

38

# קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

## תוכן העניינים

3	דבר המערכת	
5	השמירה על קרקע חקלאית בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל	גדעון ויתקון
13	החלטות מס' 611/533 של מועצת מקרקעי ישראל	זאב כהן
20	גאולה מהקרקע	ד"ר יורם נמרוד
32	כביש חוצה ישראל במבחן הקרקע	פרופ' אלישע אפרת
	תמ"א / 31 - תוכנית מתאר ארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה -	דינה רצ'בסקי
36	תהליך המעקב	
38	התיירות בזירת התחרות על שימושי הקרקע	ישראל קורץ
42	מטרופולין תל-אביב, הספירה לאחור	דן רז
46	המרכז לרישום עירוני במינהל מקרקעי ישראל	מרדכי תנורי
52	סיפורן של קרקעות שכונת ברנר	לאה דוכן-לנדוי
58	קהילת ציון אמריקאית: מדיניות פעילותה בארץ-ישראל	יוסף גלס
74	ולק"ח מסחרי נוסח אמריקה	יעקב לקס
82	תגובה למדיניות דמי החכירה של מינהל מקרקעי ישראל	יהודה זיו
87	מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע	
89	נספח: החלטת הממשלה בנושא שינוי ייעוד קרקע חקלאית	
96	Editorial	

---

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

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

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

---

סדר, עימוד והדפסה: חזון פתיה, י-ם, טל' 02-827660

# קרדקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע



## דבר המערכת

אחת עשרה החלטות בנושא שינוי ייעוד קרקע חקלאית קדמו להחלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 533 וחלופתה, החלטה מס' 611. אף לא אחת מהחלטות אלו לא מומשה ולא ענתה לצורכי המדינה.

שתי החלטות אלה, בפרט האחרונה, לא תאמו את התכנון הלאומי הכללי ונגדו את עקרונות המדיניות הקרקעית המאושרת והמחייבת.

מועצת מקרקעי ישראל רצתה בהחלטותיה לתרום לפתרון בעיית הוזלת הדירות המהווה נושא מרכזי-קריטי במישור הפיננסי והחברתי של חיי המדינה, מתוך הנחה מוטעית מיסודה כי קרקע היא המרכיב הבלעדי הקובע את מחיר הדירה.

האשליה כי הצפת המדינה בקרקע זולה תביא עמה מגורים במחיר סביר לעולים חדשים, לזוגות צעירים, לחיילים משוחררים וכדו' התרסקה במהרה לרסיסים.

החלטה מס' 533, לפני האחרונה, של מועצת מקרקעי ישראל בדבר שינוי ייעוד קרקע חקלאית, בוטלה, ויורשתה, החלטה מס' 611, הוקפאה עקב תוצאות חמורות ביותר שגרמו שתי החלטות אלה.

על הזיקה בין מחירי קרקע ובין מחירי הדירות הקדשנו לא פעם מאמרים בבטאוננו; כל התקשורת על סוגיה השונים ממשיכה לדרוש בנושא הדיור ואין עדיין פתרון להמצאת דיור זול. האמנם זאת היא בעייה של "ריבוע המעגל"?

את התשובה על כך צריכים לתת אנשי האקדמיה אך הם שותקים.

מצבור המוחות המרוכז באקדמיה לא הקדיש לנושא המדיניות הקרקעית את תשומת-הלב הראויה לכך והיא נותרה עבורם כמין תחום בלתי-נודע.

לו ליוותה האקדמיה את התפתחות המדיניות הקרקעית והיתה מקדימה במחקריה את החלטות מועצת מקרקעי ישראל, לא היינו מגיעים למשבר החמור שהמשטר הקרקעי של המדינה עובר היום. אנו פותחים את החוברת בשלושה מאמרים הדנים במישרין או בעקיפין בנושא שעליו כתבנו לעיל:

המאמר הראשון הוא של גדעון ויתקון, מנכ"ל השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ, על "השמירה על קרקע חקלאית בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל" שבו מנמק המחבר כי מדיניות השמירה על קרקע חקלאית, שהיתה מאבני היסוד של מדיניות התכנון בישראל, חייבת לעמוד בפני בחינה מחדשת.

במאמר השני, "החלטות מס' 533 / 611 של מועצת מקרקעי ישראל", המהנדס והשמאי זאב כהן מנתח את החלטות מס' 533 (שבוטלה) ומס' 611 (שהוקפאה) ולפי דעתו החלטה מס' 611 היא נכונה ביסודה אך עליה לקבל תיקונים אותם הוא מציע.

במאמר השלישי, על "גאולה מהקרקע", ד"ר יורם נמרוד, כלכלן, מנתח את המשמעות הכלכלית של הקרקע כנכס ואת עמדת הקיבוצים הרואה את השימוש בקרקע כגורם חדש בחיפושי המוצא מן המשבר הפיננסי העמוק הפוקד אותם.

בהמשך מופיע מאמרו של פרופ' אלישע אפרת מאוניברסיטת תל-אביב, על "כביש חוצה ישראל במבחן הקרקע", נושא קונטרוברסלי שעליו חלוקות דעות המומחים אשר נדון ארוכות, בין

היתר, בחוג למדיניות קרקעית שעל-יד מכונונו. פרופ' אפרת סבור שהפרוייקט לא נבדק עדיין על כל היבטיו, ויש צורך, אם יבוצע, להבטיח הכרות שטחי קרקע מוגנים לאורך תוואי הכביש. האדריכלית דינה רצי'בסקי מוסרת דיווח קצר על תהליך המעקב של "תמ"א 31, תוכנית מתאר ארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה".

הכלכלן ישראל קורץ, במאמרו "התיירות בזירת התחרות על שימושי הקרקע", מגיע למסקנה כי על-מנת לאפשר פיתוח מואץ על ענף התיירות יש צורך לטפל בצוואר הבקבוק שנתהווה כו בתחום התכנון הארצי.

דן רז, אדריכל ומתכנן מחוז תל-אביב, במאמרו על "מטרופולין תל-אביב, הספירה לאחור" עומד על-כך ש"המפץ הגדול" של המטרופולין מתקדם ועלול להתפשט על פני המרחב בין חדרה לגדרה.

מרדכי תנורי, מנהל אגף רכישות, בעלות ורישום במינהל הקרקעי ישראל, מתאר במאמרו על "המרכז לרישום עירוני במינהל מקרקעי ישראל", את פעולתו של המרכז בציינו את המאמצים והמשאבים שהשקיע המינהל לקידום נושא הרישום, בראותו בו משימה לאומית ממדרגה ראשונה. לאה דוכן-לנדוי תורמת לחוברת מזכרונותיה על "סיפורן של קרקעות שכונת ברנר" המתבסס על חומר מתוך הגנזך שלה.

יוסף גלס, מהמחלקה לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית, מועיד את מאמרו ל"קהילת ציון אמריקאית: מדיניות פעולותיה בארץ ישראל". לקח קורות חברה זו הוא, שאי אפשר לנהל מוסד בשיטת "שלט רחוק" במרחב החוצה יבשות וימים.

בהמשך אנו מביאים תקציר ותרגום של מאמר שפורסם על-ידי Suffolk County Planning Commission על נושא "ולק"ח מסחרי נוסח אמריקה", אשר תורגם ותומצת ע"י יעקב לקס. תוכן המאמר מהווה חומר מאלף לצורך השוואתו עם המתרחש בארץ.

יהודה זיו, לשעבר מנהל מחוז ירושלים במינהל הקרקעי ישראל, מגיב במאמרו "למדיניות דמי החכירה של מינהל מקרקעי ישראל" על מאמרו של גדעון ויתקון בחוברת הקודמת בנושא "היוון דמי חכירה" ומתייחס למדיניות דמי החכירה של מינהל הקרקעי ישראל. לדעתו הנחרצת, אין מקום לנטוש את שיטת ההיוון ולחזור לשיטת גביית דמי חכירה שנתיים.

בחוברת נכללת גם סקירה קצרה על פעולות המכון. ולסיום דברינו; אנו מכינים את החוברת הבאה של "קרקע" ומתכננים להקדיש את עיקרה לנושא השינויים במדיניות הקרקע החקלאית בישראל ולהחלטות מועצת מקרקעי ישראל לאחר תיקון החלטותיה שתעשינה בנדון, וכן לכביש מס' 6, "כביש חוצה ישראל". אנו פונים לציבור הקוראים שלנו לתרום מפרי עטם לחוברת הבאה.

**\*\* עקב תקלות טכניות בבית-הדפוס התעכבה לצערנו הרב ההופעה של החוברת הנוכחית של "קרקע".**

מאז סגירת הגיליון חלו התפתחויות חשובות ביחס להחלטה בדבר שינוי ייעוד קרקע חקלאית. ועדת פוגל הגישה את הצעותיה, הממשלה קבלה בנדון את ההחלטה מס' 3776 מיום 14 באוגוסט 1994 ומועצת מקרקעי ישראל בישיבתה מיום 18 באוגוסט 1994 אשרה פה אחד את ההחלטה הנ"ל הבאה במקום החלטות מס' 533 ו-611.

אנו מביאים בסוף גיליון זה של "קרקע" את הנוסח המלא של החלטת הממשלה בנדון.

# השמירה על קרקע חקלאית בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל

## גדעון ויתקון

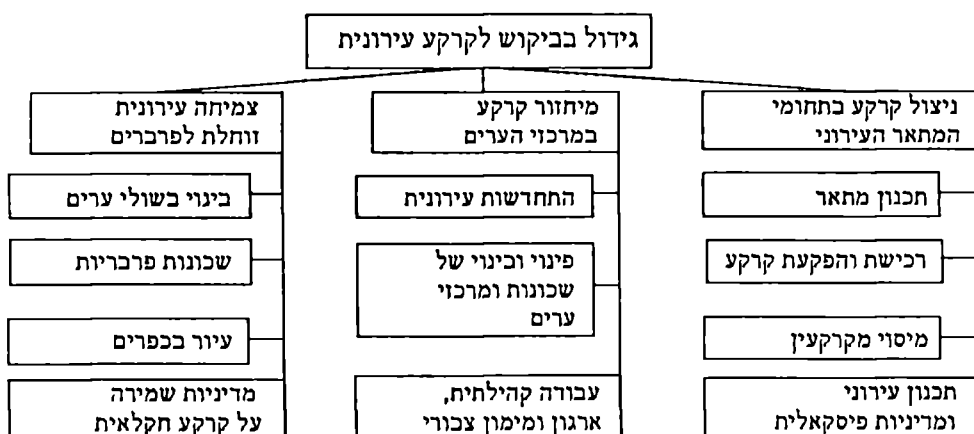
### 1. לחצי העיור על המרחב הכפרי בישראל

מדינת ישראל נערכה לקליטה של מאות אלפי עולים מברית המועצות שהביאה בשנת 1991 לגידול באוכלוסיית ישראל בשיעור של יותר מ- 10% תוך שנה. נדרשה תוספת קרקע מתוכננת לבנייה למגורים, לפעילות כלכלית ולשירותי הציבור. הביקוש לקרקע מתרכז בשולי ערים המתקרבות לניצול העתודות העומדות לרשותן. הדרישה לקרקע לבינוי במגזר הכפרי באה לביטוי גם בתכנון שכונות מגורים בתוך יישובים כפריים, הקמת יישובי פרכר חדשים במרחב הכפרי והרחבה של תחומים מוניציפליים של ערים על חשבון ניצול קרקע לחקלאות. במסגרת תכניות מתאר עירוניות, קיימות עדיין עתודות קרקע גדולות שטרם נוצלו. גם במרחבי הנגב ובגבעות שבין הרי יהודה והשומרון למישור החוף אין מחסור בקרקע למטרות בינוי ופיתוח עירוני. בתכנון שימושי הקרקע עומדות שלוש חלופות להגדלת היצע הקרקע לפיתוח עירוני:

- ניצול קרקעות פנויות בתחומי המתאר העירוני
- מיחזור קרקעות עירוניות, במרכזי ערים ובשכונות ישנות
- צמיחה עירונית וזחלת לפרברים

ניתן לסכם את יצירת ההיצע לבינוי ופיתוח עירוני בסכמה הבאה:

### גידול בביקוש לקרקע עירונית





תחילתו של תהליך הפירכור ועיור הכפר הוא במחסור בקרקע לפיתוח עירוני המוצא את פתרונו בשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות לבינוי עירוני. עליית ערך הקרקע במרכזי ערים כתוצאה ממחסור בקרקע, מהווה תמריץ כלכלי למחזיקים בקרקע לעבור לאזורים פריפריאליים בשל החיסכון בשכר הדירה או ההזדמנות לשיפור תנאי הדיור בשל ניצול הפרש מחירי הקרקע בין אזורי המרכז לפריפריה. כשהאמור ביוזמה ציבורית לפינוי משכנות עוני ופינוי פולשים נוצר באתר החליפי תמריץ נוסף למפונה, בביטחון הסוציאלי בגין זכויות הבעלות או החכירה המוסדרים באתר החליפי. מדינות רבות נוקטות במדיניות של ניצול קרקע בערים באמצעות שילוב של מדיניות תכנון מתארי (תכנון שימושי הקרקע) עם מדיניות פיסקאלית (מיסוי הקרקע). מיחזור קרקעות עירוניות הוא רכיב במדיניות חברתית-פיסית של פינוי ושיקום אזורי מצוקה ובתוכניות של תכנון ובינוי מחדש של שכונות ומרכזי ערים. לצמיחה עירונית זוחלת לפרברי הערים יש עלות ציבורית בפיתוח תשתית מערכת התחבורה והנוק ממדיניות המתירה שינוי ייעודה של קרקע חקלאית.

## 2. הביקוש וההיצע לקרקע לבנייה למגורים בישראל

הביקוש לקרקע עירונית מושפע ממדיניות פיזור האוכלוסייה. המדיניות נדונה לאחרונה במועצה הארצית לתכנון ובנייה בעת שהחליטה על תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה (תמ"א 31). התוכנית שמה דגש על אזור הנגב שיש לו פוטנציאל קליטה ופיתוח. ככלל, בנגב אין מגבלות של זמינות קרקע לבנייה למגורים. עורכי התוכנית בחנו גם את המשמעות של המשך המגמה הקיימת של ריכוז עיקר תוספת האוכלוסייה באזורי תל-אביב ומרכז הארץ. התוכנית שאושרה במועצה הארצית לתכנון ובנייה, קובעת ש"יש לפתח את הנגב בראש ובראשונה על מנת להרחיב את הבסיס הטריטוריאלי של הפעילות ההתיישבותית-כלכלית של ישראל, וכך לתרום לביטחון, להקטין צפיפויות, למנוע גודש, להבטיח השארת מרחבים פתוחים בתוך המרכזים המאוכלסים, ולהקטין לחצים ליצירת רצפים אורבניים ברצועת החוף." (עמ' 6.29 בתמ"א 31). הדעה הרווחת היא שעדיין קיים במרכז הארץ מחסור בקרקע זמינה לפיתוח עירוני. מקובל להניח שהגורם העיקרי המונע זמינות קרקע לפיתוח עירוני הוא מדיניות השמירה על קרקע חקלאית. מדיניות השמירה על קרקע חקלאית היא רק אחת מחמישה "אשמים" למחסור בקרקע זמינה למגורים:

א. רשויות התכנון והבנייה האחראיות למשך הזמן הארוך הנדרש לאישור תוכניות בנייה ורישיון. פתרון חלקי לבעיה זו נמצא בחוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) - 1990. החוק מקצר את התקופה להפקדת תוכניות לצורך הגשת התנגדויות וקובעת מועדים מחייבים לסיום הדיונים בוועדה.

ב. מינהל מקרקעי ישראל המנהל את מרבית הקרקעות החקלאיות במרכז הארץ. תנאי החכירה מנעו בעבר את הכדאיות לשנות את ייעוד הקרקע בשל ההנחה שאין למינהל עניין בשינוי ייעוד קרקע חקלאית. בהסכמי החכירה נאמר, שבעת שינוי ייעוד קרקע חקלאית - תוחזר הקרקע למינהל תמורת פיצוי עבור השקעות החוכר בקרקע. ההחלטות שקיבלה מועצת מקרקעי ישראל (החלטה 611/533) החל משנת 1992 יצרו תנאי כדאיות לחוכרים החקלאיים לשינוי ייעוד הקרקע החקלאית.



השמירה על קרקע חקלאית בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל

ג. מכשולים מוסדיים לזמינות בעתודות קרקע בשל מעורבות יתר של הממשלה והרשויות העירוניות; היעדר תשתיות לאתרי הבנייה - כבישים, תשתית ביוב, מים וחשמל; קרקעות המיועדות לבנייה תפוסות על-ידי פולשים וטוענים לזכויות בקרקע וכיו"ב.

### 3. זמינות קרקעות לבנייה ושינוי ייעוד קרקע חקלאית

בחדש אוגוסט 1990 קיבלה ממשלת ישראל החלטה על שינוי ייעוד 90 אלף דונם קרקע חקלאית במרכז הארץ והנחתה את מינהל מקרקעי ישראל לפעול לייעוד הקרקע למטרות בנייה למגורים. בסמיכות לאותה החלטה, הנחתה מועצת מקרקעי ישראל את המינהל להגיש לאישורה תוכנית לביצוע החלטת הממשלה והורתה שיש להעדיף שינוי ייעוד באזורי טרשים, אגב פגיעה מזערית במשבצות חקלאיות (ראה: דוח מבקר המדינה מספר 42 עמ' 295). בביצוע ההחלטה התעורר קושי בשינוי ייעוד קרקע חקלאית לשימושים עירוניים בשל שיטת פיצוי מחזיקי הקרקע שיעודה שונה והיא חוזרת למינהל. בשיטת הפיצוי שנקבעה בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל על "נוהל הפסקת חכירה בקרקע חקלאית - כללים לקביעת שיעור הפיצויים עבור קרקע חקלאית המוחזרת לחזקת מינהל מקרקעי ישראל" אין לחוכרים תמריץ כלכלי להחזיר קרקע המוחזקת על ידם (החלטה מס' 343 מיום 11.11.86). בדיוני הוועדה לקרקע חקלאית של מועצת מקרקעי ישראל הוצע להחיל כהוראת שעה החלטה המתירה את שינוי ייעוד הקרקע גם לחוכרים שבהסכם החכירה שלהם כלול סעיף בדבר החזרת הקרקע למינהל במקרה של שינוי ייעוד, תוך השארתה בחזקת החוכר (החלטה מס' 475 מיום 29.10.90).

ב"הפשרה" של קרקע חקלאית, הכוונה לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות למטרות בנייה. מרבית הבנייה למגורים בערי השפלה היא על קרקעות שהיו בעבר קרקעות עידית חקלאיות. היוזמות לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות לבנייה למגורים מתחלקות לשלוש:

א. בנייה על קרקע שיעודה חקלאי בתוך ערים או בסמוך למרכזי ערים: בשנים האחרונות, אישרה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית שינוי ייעודן של מרבית הקרקעות שבתחומי הערים. קרקעות השייכות לקטגוריה זו הן בחלקן כבעלות פרטית ועל כן קצב ניצולן לבנייה אינו בשליטה ציבורית אלא אם יוגבל תוקף ההרשאה לשינוי ייעוד קרקע חקלאית למטרות בנייה, לתקופה קצובה שבסיומה תתבטל ההרשאה.

ב. שינוי ייעוד קרקעות המוחזרות כנחלות ופרדסים משותפים בניהול אגודות חקלאיות: היוזמה לפינוי היא של החקלאים המעוניינים לשפר את מצבם הכלכלי. כללים לשינוי ייעוד נקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל בשנת 1989. מאז תוקנה ההחלטה ועודכנה 4 פעמים וכיום מצויה ההחלטה שמשפרה 611 מיום 13.10.93. (החלטה מס' 611 החליפה את החלטה מס' 533). עד כה לא נקבעה מדיניות תכנון אחידה וברורה לשינוי ייעוד של משבצות חקלאיות שלמות.

ג. הרחבות במושבים: הכוונה לעודד הוספת אלפי יחידות דיור ביישובים במרכז הארץ על-ידי ציפוף היישוב, בנייה לאורך כבישים פנימיים וניצול תשתית קיימת לפיתוח שכונות מגורים

חדשות כהרחבה ליישובים (החלטה מס' 612 מיום 13.10.93). תוכנית הרחבת המושבים יועדה במקורה לקליטת עלייה ולמתן פתרון מגורים מיידי בדרך של יצירת דיור זמני עד למועד בניית דיור הקבע באותה חלקת מגורים. מרבית המושבים במרכז הארץ כמעט שלא קלטו עלייה. המושבים ניצלו את אפשרות ההרחבה ליצירת זכות נוספת למגורים ל"כני המקום" ובמספר מקרים - לשיווק הקרקע שנמסרה להם במחיר מוזל למרבה במחיר, כפתרון חלקי למצוקתו הכלכלית של היישוב.

#### 4. מדיניות השמירה על קרקע חקלאית בחוק התכנון והבנייה

ההחלטה על מדיניות השמירה על קרקע חקלאית התקבלה בממשלה בשנת 1953. בעקבות ההחלטה מינה שר הפנים מועצה מייעצת לעניין השמירה על הקרקע החקלאית. המועצה פעלה ליד אגף התכנון במשרד הפנים. המטרה של שמירה על הייעוד החקלאי של קרקעות קיבלה מאוחר יותר ביטוי בסעיפים שונים בחוק התכנון והבנייה - 1965 :

הוראות תוכנית מתאר ארצית :

"49. תוכנית מתאר ארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה, וכין השאר: (1) ייעוד הקרקע ושימושה, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של הקרקעות המתאימות לכך".

הוראות תוכנית מתאר מחוזית :

"60. הוועדה המחוזית תגיש למועצה הארצית עם כל תוכנית מתאר מחוזית מסמכי סקר להסברתה והבהרתה, ובהם מפה המראה את טיב הקרקעות שבתוכנית לעניין ניצולן למטרות חקלאיות והמאפשרות על-ידי מי ששר החקלאות מינה לכך".

הוראות תוכנית מתאר מקומית :

"61. מטרות תוכנית מתאר מקומית הן: (1) פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך[....]".

"65. הוועדה המקומית תגיש לוועדה המחוזית עם כל תוכנית מתאר מחוזית מסמכי סקר להסברתה ובהם מפה המראה את טיב הקרקעות שבתוכנית לעניין ניצולן למטרות חקלאיות והמאפשרות על-ידי מי ששר החקלאות מינה לכך[....]".

הוראות בדבר רישוי :

"156. (א) לא ישתמש אדם בקרקע חקלאית אלא בהתאם לאמור בתוספת הראשונה." עם תחילת גל העלייה, כמאמץ להגדיל ככל האפשר את היצע הדירות במהירות מרבית, נתקבל ואושר בכנסת חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) - 1990 לתקופה של שנתיים. מטרת החוק - קיצור הליכי התכנון ואישור תוכניות למגורים שבהם 200 יחידות מגורים לפחות. בחוק נקבעו מועדים קצרים במיוחד לתהליכי הדיון לאישור תוכניות בנייה. יש בחוק חידוש מיוחד שהוא וויתור

השמירה על קרקע חקלאית בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל

על הצורך הקבוע בחוק התכנון והבנייה באישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית במקרה של שינוי ייעוד קרקע חקלאית מוכרזת. עם תום שנתיים לפעילות הול"ל הוארך תוקף החוק לשנתיים נוספות עד לשנת 1994.

כיום, הדעות חלוקות האם יש להמשיך במדיניות הקיימת של שמירה על קרקע חקלאית. נימוקי התומכים בהאצת תהליך שינוי ייעוד קרקע חקלאית ליעודים עירוניים (מגורים, מסחר, תעשייה ושירותים) הם:

הנמקה כלכלית: ערכי הקרקע במרכז הארץ ובשולי ערים גדולות אינם מצדיקים את ניצולה האקסטנסיבי לשימושים חקלאיים. קיבוצים ומושבים במרכז הארץ מציעים ליזמים קרקעות חקלאיות שברשותם כדי להגדיל את הכנסתם. המעוניינים הראשיים בשינוי ייעוד קרקע חקלאית הם לרוב - החקלאים עצמם.

מצב ההתיישבות והחקלאות: כפרים במרכז הארץ עברו תהליך של פירבור כ"שהכפר" הוא מקום מגורים ואינו מקור לקיום חקלאי. למעלה משמונים אחוז מהמפרנסים במגזר הכפרי במרכז הארץ אינם רואים בחקלאות מקור לפרנסה. משקלה של החקלאות בכלכלת המדינה הוא כיום שולי (פחות מ- 2.6% מהתל"ג) ועל כן קשה לטעון לשמירה על קרקע חקלאית בשם ערך התוצר החקלאי. יישובים רבים, קיבוצים ומושבים נקלעו למשבר כספי חמור המטיל ספק בהמשך אפשרות קיומם. יש יישובים שמיקומם באזורים בהם ערך הקרקע גבוה במיוחד. מימוש זכויות החכירה על-ידי שינוי ייעוד הקרקע יאפשר ליישובים אלו לפרוע חלק מחובם ולהמשיך להתקיים ככפרים קהילתיים.

הנימוק הקהילתי: כפרי המשק המשפחתי (מושבים וכפרים שיתופיים) תוכננו לסדר גודל של 60-100 משפחות משיקולי קואופרציה ושיקולים של תכנון פיסוי של מרחק בתי המגורים מחלקות העיבוד החקלאי. המגמה והדגש כיום הם ליצירת כפרים שיש בהם איכות חיים ושירותי קהילה. לכך נדרשים יישובים גדולים.

כנגד המגמה לשינוי ייעוד קרקע חקלאי כפתרון לבעיית המחסור בקרקעות לבנייה למגורים מושמעים נימוקי השוללים ניצול קרקע חקלאית כעתודה לשימושים עירוניים:

הנימוק החקלאי: שינוי ייעוד קרקע חקלאי הוא מהלך בלתי הדייר (אי - רברסיבילי). קרקעות מרכז הארץ ראויות במיוחד לשימוש חקלאי, נהנות מגשמים ואף תורמות להזנת מי התהום. דחיקת החקלאות לפריפריה של אזורים ההר ואזורים צחיחים בנגב פירושה דחיקת ענף החקלאות מכלכלת ישראל.

הנימוק האקולוגי: מדיניות של שמירה על "אזורים פתוחים" ו"רצועות ירק" מקובלת בכל ארצות המערב כמענה חלקי לנזקים האקולוגיים הנגרמים מאורבניזציה של אזורים המטרופולין. יצירת רצף מטרופוליטני בין נתניה לאשדוד נחשבת כטעות אסטרטגית בתכנון אורבני.

הנימוק הגיאוגרפי: בשולי אזור המרכז, לאורך גבעות הטרשים הנמוכות שלמרגלות הרי השומרון ויהודה יש רורבה בלתי מוגבלת לבנייה למגורים, לתעשייה ולשימושים עירוניים אחרים. קו ההתיישבות ממודיעין דרך כוכב יאיר ועד לעמק עירון קרוב לערי המטרופולין, מצוי בקרבת עורקי התשתית ואינו דורש גזילת קרקעות חקלאיות. באזורים אלה, השטחים פנויים ממחזיקים ועל כן זמינותם מיידית. העיר המתוכננת במודיעין היא דוגמה לניצול שטחי טרשים במרכז הארץ ללא צורך בפגיעה בקרקע שיעודה חקלאי.

הנימוק המוסרי: אין הצדקה להטיל על הציבור הרחב בישראל ועל הדורות הבאים את הנזק הסביבתי כתוצאה מהפגיעה בקרקע חקלאית ובאזורים פתוחים על מנת לממן בדרך זו כשלונות של ניהול כלכלי. המקור למימון הסדרי חוב צריך לבוא ממקורות של תקציב ולא ממקורות של קרקע.

## 5. פירבור ההתיישבות הכפרית במרכז הארץ

הרחבה ותוספת שכונות לאכלוס במושבים

המדיניות היא לאפשר למושבים להוסיף שכונות מגורים ויחידות דיור לתושבים (החלטה מס' 612 מיום 12.10.93). בעבר היתה הימנעות מתוספת יחידות דיור למי שאינו מחזיק בנחלה חקלאית כדי לשמור על המבנה הארגוני של המושב. בעקבות המשבר הארגוני במושבים והתרופפות המושב כיחידה ארגונית סגורה וקהסיבית נפרצה המגבלה האידאולוגית לבינוי עבור תושבים שאינם חברי האגודה החקלאית. בפתחת המושבים לאכלוס למטרות מגורים, יש חשיבות לניצול יעיל של החשתית הקיימת ביישוב.

שימושים לא חקלאיים בנחלה

שיעור גדול של מחזיקים במשקים חקלאיים מוצא את פרנסתו מחוץ לחקלאות. מתיישבים המחפשים מקורות פרנסה חליפיים מנצלים את המשאבים הנמצאים תחת ידם - קרקע חופשית ליד הבית ומבני משק פנויים. המעבר מעיסוק חקלאי לעיסוקים אחרים אינו חד. מבנה נטוש בחצר המשק הופך בהדרגה ממחסן כלים למסגרייה ובית-מלאכה, וחממה משתנה בהדרגה מענף ייצור צמחי בית לחנות למכירת עציצים. התוצאה היא אלפי מקרים של שימוש חורג בנחלה. מועצת מקרקעי ישראל נדרשה לשאלת התרת השימוש שאינו חקלאי בנחלות.

החלטה מס' 420 מיום 3.8.89 דנה בנחלות בודדות במשקים משפחתיים, והשנייה - במפעלים של קיבוצים ובמפעלי אגודה של מושבים וכפרים שיתופיים. החלטת מועצת מקרקעי ישראל אפשרה שימוש למטרות שאינן בגדר שימוש חקלאי בנחלה וזאת בנוסף לשימוש למטרות קיט כפרי בנחלות במושבים שהותר בהחלטה קודמת מיום 16.2.88. ההחלטה נותנת היתר לשימוש למפעל בחלקה א' של הנחלה בלבד, בכל צורות ההתיישבות שבהן יש למתיישב זכויות בנחלה, במושב עובדים, בכפרים שיתופיים ובנחלות בודדות במושבות. המועצה הסמיכה את הוועדה החקלאית של המועצה לאשר במקרים מיוחדים הקמת מפעל בשטח הנחלה גם אם הוא אינו חלק מחלקה א' (החלטה מס' 441 מיום 8.2.90). השימוש למפעל הותר לכל מטרה כפי שיאושר על-פי תוכנית בניין ערים.

הוועדה למדיניות חקלאית ברשות לתכנון המליצה בשנת 1989 "לתת עדיפות בעיבוי והרחבת היישובים לאזורי מטרה בפריפריה" (דו"ח הוועדה מיום 7.12.89). מטרת ההרחבה היתה משיכת אוכלוסייה לאזורי המטרה ושאיפה להגיע לקהילות של עד כ - 250 משפחות המתגוררות ביישוב. עוד נאמר שביישובים במרכז הארץ, ההרחבה תוגבל לשטחים שהוגדרו כתוכניות המתאר להרחבה ו"ככלל ההרחבה לא תיעשה על קרקע חקלאית". בפירוט ה"עקרונות להרחבה" בתדריך מעודכן מחודש אוגוסט 1992 נעלמה המטרה של פיזור האוכלוסייה והוסרה המגבלה לבינוי על קרקע

השמירה על קרקע חקלאית בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל

חקלאית במרכז הארץ. בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 533 ומס' 611 (שעניינן שינוי ייעוד קרקע חקלאית) והחלטה מס' 612 (שעניינה הרחבת המושבים) נאמר אמנם, שתינתן עדיפות לבנייה בשטחים שאינם חקלאיים, אך נקבע שבשטחים לא חקלאיים לא ישולם למחזיק בקרקע פיצוי כספי בעת שינוי הייעוד. התוצאה המתבקשת היא העדפת הבינוי על קרקע חקלאית על פני ניצול קרקעות טרשים.

ההרשאה למושבים להקצות מגרשי מגורים ל"בני המקום" מצטלבת עם הנוהג של אישור הקצאת יחידת מגורים נוספת לכל נחלה חקלאית בשכונת המגורים בהרחבה. נוצרה כאן "זכות" חדשה שניתנה במתנה לבעלי המשקים במושבים. הזכות סחירה, כאשר "בן המקום" רשאי להעביר את הזכות כאמצעות האגודה במושב למשתכן אחר שאינו בן המקום תמורת תשלום ראוי. עיון במודעות "למכירה" יגלה את נוסח המודעות החדשות בעקבות ההחלטה על הרחבת המושבים: "למכירה משק חקלאי עם זכות לחלקת מגורים נוספת". כך נוסף תמריץ להתיישבות לממש אפשרויות בנייה למגורים על קרקע חקלאית.

## 6. האם החלטה מס' 611 היא תחילתה של רפורמה אגררית?

החלטות מועצת הקרקעי ישראל שאפשרו שינוי רחב היקף של ייעוד קרקע חקלאית הביאו לתהליך שסופו בערעור על שיטת הקצאת הקרקע למגזר הכפרי. הקריטריונים שתוארו בפרקים הקודמים, העוסקים ב"טיפול משק", גודל אופטימלי של "נחלה", הכפר כיישוב שהוא אגודה חקלאית, המשבצת ואריחי יסוד אחרים של תכנון הכפר מאבדים במהירות את תוקפם ומשמעותם. לחלק מהכפרים ובעיקר לקיבוצים, המשבצת החקלאית גדולה מדי ואין להם כדאיות בעיבודה. השאלה הנשאלת במשק השיתופי היא מה לגדל? בכפרים אחרים ובעיקר במשק המשפחתי, הנחלה היא קטנה מכדי לפרנס את בעליה אלא אם המשק יהיה עתיר הון עד כדי פיתוח משק אינטנסיבי במידה של ספק בכדאיות הכלכלית שבהשקעה. הסדרי החכירה מכבידים על ניווד אמצעי הייצור - קרקע ומים - כאשר אלו אינם רכוש של המתיישב. החובות המעיקים על מספר גדול של יישובים, בעיקר קיבוצים, דוחפים אף הם למימוש נכסי הקרקע שנמסרו למתיישבים.

החלטות מס' 611/533 יצרו לראשונה הזדמנות לחוכרים החקלאיים בנחלות ובמשבצות היישובים, להכרה בזכויות בעלות ולו גם חלקית בקרקע. הזכות להחזיק בקרקע בעת החכירה היא תחילתה של הבעלות. עם זאת מובע ספק האם להחלטה מס' 533 (והחלטה מס' 611 שבעקבותיה) יש התשתית המשפטית הראויה. נטען שלא ניתן להסתפק בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין שהמשמעות הכספית שלו ויתור מינהל מקרקעי ישראל על זכויותיו בהיקף שערך מסתכם במיליארדי שקלים. החלטה בהיקף האמור ראויה לאישור של החלטת ממשלה, ועדת כספים של הכנסת ואולי אף חוק. עוד נטען שההחלטה נגועה ב"ניגוד עניינים" כאשר חלק מהחברים במועצת מקרקעי ישראל שהשתתפו בקבלת ההחלטה הם "בעלי עניין" בהיותם נציגים של ארגוני החקלאים וחוכרים של קרקע חקלאית בעצמם. הדינמיקה והפרקטיקה של שינוי ייעוד קרקע חקלאית לפי החלטה מס' 611 ייצרה כוח ותמריץ כלכלי רב עוצמה המסתכם ברווח קל של עשרות ומאות מליוני שקלים ליישוב. ההחלטה מתעלמת מישוּב הפריפריה בגליל ובנגב שאינם נהנים מ"לחצי העיור". זו תחושה של הזדמנות פז, של ליברליזציה בשינוי ייעוד קרקע חקלאית שיש חשש שלא תחזור. מדיניות השמירה על קרקע חקלאית, שהיתה מאבני היסוד של מדיניות התכנון בישראל חייבת

לעמוד בפני בחינה מחודשת. שינוי פני החקלאות, במשולב עם הלחצים לפירכור ועיור המרחב הכפרי בשל חוסר בקרקעות זמינות לבינוי עירוני במרכז הארץ והתמריץ הכלכלי שיש לחקלאים לשינוי הייעוד, יוצרים לחץ מגמתי בכיוון של ויתור ופשרנות בשמירה על קרקע חקלאית. מדיניות השמירה על קרקע חקלאית נקבעה בראש ובראשונה כאמצעי למטרת פריסת אוכלוסיית ישראל. החשיבות של השמירה על הקרקע כאמצעי ייצור לחקלאות היתה מאז ומתמיד מטרה משנית. המחסור הפתאומי בשטחים עירוניים זמינים לפיתוח כמענה לצורכי גל העלייה של תחילת שנות התשעים ייצר לחץ מחודש לשינוי מידי של ייעודי קרקע עירונית למטרות בינוי. בלהט השינוי, המונע ממניעים כלכליים של חוכרי הקרקע החקלאית - כמעט ונשכחו המטרות לשמן שונה ייעוד הקרקע החקלאית. ראוי לה למדיניות השמירה על קרקע חקלאית שתזכה לדיון מחודש תוך בחינת מטרות המדיניות והאמצעים להגשמתן.

# החלטות מס' 533 / 611 של מועצת מקרקעי ישראל

## זאב כהן

### א. לאחרונה נתבשרנו כי הוחלט להשהות את החלטה 611.

מינהל מקרקע ישראל הינו הגוף העיקרי המיישם את מדיניות הממשלה בתחום המקרקעין בה בעת עם משרדי הממשלה, הבינוי והשיכון, המסחר והתעשייה, התיירות, האוצר, הפנים והתחבורה.

בעידן של קליטת עלייה והתמודדות עם תהפוכות כלכליות ותמורות דינמיות בתחומי החברה והסביבה מתקשה המדינה להשיג את יעדיה.

בשנת 1993 חלה ירידה בהתחלות הבנייה לכדי כ- 35,000 יחידות, כ- 70% מדרישות השוק. כתוצאה מכך עלו מחרי הדירות ובהתאמה עלה מדד המחירים לצרכן, אך נתברר שיש מחסור בקרקע זמינה והרזרבות הזמינות ממוקמות בשטחים חקלאיים חכורים בקרבת הערים.

### ב. היעדים שהוגדרו על-ידי הממשלה בתחום המקרקעין היו :

#### 1. הרחבת היקף הבנייה

יעד זה הושג בשנים 1990 - 1991 כאשר היקף הבנייה הוגדל ל- 80,000 יחידות. להשגת היעד תרמו גם צעדים משלימים שיזמה הממשלה בתחום הליכי תכנון ורישוי.

#### 2. הוזלת דירות

מדיניות הוזלת הדירות לא צלחה, הקצאת קרקע במחירי הנחה לא יצרה מהפך בשוק הדירות ולא תרמה להוזלת מחירי הדירות.

הול"ל (הועדה לבנייה למגורים ולתעשייה) אישרה תוכניות רבות אלא שקרקעות רבות לא נשתחררו לבנייה עקב חוסר זמינות.

חוסר הזמינות התבטא (א) בחוסר תשתיות (ב) בהיות הקרקעות בידי חוכרים (ג) כששם של הבעלים ו/או החוכרים מפני מיסוי ותשלומי חובה עם מימוש זכויותיהם על הקרקע.

קרקעות כמו בחולות ראש"צ, ראש העין ובאזורי פיתוח נרחבים היו חסרות "תשתיות על" והפיכתן לקרקע זמינה חייבה השקעה מסיבית שניתנת להחזר רק במקומות אטרקטיביים.

החלטות 533 ו-611 נועדו לעודד חוכרים חקלאיים, מושבים וקיבוצים שיש להם קרקעות זמינות הצמודות לפיתוח קיים, להיכנס למעגל הבנייה. החלטה 533 הוותה פריצת דרך רעיונית ביחסי המינהל עם חוכרים חקלאיים.

כפועל, ביצוע ההחלטה כרוך בבעיות רבות המעמידות בספק את כדאיות יישומה מבחינת החוכר ויצורות אי ודאות מבחינת המערכת.



