

35

# קדרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קדרקע

# תוכן העניינים

1	דבר המערכת	
3	האם רצויה הפרטת קרקעות מינהל מקרקעי ישראל	גזעון ויתקון
10	העדפת ההתיישבות מעבר לקו הירוק כפי שהיא משתקפת בתוכנית הסיוע הישיר לשיכון	פרופ' דוד פינס
19	על תוכנית תמ"א 31 – הרהורים וערעורים	פרופ' ארנון סופר
24	התכנון והפיתוח של ציר הגבעות	פרופ' אלישע אפרת
31	מדיניות קרקעות בתקופת עלייה, הערכה מחדש או כיצד הפכה הקרקע לשעיר לעזאזל	ישראל קורץ
35	מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות לקראת גיבוש חוק תכנון חדש	פרופ' רחל אלתרמן
44	אספקטים כלכליים של העברת מפעלי התע"ש	ד"ר אליהו בורוכוב
46	הסדר קרקעות – תחזית ומציאות בתקופת המנדט	ד"ר דב גביש
52	קווים לתהליך גאולת קרקעות עמק בית-שאן	אהרון יפה
60	G.I.S ויישומו בתהליך רישום שיכונים ציבוריים	דורון כהן וד"ר ג'רלד קוסלנסקי
63	מהפכה במועצה האזורית	אברהם י' שפט
68	התכנון בירדן	מרטין קרוקסטון
76	מהסדר קרקעות למפת ארץ-ישראל 1920-1948	אפרים אורני
77	הערות למאמרו של א. בבאי – הנגב המזרחי	יהודה זיו
78		מפעולות המכון
79		Editorial

---

"קרקע" – ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע רחי המלך גיורגי 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל' 246828-02

עורך: א. פוזנסקי  
מערכת: ש. בן-שמש וא. פוזנסקי

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם  
כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

---

סדר ועימוד: חזון פתיה ירושלים, טל' 827660  
דפוס: דפוס שי ירושלים, טל' 247602

## דבר המערכת

ההטפה להפרטה מהדהדת בכלי התקשורת ומעל במות פוליטיות. מכריזים עליה כתרופת פלא להבראת המשק וכאמצעי לתיקון המצב הפיננסי, כשהניסיון של הפרטה בהרבה מדינות לא ענה על הציפיות ובמיגזורים רבים היא אף הפכה לכשלון חברתי ופיננסי. אנו מודעים גם לכך שהכלכלנים ונציגי האקדמיה בכלל, חלוקים בדעותיהם בדבר תועלתה של הפרטה והישגיה לטווח ארוך, ולגבי מדת השפעתה על רווחת המוני העם.

לאחרונה עולה פה ושם גם הדרישה להפרטת הקרקע הלאומית בארצנו. עבור חוגים אלה, הפכה הקרקע לנכס בלבד ונשכחה כערך לאומי מרכזי.

דורשי הפרטת הקרקע מתעלמים, בין היתר, מן התפקיד שמלאו עתודות קרקע לאומית בקליטת עליות גדולות בשנות החמישים ובזמננו.

מי ישער מה היה קורה להמוני העולים, לו היתה הממשלה זקוקה לרכוש ולספק קרקע לשיכון, לתעסוקה, תרבות ובריאות מהמקור "המהולל" של השוק החפשי.

הואיל ואנו עוסקים בקרקע, אנו מביאים בראש הגיליון הזה של בטאונו את מאמרו של **גדעון ויתקון**, המנהל הכללי של אוניברסיטת הנגב ומנהל מינהל מקרקעי ישראל לשעבר, בנושא: **"האם רצויה הפרטת קרקעות מינהל מקרקעי ישראל?"**

המחבר מביא במאמרו דעות בעד ונגד הפרטה, וגומר את המאמר בציטוט מסיכומים בחוג למדיניות קרקעית שעל-יד מכונו בשאלת הבעלות הציבורית על קרקע ככלי לפיזור אוכלוסייה ולהשגת יעדים לאומיים.

פרופ' **דוד פינס** מאוניברסיטת תל-אביב מנתח במאמרו **"העדפת ההתיישבות מעבר לקו הירוק, והשתקפותה בתוכנית הסיוע הישיר לשיכון"** וממחיש את היתרונות של המשתכן שבחר להתגורר בשטחים מעבר לקו הירוק לעומת המשתכן בגבולות הקו הירוק - בעיה שעניינה את הצבור זה לא כבר.

פרופ' **ארנון סופר** מאוניברסיטה חיפה פותח על דפי בטאונו את הדיון על **תוכנית ת.מ.א. 31** שאושרה לאחרונה - נושא העומד על סדר היום של החוג למדיניות קרקעית של מכונו. פרופ' סופר, בהרהוריו וערעוריו, מגיע לידי מסקנה דרסטית כי כדי לאכלס 800,000 נפש במרכז המדינה סביב תל-אביב אין צורך בתוכנית מתאר "יוזמת".

פרופ' **אלישע אפרת** מאוניברסיטת תל-אביב במאמרו על **התכנון והפיתוח של ציר הגבעות** מסופק מאוד אם גם אחר ביצוע התוכנית תגדל האוכלוסייה היהודית באזור זה. הצד החיובי של התוכנית מתבטא בשאיפה להשגת פיזור אוכלוסין בשולי המדינה.

**ישראל קורץ** כלכלן, מבקר במאמרו **"מדיניות קרקעית בתקופת עלייה - הערכה מחדש או כיצד הפכה הקרקע לשעיר לעזאזל"**, את החיפזון בקבלת החלטות בתחום המדיניות הקרקעית בכלל והקצאת קרקעות מסיבית בפרט. לדעתו של המחבר, עקביות ויציבות צריכות לאפיין את קבלת ההחלטות של הממונים על ניהול המשק הקרקעי.

**"מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות לקראת גיבוש חוק תכנון חדש"** - פרופ' **רחל אלטרמן** מהטכניון בחיפה, מפיקה את הלקחים מבריטניה, צרפת, גרמניה, שבדיה ומדינות אחרות.

ד"ר אליהו בורוכוב מאוניברסיטת תל-אביב במאמרו: "אספקטים כלכליים של העברת מפעלי התע"ש" מתנגד לאשליה של הגורמים הקרובים לעניין, לפיה אפשר לממן את העברת מפעלי התע"ש מכספים שיתקבלו ממכירת הקרקעות עליהם נמצאים המפעלים בלוד, הרצליה ורמת השרון.

ד"ר דב גביש מאוניברסיטה העברית במאמרו: "הסדר הקרקעות - תחזית ומציאות בתקופת המנדט" סוקר את מפעל הסדר הקרקעות, תהליך שנמשך עד היום הזה, בתקופת המנדט.

אהרון יפה, ב"קווים לתהליך גאולת קרקעות עמק בית-שאן" מעשיר את החוברת בסקירה היסטורית בתיאור פרשה בתולדות ההתיישבות הציונית שלקחיה טובים אף היום.

דורון כהן וד"ר ג'רלד קוסלנסקי דנים ביישום G.I.S (ממ"ג - מערכת מידע גיאוגרפית) בתהליך רישום שכונים צבוריים. הם טוענים שהפתרון להתגברות על הפיגור ברישום, הוא על-ידי שילוב המערכת האנליטית שאומצה במרכז למיפוי ישראל עם הטאבו, ומערכת הממ"ג שנעשתה מקובלת בעולם כולו.

עו"ד אברהם י' שפט במאמרו "מהפכה במועצה האזורית" עומד על הקשר בין מדיניות קרקעית בין מועצות אזוריות המתבטא בכך שרוב המקרקעין במדינה נמצאים בתחומי המועצות האזוריות.

כמו-כן אנו מביאים תרגום מאמרם של מרטין קרוקסטון ואחרים, מכתב העת THE PLANNER על התכנון בירדן. אנו מקווים כי הנעשה במדינה השכנה בשטח תכנון יעניין את קוראינו.

אפרים אורני תורם לחוברת סקירה על ספר מחקר של ד"ר דב גביש: מהסדר קרקעות למפת ארץ ישראל – 1948-1920 בהוצאת יד יצחק בן-צבי.

במדור תגובות אנו מפרסמים את תגובתו של יהודה זיו, לשעבר מנהל מחוז ירושלים של מינהל מקרקעי ישראל, על מאמרו של א. בבאי בחוברת "קרקע" 34 על הנגב המזרחי.

מובאת סקירה קצרה על פעולות המכון מאז הופעתה של "קרקע" הקודמת.

ולסיום: אנו פונים לקוראינו לתרום מפרי עטם לכתב העת שלנו. נשמח לשמש במה פתוחה לביורר בעיות שונות המתעוררות בקשר למדיניות הקרקעית בישראל.

# האם רצויה הפרטת קרקעות מינהל מקרקעי ישראל?

## גזעון ויתקון

בעת הכרזת המדינה נכללו בגבולותיה 20.4 מיליון דונם שמתוכם כ-940 אלף דונם היו בבעלות הקק"ל. הקק"ל רכשה קרקע בעיקר עבור ההתיישבות הכפרית. נוסף לקרקעות הקק"ל, נוהלו על-ידי המדינה קרקעות שהיו בבעלות ממשלת המנדט. ב-1950 נוספו לקרקעות בניהול המדינה גם קרקעות האפוטרופוס לנכסי נפקדים. קרקעות האפוטרופוס הועברו ב-1953 לרשות הפיתוח. מרבית הקרקע בבעלות פרטית יהודית מצויה בערים. לפי נתונים משנת 1962, 53% מהקרקעות בערים היו בבעלות ציבורית והיתרה בבעלות פרטית. ההערכה היא ששיעור הבעלות הפרטית ביישובים עירוניים ירד מאז עקב תהליכי הפקעות ורכישות לצורכי ציבור.

עד שנת 1960, פעלו ארבעה גופים בניהול הקרקעות שבבעלות ציבורית: המדינה, הקק"ל, האפוטרופוס ורשות הפיתוח. הקמת מינהל מקרקעי ישראל נועדה לפתור את בעיית הפיצול בין הגופים השונים המנהלים קרקע בבעלות ציבורית. בערים הגדולות מצויה קרקע בבעלות ציבורית של הרשות המקומית. חלק מקרקעות אלו היו בבעלות העיריות לפני קום המדינה וחלקן הם תוצאה של הפקעת קרקע לצורכי ציבור על-פי חוק התכנון והבנייה.

שטח הקרקע שבבעלות ציבורית מהווה 92.3% משטח המדינה. זהו שיעור גבוה ביחס למקובל בארצות המערב. קרקע בבעלות ציבורית היתה בישראל תמיד מכשיר פיתוח הכרחי בתכנון התיישבות עירונית וכפרית. ללא קרקע ציבורית, לא ניתן היה להקים את ערי הפיתוח, את מאות היישובים בתקופת ההתיישבות המונית, את השיכונים הציבוריים בערים ותיקות ואת מפעלי הפיתוח ברחבי המדינה.

עקרון יסוד מדיניות-הקרקע של מינהל מקרקעי ישראל הוא, שקרקעות המנוהלות על-ידי המינהל - קרקעות מדינה, קרקעות קק"ל וקרקעות רשות הפיתוח, לא נמכרות אלא מוחכרות בלבד. מדיניות זו מעוגנת בחוק יסוד מקרקעי ישראל.

## בעלות ציבורית או פרטית בקרקע

ארצות רבות מתמודדות עם בעיית פער ההכנסה בין אזורים, בניסיון להשפיע, דרך התערבות במנגנוני השוק, לטובת יתר איזון בהתפלגות התוצר וההכנסה בין אזורים וקבוצות אוכלוסייה. מעניין לעקוב אחר התמורות שעוברות ארצות בהן חל שינוי באידיאולוגיה הפוליטית דוגמת ברית-המועצות וגרמניה. אחד ממרכיבי הפרסטרואיקה היה המעבר לכלכלה של שוק וביטול הכלכלה הריכוזית לטובת משטר עצמאי ומבוזר. הרפורמה הכלכלית בברי"מ מצאה ביטויה גם בחוק הרכוש (Law of Property) המאפשר בעלות פרטית ובעלות משותפת בקרקע. גרמניה המזרחית עברה מכלכלה ריכוזית למבוזרת בעת איחוד גרמניה. סיכום החודשים הראשונים של המעבר מלמד על המחיר החברתי והכלכלי של השינוי האידיאולוגי המהיר שביטוי במעמד הפריפריאלי הכלכלי והחברתי שיש לאזורים המזרחיים של גרמניה המאוחדת.

ראוי ללמוד גם מנסיוןן של ארצות אחרות במערב. באירופה המערבית, קרקע ציבורית נרכשת על-ידי העיריות כמכשיר חיוני לפיתוח עירוני. לממשלת צרפת זכות עדיפות ברכישת קרקע באזורי פיתוח. גרמניה המערבית עברה אחרי מלחמת העולם השנייה תהליך מהיר של הפקעות קרקע לצורכי ציבור במסגרת תוכנית השיקום שהכינו עברה בעלות הברית. כיום, כשליש מקרקעות

גרמניה המערבית הם בבעלות ציבורית לעומת 24% ערב מלחמת העולם השנייה. היוצאת מהכלל היא שוויץ, שם הקרקע כולה פרטית, וידועה, על כן, כבלם לפיתוח.

האמצעים המקובלים בארצות המערב להבטחת האינטרס הציבורי ביצירת עתודות קרקע לפיתוח כוללים חוקים פיסקאליים ואמצעים לרכישת מקרקעין. בתחום הפיסקאלי, מקובל מס על מגרשים פנויים ומסי השבחה כחלק מתהליך תכנוני. לרכישת מקרקעין מקובלת רכישה תקציבית, הפקעות, חליפין בקרקע, הקמת חברות פיתוח לרכישת מקרקעין ופיתוחן, קביעת זכות קדימה לגורמים ציבוריים ברכישת קרקעות (Pre Emption Right), הקמת מאגרי קרקע (Land Banks) והלאמה. בנק הקרקעות (Land banking) בגרמניה הוא מכשיר רב עוצמה המסור לממשלות המדינות שבפדרציה הגרמנית.

למדיניות קרקע יש השפעה מכרעת על כל מגזרי הפיתוח הכלכלי, החברתי והקהילתי. כשל בזמינות קרקע כגורם ייצור ימנע פיתוח תעשייתי, מסחרי ויביא לתוצאות חברתיות קשות בשל חוסר אפשרויות בנייה לשיכון והבטחת שירותי קהילה. במגזר הכפרי, ניצול לא מבוקר של קרקע חקלאית למטרות פיתוח עירוני מקטין את פוטנציאל הקרקע למטרות ייצור חקלאי. לבעלות וזכויות קניין בקרקע יש ערך חברתי-כלכלי בכך שהקרקע מעניקה ביטחון סוציאלי וכן משמשת למגורים ורווחה כלכלית ולפרנסה.

מדיניות קרקע עירונית היא חלק בלתי נפרד ממדיניות השיכון כי שוק המקרקעין הוא שוק משלים לשוק שימושי הקרקע היוצרים את המרקם העירוני הכולל שיכון, תעסוקה, שירותי קהילה, בידור ונופש. מתפקידה של מדיניות קרקע עירונית, לחזות את הצרכים של שימושי קרקע עתידיים בפריפריה של ערים גדולות, ולרכוש מבעוד זמן זכויות במקרקעין לפיתוח שיידרש מספר שנים מאוחר יותר. ממשלות שאין להן יכולת תקציבית להשקיע ברכישת זכויות במקרקעין למספר שנים רב, מעדיפות להשקיע את תקציבן בפיתוח ערים חדשות באזורים שלא היה להם ביקוש בשל העדר תשתית עירונית. היזמות הפרטית פועלת בתחום תוכניות מתאר עירוניות שיש סבירות אובייקטיבית להגשמתן. פעולת הממשלה בפיתוח ובהקמת ערים חדשות היא במידה מסוימת "שינוי בכללי המשחק" של יחסי היצע וביקוש לקרקע כתוצאה מיצירת מלאי חדש של קרקעות.

הפתרון להגדלת היצע הקרקע מצוי בשילוב של שיקול כלכלי וניתוח האפשרויות הפיסי. כאשר המקור למימון הפיתוח הוא ציבורי, המגמה היא להשקיע יותר ביצירת קרקעות חדשות על-ידי השקעה בתשתית הפיסי. כאשר מקור המימון הוא פרטי המגמה היא להשקיע ברכישת זכויות בקרקע באזורים הסמוכים לתשתית מפותחת. עליית ערך הקרקע במרכזי ערים כתוצאה ממחסור בקרקע, מהווה תמריץ כלכלי למחזיקים בקרקע לעבור לאזורים פריפריאליים בשל החיסכון בשכר דירה או בשל ההזדמנות לשיפור תנאי הדיור תוך ניצול הפרשי מחיר הקרקע בין אזורי המרכז לפריפריה. כאשר האמור ביוזמה ציבורית לפינוי משכנות עוני ופינוי פולשים נוצר תמריץ נוסף למפונה, בביטחון הסוציאלי בשל זכויות הבעלות או החכירה המוסדרות באתר החליפי.

מדיניות קרקע נועדה להבטיח זמינות קרקע בכמות מספקת, במקומות הנדרשים ובמחיר סביר. מדיניות קרקע לאומית מכוונת לכל שכבות האוכלוסייה ולכל אזורי המדינה. משאבי קרקע וניהולם הוא נושא מרכזי בתכנון שימושי קרקע והתיישבות האדם במרחב. ממשלות משקיעות מאמץ רב בפיתוח תשתיות ובבנייה למגורים. בתהליך הפיתוח עלולים להיווצר מכשולים, צווארי-בקבוק כתוצאה ממדיניות מקרקעין שאינה אפקטיבית ובלתי מסוגלת לענות על הביקוש הגדל לקרקע. מדיניות מקרקעין חייבת להדגיש את הצורך בניהול יעיל של משאבי הקרקע באמצעות

תמהיל מתאים של התערבות המגזר הציבורי והפרטי.

בסמינר שאורגן בשנת 1983 על-ידי Habitat, משרד הפנים של פינלנד והמרכז לחקר הבנייה בשבדיה (ראה: Land for Housing for the Poor, 1983) אותו ארבעה תנאים הנדרשים להתערבות ממשלות בפתרון בעיית הקרקע לדיור:

- זמינות מידע על קרקעות
- בעלות על קרקע ציבורית
- יכולת מנהלית לארגן קרקע זמינה בכמות מספקת
- יכולת כספית להשקיע בפיתוח הקרקע

דו"ח הביטט (Habitat) משנת 1991 מונה את הגורמים המפריעים לניהול מדיניות מקרקעין יעילה ומועילה:

- עסקות מקרקעין, הרשאת השימוש בקרקע, העברת זכויות ושיעבוד נתקלות במערכת חוקים מסורבלת בכל הקשור להגדרת זכות הקניין.

- רכישת קרקע היא תהליך מורכב ומתמשך הכרוך באי ודאות ביחס לסיכוי לביצוע עסקת המקרקעין.

- בשל התכונות המיוחדות לשוק המקרקעין חסר מידע על אפשרויות רכישת קרקעות ועל תנאי עסקות במקרקעין. התוצאה היא מחירי קרקע מקריים וספקולטיביים. אין מידע ממוסד על אפשרויות רכישת קרקע במיקום, מועד ומחיר נדרש.

- קרקע בבעלות פרטית משמשת כאמצעי לחיסכון, להשקעה לזמן ארוך וכמכשיר לגיוס הון (בטוחה פיננסית). על כן, קרקעות פרטיות פנויות, אינן מנוצלות ושימושן הוא להשקעה ספקולטיבית.

- רשויות ציבוריות מגדילות את היצע הקרקעות על-ידי השקעה בתשתית ושינוי יעוד הקרקע מקרקע גולמית (raw land) לקרקע לפיתוח ובנייה. חסר מידע על תוכניות ציבוריות להפשרת קרקע לפיתוח, מועד, מיקום ומחיר הקרקע.

- חסרה התייחסות אל הקרקע כאל מוצר סחיר שתנאי סחירותו נקבעים על-ידי כוחות השוק. לפיכך, כוחות השוק אינם משפיעים על אפשרויות ניצולה היעיל של הקרקע.

מרכז האו"ם להתיישבות האדם UNCHS בניירובי, פרסם תדריך לממשלות לטיפול במרכזי אספקת קרקע לחסרי דיור (ראה: Land for Housing, 1988) שעיקרו בחמישה תחומי התערבות של ממשלות במדיניות פיתוח הקרקע:

- עריכת תוכניות אסטרטגיות לפיתוח עירוני.

- תוכניות עירוניות המיועדות להגדלת היצע הקרקע על-ידי פיתוח תשתית, מיחזור קרקע והחייאת אזורים שאין בהם ניצול קרקע, תוכניות ציפוף, רכישות והפקעת קרקעות ויצירת בנק קרקעות, התערבות הממשלה והשפעה על ניצול הקרקע באמצעות מסוי שטחי קרקע שאינם מנוצלים, שיטות חכירה ופיתוח שטחים פנויים שבעלות ציבורית.

- יצירת אפשרויות לחסרי יכולת להשיג קרקע לבנייה על-ידי תוכניות סיוע, סבסוד, תוכניות המשלבות פיתוח תשתית פיזית ושירותים קהילתיים, הקפאת מחירי קרקע והגבלת היקף החזרת הקרקעות על-ידי מחזיקים בודדים.

- טיפול בשכונות ויישובים לא פורמליים שאינם במסגרת תוכניות מתאר (בישראל האמור הוא בעיקר ביחס לריכוזי בדואים ויישובים ערביים). השלב הראשון הוא למיין בין יישובים שיש אפשרות להסבתם ליישובי קבע על-ידי תכנון ושיפור התשתית העירונית ובין יישובים שיש לפנותם וליישב מחדש את אוכלוסייתם. הטיפול ביישובים לא פורמליים מתחיל בזיהוי בעלות הקרקע שעליה נמצא היישוב וממשיך בארגון מתאר פיסי שיאפשר מיקום שירותי קהילה ותשתית פיזית עבור מערכות תחבורה, מים, חשמל, ניקוז וביוב.

- שיפור אפשרויות המימון לפיתוח הקרקע על-ידי שילוב יוזמה פרטית וציבורית בפעולות הפיתוח.

### ניהול ציבורי של קרקעות בישראל

חוק מינהל מקרקעי ישראל, תשי"ד - 1960 קבע את הקמת מינהל מקרקעי ישראל והפיקוח עליו באמצעות מועצה. סמכות מועצת מקרקעי ישראל היא לקבוע מדיניות מקרקעין. חוק יסודמקרקעי ישראל קבע את איסור מכירת מקרקעי ישראל:

1. **איסור העברת בעלות:** מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת.

חוק יסוד מקרקעי ישראל והחלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר מסירת קרקע בחכירה בלבד ביטאו מדיניות שהיתה נהוגה בניהול מקרקעי הקרן הקיימת לישראל וניהול קרקעות המדינה. ההחלטה מבחינה בין קרקע עירונית הנמצאת בתחום יישובים עירוניים ובין קרקע חקלאית בהתיישבות הכפרית. ההחלטה עוסקת במדיניות מסירת קרקע חקלאית, מדיניות מסירת קרקע עירונית ומדיניות תכנון הקרקעות. מדיניות התכנון משותפת לקרקע עירונית וחקלאית והיא חלק ממדיניות תכנון כולל של רשויות התכנון העוסקות בהכנת תוכניות מתאר והקובעות את ייעודי הקרקע.

מדיניות המקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל שנויה זה שנים בוויכוח האם עדיף שקרקע המדינה תהיה בבעלות ציבורית או בבעלות פרטית. התומכים בהפרטה (Privatization) של המקרקעין מנמקים את עמדתם בצורך להפחית את מעורבות המדינה בתהליכים כלכליים, בחוסר יעילות הממשלה לעומת המגזר הפרטי ובצורך להקטין את גורם המונופוליאציה בניהול הקרקעות. התומכים בניהול ציבורי של המקרקעין מסתמכים על המתרחש בארצות המערב שם יושמה, מחוסר ברירה, מדיניות של ניהול ציבורי של מקרקעין מאחר שהקרקע מהווה לעתים קרובות גורם מעכב בתהליכי פיתוח. הפרטה, כלומר מכירת קרקע לבעלות פרטית היא רק אחת מצורות הקטנת המעורבות הציבורית בניהול קרקעות. מעורבות ציבורית במקרקעין אפשרית במספר דרכים:

- הכוונת השימוש בקרקע באמצעות מסוי
- הכוונה באמצעות תכנון מתארי
- שליטה בשיווק קרקע וזכויות חכירה
- ליברליזציה ועידוד סחר חופשי בזכויות מקרקעין על-ידי מכרזים



מדיניות בעלות הקרקע היא מהנושאים המרכזיים שנדונו בוועדה הציבורית לבחינת מדיניות המקרקעין שמסקנותיה הוגשו בשנת 1986 (דו"ח ועדת ד"ר א' גולדנברג). בדיון התערבבו שני תחומים. האחד הוא המימד הערכי של הבעלות הרצויה, פרטית או ציבורית והשני הוא טיב השירות הניתן על-ידי המינהל והרצון להינתק ממוסרות הסרבול הביורוקרטי המאפיין את המינהל הציבורי בכלל ואת מינהל מקרקעי ישראל. מעיון בדו"ח עולה שהגורם העיקרי למגמות ההפרטה של הקרקע הוא שירות גרוע לחוכר, סרבול מינהלי ומתן תחושה של שרירות לב שהאזרח אינו יכול להתמודד אתה.

התומכים בהמשך הבעלות הציבורית בקרקעות המדינה נסמכים על הניסיון בישראל, שמלמד שבעלות על קרקע פרטית עלולה לעכב פיתוחה לשנים רבות עד כדי התדרדרות עירונית. זאת, בשל הצורך להגיע להסכמה עם בעלי הקרקע, פיצול בין בעלים רבים, בעלים שאינם בנמצא והצורך בהסדרים בעקבות ירושה. התערבות ציבורית להבטחת פיתוח קרקע שבבעלות פרטית אפשרית בדרכים משפטיות כמו הפקעות והסדרי חלוקת זכויות בעלות ללא הסכמת הבעלים באמצעות בתי המשפט. קרקע בבעלות ציבורית זמינה וגמישה לפיתוח מקרקע שבבעלות פרטית. מסיבה זו, תוכניות פיתוח עירוניות בגדולות שבערי העולם מתחילות בתהליך רב שנים של הפקעה. בדור ראשון להעברת קרקע לבעלות פרטית עשויה ההפרטה להיות תמריץ לפיתוח. במשך הזמן, בשל פיצול בעלות בתהליכי ירושה מהווה הבעלות הפרטית בלם לניצולה. על אף היתרונות הגלומים בניהול ציבורי של קרקעות המדינה, ראוי להתייחס גם לחסרונות הקשורים במדיניות זו:

- למדיניות הפרטית הבעלות על קרקעות יתרונות מבחינת השימוש בקרקע כבטוחה כלכלית. יש לקרקע ערך כמכשיר לגיוס הון, כשניתן לשעבדה ולהעביר את הבעלות עליה לנושים. לשעבוד זכויות חכירה בקרקע שבבעלות ציבורית יש ערך מוגבל, מאחר שנדרשת הסכמת בעל הקרקע לשינוי הבעלות בעת מימוש השעבוד.

- צרכני קרקעות, ובעיקר הקבלנים והבונים טוענים כנגד המונופול שיש למינהל מקרקעי ישראל בסחר קרקעות בשל יכולת המינהל לקבוע מחירי קרקע באורח שרירותי בהעדר תחרות חופשית. ההנחה שמחירי הקרקע נקבעים על ערכי שוק של "מוכר מרצון וקונה מרצון" אינה מתקיימת כאשר היצע נשלט על-ידי גורם מונופוליסטי ולכוחות השוק לא נותר אלא להגיב על-פי הביקוש בלבד.

- טוענים שמדיניות מינהל מקרקעי ישראל קשורה בתפקידו של המינהל כגורם להגדלת הכנסות הבעלים, המדינה והקק"ל. למינהל עודפי הכנסות מגביית דמי חכירה אשר אינם מוחזרים לפיתוח הקרקע ושמירתה. הכנסות אלו הן תרומה לקופת הכנסות המדינה. לפיכך, יש חשש שלמרות שהמינהל פועל כגורם ציבורי שיקולי אינם בהכרח שיקולים של טובת פיתוח הקרקע ושמירתה.

- יש הסבורים שתשלום דמי חכירה מהווה עוד סוג של מס המוטל על-ידי המדינה.

החוג למדיניות קרקעית שליד המכון לשימושי קרקע דן בנושא "תפרוסת אוכלוסין ועתודות קרקע" בשנת 1978 והתייחס במיוחד לשאלת הבעלות הציבורית על הקרקע ככלי לפיזור אוכלוסייה והשגת יעדים לאומיים. מסקנת החוג היתה שקרקעות הלאום חייבות להישאר בבעלות לאומית ובניהול מרוכז של מינהל מקרקעי ישראל:

כל ניסיון למכור קרקעות, למוסרן לשליטה של אנשים פרטיים והפיכת ההחכרה לדורות

לשיטת מכירה יציב, בין היתר, מחסום לביצוע מדיניות פיזור אוכלוסייה ולאובדן השליטה על התכנון הרציונלי ועל הניהול המרחבי הסדיר. קרקע בבעלות פרטית בלעדית תביא לכך שכוחות השוק הפרטי יקבעו את האתרים ומועד פיתוחם במקום שתקבע זאת מדיניות פיתוח ממלכתית הנשענת על יעדים לאומיים וחברתיים מוסמכים. יחד עם זה סובר החוג, יש לעודד את היוזמה הפרטית בבנייה ובניצול הקרקע על-ידי הקצאה במסגרת המגבלות המוכתבות על-ידי המדיניות הקרקעית הלאומית העונה לשאיפות ולצרכי הציבור.

הנימוקים התומכים במדיניות של בעלות ציבורית על הקרקע הם הצורך בפיזור אוכלוסייה המוכתב על-ידי יעדים לאומיים ויכולת המדינה להיערך לקליטת גלי עלייה. היעדים של יצירת עתודות קרקע לקליטת עלייה מתעצמים ונחלשים בהתאם לקצב הגעתם של העולים לישראל. היטיב לבטא עמדה זאת ד"ר ורהפטיג שהיה יו"ר ועדת הכנסת שדנה בחוק מקרקעי ישראל:

שערו בנפשכם, מה היה המצב לו היתה המדינה רכוש הפרט? כיצד היינו יכולים להסתדר עם קליטת עלייה, עם ארגון ההתיישבות החדשה של העולים, של שנות ה-49 והלאה? לו היתה זו אדמה פרטית והיינו נאלצים לקנות כל חלקת אדמה?

שאלות אלו התעוררו מחדש ביתר עוצמה עם התגברות גלי העלייה בשנים האחרונות.

## מקורות

Dowall, David. E (1987), "Public Land Development in the United States", *Journal of Real Estate Development*, Vol. 2, No 3, pp 19-28.

Land for Housing the Poor, Report of the United Nations Seminar of Experts on Land for Housing the Poor, Tallberg and Stockholm (Swedish Council for Building Research), March 1983.

*Land for Housing: a Reader*, UNCHS (United Nations Center for Human Settlement), (HS/146/88E), Nairobi 1988.

Land for Development Policies, unpublished paper for the UNCHS (Habitat) World bank/UNDP (Urban Management Program), Nairobi 1989.

Land for Human Settlements, United Nations - Commission on Human Settlements, Note by the secretariat to the Thirteenth Session, (HS/C/13 ,Inf.6) Harare, May 1991.

Pflaumer, Dr. Hans, Building Land in the Federal Republic of Germany, Federal Ministry of Regional Planning, Presented at: The Third International Shelter Conference, Washington D.C., USA, April 1990.

Lammerskitten, Dr. Peter, Housing Policy and Housing Economy in the Federal Republic of Germany, Frankfurt-on-Main, Presented at: The Third International Shelter Conference, Washington D.C., USA, April 1990.

אלתרמן רחל, "הפקעות קרקע לצרכי צבור ללא תמורה לפי חוק התכנון והבנייה – לקראת הערכה מחדש", משפטים טו, 179-244, 1985.

אלתרמן רחל, "מדיניות קרקעית בצרפת, לקחים לישראל", קרקע, חוברת 32, ספטמבר 1990.

גיל אירית ואלתרמן רחל, "היטל השבחה: סוגיות שבחוק ודרך הפעלתו", דו"ח מחקר, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, 1990.

דו"ח שנתי מספר 4, נקודות תורפה במדיניות הקרקעית, מינהל מקרקעי ישראל, ירושלים 1965.

ועדה ציבורית לבחינת מדיניות המקרקעין שמסקנותיה הוגשו בשנת 1986 (דו"ח ועדת ד"ר אי גולדנברג).

חוק יסוד: מקרקעי ישראל (פורסם סיח מס' 312 29.7.1960).

חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך - 1960.

מועצת מקרקעי ישראל, החלטה על מדיניות הקרקע בישראל מיום 17.5.1965 (החלטה מספר 1).

"מדיניות הקרקע בישראל – החלטות מועצת מקרקעי ישראל 1965", החוג למדיניות קרקעית, מכון לחקר שימושי קרקע, כרך 13, ירושלים תשמ"א.

"קרקע ופיתוח במצבי חירום בישראל", הרצאתו של פרופ' אי אפרת, החוג למדיניות קרקעית, המכון לחקר שימושי קרקע, כרך 34, ירושלים תש"ן 1989.

"תפרוסת אוכלוסין ועבודות קרקע", החוג למדיניות קרקעית שליד המכון לשימושי קרקע, 1978.

# העדפת ההתיישבות מעבר לקו הירוק והשתקפותה בתוכנית הסיוע הישיר לשיכון

## דוד פינס

### סיכום ומסקנות

הממשלה החדשה התחיבה לשנות את סדר העדיפות הלאומי. אחד ההיבטים הקונקרטיים של סדר העדיפויות הלאומי הקודם היה התמיכה הישירה במשתכנים מעבר לקו הירוק לעומת משתכנים אחרים. בסקירה אנסה לתאר ולנתח את מידת ההעדפה של הממשלה הקודמת להתיישבות מעבר לקו הירוק כפי שבאה לביטוי מוחשי בחוק ההלוואות והתקנות הנלוות אליו. אין היא עוסקת ביתרונות האחרים בתחום השיכון שמהם נהנו היישובים שמעבר לקו הירוק, כמו אספקת קרקע מפותחת ללא תמורה וכיוצא בכך. על כך לא היו בידינו נתונים ולא עמדו לרשותנו האמצעים המחקריים הדרושים.

מקור ההעדפה העיקרי של היישובים מעבר לקו הירוק נבע מסיווגם בלוח הזכאויות כיישובי פיתוח. זה הקנה להם יתרון שאין ליישובים אחרים הסמוכים למרכז הארץ והמבוססים מבחינה כלכלית-חברתית. לשם המחשת העדפה זו, נשווה זוג צעיר ממוצע בעל ניקוד מינימלי, שבו שני בני הזוג **שרתו בצבא** ובחרו לגור **בכפר סבא** עם זוג צעיר בעל ניקוד מינימלי, שבו שני בני הזוג **לא שרתו בצבא** ושבוחר לחיות באריאל בדירות שנבנו במסגרת הפרוגרמה. הזוג שבחר לגור בכפר סבא קיבל הלוואה סטנדרטית של 70,000 ש"ח בעוד שהזוג שבחר לגור באריאל קיבל 146,500 ש"ח (97,000 ש"ח במסגרת הזכאות האוניברסלית ועוד 49,500 ש"ח הלוואות מקום), כלומר סכום כפול. אבל, למעשה מדובר היה ביחס גבוה עוד הרבה יותר, אם מביאים בחשבון את הסובסידיה הגלומה במימון, שכן תנאי המימון למשתכנים באריאל משופרים לאין שיעור מאלו שבכפר סבא. המימון שקיבל הזוג שהתגורר בכפר סבא היה מורכב מההלוואה הסטנדרטית של חוק ההלוואות לשיכון, כלומר הלוואה ל-25 שנים ב-4% ריבית שהקרן בה צמודה ב-80% והריבית צמודה במלואה. הסובסידיה הגלומה בהלוואה כזו מסתכמת ב-11.8-17.8 אלף ש"ח, בהתאם להנחה על גובה ריבית השוק ושיעור האינפלציה הצפוי. הרכב המימון שקיבל הזוג באריאל היה:

א. מענק מקום	29,500 ש"ח
ב. מענק מותנה	25,000
ג. הלוואה סטנדרטית ל-28 שנים	56,200
ד. הלוואה סטנדרטית ל-25 שנה	15,800
ה. הלוואה צמודה ל-20 שנה ריבית של 4.5 %	20,000
סי"ה	146,500

הסובסידיה הגלומה במימון נדיב זה למי שלא שרת בצבא<sup>1</sup> ובחר לגור באריאל הגיעה ל-40,000-75,000 אלף ש"ח, הגדולה פי 3.3-4.2 (בהתאם להנחה על גובה ריבית השוק ושיעור האינפלציה הצפוי) ממה שקיבל הזוג ששרת בצבא<sup>1</sup> ובחר לגור בכפר סבא<sup>1</sup>.

הדוגמא הנ"ל ממחישה את היתרון לזה שבחר להתגורר באריאל על זה שבחר להתגורר בכפר סבא, למרות הקרבה הגיאוגרפית בין שני היישובים. מקור היתרון הזה בסיווגם של אריאל בלוח הזכאויות כיישוב פיתוח כמו בית-שאן, למשל. נוסף על כך, בגוף העבודה אנו מראים כי, למעשה, היה לחלק ניכר מהיישובים מעבר לקו הירוק יתרון על יישובי הפיתוח, אשר עידוד

המעבר אליהם נועד לא רק להגדיל את אוכלוסייתם, אלא גם לבססם, על רקע מצבם הקשה מהבחינה הכלכלית והחברתית. ככלל, מניע כזה לא היה רלבנטי לחלק גדול מהיישובים מעבר לקו הירוק, ובפרט ליישוב מסוגו של אריאל.

כדאי להדגיש כי מדובר באומדן המטה כלפי מטה את מכלול ההטבות בתחום הדיור. ראשית, לא כללנו כאן הלוואה נוספת שניתנה מטעם הרשות המקומית באריאל ושמקורה לא ברור. שנית, לא כללנו את הסבסוד של הבנייה עצמה דרך אספקת הקרקע. אולם גם המספרים המוטים כלפי מטה ממחישים את מידת ההעדפה שניתנה על-ידי הממשלה הקודמת להתיישבות מעבר לקו הירוק.

## הקדמה

ממשלת ישראל הקודמת עודדה את ההתיישבות מעבר לקו הירוק בכמה אופנים שאחד החשובים בהם הוא הוזלת הוצאות המגורים. הוזלה זו נעשתה בשני נתיבים. הראשון היה הורדת מחיר הדירות באמצעות הקטנת הוצאות להקמתן (סובסידיה להיצע); השני היה הקטנת הוצאות של המשתכן לרכישתה של דירה (או, לפעמים, לשכירתה). אשר לנתיב הראשון, אחת הדרכים העיקריות להקטנת הוצאות ההקמה של דירות מעבר לקו הירוק היתה אספקת קרקעות מפותחות במחיר נמוך מערך<sup>2</sup>.

