

37

# קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

## תוכן העניינים

3	דבר המערכת	
5	היוון דמי החכירה	גדעון ויתקון
18	הרהורים במדיניות קרקעית	זאב צור
21	ישראל בשנת 2000 : גן עדן אורבני או גיהנום של בטון	דניאל מורגנשטרן
27	שימושי קרקע בנגב הצפוני - הפקר	פרופ' אלישע אפרת
31	המיפוי הקדסטרי של ארץ-ישראל בשנים 1858-1928	ד"ר דב גביש ופרופ' רות קרק
44	החדירה הלא-חקלאית למושב בשנות השמונים - השפעות על השימוש בקרקע	פרופ' דוד גרוסמן
60	היחסים הקרקעיים בין הרשויות המקומיות לבין מינהל מקרקעי ישראל	יהודה זיו
65	ענף האבן ביהודה ובשומרון	אהרון יפה
72	כיצד נקלטו העולים בתחום הדיור ומספר לקחים שניתן ללמוד מכך	ברי צ'רניאבסקי
74	שימושי קרקע ומים ופיתוח קרקעות שוליות בהודו (כנס שנערך בהודו ב-1993)	ד"ר מנחם זקס
77	מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע	
79	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' 02-827660

# קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

---

דצמבר 1993



## דבר המערכת

לפני עשרים שנה החליטה מועצת מקרקעי ישראל להחיל במינהל מקרקעי ישראל את שיטת ההיוון של דמי החכירה השנתיים עבור קרקע. כוונותיה של השיטה החדשה היו, מחד-גיסא, להקל עד למקסימום על התלות הבריורקרטית של ציבור החוכרים במינהל ולשחררו מתשלום דמי חכירה שנתיים וראשוניים, דמי הסכמה והערכות תקופתיות חדשות, ומאידך גיסא, להגדיל בהווה את ההכנסות מדמי החכירה בכדי לענות לצרכי האוצר ודרישותיו וליצירת משאבים לרכישת קרקעות חדשות. אכן דמי היוון בסכומים גבוהים נכנסו לקופת המינהל אולם קרקעות חדשות לא נרכשו במקביל. השיטה השתרשה ויחד עם זאת עוררה מזמן לזמן ביקורת הטוענת שבמחיר הקטנת הנטל האדמיניסטרטיבי ומניעת חיכוכים עם החוכרים, ויתר מינהל מקרקעי ישראל על הכנסות עתידיות הנובעות מעליית מחירי הקרקע המתפתחת. השיטה יושמה בתחילה על שיכונים ציבוריים רוויים והתרחבה כמרוצת הזמן כמעט על כל יתר התחומים של פעולות המינהל, מבלי שנעשה מחקר מקיף על ערכו של ההיוון מבחינת תועלתו ועלותו.

כתחילת החוברת אנו מפרסמים מאמר מאת גדעון ויתקון, מנהלו לשעבר של מינהל מקרקעי ישראל, בנושא "היוון דמי החכירה", המנתח את שיטת ההיוון ודרכי השימוש בו וקורא לבדוק את כלי הניהול הפיננסיים של המינהל.

זאב צור חבר מועצת מקרקעי ישראל מעלה במאמרו "הרהורים במדיניות קרקעית" את חשיבותה של עדיפות לאומית במדיניות הממשלה באיוון הפעולות הסטיכיות בנושא פיזור האוכלוסייה. הוא רואה את היוון דמי החכירה השנתיים כהסתגלות המינהל לתנאי שוק הנדל"ן.

בהמשך למאמרים שפורסמו בחוברות הקודמות של בטאוננו והדייונים שקיימנו בחוג למדיניות קרקעית שעל-יד מכונונו בנושא "תוכנית מתאר ארצית לבנייה וקליטת עלייה - תמ"א 31", אנו מפרסמים את המאמר של הכלכלן דניאל מורגנשטרן על "ישראל בשנת 2000: גן עדן אורבני או גיהנום של בטון", בו מבקר המחבר את התוכנית ותובע לשקול שוב את עקרונותיה.

פרופ' אלישע אפרת מאוניברסיטת תל אביב, במאמרו על "שימושי קרקע בנגב הצפוני - הפקד" מתרה נגד השימוש ברזרבה הקרקעית של המדינה כאכסניה לפסולת ומפגעי תברואה.

ד"ר דב גביש ופרופ' רות קרק מהאוניברסיטה העברית מתארים במאמרו את קורות "המיפוי הקדסטרי של ארץ-ישראל בשנים 1858-1928" ומנתחים את השינויים והחידושים שנעשו בסקרי קרקעות או במיפויים בארץ-ישראל. בשלהי התקופה הנדונה, נוצרה לדעת המחברים, שיטת מרשם מקרקעין מודרנית המבוססת על מפות סטטוריות. לפי הנתונים שבמאמר, סיימה ממשלת המנדט בשנת 1948 את הסדר המקרקעין בשטח של חמישה מיליון דונם, שטח שכלל כעשרים אחוז מתוך 26.3 מיליון דונם של שטחה היבשתי של ארץ-ישראל בלבד. מאז המשיכה ממשלת ישראל את הסדר הקרקעות אולם עדיין לא מוסדרים כמיליון ומאה אלף דונם. אנו מקווים כי סקירה הסטורית זו תעורר עניין גם אצל אנשי מקצוע העוסקים באקטואליה.

פרופ' דוד גרוסמן מאוניברסיטת בר-אילן, דן במאמרו על "ההחדירה הלא-חקלאית למושב בשנות השמונים - השפעות על השימוש בקרקע". המחבר קובע כי המצב במדינת ישראל בנוגע

לתופעה הנ"ל אינו שונה בהרבה מהמצב בארצות אחרות. לדעתו אין לוותר על ערכי היסוד הייחודיים שעליהם התבסס בהקמתו הכפר הישראלי. יחד עם זאת כל שמירה על ערכים חייבת להתחשב במציאות בה אנו חיים היום.

יהודה זיו מנהל מחוז ירושלים במינהל לשעבר, טוען במאמרו כי "היחסים הקרקעיים בין הרשויות המקומיות לבין מינהל מקרקעי ישראל" אינם מושתתים עדיין על נוהלים וקריטריונים אחידים שייכוונו את יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות לבין מינהל מקרקעי ישראל בתחום הקרקע.

מאמרו של אהרון יפה עוסק בנושא "ענף האבן ביהודה ובשומרון". אנו תקווה כי סקירה זו תעורר כפל עניין עת נשמעים פעמי השלום.

הכלכלן והשמאי ברי צ'רניאבסקי מציג בסקירתו "כיצד נקלטו העולים בתחום הדיור ומספר לקחים שניתן ללמוד מכך" נתונים על פתרונות דיור שונים שננקטו לקליטת העולים וטוען כי לא נוצלה מדיניות המיסוי על הקרקע הפנויה ובמקומה הוקצתה קרקע לקבלנים בהנחות של חמישים אחוז. שיטה זו לא גרמה במקביל להורדת מחירי הדירות לעולה אלא רק הגדילה את רווחי הקבלנים. אנו מביאים בחוברת את רישומיו של ד"ר מנחם זקס ממינהל פיתוח הקרקע, אגף הייעור - קק"ל, מכנס שהתקיים בבומביי ביוני 1993 בנושא "שימושי קרקע ומים ופיתוח קרקעות שוליות בהודו".

בחוברת נכללת גם סקירה קצרה על פעולות המכון.

לסיום, אנו פונים לקוראינו לתרום מפרי עטם לכתב העת שלנו. נשמח לשמש כמה פתוחה לבירור בעיות שהתעוררו בקשר למדיניות קרקעית ושימושי קרקע.

# היוון דמי החכירה

## גדעון ויתקון

### דמי חכירה מהוונים

דמי חכירה הם רנטה שמקבל בעל הקרקע עבור מתן זכות השימוש בקרקע. רנטה היא תמורה לגורמי ייצור שכמותם קבועה או שהם נכסים קבועים, והיא מחושבת כיתרת ההכנסות מהקרקע לאחר ניכוי כל ההוצאות הקשורות בשמירה על הקרקע במצבה הנוכחי. רנטה היא הכנסה מנכסים קבועים כפי ששכר הוא הכנסה מעבודה, רווח הוא הכנסה מהון כדיבינד מהשקעה עצמית במניות, וריבית היא תמורה להון. בחכירה לתקופה ארוכה (לדורות), ניתן לחלק את שיטת דמי החכירה לחמש קבוצות (ראה: אלמן, 1976):

- דמי חכירה קבועים לכל התקופה: המחכיר אינו נהנה מהעלייה בשווי השנתי של הקרקע. דמי החכירה צמודים לערך המדד השנתי והמחכיר לא ייפגע מירידת שווי המטבע. שיטה זו מקובלת בישראל בהחכרת קרקע חקלאית.
- דמי חכירה העולים בהדרגה בתקופות שנקבעו מראש. חכירות מסוג זה נעשות כשלבועלי הקרקע יש עניין לעודד פיתוח. שיטה זו כמעט שאינה קיימת בישראל להוציא דמי חכירה ביישובים צעירים.
- דמי חכירה המעודכנים במחזוריות של 7 או 10 שנים כשהם מושתתים על השווי המשתנה של הקרקע. שיטה זו קיימת במרבית הסכמי החכירה שאינם מהוונים במגזר העירוני. בפועל לא עדכן מינהל מקרקעי ישראל את דמי החכירה בהתאם ללוח הזמנים שנקבע בהסכם החכירה. העדכון מתבצע בעת העברת זכויות חכירה או שינוי אחר בחוזה.
- דמי חכירה קבועים לכל תקופת החכירה ואינם צמודים למדד. עדכון דמי החכירה מתבצע במחזוריות או בעת העברת זכויות חכירה. שיטה זו היתה מקובלת בעדכון דמי חכירה לקרקע עירונית עד לשנת 1979.
- דמי חכירה המושתתים על אחוז מההכנסה או מהמחזור העסקי. שיטה זו מקובלת בגביית דמי חכירה כתמלוגים מתחנות דלק וממצבות.

היוון דמי חכירה הוא המרת זרם התשלומים עבור דמי חכירה בכל אחת משנות החכירה לתשלום חד פעמי של סכום הונוי. הסכום הונוי החד פעמי שווה ל"ערך הנוכחי" של זרם ההכנסות מדמי חכירה בעתיד כשהוא מנוכה בשיעור ניכיון השווה למחיר ההון הממוצע הצפוי. מספר גורמים חברו לאימוץ הגישה של היוון דמי החכירה בהקצאת קרקעות מינהל מקרקעי ישראל:

- לבעלי הקרקע יש עניין לקבל את דמי החכירה מראש ובמזומן ולהגדיל את הכנסתם בהווה על חשבון זרם הכנסות בעתיד.
- הדמיון בין קרקע בבעלות פרטית ובין קרקע שדמי החכירה עבורה הונו. לאחר ההיוון, תלותו

של החוכר בבעל הקרקע היא רק בעת שינוי יעוד הקרקע והסכמת בעלי הקרקע להעברת זכויות חכירה. שיטת היוון דמי החכירה מאפשרת לשמור על חוק יסוד מקרקעי ישראל תש"ך - 1960 לפיו לא תימכר קרקע לאום אלא במקרים מוגבלים ויחד עם זאת מאפשרת לנתק את הקשר השנתי השוטף שבין המינהל לחוכר.

- הקטנת העומס המינהלי המוטל על מינהל מקרקעי ישראל בגביית דמי חכירה שנתיים שערכם נמוך, בהשוואה למאמץ הנדרש לגבייה. בעת הדיונים על ההיוון נטען ש"במשך שנים התפתחה מערכת תנאים וכללים שהכבידו על החוכרים, יצרו נקודות חיכוך רבות במערכת היחסים שבינם ובין המינהל וגרמו סבל, טרדה וקשיים מינהליים מיותרים. מערכת זו הכבידה גם על המינהל עצמו והעמיסה קשיים על הניהול התקין והמערכת הארגונית" (הציטוט מדו"ח ועדת גולדנברג, עמ' 183).

### הלגיטימיות בהיוון דמי חכירה

יש חילוקי דעות האם היוון דמי חכירה הוא פעולה לגיטימית מנקודת הראות של הגדרת דמי החכירה כרנטה קרקעית. הוועדה לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית, ועדת גולדנברג, הדגישה (ראה דו"ח הוועדה, עמ' 104) ואמרה: "...וכבר הודגש שתשלום חד פעמי, כשיעור גבוה מערך הקרקע (80% או 91% ובעתיד אולי אף 99%), המזוהה בדרך כלל עם תשלום הוני (להבדיל מפירות או תשואה שוטפת) מהווה סטייה מתפיסת החכירה, המקובלת בעולם, לפיה נכס מוחכר מניב תשואה שוטפת".

לפיכך המליצה ועדת גולדנברג על הקניית זכויות לחוכר שהן כמעט בעלות מלאה במתכונת הבאה:

- תמורת זכויותיו על-פי חוזה החכירה ישלם החוכר 99% מערך הקרקע כפי שתוערך על-ידי השמאי הממשלתי.
- הקרקע תימסר לחוכר בכפוף למילוי התחייבותו בהסכם הפיתוח, בחכירה ל-49 שנים עם זכות להארכות לתקופות מתחדשות של 49 שנים נוספות בכל פעם, ללא תמורה וללא תשלום דמי חכירה שנתיים.
- במשך תקופת החכירה יהא החוכר רשאי לנצל בקרקע כל זכות הקיימת על-פי דין ובהיקף שיותר לאחר קבלת אישור רשויות התכנון המוסמכות ובכפוף לאמור להלן:
- בעשר השנים הראשונות מתחילת החכירה ועד לניצול, יודיע החוכר למינהל על כוונת הניצול והחוכר יחויב בתשלום דמי היתר למינהל, אלא אם כן זכויות הניצול נכללו בהסכם החכירה.
- אם חלפו עשר שנים מתחילת החכירה יודיע החוכר למינהל על כוונת הניצול ולא יחויב בתשלום כלשהו למינהל.
- קבלת הסכמת המינהל להעברת זכויות חכירה תהיה פטורה מתשלום.

מועצת מקרקעי ישראל לא אימצה את המלצת ועדת גולדנברג. המועצה החליטה שדמי חכירה ישולמו עם תחילת תקופת החכירה לכל תקופת החכירה כשהם מהוונים, וכך שהעברת זכויות חכירה בקרקע שדמי החכירה שלה הווננו, תהיה פטורה מתשלום. על-פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל ישלם החוכר דמי חכירה מהוונים לכל תקופת החכירה, 49 שנים, בשיעור של 5% מערך



הקרקע לשנה, כשהם מהוונים בשיעור ניכיון של 5% ובסה"כ 91% מערך הקרקע בעת ההקצאה. לאחר שהושגה, באמצעות ההיוון, המטרה של שחרור החוכר מתשלום שנתי של דמי חכירה ושחרורו מתשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויות החכירה, לא ראו יוזמי ההצעה טעם רב בוויכוח על הסוגיה האם ישלם החוכר 99% או 91% מערך הקרקע.

מבחינה מושגית יש הבדל בין שתי הגישות: הטוענים ל-99% ראו בתשלום כרכישת חלק מזכויות הבעלות על הקרקע ואילו הטוענים ל-91% מתייחסים לתשלום כאל פעולה טכנית בתשלום מראש של דמי חכירה שנתיים כשהבעלות נותרה במלואה בידי מינהל מקרקעי ישראל.

### **דמי חכירה שנתיים, ראשוניים ומהוונים (דח"ש, דח"ר ודח"מ)**

עד לכינונו של מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1960, פעלו בתחום ניהול קרקעות ציבוריות הקרן הקיימת לישראל, רשות הפיתוח ואגף המקרקעין במשרד האוצר שניהל את המקרקעין שבבעלות המדינה. לפני הכרזת המדינה היה שיעור דמי החכירה השנתיים בחוזי החכירה של הקק"ל 3% מהמחיר היסודי של הקרקע. עדכון ערכי הקרקע נערך אחת לעשר שנים. בחוזה החכירה של הקק"ל משנת 1950 נקבעו דמי החכירה על-פי שיעור של 4% ממחיר הקרקע כשעדכון ערך הקרקע הוא אחת לשבע שנים. במרבית הסכמי החכירה למגורים מתקופה זו נקבעו דמי החכירה על-פי מדד של תשלום לפי מספר החדרים בדירה (4 ל"י לחדר).

בתקופת העלייה ההמונית כשהתעורר הצורך בכניית שיכונים לעולים חדשים, היו חסרות קרקעות עירוניות. רכישת קרקעות בערים היתה אמורה לעלות ממוך רב. מאחר שנטל הבנייה הוטל כמעט כולו על חברות שיכון שפעלו מטעמה של הממשלה, הוצע להטיל על חברות הבנייה את נטל ההשתתפות ברכישת זכויות הבעלות או החכירה ולהתייחס להוצאות בגין רכישת הזכויות בקרקע כאל מקדמה על חשבון דמי החכירה. המקדמה נרשמה כ-"השתתפות ברכישת הקרקע" ומאוחר יותר הוחלפה במונח "דמי חכירה ראשוניים". החלפת המונח נועדה למנוע מצב של בעלות משותפת (ראה: פוזננסקי 1983):

"הסיכון המשפטי והאידיאלי בהגדרת תשלומים כהשתתפות ברכישת הקרקע מבחינת אפשרות של תביעת החוכרים לבעלות חלקית על אדמה שבעבורה שילמו דמי השתתפות, הניע את הקרן הקיימת לשנות את המונח ל'דמי חכירה ראשוניים', כאשר גם קודם הכוונה היתה לתשלום דמי חכירה מראש בלבד".

עבור החלק של ערך הקרקע שעבורו החברה שילמה דמי חכירה ראשוניים, לא נדרשו דמי חכירה שנתיים (דח"ש).

רק לאחר כינון מינהל מקרקעי ישראל נקבעו דמי חכירה שנתיים לפי ערך קרקע בלבד. הסכמי החכירה מתחילת שנות השישים קבעו דמי חכירה שנתיים (דח"ש) בתחום שבין 2% - 6% מערך הקרקע, דמי החכירה למגורים 4% מערך הקרקע, לתעשייה מסחר ומלונאות 6% מערך הקרקע ולמוסדות ציבור 2% מערך הקרקע. עוד נקבע שדמי החכירה צמודים למדד יוקר המחיה ויעודכנו מדי שלוש שנים בתוספת עליית ערך הקרקע בשיעור של 5% לשנה (החלטה בישיבה מספר 16 מיום 24.12.1962). ההחלטה מתירה לחוכרים לשלם עד שני שלישים מערך הקרקע כמקדמה על חשבון תשלום דמי החכירה.

בעקבות ועדה ציבורית שהוקמה לבחינת מדיניות הקרקע, בראשות יוסף ויץ, החליטה מועצת מקרקעי ישראל על תנאי החכרה חדשים (החלטה מס' 1 מיום 17.5.1965):

(4) קרקע עירונית תוחכר לתקופה שלא תעלה על 49 שנה. בתום תקופת 49 שנה תוארך זכות החכירה לתקופה נוספת של 49 שנה, על-פי בקשת החוכר ובמקרה זה תיעשה הערכה מחדש של הקרקע.

(5) (א) בעבור זכות החכירה ישלם חוכר דמי חכירה כדלקמן:

עם חתימת הסכם הרשאה תשולם מקדמה בשיעור של 40% - 80% מערך הקרקע לפי בחירת החוכר (להלן - דמי חכירה ראשוניים). נוסף לכך ישלם דמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% מיתרת ערך הקרקע שלא שולמה כדמי חכירה ראשוניים, כשהאמור במבני תעשייה, מסחר ומלאכה, לצרכי תיירות ומבני מגורים ו-2% למבנים ציבוריים. דמי החכירה יהיו צמודים למדד יוקר המחיה.

לאחר שנה, תוקנה ההחלטה (החלטה מספר 5 מיום 19.4.1966) ונאמר ששיעור דמי חכירה ראשוניים יועמד על 0% - 80% לפי בחירת החוכר באזורי פיתוח סוג א', 40% - 80% באזורי פיתוח מסוג ב' ו-80% ביתר אזורי הארץ. שיערוך דמי החכירה יהיה כל 7 שנים בשיעור של תוספת 35% לערך הקרקע בנוסף להצמדה למדד יוקר המחיה.

בשנת 1973 החליטה מועצת מקרקעי ישראל על שינוי מדיניותה להחכרת קרקע לשיכונים ציבוריים בבנייה רוויה (בתים המכילים לפחות ארבע דירות בשתי קומות) וקבעה לראשונה את שיטת ההיוון על-ידי תשלום דמי חכירה מראש לכל תקופת החכירה הראשונה (החלטה מספר 130, מיום 10.9.1973). בהחלטה נאמר שהחוכר המשלם מראש את דמי החכירה המהוונים יהיה פטור מלשלם בעתיד:

- דמי חכירה ראשוניים
- דמי חכירה שנתיים מדי שנה
- תוספת שבע שנתית של 35% והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן
- דמי הסכמה בעת העברת זכויותיו לאחר, כאשר אין שינוי או תוספת בייעוד הקרקע או בניצולה.

היוון דמי החכירה נקבע לפי שער ריבית של 5% לשנה. מטרת ההחלטה כפי שהוגדרו במבוא ההחלטה הן:

- לשמור על הבעלות המלאה של הקרקע הלאומית
- לפשט ולייעל את תהליכי ההחכרה והפיקוח על ביצוע תנאיה - על-ידי כך יוקל על החוכר ותפחת הזדקקותו למנגנון המינהל, תוך מיצוי זכויותיו הנובעות מתקופת חכירה ארוכה.

ההחלטה על היוון דמי החכירה הוגבלה לשיכונים ציבוריים ולבנייה רוויה. בבנייה נמוכה וכתוכנית "בנה ביתך" נקבע שדמי החכירה ישולמו על-פי טבלאות שמאות, כאשר דמי החכירה הראשוניים בכל הארץ יחושבו לפי 80% מערך הקרקע ועל יתרת ערך הקרקע יוטלו דמי חכירה בשיעור אחד של 5% בכל הארץ.

בשנת 1976 צורפו להיוון "חוכרי עבר" (החלטה 173 מיום 31.5.1976). הותר לחוכרים שהיה

להם הסכם חכירה לפני 1.4.1974. להוון את דמי החכירה עבור יתרת שנות החכירה. בשנת 1975 הוחל ההיוון על הקצאת קרקע לתעשייה (החלטה מספר 155 מיום 16.6.1975). בשנת 1979 צורפה להיוון הקצאת קרקע למלונאות (החלטה מספר 217 מיום 24.4.1979). בשנת 1988 הוחלט להחיל על הבנייה הנמוכה את עקרונות ההיוון הנהוגים במינהל (החלטה מספר 379 מיום 29.3.1988). במינהל מקרקעי ישראל קיימת עד היום הבחנה בין המונח דח"ר (דמי חכירה ראשוניים) למונח דח"מ (דמי חכירה מהוונים). משתמשים במונח דח"ר כאשר שולמו זכויות חכירה חלקיות בשיעור קטן מדמי חכירה מהוונים במלואם, שהם 91% מערך הקרקע.

## הקשר בין היוון לדמי חכירה ריאליים

המעבר לשיטת ההיוון קשור ברצון ליישום מדיניות של גביית דמי חכירה ריאליים. מועצת מקרקעי ישראל החליטה החלטה עקרונית עוד בשנת 1965, על מדיניות של הקצאת קרקע על-פי ערכה הריאלי, דהיינו ערך הקרקע במכירה ממוכר ברצון לקונה מרצון על-פי הערכת השמאי הממשלתי. בהסדר עבודה שבין המינהל למשרד השיכון הוחלט בשנת 1969, שעל מנת לפשט את תהליכי העבודה יוכנו טבלאות שומה שיהיו הבסיס להערכת ערך הקרקע במסירת קרקע ללא מכרז למשרד השיכון. דו"ח מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1974/75 מתאר את העיוותים שנוצרו כתוצאה מהשימוש בטבלאות שומה (עמ' 31):

באזורי פיתוח היו מחירי קרקע כמעט זהים עם מחירי השוק, בעוד שבאזורים מפותחים, היה פער גבוה ביותר... בממוצע היו מחירי הטבלה באזורים מפותחים של הארץ כ-20% ממחירי השוק. לדוגמה, ברמת אביב היה המענק הסמוי - הפרש בין מחיר השוק למחיר הטבלה - כ-60,000 ל"י ליחידת דיוור, בהרצליה כ-38,000 ל"י, בכני ברק כ-36,000 ל"י, בסביבת ראשון לציון ורחובות כ-32,000 ל"י ובנתניה כ-28,000 ל"י. כפי שצוין בדינים וחשבונות קודמים התנגד המינהל לצורה זו של סכסוד הדירה באמצעות הקרקע תוך יצירת עיוותים ופגיעות במדיניות פיזור האוכלוסין, במדיניות המקרקעין, ובמדיניות השיכון.

ועדה שמונתה בשנת 1974 המליצה על שיטה להקצאת קרקעות על-פי ערכן הריאלי. על מנת שלא להשפיע על תקציב משרד השיכון, הוחלט להחיל את המעבר למחירי קרקע ריאליים בהדרגה במשך שלוש שנים. בשנת 1975 היה מחיר הקרקע בטבלה 50% ממחיר השומה, בשנת 1976 75% והחל משנת 1977 היתה הטבלה לפי מלוא ערך הקרקע. ההיוון היה 91% ממחיר הטבלה. מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון שהיה חבר הוועדה, דוד וינשל, יצא מאוחר יותר כנגד שיטת סכסוד הקרקע באמצעות טבלת מחירי קרקע (ראה: וינשל 1977):

לשיטת סכסוד זו מספר מגרעות. נסתפק באזכור שתיים מהן. שיטת סכסוד זו פועלת בכיוון הפוך למגמת פזור האוכלוסייה, שכן היא נתנה עדיפות בסכסוד למשתכני אותם אזורים בהם מחיר הקרקע הריאלי הינו גבוה יחסית, דהיינו מרכז הארץ. השיטה אף עודדה בזכוון קרקע, מכיוון שהמחיר שנקבע לצרכי פיתוח ושיכון היה נמוך באופן משמעותי מהמחיר הריאלי.

בניגוד להמלצה להחכיר קרקעות על-פי ערכן הריאלי, החליטה מועצת מקרקעי ישראל בשנת 1978 (החלטה מספר 201 מיום 28.3.1978) על הצמדת דמי החכירה בשיעור של 70% למדד

המחירים לצרכן ופטור מתשלום התוספת השבע שנתית בשיעור 35%. התוצאה היתה שחיקה מהירה של דמי החכירה שהוצאה בשל האינפלציה הדוהרת בראשית שנות השמונים. בשנת 1985 תוקנה ההחלטה על ההצמדה החלקית ודמי החכירה הוצמדו למדד בשיעור של 100%. חישוב תוספת הפרשי ההצמדה נקבע על בסיס מכסת דמי החכירה בשנת 1984 (החלטה מספר 299 מיום 9.1.1985). מאוחר יותר באותה שנה, החליטה מועצת מקרקעי ישראל על החזרת דמי החכירה השנתיים בהדרגה לערכם הריאלי, לשיעורין, כמשך חמש שנים ובהתייחס לשנה הראשונה בה נקבעו מכסות דמי החכירה השנתיים בהצמדה חלקית (החלטה מספר 316 מיום 26.11.1985). החלטה זו תוקנה חודש לאחר מכן כשנקבעה מכסת גג לתשלום דמי חכירה מעודכנים (החלטה מספר 319 מיום 24.12.1985). בשנת 1987 תוקנה ההחלטה בפעם נוספת והוחלט על פריסת עדכון דמי החכירה למשך 1 - 3 שנים, בהתאם למכסת דמי החכירה לשנה. כמו כן נקבע "שלא ייגבו הפרשים עבור שנים קודמות" (החלטה מספר 345 מיום 3.2.1987).

כיום, עדכון דמי החכירה מתבצע רק בעקבות שנויים בחוזה החכירה ובעת העברת זכויות חכירה. יוצא מכך, שמכסת דמי החכירה מתעדכנת רק בהעברת זכויות חכירה בבנייה נמוכה. בעת העדכון מכירים בזכויות החכירה כאילו שולמו 80% דמי חכירה גם אם שולם דמי חכירה בשיעור נמוך יותר.

כתוצאה משינויים תכופים בקביעת מכסות דמי החכירה נוצרו הבדלים בין דמי חכירה שנתיים שמשלמים חוכרים שונים שרכשו זכויות חכירה במבנים זהים במועדים שונים. מטבע הדברים, חוכרים בבית משותף שכל דירותיו זהות מבחינת זכויות החכירה משווים את מכסות דמי החכירה הנשלחות באגרות התשלום מדי שנה. נדרש מעובדי מינהל מקרקעי ישראל מאמץ הסברתי רב על מנת להסביר את הסיבות להבדל בגובה דמי החכירה הנדרשים עבור קרקעות סמוכות שערכן דומה.

### הקשר שבין היוון דמי חכירה להנחות במחיר הקרקע

לבעל הקרקע, ההיוון הוא שיקול עסקי ניהולי של העדפת קבלת דמי החכירה בצורה של קרן על-פני הטורח בגביית תשלום מדי שנה. עבור העדפה זו מוכן בעל הקרקע לתת תמריץ או פרמיה בדרך של הנחות והקלות בתשלום. מנקודת ראותו של החוכר המצב מורכב יותר. עבור החוכר, ההוצאה ההונית על רכישה חד פעמית של זכויות חכירה באה כתוספת להשקעות הון נוספות הקשורות בניצול הקרקע לבנייה או להקמת מפעלים. העמסת נטל מימון דמי החכירה כשהם מהוונים מראש מקטינה את יכולת המימון של החוכר לתשלום יתר הוצאותיו הקשורות במימוש מטרות החכירה - רכישת דירה, בניית בית, הקמת מפעל עסקי וכדומה. בשל כך, ככל ש"השתכלל" ההיוון ודמי החכירה מהוונים שיקפו את הערך הריאלי של הקרקע כך התפתחה המגמה של מתן הנחות בדמי החכירה כתמריץ לעודד את שימושי הקרקע.

חלוצי ההנחות מדמי חכירה מהוונים הם אזורי הפיתוח. דמי חכירה שנתיים באזורי פיתוח הם נמוכים ביחס למרכז הארץ, בשל ערכי הקרקע. בנוסף, במגמה לעודד פיזור אוכלוסייה ושימוש בקרקע באזורי פיתוח ניתנו הנחות בדמי חכירה עד כדי פטור מלא מתשלום. עד שנת 1982 היו מקובלים הנחות ופטורים בדמי החכירה בעת תשלום דמי הסכמה בהעברת זכויות חכירה. החלטות על תמריצים למתיישבים באזורי פיתוח היו עד שנה זו במסגרת פטורים ממכרז פומבי כאשר "הקרקע תוקצה על-פי שומת השמאי הממשלתי" (ראה החלטה מספר 126 מיום 23.7.1973 בעניין "תמריצים למתיישבים בערי פיתוח"). החלטה ראשונה של מועצת מקרקעי ישראל על מתן

הנחות ברמי חכירה והתייחסות להנחה "כאילו" שולמו דמי חכירה מלאים, התקבלה בשנת 1982 בעת הסדר זכויות בקרקע לרוכשי בתים בבנייה נמוכה ביישובי עולים באזורי פיתוח (החלטה מספר 260 מיום 29.6.1982) וזו לשונה:

- א. כל מי שרכש ביתו מחברה משכנת באתרים המוצעים, יכול לקבל חוזה חכירה בהנחה כאילו שולמו דמי חכירה בשיעור 80% לבית יחידה אחת שגודלה יהיה בהתאם לת.ב.ע.
- ב. חוכר כנ"ל יוכל לכנות יחידה נוספת ללא תשלום עבור כן/בת.
- ג. כן/בת ... יוכלו להעביר זכויות רק לאחר הבנייה ובתשלום 40% משווי הקרקע ליחידה המעברת.
- ד. בניית יחידה נוספת ... מחייבת תשלום 40% משווי זכויות הבנייה...

בשנת 1982 התקבלה החלטה גורפת ראשונה על פטור מתשלום דמי חכירה ראשוניים בהקצאת מגרשי מגורים ביישובים קהילתיים בגליל ובעמק עירון (החלטה 263 מיום 16.11.1982):

3. (א) בכפוף לאמור בסעיף-קטן (ב) להלן, בכל אחד מהיישובים שייכללו ברשימה ... יינתן למתיישבים פטור מדמי חכירה ראשוניים (להלן הפטור). את בעלי הפטור יראו כמי ששילמו דמי חכירה ראשוניים בשיעור 80% מערך הקרקע.
- (ב) הפטור יינתן אם התקיימו כל התנאים האלה:
  1. בכל יישוב, הפטור יינתן ל-150 המתיישבים הראשונים אשר יחתמו על חוזה פיתוח.
  2. הפטור יינתן במשך 5 השנים הראשונות שלאחר כריתת חוזה הפיתוח הראשון בכל יישוב.
  3. מקבל הפטור יתגורר מגורים של קבע בכית המגורים... במשך 5 השנים הראשונות שלאחר סיום הקמת בית המגורים.
  4. רשימת היישובים ... תיקבע על-ידי הוועדה החקלאית שליד מועצת מקרקעי ישראל".

כדינוני מועצת מקרקעי ישראל באותו זמן, התקבלה החלטה נוספת בעניין מתן הנחה בקרקע ליישוב הקהילתי כוכב יאיר (החלטה מספר 262 מיום 16.11.1982). ההחלטה עוסקת במתן "...הלוואה מותנית בגובה 40% מערך הקרקע (בהתאם להערכת השמאי) לכל מתיישב אשר תהפך למענק, במידה שהמתיישב יתגורר במקום תקופה של 5 שנים לפחות מסיום הבנייה". הפטורים מדמי חכירה מהוונים ניתנו כהלוואה מותנית, כמענק מותנה או כפטור מתשלום, למרות שזכויות החכירה המהוונות הן כאילו שולמו מלוא דמי החכירה לארבעים ותשע שנים, כשהם מהוונים.