**ג. עיקרי החלטה 611 (תיקון ל- 533 מיום 11/5/93) מיום 13/10/93**

ההחלטה תופסת במקרים דלהלן:

1. שינוי הייעוד ביוזמת המינהל או שלמינהל עניין בשינוי הייעוד.
  2. הייעוד החדש - מגורים, תעשייה מסחר או תירות.
  3. למינהל, לפי שיקול דעתו ובהתאם לצרכיו, יש האופציה לבחור בחלופות:
    - ח ל ו פ א ליתן לחוכר 25% מתקבולי המינהל שיתקבלו בפועל בעקבות מכרז (לא ברור מנוסח ההחלטה אם הכוונה ל- 25% מ-91% שהם תקבולי המינהל או 25% ממלוא שווי הקרקע) וכן יקבל החוכר שווי השקעות בקרקע לפי קביעת ועדת הפיזיים, עד 15% משווי הקרקע.
    - ח ל ו פ ב קבלת 51% מערך הקרקע תמורת חוזה פיתוח מהוון 91%. היטל השכחה יחול על החוכר. הוצאות הפיתוח על החוכר.
- ההחלטות הנ"ל נתקבלו מבלי שמועצת מקרקע ישראל קבעה עמדה בדבר השפעת ההחלטה על המסגרות השיתופיות, קיבוצים ומושבים שבידיהם משבצות חקלאיות ושרובם במשבר כלכלי וחברתי, הנובע מהמשבר בחקלאות.
- ההחלטות גרמו לתסיסה חברתית וחוסר ודאות במושבים, כשחלק מחבריהם מצפים למפלט מהמשבר הכלכלי בחקלאות עקב ההחלטה הנ"ל, אך טרם גיבשו לעצמם מערך אלטרנטיבי למסגרת החברתית בה חיו במשך דורות.
4. השאלה היא האם היו בפני מקבלי החלטה 611 נתונים וחווה דעת כתחום המיסוי, החברה השיתופית, הפיתוח והזמינות. עד עצם היום הזה כוצעו התקשרויות מועטות שאושרו על-ידי המינהל במסגרת ההחלטה, וכמעט שאין התחלות בנייה ממשיות במסגרת זו. החקלאים אינם מסוגלים לחשב מה יישאר בידם במסגרת ההתקשרויות הן מהבחינה הכלכלית והן מהבחינה החברתית.

**ד. מידת הכדאיות לחוכר רגיל של קרקע חקלאית (ההיבט הפיסיקלי)**

1. חוכר, היוזם שינוי ייעוד ומעוניין לחכור הקרקע בייעודה החדש, ישלם סכום ששיעורו עשוי להגיע מעל לשווי הקרקע, לפי החישוב הנ"ל:
 

תשלום למינהל (משווי הקרקע)	51.0%
תשלום מע"מ למינהל	8.7%
תשלום היטל ההשבחה (בהנחה ששווי קרקע חקלאית כ- 10%) (כמועצות האזוריות ניתן לקבל פטור)	45.0%
תשלום תכנון והוצאות משפטיות (אומדן)	6.0%
סה"כ מחיר רכישת זכות של 91% בקרקע האם תשלום זה יעודד חוכרים?	כ-110.7%

2. כמועצות אזוריות, בהן אין חובה לגביית היטל ישולם עבור הקרקע  $65.7\% = (100.7\% - 45\%)$  משווייה תמורת חוזה חכירה על 91% המחייב בנייה ופיתוח תוך זמן קצוב שהוא בד"כ 3 שנים. בנוסף יהא על החוכר לשלם מסים ותשלומי חובה שיפורטו בהמשך.
3. מיום שינוי הייעוד יחויב החוכר בתשלומי מס רכוש שנתיים בשיעור 2.5% מהשווי החדש, מהם היה החוכר פטור קודם.
4. המסקנה המתבקשת היא שכדאי לחוכר לקבל 25% משווי הנכס, אלא שגם במקרה זה, על-פי חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד הפנים חל על החוכר על-פי החוק מלוא היטל ההשכחה בשיעור של 50% והתוצאה תהא שהחוכר יישאר בהפסד ניכר, אלא אם המינהל יסכים להחזיר לחוכר את מלוא ההיטל שישלם, ובנושא זה אין החלטה.
5. המצב עלול להיות גרוע יותר כאשר שינוי הייעוד אושר על-פי תוכנית הוועדה למגורים (הול"ל). עד שיוזם מקבל חשבון מהמינהל, ומשלם למינהל, לחוכרים, משלם היטל לוועדה המקומית ועד שמתוכננת ומתבצעת "חשתית על" חולפות 3 שנים והתוכנית מתבטלת. היוזם נקלע למצב בו שולם מחיר מלא עבור קרקע למגורים או תעשייה והזכויות חזרו להיות קרקע חקלאית. הוועדה המקומית חייבת, על-פי חוק, להחזיר את תשלום ההיטל. המינהל אינו חייב, על-פי ההחלטה, להחזיר התשלומים אלא אם החליטה כך הנהלת המינהל. החזר התשלום עלול להיות בחסר עקב חיוב בתשלום דמי חכירה מלאים והפסדי הון.
6. הבחירה בפיצוי של 25% אינה מסתיימת בכך, שכן החוכר מתחייב גם בתשלום מס שבח ששיעוריו משתנים בהתאם למועד הרכישה, בין 12% - 50%; או מס הכנסה (רווחי הון), ויישאר בידי החוכר נטו בין 12.5% - 23%, תלוי בחיובי המס. חוכר המבקש להשקיע את הכספים במקרקעין ישלם דמי תיווך, הוצאות משפטיות ו- 5% מס רכישה, התוצאה היא שחוכר נרתע מחלופה זו.

## ה. מושבים וקיבוצים

- שינוי ייעוד במושבים ובקיבוצים הינו סבוך ביותר ואין רואים את סוף הדרך. מי שנכנס להרפתקה זו אופטימי וצופה לרווחים.
- האגף החקלאי בממ"י קבע הוראות ביצוע ליישום החלטה 533.
- נניח שמדובר ביישוב רגיל שעלה על הקרקע בשנת 1947, הקרקע בתחום משכצת המושב או הקיבוץ, ובידי החוכר חוזה חכירה ל- 3 שנים. להלן תקציר התחנות ש"בדרך הייסורים":

### 1. ת כ נ ו ן

מדירות טופוגרפיות, מיפוי מפורט, תיאום מוקדם עם ממ"י לרבות שמאי המינהל, מתכנן המחוז, הממונה על המחוז, תיאום מוקדם עם מהנדס הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המחוזית, קבלת אישור הולק"ח, הכנת סקר איכות סביבה, פתרונות הנדסיים לתנועה, לתשתית ביוב, מים

ותיעול, תיאום עם משרד התחבורה והמשרד לאיכות הסביבה, ביצוע מדידות, חלוקת השטח, חתימת ממ"י, טיפול בוועדה מקומית וועדה מחוזית, הפקדה, דיון בהתנגדויות, אישור פרסום, ובאם שיחק המזל - מתן תוקף.

## 2. טיפול במינהל לאחר שינוי הייעוד

על-פי הנוהלים נדרשים: חוות דעת יחידת התכנון, יחידת מיפוי ומדידות, חוזה שכירות, דו"ח מחלקת הפיקוח, דו"ח יחידת ספר הנכסים, פרטי רישום, התחייבויות, שיעבודים, חוות דעת של אחראי מחוזי, בדיקת חובות עבר, חוות דעת היועץ המשפטי, פנייה לשמאי הממשלתי או שמאי המינהל, תזכיר מנהל המחוז, הכנת תיק לוועדת עסקות, אישור עסקה, ביטול חוזה חכירה ישן וחתימה על חוזה הפיתוח.

## 3. חוזה פיתוח

כשהחוכר או מי מטעמו מבקש לחכור את הקרקע, חייב החוכר לבטל את חוזה החכירה הקודם, לרבות חוזה חכירה הרשומים בטאבו ובמקום זכויות החכירה מקבלים "חוזה פיתוח" המחייב בנייה תוך כשנתיים - מותנה בגודל הפרוייקט, וזאת לאחר תשלום 51% משווי הקרקע לפי הערכת השמאי הממשלתי.

אין ערכאות השגה וערר סטטוטוריות, כמקובל במס רכוש, מס שבח או היטל השבחה. המחליט בנושא השווי הוא השמאי הממשלתי המחוזי, או במקרה אחרון השמאי הממשלתי הראשי. אם החוכר אינו מסכים - אין עסקה.

## 4. הסוכנות ומשרד החקלאות

בחוזה משולש יש לקבל הסכמה בכתב של הסוכנות היהודית לביטול חוזה. יש לבדוק אם היישוב בתחום "חוק גל" וכן לקבל את עמדת שר החקלאות, הרשות לתכנון משרד החקלאות ורשם האגודות השיתופיות לעניין השינויים בנחלה. הסוכנות היהודית תובעת תשלום של 4% מתקבולי המינהל ובכך עולה תשלום מ- 51% ל- 55% מהערכת השמאי.

## 5. קבלת פיצוי של 25%

באם החוכר מעדיף לקבל פיצוי של 25% משווי הנכס, הרי התנאי הוא שס"ה הפיצוי לא יעלה על 40% (כולל פיצויים חקלאיים) מערך הקרקע על-פי הערכת השמאי הממשלתי או מהמחיר המופחת למגורים הנהוג באותו יישוב - הנמוך מהשניים. במקרה זה על החוכר להביא מראש אישור על תשלום מס שבח ומסים נוספים, וזאת טרם קבלת הפיצוי מהמינהל.

## 6. היטל השבחה

בעת שינוי ייעוד חלה חובת תשלום היטל השבחה. נושא היטל השבחה במועצות אזוריות מתחייב על-פי סעיפים 12, 13, 14, בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה-תשכ"ח. אין החלטות ברורות בדבר שיעור החיוב בהיטל. קיימות מועצות המוותרות על ההיטל וקיימות מועצות המאמצות את "הלכת קלעגי ברמת רחל" כאשר היישוב

משלם תוספת של 4% מהשווי כהיטל, וזאת מעבר לתשלום שמשלם המינהל בשיעור 5.1% מהשווי.

קיימות מועצות התובעות מלוא 50% מההשכחה.

עיריות חייבות לתבוע מלוא 50% על פי החוק.

אין בהירות בדבר אופן השימוש בכספי ההיטל, האם יושקעו בפיתוח בפרוייקט עצמו או יושקעו בפרוייקטים אחרים. אין בהירות ביחס לחלק המושב בהיטל. המושב תלוי בהחלטת המועצות האזורית.

#### 7. מס רכוש

עם אישור תוכנית שינוי ייעוד, יחויב החוכר בתשלום מסי רכוש לאוצר בשיעור 2.5% משווי הקרקע על-פי ייעודה החדש. במושבים ובקיבוצים המחזיקים שטחים גדושים ששונה ייעודם, סכום החיוב עלול להיות קריטי.

#### 8. מס ש"ב ח (מס רווחי הון)

קיימת בעיה שטרם נחתמה בפסיקה, לעניין החיוב במס שבח בעת מכירת זכויות בקרקע ששונה ייעודה.

אחת השאלות היא האם החוזים המתחדשים של 3 שנים הינם זכות במקרקעין. על-פי הפסיקה אין זו זכות במקרקעין ועל העסקה יחול מס הכנסה או מס רווחי הון. ואז תישאל השאלה מה מועד הרכישה? (קיימת הצעת חוק לראות בזכויות הנ"ל זכות במקרקעין).

חוכר שעלה על הקרקע, לדוגמא, בשנת 1947 ובידרו חוזה מתחדש אחת ל-3 שנים וחתם על חוזה פיתוח חדש, עלול להחשב כמי שרכש זכות חדשה ולהפסיד את יתרון המס המוגבל.

קיימת הוראת ביצוע במס שבח, לראות בעסקה לפי החלטה 611 שני מועדי רכישה.

ל-40/91 חלקים מהתמורה יוכר המועד ההיסטורי וחלק זה יחויב בדרך כלל במס מוגבל.

ל-51/91 חלקים מהתמורה יוכר המועד החדש שיחויב במס רגיל.

בה בעת, על-פי גישה זו, יש ליחס את ניכוי היטל ההשכחה והוצאות השכחת הנכס, למרכיבי הזכות הנמכרת לפי החלקים היחסיים, כאשר 40/91 ייוחסו לזכות הוותיקה והיתרה לזכות החדשה.

התוצאה היא שחוכר משנת 1947, ששינה ייעוד הקרקע יחויב בעת מכירת זכויותיו במס שבח גבוה יותר מאדם שרכש קרקע פרטית מלאה באותה שנה ושינה ייעוד הקרקע.

#### 9. מס רכישה

לא ברור על איזה סכום ישולם מס הרכישה בגין היוון הזכויות, אם על 100% משווי הנכס, אם בגין 51% מהשווי או, על-פי פסיקה בסביון, המיסוי יחול רק על תוספת הזכויות (שטרם ידוע כיצד לכמתם).

והמסלול הארוך והמפותל ביישום החלטה 611 מעלה רעיון, שכדאי לפשט את הקצאת הזכויות לחוכר על-ידי אלטרנטיבה לפיה יצומצם החיכוך בין האזרח למערכת, למינימום:

החוכר יקבל חלק מהקרקע ששונה ייעודה ויעביר לרשות המינהל את יתרת הקרקע.  
 חלק החוכר בקרקע יימסר ללא תשלום ובפטור מהיטל ומסי רכישה. אלטרנטיבה זו מחייבת גם שינוי בחקיקה.

## 1. הכנסות המדינה והרשויות מביצוע 611 (לרבות עסקאות מותנות)

- הכנסות המדינה ורשויות גדלות באופן משמעותי בביצוע ההחלטה.
1. עם ביצוע העסקה משולם מס שבח בשיעור שבין 12%-50% וכן מע"מ.
  2. עם ביצוע עסקה וחתמת הסכם פיתוח משולמים למינהל - (האוצר) תשלומים בשיעור 51% משווי הקרקע - לפי הערכת השמאי הממשלתי, כתוספת מע"מ.
  3. עם שינוי הייעוד חל מס רכוש לאוצר, בשיעורים שבין 1.2%-2.5% לשנה.
  4. הרשויות המקומיות מקבלות היטל השבחה בשיעור של 50%, במועצות אזוריות שיעור ההיטל נתון לשיקול דעתם של המועצות.
  5. הפשרת קרקעות, שבסיסה בהסכמת המחזיק, יוצרת פעילות משקית כלכלית בכל מגזרי המשק.

## 2. סיכום

- הרעיון המונח ביסוד החלטה 611 הוא רעיון מוצלח מהסיבות דלהלן:
1. ההחלטה מעודדת שינוי ייעוד קרקע חקלאית ופינוי הקרקע בהסכמת המחזיקים: פעולה שלא תחאפשר בדרך אחרת עקב התנגדות חוכרים.
  2. ההחלטה תורמת להגדלת המאגר הקרקעי למגורים ותעסוקה באזורי המרכז, שם יש מחסור בקרקעות וקיימת דרישה והתייקרות בדירות מגורים ומגרשי תעשייה.
  3. ההחלטה מאפשרת למתיישבים לתכנן על חשבונם את שינוי הייעוד ולצאת מהמשבר הכספי בו הם נתונים מבלי להתעמת עם המדינה.
  4. ההחלטה מגדילה בסכומים רבים את את הכנסות המינהל מדמי ההיתר, הכנסות האוצר ממסים שונים והכנסות הרשויות המקומיות.
  5. ההחלטה תתרום ליצירת עודפי קרקע זמינה להגדלת היצע ולהורדה במחירי הקרקע ומחירי הדירות.
  6. ההחלטה משאירה בידי החוכר אופציה לבחור בקרקע או בפיצוי כספי.

יש לשפר את החלטה 611 על-ידי נקיטת הצעדים הבאים:

1. קביעת מדיניות בינוי ארצית אשר תתחשב בזמינות הקרקע, בצמידותה ליישובים קיימים ובמתן הענק לאזורי בינוי ותעסוקה מתפתחים ומועדפים.
2. נקיטת סנקציות נגד יזמים שלא יעמדו בלוחות הזמנים לשינוי ייעוד (במסגרת הסכם ההרשאה) ולבנייה (במסגרת הסכם פיתוח) על-ידי לקיחת הקרקע/או חיוב כספי ו/או שמאות מתחדשת

לפרקי תקופות הבניה.

3. מתן מענה נאות לחוכרים על-ידי שינוי מעמד משפטי והתאמתו לכל יישוב ויישוב, לרבות הקמת יישובים קהילתיים או צירוף למערכת מוניציפלית קיימת; דבר זה יאפשר באופן מידי קליטת אוכלוסייה במערכות שלטוניות קיימות.

4. מתן "פרה-רולינג" בהוראות מקדימות וברורות בנושאי ניסוי ותשלומי חובה הקשורים בהפשרה, דבר שיאפשר לחוכר, קיבוץ, מושב, או חוכר פרטי לכלכל את מעשיו. כתוצאה - יתהווה תמריץ לקבלת החלטה על-ידי גופים המאגדים ציבור גדול ואינטרסים שונים.

# גאולה מהקרקע

יורם נמרוד

המשמעות הכלכלית של הקרקע כנכס, שנויה במחלוקת ושרויה בערפל מושגי. דו"ח ועדה ציבורית שמונתה על-ידי שר האוצר, שמחה ארליך, בשנת 1982 לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית (דו"ח גולדנברג 1986)<sup>1</sup> קבע: "קרקע הינו מוצר שלא ניתן לייצרו וערכו הכלכלי נקבע על-פי התכנון והשימוש". כאן תמצית הבלבול והמחלוקת.

ראשית, הבלבול: מה שאינו מיוצר - אינו מוצר, וזכות החזקה אינה יוצרת ערך חליפין של נכס חדש. מחירה משקף רק חלוקה מחדש של ערך מוצרים קיימים. ללא מסתור מנגנוני השוק האנונימיים, זו הרנטה של בעל אחוזה. מכאן, שאם זכות החזקה היא אישית, היא טפלה לתהליך העבודה והייצור, כלומר טפילית; ואילו כאשר זכות החזקה היא ציבורית משקף המחיר לא ערך כלכלי אלא פונקציה של תכנון לטובת הציבור, כפי שמשקפים אותה מוסדותיו. לכך בוודאי כיוונה לשון הדו"ח. ואם אמנם כך, הרי כיוונו המחברים לדעתו של הזרם הקניסיאני בניתוח הכלכלי, שנציגתו המובהקת, פרופ' ג'ואן רובינסון התייחסה למרכיב הקרקע בחלוקת הרווח באחדים ממחקריה. לדעת רובינסון, התפיסה המשפטית על זכות הקניין, אינה מבחינה בין סחר זכויות לסחר מוצרים. התפיסה החברתית-היסטורית, לעומת זאת, רואה בסחר ביטוי לחלוקת עבודה בייצור מוצרים ושירותים. השכר והרווח הם גמול ליזמות ומאמץ, לא לזכות אבות.<sup>2</sup>

שנית, המחלוקת: אותה ועדה שכונן שר האוצר המנוח שמחה ארליך, קבעה באופן חד-משמעי שמחירי הקרקע כפופים לתכנון ולא לביקושי שוק ואינטרס פרטי. יש הסבורים כי עמדה זו היא אנכרוניסטית. מתוך מודעות לכך, הודה הוועדה עם מנשר וועידה בין-לאומית של מומחים לקרקע ולהתיישבות (ועידת נקובר, 1976). במנשר נאמר: "קרקע . . . לא ניתנת להתייחסות כאל נכס רגיל, הנמצא בפיקוח של פרטים ונתון ללחצים של השוק"<sup>3</sup> המחלוקת בין המפריטים למלאימים היא, אפוא, עולמית, ויהיו שורשיה בנבכי העבר עמוקים ונשכחים ככל שיהיו, עדיין היא אקטואלית.

בישראל, בה 92% מהקרקעות הן ציבוריות,<sup>4</sup> מחזק האתוס הציוני את היצרנים, גדולים כקטנים, ופרטיים כשיתופיים. להם יש אינטרס קיומי למנוע ייקור על-ידי מסחר וספקולציה, של

1 ישראל, הוועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית, (יו"ר, ד"ר אמנון גולדנברג), תל-אביב 1986. הבלבול מעיד, כנראה, על מחלוקת פנימית בין חברי הוועדה כמשתקף מעיתונות התקופה. שר החקלאות דאז, אריה נחמקין, הכריע לצד העקרונות המקוריים, אף כי היה חריג בתחום הבנייה הרוויה, שם אושרה הפרטה למעשה, הארץ, 11.8.86. וראה גם מכתבו של אדר בן-דרין "קרקע אינה מוצר", בהארץ, 5.7.87.

2 Joan Robinson, *Economic Philosophy*, First published 1962, London. הגישה הביקורתית של רובינסון עולה בדיון על תיאוריית הקרקע של ד' ריקרדו.

3 מתורגם ומצוטט בדו"ח גולדנברג.

4 ישראל, מינהל מקרקעי ישראל, דין וחשבון על פעולות לשנת התקציב 1992, ע' מ' 131, ירושלים 1993.



גורמי ייצור שאינם מוצרים. חסידי הפרטה (למשל ח"כ דן תיכון), מבססים את הטפתם על הנחה "טוכמנית" (על-פי "מצעד האיזולת" של ברכה טוכמן) כאילו היצרנים אינם מבינים מה טוב להם. הם מבטיחים שתוצאות הפרטת הקרקע יהיו כבכל הפרטה: תחרותיות והזולה לצרכן. אך היחס בין תחרות להזולה אינו ישר וחד ערכי. אדרבא, יש בסיס להנחה כי חשיפת סחר בקרקע לתחרות מקשיחה מחירים כלפי מטה, בגלל אופיו הספקולטיבי מחד והמגבלה הפיסית מצד שני<sup>5</sup> לפי שעה, התביעה להפרטה אינה פופולרית בציבור ובין המחוקקים (לא כך הדבר בפקידות האוצר, וכנראה גם באחדים מהבנקים).

מזה שנתיים מסתמנת לגיטימציה להפרטה מכיוון בלתי צפוי: מצד ההנהגה הכלכלית בהתיישבות העובדת, ובתנועות הקיבוציות בפרט. כבר לפני תריסר שנים, כאשר קיבוץ בודד, עדיין מתוך להיטות להרחיב שטחי עיבוד חקלאי, החל לרכוש קרקע פרטית, נשמעה אזהרה: אתם כורתים את הענף עליו הנכם יושבים, כיוון שהקונה קרקע היום בנסיכות של גיאות ימכרנה מחר בנסיכות שפל, וסופכם לחבור לספסרי קרקעות. האזהרה נפלה על אוזן לא קשבת. איש ממקבלי ההחלטות בקיבוץ לא העלה בדעתו אפשרות של מכירת קרקע.

רקע המגמה החדשה הוא תלת ממדי: אחדים מהקיבוצים, בקרבת מרכזים עירוניים, מחזיקים בחכירה קרקעות ששוויין בשוק, לכשישונה יערם, עשוי להגיע למיליארדי שקלים.<sup>6</sup> שנית, פתיחת המשק החקלאי המתוכנן על יסוד רווחה וביטחון סוציאלי - לחקלאי כלשאר העובדים - לתחרות לא מבוקרת עם המשק המפגר מבחינה סוציאלית בשטחים המוחזקים, הרסה יסודות תכנון וכדאיות בחקלאות ישראלית. שלישיית, חוב הקיבוצים למערכת הבנקאית משתק את כושר הייצור ומכרסם ברקמה החברתית של הקיבוץ, שיסודה חברות מתוך בחירה. נשחקות הסולידריות והמוטיבציה, שבעבר עשו את הקיבוץ לחלוץ המהפכה הציונית. השאלה המנסרת בחצר היא: למי אני עמל?<sup>7</sup>

5 הטענה שתחרות תזיל את הקרקע לצרכן האחרון של הנדל"ן מועלית בשיטתיות על=ידי פרופ' אלווין רבושקה וח"כ דן תיכון. פרסומי רבושקה: לקראת צמיחה - תכנית לתחייה כלכלית בישראל, המכון ללימודים אסטרטגיים מתקדמים, ירושלים, ינואר 1989. אותה עמדה חוזרת בפרסומי המכון הנזכר בשנות ה-90 כשהמחברים הם רבושקה, פרופ' סטיב ה, הנקי וד"ר פול ריבלין. מכון נוסף המתמחה בנושא הפרטה הוא "המרכז הישראלי לקידום חברתי כלכלי" מיסודו של תלמיד מילטון פרידמן, דניאל דורון. ראה: הפשרת אדמות חקלאיות לבניה, פרוטוקול דיון ביום 11.9.90. כיוזמת המרכז; שיחה עם ח"כ דן תיכון ביום 31.10.1992. הטענה אינה מתאשרת לפי התצפית על נסיונות להזלת קרקע הנבלעים כרווחי מתווכים וקבלנים. הנושא הגיע עד משבר ממשלתי כמאי 1994 בקביעת ראש הממשלה, בישיבה מיום 1.5.94, שתבע לתווך לבנייה ציבורית. דבר, 2.5.94: מחלקת המחקר של בנק הפועלים ערכה סדרות נתונים על קורלציה בין מדד תשומות הבנייה למדד מחירי הדירור לצרכן. הממצא העיקרי: מקור האינפלציה הוא בספקולציה, לא בפיתוח, י"א, 19.5.94. ח"כ נוסף, התומך במימון התקציב על-ידי הפרטת קרקע הוא ח"כ אברהם בורג. ראה קלטת וידיאו מדבריו ביום 3.6.92 בבתי"ס אושרת, בגליל המערבי.

6 יצחק יואב חשף את הנושא בפומבי עם נופך שערורייתי, ראה גלובס, 10.7.92.

7 תחושת אבדן הטעם לחיי שותפות ניכרת היטב בפרסומי מכוני המחקר הקיבוציים ועוד יותר בשני הבטאונים, הדרך הירוק וקיבוץ. ההיבט הסטיכי משתקף במחקר של סטנלי מירון, המנתח בין השאר, את הסיבות לירידת הילודה בתנועה הקיבוצית. הבט אידאולוגי משתקף בדברי מי שנחשב בעיני רבים כמצפון התנועה, אבישי

במחלקת המחקר של בנק ישראל מודעים למגמות החדשות בסקטור ההתיישבותי. גובשה שם הצעה לשינוי ייעוד קרקע כך שהתנועה הקיבוצית כולה, כתנועה מיישבת, תקבל את פיצוי הוויתור על הקרקע, ותקוז בכך את החוב של כלל הקיבוצים. היא אף תהיה אחראית ליצירת תעסוקה בקיבוצים משוללי קרקע. פרטי ההצעה ודרכי ההיוון, מלמדים שזו הפרטה לכל דבר, מלבד השם<sup>8</sup> מסתמנת כיקורת על כך מצד חסידיה הוותיקים של ההפרטה - משום שהצורה המוסווית אינה לטעמם. כבר במחצית העשור הנוכחי צפויים דיונים בהפרטה ויש מכון כלכלי המתמחה בנושא.<sup>9</sup> טענת המפריטים היא שמסחור גורמי ייצור, כולל קרקע, מצריך מכרז פתוח למרבה במחיר, ללא זכויות חזקה למתיישבים נוכחיים. פירוש הדבר, כי אם תהיה לגיטימציה להפרטה, ואופיה ייקבע על-ידי הכנסת, עלולים קיבוצים להיקלע למעמד שיאלצם לקנות את הקרקע עליה הם יושבים, או להיפרד ממנה לפי רצון הקונה.

חסידי התוכנית מרגיעים: זכויות הקיבוצים כגואלי הקרקע ושומריה תעמודנה להם בכל דיון וחקיקה. נשאלת השאלה: ואם יהיה כדברם, והקיבוץ יתקיים, יחלץ מהחוב ואולי אף יתעשר בזכות מעשי אבות; מה תהיה דמותו של הקיבוץ כטפיל המושך חלק מתוצרת שלא עמל בייצורה, כלומר מתקיים מרנטה אגררית? אפשר להתרשם מהצפוי על-פי קוצר הרוח של מנהיגי התנועות כאשר מצטטים באוזניהם הוגה דעות אנגלי שכתב כמאה שנה אחרי אדם סמית, המקובל באקדמיה כמורה דרך. ג'ון סטיוארט מיל כתב:

ההתקדמות התקינה של כל חברה המגדילה את עושרה, בכל הזמנים, כללה גם את הכנסותיהם של בעלי החזקה על הקרקע. הם קיבלו חלק גדול יותר, בכמותו וביחסו לכלל העושר, ללא קשר למאמץ כלשהו או השקעה משל עצמם. הם הגדילו עושרם גם כשנתם, בלי לעמול, לסכן או לחסוך. איזה תביעות יכולות להיות להם, לפי עקרונות הצדק החברתי, לשליטה במקורות עושר אל?"<sup>10</sup>

הקשר בין התפרקותה, או התרסקותה, של התנועה הקיבוצית ובין הגאולה מהקרקע הוא עמוק. תנאי מוקדם ליצירה החברתית הסגולית של התנועה הציונית, ההתיישבות העובדת, הינה קרקע ציבורית, לאומית. על יסוד זה נוצרה הברית שעיצבה את דמות היישוב היהודי בתקופת המנדט: הברית בין הציונות הכללית, הווייצמנית, ובין התנועה החלוצית. הקשר בין ההון הלאומי, היזמות הפרטית וחלוצים סוציאליסטים חסרי כול פרט להתלהבות ומסירות, איפשר להפוך את השיבה אל הקרקע ממליצה למציאות. בנסיבות הפוליטיות של שנות השמונים, ההתחייבות שבכרית חזרה והיתה למליצה נלעגת, ובוודאי חסרת תוקף משפטי. ברם, האיום אינו רק על המשק השיתופי, אלא על כל מרכיבי הברית: על ההון הלאומי ועל הקרקע הלאומית, ויותר מכול על יזמות פרטית בתחום

גרוסמן. הוא קורא בעידן המאבק על שרידות כלכלית, שאין ממנה מנוס, להינתק מעקרון העבודה העצמית ומהטוילדיריות עם הפועל השכיר, שהיו יסודי האתוס הקיבוצי מראשיתו. ראה מאמרו בקיבוץ, 12.1.1994.

8 צבי ויס, "קרקע חקלאית תמורת מחיקת חובות: סיכום תמציתי של ההצעות", 27.7.92, באדיבות המחבר.

9 ראה הערה 5.

10 מתורגם ע"פ ג'ון סטיוארט מיל, עקרונות הכלכלה המדינית (אנגלית, 1870).

הייצור. מאמר זה הוא נסיון הסבר: כזאת וכזאת אירע עד ששרידי התנועה החלוצית תומרנו לעמדת חלוץ במערכה לספסרות חופשית בקרקע.

## קיבוץ במשבר

נמנו כאן שלושה ממדים למשבר: הראשון - זה שעל פני השטח, ונראה כתנודה כלפי מעלה של מחיר הקרקע עם שינוי הייעוד. זהו עניין של שמאות קרקע המתגלה לחוכר הפרטי כמקור לרווחי עתק המשלהבים את דמינו, אך כמים לים מכסים על יכולתו להבין את האיום שבשינוי ואת מקורו. ההסבר הוא בשני הממדים האחרים. על התוצאות הצפויות של שילוב לא מבוקר בין משק מפותח ובין משק מפגר עמדו לראשונה הנשיא השני של התאחדות האיכרים, צבי בוטקובסקי, והמנהל הראשון של המחלקה המדינית מטעם תנועת העבודה, חיים ארלוזורוב.<sup>11</sup> תרופתם כנגד הזרימה של תוצרת זולה שמקורה במבנה הפטריאכלי של משק הפלח היתה - לא סגירה וגדרות, אלא אחריות לפיתוח כולל של הארץ ולא של הסקטור היהודי בלבד. ההתערבות המכוונת של הרשות בכלכלה, ממוקדת ביצירת נסיבות לתחרות בתנאים שווים. על מידת האקטואליות של טיעונם ופותרונותיהם בתקופה שאחר מלחמת ששת הימים עמד שר השיכון בממשלה דאז, מרדכי בנטוב,<sup>12</sup> והנושא נבחן על-ידי ועדה מקצועית בראשותו של פרופ' ברונו.<sup>13</sup> הארתי, פירשתי ועדכנתי תפיסה זו בעשרות מאמרים ואתמקד כאן בממד השלישי: ניוון הקואופרציה והשלכותיה במדיניות הקרקע.

תשע שנים חלפו מאז יישום "תוכנית הייצוב", התוכנית הכלכלית ב-1985, שאבות רבים גאים עליה ושנועדה, לדברי יוזמיה, לחולל שינוי מבני במשק. השינוי הצליח מעל המשוער. לא זו בלבד שהמשק שינה פניו, ומיוצב על-ידי אבטלה עמוקה כנדרש על-פי תורות כלכלה מוניטריסטיות, אלא גם קורבנותיו עונים אמן. אותם הוגי דעות שטיפחו אינפלציה כדי לשחוק שכר הרימו בבוא העת זעקה נגדה, כדי לשחוק רווחיות בייצור. "אין לקנות צמיחה במחיר אינפלציה" הכריז נגיד בנק ישראל, במאי 1994, כהצדקה להעלאת הריבית, והתנגד לצמצם את האינפלציה על-ידי חזרה לבנייה ציבורית כדרך למניעת ספסרות קרקע שניפחה את מחירי הדיור. ההסבר כאילו פקידי האוצר והבנק חברו על מנת להעשיר קבלנים כספסרים הוא נלוז. אולם נראה שהבועה האינפלציונית-ספסרית אכן משמשת להם דחליל להפחיד בו מפני תעסוקה מלאה. מורם של הוגים אלה, פרופ' פול סמואלסון ביקר בארץ בקיץ 1984. את רשמיו סיכם בהערה שרמת החיים בארץ גבוהה מדי. "כלי אבטלה חריפה - אמר - לא תיפתרנה בעיות הכלכלה של ישראל".<sup>14</sup> לתורה זו יש חסידים

11 יורם נמרוד, "מעשיך יקרבו: יחסי יהודים-ערבים בפועלו הציבורי של צבי בוטקובסקי", ציון, שנה נ"ז, ד, תשנ"ב, 1993.

12 מרדכי בנטוב, (שר השיכון), "איך לא להפסיד את השלום", מעריב, 7.7.67.

13 הוועדה לפיתוח השטחים המוחזקים, "בדיקת אלטרנטיבות", 10.9.67, באדיבות פרופ' מיכאל ברונו.

14 פול סמואלסון בגלובס, 7.3.1984.

במוקדי הכרעה. על-פי התוכנית הוקפאו מחירים ושערים. נפגע הסקטור היצרני, ובמיוחד זה המיועד לייצוא. אולם ההקפאה היתה סלקטיבית. לא הוקפאו שערי הריבית, ולדברי מעצב התוכנית, פרופ' מיכאל ברוננו, בביקורת עצמית, היו פרקי זמן בהם עלה שיעור הריבית הריאלית עד 180%, ובממוצע שנתי 94.15%.<sup>15</sup> עדי אמוראי, (שהיה אז, סגן שר האוצר לענייני שוק ההון) התנצל בפורום של ניזוקים: אי הקפאת הריבית היתה טעות. אך חופש הריבית היה הטעם לתוכנית ההכרעה כפי שהעיד עמנואל שרון (להלן).

התוכנית הצליחה במיוחד בסקטור הקואופרטיבי על כל שלוחותיו. שלוחה ייחודית ביותר, הקיבוץ, שונתה עד לבלי הכר. ככל שיסוד השותפות בקואופרציה היה עמוק יותר, "שינוי מיבני". כלומר הרס הקיים, הוא פטלי יותר.

הקואופרציה אינה סתירה ליעילות, לרווחיות, ובוודאי לא למגמת השיפור ברווחת המאוגדים בה, אך מציבה לכל אלה סייגים בכפיפות לסדר עדיפויות חברתי והומני. ההומניזם שאפיין זרם חשיבה נאור באירופה של המאה הי"ט הוא המקור המשותף לקרן הקיימת, צורה שיתופית של חזקה על הקרקע, לתנועה הקואופרטיבית על כל גווניה ולתנועה הקיבוצית, כהגשמה רדיקאלית של הרעיון השיתופי. הרצל, כמתקן חברתי, הגה את רעיון הקרקע הציבורית כמרכיב הכרחי בפרודוקטיביזציה של העם היהודי.<sup>16</sup>

סימני ניוון אמנם פשו בקואופרציה, שראשיתה בארץ עם ראשית המאה, והישגיה היו מופת לתנועות קואופרטיביות באירופה המערבית. יריביה לא גרמו לניוון בקואופרציה ושורשו קל לזיהוי. כלכלה אלטרנטיבית מצריכה לימוד וחינוך מתמיד, לאו דווקא באקדמיה, שם היא זמורת זר, אלא על-ידי השותפים לה. לימוד זה נזנח כליל. תלמידי המכללות להרחבת השכלה של התנועה השיתופית, המדרשה על-שם רופין וכית-הספר לחינוך באורנים, אינם יודעים דבר על יסודותיה העיוניים ועוד פחות על מנגנוניה - החל ב"ניר-שיתופית" וכלה בטעם הקיום של מועצות ייצור ושיווק, או קואופרטיבים כתנובה והמשביר המרכזי. גם הבנק שהוקם לשירות הקואופרציה, בנק הפועלים, אינו נתבע ככזה על משוגותיו. אלה מוסדות שקמו כהתארגנות של עובדים כדי להגן על עצמם מפגעי שוק פרוע (במחיר אורח חיים צנוע, לא סגפני חלילה). ללא הבנה ודבקות בעיקרון כי יש ערכים עליונים על מקסימיזציה של רווח - הופכים מוסדות אלה למונופולים ומונופוסונים, ונותנים פתחון פה לביקורת מצדדי השוק החפשי. לקיבוץ או למושב הבודד, כמו לתנועה בכללה, אין תקומה ללא שירותי מערכת קואופרטיבית חיצונית, שנוצרה שלא למטרות רווחים אלא כדי לקיים מסגרת לכללי חליפין הומניים בתוך הג'ונגל הסובב. אך הגולם קם על יוצרו. המנגנון שהוקם

15 בנק ישראל על הריבית בפרקים על שוקי הכספים וההון בדינים וחשבונות השנתיים 1985-1988. למשל: דין וחשבון 1988, ירושלים, מאי 1989, ע' מ' 279. שר החקלאות דאז, אריה נחמקין, הביא לישיבת הממשלה ביום 15.11.87 נתונים המלמדים שהמגזר החקלאי שילם בשנתיים של הייצוב ריבית של 250%. הנתונים אינם זמינים למחקר.

16 י'. גשר, "השקפתו הסוציאלית של הרצל", מן היסוד, 25.4.64; על ההגות הכלכלית הכלל אירופית שעמדה ביסוד התפיסה ההרצלית ראה חיבורו של צבי שילוני, מקורות לרעיון הקרן הקיימת לישראל והתגבשות מדיניותה הקרקעית, המכון לחקר תולדות ק"ל, כרך מס', 1990.

למען שחרור היצרן מאפוטרופסים היה לאפוטרופוס בעצמו, כפי שניתח בידע ושנינות מיכאל זלינגר, מושבניק שהיה מבקר מחלקת ההתיישבות בסוכנות.<sup>17</sup> את האחריות לכשלון התנועה ההתיישבותית בהתמודדות עם תנאי המצור אין להטיל לפתחם של ממלאי תפקידים ניהוליים במשקים ובמפעלים. שורשיה במחדלי ההנהגה הפוליטית. זו לא קראה את מפת המאבק שהתעצם (ולא החל) עם מהפך 1977. מאבק פוליטי, עליו ויתרו, היה כורח ההגנה על הישגי הכלכלה האלטרנטיבית ופיתוחה בתנאים משתנים (כמו המעבר מדגש על חקלאות לדגש על תעשייה בהתיישבות העובדת). הנהגה זו הזדנבה אחר האירועים והתבטלה בפני האקדמיה, בעוד האקדמיה משתעשעת בכתב חרטומים מתימטי ככסות לתורה כלכלית ארכאית והיא מהתלת בהדיוטות. אולם התורה הכלכלית האקדמית היא בעיקרה אידאולוגיה, ויסודותיה התיאורטיים הם מסווה לצידוק דין השוק החפשי. מבקרי השיטה המוניטריסטית השלטת באוניברסיטאות, כמו למשל ג'ואן רובינסון, כלכלנית בריטית, מלעיגים על ההולכים שולל אחר מומחים אקדמיים מפני שהללו מפרידים בין כלכלה למדיניות חברתית.<sup>18</sup> בישראל לא נשמע באקדמיה הד לכיקורתה של רובינסון.

