

41

# קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

אפריל 1996

## תוכן העניינים

3	דבר המערכת	
6	תהליכי עיור ושמירת קרקע חקלאית בישראל	דוד עמירן
15	השמירה על קרקע חקלאית לנוכח מדיניות מינהל מקרקעי ישראל	אלישע אפרת
20	שימושי קרקע בישראל — 1995: 'הכתובת שעל הקיר' או המהפכה האגררית	ירמיהו אלוני
23	חזירת מסחר למערך שימושי הקרקע במפרץ חיפה בשנים 1995-1972	אורית גרינברג ואהרן קלרמן
39	תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור	מוטי קפלן
56	החזקה הקומונלית — דיון בשיטת המשאע והשלכותיה	דוד גרוסמן
77	אדמות הבדווים בצפון — מאבק שלא צריך היה לקרות (חלק א')	אמנון ברקאי ויוסף בן-דוד
88	השפעת מימון רכישות קרקע על קביעת יישוב מושבי-עובדים בתקופת המאורעות: 1940-1936	מיכל אורן-נורדהיים
97	אילוץ ותקווה בנושא רכישות קרקע על-ידי היהודים בארץ-ישראל בשלהי התקופה העות'מאנית	שמעון רובינשטיין
109	התפלגות שטחים במחוזות מינהל מקרקעי ישראל לפי בעלויות (קרקעות מוסדרות)	
110	מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע	
114	Editorial	

---

"קרקע" — ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע, רח' המלך ג'ורג' 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

רכז מערכת: דוד איתן  
עריכה לשונית: איילה ביבר  
סדר ועימוד: יהודית שטרנברג  
הדפסה: דפוס "אלקטרוקופי", ירושלים

# קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

---

אפריל 1996



## דבר המערכת

המשבר במדיניות הקרקעית בישראל ממשיך להעמיק. מתקבלות החלטות ונעשים שינויים בתנאי הקצאה וחכירה של הקרקע הלאומית הפוגעים ביסודות שעליהם מתבסס המשטר הקרקעי בישראל. מועלות הצעות לגבי מדיניות קרקעית הסותרות את החוקים הקיימים ואת כתב האמנה משנת 1961 בין מדינת ישראל לבין קרן קימת לישראל על דעת ההסתדרות הציונית העולמית, ואשר סוטות מקווי המדיניות הקרקעית שאושרה כדון.

המשבר הולך ומסתבך, גם עקב הגשת עתירות לבית-המשפט הגבוה לצדק נגד ההחלטות שנתקבלו. נוצר מצב של אי-ודאות ואי-אמון של החוכרים בביצוע חווי חכירה ברוחם המקורית. מתיישבים החלו לחשוש פן יושלו בעתיד מהאדמה שניתנה להם ולצאצאיהם בחכירה לדורות, ומכאן באות תביעות נמרצות לשינוי תנאי חוזה החכירה ולהפרטת הקרקע.

אין חולקים על כך כי לאחר כמעט מאה שנים של ניהול קרקע לאומית, נדרשת בדיקה מעמיקה של תקנותיו, נהליו ובפרט של דרכי ביצועו של ניהול זה. אנו מתכוונים לבדיקה על-ידי גורמים מוסמכים, מקצועיים, ברמה לא נחותה מהוועדה הממלכתית משנת 1963, שמחקרה והמלצותיה הביאו עמם את ההחלטה של מועצת מקרקעי ישראל בדבר מדיניות הקרקע בישראל מיום 17 במאי 1965; מדיניות זו אושרה על-ידי הממשלה בהחלטה מס' 489 מיום 23 במאי 1965 המחייבת עד היום הזה.

אך עלינו להדגיש, כי לא כל מה שנוצר לפני מאה שנים – דינו חיסול. ישנם תחומים הממשיכים לשמש את בני האדם עשרות רבות של שנים ללא שינוי מהותי, וזאת למרות הטכנולוגיה המתחדשת בקצב מסחרר. על אחת כמה וכמה נכון הדבר לגבי ערכים רוחניים השומרים על חיוניותם אלפי שנים.

נוכח המתרחש, המכון לחקר שימושי קרקע ש"קרקע" הוא ביטאנו, ראה חובה לתרום את חלקו הצנוע במסגרת פעולותיו כחיפוש אחר מוצא מן המשבר הקרקעי. לצורך כך קיים המכון סדרת ישיבות של החוג למדיניות קרקעית שעל-ידו, בהן הושמעו הרצאות ונערכו דיונים על אלטרנטיבות למדיניות ניהול מקרקעין בישראל. ההרצאות והדיון מופיעים בחוברת החוג המצורפת כמסוף לגיליון "קרקע" הנוכחי.

★

אנו פותחים את החוברת בשני מאמרים המוקדשים לנושא שמירת קרקע חקלאית, שהוא אחד מהמוקדים שסביבו התפתח המשבר במדיניות הקרקעית.

המאמר הראשון הוא מאמרו של פרופ' דוד עמירן על "תהליכי עיור ושמירת קרקע חקלאית בישראל". במאמר זה המחבר מתאר, בין היתר, את התמורות בשימושי הקרקע, במערך היישובי

ובמגזרי האוכלוסייה, ומתייחס לשינויים בייעוד הקרקע החקלאית. לדעתו, מוסדות המדינה ולא היישובים עצמם הם אשר צריכים לזכות במוצר הנוסף הנובע משינוי ייעוד הקרקע.

המאמר השני הוא של פרופ' אלישע אפרת על "השמירה על קרקע חקלאית לנוכח מדיניות מינהל מקרקעי ישראל". פרופ' אפרת מתייחס במאמרו להוצאתו של גדעון ויתקון במסגרת החוג למדיניות קרקעית, שאותה אנו מביאים, בין יתר ההוצאות, כמוזכר לעיל, בחוברת מיוחדת של החוג למדיניות קרקעית כמוסף לגיליון "קרקע" זה. המחבר מזהיר בדבריו מפני הסכנות האורכות לחקלאות בישראל בשל השינויים הנעשים בימינו במדיניות הקרקעית.

שמאי המקרקעין ירמיהו (ירמי) אלוני, במאמרו "שימושי קרקע בישראל – 1995: הכתובת שעל הקיר" או המהפכה האגררית" מביע את דעתו על מוצא מן המשבר. הוא מציע לחסל את שיטת החכירה ולקבוע מדיניות קרקעית חדשה, ליברלית, המתבססת על שוק חופשי.

פרופ' אהרן קלרמן ואורית גרינברג במאמרם על "חדירת מסחר למערך שימושי הקרקע במפרץ חיפה בשנים 1972-1995" בוחנים את התמורות שחלו בשנות דור אחד בשימושי הקרקע באזור שבין הקריות לבין פְּאֵתֵי העיר חיפה. האזור שינה את ייעודו מתעשייה למסחר, בניגוד לתכניות של הרשויות העירוניות והתכנוניות. החיים, ולא התכנון, הם שהכתיבו את הניצול הכלכלי האופטימלי.

בהמשך אנו מביאים את מאמרו של מוטי קפלן על "תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור". המחבר סוקר את ההיסטוריה של תמ"א 22, שרק לאחרונה אושרה על-ידי הממשלה, ומפרט את מטרתה ואת עקרונותיה. פיתוח היערות בארץ מסמל את התחדשות החיים הלאומיים בקשר עם אדמת המולדת. עם התרחבותם, מהווים היערות אבן שואבת ליותר ויותר מבקרים מכל שכבות האוכלוסייה. בנוסף על התכונות הנ"ל, היערות מהווים גם את אחד משימושי הקרקע ולכן יש להתייחס לייעור לא רק כאופן אמציונלי אלא גם מבחינה כלכלית וחברתית. תמ"א 22 תשמש הגנה סטטוטורית על הקיים ועל העתיד, בפרט נוכח התפשטותן הבלתי-מרוסנת של הערים, תופעה לה אנו עדים לאחרונה.

פרופ' דוד גרוסמן מאוניברסיטת בר-אילן, במאמרו "החֶזְקָה הקומונלית – דיון בשיטת המשאע והשלכותיה" דן במשמעות המשאע כשיטת החזקה על הקרקע בבעלות בלתי מחולקת. לשיטה זו נודעה חשיבות רבה, הואיל והיא שמרה על אחדות הכפר ומנעה העברת חלקים לגופים חיצוניים; אבל יחד עם זאת הייתה למכשול ברכישת הקרקע עקב החזקה המשותפת. הביקורת על שיטה זו מצד המומחים מתמקדת סביב הטענה – שהשיטה אינה מאפשרת פיתוח כלכלי נאות. המחבר אינו דן במאמרו בפירוק של המשאע והשלכותיו ולא בסוגיות נוספות בתחום האגררי; הוא סבור שדרוש להקדיש לכך מחקר מיוחד.

בחוברת הקודמת פרסמנו את מאמרו של פרופ' יוסף בן-דוד על הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה – היבטים היסטוריים, משפטיים ואקטואליים. בחוברת זו אנו מביאים, כהשלמה, את מאמרם של אמנון ברקאי ופרופ' יוסף בן-דוד על "אדמות הבדווים בצפון – מאבק שלא צריך היה לקרות (חלק א')". המחברים מתארים במאמרם את היחסים שבין המדינה לבין בדוויי

הצפון ואת מקורות זכויותיהם בקרקע, תוך התייחסות למאפייני הקונפליקט הקרקעי. המאמר שזור בסיפורים על אישים, משפחות ושבטים.

מיכל אורן-נורדהיים, במאמרה "השפעת מימון רכישות קרקע על קביעת יישוב מושבי-עובדים בתקופת המאורעות: 1936-1940", מוכיחה כי גם בתקופה קשה ביישוב לא פסקה רכישת הקרקע ונמצאו דרכים למימונה. קרן קימת עמדה מול לחצים של גופים שונים שתורמו לה כסף ודרשו תמורתו קרקע. קרן קימת נאלצה להיענות לדרישות הנ"ל על-ידי הכרה בסכומים שנתרמו כדמי חכירה ראשוניים ו/או עתידיים בעבור קרקע שהוקצתה בחכירה.

שמעון רובינשטיין, במאמרו על "אילוץ ותקווה בנושא רכישות קרקע על-ידי היהודים בארץ-ישראל בשלהי התקופה העות'מאנית", דן גם הוא באופן רכישת הקרקעות והקצאתן למתיישבים בעת המצוקה הכספית של המוסדות הלאומיים. בזמנים כאלה, הפועלים המועמדים להתיישבות נאלצו לתרום מחסכונותיהם והחברות המיישבות נאלצו לתרום מקרנותיהן כדי להשתתף ברכישה.

אנו מפרסמים את התפלגות השטחים במתווה מינהל מקרקעי ישראל לפי בעלויות (קרקעות מוסדרות) שנערכה על-ידי אגף המידע והשליטה של מינהל מקרקעי ישראל. לפי חישובים אלה יהיה בניהול מינהל מקרקעי ישראל 93% מכלל שטח המדינה.

בסוף החוברת ישנה סקירה קצרה על פעולות המכון בתקופה שבין הופעתה של "קרקע" מס' 40 לבין ההוצאה לאור של החוברת הנוכחית.

# תהליכי עיור ושמירת קרקע חקלאית בישראל

## דוד עמירן

### הקדמה

בישראל, כמו בארצות מפותחות רבות, הולך וגדל המגזר העירוני בקצב מהיר. יחד עם זאת, ייעול האגרוטכניקה גורם לצמצום השטח המעובד ולירידה בהיקף האוכלוסייה המועסקת בחקלאות. גידול האוכלוסייה העירונית והעלייה ברמת החיים של חלק ממנה, מביאים ליציאה מן העיר אל המרחב הכפרי המציע איכות חיים בנוף "טבעי" או כפרי, בניגוד לדוחק ולצפיפות של העיר המלווים במטרדים סביבתיים. במקרים רבים גם מחיר של דירה, או אף בית, זול מן המחיר של דירה דומה בעיר. התפתחות זאת גורמת לבינוי על אדמות חקלאיות, לרבות על קרקעות שטיבן מעולה מבחינה חקלאית. עניין זה מחייב תשומת לב של המתכננים וכן תכנון מונע.

### תמורות במגזרי האוכלוסייה

נתוני מפקד האוכלוסין המנדטורי של 1931 מראים כי 37.4% מכלל האוכלוסייה היו תושבי ערים. אחוז זה גדל בשנת 1961 ל-84.3%, ובסוף 1994 הגיע ל-90.7% (ראה לוח 1).<sup>1</sup> במקביל, השתנה אחוז תושבי הכפרים שעסקו בחקלאות; אחוז זה עלה בשנת 1961 עד ל-26.5%, כתוצאה מן המדיניות של קליטת העלייה הבלתי מקצועית ביישובים כפריים, וב-1972 שוב ירד ל-23.4%, וצנח עד ל-18.7% בסוף 1994 (לוח 1). כלומר, בסוף 1994 81.3% מכלל המועסקים תושבי הכפרים, או 178,290 איש עסקו בענפי תעסוקה לא-חקלאיים. פירוש הדבר שמבחינה תפקודית אין עוד הכרח שמועסקים אלה עם משפחותיהם<sup>2</sup> יגורו בכפרים. ואמנם במציאות חלק מהם, אם גם חלק קטן, מהגרים העירה.

### תמורות בשימושי קרקע

אחת המשימות של התכנון הלאומי של ישראל הייתה תפיסת מרחב השטח של המדינה והפעלתו במשק היהודי. ביצוע מגמה זאת השתלב ביעד תכנוני נוסף של הציונות, והוא – להביא לכך שחלק גדול ככל האפשר של האוכלוסייה היהודית יעסוק במגזר הראשוני, היצרני, ולא במסחר

1 מקור הנתונים הסטטיסטיים הוא שנתון סטטיסטי לישראל, 46, 1995, וכרכים קודמים (אלא אם כן צוין אחרת).  
2 ביחד עם בני המשפחה מדובר כאן בערך על 460,000 נפש.



ושירותים, שהיו המגזר המקובל ביותר אצל יהדות הגולה. שילובן של שתי מטרות אלו הביא להעדפה בולטת של חקלאות יהודית בבניין המשק הישראלי.

הואיל ומדובר בתקופה שבה רוב החקלאות בארץ-ישראל הייתה עדיין "חקלאות בעל", נדרשו לשם כך שטחים נרחבים. על כן הוקצו ליישובים הכפריים החדשים, בעיקר לקיבוצים ולמושבים שמספרם הלך וגדל, שטחים נרחבים (ראה לוחות 2 ו-3).

לוח 3 מראה, שלקיבוצים ולמושבים הוקצו  $2\frac{1}{2}$  מיליון דונם לעיבוד חקלאי, המהווים 58.7% מסה"כ השטח המעובד של ישראל (לוח 4). בר-זמנית, כאמור לעיל, הצטמצם אחוז המועסקים בחקלאות (לוח 1). לאור ייעול האגרוטכניקה הצטמצם השטח המעובד מ-244.5 דונם לנפש בשנת 1950 ל-137 בשנת 1970 והגיע ל-80 דונם לנפש בסוף 1994; זאת למרות שבאותה תקופה גדלה האוכלוסייה הכללית בישראל — מ-1.37 מיליון ל-3 ואחרי-כך ל- $5\frac{1}{2}$  מיליון תושבים (ראה לוחות 1, 5, 6). הדבר מסתבר בהתחשב בכך, ששטח גידולי השלחין מכלל השטח המעובד<sup>3</sup> גדל מ-14% ב-1950 ל-44% ב-1994 (לוח 4). לעומת הגידול הרצוף של האוכלוסייה הכפרית מ-341,900 נפש בשנת 1961 ל-509,000 בשנת 1994 — שהוא גידול של 49% (לוח 7) — פחת באותן השנים מספר המועסקים בחקלאות מבין תושבי הכפרים מ-90,000 ל-41,000, כלומר הפחתה של 54.7%.

### תמורות במערך היישובים<sup>4</sup>

בשנת 1931 נמנו בארץ-ישראל המנדטורית 17 ערים ו-964 כפרים (לוח 8), וזאת לעומת 185 ערים ו-994 כפרים בישראל בסוף 1994. באזור החקלאי המוביל, הוא מישור החוף המרכזי (נפת חדרה ומחוז המרכז), נמנו בסוף 1994 54 ערים ו-255 יישובים כפריים, מהם 38 ערים<sup>5</sup> ו-245 יישובים כפריים המאוכלסים ביהודים — לעומת 18 ערים ו-10 כפרים המאוכלסים בערבים. הנתונים לגבי היישובים הערביים מראים, שחלק ניכר של הכפרים גדלו עד כדי כך שזכו למעמד של עיר.

בנחה ש"כפר" היה במקורו יישוב שמֶרֶב תושביו עסקו בחקלאות, השינוי המכריע שחל ביישוב הכפרי בישראל הוא — שבסוף 1994 פחות מ-19% מן המועסקים עסקו בחקלאות. 24.7% מכלל

3 כשנת תשמ"ה-1984/85 עובדו 2,327,000 דונם אדמות שלחין, שהיו 53.6% מכלל השטח המעובד באותה שנה.

4 לאחרונה פרסם ע' פייטלסון עבודה מעמיקה על מדיניות שטחים פתוחים כלבית ישראל: עקרונות ודרכים ליישום (ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1995). בעבודה זו הוא מנתח את הגידול המדאיג של השטח הבנוי ב"ליבה" של ישראל, לרבות ההיבטים הסביבתיים, החברתיים והכלכליים המתלווים לזה, ואת המסקנות התכנוניות שהתפתחות זאת מחייבת.

5 ניתוח מקיף של המעבר לעסקים בלתי-חקלאיים במושבים נערך על-ידי ג. שרמן ופ. קידר בעבודתם: עסקים לא-חקלאיים במושבים (רחובות, המרכז ללימודי הפיתוח, 1993).

לאחר הכנת מאמר זה התפרסמה עבודתם של א' שלאין וע' פייטלסון: מדיניות השמירה על קרקע חקלאית: התהוותה, מיסודה וערעורה (ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1996), המציגה, בין היתר, במפות מס' 1 ו-2 — "הפשרת קרקע חקלאית מוכרחת" במרכזו של מישור החוף.

6 כולל שתי ערים בעלות אוכלוסייה מעורבת.

האוכלוסייה הכפרית היהודית שהם תושבים של "יישובים כפריים אחרים" (לוח 9) כמעט כולם, בוודאי, עוסקים בתעסוקה עירונית.

כל האמור לעיל מחייב הערכה ביחס לתנאים הגאוגרפיים, ובעיקר האקלימיים, באזורי הארץ השונים. בישראל כולה מעובדים 17% מכלל השטח, כאשר במישור החוף המרכזי מעובדים כ-40%, ואילו בערבה (בשני אזורים) – 1.3% ו-1.6% כלכד.<sup>6</sup> לעומת זאת, השטח בעיבוד שלחין תופס 52% מכלל השטח שבעיבוד חקלאי בישראל – 80% מכלל השטח המעובד במישור החוף המרכזי, בעוד שבערבה הצחיחה כל השטח המעובד הוא בעיבוד שלחין.

### הסבת שימושי קרקע

גידול האוכלוסייה הכפרית ב-167,100 נפש במשך 33 השנים 1961-1994 הוא ברובו המכריע תוצאה של הגירת משפחות מן העיר אל הכפר. חלק ממשפחות אלו קנו בכפר בתים שהתפנו; אחרות קנו מבני משק שהושבתו – כגון רפתות, אורוות, לולים, מחסנים וכד' – והתאימו אותם לבתי מגורים, או הרסו אותם ובנו במקומם בתים; משפחות אחרות בנו את בתיהן על אדמות ששימשו בעבר לפעילויות משקיות אחרות, לרבות לחקלאות. היות שהגורם אשר הגיע משפחות אלו להגר אל הכפר היה לזכות באיכות סביבה ובשקט כפרי – לעומת הצפיפות, הדוחק ומטרדי הסובב למיניהם המאפיינים את העיר במידה הולכת וגדלה – מתאפיינת הבנייה הכפרית החדשה בהיבטים אלה: דירות צמודות קרקע, בבתים בני קומה אחת או שתיים בלבד; בנייה מרווחת עם מרחק־מה בין בית לשכנו, לרבות שטח המוקדש לגינון או לרשא. שני הגורמים האלה הביאו לכך שמספר מסוים של דירות תופס שטח קרקע גדול בהרבה מן השטח הדרוש לאותן דירות בעיר.

### תמורות בתפקוד האוכלוסייה

הגירה זאת וצורות הבנייה הקשורות בה לא שינו את אופי התעסוקה של המהגרים לכפר, וברוב המקרים גם לא את מקום עבודתם. ראש המשפחה ומרבית העובדים הנוותרים ממשיכים לעבוד בעיר המוצא שלהם, במקרים רבים באותן משרות בהן עבדו לפני ההגירה לבית הכפרי.

6 כדוגמה בולטת נזכיר כי החקלאים של פארן בערבה המרכזית מנצלים בדרך מתוחכמת את ההבדל העונתי בין תקופת ההבשלה של גידוליהם לבין זו של השוק של אירופה, ואף של ישראל המרכזית. הם משווקים לשווקים אלה, מסוף נובמבר ועד סוף מארס, עם שיא בשוק של חג המולד – פירות, ירקות ופרחים ברווח נאה, למרות הוצאות ההובלה הגבוהות. חלק ניכר מן התוצרת הם מגדלים בחממות על שטחי התמדה הסלעית העקרה. לכן פורסים בחממות רצפה של טורף המיובא מהולנד ומשקים בטפטפות – ראה: ד' עמירן, א' שחר, "צ'רני: אילת ויישובי הערבה – בחינה גיאוגרפית", אילת והערבה, ירושלים, החברה לחקירת ארץ־ישראל ועתיקותיה, 1995, עמ' 335-367, במיוחד עמ' 343-345.

לכן מספר ניכר של הכפרים החדשים הופך לכפרים של יוממים, שזמן נסיעתם לעבודה ובחזרה הבייתה מתארך במידה ניכרת. כתוצאה מזה נודעת לנגישות השפעה רבה על בחירת מקום היישוב. מכאן שהתפתחות שרשרת (ribbon development) לאורך כבישים ראשיים היא התפתחות מצויה. הדבר מודגם, למשל, לאורך כביש חוצה שומרון ומוצא את ביטויו בסיסמה "עשרים רגע מפתח־תקוה". מכאן גם שעיור של כפרים הוא תופעה נדירה יותר באזורים פחות נגישים ובאזורים המרוחקים מן הערים המשמשות מרכזי תעסוקה.

במישור החוף, לעומת זאת, על הערים הפעילות שלו, הולך וגדל מספר בתי המגורים החדשים בכפרים, כולל בשטחים שביניהם. הסיסמה "מחדרה עד גדרה" טעונה כבר מזמן הרחבה, הן צפונה והן דרומה. ההיבט החמור של מצב זה הוא, שרוב הבנייה הנוספת למגורים, זו המשרתת את האוכלוסייה העובדת בעיר, מתבצעת על אדמה חקלאית ולעתים אף על אדמות חקלאיות מעולות. הגורם הקובע את בחירת השטח שעליו בונים בתים חדשים הוא זמינות הקרקע לרכישה ומחירה, ולא טיב הקרקע מבחינה חקלאית.

במבט לעתיד, לרבות העתיד הרחוק יותר, תכנון סביר חייב יהיה לקחת בחשבון את האפשרות שהאוכלוסייה תגדל וכי למרות שיפורים באגרוטכניקה תידרש תוספת כלשהי לשטח המעובד עיבוד חקלאי. ההיגיון מחייב כי תוספת זו צריכה לכלול את הקרקעות הטובות ביותר; ייעוד הקרקעות חייב לשמור את מיטב הקרקעות כעתודה חקלאית<sup>7</sup> ולא לאפשר את תפיסתן לבנייה למגורים.

## לסיום – הערה של מדיניות

כפי שצוין לעיל, המוסדות הלאומיים העמידו לרשות הקיבוצים, המושבים ויתר היישובים הכפריים שטח כולל של 4,360,000 דונם (לוח 4) שהם 20.3% מכלל שטח המדינה, או 37.3% מכלל השטח שהוא בעל אקלים ים־תיכוני עד לשולי המדבר – מאזור באר־שבע וצפונה. שטחים אלה הועמדו לרשות היישובים הכפריים במטרה מפורשת שישמשו בעיקר לעיבוד חקלאי.

מאחר שהשטח הנמצא כיום בעיבוד חקלאי מצטמצם במידת־מה, יש לשאול: האומנם מן הדין הוא כי היישובים הכפריים יהיו רשאים למכור שטחים ניכרים – שאינם מעובדים יותר – למהגרים מן העיר? או שמא עליהם להחזיר שטחים אלה למינהל מקרקעי ישראל או לקרן הקימת לישראל תמורת פיצוי מתאים; שמא מוסדות המדינה הם אשר צריכים להכריע אילו שטחים יועברו לרשות מהגרים מן העיר? כלומר, מוסדות המדינה, ולא היישובים עצמם, הם אשר צריכים לזכות בתמורה הנוספת הנובעת משינוי ייעוד הקרקע, שהוא בבחינת רווח.

<sup>7</sup> הדבר יכול להיעשות על־ידי ייעודן – למשך תקופת מעבר – לגינות, לפארקים, לשטחי נופש ואף לייעור.

לוח 1: אוכלוסייה ומועסקים בחקלאות — 1994-1931

1994	1983	1972	1961	1931	
סוף שנה	V מפקד	V מפקד	V מפקד	XI מפקד	
5,471,500	4,037,600	3,225,000	2,179,491	1,035,821	סה"כ אוכלוסייה
185	150	125	104	*17	ערים
4,962,500	3,507,700	2,789,700	1,837,600	387,291	אוכלוסייה עירונית
90.7	86.9	86.5	84.3	37.4	אוכלוסייה עירונית כאחוז מסה"כ האוכלוסייה
994	941	780	769	964	כפרים
509,000	421,600	358,500	341,900	**648,530	אוכלוסייה כפרית
9.3	10.4	11.1	15.7	62.6	אוכלוסייה כפרית כאחוז מסה"כ האוכלוסייה
18.7	—	23.4	26.5	—	אוכלוסייה כפרית — אחוז המועסקים בחקלאות
3.3	5.5	8.0	17.1	47.6	מועסקים בחקלאות כאחוז מסה"כ המועסקים

\* יישוב של 5,000 תושבים ויותר (נפקדו 66 יישובים המונים 2,000 נפש ויותר).  
 \*\* כולל 66,553 נוודים למחצה.

לוח 2: יישובים יהודיים

1994	1983	1961	1931	
269	267	228	31	קיבוצים
411	405	346	42	מושבים
314	269	191	30	אחרים
994	941	765	103	סה"כ

תהליכי עיור ושמירת קרקע חקלאית בישראל

לוח 3: שטח מעובד על-ידי יישובים יהודיים — 1993 (בדונם)

מִשְׁקִים יְהוּדִים אֲחֵרִים	מוֹשְׁבִים	קִיבוּצִים	
280,400	545,300	1,087,000	בעל
127,500	602,100	326,900	שלחין
407,900	1,147,400	1,413,900	סה"כ

לוח 4: סה"כ שטח מעובד — 1993 (בדונם)

שלחין	בעל	סה"כ
1,911,000	2,449,000	4,360,000
43.83	56.17	אחוז מסה"כ

לוח 5: סה"כ מועסקים ומועסקים בחקלאות — 1994-1931

סה"כ אוכלוסייה	סה"כ מועסקים	מהם בחקלאות	אחוז המועסקים בחקלאות מתוך סה"כ המועסקים	
1,035,821	280,938	133,799	47.6	1931
1,789,100	585,700	103,200	17.6	1955
3,022,100	963,200	84,762	8.8	1970
4,821,700	1,491,900	62,660	4.2	1990
5,471,500	1,871,100	61,746	3.3	1994

לוח 6: שטח מעובד

שטח מעובד (כדונם)	מזה: שלחין (כדונם)	אחוז השלחין	גידול בין-תקופתי (באחוזים) סה"כ	שלחין	
3,350,000	470,000	14.03	23.6	26.6	1950/51
4,140,000	1,720,000	41.5	5.3	19.6	1970/71
4,360,000	2,057,000	47.18	0	-7.1	1990
4,360,000	1,911,000	43.8			1994

לוח 7: כפרים ותושבים המועסקים בחקלאות — 1931-1994

מספר כפרים	סה"כ תושבי כפרים	תושבי כפרים המועסקים בחקלאות	
964	648,530	133,799**	*1931
769	341,900	90,600	*1961
780	358,500	84,000	*1972
994	509,000	41,000	1994

\* מפקד

\*\* כולל מספר לא גדול, אך בלתי ידוע, של תושבי ערים.