דרך אחרת שאותה היה מסוגל משרד הבינוי והשיכון לנקוט, לאור המשאבים הכוללים העומדים לרשותו, היתה פיצוי קבלנים על הורדת מחיר הדירות מעבר לקו הירוק על-ידי תגמולם בתחום הקו הירוק (שליטה על מלאי הקרקעות שבידי מינהל מקרקעי ישראל והאפשרות למסור קרקע ללא מכרז אפשרו כנראה תגמול כזה). אשר לנתיב השני, הקטנת הוצאות המשתכנים מעבר לקו הירוק נעשתה בעיקר על-ידי סיווגם בדרגת זכאות גבוהה במסגרת מערכת הסיוע לשיכון, המופעלת על-ידי משרד הבינוי והשיכון ושעוגנה לאחרונה בחוק ההלוואות (1991). סיווג גבוה כזה אפשר להם לקבל הלוואות נוחות בסכומים מוגדלים. ההלוואות הללו ניתנות בשתי מסגרות עיקריות. הראשונה היא מסגרת הסיוע האוניברסלית החלה על כל תושבי המדינה, כשאחד הקריטריונים הקובעים את גודל הסיוע הוא מקום היישוב. המסגרת השנייה, המסתמכת היום על תיקון 2 לחוק ההלוואות, מכונה "הלוואות המקום", והיא נותנת למעשה יד חופשית למשרד הבינוי והשיכון להעניק סיוע נוסף למשתכנים מעל לסיוע האוניברסלי הכפוף לקריטריונים המפורטים בתקנות של חוק ההלוואות.

עבודה זו מתרכזת רק בניתוח מערכת הסיוע למשתכנים, כולל הלוואות המקום, וההעדפה של ההתיישבות מעבר לקו הירוק הגלומה בה. אין בה התייחסות נוספת לתמיכה הישירה לקבלנים על-ידי סבסוד ישיר או עקיף של הבנייה עצמה. ניתוח המשמעות הכמותית של הסובסידיות לבנייה בדרך של אספקת קרקע מפותחת לבונים במחירים מסובסדים, או אפילו בחינם, מחייבת, מצד אחד, איסוף נתונים שלא עמדו לרשותנו בעבודה זו, ומצד שני, בירור כמה סוגיות עקרוניות על מהות הסובסידיות בתנאים של הפקעות והבחנה בין יהודים וערבים כמי שזכאי לרכוש קרקעות<sup>3</sup>.

מערכת הסיוע מעדיפה את ההתיישבות מעבר לקו הירוק בשתי רמות:

- א. היא מסווגת את היישובים מעבר לקו הירוק כיישובי פיתוח מועדפים ובהתאם לכך מקנה להם זכאות לתנאי מימון נוחים מהמקובל במרכז הארץ.
- ב. בפועל היא מעניקה למתיישבים מעבר לקו הירוק תנאים משופרים מאלו המקובלים באזורי הפיתוח שבתחום הקו הירוק.

בהתאם לכך מחולקת העבודה לתיאור וניתוח מעמדם המיוחד של אזורי הפיתוח המועדפים, מצד אחד, והעדיפות של השטחים מעבר לקו הירוק על אזורי הפיתוח בתחומי הקו הירוק, מצד שני. חשוב לציין כי הסיוע הישיר למשתכנים מעבר לקו הירוק, כמו גם סבסוד הבנייה שם, אינם מבטאים בהזלת המגורים במלוא סכום הסובסידיה, בהשוואה למחיר הדירות בתחומי הקו הירוק. הסובסידיה שאותה נושא משלם המסים מגולגלת בחלקה, כמו כל סובסידיה, ליצרני המוצר, כלומר, במקרה הנדון כאן, לקבלנים הבונים מעבר לקו הירוק. חלקה נספג גם בהוצאות הפיתוח הגבוהות באזורים ההרריים, שאליהם אין גישה נוחה. דו"ח מבקר המדינה מס' 41 על היישוב החרדי ביתר והחריגות שארעו שם מדגים את גלגול הסובסידיה שנתנה במקורה לדיירים, אל החברה המשכנת שבנתה את היישוב לפי הפרוגרמה של משרד השיכון. החישובים בעבודה זו מבוססים על תוכנית הסיוע כפי שהיא משתקפת בהנחיות של האוצר לבנקים לאור חוק ההלוואות והתיקונים שהוכנסו בו. אם כי גודל הסיוע השתנה בשנים האחרונות, לא חל שינוי מהותי במבנה הסובסידיות וסיווג הזכאויות לקבוצות האוכלוסייה השונות. מבחינה זו, הניתוח דלהלן מתייחס גם לתקופה שקדמה להפעלת חוק ההלוואות החדש.

### מערכת העדפות במתן ובהיקף הסיוע לדיור

חלקו העיקרי של הסיוע בדיור לזכאים מקרב האוכלוסייה הוותיקה ניתן בצורה של אספקת מימון זול לרכישת דירה; חלק קטן הרבה יותר ניתן כהשתתפות בשכר דירה או על-ידי השכרת דירות בשכר דירה נמוך ממה שנדרש בשוק. אם כי מדיניות השיכון המוצהרת של הממשלה הקודמת אמורה היתה להקנות "חופש בחירה לפרט" (דברי הסבר להצעת תקציב משרד השיכון 1992), העדיף משרד השיכון שהזכאים ירכשו דירות ולא ישכרו אותן. ההסבר שניתן לגישה זו הוא שדיירים-בעלים יקפידו לשמור על דירתם המהווה "נכס רב דור" (דברי הסבר להצעת תקציב משרד השיכון 1992). כנראה שכונות הדברים האלו היא, שעל-ידי עידוד רכישה מתחלק מלאי הון המגורים ואתו מלאי ההון הכללי לשכבות יותר רחבות בהשוואה לשיטת השכירות.

מערכת הסיוע לרכישת דירה, של הממשלה הקודמת, הבחינה בין שתי קבוצות זכאים עיקריות, חסרי דירות ובעלי דירות. לקבוצה הראשונה השתייכו עולים, זוגות צעירים, וזוגות ותיקים, משפחות חד הוריות, ויחידים שאין בבעלותם דירה. הקבוצה השנייה כללה משקי בית המתגוררים בתנאי צפיפות גבוהה, משפחות הסובלות ממצב בריאות לא תקין, משפחות שמכרו דירות לאחרונה, ומשקי בית שבבעלותם רק חלק קטן בנכסי-דלא-ניידי.

בקביעת גובה הסיוע לזכאים ("גובה הזכאות") היתה השפעה לגורמים כמו האזור הגיאוגרפי, שירות בצה"ל, ומצב סוציו-כלכלי של הזכאי. מבחינת האזור, כל היישובים סווגו ל-4 קבוצות, א-ד. בראש סולם העדיפות הועמדו יישובי קו העימות: מעלות, מטולה, קרית שמונה, שלומי, היישובים הכפריים ליד גבול הצפון, והיישובים מעבר לקו הירוק המרוחקים, יחסית, ממרכז הארץ (קבוצת יישובים ד). בדרגת עדיפות נמוכה יותר הועמדו ירושלים וסביבתה (קבוצה ב') ועירות הפיתוח, היישובים הכפריים בנגב ובגליל, והיישובים מעבר לקו הירוק הקרובים יותר למרכז הארץ (קבוצה ג'). לדרגת העדיפות הנמוכה ביותר השתייכו היישובים במישור החוף ומרכז הארץ, לרבות מספר קטן של יישובים הסמוכים לקו הירוק מצדו המזרחי. (למשל, סלעית). נוסף לקבוצות אלו, הוגדרה קבוצה נוספת, ה, הכוללת את יישובי הדרוזים והצירקסים המקבילה מבחינת העדיפות, פחות או יותר, לקבוצה ג.

במרכז הארץ היתה קיימת בדרך כלל (אם כי יש גם יוצאים מהכלל) העדפה ברורה של מי ששרתו בצבא על פני מי שלא שרתו, והעדפה לפי קריטריונים סוציו-כלכליים (מספר ילדים, מספר אחים ואחיות של בני הזוג, ותק בנישואים, גיל, מצב בריאות ועוד). באזורי הפיתוח, לרבות חלק

הארי של היישובים מעבר לקו הירוק, לא היתה הבחנה כזו. ראשית, הסיוע ניתן ליוצאי צבא ללא הבחנה בין מי ששרת ומי שלא שרת בפועל. שנית, ההבחנה היחידה לצורך גודל הסיוע התייחסה לגודל המשפחה וגם הבחנה זו היתה פחות מדוקדקת, בהשוואה לאזור המרכז.

עד כאן תיארו את הקריטריונים והמדיניות שעמדו בבסיס ההטבות לדור כפי שבאו לידי ביטוי בדברי ההסבר לתקציב. באופן קונקרטי התבטאה מערכת ההעדפות בחוק ההלוואות, לרבות מערכת הלוואות המקום, בגודל הסובסידיה הגלומה במימון הניתן לזכאי. גודל הסובסידיה הזו שעל מהותה נעמוד מיד, היה אם כן, פונקציה של המשתנים הבאים:

1. בעלות, העדר בעלות על דירה
2. ותק בארץ
3. משך זמן הנישואים
4. מספר הילדים
5. מספר האחים והאחיות של בני הזוג
6. שירות בצה"ל
7. היות אחד מבני הזוג יוצא צבא
8. נכות
9. האזור שבו נמצאת הדירה

המשתנים הללו קבעו את ההיקף הכולל של המימון המסובסד שקיבל הזכאי ואת הרכבו לפי:

א. הלוואה ל-25 שנה בריבית של 4%, כשהקרן צמודה ב-80% למדד והריבית צמודה במלואה.  
ב. כני"ל ל-28 שנים.

ג. הלוואה עומדת ומענק מותנה: הלוואה ההופכת במשך 15 שנה בהדרגה למענק כל עוד נשארת הדירה בבעלות הזכאי או שהוא גורר את הלוואה לפי תנאי הגרירה (ההבדל בין השניים הוא בתנאי ההלוואות, אם הזכאי מוכר את הדירה ללא זכאות לגרירת הלוואה-מענק).

ברור כי גודל הסובסידיה הגלומה בכל שקל שקיבל הזכאי לצורך מימון רכישת הדירה, היה שונה בהתאם להרכב הסיוע לפי א-ג. למשל, זוג צעיר ללא ילדים, ששרת בצה"ל, אך בני הזוג באו ממשפחות קטנות היה זכאי במרכז הארץ ל-70,000 ש"ח לפי התנאים של א. הסובסידיה הגלומה בהלוואה כזו מגיעה ל-11.8 אלף ש"ח לפי התנאים של א' כאשר שיעור האינפלציה הוא 15% ושער הריבית החופשי הוא 5%. לעומת זאת, זוג עם 6 ילדים שלא שרת בצה"ל ולא היתה בבעלותו דירה קיבל יותר מפי שניים מימון: 145 אלף ש"ח, אם רכש דירה בקרית שמונה, למשל, או בקרית ארבע. אבל לא זו בלבד שהמימון במקרה זה גדול בהיקפו מהמקרה הקודם, הוא גם היה הרבה יותר נוח: 97,700 ש"ח ניתנו לפי ב' והיתרה ניתנה כמענק מותנה לפי ג'. בהנחה שהמענק המותנה היה מוחלט, הגיעה הסובסידיה הגלומה במימון זה, בתנאים דלעיל של האינפלציה ושער הריבית בשוק, ל-64 אלף ש"ח, כלומר יותר מפי 5 מהמקרה הקודם. בנספח 1 מובא חישוב של הסובסידיה הגלומה בכל שקל של מימון לפי משך זמן הלוואה, שיעור האינפלציה, ושער הריבית בשוק.

### העדפת ההתיישבות מעבר לקו הירוק

העדפת היישובים שמעבר לקו הירוק מצאה את ביטויה בסיווגם באותה קטגוריה כמו ערי הפיתוח ויישובי קו העימות, למרות שמדובר בתנאים שונים בתכלית. למשל, אריאל מדורגת באותה קטגוריה כמו בית-שאן, וקרית ארבע - כמו קרית שמונה, למרות ההבדלים המהותיים ביניהן מבחינת הנגישות למרכז האוכלוסייה והבסיס החברתי-כלכלי. העדפה זו באה לידי ביטוי

בטבלת הזכאויות האוניברסלית של חוק ההלוואות ובמערכת הלוואות-המקום הספציפית של משרד הבינוי והשיכון. בלוח 1 מובאים אומדנים על התחום של הסובסידיה הגלומה בחוק ההלוואות לפי קבוצת יישובים. הלוח נבנה מטבלת הזכאויות המבוססת על החוק ומהחישובים של הסובסידיה הגלומה בתנאים השונים של הלוואות, המובאים בנספח.

הטורים של "זכאות נמוכה" מתייחסים לזוגות צעירים עם מספר הנקודות המינימלי ולזוגות ותיקים עם זכויות זהות. הטורים של ה"זכאות הגבוהה" מתייחסים לזוגות צעירים עם הניקוד הגבוה ביותר וזוגות ותיקים עם זכויות זהות. האומדן התחתון מתייחס להנחות שהאינפלציה תהיה בשיעור של 15%, ששער הריבית בשוק 5%, ושרק מחצית מהמענק המותנה וההלוואה העומדת הם סובסידיה. האומדן העליון מתייחס להנחות שהאינפלציה תהיה בשיעור של 20%, ששער הריבית בשוק יהיה 6%, ושכל המענק המותנה וההלוואה העומדת הם סובסידיה.

### לוח 1: אומדנים על התחום של הסובסידיה הגלומה בחוק ההלוואות (אלפי שקלים)

#### אומדן תחתון

קבוצת יישובים	שרתו בצה"ל		לא שרתו בצה"ל		עולים	
	זכאות נמוכה	זכאות גבוהה	זכאות נמוכה	זכאות גבוהה	זכאות נמוכה	זכאות גבוהה
א	11.8	38.7	7.8	25.2	24.9	35.7
ב	12.0	41.3	8.4	27.0	24.9	35.7
ג	24.8	31.5	24.8	31.5	24.9	35.7
ד	33.5	40.5	33.5	40.5	33.5	40.5
ה*	24.8	31.5	4.5	25.2		

#### אומדן עליון

קבוצת יישובים	שרתו בצה"ל		לא שרתו בצה"ל		עולים	
	זכאות נמוכה	זכאות גבוהה	זכאות נמוכה	זכאות גבוהה	זכאות נמוכה	זכאות גבוהה
א	17.2	69.9	11.4	44.8	43.3	62.2
ב	18.3	73.7	12.2	47.9	43.3	62.2
ג	43.1	55.1	43.1	55.1	43.3	62.2
ד	59.7	72.1	59.7	72.1	59.7	72.1
ה*	43.1	55.1	6.6	44.8		

\* יישובי דרוזים וצירקסים



מלוח 1 מסתבר כי, בדרך כלל, גדל הסיוע כשעוברים מקבוצת יישובים א' לקבוצה ד'. אם כי הקשר משובש בחלק לא קטן מהמקרים. ראשית, בסיוע לעולים אין הבדל בין יישובי קבוצות א', ב', ו ג'. ההעדפה היחידה היא לקבוצת היישובים ד' הכוללת יישובי קו העימות והיישובים הנמצאים על גב ההר וברצועה. שנית, הגידול בסיוע לוותיקים קטן עם העלייה בזכאות בגין רמה סוציו-כלכלית נמוכה. כלומר, ההשפעה הצולבת של רמה סוציו-כלכלית ועדיפות האזור היתה שלילית. במקרה קיצוני אחד היא אפילו שיבשה את מבנה העדפה האזורית: גודל הסיוע לקבוצת בעלי זכאות גבוהה (בגלל שירות בצה"ל, ותק בנישואים, מספר גדול של ילדים, ו/או מוצא ממשפחות ברוכות ילדים) מצטמצם במעבר מיישובי קבוצה א' (תל-אביב, למשל) ליישובי קבוצה ג' (אריאל, למשל), לשם דוגמא, נבדוק את המקרה של זוג צעיר ששרת בצה"ל, אחרי 5 שנות נשואין, עם 2 ילדים, כאשר לשני בני הזוג 4 אחים. זוג זה צבר 1690 נקודות באזור המרכז והיה זכאי לפי התקנות של חוק ההלוואות למענק מותנה ולהלוואה עומדת בסכום כולל של 31,700 ש"ח, להלוואה של 20,400 ש"ח ל-25 שנים, ולהלוואה של 44,900 ש"ח ל-28 שנים. אומדן הסובסידיה הגלומה במימון זה הוא בתחום של 27-48 אלפי ש"ח. לעומת זאת, אותו זוג נשוי המתגורר באריאל היה זכאי למענק מותנה ולהלוואה עומדת בסכום כולל של 25,000 ש"ח, להלוואה של 15,800 ש"ח ל-25 שנים, ולהלוואה של 56,200 ש"ח ל-28 שנים. אומדן הסובסידיה הגלומה במימון זה הוא בתחום של 25-43 אלפי ש"ח בלבד. מבנה התמריצים שהתקבל מחוק ההלוואות לא רק שלא הוסיף אלא למעשה גרע חלק מהזכאויות של זוגות צעירים עם ניקוד גבוה ברגע שהם עברו לאזורי פיתוח וליישובים מעבר לקו הירוק. זה מדגים שמדיניות ההתיישבות מעבר לקו הירוק לא היתה מיועדת לפתור בעיות של השכבות החלשות, אלא לספק דיור ואיכות חיים מופרזים ברמתם, לאור מצב המשק הישראלי, לשכבות מבוססות. מעיון בדברי ההסבר לתקציב מסתבר כי לא קרתה טעות מקרית בבניין לוח הזכאויות, אלא שזו מדיניות מכוונת: נאמר שם במפורש כי מבנה התמריצים משקף את השאיפה "...למשוך (לאזורים המועדפים - ד.פ.) גם קבוצות חזקות". על המשמעות שיש לכך לגבי העדפת ההשתכנות מעבר לקו הירוק נדון בהמשך הדברים.

עד כה דנו במערכת התמיכות האוניברסלית. אך, למעשה, ההעדפה האזורית, ועמה ההעדפה של ההתיישבות מעבר לקו הירוק, באה לביטוי חלקי בלבד בלוח 1. חלק לא פחות חשוב מההעדפה האזורית ניתן כהלוואות מקום שניתנו מפעם לפעם לשם רכישת דירות הנבנות במסגרת הפרוגרמה של משרד השיכון, או ביישובים שבהם יש בנייה במסגרת הפרוגרמה. פרט לגבעת זאב, נווה יעקב, ורכס שועפט, היה גודל הלוואות-המקום אחיד, 49,500 ש"ח<sup>5</sup>. הן היו מורכבות משני חלקים: מענק מקום (הלוואה עומדת) והלוואה צמודה במלואה ל-20 שנה, בריבית של 4.5%. חלקם היחסי של שני מרכיבים אלו בהלוואות המקום, הקובע את גודל הסובסידיה הנוספת על זו המיוצגת בלוח 1. היה שונה ממקום למקום. כפי שניתן לראות, על מרכיב ההלוואה הרגילה חלו תנאים גרועים מאשר קובע חוק ההלוואות<sup>6</sup>. ואכן הסובסידיה הגלומה במרכיב זה הגיעה רק ל-4.1%-11.6% מסכום ההלוואה, בהתאם להנחה על גובה הריבית בשוק. חלוקת ההלוואה בין מענק מותנה להלוואה צמודה השתנתה ממקום למקום והגדילה, לכן, את החשיבות של קריטריון האזור ואתו הגדילה העדפת ההתיישבות מעבר לקו הירוק.

הלוואות-המקום נועדו במקורן לדרבן רכישת דירות מהחברות המשכנות כדי למנוע את הצורך לממן את התחייבות הרכישה מצד משרד השיכון<sup>7</sup>. לכן, כפי שניתן להיווכח מנספח 2, הלוואות-המקום ניתנות גם במרכז הארץ. אבל, פרט לכמה יוצאים מהכלל (אור עקיבא, אשקלון, אשדוד, גן יבנה, טירת הכרמל, ועתלית), גובה המענק ליישובים במרכז הארץ, אם ניתן, הוא 9,500

שי"ח בלבד. לעומת זאת, חלקו של המענק בקבוצות היישובים ב' ו-ג' מגיע ל-29,500-34,500 ש"ח, ובקבוצת היישובים ד' ל-34,500-39,000 ש"ח. אלו סכומים ניכרים, העשויים לשנות את התמונה המתקבלת מהסתמכות על לוח 1 בלבד.

כדאי לציין כי יש הבדל חשוב בין מענקי המקום לבין התמריצים האוניברסליים למעבר לאזורים מועדפים, כפי שזה משתקף בלוח 1. שכן, ראשית, מענקי המקום אינם מבוססים על קריטריונים ברורים המוגדרים לתקופה ארוכה, אלא נתונים להחלטות של משרדי השיכון והאוצר בלבד. שנית, הסיוע הגלום בהלוואות המקום מוגבל ליישובים שבהם יש בנייה במסגרת פרוגרמה של משרד השיכון, כלומר דירות שעליהן חלות התחייבויות רכישה (לרכישת דירות שאינן במסגרת הפרוגרמה ביישובים שבהם יש בנייה במסגרת הפרוגרמה, ניתנות רק ההלוואות ולא המענקים). יחד עם זאת, מוסד הלוואות-המקום הקנה למשרדי השיכון והאוצר חופש פעולה לסבסוד מסיבי של היישובים מעבר לקו הירוק.

כאמור, סווגו רוב היישובים מעבר לקו הירוק בקטגוריה של ערי הפיתוח (93 מתוך כ-106 יישובים מעבר לקו הירוק, המאכלסים למעלה מ-90% מהאוכלוסייה היהודית, סווגו בקטגוריה של אזורי פיתוח, כולל ירושלים, לצורך קביעת גובה הסיוע בשיכון לפי חוק ההלוואות. למעלה מ-30% סווגו בקטגוריה הגבוהה ביותר של זכאות, קבוצת יישובים ד', כמו תושבי קו העימות). סיווג היישובים הללו בקטגוריה של אזורי הפיתוח, למרות שבחלק ניכר מהמקרים מדובר בתנאים שונים בתכלית, הקנה להם יתרון בולט במיוחד. ראשית, על היישובים שמעבר לקו הירוק לא הופעל מבחן המרחק ממרכזי האוכלוסייה כפי שמופעל ביחס ליישובי הפיתוח. כלומר, רוב היישובים מעבר לקו הירוק, ובכללם היישובים שסווגו בקבוצת ג', אינם שונים מהיישובים הרגילים במרכז הארץ ולכן לא היו זוכים לעדיפות במסגרת מדיניות פיזור האוכלוסייה. אריאל, למשל, נמצאת במרחק של 30 ק"מ מהקו הירוק ובחצי שעה ניתן להגיע מיישוב למרכזי הפעילויות באזור תל אביב. הוא הדין בקרית ארבע הזוכה לרמת עדיפות שאינה נופלת מזו של קרית שמונה ולמעשה עולה עליה.

שנית, אי החלת הקריטריון הסוציאלי יצרה העדפה של ההתיישבות שמעבר לקו הירוק על יישובי הפיתוח בתחומי הקו הירוק. כדי להבין את משמעות הטענה, יש לשים לב כי בהעדפת יישובי הפיתוח מושם דגש מיוחד על משיכת שכבות מבוססות. זה מתבטא באופן ברור בהשפעה הצולבת השלילית של קריטריון המצב הסוציאלי והאזור במערכת הסיוע, שעליה הרחבנו את הדיון בניתוח לוח 1. כפי שהראינו, הוטל בפועל קנס, אפילו, על מעבר אוכלוסייה פחות חזקה לאזורי הפיתוח. אם מדיניות זו היתה רציונלית, היא צריכה היתה לשקף את האמונה כי, מחד גיסא, משיכת אוכלוסייה מבוססת ליישובי הפיתוח עשויה לתרום לביסוסן ולשיפור מצב תושביהן; ומאידך גיסא, מעבר אוכלוסייה חלשה ליישובי הפיתוח עלולה היתה להחלישן ולהרע את מצב תושביהן הקיימים. במנחים טכניים ניתן להגדיר זאת כהשפעה חיובית שיש לאוכלוסייה המבוססת על התושבים הקיימים של יישובי הפיתוח. אם ההשפעה הזו קיימת בגלל מצבם הירוד של יישובי הפיתוח, הרי ששיקול זה לא חל על מרבית היישובים הגדולים מעבר לקו הירוק, שבהם אוכלוסייה מבוססת מבחינה כלכלית, חברתית, ותרבותית הרבה יותר מאשר אוכלוסיית ערי הפיתוח (להוציא כמה יישובים עם הרכב אוכלוסייה ברמה גבוהה כמו כרמיאל, ערד, ואולי נצרת עלית). הצורך בביסוס חברתי-כלכלי, שהוא משמעותי ביחס ליישובי הפיתוח, אינו רלבנטי ביחס ליישובים שמעבר לקו הירוק. יש כאן "תפיסת טרמפ" על המעמד של יישובי הפיתוח, המאופיינים לא רק במילוי משימה מדינית של פיזור אוכלוסייה, אלא בפיגור מבחינת ההתבססות הכלכלית והחברתית.

את הסובסידיה הזו, שלמעשה לא היתה צריכה להינתן ליישובים המבוססים, ניתן לאמוד מתוך לוח 1. בלוח אנו רואים, למשל, כי בעל זכאות נמוכה (מצב סוציו-כלכלי גבוה) ששרת

בצה"ל קיבל ביישובי קבוצה ד' ב-21.7 אלף ש"ח יותר מאשר ביישובי קבוצה א' (אומדן נמוך של ההפרש). לעומתו, ההפרש לבעל זכאות גבוהה (מצב סוציו-כלכלי נמוך) היה 1.8 אלפי ש"ח בלבד. אם מבנה הסיוע אכן היה רציונלי ונועד לשרת את המטרה המוצהרת בדברי ההסבר לתקציב שאותם ציטטנו קודם, כי אז ההפרש בין שני הסכומים הללו, שהסתכם ב-19.9 אלף ש"ח שיקף את הסיוע השולי לזוג מבוסס העובר לגור ביישוב נחשל, בגלל תרומתו לביסוס היישוב. בדרך זו חושב לוח 2, שבו מובאים אומדן תחתון ואומדן עליון לגודל הסיוע השולי הזה עם פירוט לפי קבוצת יישובי הפיתוח, וכמה מאפיינים של האוכלוסייה.

## לוח 2: הסיוע למשתכנים מרמה גבוהה בגין תרומתם לביסוס יישובים ברמה נמוכה

עולים	לא שרתו בצה"ל	שרתו בצה"ל	
			אומדן תחתון
.0	11.7	20.2	מעבר מ-א' ל-ג
3.8	10.4	19.9	מעבר מ-א' ל-ד
			אומדן עליון
.0	21.4	39.8	מעבר מ-א' ל-ג'
6.5	21.0	39.3	מעבר מ-א' ל-ד'

מהלוח ניתן להסיק כי במסגרת הסיוע למימון רכישת דירות ניתנת למשתכני היישובים מעבר לקו הירוק, שהם ותיקים ששרתו בצבא, סובסידיה של 20-40 אלף ש"ח מעבר למה שניתן לאותם מתיישבים אילו העדיפו לגור ביישובי הפיתוח, לרבות יישובי קו העימות! זהו סכום גבוה מאוד שעלול היה לשבש את מערכת העדיפויות המוצהרת עצמה. על חשיבות הסכום ניתן ללמוד מכך שהסובסידיה הגבוהה ביותר שניתנה במסגרת האוניברסלית לפי האומדן העליון הגיעה ל-74 אלף ש"ח. במונחים כוללים ניתן לומר כי הסילוף במבנה הסובסידיות הגלומות בסיוע למימון, שנגרם בגלל ההתעלמות מההבדל בין יישובי הפיתוח ליישובים מעבר לקו הירוק התבטא בשיעור העולה על 50%.

## נספח

### לוח א: הסובסידיה כאחוז המקרן לפי תנאי חוק ההלוואה

28			25			שנים
6%	5%	4%	6%	5%	4%	ריבית אינפלציה
18.8	10.2	0	18.1	9.4	0	0
24.9	17.2	8.2	23.3	16.8	8.1	15
25.4	17.9	8.8	24.5	17.4	9.2	20
26.8	19.3	10.4	26.2	19.2	10.1	100

## הערות

- \* סקירה זו נעשתה עבור "לבטח", לשכת מידע העוסקת בחקר המחיר והעלויות של החלטות מדיניות.
1. הסיוע למתיישבים מעבר לקו הירוק לא הבחין בין מי שמשרת בצה"ל למי שלא משרת ובלבד שמדובר ב"יוצא צבא". ההגדרה של יוצא צבא כוללת גם מי שלא שרת בצבא, אם אך אחד מבני המשפחה בדרגה ראשונה שרת באחת מזרועות הביטחון. לפי דו"ח המבקר מס' 41 על היישוב החרדי ביתר לא הקפידו על ההגבלה ליוצאי צבא. אם נסיק מכאן על הכלל, כי אז הסיוע לקבוצות יישובים גי' וד' מיועד ליהודים והמבחן של "יוצאי צבא" מהווה כיסוי בלבד. יש לו משמעות ברורה רק בקבוצת יישובים הדרוזים (קבוצה ה').
  2. המושג "ערך הקרקע" הוא פרובלמטי כאשר מלכתחילה מגבילים את השימוש בקרקע לקבוצה מסוימת ולמטרות מסוימות. האם יש להעריך את הקרקע לפי מה שניתן היה לקבל עבורה לו הועמדה למכרז? האם מותר היה לכל אחד להשתתף במכרז או רק ליהודים? רק למתיישבים?
  3. ראה הערה 2 לעיל.
  4. בגלל שיטת ההצמדה החלקית שנכללה בוורסיה המקורית של חוק הלוואות, אמור היה גודל הסובסידיה הגלומה בתוכניות הסיוע להיות בלתי ידוע בעת נתינתו, שכן גודלו אמור היה להיות תלוי בעיקר בשיעור האינפלציה לאחר לקיחת ההלוואה. בתנאי האינפלציה השוררים במשך בשנים האחרונות, עלולה היתה הוורסיה המקורית של החוק לגרום לשחיקה מזוהזת של החזרי הלוואות ובכך להעניק לכל הזכאים סובסידיה בשיעורים של כמעט 100%. אולם מהשוואת הטור הראשון עם השורה הראשונה של הנתונים בנספח א עולה, כי גודל הסובסידיה רגיש מאוד לשערי הריבית וכמעט אינו רגיש לשיעורי האינפלציה: גם בתנאי אינפלציה קיצוניים לא נשחקים תשלומי החזרים אלא בשיעור הנופל מ-11% (ראה שורה אחרונה). זוהי תוצאה של "שחיקת" הוורסיה המקורית של הצעת חוק הלוואות (חוק שמאי) על-ידי האוצר, שהתבטאה בכך שבחוק שהתקבל נקבע כי הקטנת תחולה ההצמדה ל-80% חלה רק על הקרן בעוד שהריבית צמודה במלואה.
  5. סכום הלוואה שונה מ-50,000 ל-49,500 כדי לממן את התנאים המועדפים הניתנים בשלשת היוצאים מן הכלל: נווה יעקב, גבעת זאב, ורכס שועפט מבלי לחרוג מהתקציב.
  6. מאחר שמדובר בהלוואות נוספות על אלו הניתנות במסגרת חוק הלוואות המקורי ותיקון 1, יכולים, לפי תיקון 2, לחול עליהן תנאים שונים מאלו שנקבעו בחוק המקורי.
  7. משמעות הדבר היא שבמחירים המוסכמים בין החברה המשכנת ובין משרד השיכון יש חוסר ביקוש לדירות הללו, כלומר שמחיר ההיצע עולה על מחיר הביקוש. מדובר, אם כן, בסובסידיה שבאה למעשה לכסות את הפסדי הזימים מבלי שהמשתכנים ייהנו מכך, בהשוואה למה שהם יכולים להשיג בשוק הפרטי. אם, לעומת זאת, נכונה הטענה כי ללא הלוואות המקום, לא היה לאל ידם של המשתכנים, למשל העולים, לרכוש דירות כלשהן, כי אז הסכומים המובטחים בהסדר האוניברסלי של חוק הלוואות קטנים מדי ולא נחוץ היה דווקא ההסדר של הלוואות-המקום.

## על תוכנית תמ"א 31 - הרהורים וערעורים

### ארנון סופר

ב-4.8.92 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה (תמ"א 31). התוכנית טובא לאישור הממשלה בחודשים הקרובים ואם תאושר היא תהפך לתוכנית סטוטורית מחייבת. נותר עוד זמן מועט להצביע על כמה בעיות הטעונות תיקון.

בטרם אגיב על התוכנית ומה אין בה, חובה להדגיש כי לא קרה בישראל שתוכנית מתאר ארצית תתוכנן בתוך תקופה קצרה של כשנה, ותענה למשימה כל-כך גדולה לתת מענה לתוספת אוכלוסייה של 1.6 מיליון נפשות בתוך חמש שנים (26% מכלל האוכלוסייה). כדי לתפוס את גודל המשימה נשווה זאת לקנה מידה אמריקאי. 26% מכלל האוכלוסייה בארצות הברית שווה ל-62 מיליון נפשות או להקמת שש ערים חדשות בסדר גודל של ניו יורק רבתי בתוך חמש שנים: נתוני היסוד של כל התוכנית מצויים בלוח 1 ועיקריה הן: שמירה על אותו משקל דמוגרפי של צפון הארץ, המשך ירידה באחוז האוכלוסייה במחוזות תל-אביב ירושלים וחיפה, אי שינוי באחוזי האוכלוסייה באזורי התכנון של חדרה והמרכז, וגידול משמעותי באזורי אשקלון, הנגב וישיע. בדיקה מעמיקה יותר תחשוף שאין בתיאור שהובא כדי לשקף את האמת.

### לוח 1: תמ"א 31 - אוכלוסייה לפי אזורי תכנון - 1989, 1995

סה"כ אוכלוסייה 1995		תוספת אוכלוסייה 89 - 95 (**)	אוכלוסייה עד 1.9.91 (*)	סה"כ אוכלוסייה 1989		אזור תכנון
% מסה"כ ארצי	אלפים			% מסה"כ ארצי	אלפים	
14.4	88.0	225.8	693.2	14.3	654.2	הצפון
11.4	700.0	167.7	593.8	11.7	532.3	חיפה
4.1	255.0	66.3	197.3	4.1	188.7	חדרה
21.3	1,305.0	335.2	1,043.2	21.3	969.8	המרכז
19.7	1,210.0	166.5	1,115.1	22.9	1,043.5	תל-אביב
11.8	725.0	169.0	578.4	12.2	556.0	ירושלים
6.0	365.0	140.7	247.9	4.9	224.3	אשקלון
9.0	550.0	232.4	342.4	7.0	317.6	דרום ואילת
2.3	140.0	67.0	77.0	1.6	73.0	ישיע
100.0	6,130.0	1570.6	4,888.3	100.0	4,559.4	סה"כ

(\*) נובע מהשתקעות עולים בפועל עד 9/91 עפ"י נתוני משרד הפנים (לא כולל ריבוי טבעי)  
 (\*\*\*) סה"כ התוספת = עולים + ריבוי טבעי, כלל האוכלוסייה בשנים 1989-95.

מן הלוח אנו יכולים להסיק כי גידולו של מחוז תל-אביב אכן יקטן, יחסית, ויקלוט בחמש שנות התוכנית רק 108 אלף נפש, והעיר תל-אביב עצמה לא תקלוט אלא 40,000 נפשות בין 1989 ל-1995.

האומנם זו המציאות?

טועה מי שחושב שגידולה של תל-אביב על-פי התוכנית הוא מינימלי. העיר המוניציפלית תל-אביב איננה רלבנטית לענייננו. אנו עוסקים במטרופולין תל-אביב שבו העיר עצמה איננה אלא מרכז העסקים של המטרופולין, וממילא האוכלוסייה נוטשת אותה אל הפרברים וערי השוליים, והעיר מתמלאת במשרדים מסעדות ובידור כמו כל מטרופולין אחר בעולם. מרחב הפרישה של מטרופולין תל-אביב מגיע לחדרה בצפון ולאשדוד אשקלון בדרום וירושלים במזרח, והעיר מודיעין-רעות רק מדגישה את החיבור בין שני הכרכים שהם בקנה מידה בינלאומי עיר אחת, עם גן ציבורי ביניהם כמו יערות הפרוזדור. על-פי הלוח ניוכח שתוספת האוכלוסייה של מרחב זה בחמש השנים המתוכננות, היא כדי 870 אלף נפש (!!) כלומר כמחצית מכלל הנקלטים, ותיקים כעולים, ייקלטו במישור החוף במרכז המדינה<sup>2</sup>. מרבית אוכלוסייה זו תחפש מן הסתם תעסוקה ובידור בתל-אביב רבתי. במלים אחרות, למרות שנתיבי התחבורה מן השוליים לתל אביב סתומים כבר כיום במרבית שעות היום, יתווספו אל העומדים בפקקים בתוך חמש שנים נצרכים חדשים. האם מישוהו מאמין שבתוך חמש ואולי עשר השנים הקרובות ייבנו עוד 2-3 מערכות "נתיבי איילון" לחלף את הפקק הצפוי? האם מישוהו מאמין שייווצרו כל-כך הרבה מקומות תעסוקה חדשים בפריפריה התל אביבית, עד שייחלש הלחץ על המרכז הכלכלי הלאומי? ואם זה לא יקרה, הרי תל-אביב רבתי צפויה להסתיידות עורקים מוחלטת, או במלים אחרות, התוכנית החדשה מבטיחה חיי גיהנום לשלושה מיליוני תושבי המטרופולין וייתכן גם להתמוטטות מרכז העסקים הלאומי. אבות התוכנית יודעים על כך, ולכן הם טוענים שבשלב א' של העלייה ייקלטו העולים במרכז, אך בשלב השני יחל המאמץ של הפיזור אשר יביא מחד להקלה במטרופולין ומאידך לקליטה טובה יותר של המתווספים בפריפריה. האומנם! לדעתי, לאחר קליטת הגל הראשון תקום זעקה מתושבי המרכז על הנעשה בכבישים שלהם שיהפכו כולם לאדומים, וכל ממשלה בישראל, אם תרצה להמשיך ולשלוט, תשקיע את כל משאביה בפתרונות דחופים במרכז על חשבון הפריפריה. לכן אינני מאמין ששלב ב' בתוכנית, הנוגע לפריפריה, יתממש:

ועוד באותו עניין. ססמת "יישוב הנגב" או "הגליל" נשמעה טוב, אך מי שרוצה לשלוט לאורך שנים חייב להשביע קודם כול את רצון תושבי המרכז ולכן יש לפנק אותם ובלי תעוזה של ממש השוליים יוזנחו גם הפעם.

