

36

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

תוכן העניינים

1	דבר המערכת	
3	קליטת עלייה, תפרוסת אוכלוסייה ותעסוקה בתפיסה תכנונית חדשה	פרופ' אלישע אפרת
14	מקומה ומטרתה של תמ"א/31 - תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ולפיתוח ולקליטת עלייה	דינה רצ'בסקי
19	הבנייה בשנתיים האחרונות והשלכותיה על המדיניות הקרקעית	ד"ר אליהו בורוכוב
27	הרחבת שימושים בקרקע והשלכותיה התכנוניות ניצני עיצוב רשויות, ומדיניות הקרקע הממלכתית במדינת ישראל (חלק א')	דן רז פרופ' רות קרק
31	קרקע הלאום - מערך "מקודש" לערך "משומש"	ד"ר יוסי בן-אראצי
45	ואדי אל קבאני	לאה דוכן-לנדוי
58	רמות - דיוקנה של שכונה חדשה בירושלים	אהרון יפה
65	קרקע ומקרקעין בישראל, תרחיש לקראת שנות ה-2000, זווית אישית	ירמיהו אלוני
77		
80	מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע	
83	Editorial	

"קרקע" — ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע, רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל' 02-246828

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

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

סדר, עימוד והדפסה: חזון פתיה י-ם, טל' 827660

קדקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

יוני 1993

דבר המערכת

אנו פותחים את החוברת במאמריהם של הפרופסור אלישע אפרת, והאדריכלית דינה רצ'בסקי - המוקדשים לתוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ולפיתוח ולקליטת עלייה, תמ"א 31. תוכנית זו, שהיא גורלית לפיתוח הארץ בעשור הקרוב - היוותה גם חומר לימוד רב-עניין בתוג למדיניות קרקעית שעל-יד המכון. התוכנית שנערכה על-ידי צוות המורכב ממיטב המתכננים - היא ייחודית בכך שלא שמה לעצמה מטרת המנותקות מהמציאות. התוכנית מודעת לאי-הוודאות בהתפתחותה של מדינה כה דינמית כמדינתנו, ומתחשבת בתנאים הגיאופוליטיים שאנו תלויים בהם. התוכנית מבטיחה מנגנון מעקב קפדני וביקורת מתמדת, תוך כדי ביצועה, ומאפשרת לערוך שינויים במהלכה.

הנושא מחייב אותנו להמשיך, גם בעתיד, להקדיש בבטאוננו מאמרים שידונו בביצוע התוכנית ובשינויים שיחולו בה.

פרופ' אלישע אפרת מאוניברסיטת תל-אביב, במאמרו "קליטת עלייה, תפרוסת אוכלוסייה ותעסוקה בתפיסה תכנונית חדשה" מנתח את התפיסות הבסיסיות שבתוכנית תמ"א 31, וכן בנושאים העיקריים של התוכנית, כגון: מוקדי צמיחה מטרופוליטניים המתוכננים ומידת הצורך בהם, הקליטה הישירה של העולים לעומת בעיות תפרוסת האוכלוסייה והתעסוקה, התייחסות לתוכניות ממשלתיות מקובלות והערכה כללית של משימותיה וחיובותה של תמ"א 31.

האדריכלית דינה רצ'בסקי, מנהלת אגף תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות, ויו"ר צוות העורכים של תמ"א 31, במאמרה "מקומה ומטרתה של תמ"א/31, תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ולפיתוח ולקליטת עלייה" מתארת את הרקע לעריכת התוכנית, את עקרונותיה, הרכבה ומבנה, ואת המתודולוגיה של הכנת התוכנית.

ד"ר אליהו בורוכוב מאוניברסיטת תל-אביב, במאמרו על "הבנייה בשנתיים האחרונות והשלכותיה על המדיניות הקרקעית" מציין כי ההיצע של הקרקעות הזמינות לבנייה שבניהול מינהל מקרקעי ישראל בתקופה הנסקרת - היה מצומצם באזורי המרכז לעומת המצב באזורי הפיתוח, ולכן בנה משרד הבינוי והשיכון באזורי הפיתוח חלק ניכר מן הדירות. המחבר מבקר את הפרשת הקרקע החקלאית.

האדריכל דן רו, מתכנן מחוז תל-אביב, במאמרו "הרחבת שימושים בקרקע והשלכתה התכנונית" מעורר את הבעיה התכנונית החשובה של נושא מאמרו, ותובע מן המתכננים לקבוע את "המסה הקריטית" אשר כלפיה לא יהיה ערעור. הרחבתה של "המסה" עלולה לגרום להפרת שיווי המשקל ושל ההרמוניה באזור התכנון.

פרופ' רות קרק מן האוניברסיטה העברית, במאמרה "ניצני עיצוב רשויות ומדיניות הקרקע הממלכתית במדינת ישראל" מעשירה את החוברת בנושא, המביא את הממצאים הראשוניים של מחקרה על השנים הראשונות לקום המדינה. היתה זו תקופת פריחה בפיתוח רעיונות ועקרונות מדיניות קרקעית, ותחילת יצירת דפוסי הממשל. בעת ההיא בלטה, בתחום ניהול הקרקעות, דואליות בבעלות המדינה ובעלות הקרן הקיימת לישראל. אנו מצפים בעניין רב להמשך המחקר ולמאמרה הבא של פרופ' קרק, שיתייחס לתהליכים שהביאו להקמת מינהל מקרקעי ישראל.

ד"ר יוסי בן-ארצי מאוניברסיטת חיפה, במאמרו "קרקע הלאום - מערך 'מקודש' לערך 'משומש'" דן בתמורות בתפיסת המושג של הקרקע הלאומית, ובמעמדה כערך וכאידיאה. לדעתו של המחבר - שינויי הערכין שאנו עדים להם בזמננו, מחייבים להזכיר לממונים על הנכסים הקרקעיים של הלאום, את הבסיס המוסרי עליו נשענת פעולתם.

גב' לאה דוכן-לנדוי במאמרה על "ואדי אל קבני" מתארת את התהליכים המשפטיים הסבוכים של פרשת רכישת הקרקעות הנמצאות מזרחה לואדי חוארת. רכישה זו היוותה חלק מפעולה היסטורית של גאולת הקרקעות ששמן היום עמק חפר, ושנעשתה על-ידי יהושע חנקין בשליחות חברת הכשרת היישוב וקרן קיימת לישראל.

מר אהרן יפה במאמרו "רמות" - דיוקנה של שכונה חדשה בירושלים" מצייר את דיוקנה של שכונת רמות, שהיא חוליה בטבעת השכונות שניבנו לאחר מלחמת ששת הימים, אשר שינו את גבולות העיר ותרמו לדמותה לשנים הבאות. כיום רמות היא אחת מהשכונות הגדולות והמוצלחות של ירושלים, ואוכלוסייתה מונה 40,000 נפש.

המהנדס והשמאי ירמיהו אלוני נותן חופש לדמיונו הפורה, ומציג במאמרו תרחיש "קרקעות ומקרקעין בישראל לקראת שנות ה-2,000 - זווית אישית". הספרות הבדייונית הקדימה את החיזוי המדעי וזוכה בהתעניינות הצבור. הקדשנו מקום למאמרו של המהנדס אלוני, על-מנת "לאפשר פסק-זמן ואתנחתא מהעשייה היום-יומית הלוחצת".

לאחר המאמרים הנ"ל מובאת סקירה קצרה על פעולות המכון מאז הופעתה של חוברת "קרקע" הקודמת.

לסיום, אנו פונים אליכם הקוראים, לחזק את הקשר עם כתב העת שלנו - הן על-ידי כתיבת מאמרים והן על-ידי הבעת משאלות ו/או הערות, לגבי תוכן בטאונו וצורתו. בעזרתכם נוכל לעמוד בהתמודדותנו עם אתגרי המדיניות הקרקעית העוברת בימינו זעזועים, שיקבעו את המשטר הקרקעי במדינתנו לשנים הבאות.

קליטת עלייה, תפרוסת אוכלוסייה ותעסוקה

בתפיסה תכנונית חדשה

אלישע אפרת

בחודש ינואר 1993 אישרה הממשלה את תוכנית המתאר הארצית לקליטת עלייה, תפרוסת אוכלוסייה ותעסוקה, הקרויה תמ"א/31, אשר הוכנה בידי צוות בין-תחומי רב-היקף מטעם מינהל התכנון של משרד הפנים. התוכנית נועדה להסדיר את הנושאים המרחביים הקשורים בקליטת גלי העלייה ההמונית שהחלו להגיע לישראל מאז סוף 1989 והנמשכים עד עצם היום הזה, בכל האמור למגורי אוכלוסייה ותעסוקתה במרחב. התוכנית פורסמה מאז ברכים וההתייחסויות אליה שונות ורבות-פנים. מטרתו של מאמר זה היא לנתח את התפיסות התכנוניות העיקריות שבתוכנית, כפי שמצאו את ביטויין בכרכים העבים שנתלוו לתשריט, וזאת על רקע העקרונות המסורתיים לתכנון פיסוי של תוכניות מתאר ארציות שקדמו לה. הנושאים שבהם ידון המאמר הם: הרקע לתוכנית, מטרותיה והחידושים שבה; התפיסה של מוקדי צמיחה מטרופוליטניים, המהווים בסיס לתוכנית, ומידת הצורך בהם; התהוות דגם הקליטה הישירה של העולים לעומת תפרוסת האוכלוסייה והתעסוקה כפי שהיא מוצעת בתוכנית; תפיסות התוכנית מול תוכניות ממשלתיות מקבילות שהוכנו לאחרונה; והערכה כללית לגבי ערכה וחשיבותה של התוכנית לקראת שנת 2000.

הרקע לתוכנית, מטרותיה ועיקרי החידושים שבה

מאז סוף 1989 עמדה מדינת ישראל, כאמור, בפני גלי עלייה גדולים, בעיקר מרוסיה ומחבר העמים. גלי העלייה מצאו את רוב גורמי הממשלה במצב של היעדר תוכניות מגירה למצבים מיוחדים מעין אלה. כן נתגלה היעדר של מדיניות ברורה מטעם הממשלה בכל האמור לדרך ולשיטה שבהן יש לקלוט את העולים בתנאים של לחץ הגירה.

התוכניות הארציות והמחוזיות שהוכנו בעבר לא ענו על המצב הדמוגרפי החדש שנוצר. היה זה אירוע בלתי צפוי שגרם, בין היתר, לזעזוע בעקרונות התכנון הפיסי המסורתיים שהתגבשו בעבר. אולם בה בעת גם בוצעו על-ידי הממשלה, העיריות וגורמי ציבור אחרים פעולות מיידיות ודחופות כדי למצוא מענה הולם לתופעת העלייה המסיבית. עם זאת גברה הסכנה, שיותר מדי עובדות בנושא העלייה תיקבענה בזמן קצר, והן עלולות לחרוג מקווי התכנון הארציים והמחוזיים המקובלים. המחשה לכך ניתנה על-ידי הקמת ועדות הול"ל, שדנו בהליכי תכנון מקוצרים לבניית מגורים לעולים, וכן על-ידי ההצבה החפוזה - במקומות רבים בארץ - של אלפי קרוואנים שחיבלו לא-מעט במרקם התכנוני של הרשויות המקומיות, שנאלצו לייעד שטחים למטרות שלא נקבעו בתוכניות בניין-העיר שלהן. מכאן, שעלה הצורך לערוך במהרה תוכנית ארצית אסטרטגית לקליטת עלייה ולתפרוסת אוכלוסייה על מנת לתת גיבוי לפעולות הממשלה ולגורמים הממלכתיים השונים.

ניתן להניח, שבהיעדר הכוונה תכנונית ממשלתית, נקבעו רוב קווי המדיניות לתוכנית זו על-ידי המתכננים עצמם, תופעה לא חדשה במערכת התכנון בישראל.

המטרה העיקרית שהוצבה בפני תמ"א/31 היתה עריכת תוכנית-אב פיסיקה לקליטת עלייה ולתפרוסת אוכלוסייה ותעסוקה לטווח של חמש שנים (1990-1995) עם ציון כיווני פיתוח לטווח שנים ארוך יותר, עד לשנת 2000 ואף מעבר לה. הנושא המרכזי הנדון בכל פרקי התוכנית הוא יישובם ושיכונם של 1.2 מיליון עולים עד לשנת 1995 כאשר אוכלוסיית המדינה תגיע ל-6.13 מיליון נפש, מהם 5.14 מיליון יהודים. פירושו של דבר הוא, להציע תוכנית-אב אשר תתאים לקליטת 200,000 עולים לשנה, לבר מן הריבוי הטבעי של האוכלוסייה הוותיקה. כמו כן להציע אסטרטגיה אחידה של פעולות ממשלתיות וציבוריות ולגרום להרחבת היסוד הטריטוריאלי של פריסת האוכלוסייה בישראל תוך הקטנת פערים אזורים, הפחתת לחצי הפיתוח על מרכז הארץ וביסוס המצב הדמוגרפי החדש על תשתית פיסיקה ועל תעסוקה.

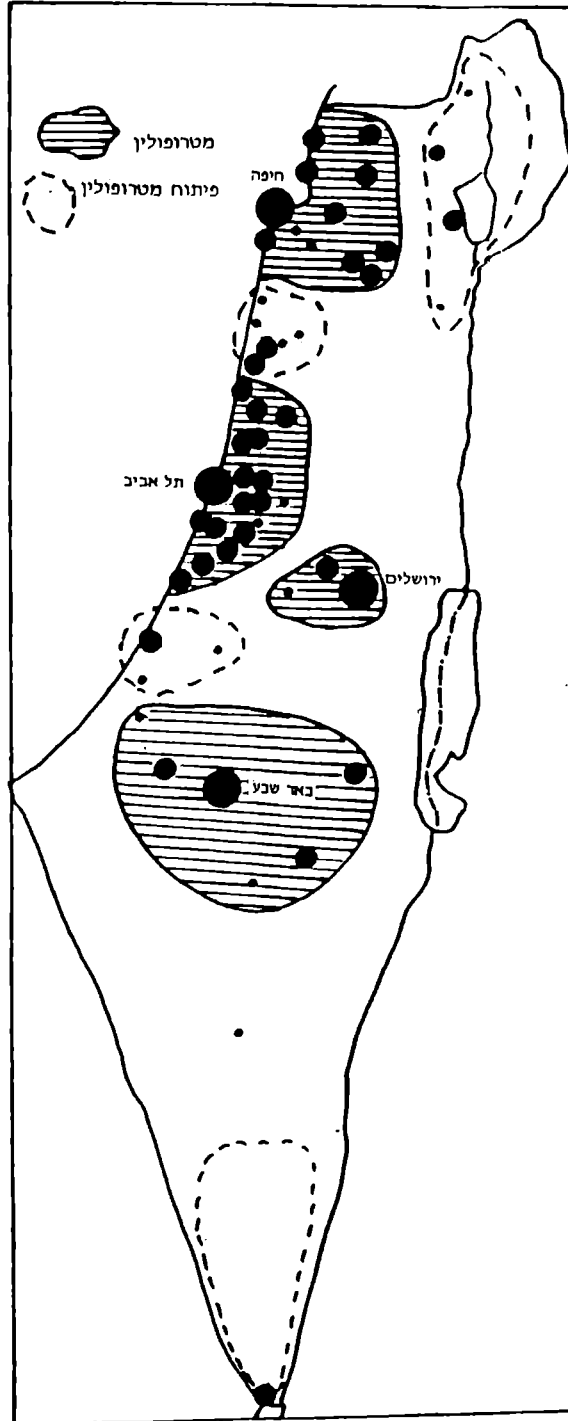
עיקרי החידושים שהובאו בתוכנית הם ההכרה בעובדות החדשות שנוצרו על-ידי העולים עצמם בשנים האחרונות, כבסיס לתכנון עתידי; התוויית התכנון הפיסי על רקע מאפייניה ותכונותיה של אוכלוסיית העולים ודרך התפרסותה הטבעית במרחב; נטישת דגם פיזור האוכלוסייה המסורתי שהושתת על ההיררכיה של עיירות הפיתוח; ביסוס התכנון הפיסי על התיישבות עירונית, על תעסוקה שלישונית בשירותים, במדע ובטכנולוגיה; ריכוז הפיתוח בארבעה אזורים מטרופוליטניים עם שדות תעסוקה, ולא על דגם היררכי; וכן תכנון תפרוסת האוכלוסייה בעתיד במערכים עירוניים רצופים אשר יתפרסו מתוך המרכזים המטרופוליטניים תוך כדי התפזרות הדרגתית וללא דילוג יתר במרחב.

באורח מפורט יותר דוגלת התוכנית בצורך לפתח ציר לאומי בין ירושלים לתל-אביב כאזור הליבה של ישראל; להתייחס אל חיפה כאל בירת הגליל; לפתח את באר שבע כמטרופולין של הנגב; להתייחס אל הגליל המרכזי והמזרחי בעדיפות פיתוח משנית; לראות את ההתיישבות הכפרית בעדיפות נמוכה וכמשלימה בלבד את הפיתוח העירוני; לפתח באופן הדרגתי מרכזים עירוניים כטבריה, כרמיאל, חדרה, אשקלון ועוד; להתייחס אל הפריפריה בעתיד רחוק יותר, לאחר שתתבסס הליבה במרכז הארץ; לחזק את צירי הזיקה המטרופוליטניים לסביבתם הקרובה על בסיס תעסוקה במפעלים קיימים; וכן לקדם את התוכנית על ציר של זמן תוך קביעת מועדים לביצוע. השינויים הכולטים ביותר הניכרים בהם, אפוא, לא לפרוסת אוכלוסיית העולים כדי לקיים גבול מדיני או ספר; נטישת חזון ההתיישבות כפריפריה, שלמעשה לא התגשם במלואו, והסתגלות אל מציאות חדשה אשר העולים היתו ב-3-4 השנים האחרונות; השתחררות ממוסכמות של אכלוס הפריפריה בהתיישבות חקלאית; מתן עדיפות למישור החוף על בסיס תעשייה ותעסוקה תוך הישענות על צירי תחבורה, ככביש מס' 6 ואחרים.

מוקדי הצמיחה המטרופוליטניים

תוכנית המתאר הארצית תמ"א/31 מציעה, בין היתר, פתרונות אכלוס ותעסוקה בארבעה אזורים מטרופוליטניים בישראל, שהם: תל-אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע, וכן יצירת "ליבה לאומית" בין האזורים המטרופוליטניים של תל-אביב וירושלים (צויר 1).

ציור 1 : מוקדי פיתוח מטרופוליטניים



השימוש במנוח מטרופולין נראה מוגזם למדי לגבי מדינת ישראל, כאשר המדובר הוא בערים בגודל בינוני בלבד, ואולי פחות מוגזם ביחס לתל-אביב, כי למעשה אין עדיין בארץ מטרופולין הראוי לשמו. מטרופולין מוגדר בספרות המקצועית כעיר בעלת מיליון תושבים ומעלה, שבה לפחות חצי מיליון תושבים מתגוררים במרחק של 30 דקות נסיעה מהמע"ר, עם מערכת שירותים מסיבית הכוללת כבישים, מסילות ברזל, שדות תעופה וכד', ועם ריכוז גדול של מפעלים. ירושלים לא נחשבה אף פעם למטרופולין בעברה ההיסטורי. מבחינה גיאוגרפית היא חסומה במדבר ממזרח, ויש בה מורדות הרריים במערב עם קשיי טופוגרפיה לבינוני עירוני. מטרופולין אינו מתפתח, בדרך כלל, בתנאים גיאוגרפיים קשים כאלה, וכעיר הררית בגובה של 800 מ' מעל פני הים ובמרחק 60-70 ק"מ ממנו, אין לה סיכוי לכך. מבחינה תכנונית יש לראות את ירושלים כמעין "אי תכנוני" בעל אופי ייחודי, עם תחום התפרסות הצמוד מאוד להר, שאינו חופשי להתפרס כפי שהדבר קורה במטרופולינים בעולם. מפות הקושרות בין בית לחם מדרום, רמאללה מצפון, בית שמש במערב ומעלה אדומים ממזרח כמטרופולין ירושלים, חוטאות למציאות משום שהמדובר הוא בפריפריה עירונית מעורבת ומרוחקת מבחינה פיסית ואתנית, שבה פיתוח וגידול של מטרופולין מוטל בספק. ירושלים היא עיר פרובלמטית, שמתגוררים בה כשליש חילוניים, כשליש חרדים וכשליש ערבים. לפחות לשני שלישים מאוכלוסייתה אין כל קשר לקליטת עלייה, ולכן אין העיר יכולה לשמש בסיס לאותה מטרה שהתוכנית הציבה. קביעת ירושלים כאחד משני הקטבים של הליכה הלאומית הינה בלתי סבירה לתפקוד זה. אגב, התוכנית גם צופה בירושלים 100,000 עולים עד לשנת 1995, בעוד שעד סוף שנת 1992 הגיעו אליה כ-30,000 בלבד, בעת שמחצית מטווח התכנון של התוכנית כבר עברה.

פרובלמטי לא-פחות הוא ציר הפיתוח מערכה, לעבר פרוזדור ירושלים, האמור לחבר בין שני קוטבי הליכה. יש לזכור, שהפרוזדור לא תוכנן מעולם כחלק מאזור מטרופוליטני. הוא התפתח כאזור של שימור נוף, יעור והתיישבות כפרית. כפיפת שער הגיא מקשה על פיתוח ליניארי כלשהו ועל החיבור בין שני המעגלים האורבניים הקונצנטריים שמסביב לירושלים ולתל-אביב (ציור 2). דומה, שישנו כאן נסיון לחבר בין שני אלמנטים אשר אינם יכולים להתאחד אורגנית, גם לא פיסית ותכנונית, ולכן נראה הדבר שגוי מבחינה קונצפטואלית.

שאלה נוספת העולה בתחום זה היא, האם חיפה צריכה לשמש מוקד מטרופוליטני למרחב הצפון כפי שצוין בתוכנית? המדובר במוקד מטרופוליטני נרחב למדי עם מעגלים אורבניים קונצנטריים המקיפים את הקריות עד לעכו כאשר מוקד זה נתמך בציר הגבעות של הגליל המערבי בכיוון צפון-דרום בין מעלות, כרמיאל, נצרת-עילית ועפולה (ציור 3). מצד אחד מופיעים במרחב זה מוקדי תעסוקה במפרץ חיפה, אולם חיפה כמרכז עירוני לגליל נמצאת אקסצנטרית, מה גם שלא הצליחה בתפקודה כבירת הגליל גם בעבר. ההישענות של הגליל על חיפה היתה ברוב השנים בלית ברירה, מאחר ששום מרכז עירוני במרחב זה לא היה מסוגל לתפוס את מקומו בתפקוד-על. יש גם לזכור, שחיפה הלכה וירדה במשך השנים, ואילו זיקתה למישור החוף היתה חזקה יותר מאשר לגליל. התוכנית חוזרת, משום-מה, אל חיפה כמוקד מטרופוליטני למרחב הצפון ואינה מציעה כל פתרון לגליל עצמו. אין אף עיירת פיתוח שהתוכנית רואה בה מוקד פוטנציאלי למרחב זה, לא נצרת-עילית ולא כרמיאל. כדי לתמוך באזור המטרופוליטני של חיפה מציעה התוכנית ציר עורפי של יישובים ומרכזי תעסוקה בין-אזוריים בכיוונים המנוגדים לתוכניות המחוזיות והאזוריות שעובדו עבור מחוז הצפון בעבר.

דגם הקליטה הישירה בישראל

השאלה הנוספת המתעוררת ביחס לתוכנית המתאר הארצית תמ"א/31 היא, האם תפרוסת העולים שהגיעו לישראל בשלוש השנים האחרונות אכן מתרחשת בהתאם למדיניות פיזור האוכלוסין הרצוי או שמא יש בתפרוסת זו תופעות אחרות שלא נחזו מראש.

מאז סוף שנת 1989 ועד סוף 1992 הגיעו מרוסיה כ-420 אלף עולים המהווים כ-10% מכלל האוכלוסייה היהודית בישראל. ניתן היה להניח, ששיעור כה גבוה של עולים בפרק זמן כה קצר יגרום לשינוי משמעותי בתפרוסת האוכלוסייה בישראל, במיוחד לאור העובדה, שכל התוכניות בנושא זה שהוכנו בעבר התבססו על עלייה מסיבית שאמורה היתה לשפר ולתקן את דגם הפיזור שנתהווה בשנות ה-50. עם התייצבותם של שיעורי העלייה מרוסיה על 50-80 אלף עולים לשנה בעתיד הקרוב נשאלת השאלה, היכן השתכנו עולים אלה בשלוש השנים האחרונות ומה היתה מידת השפעתם על שינוי המערך היישובי של מדינת ישראל.

עד 1983 לא היתה העלייה מברית המועצות בעלת משמעות רבה בתפרוסת האוכלוסייה של ישראל. רובה התרכז במישור החוף, בערים הגדולות ובערי-מושבה, ואילו אל עיירות הפיתוח עברו 10.5% בלבד. עלייה זו גם לא שינתה באורח משמעותי את מגמות הפיזור כפי שנקבעו בראשית שנות ה-50. על אף שבכבר ניתן היה לכוון אוכלוסייה זו באמצעות מרכזי קליטה, היא לא נטתה להתפרס על פני הפריפריה של המדינה.

מסתבר, שהעלייה הנוכחית מרוסיה אינה שונה במהותה מזו שבשנים עברו, לא ברקעה הכלכלי והתרבותי, ולא במנטליות של העולים. היא מורכבת ברובה מאוכלוסייה עירונית בעלת מקצועות חופשיים ובעלת השכלה. עולים אלה מגיעים ארצה לאו דווקא מטעמים אידיאולוגיים ציוניים, כי אם בעיקר מחמת מצוקה כלכלית וחברתית ברוסיה וההזדמנות שניתנה להם להגר בעקבות הגלסנוסט. לא ידוע עדיין אם עולים אלה רואים בישראל את יעד הסופי להגירה או יעד ארעי בלבד לקראת הגירה נוספת. השינוי במדיניות הקליטה שנקט על-ידי הממשלה לגבי עולים אלה באמצעות תהליך של קליטה ישירה, שמשמעה היה אי-התערבות מוסדית בהכוונת העולים למקומות יישוב ומתן בחירה חופשית לגבי מקום מגוריהם בסיוע בשכר דירה ומענקים שונים במסגרת סל קליטה, עשוי להוות אינדיקציה לגבי העדפת העולים בבחירת מקום מגורים כיום בישראל.

לפי נתוני המשרד לקליטת עלייה הגיעו ב-1989 מברית המועצות דאז 10,657 עולים. התפרסותם בריכוזים בני גודל שונה הראתה, שרק בחיפה ובנתניה נתהוו ריכוזים בני 1,000 נפש ומעלה. ריכוזים בני 500-1,000 נפש היו בקריית ים, בתל-אביב, בבית ים, בחולון, בראשון לציון, ברחובות ובירושלים. ביתר חלקי הארץ היו הריכוזים של עולי ברית המועצות קטנים ביותר. הקליטה הישירה התפזרה, למעשה, ב-31 יישובים שבמישור החוף ובירושלים.

ניתן היה לצפות שהקליטה המסיבית של שנת 1990, שבמרוצתה הגיעו ארצה 184,198 עולים, תשפיע באורח משמעותי יותר על תפרוסת העולים בארץ. והנה בשנה זו נמצאו ארבעה ריכוזי עולים גדולים בני 10,000 נפש ומעלה בתל-אביב, בחיפה, בירושלים ובנתניה - כולן ערים ותיקות - ושבעה ריכוזים נוספים בני 5,000-10,000 נפש - במישור החוף. התפרסות העולים הגיעה בצפון עד לצפת, נצרת עילית, כרמיאל ועפולה, ואילו בדרום - עד לקריית גת, אשקלון, באר שבע וערד. פיזור קיצוני יותר הופיע בשיעורים קטנים בלבד. ריכוז יחיד של עולים ביהודה ושומרון היה באריאל, אך ההתיישבות בשטחים התבטאה בפחות מאחוז אחד. עיירות הפיתוח קלטו אז כ-12% מכלל עולי ברית המועצות.

מצב שונה נתהווה אז במרכז הארץ, באזור התחום בין נתניה בצפון לראשון לציון בדרום. מתוך 194,855 עולים שנקלטו בקליטה ישירה בשנים 1989-1990, הגיעו למרכז הארץ כ-85,000, שהיוו 43.6% מכל העולים באותה תקופה. תל-אביב ונתניה קלטו כ-38% מן העולים, ואילו חולון, בת ים, ראשון לציון ופתח תקוה - כמעט את כל היתר.

תפרוסת העולים לא השתנתה באורח יסודי גם בשנים 1991 ו-1992. לא ניכר היה שינוי בולט בפיזורם של 147,400 העולים שהגיעו בשנת 1991. חל גידול מסוים במספר העולים שפנו לכפר סבא ולרעננה, וכן לנצרת עילית, לטבריה ולמגדל העמק, ואילו בדרום היה גידול מסוים בירוחם ובמצפה רמון. בשטחים חלה ירידה באריאל וגידול במעלה אדומים, אולם שיעור ההשתכנות בהם בשנה זו לא היה יותר מאשר 0.73% מכלל העולים. ההשתכנות בעיירות הפיתוח נותרה יציבה בשיעור של 13%. עם זאת, על אף גידול מסוים שחל בפיזור העולים בנגב הצפוני ובגליל התחתון לא ניכרה כל ירידה בשיעור העולים שהשתכנו במרכז הארץ.

בשנת 1992 חלה ירידה ניכרת במספר הכללי של עולי רוסיה, שהגיע לכ-70,000 בלבד. ריכוזי עולים בני 1,000-5,000 נמצאו בערי גוש דן, בחיפה והקריות, בנצרת עילית, בכרמיאל, בירושלים, באשדוד, באשקלון ובבאר שבע. במידה שניכרה מידה מסוימת של התפזרות, הרי היתה היא בטווחים מרחביים קצרים, מחיפה לנפת עכו ועמק יזרעאל המערבי או מאשדוד לנפת אשקלון.

אם נבחן את התפרוסת העולים בקליטה ישירה בשנים 1989-1992 בארבעת המחוזות: הצפון, המרכז, הדרום וירושלים נמצא, שהצפון קלט בשנים 1990-1991 כשליש מן העולים, אך ירד ב-1992 ל-23% בלבד; המרכז קלט בכל השנים האלה למעלה ממחצית מכל העולים; הדרום קלט בכל השנים פחות מ-10% ורק בשנה האחרונה עלה ל-11%; ואילו ירושלים אשר קלטה ב-1989 כשליש מכל העולים, ירדה ב-1992 ל-14% בלבד.

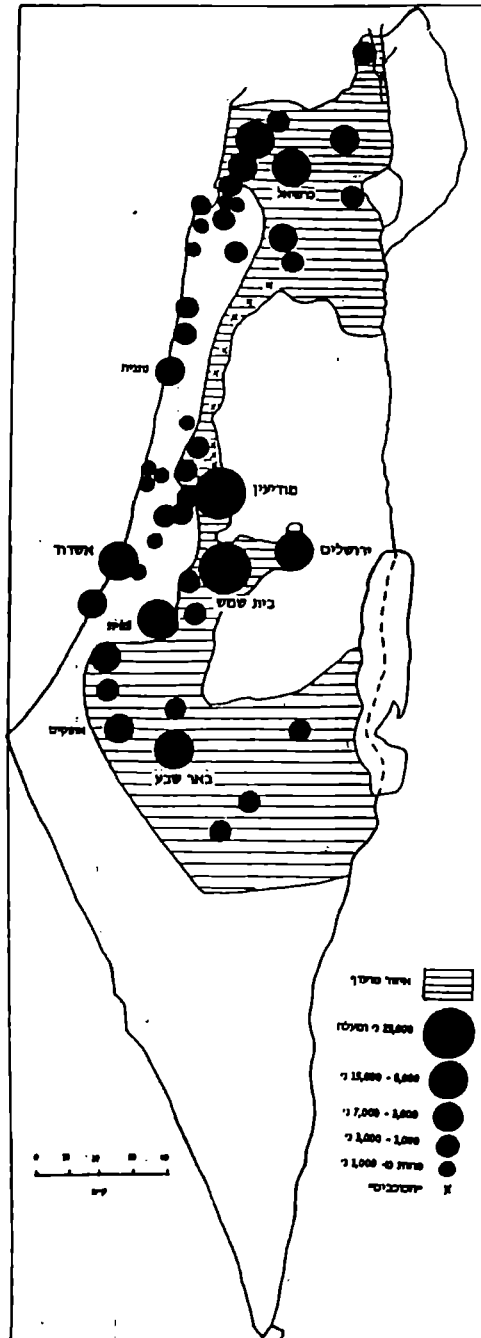
המסקנות העיקריות המתבקשות מן התפרוסת המרחבית של עולי רוסיה, שנקלטו בקליטה ישירה עד היום, הן כדלהלן: אין אצל עולים אלה מגמות של התיישבות בספר; אין אצלם נטייה מיוחדת להתגורר בשטחים; עולים אלה לא שינו את תפרוסת הריכוזים של יוצאי ברית המועצות בעבר; אין לעלייה הרוסית הנוכחית השפעה רבה על תפרוסת האוכלוסייה בישראל; קיימת מגמה מובהקת אצל עולי רוסיה להתגורר בגוש דן; וקיימת אצלם נטייה בולטת להתגורר ביישובים עירוניים ותיקים שבמישור החוף.

תופעת הקליטה הישירה של עולי רוסיה מאז סוף 1989 ועד היום, העשויה לשמש אינדיקציה ליעילות התוכניות לפיזור האוכלוסייה בישראל מראה, שנטיית העולים החדשים אינה תואמת כלל את מגמות הפיזור הרשמיות אל הפריפריה ואל ההר. הקליטה הישירה הביאה עד כה לתוצאות המנוגדות למטרות הפיזור הממשלתיות. מאחר שהמדובר הוא בהרכב דמוגרפי וכלכלי שונה של עולים, שאינו דומה לזה של שנות ה-50, ספק רב אם הכוונתם של עולים אלה אל מקומות יישוב שמחוץ לתחום התפרוסתם הטבעי, תביא לתוצאות רצויות, מה גם כאשר מוצעת להם השתכנות בבנייה טרומית או במגורי קרוואנים וללא מקורות תעסוקה מקומיים.

דומה, שנוצר עתה מצב דמוגרפי חדש בישראל אשר מחייב היערכות מרחבית שונה מזו שנקטה בעבר. דווקא מישור החוף חייב יהיה לשמש יעד גיאוגרפי עיקרי לקליטת עולי רוסיה, ובמיוחד ביישובים הוותיקים הגדולים והבינוניים שבו, על מנת שלא לאבד גלי עלייה אלה מטעמי ריחוק, חוסר תעסוקה ומגורים באזורים דלי-רווחה. מכאן, שאין מקום להגזים ביכולת הפיזור של עולי רוסיה ויש לשאוף לאכלסם בעיקר במקומות בעלי פוטנציאל תעסוקתי, ואם לפזרם - מוטב אל

הפריפריה הקרובה של מרכז הארץ ולא מעבר לה הרחק בצפון ובדרום.

ציור 5 : אזורי עדיפות של משרד הבינוי והשיכון ליישובם של עולים



מעמדה של תמ"א/31 מול תוכניות ממשלתיות מקבילות

יש לזכור, שמקביל לתמ"א/31 התבצע תכנון מרחיב מצד גורמים ממשלתיים אחרים אשר אינו תואם לחלוטין את התפיסות הבסיסיות שהועלו בתוכנית הארצית שלעיל. התוכנית של משרד הבינוי והשיכון מימי אריאל שרון לבניית מגורים ל-200 אלף נפש עד שנת 1994 מצביעה על שתי ערים, מודיעין ובית שמש, האמורות לקלוט כל אחת עשרות אלפי עולים. ריכוזים של עד 15,000 עולים מיועדים לירושלים, לבאר שבע, לכרמיאל ולמעלות. ריכוזים של עד 7,000 עולים מיועדים לצפת, לנצרת עילית, לשדרות ולאופקים. קיימת בתוכנית זו הערפה ברורה לגליל המזרחי ולנגב הצפוני וכן לרצועת "12 הכוכבים" לאורך ה"קו הירוק" לשעבר. ערים מועדפות אחרות בתוכנית הן צפת ואשדוד. בתוכנית זו אין כמובן העדפות אכלוס לתל-אביב, לחולון, לבת ים, להרצליה ולחדרה, וכן לא לרבים מיישובי מישור החוף. המגמה היא לשכן את העולים, פחות או יותר, לפי מגמות פיזור אוכלוסין שהיו קיימות בשנות ה-50 (ציור 5).