התבטלות זו לבשה שתי צורות והאחת גרועה מחברתה. מזכירי התנועות הסבירו לקיבוצים כי אין בררה וצריך לשלם חובות. לחסוך, להצטמצם, להפסיק להשקיע, ולקוות לטוב. "ואם כל עם ישראל ייפול - גם אנחנו ניפול".<sup>19</sup> המסר היה רע. חובות שמקורם בעושה לא צריך לשלם. מבקרי ההנהגה טענו כבר אז שהכרעה כלכלית היא בפוליטיקה ובמקום שבו נקבעים כללי המשחק, חובתה של ההנהגה להיאבק. הם ציטטו באוזניה "צוואה" של קיינס, סמוך למותו: "שרי אוצר מנהלים מדיניות הפוכה מהדרושה, ובמקום להתאים את הערך החיצוני של המטבע לערכה בשוק הפנימי משתמשים לרעה בשיעורי הריבית ובצמצום האשראי כאמצעים להגדלת האבטלה וכך מכריחים את הכלכלה הלאומית לכפוף עצמה לגורמים חיצוניים".<sup>20</sup>

ואמנם, הדברים קלעו לכתובתם של יועצי שרי האוצר. שערי הריבית הגבוהים הוצדקו כדרך נאותה לקידום מסחורם של גורמי הייצור (ביטול מועצות ייצור ושיווק, ביטול מכסות מים, משבצות קרקע וכיו"ב, אלמנטים הכרחיים לתכנון). הם תמהו על המהומה של נפגעי הריבית. בסך הכול, טענו, העברנו מאה מיליון דולר מהיצרנים לבנקאים.<sup>21</sup> המצוקה היתה אפוא, לא תאונה אלא שוט: כלי מותקן ליעודו; וברור שהסולידריות "עם כל עם ישראל" היתה מדומה. לעומת זאת, המלצת הנהגת הקיבוצים להורדת רמת החיים מומשה באופן דרסטי. תוך שלוש שנים ירדה רמת החיים בקיבוצים בכ-25%. אחדים מוותיקי הקיבוץ קיוו שמצוקה תחזק את הדבק הפנימי של החברה. מראש אפשר היה להעריך שטעות בירם. ויתור על רמת חיים מתוך הרגשת שותפות

17 מיכאל זלינגר, "ללא ביקורת ממלכתית", הארץ, 14.5.91.

18 Joan Robinson, *ECONOMICS, An Awkward Corner*, London, 1966, p. 20.

19 חיים אורון, מזכיר הקיבוץ הארצי בשיחת קיבוץ עין החורש, יולי, 1985.

20 צוואת קיינס.

21 דברי ויקטור מדינה, אז ראש המחלקה המוניטרית של בנק ישראל.

כמעשה נעלה היא עניין אחר מאשר אינוס לכך, תוך הרגשה של עוול וקיפוח. חברי קיבוצים שנקלעו למצוקה - חיפשו אשמים בסביבתם הקרובה, ומצאו אותם בבעלי תפקידים שגמולם היחיד למסירותם בחברה שיתופית הוא הוקרת החברה. הנזק שנגרם על-ידי התערעורת הסולידריות הפנימית וגידול ממדי העזיבה פנימה (ניכור והתנתקות מהחברה) הוא, כנראה, בלתי הפיך.

כאשר הגיעו ראשי התנועות לדיון על הסדר חובות הקיבוצים הסתבר שיש בקרבם סוסים טרויאנים. דווקא ראשי הבנקים הגדולים הציעו בדיוני 1989 עם האוצר, בנק ישראל והתנועות, הצעה שהיתה פותרת את המשבר ברוח קיינס: ערבות מדינה להלוואת קונברסיה, שתגבש את יתרת החוב לאחר מחיקה מוסכמת של עודפי ריבית, למעין "כועה", הלוואה בריבית של 2% ותחילת מועד פרעון אחרי 25 שנה.<sup>22</sup> אחדים מראשי התנועה הקיבוצית, שמכבר דגלו במצע הכלכלי של ד"ש, תנועתו של י' ידן, לא היו שבעי רצון מהפתרון הקל. לפי מסורת הסגפנות של ראשוני ההתיישבות הם סברו שפיתרון קל הוא תמריץ לבטלה. לכך נוסף חשד שראשי הבנקים מתכוונים רק להציל את נכסיהם, לא את הקיבוצים. לתמהון הבנקאים דחו ראשי הקיבוצים את ההצעה לערבות מדינה, בברית עם משרד האוצר ובנק ישראל שדחו אותה על הסף.

כעבור זמן מה הודה מזכיר הקיבוץ הארצי שהשתתף באותו דיון: "שגינו, היינו צריכים לעמוד על ערבות המדינה".<sup>23</sup> הוא אמר זאת לאחר שהתבררו טיב ההסדר ועקרונות מנהלתו שהוקמה בראשות עמנואל שרון. שרון היה שוט המוניטריסטים נגד יצרנים. בית-המדרש הוא של מילטון פרידמן, שבביקור האחרון בארץ פסק: "התעשיינים בכל מקום הם אויבי השוק החופשי".<sup>24</sup> פרקים מהפילוסופיה הכלכלית שלו ראויים לחזרה ועיון:

מפעל עתיר הון ומשוכלל זה אסון. זו הגישה שדחפה את הקיבוצים למשבר. אתן דוגמה במטווייה בעולם השלישי המכוננת דופקות ועושות רעש, יש סיבים באוויר שקשה לנשום, נשים שוזרות חוטים בידיים. וכאן - הכל כמו בית מרקחת. אין סיבים כי המערכת הממוגנת שואבת. אין נשים שוזרות כי הכול ממוחשב. זו חוכמה כלכלית? זו שטות כלכלית! תורתו של ע' שרון מתגלגלת עד הקביעה המפורשת:

אשר לריבית [בתוכנית הייצוב] הגובה שלה לא נבע מטעות (180% לפי ברונן). זה היה מהלך מתוכנן שבלעדיו התוכנית לא היתה מצליחה. [...] החלטתי שהדבר הבטוח ביותר זה ללכת על הצעד הקונסרבטיבי הזה וזה בהחלט במודע. אם זו היתה טעות - היא שלי. זה אני שהחלטתי. השער הזה, לא הוא שגרם להתמוטטויות.<sup>25</sup>

חיותו של הקיבוץ עוד לא פגה, אם במחצית הראשונה של שנת 1992, גדל הייצוא בתעשייה הקיבוצית בכ-5%, אמנם פחות משיעור עליית הייצוא בכלל התעשייה, למעט יהלומים. הנתון מעיד על חיוניות, אך לא לעולם חוסן. הסימנים הפנימיים לאובדן דרך ותקווה, ניכרים בשיעורי

22 הפרוטוקולים מצוטטים בעל-המשמר 7,13,27.12.89 ומצויים בשלמותם בדי.

23 שיחה עם אלישע שפירא, לשעבר, מזכיר הקיבוץ הארצי, בדצמבר 1991

24 ראיון עם מילטון פרידמן ופירושי, נחמיה שטרסלר, הארץ, 16.2.90.

25 ראיון עם עמנואל שרון, בקיבוץ, 13.3.92.

העזיבה, בעיקר של בנים מסיימי שירות בצבא.<sup>26</sup>

מכוח הביקורת או הרוטציה, התחלפה הנהגת הקיבוצים, ומבקרי הסדר חובות הקיבוצים המקורי נטלו את עמדות הניהול. דומה היה שההנהגה היורשת היא שקולה ומנוסה יותר, ומודעת למשמעות המשולבת של הכרעות פוליטיות וכלכליות. והנה, הנהלה זו עלולה להוביל את התנועה הקיבוצית לפח יקוש, שבו מחדל ההנהגה הקודמת יחוויר לעומת המפולת הצפויה. שכן, היא עומדת עתה בפני ניסיון קשה: מוצא מהמשבר על-ידי הפרטת קרקע.

כאשר הגו אנשי האוצר מסחור גורמי הייצור כאנטי-תזה לכלכלה שיתופית, הם התכוונו לניצול חולשת הסקטור ההתיישבותי, בעיקרה היא חולשת דעת, כדי לחולל שינוי מרחיק לכת משהיה גלוי לעין. מזה שנים קיימת במשק מגמה כמעט חשאית, שלא מרבים לדבר בה, להפרטת קרקע, כגולת כותרת ל"שינוי מבני". אולם היה הכרח לשבור לא רק את מטה לחמם של החקלאים אלא גם את רוחם. על הקשר הישיר בין ירידת הרווחיות בחקלאות לבין השתלטות ספרסים על הקרקע עמד שר החקלאות בכנס ארצי של המועצות החקלאיות ב-25 בינואר, 1993.<sup>27</sup>

לא אימת הערבים הנחתה את הוגי רעיון הקרקע הלאומית, כפי שסוברים אלה המבטלים קרקע לאומית בימינו כאנכרוניזם. להפך. בארה"ב ובריטניה יש היום תחייה לרעיונות של סטיוארט מיל והנרי ג'ורג', מתוך הבנה שמחירי קרקע אינם ערך מוסף פרי עבודה, אלא פרי ספקולציה. על כן, הקרקע אינה יעד כשר למסחר בהתאם לכוחות השוק, אלא להקצאה לפי שיקול דעת ותכנון. זוהי תמצית הצהרת ועידת המומחים הבין לאומית שנזכרה למעלה.

במציאות היום יש קיבוצים היושבים על קרקע שמטעמים ספקולטיביים, מגיע ערכה בשוק לכדי \$350,000 לדונם בקרבת תל-אביב, וכ-\$150,000 לדונם בקרבת חיפה. הצעה שגובשה במחלקת המחקר של בנק ישראל, התקבלה על-ידי הנגיד, ומשמשת מאביב 1994 קו מנחה להסדר המשלים של חוב הקיבוצים. ההצעה מניחה כהנחת יסוד שלסקטור החקלאי אין עוד תקווה בישראל, וראוי לבצע שינוי גורף של יעדי קרקע. הנחה זו פותחת שער רחב לפתרון מצוקת החוב של הקיבוצים: קיבוצים הסמוכים לערים הגדולות יוותרו על קרקעות שבחכירתם. קרקעות אלה יועדו לבנייה ותעשייה במכירה קמעונית למרבה במחיר. תמורת הוויתור תפוצינה התנועות הקיבוציות, כתנועות מיישבות, ולאחר הסדר עם הקיבוצים המוותרים שיבטיח מקורות חלופיים לתעסוקה, תשמש יתרת דמי הוויתור לתשלום החוב של כלל הקיבוצים.

מגמת מגבשי התוכנית היא להיטיב עם הקיבוצים. טעמים רבים להם בשאיפתם לחלץ את הקיבוץ ממצוקתו. אך ייתכן שאין הם עומדים על משמעות הצעתם. כדי לא להרחיב את היריעה לא נדון כאן בהנחת היסוד, כאילו בין אשקלון לנהריה אין עוד מקום לחקלאות.<sup>28</sup> יצוין רק שההנחה

26 סטנלי מירון, התנועה הקיבוצית 1993, שנתון סטטיסטי, יד טכניקן, 1994. לדברי ס"מ בשיחת הבהרה, מספר הבנים העוזבים מוטה כלפי מעלה מסיבות של ניהול ספרים.

27 דבר, 26.1.93.

28 צבי ויס, פרק החקלאות בדו"ח בנק ישראל 1992. עזרא סדן טוען נגד המשך חקלאות באזור שהוא מכנה אותו ה"מגפוליס". שיחות באוגוסט 1993.



שנויה במחלוקת וזו נוגעת במישרין לשאלת יעודי הקרקע ושימושיה. עיון ביעדי התוכנית מאפשר התווית שני תסריטים: תסריט של כישלון ותסריט של הצלחה, והשני גרוע מהראשון. א. הצעה לשינוי גורף ביעדי הקרקע תחייב חקיקה, ולפחות אישור בוועדת הכספים של הכנסת. שם יצינו, כהלכה, שתוכנית השיווק היא הפרטה לכל דבר, ומוטב לקרוא לוולד החדש בשמו. כן יטענו שעל ההפרטה להיות כללית, וכל קרקע ציבורית תעמוד למכרו. ועוד יטענו מתנגדי ההסדר: דמי הוויתור על-פי חוק הם ויתור על קרקע חקלאית (חסרת ערך כלכלי בתנאי הסחר של החקלאות כיום), ואין סיבה להעניק דווקא לקיבוצים מתנות מקרן השפע של עם ישראל. ובאמת, האם אלה מתנות מקרן קיימת או קרן ספקולטיבית? השאלה מכעיסה מאוד אנשי מעשה בקיבוצים. אך אם הם חדלו להתעניין בשאלות מופשטות, שאין גמול בצדן, הם נפרדו מטעם הקיום של תנועתם. השאלות העיוניות בוודאי אינן מעניינות את צד ב' בוויכוח, שעקרון הרווח בלבד מנחהו.

כל הטענות הללו אינן בגדר השערה. הן הופיעו מיד כשהחלו לנסר באוויר ידיעות ראשונות על כוונות לרפורמה אגררית מרחיקת לכת. סוחר נדל"ן כבר צופים רווחים אגדיים והם מתגודדים.<sup>29</sup> עדות לכך היא קבוצת סוחרים שקנתה בספטמבר קרקע חקלאית באזור רחובות, שערכה לפי הייעוד הנוכחי זניח, במחיר 150 אלף דולר לדונם. זהו כתב על הקיר. די ברכישה מסיבית של קרקעות חקלאיים במישור החוף במחיר קרקע עירונית, כדי להוות לחץ פוליטי לשינוי יעד בעתיד. זו תמצית ההימור הספסרי.

חסידי ההפרטה הגלויה עשויים להכריע במאבק הפוליטי על אופיה. הוגי רעיון הסדר קרקע לעומת הסדר חוב מציגים אותו כתוכנית לספסרות נאורה. כיוון שספסרות בקרקע היא עובדת חיים הבה ניישם אותה למטרות חברתיות. וממילא מדובר בסך הכול בהפרטה של 40 אלף דונם, שהם פרומיל מקרקעות המדינה, ו-4% מקרקעות הקיבוצים. דא עקא, לאחר שהלגיטימציה לעצם המהלך תינתן על-ידי הקיבוצים עצמם, ייפרץ סכר שניבנה בעמל רב. לפי שיטת המפריטים, קרקעות תועמדה למכרו פתוח לכל המרכה במחיר. כמחווה מקובל, תיוותר לקיבוצים זכות סירוב. אם לא יהיה באפשרותם לגייס מימון, ירכוש את הקרקע המרכה במחיר, וזכותו להחליט על ייעודה ועתיד היושבים עליה. "כך מנהגו של עולם", אומר דן תיכון, ו"המנהג" מתועד היטב בספר "ענבי זעם", מאת ג'ון סטיינבק.

אם עדיין יתקיימו קיבוצים לאחר רפורמה מבנית כזו, חובם יגדל ולא יפחת. ב. התסריט שהובא כאן, נראה ליוזמי תוכנית הגאולה מהקרקע כבלתי אפשרי, וכציוור שדים על קיר. הם מביאים נימוקים לאישור הצעתם, כפי שיועלו בדיון ציבורי:

1. הקיבוצים עלו להתיישבות כמשימה לאומית וחלוצית בתנאים קשים.
2. הקיבוצים יבשו ביצות והפריחו ישימון. אדמות שממה שהיו בעמלם לארץ נושבת הקנו לקרקע את ערכה הנוכחי.

29 לענין זה: דברי עו"ד שרגא בירן בכנס ליזמות מקרקעין, ביוזמת התק"ם והמרכז הישראלי לניהול, בכית ציוני אמריקה, 9.12.92.

3. הקיבוצים שמרו והגנו על הקרקע, לעתים בדם חבריהם.<sup>30</sup> נניח שנימוקים אלה ישכנעו את המחוקקים, והקיבוצים יפלו אל בור שומן. הסיכוי להתעשרות יהיה בראש ובראשונה לתפוח מריבה בין הקיבוצים לבין עצמם, והסימנים הראשונים לכך מתגלים כבר בדיוני הנהגות הקיבוצים על התוכנית.<sup>31</sup> כיוון שאם האתוס הוא חיים טובים בזכות מעשי אבות, לעזאזל ילכו כל המליצות על אחריות הדדית ומשימות חברתיות. אחד ממובילי המהלך החדש בקיבוץ טבע מונח חדש: סוציאליזם בחמש אחר הצהריים, אחר העבודה והעסקים. החברה הקיבוצית תהפך באחת למה שמשמיעה טוענים מכבר: אצולה אגררית, מפגרת וריאקציונית. אירופה השתחררה מאצולה זו שלה אחרי ארבע מאות שנות מאבק עקוב מדם.

לפי שעה, הנהגת הקיבוצים זהירה מאד, אף כי אינה מוציאה מכלל אפשרות שימוש בקרקע כגורם חדש בגיבוש המוצא מן המשבר הפיננסי. יש המציינים שעל-פי חוק קיים רשאית המדינה להפקיע אדמות לצורכי ציבור. על הפרק עומדת, כנראה, הפקעה נרחבת בשפלת החוף ובעמק יזרעאל, אם לצורך כביש חוצה ישראל ואם לעניין תעלת הימים. לדעתם, יש לקשור את הסדר החוב בדמי ויתור שתשלם המדינה כפיצוי להיפגעות מתוכניות אלו ואחרות.

אולם המציאות החברתית והמשפטית כבר טופחת על פניהם של המשלים עצמם כי מצאו מוצא. הוראת בג"ץ בעניין הקצאת קרקעות לקיבוצי המועצה האזורית מגידו, מלמדת על הכיוון. מינהל מקרקעי ישראל הקצה לקיבוצים קרקע לשירותי דרך, ללא מכרז, מטעמים העומדים ביסוד התוכנית של בנק ישראל, ובעיקר, מפני שהתקבלה הטענה בדבר ירידת רווחיות החקלאות. אולם, מושב סמוך עתר לבג"ץ וערער על ההקצאה ללא מכרז, כלומר על פגיעה בשוויון.<sup>32</sup> בעבר הלא רחוק, כאשר שותפות וסולידריות היו ערך נעלה משוויון פורמלי, סכסוכי קרקע הובאו לבוררות בפני ארגון וולונטרי בו חברים גם עתה מושבים וקיבוצים - המרכז החקלאי. תולדות מוסד בוררות זה רצופות דיונים במקרים קשים, לעתים מלווים בפרצי אלימות ויצרים עזים - ועדיין הקריטריונים היו שונים מאלה הנהוגים במשפט האזרחי: שוויון להזדמנויות בתחרות הוגנת. גם לפי קריטריונים אלה ספק אם הקיבוצים היו זוכים.

התרופפות הסולידריות מאיצה את תכיפות ההזדקקות למנגנון החוק האזרחי. שופטי בית-המשפט העליון, אהרון ברק, צבי טל וגבריאל בכך פסקו שיש לבטל את ההקצאה:  
א. מפני שלא רק בקיבוצים נפגעה הרווחיות (כלומר, תביעה לשוויון);  
ב. "מפני שהקצאת קרקע ללא תחרות צריכה להיות תופעה נדירה", כלומר, יהא זה מקרה יוצא דופן אם שיקול הרווח למשווק לא יכריע בין הקונים.<sup>33</sup> פסק-דין זה עשוי להיות תקדימי ולשמש

30 ראה למשל פתיח ההחלטת הוועד הפועל של הקיבוץ הארצי, 15.5.94 (דף ההחלטות הועבר למזכירויות הקיבוצים).

31 נימה בוטה נגד מעורבות תנועתית ביוזמות נדל"ן של קיבוצים נשמעה בכנס יזמים קיבוציים בהשתתפות מזכירי התנועות. עין החורש, 26.4.94.

32 הארץ, 11.2.94; שיחה עם ברוך רקובסקי, נציג עין השופט, 2.4.94.

33 פסיקת בג"ץ בצו על תנאי: מושב אליקים נגד המועצה האזורית, הארץ, שם.

סיוע לאסכולת ההפרטה. הוא עשוי לסמן את קץ הרעיון שהנחה את הקרן הקיימת וקץ ההתיישבות העובדת גם יחד.

כדי להימנע משמץ לגיטימציה לתוכניות ספסרות, ראוי להפריד לחלוטין בין החוב ובין סוגיית מסחור גורמי ייצור העומדת ביסוד הצעת ההפרטה. את תוכניות כביש 6 ותעלת הימים שלכאורה נראות כהולמות את האינטרס של התנועות הקיבוציות בפיתוח, יש לבחון לגופן, ורק אחר-כך לדון בנימוקים המסייעים לפתרון החוב המעיק. שכן, אין ספק כי כל פתרון שיאפשר התאוששות המשק והחברה הקיבוצית יעורר התנגדות מצד אלה שמלכתחילה כרו לה קבר. יידרשו גם יידרשו נימוקים המסבירים את אוזן הציבור הרחב, מול דעות המפריטים. הם סבורים שדווקא תוכנית כביש חוצה ישראל עשויה לשמש מנוף לרפורמה מבנית של קרקעות ישראל. הרפורמה הנדרשת, תחייב קיבוצים במרכז הארץ, שלא הצליחו להתאושש, לוותר על הקרקע. "אחת דתם להישמד," כדברי הבוטים שביניהם. עמדה זו הוצגה רשמית בוועדת הכספים של הכנסת, אך הובטח להפלות לטובה את קיבוצי הספר. (בינתיים? עד שלא יהיו עוד ספר?)

## יש מוצא

בהנהגת התנועות מאזינים לטענות אלה בקוצר רוח או במנוד ראש עגום: הרי התנועה הקיבוצית מתפוררת תחת נטל החוב, ואין מוצא אחר. חלילה! הצעותיהם של זנבר וסיוון טובות היום וראויות לעיון ותמיכה, יותר מאי פעם. גם הנסיבות הנוכחיות מבטיחות יותר סיכויים.

הנהגת התנועות חוששת מדיון ציבורי, ומאימת דיון בוועדת הכספים. פחד הוא יועץ רע, וכבר נעשו בגינו משגים אסטרטגיים, כמו חלוקת חוב המערכת המרכזית והטלתו על הקיבוצים. בכך בטלה המערכת הכלכלית המרכזית וזו התבטלות עצמית מאימת הסנקציות של ועדת הכספים. אמנם, המערכת המרכזית של התנועות שגתה רבות, אך עצם קיומה נובע ממהות התנועה הקואופרטיבית. טול מהקואופרציה את מרכזה המכוון והמדריך ובשעת דחק גם התומך, ועקרת ממנה את נשמתה.

סולידריות פנים-קיבוצית אי אפשר להחזיר ליושנה, ולא ראוי להתרפק עליה בזכרונות רומנטיים. אך סולידריות כמערכת יחסים אמפטית בין בני אדם, אפשר לבנות ולטפח. יוצרים אותה כל יום כהתחדשות מתמדת. לא בדיבורים על סולידריות (או כינויים אחרים לאותו צורך) אלא בגיבוש ויישום תורת הכלכלה האלטרנטיבית. ג'ואן רובינסון בספרה האחרון מדברת על הצורך במהפכת ניהול. לדבריה, "הניהול חייב להיעשות יותר הומני", והיא מפרשת: לשם כך יש לשלם בויתור על החתירה למקסימום רווח ויעילות<sup>34</sup>. מהפיכה שונה מזו שמטיפים לנו חדשנים מבית. הם מבקשים לחקות את שיטות העריצות והתיגמול של ניהול תעשייתי שיגרתי או יפאני.

מרטין בובר, בספר נתיבות באוטופיה<sup>35</sup>, מעמיק בחקר יסודותיה של חברה אלטרנטיבית

Robinson, *ECONOMICS*, p. 46 34

35 מרטין בובר, נתיבות באוטופיה, מהדורת עם עובד 1983.

וכלכלתה. גם הוא לא חשב על אלטרנטיבה לתעשייה אלא על הומניזציה שלה. והנה פרופסור פול סמואלסון, שהיה אורים ותומים לרבים והעמיד דורות של כלכלנים דרוויניסטיים, מגשש בהרהורי סוף הדרך בקרבה אל משנותיהם של בובר ורובינסון. משהבין את המפלצתיות של "כוחות השוק", כפי שהיא מתבקשת ממשנת מילטון פרידמן, הוא כותב לכבוד יובל השמונים של עמיתו בשיקאגו: פרידמן לא מודע למושג "אולי". גם אני מאמין שהכלכלה מבוססת על החישוב הקר, ובכל זאת יש להפעיל את הלב. צריך להפחית את אי השיוויון, גם על חשבון היעילות.<sup>36</sup> אלה דברי מודה ועוזב, וביסודם רעיון גדול שיש עמו תקווה. שלב נא קריאה זו של סמואלסון לאחוריות, עם תורת הניהול של רובינסון ובובר, במסגרת פתרון פיננסי שהציעו זנבר וסיוון, ויש מוצא שאינו טומן בחובו, כפצצת זמן, את המשכר הבא. על כן, הניחו לרעיון הפרטת הקרקע, כי לא ממנו ייושע הרעיון השיתופי. זוהי תרתי דסתרי.

36 סמואלסון ביוכל השמונים של פרידמן, צוטט בדי צייט ומתורגם בגלובס, 8.10.92.

# כביש חוצה ישראל במכתן הקרקע

## אלישע אפרת

לפרוייקט התחבורתי החדש, שהוא עורק תנועה רב-ממדים המחבר בין הגלב הצפוני לגליל לאורכו של מישור החוף המזרחי, אשר יזמה הממשלה באמצעות "חברת כביש חוצה ישראל", משמעות מרחבית וקרקעית רבה העשויה לשנות במידה ניכרת את מפת ישראל בעתיד. אין ספק, שזה הפרוייקט התחבורתי הגדול ביותר שתוכנן מאז הקמת המדינה, מתוך מגמה להטות את התחבורה האורכית והצפופה שבמישור החוף, מזרחה לעבר רגלי הגבעות של יהודה, שומרון והגליל המערבי. המדובר הוא בעצם, בסלילת כביש ארצי ובין-לאומי חדש בציר "דרך הגבעות" כהשלמה לתוואים ההיסטוריים של "דרך הים" (Via Maris) ו"דרך ההר", שעברה על כמת ההר של ארץ-ישראל. העברה דרסטית של התנועה הארצית אל רגלי הגבעות גם אמורה, לפי התוכנית, להביא לאוריינטציה מזרחית בפיתוח מישור החוף, ובעקבות כך גם לחיזוק מוקדי פיתוח נוספים בגלב הצפוני ובגליל.

מה הם נתוני הפיסיים של עורק תחבורתי מוצע זה? לכביש חוצה ישראל המתוכנן (כביש מס' 6) נקודת מוצא דרומית, בין באר שבע לעומר. התוואי שלו אמור להימשך צפונה, ממזרח לכביש באר שבע ומסילת הברזל, לעקוף את הערים רמלה ולוד, לעבור ליד בן-שמן במקביל לכביש נחשון - עירון (כביש מס' 444), להשיק לערים הערביות קלקיליה וטולכרם, להמשיך עד למבואות נחל עירון, לחצות את רמות מנשה לכיוון צפון-מזרח עד לצומת יקנעם, ומשם - להמשיך אל הגליל בשתי שלוחות: צפונה עד לכברי ומזרחה עד לטבריה (ראה ציור בסוף המאמר).

אורכו המתוכנן של כביש זה הוא כ-230 ק"מ כאשר ברוב חלקיו ייסללו שמונה נתיבים, ארבעה מכל צד, ואילו רוחב רצועת הקרקע שתידרש עבורו תנוע בין 64-155 מ'. לאורך עורק תחבורתי זה מתוכננים כ-28 מחלפים אשר אמורים לחברו עם כבישי רוחב קיימים ומוצעים. בקטע המקביל לאשדוד-נתניה, באורך של 63 ק"מ, תוכננו 13 מחלפים, מחלף על כל 5 ק"מ בממוצע, כאשר שטח הקרקע שידרש לכל מחלף נאמד בכ-800 דונם. סלילת הכביש אמורה להתבצע בשלושה שלבים כאשר הקטע המרכזי, בין יסודות לברקאי באורך של 77 ק"מ, יסתיים עד לשנת 2000, ואילו הקטע הדרומי, באר שבע - יסודות באורך של 75 ק"מ והקטע הצפוני, ברקאי-כברי באורך של 82 ק"מ, יבוצעו בראשית שנות האלפיים.

אלו מטרות עשוי כביש זה לשרת? מתכנני כביש חוצה ישראל מדגישים את יתרונותיו הגדולים בהגברה ובהקלה שתיווצרנה בקשר התחבורתי בין הגלב לגליל, בקשר בין ירושלים לצפון הארץ ולדרומה וכן בחשיבותו הרבה ככביש עוקף לגוש דן אשר ישאב לתוכו את עומס התנועה של כביש החוף (כביש מס' 2) ושל נתיבי איילון, ואף יעלה בשנות האלפיים את מהירות הנסיעה הממוצעת כגוש דן מ-27 קמ"ש ל-31 קמ"ש. הכביש גם יאפשר את עקיפת חפיפה וערי המפרץ בציר צפון-דרום, יקרב את טבריה והגליל אל מרכז הארץ, יאפשר חיבורי רוחב עם ערי יהודה ושומרון ויהווה ציר אורך מול שטחי האוטנומיה.

מה הם מקורותיו התכנוניים של כביש זה? כביש חוצה ישראל, כפי שמופיע כיום בתמ"א/31א, נגזר ביסודו מתוכנית המתאר לדרכים תמ"א/3 שאושרה על-ידי הממשלה בראשית שנות ה-70. באותה תוכנית מופיע תוואי כביש זה כדרך מהירה מוצעת בין באר שבע לצומת אליקים בלבד.

הכוונה בכביש המוצע היתה לאפשר בעתיד התוויה של ציר מזרחי למישור החוף, כאשר תוגשם סלילתם של כל הכבישים המוצעים האחרים והרחבתם של הכבישים הקיימים לרוחבם המלא לפי סיווגם ורוחבם ההנדסי המוכרז. כוונה נוספת לגבי כביש זה היתה, שייסלל במידת האפשר על תוואי כבישים קיימים, שאינם נמצאים עדיין ברוחב מלא או המשמשים כקטעי כביש אזוריים. כן הובאה בחשבון האפשרות לשלב את תוואי הכביש עם תוואי מסילת הברזל בתחומי הכרזה משותפים וחופפים או לפחות מקבילים ובהצמדה. השימוש בקטעי כביש קיימים נראתה, למשל, בציר בית קמה-קריית גת, בציר טולכרם-ברקאי, ואילו מקריית גת ללוד ומלוד לטולכרם נראתה חפיפה צמודה עם תוואי מסילת הברזל. מאחורי כוונה זו היתה מגמה לא לפגוע בשימושי קרקע קיימים של היישובים, לא להפקיע קרקע חקלאית שלא לצורך ולחסוך בהוצאות תשתית.

על אף רוחבו המרבי המתוכנן של כביש זה אמורים היו השטחים שברצועת ההכרזה להוסיף ולשמש כקרקע חקלאית, שהעיבוד יותר בה כל עוד הכביש לא הגיע לסלילתו המלאה, להקל בכך על החקלאים ולהימנע מלשלם להם פיצויים רבים בבת אחת. תוואי כביש זה, כפי שהופיע בתמ"א/3, הוסיף למערכת הכבישים הארצית מספר מינימלי של מחלפים וצמתים חדשים, לא יותר מאשר שלושה בקטע לוד-ראש העין, אחד צפוני יותר ליד בקה אל-גרביה, אחד ליד שער מנשה, ועוד אחד או שניים בקטע הדרומי שבין בית קמה ללוד. כביש זה לא נועד במקורו להיסלל עד לגליל, כי אם להסתיים ליד צומת אליקים ובפאתי הכרמל, ומשם להתחבר עם מערכת הכבישים הקיימת והמתוכננת בצפון הארץ. יעודו העיקרי היה להקל את המעבר במישור החוף מדרום לצפון, בעיקר בין באר שבע לחיפה, בין ירושלים לחיפה ובין ירושלים לבאר שבע.

דומה, שכביש חוצה ישראל כמתכונתו התכנונית הנוכחית כתוכנית מתאר ארצית חלקית, תמ"א/31א, מהווה למעשה שליפה של תוואי דרך טרם שנתמלאו כל דרישות הפיתוח שבתמ"א/3, הן בסלילת תוואים חדשים והן בהרחבתם של כבישים קיימים, מה גם שלכבישים אלה היתה מאז ומתמיד קדימות בביצוע.

מה הן ההשלכות של כביש מוצע זה על הקרקעות? אין ספק, שלתוואי זה עשויות להיות השלכות על שימושי הקרקע שלאורכו, על התמורות שתתרחשנה ביישובים הכפריים שבמרכז הארץ ככל הנוגע למשכצותיהם החקלאיות, ערכן הכלכלי ועל הפעילות התחבורתית והתפרסות המגורים באגד הערים תל-אביב. ההפקעה של שטחי קרקע שכביש זה ידרוש היא מעבר ליכולתה של ישראל במאזן הקרקע החקלאית המצוי בה. אורכו המתוכנן של הכביש הוא, כאמור, כ-230 ק"מ וברוחב 64-155 מ' או 100 מ' בממוצע. שטח ההפקעה המינימלי שיידרש יהיה אפוא 23 קמ"ר, שהם 23,000 דונם, כשטחה של עיר בגודל בינוני בישראל, כדוגמת רחובות או הרצליה, למשל, או כפול מזה של כפר סבא, או כמעט כגודלה של נתניה. כיסוי שטחים כאלה, ואולי אף גדולים מהם, באספלט במישור החוף יש לראות כפגיעה חמורה במערכת הניקוז והחלחול של מי גשמים ומי-נגר עיליים אל הקרקע ופגיעה בפרוטנציאל אקוויפר מישור החוף על-ידי הקטנת מילוי החוזר במים. התוואי המתוכנן של כביש חוצה ישראל אמור לעבור בקרקעותיהם של 75 יישובים חקלאיים. יהיה צורך, לפיכך, להפקיע מהם כ-16,000 דונם במרכזו של מישור החוף עבור התוואי ומתקניו. ההערכה היא, שהפקעת דונם קרקע בשטחי בור תעלה 125 דולר לדונם, הפקעת קרקע מעובדת באינטנסיביות - 3,000 דולר לדונם, ואילו בשטחי מטעים - 12,000 דולר לדונם. עלות ההפקעה עלולה להגיע ל-22.5 מיליון דולר!

שטחי ההפקעה יהיו, כאמור גדולים מאוד, דבר שמעורר כבר כיום את החקלאים לדרישות לפיצויים מלאים. דרישתם לפיצויים מעבר לתקנות המאפשרות הפקעה של 25%-40% לצורכי ציבור היא משום שהם רואים בצדק כביש זה ככביש מסחרי ועסקי במהותו, ועל כן הם דורשים זכויות ושותפויות בעתיד במפעלים ובעסקים השונים שיתפתחו לאורכו.

בחלקו המרכזי של כביש חוצה ישראל, בתוואי המקביל לקטע אשדוד-נתניה, הוא יישא 13 מחלפים לאורך 63 ק"מ, דהיינו מחלף על כל 5 ק"מ בממוצע. לבד מן העובדה, שזוהי מערכת מוגזמת ויקרה ביותר יש להניח, שדווקא התנועה הרוחבית היא זו שתיהנה מכך ותגרום, בין היתר, לזחילה אורבנית נוספת של אגד הערים תל-אביב מזרחה, כך שיאבד האפקט התעבורתי של כביש האורך. כביש זה אשר יישא, כאמור, אופי של כביש מסחרי, ימשוך אל הצמתים ואל המחלפים מפעלים ועסקים למיניהם, וזאת כתחליף להתמקמותם ביישובים קיימים ובעיירות המשוועות להשקעות תשתית, לפיתוח כלכלי ולהגברת התעסוקה בהן.

הזחילה האורבנית והמסחרית לאורך כביש חוצה ישראל תגרום לכך, שיישובים כפריים ייהפכו לעירוניים בשעה שאין כלל צורך ביישובים עירוניים נוספים בישראל.

אילו השלכות נוספות עשויות להיות לכביש זה? על-פי תמ"א/31 אמור כביש חוצה ישראל לשרת שתי מטרות בעת ובעונה אחת: להוות ציר מרכזי שיחבר את הנגב עם הגליל וכביש טבעת חיצוני לגוש דן.

מטרות אלה מנוגדות מנקודת מבט תעבורתית משום שפיתוח צירי רוחב עם מחלפים וצמתים לרוב בציר מערב-מזרח יקשה על תעבורה מהירה בציר צפון-דרום ויוסיף מערכת שתי וערב מיותרת במרכז הארץ. כבישי הרוחב יעודדו את תנועת הפרבריות צמודת-הקרקע במרכז הארץ, תהליך הנמצא בניגוד למגמות פיזור האוכלוסייה ומדיניות הממשלה. הכביש יחצה באורח דרסטי את תחומי השיפוט של מועצות אזוריות רבות ויוסיף קשיים מרחביים באספקת שורותים וניהול כלכלי של יישוביהן.

התוויתו של הכביש כרוחבו המלא על כל מתקניו בקרבת ה"קו הירוק" תגרום גם לחיץ פסי משמעותי בין היישובים הכפריים הערביים שבתחומי מדינת ישראל ובין מישור החוף ותוסיף לניתוקם הסביבתי, על כל ההשלכות הפוליטיות והכלכליות הכרוכות באוריינטציה העתידית של אכלוסייה זו ליהודה ושומרון.

ההצדקה של קדימות ביצוע לכביש חוצה ישראל כחלק מתוכנית תמ"א/31, הדוגלת בצורך לקלוט בכל שנה 200 אלף עולים ב-5 השנים הקרובות, תוך יצירת מקורות תעסוקה חדשים, אינה עומדת במבחן המציאות משום שתחזית העלייה נמצאת לצערנו בנסיגה ואף אין לה סיכוי להתגשם בעתיד בממדים אלה. כמו כן טרם הוכח, שכביש ארצי חדש ישפיע על פיזור אוכלוסין לנגב ולגליל, כפי שהמתכננים מצהירים, דבר שנמצאנו למדים מכביש הערבה, מכביש הבקעה, מכביש כרמיאל-תפן וכד'.

האם קיימות אלטרנטיבות סבירות לכביש חוצה ישראל? דומה, שבמקום להשקיע הון עתק בתוואי כביש חדש כזה במצבה הכלכלי הנוכחי של ישראל מוטב להכפיל את קיבולת התנועה בכביש החוף בציר תל-אביב-חיפה (כביש מס' 2) ולהשלים את המחלפים ליד גבעת אולגה, כפר שמריהו, צומת אכדיה ופיגלילות. גם עדיף להשלים את הכפלת קיבולת הכביש המחבר את פתח תקווה, הוד השרון, בית ליד וחדרה (כביש מס' 4) ולבצע את השלמת המחלפים בצומת מורשה,



## כביש חוצה ישראל במבחן הקרקע

רעננה-כפר סבא, בני דרוור, בית ליד וחדרה, ולהשיג על-ידי כך פוטנציאל תעבורה לא פחות טוב מאשר בכביש מס' 6 ואף במחיר נמוך יותר. הדבר גם ימנע את התפשטות אגד הערים תל-אביב מזרחה.

כביש חוצה ישראל ממילא לא יפתור את העלייה ברמת המינוע בישראל ולכן רק מערכת מסילתית עשויה להיות הפתרון למרכזו של מישור החוף. יישובי מרכז הארץ אינם זקוקים לכביש זה, כי אם בעיקר לתחבורה מסילתית. יש לתת עדיפות לרכבת פרברית, שתחבר את סביבות פתח תקווה עם תל-אביב, את תל-אביב עם נתב"ג ועם ראשון לציון וסביבותיה. הכביש נראה כפרוייקט בזבזני ובלתי נחוץ בתגאיה של ישראל כיום. גם אם אמור הכביש לחבר בין קהיר לדמשק, או בין קהיר לאיסטנבול ואירופה, דומה שללא תנאי שלום קבועים ויציבים במזרח התיכון לא יהיה הדבר אפשרי, ולכן תכנונו וביצועו מוקדמים מדי.

למרות הפרסומת הרבה שכביש זה זכה לה, מעורר הוא שאלות לא מעטות בדבר חיוניותו. האם הגיעה העת להשקיע הון עתק בציר חדש של כביש טרם שנוצלו כל החלופות האחרות הקיימות במישור החוף? האם אכן כדאית ההפקעה של קרקע חקלאית כה רבה בעבור עורק תחבורה, אף אם הוא ארצי? האם אין אלטרנטיבות זולות ומועילות יותר לפיתוח תחבורה במרכז הארץ מאשר סלילת כביש נוסף? האם יש סיכוי סביר להסיט את כיווני הפיתוח אל מזרחו של מישור החוף? האם לא עדיף להשקיע משאבים בתחבורה מסילתית ובאמצעי הסעה המונית במקום לעודד תנועה מוטורית על רשת הכבישים? ולבסוף, האם אכן פרוייקט זה מן הראוי שייכלל בסדר העדיפויות של המדינה כיום?

דומה, שהפרוייקט לא נבדק עדיין על כל היבטיו, ואף לא התחבורתיים, הסביבתיים, כולל העלויות. היקפו הרחב ידרוש בדיקות רבות נוספות ותזכירי השפעה על הסביבה. יהיה צורך להבטיח בפרוייקט זה הגנה על עתודות הקרקע החקלאית, הנוף והסביבה, וכן יהיה צורך לנקוט שורה של אמצעים נוספים, לרבות הכרזת שטחי קרקע מוגנים לאורך תוואי הכביש.



## תמ"א / 31 - תוכנית מתאר ארצית לבנייה, פיתוח

### וקליטת עלייה - תהליך המעקב\*

#### דינה רצ'בסקי

תמ"א / 31 - תוכנית מתאר ארצית לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה אושרה על-ידי הממשלה בראשית 1993. בין החידושים שנכללו בהוראות התוכנית היו חובת קיום מעקב, בקרה ועדכון מתמידים לתוכנית.