בנוסף לכך אין לשכוח את הכוח האדיר של מרכז משגשג ופורח מול נגב צחיח וגליל הררי ובעייתית, ולכן יש להניח שהמרכז ימשיך לפרוח דמוגרפית וכלכלית ויש גם להניח שאיכות החיים והבעיות האקולוגיות שם, בנוסף לסיכון הבטחוני שכמותו לא ידעה ישראל מעולם, ימשיכו להטריד את כולנו.

אבות התוכנית גאים, ובצדק, בתשומת הלב הרבה שהקדישו לדרום. בעיקר לאזור באר שבע - ירוחם - דימונה - ערד. אזור זה סבל בשני העשורים האחרונים מהגירה שלילית והתדרדרות איכותית חמורה.

אך הצפון יקופח גם הפעם וזאת למרות ששעון החול הפוליטי הולך ואוזל שם ומחייב שינוי בסדר העדיפויות הלאומי<sup>2</sup>. מי שעוקב אחר המאורעות ביוגוסלביה לשעבר, ולומד את האירועים הרלבנטיים לצפון הארץ, אינו יכול שלא להחרד מהדמיון בין "שם" ל"כאן" בשאלות הדמוגרפיות. הצוות היה מודע לנושא אך לא במידת הדחיפות המתבקשת מתהליכים גלובליים המשליכים גם על הנעשה באזורנו. בלהט הבחירות של קיץ 1992 היה מי שיצר את הרושם כי הושג רוב יהודי בגליל ולא כך הוא. מה שהושג היה איזון דמוגרפי רופף במחוז הצפון כולו בשנתיים האחרונות, אך

בגליל ההררי היחס הדמוגרפי בין יהודים לערבים נותר כשהיה (כדי 70-75 אחוזים לא יהודים לעומת 25-30 אחוזים יהודים).

באשר לאיזון במחוז כולו, יש לזכור כי בשנות השישים, 1962-1971 הועברו לצפון 170,575 יהודים (107,809 ותיקים, 62,766 עולים חדשים) אלא שבתוך אותו עשור חזרו למישור החוף כ-153,547 כלומר 90% מהנכנסים. משום כך אין שום סיבה לאופוריה לגבי האיזון המידי ויש להמתין ולראות אם העולים אכן ייקלטו שם<sup>3</sup>.

נדמה שאבות התוכנית לא שמעו מעולם על מלחמת המפרץ, על איומי סקאדים וסיכונים בטחוניים גרועים אף יותר.

אחד הלקחים הברורים שיש ללמוד ממלחמת המפרץ הוא שרעיון "פיזור האוכלוסייה" לא רק שלא התיישן, אלא שהוא קיבל משנה חשיבות. יש לפזר, במהירות, את האוכלוסייה והתשתית הלאומית לכל קצות המדינה, אך בתמ"א 31 נעשה בדיוק ההפך. ניתנו הצדקות כלכליות כאלו ואחרות ונימוקים משכנעים מדוע יש לרכז את האוכלוסייה סביב תל-אביב. נאמר שזה זול יותר, שהקליטה תהיה טובה יותר, וכנראה שזה נכון בטווח המידי. נניח שבמטרופולין תל-אביב ישנה תעסוקה, לשם ישנה משיכה טבעית, אך גם ברור שבטווח הבינוני והרחוב התאמת התשתיות ובעיקר אלו התחבורתיות לאוכלוסייה נוספת בסדרי גודל של כמיליון נפש, תהיה יקרה שבעתיים, וזאת בלא להזכיר מאבקים גוברים והולכים על כל פיסת קרקע פנויה במרחב תל-אביב. אך נשאלת שאלה בסיסית נוספת - מתי נפזר את האוכלוסייה אם לא בעידן של גלי עלייה. האם בתקופות רזון הצלחנו לפזר את האוכלוסייה?

ללא ספק שמבחנה האמיתי של תוכנית זו, כמו כל האחרות בעבר, הוא באימוצה על-ידי כל משרדי הממשלה. כי די שמשרד השיכון יבנה בבאר שבע ומשרד התעשייה יבנה בירושלים כדי לטרפד את כל התוכנית. נשאלת השאלה אם משרדי הממשלה, על הדינמיקה המיוחדת שלהם במבנה קואליציוני כזה או אחר, שינו פרצופם במהפך הפוליטי האחרון והאם הם מסוגלים לעבוד בתיאום?

שאלה אחרונה זו איננה מופנית לצוות התכנון של תמ"א 31. אך היא באה להטיל ספק אם בישראל ב-1992 ניתן לדבר על תוכנית מקפת כזו.  
מה אני מציע?

ראשית, יש לעצור מיד את כל ההליכים לאישור התוכנית בממשלה. יש לחזור ולשאול אם יעדיה של ממשלה זו זהים לקודמתה. הגליל מן הסתם יחזור לסדר היום הלאומי, לאחר שנים רבות של הזנחה וזה חייב להתבטא בתוכנית ובצורה שונה מהמצב הקיים. יש לשאול אם יעדי האכלוס לגבי יו"ש תואמים את המציאות שלאחר המהפך הפוליטי.  
יש לשאול אם לוח הזמנים שקבעה התוכנית, חמש שנים בלבד לביצוע, אכן ריאלי ונחוץ, הרי העלייה נעצרה זמנית ויש זמן לשיקול דעת נוסף.  
יש לחזור ולשאול אם אין לקחים ממלחמת המפרץ ומאיומים אחרים המרחפים עלינו עכשיו ובעשור הקרוב ממזרח ומצפון מזרח.

שאלתי זו היא ריטורית, כי ברור שיש לפזר את התעשיות הבטחוניות לכל חלקי הארץ, יש להחליש את עוצמתה האדירה של תל-אביב בתחומי המיחשוב, התעשייה, הבנקאות המסחר והביטחון וזאת מבלי לפגוע במרכז העסקים הראשי של ישראל שימשיך להיות בתל-אביב, וחשוב שימשיך להיות שם. יש לפזר את האוכלוסייה בצורה תקיפה ביותר גם אם ברור שזוהי הליכה כנגד הכוחות הכלכליים, הרצונות האישיים, המגמות האוניברסליות.

מכאן לשאלה אם תוכנית "יוזמת" כמו תמ"א 31 חייבת להכניס למישור החוף, במודע, קרוב למיליון נפשות מיותרות!

בינתיים יש לנו נתונים עדכניים על אזורי האכלוס של העלייה האחרונה וניתן לבחון אם

המציאות תואמת את כוונות התוכנית<sup>4</sup>. הרי לא יעלה על הדעת לעמוד מול מציאות שונה ולאשר את תוכנית מתאר 31 כאילו לא אירע דבר.

בתוכנית מתאר 31 מדובר בקליטת 200 אלף תושבים בנגב הצפוני (בלי אזור אשקלון), או הגדלת אוכלוסיית חבל זה מ-7 אחוזים בשנת 1989 ל-9 אחוזים ב-1995. בפועל, בתקופה שהיא מחצית זמן התוכנית, קלט הנגב הצפוני (בערי הנגב) 25,000 נפש (בין יולי 89 ליוני 92) מתוך סל של 420 אלף עולים ב-3 השנים האחרונות, או 6 אחוזים מכלל העולים<sup>5</sup>. התוכנית לעומת זאת התכוונה להגיע ל-14.7 אחוזים בנגב מכלל תוספת האוכלוסייה (עלייה פלוס רבוי טבעי). לאור מציאות זו, על המתכננים להציג כמה חלופות. האחת למשוך ידים מן הנגב הצפוני, ולהפנות עולים לאתרים אטרקטיביים אחרים. השנייה להגביר מאמצי המשיכה לדרום על-ידי בניית יותר תשתיות, העברת יותר אנשים, והעמדת יותר תקציבים על חשבון אזורים מועדפים אחרים כמו מישור החוף (למשל זירוז העברת תע"ש לנגב, או אישור הקמת אזורי התעשייה בדרום באזורים מושכים, כמו שדרות ולא בנתיבות ובאתרים אחרים שאין להם סיכוי הצלחה, או זירוז וסיוע לסטף ורטהיימר התעשיין לקדם את גני התעשייה בעומר וכו'). בכל מקרה אין להישאר אדישים למפה המצטיירת. באשר למחוז הצפון, מסתבר שהוא קלט (בערי הצפון) בפרק הזמן הנזכר 46 אלף נפשות שהם 11% מכלל העולים, בעוד שמחוז הצפון אמור לקלוט על פי תמ"א 31 14.4 אחוזים מן העלייה<sup>6</sup>. נתונים אלו הם הרבה יותר אופטימיים משל הנגב ומעידים בסך הכל על דימוי מאד חיובי שיש לצפון בעיני העולים.

נשאלת השאלה האם אין זו מציאות נדירה שיש לנצל את תנופתה החיובית לעודד עוד עולים להתיישב בצפון ולפתור כך אחת ולתמיד את הבעיות הטורדות חבל זה.

מכאן למסקנה, כי כדי לאכלס 800 אלף נפש במרכז המדינה סביב תל-אביב, אין צורך בתוכנית מתאר "יוזמת". במקרה כזה צריכים רק תוכנית "מסדירה" שתקבע אם לרעננה ייכנסו X אלפי נפש ולראשון לציון Y אלפי תושבים וכמה ריאות ירוקות יש להשאיר בין פרבר תל-אביב אחד למשנהו.

ועצה אחרונה: במרכז לתוכנית זו זכה צוות מתכננים רציני ומכובד, אך הוא בני רובו מאנשי תל-אביב רבתי (מחיפה עד רחובות ועד ירושלים) ואילו צוות ההיגוי בא גם הוא מאותו מרחב<sup>7</sup>. אולי, אם תעוכב התוכנית ותיבדק שנית, יצורפו לצוות גם מתכננים מאזור באר שבע והדרום, ממשגב, כרמיאל וקרית שמונה ויתר הצפון, וכך נקבל ייצוג לאומי רחב יותר אשר ייתכן שיביא גם למסקנות שונות\*. תכנון לאומי אינו מנותק משיקולים פוליטיים, מתפיסות העולם של המתכננים. הרי תכנון איננו עוד מחקר מדעי נייטרלי שבו כל צוות, בכל הרכב, יגיע לאותן מסקנות<sup>8</sup>.



## הערות

- \* זכור לי ויכוח נוקב בשוויץ, שבו תושבי האלפים התלוננו כי המתכננים את עתידם באים כולם מאזור ציריך... וגם להם, כך טענו, יש מה לומר ולהציע לגבי גורלם.
1. מחושב על-פי לוח 1. אזורי תכנון חדרה, מרכז, תל-אביב, ירושלים ואשקלון ובעצם גם מרחב חיפה הוא חלק ממטרופולין תל-אביב. לגבי מרחב חיפה, יעיד על כך מספר היוממים הגדל מחיפה למרכז, בהתאם למספר הגדל של היוצאים ברכבות הבוקר מחיפה לתל-אביב, מספר כלי הרכב הציבורי האוספים את היוממים מהכרמל על שכונותיו השונות מדי בוקר בשעות שונות בנוסף לקווים הישירים מהקריות ומאגד המרכזי, ובנוסף על כך מאות כלי הרכב הפרטיים היורדים דרומה מדי יום.
2. הגליל "קופח" בתקופת ההתיישבות מיד לאחר קום המדינה, אז הוקמו בצפון רק כ-25 ישובים מתוך מאות שהוקמו ביתר חלקי המדינה. הוא קופח שוב לאחר פרסום תוכנית ס"ס 1962. אך החלה הבנייה בצפון על-פי התוכנית, כאשר המדינה נכנסה למיתון כלכלי ואחר כך פרצה מלחמת ששת הימים שהסיטה את תשומת הלב הלאומית מן הגליל למקומות אחרים.
- הוא קופח שוב, לאחר שבאמצע שנות ה-70 נרקמו תוכניות רבות לגביו וגם בוצע מפעל המצפים, אך תשומת הלב הוסטה שוב לשטחי יהודה שומרון ועזה על-ידי ממשלת הליכוד.
- הוא מקופח שוב בתוכנית תמ"א 31, 1992!
3. על-פי רות זילברברג, תפרוסת האוכלוסייה בישראל 1948-1972, משרד האוצר 1973.
4. לשכת שר האוצר, חדר מעקב, נתוני קליטה, רבעון שני 1992, יולי 1992.
5. על-פי רשימת צוות המשתתפים, תמ"א 31.
6. דוגמא לטענה זו, תפיסת קון מיכאל "פיזור אוכלוסייה", קרקע, ספט' 1990. לעומת גרדוס יהודה, "ריכוז מעורר דאגה", הארץ 9.10.91, או ניגודים בין גונן ע. סופר א. ב"קליטת עליה בישראל", 1990.

# התכנון והפיתוח של ציר הגבעות

## פרופ' אלישע אפרת

הרעיון לפתח את ציר הגבעות שלרגלי ההרים בגליל המערבי, בשומרון וביהודה ראשיתו בשנות ה-70, כאשר גורמי התכנון במדינה חיפשו דרכים להעברת משקל הפיתוח אל מזרחו של מישור החוף, על מנת להפחית בכך את עומס הפעילות הכלכלית והיישובית לאורך מערבו ומרכזו וליצור רצף של יישובים יהודיים באזור זה לשם חיזוק הנוכחות היהודית בו. פיתוח ציר הגבעות אמור היה להתבצע על-ידי הקמת ערים ומוקדי תעסוקה חדשים משני צדיו של כביש ארצי חדש שתוכנן להיסלל במזרחו של המישור, בציר באר שבע - בית שמש - לוד - ראש העין - צומת אליקים ולסייע, כאמור, בהטיית הפיתוח מזרחה. כמו הרבה תוכניות רעיוניות, כן גם תוכנית זו לא הגיעה לידי הגשמה ונותרה במשך שנים רבות כ"תוכנית מגירה". לאחרונה היא עלתה שוב על הפרק, וזאת עם גבור העלייה מחבר העמים והצורך הדחוף בבניית מגורים לעולים בהיקף רחב ובזמן קצר. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה החליטה לאמץ עקרונות תוכנית זו ולהמליץ בפני הממשלה לרכז את הפיתוח והבינוי בארבעה מוקדים עירוניים: מודיעין, ראש העין, כוכב יאיר וחריש. אשר ליישובים האחרים הומלץ להתאים את גידולם לפי התוכנית הארצית לקליטת מיליון עולים בחמש השנים הקרובות. ועדת השרים לענייני עלייה החליטה לאשר את התוכנית ולהקים ועדת היגוי משותפת לצורך תכנון ופיתוח ההתיישבות, המסחר והתעשייה לאורך ציר הגבעות. היתה סברה, שאילו הפיתוח המיידים מצד אחד ונטיית רוב העולים להשתקע במרכז הארץ מצד שני, עשויים לזרז את הגשמת רעיון פיתוח גבעות המזרח על-ידי הקמתם של פרברים חדשים לאורך ציר הגבעות, שיימצאו לא-הרחק ממרכזי האוכלוסייה הוותיקים, וזאת במסגרת תוכנית משרד הבינוי והשיכון, שכונתה "תוכנית הכוכבים".

ואכן, נמצאות בהכנה, מאז ראשית 1991, תוכניות מפורטות להקמתם של יישובים חדשים ואזורי תעשייה נלווים בציר הגבעות, הבאות להשלים בעיקר את התכנון הכולל של מחוז המרכז. זאת, בין היתר, על-ידי משיכת אוכלוסייה ומקורות תעסוקה כלכליים אל שולי המחוז ועיבוי ההתיישבות ממערבו של ה"קו הירוק"; על-ידי יצירת אפיק להעברת לחצי התחבורה באגד הערים תל-אביב וסביבותיו; וכן על-ידי הגברת ריכוזי אוכלוסייה יהודיים באזור זה אשר בו מהווה האוכלוסייה הערבית רוב מוחלט.

### מגמות התוכנית

רצועת התכנון והפיתוח במסגרת ציר הגבעות משתרעת לאורך כ-75 ק"מ ולרוחב כ-15 ק"מ, מנחל עירון בצפון-מזרח ועד לחבל מודיעין בדרום, ומן ה"קו הירוק" במזרח עד למישור החוף במערב. האוכלוסייה הקיימת באזור מנתה ב-1990 כ-137 אלף נפש, מהם כ-103 אלף ערבים (75%) (למ"ס, 1991). בשנת 1995 אמורה האוכלוסייה היהודית באזור זה למנות 217 אלף נפש (64%) והאוכלוסייה הערבית - 124 אלף נפש (36%). בשלב ב' אמורים להתגורר בציר הגבעות 440 אלף נפש, מהם 265 אלף נפש ביישובים המתוכננים, 40 אלף בקיבוצים ובמושבים, וכ-135 אלף נפש ביישובים הערביים. בשלב ג' מיעדת התוכנית לציר הגבעות 550 אלף נפש, מתוכם 393 אלף יהודים (71.4%) ו-162 אלף ערבים (28.6%) (אלגזי, 1992). ניתן לחלק את תחום התוכנית לארבע יחידות משנה המציננות את אזורי התכנון, השתייכותם המינהלית והיישובים היהודיים והערביים הקיימים והמוצעים.

## לוח 1: חלוקת-מישנה מינהלית של ציר הגבעות

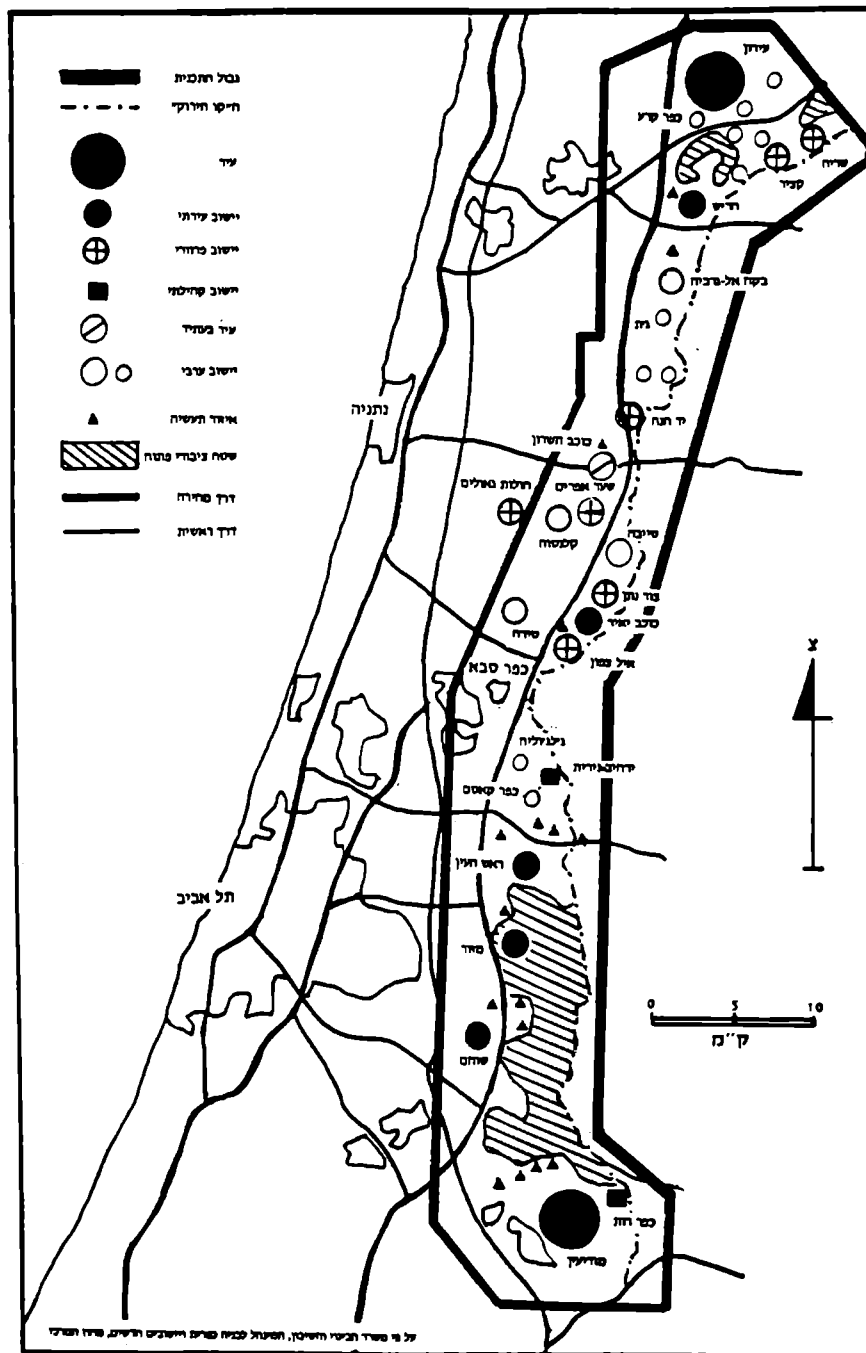
אזור תכנון	השתייכות מינהלית	יישובים מתוכננים והרחבת קיימים	יישובים ערביים
מודיעין	נפת רמלה מ"א מודיעין	כפר רות, מודיעין שוהם	
שרון דרומי	נפת פ"ת מ"א דרום השרון	מזור, ראש העין, ירחיב-נירית, איל צפון, צור נתן	כפר קאסם, כפר ברא גילגוליה
שרון צפוני	נפת השרון מ"א לב השרון מ"א עמק חפר	חולות גאולים שער אפרים יד חנה	טייבה, טירה קלנסוה, זמר
עירון	נפת חדרה מ"א מנשה	חריש, קציר שריה	גית, בקה אל- גרבייה, מיסר, ברטעה, ערעה אום אל-קוטוף כפר קרע

מקור: משרד הבינוי והשיכון, ירושלים.

מטרות התוכנית, כפי שגובשו בשעתן על-ידי משרד הבינוי והשיכון היו, בין היתר, יצירת רצף התיישבותי בציר הגבעות לאורך כביש מספר 6 המתוכנן במגמה לעבות את ההתיישבות באזור בהתאם למדיניות פיזור האוכלוסין ולהקים בשלב ראשון 12 מוקדי התיישבות בהיקף של 28 אלף יחידות דיור; יצירת מסגרת יישובית מסיבית לאורך ה"קו הירוק", שתתפקד כמערכת אזורית כוללת המשלבת אתרי מגורים, תעסוקה, תעשייה, מסחר, שירותים, תחבורה, נופש ומערכות תשתית; הקלת העומס מעל המערכת היישובית החופית הקיימת, שבה שוררת תחרות מיקום חריפה על שימושי קרקע מנוגדים; שילוב המערכת החדשה של ציר הגבעות במערכת החופית האינטנסיבית הקיימת; הכנת פתרונות דיור לעולים חדשים, זוגות צעירים וותיקים כחלק מתוכנית הממשלה לקליטת עלייה והגברת היצע הדיור; והקמת תשתית קהילתית מעורבת של עולים חדשים וישראלים במגמה ליצור רקע מתאים למיזוג העלייה וקליטתה.

בתוכנית האזור מוצעות שתי ערים חדשות, מודיעין בדרום ועירון בצפון. ביניהן ומשני צדדיו של כביש מספר 6 מוצעים כמה יישובים עירוניים קטנים יותר כשוהם, מזור, ראש העין המורחבת, כוכב יאיר וחריש. כיישובים פרבריים ניתן למנות בתוכנית את שריה וקציר בהרי אמיר; את יד חנה, שער אפרים, צור נתן, חולות גאולים ואיל צפון במרכזו של הציר; ויישובים קהילתיים ככפר רות בחבל מודיעין, ירחיב-נירית וכוכב השרון במרכז. אזורי תעשייה נלווים ליישובים ומרכזי תעסוקה מופיעים בתוכנית מצפון לעיר מודיעין, ליד שוהם ומזור, בראש העין, באיל צפון, בצור נתן ובחריש. התוכנית גם תוחמת שטחים ירוקים ושטחי ציבור בין מודיעין ובין ראש העין וכן שטח ציבורי פתוח נוסף ברכס אמיר.

ציור 1: תוכנית פיתוח ציר הגבעות



אשר לעיקרי התוכנית, ניתן להוסיף, שהיא אמורה להציע באזור זה פתרונות דיור לכמאה אלף יהודים בשנים הקרובות, וזאת במסגרת מוקדי ההתיישבות החדשים בעלי הצביון העירוני, הפרברי והקהילתי, עקב היותם קרובים יחסית אל מרכז הארץ אמורים הם להימצא בזיקה ישירה אל מרכזי שירותים ותעסוקה קיימים בחלקים הוותיקים של מישור החוף ולהקל בכך על התערותם במרחב. על-פי התוכנית אמורים יישובים אלה לקבל בשלב ראשון את השירותים המוניציפליים מן המועצות האזוריות שבתחומיהן הם יוקמו ולאחר מכן עתידים הם לתפקד כרשויות עצמאיות. האכלוס של ציר הגבעות ייעשה הן ביישובים חדשים בני גודל שונה והן על-ידי הרחבתם של יישובים קיימים. התוכנית שואפת לשמר את הפוטנציאל החקלאי של היישובים הכפריים כמקור כלכלי ותעסוקתי; להרחיב את פוטנציאל הנופש והתיירות על ציר הגבעות; להגביל את פעילות המחצבות באזור ולצמצמה; להכפיל את שטחי היער; לטהר ולסלק שפכים ולשפר את איכות הסביבה; לפתח מערכת דרכים על מנת להבטיח את הנגישות ליישובים הקיימים והמתוכננים כשכביש מספר 6 יהווה ציר התנועה האורכי.

ההיבט הכלכלי והתעסוקתי יתבטא ביצירת מקומות עבודה בהיקף גדול לשם ביסוס מערך תעסוקתי עצמאי ובהנחה של קיום יוממות דו-כיוונית מן האזור למטרופולין של תל-אביב ולהיפך. יפותחו באזור מוקדי מסחר ושירותים שיתבססו על התנועה העוברת בכביש מספר 6, יוקמו תעשיות עתירות-ידע וכן יושם דגש על יצירת מקומות תעסוקה חדשים גם במגזר הערבי. בציר הגבעות אמורים להיוסד 14 אזורי תעשייה, שבהם יועסקו כ-75 אלף עובדים.

## האלטרנטיבות לפיתוח

הפיתוח התפקודי של ציר הגבעות אפשרי על-ידי השקעה מסיבית לשם גידול מואץ של האוכלוסייה, אך גם על-ידי פיתוח מתון יותר בהתאם למגמות הקיימות בתוכנית הארצית לתפרוסת אוכלוסין לקראת שבעה מיליון נפש בישראל. הפיתוח המרחבי של ציר הגבעות מאפשר, לעומת זאת, מספר אלטרנטיבות רב יותר, כגון: פיתוח מפוזר ביישובים פרבריים קטנים יחסית לאורך כל הציר; פיתוח מספר מוקדים עירוניים גדולים לאורך הציר ופיתוח מפוזר של יישובים פרבריים קטנים ביניהם; יצירת רצפים תיפקודיים של יישובים פרבריים במקומות שבהם לא ניתן ליצור רצף פיסי של פיתוח עירוני; התרחבות מזרחית מסיבית של מטרופולין תל-אביב ושילוב של שטחים לפיתוח מוקדי תעסוקה לאורך הציר; ופיתוח מאוון לאורך ציר הגבעות בהתחשב במגבלות זמינות הקרקע.

מבין האלטרנטיבות התיפקודיות והמרחביות, נבחרה על-ידי המתכננים אלטרנטיבה משולבת הדוגלת בפיתוח מתון של האזור במסגרת תוכניות קיימות. נקבע, כי מרבית הפיתוח הנוסף המוצע בציר הגבעות ירוכז ביישובים עירוניים גדולים ובינוניים אשר בשילוב עם ה"כוכבים" המתוכננים ייצרו ציר פיתוח עירוני מגובש. במסגרת אלטרנטיבה מועדפת זו אמורה, למשל, העיר מודיעין להגיע לכ-160 אלף נפש, אוכלוסיית ראש העין תוכפל בהשוואה ליעדה המקורי ותגיע ל-50,000 נפש, היישוב הפרברי המוצע חריש בפתח נחל עירון יגדל ל-35,000 נפש, ומכלול השכונות המרכיבות את כוכב יאיר יפותח במסגרת של יישוב פרברי גדול ויגיע לכ-20,000 נפש.

ברור הוא, שהמגבלות העיקריות הכרוכות באלטרנטיבה שנבחרה הן: אי-הוודאות הקיימת ביחס לקצב והיקף גידול האוכלוסייה בעתיד, ובמיוחד בתל-אביב והמרכז; אי-הוודאות הפוליטית הקיימת ביחס למעמדו של "הקו הירוק"; אי-הוודאות הקיימת ביחס לשינויי הייעוד של קרקע חקלאית בהיקף נרחב הנדרש להגשמת תוכנית זו; וכן אי-הוודאות הקיימת לגבי זמינות הקרקעות שצה"ל תופס כיום, שהן החיוניות לפיתוח.

## התוכנית במבחן המציאות

המטרה הלא-מוצהרת של מדינת ישראל בביצועה של תוכנית זו, היא למעשה קטיעת הרצף ההתיישבותי הערבי בצד המערבי של ה"קו הירוק", לאורך מזרחה של השרון, על-ידי הגברת ההתיישבות היהודית לאורכו. מטרה נוספת הנראית לעין היא מחיקתו למעשה של ה"קו הירוק", בעיקר בקטע שבין עמק עירון בצפון לחבל מודיעין בדרום, כדי לקיים הלכה למעשה רצף טריטוריאלי יהודי בין מדינת ישראל ובין שטחי יהודה ושומרון. לשתי מטרות אלה יש היבטים גיאוגרפיים ודימוגרפיים כאחד.

ברצועת היעד להתיישבות מסיבית בציר הגבעות מתגוררים כיום, בכ-20 יישובים עירוניים וכפריים בגדלים שונים, כ-103,000 ערבים. ברצועה זו נמצאת העיר אום-אל-פחם עם כ-25,400 נפש, אשר בשנת 2000 תכפיל את עצמה, העיר טייבה - עם 21,200 נפש, טירה - עם 13,700 נפש, וכן כפרים גדולים כבקה אל-גרבייה, כפר קאסם, ערעה, קלסווה וכפר קרע. בתוך רצועה זו, ברוחב קילומטרים ספורים, שוכנים כ-40 יישובים יהודיים, בין מי-עמי בצפון למודיעין בדרום, המאכלסים כ-34,000 נפש בלבד. יש גם לזכור, שלפנים היווה צפונו ומרכזו של אזור זה חלק בלתי נפרד משומרון, אך הוא נותר בשטח מדינת ישראל בעקבות הסכמי שביתת הנשק עם ממלכת ירדן והתווייתו הסופית של ה"קו הירוק" בשנת 1949.

באזור זה יושבת כיום אוכלוסייה ערבית חקלאית במקורה ובעלת זיקה ישירה לניצול הקרקעות ועיבודן. היא רואה באדמתה סמל ומקור מחיה ומרחב הקיום היחידי שנוטר לה בארץ. עתה היא חוששת מן התוכנית אשר עלולה לגרום להפקעת קרקע חקלאית ערבית עבור היישובים היהודיים ולהפוך את האוכלוסייה הערבית מרוב למיעוט. זו אוכלוסייה ערבית-ישראלית מאז קום המדינה, שלא הערימה בעיות מיוחדות על השלטונות, אולם היא חיה בהרגשת קיפוח והתעלמות מזכויותיה. יישוביה אינם זוכים לפיתוח ראוי ולהשקעות כפי שהדבר נעשה במגזר היהודי, ומעמד תושביה הוא כאזרחים מדרגה שנייה. אוכלוסייה זו עוברת עתה תהליכי עיור מהירים ורבים מועסקים אצל יהודים במישור החוף. האזור משמש כיום גם כשער-כניסה לערביי השטחים ומרכז לשיווק ולמסחר, בעיקר בערים טירה וטייבה. משום-מה רואה מדינת ישראל ברצועה זו סכנה דמוגרפית ופוליטית בעתיד, כנראה בשל זיקתה לאוכלוסיית השטחים מצד אחד וריבוייה הטבעי המהיר מצד שני. כן משרתת התוכנית את השיקול הבטחוני של תפיסת שטחים ואחזקתם וטשטוש של ה"קו הירוק". לפיכך ניתן לאמר שבנוסף על מגמות הפיתוח הקונסטרוקטיביות ומתן משקל להשקעות וליוזמת פיתוח לכיוון מזרח, פועלת התוכנית גם במטרה לערער את הרצף היישובי הערבי הוותיק ולתקוע טריזים במה שעלול להתפתח בעתיד ל"קדמת שומרון" בתוך מדינת ישראל. דבר זה עלול לפגוע ביחסים עם התושבים הערביים, שכן היישובים המתוכננים מיועדים לקום בלב אזור המאוכלס בצפיפות באוכלוסייה ערבית.

על רקע זה ניתן להתייחס אל תוכנית ציר הגבעות של משרד הבינוי והשיכון בכפל-ההתייחסות. ספק רב אם גם לאחר ביצוע התוכנית תגדל האוכלוסייה היהודית באזור זה יותר מן האוכלוסייה הערבית העולה עליה כיום פי שלושה. גם לא ברור מה טעם בהריסת המרקם הערבי הרצוף שנוטר במזרחה של השרון ומדוע נגזר על אוכלוסייה זו לשלם את המחיר באובדן קרקעותיה ובצמצום המרחב להתפתחותה.

מנקודת מבט תכנונית קשה לראות את ציר הגבעות כמרחב הומוגני הראוי לתכנון ולפיתוח מיוחדים. מבחינה תפקודית מהווה הוא מעין "חצר אחורית" של מישור החוף ואינו אטרקטיבי במיוחד. האזור חסר לחלוטין מקורות תעסוקה טבעיים והוא נשען במידה רבה על החלקים המפותחים יותר של מישור החוף והמטרופולין תל-אביב. אם יועד כבר לשמש כמקור משיכה לעולים ולמתיישבים ותיקים, הרי מן הראוי היה לפתח בחלקו הצפוני דווקא את חדרה, הזקוקה

לפיתוח תעסוקה על בסיס תשתית קיימת של מגורים ותעשייה, מאשר להקים את העיר החדשה עירון (גלינקא, 1992). בחלקו הדרומי של האזור נראית עדיפות של פיתוח לערים לוד ורמלה, שגם הן בעלות תשתית תעשייתית המשוועת להרחבה, מאשר מתן עדיפות לעיר החדשה מודיעין (אפרת, 1990). אוכלוסייה של 160 אלף הנפש, שעבורה אמורה העיר מודיעין להיבנות, יכולה להיקלט בהשקעה זולה יחסית במחוז המרכז, אם תלווה במדיניות של אבטחת מגורים ותעשיות מתוככמות לאוכלוסייה נוספת בגודל זה באזור.

מתוך נתוני משרד הפנים עולה, למשל, כי היישובים העירוניים בלבד של נפת פתח תקוה, כגבעת שמואל, גני תקוה, הוד השרון, יהוד, כפר סבא, פתח תקוה, ראש העין ורעננה, המונים כיום כ-310 אלף נפש, יכולים לגדול עד ל-348 אלף נפש עד לסוף העשור הנוכחי, ואילו קיבולת תוכניות המתאר שלהם מאפשרת איכלוס של כ-450 אלף נפש. נפת רמלה, למשל, ששלושת היישובים העירוניים שבה - באר יעקב, לוד ורמלה מונים כיום כ-91,200 נפש, מיועדת לקראת סוף המאה, לכ-129 אלף נפש, ולפי קיבולת תוכניות המתאר של היישובים לכ-160 אלף נפש (משרד הפנים, תשמ"ה). בחלק המרכזי של ציר הגבעות, בין חריש לראש העין, עתודות הקרקע לפיתוח הן מצומצמות למדי. אף אם באזור עירון קיימות עתודות קרקע גדולות יחסית, הרי מסיבות טופוגרפיות וגיאוגרפיות הן אינן מאפשרות רצף תכנוני.

נראה, שאין גם כל הצדקה אורבנית-כלכלית להקמת יישובים במקומות אלה וכי עדיף להשקיע בהרחבת יישובים קיימים המשוועים לחיזוק כלכלי וחברתי. מיקום האתרים אף הוא בעייתי מבחינה אקולוגית, כי קיימת סכנה של זיהום אקוויפר החוף בשל אפשרות החלחול של מי ביוב. תנאי השטח ההרריים בחלק מן האתרים אף מחייבים הוצאות פיתוח גבוהות מאוד.

הצד החיובי של התוכנית מתבטא בשאיפה להשגת פיזור אוכלוסין בשולי המדינה וגם בכך, שכביש מספר 6 יחשוף לראשונה את ההתיישבות הכפרית הערבית כלפי מרכז הארץ בתנאי שתינתן לה נגישות אל עורק תחבורה ראשי זה.

לסיכום ניתן לאמר, שלפנינו תוכנית פיתוח פוליטית במסווה של תוכנית אזורית קונסטרוקטיבית וכוללת, המנסה לחולל שינויים גיאוגרפיים בסיסיים באזור הטרונגי ופרובלמטי זה. למרות שהיא אורכית במבנה, זיקותיה נוטות דווקא לרוחב כאשר חלקיה העיקריים נמצאים בתחומי ההשפעה של מוקדים עירוניים ממערב. מרכזי העסקים הראשיים שבאגד הערים תל-אביב ונתניה יהיו תמיד בעלי כוח משיכה כלכלי וחברתי חזקים יותר מאשר כל מרכז אשר יקום בציר הגבעות, ולפיכך קשה להניח, שכביש מספר 6 אשר יישא עמו גם מגבלות רבות של נגישות רוחבית, יוסיף הרבה להתגבשותו של האזור.

ועוד: אם נשווה בין קטעי הרוחב של הציר נמצא, שאין הם זהים במידת האטרקטיביות שלהם. בעוד שהקטע שבין מודיעין לראש העין יוכל להימצא במקרה הטוב בטבעת החיצונית והרחוקה של אגד הערים תל-אביב, אין לקטע שבין ראש העין לשער אפרים כל סיכוי, בעתיד הקרוב, להימצא בטבעת פיתוח מטרופוליטנית כלשהי מול כפר סבא או נתניה.

מן הקטע הצפוני יותר, שבין שער אפרים לעירון, מונעים רכס אמיר והר הכרמל כל זיקה פיסית ישירה לחיפה. על כל אלה ניתן להוסיף, שהפיתוח בישראל לא הצליח עד כה להעביר את משקלו ממישור החוף מזרחה, ובכל קו רוחב מצפון הארץ לדרומה נמצא, שקו החוף ומישור החוף המרכזי מפותחים יותר מאשר מזרחה של המישור וציר הגבעות. מתן משקל של פיתוח מזרחה הינו בבחינת "שחייה נגד הזרם" וספק אם ציר הגבעות, על אף הכוונת החיוביות שבו, יהיה יוצא-דופן במובן זה.