תהליכי עיור ושמירת קרקע חקלאית בישראל

לוח 8: אוכלוסייה, יישובים ומועסקים – 1931, 1961, 1994

1994 סוף השנה	1961 מפקד V	1931 <sup>1</sup> מפקד XI	
5,471,500	2,179,491	1,035,821	סה"כ אוכלוסייה
185	104	17	ערים
15.7	11.9	1.7	אחוז מסה"כ היישובים
4,962,500	1,837,600	387,291	אוכלוסייה עירונית
90.7	84.3	37.4	אחוז מכלל האוכלוסייה
994	769	964	כפרים
84.3	88.1	98.3	אחוז מסה"כ היישובים
509,000	341,900	648,530	אוכלוסייה בפרייה <sup>2</sup>
9.3	15.7	62.6	אחוז מכלל האוכלוסייה
1,871,100	746,500	230,938	סה"כ מועסקים
61,746	127,600	133,799	מזה: בחקלאות <sup>3</sup>
3.3	17.1	57.9	אחוז מסה"כ המועסקים

1. ארץ-ישראל המנדטורית.
2. כולל 66,553 בדווים נודים-למחצה.
3. כולל דיג וייעור.

## לוח 9: יישובים כפריים

1994	1972	
		<b>יישובים כפריים</b>
994	780	מספר היישובים הכפריים
955	722	מזה: כפרים יהודיים
509,000	358,500	אוכלוסייה
423,100	263,800	מזה: יישובים כפריים יהודיים
		<b>"יישובים כפריים אחרים"</b>
239	129	מספר היישובים הכפריים האחרים
200	72	מזה: יישובים כפריים יהודיים
20.9	9.97	אחוז מכלל הכפרים היהודיים
146,000	81,700	אוכלוסייה
28.7	22.8	אחוז מכלל האוכלוסייה הכפרית
104,400	33,300	אוכלוסייה יהודית
24.7	12.6	אחוז מכלל תושבי הכפרים היהודיים

## מקורות

E. Mills (1933). *Census of Palestine 1931. Population of Villages, Towns and Administrative Areas, Jerusalem 1932. Part I — Report, Part II — Tables, Alexandria.*

*Statistical Abstract of Palestine, 1944–45, 8, 1946.*

שנתון סטטיסטי לישראל, 13, 1962.

שנתון סטטיסטי לישראל, 46, 1995.



# השמירה על קרקע חקלאית לנוכח מדיניות מינהל מקרקעי ישראל

## אלישע אפרת

מבין הבעיות העומדות בפני המדיניות הקרקעית העתידית בישראל, זו שעניינה המגזר הכפרי נראית החשובה והמשמעותית ביותר לגבי דמותה היישובית של המדינה לקראת שנות האלפיים. היא נובעת מן העובדה, שמינהל מקרקעי ישראל, באמצעות סדרה של החלטות חדשות שקיבל, הקל לאחרונה את השימוש ואת ההמרה של קרקע חקלאית ביישובים כפריים ליעדים שאינם חקלאיים טהורים. מתוך נייר הדיון "חלופות למדיניות קרקע עתידית" (דצמבר 1995) מאת גדעון ויתקון,\* מתברר שעקרונות מקודשים – כמו השמירה על בעלות לאומית של הקרקע, יצירת עתודות קרקע כבעלות ציבורית למטרות לאומיות, ייעול וחיסכון בשימושי קרקע והשמירה על שטחים פתוחים לדורות הבאים – עומדים בפני סכנה ממשית, נוכח השינויים החלים ולאור המגמות המסתמנות בקווי המדיניות הנוכחית של המינהל.

## הצורך בשמירה על הקרקע החקלאית

מאז קום המדינה ועליית הצורך בבנייה למגורים בעבור האוכלוסייה הגדלה בהתמדה, קיימת מחלוקת מתמדת בין אחד מעקרונות היסוד של המדינה מאז הקמתה – השמירה על קרקע חקלאית, לבין הצורך בהמרתה לשימושים לא-חקלאיים ובמיוחד לבנייה. ננסה להסביר את גורמי המחלוקת הזאת, מיקומה, מאפייניה, תוצאותיה ואת דרכי ההתייחסות אליה.

מבין עקרונות התכנון הפיסי שנתקבלו במדינת ישראל, עיקרון השמירה על קרקע חקלאית תופס מקום כה חשוב במסכת התכנון הארצי, המחוזי והמקומי, עד כי ועדה מיוחדת במשרד הפנים עוסקת בכך מזה שנים רבות, ואף זכתה למעמד מיוחד וסמכותי במסגרת "חוק התכנון והבנייה – תשכ"ה". עיקרון השמירה על קרקע חקלאית מבוסס על ההנחות – כי הקרקע הנה משאב בסיסי לקיומו של עם, הפוטנציאל שלה מוגבל, היא אינה מתחדשת וגם אין לה תחליף. יש, לפיכך, לשמור עליה בכל מחיר כמקור בלעדי ליצירת מזון. הקרקע גם בעלת חשיבות כלכלית, משום שניתן להפיק ממנה מוצרים חקלאיים המיועדים ליצוא. בין היתר, היא מהווה עתודת שטח לצורכי המשק בעתיד ומרחב מחיה לגידול האוכלוסייה. יש המייחסים לקרקע החקלאית גם ערך לאומי, ערך חברתי

\* טקסט מלא של ההרצאה נמצא בחוברת החוג למדיניות קרקעית, הכוללת הרצאות ודיונים שנערכו במסגרת סדרת ישיבות על הנושא: "אלטרנטיבות למדיניות ניהול מקרקעין בישראל".

וערך היסטורי; זאת מתוך טענה כי עם ישראל אינו רשאי לנטוש קרקע חקלאית אשר אותה הכשיר כאשר שב אל אדמתו וחידש את התיישבותו בארץ-ישראל.

לאור עיקרון מקודש זה, כמעט שלא ניתן לשנות את הייעוד של קרקע חקלאית אלא במקרים חריגים בלבד – לצורכי ביטחון, מגורים, תעשייה, תחבורה ועוד, וגם זאת לא בהיקף גדול ורק כאשר תנאי הפיתוח מחייבים זאת והרשויות המוסמכות נתנו לכך את אישורן. בעוד כשנה ימלאו מאה שנה לקונגרס הציוני הראשון וקרוב ליוכל שנים לקיום המדינה. דומה, שיעדים לאומיים כשמירה על קרקע הלאום אינם עומדים כיום במבחן עקב לחץ הנסיבות, ומה שהיווה בעבר עיקרון מן הדרגה הראשונה, הולך ומתפוגג עם השנים.

החלטות 717-727, למשל, שנתקבלו במועצת מקרקעי ישראל, הן בלתי סבירות ועומדות בניגוד למדיניות השמירה על קרקע חקלאית. מן הדין הוא לכפור בעיקרן, כלומר – באותן החלטות ראשונות המאפשרות להמיר קרקע חקלאית לשימושים לא-חקלאיים בתנאים מסוימים. קבוצות רבות של אינטרסנטים רוצות להשתתף במחול הפיצויים הפוטנציאליים הטמונים בקרקע חקלאית הנמצאת באזורי הביקוש לבנייה, כלומר – לשימוש לא-חקלאי. לפיכך, מוסדות המדינה והשלטון חייבים כיום לעשות הכול כדי למנוע מכל גוף שהוא את המרתה של קרקע חקלאית לשימושים אחרים.

השתרשות העיקרון של שמירה על קרקע חקלאית נעוצה בגורמים כלל-עולמיים וגורמים המיוחדים לעם ישראל. הקונפליקט בין פיתוח ובנייה כפרית ועירונית לבין פיתוח החקלאות הנו תופעה כלל-עולמית המתרחשת ברוב המדינות המפותחות. בינוי כפרי ועירוני מתבצע כמעט תמיד באזורים שראשיתם הייתה חקלאית, משום שחקלאות קדמה לעיור. בינוי חקלאות נוטים להתרכז, בדרך-כלל, באותם המקומות – בשטחים מישוריים בעלי נוחות אקלימית ומקורות מים, ליד חופי ים, סמוך לעורקי תחבורה יעילים וכד'. מעצם טבעם גם דרושה להם סמיכות גאוגרפית, כי הקרקע החקלאית המניבה פרי זקוקה לאוכלוסיית צרכנים, ליישובים ולשווקים, ואילו האוכלוסייה העירונית זקוקה לפירפריה חקלאית שתייצר בעבודה מזון. שתי תופעות מרחביות אלה, הקרקע החקלאית מצד אחד והיישוב הכפרי והעירוני מצד שני, משלימות זו את זו, מתחרות זו בזו, וגורמות למחלוקת הידועה: בנייה – קרקע.

השמירה על קרקע חקלאית בישראל קיבלה משקל מיוחד, משום הימצאותה של הקרקע ברצועות אורך ורוחב צרות רק בחלקה המרכזי והצפוני של המדינה. ליצירת קרקע חקלאית בידי אדם עבר היסטורי מפואר, הן בדרכי רכישת הקרקע והן בהכשרתה לחקלאות; כל תולדות ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל מעוגנות בהקמתם של יישובים כפריים-חקלאיים על קרקע זו. עם זאת, בגלל גורמים גאוגרפיים של אקלים, מסלע, טיב הקרקע ומקורות מים, רק 17% משטחה של המדינה ניתן לעיבוד חקלאי. שטח זה הגיע ב-1994 לכ-4,360,000 דונם, שמהם 1,911,000 דונם (או 44%) מעובדים בשלחין, והיתר – בבעל. השטח החקלאי המעובד גדל בצורה משמעותית רק בעשור הראשון – מ-1,480,000 דונם ל-4,075,000 דונם; מאז ועד היום הוא לא גדל הרבה. גם השטח החקלאי המושקה גדל מעט יחסית, בעיקר בגלל מגבלות המים. יש לזכור, שהשטחים

החקלאיים הם אלה אשר גרמו למעשה לבינוי הכפרי והעירוני על כל צורותיו. פיתוח ענף הפרדסנות עתיר-העבודה בשרון, למשל, ריתק עוד בשנות העשרים והשלושים פועלים חקלאיים וכוח עבודה רב שנוקק למגורים. האוכלוסייה של אז התרכזה ליד מקורות התעסוקה החקלאית, בקרבת נתיבי התחבורה הראשיים, ובמיוחד בתל-אביב, שהתפתחה מאוד כעיר העברית הראשונה וכנמל כניסה ראשי לארץ-ישראל. בשרון ובשפלת יהודה נבנו מושבות חדשות, שהתבססו על הפרדסנות ועל ענפי חקלאות נלווים, והן שהפכו לאחר מכן מוקדים לעיור ויעד לשיכונים פועלים, שכונות מגורים, פרברים כפריים-למחצה ואזורי תעשייה. העיור האינטנסיבי הקיים כיום במישור החוף מקורו, על כן, בראשית התפתחותה של החקלאות וההתיישבות הכפרית. המחלוקת בנייה – קרקע, שורשיה, אפוא, היסטוריים וגאוגרפיים, והיא מתמקדת באזורים בעלי יתרון חקלאי ויישובי כאחד, דהיינו, במישור החוף המרכזי, ונוגעת להתיישבות היהודית.

### לחצי הבנייה על קרקע חקלאית בעקבות גידול האוכלוסייה

הגורם העיקרי ללחץ הבנייה על קרקע חקלאית הוא גידול האוכלוסייה העירונית. ישראל היא מדינה שעברה תהליך עיור מהיר והגיעה לשיעורי עיור מן הגבוהים בעולם. אם ב-1957 התגוררו בערים וביישובים עירוניים כמיליון וחצי נפש, שהיוו כ-75% מן האוכלוסייה הכללית, הרי ב-1995 מנתה האוכלוסייה העירונית כ-4.8 מיליון נפש, שהיוו כ-90% מכלל האוכלוסייה. בד-בבד עם הגידול העירוני הלך וירד שיעור האוכלוסייה בכפרים בישראל והגיע לכ-10%, כשרובו אינו עוסק בחקלאות באורח ישיר.

גורם חשוב עוד יותר ללחץ הבנייה על קרקע חקלאית הוא הגידול המהיר של אוכלוסיית מחוזות תל-אביב והמרכז, המהווה כיום כשליש (כ-32.3%) מכלל אוכלוסיית ישראל, אשר מרוכזת בשטח קטן יחסית בלבן של מישור החוף. מאז קום המדינה גדלה במחוז תל-אביב צפיפות האוכלוסייה פי 3.3. הגידול של אגד הערים תל-אביב עלה מ-1,273,200 נפש בשנת 1972 ל-1,873,200 נפש ב-1992. גידול מרשים חל גם בערים שבמחוזות אלה: אם תל-אביב העיר גדלה פי 0.8 מאז 1961 ועד 1991, הרי בני-ברק, למשל, גדלה פי 2.3, חולון – פי 3 ובתים – פי 4.2! ערי-המושבה שבמישור החוף גדלו אף הן באותה תקופה באורח ניכר: נתניה גדלה פי 2.8, כפר-סבא – פי 3, ראשון-לציון – פי 4.1 ורעננה – פי 4.9. העיור האינטנסיבי בשני מחוזות אלה אינו מבחין בסוג הקרקע כי אם במיקומה, דבר המעמיד בסכנה את פוטנציאל הקרקע החקלאית המצוי באזור זה. לכך ניתן להוסיף גם את הגידול הניכר במספר מפעלי התעשייה והמועסקים: אם ב-1960 היו בארץ 198 מפעלים, שהעסיקו כל אחד 100 פועלים ומעלה, הרי ב-1991 גדל מספרם ל-474, גידול שדרש שטחים נרחבים. עם העלייה ברמת המחיה של האוכלוסייה גדל גם הביקוש למוסדות ציבור, לשטחי מסחר ועסקים ולשטחי נופש. הקרקע החקלאית המעוברת במחוז תל-אביב מהווה רק כ-20% משטח המחוז, אולם במחוז המרכז נמשך הלחץ הגובר להמתה.

ללחץ הבנייה על קרקע חקלאית במרכזו של מישור החוף תרמו את חלקם גם צרכני קרקע מוסדיים וממלכתיים ממגזרי המשק השונים. למשרד הבינוי והשיכון הייתה תמיד דרישה לקרקע לשם בניית דירות לעולים ולוותיקים כאחד; למע"ץ היו דרושים שטחים לסלילת דרכים חדשות ולהרחבתם של כבישים קיימים; למשרד התיירות נדרשו שטחים למלונות ולנופש; לצה"ל – שטחי ביטחון ואימונים, וכל אלה מלבד הדרישות למתקני הנדסה, למוסדות, לשדות תעופה, לבתי-עלמין ועוד. כל צרכן של שטח העלה את דרישותיו לדרגה גבוהה של חשיבות, התייחס אליהן מתוך גישה מרחבית-אופקית, ולא דווקא מתוך נטייה להצטמצמות ולניצול ממד הגובה או העומק לשם חיסכון בקרקע. כתוצאה מן הלחץ של הבנייה הכפרית והעירונית, החישו הרשויות המקומיות במחוזות תל-אביב והמרכז את הפרצלציה בתחומיהן והרחיבו את שימושי הקרקע. הרשויות לחצו על המרת קרקע לשימושים לא-חקלאיים, וזאת על אף מצאי הקרקעות שבסביבותיהן. במרוצת הזמן הן גם הצליחו להרחיב את תחומי שיפוטן.

מאז קום המדינה שונה הייעוד החקלאי של למעלה ממיליון דונם קרקע, וזאת בעקבות לחץ הבנייה וצורכי הפיתוח השונים. בשנת 1994 בלבד הועברו כ-9,000 דונם קרקע חקלאית ליעדים לא-חקלאיים, מהם 6,411 דונם למגורים. ב-1993 הומרו ליעוד לא-חקלאי 14,816 דונם קרקע חקלאית, מהם 11,543 דונם למגורים, וכך נמשך התהליך מדי שנה בשנה. אמנם מתבצעת כל הזמן הכשרת קרקע נוספת על-ידי הקק"ל, אולם זו מתרחשת בעיקר באזורי ספר לצורכי ביטחון, אך כל תוספת כזו של קרקע מתקזזת על-ידי הבנייה הכפרית והעירונית במרכז הארץ. ככל שהשמירה על הקרקע החקלאית הדוקה יותר ומונעת את הרחבת שטח הבינוי, כן מתייקרת הקרקע העירונית, מתייקרים המגרשים ועולים מחירי הדירות. כפועל יוצא, הקרקע שליד יישובים עירוניים ממתנה לעליית ערכה ומחירה. חקלאים נוטים לנטוש ענפי חקלאות בתקווה שהעיר הוזחל יגיע גם אליהם, והמרת הייעוד החקלאי של קרקעותיהם תתאפשר ביתר קלות. עקב חוסר ידע מדויק לגבי התהליך והכיוון של העיור, יעדיף החקלאי השקעה מזערית ולטווח קצר באדמותיו – ובמקום הדרים פתח, למשל, פרחים, משתלות, מקשות וכד'. הוא אף יפצל את הקרקע לחלקות קטנות, ימסור קרקע חקלאית לעיבוד בידי יזמים פרטיים, ויש אף שיחכיר אותה לקבלנים ערבים. כאשר ההתייחסות אל הקרקע החקלאית היא כאל עתודה לבנייה כפרית או עירונית, הערך הכספי החקלאי יורד, ולתפוקה החקלאית נגרם הפסד. אל המחלוקת הקיימת ביחסי בנייה-קרקע במרכזו של מישור החוף ניתוספה מאז 1990 תופעה חדשה, שדרשה שטחי בינוי למגורים, והיא – קליטת העלייה ההמונית מרוסיה. במיוחד גרמה לכך שיטת הקליטה הישירה, אשר יצרה לחץ למגורים במקומות שהועדפו על-ידי העולים. העילה שהייתה בשעתו להמיר קרקע חקלאית לבנייה לצורכי קליטת העלייה הגדולה מרוסיה, למעשה אינה קיימת עוד. גלי העלייה הגדולים נמשכו עד 1994, ומאז הואטה העלייה הרוסית והיא מתנהלת בקצב מתון יותר, הנע סביב 50,000 עולים לשנה, שיעור אשר המדינה יכולה להתמודד אתו ללא המרה מסיבית של קרקע חקלאית; מה גם שקיימים אזורים בצפון הארץ ובדרומה הראויים לבנייה לעולים, בתנאים מתונים של עלייה קצובה.

## הבעייתיות של קרקע מול בנייה

- ניתן לנקוט שלוש דרכי התייחסות אל הבעייתיות של בנייה—קרקע:
- א. פיקוח הדוק על הקרקע החקלאית ללא ויתור על המרה כלשהי.
  - ב. הסרת הפיקוח על הקרקע החקלאית במרכז הארץ, תוך מתן אפשרות לכוחות השוק לקבוע באופן חופשי את ההיצע, את הביקוש ואת מחירי הקרקע.
  - ג. שמירה על הקרקע החקלאית לא באורח מוחלט — אלא תוך היענות הדרגתית לצורכי השעה.

הדרך הראשונה קשה מאוד לביצוע, מה גם שהוועדה לשמירה על קרקע חקלאית אינה עומדת ממילא בכל הלחצים ונסוגה מעמדותיה מעת לעת ללא תכנית המרה ברורה. בשנת 1991 אף הועבר מינהל מקרקעי ישראל, אחד השותפים הנאמנים לשמירה על קרקע חקלאית, ממשרד החקלאות למשרד הבינוי והשיכון; כלומר, אל אותו צרכן קרקע עיקרי לבנייה כפרית ועירונית, דבר שכוודאי לא יקל על שמירתה בעתיד. בדרך השנייה מוקדם מדי לנקוט, כי אין צורך בעידוד מוגזם של תהליך העיור הנוכחי ומתן אפשרות לגוש דן להפוך למטרופולין טרם זמנו. סבירה יותר היא, אפוא, הדרך השלישית, האמורה לנקוט הפשרה מבוקרת של קרקע חקלאית, תוך המרתה בשיעורים קטנים לפי הצורך; אולם צורך זה אינו קיים כיום במלוא חריפותו לאור הירידה בקצב העלייה לישראל, ולכן אין כל הצדקה לנקוט בה במלוא התנופה.

על כן: הסדרת חכירת הקרקע במגזר הכפרי וביסוס המחזיקים בקרקע למטרות מגורים, עיבוד חקלאי ומפעלים שבהסכם החכירה; ניצול יעיל של הקרקע המוחכרת במשקים משפחתיים עם פיתוח מגוון; שינוי הקריטריונים להקצאות קרקע באורח פונקציונלי; והתאמת דמי החכירה במגזר הכפרי לתנאי החכירה בעיר ובכפר באותו אזור על בסיס שוויוני, כפי שמוצע בתזכירו של גדעון ויתקון — כל אלה עשויים לשפר את מדיניות השמירה על קרקע חקלאית במצב שנוצר כיום במגזר החקלאי במדינת ישראל.

# שימושי קרקע בישראל — 1995:

## 'הכתובת שעל הקיר' או המהפכה האגררית

### ירמיהו (ירמי) אלוני

כמעט מאה שנה החזיקו מעמד התחזיות, הציפיות והקונצפציות החברתיות-האגרריות של האבות המייסדים ("הקופסה הכחולה", קרן היסוד, קרן קימת לישראל וכיו"ב) של התנועה הציונית.

ניתן לומר, שתחזית המחזיקה מעמד תקופה כה ממושכת, במאה אשר קרוב לוודאי תירשם בדברי ימי העולם כמאה שבה אירעו מהפכים, מהפכות, אירועים חברתיים עולמיים ותגליות טכנולוגיות בקצב ובכמות אולי הגדולים ביותר מכל המאות שקדמו לה — היה לה בוודאי יסוד חברתי מוצק וחזון לא קטן.

עם זאת, המציאות הטכנולוגית-הכלכלית-החברתית הדינמית של שלהי המאה העשרים הביאה לסיומה גם את התקופה שבה שלטו התפיסות החברתיות-הכלכליות והאגרריות הקודמות.

דומה, כי כמעט שאין צורך להזכיר את הקביעה לעיל, וכל מי שמצוי וער לתהליכים ולאירועים במציאות הישראלית של השנים האחרונות, מבין (או צריך להתפכח אל מול המציאות) כי 'הכתובת על הקיר' בכל הנוגע למהפך האגררי בישראל מצויה שם כבר מזמן.

ברם, ייאמר מיד, כי האמירה דלעיל לא צריכה להתקבל בקונוטציה שלילית מכול וכול, אלא בראייה מפוכחת, ללא פניקה וללא פעולות קיצוניות ומהירות, שהנן, למרבית הצער, אחת התופעות האופייניות והלא-חיוביות של חברתנו.

מדינת ישראל, מוסדותיה הקרקעיים ותפיסותיה החברתיות-הכלכליות-האגרריות, נוסדו על בסיס חזון שבסיסו הכלכלי היה: חקלאות יהודית בארץ-ישראל.

המהפך ו/או ההתפתחות הטכנולוגית העולמית — ובעיקר ממלחמת העולם השנייה — כמעט ורקנו את החזון מתוכנו המקורי והותירו את הכלים שנוצרו ליישמו (קק"ל, מינהל מקרקעי ישראל וכיו"ב) כמוסדות שמטרתיהם אינן מותאמות עוד לצרכים.

כתוצאה מכך, אנו עדים להטלאה רצופה ובלתי פוסקת — בדמות "החלטות מינהל מספר...", תקנות ממשלתיות ומוסדיות אחרות ועוד — אשר הנה מחויבת המציאות.

\* המאמר נמסר לפרסום עוד בחודש אוגוסט 1995, בטרם הרצאתו של גדעון ויתקין בנושא "אלטרנטיבות למדיניות ניהול מקרקעין בישראל", שהתקיימה ביום 12 בדצמבר 1995. טקסט מלא של ההרצאה נמצא בחוברת החוג למדיניות קרקעית, הכוללת הרצאות ודיונים בנושא, אשר מצורפת כמוסף לגיליון "קרקע" זה.

הטלאה זו באה אפוא לגשר בין הכלים המינהליים והסטטוטוריים הקיימים, ההחלטות והתפיסות האגרריות הקודמות (או הקיימות) לבין הצרכים המשתנים והמציאות הנוצרת יום-יום לנגד עינינו.

אנו עדים לדיון ציבורי ער — גם, כמובן, בכלי התקשורת — ולביקורת קשה למדי הנמתחת תכופות על המוסדות הממלכתיים העוסקים במשאב הלאומי — הקרקע — הנוגע לכל מגזר ולכל פרט מתושבי המדינה.

כרס, על רקע העובדה שמקבלי ההחלטות השונים (משרד השיכון, מינהל מקרקעי ישראל ואחרים) פועלים עדיין מכוח התפיסות החברתיות-האגרריות המיושנות, הביקורת על פעולותיהם (פעולות הבאות לביטוי ציבורי, בראש ובראשונה, במחירי הדיוור) אין לה הצדקה, שכן הכלים בהם משתמשים ואותם מפעילים המוסדות, המנגנונים ומקבלי ההחלטות בדרגים השונים, כמעט שאינם מאפשרים פעילות יעילה ונכונה.

הביקורת חייבת, אפוא, להתמקד לא ב'תוצאות' אלא בסיבות ובישורשים שאותם יש לשנות מעיקרם, לחדשם ולהתאימם — עם חזון — לתקופה הנוכחית ולשנים הקרובות (ואין להסתכן, אפילו מתוך ניסיון, לחזות מאה שנה קדימה).

לצורך זה, יש להכריז בקול רם וברישי-גלי על אַמְנָה חברתית-כלכלית-אגררית חדשה, שביסודה עומדים הנתונים הבאים:

- ★ המבנה הכלכלי-החברתי של העם היושב בציון פסק מלהיות מושתת על חקלאות ועובר (בתהליך) לכלכלת תעשייה (תעשייה לא-כבדה) ושירותים.
- ★ התחזית המקובלת לגבי היקף האוכלוסייה במדינת ישראל ושטחה כגבולות השלום בעשורים הקרובים הנראים לעין מראה, שההיקף עשוי להיות מוכפל (נקווה שאף למעלה מכך), ואילו השטח הטריטוריאלי יצטמצם, קרוב לוודאי, בהשוואה לזה שחלק מאתנו הורגל לראות כשטח המדינה בשלושים השנים האחרונות.
- ★ עלייה מתמדת ברמת החיים (לפחות כמונחים כלכליים) ובקצב סביר, על ההשלכות הנובעות מכך לגבי ההקשרים האגרריים, כגון:
  - גידול בשטח הדירה הממוצע
  - צפיפות הדיוור
  - צורכי תחבורה, כבישים ומסילות רכבת
  - הקצאת אזורי נופש וגנים לאומיים (לאור התפתחות תרבות 'הזמן הפנוי') ואף הרחבתם
  - שמירה הדוקה על משאבים לאומיים מסוג מקורות מים, סילוק שפכים ופסולת והסדרתם ברמה הלאומית
  - הגדרת אזורי תעסוקה ומגורים.

כל אלה, ובוודאי עוד רבים נוספים שלא אוזכרו, משליכים מידית על תפיסה אגררית שונה מזו הקיימת, על הקצאת משאבי קרקע חדשה, ובעיקר על חשיבה חדשה בכל הקשור לשימושי קרקע.

למען הסר ספק יוטעם ויודגש, כי אמירה זו, לפיה המגזר החקלאי מאבד מחשיבותו ונמצא בתהליך הצטמצמות, אינה קלה בעיניי, שכן היא עלולה להתקבל כאילו "הכושי עשה את שלו..." וגו'. לכתוב מאמר זה יש את כל הכבוד וההערכה למגזר שתרם במשך עשרות שנים תרומה שאינה ניתנת למדידה בהקמת המדינה, בכיסוסה ובקיומה עד עצם היום הזה.

עם זאת, העובדות והנתונים לגבי מצב הענף ידועים, וכן ידוע שהצורך במשאבי קרקע ומים לייצור חקלאי הצטמצם בשנים אלה בשיעורים ניכרים – כגין טכנולוגיות מודרניות מחד גיסא ואי-כדאיות כלכלית לייצור עצמי מאידך גיסא – תוך פתיחת שווקים ליבוא מוצרים אלה.

בהקשר של חשיבה חדשה כאמור לעיל, הרי שתמ"א-31 הייתה בבחינת צעד קטן וצנוע בכיוון הנכון. ברם, חשיבה חדשה אינה מתחילה בתכנית, אלא מסתיימת בה.

אנו זקוקים, אפוא, גם להכרה דה-יורה – מלבד המהפך החברתי-הכלכלי-האגררי הקיים; אנו זקוקים למערכת חוקים ותקנות חדשה, שתיצוק תכנים חדשים במנגנונים ובמוסדות הקיימים, ובכך תאפשר להם למלא את תפקידיהם וייעודיהם הלאומיים.

באופן זה ניתן יהיה להגדיר מחדש, בהגדרות אמת, את צורכי הקרקע החקלאית (בלא עֲקָבוֹת ובשיתוף עם המגזר החקלאי) וכן את השימושים בתירות הקרקע שתיווצרנה בעקבות הגדרות חדשות אלו.