בשנת 1985 הורחבה רשימת היישובים שבהם ניתן פטור חלקי מדמי חכירה. על-פי ההחלטה (החלטה מספר 308 מיום 8.7.1985) ישלמו חוכרי קרקע לבנייה למגורים באזורי פיתוח וביישובים קהילתיים 16% דח"מ שיוכרו כאילו שילמו דח"מ מלאים (91% מערך הקרקע), לקרקע לתיירות ישלמו 51% מערך הקרקע ולתעשייה ישלמו על-פי טבלת מחירים המגלמת הנחה באזורי פיתוח. למסחר ולשירותים אין הנחות בדמי חכירה מהוונים. בשנת 1987 הורחבה בפעם נוספת רשימת היישובים הזכאים לפטור חלקי מתשלום דמי חכירה מהוונים (החלטה מספר 351 מיום 28.7.1987). בשנת 1989 תוקנה ההחלטה כאשר הוחלט לסווג את היישובים לארבע קבוצות: יישובים שבהם ישלמו 10% מערך הקרקע כדח"מ, 31%, 51%, ויישובים במרכז הארץ בהם ישלמו דמי חכירה מהוונים מלאים. בדיון בהחלטה זו התעוררו חילוקי דעות בעניין הפגם שבמסירת קרקע ללא גביית

דמי חכירה ועל כן הוחלט להמשיך ולגבות תשלום כלשהו גם באזורי פיתוח. בשנת 1990 הוחלט על מדיניות מסירת קרקע באזורי פיתוח ללא תשלום (החלטה מספר 446 מיום 2.7.1990). במגמה לעודד בנייה למגורים ולקליטת עלייה באזורי פיתוח. זכויות החכירה ביישובים שבהם נקבעו הנחות בדמי חכירה מהוונים ופטור מלא מתשלום הוכרו כאילו שולמו מלוא דמי החכירה.

במהלך שנת 1990 נערך המשק הישראלי להיקף בנייה אדיר לצורך קליטת גלי העלייה ממזרח אירופה ומאתיופיה. משרד הבינוי והשיכון התקשר לבנייה במסגרת הפרוגרמה, בהיקף העולה פי עשר מעל הביצוע בשנים קודמות ובנוסף התקשר משרד הבינוי והשיכון לבניית עשרות אלפי יחידות דיור זמניות, מגורונים ובנייה מהירה לחירום. מינהל מקרקעי ישראל הגדיל גם הוא את היקף הקצאות הקרקע לבנייה לתעשייה ולשימושי קרקע הנדרשים לקליטת תוספת האוכלוסייה. הגידול המהיר בהקצאת קרקעות לבנייה דרש הוצאה גדולה למימון דמי החכירה המשולמים מראש וכן נוצר תור ארוך של ממתנינים לקבלת שומות קרקע לצורך קביעת דמי החכירה. במגמה לפשט את תהליכי הקצאת הקרקע לבנייה הוחלט לערוך טבלת מחירי קרקע לכל שכונת מגורים, ולהקל בתשלום דמי חכירה מהוונים על-ידי מתן הנחה גורפת בטבלאות המחירים עד כדי 50% מערך הקרקע (החלטה 477 מיום 20.11.1990).

יתור מינהל מקרקעי ישראל על דמי חכירה הוא אמצעי להשגת מטרות של מדיניות מקרקעין. לדעתי לא ניתן להתעלם מהקשר שבין התפתחות ההיוון להרחבת מדיניות הפטורים וההנחות בדמי החכירה. תחילתה של מדיניות ההנחות, בהכרה בזכויות חכירה כאילו שולמו בשיעור של 80% בעת המעבר מדח"ש לדח"מ. המשכה של המדיניות הוא בוותור על חלק מהתשלום הנדרש כדח"מ וההכרה כאילו שולמו דח"מ מלאים. בשלב הנוכחי המדיניות משלבת ויתור על דח"מ באזורי פיתוח בתוספת למדיניות ההנחות באמצעות טבלאות שומה מופחתות בכל הארץ. מדיניות הוויתור על גביית דמי חכירה קשורה עם הנטל הכספי הנדרש מהיום והחוכר בשל ההיוון.

## מועד תשלום דמי חכירה והיוונים

מינהל מקרקעי ישראל מקצה קרקע בשלושה שלבים עוקבים:

- הרשאה לתכנון: עבור הרשאה לתכנון אין צורך בתשלום דמי חכירה.
- הסכם פיתוח: ההסכם הוא לתקופה קצובה (24 - 36 חודשים) למטרת פיתוח השטח ובנייה עד לשלב מסירת הקרקע לחוכרים הקבועים. ההסכם הוא עם היזם, הבונה או הקבלן שנוכחותם בשטח היא לתקופת הפיתוח והבנייה בלבד. בתקופת הסכם הפיתוח נדרש המחזיק בקרקע לתשלום דמי שימוש בשיעור 5% מערך הקרקע.
- חוזה חכירה: החוזה הוא לתקופה של 49 שנים. דמי החכירה משולמים מראש כשהם מהוונים.

במרבית הקצאות הקרקע של מינהל מקרקעי ישראל, ניתנת ההרשאה לתכנון במשולב עם הסכם הפיתוח. בהסכם הפיתוח יש התחייבות של מינהל מקרקעי ישראל להביא לכריתת חוזה חכירה, אם היזם יעמוד בתנאים שנקבעו בהסכם הפיתוח. מסיבה זו גובה המינהל את דמי החכירה מההוונים בעת ההתקשרות להסכם תכנון ופיתוח. בשלב התכנון נזקק היזם לאישור המינהל כבעל הקרקע לצורך הגשת תוכניות הבנייה לוועדות התכנון, לקבלת היתרי בנייה. כשהמדובר בבנייה עצמית (תוכניות בנה ביתך) יש בשגרה זו משום הקדמת חובת ההיוון בשנתיים-שלוש. ההטבה הגלומה

בהיוון המוקדם היא כויתור המינהל על גביית "דמי שימוש" בתקופת הסכם הפיתוח. בבנייה קבלנית ובהקצאות קרקע לתעשייה, מסחר ותיירות מטילה חובת ההיוון בעת החתימה על הסכם הפיתוח, הוצאה שהיא מימון ביניים עבור חוכרים עתידיים. הוצאה אינה דרושה ישירות לתהליך הייצור והבנייה שבתחום אחריות היזם והכונה.

ההבחנה שבין הסכם פיתוח לחכירה, מודגשת בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. בהחלטה על מדיניות הקרקע של מינהל מקרקעי ישראל (החלטה מספר 1 מיום 17.5.1965) נאמר:

- ב. (1) קרקע עירונית תימסר בדרך של חכירה בלבד...
  - (2) קרקע עירונית תימסר רק לאחר שהושלם תכנונה... הקרקע תימסר בשלב ראשון בדרך של הרשאה בלבד ואילו החכרת הקרקע תיעשה רק לאחר שיושלם פיתוחה והבנייה עליה בהתאם ליעודה.
  - (5) (א) עבור זכות החכירה ישלם החוכר דמי חכירה כדלקמן: עם חתימת הסכם ההרשאה תשולם מקדמה בשיעור של 40% - 80% מערך הקרקע, לפי בחירת החוכר (להלן - דח"ר). בנוסף לכך ישלם דמי חכירה שנתיים בשיעור 5% מיתרת ערך הקרקע שלא שולמה כדח"ר...
- בעת ההחלטה על היוון תשלום דמי החכירה (החלטה מספר 130 מיום 10.9.1973) נקבע המועד לתשלום דמי החכירה כדלקמן:

3. עם תחילת החכירה ישלם החוכר דמי חכירה שנתיים מראש, מהוונים לכל תקופת החכירה. המועד שנקבע לתשלום דמי החכירה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל הוא עם תחילת החכירה. בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל שהחילה את חובת ההיוון בהחכרת קרקע לשיכונים ציבוריים רוריים (החלטה מספר 130 מיום 10.9.1973), נאמר במפורש:

3. עם תחילת החכירה ישלם החוכר דמי חכירה שנתיים מראש, מהוונים לכל תקופת החכירה. לפיכך, מועד התשלום צריך להיות לאחר השלמת הסכם הפיתוח ולא בעת ההרשאה לתכנון או לקראת הסכם הפיתוח. נוסח זה מופיע גם בהחלטות מאוחרות יותר הדנות בהחלת ההיוון לשימושי קרקע נוספים (החלטה מספר 174 מיום 14.6.1976 והחלטות אחרות). ההחלטה היסודית על מדיניות הקרקע של מועצת מקרקעי ישראל (החלטה מספר 1 מיום 17.5.1965) מבהירה מהו מועד תחילת החכירה:

ב. (2) קרקע עירונית תימסר רק לאחר שהושלם תכנונה ורק לייעוד שנקבע לה בתכנון. הקרקע תימסר בשלב ראשון בדרך של הרשאה בלבד ואילו החכרת הקרקע תיעשה רק לאחר שיושלם פיתוחה והבנייה עליה בהתאם ליעודה.

נסיק מכאן שעל המינהל לגבות דמי חכירה מהוונים רק בעת החתימה על הסכם החכירה, ולחייב את המשתמש בקרקע בעת תקופת ההרשאה לתכנון ופיתוח בדמי שימוש בלבד. אמנם, החלטת מועצת מקרקעי ישראל (החלטה מספר 1) אומרת בהמשך:

5. (א) עבור זכות החכירה ישלם החוכר דמי חכירה כדלקמן: עם חתימת הסכם ההרשאה תשולם מקדמה בשיעור של 40% - 80% מערך הקרקע, לפי בחירת החוכר (להלן - דח"ר). בנוסף ישלם החוכר 5% מיתרת ערך הקרקע...

בעת ההחלטות על היוון דמי החכירה בוטלה האפשרות של תשלום מקדמה כדח"ר והושארה האפשרות לתשלום בעת החכירה. בהסכמי הפיתוח של מינהל מקרקעי ישראל נמצא פתרון לסוגיית מועד התשלום בכך שהסכם הפיתוח הוא סוג של התחייבות לחכירה אם וכאשר יעמוד מקבל הרשאה בתנאי הסכם. בעת המרת הסכם הפיתוח לחוזה חכירה תחול תקופת החכירה רטרואקטיבית ממועד הקצאת הקרקע (מועד העסקה). יש היגיון בדרך זו של קביעת מועד התשלום כאשר האמור בהקצאת קרקע לבנייה או לשימוש עצמי של החוכר העתידי שחזקה עליו שמטרת הסכם הפיתוח היא בהמרתו בהמשך להסכם חכירה. בבניית שיכונים ציבוריים ובבנייה רוויה ידוע מראש שאין כוונת החותם על הסכם הפיתוח להמשיך בעצמו בחכירה וכי כוונתו למכור את הדירות לאחרים.

לתשלום דמי החכירה המהוונים בעת החתימה על הסכם החכירה, עשויים לצמוח מספר יתרונות:

- העברת נטל תשלום דמי החכירה מהיום הקבלן והכונה אל החוכר. אין זה תפקידו של היוזם לשמש כגובה דמי החכירה עבור המינהל.

- הפרדת התשלום עבור דמי חכירה מהוונים מהתשלום עבור הנכס או הבניין, יבטיח שהחוכר ידע את היקף ההנחות בדמי חכירה מהוונים או שנתיים ומשמעותן, אם ניתנו הנחות כאלו. כאשר מחיר דמי החכירה המהוונים הם חלק מתשומות הבנייה, לא ניתן להפריד בין מרכיב ההנחה בקרקע ליתר סעיפי מרווח הרווח שיש לקבלן.

- בעת המעבר מהסכם פיתוח להסכם חכירה ניתן לדרוש מהקבלן או מהיוזם הבונה מספר תנאים שמטרתם להבטיח את אפשרות רישום זכויות החכירה של רוכש הדירה או המבנה. תמורת תשלום דמי חכירה ישירות על ידי חוכר, ידרוש החוכר תמורה הולמת דרך רישום זכויות החכירה.

פעולת רישום החכירה עשויה להימשך, בתנאים השוררים, שנים רבות. רישום החכירה אצל רשם המקרקעין אינו תמיד בעדיפות ראשונה מנקודת ראותו של הקבלן שעיסוקו בבנייה ולאנו דווקא ברישום. הנוהל מטיל את האחריות על רישום החכירה על קבלן הנרשם במשרד הבינוי והשיכון כ"חברה משכנת". העברת זכויות החכירה עד לרישום החכירה אצל רשם המקרקעין תהיה בחברה המשכנת. הדיירים אינם ערים לבעיית רישום החכירה כי בידם הסכם חכירה מהוון היוצר אשליה שזכויות הדיירים בקרקע מובטחות לתקופה של 49 שנים מראש. למינהל אין כלים מספיקים כדי להביא את הקבלן להכנה מראש של הפעולות הנדרשות לרישום החכירה, מאחר שבדידי הקבלן מצויה כבר הרשאה לפיתוח והסכם המבטיח תשלום עבור הקרקע לכל תקופת החכירה. דחיית מועד תשלום דמי חכירה מהוונים למועד החכירה, תיצור קו מפריד ברור בין הסכם הפיתוח לבין הסכם החכירה, תביא למעורבות רוכש זכויות החכירה בביצוע תנאי החכירה (תשלום ורישום) ועשויה להחיש את התארגנות הקבלנים לרישום זכויות החכירה בתמורה למחיר הנדרש מרוכש זכויות החכירה עבור הקרקע.

ההסתייגות מדחיית מועד תשלום דמי חכירה מהוונים בבנייה רוויה לעת החכירה, היא בעיקר במישור הטכני של הבטחת התשלום על ידי החוכר. החשש הוא שהקבלן ימסור את הדירות לרוכשים ללא הסכמי חכירה. להערכתי, אם יידרש הקבלן לשלם דמי שימוש עד למועד החכירה יהיה לו מניע כלכלי לעבור ממעמד של הרשאה לפיתוח - לחכירה. לשם כך יש לקבוע שדמי שימוש בתקופת חכירה ייקבעו על פי הערך הריאלי של הקרקע ללא התייחסות להנחות שמהן ייהנה החוכר. לפיכך, קבלן זריז יוכל להקטין את תשומות מחיר הבנייה על ידי הקטנת עלות מרכיב הקרקע, ועל ידי קיצור משך השימוש בקרקע.



## הצעה לשינוי מדיניות ההיוון

מדיניות חכירה נועדה לאפשר ניצול הקרקע למטרות החכירה תוך שמירה על זכות הבעלות שיש לבעל הקרקע. מדיניות דמי החכירה היא אמצעי להכוונה רציונלית של השימוש בקרקע. דמי החכירה כרנטה קרקעית הם במהותם הכנסה שוטפת. למיטב ידיעתי, אין תקדים לכך שדמי חכירה משולמים מראש לתקופת חכירה לדורות. אין לכך תקדים בהחכרת קרקע בארצות אחרות ואין תקדים לתשלום מראש של מס או היטל שנתי אחר בישראל לתקופה כה ארוכה. תשלום של דמי חכירה ריאליים מהוונים מהווה נטל כבד ועל כן נדרשו אמצעים להקלה באמצעות פטור, מתן הלוואה עומדת, מענק מותנה והנחות בדמי חכירה מהוונים. מדיניות של הנחות בדמי חכירה נדרשת גם כאשר דמי החכירה משולמים לשיעורין מדי שנה, אלא שיש להבחין בין מתן הנחה בדמי חכירה לתקופה קצרה לבין מתן פטור מדמי חכירה לדורות.

לדעתי יש מקום לשקול שנית את ההצדקה בהיוון מרכיב ההנחה. החישוב שדמי חכירה מהוונים שלא שולמו יחשבו כאילו שולמו במלואם, מבוסס על נוסחת חישוב שקשה להסבירה. לא ברור מדוע יהיה החוכר פטור מתשלום דמי הסכמה עבור דמי חכירה מהוונים שלא שולמו. יש מקום לבדוק גם את שיטת חישוב דמי החכירה המהוונים הנדרשים בעת חידוש החכירה כיוכל. על-פי הנהלים נדרש החוכר לתשלום 5.5% מערך הקרקע כדמי חכירה מהוונים, ללא קשר לזכויות החכירה שיש לחוכר.

לנוכח המגמה של הרחבת מדיניות ההנחות בדמי חכירה מהוונים ובשל הצורך להיערך להקצאת קרקעות בהיקף גדול ביותר בחודשים הקרובים, יש מקום לבחון פעם נוספת את האמצעים האפשריים להבטחת ניהול קרקעות תקין לטווח ארוך, תוך היענות לפתרון מצוקות הנצרות בהווה כתוצאה ממדיניות דמי החכירה הנוכחית של מינהל מקרקעי ישראל:

- מוצע לשקול מעבר לתשלום דמי חכירה שנתיים בגובה של 5% בבנייה לשיכונים ציבוריים, למסחר, למוסדות ציבור, תיירות ותעשייה ולוותר על הדרישה לתשלום כפוי של דמי חכירה עבור 49 שנים מראש. נטל התשלום השנתי של 5% מערך הקרקע לשנה הוא זעיר לעומת הנטל של תשלום 91% מערך הקרקע.
- מינהל מקרקעי ישראל משפיע על מדיניות הקצאת קרקעות באזורי פיתוח על-ידי מתן הנחות בדמי חכירה. ניתן להשיג מטרה זו על-ידי מתן הנחות בדח"ש (דמי חכירה שנתיים) למשך התקופה הנדרשת לעידוד אזורי הפיתוח. כך למשל ייקבע שבמקום לשלם 5% דח"ש ישלם חוכר באזור פיתוח 4% דח"ש, 0% דח"ש, או כל שיעור אחר לתקופה של מספר שנים. יש לאפשר לחוכרים המעוניינים בכך, להוון את דמי החכירה ולשלם מראש לכל תקופת החכירה. ההיוון יחול רק על התשלום הנדרש ולא יחול על מרכיב ההנחה.
- מוצע להטיל חובת תשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויות החכירה עבור זכויות חכירה שלא שולמו עבור דמי חכירה וזכויות חכירה שלא הוננו. הכרה בפטור מדמי חכירה, כאילו שולמו דמי החכירה כשהם מהוונים במלואם, גוררת פטור מתשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויות חכירה. מתן פטור שכזה משמיט את הבסיס לדרישה לתשלום דמי הסכמה בכל צורות החכירה.
- מוצע להסתפק בגביית דמי שימוש שנתיים מקבלנים הבונים שיכונים ציבוריים במסגרת הפרוגרמה של משרד השיכון והבינוי. הטלת נטל תשלום דמי חכירה מהוונים על הקבלן והבונה בעת החתימה על הסכם הפיתוח וכתנאי לאישור תוכניות, מטילה עומס מיומן רב

- כאשר אמור בבניית אלפי יחידות דיור. דחיית תשלום דמי החכירה (גם אם הם מהוונים) למועד עריכת הסכמי החכירה עם הדיירים בעת מכירת הדירות תביא לפיזור נטל התשלום על החוכרים הקבועים ולשחרור הקבלן מגיוס ההון הנדרש ממנו לצורך תשלום דמי החכירה.
- סכום דמי החכירה ייקבע מראש בעת הקצאת הקרקע (כמקובל כיום) ומסירתה בהסכם הפיתוח. הסכום ישאר קבוע וצמוד למדד המחירים עד למועד מסירת הקרקע בחכירה.
  - מוצע להטיל דמי שימוש שנתיים על המתקשרים עם המינהל בהסכם פיתוח ללא היוון דמי חכירה. המחזיק בקרקע ישלם דמי שימוש עד למועד החלפת הסכם הפיתוח בחוזה חכירה. דמי השימוש ייקבעו על-פי שיעור של 5% לשנה מהערך הריאלי של הקרקע בעת ההקצאה (מועד התחלת הסכם הפיתוח). לא יהיו הנחות מדמי שימוש גם באזורים בהם נמסרת הקרקע בחכירה בדמי חכירה מופחתים.
  - דמי חכירה מהוונים יידרשו בהקצאת קרקע לבנייה עצמית. יש הצדקה לגבייה מראש של דמי חכירה בעת ההקצאה במקרים בהם הסכם החכירה הוא המשך ישיר של הסכם הפיתוח ללא החלפת זהות החוכר.

לשינוי במדיניות גביית דמי חכירה מהוונים יש חיסרון, והוא בזעזוע נוסף של המערכת המנהלית הנדרשת חדשות לבקרים לעדכן את נהליה ולהתאים עצמה מדי פעם למדיניות ורעיונות חדשים. מרבית "החיכוך" שבין ציבור החוכרים לעובדי מינהל מקרקעי ישראל הוא תוצאה של קושי בהסברת מדיניות המשתנה מדי פעם כאשר אופי המוצר אותו משווק המינהל הוא הסכם חכירה לדורות רבים.

חיסרון אחר העשוי לנבוע מהמדיניות המוצעת הוא בדחיית הכנסות מדמי החכירה בתקופה שבעלי הקרקע זקוקים להכנסות על מנת לאזן את תקציבם לנוכח המשימות הלאומיות. עם זאת יש לזכור שלטווח ארוך "המאזן" יהיה לטובת בעלי הקרקע כתוצאה מגביית דמי שימוש ריאליים, גביית דמי הסכמה ודמי היתר, וצמצום המגמה של הרחבת ההנחות והפטורים מתשלום דמי חכירה. נדרשת עבודה נוספת להצגת המשמעות התקציבית והכלכלית של השינויים המוצעים כעזר לדיון ולתהליך קבלת החלטות.

בבואנו לדון בתנאי הקצאת קרקעות ובמדיניות מחירי הקרקע של מינהל מקרקעי ישראל, עלינו לחזור ולהדגיש שמדיניות המחירים אינה מהווה מטרה בפני עצמה אלא אמצעי וכלי לניהול מקרקעין. עלינו לדעת לזהות את מטרות מדיניות המקרקעין ולהתאים את כלי ניהול המקרקעין למטרות אלו. הגידול המהיר בהיקף הקצאות קרקעות לכל השימושים כתוצאה מגל העלייה הוא חסר תקדים מאז כינונו של מינהל מקרקעי ישראל. לדעתי, טוב נעשה אם נבחן את כלי הניהול העומדים לרשותנו ואת תוצאות מדיניות מחירי הקרקע הנוכחית בטרם נמשיך בשגרה בהנחה ש"מה שהיה - הוא שיהיה ללא שינוי".

## מקורות

- דין וחשבון של הוועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית (ועדת ד"ר א' גולדנברג), ריכוז ועריכה מקצועית ד"ר א' שסקין ועו"ד א' גילאי, תל-אביב, ינואר 1986.
- אלמן, מ', זכויות במקרקעין ושומתם, קרקע, חוברת 11, יולי 1976.
- וינשל דוד, היבטים חברתיים על השיכון הציבורי, קרקע, חוברת 13, יולי 1977.
- מועצת מקרקעי ישראל, החלטות המועצה. פורסמו ברשומות, בדו"ח שנתי של מינהל מקרקעי ישראל ובקבצים מקצועיים בהוצאת ועד מחוז תל-אביב-יפו כלשכת עורכי הדין.
- מינהל מקרקעי ישראל, אגף תכנון ופיתוח, דמי חכירה, דמי הסכמה ודמי היוון בשיכונים ציבוריים רוויים, הצעה לדיון, אוקטובר 1979.
- מרר יוסף, לבחינה מחדש של המדיניות הקרקעית בישראל, קרקע, חוברת 12, דצמבר 1976.
- פוזנסקי אלכסנדר, בתום יובל החכירה, קובץ עיונים לציון שמונים שנה לקרן הקיימת לישראל, קרקע, יולי 1983.

# הרהורים במדיניות קרקעית

## זאב צור

הכרזת שר הבינוי והשיכון על התכנית לשווק מגרשים ל-46,345 יחידו דיור עד ל-31.3.94 נתקבלה בשביעות רצון כללית. שכן, היא מבטיחה היצע מוגבר של מגרשים רבים ביחס, באזורים המבוקשים ואמורה לפי ההכרזה להוזיל את מחירי הדירות למשתכנים. הגם, שהיצע המגרשים מובטח, שכן, מדובר בשטחים פנויים, הרי שאלת הוזלת מחיר הדירות למשתכנים עדיין מוטל בספק, לאור הנסיון של השנים האחרונות כאשר ממ" סבסד מחיר הקרקעות ב-50% ממחיר השוק, בעוד שרוכשי הדירות לא נהנו כלל מהוזלה זו.

אולם, עם ביצועה של תוכנית זו נגמר המלאי של קרקעות פנויות שברשות ממ" באזורי המרכז וכל תכנית בנייה נוספת רחבה תחייב שנוי ייעוד של קרקעות תפוסות כיום וכן השקעת כספים רבים בפנויים ומרחב זמן לבצועם. תנאי הכרחי לקביעת מדיניות בשימושי הקרקעות שברשות ממ" לשנים הבאות הוא בראש וראשונה הכרת המציאות הממשית של גודל שטחי הקרקע בישראל ותפרוסתן.

שכן, השתרשה והלכה הלגנדה שלפיה 92% מאדמות המדינה הן ברשותה של ממ". אחוז זה אמנם נכון כאשר מתיחסים ל-21,5 מיליון ד', השטח הפיסי של מדינת ישראל, (כולל רמת הגולן), אולם, מתוך שטח זה מצויים צפונה מבאר שבע 8,6 מיליון ד', בלבד, והרי ביחס לחלקים מסויימים בעיקר שבתחום זה מתכוונים בקשר לבניית דירות ולפיתוח אורבני והרי האדמות שבבעלות פרטית מצויים בעיקרם בסמוך לערים והמושבות ומהווים חלק חשוב מהם ואילו, הקרקעות שבבעלות ממ" באזורים המבוקשים תפוסות ברובן המכריע ע"י יישובים וחוכרים חקלאיים ועירוניים או רשויות ציבוריות ובטחוניות.

8,6 מיליון ד' הנמצאים צפונה מבאר-שבע מתחלקים לפי סקר שנערך באחרונה ל-4,2 מיליון ד' שטחים חקלאיים, 800 אלף ד' יערות, 600 אלף ד' חורש טבעי, 600 אלף ד' שמורות טבע וגנים לאומיים, 1,2 מיליון ד' שטח מרעה מגודר, 1,2 מיליון ד' שטח בנוי, שטחי החורש, שמורות הטבע, והמרעה חופפים גם לשטחי אש שינוי ייעוד של שטחים חקלאיים או שטחים פתוחים חיוניים.

יש לקחת בחשבון, שהגם, בתקופת המדינה הוכשרו ע"י הקק"ל לשימושים חקלאיים - 800 אלף ד', הרי השטח החקלאי לא גדל בפועל מאז שנות ה-60. שכן, בו בזמן נתפסו שטחים חקלאיים לצרכים אורבניים וציבוריים שונים ועיקרם במרכז הארץ. כך הפכו שטחים חקלאיים באזורים רוויי גשמים ומים לשטחי ביטון ואספלט, בעוד שהושקעו משאבים רבים בהכשרת באדמות סלעיות ואחרות באזורי הספר.

מדינת ישראל קבעה כעקרונות מחייבים את כל ממשלותיה את חוק השבות. במקביל קבעה מטעמים בטחוניים, מדיניים ושמירה על איכות הסביבה את עקרון פיזור האוכלוסין. רק לאחרונה חזרה ועדת המנכלים בהמלצותיה לקביעת אזורי עדיפות לאומית מינואר 1993 כי "נקודת המוצא לקביעת אזורי עדיפות לאומית במדינת ישראל היא מדיניות הממשלה לפיזור אוכלוסין ושינוי סידרי העדיפות

הלאומית", אולם בפועל, הכוחות הסטיכיים גברו על הפעולות המכוונות ע"י המדינה והגם, כי האוכלוסייה גדלה גם באזורי הספר, הרי עיקר גידולה וריכוזה הוא באזורי החוף. אנו מוצאים, כי מאז קום המדינה גדלה צפיפות האוכלוסייה עיקר הגידול היה באזורי המרכז בה קיימת צפיפות יתרה לקמ"מ אולם גידול מועט יחסית ודלילות בולטת באזורי הספר, כדלקמן:

### צפיפות האוכלוסייה לקמ"מ<sup>1</sup>

31.12.90	8.11.1948	
220.4	43.1	בס"ה
922.4	159.5	מחוז ירושלים
178.9	44.2	מחוז הצפון
768.4	209.2	מחוז חיפה
830.7	100.4	מחוז המרכז
6439.4	1834.0	מחוז ת"א
40.7	1.5	מחוז הדרום
187.3	5.8	מזה: במחוז אשקלון
26.1	1.1	במחוז באר-שבע

(1) שנתון סטטיסטי לישראל מס' 42, ע' 45

צפיפות האוכלוסין באזורי הצפון והדרום הינה הדלילה ביותר גם לאחר תקופת הפיתוח הממושכת מאז קום המדינה. אנו מוצאים כי באזורי הספר של הצפון והנגב המהווים 3/4 משטחה של ישראל נמצאים 17,8% בלבד של האוכלוסין, כדלקמן:

### פיזור האוכלוסייה בכללותה ל-31.12.90

4.037.600 נפש	100.0	בס"ה
	12.0	מחוז ירושלים
	16.7	מחוז הצפון (כולל בגולן)
	13.6	מחוז חיפה
	21.4	מחוז המרכז
	22.7	מחוז ת"א
	11.9	מחוז הדרום
		(מזה: בנפת אשקלון 4.9% ובנפת באר-שבע - 7.0%)
		(שנתון סטטיסטי לישראל מס' 42, עמ' 48-49)

קביעת מדיניות של "עדיפות לאומית" משמעותה, מדיניות הממשלה שצריכה לאזן את הפעילות הסטיכית של כוחות השוק ע"י פעילות באמצעים המשאבים העומדים לרשות המדינה ופעילותה המחוקקת, להכוונת הפיתוח, האוכלוסייה, המשק, חלוקת ההכנסה הלאומית וכ"ה. מבחינת המדיניות הקרקעית רב כוחה של המדינה ביישום מדיניות ע"י שליטתה הישירה ובעלותה על הקרקעות ובמידת הצורך וההכרח גם באמצעות התחיקה.

באזורים צפופי האוכלוסין יש לקבוע מדיניות חסכנית בשימוש בקרקע ע"י בנייה צפופה. חוק יסודי מקרקעי ישראל שעל בסיסו הוקם מינהל מקרקעי ישראל קובע איסור העברת בעלות על מקרקעי ישראל "אם בדרך מכר ואם בדרך אחרת" אלא בחכירה בלבד.

מדיניות זו עמדה כל השנים במבחנים קשים בעיקר בתחומי הקרקעות שנועדו ליעודים עירוניים שבהן קיים מסחר בקרקעות פרטיים ושוק מפותח טל בעסקי נדל"ן. מדיניות ההחכרה של קרקעות ממ"י בתחומים אלה הסתגלה במידה רבה לתנאי השוק, במעבר מהחכרה בתנאי דמי חכירה שנתיים להוון דמי החכירה השנתיים לכל 49 שנות החכירה ותשלום מראש את ערכם כאשר החוכר המהווה נהנה מרבית על התשלום בשעור של 5% (91% מערך הקרקע).

שונה היה המצב בתחום הקרקעות החקלאיות. ברובן נמסרו בחכירה לדורות לפי תכנון המוסדות המיישבים לבסוס היישובים החקלאיים בתנאי נחלה ואף הקרקעות שלא נועדו ליישובים קבועים נמסרו לחכירה זמנית לפי התכנון של המוסדות המיישבים, לפי זה היה מסלול קבוע ויציב במדיניות הקרקעות לחקלאות.

ההדרדרות שחלה בעשור האחרון בחקלאות גרמה מבחינה קרקעות לשתי הופעות המשנות את המצב הקיים. מחד גיסא, בשל חוסר ריווחיות בגידולי השדה הולכים ומוזנחים שטחי קרקע גדולים והמדינה נעמדת בפני הצורך לנטילת אחריות לשמירה על בעלותה עליהם. מאידך גיסא, בשל האורבניזציה הגוברת באזורי המרכז גובר הלחץ לשנוי ייעוד של קרקעות חקלאיות בקרבת הערים. השינויים המתהוים בחקלאות גורמים גם לשינויים מבניים בכפר שנודעת להם משמעות בהקצאת קרקעות ושנוי ייעודים בכפרים עצמם. בשוני, מתהליכי פיתוח ההתיישבות שהיתה מתוכננת לכל דקדוקיה, הרי קיימת כיום הסכנה של שינויים סטיכיים שהמדיניות הקרקעות תיגרר אחריהם. שינוי ייעודם של קרקעות חקלאיות וכן שינויים מבניים הקשורים בשלום אורבני ביישובים החקלאיים מחייב גישה אחראית ומקפידה על איזון דמוגרפי, אקולוגי ויישובי. דרושה כיום חשיבה מחודשת בתכנון הקצאת קרקעות ליעדים השונים לפי "העדיפות הלאומית" של פיזור האוכלוסין.

# ישראל בשנת 2000 : גן עדן אורבני או

## גיהנום של בטון

### דניאל מורגנשטרן

"נלבישך שמלת בטון ומלט" שרו בהתלהבות חלוצי העלייה השלישית והרביעית, שהגיעו ממזרח אירופה, ולא רק הם. בשנים שלפני הקמת המדינה ובשנות העצמאות הראשונות, היו "יורדים" תל-אביבה לקניות, כי "יש יום הולדת לחדווה הקטנה, מה נקנה לה, מה נקנה לה מתנה?" כפי ששרה להקת "בצל ירוק".

אין ספק שמלוח השירים הללו ואחרים, מבטאות השתוקקות למעט אווירה עירונית, "אורבנית". אך האם לתל-אביב זו, שבמרכזו של גוש אורבני וכעורר בן 1.8 מיליון נפש התכוונו המשוררים והזמרים?

זכתה מדינת ישראל שלאחר שנות דור נוצר בה מסמך מבוסס שהוכן לאחר מחשבה מעמיקה, המכונה "תוכנית מתאר ארצית לבנייה ולקליטת עלייה-תמ"א 31". כאשר נופלת עיננו על התשריטים המצורפים לתוכנית, על "המשולש" וה"ליבה", על הצבע הסגול של "אזורי הביניים", קשה להימנע מלחשוב על הקשר העמוק בין המרקם האורבני החברתי של הארץ, לפולקלור ולשירה המתהווים על פניה. וזהו הרי לב-לבו של הנושא בו דנה תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה ולקליטת העלייה. לדאבוני, זו אולי ההזדמנות האחרונה לעשות משהו למען עיצוב פני המדינה כמגמה שונה מאשר הפיכתה לגוש מוארך של בטון ואספלט, שהרי מי יודע אם בכלל יפקדונו אפילו אותם עולים עליהם מבוססת תחזית המחצית השנייה של המיליון - אשר שימשו כאמתלא להכנת התמ"א 31.