תוכנית אחרת היא זו העוסקת בעדיפות פיתוח לאומית לעניין ההטבות הניתנות על-ידי משרדי הממשלה, התוחמת אזורים בעלי עדיפות א', ב' וללא עדיפות. רוב האזורים בעלי העדיפות שבתוכנית זו אינם תואמים את תמ"א/31, מלבד ירושלים ובאר שבע. בהרבה מקומות ההתאמה היא חלקית בלבד או חסרה. גם במפת אזורי העדיפות הלאומית לפי החוק לעידוד השקעות הון, המרחיבה את אזור עדיפות ב' בגליל, בפרוודור ירושלים ובנגב הצפוני, יש פער בין האזורים המודגשים בתמ"א/31 ובין אלה שהממשלה מציעה (ציור 6). מכאן, שבה בעת נעשו פעולות תכנון ממשלתיות עם אישור תוכניות, שאינן תואמות את התפיסה הבסיסית המבוטאת בתוכנית הארצית הנדונה.

ערכה וחשיבותה של התוכנית הארצית תמ"א/31

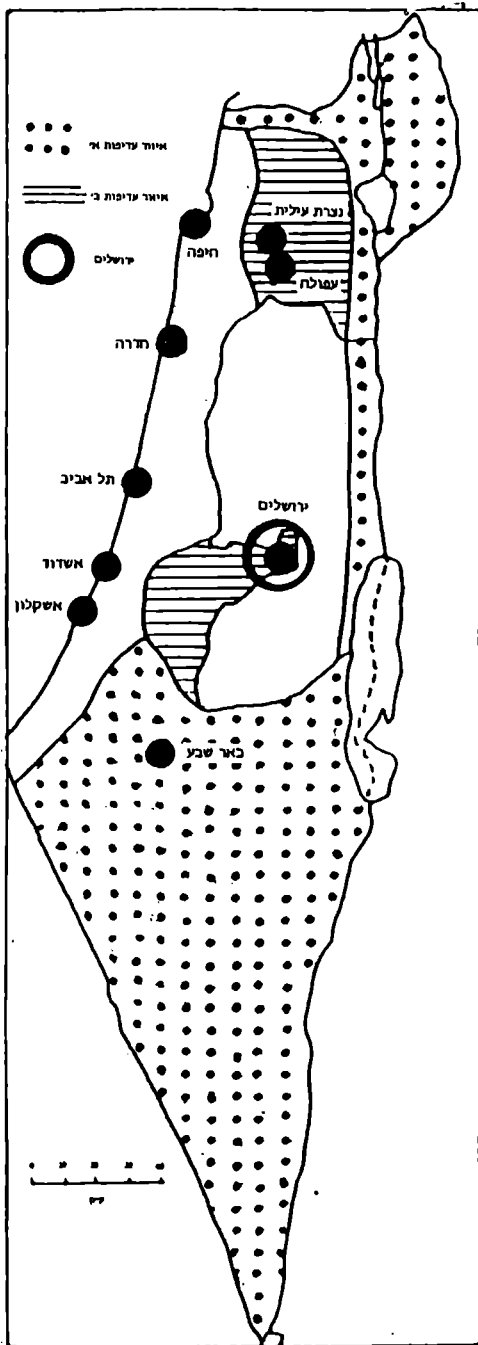
עם זאת ניתן לציין, שיש בתוכנית זו יסודות חיוביים לא-מעטים. היא הוכנה בזמן קצר של שנה, ובהתחשב באילוף זה, המוצר שהתקבל מרשים למדי. התוכנית מנסה לראשונה לשנות את מגמות הפיתוח במדינה, וזאת אף באורח דרסטי, עם הצגת חידושים בגישתה אל המרחב. היא טוענת למעבר מהיררכי - למוקדים מטרופוליטניים, מן הפריפריה - למישור החוף ולנגב הצפוני, מהתעסקות במגורים - להתרכזות בבעיות התעסוקה, מפתרונות רגיונליים - להישענות על צירי יוממות, מחלוקה שווה של המשאבים - לריכוזם במוקדי צמיחה נבחרים, ומביסוס תעסוקה על מקורות מקומיים - לביסוס של תעסוקה אזרית.

החסרון הבולט שבה הוא, שהיא נשענת על תחזית עולים מוגזמת מדי, שהסיכויים להתממשותה כה קלושים עד כי נראה, שלא יותר ממחציתה של התחזית עשויה להתגשם. התוכנית מופיעה אמנם כמהפכנית, אך עם זאת משלבת יותר מדי רעיונות מערביים, שאינם מתאימים לקנה המידה של ישראל. היא גם אינה מציעה פתרונות סבירים לגליל ולנגב. ההצעה לציר לאומי ירושלים - תל-אביב, כליבה הלאומית של ישראל, לא נראית כפתרון ראוי מנקודת מבט גיאוגרפית, וגם לא מנקודת מבט תכנונית. היא מזניחה את התפרוסת של עיירות הפיתוח כאלמנט היררכי בסיסי בפיתוח עתידי ומשאירה אותן בעדיפות נמוכה, בהדגישה דווקא את המוקדים העירוניים הגדולים.

דומה, שלא ימצא גורם ממשלתי או ציבורי אשר יסכים לתוכנית כולה ויקבלה כמקשה אחת. כל גורם פיתוח ייטול ממנה את הנושאים הרלבנטיים עבורו וימעט בחשיבותם של האחרים, אך זה

גורלה של כל תוכנית ארצית. בין אם יקבלוה ברובה ובין אם בחלקה, בוודאי שלא ניתן יהיה להתעלם ממנה.

ציור 6 : אזורי עדיפות לאומית על-פי החוק לעידוד השקעות הון



מקומה ומטרתה של תמ"א/31 - תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ולפיתוח ולקליטת עלייה

דינה רצ'בסקי

הרקע

באביב 1990, כשתמונת העלייה החלה להתבהר, הוברר למקבלי ההחלטות כי אנו עומדים בפני גל של עלייה המונית, ויש להתארגן במהירות לקליטת עלייה זו.

התברר כי האתגר שבפניו עומדים החברה והמשק הישראלי הנו התמודדות עם קליטת העלייה. מהי עלייה זו? מיוחדת במינה - חסרת הון פיזי אך עתירת הון אנושי ויכולת מוכחת ללמוד.

ההיסטוריה הכלכלית של ההתיישבות בארץ ישראל במאה העשרים הוכיחה תמיד האצה בצמיחה עם כל קליטת עלייה. לכן יש לקלוט, לשמר את העלייה ולעודדה. "קליטת העלייה" באותה עת, התפרשה על-ידי מקבלי ההחלטות בעיקר כיצירת קורת גג, ומוסדות התכנון השונים, אשר פעלו בהתאם לחוק התכנון והבנייה, נראו כלא מתאימים לטפל ביצירת מלאי תכנוני בן מאות אלפי יחידות דיור בזמן קצר ביותר.

שר השיכון, בתמיכת קבינט הקליטה והממשלה התקין תקנות לשעת חרום שנועדו לאפשר הקמת דיור בהליכים מזורזים. אולם בעקבות פסיקת בג"צ נייטש רעיון תקנות שעת חרום, והכנסת אישרה חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) המאפשר הסדרים מיוחדים לאישור מהיר של תוכניות בנייה למתן פתרונות תכנוניים מואצים לצורכי הדיור הגדולים, ולהקמת אזורי תעשייה.

החוקים והתקנות שנוספו בחוק ניסו לשמר את עקרונות התכנון הבסיסיים הנהוגים בישראל, תוך האצת התהליכים. אך למעשה אנו עדים לשינוי מהותי במבנה ההיררכי של מערכת התכנון.

הוועדות לבנייה למגורים ולתעשייה, שהרכבן מצומצם, מוסמכות לדון בתוך פרק זמן קצוב וקצר בתוכניות שונות, מהן כאלה המשנות לחלוטין תפיסות קיימות, והוראותיהן גוברות על הוראות תוכניות מתאר מחוזיות ומקומיות; כאשר הן משנות תוכניות מתאר ארציות, הן זקוקות לאישור המועצה הארצית בלבד ואף אישור זה חייב להינתן תוך זמן קצר ביותר.

לוחות המעקב הממוחשבים שבמשרד הפנים מראים כי בוועדות המיוחדות ככל המחוזות מצויות כיום בתהליכי תכנון שונים קרוב ל-500,000 יח"ד שמתוכנן אושרו למעלה ממחציתן. כמות זו אושרה ללא תוכנית מרכזית מסודרת, וללא ויסות ושילוב פיתוח של תעסוקה ותשתיות; עד עתה הוגש מספר זעום של תוכניות לאזורי תעשייה. בעיה קרדינלית נוספת בתוכניות אלו היא, שבשל ההליך המזורז, חלק ניכר מהתוכניות אינו ניתן למימוש מידי מאחר שטרם הוסדרו הליכי שחרור הקרקע מהתחייבויות וחוזים קודמים.

מצב זה מחייב את רשויות התכנון הלאומי בישראל לקיים פעילות נמרצת בתחום הארצי והמחוזי להשגת תיאום תכנוני מרבי ליצירת כלים, שינווטו את עבודת הוועדות המיוחדות, וכן כדי לתת תשובות בתחומים שבהם לא השיגו ועדות אלה הישגים - יצירת תעסוקה ותשתיות.

כדי להתמודד עם אתגר תכנוני זה יזם מינהל התכנון והביא בפני המועצה הארצית הצעה להכנת תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ולפיתוח לקליטת מיליון עולים בחומש הקרוב - תמ"א/31.

מטרת הפעילות התכנונית המרכזית של מינהל התכנון היא להשיג תיאום, בקרה ושילוב במערכת הכוללת ארבעה עמודי יסוד: תעסוקה, דיור, תשתיות ושירותים. מטרה זאת מתבצעת על-ידי הכנה סימולטנית של התוכנית הארצית - תמ"א/31 ושל התוכניות המחוזיות למחוז הצפון, למחוז הדרום ולמחוזות תל-אביב והמרכז. בכל אחת מהתוכניות המחוזיות כלולים שלבי ביצוע, כאשר שלב א' כולל תוכנית פיתוח כלכלית ומתייחס לאותה מדרגת זמן - שנת היעד של תמ"א/31. כך מתקיים הליך תכנון ארצי ברמת המקרו עם היוזן ומשוב של צוותי התכנון העובדים ברמה של התכנון המחוזי, במיקרו. הרעיון הוא ליצור בסיס משותף לפיתוח המתוכנן בטווח הקצר לחמש השנים הבאות, ושבסיס זה לא יעמוד בסתירה ליעדי הטווח הארוך.

תמ"א/31 - המטרות, העקרונות, המבנה ושלבי העבודה

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ראתה צורך חיוני בהכנתה של תוכנית מתאר ארצית משולבת לקליטת עלייה, שתהיה מבחינה אסטרטגית תוכנית פיתוח מרחבית בעלת גוון כלכלי-חברתי. לכן, בתוקף סמכותה, לפי סעיף 50 לחוק התכנון והבנייה, נתנה המועצה ביום 19.6.90 הוראה להכנתה של התוכנית האמורה. מתן הוראה זו היווה עיקר תגובת המועצה על הצעות החקיקה המואצת שהוגשו אל שולחנה. שר הפנים מינה את מינהל התכנון שבמשרדו כעורך התוכנית. מטרת העל, העקרונות, מבנה התוכנית ושלבי הכנתה נקבעו בהוראה זו.

1. מטרות התוכנית והעבודה

מטרת התוכנית - לגבש אסטרטגיה תכנונית משולבת לבנייה, פיתוח וקליטה של מיליון עולים בחומש הקרוב.
מטרת העל - קו מנחה מרכזי להכנת התוכנית - היא קליטה מרבית של תוספת אוכלוסייה וקידום של מדיניות פיזור האוכלוסייה, תוך שימור עתודות קרקע, משאבי טבע ואיכות הסביבה לטווח הרחוק.
על התוכנית לשלב היבטים פסיים, כלכליים וחברתיים ולתת דגש לשימותה המרבית של התזיה התכנונית שתגובש.

2. עקרונות התכנון

התוכנית מבוססת על חמישה עקרונות תכנוניים:

- א. בניית תהליך דינמי המסוגל לתת תשובות תכנוניות בלוח זמנים קצר ועל בסיס מיטב המידע המצטבר - תוך היוזן חוזר בזמן אמיתי.
- ב. גישה רב תחומית וגיבוש המלצות בראייה כוללת, תוך גמישות ושוליים של דרגות חופש.
- ג. מתן עדיפות לאלמנט התכנון היוזם על האלמנט המווסת.
- ד. שילובם של גורמים וגופים מחליטים בתהליך.

ה. התמודדות עם שינויים מהותיים במשתנים, ומתן תשובות לאי ודאות קשה כפרמטרים מרכזיים.

3. המבנה הארגוני

המערכת הארגונית להכנת התוכנית, ולהגשתה לאישור המועצה הארצית, הוקמה לפי המדרג הבא:

1. ועדת היגוי נרחבת להיגוי-על, בראשות אדריכל יהונתן גולני.
2. צוות עבודה מצומצם - "עורכי התוכנית" - לליווי צמוד בראשות דינה רצ'בסקי.
3. צוות מכיני התוכנית, הכולל צוותי תכנון רב תחומיים. במרכז על הכנת התוכנית נבחר הצוות בראשות עדנה ורפי לרמן.

4. שלבי ביצוע העבודה

התוכנית הוכנה על-פי השלבים דלהלן:

- שלב א' הערכת בסיס הנתונים, מיפוי המצב הקיים ויצירת מפת אילוצים תכנוניים. תחילת גיבוש אסטרטגיה לפיתוח.
- שלב ב' גיבוש אסטרטגיית פיתוח כוללנית, הגדרת חלופות תכנון עיקריות ובחירת חלופה מועדפת. שלב ג' פירוט החלופה הנבחרת.
- שלב ד' 1. תוכנית מתאר ארצית סטטוטורית לאישורם של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, והממשלה.
2. תוכנית פיתוח רב שנתית לחומש הקרוב.
3. תוכנית למעקב ולעדכון התהליך.

כתוצאה מהצורך לממש פתרונות אופרטיביים לאסטרטגיות המוצעות התקבל תוצר לוואי: תמ"א/א'31 (דרכים) - תוכניות מפורטות לדרכים בעלות חשיבות לאומית.

5. התהליך

צוות העבודה המצומצם הורכב מנציגי המשרדים והגופים הבאים:

- אדר' דינה רצ'בסקי - מנהלת אגף תוכניות ארציות ומחוזיות, מינהל התכנון - משרד הפנים (יו"ר).
- אדר' סופיה אלדור - מנהלת אגף לתכנון ובינוי ערים, משרד הבינוי והשיכון.
- אדר' אליאס גיטלין - מנהל אגף תכנון ופיתוח, מינהל מקרקעי ישראל.
- מר עוזי גדור - ראש אגף הקליטה, המשרד לקליטת עלייה.
- מר בועז קמר ועדי הדר - אגף התקציבים - משרד האוצר.
- גב' רחל גייר - מנהלת המינהל לשלטון מקומי - סמנכ"ל בכיר - משרד הפנים.
- מר קלמן דינס - מנכ"ל החברה למשק ולכלכלה במרכז השלטון המקומי.
- אדר' שמאי אסיף - מהנדס העיר תל-אביב-יפו, יועץ בכיר.
- פרופ' שלום רייכמן - האוניברסיטה העברית, יועץ בכיר.

הצוות התכנס מדי שבוע, והנחה כל פרק בעבודה. כדי להבטיח אמינות ומשוב הוזמנו לדיונים אלו נציגי הגופים הממשלתיים, הציבוריים והמוניציפליים ומומחים שונים מהאקדמיה שהעניין הנדון מצוי בתחום עיסוקם. נציגים אלו תרמו לתוכנית והטמיעו בה מהידע והניסיון שבתחומם. דיונים אלו אף סייעו בידי מקבלי ההחלטות בשיקולי אד-הוק בתוכניות שעל הפרק. במהלך ההכנה הוצגה התוכנית בפני מגוון פורומים ציבוריים ומקצועיים וכן באמצעי התקשורת, בחשיפה מרבית, לקבלת היוזן חוזר וביקורת.

ועדת ההיגוי והמועצה הארצית דנו, הנחו ואישרו כל שלב.

בלוח הזמנים והפעולות נקבע מועד לסיום העבודה ולהגשת התוכנית לאישור תוך 12 חודשים ממועד תחילתה. לוח זמנים זה נשמר מאפריל 1991 עד אפריל 1992 - עת נדונה התוכנית השלמה במועצה.

6. המתודולוגיה

הדגם המתודולוגי אשר נבחר להכנת התוכנית הנו המודל הרציונלי. זאת, הן משום התיזה הרציונלית העומדת בבסיס מערכת התכנון הישראלית והן בשל מהות התוכנית - קליטת מיליון עולים במדינת ישראל תוך תקופה קצרה יחסית - המחייבת גיבוש תוכנית מקובלת ומוסכמת המשלבת פעולות של הממשלה והסקטור הפרטי בפיתוח המדינה.

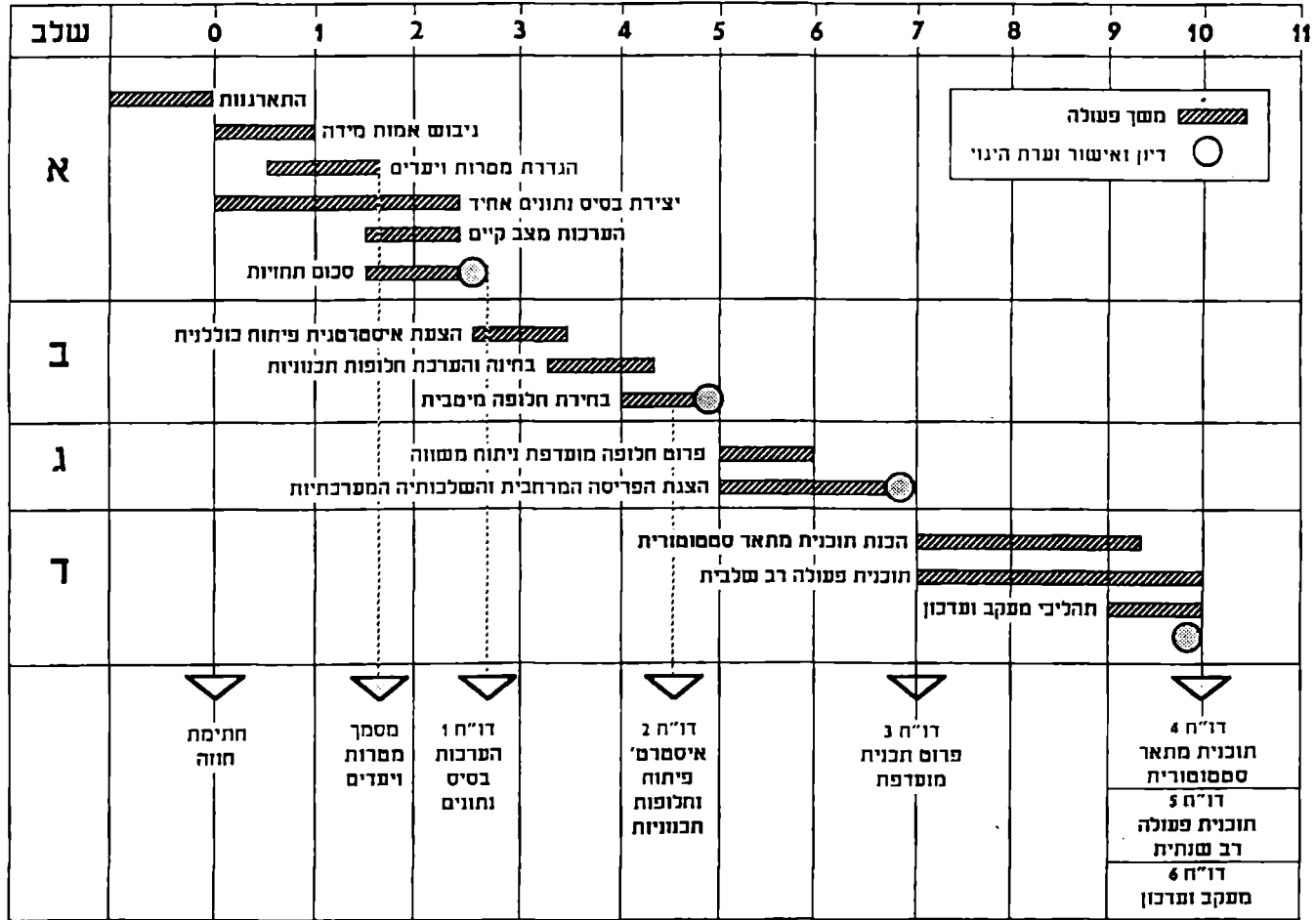
בהכנתה של תוכנית כזו יש חשיבות רבה לבחירת מתודולוגיה מסודרת ועקבית שתאפשר לבנות, נדבך אחר נדבך, את התוכנית המבוקשת עד לאישורה ומימושה כמסמך מתאם של הפיתוח. בחינת התהליכים השונים המשפיעים על עיצוב תמ"א/31 הביאה למסקנה כי הטווח הקצר בו עוסקת התוכנית, יחד עם קשיחותם היחסית של המשק בישראל והמבנה המרחבי, מאפשרים חיזוי ברמת סבירות מניחה את הדעת, אך קיימת אי ודאות ביחס לשני נתונים מרכזיים:

- כמות וקצב העלייה.

- כמות התשומות שיעמדו לרשות המשק לקליטת העלייה.

אמנם נקבעו למשתנים אלו ערכים קבועים אך עם זאת אותרו אמצעים וחלופות להתמודדות עם אי הוודאות בתחומים אלו. מנגנון למעקב, בקרה ועדכון יזין את המועצה הארצית בנתונים ובניתוח היישום הן של תוכנית הפיתוח והן של התוכנית הסטטוטורית. הגמישות המוטמעת מלכתחילה בתוכנית תאפשר שינויים ללא סרבול או בירוקרטיה מיותרת. מצורפת בזה סכימת תהליך העבודה.

ת/מ/א 31 - לוח זמנים ושלבנים לפעולות עיקריות



הבנייה בשנתיים האחרונות והשלכותיה על המדיניות הקרקעית

אליהו בורוכוב

בחודש נובמבר 1989 החל מספר העולים מברית המועצות לגדול. בחודש נובמבר הגיעו כ-2,800 עולים, בדצמבר כ-4,770, בינואר 1990 כ-6,000 ובפברואר כ-6,700. הגידול במספר העולים העלה על סדר היום הציבורי את השאלה: מניין תימצא קורת גג לעולים? מכיוון שהגודל הממוצע של משפחת עולים מברית המועצות היה קצת פחות משלוש נפשות למשפחה, חישוב פשוט הראה כי אם יגיעו 200,000 עולים ידרשו עבורם כ-67,000 דירות. בשנים 1988-1989 בנה ענף הבנייה רק כ-20,000 דירות בשנה (פחות אפילו מאשר נדרש לצורכי סיפוק הביקוש של האוכלוסייה הוותיקה). ממילא עלתה השאלה האם ענף הבנייה יכול להרחיב את פעילותו ולבנות מספר דירות גדול בהרבה.

במהלך 1990, ככל שהעלייה התגברה גדלה הדאגה והלכה. בסיכומו של דבר הגיע מספר העולים ב-1990 כמעט ל-1,995,500. ב-1991 עלו כ-176,000 עולים. בהדרגה התפתחה מצוקת דיוור. שכר הדירה של דירות בשכירות האמיר. התקיימו מספר שביתות, וזכורים מחנות האוהלים של חסרי הדיוור.

לפני שלוש שנים, בכנס של הפורום למדיניות כלכלית ע"ש פנחס ספיר, התייחסתי לשאלה: האם ענף הבנייה יכול להגדיל את היקף הבנייה בממדים הדרושים על מנת לספק את צורכי השיכון של העולים. (רבעון לכלכלה מס' 148, יולי 1991, עמ' 49).

התשובה שנתתי לשאלה הייתה חיובית. לאתר שבחנתי את הנתונים של תפוקת הענף בחמש-עשרה השנים הקודמות ועל סמך חישובים שונים שפורטו בהרצאה הנ"ל, הגעתי למסקנה שענף הבנייה יכול להגדיל את תפוקתו במהירות להיקף של 45,000-50,000 דירות בשנה, ותוך מספר שנים יוכל להגדיל את תפוקתו להיקף של 60,000 דירות בשנה. גידול זה בתפוקת הענף היה מותנה, להערכתו, בכך ששלושה תנאים עיקריים יתקיימו.

1. פתרון בעיית הנשיאה בסיכון.
 2. הגדלת מספר העובדים בענף.
 3. התחשבות במגבלות היצע הקרקע, שחייבה התאמת תפוקת הבנייה להיצע הקרקע.
- במהלך שנת 1990 היו שהטילו ספק בהערכה שענף הבנייה יכול להגדיל את תפוקתו במהירות בהיקפים אלה. העובדה שכבר ב-1990, לאחר שהממשלה נתנה לקבלנים "הבטחות רכישה", הגיע מספר התחלות הבנייה ל-42,600 דירות, ביטלה את הספק הזה כבר בסוף אותה שנה.
- התנאי הראשון לכך שענף הבנייה יגדיל את היקף פעילותו היה שהממשלה תעמיד לקבלנים ולחברות הבנייה ערובות שיבטיחו את רכישת הדירות שהם יבנו. במשך כשנה התעקשה הממשלה שלא להתחייב בפני קבלני הבניין לרכוש דירות והמשיכה לצפות שהקבלנים יתחילו לבנות על סמך

הידיעה הכללית שהעולים "צריכים" דירות. התוצאה היתה שהקבלנים לא הגדילו את היקף הבנייה לפי הצורך והיכולת. היום ברור שהקבלנים צדקו. אילו היו בונים בלי לקבל "הבטחות רכישה" היו לוקחים על עצמם סיכון עצום שלא יהיו יכולים לעמוד בו.

כדיעבד, התרחבה הפעילות של ענף הבנייה בהיקף גדול יותר מאשר הצעתי כתסריט אפשרי. בשנת 1990 התחילו, כאמור בבניית 42,600 דירות ובשנת 1991 - 83,350 דירות, וזאת בהשוואה ל-61,000 ו-65,000 דירות כתסריט האפשרי שהצעתי. כדיעבד, ההיקף הגדול מאוד של התחלות הבנייה ב-1991 התברר כבעייתי. הדבר גרם כנראה ללחץ על יכולת הביצוע של הענף מעבר לרצוי. לשם כך הובאו חברות קבלניות מחו"ל. התברר גם שחלק מן הדירות שהותחלו לא ייגמרו. חלק מן החברות מחו"ל שולחו בינתיים חזרה. הפסדים גדולים נגרמו למשק הלאומי.

בנוסף לכך נרכשו כ-6,000 קארוואנים והוקמו עוד כ-19,000 מבנים זמניים ("מגורונים"). לפי דברי הסבר לתקציב המדינה לשנת 1993 (ע' 115): "סך הכל העלות של פרויקט הקארוואנים והמגורונים מתחילתו צפויה להגיע לכ-1.12 מיליארד ש"ח". לעומת זאת לפי דברי שר הבינוי והשיכון בנימין בן אליעזר, העלות היתה מיליארד דולר ("הארץ" 11.1.93).

לפי הצעת תקציב המדינה לשנת 1993: "בשנת 1993 לא יבצע המשרד בנייה חדשה מסוג כל שהוא", אם בדרך של בנייה ישירה מתקציב המדינה ואם בדרך של התחייבויות רכישה. להערכתו, בהעדר מעורבות ממשלתית, בשנת 1993 יתחיל הסקטור העסקי בבניית כ-25,000-30,000 דירות חדשות בלבד. אם יגיעו בשנת 1993 75,000 עולים חדשים (לפי התחזית הכלולה בהצעת התקציב יגיעו בשנת 1993 120,000 עולים), יידרשו עבורם כ-25,000 דירות. ובסך הכל "יידרשו" במשק כ-50,000 דירות. כלומר ב-1994 עלול להיווצר מחסור של כ-20,000-25,000 יחידות דיור.

לוח 1: בניית דירות 1988 - 1992*

דירות בבנייה בסוף שנה	גמר בנייה	התחלות בנייה	
50,620	19,640	21,950	1988
32,510	22,320	19,850	1989
54,910	19,960	42,410	1990
95,200	42,640	83,350	1991
	70,200	43,400	1992

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

* החל מ-1989 הסדרה מתייחסת לבנייה פעילה ואינה כוללת בניינים שכנייתם הופסקה זמנית.

עובדים

התנאי השני שמניתי היה, שמספר העובדים בענף יגדל בכ-20 עד 40 אלף עובדים. כדיעבד גדל מספר המועסקים בענף תוך שנתיים בכ-52 אלף, כאשר מרבית הגידול היתה בעובדים ישראלים - כ-35 אלף, ומיעוט - ערבים מן השטחים - כ-17 אלף.

קיצור משך הבנייה

משך זמן הבנייה התקצר בצורה דרמטית מ-26 חודשים בממוצע לדירה בכנייה הציבורית שנגמרה ב-1990, ל-11.6 חודשים ב-1991.

קיצור משך זמן הבנייה היה מעל ומעבר לציפיותי. אני ציפיתי שזמן הבנייה הממוצע של דירה תקצר ל-18 חודש. פעולתו הנמרצת של משרד הבינוי והשיכון בנושא זה הביאה לתוצאות מרשימות.

לוח 2 : משך זמן הבנייה הממוצע לדירה (בחודשים)

שנה	בנייה ציבורית	בנייה פרטית	ממוצע
1988	29.2	20.5	22.4
1989	31.6	21.4	23.5
1990	25.8	20.3	21.5
1991	11.6	19.9	14.5
1992 (11-1)	12.6	20.7	

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הבינוי והשיכון.

מדיניות קרקעית

כפי שצינתי היצע הקרקע הינו גורם חשוב שחייבים להתחשב בו בתכנון הבנייה למגורים. אחד הגורמים, שכלכלנים רבים לא הבינו ולא רצו להתחשב בו, היה שהיצע הקרקע מכתוב במידה רבה את מיקום הבנייה.

היצע הקרקעות הזמינות באזור המרכז הוא מצומצם (הכוונה לקרקעות שהן כבעלות וברשות מינהל מקרקעי ישראל ופנויות לבנייה). בניגוד למה שאנשים רבים סבורים, רוב הקרקעות שבבעלות המדינה, נמסרו בחכירה לזמן ארוך לגורמים שונים והם מחזיקים בהן ולא יוותרו עליהן בקלות וללא תמורה. לעומת זאת עמדו לרשות מינהל מקרקעי ישראל קרקעות זמינות, שהיו כבעלותו, ומתוכננות לבנייה באזורי הפיתוח. ולכן בנה שם משרד השיכון חלק ניכר מן הדירות שבנה בשנתיים 1991-1990 (ראה לוח 3). לא היה מנוס מכך שחלק ניכר מן הבנייה בשנתיים אלו יופנה אל האזורים שבהם היו הקרקעות הזמינות לבנייה (ראה לוח 3).

לוח 3 : דירות שבנייתן התחילה לפי מחוז

1991	1990	1989	מחוז
16,870	7,150	3,870	הצפון
28,230	11,510	2,130	הדרום
6,010	3,700	1,480	ירושלים
7,410	4,020	1,800	חיפה
12,250	9,840	5,760	המרכז
4,470	4,380	3,340	תל-אביב
8,110	1,810	1,470	יו"ש
83,350	42,410	19,850	סה"כ

המקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

דירות שבנייתן התחילה לפי מחוז, באחוזים

1991	1990	1989	מחוז
20.0	16.9	19.5	הצפון
33.9	27.1	10.7	הדרום
7.2	8.7	7.5	ירושלים
8.9	9.5	9.1	חיפה
14.7	23.2	29.0	המרכז
5.4	10.3	16.8	תל-אביב
9.7	4.3	7.4	יו"ש
100.0	100.0	100.0	סה"כ

בשנתיים האחרונות הושמעה לא פעם הטענה כי הפניית חלק כל-כך גדול מן הבנייה הציבורית למחוזות הצפון והדרום היתה טעות, והראיה שהעולים החדשים אינם ממהרים לרכוש את הדירות בגליל ובנגב. לדעתי טענה זאת איננה נכונה. ייתכן שהיתה הפרזה בבנייה ביישובים מסוימים, בעיקר בנגב, אלא שגם במחוז המרכז היתה הפרזה בבנייה שהופנתה ליישובים מסוימים. מנימוקים רבים שפורטו במאמרו של חברי דוד פינס ("מדיניות פיזור האוכלוסייה על רקע העלייה מברה"מ" רבעון לכלכלה מס' 148, יולי 1991, עמ' 11-27), נכון היה, משיקולים של יעילות כלכלית כוללת, להפנות חלק גדול מן הבנייה לגליל ולנגב.

לוח 4 : הצבת קאראוונים ומגורונים לפי מחוזות

1992-1990

מחוז	קאראוונים	מגורונים	ס"ה	חלוקה ב-%
גליל	369	416	785	3.1
חיפה	1,345	5,525	6,870	27.3
ירושלים	747	3,101	3,848	15.3
מרכז	2,252	6,378	8,630	34.4
נגב	1,329	3,661	4,990	19.9
סה"כ	6,042	19,081	25,123	100.0

המקור: משרד הבינוי והשיכון.

הערה: הגדרת המחוזות בלוח זה היא לפי החלוקה האדמיניסטרטיבית של משרד הבינוי והשיכון שהיא שונה מן החלוקה של המדינה למחוזות ונפות שעל פיה פועלת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והמשתקפת בלוח.

הבעיה העיקרית איננה מספר הדירות שנבנה ביישוב פלוני או אלמוני אלא מספר התושבים הכולל באזור המטרופוליטני שבמרכז הארץ (שמרכזו בתל-אביב ותחומו מנתניה עד אשדוד) לעומת מספר התושבים באזור מטרופוליטני הצפון (חיפה רבתי) והדרום (שמרכזו באר שבע). הערים הבודדות שבכל אחד מן האזורים האלו, מבחינות רבות, אינן מהוות יחידות כלכליות נפרדות, למשל, מבחינת שוק העבודה. הערים קשורות ביניהן באופן הדדי בקשרים כלכליים ותעסוקתיים, והאזור מתפקד כמערכת כלכלית משולבת.

בתוך כל מערכת אזורית כזאת התפתחה התמחות טריטוריאלית של פונקציות כלכליות. לצורך הפיתוח הכלכלי צריך להסתכל על כל מערכת אזורית כזאת כאל מערכת משולבת. תחומי הנסיעה היומיים של העובדים (Commuting Area) באזור התעסוקה הולכים וגדלים, ולכן אין צורך לפתח בכל יישוב ויישוב תעסוקה לכל תושביו.

חברי דוד פינס העריך שהמחיר הציבורי של השתקעות משק בית נוסף באזור תל-אביב גבוה בכ-60,000 דולר מן המחיר הפרטי כפי שהוא משתקף במחירי השוק. כלומר: המחירים והעלויות שפרט המשתקע באזור תל-אביב נושא בהם, נמוכים מדי, ואינם משקפים את כל העלויות שהציבור צריך לשאת בגין גידול האוכלוסייה באזור. המשמעות של הערכה זאת היא שכדאי, מבחינת המשק הלאומי, לתמוך בתשלום עד גובה סכום זה בהשתקעות אוכלוסייה באזורי הנגב והגליל.

אפשר לראות באופן יותר מוחשי את אופיין של ההוצאות החברתיות הגדולות הנובעות מהשתקעות אוכלוסייה נוספת באזור המטרופוליטני המרכזי, אם נחשוב על משקי הבית המשתקעים בפריפריה הרחוקה של אזור תל-אביב, כלומר: צפונה ומזרחה מכפר סבא, מראש העין ובשאר יישובי רכס הגבעות. התושבים ביישובים אלה יעמיסו עומס רב על מערכת התחבורה של האזור ויחייבו השקעות נוספות מעל ומעבר להשקעות בכבישים ובמחלפים שמדובר בהם. כמו כן הם יגרמו להידרדרות איכות החיים באזור בגלל זיהום אויר, זיהום מים ויחייבו השקעות נוספות לתיקון המצב, למשל: במתקני טיהור של שפכים.