יש לחשוב מחדש על המודל הקיים והארכאי של אופן החכרת קרקעות הלאום לשימושים לא-חקלאיים ולאמץ מודלים חדשים, כלכליים, המתאימים יותר לעת הזו (להפסיק עם התכירות הבלתי גיוניות של 49 שנה + 49 שנה, שרק מפרנסות מנגנונים מיותרים ויוצרות חיכוך מתמיד בין האזרח לממסד). יש לקבוע מדיניות קרקעית חדשה, עם שיטות שיווק חדשות וליברליות, אשר יבטיחו הספקת קרקע (והיא קיימת) לכל דורש, לפי התכניות והשימושים בתכניות הארציות והאחרות מעת לעת.

מדיניות כזאת, כאמור, תשחרר בהכרח את לחצי השוק במישור זה, תגדיל את ההיצע, והמחירים – כך צפוי וסביר – ירדו.

יש לשקול מחדש הקלות ממשיות במיסוי כאמצעי לעידוד בנייה להשכרה למגורים לתקופות ממושכות, עם כלים פיננסיים מתאימים וערבויות מדינה.

יש לשקול מחדש את החייאתו של מכשיר הבנייה הציבורית, שייצור היצעי דירות, תוך יכולת ויסות נגדית למדיניות המגזר הקבלני, שפועל (בצדק, מנקודת ראותו) בראש ובראשונה למרב הרווחים, על כל הכרוך והמשתמע מפעולה זו.

יש להתיר בנייה צפופה לגובה ולהשתחרר מהמודלים התכנוניים המיושנים של 3-6 יח"ד לדונם.

הנה כי כן, הגיעה העת (אף אם באיחור) לשנות בהקדם את הנהגים ואת התפיסות האגרריות הקיימות ולחדשם ולהתאימם לישראל של שנות ה-2000.



# חדירת מסחר למערך שימושי הקרקע במפרץ חיפה

בשנים 1972-1995

אורית גרינברג ואהרן קלרמן

רצועות מסחריות צרות לאורך דרכים ראשיות (ribbon development) מוכרות היטב בעולם המסחר הקמעונאי, בעיקר בצפון אמריקה. במקורן, הן הוצעו כחלק ממיון כללי של אזורי מסחר בעיר (Berry, 1963). עם זאת, מחקרים אמפיריים של התופעה הם נדירים (ראה: Kellerman, 1981).

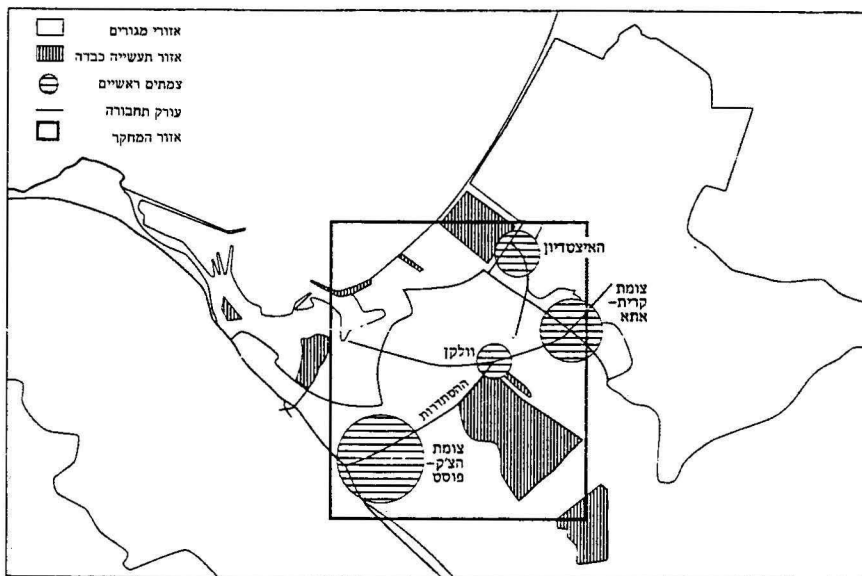
מפרץ חיפה היווה דוגמה מעניינת ביותר להתפתחותה של רצועה מסחרית. זאת עקב המבנה המיוחד של מטרופולין חיפה, שבה שני גושי מגורים עיקריים – העיר חיפה והקריות – מופרדים ביניהם על-ידי אזור תעשייה (Kellerman, 1983). אזור זה נחצה על-ידי כביש חיפה-עכו, או שדרות ההסתדרות, שלאורכו מתפתח, מזה למעלה משנות דור, אזור מסחרי מהתוססים ביותר בישראל. התפתחותו הראשונית של המסחר הקמעונאי במפרץ חיפה בין השנים 1972-1980 נידונה בחיבור קודם (Kellerman, 1981).

בחיבור זה ננסה לבחון את מערכת המסחר במפרץ חיפה ואת השינויים וההתפתחויות שחלו בה בחמש-עשרה השנים 1980-1995, לאור המגמות שניצפו עד לשנת 1980. ננסה לאפיין את מרקם העסקים הקיים במפרץ ואת התפרוסת המרחבית של העסקים. בעיקר תיבדקנה שאלות אלו: האם עדיין מאופיין המסחר באזור מפרץ חיפה בהתפתחות רצועה? האם אזורים מסוימים באזור המפרץ קיבלו משקל מסחרי גדול יותר מאזורים אחרים? והאם למרות אופיו התעשייתי הראשוני של האזור, המציאות בשטח היא זו שכופה את העובדות והמפרץ מתפתח בעיקר כאזור מסחרי?

האזור הנחקר במפרץ נמצא בין גוש המגורים של הקריות לבין גוש המגורים של חיפה, וכולל בתוכו את הצמתים: צ'ק פוסט, וולקן, קריית-אתא והאיצטדיון; זהו האזור שעבר ועובר תמורות במערך שימושי הקרקע שלו, תמורות המבטאות תהליכים של נטישת תעשיות וכניסת מסחר (איור 1). אזור זה כולל שני קניונים: "לב המפרץ" – צפונה לצ'ק פוסט, ו"חוצות המפרץ" – בצומת וולקן. בצומת קריית-אתא ממוקם בניין מסחרי גדול שקומתו הראשונה היא היפרמרקט.

הנתונים על המסחר במפרץ חיפה בין השנים 1972-1980 נלקחו מ-Kellerman (1981), בעוד שהנתונים לשנים 1980-1995 נלקחו מתוך לוח העסקים המסווג של דפי זהב ומתכניות מתאר מקומיות של עיריית חיפה.

האזור המסחרי במפרץ חיפה



ההתפתחות הראשונית של רצועת המסחר במפרץ חיפה

ההתפתחות הראשונית של רצועת המסחר באזור התעשייה של מפרץ חיפה, בשנים 1970-1980, הייתה על בסיס ניסוי וטעייה של יזמים פרטיים, ללא כל התערבות מצד השלטון המקומי. מספר העסקים גדל כפליים ואף יותר בין השנים 1972-1980 ושטח הרצפות גדל פי חמישה; עובדות אלה מצביעות על התפתחות הולכת וגדלה של עסקים קטנים כשאחריהם באו עסקים גדולים יותר. אולם יש לציין כי 55 החנויות שהיו קיימות באזור התעשייה בתחילת שנות השמונים מייצגות רק אחוז קטן מתוך כ-3,800 החנויות שהיו קיימות אז בעיר חיפה כולה (Kellerman, 1981) (לוח 1).

לוח 1: הגידול במספר החנויות במפרץ חיפה בשנים 1972-1980

	1980		1979		1975		1972		
	% הגידול		% הגידול		% הגידול		% הגידול		
מספר חנויות	61.8	55	13.3	34	25	30	24		
שטח חנויות (במ"ר)	74.6	16,660	125.5	9,540	67.2	4,230	2,530		
שטח חנות ממוצע	7.95	302.9	99.0	280.6	33.8	141	105.4		

מקור: Kellerman, 1981, עמ' 373.

דרך התמחותן של חנויות אלה מחזקת את הרושם של התפתחות בשיטת הניסוי והטעייה. הניסיון הראשון לפתוח חנויות בגדים נכשל, משום שאי־אפשר היה למשוך לקוחות באמצעות חלונות ראווה. מספר חנויות הבגדים לאורך השנים אינו מתייחס לאותן החנויות, שכן במהלך הזמן נפתחו ונסגרו כמה וכמה חנויות מפעל. שטחים שנוצלו לצורך מסחר במכוניות ובחלקי חילוף למכוניות נחלו הצלחה רבה והפכו להיות מרכיב עיקרי של המסחר באזור התעשייה. התפתחות זו הביאה, באמצע שנות השבעים, לפיתוחו של ענף נוסף – חנויות שהתמחו ברהיטים; מערכת מסחר זו הושלמה בתחילת שנות השמונים בחנויות כל־בו ובסופרמרקטים (Kellerman, 1981) (לוח 2).

לוח 2: סוגי עסקים במפרץ חיפה בשנים 1972-1980

סוג העסק	1972		1975		1979		1980	
	מס' חנויות	% מסה"כ	מס' חנויות	% מסה"כ	מס' חנויות	% מסה"כ	מס' חנויות	% מסה"כ
מזון	11	45.0	9	30.0	5	14.7	7	12.7
ביגוד	1	4.1	2	6.6	1	3.0	—	—
חלקי חילוף	6	25.0	8	26.6	17	50.0	27	49.0
ציוד משרדי	—	—	1	3.3	1	3.0	2	3.6
חומרי ניקוי	—	—	—	—	1	3.0	1	1.8
עץ	1	4.1	2	6.6	—	—	—	—
רהיטים ושטיחים	—	—	—	—	3	8.8	10	18.5
מכשור	1	4.1	1	3.3	2	6.0	3	5.4
מחשבים	4	16.6	5	16.6	3	8.8	2	3.6
מכניקה עדינה	—	—	1	3.3	—	—	—	—
בתי כל־בו	—	—	—	—	—	—	1	1.8
צמחים	—	—	—	—	—	—	1	1.8
תכשיטים	—	—	1	3.3	1	3.0	1	1.8

מקור: Kellerman, 1981, עמ' 373.

נתונים על שטח הרצפות של פונקציות המסחר מצביעים על מגמה מעט שונה. עסקי המכוניות אמנם גדלו בצורה דרמטית במובנים של שטח, אולם חשיבותם היחסית קטנה, וחנויות הרהיטים ובתי הכל־בו החלו להוות חלק הולך וגדל מסה"כ שטח המסחר במפרץ. למרות זאת, שלושת סוגי החנויות האלה היוו כ־80% מסה"כ שטחי המסחר וקצת פחות מ־70% מכלל העסקים באזור (Kellerman, 1981).

ההתמחות במספר מצומצם של פונקציות מסחריות בתחילת שנות השמונים היוותה רק מרכיב אחד של התפתחות הרצועה, שלוותה בריכוז מרחבי לאורך ציר התחבורה הראשי. כל החנויות שנפתחו ברחובות הצדדיים באזור התעשייה של חיפה לא הצליחו לשרוד, כך שכל העסקים מוקמו לאורך שדרות ההסתדרות. ליד הצמתים העיקריים ניתן היה לראות ריכוז של חנויות גדולות יותר. מיון החנויות לפי סוגים מראה מגוון של חנויות, בעיקר ליד צומת קריית-אתא — אזור המתמחה ברהיטים, חנויות הלבשה בצומת המפרץ (צומת הצ'ק פוסט) וכן עסקי מכוניות לאורך שדרות ההסתדרות (לוח 3). את ריכוז חנויות הרהיטים והמזון ניתן להסביר בקרבה של צומת קריית-אתא לאזור הפרברים ובהימצאותם של בניינים קטנים בצומת שיועדו מלכתחילה לתעשייה קלה, בעוד שבצומת הצ'ק פוסט נמצאו מבנים גדולים (Kellerman, 1981).

לוח 3: מיקום עסקים במפרץ חיפה בשנים 1972-1980

סוג העסק	צומת קריית-אתא		צומת הצ'ק פוסט		שדרות ההסתדרות	
	1980	1972	1980	1972	1980	1972
מזון	5	9	—	—	2	2
הלבשה	—	1	—	—	—	—
חלקי חילוף	6	1	4	—	17	5
ציוד משרדי	1	—	—	—	1	—
חומרי ניקוי	1	—	—	—	—	—
עץ	—	—	—	—	—	1
רהיטים ושטיחים	4	—	4	—	2	—
מכשור	2	—	—	—	1	1
מחשבים	—	1	—	—	2	3
בתי כל-יב	—	—	1	—	—	—
צמחים	—	—	1	—	—	—
תכשיטים	—	—	1	—	—	—

מקור: Kellerman, 1981, עמ' 373.

התפתחות הרצועה בשנים 1972-1980 באזור התעשייה של חיפה לא הייתה בבחינת תחרות עם שני מרכזי העסקים הראשיים (המע"רים) של העיר — שהתמחו באופן מסורתי בענפי ביגוד, הנעלה, תכשיטים וכן מגוון מוצרים לבית, אלא השלימה את הדגם הקיים של המסחר הקמעונאי, באמצעות הקמת אזור מתחרה בנושאי רהיטים ומכוניות, התלוי בכל האזור המטרופוליני.

בגלל התחרות על שימושי הקרקע בין פונקציות מסחריות לבין פונקציות תעשייתיות — שלא יכלו לשלם סכומים גבוהים בעבור שכר דירה כמו הפונקציות המסחריות — ובשל חוסר הֶכְוֵנָה מצד

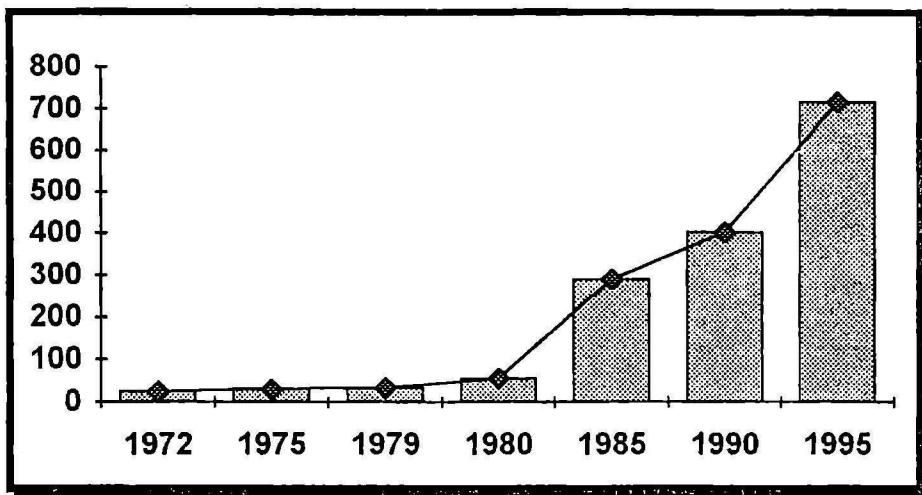
## חדירת מסחר למערך שימושי הקרקע במפרץ חיפה בשנים 1972-1995

השלטון המקומי, תעשיות שהיו ממוקמות במפרץ חיפה החלו לעבור לערים המרוחקות עד כ-40 ק"מ מחיפה. תופעה זו קשורה, כמובן, במדיניות של סובסידיות ממשלתיות הניתנות להשקעות בתעשייה בערי פיתוח.

### חדירה של מסחר למפרץ חיפה בשנים 1972-1995

תהליך החדירה של מסחר למפרץ חיפה על פני שנים משתקף בלוח 4 ובאיור 2. הנתונים מציגים תהליך חדירה אטי שהתרחש בין 1972 ל-1980, אם כי כבר בסוף שנות השבעים החלה ההתעוררות המסחרית במפרץ. עובדה זו באה לידי ביטוי בגידול הרב במספר העסקים בין השנים 1979 ל-1980, גידול של 61.8%. אולם ערך גבוה זה הוא נמוך יחסית לגידול שחל בחמש השנים שלאחר מכן – בין השנים 1980 ל-1985, גידול שהגיע לממדים עצומים של 429%!

מספר העסקים במפרץ חיפה בשנים 1972-1995



לוח 4: הגידול במספר העסקים במפרץ חיפה בשנים 1972-1995

שנה	מספר החנויות	% השינוי מהשנה הקודמת
1972	24	—
1975	30	25.0
1979	34	13.3
1980	55	61.8
1985	291	429.0
1990	404	38.8
1995	719	77.97

ניתן, אולי, לייחס צמיחה זאת לתקופה שנקראת בקרב הציבור "ימי ארידור העליונים", תקופה של "השתוללות" צרכנית, שנתנה דחיפה לפתיחתם של עשרות עסקים חדשים. הגידול במספר בתי העסק בשנים 1985-1995 ממשיך את התהליך ההדרגתי והמתמשך של חדירת מסחר למפרץ חיפה, כאשר בין השנים 1990-1995 אנו עדים שוב לגידול גבוה במספר העסקים במפרץ חיפה, גידול של כ-78%. ניתן להסביר זאת בתרבות הצריכה שהתפתחה באופן מיוחד בשנים אלה כתגובת שרשרת — כלומר, פתיחתם של עסקים רבים באה בתגובה לעסקים שנפתחו כבר קודם באזור, שהלך והפך יותר ויותר מסחרי.

החדירה הראשונית של מסחר למפרץ חיפה הייתה בצורת רצועה. לכן מעניין היה לראות האם קצב חדירת המסחר למפרץ כולו לאחר 1980 תואם את קצב חדירת המסחר לציר שד' ההסתדרות, שמהווה את עורק התחבורה הראשי באזור זה, ושלאורכו התמקמו עסקים לפני כן; אם לא, עולה השאלה: היכן התמקמו העסקים הרבים שחדרו למפרץ?

לוח 5 משווה את מספר העסקים במפרץ חיפה לעומת מספר העסקים בשד' ההסתדרות. המסקנה הבלטת ביותר הנובעת מהלוח היא, כי עד סוף שנות השבעים דומה הייתה המגמה ששלטה בשד' ההסתדרות למגמה שנצפתה במפרץ חיפה: אותו קצב גידול, פחות או יותר, והסתמנה אפילו עדיפות מסוימת לשד' ההסתדרות; דהיינו, רוב העסקים שחדרו למפרץ חיפה התמקמו בשד' ההסתדרות — גידול של 33.3% במספר העסקים בשד' ההסתדרות לעומת גידול של 13.3% במספר העסקים בכל מפרץ חיפה. בשנת 1980 חל שינוי במגמה, כשהגידול במספר העסקים במפרץ חיפה הגיע ל-161.8% ממספר העסקים בשנה הקודמת, וזאת לעומת גידול של 25% בלבד בשד' ההסתדרות.

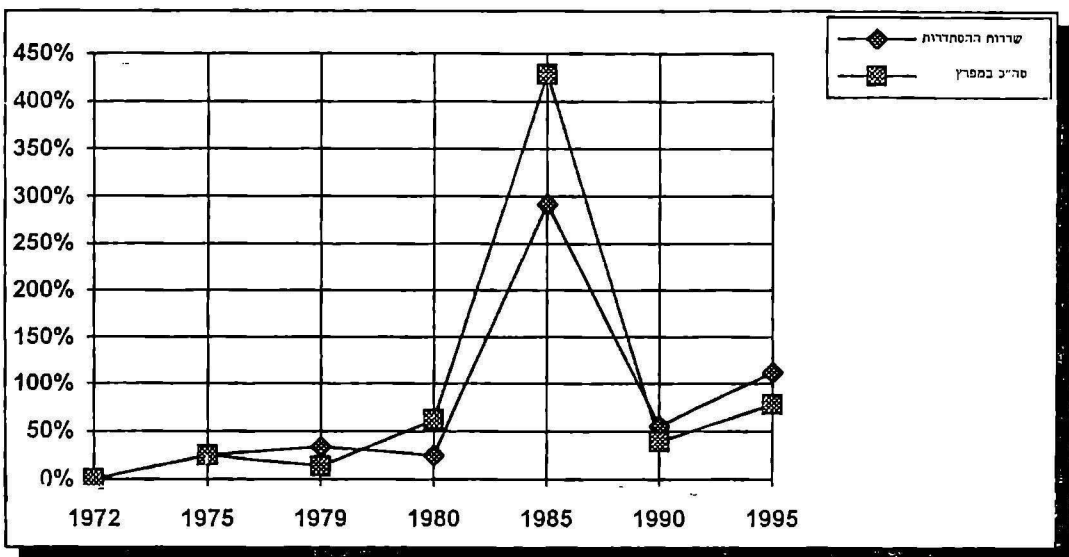
לוח 5: הגידול בעסקים במפרץ חיפה ובשדרות ההסתדרות בשנים 1972-1995

סה"כ בשד' ההסתדרות		סה"כ במפרץ חיפה		
מס' חנויות	% הגידול	מס' חנויות	% הגידול	
12	—	24	—	1972
15	25.0	30	25.0	1975
20	33.3	34	13.3	1979
25	25.0	55	61.8	1980
98	292.0	291	429.0	1985
152	55.1	404	38.8	1990
323	112.5	719	77.97	1995

עובדה זו מעידה על כך, שחלק גדול מהעסקים שחררו למפרץ לא מיקמו עצמם בשד' ההסתדרות אלא באזורים אחרים של מפרץ חיפה.

בין השנים 1985-1980, שבהן חל גידול עצום במספר העסקים במפרץ חיפה בכלל, חל גם גידול עצום, כמעט בהתאמה, בשד' ההסתדרות. זאת משום שבעת חדירה מסיבית כל-כך של פונקציות מסוג מסוים לאזור כלשהו, אזי מעצם ה"שיטפון" זוכה כל תת-אזור במספר רב של פונקציות.

הגידול בעסקים במפרץ חיפה ובשדרות ההסתדרות בשנים 1972-1995

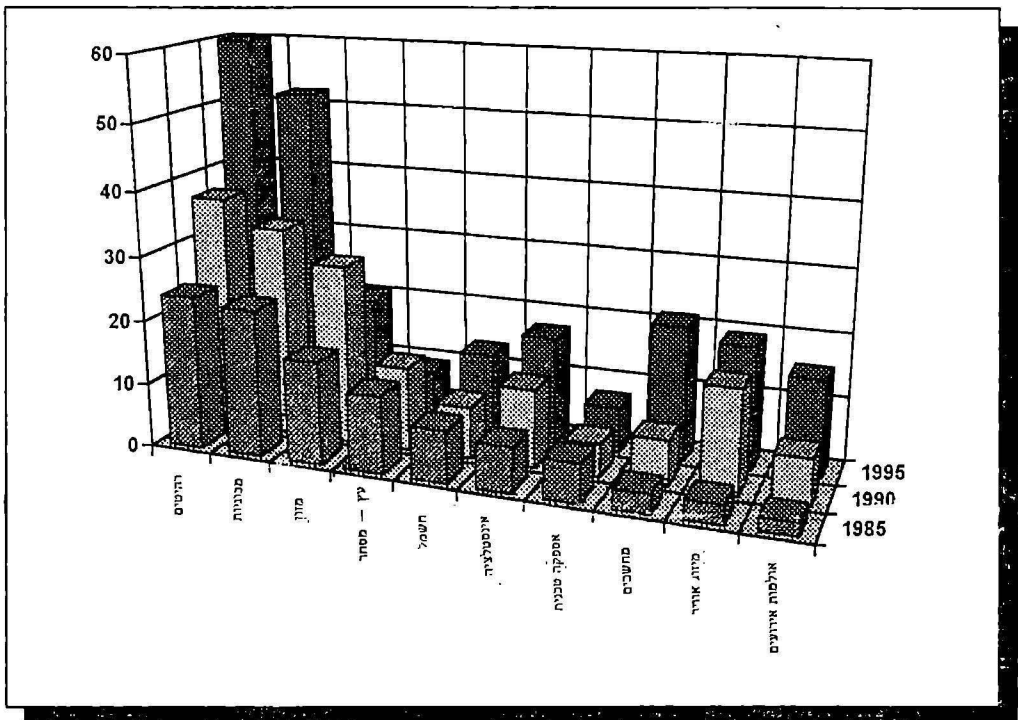


ונקודה אחרונה לעניין זה: העלייה הגדולה במספר העסקים בשנת 1995 במפרץ חיפה בכלל ובשד' ההסתדרות בפרט, נזקפת לפתיחתו של מרכז הקניות "לב המפרץ" בקרבת צומת הצ'ק פוסט. אילו היינו מנטרלים את מספר החנויות ב"לב המפרץ", היינו מוצאים שרמת הגידול בעסקים בשד' ההסתדרות נמוכה יותר; זאת, כנראה, משום שרוב העסקים התמקמו בתת-אזורים אחרים של המפרץ (שאותם נבחן בהמשך). את ההבדלים בתהליכים נוכל לראות באיור 3: כאן בולטת כמות העסקים הקטנה שהייתה במפרץ חיפה בכלל ובשד' ההסתדרות בפרט בשנים 1972-1980, לעומת קפיצה עצומה בתחילת שנות השמונים; כמובן בולט ההבדל בגידול במספר העסקים במפרץ לעומת שד' ההסתדרות.

### סוגי עסקים עיקריים במפרץ חיפה

לאורך השנים חדרו למפרץ חיפה עסקים מסוגים מסוימים בלבד. כאמור לעיל, כמעט ולא נמצא עסקים בענף ההלבשה (מלבד אלה הנמצאים בתוך מרכזי הקניות המתוכננים). השינוי באורח החיים של הצרכנים ותהליך ההשתנות של המפרץ, שקיבל אופי מסחרי יותר מאשר תעשייתי, גרמו לעלייה בגובה שכר הדירה ותרמו לשינוי מרקם העסקים; כיום "שולטים" במפרץ חיפה עסקים שונים מאלה ש"שלטו" בו בעשור הקודם.

סוגי עסקים עיקריים במפרץ חיפה בשנים 1985-1995





לוח 6: סוגי העסקים העיקריים במפרץ חיפה בשנים 1985-1995

סה"כ הגידול במשך השנים ב-%	1995		1990		1985	
	% גידול	מספר	% גידול	מספר	מספר	
650.0	114.0	15	250	7	2	אולמות אירועים
128.0	41.66	17	71	12	7	אינסטלציה סניטרית
17.0	40.0	7	-16	5	6	אספקה טכנית
50.0	62.5	13	0	8	8	חשמל
12.5	-40.0	20	75	28	16	מזון
533.0	200.0	21	133	7	3	מחשבים
533.0	19.0	19	433	16	3	מיזוג אוויר
126.0	58.0	52	44	33	23	מכונות
-25.0	-31.0	9	8	13	12	עץ – מסחר
145.0	62.16	60	54	37	24	רהיטים

העסקים המובילים במפרץ חיפה בין השנים 1972-1980 היו בעיקר חלקי חילוף לרכב (27 חנויות בשנת 1980), רהיטים (10 חנויות בשנת 1980) ומזון (7 חנויות בשנת 1980) (ראה גם לוח מס' 2). לעומת זאת, בשנים 1985-1995 מופיעים בראש רשימת העסקים במפרץ חיפה ענפי מסחר אחרים (לוח 6 ואיור 4). ניתן לראות כי בשנת 1985 מספר העסקים הגדול ביותר במפרץ חיפה היה בענף הרהיטים (עם 24 חנויות), אחריו ענף המכונות (עם 23 עסקי מכונות, הכוללים חלקי חילוף ואביזרים לרכב וגם סוכנויות רכב) ואחריו ענף המזון (עם 16 עסקי מזון, הכוללים גם סופרמרקטים וגם סטונאויות מזון ומשקאות למיניהן).

השינוי העיקרי בשנת 1990 היה בענף מיזוג האוויר, שבו חל גידול של 433% ולכן תפס את המקום הרביעי ברשימת הסיווגים המובילים. אחריו בא ענף אולמות האירועים, שמנה בשנה זו 7 אולמות במקום 2 בשנת 1985 ורשם גידול של 250%, וכן ענף המחשבים, שמנה 7 עסקים במקום 3 בשנת 1985 ורשם גידול של 133%.

