודים צריכה לפתור מדינת ישראל ע"י מינהל מקרקעי ישראל. על המינהל לאתר את הצרכים בקרקע של אורחי ישראל הלא יהודים ולתכנן קרקע התואמת את הצרכים של חלק האוכלוסייה הזו של מדינת ישראל.

הקרן הקיימת לישראל כשותפה הפריטטית במועצת מקרקעי ישראל צריכה לתמוך בתכנון הקרקעות של המדינה ושל רשות הפיתוח ובמידת הצורך לבצע חליפין בקרקעות בין המדינה ורשות הפיתוח לבין הקרן הקיימת לישראל, האם החילופין יכולים לפתור

בעיות איחוד קרקעות הומוגניות, שכונות וכו'. הקרן הקיימת אינה יכולה להתעלם מן הבעיה, משום שמדיניות קרקעית בישראל אינה ניתנת לחלוקה.

עד היום לא נקבעה מדיניות קרקעית לגבי המיעוט הערבי. פה ושם מתקבלות החלטות ספוראדיות, שלפעמים אפילו מפלות לטובה את האוכלוסיה הערבית, אבל בדרך כלל המצב הוא בלתי נסבל משום שאין תכנון קרקעי כולל שיאפשר לענות על דרישות צודקות של האזרחים הערבים לשטחי קרקע להשתכנות, לצרכי תרבות, נופש וכו' בגבולות ריכוזיהם וקהילותיהם.

בנושא זה דרוש דיון מעמיק, שאין לברוח ממנו ולהפסיק עם מדיניות של בת-יענה. נעשו בנדון מחקרים ונערכו סקרים שיעזרו לדיון ולקבלת החלטות.

האזרחים הערבים מחפשים דרכים עקלקלות לפעמים ולעתים אף אלימות, על-מנת לספק את צרכיהם וגם לא נמנעים מפניות לבית דין גבוה לצדק. הנושא טעון חומר גמץ. וכאן יפה שעה אחת קודם למנוע פורענויות ע"י מדיניות שתספק את הדרישות הצודקות של המיעוט הערבי לזכויות לגיטימיות, כאזרחי ישראל, לשטחי קרקע סבירים שיתאימו למציאות הפוליטית ולאפשרויות של מדינת ישראל.

משימה רביעית: מדיניות הקרקע החקלאית דורשת שידוד מערבות. בעית המשבר בחקלאות בכלל ובהתישבות העובדת בפרט אינה מוצאת את פתרונה. לאחרונה נוספה בעיה שלא ניתן לה עדיין פירסום, אולם חשיבותה היא רבה מהרבה בחינות. התגלה שקיימים בארץ 150,000 דונם קרקע חקלאית שאינם מעובדים מסיבות שונות; הקרקע הוזנחה על ידי המחזיקים בה בכח בגלל המשבר הפיננסי וחברתי, ציפיות ספקולטיביות לשינוי יעוד וניצול העתיד לבא, עויבות וכו'.

מתעוררת הבעיה של השבת הקרקע הלאומית לבעלי מקרקעי ישראל. למי תינתן הקרקע שתותזר? מי יהיה הגוף שיחזיק בה ויעבד עד שתימסר לחוכרים חדשים. האם אין צורך כבר כעת לחרוש את הקרקע העזובה אריש פוליטי כדי למנוע תפיסתה על ידי גורמים לא מוסמכים לכך? עצם קיום קרקעות חקלאיות בלתי מעובדות מהוות פרצה הקוראת לפולש או לשותפות לניצול, הנוגד את עיקר ותנאי החכירה. כתמים לבנים אלה על מפה של 4,2 מיליון דונם קרקע חקלאית לאומית מהווים הפסד כלכלי ופוליטי מצער למשק המדינה.

מוטל על האחראים לכך למצוא בהקדם פתרון למעוות, ויפה שעת אחת קודם.



הגשמת ארבע המשימות היא צורך השעה ותתרום לגיבוש אידיאולוגי של מדיניות קרקעית בישראל העומדת במבחן במחצית היובל השני לקיומה.

אגמות כלליות בהתפתחות החקלאית

ד"ר חיים צבן

בבואנו לדון על המדיניות הקרקעית בחקלאות הישראלית, חובתנו לבחון בראש ובראשונה את המצב הכללי בחקלאות ואת התפתחויות שהביאו את החקלאות עד הלום. בכל התקופה, מאז 1950, כשהחל הפיתוח המהיר בחקלאות הישראלית, ועד לשנת 1985 — חל גידול מרשים בגורמי הייצור החקלאיים, כפי שניתן לראות בנתונים הבאים:

אחוז השינוי השנתי הממוצע בגורמי הייצור החקלאיים

1.6 —	שטחי קרקע מעובדים
5.3 —	שטחי שלחין
4.1 —	מים
0.7 —	עבודה
5.7 —	מלאי ההון הגלמי
4.6 —	מלאי ההון הנקי
7.3 —	ערך הייצור החקלאי

אם נתבונן בתקופות השונות בתוך 35 שנים אלו ניווכח, כי השינוי לא היה שווה; היו תקופות של גידול מהיר הרבה מעבר לממוצעים השנתיים שבטבלה והיו אף שנים של נסיגות.

כך, למשל, הגידול בייצור החקלאי בחומש הראשון לקיום המדינה עמד על אמוצע שנתי של 19%, בחומש השני — 15%, בחומש השלישי — כ-9% לשנה, בחומש הרביעי — כ-6% לשנה, ומאז 1970 פחת קצב גידול זה עוד יותר. שנת 1978/9 היתה אמנם שנה טובה במיוחד מבחינת היקף הייצור, אך לאחר מכן חלה התייצבות ואף ירידה, כפי שנראה עוד להלן.

בגורמי הייצור השונים המצב דומה: שטחי הקרקע המעובדת עלו מכדי 2 מיליון דונם בשנים תש"י—תשי"א (1950—1951) עד כ-4.2 מיליון דונם בתשל"ג (1973), ומאז התייצבו וכמעט לא השתנו.

שטחי השלחין עלו בהתמדה מ-300 אלף דונם בתש"י ועד 1.8 מיליון דונם בתשל"ב (1972), אולם לאחר מכן היה הגידול איטי. עד כדי 2.6 מיליון דונם ב-1986. בו בזמן כמעט ולא נוספו מים לחקלאות, דבר המצביע על יעול השימוש במים. מצב דומה נמצא לגבי התעסוקה בחקלאות, גידול מהיר עד לתחילת שנות ה-70 ולאחר מכן יציבות ואף ירידה במספר המועסקים. מגמה אחרונה זו מצביעה גם היא על התפתחות חיובית: ייעול העבודה בחקלאות על-ידי הגברת המיכון ושימוש בשיטות עבודה חדישות שהביאו להיקף ייצור גובר והולך על-ידי פחות עובדים.

אולם, בחינה של חמש השנים האחרונות, מתוך 35 השנים מאז 1950, מצביעה כלי לעומת צמיחה מהירה בעבר הרי שהיום החקלאות כמעט קופאת על שמריה. ערך הייצור החקלאי מאז תשמ"ב לא עלה כלל, ובשנת תשמ"ו אף ירד בשעור מסויים, כפי שתעיד הטבלה הבאה:

ערך הייצור החקלאי בשנים תשמ"ב—תשמ"ו

(המחירים ליצור, מיליוני דולר במחירי 9/86)

ה ע נ פ	תשמ"ב	תשמ"ג	תשמ"ד	תשמ"ה	תשמ"ו	% שינוי תשמ"ה— תשמ"ו
ס"ה כללי	2,638	2,790	2,593	2,838	2,539	-7.3
גידולי שדה	433	542	434	379	265	-30.1
ירקות ותפוא"ד	289	314	264	285	291	2.1
הדרים	372	303	238	411	327	-20.5
פירות אחרים	323	342	280	316	381	20.6
שונות	24	25	25	23	23	-5.9
פרחים וצמחי נוי	106	94	124	113	131	15.5
ס"ה ענפי צומח	1,547	1,622	1,365	1,529	1,418	7.3
ענפי חי						
בע"ח לבשר	505	571	590	583	550	-5.7
חלב בקר	269	266	305	301	282	-6.5
ביצי מאכל	141	148	187	164	141	-14.0
שונות	176	183	146	161	148	-8.1
ס"ה ענפי חי	1,091	1,168	1,228	1,209	1,121	7.3

אנו רואים אפוא מהטבלה דלעיל, כי בחמש השנים האחרונות לא חל גידולי כמעט אף באחת מקבוצות הענפים. הקבוצה היחידה בה היה גידול היא הפרחים וצמחי הנוי וזאת הודות לייצוא ניכר בה. מאידך, בכל יתר קבוצות הענפים היה הגידול זעום או שהיתה אף נסיגה בייצור.

כמו כן משקל החקלאות הישראלית כולה בתוצר המקומי הנקי ירד בצורה משמעותית מכדי 11.5 אחוזים בתשמ"ב עד כדי 4.8 אחוזים; ירידה זו ניכרת ובולטת בעיקר מאז שנות הששים, כפי שיעידו הנתונים הבאים:

משקל החקלאות בתוצר המקומי הנקי במחירי גורמי הייצור בתקופה 1952—1985

ה ש נ ה	% התוצר החקלאי מסה"כ התוצר	ה מ ד ר
1952	11.5	100
1955	11.2	97.4
1960	11.4	99.1
1965	8.2	71.3
1970	6.7	58.3
1975	6.5	56.5
1980	6.1	53.0
1985	4.8	41.7

ירידה זו בחלקה של החקלאות בתוצר וכן הירידה בשיעור המועסקים בחקלאות במשק הישראלי מכ־18 אחוזים בשנות הששים ועד כדי 5 אחוזים כיום, מצביעים על היות המשק הישראלי משק מתקדם הדומה במבנהו לזה הקיים במדינות המפותחות ביותר, שם יורד בהדרגה חלקה של החקלאות בכלכלה ובמקביל עולה חלקם של שני המיגורים האחרים — התעשייה והשירותים: כן עולה חלקו של התוצר שאינו חקלאי במישרין אך ניגור מהחקלאות כמו עיבוד תעשייתי של חומרי גלם חקלאיים, שרותים לחקלאות ולחקלאים ויצירת תשומות לחקלאות כדשנים, כלים חקלאיים, חומרי הדברה וכיוצא באלה. עם זה, יש לראות בדאגה את הקיפאון שחל בפיתוח החקלאי והנסיגה בכמה קבוצות ענפים, כפי שראינו לעיל.

תכניות הפיתוח החקלאי

לאור המגמות שתוארו לעיל, ראוי לבחון את המגמות ותכניות הפיתוח החקלאי לעתיד והאמצעים להגשמתם.

הרשות לתכנון החקלאות וההתיישבות המשותפת למשרד החקלאות ולמחלקה להתיישבות ערכה תכנית פיתוח חמש שנתית. — 1985—1991. בתכנית זו פרטו יעדי הייצור לפי ענפים, ערך הייצור החקלאי הכולל תוך כדי חלוקה לייצור לשוק מקומי וייצוא, ההשקעות הדולריות לביצוע התכנית, התפרוסת ההתיישבותית לפי צורות ההתיישבות, התשתית הפיסית, המדיניות הקרקעית והמג"פ בחקלאות.