גידול נוסף של האזור המטרופוליטני גורם לגידול בצפיפות ולירידה באיכות החיים עקב זיהום הסביבה, שכן כמויות הזיהום עוברות את הסף שהסביבה הטבעית יכולה להתמודד אתו ללא התערבות, ולכן יש צורך בהשקעות הולכות וגדלות במתקני טיהור. העובדה שהעולים אינם ממהרים לרכוש דירות בערי הפיתוח בגליל ובנגב איננה מעידה שכנו שם יותר מדי דירות, אלא שיש פיגור בפיתוח מקורות תעסוקה באותם האזורים. הממשלה צריכה היתה בעת ובעונה אחת לפעול בצורה נחושה ונמרצת לפיתוח מקורות תעסוקה באותן הערים בנגב ובגליל כמו באר שבע וכרמיאל, שבהן היתה בניית מגורים בהיקף גדול.

זירוז הליכי התכנון

אחת מן הדרכים להגדלת היצע הקרקעות היתה לזרז את תהליכי התכנון. עם זאת נראה לי שבשנתיים האחרונות נעשו מספר פעולות שעברו את גבולות הסביר ואת כל ה"קווים האדומים" בזירוז תהליכי תכנון. כוונתי במיוחד לחוק "הליכי תכנון (הוראת שעה) 1990". חוק זה, שנועד לזרז אישור תוכניות לבניית בנייני מגורים לעולים, ביטל למעשה את הליכי התכנון התקינים, המבוססים על בקרה ציבורית ומקצועית של התוכניות המוצעות. החוק ביטל את האפשרות המעשית לערער על החלטות הוועדה שבה יש רוב מכריע לנציגי משרדי הממשלה. בוועדות המיוחדות (הול"ל) לא היו נציגי ציבור ואנשי מקצוע בלתי תלויים. התוצאה היתה שהוועדות אישור כמעט כל הצעה שהובאה לפניהן.

עד סוף 1992 אישרו הוועדות האלה תוכניות שעל פיהן אפשר לבנות 290,000 יחידות דיור (ראה לוח 5).

לוח 5: יחידות דיור בתוכניות שאושרו בוועדות בנייה למגורים

נתונים מצטברים עד נובמבר 1992

מחוז	הוחלט להפקיד	הוחלט לאשר
צפון	84,037	45,550
חיפה	62,946	28,269
מרכז	162,426	107,794
תל-אביב	30,623	11,214
ירושלים	31,322	22,961
דרום	103,927	77,037
סה"כ	475,281	292,825

המקור: משרד הפנים, נתונים מצטברים עד נובמבר 1992.

אנו יודעים כבר שבין התוכניות שאושרו יש שגיאיות תכנוניות חמורות. כך למשל אושרה הקמת שכונות מגורים ליד אגני חמצון ושפכים פתוחים, בסמוך לתוואי המראת מטוסים וליד מחצבות.

כמו כן ידוע שאושרו תוכניות מבלי שנבדקה התאמתן לתוכניות המתאר של היישובים שבשטחיהן צריכות השכונות להיבנות, ומבלי שהוגשה תוכנית תחבורה, המראה כי קיימת אפשרות לספק לשכונות שתוקמנה קשר תחבורה סביר, או מבלי שנבדק שמא תגרום התוכנית, אם תבוצע, למפגע תחבורתי.

מי יודע כמה מטרידים ובעיות חבויים בתוכניות הרבות שאושרו מבלי שנבדקו. הבעיות יתגלו ויתבלטו במשך השנים כאשר תיבנינה השכונות על-פי התוכניות האלה, ואנשים יגורו בהן. יש להניח שבעיות אלה ימררו את חייהם של תושבי שכונות המגורים שייבנו על פיהן במשך עשרות שנים.

דומני שהגיע הזמן לבטל את ההסדר המאפשר לאשר תוכניות בצורה חפוזה זאת.

הפשרת קרקע חקלאית

פעולה נוספת שנעשתה בשנתיים האחרונות בפזיזות, היא "הפשרת" קרקעות חקלאיות. כלומר, שינוי יעוד של קרקעות חקלאיות והסבתן לבנייה.

ביישובים מסוימים, ההפשרה תאפשר בנייה בהיקף שיגדיל ב-50% עד 100% את אוכלוסיית היישוב שבו מדובר. הגדלה בממדים כאלה משנה את כל המערך העירוני של היישוב. בתהליך ההפשרה לא נלקחו בחשבון השיקולים הרלבנטיים. במקרים רבים, לא נבדקה האפשרות לספק שירותים חיוניים כמו אספקת מים, ביוב, תשתית תחבורה וכו'.

יתירה מזאת, טעות היתה להניח שהפשרת הקרקע החקלאית תגדיל (או תוזיל) את היצע הדירות למגורי עולים. מעניין יהיה לבדוק כמה דירות נבנו עד עכשיו על הקרקעות שהופשרו. להערכתי, בשנתיים האחרונות נבנו על קרקעות אלה מספר מועט ביותר של דירות, ותרומתן להיצע הדירות ובמיוחד דירות לעולים, היתה קטנה ביותר.

הגידול בביקוש ובמכירות

הגידול בהיקפי הבנייה ובהיצע הדירות דחק מן התודעה את הגידול שחל בביקוש לדירור ואת מצוקת הדירור שבחלקה עדיין איננה מתממשת כביקוש כלכלי. מרבית העולים עדיין לא רכשו דירות. חלק ניכר מן העולים עדיין איננו יכול או איננו מוכן לרכוש דירה, לחתום על חוזה הלוואה ולהתחייב לעמוד בתשלומים לפרעונה. אם משום שלא יוכלו לעמוד בתשלומים או משום שהבנקים חוששים שהם לא יוכלו לעמוד בפרעון הלוואות. במיוחד אמורים הדברים בסכומים הדרושים לשם רכישת דירה, בנוסף על סכומי הלוואות הניתנים להם על-פי תוכניות הסיוע הממשלתיות (ההלוואות הן בתנאים נוחים ובהצמדה של 80%).

עם זאת יש לזכור כי חל בשנתיים אלה גידול רב בביקוש לדירות.

כך למשל גדל מספר מממשי הלוואות במסגרת תוכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון ב-65%; מכ-32,000 לשנה בשנים 1988-1989 לכ-53,000 בשנת 1991 (ראה לוח 6). גם מספר העסקות בדירות שנרשמו במשרדי מס רכוש ומס שבח גדל באותה תקופה מכ-76,000 ב-1988 לכמעט 100,000 בשנת 1991.

לוח 6 : מממשי ההלוואות לדיור לפי תוכניות סיוע עיקריות

שנה	עולים	זוגות צעירים	אחרים*	סה"כ
1988	3,114	13,247	15,876	32,237
1989	2,868	12,715	17,232	32,815
1990	7,249	12,026	16,704	35,979
1991	19,123	14,675	19,188	52,986
1992	20,508	19,466	13,584	53,558

המקור: משרד הבינוי והשיכון.

* אחרים: הטבת תנאי דיור כולל שיקום שכונות, אזורי פיתוח, מעבר משכירות לבעלות ועוד.

העלייה ברכישת דירות על-ידי עולים וזוגות צעירים התרזחה ברובה ברכישת דירות חדשות שנבנו ביוזמת הממשלה. חלק קטן יותר של הקונים פנה לרכישת דירות מיד שנייה. בהשוואה לתקופות קודמות, זהו שינוי בדפוסי רכישת דירות על-ידי הזוגות הצעירים והעולים החדשים. נראה שמחיריהן הזולים של הדירות החדשות מן הבנייה הציבורית, מהווים גורם מכריע בשיקוליהם של רוכשי הדירות. כתוצאה מכך נרשמה ב-1991 ירידה של כ-13% ברכישת דירות מהסקטור הפרטי, וזאת על אף הגיאות הכללית ברכישת דירות (ראה: דר"ח בנק ישראל 1991, עמ' 54).

סקר שנערך על-ידי משרד הבינוי והשיכון (בספטמבר 1992) מצביע על כך שכרבע מעולי בריה"מ (חבר העמים) שהגיעו ארצה מסוף 1989 רכשו דירות (עד מועד עריכת הסקר). שיעור אלה שרכשו כבר דירות, גבוה יותר בין אלו שהגיעו בסוף 1989 ובמחצית הראשונה של 1990 ונמוך יותר בין אלו שהגיעו ב-1991.

תנאי המגורים של האחרונים, אלו שהגיעו ב-1991, גרועים יחסית לאוכלוסייה הוותיקה. העולים שהגיעו ב-1991 גרים בצפיפות ממוצעת של 1.4 נפשות לחדר בהשוואה לנפש אחת לחדר בממוצע אצל כלל האוכלוסייה היהודית בארץ, ל-1.1 נפשות לחדר אצל עולי בריה"מ שהגיעו בסוף 1989 ול-1.2 נפשות לחדר אצל העולים שהגיעו במחצית הראשונה של 1990.

כללו של דבר יש עדיין "צרכים" רבים בדיור שלא באו לידי ביטוי בשוק כביקוש. ואולם בחודשים האחרונים ניכרת מגמה יציבה של רכישת דירות על-ידי עולים חדשים.

לסיכום: הרושם המתקבל מן הנתונים על רכישת דירות על-ידי העולים החדשים מצדיק את הדעה שבמהלך שנת 1993, יימכר חלק ניכר ממלאי הדירות שהממשלה רכשה מן הקבלנים בגין הבטחות הרכישה שניתנו ב-1991 וב-1992.

הרחבת שימושים בקרקע והשלכותיה התכנוניות

דן רז

מבוא

שימושי הקרקע המקובלים במסגרת התכנון הסטטוטורי עוברים לאחרונה שינויים מהותיים, ולפעמים הדברים מגיעים למהפך קיצוני באופי האזורים השונים, מכפי שנקבע בתוכניות המאושרות. בשינוי כשלעצמו אין כל רע, להיפך, השינוי מצביע על ההתפתחות בכלכלה ובהרגלי החיים של האוכלוסייה, בעיקר בערים הגדולות. אך לצערנו, השינויים אינם נעשים בצורה מבוקרת ומתוכננת, אלא באופן אקראי. לעתים קרובות משנים קטעים בודדים או נקודתיים ללא חשיבה תכנונית כוללת. במקרים רבים יוצרים השינויים בשימושי הקרקע מוקדי משיכה לתנועת כלי-רכב רבים ועומס יתר על התשתיות הציבוריות שאינן מוכנות מראש. הסבל שנגרם כתוצאה מכך לאזרחים מגיע רק לעתים רחוקות לתודעת מנהיגי הציבור ולמקבלי ההחלטות וזאת רק כ"שהגיעו מים עד נפש" והציבור פונה לבית-המשפט, לעיתונות או לכנסת.

ההליכים הקיימים ודרכי יישומם

במספר הולך ורב של מקרים מנסים ברשויות מקומיות גדולות וקטנות להתמודד עם בעיית השינוי בשימוש במקרקעין מייעודו המקורי שנקבע בתוכנית, בדרך שנקבעה בחוק התכנון והבנייה, בסעיפים 146, 147, 148, 149, הכוללים את הדרכים והתנאים לאישור שימושים חורגים ולהקלות מהוראות התוכנית.

הליך זה הופך לאחרונה לדבר נפוץ ובאזורים מסוימים, בעיקר במטרופולין תל-אביב ובסביבתה, חלק מהוועדות המקומיות רואה בדבר תחליף לתכנון מוסדר. הדברים הגיעו לידי כך שוועדה מסוימת אימצה מדיניות לשימושים חורגים באזורים נרחבים בעיר לתקופות ארוכות (15 שנים). כידוע, סעיף 148 לחוק קובע שיש לדרוש תקופה מוגבלת מראש עבור השימוש החורג, והדבר נקבע לאחר שיקול דעת של הוועדה המחוזית לגבי כל בניין ובניין באופן פרטני ולאחר בדיקת השימוש החורג המוצע והתאמתו לסביבה. לפיכך עיקר השימוש בסעיפים אלה לחוק, חייב להצמצם למקרים חריגים ולא כמדיניות כוללת לאזורים שלמים.

הוועדות המקומיות מבקשות לקצר את ההליכים, אך על-פי תיקון 26, חייבים במשלוח הודעות בכתב לגורמים רבים הקשורים לנכס ושואה הבקשה להקלה או לשימוש החורג. מילוי הוראות סעיף 149 כאמור, מביא בעקבותיה התנגדויות רבות ומאריך את זמן הדיון, ולמעשה ההליך לא מתקצר באופן משמעותי. יזמים רבים התלוננו שלעתים תכופות, אזרחים המקבלים הודעות על-פי סעיף 149 מנצלים את זכותם להתנגד להקלה או לשימוש החורג מסיבות שאינן תכנוניות, ומציפים את

הוועדות הסטטוטוריות במכתבים ובעררים וכך גורמים לסתימת המערכת ובסופו של דבר לעיכוב האישור המבוקש.

הרחבת שימושים במסגרת חוק הליכי תכנון הוראת שעה התש"ן-1990

דרך אחרת שאומצה בשנתיים האחרונות להרחבת שימושים היא אישור תוכניות במסגרת הוועדה לתוכניות למגורים ולתעשייה, הול"ל. ועדה זו הוקמה לצורך אישור תוכניות במסגרת קליטת העלייה ולמציאת פתרונות דיור לזוגות צעירים ומחוסרי דיור, וכן להגדלת מספר מקומות התעסוקה. ההליך המקוצר, תוך עקיפת הוועדות המקומיות ובמקרים רבים בניגוד לתוכניות מתאר מקומיות ומחוזיות, מהווה לכאורה פתח ליוזמות שונות ולחידושים ומענה לצורכי השעה.

יזמים רבים ניצלו את ההזדמנות גם לצורך הרחבת השימושים ותוספת זכויות באזורים אשר בהם כבר היו תוכניות מאושרות או תוכניות שהיו בתהליכי אישור מתקדמים.

בחינה מדוקדקת של מספר תוכניות מעלה בין השאר, שבמסגרת הייעוד ל"מגורים" נכלל, במספר תוכניות, השימוש "דיור מוגן לקשישים" "דירות נופש" "מלונות דירות" ועוד. באזורים המיועדים לתעשיות "עתירות ידע" נכללו שימושים כגון "משרדים" "מתקן ופיתוח" "שיווק" "מעבדות" "מכוני מחקר" "אולמות תצוגה וכנסים" וכו'. כמו כן, במסגרת השימושים הנלווים לאזורים אלה נקבעו שטחים עבור "חניות מפעל" "מסעדות לעובדים" "אריזה ומשלוח", "תקשורת" וכו'.

התפתחות ושינויים בקריטריונים לתכנון

השינויים, כאמור לעיל, מעידים על התפתחות בכלכלה ובהרגלי החיים של האוכלוסייה ומהווים חלק בלתי ניתן להפרדה מכל נושא המצריך תכנון וייעוד קרקע.

רוב התוכניות הסטטוטוריות, בפרקים הנוגעים להגדרות ובהסברים לתכליות ולייעודי הקרקע השונים, קובעות באופן חד משמעי את מגוון השימושים. הדבר נדרש על-ידי גורמי התכנון והוועדות הסטטוטוריות כדי שהחלטות המתקבלות שם תהיינה ככל היותר ברורות.

הכוונות הטובות של המתכננים, לאפשר גמישות רבה יותר בתכנון, עומדות לפעמים בסתירה לרצונם לקבוע את התכנון הפיזי בהתאם לרעיונות הארכיטקטוניים והעיצוביים. היזמים מבקשים לאפשר שימוש אשר יביא את מירב ההכנסות מהקרקע אך לפעמים קביעת שימוש רווחי מסוים איננה מאפשרת לקבוע בצמוד אליו שימוש אחר אשר בעתיד עשוי היה להיות רווחי יותר לבעל הקרקע.

כאשר המשרדים הייעודיים כגון תחבורה, איכות הסביבה, בריאות, מע"צ וכו' מעלים דרישות לגיטימיות, גם הגופים הסטטוטוריים, במסגרת אישור התוכניות, נוטים לאמץ דרישות אלה לצורך הבטחת האיכות והתאמת התכנון לסטנדרטים מקובלים.

לאור האמור לעיל אין אפשרות להשאיר את התכנון הסטטוטורי ללא התייחסות נאותה לעניין הגמישות בשימושים השונים בקרקע. יש להציע דרך מבוקרת אשר תניב את מירב הפירות הכלכליים ללא פגיעה בציבור הרחב או בתשתיות. מוסדות התכנון חייבים לבחון כל תוכנית על-פי קריטריון "הגמישות לשינויים" בנוסף לקריטריונים המקובלים.

“המסה הקריטית”

במדעי הגרעין מקובל הרעיון, שצבירת חומר רדיו-אקטיבי מעבר לכמות מסוימת מהווה פוטנציאל לריאקציה גרעינית. אפשר לרמות לכך את השינויים בשימוש במקרקעין. כאשר לאזור המיועד למגורים חודרים שימושים כגון משרדים או מסחר, חדירה זו, בשלב הראשון, איננה מפריעה. כאשר הולכים ומתרחבים השטחים בהם מתקיימת פעילות חורגת מיעוד האזור נוצרים באופן טבעי מטרדים לשימוש המיועד. לחצים כלכליים מגבירים את הנטייה לשימוש החורג המביא עמו מטרדים כמו צפיפות, מחסור בחנייה והעדר תשתית מתאימה. בסופו של דבר, כאשר מגיעים ל“מסה הקריטית” קשה לעצור את התהליך והאזור מפסיק לתפקד לפי יעודו המתוכנן.

אזור המע”ר של תל-אביב עבר תהליך דומה. המשרדים והמסחר אשר חדרו לאזור המגורים הפכו את אופיו של האזור וכיום לא ניתן להחזיר את השימוש למגורים ללא מהפכה כוללת. תהליך דומה מתרחש כיום באזורי תעשייה במטרופולין תל-אביב. מבנים רבים באזורי תעשייה לאורך “נתיבי איילון” משמשים למשרדים ולמסחר כתוצאה מהנגישות הטובה וממחירי הקרקע הנמוכים ביחס לאזורי המע”ר המסורתיים.

עיריית תל-אביב רואה בתהליך מגמה רצויה ואיננה מפעילה סמכותה לעצירת התופעה, כפי שהדבר נעשה באזורי המגורים ב“לב העיר”. בסופו של התהליך, כאשר השימוש החורג יגיע ל“מסה הקריטית”, יהפוך אזור התעשייה למע”ר, אך תפקודו יהיה פגום בגלל העדר תשתית מתאימה, מחסור בחנייה, מטרדים מתעשייה אשר תמשיך לפעול בחלקים מסוימים ועוד.

הרחבת שימושים בייעודי קרקע מסורתיים

האופי האורבני של המטרופולין, כפי שהתפתח במדינות מערביות רבות, יצר אזורי מע”ר ריקים מתושבים לאחר שעות העבודה, שוממים כלילה ומועדים לפשיעה.

הדבר הביא את המתכננים לשינוי בתפיסה ונקבעה מגמה רצויה להחזיר את התושבים למרכז הערים. מדיניות זו, שאומצה על-ידי עיריית תל-אביב הפיחה רוח חיים ב“לב העיר” ומנעה את התדרדרותו. כיום עובר אזור “פלורנטיין” תהליך דומה.

גם ברמת גן שונה יעוד האזור הגובל במתחם הבורסה ממשרדים ומתעשייה, למגורים וזאת מתוך כוונה למנוע אזורים “חשוכים” וריקים לאחר שעות העבודה וכן בכדי לצמצם את כמות כלי הרכב המגיעים לאזור.

המסקנה שעלינו להסיק מן ההתפתחות במטרופולין היא שהתכנון חייב להציע מגוון רחב של שימושים באזור המע”ר ובסביבתו, תוך הקפדה על תמהיל נכון של שימושים אשר ימנע מטרדים הדדיים ויאפשר לכלול בכפיפה אחת ייעודים שונים כגון: מגורים, מסחר, משרדים ותעשייה.

תוכניות רבות, אשר השימושים המעורבים כלולים בתוכן, אושרו לאחרונה במחוז תל-אביב. בנוסף נקבע מנגנון גמישות לוויסות כמות מסוימת של זכויות בנייה (במ”ר או באחוזי בנייה) הניתנות לשינוי מיעוד מסוים לייעוד אחר בתוכנית.

לפעמים נקבעו היחסים לצורכי השינויים בייעודים על-פי בדיקה שמאית ולפעמים בדרך אינטואיטיבית או כתוצאה מדיונים בוועדה המחוזית, כאשר הנטייה של חברי הוועדה, בדרך כלל, לצמצם בגמישות.

מן הקל אל הכבד

כל שינוי או חריגה בשימושים חייבים להיות בדוקים היטב, כאשר המבחן הקובע הוא התאמתם לסביבה תוך פגיעה מינימלית במרקם ובשימושים הקיימים כחוק וזאת בנוסף לתועלת שיש בהכללתם באזור.

הכלל הנכון הוא "מן הקל אל הכבד"; כלל זה ניתן לתרגם גם למישורים נוספים כמו מן האינטנסיבי לאקסטנסיבי, מן הדליל לצפוף, מן הפריפריה למרכז, מן השקט לרועש וכו'. ניתן לעבור משימוש אחד לשני בקלות יחסית אם השינוי איננו קיצוני באופן בולט. לדוגמא, קל יותר להרחיב שימוש למגורים גם לעניין אכסון בבתי-מלון אך קשה יותר לכלול שימוש לתעשייה בלב אזור מגורים. גם בכיוון ההפוך יש בעיה, בשינוי יעוד קרקע במגרשים באזור תעשייה - למגורים, והרבה יותר פשוט לאשר שימוש חורג באזור תעשייה לאולמי שמחות או למסחר.

ככל שהשימושים הנוספים אינטנסיביים, או מזהמים, או מושכים תנועה רבה, כך יש לקבוע סייגים והוראות מחמירות בזמן ההחלטה לשילובם במרקמים בעלי יעוד קיים. במסגרת בדיקת התמהיל הנכון יש לנקוט בדרך של קביעת "משקלים" שונים לשימושים השונים, כך שאם מוסיפים שימוש אינטנסיבי או בעל פוטנציאל למטרדים, "המשקל" שיש ליחס לו חייב להיות כפול או משולש מ"המשקל" אשר ניתן לשימוש העיקרי שנקבע לאזור. יש כמובן צורך בעבודה נוספת בכדי לקבוע באופן מדויק את היחסים בין כל השימושים ולשקללם אך העיקרון שחייב להנתנו בדרך ליצירת אזורים מאוזנים מבחינת השימושים בתמהיל הנכון הוא, שאין לעבור את ה"מסה הקריטית", ובחישוב ה"מסה" יש לשקלל את השימושים לפי העיקרון של "מן הקל אל הכבד".

סיכום

מקבלי ההחלטות ומאשרי התוכניות בוועדות השונות יכולים להתייחס לנושא הרחבת השימושים, במסגרת הייעודים המסורתיים, בהבנה רבה יותר רק לאחר שתוצג בפניהם הצעה בדוקה, אשר תבטיח יצירת אזורים מאוזנים. על המתכננים לקבוע את "המסה הקריטית" אשר לגביה תהיה הסכמה ומעבר לה יחול מהפך בשינוי המשקל ובהרמוניה באזור התכנון. בנוסף לכך, על המתכנן להציע שקלול יחסי נכון לכל השימושים בכדי שניתן יהיה לקבוע כמה צריך לכלול מכל שימוש ושימוש על מנת לקבל את התמהיל הרצוי. כל תוכנית שיש בה עירוב שימושים תקבע הוראות למניעת מטרדים הדרית ונושא הגמישות יהיה חלק בלתי נפרד ממנה.

ניצני עיצוב רשויות, ומדיניות הקרקע הממלכתית במדינת ישראל (חלק א')

רות קרק

מ ב א

מאמר זה יציג ממצאים ראשוניים של מחקר על ניצני עיצוב רשויות ומדיניות הקרקע הממלכתית במדינת ישראל בשנים הראשונות לייסודה. המחקר מתמקד הן בנסיונות ליצירת מסגרות ארגוניות ממלכתיות חדשות בצד, במקום או בשילוב עם אלו שנוצרו על-ידי התנועה הציונית, היישוב היהודי בארץ-ישראל, וגופים נוספים פוליטיים והתיישבותיים בתקופת טרום המדינה, והן בתפישות המתגבשות וכמעשה הנובע מהן. כל זאת תוך גידול שטח המדינה (מכחמישה-עשר מיליון דונם שהוקצו לה בתוכנית החלוקה של האו"ם, ללמעלה מעשרים מיליון דונם). המצאי הקרקעי העצום שהגיע לידי המדינה והצורך בניהולו, על רקע עלייה מואצת של למעלה משבע מאות אלף נפש והכפלת אוכלוסייתה בשנים 1948-1952, הביאו לשינוי קריטי במפה היישובית של מדינת ישראל ולהנחת היסודות למערך המרחבי שלה בהמשך¹.

זהו אחד המחקרים הנדירים בהם ניתנת לחוקר ההזדמנות להציץ לנבכי הארכיונים שנפתחו זה לא מכבר, של מדינה דמוקרטית חדשה בשנים הראשונות שלאחר הקמתה². אמנם אין להתייחס לשנים הראשונות כאל לוח חלק מבחינת הממשל, ההתארגנות הפוליטית והמפלגתית, והתפישות החברתיות וההתיישבותיות, אולם אין כל ספק שהנסיבות המשתנות, ויציאת הערבים, שלא אכנס כאן לסיבותיה, הביאו לעידן חדש בתחום התכנוני והקרקעי, בעוד העלייה הגדולה שינתה את פני השיכון העירוני וההתיישבות החקלאית. היוזמות החדשות לוו לעתים במאבקי כוח ואינטרסנטיות אישית, מוסדית, מפלגתית ומיניסטריאלית כמו גם בשיחוף, תיאום ומחלוקות בעניינים שבתוכן בין אנשי מקצוע בתחום הקרקעות, כמו בתחומי התכנון, השיכון וההתיישבות. לעתים אופיינו בחיפושי דרך ובניסוי וטעייה (Trial and Error) תוך כדי גיבוש הרעיונות ודרכי הפעולה, וכפי שנראה בהמשך המאמר בכפילויות מיותרות במסגרות עלייהן הוטל הניהול והביצוע, כפילויות שחלקן לא חלפו גם לאחר סיום התקופה שהוגדרה כאן לדיון. אולם מכל מקום, בולטת הדיאלקטיקה המרתקת של יצירת המנגנון ותהליך קבלת ההחלטות והניסיון לקביעת מדיניות ממלכתית קצרת-מועד וארוכת-טווח בתחומי הקרקע, התכנון הארצי, השיכון וההתיישבות בתקופת חידום, תמורה מהפכנית ולחצים אדירים על מדינת ישראל.

תקומת מדינת ישראל כמדינה לאומית סוברנית היתה כרוכה, כפי שמציינים הורוביץ וליסק, בפרדוקס. מחד, תמורה מהפכנית במעמדה הפוליטי, גבולותיה והרכב אוכלוסייתה של ארץ-ישראל, ומאידך, קמה המערכת הפוליטית של מדינת ישראל בסימן של המשכיות והתבססות של לפחות חלק מן הדפוסים הארגוניים והפוליטיים שהתגבשו בתקופת המנדט הבריטי. אלה שנשאו על גבן

את הנושא החברתי, הארגוני והפוליטי העיקרי של המעבר מיישוב למדינה היו המפלגות, אשר הקימו את המסגרות הפוליטיות של המדינה בשנת 1948.³

עם קבלת החלטת האו"ם ב-29 בנובמבר 1947 על חלוקת הארץ וגבולות שתי המדינות, יהודית וערבית, ופרוץ המלחמה למחרת, כבר פעלה "ועדת המצב" שהוקמה באוקטובר ונובמבר אותה שנה על-ידי הסוכנות היהודית והוועד הלאומי, לתכנון הצעדים העיקריים לקראת הקמת המדינה ומנגנונה. באפריל 1948 הוקמה "מועצת העם" שבחרה בגוף מצומצם יותר בשם "מנהלת העם". ב-14 במאי 1948 הכריזה מועצת העם, עם סיום המנדט הבריטי, על עצמה כ"מועצת המדינה הזמנית" והרשות המחוקקת, ועל "מנהלת העם" כעל הממשלה הזמנית ורשות מבצעת של המדינה. גופים אלו התבססו על קונצנזוס והורכבו מחברי ההנהלה הציונית בארץ-ישראל, מחברי הוועד הלאומי ומנציגי מפלגות יהודיות שלא השתתפו בשני גופים אלו.⁴

בתקופת הדיון שלנו פעלו שתי ממשלות: הממשלה הזמנית - 14.5.1948 - 9.3.1949 והממשלה הראשונה - 9.3.1949 - 30.10.50, שתיהן תחת הכנסת הראשונה - 25.1.1949 - 14.2.1951. ככהן דוד בן-גוריון כראש ממשלה ושר ביטחון והן מנו בין 12 ל-13 שרים, מהם 5-9 ממפלגת הרוב מפא"י.⁵

הממשלה הזמנית, בה נוצר הדגם הבסיסי לממשלות ישראל הקואליציוניות, היתה היחידה שהשתתה על קואליציה רחבה שכללה, מלבד מפלגת הרוב, גם את המפלגות מפ"ם, ציונים כלליים, עלייה חדשה, הפועל המזרחי, אגודת ישראל והספרדים, בעוד שהממשלות שבאו אחריה הושתתו על קואליציות צרות. כך נקטעו באיבם חלק מן הנסיונות לגיבוש מנגנון ומדיניות בתחומי התכנון, השיכון, הקרקע וההתיישבות במשרדים שאוישו על-ידי אנשי מפ"ם (מרדכי כנטוב, שר העבודה והבינוי, ואהרן ציזלינג, שר החקלאות) וכן משרד המיעוטים, כראשו עמד בכור שלום שיטריט ממפלגת הספרדים, שהתקיים רק עד סוף חודש מאי 1949 ובוטל עם הקמת הממשלה הראשונה. שיטריט קיבל בה את משרד המשטרה ובאותה עת נתמנה ליד משרד ראש הממשלה (כתחליף לשר המיעוטים) יועץ לענייני ערבים.⁶

מקובל לחשוב כי כינון המנגנון הממשלתי בשיאה של המלחמה היה במידה לא מעטה פרי של אלתור, וראשיו היו שבעי רצון על שהצליחו לקיים את השירותים הממלכתיים הבסיסיים. בנוסף על כך, בהעדר העברה מסודרת של סמכויות מהממשל המנדטורי לממשל הישראלי, לא היה אפשר להשתלט על הפונקציות האזרחיות אלא באיזו התפקידים, לכד מפקדי הממשלה לשעבר, על-ידי עובדי מנגנוני המוסדות הלאומיים וגיוס עובדים נוספים למנגנון הממלכתי, בעיקר מקרב פעילי המפלגות. מנגנונים ציבוריים רבים אויישו על בסיס של יחסי כוחות פוליטיים (המפתח המפלגתי), וחברי המפלגה של השר העומד בראש המשרד החלו לכהן במשרדים הממשלתיים.⁷ יחד עם זאת התאפיינו הממשלה הזמנית ובהמשכה הממשלות הראשונות בגיבוי של דוד בן-גוריון, בנטייה לחיזוק גישה ממלכתית צנטרליסטית כוללת שהגיעה לשיא בראשית שנות החמישים. זו התבטאה במעורבות גבוהה של הממשלה בחיי החברה והמשק, והזדקקות ניכרת של האזרח לביורוקרטיה זו, בצד ביורוקרטיות ציבוריות לא ממלכתיות כמו הסוכנות היהודית, שעסקה בקליטה עלייה ובהתיישבות, הקרן הקיימת לישראל שעסקה בנושאי קרקעות, וההסתדרות הכללית של העובדים בישראל שטיפלה בנושאי בריאות, עבודה ושיכון.⁸

עיצוב רשויות הקרקע הממלכתיות

השינוי במצאי הקרקעי

את עיצוב רשויות הקרקע הממלכתיות יש לראות בראש ובראשונה על רקע השינוי הדרסטי שחל עם תום המלחמה בשנת 1949 במצאי הקרקעי ככלל ובמצאי הקרקעי שעבר לידי מדינת ישראל בפרט. על-פי הערכת זלמן ליפשיץ הגיע סך כל הבעלות, הציבורית והפרטית, של יהודים על קרקעות בארץ-ישראל המנדטורית ביוני 1947 ל-1,802,386 דונם מתוך סך כל השטח של 26.3 מיליון דונם⁹.

בתוכנית החלוקה נועדו למדינה הערבית 11.4 מיליון דונם ולמדינה היהודית 14.92 מיליון דונם, אולם עם סיום הקרבות גדל שטח המדינה היהודית והגיע ל-20.6 מיליון דונם, כלומר תוספת של כ-5.7 מיליון דונם¹⁰ (ראה איור 1).

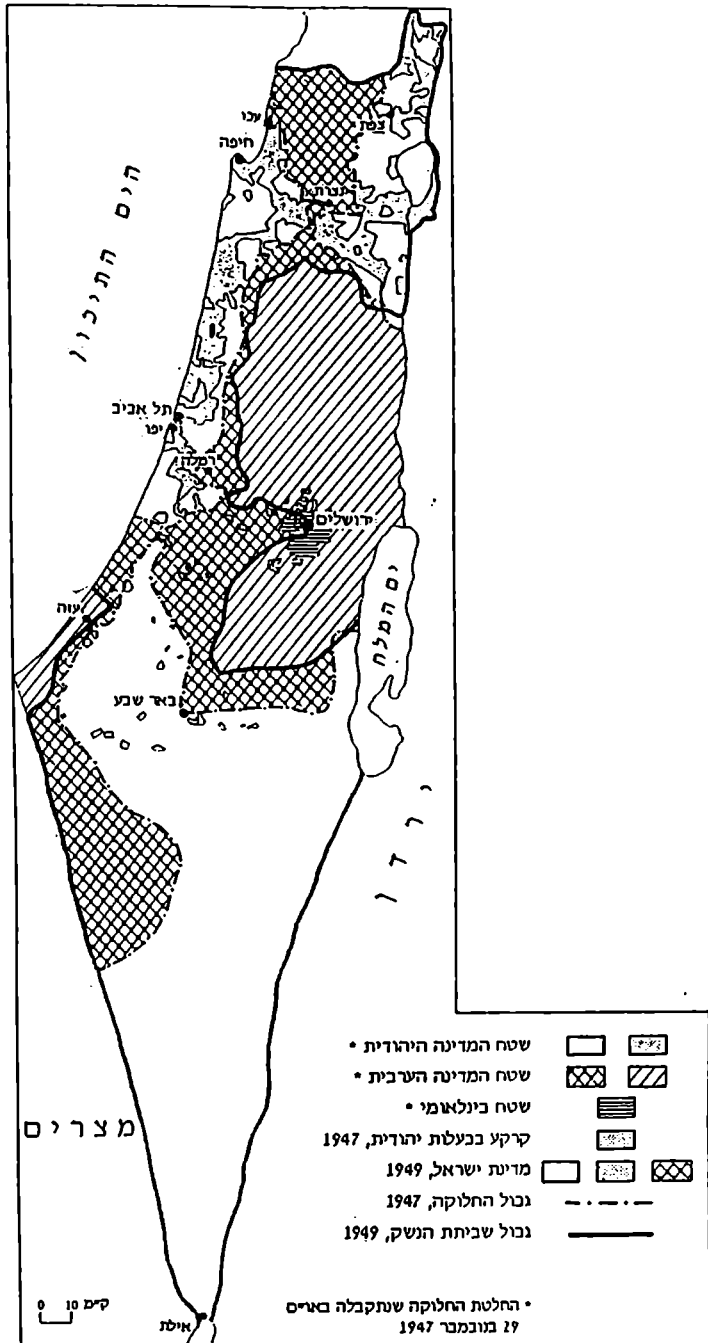
בשנים הראשונות למדינת ישראל היו קיימות ארבע קטגוריות של אדמות - אדמות מדינה, קרקעות השייכות לקרן הקיימת לישראל, קרקעות ערביות שניטשו במלחמה וקרקעות בבעלות פרטית. הקרקעות הערביות שניטשו עברו מדצמבר 1948 ואילך (לאחר החלטה 194 של האומות המאוחדות על החזרת פליטים בלתי-מוגבלת והחלטת דוד בן-גוריון על שינוי במדיניות העברתן לידיים יהודיות), תהליך של הפיכה מקרקעות בבעלות פרטית ערבית לקרקעות בבעלות לאומית, כתוצאה ממדיניות ממשלתית, תחיקה והקמה של מנגנונים חדשים או הפעלתם של גופים קיימים למטרה זו. מדובר לפי אומדנים שונים על סדר גודל של קרקעות נטושות שנע בין 5.8 מיליון דונם לפי הערכת אהרן ציזלינג ל-4.2 מיליון דונם על-פי סקר שערכה רשות הפיתוח של ממשלת ישראל, לאחר הקמתה בשנת 1950¹¹ (ראה טבלה 1).