השינויים הגדולים ביותר בשנת 1995 היו בענף המחשבים. ענף זה ביצע קפיצה של 200% ותפס את המקום הרביעי בין סוגי העסקים העיקריים. תמורה זו מוסברת בחזירה של מחשבים אישיים למשקי הבית, שהכשירה את הקרקע לפתיחתם של עסקים רבים בענף זה: בשנת 1995 נמצאו 21 עסקי מחשבים במפרץ חיפה. לעומת זאת, מספר העסקים בענף המסחר בעץ ירד ב-31%, כנראה משום העלויות הגבוהות בשכר הדירה ובערך הקרקע, שהפכו את החזקתם של מחסני עץ גדולים באזורים שהפכו לאזורים מסחריים מובהקים ללא כדאיים. ענף נוסף שנחלש הוא האספקה הטכנית,

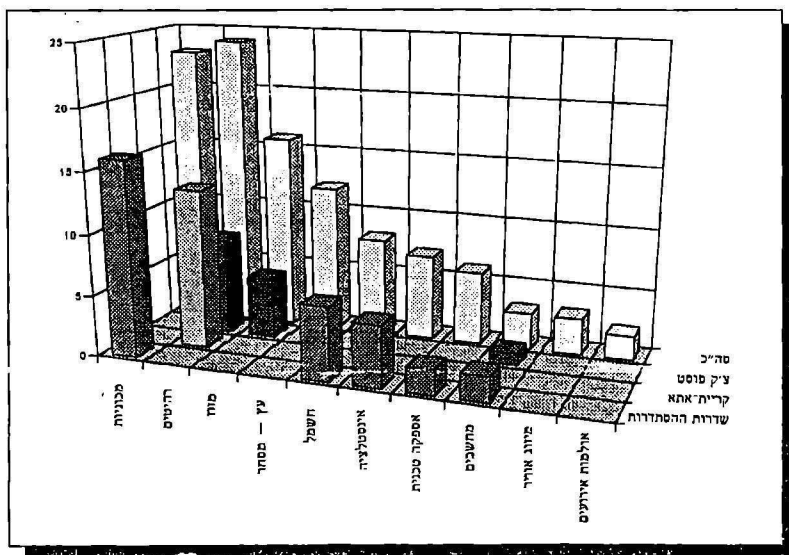
אולי משום שהוא מהווה ענף תומך בתעשייה הקלה שהייתה דומיננטית באזור זה בעבר. גם בענף המזון נרשמה ירידה, אולם אותה ניתן לייחס למעבר לסופרמרקטים והיפרמרקטים המשתרעים על פני שטח נרחב – כך שבאופן אבסולוטי מספר העסקים בענף זה קטן, אם כי שטח הרצפות של העסקים הכלולים בו אינו קטן. ענף הרהיטים הלך והשתרש, עד כי הפך להיות ענף מתמחה באזור מפרץ חיפה, שמושך כנראה לקוחות מכל צפון הארץ. הריכוז שנוצר במפרץ חיפה בכלל ובצ'ק פוסט בפרט הפך לאחד מריכוזי הרהיטים הגדולים ביותר בארץ.

ככלל, התחזקותם של ענפי הרהיטים, המכוניות, המחשבים ואולמות האירועים – נובעת מניצול זמינותם של שטחי התעשייה הנרחבים שהתפנו ושימשו למטרה זו. גם העובדה שבמפרץ אין מגבלה לגבי השעות שבהן ניתן להרעיש, שכן האזור אינו אזור מגורים, תרמה להתפתחות זו.

### מרקם העסקים בצמתים נבחרים במפרץ חיפה

כפי שנרמז כבר קודם, לא כל העסקים התמקמו במשך השנים לאורך שד' ההסתדרות; חלק גדול מהם התמקם בצמתים העיקריים של מפרץ חיפה. אולם סוגיה זו אינה כה פשוטה, משום שניתן להבחין בתהליך התחזקותו של צומת מסוים בתקופה מסוימת, ולאחר מכן – מעבר של עסקים לצומת אחר והתחזקותו של זה האחרון. הצמתים שבהם נמצא ריכוז העסקים הגדול ביותר בין השנים 1985-1995 היו: הצ'ק פוסט, קריית-אטא והאיצטדיון.

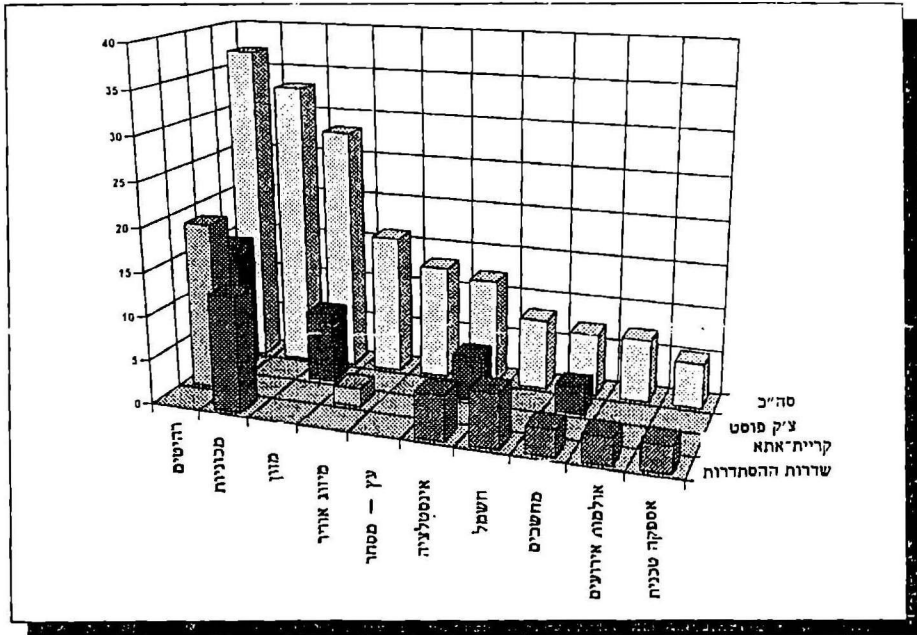
עסקים מובילים במפרץ חיפה בשנת 1985



התפלגויות העסקים המובילים בצמתים אלה בשנים 1985-1995 מוצגות באיורים 5-7. ניתן לראות בבירור, כי בשנת 1985 רובו של ענף הרהיטים התרכז בצומת קריית-אתא, כשמספר קטן יותר של חנויות נמצא בצומת הצ'ק פוסט. בענפי המכונניות והמזון ניכרת שליטה מוחלטת של שד' ההסתדרות, כאשר ריכוז העסקים הגדול ביותר נמצא בצ'ק פוסט; בשנה הנדונה היו ממוקמים כאן מחסני "המשביר", וסביבם התרכזו סיטונאי מזון שונים.

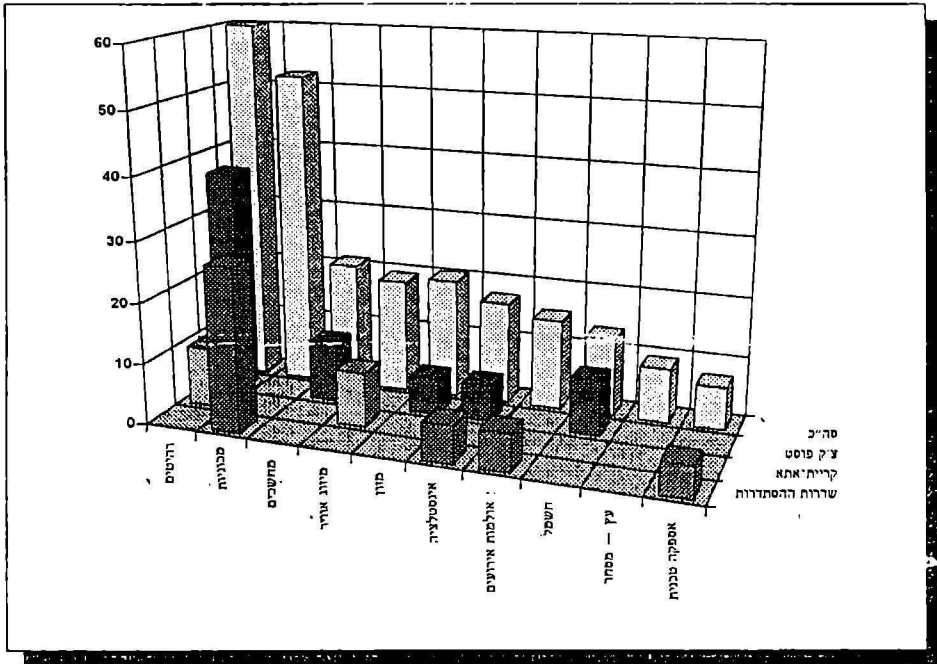
לקראת שנת 1990 השתנתה מעט תפוסת העסקים במפרץ חיפה: בשנים 1985-1990 חל מעבר הדרגתי של עסקי הרהיטים מצומת קריית-אתא לצומת הצ'ק פוסט, שהולך ומתחזק כשנכנסים אליו עסקים מובילים נוספים — כמו אינסטלציה ומחשבים. צומת קריית-אתא הופך למעין צומת "כל-בו". מעט עסקים, אם כי במגוון רחב, מתרכזים סביב ה"עוגן" של בניין ה"היפרכל".

עסקים מובילים במפרץ חיפה בשנת 1990



מגמה זו נמשכה גם בשנים 1990-1995, כשרובו של ענף הרהיטים מתמקם בצומת הצ'ק פוסט והופך את הצומת לאזור מתמחה ברהיטים — עם 60 (!) חנויות רהיטים — כשבצומת קריית-אתא נשארות חנויות רהיטים בודדות בלבד. באופן כללי ניתן לומר, כי בכל יתר האזורים במפרץ חיפה יש דעיכה או יציבות יחסית לעומת צומת הצ'ק פוסט, עם יוצאים מהכלל בענפי אולמות האירועים והמכונניות, שבהם חל גידול לאורך שד' ההסתדרות.

עסקים מובילים במפרץ חיפה בשנת 1995



מן הראוי לציין את העובדה, שלא נמצא כל ריכוז מיוחד של עסקים בצומת וולקן, שאולי היה צפוי שיתפתח בכיוון מסחרי הודות ל"היפרשוק" שהוקם בו בתחילת שנות השמונים. ניתן, אולי, לייחס זאת לעובדת המחסור בשטחים פנויים זמינים והחזקתם של שטחים רבים באזור על-ידי הצבא ורשות הנמלים. עם זאת, ב-1995 נפתח בצומת וולקן מרכז "חוצות המפרץ" על שטחים של מפעל "פניציה" שנטש את המפרץ לטובת ציפורי. מרכז זה מהווה מעין קניון פתוח, או כפי שהוא נקרא על-ידי היוזמים: Strip Mall, שכן לא ניקרת בו כיום התמחות בענף מסוים; הוא מאופיין בעסקים גדולים מסוגים שונים, כשהעיקרון הוא ריכוזם באזור מתוכנן אחד המספק גם שירותי בידור כמו מסעדות ומזנונים של אוכל מהיר.

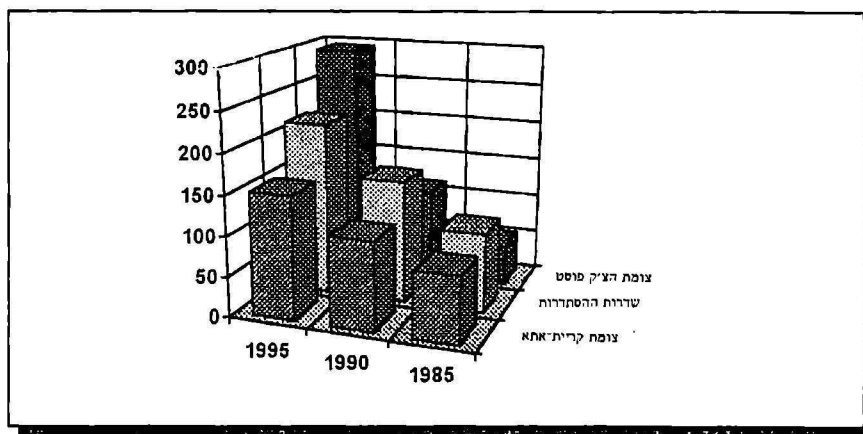
מסתמנת, אם כן, התחזקות ברורה של צומת הצ'ק פוסט על פני שני הצמתים האחרים במפרץ חיפה (איור 4), וכן התחזקות של צומת וולקן. וכפי שכבר הובן מהפרק הקודם, קצב הגידול של העסקים במפרץ חיפה לא תאם את קצב גידול הצמתים — כל צומת מאופיין בתהליכי התפתחות וקצב שונים (כפי שנוכל לראות בלוח 7).

לוח 7: השוואה בין צמתים ראשיים במפרץ חיפה בשנים 1985-1995

סה"כ העסקים	האיצטדיון		צומת קריית-אתא		צומת הצ'ק פוסט		
	%	מספר	%	מספר	%	מספר	
291	11.34	33	27.83	81	17.52	51	1985
404	15.09	61	26.98	109	27.47	111	1990
719	11.76	72	24.83	152	40.89	294	1995

אחוז הגידול של צומת הצ'ק פוסט מקדים באופן בולט את אחוזי הגידול בצמתים האחרים: בצומת זה חל גידול של כ-117% בין השנים 1985 ל-1990; בשנים 1990-1995 חל גידול אף בולט יותר — של כ-165% — במספר העסקים בצומת זה (כולל העסקים בקניון "לב המפרץ"). הגידול שהתרחש בצומת זה גדול בהרבה מהגידול שהיה בכל שטח מפרץ חיפה. עובדה זו מצביעה על כך שרוב העסקים שנכנסו לאזור מפרץ חיפה בשנים אלה התמקמו באזור הצ'ק פוסט.

סה"כ העסקים בתת-אזורים של מפרץ חיפה בשנים 1985-1990



בצומת קריית-אתא חל, אמנם, גידול בסה"כ העסקים, אולם היה זה גידול מתון יחסית, שבשנת 1990 התאים למגמה הכללית במפרץ חיפה, אולם קטן מהמגמה שהסתמנה בשנת 1995, מגמה שהיינו עדים לה כבר בפרקים קודמים של חיבור זה — של דעיכה יחסית של הצומת.

צומת האיצטדיון חווה פריחה כלכלית בשנות השמונים, תקופה שהייתה טובה כנראה לכל העסקים והיזמים החדשים; אולם עם חלוף השנים אנו מגלים מעין קפיאה על השמרים — התפתחות אטית יחסית להתפתחותו הכללית של המפרץ.

## סיכום

מפרץ חיפה עבר ועובר בעשרים השנים האחרונות תהליך של חדירה הולכת וגוברת של עסקים. תפרוסת העסקים במפרץ אינה אחידה, וגם קצב ההתפרסות בתת-האזורים השונים של המפרץ איננו אחיד.

מפרץ חיפה עבר תהליך מעניין של התפתחות מסחרית: בתחילת ההתפתחות, דהיינו בתחילת שנות השבעים, העסקים המעטים שהיו במפרץ חיפה (12) התפרסו בעיקר בשד' ההסתדרות, לצדן של תעשיות קלות וכפונקציות משלימות ותומכות של אותן תעשיות. עד שנת 1980 הלך וגדל מספר החנויות (והגיע ל-55 חנויות), כשרובן התפרסו באופן שווה לאורך שד' ההסתדרות, בצומת קריית-אתא ובצומת הצ'ק פוסט. לאחר שנה זו הלך והתחזק קודם כול צומת קריית-אתא, עם מספר גדול של חנויות רהיטים, ובהדרגה חלה נסיגה לטובת צומת הצ'ק פוסט שהלך ותפח.

צומת וולקן, למרות הפוטנציאל שנצפה בו בשנות השמונים, עם הקמתו של ה"היפרשוך" והקמת מיני קומפלקס של עסקים בסביבתו, לא התפתח בכיוון הצפוי עד להקמתו של מרכז "חוצות המפרץ" ב-1995.

באופן כללי, תוספת העסקים שקיבל מפרץ חיפה הייתה בעיקר בצומתי הצ'ק פוסט וקריית-אתא שהתעבו באופן משמעותי; פחות מכך בשד' ההסתדרות, שלא עברה עיבוי אלא יותר תחלופה של תעשייה קלה במסחר קמעונאי או סיטונאי, המשרתים ותומכים בתעשייה הקלה שעדיין קיימת באזור ושאינם דורשים שטחים נרחבים – כגון עסקי אספקה טכנית, כלי עבודה, מכשירים וחלפים למיניהם וכד'.

צומת הצ'ק פוסט הפך להיות האזור המסחרי המוביל של מפרץ חיפה. בתחילת שנות התשעים הוקם באזור זה קניון "לב המפרץ", שנתן תנופה מסחרית נוספת ומשך עסקים נוספים לסביבתו המידית. אם ניקח בחשבון את התכניות הקיימות לגבי הקמתו של קניון נוסף בצומת הצ'ק פוסט, שזכה לכינוי "הקניון של עזריאלי", ואת התכנית החדשה לגבי אזור הצ'ק פוסט שמופיעה בתכנית המתאר הארצית תמ"א מס' 30, לא נוכל עוד להתעלם מעתידו של הצ'ק פוסט כמרכז המסחרי הגדול של מטרופולין חיפה בפרט ושל אזור צפון הארץ בכלל. כבר היום ניכרת גלישת עסקים לכיוון מזרח, אל עבר תל-חנן, ובעיקר בולטת התפתחותו של Strip Mall גדול באתר "המשביר המרכזי".

קצת קשה לאפיין את מרקם העסקים שהתפתח במפרץ חיפה, שכן לא ניתן לעשות הכללה בקשר לסוגי העסקים שחדרו למפרץ חיפה לאורך השנים. מרקם העסקים מתחלק על-פי העקרונות הבאים:

- ★ בתחילת התהליך, העסקים במפרץ חיפה היו בעיקר עסקי מזון ועסקים הקשורים למכוניות, דהיינו סוכנויות מכוניות מעטות וחלקי חילוף.
- ★ ב-15 השנים האחרונות הייתה חדירה מסיבית של עסקי רהיטים ומכוניות למפרץ חיפה. אלה תפסו שטחים נרחבים שנעשו זמינים כתוצאה מנטישתן של תעשיות, עסקים הדורשים

ספי כניסה גבוהים. אזור זה נהנה מנגישות טובה יותר מכיוון העיר התחתית או שכונת הדר בחיפה, ולכן קולט כמות גדולה של לקוחות מכל אזור צפון הארץ. כמו-כן, עסקים אלה דורשים שטחי חניה גדולים לאחסון, טעינה ופריקה של סחורה ולחניית לקוחות – שטחים הנמצאים בשפע באזור זה.

★ חל גידול ניכר בעסקי המחשבים באזור, שנבע מחדירתם של מחשבים אישיים למשקי הבית. עסקי המחשבים תפסו שטחים פנויים באזורים המפותחים יותר של מפרץ חיפה, כשהמוביל ביניהם, כפי שהוזכר לעיל, הנו אזור הצ'ק פוסט. כך יכלו עסקים אלה לנצל את המסה הגדולה של לקוחות שמגיעה לאזור זה לצורכי קניות מזון, רהיטים ובידור.

★ צומת קריית-אתא הפך להיות צומת מגוון מאוד, ולא ניתן לאפיינו באמצעות מאפיין בודד של עסקים. אפשר לצייר תסריט של התהליך שעבר הצומת: בתחילה נטשו את האזור חנויות הרהיטים שעברו לצ'ק פוסט, במקומם נכנסו עסקים שונים ומגוונים. הצומת לא היווה עוד כוח משיכה רציני, ולכן העסקים חיפשו אתרים מרכזיים יותר; כתוצאה מכך חלה דעיכה יחסית של הצומת לעומת הצ'ק פוסט התוסס.

★ עסקים נוספים הבולטים במפרץ חיפה הם: עסקי האינסטלציה הסניטרית – חרסינות וקרמיקה, שיש וכלים סניטריים; אולמות אירועים שקיבלו תגובה גדולה בשנים האחרונות; וכן חשמל – בעיקר מוצרי חשמל לצריכה ביתית, ומזון – ענף שהתבסס במפרץ חיפה בעיקר בתחום ההיפרמרקטים והסופרמרקטים המוזלים למיניהם (היפר הגל הירוק, קלאב מרקט, סופרזול וכד').

★ ענף המסחר בעץ סבל מירידה משמעותית, משום הירידה בכדאיות האחזקה של שטחי אחסון ומכירה נרחבים ויקרים.

לאור האמור לעיל, ההתפתחות המסחרית במפרץ חיפה מאופיינת עדיין בהתפתחות רצועה, אם כי קיים עיבוי משמעותי מאוד בצמתים המרכזיים של המפרץ, שבהם התפנה היצע של שטחים שננטשו על-ידי התעשייה ושל קרקעות לבנייה.

אין ספק כי לו היו שטחים זמינים נוספים בעומק שד' ההסתדרות, שטחים שמיועדים כיום לחקלאות או שייכים לגופים ממשלתיים שונים – כמו רשות הנמלים, רשות שדות התעופה והצבא, היו אלה מתפתחים לאזורי מסחר נוספים. כיום, הביקוש לשטחי מסחר גדול מההיצע הקיים, וכל מקום שמתפנה מתעשייה מנוצל מיד ומתמלא בעסקים מסחריים (כמו "חוצות המפרץ" שנבנה על שרידי "פניציה").

מפרץ חיפה עבר בעשרים השנים האחרונות תהפוכות גדולות. האזור שינה את אופיו לחלוטין והפך מאזור תעשייתי מובהק לאזור מסחרי, שבהדרגה יהפוך גם לאזור מסחרי מובהק, אם המגמה הנוכחית תימשך. מרכז העסקים במפרץ חיפה נראה כמתחרה רציני למע"רים של חיפה, ולמרות התכניות של הרשויות העירוניות לגבי אזור זה, המציאות חזקה, כנראה, מכל תכנית, והאזור עשוי להפוך למוקד הכלכלי העיקרי של המטרופולין.

## מקורות

- Berry, B.J.L. et al. (1963). *Commercial Structure and Commercial Blight*, Research Paper No. 85, Department of Geography, University of Chicago.
- Kellerman, A. (1981). "Retail Development in the Industrial Area of Haifa, Israel", *Geoforum*, 371–375.
- Kellerman, A. (1983). "The Suburbanisation of Retail Trade: The Israeli Case", *Area*, 219–222.



# תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור

## מוטי קפלן

עם אישורה של תכנית המתאר הארצית ליער ולייעור על-ידי הממשלה, מובאת בזאת סקירה על-אודות מהלכי התכנון, המתודולוגיה ועיקריה של התכנית. התכנית נערכה בהנחיית דוד נחמיאס, מנהל מינהל פיתוח הקרקע בקרן הקימת לישראל והאדריכלית דינה רציבסקי, מנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים. עורכי התכנית הם מוטי קפלן, האדריכל שלמה אהרונסון ואילן בארי. אילנה שפרן, מתכנתת ערים, ריכזה וליוותה את התכנית במשרד הפנים.

### א. תמ"א 22 — היסטוריה תכנונית

בשלהי 1976 הורתה "המועצה הארצית לתכנון ולבנייה" על עריכת תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור. כבר אז, לפני קרוב לעשרים שנה, העמידה המועצה הארצית את מטרותיה של התכנית על יסודות הנראים רלוונטיים וברי-תוקף גם במציאות העכשווית. המועצה הארצית ביקשה לייעד שטחי יער, יערות קיימים ונוספים, בצורה שתבטיח את איכות הסביבה לרווחת האוכלוסייה הקיימת וזו החזויה לשנת 2000. התכנית אמורה לקבוע קריטריונים לצורכי הנופש העיקריים ביער, חניונים לסוגיהם השונים, מתקני נופש ועוד. בין השאר, התכנית אמורה הייתה להגדיר תפקודים דיפרנציאליים ליערות — ובהם יערות לשיפור נוף, יערות לנופש אקסטנסיבי ואינטנסיבי, יערות לשיפור איכות הסביבה והסתרת מפגעים, יערות למרעה ולחפוקת עץ וכן יערות להבטחת עתודת התיישבות. הוראות המועצה הדגישו גם את חשיבותם של היערות בתפקודי שמירת טבע, ערכי נוף ומורשת היסטורית ואת שיתוף הפעולה הנדרש עם הרשויות העוסקות בכך. בשנת 1977 מינה שר הפנים דאז את אגף הייעור של מינהל הפיתוח בקרן הקימת לישראל, את מינהל התכנון במשרד הפנים ואת מינהל מקרקעי ישראל כעורכי התכנית.

הגרסה הראשונה של התכנית נערכה בידי האדריכל שלמה אהרונסון והיא הוגשה למועצה הארצית. התכנית נדונה בוועדות-משנה ואף הגיעה להערות הוועדות המחוזיות. המתנגדים העיקריים לתכנית באו דווקא ממשרד החקלאות: שר החקלאות דאז, אריק נחמקין, המופקד גם על פקודת היערות, ראה בתכנית משום פגיעה בסמכויותיו המעוגנות בפקודת היערות. ניסיונות שכנוע רבים נעשו מצד המועצה הארצית ומנכ"ל משרד הפנים אל משרד החקלאות ובהם הובטח לו כי מעמדו לא ייפגע. אלא שהדברים לא נסתייעו והחל מ-1985 שוב לא נדונה התכנית כמוסדות התכנון ולמעשה, ניתן לומר, כי היא הוקפאה.

הגרסה השנייה של התכנית הועלתה בראשית 1990. הנסיבות אז השתנו לאור גלי העלייה הגדולים שהחלו להגיע משנת 1989, ולאור הדרישה הגוברת לקרקע. גם האיום על שטחי היער והחורש

הטבעי הפך להיות מוחשי יותר ויותר: האינתיפדה אשר גאתה בשנים אלה הביאה עמה גל של שינויים. כל אלה שבו והדגישו את הנחיצות בהגנה ובהסדרה תכנונית נאותה של היערות בישראל. הדברים הובאו, אפוא, שנית בפני "המועצה הארצית לתכנון ולבנייה" וזו הורתה על עריכת מחודשת של התכנית. למעשה, כבר מן ההכרזה על התכנית, כל תהליך ההכנה והאישור החלו עתה מחדש.

ניסוח מטרותיה של התכנית החדשה לא היה שונה בהרבה מן הנוסח אשר נקבע בשנת 1976 ואף על-פי-כן ניכר הצורך בעריכת תכנית שונה לגמרי ברוחה ובאופיה. עשר השנים אשר עברו בין שתי התכניות הביאו עמן שינויים מפליגים באשר לאיכות החיים והסובב בארץ. בסוף שנות השמונים לא דובר כלל על צפיפות האוכלוסין הגואה בישראל ועל מצוקת הקרקע בה. יתר-על-כן, בשנים אלו הוקמו שורת המצפים בגליל – נקודות יישוב קטנות הפרוסות על פני שטח גדול; הבנייה הרוויה התמעטה; והואץ הביקוש לבנייה צמודת קרקע. כל אלה, יחד עם הריכוז הטבעי וגל העלייה, המחישו את הסכנה של אֵזילות משאבי הקרקע בארץ (תוכנית אב לישראל בשנות ה-2000, עורך התוכנית: אדם מזור, 1993).

שתי התכניות הארציות הגדולות בתחילת שנות התשעים, המחישו סכנה זו: תמ"א 31, אשר קבעה לראשונה את העיקרון של התרכזות בתשתיות וביישובים קיימים ומניעת הקמתם של יישובים חדשים, ותכנית-אב לישראל בשנות האלפיים, אשר ניסחה את העקרונות ואת הרציונל בדבר נדירותם של משאבי הקרקע בארץ וכן את הצורך החיוני בשמירה והגנה עליהם.

הרציונל התכנוני אשר עמד, אם כן, בפני תמ"א 22 בגרסתה החדשה היה – הגנה מרבית על יערות ושטחי חורש ערכיים, הנחשבים כמשאב נדיר הנמצא תחת איום מתמיד ואשר הולך ומתכלה.

על רקע הדברים הללו קבעה לעצמה התכנית בגרסתה החדשה מטרת-על כמותית, לאמור: ניסיון לשמר היקפים גדולים ככל האפשר של שטחי יער וחורש. יחד עם זאת תרה התכנית אחר אותם שטחים בעלי איכות גבוהה, המבטאים נאמנה את נופי היערות והחורשים הטבעיים לסוגיהם.

להשגת מטרות אלה נקטה התכנית שני קווי פעולה מקבילים: (1) ניסוח בהיר של מטרות-העל, והסברה נכונה של מטרות אלה בקרב הגופים והרשויות אשר נטלו חלק בעריכת התכנית; (2) פירוט דקדקני של השטחים המיועדים ליעור (עקרונות אלו יוסברו בפרק על הגישה המתודולוגית בהכנת תמ"א 12).

בשלישי לאוגוסט 1991 הוצגה התכנית בפני "המועצה הארצית לתכנון ולבנייה". התכנית אושרה עקרונית והועברה להערות הוועדות המחוזיות. הערותיהן וכן הערות והתייחסויות מצד משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים העוסקים בשטחים הפתוחים, נדונו במשך כשנתיים וחצי בוועדת ההיגוי של התכנית. בשביעי לפברואר 1995 הובאה התכנית, שנית, לפני "המועצה הארצית לתכנון ולבנייה" וזכתה לאישורה וכן להמלצה להביאה לאישור הממשלה. ביום 16.1.1995 זכתה התכנית לאישור הממשלה, פורסמה כחוק ברשומות והפכה לחלק ממערכת תכנון המתאר הארצי.

## ב. מתודולוגיה ומהלך עבודה

### רקע

מדינת ישראל מצויה במצב מורכב ומיוחד מבחינה גאוגרפית וחברתית: מיקומה, הצפיפות הגבוהה של האוכלוסייה ופיזור בצורה בלתי שווה על פני שטח המדינה, הצורך הלאומי בקליטת עלייה, הביקושים והלחץ על משאבי הקרקע עם הדרישות הגוברות לפיתוח – כל אלה מחייבים תכנון ארצי אינטגרטיבי, הכולל תחומים והיבטים רבים ומורכבים. התכנון הארצי בישראל נשען על מערכת אילוצים כבדה הנגזרת מן המצב המתואר, ובבסיסו – הצורך למצוא דרכים הולמות לייצוג אינטרסים וצרכים שונים של המשק והחברה הישראלים.