חובה זו בוטאה בהקמת 2 ועדות:

ועדת עבודה -

בהרכב דומה לצוות שהנחה וליווה את הכנת התוכנית וחברים בה גם נציגי גופים שאינם מיוצגים במועצה הארצית.

ועדת משנה של המועצה הארצית - בהרכב חברי המועצה שעניינם יישום התוכנית.

תפקיד ועדות המשנה מתחלק לשניים:

א. מתן החלטות סטטוטוריות - בנושא ההקלות והסטיות שאליהן הוסמכה הוועדה על-פי התוכנית הראשית.

ב. המלצה למועצה הארצית לעריכת שינויים בתוכנית.

בנוסף על תפקידים אלה, מתוקף הוראות התוכנית, הוטלו על ועדות המשנה מספר מטלות בתוקף החלטות המועצה הארצית לעת שדנה בתוכנית:

א. עדכון מלאי עתודות הקרקע לתעסוקה ולמגורים.

ב. גיבוש תוכניות לתעסוקה במגזר הערבי.

אם כי ועדות המשנה החלו לפעול זמן קצר לאחר אישור התוכנית ודנו במהלך השנה האחרונה בעשרות תוכניות, טרם הוחל במעקב מסודר אחר מימוש התוכנית במספר היבטים: הכנת תוכניות שיש להכין על-פי הוראותיה של התוכנית, ומימוש בפועל של התוכניות עצמן. מערכת המעקב אמורה ליצור בסיס נתונים אחיד למשרדי הממשלה על-פי חלוקה למחוזות שתהיה דומה במתכונתה בכל משרדי הממשלה.

כימים אלו נחתם חוזה עם קבוצת המתכננים שזכתה במכרז לביצוע עבודת המעקב, הבקרה והעדכון. הצוות שזכה הוא צוות רב - תחומי בראשות האדריכלים לרמן ואיתן. דגש מיוחד ניתן

\* לנושא תמ"א / 31 הקדשנו בכטאונו "קרקע" מאמרים וקיימנו כחוג למדיניות קרקעית דיונים נרחבים בנושא זה. אחד מהמאפיינים החיוביים הרבים של התוכנית היא ההבטחה שהתוכנית תלווה במעקב רצוף אחר ביצועה. בהקשר זה פנינו למנהלת האגף לתוכניות מתאר ארציות ומתוויות של משרד הפנים, האדריכלית דינה רצ'בסקי וביקשנו לספק לנו מידע על מהלך המעקב. (הערת העורך)

תמ"א / 31 - תוכנית מתאר ארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה - תהליך מעקב

בתוכנית העבודה להקמת מערכת מעקב ממוחשבת בשיתוף עם מאגר המידע של האוניברסיטה העברית.

בדיון הראשון, שהתקיים עם צוות התכנון בוועדות המעקב הועלו מספר הערכות על רמת ההתאמה של התוכנית להתפתחויות שחלו במציאות בשנה וחצי שחלפו מאז אישורה.

פרופ' עזרא סדן התייחס לתפיסה המקור - כלכלית שהונחה בבסיס התוכנית:

כפועל המשק צומח ברמה שבין 5%-7% בשנה ויש בצמיחה מרכיבים מובהקים של צמיחה

ארוכת טווח - הייצוא גדל מאוד.

תמ"א / 31 הביאה בחשבון 6% צמיחה לשנה ומבחינה זו ישנה התאמה. יחס התוצר למועסק,

על סמך נתוני הבנק העולמי, מראה כי ישראל נמצאת בחמישייה או בעשירייה הראשונה בעולם.

אולם בתמ"א / 31 לא נלקחה בחשבון העובדה שהעלייה ברמת החיים בישראל תפגר אחרי הגידול

בייצור, דבר הגורם להשקעה מוגברת - הגורמת לתהליך מואץ של צמיחה.

תמ"א / 31 לא צפתה את עוצמת הלחץ על מחוז המרכז. לעוצמה מספר סיבות: הצמיחה

המוצאת, הלחץ להשקעות, הקליטה המהירה יחסית של העולים מברית-המועצות לשעבר ומוכנותם

הכלכלית לרכוש דויר, וכן קבוצות עולים מגוונות מהעולם המערבי.

העובדה שהעלייה מרוסיה עומדת על כ-70,000 נפש לשנה מאפשרת את קליטתם ללא עלייה

באבטלה.

מהלך המעקב מאפשר ניתוח הממצאים שייאספו מתוך כוונה לרדת לחקר הסיבות מדוע לא

התממש חלק מהמלצות התוכנית. על סמך הנחות היסוד בתוכנית, ניתן לנתח מה יש לשפר, לשנות,

על מה יש לשים הדגש, מה קודם ומה אפשרי.

החלטת מועצת מינהל מקרקעי ישראל שמספרה 611 מאפשרת ליזם לקדם תוכנית ולשנות

ייעוד קרקע חקלאית, ללא תשתית מדיניות תכנונית לאומית. לכן על תמ"א 31 להנחות את היוזמות

הללו. יש לחזור ולשקול מה דמות תהיה ל"עיר" המתפתחת בשפלת החוף. לאור המסקנות להפוך

את תמ"א / 31 לתוכנית הנמצאת בתהליך מתמשך של ליווי, של תכנון מעגלי ולא תכנון קשיח.

הכוונה לקיים תהליך שצובר וסופח אליו כל הזמן תשומות מחקר וידע ומנחה את הממשלה

בהחלטותיה הנוגעות לתכנון המרחבי.

עורכי התוכנית ינקטו באותה דרך שהלכו בעת הכנת התוכנית - להיות עקביים עם האמיתות

המקצועיות של התוכנית ולא לשמש כלי ניגוח במחלוקות בין-משרדיות בנושאים השונים.

# התיירות בזירת התחרות על שימושי הקרקע

## ישראל קורץ\*

"עירן השלום" האמור לפקוד את אזורנו, מעלה כמובן את קרנה של התיירות, בתור האוצר הטבעי האמיתי של המדינה. תוכניות מעודכנות של משרד התיירות מצביעות על פוטנציאל של הכפלת מספר התיירים בשנת 2003. במקביל קיים גם הפוטנציאל הכלכלי והתעסוקתי הגדול הטמון בענף. בישראל קיים לכאורה פוטנציאל קרקעי די גדול לפיתוח תיירות - במרכזים האורבניים ולאורך חופי הים התיכון, ים המלח, כינרת וים סוף. בפועל מסתבר, כפי שקורה כידוע בתחום השיכון, שהתמונה בשטח איננה כה ורודה.

במסגרת תמ"א 31 אושרו ברמה הארצית למעלה מ-15,000 דונם פנויים לשימושי תיירות. לעומת זאת אם מקבילים את מפת ההיצע למפת ביקושים, מסתבר למשל שאין כמעט קרקע פנויה בירושלים. הענף בארץ מתבסס באופן מסורתי על מספר מוקדי על (ירושלים, תל-אביב, טבריה, ים המלח ואילת) ולכן הפער עלול להחריף, באם לא תשתנה תפוסת המוקדים.

התיירות מיצגת שימוש קרקע בעייתי ו"מפונק" במובן שהיא צורכת שטחים מקומיים ספציפיים (למשל בחופים) וגם דרישות חמורות לתנאים סביבתיים הולמים.

קיימת בעיית זמינות המתבטאת בהיעדר מצאי מספיק של תוכניות מפורטות וכן בעיות של חוכרים, פנויים, שטחי אש ארציים. גם החלטה 611 המפורסמת לא הועילה רבות.

זאת משום שאותן מכשלות שמנעו יישום תוכניות לשינוי ייעוד לצרכי מגורים, תעשייה ומסחר השפיעו כמובן גם כשמדובר היה בפוטנציאל תיירותי, שלא נחשב אטרקטיבי מספיק, בהשוואה לשימושים האחרים.

התחרות בין שימושי קרקע למטרות תעסוקה ולצרכי מגורים הולכת ומחריפה ומתבטאת גם בכירסום התיירות למלונאות על-חשבון שימושים אחרים, "מכניסים" יותר. צריך לזכור כי לשימוש התיירותי נחיתות במקרים רבים מבחינת הרווחיות העסקית (יכולתו לשלם מחירי קרקע גבוהים יחסית).

## אבחון

הבעיות שצוינו לעיל חושפות נקודות תורפה בסיסיות שהן בין היתר, תולדה של המדיניות הקרקעית ומערכת התכנון הסטטוטורית. נקודות אלו נחשפו לאחרונה בראשית שנות ה-90, כאשר במקביל לבהלה לקרקעות למגורים, לקליטת העלייה ההמונית, ניפנו גורמי המקצוע לבחון את ההיערכות התכנונית להרחבת התעסוקה. הממצאים הראו על מחסור ניכר בעתודות זמינות ובמיוחד במה שמכונה "אזורי הביקוש".

\* המחבר נמנה על מנהלי חברת "יוזמה" בע"מ, המתמחה בכלכלה אורבנית.

התיירות בוירת התחרות על שימושי הקרקע

בתחום התעשייה אנו עדים למאמץ שיביא לכך שבתום העשור הנוכחי יהיה כנראה מלאי מספיק של עתודות קרקע זמינות - באזורי תעשייה ואפילו במחוז המרכז. בתחום התיירות המצב שונה.

על עתודות הקרקע מופקד מינהל מקרקעי ישראל אשר מטפל בקידום תוכניות לפי סדרי העדיפויות שלו וגישה בסיסית הדואגת להשבחה מרבית של ערכי הקרקע.

במקרים רבים היוזמות מקורן בבעלי נכסים פרטיים או משקיעים הפועלים לפי עקרון ה-Best Use הנדל"ני: גם בשיקולי ועדות התכנון המקומיות לא נראה לנו שלאנטרס התיירותי היה עד כה משקל הולם, התואם את חשיבותו למשק הלאומי. בהקשר זה מן הראוי לציין כי למשרד התיירות אין משום מה כל נציגות בדרגי התכנון המחוזיים, אין גם מסלול מסודר המאפשר קבלת הרשאה לתכנון ופיתוח של מתחמים גדולים.

והתוצאות: בהיעדר יוזמה ממלכתית ודאגה לשמירת האינטרס התיירותי באופן שוטף, ניתן להבין כיצד למשל אבדה לנו רזרבה קרקעית יקרה מפז למלונאות במחנה אלנבי בירושלים והומרה למגרשי מגורים בו בשעה שצופים למחסור של כ-1000 חדרים בירושלים, לקראת שנת 2000! ודוגמא נוספת: בנתניה הופשרו לאחרונה (ביוזמת שר השיכון) תוכניות לבניית אלפי יחידות דיור של קרקעות פרטיות וצבוריות, חלקן בצמוד לרצועת החוף. בלהט הדאגה לבנות דירות קיים חשש לשנויי ייעוד של חלק מהשטחים ממלונאות למגורים.

### **תכנון שימושי קרקע משולבים באזורים האורבניים - ו"גר זאב עם כבש"**

באזורי הביקוש קיים כידוע תהליך אינפלציוני בשוק הנדל"ן, אשר אף הוא בעקבות הציפיות מתהליך הסדרי השלום. בכמה אזורים מטרופוליטניים ובמיוחד בגוש דן, הגיעו מחירי הקרקע לרמה המונעת למעשה את היכולת הריאלית להקים ולתפעל שימושי תיירות.

על-פי תחשיבים כלכליים נמצא שהכדאיות הכלכלית למלונות ובמיוחד למלונות נופש מותנית בשיעורי תפוסה של למעלה מ-60% בממוצע. במבט לאחור כולטת מחזוריות די חריפה של שיעורי התפוסה בסקטור המלונאות. צריך להביא בחשבון שההשקעה בחדר מוערכת ב-\$70,000-\$100,000 (לא כולל קרקע). גם אם קיימת ציפיה לשיפור המצב בעתיד, הרי התשואה למשקיעים עדיין מתקשה להתחרות בתשואות נדל"ניות המקובלות בתחום המסחר, משרדים ואף תעשייה (למעלה מ-8%).

הגורמים שממתנים במידה מסוימת את חומרת הבעיה הם: האפשרות לקבלת מענק השקעה ("מפעל מאושר") ועד לאחרונה גם גיוס ההון בבורסה. בכמה מקרים מצאו לנכון רשויות התכנון העירוניות (למשל בתל-אביב) להציע ליזמים זכויות בנייה מועדפות אם ייכנסו להשקעות במלונאות. באזורים אורבניים ובמיוחד ברצועת החוף המבוקשת בתל-אביב ובהרצליה פיתוח מופר האיזון העדין שבין מגורים לתיירות ומתבטא בין היתר כמה שמכונה ב"דרגון הנדל"ני" מלון דירות". צירוף המלים הנ"ל מרמז על הבעיה האמיתית: הרצון של פרטים בעלי אמצעים לרכוש דיור יוקרתי על קו המים, בין אם לצורכי מגורים ובין אם לצורכי השקעה (כמו למשל אצל משקיעי חוץ). רצון זה מתנגש בצורך לשריין שטח זה לצרכי הכלל, לשימושים תירותיים. בעימות זה אין ספק ידו של מי

תהיה על העליונה. כיצד ניתן להתחרות מול ביקוש המוכן לשלם מעל ל- \$5,000 למ"ר בנוי! המדובר איפוא בדו-קיום של "זאב עם כבש" בכפיפה אחת... אין תימה איפוא שנמצאה פרצה בדמות הגדרה לא חותכת של "מלון דירות" שאפשרה ליזמים ממולחים להתגבר גם על ייעוד "תיירותי". מאידך גיסא אי אפשר להתעלם מהצורך להגמיש את סל האכסון לתיירות חופים ולכלול בו גם בתי נופש ומלונות דירות (מהסוג "האמיתי") וכן מכך שניתן עקרונית לתכנן תמהיל מאוזן של מלונאות ומגורים במתחם רב תכליתי. שילוב כזה עשוי להיות מפתח להשקעות של הסקטור הפרטי בפיתוח תיירותי באזורים חדשים. עם העלייה ברמת החיים בארץ, בשנים האחרונות מתגבשת גם תרבות הפנאי ובדומה לדפוסים המקובלים על בני המעמד הבינוני-גבוה בארצות המערב, מתחיל להיווצר ביקוש לרכישת בתי נופש באזורי קיט, כתור "בית שני", המדובר בעיקר באילת, בטבריה, באילת ויתכן בעתיד אף בגליל. לאחרונה מתפתחים כמה פרוייקטים גם ברצועת החוף (למשל בחיפה, חדרה באשקלון ובקיסריה), גם במסלול זה קיימת בעיה של יכולת אכנה (בין מגורי נופש ומגורים רגילים) ובקרה של המציאות בשטח. בדומה לכך מתוכננים כיום מספר מתחמים של "כפרי גולף" המשלבים מטרות של נופש ומגורים יוקרתיים.

### פיתוח אזורי

הפיתוח התחבורתי המואץ הצפוי בשנים הקרובות, עם סלילת כביש חוצה ישראל פותח לכאורה הזדמנויות לפיתוח אלמנטים תיירותיים כגון: שירותי דרך ומסחר ואולי גם מוטלים, ייתכן שניתן לחילופין להישען על מערך התיירות הכפרית, המתפתח בצעדים מהירים בשנים האחרונות (הצימרים וכדו').

### הערכת מצב

הערכת המגמות שנסקרו לעיל מוליכה למסקנה כי על מנת לאפשר פיתוח מואץ של ענף התיירות בהתאם לפוטנציאל הגלום בו, יש צורך דחוף לטפל בכמה צווארי-בקבוק, כדלקמן: ראשית בתחום התכנון הסטטוטורי. בראשית 1994 הוחל בהכנתה של תוכנית מתאר ארצית לתיירות ושטחי נופש כעדכון לתוכנית שהוכנה לפני כ-20 שנה. יש לקוות שמהלך זה יאפשר בהמשך להאיץ תהליכי תכנון תיירותי, ולכוון מגמות גם בדרגים המחוזיים והמקומיים.

שנית, נדרש באופן דחוף להכין "מילון" חדש של הגדרות תכנוניות בתחומים של שימושי קרקע תיירותיים. הגדרות מעודכנות כנ"ל עשויות לסייע ביצירת נורמות רצויות ולהקטין לחצים ספקולטיביים, וכן מן הראוי לגבש תפיסות תכנון מודרניות של מתחמים תיירותיים, הכוללים שימושי קרקע משולבים וכולל אטרקציות, שירותים וכיו"ב (בניגוד למצב שכיח העוסק בדרך-כלל בתכנון של מקבצים מלונאיים גרידא).

גישה תכנונית כגון זו תשפיע לטובה גם בתחום מחירי הקרקע באזורים הרגישים. ולבסוף, אולי חשוב מכול - פיתוח תיירותי חייב להיגזר לא רק ממאזן ביקושים לתיירות נכנסת, אלא גם מהערכת כושר הנשיאה של הארץ, על משאביה, מצאי הקרקעות והתשתיות המוגבלות. על רקע שיחות

התיירות בזירת התחרות על שימושי הקרקע

השלוש מתחדדת עוד יותר ההכרה שכתנאים של ארץ קטנה שרוצה, בשם הרווחה ותרבות הפנאי, למנוע השחתה של ערכים סביבתיים וחברתיים. אין מקום לגישה של "פיתוח מרבי" אלא פיתוח "אופטימלי", המאזן צרכים מידיים עם שיקולים של טווח ארוך.

# מטרופולין תל-אביב, הספירה לאחור

## דן רוז

1. רבים מבין העוסקים בתכנון חיים בתחושה שבמקום כלשהו החלה "הספירה לאחור" לפני "המפץ הגדול" של המטרופולין. הסכנה שהמע"ר של תל-אביב עלול להתפזר על פני המרחב בין חדרה לגדרה, מקנת בינינו בעיקר בקשר למחוז תל-אביב, אך בשנים האחרונות גם לגבי מחוז המרכז. זה שלוש שנים שאני מנסה להביא את כל הגורמים לתמוך בתכנון המחוז בכדי לקדם את הצפוי לנו, לראות בראייה כוללת את המטרופולין של תל-אביב, בתחומים "העל מקומיים". שיתוף פעולה ותכנון נכון יכול למנוע מצב בו כל רשות מקומית "תעלה על היבלות" של שכנתה וכך תיצור חוסר הרמוניה ומאבקים מיותרים, כתוצאה מהרצון להגדיל את חלקה בפעילות מע"רית מטרופולינית.

בנוסף, נושאים כגון גבולות שיפוט, מערכות תשתית אזורית, תחבורה ציבורית ופרטית, פינוי אשפה, קבורה, מטרדים סביבתיים, אזורים חקלאיים ושטחים פתוחים, נתיבי טיסה, קווי אנרגיה וכו' אינם ניתנים לפתרון באופן מקומי. רשויות מקומיות רבות, הנזקקות לשירותים ולמערכות אלה, אינן מעוניינות בהן בתחומן ומעדיפות למקמן אצל השכנים. אם לא תישמר הרזרבה הקרקעית לפתרון הנושאים דלעיל, יגיע המטרופולין לשיתוק כללי ובהכרח יפגע הדבר בכל הרשויות המקומיות שבתחומיו.

2. אין ספק "שהספירה לאחור" הואצה בשלוש השנים האחרונות עם הקמתן של הוועדות לבנייה למגורים הידועות בכינויין ול"ל.

השטחים החקלאיים והפתוחים במרכז הארץ היוו מטרה ראשונה להרחבת היישובים הפזורים במרחב ואף להכפלת אוכלוסייתם במקרים מסוימים. בנוסף, התוכנית להקמת "יישובי הכוכבים" לאורך הגבעות, בשוליים המזרחיים של רצועת החוף תרמה גם היא ליצירת אפשרויות להתיישבות פרברית במרחק יוממות מגלעין המטרופולין.

בוועדות לבנייה למגורים אושרו להפקדה במחוזות המרכז ותל-אביב תוכניות הכוללות קרוב ל- 200,000 יחידות דיור, מהן קיבלו תוקף עד היום כ- 120,000 יח"ד. הכמות העיקרית, כמעט 90% מהם, במחוז המרכז. תמ"א 31, המחייבת פיתוח היישובים בהתאם להיקפי אוכלוסייה, הועידה למחוז ת"א תוספת אוכלוסייה לשנת היעד בגודל של כ- 120,000 תושבים ולמחוז המרכז תוספת אוכלוסייה לשנת היעד בגודל של 250,000 תושבים. כמו כן בתקופה האחרונה, עד סוף שנת 1991, נקלטו ביישובים עירוניים במחוזות ת"א והמרכז כ- 150,000 עולים חדשים, מחציתם במחוז ת"א.

כיום ברור כי תהליך הפרבור קיבל תאוצה ופיזור האוכלוסייה במרחב המטרופוליני של תל-אביב זכה ללגיטימציה על-ידי ועדות התכנון למיניהן.



3. התפתחויות דומות התרחשו באזורים מטרופוליניים בעולם בשנות ה-70 וה-80. הגהייה לפרברים לצורך שיפור איכות המגורים, בעיקר בבתי צמודי קרקע, הביאה בעקבותיה לנדידת המסחר ויצירת מרכזי הקניות (shopping centers), הקמתם של מוקדי תעסוקה בפרברים לא יחידה לבוא, פירמות ומינהלות של מפעלים בעלי קשרים ארציים ובינלאומיים שאין להם עניין להתמקם במוקדים הפיננסיים המסורתיים במע"ר, הקימו מרכזי משרדים ותעסוקה בפרפריה, קרוב לאזורי המגורים והקניות החדשים בתנאים סביבתיים מושכים.

בספרו על מרכזים בפרברים בארה"ב מנתח רוברט סרברו את ההתפתחות של פריסת שטחי משרדים בארה"ב. בעוד שבשנת 1980 היו כ-60% משטחי המשרדים במרכזי הערים, הרי שבסוף שנת 1986 הסתמנה מגמה הפוכה ורק 40% משטחי המשרדים נותרו במרכזי הערים ושאר 60% התמקמו בפרברים. התפתחות זו גרמה לשינויים בתכניות הנסיעה לעבודה, העיר נחצית יותר ונוצרו נסיעות ממרכז העיר לפרברים.

שינוי זה הביא להקלה בצפיפות התנועה במרכז העיר וקירב את מקומות העבודה לאזורי המגורים אך מצד שני גרם לצפיפות במערכת הכבישים המובילה לפרברים, שלא נחזתה בזמן בניית הכבישים, ואלה אינם מסוגלים לעמוד בפני נפחי התנועה שזרמו בהם. במקביל הפחית התהליך את איכות המגורים בפרברים, שהיתה הגורם הראשון לכך שאנשים עברו לגור שם.

4. כיום אנו עומדים בתחילתה של התרחשות דומה במטרופולין תל-אביב. לא מאוחר לכוונה לאפיקים רצויים אשר יביאו תועלת לאוכלוסייה המתגוררת בו ואשר עתידה להתגורר בו. הדברים תלויים בתכנון ובפיתוח נכון של התפרסות האוכלוסייה, מיקום המרכזים המשניים, ביצוע מערכות הסעה המונית, בנייה לאורך צירי התנועה, העדפה של התחבורה הציבורית ושמירה על שטחים פתוחים.

החוקרים מאמינים שמרכזי התעסוקה בפרברים הם בעלי חשיבות רבה, אבל צורת תכנונם בעבר גרמה להשפעות שליליות. הם נבנו בצפיפות נמוכה יותר מאשר המע"ר וכתוצאה מכך התחבורה הציבורית היתה לא שימושית או בלתי אפשרית. המשרדים נבנו לאורך מרחקים גדולים ולא במגדלים, דבר המחייב שימוש בכלי רכב פרטיים ומונע את היכולת להגיע אליהם בקלות מבניין לבניין בהליכה, ולבסוף המשרדים נבנו לייעוד אחד בלבד (משרדים), דבר המחייב שימוש בכלי רכב פרטיים לקבלת שירותים נלווים.

5. תוכנית המתאר למחוז המרכז אשר תכננה כמעט והושלם, מציעה שינויים בפריסה המרחבית של התעסוקה והמגורים על-ידי הקמת מרכזים מטרופוליניים משניים תוך הקטנת משקלו של המרכז המטרופוליני הראשי והקטנת מעמדו של הגלעין. החלופות אשר נבדקו הביאו למסקנה כי המשך הריכוז של השימושים המע"ריים בגלעין האגד מהווה נטל כלכלי ויש בו משום יצירת מטרדים וגודש תחבורתי שימנע את מימושו, ולפיכך עדיפה אלטרנטיבה המכוונת את הפיתוח מזרחה לכיוון העיר מודיעין ופיזור המע"ר הראשי למספר מוקדי משנה. לחלופה זו יש, לדברי התוכנית, יתרונות כלכליים וסביבתיים וכן יתרונות תפקודיים בנוסף להתאמה למדיניות הארצית של תפרוסת האוכלוסייה.

כתוצאה מאישורה של התוכנית יש לשער שיחולו שינויים מהותיים באופיים של אותם יישובים, במרחב המטרופוליני, שנבחרו להקמת המרכזים המשניים. חלקם נמצא כיום רק בתחילת גיבושם כיישובים עירוניים (לדוגמא: ראש העין ומודיעין) וחלקם בתחילת גיבושם כמוקדי משיכה (כגון: ראשל"צ, הרצליה ורחובות).

אין ערוכה לכך שתושבי הערים הללו, שימצאו עצמם לפתע בקרבת מוקדי תעסוקה ומסחר, לא יתנגדו לכך. אלה מביניהם שעזבו את הגלעין של המטרופולין ונדדו לפריפריה במטרה לזכות באיכות חיים, שקט וסביבה ירוקה וכפרית, בוודאי ימצאו דרכים לעכב את הפיתוח. לפיכך יש צורך בתכנון מפורט הנסמך על העקרונות שהוזכרו לעיל בכדי להגיע להרמוניה בין כל שימושי הקרקע העתידיים במרחב המטרופוליני.

6. המצב כיום הוא שבתל-אביב מתרכזים כ-34% מכלל שטחי המסחר והמשרדים במדינה. השטח הממוצע לתושב עומד על 7.8 מ"ר מסחר ומשרדים לנפש. הממוצע הארצי לעומת זאת, הנו 1.8 מ"ר לתושב, ברחובות למשל האמורה להפוך למוקד מטרופוליני משני, המצב כיום אף נמוך מהממוצע הארצי והוא עומד על 1.56 מ"ר לתושב.

מרכזיותה של ת"א בחיי המסחר והעבודה במשרדים עדיין נשמרת, למרות נדידת המע"ר אל מחוץ לגבולות העיר. עיקר הגידול בשטחים מע"ריים לא מתרחש בפריפריה הרחוקה אלא בטבעת הפנימית של המטרופולין, במיוחד ברמת גן, המהווה את הריכוז השני בגודלו לאחר תל-אביב. בשנים האחרונות קלטה ר"ג כ-25% מהמשרדים אשר עזבו את ת"א.

אין ספק שתוכנית המטרופולין של תל-אביב חייבת לקחת בחשבון שינויים מרחיקי לכת ולהתבסס על מגמות שניצפו במקומות אחרים בעולם. יש להציע פתרון למרכזים המשניים במרחב המטרופוליני הקשורים לסביבתם הבנויה, למערכות התחבורה ולפעילותם בשילוב עם המע"ר הראשי ומרכזי המשנה האחרים.

במחקר בנושא "השינויים במע"ר" בארה"כ ובגרמניה מצאו החוקרים פרידריך יורגן וגודמן אלן גרויטר ושות', כי המע"ר המרכזי לא השתנה בגודלו גם אם מיקום העסקים בתוכו השתנה. הפירבור גרם לירידה בחלקו של הסקטור העסקי, אך מרכזי התחבורה הקיימים בו המשיכו לתפקד כמקודם.

המע"ר המרכזי העתידי יאופיין לפיכך בעסקים אשר אינם תלויים בכוחות השוק בבחירת מיקומם, בנוסף לבניינים שיהיו בהם פעילויות תיאטרון, מוזיאונים, מבנים לפעילות ספורטיבית, מלונות ומרכזי כנסים וכו'. אפיון זה מאפשר שימוש במבנים קיימים שחדלו לתפקד בייעוד המקורי שלהם וכן עצירת תהליך התדרדרותו של המע"ר המרכזי על-ידי ביסוסו כאתר תירות ובידור בשילוב עם עסקים תוך שיפור הנגישות אליו באמצעות ניצול מערכות התחבורה הקיימות בו.

7. אין צורך להמתין ל"מפץ הגדול" ולהימנע מיוזמה ומתכנון המטרופולין. יש לראות את תכנון המטרופולין כחלק בלתי נפרד מתכנון תוכניות המתאר למחוזות המרכז ות"א. דבר זה מוליך בהכרח לפיתוח קשרים הדוקים בין שני המחוזות אשר ימנעו "קטסטרופות" ויציעו מסגרת להידברות בין הערים והיישובים במרחב וליצירת שפה משותפת ביניהם.

מטרופולין תל-אביב, הספירה לאחור

התוכנית המטרופולינית תשמש כמסמך מדיניות משותפת לכל היישובים ותציע דרכים לפיתוח המרחב המטרופוליני במטרה לנצל את הפוטנציאל הטמון בו כמוקד ארצי, הנושא עליו את המדינה כולה בתעסוקה בכלכלה ובתרבות.

ככדי להגשים את המדיניות שתגובש בתוכנית המטרופולינית, תעשינה תוכניות המתאר המחוזיות במשולב תוך תיאום מלא של המערכות "העל מקומיות" ושמירת השטחים עבור השימושים המשותפים וההכרחיים לתפקוד נכון של המטרופולין. תוכניות המתאר המחוזיות יציעו פתרונות לתושביהן אשר ממילא קשורים האחד עם רעהו בעבודה, בבילוי שעות הפנאי, במגורים ובתחבורה.

# המרכז לרישום עירוני במינהל מקרקעי ישראל

## מרדכי תנורי

### 1. כללי

1.1 במסגרת המלצות הצוות הבינמשרדי לבדיקת נושא המשכנתאות לדיור לזכאים שמינתה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל, גיבש הצוות, בין היתר, המלצות בנושא רישום הזכויות על-שם רוכשי הדירות בלשכות רישום המקרקעין, אשר אומצו על-ידי הממשלה וכאו לידי ביטוי בהחלטתה (החלטה מס' 1580) בישיבתה מיום 14.7.91, לפיה הוטלה על מינהל מקרקעי ישראל האחראיות לרישום זכויות רוכשי הדירות במסגרת הבנייה החדשה. למועד עריכת סקירה זו מדובר על כ- 150,000 יח"ד, שנכנו החל מ 1.4.1990.

1.2 לצורך יישום החלטת הממשלה הנ"ל הוקם על-ידי המינהל, המרכז לרישום עירוני שהחל לפעול בנובמבר 1992.

### 2. מטרת ותפקידי המרכז

2.1 המרכז יסקור את כל היישובים בארץ בהם נעשתה בנייה ציבורית החל משנת 1990, כדי לאתר שטחים שאמורים לעבור הליך של פרצלציה, רישום בתים משותפים ורישום זכויות החוכרים.

א. באתרים בהם קיים גוף שמטפל בנושא הרישום, יעקב המרכז אחר התקדמות התהליך תוך מתן סיוע במקרים בהם יתעורר צורך ואף יתערב בזירוז ההליכים במוסדות השונים.  
ב. המרכז יזמין מתקציבו הכנה, אישור ורישום של תוכניות לצרכי רישום לגבי אתרים ששווקו ישירות על-ידי המינהל וכן הכנה, אישור ורישום של תוכניות לצרכי רישום צווי בתים משותפים לגבי שיכונים "ללא אב", הן לגבי הבנייה הישנה והן לגבי הבנייה החדשה. הוצאות הרישום ייגבו מהמשתכנים.

2.2 המינהל מבצע כיום קליטה ממוחשבת, אלפא נומרית, של כל תוכניות בניין ערים המאושרות בארץ. במסגרת קליטה זו ניתנת עדיפות לקליטת תוכניות באתרים שפותחו ושווקו ע"י המינהל ומשב"ש, דבר שיספק למרכז מידע מלא ומעודכן לגבי כל תוכניות בניין ערים מבחינת מגרשים, גושים וחלקות, כמות יח"ד, בעלויות, התחייבויות וכיו"ב.

2.3 כפועל יוצא של מחקר שנערך בטכניון בהזמנת המינהל, מתכוון המרכז לבצע בשיתוף עם המרכז למיפוי ישראל ניסוי ליישום מערכות מידע גיאוגרפיות (GIS, LIZ) ואורתופוטו (צילומי אוויר מיושמים) לצורך הכנת מפות לצרכי רישום בהליך מקוצר, וכן למעקב אחר כל שלבי הרישום עד לרישום זכויות החוכרים בספרי המקרקעין.  
מדובר בניסוי שיערך בעיר יבנה לגבי כל השטחים שטרם נרשמו ובכלל זה אזורי תעשייה, שטחים בנויים ושטחים מתוכננים.

### 3. פעילות המרכז

#### 3.1 חברות מפתחות - רישום פרצלציות

מבדיקה שעשה המינהל התברר כי הפיגור ברישום זכויות חוכרים בלשכת מירשם המקרקעין, נובע בעיקרו מאי הכנה ורישום הפרצלציה, לפיכך, החל מאוקטובר 1990 הוסיף המינהל סעיף מיוחד להסכמי ההרשאה לתכנון ופיתוח, שנחתמים בין המינהל והחברות המפתחות, שלפיו רישום הפרצלציה יהווה חלק אינטגרלי מתהליך פיתוח הקרקע, ויהיה באחריות החברות המפתחות.

הסדר זה יביא להורדת עלות הכנת המפה לצרכי רישום, שכן מודד האתר מטעם החברה, המבצע את מדידות הפיתוח והבינוי הבסיסיות, יכול להגן גם מדידות לשם הכנת תוכניות לצורכי רישום.

בנוסף, החל מנובמבר 1992 הוכנס סעיף בהסכמי הגג שבין המינהל ולחברות המפתחות, המחייב אותן למסור למרכז נתונים על היערכותן לביצוע פעולות הרישום, וכן דיווח ועדכון תקופתי על התהליך עד לשלב הסופי של רישום התוכניות לצורכי רישום בלשכת רישום המקרקעין.

המרכז יקיים מעקב ממוחשב אחר פעילות החברות המפתחות והתארגנותן להכנת הפרצלציות ורישומן.

לגבי הסכמי ההרשאה לתכנון ופיתוח שנחתמו בעבר, פונה המרכז לחברות המפתחות בדרישה לספק לו נתונים על הפעולות שנעשות לצורך הכנת הפרצלציות ורישומן, וכן לקבלת דיווח ועדכון תקופתי על התקדמות פעולות אלה.

אם החברות המפתחות לא תבצענה את מחויבותן על-פי ההסכם, נערך המינהל לאכיפת ההסכם בדרכים שונות, כגון: הגשת תביעה משפטית, הגבלת החברה מאפשרות להתקשרות נוספת עם המינהל וכו'.

#### משרד הבינוי והשיכון

רוב הבנייה בשלוש השנים האחרונות נעשתה באתרים שתוכננו ופותחו על-ידי משרד הבינוי והשיכון במסגרת הפרוגרמה, לפיכך הכנת הפרצלציות ורישומן באתרים אלה הינה באחריותו של משרד הבינוי והשיכון ומתקציבו, אפילו אם טרם גבה מהיזמים את ההוצאות הנדרשות. במקרים שבהם נכללים באתרים אלה שטחים שהוקצו ישירות על-ידי המינהל (ולא באמצעות הפרוגרמה של משב"ש), ישא המינהל בהוצאות הפרצלציה וזאת על-פי ההסדר שבין המינהל ומשב"ש. יצויין כי לאחרונה הגביר משב"ש את הזמנות מפות לצורכי רישום (פרצלציה), המתייחסות לעשרות אלפי יחידות-דיור.

#### 3.2 חברות משכנות - מלאי ומצב רישום הדירות

א. לדעתנו, רוב הפיגור ברישום זכויות רוכשי הדירות קיים אצל החברות המשכנות הגדולות

- הפעולות בארץ, שבניהולן כ- 65% ממלאי הדירות הלא רשומות. מעריכים שבמסגרת זו קיימים כ- 250,000 יח"ד שזכויות רוכשיהן טרם נרשמו בלשכות מירשם המקרקעין.
- ב. המינהל ומשרד הבינוי והשיכון פנו ל-40 חברות משכנות גדולות לקבלת נתונים על מצב הרישום של מבנים שבניהולן, במיוחד לגבי רישום הבתים המשותפים בלשכת מירשם המקרקעין והיערכותם לזירוז הרישום.
- הנתונים שנתקבלו אינם מלאים שכן לחלק מהחברות אין מערכות מידע ממוחשבות לניהול ורישום היחידות שבטיפולן. לאחר קבלת הנתונים יפעל המינהל בשיתוף משה"ש לאכוף את זירוז הרישום של היחידות שטרם נרשמו.
- ג. לאחרונה פנה המרכז למיפוי ישראל לחברות שעוסקות בביצוע סקרים בבקשה לקבלת הצעות להשגת מידע על קיום שיכונים ציבוריים שאינם רשומים בספרי המקרקעין (R.F.I).
- ד. בשיתוף עם אגף המשתכנים במינהל הוכנה תוכנה שתספק מידע לגבי הגוף האחראי (חברת משכנת, עו"ד) לניהול יחידות הדיור בבנייה החדשה, לפעולות הכנת צו הבית המשותף ורישומם ולרישום הזכויות ע"ש רוכשי הדירות. במקרים בהם יהיה ספק באשר ליכולתו של הגוף האחראי לבצע את הפעולות הנ"ל, ידרוש המינהל הוכחות על קיום משאבים מתאימים לביצוע הפעולות כמו: כוח אדם, תקציב וכיו"ב.

### 3.3 ריכוז נתונים על פעילות המרכז לרישום עירוני עד ליום 28.2.94

כאמור לעיל (ראה סעיף 2.2 לעיל) המינהל מבצע כיום קליטה ממוחשבת של תוכניות בניין ערים מאושרות תוך מתן עדיפות לקליטת תוכניות באתרים שפותחו ושוקו על-ידי המינהל ומשב"ש.

#### א. כמות יח"ד שנקלטו במרכז לרישום עירוני מתוך התוכניות המפורטות<sup>2,1</sup>

סוג בנייה	סה"כ עפ"י סוג בנייה	במעקב המרכז	בטיפול המרכז
בנייה רוויה (יח"ד)	97,336	89,322	8,014
צמודי קרקע (יח"ד)	83,284	72,138	11,146
סה"כ	180,620	161,460	19,160

1 הטבלה כוללת נתונים לגבי כמות יחידות דיור שנקלטו מתוך התוכניות המפורטות שאותרו עפ"י עסקות שנחתמו ע"י המינהל. לגבי המגרשים בתוכניות שנקלטו כאמור ושוקו בחלקם, חלק מהמגרשים נבנה וחלק עדיין לא נבנה.

2 טרם הסתיימה קליטתן של כל התוכניות המפורטות ולפיכך גם של כל יחידות הדיור.

המרכז לרישום עירוני במינהל מקרקעי ישראל

ב. כמות יח"ד שלגביהן הוזמנו תוכניות לצרכי רישום ע"י המרכז לרישום עירוני<sup>3,2</sup>

סה"כ עפ"י סוג בנייה	התחייבות <sup>4</sup> שניתנה למשב"ש	הזמנה ישירה ע"י המרכז	
8,815	1,415	7,400	בנייה רוויה (יח"ד)
10,340	1,240	9,100	צמודי קרקע (יח"ד)
19,155	2,655	16,500	סה"כ עפ"י המזמין

הטבלאות הנ"ל מתייחסות לקטגוריות אחדות:

- (1) שיכונים "ללא אב".
- (2) שטחים שהוקצו ישירות על-ידי המינהל לחברות משכנות, שאינן מחויבות על-פי חוזה הפיתוח לדאוג לנושא הרישום, או שהוקצו במסגרת "בנה-ביתך" (כמו: כוכב יאיר, כפר ורדים).<sup>5</sup>
- (3) שטחים שפותחו על-ידי חברת ערים לפני נובמבר 1990.

#### 4. חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה) תשכ"ד - 1964

4.1 בהחלטת הממשלה מיום 14.7.91 התייחסה הממשלה לצורך תיקוני חקיקה, בחוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה) תשכ"ד - 1964. המינהל נערך להארכת תחולת החוק והכין הצעת חוק מתאימה. ועדת שרים לענייני חוקיקה המליצה להאריך את החוק והחליטה לכלול בו שיכונים שבנייתם החלה עד 31.12.93. הצעת החוק נמצאת עתה בשלב לפני קריאה ראשונה בכנסת ואנו מעריכים שהיא תאושר תוך חודשיים-שלושה.