בחלוקה כמותית גסה היו בידי מדינת ישראל בשנת 1949, 17.4 מיליון דונם מהם העבירה עד לשנת 1953 לידי הקרן הקיימת לישראל, חלקם רק על הנייר, 2.4 מיליון דונם (שנתווספו למיליון שהיה בידה), בעוד היתרה של כ-2 מיליון דונם היתה בידי אנשים פרטיים, חברות ומוסדות של יהודים, ערבים ואחרים¹². כפי שצפה אברהם גרנות, יושב-ראש הדירקטוריון של הקרן הקיימת לישראל:

צמח גורם עצום חדש - ריכוז שטחים בגודל עצום בידיים לאומיות, שתוצאתו שקיעה בלתי רגילה של חשיבות הרכוש הפרטי; פחות מעשרה אחוזים של כל הקרקעות במדינה מצויות עתה בבעלות פרטית של יהודים וערבים גם יחד¹³.

גורם זה המשיך להוות את הבסיס למדיניות הקרקעית במדינת ישראל עד לעת כתיבת מאמר זה ב-1992 ואף ימשיך להיות גורם מרכזי בעתיד בכל הנוגע לתכנון, להקצאת קרקעות להתיישבות ולשיכון, לתעשייה, לפיתוח ולקליטת עלייה בישראל.

איור 1



טבלה 1

הבעלות על הקרקעות במדינת ישראל

(לפי מקורות רשמיים, לסוף שנת 1949)

הבעלות על הקרקעות במדינת ישראל מתחלקת, במספרים עגולים, כדלקמן:

		א. ברשות לאומית
		1. כבעלות הקק"ל:
	(א) עד קום המדינה:	
	(1) אדמה עירונית	75,000
	(2) אדמה כפרית	856,000
	(3) זכיונות	<u>9,000</u>
		940,000 דונם
1,940,000 דונם	<u>1,000,000</u> דונם	ב) ברכישה על-ידי המדינה
		2. בחזקת המדינה
	955,000 דונם	א) כבעלות רשומה בשם הממשלה
	1,373,000 דונם	ב) אדמת עיבוד בכפרים ערביים משל נפקדים*
	2,720,000 דונם	ג) אדמה מוכרה ושוממה בכפרים ערביים (שהיא על-פי טבעה אדמת המדינה)
	<u>1,700,000</u> דונם	ד) אדמה מעוברת (בשנים רגילות) כנגב הצפוני, שהיתה בחזקת אדמת בדואים סה"כ
	6,788,000 דונם	פחות שטח בהעברה לקק"ל סה"כ
	<u>1,000,000</u> דונם	ה) אדמה בלתי-מעוברת כנגב הדרומי
	5,788,000 דונם	3. אדמת זכיונות
16,668 דונם	<u>10,800,000</u> דונם	ס"ה הקרקעות ברשות לאומית
146,000 דונם		
18,754,000 דונם		
		ב. ברשות פרטית
		1. כבעלות יהודית פרטית למספרים אלה יש להעיר:
	283,000 דונם	א) אדמה עירונית
	<u>518,000</u> דונם	ב) אדמה כפרית
801,000 דונם	<u>867,000</u> דונם	2. כעיבוד בידי ערבים תושבי ישראל
1,668,000 דונם		ס"ה הקרקעות במדינת ישראל
20,422,000 דונם		

- * לפי Granott, 1952, pp. 86-89 היה סך כל שטח הקרקעות הנטושות שנמצא בסקר של רשות הפיתוח 4.2 מיליון דונם.
- (א) בקרקעות הפנויים ב"בעלות יהודית פרטית" כלולה גם בעלות מוסדות ציבוריים כ"פיק"א", "הכשרת הישוב", וכו'.
- (ב) חישוב השטח שבעיבוד על-ידי ערביי ישראל נשען על הערכת משרד החקלאות לפי תוכנית ענפי החקלאות לשנת תשי"י.
- (ג) אם לא תימכר יותר לרשות פרטית, אדמה שהיא כבעלות לאומית או בחזקת המדינה, תופסת האדמה כרשות הלאומית
- 1 כ-93% מקרקעות מדינת ישראל כולן.
- 2 כ-75% ועד כדי 80% מהאדמה הנחשבת כראויה לעיבוד, או שהיא תפוסה להתיישבות עירונית.
- (ד) 1. כשני שלישים ממרחב תיכון בניין ירושלים; 2. למעלה מחמישים אחוז ממרחב תיכון בניין תל-אביב; 3. כארבעים אחוזים ממרחב תיכון בניין חיפה; 4. קרוב ל-100% משטח בניין כל הערים הנטושות (כולל יפו, הצמודה לתל-אביב, ובהצטרפה לה יגיע השטח המוחזק ברשות הלאומית לעיר יפו תל-אביב - ל-62% בערך מכלל מרחב התיכון).
- (ה) כ-28% מכלל שטח מרחבי תיכון העירונית האחרות והמועצות המקומיות. (הערה: כל החישובים בסעיף זה לפי נתונים, שבקירוב, ממשרד התיכון. ייתכן שיחולו בהם שינויים. וכן ברור שיתרחב שטח הבניה בערים נטושות וחדשות שיתפתחו על אדמה שברשות לאומית.)
- (ו) 100% האדמה ליעור והאדמה העומדת להשכחה.

מקור: צילינג, תשי"י, עמ' 111-112

תפישות וקווי יסוד למדיניות קרקעית

התמורות שחלו אם כן במעמד המדיני של הארץ גררו תמורות במדיניות הקרקעית של מכווני ההתיישבות היהודית ומתכנניה, שהעיקרית בהם היא ממשלת ישראל. עיצוב המדיניות ויצירת המנגנונים והחוקים השלטוניים המתאימים לטיפול ביישומה, בהצלחה או שלא בהצלחה, במדינת ישראל, היוו תהליך ממושך וכאוב שהושפע בד בבד מתפישות הקשורות למורשת העבר, לחזון העתיד ולאילוץ ההווה. עלינו להבדיל בדיון זה בין תפישות-העל הנוגעות לקונצפציה של בעלות על הקרקע, מדיניות ממשלתית הנוגעת לקרקעות שניטשו על-ידי הערבים, וההעדפות האזוריות ואחרות של שימושי קרקע של הממשלה, הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל, בסוף שנות הארבעים ובראשית שנות החמישים.

הבעיה הרחופה, לאחר היציאה ההמונית של הערבים במאוס 1948, לה נדרשו מפקדת ההגנה, מנהלת העם והממשלה הזמנית, היתה לפקח על הרכוש העצום של הקרקעות, היבולים, הבתים, בתי העסק שניטשו והפיתוי החומרי הרב שיצרו. עד להקמת המדינה אושרה רק החכרת קרקע שננטשה לשם עיבודה בלבד ולא להתיישבות, ונדחו, מסיבות פוליטיות, לחצי הקרן הקיימת לישראל והעברה קבועה של קרקע נטושה ליישובים יהודיים¹⁴. ביולי 1948 נקבע בממשלה הזמנית מנגנון אפורופסוט במשרד האוצר לריכוז הרכוש, פיקוח עליו וניהולו¹⁵.

רק בדצמבר 1948 אימצו דוד בן-גוריון ושרי הממשלה את המדיניות של התחלת העברה קבועה של קרקע ערבית נטושה ליהודים, לאחר שנתקבלה באו"ם החלטה 194 שקראת להחזרת הפליטים הערביים לביתם¹⁶.

הביטוי החוקי למדיניות זו בהמשך לפקודת שטח נטוש (1948) היה החוק להסדר תפישת מקרקעין בשעת חירום (1949), חוק נכסי נפקדים (1950) וחוק רשות הפיתוח (1950).

מן הראוי להדגיש כי היסודות למדיניות קרקעית במדינת ישראל הונחו, לפי ממצאי מחקר זה, עוד בתקופת הכהונה הקצרה של הממשלה הזמנית. ממצאים אלו עומדים בניגוד לדעה המקובלת במחקרים שונים שעל פיה עוצבו יסודות המדיניות הקרקעית רק בקדנציה של הממשלה הראשונה, כשזו פרסמה את קווי היסוד שלה ואת תוכנית הפיתוח והקליטה לארבע שנים¹⁷. היו אלה שרי מפ"ם בממשלה הזמנית שניסו לגבש ולהציג רעיונות וגישה שיטתית לנושא. מרדכי בנטוב, שר העבודה והבינוי, מינה באוגוסט 1948, במסגרת מינהל התכנון הכוללני שהקים, ועדה לבחון את "בעיות הקרקע בשדה התכנון", שנתבקשה להגדיר את מהות בעיית הקרקע בישראל, לקבוע אמצעים לפתרונה או להקלתה, להגדיר מטרות של מדיניות קרקעית בריאה לישראל ולהמליץ על הדרכים להשגתן¹⁸. הוועדה הגישה בינואר 1949 דין-וחשבון יסודי ביותר שכלל סקירה היסטורית על המשטר הקרקעי בישראל, ניתח את מהות בעיות הקרקע בישראל והאמצעים להבראתן והציג המלצות למדיניות קרקעית ויישומה במדינת ישראל, תוך לימוד הנעשה בתחום זה גם במדינות אחרות. בין האמצעים לפתרון בעיית הקרקע ראתה הוועדה את הלאמת הקרקע, הגבלות בזכויות הבעלות, מסוי, הפקעות, עידוד הפיתוח, עידוד תכנון יוזם מרכזי, קביעת אזורים (Zoning), הטלת מסי תכנון וביטול פרצלציות ודה-פרצלציות.

העיקרון המרכזי שנקבע על-ידי הוועדה כעיקרון מנחה למדיניות קרקעית היה: "להבטיח את השימוש המועיל והבריא של הקרקע בהתאם למדיניות הפיתוח הכללית במדינה". ופירושו היישומי בשבע נקודות: ריסון מחירי הקרקע בארץ בכלל ואזורים מפותחים בפרט; מניעת ריכוז השקעות פרטיות בקרקע והכוונתן לחילופין לחקלאות, בניין וחעשייה; הרחבת אפשרויות רכישת קרקע על-ידי גופים ציבוריים כמו הממשלה, הקרן הקיימת לישראל, עיריות ורשויות מקומיות; הרחבת הבעלות הציבורית באזורים מפותחים; מניעה של פיזור הפיתוח (Scattered development) בסביבות ערים ויישובים; הבטחת אדמות לדירור על-ידי חברות שיכון מאורגנות ובנייה פרטית; הרחבת מתמדת של בעלות ציבורית על קרקע באזורים חקלאיים ומניעת הכוונת [דחיקת? ר"ק] החקלאות על-ידי עליית מחירים ופרצלציה של קרקעות.

הוועדה אף המליצה על צעדים תחיקתיים שיש לנקוט על מנת לסייע להגמשת מדיניות זו ובהם קביעת חמישה סוגי קרקע שונים מהסוגים העות'מאניים-מנדטוריים (עירוניים מפותחים ובנויים, בלתי-מפותחים בסמוך להם, בלתי-מפותחים בעלי יעוד פיתוח, חקלאיים, וקרקעות ציבור), הגבלת זכות הירושה, מדיניות הפקעות ופיצוי, העדפות לרשויות ציבוריות ברכישה, וגביית מס על עליית ערך הקרקע מרווחי הקרקע, כסף שישמש להשקעות וצורכי פיתוח¹⁹.

למרות שלא יושם במלואו, היו לדו"ח זה השפעות מרחיקות לכת על עיצוב אגף התכנון ופעולותיו, בקשר עם תוכנית הפיתוח ל-4 שנים של הממשלה, גם לאחר פרישת מרדכי בנטוב איש מפ"ם מהממשלה. הדבר עולה בבירור מדין-וחשבון שמסר אריה שרון, ראש אגף התכנון, לזאב שרף, מזכיר הממשלה הראשונה, בנובמבר 1949:

יעוד הקרקע, כפי שהוזכר לעיל, הייעוד הטבעי של קרקעות המדינה למיניהם טרם בא לכיטוי בשמושי הקרקע הנוכחיים. אגף התכנון מעבד תכנית שלד אשר תציע את ניצול הקרקעות לפי יעודם הטבעי האופטימלי, לחקלאות, שכונים, אזורי שמירה, תעשיה, נמלים וכו' (ראה דו"ח של אגף התכנון ובעיות הקרקע בשדה התכנון)²⁰.

קטע זה מזכיר לחוקר מלות מפתח במה שכונה בהמשך "תוכנית שרון". השאלה של מדיניות קרקעית העסיקה גם את אהרן ציזלינג, שר החקלאות, איש אחדות העבודה במפ"ם שהינן בתחילת שנת 1949 תזכיר בנושא: "יסודות מדיניות ותחיקה לפיתוח חקלאי (תחיקת קרקע ומים לתקופת ההתיישבות המרוכזת)", אותו הפיץ ב-24 בפברואר 1949 בקרב חברי הממשלה הזמנית. מן המכתב המקדים לתזכירו עולה כי הסעיף לדין על שאלות קרקע, התיישבות ופיתוח מצוי בסדר יומה של הממשלה זמן רב, ובירורו הולך ונרחב. ציזלינג מציין כי הביא את עקרונות הצעותיו בהזדמנויות שונות בפני משרדי ממשלה, ישיבות הנהלת הקרן הקיימת לישראל, מחלקת ההתיישבות ומומחים לענייני קרקע ומשפט. כשנראה לו עם סיום הקדנציה של הממשלה הזמנית שהדין לא יתקיים, החליט להביא את תזכירו בפני חבריה, על-מנת שימש חומר לדין בעתיד²¹. בתזכירו מתחיל ציזלינג בציון הרקע ההיסטורי - אימוץ חוק הקרקעות העות'מאני הנחשל ומדיניות קרקעית שחסרה אפשרות פיתוח חקלאי, על-ידי ממשלת המנדט. המדיניות הקרקעית של מדינת ישראל, לעומת זאת, "מכוונת לקליטת עלייה, להתיישבות רחבת ממדים, לפיתוח חקלאי אינטנסיבי, לרמת חיים גבוהה של היישוב החקלאי, לשידוד האיכלוס ברחבי המדינה, לצרכי בטחון המדינה באזורי הספר, תוך פתרון הבעיה הסוציאלית אגררית במסגרת תכנית הפיתוח הכללית". ציזלינג צופה בעתיד חוק קרקעות על יסוד הלאמה, אך מציע בינתיים חקיקת חוק קרקעות כללי לתקופת מעבר, עד שיוכשרו הבסיס המדיני וההתפתחות הכללית להלאמה. הוא ממשיך לעסוק בנושאי תחיקת הפיתוח החקלאי, חוקי המים, יסודות כלליים לחוק פיתוח חקלאי (בו תינתן עדיפות ושותפות למוסדות הקרקעיים והמיישבים של ההסתדרות הציונית ולעקרונותיהם - החכרה ועבודה עצמית).

הוא מפרט גם את דפוסי חוק הפיתוח המוצע על-ידו, הכוללים: אזור הלאמה ("כל הקרקע תולאם ותימסר לחזקת הממשלה"); אזור מתוכנן (קביעת מיכסת מכסימום של קרקע בבעלות פרטית והפקעת היתרה); אזור השבחה (תוכנית להשבחת קרקע ומפעלי פיתוח באזור); אזור תחום (תחומים קבועים למטרות חקלאיות בהם תימסר פרצלציה להתיישבות עירונית ועוד). מוקדש גם סעיף מיוחד לכפר ולחקלאות הערבית בכל אחת משיטות הפיתוח שתיושמה במסגרת חוק הפיתוח. מידת השילוב של האחרונים באזורים השונים "תיקבע עם פתרון הבעיה הכללית של היישוב הערבי בארץ וסייגי הבטחון באזורי ספר"²².

בסיום מביא ציזלינג 14 נקודות המסכמות את הנושא של "תחיקה כללית, תכנון ומגמות משולבים לקידום הפיתוח החקלאי", באופן מאוד רחב. ביניהן הוא מציע חוקה ותוכנית לבניין ערים ולשיכון; הקמת תחומי פיתוח תעשייתי מרוכז בנגב, בירושלים, בצפת ובשטחי ספר מסוימים תוך הענקת זכויות יתר וזכויות למפעלי תעשייה באזורים אלו כבסיס לריכוז התיישבות חקלאית; תכנון תחבורה ושיטת מחירי הובלה לצורכי פיתוח חקלאי; ניצול אוצרות טבע ליצירת מקומות עבודה משולבים בהתיישבות, עידוד הקואופרציה בכל שטחי הכלכלה וההתיישבות החקלאית והתעשייתית; הענקת זכות בכורה ליישובים חקלאיים, בייחוד באזורי ספר ואזורים מפגרים בפיתוח, על מקורות הכנסה וקיום לא חקלאיים כגון: תחבורה, תובלה, עבודות ממשלה, מפעלי מלאכה

ותעשייה וכו'; שיטת מסוי ותקציב שתכוון לעידוד הפיתוח, החקלאות והתיישבות צפופה בכל אזורי הארץ.²³

גם במקרה זה, למרות שציולינג לא צורף לממשלה הראשונה, נראה כי היתה לתזכירו - חרף דגש היתר שלו על החקלאות - השפעה על גיבוש קווי היסוד לתוכנית הממשלה שאושרו על-ידי הכנסת ב-9 במארס 1949.²⁴ ציולינג המשיך לפתח את תפישותיו בנושא המדיניות הקרקעית של המדינה גם מחוץ לממשלה ובשנת תש"י - 1950 פרסם בספר השנה של הקרן הקיימת לישראל מאמר בשם "דרכים לפיתוח ההתיישבות במדינת ישראל" שבו שולב התזכיר מ-1949 אך נוספו אליו עוד רעיונות מספר ביחס לקרקע, תכנון והתיישבות. שם הוא הביע את דעתו שיש צורך בתיכון (תכנון) כללי של ההתיישבות, "תיכון מכוון ומותאם לצרכי העם היהודי בכללו", ובשמירה על הקרקע כ"קנין הלאום" והחזקתה ברשות לאומית, כולל שטחי הערכים, הנעדרים (שבמידה ולא יחזרו על מנת לעבדם ייחשבו כקניין המדינה אף אם שולמו פיצויים לבעליהם הקודמים), קרקעות הבור, קרקעות הממשלה, הק"ל ואלו שנתפסו בכוח בידי אלימים. כמו כן יש לראות כקניין הלאום את כל אוצרות המים והטבע הטמונים בקרקע.²⁵

שני עקרונות בסיסיים במדיניות הקרקעית אומצו, אם כן, כבר בשנה הראשונה לקום המדינה, למרות שלא עוצבו סופית. האחד, עקרון הגבלת הבעלות הפרטית על הקרקע והרחבת הבעלות הלאומית - שביטוי לו שימש חוק רשות הפיתוח 1950. עדיין לא הוכרע מה יהיה אופי לאום זה - מדינת ישראל או העם היהודי, אך אומץ הרעיון התנ"כי של שנת היובל - החכרה ל-49 שנים, של אדמות הלאום. השני, שהפך לאבן יסוד לטוב ולרע במדיניות הקרקעית של המדינה, היה מדיניות פיזור האוכלוסייה על הכרוך בה מבחינת מיוזג גלויות, ביטחון, כלכלה ותפרוסת מרחבית.²⁶ הממשלה הותירה בידי המוסדות הצינניים את הטיפול בתחום ההתיישבות החקלאית ונרתמה לטיפול בפיתוח ואכלוס בסקטור העירוני הישן והחדש בעיקר²⁷; ותוך חוסר שימת לב מספקת לעקרון השמירה על קרקע חקלאית, שהפכה לעיקרון חשוב של רשויות התכנון בהמשך.²⁸ ביישום חלק מעקרונות אלו החלה עם קבלת מלווה אמריקאי של 35 מיליון דולר ששני שלישים ממנו הוקצו לצורכי ההתיישבות החקלאית החדשה.²⁹ בין השנים 1948-1952 הוקמו על קרקעות המדינה 286 יישובים כפריים, רובם מושבים, לא כולל מעברות זמניות, ברובם על עתודות של קרקעות נטושות.³⁰ באותן שנים אוכלסו הערים הנטושות והוקמו תשע ערים חדשות.³¹

יצירת רשויות הקרקע

על אף ריכוז הבעלות על רוב הקרקע בידי המדינה היה הטיפול בקרקעות מפוצל בין משרדים רבים. תופעה זו שהחלה עוד בממשלה הזמנית ונמשכה בפועל עד לתחילת שנות הששים הביאה לחיכוכים בין הגופים והמחלקות השונות, ולכזבו וסרבול הפעולות.

בחמש השנים הראשונות ליישום מדיניות הממשלה בנושא הקרקעות התגבשו מנגנונים ודרכי פעולה שהיו מבוססים על יועצים מיוחדים, אגפים ומחלקות במשרדים הממשלתיים השונים, על ועדות משרדיות ובין משרדיות, וכן רשויות מקומיות. בצד המנגנון נראו ניצנים של מתן בסיס חוקי לפעילות הממשלתית בתחום הקרקעי, שנבעו מן הנסיבות המשתנות, ובתקופה הראשונה, בשנים 1948-1950, מן הצורך לטיפול במעמד הרכוש הנטוש, הגדרתו והעברתו לחזקת הממשלה. מלבד גופים חיצוניים כמו הקרן הקיימת לישראל והמרכז החקלאי, שגילו מעורבות גבוהה

בפעילות המגננות הממשלתי בנושא הקרקעות, פעלו בנושא הקרקע בממשלה הזמנית בין מאי 1948 למאוס 1949 לפחות עשרה מיניסטריונים - ראש הממשלה, מייעוטים, חקלאות, אוצר, מסחר ותעשייה, משפטים, חוץ, עבודה, ביטחון ודתות.

הבכורה בטיפול בנכסי נפקדים ניתנה בממשלה הזמנית לוועדה לנכסי ערבים בכפרים, שבמשרד המיעוטים³². שר המיעוטים בכור שטרית, נציג הספרדים בממשלה, היה אף אבי הרעיון של אפוטרופוסות על רכוש נטוש וניהלו עד ליולי 1948. את האחריות על הקרקעות הנטושות במגזר החקלאי קיבל משרד החקלאות וצילינג בראשו. נראה כי כבר ממחצית שנת 1948, עם מינויה של ועדת השרים לענייני רכוש נטוש, החלו הסמכויות לעבור למשרדי מפא"י - האוצר וראש הממשלה - תוך חיכוכים לא מעטים בדרך, והתמרמרות מצדם של שטרית וצילינג. כאמור, משרד המיעוטים "חסול" עם הקמת הממשלה הראשונה ובמקומו נתמנה ליד משרד ראש הממשלה יועץ לענייני ערבים שטיפל גם בנושאי קרקעות.

דוד בן-גוריון מינה במשרדו בספטמבר 1949 גם את המומחה לקרקעות זלמן ליפשיץ כיועץ לענייני קרקע וגבולות, לסייע למשרדי ראש הממשלה, האוצר והחוץ ולקביעת מדיניות הממשלה בנושאים הקשורים למדיניות קרקעית ובעיות דמוגרפיות וטריטוריאליזם בנושאי תכנון, פליטים, משא-ומתן עם ארצות ערב והעברת קרקע לקק"ל. ליפשיץ כיהן בתפקיד עד אוגוסט 1950. יש לראות מינוי זה כחלק מהמגמה של חיזוק משרד ראש הממשלה על-ידי הקמה או סיפוח של האגף לתכנון ותיאום כלכלי, והאגף לתכנון הנדסי וכן מינוי הוועדה לענייני הנגב.

במשרד האוצר, תחת הנהלתו האוטוריטרית של אליעזר קפלן, הוקם משרד האפוטרופוס לנכסי נפקדים והממונה על נכסי אויב ביולי 1948, וכינואר 1949 החלה המחלקה לנכסי המדינה לפעול כמחלקה נפרדת במשרד האוצר שבו פעל גם מדור לשיכונים, מאוקטובר 1949. עם הקמת רשות הפיתוח הוכפפה אף היא למשרד האוצר.

כן היה במשרד המשפטים משרד לקרקעות שטיפל ברישום קרקע והסדר קרקעות, בעוד במשרד העבודה נותרה מחלקת המדידות. גם משרדים נוספים שהוזכרו, כמו משרד הביטחון ומשרד הדתות היו אחראים לטיפול במגזרים שונים של תחום הקרקעות.

פיצול בלתי-רצוי זה עורר כבר בשלבים מוקדמים למדי ביקורת, והביא להצעות שונות להקמת מוסד משותף לקרקע במדינת ישראל. זהו נושא נכבד בפני עצמו למחקר ודיון, שיידון במאמר נפרד, אך נזכיר כאן רק שתיים מהמוקדמות שבהצעות אלו: בפברואר 1949 שלח מ"כ אלחסיד, ששירת עשרים שנה בשירות הקרקעות של ממשלת המנדט - הצעה מנומקת לדוד בן-גוריון, ראש הממשלה, להקמת משרד לקרקעות ופיתוח, או לחילופין מינהל לשירותי הקרקע על-מנת לרכז עניינים אלו תחת הנהלה אחת ואחידה. הפיצול של המחלקות המטפלות בענייני קרקע ופיתוח ושיקום בין חמישה משרדים (אוצר, חקלאות, עבודה, מסחר תעשייה ואספקה, ומשפטים) טען, מזיקות וגורעות, מה גם שהן נובעות בחלקן לדעתו מסיבות היסטוריות של מבנה בריטי קולוניאלי, ובחלקן מחלוקה פיזיה בין השרים בהתאם ל"מפתח" שעבר זמנו וללא ידיעה והבנה מקצועית³³.

גם זלמן ליפשיץ הכין בערב הקמת הממשלה הראשונה תזכיר סודי על הרכב רצוי של מחלקות הממשלה המטפלות במקרקעין ועמד על הבעייתיות הרבה של פיצול הטיפול בבעיות הקרקע בין מיניסטריונים כה רבים. "לרגלי הפיצול הנ"ל היתה הנהלת העניינים עד כה לקויה בחסר והוא - מדיניות קרקעית מתואמת ויעילה", דבר שהביא לחוסר יוזמה בשטח התחיקה הקרקעית, פעילות הססנית, יצירת מכשולים בדרך השימוש היעיל בקרקע והרחבת ההתיישבות, כולל שאלת חיסול

הרכוש הנטוש, יישוב בעיית הפליטים וקליטת עולים ויישובם. ליפשיץ הציע ריכוז כל המחלקות המטפלות בבעיות קרקעיות בממשלה החדשה באגף מיוחד, ובמרות שר אחד, רצוי שר האוצר, או לחילופין הקמת משרד מיוחד בממשלה לשיקום ופיתוח³⁴.

הרעיונות הבונים של אלחסיד וליפשיץ לא אומצו והפרובלמטיקה שנוצרה עוד בשנים 1948-1949 התגלגלה ונדונה שוב ושוב עד להקמתו של מינהל מקרקעי ישראל וחקיקת חוק המינהל בשנת 1960.

סיכום ביניים

השנים הראשונות לקום מדינת ישראל היו תקופת שיא ופריחה בפיתוח תפישות ובניסיון לפיתוח דפוסי ממשל בתחומים של תכנון פיסוי לאומי, שיכון ובעלות לאומית על הקרקע ושימושיה. באופן מיוחד יש לציין את התפקיד החשוב והפורמטיבי שנטלו בתחומים אלו אנשי מפ"ם בממשלה הזמנית (בנטוב וציולינג) כבר בחודשים הראשונים לקיום המדינה, כאשר אימצו, באופן אינטואיטיבי אולי, את ההגדרה הרחבה ביותר של נושאים אלו והמסגרות שיש להקים להגשמתם במערכת הכללית של החיים החברתיים והכלכליים של האומה כפי שהם מבוססים במימד המרחבי.

בתכנון הושקעו חזון בצד מחשבה בקנה-מידה גדול וארוך-טווח, תוך לימוד מאידיאולוגיות ומניסיון ששררו בארצות אחרות, כגון אנגליה, הולנד וצרפת באותה עת. יחד עם זאת אין לשכוח שהמחשבות, התכנון והיישום נעשו במצב של חירום, מלחמה ועלייה המונית שהתרחשה בזמן קצר ביותר יחד עם העברתן של רוב הקרקעות לידיה של המדינה. הצורך בקיבוץ גלויות וקליטת העלייה בצד הצורך הבטחוני הביאו לכך שהשיקולים המכתיבים, יותר מהצורך של מציאת פתרונות דיר, היו פוליטיים-איסטרטגיים. ייתכן שבאחת המטרות המנחות של התכנון הארצי - פיזור האוכלוסייה - היתה משוקעת גם שארית של תפישה ששררה ביישוב בתקופת המנדט, לפיה נוכחות במקום משיגה טריטוריות.

כרמה התוכניתית והתפישתית-עקרונית נראה לנו שבחומש זה קשה לאשר במלואה את דעתם של אקציני ודרור שהתקופה היתה בעיקרה תקופה של "תכנון מאולתר והתאפיינה בחוסר הערכה למומחים"³⁵. מן הארכיונים עולה תמונה שונה. אחת הדוגמאות לחשיבות "מומחה" הנה מעמדו ותפקודו של זלמן ליפשיץ כיועץ לנושאי קרקע וגבולות בשלושה משרדי ממשלה. ברמת הביצוע, לעומת זאת, ניכרו ליקויים שנבעו בחלקם מפלורליזם ארגוני, מריבוי של גופים ממשלתיים וחוק-ממשלתיים העוסקים באותם נושאים, שיקולים מפלגתיים ומינויים מונחים על-פי "מפתח" מפלגתי, כפילות עם הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל, וגם תוהו ובוהו וחוסר יעילות בתחומים אחרים. היה גם פער בין היכולת לפזר דירור בנכסים נטושים וקרקעות פנויות, דבר שנעשה בהצלחה רבה יחסית, לבין היכולת לשמור על המשאבים הקרקעיים ולפזר פרנסה, שירותי חברה, רווחה וחינוך. כתוצאה מכך אין לדבר על הצלחה מלאה של יישום הגישה הממלכתית בנושאי תכנון לאומי, שיכון וקרקע.

לקראת סוף התקופה הנדונה כאן עולה כוח הזרוע המבצעת בפועל - אגף השיכון - שבסופו של דבר מביא להקמתו של מיניסטרויון לשיכון, בעוד מעמד התכנון הפיסי יורד ואין מוקמים מיניסטרויונים לתכנון ולקרקע כפי שהוצע בתחילת הדרך.

בתחום הקרקעות בלטה דואליות זו ביחס הממשלה אל הקרן הקיימת לישראל החל בשלבים

הראשונים מאז הקמת הממשלה הזמנית, וכלה בממשלות הראשונות של מדינת ישראל. מוסד זה, הקק"ל, על מחלקת הקרקעות והייעור שלו, המשיך לעסוק בנושאי קרקעות ומילא תפקיד ממלכתי חשוב בתחום השיכון וההתיישבות. יחד עם זאת התעוררו לא פעם, בשנים הראשונות לקום המדינה, קונפליקטים ותפישות מנוגדות בכל הנוגע למינהל ומדיניות קרקעית במדינת ישראל, בין הקרן הקיימת לממשלה. בחוגי ממשלה מרכזיים עלו הרהורים וספקות ביחס להמשך קיומה של הקרן הקיימת לישראל. במאמר נוסף נדון בשאלה "מדוע לא פירקו את הקרן הקיימת לישראל?" על משקל "פירוק הפלמ"ח" וכן נתרכז בדיון ובתהליך שהביאו להקמת "מוסד משותף לקרקע" בינה לבין ממשלת מדינת ישראל.

הערות

- מחקר זה נחמך במענק מטעם "המכון לחקר תולדות הקרן הקיימת לישראל, הקרקע וישוב הארץ", ועל כך תודותי.
- 1 D. Shimshoni, *Israeli Democracy: The Middle of the Journey*, Free Press, New York 1982, p. 380 (להלן: שמשוני)
 - N. Lucas, *The Modern History of Israel*, Weidenfeld and Nicholson, London 1974, pp. 329-332. (להלן: לוקאס).
 - דונם אחד שווה ל-1,000 מטרים מרובעים.
 - 2 רק בשנים האחרונות החלו להתפרסם תוצאות מחקרים המתבססים על ארכיונים אלו, ולא על חומר שהופיע בדפוס כפי שנעשה קודם לכן.
 - 3 ד. הורוביץ ומ. ליסק, מישוב למדינה, עם עובד, תל אביב 1977, עמ' 273-275, 299 (להלן: הורוביץ וליסק, מישוב למדינה); B. Kimmerling, *Zionism And Territory: The Socio-Territorial Dimensions of* (להלן: *Zionist Politics*, University of California Press, Berkeley 1983, pp. 19-25, 57-67. קימרלינג); לוקאס, עמ' 298-318.
 - 4 אנציקלופדיה עברית, כרך ג', עמ' 569, 602-607.
 - 5 מדינת ישראל, מועצת המדינה הזמנית, פרוטוקול הדיונים, כרכים א-ב, המדפיס הממשלתי, תל אביב תש"ט; *Encyclopedia Judaica*, Vol. 9, pp. 610-614, 663-670
 - 6 ממשלת ישראל, שנתון הממשלה תש"י, המדפיס הממשלתי, תל אביב, דצמבר 1949, עמ' 18 (להלן: שנתון הממשלה).
 - 7 א. ברוצקוס, "ה'חלומות' שהיו לערים", בתוך: מ. נאור (עורך), עולים ומעברות 1948-1952, סידרת עידן, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 1986, עמ' 127-128 (להלן: ברוצקוס, "החלומות"); ד. הורוביץ ומ. ליסק, מצוקות באוטופיה, עם עובד, תל-אביב 1990, עמ' 66, 198 (להלן: הורוביץ וליסק, מצוקות באוטופיה); ל. טרנופולר, "על אלו יסודות יכון המנגנון של המדינה", על המשמר, 7 ביוני 1948, עמ' 3.
 - 8 הורוביץ וליסק, מצוקות באוטופיה, עמ' 65, 200-210; מאמר מקיף שנכתב לאחרונה על-ידי, בנושא תכנון, שיכון ומדיניות קרקעית במדינת ישראל בחומש הראשון, ראה: *Planning, Housing and Land Policy 1948-1952, The Formation of Concepts and Governmental Frameworks*, in: I. Troen and N. Lucas, eds., *Israel, The First Decade of Independence* (in press)
 - 9 זלמן ליפשיץ, בתוך: ש. רייכמן, ממאחו לארץ מושב, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 1979 (להלן: רייכמן, ארץ מושב, עמ' 79. לפי יוסף ויץ (המאבק על האדמה, טברסקי, תל אביב 1950, עמ' 40-42) היה השטח הכללי של ארץ-ישראל המנדטורית 26,318,000 דונם מטרי. מזה קיבלה מדינת ישראל 20,318,000 דונם או 77.7% מהשטח המנדטורי במקום 55.7%, ירדן קיבלה 5,491,600 דונם או 20.9% ומצרים - 370,000 דונמים או 1.4%.