תכנית המתאר הארצית ליער ולייעור – אף שבבסיסה היא תכנית סקטוריאלית, כשלנגד עיניה יעדים מרחביים הקשורים ביער ובייעור – אינה יכולה שלא להתחשב בכלל הגורמים והאינטרסים הקיימים בשדה התכנון הקיים והעתידי בארץ.

יש להדגיש גם את מורכבותם של נושאי התכנית עצמה – שמירה על היער והחורש הטבעי, ופיתוח כיווני ייעור חדשים בארץ. כאן קיימים אינטרסים רבים ושונים הקשורים למשאבי הקרקע, לערכים, להלכי רוח ולדיסציפלינות שונות של שמירת טבע ופיתוח הסביבה, כמו גם העניין והמעורבות הציבוריים הרחבים בהקשרים של סביבה-יער-נוף. כל אלה חייבו בנייתה של מתודולוגיה עקבית שבעזרתה ניתן להתוות דרך תכנונית המתאימה לתנאי הארץ, ואשר תסייע בהשגת היעדים התכנוניים.

### המודל המתודולוגי לתמ"א 22

תמ"א 22 עוסקת בטווח של 20-25 השנים הקרובות. אחד מתפקידיה – לענות על צרכים ומטרות בתחומים שונים ומגוונים של מרחב, טבע ונוף ואוכלוסייה. התכנית מתמודדת עם מצב קיים ועם נתוני בסיס קשיחים, וזאת נוכח אי-ודאות באשר למגמות הפיתוח: הגידול באוכלוסייה, צפיפותה ופיזור, מערך השטחים הפתוחים, מערך הדרכים ועוד. התכנית מבקשת להשתלב במערך התכנוני-הארצי הכולל, לכונן ולהתערב בתהליכים הצפויים, ולהשפיע על דמותה הפיסית והמרחבית של מדינת ישראל. תכנון בתנאים אלו מחייב מודל מתודולוגי מתאים ועקבי.

ניתן לחלק את המודלים המקובלים לשתי קבוצות עיקריות: הקבוצה הראשונה – מודלים הנשענים על חלופות או תרחישים, שבעזרתם נבחנו מספר חלופות תכנוניות או תרחישים מרחביים, על-פי קריטריונים להערכה ונבחרת החלופה האופטימלית; הקבוצה השנייה – מודלים לוגיים, שעיקרם תכנון בתנאים קשיחים, בעלי טווח מוגבל של שינויים ואפשרויות. כאן נקבעים יעדים עיקריים ומעוצבת הדרך הנוחה והאופטימלית להשגתם.

## המודל הנבחר

תמ"א 22 עוסקת, כאמור, בתנאים סביבתיים וחברתיים המעוגנים וקבועים בדפוסים קיימים וקשיחים. בטווח הנראה לעין לא נצפים שינויים מרחיקי לכת במערך הסביבתי בארץ. ריכוז האוכלוסייה הגדול יוסיף להתקיים במישור החוף ועיקרו במחוז תל-אביב. שלושה ריכוזים נוספים – בירושלים, חיפה ובאר-שבע – כוללים למעשה את שיעורי האוכלוסייה הגדולים בארץ. גם אם תתממשנה המגמות של חיזוק הפריפריה, ובעיקר בצפון הנגב, לא יהיה בכוחן לשנות תמונה כללית זו. מאידך גיסא, בפריסת היערות ובמערך השטחים הפתוחים בארץ, ניכרים ריכוזים גדולים בחבלי ארץ מסוימים, בצפון וביהודה, לעומת מחסור באזור המרכז. אלו הם התנאים הבסיסיים הקשיחים שעמם מתמודדת התכנית. תחומי אי-הוודאות הקיימים כאן קשורים בריבוי האוכלוסייה הצפוי – ובעיקר בתרומת העלייה ובמדיניות ארוכת הטווח של פיזור האוכלוסייה ויחסה לשטחים הפתוחים.

תנאים אלה, בהם רב משקלו של היסוד הקשיח, מחייבים תכנון על-פי המודל הלוגי. בתנאים הנוכחיים, לא ניתן להציב מערכת חלופות לפריסת האוכלוסין והשטחים הפתוחים, אשר ניתן לומר כי תהיינה חלופות ריאליות בטווח אופק התכנית. התכנית תתמודד, אפוא, עם שורת בעיות ואילוצים הנגזרים מן המצב הקיים, ותנסה לכוון, להשפיע ולעצב את דמותה הנופית והפיסית של המדינה במסגרת האפשרויות הקיימות.

וכך, למרות שבבסיס התכנון הוצבו מספר חלופות תאורתיות בדבר פריסת האוכלוסייה ותפקודי שטחים פתוחים אפשריים במרחב, התכנסה גישת התכנון, החל משלבי העבודה הראשונים, במתכונת המודל הלוגי: תכנון על-פי המצב והנתונים הקיימים, על-פי האילוצים והבעיות, וקביעת ספי עבודה ריאליים תוך התוויית דרכים אופטימליות להשגת המטרות שנקבעו.

לאחר אימוץ הקונצפט התכנוני הבסיסי, גובשה תכנית עבודה מסודרת. תכנית זו אמורה להקיף את ההתייחסות הגאוגרפית הארצית הרחבה (פריסת התכנית על פני המדינה כולה), ואת התחומים הרבים והמגוונים שבהם נוגעת תכנית המתאר.

## גיבוש התכנית

### מדיניות תכנון

תכנית מתאר ארצית מייצגת תפיסה רעיונית, גישת תכנון והצבת מטרות ברמה הלאומית. תכנית המתאר הציבה בבסיסה תפיסה מגובשת של דמותה הנופית של הארץ, ערכיה הטבעיים וכן היבטים של רווחה, נופש ותרבות פנאי. תפיסות אלה אשר נקבעו כמתוות דרך ככל מהלכי התכנית, אומצו והותאמו לצורות ייעור דיפרנציאליות, ברמה המקומית והאזורית. תפקודיו של יער וייעור בכל אזור נבחנו לאור הנחות היסוד, התפיסה הכוללת ומטרות-העל.

#### מתכונת כרטוגרפית

חשיבות רבה נודעת לקביעת קנה-מידה בכל תכנית עבודה כאשר לרמת הפירוט שהתכנית יכולה להציג, התוויות תכנוניות ברמה המקומית, טיפול בפרטים, רמת הדיוק, היחס לתכניות אחרות וכיוצא באלה. תכניות המתאר הארציות הקיימות מופיעות בקנה-מידה של 1:250,000 (מרבית התכניות), או של 1:100,000 (תמ"א 8). כבר בשלבי העבודה הראשונים והגיבוש המתודולוגי, ועם איסוף הנתונים תוך עיון בהיקפם וטיבם, נתברר הצורך בקנה-מידה מפורט יותר. לתכנית המתאר ליער וייעור נקבע בראשיתה קנה-מידה מפורט של 1:50,000. הנימוקים לקביעת קנה-מידה זה הנם בתחום הכרטוגרפי והמעשי: מעבר למישורים הקונצפטואליים, יורדת התכנית לפירוט מקומי רב, מגיעה לרמת דיוק גבוהה, ומגדירה אזורי יער וייעור ספציפיים בכל אזורי הארץ. רמה מקומית זו מצריכה פירוט סביר. התכנית מציגה אלפי פוליגונים של שטחי יער בשמונה סוגים שונים. לכך נדרשים בהירות ופירוט מספיקים בסדר גודל של מ'20-30 דונם ועד לאלפי דונם. קנה-מידה של 1:50,000 הוא מפורט דיו להתייחסות ברמה מקומית, ועם זאת כללי די הצורך כדי לבטא את הרעיון העומד ביסוד התכנית ולתת תמונה ארצית מקיפה.

#### נתוני אוכלוסייה — פיזור, צפיפות ולחצים

מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הועלו ריכוזי האוכלוסייה — חלוקה למחוזות, הצפיפות המקומית בכל מחוז ותחזיות שיעורי הגידול. נבדק, כמותית, היחס בין ריכוז האוכלוסייה לבין שטחי הרווחה ברדיוסים נתונים וברמות נגישות שונות. נעשה שימוש של יחס אוכלוסייה/שטחים פתוחים הנהוגים בארצות המערב, ובוצעה השוואה לנתונים הקיימים בישראל, תוך פירוט לאזורים שונים. נבדקו סקרי ביקוש ליערות ולשטחים פתוחים. בסיומו של שלב זה נקבעו קריטריונים ורמות להתאמת שטחים.

#### הקמת בסיסי נתונים

בשלב זה, אשר נמשך ועודכן לאורך כל תקופת התכנון, נאספו ורוכזו הנתונים הרלוונטיים. נתונים אלה כונסו מתוך מגוון מקורות, מפות, תצלומי אוויר, עבודות ומחקרים.

#### בסיסי הנתונים העיקריים:

1. יערות נטע אדם — האינפורמציה נאספה מתוך מפות הייעור של אגף הייעור של הקרן הקימת לישראל, בקנה מידה של 1:5,000. המידע הועבר בדרך דיגיטלית לקנה-מידה שבו מבוצעת התכנית: 1:50,000.
2. יערות פארק — מתוך מפות הייעור ומתוך קובצי המחשב של אגף הייעור, הנכללים בהגדרות של "יער פארק".
3. איתורי חורש טבעי וצמחיית חולות — במסגרת התכנית בוצע פענוח תצלומי אוויר של כל שטח המדינה, מקו משקעים 200 מ"מ וצפונה. על הצילומים הועלו החורשים הטבעיים, והוגדרו מתוכם תצורות הצומח ומצב הצפיפות וההתפתחות. הנתונים הועברו לבסיס נתונים בקנה-מידה של 1:10,000, וממנו לקנה-מידה של 1:50,000.

4. שטחים מוצעים לנטיעה – מתוך תצלומי אוויר אותרו השטחים אשר אינם ראויים לעיבוד חקלאי, שטחי טרשים ושטחי בתרונות. הפרדה בין שטחים מעובדים וראויים לעיבוד ובין שטחים שאינם ראויים לעיבוד נערכה על גבי מפות בקנה־מידה של 1:50,000. מתוך מפות אלה נגזרו השטחים המוצעים לנטיעה – יער מוצע ויער פארק מוצע.
5. נתונים הידרולוגיים – על גבי מפות גאולוגיות ארציות, בקני־מידה שונים, סווגו שלוש יחידות מבחינת תנאי חידור וקשר עם מי תהום, יחידות הבאות במגע עם האקוויפר, האקוויקלוד, ויחידות ביניים המשמשות כאקוויטרד. מיפוי כולל זה נסתייע בעבודות של המכון הגאולוגי והמחלקה לגאווהידרולוגיה בתה"ל. לצורך זה נעשה שימוש במספר רב של מפות בקני־מידה שונים, אשר אחדו לקנה־מידה של 1:50,000.
6. תכניות ארציות ומחוזיות – נעשה שימוש בכלל תכניות המתאר הארציות הנוגעות לשטחים הפתוחים ולתכניות המתאר המחוזיות. שימוש רב נעשה במפת הקומפילציה שנערכה במינהל התכנון של משרד הפנים. ייעודי השטח השונים שרוכזו מתוך התכניות השונות שימשו רקע ובסיס להנחת רובד תכנוני נוסף – ייעודי יער וייעור.

#### קריטריונים לייעודי השטח

ניסוח ברור של הקריטריונים לבחירת שטחי הייעור ולסיווג הצורות השונות של ייעוד השטח (שמונת סוגי הייעור בתכנית), הנו אחד מיסודות התכנית. הקריטריונים גובשו בהתאם למטרות התכנית, ותפקידם לבחון את השטחים הפוטנציאליים ואת התאמתם לאחד מסוגי הייעור המוצעים.

בהצגת מערכת הקריטריונים נעשתה הפרדה בין שתי מערכות שיקולים:

- א. שיקולים כלליים כאשר לאיתור שטח הראוי להיכלל כשטח יער או ייעור בתכנית המתאר.
- ב. התאמת השטח לסוג ייעור מסוים.

#### מערכת הקריטריונים

א. שיקולים כלליים כאשר לאיתור השטח הקריטריון הראשון והמרכזי היה הפרדה מוחלטת בין השטח המעובד או הראוי לעיבוד לבין השטח שאינו מעובד ואשר אינו ראוי לעיבוד. כלל מנחה בתכנית היה, כי שטחים המעובדים בכל צורה שהיא בחקלאות המודרנית או המסורתית לא ייכללו בתכנית. הנחה זו מושרשת במפעל הייעור בארץ – מאז ומתמיד יוערו שטחים טרשיים ומבותרים אשר לא התאימו לעיבוד. הגדרת האיכות החקלאית התבססה על מאפיינים מקובלים המגדירים טיב ואיכות חקלאית, שהעיקריים בהם: מסלע ומידת הטרשיות וכן מידות השיפוע, הביתור והסחיפה. במסגרת פענוח תצלומי האוויר, זוהו המאפיינים הנזכרים, ובוצעה הפרדה בין השטחים הראויים לעיבוד חקלאי (בין אם הם מעובדים במצב הנוכחי או זנוחים) לבין שטחים שאינם ראויים לעיבוד חקלאי מפאת המגבלות שהוזכרו. מפות הבסיס של התכנית מגדירות, למעשה, הפרדה זו שבין קרקע חקלאית או קרקע הראויה לעיבוד חקלאי, לבין קרקע שאינה ראויה לעיבוד. מתוך השטחים שלגביהם נקבע כי לא יצלחו

לעיבוד, אותו השטחים אשר יועדו ליעור, על-פי סדרת קריטריונים ושיקולים תכנוניים כמפורט בהמשך.

יש לציין כי במקרים מסוימים נקבעו שטחים בעלי ערך חקלאי מסוים כלא-מתאימים לעיבוד בתנאי החקלאות המודרנית, לאמור: טרסות עתיקות, חלקות קטנות ומפוצלות או מרוחקות ממקורות מים נכללו כשטח פוטנציאלי ליעודי ייעור (לרוב כשטחי בוסתן וכ"יער פארק"). בכל מקרה, כאשר נראה בעליל פוטנציאל חקלאי ממשי לשטח קרקע, נותר שטח זה מחוץ לתכנית.

יוצאים מכלל זה שטחי החולות לאורך החוף. לחולות יש פוטנציאל חקלאי לאחר הכשרה ויישור מתאימים. אולם בתנאים הנוכחיים, תפקודם כשטחי נופש וכעורף ירוק לחופי הים נראה חשוב לעין ערוך מתפקודם החקלאי, מה גם שיעוד השטח ליער ולייעור הנו הפיך ואינו סותר ייעודים חקלאיים.

ב. התאמת השטח לסוג ייעור מסוים  
נקבעו שמונה סוגים של יער ויעור במסגרת התכנית. הקריטריונים לקביעת סוג ייעור מסוים מפורטים להלן:

1. יער נטע אדם קיים  
יער נטע אדם נקבע על יסוד המציאות בשטח (מתוך תצלומי אוויר ומפות ייעור). עם זאת הורדו ממתכונת היער הקיים שטחים נרחבים אשר נראה כי הם מגבילים את התפתחותם של יישובים קיימים. ניכיים אלה נעשו כתיאום מלא עם מינהל מקרקעי ישראל ועם מתכנני מחוזות משרד הפנים.

2. יערות נטע אדם מוצעים  
יער נטע אדם מוצע נקבע בשטחים הממלאים את הקריטריונים האלה:  
א. השטח אינו נושא חורש טבעי, והנו בעל פוטנציאל נמוך או אפסי להתחדשות חורש טבעי.  
ב. על-פי מכסות שטח פתוח לאוכלוסייה – יש צורך בתוספת נטיעה למטרות אספקת שטחי רווחה ונופש.  
ג. נטיעות באזורים שבהם שינוי הנוף עקב הנטיעה משמעותי מבחינת קליטת אוכלוסייה ושיפור תדמית הסביבה (צפון הנגב).  
ד. לא תבוצע, בדרך-כלל, תוספת נטיעה באזורי המילוי החוזר; זאת כדי למנוע אפשרות – ולו קלושה – של הקטנת כושר החידור לאקוויפר.

3. יער פארק קיים  
בדומה ליער נטע אדם קיים, גם יער פארק קיים נקבע על-פי המציאות בשטח – משמע, קיומם של יערות דלילים, המתאימים למסגרת ההגדרה של "פארק יער". ההסתייגויות וההורדות מהשטח הקיים, הן כנוצר לעיל לגבי יער נטע אדם קיים.

4. יער פארק מוצע  
 שטחי יער פארק מוצע נקבעו באזורי מרעה, לכיסוס תשתית המרעה הטבעי בארץ. באזורים עשירים בצומח עשבוני ודגני (איאוקן במזרח הגליל, שטחי בזלת בגולן ובגליל התחתון המזרחי, בגבעות הכורכר לאורך החוף, באזור עדולם-בית גוברין ועוד). קריטריון נוסף: המשמעות החזותית של יערות הפארק הדלילים, המשווים חזות פתוחה לאזורי ספר המדבר.
5. יער טבעי לטיפוח  
 הקריטריון העיקרי הוא מתן ייצוג מרבי לכל אחת מחברות הצומח ותצורות הנוף בארץ. כמרכזן הושם לב לשלבי התפתחות שונים של הצומח; כך נקבעו גם שטחי בתה וגריגה במסגרת החורש הטבעי, כמייצגי התפתחות סוקצסיונית.
- ככלל, שטחי החורש נקבעו על-פי מציאותם בשטח ומצב התפתחותם, ומתוך מגמה לתת ייצוג הולם לחברות צומח. דרגות החשיבות והגדירות נעשו על-פי סקירת ספרות, עבודות קיימות וסוירים בשטח, בסיוע אנשי מקצוע (כל זאת בשיתוף פעולה עם אנשי רשות-שמורות-הטבע והחברה-להגנת-הטבע).
6. יער לשימור  
 במסגרת זו נכללים סוגים שונים של יער, למן יער נטע אדם ועד לחורש טבעי ויער פארק. ליער לשימור יש ביטוי מיוחד בתקנון, הקובע לו הוראות מיוחדות.
- מספר קריטריונים חברו לייעוד שטח כיער לשימור:
- א. איכויות מיוחדות כתחום חשיבות בוטנית או ויזואלית מיוחדת, ונדירות יוצאת דופן.  
 ב. שטחים המוגדרים כ"שמורות נוף" בתמ"א 8.  
 ראוי להדגיש כי במסגרת זו נכללים כל סוגי היער, החורש הטבעי, יערות פארק, ונטיעות לאורך צירי נחלים.
7. יער פארק חופי  
 הקריטריונים לייעוד שטח כיער פארק חופי:
- א. היות השטח באזור החוף על פני חולות או רכסי כורכר בתחומי החולות (בדרך-כלל רכסי הכורכר הראשון והשני).  
 ב. קיום צמחיית חולות אופיינית בשטח.  
 ג. תרומה משמעותית כשטחי נופש ורווחה לאוכלוסיית מרכז הארץ.  
 ד. קיום שטח נוף פתוח – כעורף משלים לרצועת חוף הים.
8. נטיעות לאורך צירי נחלים  
 הנחלים אשר נכללו במסגרת התכנית הם בעיקר נחלי החוף; זאת מתוך ראייתם כצירי נופש ורחביים, וקרבתם ונגישותם לריכוזי האוכלוסייה הגדולים. קטעי נחל רגישים, נושאי צמחייה ייחודית או ערכים אחרים, נכללו במסגרת יער לשימור.



### ג. תכנית המתאר ויחסה לשטחים פתוחים

תכנון מהלכי שימור וניהול המרחב הפתוח בישראל ניצב מול מערכת סבוכה של אילוצים ובעיות. מערכת זו מעוגנת בנתון מרכזי אחד, אשר ניתן לומר שממנו נגזרים אילוצים ובעיות נוספות. נתון בסיסי זה הנו המצוקה החריפה במשאב הקרקע בארץ, המתבטאת בצפיפות הגבוהה של האוכלוסייה בישראל.

#### אילוצים וסיכונים

הבעייתיות הנובעת משטחה המצומצם של הארץ ומכושר הנשיאה המוגבל שלה עלתה כבר בימי המנדט הבריטי, בעת הפולמוס בדבר יכולתה של הארץ לקלוט ולהחזיק מיליוני נפשות. בשנות המדינה הראשונות כונו מגמות פיזור האוכלוסין בעיקר למטרות שליטה על השטח ובנימוקים ביטחוניים ומדיניים. נושא משאב הקרקע, מגבלתו והפוטנציאל הטמון בו – כ"מרחב פתוח" בעל ערכים עצמאיים של טבע, נוף ורווחה – כמעט ולא הובאו בחשבון. מדיניות התכנון ופיזור האוכלוסייה נשענו על האידיאה של כיסוי השטח ב"שלמת בטון ומלט". ההתעלמות מערכי השטח והזיקה סובב-ארם, הביאה לריכוזים לא-רציונליים של אוכלוסייה במישור החוף, על קרקע חקלאית ובסביבה אקלימית נחותה. היתרון של גודל והמשיכה לאזורי תעסוקה ותרבות, גרמו להיווצרותם של מוקדי עיור גדולים במישור החוף, השואבים אליהם תוספת אוכלוסייה עד היום. במחוז המרכז נוצרה "עיר מדינה" המאחדת את תל-אביב, רמת-גן, בני-ברק, גבעתיים, פתח-תקווה, חולון ובתי-ים לכדי מטרופולין אחת. ניתן לומר כי אזור הליבה של ישראל – מחוז תל-אביב ושוליו – הפך להיות "סגור" כולו מבחינת המרחב הפתוח. איום דומה קיים במחוז המרכז ומבחינה מסוימת גם במחוז ירושלים. אלו אזורים ההולכים ונסגרים בצורות פיתוח שונות, הנמשכות אחר התשתיות הקיימות ומותירות אחריהן פחות ופחות שטחים פתוחים.

שיעורי העיור בארץ נחשבים גבוהים ביותר והם משפיעים בצורה שלילית על תפקודן של מערכות תשתית ותחבורה ועל איכות הסביבה. במחוזות תל-אביב, מרכז, חיפה וירושלים מצויים שיעורי צפיפות אוכלוסין ורמת עיור גבוהים. לאמור: למעלה משני שלישים מאוכלוסיית המדינה חיה באזורי מצוקה מבחינת השטח הפתוח ותפקודיו.

יש להדגיש, כי בתחזיות לשנת 2020 בדבר התפלגות השטח המפותח מתוך שטח המחוזות, התקבלו בכל התסריטים הערכות היקף של שטח מפותח בשיעורים של 30% ומעלה – וזאת בכל המחוזות, למעט נפות אשקלון ובאר-שבע, וגם בתסריטים האופטימיים המניחים עידוד מדיניות של פיזור אוכלוסייה והמחייבים התייחסות מאוזנת לשטחים הפתוחים. לאמור: מדינת ישראל כולה הולכת לקראת צפיפות יתר ומצוקת שטחים ברמות קיצוניות, עם כל ההשלכות הסביבתיות והתפקודיות הנגזרות מכך.

מדיניות של אי-התערבות תכנונית (תסריט של "עסקים כרגיל"), תביא לידי מצב שבו המרחב המשתרע מחיפה ועד אשקלון – מחוזות תל-אביב, המרכז וירושלים – יהפוך בעשרות השנים הבאות למערכת אורבנית רציפה אשר תסגור כמעט כליל את המרחב. בשלב ראשון – כמערכת

ערים סמוכות ומקושרות (מצב גרעיני הקיים כבר היום), ולאחריו, בתהליך בלתי נמנע – איחודן ל"עיר מדינה" אחת. דוגמה מוחשית לכך הנה צורת התלכדותה של מטרופולין תל-אביב, הכוללת ערים "עצמאיות" כגון רמת-גן, גבעתיים, חולון, בת-ים וכו' המהוות כיום רצף אורבני אחד. תהליך מואץ בכיוון זה מתרחש כיום בגוש הערים ראשון-לציון, נס-ציונה ורחובות, המאבדות בהדרגה את החיץ החקלאי ביניהן ומחליפות אותו ברצף מבונה המאיים להפכן למטרופולין אחת. דוגמאות נוספות ניתן להביא מאזורים נוספים במרכז הארץ.

להתהוותה של "עיר מדינה" מעין זו השלכות במספר רב של תחומים: במישור החברתי – נגזרות של הידרדרות חברתית הנובעות מצפיפות יתר, תופעות המתקיימות בכרכים גדולים: ריכוזי אלימות, מצוקה ופשע. מן ההיבט התרבותי – תבנית נוף המולדת של חלק הארי של האוכלוסייה יהיה תבניות הבטון והמלט של אזור החוף המבונה בצפיפות; ערכי נוף וטבע יהיו במתכונת "מוזיאלית" המוצגת בשמורות טבע סגורות בשוליים, ולכך משמעות חינוכית ותרבותית בעיצוב פניה ודמותה של החברה הישראלית. מבחינת איכות סביבה – ריכוז גבוה של פליטות מזהמים (כלי רכב ותעשייה) ללא פקטורי מיהול הקיימים באזורים מרווחים הנהנים ממרחב פתוח סביבם; זיהום מסיבי של אקוויפר החוף הנמצא רובו ככולו באזור המרכז; מניעת החדרת מים ומילוי חוזר לאקוויפר על-ידי בינוי וחסמת הקרקע. ומהיבטים של רווחה ואיכות חיים – שהם עניינה של עבודה זו: חיים מנותקים מערכי נוף, טבע וסביבה, מיעוט שטחי מרגוע ורווחה, אילוץ התושבים לנסיעה למרחקים גדולים על-מנת להגיע לאזורי הנופש וניתוק אוכלוסייה מעוטת אמצעים מן המרחב הפתוח.

הביטוי המוחשי והמובהק למצוקה בשטחים הפתוחים הנו המחסור המורגש בשטחי נופש ורווחה לאוכלוסייה, ובעיקר במרכז הארץ. באזור זה קיימת צפיפות מרחבית המגיעה לכדי פי עשרה ומעלה מן הצפיפות באזורי השוליים. מאידך גיסא, השטחים הפתוחים המתפקדים כשטחי נופש – מרוחקים. לא ניתן להתעלם מן הנהירה ההמונית בימי שבתון וחופשה של הציבור המצטופף באזור הליבה של ישראל לאזורי הנופש המרוחקים, ומן הצפיפות המעיקה בשטחים הפתוחים המועטים באזור מרכז הארץ. עובדות אלה מבטאות את הצורך האמיתי של הציבור הישראלי במרחב פתוח למטרות טיולים, נופש ומרגוע, צורך ההולך וגובר ככל שעולים שיעורי הזמן הפנוי בידי הציבור וככל שגוברת המודעות לתרבות הפנאי. גם לגידול הרב במספר כלי הרכב שבידי הציבור חלק לא מבוטל בהגברת הביקוש לשטחי נופש. לכך יש להוסיף את שיעור התיירות ההולך ועולה, המהווה ציבור בעל זיקה ישירה למרחב נוף ולשטח פתוח.

על רקע זאת, התכנית מייחסת חשיבות מרכזית להכללת שטחים פתוחים במסגרתה באזורים צפופי אוכלוסייה, ובעיקר במחוזות תל-אביב, המרכז וירושלים.

שני כיווני פעולה מוצעים במסגרת זו:

האחד – הכללה של מֶרֶב השטח הפתוח הפוטנציאלי באזורים הנזכרים, גם אם ערכיהם נמוכים מבחינת משאבי הצומח והנוף. לאמור, הדגשת חשיבותם מבחינת אספקת שירותי נופש ורווחה ולא ערכיהם הטבעיים דווקא.

השני – פיתוח אינטנסיבי של שטחים פתוחים באזורים צפופי אוכלוסין ככיוון של פארקים, גנים פתוחים, צירי נחלים, המאפשר חשיפה וקיבולת מְרֻבֵּים, לשם ניצול גבוה של השטח.

### עקרונות תכנוניים מוצעים

המחסור הקיים בשטחי רווחה ונופש הצפוי גם לאחר השלמת ביצוע תמ"א 22, מחייב כלים תכנוניים ויישומיים החורגים ממסגרת של מְכֻסֶּת שטח. כוונת הדברים ליצור רמות פיתוח גבוהות באזורי המצוקה, ולהגדיל בצורה זו את פוטנציאל הקיבולת של השטחים. שטחים אלה כוללים סוגי יער וייעור שונים המופיעים בתכנית ולמעשה, פרט ליער לשימור, ניתן לקיים פיתוח אינטנסיבי בכל סוגי השטחים.

### ד. פריסה ארצית של היער והייעור בישראל: תפיסה רעיונית

תכנית המתאר מבקשת להביא לידי איזון רצוי של פריסת היערות בארץ, איזון הנשען על שני עקרונות היסוד של התכנית: שמירה וטיפוח משאבי השטח בהתאם לייחודו וערכיו של כל אזור; אספקת צורכי הנופש, הפנאי והרווחה של האוכלוסייה. על-פי זאת קיבלו אזורי הארץ השונים התייחסות שונה וייחודית בהתאם לאופיים, צורכיהם, צפיפותם ודרישות אוכלוסייתם.