## מקורות

אלגזי יי (1992), "הגטו המשולש", הארץ, מאי.

אפרת א' (1990), "לשם-מה עיר חדשה - מודיעין?!" גיאוגרפיה, בטאון האגודה הגאוגרפית הישראלית, 3, עמ' 4-5.

גלינקא ד' (1991), "תכנית שבעת הכוכבים", אוניברסיטת תל-אביב, החוג לגיאוגרפיה, 12 עמ', (כתב-יד).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1991), "יישובים ואוכלוסייה ליום 31.12.1990", ירושלים.

משרד הפנים (תשמ"ה), "תכנית מיתאר ארצית לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסייה" ת/מ/א/1/6 - תוכנית ביניים ל-5.4 מליון תושבים, ירושלים.

משרד הבינוי והשיכון, ירושלים



# מדיניות קרקעית בתקופה עלייה – הערכה מחדש או: כיצד הפכה הקרקע לשעיר לעזאזל

## ישראל קורץ \*

בטרם חלפו אפילו שלושים הימים הראשונים של הממשלה החדשה שהוקמה ביולי 1992 וכבר התבשרנו על החלטה טרייה בתחום המדיניות הקרקעית – שיווק מסיבי של קרקע לכ-20,000 יחידות דיור במרכז הארץ, במסגרת מכרזים חופשיים של מינהל מקרקעי ישראל. החלטה זו הוצמדה להחלטה נוספת על הקפאת חלק מהבנייה הציבורית למגורים. לכאורה המדובר בהחלטה רציונלית ומתבקשת לאור המגמה לעידוד הבנייה הפרטית. האומנם? דומני כי במקרה זה יש לזכור את הפתגם הערבי – "החיפזון מן השטן".

למן ראשית שנות ה-60, שבהן נקבעו לראשונה עיקרי היסוד של המדיניות הקרקעית, במסגרת התחיקה הראשית, מתנהל ויכוח ציבורי ומקצועי על עקרונות אלה. מאז חלו מספר שינויים מהותיים. בעשור האחרון ישבו על המדוכה כמה ועדות ציבוריות, אולם לרפורמה של ממש לא הגענו. ייתכן שהיתה שמרנות יתר בטיפול בנושא, אבל היתה תמימות דעים בקרב אנשי המקצוע שנושא הקרקע הטעון ערכים ומשמעויות מפליגות, מחייב גישה זהירה וראייה לטווח ארוך.

בתחילת שנות ה-90 כאשר העלייה ההמונית מבריה"מ (לשעבר) הפכה לעובדה, החלו להתקבל, בקצב הולך וגובר, החלטות ממשלתיות בתחום מדיניות השיכון – ובמקביל להן התקבלו מקיץ 1990 ואילך, החלטות "דרמטיות" בתחום המדיניות הקרקעית (אשר לוו בהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל).

לאור כובד המשימה של אספקת דיור לתוספת אוכלוסייה של כמיליון נפש, נרתמה כמובן גם המערכת הקרקעית למטרה זו – ובצדק. האם לא לשם כך נועדה הרזרבה הקרקעית שברשות הלאום?

הלחץ עשה את שלו ודומה שבכל התקופה שעד שנות ה-90, לא התקבלו כל כך הרבה החלטות, כפי שהיינו עדים להן בשנתיים האחרונות, בתחום המדיניות הקרקעית ואמצעיה. רשימה (חלקית) של החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנדון, ניתן למצוא במאמרו של יהודה זיו בחוברת "קרקע" האחרונה, והיד עדיין נטויה. כיום לאחר שחלה הפוגה (יש לקוות זמנית) בקצב המוגבר של העלייה, ובעיית הדיור איננה כה אקוטית יש לחזור ולבחון את היעדים המוצהרים ובאיזו מידה הצעדים הנ"ל השיגו את המצופה. הממשלה (הקודמת) הציבה לפנינו שלושה יעדים עיקריים בתחום מדיניות השיכון שלה:

א. הרחבת היקף הבנייה

ב. הוזלת מחירי הדיור למשתכנים

ג. תפרוסת האוכלוסייה

יעדים אלה נגזרו באופן ישיר מתחזיות העלייה ההמונית, צורכי הדיור שלה והערכה של מאפייני ציבור העולים וכושר התשלום שלהם.

נסקור את החלטות המפתח, בתחום המדיניות הקרקעית:

\* המחבר הינו כיום יועץ עסקי, המתמחה בין היתר בכלכלה אורבנית וממנהלי חברת י. ש. זימה.

- א. **הקצאת קרקעות מסיבית** – של קרוב ל-100 אלף דונם למגורים וכן שינוי יעוד של אדמות "חקלאיות" והפשרתן למטרות בנייה למגורים ולתעשייה (כ-50 אלף דונם). באוגוסט 1990 התווספה החלטה על שיווק 50,000 מגרשים לבנייה נמוכה. החלטות אלו בוצעו באופן חלקי.
- ב. **קידום הזמינות לבנייה** – על-ידי חקיקת חוק להליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התשי"ן – 1990. כמון כן הונהגה ב-1991 חקיקה בתחום קיצור הליכי רישוי.
- ג. **פרסום טבלת מחירי קרקע מופחתים** (עד 50%) לקרקעות שנמסרו לטיפול משרד השיכון באישור מועצת מקרקעי ישראל.
- ד. **החלטה על ביטול מחירי מינימום** במיכרזים של מינהל מקרקעי ישראל.

כיום, בפרספקטיבה של השנתיים שחלפו מאז, ניתן לקבוע בדיעבד, כי היעד הראשון האמור לעיל, דהיינו הרחבת הבנייה, אכן הושג בהצלחה (וייתכן שבהצלחת יתר...) חבילת התמריצים שהנהיג משרד השיכון ובתוכה ההנחות המפליגות הצליחה לשכנע את הקבלנים שחששו מהסיכון השיווקי וסייעה להם להשתלב בפרוגרמה הנרחבת של הבנייה שהפעיל משרד הבינוי והשיכון. התוצאה – גידול מרשים בהתחלות הבנייה שהגיעו לרמות שיא של 60 ו-70 אלף התחלות שנתיות.

ומה לגבי היעד השני – כאן ניתן לומר כי היתה הצלחה חלקית בלבד. בתקופה שעד סוף יולי 1991 נמשך תהליך של עליית מחירי הדירות בשוק (במרכז הארץ). ההנחות במחירי הקרקע לא באו לידי ביטוי במחירי הדירות בשוק מסיבות שיוברו להלן.

המסקנה היא פשוטה: ההנחות נשארו כמובן בכיס של הקבלנים וזה מסביר חלק משמעותי מרווחיות הפרוייקטים שנבנו על קרקעות ציבוריות (באזורים כגון: ראשון לציון, נתניה וראש העין). כלומר היתה כאן סובסידיה אבל לא למצרך ולא לנצרך\*.

לעומת זאת, החל מהרבעון השלישי של 1991, החלה להסתמן מגמה של התמתנות בקצב עליית מחירי הדירות (ואף ירידה באזורים מסוימים). זאת כתוצאה מהצטברות מלאי של דירות חדשות שבנייתן נסתיימה ותהליך "סיבובי" שהתפתח בשוק בהמשך.

תהליך זה הושפע כמובן גם בשל החלטות הביקושים בשוק הדירה, של זכאי משרד השיכון (מגמה שהחריפה ברבעון הראשון של 1992).

אם לקובעי המדיניות היה יעד (יומנני) של **הורדה** משמעותית במחירי הדירות כדי להתאים אותם לאמצעים המוגבלים של העולים (והמדינה) והכוונה היתה להשיגו בעיקר באמצעות מרכיב הקרקע הרי מטרה זו לא הושגה. בעקיפין הושגה מטרה חלקית – מניעת סכנה של התייקרות זוחלת במחירי הדירות. בעניין זה המחיר היה יקר במושגי הקופה הציבורית.

ובאשר ליעד השלישי – שר השיכון הקודם נשא כזכור את דגל "פיזור האוכלוסייה" והביא זאת לידי ביטוי מוחשי בפרוגמת הבנייה של משרדו – בניגוד בולט ל"מפת" הביקושים. המאמצים להסטת ביקושים לאזורי הפיתוח נכשלו עד כה, בעיקר בהעדר התקדמות מספקת ביצירת מאגר של מקורות תעסוקה באזורים אלה.

במהלך התקופה התגלו מספר בעיות פיסיות ומשפטיות המהוות עדיין מעצור בפני הפעלה מוצלחת של מדיניות קרקעות ובנייה לאומית, למרות המהפכה הדרמטית שהושגה בפישוט הליכי התכנון והרישוי.

בין הבעיות הנ"ל יש להזכיר את: הזמינות החלקית של רורבות הקרקע (בעיקר באזור המרכז) בשל בעיות במישור השימושים (פינויים, הסדר ופיצוי חוכרים, פלישות וכיוצא בכך), יוקר בלתי

\* הוותיקים שבינינו זוכרים בוודאי שגם באמצע שנות ה-70, היתה נהוגה שיטה דומה והתוצאות לא היו אחרות. משמע "אין חדש תחת השמש".

מוצדק של עלויות תשתית (בעיקר בשל "קרטליזציה" של גופי הפיתוח הציבוריים) וקונפליקטים עם הרשות המקומית (בנושאים של תכנון, רישוי וסטנדרטים של פיתוח). התייחסות מפורטת לבעיות אלו חורגת ממטרות תזכיר זה.

נעבור איפוא ונדון בהיבטים העיוניים והמעשיים של הפעלת אמצעי מדיניות קרקעית, הלכה למעשה, כפי שהיא באה לידי בטוי בהתפתחויות שתוארו לעיל.

**בראש ובראשונה נזכיר את הנחת היסוד: שהביקוש לקרקע נגזר בסופו של דבר מאפשרויות השימוש והניצול שלה, דהיינו מהביקוש למגורים, מסחר תעשייה וכדומה, (להוציא ביקוש של קרקע למטרות השקעה וחיסכון לטווח ארוך). גם מחיר הקרקע נגזר בהתאם. נוסף לכך הוא משקף השפעה של מכלול גורמים ובמיוחד העדפות המיקום של הפרטים.**

מהנחה כה בסיסית זו (שנוטים משום מה להתעלם ממנה) נובעת המסקנה שיש להתייחס להפעלת מדיניות קרקעית אך ורק בתור חלק ממכלול רחב של אמצעי מדיניות השיכון (יצירת מלאי דירות מספיק ובתפרוסת המתאימה, שיטת ההפעלה של הפרוגרמה, תמריצים, משכנתאות, מכשירי מסוי וכדומה).

יש לצפות שמחירי קרקעות והעמדת היצע זמין של קרקעות ישפיעו על שוק הדיור **רק באמצעות השפעה על היצע הדיור עצמו**. במלים אחרות: היצע מספיק של דירות באזורים המבוקשים, הוא הערובה היחידה להורדת מחירי הדירות – ומחירי הקרקע – ולא להפך\*.

מדיניות קרקעית נבחנת בסיטואציה הנוכחית על-פי יכולתה להעמיד קרקעות זמינות במועד הנדרש, בכמויות מספיקות, במקומות מתאימים ובמחירים סבירים. היה מקום, ללא ספק, לביקורת ולדרישה חד משמעית להרחבה מהירה של היצע הקרקע לצורכי הענף במקומות הנדרשים על-ידי השוק. אבל אין מקום להעמיס על הקרקע את כל נטל השגת יעדי השיכון, המתננים בהפעלה של מגוון אמצעי מדיניות.

דומה שבקרקע נתלו יותר מדי ציפיות – ואולי גם האשמות – במטרה להוזיל את עלויות הבנייה ומחירי הדיור בארץ (שהם אכן בלתי סבירים גם בהשוואות בינלאומיות), לסייע למשתכנים וזכאי השיכון ולעמותות להגיע לפתרון דיור מיוחל ולהפעיל את הסקטור הפרטי ואת שוק המקרקעין – בציפייה שהממשלה תוכל לסגת ממעורבותה המיותרת בבנייה הציבורית.

אילו רק ניתן היה לגלגל את גורם הקרקע מראש הר גבוה כשעיר לעזאזל, דומה שהיו פותרים באחת את כל הבעיות של שוק הבנייה והמקרקעין בארץ. האומנם!

בשנה האחרונה התקבלה סדרה של החלטות חדשות בתחום המדיניות הקרקעית והפעם לכיוון הסקטור הפרטי דווקא. קודם כול החליטה מועצת מקרקעי ישראל שלא להאריך את תוקפה של טבלת "מחירי ההנחה".

בהמשך התקבלו החלטות בכיוון של שיווק חופשי ומסיבי של קרקעות המינהל לציבור ואפשרו נגישות מרבית של יזמים לניצול המאגר של קרקעות המדינה והזרמת מידע על זרובות זמינות ועל תוכניות שיווק עתידיות.

הכיוון הוא רצוי בוודאי, אולם היישום עלול להיות, שוב, לקוי בהשפעת ציפיות יתר, המתעלמות בפשטנות ממורכבותו של שוק המקרקעין ומהעובדה ששיווק קרקעות לסקטור היזמות הפרטית מחייב הבנה של כוחות השוק, וויסות לפי רמת הביקושים, בחתך הגיאוגרפי.

בכנסים בינלאומיים שהוקדשו לנושא המדיניות הקרקעית, חוזרים ומדגישים, בשנים האחרונות, את מורכבותו האינסופית כמעט של שוק המקרקעין והכוחות שפועלים במסגרתו. כמו כן מצוין כי במרבית המקרים אין די מידע זמין. הכרה זו איננה צריכה למנוע קבלת החלטות בעת הצורך.

\* בנקודה זו נציין שככל שמרכיב הקרקע הוא בעל משקל גדול יחסית במחירי הדירה, הרי כל שינוי קטן במחירי הדירות, עלול להקפיץ את מחירי הקרקע בהשפעה 'מכפילית', בשני הכיוונים.

אולם יש צורך בשיקול זהיר ובמחשבה מיושבת. אין להפוך את זירת המדיניות הקרקעית למעבדת ניסויים.

כך למשל אין להתעלם מהעובדה שהחכרת קרקעות, בתוקף הסכמי פיתוח מתוחמים בלוח זמנים קשיח איננה מתיישבת בדיוק עם גישה עסקית, המקפידה על הפעלת פרויקטים בהתאם למאזן היצע וביקוש, בתקופת זמן נתונה. התוצאה עלולה להיות כשלון המכרזים (כמו שקרה לפני שנה באשדוד) או אף גרוע מכך. מתחייבת איפוא רביזיה במבנה הסכמי הפיתוח, במגמה להגמישם, וזוהי רק דוגמא אחת. האם מישהו נתן את דעתו כיצד ההחלטות על השיווק המסיבי, הבאות בזו אחר זו, משפיעות על שיקולי היזמים המתכוננים לבנות על קרקעות פרטיות?

דוגמא אחרת: ועדה מקצועית מכובדת שבחנה מטעם הממשלה את סוגיית הבנייה להשכרה המליצה על העמדת קרקעות זולות לעידוד יוזמות אלו. המינהל נערך לכך ואף הוצאו כמה מכרזים במקומות מבוקשים.

אולם גם הסדר זה הוקפא בינתיים והפעם בעטיו של משרד האוצר, הדורש משום מה, לסגת מהעניין (למרות שלעניות דעתי דווקא במקרה זה ישנה, לכאורה, הצדקה למחירים "זולים" – באופן טבעי, בשל האילוצים הכלכליים של מסלול זה).

לא נותר אלא לקוות שהרגיעה (הזמנית) בתחום בעיות הדיור תאפשר לקובעי המדיניות פסק-זמן, במגמה לגבש מדיניות קרקעית מבוססת וריאלית ומעל לכך עקבית ויציבה.

עקביות ויציבות הם בעצם הגורמים החשובים ביותר שאליהם מייחלים היזמים כאשר המדובר במדיניות פיתוח ממשלתית ובמיוחד בשוק המקרקעין שעבר תהפוכות כה רבות בשנים האחרונות. האם זו דרישה מוגזמת?

# מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות לקראת גיבוש חוק תכנון לבנייה חדשה בישראל

## פרופ' רחל אלטרמן

מתוך הניתוח המפורט של מערכות התכנון והבנייה בבריטניה וצרפת שהוצג בדו"ח מחקר (מ-1990) ומתוך לימוד מערכות התכנון של מערב גרמניה, שבדיה, ומדינות נוספות, ניתן להפיק לקחים עבור חוק תכנון ובנייה חדשה לישראל. ללקחים אלה מטרה כפולה: לשפר את תוכנו של התכנון בישראל; ולייעל ולהחיש את הליכי האישור. בהצגת המסקנות, נסתייע במסגרת להשוואה, שהוצגה בפרק 2 שבדו"ח המחקר הנ"ל.

### 1. מירכוז וביזור - היחס בין השלטון המרכזי לרשויות התכנון המקומי

ישראל היא, ללא ספק, המדינה בעלת מערכת התכנון הריכוזית ביותר בין ארצות המערב כיום. אפילו צרפת, שהיתה המדינה הריכוזית ביותר באירופה המערבית עד לשנת 1983, עברה תהליך של ביזור סמכויות ניכר - כמעט מלא - מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות. מדינות אירופה אחרות, שבהן היתה מערכת מבוזרת יותר מלכתחילה, עברו ביזור נוסף, כדוגמת שבדיה, בחוק התכנון החדש שלה משנת 1988.

אין ממצא זה אומר שעל ישראל לאמץ דווקא את מידת הביזור הנהוגה בארצות שחקרנו, משום שארצות אלה אינן נדרשות לעמוד בפני היעדים הלאומיים והאילוצים הבטחוניים והפיזיים של ישראל, המומחשים לנו היטב בימים אלה של צורך בהיערכות ארצית לבנייה עבור גל העלייה הגדול. יחד עם זאת, וחרף צורכי ההיערכות לעלייה (ואולי דווקא בגללם), יש מקום וצורך ליצור בחוק התכנון החדש, איזון טוב יותר בין השארת מקום ליוזמה, עצמאות, ותחרות מקומית, ובין הצורך לשמור כלים נכבדים של פיקוח מרכזי על החלטות בנושאים לאומיים או אזוריים. גישה כזו תביא, גם (ואולי במיוחד) בתקופת העלייה, להחשת הליכים במרבית סוגי החלטות התכנון ולשיפורם.

הבריטים, יותר מהצרפתים, השכילו ליצור איזון הראוי לחיקוי בין מידת החופש המתאימה לשלטון המקומי בתכנון, לבין הצורך של פיקוח ממלכתי ותיאום עם מדיניות אזורית וממלכתית. מן הראוי ללמוד היטב את פרטי הסמכויות ויחסי הגומלין שהצגנו בדו"ח המחקר, בין הרשויות המקומיות בבריטניה ובין השלטון המרכזי.

לעומת זאת, בצרפת נראה שתהליך הביזור היה מוגזם במקצת בשל הויתור על היכולת להשיג תיאום אזורי. בקרוב צפויים בצרפת תיקונים למצב זה, שמגמתם תהיה, ככל הנראה, לחזק את התכנון האזורי, ולעודד שימוש רב יותר בכלי הפיקוח הארציים. אך יש להדגיש: תיקונים אלה ייעשו, מבלי שעקרון הביזור באשר לתכנון המקומי השגרתי ייפגע.

ההנחה הבסיסית בארבע הארצות שחקרנו - בריטניה, צרפת, גרמניה ושבדיה - כמו בכל ארצות אירופה המערבית כיום, היא שהשלטון המקומי הוא הדרג העיקרי המופקד על התכנון העירוני. גם התכנון הנפתי בבריטניה, והתכנון האזרחי בצרפת, מופעלים על-ידי נציגים נבחרים של השלטון המקומי. אין באף אחת מהארצות שבדקנו מערך דו-שכבתי של מוסדות מאשרים, שבו הדרג העליון מורכב מנציגי השלטון המרכזי, והוא נדרש לאשר את מרבית החלטותיו של דרג השלטון המקומי. מערך כזה קיים בישראל בדמות הוועדה המחוזית (למעשה, בישראל המערך הוא לעתים בן 3-5 שכבות חזרתיות של אישורי מוסדות תכנון שבעיקרם הם זרוע של השלטון

המרכזי, אחרי ועדה מקומית וועדה מחוזית, נדרש לעתים תכופות אישור ולק"ח, לעתים גם דיון בערר במועצה הארצית, ובנוסף לכל אלה - אישור שר הפנים; לעתים עוסקת ועדת היגוי בין משרדית בהכנת תוכנית המתאר. בשבדיה, שם היה בעבר מערך דו-שכבתי של מוסדות מאשרים, נערך לאחרונה ביזור של סמכויות, ושוב אין מרבית ההחלטות של השלטון המקומי נזקקות לאישור מרכזי. שינויי חקיקה דומים נערכו בעשור האחרון גם בארצות-אירופה נוספות.

מאידך, חשוב לציין שהשלטון המרכזי בארצות שבדקנו, אינו מוותר בהכרח על תפקידי הפיקוח שלו, אלא הוא ממקד את הפיקוח בנושאים בעלי חשיבות אזורית או ארצית, במקום לעסוק בכל יריעת ההחלטות המקומיות. גישה כזו אומצה גם בפלורידה, שהיא אחת משלוש מדינות בארה"ב (יחד עם קליפורניה והוואי) בעלות מערכות התכנון המשוכללות ביותר. שם קיים, מאז החוק של 1985, מושג של Development of Regional Impact D.R.I.'S. המטרה היא לערוך הבחנה בין החלטות תכנון בעלות השלכות מקומיות גרידא, לבין החלטות תכנון מקומיות בעלות השלכות אזוריות; האחרונות דורשות תיאום ופיקוח מדינתי, בעוד הראשונות הן עצמאיות. מומלץ לאמץ הבחנה מעין זו, בקנה מידה המתאים לנו, גם בישראל. אין צורך, או מקום, לפיקוח של משרדי הממשלה על החלטות תכנון בעלות השפעות מקומיות בלבד (כל עוד הן עולות בקנה אחד עם תוכניות מתאר מחוזיות וארציות, שאותן מומלץ לחזק).

ממחקרנו עולה, שקיימות דרכים נוספות לפיקוח מרכזי, שאינן כרוכות בסרבול של מערכת דו- או תלת-שכבתית של מוסדות תכנון.

בבריטניה, מפעיל השר הממונה מידה לא קטנה של בקרה על התכנון המקומי מבלי להזדקק להיררכיה מרובת-שלבים כמו זו הקיימת בישראל, וללא צורך להאריך את תהליכי התכנון והאישור. סמכויות השר, הדומות למדי לסמכויות שר הפנים בחוק התכנון והבנייה בישראל (אולם מבלי שההחלטות עבור ביקורת קודמת של השלטון המרכזי בוועדות מחוזיות), מופעלות לא רק באמצעות הסמכויות המפורשות, אלא גם - ואולי בעיקר - בדרכים של תדריכים מינהליים (circulars). השפעתם של תדריכים אלה רבה; הם גמישים ומאפשרים לשר להתמקד באותם נושאים או הליכים שלדעתו של השר הם בעלי חשיבות לאומית, מבלי שהפיקוח גורם לסרבול ולהארכת משך האישור. תדריכים אלה עניינם מדיניות כללית, ותפקידם לשפר את מערכת התכנון המקומית. מעבר לתדריכים אלה, מוסמך השר להתערב בהחלטות מסוימות שנראות לו חשובות, אולם התערבות זו אינה בבחינת נוהג שגרתי. השר נוהג לשמור את התערבותו לנושאים בעלי חשיבות לאומית או ציבורית-מקומית מיוחדת (בהקבלה רבה, אם כי לא מלאה, לנוהגי שרי הפנים אצלנו).

בצרפת, סמכויות השלטון המרכזי מופעלות בדרך מעניינת נוספת, העשויה להיות מועילה לישראל: החוק בצרפת מבחין הבחנה עקרונית בין רשויות מקומיות שהכינו תוכנית מקומית מעודכנת, לאלה שלא עשו כן. אם אין תוכנית כזו, חוזרות לשלטון המרכזי הסמכויות שהיו לו טרם הביזור, שהיו קיצוניות יותר מאשר בישראל. סמכויות אלה נוגעות גם להנפקת היתרי בנייה. אולם כאשר קיימת תוכנית תקפה, קונה לו השלטון המקומי סמכויות תכנון ובקרה נרחבות.

בניגוד לבריטניה, השלטון המרכזי בצרפת שלאחר הביזור, מוסמך להתערב אך ורק בחוקיות ההליכים ובמינהל התקין. אולם דרך כלי זה, השכיל השלטון המרכזי לערוך פיקוח מבוקר גם על תוכנו של תוכניות, בנושאים שיש בהם לדעתו עניין אזורי או ממלכתי. השימוש בכלי זה מקביל לשימוש החשוב ב-circulars הבריטיים שהזכרנו - התדריכים המינהליים של השר הממונה - שחשיבותם במערכת הבריטית מכרעת, אף שאין להם עיגון ישיר בחוק התכנון.

בישראל, אף שמשרד הפנים הוא הגוף ששולט על הרשויות המקומיות ועל תקציביהן, הוא מעולם לא פיתח מדיניות של שימוש בכלי בקרה ותמריצים מינהליים, שאינם דורשים שינויי חקיקה, כדי לדרבן את הרשויות המקומיות לערוך תכנון טוב יותר, או רזיז ויעיל יותר. מומלץ

שהלקחים מהניסיון של צרפת ובריטניה ישמשו את משרדי הממשלה כדגם לפיתוח כלי בקרה מינהליים לשיפור התכנון ברשויות המקומיות; ולכנסת, מומלץ לערוך שינוי יסודי בחוק התכנון והבנייה אשר יביא לביזור מבוקר של סמכויות, תוך הבחנה עניינית בין החלטות מקומיות גרידא, שתהיינה בסמכות מקומית בלבד, ובין החלטות בעלות השלכות אזוריות או ארציות, שתדרושנה בקרה של גוף מחוזי או ארצי.

שורות אלה נכתבות בעת שהממשלה עומדת להגיש בפני הכנסת הצעת חוק - הוראת שעה - לשינוי חוק התכנון והבנייה בכל הנוגע לתוכניות להקמת 200 יחידות מגורים ומעלה. הצעת חוק זו אמורה להביא למרכז קיצוני של הסמכויות בידי ועדות מחוזיות מיוחדות, שיהיו מושתות בעיקר על נציגי השלטון המרכזי. יש צורך, להערכתי, לבדוק הצעה זו מחדש, משום שאין כל הוכחה שדרוש דווקא מרכז נוסף לצורך החשת אישורי הבנייה למגורים, וייתכן שמרכז יגרום לנזקים ארוכי-טווח רבים (ההנמקה לדעה זו היא מעבר לגבולותיו של הדו"ח הנוכחי).

### מוסדות התכנון - גודלה של יחידת התכנון המקומית וכוח האדם בתכנון

במקביל לחקיקת חוק שייסד מערכת תכנון חדשה, ערכו הבריטים גם רפורמה בשלטון המקומי. רפורמה זו הבטיחה שגודלן של יחידות התכנון (הרשויות המקומיות והעירוניות) יהיה מספיק כדי להבטיח מיומנות מקצועית בתכנון. ואמנם, בבריטניה - בניגוד לצרפת - הרשויות המקומיות ככלל מסוגלות לדאוג לצורכי התכנון שלהן.

כוח האדם בתכנון מקומי בבריטניה הוא בעל הכשרה מתמחה בתכנון עירוני, מספר המועסקים בתכנון גדול כמה מונים מאשר בישראל. ואמנם - התוצאות ניכרות בהליכי אישור מהירים יותר מאשר בישראל, בעיקר בהיתרי תכנון, וברמת תכנון בין הגבוהות בעולם. עם זאת, הציפיות בבריטניה הן להליכי תכנון מהירים עוד יותר בכל הנוגע לאישור תוכניות, והממשלה פועלת נמרצות בשנים האחרונות לכיוון זה.

בצרפת, אחד הגורמים המקשים על תהליך הביזור הוא אי-החלת רפורמה בשלטון המקומי. מדיניות הביזור זוכה להצלחה רבה בערים הבינוניות והגדולות, ונתקלת בקשיים ברשויות הקטנות. אולם דווקא מתוך קשיים אלה ניתן ללמוד מצרפת על התפקיד החשוב של **שירותי תכנון ממלכתיים הניתנים לרשויות המקומיות על-פי בקשתן**. שירות זה מפותח מאוד, ומעסיק כוח אדם מיומן זה שנים רבות. נדגיש שכיום, השירות ניתן על-פי בקשת הרשויות המקומיות ואין הוא נכפה עליהן (אלא אם בחרו שלא להכין תוכנית מקומית).

מומלץ לשקול לערוך גם בישראל, הבחנה בין ערים שלהן מערכת תכנון מקצועית טובה, לבין כאלה המעוניינות (או מחויבות) לקבל סיוע מקצועי מהשלטון המרכזי. הבחנה כזו אינה קיימת כיום כלל: המרכז הרב של מערכת התכנון אינו מבחין בין ערים גדולות, להן יחידות תכנון מפותחות (לעתים גדולות יותר מיחידת התכנון של מינהל התכנון במשרד הפנים), ובין מועצות מקומיות קטנות וחלשות מבחינה מקצועית.

### 3. תכנון ארצי

באף אחת מהמדינות שנבדקו אין רמה של תוכניות סטטוטוריות בדרג ארצי. בכך, ישראל היא ייחודית. עם זאת, יש בכל אחת מהמדינות שבדקנו כלים חלופיים להשגת מטרות של תכנון לאומי. בדרך כלל מדובר בחקיקה מיוחדת בעלת תחולה ארצית, לעניינים שאצלנו הם נושאים לתוכניות מתאר ארציות חלקיות, כמו חופי-ים, גנים-לאומיים, או דרכים. כך המצב בבריטניה, צרפת, שבדיה וגרמניה, עם הבדלים ממדינה למדינה באשר לנושאים שזוכים למעמד של חוק כלל-ארצי.

בצרפת, קיים הסדר יוצא דופן לפיו ישנה גם מערכת של מעין תקני-תכנון כלל-ארציים או מחוזיים, המאפשרים להוציא היתרי בנייה במצבים של העדר תוכניות מקומיות. העובדה שישראל יוצאת דופן בנושא זה, אינה מעידה על כך שהתכנון הארצי אצלנו אינו נחוץ. נהפוך הוא, לדעתי יש לישראל נתונים פיזיים, בטחוניים, דמוגרפיים ואידיאולוגיים, המדגישים את החשיבות של תכנון סטטוטורי ארצי, ודווקא כלי כולל, שאיננו נשען על חוקים מיוחדים לכל נושא, הוא המתאים לצרכינו. הלוואי שנדע לנצל כיאות את כלי התכנון הארצי - הייחודי - הנמצא בידינו, ובמיוחד בשעה הנוכחית, של חירום וקבלת החלטות חפוזה על-ידי מערכות ממשלה שונות ובלתי-מתואמות. חשיבותו של התכנון הארצי תהיה עתה רבה כפליים, אם נשכיל להשתמש בו ככלי לחיזוי ותיאום.

#### 4. תכנון מחוזי/אזורי

בכל המדינות שבדקנו, התכנון המחוזי/אזורי הוא חוליה חלשה. בולט הדבר בבריטניה ובצרפת. בבריטניה, התכנון האזורי קיים רק בדרג של נפה, ואף הוא עומד כיום, ב-1990, בפני חשש של ביטול בצורתו הנוכחית של תוכניות מבניות. גם את התחליף אשר ככל הנראה מסתמן אחריו, ניתן לכנות "תכנון", אך לא תוכניות לשימושי קרקע, אלא תחזיות וקווי מדיניות בלבד. נדגיש שבבריטניה (בניגוד לצרפת), אין הבעיה טמונה במחסור בסמכויות של השלטון המרכזי לבצע תיאום בין הרשויות המקומיות או לכפות מדיניות ארצית. כלים אלה קיימים לרשותו. בצרפת, מצבו של התכנון האזורי/מחוזי כפי רע כבר זה זמן רב. התוכניות האזוריות, SDAU, פשוט נחשבות כבלתי רלבנטיות במקרה הטוב, וכמטרד ונוק במקרה הרע. במצב זה, עלול לחול נזק באפשרות לתכנן מיקום מתקנים אזוריים שאינם רצויים בשום רשות מקומית, וקשיים בתיאום בין תשתיות לשימושי קרקע אזוריים. מצב זה נוצר עוד טרם הביזור, ונראה שכיום הוא משקף שני גורמים: מחד, נוסחה לא מתאימה של תכנון ותוכניות, שהן בעלות אופי מבני, אך עם תכנון של שימושי קרקע מגבילים; ומאידך, העדר סמכויות בחוק לכפות תיאום בין הרשויות המקומיות. ניתן לומר שגם בישראל מהוות תוכניות המתאר המחוזיות חוליה חלשה מדי במערכת התכנון והבנייה. בהכללה, נאמר שהן אינן משמשות מספיק טוב את ייעודן, שהוא תכנון אזורי ארוך טווח ותיאום אזורי בטווחים קצרים יותר. חלק מהבעיה נעוץ באופיין המפורט מדי של התוכניות המחוזיות אצלנו (עבור ממצאי מחקר על תוכניות מחוזיות, ראו מגן ואלתרמן, 1986). לפחות - נוכל להתנחם ב"צרת רבים, חצי נחמה". גם אצלנו יש צורך בשינויים במתכונת התכנון המחוזי, או, לחילופין, בהטמעתו בתכנון הארצי. במדינה קטנה, יש היגיון בדרך האחרונה.

#### 5. תוכן וצורה של תוכניות: מידת גמישות

הבריטים הם ממצאי תפיסת הגישה התכנונית הגורסת שניתן להכין תוכניות סטטוטוריות, שהן גם גמישות. גמישות רבה מאפיינת במיוחדת את התוכנית המבנית הנפתית. למרות הביקורת על התוכנית המבנית בבריטניה, ופירוקה ההדרגתי, של ממשלת תאצ'ר בשנת 1990, מסיבות אידיאולוגיות הרי לתפיסה שברקע תוכנית זו יש חשיבות רבה עבור ישראל, ומן הראוי שנשקול אימוץ גישה זו, תוך תיקונים שיימנעו מחלק מהקשיים שבהם נתקלו תוכניות מבניות בבריטניה. ואמנם - מדינות נוספות באירופה אימצו בשנים האחרונות את גישת התוכנית המבנית בתור הדרג הגבוה יותר של תכנון כלל-עירוני או על-עירוני. לדוגמא, שבדיה אימצה את הדגם של תכנון תוכניות מבניות כלל-עירוניות בשנת 1988, ועוסקת כיום בהצלחה בהכנתן, אישורן המהיר, והפעלתן. צרפת אימצה גישה של תוכנית מבנית עוד בשנות ה-60 בדרג אזורי, אולם ללא הצלחה מרובה, ככל הנראה מחמת אופיין המופשט מדי של תוכניות אלה.



גם תוכניות מקומיות בבריטניה ובצרפת (אך לא בשבדיה) נוטות להיות גמישות יותר באופיין מתוכניות מתאר מקומיות בישראל, ובמיוחד בסוג התוכניות הרווח ביותר אצלנו - שינוי לתוכניות מתאר. תוכניות שאינן נכנסות לפרטים בלתי נחוצים נוטות להיות מהירות יותר להכנה ולאישור. בצרפת נערך לאחרונה שינוי בחוק השואף לאפשר לתוכניות מקומיות להתמקד בנושאים המרכזיים של צפיפות ושימוש קרקע, ומאפשר להן שלא להיכנס לפרטים מיותרים. ניתוח של המצב המשפטי בחוק הנוכחי בישראל בהשוואה למדינות אחרות, וסיקור האפשרות לנקוט בגישה של תוכנית מבנית, או לפחות במידת הגמישות המאפיינת תוכניות מקומיות בבריטניה, ניתן לקרוא במאמרי, (אלתרמן 1981).

## 6. גמישות בזיקה בין תוכניות שבהיררכיה

בבריטניה, בצרפת, ובמדינות רבות אחרות, בניגוד לישראל, אין החוק דורש התאמה מוחלטת בפרטי הפרטים בין תוכנית מקומית ובין תוכניות מבניות מטרופוליטניות או אזוריות. ההתמקדות היא בהתאמה בעיקרי ההנחיות וביסודות התוכניות. הצרפתים טבעו לכך מושג - "האיזון הפנימי" של התוכנית. בישראל יש מצב של פירוש דייקני למידת הצמידות הנחוצה בין דרגי תוכניות, והוא אחד הגורמים להליכים הממושכים - לדוגמה, כאשר שינוי שגרתי בתוכנית מתאר מקומית דורש גם שינוי תוכנית מחוזית; או - בדוגמה נפוצה יותר - כאשר לא ניתן לערוך שינוי קטן בתוכנית מפורטת מבלי לערוך שינוי לתוכנית המתאר.

## 7. הליכי אישור, משך זמן, ושיתוף הציבור

הליכי התכנון בבריטניה ובצרפת גם יחד, הם מהירים יותר מאשר בישראל. בצרפת, ההליכים בדרך כלל מהירים יותר מאשר בבריטניה. שם יש לרשויות המקומיות "סנקציה" בחוק על הליכים ממושכים יתר על המידה: אם תוכנית ש"הופקדה" (אם נשתמש במינוח ישראלי למצב של אחרי-פרסום), לא אושרה תוך 3 שנים, תוקפה מתבטל מאליו, והתוכנית המקורית חוזרת לתוקפה (או למצב של העדר תוכנית שבו רוכש השלטון המרכזי סמכויות ניכרות).

בבריטניה ובצרפת ישנם כלים משומנים היטב לייעול התהליך של "בחינה ציבורית". בשתי המדינות, ובמיוחד בבריטניה, פותח היטב הכלי של חוקר המופקד על בחינת טענות הצדדים וכתובת המלצות. בשתי המדינות, מתמנים החוקרים על-ידי השלטון המרכזי. בצרפת, שם אין הליך של שמיעה ציבורית אלא רישום תגובות בלבד, נראה שהתהליך יעיל ומהיר במיוחד, אולם מושמעת ביקורת על מידה לא מספקת של שיתוף הציבור. בבריטניה, נזקף משך הזמן הממוצע הארוך-יחסית (אם כי נמוך מישראל), לחובת התהליך המורכב יותר של הצורך בשמיעה ציבורית המתחייב בבריטניה. פיתוח של מערך מסודר של חוקרים מומלץ גם לישראל. צעדים לכיוון זה נעשו בתיקון 26 לחוק התכנון והבנייה, ומומלץ להרחיבם ולמסדם, כך שחוקרים ישמעו חלק ניכר מההתנגדויות, ותהיה להם גם סמכות ההכרעה.

נדגיש שבשתי המדינות "זכות העמידה" בדבר השמעת תגובות לתוכניות, רחבה הרבה יותר מאשר בישראל - לפחות על-פי הפירוש שנתן אצלנו בג"צ לזכות זו (ורנסקי, אלתרמן וצירצ'מן 1986).