- יש לזכור גם כי הנגב היווה כ-60% משטח מדינת ישראל (ת. גבתי, מאה שנות התיישבות, כרך ב', הקיבוץ המאוחד, תל אביב 1981, עמ' 67).
- 10 ד. בן-גוריון, מדינת ישראל המחודשת, כרך א', עם עובד, תל-אביב 1969, עמ' 382 (תוספת של 37.5%). לפי גרסתו של אהרן כהן ("בעיית ישראל וערב", קמה תש"ט, עמ' 169) כללו 4.5 מיליון דונם בחלק הצפוני והמרכזי של מדינת ישראל (כפי שבכולוחיה נקבעו בהחלטת או"ם מנובמבר 1947) 2.5 מיליון דונם רכוש ערבים, 1.5 מיליון דונם רכוש יהודים, וכ-0.5 מיליון דונמים קרקעות המדינה (יערות, נחלים ודרכים).
- 11 A. Granott, *The Land System in Palestine, History and Structure*, Eyre & Spottiswoode, London 1952, pp. 86-89; U.N. *General Assembly Official Records*, Agenda item 18, Annexes, Ninth Session, United Nations, New York 1954, pp. 1-7 (עמ' 122) מדבר על חמש קטגוריות כולל ערבים נעדרים נוכחים; א. ציזלינג, "דרכים לפיתוח ההתיישבות במדינת ישראל", קמה, ספר השנה של הקק"ל, הוצאת הקק"ל, ירושלים תש"י, עמ' 93-109 (להלן: ציזלינג, תש"י); א. גולן, "תפיסת קרקע ערבית על ידי ישובים יהודים במלחמת העצמאות", קתדרה, כרך 63, אפריל 1992, עמ' 122, 149-154 (להלן: גולן); ז. צור, הקיבוץ המאוחד ביישובה של הארץ, כרך ג', הקיבוץ המאוחד, תל אביב תשמ"ד, עמ' 10. צור גם כותב על כ-4 מיליון דונם קרקע נטושה.
- 12 A. Granott, *Agrarian Reform and the Record of Israel*, Eyre & Spottiswoode, London 1956, pp. X, 253-255 (להלן: גרנות, רפורמה). לפי גרסתו של ג'יריס (S. Jiryis, "The Legal Structure for Expropriation and Absorption of Arab Lands in Israel", *Journal of Palestine Studies*, No. 3, 1973, pp. 82-104) היו בידי הציונים ב-1948 1,734,000 דונם והשטח שהוחזק בידי המדינה והקרן הקיימת לישראל אחרי 1948 (15,025,000 ו-3,570,000 לפי ג'יריס) היה בפועל שייך ל-374 כפרים וערים ערביות שניטשו על ידי תושביהן הערבים במלחמה.
- 13 גרנות, רפורמה, עמ' x; לפי שמשוני (עמ' 386), היה למינהל מקרקעי ישראל בשנת 1967 שיפוט על שטח שמעל 20 מיליון דונם שהיוו 93% מכלל הקרקעות בישראל. בסביבות שנת 1970 נתחלקו הקרקעות בישראל בסך 20.55 מיליון דונם (ללא גופי מים) (לפי א. גרנות, אנציקלופדיה עברית, כרך ו', עמ' 819) כדלהלן: בידי המדינה 15 מיליון דונם, בידי הקק"ל 3.25 מיליון, בידי בעלים יהודיים פרטיים 0.6 מיליון, בידי בעלים ערביים פרטיים 1.2 מיליון, ואדמות נפקדים שעדיין לא עברו לידיים אחרות - 3.5 מיליון.
- 14 ב. מוריס, לידתה של בעית הפליטים הפלשתינאים 1947-1949, עם עובד, תל אביב 1991, עמ' 122-132; עמ' 231-242; מדינת ישראל, האוצר, האפוטרופוס לנכסי נפקדים, דו"ח על הפעולות עד 31 במארס 1949, סודי ואיש, ג"מ, חטיבה 43, מיכל ג' 5440, תיק 1582.
- 15 דו"ח על פעולות האפוטרופוס, שם.
- 16 בהמשך לה באה בשנה שאחר-כך ב-14 בדצמבר 1950 החלטה 394 שנתנה לפליטים בחירה בין חזרה לבין קבלת פיצוי על נכסיהם, וראו: או"ם, עמ' 1-7; גולן, עמ' 149-153.
- 17 ש. רייכמן, "שלוש דילמות בהתפתחות היישוב היהודי בארץ ישראל: התחלות, אכלוס ושיקום", עיר ואזור, כרך 2, מס' 3, 1975, עמ' 50-52.
- 18 "בעיות הקרקע בשדה התכנון", דין וחשבון של הוועדה המכינה, מינהל התכנון, משרד העבודה והבינוי, ינואר 1949, ג"מ, חטיבה 43, מיכל ג' 5463, תיק 1957. בוועדה כיהנו ד"ר א. כהן, ד. ברניב, א. ברוצקוס וי. לויון.
- 19 שם.
- 20 אריה שרון, ראש אגף התכנון, משרד ראש הממשלה, לזאב שרף, מוכירות הממשלה, 1 בנובמבר 1949, דין וחשבון על שטחי פעולה של אגף התכנון לגבי חוכנית פיתוח ל-4 שנים, ג"מ, חטיבה 43, מיכל ג' 5391, תיק 631.
- 21 אהרן ציזלינג, "יסודות מדיניות ותחיקה לפיתוח חקלאי", אל חברי הממשלה, 24 בפברואר 1949, ג"מ, חטיבה 49, מיכל ג' 304, תיק 42.
- 22 שם.
- 23 שם.
- 24 ממשלת ישראל, שנתון הממשלה תש"ז, המדפיס הממשלתי, הקריה, דצמבר 1949, עמ' כ"ה-כ"ט (להלן: שנתון

- הממשלה). 25
 ציזלינג, תש"י, עמ' 93-109.
- 26 א. גרנות, אנציקלופדיה עברית, כרך ר', עמ' 822. בן-גוריון סבר שיש להפרות את אדמת המדינה וליישב את השממה על-ידי גידול מזון לאוכלוסייה ולייצוא על כל הקרקע הניתנת לעיבוד, ולייער 5 מיליון דונם (שנתון הממשלה תש"י, דצמבר 1949, עמ' ט"ז-י"ח, 219-223).
- 27 רייכמן, ארץ מושב, עמ' 80-91.
- 28 י. בן חיים, "לגורל השטחים החקלאיים בישוכים העירוניים", השלטון המקומי בישראל, כרך 1, מס' 5, דצמבר 1950, עמ' 166-167; היינץ ראו, לחמישה מכותבים כולל מנכ"ל משרד ראש הממשלה, "על הגנת האדמה החקלאית", 30 בספטמבר 1951, אמ"י, מיכל קרין מס' 4.
- 29 שנתון הממשלה תש"י, דצמבר 1949, עמ' 104.
- 30 י. ואלך ומ. ליסק (עורכים), אטלס כרטא לתולדות מדינת ישראל, שנים ראשונות תש"ח-תש"ך, כרטא, ירושלים 1978, עמ' 106; ברזצקוס, "החלומות"; עמ' 128.
- 31 מחקר ודין וחשבון מפורט על הערים החדשות נערכו והוגשו בשנים 1971-1972 בהנחייתו של המתכנן האנגלי נתנאל ליצ'פילד עבור משרד השיכון, אולם הפרסום לא זכה לתהודה שהיה ראוי לה, (N. Lichfield, *Israel's New Towns*, 4 vols., State of Israel Ministry of Housing, Tel Aviv 1971-1972
- 32 דו"ח על פעולות האפוטרופוס (הערה 14 לעיל).
- 33 מ.כ. אלחסידי, חל אביב, לדוד בן-גוריון, ראש ממשלת ישראל, 27 בפברואר 1949, ג"מ, חטיבה 43, מיכל ג' 5458, תיק 1877.
- 34 זלמן ליפשיץ, תזכיר על הרכב רצוי של מחלקות הממשלה המטפלות במקרקעין (כנראה פברואר 1949), כמס, אצ"מ, חטיבה A402, תיק 182.
- 35 B. Akzin and Y. Dror, *Israel High Pressure Planning*, Syracuse University Press, Syracuse 1966, pp. 7, 79

קרקע הלאום - מערך "מקודש" לערך "משומש"

יוסי בן-ארצי

מטרתו של המאמר שלפנינו הינה לעמוד על התמורות שחלו ביחס לבעלות על הקרקע בתולדות ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל בעת החדשה, וזאת תוך בחינת השינויים בתפיסת המושג של הקרקע הלאומית ומעמדה, לא רק כמכשיר להשגת יעדים התיישבותיים אלא גם כערך וכאידיאה בעלי משקל ניכר באתוס הציוני¹.

סוגי הבעלות על הקרקע בארץ-ישראל היוו מאז ומתמיד נושא כבד-משקל שרכים עסקו בו מטעמים חברתיים, כלכליים וחקלאיים. רבים מן החוקרים והכותבים על ארץ-ישראל, מצבה ואפשרויות ההתיישבות בה, העמידו את מגוון הבעלויות על הקרקע כאבן-יסוד להבנת התהליכים בהם עסקו. אכן, לפסיפס הבעלויות היתה חשיבות רבה בהבנתם של נופי ארץ-ישראל, של החברה הערבית שחיה בארץ ושל היחסים האגרריים במסגרת האימפריה העות'מאנית. להכרת הבעלויות לסוגיהן נודעה חשיבות רבה בכל הקשור לאפשרויות הפיתוח, העיבוד והרחבת השטח המיושב בארץ, וכמובן שגם לגבי אפשרות כניסתם של אינטרסים אירופאיים ושל ההתיישבות היהודית לתוך הארץ. לא ניתן להבין, למשל, את תהליכי התפרסותו של היישוב היהודי בארץ-ישראל עד להקמת המדינה מבלי להכיר את המשטר האגררי ששרר בה בתקופות השונות, אשר שכבת "הבעלים הגדולים" שבו עיצבה במידה רבה את כיווני פעולתה של ההתיישבות היהודית².

עם זאת, לא הגיעו בעבר מרבית העוסקים בתחום זה לכלל שאלה חברתית ומוסרית באשר להתעוררותה של השאלה, והפיכתה של סוגיית הבעלות על הקרקע למכשיר מרכזי ברפורמות חברתיות ופוליטיות החלה בתקופות מאוחרות יחסית³.

אמנם, רבים הצביעו כבר במאה הי"ט על העיוותים הכלכליים, החברתיים והמוסריים של המבנה האגררי במזרח-התיכון כולו ובארץ-ישראל בכלל זה, ורבים ידעו להצביע על מבנה זה כעל אבן-נגף עיקרית בפיתוחה של הארץ, אך ההתייחסות אל הנושא היתה תיאורית וטכנית בעיקרה. לכלל תביעה מהותית לשינויים - כחלק מרפורמות חברתיות ומדיניות - הגיעו מרבית העמים שבאזור רק בעת האחרונה, ובעיקר עם עליית המשטרים המהפכניים החדשים בשנות ה-50 למאה שלנו. אז חדר המושג "הלאמת הקרקע וחלוקתה מחדש" לכלל ארצות "הסהר-הפורה", וניתן לומר שהוקנו לו לא רק טעמים טכניים-פיזיים שיאפשרו פיתוח והרחבה, כי אם בעיקר טעמים מוסריים וחברתיים שעלו בד בבד עם שאר התפיסות שניסו להנחיל מנהיגי המהפכות שבארצות השונות. ואולם, ערב ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל שיקף פסיפס הבעלויות על הקרקע תהליכים היסטוריים, חברתיים ותרבותיים ארוכי טווח, שרק תביעות המעצמות הזרות לאכוף חוקי קרקע חדשים למן מחצית המאה הי"ט (וזאת מטעמים אינטרסנטיים מובהקים) חוללו בהם שינויים כלשהם - אך לכלל שאלה עקרונית: למי צריכה הקרקע להיות שייכת, לא הגיעו באותם ימים. גם בהתיישבות היהודית החדשה התפתחה סוגיית הבעלות על הקרקע בכמה שלבים, שאין

בהכרח התאמה ביניהם ובין החלוקה המקובלת של תולדות ההתיישבות ועליותיה, וקשה למצוא, לגבי סוגיה זו, תפיסות מגובשות אשר היו שונות בהרבה מן המצב הקיים בארץ-ישראל או אפילו בארצות המוצא של העולים להתיישב בה. שאלת הבעלות על הקרקע והבחנה בין סוגיה הלכה והתעוררה ככל שהתרחבה ההתיישבות וככל שהשתנו הכוחות הפעילים בה, כפי שננסה להראות בהמשך.

1881-1901: העדרה של קרקע לאומית

בחינת תהליכי רכישת הקרקעות, הכוחות הפעילים בהם והשימוש בקרקעות לצורכי התיישבות בתקופה שעד 1901, מלמדת כי מושג "קרקע הלאום" נפקד מהם לחלוטין. "הון לאומי", כמובנו המאוחר, שיקנה ויפעיל "קרקע לאומית" על-פי שיקולים ועדיפויות של כלל היישוב נעדר עדיין מלכסיקון המעשים ושיטות הפעולה של ההתיישבות היהודית. על אף שכמה וכמה גופים שעסקו ברכישת קרקעות וביישובן, התיימרו לייצג אינטרסים לאומיים, אף לא אחד מהם ראה ב"קרקע הלאום" ערך העומד בפני עצמו או אבן יסוד בפעולת ההתיישבות בכללה. אדרבא, אפילו הקמתה של ההסתדרות הציונית איננה מחוללת שינוי מידי, ונדרשות עוד לפחות ארבע שנים מאז הקמתה עד שניגשה לעיצובו של המכשיר האמור להשיג ולממש ערך זה.

את כלל רוכשי הקרקעות חובבי-ציון, עבור ההתיישבות בראשיתה ניתן למיין לשלושה סוגים:

- יחידים ואגודות התיישבות, שרכשו קרקעות חקלאיות ועירוניות לעצמם ועבור קבוצות אשר יוצגו על-ידם. כאלה היו מייסדיהן של מרבית המושבות הראשונות ושל השכונות העירוניות היהודיות.
- גורמים בעלי גוון ציבורי, כגון קרן "מזכרת משה ויהודית מונטיפיורי", וחובבי-ציון כגורם ממוסד ("הוועד האודיסאי").
- הברון רוטשילד, אשר פעל כבעל הון פרטי אך רכישותיו נעשו לצורכי הכלל.

כל הגורמים הללו, וכל שיטות הפעולה בהן נקטו, כווננו לתצורת בעלות אחת על הקרקע - בעלות פרטית. כלל הרכישות יועדו בסופו של דבר להגיע לידי פרטים, אם כאיכרים מתיישבים ואם כבעלי הון ומשקיעים, וכל צורות ההתיישבות החלוציות: מושבה, אחוזה ו"מושב-פועלים" נועדו להתבסס על עיקרון זה של בעלות האיכר/המתיישב על אדמתו-נחלתו. גם כאשר פעלו ברכישת הקרקעות גורמים בעלי גוון ציבורי, לא הועלו הצעות מעשיות ליצירת רכוש קרקעי לאומי או ציבורי-כללי, אשר ישמש בידי הלאום מכשיר לכוון את ההתיישבות לצרכיו. כאשר פעלו חובבי-ציון לרכישת הקרקעות עבור הבילויים בגדרה, וגייסו לשם כך הון פרטי והון קטן מתרומות עממיות, לא העלו בדעתם לקבוע בעלות ציבורית על הקרקע, אלא העבירוה בסופו של דבר לידי האיכרים עצמם. הפעולות רחבות ההיקף שנעשו בידי "הוועד הפועל" ביפו בימי טיומקין, בהן ניכר ניסיון ראשוני (שכשל) ליצור תיאום בין כלל רוכשי הקרקעות על מנת להתאימן לצורכי הכלל, כווננו כולן להעברת הקרקעות על שם המתיישבים ואגודות ההתיישבות.

הגורם היחיד שניתן לזהות בפעולתו קווים בעלי גוון ציבורי-כללי רחב יותר, היה הברון רוטשילד, שהיקף רכישותיו וגלגולי הבעלות עליהן מצביעים על ראייה ארוכת טווח של חשיבות הקרקע כבסיס להשגת מטרות כלליות. בפעולותיו נוכל לזהות מחשבה בעלת טווח ראייה וטווח

פעולה שונים מאוד מאלו של חובבי-ציון. היקף הרכישות, האזורים הגיאוגרפיים בהם פעל והתפיסה החבלית של הקמת מושבותיו מעידים על ההתייחסות לקרקע ולבעלות עליה כאל גורם מפתח להשגת יעדים רחוקים מעבר לרצון לייסד יישוב זה או אחר. העברת הקרקעות ברבות הימים (בגלגוליהן כאדמות פיק"א) לידי הלאום ומדינת ישראל, מהווה כעין סמל לשאיפות מוקדמות אלה של תקופת הבראשית⁴.

תפיסה זו, של בעלות האיכר על אדמותיו, מהווה חלק מן הראייה הכללית של מושג הכפר והאיכר בראשית ההתיישבות, כפי שדימוהו לעצמם מייסדי המושבות וחובבי-ציון. תפיסה זו, שהיתה מותאמת למה שכבר הכירו בחו"ל, הלמה גם את מבנה ההון ומבנה המשפחה החלוצית, שהיוותה את התא היסודי ביציית המושבות. עוצמתה של תפיסה זו מתבטאת ביתר תוקף נוכח העובדה שדווקא בשלבים הראשונים מאוד של מעשה ההתיישבות, ניכרת רמת שיתופיות גבוהה במושבות בכל הקשור לקרקעות.

האדמות לא נחלקו כי אם עובדו במשותף, היכול נאסף לקופה ולגורן הציבוריות, ובמקומות מסוימים אף נקבעו תקנונים "שתפניים" (ראש-פינה, ראשון-לציון, גדרה); למרות שיתופיות זו, שלא נבעה מעיקרון ומאדיאה רעיונית, כי אם מצורכי הקיום, מיהרו אנשי המושבות למדוד ולחלק את קרקעותיהם כאשר נתאפשר הדבר, והקנאות לבעלות על יחידת הקרקע הפרטית היתה קו מאפיין של חיי הציבור במושבות. עיון בספרי הקרקעות של מושבות שונות מלמד על הקפדנות הרבה, הדיוק והמיומנות שרכש הציבור היהודי בתחום זה, שכן בבעלות על הקרקע ראו את חזות פניה של ההתיישבות כולה ואת המפתח לביסוס המשקי והכלכלי של הפרט⁵.

חזות זו, והתפיסה כי ארץ-ישראל תיגאל בידי ההון הפרטי הנחתה גם לאחר מכן רבים מן העוסקים בפעולה הציונית בארץ-ישראל, גם כשמתמסדת התנועה הציונית בדמותה של ההסתדרות הציונית, והיא ממשיכה לפעול במקביל להתגבשות מוסדות המקרקעין הציוניים, עתים תוך חשדנות וויכוח ועתים בשיתוף פעולה. עיון בעבודותיו של יוסי כ"ץ מצביע לא רק על ההיקף ועל המשקל שתפס ההון הפרטי בגאולת הקרקעות בארץ-ישראל, אלא גם על עוצמתה של תפיסת הקניין הפרטי על הקרקעות בקרב הציבור היהודי והציוני⁶. העיקרון, כי הקרקע צריכה להיות קניין הפרט מנחה אפוא לא רק את שני העשורים הראשונים והחלוציים בהתיישבות, כי אם מלווה את העשייה הקרקעית הציונית גם בימים בהם תופס את מקומו העיקרון של קרקע הלאום כבסיס לפעולות ההתיישבות בארץ-ישראל.

1901-1919: הקק"ל ופעולה בקווים מקבילים

שינוי ערכים מהותי בתפיסת הקניין על הקרקע התחולל עם יצירתה של הקרן הקיימת לישראל. אין זה המקום לדיון בתולדותיה ובגלגוליו של רעיון הקרן הלאומית למן שחר ימיו של הרעיון הציוני. מבחינה רשמית נוסדה הקרן בקונגרס הציוני החמישי, בדצמבר 1901, והביאה בכך לידי מימוש הרעיון שהוצע ואף נוסה קודם לכן בלא הצלחה, ואשר עיקרו מתמצה במטרתה⁷

"להיות קרן קימת של העם היהודי, ואין להשתמש בה אלא לקניית אדמה בארץ ישראל ובסוריה",

ובהמשך:

“את הקרקע הנרכשת אין להפקיע מרשות הקרן לעולם ואין למכרה ליהודים יחידים. היא ניתנת להחכרה בלבד, ולכל היותר למשך 49 שנים...”

התנאים שאפשרו את שינוי הערכים היו קשורים במציאות המשתנה בארץ-ישראל ובעולם הציוני. יצירתה של ההסתדרות הציונית כגוף בעל מרות וכנושא העניין הציוני, חייבה גם כלי ביצוע למימוש מדיניות רכישת קרקעות ויישובן. שוב אין מדובר בהסכמה לתאם מהלכים בין אגודות ליחידים, כי אם במפעל לאומי רחב היקף, שהבסיס הקרקעי שלו חייב להימצא בידי הכלל.

גיוס ההון משכבות רחבות של הציבור הן להקמת הבנק הציוני והן ליצירת קרן הקרקעות, העניק את הבסיס המוסרי והחוקי לקביעה כי קרקע שתירכש על-ידי “העם” - תישאר בידי. הופעת הפועלים חסרי ההון כגורם עיקרי בהתיישבות, והתחזקותם כנושא העיקרי של מפעל ההתיישבות בשנים שלאחר מכן תרמה גם היא לחיזוק רעיון הקניין הקרקעי הלאומי. אמנם כבר קודם לכן, למן סוף שנות ה-80 למאה ה-19 ועד העלייה השנייה הוקמו מושבות לפועלים, הן על-ידי חובבי-ציון (קסטינה) והן על-ידי הברון רוטשילד (מטולה) ויק”א (גליל תחתון), אך גם בהן וגם במושבי הפועלים (עין-גנים, באר-יעקב, נחלת-יהודה) עתידה הקרקע להימסר לבעלותם הפרטית ברבות הימים.

פועלי העלייה השנייה, שהחלו לתור אחר “כיבוש הקרקע” (התיישבות) היו לא זו בלבד תלויים בהון הציבורי וברצונו הטוב להביאם לידי התיישבות, אלא שהם עצמם סברו כי הקרקע אסור שתהיה מכשיר כלכלי כי אם אמצעי להשגת יעדים לאומיים מדיניים, חברתיים ויישוביים. בעת שגובשו צורות ההתיישבות החדשות (קבוצה, מושבי עובדים) הופיע המושג “אל קנין בקרקע”, כהגדרת א’ וילקנסקי⁴⁸:

“הלאמת הקרקע היא תנאי הכרחי לבריאת יישוב עובד מכל הבחינות... העיקר, שהאדמה לא תשאר קנין הפרט”.

המניעים לרעיון הלאמת הקרקע שרווח בקרב הפועלים, נעוצים היו לא רק בקונטקסט הכללי של השקפת עולמם הסוציאליסטית, כי אם גם בשיקולים המעשיים של מדיניות המקרקעין הרצויה בארץ-ישראל גופא. החשש מספסרות וספקולציה במחירי קרקעות מופיע כחוט השני למן ימי “עליית טיומקין” ועד שנות ה-40 במאה ה-20. השפיע גם הרצון להתרחק ולהרחיק אחרים מעיסוק בקרקע כערך מסחרי המשחית את המידות, והאופי השלילי העשוי להילוות לדמות האיכר היהודי בארץ-ישראל אם יתפתה לעשות בקרקע שימוש לצורכי רווח ומחיה. עליית ערך הקרקע נתפסה כמיועדת להעשיר את הקופה הלאומית, שתנצלה לרכישת קרקע נוספת. גישה זו הלמה לא רק את הפועלים אלא גם את העוסקים במלאכה, וגם הרצל עצמו, נשען על חוקי “ויקרא” בדבר שחרור האדמות כיוכל, ראה לנגד עיניו יישובים חקלאיים מבוססים על קרקע לאומית.

כלל התנאים והמציאות המתהווה הן בתנועה הציונית והן בארץ-ישראל - העמיקו אפוא את שורשי של רעיון הקרקע הלאומית והפכוהו נחלת הכלל. הקמת הקרן עצמה אפשרה, על כן, מסגרת ביצועית שהלמה את התנאים ואת הצרכים המתהווים בשטח. מכאן ואילך הפכה הקרן הקיימת לגורם מרכזי במדיניות המקרקעין של התנועה הציונית, אם כי גיבוש כלי העבודה ושיטותיה הצריכו עוד שנים רבות, כפי שהראה שילוני במחקרו על ראשית פעולתה של הקרן בארץ-ישראל. דווקא בתחום בו נועדה להיות גורם מרכזי - ברכישת קרקעות וכיישובן - פעלה הקרן בראשית

דרכה בהססנות רבה, ונדרשו עוד שנים ארוכות בטרם תפתח תנופה של ממש בתחום זה. יתירה מזו, תחומי פעולתה היו כל-כך רבים ומגוונים (מחקר, מיפוי, סקרים, חינוך, השכלה, תכנון, בנייה וכד') עד כי הגבלתה לתחום רכישת מקרקעין בלבד נמשכה כעשרים שנה לאחר ייסודה.

לעובדה זו יש חשיבות רבה בהבנת התפתחות מבנה הבעלות על המקרקעין ביישוב היהודי עד מלחמת העולם הראשונה. פעולתה של הקרן הלאומית היתה אמנם ניכרת, אך היא לא הביאה לצבירתו של רכוש לאומי רב. כלל קרקעות הלאום בשלהי התקופה העות'מאנית הוערך בכ-15,600 דונם (8%) לעומת 385,300 דונם בבעלות הברון רוטשילד, חברות הון, אגודות, יחידים ואיכרים (92%).⁹

אכן, יחד עם הקמת הקרן הלאומית ופעולתה המהוססת, המשיך ההון הפרטי להוות גורם מרכזי ברכישת קרקעות בארץ-ישראל. חשוב להדגיש כי גם מקימי הק"ל וגם נציגי ההסתדרות הציונית בארץ-ישראל ראו בעין יפה את פעולת ההון הפרטי ואף סייעו לו. רעיון "הלאמת" הקרקע כולה היה נחלת הפועלים בלבד, ואילו ראשי ההסתדרות הציונית, ראשי "המשרד הארצישראלי" ו"חובבי-ציון" ברוסיה המשיכו לראות בהון הפרטי מכשיר חשוב לצבירת רכוש קרקעי בארץ-ישראל. דפוסי הפעולה שנוצרו בתחום זה היו על כן מקבילים:

- ההון הפרטי התנקז לתחומי רכישת קרקעות על-ידי חברות כגון "גאולה", "נטעים" וחברות עירוניות, וכן פעל בסיוע בנק אפ"ק וגורמים אחרים.
- הון פרטי שהושקע ברכישת קרקע נוצל גם על-ידי חברות הקשורות במסד הציוני עצמו, כגון חברת "הכשרת הישוב". זו פעלה הן למען ההון הלאומי (והק"ל כלכל זה), הן למען חברות ומשקיעים פרטיים.
- הברון רוטשילד ויק"א המשיכו גם הם לפעול ולרכוש קרקעות בהיקף נרחב, ולמרות שמדובר בבעלות פרטית, רובה של הקרקע מיועד לצורכי הציבור והנחלת פועלים על הקרקע. ניתן אפוא לסכם שלב זה בהתפתחות היחס לבעלות על הקרקע כשלב של "פעולה במקביל" ושל "גישה מעשית": רעיון הקרקע הלאומית קורם עור וגידים, ולרשות הלאום עומד מכשיר ביצועי להשגתו - אך בד בבד מוכר, ואף פעיל פי כמה מונים, הצורך בהון הפרטי ובקרקע שבבעלות הפרט כאמצעי לגיטימי לא פחות מזה הכללי-לאומי. לכלל מאבק רעיוני על מושג הקרקע הלאומית טרם נתפתחו הדברים בעת ההיא, על אף שכל אותם שדגלו הן ברכישה על-ידי הלאום והן בהלאמת הרכישות האחרות היו כבר פעילים ביותר.

1920-1948 : מאבקים רעיוניים

עם ראשית תקופת השלטון הבריטי בארץ-ישראל, השתנו מיסודם התנאים והאפשרויות לרכישת קרקעות בארץ, ובהדרגה השתנה גם מאזן הכוחות הפנימי ביישוב היהודי ובהסתדרות הציונית. האמונה הראשונית, כי קרקע ללא הגבלה תימסר על-ידי המנדט הבריטי לעם היהודי כדי להקים עליה את הבית הלאומי, וכי לפחות לא תהיינה מגבלות על רכישת קרקעות בכל חלקי הארץ, מהווה את הרקע לוויכוח - מי רשאי יהיה לקנות קרקע ומי יפעל ביישוב הארץ. כבר במהלך המלחמה פורסמו חוברות שונות בדבר המדיניות הרצויה להסתדרות הציונית לתקופה שתבוא לאחר המלחמה. במאמר יסוד שהשפיע רבות על תפיסתה של זו, ניתח פרנץ אופנהיימר את הצורך ביצירת קניין הציבור כקניין עליון על הקרקע. אופנהיימר ניתח את מקורותיהם ההיסטוריים של

קניין הפרט ושל קניין הציבור למן ימי רומי ועד לעת החדשה, והגיע למסקנה חד משמעית בדבר עליונותו של ערך הקניין הציבורי על הפרטי. הוא הזהיר בפני השימוש בקרקע לצורכי מסחר וספקולציה, ומפני הסכנות החברתיות הטמונות ביצירת מעמד של בעלי-קרקעות גדולים. לציונות אין דרך אחרת כי אם יצירת שוויון בהזדמנויות לשימוש בקרקע, אם ברצונה לחדש ימיו של עם ישראל כקדם, בהיותו אדון לאדמות הארץ¹⁰:

”מה שעושה הקה”ק [הקרן הקימת] ברכשה לעצמה את האדמה לקנין עולם, לצמיתות... ברוח תורתנו היא עושה, מקיימת היא את המצוות התלויות בארץ, לפי עומק הכונה של דיני הקרקעות בתורת משה”.

בוועידת לונדון (1920) החרף הוויכוח הכללי - שהבעלות על קרקע היא אחת הנגזרות שלו - בדבר אופיה של ההתיישבות בארץ-ישראל: “לאומית (דגניה) או פרטית (פתח תקוה)?” נציגי הפועלים, שעל אף היותם מיעוט סברו כי עתיד ההתיישבות כולה מונח על כתפיהם, דרשו בתוקף כי יוקמו יישובי עובדים על קרקע לאומית, וכי משום כך רק לק”ל צריכה להינתן זכות הרכישה בארץ. בכך מופגנת לראשונה דרישה מעשית, ולא רק הכרה אידיאולוגית, לחסימת חלקו של ההון הפרטי במבנה הבעלות על הקרקע. דרישה זו עוררה כמובן את זעמם של נציגי ההון הפרטי, של איכרי ארץ-ישראל ושל כלל תומכי הליברליזם הכלכלי שפעלו בתנועה הציונית, ומכאן נבעה גם החלטת הפשרה¹¹:

”העיקר היסודי של הפוליטיקה הקרקעית הוא לעשות את הקרקע, אשר עליה נבנה את היישוב העברי, לקניינו של העם העברי. נושא הפוליטיקה הקרקעית העברית בעיר ובכפר הוא הקרן הקימת. מטרת הקרן הן: לרכוש על-ידי תרומות העם קרקעות בארץ, ולעשותן לקנין העם”.

ואולם:

”התנחלות של קנדיטים בעלי הון פרטי רצויה מאוד...”

בהחלטה זו משוקע הרעיון בדבר הקשר בין מקור ההון לרכישת הקרקעות (העם) ובין הבעלות עליהן (העם), אך יחד עם זה מקובעים גם דפוסי הפעולה המעשית מן התקופה הקודמת - ונוצר מעין “מודוס אופרנדי”: העדפת ההון הלאומי על-ידי ההסתדרות הציונית - עם ראיית פעילות ההון הפרטי במסגרת הפעולה הציונית בעין יפה. רופין, בהתייחסו לשאלה זו, הסביר את מהות התפיסה של ראשי היישוב¹²:

”הקרקע בשביל ההתיישבות היהודית נרכש בדרך כלל מאת הקרן הקימת לישראל... ובהתאם לתקנות הקה”ק הוא נשאר אחוזת עולם של עם ישראל... עודף הערך של הקרקע המתהווה ע”י ההתפתחות הכללית... אינו נמסר לבעל הקרקע... אלא לקה”ק בתור כאת-כח של עם ישראל... הרוצים בכ”ז באדמה בתור קנין פרטי, יכולים להגיע לכך באמצעות “חברת הכשרת הישוב”.

במהלך שנות העשרים העצימה אמנם הקק”ל את כוחה והגדילה את רכושה הקרקעי בשיעור ניכר, תוך שהיא מרכזת את עיקר משאביה בתחום המקרקעין וההתיישבות, לעומת התקופה הקודמת לה. אך בד בבד ממשיך גם ההון הפרטי בהשקעות וברכישות בהיקף רב, הן במסלול הייחודי של הברון

- והפעם בדמות פיק"א, הן באמצעות חברות רבות לנכסי מקרקעין שחלקן קשור היה בממסד הציוני - כמו "הכשרת הישוב" ואחרות שניסו להשתתף בעסקי המקרקעין כמו "משק", "קהילת ציון", "הכשרת מפרץ חיפה" ועוד.

ברקע העשייה התעצם הוויכוח הרעיוני לגבי הבעלות הרצויה על הקרקע, ועל מקומה של הלאמת הקרקע כמכשיר מרכזי בהכוונת התפתחותו של היישוב. מצדדי הבלעדיות הלאומית, שהפעם נימנו עליהם גם ראשי הקק"ל, התבססו על הצלחת הגלים הראשונים ברכישת העמקים, ביישובם ובהכשרת קרקעותיהם. אליהם חברו ראשי תנועת הפועלים שקבוצות ומושבים שנימנו עליה היוו את עיקר המתיישבים בעת ההיא, ולפי דעתם רק צורות שיתופיות על קרקע הלאום ראויות לעידוד המוסדות הציבוריים הציונים. אחד ממבטאיו של רעיון ההלאמה בפועל של הקרקע שתירכש היה גרנובסקי - שהביע עמדה חד-משמעית¹³:

"...ראשית דבר צריכה להינתן להקרן הקימת הזכות להפקיע כל חלקת-אדמה פרטית ללאומית".

מתנגד תקיף לקו זה היה ז"ד לבונטין, שראה בפלצות את רעיון הלאמת הקרקע, וטען כי דבר זה מנוגד לחוקי הטבע, ויגרום לכך כי "שום איש לא יניח כספו על קרן הלאום"; בהתיישבות הלאומית ראה בזכו משאבים ציבוריים, ובקיבוץ - צורה חסרת תוחלת ועתיד; ההון - "הקפיטל", הוא בסיס ההתיישבות, ופסילת המושבה והמשק הפרטי כצורת התיישבות ראויה נראתה לו מעוותת והרסנית; הוא הצביע על הקבוצות הרבות שהתפרקו, על הכספים העצומים שהושקעו ולא נשאו פרי, ולעומתן על המושבות המבוססות והיציבות, שעם הצלחת ההדרים, בעיקר, עתידות בעיניו לשאת את מפעל ההתיישבות; הברחת בעלי הון בלמה, לדעתו, את תנופת הרכישה - ולא ניתן עוד להסתמך על הקק"ל, שתגאל היא לבדה את אדמות הארץ. לבונטין אף ניסח כלל מעניין, לפיו קרקע לאומית היא גורם לאי-יציבות של יישובים, בעוד בעל הקרקע הפרטית אינו עוזב אותה בהיותה כל רכושו עלי אדמות¹⁴.

ללבונטין הצטרפו גם אחרים, בני המושבות וחוגים "אזרחיים" רבים, ובימי העלייה הרכיבית אכן פעל בשוק כוחו הרב של ההון המצדד בבעלות הפרטית על הקרקע. החברות הפרטיות גאלו כרבע מיליון דונמים בשנים 1922-1927, כמעט כפול מן הקרן הלאומית, והעמידו לרשות היישוב קרקעות משוכחות בעמקי יזרעאל, זבולון, עכו והשרון הדרומי. המשבר הכלכלי ב-1926/7, ועמו העצירה בעלייה ובזרימת הון לארץ, פעלו לטובת מצדדי הבעלות הלאומית על הקרקע והשארית שוק המקרקעין בידי הציבור ונציגיו בהסתדרות הציונית. חלק ניכר מן החברות הפרטיות עמד על סף פשיטת רגל ואובדן הנכסים גם יחד. אופציות רבות וכסף רב אבדו, וכלית ברירה, על מנת למנוע החזרת הקרקע לאחר אובדן דמי הקדימה וההשקעות, פנו, אכן, ל"קרן הלאומית" כי תרכוש מידיהן את הקרקע, לבל "תיפול שוב בידי נכרים"¹⁵.

'נצחון' רעיון הקרקע הלאומית נראה אפוא מובטח, עם פתיחת הדיונים על הקמת הסוכנות והתארגנותה המחודשת של התנועה. אך דא-עקא, ב"וועדת הסוכנות" שהוקמה ב-1927 נקבע כי יעילות כלכלית (לא אידיאולוגיה) עדיפה על כל שיקול אחר. הוועדה המליצה כי הסוכנות שתוקם תרכוש קרקעות בארץ-ישראל לאו דווקא באמצעות הקרן הלאומית, ומכאן - כי לא כל רכישה על-ידי הלאום חייבת להישאר בבעלותו. חריגה זו מעקרון היסוד היתה לאחד מהסעיפים העיקריים בעימות החריף שהתפתח עם פרסום מסקנות "וועדת הסוכנות"¹⁶. חזית רחבה התגבשה אל מול ההצעה לפגוע בערך הקרקע הלאומית, שהיה כבר מושג נעלה בעת ההיא. משה בילינסון תקף את

המעלים על נס את היעילות הכלכלית וגרס כי על-פיה לא היו נרכשות אדמות העמק, למשל; אוסישקין, כדרכו, הגדיר את מומחי הוועדה כ"מומחים להקים מצבה על קבר הציונות"; ותנועת הפועלים תקפה בחריפות את המסקנות כולן, באשר לא רק מדיניות המקרקעין הומלצה לשנות ערכים, אלא כלל צורות ההתיישבות שלה - הקיבוץ, הקבוצה ומושב-העובדים הוגדרו כטעויות וכניסויים שכשלו.