בפרק זה תובא סקירה גאוגרפית כללית המתייחסת לפריסת היערות. הסקירה מחלקת את הארץ לארבע יחידות עיקריות: מרחב הצפון, מישור החוף, מרחב יהודה ומרחב הדרום. חלוקה זו מתבססת, בשינויים קלים, על החלוקה לארבעה מרחבי תכנון המוצעת בתמ"א 31.

בחלוקה סכמתית זו ניתן להציג את קיומם ומידת הדומיננטיות של שני העקרונות וכן את גישת התכנון וההדגשים המתחייבים מזאת לכל אזור.

### מרחב הצפון

מרחב הצפון, כולל את מחוז הצפון ומחוז חיפה – שבו כלולים הגליל העליון והתחתון, הגולן והחרמון, אגן היקוות הכינרת, הכרמל ועמק בית-שאן. במרחב זה קיים ריכוז השטחים הפתוחים והירוקים הגדול והחשוב במדינה וזאת משתי בחינות: מבחינת איכות בית הגידול – הנובעת משפע המים באזור, מתנאי ההתחדשות הטובים של הצומח הטבעי בו ומהיותו במצב השתמרות טוב; ומבחינה כמותית – היותו חבל ארץ רחב-ידיים דיו כדי לשמור על איזון נאות בין מרכיבי

הסביבה הטבעית. במרחב הצפון נמצאים ריכוזי היערות והחורש הטבעי הגדולים במדינה וכן שמורות הטבע הגדולות, גנים לאומיים ואתרים היסטוריים וארכיאולוגיים; צפיפות האוכלוסייה כאן נמוכה יחסית לצפיפות בשאר חלקי הארץ (פרט לדרום), וכאן גם מצויים מקורות המים הגדולים והחשובים במדינה. תכונות אלו מציבות את מרחב הצפון כעתודת הטבע, הנופש והנוף העיקרית והמרכזית ברמה הארצית. עמדה זו באה לידי ביטוי בתמ"א 31, הקוראת להמשיך ולכוון את ייעודו של המרחב לטיפוח משאבי הנוף והשטח, הנופש והתיירות. הפיתוח המוצע, במגמות של הכפלת האוכלוסייה עד שנת 2005, אמור להתרכז ברובו בערים הקיימות ותוך התחשבות ושיווי משקל עם משאבי הנוף, הצומח והמים.

התפיסה המוצגת בתמ"א 22, מבקשת לחזק את הגישה הרואה במרחב הצפון — ובעיקר הגליל העליון והכרמל — את מרחב הירק הגדול והחשוב במדינה; מרחב האמור לשמש עורף פתוח וירוק לכלל האוכלוסייה בארץ ולתיירות החוץ. מבחינה מעשית, התכנית מבטאת זאת על-ידי שמירה על הערכים הקיימים; לאמור, מרבית היערות הקיימים והחורש הטבעי לסוגיו, במצבי התפתחות שונים, הוכללו במסגרת התכנית. הכללה זו תממש ותחזק את ייעודו הארצי בכיוון של טיפוח נוף, נופש ותיירות של מרחב הצפון.

## אזור המרכז

באזור המרכז כמעט שלא נותרו שטחים במצבם הטבעי. האזור נתון זה שנים להשפעות האדם, בעיקר לשימושים של בינוי וחקלאות.

אזור המרכז, הכולל את מחוז המרכז ומחוז תל-אביב, מתאפיין בצפיפות גבוהה של אוכלוסייה. כאן, על פני שטח קטן, מתרכזת כמחצית מאוכלוסיית ישראל, והלחצים על השטח הפתוח גורמים להסבת יותר ויותר קרקעות לצורכי בינוי ופיתוח. האזור מרוחק יחסית ממוקדי הנופש והרווחה בגליל וביהודה, והיציאה לחיק הטבע מוגבלת, למעשה, או חסומה בפני שכבות שונות של הציבור, אשר בעבורם המרחק ויכולת התנועה מהווים גורם מגביל. עובדה זו מתבטאת בלחץ על הסביבה הירוקה, על פארקים עירוניים, על שטחים ציבוריים פתוחים ועל שטחי ביניים, בעיקר בימי שבתון וחופשות. מגמה זאת אך תלך ותחריף עם המשך תהליכי הפיתוח באזור. תכנית המתאר לוקחת בחשבון צרכים אלו ומבקשת להקנות לכל מערך אורבני סביבה מידית קרובה של עורף ירוק בצורות שונות, דוגמת מעטפות ירק (green belts) או כאַצְבוּעַ (interfingering) המשתלב ונכנס אל תוך האזור הצפוף.

תכנית המתאר מציגה מספר דרכים המביאות את שטחי הפנאי והרווחה בדמותם של היערות וצורות נטיעה אחרות אל קרבת הערים ואף לתוכן ממש. דרכים אלה הן:

1. המשך ביסוס יער נטע אדם ברמות גבוהות של נגישות ופיתוח, בציר הגבעות — שיפולי השומרון, מראש העין בצפון ועד יער בן-שמן. זהו האזור הסמוך ביותר לריכוזי האוכלוסייה בגוש דן, ולו נועד התפקוד הטבעי של עורף ירוק לאוכלוסייה זו. הקצאה וייעוד של שטחים ירוקים בתוכו מקבלים משנה תוקף על רקע תכניות הבינוי לאורך ציר זה, וסלילתו של כביש

- חוצה ישראל (כביש מס' 6) למרגלות ציר הגבעות. תכניות פיתוח אלו מאיימות ליצור רצף אורפני מסיבי אשר יחבור לגוש דן ויסגור את שארית המרחב הפתוח באזור.
2. יערות פארק חופיים, סביב מפעל שפכי דן, חולות יבנה, וגוש החולות שבין אשדוד ואשקלון. הפארק החופי משולב בפעילויות הנופש המתרכזות על שפת הים ומהווה לו עורף משלים. זהו למעשה האזור הפתוח האיכותי היחיד שנותר במרכז הארץ, וייעודו כפארק חופי ארצי, הסמוך לריכוזי האוכלוסייה במישור החוף, מהווה תשובה מסוימת למצוקת השטחים הפתוחים באזור.
3. נטיעות לאורך צירי נחלים, היורדים מן ההר למישור החוף באזור המרכז ועוברים בדרכם סמוך לריכוזים עירוניים ואף בתוכם. לציר הנחל פוטנציאל גבוה מבחינת יצירת תוואי של ציר ירוק ופתוח במרחב האורפני, כפארק עירוני סביבתי המחדיר את הנוף הפתוח ללב העיר.
- ראוי לציין כי מתכונת זו של פתרונות למצוקת האוכלוסייה המצטופפת במרכז הארץ הוצעה כבר בשנות החמישים. המפה המצורפת, מתוך "תכנון פיסי לישראל", מציגה תפיסה תכנונית דומה: את "הייעור בהרים" המקביל ליעור המוצע בציר הגבעות המזרחי בתכנית הנוכחית; את "שטח הייעור בחולות" לכל אורך רצועת החוף דרומית לתל-אביב, המקבילה ל"יער פארק חופי"; ואת "שטחי הפארקים" בגדות נחלי החוף, המקבילים ל"נטיעות לאורך גדות נחלים" בתכנית המתאר הנוכחית.

## יהודה וירושלים

מקום מיוחד בתכנית המתאר נודע לאזורי יהודה וירושלים. חברו כאן מספר תכונות המקנות לאזור חשיבות רבה ומשמעות מיוחדת:

ערכי טבע וסובב — מצויים כאן יערות רחבי ידיים, מן הגדולים במדינה, ושפע של חורש טבעי, כרמי זיתים ושרידי בוסתנים וחקלאות עתיקה, המקנים לאזור עושר טבעי ונופי.

חשיבות היסטורית ותרבותית — מצויים כאן שרידי תרבות הטרסות החקלאיות, אשר נוצרו ונבנו לאורך ההיסטוריה על מדרגי הסלע הטבעיים. כאן התפתחו יסודותיה של האומה העברית; מורשתה התרבותית וההיסטורית מעוגנת בנופים האופייניים לאזור ובשפע האתרים ההיסטוריים והארכיאולוגיים הפזורים בה. לאזור בכללו, ובפרט לירושלים וסביבותיה, משמעויות הנוגעות לתרבות המערבית כולה, לנצרות ולאסלם, ובכך מקנות לו ערכים וחשיבות החורגים מגבולות הארץ.

מיקום — הגורם השלישי הנו מיקומו של האזור, בלב הארץ, וסמיכותו לשני ריכוזי האוכלוסייה הגדולים: גוש דן וירושלים. מיקום מרכזי זה, הדרכים הטובות העוברות בו והנגישות הנוחה למרבית אתריו, מעמידה אותו כתורם מרכזי לשטחי נופש, רווחה ותיירות, ברמה ארצית ובין-לאומית (התיירות הנכנסת לארץ רובה ככולה עוברת בסביבה זו).

חברו כאן, אם כן, שני עקרונות: שמירה על ערכים טבעיים – ובמובן הנוכחי: ערכי נוף וטבע, תרבות ומורשת המעוגנים וקשורים בנוף ובסובב; ותפקודי רווחה ופנאי – הקשורים בחשיפה הגבוהה של האזור לאוכלוסייה. צירוף גורמים אלה מעלה את ערכיו של האזור. התכנית מביעה זאת על-ידי ייעוד חלקים רחבי ידיים כשטחי יער וייעור לסוגיו, ובכך מסייעת להכוונת ייעודו כשטח הראוי לשימור ולטיפוח.

## מרחב הדרום

במרחבי הנגב קיימות עתודות השטח הגדולות במדינה. יתר-על-כן, בשטחים אלו, ובעיקר במרחבי הנגב הצפוני, ערכי הנוף והטבע מועטים יחסית, בוודאי בהשוואה לערכי הטבע בצפון וביהודה. מכאן, שבאזור זה מצוי הפוטנציאל המרכזי לפיתוח וקליטת אוכלוסייה במדינה. דברים אלו קיבלו ביטוי במרבית התכניות לפיזור האוכלוסייה בישראל, ולאחרונה גם בתמ"א 31, המייעדת את צפון הנגב כאזור הקליטה המרכזי.

אולם צחיחותו של האזור ודימויו כאזור בעל איכות חיים ירודה, היוו מאז ומתמיד מכשול בפני יישובו, או כפי שהדברים מבוטאים בתכנית הפיתוח של תמ"א 31:

אחת הבעיות העיקריות במשיכת אוכלוסייה חזקה לאזור הדרום היא איכות החיים באזור...  
צפון הנגב סובל ממחסור בשטחים אטרקטיביים לפיתוח למטרות נופש ופנאי...

ולפיכך:

יש חשיבות לטיפוח שטחים ירוקים בקרבת היישובים.

תכנית המתאר הארצית ליער וייעור מציעה דרכים לקדם מגמות אלו. התכנית מבטאת את המחשבה, כי יצירת סביבה ירוקה ומגוונת באזור הדרום – ספר המדבר הצחיח למחצה, תחום משקעים של 150-300 מ"מ – תשנה את פני האזור ותיצור תשתית מסבירת פנים לאפשרויות יישוב ופיתוח עתידיות. התכנית רואה זאת כיעד לאומי, ומציבה את עיקר השטח המוצע כיער נטע אדם בתחומים אלו.

גישה זו מוצאת את ביטויה בשתי מסגרות תכנוניות: האחת – חיזוק ועיבוי היערות הגדולים במרחב הדרום (יער יתיר, להב, ואדוריים-קריית-גת), וכן חיזוק ונטיעת יערות נוספים בקנה-מידה מצומצם יותר בצפון הנגב; והשנייה – מעטפי ירק סביב היישובים, ובעיקר היישובים העירוניים הגדולים, בצורות של אצבוץ וחדירה לתוך העיר, בתחומי העיר ובסביבתה הקרובה.

## אחרית דבר – מדיניות הייעור בישראל, והרקע לתכנון ותחיקה בנושאי ייעור

מראשית דרכו מלווה מפעל הייעור בארץ במעורבות ציבורית ערה. ליעור הותוו כיוונים ויעדים שונים, והייתה זיקה חזקה בינו ובין ההתיישבות, כיבוש השממה, עבודה ותעסוקה ושילובו בנוף הארץ-ישראלי. הפולמוס המלווה את היער והייעור נמשך למעשה בצורות שונות עד לימים אלה.

כבר בראשית המאה הביע אהרון אהרונסון דעה נחרצת על-אודות הנחיצות בחידוש היער בארץ-ישראל. נימוקיו הם בתחום האקולוגיה והוא מפרט את השפעתו המבורכת של היער על הסביבה, מיתון האקלים, מניעת סחיפה – "אם חפץ אתה להציל את העמק, שמור על ההר (במעשה ייעור)". בתזכיר משנת 1913 לשלטונות העות'מאניים הוא סוקר את מצבם העגום של היערות והחורשים באותה תקופה, ומתריע כנגד כריתת העצים ומרעה היתר שרווחו אז. הוא תובע את חידוש הנטיעה ומציע שיטות אקלום וסוגי עצים מתאימים, וכך חקיקה אשר תגן על היער, עקרונות אשר מומשו רק בדורות הבאים. אולם הנימוקים אשר הועלו בימי הייעור הראשונים – משנות העשרים של המאה הנוכחית ועד שנות השישים – היו שונים. רווחה אז התפיסה האידיאולוגית-ציונית באשר למעשה הייעור: הפרחת השממה וחידוש נופי הארץ, קשירת קשר יציב ושוורשי בין היהודים השבים למולדת. הייעור שימש כסמל להתחדשות העם בארצו והוצג כאחד מהישגיה הבולטים של ההתיישבות העברית בארץ. למגמות אלו ניתן ביטוי בדברי דוד בן-גוריון בפתיחת המושב השני של הכנסת, בהם העלה את הצורך בייעור של 5 מיליון דונם שהם כרבע משטח המדינה:

לעטוף בעצים כל הרי הארץ... כל הגבעות ואדמות הטרשים, חולות, ערכות הנגב, עד אילת, אנו מדינת בראשית המתקנת מעוות של דורות... לעם ולארץ.

לגישה זו הייתה השפעה ישירה על היקפי פעולות הייעור ומיקומן הגאוגרפי. עם זאת נראה כי הגורם אשר קבע וביסס יותר מכול את פעולות הייעור בשנות המדינה הראשונות היה תרומתן הישירה לקליטת העלייה ומתן תעסוקה לעולים. במסגרת זו יושבו אלפי עולים באזורי ספר ושם הועסקו בעבודות ייעור והכשרת קרקעות, תוך יצירת נכסי קרקע ותשתית להמשך ביסוסם וקיומם באזור. יתרון של עבודות אלו היה בפשטותן המקצועית ובהיעדר הצורך בתשתיות והון לשם הפעלתן. רבים היערו בארץ אשר נוצרו בדרך זו – בפרוודור ירושלים, בשפלת יהודה, בגליל המערבי והעליון ועוד.

גישות אלו, שיסודותיהן אידיאולוגיים ופרגמטיים כאחד, הביאו להיקפי נטיעה גדולים ולשינוי מהותי בדמות הארץ. יערות נטע אדם ובעיקר היערות המחטניים הפכו לחלק בלתי נפרד מן הנוף, והטביעו את חותמם על אתרים וחבלי ארץ רבים.

## התכנון הארצי ויחסו ליער ולייעור

בשנת 1951 הונחו יסודותיו של התכנון הכלל-ארצי בישראל. בעבודה המסכמת – "תכנון פיסית בישראל" – נקבעו כבר אז אזורי היער, הפארקים ושמורת הנוף. התכנית אינה מבדילה בין

ייעודים של ייעור, שמירת טבע ושטחים בעלי ערכים היסטוריים; הבדלים אלה באו לידי ביטוי מאוחר יותר, בתכנון הארצי. תכנית זו שימשה מסגרת ובסיס להמשך התכנון בארץ, לפיה:

התכנית הארצית קובעת את שטחי הייעור על מורדות ההרים והגבעות, השוממים כיום כתוצאה מהזנחה וסחף קרקע כמשך דורות רבים. בתוך אזורי ייעור אלה ובמקומות אחרים, שערכם החקלאי הוא אפסי או פעוט, סומנו שטחים מיוחדים המצטיינים בצמחייה אופיינית, ביפיון וסגולות טבע מיוחדות. כל אלה מהווים שטחים מוגנים, הכוללים בתוכם שמורות בוטניות וזואולוגיות ומקומות מיוחדים שערכם ההיסטורי, הארכיאולוגי והארכיטקטוני רב. אלה יצטרפו לרשת של פארקים לאומיים, שיהוו את הריאות הנושמות של הארץ כולה.

התכנית הארצית קובעת מסגרת ארצית לפריסתם של שטחי הנוף הפתוח ובהם היערות, במספר גושים גדולים ולאורך צירי נחלים.

בשנות החמישים החל מינהל התכנון במשרד הפנים, בשיתוף גורמים נוספים, לטפל בהכנת חוק להגנה ושמירה על שטחים בעלי חשיבות מבחינת טבע, נוף ונופש, ובהם שטחי היער והחורש הגדולים. כוונה זו נתקלה בקשיים באשר לייעודם והגדרתם של שטחים אלה — אם כשטחים לשימור במצבם הטבעי, או כשטחי נופש ורווחה לציבור. קונפליקט זה הלך והחריף ככל שנתרבה הזמן הפנוי והתפתחה תודעת היציאה לחיק הטבע, וככל שעלתה רמת המינוע שבידי הציבור. ניגוד זה שבין שימור לבין פיתוח ורווחת הציבור קיים ברבות ממדינות העולם — והוא מחריף בעיקר במדינות צפופות אוכלוסין ומוגבלות בשטחן. על רקע ויכוחים אלה הוקמו לבסוף שתי רשויות המפקדות על שני סוגי שטחים: רשות שמורות הטבע — המפקדת על שטחים שאמורים להישאר בצורתם הטבעית, תוך התערבות מינימלית; ורשות הגנים — האחראית על הגנים הלאומיים, המשמשים בעיקר לנופש ורווחה ולביקורי הציבור. במסגרת הגנים הלאומיים נכללו כמה מן היערות הנטועים שתפקידם הוגדר כאזורים לנופש. עקב התנגדותה של הקרן הקימת לישראל לא נכללו מרבית יערותיה בשני התחומים הנזכרים.

עם התבססותו של היער בארץ, התעוררה ביקורת כאשר לדמותו ותפקודו של היער וליחסי הגומלין שלו עם הסובב. בסוף שנות החמישים פרץ ויכוח באשר לתצרוכת המים של היער הנטוע והחורש הטבעי; נשמעו אז קולות שקראו להחליף את היער והחורש במרעה עשבוני, הצורך לכאורה פחות מים ומעלה את ערכו הכלכלי של השטח. אולם מחקרים שנעשו באגף לשימור קרקע במשרד החקלאות ובתה"ל, לא הוכחה כל עדיפות של ממשק שטח אחד על משנהו. ביקורת עלתה גם מכיוון אחר, ועסקה בעיצובו של היער ובמקומו בנוף; הביקורת כוונה כנגד צפיפות הנטיעה, השימוש במגוון מצומצם של מינים — בעיקר מחטניים ואקליפטוסים — וביצירת יערות אחידים מבחינה נופית. בהמשך נתברר גם כי הצפיפות ואחידות הנטיעות היוו מצע נוח להתפשטות מזיקים ומחלות. התייחסות מעטה הוקדשה לחורש הטבעי בהשוואה למשאבים שהושקעו בייעור נטע אדם. פעולות שיקום וטיפוח החורש בקנה-מידה רחב החלו רק בשנות השמונים. טענות אחרות עלו בהקשר של תחרות בין המרעה לבין השטחים המיוערים בצפיפות. מתוך כך נתגבשה מדיניות ייעור המשלבת את המרעה בתחום היער, בכיוון של יערות רב-תכליתיים.





# התזקה הקומונלית – דיון בשיטת המשאע והשלכותיה

דוד גרוסמן

מבוא: שיטת המשאע – הגדרות ורקע כללי

מטרתו של מאמר זה לבחון את משמעותו ותפקודו של המשאע (המשמעות המילולית של מילה זו היא "מפוזר", והכוונה היא לחלקות מפוזרות המצויות בשטח שאדמותיו מוחזקות בשותפות; רוב החוקרים מתרגמים מושג זה כ"שותפות"). הכוונה היא להצביע על אפשרות השימוש בגורלו של המשאע כדגם להבנת תהליכים אגריים כלליים יותר, המתייחסים לשיטות קומונליות אחרות.

המושג "משאע" משמש בדרך-כלל לתיאור שיטה אגרית מוגדרת שהייתה מקובלת ביותר בארץ-ישראל עד לשנות השלושים לערך. אולם יש צורות מגוונות של שותפות, ולכן יש בלבול מושגים לא מועט בעצם השימוש במושג זה מבלי להגדירו במדויק. כוונתנו כאן לעסוק ב"משאע הכפר" או משאע אל-בלד. הגדרתו של מושג זה, לפי אהרן בן-שמש, היא:

אדמותיו של כפר, או של חלק מכפר, המוחזקות כבעלות בלתי-מחולקת, והמתחלקות בתקופות מסוימות בין תושבי הכפר או בין חלק מתושבי הכפר, לצרכי עיבוד.  
(בן-שמש, תשי"ג, עמ' 39)

למרות ההגדרה הלגלית המדוקדקת, יש מקום להסתייגות מסוימת מהשימוש במילה "בעלות" בהקשר זה, שכן ספק אם הקהילה הכפרית היא, אכן, "בעלת" הקרקע, אף אם אין כל ערעור על זכותה להחזיק בה; אך ראוי להדגיש שיש חוקרים, כגון פיירסטון, הסבורים שהמשאע הוא אכן בעלות משותפת של כל בעלי המניות (co-ownership), ואין הוא בגדר בעלות קהילתית (communal ownership); לכן אין כל הצדקה לראות במשאע תופעה המצויה מחוץ למסגרת הלגלית. במסגרת החוק המוסלמי, חוקי השריעה, בעלות זו מוגדרת כשריקת מולק (ראה דיון נרחב על-כך ב: Firestone, 1990). פיירסטון סבור שגם סעיף 8 שבחוקי הקרקע האזרחי משנת 1858 פורש שלא כהלכה. אין הוא מכיל הסתייגות מרישום קרקעות שאינן מחולקות על-ידי שותפים, אם כי אין הוא מכיר ברישום שטח כלשהו על-ידי גופים קורפורטיביים. מכל מקום, בין אם הקהילה היא "בעלים" ובין אם לאו, אין חולקין על העובדה ששיטת המשאע מבוססת על העיקרון שהקהילה הכפרית, או חלק ממנה, היא הגוף האחראי לניהול האדמות ולהקצאתן לבעלי הזכויות ("המניות") לשימוש בשטח.

למעשה, משמעותו של המושג "משאע" עצמו לא הייתה אחידה בכל מקום ובכל תקופה. זהו מושג בעל משמעות רחבה, ובהוראתו הנוכחית משמש לציון כל חלקת קרקע שאינה פרטית. מכל מקום אין המונח מתייחס דווקא לשותפות הקהילתית בקרקע כפי שהוגדרה לעיל. אחד החוקרים

הראשונים של נושא זה, פוסט, כלל ב"משאע" גם אדמות יער ואדמות מרעה (Post, 1891, pp. 104–106. ראה גם גרנובסקי, תש"ט, עמ' 214–215, וראה גם להלן). החוק העות'מאני הגדיר אדמות מעין אלה כאדמות מוואת, אך מהגדרתו של פוסט ניתן להסיק שבזמנו התייחסו הכפריים כאל משאע לכל אדמה שהשימוש בה היה פתוח לכל תושבי הכפר; כלומר, שהמושג מתייחס גם לקרקעות מסוג ה-commons (ששימשו כשטח מרעה משותף בכפר הבריטי המסורתי), וכנראה אף לאדמות שלא נעשה בהן שימוש חקלאי כלשהו (המוגדרות בבריטניה כ-Woodlands and waste). נראה שבהיעדר התייחסות המעוגנת בחוק למוסד המשאע, הוא יכול להתייחס לכל שיטה של שותפות בנכסים. חוסר בהירות זו רבה אף יותר בימינו, כאשר הדור הצעיר אינו מכיר את "משאע הכפר" המסורתי. אולם גם בתקופת המנדט רָווח השימוש במושג זה בהוראתו הרחבה והבלתי-מוגדרת, ובמסגרת הֶסדר הקרקעות הוגדרה כאדמת משאע כל קרקע שלא הופרטה (אדמת מפרוז).

### תיאור המשאע, תפקודיו וחשיבותו האגררית

למרות שהמשאע אינו מתפקד כבר ברוב ארצות המזרח התיכון, יש עדיין עניין רב בנושא זה. העניין נובע מהעובדה שלמוסד מסוג המשאע יש מקבילות רבות בחברות טרום-מודרניות, ועובדה זו עשויה לרמוז על הצורך בניהול קהילתי, או בבקרה קהילתית של משאבים החיוניים לשימוש של כל אחד מחברי הקהילה. בעשורים האחרונים פורסמו מספר עבודות מחקר המנסות להסביר את תפקוד המשאע במסגרת כלכלת "המעין-קיום" ובמסגרת המערכת הפוליטית שבה תפקדה כלכלה זו, אולם החוקרים אינם תמימי דעים ביחס לכך. כדי להעריך את משמעותו של תפקוד המשאע, מוגש כאן תחילה תיאור המסכם את תכונותיו העיקריות ואת תפוסתו. מידע זה עשוי לתרום גם לליבונם של מספר נושאים בלתי-ברורים ולתיקונן של מספר דעות מוטעות שהושרשו עם הזמן בנושא זה.

במסגרת "משאע הכפר", במובנו הצר והמקובל של מושג זה, לא הייתה לפלאחים זכות שימוש על קרקע מוגדרת. השטח חולק מדי פעם מחדש, על-פי נוסחה מוסכמת. זכות השימוש עברה מיד ליד ב"רוטציה". החלוקה הייתה זמנית, ואחרי תום תקופה מסוימת בוצעה החלוקה מחדש. משך הזמן שעבר בין כל חלוקה היה לרוב שנתיים, כלומר, מחזור חלוקה המתאים לשיטת שני השדות (שנת עיבוד ושנת פָּרֵב), שהייתה מקובלת ברוב חלקי הארץ; אך עקב חוסר מסמכים ותעודות כתובות קשה להציג נתונים ברורים על אורכו של מחזור מקובל זה. ידוע שלמרגלות הכרמל – כלומר, בעמק יזרעאל המערבי, המחזור היה בן חמש שנים. יש להסביר זאת במשאבים המעולים של האזור, אשר אפשרו עיבוד רצוף במשך תקופה ארוכה, ללא צורך בפָּרֵב. מכל מקום, שיטת החלוקה לא הייתה אחידה. היא בוצעה לרוב על-ידי הקצאת שטחים (פדאנים) לפי מספר המשפחות. גודל ה"פדאן" היה במקרים רבים קבוע ולא השתנה בהתאם לרמת הביקוש לקרקע, אם כי במקרים מסוימים היה נהוג להתאים את גודל החלקה למצב הדמוגרפי המשתנה. לפי וריאציה שהייתה מקובלת בעיקר בחבלי ההר, כל הזכרים, כולל תינוקות, היו זכאים לחלק במשאע (ראה הסבר

להלן), ולא רק ראשי המשפחות. לפי שיטה אחרת, שגם היא הייתה נפוצה בארץ, הבסיס לחלוקה היה מספר בהמות העבודה דווקא — כלומר, הקריטריון לחלוקה היה כושר הייצור של המשק ולא צורכי הקיום של משק הבית.