4.2 ההצעה להרחבת תחולת החוק הוגשה הואיל והתברר, כי הבנייה בפועל שבוצעה מטעם המדינה בחלק מאתרי הבנייה בשנים 1981 - 1993 אינה תואמת את התכנון המפורט המאושר,

3 כמו-כן הזמין המרכז פרצלציות של אזורי תעשייה, שאינם מקבלים ביטוי בכמות יחידות הדיוור.

4 לפי אינפורמציה שנמסרה לנו ע"י המרכז למיפוי ישראל הוזמנו אצלו, עד ל-1.2.94, ע"י משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל וחברות משכנות, מפות לצרכי רישום (במסגרת הליכי רה-פרצלציה והליכי הסדר מקרקעין) לגבי 131,186 יח"ד (96,079 יח"ד - בשטח מוסדר, 35,107 יח"ד - בשטח לא מוסדר).

5 עפ"י הסדר בין המינהל למשרד הבינוי והשיכון (ראה סעיף 3.1 לעיל).

ונוצרו חריגות מתחומי המגרשים עפ"י התוכנית המאושרת. על-פי החוק הנ"ל, הליך התיקון ואישור התוכנית המאושרת קצר יותר, דבר שיביא לזירוז הכנת המפות לצרכי רישום ורישומן, בנוסף יש לציין את ההקלה הרבה ברישום על-פי החוק, המתייחסת לנושא הוכחת תשלום המסים והארנונות המגיעים למדינה ולרשויות המקומיות. לפיכך, אישור הארכת החוק כמוצע, יאפשר הכנה ורישום של פרצלציות שיביא לרישום השיכונים כבתים משוחפים ורישום הזכויות על-שם רוכשי הדירות בהליכים מזורזים.

## 5. מגמות ותוכניות לעתיד

5.1 א. המרכז לרישום עירוני בשיתוף אגף התכנון במינהל, בודק אפשרות לחייב את המתכנן לשלב מודד מוסמך שילווה אותו במשך כל שלבי התכנון, על-מנת שיוכנו תוכניות לצורכי רישום לפני הגשת התוכניות המפורטות לאישור ומתן תוקף. לעניין זה שוקל המינהל הגשת הצעה לתיקון חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965, שיחייב את רשויות התכנון לאשר תוכניות מפורטות רק בצירוף תוכניות לצורכי רישום שהוכנו על-פיהן.

ב. המגמה היא שהמינהל ישווק בעתיד חלקות רשומות ולא מגרשים, כך שעם סיום הבנייה הרוויה ניתן יהיה לגשת מיד להכנת התשריטים וצווי הבתים המשותפים ולרשום בלשכות רישום המקרקעין, ובבנייה צמודת קרקע יוכלו החוכרים לרשום את זכויותיהם בלשכות רישום המקרקעין בה בעת עם חתימת חוזה החכירה עם המינהל.

5.2 א. הפעולות הנ"ל יסירו נטל כלכלי כבד מעל המדינה, הואיל והיא צריכה לממן כיום חלק ניכר מכספי המשכנתאות או לערוב לפרעונן כתנאי למתן משכנתאות לזכאים על-ידי הבנקים.

בהרישום המהיר יאפשר לבנקים להעמיד לרשות היזמים/רוכשי הדירות את ההלוואות ובאותו מעמד לרשום לזכותם בחלקה הרשומה, משכנתא להבטחת ההלוואות.

5.3 א. כמו-כן קיימת מגמה הולכת וגדלה לקיצור ופישוט הליכי הרישום בהיבטים ובמישורים השונים תוך תקיפת צווארי בקבוק הגורמים לעיכובים ברישום, ובכלל זה בהליכי הכנת ואישור התוכניות לצורכי רישום.

במרכז למיפוי ישראל הופעלה לאחרונה הפרטת הביקורת על-ידי הסמכת 13 מודדים פרטיים לביצוע ביקורת מדידות, בנוסף למודדים המחוזיים. הדבר יקל על העומס המוטל על המרכז ויגרום לזירוז הליכי הביקורת של המפות לצורכי רישום.

5.4 בנוסף, נבדקות דרכים לקיצור הליכי עבודתה של ועדת התיאום המטפלת באישור תוכניות לשיכונים ציבוריים, באופן שתוכנית השיכון הציבורי תוכן על רקע של תוכנית לצורכי רישום, כמו-כן נבדקת האפשרות כי נציג המרכז למיפוי ישראל ישתתף בדיוני ועדת התיאום על-מנת



שהתוכנית תאושר על-ידו ככשרה לרישום באותו מעמד, זאת אם לא יהיו השגות לגביה.

## 6. סיכום

- 6.1 מהאמור לעיל עולה כי המינהל השקיע בשנה האחרונה משאבים רבים לקידום נושא הרישום ורואה זאת כמשימה לאומית חשובה. בידי המרכז לרישום עירוני, ירוכזו כאמור כל הנתונים לגבי האתרים שתוכננו, פותחו ונבנו משנת 1990 ואילך במקרקעין שבניהול המינהל, כך שהוא יוכל לפקח ולאכוף את הרישום על-פי ההסכמים שהוא חתם עם הזמים, ובמקרים שבהם הזמים לא יעמדו בהתחייבותיהם, הוא יממן את הוצאות הרישום מתקציבו ולאחר מכן הן ייגבו מהזמים, כך שהדבר יאפשר רישום מהיר של זכויות רוכשי הדירות בלשכות מירשם המקרקעין.
- 6.2 בנוסף, יגביר המרכז הזמנת מפות לצורכי רישום לגבי אתרים ששווקו ישירות על-ידי המינהל אשר עליו גם חלה האחריות להכנת המפות לצורכי רישום.
- 6.3 יצויין כאן כי החלטת הממשלה הנ"ל מיום 14.7.91 התייחסה לבנייה החדשה בלבד, אולם המגמה היא כאמור שהמרכז יטפל גם ברישומי הבנייה הישנה (פיגורי העבר) בהסתמכו ובהסתייעו בתשתית, בניסיון וכידע שייצברו במרכז במסגרת פעילותו לרישום הבנייה החדשה. לפי הערכה, קיימות כיום כ- 300,000 יח"ד זכויות רוכשיהן לא רשומות בלשכות מירשם המקרקעין הכוללות את פיגורי העבר והבנייה החדשה.
- 6.4 כמובן שביצוע מטלות חשובות אלה יהא תלוי בכך שמשרד האוצר יעמיד לרשות הגופים העוסקים בנושא זה - משרד המשפטים, המרכז למיפוי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, ומינהל מקרקעי ישראל את הכלים והמשאבים הדרושים לכך.
- 6.5 אנו מקווים שעל-ידי השלמת היערכותו של המרכז לרישום עירוני, הארכת חוק רישום שיכונים ציבוריים, גיוס משאבים, סיוע ושיתוף פעולה של כל הגופים המעורבים בנושא, ניתן יהיה לזרז את הליכי רישום הפרצלציות והבתים המשותפים, דבר שיביא לרישום מזורז של זכויות רוכשי הדירות בלשכות רישום המקרקעין וכן לחיסול פיגורי העבר.

# סיפורן של קרקעות שכונת ברנר

## לאה דוכן-לנדוי

שימוש בכללים משפטיים גרם להפיכת אדמותיהם של יורשי כריסטפי איסטריאדס לאדמות מדינה שעליהן הוקמה לימים שכונת ברנר בתל-אביב.

עם תחילת תפקודו של המנדט על ארץ-ישראל שניתן לבריטניה, ניסתה ממשלת המנדט לבסס את זכויותיה במקרקעין שונים שהיו ספקות לגבי זכויות הבעלות בהם. מטרת ממשלת המנדט היתה להופכם למקרקעי המדינה לטובת תושבי הארץ. בהתאם להוראות המשפט הבינלאומי, עברו מקרקעי המדינה של ממשלת המנדט והנציב העליון היה הנאמן של ממשלת המנדט לגבי מקרקעין אלה.<sup>1</sup> לעתים נאלצה הממשלה לפנות לערכאות על מנת לבסס את זכויותיה במקרקעין הנ"ל.

זכותה של ממשלת המנדט באדמות היווני כריסטפי איסטריאדס הוכרה על-יד בתי-המשפט בשנות העשרים הראשונות (1924), אך המציאות הקדימה את החלטת בית-המשפט לערעורים. ההיסטוריה של אדמות כריסטפי איסטריאדס מופיעה בחלק ב' בסיפור ערעור קרקעות מס' 113/32. כבר בשנת 1920, לאחר הפרעות ביפו, ולאחר מכן בשנת 1921, לאחר הפרעות שבמהלכן נהרגו י"ח ברנר וחבריו, היה מחסור גדול בדירות בעיר הצעירה תל-אביב. רבים מיהודי יפו נמנעו מלהמשיך לגור ביפו וניסו למצוא דירות בתל-אביב ובסביבתה אך לשווא. הימים היו גם ימי העלייה השלישית של היהודים מרוסיה ומפולניה. הקרקע של כריסטפי איסטריאדס היתה עדיין נושא להתדיינות משפטית אך השטח שנמצא מערבית לרחוב אלנבי (שהיה אז עדיין בבנייה) היה פנוי. אחדים מתושבי יפו היהודים ובמיוחד העולים החדשים, שרבים מהם היו מחוסרי אמצעים, הקימו על אדמות כריסטפי איסטריאדס מחנה אוהלים, תחילה מצדו המערבי של רחוב אלנבי (כפי שהוא כיום). מחנה זה נקרא "מחנה ברנר". זמן קצר לאחר מכן הוקם מחנה נוסף של צריפים שלימים נקרא "שכונת ברנר".<sup>2</sup> יש סברה ששני מחנות אלה נבנו בהסכמתו של מי שהיה עדיין הבעלים של השטח או שהקרקע הוחכרה על ידו. סברה אחרת היא שהמוסדות הלאומיים הפנו את מפוני יפו ואת העולים החדשים לשטח הנ"ל, לאחר שהמוסדות הלאומיים קיבלו בדיעבד את הסכמתה של ממשלת המנדט (מחלקת הקרקעות), שעדיין ניהלה את המשפטים לביסוס זכויותיה

1 בהתאם להסכם השלום עם טורקיה מיום 24.7.1923 הידוע כהסכם לוזאן:

Drayton Cap. 146 at p/1501 60 : "The states in favour of which territory was or is detached from the Ottoman Empire after the Balkan wars or the present treaty shall acquire, without payment, all the property & possessions of the Ottoman Empire situated therein."

2 מקומה של השכונה היה: מצד מזרח רחוב מוהליבר, מצד דרום רחוב יצחק אלחנן, מצד צפון רחוב יעבץ ומצד מערב רחוב הכרמל - כל זאת כפי שהרחובות נקראים כיום. בצד המערבי של השטח היה מחנה האוהלים שכונה "מחנה ברנר" ובצדו המזרחי של השטח שכונת הצריפים - היא "שכונת ברנר". ראה בספרו של אילן שחורי, "חלום שהפך לחרף", הוצאת אביבים בע"מ, תל אביב תש"ן - 1990, עמודים 327, 331. מצורפות בזה מפות האזור המראות את מקומה של שכונת ברנר.

בשטח. לקראת סוף שנות העשרים התפנו משפחות אחדות מ"שכונת ברנר" בכוחות עצמן ועברו לגור במקומות אחרים אבל רבים מבעלי הצריפים המשיכו לגור בצריפים במשך שנים רבות ולמעשה עד שנות התשעים.

עם סיום המשפט שממשלת המנדט זכתה בו החלה מחלקת הקרקעות הממשלתית לבדוק את המצב העובדתי בשטח. מבלי להכיר בזכויות כלשהן של בעלי הצריפים היתה מחלקת הקרקעות מוכנה להכיר את הקרקע לבעלי הצריפים בתנאי שכל בעל צריף יפרק את הצריף שהקים ויקים על החלקה שנמצאה בחזקתו בית מגורים קטן תוך שמירה על מגבלות המקום וחוקי הבנייה העירוניים. אי מילוי תנאי זה היה אמור לסיים את זכויותיו של בעל הצריף על חלקתו. חוזי החכירה היו בדרך כלל לתקופה של שלוש שנים ודמי החכירה - 100 מיל לשנה! לאלה מבין התושבים שהיו מסוגלים לעמוד בתנאים שנקבעו על-ידי הממשלה כדבר הקמת הבית, היתה הממשלה מוכנה למכור את החלקה תמורת ערכה (בדל מיתל). רוב התושבים התקשו לעמוד בהתחייבות זו. הם הקימו מתוכם וועד שייצג את ענייניהם כלפי מחלקת הקרקעות וכלפי עיריית תל-אביב שאף היא שאפה לכך שהאוהלים של "מחנה ברנר" והצריפים של "שכונת ברנר" יסולקו. תושבי שכונת ברנר שידם לא השיגה לעמוד בתנאי חוזי החכירה פנו בבקשות אל מחלקת הקרקעות כדי שזו תסכים למתן ארכה שתאפשר להם לגייס את הכספים הדרושים לשם הקמת בתיהם. המשא ומתן החוזר עם מחלקת הקרקעות נמשך שנים רבות והיו מקרים שלגביהם נמשך המשא ומתן לסירוגין עד לאמצע שנות הארבעים.<sup>3</sup> זה קרה במיוחד באותם מקרים כשבשנות המאורעות 1936-1939 הרסה הממשלה מטעמי ביטחון בתים רבים ביפו שגבלו עם שכונת ברנר ומתוך רשלנות נהרסו גם צריפים בודדים של תושבי השכונה. במקרים אלה היו השלטונות מוכנים לפצות את התושבים על-ידי הארכת תקופת חוזי החכירה.

עיריית תל-אביב חיפשה פתרונות שונים כדי לסייע לבעלי הצריפים במצוקתם. גם המוסדות הלאומיים פעלו כך. מבין התושבים היו בעלי יוזמה שהקימו בית מגורים לארבע משפחות והעירייה סייעה בידם. לעומת זאת היו מספר "מקופחים" שנוקרו לעזרה גם מצד העירייה וגם מצד קצין המחוז שייצג את הממשלה. כך לדוגמא ניתנה על-ידי מחלקת הקרקעות אופציה לזמן מסוים לעיריית תל-אביב, לרכישת מגרש גדול שבו ניתן היה להקים בית דירות שיאכלס משפחות מרובות. יש סברה שמגרש זה היה שייך ליווני בשם פוליטיס והממשלה רכשה אותו, הסברה האחרת היא שהמגרש רק גבל עם ארמתו של פוליטיס. לא חסרו גם מסיגי גבול שהיוו גרעין קשה והשלטונות השתדלו לפנותם באמצעים משפטיים.

הרכב אוכלוסיית שכונת ברנר היה מגוון. רוב התושבים היו בני המעמד הבינוני כגון פועלים, בעלי מלאכה, סוחרים זעירים ובעלי משפחות שלא היה להן משלח יד מסוים. ניתן לאמר שכתוצאה מהפעולה המשותפת של שלטונות המנדט, ושל עיריית תל-אביב והמוסדות הלאומיים ובנוסף לכך גם הודות ליוזמתם של קבלנים יהודים וגם אחדים מתושבי ההשכונה עצמם, השתנו לאט לאט פני המקום.

3 ראה בתיקים של עו"ד משה דוכן מירושלים הנמצאים בארכיון יד בן-צבי (חטיבה 5, מדור 31, מיכלים 1, 2).

בתחילת שנות החמישים רכשה קרן קימת לישראל את השטח שבחלקו היה גם בבעלותה של משפחת פוליטיס. השטח עבר הסדר מקרקעין ולאחר מכן, בשנות השמונים, נרכש השטח על-ידי חברה פרטית המנהלת עד היום משפטי פינאי נגד אחרוני המתיישבים של שכונת ברנר.



### ערעור קרקעות מס. 113/22

בחלקה הראשון של רשימה זו נזכר משפט הקרקעות של יורשי כריסטפי איסטריאדס. היה זה ערעור על פסק-דין של בית-המשפט אשר הכיר בזכויות התובעים. הממשלה לא השלימה עם ממצאי בית-המשפט של הערכאה הראשונה והחליטה לערער. התובעים בערכאה הראשונה היו הכומר סעיד פרס ג'ורדני ורתור פין כצד שלישי.<sup>4</sup> הנתבע היה היועץ המשפטי לממשלה. בערעור היה היועץ המשפטי לממשלה המערער והתובעים היו המשיבים, להלן "המערער", "המשיב" וכן "הצד השלישי". המשיב והצד השלישי לא התדיינו לגבי אותו שטח קרקע; ארתור פין הצטרף לתביעתו של הכומר אך למעשה היו אלה שתי תביעות נפרדות. השופטים שישבו בדין היו: השופט קורי (M.K. Corrie), מוסטפה אפנדי ומג'יד אפנדי. פסק-הדין בערכאה הראשונה ניתן ביום 28 ביוני 1922 (תביעה מס' 869). פסק-הדין בערעור ניתן ביום 11 ביולי 1924. הערעור נגע לקרקע מולכ שהיתה שייכת בעבר ליווני נוצרי בשם כריסטפי איסטריאדס (Khrustafi Isteriades). הכומר סעיד פרס ג'ורדני ("המשיב") טען שאותו כריסטפי כתב צוואה לפיה עברה מחצית הקרקע שבבעלותו לג'ורג' פרס ג'ורדני שהיה אחיו של הכומר. אותו אח ציווה לפני מותו שלושה רבעים מתוך מחצית רכושו הקרקעי לכומר.

בשנת 1903 בקירוב, החליט המג'ליס אידרה העות'מני שהקרקע היא מסוב מולב מחלול.<sup>5</sup> ומאז נמצאה הקרקע בחזקתה של הממשלה העות'מנית, אך כנראה לא נרשמה כך בגלל הזנחה של האדמיניסטרציה העות'מנית.

המשיב טען לבעלות בקרקע והממשלה ("המערער") טענה נגדו שהזמן להגשת התביעה חלף. טענה זו נדחתה על-ידי בית-המשפט לטובת המשיב והסיבה לכך היתה נעוצה בעובדות, שעליהן לא חלקה הממשלה, וכן על הוראות המג'לה.<sup>6</sup>

4 Reverend Said Faris Jurdini; Arthur Finn. ארתור פין היה בנו של הקונסול הבריטי גיימס פין ששירת בירושלים בשנים 1845-1863. פסקי-הדין של הערכאה הראשונה והשנייה לא פורסמו באוסף פסקי-הדין הרשמי בתקופת המנדט וגם לא באוספים פרטיים, אך הם שמורים בגנוך המדינה.

5 קרקע מחלול היתה אדמה רטושה ומוכרה, כלומר, קרקע שבעליה עברו למקום אחר ולא עיבדוה (ראה: משה דוכן, דיני קרקעות בארץ-ישראל, ירושלים, תרפ"ה, עמ' 133-137 וכן משה דוכן, דיני קרקעות במדינת ישראל, ירושלים תשי"ג, עמוד 303). קרקע כזו עוברת לידי האוצר לאחר שלוש שנים מאז שהוכרה או שבעליה מת ולא השאיר יורשים.

6 "המג'לה" היתה הקודם האזרחי העות'מני. ספר חוקים זה היה בר תוקף בארץ-ישראל המנדטורית וסעיפים

העובדות היו שמשנת 1903 ועד לשנת 1914 התגורר המשיב בכיירות ולא ביקר בארץ-ישראל. בשנת 1914 נסע לקפריסין ושם נשאר עד לשנת 1919 ורק לאחר מכן הגיע לארץ ישראל. הסעיפים 1663 ו-1664 במגילה קבעו שמרחק שהוא במהלך שלושה ימים בנסיעה רגילה או שמונה-עשרה שעות (כנראה ברכיבה) הוא "מניעה חוקית לשמיעת תביעה משפטית". הקרקע, נשוא הסכסוך, נמצאת בתת המחוזות של ירושלים, יפו וחיפה. על התובע היה להגיש את תביעתו בכל אחד מהמחוזות הנ"ל. המרחק מביירות ומכל המקומות האחרים שבהם שהה התובע הוא במהלך של למעלה משלושה ימים ברגל. השופטים היו סבורים שאת זאת יש לקחת בחשבון בהתחשב בכך שהוראות המגילה היו מכוונות להליכה ברגל (!).

כאמור, טענת חלוף הזמן הוכרעה לרעת הממשלה ואולם טענתה השנייה נתקבלה על-ידי בית-המשפט והיתה זו הטענה המכרעת. הממשלה טענה שבבית-המשפט לא הוצגה שום צוואה של כריסטפי איסטריאדס והרי הצוואה היתה אמורה להוות את הבסיס העובדתי האיתן לטענת בעלותו של המשיב.

המשיב הסתמך על:

א. פסק דין של הבישוף האורתודוקסי של ביירות מיום 9 במאי 1903.

ב. עילאם של בית הדין השרעי של ביירות שאושר על-ידי ה"פתווה ג'אנה" מקונסטנטינופול

ביום 6 רביע אל-אוואל, 1321, היא שנת 1903 בקירוב לפי הלוח הגריגוריאני.

פסק הדין של בית הדין האורתודוקסי שעליו הסתמך המשיב ניתן בעניין שבין אחיו של המשיב (הוא הכומר ג'ורג' פרס ג'ורדיני שנזכר לעיל) ובין אדם בשם יורקי איסטריאדס, בן דודו של כריסטפי איסטריאדס (הבעלים המקורי של הקרקע בסכסוך). יורקי ועוד שני עדים העידו על כך שכריסטפי איסטריאדס נפטר ביום 25.10.1902 וכי יורקי, בן דודו, היה יורשו היחיד. ואולם יורקי ושני העדים האחרים לא הציגו כל צוואה של כריסטפי איסטריאדס. יורקי מצדו כתב צוואה לפיה ציווה את מחצית רכושו לג'ורג'. בית-הדין האורתודוקסי החליט לאשר את צוואתו של יורקי ולפעול לפיה, כלומר שהקרקע נעשתה לרכושו של אחיו של המשיב.

באשר לעילאם של בית הדין השרעי של ביירות שאושר בקונסטנטינופול בשנת 1903 (בקירוב), הרי שהיה זה סכסוך בין יורקי ובין אדם אחר אשר לגביו טען יורקי שהוא חייב 10 מג'ידיות לעזבון בן דודו של כריסטפי איסטריאדס. אותו אדם הודה בחוב כלפי העיזבון אך טען שיורקי אינו יורש של כריסטפי, ואולם בית-הדין השרעי פסק לטובת יורקי והעיזבון ופסק-דין זה אושר גם בקונסטנטינופול.

הממשלה ("המערער") טענה שאין פסק-הדין שעליו הסתמך המשיב (ראה להלן) מחייב אותה ושללה את העובדה שהיתה קיימת צוואה של כריסטפי איסטריאדס שציווה את רכושו ליורשו היחיד יורקי. על כך השיב התובע ("המשיב") שאישור צוואתו של נוצרי אזרח עות'מני הוא עניין לבית-דין רתי של קהילתו, וכי החלטה כזו מחייבת את בתי-המשפט האזרחיים וכי אין זה מתפקידו

אחרים ממנו נשארו בתוקף במדינת ישראל עד להמרתם במשך השנים בחוקי מדינת ישראל. הוראות המגילה חלו על קרקעות מולב ועל מטלטלין בעוד שהוראות חוק הקרקעות העות'מני משנת 1858 חלו על סוגי קרקע אחרים כגון מירי, מואת ומתרוכה.

של בית משפט אזרחי לבדוק את סדרי הדין של בית-הדין הדתי.

המשיב הסתמך בבית-המשפט המנדטורי גם על החלטת מועצת המדינה העות'מנית שפורסמה באוסף החוקים של ינג שאמרה כי צוואות שנכתבו בנוכחותם של עדים והמאושרות על-ידי הבישופים והכמרים (prelates) במחוז (של המצווה), או על-ידי הפטריארך של קונסטנטינופול, תקפות. בית-המשפט לא כפר בקיומו של פסק-דין של בית-הדין האורתודוקסי שאישר שצוואה אכן נעשתה, ואולם צוואה כזו לא הוצגה, לא בפני בית-הדין האורתודוקסי ולא בפני בית-הדין השרעי ואף לא בפני בית-המשפט העליון של ממשלת המנדט. לא ניתן כל הסבר למה צוואה זו לא הוצגה בפני בית-המשפט ולכן בית-המשפט החליט שאין הוא יכול לתת תוקף לאותה צוואה אפילו היתה (אולי) קיימת.

התוצאה היתה שלאור השתלשלות העניינים, המשיב לא הוכיח את בעלותו על הקרקע ולכן ערעורו של היועץ המשפטי בשם הממשלה נתקבל על-ידי בית-המשפט. פסק-דינו של בית-המשפט לקרקעות (הערכאה הראשונה) לטובת התובע, הכומר סעיד פריס ג'ורדיני, בוטל והממשלה היתה זכאית להרשם כבעלת הקרקע.

התביעה בבית-המשפט לקרקעות כללה גם תביעה לקרקע מירי<sup>7</sup> של כריסטפי איסטריאדס. בתביעה זו ניתנה החלטה לטובת הממשלה בנימוק שצוואה אינה תופסת לגבי קרקע מירי. הכומר פריס (התובע) ביטל את ערעורו לגבי קרקע זו.

במשפט זה היה גם צד שלישי, ארתור הנרי פין, שטען בבית-המשפט לקרקעות לזכות בעלות לגבי חלק הקרקע מהסוג מירי, במקום שנקרא סידרה, בהיותו יורשו של אביו הקונסול ג'ימס פין, אשר לטענתו דחה בית-המשפט את תביעתו בנימוק שהוא לא הצליח להוכיח את זכותו. ארתור פין ערער כנגד החלטתו של בית-המשפט לקרקעות.

בית-המשפט לקרקעות לא נימק את החלטתו ובית-המשפט לערעורים לא יכול היה לבחון אם החלטת בית המשפט לקרקעות היתה מבוססת או לא. עם זאת ציין בית-המשפט לערעורים שבנוגע לחלקת קרקע אחרת, שלגביה טענו יורשיו של ג'ימס פין לבעלות (במקום שנקרא טליבייה)<sup>8</sup> ניתן ביום 15.7.1318 (1900 בקירוב) פסק-דין לטובת היורשים הנ"ל על-ידי בית-המשפט העות'מני לערעורים. בעקבות אותו פסק-דין נשלח ביום 24 בספטמבר 1323 (1905 בקירוב) דין וחשבון ממשרד הרוצאה לפועל העות'מני אל משרד רישום הקרקעות שאותו פסק דין אושר סופית בבית-הדין לקסציה (Cour De Cassation)<sup>9</sup> העות'מני, ואולם פסק-הדין העות'מני שאושר כנ"ל לא הוצג בפני בית-המשפט המנדטורי לערעורים. בכל זאת קבע בית-משפט זה שאם בערעור הנוכחי יוחלט

7 הקרקע היתה מהסוג מולך והבעלים היה רשאי לצוות לגביה. לא כן קרקע מהסוג מירי שחוק הירושה העות'מני בנכסי דלא ניידים משנת 1331 (1913) קבע את היורשים ואת חלקיהם בקרקע והבעלים לא היו זכאים לצוות לגביה (ראה להלן).

8 היא טלביה של ימינו.

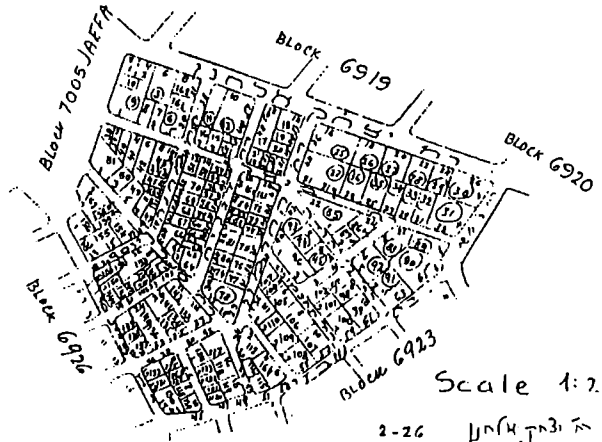
9 בית-משפט עליון לערעורים באימפריה העות'מנית שפסיקתו סופית.

סיפורן של קרקעות שכונת ברנר

שהממשלה אינה זכאית לקרקע שבסידרה, יהיה צורך לבטל לפי שעה את פסק-הדין של בית-המשפט לקרקעות שפסק לטובת הממשלה ולהחזיר את העניין לבית-המשפט לקרקעות לצורך בירור נוסף. בכך הסתיימה פרשת קרקעותיו של כריסטפי איסטריאדס שחלק מהן עבר לידי ממשלת המנדט כמקרקעי המדינה ונרשם בשם הנציב העליון כנאמן של ממשלת ארץ-ישראל. כפי שנכתב בחלקה הראשון של רשימה זו, הרי שכונת ברנר הוקמה על קרקעות אלה.

## אזור עירוני טול-ארב • TEL-AVIV URBAN AREA

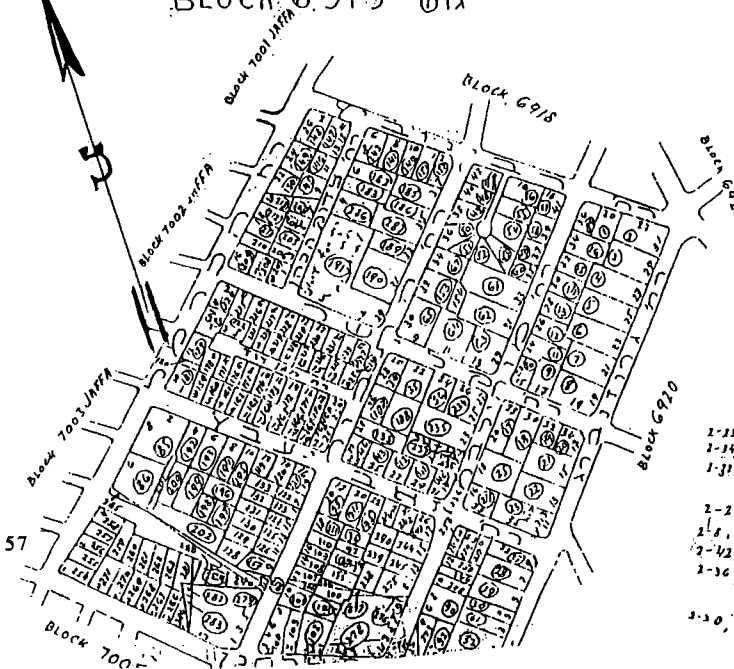
גוש 6922 BLOCK



Scale 1:2500

## אזור עירוני טול-ארב • TEL-AVIV URBAN AREA

גוש 6919 BLOCK



- 2-26 ה' זכאית ארמן
- 1-33, 2-26 ה' זכאית
- 1-25, 2-18 ה' נעיר
- 1-19 ה' פינט
- 13-31, 18-31 ה' אחי פול
- 19-45, 24-46 ה' בלניה
- 31-51, 26-46 ה' אהרון
- 43-65 ה' אלוט
- 1-9, 2-10 ה' זכאית
- 1-7, 2-10 ה' זכאית
- 2-8 ה' זכאית

- 2-23 ה' זכאית
- 2-34, 1-19 ה' קזיסר
- 1-31, 1-35 ה' זכאית
- 1-1 ה' זכאית
- 2-26 ה' זכאית
- 2-8, 1-15 ה' זכאית
- 2-22, 1-37 ה' זכאית
- 2-36, 1-11 ה' זכאית
- 1-31 ה' זכאית
- 2-20, 1-19 ה' זכאית

# קהילת ציון אמריקאית: מדיניות פעילותה בארץ-ישראל

יוסף גלס

בעשור הראשון של תקופת השלטון הבריטי בארץ-ישראל בלטה חברה מסוימת לרכישת קרקעות ופיתוחן, קהילת ציון אמריקאית (להלן: קצ"א) בהיקף פעילותה ותרומתה לשינוי הנוף היישובי של ארץ-ישראל. היא היתה אחראית לקניית כ-150,664 דונם אדמות כפריות<sup>1</sup> בין השנים 1920-1926. כמות זו עלתה על כמות הקרקע שנרכשה על-ידי הקק"ל. רכישות קצ"א מהווה כ-16 אחוזים מכלל האדמות בבעלות היהודית בשנת 1926 או כ-37 אחוזים מהרכישות היהודיות בין השנים 1920-1926.<sup>2</sup> היישובים בלפוריה, הרצליה ועפולה הוקמו על-ידי קהילת ציון אמריקאית ואחרים תוכננו אבל לא יצאו לפועל. המחקר בנושא קצ"א ופעילותה עדיין בראשיתו. לאה דוכן-לנדוי טיפלה בשני אספקטים, הקמת קצ"א במסגרת מחקרה "החברות הציוניות לרכישת קרקעות בארץ-ישראל, 1897-1914" והשפעות המשבר בקצ"א על אדמותיה במפרץ חיפה.<sup>3</sup> עיריית עמית-כהן

1 "אדמות שנרכשו על ידי קצ"א", לוטה למכתב של קצ"א לקק"ל מיום 14 במקס 1927, אצ"מ KKLs/2002; עיריית עמית-כהן במחקרה Irit Amit, "American Jewry and the Settlement of Palestine: Zion Commonwealth Inc.," Ruth Kark (ed.), *The Land That Became Israel. Studies in Historical Geography*, Magnes Press and Yale University Press, Jerusalem and New Haven 1990, pp. 250-271; [להלן: עמית, "קהילת ציון אמריקאית"], מציינת רק כ-80,000 דונמים בבעלות קצ"א. היא מסתמכת על "דין וחשבון בניינים של הכונס הרשמי בדבר עסקיה והליכי פירוקה של קצ"א - בפירוק", ירושלים, מיום 2 באפריל 1986, הוצאה של בית-המשפט המחוזי, ירושלים. זה כנראה מתייחס לאדמות שנתרו בבעלות קצ"א בעת פשיטת הרגל בשנת 1929 [להלן: "דו"ח פירוקה של קצ"א"]. חלק גדול מהאדמות שהיו בבעלות קצ"א נמכרו לקק"ל או הועברו אליה במסגרת פירעון החובות של קצ"א. אדמות נוספות נמכרו למשקיעים אחרים, לדוגמה 5,000 דונם במפרץ חיפה שהועברו ל-"חברה הכלכלית לארץ-ישראל" (Palestine Economic Corporation)

2 הנתונים לגבי קרקעות בבעלות יהודית, שמופיעים בפרסומים ומחקרים שונים אינם זהים. מפקד החקלאות מאפריל 1927 מציינ 463,570 דונמים מעובדים על-ידי איכרים יהודים ו-538,430 דונמים פנויים להתיישבות, סך הכול 1,002,000 דונמים השייכים ליהודים. ראה: David Gurevich, *Statistical Abstract of Palestine*; 1929, Keren Hayesod, Jerusalem 1930, pp. 98-99. מפקד החקלאות העברית בסוף תרצ"ו מציינ רק 824,754 דונמים. ראה: דוד גורביץ ואהרן גרץ, ההתיישבות החקלאית העברית בארץ ישראל (סקירה כללית וסיכומים סטטיסטיים), הוצאת המחלקה לסטטיסטיקה של הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, ירושלים תרצ"ח, עמ' 9; קאנת' שטיין במחקרו מפרט את האדמות הרשומות בבעלות יהודית, לא כולל זכויות ממשלתיים. בידי יהודים היו בשנת 1926, 863,507 דונם; בשנת 1927, 882,502 דונם; ובשנת 1936, 1,215,237 דונם. בין 1920-1926 כ-408,647 דונם נרכשו על-ידי יהודים, ראה: Kenneth W. Stein, *Land Question in Palestine*, 1917-1939, University of North Carolina Press, Chapel Hill, N.C. 1984, עמ' 226-227. להלן: שטיין, שאלת הקרקעות. הוא מתבסס על דו"ח של בעלות על הקרקע בארץ-ישראל שנמצא באצ"מ KKLs/1878. החישוב של 16 האחוזים משתמש בתוח של 150,664 דונם של קצ"א ו-863,507 דונם ששטיין מציינ לשנת 1926.

3 לאה דוכן-לנדוי, החברות הציוניות לרכישת קרקעות בארץ-ישראל 1897-1914, יד יצחק בן-צבי, ירושלים תש"ם; לאה דוכן-לנדוי, "המשבר בקהילת ציון האמריקנית" ואדמות מפרץ חיפה (1925-1930), קתדרה, 41 (תשרי תשמ"ו), עמ' 173-199 [להלן: דוכן-לנדוי, "מפרץ חיפה"].



קהילת ציון אמריקאית: מדיניות פעילותה בארץ-ישראל

גם תרמה רבות להבנת אספקטים שונים של קצ"א, במיוחד מנקודת הראות של התחרות בין ההון הלאומי ובין היוזמה הפרטית.<sup>4</sup>

מאמר זה ידון בסוגיה אחת הקשורה לקצ"א והיא המדיניות הקרקעית של קהילת ציון אמריקאית. הדיון יתחלק לשני חלקים, הראשון - המדיניות והשני - תיאור ביצוע הרכישות הכפריות בפועל.

### המדיניות הקרקעית של קהילת ציון אמריקאית

קצ"א נוסדה בניו-יורק בשנת 1914. חוקתה פתחה בהצהרת כוונות:

אנו, החברים ובעלי המניות של קהילת ציון אמריקאית התארגנו והקמנו את החברה, כדי לתמוך ביישובם של יהודים בארץ-ישראל וכדי להבטיח לחברינו ולצאצאיהם זכויות יתר ואינטרסים בקרקעות שיירכשו על-ידי קהילת ציון בע"מ, וזאת כדי לדאוג לקיומו של צדק חברתי בארץ-ישראל המשתלב כאידיאלים של נביאי ישראל. ומי ייתן ואלו יהיו עמודי התווך של החברה היהודית בציון.<sup>5</sup>

לדברי החוקרת עירית עמית-כהן נראה שבין 1919 ל-1924 "קהילת ציון אמריקאית" לא אימצה מדיניות ברורה באשר לרכישת קרקעות והתיישבות. קרקעות נרכשו לעת מצוא אחרי שהוכרה אילו הם האזורים המיועדים לפיתוח.<sup>6</sup> עמית כהן צודקת במסקנתה שקצ"א רכשה קרקעות כשהדבר הזדמן לה. אבל בכל זאת היתה לקצ"א מדיניות בנוגע לדרך הפעולה שלה, לסוגי הקרקעות, גודלן ומיקומן.

אחת ממטרות קצ"א היתה פיתוח ארץ-ישראל וקצ"א לא רצתה להתחרות עם גופים התיישבותיים אחרים. היא, וגם המנהיג הציוני השופט לואיס ד' ברנדייס ראו בקצ"א חברה שתשלים את פעילותו של ההון הלאומי. עם שובו של ברנדייס לארצות-הברית בעקבות כנס לונדון בשנת 1920, הוא שילב את רעיון בעלות הקרקעות בתזכיר זילנד שפירט את דרך בנייתה של ארץ-ישראל והבאתה לרמה של ישות בעלת שלטון עצמי. אחד הקשיים שנצפו היו קשיי רכישת הקרקעות, אבן הפינה של הפיתוח. עוד בעיה היתה איסוף הכספים הדרושים. הוא חילק את המימון להשקעות, השקעות לכאורה (Quasi Investment) ומתנות. הון זה יוכל לשמש לרכישת קרקעות - "אוצר התיישבות היהודים", חברת אנגלו-פלשתינה ובנק למשכנתאות כאמצעי השקעה, קצ"א נחשבה כהשקעה לכאורה והקק"ל כתרומה. ברנדייס פירט בקשר לשני האחרונים:

כדי לרכוש קרקע ולספק את האמצעים שיהפכו אותה ליצרנית באופן ישיר או עקיף (לרבות

4 עמית "קהילת ציון אמריקאית", עמ' 250-271; עירית עמית-כהן, "הפעילות התיישבותית היהודית בשרון הדרומי, 1918-1929, ההון הלאומי והיוזמה הפרטית בעיצוב של השרון הדרומי", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים ינואר 1993, עמ' 198-230.

5 חוקת קצ"א בע"מ, אצ"מ Z 4/762; התרגום מאנגלית מתבסס על התרגום של עמית-כהן, "השרון", עמ' 198. המחקר משתמש בשם קהילת ציון (Commonwealth Inc. Zion)

6 עמית, "קהילת ציון אמריקאית", עמ' 258.