לפי הקצב הנוכחי של 4,000 עולים בממוצע לחודש - יעברו לפחות עוד עשר שנים אם לא למעלה מזה, עד לממדי התחזית וזה יחסית לקצב של 30,000 עולים לחודש בחודש אחד (דצמבר 1990). אין ספק כי העולים הם הזרו לתכנון הפיזי, שכן בשנות ה-80, כאשר ממוצע העולים עמד על 14,000 - 11 לשנה - לא זו בלבד שלא היה עבור מי לתכנן, לא היה גם מה לתכנן.

ובאותן שנות ה-80 ה"מתוקות", פשה לו הנגע "וילה לכל דורש" או בשפת מינהל מקרקעי ישראל "בנה ביתך"; ולא סתם בנה ביתך, אלא בנה במקום שרק מתחשק לך, באופן העולה על רוחך, בכפר, בשכונת וילות עירונית, בהיאחזות או ביישוב קהילתי, בקיצור - הארץ מלאה וילות ואיש לא שת לבו לסכנה האורבת: אנו הולכים ומכסים את פני הארץ כאילו היינו לפחות ארצות הברית של אמריקה, או מחוז דל תושבים בקנדה. שמחתי שמחה גדולה להיווכח כי גם עורכי התוכנית ראו את הסכנה במגמה זו ושמו לה סכר. אין ספק כי מגיע להם ציון טוב על הליכתם בתלם של חיזוק יישובים עירוניים קיימים, תחת המגמה לה היינו עדים בשנות ה-80, ובמיוחד בסופן - של תוספת יישובים עירוניים, והפיכת יישובים כפריים בכל מקום שניתן - לערים!

הובטח לנו טיפול בצד התעסוקתי קודם לתכנון הדירור, אלא שכפי הנראה חסר הצוות את

אנשי המקצוע המתאימים המכירים את ההרכב המקצועי של העולים. שאם לא כן לא היה טועה ומטעה על-ידי הליכה בנתיב הכל-כך שגרתי של תעסוקה בתעשייה ובתיירות. האם לא נעשה ניתוח של חתך המבנה המקצועי של העולים בסוף שנות ה-80? שכן כל ניתוח, ולו הפשוט ביותר, היה מצביע על השיעור הנמוך של מקצועות תעשייתיים, על כמעט 0% בעלי מקצוע בענף התיירות, ולעומת זאת על אחוזים ניכרים ביותר של בעלי מקצועות חופשיים, אקדמאים, מהנדסים (לא תעשייתיים), רופאים, סופרים, אמנים, מוזיקאים וכו' וכו'.

צוות עורכי תוכנית המתאר הארצית הלכו בדרך הקלה של "התאמת" העולים לדרישות הקיימות כנגזרות מהמגמות העכשוויות במשק הישראלי, וזו הרי שגרת מחשבה שחובה ראשונה כמעלה להתמודד עמה! כאן היינו מצפים ל"פריצת דרך מחשבתית" שתבוא לקראת ההרכב המקצועי של העולים, על-מנת להפיק את המירב מ"ההון האנושי" אותו קיבלנו חינם-איך-כסף: תחת להסב אותם לתעשייה הישראלית, או לתיירות - הדורשת מאסות רחבות של כח-אדם ברמות הנמוכות, אנשים כמעט נטולי-מיומנויות, יש בידנו להמליץ לצוות עורכי התוכנית לתקן את הטעון תיקון ולהמליץ לבסס את קליטת העלייה על פיתוח ייצוא שירותים. הכוונה לייצוא שירותי רפואה, חינוך והשכלה גבוהה, תרבות, אמנות ומוסיקה.

בעזרת כח-האדם שהגיע לישראל יחד עם זה שהיה מצוי בה טרם פקדו אותנו גלי העלייה ההמונית מברית המועצות לשעבר - ניתן היה לפתוח כאן מרכזים רפואיים שיעבדו אך ורק עבור פציינטים מארצות חו"ל. במאמץ ארגוני חד-פעמי ניתן היה לפתוח כאן סניפים ושלוחות של בתי האולפנה המפורסמים שבארצות הברית (הרוורד, ייל, UCLA, אוניברסיטת שיקאגו וכו') על בסיס כלכלי טהור. הן שכר הלימוד והן דמי הקיום הנמוכים בישראל ביחס לאלה המקובלים בארה"ב, היה בהם משום תמריץ לסטודנטים לפנות למוסדות הישראליים, ולא למקור שבארצות הברית. בכח האדם המוזיקלי המצוי כיום בישראל, שלא לדבר כבר על זה הרועה בשדות זרים במערב מחוסר מרעה בארץ כנען, ניתן היה להקים כאן את בית-הספר ג'וליאד המקובל כראשון כמעלה להכשרת מוזיקאים. אלא שפרוייקטים לאומיים בסדר-גודל כזה צריכים לבוא ביוזמה ממלכתית, אף-על-פי שניתן להקיםם כך שישאו את עצמם מבחינה כלכלית, ולאחר תקופת הרצה יהוו משק סגור. לו כך סברו גם צוות עורכי תמ"א 31 - היינו יוצאים נשכרים גם בתחום התעסוקתי. שמא ניתן עוד לתקן את אשר נעשה ללא מעוף מספיק?

אין כלל ספק כי מהבחינה הכלכלית-החברתית-התעסוקתית - המקום הטוב ביותר לקליטתו של העולה, של כל עולה ללא קשר למוצאו, כמו גם כל ישראלי יליד הארץ באשר הוא שם, הוא ב"ארלזוורובה פינת דיזנגובה" אשר ב"תל-אביבה". סוגיה זו אינה דורשת הוכחה כלשהי, שכן בלב לבו של אגד הערים של גוש דן, מצוי מגוון ההזדמנויות או היצע ההזדמנויות הרחב ביותר, וקרוב לוודאי ששם גם ימצאו התעסוקה האופטימלית, הקשרים החברתיים המרביים, הדרכים האופטימליות לביילי ולהוצאת הכסף וכל מה שמכונה במלה אחת "הקליטה". אך כפי שהדגשתי - כלל זה נכון לא רק לגבי העולה: רוסי כאתיופי, יוצא ארה"ב, כבן אוסטרליה - הוא נכון גם ביחס ליליד הארץ בן דימונה או ירוחם, תושב קיבוץ או בן העיר, יליד ירושלים או בן חיפה - לגבי כולם נכון היה לרכז את אלו כלוסיית ישראל כולה באותו צומת רחובות תל-אביביים - לו הזנו את המודל שלנו כפראמטר אחד בלבד - יעילות!

עד כה לא התייחסתי כלל לפראמטרים אחרים, כגון: איכות חיים, איכות סביבה, שלטון בחבלי ארץ, דמותה של הארץ וכו', ולא בכדי: עקרון היעילות הוא עקרון חשוב, אך כאשר הוא רק אחד



מיני רבים, שביניהם נכללים עקרונות כדמותה וכצביונה של המולדת - משקלו פוחת פלאים. ההיסטוריה הציונית של מדינת ישראל מלמדת כי הקבוצה היחידה של אוכלוסין הניתנת להכוונה ולפיוור כלשהו היא קבוצת העולים. אלמלא השתמשה מדינת ישראל ב-44 שנותיה בכלי זה - היו נותרים עד היום חבלי ארץ שלמים שוממים מאין יושב, ובכלל זה הנגב, אפילו הנגב הצפוני והגליל. לפיכך אין מנוס מהכונה של העולים לחלקים הפריפריאליים של המדינה בנגב ובגליל. כמעט שבא לזעוק: רק לא ראשון לציון! במובן זה מצאנו חזיון למגמה שיש לפזר את העולים תוך ריכוז, כלומר, לכוונם ולהפנותם לריכוזים עירוניים גדולים ככל שרק אפשר, משום שהם עצמם תוצר עירוני של ערים גדולות.

ההתייחסות לבאר-שבע כאל המטרופולין הדרומי היא נכונה, אך התייחסות זו באה לדאבוננו מאוחר מדי. לא לפני ש"פירורי" דיור בדמות אלפי יחידות דיור פוזרו לאופקים, לנתיבות, לשדרות, לדימונה ואף לירוחם, שכולן מוכות אבטלה או, יותר נכון נעדרות מקורות תעסוקה יצרניים בכמות מספקת לשם קליטת תוספת אוכלוסייה, אם זו תגיע בעקבות הדיור. תחת זאת היה מקום לרכז את בניית כל עשרות אלפי יחידות הדיור בבאר-שבע גופא ולהתרכז בה בעת בהכנת התשתית לקליטתם התעסוקתית על-ידי פיתוח תעשיות עתירות מדע ושירותים לייצוא. לא אחת שמענו מצוות עורכי התוכנית את ההערות כי תוכנית תמ"א 31 אינה ארוכת-טווח, אלא תוכנית להפעלה מיידית, או כמעט מיידית. צר לי לקבוע כי באותה מידה שדברים אלה נכונים - נכונה גם הקביעה כי זו התוכנית ארוכת-הטווח ביותר מבין אלה שהוכנו ואשר נמצאות בהכנה, ודווקא משום כך חשובה כל-כך התייחסות נכונה להשפעות ארוכת-הטווח על התפרוסת הפיזית של אוכלוסיית המדינה.

התייחסות צוות עורכי התמ"א 31 לחיפה כאל המטרופולין הצפוני - היא משגה חמור. אין ספק כי הוא יהווה המסמר האחרון בארון המתים של המפעל לייחוד הגליל: אם היה עוד צל של סיכוי למשוך אוכלוסייה יהודית לגליל ההררי, שכבר כיום רוב (74%) תושביו, אינם יהודים - הוא נמחק עם הקביעה שחיפה תהא המטרופולין הצפוני, ואילו כרמיאל - שעליה יש להכריז כבירת הגליל ולהפנות אליה את כל מאמצי הפיתוח, משאבי הדיור, תמיכות התעסוקה וכח האדם ממקורות העלייה - במרוצת העשור הקרוב - היא תישאר עיירה זנוחה בת 35,000 - 30 נפש בפאתי "הבננה" הסגולה של תכנית תמ"א 31.

כמי שמתבונן בדיונים לקראת הסדרי השלום באזורנו ולקראת כינון "ישות אוטונומית" בגדה המערבית של ארץ-ישראל - איני יכול להתעלם מהתרחיש שעל-פיו יקומו יום אחד כל ערביי ארץ-ישראל הנאמנים בגליל ההררי ובוואדי ערה, וידרשו-יתבעו לספחם כמחוז אוטונומי לאותה ישות. אנחנו כמובן לא נסכים לכך ותשובתם תילקח מתוך סיסמאות "יום אל ארד", הוא יום האדמה. גם תרחיש נוסח פרעות עזה, אינו דמיוני, שכן טרם מלאו חמש שנים לאותם ימים שבהם כביש נחל עירון "נמחק" ממפתם של מרבית נהגי ישראל בשל אבנים שהומטרו על החולפים בו. אם כרמיאל לא תהיה בירת הגליל - צר לי לקבוע כי אנו עלולים לאבד את זכותנו לגליל ההררי. במקרה כזה תקבל כל אחת מהערים/עיירות פירור של תוספת אוכלוסין, והכוונה לנצרת עילית, למגדל העמק, לצפת, לקרית שמונה, חצור, מעלות, וכמובן גם לכל גושי ה"תפנים" וכפרי הוורדים השונים שנותנים, אולי, ביטוי לשליטה עברית בשטח [תאורת גדר, יישוב עברי בלילה] אך נוכחות דמוגרפית מסיבית - אין! ומה יקרה? תושבי כל אותם יישובים יוכלו, באם רק יחפצו בכך, להיות יוממים. והשאלה המתבקשת, היכן? בתל-אביב! לא פחות ולא יותר. זוכרים את "ארלזורובה פינת דיזנגובה"? בדיק שם!

אלה שהתוו את תוכניות כביש "עוקף ישראל" אשר נקרא בטעות בשם "חוצה ישראל", ובכל מקרה מסומן ככביש מס' 6. איוולת מוחלטת שאין למעלה הימנה! האם נכון להשקיע למעלה ממיליארד דולר טבין ותקילין ממשאביה הדלים של מדינתנו לכביש מיוחד אשר "ימרח" את אגד הערים של גוש דן מזרחה, צפונה וקדמה, אל עבר אזורים חקלאיים או שטחי טרשים? אלה משמשים כיום כלב-לבו של אזור הקליטה של מי הנגר העיליים, לשם החדרתם אל אקוויפר ירקון-תנינים המספק קרוב ל-1/3 מצריכת המים השנתית של מדינת ישראל.

מי מאתנו זקוק לאוטוסטרדה נוסח מערב ארה"ב (אפילו בגרמניה טרם נסללו שכמותה) אשר תכסה, רק בחלקה המרכזי, שטח העולה על שטחה של העיר תל-אביב כולה (55,000 דונם)? כביש מהיר ויקר תרתי משמע (בכל ק"מ ינקוש צליל המטבע - אם אכן יאושר ככביש אגרה), כביש אשר יקעקע כל מבנה של היררכיה אורבנית קיימת, במידה שקיימת עד-כה, בכך שיביא ל"דילוג" מעל לרמה המטרופוליטית של המטרופולינים הפריפריאליים, ואם אנו דנים במטרופולין הצפוני - יאפשר לתושבי הגליל לדלג כליל על חיפה בירת הגליל? אפילו נשמע כחרוז!

איני מניח שקיים מישהו מבין הקוראים אשר טרם יודע כי כביש "עוקף ישראל" נולד בבית מדרשם של צוות עורכי תמ"א 31. מה עושה ממשלת ישראל כדי לגרום לממוטה זו להיוולד? ממנה שני גנרלים לעמוד בראש צוות ההקמה ומקימה לכבודם חברה ממשלתית ודירקטוריון, ומינויים פוליטיים. בקיצור, ביצועים לשמו!

קיים מי שיכול להרשות לעצמו, אולי, להשתעשע בתקווה, כי הממוט ימות? אני אינני נמנה עמו. וכדי שלא אראה מקטרג בלבד, אומר גם מה יש לעשות: יש להעלות את הרמה התחבורתית של כביש מס' 2 וכביש מס' 4, שעוד רחוקים מאוד ממצב של כביש מהיר דו-מסלולי אף-על-פי שדובר מע"ץ טוען אחרת - (ראה "הארץ" מיום 2.2.1993). יש להקים מחלפים בגבעת אולגה, שפיים, כפר שמריהו, אכדיה וגלילות, ולהוסיף שני נתיבים בכל כיוון. שלא לדבר כבר על כך שצפונית לצומת בית-ליד, כביש מס' 4 הוא ברמתו של כביש אזורי מרופט עם צמתים אין-סופיים כל אימת שעוצמת התנועה בו גוברת.

ומעל לכל אלה - לרשת את מישור החוף במערך מסילות ברזל בין רכבת לרכבת. זאת משום ששום מערך כבישים, יהא מפותח ככל שיהיה, לא ימנע את השואה האורבנית-התחבורתית המתרגשת ובאה עלינו. עוגן ההצלה היחיד, אם בכלל, מצוי בתחום התחבורה המסילתית - ועליה אגב כמעט שלא שמענו כלום מצוות עורכי תמ"א 31.

לא רק חופה-תל-אביב צריך להיסלל כמסילה כפולה - יש להמשיכו צפונה עד נהריה דרך עכו והקריות, בעוד אשר דרומה יחלוף על פני חולון בת-ים, ראשון לציון אשר בחולות, אשדוד ואשקלון. חיבורן של אשכולות עירוניים כרמלה-לוד כפר סבא-רעננה או הרצליה-רמת השרון, לא היה נתון לוויכוח במדינות הדומות לנו בטופוגרפיה ובצפיפות האוכלוסייה (כוונתי להולנד ובלגיה). עיר כרחובות היתה זוכה לרכבת אחת ל-15-20 דקות, שלא לדבר כלל על בירת הנגב בת 140,000 הנפש. אבל אצלנו? כל הכבוד לכביש! הלאה המסילה, לכל היותר משלמים לה מס שפתיים בדמות טפטוף תקציבי הגם שהוא מתגבר בשנים האחרונות בצורה בלתי מובנת, משום שאין מאחוריו שום היגיון תחבורתי של ממש! ודאי וודאי שאין הבנה של התפקוד המסילתי, מיקומו בתעבורת הנוסעים וחיוניותו לשמירה על מרקמים אורבניים קיימים.

לא שמענו מעורכי התמ"א דבר וחצי על מחר ורק עות עירוניות כאמצעי מניעה מפני התפשטותם של היישובים העירוניים הקיימים אל עבר שטחים פנויים המשמשים כיום, ביודעין

ושלא ביודעין, כשטח ציבורי פתוח וכריאות (לעתים אפילו ירוקות) במרחב הבין-עירוני. הם יטענו שתוכניתם קצרת-טווח בעוד מחזור קרקעות הוא הליך ממושך ארוך-טווח מטבעו.

הוכחתי לעיל כי תמ"א 31, גם אם לא נרצה בכך, תיהפך בדעיבה לתוכנית ארוכת-טווח מכורח הנסיכות! ואם כך, הרי בפנינו עוד החמצה לעשיית "כדק בית" קטן בשימוש הבזבזני שאנו עושים בקרקע: שלא לדבר כבר על שמרבית הקרקעות עליהן מדובר, היו קרקעות חקלאיות (ראה שכונות חדשות בלוד, פתח-תקווה, כפר-סבא, חדרה - בית אליעזר) או שמורות טבע כמו שמורת חולות (ראשון לציון, אשקלון-ברנע, אשדוד, רמת פולג בנתניה, "קיסריה מזרח").

תחת לעסוק בשיקום ובמחזור הישן שהתבלה, ששינה ייעוד, שהוקף בינתיים בשכונות מגורים, שצפיפותו נמוכה עד כדי בזבוז הזועק לשמים, עושים מתכננים ברשויות ממלכתיות ויזמים חמסנים, יד אחת כדי לחסל את הרזרבות האחרונות של קרקע פנויה בארץ ישראל בטרם תהפוך זו לג'ונגל של בטון ואספלט.

ואחרון אחרון, ולא כל-כך חביב, הוא "המשולש". לא למשולש הרומנטי מכוונים דברי, אלא למשולש שקודקודיו הם נתניה, אשדוד וירושלים, ואשר צוין ע"י צוות עורכי התמ"א 31 כ מ ו ק ד ה פ י ת ו ח ש ל ה מ ד י נ ה. ובתוך המשולש, אם לא די בכך - "ליבת" המדינה על הציר ירושלים-תל-אביב, ולא להפך! וכבר כיום יש המכנים, ולא בכדי, את ירושלים כאוסף של שכונות הלוויין המזרחיות של תל-אביב, או של גוש דן כולו. ירושלמים הנוסעים לתל-אביב לעשות קניות, מגחכים חצי ברצינות, חצי בצחוק, "יורדים לבירה". ובכן למה תגרום התמ"א 31? ליתר חיזוק מגמה של פירבור ירושלים ביחס לגוש דן! שכן איני תמים דיי כדי להאמין שבמרחב תחום המשולש הנ"ל תזכה ירושלים ליותר מאשר "פירוים" של פיתוח.

לא אחת שמעתי את הטיעון "ירושלים כבר מלאה". היכן תרצה עוד לשכן מאה, מאתיים או שלוש מאות אלף תושבים? מה עושים במקרה זה? בורחים מהתמודדות, ובמקום לחפש פוטנציאל לפיתוח אורבני נוסף בתוך השטח העירוני של בירת ישראל (והוא קיים, אם רק לא חושבים בשכלונות של שגרה, גם טרם העלאת הצפיפויות בשכונות הוותיקות שאין בן רגישות נופית, כגון: בקעה, קטמון, הקטמונים, קרית היובל בחלקה הדרומי וכו') - תחת זאת נמצא הפתרון הקל של פיזור והשלשת אוכלוסיית בית-שמש. למי זה נחוץ לבד מעו"ד פדידה (ראש העיר)?

כדאי להזכיר כי בראשון לציון, ליתר דיוק בחולותיה, ניבנים בשלוש השנים האחרונות 22,000 יחידות דיור שהן תוספת אוכלוסייה של 70-80,000 נפש. יותר ממניין תושביה של רחובות, יותר ממספר תושביה של הרצליה, או עפולה, וכמעט פי שתיים ממניין תושביה של קרית-גת כולה! וזאת בעיר שכבר כיום אורך זמנו של תושב רגיל, העובד כיומם באיזה שהוא מקום בגוש דן, 45 דקות תמימות רק על מנת לצאת מעירו, והיכן זמן שהייה ככביש (כבר אין מדברים במונחי "נסיעה") בכניסות לתל-אביב, במחנה האיילון, בכניסות לרמת גן או להרצליה?

בשנת 1977 ממשלת ישראל החליטה על אישור תוכנית "העיר בחולות". זה היה הפקק האחרון בסכר האורבני, ומאז נשלף גוש דן מכל הכיוונים בשכונות, ביישובים ובערים החדשות. אחרי אשר הוצא הפקק האחרון - מותר לבנות אלפי יחידות דיור על גבעות ראש העין ובשוהם. ומה אשר למגלומניה האורבנית הנקראת "מודיעין" המתוכננת ל-250,000 נפש שהם כ-55-66,000 בתי-אב עם עוד 30-35,000 כלי רכב הצובאים על הכניסות המזרחיות של אגד הערים גוש דן בכל בוקר וממהרים לצאת כבר כ-14.30 פן ייכנסו לפקק האיין-סופי של סיום העבודה? זאת מאחר שבמודיעין הס אפילו מלהזכיר את "השרץ" הנקרא "רכבת הפרברים" אף-על-פי שבכל מדינה מתקנת לא היו

חושבים אחרת! הכול באותו המשולש "הקדוש" של התמ"א 31, לא סטייתי ממנו ימינה או שמאלה כהוא זה. אתכם הסליחה, קוראים יקרים, שחזות פני הדברים קשה בפי הפעם הזו. אין זאת אלא מתוך הרגש האנוכי ביותר: הננו עוסקים בגורלה של ארץ בה חפץ אני לגדל לא רק את ארבעת ילדי, אלא גם את נכדי וניני. שמא הפתרון הוא בשיטת שרה אמנו אשר "בעת בלוחה היתה לה עדנה?" כוונתי לחזור לתל-אביב הישנה, הזנוחה והמרופטת, ולהתיישב בה ולא לסבול מהמחנק התחבורתי, ומהכיעור האורבני, ומחוסר המעוף של המתכננים, כמנהג שעושה לו החילוץ בעת התכנסו לתוך ביתו - השבלול. כך לפחות הוא מוכן!

אם חושש מישהו מחזות פני הדברים כפי שתוארה על-ידי הנני מבקש לא לחשות, כי עכשיו הזמן. לא תינתנה הזדמנויות נוספות! יש לבקש מצוות עורכי התוכנית ר ב י ז י ה ח ש י ב ת י ת והגינות אינטלקטואלית, כי מה לעשות, זאת ארצנו היחידה, ואין לנו פְּלַתָּה!

# שימושי קרקע בנגב הצפוני - הפקר

## אלישע אפרת

לאחרונה אין הנגב הצפוני יורד מעל כותרות כלי התקשורת, וזאת משום שממצאים חדשים-לבקרים מתגלים בו בכל הנוגע לאיכות הסביבה, לזיהום, לשפכים, לפסולת מוצקה, לרדיואקטיביות ועוד. דומה, שאין חבל ארץ כנגב הצפוני המשמש אכסנייה למפגעי תברואה ארציים כה רבים ומסוגים שונים. הנגב הצפוני נתפס אצל יזמים, מפתחים ומקבלי החלטות כאזור הנמצא בשולי המדינה, המשתרע מדרום לגבול ההתיישבות הרצופה, ואשר בו מרות המדינה אינה קיימת באורח מוחשי, ועל כן ניתן להעביר אליו כל שימוש קרקע חריג, כל מטרד אקולוגי וכל פסולת בלתי רצויה אשר לא ניתן למצוא לה מקום סביר בתחומיה של מדינת ישראל המיושבת, המאוכלסת בצפיפות והמפונקת מבחינה סביבתית. הנגב הצפוני אף נתפס בתודעה המרחבית של הציבור כמקום מרוחק יחסית ממרכז הארץ, מדברי, בלתי מיושב וחסר סיכוי לפיתוח נרחב, ועל כן אין האוכלוסייה שמצפון לבקעת באר שבע, המונה כ-87% מאוכלוסיית המדינה, מוצאת עניין רב כמה שמתרחש בו. בהקשר זה אף כדאי להיזכר באותה מפה מנדטורית אשר הופיעה לרוב בספרי לימוד ובאטלסים אשר בה צוינו שטחיה - של ארץ ישראל שהשתרעו מגבול הצפון עד לבאר שבע בלבד, ושלאחר קום המדינה הואילו להוסיף לה באחת מפנינותיה מעין משולש קטן עם יתרת הנגב המרכזי והדרומי, אשר בעצם שווה בשטחו למחצית שטחה של כל מדינת ישראל.

המציאות בישראל מראה, שכל נושאי מרחבי-תעשיית או טכנולוגי, שהינו פרובלמטי מעצם טיבו, או שימוש קרקע אשר מסיכות אקולוגיות וסביבתיות אינו נוח לרשויות לגבי מיקומו בתחומיה של ישראל המאוכלסת, מועבר אל הנגב הצפוני כפתרון נקודתי לבעייה ספציפית. למשל, חברת החשמל בודקת עתה את כשירותו של אתר שבטה לשם הקמת תחנת כוח גרעינית, שבוודאי שום אדם לא ירצה בה ליד ביתו; האתר ברמת חובב משמש כיום הריכוז הגדול ביותר של תעשייה מזיקה מבחינה סביבתית בישראל, הוא משתרע על מאות דונמים ואף זכה למעמד של רשות מוניציפלית עצמאית. בתחומי אתר זה אמורה לקום משרפה גדולה לסילוק פסולת אורגנית ופסולת אחרת בעלת יכולת שרפה של כ-20 אלף טונות אשפה בשנה, לבד מהפסולת הרגילה שתגיע אליה באורח סדיר, וכן טפול בשרפה הדרגתית של פסולת אורגנית מסוכנת בהיקף של 30 אלף טונות, שהצטברה שם במשך השנים. אתר זה גרם לזיהום קשה של הקרקע ומי-התהום; עם החלטת הממשלה על סגירת הדרגתית של כ-350 מזבלות לא מבוקרות ברחבי הארץ והפניית כל האשפה לשני אתרים מרכזיים ולשלושה משניים נקבע, שאחד מן האתרים המרכזיים יהיה אתר דודאים מצפון לבאר שבע אשר אמור לקלוט את האשפה ממרכז הארץ; אתר הכרייה הישן של הפוספאטים באורון אמור לשמש גם הוא כמטמנה ארצית לאשפה; מישור רותם הפך להיות אזור בעל כרייה נרחבת הפוגעת בנוף וכחי, אשר בו מזדהמים מי התהום ואילו פני השטח מעלים אבק מתמיד; כמות גדולה של שפכים שנאגרו בכרכות החמצון של הקריה למחקר גרעיני (קמ"ג) ליד דימונה הוזרמו במורד אחד הערוצים המתנקז למכתש הקטן, ולא מזמן אף נמצא, כי בשפכים אלה היו

חומרים רדיואקטיביים אשר לגבי כמותם ומידת סכנתם קיימת עדיין מחלוקת בקרב מומחים; הוחלט להפוך את אתר קמ"ג לאזור שיהיה נתון לניטור ולדיגום שוטף משום שבתחומיו מתבצעים אחסון וקבורה של פסולת רדיואקטיבית; אתר דימונה מאחסן שרידי מוטות אורניום משומש ברמת רדיואקטיביות אינטנסיבית גבוהה וכן פסולת בדרגת רדיואקטיביות נמוכה המובאת אליו מאתר נחל שורק ומכ-300 אתרים רפואיים ותעשייתיים ברחבי המדינה; אל ברכות האידוי בנחל תבן שבבקעת צין מוזרמים מים ששימשו קודם לכן לשטיפת הפוספאטים ואשר הזדהמו בחנקות, בכלור, במגנזיום ובשאר מלחים. מים אלה אמורים היו להתאדות מבלי להותיר סימנים על פני הקרקע, אך הם חלחלו אל מיהתהום והגיעו גם אל המעינות; במפעלי צין ואורון קיים נזק הדומה לזה שבמישור רותם; במכתש רמון קיימת כרייה וחציבה בהיקף נרחב באזור המוכרו כשמורת טבע; ואילו במכתש הגדול יש מפעלי חרסית וחול זך הגורמים לנזק הדומה לזה שבמכתש רמון; באר שבע כעיר המרכזית והגדולה באזור, שהתפתחה במרוצת השנים בקצב מהיר יותר מאשר תשתיתה הפיסית והאורבנית, מוסיפה לזיהום הסביבתי של הנגב הצפוני ואינה מצליחה לשמור על רמת איכות החיים ששררה בה בעבר, היא אינה מצליחה לטפל בכיוב שנוצר בה כגלל הגידול המהיר של אוכלוסייתה המונה כיום כ-130 אלף נפש, כך שביוב זה עושה את דרכו לאורך נחל באר שבע, נחל כשור ונחל פטיש, היוצרים מערכת פתוחה וארוכה של מיישופכין המגיעים עד לפאתי העיירה אפקים (ציור 1).

על כל אלה גם ניתן להוסיף החלטות אשר נתקבלו לאחרונה, שמשמעותן לגבי הנגב הצפוני גדולה. אתרי תע"ש, שבהם מייצרים נשק ותחמושת, עתידים להיות מועברים לרמת בקע, וכל פיצוץ נוסף ברמת השרון וגליליים מזרזים את ביצוע ההחלטה; זה כבר נעשו סקרים למציאת אתר מתאים בנגב לפיצוץ תחמושת משומשת. בצפון הנגב הוחלט על ניצול פיר נטוש של חברת הפוספאטים שישמש לבית-קברות ארצי להטמנת תחמושת. האתר מיועד לקלוט את עודפי התחמושת של מערכת הביטחון, שאי אפשר לפוצצה או לסלקה בדרך אחרת. באתר זה ניתן להטמין 20 אלף טון תחמושת בקצב של אלף טון לשבוע, והוא מיועד לספק את צורכי המדינה ל-50 שנה; שדה התעופה החלופי לנתב"ג, אשר אמור היה פעם להיבנות בחולות ראשון לציון, ולאחר מכן - מדרום לאשקלון, הוקם בסופו של דבר בבקעת באר שבע, ליד נבטים, ואף הפך את יעדו לנמל תעופה צבאי; הברווים של הנגב כונסו ורוכזו באזור הסייג הנודע, בתהליך של קיבוע נסיוני ומתמשך, וזאת על פני שטח גדול בן כאלף דונמים, בין באר שבע לערד, ובכך נוצר נוף יישובי מדכא של ספק עיירות פזורות וספק מצבורים של צריפי פח ומאהלים עלובים שבוודאי אינם מוסיפים נופך לאזור, מה גם שרבים מן הברווים טרם יושבו במרכזים אלה ומוסיפים להתמקם על פני המרחב כולו ללא סדר; בית-סוהר מרכזי אשר שום רשות מקומית במרכז הארץ לא רצתה בו בתחומיה, הוקם בסופו של דבר בין באר שבע לרמת חובב כאתר שמור בגדרות תיל וכמגדלי שמירה הכולט מעל סביבתו; חומצה גופריתית שהשליכו מפעלי תרכובת הברום במשך השנים באתר ליד באר שבע גרמה לכך, שהרעלים חלחלו לקרקע לעומק של ארבעה מטר, ומשאיות נאלצות לפנות קרקע מורעלת מבאר שבע לרמת חובב; בדרומה של באר שבע קיים מסוף לקליטת פסולת רעילה לפני העברתה דרומה, ואילו כבישים מסוימים בנגב הצפוני נושאים שילוט המגביל הובלת חומרים מסוכנים דרכם; מאגרי דלק הוקמו במרחב הבין-עירוני שבנגב הצפוני לשימושים אזרחיים וצבאיים כאחד תוך כדי תפיסת שטחים גדולים למדי; כנגב הצפוני נמצאים אתרי כרייה רבים של חומר אלוביאלי הנלקח מתוך הוואדיות והמשמש קבלנים פרטיים לצורכי בנייה. כרייה זו פוגעת בצורה קשה בתשתית הנחלים

הגדולים שבאזור; אם נוסיף על אלה גם את שטחי האימונים של צה"ל באזור, את מחנות הצבא שבסביבות באר שבע ובנגב הצפוני אשר הועברו בזמנו ממרכז הארץ דרומה, את השטחים שצה"ל הפקיע לצרכיו לאחר הנסיגה מסיני, ואת המרחב האווירי העמוס של שדות התעופה שלו בנבטים ובחצרים נמצא, שהנגב הצפוני מהווה כיום מעין חצר אחורית של מדינת ישראל אשר אליה הועברו כל אותם אתרים ושימושי הקרקע, שלא נמצא להם מקום מכובד ורצוי בתחומיה האחרים.