הפשרה שהושגה לקראת הקמת הסוכנות כבר לא כללה גוף מקביל לקק"ל לרכישות קרקע, אך שבו ונתנו תוקף לחפש הפעולה לקניית קרקע על-ידי יחידים. מכאן ואילך נמשכה כביכול הפעולה במקביל, של הגוף הלאומי ושל חברות הפרטיות, אך לקק"ל ניתנה עדיפות מכרעת ו"קרקע הלאום" הפך ממושג לערך מקודש באתוס הציוני על כל גווניו. תמונת מבנה הבעלות על הקרקע ערב הקמת המדינה שונה, על כן, מאוד מזו של ערב תקופת המנדט. מכלל 1.8 מיליון דונם בבעלות, זכיונות וחזקה שבידי יהודים בארץ-ישראל, היו 52.5% בידי פיק"א ובעלים פרטיים, ו-47.5% בידי הלאום (קק"ל).

1948 ואילך: מדינת ישראל - והציבור כבעלי הקרקע

עם הקמת המדינה השתנו שוב, באופן קיצוני, תנאי הבעלות על הקרקע. מדינת ישראל, הריבונית על כ-2/3 משטחה של ארץ-ישראל המערבית, קיבלה לידיה את המשאב העיקרי שלה - הקרקע. למבנה הבעלות על הקרקע נוסף אפוא גורם נוסף: המדינה, המייצגת את הציבור הרחב. גורם זה קיבל לידיה עם הקמת המדינה כ-86% מכלל שטח הקרקעות שנאמד אז בכ-20.8 מיליון דונם; שניים היו המקורות לאוצר זה שבידי המדינה: האחד נבע מכך שהמדינה ירשה את כל זכויותיו של השלטון הקודם על "אדמות הנציב" - כלומר כל אותן קרקעות שהיו ללא בעלים רשומים והפכו מעתה ל"אדמות מדינה", ובהן רוב אדמות הנגב ואדמות ההר הלא נושבות; המקור השני היה כל האדמות הנטושות שהושארו על-ידי ערביי ארץ-ישראל שהיו לפליטים, וכן רכוש קרקעי שהוחזק על-ידי האפוטרופוס הממשלתי.

כלל הקרקעות הציבוריות נחלק בין כמה גופים: לרשות הקק"ל הועברו כמיליון דונם לצורכי התיישבות, ייעור ופיתוח; רשות הפיתוח שהוקמה החזיקה בידיה את מרבית הקרקעות האחרות, והאפוטרופוס הותיר בידי אדמות זרים, נפקדים ובעלים חסרים. חלוקה זו אין בה כדי לשנות את העובדה ש"העם" - "הלאום" - "הציבור" הפך לבעלים העיקריים של הקרקע בישראל, והאדמות שבידי בעלים פרטיים היו למיעוט זעום בתמונת הבעלות על הקרקע.

המציאות החדשה הוסדרה לימים עם הקמת "מינהל מקרקעי ישראל" (ממ"י) (1960) כרשות ממלכתית שנועדה לנהל את קרקעות המדינה, כלומר לסחור בהן, להחכירן, להמירן ולהשתמש בהן לצורכי השגת יעדים שנקבעים מפעם לפעם בידי הממשלה. בידי מינהל מקרקעי ישראל הופקדו כ-92% מאדמות הארץ, ובכך הוגשם לכאורה חזון שאך כמה עשורים קודם לכן נראה היה כבלתי ניתן למימוש - חזון השליטה והבעלות של הציבור היהודי בארץ-ישראל על עיקר אדמות הארץ. לצד המינהל קיימים, כגורמים ציבוריים, הקק"ל והאפוטרופוס, שלהם מעמד סטטוטורי שונה במעט אך גם הם מחזיקים בידיהם נכסים קרקעיים השייכים לכלל¹.

אם נרצה להסתכל באופן פרוזאי מעט על מקורה של הקרקע שבידי הגורמים הציבוריים והממלכתיים נוכל לקבוע כי קרקע הלאום והמדינה הושגה בדמים:

אדמות הקק"ל (הלאום) הושגו בדמים רבים כמוכר הכספי של מושג זה (כסף); אדמות המינהל (המדינה) הושגו במחיר הדמים היקר של המלחמות אשר בגינן הוקנו לעם ישראל ולמדינתו שטחי קרקע כה נרחבים. הגדרה כזו של מקורות הקרקע שברשות הציבור מציבה גם את הכסיס המוסרי של "קרקע הלאום" כ"ערך מקודש": הקרקע הושגה על-ידי כלל הציבור - והיא שייכת לו, הוא בעליה ואיש אינו רשאי לראות בה מכשיר להשגת מטרות שאינן לתועלת הציבור, לרווחתו, או להגנה על יעדים שיש לגביהם הסכמה כי הם משרתים את טובתו. מכאן, שכל גורם אשר בידו מופקד הנכס הקרקעי - חייב להתייחס ב"חרדת קודש" לאשר ניתן בידי, ולא לאפשר לגורם אינטרסנטי לכוון את מדיניות המקרקעין לפי צרכים קוניונקטורליים, פוליטיים או סקטוריאליים. בשמו של ערך זה אכן ניתן היה להקצות מקרקעין למטרות שהיה בהן כדי לקדם את עניין הציבור וצורכי הלאום (המדינה): התיישבות, ביטחון, חינוך, פיתוח, הכשרה וכיוצא בכך.

ערעור ערכים : הסכנות בשימושי קרקע הלאום

דומה, שדווקא הגשמת חזון הבעלות הציבורית על מרבית שטחי הארץ, יצרה וממשיכה ליצור דילמות ערכיות ומוסריות הן במישור העקרוני הן בחיי היום-יום. סוגיות שונות הקשורות בהקצאות קרקע לצורכי ציבור, במדיניות כלכלית של המקרקעין, תנאי ההחכרה, שימוש בקרקעות לקידום מדיניות או אינטרסים פוליטיים ועוד, שבות ומעלות מדי פעם בפעם שאלות הקשורות בנקודת המוצא: האומנם "הקרקע הלאומית" עודנה בבחינת ערך "מקודש", ואם כן - מהם הקווים הערכיים שצריכים להנחות את האוחזים בקרקע זו? האמנם עדיין ערים הם ל"קדושתו" של הנכס שבידיהם, או שמא רואים הם בו רק אמצעי שיש לטפל בו "ביעילות כלכלית" כגורם מנחה עיקרי?¹⁸ לכאורה, לא חלו שינויים של ממש בהכרה כי קרקע הלאום תישאר כזו לעולם ועד, שכן הדברים מעוגנים היטב בחקיקה. זו מונעת אפשרות של העברת מקרקעין שבבעלות הלאום לידי פרטים או זרים, למעט מקרים מיוחדים המוכרים בחוק, וגם אם ההחכרות ל-49 שנים מתחדשות באופן פשוט ומהיר, עדיין נשאת הבעלות עצמה בידי הלאום. ואולם דומה, כי כמה נקודות מעוררות את הצורך לשוב ולהזכיר מדי פעם לא רק את החשיבות שבעצם הבעלות, אלא את העקרונות שצריכים ללוות את דרך הפעלת מדיניות המקרקעין:

א. מידת עצמאות הניהול

ניהול מקרקעי הלאום צריך להיות משוחרר מאיומים ומלחצים פוליטיים מכל סוג שהוא. אולם, החוק מכפיף את המינהל לשר בממשלה, ובכך חושף אותו ל"יראה" קבועה בפני הממונה על הפעלת המינהל. שנים ארוכות הוצמד המינהל למשרד החקלאות, משום שנושא המקרקעין נקשר באופן טבעי עם ההתיישבות ופיתוח הקרקע, אך העברתו למן 1990 למשרד השיכון מלמדת על הקלות הרבה שבה מתייחסים גורמים פוליטיים לערך שברשותם. באותה עת דומה היה שעיקר הבעיה של מדינת ישראל, נוכח גלי העלייה, הינו שיכון ובנייה, וכדי לענות על צורכי הרגע (שגם עליהם יש כבר עתה עוררין) הועבר ממ"י מניה וביה ממשרד למשרד, וליתר דיוק - משר לשר. לא מן הנמנע שאישיותו של שר השיכון באותה עת היוותה גורם מרכזי ב"שכנוע" הממשלה לבצע שינוי כזה, ומכאן ואילך נתון היה ממ"י ללחצים שנועדו להתאים את פעולתו למניעיו וליעדיו של אותו שר. תוצאות מיידיות של אותו שינוי ניכרו בלחצים להפשרת קרקעות חקלאיות, לערעור ערכי

שימור הקרקע החקלאית, לנגיסה גסה באיכויות נוף וסוכב שנשמרו רק בגין היותם מסווגים כקרקע שאינה מיועדת לבינוי ולהשפעות דומות. מניעים אחרים, העשויים להיות מנת חלקה של כל ממשלה, מכל צד פוליטי, הם מניעים כספיים גרידא. הקרקע הינה ערך סחיר, שניתן להמירו במזומנים, ומדוע לא לנצל משאב זה שברשות המדינה כדי לסתום פערים תקציביים על-ידי מכירת הקרקעות? בסקר שערך "המכון לחקר שימושי קרקע" ב-1980 נקבע במפורש כי ההצעות הללו המועלות מדי פעם על-ידי הממשלה אינן "פרי שיקולים ממלכתיים-ציוניים או כלכליים-פיננסיים"¹. הן נתקבלו אפוא ללא בדיקה יסודית וללא מידת האחריות המוטלת על מנהלי נכסי הלאום. המשמעות העיקרית הנובעת מסוגיה זו כרוכה בשאלות העקרוניות של הבעלות על הקרקע. לכאורה, מייצגת הממשלה את העם והלאום בכל מעשיה ופעליה. למעשה, פעילותה של כל ממשלה שנויה במחלוקת זו או אחרת, ואך טבעי הוא שמה שידריך את פעולתה הם אינטרסים פוליטיים צרים מאלה הלאומיים-כלכליים. מכאן מתבקש למעשה שינוי מהותי במעמד מינהל מקרעי ישראל, אשר יבטיח את עצמאותו מפני לחצים וקוניונקטורות פוליטיות זמניות. מעמד דומה לזה של מבקר המדינה, למשל, עשוי לתת מרווח פעולה חפשי יותר, ויאפשר לדון בסוגיות עקרוניות של הקצאות קרקע וניהול מקרקעין במסגרות ציבוריות רחבות.

ב. הגנה על נכסים שאינם בני-היוון

אחד העקרונות החשובים שצריכים להנחות את מנהלי הקרקע הציבורית הוא הגנה על הקרקעות המקנות לכלל הציבור איכויות שאינן תמיד בנות מדידה או "היוון". לידי של ממ"י הגיעו נכסים קרקעיים רבים הכוללים ערכי טבע, ערכי נוף, אתרים היסטוריים ודומיהם, המהווים חלק ממכלול איכות הסוכב ואיכות החיים של הכלל. לעתים מצויים הנכסים האלה, בקרבה לאזורים מטרופוליניים או במקומות בהם מופעלים לחצים שונים לשימוש בקרקעות הנושאות נכס כזה. "חולות אשדוד", יער אלונים באזור הגליל התחתון, אדמות בנגב או אתרים היסטוריים שונים - כל אלה שייכים ל"לאום" - והמופקדים מטעמו עליהם חייבים לזכור כי לכל אלה אין שום תחליף כמותי במונחים כלכליים. גם אם שוויים של נכסים אלה אדיר כמובן הכלכלי, אין למינהל ולראשו זכות מוסרית לטפל בהם ולשנות את ייעודם, גם אם טרם הוכפפו לתוכנית מתאר כלשהי. הגנה על נכסי הכלל מבוססת על כל אותה מורשת היסטורית שתוארה לעיל, ומרגע שהוגדרו נכסים כלשהם כבעלי ערך איכותי לציבור הרחב, אין שום גורם שרשאי לפעול לשינויים - לא הממשלה ולא מנהלי הקרקע, אלא אם העמידו כל סוגיה וסוגיה לוויכות ציבורי ואפשרו לציבור עצמו לפסוק בשאלה. במקרים אלה לא חל עקרון הדמוקרטיה הייצוגית - לפיו כביכול הממשלה שנבחרה על-ידי הציבור מיטיבה לייצג את האינטרסים שלו, ולכן מוטב שהאוחזים בקרקע הלאום יתייחסו לערכים אלה ב"חרדת קודש" ולא ב"חרדת השר".

ג. רגישות (גם כלכלית) בהקצאה לגורמים ציבוריים

השתלטותה של תפיסת היעילות הכלכלית גרידא על קו המחשבה הכללי של המינהל גורמת לעיוות הרעיון הגלום ביצירת נכסי קרקע הלאום. עקרון המכסימיזציה הכלכלית עשוי להיות נכון בכל הקשור במשא ומתן עם גורמים בעלי כוונות רווח, בין שהם יזמים פרטיים ובין שהם גורמים ציבוריים. ואולם הפעלתו של עיקרון זה גם כלפי גופים המוכרים כמלכ"רים (מוסדות ללא כוונת רווח) או הפועלים ככאלה, מעוותת באופן מוסרי את ערך "קרקע הלאום".

המחוקק כבר הכיר בשעתו באפשרות של קשיים העשויים להתעורר בבניית מוסדות ציבור ולכן אפשר בחוק להקצות קרקע ללא מכרז פומבי לגופים ציבוריים, אך באותה עת הותר ביד המינהל את קביעת התנאים הכלכליים של ההחכרה. בדרך זו עשוי להיווצר לא רק אי-שוויון ביחס לגופים שונים, אלא שבדרכם של יזמים ללא כוונות-רווח מוצבים קשיים כספיים המעמידים את יוזמתם בפני ביטול מוחלט. דוגמא נאותה לכך הוא עניין שימורם של מבנים היסטוריים שאינם מוגנים על-ידי חוק העתיקות, ואשר מצויים בידי המינהל. מבנה שניתן להפעיל בו פעילות שלא למטרות רווח למען הציבור כולו, ואשר שימורו ושיפוצו יעלו בלאו הכי סכומים גבוהים, עשוי להישאר מוזנח ונטוש שנים ארוכות בשל התעקשותו של המינהל להחכירו על פי ערכו הכלכלי, ועל-פי הערכת שמאי ממשלתי. הערכה זו נעשית לפי שיקולי ערך ועלות בסביבה, גם אם במבנה כזה לא יותר, על-פי תוכנית מתאר, לעשות אלא שימוש ציבורי, וגם אם נועד הוא לשימור מוחלט. קביעת עלויות ריאליות במקרה זה מחסלת כל סיכוי ליוזמה ציבורית - שיכולה לגייס כספים לעצם השימור והתפעול - אך לא לתשלום דמי חכירה. העיוות המוסרי במקרה זה בולט שבעתיים נוכח העובדה שהציבור שהוא בעל הנכס והוא העתיד ליהנות ממנו, יוצא נפסד בכל מקרה: הן כאשר ישלם (לעצמו?) את דמי החכירה והן כאשר לא ימצא יוזם והנכס יאבד, והרי כבר קבענו לעיל כי הציבור כבר שילם על נכס כזה: אם בדמים ואם בדם...

הפעלה שרירותית של עקרון המכסימיזציה של הרווח במקרה כזה עומדת אם כן בניגוד לאינטרס הציבורי, ואם נזדקק שוב למקורות ההיסטוריים של גיבוש ערך "קרקע הלאום" באתוס הצינוני, נזכור כי בדיוק אותם נימוקים בהם משתמש כיום המינהל (יעילות כלכלית) - הם שהושמעו כנגד יצירתו של ערך זה! בוויכוחים בין ברנדייס וויצמן, בוועידת לונדון, בדיון הציבורי, בעימות ערב הקמת הסוכנות היהודית, בכל אלה שבו והעלו את עניין "היעילות הכלכלית" של הקרקע כערך נעלה על קרקע הלאום. והנה כאשר גבר ערך זה והפך יסוד מוסד בחקיקה הקרקעית של מדינת ישראל, באים אלו שהקרקע הופקדה בידיהם ומשתמשים באותו נימוק שהופנה כנגד הערך שבשמו קיבלו את הקרקע - מול הציבור (הלאום) עצמו.

הטיעון שמשמיעים אנשי המינהל, לפיו עליהם להגן על האינטרס הציבורי על-ידי כך שיפיקו למענו את מירב הרווח מנכסיו - אינו תופס במקרים בהם הציבור עצמו עשוי להיות הנהנה העיקרי מיזמות שזקוקה לנכס או לקרקע ציבורית, ועל כן מחייבת סוגיה זו שינוי של ממש בגישתם ל"קרקע הלאום" שבידיהם.

סיכום ומסקנות

התהוותו של ערך "קרקע הלאום" והיותו לעיקרון מקודש בתולדות ההתיישבות היתה הדרגתית. בשלבים הראשונים לפעולה הצינונית בארץ-ישראל היה ערך הבעלות הפרטית על הקרקע דומיננטי ולעתים מוחלט. גם יצירתם של כלים לאומיים (בנק א"ק, ק"ל) לא גרמה לשינוי מוחלט, ולהון הפרטי נודע משקל רב בבעלות על המקרקעין בארץ-ישראל. הוויכוח על חשיבותו של ערך זה במדיניות הקרקעית נמשך למעשה עד להקמת המדינה, והוא נבע מחילוקי דעות מעשיים ואידיאולוגיים כאחד. התחזקותו והאדרתו הבשילו בשני העשורים האחרונים של תקופת המנדט, והגיעו לשיא עם הקמת המדינה. זו זכתה לרשת קרקעות בהיקף עצום מממשלת המנדט ומנכסים נטושים, ולאחר עשר שנות פעילות מקבילה של גופים שונים נחתמה אמנה בין הממשלה ובין

הקק"ל המסדירה את פעולות המקרקעין באמצעות חוקי יסוד וחוקים אחרים שבכולם מעוגן ומקודש ערך "קרקע הלאום".

"נצחוננו" של הערך לכשעצמו נראה אם כן מוחלט. חשיבותו הוכחה לא אחת כאשר הציבור עמד חסר אונים מול מכירות קרקע פרטית לזרים (במושבות ובערים), וכאשר נעשה שימוש לא חוקי במקרקעין שלו (במושבים). דומה אפוא שאין עוררין על עצם החלת הערך כיסוד חוקתי בניהול נכסי הקרקע שבידי הלאום.

ואולם, חיי היום-יום ושינויי ערכין אחרים מחייבים מדי פעם לחזור ולשנן באזני המופקדים על נכסי הלאום לא רק את גלגוליו ההיסטוריים של הרעיון כי אם את הבסיס המוסרי עליו נשענת פעולתם. בשלש נקודות עקרוניות שהוזכרו במאמר זה חל פיחות של ממש בפירוש ובמשמעות שנותנים האחראים על מקרקעי ישראל לתפקידם: עצמאות הניהול, הגנה על נכסים שאינם בני היוון פשטני ורגישות לצורכי הציבור עצמו במדיניות ההקצאה. בכל אלה דומה כי אנשי המינהל והממונים עליהם רואים בקרקע מכשיר שנמסר להם ללא כל תנאי להשגת יעדיהם הם, ויש לשוב ולהזכיר כי הקרקע שברשותם מקורה בדמיו של הציבור: בדמים ששילם הלאום לרכישת הקרקע, ובדם שהקיזו חללי המלחמות בגינן זכתה המדינה בנכסיה. ומכאן מתחייבים יתר רגישות לצורכי הציבור, והפעלת מערכת שיקולים שאינם רווחיים גרידא, על מנת לשוב ולתת תוקף מוסרי לפעולתו של מינהל מקרקעי ישראל. אם אכן תחול תפנית כזו - תושב המשמעות העמוקה יותר לקדושתו של ערך "קרקע הלאום" ותיושם גם הלכה למעשה בחיי היום-יום.

הערות ומקורות

1. ראה לעניין זה: קרק ר', "קרקע ורעיון גאולת האדמה בתרבויות מסורתיות ובארץ-ישראל בעת החדשה", אופקים בגיאוגרפיה, 28-29 (1989/90), עמ' 45-64; וכן: קרק ר' (עורכת), גאולת הקרקע בארץ-ישראל: רעיון ומעשה, ירושלים 1990 - ושם בעיקר מאמרו של אלמוג ש', "הגאולה בטרוריקה הציונית", עמ' 13-32.
2. ראה בעיקר: רייכמן ש', ממאחו לארץ-מושב, ירושלים 1979.
3. ראה: בר ג', לתולדות היחסים האגריים במזרח-התיכון 1800-1970, תל-אביב 1971.
4. ראה: אהרנסון ר', הבארון והמושבות, ירושלים 1990; שאמה ש', בית רוטשילד וארץ-ישראל, ירושלים 1980.
5. על דמות האיכר, הכפר והמושבה ראה: בן-ארצי י', המושבה העברית בנוף ארץ-ישראל, ירושלים 1988.
6. כך י', היזמה הפרטית בבנין ארץ-ישראל בתקופת העליה השנייה, רמת-גן 1989.
7. ראה: שילוני צ', הקרן הקיימת וההתיישבות הציונית 1903-1914, ירושלים 1990.
8. וילקנסקי א' (י' וולקני), בדרך, ר', יפו 1918, עמ' 245.
9. נתונים אלה מופיעים במקורות שונים כשינויים קלים.
10. אופנהיימר פ', קנין הציבור וקנין היחיד בקרקעות, הוצאת הקרן הקיימת לישראל, האנג 1918.
11. על ועידת לונדון והחלטותיה: ביין א', תולדות ההתיישבות הציונית מתקופת הרצל ועד ימינו, תל-אביב תשי"ד, עמ' 206-212.
12. רופין א', ההתיישבות החקלאית של ההסתדרות הציונית בארץ ישראל, ירושלים 1925, עמ' 61.
13. גרנובסקי א', הפרובלמות של הפוליטיקה הקרקעית בארץ-ישראל, ירושלים תרפ"ה, עמ' 66-76.
14. לבונטין ז"ד, לארץ אבותינו, חלק ג', תל-אביב 1928, פרק י"ח, עמ' 79-83. וראה גם: דרורי י', "עמדותיהם של ז'בוטינסקי, גליקסון ולבונטין בשאלות הקרקע וההתיישבות בראשית שנות העשרים", בתוך: קרק ר', גאולת הקרקע בארץ-ישראל (לעיל הערה 1), עמ' 199-208.
15. כך קרה בפרשת קרקעות חברת "הכשרת מפרץ חיפה" - אשר כמעט שבו לידי המוכר בגין הסתככות החברה, אך התערבות הקק"ל אפשרה השלמת רכישתן והעמדתן כקרקעות לאום. ראה: גרנובסקי א', קרקע והתיישבות, ירושלים תרפ"ט.

16. על כך ראה: נאור מ', "סוגיית הקרקע הלאומית במסקנות 'ועדת הסוכנות' - 1928", בחוך קרק ר', גאולת הקרקע בארץ ישראל (לעיל הערה 1), עמ' 209-217.
17. ראה לעניין זה את החקיקה העיקרית: חוק יסוד מקרקעי ישראל (תש"ך - 1960); חוק מקרקעי ישראל (תש"ך - 1960); חוק מינהל מקרקעי ישראל (תש"ך - 1960).
18. ראה למשל המאמרים הבאים: דרין ד', "בעלות ציבורית על קרקע אמצעי או מטרה", קרקע, 25 (1984), עמ' 37-41; צור ז', "הבעיה האגררית והבעלות הלאומית על קרקע", קרקע, 31 (1989), עמ' 36-39, ועוד מאמרים בכתב עת זה.
19. המכון לחקר שימושי קרקע, על המשמעות של מכירת קרקע הלאום, ירושלים 1980.

ואדי אל קבאני*

לאה דוכן-לנדוי

החל משנות העשרים המאוחרות התחיל יהושע חנקין, מראשי חברת הכשרת היישוב, להתעניין ברכישת אדמות ואדי קבני שהיו שייכות למשפחת קבני. האדמות נמצאות מזרחית לוואדי חווארת, כיום עמק חפר. על אדמות ואדי קבני יושב כיום קיבוץ "העוגן".

זמן רב ניהל חנקין משא ומתן עם ראשי שבט הקבני ובהדרגה, תמורת תשלום סכומים נכבדים "על חשבון" רכישת הקרקעות בעתיד, השיג מהם ייפוי-כח בלתי חוזרים אשר הבטיחו את מכירת הקרקעות לחברת הכשרת היישוב (ו/או לקרן הקיימת לישראל) בכוא הזמן¹.

כדי לוודא את הזכויות של שבט קבני בקרקעות שלגביהן ניתנו ייפוי-הכוח השונים היה צורך לבדוק את ספרי האחוזה. תעודות הבעלות של המוכרים נרשמו בספרי המקרקעין התורכיים החל משנת 1882. בשנת 1936 קיבל על עצמו עו"ד משה דוכן מירושלים את המשימה הזו ואת העברת הקרקעות לקונים.

להלן ההיסטוריה של אדמות ואדי אל קבני:

האדמות נרשמו בשעתן לפי "חק-אל-קרר" בשמו של סעד-א-דין איבן מוסטפא אגה (מספר רישום 134 מיום 1 בחודש מוחרם שנת 1300 שהוא 12 בנובמבר 1882).

בשנת 1321 התברר שהשטח שבו מדובר היה שייך למעשה לאבי של הבעל הרשום הנ"ל, הוא מוסטפא אגה אל קבני, וכי הרישום הקודם לא היה נכון ולכן, באמצעות צו מאת מועצת המדינה (שוארי דאולת) אל מיניסטריון הטאבו (מיניסטריון רישום המקרקעין באימפריה העות'מאנית) בוטל הרישום הקודם והקרקע נחשבה (כנראה גם נרשמה) כשייכת למוסטפא אגה קבני.

למוסטפא אגה קבני היו שבעה ילדים, ביניהם אמינה (אחותו של סעד-א-דין איבן מוסטפא הנ"ל). אמינה דרשה והשיגה תעודת בעלות (קושאן) לגבי 1/7 מהקרקע שהיתה מושע (בלתי מחולקת), כיורשת של אביה (רישום מס' 1 מתמוז 1321). עוכדה זו נרשמה לצד הרישום המקורי מס' 134 משנת 1300 (ראה להלן). תמוה הדבר, כי השטח כולו נשאר מושע וללא פעולות חלוקה. לפי החוק לא ניתן היה להפריש שטח מסוים רק לאחד הבעלים. החלקים הנותרים - 6/7 - נותרו ללא רישום פרטני עד אשר יורשי סעד-א-דין איבן מוסטפא אגה (כלומר נכדיו של מוסטפא אגה אל קבני) התייצבו בפני השלטונות המוסמכים ודרשו את רישום חלקיהם ברכוש.

בשנת 1329 (באוגוסט 1911) הוצא קושאן מס' 1 לגבי החלק ה- 1/6 באותו רכוש לשלושה אנשים: (1) עבדול לטיף (2) עבדול האני (3) אחמד - שלושתם ילדי מוסה אבו הנטש². רישום זה נעשה לפי פקודת בית-משפט.

מוסטפא ביי, שהיה אחד היורשים של סעד-א-דין, הצהיר שהוא זכאי לחלק יותר גדול בירושת אביו ממה שבאמת היה זכאי לו, הואיל ואביו ירש 1/7 (72/504) מהקרקע והוא עצמו ירש גם מאת אחותו חלימה 18/504, אלה היו ביחד 90/504 חלקים.

סעד-א-דין השאיר שישה ילדים שכל אחד מהם היה זכאי ל-15/504; שהם 1/6 מתוך ה-1/7 סעד-א-דין עצמו היה זכאי להם ולכן מוסטפה ביי, שהיה אחד היורשים כאמור, היה זכאי ל-1/42 חלקים מהרכוש ולא ליותר מזה למרות הצהרתו דלעיל.

בשנת 1920 בוצע הרישום של יתר היורשים של מוסטפה אגה אל קבני. רישום זה נעשה כבר בספרי המקרקעין של ממשלת המנדט. (Deed No. 8, Vol No. 1, Folio No. 1) כאמור, אמינה בת מוסטפה אגה שהיתה זכאית ל-1/7 מכל הנכס השיגה צו מבית-המשפט ביחס לחלק שלה והוקצב לה אפילו ש ט ת מ ס ו י ס על הקרקע תמורת חלקה (1/7). (לפי עובדה זו כנראה דרשה אמינה את חלוקת הנכס כולו, אחרת לא היתה מקבלת חלקה מסוימת, ראה לעיל.) ילדיו של מוסה אבו הנטש דרשו 1/6 מכל הנכס בהסתמכם על הרישום התורכי מס' 1 מתודש אוגוסט 1324 (אוגוסט 1911) שכבר הוזכר לעיל.

בשנת 1920, בהתאם למכתב רשמי מס' DLR-R/20 מיום 27.12.20 נרשמה הירושה בהתאם לרשימה שציינה את שמות היורשים ואת חלקיהם, מ ב ל י ש נ ל ק ח ה ב ח ש ב ו ן העובדה שעבדול לטיף אבו הנטש ואחיו הם בעלים רשומים של החלקה ה-1/6 בנכס (ראה לעיל). בשנת 1921 נרשם תיקון החלקים, בהתאם למכתב רשמי מס' 688/20 מיום 1.2.21. לפי תיקון זה נקבע שיורשיו של מוסטפה ביי אל קבני זכאים ל-5/6 חלקים בנכס וכי אבו הנטש זכאי ל-1/6 חלקים בנכס.

בשנת 1936, כאשר החלה חברת הכשרת היישוב לנקוט בצעדים הדרושים כדי לרשום את הקרקע שלגביה ניתנו לה ייפוי הכח שנזכרו לעיל, התברר לחברה שהמשימה לא תהיה קלה משום שבמשך השנים, בגלל פעולות הרישום השונות ואף הסותרות התהוו ארבע קבוצות שונות של בעלים. ואלה היו הקבוצות:

קבוצה ראשונה: יורשים של אמינה חנום שהיה לה רישום לגבי 1/7 מהנכס.
קבוצה שנייה: יורשיו של סעד-א-דין פשה אל קבני שלא הכירו בבעלותם של יתר היורשים של מוסטפה אגה.

קבוצה שלישית: היורשים האחרים של מוסטפה אגה שאף הם תבעו בעלות (פרט לאמינה חנום, ראה קבוצה ראשונה).

קבוצה רביעית: ילדיו של אבו הנטש שהיו בעלי תעודת בעלות לגבי 1/6 מהנכס. למעשה היה הנכס נושא למשפטים שונים ובלתי פוסקים מאז שנת 1884. משפטים אלה התבררו בפני בתי-המשפט התורכיים ובפני בתי-המשפט של תקופת המנדט. היה קשה לקבוע את הזכויות המשפטיות האמיתיות.

הרישומים בפנקסי המקרקעין לא היו מדויקים ונכונותם של החלקים הרשומים היתה עדיין נתונה במחלוקת בין הבעלים המשותפים.

* * *

כד בכר עם הטיפול המשפטי והאדמיניסטרטיבי שחנקין מסר לעו"ד דוכן פתח חנקין במשא ומתן עם הקרן הקיימת לישראל כדי שזו תקציב את הכספים הדרושים לרכישת אדמות ואדי קבני. קשייה של חברת הכשרת היישוב היו קשורים לא רק לסיבוכים המשפטיים והאדמיניסטרטיביים שסיבכו גם את בעליהן של אדמות ואדי קבני אלא בחסרון הכיס התמידי שממנו סבלה חברת

הכשרת היישוב לאורך כל השנים. לכן השתדל חנקין לעניין את הקרן הקיימת באדמות קבני עוד לפני שנת 1936. בשנת 1937 העלה בפני הקרן הקיימת הצעה שנראתה סבירה בעיניו וציפה שייענה בחיוב, כדי שיוכל להמשיך במאמציו ולגרום לאפשרות העברת הקרקעות לחברה ו/או ישירות לקרן הקיימת.

כפי שהוסבר לעיל, היו אדמות ואדי קבני שייכות לכל משפחת קבני ונספחיה בקניין משותף (מושע).

חנקין דיווח למנהלי הקרן הקיימת שהוא הגיע לכלל הסכם עם חמישה שותפים מתוך שבעה שחלקיהם הגיעו לכ-7200 דונם. שותפים אלה נקבו במחיר של -17 לא"י לדונם במקום 4 או 5 לא"י שהבעלים דרשו בעבר. הם רמזו שיהיו מוכנים "להפריש" 3 לא"י לדונם כפיצויים על הפרת הסכם קודם שהיו קשורים בו והם הבטיחו שיוכלו למסור ולהעביר חלק מהשטח כבר בשנת 1937 עצמה ואת החלק הנותר בשנת 1938.

לאחר שחנקין מסר אינפורמציה זו למנהלי הקרן הקיימת חלף זמן ניכר ללא תגובה מצדה. במחצית שנת 1939 פנה חנקין שוב לקרן הקיימת (הפעם במכתב). הוא העלה מחדש את הצעתו משנת 1937 ועל אותה בסיס כספי של -17 לא"י לדונם. אנשי הקרן הקיימת - א. גרנובסקי ויוסף וייץ - היו סבורים שעדיין לא ניתן לסיים את המשא ומתן עם אנשי קבני בעיקר בגלל גובה המחיר שהללו דרשו. חנקין לא קיבל את עמדת הקרן הקיימת והציע לסיים בכל זאת את המשא ומתן עם בעלי ואדי קבני תוך כוונה שיעבירו את הקושאנים על שם הקרן הקיימת תמורת תשלום של 5 לא"י לדונם וזאת בנוסף לכספים שכבר קיבלו עבור שטח זה בעבר. את יתרת הכסף עד לגובה של 13.50 לא"י לדונם תשלם הקרן הקיימת לבעלי הקרקע לאחר שיפעלו לחלוקת הקרקע ולפינוי האריסים. ואולם אנשי הקרן הקיימת סירבו לקבל את ההצעה המחודשת של חנקין בטענה שתשלום סכום כסף גדול כזה, אך ורק תמורת העברת קרקע במצב בלתי מחולק (מושע) אין לו הצדקה, שכן עיקר הבעיה יהיה פינוי האריסים ולא בתהליך העברת הקרקע (שגם הוא היה עניין מסובך כפי שיוסבר להלן). אנשי הקרן הקיימת היו סבורים שאין לחשוש לסיבוכים בקשר להעברת הקרקע שכן לפי המדיניות המוצהרת¹ של ממשלת המנדט, שעשויה היתה להתגבש בפרסום תקנות שתאסורנה על מכירת קרקעות הערבים ליהודים, לא יחול איסור גמור על מכירות קרקעות הערבים ליהודים באזור השרון, מה גם שלגבי אדמות קבני מצויים היו כבר ייפויי-כח תקפים וכבר שולמו לבעליהם כספים על חשבון מכירת הקרקעות, בעוד שבעיית האריסים עשויה היתה להוות אבן נגף. אנשי הקרן הקיימת היו סבורים שממשלת המנדט, שבאופן מתמיד דאגה להגנת האריסים הערבים שמא ינושלו על-ידי היהודים, בוודאי תשגיח מאוד על פעולות פינוי האריסים, כך שהקרן הקיימת עלולה להימצא במצב לא נוח כשהיא תהיה בעלת שטח גדול של מקרקעין אשר עבורו כבר שולמו כ-50,000 לא"י בסך הכול, ועם זאת אין לה יכולת להשתמש בקרקע בדיעבד. לכן סברו אנשי הקרן הקיימת שתחילה על המוכרים לדאוג לפינוי האריסים, ואת כספם יקבלו רק לאחר השלמת פעולה זו. עם זאת, אם המוכרים חוששים שתיאסר מכירת קרקע בעתיד בעטיים של התקנות המגבילות הנ"ל הרי אין מניעה לכך שיעבירו את הקרקע לקרן הקיימת כבר כעת ואת כספם יקבלו ממנה במועד מאוחר יותר.

אנשי הקרן הקיימת לא העריכו נכונה את עמדתה של ממשלת המנדט שכבר בשלב זה, עוד בטרם פורסמו התקנות האמורות, הערימה קשיים רבים והיססה מאוד לפני שנתנה את הסכמתה - כדרוש לפי החוק - להעברתן של מקצת מאדמות קבני לחברת הכשרת היישוב (ראה להלן).