בהתאם לתכנית, עתיד הייצור החקלאי הכולל לגדול, מערכו ב־1985 שהיה 2,224 מיליוני דולר עד לכדי 2,726 מיליון דולר בשנת 1991, הכל במחירי הדולר של אפריל 1985. משמעות הדבר — תוספת ייצור, של 500 מיליון דולר, דהיינו קצב גידול של 2.5% לשנה ובסך הכל 22 אחוזים במשך חמש שנות התכנית.

רוב הגידול הצפוי בייצור, כ־345 מיליוני דולר, המהווים 69 אחוזים מכלל תוספת הייצור, מיועד לענפי הצומח, ורק 31 אחוזים מתוספת הייצור היא בבעלי-חיים. קרוב למחצית מתוספת הייצור בענפי הצומח, 155 מיליון דולר מתוך 345 מיליוני דולר — מיועדת לייצוא.

ענפי הצומת בהם חזוי הגידול העיקרי בייצור הם גידולי שדה בהם צפוי גידול של 30% ובפרחים בהם צפוי גידול של 62.8% בייצור. מאידך, בכל ענפי בעלי החיים צפוי גידול של 15.9% בלבד בייצור.

כל זאת על רקע המיגבלה של כמות המים שתעמוד לרשות החקלאות; כמות זו לא רק שלא תגדל אלא אף תקוצץ ותפחת מ־1,400 מל"מ"ק לשנה ב־1985 לכדי 1300 מל"מ"ק לשנה ב־1991.

משמעות הדבר ייעול נמשך והולך של השימוש במים אשר יושג הן ע"י היסכון בגידולים מסויימים והן על ידי אינטנסיפיקציה של הייצור על ידי הפניית מים מגידולים שערך הייצור בהם נמוך לגידולים שערך הייצור שלהם גבוה — דוגמת פרחים, ירקות לייצוא וירקות ש"מחוץ לעונה" וכיוצא באלה.

נקודה חשובה נוספת בתכנית החומש, שיש להדגישה, היא המגמות לגבי הייצוא החקלאי; כלל הייצוא החקלאי עתיד לגדול בכדי 23 אחוזים. ברם, בענפים מסויימים שיעור גידול זה יהיה גבוה בהרבה — 71 אחוזים בפרחים ו־63 אחוזים בפירות שאינם הדריים. מאידך ייצוא שיפחת הוא הכותנה, שם היתה לאחרונה ירידה ברווחיות עקב ירידה כללית במחיר בשוקי העולם.

תחזית ייצוא תוצרת חקלאית טריה ומעובדת ב-1991 בהשוואה לשנת 1985 (מיליוני דולרים פו"ב)

שעור הגידול כתקופה	שנת 1991	שנת 1985	
+23.4%	817	662	סה"כ ייצוא חקלאי
+26.6%	614	485	ייצוא טרי
+20.2%	202	168	הדרים
+63.6%	98	60	פירות אחרים
+54.3%	54	35	ירקות, תפוא"ד ומקשה
-20.4%	90	113	כותנה
+71.4%	120	70	פרחים
+28.2%	50	39	שונות
+14.7%	203	177	ייצוא תוצרת מעובדת

המגמה של השגה הנוכחית, שנסתיימה זה עתה, מראה שאכן המגמות שבתכנית קולעות. ההדרים הגיבו יכולים טובים עם הכנסה נאותה. הכותנה, שבעבר מחיריה ירדו, מתאוששת והסיכוי הוא לשיפור מחירים, דבר שאמנם יאפשר להתמיד בייצוא, אם כי בהיקף קצת פחות מבעבר. ייצוא הפרחים עולה בהתמדה. מאידך, בירקות לא הושגה השגה המטרה, זאת כנראה בשל משברים באשראי; אם נתגבר על אלה ייש לקוות שגם ענף זה ישגשג.

עד כאן הכל טוב ויפה. ברם, הבעיה העיקרית העשויה להגביל את הפיתוח וביצוע התכנית היא האמצעים הכספיים. אומדן ההשקעות הנדרשות בחמש שנות התכנית הוא 1392 מיליון דולר לנטיעות וחיידושן, לפיתוח הרפת ומערכות השקיה. ההשקעה במפעלי עיבוד לתוצרת החקלאית, מפעלי מים, ייעור והכשרת קרקע נאמדת בכדי 1000 מיליון דולר נוספים, ובסך הכל 2400 מיליון דולר תוך 5 שנים. ההשקעה השנתית הדרושה עומדת אפוא על כ-480 מיליון דולר, וזאת בשעה שבשנתיים האחרונות אנו משקיעים בחקלאות כ-100 מיליון דולר מדי שנה, כלומר, פחות מרבע מהנדרש. כל זאת ללא תשלום החובות הכבדים הרובצים על היישובים.

המסקנה מכאן היא, שכל ביצוע תכנית החומש מותנה בכך שיימצאו האמצעים הדרושים. כל עוד לא יובטח התקציב הנדרש, עומדת התכנית כולה על כרעי תרנגולת וביצועה מוטל עדיין בספק. יש רק לקוות, כי האחראיים להקצאת המשאבים יכירו בחשיבות פיתוח החקלאות. בין אם יעמדו לרשות הפיתוח החקלאי המשאבים הדרושים ובין אם המשאבים יהיו מצומצמים יותר, כפי שהיו בשנים האחרונות, הרי שעובדה אחת ברורה: משאבי היסוד — קרקע ומים, ובעיקר המים, מהווים מגבלה בפיתוח התקלאות. שטח הקרקע הכללי לעיבוד בתחומי הקו הירוק לא נשתנה הרבה והתחיים שאנו מגיעים אליו הוא 4.3 מיליון דונם; מתוך שטח זה מושקים 2.4 מיליון דונם וגם כאן הגידול הצפוי בתכנית החומש מועט ביותר, עד 2.7 מיליון דונם.

בהכירנו במגבלה זו חובה עלינו לפתח גידולים שערך הייצור שלהם ליחידת שטח הוא גבוה. לשם הבהרה והדגשה של התמונה נציין, כי ערך הייצור לדונם חיטה, למשל, עומד על 80 או 100 דולר, ומאידך ערך הייצור של דונם פרחים מגיע

ל-15,000 דולר בערך. במקביל לכך כמות התעסוקה שמספק דונם של גידול אינטנסיבי כפרחים גדול בהרבה מהתעסוקה הדרושה לגידול דונם של חיטה. בין שני קצוות אלה מצויים גידולים רבים שערך הייצור שלהם גבוה מזה של הדגניים ומתקרב לזה של הפרחים.

השאלה העומדת היום בפני מתכנני החקלאות הישראלית היא על כן, האם לא צריך לשים את הדגש יותר ויותר על הגידולים הנותנים ערך ייצור גבוה ליחידת שטח ולהניח לאותם ענפים המייצרים מעט דולרים ליחידת שטח ומספקים תעסוקה מועטה. ישנה למעשה הסכמה שיש לפעול בכיוון האינטנסיפיקציה ולהרבות בענפים כפרחים, ירקות שמחוץ לעונה בחממות וכיוצא באלה. נקודה נוספת יש לזכור בתחום זה, כי לכל גידול קיימת יחידת שטח רווחית וכדאית שמתחתה אין לרדת. כך, למשל, בקיבוץ יחידת השטח לעובד היא בתחום 300 דונם ובחממת פרחים במשק המשפחתי היחידה היא דונם אחד לשני עובדים. מאחר שתצרוכת המים של הכותנה היא כ-500 מ"מ לדונם, הרי שעובד אחד בכותנה מפעיל 150,000 מטרים מעוקבים של מים ואילו בחממה היחידה היא 1,500 מטרים מעוקבים מים לדונם. גם בתחום זה היתרון הוא לענפים האינטנסיביים.

יחד עם זאת, קיימת בגידולים אינטנסיביים אלה, שרובם מיועדים לייצוא, מיגבלה של שוק. לפיכך עלינו לשקוד על פיתוח והרחבה של שווקי הייצוא בחו"ל בכל האמצעים העומדים לרשותנו, תוך כדי הבטחת רווחיות הגידולים מחד-גיסא ועמידה בתחרות עם שווקי ארצות אחרות המייצאות לאותם שווקים מאידך גיסא. אמצעים אלה כוללים תעמולה בחו"ל לתוצרת הישראלית, שמירה על איכות גבוהה של התוצרת, אספקה סדירה ובמועדים קבועים, ועם זה חתירה להקטנת הוצאות הייצור וההובלה על מנת שזכוכ'ל להוזיל את תוצרתנו במידה שתאפשר לעמוד בתחרות עם התוצרת ממדינות אחרות המייצאות לאירופה.

כל הנקודות הללו נשקלו בעת שנערכה תכנית החומש, ומה שנותר בנוסף להבטחת האמצעים הכספיים לביצועה הוא להקפיד על שנאמר בתחום פיתוח השווקים בחו"ל.

הקרקע כגורם ייצור הקובע את חקלאותנו

אחד הגורמים החשובים שיקבע את פיתוח החקלאות בעתיד הוא הקרקע ושימוש. נבחן תחילה את נושא גדול הנחלה החקלאית העומדת לרשות יחידת המשק החקלאי. כידוע, ניתנת הנחלה לחקלאים המתגיישים בחכירה לאורך שנים. נחלת היישובים הוותיקים שנוסדו עד קום המדינה נקבעו עוד בשנות העשרים או השלושים ואילו נחלות היישובים שנוסדו אחרי תש"ח נקבעו בדרך כלל בעת תכנונו והקמתו של היישוב. שטח הנחלה נקבע בהתאם לטיפוס המשק של היישוב וזה האחרון תוכנן ונקבע בהתאם ל,הכנסת מטרה" מסויימת. לכל אורך תקופת ההתיישבות התנהל ויכוח מה צריכה להיות ,הכנסת מטרה" זו ; האם לפי הממוצע של המפרנס בעיר או יותר מזה, בשל ההוצאות המוניציפאליות שהן גבוהות יותר בכפר מאשר בעיר בשל היות אוכלוסיית הכפר קטנה. קביעת המתכננים היתה, ברוב המקרים, שיש להבטיח למתיישב הכנסה פחות או יותר דומה או קרובה לזו של המפרנס הממוצע בעיר. בהתאם להכנסת המטרה ולטיפוס המשק שהותאם לתנאים הטבעיים של מקום היישוב נקבעו אמצעי הייצור שיוקצו למתיישב, דהיינו — שטח הקרקע, מכסת המים, מספר

בעלי החיים (במידה ואלה נכללו בטיפוס המשק המסויים), סוגי הגידולים ומכסות הייצור. למרות שינויים שחלו במשך השנים במבנה המשק החקלאי והגידולים שבו, הרי ששטח הנחלה נשאר כמעט קבוע בהתאם לתכנון הראשוני. וכך אנו מוצאים שזני ניכר בגודל הנחלה. כך למשל, בקיבוצים א', ב' – 60 דונם. ב'ו' וב' – 30 דונם, ב'ו' ו'י"א – 100 דונם וכן הלאה:

שטח נחלה נטו (כפי שנקבע בעת תכנון היישוב)

30 —	ד'	60 —	א'
	ז'	50 —	ב'
	ח'		ג'
	ט'		ד'
	י'	42 —	ה'
100 —	י"א		ו'

בזמנו היתה הצדקה לקיום נחלות השונות בשטחן, וזאת משום שבהתאם להרכב הגידולים והענפים שנכללו בהן בעבר, כולן היו מתוכננות להכנסת מטרה דומה. ברם, השינויים שחלו בהרכב הגידולים בישראל בכלל ובנחלות ביישובים בפרט, הביאו לידי כך, כי ביישובים אשר הרכב גידוליהם וענפיהם דומים, יש שזני יסודי בגודל הנחלה. כך, למשל, נקבע בזמנו, כי המשק החקלאי בנהלל ובכפר-יהושע יעמוד בעיקר על גידולי בעל, וזאת משום שבעת הקמת היישובים, בתחילת שנות העשרים, לא היו באיזור מקורות מים מספיקים. מאז פותחו מקורות המים והשטחים שם רובם מושקים ולמרות זאת הנחלה כפולה ואף משולשת לעומת יישובים שנוסדו על בסיס של משק שלחין. תופעה זו מחייבת מחשבה מעמיקה ואולי שינוי בדפוסים שנקבעו בעבר והיו מתאימים לאותם זמנים, אך אינם תופסים שוב עתה.