ייעור האדמות הנרכשות ובניית נמל), תרומות שיינתנו על-ידי יהודי התפוצות יהיו חיוניות בעתיד הקרוב ולמשך שנים רבות. תרומות אלה יכולות להינתן בדרך של השקעה במניות כמו כאלה של אוצר התיישבות היהודים או קהילת ציון כי אז לא תוטל חובה לשלם החזרים.<sup>7</sup>

גישתו אומצה על-ידי הסתדרות ציוני אמריקה בכנס שנערך בשנת 1920 בבאפלו. הוחלט לאסוף תרומות לרכישת קרקעות באמצעות הקק"ל ולאסוף כספי השקעות על-ידי מכירת תעודות בעלות על קרקע של קצ"א.<sup>8</sup>

שיתוף הפעולה עם גופים ציוניים התבטא בחוקה של קצ"א. החוקה מבטיחה זכויות בלעדיות לקונגרס הציוני באמצעות הקק"ל או כל גוף אחר שימונה על-ידי הקונגרס הציוני לרכוש בכל עת קרקעות מקצ"א.<sup>9</sup>

שיתוף הפעולה התבטא לא רק בנכונותה למכור את אדמותיה לקק"ל אלה גם לבצע רכישות בהמלצת מנהיגים ציוניים. לא פעם, פנה חיים וייצמן לנשיא או לוועד המנהל של קצ"א בבקשה שישקלו רכישת אדמות מסוימות בארץ-ישראל. לדוגמה, בשנת 1931 עודד וייצמן את קצ"א לשקול רכישת קרקעות באזור עזה. לדעתו היתה אדמת עזה אדמה טובה שתישא עימה רווחים. בשנת 1925 שקלו שוב רכישת קרקעות בעזה. יהושע חנקין העלה תוכנית לבניית שלוש ערים יהודיות. אחת בצפון, ליד אשקלון, והאחרת עשרה קילומטרים דרמית לה. בארבע נועדה להיות הקודקוד השלישי במשולש של יישובים יהודיים.<sup>10</sup> קצ"א לא נענתה לבקשה זאת, אבל לא פעם נענתה קצ"א לבקשותיו של וייצמן והן מפורטות בהמשך.

בין השיקולים של קצ"א במדיניות הקרקעות היו גורמי גודל החלקות, טיבן ומיקומן. קצ"א לא היתה מעוניינת להשתתף בעסקות בקנה מידה קטן, המפורזות בכל חלקי הארץ, היות שאי אפשר היה לפתח את האזור הקטן למושבה חדשה. הוראות אלה ניתנו לנציגיה בארץ-ישראל, עמנואל מוהל בשנת 1921. זו היתה סיבה להתנגדות לעסקה בסביבות רחובות שדובר בה בשטח בן אלפיים דונם בלבד.<sup>11</sup>

לגבי מיקום היו מספר שיקולים. השיקול הראשון, הרעיון של רצף טריטוריאלי; השני, ההתאמה לצרכים של הרוכש האמריקני ושלישי היכולת לשווק את האדמות בארצות-הברית. קצ"א, לדוגמה,

7 לואיס ד' ברנרייס, "תזכיר זילנד", 24 באוגוסט 1920, בתוך *Statement to the Delegates of the Twelfth Zionist Congress on Behalf of the Former Administration of the Zionist Organization of America*, New York 1921, pp. 51-57

8 החלטות שהתקבלו על-ידי הסתדרות ציוני אמריקה בכנס באפלו ביום 28 בנובמבר 1920, שם עמ' 58-59.

9 חוקת קצ"א בע"מ, אצ"מ Z4/762.

10 פרוטוקול הפגישה של הוועדה המייעצת של קצ"א (בנוכחות חיים וייצמן) בקליבלנד, מיום 7 ביוני 1921, אצ"מ L65/474; מכתב מאת ברנרד רוזנבלט, ירושלים, לסולומון ג' ויינשטיין, ניו יורק, מיום 5 באוקטובר 1925, אצ"מ L65/397.

11 פרוטוקול הישיבה השנייה של הוועדה לענייני ארץ-ישראל של קצ"א, ניו-יורק, מיום 22 בפברואר 1921, אצ"מ, L65/474; מכתב מאת צ'רלס פסמן, ירושלים, לקצ"א ניו-יורק, מיום 8 במרס 1925, אצ"מ L65/390.

שאפה לרכוש קרקעות צמודות לנכסיה בבלפוריה כדי להגיע לרצף טריטוריאלי. היא החליטה "שבמידת האפשר ישתדל נשיא הקהילה לרכוש קרקעות בעמק יזרעאל כדי להשיג רצף של קרקעות לפיתוח".<sup>12</sup>

לא פעם דנו ועד המנהלים ונציגי קצ"א בשאלה איזה סוג של אדמות יתאימו לחברי קצ"א. בשנת 1921 הזמינה קצ"א את ד"ר ג'ייקוב ג' ליפמן לייעץ להם. הוא ומומחים אחרים הודו בעובדה שרוב המתיישבים הפוטנציאליים לא יכלו להתיישב כאיכרים שיסקו בחקלאות אקסטנסיבית. אלטרנטיבות אפשריות היו גידולי מטעים, הדרים וירקות, שלאחר שלבי ההכנה אפילו אדם ללא ניסיון חקלאי יוכל לטפל בהם. כיוון אחר היה, לספק למתיישבים אפשרויות לעיסוק בתעשייה או בשירותים.<sup>13</sup>

מרכיב נוסף במדיניות קצ"א היה רכישת קרקעות שניתן למוכרן באמריקה. בעת שפנה אליה ועד המושבה של רחובות בבקשת סיוע לקבלת הלוואה לרכישת כמה אלפי דונם להרחבת המושבה, סירב קצ"א לסייע. נימוק הסירוב היה בכך שוועד המושבה לא יסכים למסור חלקים מן הקרקע למכירה באמריקה אלא יתבע שהקרקע תימכר להתיישבות מיידית בארץ-ישראל. עסקה זו לא תועיל לקצ"א. החברה הסכימה לסייע לוועד המושבה של רחובות להשיג הלוואה ממקור אחר.<sup>14</sup> לקצ"א היתה מדיניות לגבי תהליכי רכישה, שקבעה ממי לקנות אדמות וממי לא לקנות. קצ"א קבעה שעליה לרכוש במידת האפשר קרקעות שלא בבעלות יהודית. מטרתה לא היתה להציל ארגונים יהודיים אחרים שנקלעו לצרות. המדיניות הורחבה גם לקרקעות שעובדו על-ידי יהודים ועדיין לא היו בבעלותם. קצ"א לא היתה מעוניינת בקנייתן, היות שהאמינו שיש למעבדי הקרקע זכות קדימה על רכישת הקרקע. כך קרה שבשנת 1922, כשחברי אחוזת סינט לוויס שהקימו את המושבה פוריה פנו בהצעה למכור את אדמתם לקצ"א, היא סירבה. בתשובתו הסביר נשיאה ש"אין זה מתפקיד קצ"א לגייס סכומים גדולים מחבריה למטרת רכישת מטעים וחלקות אדמה אחרות בארץ-ישראל מיהודים אמריקנים." הוא המשיך בכך שזה נראה לו כבגידה באמון שנתנו בו חברי קצ"א. בשנת 1926, לוי לוין-אפשטיין הציע לקצ"א לקנות ממנו 10,200 דונם באזור סג'רה ובין 2,500 ל-3,000 דונם בנמירין. גם במקרה זה, סירבה קצ"א לקנות את האדמות. יתרה מזאת, קצ"א החליטה לא להיכנס למשא ומתן על קרקעות שבבעלות ערבית אשר לגביהן קיים היה כבר משא ומתן עם גורמים יהודים אחרים.<sup>15</sup>

12 פרוטוקול ישיבה מן המניין של חבר המנהלים של קצ"א מיום 2 במרס 1920, אצ"מ L65/447.

13 מכתב מאת ברנרד רוזנבלט, ניו-יורק, לג'וליאן מאק, ניו-יורק, מיום 7 במרס 1921; סיכום דיון בין נציגי קצ"א לפרופסור ג' ליפמן, ניו-יורק, מיום 28 בינואר 1921, אצ"מ A.405/37a. ליפמן היה מנהל תחנת הניסויים החקלאית של מדינת ניו-ג'רסי וראש החוג לחקלאות באוניברסיטת רטג'רס,

14 מכתב מאת צ'רלס פסמן, ירושלים, לברנרד רוזנבלט, ניו-יורק, מיום 16 בפברואר 1925, אצ"מ L65/321; מכתב מאת צ'רלס פסמן, ירושלים, לקצ"א, ניו-יורק, מיום 8 במרס 1925, אצ"מ L65/390.

15 מכתב מאת נשיא קצ"א, ניו-יורק, להארי גולדמן, שיקגו, מיום 18 ביולי 1922, אצ"מ L65/93; מכתב מסולומן ג' וינשטיין, לונדון, לברנרד רוזנבלט והארי קוטלר, ניו יורק, מיום 9 בפברואר 1926, אצ"מ L65/364; פרוטוקול מישיבה שלא מן המניין של חבר המנהלים של קצ"א, ניו-יורק, מיום 9 ביוני 1920, אצ"מ L65/447; פרוטוקול

עוד בעיה של קצ"א היתה המדיניות שלה לפעול כגוף שפועל במטרה לגאול וליישב את קרקעות ארץ-ישראל וכן לא להפיק רווחים גדולים. לדוגמה, למשקיעים אמריקנים פוטנציאלים הסבירה קצ"א שאין לה קרקעות בבלפוריה למטרות השקעה או ספקולציה.

מטרתנו היחידה היא להביא ככל היותר משפחות יהודיות לארץ-ישראל והחוזים שלנו נחתמים מתוך הבנה שבשום פנים ואופן לא תישאר הקרקע בלתי מעובדת למשך תקופה העולה על שנה מתאריך חתימת החוזה. עליכם להצהיר בכתב שבתוך שנה מתאריך זה תתיישב על קרקע זו משפחה יהודית.<sup>16</sup>

עם כל החששות שהביעה קצ"א מפני נושא הספקולציות, עלה נושא הרווחים שהיא מפקה. הארי קוטלר, מהמשרד בניו-יורק, נדהם כשנוכח לדעת שהרווחים מהקרקעות בעפולה הגיעו למאה אחוזים לעומת עשרת האחוזים המינימליים שהיו נחוצים לכיסוי ההוצאות המנהלתיות והאחרות. לא היה ברור מדוע מוטל על הקונים האמריקנים לשלם הפרש מחירים כה גבוה. קוטלר טען שיש הבדלים בין המחירים שנגבים מלקוחות אמריקניים ובין אלה הנגבים מלקוחות ארץ-ישראליים.<sup>17</sup> זאת, קצ"א נקטה במדיניות של מניעת ספרות. ביטוי חשוב לכך היה הניסיון בשוק המקרקעין העירוני. בפעילות שנועדה ללחום בספקולציות ובשוק הבלתי מבוקר הקימו ארבעה שותפים, אפ"ק, גאולה, חברת הכשרת הישוב וקצ"א את החברה לפיתוח תל-אביב ולה הון משולב של 10,000 ל"מ (\$50,000). עיריית תל-אביב הייתה שותפה להסכם וקיבלה חלק מן הרווחים בלי שחצטרך להשקיע כספים. השותפות התכוונה לרכוש חלקות גדולות כדי ללחום בספקולציות. הם חיפשו קרקעות ליד נהר הירקון, אזור שבו חשבו שייכנה הנמל.<sup>18</sup> על רקע קווי המדיניות של קצ"א, אפשר להבין בצורה יותר מעמיקה את הרכישות בפועל של קצ"א באזורים כפריים (ראה מפה 1 וטבלה 1, עמ' 66).

## הרכישות הכפריות של קהילת ציון אמריקאית

### רכישת בלפוריה (1919-1923)

החברה להכשרת הישוב חתמה ב-1912 חוזה לרכישת חלקת קרקע גדולה בעמק יזרעאל ממשפחת סורסוק שחייתה בכירות ואלכסנדריה, אך לא יכלה לסיים את העסקה בשל פרוץ מלחמת העולם הראשונה. ב-1915, שמואל פבזנר, איש עסקים ארץ-ישראלי שנאלץ לשהות בארצות-הברית במשך המלחמה, העלה הצעה בפני קצ"א. הצעתו היתה לרכוש 3,000 דונמים בעמק יזרעאל במחיר של

16. הישיבה השנייה של הוועדה לענייני ארץ-ישראל של קצ"א, ניו-יורק, מיום 22 בפברואר 1921, אצ"מ, L65/474.

17. מכתב מאת הארי קוטלר, ניו-יורק, לת' ל' מילר, שיקאגו, מיום 1 ביולי 1925, אצ"מ L65/412.

18. מכתב מאת הארי קוטלר, ניו-יורק, לסולומון ג' ויינשטיין, מיום 8 באפריל 1926, אצ"מ L65/365.

18. פרוטוקול ישיבת חבר המנהלים של קצ"א, מיום 24 בפברואר 1925, אצ"מ L65/263.

קהילת ציון אמריקאית: מדיניות פעילותה בארץ-ישראל

12 דולר לדונם עם אופציה לרכישת 10,000 דונמים נוספים. מנהלי קצ"א דנו בהצעה וטענו שהחברה לא תוכל בשלב זה להתחייב "על רכישת קרקעות כה נרחבות על-פי הצעתו של מר ש"י ויינשטיין. הוחלט לחתום חוזה על 1,500 דונמים בלבד עם אופציה ל-12,000 דונם נוספים עד ינואר 1916".<sup>19</sup>

כמהלך מלחמת העולם זרם לקצ"א מידע על החלקה הנדונה, היא תל עדש. יעקב טהון דיווח שאפשר יהיה להעביר בעלות אחרי המלחמה. בעלי המניות החליטו להמליץ לחבר המנהלים לרכוש את תל עדש.<sup>20</sup>

אחרי תום המלחמה לא היה ברור אם הבעלים ימכרו את הקרקעות לחברה להכשרת הישוב. יהושע חנקין האמין שהחברה להכשרת הישוב תוכל לרכוש את הקרקעות אבל במחיר גבוה יותר. ב-18 בדצמבר 1918 הגיעו להסכם עם נגייב ואלברט סורסוק על רכישת 71,356 דונמים בעמק יזרעאל, אך לא יכלו להשלים את העסקה היות שספרי רישום המקרקעין היו עדיין סגורים.<sup>21</sup> בסוף 1918 היו לקצ"א הבטחות ל-339,750 דולרים שמתוכם שולמו בפועל על-ידי בעלי המניות 26,077 דולרים. במחצית הראשונה של שנת 1919 הורחב הון הפעולה של קצ"א באופן משמעותי. 783,875 דולרים נוספו להון המובטח שלה ונאספו בפועל 105,363 דולרים. עם הון זה יכלה קצ"א להתחיל לפעול בארץ-ישראל. ביולי ובאוגוסט 1919 ביקר נשיא קצ"א, ברנרד רוזנבלט בארץ בחיפוש אחרי חלקה להקמת המושבה הראשונה שלהם. הוא כתב בזכרונו: "מר חנקין אמר שאפשר להשיג שטח קטן ליד המושבה מרחביה בגליל התחתון. הוא הציע לבוא איתנו לתור את הארץ".<sup>22</sup> הוא הציע לרוזנבלט חלקה בת 7,000 דונם. בינתיים יכלה קצ"א לרכוש את חוזה החכירה לשנתיים מהחברה להכשרת הישוב עד שחושלם העסקה.<sup>23</sup>

רוזנבלט חשש לעתיד הבניינים, הבארות והמטעים שיוקמו כמהלך השנתיים הללו אם העסקה לא תצא לפועל. חנקין הציע שאלף הדונמים הצמודים, במרחביה, השייכים לקק"ל יוחזרו גם הם והפיתוח הראשוני יתבצע בהם. במקרה הגרוע ביותר תרוויח הקק"ל מפיתוח החלקה. רוזנבלט

19 פרוטוקול הישיבה שלא מן המניין של מנהלי קצ"א, ניו-יורק, מיום 15 באפריל, 1915 אצ"מ L65/447. לפרטים נוספים בנושא בלפוריה ראה:

Joseph B. Glass, "Balfouria: An American Zionist Colony," *Studies in Zionism* 14:1 (Spring 1993), pp. 53-72.

20 פרוטוקול האסיפה השנתית של בעלי המניות של קצ"א, ניו-יורק, מיום 4 בפברואר 1917, אצ"מ L65/447.

21 ראה פרטים על רכישת קרקעות בעמק יזרעאל בשטיין, שאלת הקרקעות, עמ' 54-60 ובחוך אריה ל' אבנרי, ההתישבות היהודית וטענת הנישול (1878-1948), הקיבוץ המאוחד, תל אביב תש"מ, עמ' 97-103.

22 "הון מובטח ופדיון של קצ"א", ינואר 1920, אצ"מ L3/38II; Bernard A. Rosenblatt, *Balfouria*; Zionist Organization of America, New York 1920, p. 3; Bernard A. Rosenblatt, *Two Generations of Zionism - Historical Recollections of An American Zionist*, Shengold publishers Inc., New York 1967, p. 67 [להלן: רוזנבלט, שני דורות].

23 מכתב מאת ברנרד רוזנבלט, ניו-יורק, לג'וליאן מאק, ניו-יורק, מיום 13 בנובמבר 1919, אצ"מ Z4/762; רוזנבלט, שני דורות, עמ' 75-79.

הסכים לחכור את אדמות חל עדש אם הקק"ל תחכיר לקצ"א לפחות אלף דונם ממרחביה. ההסכם נחתם ב-6 באוגוסט 1919. המחיר שנקבע היה 3.60 ל"מ לדונם.<sup>24</sup> 8,000 הדונמים הועברו לקצ"א ב-1920 אחרי החלת תקנות העברת הקרקעות ב-1 באוקטובר 1920 אך נקבע ששטח זה לא הספיק לתוכניות ההתפשטות של קצ"א. ברנדייס כתב על נושא זה: "כמושבה [בלפוריה], תצליח יותר עם שטח גדול יותר מזה שיש בידיכם כעת."<sup>25</sup> במאי 1921 החליטה קצ"א לרכוש בכמויות קטנות או גדולות, קרקעות הצמודות לבלפוריה. הנסיונות להשיג קרקעות נוספות נחלו הצלחה בדצמבר 1921. הגיעו להסכם עם החברה להכשרת הישוב לרכישת 8,000 דונמים ברוב-אל-נאצרה מהנרי ומרי סורסוק מביירות. על-פי פקודת ממשלת המנדט ניתנה לחקלאים הערבים שעיברו אותה, האופציה לרכוש את הקרקע במשך שש השנים הבאות. בסופו של דבר נוספו 5,000 דונם, במחיר של ארבע ל"מ לדונם לרזרבות קרקע של קצ"א בבלפוריה כתוצאה מרכישת רוב-אל נאצרה (חלקה הגובלת בבלפוריה ממזרח). בסך הכול נרכשו בבלפוריה 12,992 דונמים ואלף נחכרו מהקק"ל.<sup>26</sup>

#### רכישת אדמות הרצליה (1924-1929)

ב-8 בספטמבר 1921 סיכם יהושע חנקין עסקה לרכישת 16,072 דונמים מתושבי הכפרים ג'ליל ואל ח'רם. לחברה להכשרת הישוב לא היה הכסף הנחוץ לרכישה זו. בפגישה של הנהלת החברה להכשרת הישוב עם חברי הארגון הציוני והקק"ל הובעו דעות שונות. חנקין הדגיש את חשיבות ביצוע העסקה בזמן המסוים הזה היות שהחלו במשא ומתן לפני המלחמה ואם הרכישה לא תצא לפועל, אין ביטחון שיוכלו לבצע אותה כלל בשלב מאוחר יותר וגם אם יוכלו, אין ספק שהמחיר יעלה. מנחם אוסישקין טען שמבחינת שיקולי ההתיישבות אסור לבטל את העסקה. הבעיה העיקרית הייתה מציאת מקורות מימון. אוסישקין המשיך ואמר שאין ספק שארתור רופין, שהיה באותה עת באמריקה, יוכל למצוא שם קונים ויש לעשות כל מאמץ להשיג ארכה מן המוכרים. לבסוף החליטו פה אחד לא לבטל את התווה אלא להאריך את המשא ומתן ככל האפשר עד שיקבלו מידע ברור מרופין, וכן החליטו להעלות את המחיר ב-3,000 ל"מ אם הבעלים יסכימו לקבל את התשלום הראשון שנה מאוחר יותר.<sup>27</sup>

24 רזונבלט למאק, שם; ההסכם בין הכשרת הישוב וקק"ל ובין קצ"א, ירושלים, מיום 6 באוגוסט 1919, אצ"מ KKL5/2003; מכתב מאת עקיבא אטינגר, יפו, למנהלת קק"ל, האג, מיום 12 באוגוסט, 1919, אצ"מ Z4/762; מכתב מאת הקק"ל, ירושלים, לוועד הציוני, ירושלים, מיום 14 במאי 1920, אצ"מ KKL2/134; דו"ח על פעילויות קצ"א, 1930, אצ"מ Z4/3445II.

25 מכתב מאת לואיס ד' ברנדייס, וושינגטון, לברנרד רזונבלט, ללא מען, מיום 10 בנובמבר 1920, בחוך: Melvin I. Urofsky and David w. Levy (eds.), *Letters of Louis D. Brandeis*, 4, State University of New York press, Albany 1971-1978, p. 499

26 פרטוקול פגישה שלא מן המניין של חבר המנהלים של קצ"א, ניו-יורק, מיום 20 במאי 1921, אצ"מ A405/37A; תזכיר ההסכם בין החברה להכשרת הישוב ובין קצ"א מיום 16 בדצמבר 1921, אצ"מ L18/79/3.

27 חזרה לרכישת קרקעות ג'ליל ואל ח'רם מיום ח' באלול 1921, אצ"מ L18/48/11; "אדמות חקלאיות שנרכשו על

בביקורו באמריקה בחורף 1922-1923 הצליח רופין לשכנע את ברנרד רוזנבלט ומאוחר יותר את קצ"א בחשיבות העסקה הזו. מנהלי קצ"א החליטו לסכן את הסכום הנחוץ לביצוע הרכישה. כביטוי של פופולריות הפרויקט, חתמו, בין האחד במארס ל-31 באוקטובר 1923, 124 פרטים על חוזים לרכישת 1721.5 דונמים בג'ליל.<sup>28</sup>

קצ"א הסכימה לבסוף לרכוש 8,000 דונמים ואילו ארגון "מזרחי" הפולני, שהקים את אגודת "מנוחה ונחלה" הסכים גם הוא לרכוש קרקעות. ביוני 1924 השלימה החברה להכשרת הישוב את רכישת קרקעות ג'ליל והחלה לעסוק במלאכה המנהלתית הקשורה בהעברת הקרקעות וברישימום. הקושי העיקרי היה בחלוקת הקרקעות בין הבעלים היהודים ובין הבעלים הערבים שעמדו להמשיך להחזיק בחלק מן הקרקעות. ההסכם הראשוני לא קבע את החלוקה המדויקת של החלקות השונות. הם יכלו לפנות לערכאות משפטיות אך אלה היו מאריכות את התהליך ומעכירות את האווירה עם הבעלים הערבים.<sup>29</sup>

במרס 1924 נמכרו 8,760 דונם של קרקעות הכפר ג'ליל לקצ"א במחיר של 4.5 ל"מ לדונם. עסקה זו לא כללה את אדמות אל ח'רם. החלקה כולה הועברה לרשות קצ"א. בסופו של דבר לא רכשה אגודת "המזרחי" הפולנית קרקעות כתוצאה מהקשיים הכלכליים ששררו בפולין בשנים 1923-1924. קצ"א עשתה כל מאמץ להרחיב את נחלותיה באזור. כיוון ההתפשטות המועדף היה דרומה, לכיוון תל-אביב. בו בזמן ניסו סוכני מקרקעין יהודים אחרים לרכוש אדמות כאלה למטרות ספקולציה.<sup>30</sup>

דרומית להרצליה היו אדמות ואקף שלא היה אפשר לרכוש אותן וכן חלקת שיח מוניס ששטחה 11,000 דונם ואשר נמשכה עד לנהר הירקון. ב-1925 פנתה קצ"א וביקשה מיהושע חנקין לפתוח במשא ומתן לרכישת קרקעות אלה. אדמות שיח מוניס לא נמכרו לקצ"א.<sup>31</sup> במאי 1929 נמכרו 5,000 דונם של אדמות אל ח'רם לקצ"א במחיר של 6.40 ל"מ לדונם.

ידי החברה להכשרת הישוב בשנים 1919-1929, *Palestine and the Near East Magazine*, 5: 13-21, ביולי 1930), עמ' 255; עמינדב אשבל (עורך), ששים שנות הכשרת הישוב, חברת הכשרת הישוב בישראל בע"מ, ירושלים תש"ל, עמ' 56-57.

28 רוזנבלט, שני דורות, עמ' 121-122; ראה רישומים מביקורו של ארתור רופין באמריקה בחורף 1922-1923 Alex Bein (ed.), *Arthur Ruppin: Memoirs, Diaries, Letters*, Weidenfeld and Nicolson, Jerusalem 1971, pp. 200-205; חוזים בין פרטים שונים ובין קצ"א, נציגי החברה להכשרת הישוב באמריקה, אצ"מ L18/169/2; דו"ח התשלומים לרכישת ג'ליל, אצ"מ L18/231/3.

29 מכתב מאת החברה להכשרת הישוב, ירושלים, לארגון "המזרחי" ורשה, מיום 18 ביוני 1924, וארבע המפות המצורפות אליו, אצ"מ L18/228/3.

30 מכתב מד"ר פ' קורנגרן, המשרד הציוני המרכזי, ורשה, לחברה להכשרת הישוב, ירושלים, מיום 26 ביוני 1923, אצ"מ L18/169/2; מכתב מאת ארתור רופין, ניו-יורק, ליעקב טהון, ברלין, מיום 8 בפברואר 1924, אצ"מ L18/228/3; מכתב מאת צירלס פסמן, ירושלים, לקצ"א, ניו-יורק, מיום 25 בספטמבר 1924, אצ"מ L65/388; סיכום הרכישות בהרצליה, אצ"מ L18/700.

31 פרוטוקול משיבות ההנהלה הציונית, ירושלים, 101, 104, 107 (12 ו-21 בינואר, 1 בפברואר 1925), אצ"מ S100/5B; פרוטוקול ישיבת חבר המנהלים של קצ"א, ניו-יורק, מיום 24 בפברואר 1925, אצ"מ L65/263.

החברה להכשרת הישוב רכשה 6,600 דונמים ושאר הקרקעות נמכרו לאחוזו אלף מניו-יורק.<sup>32</sup>

### רכישת אדמות עפולה (1920-1924)

כמו במקרה של רכישת אדמות בלפוריה ראו את קצ"א כמשקיע אפשרי ברכישת אדמות עפולה. גם כאן פנו למשקיעים יהודים מחוץ לארץ במטרה להקל את נטל הרכישה. אחרי שהצליחו לעניין את קצ"א ברכישת אדמות בלפוריה פנו אליה גם בנושא זה. בנוסף אליהם חיזרו גם אחר חברת "משק" הפולנית. אחד היתרונות שבאזור עפולה היתה התוכנית להפוך אותה לעיר משגשגת שתשרת את הסביבה החקלאית, לרבות בלפוריה. האמינו:

שכאשר העמק יתאכלס ביהודים יהיה נחוץ לו מרכז תעשייתי קרוב יותר מחיפה ועפולה תהיה מרכז זה. העמק יזדקק גם למרכז מסחרי ועפולה תהפוך למרכז הקניות של העמק.<sup>33</sup> יתרה מזאת, הבטיחו שפיתוחה של עפולה יואץ תודות למיקומה על נתיבי תחבורה חשובים בקנה מידה מקומי ובין לאומי: הכביש ומסילת הברזל.

ב-27 באוגוסט 1920 אישר חנקין את ההסכם עם משפחת סורסוק וניתן היה להתחיל לבצע את הרכישה ואת העברת הבעלות. למוסדות הכלכליים של ההסתדרות הציונית העולמית לא היה די כסף למימון פרויקט כה גדול בעמק יזרעאל. הנהלת הקק"ל והקונגרס הציוני ה-12 אישרו לקק"ל לרכוש רק שטח של 41,300 דונם. היו צריכים למצוא עוד קונים יהודים. וייצמן היה מעדיף שכל האדמות ייגאלו על-ידי ההון לאומי, אך לא היתה לו ברירה והוא פנה לקצ"א. ב-26 בנובמבר 1920 שלח וייצמן לברנרד רוזנבלט מברק חשאי ובו ביקש ממנו לשתף את קצ"א ברכישה. הוא הציע להם 16,000 דונם של "האדמות הטובות ביותר בארץ-ישראל" במחיר של 5 לירות לדונם. לשם כך יצטרכו להעביר 100,000 לירות בתוך חודש. קצ"א הסכימה להשתתף בעסקה זו. בפרק זמן זה נפוצו שמועות שמשפחת סורסוק מכרה את הקרקעות לחברת המקרקעין האמריקנית ארץ-ישראלית. בסופו של דבר התברר שאלה שמועות שווא.<sup>34</sup>

נדרשו ארבע שנים עד שהערכים שחיו על האדמות פונו מהן. חנקין נשא ונתן עם האיכרים.

32 "אדמה חקלאית שנרכשה על-פי הזמנה והועברה רשמית ב-1929", *Palestine and Near East Magazine*, 5: 13-12 (22 ביולי 1930), עמ' 256; דו"ח על פעילות קצ"א, 1930, אצ"מ Z4/3445II; סיכום הרכישות בהרצליה, אצ"מ L18/700.

33 גרשון אגרונסקי, "עפולה בעמק יזרעאל", *New Palestine* (12 ביוני 1925), עמ' 691.

34 אף-על פי שווייצמן תמך בקצ"א שזכתה לתמיכה חלקית, הוא היה מעדיף שהקק"ל וקרן היסוד יקבלו לידהן את השליטה על קרקעות עמק יזרעאל. הוא הסביר לג'וליוס סימון בערב ביקורו בצפון אמריקה: "אוכל לצאת לנסיעה הזו רק אם יזדמן לי להתחיל תנועה גדולה, ולא כדי להקים חברות מניות או לקדם את קהילת ציון [אמריקאית]". מכתב מאת חיים וייצמן, פריז, לג'וליוס סימון, לונדון, מיום 17 באוקטובר 1920, Barnett Litvinoff (General, 1920, pp. 64-65 (Series A), *The Letters and papers of Chaim Weizmann*, 10 (Series A), pp. 64-65; Editor), *The Letters and papers of Chaim Weizmann*, 10 (Series A), pp. 64-65; מכתב מאת חיים וייצמן, לונדון, לברנרד רוזנבלט, ניו-יורק, מיום 26 בנובמבר 1920, שם, 10 עמ' 79; מכתב מאת צ'רלס פסמן, ירושלים, לקצ"א, ניו-יורק, 8-מ ביולי 1924, אצ"מ L65/387.



קהילת ציון אמריקאית: מדיניות פעילותה בארץ-ישראל

תמורת פיצוי נאות הם הסכימו לעזוב את האדמות שאותן עיבדו עד 5 בינואר 1925. אלה שלא יעזבו בזמן יצטרכו לפצות את הקונים. הרכישה בעפולה כללה 15,964 דונמים במחיר של 4.25 לא"י לדונם. קצ"א מכרה 500 דונמים לקבוצה הפולנית ו-300 דונמים לחמישה גרמנים.<sup>35</sup>

#### אדמות מפרץ חיפה (1925)

ב-1925 שוב פנה חיים וייצמן לברנרד רוזנבלט וגייס אותו למשימה לאומית, רכישת אדמות מפרץ חיפה שבין נחל קישון לנחל נעמן. על רוזנבלט הוטל לשכנע את חבר המנהלים של קצ"א לקחת על עצמם את המשימה הזו. בהבינו את חשיבות הפרויקט שאל רוזנבלט מדוע הקק"ל לא לוקחת על עצמה לרכוש אדמות אלה. וייצמן הסביר שהקק"ל השקיעה כבר את כל הונה במאמץ הכספי העצום הכרוך ברכישת עמק יזרעאל. המכשול העיקרי, כפי שנתפס בעיני רוזנבלט, היה גודל החלקה, 57,000 דונם (מתוכם 12,000 בזיכיון מהממשלה) וההון המוגבל שעמד לרשותו. רוזנבלט, נחוש בדעתו לממש את הפרויקט הזה, פנה למנהלי קצ"א בניו-יורק. הוא הסביר שבתקנות קצ"א נקבעו נהלים לעסקה מסוג זה. את הקרקעות שנרכשו למטרות תעשייה יצטרכו למכור לקק"ל על-פי דרישתה במחיר של קרקע חקלאית. באופן זה תבצע קצ"א משימה לאומית ותגאל את אדמות מפרץ חיפה.<sup>36</sup>

קצ"א נכנסה למשא ומתן עם יוסף לווי שייצג את קבוצת סומרפילד ואת נציגי חברת "משק" בהקמת חברה חדשה לפיתוח קרקעות אלה, החברה להכשרת מפרץ חיפה. כל אחת משלושת החברות השקיעה 10,000 ל"מ. הסכם ראשוני הוכן ב-7 בדצמבר 1924 ופברואר 1925 נקבע כתאריך היעד לחתימת ההסכם הסופי.<sup>37</sup>

ב-1925 איבדה קצ"א את האשראי שהיה לה בארצות הברית והיא לא יכלה למשוך עוד קונים. לחברת משק היו קשיים כספיים בעקבות הרעת התנאים הכלכליים בפולין. גורמים אלה ואחרים לא אפשרו לקצ"א לקיים את התחייבויותיה הכספיות בתשלום המשכנתאות על קרקעותיה. ברנרד רוזנבלט ניסה להשיג הלוואות מאוצר התיישבות היהודים ומבנקים אמריקנים שונים.<sup>38</sup> למרות כל זאת הכינו תוכניות לפיתוח הקרקע וחילקו אותה לאזורים שונים. הקרקעות נמכרו לקק"ל ולאנשים פרטיים באמצעות קצ"א ומשק. הקונים היו מארצות הברית, מארץ-ישראל, מאירופה

35 מכתב מאת עבדאללה מוחמד ג'אויש ושות', נצרת, ליהושע חנקין באמצעות משרד המחוז נצרת, מיום 28 בדצמבר 1924, אצ"מ S25/3368 (תרגום אנגלי מהערבית) בשטיין, שאלת הקרקעות, עמ' 54-56; דו"ח על פעילויות קצ"א, 1930, אצ"מ II Z4/3445.

36 רוזנבלט, שני דורות, עמ' 126-127.

37 מכתב מאת צ'רלס פסמן, ירושלים, לקצ"א, ניו-יורק, מיום 3 בפברואר 1925, אצ"מ L65/390. דו"ח על החברה לפיתוח מפרץ חיפה בע"מ, חיפה, מיום 22 בנובמבר 1927, אצ"מ J15/5688; דוכן-לנדוי, "מפרץ חיפה", עמ' 173-199; איריס גרייצר, "שיתוף הפעולה בין ההון הפרטי להון הלאומי בפיתוח עמק זבולון", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, י"ג, ירושלים תשנ"ג, עמ' 159-178.

38 דוכן-לנדוי, "מפרץ חיפה", עמ' 175-182.

וממצרים. האמריקנים רכשו רק 70 דונם אף-על-פיה שהוכנו תוכניות לשטח בן 4,700 דונם באזור-6.<sup>39</sup>

חומרת המצב הדאיגה מאוד את ההנהגה הציונית באמריקה וברחבי העולם. משקיעים אחרים, החברה הכלכלית לארץ-ישראל ומשקיעים לא יהודים לטשו את עיניהם לקרקעות אלה, שהיו באזור כעל פוטנציאל עצום. תוכניות להקמת נמל חיפה, מסילת הברזל בגדד-חיפה וקו הנפט העירקי הגדילו את ערכן של קרקעות אלה. ההנהגה הציונית ובעיקר וייצמן התנגדו למעורבות החברה הכלכלית לארץ-ישראל. חרף היותה קבוצה יהודית אמריקנית לפיתוח ארץ-ישראל היתה החברה מקושרת עם הקבוצה של ברנדייס שנתמכה על-ידי האמריקנים הלא-ציונים ולא הוכרה כארגון ציוני. הקק"ל, קרן היסוד וההנהגה הציונית היו מעורבות בדיונים בנסותם לשמור על האדמות הללו מתוך להישג ידיהם של משקיעים פרטיים. מאמרה של לאה דוכן-לנדאו מתאר בקפידה את תהליך הניסיון לשמור על אדמות מפרץ חיפה. התוצאה הסופית היתה העברתם של 5,000 דונמים לחברה הכלכלית לארץ-ישראל והעברת כל השטח הנותר לקק"ל. יסודו את חברת גבי-ים בע"מ (Bayside Land Corporation) שהיתה חברה משותפת לחברה הכלכלית לארץ-ישראל ולקק"ל ומטרתה היתה לפתח את קרקעות מפרץ חיפה. בנוסף על כל אלה, כתוצעה מלחץ שהפעילה ממשלת המנדט נמכרו 3,200 דונמים לחברת הנפט העירקית.<sup>40</sup>

רכישות אחרות (1925-1926)

קצ"א רכשה עוד קרקעות חקלאיות אך לא מצאה מתיישבים שירכשו אותן. רובם היו בקרבת אדמות אחרות שנרכשו על-ידי קצ"א. אחרי התמוטטותה הכלכלית של קצ"א רכשה הקק"ל חלק מקרקעות אלה שנוספו ליישובים קיימים או שימשו להקמת יישובים אחרים.

ב-1925 רכשה קצ"א 10,000 דונם מהכפר ג'דה שבעמק יזרעאל במחיר של 5.00 לא"י לדונם. הקק"ל רכשה אלף דונם ליישוב קבוצה של יהודים מיוגוסלביה. קצ"א נכנסה לעסקה זו בשמן של שתי חברות פולניות, חברת הטקסטיל "מנור" וחברת יזרעאל-יפו. הן קיבלו 5,000 ו-4,000 דונם בהתאם. מנור הקימה מפעל טקסטיל. העובדים יעסקו הן בתעשייה והן בחקלאות. 27 משפחות התיישבו שם. כתוצאה מהקשיים הכלכליים בפולין לא יכלו החברות לעמוד בהתחייבויותיהן. חברת מנור קיבלה 1,500 דונם תמורת הסכום שכבר שילמה וחברת יזרעאל-יפו קיבלה 1,328 דונם. קצ"א נאלצה למכור את החלקה הגדולה ביותר לקק"ל. מתוך 5,895 הדונמים שנמכרו לקק"ל, 500 היו גבעות ושטחים מיוערים שהקק"ל המשיכה להחזיק בהן, 2,850 נוספו לקרקע החקלאית של כפר יהושע, 1,950 לנהלל ו-165 לבית שערים.<sup>41</sup>

39 מכתב מאת צ'רלס פסמן, ירושלים, לקצ"א, ניו-יורק, מיום 10 בינואר 1927, אצ"מ L65/394.

40 מכתב מאת ברנרד רוזנבלט, ניו-יורק, למנחם אוסיסקין, ירושלים, מיום 8 בינואר 1929, אצ"מ KKL5/2296; דוכן-לנדוי, "מפרץ חיפה", עמ' 176-199; מכתב מאת חיים וייצמן, לונדון, לס' זלמן שוקן, צוויקאו, מיום 13 בפברואר 1928, וייצמן, מכתבים, 13, עמ' 365; מכתב מאת חיים וייצמן, ניו-יורק, להנהלה הציונית, לונדון, מיום 29 במרס 1928, שם, עמ' 421. Julius Simon, *Certain Days - Zionist Memoirs and Selected papers*, Israel University press, Jerusalem 1971, pp. 179-280

41 מצב הקרקעות של קצ"א וחברת משק מיום 16 במרס 1928, אצ"מ KKL5/2296; דו"ח על פעילויות קצ"א,

קהילת ציון אמריקאית: מדיניות פעילותה בארץ ישראל

ב-1925 רכשה קצ"א 10,000 דונם בכפר אתא במחיר של 4.5 לא"י לרונם. בעסקה זו היא פעלה בשם קבוצה של חסידים פולנים, "עבודת ישראל", והקדישה להם 6,400 דונם. אלף דונמים נמכרו למשקיעים פרטיים ו-2,600 לחברה לפיתוח מפרץ חיפה. "עבודת ישראל" לא יכלה למצוא מימון לרכישה שלה ורק 3,600 דונם הועברו אליה. עם פרעון חובות קצ"א נמכרו 2,924 דונמים לקק"ל.<sup>42</sup>

קצ"א ייצגה עוד שתי קבוצות חסידים, מיבלונה ומקוזניץ. החברה רכשה 4,000 דונם במגדל במחיר של 4.5 לא"י לרונם. אחרי שהתיישבו במקום נאלצו לנטוש אותו וביטלו את העסקה כתוצאה מהמשבר הכלכלי בפולין. קצ"א מכרה את הקרקע כולה לקק"ל.<sup>43</sup> דרך חברת משק השיגה קצ"א 10,000 דונם בקוסקוס-טבון. עקב השפל הכלכלי של שנת 1926, חברת משק פשטה את הרגל וקצ"א החליטה לרכוש 80 אחוז ממניות חברת משק וכך הגיעה לשליטה. מכל מקום קצ"א לא יכלה לעמוד בהתחייבויות הקשורות בחלקה והעבירה אדמות אלו לקק"ל.<sup>44</sup> לא נמצא מידע בנוגע לחלקה השכנה, חרבג'-חרטיה.