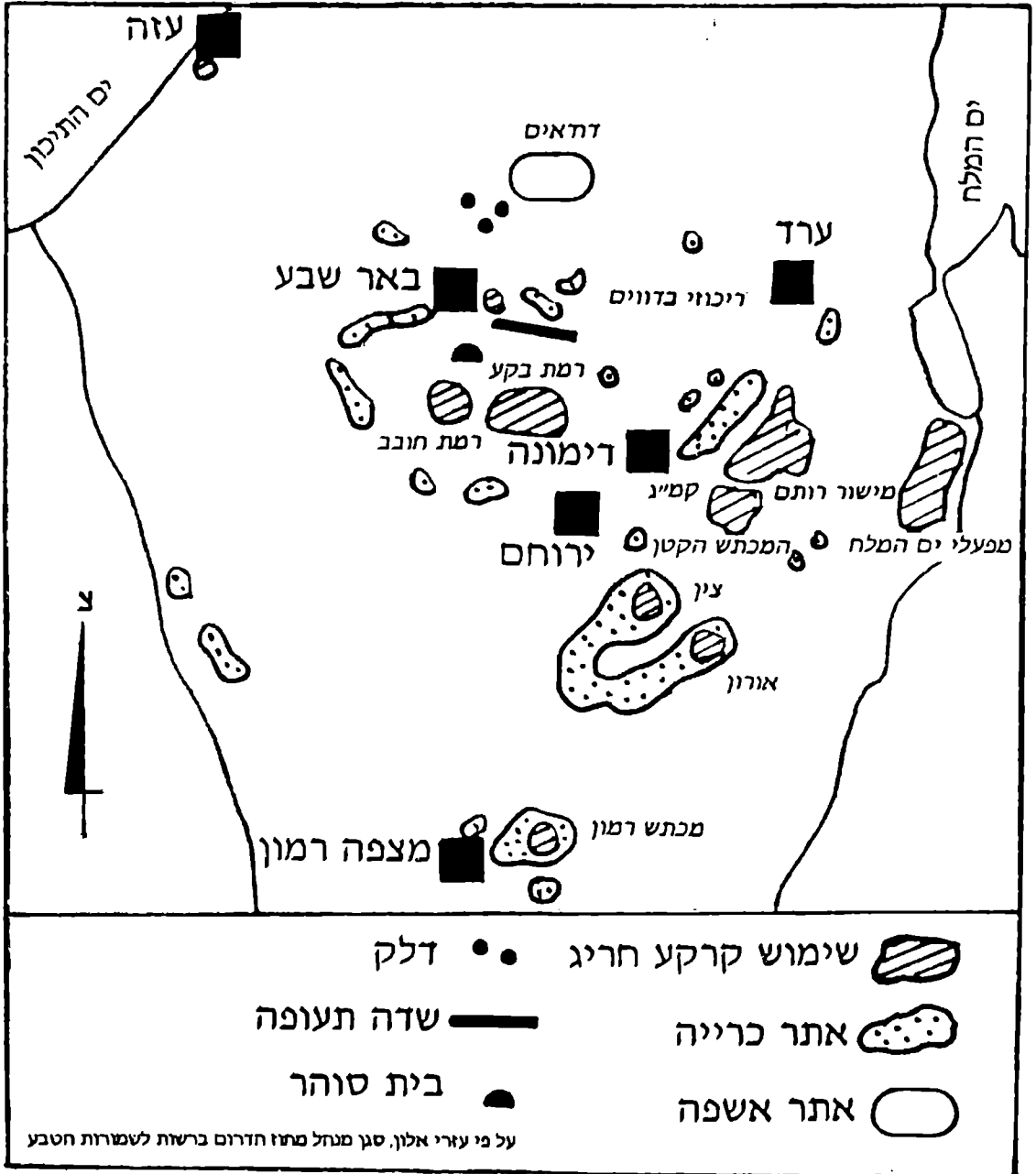
מן האמור לעיל אכן מתקבל הרושם, שחבל ארץ זה אינו נתון לתכנון קפדני ורציונאלי. עקב היותו אזור צחיח-למחצה הנמצא בגבול הארדיות בין המזרע לשימון, הוא קיבל דימוי של אזור שומם ומשעמם אשר אין צורך להתחשב במערכת האקולוגית הקיימת בו. צחיחות מרובה, העדר גשמים, טמפרטורות קיצוניות, קרינה סולרית חזקה, לילות קרים, העדר מקורות מים מקומיים, חולות נודדים, קרקע לס פריכה וכלייה של סלעים מדבריים נראים לאדם כאלמנטים דוחים וללא ערך שימושי, ומאחר שהם נמצאים דרומית לאזור הנושב, ניתן לעשות בהם כמעט הכול. ישראל התפתחה כחברת שפע מודרנית, שהגיעה לרמה גבוהה של צריכה, במיוחד בעריה, אשר בהן מהווים התושבים ריכוז של מחוללי אשפה ופסולת. נטייתם היא להשתמש במוצרים באופן חד-פעמי ולהיפטר מן העודף והבלתי נצרך. ידוע הוא, שצריכה מוגברת מביאה לייצור מוגבר ולתהליך מתמשך של צורכים, מייצרים ומשליכים, המגביר את הידרדרות הסביבה הטבעית.

אכן אוכלוסייה של מדינה הגדלה במהירות זקוקה ליותר שטחים לניצול. אך עם זאת, יש לכל עם בארצו מידה מסוימת של איניבידואליות המתבטאת, בין היתר, בצירוף של תווים פסיים, אקלים, מקורות גלם, היסטוריה, מסורת, תרבות ועדי פיתוח אשר מאפיינים את יחסו אל הסביבה. יש גם להכיר בעובדה, שהאדם עלול להיות האויב הגדול של האזורים הארדיים משום שביכולתו לחולל באופן ישיר ועקיף שינויים בסביבתו ובמערכות הטבעיות. לאלה יש סדר ויציבות, ואילו פעילות כלכלית וטכנולוגית בלתי מאוזנת מבחינה גיאוגרפית עלולה לחסל מערכת זו, אם אין מבינים את עקרונותיה. ארגון רציונאלי של מרחב משפיע על אורח חיינו, ועל כן נושאים של צרכים כלכליים, חברתיים, נוחות, יעילות, אסתטיות, ונוף חשובים לנו בכל מקום וגם באזורים פריפריים כנגב הצפוני. אוצרות טבע הם בבחינת הון סביבתי, וכמו בכל משאב, תכנון וניהול כושל מובילים לחורבן. לפיכך, תכנון ארצי, אזורי ואף מקומי חייבים ליצור סדר חדש באזור רגיש זה משום שתחכום טכנולוגי ומדעי לברם אינם מספיקים לפתרון בעיות של גידול וצמיחה.

טעות היא לחשוב, שהנגב הוא כה גדול וריק ויכול להיות מיועד לכל מה שאנו רוצים להרחיק ממרכז הארץ. כשמביאים בחשבון את שטחי האש של צה"ל, את שטחי הכרייה והחציבה הנרחבים, את קמ"ג המגודרת, ואת אזורי התעשייה ברמת חובב ובמישור רותם, נראה הנגב קטן בהרבה יותר מכפי שסוברים. דומה, שהנגב הצפוני הוא השטח הפתוח האחרון שעוד נותר בארץ.

אמנם יש לישראל בעיות קשות מאוד בתחום האבטלה, ולכן, לפעמים, פיתוח נמרץ נובע מן הצורך ליצור מקומות תעסוקה לרוב גם על חשבון הסדר הסביבתי. דומה, שלגבי הנגב הצפוני קיים חוסר הבנה בנדון, הנעוץ אולי בשורשים התרבותיים וההיסטוריים של הממונים על התכנון והפיתוח אשר אינם מעריכים כראוי את מחיר אי-הסדר המרחבי השורר במרחב זה. אם יש למדינה עדיין עניין בפיזור אוכלוסייה לדרום הארץ וביישובו של הנגב הצפוני, עליה לדאוג לתכנון קפדני של שימושי הקרקע באזור וללימוד האפשרויות, שעמהן ניתן לספק אופציות טובות יותר לאוכלוסייה האמורה בעתיד להתגורר באזור זה.

ציור 1: שימושי קרקע חריגים בנגב הצפוני





# המיפוי הקדסטרי של ארץ-ישראל בשנים 1858-1928\*

דב גביש ורות קרק

מבוא

מחקרם המקיף של בייגנט וקיין על המיפוי הקדסטרי בשירות המדינה מעלה, כי מאז תקופת הרנסאנס ועד שלהי המאה הי"ט היתה מפת הקדסטור במקומות רבים אמצעי שלטוני לפיקוח על הקרקע ולשליטה עליה.<sup>1</sup> הם הבחינו בכמה שימושים שעשו רשויות המדינה במפות אלו, כגון אומדן משאבי הקרקע של המדינה וניהולם, הכשרת קרקע, חלוקה מחדש של קרקעות וגידורן, החיישבות קולוניאלית ומיסוי קרקעות. מפות גם סימלו את בקרת המדינה על הקרקע ושמשו כלים לשלטון נאור. לדברי בייגנט וקיין משמש מיפוי קדסטרי אמצעי פיקוח, המשקף את עוצמתם של בעלי הסמכות, הן מבחינה כלכלית הן מבחינה חברתית או פוליטית.

המחצית הראשונה של המאה הי"ט היתה עידן של סקרים קדסטריים ברחבי אירופה כולה.<sup>2</sup> סקרים אלה כללו את ה-Townland Survey (סקר ערי-השרדה) באירלנד וסקרים קדסטריים בצרפת, באוסטריה ובכאואריה. בארצות-הברית נערך אז סקר הקרקעות הראשון, ובאנגליה ובוויילס נערך סקר מקיף ומפורט במסגרת ה-Tithe Commutation Act משנת 1836.

באותה עת הלכו וגברו תהליכי ההתמערבות והמודרניזאציה באימפריה העות'מאנית. מאז אמצע המאה הי"ט באו תהליכים אלה לידי ביטוי, בין היתר, בחקיקת חוקים אגראריים. העות'מאנים בקשו להסדיר את חוקי הקרקע ולהופכם למוסדרים ושיטתיים יותר, במגמה להגביר את הבקרה המשפטית בעניינים הקשורים במקרקעין, ובכך להקל על גביית מסי הקרקע. לשם כך חוקקו סדרה של חוקים, ששיקפו בבירור השפעה אירופית. עם זאת לא ערכו סקר קדסטרי שיטתי, אף-על-פי שאחת ממטרותיהם העיקריות של השלטונות היתה להגביר את ניצול משאבי הקרקע שבשליטתם. עם החוקים האמורים נמנו חוק הקרקעות של שנת 1858, תוספות ותיקונים משנת 1876 לחוקה האזרחית העות'מאנית והחוקים של השנים 1912-1913.

במאמר זה ייעשה ניסיון לנתח את השינויים שהתחוללו בסקרי קרקעות ובמיפויין בארץ-ישראל בשנים 1858-1928, תהליך שהגיע לשיאו ביצירת מרשם מקרקעין מודרני, המבוסס על מפות סטאטוטוריות. התפתחות זו נמשכה תחת שני ממשלים שונים מבחינה פוליטית: האימפריה העות'מאנית רבת הקבוצות האתניות, ששלטה במרחב במאה הי"ט ובראשית המאה הכ', וארץ-ישראל היתה בה רק שולית, אף שחשיבותה הלכה וגברה; והמנדאט הבריטי, שמשל בארץ מאז סוף מלחמת-העולם הראשונה ועד הקמתה של מדינת ישראל בשנת 1948. הבריטים, שלא כעות'מאנים,

\* מאמר זה ראה אור לראשונה באנגלית: D. Gavish & R. Kark, "The Cadastral Mapping of Palestine, 1858-1928", *The Geographical Journal*, Vol. 159 (March 1933), No. 1, pp. 70-80 מודים לעורכי כתב-העת, שבאדיבותם מתפרסם המאמר; לשמעון בן-שמש ולאכלסנדר פוננסקי, שאיפשרו את תרגומו; ולראובן אשל, שתרגם אותו לעברית.

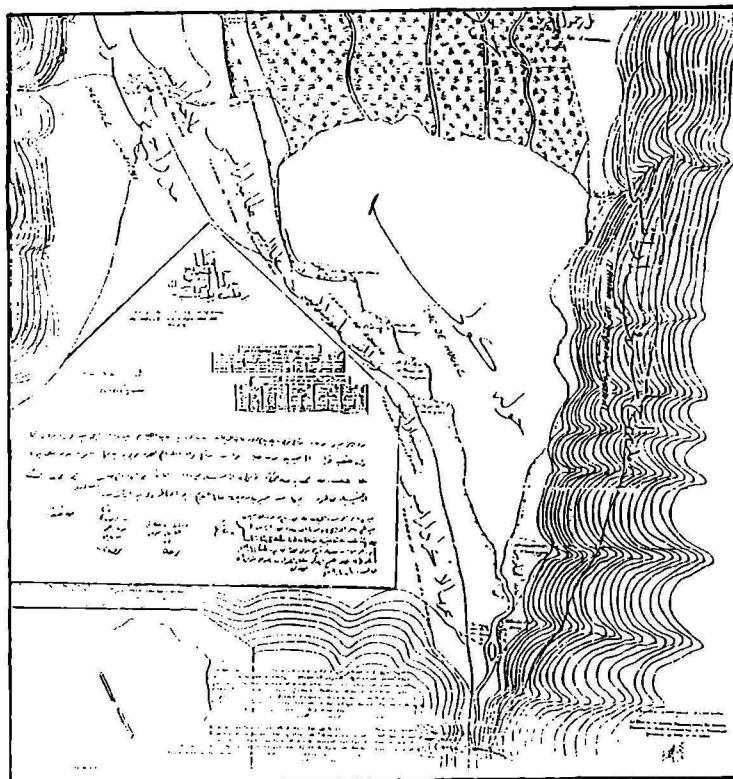
עשו ניסיון לקיים שלטון נאור וליבראלי, ולשם כך יצרו בסיס משפטי וכלכלי לפיתוח התנאים המקומיים. בהתחשב במטרות אלו בקשו הרשויות המנדטוריות להשתית את מיסוי הקרקעות ואת הסדר המקרקעין על חקיקה שתבטיח לבעלי הרכוש את זכותם בקניין הקרקעי. הבא לסקור את מיפוי הקרקעות ואת התוכניות הקדסטוריות עלול להתכלל מריבוי האנשים והגופים שעסקו בעריכתם. למפות לא היה שום מכנה משותף, ולא היתה בהן אחידות מבחינת השיטה הכרטוגראפית, המעמד המשפטי, האיכות והצורה. לכן רק חקירה מעמיקה של תולדותיה הקדסטוריות של ארץ-ישראל עשויה להביא להפגת המבוכה שמפות אלו מעוררות. תולדותיהם של הסקר והמיפוי הקדסטרי של ארץ-ישראל הן קצרות יחסית. רק בשנת 1858 החל עידן של ניהול מקרקעין במסגרת של חוק קרקעות מודרני. בשנים 1912-1913 חוקקו העות'מאנים חוק מתוקן, שקרא לסקר קדסטרי, אך מלחמת-העולם הראשונה, שפרצה בשנה שלאחר-מכן, מנעה את יישום הסקר בארץ-ישראל. בשנת 1921 הנהיגו הבריטים סקר קדסטרי רשמי בקנה-מידה ארצי, אלא שלא הצליחו לקדמו עד שנת 1928, שבה הונהגה רפורמה בשיטת הסדר המקרקעין. מן הצד האחר, על-אף העדר סקר קדסטרי רשמי בארץ-ישראל במחצית השנייה של המאה הי"ט ובחלק הראשון של המאה הכ', אפשר להבחין במאמץ מתמיד מצד יזמים מקומיים לערוך סקרי קרקע ולקיים ספרי אחוזה פרטיים בלתי-רשמיים. מאמצים מתמידים אלה נבעו מן הצורך ליצור שיטה חלופית לנוכח העדר שיטה מהימנה של מינהל מקרקעין שיהיה מבוסס על סקר קרקעות ומרשם מקרקעין רשמי.

בין שנת 1858 לשנת 1928 מילאו שלושה גופים עיקריים תפקיד-מפתח בפיתוח תיעוד קדסטרי בארץ-ישראל: השלטון העות'מאני (1858-1914), המתיישבים הנוצרים והיהודים (1869-1928) והשלטונות הבריטיים בשלבים הראשונים של שלטון המנדאט (1920-1928). בשנת 1858 חולל השלטון העות'מאני תמורה גדולה במינהל המקרקעין באחדו חוקי קרקע שונים בחוקת קרקעות כוללת, שיושמה בארץ-ישראל כמו במרבית חלקי האימפריה. זמן קצר אחרי פרסום חוקת הקרקעות נפתחו בארץ-ישראל שלושה משרדים למרשם מקרקעין, והשלטון העות'מאני הנהיג שיטה רשמית של ספרי אחוזות ומרשם מקרקעין. על-פי חוקת הקרקעות הוטלה חובה על הבעלים לרשום קרקעות ראויות לעיבוד, אך קרקעות רבות נותרו ללא רישום, הואיל וספרי האחוזה היו מבוססים על רישום שטרי-קניין, ולא על סקר מוקדם כלשהו של קרקע. לא היתה שום הוכחה לזכותם של המתיישבים על הקרקע. זאת ועוד, מסמכי הרישום כללו רק תיאור מילולי מעורפל של גבולות הקרקעות הנדונות, ללא תימוכין במפות או כתוכניות, ולכן לא שיקפו את המיקום הגיאוגרפי המדויק של הרכוש הקרקעי.

ידיעותיהם של כותבי שורות אלו על הפעילות הכרטוגראפית של השלטונות העות'מאניים בארץ-ישראל מצומצמות למדי, למרות חיפוש נרחב בגנוך המדינה, במרכז למיפוי ישראל ובמשרדים למרשם מקרקעין. במבט ראשון נדמה, כי השלטונות העות'מאניים לא טרחו למפות את ארץ-ישראל, בהשאינם את הדבר לצוותי מודדים וחוקרים צרפתים, בריטים וגרמנים. ואולם, חיפושים עקשניים וממושכים בספריות ובארכיונים חשפו, למעשה, מפות ששורטטו על-ידי פקידים עות'מאניים. אמנם קשה לפעמים להבין את הנסיבות שבהן נוצרו יצירות כרטוגראפיות אלו, אך נמצאו מעט מפות מקרקעין בקנה-מידה גדול, ומרשימות המתעדות מפות, שאולי היו חלק ממערכת כלשהי של מרשם מקרקעין, אנו לומדים על קיומן של מפות נוספות.<sup>3</sup>

הנושאים המובאים במפות התורכיות נמנים עם שלושה סוגים עיקריים:

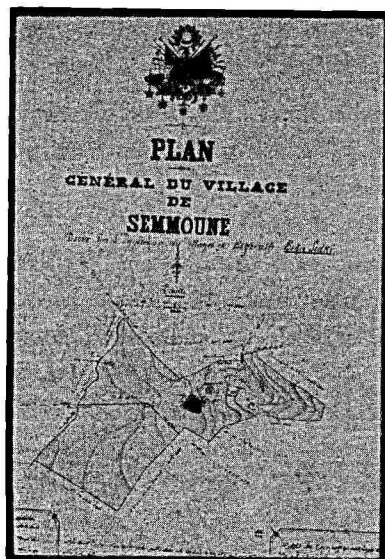
אדמות ג'יפטליק (קרקעות עות'מאניות שבידי הסולטאן); גושים גדולים של אדמות מדינה שנועדו למכירה ולקנייה; ופרוייקטים של הכשרת קרקע ותוכניות לפיתוח הנדסי, כגון ניקוז ביצות או בניית רכבות ובניינים. הסוג האחרון חורג ממסגרת הרשימה שלפנינו. המכנה המשותף למפות אלו הוא ציון האינדיבידואלי. אין שום קשר ביניהן, אין להן זיקה למערכת ייחוס סטאנדארטית כלשהי הדומה לרשת טריאנגולאציה, ואף אחת מהן אינה חלק ממערכת קדסטרית כלשהי. אף-על-פי-כן אפשר לראות במפות של אדמות הג'יפטליק טיפוס של רישום מצאי קדסטרי. למשל: 48 חלקות-אדמה שבידי הפרטיות של הסולטאן נרשמו ומופו בראשית המאה הכ', אולי כחלק מתכנית לפיתוח חקלאי. לימים, אחרי מהפכת התורכים הצעירים בשנת 1908, הפכו קרקעות אלו לאדמות מדינה. בשנת 1910 הועברו מפות הקניין הללו מארץ-ישראל לביירות על-ידי הממונה על אדמות המדינה. אחרי מלחמת-העולם הראשונה עלה בידי הבריטים למצוא כמה מן המפות האלו בביירות ובדמשק.<sup>4</sup> אך, למרבה הצער, אף אחת מהן אינה בידי המחקרים, אף שיש מהן כמה העתקים מאושרים, שפורסמו לימים על-ידי הרשויות הצרפתיות והבריטיות. למשל: מפת זכיון אגם החולה היא העתק אותנטי של אחת המפות הנזכרות ברשימת הסולטאן. הזכיון על אדמות אגם החולה ניתן בשנת 1911 על-ידי השלטון העות'מאני לבעלי-אחוזות ערביים מביירות, על-מנת שהללו ינקזו את ביצותיה ויפתחו את אדמות העמק.



איור 1

אחרי מלחמת-העולם הראשונה היה עמק החולה נושא למשא-ומתן טריטוריאלי בין השלטון המנדאטורי הבריטי על ארץ-ישראל ובין השלטון המנדאטורי הצרפתי על לבנון. על-פי ההסכם שהושג בשנת 1923 בעניין קביעת הגבול נכלל העמק בתחומה של ארץ-ישראל, אלא שהזכיון נשאר בידי בעלי-האחוזות הערביים בכיירות, שזכויותיהם הובטחו על-ידי הנציב העליון הבריטי. המפה המקורית, ששורטטה באפריל 1889, הועתקה על-ידי השירות הטופוגרפי הצרפתי של סוריה ולבנון בשנת 1922 - שנה אחת לפני קביעת הגבולות - על-פי בקשתה של ממשלת ארץ-ישראל.<sup>5</sup> דוגמה של הסוג השני היא קבוצת מפות של חלקת-אדמה פרטיות, שהיו חלק מגוש גדול יותר של קרקעות גוש מעלול שליד הדרך בין מפרץ חיפה לנצרת. מפות אלו מן-הסתם שורטטו בקשר למשא-ומתן על אדמות בלתי-מיושבות שבקשו היהודים לרכוש מבעלי קרקעות ערביים. המשא-ומתן החל בשנת 1891 ונסתיים בהצלחה באוקטובר 1920. המפות, שהוכנו בידי מהנדס מחוזי, שורטטו כמפות מיתאר, שהיו מבוססות על נקודות-ציון שאינן ידועות. ב-19 בינואר 1921 שורטטו כל המפות הבודדות מחדש ושולבו כמפת-מפתח בידי אליהו קאופמן, במגמה להקל על העברת הקרקע ורישומה במשרד למרשם מקרקעין. בסוף שנות השלושים שוב הועתקו המפות באורח רשמי, הפעם על-ידי השלטונות הבריטיים.

דוגמה נוספת של סוג זה היא המפה של חי'רבת סמונה. המפה שורטטה בשנת 1902 בצבעים, בקנה-מידה של 1#:10,000. במפה נראים גבולות האתר ונמסרים נתונים על כל הסוכב אותו, כגון בעלי הקרקעות, המבנים, החורבות, מקורות-המים, הדרכים, השבילים, הצמחייה ואופן העיבוד. השטח צוין בדונאמים תורכיים (דונאם תורכי אחד = 919.3 מ"ר). הכותרת היא בצרפתית, ואילו שאר הטקסט מופיע בשתי שפות: צרפתית ותורכית. בשנת 1937 הוכן העתק של מפה זו בידי מודד בריטי ואושר על-ידי המשרד למרשם מקרקעין.<sup>6</sup> זה לא כבר עלה בידי כותבי שורות אלו לאתר את המפה המקורית.



איור 2

את הסוג השלישי של מפות מקרקעין מן התקופה הנדונה משקף מיפוי של כפרים ששולב בתוכניות לפיתוח הנדסי. כך, למשל, הוכנה בשנת 1908 מפה של הכפר הערבי סג'רה ושל היישוב היהודי הקרוב אילניה כחלק מן התוכנית להתקין מוביל מים ממקורות רחוק לכפר הערבי וליישוב היהודי כאחת. במפה צוינו הגבהים של החתך הטופוגרפי ביחס לנקודה הנמוכה ביותר באזור.

### מתיישבים מחוץ-לארץ וחוק הקרקעות העות'מאני

השלטונות העות'מאניים הטילו הגבלות מינהליות וכלכליות רבות על רכישת קרקעות, רישומן והעברתן על-ידי נתונים זרים. עד שנת 1867 לא הותר לזרים להחזיק באופן חוקי נכס-דלא-ניידי באימפריה העות'מאנית. מאז שנה זו העניקו הרשויות העות'מאניות, בלחצן של מעצמות זרות, לנתונים זרים, נתיני מדינות שחתמו על הסכם בעניין זה עם "השער העליון", את הזכות לרכוש קרקע ולרשום אותה על שםם, פרט לקרקעות בחיג'אז. זכויות אלו היו מותנות בחתימת הסכמים נפרדים בין העות'מאנים ובין המעצמה הנוגעת בדבר, ובלבד שהחוק העות'מאני בענייני נכס-דלא-ניידי יחול עליהם.<sup>7</sup> אורחים שלא נהנו מגיבוי של הסכם מעין זה - כגון יהודים שהתגררו בארץ-ישראל פחות מחמש שנים, או בתקופות מסוימות הטמפלרים הגרמנים והאמריקאים - לא היו זכאים להיות בעלי קרקע ולרשום אותה. לפיכך נאלצו מתיישבים אלה להיזקק לתחבולות, כמו, למשל, רישום הקרקע על שם אנשי-קש.

בהעדר שיטה רשמית של מרשם מקרקעין הבינו המתיישבים הנוצרים והיהודים ממוצא אירופי, כי בתור אלטרנטיבה יהיה עליהם לנהל את אדמותיהם בתוך יישוביהם-הם. לפיכך פיתחו מרשם מקרקעין מקומי בלתי-רשמי, שנרשמו בו כל עסקות המקרקעין. כאשר ספרי האחוזות הרשמיים לא שיקפו עוד לאשורו את מצבם של נכס-דלא-ניידי, נהפכו ספרי אחוזות בלתי-רשמיים אלה לכלים חיוניים לניהול המקרקעין ביישובים החדשים.<sup>8</sup> זאת ועוד, מדי פעם נערכו מדידות-על-ידי אדריכלים ומודדים - מהם מיומנים ומוסמכים ומהם בלתי-מקצועיים - שמילאו את הפער במדידות שהותירו השלטונות.

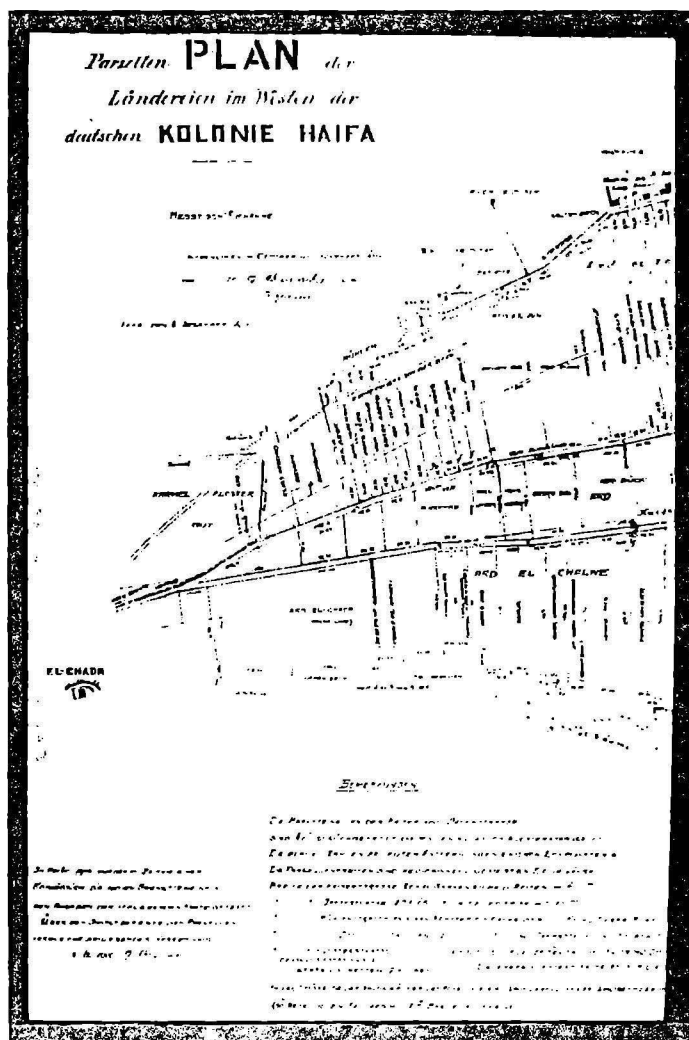
### הטמפלרים הגרמנים

הטמפלרים נתיני גרמניה וארצות-הברית השתייכו לתנועה דתית, שנוסדה בוורטמברג שבגרמניה כאמצע המאה הי"ט. בשנת 1869 הגיעו לארץ-ישראל והטביעו את חותמם על נוף הארץ במידה רבה יותר מכל הקבוצות הנוצריות האחרות ששאפו להכין את הארץ להופעתו השנייה של ישו המשיח.<sup>9</sup>

הטמפלרים החלו את פעולתם בהקמתן של שתי מושבות עירוניות: בשנת 1869 בחיפה וזמן קצר לאחר-מכן ביפו. בשנת 1871 הקימו את המושבה החקלאית של שרונה, הנמצאת היום במרכז תל-אביב, ובשנת 1873 התיישבו בסביבת ירושלים. כשלושים שנה לאחר-מכן - בשנים 1902, 1906 ו-1907 - הקימו שלוש מושבות חקלאיות נוספות לדור השני.

המתיישבים הגרמנים והגרמנים-אמריקאים היו חלוצים מיומנים ובעלי תושייה, שהכניסו לארץ חידושים רבים. הם גם הביאו עימם שיטות מתקדמות בתחומים רבים, כמו, למשל, מדידת קרקעות.

יעקב שומאכר, ממנהיגי המושבה הטמפלרית בחיפה, אדריכל וסוכן הקונסול של ארצות-הברית בחיפה, תכנן את מושבת הטמפלרים בחיפה ואת חלוקת קרקעותיה. גירסה של המפה ששרטט כעבור זמן-מה סייעה בידי הקונסול הכללי האמריקאי בבירות ללחוך על העות'מאנים לרשום את הקרקע הזאת באופן רשמי על שמם של האמריקאים במושבה.<sup>10</sup> בשנת 1885 מונה בנו ד"ר גוטליב שומאכר על-ידי השלטון העות'מאני למהנדס הראשי של נפת עכו. גם הוא שרטט כמה מפות, לרבות מפת החלקוק (פרצלאציה) של מושבת הטמפלרים בחיפה.



איור 3

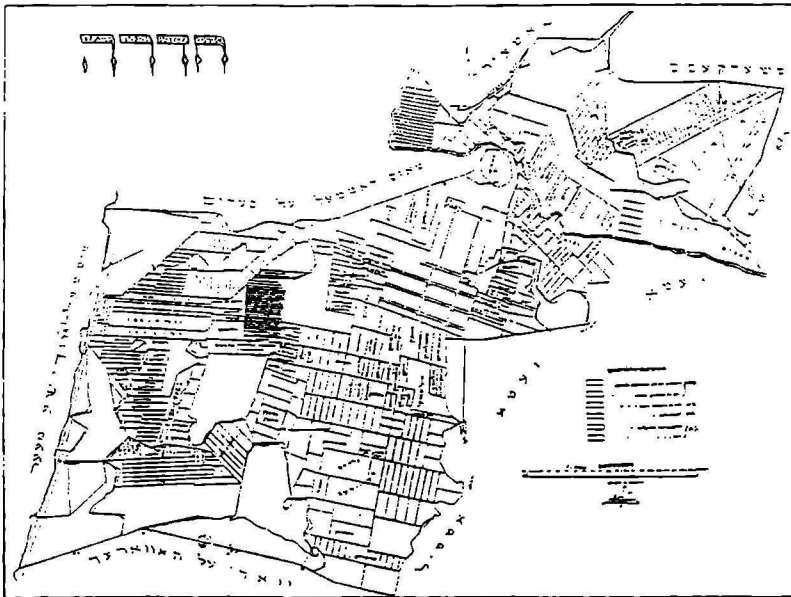
תיאודור זאנדל, איש המושבה הטמפלרית ביפו, מודד מיומן אף הוא, תכנן את המושבה הגרמנית בשרונה, ולימים הזמינוהו המתיישבים היהודים למדוד ולתכנן את פתח־תקווה, שהיתה עתידה להיות המושבה היהודית הראשונה בארץ־ישראל.

בשנת 1889 השתתפו 11 מודדים ואדריכלים אירופאים, מהם אחדים שקיבלו את הכשרתם בארצות־הברית, בסקרי קרקעות בארץ־ישראל.

### המושבות היהודיות

עליית היהודים לארץ־ישראל המכונה "הראשונה" החלה בשנת 1882. בזמן ההוא הותר ליהודים לרכוש נכס־דלא־ניידי ולרשום אותם בטאבו, אך מאז השנה ההיא, בגלל חששם של העות'מאנים מיצירת לאום חדש באימפריה, היו זכויות אלו נתונות להגבלות שונות, שהשתנו חדשים לבקרים. לא רק יהודים מארצות מסוימות היו מנועים מרישום מקרקעין, אלא גם חברות, ארגונים ומוסדות כספיים יהודיים, שהיו מחוסרי זכויות משפטיות על־פי חוקי הקרקע המוסלמיים והעות'מאניים. דוגמה של התחבולות שנזקקו להן פרטים וגופים יהודיים היא החוזה הראשון לרכישת קרקעות בתל־אביב, שנחתם בשנת 1909 בשמו של יעקובוס קאהן, בנקאי נתין הולאנד, שהיה חבר הוועד־הפועל הציוני בהאג.<sup>11</sup>

ספרי האחוזה שניהלו היישובים היהודיים במפנה המאה הכילו נתונים מדויקים על הבעלות על הקרקע, שטחה, מעמדה החוקי וההתחייבויות שהיו מוטלות עליה. כן נכללו בהם מפות של חלקות הקרקע, שצוינו בהן מידות החלקות ושמות בעליהן של החלקות הגובלות. המודדים ושאר העובדים הטכניים שהועסקו הן על־ידי הגופים המיישבים הן על־ידי הרשויות המקומיות הכינו מפות בקנה־מידה גדול, ששימשו בסופו של דבר בסיס לרישום תחומו של כל יישוב.<sup>12</sup>



אזור 4

רק כאשר כבשו הבריטים את ארץ-ישראל ונאלצו להתמודד עם נושא ההסדר הרשמי של מקרקעין זכו ספרי האחוזה היהודיים להכרה כמסמכים מהימנים. סיר ארנסט דאוסון (Dowson), מומחה בריטי שהובא ממצרים כדי להמליץ על צורה כלשהי של רפורמה במרשם המקרקעין, נזף קשות בממשלה על שלא השתמשה בספרי אחוזה אלה ודאגה, כי הללו יכללו במרשם המקרקעין של הממשל:

החלק השלישי של פעולה מיידית ומועילה לתמיד כולל את אימוצם של ספרי האחוזה של מושבות שונות, ברובן יהודיות, שהתלוננו מזמן, ובצדק רב, שספרי האחוזה שלהן, על-אף היותם מהימנים ומובנים, אינם תקפים מבחינה חוקית, בעוד שמרשם המקרקעין, על-אף היותו תקף מבחינה חוקית, אינו מהימן ואינו מוכן.<sup>13</sup>

### תחת שלטון המנדט הבריטי

הכיבוש הבריטי של ארץ-ישראל בימי מלחמת-העולם הראשונה שם קץ לשלטון העות'מאני על הארץ. ב-1 ביולי 1920, אחרי שנתיים של ממשל צבאי, הועבר השלטון לידי מינהל אזרחי בראשותו של נציב עליון בריטי. אחת מדאגותיהן העיקריות של הרשויות הבריטיות, אפילו בימי הממשל הצבאי, היתה עניין מינהל המקרקעין, השינוי בשלטון זימן הזדמנות הסטורית לחולל תמורות בהליכים המינהליים, לרבות שיטת מרשם המקרקעין.<sup>14</sup> כהיותו להוט לשפר את השיטה יצר השלטון מבראשית את האמצעים להסדיר את ענייני המקרקעין בארץ-ישראל. כך הוקמה מחלקת המדידות של ארץ-ישראל, במגמה לערוך סקר קדסטרי, ואילו מרשם המקרקעין, שהפסיק את פעולתו בימי המלחמה ונפתח מחדש לקהל באוקטובר 1920, היה אמור לטפל בהיבטים החוקיים של הסדר מקרקעין.