בנושא פרסום התוכנית קיים הבדל רב בין בריטניה לצרפת. בבריטניה יש לפרסם את התוכנית עצמה ולאפשר הפצתה לכל המעוניינים. לעומת זאת בצרפת - כמו בישראל - מפרסמים הודעה קטנה בלבד, ועל כך מושמעת ביקורת.

## 8. עדכון ושינוי תוכניות

בבריטניה, צרפת, ובמדינות נוספות, קיימת הבחנה שאינה קיימת בדין הישראלי, והיא ראוייה לאימוץ. הביטוי הרגור והמועיל ביותר קיים בצרפת. שם ישנה הבחנה (חדשה למדי) בחוק בין **עריכת התאמה של התוכנית**, מבלי שיש פגיעה בעקרונות היסוד והאיזון הפנימי שלה ובין **עריכת שינוי של התוכנית**. ההליכים לגבי התאמה קצרים מאד, ושונים באופן משמעותי מההליכים לגבי שינוי. במקרה האחרון ההליכים הם, כמו בישראל, זהים להליכים של הכנת תוכנית חדשה.

## 9. הזיקה בין היתרי תכנון לתוכניות מקומיות

בשיטה הבריטית, שהיא יוצאת דופן לעומת מרבית המדינות, זיקה כזו רופפת למדי על-פי החוק. אין חובה שהיתר התכנון יתאים לתוכנית. ספק אם גישה כזו מתאימה לישראל משום שהיא מותירה כר רחב מאד לשיקול דעת ופוגעת במידת הוודאות שעל התכנון (הטוב) להעניק. הדגם הצרפתי, הקיים במדינות-אירופה נוספות, מתאים יותר לישראל. על פיו, החוק דורש התאמה של היתר הבנייה לתוכנית. אולם בצרפת קיים מרווח קטן, בעל אמות מידה המוגדרות בחוק, הנוגע בעיקר למגבלות וצרכים טכניים, שבו מותרת אי-התאמה לתוכנית העירונית במגבלות קבועים מראש, ומבלי שהחריגה תהיה דומה ל"הקלה" בשיטה הישראלית (מרווח צנוע, ומבודד, מסוג זה הוכנס לחוק התכנון והבנייה בתיקון).

יתר על כן: לנוכח הגמישות הרבה יותר בתוכניות הבריטיות ובחלק מהתוכניות הצרפתיות, הרי פרטים לא מעטים נשארים לדרג של "היתר התכנון" בבריטניה, ו"היתר הבנייה" בצרפת. מאחר ששיטת היתרי הבנייה בצרפת דומה יותר להיתרי הבנייה בישראל מאשר השיטה הבריטית, עדיף לנו ללמוד מצרפת. שם, במבנים שגרתיים, ישאירו התוכניות את קביעת הפרטים של עיצוב המבנה ואף של העמדת המבנה, לדרג של היתר הבנייה. גישה זו משחררת את התוכניות לטיפול בשימושי הקרקע והוראות התוכנית העיקריים, ונמנעת מלהעמיס על התוכנית פרטים שיפה יותר לדחות את קביעתם למועד של בקשת היתר הבנייה. מומלץ לאמץ גישות אלה גם בישראל.

## 10. מידת ההחמרה בצורך בהיתר בנייה

בהכללה, יש חובה בכל אחת מהמדינות שנבדקו, לקבל היתר בנייה עבור מרבית סוגי הבנייה בערים, כל עוד אין מדובר בבנייה פעוטה. מאידך, קיימים הבדלים בדבר חובת היתר במקרה של הריסה. בצרפת, חובה זו חלה רק בערים הגדולות. וכן קיימים הבדלים מסוימים בין המדינות בדבר תחולת החובה לקבל היתר באזורים כפריים.

בשתי המדינות שהצגנו בדו"ח זה, וכן בשבדיה, קיימת מגמה ברורה בשנים האחרונות **להענקת פטור מהיתר בנייה לסוגים של בנייה פעוטה**. בשתי המדינות, התחליף הוא **הודעה לרשות המקומית**, וההיתר נחשב כמוענק. תהליך זה של דה-רגולציה, פסח על ישראל לגמרי, ולפי דעתי, החובה הנוכחית בישראל לבקש היתר בנייה גם עבור שינויים פעוטים, היא מוגזמת, מסרבלת את המערכת ללא צורך, וגורמת לחשש של איפה ואיפה באכיפה.

## 11. הזיקה בין החלטות תכנון ובין הבקרה ההנדסית על הבנייה

בבריטניה ובצרפת (אך לא בשבדיה), קיימת הפרדה מוחלטת בין מערכת בקרת התכנון, לבין מערכת בקרת הבנייה. המצב בישראל שונה. אצלנו אמור למלא היתר הבנייה את שני התפקידים האלה. אני ממליצה מאוד לשנות במצב זה, שייביא ללא ספק להקלה ניכרת במערכת התכנון (ראו הנמקה מפורטת יותר בנספח).

## 12. החשת ההחלטות על היתרי בנייה

הדוגמה הצרפתית מציעה לנו כלי חשוב להחשת הליכי רישוי הבנייה: אם הרשות לא השיבה למבקש תוך הזמן הנקוב, ולא ביקשה הארכה לזמן נקוב נוסף, נחשב ההיתר כאילו הוענק. כלים מעין אלה, של אישור מכוח אי-תגובה, יש בהם כדי להביא להחשה משמעותית בהליכי הרישוי.

## 13. הסכמים בין רשויות התכנון ליזמים

המחקר המשווה מחזק את דעתי בדבר הסכמים בין רשויות תכנון ליזמים, כפי שהבעתי אותה בכתובים בהזדמנויות רבות: הסכמים בין יזמים לרשויות התכנון, נובעים ממציאות שאין להתחמק ממנה, ומן הראוי למסדה. ראינו שבבריטניה קיים הליך ממוסד בחוק התכנון בדבר עריכת הסכמים. בצרפת, מוסד הליך כזה ב-ZAC. בשבדיה, בחלק ממדינות ארה"ב, ובארצות נוספות, יש רבים הממליצים להנהיג הסדר כזה (Alterman, ed. 1988). בכל המדינות שהוזכרו, רווחת הדעה בין חוקרים שאין למנוע הסכמים, הקיימים כפועל יוצא מתהליכי פיתוח, בעיקר בקנה מידה גדול. ישנה מגמה לפתח כלים טובים יותר ואמות מידה לעריכת הסכמים. המצב בישראל פרוץ למדי, הן מהבחינה המשפטית והן בפועל. על ניתוח מצב זה והמלצות לשפרו ראו באלתרמן וויטק (1990).

## 14. אמצעים של מדיניות קרקעית והפקעות

הליכי ההפקעה בישראל הם "בלתי ידיותיים" מאד, ועובדה זו בולטת גם מתוך המחקר המשווה. כוונתי להליכי ההודעה והפיצוי לבעלים, ובעיקר המצב המשפטי בישראל - הסמוי בחוק והבלתי מוכר לאזרחים - בדבר הצורך בתביעת פיצויים בשני שלבים ובשתי עילות משפטיות נפרדות. לא מצאנו אח ורע למצב כזה בארצות שבדקנו ובארצות אחרות שלא הצגנו בדו"ח זה. מאידך, את **התוכן** של סמכויות ההפקעה בישראל מומלץ דווקא להרחיב, ולהחילם במפורש גם על צורכי מגורים, מבלי להזדקק לאקרובטיקה משפטית (הן בחוק התכנון והבנייה הן בפקודת הקרקעות - רכישה לצורכי ציבור). הצורך בהרחבה כזו עולה כיום במלוא חריפותו בקשר לצורכי הבנייה לגלי העלייה. הדוגמה הצרפתית וסמכויות ההפקעה הרחבות שם, ראויה ללימוד. מאידך, בצרפת, כמו במדינות אחרות, לא קיימת הסמכות להפקעה ללא תמורה - אולם אין אני רואה מקום לוותר על סמכות זו אלא לשפרה (ראו ב-אלתרמן 1985).

הדוגמה הצרפתית ראויה ללימוד גם באשר לכושרה **להשתמש בהליכי תכנון ומדיניות קרקע במשולב, לצורך של ריסון האמרת מחירי קרקע**. בישראל, חרף הכלים המרובים של מדיניות קרקעית, כולל סמכויות רחבות להפקעות ולחלוקה חדשה, ובמיוחד השליטה המסיבית, חסרת התקדים, של המדינה על מאגר הקרקעות העיקרי שלה, לא השכלנו לעשות שימוש טוב בכלים לבקרת מחירי הקרקע. השיטה הצרפתית נוקטת בכלים שונים לצורך זה, הנחשב כאחד מיעדי התכנון המרכזיים. בין כלים אלה - הזכות לרכישה קודמת. היה ראוי לשקול את אימוצו לישראל בשעה זו.

## 15. היחס להשבחה ולנזקי תכנון

בעניין **היטל השבחה**, בולטת ישראל בייחודה - ולדעתי, יש הרבה מה ללמוד, לחיוב, מהניסיון הישראלי. היטל השבחה אינו קיים כיום בשתי המדינות שהצגנו, וכן לא בגרמניה, שבדיה, ארה"ב, ומדינות נוספות שבדקתי. לעתים, קיימות דרכים עקיפות - וחלקיות - לגביית עליית ערך הקרקע, אולם אין הן דומות להיטל השבחה בהיקפו, מטרתו, והפעלתו הנרחבת. עם זאת, אין העובדה

שישראל היא במיעוט, בהכרח תעודת גנאי, ואין זה אומר שיש לבטל את ההיטל. הערכה מעמיקה יותר של היטל ההשבחה בישראל מוצגת בגיל ואלתרמן (1990).

מסקנה דומה - אך הפוכה - נסיק בעניין הזכות לפיצויים בגין "נזקי תכנון" - ירידת ערך קרקע הנגרמת על-ידי החלטות של התכנון הציבורי. גם בעניין זה ישראל במיעוט, אולם מיעוט זה נובע מאי-הייצוגיות של המדינות שבחרנו להציג כאן. אף שבבריטניה ובצרפת אין זכות לפיצויים על נזקי תכנון, הרי במדינות אירופאיות רבות יש זכות כזו, כגון בשבדיה, דנמרק, והולנד, וכן בארה"ב, במגבלות מורכבות שהדין יצר. בשבדיה, הזכות לפיצויים הורחבה מאד והובהרה בחוק החדש מ-1988.

## מקורות ומחקרים נוספים

אלתרמן, רחל (1981), "תכנית מתאר על פי חוק התכנון והבניה, מהי? מטרת התכנית, צורתה והיקפה", עיר ואזור כרך 3 (4) עמ' 5-27. נתפרסם במקביל תחת הכותרת: "חוק התכנון והבניה ותכנית המתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה?" במשפטים י"א, 197-220.

----(1983), "תכנון בריטי, מבט מפוקח במראה", קרקע מס' 24.

----(1985), "הפקעות קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה לפי חוק התכנון והבניה - לקראת הערכה מחדש", משפטים ט"ו, 179-244.

----(1988), "תכנית מתאר על פי חוק התכנון והבניה, מהי? גמישות, תכנון שוטף ותהליך ההפעלה", עיר ואזור מס' 18, נובמבר, עמ' 5-26.

----(1989), "נקודות תורפה במערכת התכנון והבניה ודרכים לשפרן", המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון. פורסם גם בכתב העת הרשות נתונה, כרך 1 מס' 1.

אלתרמן, רחל עם מירי ויטק (1991). מהפקעות ועד הסכמים: דרכים להשגת קרקע ופיתוח לצורכי ציבור, מספרי המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון חיפה.

גיל, אירית ורחל אלתרמן (1990), היטל השבחה: סוגיות שבחוק ובדרך הפעלתו, דו"ח מחקר, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

ורנסקי, אריאלה, רחל אלתרמן וארזה צירצ'מן (1986), שיתוף הציבור בתכנון במסגרת חוק התכנון והבניה: הקיים והאפשרי, דו"ח מחקר, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

מגן, נאוה ורחל אלתרמן (1986), תכניות מתאר מחוזיות בישראל: עריכה, ביצוע והערכה, דו"ח מחקר, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

פאר, ש. ובן-אשר (1984), ייעול תהליך המימוש של פרויקטים: שלב אי - מקבלת בקשה להיתר בניה ועד להוצאתו, דו"ח מחקר, התחנה לחקר הבנייה, הטכניון.

שלח, חמן (1979), "הפקעות קרקע: להרחבת הבקורת השיפוטית", עיוני משפט ז' (תשל"ט), 618-652.

Alterman, Rachele (1982), Land Value Recapture: Design and Evaluation of Alternative Policies, Occasional Paper No. 26, Center for Human Settlements, University of British Columbia.

Alterman Rachele, (ed. 1988), *Privat Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage and Alternative Land Policies*, New York, New York University Press.

# אספקטים כלכליים של העברת מפעלי התע"ש

## ד"ר אליהו בורוכוב

עקב האסון שקרה במפעל ה"תע"ש" בשרון התגברה הדרישה להעביר את מפעלי ה"תע"ש" לנגב. זה שנים שתושבי השרון דורשים להעביר את המפעלים המהווים סיכון מוחשי, לנגב, ולהוציאם מן האזור. ואולם התביעה לא התבצעה בעיקר בגלל סיבה פרוזאית - מחסור בכסף.

אני חושש שגם עכשיו, למרות שהאסון נתן תזכורת מחרידה לסכנה, העברת המפעלים עלולה להידחות עוד לשנים רבות.

אמנם מספר גורמים הקרובים לעניין מפיצים דעה, כי אפשר לממן את העברת מפעלי ה"תע"ש" ממכירת הקרקעות עליהם ממוקמים כיום המפעלים ליד הרצליה ורמת השרון. לצערי, זאת היא אשליה המבוססת על חוסר הבנת המספרים.

המדובר הוא בשטח בן כ-6000 דונם הנמצא בסמוך להרצליה ורמת השרון. האומדנים של עלות העברת מפעלי ה"תע"ש" לנגב היא כ-500 עד 600 מיליון דולר. אינני יודע, עד כמה אומדן זה הוא מציאותי. לא התפרסמו ברבים שום פרטים ביחס אליו. ואולם דרכם של אומדנים כאלה היא להיות מוטים כלפי מטה וזאת מכיוון שמשמיטים מהם גורמי עלות שונים, כמו ריבית, הנגרמים כתוצאה ממורכבות הפרוייקט, והעובדה שהוא יימשך שנים רבות.

בנוסף על עלות ההעברה מתכוונים גורמים ממשלתיים לממן בעזרת מכירת הקרקעות, גם את הבעיות הכספיות של תע"ש שנגרמו כתוצאה מהקטנת ההזמנות של מערכת הביטחון ולשלם פיצויים לאלפי עובדים שיפוטרו עקב הצמצומים.

לב הבעיה הכלכלית הוא, איפוא, האם אפשר לגייס ממכירת הקרקע 500 עד 600 מיליון דולר.

כאמור, מדובר בשטח בן כ-6000 דונם הנמצא בין הרצליה, הוד השרון ורמת השרון. לסבר את האוזן, גודלו של השטח המבונה ומספר יחידות הדיור דומה לזה של רמת השרון כפי שהיא, כלומר דובר בקירוב על הכפלת רמת השרון, או בנייה מחדש של יישוב כמו רמת השרון.

הטעות העיקרית של כל אלה המקווים לממן בעזרת שווי הקרקע את העברת התע"ש היא שהם אינם מבחינים בין השווי של מגרש אחד ובין השווי של חלקת קרקע שעליה ייבנו 10,000 דירות.

כדי להבין את הבעיה, נתאר לעצמנו שהשטח יתוכנן כולו לבניית בנייני מגורים בלבד. אם נניח שדירה ממוצעת בת 4 חדרים תימכר באזור במחיר צנוע של 100,000 דולר וש-40% ממחירה הוא שווי הקרקע, הרי שאם ייבנו בשטח 12,000 דירות (2 דירות לדונם ברוטו) אזי שווי הקרקע הוא, לכאורה, 480 מיליון דולר.

הצרה היא שאי אפשר למכור באזור הזה ובשום אזור דומה, בשנה אחת או בשנתיים 12,000 דירות. לא במחירים האלה ובוודאי שלא במחירים יותר גבוהים וגם לא במחירים יותר נמוכים. לשם השוואה, בשנת 1988 בנו ברמת השרון בסך הכול 450 יחידות דיור ובהרצליה 650.

מדובר איפוא בפרוייקט לשנים רבות, בין עשר לעשרים שנה. הדולר בעוד עשר שנים יהיה שווה פחות מערכו היום, והדולר בעוד עשרים שנה שווה עוד פחות. בריבית צנועה של 5%, הדולר בעוד חמש עשרה שנה ישווה לפחות מחצי דולר של היום.

בנוסף לכך עלינו לקחת בחשבון עוד כמה גורמים המקטינים את הסיכוי לקבל בעזרת הקרקע מיומן מספיק להעברת המפעלים:

1. בשנתיים האחרונות הופשרו לבנייה באזור השרון אלפי דונם של אדמות חקלאיות. חלק מן הקרקעות האלה נמכר כבר ליזמים שהחלו בהכנות לבנייה. אלה לא יוותרו על השקעותיהם, והדירות שהם יבנו מהוות תחליף טוב לדירות שאפשר לבנות על אדמות התע"ש. הימצאותן של דירות אלו תרתיע משקיעים ויזמים נוספים מלהציע מחירים גבוהים עבור קרקעות התע"ש.
2. מינהל מקרקעי ישראל הגדיל בשנים האחרונות את היצע הקרקעות באזורים סמוכים, למשל בנתניה. רק לאחרונה הודיע המינהל שתוך שנה יציע במכרזים קרקעות ל-20,000 יחידות דיור באזור המרכז. קרקעות אלה הן כמובן תחליף לקרקעות התע"ש.
3. גורם נוסף שיש לקחת בחשבון הוא "מס השבחה", אשר עלול להפחית את הפדיון ממכירת הקרקעות ב-50%.

בדרך כלל, כאשר משנים את הייעוד של הקרקע משטח חקלאי לבנייה למגורים או למסחר, מטילה רשות התכנון המקומית, שבשטחה נמצאת הקרקע, "מס השבחה" בשיעור של 50% מעליית ערך הקרקע עקב שינוי הייעוד. גביית "מס השבחה" הוא התמריץ העיקרי של הרשויות המקומיות להסכים לשינוי ייעודן של קרקעות. ואכן המס משמש מקור למימון ההוצאות הכבדות של הרשויות על פיתוח שירותים לתושבי השטח שיפותח וייבנה.

לדעתי, ספק אם מס בשיעור של 50% מן ההשבחה יסיפק במקרה זה למימון הפיתוח. מפני שהרשויות צריכות להשקיע בפיתוח תשתית דרכים, אספקת מים, ניקוז וביוב. צריך לפתח בתי-ספר, גני-ילדים, שירותי קהילה ועוד ועוד.

צריך להדגיש שמדובר לא רק בכבישים ובקווי מים וביוב בתוך השטח, אלא גם בהשקעות מסיביות בכבישים ומחלפים לחיבור האזור למרכז תל אביב, חיבור לקווי מים ארציים, מכון לטיהור שפכים וכיו"ב.

עקב הסדרים מוזרים שהממשלה כפתה על הרשויות המקומיות אין גובים "מס השבחה" מקרקעות שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל. איש לא פירט את כוונות הפיתוח: אם ייגבו במקרה זה "מס השבחה" או שמישהו מתכוון שהרשויות המקומיות יאולצו לוותר עליו. צריך לצפות לוויכוח מר מאוד בנושא זה, כי מדובר על סכומים גדולים מאוד. אם לא ייגבה מן השטח "מס השבחה", והרשויות המקומיות תצטרכנה לממן את השירותים ממקורותיהן, פירוש הדבר שתושבי הרצליה ורמת השרון יצטרכו לסבסד בסכומים כבדים למדי את העברת התע"ש.

\* \* \*

כללו של דבר, אם הממשלה רוצה להעביר את מפעלי התע"ש לנגב עליה להתכבד ולהוציא כסף מתקציבה ולהעביר את המפעלים. את הבור הזה אי אפשר למלא מחוליתו. המחשבה, שהעברת מפעלי התע"ש מן השרון לנגב עשויה לממן את עצמה ועוד להותיר עודף למימון פיצויים לאלפי עובדים שיפוטרו, נראית יותר דרך שבה פקידי ממשלה, שהם ספקולנטים חובבים, היו רוצים להתנער מן המחויבות של הממשלה כלפי התע"ש, עובדיו ושכניו.

# הסדר הקרקעות – תחזית ומציאות בתקופת המנדט

## ד"ר זב גביש

מפעל הסדר הקרקעות, שנערך על-ידי ממשלת ארץ-ישראל בתקופת המנדט, התחיל להלכה בשנת 1920 ולמעשה בשנת 1928, עם חקיקת "פקודת הקרקעות", שנקראה גם "סידור זכות הקניין"<sup>1</sup>. עם הקמת המדינה הקיף השטח המוסדר יותר מ-5 מיליון דונם, דהיינו, רק כ-20 אחוז מ-26,300 קמ"ר של שטח הארץ היבשתי בגבולות המנדט. מאחר שהתוכנית הבריטית להסדר הקרקעות לא התייחסה אל האזור שמדרום לקו רפיח - באר-שבע, הקיף, איפוא, השטח המוסדר כ-40 אחוז מהמרחב שנועד מלכתחילה להיכלל בתוכנית ההסדר.

נתון זה הינו תמוה לכאורה ומעורר שאלה בדבר נחישותם של הבריטים לערוך הסדר קרקעות ולהשלימו בפרק זמן קצר ככל האפשר. ביתר תוקף עולה השאלה האם היתה לבריטים תחזית כלשהי שלפיה אמדו את משך העבודה והאם היה להם תאריך יעד לסיומה?

כבר עמדתי במקומות אחרים<sup>2</sup> על מורכבותו של מפעל ההסדר ועל הקשיים שעמדו בפני ממשלת ארץ-ישראל. אף-על-פי-כן, מן הראוי לחזור ולציין כמה מהמכשולים שעמדו בדרכם של העושים במלאכה, כגון ההתלבטות בקשר לשיטת ניהול ספרי האחוזה והרפורמה הרצויה בשיטת ניהול מערכת המקרקעין; בניית הבסיס הטכני והמשפטי לעריכת הסדר הקרקעות; העדר מדידות יסוד, שעליהן אמורים היו להישען מדידת האדמות וסימונן; מגבלות התקציב וכוח-אדם שגרמו להקטנת מספר צוותי העבודה בתקופות מסוימות; העדר תיאום בין הגורמים הממשלתיים שהיו מופקדים על עריכת ההסדר; תנאי השטח, שהכתיבו את קצב העבודה ואת מפרטיה הטכניים, כמו ההבדל בין שטח פתוח לבנוי ובין שטח במישור לשטח בהר; יחסה החשדני של האוכלוסייה הערבית להסדר, ההתדיינות המתישה בינם ובין פקידי ההסדר ופגיעותם של העובדים בתקופות של הדרדרות מצב הביטחון בארץ.

מאמר זה מתכוון, איפוא, לחלקה השני של השאלה, דהיינו האם היתה לממשלת ארץ-ישראל תחזית בדבר משך הזמן הנדרש למערכת כדי לערוך ולסיים את מפעל הסדר הקרקעות?

## שש - שמונה-עשרה שנים

ההתייחסות ראשונה למשכו של הסקר הקדסטרי נמצאת בהצעת התקציב הראשונה של הנציב העליון, סר הרברט סמואל, לשנים 1921-1922. סמואל הקצה 2,135 לירות מצריות למחלקת המדידות, שנועדו למימון משכורות ראשונות לשלושה עובדים בכירים ולאשי"ל. בנימוקיו לתקציב, הסביר סמואל שסגל העובדים יגדל בשנים הבאות בהדרגה ויאפשר להשלים את הסקר הקדסטרי תוך שש עד שמונה שנים<sup>3</sup>. שנה לאחר מכן, קבל סמואל מברק משר המושבות צירציל, בו התבקש להסביר את תפקידם של פקידי מחלקת הקרקעות. סמואל נשאל אם כל המחלקה עתידה להיות מחלקה של קבע במנגנון הממשלתי בארץ-ישראל. ב-22 בפברואר 1922, הוא ענה שמחלקת הקרקעות הוקמה לפי המלצתה של הוועדה המיוחדת לענייני קרקעות, ואחד מתפקידיה העיקריים הוא לקבוע את היקף קרקעות המדינה בארץ-ישראל. העבודה הזאת אמורה להיעשות ביחד עם הסקר הקדסטרי וצפוי, שסימון האדמות יושלם רק אחרי כשלוש שנים<sup>4</sup>. הערכת זמן זאת איננה מתייחסת לכלל הקרקעות, אלא אך ורק לקרקעות המדינה ולכן סמואל לא שונה, ככל הנראה, מתחזיתו הקודמת.

מאחר שהסקר הקדסטרי התנהל בשנתיים הראשונות בשיטה שלא זכתה להצלחה, הוחלט



לבקש סיוע מאנשי מקצוע במחלקת המדידות של מצרים. סמואל וקליטון, המזכיר הראשי של ממשלת ארץ-ישראל, פנו אל סר ארנסט דוסון, מבכירי המיפוי במצרים, והזמינוהו לביקור-גישוש בארץ. בעקבות ביקורו, שיגר דוסון ב-7 בדצמבר 1923, דין-וחשבון לממשלת ארץ-ישראל, ובו ציין שהתרשם לטובה מהתשתית שהונחה בארץ לסקר הקדסטרי, בעיקר על-ידי מחלקת המדידות, שפרסה ומדדה בארץ רשתות של מערכות טריאנגולציה. ובאשר לעתידו של הסדר הקרקעות, ציפה דוסון, שעם הקמתו של גוף ממשלתי, שיהיה במסכותו לחקור את זכויות הקניין שבקרקע, צפוי שהסקר והסדר הקרקעות יושלמו בכל שטח הארץ תוך שמונה-עשרה שנה, היינו בשנת 1942.<sup>5</sup>

## חמש - עשר שנים

התחזית האחרונה לא היתה מעודדת ודוסון, שהיה גלוי לב עם המערכת, הטיל ספק אם כדאי בתנאים האלה לשנות את השיטה הקיימת, שכן תחלואיה של ארץ-ישראל חייבו פתרון מהיר ולא היו יכולים להמתין לתיקונם זמן כה ממושך. לכן העריך דוסון, שאם תיערך בארץ עבודת הכנה קפדנית ואינטנסיבית, ניתן יהיה בכל-זאת לסיים את הסקר הקדסטרי בזמן מינימלי של שש שנים, מהן שנה אחת שתוקדש להכנות וחמש שנים שיוקדשו לביצוע, לעומת שמונה-עשרה השנים החזויות.<sup>6</sup> באותו מסמך, בפרק הדין בשיטת הביצוע של הסקר והסדר הקרקעות, חזר דוסון על הערכתו, שאם יועמדו לרשות מנגנון ההסדר שנים-עשר צוותים לעבודת-שדה סדירה ומחלקת המדידות תצליח לעמוד בהכנת המפות, תושלם מלאכת ההסדר תוך חמש שנים.<sup>7</sup>

אומדן זה הובא גם לידיעתה של ההנהגה הציונית בשיחה בין קליטון לקולונל קיש, ראש ההנהלה הציונית בארץ-ישראל באותן השנים, קיש התרשם שקליטון הוא אדמיניסטרטור מוכשר, נחוש ומקדיש עצמו לביצוע המדיניות שנשלח לבצעה. ב-20 בפברואר 1924 כתב קיש ביומנו: "קליטון מטפל בכובד ראש בשאלת מדידת הקרקע. הוא אמר לי שדוסון, שהוא הביאו לא מכבר ממצרים לצורך זה, גילה את דעתו כי כל הכסף שהוצא וכל העבודה שנעשתה בחמש השנים היו לחינם וללא כל ערך; כי הממשלה תצטרך לנסות וללוות 400,000 ליש"ט, ובסכום זה אפשר יהא להשלים את המדידה במשך **חמש** שנים. דוסון אמר כי ההכנסה מן המדידה עשויה לכסות את ההוצאה הכרוכה בה. טובתנו מחייבת כי השלטונות יתקדמו במהירות בעבודת המדידה כדי שנוכל להשתמש באדמות הממשלה ובאדמות השוממות".<sup>8</sup>

דוסון נענה לאחר-מכן לבקשתה של ממשלת ארץ-ישראל וקיבל על עצמו את תפקיד היועץ לרפורמה במרשם המקרקעין והכנת התוכנית להסדר קרקעות חדש. אלא, שתוך זמן קצר למד שתחזיתו האופטימית איננה עומדת במבחן המציאות. בדין-וחשבון שהגיש לתת-שר המושבות ב-5 בדצמבר 1925, הודה דוסון, שלאחר שלמד ביתר עמקות את שאלת הקרקעות בארץ-ישראל, הוא רואה ביתר בהירות את מורכבותה של הסוגייה ומבין שהערכתיו משנת 1923 היו חפזות והעבודה עתידה להתנהל בקצב יותר איטי.<sup>9</sup> מסקנה זאת השפיעה, כמובן, על אופי ההכנות, שכן היו לה השלכות על פריסת התקציב ועל נקיטת צעדי ביניים בנושאים שנדרש להם פתרון מיידי ואי-אפשר היה להשהותם עד להשלמת הסקר.

ב-22 באפריל 1926 הודיע הנציב העליון פלומר לשר המושבות אמרי, שלאחר סדרת דיונים עם ארנסט דוסון הינו נכון להתחיל בהכנה המעשית לעריכת הסקר והסדר הקרקעות. ברור היה, שקשה לאמוד את משך המבצע לפני שהמערכת החלה לרכוש ניסיון מעשי, ולכן הציע דוסון, שלמערכת תהיה עמדת-מוצא תקציבית לפיה. יתנהל הסקר במשך **עשר** שנים, היינו, זמן כפול מתחזיתו הקודמת.<sup>10</sup>

גם אומדן חדש זה נחשב לארוך, בהתחשב בבעיות שהמערכת נדרשה לתת להן פתרון. ולכן,

באוקטובר של אותה השנה, הקים הנציב פלומר ועדה (ועדת ג'ונסון), כדי להמליץ על הצעדים שניתן לנקוט ביחס לשיטת מס הרכוש על המקרקעין במקום שיטת המס העות'מאנית, בתקופת הביניים עד להנהגתה של שיטת הסדר הקרקעות החדשה. ברוח העמדה שאומצה על-ידי הממשלה, הסתמכה גם הוועדה על האומדן של לפחות עשר שנים, והמליצה על שיטת מס זמנית לתקופת הביניים<sup>14</sup>. בינתיים, בקיץ 1928, התקבל חוק הרפורמה, עם חקיקת "פקודת הקרקעות (סידור זכות הקניין)", בעקבותיו הוחל בסקר הפיסקלי, שנועד להיות הבסיס החדש לשיטת מס-הרכוש על מקרקעין והכנת הבסיס הקדסטרי המשפטי.

### המאורעות ותחזית הסדר הקרקעות

על רקע מאורעות 1929, גבר המתח הדתי, הכלכלי והדמוגרפי בין ערבים ליהודים ועל רקע מדיניותו של ראש הממשלה בריטי ראמזי מקדונלד, הגיע סר ג'ון הופ סימפסון לארץ במאי 1930, לחקור את המצב בנושאי העלייה, הסדר הקרקעות והפיתוח. בעקבות הדין-וחשבון של סימפסון ודיונים בממשלת ארץ-ישראל, הודיע פלומר על הקמתה של מחלקה ממשלתית חדשה לענייני פיתוח, שתפעל לשיפור רמתה היצרנית של ארץ-ישראל, ולמעשה כדי לקדם תוכניות פיתוח במגזר הערבי. ביולי 1931 מונה לואיס פרנץ', לשעבר מהשירות בהודו, לעמוד בראשות המשרד, שנועד להפעיל את תוכנית הפיתוח. בדצמבר 1931 פירסם פרנץ' דין-וחשבון ראשון ובו מצא לנכון להתייחס גם לעניין הסקר הקדסטרי, שלא היה בתחום משרדו. הוא חזר על הערכתה של הממשלה, שאם הסקר הפיסקלי יסתיים בשנת 1933, הרי הסקר הקדסטרי יסתיים בשנת 1942<sup>15</sup>, כתחזיתו של דוסון משנת 1923. אלא שדוסון חזה אז שמונה-עשרה שנות עבודה והערכתו של פרנץ' התבססה הפעם על חישוב נפתל של מנהל המדידות, שבתמצית טיעונו ביקש למעשה, ובצורה ברורה, תקציב נוסף כדי להאיץ את המדידות ולקצר את משכן. הוא ביקש לפרוס את התקציב הנוסף על-פני **שמונה שנות עבודה**, היינו, משנת 1933 ועד 1942 וכך לעמוד בשנת היעד<sup>16</sup>. בעקבות המרד הערבי, בשנת 1936, חל עיכוב משמעותי בעבודת הסדר הקרקעות מחשש לבטחונם של צוותי ההסדר. כך הועלה, ככל הנראה, הרעיון להשלים את העבודה לפחות במגזר אחד של האוכלוסייה, ביישובים העבריים שהוקמו במישורי הארץ. בחודש נובמבר שוגרה לארץ ועדת חקירה מלכותית, היא ועדת פיל, וממצאיה פורסמו ביולי 1937. בחודשי הקיץ גיבשו הנציב העליון סר ארתור ווקופ ויועציו, את תגובותיהם להמלצותיה של הוועדה, ובהם גם המלצות בסוגיית הקרקעות. בסעיף הדין בהאצת מפעל הסדר הקרקעות, הם הגיבו על ההצעה, שבה עלתה כנראה האפשרות שההסדר ביישובים העבריים יושלם תוך שנתיים. בתגובתם אמרו, שבעזרת הסגל הנוכחי ובשיטה הנוכחית אי-אפשר יהיה להשלים את ההסדר ביישובים העבריים תוך שנתיים, לא בגלל גודל השטח, אלא בשל חילוקי דעות רבים ומורכבים בין התושבים לצוותי ההסדר, בדומה למתרחש בכפרים העבריים<sup>17</sup>. על-אף הזמן שחלף מאז שדוסון סיים את תפקידו בארץ, הוא התבקש להגיב על פרק הקרקעות בדין-וחשבון של הוועדה המלכותית. בתגובתו הזכיר דוסון, שבעבר אמד את משך העבודה בשמונה-עשרה שנים, אבל האמין, שעם 12 צוותים מצוידים ומתודרכים כראוי בסוגייה המשפטית, אפשר יהיה לערוך את ההסדר תוך שש שנים, והוא נשאר איתן בדעתו גם בשנת 1938<sup>18</sup>.

### מדדים של תפוקה

הסקר הפיסקלי העירוני החל בשנת 1927 והסקר בשטח הכפרי נערך בשנים 1929-1934. כדי להבין את מלוא היקפה של העבודה ולאמוד את משך ההסדר ועלותו, ביקשו מנהלי המערכת ליצור מדדים שיקלו על התחזית, על-פי הניסיון שהחל להצטבר בעבודת השדה.

בעקבות דין-וחשבון של אחד מקציני ההסדר הבכירים ודיון שהתקיים במחנה העובדים ברחובות ב-10 ביולי 1928, סיכם מנהל המדידות, שמדד היקף העבודה בכפרים יכול להיות שטח-שדה של כ-10 קמ"ר לכפר, המחולק ל-30 עד 40 גושים, ללא השטח הבנוי<sup>16</sup>. מנהל מחלקת המדידות קישר נתון זה עם קצב התקדמות העבודה, לפי הערכה קודמת של דוסון, שאמד את קצב ההסדר בכפר אחד בחודש. לאומדן זה הוא הגיע על-פי הניסיון שנרכש בעבודה בשטח בן 133 קמ"ר, שבו הוסדרו האדמות של יותר מ-12 כפרים על-ידי צוות הסדר אחד במשך שנה; היינו הספק העבודה של צוות אחד הוא כפר אחד בשטח בן 10 קמ"ר לחודש<sup>17</sup>.

בדיון שהתקיים ב-8 באפריל 1931, שהוקדש לעלותו של הסדר הקרקעות, הועלה מדד חדש. מנהל מחלקת המדידות בחן את העלות הממוצעת של ההסדר על-פי תפוקת העבודה של מודד בשטח הבנוי של כפר לעומת הספקו בשטח הפתוח. הערכתו התבססה על עבודתם של המודדים בהנחה שעבודת ההסדר תתנהל משנת 1931 ועד 1942, היינו **כעשר** שנים, על-פי הנתון המנחה של דוסון והממשלה. לפי ממצאיו, בשטח הבנוי של כפר, יוכל מודד אחד להשלים מדידה של דונם ביום עבודה אחד ואילו בשטח הפתוח יכול מודד אחד להשלים בממוצע מדידה של 40 דונם ביום עבודה אחד<sup>18</sup>.

## סיכום

כשהרברט סמואל העריך לראשונה, שהעבודה תימשך שש עד שמונה שנים, לא היה לו כל בסיס ממשי להערכה זאת. אך המגמה של מנהלי המחלקות ויועציה של הממשלה ליצור תחזית ומדדים לשם אומדן משך מפעל הסדר הקרקעות ועלותו, מעידה על כוונתם הנאמנה לעשות כל שביכולתם להשלמת הרפורמה בשיטה לניהול משק המקרקעין בארץ. הם, כמובן, לא ידעו מתי עתיד להסתיים שלטונם, התמהמהו בשנים הראשונות מלבקש ייעוץ מקצועי ולא התגברו על הניגודים בין המחלקות שהיו מעורבות בעריכת הסדר הקרקעות, אך תחזיותיהם לא חרגו מעבר לשנת 1942.

ביסודן של ההערכות האלה עמד, ככל הנראה, חישוב די פשוט. בהנחה שבארץ היו כ-1000 כפרים ויישובים ובכל כפר אמור היה לעבוד צוות אחד במשך כחודש ימים, הרי 12 צוותים יוכלו במשך **כשש-שבע** שנים לסיים את עבודתם.

האומדן האחרון הידוע לנו היה של אנדרו פארק מיצ'ל, המנהל האחרון של מחלקת המדידות המנדטורית. בימי מלחמת העולם השנייה עבדה מחלקת המדידות במלוא התנופה, אולי בשל תקציב המלחמה, והיתה תקווה ככל הנראה, שהמימון רחב-היד ותנופת העבודה יימשכו גם בשנים הבאות. בתום המלחמה הכין מיצ'ל מסמך, שנועד לשפר את עבודת ההסדר ולנצל את כוח האדם המקצועי והוותיק, שעמד כבר לפני פרישה. פרטי המסמך אינם לעניין המאמר הזה, אבל בסעיפים 4 ו-5 הוא ציין שהסדר הקרקעות עומד לפני השלמתו<sup>19</sup>. אין להבין על יסוד מה קבע מיצ'ל את עמדתו בשעה שיותר מ-60 אחוז של העבודה עוד היה לפניו, בשטח שנועד במקורו להיות מוסדר ויותר מ-80 אחוז של שטח כל הארץ טרם הוסדר.