במחשבה להקים עוד מושבה נרכשו אדמות שונם. קצ"א השקיעה בפיתוח הנכס וחפרה באר. לאור הקשיים הפיננסיים ביטלה קצ"א את העסקה והעבירה את האדמות לקק"ל. בקרבת מקום גם רכשו 497.5 דונם במרחביה, אבל לא נמצא מידע נוסף אודות אדמות מרחביה.<sup>45</sup> החלקה האחרונה בקרבת רחובות, זרנוגה, ששטחה 2,575 דונם, נרכשה על-ידי קצ"א בשנת 1926. שוב עקב בעיות מימון נמכר חלק מהאדמות לקק"ל ועליהן הקימו תחנת ניסוי חקלאית, והשאר נמכר לרוכש פרטי.<sup>46</sup>

## סיכום: מדיניות מול פעילות

הקווים העיקריים של מדיניות קצ"א היו:

- 1) שיתוף פעולה עם ההסתדרות הציונית העולמית והקק"ל. זה התבטא בנכונותה של קצ"א להיכנס לעסקות גדולות באזורי עמק יזרעאל ועמק זבולון.
- 2) רכישות קנה מידה גדול למדי שיאפשר הקמת יישוב. כך, הרכישות שעליהן הקימו יישובים או

1930, אצ"מ Z4/3345II; דו"ח על קרקעות שנמסרו על-ידי קצ"א לקק"ל וחלוקתן, ירושלים, 22 בדצמבר 1931, אצ"מ S15/566.

42 מצב אדמות קצ"א וחברת משק, 16 במרס 1928, KKL5/2296; דו"ח על פעילויות קצ"א, 1930, אצ"מ Z4/3445II.

43 שם.

44 דו"ח על פעילויות קצ"א, 1930, אצ"מ Z4/3445II.

45 שם; "דו"ח על פירוקה של קצ"א".

46 דו"ח על פעילויות קצ"א, 1930, אצ"מ Z4/3445II.

שתכננו להקים עליהן יישובים היו מעל 10,000 דונם. חלקות יותר קטנות היו בדרך כלל בקרבת קרקעות שהיו בבעלות קצ"א. לדוגמה, אדמות מרחביה ששטחן היה רק 497.5 דונמים באו להשלים את הרכישה של בלפוריה.

(3) יצירת רצף טריטוריאלי. קצ"א יצרה על-ידי רכישותיה שלשה חבלים. הראשון, בגודל של 39,489.5 דונמים היה במרכז עמק יזרעאל וכלל את בלפוריה, עפולה, מרחביה ושונם. השני בגודל של 93,700 דונמים היה בחלק המערבי של עמק יזרעאל ובצירוף אדמות עמק זבולון. הגוש כלל, מכיוון מערב למזרח, את אדמות מפרץ חיפה, כפר אתא, מג'דל, חרבג' -חרטיה, קוסקוס-טבעון וג'ידה. החבל השלישי והקטן ביניהם היה אזור הרצליה. גודלו הגיע ל-14,000 דונמים בלבד אבל היו נסיונות לרכוש אדמות סמוכות כמו בשיח מוניס. הפופולריות של האזור, התחרות עם רוכשים אחרים ומחירי קרקע יחסית גבוהים הגבילו את היכולת של קצ"א לפתיחת רצועה גדולה באזור.

(4) בחירת קרקעות שיתאימו לצרכים של הבעלים בארצות הברית. קצ"א הבינה שרוב הקונים לא התאימו לכל סוגי החקלאות בארץ-ישראל. כך, בחרו באזור הרצליה כי שם אפשר לפתח משק הדרים, ובאזור מפרץ חיפה כי שם אפשר לפתח משק גידול אינטנסיבי של ירקות ופירות. היה פוטנציאל גם בפיתוח תעשייה ושירותים באזורי עפולה, הרצליה, ומפרץ חיפה.

(5) בחירת קרקעות שיכלו לשווק לקונים פוטנציאליים בארצות הברית. קצ"א ידעה בביורו שהמשקיעים הפוטנציאליים רצו מקום בקרבת מרכז עירוני. כך, הרצליה התאימה בגלל קרבתה לתל-אביב, אדמות מפרץ חיפה גם התאימו בגלל קרבתן לחיפה. לגבי הגוש במרכז עמק יזרעאל, קצ"א תכננה את עפולה או "עיר יזרעאל" כדי להתאים לצרכים של לקוחותיה.

(6) לא לקנות אדמות מיהודים. מטרתה של קצ"א היתה לגאול קרקעות מלא יהודים. כך סירבה קצ"א לא פעם לפניות של אישים, קבוצות וחברות יהודיים לקנות מהם קרקעות.

(7) לא להיכנס לתחרות עם גופים יהודיים אחרים ברכישת קרקעות. קצ"א ניסתה, דרך שיתוף פעולה עם רוכשים אחרים, למנוע עלייה מופרזת במחירי הקרקעות. עוד היבט חשוב היה הרצון לשמור על יחסים טובים עם רוכשים אחרים, במיוחד הקק"ל.

(8) מניעת ספקולציה בקרקעות. קצ"א פעלה בשני משורים. הראשון היה בהתאם לקו המדיניות שהוזכר למעלה. השני היה רצון לשמור על האינטרסים של הלקוחות שלה. מדיניותה היתה למכור את אדמותיה ברווח מינימלי.

בסיכומו של דבר, אפשר לראות שהחוקרת עירית עמית-כהן צדקה בטענתה של קצ"א לא היתה מדיניות ברורה. בעת ייסודה ובמהלך פעילותה לא גובשה מדיניות כוללת. אבל עם זאת, התפתחו קווי מדיניות שהיו פתרונות לבעיות שצצו. כנראה שעד שגילו מנהלי קצ"א שיש בעיה מסוימת לא היו צריכים לפתח קו מדיניות. מצד אחד, זה ביטוי של הנהלה דינמית שמתמודדת עם כל אתגר ומאידיך זה ביטוי של חוסר ראיית הנולד.

ברנרד רוזנבלט סיכם את הלקח שנלמד מכשלונה של קצ"א:

הניסיון המר לימד אותנו שאי אפשר לנהל מוסד פעיל ממרחק של 8,000 קילומטרים. לא משנה עד כמה עצמאית היתה ההנהלה שלנו, היא לא יכולה לנהל מניו-יורק, לא את פעילות

קהילת ציון אמריקאית: מדיניות פעילותה בארץ-ישראל

ההתיישבות ולא את נושא הרכישה השקולה של קרקעות בארץ-ישראל.<sup>47</sup>

טבלה 1

רכישת קרקעות חקלאיות על-ידי קהילת ציון אמריקאית (בדונמים)

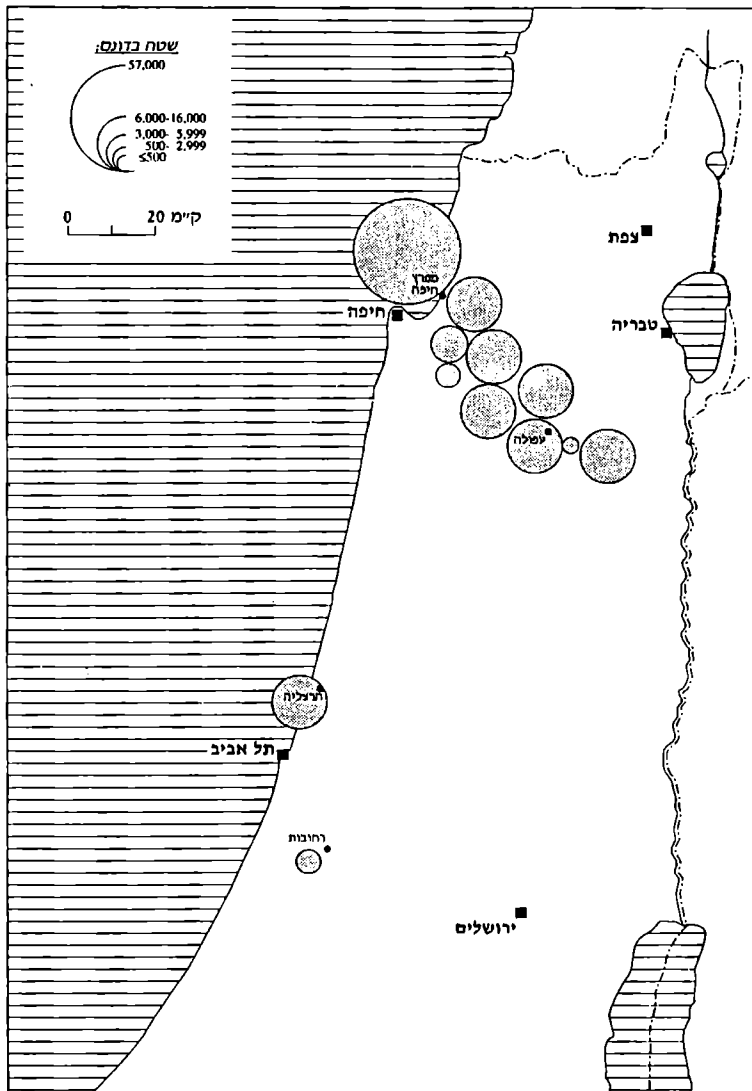
שנים				מיקום
1926	1925	1924	1923-1919	
			12,992	בלפוריה
		14,000		הרצליה
		16,000		עפולה
	10,000			כפר אתא
	4,000			מג'דל
	9,700			ג'ידה
	2,575			זרנוגה
	57,000			מפרץ חיפה
10,000				שונם
10,000				קוסקוס-טיבעון
497				מרחביה
3,000				ח'ירבג' חרטיא
23,497	84,275	30,000	12,992	סך הכול

מקור: נספח למכתב של קצ"א לקק"ל מיום 14 במרס 1927, אצ"מ KKL5/2002.

47 מכתב מאת ברנרד רוזנבלט, ניו-יורק, ללואיס ליפסקי, נשיא הסתדרות ציוני אמריקה, ניו-יורק, ללא תאריך, אצ"מ F38/560. רוזנבלט המשיך לתכנן את הארגון מחדש.

# נספח

## רכישות קרקע על-ידי קהילת ציון אמריקאית



**The American Zion Commonwealth, Inc.**  
 American Palestine Colonization Corporation

*Daughter Institution of the Zionist Organization of America*      *Based on private capital and initiative*

**ITS LAND** is in best soil country, and results in better farming after having made the necessary improvements such as drainage, leveling, sanitation, roads, irrigation, etc.

**BUILDS COLONIES and GARDEN-CITIES**  
 Improved land sold to individuals and groups.

**PALESTINE HEAD OFFICE:**  
 Hassolel Bldg., Jaffa Road, Jerusalem, P. O. B. 163.

**HEAD OFFICE IN AMERICA:**  
 American Zion Commonwealth Inc., 114 Fifth Avenue, New-York, N. Y., U. S. A.



**"PHOENIX"**  
**LIFE INSURANCE CO.**

*Palatine Branch:*  
 Jerusalem, P.O.B. 144 Telephone 419. Telegrams "Phoenicia"

**LIFE, ACCIDENT and COLLECTIVE INSURANCE**

Branches in: Bavaria, Bulgaria, Belgium, Czechoslovakia, Egypt, France, Greece, Italy, Jugoslavia, Holland, Hungary, Palestine, Poland, Roumania, Turkey

*Head Agent for Palestine*  
 Z. Weizman.

**Head Office: VIENNA**

**PALESTINE PRODUCTS**  
**= FOR SOUTH AFRICA**

If you wish to sell your products in the 70,000 Jews in South Africa then advertise in: -

**The ZIONIST RECORD**  
 the Organ of South African Jewry

**CIRCULATES in 300 CENTRES FROM THE CAPE TO THE ZAMBESI**

**"TARBUTH"**  
**The Booksellers of Palestine.**

**HEAD OFFICE:**  
 Jerusalem, Jaffa Road, P. O. B. 323.

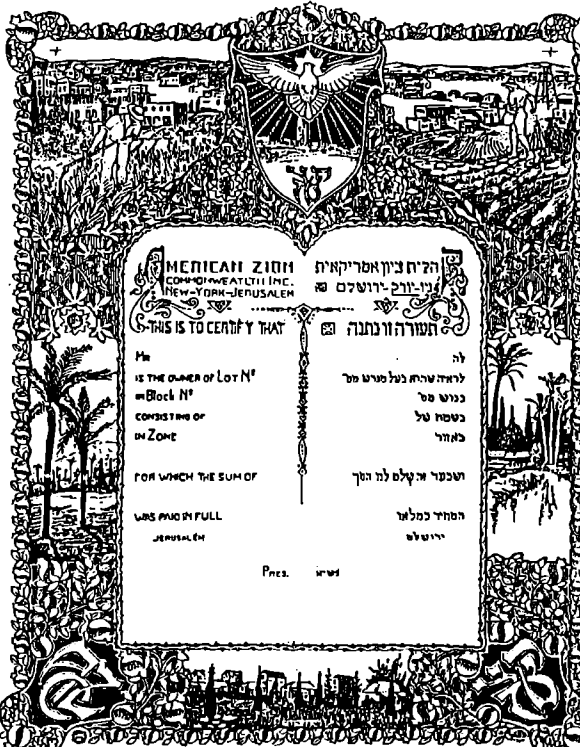
**BRANCHES:**  
 Tel-Aviv (Commercial Centre), Haifa, Tiberias, Safed, Ludd and Kanders.

We Carry a Large Selection of Books on all Subjects, in Hebrew, English, French, German, Russian, etc.

**Inquiries receive immediate attention GRATIS.**

If you want any Book or any periodical in any Language we have it or we can get it for you

"Palestine and Near East" on Sale. Subscriptions accepted.



**AMERICAN ZION COMMONWEALTH INC. NEW-YORK-JERUSALEM**

**הק"ח ציון אמריקאית ניו-יורק-ירושלים**

**THIS IS TO CERTIFY THAT**      **זוהי תעודת ארנות**

He is the owner of Lot N°      לה כנוש מט

Block N°      לוחותיה בעל טעם מט

CONSISTING OF      בעטת טל

IN ZONE      כחודי

FOR WHICH THE SUM OF      ועכסר א שקלם לוח

WAS PAID IN FULL      המודי כסמלו

JERUSALEM      ירושלים

Pres.      שמואל

Vol 1 Special Number 1127

**Buy A Farming Estate In Palestine**

Help the People of Israel to acquire the holy soil of the Land of Israel.

The free nations of the world are restoring the Holy Land to its rightful owners - the Jews.

Will you help take possession of the land by buying a part of it?

**THE ZION COMMONWEALTH**

Will purchase real property in Palestine for every Jew irrespective of when he may live.

Will select the most desirable land for its residents.

Will plant and develop the land with Jewish labor.

Will act as your agent and will rent the land as Jewish settlers if you do not personally settle there.

**THE ZION COMMONWEALTH, Inc.**  
 114 FIFTH AVENUE      NEW YORK CITY

אמריקאית ציון הק"ח 34762

**"HAMASHBIR" Ltd.**

The Palestine Workmen's Co-operative Society for Supply and Marketing of their Products.

**HEAD OFFICE:**  
**TEL-AVIV, Telephone 337**

**BRANCHES:**

Tel Aviv: Allenby Street; Tel Nordan

Haifa      Ein-Timon  
 Jerusalem      Benjamin  
 Tiberias      Ein-Hai  
 Nablus      Schimal Borchow  
 Ben Shimon

**THE AMERICAN ZION COMMONWEALTH, INC.**

invites YOU to

**Herzlia**  
**Balfouria**  
**Ir Jezreel (Atule)**  
**Haifa Bay**

Enquiries may be made at the

**PALESTINE HEAD OFFICE**  
 Jaffa Road, Hassolel Bdg.  
 Jerusalem  
 Tel. 499      P. O. Box 163

or at any of the above settlements  
 ::: from our Local Representatives :::

# ולק"ח מסחרי נוסח אמריקה

תרגום וערך יעקב לקס\*

## תקציר

מחוז סאפוק (Suffolk County) נמצא בקצהו המזרחי של לונג איילנד (Long Island), שבקצהו המערבי נמצאים הרבעים Brooklyn ו-Queens של העיר ניו-יורק. מאז תום מלחמת העולם השנייה יש במחוז בינוי רב על-חשבון הקרקע החקלאית. למרות זאת יש במחוז שטחים חקלאיים רבים, אדמתו נחשבת לעידית וערך הייצור החקלאי בו הוא הגבוה בכל מחוזות מדינת ניו-יורק. גם התיירות במחוז נהנית מהמרחבים החקלאיים הידוקים.

כדי להילחם בפרבור זוחל של המחוז אושרה על-ידי שלטונות המחוז ב-1974 תוכנית לרכישת זכויות הפיתוח של הקרקעות החקלאיות. משמעות הרכישה היא, שלבעלים מותר לעשות בקרקע שימוש חקלאי בלבד, כמובן בנוסף לזכות שלא לעבד בכלל. מחיר הזכויות הוא כ-2/3 ממחירה הכולל של הקרקע. עד שנת 1990 נרכשו זכויות הפיתוח של כ-20,000 דונם, יותר מ-10% מסך כל האדמה החקלאית במחוז. עיירות במחוז רכשו את זכויות הפיתוח ב-4,000 דונם נוספים.

## רקע וחקלאות

מחוז סאפוק הוא המאוכלס ביותר - מלבד מחוזות העיר ניו-יורק - במדינת ניו-יורק. הוא גם היצרן החקלאי הגדול ביותר במדינה, ערך המכירות השנתי למעלה מ-115 מיליון דולר (1987), למעלה מ-165 אלפי דולרים למשק, תוך שמירת ערך המכירות הריאלי לאורך שנים.

הקרקע החקלאית משתרעת עדיין, למרות הבינוי הנרחב מאז מלחמת העולם השנייה, על יותר מ-40,000 אקרים. מחוז זה היה מהראשונים בארה"ב שהכירו בעובדה, כי שמירת קרקע חקלאית לא תיתכן בלי תוכנית ציבורית כלשהי בתחום זה. לכן מיסד המחוז ב-1974 את התוכנית לרכישת זכויות הפיתוח, אשר היתה התוכנית הראשונה מסוג זה בארה"ב.

החקלאות מספקת מקומות עבודה רבים במחוז, הן כתעסוקת קבע והן כתעסוקה עונתית. חשוב יותר, קרקע חקלאית משמשת בלם לפרבור הזוחל ומקיימת את האופי הכפרי של השטח. מסיבה זו החקלאות חשובה לענף התיירות וכן לאספקת פירות וירקות טריים לתושבים ולתיירים כאחד.

הסיבה העיקרית לביצועי השיווק הגבוהים במחוז נעוצה בגידול של מוצרי משתלות וחממות במשך השנים. במחוז 9.5 מיליון רגל מרובע של חקלאות מוגנת בחממות או בהגנה אחרת.

\* תרגום חופשי ומקוצר של המאמר:

Farmland Preservation Program, History & Current Perspective, County of Suffolk, New York, Robert J. Gaffney, Suffolk County Executive. Prepared by Suffolk County Planning Commission



בנוסף לשטחים המכוסים, המחוז נמצא במקום ראשון מבחינת גודל השטח המנוצל למגוון גידולים. מגדלים כרובית, ברוקולי, דלעת, תרד וכרוב סיני, כל אחד מאלה בשטח של כמה מאות אקרים. הגידול העיקרי הוא תפוחי־אדמה, אולם למרות שהוא נמצא בירידה, עדיין מייצרים בסאפוק יותר תפוא"ד מאשר במחוזות האחרים. ענפים אחרים הנמצאים בירידה הם בעלי הכנף לסוגיהם, אווזים ותרנגולות. חוות האווזים, בגלל מיקומן המועדף לחופי הנהרות - שהם מקומות מועדפים לפיתוח מגורים, מלונאות וכו', נמצאות בלחץ-שוק רב יותר.

שלושה ענפים חקלאיים חדשים נמצאים בצמיחה: ענפי הגפן והיין (1,245 אקרים ב-1987), חוות סוסים וענף הדשא המוכן (4,500 אקרים ב-1988).

במפקד האוכלוסין שנערך ב-1980 נמצא שמספר המועסקים בחקלאות הוא כ-6,000. מקור אחר מדווח על כ-2,000 מועסקים עונתיים (ממאי עד אוקטובר 1989). המשכורות המדווחות על-ידי המשקיים ב-1987 היו כ-27.7 מיליון דולר, 32.5% מהוצאותיהם.

מסי רכוש על נכסים חקלאיים במחוז זה נמוכים מהמוצע למדינת ניו-יורק, 3.2% בהשוואה ל-5.4%. מסים אינם מהווים גורם להוצאות הגבוהות במשקים, אולם יש להגבילם על-מנת שלא יהוו גורם לחיסול משקים.

קיים שיעור גבוה של משקים חכורים (Rented Farms) - 19.4% ב-1987, יותר מפי שלושה מהמוצע במדינה. החשש הנובע ממספר זה הוא שקרקע חקלאית רבה נמצאת בידי ספקולנטים, אשר כעת מחכירים לחקלאים ובעתיד יפתחו.

להלן טבלה המסכמת מגמות של מספר המשקים וקרקע במשקים במחוז מ-1940 עד 1987.

טבלה מס' 1: מגמות בחקלאות במחוז סאפוק

שנה	מספר משקים	ירידה באחוזים	אקרים במשקים	ירידה באחוזים
1940	2,344		119,016	
1950	2,187	6.7	123,346	+3.6
1959	1,258	42.5	89,776	27.2
1969	743	41.0	61,520	31.5
1974	737	0.8	55,397	10.0
1978	777	+5.4	51,853	6.4
1982	797	+2.5	49,898	3.8
1987	696	12.7	41,799	16.2

מהטבלה נראה, כי מחצית הקרקע אבדה לחקלאות בין 1950 ל-1969. בתקופה זו גדלה האוכלוסייה פי ארבע, מכ-276 אלף לכ-1,080 אלפים. המספרים המאוחרים יותר מראים ירידה דרמטית במספר המשקים ובשטח הקרקע.

## רקע לתוכנית לרכישת זכויות הפיתוח

יש מספר נקודות ציון שניתן לייחס להחזרת תוכנית הקרקע החקלאית במחוז סאפוק. אחד המסמכים המוקדמים יותר, שציינו את איכותן הגבוהה של האדמות החקלאיות הוא סקר קרקע, דו"ח שנכתב על-ידי מועצת התכנון האזורי של נסאו-סאפוק ב-1969, אשר פירט את תנאי הקרקע במחוז סאפוק. הסקר היה חלק מהתוכנית הכוללת של לונג איילנד שפורסמה ב-1970 ואשר המליצה על שימור יותר מ-30,000 אקרים של אדמות משקים במחוז סאפוק. סיבות המלצה זו התייחסו לאדמות העידית של לונג איילנד, לעונת הגידול הארוכה ולחיותה (viability) של תעשייה נקייה שכבר התמקמה באזור זה. בנוסף לכך מהווה חלקו המזרחי של המחוז מקור משיכה תיירותי עיקרי לאנשים באזור המטרופוליני של ניו-יורק וגם מחוץ לאזור. שימור המשקים באזור התיירות לא רק שהעלה את הערך הסביבתי לבתים שניים, אלא אף סיפק פעילויות לטיילים יומיים ולבעליהם של אותם בתים שניים.

בזמן הכנת התוכנית הכוללת, היו כמעט 60,000 אקרים במשקים במחוז. הומלץ לאמץ גישה של רכישה והחכרה חוזרת, לשימורם של לפחות מחצית המשקים אשר נמצאו במקבצים עיקריים של שימוש חקלאי על האדמות הטובות ביותר.

ב-1972 מונתה ועדה חקלאית מייצעת למנהלת המחוז.

ב-1973 הגישה ועדת התכנון המחוזית, למחוקקים המחוזיים (Suffolk County Legislature) מטעם מנהלת המחוז, דו"ח על תוכנית לשימור הקרקעות החקלאיות במשקים. דו"ח זה שימש כסיס להמלצות מועצת התכנון המחוזית. הדו"ח הדגיש את חשיבות החקלאות, את המרקמים המשתנים ואת היתרון לפתח חלק גדול מהקרקע החקלאית למטרות מגורים.

בשנת 1974 הגישה הוועדה הנ"ל למחוקקים של מחוז סאפוק, את המלצתה להוציא בין 45 ל-55 מיליון דולר בשלוש השנים הבאות לשם רכישת זכויות הפיתוח בקרקע חקלאית (Farmland). רכישה שלמה וחכירה חוזרת לא הומלצו באותו זמן. להלן תמצית המלצות הוועדה:

- א. יושם דגש על רכישת זכויות פיתוח בניגוד לרכישת בעלות. באותם מקרים שבהם המחוז אכן ירכוש את הבעלות, עליו לשקול מכירת הקרקע בלבד ("Agricultural Title" - בעלות על הקרקע ללא כל זכויות פיתוח זולת שימוש חקלאי), לחקלאים מסחריים אחרים. מכירת הזכויות לחקלאות תיעשה במכרז פתוח לבעל ההצעה הגבוהה ביותר.
- ב. בכל מקום אפשרי, ההצעה הראשונה לרכישת זכויות פיתוח תתייחס קודם כל לקרקע המופעלת בבעלות חקלאים ולקרקע שאינה בבעלות חקלאים והיא מצרנית (צמודה) לה.
- ג. המשקים השמורים יהיו, בין אם ברכישת זכויות הפיתוח הראשוניות ובין אם בתהליך ליקוט זהיר, בחלקות גדולות יחסית, עדיף שתהיינה בנות 200 אקרים לפחות. שימור משקים יחידים ומבודדים לא יביא בהם לפעילות חקלאית מסחרית נמשכת.
- ד. משקים שמורים יוקפו, ככל האפשר, בדרכים או ככבישים מהירים קיימים, או על-ידי שטחים פתוחים אחרים, כדי שיהיה אזור של חיץ או בידול בין הפעילות החקלאית ובין שימושים קרובים למגורים או לעסקים.

ה. זכויות פיתוח שנרכשו על-ידי המחוז לא יימכרו ולא יועברו בכל דרך אחרת זולת אישור מוחלט של המצביעים במשאל עם ארצי, בדומה למקובל בשמורת טבע ובאתרים היסטוריים, לפי הסעיף המתאים בחוקת המחוז (County Charter).

ו. תוכנית ההשתתפות ברכישת זכויות הפיתוח על-ידי המחוז תהיה על בסיס חופשי לחברי הקהילה החקלאית בלי הזדקקות לפעולה חד-צדדית של הפקעה. הוועדה המליצה על המדרים דלקמן, לשם בחירת המשקים:

- א. קרקע מתאימה
- ב. שימוש נוכחי
- ג. רצף של משקים
- ד. לחצים לפיתוח
- ה. מחיר הקרקע

הומלץ להקים ועדה מיוחדת שתמליץ למחוקקי המחוז על השטחים שייבחרו להשתתף ברכישת הזכויות.

בקיץ 1974 הוקמה ועדה לבחירת אדמות חקלאיות והחלה בתהליך שידול, בהיקף כלל ארצי, לעידוד בעלי המשקים שישתתפו בתוכנית לרכישת זכויות הפיתוח. התהליך נקבע כך שאיפשר לוועדת הבחירה להמליץ אלו חלקות תיכללנה בתוכנית. האישור הסופי ניתן על-ידי הגוף המחוקק המחוזי.

תקציב המחוז 1974 - 1976 כלל הרשאה של 45 מיליון דולר לרכישת זכויות פיתוח ב-9,000 אקרים, מהם 21 מיליון דולר בשלב א. במכתב ההצעה, שנשלח לכל בעלי המשקים במחוז, הוגדרו "זכויות הפיתוח": "כל זכויות הבעלים במקרקעין, זולת: עצם הבעלות הבסיסית, זכות החזקה והזכות לעשות במקרקעין שימוש חקלאי (All of the owner's right, title and interest in the property except raw ownership, the right of possession and the right to use the property for agriculture)".

ועוד נאמר באותו מכתב שאין חובה להציע למכירה את זכויות הפיתוח של כל המקרקעין, ניתן להציע רק חלק. חלקות ששומתן שונה תוצענה בנפרד.

בשלב א' - 1975 - נתקבלו 60 הצעות, 3,883 אקרים, למכירת זכויות פיתוח. התקציב שהוקצב לכך היה כאמור, 21 מיליון דולר. הרכישה הראשונה היתה ב-1977.

בשלב ב' - 1978 - נתקבלו 249 הצעות, 11,356 אקרים. התקציב שנדרש (לא הוצא) היה 68 מיליון דולר.

בראשית 1980, בעקבות חילופי גברי בניהול המחוז, הוצעה מדיניות שטחים פתוחים שכללה קרקע חקלאית. מכיוון ש-9 מיליון דולר מהתקציב המקורי מ-1975 עדיין לא הוצאו עד סוף 1979, הומלץ להוציא סכום זה ולהוסיף לו עוד 10 מיליון דולר, וזה יביא את ההוצאה המחוזית הכוללת ל-31 מיליון, סכום נמוך מ-55 המיליונים שהיו האומדן הראשוני. מחירי המקרקעין עלו אחרי הרכישות הראשונות, והדבר גרם לכוונת מנהל המחוז לאזן את מדיניות השטחים הפתוחים עם

שימור קרקע חקלאית. כמו כן פנה המנהל וביקש את עזרת הרשויות המקומיות בשמירת קרקע חקלאית, דרך מדיניות של ייעודי קרקע והקבצות. רשויות רבות שיתפו פעולה על-ידי קביעת יחידות מינימום של שני אקרים ליחידה חקלאית ובדרישת הקבצה של לפחות מחצית מכל משק המיועד לפיתוח לא חקלאי. בנוסף לכך החלו שלוש רשויות, עתירות קרקע חקלאית, בתוכניות רכישת זכויות פיתוח מתקציביהן, לפי הכללים שנקבעו בתוכנית המחוזית. שלב ג' של התוכנית נקבע ב-1988, הוקצבו לו 10 מיליון דולר לשנתיים.

### דרישות התוכנית

התוכנית מופעלת מכוחו של חוק מחוזי-מקומי. בנוסף לכך מוגדרות הפעילויות המותרות כייצור חקלאי בחוק החקלאות והשווקים של מדינת ניו-יורק.

בוועדת בחירת הקרקעות החקלאיות 19 חברים, אחד מכל אחת מעשר הרשויות המקומיות ואלה מתמנים על-ידי רשויותיהם. תשעה חברים ממונים על-ידי מנהל המחוז. לפחות ארבעה חברים חייבים להיות חקלאים. ועדת הבחירה מקבלת הצעות מכר באופן שוטף מאלה שרוצים להכניס את המקרקעין שלהם לתוכנית. ההמלצות נעשות לפי המדרים של רצף קרקעי ושל איכויות קרקע גבוהות. ההמלצות מוגשות למחלקת הנדל"ן (טאבו?) המכינה את נוסח ההחלטה שיחליט המחוקק המחוזי. בעקבות ההחלטה הזו מוסמכת מחלקת הנדל"ן לערוך שומה למשקים כדי להעריך את מחיר זכויות הפיתוח ורק אז מוצעות העסקות לבעלי המשקים. הדרישות היחידות מהבעלים הן:

1. איתור מדויק על-גבי מפת מדידה או מפת מסוי
  2. ציון השימוש הנוכחי והעתידני בנכס
  3. תיעוד, המוכיח כי המקרקעין שמשו לייצור חקלאי כמשמעו בחוק החקלאות והשווקים של מדינת ניו-יורק (מכירת מוצרים חקלאיים, כפעילות חקלאית שנעשתה במקום, מוגבלת למכירת המוצר שגודל בחלקה העומדת למכירת זכויות הפיתוח).
  4. הגודל המזערי של משק שייכנס לתוכנית הוא 10 אקרים.
- ההחלטה הסופית אם למכור את זכויות הפיתוח, בתום הליכי הבחירה והשומה, היא של הבעלים בלבד. העיקרון הוא של מכירה מרצון על-פי בקשת הבעלים שהם המציעים את הזכויות למחוז. אין למחוז רשות לשלם בתשלומים. הסכום השלם כולו משולם בזמן ההסדר.
- ב-1975 קיבל המחוז פסיקה משלטונות מס הכנסה שלפיה:
1. ההכנסות ממכירת קרקע חקלאית, לצורך מס, יחושבו רק על בסיס השבת.  
(The gains on the sale of farmland by the seller will be the excess, if any, of the sales proceeds over the seller's basis in the property).
  2. רווח כזה יטופל כרווח הון בכפוף לסעיפים 1231 ו-1221 לתקנות.
- המקרקעין שהובאו לתוכנית היו, בדרך כלל, של חקלאים שרצו להמשיך בפעילותם החקלאית, אבל מצאו שאין זה משתלם מבחינה כלכלית בשל מסים או הוצאות דומות אחרות. נכסים אחרים היו בבעלות מפתחי מקרקעין שהחליטו שלא להמשיך בפיתוח, וזה איפשר למשקים

להניצל מאובדן בשל בניוי לדיור; לאחרונה הופיעו גם אנשים שלא היו מעורבים בחקלאות ורצו להיכנס אליה. אנשים אלה שכנעו את הבעלים להשתתף בתוכנית כדי ליצור אפשרות של פעילות חקלאית. תופעה זו נכונה בעיקר בכמה מכרמי היין שניטעו לאחרונה במחוז. ניתן למכור ולקנות מקרקעין שנכנסו לתוכנית ככל מקרקעין אחרים, זולת העובדה שהפעילות בשטח חייבת להיות חקלאית ולא אחרת.

### מהלך התוכנית

שנת השיא היתה 1978 - למעלה מ-1,000 אקרים. מחירי הקרקע היו נמוכים באותו זמן ולכן היה המחיר הממוצע של זכויות פיתוח, בשלב הראשון של התוכנית, קצת יותר מ-4,000 דולרים לאקר, כלומר שמחיר קרקע חקלאית באותו זמן היה כ-6,000 דולרים כולל זכויות הפיתוח, מכיוון שמחיר הזכויות האלה הוא, בממוצע, שני שלישים מהערך הכולל של הנכס.

כל תוכנית הקרקע החקלאית במחוז סאפולק מומנה באגרות-חוב מקומיות שהונפקו לתקופה של שלושים שנה. שום מימון חיצוני לא הועמד לרשות התוכנית הזו. רכישת זכויות פיתוח על-ידי הרשויות - ולא על-ידי המחוז - מומנה על-ידי הרשויות עצמן.

רכישת זכויות הפיתוח היא השיטה העיקרית של שימור המשק, באשר היא יוצרת הגבלה הצמודה לקרקע שעליה היא חלה. יש גם כמה תרומות של זכויות פיתוח; היו גם העברות של זכויות פיתוח והקצבות לשם שימור משקים. בנוסף, ביצע מחוז סאפוק לאחרונה מספר רכישות מטעמים היסטוריים ומטעמי פרשת-מים. רכישות אלה אינן נכללות בסטטיסטיקה זו אלא בסטטיסטיקה של השטחים הפתוחים.

רשויות מקומיות קבעו הלכות לדרישת הקבצה של פיתוח חדש באדמות חקלאיות.

יש מספר מנגנונים נוספים לשימור קרקע חקלאית נוספת:

1. העברת זכויות פיתוח (Transfer of Development Rights - TDR), הליך שאושר פורמלית על-ידי מדינת ניו-יורק ב-1989; כללי TDR מאפשרים לרשויות המקומיות מתן הרשאות להוספת יחידות מגורים במשקים, במקומות רגישים מבחינה אקולוגית.
2. ארגוני שימור פרטיים, הפועלים בדרך של שכנוע וקבלת תרומות.

### אזורים חקלאיים מוכרזים על-ידי המדינה

זוהי צורה אחרת של שמירת קרקע חקלאית. התמריץ לשמירה הוא בהנחות מס. בעת כתיבת המאמר (1990 - י.ל.) מוכרזים שבעה אזורים כאלה ובהם קרוב ל-12,000 אקרים.

זוהי צורת ביניים לשמירה היות שהם מועדים לקופת הנחות מס בת שמונה שנים. היתרון בשיטה הוא שהיא מניחה לחקלאים זמן נוסף של עמידה מול לחצי הפיתוח ובו בזמן מאפשרת למחוז גיוס כספים ו"מתיחת" תקופת רכישת הזכויות. ממסד האזורים החקלאיים המוכרזים הוא מגושם למדי וחקלאים רבים נרתעים מהשתתפות בו, למרות הקטנת עלויותיהם הכרוכה בהשתתפות כזו.

המחוז מפחית את המסים המוטלים על המשק ומגן עליו משומות לשירותים. מכל מקום ניתן

לפרוש מתוכנית זו בכל עת ולשלם את המסים שלא נגבו בתוספת ריבית. בשוק נרל"ן עולה, יציאה כזו יכולה להיראות קוסמת למדי לבעלים. יש מנגנון להכרזה זו; יש עידוד ליצירת גושים מוכרזים והשטח המזערי להכרזה הוא 500 אקרים, דבר המחייב משקים להתאגד לצורך זה. מתוך שלושה אזורים שהשלימו את תקופת שמונה השנים הראשונות, בתוכנית זו, באזור אחד חודשה השמירה בלי הקטנה ניכרת של השטח, למרות העלייה בביקוש לקרקעות לצורך פיתוח, שמעידה על חוזקה של החקלאות באותו אזור. ב-1988 וב-1990 תמו שמונה השנים בשני אזורים אחרים, שם היתה הקטנה ניכרת של השטח השמור. מחבר המאמר מסביר זאת בשל לחצי עיור של ליבת מחוז סאפוק שהתגברו שם מאוד באותו זמן.

### בעיות שהופיעו ביישום התוכנית

- הבעיה העיקרית הקשורה בתוכנית לשמירת קרקע חקלאית היא, שעלויות הקרקע עלו בצורה כה חדה בשנות ה-80 עד שהיעד המקורי של שימור 12 עד 15 אלף אקרים קרקע חקלאית יצריך יותר כסף ממה שנצפה תחילה.
- בעיה אחרת היא החסר הכללי בשטחים פתוחים, אשר מפעיל לחצים על הקרקע השמורה לשם מתן מגוון שימושים רחב יותר מהמותר על-פי כללי התוכנית. לדוגמה ביקוש לצורכי נופש, הכרוך לעתים קרובות בשטחים פתוחים נרחבים, מביא להצעות להשתמש בקרקעות חקלאיות שמורות. חוק החקלאות והשווקים אינו מאפשר שימושים לצורכי נופש.
- בעיה עיקרית נוספת היא עניין הדירור. הרבה מהמשקים המקוריים שנכללו בתוכנית הכילו מבני משק ודירור בתוכנית המקורית של המשבצת. מדיניות זו הפכה להיות בלתי קבילה בשל סיבות אחדות. סיבה אחת היא שהגבלת זכויות הפיתוח אינה מאפשרת הריסה ובנייה מחדש של בתים גדולים יותר או תוספת מבני מגורים במשק לשימושם של בני המשפחה או של פועלי המשק. יש גם עניין מסוים לחלק מהבעלים לחלק את החלקות ליחידות קטנות יותר ולבנות בתים בכל אחת מהחלקות. גישה זו מנוגדת בכירור לשימור שטחים פתוחים. משום כך, המדיניות העכשווית היא שאין רשות לבנות מבני מגורים על הקרקע הנמצאת בתוכנית השמירה. מותר לבנות מבני משק בתנאי שנמסרת הודעה למחוז סאפוק ושנתקבל היתר בנייה חוקי מהרשות המקומית.
- המדיניות הנוכחית היא שמשקים חדשים הנכנסים לתוכנית ייכנסו אליה בלי אזורים המגורים שבמשק, כולל - לפי הצורך - שינויי ייעוד בתוך המשק טרם הכניסה לתוכנית, והקטנת השטח השמור. צעדים כאלה יאפשרו לרוכש עתידי של המשק לבנות לו מגורים בסמוך לשטח החקלאי.
- נושא אחר הוא מכירה קמעונאית של תוצרת חקלאית המתבצעת על מקרקעין מסוימים. חוק החקלאות והשווקים של מדינת ניו-יורק אוסר "עיבוד או סחר קמעונאי" (processing or retail merchandising) של מוצרים, של בעלי-חיים ושל תוצרת בעלי-חיים המיוצרת במשקים המשחתיים בתוכנית. לכן אסור לבנות מתקני שיווק גדולים במקרקעין הכלולים בתוכנית.
- בעיה אחרת היא הסרת שכבת הקרקע העליונה (top soil), חוות לייצור דשא ומשתלות לעצים מותרות על-פי תקנות השימור, אולם נמנעים שימושים הדורשים הסרה ניכרת של שכבת הקרקע העליונה.