עובדה נוספת המתקשרת לנושא גודל הנחלה היא דמי החכירה שמשלם המתיישב בעד נחלתו; דמי חכירה אלה אשר שונו ונקבעו מחדש מספר פעמים בתקופות ההתיישבות השונות — עומדים כיום על 127 ש"ח לנחלה, ללא קשר לגודלה. מכאן, שאין קשר בין גודל הנחלה או ההכנסה שהמתיישב עשוי להפיק ממנה לבין גובה דמי החכירה. חקלאי אשר לו נחלה קטנה יחסית, ישלם אפוא על כל דונם סכום הגבוה פי כמה לעומת הסכום שישלם החקלאי בעל הנחלה הגדולה. להלן טבלה המראה את גובה דמי החכירה לדונם בנחלות בגדלים שונים וכן את „המחיר“ בקילוגרמים של חיטה בנחלות מגודל שונה.

עלות דמי חכירה לנחלה

מחיר לדונם בשקל	מחיר לק"ג חיטה	גודל נחלה — ד'
4.2	20	30
3.3	15	42
2.54	12	50
2.1	10	60
1.27	6	100

יש במימצאים אלה הרבה מן האי-צדק האומר דרשני ומחייב לכן בחינה מחדשת ויסודית. בנושא זה ערכתי חישוב נוסף: לקחתי צמדים של ישובים השוכנים זה ליד זה וחישבתי מהו שטח העיבוד העומד לרשות כל משפחה ומהו השטח העומד לרשות משפחה אחת ביישוב. ערכתי את החישוב גם על בסיס המשפחות וגם על בסיס הנפשות משום שבמושב יכולה משפחה לכלול 5 נפשות של מבוגרים או אף יותר ואילו בקיבוץ מקובל לחשב כל זוג מבוגרים כיחידה משקית אחת; לפיכך החישוב המבוסס רק על משפחות יכול לעוות את התמונה.

להלן הנתונים שחושבו לגבי ארבעה צמדים של יישובים:

להלן הנתונים שחושבו לגבי ארבעה צמדים של יישובים:

נתוני שטח ואוכלוסיה ביישובים						
הישוב	מספר משפחה	מספר מגוואחות	שטח הישוב (דונם)	שטח בעיבוד המתישבים	שטח לנפש	שטח למגוואחה
א'	130	48	5763	4995	38.4	104.1
ב'	477	94	3196	1453	3.0	15.3
ב'	139	58	5,467	4,577	32.9	78.9
ד'	355	93	3,468	2,850	8.0	30.7
ה'	214		3310	2,758	12.9	
ו'	354	68	2123	1937	5.5	28.5
ז'	367	77	6166	2,098	5.7	27.3
ח'	315	117	46,160	46,160	146.5	394.5

* כולל מרעה

הנתונים ע"פ: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה / נתוני מתיישבים, נכון ל-4-1983 תא סטטיסטיקה — הסוכנות היהודית / נתוני שטח, נכון ל-1984.

הנתונים מראים, כי לעתים כמו במקרה של א' ו-ב' קיים פער של פי שנים-עשר בשטח לנפש — 3 דונם בב' ו-38 דונם ב-א' וכן הלאה ביתר הצמדים שנבחנו. מצב דומה פחות או יותר אנו מוצאים אף בחישובי השטח על בסיס של מספר המשפחות.

יש לציין, שהתמונה הנ"ל אינה מבטאת את המצב המדויק. בקיבוצים, למשל, יש גם מפעלי תעשייה ושרות יצרניים בנוסף לחקלאות והדבר מגדיל את אמצעי הייצור שלרשות כל משפחה. מאידך, במושבים ישנה למתיישבים רבים פרנסה מעבודות חוץ בנוסף להכנסתם מהקרקע שלרשותם.

ברם, מאחר ואנו דנים במדיניות קרקע ומדובר ביישובים חקלאיים הרי שהקרקע היא מגורמי הייצור הבסיסיים והראשוניים; וכאן קיים עיוות בולט.

לאור הנאמר לעיל ניסיתי לבחון את הנושא גם מבחינת ההכנסות. הבחינה נעשתה לגבי מושבי העמק המשתייכים לארגון קניות הצפון. נמצאו הבדלים ניכרים ביותר בהכנסה הגלמית למשק החל במשקים בהם ההכנסה הגלמית (ערך ייצור) עמדה על 45,000 דולר לשנה למשק ועד יישובים כמו ביי"א ובי"י, שם עמדה ההכנסה הגלמית על 230—240 אלף דולר למשק בשנה.

הכנסה גלמית ביישובים נבחרים בצפון

גודל המשק (מספר נפשות)	אוכלוסיה (נפשות)	הכנסה גלמית למשק בדולרים	מספר משקים	לישוב באלפי הכנסה גלמית	י ש ו ב
7,5	450	70,000	61	4,157	ישוב א'
6	342	45,000	56	2,893	ישוב ב'
4,5	274	55,000	60	3,324	ישוב ג'
3,5	225	75,000	58	4,676	ישוב ד'
5,5	348	45,000	61	2,600	ישוב ה'
7	420	100,000	61	5,954	ישוב ו'
6.3	380	130,000	95	7,742	ישוב ז'
5,5	237	87,000	44	3,680	ישוב ח'
7,5	532	220,000	72	15,880	ישוב ט'
7	636	230,000	90	21,000	ישוב י'
10,5	790	240,000	75	18,470	ישוב י"א

מטבלה זו אנו למדים, כי הנושא של חוסר השיוויון והפערים בין יישובים ומשקים אינו רק בתחום הקצאת הקרקע אלא בתחום כושר הייצור וההכנסות. אין ספק כי קיים קשר בין השניים; אל גשכת כי הקצאת הקרקע לנחלה ביישובים יי ויי"א עולה בהרבה על זו שבמושבי התענך, למשל, אולם מאידך גיסא אין גורם זה מסביר במלואו את הפער בהכנסות.

במושבי העמק, בהם ההכנסה הגלמית גבוהה — מעל 200,000 דולר בשנה — שטח הנחלה הוא כפול או פי שניים וחצי מאשר ביישובי התענך, אך בהכנסות קיים פער של פי חמש לטובת מושבי העמק. יש להדגיש, כי היישובים שבטבלה דלעיל וכן רבים אחרים כמותם אינם כבר בבחינת יישובים חדשים שטרם קיבלו את אמצעי הייצור שלהם; המדובר במושבים הקיימים כבר שלושים שנה ומעלה ולמרות זה הכנסתם גופלת בהרבה מזו של השכנים שלהם. יש במקרים אלה כדי להדגים את המשבר הכבד בו מצויה היום החקלאות הישראלית, משבר של חובות ענק אשר פגע הן בקיבוצים והן במושבים, הביא להקמת ועדות לבחינת סיבות המשבר ודרכים לפתרון המשבר. בנדון זה אביא כאן מסקנות של שתי ועדות שבחנו את הדרכים להקל על היישובים החקלאיים.

הוועדה האחת ידועה בשם „ועדת גיבתון“ על שם יו"ר הוועדה. מר גיבתון, סגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר. ועדה זו בחנה את הנושא יחד עם אנשי המחלקה להתיישבות ומשרד החקלאות וכן עם נציגי הבנקים, שהם הנושאים של בעלי החוב. בין המלצותיה של ועדת גיבתון אנו מוצאים את המסקנה הבאה: „ממלץ לאפשר מימחור של קרקעות היישובים“; דהיינו המתיישב יוכל למשכן את הקרקע של משקו לקבל תמורת זאת ערבויות ומימון לכיסוי חובותיו.

לאור מסקנות ועדת גיבתון הוקמה ועדה נוספת אשר תבחן את הדרכים ליישום ההמלצות. ועדה שניה זו, הידועה בשם „ועדת רביד“, ע"ש היו"ר שלה ד"ר שמעון רביד, ששימש בעבר מנכ"ל המחלקה להתיישבות ולאחר מכן מנכ"ל מחלקת הכספים בסוכנות היהודית — קבעה באופן חדי-משמעי כי „אין למסחר קרקעות“.

עמדה נוספת בגדון היא זו המובעת בתכנית החומש לשנים 1987–1991 אשר עיבדה הרשות לתכנון החקלאות, ההתיישבות והכפר, ואשר מבטאת את עמדת משרד החקלאות. בתכנית זו הוצע לבצע ניווד מבוקר של גורמי הייצור – קרקע, מים ומכסות ייצור – אך רק באמצעות האגודה השיתופית במושב. לפי הצעה זו יוכלו מתיישבים שאינם חפצים או אינם מסוגלים לקיים ולפתח את משקם – למסור את הנחלה בחלקה או בשלמותה יחד עם מכסת המים ומכסות הייצור, תמורת תשלום שנתי שהם יקבלו. אמנם, יש בהצעה זו מיגבלה מסויימת הקובעת שהמשקים אשר יקבלו לרשותם קרקע לעיבוד לא יוכלו לרכוש בדיהם יותר ממספר נחלות כפי שייקבע מדי פעם; בשלב זה מדובר על 2–3 נחלות.

מה משמעותה של הצעה זו ?

ביישובים בהם המשקים כולם מעובדים ולמתיישבים אין חובות המעיקים עליהם – יישארו כל המתיישבים עם הנחלה שקיבלו בזמנו; דהיינו, ברוב המקרים בממוצע 30 דונם. מאידך גיסא, בישובים בהם מצויים מתיישבים בעייתיים יחזירו מתיישבים אלה את נחלתם ואילו החקלאים הנותרים שהם פעילים יקבלו לרשותם שטחים נוספים ומכסות מים וייצור נוספות. בדרך זו יוצרו משקים גדולים שניתן להשוותם לחוות גדולות או אחוזות. רק טבעי הוא שמתיישב מצליח כזה, המעבד שתיים או שלוש נחלות ירצה להרחיב עוד יותר את משקו ויעשה כל מאמץ לקבל לרשותו נחלות נוספות.