החלוקה המקובלת של קרקעות המשאע התבססה על חלוקת שטח הכפר ליחידות בעלות תכונות קרקע אחידות יחסית. כל אחת מהן חולקה שוב ליחידות-משנה הקרויות סהם (וברכים — סיהאם). יחידות אלה שימשו בסיס לחלוקת השטחים, באמצעות גורל, לבני הכפר. לשם כך חולק כל סהם לרצועות צרות וארוכות (מואריס, וביחיד — מארס) שמספרן היה כמספר הזכאים לחלק במשאע (Weullersse, 1946, p. 99; פולק, 1940, עמ' 58; חלק מהחוקרים מתייחס לסהם כאל המניה האינדיווידואלית ולא כאל השטח המתחלק חלוקה נוספת — ראה: גרנובסקי, תש"ט, 222; Firestone, 1981, p. 282). רצועות אלה השתרעו בין שני קווי בסיס שנמדדו בחבל. שבילים או ואדיות שימשו לרוב כקווי בסיס טבעיים לשם ציון הגבולות של השדות שתחמו את הגבולות החיצוניים של שטחי הרצועות. יש להניח שבמקורה הבטיחה השיטה גישה לסוגי קרקע שונים, וכי בתהליך ההתיישבות המקורי חילקו השייחים את הקרקע לחלקות שונות, והחליטו, על-ידי גורל או הסכמה, לחלק כל חלקה לחלקים שווים, ולהעניק לכל בעל זכות מספר שווה של חלקים. בקביעת מספר הרצועות, מיקומן והקצאתן, הובאו בחשבון סוגי הקרקע בכפר. אולם קשה להוכיח שהחלוקה הייתה אי-פעם שוויונית (לפי דיני האסלאם זוכה הבכור בחלק כפול בירושה, ויש להניח שנוהג זה התבטא גם באופן חלוקת "המניות" במשאע) ומכל מקום נוצרו במשך הזמן בעלי זכויות מיוחדות, שהתהוו כתוצאה מצבירה של מספר "מניות". מאידך גיסא, היו גם בעלי זכויות על אותם חלקים שנפלו בגודלם מחלק אחד בנכס המשותף. כל אחד מהזכאים בקהילת "בעלי המניות" קיבל סיהאם התואמים את זכויותיו, ולא דווקא את צרכיו; וכיוון שכל רצועה חולקה מחדש ליורשי הזכאים, נוצרו מצבים של ריבוי "בעלי מניות" שהחזיקו בחלקות קטנות ומפוזרות (גרנובסקי, תש"ט, עמ' 222). החלקות המגיעות לפלאחים נעדרים נשמרו בקפדנות רק אם היה להם נציג שמונה מטעמם לשם כך. אם לא היה להם נציג, הופקעו חלקותיהם על-ידי הקהילה ואדמתם חולקה מחדש.

האזורים בהם שלטה שיטת הפדאנים היו בעיקר המישורים שבהם ניתן היה לבצע ללא קושי את חלוקת השדות, ואשר אין בהם שונות גדולה מדי מבחינת טיבם. כפי שניתן להיווכח מחקר המקרה של עספיה, המובא להלן, המשאע יושם שם רק בקרקעות המישור (הרצועה שבין הכרמל לקישון ועמק אלון). בווריאציה המקובלת ביותר של שיטה זו מספר הפדאנים היה קבוע, אולם גודל הפדאן היה תלוי בתנאי השטח. המושג התייחס, למעשה, ליחידת עיבוד מופרדת משכנותיה ולא למידת שטח כלשהי, אם כי משמעותו המקורית של המושג היא "עול" — כלומר, צמד שוורים השותפים בעול. בארץ-ישראל מקובל היה למדוד את גודל שטחו של הפדאן לפי הספק החריש של צמד שוורים בעונה שלמה (כ-45 יום), אך בסוריה, וכן במצרים, היה נהוג להתייחס לגודל השטח בהתאם להספק העבודה היומי, ולכן נע גודל הפדאן בין 2.5 ל-3.3 דונם מטרי. אולם בשטחי נטיעות אקסטנסיביות יכול היה גודלו להגיע ל-7.5 דונם מטרי (Latron, 1936, pp. 12, 16).

שיטת הפדאן, על מגרעותיה ויתרונותיה, לא התאימה למקומות הרריים, אם כי אין התאמה מלאה בין שיטות ההקצאה לבין הגורם הטופוגרפי. גם בהר היו מקומות שבהם נהגו לחלק את הקרקע בשיטת הפדאנים, אך וריאציות אחרות אפשרו את הפעלת המשאע ביתר יעילות. מכל מקום, כיוון שקשה היה לחלק את השטח ההררי ליחידות זהות בגודלן, נהגו לחלקו לפי ה"דיוכור" (מספר הזכרים, כולל תינוקות בני יומם), והיו מקומות שבהם זכו ב"מניה" כל הנפשות שהתגוררו במשאע בעת החלוקה ל"מניה" (Abramson, 1937, p. 5). שיטה זו אפשרה להתאים את מספר "המניות" לגודל המשתנה של האוכלוסייה; אך יש להדגיש, שגם המשאע לא היה בהכרח קבוע וגם אותו ניתן היה להתאים לצורכי האוכלוסייה. התאמה מעין זו ביטלה, למעשה, את משמעותו ה"כמותית" של הפדאן ועשתה אותו למושג פתוח, בעל משמעות חברתית (ראה הדיון באוס-אל-פחם, להלן). חלוקה בשיטת הדיוכור הייתה שוויונית יותר משיטת הפדאנים הקבועים (הטכניים), כי מספר ה"חלקים" הותאם למספר המשתנה של הזכאים; אך היא גרמה לפיצול חלקות רב ולקשיים הולכים וגדלים מבחינה אגרוטכנית וכלכלית, עקב הקטנה קיצונית של גודל "המניות" עם הריבוי הדמוגרפי. היא התאימה בעיקר לכפרים עתירי קרקע שיכלו להרחיב את גבול משבצתם. אולם הקושי בהפעלת המשאע כחבלי ההר מסביר, לפחות באופן חלקי, מדוע נמנעו הפלאחים מהשימוש בשיטה אגררית זו בחלקי הארץ שלא היו שטוחים במידה מספקת (Firestone, 1990).

כאמור, במקרים רבים הבסיס לחלוקה היה כושר הייצור החקלאי, כלומר, מספר בהמות העבודה שעמדו לרשות הפלאח. עיקרון זה ביטא למעשה את החשיבות שיוחסה לגובה ההון, ולא לגודל השטח שהיה לפלאח, ואשר פגעה בעיקר בפלאחים העניים שלא היו ברשותם בהמות עבודה (השגתן של הבהמות הייתה הגורם המגביל העיקרי לפיתוח, בגלל המחסור בהון). הם לא זכו כלל לחלק בקרקע, או שזכו בחלק קטן ובלתי-מספיק מהשטח, בעוד שפלאחים שברשותם היו שני שוורים או יותר, יכלו לזכות ביותר מפדאן אחד. לפעמים חולקו השטחים בשיטה מורכבת יותר: כל בעל שור קיבל פדאן אחד לפחות, אך אלה שהיו ברשותם מספר שוורים קיבלו תוספת, בחלקות הקרקע הנותרות. תוספת זו שיקפה את אמצעי הייצור שהיו ברשותם. זרים וחסרי בהמות עבודה לא קיבלו כל חלק בקרקע. חלוקת השטחים בוצעה על-ידי הטלת גורל (Bergheim, 1894, p. 193).

אזור רמלה, שזכה לתיעוד רב יותר מאשר מקומות אחרים, מייצג את השיטה האחרונה; כלומר, את הקצאת הזכויות כמשאע לפי מספר השוורים ולא לפי הפדאנים. לנוהג זה מתייחס סיפורו הידוע של פיליפ באלדנספרגר, על הפלאח מהכפר קביבה (ליד רחובות), שנאלץ לרכוש שור כדי שלא יגורש מכפרו. בחזרו מהשוק של רמלה לכפרו הניח את הטורבאן על ראש השור, ולשאלת העוברים ושבים על מעשה מוזר זה ענה – שהשור חשוב מן האדם, שכן רק לו יש זכויות החזיק בקרקע ובבית מגורים (Baldensperger, 1906, pp. 193–194).

שיטת החלוקה לפי בהמות עבודה שיקפה את החשיבות היחסית הגבוהה שנודעה להון ולאמצעי ייצור אחרים, בתקופה שבה הקרקע מצויה הייתה בשפע. על כך ניתן ללמוד מהמקור הנ"ל, האומר שהשיחים בעלי הקרקעות נהגו להעניק כלי בית וכלי עבודה לפלאחים חסרי כול, כדי שיעברו את האדמות הפנויות של אזור רמלה, ויסייעו בכך להגן על האדמות מפני פשיטות הבדווים (Baldensperger, 1906, p. 193). פלאח שחסרו לו אמצעי ייצור לא קיבל, אמנם, זכויות בקרקע

המנוהלת במסגרת המשאע, אך גם כאשר לא ניתנה לו רשות להתנחל באדמות עידית, יכול היה למצוא לעצמו שטחי מחיה באדמות המוואת או באדמות המחלול; לכן היה ביקוש רב לעובדים, ולא רק לכהמות, בשטחי העידית. (אם הפלאח החיה אדמות "מתות", נחשבו אדמות אלה, לפי הנהוג המוסלמי לרכושו, ובדרך-כלל לא הוכללו במשאע.) אולם כאשר גבר הלחץ על משאבי החקלאות, וכאשר הקרקע הפכה לגורם העיקרי (המצוי בצמצום), עלה גם ערכה היחסי של הקרקע, והיא החליפה את האדם והבהמה והייתה לקריטריון העיקרי שעל-פיו חולקו הזכויות הקהילתיות. הדבר חיב חלוקה מחדש של השטח לפי עיקרון חדש – כגון, גודל השטח הדרוש לקיום. לכן גם המושג "פדאן" שינה את הגדרתו. תיאורטית, הגדרת גודלו של הפדאן התבססה על עקרון כושר העיבוד העונתי, ולכן קיימת הייתה זיקה ברורה בינו לבין כושר הייצור – ולא דווקא לרמת הצריכה הנדרשת – אך במקרים רבים הייתה גמישות בהגדרה זו. עם זאת נראה (אך הדבר דורש בדיקה!) שגודלו המקורי של הפדאן נשאר קבוע למרות הצרכים המשתנים. משמעות הדבר הייתה, שמשפחות גדולות נאלצו להסתפק בשטח קטן מכפי שדרוש לקיומן. תוצאה חמורה אף יותר מהקפאת מספרם של הפדאנים הייתה המספר הגדול והולך של חסרי זכויות על הקרקע בכפר. קבוצה זו כללה במיוחד את אלה שהצטרפו אליו בשלב מאוחר יחסית. במקביל התמעטו, כמובן, גם עתודות הקרקע השוליות שחסרי האמצעים נהגו להכשירן ולנצלן לפני הגידול בביקוש לקרקע.

### תפרוסת המשאע באזור הלוונט

המשאע היה נהוג, כאמור, בעיקר בשטחים המישוריים של ארץ-ישראל וסוריה, עבר-הירדן, ועיראק. בממלכת ירדן היו כ-57 אחוז מהקרקעות בגדר משאע וזאת לפחות עד שנת 1933; ואפילו בשנת 1953, לאחר עשרים שנה של הסדר קרקעות, עדיין נותרו אדמות רבות (36%) שנעברו בשיטה זו, וכמחצית הכפרים סווגו ככפרי משאע (Patai, 1958, pp. 57; Aruri, 1967, p. 57; Wahlin, 1988). יש הסבורים ששיטת המשאע הייתה נהוגה בעבר בכל המרחב הכפרי של ארץ-ישראל, אך אין הוכחות חד-משמעיות לכך. לפי אחד המקורות הראשונים המדווח על תפרוסת המשאע בארץ, הרי שבאזורים מסוימים, בעיקר בדרום הארץ, כל השטח שמחוץ לסכיבות הערים נעבד בשיטת המשאע "עד לפני 28 שנים" – כלומר, עד שהממשל העות'מאני החל ליישם את חוקי הקרקע בראשית שנות ה-60 של המאה ה-19. אך מקור זה כלל במשאע גם אדמות יער ואדמות מרעה, שהחוק העות'מאני הגדירן כאדמות מוואת או מחלול (Post, 1891, pp. 104–106). ראה ההסבר לחוסר בהירות זו לעיל). אולם גם פטאי, אחד מהחוקרים המובילים של חזקת הקרקע בארץ-ישראל בתקופת המנדט, כתב דברים דומים. לדבריו, אף בשנת 1917 נהוג היה עדיין המשאע בכ-70 אחוזים מאדמות ארץ-ישראל (ראה: Patai, 1949; וכן: Patai, 1958, pp. 202–204). אולם בשנת 1923 נמצא ששיעור כפרי המשאע כבר היה נמוך יותר. לפי אומדן, שמקורו בממצאי ועדה מיוחדת שמונתה לבדוק את מצב המשאע בארץ, מוסד המשאע נהוג היה עדיין בארץ-ישראל המערבית בכ-56 אחוז מתוך 753 הכפרים שנסקרו, ומנתונים מאוחרים יותר ניתן ללמוד שמגמת הירידה נמשכה, ומספרם של כפרי המשאע הלך ופחת. הסקר של ג'ונסון וקרוסבי, שנערך בשנת

1930 ב-104 כפרים, גילה שהיחס הקודם בין המשאע לאדמות הפרטיות התהפך: 56 אחוזים, בממוצע הארצי, עברו כבר תהליך של הפרטה (מפרוז), בעוד שב-44 אחוז מהכפרים הנותרים הקרקע הוחזקה עדיין במשאע. השטח שהיה עדיין משאע הגיע לכ-509,000 דונם, אך ניכרו הבדלים בין מחוזות הארץ השונים. חלוקת 104 הכפרים שנסקרו, לפי מחוזות, הייתה זו: 66 כפרים בצפון, 14 כפרים בירושלים ו-24 כפרים בדרום. נמצא ששיעורם של כפרי המשאע במחוזות אלה היה 29, 28 ו-69 אחוזים מהקרקעות בהתאמה, כלומר, שטחי המשאע היו רבים יותר במחוז הדרום, שאדמותיו שטוחות יחסית. לשם השוואה, ממצאי ועדת המשאע של שנת 1923 מראים, שהתפרוסת הארצית הייתה אז 37, 5 ו-80 אחוזים מהקרקעות בהתאמה. מכאן שבראשית תקופת המנדט, ובתקופה העות'מאנית שקדמה לה, בלטה עוד יותר הדומיננטיות של המשאע במישור החוף, ובמיוחד בנפת עזה (Johnson and Crosbie, 1930, p. 67). ראה גם גרנובסקי, תש"ט, עמ' 214-215, 230).

אחרי 1930 חלה אמנם ירידה תלולה במספרם של כפרי המשאע, אך עד תום תקופת המנדט לא הצליחו הבריטים להשלים את רישום הקרקעות בחלק ניכר בכפרי הארץ (Kamen, 1991, p. 136). ולחסל את המשאע (למעשה, לייצב את החלקות על-ידי הימנעות מחלוקה נוספת). שיעור הקרקעות שעברו הסדר היה נמוך ביותר באזור ההר, ובמיוחד בהרים שבדרום הארץ. אפילו בשנת 1967 נמצא שרק 5 אחוזים מאדמות נפת חברון היו מוסדרות. השיעור המקביל בנפת בית לחם הגיע לכ-10 אחוזים – לעומת כ-90 אחוזים בנפות ג'נין ויריחו, ו-15, 25, ו-35 אחוזים, בהתאמה, בנפות שכם, טול-כרם ורמאללה (מפקדת יהודה ושומרון, 1968, א, עמ' 110).

התמורות הרבות שעברו על הכפר הערבי בתקופת המנדט שינו בהדרגה את אופיה של חזקת הקרקע, אך נראה שהמשאע שרד בצורות חדשות או מחודשות בכפרים רבים. באחד הכפרים שהוכללו בסקר שנערך בשנת 1944 בנפת רמלה, נמצאו שותפויות רבות בין הפלאחים אך הן לא היו בגדר "משאע הכפר" במובן הנדון לעיל. נמצא כי: כ-54 אחוז מכלל הקרקעות חולקו כבר לצמיתות, אך עדיין נרשמו כשותפויות; 22 אחוז לא חולקו כלל; וכארבעה אחוזים חולקו עדיין במחזור בן שנתיים. מכאן שאדמות המשאע הצטמצמו באורח בולט, אך לא חוסלו לחלוטין (Kamen, 1991, p. 143).

סקרים על שטחים מצומצמים בארץ-ישראל, במיוחד אלה שנגאלו על-ידי המוסדות היהודיים, מספקים מידע נוסף על תפרוסת המשאע בתקופת המנדט הבריטי. מנתונים של סקר שנעשה בשנת 1933 באדמות פיק"א שבנפת טבריה, מסתבר שכפרי המשאע היוו עדיין למעלה ממחצית הכפרים, אולם רק בארבעה כפרים המשאע פעל עדיין בצורתו המקורית, ואילו שני כפרים אחרים היו ברובם מפרוז. מעניינת ביותר העובדה שארבעה כפרים אחרים נרשמו ככפרי משאע, אבל אדמתם לא עברה תהליך של חלוקה מחזורית במשך תקופה של 13 או 15 שנה לפני תאריך הסקר (1933). מצבם המעורפל של כפרים אלה מלמד שחיסול המשאע היה במקרים רבים תהליך ממושך, ולא נבע מהצהרה רשמית על חיסול השיטה. (משמעותו של תהליך החיסול תידון ביתר הרחבה להלן.) עדות נוספת על תפרוסת המשאע בצפון הארץ מצויה בעדות שמסרו נציגי הסוכנות היהודית לוועדה המלכותית לארץ-ישראל. עדות זו כללה רשימה של 31 כפרים שמהם נקנתה קרקע משאע.

הם נמצאו בנפות חיפה, טבריה, צפת, וכית-שאן, וכללו 58,400 דונם. בטייבה הזועבית שברמת יששכר, למשל, רבע מאדמות המשאע — כלומר, אדמות מולדת (8,700 דונם) — היו בידי קק"ל. בסוף שנת 1944 החזיקו היהודים באדמת משאע כ־28 כפרים, רובם בנפות צפת ועכו. החלק של היהודים היה מ־5 עד 90 אחוזים. החציון היה 18 אחוזים (Kamen, 1991, pp. 141–142). כדי להתגבר על בעיית הרכישה, הפכו גם הרוכשים היהודים לשותפים במשאע. בדרך זו יכלו לרכוש זכויות חֲקָקָה, שניתן היה לתרגמן לזכות בפעולות עם השלמת הרישום והפרטה. אחרי שהזכויות נרכשו ממספר פלאחים, נוהל מו"מ על רכישה מלאה של שארית הקרקע, בתשלום נאות, מהכפריים הנותרים, באופן ששטח הכפר יחולק בין בעליו היהודים והערבים (Abramson, 1937, p. 5). נראה, על-כן, שבניגוד לדעה המקובלת, המשאע לא היווה מחסום מוחלט בפני גאולת הקרקע. העוסקים בגאולת הארץ הבינו שהמשאע יכול להיחשב כחלק מתהליך המעבר מפעולות בכוח לפעולות בפועל.

### דוגמאות לתפקוד המשאע בארץ-ישראל

פרט לסקרים הנוכחים לא בוצעו בתקופת המנדט מחקרים של ממש על המשאע ועל תכונותיו בכפרי ארץ-ישראל. גם המחקרים שבוצעו בשלהי התקופה העות'מאנית, כגון אלה של קליין (Klein, 1883), פוסט (Post, 1891), ברגהיים (Bergheim, 1894) ובאלדנספרגר (Baldensperger, 1906), שעליהם דיווח לעיל, מספקים רק תיאורים כוללניים ואין הם מכילים פרטים המבוססים על עבודת שדה. האפשרות להכיר את פרטי השיטה בדורנו אינה קלה, אך מחקרו של אטראן (Atran, 1986), המתבסס על חקורים שנערכו ב־1980 באוס-אל-פחם ובעספיה, מספק לפחות מענה חלקי למספר שאלות יסוד על שיטת המשאע. באוס-אל-פחם, שיש בה ארבעה "ריבעים" (חמולות גדולות), חלוקת השטחים בוצעה במסגרת הרובע: שטח אדמותיו חולק למספר זהה של פדאנים, לפי מספר החמולות; לכל חמולה היה שטח מוגדר שבתחומו היו שטחים אחידים, יחסית, בטיבם (שטח מעין זה נקרא קיטאע), שגודל כל אחד מהם נע בין מאות דונם עד לכ־3,000 דונם, ולגבי כל אחד מהם נערכה הגרלה נפרדת של פדאנים ורצועות. לאע'באריה, למשל, היו אדמות בטיב מגוון מאוד — עמוקות-טובות ורדודות-דלות. גודל השטחים שהוקצו היה בדרך-כלל ביחס הפוך לטיבם. לדוגמה, האדמות הנרחבות ביותר של אחת ממשפחות האע'באריה היו באזור הנקרא תל אל-וואיאא, אך טיבן היה ירוד ביותר. לרובע מחגי'נה היו שבעה בלוקים והם השתרעו מלג'ון (מגידו) עד לעפולה — כלומר, בשטח עמק יזרעאל (שכונה: מרג' אבן עמר). כל אחד מהם נקרא על-שם התכונות של משאבו או על-שם תכונות אחרות המיוחדות לו (כגון אבנים, יופי נשי, מקום שוק, בעלי-חיים, חיות בר, בדווים, גורן, וכן בשמו של צמח הקרוי: חובה ניעמה).

למשאע היו גם תפקידים לא-כלכליים: הזקנים, שהיו אחראים על חלוקת הקרקעות, דאגו להגן על הרכוש. לדוגמה, להסתיר את רוב התבואה בתוך מטאמיר (מטמונים) חפורים בקרקע. הם שימשו גם כמתווכים בסכסוכים בין התושבים, שנטו לפרוץ, בין השאר, בזמן הטלת הגורל, וייצגו את הכפר בפני השלטון. המערכת הייתה בנויה על עזרה הדדית על בסיס שייכות פטרונימית (Atran, 1986, p. 281).



לפי עדותו של אחד מבעלי הזכות במשאע של אוס-אל-פחם, היה הפדאן של חמולת מחאג'נה קטן מזה של החמולות האחרות, למרות שהחלוקה המקורית לארבע החמולות הייתה שוויונית. גודלו היה כ-67 דונם בלבד, לעומת כ-102 דונם שהיו לפדאן של אעי'באריה. הבדלים אלה בגודל השטח נבעו מריבוי דמוגרפי בלתי-אחיד של החמולות. בשטח הגבעות שליד היישוב עצמו לא היה נהוג המשאע, והאדמות היו בתְּזָקָה מלאה של מעבדיהן. אולם המשאע נהוג היה גם בעמקים שבאדמת החר שבפאתיהם התפתחו מעונות עונתיים, אף כי יחידת החלוקה שם הייתה קטנה יותר, והחלקות הוקצו לפלאחים על-ידי חלוקת השטח המיועד לחלוקה לקיראטים. החלוקה לפי קיראטים נהוגה הייתה, למשל, בח'רכת טיבה של אוס-אל-פחם, כנראה בגלל מציאותה בשטח הגבעי שממזרח לכפר האם (מעבר ל"קו הירוק"), שלא התאימו להקצאה בשיטת הפדאנים (הקיראט מוגדר כ-1 חלקי 24 של יחידה כלשהי. בסוריה נקבע גודלו על-סמך כושר הזריעה של הפלאח ביום עבודה). הקיראט מייצג יחידת חלוקה שקדמה לפדאן, אך גם גודלו, כמו זה של הפדאן, היה תלוי בהספק של זמן עבודה, ולכן לא היה לו ערך קבוע.

לטרון מבחין בין שני סוגים של פדאנים: אחד, המבוסס על יחידת שטח הנקראת: מידת הפדאן הטכני; והשני, שגודלו משתנה לפי הספק העבודה ותלוי בתנאי הקרקע, בצורכי הקהילה ובלחץ על הקרקע, הקרוי: מידת הפדאן החברתי (Latron, 1936, p. 17). על-כך ועל משמעות מידת קרקע זו ואחרות ראה ב: Firestone, 1981, pp. 813–815). לאחרונה נוצרו באוס-אל-פחם תופעות של מעין משאע משפחתי, שכן תהליך הפיצול של האדמות, שחולקו לכל הבנים, ולעתים אף לבנות, בהתאם לחוקי הירושה המוסלמיים, הביא להיווצרותן של יחידות זכאות כה קטנות עד שלא היה להן כל שימוש כלכלי. המשפחות נהגו לְמַנּוֹת חבר נאמנים לרכוש המשותף הבלתי-מחולק של בית-האב, שגודלו היה בדרך-כלל קטן מ-50 דונם, ולהפקיד בידי את זכות החלוקה והטיפול בשטח, אך עקב ריבוי האוכלוסין המואץ יש כבר מאות הטוענים לזכות במשאע מעין זה, והקושי לאתרם לא מאפשר ניצול ממשי של האדמה לצורכי בנייה או לכל מטרה אחרת (על מידע זה אני חייב תודה לסביח עבד אל-והאב, ריאיון בתאריך 29.11.1994). סוג של משאע משפחתי היה מוכר היטב גם בתקופת המנדט, וכנראה נהוג היה אף לפני-כן. אהרן בן-שמש אף סבור, שהבעיות שהתעוררו עקב תהליכי פיצול קיצוניים מעין אלה היו הגורם העיקרי להתהוותו של "משאע הכפר" (בן-שמש, תשי"ג, עמ' 40–41), אך רוב החוקרים סבורים שהתהליך היה הפוך. כלומר, שיטת ההקצאה של הקרקע במסגרת "משאע הכפר" היא שגרמה לפיצול הרב של החלקות (על-כך, ראה להלן).

המצב בעספיה היה שונה מזה שבאוס-אל-פחם, כי במאה התשע-עשרה הכפר היה עדיין קטן מאוד. כל החמולות שבכפר השתתפו באדמות המשאע, ללא הבדלים תוך-יישוביים בגודל הפדאן. אדמות המשאע היו בשטחים המישוריים של עמק יזרעאל (נחל קישון או ואדי מוקטעא) וכן בעמק אלון שבכרמל. בעמק יזרעאל היו לכפר עשרים פדאן (לפי הסקר הבריטי, Conder and Kitchener, 181–182, 1881), אך פדאן זה היה מהסוג הכפול (הקרוי "רומי" או "יווני") ואשר כלל כ-250 דונם מטרי (שטחם של הפדאנים בנחל אלון אינו ידוע). המשפחות שהשתתפו בעיבוד המשאע כללו בנים וג'יסים שעבדו במשותף. נישואי בני דודים מצד האב בוצעו כאמצעי הגנה על רכוש המשפחה המורחבת הנוטה להתפרק, וכן כדי לחסוך מוהר (Atran, 1986, pp. 285–284).

יש להניח שחלקות המשפחה היו במקורן בגודל שווה, אך במשך הזמן התהוו פערים גדולים בזכויות על הקרקע, בין השאר, בגלל שחלק מבעלי הזכות מכרו או קנו חלקים, אך גם בגלל שבעלי הזרוע הצליחו להעביר לרשותם זכויות-יתר. איכר בעל זכות מלאה (שדאד) זכה, בדרך-כלל, בחלק בכל אחד מאזורי עספיה, שנחלק לעשרים חלקים שווים. אולם היו גם בעלי זכות חלקית, שקיבלו רק חלק מהשטח, חלק אשר שיקף את מידת זכאותם (למשל, בעלי חצי זכות — קיבלו חצי יחידה). עם ריבוי האוכלוסין באופן בלתי-אחיד, גדל אי-השוויון וירד חלקו של כל תושב, כי החלקים שהוקצו לכל חמולה נשארו קבועים; אך ניתן היה להשיג עדיין קרקע בתולין בחורש שבהר (אחרש). קרקע זו שימשה את אוכלוסיית מייסדי היישוב עוד לפני שתושביו הצליחו לספח את אדמות העמק (תאריך זה אינו ידוע, אך יש לשייכו, כנראה, להגברת הביטחון); כל מי שהכשיר את הקרקע, זכה בה והיא נחשבה לקניינו הגמור. ערכה של הקרקע ההררית ירד אמנם בעקבות הפיתוח של קרקעות העמקים, אך עלה שוב בגלל הריבוי הדמוגרפי ובגלל התמורות שחלו באורח החיים המסורתי. שכן, בניגוד לאדמת המישור, משפחתו המצומצמת של המחזיק באדמה הררית לא הייתה חייבת להתחלק בפירותיה עם בני החמולה המורחבת במסגרת המשאע שנהוג היה במישור. לעומת זאת, כל בני המשפחה המורחבת — חתנים, בנות לא-נשואות ובנים לא-נשואים — תרמו את עבודתם באופן אחיד; זאת למרות שצורכיהם היו שונים והפערים בין רמת צריכתם ואורח חייהם הלכו והתרחבו. עם הגיוון בפרוטנציאל הכלכלי, הלכו וגברו התלונות על הפער הגדל בין התמורה לתרומתם לבין רמת צריכתם. באדמת ההר, לעומת זאת, אפשר היה להכשיר עדיין קרקע, לנצלה באופן פרטי ולהתאים את תשומות העבודה לצרכיה המיוחדים של המשפחה הגרעינית. כך עשו גם ראשי המשפחות שהמשאע לא הספיק לקיומן. אולם אופציית ההרחבה בהר הלכה והצטמקה, ואחרי הכרזתו של היער המוגן בכרמל, לא נותרה למעשה קרקע פנויה. אולם, למרות יתרון זה, לאדמת ההר היה חיסרון בולט, שכן כושר ההנבה שלה היה נמוך מאוד. במקרה הטוב הפיקה האדמה יכול שלא הגיע למחצית מהיכול שנתקבל בעמק (גרוסמן ועמיתיו, תשנ"ד; Airan, 1986, pp. 283–285). יתר-על-כן, פיתוח חקלאות השלחין בעמק הקישון אפשר את הגדלת היבולים ואת השימוש בקרקע גם בעונת הקיץ. חיפה הקרובה סיפקה שוק הולך ומתרחב לתוצרת בעלת ערך גבוה, ולכן הלך וגדל הפער בין הכנסות ההר להכנסות המישור (פרטים נוספים על המשאע בעספיה מובאים בגרוסמן ועמיתיו, תשנ"ד).