### עתיד תוכנית השמירה

10,000,000 דולר שאושרו ל-1989 ול-1990 ינוצלו לרכישת זכויות של כ-750 אקרים נוספים במשקים. ל-1991 אושרו 5,000,000 דולר נוספים.

תקציב רשויות מקומיות במחוז זה הוא כ-2,500,000 דולר, תיתכן הגדלה. הצעת חוק אגרות-חוב לאיכות הסביבה של מדינת ניו-יורק (העומד להצבעה בנובמבר 1990) היא בסכום של קרוב לשני מיליארד דולר ( $1,975 \times 10^6$  \$), בזה מוקצים 800 מיליון דולר לרכישת קרקעות. תהיה זו הפעם הראשונה שקרקע לשם ייצור חקלאי תיכלל בתוכנית של המדינה, אם החוק יאושר.

גם אם יקצו אותם סכומים יש צורך להמשיך בתוכניות השמירה השונות וגם לעודד קבוצות מודעות לשמירה שתעבודנה עם החקלאים, בין אם לעודד שמירה או לקבלת תרומות קרקע לשימור. כיוצא בזה יש לעודד את תוכניות השימור של הרשויות המקומיות.

בעתיד יש להניח שהחקלאות במחוז סאפוק תתרכז בכרמי יין, חוות סוסים וסוגים שונים של צמחי נוי הרעה של תנאי הסחר גורמת להקטנת שטחי תפוחי-האדמה.

## תגובה

# למדיניות דמי החכירה של מינהל מקרקעי ישראל

יהודה זיו

בבטאון "קרקע" מס' 37 כלול מאמרו רב ההיקף של מנהל מינהל מקרקעי ישראל לשעבר, גדעון ויתקון, תחת הכותרת "היוון דמי חכירה". מרביתו של המאמר הנו סקירה מפורטת על דרך גבייתם של דמי החכירה במרוצת השנים, החל מהשנים שקדמו להקמתו של המינהל ועד ימינו אלה, ואולם חשיבותו של המאמר הינה הצעתו לשינוי המדיניות בתחום זה וחזרה מדרך ההיוון לגביית דמי חכירה שנתיים (דח"ש) בשיכונים הציבוריים. הצעתו מושפעת מדרך מתן ההנחות במחירי הקרקע ומתבססת על ההנחות הבאות:

- דמי חכירה כרנטה קרקעית הם במהותם הכנסה שוטפת.
- תשלום דמי חכירה ריאליים מהוונים מהווה נטל כבד על החוכר.
- מתן ההנחות נבע מאי יכולת החוכרים לשלם את דמי החכירה המהוונים (דח"מ).
- צריך להבחין מהותית בין מתן הנחה בדח"מ לתקופה קצרה ובין מתן הנחה, או פטור, מדמי חכירה לדירות.

מכאן הצעתו לשקול מעבר לתשלום דח"ש בגובה של 5% בכנייה לשיכונים "ציבוריים", למסחר, למוסדות ציבור, תיירות ותעשייה ולוותר על הדרישה לתשלום כפוי של דמי חכירה עבור 49 שנים מראש". ובאשר למדיניות העידוד לאזורי הפיתוח - ניתן להשיג מטרה זו ע"י מתן הנחות בדח"ש לתקופת זמן "מוגדרת ואף גובה העידוד ייקבע בהתאם לגובה ההנחה". התשלום יהיה, איפוא, בין 0 ל-4% דח"ש. כמו כן מוצע כי בתקופת הסכם הפיתוח ישולמו דמי שימוש בלבד עד להמרת הסכם הפיתוח בחוזה חכירה, כך שרק רוכש הדירה ישלם את דמי החכירה המהוונים. הסדר זה לא יחול על הבנייה העצמית כאשר זהות החוכר לא משתנה במעבר מהסכם הפיתוח לחוזה החכירה.

במאמרו כותב ויתקון כי למיטב ידיעתו, אין תקדים בהחכרת קרקעות בארצות אחרות שדמי החכירה משולמים בהם מראש לכל תקופת החכירה. כנראה שעובדה זו נכונה ומחייבת הסבר לגבי הייחוד הקיים במדינת ישראל. ההסבר לכך הנו בשתי רמות שונות: מדוע בכלל חכירה ולא מכר? ובאם חכירה - מדוע בתנאי חכירה מהוונים? הייחוד במדינת ישראל הנו בחקיקה המתייחסת למקרקעי ישראל, הן חוק יסוד מקרקעי ישראל והן חוק מקרקעי ישראל, תש"ך 1960, הקובעים כי הבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר לאחרים, אם במכר ואם בדרך אחרת (העברת הבעלות בקרקע עירונית, במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח תותר בגבולות מאה אלף דונם בלבד). כך נוצר מצב שכל רוכש נכס משלם עבור הנכס (דירה, עסק, מבנה תעשייה וכו') את התמורה המלאה עבור המבנה ואת הקרקע אליה מחובר הנכס הוא חוכר היות והמינהל מנוע, כאמור לעיל, מלמכור את הקרקע. מכאן השוני המהותי בין מדינת ישראל למדינות אחרות. בהקשר זה יש להתייחס לטענה, כי דרכו של עולם היא, שרנטה משולמת באופן רציף ולא חד-פעמי. ודאי הדבר בקרקע חקלאית כאשר השוני העיקרי הנו הקרקע ולא המחברים לה ואף בקרקע עירונית כאשר הבעלים



תגובה למדיניות דמי החכירה של מינהל מקרקעי ישראל

הם גם בעלי המחברים שעל הקרקע (דירות להשכרה, ביתני תעשייה וכו') אותם הם משכירים כמקשה אחת.

### ומדוע בתנאי חכירה מהוונים ולא שנתיים?

בראשית דרכו של המינהל ועוד בתקופת קק"ל הוחכרו הקרקעות, אף בערים ולא רק במגזר החקלאי, בדמי חכירה שנתיים. המינהל, ביוזמתו עבר לשיטה המהוונת ולא בכדי. חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך 1960, קובע כי המינהל ינהל את מקרקעי ישראל. למושג ניהול יש משמעות רחבה מאוד הכוללת פעילויות רב גוניות בתחומים שונים; רכישה, תכנון, שמירה, פיתוח ורישום, וכן שיווק הקרקעות, ובשום פנים אין לראות בגביית דמי החכירה את הפעילות העיקרית והחשובה ביותר של המינהל. בפועל, בשנים עברו, התמודד המינהל מדי שנה בשנה עם מאות אלפי חוכרים בגביית דמי החכירה. עומק הפיגורים היה רב וכלפי סרבני התשלום היה הסכם לנקוט בצעדים משפטיים. הקושי בגבייה נבע בעיקרו משתי סיבות: ראשית, החוכר לא הבין מדוע עליו לשלם עבור הקרקע. הרי הקרקע היא של המדינה ואיש לא שילם עבורה ומדוע עליו לשלם עבור השימוש בה. והקושי השני נבע ממחסור באמצעי כפייה לגבי הגבייה. התושב הרגיל מבין כי עליו לשלם לרשות המקומית עבור המים וארנונה כללית, לחברת החשמל עבור אספקת החשמל, ל'בזק' עבור שירותי הטלפון וכו', ובכל מקרה של אי תשלום מפסיק נותן השירות את השירות וזאת באופן מידי ללא כל התדיינות. אפשרות זו אינה קיימת בידי המינהל. קשיים אלה מוכרים היטב למי שבא במגע ישיר עם ציבור החוכרים ורק הוא מסוגל להבין את ההקלה העצומה עם המעבר לגביית דמי חכירה מהוונים. צעד זה שירת באופן משמעותי את המגמה הכללית לצמצם את החיכוך בין המינהל לציבור החוכרים וזאת על-ידי הקטנת התלות בפקיד המינהל ככל שניתן. כיום לא ניתן לתאר יותר את העבודה השוטפת במינהל ללא שינוי זה.

במטרה להקל על החברות המשכנות ממליץ ויתקון במאמרו אף על אפשרות נוספת. החברות המשכנות ישלמו לתקופת הסכם הפיתוח דח"ש והחוכרים אשר ירכשו את הדירות מהחברות ישלמו דח"מ. משמעות הצעה זו, שהחוכר ייאלץ לגייס את משאביו הכספיים שעיקרם יהיה במשכנתאות בנקאיות בשני שלבים; שלב א' לרכישת הדירה, וכעבור שנה או יותר לתשלום הדח"מ, ומה יהיה גורלו של החוכר שלא יצליח לגייס את הכספים לתשלום דמי החכירה וזאת לאחר ששילם לחברה המשכנת את מלוא התמורה עבור הדירה? ומי הם החוכרים - רובם יהיו עולים חדשים שכל העניין יהיה תמוה בעיניהם ואין לי ספק כי חלקם יפלוש לדירותיהם או ייכנסו בהסכמה שבשתיקה של החברות המשכנות מבלי לפנות כלל למינהל לקבלת חוזה חכירה. מכל זה ברור כי העברת עומס תשלום הדח"מ מהחברה המשכנת לדייר לא תהא לטובתו של הדייר ואת הפתרונות להקלה על החברה המשכנת יש לחפש בכיוון אחר.

### ואריאציות על נושא ההיוון ותשלום דמי הסכמה

גובה התשלום המהוון, 91% מערך הקרקע המלא, נובע מחישוב אריתמטי: ערך נוכחי של תזרים מזומנים שנתיים, במשך 49 שנים, בשיעור נכיון של 5%. אם שיעור הנכיון היה נמוך יותר -

התשלום היה מעל ל-100%, כלומר, מעל לשווי המלא של הקרקע אם שיעור הנכיון היה גבוה יותר מ-5% היו תקבולי המינהל נמוכים בהרבה. נמצא כי נכיון בגובה 5% מהווה את התקבול הסביר לחכירה שהתשלום עבורה פחות ב-9% ממכר מלא. היות שההיוון הנו תשלום מראש של דח"ש, מחייב הדבר, לכאורה, גביית דמי הסכמה בערכם המלא, כלומר, שליש מהפרשי ערך הקרקע. אי גבייתם נובע מהרצון לעודד את המעבר לחכירה מהוונת לחוכרים ותיקים ולוותר במודע לגבי חוכרים חדשים. אך עוד קוץ טמון בדרך הצגת חישוב ההיוון. בעבר נהגו לגבות 80% דמי חכירה ראשוניים, ובעת העברת זכויות נהגו לחשב את דמי ההסכמה מהיתרה הבלתי משולמת של 20%, והרי לא ייתכן כי בתשלום מראש של 91% ישולמו דמי הסכמה מלאים, כלומר, שליש מהפרש ערך הקרקע המלא, כאשר בתשלום מראש של 80% ישולם רק החלק החמישי מדמי ההסכמה, כלומר, שליש מהפרש ערך הקרקע של 20% הבלתי משולמים מראש.

האם החיוב של 91% הנו קדוש ואין לסטות ממנו? וראי שלא. בהמשך לדוגמא הקודמת הרי ניתן היה להמשיך בנוהל של תשלום 80% כדמי חכירה ראשוניים ואת יתרת הדח"ש בגובה של 1% לשנה - להיוון. היוון הדח"ש במקרה זה היה מחייב תשלום של 18.2% ובסה"כ 98%. בזמנו התקיים במינהל דיון לוהט על ההצעה לתשלום 99%. נדמה לי כי ההצעה לגבי 98%, כפי שפורטה לעיל, היא בעלת סיכויי הצלחה רבים יותר להתקבל.

### הנחות במחיר הקרקע

במסגרת המדיניות הכוללת של המינהל היה לנושא של עידוד אזורי פיתוח משמעות רבה. אי לכך ניתנו תמיד הנחות, אמנם בשיעורים שונים ותוך סיווג האזורים שאף הוא השתנה מפעם לפעם. ההקלות התייחסו הן למגורים והן לתעשייה אשר לגביה נקבעו מחירים מסובסדים בהתאם לטבלאות שנחיות שהונפקו על-ידי המינהל בשיתוף השמאי הממשלתי. רק בשנים האחרונות שובשה הדרך המסורתית וניתנו הנחות והקלות גורפות בכל הארץ עד כדי מתן קרקע חינם באזורים מסוימים.

מדי פעם ניתנו ההנחות לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות; "זכאי משרד השיכון" ולעיתים אף ל"בני המקום". שתי גישות התנצחו ביניהן; סיוע ישיר לנצרך או למצרך, כלומר מתן הנחה לרוכש הזכאי להנחה או מתן הנחה לאזור מסוים ואף שילוב בין שתי גישות אלה. דוגמא טובה לכך הינם צעדיהם של שני שרי הבינוי והשיכון האחרונים אשר ציפו כי מתן הנחות לחברות המשכנות תגיע בסופו של דבר לכיסו של הצרכן על-ידי תשלום מופחת עבור מחיר הדירה, אשליה שהתבדתה לחלוטין ועלתה לאוצר המדינה, להערכתי, מאות מיליוני שקלים שמצאו את דרכם לכיסיהם של החברות והקבלנים. לאור כשלונות העבר נמצאת כיום תוכנית חדשה לקראת הפעלה - "בנה דירתך", שתכליתה להוזיל את מחיר הדירה. גם בתוכנית זו עיקר ההפחתה נובע מוויתור המינהל על תשלום מלוא ערך הקרקע.

### הצעה לדרך חלופית למתן הנחות

יש להודות בכך כי גם כיום יש הכרח במתן הנחות הן באזורי הפיתוח (אזורים בעלי עדיפות לאומית) הן למגזרי אוכלוסייה נזקקים. יחד עם זאת אין מקום למתן הנחה גורפת לכל תקופת החכירה. את הפתרון לכך יש לחפש בכיוון אחר; קודם כול אין יותר מקום להכיר בתשלום המופחת בדח"מ "כאילו" שילמו דח"מ מלא - 91% מערך הקרקע. הצעתי היא כי "ההנחה תישאר בעינה כל זמן שהחוכר המקורי מחזיק בנכס". עם העברת הזכויות ידרש החוכר להשלים או לפחות להגדיל את התשלום המהוון בשיטה שתפורט בהמשך. ניתן בהחלט לאמץ את הצעתו של ויתקון כאשר לבסיס לגביית הדח"ש. כיום היא 5% מערך הקרקע אך אין כל מניעה מלקבוע לגבי אזורים מסוימים או סוגי אוכלוסייה בסיס שונה החל מ-1% עד ל-4% ואולי, וזאת בניגוד להצעתו של ויתקון, תשלום זה לא ישולם מדי שנה בשנה כדח"ש אלא יהוון אף הוא וישולם מראש לפי הפירוט הבא:

דח"ש בגובה של 1% יחייב תשלום מהוון מראש של 18.2% מערך הקרקע  
דח"ש בגובה של 2% יחייב תשלום מהוון מראש של 36.4% מערך הקרקע  
דח"ש בגובה של 3% יחייב תשלום מהוון מראש של 54.6% מערך הקרקע  
דח"ש בגובה של 4% יחייב תשלום מהוון מראש של 72.8% מערך הקרקע

גובה הדח"ש ישתנה ויגדל ב-1% בכל העברת זכויות כך שבפועל ישלם החוכר 18.2% מערך הקרקע בעת העברת הזכויות, כל זאת עד להשלמה ל-91%. למעשה, ולמען הדיוק, ישלם מעביר הזכויות פחות מ-18.2% היות שנתון זה מחושב ל-49 שנות חכירה ולמעשה בעת העברת הזכויות נותרו לחוק פחות מ-49 שנים. דרך החישוב במקרה זה נהוגה עד היום ומחוזות המינהל לצורך מעבר מחוזה חכירה רגיל לחוזה חכירה מהוון.

### להלן מספר נתונים בקשר לכך:

במקרה שנותרו רק 10 שנות חכירה ישלם החוכר החדש 7.7%  
במקרה שנותרו רק 20 שנות חכירה ישלם החוכר החדש 12.5%  
במקרה שנותרו רק 25 שנות חכירה ישלם החוכר החדש 14.1%  
במקרה שנותרו רק 30 שנות חכירה ישלם החוכר החדש 15.4%  
במקרה שנותרו רק 35 שנות חכירה ישלם החוכר החדש 16.4%  
במקרה שנותרו רק 40 שנות חכירה ישלם החוכר החדש 17.2%

יש לציין כי בעת העברת זכויות (מכירה או קנייה של דירה) כאשר מתבצעת טרנזקציה כספית בין המוכר לקונה, נמצא בידי המוכר הכסף הנזיל לביצוע התשלום למינהל. וזהו הרגע המתאים, מבחינת שני הצדדים, לתשלום על-חשבון ההנחה שניתנה בזמנו לרוכש. במחקר שביצע הבנק העולמי בשיתוף עם הוועדה לשיכון של האו"ם שבה השתתפה אף העיר תל-אביב כמייצגת את מדינת ישראל, נמצא כי בישראל כל משק בית עשירי מחליף דירה מדי שנה כך שגם מגרשים שניתנו ב"אפס" דמי חכירה מהווים ישימושי תוך מחזור חכירה של 49 שנה את

מלוא תשלום ערך הקרקע.

מכל הנאמר עד כה יש לקבוע בצורה ברורה ופסקנית, כי אין מקום לנטוש את שיטת ההיוון ולחזור לשיטת גביית דמי חכירה שנתיים. גם מועצת מקרקעי ישראל שדנה בנושא זה ואף מינתה ועדה מיוחדת לבדיקת ההצעה, והצעתו של מנהל המינהל דאז, גדעון ויתקון, היתה מונחת לפניה, דחתה את ההצעה.

## מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

בתקופה שבין הופעתה של חוברת "קרקע" 37 ובין ההוצאה לאור של החוברת הזו פעל המכון בין היתר בתחומים העיקריים כדלהלן;

### 1. מחקר

- 1.1 הסתיים מחקרו של פרופ' אליהו בורוכוב מאוניברסיטת תל-אביב בנושא "הקרקע הציבורית והפרטית ותרומתן לביצוע הבנייה לעולים בשנים 1990-1991".
- 1.2 נמשך מחקרו של פרופ' דוד גרוסמן מאוניברסיטת בר-אילן בנושא "החקלאות הערבית בשטח ארץ-ישראל בעשורים הראשונים של המאה העשרים (מאז 1858)".
- 1.3 הסתיים מחקרו של פרופ' דוד גרוסמן בנושא "ההתיישבות הערבית והדרוזית באזור הכרמל ורמת מנשה".

### בתכנון

- 1.4 מחקר בנושא "תולדות מינהל מקרקעי ישראל 1960-1980".
- 1.5 מחקר בנושא "הבדווים בישראל" (מנקודת מבט של מדיניות קרקעית).
- 1.6 מחקר בנושא "הסדר קרקעות".

### 2. החוג למדיניות קרקעית

- א. בתקופת הדו"ח קיים החוג את הפגישות החודשיות שלו כסדרן. התקיימו הרצאות ודיונים בנושאים הבאים;
  - 2.1 "מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1993 ולקראת 1994" דיון בראשותם של גדעון ויתקון, מנכ"ל אוניברסיטת בן-גוריון ואורי פינקרפלד, חבר מועצת מקרקעי ישראל.
  - 2.2 "פיתוח הגליל", הרצה פרופ' ארנון סופר מאוניברסיטת חיפה.
  - 2.3 "כביש מס' 6 - השפעתו על מדיניות הקרקע בישראל", הרצו: פרופ' אלישע אפרת מאוניברסיטת תל-אביב, גדעון השמשוני, מנהל המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה, יהודה כהן מחברת "כביש חוצה ישראל" בע"מ.
  - 2.4 "השפעת מחירי הקרקעות על רווחת משקי הבית ומדד המחירים לצרכן", הרצו: פרופ' דוד פינס מאוניברסיטת תל-אביב ומנחם פרלמן מ"מודלים כלכליים".
  - 2.5 "תמורות בשימושי קרקע לאור השינויים בחקלאות" הרצו: אהוד המאירי, יו"ר לשכת שמאי מקרקעין בישראל ומרדכי כהן (קדמון) ממשרד החקלאות.

ב. החוג פרסם בתקופת הדו"ח את החוברות הבאות;

מס' 45 : "מנהל הקרקעי ישראל בשנת 1993 ולקראת שנת 1994" (2 חוברות)  
מס' 46 : "פיתוח הגליל"  
מס' 47 : "כביש מס' 6 - השפעתו על מדיניות הקרקע בישראל" (חוברת ראשונה בסדרה)

### 3. בטאון "קרקע"

בהכנה חוברת "קרקע" מס' 39, שתהיה מוקדשת בעיקרה להתפתחויות בקשר להחלטת ממ"י מס' 611.

# נספח

מדינת ישראל

החלטת ממשלה מס' 3776 מיום 14 באוגוסט 1994

## שינוי ייעוד של קרקע חקלאית

### מחליטים

להטיל על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להמליץ למועצה על אישור ההחלטות המפורטות להלן שיחליפו את החלטות 533 ו-611 שהוקפאו בהחלטה 640 של מועצת מקרקעי ישראל ותרגומן להחלטות מועצה אופרטיביות.

#### 1. תכנון

שינוי הייעוד של קרקע חקלאית ייעשה ביוזמת המדינה מתוך ראייה תכנונית לאומית. למעט ייזום תוכנית לשינוי ייעוד קרקע במסגרת פרויקט עפ"י החלטה 441 בכפוף לאישור מינהל מקרקעי ישראל והוועדות הסטטוטוריות.

#### 2. תחולה

א. ההחלטה המומלצת להלן בדבר הפיצוי תחול על קרקעות חקלאיות שיייעודן שונה למטרת מגורים, תעשייה, מסחר, תיירות וקייט, למעט שינוי ייעוד במסגרת החלטה 441.

ב. ההחלטה תחול על קרקעות שהוחכרו בתנאי נחלה כמשמעותה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 8 ו-9 ומיום 5.7.1966 או קרקעות שההחלטות האמורות חלות עליהן.

ג. בקיבוץ, במושב-שיתופי, במושב עובדים ובכפר שיתופי יהיה השטח שעליו תחול ההחלטה: מכפלת מספר יחידות התקן שהיו מאוישות ביישוב ב-11.5.92 (מועד קבלת החלטה 533) בגודל הנחלה לפי נתוני הרשות לתכנון במשרד החקלאות. האמור בסעיף זה מתייחס לשאלת היקף הקרקע שבגינה יהיה החוכר זכאי לפיצוי לפי החלטה זו ואין בו משום קביעה כלשהי לגבי תנאים אחרים של חכירת הקרקע. בנוהלי העבודה של המינהל יקבע כי שינוי הייעוד של קרקע לפי החלטה זו יעשה תחילה על חשבון הנחלות המאוישות.

ד. ההחלטה תחול על קרקעות שהוקצו בתנאי נחלה לפני ה-11.5.92, ועל פי נתוני הרשות לתכנון הנכונים למועד זה.

ה. לחקלאים פרטיים יהיה הפיצוי על בסיס של גודל נחלה למשפחה.

ו. ההחלטה תחול גם על קרקעות שהוחכרו לחברות העוסקות בעיבוד שטחים חקלאיים.

ז. על קרקעות חקלאיות אחרות, לרבות קרקעות שאינן ראויות להיכלל בחוזה חכירה לדורות, יחולו תנאי החוזה.

ת. ההחלטה לא תחול על שטחי מרעה וטרשים. פינוי שטחים אלו ייעשה על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

### 3. הפיצוי לחוכר

החוכר יקבל פיצוי כספי, בשיעור של 27% במרכז הארץ, 28% באזור עדיפות לאומית ב', 29% באזור עדיפות לאומית א' (אזורי עדיפות לאומית לפי כל משרדי הממשלה - עפ"י ועדת אזורי עדיפות לאומית), מתוך התמורה אותה יקבל המינהל בשיווק הקרקע במכרז. הפיצוי כולל בתוכו את כל הפיצויים החקלאיים המגיעים בעבור השקעות החוכר.

לחוכר עומדת הזכות להחליט על קבלת פיצוי בהקצאת קרקע, לאחר תכנון, ששווייה 27%, 28%, 29% (בהתאמה לאזור) משווי הקרקע שייעודה שונה. החוכר יהא רשאי לפעול בקרקע זו כיוזם, יהא רשאי לקבל חלק יחסי מהפיצוי בקרקע וחלק אחר בפיצוי כספי ויהא רשאי להעביר את הקרקע שקיבל כפיצוי ובתנאי שמקבל הזכויות החדש יתחייב לעמוד בתנאים המתחייבים והחלים על החוכר, על פי החלטה זו. קביעת השטח המועבר לחוכר כפיצוי, בשלמותו או בחלקו תיקבע על ידי ממ"י בהתחשב בשיקולים תכנוניים, בהתייעצות עם החוכר. בחוזה החכירה ייקבע כי יראו את ההקצאה כאילו שולמו מלוא דמי החכירה המהווים הנהוגים באותו אזור.

החוכר יהיה רשאי לפעול כיוזם רק על פי התוכנית שהוגשה על ידי מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון והבינוי ואושרה לפי חוק התכנון והבנייה. תנאי זה יובטח בהסכם שבין המינהל והחוכר. החוכר יתחייב כי לא יפעל להכנסת שינויים בתוכנית המאושרת.

חברות לעיבוד חקלאי יקבלו פיצוי בשיעור של 50% מהפיצוי שנקבע ליישובים חקלאים.

כל אחד מן הצדדים ישא בתשלום המיסים החלים עליו על פי על דין.

הוחלט על פיצוי בקרקע ישמרו העקרונות הבאים:

- א. קביעת הזכויות בקרקע תיעשה על פי טבלאות איזון, לפי קביעת השמאי הממשלתי.
- ב. סטנדרט הפיתוח הנדרש לביצוע בשטח שהוקצה לחוכר יהיה ברמה זהה לקרקע ששווקה.
- ג. הסדרי פיתוח ולוחות הזמנים יהיו כפי שיקבע לגבי כלל האתר.

במקומות בהם נהוג על פי החלטות ממשלה מתן הנחות במחירי קרקע, יהיה הפיצוי 27%, 28%, 29% מהערכת השמאי או מתוצאות מכרז בפועל, ובלבד שההכנסה תרשם בערכה המלא ושמתן ההנחה יהיה מתקציב המדינה. הפיצוי המינימלי הקבוע בסעיף 3 (א) (5) כהחלטה 611 לא יבוטל.

### 4. תאום עם החוכרים

במקרה של הגשת תוכנית לשינוי ייעוד ע"י ממ"י ו/או משב"ש מתוך משבצת יישוב חקלאי יפעל המינהל להגיע להסכמה עם החוכרים לגבי שינוי הייעוד. במקרה של אי הסכמה לגבי שינוי הייעוד יוכל החוכר להציג את התנגדותו (שלא מטעם הפיצוי הכספי), בפני ועדה מקצועית קבועה בהרכב משפטן, מתכנן, כלכלן ואיש ציבור שימונה לעניין זה על ידי שר הפנים באישור ועדת השרים לכלכלה. הוועדה תידרש להכריע בשאלה האם יש בשינוי הייעוד משום פגיעה בלתי סבירה ביישוב.



5. **התנאים והמועדים להעברת הפיצוי לחוכר**
- א. החוכר יוכל לקבל מקדמות על בסיס הערכת השמאי הממשלתי ועל פי התוכנית שהופקדה, זאת לאחר החזרת הקרקע למינהל.  
 המקדמות ישולמו כמפורט להלן:  
 לאחר פרסום הפקדת התוכנית - 20%.  
 עם מתן תוקף לתוכנית - השלמה ל-60%.
- ב. המועצה תקבע כללים וקריטריונים להעברת המקדמות, ככל שידרשו.
- ג. יתרת הפיצוי הסופי תועבר לחוכר לאחר שיווק הקרקע.
- ד. במועד קבלת הפיצוי או המקדמות כאמור לעיל, לפי המוקדם, יתוקן חוזה החכירה הקיים של החוכר. המינהל יפעל להסדרת חוזה החכירה לדורות עם החוכר תוך גריעת גודל השטח שייעודו שונה, ממכסת הקרקע המגעת לו בחכירה לדורות עפ"י החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
- ה. כל פיצוי שינתן כפוף לאישור מרשויות המס על הסדר לתשלום המס המגיע.
- ו. שרי האוצר והחקלאות ימנו צוות שימליץ על נקיטת צעדים נדרשים בתחום מכסות המים.
6. **מינהלה לשיווק קרקע עפ"י החלטה זו**  
 על מנת לייעל את הטיפול בהכנת הקרקע החקלאית לשיווק תוקם מינהלה.
- המינהלה תפעל כחלק ממינהל מקרקעי ישראל ותלווה ע"י צוות היגוי בראשות מנהל ממ"י שיכלול את מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנכ"ל משרד החקלאות, מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים ונציג משרד האוצר.
- צוות ההיגוי יזמן לדיוניו, לפי העניין, נציגי משרדי ממשלה הרלוונטים לדיונים בתוכניות ספציפיות.
7. **שיווק קרקע לא מתוכננת**  
 שרי השיכון והאוצר ימנו צוות שיציע תוך 60 יום דרכים לשיווק קרקע לא מתוכננת, תוך הבטחת תנאי מינימום תכנוניים של פרוגרמה לייעוד השטח, זכויות הבנייה וצפיפות הבנייה.
8. **פיתוח האתר ומימונו**
- א. מיסוי מוניציפלי לרבות אגרות בנייה ופיתוח והיטל השבחה (כולל ההיטל המשולם ע"י המינהל) ייכנסו לחשבון סגור למימון התשתיות עבור האתר, לרבות השתתפות בתשתיות מחוץ לגבולות האתר. הוועדה המקומית או המפתחת, לפי העניין, ינהלו חשבון זה.
- ב. היזמים באתר יחוייבו בתשלום הסדרי הפיתוח כפי שיידרשו על-פי מכרזי פיתוח.
- ג. ליישום סעיף זה יפעל משרד הפנים להתקנת הצווים הנדרשים.

## 9. טיפול בעיסקות שבתהליך

עסקאות שאושרו בעבר על-ידי הנהלת המינהל לפי החלטות 533 ו-611, ואשר יש לגביהן תוכנית מפורטת מאושרת, המאפשרת קבלת היתרי בנה מידיים, יאושרו ובלבד שיתקיימו התנאים הבאים:  
א. החוכר ימלא אחר כל תנאי החלטות הנהלת המינהל בעניינו, כלשונן, ללא כל ערעור כספי או שמאי.

ב. הסכם הפיתוח שייחתם יכלול התחייבות לעמידה בלוח זמנים קצר וקצוב.

ג. תופקד ערבות ביצוע הולמת.

שר הבינוי והשיכון ושר האוצר ימנו צוות בראשות מנכ"ל ממ"י שיכלול משפטנים ואנשי מקצוע מהמשרדים הנוגעים בדבר, לבחון את העסקאות שבהן החל המינהל לטפל לפי החלטות 533 ו-611 וימליץ על מקרים שבהם יש מחוייבות משפטית ויש מקום לבצע את העסקאות לפי ההחלטות האמורות, כלשונן או בשינויים.

הצוות יתבקש לסיים את עבודתו מוקדם ככל האפשר (הצוות מונה והחל בעבודתו בהתאם לכתב המינוי שנחתם על ידי השרים, המצ"ב).

## 10. החלטה 441

החלטה 441 תישאר ותישמר במתכונתה הנוכחית (החלטה 441 והוראות אגף מס' 25 מ-7.9.92 ו-37 מ-12.10.93 המתייחסות לבעלות, שליטה ורווח).

שיעור תשלום דמי חכירה מהוונים יהיה כדלקמן:

- 51% במרכז הארץ.

- 26% באזור עדיפות לאומית ב'.

- 16% באזור עדיפות לאומית א'.

תשלום היטל השבחה יחול על החוכרים.

## 11. הסדר הקיבוצים

קיבוץ אשר בקרקעותיו ייעשה שינוי ייעוד, ייעודו התמורות משיווק הקרקע בסדר עדיפות ראשון לכיסוי חובותיו במתכונת הספציפית כפי שתיקבע במסגרת ההחלטות על "הסדר משלים" להסדר הקיבוצים. במידה ובמסגרת הדיון המתקיים בהסדר הקיבוצים יתקבלו החלטות הקושרות עזרה הדדית בין הקיבוצים לקרקע, יובאו החלטות אלה לדיון ואישור במועצת מקרקעי ישראל.

הסדרים בקרקע במסגרת החלטה 441 ו/או במסגרת ההחלטה המתוקנת ל-611 ו-533 יבוצעו אך ורק לאחר קבלת אישור של מטה ההסדר בדבר הסדר החוב, כולל סיוע הדדי של קיבוצים.

## 12. ביטול

ההחלטה המתוקנת תבוא במקום החלטות 611 ו-533 שתתבטלנה.

## דברי הסבר

בבחינת החלטות ממ"י 533 (יוני 92) ו-611 (אוק' 93) שעסקו בשינוי ייעוד של קרקע חקלאית התגלו 3 כשלים; האחד- קרקע חקלאית שייעודה שונה לא מומשה בסופו של תהליך שינוי הייעוד לצרכי בנייה. השני- נקשרו עסקאות באמצעות מתווכים שונים שהעבירו את קרקע המדינה לידי גורמים שונים שעשו בקרקע שימושים ספקולטיביים. השלישי- המדינה איבדה את השליטה על תהליך התכנון שעבר לידיהם של היוזמים והמתווכים.

שרי האוצר והשיכון הקימו ב- 7.4.94 ועדת מנכ"לים שתפקידה היה לבחון את הנושא. הוועדה הגישה את המלצותיה לשרים ולאחר דיון בהמלצותיה בפורום שרים בהשתתפות רה"מ, שר האוצר, שר המשפטים, שר השיכון ושר החקלאות גובשו ההמלצות המובאות לאישור הממשלה. החלטות הממשלה מהוות המלצה למועצת מינהל מקרקעי ישראל.

### מוגש על ידי

ראש הממשלה, שר האוצר, שר הבינוי והשיכון, שר החקלאות ושר המשפטים

## תוספת לדברי ההסבר

לחברות העוסקות בעיבוד חקלאי נקבע שיעור פיצוי מופחת מזה הניתן ליישוב חקלאי ולחקלאי פרטי החוכר במסגרת נחלה למשפחה. מהסיבה המרכזית:

ביישוב חקלאי ולחקלאי פרטי גודל השטח הרלוונטי לפיצוי כספי הוגבל למספר הנחלות המאוישות במועד קבלת החלטה 533, לעומת חברות שבהן ההחלטה חלה על כל השטח במסגרת חוזה החכירה לדורות.

directed by remote control, from across continents and waterways.

This is followed by a translated abstract by **Yaacov Laks** of an article published by the Suffolk County Planning Commission. **Farmland Preservation Program - History and Current Perspective** proves most instructive for purposes of comparison with local policy.

In **The Leasing Policy of the Israel Lands Administration**, **Yehuda Ziv**, former director of the ILA's Jerusalem district, responds to Gideon Witkon's article, "The Capitalization of Leasing Fees," which appeared in our previous issue. Ziv firmly opposes abandoning the capitalization policy and returning to a biennial rating system.

The issue closes with a review of **Activities of the Institute**.

Most of **Karka's** upcoming issue will be devoted to Israel's changing agricultural-land policy and ILC decisions following the amendments to be made, as well as to the Cross-Country Highway, Road No. 6.

Readers are invited to contribute.

Decision No. 611 (which has been frozen), concluding that the latter is basically sound but requires amending according to recommendations that he supplies.

In the third article, **Redemption from the Land**, economist **Dr. Yoram Nimrod** analyzes the significance of the land asset and the position of the kibbutzim which view land use as a new factor in their attempt to extricate themselves from severe financial difficulty.

These articles are followed by one by **Prof. Elisha Efrat** of Tel Aviv University on **Israel's Cross-Country Highway and Land Repercussions**. This controversial issue has been dealt with at length by, among others, the institute's land policy forum. In Prof. Efrat's view, the project, in all its aspects, has not been subjected to thorough study and should the highway nonetheless be built, provisions must be made to ensure protected status for land tracts adjoining it.

Architect **Dina Rachewsky** reports on **NOS 31, National Outline Plan for Construction, Development and Immigrant Absorption - the Follow-Up Process**.

In **Tourism in the Rivalry for Land Uses**, economist **Israel Kurz** concludes that if the tourism industry is to enjoy accelerated development, the bottleneck created at the national planning level must be dealt with.

**Dan Raz**, architect and Tel Aviv district planner, in **Metropolitan Tel Aviv - Countdown** cautions of an impending "big boom" in the metropolitan area that could well extend from Hadera to Gedera.

Writing on **The Urban Registration Center at the Israel Lands Administration (ILA)**, **Mordechai Tanuri**, division director of ILA Acquisitions, Ownership and Registration, describes the center's work, noting the efforts and resources that have been invested in streamlining the registration process, a national task of the first order.

**Leah Doukhan Landau** contributes to the issue **The Story of the Brenner Neighborhood Lands**, based on material from her archives.

**Joseph B. Glass**, of the Hebrew University's Geography Department, devotes his article to **The American Zion Commonwealth: its Policy of Action in Eretz Israel**. The lesson to be learned from this experience is that an institution cannot be

## EDITORIAL

Eleven decisions regarding the rezoning of agricultural land preceded the Israel Lands Council (ILC) Decision No. 533 and its successor, Decision No. 611.

Not one of these was implemented nor met the needs of the State of Israel.

The above two, particularly the latter were incompatible with general national planning and in defiance of approved, binding State land policy.

The ILC sought in its decisions to help make housing available at lower prices - a key, indeed critical, issue on both the financial and social levels - on the fundamentally false assumption that land was the sole determinant of housing prices.

The illusion that flooding the country with cheap land would result in reasonably-priced housing for new immigrants, young couples, demobilized soldiers, etc., was quickly shattered.

The ILC's penultimate decision, No. 533, on the rezoning of agricultural land was rescinded and its successor, No. 611, was frozen in the wake of the severe consequences they wrought.

The linkage between land and housing prices has been treated in more than one issue of **Karka** and the housing issue continues to preoccupy the various media; nevertheless, no solution to the housing problem has been found.

Are we trying to put a square peg into a round hole? This question should rightly be addressed by academia. But academia remains silent.

Its fine minds have not accorded the matter the attention it deserves and the field is thus relatively unknown to scholars.

Had they followed the development of land policy, had they built up a body of research on which ILC decisions could be based, the state's land regime would not be in crisis today.

The issue opens with three articles which directly or indirectly treat the above subject:

The first, by **Gideon Witkon**, director-general of Real Estate Participation in Israel Ltd. deals with **The Preservation of Agricultural Land in Decisions of the Israel Lands Administration**. The author argues that it is time for a re-examination of this principle, which has been one of the cornerstones of Israel's planning policy.

In the second article, **Decision No. 533 /611 of the Israel Lands Council**, engineer and surveyor **Zeev Cohen** analyzes Decision No. 533 (which was rescinded) and

## CONTENTS

	Editorial (Heb.)	3
<b>Gideon Witkon</b>	The Preservation of Agricultural Land in Decisions of the Israel Lands Administration	5
<b>Zeev Cohen</b>	Decision No. 533 /611 of the Israel Lands Council	13
<b>Dr. Yoram Nimrod</b>	Redemption from the Land	20
<b>Prof. Elisha Efrat</b>	Israel's Cross-Country Highway and Land Repercussions	32
<b>Dina Rachewsky</b>	NOP 31, National Outline Plan for Construction, Development and Immigrant Absorption - the Follow-Up Process	36
<b>Israel Kurz</b>	Tourism in the Rivalry for Land Uses	38
<b>Dan Raz</b>	Metropolitan Tel Aviv - Countdown	42
<b>Mordechai Tanuri</b>	The Urban Registration Center at the Israel Lands Administration	46
<b>Leah Doukhan-Landau</b>	The Story of the Brenner Neighborhood Lands	52
<b>Joseph B. Glass</b>	The American Zion Commonwealth: its Policy of Action in Eretz Israel	58
<b>Yaacov Laks</b>	Farmland Preservation Program - History and Current Perspective	74
<b>Yehuda Ziv</b>	The Leasing Policy of the Israel Lands Administration	82
	Activities of the Institute	87
	Appendix: The Government Resolution Concerning the Rezoning of Agricultural Land-Use	89
	Editorial	96

---

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

Editor: **A. Poznanski**

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

The opinions expressed in the articles are those of the authors.

All rights reserved by the Land-Use Research Institute.

---

Typesetting and Print:

Hazon-Fetaya, Jerusalem

Tel: 02-827660

38

# **karka**

(LAND)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE  
JERUSALEM, ISRAEL

SEPTEMBER 1994