קיימת אגדה או אמונה של רבים, כי במידה ונוסיף לחקלאי שאינו יעיל קרקע ומים נוכל להופכו ליעיל יותר. ולא היא. ראינו כבר לעיל כי ניתן להפיק ממשק על שטח קטן או אינטנסיבי, – למשל, משק חממות פרחים – הכנסה שעולה על זו שמתקבלת ממשק גדול. ראינו לעיל, כי מגמת החקלאות בישראל לאחרונה היא אינטנסיפיקציה גדלה והולכת ומעבר לגידולים הנותנים תמורה גבוהה ליחידת שטח. תכנית משרד החקלאות בהצעה הנזכרת רק תסכל מגמה זו. וכאן עלי להדגיש, כי על חקלאותנו לפנות יותר ויותר לענפי ייצוא אינטנסיביים ולהמעט בייצור גרעינים, אותם ניתן לרכוש בנזק בשוקי העולם.

כמו כן ראינו, כי עבודת החוץ במשק המשפחתי הולכת וגוברת, וכדי 70 אחוזים מבעלי המשקים עובדים גם בעבודות חוץ בנוסף על העבודה במשק או במקומה. אלה הסבורים כי ריכוז כמה נחלות בידי מתיישבים מסויימים תקטין את התהליך, אינם אלא טוועים. מתיישב שמתפרנס גם מעבודת חוץ ויקבל לרשותו שטחים נוספים מנחלות סמוכות לא יהפוך בשל כך לחקלאי המתפרנס רק ממשקו. הוא ימשיך לעבוד בעבודת החוץ שלו ויעסיק במשק הגדול פועלים שכירים.

אין לכן כל הגיון וכל טעם בריכוז נחלות. גהפוך מזאת: ישנם אזורים ויישובים בהם עברו המתיישבים מגידולים אכסטנסיביים לאינטנסיביים ולמרות זאת הם מחזיקים בנחלתם כולה אף-על-פי שבפועל הם מנצלים רק חלק ממנה. ההגיון אומר, שבמקרים כאלה מן הראוי לחלק את הנחלה, ומכל מקום לא לרכוש נחלות.

בסיכום, בעקבות המשבר בחקלאות ובעיקר במשק המושבי, אנו עומדים היום בפרשת דרכים בנושא עתיד המשק החקלאי בכלל והמשפחתי בפרט. שמענו דעות ותכניות לכאן ולכאן בנהשא מיסחור הקרקעות והעברתן ממתיישב למתיישב. אין ספק

כי הצעות אלו להעברת קרקעות ואמצעי ייצור לא ישרתו את החקלאות. יש להתרכז ולהפנות משאבים לגידולים האינטנסיביים לייצוא וזאת על חשבון ענפים וגידולים אקסטנסיביים שתמורתם לכלכלתנו פתוחה.

אין לדעתי לתת בידי אגודות כושלות את הסמכות לחלק נחלות ולייצור מעמד חדש של בעלי אחוזות. הקרקע היא רכושה של מדינת ישראל ולא של יחידים או של פעילי האגודות, ואין על כן להתיר שימוש בה לפי רצונם של יחידים.

ולאחרונה, ראוי להדגיש, כי כפי שראינו לעיל קיים כבר כיום עיוות בגודל הנחלות והמשאבים בין המשקים. ההצעה האחרונה של משרד החקלאות רק תגדיל ותעמיק את העיוות במקום לצמצמו, ולפיכך יש למנוע תכנית זו בעודה באיבה מקודם שהוגשמה.

נופעותלות הנכון לחקר שינושי הקרקע

1. החוג למדיניות קרקעית

1.0 החוג סיים בסוף יוני 1988 את שנת ה"16 לסימו
שנת 1987/8 קיים החוג 9 פגישות שבמהלכן התשמעו הרבאות ונדנו הנשאים
הבאים:

1.1, תמורות אגרריות והשלכותיהן על מדיניות קרקעית חקלאית בישראל" (2 ישיבות).

1.2, קרקעות בישראל: שימוש נכון, שימור יעיל ושיפור מתאים" (2 ישיבות).

1.3, מערכת התחבורה בישראל, תמונת מצב ופרוספקטים לעתיד, בראי שימושי הקרקע" (3 ישיבות).

1.4, "פיזור אוכלוסייה (תכנון, פיתוח והכוונה) והשפעת הגומלין על מדיניות קרקעית" (2 ישיבות).

1.5 השנה יצאו לאור חוברות החוג הבאות:

מס' 29 התפתחות השטח הבנוי בירושלים.

מס' 30 תמורות אגרריות והשלכותיהן על מדיניות קרקע חקלאית בישראל.

2.0 עבודות המחקר של המכון לחקר שימושי קרקע

2.1 התצא דו"כ ביניים של המחקר: "קרקע בישראל, בחינה סוציו-כלכלית ותכנונית"

2.2 הועמק הקשר של המכון עם הטכניון והוקצתה תמורה לעבודות המחקר הבאות:

2.2.1 היטל השבחה על הקרקע, אופן הפעלתו ברשויות המקומיות והערכת ראשונית של השלכותיו.

2.2.2 ניהול ופיתוח של קרקעות בבעלות ציבורית בקראל.

2.2.3 הערכת מדיניות שמירת קרקע חקלאית ואופן ביצועה.

2.3 הודל, במשותף עם אגף התקציבים של האוצר במחקר הנושא: "ניתוח כלכלי של מערך תמיכות בקרקע צבורית בישראל".

קביעת זכויות חכירה תחשיבי היוון ודמי היתר בקרע עירונית

נתן חזקיהו עודד האושנר

1. איסור מוחלט להעברת הזכויות תוך כדי תקופת הסכם הפיתוח. בתום תקופת הסכם הפיתוח ולאחר שהיום עמד בהתחייבויותיו, נחתם „חווה חכירה“.

חווה החכירה קובע כללים על פיהם יש לנהוג בעת העברת הזכויות, בעת מימוש שינוי יעוד או ניצול בקרע ה- מוחכרת, ובתום תקופת החכירה. כן קובע חווה החכירה את שיעור דמי החכירה ה- ראשוניים, דמי החכירה השנתיים, ואת הדרך לעדכוןם.

המינהל מטפל בחווי חכירה שונים ומגוונים, שחלק מהם נחתם עוד לפני קום המדינה, ולפיכך אנו נתקלים כיום בחווים ברי תוקף לפיהם שולמו דמי חכירה ראשוניים בשיעורים שונים (0%, 33%, 40%, 50%, 67%, 80%) דמי חכירה שני-תיים שונים (1%—6%) או דמי חכירה מהוונים (91%, 99%)

לפני שניגש לתאר תחשיבי היוון ודמי היתר, נתעכב על מספר הגדרות החשובות, לדעתנו, להבנת העניין:

„דמי חכירה ראשוניים“ — (דח"ר): תשלום חד פעמי מתוך ערך הקרע עבור רכישת זכות החכירה (נע בין 0% בעבר ל-80% כיום).

„דמי חכירה שנתיים“ — (דח"ש): תשלום שנתי בשיעור 4%—5% מתוך ה„יתרה הבלתי משולמת“, כלומר מה- הפרש בין ערך הקרע לבין הדח"ר ששולמו.

(לדוגמה: אם שולמו דח"ר — 80%,

מינהל מקרקעי ישראל (להלן — „ה-מינהל“) מנהל מכוח החוק את קרקעות המדינה, הקהק"ל ורשות הפיתוח, ובסה"כ למעלה מ-90% מהקרקעות בישראל נקל לשער את היקף הפעילות האדיר המתבטא בתכנון, פיתוח והחכרת הקרקע ובביצוע שינויים במהלך תקופת החכירה, בהם מתחבט המינהל.

מאמר זה בא להציג באופן כללי את העקרונות על פיהם פועל המינהל במגזר העירוני בנושאים הנ"ל.

המדיניות המנחה את פעילותו של ה-מינהל נקבעת ע"י גוף ציבורי, „מועצת מקרקעי ישראל“, שבראשה עומד שר החקלאות וחבריו נציגי הממשלה ונציגי הקהק"ל. האחריות לביצוע המדיניות מ-טלת על מנהל המינהל, הנבחר לתפקידו ע"י הממשלה.

שיטת החכירה

עפ"י שיטת החכירה המקובלת, מוכר המינהל קרקע מוגדרת ליום כ-, „בר-רשית“ לתקופה של שלוש שנים ב„הסכם פתוח“. בהסכם הפיתוח נקבעים:

- פרטי היום.
- מטרת החכירה (יעוד הקרקע, זכויות הבניה).
- מטרת החכירה (יעוד הקרקע, זכויות שנים עם זכות חידוש ל-49 שנים גוספות)
- לוח זמנים לבניה.
- שווי הקרקע, שיעור דמי החכירה ה-ראשוניים והשנתיים או דמי החכירה המהוונים.

הדח"ש: $1\% = (100\% - 80\%) \times 5\%$
„דמי חכירה מהוונים“
 תשלום מראש של כל הדח"ש הצפויים
 ביתרת תקופת החכירה כשהם מהוונים
 בריבית לחוכר בשיעור 5% לשנה.
 תשלום דמי ההיוון מעניק לחוכר:
 — פטור מתשלום דח"ש.
 — פטור מתשלום דמי הסכמה בעת
 העברת זכויות.

„דמי היתר“

תשלום חד פעמי בשיעור 51%—40%
 עבור קבלת אישור המינהל למימוש זכויות
 בניה שונות או נוספות מאלה אשר
 ניתנו בחוזה החכירה.

„ערך הקרקע“

שווי הקרקע, ללא הוצאות פיתוח, כפי
 שנקבע ע"י השמאי הממשלתי (או, לחי-
 לופין, השווי הנקבע במכרז).

היוון דמי החכירה

כדי להקל על הפעילות השוטפת ול-
 המריץ את החוכרים בקרקע המשמשת ל-
 מגורים להוון את דמי החכירה, חילק
 המינהל את החוכרים לשתי קבוצות:
 מי ששילם דח"ר 40%—0% נחשב כמי
 ששילם 40% (להלן: קבוצה א').
 ומי ששילם דח"ר 80%—41% —
 נחשב כמי ששילם 80% (להלן: קבוצה
 ב').

כלל נוסף, שבא להקל את הנטל הכספי
 פי על קבוצה א', קובע כי חוכר שנכלל
 בקבוצה זו ישלם דמי היוון כפולים בלבד
 מחוכר דומה הנכלל בקבוצה ב' (במקום:
 פי שלושה).

ד ו ג מ א :

א. שולמו דח"ר בשיעור 80%
 יתרת תקופת החכירה 18 שנים.
 מקדם ההיוון ל-18 שנים בריבית 5%:
 11.7
 דח"ש: $1\% = 5\% \times 20\%$

$80 - 100) \times 5\%$
 דמי ההיוון: $11.7\% = 11.7 \times 1\%$
 (מערך הקרקע).
 ב. שולמו דח"ר בשיעור 40%
 יתרת תקופת החכירה 18 שנים.
 מקדם ההיוון — כנ"ל — 11.7
 דח"ש — $3\% = 5\% \times 60\%$
 $5\% \times (100 - 40)$
 דמי ההיוון צ"ל: $35.1\% = 11.7 \times$
 3%. המינהל גובה 23.4% בלבד.

עוד קבע המינהל, כי רוכש זכויות
 יהיה רשאי, תוך 90 יום ממועד תשלום
 דמי ההסכמה ע"י מעביר הזכויות, לשלם
 את דמי ההיוון בניכוי דמי ההסכמה.
 בדרך כלל אין למעביר הזכויות ענין
 לשלם דמי היוון ועל כן בא המינהל ל-
 קראת הרוכש ומאפשר לו להוון את דמי
 החכירה כאמור לעיל, וכך יוצאים כל ה-
 צדדים לעסקה נשכרים.