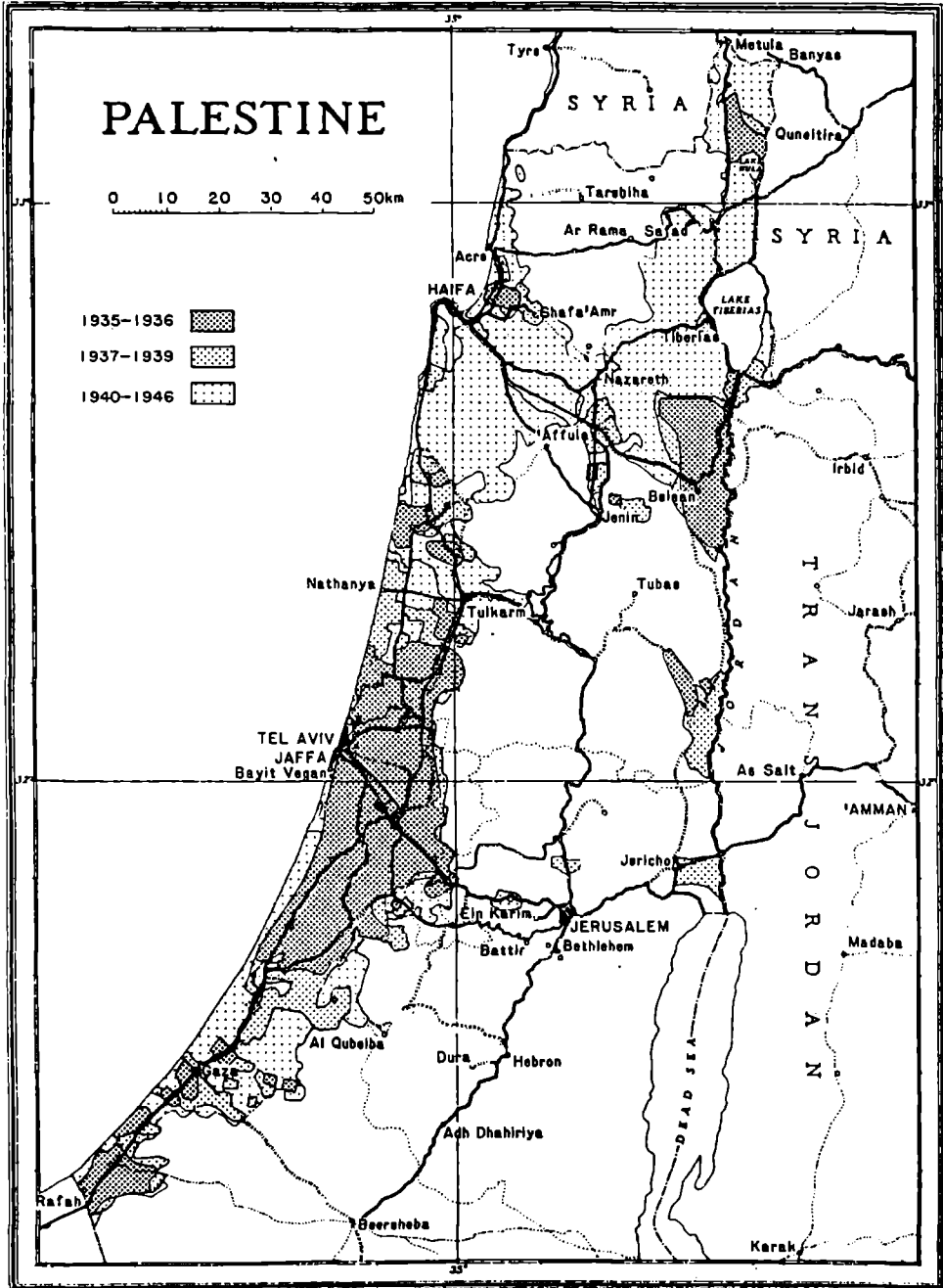
המסקנה המתבקשת, איפוא, היא שכל התחזיות ומדדי התפוקה לא נועדו אלא לצורך התקצוב השוטף של מערכת הסדר המקרקעין, אך כל ההערכות והתחשיבים נדחו מפני אי היכולת לאמוד את כל מורכבות הסוגייה, יחס האוכלוסייה ואינטנסיביות האירועים בארץ.

## מקורות

1. עיתון רשמי 1,212 ביוני 1928.
2. ד' גביש, "רישום והסדר הקרקעות, 1928", א' כהן, רישום ועסקאות מקרקעין, ירושלים תשמ"ח, עמ' 3-13; "הסדר הקרקעות בתקופת המנדט", רות קרק (עורכת), גאולת הקרקע בארץ-ישראל - רעיון ומעשה, ירושלים תש"ן, עמ' 185-198.
3. הצעת התקציב, אשגר 85, 16 בפברואר 1921, סעיף 8, עמ' 12-13 PRO, CO 733/1/10319
4. סמואל לצירציל, אשגר 77, 10 בפברואר 1922, סעיף 2 PRO, CO, 733/18/7979
5. דוסון לקלייטון, 7 בדצמבר 1923 "Notes on Land-Tax, Cadastral Survey and Land Settlement in Palestine", סעיף 6, עמ' 7 PRO, CO, 733/60/59971
6. שם, סעיף 7, עמ' 8.
7. שם, סעיף 15, עמ' 22-23.
8. פ"ה קיש, יומן ארץ-ישראלי, א, לונדון תרצ"ט; 20 בפברואר 1924, עמ' 115.
9. "Report on the Land System in Palestine" 5 בדצמבר 1925, עמ' 4-3, PRO. CO 733/109/54812
10. פלומר לאמרי, אשגר 447, מסמך 26/5998 מיום 22 באפריל 1926, סעיף 1, עמ' 2, PRO, CO 733/114/C. 9494
11. סימס, המזכיר הראשי, אל אמרי, דין-וחשבון של עמדת הרוב בוועדה, 5 באוקטובר 1926, Majority Report 2, Average Tithe Committee, PRO, CO 733/117/C. 19560
12. L. French, "First Report on Agricultural Development and Land. Settlement in Palestine", עמ' 20 PRO, CO 733/214/5/97049
13. שם, עמ' 21, סעיף 24.
14. ווקופ אל אורמסבי-גור, מסמך L/118/37, 16 באוגוסט 1937, סעיף 6, PRO, CO 733/329/75072/11/37
15. סר ארנסט דוסון, "Memorandum II" 15 באוגוסט 1938, סעיף (VI) 12, עמ' 14, PRO, CO 733/366/75072/38
16. לי אל נציב הקרקעות, 20 ביולי 1928, מסמך SUR/L/2/7, סעיפים 2-3, גנז, חט' 22, מיכל 3862/16.
17. שם, סעיף 3.
18. מייגור לי, מנהל המדידות, אל אברמסון, נציב הקרקעות, 16 באפריל 1931, מסמך SUR/L/2/1(h), גנז, חט' 22, מיכל (1) 6/15 LS/3548.
19. מיציל אל קולונל סר ג'ורג' הרון, נציב השיקום, 16 באפריל 1945, מסמך SEC/C/1, סעיפים 4-5, גנז, חט' 22, מיכל 3566/21.

## הסדר הקרקעות 1935-1946

היקף השטח שהושלם בו הסדר הקרקעות עד ל-31 בדצמבר 1946  
מקור: דינים וחשבונות שנתיים של מחלקת המדידות



Survey of Palestine, Jaffa 1937.

# קווים לתהליך גאולת קרקעות עמק בית-שאן

## אהרון יפה

### מבוא

גאולת אדמות עמק בית-שאן היא פרשה בתולדות ההתיישבות הציונית שלקחיה טובים אף היום, שמתרבים רעיונות ה"טרנספר" או העברת אוכלוסין מרצון או בכפייה על מנת לפנות דרך להתיישבות יהודית ללא חיכוך באוכלוסייה ערבית שכנה. את תהליך רכישת אדמות העמק ופינוי אוכלוסיית הבדואים שישבה בו ביצעו המוסדות הציוניים באופן מושכל, ברגישות ובסבלנות לאוכלוסייה, בתהליך שארך למעלה מ-25 שנים (1922-1946).

מאמר זה ידון גם במעמד קרקעות עמק בית-שאן בתקופה העות'מאנית ובשינוי שחל בו עקב הרפורמות בהן הוחל ברבע האחרון של המאה הי"ט. תהליך הרפורמות הביא לשינוי בנוף הפיזי והאנושי בעמק - תהליך שנתעצם בשנות המנדט הראשונות עם ההסכם על הסדרת הבעלות על קרקעותיו, הסכם "עיר מודורה" (1921).

אחת התוצאות של ההסכם היתה החלטת המוסדות הציוניים לרכוש את אדמות העמק לשם יצירת רצף התיישבותי לאורך עמק הירדן הצפוני וכן הקמת גוש קרקעי רצוף מיישובי דרום הכנרת (הדגניות) עד ליישובי עמק יזרעאל.

בעקבות המלצות ועדת פיל וחוק הקרקעות (1940) שבא ליישם את הספר הלבן (1939) הגיעו המוסדות הלאומיים לכמה מסקנות:

א. עקב האיום לקריעת שטחים ניכרים משטחי "המדינה שבדרך" יש צורך לרכז מאמץ באותם שטחים (63% משטחי ישראל - שכוננו אזור א') שבהם נאסר על יהודים לרכוש קרקע ובכללם אזור ההר ואזור עמק בית-שאן.

ב. יש לעשות כל מאמץ ליצור רצף טריטוריאלי שיבטיח את בטחון היישובים והמתיישבים הבודדים מפני בידוד. רצף יישובי יחזק את כוח המגן שלהם, יבטיח את דרכי התחבורה ואת מורל המתיישבים במיוחד באזורי הספר.

עיקר המאמר ידון על כן בתהליכי הרכישה. מפאת צמצום היריעה, אין אפשרות דיון בטיב היחסים שנוצרו בין המוסדות הלאומיים ושליחיהם ובין ראשי שבטי הבדואים שמניעיהם נעו בין תאוות הבצע והדאגה לעתיד שבטיהם למול תנופת ההתיישבות העברית ונחישותה, ובין לחצי הלאומנות הערבית והסולידריות הערבית.

### אדמות עמק בית-שאן בסוף התקופה העות'מאנית

עמק בית-שאן שימש בתקופה העות'מאנית גבול בין המזרע לשימון. היו תקופות בהן עובדו אדמותיו ולעומתן תקופות בהן התחזקו שבטי המדבר ופשיטותיהם על יישובי הקבע בעמק הותירוהו שומם, מוכה ביצות וקדחת.

בשנת 1875 מתארים קונדור וקיצ'נר את בית-שאן בסקר שערכו, ככפרון עלוב הבנוי בקתות חומר<sup>1</sup>. חלף רק דור ובשנת 1900 ביקר במקום שומאכר הגרמני שכתב - "אוכלוסיית העיר בית-שאן גדלה במהירות. הרחוב הראשי מטופח יפה ומצול בשררות עצי שיטה. במקום נבנים חנויות ומחסנים מודרניים על-ידי התושבים"<sup>2</sup>.

במאות ה-18-19 חלה ירידה כלכלית באימפריה העות'מאנית, שנבעה בחלקה משיטת הממשל

והמסוי במחוזותיה. אחד המחוזות שנפגע עקב ליקויי השיטה היה עמק בית-שאן. המסים הכבדים שבהם חויבו חקלאיו גרמו לחוסר מוטיבציה וחוסר יכולת לטייב אדמותיו ולהשקיע בניקוז ובהשקיה. כך דולדלו אדמות העמק ויושבי צברו חובות כבדים ובסופו של דבר עזבו רבים מהם את האדמות. רק עם עליית השולטן עבדול חמיד השני (1867) החלו להתחולל שינויים באימפריה ובשנת 1870 הוקמה ועדה שתפקידה היה לבחון את המצב בעמק ולהמליץ על דרכים לשיפורו.<sup>3</sup> הוועדה מצאה שחלק גדול מהאדמות לא היה מעובד בפועל ורק בשנת 1860 הוחל בעיבוד מספר משבצות קרקע על-ידי הבעלים המקוריים שנאלצו לעזוב אדמותיהם עקב התערערות הביטחון ולחצם הגובר של הבדואים. שיפור מצב הביטחון הביא לחזרת הבעלים המקוריים ועמם מתיישבים חדשים מהגלעד. במקרה זה, שלל החוק העות'מאני את זכות הבעלות מאדם שלא עיבד את אדמתו תקופה ממושכת, והפך את הקרקע ל"מחלול". הוועדה העלתה גם שלמעשה לא נמצא בעל קרקע אחד שמילא את התנאים המקנים לו את הזכות החוקית על הקרקע. בסופו של דבר נתקבלה ב-1882 פקודה לרשום את כל הקרקעות האלה בספרי האחוזה כקניין פרטי של השולטן (גיפטליק). נרשמו בספרי האחוזה בשנים 1872-1881 כ-400 אלף דונם כגיפטליק שבהם היו רוב אדמות הבקעה - 156 אלף דונם, אדמות גבעות בגליל - 139 אלף דונם וכ-100 אלף דונם מאדמות עמק בית-שאן.

לאחר מהפכת "התורכים הצעירים" ב-1908 החליטה ממשלת אתאטורק לשלול מהשולטן את בעלותו של קרקעות הגיפטליק ואלה הפכו לאדמות מדינה (קרקעות "מודווארה"). החוכרים, שהיו האיכרים שישבו על הקרקע ולא גורשו, המשיכו לשלם מס של 12.5% מהיבול ועוד 10% דמי חכירה.<sup>4</sup>

תהליך זה הביא לשינוי בעמק בית-שאן, שינוי אותו מתאר החוקר הגרמני באומן בראשית המאה - "מאז נלקחו אדמות העיור מהבדואי והוכרוזו כאדמות הממשלה הן מנוצלות ביתר קפדנות ויישובים חדשים צצים פה ושם. העזיבה ואי הביטחון נסוגו הרחק מהעיור בפני התחבורה והציביליזציה"<sup>5</sup>.

השינוי בסטטוס המשפטי של אדמות עמק בית-שאן הביא לשיפור בטיפול האדמיניסטרטיבי בהן, משום שמושל המחוז היה עתה אחראי לרכוש השולטן וכן משום שהמושל הועלה בדרגה מקאימקס למודיר.

באומן אף מונה חלק מהסיבות לשינוי בנוף העמק:

- א. השיפור הבטחוני שחל עקב קבלת אחריות ממשלתית על העמק וגירוש החומסים הבדואים.
- ב. שיפור בתחבורה שקישר את העמק למרכזי היישוב והשלטון.
- ג. התיישבות של קבע בעמק (כך הוחכר חלק מאדמות העמק לבעלי חוות כמו משפחת סורסוק מברות).

### אדמות עמק בית-שאן בתקופת המנדט

עם הקמת ממשלת המנדט עברו קרקעות גיפטליק לממשלה כנכס המנדט. סעיף 6 בכתב המנדט ייעד את קרקעות המדינה לקליטת עולים יהודיים ויישובם. ממשלת המנדט ביקשה להגיע להסכם חכירה עם תושבי העמק אולם אלה דחו את הצעות הממשלה בטענה כי האדמה היא רכושם שבה להם בירושה. לטענתם, הבעלות על הקרקע הופקעה על-ידי הממשלה והם רוצים אותה בחזרה. מול טענות תושבי האזור עמדו טענות המוסדות הלאומיים, שנטענו על-ידי ועד הצירים, אשר דרש חלק מהאדמות עבור עשרות אלפי מתיישבים יהודיים חדשים. לטענתו האוכלוסייה המקומית לא ניצלה את הקרקעות ואת האפשרויות החקלאיות הטמונות בהם, עקב טיב הקרקעות והמים המרובים הזורמים בן לשוא.<sup>6</sup>

לבסוף קיבל הנציב העליון הרברט סמואל את טענות תושבי העמק והסכים למכור להם את הקרקעות בתור "מירי" (שיש למחזיקים בהם זכויות הנאה). ההסכם על העברת הקרקעות למעבדיהם קבע את התנאים להעברה, גודל המשבצת וערך התשלום עבורן לממשלה.<sup>7</sup> הסכם זה ידוע בשם הסכם "עיר מודווארה" והוא בוצע על-ידי ייפוי כוח שנתנו תושבי העמק לעורך הדין החיפני וודיע בוסתאני, שהיה אז אחד ממזכירי מושל המחוז בחיפה.<sup>8</sup> הסכם עיר מודווארה כלל שלושה סעיפים עיקריים שקבעו את סוג הבעלות, גודל החלקה המשפחתית, ומחיר החכירה:

א. לכל אבי משפחה המחזיק בקרקע (אותה קנה, או זכה בה באופן אחר) שבמשך עשר שנים רצופות עיבד חלק מן הקרקעות האלה, יש הזכות לדרוש שירשמו את החלק המעובד על שמו כקרקע "מירי" בלי להתחשב בגודל השטח, אם רק זרע תבואות חורף או תבואות קיץ במשך שתי השנים האחרונות. כל בוגר שבשעת חתימת החוזה היה נשוי, יהיה נדון כאבי המשפחה, אשה שהיא אם למשפחה תהיה זכאית גם היא לקרקע חקלאית.

ב. משפחה שעובדה פחות מ-150 דונם תהיה זכאית לקבל לא פחות מ-150 דונם אם מספר הנפשות בה אינו עולה על חמישה. לכל נפש למעלה מזה - זכאית המשפחה לקבל עוד 30 דונם נוספים.

ג. האיכרים צריכים לשלם לממשלה דמי העברת הקרקע על שמש, לירה וחצי לכל דונם באדמת שלחין ולירה ורבע באדמת בעל (את דמי ההעברה התחייבו האיכרים לשלם ב-15 שיעורים, 15 שנה מיום חתימת החוזה, ואחר כך האריכה הממשלה את התשלום ל-30 שנה). ב-5 השנים הראשונות לא תגבה הממשלה ריבית על החוב, על עשרת התשלומים האחרונים תגבה ריבית בשעור של 6.5%.

המוסדות הציוניים היו מלאי אכזבה מההסכם שהעביר את הבעלות על אדמות עמק בית-שאן לשבטים תושבי העמק. עמק בית-שאן שימש כעתודה קרקעית חקלאית רבת חשיבות שתפקידה היה לשמש כקרקע התיישבותית עתידה לשם יצירת חייץ יהודי בצפון עמק הירדן וכן רצף התיישבותי מדרום הכנרת וערש ההתיישבות בו ליישובי עמק יזרעאל המערבי. האכזבה הזו הביאה ליצירת אסטרטגיה של רכישת קרקעות שבטי העיזוויה<sup>9</sup> והעברת תושביו לאדמות חליפיות שנרכשו ע"י חברת "הכשרת הישוב" בעבר הירדן המזרחי בתיווך רגיה ראיס.<sup>10</sup>

## שבטי הבדואים של עמק בית-שאן

במפקד המנדטורי של שנת 1931 נמנו 3500 בדואים בעמק בית-שאן. באומדן שערך דב ניר על-פי תוצאות משנת 1944/5 הוא העריך את אוכלוסי החבל ב-3016<sup>11</sup>. הירידה במספר מוסברת במעברם של חלק מבני שבט העיזוויה לעבר הירדן המזרחי.

מבחינת אתנית נחלקו שבטי הבדואים של עמק בית-שאן לשתי חטיבות עיקריות<sup>12</sup>:

### 1. שבטי אל סאקר

ישבו בעיקר במזרח עמק בית-שאן ובדרום מערבו - בחלקי האדמה הנקראים: חימרה, חוניזיר, ספא, פטור, ערידה ואום עגירה. מוצא שבטי ערב אל סאקר הוא כנראה מנג'ד (חצי האי ערב), ומסורת זקני השבט מייחסת את בואם לאמצע המאה ה-17 או ה-18<sup>13</sup>. בני השבט הזה נודעו כמחרחרי מלחמה והתגרו רבות בשכניהם, בשלטון העות'מאני ובמושל בית-שאן אחמד ג'אזר פחה. שיד השבט היה בתקופה הנדונה יוסף ארסן.

### 2. שבט הע'זוויה

מוצא אתני - שבט זה השתייך לשבטי המיסל אל ג'יזל שמוצאו היה, כנראה, מהחורן. השבט ישב



בצפון העמק בהנהגתו של מוחמד זינאתי שנקרא "בעל החרב". העיזאווייה והסאקר, ששכנו בעמק בית-שאן, כבר לא היו בעלי הרכב דמוגרפי טהור בראשית המאה ה-20. אוכלוסייתם היתה מעורבת והיו ביניהם כמה ממוצא בדואי, כמה שהיו בעבר עבדים כושים וכאלה שנקראו בני עיוארנה (תושבי העיר) וכן חקלאי הסביבה.

### אוכלוסייה

מספר מפקדים נערכו באוכלוסיית הבדואים של עמק בית-שאן, ואומר על כך תושב המקום - "מתמיד ידוע כי קשה לעשות מפקד בין הבדואים"<sup>14</sup>. סיכום המפקדים וההערכות נותן לנו את התמונה המקורבת הבאה: בשטח העיזווייה היו יותר מ-18,000 דונמים שהתחלקו ל-32 חלקות. בהסכם עיור מודווארה קיבלה משפחת זינאתי שטח גדול של כ-7500 דונם. חלקים גדולים אחרים נשארו בידי הממשלה ומעט אדמות חולקו לפלחים אחרים. אופי הקרקע - "גוש העיזווייה... היא אדמה מחלחלת, דשנה וראוי לעיבוד בלי צורך בהכשרה מוקדמת... הגידולים האינטנסיביים כבננות, אשכוליות, תמרים וירקות בכירים עשויים לגדול שם בהצלחה"<sup>15</sup>. עם זאת, ישנן חלקות מתוך השטח שאינן ראויות לעיבוד משום היותן מדרוניות, ביצתיות, מלוחות (אדמות מעוז) או שאינן ראויות לעיבוד אינטנסיבי מסיבות אחרות<sup>16</sup>.

### אדמות המיסל אל ג'זל

גוש המיסל ממוקם דרומית לגוש העיזווייה וגובל במזרחו בירדן. שטח הגוש מגיע ל-5608 דונם<sup>17</sup>. אזור המיסל היה אחד האזורים העשירים במים בעמק בית-שאן. המים הגיעו ממעיין שיך סמד שהיה אחד המעינות השופעים באזור. למעיין סמד זרמו גם חלק מעודפי מי בית-שאן. לחלקו הדרומי של המיסל זרמו גם מי מעיין שיך מוחמד... אפשר היה להשקות חלק מאדמות המיסל המזרחי ממי הירדן מבלי צורך לשאבם לגובה<sup>17</sup>.

### תהליך גאולת עמק בית-שאן

חברת "הכשרת הישוב" החל ברכישת אדמות עמק בית-שאן בלי לקבוע מדיניות מתוכננת להתיישבות בעמק. הראשונה שפעלה היתה חברת פיק"א שנציגה הספיק להתקשר ביחס לשני גושים, אך בסופו של דבר בוטלה הרכישה.

אולם כניסת המוסדות הלאומיים לעמק בית-שאן הדאיגה את ממשלת המנדט. זו פרסמה תקנות המתייחסות להסכם עיור מודוורה והגבילו את אפשרויות מכירת האדמות, משום ש"לממשלה נודע כי אריסי אדמות עיור-מודוורה, הכפופות להסכם 1921, העבירו במקרים אחדים את זכויותיהם על-ידי מכירה בניגוד לתנאי ההסכם"<sup>18</sup>.

השנים 1927-1931 היו שנים של מצוקה כספית בחברת "הכשרת הישוב" ומשבר כלכלי בארץ. רבים מבני "העלייה הפולנית" חזרו לפולין, לא עמדו בהתייביוותיהם ל"הכשרת הישוב" ולא שילמו את כספי רכישות הקרקע. החברה שקעה בחובות ועול הטיפול בדחיית תשלומי חובות החברה ושל חברות "משק" ו"קהילת ציון" הוטל על היושע חנקין משום שהיתה לו השפעה על משפחת סירסיק - אחת הנושות הגדולות.

השטחים הראשונים נרכשו בעמק בשנת תרפ"ט (1929). חנקין רכש בעיזווייה גוש גדול של 3000 דונם בסמוך לירדן, ולאחר מכן באה התקשרות חוזית לגבי 1500 דונם בשטח הבואנטי. הרכישה בוצעה תוך הקפדה על תנאי עיור-מודוורה - שישאירו בידי הפלחים מינימום של 100 דונם לאיש<sup>19</sup>. דרך אחרת היתה לקנות ממתווך קרקעות - שאינו מתפרנס מהקרקע<sup>20</sup>. השלטון הבריטי חייב את הקק"ל לשלם את מחיר האדמה במזומן ובתוספת ריבית בעד אחור בפרעון חובות הבדואים.

"הכשרת הישוב", שרכשה את הקרקע, העבירה אותה לחברה המחזיקה - הקק"ל. עם זאת,

הקרקעות לא הועברו מיד לידיים עבריות. על כך מתלונן ד"ר גרנובסקי - "שאלת החזקת האדמה בבית-שאן... היא חמורה מאוד, באשר היא מפוזרת... וגם רחוק מיישובים עבריים. מסופקים אנו אם יעלה בידינו לעשות איזו פעולה ממשית בכיוון של החזקה באדמת בית-שאן"<sup>21</sup>. מדיניות ממשלת המנדט כלפי רכישת קרקעות בארץ ישראל נקבעה לרוב בבריטניה. עם זאת, הרי הפקידות המקומית היתה מסוגלת להקשות או להקל על פעולת גואלי הקרקע. היחסים הטובים שנקשרו עם פקידים כמו אנדרוס ממחלקת הפיתוח הממשלתית, או בלקבורן - מושל המחוז, הקלו, על-פי עדויות רבות, על פעולות המוסדות בעמק בית-שאן. בראשית פעולות רכישת הקרקעות בעמק בית-שאן היו התנאים קלים יחסית ואלה נמשכו עד ראשית 1936. עם עליית הלאומנות הערבית החלה הפקידות הממשלתית להקשות על פעילות רכישת הקרקע. ב-29 בינואר 1936 באה הודעת משרד המושבות בדבר הגבלת מכירת הקרקעות. כל מוכר חויב להותיר בידי יחידת קרקע הנחוצה למחייתו.

בעקבות מאורעות 1936 הוקמה ב-21 ביולי 1936 ועדת פיל שתפקידה היה לחקור את הגורמים שהביאו למאורעות. בתום שנה של עבודה הוחלט, בין השאר, על הטלת הגבלות בהעברת קרקעות מערבים ליהודים. החלטות אלה לא הובאו לידי ביצוע עד פרסום "הספר הלבן" (17 במאי 1939). הספר הלבן הציע, בין השאר, לחלק את ארץ ישראל לשלושה אזורים.

1. אזור חופשי לרכישת קרקע

2. אזור מוגבל

3. אזור בו תיאסר מכירת קרקעות ליהודים

בשלב זה של הרכישות עלה הרעיון של העברת אוכלוסיית הבדואים על מנת ליצור רצף קרקעי ולאפשר ריכוז החלקות הנרכשות לצורכי התיישבות ועיבוד. בסוף 1935 כתב חיים שטורמן: "התושבים הם חלק מהבדואים של שבט העיזוויה, 20-25 אוהלים בערך... אין זה מן הנמנע להעביר את החלק הגדול של תושבי מיסל לתוך מחנות הבדואים של עזוויה בסביבה הקרובה"<sup>22</sup>.

לאור הרכישות המתמשכות של אדמות העיזוויה, לא נותר עוד טעם, על-פי אנשי חברת "הכשרת הישוב" בחיפה, בהמשך ישיבת השבט במקומו. אנשי המשרד החיפני חזרו והציעו למוחמד זינאתי, ראש השבט, להעביר את אנשי השבט לעבר הירדן המזרחי, אל אדמות האמיר בשיר, שהיה קרובם של אנשי העיזוויה.<sup>24</sup>

גישושים ראשונים נעשו ב-1937. מוחמד זינאתי נסע לעמאן כדי לדון עם האמיר עבדאללה ברעיון ולקבל ממנו אזרחות עבר ירדנית.<sup>25</sup> את יתרונות התוכנית מסכם י. וייץ ביולי 1938:<sup>26</sup>

א. אם התוכנית הזו תתגשם יהיה זה המקרה הראשון בתולדות ההתיישבות שלנו, לפינוי קרקע... והעברת תושביה למקום אחר להתיישבות, שאם כי אותו המקום נחשב גם הוא על ארץ ישראל אבל התיישבות בו אינה קרובה.

ב. לאחר קבלת האדמה יהיה מקום לעוד יישוב אחד או שניים.

ג. שיהיו שולטים על שטח חשוב לאורך הירדן.

את יתרונות התוכנית מסכם גרנובסקי (גרנות) בארבע נקודות:

א. קונים בבת אחת שטח גדול.

ב. מפנים את הקרקע משכנים רעים.

ג. מיסל אל גיזל תהיה כולה שלנו ולא יהיו אחרים שיחזיקו בה.

ד. פרצדנט (תקדים) חשוב להעברת אוכלוסיין.<sup>27</sup>

בעקבות טיעונים נחרצים אלה נתגלגלה התוכנית ויצאה לפועל במשך ראשית שנות 1940, אז הועבר כל שבט העיזוויה והמיסל אל קרקע חלופית שנרכשה עבורו בעבר הירדן המזרחי. עד פרסום "הספר הלבן" התנהלה גאולת עמק בית-שאן כסדרה. על אף המאורעות פנו ערבים תושבי העמק לנציגי "הכשרת הישוב" והציעו אדמותיהם למכירה. עמק בית-שאן נכלל במסגרת האזור האסור ופרסום "תקנות העברת הקרקע" (22.2.40) הביאו את פעולת "הכשרת הישוב" בעמק לכדי שיתוק. עדות לכך נמצא במכתבו של יוסף סטרומזה, עו"ד החברה, מנובמבר 1942 - "אין טעם להגיש בקשות להעברת איזה שטח שהוא במחוז בית-שאן היות והממשלה לא תאפשר כל העברת שטח קטן או גדול"<sup>28</sup>. מדיניות הספר הלבן גרמה לדחיית ביצוע העברת שבט העיזוויה מאדמותיו ומאדמות המיסל עד שנת 1947.

תהליך גאולת האדמות הורכב מכמה שלבים: הראשון שבהם היה המשא ומתן לרכישתן. השלב השני היה שלב ההתקשרות והשלב השלישי היה שלב העברת הקרקע (הרישום בספר הקרקעות, תשלומי מסי בדל טאבו ועוד). השלב הרביעי היה שלב קבלת הקרקע, פינוי האריסים ועיבוד הקרקע. שלב זה היה קריטי בתהליך. הוא כלל הליכי שכנוע רבים, תשלום פיצויים נוספים לאריסים ומשפטים רבים שלא בכולם יצאה הקק"ל כמנצחת<sup>29</sup>.

את הטיפול בנושא קבלת הקרקעות ותחילת עיבודן הטילה הקק"ל על עובדים מקומיים שלה. בעמק בית-שאן טיפלו בזאת חיים שטורמן מעין חרוד ומשה גולדנברג מבית אלפא. הטיפול היה ארוך ומייגע, ולאחר שרוכזו די קרקעות היתה כוונה להעבירם להחזקת משקי האזור עד אשר יוקמו עליהן נקודות התיישבות חדשות. רעיון זה העלה חנקין ב-1931 - "אם המשקים יסכימו לקבל את הקרקע הזאת מוטב, אך זה היה צריך להיות באותם התנאים שהעבודה האכסטנסיבית צריכה לעלות על הפסדים קטנים"<sup>30</sup>. מלאכת כיבוש הקרקע היתה רגישה וכרוכה בסכנת נפשות. גואלי הקרקע היו יעד לפורעים. כך נהרגו שטורמן ושניים מחבריו בעלותם על מוקש ערבי בעת עבודתם ואף בגולדנברג ניסו הערבים להתנקש.

## סיכום

גאולת אדמות בית-שאן לוותה בתהליך העברת שבטי הבדואים והפלחים לעבר הירדן. השבטים שפנו יושבו על קרקעות שנרכשו במימון המוסדות הציוניים (סה"כ 8000 דונם). כך יכולה היתה "הכשרת הישוב" להצהיר במצפון שקט כי "מכל הקניות באדמת העיזוויה לא הורחק אף אריס אחד"<sup>31</sup>.

את ראשית הרכישה ניהל יהושע חנקין. מאוחר יותר המשיך אותה פזנר נציג "הכשרת הישוב" בחיפה. משנפטר פזנר באמצע שנות ה-30, המשיכו אותה אנשי המשרד החיפני - עו"ד סטרומזה, צבי וולץ ואהרן דנין. ההנחיות וניהול מדיניות הרכישה וההחזקה הגיעו מיוסף וייץ - ראש מחלקת הקרקעות של הקק"ל.

תהליך גאולת האדמות של עמק בית-שאן הביא לתגובות קשות של העיתונות הערבית - "מפלצת הקרקעות ירדה על חזה הקרקעות הפוריות ביותר בארץ ישראל והתחילה למוץ את דמי בעליהן ולבלוע את הטובות שבחלקיהן. היא בולעת אחת אחרי השנייה בצמאון ובזללנות. הגדול באזורים שמפלצת זאת הציקה לו הוא אזור בית-שאן בו הוחלפו כפריו הערביים במושבות יהודיות..."<sup>32</sup>

ואכן, המפעל הגדול של גאולת אדמות בית-שאן הביא להקמת 23 יישובים עבריים בגוש צפון שהבטיח את ההגנה על האגף המזרחי של הירדן מדרום לכנרת. עם זאת משמשת פרשה זו מודל לתופעות נרחבת בתולדות ההתיישבות הציונית:

1. זהו מודל להסדר מרצון של העברת אוכלוסין ויישובם באתר אלטרנטיבי. פינוי שבטי

- הבדואים נעשה בדרך של פיצוי כספי, רכישת קרקעות חלופיות והסדרים עם ראשי השבטים.
2. פרשיית גאולת אדמות עמק בית-שאן נחשבת כמודל לשינוי הכרעת ממשלת המנדט - הכרעה לרעת היישוב העברי.
  3. פרשיית גאולת אדמות עמק בית-שאן נחשבת כמודל לטיפול באדמות גבול. חשיבות מיוחדות ראו המוסדות הציוניים ברכישת הקרקע, על מנת לאבטח את האגף ההתיישבותי במקום מבחינה בטחונית.
  4. פרשיית גאולת אדמות העמק היא גם מודל לעבודת צוות נכונה תוך סיכונים בטחוניים רבים.
- על אף התארכות פרשת רכישת הקרקעות הרי שהיא שימשה דוגמא של רכישת קרקעות ויישובם באזור שוליים רגיש שאפשר את מבצע "חומה ומגדל" שהתבצע עליו.

## הערות

1. Conder, C.R & Kitchner, *The survey of Western Palestine. Memoirs of Topography, Orography, Hydrography and Archaeology*, II, London 1882 , p. 113.
2. Schumacher, G., *Reports from Galilee*, Q. St., P.E.F., 1900, pp. 355-356.
3. French, *Reports of Agricultural Developments in Palestine*, 3. London 1932, pp. 34-35.
4. דוכן, מ', דיני קרקעות בארץ ישראל. תרפ"ה, עמ' 144.
5. Baumann, E., *Yon Galilaischem Meer "Kinauf Gem Jerusalem"*, Pal.5 Jahrbrich, 1906, pp. 127-128.
6. וייץ, י' מגילת האדמה פירות, הוצאת הקק"ל, ירושלים תשי"ב, עמ' 35.
7. דוכן, שם, עמ' 144.
8. זכרונות סעדיה פז, הוצאת בני המשפחה, חיפה תשכ"ג, עמ' 171.
9. יפה, א', "גאולת אדמות שבט העיזוויה והעברתו לעבר הירדן המזרחי" מחקרים בגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים 1992 (בהכנה).
10. ארכיון "הכשרת הישוב", תיק 231/9, בית-שאן, 13 באוקטובר 1938.
11. ניר, ד', אזור בית שאן, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תשכ"ב, עמ' 111-131.
12. שמעוני י', ערביי ארץ ישראל, תל אביב 1947, עמ' 183; וכן גם וייץ י', בית שאן ובנותיה, אמנות, תל-אביב תרצ"ד, עמ' 23.
13. Canaan. T., "The SAGR Beduin of Besan", *J.P.O.S* Vol. 16, 1936, 13, pp. 21-32.
14. הארכיון הציוני, תיקי קק"ל, קופסא 1561.
15. הארכיון הציוני, תיקי קק"ל, מסמך החתום ע"י יוסף וייץ מ- 30.5.92.
16. ארכיון יד בן-צבי, תיק בית-שאן מסמך מה-11 בספטמבר 1938.
17. הארכיון הציוני, תיקי קק"ל 5, קופסא 508 מה- 16.12.35.
18. הארכיון הציוני, תיקי קק"ל 5, קופסא 656.
19. ארכיון "חברת הכשרת הישוב" תיק 23/19, בית-שאן, וכן הארכיון הציוני, תיקי קק"ל, קופסא 508 מה- 5.4.31.
20. ארכיון "חברת הכשרת הישוב", תיק 23/19, בית-שאן, מסמך מה- 29.1.29.
21. הארכיון הציוני, תיקי קק"ל 5, קופסא 508, מסי יאא/פ"ב/828 מה- 9.2.31.
22. הארכיון הציוני, תיקי קק"ל 5, קופסא 1435, מה- 12.11.42.
23. הארכיון הציוני, תיקי קק"ל 5, קופסא 508, מכתב ח' שטורמן מה-30 בנובמבר 1935.
24. עפ"י עדותו של א' דנין למחבר, מאי 1979.
25. גולדנברג, מ', והקרן עודנה קיימת, ספרית פועלים, מרחביה. 1965, עמ' 109.
26. הארכיון הציוני, תיקי קק"ל 5, קופסא 1184, מכתב י' וייץ מ-6 ביולי, 1938.
27. וייץ, בחבלי צהלה, שם, עמ' 141.
28. הארכיון הציוני, תיקי קק"ל 5, קופסא 508, מה-30 בנובמבר 1935.
29. הארכיון הציוני, תיקי קק"ל 5, קופסא 508, מה-29 ביוני 1931.
30. ארכיון "הכשרת הישוב", תיק 13/19, בית-שאן, מה-12 ביוני 1938.
31. הארכיון הציוני, תיקי קק"ל 5, קופסא 1732, מה-19 בינואר 1947 המצטט כתבה שפורסמה באל חוריה מה-11 בינואר 1947.