מכל מקום, החוזים לגבי אדמות קבני היו מוכנים לחתימה והיו מתאימים לדרישות הקרן הקיימת - אך אנשיה ובראשם יוסף ויץ, היו סבורים שאין לחתום על החוזים לפני שיחזרו ראשי הקרן הקיימת - ה"ה אוסישקין וגרנות - מנסיעתם לחוץ לארץ (כנראה מלונדון). הסיבה להיסוסיו של ויץ להתחייב כבר כעת בהסכמים שהיו כרוכים בתשלום סכומי כסף גדולים למוכרים - כ-60,000 לא"י - ושהיה צורך לשלם במשך שלושת החודשים הקרובים נבעה מקשייה של הקרן הקיימת שגם היא, כמו חברת הכשרת היישוב, סבלה מחוסר כספים.

חנקין היה מאוכזב מאוד מתגובתו הזהירה של ויץ. הוא חשש מכך שערכים בלתי פוסקים מצד הקרן הקיימת עלולים לגרום לכך שהעסקה כולה, שעליה עמל קשה במשך שנים, עלולה להתבטל.

הבעיה הכספית אכן העיקה על כולם, גם על המוכרים הערבים; כדי לפנות אפילו חלק מהאריסים מהקרקע לפני העברת הקרקע, וזאת לפי דרישת הקרן הקיימת, היו המוכרים הערבים זקוקים לכסף על מנת לפצות את האריסים. נשאלה השאלה אם יסכימו המוכרים להעביר את החזקה בחלק מהקרקע - שטח של 2,800 דונם בערך - לידי הקרן הקיימת תמורת תשלום חלקי של - 2 לא"י לדונם. בנוסף לכך התנתה הקרן הקיימת שהקרקע תמסר לידיה בחטיבה אחת, או בשתי חטיבות, באופן שניתן יהיה ליישב שטחים משוחררים אלה עוד לפני העברתם ורישומם בספרי המקרקעין. כיוון שאת המשא ומתן עם המוכרים ניהלו אנשי חברת הכשרת היישוב עבור הקרן הקיימת, אין זה ברור אם כל הדרישות הללו אכן הועברו לידיעתם של המוכרים.

בינתיים חזרו ה"ה אוסישקין וגרנות מנסיעתם לחוץ לארץ ובמשך חודש אוקטובר 1939 נדונה הצעה נוספת של הקרן הקיימת, כל זאת כדי להשיג תנאים יותר נוחים מבחינה כספית. הצעה זו היתה כרוכה בתשלום של - 9,000 לא"י תוך דרישה מהמוכרים שירשמו על שם הקרן הקיימת 3,600 דונם מהשטח הכללי בתוקף יפויי כוח שניתנו לחברת הכשרת היישוב בעבר. סכום זה היה בנוסף להשקעות כספיים קודמות שנעשו בעבר (בסך 11,000 לא"י בערך).

אחד מבעלי קרקעות קבני היה אבו-הנטש אשר חלקו בשטח היה 1,400 דונם. הקרן הקיימת רצתה להתקשר אתו בחוזה נפרד במחיר של - 11 לא"י לדונם, בתנאי שעם מסירת חלקו בשטח כשהוא חופשי מאריסים ישתדל גם לשחרר עבור הקרן הקיימת שטח נוסף של 2,000 דונם. מובן מאליו שגם התקשרות כזאת היתה כרוכה בהוצאת כסף רב, כ-15,000 לא"י, אך למרות הספקות באשר להשגת סכום זה אוסישקין היה סבור שתוכנית זו תבוצע.

כמוסבר לעיל, רבים היו הלבטים של הקרן הקיימת והם נמשכו שנים אחדות. בינתיים, על אף הקשיים הללו, היה עו"ד דוכן עסוק בקביעת הזכויות של משפחת קבני בינם לבין עצמם כדי להכין את העברת הקרקעות לחברת הכשרת היישוב ו/או לקרן הקיימת כחוק.

* * *

כבר במחצית שנת 1936 החלו אנשי בניינים שונים - ביניהם אדם בשם נאסר - לפנות אל עו"ד דוכן בהצעות רכישה שונות. לקוח של עו"ד דוכן בעניינים אחרים (ששמו לא ידוע) פנה אליו בהצעה למכור לחברה 4,000 דונם מאדמות קבני. אותו אדם טען שרכש שטח זה מבשיר ביי ואחרים ממשפחת קבני. מאוחר יותר היתה פנייה נוספת מטעם נאסר אל עו"ד דוכן, בה נאמר שנאסר מוכן למסור את כל ענייני קבני בידי עו"ד דוכן לשם בוררות.

עו"ד דוכן דיווח על כל הפניות הללו לחנקין שדחה את כולן כדברים שאין להם כל יסוד ואין בהם תועלת, ואת הצעת הבוררות הוא דחה מכל וכל.

לאחר שעו"ד דוכן בדק את כל המסמכים במחלקת הקרקעות הוא כתב לחנקין שהעברת אדמות קבני ורישומן כחוק תתעכב בגלל הרישום של שלושת יורשיו של אבו הנטש (ראה לעיל). על כן הצעד החשוב שעל החברה היה לנקוט בו, היה להשיג מיורשים אלה הצהרה שהם מסכימים לקבל רק $1/42$ חלקים ($1/6 \times 1/7$) בנכסי קבני במקום החלק ה- $1/6$ שהם דרשו. לדעת עו"ד דוכן ניתן היה להשיג החלטה אדמיניסטרטיבית בעניין זה מבלי להודקק לפנייה לערכאות.

עו"ד דוכן גילה, מתוך בדיקת כל המסמכים, שלא ככל ייפויי הכוח שהגישה חברת הכשרת היישוב למחלקת הקרקעות ניתנה לחברה הרשאה להעברת החלקים על שמה. רוב ההרשאות נתנו לחברה ייפוי כוח רק לטפל בהכנת ההעברות. ניסוח מעורפל זה היקשה אף הוא, ולא היה ברור אם בכוונה נוסח כפי שנוסח או שהיה זה מתוך היסח הדעת ואי דיוק.

למעשה, ניתן היה לברר סופית את זכויות הבעלים השונים באדמות קבני רק על-ידי פעולת הסדר קרקעות; אלא שפעולות ההסדר טרם החלו באותו אזור. חברת הכשרת היישוב היתה מעוניינת בכך שפעולות ההסדר תחלנה בהקדם אלא שפעולות אלה נתאחרו בגלל חוסר הביטחון בתקופת המאורעות (1936-1939). היתה גם סתירה בעמדתה של החברה. מצד אחד היתה מעוניינת בפעולות ההסדר אך מאידך רצתה שהחלקים שלגביהם היו לה ייפויי כוח יירשמו בשמה (או בשם הקרן הקיימת לישראל) לפני תחילתן של פעולות ההסדר (ראה להלן).

אחמד מוכתאר, שהיה אחד מיורשיו של אבו-הנטש פנה אל מחלקת הקרקעות בבקשה לאישור פעולת חלוקה באדמות קבני לשם קביעת חלקיו בשטח. פשטה שמועה שבקשתו אושרה במחלקת הקרקעות. שמועה זו הדאיגה את חברת הכשרת היישוב, שהציעה לעו"ד דוכן להגיש התנגדות לכיצוע החלוקה בשלב הנוכחי. לאחר בירור במחלקת הקרקעות נודע שהמפות החדשות שאחמד מוכתאר הגיש עם בקשתו לחלוקת השטח לא אושרו על-ידי מחלקת הקרקעות. ניתנה לו רק הסכמה לרשום את חלקו בהתאם לפסק הדין התורכי שעליו הוא הסתמך (ראה לעיל).

אמנם עו"ד דוכן היה סבור שאפילו אם ירשם חלקו של אחמד מוכתאר בספרי המקרקעין כפי שביקש ובהתאם לפסק הדין התורכי, הוא לא יקבל יותר מ- $1/7$ מהנכס השווה לכ-8,485 דונם. עם זאת, מוטב היה שבקשתו לחלוקה לא תאושר לפי שעה וזאת כדי למנוע סיבוכים נוספים על אלה הקיימים. לפיכך פנה עו"ד דוכן למנהל מחלקת הקרקעות והמדירות לשם הבהרת המצב. נוסף למכשול של תביעת אחמד מוכתאר החברר שהיו קיימות תביעות של פטמה ותביעתו של נאסר.

ברישומי חברת הכשרת היישוב היו רשומים חלקיהם של מוחמד, קאמל ועבדול מג'יד (בניו של עבדול חמיד קבני) כ-270/3024 חלקים. כל אחד מהם, לפי הרשום בקושאן שלו, היה זכאי ל-90/3024 חלקים.

עו"ד דוכן היה חייב לתאר בפני מנהל מחלקת הקרקעות תמונה מדויקת של המצב. לשם כך דרש מחברת הכשרת היישוב חופש תמרון מסוים. לדוגמה: בעניין אבו הנטש היה צריך להתחילת אם לטעון שהוא זכאי ל- $1/6$ (כלומר 504/3024 חלקים) או שהחברה תהיה מוכנה להסכים לטענה שיש לו $1/6$ מתוך החלק ה- $1/7$ כלומר, $1/42$ (שהם 72/3024 חלקים). חישובים אלה נבעו מסדרי הירושות והמצב האמיתי לא היה ברור כלל וכלל. לדעת עו"ד דוכן צריך היה לטעון שהוא זכאי ל- $1/42$ חלקים בלבד. במחלקת הקרקעות טענו שהתביעות של אחמד מוכתאר ושל פטמה וכן תביעתו של אבו הנטש - משפיעות ממילא על נכונות חלקיהם של יתר המוכרים. לעומת עמדה זו טען עו"ד דוכן כל הזמן, שחלקיהם של יתר המוכרים כבר קבועים ברישומים הקיימים ואין לערער

על נכונותם. לשם הזהירות הציע עו"ד דוכן שמן הראוי לבדוק שוב את ייפוי הכוח שבידי החברה כדי שטיעוניה יהיו מבוססים על עובדות בדוקות. כאשר לתביעת אבו הנטש, דעת עו"ד דוכן היתה שיש להניח לפי שעה לתביעות אלו עד אשר תביעות אחרות תאושרנה כנכונות. בענין זה הסכימה החברה לדעתו של עו"ד דוכן.

הצעד הבא, לאחר ברור חוזר של העובדות, היה פנייתו של עו"ד דוכן אל מנהל רישום הקרקעות (תת-מחלקה במחלקת הקרקעות הכללית) בה נתבע שהמנהל ייתן את הסכמתו להעברתם של החלקים הרשומים כבר לחברה, פרט לאלה שהיו במחלוקת. בדבריו טען שחנקין רכש את אדמות ואדי אל קבני באמצעות וקאלות (ייפוי-כוח) בלתי חוזרים (Irrevocable), אמנם נכון שהתעוררו ויכוחים בין הבעלים הרשומים, וחלקים אחדים אף היו מעוקלים לבקשת נאסר. עם זאת, ניתן היה להעביר ולרשום את החלקים הרשומים בכפוף לעיקולים. ואם לדעת מנהל מחלקת רישום המקרקעין העיקולים מהווים מניעה להעברות, טען העו"ד טענה אלטרנטיבית שבכל אופן ניתן להעביר אותם החלקים שאינם מעוקלים.

לדעת חנקין חשוב היה מאוד להשלים את העברת החלקים שלגביהם היו לחברה ייפוי-כח עוד לפני התחלתן של פעולות ההסדר, מחשש שפעולות אלה תימשכנה זמן רב. על הסתירה בעמדת החברה בעניין זה ראה לעיל.

לאור הפניות, ההסברים והטיעונים שתוארו כאן, חלה התקדמות מסוימת במשא ומתן עם מחלקת הקרקעות ולעו"ד דוכן ניתנה הבטחה שהעברת 1200/3024 החלקים אכן תבוצע לאחר הגשת הבקשה הרשמית לרשם המקרקעין במחוז טול-כרם. אולם הבטחה זו היתה מסויגת בשני תנאים והם: (א) שאין עיקולים על חלקיהם של עשרה שותפים, (ב) שהחברה הרוכשת תסכים לחתום על הצהרה שידוע לה שישנם סכסוכים בקשר לקרקעות קבני.

כאשר לתנאי (א) היה חנקין מוכן לסלק את המשכנתא - אם יתברר שהיתה כזו ואם מדובר בסכום לא גדול, וזאת כדי להחיש את פעולת ההעברה; ואולם כאשר לתנאי (ב) היה חנקין סבור שאין לחתום על הצהרה הסתמית והבלתי מוגבלת והוא הציע שהחברה תצהיר רק ש"הקונה יודע שישנם איזה סכסוכים ביחס לחלקים של הבעלים הרשומים בטאבו". הנוסח המוצע הובא לידיעתו של מנהל מחלקת הקרקעות אך המנהל לא רצה להסכים מיד לנוסח המוצע וביקש מהצדדים ארכה של שבוע ימים לפני שייתן את תשובתו.

בינתיים התעורר קושי נוסף: אמינה תבעה לעצמה חלק יותר גדול מאשר הופיע ברישום. עניין זה נראה כרציני כי אילו הצליחה אמינה לבסס את תביעתה היה הדבר עלול להשפיע על החלקים האחרים שהיו נושאי המשא והמתן הממושך והמייגע שהתנהל עם מחלקת הקרקעות. עו"ד דוכן האמין שניתן יהיה לשכנע את מנהל מחלקת הקרקעות ושהקשיים יסולקו. עם זאת נודע לו שנאסר הגיש למחלקת רישום הקרקעות תלונה בכתב.

חודש יולי הגיע כבר ומנהל מחלקת הקרקעות טרם נתן את תשובתו כפי שהבטיח במחצית חודש מאי. המצב היה מתוח במיוחד בגלל התקנות שאמורות היו להתפרסם בקרוב - "הספר הלבן"³ - ושלפיהן תיאסר העברת קרקעות של ערבים ליהודים במחוזות שונים בארץ לאחר ה-18.6.39. חברת הכשרת היישוב טענה כל הזמן שהווקאלות שהיו בידיה היו מהשנים 1928, 1933 ו-1938.

עו"ד דוכן טען שבהצהרת המדיניות של "הספר הלבן" טרם נקבעו אזורי ההגבלות וכי כל עוד לא פורסמו תקנות החוק בנדון אלא רק קביעת המדיניות על-ידי הממשלה הבריטית בלונדון, אין סמכות למנהל מחלקת הקרקעות לעכב את ההעברה. באופן לא רשמי הובטח לעו"ד דוכן שטענה זו

תזכה ליחס חיובי מצד מנהל מחלקת הקרקעות.

המתח היה רב ואסור היה להחמיץ את שעת הביניים עד לפרסום התקנות שהיה צפוי לאחר פרסום המדיניות. שוב פנה עו"ד דוכן אל מחלקת רישום הקרקעות בירושלים ואישר ביום 4.7.39 בכתב שההעברה המבוקשת כיום מקורה בייפויי כוח שניתנו ברובם שנים רבות קודם ליום פרסום הצהרת המדיניות מטעם הממשלה הבריטית בלונדון, ושייפויי הכוח נחתמו בפני נוטריון ציבורי. דבר זה ניתן היה לבדיקה מטעם רשם המקרקעין במחוז טול-כרם.

לבסוף, ב- 29.9.39 יכול היה עו"ד דוכן לבשר לחנקין שעניין העברת 1200/3024 החלקים אושר, וכידיו מכתב רשמי מטעם מנהל מחלקת הקרקעות המאשר זאת. אישור רשמי זה נשלח על-ידי עו"ד דוכן לחברת הכשרת היישוב באמצעות חברת המוניות "קשר"⁴ על מנת להחיש את גמר העניין ואולם בתאריך 11.10.39 הודיעה לו חברת "קשר" ששק המכתבים שנשלח ביום 10.10.39 נלקח על-ידי המשטרה. זה היה מאותות הזמן. לאחר ברורים מלווים בדאגות נוספות נודע לעו"ד דוכן שהמסמך הגיע לתעודתו.

את הפעולות האדמיניסטרטיביות הנוספות שהיו דרושות לעצם רישום ההעברות במשרד רישום המקרקעין בנפת טול-כרם, ביצעו הפקידים הוותיקים והמנוסים של חברת הכשרת היישוב. בשנת 1940 נרשמה העברתם כחוק של 1200/1324 חלקים מאדמות ואדי קבני. אין בתיקים שרשימה זו מתבססת עליהם, אינפורמציה נוספת על העברה בזמן מאוחר יותר, של יתר החלקים מאדמות ואדי קבני לחברת הכשרת היישוב או לקרן הקיימת לישראל.

הערות

- * המסמכים המתייחסים לרשימה זו נמצאים בארכיון ביד בן-צבי בתיק מס' 12 בחטיבה 5, מדור 31.
- חיבור זה מתבסס (א) על יומנו של יוסף ויץ מהשנים 1927-1938 (כרך ראשון) ומהשנים 1939-1944 (כרך שני) (ב) על חליפת מכתבים בין עו"ד משה דוכן למר יהושע חנקין ובין עו"ד משה דוכן לפקיד ממשלת המנדט (מנהל מחלקת הקרקעות ומנהל מחלקת רישום הקרקעות) בשנים 1936-1940.
- 1 על רכישת אדמות ואדי אל קבני על-ידי הקרן הקיימת לישראל באמצעות חברת הכשרת היישוב ראה גם בספרו של ע. אשבל, שישים שנות הכשרת היישוב, ירושלים תש"ל, ע' 156.
- 2 על משפחת אבו-הנטש ראה בספרו של עזרא דנין, ציוני בכל תנאי, חלק ראשון, הוצאת קידום בע"מ, ירושלים התשמ"ז, 1987, ע' 119.
- 3 "הספר הלבן" פורסם בלונדון במאי 1939 ושמו הרשמי היה: Palestine Statement of Policy CND 6109 London. כדי לתת תוקף להצהרת המדיניות של "הספר הלבן" היתה ממשלת המנדט חייבת לפרסם תקנות מתאימות שאכן פורסמו לאחר זמן מה.
- 4 הדואר הממשלתי פעל בקושי באותה תקופה עקב התפלגויות של המתפרעים על הרכבת ועל התחבורה בכבישים ולכן פנו רבים מן הציבור אל חברות המוניות שהצליחו בדרך כלל לספק שירות יותר מהיר ללקוחותיהם, לעתים תוך סכנת נפשות לנהגים.

רמות - דיוקנה של שכונה חדשה בירושלים

אהרן יפה

מבוא

מלחמת ששת הימים הביאה עמה שינויים היסטוריים במדינת ישראל ועמם גם חששות כי ההישגים הצבאיים והמדיניים יאבדו אם לא ייקבעו עובדות בשטח. הצורך בהצבת עובדות היה חיוני ודתן במיוחד במקום בו היה קונצנזוס לאומי ללא עוררין - בירושלים. ממשלת הליכוד הלאומי, כפי שנקראה אז, חשה כי עליה לקבוע עובדות בשטח לשם איחוד ירושלים כפועל והרחבת גבולותיה, פן יישמטו פירות הניצחון.

לכן התגברה בסוף שנות ה-60 ההכרה כי יש צורך בפעולה מקפת לשם הרחבת גבולות ירושלים בדרך של הקפתה מכל עבריה בשכונות חדשות אשר יגדילו את אוכלוסייתה, יסירו את הרגשת הניתוק והמצור אשר השתרשה כתושביה בתקופה של מלחמת השחרור ולאחריה ויעבו את המערך ההתיישבותי שלה. כך עלתה התוכנית להקיף את ירושלים בשכונות חדשות אשר לא יהיו רצף לשטח הבנוי ההיסטורי של העיר ואשר יתפשו מקומות אסטרטגיים בשוליה. הרעיון היה כי בהמשך הזמן יתמלא הרצף העירוני, אבל החשוב ברגע זה הוא קביעת עובדות התיישבותיות. על-פי תוכנית זו נבנו נווה יעקב ורמות בטבעת הצפונית של העיר, תלפיות מזרח (ארמון הנציב) בטבעת המזרחית וגילה מדרום. באותו הזמן הוקמו רמות אשכול והגבעה הצרפתית בהמשך לרצף העירוני הצפוני של העיר.

לבד מהכוונות הפוליטיות והאיתותים המדיניים שבתוכנית זו היא באה לענות על הציפיות להגעת גלי עלייה גדולים מארצות המערב וגם לעלייה הגדולה מבר"מ של ראשית שנות ה-70. התקווה היתה כי רבבות העולים שיגיעו מדי שנה יאכלסו את השכונות החדשות וישמשו מכשיר במדיניות פיזור האוכלוסין וחיזוק ההתיישבות בגב ההר.

הבא לבדוק את האקולוגיה החברתית של ירושלים חייב להעיף מבט רטרוספקטיבי על העבר, על הגורמים העיקריים בעיצוב המבנה המרחבי של העיר ועל תפקודיה החברתיים-הכלכליים השונים. ירושלים היא עיר בעלת בניו שכונתי מובהק המייחד אותה בהשוואה למקומות אחרים בארץ. ייחוד זה בולט בקשר שבין גיבוש הקבוצות החברתיות ובין גיבוש המסגרת הפיסית של השכונה. שכונותיה הראשונות של ירושלים נבנו על תשתית אי-רציונלית של רצון משותף של אנשים בעלי רקע אחיד לגור בהן. כך, אם נסכם את דגם פריסת השכונות הראשונות של ירושלים נמצא בהן אחידות טופוגרפית ביחד עם שותפות של ארץ מוצא, חברה ותרבות הומוגניים ביסודן.

הקמת השכונות החדשות לאחר מלחמת ששת הימים היוותה שלב חדש וחשוב בהתפתחות ירושלים. שוב לא היה זה תהליך פנימי טבעי של התפתחות שכונה ואוכלוסייה אלא תהליך מתוכנן ובעל מגמה מדינית פוליטית. תהליך זה דומיננטי בהתפתחויות שאליהן נתלוו תהליכים חברתיים כמו עליית חשיבותה של ירושלים בחברה הישראלית ונהירת אוכלוסייה חדשה אליה וכן חזרה לחשיבותה כמרכז כלכלי-תרבותי-מנהלי כבימי השלטון העות'מאני - מעמד שניטל ממנה בתקופת

המנדט ובתקופה שבין מלחמת השחרור למלחמת ששת הימים. לעומת התהליכים בתחום המקור שהוזכרו, יעסוק המאמר בתהליכי המיקרו-מוביליות - של תנועת אנשים בתוך ירושלים ותהליכי תכנון ביצוע של בניית השכונה הפריפריאלית הגדולה מבין השכונות החיצוניות של ירושלים - היא שכונת רמות.

מגמות בבינוי ירושלים בשנים שלאחר 1967

התקופה שבין 1948-1967 מאופיינת בקיפאון בהתפתחות העירונית של ירושלים. אם כי העיר גדלה ומגמת ההתפתחות התרכזה ב-3 תחומים עיקריים:

- א. מילוי השכונות הערביות הנטושות (בקעה, קטמון הישנה, מנחת, עין כרם).
- ב. בניית שכונות עולים בשולי העיר ברמה נמוכה (קטמונים, תלפיות, קרית יובל, עיר גנים) שהחליפו מעברות שהיו קיימות במקום.
- ג. מילוי השכונות הקיימות והתרחבותן.

מלחמת ששת הימים היוותה קו פרשת המים. כוח המשיכה של ירושלים המאוחדת עלה והיא משכה אליה רבים מהעולים החדשים שזרמו בהמוניהם ארצה. התנאים הכלכליים והפוליטיים במדינה השתנו, והאופטימיות החליפה את המיתון הכלכלי ואת התחושה הקשה שקדמה למלחמה. הנהירה לירושלים הצריכה אספקת שיכון ציבורי בממדים שלא היו ידועים עד אז. מקורות הקרקע הזמינים הקודמים שוב לא ענו על צורכי תוכניות הבינוי החדשות, והתנאים הפוליטיים הבלתי ברורים דרשו לקבוע במהירות עובדות בשטח. זה היה הרקע להקמת השכונות החדשות של ירושלים (שנקראו אז השכונות החיצוניות).

מקורות הקרקע

בפני המתכננים עמד הצורך במציאת משבצות קרקע ציבוריות גדולות וזולות ברכישה ובפיתוח. בתחומי "הקו הירוק" היה היצע מוגבל של קרקעות וגם הוא לא היה כמשבצות גדולות. הקרקעות הזמינות היו אז:

1. שטחי הפקר לשעבר שהיו בבעלות יהודית. כזה היה הגוש שעליו הוקמו רמות אשכול, גבעת המבחר, והגבעה הצרפתית. הוא הפך ליעד הבנייה הראשון משום היותו בעל זמינות מיידית וכן בשל היותו גובל עם השטח הבנוי החיצוני של ירושלים. גוש זה היה, עם זאת, מוגבל בכמות פתרונות הדיור שהציע.
2. אדמות יהודים בתחום השלטון הירדני. דוגמאות לקרקע בבעלות יהודית שנשארה בשלטון ירדני בתום מלחמת השחרור היו:
 - א. שכונת נווה יעקב בצפון ירושלים הוקמה על אדמת הכפר היהודי נווה יעקב שנכבש ונהרס במרוצת מלחמת השחרור.
 - ב. שכונת רמות שנבנתה על אדמות יהודיות שנרכשו מאדמות הכפר הערבי נבי צמויל. הרכישות עצמן לא נסתיימו והן לא נרשמו בטאבו ועל כן לא הוצאו להן קושאנים. הרוכשים עצמם גרו בארצות חוץ ולא תמיד ניתן היה לאתרם. חלק מהשכונה הוקם על אדמות אלה.

עד להקמת השכונות החיצוניות כמו רמות, גילה, נווה יעקב ותלפיות מזרח היה תהליך בינוי ירושלים מבוסס על הקמת טבעות חיצוניות של שכונות הצמודות לשטח העירוני הבנוי. בתהליך הגיל הטבעות הן קונצנטריות סביב למרכז העסקים העירוני הראשי אך משום חלוקתה של ירושלים בשנת 1948-1967 היה תהליך הפיתוח העירוני בעיר בכיוון מערבה ודרומה. תהליך הקמת השכונות החיצוניות היה שונה בתחומים הבאים:

1. הקמת שכונה שאין בה פיתוח רציף לשטח העירוני הקיים.
2. נגישות השירותים העירוניים איננה מיידית על כל המשתמע מהצורך לספק שירותים עצמאיים.
3. הליכי הבנייה והפיתוח מקדימים את תהליכי האכלוס של השכונה וזאת עקב הצורך להשלים את הכנת התשתית העירונית.

שכונת רמות¹

אתר רמות ממוקם בצפון-מערב ירושלים, במרחק של כ-4.5 ק"מ ממרכז העיר. שטחה הכולל (ללא אתר 06) מגיע לכאלפיים שבע-מאות וחמישים דונם. השכונה משתרעת על 2 רכסי גבעות המתלכדות בקצה הצפון-מזרחי ויוצרות ביניהן ואדי פנימי. השכונה בנויה על חמש כיפות כאשר הקצה הצפון-מזרחי (חירבת אל בורג) מצוי במרחק של קילומטר אחד מנבי סמואל. על כיפה זו נתגלו שרידיו של יישוב עתיק מתקופת המכבים. גבעות אלה הן:

1. חירבת אל בורג - הנקודה הגבוהה ביותר.
 2. חירבת טולילה.
 3. ראס אל ברד.
 4. חירבת אל קיקה.
- הרכס הצפוני הינו רכס תלול בעל שיפועים חדים. הרכס הדרומי הוא בעל שיפועים נוחים במיוחד בשיפוליו הדרום-מערביים המיוערים.

אתר רמות קשור כיום לירושלים בכביש רחב (בעל 6 מסלולים) המתחבר בסופו לצומת סנהדריה ובעל שלוחות לכביש היציאה מהעיר (דרך ליפתא) ולצומת שועפט-הגבעה הצרפתית. כבישים מודרניים אלה נבנו בשנים האחרונות והחליפו את כביש הגישה הישן והפתלתל לשכונה. כביש הגישה לשכונה מנצל את הטופוגרפיה הנוחה של הוואדי המחלק את השכונה לשניים, וממשיך לנבי סמואל ומשם דרך בית-חורון לשפלה. מכביש הגישה לשכונה מתפצלים כבישי גישה לתוך רבעי השכונה. כבישים אלה מסתיימים במגרשי חנייה, כאשר מגמת המתכנן היא להגביל את תנועת הרכב ככל האפשר בתוך מתחמי המגורים. ברבעים מסוימים הלך המתכנן צעד נוסף משתכנן מדרגות ושבילי הליכה פנימיים בין בנייני השכונה ובדרך זו פעל לצמצם ככל האפשר את התנועה המוטורית בתוך הרובע.

אוכלוסיית רמות

אכלוס שכונת רמות החל במחצית הראשונה של 1974 עם כניסת הקבוצה הראשונה שמנתה 60 משפחות. האכלוס המשיך להיעשות בשלבים בהתאם לקצב הבנייה והמועד הנוח לאכלוס (קיץ).

הפרוגרמה הראשונה משנת 1970 קבעה לשכונה יעד, עם סיום בנייתה, להגיע לאוכלוסייה של כ-50,000 נפש בשנת 1985. ירידת מספר העולים לארץ וירידת פריון המשפחה היהודית בארץ שינו יעד זה והוא הועמד על 8,000 משפחות שיהוו כ-30,000 נפש בפרוגרמה של 1977.

על-פי הפרוגרמה תפוזר האוכלוסייה בארבעה אתרי מגורים כאשר אתר חמישי יהווה מרכז מסחרי. אתר 01 (תת רובע) הוא האזור הוותיק והמרכזי מבין האתרים. בתחילה נבנה השטח הגבוה במתחם בצידו המערבי. מאוחר יותר החלו להיבנות תתי-הרובע 05, 06 - המכונה "אזור רסקו" ונמצאים מדרום לאתר 01. בין שני אתרים אלה עובר גאיון וכו ממוקם כביש היקפי לשכונה.

המתחם השלישי מבחינת זמן בינויו הוא מתחם 04 - "רמות פולין". קריה דתית זו בנויה על גבעה גבוהה המתנשאת מעל שאר האתרים והיא בולטת במבניה המשושים יוצאי הדופן - פרי תכנונו של האדריכל צבי הקר. בתכנונו המקורי של האתר שנסתיים ב-1978 הוא יועד למכירה חופשית, אך מבנהו הרחיק קונים פוטנציאליים ועל כן נמכר במרוכז לקבוצות עולים דתיים מארה"ב. בתוכנית המקורית נועדו לבנייה 5 בניינים ובהם 728 דירות ובנוסף מוסדות הנחוצים לקריה דתית: תלמוד תורה, ישיבות, בתי-כנסת ועוד. יוזמי הפרויקט היו כולל פולין באמצעות הוועד הכללי ע"ש רבי מאיר בעל הנס והבנייה נעשתה על-ידי חברת אשטרום.

מדיניות האכלוס

השנים הראשונות אופיינו בחוסר מדיניות-אכלוס עקבית. בשנים אלה רוכזה במספר בניינים אוכלוסייה הומוגנית של עולים חדשים (בני גרוזיה וכוזרה) למרות שהיה ידוע כי דרך זו תיצור בעיות קליטה ואיטיות באינטגרציה החברתית של העולים. אילוצי העלייה הכריחו קליטת מספר רב של עולים תחת גג אחד ודחו כל שיקול חברתי הגיוני.

במרוצת השנים התבססה מדיניות השיכון תוך לימוד לקחי העבר. היעד הראשון במדיניות החדשה היה מניעת יצירת הומוגניות עדתית כשכונה, באחד מאזוריה או באחד מבנייניה. המטרה היתה יצירת אינטגרציה חברתית ושיווי משקל בין מרכיבי האוכלוסייה השונים, בדרך של שמירה על יחס מספרי קבוע, פחות או יותר, בין קבוצות האוכלוסייה השונות.

ועדות האכלוס של משרד הקליטה ושל חברת פרזות קבעו את התמהיל הרצוי בין העולים החדשים, הוותיקים והמפונים במרקם השכונתי. המגמה הרצויה היתה להגיע להרכב של 60% תושבים ותיקים, 10% מפונים (חסרי דיור ותושבי שכונות עוני) וכ-30% עולים חדשים. בשלב השני (1975-1976) נשמרה פרופורציה זו באכלוס רמות. משרד הקליטה קבע גם את היחס הרצוי בין קבוצות העולים השונות.

הטעויות במדיניות האכלוס של ראשית אכלוס השכונה הביאו לריכוז של עולים חדשים במספר מבנים, דבר שהביא כצפוי להסתגרות העולים, לניתוקם מחיי החברה בשכונה ולסכסוכי שכנים בטענות של רעש, אחזקת בניין לקויה, לכלוך וכדומה.

מדיניות זוהירה התנהלה לגבי משפחות מפונים מאזורי מצוקה. ועדת האכלוס הקפידה לווסת את מספר המפונים ולפורם ככל בניין. המעקב נעשה בשנים הראשונות על-ידי עובדים סוציאליים מתוך מגמה להימנע מיבוא בעיות ישנות לשיכון החדש. אחת המטרות העיקריות היתה לא רק לשפר את רמת הדיור של המפונים אלא ליצור תרבות דיור נאותה ושילוב חברתי בתוך המרקם הפיזי-החברתי החדש.

בסך הכול נשתקעו ברמות שלוש קבוצות אוכלוסייה עיקריות:

1. עולים חדשים - 35% מכלל האוכלוסייה.
2. מפונים - כ-10% מכלל האוכלוסייה.
3. ותיקים:
 - א. זוגות צעירים - כ-40% מכלל האוכלוסייה.
 - ב. משפחות ותיקות (הגירה פנימית) - כ-15% מכלל האוכלוסייה.

קבוצות העולים הראשונות שהגיעו לשכונה היו מרוסיה האירופית, גרוזיה ובוכרה (כ-20%). שאר קבוצות העולים הגיעו מצרפת, ארה"ב, קנדה, אמריקה הלטינית, צפון אפריקה ואיראן. התושבים הוותיקים היוו כאמור כ-40% מכלל האוכלוסייה. זוגות צעירים נמשכו למקום עקב מחירי הדירות הנמוכים יחסית ותנאי התשלום הנוחים שהעמידו החברות המאכלסות ומשרד השיכון. משפחות ותיקות היגרו לשכונה עקב מדיניות משרד הממשלה למשוך תושבים לשכונות הפריפריאליות של ירושלים בדרך של העמדת קרקעות למכירה במחיר מוזל. קבוצות המפונים סבלו מקשיי הסתגלות בשנים הראשונות. הן היו משפחות שגרו בשכונות מצוקה במרכז העיר והועברו עקב פינוי שכונותיהם (ימין משה, ממילא) או עקב הקטנת צפיפות הדירות בשכונות ותיקות. קשיי ההסתגלות נבעו בעיקר כתוצאה מהתרחקותם ממקום עבודתם, חוסר המינוע שלהם ובעיקר עקב הרגלי הקניות הקודמים שלהם (בשוק מחנה יהודה). קושי נוסף היה נעוץ בהתרחקותם מסביבתם הפיזית-התרבותית והחברתית הקודמת והצורך לרכוש תרבות דיור וחברה חדשים.

רמות סבלה בשנותיה הראשונות מהרגשת הניתוק והריחוק ממרכז העיר. הרגשה זו הביאה לנטישת המקום ולהגירה פנימית ממנה החוצה. בסקרים שנערכו בשנת 1977 הביעו למעלה ממצחית הנשאלים את אי שביעות רצונם מהשכונה ורצונם להגר ממנה. רוב המהגרים עברו לשכונות מרכזיות יותר, וזאת עקב הרגשת הבדידות החברתית, תדירותה הדלה של התחבורה הציבורית והעדר מקומות בידור וביילוי במקום. הרגשה זו החלה להיעלם כשנחנך כביש הגישה החדש ורב-המסלולים מצומת בר-אילן לרמות.

יחד עם תופעת ההגירה מהשכונה החוצה התקיימה תופעת "נדידה" פנימית בתוך השכונה. משפחות עברו מבניינים ותיקים יותר באתר 01 לדירות גדולות יותר במתחם 02 ו-03. תופעת הרצון לשפר את רמת הדיור בתוך השכונה מוכרת משכונות ותיקות יותר ומעידה על התקשרות התושבים לשכונה ועל דימוי עצמי הולך וגובר בתוך השכונה.