ד ו ג מ א :

דמי היוון — 20,000
 —
 דמי הסכמה ששולמו — 16,000
 4,000

בעבור תשלום 4000 ש"מ מקבל הרוכש
 חוזה מהוון ליתרת תקופת החכירה.
 כאן המקום לציין, כי הכללים הנוג-
 עים להיוון חוכרי עבר המתוארים לעיל,
 מתייחסים לבניה רוויה. בימים אלה נער-
 כים במינהל לקבוע כללים להיוון חוכרי
 עבר בבניה נמוכה, ויש לשער מן הסתם
 כי כללים אלה יהיו דומים אם לא זהים
 למתואר כאן.

דמי היתר לשינוי יעוד או ניצול

חוכר המבקש לממש זכויות בניה נוס-
 פות מאלה שהוקנו לו בחוזה החכירה
 נדרש לשלם „דמי היתר“.
 חוכר מקבוצה א' ידרש לשלם 40%—

לום דמי הסכמה.
 להוסיף בניה לבית הקיים או המבקש ל-
 פצל את מגרשו לשני מגרשי בניה או
 יותר — אין מביאים בחשבון את זכויות
 החוכר במגרש המקורי שבו אין שינוי
 והוא ממשיך לשמש עפ"י מטרת החכירה
 המקורית. ההתחשבות נעשית רק לגבי

זכויות הבניה הנוספות.
 בכל מקרה גובה המינהל 40% מתוספת
 ערך הקרקע בגין הוספת הבניה המבוקשת.
דוגמאות :

1. תוספת בניה :

לחוכר זכויות לבניית 160 מ"ר והוא
 מבקש לבנות תוספת בשטח 30 מ"ר.
 השמאי מעריך שווי כל מ"ר מבונה
 נוסף לפי 500 ש'.

דמי ההיתר: $6000 \text{ ש' } = 500 \times 40\%$
 דמי ההיתר:

$6000 \text{ ש' } = 30 \times 500 \times 40\%$
 בהתאם. תקופת החכירה — ללא שינוי.
 מטרת החכירה בחווה המקורי מעודכנת
 אם שטח הבניה הקיים, יחד עם תוספת
 הבניה המבוקשת אינם עולים על 120
 מ"ר, אין המינהל דורש דמי היתר.

לחוכר מגרש בשטח 900 מ"ר ועליו
 בית בודד.

כתוצאה משינוי התכנית, ניתן לחלק
 את המגרש לשני מגרשים בשטח 450
 מ"ר כ"א. על אחד מהם ניצב הבית
 ועל השני מבקש החוכר לבנות בית
 לבנו.

השמאי הממשלתי העריך את שווי
 מרש הבניה החדש שנוצר בסך
 החוכר הבונה על המגרש החדש מקבל
 חוזה חכירה לתקופה של 49 שנים ובו
 נרשם כאילו שילם 80% דח"ר.

דמי ההיתר: $24,000 = 60,000 \times 40\%$
 אם מבוצעת העברה זכויות יחד עם
 פיצול המגרש, פטורה העברה זו
 מתשלום דמי הסכמה.

51% מההפרש בין ערך הקרקע בהתאם
 לניצול המבוקש ובין 40% מערך הקרקע
 בהתאם לניצול המקורי.

חוכר מקבוצה ב' ידרש לשלם 40%—
 51% מההפרש בין ערך הקרקע בהתאם
 לניצול המבוקש ובין 80% מערך הקרקע
 בהתאם לניצול המקורי.

שיעור דמי ההיתר — 40% או 51%
 נקבע לפי הניצול המבוקש ואם הוא ניתן
 להיוון או לא בהתאם להחלטת המינהל.
 ערך הקרקע לשני השימושים כאמור
 לעיל נקבע למועד הגשת הבקשה למינהל.

דוגמא

לחוכר זכויות לבניית בית בודד בשטח
 מבונה של 180 מ"ר על מגרש בשטח
 600 מ"ר. לפי החוזה המקורי שולמו 67%
 דח"ר.

כיום הוא מבקש לבנות בית משותף
 ובו 30 חדרים.

השמאי הממשלתי העריך את הקרקע
 ליעודה החדש בסך 480,000 ש' וליעודה
 הקודם 90,000 ש' (ללא מע"מ).

להלן חישוב דמי ההיתר :
 ערך הקרקע

המעודכן 480,000

בניכוי זכויות החוכר
 (שייך לקבוצה ב') $72,000 = 90,000 \times 80\%$

שווי הקרקע

לצורך העסקה 408,000

דמי ההיתר

$208,080 = 408,000 \times 51\%$

החוכר מקבל חוזה חכירה חדש ל-49
 שנים ובו נרשם כאילו שילם 91%. אם
 מבוצעת העברת זכויות תוך כדי שינוי
 הניצול או היעוד, פטורה ההעברה מתש-

**דמי היתר לתוספת בניה
 או פיצול מגרש**

בחישוב דמי ההיתר לחוכר המבקש

פרסומים מדיוני החוג למדיניות קרקעית

שעל יר המכון לחקר שימושי קרקע

1. התפתחות מחירי קרקע והמדיניות הקרקעית.
2. תפקיד המשפט בפתרון בעיות עיור (אזל).
3. סוגיות בתים משותפים (3 חלקים).
4. הפקעות קרקע לצרכי ציבור.
5. מדיניות קרקעית.
6. עתודות קרקע.
7. תפרוסת אוכלוסין ועתודות קרקע.
8. מערכות מידע ממוחשבות לקרקעות ושימושי קרקע.
9. קרקע בשנות ה-80 — היבט תכנוני.
10. רכישת מקרקעין על-ידי גברים.
11. בתים משותפים בישראל בשנות ה-80.
12. אינטרס הציבור בקרקע — נאמנות, יעוד, שימוש וניהול.
13. מדיניות הקרקע בישראל — החלטות מועצת מקרקעי ישראל 1965.
14. הכפר בשנות 2000.
15. הסדר מקרקעין.
16. תחבורה ושימושי קרקע.
17. רשמים מהקונגרס של הפדרציה הבינלאומית לשיכון ותכנון (בלגיה 1981).
18. קרקע ונופש.
- דברים לזכרו של משה אלמן והרצאתו של עו"ד צבי טרלו בנושא: בעיות הפקעת מקרקעין לצרכי ציבור ושמירת איכות הסביבה.
19. קרקע ותעשייה.
20. מחשב ככלי עזר לניהול מקרקעין.
21. תכנון — מנחה בקביעת שימושי קרקע.
22. שומת מקרקעין ככלי עזר בקביעת מדיניות קרקעית.
23. רישום שיכונים ציבוריים.
24. אדמות הנגב בראי החוק.
25. כיוונים חדשים לעדיפויות קרקע בישראל.
26. מיחזור קרקע ומתן פיצויים.
27. קרקע ובטחון באספקלריה של המדיניות הקרקעית בישראל .
28. קרקעות בשולי הערים הגדולות.
29. התפתחות השטח הבנוי בירושלים.
30. תמורות אגריות והשלכותיהן על מדיניות קרקע חקלאית בישראל. „סימפוזיון: מרכיב הקרקע במחיר דירות בישראל“.

רשימת המחקרים שנערכו על ידי המכון

1. „שימושי קרקע וצורת אחזקתה בישראל“ — בשיתוף עם משרד השיכון, אגף הפרוגרמות, המחלקה למחקר כלכלי-חברתי — מאת ח. דריין-דרבקין, ש. זרחי, א. פוזנסקי.
2. "Patterns of Land USE and Land Tenure in Israel" by : H. Darin — Drabkin, S. Zarchi, A. Poznanski.
3. „סקר קרקעיות באיזור המטרופולין של תל-אביב (רחובות, כפר-סבא)“ — מאת נחום דונסקי.
4. „השפעת המיסים על רישום זכויות במקרקעין“ — בשיתוף עם המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים — מאת ד"ר דוד א. פרנקל; הדריך וערך: פרופ' י. ויסמן.
5. „השפעת המיסוי על שוק המקרקעין ושימושי קרקע“ — מאת ש. זרחי.
6. „משטר הקרקע באפריקה והשפעתו על תהליך הצמיחה הכלכלית“ — בשיתוף עם המכון ע"ש ד. הורוביץ לחקר ארצות מתפתחות באוניברסיטת תל-אביב — מאת ד"ר ש. פוהרליס, ד"ר א. שסקין.
7. „תמורות במדיניות הקרקעית בארצות אירופה והשלכותיהן לגבי ישראל“ — מאת ד"ר ח. דריין-דרבקין.
8. „התמורות הניגלות בשימושי קרקע כפרית כתוצאה מהתפשטות השטח הבנוי“ — בסיוע המכון לחקר שימושי קרקע — מאת דב גביש.
9. „מרכיב הקרקע במחירי דירות“ — מאת ד"ר דניאל שפר ומירה ברון.
10. „המדיניות של אספקת קרקע ע"י רשויות ציבוריות בהולנד (הנסיכון של אמסטרדם)“ — מאת ד"ר ח. דריין.
11. „סדרי רישום מקרקעין למגורים“ — מאת א. פוזנסקי.
12. „מדיניות קרקע“ — תרגום מאנגלית ותמצות ספרו של ג'ון רטקליף.
13. „סקר הרזרבות הקרקעיות באיזור המטרופולין של תל-אביב — מבחן מוקדם“, מאת נחום דונסקי.
14. Rural — Urban Land USE Equilibrium, by : S. Pohoryles, A. Poznanski, A. Shmueli, A. Szeshin, S. Zarhi.
15. „על משמעות מכירת קרקע הלאום“ — המכון לחקר שימושי קרקע.
16. „משקל הקרקע במחיר דירות בישראל“, מאת שאול זרחי, אלכסנדר פוזנסקי, עמוס זרחי.
17. „הפקעת קרקע לצרכי ציבור, ללא תמורה, ככלי בביצוע תכניות“ — דו"ח ביניים, מאת ד"ר רחל אתרמן, אמנון פרנקל.
18. „היחסים הכספיים בין מינהל מקרקעי ישראל לבין חוכרי קרקעות עירוניות“ — מאת תה"ל.
19. „קרקע כנכס השקעה בישראל“ — מאת שאול זרחי, אלכסנדר פוזנסקי, עמוס זרחי.
20. בהכנה: „דמי חכירה בקרקע חקלאית“.
21. „קרקע בישראל — בחינה סוציולכלית ותכנונית“.
22. ניתוח כלכלי על התמיכות בקרקע ציבורית בישראל.