# G.I.S ויישומו בתהליך רישום שיכונים ציבוריים

## דורון כהן וד"ר ג'רלד קוסלנסקי \*

חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה) 1964, מעצם הגדרתו, נועד להכשיר רישום שיכונים שאינם בנויים לפי תוכניות בניין ערים מאושרות, זאת כדי לעקוף את הליכי אישור התוכניות ורישומן, הצורכים זמן רב.

רישום המקרקעין במקרה זה נעשה לפי גבולות שנוצרו בשטח המוגדרים על-ידי עצמים כגון גדרות, קירות, מדרכות וכיוצא בכך או לפי חלוקה אחרת של מבנים קיימים, באופן שיאפשר רישום מינימום יחידות כבית משותף לפי חוק בתים משותפים.

לאור העובדה שבמדינת ישראל הוכנסו מערכות מיפוי אנליטיות מדרגה עליונה שדיוקן בקריאת מיקום וגובה, בטיסות מגובה 1,000 מ', הנו כ-7 $\pm$  ס"מ, המרכז למיפוי ישראל אימץ את המיפוי האנליטי ככלי התורם כ-70% מהמאמץ הנדרש להכנת תוכניות לשיכונים ציבוריים.

מאחר שמערכת המיפוי האנליטי אוספת נתוני נקודות עם קואורדינטות בדיוק המצוי, ניתן לקלוט נתוני גבולות פיזיים בשטח כתחליף לנקודות גבול מסומנות (על הגדרות או בצדן). במערכות הממוחשבות הקיימות ניתן לבצע דיונים בוועדה מול מסכי מחשב, ולקבל החלטות לעניין קביעת הגבולות במהלך הישיבה.

כיום דנים ומדברים רבות באמצעי ששמו G.I.S.

ה-G.I.S, או בשמו העברי ממי"ג (מערכת מידע גיאוגרפית) מאפשר לקשור בסיסי נתונים אלפא-נומריים, שיש להם התייחסות גיאוגרפית ליישות גיאוגרפית המופיעה במערכת מיפוי ממוחשבת. היישות יכולה להיות מסוג של פוליגון, קו או נקודה.

המערכת מאפשרת איסוף תכונות אלפא-נומריות לגבי כל שכבת אינפורמציה, ולבצע לאחר מכן חתכים גיאומטריים ולוגיים בין השכבות ובתוך השכבות. כדי שניתן יהיה לבצע את החתכים יש לדאוג למכנה משותף בין התכונות "הצמודות" ליישות הגיאוגרפית. לדוגמא: אם מייחסים למבנים נתונים של גוש וחלקה, וגם ליעודי קרקע וכתובת מייחסים גוש וחלקה, ניתן לבצע חתך מעורב כגון: "אלו מבנים שלגביהם קיים יעוד מסוג מגורים א' הנמצאים ברחוב מסוים".

ניתן לאבחן שלושה שלבים עיקריים במערכת G.I.S:

1. אפיון הצרכים של הלקוח
2. התאמת מערכת חומרה ותוכנה שיענו על הצרכים כולל אפליקציות.
3. איסוף אינפורמציה לבסיס הנתונים.

לאחר השלמת שלבי ה-G.I.S מבוצעות שתי פעולות עיקריות:

1. שאילתות

2. עדכון המערכת.

מערכות ה-G.I.S הקיימות כיום, הנן זולות מאוד ופשוטות להפעלה ביחס לאותן מערכות בראשית התפתחותן (לדוגמא - תחנה בעלת פעילות זהה עלתה לפני כ-4 שנים כ-300,000 \$, בעוד היום עלותה כ-15-20 אלף דולר).

העובדה שמערכות אלו צברו ניסיון רב בתקופת ארבע השנים האחרונות ברחבי העולם, מאפשרת קבלת פתרונות מוכנים ללא מאמץ יתר.

\* החב' לפוטוגרמטריה והנדסה בע"מ.

נתח ה-G.I.S ב שוק העולמי ב-1/6/92 מתחלק כדלקמן:

★ כ-18.6% מהמשתמשים בעולם משתמשים כיום במערכות E.S.R.I Arc-info כיום מערכות ARC Cad, העובדות בסביבת Autocad ולימודן פשוט. (מערכות כאלו מותקנות כיום במרכז למיפוי ישראל, עיריית תל-אביב, כפר סבא, רשות שמורות הטבע, אוניברסיטת באר שבע ותל-אביב, רמת גן, בצבא ובחברה לפוטוגמטריה והנדסה).

★ כ-16% משתמשים במערכת Integrgraph (קיימת מערכת ב"בזק" ובמשרד הביטחון).

★ כ-2.2% בעולם משתמשים במערכת Geo-Vision (שהינה יקרה יחסית).

★ כל היתר עובדים בתוכניות שנתפרו במיוחד לצרכים ספציפיים.

מטרת מערכת ה-G.I.S מתחלקת לכמה נושאים עיקריים:

1. Event Trackin of Monitoring - מעקב וניהול פרויקטים.

2. Municipal and Urban - ניהול מערכות עירוניות.

3. Facilities Asset Inventory - ניהול נכסי מקרקעין וניהול מפעלים גדולים שלהם שליטה באינבנטר קרקעי גדול ומתקנים המפוזרים על שטחים נרחבים.

4. Route Optimization - הגדרת הדרך האופטימלית להגיע מנקודה א' לנקודה ב' תוך התחשבות באילוצים הגיאוגרפיים, החוקיים ועוד.

5. Site Location - מציאת אתר שימש למטרה מסוימת מתוך ניתוח נתונים גיאוגרפיים, לדוגמא הקמת בית-ספר בהתחשב בגילי האוכלוסייה ומרחקי הליכה מינימליים במגרש שיעודו מבני ציבור.

6. Environmental Assesment - בדיקת תופעה מסוימת והשפעתה על הסביבה, לדוגמא השפעת הקמת תחנת כוח על הסביבה מבחינה מורפולוגית, זיהום אוויר וכיוצא בכך.

שילוב המיפוי האנליטי המדויק בתוך מערכת ה-G.I.S, מאפשר באופן מיידי את חישוב הפוליגונים החדשים של החלקות החדשות ויצירת טבלאות איחוד וחלוקה בהתאם לשינויים הנעשים in Line בוועדה, בעזרת אפליקציות, וכן יצירת תצ"ר כפי שנהוג בתקנות המודדים.

מאחר שבמערכת G.I.S ניתן לייחס בסיס נתונים אלפא נומרי ומאחר שהטאבו בישראל בנה לעצמו מערכת מחשוב אלפא נומרית, ניתן לבנות מימשק (Interface) בין מערכת הטאבו למערכת הנבנית בעזרת כלים של G.I.S ולהעביר נתונים מזה לזה על-ידי מציאת "מזהה" (Identifier) משותף. במקרה הפרטי, הגוש והחלקה משמשים "מזהה" חד ערכי לשתי המערכות כדי להעביר מידע בין לבין עצמן.

על-ידי הקמת מימשק בין שתי המערכות תוכל מערכת הטאבו להיות מוזנת מיידי במספרי החלקות החדשות ושטחן, ומאחר שבמערכת ה-G.I.S ניתן לייחס לכל חלקה חדשה באופן מיידי את שמות בעלי הזכויות מתוך הספרים הנמצאים בחברות השיכון הציבוריות, יש אפשרות להגיע כמעט ללא תוספת מאמץ, לרישום מסודר של זכויות הקניין בטאבו ובספר בתים משותפים.

כפועל יוצא של הקשר בין הטאבו למיפוי ניתן לוודא מיד את הבעלויות על הקרקע ובכך להחליט על סדר הפעולות הנכון בעת ביצוע התוכניות לצורכי הרישום של השיכונים הציבוריים, או לחילופין לקבל באמצעותו כלי למקבלי החלטות בנוגע להפקעות.

השלב היחיד שעלול לעכב את ההליך הינו הנעיצה של נקודות החלוקה בשטח. על-ידי שינוי הוראות ניתן יהיה לבצע ניעוץ מבלי לדחות את הרישום בטאבו אלא במקביל לרישום. זאת מאחר שממילא לכל נקודה במערכת ה-G.I.S יש נתוני קואורדינטות וניתן לקבל נתוני סימון לנקודות שנהרסו או טרם ננעצו ללא כל פיתוחים מיוחדים. העיסוק בנושא עולה בתדירות נמוכה מאוד, רק במקרים של סכסוכי גבולות.

השילוב של הפוטוגרמטריה האנליטית עם המיפוי הממוחשב מאפשר בכל מקרה למחזר את

המידע. בית-המשפט העליון כבר קבע ביושבו כבית-המשפט הגבוה לצדק, שראיה המובאת על סמך צילומי אוויר "אין דרכה לשקר" ועדיפה על כל עדות אחרת. על אחת כמה וכמה קל הדבר כאשר החומר בצילום האוויר הוסב למערכת G.I.S.

המגמה העולמית חותרת לכך שבמקום העבודה הנעשית על-ידי מפעילי מכשירי מיפוי, תיעשה העבודה בעזרת כלים של אינטליגנציה מלאכותית שיאפשרו סריקת צילומים בעזרת סורק אופטי וביצוע המיפוי והעברתו המיידית למערכת G.I.S ללא מגע אדם.

כל שנתר הנה החלטה או הנחיה למרכז למיפוי ישראל שמורגל מבחינה טכנולוגית בנושא (בעזרת מערכת Arc-info) להפוך את המערכת האנליטית עם ה-G.I.S, בשיתוף פעולה עם הטאבו, לכלי שיבצע ויסיים את סאגת רישום השיכונים הציבוריים בישראל.



# מהפכה במועצה האזורית\*

## אברהם י' שפט

הקשר בין מדיניות קרקעית ובין מועצות אזוריות מתבטא בכך שרוב המקרקעין במדינה הזאת נמצאים בתחומי המועצות האזוריות. בימים אלה, כאשר מבנה המועצה האזורית מזדעזע, והן עוברות מהפכה שלטונית, עובדות אלו משפיעות בהכרח גם על מדיניות קרקעית.

כבר בשלב זה ברור לכולנו שהמושב בצרות. אני מניח שקראתם עיתונים ושמעתם כי בחלק גדול מהמושבים יש בעיות ארגוניות חמורות ושבעוד זמן מה חלק מהמושבים יהפכו ליישובים קהילתיים. כמובן, ברגע שמושב הופך ליישוב קהילתי, אותן חלקות חקלאיות המכוננות חלקות ב' ו-ג' ישתחררו, כי לא יהיה מי שיעבד אותן. מכאן שלשינוי הארגוני במושבים, ובעקיפין במועצות האזוריות, יש השפעה אדירה על החזקת הקרקע, ניצול קרקעות והשימוש בהן.

נושא סקירה זו הוא רקע היסטורי קצר על הקמת המועצות האזוריות, התפתחותן והשינויים הגדולים שחלו בהן בחמש השנים האחרונות.

ידוע לכול כי לפני שבעים-שמונים שנה התארגנו מושבים, דוגמת נהלל, ובשלב מאוחר יותר קיבוצים.

צורות יישוב אלה היו יצירות ישראליות מקוריות ולמעשה היוו במידה ניכרת את המדינה שבדרך. מבחינה משפטית היישובים היו מאורגנים במסגרת פקודת האגודות השיתופיות ועד שנות הארבעים, איש לא חלם על התארגנות מונציפלית.

לכל מושב או קיבוץ - כמו לכל כפר ערבי - היה מוכתר שפעל מאז 1942 לפי פקודת המוכתרים (מינוי) ומאז 1944 לפי פקודת הנהלת כפרים, אך היישובים היהודיים התארגנו יחד ב"גושים". גושים אלה היו ארגונים וולונטריים של היישוב היהודי, בעיקר לצורך הגנה אך גם לשם שיתוף פעולה אזורי בלתי פורמלי. בשנות הארבעים הראשונות שומעים אנו לראשונה על התארגנות מועצות אזוריות.

מועצות אלה - כדוגמת המועצה האזורית עמק חפר משנת 1940 או הקישון מ-1945 - למרות שהיו מורכבות מקיבוצים וממושבים - היו עדיין חד רבדיות, חברי המועצה נבחרו על-ידי כלל התושבים. תחום המועצה היה מחולק ל"גלילי בחירות" וכל מאה תושבים או חלק מהם בחרו חבר למועצה. ועדים מקומיים עדיין לא היו.

המועצה האזורית הראשונה, מהסוג שאנו מכירים היום, היתה המועצה האזורית עמק הירדן שנתכוננה ב-1950. זו המועצה אשר בה אנו מוצאים לראשונה ועדים מקומיים והבדלים מהותיים בין יישובים שיתופיים ובין יישובים שאינם שיתופיים.

במועצה זו מוצאים אנו לראשונה גם את ההוראה כי ביישובים שיתופיים, חברי המזכירות או ההנהלה של היישוב לפי תקנונו על-פי פקודת האגודות השיתופיות, יהיו גם הוועד המקומי של היישוב. כאן אנו רואים רשות מקומית מדגם חדש, אשר בה שני רבדים: הוועדים המקומיים ברובד התחתון והמועצה ברובד העליון. עם זאת, הבחירות למועצה עדיין "בחירות ישירות" וכל תושבי האזור בוחרים בחבריה, יש אפילו אפשרות ברירה לבחירות למועצה בין בחירות רובדיות ובין בחירות יחסיות.

הואיל שהיישובים עדיין צעירים, יש בהם מעט מאד בנים בוגרים, יש עוד פחות הורים וביישוב

\* עיקרי הדברים נאמרו - בנוסח שונה - בחוג למדיניות קרקעית בכ"ח בחשוון התשנ"ב, 5 בנובמבר 1991.

היהודי נשים הן שוות זכויות. מסתבר כי החיים במועצה האזורית דמוקרטיים לתפארת ולא מתעוררות כל בעיות.

עד 1958 התארגנו כמה עשרות מועצות אזוריות מהטיפוס החדש, כל אחת עם צו נפרד משלה. ב-1958 שר הפנים התקין את צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, הוא הצו שחל, אמנם בשינויים רבים, עד עצם היום הזה.

בצו זה הוועדים המקומיים ביישובים שיתופיים ממשיכים להיות המזכירויות או ההנהלות של האגודה השיתופית, אך הפעם חברי המועצה ברובד העליון כבר נבחרים - ככלל - על-ידי הוועדים המקומיים. עדיין קיימת האפשרות שוועד המקומי ביישוב שיתופי יחליט כי הצירים למועצה ייבחרו באספה הכללית של היישוב, אך לא לאורך זמן. ב-1963 האפשרות של בחירת צירים באסיפה כללית בוטלה וכך נוצר המצב המוזר שהחל ב-1963, לפיו יש שליטה מוחלטת של האגודות השיתופיות - יותר נכון של מזכירות האגודות השיתופיות. התוצאה היא, כי מי שאיננו חבר האגודה השיתופית - וכאלה יש לרוב, בניס בוגרים, בעלי תפקידים ביישוב כמו המורה, הרופא, הרב, השוחט, הבלנית, הסנדלר וכן ההורים הזקנים - אינם בעלי זכות בחירה לאגודה השיתופית. אם נוסף לכך כי בחלק גדול מהמושבים לכל יחידת משק יש קול אחד באספה הכללית - והוא כמעט תמיד בידי הגבר ולכן גם הנשים משוללות זכות בחירה, כי אז לפנינו מצב שמזכירות היישוב - היא הוועד המקומי - עשויה להיבחר על-ידי מיעוט מבוטל של תושבי המקום.

מאחר שהמועצה, בדרג העליון, נבחרת על-ידי הוועדים המקומיים יוצא כי לחלק גדול מהתושבים אין זכות בחירה, לא ברובד התחתון ולא ברובד העליון של הרשות המקומית שבה הוא חי.

כדי להמחיש את המצב הבא ניקח מושב ממוצע עם שמונים יחידות משק. במקום כזה גרים שמונים בעלים, שמונים נשים ונניח 160 בניס בוגרים. נוסף לזה עוד ארבעים תושבים למיניהם, יוצא כי מתוך 360 בעלי זכות בחירה לכנסת יש זכות בחירה לשמונים איש לוועד המושב ואלה בוחרים ועד מקומי של חמישה, שהם בוחרים את נציגם למועצה. ל-280 האחרים אין זכות בחירה בכלל.

כפי שנדמן לי לומר במקום אחר, המצב המשונה הזה נוצר לא מתוך רוע לב או זדון, כי אם כתוצאה מהתפתחות היסטורית. עם זאת ברור היה לכל המתעניין כי מצב כזה לא יכול להימשך לאורך ימים. המפתיע הוא כי עד שהדברים תוקנו, חלפו קרוב ל-30 שנה.

ראשית ההתפתחות מתרחשת בשולי הערים, בפריפריות העירוניות. הבעיה מתעוררת לראשונה בעמינדב ליד ירושלים, אך גם המקרים האחרים קורים בדרך כלל בשולי הערים, כמו כפר אז"ר ליד תל השומר, או כפר מעש ליד פתח-תקוה. לבסוף, המקרה האחרון שבהם והחשוב מכולם, שדה-יעקב בשולי העיר חיפה. לא בכדי הזכרתי את כל המקומות האלה, כי כל אחד מהם קשור בפסק-דין, החשוב לאורך הדרך לפתרון. המדהים הוא, בעצם, עד כמה אנחנו שמרנים ואיך סבלנו במשך עשרות בשנים כי מיעוט מבוטל ישלוט במועצות האזוריות. ולא זו אף זו. בדוגמא שלפנינו דיברנו על מושבים עם 80 יחידות משק. אין להניח שכולם יגיעו לאספה הכללית אך גם מתוך אלה שייגיעו מספיק בעצם רוב כדי שמזכירות המושב תיבחר על-ידו. רוב זה יכול להיות 41 בוחרים ואולי פחות. פירוש הדברים שלפי הדוגמא של 360 בעלי זכות בחירה לכנסת, למעשה רק נציגי 10 - 11 אחוזים מנהלים את המושב ונציגיהם של אלה מנהלים את המועצה האזורית.

כפי שכבר אמרתי, הדבר הזה מדהים. לאחר הכול, אנו חושבים את עצמנו כחברה דמוקרטית והמושב כאמור הוא פאר היצירה הישראלית.

כבר בשנות השישים קם אדם אחד, מר בלאט, שכנראה צר היה לו המקום בירושלים, הלך

לעמינדב בפאתי-העיר, קנה בית קטן, אולי עם משק עזר, אך לא היה חבר באגודה השיתופית. כעבור זמן - במיוחד לאחר שקיבל את היטלי המסים מהוועד המקומי - הוא פנה אל מזכירות המושב - החל צועק בקול גדול ואומר "הואיל ואני לא חבר באגודה השיתופית אין לי זכויות כלל אינני בוחר ואינני נבחר". הוא פונה לבית-המשפט אך בית-המשפט משיב אותו וריקס, כנראה שהזמן עוד לא בשל לשינוי. עלינו להבין את צעקתם של המתגוררים במושבים על רקע העובדה כי מהם דורשים תשלום מסים במזומן ואילו חברי האגודה השיתופית מחויבים או מזוכים על גבי "הכרטיסים" המתנהלים במזכירות המושב, אין פלא, איפוא, שנוסף לכך שאין להם זכויות בחירה, הם מרגישים את עצמם מקופחים בעיקר בענייני כספים.

בפסק דין בלאט, בג"צ 255/69, (פד"י כג עמ' 389) נאמר בין היתר:

עורך דין יונבסקי מתריע על כך, שאם יתהווה מצב שבמושב עובדים או במושב שיתופי יעלה מספר התושבים שאינם חברים באגודה השיתופית על מספר החברים, חברי האגודה השיתופית, ימשיך ועד. האגודה לשמש ועד מקומי של היישוב, ומרוב תושביו תישלל הזכות לבחור ועד או להיבחר לוועד, מצב אשר סותר את עקרונות הדמוקרטיה. אם אכן קיימת סכנה כזאת, הרי זה מעניינו של המחוקק לתת דעתו עליה, ולשנות את ההוראות הקיימות ככתבו וכלשונו ואין להוציא את הדברים מידי פשוטם. יש לציין שלא נטען בפנינו שהוראות הצו אינן סבירות או שמחוקק משנה חרג מסמכותו בצו הנ"ל.

במלים אחרות, בית-המשפט ממש מזמין טענת חוסר הסמכות, אך משום מה באה הטענה רק כעבור 10 שנים, כאשר קמה הגבי' יעל שחם שגרה בכפר מעש וטענה בדיוק את אשר בית-המשפט הציע שיטענו בפסק הדין בלאט. הרקע לפרשת מעש הוא שוב ספק מושב בשולי הערים עם שכונה של משקי עזר והרגשת קיפוח על רקע ניהול כספי ותשלום מסים. הפעם - בבג"צ 230/78 יעל שחם נ. שר הפנים, (פד"י לד (3), עמ' 208). הטענה עדיין לא הצליחה באשר רוב השופטים בהרכב לא היו מוכנים לקבל את הפירוש שהוצע על-ידי העותרת, אבל לפחות שופטת אחת, הגבי' מרים בן פורת, אמרה את הדברים הבאים:

בבג"צ 255/69 (בג"צ עמינדב) נרמז שלא הועלתה מטעם העותר טענה שהוראות הצו העיקרי לוקות באי-סבירות או בחריגה מסמכות. לעומת זאת בפנינו העלו העותרים גם שאלה זו על שולחן הדיונים. אילו סברתי שהפירוש של יישוב שיתופי הוא כפי שנקבע בבג"צ 255/69 הייתי מקבלת את טענת אי-הסבירות ללא היסוס, שכן שלילת זכות יסודית לבחור או להיבחר אפילו מרוב האוכלוסייה היא, לפי מיטב הבנתי, בלתי סבירה על פניה ועל כן בטלה.

אך כאמור הגבי' בן פורת היתה עדיין בדעת-מיעוט וחלפו עוד 10 שנים עד שבית-המשפט העליון, מפיו של כבוד השופט ברק, קיבל את הטענה בפסק-הדין בבג"צ 753/87 בורנשטיין נ. שר הפנים (פד"י מב (4), עמ' 462).

בין פסק-הדין במעש ובין פסק-דין בורנשטיין קרו דברים:

ראשית דבר כתבתי מאמר עם חברי יי ברזל על זכות בחירה במועצה האזורית, שפורסם בחוברת מס' 6 של חוברות הכנס הארצי השביעי לשלטון ולמינהל מקומי. במאמר זה שאלתי את השאלה מה קורה כאשר יש התנגשות בין כמה מערכות ערכים. בענייני, ההתנגשות היא בין הערך של "זכות בחירה לכול" או "אין תשלום מסים בלי ייצוג" מצד אחד, ובין עצם קיום ההתיישבות העובדת, הקיבוץ, המושב, המושב השיתופי. לאחר הכול, כמעט כל ארץ ישראל נבנתה על ההתיישבות העובדת וקשה לפגוע באורח החיים השיתופי, אפילו בגלל ערכים דמוקרטיים לתפארת. כבוד השופט ברק שואל את אותן השאלות, בפסק דין בורנשטיין וכך הוא אומר בעמוד 474 מול אות השוליים ז:

האם האינטרסים של שמירת קיומה של ההתיישבות העובדת הנם אינטרסים לגיטימיים שניתן לקחתם בחשבון באיזון הראוי בינם ובין הזכות לבחור או להיבחר, לדעתי התשובה על השאלה הזו היא חיובית. זהו אינטרס של המדינה לקדם ולקיים את ההתיישבות השיתופית כיחידה משקית חברתית כלכלית. היישוב השיתופי אינו רק מקום מגורים, הוא הינו מסגרת חיים הקשורה להשגת מטרות לאומיות, פיתוח החקלאות ההתיישבות וקליטת העלייה. לצד הקיבוץ מהווה מושב העובדים יצירה ישראלית מקורית שיש למדינה אינטרס לגיטימי לקיים ולקבל.

עד כאן ההכרזה, אבל - "דרכי ציון אבלות" ולכן לדעת כבוד השופט ברק צריך להיות איזון נכון בין מערכות הערכים השונות. כאשר קיים מצב משפטי אשר בו ייתכן שבמקום פלוני 80% ומעלה מהתושבים הבוגרים אינם בעלי זכות בחירה למוסדות השלטון המקומי, האיזון הראוי לא הושג. כבוד השופט ברק ראה גם ראה את הקושי במציאת פתרון ולכן השאיר זמן מה לשר הפנים שיתלבט, יתייעץ עם מי שמצא לנכון, ויקבע דרכים אחרות לבחירות לוועדים מקומיים. שר הפנים התלבט, עלו בפניו הצעות מהצעות שונות. אולי צריך בכלל לבטל את המועצה האזורית הדו-רבדית או לשנות את הסמכויות הנתונות לוועדים מקומיים, ואולי צריך לשנות את הוראות הבחירה? לאחר כל הלבטים פורסמו תיקונים לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות). בקובץ תקנות התשנ"א בעמ' 372 נוספו שני הסעיפים, 91 ו-91ב. בשני סעיפים אלה נשברו מוסכמות של שלושים שנה. נשבר עקרון "זהות הוועדים" לפחות במושבים. עדיין נדמה היה לנו כי בקיבוצים ובמושבים השיתופיים לא הגיע הזמן לפגוע בעיקרון של זהות הוועדים, כי הבעיה לא התעוררה באף קיבוץ או מושב שיתופי באשר בסוגי יישובים אלה עקרון השיתוף עדיין חזק דיו. לא כן הדבר במושבי עובדים. בשני תיקונים אלה קבענו כי אם יש 10% ממספר הבוחרים שאינם חברים באגודה השיתופית רשאי כל בוחר לבקש שיצרפו למזכירות האגודה השיתופית נציגים המייצגים את אלה שאינם חברים באגודה, באופן יחסי למספרם.

לפי התיקון השני, 20% מבין תושבי היישוב רשאים לבקש כי יערכו בחירות נפרדות לוועד המקומי כאילו המקום לא היה יישוב שיתופי. בפתרונות אלה יש התקדמות ניכרת מאוד לדמוקרטיזציה והקניית זכות בחירה לאלה שעד כה היו משוללי זכויות בכלל. ימים יגידו האם בית-המשפט העליון יראה בשינוי "איזון ראוי", כדברי כבוד השופט ברק בפסק-דין בורנשטיין. עד כאן לגבי הרובד התחתון. עוד קודם לכן קרו שני דברים נוספים הנוגעים לדרג העליון, אשר מבחינות מסוימות שינו אפילו בצורה יסודית יותר את מבנה המועצה האזורית. עוד בסוף שנות השבעים, אגב דיון בבג"צ 641/78, אלי כהן נגד שר הפנים (לא פורסם) הוקמה ועדת בר-סלע לבדיקת זכות הבחירה במועצות האזוריות. ועדה זו המליצה על הנהגת בחירות כלליות של המועצה האזורית והמלצה זו נתקבלה על-ידי שר הפנים. (צו המועצות המקומיות מועצות אזוריות תיקון מס' 4, התשמ"ז-1986 [ק"ת התשמ"ז, עמ' 519]). בתיקון זה חזרנו למצב ששרר בראשית שנות החמישים, היינו - חברי המועצה ייבחרו על-ידי כלל התושבים. התיקון השני הוא פרי יוזמתו של חבר כנסת דוד מגן (כתוארו אז) שיוס את חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), התשמ"ח-1988 (ס"ח התשמ"ח, עמ' 213).

קשה לומר שהצעה זו, שהשוותה את דרך בחירתם של ראשי המועצות האזוריות לדרך בחירתם של יתר ראשי הרשויות המקומיות, היינו, הנהגת בחירה ישירה על-ידי כל האוכלוסייה, מצאה חן בעיני נציגי ההתיישבות העובדת. כולם רואים לנגד עיניהם את האפשרות, כי ביום מן הימים אותו חלק מהאוכלוסייה שאיננו מתגורר ביישובים שיתופיים אלא לפעמים מתחת לאוהלים, יציע מועמד לראש המועצה והוא אפילו ייבחר, אך זה, כנראה, מחיר הדמוקרטיה. אם תשלב את שלושת התיקונים האלה תראו כי בחמש השנים האחרונות קרתה מהפכה של

ממש במועצות האזוריות - חברי המועצה נבחרים על-ידי כלל התושבים, ראש המועצה נבחר אישית ולפחות במושבים נשבר עקרון זהות הוועדים ששלט כמה עשרות שנים. נוסף לכל זה את התפוררות המושבים עצמם. כידוע, מומחים לדבר מצפים כי תוך זמן קצר, חלק ניכר מהמושבים יהפכו ליישובים קהילתיים ואז כמובן הקרקעות החקלאיות תשתחררנה ויצטרכו למצוא מעבדים חדשים ודרך עיבוד חדשה. כל אלה תהליכים שהחוג למדיניות קרקעית צריך להיות ער להם והשינויים במבנה המועצות האזוריות הם בעצם סימפטומים להתפוררות המסגרות או שינוי בסקירה זו לא הזכרתי - לבד מגורלן של חלקות ב ו-ג - בעיות קנייניות הנובעות משינוי המבנה הפנימי של המושב כגון השימוש ברכוש המשותף של המושב כאשר נבחר ועד מקומי (המכונה "ועד מוניציפלי") נפרד ממזכירות האגודה השיתופית, או במקרים קיצוניים יותר, מה יהיה גורל הרכוש המשותף אם המושב מתפורר והופך בכלל ליישוב קהילתי. בעיות אלה קיימות, אך מן הראוי הוא שיידונו במסגרת נפרדת.

# התכנון בירדן

## מבוא

### מרטין קרוקסטון

ירדן היא מדינה קטנה - 37,500 אלף מיליון דונם רבועים (ריקים ברובם) ואוכלוסיה המונה רק 3,500,000 נפש. יש בה שלושה מרכיבים בסיסיים: במזרח ובדרום - המדבר; הדומה יותר לערבה שוממת וצחיחה מאשר למדבר קלאסי כגון הסהרה, ובו העיר היחידה היא עקבה, הנמל ועיר הקיט שלחוף ים סוף; בקעת הירדן; השטח המשתרע בין ים המלח והכנרת, רצף אינסופי ודוחה של שטחים מושקים ועיירות קטנות ומלוכלכות הצמודות אל הכביש, מעין גרסה חמה, מאובקת ומדובללת של עמק סקרמנטו; והרמה המזרחית - מואב וגלעד המקראיות, תמציתה של ירדן, ובה מרבית האוכלוסיה ורוב העיירות, וכן תערובת מרתקת של תרבויות ונופי ערב ואגן הים התיכון. מעבר לנהר הירדן מצויה, כמובן, הגדה המערבית; זו מוחזקת בידי הצבא הישראלי וירדן חדלה זה כבר לתבוע חזקה עליה מידי ישראל, וויתרה על ניהולה ועל זכויותיה בגדה לטובת הפלסטינים.

כבמדינות מתפתחות אחרות שממדיהן לא גדולים, אף בירדן משקל מכריע לעיר הבירה. רבת-עמון מחזיקה במחצית מאוכלוסי המדינה וקרוב לודאי אף בשני שלישים מכלכלת המדינה. העיר מאופיינת בצמיחה מהירה ומשתרעת על אינסוף גבעות טרשיות ומדרונות ואדיות, באנדרלמוסיה מוחלטת של סגנונות בניה. הישועה באה לה בעיקר בזכות הלוכך הבהוק של הציפוי האחיד באבן מקומית ובזכות הירק הכהה של עצי הזית, הצפצפות ואורני חלב; עיצוב הנוף החופשי והגנים, אשר תרומתם כה רבה וההופכים את ערי המזרח התיכון לנסבלות.

לבד מן הרועג והנעימות של רבת-עמון - שבזכותם נחשבת העיר למעין תחליף לבירות בעולם העסקים של המזרח הקרוב ובקרב הנופשים הסעודים - נכסיה הנוספים של ירדן הם תיירותיים בעיקרם; היסטוריה ונופים, באופן מיוחד נפלאות פטרה ו-ואדי ראם, גיראש הרומית, מצודות המדבר של לורנס איש ערב ושוניות האלמוגים של עקבה.

התכנון והפיתוח בירדן, כמו בכל מקום אחר, עיקרו בשני תחומים: דיור וקרקע. בעיות הדיור של ירדן, שלא כמקובל, אינן מתאפיינות בזרימת אוכלוסין מן הכפר אל העיר. ערי ירדן אכן צומחות במהירות רבה, אולם הסיבות העיקריות לכך הן הגידול הטבעי של האוכלוסיה (למעלה מ-3.5% בשנה) ושני גלי הפליטים הגדולים של 1948 ו-1967. הרשויות נענו ללחצים אלה במגוון של דרכים מעניינות; וניכר לעין כי תחת נקיטת מדיניות דיור ארצית, המענה הרלוונטי והמעשי לבעיות אלה היה בדרך של תכניות משולבות ברמה המקומית האינדבידואלית - איזון ההתפתחות והצמיחה בקהילה בעזרת פתרונות פיסיים, כגון "אתרים-ושרותים" ותכניות לשיפור תנאי המגורים של מתיישבים-פליטים.

ספסרות הקרקעות, שכספם של ירדנים גולים ושל פלסטינים העובדים למחייתם במדינות המפרץ הפרסי הוא שמן על מדורתה, היא הגורם להמשך צמיחתה של רבת-עמון רבת. רבת-עמון, תשובתו של המזרח התיכון ללוס אנג'לס, משתרעת כיום 20 ק"מ מגרעינה ההיסטורי; אנדרלמוסיה של וילות ובתי דירות פזורים, משרדים ובתי מלון דמויי קופסאות קרטון, וכל אלה כרוכים באופן ראוטי סביב רשת יומרנית של כבישים מהירים, ולא בזכות מאמץ כלשהו בתחום התכנון העירוני. ברמת גוש הבניינים, ישנה באופן מוזר השפעה חזקה לסגנון מיובא, כמו-אמריקאי, בכל הנוגע לחלוקה לאזורים ולתמריצים. דבר זה מביא לתופעות כגון אזורים מסחריים מיוחדים הצצים באמצע שום-מקום, או גגות רעפים אדומים על בתי דירות רבי קומות (ישנן הקלות מיסוי).

## רבת-עמון – עיר משגשגת

### אליסון בראון\*

כמו רומי, נבנתה רבת-עמון על שבע גבעות, מופרדות זו מזו בגאיות עמוקים המזינים את נהר זרקא, אחד מיובליו הגדולים של נהר הירדן. רק מעט נותר מרבת-עמון העתיקה, לבד מן המצודה והאמפיטאטרון הרומי. רבת-עמון המודרנית היא עיר של תוהו-ובוהו, שצבירים של בתי דירות מצופי אבן מקיפים את רחובותיה התלולים.

עד שבחר המלך עבדאללה ברבת-עמון לעיר הבירה של המדינה החדשה, ירדן, היתה סאלט העיר המרכזית בגדה המזרחית. שכונות חדשות נבנו על הגבעות המשקיפות על היישוב הישן, ואילו מחנות הפליטים שנבנו כדי לשכן את הפלסטינים לאחר 1948 תפסו את הקרקעות הפחות טובות. במלחמת 1967 איבדה ירדן את חלקה בירושלים וכן חלק מאדמותיה החקלאיות המשובחות ביותר, ובשנים שלאחר מכן התמקדה פעילות הפיתוח בבירה, רבת-עמון.

העיר התפשטה במהירות, ובלעה את האדמה החקלאית ואת הכפרים שמסביב. פרברים לבני המעמד הגבוה התפתחו בעיקר בצפון העיר ובמזרחה, והתמקדו סביב אזור העסקים החדש שמייסאני. מחציתה הדרומית של העיר עניה יותר, ואזורים גדולים ממנה סובלים מעומס תחבורתי רב בשל טורי המשאיות הכבדות המובילות מוצרי יבוא מנמל עקבה לירדן, סוריה ועמאן. כבר באמצע שנות ה-80 התעורר צורך דחוף בתכנון עירוני כוללני ומקיף, שכן תחומי העיר כבר חרגו בהרבה מן השטח שנשלט בפועל בידי עיריית רבת-עמון. חברת הייעוץ "דאר אל-הנדסה" מונתה בידי הבנק העולמי ועיריית רבת-עמון להכין תכנית אב וסקר תחבורתי לרבת-עמון רבתי. צוות ובו יועצים ואנשי העיריה הוקם ופעל במשותף לאורך כל הפרוייקט.

### תכנית האב

תכנית האב התבססה על שלוש שנות מחקר, וכללה תכנית תחבורתית מלאה, תכנית חומש להשקעות, תכנוני תשתית ומינהל, וכן תכניות פעולה לשני אזורים ספציפיים - מרכז העיר ואל-ראגיב, אזור פיתוח בשולי העיר. אנשי הצוות הירדנים היו מעורבים בכל היבטי העבודה כדי שיוכלו מאוחר יותר לעקוב אחר ביצוע התכניות, וכן נעזרה התכנית במערכת מיפוי ממוחשבת, מתוחכמת למדי (GAMIS).

השלב הראשון של תכנית האב היה מיפוי והכנת סקר קרקעות לעיר, והגדרת גבול מוסכם לרבת-עמון רבתי, אשר יכלול את השטח המקורי של עיריית רבת-עמון, ועוד 11 מועצות כפריות. האזורים החיצוניים של העיר גילו רגשות מעורבים לנוכח היוזמה; הם רצו לזכות ביתרונות הפיתוח בלא התערבותה של עיריית רבת-עמון.

אוכלוסיית העיר הוערכה בכמיליון תושבים בשנת 1985. העיר חולקה ל-153 אזורי תעבורה ולכל אזור הוכנו תחזיות אוכלוסין לשנת 1985 ולשנת 2005. אלה הצביעו על הכפלת מספר אוכלוסי העיר עד שנת 2005. אזורי התעבורה אוגדו ל-17 גזרות תכנון, ובכל גזרה, בנפרד, נחקרו נושאי התעסוקה.

מתוך בחינה קפדנית של הנושא, גובשו שישה עקרונות כלליים, אשר ניתן לסכםם כדלקמן:

\* יש לשאוף לפיזור אחיד של מתקנים, שרותים והזדמנויות תעסוקה.

\* אליסון בראון הינה מתכנתת ערים ומשמשת יועצת בחברת ביוקאן.

- \* לקשור בין רמת הפיתוח לכמות המשאבים הכספיים החזויה.
- \* למנוע פיתוח נוסף באזורים שאינם מתאימים בשל הסביבה, הטופוגרפיה או הפוטנציאל החקלאי שלהם.
- \* לכבד תכניות ומדיניות פיתוח שכבר בוצעו.
- \* לקשור בין פיתוח עירוני ופיתוח התשתיות.
- \* לספק ולטפח הדמנויות ליצירת תעסוקה ומקומות עבודה.

החלוקה הקיימת לאזורים נותרה כשהיתה, ודבר זה הותיר שפע של קרקעות לבנייה למעמד הבינוני והגבוה, אולם בקרקעות החדשות קבעה החלוקה שיעור של 65 עד 72 בתי אב להקטאר בבניה לשכבות החלשות. מרבית אזורי הקניות מוקמו בצורה לא מוצלחת, לאורך צירי תנועה ראשיים, ועל כן נקבע כי פיתוח מסחרי נוסף יבוצע ויפוזר בסדרה של מרכזי קניות, על פי הצרכים המקומיים. התכנית אינה מתירה פיתוח תעשייתי נוסף.