כדי להקל על פעולתם של שני גופים אלה, פורסם בשנים 1920-1921 ה-Transfer of Land Ordinance, שחייב לרשום את כל העסקאות במקרקעין. זאת ועוד, בעקבות עצתם של מומחים בריטים מסודאן וממצרים נעשו בשנת 1920 שיפורים מספר בטיפול בספרי האחוזה. שיפורים אלה כללו הענקת זכות לפקיד הרישום לדרוש תוכניות אשר יתלוו אל הרישום החדש.<sup>15</sup>

ואולם, אף-על-פי שפקיד הרישום השתמש בזכותו לדרוש מפות, הוא נתקל בקשיים מכיוון בלתי-צפוי: בארץ-ישראל לא חוקק שום חוק שקבע אמות-מידה של מידות או חייב עריכת מדידות בידי מודדים מוסמכים. גם לא נקבעו מידות תקניות של אורך או של שטח. אמת, המפות שהופקדו במרשם המקרקעין היו מבוססות על מדידות מדויקות והכילו כמה יסודות של מפות מודרניות, כגון הצפנה (כיוון הצפון), קנה-מידה, תיאור גבולות החלקה ואורכם, מידות השטח שעליו השתרעה, ושמות השכנים בחלקות גובלות. ואולם, המפות היו בבחינת שלד, ולא היתה להן שום זיקה למערכת קואורדינאטות ולרשת ארצית של טריאנגולאציה, ואף לא היה שום קשר ביניהן. המפות לא היו אלא טיוטות או תוכניות, ללא החייחוסות מתאימה לעצמים בשטח או לנתונים של גובה.

בעלי קרקעות המבקשים היום לאתר את קרקעותיהם כדי להוכיח בעלות עליהן מתקשים מאוד להשתמש במפות אלו. אין זו רק חכמה שלאחר מעשה שחשפה את איכותן הירודה של מפות אלו. ליקוייהן כבר היו ברורים בעת הפקדתן במרשם המקרקעין. עוד בשנת 1923 הודה מנהל מרשם המקרקעין, כי על-סמך התוכניות הבודדות לא היה בכוחו לאתר את חלקת האדמה שעסקת קרקע רשומה היתה אמורה לשקף.<sup>16</sup> ההשוואה בין מפות אלו ובין המפות מלפני המלחמה מעשי ידי



המתיישבים מעלה בכירור, כי בשלבים הראשונים של המנדאט חלה הידרדרות משמעותית באיכות המיפוי הקדסטרי בארץ-ישראל.<sup>17</sup>

### רפורמה ברישום קרקעות ומיפויין

כאמור, מחלקת המדידות ומרשם המקרקעין היו אמורים לנהל את הסקר הקדסטרי ולטפל בהסדר מקרקעין. ואולם, שיתוף-הפעולה המאולץ בין שני גופים אלה, שחסרו בו תיאום או מסד חוקי משותף לפעולה, הביא לניתוק כמעט מוחלט ביניהם. למרות מאמצים שנעשו בין שנת 1921 לשנת 1923 אלצו הכשלות וחוסר-הניסיון את ממשלת ארץ-ישראל לבקש עצה וסיוע ממומחים בריטים במקומות אחרים. בשנת 1923 פנתה הממשלה לארנסט דאוסון, שעמד לצאת לגימלאות ממשרתו כראש מחלקת המדידות של מצרים, וביקשה ממנו לייעץ לה כיצד להגיע להסדר מקרקעין מסודר ומניח את הדעת בארץ-ישראל. בשנה ההיא הגיע דאוסון ארצה לשהות קצרה, ואחרי שהגיש את הדין-וחשבון שלו מונה ליועץ הממשלה בעניין רפורמה של כל השיטה שהיתה קשורה בהסדר מקרקעין וברישום קרקעות.

בין שנת 1923 לשנת 1928 הפעיל דאוסון לחץ על הממשלה לאמץ בארץ את שיטת הסדר המקרקעין המבוססת על רישום הבעלות על הקרקע. שיטה זו - הנושאת את שמו של רוברט ריצ'ארד טורנס (Torrens), הראשון שהציע אותה בשנת 1857 בדרום אוסטרליה - מבוססת על סקר קדסטרי ראשוני וכן על חלוקת הקרקעות ומיפויין. בזמן ההוא אמצו יותר מחמישים ממשלות ברחבי העולם את שיטתו של טורנס, אף-כי לא תמיד במלואה, אלא לפי הנסיבות ככל מקום ומקום.<sup>18</sup>

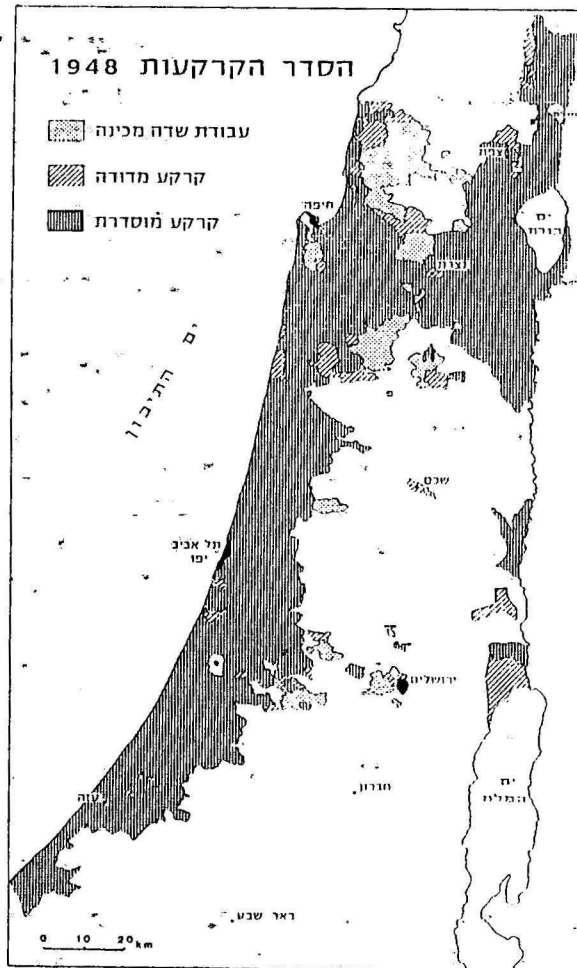
שיטת טורנס שימשה קו מנחה לפקודת הסדר הקרקעות, סידור זכות הקניין, משנת 1928.<sup>19</sup> על-פי פקודה זו הוחל מחדש בסקר הקדסטרי של ארץ-ישראל מבראשית בצורה חוקית ומוגדרת בכירור.<sup>20</sup> סקר זה פתח בהכנת מפות שומה של כפרים שכללו גושים, במגמה להקל על מיסוי הרכוש הקרקעי, ועל-סמך מפות אלו חולקו ונמדדו גושי הרישום.

### 1948 - סיומה של תקופה

ארץ-ישראל של המאה ה' היתה עדה למעבר ממרשם מקרקעין חופשי, ממערכת ייחוס גיאוגרפית למפות בעלות תקפות משפטית, שאין להן תחליף בהסדר מקרקעין וברישום קרקעות. שלב שני זה, שהחל בימי המינהל הבריטי, פתח עידן חדש, שבו התוכניות הקדסטרויות סיפקו את הדרישה למיפוי בעל איכות ולשיטה מתקדמת של מרשם מקרקעין.

ואולם, עם סיום המנדאט הבריטי על ארץ-ישראל בשנת 1948 התוכנית בדבר סקר קדסטרי והסדר מקרקעין פיגרו בהרכה אחרי המתוכנן. מאז שנת 1928, עקב ההידרדרות כתנאי הבטחון, תוכניות שבהן היה על הצוותים לפעול בשטח הפתוח נתקלו במכשולים. המאורעות שחוללו הערבים בשנת 1929, המרד הערבי של שנת 1936 ופרוץ מלחמת-העולם השנייה הפריעו לתנופה ולקידום העבודה.<sup>21</sup> בשנים אלו החליטו הרשויות הבריטיות לפעול באזורים בטוחים יותר והתמקדו בעיקר במישורים ובעמקים. המתיישבים היהודים במקומות אלה, שהכירו בתועלת שבדבר לחיזוק בעלותם החוקית על יישוביהם, קיבלו בכרכה את מודדי הקרקעות ואת העוסקים בהסדר מקרקעין.

ואכן, בשנת 1948 סיימה ממשלת המנדאט את הסדר המקרקעין בשטח של חמישה מיליון דונאם, שטח שכלל כ-20% בלבד מתוך 26,300 קמ"ר של שטחה היבשתי של ארץ-ישראל.<sup>22</sup>



איור 5

השטח המוסדר הזה כמעט וזהה לשטחו של החלק הצפוני של מדינת ישראל שהכירו בו האומות המאוחדות בשנת 1947. יהודה ושומרון, שהיו כבושות בידי הממלכה ההאשמית של ירדן משנת 1948 עד שנת 1967, נמדדו רק בחלק משטחן לשם הסדר קרקעות, ומאז מהווים אזורים אלה מוקד לסכסוכים בעניין הבעלות על הקרקע. העובדה שביהודה ובשומרון לא נעשה רישום הסדר המקרקעין בימי שלטון העות'מאנים, הבריטים והירדנים מן-הסתם מילאה תפקיד לא רק בעיכוב פיתוחו של האיזור, אלא אף בסכסוכי ההווה בין ממשלת ישראל, מתיישבים יהודים וערבים פלסטינים, סכסוכים שמקורם לא אחת בחוסר-בהירות בענייני בעלות.

## הערות

1. E. Baigent & R.J.P. Kain, "Cadastral Maps in the Service of the State", Abstract of the 14th. International Conference on the History of Cartography, Uppsala-Stockholm 1991; R.J.P. Kain & E. Baigent, *The Cadastral Map in the Service of the state - A History of Property Mapping*, Chicago 1992
2. R.J.P. Kain & H.C. Prince, *The Tithe Survey of England and Wales*, Cambridge 1985
3. R. Kark & H. Gerber, "Land Registry Maps in Palestine During the Ottoman Period", *Cartographic Journal*, 21 (1984), pp. 30-32 (טבת תשמ"ב), עמ' 113-118.
4. M.C. Bennet, Department of Lands, Letter to Legal Secretary, 22 February 1922 (גנוזך המדינה, חטיבה 22, מ/3542, תיק 12).
5. Huleh Land Concession Files, August 1925, London, Public Record Office (PRO), CO 733/96/39606 and 41702
6. קרק וגרבר (לעיל, הערה 3).
7. R. Kark, "Changing Patterns of Landownership in Nineteenth-Century Palestine - The European Influence", *Journal of Historical Geography*, 10 (1984), pp. 359-360
8. F.M. Goadby & M.J. Doukhan, *The Land Law of Palestine*, Tel Aviv 1935
9. Y. Ben-Artzi, "Traditional and Modern Rural Settlement Types in Eretz-Israel in the Modern Era", in: R. Kark (ed), *The Land that Became Israel*, New Haven - London 1990, pp. 137-140
10. R. Kark, *American Consuls in the Holy Land, 1832-1914*, Detroit-Jerusalem 1994, pp. 263-274; R. Kark, "Land Purchase and Registration by German-American Templers in Nineteenth Century Haifa", *International Journal of Turkish Studies*, 5, No. 182 (1990-1991), pp. 71-82
11. א' סולל, "ספרי האחוזה הפנימיים של המוסדות והשכונות העבריות בשלהי השלטון העות'מאני בארץ-ישראל", *קתדרה*, 58 (1990), עמ' 47-83.

12. ד' גביש, "עבודת המיפוי הראשונות של חדרה", בתוך: נ' רודין וא' אמיר (עורכים), חדרה, מאה שנה ועוד, ירושלים 1993, עמ' 23-42.
13. E.M. Dowson, *Report on the Land System in Palestine*, December 1925, Para. 16: "Colony Records", p. 23, PRO, CO 733/109/54812
14. ד' גביש, המיפוי הקדסטרי והטופוגרפי של מחלקת המדידות המנדטורית בארץ-ישראל, 1948-1920, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1986, עמ' 159-171.
15. גורבי ודוכן (לעיל, הערה 8).
16. E.M. Dowson, *Notes on Land-Tax, Cadastral Survey and Settlement in Palestine*, 7 December 1923, p. 11, PRO, CO 733/60/59971
17. ד' גביש, "איתור קרקעות בעזרת מפות מן העשור הראשון של תקופת המנדאט הבריטי בישראל" (בדפוס).
18. D. Kerr, *The Principles of the Australian Land Titles (Torrens System)* Adelaide 1927
19. Government of Palestine, "Land Settlement Ordinance 1928", Official Gazetteer, 212 (30 May 1928)
20. Government of Palestine, "Survey Ordinance 1929", *ibid.*, 235 (16 May 1929)
21. F.J. Salmon, Commissioner for Lands and Surveys, Letter to Chief Secretary, 10 July 1937; *idem*, Letter to Sulman, 29 December 1937: "The settlement of the plains in the so-called Jewish State is however a matter of urgency" (גנוך המדינה, חטיבה 22, מ/3549/1). וראה גם: J. Loxton, *The Survey of Palestine 1937-1948 - A Personal Memoir*, Taunton 1988
22. ד' גביש, קרקע ומפה - מהסדר קרקעות למפת ארץ-ישראל, 1948-1920, ירושלים 1991.

## איורים

איור 1: זכיון אגם החולה משנת 1889 בקנה-מידה #15,000:1 (מוקטן);  
העתק מאושר משנת 1922  
(המקור: PRO, CO 733/96/41702)

איור 2: מפת סמונה משנת 1902 בקנה-מידה #10,000:1 (מוקטן);  
שורטטה בידי בקיר סידקי, מהנדס הווילאייט של ביירות  
(המקור: ארכיון המפות של המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים)

איור 3: חלקוק (פרצלאציה) אדמות חיפה והבעלות עליהן בשנת 1900;  
הוכן בידי ד"ר גוטליב שומאכר  
(המקור: גנוז המדינה, חטיבה 690, מ/681)

איור 4: חלוקת אדמות חדרה והבעלות עליהן בקנה-מידה #10,000:1  
(מוקטן), 1895; הוכן בידי הכימאי ד"ר מאקס שפירא  
(המקור: ספריית המפות של המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית  
בירושלים, אוסף מפות קרן קימת לישראל)

איור 5: הסדר המקרקעין של שנת 1948; מבוסס על Maps of Palestine, שהכינה ממשלת המנדאט לעיונה של ועדת-החקירה המיוחדת של האו"ם,  
סקר ארץ-ישראל, יולי 1947  
(המקור: גביש, הערה 22, עמ' 203)

# החדירה הלא-חקלאית למושב בשנות השמונים -

## השפעות על השימוש בקרקע

דוד גרוסמן

מאמר זה עוסק בחדירה של מתיישבים שאינם חקלאים לכפר הישראלי בשנות השמונים. הוא מתמקד במערכת המושבית, אף כי תופעות החדירה הנדונה כאן מצויות גם במערכת הקיבוצית. מטרת המאמר היא לבחון את המשמעות של סוגי החדירה השונים מבחינת שימושי הקרקע ומבחינת תפקודו של המושב כיישוב חקלאי ולהעריך את משמעותם התכנונית. הערכה זו מתבססת על ניתוח מצבם של מספר יישובים המצויים במרכז הארץ, ועל מיון הסוגים של החדירה הלא-חקלאית. הבנת חשיבותה היחסית של החדירה הלא-חקלאית מחייבת בחינה דמוגרפית דו-סטרית: אל הכפר וממנו; כלומר, את עצמתו של "זרם ההגירה" אל העיר לעומת עצמת "הזרם הנגדי" מן העיר. מאמר זה מתמקד ב"זרם הנגדי", אך יש להביא בחשבון גם את התמורות בתעסוקה של בני המשקים הוותיקים, שיוממותם אל העיר הסמוכה מהווה חלק מה"זרם הישיר". "הגירה" זו אינה שונה באופן מהותי מזו של החודרים הלא-חקלאיים אל הכפר. יתר על כן, יש להדגיש שחלק מבני דור ההמשך החיים בכפר הם למעשה "חודרים חוזרים" שנעדרו זמנית מכפר המוצא. במובן זה יש דמיון רב בינם ובין החודרים האחרים.

### נתוני רקע חברתיים וכלכליים לחדירה

המשבר שפקד את הכפר הישראלי מאז המהפך הכלכלי של 1985 לא הגיע עדיין לסיומו והדפוסים המוסדיים שנשחקו או התמוטטו עם פרוץ המשבר לא הומרו עדיין בדפוסים יציבים חדשים. עתה, לאחר שחלף כבר כחצי עשור שנים, יש מקום לתהות אם צורת היישוב המוכרת לנו כ"מושב" רשאית לכינוי זה לאור העובדה שמאפיינה העיקרי, האגודה השיתופית, אינו מתפקד במספר רב של יישובים הנושאים עדיין "תואר" זה. ברור, מכל מקום, שהכרת המצב שנוצר מחייבת בחינה מעמיקה של הרקע למצב החקלאות ושל התמורות הדמוגרפיות והתעסוקתיות הנלוות למצב זה. השינויים המבניים שחלו בהתיישבות נובעים מתמורות חברתיות וכלכליות רבות. חלק נכבד מהן מוסבר בהתפתחות המואצת של הטכנולוגיה שהחלה עם ראשית המהפכה התעשייתית. היא הביאה לייעולה של מערכת השיווק והמסחר הבינלאומי, לעלייה ברמת החיים, ולשינויים אגרוטכניים שגרמו לירידה בביקוש לכוח העבודה הכפרי. שינויים אלה לוו בדלדול דמוגרפי של הכפר כתוצאה מיציאתם של חקלאים מהכפר אל העיר, וגרמו לזניחת העבודה החקלאית על-ידי אלה שנשארו ביישוב. אנו מצויים עתה בשלב מתקדם של מגמות אלה. אולם, בשלב זה חלו תמורות משמעותיות כמגמות בגלל המוטוריזציה המואצת אשר בלמה את היציאה מהכפר ואף גרמה להיפוך בכיוון הזרימה של ההגירה המסורתית.

גורמי רקע אלה אינם ייחודיים למדינת ישראל, כפי שיובהר להלן, אך הבעיות הנובעות מהן הן בעלות משמעות מיוחדת בישראל בגלל המבנה המוסדי המיוחד של המערכת הכפרית ובגלל התפקיד שנועד לכפר בנושא דגל אידיאולוגי, הן מבחינה חברתית והן מבחינה לאומית-בטחונית. בין השאר פוגע השינוי בשרידיו של עקרון השוויוניות בחלוקת האדמה למתיישבים, הוא גורם לעליית מחירים של קרקעות ולמסחר במכסות ייצור, מעורר שינויים ביעוד הקרקע, ומאיים על עקרון השמירה על עתודות הקרקע החקלאית של המדינה. איום זה גבר בשנות השמונים באופן כולט, ויש לזקוף זאת לפחות באופן חלקי להגברת המעבר מהעיר אל הכפר (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992, עמ' 6). לכך יש להוסיף את ההשלכות הפוטנציאליות, הן החיוביות והן השליליות, על מצב השימוש בקרקע החקלאית כמשבצת המושב עצמו ועל המערך החברתי-הכלכלי הפנימי של הכפר. בהשוואה לארצות אחרות עבר הכפר הישראלי את מחזור הנטישה וה"היפוך" בתקופה קצרה ביותר. בשנות השבעים צומצמה כבר הירידה מהכפר עם הכוונתם של עירוניים למושב, אך עד פרוץ המשבר המושבי היתה מודעות ציבורית מועטת לבעיית פליטתם של עובדים מהחקלאות. ידוע שלפחות שני שלישים מהאוכלוסייה הכפרית בישראל אינם מתפרנסים עתה מהחקלאות בלבד. גם המרחקים הקצרים יחסית אל הערים הישראליות מאפשרים גישה נוחה מהפרפריה אל המרכז ולכן "כורש החזקה" הכפרי הוא רב. אנו משערים שהנטישה המועטת יחסית מתקזזת עתה ללא קושי על-ידי החדירה הבלתי חקלאית.

עבודת המחקר המקיפה שנכתבה על ההגירה של משפחות עירוניות למושב בתקופה שבין 1968 ל-1978 (אפלבוים 1986) מלמדת, אכן, שעד 1978 הצליח מושב העובדים לשמור במידה רבה על צביונו המקורי. אחת ממסקנותיה היא שהמצטרפים למושב בתקופה הנסקרת בו השתלבו בחקלאות, והיו מעוניינים בעיסוק בה. זאת, למרות שהשערת המחקר היתה שגם בישראל, כבארצות אירופה ואמריקה, הביקוש למגורים בכפר אינו כרוך בחזרה לחקלאות.

נושא התעסוקה דורש עתה תשומת לב הולכת ורבה בגלל הלחצים שנוצרו בעקבות גלי העלייה מחבר העמים. התפתחות זו הגבירה את עצמתו של "זרם ההגירה הנגדי" שהיה קיים לפני-כן, והתרת הרצועה בעקבות "הוראת השעה" יצרה אקלים נוח ללגיטימציה של עיסוקים ועסקים חדשים. הזרימה החד-כיוונית שאפיינה את המושב בעבר הביאה לערעור מעמדה של הקהילה הכפרית, פגעה באגודה השיתופית, וגרמה לפערים כולטים בין היוממים והחקלאים. אולם, עצמת הפגיעה של החדירה הלא-חקלאית היא רבה פי כמה, שכן היא מערערת את יסודותיו של היישוב ככפר ולא רק כמושב עובדים. הפגיעה אינה מתמקדת אך ורק בנושא השוויוניות או בנושאים האחרים שהוזכרו לעיל. היא מהווה איום על אורח החיים ובמיוחד על גורמי המשיכה העיקריים של הכפר: הנוף החקלאי, השטחים הפתוחים, והאקולוגיה. גורמי משיכה אלה נתפסים כציבור כשווי ערך למושג המערפל "איכות חיים", שהוא אחד מיעדיו של תהליך החדירה הלא-חקלאית לכל סוגי הכפר הישראלי.

חריפותה של הפגיעה באקולוגיה נובעת בחלקה הגדול מהתפתחות נוספת ההולכת וגוברת לאחרונה: חדירתם של עסקים לא-חקלאיים, חכירת שטחי אכסון, סככות, ומבנים אחרים, על-ידי תעשיות הצמאות לקרקע במחירים זולים. יש למעשה ניגוד אינטרסים כולט בין חדירת עסקים ובין תהליכי החדירה האנושית, שכן הכמיהה ל"איכות חיים כפרית" עומדת בסתירה לתיעוש הכפר. העלייה במשקלם הדמוגרפי של מתיישבים לא-חקלאיים עלולה להביא אף לדרישה לדחיקתו של העיסוק בחקלאות עצמה, שכן זיהום מים, או הפצת ריחות שמקורם בחקלאות, נתפסים כמטרדים

אקולוגיים הפוגעים באיכות החיים של האוכלוסייה. באזור השרון המאוכלס בצפיפות הוגשו כבר תלונות ואף תביעות משפטיות על מטרדים מעין אלה.

לא כל העיסוקים הבלתי-חקלאיים מהווים איום על הכפר. יש צורך למיננם ולהכירם הן כדי לקבוע מדיניות תכנון מתאימה, והן כדי להתמודד עם עובדות שנוצרו כבר ואשר אין דרך לשנותן. יש להדגיש גם שהמניעים לתמורות הבלתי הפיכות הם לעתים קרובות המתכננים עצמם, ולא רק בעלי אינטרסים פרטיים הלוחצים "מלמטה". הצורך בכבישים ארציים ובתשתית תקשורת ואנרגיה, במיוחד זו המתלווה למדיניות המרחבת החדשה של תוכנית תמ"א 31, שנועדה לספק הן את צרכיה המתרחבים של האוכלוסייה הוותיקה והן את צורכי התעסוקה והמגורים של העולים החדשים, היו קטליזטורים שהגבירו את עוצמת התמורה ואת תהליך העיור של הכפר. בניגוד לקודמותיה נותנת המדיניות החדשה עדיפות לפיתוח הליבה של מדינת ישראל, דהיינו לפיתוח האזור שבו מצויים הלחצים המרביים על המרחב הכפרי.

התוכנית משתדלת אומנם להסיט את הפיתוח לשוליים של הליבה ולמרחב הפנוי שבתוכה (כגון לציר של גבעות השפלה ולמוקדים בקו ירושלים תל-אביב), אך היא מכירה גם בצורך לתת מענה לביקוש הגואה למגורים ולתעסוקה במוקדים המטרופוליניים הוותיקים.

אין הכוונה להציע כאן כלים לפיתוחה של המדיניות המתבקשת כלפי תהליכי העיור וכלפי המגזר הכפרי בכללותו, אך יש לקוות שמיון המגמות והכרת התמורות בשימושי הקרקע יוכלו לסייע בפיתוחם של הכלים הדרושים לפיתוח הכפר. הגישה לכך חייבת להיות פונקציונלית ולהשתחרר מצמידות יתרה לערכי העבר.

### תהליכים והתפתחויות בתחום האידיאולוגי-פוליטי

השינויים המבניים שנדונו לעיל ניזונו על-ידי תמורות חיצוניות ופנימיות שהצריכו את התאמתה מחדש של המערכת הכפרית לתנאים שהיו שונים מאלה ששררו בעידן הראשוני של התפתחות הרעיון המושבי. אולם, המהפכים הפוליטיים והכלכליים שעברו על המדינה מאז 1977, תרמו גם הם תרומה מכרעת להגברת הסחף בערכי ההתיישבות ותקנותיה, ולו רק בגלל הגישה השונה לסדר הקדימויות הלאומי. אחד מהביטויים הבולטים ביותר לכך היה הסיוע הרב שניתן להקמתם של יישובים קהילתיים. מבחינת המדיניות החברתית יש לראות בכך הכרה בזכות לסיוע גם למשפחות שעברו להתגורר בכפר שלא לשם עיסוק חקלאי. יש להניח שלגיטימציה אידיאולוגית זו עורדה גם את המעבר הלא-חקלאי למושבי העובדים אשר עד 1977 נחשבו למחוסנים יחסית מפני חדירה לא-חקלאית (או מפני חדירת חסרי משק פעיל ו"חקלאי תחביב"), בגלל מערכת התקנות הנוקשה של המושב.

ההתפתחויות שהתרחשו בעשור האחרון דורשות תשומת לב מיוחדת. ייתכן שיש להסביר זאת בכך ש"היישוב הקהילתי" היה אמור לספק תחליף נאות לביקוש החדש, בהתאם ל"מסורת" הישראלית המייחדת דגם מוסדי לכל סוג יישובי. (אפלבוט ומרגוליס, 1985; אפלבוט וניומן, 1987). יש, אולי, הצדקה חברתית לגישה זו, אך ספק אם מגוון היישובים הלא-חקלאיים שצצו לאחרונה הצליח לעצור את החדירה למושבי העובדים. המגמה הנוכחית מרמזת על חוסר הצלחתה של השיטה כולה, שכן המערכת המושבית "הסגורה", המבוססת על תקנות נוקשות, הגבלות על מספר החברים, וסינון המועמדים באמצעות ועדות קבלה, לא הצליחה למנוע את התמורה המהפכנית באופיים של



היישובים שלה. יש להדגיש, מכל מקום, שברוב ארצות העולם מספק הכפר הקיים, ולא יישוב מסוג חדש, את הכלי העיקרי והנפוץ ביותר לתופעת ה"כיפרור". אין ספק שהמערכת המוסדית הנוקשה של המושב, ובמיוחד האיסור על בעלות קרקע פרטית, היא האחראית העיקרית למגבלותיו כמועמד לקליטה חופשית של מצטרפים ולתהליכי עיור.

נושא זה מעלה את שאלת הזיקה שבין תהליכי העיור לתמורות מקבילות שהתרחשו בעולם הרחב ומחדר את השאלה באיזו מידה יש לראות את התמורות במושב כנובעות מהייחודיות של התופעה הישראלית. האם יש לראות בכך שלב נוסף בתהליך עיור הכפר, אשר נחקר כבר בעבר ביחס למושבות המצויות בשולי הערים? (גונן, 1978; Graicer, 1978) האם יש זיקה בין תהליך הכיפרור ובין המשבר הפוקד את החקלאות? אם כן, מה משמעותה של זיקה זו? באיזו מידה השפיעה הקמתם של היישובים הקהילתיים על עצמת החדירה? האם יש לזקוף את תהליכי הכיפרור לחולשתה של החקלאות, או שהחקלאות נחלשת בגללם? שאלת הזכות לתמיכה הציבורית בתופעה זו גם היא דורשת תשובה.

דעתו הנחרצת על עמירן בנושא זה היא שאין מקום להשקעות כתשתית של כפרים לא-חקלאיים, אך הוא מבחין בין השקעות בכפרים קיימים להשקעות ביישובים חדשים, שכן הנוק הכלכלי הנובע מהמצאותם של לא-חקלאיים במושב הוא, לדעתו, מועט (עמירן, 1989). דעה מנוגדת מובעת על ידי קיפניס (Kipnis, 1984; Kipnis, 1989). במאמר זה לא נוכל לספק תשובות לשאלות הערכיות, אך ננסה לעמוד על מהות התמורות על-ידי התייחסות למגמות הרווחות עתה בארצות שמחוץ לישראל. מגמות אלה מלמדות שגם בארצות אלה יש מקום לכרוך את העדפתה של צורת היישוב בשינויים ערכיים ו חברתיים-כלכליים.

### השוואה עם ארצות אירופה ואמריקה

סקירת המגמות השליטות בארצות המפותחות מלמדת שיש לעתים קרובות דמיון בינן ובין מגמות החדירה העירונית לכפר הישראלי. הסיבות לכך בארצות אירופה ואמריקה אינן שונות באופן מהותי מאלה שניצפו בארץ, אם כי משקלו של הגורם הפוליטי-הערכי הוא לרוב זניח בארצות אלה. בכל מדינה יש משקל רב לאלמנטים ייחודיים לה, ויש גם הבדלים ניכרים בין חבלי ארץ המצויים במדינה כלשהי. בין הסיבות המוזכרות בספרות המקצועית בולטים במיוחד הנושאים הבאים: מוטוריציה ונגישות גוברת מהמרכז לשוליים, הירידה הנמשכת בתעסוקה החקלאית עקב ההתפתחות הטכנולוגית, העלייה ברמת החיים, תנועת "השיבה אל המרחב הכפרי", המודעות הגוברת ל"בעיות האקולוגיה", עליית מחירי הקרקע והמגורים במרכזי הערים, הצפיפות הגוברת בערים, המזוהות כסובלות מפתולוגיה חברתית, הקמת אזורי תעשייה ומסחר בפריפריה העירונית, וכן התפתחויות דמוגרפיות שונות, המתבטאות, בין השאר, במספרם הגדל של הגימלאים והעדפות המגורים שלהם.

בין החוקרים שעסקו בנושא זה אין הסכמה ביחס לחשיבותם היחסית של הגורמים שנימנו כאן, או ביחס למגמות ארוכות הטווח של התופעות הניצפות עתה. ניתוח ממצאי המפקדים משנות השישים והשבעים בארצות הברית מצביע על ירידה באוכלוסיית הערים הגדולות ועל עלייה בשוליים הכפריים ובערי השדה. היה מתאם שלילי בולט בין גודל היישוב לשיעורי גידולו, והעלייה הכוללת ביותר נרשמה במגורים שניבנו מחוץ ליישובים המוכרים. אולם, נתוני שנות השמונים מצביעים על שינוי דרסטי במגמה ועל חידושה של ההגירה השלילית מהכפר האמריקאי. היישובים הקטנים

מ-10,000 איברו מאוכלוסייתם, אם כי ניכר עדיין גידול כלשהו באוכלוסייה מחוץ ליישובים מוכרים (Fuguitt, 1991).

המחקרים שבוצעו בארצות הברית ובארצות מלמדים שיש זיקה כלשהי, אם כי אין היא בהכרח מלאה או אחידה, בין מרכיביה של "תופעת החדירה" ובין תפוסתה במרחב. הגימלאים מעדיפים להגר ליישובים עירוניים קטנים (באזורים שאופיינו כמרכזי גימלאים בארה"ב נמשך הגידול באוכלוסיית היישובים הקטנים גם בשנות השמונים [Fuguitt, 1991]). לעומת זאת, מצטרפים השואפים ל"איכות חיים אקולוגית", (או אלו שמניעים העיקרי הוא להיחלץ מאורח החיים העירוני), מעדיפים יישובים קטנים, ואף כפרירים או בתי חווה חוץ-יישוביים. מאידך, יש גם אוכלוסייה ניכרת של פועלים ובני המעמד הנמוך, שהמניע שלהם להעדרת המגורים בכפר הוא היצע המגורים הזול ביחס לגודלו של שטח המגורים וטיב המגורים. אלו נוטים להתרכז ביישובים מכונסים, ולעתים אף בשיכונים מעין עירוניים במרחב הכפרי ובערי השדה (Phillips and Williams, 1984). יש להוסיף ל"חודרים" אלה גם את בני המקום החוזרים לביתם, לאחר שהייה בערים הגדולות, וכן את בני הכפר המקוריים, שלא עזבו את ביתם, אך אינם עוסקים כבר בחקלאות. הם מצטרפים, לרוב, ליוממים הבלתי-חקלאיים שחדרו אל הכפר מהעיר.