**טבלת מחירי קרקע בש"ח לדונם לתעשייה ומלאכה באזורי פיתוח
בניהולו של מינהל מקרקעי ישראל לתקופה 31.10.88—1.4.88**

מחיר בסיסי	מחיר מוזל	ישוב קבוצה מס' 1
6,135		מצפה רמון
6,135		ירוחם
6,135		רמת הגולן
6,135	1,230	בית שאן
9,180		קרית שמונה
9,180		שלומי
9,180		מעלות
		קבוצה מס' 2
6,135		חצור
6,135	1,435	מחניים
9,180		תפן
6,135		שגב
		קבוצה מס' 3
12,265		דימונה
15,335		טבריה עלית
7,155		אלון תבור
7,155	2,965	צומת גולני
10,220		צפת
14,310		שדרות
10,220		אופקים
15,335		נתיבות
		קבוצה מס' 4
20,445		מגדל העמק
20,445		נצרת עילית
20,445		עפולה
15,335		ערד
2,3215		כרמיאל
12,265	5,115	מישור אדומים
18,000		יקנעם
12,265		ערוער
12,265		כסייפה
12,265		חורה
12,265		לגיה
		קבוצה מס' 5
14,310		בית שמש
12,265		רמת חובב
12,265		ארז

12,265	עזה
20,445	אילת
12,265	קרית מלאכי
17,995	קרית גת
30,665	אשקלון (א.ת. דרומי בלבד)
17,995	רמת ישי
24,535	עטרות
44,500	נהריה
15,365	רהט
15,365	תל שבע
15,365	שגיב

ה ע ר ו ת

1. תוקף הטבלה ושערוך המחירים: מחירי הקרקע הנקובים בטבלה יהיה בתוקף החל מיום 1.4.88 ועד 31.10.88.
2. מחירי קרקע לתעשיה ביו"ש וחבל עזה (להוציא: מישור האדומים, ארו, ועזה — הכלולים בטבלה זו) — יהיו לפי קבוצה מס' 1 דלעיל.
3. מ.ע.מ.: המחירים בטבלה אינם כוללים מ.ע.מ. על המחירים הנקובים יש להוסיף מ.ע.מ.
4. הנחה מותנית: חובה להוסיף בהסכמי הפיתוח והמכירה שיערכו עפ"י תנאי טבלה זו, את התנאי בדבר הזכות להנחה מותנית, כפי שנוסח ע"י היועמ"ש למינהל. זכאי להנחה מותנית בגובה ההפרש בין המחיר הבסיסי למחיר המוזל — רק מי שיבנה ויפעל במקום במשך חמש שנות חכירה לפחות. מי שלא יעמוד בתנאי זה — יצטרך לשלם את ההפרש בצרוף ריבית והצמדה.
5. הוצאות פיתוח מחירי הטבלה אינם כוללים הוצאות פיתוח. הוצאות הפיתוח יקבעו עפ"י נהלי משרד התמ"ס וישולמו לגורם המפתח, כתנאי לבצוע העסקה ע"י ממ"י.
6. אתרים אשר אינם מיועדים לתעשיה ומלאכה (כגון: שטחי מסחר, תחנות דלק, אזורים מיוחדים), הנמצאים בתוך אזור התעשיה — יוקצו לפי שומה.
7. לגבי מפעלים שאינם תעשייתיים הנמצאים באזורי התעשיה הכלולים בטבלה, (כגון אחסנה, חניונים) — יש להוסיף 50% למחירים המוזלים הנקובים בטבלה.
8. עסקאות הקפאה: מימוש עסקאות הקפאה יהיה עפ"י מחירי הטבלה האחרונה שבתוקף ליום המימוש.
9. דמי הסכמה דמי ההסכמה יחושבו על בסיס ההפרש בין המחיר הבסיסי המופיע בטבלה בתוספת השערוך לבין המחיר ששולם בעת רכישת הזכויות ע"י החוכר המעביר ובהתאם לנהלי המינהל המקובלים.
10. בכל אזורי התעשיה אשר אינם מופיעים בטבלה זו ייקבע שווי הקרקע ע"י השמאי הממשלתי.
11. באזורי התעשיה בישובים הדרוזים והצ'רקסים בגליל תקבע ההנחה המותנית בעת ההקצאה ובהתאם להחלטות הממשלה.

מפתח ל-30 חוברות „קרקע“ שהופיעו עד כה

חוברות קרקע 1-9

„קרקע“ 1

מטרות המכון לחקר שימושי קרקע

ישראל

בעיית הרישום של מקרקעין — ד"ר א. להמן
הגיתן להחיש את רישום הזכויות במקרקעין? — ד"ר יעקב בר
בנק הגתונים כמכשיר לניהול משק קרקע — א. פוזנסקי
התפתחות מחירי הקרקע בישראל בתקופה 1963—1971
מחקרים בישראל, שפורסמו ובשלבי ביצוע ותכנון

ארצות חוץ

שיטות ניהול קרקע ציבורית בשבדיה: משאל בין מועצות
עירוניות בשבדיה: בנושא חכירת קרקע
מדיניות קרקעית וספרות בספרד
דו"ח מכנס מומחים בארה"ב, מטעם האו"ם בנושאי מדיניות
קרקעית עירונית ואמצעי פיקוח על השימוש בקרקע
מחקרים בארצות חוץ
ממדף הספרים

„קרקע“ 2

ישראל

דיוני שולחן עגול
שימושי קרקע בירושלים ובתל-אביב
סקר אנליטי על תפוצת מחירי הקרקע בבת-ים — ש. זרחי
הדינמיקה של שימושי הקרקע — מתוך מחקר שנעשה ע"י
ד. דרין, ש. זרחי, א. פוזנסקי

בארצות חוץ

מדיניות ותכנון של עיור מזורז
המלצות וסיכומים של הסמינר הבינאזורי במדלין, קולומביה
ויכוח על מדיניות קרקעית בצרפת

„קרקע“ 3

יוקר הקרקע לדירות הוא תוצאה משיטת מיסוי בלתי יעילה
(סימפוזיון באוניברסיטת תל-אביב)
מדיניות קרקע — ב. קנדלר

האם מס על קרקע עירונית פנויה יוזיל מחירי הדירות ? —
ז. אייזנברג
קווי יסוד על תכנון פיזי בהולנד
שיטת הערכת מחירי קרקע ופירסומם בדגמרק
מפת מחירי קרקע בקופנהגן
דו"ח מסמינר האו"ם על מדיניות קרקע עירונית — י.ק. פרנד
ו.פ. ג'סופ
דלהי: ביקורת על תכנית עיור — ג'פרי ר. אווינג
תכנית עיור ופיתוח אזורי — לוי רודווין
ערים חדשות בהודו — ד. פרקש
קרקע עירונית פנויה בעיר אמריקאית — ריי מ. פורטהאם
תכנון ערים כפעולה פוליטית — רנה מגנן
למען מדיניות עולמית של הסביבה

4 „קרקע“

סימפוזיון על: „השפעת המיסוי על שוק המקרקעין והדירור“
דברי פתיחה: ש. בן-שמש
הרפורמות במיסוי על רכוש — הקפן ומשמעותן — ד. שטאוב
מדיניות כוללת או מדיניות פיסקאלית גרידא ? —
ח"כ א. גולדשטיין
ההשלכות הכלכליות על שיטת המיסוי הנוכחית —
ד"ר ח. דריין
השפעת המיסוי על מבנה שוק המגורים — ד"ר ד. פינס
המעורר המרחבי של מחירי הקרקע במרכז ירושלים —
מרים גבאי
המדיניות הקרקעית בישראל — מגמות וקשיים —
יעקב בן-סירה
דרכים לחיסול משכנות העוני — א. פרבר

ברחבי תבל

ועידת שטוקהולם לאיכות הסביבה
מדיוני הוועידה לבעיות שיכון, בניה ותכנון בג'נבה
תהליכי האורבניזציה ברחבי תבל
גורמי הביקוש לקרקע לצרכי מגורים

בשדה מחקר

פיזור או ריכוז בהתפרסות עיר; מאזן התחבורה והמגורים
בעיר; שיטות הערכתן של תכניות לפיתוח אזורי; תפקיד
השטחים הפתוחים במערכת שימור הטבע והנוף —
אספקטים כלכליים; דגם של משק דיור.

לקט מאמרים

יחסים קרקעיים ומדיניות קרקעית בישראל; השפעת המיסוי
על רישום מקרקעין — אספקטים משפטיים; השפעת
המיסוי על שוק המקרקעין — אספקטים כלכליים

5. "קרקע"

המס על מקרקעין ורכוש במשק הישראלי — פרופ' א. ברגלס
שינויים במערך מחירי הקרקע בירושלים (1945—1971) —
פרופ' א. שחר וגב' מרים גבאי
אספקטים סוציולוגיים של בעיית הקרקע — פרופ' א. ברלר
מדיניות הקרקע החקלאית בארצות המתפתחות —
ד"ר א. שסקין

חיסול משכנות עוגי ופתרונות (דיון)

— הבעיה של התבלות מלאי המגורים — ש. בן-שמש
— דרושה רביזיה של מושגי היסוד — א. פוזנסקי
— שיכון ממוסד או השתכנות עצמית? — מ. קון
— התנאים האובייקטיביים הם שקבעו — א. אפרת
— עדיפות ראשונה לשיקום האוכלוסיה — א. ראב
— דברי תשובה — א. פרבר

בשדה מחקר

משטר הקרקע בארצות אפריקה
מפקד המבנים ויחידות הדיור בתל-אביב
יישום שיטות סטטיסטיות חדשות לתכנון התחבורה
מיקום תעשיות ושיטות למניעת זיהום אויר
חיזוי הסכנות של זיהום אויר באיזור מפרץ חיפה

ברחבי תבל

מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

6-7 "קרקע"

תמורות במדיניות הקרקעית

— לקראת רפורמה קרקעית שנייה — ש. בן-שמש
— דרכים לחיקון משטר הקרקע בישראל — א. פוזנסקי
— תנאי החכרת קרקע לשיכונים ציבוריים רוויים —
(החלטות ועדת השרים לענייני כלכלה)
— מגמות התחרות על הקרקע בין החקלאות לבין העיר —
ד"ר ש. פוהורילס

חוף הים

— ייעודי קרקע לצרכי גופש ותיירות בחוף הים התיכון —
פרופ' א. אפרת
— הפוטנציאל של אוצרות טבע במישור החוף — נתן בקלר
— התפתחויות בשוק המקרקעין בשנים 1972—1973 —
מ. גולדברג

סדרי הפקעת מקרקעין בישראל — (מתוך דו"ח נציבות
תלונות הציבור)

בשדה מחקר

השינויים בשיטות ההחכרה של מינהל מקרקעי ישראל
מחקר על המדיניות הקרקעית תבאירופה המערבית
תמורות בתפרוסת הגיאוגרפית של האוכלוסיה בישראל

ברחבי תבל

משבר האנרגיה והשפעתו על תכנון שימושי הקרקע
מהפכה שקטה במדיניות הקרקעית בארה"ב

8 "קרקע"

- אתגרים ובעיות בתחום המדיניות הקרקעית — מאיר זורע
- איכות הסביבה והמדיניות הקרקעית — דוד עמירן
- בעיות שומת מקרקעין בישראל — משה אלמן
- קרקע תעשייתית לצרכיהן של ערי הפיתוח — דן תיכון
- דיון על בעיות המדיניות הקרקעית
- מחירי קרקע בערים גדולות בעולם — ח. דרין-דרבקין
- הקצאת קרקע ממשלתית לבוגים — דרך להזלת הדיור
- אהרן רובינשטיין
- אספקטים תחיקתיים-תכנוניים של בעיות הקרקע —
שמואל שקד

בשדה מחקר

- מרכז העסקים הראשי בבאר-שבע
- להקמתן של ערי תעשיה בישראל
- שירותים במרכזים כפריים בעולם ובארץ