נושאי התעבורה ועומס התנועה היו בעיות מרכזיות. בשל הטופוגרפיה, כבישיה הראשיים של העיר התכנסו ונפגשו באזור המרכז, וחציית העיר נעשתה קשה, במיוחד בתחבורה הציבורית. הוגדר מדרג של צירי תנועה על פי חשיבותם, כשכונת המחקר לשמור על הרמה הנוכחית של 45 אחוזי שימוש בתחבורה הציבורית מתוך כלל הנסיעות הפנים-עירוניות, וזאת על ידי שיפור שרותי האוטובוסים והמוניות, הנהגת השימוש במיניבוסים, ופתיחתו מחדש של קו הרכבת רבת-עמון-זרקא. ההקלה על עומס התנועה מיועדת היתה לבוא מסדרה מורכבת של שיפורים בכבישים הקיימים, שתכליתה ליצור שני כבישים פנימיים טבעתיים סביב העיר.

כלכלת ירדן מושפעת באורח ניכר מאירועים בינלאומיים ושנים רבות עשויות לחלוף בטרם יתממשו ההצעות, אולם החשיבות בהכנת התכנית היתה בהכנתם של המתכננים המקומיים ובהכשרתם להעריך צרכים לטווח הארוך, וכן העניק הנסיון הזה לעיר תדמית עצמית פוליטית ולכידות אשר חסרו לה קודם לכן.

## תכנית הפעולה לרובע אל-ראג'יב

### ברוס ביוקנאן\*

תכנית פעולה אזורית זו היתה, בעיקרה, הצעה לשיפור הדיור והתעשייה באחד מרובעי העלובים ביותר של העיר, אזור שבאו בו לידי ביטוי ההיבטים הגרועים ביותר של פיתוח ספקולטיבי. התעשייה נמשכה אל אזור זה כדי לספק שרותים לשיירות המשאיות העושות דרכן בין מפרץ עקבה וסוריה - בעקבות הגידול במסחר שמקורו במלחמת עיראן-עיראק. יעדיה העיקריים של תכנית הפעולה האזורית היו הקדמת תרופה למכה - מניעת פיתוח אקראי והדגמתה בפני המתכננים הירדניים של מתודולוגיה עיצובית ושימוש ברשימת-תיגון לתכנון ולהכנת תכניות פעולה אזוריות, וכל זאת כדי להמנע משיגאות כמו אלה שנעשו בעבר.

\* ברוס ביוקנאן הינו אדריכל/מתכנן יועץ בחברת ביוקנאן.



## הרקע

גובשה תכנית רקע לשטח בן 1300 הקטאר, ומטרתה פיתוח מקיף וכוללני סביב אזור הפעולה. התכנית הוכנה בשלושה שלבים:

\* הגדרת שימוש קרקע עיקריים (מגורים, תעשייה, שרותים קהילתיים, רזרבות קרקעיות).

\* הגדרתם של אזורים ושכונות הנוצרים ממסלולי כבישים עיקריים ומשניים.

\* הגדרת קהילות - 30,000 עד 40,000 תושבים, ושכונות - שאוכלוסייתן 4,000 עד 6,000 נפש.

השטח היה בערך 275 הקטאר ואיכלס כ-3,000 תושבים בשני כפרים חקלאיים. התכנית הציעה להגדיל את אוכלוסיית האזור לכ-40,000 תושבים וכן כללה עוד: הצעות לפריסת מבני המגורים הפרטיים והמבנים לדיור ציבורי; שיפור שני הכפרים הקיימים; אזור תעשייה; מתקני שרותים קהילתיים; מדרג כבישים; תפישות שונות לעיצוב הנדסי של תשתיות; עלויות; חלוקה לשלבים ואופני ביצוע.

## המגבלות

אחת המגבלות העיקריות היתה בפיזורם האקראי של מספר מוקדים תעשייתיים שכבר היו קיימים באזור. דבר זה הוציא מכלל חשבון שימושים אחרים, ובמקומות מסויימים פירוש הדבר היה כי איזורי התעשייה יושארו בתוך איזורי מגורים עד שניתן יהיה להעבירם למקום חדש. עדין היתה באזור קרקע חקלאית מעובדת, ואלה יועדו לפיתוח מאוחר יותר. היה צורך לשלב את מערכת הכבישים הנפתלת שבנמצא בתיכנון החדש על מנת לסייע בקביעת החלוקה לאיזורי משנה (פרצלציה).

חקיקה בנושא צבירת קרעות אפשרה לממשלה לצבור, בלא הוצאות נוספות, שליש מכל הקרקעות שיועדו לחלוקה מחדש. דבר זה איפשר לרשויות להקצות קרקע למתקנים ציבוריים, לשרותים ולכבישים, ולמעשה פירוש הדבר היה שכמות הקרקע לכבישים הופחתה עד למינימום כדי להותיר קרקע מספקת למתקנים קהילתיים ולהגדיל עד למקסימום את כושר האכלוס. העדרם של מים זורמים ומערכת ביוב הטיל מגבלה נוספת במונחים של עלות. ואולם באזור זה באו לידי ביטוי רבות מן הבעיות הטיפוסיות שהמתכננים ברת-עמון נאלצים להתמודד עמן, ועל כן היה זה נסיון מועיל עבור המתכננים הירדנים.

## התכנית

על פי העקרונות שנקבעו בתכנית הרקע, חולק אזור המגורים לשכונות בנות 4,000 עד 6,000 תושבים הבנויות כל אחת סביב מסגד, חנויות ובית ספר. מרכז קהילתי ובו מסגד ראשי, סופר-מרקט, גנים ציבוריים ובתי ספר תיכוניים שרת את קהילת-האם המונה 40,000 נפש. חלקות בגדלים שונים, החל ב-150 מ"ר ועד 450 מ"ר איפשרו לפתח מגוון רחב של סוגי דיור, החל בבתי דירות וכלה בבתי מסורתיים צמודי קרקע הבנויים סביב חצר פנימית, במיוחד עבור בעלי ההכנסה הנמוכה. נקבעו סטנדרטים לכיסוי פני השטח, עיכובים וגובה בניה. את מרבית הפיתוח לקחו על עצמם אנשים פרטיים שרכשו חלקות או שזכו בהקצאת קרקע. עוצבו מספר מערכים שונים כדי להדגים דרכים שונות לפיתוחו של האזור. הירדנים העדיפו בדרך כלל מערך נוקשה של רשת קווי אורך ורוחב, בעיקר מפני שהדבר הקל על ניהול הקצאתן של חלקות בעלות צורה אחידה. דבר זה גרם לבזבוז קרקע והביא לתכנון עירוני לקוי. תכנית הפעולה האזורית הדגימה דרכים גמישות יותר לפיתוחו של אזור. אזור התעשייה כיסה שטח של כ-132 הקטאר ועוצב סביב אזור התעשייה הגדול ביותר

ברובע. הכבישים שופרו כדי יצירת מדרג ברור, בוטלו צמתים ושופר רדיוס הפניות. האזור חולק לארבעה אזורים משנה תעשייתיים, הכוללים כל אחד סדנות, תעשייה קלה ובינונית, ואולמות תצוגה. שטחי החלקות נעו בין 500 מ"ר ל-4,000 מ"ר. הפוטנציאל התעסוקתי הוערך בכ-5,000 מקומות עבודה. המתקנים הקהילתיים כללו מסגד ומרכז לעזרה ראשונה רפואית.

החלוקה לשלבים כיסתה תקופה של עשרים שנה, הגם שהנסיון מרובעים אחרים ברבת-עמון מלמד כי פיתוחו המלא של אזור עשוי לארוך 40 עד 50 שנים. על כן חשוב היה לפתח קהילות עצמאיות שאינן תלויות בהשלמתה של התכנית כולה; וכן, חשוב היה, במקומות בהם עדיין היתה קרקע חקלאית מעובדת, להחזיק בקרקעות אלה כרזרבה עד כמה שניתן.

## סיכום

במהלך הכנת התכנית מלאו המתכננים הירדנים תפקיד פאסיבי למדי, אולם כאשר ראו את התוצר הסופי של מתודולוגיית העיצוב ורשימת התיוג, החלו בהתלהבות רבה להכין תכניות משל עצמם לאזור האמור, ובכך סייעו להשיג את אחד היעדים העיקריים של המחקר.

## דיוור לבעלי הכנסה נמוכה

### סו ג'ונס

החברה לתכנון "לואלין דייז" זכתה בהזדמנות המעניינת (והנדירה, למרבה הצער). לשמש חלק מצוות סיוע טכני במשך עשר שנים, בפרוייקט חדשני למגורים בירדן. הנסיון הזה הקנה לנו במקרים רבים הבנה באפשרויות הארגוניות הרבות הטמונות בתכנית מעין זו, כמו גם בפוטנציאל הדיוור הטמון בה.

### תכנית הדיוור הירדנית

בראשית שנות ה-70 חל שינוי גדול בכיוון המחשבה, אם כי לא במישור המעשי, בכל הנוגע לבניית מגורים במדינות מתפתחות. בחד החנית עמד אז הבנק העולמי, שעודד את הממשלות במדינות המתפתחות לזנוח את שיטת הסיבסוד הנרחב להקמת בתי דירות גדולים לבעלי הכנסה נמוכה, ותחת זאת לסייע במענקים לשיפור תנאי המגורים ברובעי עוני, וליישומן של תכניות אתרים-ושרותים. יעדה של התכנית היה לספק מענה לצרכי התושבים, ואשר יהיה בהישג ידם, יגלה רגישות ויהלום את צרכיהם, בין אם בדרך של השבחת האזורים בהם התושבים הארעיים כבר ביססו עצמם במידה מסויימת, ובין אם בדרך של הקמת יחידות דיוור בסיסיות וזולות, שהזוכים בהן יוכלו בעתיד להרחיבן ולשפרן בעצמם, כל אחד על פי יכולתו.

הממשלה ההאשמית הירדנית היא אחת מן המדינות בהן נוסו פרוייקטים מעין זה. לאחר שנערך סקר התיכנות ב-1979/80, מומן הפרוייקט העירוני הראשון במשותף בידי הבנק העולמי, ממשלת ירדן והבנק הירדני הלאומי לדיוור. מאז מומנו עוד שני פרוייקטים (UDP2 ו-UDP3). הסיוע הטכני לשלושת הפרוייקטים הוגש על ידי צוותים משותפים לחברת התכנון לואלין-דייז, שותפות האלקרו-פוקס וחברה מקומית בשם "זיוזיס".

הגוף שהוקם לביצוע הפרוייקט - המחלקה לפיתוח עירוני - צמח מצוות קטן המסונף לעירית רבת-עמון לכדי ארגון רב-תחומי ובו למעלה מ-100 עובדים, ביניהם אדריכלים, מהנדסים ומומחים

לכספים, לניהול נכסים ולפיתוח קהילתי. הסדרה הראשונית של תכניות ברבת-עמון, צמחה והגיעה לכדי היקף ארצי, ולה פרויקט שיפור רחב-היקף בזרקא, מצפון לרבת-עמון, וצוות לפיתוח עירוני היושב בעקבה ומסייע בפתרון בעיות הדיור הקשות של עיר הנמל הדרומית. היעד הוא יצירתן של קהילות עירוניות חדשות או מתוגברות ובהן מגוון רחב של שרותים לבעלי ההכנסות הנמוכות, במחירים שבהישג ידם. לבד מדיוור, ניתן עוד מגוון גדול של מתקנים פיסיים וקהילתיים. יחד עם אספקת מים, חשמל ומערכות ביוב, שבילים וכבישים, קיימת גם תכנית משלימה להקמת מתקנים קהילתיים וכן מעודד סגל המחלקה ומפתח פעילות קהילתית. החזר העלות ויכולתם של התושבים לעמוד בתשלום - אלה הן נקודות המוצא. הכנסתן של המשפחות וכמות המשאבים שהן מסוגלות להקצות לטובת הדיור - אלה הם הקריטריונים לקביעת מה ניתן לבנות או לממן. אותם בעלי הכנסות נמוכות הזוכים בסיוע, נעזרים בו כדי לרכוש את חלקותיהם וניתנות להם משכנתאות בתנאים מיוחדים מטעם הבנק הלאומי לדיור. כפי שניתן להניח מראש כשמדובר בבנק העולמי, הודגש (לעיתים יתר על המידה) הצד הפיננסי. יש להגיע להחזר עלויות מלא בכל פרויקט. המנגנון של סובסידיה פנימית בכל תכנית - מכירתן של יחידות המגורים והמסחר היקרות במחיר שוק מלא מנגנון זה מסייע בסבסוד מחירי החלוקת לחלוקה.

## היתרונות

יזמות מסוג זה נדונו ונחקרו רבות, וקיימות מספר דרכים להערכתם של פרויקטים מעין אלה.

★ כמה אנשים זכו לסיוע במסגרת הפרוייקט?

★ מהו האחוז של בתי-האב בעלי הכנסה נמוכה מאד שזכו לתמיכה?

★ מה מידת המחוייבות של הקהילה?

★ מהי רמת הסיבסוד הריאלית?

★ מהי רמת החזר העלויות?

★ עד כמה ניתן לחזור על הפרוייקט?

★ האם פרויקטים כאלה יכולים להמשך על בסיס מימון עצמי?

בעשר השנים בהן היא פועלת, היתה המחלקה לפיתוח עירוני נתונה בחקירה ובדרישה בכל ההיבטים הללו, בדרך של ביקורת פנימית ומחקר אקדמי, כמו גם בדרך של ביקורת על ידי הבנק העולמי, ולאחרונה הועמדה המחלקה במבחן גם לעומת תכנית האסטרטגיה הלאומית לדיור, שגובשה במשרד התכנון של ממשלת ירדן על יסוד תוצאות פרויקט הפיתוח העירוני הראשון.

באופן ברור ניתן להצביע על הישגים ספציפיים בתשובה לשאלות שלעיל. ב-14 מוקדי אתרים-ושרותים ואזורי שיקום נעזרו בפרוייקטים של המחלקה לפיתוח עירוני כ-70,000 תושבים מתחתית טבלת ההשתכרות (מאיון 10-40). עד כה נבנו במסגרת פרויקט פיתוח מס' 1 ו-2 14 מרכזים קהילתיים, 14 בתי ספר, 13 מרכזים להכשרה מקצועית (12 מהם לנשים) - כל אלה עבור בעלי ההכנסה הנמוכה. בפרוייקט פיתוח מס' 3 ישנן הצעות לעוד 10 אתרים למתקנים קהילתיים. המחלקה לפיתוח עירוני תמכה ועודדה מגוון שלם של פעילויות בקהילה, כולל תכניות להגברת ההכנסה המיועדות לנשים בעלות מעוטות הכנסה והשכלה, וכן סיעה המחלקה בהקמת איגודים קהילתיים שיקבלו על עצמם אחריות לקהילות השונות. פעולתו של סניף המחלקה בעקבה מצביעה על כך שניתן לחזור על הפרוייקט, בתנאי שיינתן סיוע טכני. כיום בודקת המחלקה את נושא המימון העצמי.

אחד ההיבטים שממעטים להתייחס אליהם בהערכה מעין זו הוא הפיתוח בתחומי הארגון והמומחיות המתרחש במקביל לפרוייקטים הללו.

## פיתוח תחום הארגון

המחלקה לפיתוח עירוני התפתחה ועברה תמורות שונות, כפי שקורה בהכרח בפרוייקטים דומים לדור. תחילתה כיחידה ממשלתית אד-הוק, המסונפת לעיריית רבת-עמון, ופועלת בחסות ראש העיר. התכנית (לפרוייקט פיתוח מסי 3) כבר תיושם בהיקף ארצי ותורשה לקחת על עצמה מבצעים דומים בערים אחרות, בפיקוח הדוק פחות של הבנק העולמי. דבר זה ישפיע, כמובן מאליו, על העבודה ועל הארגון. לדוגמא, כיצד ישמור ארגון הנמצא בצמיחה על רוח עבודת הצוות? למעשה, אין הדבר אפשרי. אחד הנושאים שיש להביא בחשבון בתכניות מעין זו היא מידת הגמישות הארגונית ויכולת ההסתגלות של הסגל לתנאים המשתנים.

המחלקה לפיתוח עירוני אף נאלצה להגיב ולהענות לסיטואציות והקשרים משתנים בפוליטיקה ובמדיניות. לשרים חדשים גישות שונות וכל אחד חפץ להשאיר את רישומו במגוון של צורות ואופנים. שינויי מדיניות עשויים לשנות את סדרי הקדימות. תכנית האסטרטגיה הלאומית לדור, לדוגמא, מבקשת כי המחלקה לפיתוח עירוני תמלא תפקיד בפתחת אתרים לעיבוי, (ישנו מספר גדול של אתרים וכיסי קרקע קטנים בתוך האזור העירוני הבנוי בשל תבניות הפיתוח היחודיות של רבת-עמון). כמו כן תכנית האסטרטגיה לוחצת בכיוון של מעורבות יתר על הסקטור הפרטי בתכניות השונות.

בכל הנסיבות והמצבים הללו על סגל העובדים להמשיך ולהפיק פרוייקטים ולבצע תכניות. גם במסגרת תכנית הביצוע עצמה יש מקום לשינויים והתאמות. ישנה הבעיה התמידית של נסיון ליצור עבודת צוות מולטי-דיסציפלינרית בעוד שהעובדים מבוצרים בנאמנויות ובאינטרסים מחלקתיים. ישנו עוד, כתמיד בפרוייקטים לדור, האיזון העדין בין בניה פיסית בפועל לבין התכניות לפיתוח קהילתי, הגוזלות זמן רב יותר ואשר קשה למדדן על פי אמות מידה כמותיות. בהזדמנויות שונות הופעל לחץ שגרם להסטת הדגש לחתירה אל תוצאות שניתן לכמתן ולהגבלת הפעילות הקהילתית. פרוייקטים מעין אלה נאלצים להתמודד עם מגוון עצום של השפעות ושינויים, פנימיים וחיצוניים כאחד.

אחד ההיבטים המעניינים של הגשת סיוע טכני (TA) בהקשר זה הוא ההתמודדות עם השתנות הנסיבות והצרכים המשתנים בתחומי המומחיות הדרושים על פני זמן. בתחילתו של כל פרוייקט נהוג להסתמך בעיקר על צוות סיוע טכני גדול ובו מגוון רחב של מומחים ובעלי מקצוע. ככל שאנשי הסגל קונים לעצמם מיומנויות בטכניקות בסיסיות של דור זול, נדרש הצוות הטכני לסייע בעיקר בהרחבת המיומנויות וטיפוח הבטחון העצמי בתחום הטכני. התרומה הספציפית של צוות הסיוע הטכני השתנתה והותאמה כנגד השינויים בדגשים אשר חייבו תשובות מסוג חדש, (לדוגמא, דרישת הבנק העולמי בתכנית פיתוח עירוני מסי 3 לגישה תכניתית שונה - קו אשראי כללי במקום אישורן של תכניות אינדיבדואליות), וזאת על מנת להעלות את רמת המומחיות או להוסיף על ולתמוך בידע שבידי העובדים המקומיים.

בעזרת ההכשרה שניתנה על ידי היחידה לתכנון הפיתוח, כחלק מחבילת הסיוע הטכני, ניתן היה ל"תפורר" את ההכשרה לשלב השני כך שתתאים לצרכי סגל המחלקה לפיתוח עירוני, ולמקדה בתחומי ההכשרה אותם ציינו העובדים הללו כחשובים במיוחד.

## העתיד

המחלקה לפיתוח עירוני מושפעת אף היא מן התנודות והשינויים בשיטות המימון הנהוגות. אירוני הדבר, כי מספר גופים בינלאומיים העוסקים במימון מעוניינים כיום במיוחד בתכניות מחוללות-הכנסה, ונלהבים ביותר להטיל על סוכנויות "מן המוכן" כגון המחלקה לפיתוח עירוני את התפקיד הזה. התחזית היא כי ארגון זה יוכל בקלות רבה לקלוט מיומנויות, תכניות ופעילויות

חדשות. נותר עוד לראות אם יהיה בכך כיוון חדש לתכנית הדיור שמדובר בה, ולעוד אחרות כמוה - צירופן וליכודן של הפעילויות מתחום ההכנסות והתעסוקה כאמצעי שיסייע לאנשים לשלם עבור השיפור בתנאי הדיור שלהם. למעשה, ניצבים מספר סימני שאלה מעל לתכניות הדיור בכללן, והללו באים לידי ביטוי מובהק במקרה הירדני.

- \* גופים מממנים כגון הבנק העולמי ו-USAID אינם נותנים עוד קדימות גבוהה לביצוע פרויקטים לדיור לנצרכים.
- \* תכניות הדיור לנצרכים זוכות בתפקיד הלא-מלהיב של נסיון לענות על צרכיהם של בעלי ההכנסות הנמוכות, ובו-בזמן לנסות למשוך מימון מסחרי.
- \* לאור הקשיים הכלכליים הגוברים, נמשכת בדיקת הטכניקות לדיור זול אולם הדבר נעשה בידי סגל החסר את הנסיון הדרוש.
- \* מרבית הגופים העוסקים בדיור לנצרכים ייאלצו לחפש כיוונים חדשים להתפתחות, בלא להסתמך על תמיכה בינלאומית, ועל כן גם ללא העוצמה הפוליטית הנובעת מכך.

בשלב האחרון של הסיוע הטכני, המסתיים ב-1990 - יום השנה העשירי להקמת המחלקה לפיתוח עירוני - חברת לואלין-דייויס, יחד עם חברת הלקרו-פוקס ממשיכה לייעץ לאנשי המחלקה בשעה שהללו עוסקים בדיון על דרכם בעתיד ומחליטים כיצד יגיבו לאופנות החדשות בתחום המימון והמדיניות. יש להניח כי תכניות דיור דומות לנצרכים אשר קמו בתגובה לרעיונות שנות השבעים ואשר עדיין פועלות, עסוקות אף הן כרגע בבחירת כיווני הפעולה שלהן לעתיד.

# מהסדר קרקעות למפת ארץ ישראל 1920-1948

ספר מחקר מאת דב גביש, הוצאת יד יצחק בן-צבי

## אפרים אורני

הספר, בן 297 עמודים, הנו מחקר מעמיק בענייני מדידת קרקע והסדרי קרקע בין השנים 1918 ו-1948, תקופת המנדט הבריטי על ארץ ישראל. הוא מציג את נושאי באורח בהיר ומקל על הקורא והמתלמד. תיאורו הכרונולוגי פותח ב-1799 עם מפת ז'קוטין שהוכנה בשביל צבא נפוליאון שפלש אז ארצה.

הספר מבהיר את תפקידיה הנבדלים של המערכת הכרטוגרפית - המדידה הקדסטריית שהיא תנאי להסדר מקרקעין, לרישום הקניין הקרקעי ולמסוי המושגת עליו, והמיפוי הטופוגרפי המשמש מטרות רבות - צבאיות, תכנוניות ואזרחיות שונות, זה שלדברי אחד מראשי המפעל הבריטיים עשוי לשמש "אנדרטה לאומית" לארץ הממופה כהלכה.

הפקידות הבריטית נתבעה למאמצים רבים במלאכת המדידה, כדי להתגבר על ההזנחה של השלטון העות'מני אשר ברישום נתוני הקניין הסתפק בעדותם של בעלי הקרקע ושכניו הרבה יותר מאשר בקביעת מידות שטח בדוקות. הפקידות הבריטית שהחלה להתמנות תחת הממשל הצבאי ב-1918 ותחת הממשל האזרחי אשר קם ב-1920, כללה אישים שהתנסו במקצועם ברחבי האימפריה והצטיינו לא רק בכישוריהם אלא גם ברוח אידיאליזם ובהתעמקות בבעיות מלאכתם. גביש מתאר את תולדותיהם ודמותם של אישים מסורים אלה.

מחלקת המדידות שמרכזה הראשון היה בעזה, עברה ליפו ולבסוף לירושלים. היא שירתה שני תפקידים שונים: רישום קדסטרי של הקניין הקרקעי, כרגיל בקנה מידה גדול, והכנת מפות טופוגרפיות. שינויים בקנה המידה תבעו מאמצים טכניים וארגוניים. מעניין שכבר בראשית פעולתו צידד הממשל בשיטה המטרית שאז לא היתה בשימוש בארץ האם בריטניה.

במישור החוף ובעמקי הפנים היתה המלאכה פשוטה יותר מאשר באזורי ההר, ששם גם הקניין היה מפוצל יותר. בנגב שמדרום לבאר שבע כמעט שלא נערכו מדידות. מכאן, שעם זאת הבריטים ב-1948 היה השטח שנועד למדינת היהודים מדוד ומתואר יותר מהשטחים שנועדו למדינה הערבית.

המחבר מפרט את שיטת המדידה והכלים שבהם נעזרה. אלה היו שונים בין המדידה הקדסטריית לטופוגרפית. מחלקת המדידה נתקלה בבעיות עצמאותה האירגונית, האם נועדה להיות מפעל קבע או רק יחידה זמנית שתתפור או תצורף, עם תום עבודתה העיקרית, למחלקות ממשלתיות אחרות. הנושא עורר מריבות בין אישי ממשל. התפתחות בולטת חלה ב-1928, כשהוחל ברפורמה מקפת במדידה והסדרי המקרקעין, בהחשתם וייעולם.

בתחום המדידה והמיפוי אין סימן לאיבת הפקידות הבריטית למפעל הציוני, גם לא לקראת סוף שלטון המנדט. לא שאפו לסלק חומר מהארץ ולהשאיר בה תווה ובוהו. אדרבא, יש אפילו רמזים לאהדה מוסתרת ושמירה סדורה של החומר לאלה שהכינו את הממשל הישראלי.

המחבר משתדל להקל על הקורא. הוא מקדים לפרקים אחדים תיאור קצר של האירועים הפוליטיים והבטחוניים בתקופות הנדונות. הוא חוזר על הסברת מונחים ושיטות בכל קטע שהקורא נזקק להם ומסביר פרטים מקצועיים.

הספר מספק יידע ובקיאיות ומקל על הלימוד. יש לקוות שבעתיד ימצא הד"ר גביש הזדמנות לתאר את מפעל המדידה והכרטוגרפיה גם בארבע עשרות השנים הראשונות של מדינת ישראל.

# הערות למאמרו של מר א. בבאי "הנגב המזרחי"\*

## יהודה זיו

המאמר מתרכז בנושא האוכלוסייה הבדואית ופעולות המדינה לריכוזה ואיכלוסה ב-7 העיירות שתוכננו והוקמו למטרה זו, וכן כמובן בבעיה הקרקעית שטרם הוסדרה ומכבידה על אכלוס העיירות.

בחלק מהגורמים המטפלים באוכלוסיית הבדואים מקובלת הדעה כי המדינה קיפחה את הבדואים והם אינם מקבלים את מלוא זכויותיהם כאחיהם היהודים. ברצוני להציג מספר נתונים על מנת להפריך את הדעה הזאת:

1. עיקר פרנסתה של האוכלוסייה הבדואית כיום, אינו מגידול צאן ועיבוד שטחי פלחה. מרביתם מתפרנסים ושלוכים במשק היהודי. אי בבאי מציין כי כשני שלישים מצאו את מחייתם כשכירים. אך יש לציין כי רבים מהם הינם עצמאיים בעלי משאיות, ציוד מיכני וחקלאי, קבלנים לבניין, לעבודות עפר ועוד. כך שנושא האדמות הינו יותר בעל אופי מנטלי ולא כלכלי.

2. הבדואים בנגב אינם בעלי האדמות וכמובן אין בידם מסמכים שיוכיחו את בעלותם. ניתן להכיר בהם כמחזיקים בקרקע ובעלי זכויות חזקה בלבד.

3. כשלושה רבעים מהאוכלוסייה הבדואית עזבו את הנגב בעת מלחמת העצמאות כך שנותרו בשטח המדינה לעת סוף המלחמה כ-17,000 בדואים בלבד. אם שטחי המחיה של הבדואים הקיפו כמיליון וחצי דונמים - סביר להניח כי הנשארים, שהיוו רק רבע מהאוכלוסייה של טרום המלחמה - יהיו בעלי תביעות חזקה על שטח לא גדול מארבע מאות אלף דונם.

תביעותיהם בפועל גדולות יותר והסתכמו ל-700,000 דונם (למועד בו עדיין טיפלתי בכך). כן יש להם תביעות על זכויות מרעה בחלקה המזרחי של הנגב.

4. שווי הקרקע בשטחים אלה, המוגדרים כאזורים שחונים וחלקם אף אדמת טרשים, מוערך ב-600 ש"ח לדונם ומכאן ניתן לאמר כי זכויות החזקה אינן גבוהות מ-300 ש"ח לדונם. גם אם נכיר ב-700,000 דונם כנתבעים על ידם - נגיע לסכום כולל של תביעות בסך 210 מיליון ש"ח.

5. הבידואים רוכשים בעיירות את מגרשי המגורים **במחירי הקרקע בלבד** ולא משלמים עבור הפיתוח, הפיתוח מוערך ל-25,000 ש"ח למגרש, שהינו כשליש מעלות הפיתוח בשכונות בנה ביתך.

התוכניות לשבע העיירות כוללות 13,410 מגרשי מגורים, מכאן שעלות הפיתוח הכוללת, המתבצעת ע"י המדינה ובתקציבה מסתכמת ב-335 מיליון ש"ח. המסקנה היא שהמדינה תורמת לאוכלוסייה הבדואית מעל ומעבר לשווי זכויותיהם בקרקע ולפחות ניתן לאמר כי זכויותיהם **בקרקע מוחזרות** להם על-ידי מתן פיתוח ללא תמורה.

## מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

### 1. מחקרים וסקרים

הסתיים ונמצא בהדפסה המחקר המשותף עם הטכניון מכון טכנולוגי לישראל - המרכז לחקר העיר והאזור בנושא: "פיצויים על נזקי תכנון-החוק והמעשה (סעיפים 197-202 לחוק התכנון והבנייה)" - חוקרת ראשית פרופ' רחל אלטרמן, עוזרת מחקר אורלי נעים (עין דר), עם פרק מאת פנינה אבן-חן.

נדון דו"ח ראשון שנתקבל ביחס למחקר "השפעת מחירי הקרקעות על רווחת משקי הבית, והשתקפותם במדד המחירים לצרכן" בביצוע החוקרים פרופ' דוד פינס ופרופ' צבי אקשטיין - המחקר הוא בהזמנה משותפת של המכון לחקר שימושי קרקע יחד עם המכון למחקר כלכלי על-שם מוריס פאלק.

בשיתוף עם מינהל מקרקעי ישראל:

- \* הוזמן ביצוע מחקר ממוסד הטכניון למחקר ולפיתוח בע"מ – הפקולטה להנדסה אזרחית, בנושא "שימוש במערכות GIS בתהליך רישים שיכונים ציבוריים למגורים
- \* מתוכנן מחקר בנושא "הקרקע הציבורית והפרטית ותרומתן בביצוע הבנייה לעולים בשנים 1990-1991"
- \* נדונים נושאים נוספים למחקר בשיתוף פעולה עם מינהל מקרקעי ישראל.

### 2. החוג למדיניות קרקעית

במהלך השנה ה-20 לקיומו של החוג התקיימו הרצאות ודיונים בנושאים:

- \* "מדיניות קרקע מוניציפלית בישראל" – הרצו פרופ' רחל אלטרמן, עו"ד אי שפט, צבילי ירדני, עו"ד יורם בר-סלע, אדריכל יהונתן גולני, עו"ד נעמי וייל, שלום רותם, מאיר גרון, ניסן קרופסקי – סה"כ ארבע פגישות.

נפתחה השנה ה-21 לקיום החוג ועד כה התקיימו הרצאות ודיונים בנושאים:

- \* "מדיניות המינהל במגזר החקלאי והעירוני" הרצה: מנהל המינהל, מר מיכאל ורדי – פגישה אחת.
- \* "תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ולקליטת עלייה – ת.מ.א. 31" – הרצו אדריכל יהונתן גולני ואדריכלית דינה רציבסקי – זוהי פגישה ראשונה בסדרת פגישות. בתכנון דיון על מיחזור קרקע כאחר מהיעדים של מדיניות קרקעית נכונה.

### 3. יצאו לאור מטעם המכון

חוברות החוג למדיניות קרקעית מס' 39 א' - 39 ב' - 39 ג' - בנושא "מדיניות קרקע מוניציפלית בישראל", וכן חוברות מס' 40 א' - 40 ב' בנושא "המשק המוניציפלי וההפרטה".



of land policy, in general, and in massive land allocation, in particular. In the author's opinion, decision making on the part of those administering the land economy should be guided by consistency and stability.

In **Incorporating the Experience of Other Countries in the Formulation of our New Planning Law**, Prof. Rachel Alterman of Haifa's Technion discusses what can be learned from Britain, France, Germany, Sweden and others.

Dr. Eliyahu Borochof of Tel Aviv University writes on the **Economic Aspects of Moving the Military Industries**. In his view, the parties involved would be deluding themselves to think that the move could be financed from the sale of the lands on which the industries now stand, near Herzliya and Ramat Hasharon.

Dr. Dov Gavish of the Hebrew University surveys a process lingering on from the Mandate period in **Land Disposition - Forecast and Reality under the British Mandate**.

Aharon Yaffe, in **Features of the Land Redemption Process in Beit She'an**, enriches the issue with an historical survey and description of a chapter in the annals of Zionist settlement whose lessons remain valid.

Doron Cohen and Dr. Gerald Kuslansky discuss **The Application of G.I.S. to the Process of Registering Public Housing**. They suggest that a solution to the backlog in registration may be advanced by integrating the analytical method recently adopted by the Israel Survey Department with Tabu (the Land Registry Office) and the Geographic Information Systems becoming popular around the world.

Adv. Avraham J. Shafat in **Revolution in the Regional Council** considers the relationship between land policy and regional councils as reflected by the latter's jurisdiction over most of the land in the state.

Also appearing in the issue is an article by Martin Crookston et. al., translated from *The Planner*, on **Planning in Jordan**. We hope that developments in our neighboring country will be of interest to our readers.

Efraim Orni reviews Dr. Dov Gavish's study, **From Land Agreements to the Map of Israel, 1920-1948**, published by the Itzhak Ben-Zvi Institute.

Yehuda Ziv, the former director of the Jerusalem district at the Israel Lands Administration, responds to E. Babay's article on the Eastern Negev, which appeared in *Karka* 34.

A brief review of the Institute's activities since the previous issue is presented in **Activities of the Institute**.

And finally, we invite readers to contribute articles. We would be happy to serve as an open forum for various problems related to land policy in Israel.

## EDITORIAL

The call for privatization resounds in the media and from political podiums. It is being proclaimed the wonder drug for remedying the economy and the means to improve the financial situation, although in many countries the experience of privatization has not lived up to its expectations and in many sectors it has culminated in social and financial failure. Economists and other experts disagree as to its benefits, its long-term effects and its impact on public welfare.

The demand for privatization has recently been directed also at our national land. Those who sounded it have come to regard the land as a mere asset, forgetting its central national value. They ignore, among other things, the role played by the national land reserves in the absorption of mass immigration in the Fifties and, again, only recently.

What would have become of the huge waves of immigrants had the government been required to purchase and supply land for housing, employment, culture and health from that much lauded source - a free market?

Inasmuch as land is our concern, the present issue opens with an article by **Gideon Witkon**, director general of the Negev University and the former director of the Israel Lands Administration, entitled: **Should the Lands of the Israel Lands Administration be Privatized?**

The author presents the case for and against privatization and concludes by quoting from the summations of our institute's land policy forum on the question of public ownership of land as a device for population distribution and the achievement of national goals.

Prof. **David Pines** of Tel Aviv University analyzes **The Preference for Settlement across the Green Line as Reflected in the Direct Assistance Program for Housing**. The advantages accruing to a householder who chose to live across the Green Line rather than within it are clear - a subject of considerable public interest recently.

Prof. **Arnon Sofer** of Haifa University opens the discussion **On National Master Plan 31** recently approved by the government - a subject on the agenda of the institute's land policy forum. His **reflections and objections** lead Prof. Sofer to the startling conclusion that 800,000 people can be settled in the heart of the country, around the Tel Aviv area, without this being "initiated" by a master plan.

In his article, **The Planning and Development of the Hill Axis**, Prof. **Elisha Efrat** of Tel Aviv University voices considerable doubt about the program's ability to increase the Jewish population in the area. On the positive side, the program aspires to disperse the population away from the center.

In **Land Policy during Immigration Periods - a Re-evaluation or How the Land Became a Scapegoat**, economist **Israel Kurz** censures hasty decision making in the field

## CONTENTS

	Editorial (Heb.)	1
<b>Gideon Witkon</b>	Should the Lands of the Israel Lands Administration be Privatized?	3
<b>Prof. David Pines</b>	The Preference for Settlement across the Green Line as Reflected in the Direct Assistance Program for Housing	10
<b>Prof. Arnon Sofer</b>	On National Master Plan 31 - Reflections and Objections	19
<b>Prof. Elisha Efrat</b>	The Planning and Development of the Hill Axis	24
<b>Israel Kurz</b>	Land Policy during Immigration Periods - a Re-evaluation or How the Land Became a Scapegoat	31
<b>Prof. Rachel Alterman</b>	Incorporating the Experience of Other Countries in the Formulation of our New Planning Law	35
<b>Dr. Eliyahu Borochoy</b>	Economic Aspects of Moving the Military Industries	44
<b>Dr. Dov Gavish</b>	Land Disposition - Forecast and Reality under the British Mandate	46
<b>Aharon Yaffe</b>	Features of the Land Redemption Process in Beit She'an	52
<b>Doron Cohen</b> <b>Dr. Gerald Kuslansky</b>	The Application of G.I.S. to the Process of Registering Public Housing	60
<b>Avraham J. Shafat</b>	Revolution in the Regional Council	63
<b>Martin Crookston et.al.</b>	Planning in Jordan	68
<b>Efraim Orni</b>	From Land Agreements to the Map of Israel, 1920-1948	76
<b>Yehuda Ziv</b>	Response to E. Babay on the Eastern Negev	77
	Activities of the Institute	78
	Editorial	79

---

"Karka" - published by the Land-Use Research Institute, 43 King George St., P.O.B. 283, Jerusalem 91002, Tel.: 02-246828

Editor: **A. Poznanski**

Editorial Board: **S. BenShemesh and A. Poznanski**

The opinions expressed in the articles are those of the authors.  
All rights reserved by the Land-Use Research Institute.

---

Typsetting: Hazon-Fetaya, jerusalem      Tel: 02-827660  
Printed in: Shai, jerusalem              Tel: 02-247602

35

# **karka**

(LAND)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE  
JERUSALEM, ISRAEL

DECEMBER 1992