התנועה הרומנטית-אידאולוגית השואפת לצאת מהעיר אל המרחב הכפרי (או אל היישוב הלא-מטרופוליני שאינו בהכרח כפרי) ממלאת את החללים שנוצרו במרחב זה עקב נטישתם של החקלאים. היא מלווה, כמובן, גם בשינוי באופיה של התעסוקה הכפרית. הנהירה מונחית משיקולי מגורים, תעסוקה, או "איכות חיים", אך אין לה זיקה של ממש לשימוש החקלאי בקרקע. תופעה זו זכתה כבר לכינויים שונים. יש הרואים בה "רנסנס כפרי" ויש המכנים אותה "היפוך העיור" (Counterurbanization). התהליך המביא להיפוך זה כונה "פנייה לאחור" (Turnaround) או "כיפור" (Rurbanization). הוא מתבטא ביציאה מן העיר אל הכפר ולא, כפי שניתן היה לצפות על סמך נסיון העבר, מן הכפר אל העיר.

למרות הספרות הנרחבת בנושא זה אין עדיין הסכמה בין החוקרים על סיבותיה ומשמעותה הכוללת של התופעה. ברור שאין ליחס לכל הגורמים שנימנו לעיל השפעה אחידה. חילוקי הדעות בין החוקרים מתייחסים הן לממדי התופעה, הן למשמעותה המרחבית, והן לחשיבות שיש ליחס לכל אחד מהגורמים המרכיבים אותה. יש הסוברים שמדובר במהפך של ממש מבחינת התפוסת המרחבית, אך לעומת זאת יש הנוטים להסביר את התופעה רק כהמשכה של מגמת הפרבור אל מעבר לתחום שהיה מקובל בעבר, וכי ההכרז היחיד בינה לבין מגמות העבר הוא בהרחבת תחומי ההשפעה העירוניים אל המרחב האקס-אורבני ואף אל המרחב הכפרי המובהק.

בתהליך זה לוקחים עתה חלק גם יישובים עירוניים המרוחקים מהפרברים המטרופוליניים הוותיקים, אך יש חוקרים הכופרים בדעה שיש לראות בכך תופעה בעלת אופי מהפכני. הנהירה הגוברת אל עיירות לא-מטרופוליניות מושכת אליה שיעור גובר והולך מעודפי האוכלוסין העירוניים, ולא דווקא את השכבות המבוססות ביותר. גם עובדה זו עשויה להתפרש כהמשך של מגמות קודמות. מערכת מרחבית נוספת, הנהנית מהתרחבותה של כלכלת השפע מצויה דווקא באזורי הפריפריה המרוחקים. לשטחי פריפריה אלה יש כוח משיכה מיוחד, בעיקר בגלל משאבי הקיט והנופש המיוחדים להם (Hart, 1984) או בגלל יתרונות כלכליים למפעלי תעשייה (לרוב למפעלי-בת של חברות ענק). אלו הם השטחים שבהם "ההיפוך" העירוני בולט ביותר, כיוון שרבים מהם מצויים בחבלי ארץ אשר סבלו בעבר מירידה ניכרת באוכלוסייתם בגלל דלות משאביהם הכלכליים.

שטחים אלו מצויים בעיקר בהרים ולאורך חופים מרוחקים. פונסטם המסורתית היתה על מרעה, יעור, או דיג. התרחבותה של תופעת "בתי המשנה" (Second Homes) ופריחתם של עסקים נלווים ואחרים, שהוקמו לצורכי קיט ונופש, היא אשר גרמה ל"היפוך" בכלכלתם. תופעה זו היא בעלת חשיבות מקומית ואזורית ברורה, אך אין היא מהווה את עיקרה של תופעת ה"כיפרור" מבחינה כמותית. אין עדיין, כאמור, דעה מגובשת ומוסכמת אם יש מהפך יישובי של ממש בתופעות אלו בכללותן. דעות מגוונות אלה באות לידי ביטוי במספר רב של מחקרים שפורסמו בשנים האחרונות: Gordon, 1979; Vining and Pallone, 1982; Fielding, 1982; Johansen and Fuguitt, 1984; Nelson, 1986; McLaughlin, 1986; Vartiainen, 1989; Champion, 1990.

שלב ה"היפוך" הנוכחי בארצות המפותחות נובע בחלקו גם מתיעוש המרחב הכפרי ומחדירה של שימושי קרקע לא-חקלאיים (Haynes and Machunda, 1987). השפעתה החיובית של חדירה זו על המאזן הדמוגרפי האזורי בשנות השמונים בולטת מאוד נוכח הירידה הבולטת במוצע הכפרי הכולל בארה"ב בשנות השמונים (Fuguitt, 1991). אולם, בין הסיבות לבלימתה של הירידה הדמוגרפית בכפר האמריקאי יש למנות גם את היוממות הגוברת, כתוצאה מרמת המוטורייזציה הגבוהה, למקומות תעסוקה בעיר הקרובה. תנועה זו תרמה לבלימת הנטישה והגבירה את "כושר ההחזקה" (Retention) בכפר האמריקאי גם במקומות שבהם לא היתה הגירה לכפר (Hart, 1984). יוממות גוברת, כתוצאה משימוש ברכב פרטי, היא גורם חשוב גם בישראל, אך עד לעשור האחרון לא זכה תיעושו של המושב להצלחה מרשימה (בר-אל ואחרים, 1987).

בבריטניה ובארצות אחרות נגרמות עקב החדירה בעיות חברתיות ונוצר אף קיטוב קהילתי העשוי לגרום למעין "נירתוק" (Encapsulation) דהיינו, לקיומה של קהילה בתוך קהילה (Newby, 1979; Newby, 1980). לקיטוב מעין זה אין ביטוי של ממש במבנה הפיזי של היישוב, אף כי בחבל צ'שייר שבאנגליה נמצא שהחודרים נוטים להתרכז בגלעין היישובי המקובץ ולא בטבעת החיצונית של היישוב הכפרי (Grossman, 1987). הבעיות החברתיות בולטות בעיקר במקומות שבהן מצויה מסורת כפרית מושרשת, השונה מהמערכת החברתית המודרנית שהתגבשה במרחב העירוני.

### החדירה ומשמעותה בישראל - דוגמאות משולי המטרופולין

גם אם אין התנועה אל הכפר מהווה מהפך של ממש הרי שיש לה השלכות חברתיות ותכנוניות מרחיקות לכת, שיש להן מקבילות גם בישראל, אף אם לחלק מהתופעות והתהליכים בישראל יש אופי מיוחד הנובע מהתנאים הגיאוגרפיים, הפוליטיים והכלכליים של הארץ, וכן מהתהליכים החברתיים המיוחדים לישראל. בכפר הבריטי פגע תהליך השינוי בעיקר במעמד העובדים החקלאיים שמצבם החברתי והכלכלי היה נחות ביותר. בארץ, לעומת זאת, אין עתה מעמד מיוחד של פועלים חסרי קרקע בכפרים. המחקר של אפלבוט מלמד שבארץ לא היה עדיין קיטוב חברתי של ממש כתוצאה מהצטרפותם של עירוניים. יתכן שההסבר לכך נעוץ בחלקו בסלקטיביות העדתית שנתגלתה במחקר זה (אפלבוט, 1986). אולם, יש לשער שהמצב עלול להשתנות, וכי חדירתם של לא-חקלאים ליישובים חקלאיים תגרום למתחים גוברים והולכים. אם יחריפו הפערים ברמות ההכנסה בין האוכלוסייה החודרת לקולטת, יכולה החדירה העירונית להביא אף להיווצרותם של הבדלי מעמדות משמעותיים בתוך היישוב.

למיקום הגיאוגרפי ולבחירתו של מושב המשמש כיעד לחדירה יש השלכות הן לגבי מדיניות פיזור האוכלוסין והן לגבי הסיכוי לאינטגרציה עדתית. יש לכך חשיבות, לכן, מבחינה לאומית. אולם, ההשלכות החברתיות ברמה המקומית הן בולטות אף יותר. מידת השתלבותם של החודרים בקהילה המושבית ובפעולותיה אינה מנותקת משאלת התעסוקה. ממצאי מחקרה של אפלבוס מלמדים שהמהגרים העירוניים היו מעורים בפעילות הקהילתית (אפלבוס, 1986), אך ייתכן שבגלל עניינם המועט בפעילות המשקית של הכפר יחלישו המצטרפים החדשים, בסופו של דבר, גם בישראל, כמו באנגליה, את הקהילה הכפרית. אם כך הדבר, הרי שיש לשער שההפרדה המסתמנת עתה בין הפעילות הפוליטית-חברתית מחד גיסא, והפעילות הכלכלית של האגודה השיתופית, מאידך גיסא, תגרום להחלשתה של הקהילה כולה.

מגמות אלה מסתמנות עתה בממצאים ראשונים של מחקרים שבוצעו לאחרונה במסגרת המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת בר-אילן, ואשר טרם פורסמו. כל המחקרים מתייחסים למושבים המצויים בצלה של השפעה עירונית, אם כי במרחקים שונים מהמטרופולין ומהליבה העירונית. הממצאים הם עדיין חלקיים, ואין לנו עדיין ממצאים המאפשרים לאמור את עוצמתה של החדירה בחלקי הארץ השונים.

#### א. החדירה לשם מגורים בכפר והשפעתה על השימוש בקרקע

השפעתה של החדירה הלא-חקלאית על השימוש בקרקע אינה אחידה, אך ביישובים רבים יש מתאם בולט בין מציאותם של חודרים ובין תופעות של אקסטנסיפיקציה או הזנחה. הביטוי לכך הוא באימוצן של שיטות חקלאיות שאינן מחייבות הימצאות הפעילה במשק ברוב ימות השבוע. הגיוון הוא רב: מהזנחה מלאה של החקלאות ועד מסירת השטח לחברות קבלניות. מצבי ביניים הם עיבוד באמצעות החכרת משנה לשכנים, יצירת שותפויות עם קרובי משפחה או שכנים, העסקת מנהל ועובדים שכירים, מכירת היכול בדמאן, ועיבוד בשבתות ובשעות הפנאי. כלומר, חקלאים רבים פועלים כבעלים נעדרים לכל דבר ואינם מנהלים משק משפחתי במובן המלא של מושג זה (ראה גם: גרוסמן, 1989). אולם, ברוב המקרים אין המצב כך. ההזנחה אינה מלאה והחקלאות היא בעלת אופי חלקי, או שהיא שייכת לסוג הקרוי "חקלאות תחביב" (Ilbery, 1985) שכן אין היא בעלת אופי כלכלי של ממש. בעל משק התחביב בוחר בענף שאינו מחייב עבודה רבה, כגון פרדס או מטע נשירים, ומבצע את עבודות הקטיפה באמצעות חברות קבלניות.

יש חקלאים המפיקים תועלת ממצב זה ומנצלים את הנחלות הפנויות לשם הרחבת מקורות הכנסותיהם מהחקלאות. הם רוכשים את אמצעי הייצור של שכניהם, אם על-ידי חכירות משנה או על-ידי תשלום אחר. בדרכים אלה הם צוברים שטחי קרקע, מכסות מים, ומכסות ייצור. דרך אחרת המאפשרת תועלת מהסחף שחל במערכת המושבית היא עקיפת האגודה ומכירה ישירה לצרכן, אם על-ידי שיווק ביצי משק ואם במכירת פירות, ירקות, ותותי שדה. משקים המצויים בסמיכות לדרכים הראשיות או בקרבת הערים יכולים לנצל את מיקומם באופן מרבי, למרות החסרונות הרבים הנובעים מהלחצים העירוניים. מניתוח המצב ביישובים רבים נראה, עם זאת, שהמגמה השלטת היא ההידרדרות, ולא ההתפתחות, במצב החקלאות. עובדה זו באה לידי ביטוי בנתונים הרשמיים של השנים האחרונות, המלמדים כי מאז 1986 היתה מגמת ירידה בשיעור של החקלאות המושבית בהשוואה לסקטורים הכפריים האחרים (ישראל, משרד החקלאות והסוכנות היהודית, 1992).

## ב. מאפייני התעסוקה של הוותיקים, המצטרפים, ודור ההמשך

ממצאים ראשוניים מארבעה מושבים המצויים באזור רחובות, בין רמלה לצומת רא"ם (אילברג וגרוסמן, 1992), מרמזים שניתן ליחס את הירידה, לפחות באופן חלקי, לחדירה הלא-חקלאית. מבחינת הזיקה לקרקע יש הבדלים ניכרים בין החודרים (המצטרפים) והוותיקים. הוותיקים נוטים לעסוק באופן מלא יותר בחקלאות, והחודרים באופן המועט ביותר. בני דור ההמשך הם במצב ביניים. בעיקבות הארט שצוטט לעיל (Hart, 1984), ניתן לכלול אותם בקטגוריה של Retainees כלומר, הם אלה שהצליחו לשרוד בכפר למרות שלחלק ניכר מהם אין קשר לחקלאות. כמו החודרים, רובם יוממים אל העיר הקרובה (או המרוחקת יותר), אך בניגוד לחודרים ישיבתם בכפר נובעת מאינרציה (אם כי חלק מהם ראויים להיחשב ל"מהגרים חוזרים"), או משאיפה להפיק תועלת מזכויות משפחתיות. עם זאת, יש ביניהם רבים השואפים להתפרנס מהחקלאות, ויש מקרים רבים שעיסוק זה הוא אף מלא יותר מזה של דור הוותיקים, שכן דור ההורים אינו נוטה כמותם להשקיע ממון ומאמץ באימוץ חידושים, אם בגלל הרגל ואם בגלל אילוצים הנובעים מגיל מתקדם. דור הבנים המראה עניין בחקלאות הוא, על כן, בעל הפוטנציאל הרב ביותר לקידום המשק המושבי בעתיד\*.

סקרים שנערכו במספר מושבים אחרים מאמתים, בדרך כלל, את ההכללות האלה. במושב הסמוך לרחובות היו החודרים שהצטרפו אחרי 1970, כ-23% מהאוכלוסייה (שמונה משקים), אך רק כרבע מהם עסקו בחקלאות, וזאת באופן חלקי בלבד. חלקם בין העובדים באופן מלא מחוץ למשקם הגיע לכ-76.5%. (מעניין לציין שמבחינת הנטייה לעסוק בחקלאות לא נמצא הבדל משמעותי בין החודרים שהצטרפו אחרי 1980 ואלה שהצטרפו לפני 1980). בין הוותיקים, לעומת זאת, עבדו מחוץ למשק באופן מלא רק 16% בעוד ש-26% (13 עבדו באופן מלא במשקם. כמחצית מהוותיקים היו גימלאים. בין בני דור ההמשך היה שיעור עובדי החוץ במצב ביניים, אך בלט ביניהם השיעור הגבוה של העובדים באופן מלא במשקם (50%). רק אחד משמונת הבנים עבד חלקית במושב (ברגר, 1992). במושב אחר, המצוי ממזרח לרמלה, היו הממצאים דומים למדי. רק כ-13% מהמצטרפים עבדו באופן מלא במשק, אף כי מבחינת שיעור העובדים בחוץ לא היה הבדל בולט בין החודרים והבנים (60% לעומת 63.4%). לעומת זאת עלה בין הבנים חלקם של העובדים באופן מלא במשקם, אך בין דור ההורים הוא היה כפול מזה של דור הבנים, דהיינו 22% לעומת כ-55% (גרינהוט, 1992).

במושב משמר השבעה, הקרוב ביותר למטרופולין, בלט ביותר השיעור הנמוך של העובדים במשקם בכל שכבות האוכלוסייה, וההבדל בין החודרים שהצטרפו לאחר 1970 לבין שאר בעלי המשקים היה מועט. העיסוק "החקלאי" המלא היחיד כמעט היה גידול ושיווק של צמחי גן במשתלות, אם כי נמצאו ביישוב גם מספר בעלי פרדסים ובעלי דירים שעיסוקם היה עדיין חקלאי (חלק מבעלי הדירים הסב כבר את ה"דיר" למחסן או למבנה תעשייתי, ראה להלן). מבחינה מספרית בלט חלקם של הוותיקים בין בעלי המשתלות (3 מתוך 7), אך שיעור הוותיקים (7%) נפל מזה של הבנים (2 מתוך 12 כלומר, 16.7%), ואף מזה של החודרים (2 מתוך 23 כלומר, 8.7%). רוב התושבים במושב זה עסקו בחקלאות כתחביב או כעיסוק חלקי, ונראה כי השפעה של העיר הקרובה עלתה כאן על כל השפעה אחרת.

ממצאים אלה מלמדים שהחדירה מושפעת מאוד מקרבה עירונית, אך מהעבודה החלקית שבוצעה עד עתה ניתן להסיק שחדירה רבת ממדים אינה מוגבלת אך ורק לפאתי הערים המטרופוליניות.

במושב גאה שליד אשקלון נמצא שעשרים מחוץ 94 המשקים נמצאים בידי מצטרפים שבאו אחרי 1982, וכי אף אחד מהמצטרפים לא עסק בחקלאות (ראה אזור). במושב זה נתגלו כבר חיכוכים בין החודרים והמקומיים. יש מקום לשער, עם זאת, שתפרוסתה של החדירה הנוכחית, כמו זו שקדמה לה בשנות השישים והשבעים (אפלבוט, 1986), רגישה למיקום הגיאוגרפי. עצמתה רבה בעיקר בטבעות המקיפות את הערים הגדולות ומועטת יותר בפריפריה ובשוליים של עיירות הפיתוח (ליפשיץ, 1984; Lipshitz, 1987).

### ג. עיסוקים לא-חקלאיים בעלי אופי כפרי

חדירת העיסוקים הלא-חקלאיים בעייתית יותר מאשר חדירתם של המצטרפים הלא-חקלאיים. אולם, אין להתייחס אליה כאילו היא מנותקת מתופעת החדירה האנושית. היא ממלאת את החלל שנוצר מהירידה באינטנסיביות הייצור החקלאי, ובעיקר מהתרבותם של שטחי קרקע פנויים לחלוטין משימוש חקלאי. מציאותם של שטחים פנויים אינה יכולה שלא לעורר עניין כלכלי, במיוחד במקומות הסמוכים לעיר או לאזור תעשייתי. מצבו של משמר השבעה יכול לשמש דוגמה לכך, אם כי דוגמה זו היא קיצונית ביותר. המושב מצוי בקרבתו של אחד מאזורי התעשייה הגדולים ביותר בארץ. זאת, נוסף על היותו בשולי המטרופולין הגדול ביותר בארץ. שימוש הקרקע ביישוב זה מושפע גם מגורמים ייחודיים אחרים של מושב זה. תכנונו המקורי, המתבטא בהעדרן של חלקות "ב", היה מבוסס על ההנחה שיוממות תשלים את הכנסת החקלאי, ולכן אין פלא שמספר בעלי המשקים העוסקים בו באופן מלא בחקלאות הוא קטן, וכי רוב "החקלאים" שבו הם, למעשה, בעלי משתלות לצמחי גן, עיסוק האופייני ביותר לפאתי העיר, ואינו שונה באופן מהותי מעיסוקים מסחריים ומבתי מלאכה אחרים הצורכים שטח רב יחסית. עובדה זו מוכרת היטב בכל מדינות המערב והיא מהווה אף מרכיב חשוב בספרות התיאורטית המתייחסת ל-Urban fringe והגלישה העירונית המתגבשת מאז שנות השישים (Sinclair, 1966; Bryant et AL, 1982).

הביטוי הפיזי הבולט ביותר לייחודו של משמר השבעה הוא היותו מוקף מכל צידיו בכבישים אזוריים. כבישים אלה מנתקים אותו משכניו והרחבתם נגסה בשטחים החקלאיים במושב. כתוצאה מתנאים אלה עולה נגישותו לכל חלקי הארץ, על זו של רוב היישובים הכפריים. התוצאה ממצב זה היא לחץ בלתי רגיל על הקרקע מצד התעשייה השכנה. אולם, תהליך ההסבה של מבני המשק, בעיקר דירים (אשר במקורם קיבלו אישור חוקי לשמש פונקציה חקלאית), למבני תעשייה, גבר מאז שלהי שנות השמונים. תצלומי אוויר (בשילוב עם עבודת שדה) מוכיחים כי בין 1980 ל-1990 הוקמו מחסנים ומבני עסקים אחרים בערך כמחצית הנחלות של חברי האגודה. תוכנית המתאר שהוכנה ליישוב, המכילה גם הקצאת שטחים להרחבת המגורים בשטחו אינה מיושמת, בין השאר בשל חילוקי דעות שהתפתחו עקב ריבוי המחסנים והעסקים במושב.

הלחץ להסבת מבנים מחקלאות לתעשייה ולמלאכה אינו ייחודי למושב זה. במשמר השבעה הפיתוי להענות ללחצים הוא אכן רב ביותר, אך דוגמאות דומות ניתן למצוא גם בפאתי הרחוקים יותר של המטרופולין. ליד אזור התעשייה של כפר סבא מצוי המושב נוה ימין, שתושביו עומדים בתוקף רב על זכותם להגדיל את הכנסותיהם מהשכרת מבנים וסככות לבעלי התעשייה השכנה. חלק מהמבנים המושכרים שימשו במקורם לדירים ולמתבנים, או שהרשיון שניתן לבנותם התייחס אליהם כאל דירים או מתקנים חקלאיים אחרים. במושב עדנים מצויה תופעה דומה. היישוב מצוי

ליד אזור התעשייה נוה נאמן כהוד השרון, ולפחות בארבע מנחלות א' הסמוכות לאזור זה אפשר להבחין היטב במתקנים תעשייתיים שונים הכוללים מנופים וציוד כבד, משאיות, כלים לעבודות עפר ובטון, מחסנים, מבני מלאכה, ועוד. מתקנים תעשייתיים פחות בולטים מצויים גם בחלק ניכר מהמשקים האחרים. התפשטות התעשייה בכפר מהווה נושא למחלוקת פנימית, אך הוועד הנוכחי עדיין מתנגד להתפשטות התופעה ומנסה לרסנה.

תופעות אחרות בעלות אופי שונה במידה מסוימת מצויות במשקים רבים. בתי מלאכה המוקמים בחלקות חקלאיות מנצלים מבני לול ורפת, או מחסני דשנים שאין להם דורש, שהפכו ל"מבני רפאים". במקרים מסוימים, כגון במושב גאה שליד אשקלון, שופץ מחסן הדשנים הציבורי והוא מתפקד עתה כמועדון נוער. ביישובים המצויים בקרבה רבה יותר למטרופולין או באלה המצויים בפאתי אזור תעשייה אין סיכוי רב להתפתחות מעין זו בגלל הלחץ הגואה להסבתם לשימוש תעשייתי.

ההסבה של מבנים לבתי מלאכה, לתעשייה, ולמחסנים גורמת לעתים קרובות למפגע חזותי ולהשחתת הנוף דווקא במקומות החשופים ביותר לדרכים הראשיות. יש לשער שאין בכך "תרומה" חיובית לעידוד התיירות בישראל. ההכרה בחומרת הבעיה באה לידי ביטוי בדו"ח של ועדת שיש (ישראל, משרד הפנים, 1991), אשר המליצה לרכז את בתי המלאכה באזור תעשייה המיועד לכך במסגרת תוכניות המתאר המתוקנות של המושב, אך יש להטיל ספק באפשרות יישומה של המלצה זו, במיוחד במקומות שבהם "התעשיות" מצויות כבר בשטחים שלא יועדו לכך.

ההתנגדות לתופעה זו בכפר עצמו מביאה לעתים קרובות לסכסוכים פנימיים מרים. הפילוג הוא לעתים בעל אופי גיאוגרפי. בעלי המשקים הקרובים לדרך ראשית או לאזור התעשייה נהנים מהגאות במחירי הקרקע ונוטים לצדד בהחזרת התעשייה. הרחוקים יותר, לעומת זאת, טוענים שהרעש, הריח, השחתת תשתית הדרכים, ומפגעים אחרים, הורסים את הנוף הכפרי. אין להסיק מכך שהמיקום הגיאוגרפי הוא דומיננטי בגישתו של המושבניק. גורמים מגוונים אחרים, כגון נטיות אישיות, רגישות חברתית, ונאמנות לערכים, משחקים גם הם תפקיד חשוב בגישה לשינוי באופי היישוב.

#### ד. עיסוקים לא-חקלאיים בעלי אופי לא-כפרי

התופעה הרווחת של עידוד עיסוקים בעלי אופי כפרי עשויה לספק מוצא לדילמה זו. השכרת חדרים לקיט ונופש (צימרים), לינה משפחתית זולה (B&B), מתקנים לנופש פעיל, גני שמחות ואולמי שמחות (בתנאי שיורחקו מאזור המגורים), חוות סוסים, פנסיונים לכלבים וחתולים, "כפריות", ומשתלות הכוללות סחר באכיליזי גננות וברהיטי גן, הם בין העסקים שניתן לסוכלם, ואולי אף לעודדם, במרחב הכפרי. עסקים אחרים, שאינם כפריים במהותם, אך אינם מהווים מטרד נופי ואקולוגי, הם משרדים של בעלי מקצועות חופשיים, בתי תוכנה, ואף מכוני יופי. קשה לפקח על התפשטותם של עסקים אלה ולבקרם, אך ספק אם יש עניין לדכא את התפתחותם במערכת הכפרית ההולכת ומתגבשת. יש להדגיש, עם זאת, שהשוליים העירוניים אינם מתאימים לחלק ניכר מהשימושים המבוקשים על-ידי שוחרי הבילוי בחיק הטבע. לעומת זאת יש בהם ביקוש רב לבילויים, ספורט, אירועים משפחתיים, ונופש קצר בסופי שבוע ובימי חג. שירותים מעין אלה מצויים כבר בקיבוצים רבים, כגון שפיים, וגבעת השלושה, ואף בחפץ חיים הרחוקה יחסית מהמטרופולין. אולם, בגלל

כושרם המוגבל של המושבניקים לממן פרויקטים בקנה מידה גדול, וכן בגלל יכולתו של המגזר החעשייתי להציע רנטה כלכלית גבוהה יותר, נראה שהעיסוקים בעלי האופי הלא-כפרי הם אלה שימשיכו להיות דומיננטיים במושב. יש להניח, לכן, שהמאמצים למנוע את תיעוש המושב ייתקלו בקשיים הולכים וגוברים.

## מסקנות והיבטים תכנוניים

המענה ללחצים על שימוש הקרקע במושב מחייב גישה פרטנית שתתייחס הן לאופי התעשייה המועדפת, הן לאיתור השטחים במסגרת המערך הפיזי של היישוב, והן לצרכים המיוחדים לכל אזור. הבעיות שנוצרו עם נסיונות יישומה של ההחלטה שנתקבלה כבר לאשר את הרחבת המושבים ולהקצות שטחים לשם בנייתן של שכונות המיועדות למגורי בנים לא-חקלאיים, מצביעות על החשיבות הרבה שיש להכרה מעמיקה של הנושא (אפלבוט וקידר, 1992). במסגרת הרפורמות הסוחפות שאופשרו על-ידי הממשלה בשנים האחרונות מסתמנת עתה מגמה להשלים עם הצורך בשינוי זה (ויתקון, 1991). התוכנית לפיתוח החקלאות למחצית הראשונה של שנות התשעים מכירה בלחץ שנוצר ביישובים "הנשענים על המרכזים העירוניים", אך שמה את הדגש בעיקר על הצרכים של הפריפריה, על המשך המדיניות של פיזור האוכלוסייה, ועל הצורך לשמור על האופי הכפרי ועל הקרקע החקלאית (ישראל, משרד החקלאות והסוכנות היהודית, 1991, עמ' 38-39). לעומת זאת, אין בה עדיין מענה של ממש לבעיות השוליים המטרופולינים או לשינוי בסיסי אשר יתמודד עם תהליכי עיור הכפר או ישתמש בתופעת החדירה הלא-חקלאית ככלי עזר לרפורמה במגזר המושבי.

ביטוי לתמורה במצבם של מושבים רבים הוא בהרגשה הגוברת (אם כי בעייתית מבחינה יישומית) שיש לשנות את אופיים המוסדי של רבים מהמושבים ולעשותם ל"יישובים קהילתיים". פתרון זה מוצע עתה במספר ניכר של מושבים ובמסגרתו ניתן יהיה לקלוט מספר רב יותר של "חודרים" מאשר במושב המורחב. אולם, יישומו של מהפך מעין זה מעורר קשיים רבים. משמעות הדבר היא, בין השאר, שבעלי המשקים יאלצו לוותר על אמצעי הייצור שברשותם. יש להטיל ספק אם ההשלכות של השינוי המוצע מחוורות לחברי המושבים המצדדים בכך. אם ניתן יהיה להשתמש בהסבת המושב ליישוב קהילתי כדי ליצור תחליף להקמתם של יישובים חדשים, אפשר יהיה לחסוך הון רב המושקע עתה בהקמתה של תשתית יישובית חדשה. אולם, למרות כל המאמצים נראה שאי-אפשר יהיה למנוע את סיפוקו של הביקוש למגורים בכפר ללא פגיעה כלשהי באדמה חקלאית (אפלבוט וקידר 1992).

מכל מקום, יש להביא בחשבון את הצורך להתאים את מבנה היישוב לצרכיו החדשים. הכפר שתוכנן לצורכי חקלאים יצטרך להתאים עצמו לצרכי החודרים והיה צורך למצוא מענה גם ללחצים לשינוי מבנהו הפיזי של היישוב. לחצים מעין אלה צפויים בעיקר ביחס ל"יישובי המגבת" שתוכננו בדגם מעין מפוזר בשנות החמישים כדי לאפשר לחברי המושב ליהנות מחלקות צמודות לחצר המשק.

התכנון העתידי אינו יכול להתעלם מהמגמות המתגבשות עתה במערכת המשתנה של הכפר הישראלי. מושב העובדים, המהווה עמוד התווך של הכפר בישראל, חייב להתאים את עצמו למערכות הכלכליות והחברתיות המשתנות. המסגרות המוסדיות הנוקשות, שהיו מבוססות על

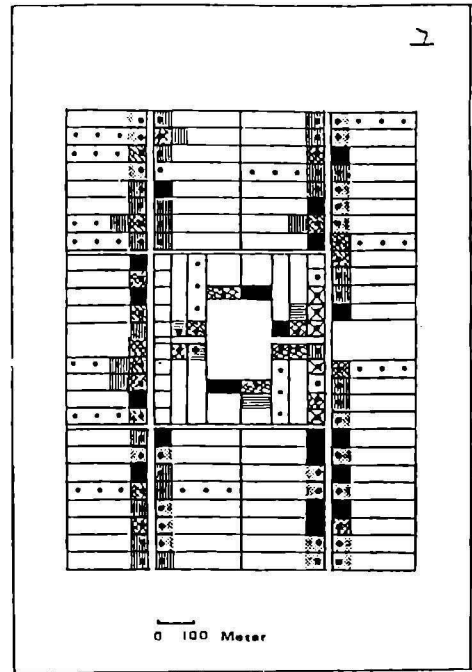
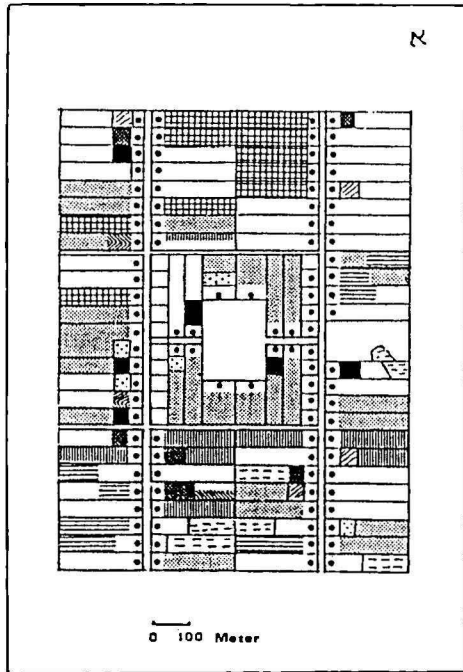


מערכות חברתיות, כלכליות וערכיות ששררו בדור הקודם ואף לפני שלושה דורות, לא הותאמו לתמורות שחלו בו. הדינמיקה המבנית שינתה את השימוש בקרקע, את ההרכב הדמוגרפי ואת ההרכב התעסוקתי של המושב, אך בעוד ששינויים אלה היו הדרגתיים ורישומם ניכר רק לאחר זמן רב, הרי שתהליך ההתאמה המוסדי אליהם בוצע רק לאחרונה, ונשא אופי של משבר ושל מהפך במקום אופי של תהליך התפתחותי. כך נוצר פער בין המציאות לתכנון. ניסיון זה מלמד שגישה נוקשה מדי יכולה לעכב זמנית מגמות מסוימות, אך אין היא יכולה לרכאן כליל. פריצת הסכרים היא בלתי-נמנעת, וכשהיא מתרחשת תוך התעלמות מהחוק היא כרוכה בנוק רב. גם כאשר החוק מתאים עצמו למציאות, אין הוא מסוגל לתקן את הנוק שנגרם כתוצאה מממדי ההתעלמות ממנו ומההשחרשות של ההרגל להפר אותו.

לקח חשוב לא פחות הוא, שהתנאים השוררים במדינת ישראל אינם שונים באופן מהותי מאלה של ארצות אחרות בעולם המפותח. התכנון העתידי חייב להתחשב במגמות הרווחות במדינות אלה ולהפיק תועלת מנסיובם של המתכננים בהתמודדות עמן. אין זאת אומרת שעלינו לוותר כליל על ערכי היסוד הייחודיים לנו, אך כל עמידה על ערכים אלה חייבת להיות מעוגנת במציאות המשתנה, ולהתבסס על דירוגם ועל קביעת עמדה חד-משמעית ביחס לסדרי העדיפות שלהם. אחד מהערכים האלה הוא השמירה על אדמה חקלאית. ערך זה מאוים באופן קיצוני בשוליים העירוניים וההגנה עליו היא קשה. אין הכוונה כאן להציע פתרון לכך, אך גם ביחס לערך זה יהיה זה משגה אם המדיניות תהיה בלתי-גמישה לחלוטין ואם לא נציג דרכים מעשיות שיש בהן בכדי לענות על הלחצים לשינוי היעוד של הקרקע.