ברחבי תבל

- הכלכלה האורבנית — תחומיה ותפיסותיה
- בעיות הפיתוח האורבני והאזורי באנגליה
- תמורות ביחסי הבעלות של הקרקע בגרמניה המערבית
- תחזית הגידול וההתפרסות של אוכלוסיית העולם

9 "קרקע"

- הקצאה אופטימלית של קרקע באיזור עירוני מתפתח —
ד. שפר
- המדיניות הקרקעית של הרשות המקומית — אלכסנדר כהן
- קידום התעשייה במושבים — צרכים ואפשרויות —
גרשון אבני
- המיסוי החדש על מקרקעין — אהוד המאירי
- המדיניות הקרקעית בישראל — בעיות ואתגרים — שאול זרחי

בשדה מחקר

- מחקר על התפתחות מחירי הקרקע בישראל למן קום המדינה;
- סקר על התפתחות מחירי הקרקע הפרטית למגורים;
- שימושי הקרקע הכפריים באיזור המטרופוליטני של ת"א

ברחבי תבל

- השפעת תנאי הדיור על התא המשפחתי (איטליה);
- מיגבלותיהם של מודלים לצורך תכנון אורבני (אנגליה)

חוברות קרקע 10-20

10 „קרקע“

- ד"ר דוד מינס, ד"ר יואל דן ופרופ' עזרה זוהר
 - א. פוזנסקי
 - אירית צ'רניבסקי
 - אברהם כהנוב
 - ציון השמשוני
 - ישראל קורץ
- הקרקע הציבורית ומעמדה בשדה המקרקעין
לשיפור דרכי האיכלוס והעיור בארץ
הפרובלמטיקה של מחיר הקרקע בעולם ובישראל
קרקע ומדיניות קרקעית בישראל
עתודות הקרקע לצרכי הבניה
האמנם קיים מחסור בעתודות הקרקע לבניה בישראל
ההסדר החדש לגבי מחיר הקרקע בשיכונים הציבוריים
בשדה המחקר
מרכיב הקרקע במחירי הדירות
ברחבי תבל
הדינמיקה של הגירת אוכלוסיה לעיירות חדשות
(הדוגמה של ישראל)

11 „קרקע“

- פרופ' י. ויסמן
 - מ. דניס גולדמן
 - דן מרגליות
 - פרופ' זאב נאוה
 - זאב צור
 - משה אולמן
- היבטים משפטיים של הבתים המשותפים
תפקיד המשפט בפתרון בעיות אורבניות
למשמעויותיו של חוק התכנון והבניה בישראל
שימוש רב-תכליתי לשטחי ההר היס-תיכונים
מדיניות הקרקע הלאומית
זכויות במקרקעין מוחכרים ושומתם
בשדה מחקר
מכסות קרקע לענפי השירותים בערים קטנות
ובינוריות בישראל
תמורות בתפרוסת הגיאוגרפית של התעשייה הישראלית
מסחר ושירותים ב-21 ישובי פיתוח
ברחבי תבל
בעיית הקרקע העירונית באנגליה
מסי קרקעות עירוניים ומדיניות הקרקע

„קרקע“ 12

- מאיר זורע וא. זוזנסקי
 - פרופ' נתנאל ליצ'פילד
 - פרופ' יוחנן אלון
 - ד"ר רות אניס, מירה ברון, מרדכי שכטר
 - יוסף מרר
- להיערכות חדשה בתחום המדיניות הקרקעית על מדיניות הקרקע החדשה בבריטניה הפקעת קרקע לצרכי ציבור פוטנציאל הנוף והביקוש לנופש בפארק הכרמל
- בחינה מחדש של המדיניות הקרקעית בישראל בשדה מחקר גיאוגרפיה עירונית בישראל היקפה ומאפייניה של הבניה בישראל למן קום המדינה ברחבי תבל בעיות העיר וההתיישבות (ועידת „הביטט“ בוונקובר תכנון ערים, רעש תחבורה וקיברנטיקה)

„קרקע“ 13

- דוד וינשל
 - ריי ארצ'ר
 - נ דונסקי
 - יהודה זיו
 - ד"ר א. שסקין
 - ד"ר ד. גרוסמן
- היבטים חברתיים על השיכון הציבורי אספקת קרקע לבניית מגורים בקאנבארה סקר רזרבות הקרקע באיזור תל-אביב הפקעות קרקע לצרכי ציבור בישראל היחס אוכלוסייה—קרקע והפיתוח החקלאי התהוותם של ישובי-בית וזיקתם למשאבי החקלאות בשדה מחקר סטנדרטים של הדיור בארצות אירופה התפרוסת המרחבית של השרותים העיסקיים בירושלים ברחבי תבל סיווג ותכנון של שימושי קרקע

„קרקע“ 14

- ד"ר ש. רייכמן
 - ד"ר א. בורוכוב
 - הבהרות וביורוי דברים
 - יעקב בן-סירה
 - בנימין קנדלר
 - מושגי יסוד
 - סיכומי סקר
 - מימצאי מינהל מקרקעי ישראל
 - תמצית מתודיך
 - מ. קון
- תפקידיה החברתיים של המדיניות הקרקעית המדיניות הקרקעית, משמעויותיה ומטרותיה תיחום הסמכויות בבעיית המדיניות הקרקעית דרושה רביזיה בחוק התכנון נטל המיסים העקיפים בענף הבניה סיווג ותכנון של שימושי קרקע בשדה מחקר מסי השבחה בישראל שימושי הקרקע החקלאיים בנגב הצפוני
- ברחבי תבל הקרקע החקלאית — מאפיינים לקראת מפקד החקלאות העולמי השגות בבעיה של תפרוסת המשרדים בירושלים

— א. צ'רניאבסקי וא. אלנר
— אליעזר ברוצקוס

תשובה להערותיו של האדריכל מ. קון
יעדיה של המדיניות הקרקעית — תגובה
מפעולות המכון
החוג למדיניות קרקעית
רשימת המחקרים של המכון

„קרקע” 15

— פרופ' עזרא סדן
— מאיר גורן
— עו"ד דן מרגליות
— בנימין קנדלר
— יעקב בן-סירה
— פרופ' מארקוס קאנליף
— סקר מטעם מינהל
מקרקעי ישראל
— סקר מטעם אוניברסיטת
תל-אביב

קרקע לאומית, נחלת המתיישב ודמי חכירה
תפרוסת האוכלוסיה ועתודות קרקע
הצעות לשיפורים ושינויים בחוק הגנת הדייר
התפתחות מחירי קרקע למגורים בשנים 1977—1978
בשולי הסימפוזיון הבין לאומי
ברחבי תבל
הרכוש הפרטי בעולם המושגים האמריקאי
בשדה מחקר
ענף השישי בישראל
האקולוגיה החברתית באיזור המטרופולין של ת"א
מהחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל
מפעולות המכון

„קרקע” 16-17

— פרופ' אריה שחר
— ד"ר אליהו שטרן
— דב גביש, מיכאל סוניס
— זאב צור
— זאב ברקאי
— מיכה טלמון
— רבישיח
— א. מ.

בעיות של מערכות מידע למקרקעין ולשימושי קרקע
מעקב ומיפוי שינויים בדגמי שימוש בקרקע חקלאית
ההתפשטות העירונית של תל-אביב לשטח הכפרי
משטר הקרקע בהתיישבות ומדיניות החכירה
המדיניות הקרקעית ועקרונותיה
דרכים להגדלת שטחי החקלאות
בעיות הדיור הצפויות בשנת 2000
על מדף הספרים
ישראל לקראת שנת 2000
בשדה מחקר
שווי משקל בין שימושי קרקע
ברחבי תבל
מדיניות הקרקע ומאפיינים עיקריים שלה
מדע הקרקע בישראל בעבר ובהווה
סמכויותיה של מועצת מקרקעי ישראל
סיכומים בבחינת עתודות קרקע
מפעולות המכון

— ג'ון ראטקליף
— פרופ' דן ילון
— החלטות המועצה
— חוג למדיניות קרקעית

„קרקע“ 18

- קרקע ופיתוח בישראל בשנות ה-80
שימוש בנתוני כרטסת הקרקע המרכזית להנדסת ביסוס
- ההקצאה המרחבית של מסחר קמעונאי במטרופולין
תל-אביב
- תנודות בממדי מחירי התשומות בבניה ובמחירי
הקרקעיות
- בשדה מחקר
בעלות פרטית על הקרקע תחסום את התכנון והפיתוח
- המלצות החוג למדיניות קרקעית
בנושא מערכות מידע ממוחשבות
הקרקע בשנות ה-80
מפעולות המכון
- ד"ר חיים דרין-דרבקין ז"ל
- הנחלת המכון
- פרופ' אלישע אפרת
ל. גולדברג, ד"ר א.
עמיאל, ד"ר מ. מגריץ
- ד"ר אהרון קלרמן
- בנימין קנדלר
- סקר המכון לחקר
שימושי קרקע

„קרקע“ 19

- לזכרו של ד"ר א. להמן
רכישת מקרקעין ע"י נכרים
זכויות וחובות של בעל הנחלה
רישום משבצות הקרקע בהתיישבות, עסקות
קומבינציה
- מעמדה המשפטי של הקרקע מייבוש הים
החכרת קרקע באזורי פיתוח
תגובה על מידע שפורסם
הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית
ברחבי תבל
- קרקע חקלאית בפריפריה של הערים
בשדה המחקר
- מתודולוגיה לחישוב מיכסות
התפלגות הגיאוגרפית של האסירים
ספר חדש
- מפת ההתיישבות בתקופת קדם-המדינה
מפעולות המכון
- ד"ר יעקב בך
פרופ' יהושע ויסמן
שמחה אסף
- זאב כחן
ד"ר יובל לוי
יעקב איש שלום
צוות אנף התכנון
מנחם פלור
- מחקרי השוק המשותף
- מוסד הסכניון
משרד הפנים
- ד"ר מיכאל רומן

„קרקע“ 20

- יעודי קרקע לצורות התיישבות חדשות
המרכז לרישום פרצלציות
האוטוסטרדה המזרחית
הכרסום בקרקע חקלאית
על מחזוריות הקרקע
עסקות אחוזים — דירות תמורת קרקע
- פרופ' אלישע אפרת
אליהו בבאי
ד"ר נדי כפיר
זאב צור
שחר שפירא
זאב ברקאי

— ניר וייץ, שלמה בלקינד	החכרת קרקע לתעשיה באזורי פיתוח
— מינהל מקרקעי ישראל	מחירי קרקע לתעשיה באזורי פיתוח
— אהרון דרור	קרקע לתעשיה בהתיישבות החקלאית
— משה עזריאלי,	דירות להשכרה בשוק החופשי
— אהוד שילוני	
— בנימין קנדלר	מגמות הבניה למגורים ב־1981
	בשדה המחקר
— שאול קראקובר	המושג של שדה אורבני
— בנימין קנדלר	התייקרות ריאלית של קרקע למגורים
— המכון האורבני	תמורות בבעלות על בתים בארה"ב
— בתשינגטון	
— מבתי המשפט	פסקי־דין עקרוניים
— מאיר גרון, תמר ישעיה	תכנון ופיתוח קהילתי
— מינהל מקרקעי ישראל	הקצאת קרקע ליושבים קהילתיים
— המלצות החוג למדיניות	אינטרס הציבור בקרקע
— קרקעית	