ועד השכונה

מאז ומתמיד התבלט ועד תושבי השכונה בהרכב חבריו וברמת פעילותו. ועד השכונה הוא גוף וולנטרי המוכר על-ידי המוסדות העירוניים ותחום עיסוקו הוא בעניינים שמחוץ לבניין הבודד שבו פועל ועד הבית הרגיל. ועד השכונה מורכב מ-35 חברים שמתוכם נבחרו 5 חברים ל"ועד הפועל" המנהל בפועל את הוועד. הוועד היה היסוד שמתוכו הוקמה מאוחר יותר מנהלת השכונה ותחומי פעילותו היו: ניקיון, גינון, ריצוף, בעיות משותפות למספר בתים ותחבורה. הוועד ארגן גם פעולות חברה כמו ערבי הווי ושילוב העולים החדשים. אחת ההצלחות הראשונות של הוועד היתה בחיוב העירייה ליטול על עצמה את ניקוי השבילים הפנימיים בשכונה, שהיו מלכתחילה באחריות הדיירים.

דגם התכנון בשכונה

מהרגע שבו הוכנסה הפרוגרמה הראשונה לשכונה (ספטמבר 1970) שונו מטרות השיכון מספר פעמים. בספטמבר 1970 הוגדרה מטרת התכנון בפרוגרמה כבניית "פרבר עירוני בן 50,000 תושבים (כ-14,500 יחידות דיור) בשטח של כ-3,200 דונמים". עם הפחתת מספרי העולים שונתה הפרוגרמה וב-1975 נקבע לרמות יעד של כ-8,000 יחידות דיור (כ-30,000 תושבים)². עפ"י תחזית זו, בניית השכונה אמורה להיות מושלמת ב-1985. מטרת תכנון רמות הוגדרה כ"מסגרת מפורטת להקמת רובע מגורים בהיקף של 8,000 יח"ד כולל כל השירותים הציבוריים החיוניים. בהתחשב במבנה הפיזי המיוחד של האתר הנבחר מהווה הרובע - מבחינה מטרופוליטנית - השלמה נאותה להיקף העירוני בצפון ירושלים"³.

עד מלחמת ששת הימים היה האתר בשימוש צבאי ובחלקו כוסה בשדות מוקשים. תכנונו החל בסוף 1973 והדירות הראשונות הושלמו ב-1973. בקיץ 1974 החל אכלוס הדירות הראשונות ושנה לאחר מכן הושלמו 1,500 יח"ד ובשכונה התגוררו 200 משפחות. ההערכה התבססה על קצב בנייה של 800 יח"ד בשנה.

כפועל חלו שיבושים בהשגת קצב הבנייה והאכלוס, במיוחד משנת 1982 עקב מלחמת שלום הגליל וההאטה הכלכלית שחלה בעקבותיה.

טבלה 1 - קצב הבנייה והאכלוס בשנים 1976-1985

מס"ד	השנה	מספר יח"ד	אוכלוסייה
1	1976	600	2,000
2	1977	1,300	4,800
3	1978	2,000	7,400
4	1979	2,800	10,400
5	1980	3,700	14,000
6	1981	4,700	17,400
7	1982	5,600	21,000
8	1983	6,400	24,000
9	1984	7,200	27,000
10	1985	8,000	30,000

רעיונות המתכננים

בראש צוותי התכנון של השכונה עמד בתחילה האדריכל דרכסלר ולאחריו האדריכל יער. אלה גיבשו את רעיונות תכנון השכונה כדלהלן:

1. יצירת מתחמי מגורים כיחידות שכנות בעלות זהות עצמית.
2. גיבוש מערך שכונתי בעל שלמות עיצובית ובעל מערכת שירותים ציבוריים מקומיים שלמה. כל שלב ושלב חייב להיות עצמאי וניתן להשלמה במינימום תלות בשלבים האחרים.
3. יצירת מערכת גומלין בין היחידות השונות, שתתבטא בשילוב ובקשר הדדי שבין מערכת התנועה ברגל למערכת השירותים.

4. הפרדה מוחלטת בין תנועת הולכי הרגל לתנועת הרכב.
 5. קשר בין כל חלקי הרובע באמצעות המערכת התנועתית (הרגלית והרכבית) כשהצומת העיקרית היא במרכז הרובע.
 6. שימת דגש על שיקולי הנגישות לאזורי המגורים והשירותים - בהתחשב במבנה הטופוגרפי המיוחד של האזור.
 7. יצירת אחדות חזותית תוך גיוון עיצובי וניצול מרבי של נתוני השטח.
 8. שילוב תעסוקה יוצרת בתוך המרקם העירוני שיגוון את אורח החיים ברמות.
 9. הרובע ייבנה מאבן טבעית בהתאם לחוקי הבנייה של ירושלים.
- האדריכל יער פירט את רעיונותיו והגדירם בהתייחס לנושאים הבאים: תפיסת העיר, תפיסת הרחוב, תפיסת השביל ההולכי רגל, תפיסת השטחים הפנויים, תפיסת המבנן (קבוצה של כ-100 דירות בממוצע), ותפיסת הבניין הבודד והדירה.
- על-פי עיצוב המתכננים יתחלק הרובע לשלושה תתי רובעים כשבכל אחד מהם יוקם בית-ספר תיכון ושירותי בריאות בהיקף על-שכונתי. כל תת-רובע מתחלק למספר מתחמים המעוצבים כיחידה קומפקטית בעלת צורת בינוי מגובשת היוצרת מוקדים מעניינים ונקודות ציון מותאמות. השכונה מוגדרת מבחינה תפקודית על בסיס של מתן שירותים יומיומיים. המערך התנועתי מצטלב במרכז הרובע ומהווה את המחלף העיקרי בין התנועה הרגלית לתחבורה הציבורית.
- מערכת הכבישים מתבססת על העורק התחבורתי של כביש מספר 3 העובר בעמק הפנימי כאשר ממנו מסתעפת מערכת ניצבת של כבישים מקומיים. מסלולי התנועה הרגלית של הרובע פרוסים לאורך רכסי הגבעות ומתנקזים אל המרכז. לאורך מסלול הולכי הרגל ממוקמים מוסדות החינוך, הבריאות והמסחר השכונתיים. פסגות הגבעות יועדו על-ידי המתכננים לגנים ציבוריים - לבד מאחת שהיא מבונה ומהווה נקודת ציון ארכיטקטונית-מטרופוליטנית (רמות פולין).

תכנון מוסדות ושירותים ציבוריים

- המתכננים ייעדו לכל תת-רובע מוסדות ציבור על-פי אופיו, שאינם מיועדים לשכונה כולה. המדר לתכנון מוסדות חינוך נעשה על-פי חישוב גודל האוכלוסייה אותה הם משרתים. לפיכך מספר יחידות הדיור המינימלי להקמת בית-ספר יסודי הוא בין 2000-3000 יח"ד על-פי מכפלה של 3.65 נפשות למשק בית. הפרוגרמה עבור מוסדות החינוך התבססה על ההנחות הבאות:
1. מעון יום - לגילאי 0-3. לכל 2,500 יח"ד יוקם מעון אחד בשטח של 1 דונם. המעון יהיה בן 3-2 כיתות.
 2. גני ילדים - לגילאי 3-5. בכל כיתה יהיו 35 ילדים על שטח של 600 מ"ר. בכל גן ילדים יהיו 3-2 כיתות והוא ישתרע על שטח של 1.2-1.8 דונם.
 3. בית-ספר יסודי - יהיה בן 12 כיתות מינימום עם אופטימום של 18 כיתות (2 כיתות בכל שכבה). החוק קובע כי כ-2/3 מהמוסדות יאוגדו בחינוך הממלכתי ו-1/3 בחינוך הממלכתי-דתי. המינימום להקמת בית-ספר יסודי יהיה תת-רובע בן 9000 תושבים.
 4. בית-ספר על יסודי - המינימום (הגמיש) להקמת בית-ספר תיכון הוא 36 כיתות.
 5. בית-ספר לחינוך מיוחד - מוקם ביוזמת משרד העבודה והרווחה.

טבלה 2 - השוואה בין פרוגרמת מוסדות החינוך לכיצוע (סקר 1978)

מס"ד	פרוגרמה מ-24.9.70 המבנה	השטח כדונם	פרוגרמה מ-1977 המבנה	השטח כדונם	תצפית מנובמבר 1977 : המבנה
1	גנונים וגני ילדים גילאי 3-5 (סה"כ 80 כיתות)	35	גנונים וגני ילדים גילאי 3-5 (סה"כ 60 כיתות)	25.2	7 כיתות גני ילדים עירוניים
2	בי"ס יסודיים כיתות א'-ר' (סה"כ 180 כיתות)	97	בי"ס יסודיים כיתות א'-ר' (סה"כ 120 כיתות)	75	1 בי"ס ממלכתי "יונתן נתניהו" + כיתה א' אחת בחינוך הממ"ד
3	בי"ס על-יסודי בן 90 כיתות ז'-ט', 60 כיתות י'-י"ב	115	בי"ס על יסודי בן 120 כיתות 2 בי"ס לחינוך מיוחד	90 5	אין
4	10 מעונות יום	10	8 מעונות יום (כ"א בן 3-5 כיתות)	8	1 מעון יום (בתוך צריפים)
	סה"כ	25	סה"כ	203.2	

הפרוגרמה של 1977, שנערכה בעקבות ירידת מספר העולים לארץ והפחתת מספר תושבי השכונה המתוכנן, הורידה את השטח המוקצה למוסדות חינוך במעט יותר מ-20% ובמיוחד בשטח המוקצה למוסדות חינוך לגיל הרך (גנונים ובתי-ספר יסודיים) שם היתה ההפחתה רבה יותר. גם בתחום שירותי הדת נערכה הפחתה משמעותית של 25% בשטח שהוקצה למבני דת.

טבלה 3 - שירותי הדת בשכונת רמות עפ"י הפרוגרמות השונות

מס"ד	פרוגרמה מ-24.9.70 המבנה	השטח בדונם	פרוגרמה מ-1977 המבנה	השטח בדונם	תצפית מנובמבר 1977 המבנה
1	בית־כנסת מרכזי	4	בית־כנסת מרכזי	3	בית־כנסת יד אחים עולי גרוזיה
2	בית־כנסת עדתי ראשי - שני מגרשים	5	3 בתי־כנסת עדתיים ראשיים	6	בית־כנסת שדה אחים עולי צפון אפריקה
3	בתי־כנסת שכונתיים - 15 מגרשים	8	2 בתי־כנסת שכונתיים	5	בית־כנסת בית אל - עולי בוכרה
4	מקווה ובית מרחץ - 3 מגרשים	3	1 מקווה	1	בית־כנסת בית מרדכי עולי בוכרה
	סה"כ	20	סה"כ	15	בית־כנסת אשכנזי - בבניין בי"ס
	סה"כ	20	סה"כ	15	בית־כנסת ספרדי - בדירה פרטית
	סה"כ	20	סה"כ	15	סה"כ 4 מבני בתי כנסת

המתכנן ניסה, כמגמה, לאחד את שירותי הבריאות השכונתיים. המדד להקמתם היה מרפאה מקצועית ושירותים לאם ולילד לכל 2,500 משפחות.

טבלה 4 - שירותי הבריאות בשכונת רמות עפ"י הפרוגרמות השונות

מס"ד	פרוגרמה מ-24.9.70 המבנה	השטח בדונם	פרוגרמה מ-1977 המבנה	השטח בדונם	תצפית מנובמבר 1977 המבנה
1	10 תחנות לאם ולילד	10	3 תחנות לאם ולילד	1	1 תחנה לאם ולילד (בדירה פרטית)
2	2 מרפאות מרכזיות מקצועיות	6	1 מרפאה מקצועית		
3	4 מרפאות מקומיות	8	4 מרפאות מקצועיות	1	1 מרפאת קופ"ח (רופא כללי + ילדים)
	סה"כ	24	סה"כ	8.5	

המגמה לאחד את כל שירותי הבריאות באתר מקובץ אחד הביאה לכך שלא ניתן להפריד ולקבוע חלוקת השטח בין תחנות לאם ולילד, ובין המרפאות בפרוגרמה של 1977. בכל אתר יועדה לבנייה מרפאה שכונתית ותחנה לאם ולילד.

טבלה 5 - הקצאת השטח למוסדות ספורט בשכונת רמות עפ"י הפרוגרמות השונות

מס"ד	פרוגרמה מ-24.9.70 המבנה	השטח בדונם	פרוגרמה מ-1977 המבנה	השטח בדונם	תצפית מנובמבר 1977 המבנה
1	מרכז חברתי לתרבות. הגוף ולספורט, חוגים, מגרשי כדורגל, כדורסל, כדורעף, טניס, בריכת שחייה וכו'	50	מרכז ספורט שכונתי כולל אולם התעמלות בריכת שחייה, חדרי חוגים לספורט ומתקני משחקים שונים	25	אין

כפי שנראה בטבלה זו קיצץ המתכנן את התוכנית בחצי כשעיקר ההפחתה באה בפעילויות ספורט־חרץ כמו מגרש כדורגל, טניס וכו'. יש לזכור כי איתור מגרשי ספורט גדולים בטופוגרפיה של רמות הוא קשה והכשרת שטחים לייצור כזה יקרה מאוד.

שינוי גדול עברה גם כוונתו המקורית של המתכנן להקים בשכונה מועדוני נוער ובתי תרבות. בפרוגרמה של 1977 נטו המתכננים לנצל את מבני בתי־הספר שאינם פעילים בשעות אחר הצהריים לפעילויות תרבות ונוער. בדרך זו חשבו לחסוך בהשקעות גדולות במבנים ובשטחי ציבור יקרים. למחשבה מקורית זו קמו במשך השנים מתנגדים רבים, בעיקר מבין המורים ומנהלי בתי הספר. גם קצב הקמת מוסדות אלה היה איטי בהרבה מהחזוי.

טבלה 6 - הקצאת השטח למוסדות תרבות ונוער בשכונת רמות עפ"י הפרוגרמות השונות

מס"ד	פרוגרמה מ-24.9.70 המבנה	השטח בדונם	פרוגרמה מ-1977 המבנה	השטח בדונם	תצפית מנובמבר 1977 המבנה
1	בית תרבות קהילתי, 2 מגרשים	5	בית עם שכונתי מרכזי	3	אין
2	מועדונים חברתיים למבוגרים. 10 מגרשים למועדונים שכונתיים, מפלגתיים וכו'	15	מועדוני מבוגרים שכונתיים ספרייה עירונית מרכזית	4 3	קיים מועדון קשישים אין
3	בית נוער מרכזי	3	בית נוער מרכזי	5-2	אין
4	מועדוני נוער שכונתיים - 10 מגרשים	20	מועדוני נוער שכונתיים - 4 מגרשים	10	אין
	סה"כ	43	סה"כ	25-22	

המרכז המסחרי

המרכז המסחרי נועד לספק שירותים על שכונתיים בתחומי המסחר, הבידור והתרבות בתוספת ריכוז מסוים של משרדים ומלאכה זעירה. התוכנית להקים במקום מחלף לתחבורה ציבורית ושוק פתוח לא יצאה לפועל כשם שהמרכז המסחרי לא נתפתח כצפוי, עקב עליית מרכזים מסחריים מתחרים (רמת אשכול, הר חוצבים) והתחרות עם מרכזי קניות עירוניים.

על מנת להבטיח אספקת שירותים חיוניים למרכז, כולל חנייה, עוצב המקום כמבנה רב שימושי ורב מפלסי. שטחו בשלב הראשון בתכנית דרכסלר - 1970, הגיע לכ-30,000 מ"ר. בתוכנית משרד השיכון מ-1973 הוא היה אמור להשתרע על פני 47 דונם ואילו עפ"י תוכניתו של ניסים ברוך (1976) יש להעמידו על שטח כולל של 26,650 מ"ר.

תוכנית הפרוגרמה מבחינה בין שני סוגי שטחי מסחר:

1. חנויות שכונתיות - "לפי 0.1 מ"ר מסחרי בנוי לנפש... החנויות תאותרנה ב-2-3 מרכזונים מסחריים בני 2-4 חנויות כל אחד, או בקומות קרקע של בניינים"⁴.
2. מרכז ראשי - שיכיל "...חנויות גדולות, סופרמרקט, בנקים, מסעדות, בתי-קפה וכו' (של כ-6,600 מ"ר בנייה על שטח של כ-15 דונם...)"⁴.

סיכום

שכונת רמות היא אחת מפירות מדיניות ממשלות ישראל שלאחר מלחמת ששת הימים. על אף הספקנות שאפיינה את עיריית ירושלים הרי שתופעת בניית טבעת השכונות החיצוניות שינתה את העיר ועיצבה את דמותה למשך העשורים הבאים.

רמות עברה מאז בנייתה שינויים דמוגרפיים ותכנוניים. מאז שנסתיימה הפרוגרמה לבינויה הוכנה פרוגרמה חדשה, ולפיה נוספו לה תתי-רובעים חדשים (06 לדוגמא על הצלע הצפון-מערבית) נוספה לה אוכלוסייה מבוססת מאז שנבנה רובע בנה ביתך (03) ונוספו לה אלמנטים דתיים רבים (במתחם 04, 05) שהביאו לחסיסה בנושאי הנסיעה בשבתות בכביש רמות ובריכת השחייה המקומית. יתרונה הגדול של השכונה הוא ביכולת של המתכנן להוביל קונצפציה תכנונית על שטח בתול החל מראשיתו. אך השינויים שחלו בחברה הישראלית במשך הזמן גרמו לכך שגם תפיסת התכנון בשכונה תשתנה במשך הזמן, ועל כן שוב אין היא מכילה תפיסה תכנונית אחת אלא מרקם של תפיסות שהתפתחו במשך הזמן.

אולם כיום, רמות היא אחת השכונות הגדולות של ירושלים, בגודל עיר בינונית (כ-40,000 נפש) ויציבה באוכלוסייתה ובשירותים שהיא מספקת. רמות סיימה את חבלי הילדות ועומדת בשורה אחת עם השכונות היותר מוצלחות של ירושלים החדשה.

הערות

1. חלק מהנתונים לקוח מהחוברת שכתב דרכסלר: ירושלים - רמות. הוצאת משרד השיכון, צוות תכנון משותף, 1975.
2. החישוב מבוסס על תחזית הלמ"ס - "תחזית משקי הבית בישראל עד 1990" החוזה משק בית ממוצע של 3.6 נפשות בסוף שנת 1980.
3. דרכסלר, ירושלים - רמות. שם, פסקה 2.1.
4. דרכסלר, שם, שם.

ביבליוגרפיה

- אפרת, א', ערים ועיור בישראל, עמ' 45-50.
- כרלר, א', "המבנה האקולוגי של ירושלים", רולבנט ש. (עורך) ירושלים, הדרכים לקידומה הכלכלי והחברתי, המכון לחקר כלכלי וסוציולוגי, תל-אביב 1964, עמ' 498-505, 561-587.
- ברוך, נ', (חברה לייעוץ ולמחקר כלכלי חברתי) בדיקת הביקוש לשטחי מסחר ושטחים ציבוריים אחרים במרכז רמות, מוגש למשרד השיכון - מחוז ירושלים, 1976.
- דרכסלר, ירושלים - רמות, משרד השיכון, צוות תכנון משותף 1975.
- הצעת פרוגרמה למרכז הראשי שכונת רמות - ירושלים, משרד השיכון - מחוז ירושלים, 1978.
- הצעת פרוגרמה למוסדות ציבור לפרבר עירוני בן 50,000 (כ-14,500 יח"ד) בשטח של כ-3,200 דונם בן שועפט לבית חנינא בצפון ירושלים, משרד השיכון, ספטמבר 1970.
- עדכון הצעת פרוגרמה לשטחים ציבוריים ומוסדות ציבור, שכונת רמות - ירושלים (8,000 יח"ד, 30,000 תושבים), משרד השיכון, 1977.
- תיקון להצעת פרוגרמה לשטחים ציבוריים ומוסדות ציבור עבור "רמות-פולין" שכונת רמות, ירושלים, משרד השיכון - מחוז ירושלים, 1976.
- תוכנית מפורטת מס' 1700 (רמות, מתחם 01), מרחב תכנון מקומי ירושלים.
- תוכנית מפורטת מס' 1876 (רמות, מתחם 02) מרחב תכנון מקומי ירושלים.

קרקע ומקרקעין בישראל

תרחיש לקראת שנות ה-2000

זווית אישית

ירמיהו אלוני

הקדמה

אמנם, מאז חרב בית המקדש, הנבואה ניתנה רק לשוטים, אבל הזכות לחלום, לצפות קדימה, ולשרטט תרחישים אפשריים נותרה גם נותרה. הדברים שלהלן הינם איפוא תרחיש אפשרי בנושא שהוא קרוב ללבם ולעיסוקם של רבים וטובים אך יותר מכך מהווה את הבסיס הפיסי של כל לאום. התרחיש מהווה בחלקו משאלת לב מזווית ראייתו האישית של יוצרו. אם תרשו הרי, שבחלקו האחר מהווה התרחיש גם מעין "מידע בדיוני" שמהותו - כפי שהחיים והמציאות כבר הוכיחו - מעוגנת אמנם בעובדות ארציות קיימות, אך ראשו - מעל העננים. מטרתו של התרחיש אינה באה בכוונה לשנות דברים עם קריאתו ובעקבותיה, אלא לאפשר את פסק הזמן והאתנחתא מהעשייה היום-יומית הלוחצת, לצורך עלייה על פלטפורמה גבוהה יותר המאפשרת להשקיף לאופק רחוק יותר.

שנת 1998

חמישים שנה להכרזת מדינת ישראל. כמאה שנים לפעולות הראשונות לגאולת קרקעות בא"י, רכישתן וריכוזן כהכנה לקראת המדינה שברוך. שנים ראשונות לאחר כריתת חווי השלום עם המדינות השכנות וגיבוש הסדרים לחיים משותפים עם האומה הערבית. נסגרים והולכים מעגלי איבה ממוחשכים. נרקמים וניטוים מארגי יחסי אנוש נורמליים. האיזון הכולל באזור מוכה זה מתייצב והולך. התפקיד ההיסטורי של האגן המזרחי של הים התיכון אשר היווה את אזור היווצרותו והתפתחותו של ערש התרבויות המערביות, חוזר ותופס מחדש את מקומו הראוי. המשאבים הטבעיים של האזור - משאבי אנוש מחד ואמא אדמה מאידך - בתוספת למיקומו כצומת גיאוגרפית בין יבשות, חוזרים למסלול תפקודם הטבעי הקדום, אבל עם העוצמה הטכנולוגית הקיימת 2000 שנה לאחר ששטפו לגיונות רומי את האזור. המאבק ההיסטורי על מקורות מים, כבר הפך מזמן לבלתי רלבנטי ולנחלת ספרי ההיסטוריה.

בפיתוח משותף של מדינות האזור נמצאו ופותחו מקורות מים חדשים ואדירי היקף. התפלת מים הינה מזמן טכנולוגיה זולה ופשוטה.

מיחזור מים, טיהור מי שפכים ושימוש מושכל ומתוכנן הינם מיסודות החיים המשותפים. הצורך בקרקע כמקור למזון והפונקציה הישירה בין גודלה של הקרקע והאפשרויות לסיפוק הצרכים הבסיסיים של מזון, אף הוא הולך והופך פרק בעידן ישן. באמצעים הטכנולוגיים החדשים מופק מזון לאוכלוסיות גדולות משטחי קרקע קטנים ומצומצמים. חלק מהגידולים מתבצעים בבתי גידול רבי קומות, חלקם מתבצע על גבי שטחי ים שיובשו או כגידולי-ים.

אך עיקר המהפכה הינו בטכנולוגיה שפותחה לגידולים חקלאיים רבי-היקף באזורים מדבריים וחצי מדבריים, תוך שימוש מתוחכם בשיטות השקיה ומיחזור המים. תודות לאמנות שנחתמו בנושאי אקולוגיה, פיגוי פסולת מסוגים שונים ופיתוח נושא המיחזור, הצורך בהקצאת שטחי ענק למטרות אלה הצטמצם ביותר והבעיה הפכה למנוף לטיוב והשבחת קרקעות, ולפיתוח שימושים משותפים בתחום זה כחבלי ארץ שסומנו ותוכננו במשותף לפתרון נושאים אלה.

מקרקעין בישראל

השינויים והסדר החדש מצאו את ישראל בלתי מוכנה ובעיקר מבחינת היכולת להשתחרר מתפיסות מיושנות ומנטליות שאינה מתאימה יותר למצב החדש.

עם זאת, קמה מנהיגות טכנוקרטית שעושה צעדים אמיצים בכיוון הדרוש. הוקם מוסד עליון אחד ויחיד לתכנון, פיתוח והקצאות משאבים ואוצרות טבע, הפועל על-פי עקרונות שנקבעו בחוקה והחלטות ממלכתיות בנושאי הצרכים והמטרות הלאומיים. בטלו כל הגופים והמוסדות המסורתיים שעסקו בנושאי קרקע שמזמן כבר אבד הצורך בהם, והם איבדו מזמן את דרכם ואת הבסיס העקרוני שבשמו ועבורו הוקמו בשעתו. בדיעבד התברר, כי מוסדות אלה שירתו משך שנים ארוכות רק הצורך בקיומם העצמי כבירוקרטיות מובהקות, שכל כוחן הוא ביכולת הסירוב, הגלגול וללא שום תרומה ותמורה חיובית של ממש. במסגרת חוקת המדינה, הוכרזו כל הקרקעות שבתחומי המדינה כקרקעות של הלאום, אשר מותר לאזרחי המדינה ו/או למי שהחוקה הכירה בזכותו לכך, לסחור ולהשתמש בהם באופן חופשי ובלבד שיהיה זה בהתאם ובכפוף לחוקי המדינה ולתוכניותיה.

תפקידו של המוסד העליון הנ"ל הינו תכנון ארוך טווח של צרכים לאומיים ופיתוחם כגון: נמלי-ים ואוויר, אזוורי נופש ובריאות, שמורות טבע וגנים לאומיים, חופי ים, אזוורי חקלאות, תעשייה, תחבורה פנים ארצית וכיוצ"ב.

חוק המקרקעין הישן בטל ועמו בטלו גם חוקים ישנים נוספים שהיו קשורים למקרקעין, לרבות חוקי ההפקעות למיניהם.

גם חוק התכנון והבנייה המסורבל עבר מן העולם ובמקומו באו סדרת חוקים חדישים ונאורים המבטיחים מחד את זכויות הפרט באדמתו בהתאם לחוקה ומאידך מאפשרים את צורכי הציבור ורווחתו, אך לא על חשבון הפרט ועל גבו.

מערכות המסוי הישנות הקשורות במקרקעין בטלו מעיקרן, לאחר שהוברר בעליל שאינן יכולות

לשרת את האינטרס הלאומי בעידן החדש. מערכות המסוי אוחדו ונבנו באופן שיהוו מכשיר בידו כנסת ישראל והמוסד העליון לתכנון ולמשאבים, לעיבוד ופיתוח מגמות ושימושים התואמים את מפת הפיתוח הלאומית.

במסגרת החוקים החדשים צומצמה כמעט לחלוטין ההתערבות וההכוונה הממשלתית בפעולות הפרט בניהול המקרקעין, וכתוצאה הצטמצם החיכוך המתמיד בין האזרח למסד ומספר המשפטים וההתדיינויות, אשר הציף עד אז את מערכת המשפט בישראל, צומצם למקרים בודדים.

מערכת המסוי עברה מהפך גם בכך, שקביעותיה והמידע שעל פיו מתקבלות בה החלטות, הינם גלויים ופתוחים לציבור הרחב ובאופן פרדוקסלי גרם המהפך לבניית אמון חדש בין האזרח למסד ופחתו העירעורים על קביעות מערכת המסוי המשפטית.

גם מערכת המשפט עברה מהפך בתחום הקרקע והמקרקעין.

הוכר הצורך בהתמקצעות בתחום האמור והוקמו בתי משפט מיוחדים - בכל רמות השיפוט - וגם באוניברסיטאות מלמדים את נושאי המקרקעין כתחום התמחות נפרד.

תחום שמאות המקרקעין וניהול הנכסים עבר אף הוא שינוי יסודי.

במקביל למערכת המשפט ועריכת הדין, גם פה חלה התמקצעות מרחיקת לכת של העובדים בהערכת נכסי מקרקעין או בניהולם.

התמקצעות זו החלה בלימודים לתואר ראשון, שני ושלישי במוסדות האקדמיים, ככל מקצוע חפשי אחר.

תחומי העיסוק הוגדרו אף הם בהתאם לרמת התמחותו ולימודיו של השמאי מנהל הנכסים, ברומה למקצועות הנדסה ורפואה מסוימים.

וכן הלאה וכן הלאה.

לסיום - (1993)

אפשר וצריך לחלום, להגות, לצפות לעתיד, היכולת לכך הינה "מותר האדם מן הבהמה" ואולי יפה שעה אחת קודם.

מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

בתקופת הדו"ח, מאז יצאה לאור החוברת קרקע 35, פעל המכון בכל התחומים שהתווה לו עם הקמתו, והעיקריים בהם:

- מחקר;
- חוג למדיניות קרקעית;
- הרצאה לאור של הבטאון "קרקע";
- לימוד החלטות מועצת מקרקעי ישראל והתגובות עליהן.

1. בשדה המחקר

- א. הוצאו לאור, בשיתוף עם המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים - הטכניון - שני מחקרים שפורסמו כספרים:
 - (1) פיצויים של ירידת ערך המקרקעין עקב שינוי תוכנית בינוי, מאת רחל אלתרמן ואורלי נעים, עם פרק מאת פנינה אבן-חן.
 - (2) קרקע חקלאית, שמירה או הפשרה, מאת פרופ' רחל אלתרמן ומימי רוזנשטיין.
- ב. מתקרב לסיומו המחקר של פרופ' דוד פינס ופרופ' צבי אקשטיין מאוניברסיטת תל-אביב, על "השפעת מחירי קרקעות על רווחת משקי הבית והמדד". המחקר מתבצע בשיתוף עם מכון פאלק למחקר כלכלי.
- ג. נתקבל דו"ח ביניים מאת ד"ר אליהו בורוכוב מאוניברסיטת תל-אביב, על מחקר בנושא: "הקרקע הציבורית והפרטית, ותרומתן בביצוע הבנייה לעולים בשנים 1991/92".
- ד. הסתיים השלב הראשון של מחקר, בשיתוף עם מינהל מקרקעי ישראל, בנושא: "השימוש במערכות G.I.S. בתהליך רישום שיכונים ציבוריים", בביצוע פרופ' ב. שמוטר וד"ר י. דויטש ממוסד הטכניון לחקר ופיתוח - הפקולטה להנדסה אזרחית.
- ה. נחתם הסכם עם פרופ' דוד גרוסמן מאוניברסיטת בר-אילן, בדבר עריכת מחקר בנושא "החקלאות הערבית בשטחי ארץ-ישראל בעשורים הראשונים של המאה העשרים".

בתכנון: מחקר על "חופי ישראל (מרינות ויעדים אחרים)".

על-יד המכון פעיל צוות ביצוע מחקרים, בשיתוף עם מינהל מקרקעי ישראל.

2. החוג למדיניות קרקעית

בשנה ה-21 לייסודו, קיים החוג את פגישותיו החודשיות כסדרן. התקיימו הרצאות ודיונים על:

(א) "המשק המוניציפלי וההפרטה", שעוררו עניין רב והאירו את הנושא מזוויות השקפה שונות.

(ב) "תוכנית מתאר משולבת לבנייה ולקליטת עלייה - תמ"א 31". אחרי ההרצאות המרכזיות של האדריכל יהונתן גולני, השמיעו את הרצאותיהם ראשי ועדת העבודה ותכנון התוכנית - האדריכלית דינה רצ'בסקי, האדריכל רפאל לרמן והכלכלן אהוד פסטרנק.

בדיון בנושא זה השתתפו בין היתר פרופ' אלישע אפרת, האדריכל שחר שפירא, מר שלום רותם, הכלכלן דניאל מורגנשטרן והמהנדס-השמאי ירמיהו אלוני. החוג שימש כבמה פומבית לדיון בנושא כה גורלי לתכנון ולפיתוח הארץ. לסדרה זו הקדיש החוג חמש ישיבות שהיו רבות עניין בתוכנון ורבות משתתפים.

החוג פרסם לאחרונה חוברת 39ד', רביעית ואחרונה בסדרת: "מדיניות קרקע מוניציפלית".

3. בטאון "קרקע"

יצאה לאור חוברת 36 ונעשות הכנות להוצאת חוברת 37.

Local Planning and State Land Policy in Israel (Part I), she describes the blossoming of theoretical development and land-policy principles as well as the formation of Government planning patterns. Land management during this period was characterized by dualism in ownership, on the part of the State and of the Jewish National Fund. We eagerly look forward to Prof. Kark's continuing research and her coming article on the processes leading to the establishment of the Israel Lands Administration.

Dr. Yossi Ben-Artzi, of Haifa University, discusses the concept of **National Land** and the changes it has undergone **from a Sacred to a Hackneyed Value**. In the author's view, the changing values to which we are witness must remind those responsible for the nation's land resources of the moral base underpinning their work.

Ms. **Leah Doukhan Landau** describes the intricate legalities that were involved in **The Purchase of the "Wadi el-Kabani" Lands**, east of Wadi Huarit. The purchase was part of the historical redemption of the lands known today as the Hefer Valley, a transaction concluded by Yehoshua Hankin on behalf of the Palestine Land Development Company and the Jewish National Fund.

In **Ramot - Profile of a New Jerusalem Quarter**, Mr. **Aharon Jaffee** describes one of the neighbourhoods encircling Jerusalem that were built after the Six Day War, changing the city limits and altering its image for years to come. Today, Ramot is a large and successful neighborhood, with a population of 40,000 people.

Engineer and surveyor **Jeremiah Aloni** allows his imagination free reign in **Land and Real Estate in Israel, Towards the Year 2,000 - a Personal Perspective**. His scientific forecast was preceded by a fictitious account that caught the public's fancy. It appears in the current issue "as a recess from the pressures of daily work."

The regular column, **Activities of the Institute**, reviews our work since the appearance of the last issue of **Karka**.

Finally, we invite readers to become more involved in **Karka's** publication, whether by contributing articles, requesting specific subjects to be dealt with or commenting on the form and content of the periodical.

With your help, we will meet the challenges posed by the formulation of land policy - a field in the throes of sweeping change at the moment - that will shape the country's land regime for years to come.

EDITORIAL

Two articles on the integrated National Outline Scheme for construction, development and immigrant absorption open the present issue - by Professor Elisha Efrat and architect Dina Rachewsky respectively.

NOS 31, which will have a fateful effect on the country's development in the near decade, has been a fascinating subject of discussion at the Institute's land-policy circle. Drafted by a top planning team, NOS 31 is uniquely in touch with Israel's dynamic reality. It provides for unknowns in the development process, taking into account geopolitical conditions. A built-in mechanism of close monitoring and constant control allows for changes to be instituted in the course of implementation, if need be.

The nature of the subject is such that **Karka** will continue to discuss the scheme and its attendant changes also in future issues.

As the title indicates, in **Immigrant Absorption, Population Distribution and Employment in a New Planning Concept**, Tel Aviv University's **Prof. Elisha Efrat** discusses the scheme basic concepts and chief facets, such as metropolitan growth centers planned in accordance with need, as well as direct immigrant absorption versus problems of population distribution and employment. The author also refers to accepted Government programs and provides a general assessment of the tasks and importance of NOS 31.

Architect **Dina Rachewsky**, Division Director for National and Regional Outline Schemes and chairman of NOS 31's planning team, supplies the background and principles behind the drafting of the scheme, as well as its composition, structure and methodology in **The Role and Goal of NOS 31 - an Integrated Outline Scheme for Construction, Development and Immigrant Absorption**.

The Tel Aviv University's **Dr. Eliyahu Borochoy** notes that of the lands administered by the Israel Lands Administration during the period reviewed, the available supply of building land was greater in development areas than in the central region and, as a result, the Ministry of Construction and Housing built a considerable amount of residential units in these areas. In **Construction in the Past Two Years and Land-Policy Implications**, the author takes a critical view of the rezoning of agricultural land.

Architect **Dan Raz**, planner for the Tel Aviv area, raises the important issue of **Expanding Land Uses and Planning Repercussions**. He demands that planners delimit an agreed-upon "critical land mass," which, if exceeded, may disturb the balance and harmony of a planning region.

The Hebrew University's **Prof. Ruth Kark** enriches the issue with the initial findings of her long-term research on planning in the early years of statehood. In **Glimmers of**

36

karka

(LAND)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL

JUNE 1993