המסקנה העיקרית המתבקשת היא, שתכנון היתר המאפיין את גישת המוסדות הממשלתיים והציבוריים בישראל, חייב להתמתן, וכי יש להחליפו בגישת תכנון ממותנת יותר. בהתחשב בהיסטוריה הקצרה של ההתיישבות היהודית הרי שהתמורות שחלו בה הן מרשימות ביותר. יש להניח שמצב דינמי זה יימשך ואף יחריף בעתיד. המודעות למצב המשתנה בהתמדה מכבידה מאוד על התכנון הנוטה להיות סטטי, אך רק גמישות בתכנון יכולה לתת מענה הולם למצב המשתנה בהתמדה.

תפרוסת שימושי הקרקע (א) ומאפיינים חברתיים-כלכליים (ב) בחלקות "א" כמושב גאה, ליד אשקלון



- |  |   |  |   |  |    |
|--|---|--|---|--|----|
|  | 1 |  | 4 |  | 8  |
|  | 2 |  | 5 |  | 9  |
|  | 3 |  | 6 |  | 10 |
|  |   |  | 7 |  |    |

מאפיינים חברתיים כלכליים

1. ותיקים
2. דור ההמשך
3. הצטרפו בשנות השבעים
4. הצטרפו ב-1982 או לאחר מכן
5. לא מיושב (למכירה) ב-1989 לערך
6. חקלאים (עובדים רק במשקם).

- |  |   |  |   |
|--|---|--|---|
|  | 1 |  | 4 |
|  | 2 |  | 5 |
|  | 3 |  | 6 |

שימושי קרקע

1. הדריס ומטע נשירים
  2. ירקות
  3. גידולי שדה ומקשה
  4. פרחים בכתי צמיחה ובמנהרות
  5. פרחים כשטח גלוי וגידולים מיוחדים
  6. מספוא
  7. רפתות
  8. בתי צמיחה
  9. רפתות
  10. מטעים ופרדסים
- לא בשימוש {

אני מודה למשה טנא ממושב גאה שסיפק לי את המידע לאיור זה.

## מקורות

- אילברג, נ' וגרוסמן, ד' (1992), "זיקה בין חקלאות, עיסוקים לא חקלאיים והרחבת המושבים", כנס חנוכה תשל"ג, תקצירי הרצאות, האגודה הגיאוגרפית הישראלית, אוניברסיטת בן-גוריון, באר שבע, עמ' 6-7.
- אלתרמן, ר' ורוזנשטיין, מ' (1992), קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה? ירושלים וחיפה: המכון לחקר שימושי קרקע, קק"ל והמכון לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אפלבוים, ל' (1986), הגירת משפחות עירוניות למושבים בישראל, 1968-1978, רחובות, המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.
- אפלבוים, ל' ומרגוליס, ח' (1985), הכפר הישראלי לקראת שנת 2000, רחובות, המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית, פרסומים בבעיות פיתוח אזורי 39.
- אפלבוים, ל' וניומן, ד' (1987), בין כפר לפרבר - צורות ישוב חדשות בישראל, רחובות, המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.
- אפלבוים, ל' וקידר, פ' (1992), הרחבת המושבים - מדיניות וביצוע, מחקר מעקב שלב א: 1990-1991, רחובות, המרכז ללימודי הפיתוח.
- בר-אל, ר' ואחרים (1987), כיוונים טכנולוגיים בתעוש כפרי, רחובות, המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.
- ברגר, י' (1992), עבודת סמינר, המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בר-אילן.
- גונן, ע' (1978), "עיר המושבות כארץ ישראל", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל, י, עמ' 31-44.
- גרוסמן, ד' (1989), "גישת גיאוגרפית לחקר המשק המשפחתי", אופקים בגיאוגרפיה, 27, עמ' 7-24.
- גריןהוט, א' (1992), עבודת סמינר, המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בר-אילן.
- ויחקון, ג' (1991), מדיניות קרקע במגזר הכפרי, ירושלים, מינהל מקרקעי ישראל.
- ישראל, משרד החקלאות והסוכנות היהודית (1991), הספר הירוק, מדיניות שיקום ופיתוח החקלאות בתקופת משבר ועלייה המונית 1990 - 1995, מהדורה שנייה, תל אביב, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות והכפר, האגף לתכנון מפורט.
- ישראל, משרד החקלאות והסוכנות היהודית (1992), ענפי החקלאות בשנים 1990-1991, תל אביב, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות והכפר, האגף לתכנון מפורט.
- ישראל, משרד הפנים (1991), דו"ח הוועדה לגיבוש עקרונות וקריטריונים להכנת תוכניות מפורטות להרחבת המושבים, רמלה, מוגש למנכ"ל משרד הפנים.
- ליפשיץ, ג' (1984), "הברזלים אזוריים בהתפתחותה של הרווחה הכלכלית בישראל", רבעון לכלכלה, ל"א, חוברת 123, עמ' 365-380.
- עמירן, ד' (1989), "התמורות במרחב הכפרי בישראל כבעיה תכנונית", אופקים בגיאוגרפיה, 27, עמ' 59-66.

Bryant, C.R, Russwurm, L.H. and McLellan, A.G. (1982), *The City's Countryside - Land and its Management in the Rural-Urban Fringe*, London, longman

Champion, A.G. (1989), "Counterurbanization in Britain", *Geographical Journal*, 155,

pp. 53-59.

Fielding, A.J. (1982), "Counterurbanization in Western Europe" *Progress in Planning*, 17, 1-52.

Fuguitt, G.V. (1991), "Recent Population Changes in United States Villages", Paper presented at a Conference on Innovative Rural Communities, Charlottertown, Canada, June 24.

Gordon, P. (1979), "Decentralization Without a 'Clean Break';" *Environment and Planning, A*, 11, 237-358

Graicer, I. (1978), "Spatial Patterns and Residential Densities in Israeli 'Moshavot' in Process of Urbanization", *Geographical Journal*, 6, 533-537.

Grossman, D. (1987), "Rural Polarization - the Relation between Population, Spatial Patterns and Socio-Economic Characteristics: The Case of Southwestern Cheshire, England", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 78, 276-289

Hart, J.F. (1984), "Population Change in the Upper Lake States", *Annals of the Association of American Geographers*, 74, 221-243.

Haynes, K.E. & Machunda, Z.B. (1987) "Spatial Restructuring of Manufacturing and Employment Growth in Rural Midwest: an Analysis for Indiana", *Economic Geography*, 63, 319-333.

Ilbery, B.W. (1985), *Agricultural Geography - a Social and Economic Analysis*, London, Oxford University Press.

Johansen, H.E. and Fuguitt, G.V. (1984), *The Changing Rural Village in America: Demographic and Economic Trends since 1959*. Cambridge MA., Ballinger.

Kipnis, B.A. (1984), "Role and Timing of Complementary Objectives of a Regional Policy, the Case of Northern Israel", *Geoforum*, 2, 191-200.

Kipnis, B.A. (1989), "Untimely Metropolitan-Field 'Rurban' Development- Rural Renaissance as a Geographical Process in Israel", *Geography Research Forum*, 9, 45-66.

Lipshitz, G. (1987), "Migration Within the Metropolitan Areas of Israel, Comparative Periodic Analysis", *Papers of the Regional Science Association*, 61, 161-174.

McLaughlin, B. (1986), "Rural Policy in the 1980s: The Revival of the Rural Idyll", *Journal of Rural Studies*, 2, 81

Nelson, A.C. (1986), "Toward a Theory of the American Rural Residential Land Market", *Journal of Rural Studies*, 2, pp. 313-314.

Newby, H. (1979), *Green and Pleasant Land?* London, Hutchinson.

Newby, H. (1980), "Urbanization and the Rural Class Structure: Reflections on a Case Study". In: F.H. Buttel and H. Newby (eds.), *The Rural Sociology of Advanced*

*Societies: Critical Perspectives*, London, Croom Helm, pp. 255-279.

Phillips, D. and Williams, A. (1984), *Rural Britain: a Social Geography*, Oxford, Basil Blackwell.

Sinclair, R. (1967), "Von Thunen and Urban Sprawl", *Annals, Association of American Geographers*, 57, pp. 72-87.

Vartiainen, P. (1989), "Counterurbanization: A Challenge for Socio-Theoretical Geography," *Journal of Rural Studies*, 5, pp. 217-225.

Vining, D.R. Jr. and R. Pallone (1982), "Migration between Core and Peripheral Regions: a Description and Tentative Explanation of the Patterns in 22 Countries." *Geoforum*, 13, pp. 339-410.

# היחסים הקרקעיים בין הרשויות המקומיות לבין מינהל מקרקעי ישראל

יהודה זיו

למרות שחוק התכנון והבנייה תשכ"ה נחקק עוד בשנת 1965, הרי מערכת היחסים הקרקעיים בין בעל הקרקע הלאומי, קרי מינהל מקרקעי ישראל, ובין הרשויות המקומיות - מרובה בה הפרוץ על הכרור והקבוע.

אם ניתן לציין כי המינהל הצליח להסדיר את תחומי פעילותו במערכת ענפה ומפורטת של נוהלים והוראות אשר מופעלים הלכה למעשה בכל תחומי פעילותו, הרי במגזר של הרשויות המקומיות הערפול והבלתי מוגדר רב ומשמש כר פורה להתמקחיות, לחצים והסדרים פרטניים. ברשימה זו איני מתכוון להתייחס למכלול הבעיות והיחסים אלא להתרכז בנושא אחד בעל השלכות קרקעיות וכספיות מפליגות - הפרשות לצורכי ציבור ללא תמורה.

להלן מספר ציטוטים מפרק ח' - הפקעות בחוק התכנון והבנייה:

"סעיף 188(א) - מותר לוועדה המקומית להפקיע על-פי חוק זה מקרקעין שנועדו בתכנית לצרכי ציבור.

(ב) "צרכי ציבור", בסעיף זה, כל אחד מאלה: ... וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר הפנים לעניין סעיף זה.

סעיף 190(א) - ...תבוצע ההפקעה על-פי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943, כאילו הרשתה הוועדה המקומית בהודעה ברשומות להשתמש בסמכויות ולמלא את התפקידים של הממשלה או של היועץ המשפטי לממשלה לפי הפקודה האמורה. לעניין המקרקעין העומדים להפקעה, הכל בשינויים ובתיאומים אלה:

(1) סעיף 20 לפקודה האמורה יחול גם על הפקעת מקרקעין לצרכי גנים, שטחי נופש וספורט וכן לבנייני חינוך, תרבות, דת ובריאות, ובכל מקום שמדובר באותו סעיף על "רבע" יבוא "ארבע עשירות"...

סעיף 188 מגדיר את כלל המטרות לצורכי ציבור עבורן רשאית הוועדה המקומית להפקיע קרקעות, וסעיף 190 מגדיר את המטרות שעבורן ניתן להפקיע ללא תמורה וזאת בתנאי שהיקפם לא יעבור את ארבעים האחוזים משטח המגרש.<sup>1</sup>

סעיפים אלה מתייחסים ל"מגרש". אם בעל הקרקע הינו בעל מגרש בודד או מספר מגרשים, אין לכאורה בעיה לפעול בהתאם לחוק. אך מה דינו של בעל הקרקע הציבורי שבבעלותו חלק גדול

---

<sup>1</sup> על עצם החוק ואי התאמתו לתקופה הנוכחית לאור חוסר ההתייחסות למימד האוכלוסייה, כלומר מידת הצפיפות הנמדדת ביחידת מגורים לדונם מתחייב דיון נפרד וכבר נאמר על זאת רבות בעבר.

מכלל המגרשים ולעתים אף כל שטח התוכנית? (כמאמר מוסגר צריך לציין כי הבעלות בכל מקרה הינה של המדינה, או קק"ל או רשות הפיתוח והמינהל מנהל את הקרקעות אך לא בעליהן). במקרים אלה נדרש המינהל למסור מגרשים שלמים ללא תמורה, וההתחשבות לגבי 40 האחוזים לא יכולה היתה להיעשות כמו עם בעל מגרש בודד. המינהל היה ער לבעיה זו, שהתעוררה עוד בצעדי הראשונים לאחר הקמתו ב-1961 ובמסגרת נוהליו התייחס לעניין זה בנוהל מיוחד - הפרשות קרקע לצורכי ציבור - נוהל מס' 52.20 מיום 14.8.79.

להלן מספר ציטוטים מתוך הנוהל:

3.3 ממ"י ככל בעל קרקע אחר חייב להפריש, בתוקף החוק, 40% משטח התוכנית לצורכי ציבור ללא תמורה.

3.5 ראשי ממ"י להפריש גם למעלה מ-40% משטח התוכנית ללא תמורה וזאת בהתאם לקריטריון של צפיפות כמפורט להלן.

3.5.1 שיעור הפרשות לצורכי ציבור, שיימסרו בדרך של "הפקעה ללא תמורה" בהתאם לחוק התכנון והבנייה, מותנה במספר היחידות לדונם ברוטו ב"תוכנית האם" (תוכנית אם - תוכנית המתייחסת לשכונה בשלמותה).

3.5.3 "שטחים ציבוריים פתוחים" הנקבעים כתוצאה מפחת קרקעי (ואדיות וכדומה); דרכי מע"צ, שמורות טבע, אשר אינן משרחות את השכונה, לא ייכללו ב"שטח התוכנית" לצורך חישוב "שיעור/אחוז הפרשות לצורכי ציבור".

3.5.4 שיעור הפרשות המרכיבות ללא תמורה וכפנים לשורת הדין כאמור בסעיפים 3.5.1 - 3.5.3 יחושב בהתאם לטבלה דלהלן:

מס' יח' לדונם ברוטו	אחוז הפרשות המרכיב המוסכם על ממ"י
4.5 - 5.4	40% - 43.4%
5.5 - 6.4	43.5% - 46.9%
6.5 - 7.4	47% - 50.4%
7.5 - 8.4	50.5% - 53.9%
8.5 - 9.4	54% - 57.4%
9.5 - 10.4	57.5% - 60.9%
10.5 ומעלה	61%

3.7 במקרה של הפרשה חוזרת על-ידי שינוי יעוד "חלקת רישום בודדת המהווה מגרש", מ"אזור סחיר" ל"הפרשה לצורכי ציבור", יש לתבוע מהרשות המקומית הנוגעת בדבר את מלוא התמורה לערך המגרש בהתאם ליעודו לפני השינוי.

4. ביצוע עסקות עד רשות מקומית או מומלציה

4.1 פרק זה קובע כללים בנושא הפרשות לצורכי ציבור בקשר לביצוע עסקות עם רשות מקומית או מומלציה.

יש לפעול בהתאם לכללים אלה כאשר יחולו התנאים הבאים:

- כאשר הקרקע שבתחום התוכנית, כולה או רובה בבעלות אשר בטיפול מינהל מקרקעי ישראל.

- כאשר היעוד לפי התוכנית, תואם השמושים שנקבעו בסעיף 188 בחוק התכנון והבנייה תשכ"ה - 1965 בהקשר ל-

א. גנים ציבוריים/שטחים ציבוריים פתוחים.

ב. מגרשים לבנייני ציבור לצורכי: חינוך, דת, מוסדות קהילתיים, מוסדות ציבוריים עירוניים אשר אינם למטרות רווח/סחירים ושימושים אחרים הנזכרים בסעיף 188 בחוק התכנון והבנייה תשכ"ה - 1965.

4.5 ההפרשות המרכיבות המותרות - ללא תמורה:

4.5.1 שיעור ההפרשות לצורכי ציבור שיימסרו כאמור בסעיף 4.1 דלעיל יהיו במתכונת אשר בפרק 3 סעיף 3 (הכולל טבלה) של נוהל זה.

4.5.2 הרשות המוסמכת תפקיע ההפרשות במתכונת אשר בסעיף 4.5.1 במקשה אחת במסגרת תוכנית האם.

4.8 תנאי מסירה:

תנאי המסירה של "המגרש" המתייחס לסעיף 4.1 דלעיל במתכונת "ההפרשות" שנקבעה בסעיף 4.5 דלעיל יהיו כדלהלן:

4.8.1 ערך הקרקע ייקבע לפי שומת השמאי הממשלתי והיא תיעשה לאחר פניית הרשות המקומית לקבלת המגרש.

4.8.2 הרשות המקומית תחייב לשלם למינהל מקרקעי ישראל את מלוא ערך הקרקע בתנאים המקובלים בממ"י אולם ניתנת אפשרות לרשות המקומית להפקיע בהתאם לחוק התכנון והבנייה, תוך פרק זמן של עד 3 שנים מביצוע העסקה. במקרה כזה ממ"י יוותר על תביעה לפיצויים.

מספר הערות המתייחסות לנוהל:

1. המינהל לא התעלם מבעיית צפיפות המגורים ונתן לכך פתרון חלקי במסגרת הנוהל. מפליא הדבר שמרכז השלטון המקומי ובמיוחד מהנדסי הערים לא יזמו עד כה כל שינוי חקיקה בעניין זה.

2. סעיף 3.7 בנוהל כמעט ולא מתבצע מסיבה פשוטה שלא קיימת בפועל הפרשה חוזרת. הטכניקה המקובלת הינה לצרף טבלת מגרשים חדשה המבוססת על טבלאות איזון ולפיה נרשמות החלקות החדשות. בדרך זו אף זוכות הרשויות המקומיות לבעלות ישירה על החלקות ללא ההתנייה הקיימת בהפקעה המקורית.

3. לסעיף 4.1 (ב') ראה התייחסות נפרדת.

4. המינהל לא הצליח לעמוד על מימוש סעיף 4.8.2 ובפועל לא נמסרת כל התחייבות למינהל על הפקעה תוך 3 שנים. ההתחייבויות שניתנו בעבר מונחות בתיקי המינהל מחוסרות כל ערך.

## א. דרך החישוב בהפרשות מעבר ל-40 אחוז

לגבי תוכנית בניין ערים מפורטת אשר אושרה על-ידי המינהל ובמסגרתה, שטחי ההפרשות לצורכי ציבור עוברים את 40 האחוז - נשאלת השאלה איך נערך החישוב בעת ההקצאה בפועל. מקובל בפרקטיקה היומיומית כי הדרכים והשפ"צ ניתנים בכל מקרה ללא תמורה ואף במרבית המקרים



אינם מופקעים בפועל אלא נרשמים על שם הרשות המקומית במסגרת רישום הפרצלציה. כך שההבחנה בין הפקעה בתמורה להפקעה ללא תמורה תתייחס בעצם ל"מכני ציבור" שבתוכנית. הרשות המקומית יכולה לטעון כי הינה רשאית לקבל ללא תמורה מגרשים בשטח כולל שלא יעבור את 40 האחוזים ותמורה כספית תשולם רק עבור המגרשים הנותרים, ביום בו יידרשו. בדרך זו דוחים למעשה את ההתחשבות לעתיד בלתי מוגדר.

המינהל עוצם עין בידעו כי לא יעמוד בלחץ הציבורי שלא למסור מיד את המגרש המבוקש, וכאשר להתחשבות בעתיד - הכל פרוץ, ולפי מיטב ידיעתי לא נערכה עד כה אפילו התחשבות משמעותית אחת.

כפועל אין כיום דרך פעולה אחת מוגדרת ומוסכמת, והפתרונות בשטח רבים ומגוונים. יש לציין כי אין אף דרישה מצד המינהל לציין בכל תוכנית ותוכנית את המגרשים המיועדים להימסר לרשות המקומית בתמורה או ללא תמורה.

## **ב. מהו מוסד עירוני ציבורי הזכאי למגרש ללא תמורה**

מהו מוסד עירוני? לכאורה העניין פשוט לחלוטין. כל מוסד הנמצא בבעלות העירייה, מנוהל על-ידי נציגיה ומיועד לשרת את הציבור. בפועל מספר רב של מוסדות "עירוניים" כגון: בתי-אבות, בתי-חולים, מתקני ספורט ונופש (קאונטרי קלאב) מוקמים במשותף עם גורמים נוספים. מה הדין לגביהם מבחינת הפקעה ללא תמורה? דרך הפעולה של הרשות המקומית הינה פשוטה - הרשות המקומית מקבלת את השטח מהמינהל ללא תמורה ומנהלת משא ומתן עם יזמים על הקמת הפרוייקט בהתאם ליעוד המתוכנן, כאשר חלקה של העירייה בשותפות מתבטא במסירת הקרקע. היה לי ניסיון אישי בעניין זה עם עיריית אשדוד אשר הפקיעה שטח קרקעי גדול למטרת הקמת בית-חולים בשיתוף עם קופת החולים הכללית. ערעורנו על חוקיות ההפקעה נבחן על-ידי היועץ המשפטי לממשלה ונשאר עד כה בלתי פתור.

## **ג. הפרשות למוסדות כלל עירוניים**

בהתאם להנחיות המינהל יש לערוך את חישוב ההפרשות על בסיס שכונתי ולשם כך אף לערוך קומפילציות של תוכניות קיימות על מנת להגיע לנתונים המבטאים את כלל השכונה. הנחייה זו מבוססת על ההנחה כי האזרח מקבל את מרבית שירותיו במסגרת שכונת המגורים - בחינוך, בתרבות, בדת ובנופש, כך שהשטחים למטרות הנ"ל מופרשים במסגרת שכונות המגורים. אך הנחה זו הינה נכונה רק בחלקה. קיימים מוסדות כלל עירוניים כגון מוסדות חינוך לחטיבות הביניים, לחינוך תיכוני וגבוה, בית-כנסת מרכזי, תיאטרון ובית תרבות עירוני, גן ציבורי ראשי. כל אלה בדרך הטבע מרוכזים במרכז העיר והם צרכני קרקע מעבר ל-40 אחוז. אין לעניין זה פתרון ברור ומוסכם. זכורה לי בעיית הרחבת תיאטרון ירושלים שנמצא לה פתרון רק בדרכים מפותלות ומתחכמות.

## **ד. מוסדות ציבור רווחיים**

המגרשים המיועדים להימסר לרשות המקומית ללא תמורה בהתאם לסעיף 188 בחוק התכנון

והבנייה - יימסרו בתנאי שאינם למטרות רווח או סחירים (ראה סעיף 4.1 ב בונהל כמינהל). המציאות כמובן יותר מסובכת. הרשויות המקומיות נוהגות לגבות תשלום עבור חנייה במגרשי החנייה העירוניים. האם מגרש זה נכלל בקטגוריה של "סחיר". ניתן אמנם לטעון כי הגבייה הינה עבור הוצאות האחזקה והשמירה של המגרש ואין בכך רווח. אך מה ביחס למגרשי החנייה העירוניים הנמסרים במכרזים שמפרסמת הרשות המקומית והרווח הכספי מהם ברור וגדול? במכרז שפרסם המינהל בירושלים עבור שימוש בשטח חנייה במגרש הרוסים הגיעו התקבולים השנתיים למאות אלפי שקלים.

אותה בעיה קיימת לגבי מתקני ספורט, בריכות שחייה, חופי רחצה, מסעדות ומזנונים במבנים ציבוריים ועוד. אף בעיה זו הינה מסוג הבעיות שטרם נפתרו.

הצגתי ברשימתי רק גזרה אחת ממערכת היחסים הענפה המתקיימת בין העיריות ומחוזות המינהל (כתבתי במכוון "מחוזות המינהל" על מנת להבליט כי הבעיות מטופלות ונפתרות בצורה פרטנית ובמשא ומתן מקומי). בכוונתי היה להוכיח כי המערכת עדיין אינה מתפקדת בדרך ממלכתית נאותה. אין לי כל ספק כי אף בתחומים נוספים כגון תכנון, השתתפות בתשתיות על, אגרות פיתוח, היטל השבחה ועוד, אין עדיין אחדות המחייבת את כלל המערכת - הרשויות המקומיות והמינהל כאחד.

# ענף האבן ביהודה ובשומרון

## אהרון יפה

### מבוא

מאז ראשית 1991 סובל ענף אספקת האבן ביהודה ובשומרון ממשבר מתמשך, אשר גם האופטימיים שבמומחים אינם רואים את סיומו אלא בשורה של שינויי מבנה שיתאימו את תפוקת הענף להפחתת הצריכה, יכניסו מיכון משוכלל יותר וישאירו בענף את המחצבות המספקות אבן הנדרשת בשוק. למשבר זה חברו מלחמת המפרץ שגרמה לירידה בייצוא האבן למדינות המפרץ ולסעודיה, וירידת הקנייה בארץ, ובמיוחד ביהודה ובשומרון, עקב השינויים הפוליטיים וההפחתה בעלייה.

לא תמיד היה המצב כשוק האבן כה קשה ודורש רפורמות כמו בשנים אלה. תנופת הבנייה שהתחדשה בארץ־ישראל בשלהי המאה הי"ט הביאה לשגשוג ענף האבן באזורי ההר של הארץ. מחצבות אבן גדולות הוקמו אחרי מלחמת העולם הראשונה בהר חברון (מחצבות שיוח, בני נעים ויאטה), אזור בית לחם, אזור רמאללה ואזור ג'נין (מחצבות קבטיה, סלפית). מחצבות אלה סיפקו אבן לבנייה לערי יהודה ושומרון: חברון, בית לחם, רמאללה, יריחו, שכס, טול כרם, קלקיליה וג'נין וגם לכפרים הגדולים באזור. הדרישה לאבן לא הצטמצמה למגזר הערבי והאבן סופקה בכמויות גדולות לערים המעורבות בירושלים, חיפה ונצרת ואף לערי השפלה רמלה, לוד ולערי מישור החוף.

מחצבות אבן אלה התבססו על אבן באיכות טובה שהתגלתה באזור ההר. עורקי האבן האלה מאופיינים באבן ללא כוועות אוויר, אבן קשה, הנחתכת ונחצבת במדויק, שאינה נשברת ובעלת צבעים מבוקשים: לבנה (שיש) ואדמדמה. מחצבות אלה התבססו גם על עורקי אבן שהיו קרובים לפני הקרקע ולא במעמקיה. כושר תפוקת מחצבה קטנה מגיע לכ-600 קוב לשנה בעוד שבמחצבה גדולה אפשר להפיק כ-3000 קוב לשנה.

לצד מחצבות האבן הוקמו בשנים האחרונות גם מנסרות, בתי-מלאכה לניסור אבן או לניסור פרוסות שיש (גטר). ביהודה ושומרון מקובל ניסור אבן לשלושה גדליט: 0.8, 1.2 ו-1.6 ממ"ר ופרוסות שיש בעובי של 2 ו-3 ס"מ.

באזור יהודה ושומרון מצויות קרוב ל-350 מנסרות פעילות לניסור אבני בנייה קטנות ובינוניות. מנסרות אלה מספקות את צריכת האבן לבנייה ביהודה ושומרון ואף מייצאות דרך גשרי הירדן למדינות המפרץ.

## לוח א

### סוגי האבן במחצבות יהודה ושומרון והשימוש בהן

מס"ד	סוג האבן	השימוש	הערות	מחיר לממ"ר 6/91
1	טלטיש לבן	אבן בנייה רגילה נסורה בעובי 5 ס"מ	נחצבת באזור רמאללה ושכס בעובי 6-7 ס"מ	35-30 ש"ח
2	טלטיש אדום	אבן בנייה רגילה נסורה בעובי 5 ס"מ		65 ש"ח
3	טובזה לבן	אבן בנייה בעלת גימור גס בעובי 8-10 ס"מ		43-40 ש"ח
4	טובזה אדום	אבן בנייה בעלת גימור גס בעובי 8-10 ס"מ		70-65 ש"ח
5	מסמס לבן	אבן בעלת גימור עדין (נקודות) משמשת לבנייה וריצוף (דוגמת מדרחוב בן-יהודה)	טלטיש מסותח	38-33 ש"ח
6	מסמס אדום	כמו מסמס לבן	טלטיש מסותח	70 ש"ח
7	<u>כלבות, ערקות</u> <u>זוויות</u> א. אדום ב. לבן	אדני חלונות, זוויות בבניין, מסגרות לדלתות וכיוצא בזה	כל 4 יחידות (ללא הבדל בגודל) נחשבות ל-1 ממ"ר	65 ש"ח
8	<u>מקאדם</u> א. לבן ב. אדום	אבן קטנה (עד 12 ס"מ רוחב) משמשת לקישוט גדרות ועמודים	כל 8 מטר רץ = 1 ממ"ר	70-60 ש"ח 130 ש"ח
9	<u>דסתור</u> א. לבן ב. אדום	משמשת לכרכובי חלונות	כל יחידה - ללא הבדל בגודל נחשבת ל-1/2 מ"ר	70-60 ש"ח 130 ש"ח
10	<u>קשתות</u> א. לבן ב. אדום	קשתות לחלונות ודלתות	כל יחידה - ללא הבדל בגודל נחשבת ל-1/2 מ"ר	70-60 ש"ח 130 ש"ח
11	<u>ברטאש</u> א. לבן ב. אדום	מסגרת (תחתונה) לחלונות בקיר החיצוני	כל 1.5 ממ"ר נמכר כ-1.5 לפי צבעו	20 ש"ח 42 ש"ח
מס"ד	סוג האבן	השימוש	הערות	מחיר לממ"ר

6/91					
30 ש"ח			למעקות ולמרפסות	קופינג (ג'ובות)	12
65 ש"ח	משמשת בד"כ גם לייצוא		ציפוי חיצוני לקירות + ריצוף שיש למטבח	אבן לבנה בעובי 3 ס"מ	13
65 ש"ח	המחיר לייצוא - מחיר מכירה בשוק המקומי + 10 ש"ח לממ"ר		כנ"ל	אבן לבנה בעובי 2 ס"מ	14
90 ש"ח		כנ"ל	כנ"ל	אבן אדומה בעובי 3 ס"מ	15
90 ש"ח		כנ"ל	כנ"ל	אבן לבנה בעובי 3 ס"מ	16

## לוח ב

### תפוקת מחצבות האבן ביהודה ושומרון (נכון ל-8/93)

מס"ד הנפה	מספר המחצבות המורשות לאבן וחצץ	מספר העובדים לאבן כניה ושיש	מספר העובדים המועסקים כאבן וחצץ	מספר העובדים המועסקים כאבן ובניה ושיש לשנה	תפוקת חצץ בניה	תפוקת אבן בניה
1 גנין	12	40		8,500 מ"ק		
2 שכס	4	180	10	5,000 מ"ק	2 מיליון טון	
3 טול-כרם	2	50	18	11,000 מ"ק	1,200,000 טון	
4 רמאללה	8	500	9	3,800 מ"ק	4,000,000 טון	
5 בית לחם	1	25	17	6,500 מ"ק	400,000 טון	
6 חברון	4	200	97	57,000 מ"ק	2,000,000 טון	
7 יריחו	3 מחפורות לחומרי ואדי וחצץ ומצע לכבישים	10			10,000 טון חומר ואדי	
סה"כ	34	365	151	91,800 מ"ק	9.6 מיליון טון 10,000 טון חומר ואדי	

## א. מאפייניה של האבן הנחצבת ביהודה ושומרון

1. מחצבות יאטה - האבן הנכרית מהמחצבות באזור זה היא מאיכות גבוהה מאוד. אבן זו היא בדרך כלל לבנה וקשה (אבן מזיע). בעומק המחצבה איכות האבן טובה יותר וככל שהעומק רב יותר מתגלית האבן המכונה בנד ארדי שמחירה גבוה יותר והיא משמשת לאחר נסירתה בגטרים לשיש לבנייה. מחצבות יאטה נוצלו בעבר באופן אינטנסיבי והתדלדלו. הכנת מחצבות חדשות מחייבת הסרת שכבה עבה של חול וחצץ, כלומר השקעה כספית.
  2. מחצבות בני נעים - שיוח - האבן הנכרית מהמחצבות באזור זה משמשת לבניית קירות בתים ואפשר לזהותה לפי סימנים כתומים ואדומים. אבן זו נחצבת בכמויות גדולות והיא מסוגלת כסוג טוב בלבד. מחצבות שיוח תופסות כיום את המקום הראשון בייצוא האבן והשיש. אחריהן באות מחצבות בני נעים ויאטה.
  3. מחצבות ואדי רחל ובית פאג'ר - האבן הנכרית במחצבות אלה זהה באיכותה לאבן המופקת ממחצבות בני נעים ושיוח.
  4. מחצבות עסירה וג'מעין - מפיקות אבן טובה מאוד הוזהה באיכותה לאבן הנכרית ממחצבות יאטה.
- מפעלי האבן הגדולים ביהודה ושומרון מצויים בידי שישה בעלים שהם מגדולי יצואני האבן לירדן (הנתונים נכונים לשנת 1990):
- א) אברהים ופתחי חלייקה משיוח - בעלי מחצבה ומנסרה הנחשבים כיצואני האבן הגדולים ביהודה ושומרון.
  - ב) חאמד חלייקה מבית לחם - שני שותפים במחצבות ומנסרות.
  - ג) אלבנדק וטקאטקה מבית לחם - שני שותפים במחצבות ומנסרות.
  - ד) עות'מאן רג'בי מחברון - בעל מחצבה כבני נעים ומנסרה בחברון.
  - ה) נאדי וראסנה מאל-ערוב - בעל מנסרה ומחצבה.
  - ו) איסמעיל אבו חמיד - בעל מחצבה ביאטה ומנסרה באזור בית לחם.
- בנוסף להם מצויים עוד כ-10 בעלי מפעלים קטנים יותר המשווקים תוצרתם לירדן.

## ב. ייצוא האבן מיהודה ושומרון

במחצבות נפת חברון החלו לחצוב למטרות מסחריות עוד בראשית שנות ה-30, כשהמחצבות הראשונות פעלו בכפר בני נעים, לאחריו בשיוח ומאוחר יותר במחצבות הכפר יאטה. עד מלחמת ששת הימים (1967) לא היו באזור מנסרות אבן והאבן הועברה דרך היבשה לבירות, שם נוסרה ושווקה למדינות ערב. לאחר מלחמת האזרחים בלבנון ובעיקר מבצע "שלום הגליל" (1982) נסגרו שערי בירות בפני יבוא אבן מיהודה ושומרון יחוסל למעשה מרכז השיווק הזה. כמו ענפים אחרים (בנקאות למשל), עבר מרכז הכובד לרבת עמון, שם הוקמו מנסרות שקלטו את האבן אשר הגיעה דרך הגשרים. עם גבור הבנייה ביהודה ושומרון באמצע שנות השמונים, הוחל בהקמת מנסרות אבן חדישות ביהודה ושומרון, שציודן יובא מאירופה.