מפעולות המכון

חוברות קרקע 21-30

„קרקע“ 21-22

— פרופ' ש. פוחורילס	האיזור כקטגוריה של תכנון כלכלי משולב
— א. ברוצקוס	דגם העיר ודגם תחבורתי
— זאב צור	סמכותו של מינהל מקרקעי ישראל
— ד"ר א. שסקין	משבר האנרגיה ופיתוח החקלאות
— שלמה בלקינד	פיתוח איזור תעשיה
— דן מרגליות	פתרון לבעיית חלוקת שווי נכס בין מחכיר וחוכר
— ישראל קורץ	מדיניות קרקעית הלכה למעשה
— יוסף כץ	שלבים ברכישת עמק יזרעאל
— מאמר מתורגם	ביקורת על קרקע ומחירי קרקע
— תמצית ממחקר	כפר ויתקין — תכנון מחדש של שימושי קרקע
— מבתי המשפט	פסקי דין עקרוניים
	מפעולות המכון
	תקצירים באנגלית

„קרקע“ 23

— רפפור' ד. פינס	מרכיב הקרקע במחיר הדירה
— פרופ' י. מעוז	חלוקת קרקעות בהתיישבות בארצות מתפתחות
— גלעד יצחקי	הקרקע והפיתוח כמרכיב במחיר הדירה
— זאב ברקאי	תכנון אזורי הכפר והעיר
— ל. גולדנברג וא. עמיאל	קביעת קריטריונים קרקעיים
— א. פרנקל, ד"ר רחל	הפקעת קרקעות לצרכי ציבור
— אלתרמן	
— מיכה טלמון	קווים למדיניות קרקעית במגזר העירוני
— דן מרגליות	מחיר מקרקעין באזורים שונים
— מינהל מקרקעי ישראל	מחירי קרקע לתעשיה באזורי פיתוח

בשדה המחקר
מפעולות המכון
חוק ומשפט — פסקי דין
תקצירים באנגלית

„קרקע“ — קובץ עיונים לציון 80 שנה לקרן הקיימת לישראל

— דבר המערכת	שיר + הקדמה „רק אחת“
— שלמה טנאי	בסיס וקנין
— פרופ' נתן רוטנשטרייך	תמורות והערכת הקרקע בישראל כמשאב חקלאי
— פרופ' דוד עמירן	הלאמת קרקע לצרכי יישוב
— פרופ' נתנאל ליצ'פילד	גורם הקרקע בעיצוב דפוסי ההתיישבות
— אבשלום רוקח	מורשת הקרן הקיימת ועיצוב המשטר הקרקעי בישראל
— זאב צור	מדיניות הקרקע העירונית של הקרן הקיימת והשפעתה
— איריס גרייצר	על הפיתוח התכנוני בא"י בתקופת המנדט
— יהושע פלמון	קרקע כמרכיב בסכסוך היהודי-ערבי
— אלכסנדר פוזננסקי	בתום יובל החכירה

„קרקע“ 24

— ד"ר חלל רסקין	עקרונות השימושי קרקע למטרות נופש ובילוי
— ד"ר אבינועם מאיר	התמורה הדמוגרפית בקרב בדוויי הגב
— ד"ר רחל אלתרמן	תכנון בריטי: מבט מפוכח במראה
— ד"ר אליהו בורוכוב	אספקטים כלכליים של מדיניות פיזור האוכלוסיה
— מיכאל עוזרמן	שמירת קרקע חקלאית מול מסרופוליזציה
— יוסף דיטל	פיקוח ושליטה על מחירי קרקע אורבנית
— דן מרגליות	מחירי מקרקעין באזורים שונים
— מינהל מקרקעי ישראל	בשדה מחקר
— מינהל מקרקעי ישראל	מסירת קרקע לפי מכרז
	מחירי קרקע לתעשייה באזורי פיתוח
	מפעולות המכון
	תקצירים באנגלית

„קרקע“ 25

— ציון השמשוני	תכנון ויעדי קרקע
— ליאור גולדנברג, אלכסנדר פוזננסקי, ד"ר אברהם עמיאל	ביטוי פוטנציאל מערכה לקו פרשת המים הארצית
— ד"ר אריה שסקין	דמי חכירה בקרקע חקלאית בקנדה
— ד"ר רחל אלתרמן, פרופ' ארנסט אלכסנדר, ד"ר יוברט לויזון	הערכת מערכת התכנון והבניה בישראל
— גלעד יצחקי	תכניות ממשלתיות לחיסכון בקרקע
— דן דרין	בעלות ציבורית על קרקע — אמצעי או מטרה
— אליעזר ברוצקוס	ההכוון העדיף לפיתוח העירוני של ירושלים

— ברנרד לונג	הצטיפות בהונג-קונג
— ד"ר רחל אלתרמן	רשימה ביבליוגרפית מכתבי-עת בעברית
— דן מרגליות, עו"ד	מחירי מקרקעין ודמי שכירות, מדדים, עלויות ושער
— ושמאי מקרקעין	יציג לדולר
	מפעולות המכון
	תקצירים באנגלית

„קרקע“ 26

— דן רז	רישום דירות ושיכונים בטאבו
— מאיר גרון	יעדי אוכלוסיה עשויים להשפיע על הפיתוח האזורי
— ד"ר ליאור גולדנברג,	המחשב האלקטרוני ודוגמה לניתוח נתוני קרקע לצורך
— ד"ר אברהם עמיאל	חקלאות
— רונית רומנו (בהדרכת	היטל השבחה ככלי תכנוני
— ד"ר רחל אלתרמן)	מפגעים הנגרמים ע"י מחצבות
— צבי זיו	מחירי מקרקעין ודמי שכירות, מדדים, עלויות ושער
— דן מרגליות, עו"ד ושמאי	יציג לדולר
— מקרקעין	מפעולות המכון
	תקצירים באנגלית

„קרקע“ 27—28

— פרופ' נתנאל ליצ'פילד	על המדיניות הקרקעית בישראל ועל החסר בה
— עוזי קמר	שמאות ככלי עזר למדיניות קרקעית
— ארכ' מירי ויסק, פרופ'	סיצויים על נזקי תכנון
— רחל אלתרמן	
— זאב כהן ועדי צביקל	על דמי חכירה של קיבוצים בעבור שטחי תעשייה ונופש
— ויליאם א' דחבלה	מושגים בהחזקת קרקע עירונית

„קרקע“ 29

— פרופ' יהושע ויסמן	חכירה המתחדשת לצמיתות, תרופת פלא או אחיות
— ד"ר אמנון גולדנברג	עיניים
— זאב צור	מדיניות קרקעית — זכויות בקרקע עירונית
— אלכסנדר פווננסקי	שיטת חכירה שהיא מכר
— ד"ר חיים צבן	עם הפנים לשיפור שיטת החכירה וחזיוקה
— רוג'ר ל. קמפ	אפשר להשיבח קרקע על-ידי טיפול נכון
— ד"ר אליהו בורוכוב	פיתוח כלכלי: הגדלת הכנסות ללא העלאת המסים
— ה. כרוך	אספקטים כלכליים של תכנון שימושי קרקע
— בנימים מורי	התפתחויות בשימושי קרקע בערים ובשוליהן
	הפקעת קרקע ללא תמורה לשם השגת קרקע לצרכי
	ציבור

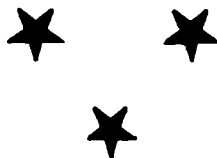
- אלעזר ברוצקוס
- עו"ד דן מרגליות
- תכנון השטחים לשמורות טבע וגנים ציבוריים
- מחירי מקרקעין ודמי שכירות
- פסקי דין בעניני מקרקעין
- מפעולות המכון

„קרקע“ 30

- פרופ' אלישע אפרת
- ד"ר חיים פיאלקוף
- פרופ' דוד גרוסמן
- אלכסנדר פוונסקי
- ד"ר חיים צבן
- נתן חזקיהו
- עודד האושנר
- מדינת ישראל אחרת לקראת שנת ה-2000
- אופציות לעתיד: עלות הקרקע בתוכניות מתאר מקומיות
- פוטנציאל התעסוקה של החקלאות הערבית בשטחים ארבע משימות לקידום המדיניות הקרקעית —
- צורך השעה
- מגמות כלליות בהתפתחות החקלאית
- קביעת זכויות חכירה, תחשיבי היוון ודמי היתר בקרקע חקלאית
- מחירי קרקע לתעשייה ומלאכה באזורי פיתוח רשימת חוברות „קרקע“ 1—30

the Jerusalem corridor, the eastern lowland and the Beer Sheba valley ; the suburbs around the veteran moshavot should be designated for modern industries ; development of new touristic sites should be encouraged near Jerusalem, in the Judean desert and in the Galilee ; concentrating of high-ranked institutions in the three big cities, in Ashqelon, Zefat, Arad, Ma'alot and others should be preferred.

The State of Israel should be built-up in a more professional system and character and less on false vision.



prof. ELISHA EFRAT

A Different Israel Towards the 21st Century

Israel's settlement policy, as has been conducted during the last 21 years, can be recognized according to the following features : the extension of new settlements beyond the State's official borderlines ; the priority given to investments in non-sovereign regions ; the lack of interrelationship between the new settlement system and the veteran one which exists within the "Green Line" ; the establishment of settlements in areas which lack soil and water for agricultural development ; the creation of settlements in regions which are inferior in topographical, climatical and accessive conditions ; decision-making on the background of security problems instead of economical ones ; the establishment of settlements because of religious and nationalistic reasons ; the settlement dispersal among existing Arab villages ; the craeating of a mixture of different types of settlements, urban, semi urban – and rural, without geographical and regional suitability ; a short-range decision-making procedure concerning the settlement lay-out ; and an intensiveness of settlement activity in Juaea, Samaria and the Gaza strip.

Instead of all the energy and capital which has been invested during the last 21 years in the administered territories, a different approach to the development of Israel should be taken towards the next century. Israel should be developed in three main fields : sophisticated industry, tourism and high-ranked institutions for research, education, science and religion, for all the Jews in the State and all over the world.

This should be executed by transferring all the budgets destined to uncertain political purposes to the State's territory, while giving priority of development to the eastern coastal strip,

CONTENTS

Editor's Note	1	
Prof Elisha Efrat	2	A Different Israel towards the 21st Century
Dr. H Fialkoff	15	The Costs of under-utilized Land in Local outline Plans
Prof. David Grossman	26	Employment Potential of the Arab Agricultural Sector in the Occupied Territories
Alexander Poznanski	39	Four Goals to Further Land Policy — An Urgent Need
Dr. Hayim Tzaban	42	General Trends in Agricultural Development
Nathan Hiskyahu, Oded Haushner	52	Fixing Leasing Rights & Capitalization Calculations; Permit Fees on Urban Lands Collected by the Lands Authority
Thirty Broshures of K a r k a (Land)	59	List of Articles

"KARKA" — Published by the Land-Use Research Institute,
Jerusalem 91077, Hamelech George Str. 43, P.O.B. 7816, Tel. 246828
Administration : Tel-Aviv 61 111, Shapira Str. 11, P.O.B. 11380,
Tel. 286763

Editor: **A. Poznanski**

Editorial Board : **Shimon Ben Shemesh, A. Poznanski, Zvi Magen**

30

karka

(LAND)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL

SEPTEMBER 1988