עיקר צריכת האבן מיהודה ושומרון היא, כאמור, ממדינות המפרץ. עליית מחירי הנפט ותמלוגיו, במיוחד מאז מלחמת יום הכיפורים (1973) הביאה לפריחה כלכלית ולבנייה מואצת במדינות הנפט. פריחת הבנייה הביאה לדרישה מוגדלת לאבן מיהודה ושומרון ועשרות רבות של משאיות עמוסות

אבן חצו מדי יום את הגשרים לירדן. בסביבות רבת עמון הוקמו מרכזי שיווק ולידן מנסרות שניסרו את האבן ומכרו אותה למדינות הזקוקות לה.

בירדן עצמה קיימים שני אזורים חציבה: אזור עג'לון - כ-60 ק"מ מצפון לרמת עמון, ומעאן - כ-250 ק"מ מדרום לרבת עמון. האבן המופקת ממחצבות אלה אינה באיכות טובה ואין ביכולתה להתחרות באבן המיובאת מיהודה ושומרון. החל משנת 1984 הלכה תנופת הפיתוח במדינות המפרץ ונחלשה עקב ירידת מחירי הנפט וההכנסות מהפטרו-דולרים, שנוספה להשפעתה הרעה של מלחמת עיראק-איראן אשר גרמה להשקעות גדולות בכיטחון. גם בשנות המיתון של אמצע שנות ה-80 הראו רישומי גשרי הירדן על חציית כ-40 משאיות אבן מיהודה ושומרון לירדן, כ-30 מהן מאזור נפת חברון ו-10 מאזור שכם. מחצבות שיוח סיפקו כ-50% מייצוא האבן מנפת חברון, מחצבות בני נעים - 30%, ו-20% מיאטה. גם באזור ג'נין מצויות כמה מנסרות אבן הקונות את האבן ממחצבות קבטיה. ממחצבות אלה נכרית האבן באופן ידני ולא בכלים כבדים כמו במחצבות אחרות. הפועלים מעמיסים את האבן על משאיות ונהגיהן מוכרים את האבן למנסרות על בסיס מ"ק. מנסרות ג'נין מנסרות את האבן בדיסקים של 0.8 מ' בלבד, שהם דיסקים מיושנים למדי. כאמור, ייצוא האבן המנוסרת מיהודה ושומרון הוא ענף בעלת תנודות ייצור ושיווק גדולים שעיקרן נובע מהמצב הפוליטי-מדיני המשתנה. קשה לבעלי המחצבות ומרכזי השיווק לעמוד בתנודות הצריכה - דבר שהביא להיערמות מצבורי אבן ענקיים במקומות אלה. לתנודות הרב-שנתיות נוספו גם תנודות עונתיות שעיקרן במבנה עונות הייצוא דרך הגשרים. באפריל עומדת עונת ייצוא ההדרים בשיאה ולאחריה עונת האבטיחים. לאחריה מתחילה עונת ייצוא הנשירים ולאחריה עונת ייצוא הענבים. בזמן ייצוא התוצרת החקלאית קשה ליצואני האבן למצוא משאית פנויה למשלוח האבן, וכל זאת עד סיום העונה החקלאית - באוקטובר. בנוסף לקושי הנגרם מעונת הייצוא החקלאי קיים קושי מנהלי, הנגרם כתוצאה מהתקנה המאפשרת לנהג לצאת לירדן עם מטען כל 48 שעות. עם זאת, יכול הנהג (באופן תאורטי) לחזור באותו היום ולצאת עם מטען נוסף למחרת. ביטול תקנה זו יכול להכפיל את מספר הנסיעות שהנהג יכול לבצע מדי חודש.

## לוח ג

נתוני ייצוא אבן לירדן מיו"ש דרך גשרי הירדן בהשוואה למוצרי ייצוא אחרים (בטונות)

השנה	אבן	שמן סויה	סבון	מוצרי פלסטיק	זיתים כבושים
1988	6,664	7,451	2,376	252	303
1989	5,356	9,883	2,345	170	739
1990	2,964	840	1,952	145	16
1991	1,673	5,661	2,475	169	527

הערות:

- (1) ייצוא האבן ירד בין השנים 1988-1991 כ-75%.
  - (2) בייצוא הזיתים ישנה עונתיות גבוהה כתוצאה משינויי עונה רבים בגידול הזית בארץ.
  - (3) שנת 1990 אופיינה במשבר כלכלי בירדן שגרם להפחתה ביבוא כמעט ככל הענפים.
- המקור: קמ"ט סטטיסטיקה, המנהל האזרחי

## ג. משבר שנות ה-90

מחצבות ומנסרות האבן ביהודה ושומרון החלו לעבור, מראשית שנות ה-80, תהליך של מודרניזציה. לשם חציבת האבן הוכנס מכשור חדש ויקר שהמחצבות המשפחתיות שוב לא יכלו לרכשו ולהפעילו. על כן הוקמו והתפתחו כ-18 מנסרות מרכזיות גדולות - רובן כנפת חברון, בית לחם, רמאללה ושכם. בכוחן של מנסרות אלה לנסר גושי אבן בהיקף של  $1.5 \times 2 \times 3$  מ' ללוחות שיש המשמשים לבניית קירות חיצוניים ופנימיים, הנדרשים בעיקר במדינות המפרץ. מכונות החיתוך החדישות והגטרים הגדולים (לחיתוך שיש) הם בעלי מאות מסורים. נוסף ונציין כאן כי מדינת ישראל צורכת יחד עם יהודה ושומרון ורצועת עזה, רק כ-10% מייצור האבן. שאר 90% מיוצאים לירדן וממנה למדינות ערב.

לצד ההשקעה במסורי אבן גדולים ומשוכללים המחליפים עבודת ידיים של פועלים רבים, רכשו בעלי המנסרות הגדולות גם מנופים לשינוע האבן, שהם בדרך כלל בעלי כושר הרמה של 5 טון. אף שכושר הייצור של מחצבות האבן ומנסרותיה גדל בשנים האחרונות, עקב הכנסת מיכון משוכלל (תפוקת מסור אבן מגיעה לכ-1.5-2 מ"ק ליום שמהם אפשר להפיק 25 מ"ר שהם 80 מ' רץ), הרי שתפוקתן אינה קבועה עקב הביקוש המשתנה ועקב בעיות הובלה ושינוע. בראשית שנת 1991 החל משבר נוסף ומתמשך שראשיתו במלחמת המפרץ (1991) והפסקת הבנייה בשטחים, והמשכו בהפחתת הביקוש במדינת ישראל עקב הירידה במספר העולים והסגר על השטחים (1991-1993).

המגמות בשוק האבן המנוסרת לייצוא בשנים האחרונות הן:

1. כוויית, שהיתה אחת מיבואניות האבן, הפסיקה לקנות כמעט לחלוטין, בעקבות מלחמת המפרץ, ולוחות שיש ואבן מנוסרת בשל הזדהות הפלשתינאים עם הכובשים העיראקים.
2. ירדן פיתחה מחצבות המספקות אבן גולמית למנסרות שהגדילו את תפוקתן ואספקתן לשוק הירדני (המחצבות בעג'לון וכמעאן). בכך פחת הצורך ביבוא אבן מנוסרת ולוחות שיש.
3. סעודיה רכשה מכונות חדשות והקימה מנסרות גדולות ומשוכללות שתפוקתן יכולה לספק את צורכי השוק במדינות המפרץ.
4. צמצום היקף הבנייה בישראל וביהודה ושומרון הביא לירידת הביקוש לאבן מנוסרת ולשיש. ירידת הביקוש תורגש בשנה-שנתיים הבאות מאחר שלוחות השיש המנוסרים במנסרות היום, מספקים את החסר בשלדי הבניינים שעדיין נבנים. עם האטת הבנייה תפחת הצריכה בהדרגה.
5. חדירה הולכת וגוברת של שיש מיובא, גולמי וחתוך, מארצות אירופה ובמיוחד מאיטליה ותורכיה (שעוצמתה הכלכלית הולכת וגוברת ומוצריה חודרים למדינות רבות). כדי שלא לשחק את יבוא האבן מיהודה ושומרון העלתה ירדן את המכסים על יבוא אבן מאיטליה ב-140%. באותו זמן הורידה ירדן את המכס על האבן מיהודה ושומרון עד כדי 2.5% בשעה שההיטלים על אבן ירדנית עמדו על 1.5%.
6. דרישות הולכות ומתרבות לטיב הגימור ודיוק העבודה שתעשיית האבן ביהודה ושומרון לא הצליחה לעמוד בהן עד כה; הן עקב מיומנות בלתי מספקת של עובדיה והן עקב חדירת מכונות ומערכות ייצור המגיעות לדיוק מילימטרי של לוחות האבן והשיש במנסרות אחרות.



## ד. חישוב הרווח מיצוא האבן לבעל המנסרה

### 1. הכנסה

- (א) משאית אחת מובילה כ-10 מ"ק אבן מנוסרת.  
(ב) 1 ממ"ק = 33-35 לוחות מנוסרים 10 X מ"ק = 330-350 לוחות על משאית אחת.  
(ג) 1 ממ"ק פרוס לפרוסות נמכר ב-700-800 ש"ח למ"ק 10 X מ"ק = כ-7000-8500 ש"ח.

### 2. הוצאה

- (א) קניית אבן מהמחצבה: 1 מ"ק = 300-450 ש"ח  
(ב) הובלה במשאית = 200-300 דינר (בהתאם למרחק מהגשר) = 700-1000 ש"ח (נהגי המשאיות ובעליהן "רודים" במייצאים - ובמיוחד כשמתחילה עונת הייצוא החקלאי. בתקופה זו, הובלת התוצרת החקלאית משתלמת יותר והמחסור במשאיות משבית כמעט את הענף).  
סה"כ הוצאות 1000-1450 ש"ח.

### 3. הכנסות גלמיות של בעל המנסרה

8500-7000 מחיר מכירה

1450-1000 הוצאות

7050-6000 ש"ח

מהכנסות בעל המנסרות יש להפחית את הוצאות הנסירה (סולר, מים, חלקי חילוף) ושכר הפועלים.

# כיצד נקלטו העולים בתחום הדיור ומספר לקחים שניתן ללמוד מכך

## ברי צ'רניאבסקי

בשלוש השנים, 1990 עד 1992, הגיעו ארצה כ- 450,000 עולים. היקף עלייה זה היה גדול בכ- 410,000 עולים ממספר העולים בשלוש השנים שקדמו לעלייה זו, גידול של פי 11. מעניין לבחון את קליטת העולים בתחום הדיור בתקופה זו, לעמוד על המשגים ועל ההשגים, ואולי אפילו להפיק לקחים לעתיד...

עולים אלה נזקקו להערכתם לכ- 120,000 עד 130,000 פתרונות דיור לסוגיהם השונים. נבחן את התפלגות "פתרונות הדיור" לפי סוגיהם:

רק לכרבע מן העולים סופקו "פתרונות דיור קבועים", אשר מוגדרים כאן כדירות בבעלות. 75% מן ה"פתרונות" הינם פתרונות זמניים מסוגים שונים, כדלקמן:

ניצול דירות ריקות - להערכתם נוצלו עד כמחצית הדירות הריקות שהיו בארץ ערב גל העלייה. דהיינו, 35,000 דירות מתוך 80,000 דירות שהיו ריקות ערב גל העלייה.

מסגרות מעבר זמניות - נראה כי כ- 20,000 פתרונות כלולים בסוג זה של פתרונות הכולל מרכזי קליטה, בתי מלון ופתרונות אחרים שהוצעו ע"י הממשלה.

שימוש אינטנסיבי יותר בדירות קיימות - צפיפות הדיור של העולים הגיעה לכ- 1.4 נפשות לחדר בשכירות פרטית ולכ- 1.6 נפשות לחדר בדיור עם קרובים. זאת, לעומת צפיפות מקובלת של 1 נפש לחדר. כלומר, קיים שימוש אינטנסיבי מעבר למקובל במלאי הדירות הקיים, כאשר מספר משקי בית מתגוררים בדירה אחת. להערכתם, מגיע מספר זה ל- 25,000 עד 30,000 דירות. שימוש זה כולל גם שימוש במרתפים, מחסנים וכד' אשר הוכנו לאכלוס זמני בסטנדרד נמוך.

קרוואנים ומגורונים - סוג זה של פתרונות כולל כ- 12,000 יחידות אשר אוכלסו וזאת מתוך 25,000 קרוואנים ומגורונים אשר הוצבו.

לסיכום, מתברר כי מתוך 120,000 עד 130,000 פתרונות דיור רק כ- 30,000 הן דירות שנרכשו על-ידי העולים, חלקן דירות חדשות וחלקן - דירות יד שנייה.

גל העלייה הגדול הביא להתחלות בנייה ממשלתיות של כ- 100,000 יחידות דיור (לעומת 10,000 שהיו צפויות ללא גל עלייה זה). מתוכן הסתיימה בנייתן של 75,000 דירות, אולם תרומתן לפתרון דיורם של העולים היתה קטנה יחסית, ובוודאי קטנה מהמצופה ע"י מפעיליה.

זאת, לאור שתי סיבות עיקריות:

1. בנייתן של הדירות במקומות לא מבוקשים. לא אחזור ואפרט בנושא זה אשר דובר בו רבות. אציין רק כי במבצעי המכירות הנרחבים שנערכו ע"י משרד השיכון נמכרו כ- 8,000 דירות מתוך עשרות אלפי הדירות שבנייתן נסתיימה.

2. עבור חלק ניכר מהדירות ש"נגמרה בנייתן" לא הסתיים הפיתוח המשלים והדירות אמנם רשומות כ"גמורות" אך בלתי ניתנות לאכלוס. זוהי תוצאת מתן פרמיות גבוהות ומוגזמות לזירוז גמר הבנייה אשר נקבעו בזמנו ללא קשר עם יכולת האכלוס של הדירות. גידול רווחי הבונים בעקבות מדיניות זו היה מוצדק לו היתה מלווה לכך גם תועלת ציבורית.

## מה ניתן ללמוד מנתונים אלה?

קודם כל מתברר כי "היד הנעלמה" של השוק שוב הוכיחה את קיומה. המדיניות שפעלה על מלאי הדיור הקיים ואשר עיקריה היו פטור ממס הכנסה על השכרת דירות ומתן סל קליטה אשר לפיו העולים מחליטים היכן ובאיזו צפיפות דיור יגורו - הביאה לשכלול השוק - ל"מציאת" פתרונות דיור מתוך המלאי הקיים, כלומר לניצול משופר של מלאי ההון הלאומי. ה"יד הנעלמה" של השוק פעלה שוב כאשר נותבה נכון. מן הראוי להוסיף כי מתן הפטור ממס היתה חזרה למדיניות דומה שהיתה נהוגה שנים קודם לכן, וכי מדיניות "סל הקליטה" היתה המשך השיטה הנהוגה ערב העלייה.

לפני כ- 3 שנים פרסמתי בעיתונות הצעה לנצל באופן מוגבר את מלאי הדירות הקיים ולהפחית את היקף ייבוא הדירות מכיוון ש"ייבוא דירות הוא נוח יחסית אך יקר ביותר למשק". אלפי הקראוונים העומדים היום ריקים אכן מוכיחים את צדקת טענה זו. מתברר כי תמרוץ נוסף לניצול מלאי הדיור הריק היה יעיל וזול בהרבה מבנייה ויבוא חפוזים אלה.

## מדיניות קרקעית

גם במדיניות הקרקעית הופעלה שיטה פסולה: ערב גל העלייה היתה קיימת קרקע פנויה וזמינה בהיקף מסוים. נדרש תמריץ כלכלי לניצולה. הצעתי בזמנו לתמרוץ בעלי קרקע באמצעות מס-רכוש. אחרים הציעו תמרוץ דומה ע"י מיסים אחרים. אולם מדיניות המיסוי על הקרקע לא נוצלה ובמקומה הוקצתה קרקע בהנחה של 50% לקבלנים. כפי שניתן היה לצפות התברר בדיעבד כי מחיר הדירה למשתכן לא ירד בשיעור ההנחה, וכך גרפו הקבלנים "שלא באשמתם" רווחים מעל לנורמלים. המסקנות והלקחים אינם חדשים ואינם מפתיעים: בתחום הדיור כמו בתחומים אחרים המדיניות הרצויה היא פעילות דרך תמריצים כלכליים, מערכת המיסים וניצול מנגנוני השוק, כאשר התערבות אדמיניסטרטיבית מוגזמת מחטיאה את המטרה הרצויה וגורמת לחלוקת הכנסות מעוותת.

## כנס "שימושי קרקע ומים ופיתוח קרקעות שוליות בהודו"

שהתקיים בבומביי, הודו בתאריכים 2 ו-3 ביוני, 1993

### רשמיו של ד"ר מנחם זקס

הודו	
בעלויות קרקע -	פרטיים
	ייעור (מדינה)
	ציבוריים
כ- 60%	
כ- 20%	
כ- 20%	
שטח כולל	3,290 מיליון דונם
שטחים שוליים ומדכריים	1,580 מיליון דונם

תהליכי המידבור, שעיקרם הוצאת שטחים חקלאיים ממעגל הייצור, מקורם בניהול כושל של שטחי הקרקע ובעיקר בשימוש יתר עד כדי חשיפתם לתנאי סחף ואיבוד פוריות. הלחץ הגובר משימוש יתר במשאב הקרקעי מקורו בריבוי האוכלוסים ובעלי החיים והתוצאה - ניצול יתר על כל המשתמע מכך.

תהליכים אלה ברורים לחלוטין לקובעי המדיניות, לאנשי המקצוע (חקלאות, שימור קרקע, השקייה וכד') וכנראה גם למרבית המשתמשים. יחד עם זאת, המצב ממשיך ומחריף מכיוון שיש גידול מתמיד, מהיר ובלתי מבוקר, במספר בני האדם ובעלי החיים המאכלסים את השטחים הכפריים בהודו (למעלה מ-70% מהאוכלוסייה היא כפרית).

כפי שניתן להתרשם מפרוייקטים מעטים מוצלחים של ניהול נכון של אגני היקוות, הרי שהידע (הכלי המקצועי) לפתרונות מקומיים - קיים, וישנם אנשי מקצוע טובים להפעלת תוכניות שימור ושיקום לשטחים הפגועים, אך המצב ממשיך להידרדר, והבעיה מקיפה מאות אלפי כפרים במדינות השונות, על תת היבשת ההודית.

כתבה זו היא בהחלט תמציתית וכוללנית וזאת משום שבחמישה-שישה ימי סיור בשטחים הפתוחים של הודו, אי אפשר "לסכם" את הודו, וגם לא את מדינת Maharashtra (כ-80 מיליון תושבים על שטח של כ-300 מיליון דונם).

נסקור רק מספר "אתרים נקודתיים" בהם מתקיימים תנאי המידבור העכשווי (סחף שכבת הקרקע החקלאית והתייבשות מקורות המים לשתייה ולהשקייה) או באתרים בהם מתבצעות פעילויות

פיתוח מוצלחות, הכוללות שיחזור וניהול נכון של אגן היקוות ועצירת סחף הקרקע והעלאת מפלס מי התהום. במקרה זה גם נראות תוצאות מיידיות - שפיעה של בארות לתקופת זמן ארוכה יחסית (8-9 חודשים) ואפילו שפיעה רצופה בכל השנה.

קיימת הבנה לנרֵאָ וישנה גם תשתית ידע מקצועי הנוגע לפעילות מימשקית נכונה כאגן היקוות, ונותרה השאלה הקשה - כיצד מכפילים ומיישמים פעילויות "נקודתיות" שהוכיחו הצלחה - בסדרי גודל של מאות אלפים. באמצעות חינוך? בניית מוטיבציה ומעורבות תושבי הכפרים? הקמת שירות הדרכה מקצועי לא בחקלאות הממוסדת אלא בנושאי שימור קרקע, מים וניהול שטחים פתוחים?

היקף הבעיות על פני שטחי ענק והגברת לחצי השימוש הניגרמים על ידי אדם ובהמה, מקטינים את הסיכוי למציאת משאבים כספיים וארגוניים לפתרון פשוט ומהיר. אפשרות מוצעת (כרמה הכפרית/או אגן היקוות מוגבל בהיקף) היא כדלהלן:

- א. פרויקטים של "השראה" - ("priming" projects) - באתרים נבחרים, מעטים, כאשר תקיים מעורבות שלימה של המימסד במימון, בתכנון ויישום מלא. הביצוע על-ידי הכפריים.
- ב. פרויקטים של "הדרכה" - תכנון כולל מול פיתוח הדרגתי במימון המימסד ובהשתתפות הכפריים.
- ג. תוכניות הדרכה והדגמה במימון המימסד במסגרת רמת הפרוייקט (כפר או אגן היקוות).

ברור לחלוטין שדרך זו אינה חדשה בגישתה, ויחד עם זאת, בניהול נכון, תוך כדי יצירת בסיס לשיתוף פעולה בין הגופים המימסדיים המקצועיים השונים המנהלים כיום מדיניות פיתוח עצמאית בשטח, אין ספק שגישה אינטגרטיבית תבטיח התייחסות וכיצוע נכונים יותר. בכל מקרה, גישת הפיתוח חייבת לכלול את הכפריים (היבט חברתי וקהילתי), פיתוח-משמר בנושאי קרקעות ומים, ייצור חקלאי והיבטים סביבתיים שעיקרם הוא שימוש לא-מנצל במשאב הקרקע ומימשק אחזקה שוטפת של כל מרכיבי אגן היקוות למניעת חזרה למצב הנוכחי.

כדאי לציין, שהוצגו פרויקטים בשלבי ביצוע שונים, לפני או לאחר מסירתם לכפריים. בכל הפרוייקטים האלה, לא נבנתה תוכנית מימשק מחייבת ולא נקבעו נוהלי מעורבות המימסד שהשקיע בביסוס הפרוייקט. כלומר, במצב כזה, אין לכפריים אחריות לגבי מימשק האחזקה השוטפת ומניעת הדרדרות השטח מחדש בגלל ניהול ו/או אחזקה לא מתאימים.

חשוב לציין שלא תמיד היתה ברורה הגישה הבסיסית האומרת: שימור הקרקע תחילה. לפחות בפרוייקט אחד התייבשו הבארות כתוצאה מירידת מפלס מי התהום, משום שהועדף ביצוע אגן היקוות כמורד ותפיסת המים על ידי איגום והחדרה, במקום ביצוע טיפול אנגי שתחילתו בראשי הערוצים. אין ספק שהנושא ברור לגמרי לאנשי שימור הקרקע אותם פגש ד"ר זקס, ופחות ברור לאנשי הייעור.

בנושאים יערניים ניכר ידע תיאורטי-אקדמי של נושאי ניהול יער. יחד עם זאת, שטחי יערות רבים הם במצב הדרדרות והעלמות הצומח הירוק, אם בגלל כריתה כלתי מבוקרת או עקב ניהול מימשקי לא מוצלח.

נטיעות יער חדש (במסגרת ה-Social Forestry) על קרקעות פרטיות וציבוריות, נעשות ללא תכנון מפורט בשטחי הנטיעות. בשטח הנטיעות החדש אין דרכי יער שימשו לניהול והגנת היער. הנטיעה אינה מבוססת על נתוני רקע של הקרקע והאקלים. הצפיפויות אינן נקבעות על בסיס כושר נשיאה של האדמות השוליות מאד, והרצון הגדול לגוון את הנטיעות גורם לנטיעות מעורבות של

מינים בעלי כושר התפתחות שונה - והתוצאות בהמשך הגידול, בהתאם. חשוב עם זאת לציין את העבודה הגדולה שנעשת בניסיון לייער חלקות יער וצידי דרכים על אדמה פרטית שפורייתה הנמוכה אינה מאפשרת גידולים חקלאים. אין ספק שחסרה האחריות המימשקית לשטחים הנטועים המועברים לכפריים. על בסיס דיונים בימי הסיור יתכן וגישה זו תשתנה. תערך תוכנית לניהול היער הנטוע ויתקיים מעקב מקצועי על פעילותם של בעלי הנטיעות.

## אפשרות למעורבות ישראלית עתידית

אין החקלאות עצמה נידונה אלא ניהול התשתיות לחקלאות - בהיבטי קרקע, מים ייצור ראשוני ומאזן סביבתי. במקרה הראשון יש בישראל טכנולוגיות מתקדמות שניתן ליישמן בדרכים השונות הנהוגות לגבי העברת טכנולוגיה (Technology Transfer). ואילו כאן התרומה הישראלית יכולה להתבטא בהעברת הניסיון הקיים בישראל בנושאי קרקע, מים וסביבה (Experience Transfer), והכוונה היא לגישה האינטגרטיבית לפיתוח וניהול אגני היקוות, להפעלת מערכות העברת מידע (הדרכה) ולארגון כולל לפרוייקטים משולבים, חברתיים ומקצועיים. כל זאת כמובן כזהירות מירבית ובמשולב עם הכוחות המקומיים, שקיומם ויכולתם המקצועית הובחנה בסיור קצר זה. הגישה המשולבת לפיתוח וניהול היא הבסיס לשימוש הרב תכליתי בקרקעות וזאת על פי אפשרויות הנשיאה השונות של המשאב הקרקעי באתרים השונים באגן ההיקוות (וללא תלות בבעלויות על יחידות הקרקע):

1. שימור קרקע ומים באמצעות פיתוח פיסו וצמחי.
  2. ייצור עצה לדלק (בישול) ולבנייה כפרית קלה.
  3. פיתוח ושיפור צומח לרעייה ו/או לקציר והאבסה.
  4. שילוב גידול עץ וגידולים חקלאיים (Agroforestry).
  5. חקלאות בעל (Rain-fed Agriculture).
  6. חקלאות שלחין (Irrigated Agriculture).
  7. נטיעות לייעור ולמרעה בקרקעות יער בשולי אגן ההיקוות.
- כל תוכנית פיתוח חייבת להתחשב במגבלות האמצעים התקציביים של המימסד ההודי (ברמת הממשלה המרכזית ובמדינות עצמן). לפיכך, חשוב שהפיתוח יתבסס על אמצעים מקומיים, החל בכח עבודה זול הקיים באזורים עצמם, וכלה במשאבים המקומיים, והתבססות מינימלית בלבד על שימוש במשאבים מיובאים. מכאן שפיתוח מקומי יהיה עדיף על פיתוח אזורי - במקרה כזה לא יהיה צורך למשל, בתשתיות ומתקנים להעברת מים מאזור לאזור.
- לסיום, נושא המידבור הוא גלובלי ומתקיים לא רק בחגורות גיאוגרפיות הגובלות במדבר הנוכחי או כתוצאה מכריתת יערות באזורים הסובטרופיים באפריקה או באזורים הטרופיים של דרום אמריקה. "מדבר-יציר-אדם" מתפשט כיום בשטחים רבים על פני כדור הארץ וקיומו הוא תוצאה ישירה של ניצול יתר של המשאב הסביבתי ובעיקר משאבי הצומח והמים, וכמעט ללא קשר לתנאים גיאוגרפיים או אקלימיים. אין ספק שישראל יכולה לתרום מניסיונה המצטבר בעצירת המידבור על בסיס ניהול-משמר נכון של המשאב הסביבתי.

# מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

מאז יצאה לאור החוברת הקודמת של "קרקע", מס' 36, פעל המכון בין היתר בתחומים הבאים:

## 1. מחקר

- 1.1 הסתיים המחקר של פרופ' דוד פינס מאוניברסיטת תל אביב ומנחם פרלמן מ"מודלים כלכליים", על "השפעת מחירי קרקעות על רווחת משקי הבית ומדד המחירים לצרכן", בשיתוף עם המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מורים פאלק.
- 1.2 נמשך המחקר של ד"ר אליהו בורוכוב מאוניברסיטת תל אביב על "הקרקע הציבורית והפרטית ותרומתן לביצוע הבנייה לעולים בשנים 1990-1991".
- 1.3 הסתיים המחקר בשיתוף עם ממ"י על הנושא "השימוש במערכות GIS בתהליך רישום שיכונים ציבוריים" בכיצוע פרופ' ב. שמוטר וד"ר י. דויטשר.
- 1.4 נמשך המחקר של פרופ' דוד גרוסמן מאוניברסיטת בר אילן בנושא "החקלאות הערבית בשטח ארץ ישראל בעשורים הראשונים של המאה העשרים (מאז 1858)", והוגשה סקירה על ההתקדמות בעבודה.
- 1.5 פרופ' דוד גרוסמן מאוניברסיטת בר אילן החל במחקרו בנושא "התפתחות בתפרושת היישוב הערבי באזור הכרמל ורמות מנשה עד שלהי המנדט הבריטי".
- 1.6 בתכנון: המחקרים "תולדות ממ"י 1960-1980", ו-"בדורים בישראל".

## 2. החוג למדיניות קרקעית

- א. בתקופת הדוח קיים החוג את הפגישות החודשיות שלו כסדרן והתקיימו הרצאות ודיונים בנושאים הבאים:
  - 2.1 הבנייה בשלוש השנים האחרונות 1990-1993 והשלכותיה על מדיניות הקרקעית", הרצה ד"ר אליהו בורוכוב מאוניברסיטת תל אביב.
  - 1.2 "החדירה הלא חקלאית למושב", הרצה פרופ' דוד גרוסמן מאוניברסיטת בר אילן.
  - 2.3 "מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1993 ולקראת 1994", הרצה כנהל המינהל מר מיכאל ורדי.
- ב. החוג פירסם בתקופת הדוח את החוברות הבאות:
  - מס' 40: המשק המוניציפלי וההפרטה
  - מס' 41: מדיניות המינהל במגזר החקלאי
  - מס' 42: (5 חלקים) תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ולקליטת עלייה - תמ"א 31
  - מס' 43: הבנייה בשלוש השנים האחרונות והשלכותיה על מדיניות קרקעית
  - מס' 44: החדירה הלא חקלאית למושב

## 3. ביטאון קרקע

יצא לאור ביטאון "קרקע" מס' 37 ונעשות הכנות להוצאת ביטאון "קרקע" מס' 38.

country's overall territory of 26.3 million dunams. The Israel Government continued this work, though some 1.1 million dunams remain outstanding. It is to be hoped that the historical study will arouse the professional interest of those engaged in the field.

**Prof. David Grossman** of Bar-Ilan University discusses the **Non-Agricultural Penetration of the Moshav in the Eighties - and its Effects on Land Use**, concluding that the situation in Israel in this respect is not radically different from that in other countries. In his opinion, it is important to preserve the unique values on which the establishment of the Israeli village was based; at the same time, he notes, their preservation must take into consideration current realities.

In **Land Relations between Local Authorities and the Israel Lands Administration**, **Yehuda Ziv**, a former director of the Jerusalem district of the Israel Lands Administration, argues that the said relations are still not based on uniform procedures and criteria to formalize their interaction on the question of land.

**Aharon Yaffe's** article deals with **Stone Quarrying in Judea and Samaria**. One hopes that his review will be of special interest now that the gongs of peace are being sounded.

In **Immigrant Absorption and Housing - Lessons to be Learned**, economist and assessor **Barry Cherniavsky** presents data on various immigrant housing measures adopted, arguing that instead of taking advantage of the taxation benefits accruing to available land, the authorities allocated land to contractors at a 50 per cent reduction. This measure did not lower the price of housing to new immigrants, but only increased the contractors' profits.

The issue includes also a report by **Dr. Menachem Sachs** of JNF's Land Development Authority, Afforestation Division, on the Bombay conference in June 1993 on the subject of **Land and Water Uses and the Development of Marginal Land in India**.

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

Finally, we invite readers to contribute articles to our periodical. We will be happy to serve as an open forum for the clarification of problems concerning land policy and land uses.



## EDITORIAL

Twenty years ago, the Israel Lands Council introduced capitalization into the annual leasing fees of the Israel Lands Administration. On the one hand, the system aimed to minimize the lessees' bureaucratic dependence on the Administration and free it of annual leasehold payments, transfer levies and periodic re-evaluations; on the other, it was to maximize current leasing income to meet Treasury needs and demands for resources to acquire new land. The capitalized fees indeed injected large sums into the Treasury coffers, but this was not matched by the purchase of new land. The system became entrenched, though it nevertheless elicited sporadic criticism, namely that for the sake of reducing the administrative burden and averting friction with the lessees, the Israel Lands Administration had forfeited future income from the rising price of developing land. The system was applied initially to public housing sites with fully utilized building rights and in the course of time was extended to almost all other areas of activity within the Administration's purview and, this, without seriously studying the value of capitalization as regards costs and benefits.

The current issue of **Karka** opens with an article by **Gideon Witkon**, a former director of the Israel Lands Administration, on **The Capitalization of Leasing Fees**. The author analyzes the system of capitalization and the uses made of it, and calls for an examination of all the Administration's financial management techniques.

In **Reflections on Land Policy**, **Ze'ev Tzur**, a member of the Israel Lands Council, notes the importance of national priorities in Government policy for balanced activity in population distribution. To his mind, the biennial leasing fees are the Administration's way of adapting to the conditions of the real estate market.

Further to articles in previous issues and discussions by the land policy forum on Comprehensive National scheme for Building and Development for Absorption of Immigrants - NOS 31, economist **Daniel Morgenstern**, in **Israel in the Year 2000: Urban Paradise or Concrete Purgatory**, faults the plan and calls for a re-examination of its underlying principles.

In his article **Land Use in the Northern Negev - Open Season**, Tel Aviv University's **Prof. Elisha Efrat** condemns the use made of State land reserves as the dumping ground for noxious wastes and health hazards.

**Dr. Dov Gavish** and **Prof. Ruth Kark** of the Hebrew University provide an historical account of the **Cadastral Mapping of Palestine, 1858-1928**, analyzing the changes and innovations that have been made in local land surveying and mapping. In the view of the authors, a modern land registration system was created at the end of the period in question, based on statutory maps. According to the article, by 1948 the Mandate Government had completed surveys for an area of only five million dunams or some 20 per cent of the

37

# **karka**

(LAND)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE  
JERUSALEM, ISRAEL

DECEMBER 1993