כאמור, תפקידי המשאע (או תכונותיו, כפי שהתגבשו במשך הדורות) גלשו אל התחום החברתי והיוו חלק בלתי נפרד מהמערכת התרבותית המסורתית. אחת מהפונקציות שלו, שנודעה לה חשיבות מכרעת ביחסים עם המתגוררים היהודים, הייתה להגן על אחדות הכפר (או הרובע) ועל האינטרסים שלו, ולמנוע או לצמצם את העברתם של שטחי הכפר לגורמים חיצוניים ששאפו להשיג חלק באדמת הכפר. אולם כשהועבר חלק כלשהו מכפר שמספר החלקים (פדאנים) שלו היה קבוע למצטרף מן החוץ, לא נחשב הדבר, בהנחה, לאיבוד קרקע הכפר, כיוון שההצטרפות הקנתה רק זכות להשתתף בחלוקה המחזורית של החלקות והזר לא יכול היה לתבוע את חלקו במשאע יותר מכל פלאח בחמולה המקומית (צאחב אל-משאע). גם כאשר המחזיק הקודם שילם רנטה (קיסם אל-ארד = חלק הקרקע) לרוכש הזר, נחשב התשלום כזכייה בגין חלק מקרקע החמולה ולא כרכישה מוחלטת. למרות זאת, מהאמור לעיל ניתן להסיק שהמוסדות היהודיים ידעו לנצל את

האפשרות לרכוש זכויות תזקה במשאע, כדי להניח בסיס לגאולת האדמות עם השלמת הפרטתן. זקני הכפר התיירו אף למכור חלקות משאע, אם כי באופן מבוקר. בין השאר, העניקו זקני הכפר זכויות מיוחדות לבעלי תפקידים דתיים ואחרים, ובדרך זו הצליח פטרון המסגד של פלג מחמולת אע'באריה באום-אל-פחם לרכז בידיו כשליש מהמשאע של החמולה, רבע מאדמת המאחמיד ורבע מאדמת הג'בארין. רק המחאג'נה סירבו להעניק לו מזכותם. עם זאת, חשוב להדגיש כי למרות שאיש זה שלט בחלק נרחב מהאדמה, הוא לא הצליח לייצב (להפריט) את חלקו במשאע (Atran, 1986, pp. 282–283). תופעות מעין אלה – דהיינו, השתלטותם של בעלי שררה על קרקעות המשאע של שכניהם, באמצעות "שכנוע" או ב"אמצעי טרור" – היו, כנראה, חזון נפרץ למדי (Abramson, 1937, p. 5).

### תפקיד המשאע, הרקע להתהוותו, וגישות להסבר תפרוסתו הנרחבת בארץ-ישראל

המידע הדל על המשאע בארץ-ישראל וסוריה מקשה על בדיקת מקורו של מוסד זה. לדעת קלאט, יש להסביר את מיעוט המידע בכך שהמסד היורדי העות'מאני והמוסלמי לא מצא בו עניין, וזאת הסיבה שלא נמצא על-כך חומר בכתובים (Klat, 1957, p. 12). ואכן קשה לנסח את הנוהג הכרוך בשיטת ניהול זו של האדמות במונחים לגליים. יש אפילו קושי להציבו כשיטת תזקה, שכן מבחינת החוק – ונראה שכך היה גם לפני שחוקק חוק הקרקעות של 1858 – הוא פעל במסגרת התזקה של המירי, שהפעלות האולטימטיבית עליה הייתה בידי המדינה. משמעות קביעה זו היא שמבחינה חוקית המשאע לא התייחס לסוג מוגדר של חזקת קרקע העומדת ברשות עצמה. למרות זאת, ניתן להשתמש גם לצורך המשאע במושג "חזקת קרקע", אם נקבל את ההגדרה הרחבה של מושג זה, המתייחסת לכל מערכת אגררית שמטרתה היא ניהול נכסי הקרקע.

יש הסבורים שמוצא המשאע הוא בדווי (בר, תשל"ב, עמ' 67–72). לפי הסבר זה, השיטה נבעה מנהגים בדוויים קדומים לפיהם חולקה האדמה מדי פעם מחדש, כי הבדוויים היו אינדיווידואליסטים ולא יכלו לנצלה במשותף זמן רב. התהליך ההיסטורי היה כרוך, כנראה, בדעיכה מתמדת של הקומונליות ובעליה בתהליך האינדיווידואליזציה. דעה זו על מוצא המשאע, אינה מקובלת עתה על רוב החוקרים, בעיקר משום שהשיטה אינה נהוגה אצל הבדוויים ואף אין עדויות כלשהן לקיומה בקרבם בעבר. הדעה הרווחת היא, שהפלאחים, ולא הבדוויים, הם שפיתחו אותה כדי להתמודד עם בעיות אגרריות שאותן התקשו לפתור ללא שיתוף פעולה קהילתי. דעה זו מוצאת סימוכין בכתביהם של חוקרים צרפתים שמילאו תפקיד חלוצי בחקר המשאע. לטרון (Latron, 1936, pp. 184, 242) מצא הקבלות מסוימות בין המשאע לבין שיטות אגרריות-שיתופיות שהיו נהוגות אצל הסלבים והגרמנים של מישורי צפון אירופה, אך הוא המשיך להחזיק בדעה שהמקור הוא בדווי. וולרס טען, לעומת זאת, שהמשאע מורכב מכדי לנבוע ממקור בדווי (Weullersse, 1946, p. 108). כך סובר גם קלאט, האומר שהמשאע הותאם לתנאים המיוחדים של המזרח התיכון: מחסור במים וצורך במחזור קרקעות (Klat, 1957, p. 13).

גם דורין וורניר (Wartiner, 1948, pp. 66–67, 19) סבורה שמקור המשאע הוא בשבטי נוודים, אך היא מסבירה את כושר הישרדותו בחוסר יכולתם של הפלאחים להסכים ביניהם על הדרך לחלוקת קרקעות היישוב שאינן אחידות מבחינת טיבן, כושר הנבטן ומידת התאמתן לשימושים שונים. גבריאל בר (תשל"ב, עמ' 69–71) דחה סברה זו. לדעתו הקבוצות החזקות בכפר שאפו לחלוקת האדמות כדי להשיג באופן זה חלקות רבות יותר, ולא רק כדי להפחית את חוסר הוודאות. יתר-על-כן, הוא הדגיש כי הכפריים מצאו דרך לעקוף את המשאע, אם רוב תושבי הכפר אכן רצו בכך. אולם גמישות זו, המצביעה על יכולתה של השיטה להתאים עצמה לתנאים המשתנים, מבליטה את תכונותיו הפונקציונליות של המשאע. קשה להניח שהפלאחים, המסוגלים להתאים מוסד זה לצורכיהם, היו משמרים שיטות ארכאיות שמקורן בדווי. יש, לכן, סתירה מסוימת בין טענה זו לבין ההשערה שמקור המשאע הוא בדווי. דעה קרובה לכך, אם כי אינה עולה בקנה אחד עם דעתו של בר, מובעת על-ידי רות קרק, הסבורה ששיטות החזקת הקרקע השיתופיות משקפות את האמונה הרווחת בדתות רבות, ואף ביהדות ובאסלאם, שהבעלות על הקרקע היא בידי בורא העולם (Kark, 1992).

דעות אחרות שהובעו הן על-ידי גבריאל בר והן על-ידי חוקרים אחרים הן: המשאע נועד לפתור בעיות של חוסר יציבות דמוגרפית וכלכלית שנבעו מהגירות, בריחות, תמותה רבה, או מתוך רצון לפתור בעיות של שימוש בקרקע בספר היישוב והמדבר. רוב החוקרים מדגישים גם את תפקידו של המשאע בחיי הקהילה, החייבת להתמודד עם תנאים של חוסר ביטחון ושלטון בלתי-יציב. אברהם גרנות (גרנובסקי) מסביר בדרך זו את ריבויים של כפרי המשאע במישור לעומת מיעוטם בהרי יהודה, שבהם, לדעתו, שרר ביטחון רב יותר והממשלה הייתה יעילה יותר (גרנובסקי, תש"ט, עמ' 174).

דעה זו משתלבת היטב בגישה הרואה כמשאע שיטה ההולמת את צרכיו של היישוב הדליל שהיה בארץ במשך רוב התקופה העות'מאנית. אולם אהרן בן-שמש מציע, כאמור לעיל, הסבר מנוגד. לדעתו, השיתוף בניהול הקרקע נבע מהצורך למנוע את היווצרותן של חלקות קטנות ומפוזרות, שהלכו ורבו כתוצאה מעליית הצפיפות. וכדי להתגבר על הקשיים בעיבודן של חלקות מעין אלה, הוחלט לרכז את הסמכות להקצאת האדמות בידי הקהילה ולבטל את החזקה הפרטית בקרקע (בן-שמש, תשי"ג, עמ' 41).

ההסבר המוצע על-ידי פיירסטון הוא אולי המעניין ביותר. פיירסטון סבור שהמשאע לא נועד להציע פתרון של חלוקה שוויונית של נכסי הכפר, אלא חלוקה שוויונית של גֵטל המסים. הוא הסתמך גם על היעדר סימן כלשהו לשאיפה להשוות את רמת הצריכה בין חברי קהילת הזכאים. אולם תרומתו הייחודית של פיירסטון הייתה בכך שהוא כרך את המשאע עם שיטות המיסוי; הוא טען שלמשאע נודעה חשיבות רבה בהשוואת גֵטל המסים (אך לא כמות הצריכה) של הקהילה הכפרית כדי להבטיח שכל אחד יוכל לשלם את חלקו היחסי לרמת תוצרתו, במסגרת המס שהוטל על הכפר באורח כולל. הסבר זה יפה גם לכפר הרוסי, ואף לכפר המצרי בתקופה הממלוכית, שגם בהם נהוגה הייתה שיטה קהילתית דומה, וגם בהם הוטלו מסים וחובות שספגו מהאיכר את כל העודפים שנותרו לו. אך השיטה הרוסית שבה פעל המשאע הייתה ריכוזית יותר (Firestone, 1981).

וכן: Firestone, 1990. סיוע לדעה זו מצוי גם אצל: Mundy, 1992). יתרה מזו, ניתן למצוא שיטות קומונליות בכל רחבי אירופה הצפונית שהיו נתונים למשטר פֶּאודלי, וכאמור, המשאע היה נהוג גם במצרים הממלוכית המעיין־פאודלית. לפחות לגבי שיטת השדה הפתוח של אנגליה המזרחית, הובעה סברה שלא ניתן היה להפעילה ללא האדון בעל האחוזה שגר במקום (Dodgshon, 1980, pp. 60, 65–66). זאת, כיוון שהכללים המורכבים של השימוש בקרקע ודרכי הקצאתה חייבו תיאום פעולה מסובך ותכנון מדוקדק. יש להטיל ספק אם גם בארץ הייתה, אכן, מערכת פיקוח מדוקדקת מעין זו, ומכל מקום, לפי התיאורים המצויים בדינו, נוהל המשאע בידי הזקנים, ללא כל התערבות חיצונית. אין בטיעון זה די כדי לרחות את ההסבר התולה את המשאע במערכת המסים, אך לפי הסבר זה חדל המשאע למלא את תפקידו הבסיסי עם המעבר לאינדיווידואליזציה של תשלום המס; יש, לכן, קושי מסוים להבין מדוע השיטה המשיכה לפעול בארץ־ישראל עוד זמן רב לאחר שתפקידה – תשלום המס והשוואת הנטל – הסתיים (ראה גם: Kamen, 1991, pp. 135–143).

מהשוואת המשאע עם שיטות אחרות לפיקוח קומונלי על הקצאת הקרקע – שיטות שרווחו במקומות רבים באירופה, באמריקה הצפונית והדרומית, באפריקה הטרופית ובאיי האוקיינוס השקט – ניתן להסיק, כפי שסבור גם וולרס, שתפקידו העיקרי של המשאע היה להסדיר ולתאם את עיבודם של גידולי המאכל העיקריים (דיון נרחב על־כך מובא בגרוסמן, תשנ"ד). תפקיד זה היה חשוב במיוחד במקומות שבהם היה מחזור קרקעות קבוע, כגון בשטחי היער והסוונה הטרופית מחד גיסא, ובספר המדבר מאידך גיסא. במקומות אלה היה צורך לשתף פעולה בהקצאת השטחים, בין השאר, כדי לקבוע מועד אחיד "לפתוח את השטח" ו"לסגור את השטח" על־מנת לאפשר לרועי הצאן והבקר הבדווים לעלות על השדות לאחר הקציר מבלי להשחית את היבול. נימוק זה מהווה את עיקר טיעונו של וולרס, המדגיש את תפקידו האגררי של המשאע במסגרת כלכלת הקיום (Weullersse, 1946).

דעתו של וולרס, שגילה כי יש מתאם בין תפוסת המשאע ובין ספר המדבר, מקבלת סיוע ניכר ממחקרים שבוצעו בשנים האחרונות. מחקרים אלה מדגישים שיתרונות השיטה נבעו לא רק משיתוף פעולה לשם גידול תבואות המזון החיוניות לקיום, אלא גם שהשלף, ששימש להזנת בעלי־חיים – אשר סיפקו חלב, בשר ומוצרים בני קיימא – היה חשוב מאוד לבני הכפר ולכן היה צורך לפקח על ייצורו ועל השימוש בו. נוסף על־כך גידלו הפלאחים גם עדשים וכרשינה שסיפקו זבל ירוק. אולם הצורך החיוני ביותר לשיתוף הפעולה נבע בעיקר מהצורך למצוא מענה לאילוצים שנבעו מהמערכת השברירית של משאבי החקלאות וכדי להתמודד עם גשם ספורדי, בלתי־יציב בעיקר בשטחים שוליים. כדי להתגבר על חוסר היציבות היה צורך בעיבוד מהיר ככל האפשר, כאשר התנאים לכך היו אופטימליים. איחור קל יכול היה לגרום לירידה משמעותית מאוד בגובה היבול. במרכז של השיטה שפותחה לשם התמודדות עם משאבי הטבע השוליים, עמדה שיטת מחזור השדות הדרו־שנתית, שהייתה וריאציה של ה־Dry farming. שיטה זו בוצעה באמצעות צבירת הרטיבות מעונה אחת לשנייה על־ידי חריש שקדם לעונת הכרב (פֶּרֶב בארמית, או חירב בערבית = חריש). שיטה זו הבטיחה את צבירת הרטיבות בקרקע, ואפשרה לתכנן את ניצולה היעיל. אולם במסגרת המחזור הדרו־שנתי היה צורך לקבל החלטות קשות כאשר הגשמים אכזבו. לדוגמה, לוותר

על הסיכוי להשגתם של יכולי החורף כשהגשמים איחרו מדי, ולהמר על הצלחתם של גידולי הקיץ. במצב ההפוך, כלומר, כשעונת החורף הייתה ברוכה, היה צורך להחליט אם כדאי לעבד שטחים שבדרך-כלל לא היו במחזור העיבוד. לשם כך נעצו בני הכפר מקל באדמה ובדקו את עומק הרטיבות, ובעקבות מבחן זה החליטו זקני הכפר אם כדאי להזמין בני כפרים שכנים לעבד את האדמות, שבתנאים רגילים התאימו רק למרעה. מכל מקום, לשם קבלת ההחלטות הסבוכות היה צורך בתיאום מרבי ובפיקוחם של בעלי הניסיון הרב ביותר – כלומר, זקני הכפר (גרוסמן, תשנ"ד, עמ' 111-116).

יישומה של שיטת המשאע הצריך משמעת קולקטיבית רבה, שקשה מאוד להשיגה במערכת כפרית מורכבת, כאשר כל חקלאי נוקט באסטרטגיה משקית נפרדת. הצורך בתיאום ובשיתוף נבע, בעצם, ממגבלותיו הבסיסיות של המשק המשפחתי הזעיר, ומהצרכים המשותפים לחקלאים המגדלים גידולי קיום בסיסיים זהים. יש המרחיקים לכת וטוענים, שבניגוד לדעה המקובלת אין שיטת הַחֲזָקָה הפרטית מותאמת מספיק לצורכי החקלאות המסורתית, הדורשת גמישות רבה נוכח איתני הטבע ותכנון מחזורי העיבוד של שנות העיבוד ושנות הכרב. בהיעדר אפשרויות לשווק עודפים, סכנת הכישלון של התבואות החיוניות לקיום משותפת לכל הקהילה; לכן יש חשיבות רבה לעמידה מאוחדת מול "האויב המשותף", בין אם הוא האדם בין אם הוא הטבע. רוב החוקרים נוטים, משום כך, להסביר כיום את המשאע ואת השיטות הדומות לו במונחים של התפקידים שהוא מילא במסגרת כלכלת הקיום.

גם במסגרת הכלכלה המסחרית המועטת היה למשאע תפקיד לא מבוטל. הוא פעל גם כמעין שסתום ביטחון נגד השפעות חמורות מדי של תנודות במחירים. הוא נחשב, אמנם, לבעל השלכות שליליות מבחינת אפשרויות הפיתוח, ומכאן הגישה השלילית כלפיו מצד כל סוגי השלטון שהיו במזרח התיכון מאז מחצית המאה התשע-עשרה, אך כיוון שלא היה לפלאח הון פנוי להשקעות, הרי ששאלת ההשפעה השלילית של המשאע מבחינת התמריץ להשקעות הייתה בבחינת שאלה "אקדמית" בלבד, שאין לה כל משמעות מעשית (Graham-Brown, 1982, p. 125). אין ספק שמטרת המשאע הייתה להבטיח ייצור מזון בכמות ובמגוון שיאפשרו לאוכלוסייה להתקיים ממקורותיה היא. הרגש היה על צורכי המחיה, ולא על שיפור רמת המחיה. נראה שבדרך-כלל השיטה עמדה בכבוד במשימה זו (Weullersse, 1946; Atran, 1986, pp. 277–278; Klein, 1883, p. 45).

השוואת המשאע עם שיטות קומונליות אחרות הנהוגות בכפרי העולם מראה, שהסבר המתאים ביותר לתהליך התהוותו הוא זה המייחס אותו לתנאים של "לחץ כלכלי נמוך" (כלומר, היחס בין האדם למשאבי החקלאות). הסבר זה תופס במיוחד כאשר עורכים השוואה עם השיטות הנהוגות באפריקה הטרופית: בין בני האיכו של מזרח ניגריה נמצא, אכן, מתאם בין תהליך האינדיווידואליזציה לבין תהליך הריבוי הדמוגרפי (Jones, 1949). אסתר בוסרופ (Boserup, 1965), שהוזכרה כבר לעיל, היא בין החוקרים המובילים הנוקטים גישה זו. היא טוענת שהלחץ הדמוגרפי גורם לשינוי בשימוש בקרקע, וזה, מצדו, גורם לצורך לשנות את נוהג חזקת הקרקע. כלומר, הצורך הגובר באינטנסיפיקציה כרוך במעבר אל חֲזָקָה פרטית. לאחרונה נמצאו במחקרים רבים, שנערכו במקומות שונים ומגוונים מבחינה היסטורית ותרבותית, סימוכין להסבר המוצע על-ידי בוסרופ.

מחקרים אלה מקיפים את רוב חלקי העולם, מהרי האלפים ועד למזרח הרחוק (Netting, 1993). בדרך זו ניתן, למעשה, לפרש גם את השיטה הקומונלית שנהוגה ברוסיה, המבוססת על מחקריו האגרריים של צ'יאנוב על איכרי רוסיה, שגם ביניהם נהוגה הייתה שיטת החלוקה המחזורית של קרקעות שנוהלו במשותף (ראה לעיל, וכן: Firestone, 1990).

יש לשער שריבוי האוכלוסייה, שגרם להגברת הלחץ על הקרקע, היה אחראי במקרים רבים לתמורה בשיטת החלוקה ואף למעבר משיטת החלוקה על בסיס בהמות העבודה לשיטות אחרות. יש להניח שבמקרים רבים, כגון באזור רמלה, היה פיגור בהתאמת השיטה לצרכים, כאשר שיטת החזקה המקובלת לא הייתה גמישה במידה מספקת. אולם לפחות לפי התאוריה של צ'יאנוב, בתנאים של היצע גדול של קרקע לא הייתה חשיבות מיוחדת לגודל השטח המוקצה לכל איכר; אך כאשר הביקוש גבר על ההיצע, והפלאח נאלץ להסתפק בשטח קטן יותר וממנו להפיק את מחייתו, נוצרה התאמה רבה בין הספק העיבוד לבין צורכי הקיום המשפחתי, ולכן נוצר מצב שהשטח הדרוש לקיום חפף את השטח שהתאים לכוח העבודה המשפחתי. תאוריה זו מבוססת על ניסיונו של האיכר הרוסי, המתאים את מאמציו לנקודת האקוויליבריום בין המאמץ השולי הנדרש לייצור – הנוטה לעלות באופן תלול לאחר שלב מסוים – לבין הכמות השולית הפוחתת של התפוקה (Chayanov, 1986). כאשר אין לאיכר מספיק שטח, הוא יכול להמיר את תשומות השטח בתשומות עבודה, ולהפיק את הדרוש לו על-ידי השקעת מאמץ רב יותר בשטח העומד לרשותו, למרות שהדבר כרוך, לא רק בוותיקור על שעות הפנאי אלא גם בעבודה פיזית קשה יותר. התוספת ברמת ההשקעה תתבטא בהגדלת תשומת עבודתו של האדם ו/או של הבהמה. תאוריה זו תואמת, בקווים כלליים, את ההסבר המוצע על-ידי אסתר בוסרופ כאשר לזיקה שבין שימושי הקרקע ולחץ האוכלוסין. לפי בוסרופ, יש עלייה בתכיפות העיבוד עם עליית לחץ האוכלוסין, והדבר מתבטא בעיקר בצמצום שנות הכרם במחזור העיבוד. שלא כצ'יאנוב, מוקד ההתייחסות של בוסרופ הוא האזור הגאוגרפי ולא משק הבית הכפרי, אך מבחינה עקרונית אין הבדל בין שתי גישות אלה (Netting, 1993, pp. 295–310; Boserup, 1965). מעניין לציין שעקרונות דומים נמצאו גם בגישתו של וולקני לתכנון המשק היהודי כבר במחצית שנות העשרים (Elazari-Volcani, 1925)<sup>1</sup>.

1 התאמת גובה תשומת העבודה לצרכים המשתנים מסבירה, לפחות באופן חלקי, את השונות הרבה בגודל הפדאן. הגדלת התשומות של עבודת המשפחה תאמה במידה רבה את העלייה ברמת הצריכה המשפחתית; אך הלחץ הגובר על הקרקע הביא, במקביל, להקטנת שטחו של הפדאן. אולי משום כך היו הבדלים גדולים בשטחו אף במסגרת התור-יישובית (כגון בין ארבע החמולות של אוס-אל-פחם). עם זאת, יש לזכור שהשונות בגודל הפדאן הייתה ברוב המקרים פונקציה של הספק העיבוד בצמד בקר. פונקציה זו הייתה הגורם העיקרי לתפוסת הנרחבת של שיטת הפדאנים במישורים, לעומת חוסר הפופולריות שלה בהרים. הערכות משלהי המאה התשע-עשרה מצביעות על פערים ניכרים בגודל הפדאן. בשטחי ההר נע גודלו של הפדאן בין 124 ל-160 דונם טורקי (ששטחו היה 919.3 מ"ר). במישור ניתן היה לקבוע את גודלו ביתר קלות, אף אם הגודל הותאם מדי פעם מחדש למצאי הקרקעות. בעמקים של צפון הארץ, נע גודלו בין 112 ל-144 דונם טורקי, אך שטחו של הפדאן הגיע אף לכדי 300 דונם, ולפי אביצור – גודלו נע בין 24 ל-300 דונם, אך שטחו היה ברוב המקרים בין 120 ל-150 דונם (אביצור, תשל"ו, עמ' 178; גרונבסקי, תש"ט, עמ' 177-178). השוני בסוג האדמה גרם גם לשונות רבה בגודל הפדאן בעמקים. במקומות בעלי אדמות כבדות, כעמק הירדן ומישורי החורן, היה צורך בשני צמדי בקר לעבודת החריש; לכן גודל הפדאן תאם את הספק העיבוד של שני צמדים ולא של צמד אחד, וגודלו היה כפול מהמקובל. הצורך למנוע חוסר בהירות הניע את הממשלה העות'מאנית

יש להבהיר, שהלחצים הכלכליים שבוסרופ וצי'אנוב מייחסים להם חשיבות רבה בתהליך התמורה של חזקת הקרקע, אינם חייבים להיות מעוגנים דווקא בריבוי דמוגרפי. שינויים באורח החיים כתוצאה ממודרניזציה, תיעוש ועיור, עשויים להביא לתוצאה דומה, גם כאשר אין לחץ ממשלתי מכונן להפרטת השיטה הקומונלית (Netting, 1993).

נקודה נוספת שחשוב להציגה כאן היא, שזכויות השימוש בקרקע של האוכלוסייה המקומית לא היו מותנות בקיומו או אי-קיומו של המשאע. לאיכר החייב במס באימפריה העות'מאנית, הייתה זכות לשימוש באדמת המדינה ואי-אפשר היה לנשלו כל עוד מילא את חובותיו בתשלום המס, וכל עוד עיבד את הקרקע לפי החוק המקובל (דהיינו: מבלי שעשאה "מחלול" על-ידי הזנחתה לתקופה ארוכה). פיירסטון מעיר, בצדק, שהנכבדים המקומיים, שמשורותיהם גויסו חוכרי המס, ואשר מילאו תפקידים רשמיים ובלתי-רשמיים רבים במרחב הכפרי, לא ביטלו זכויות אלה. מבחינתו של הפלאח שחי בכפר בצלה של מסורת ארוכה של שלטון "נכבדים", השינוי העיקרי שהתרחש בעקבות רישום הקרקעות היה, שהסכום שנגבה ממנו כמס שינה את מהותו והיה לרנטה – כלומר, הוא שילם שכר שימוש במקום מס קרקעות (Firestone, 1990). הקרקע נחשבה כרכוש המדינה (מירי) ולכן, מבחינת החוק, הבעל האולטימטיבי היה המדינה ולא גובה המס או האדון שרשם את הקרקע בטאבו. לפחות מבחינה תאורטית (ובעמק הירדן ורמת יששכר גם באופן מעשי), פעולות המדינה ניתנה למימוש על-ידי השלטון. למרות כל התמורות בתחיקה, לא היה כל ספק ביחס לזכויות השימוש של הפלאח בנכסי המדינה.

המשאע נחשב, כידוע, לבעייתי מבחינת האפשרות לגאול את הקרקע להתיישבות יהודית. אולם המגע של המתיישב היהודי עם שיטת המשאע יצר בעיות מיוחדות ולא רק, כאמור, בגלל קשיי הרכישה שנוצרו עקב התנזקה הקהילתית וספיחיה; הבעיות נבעו מכך שהמתיישבים היהודים לא היו מודעים בשלב ההתיישבות הראשון לקיומו של המשאע, ונוצרו אי-הבנות רבות עם השכנים על זכות השימוש בקרקע (Atran, 1986, p. 291). הביקורת שהושמעה נגד המשאע על-ידי מומחי חקלאות ונציגי המוסדות כאחד, התמקדה בעיקר בחסרונותיו האגריות של מוסד זה ולא הייתה שונה מזו של נציגי השלטון, שראו במשאע מוסד שאינו מאפשר פיתוח כלכלי מודרני.

ב-1880 להחליט על קביעת שיעור סטנדרטי לפדאן. גודלו הרשמי נקבע ל-100 דונם (91.93 מ"ר), אך הערפול לא חוסל סופית שכן גודלו הסטנדרטי של הפדאן בארמות הכבדות נקבע ל-200 דונם. השטח הסטנדרטי הזה ביטא את הספק החריש בעונה בת חודש אחד, אך יש להדגיש, שלרוב נמשכה העונה מעבר לחודש והגיעה אף לשישה שבועות; לכן הפלאחים העדיפו להשתמש בערך גבוה מהערך הרשמי (ראה סיכום הספרות בנושא זה באביצור, תשל"ו, עמ' 178 ובגרנובסקי, תש"ט, עמ' 177-178). מכל מקום, הסטנדרטים הרשמיים לא היו מקובלים ביותר על הפלאחים. בעספיה, שבה נהוג היה הפדאן הכפול (אשר נקרא, כאמור, "רומי" או "יווני"), היה שטחו 250 דונם (ראה הערה ב: Atran, 1986, p. 291).



### דברי סיכום ודיון: משמעות שיטת החזקה הקומונלית והשלכותיה

ההתנגדות העקבית והחד-משמעית למשאע הקיפה בתקופה העות'מאנית ובתקופת המנדט לא רק את נציגי המוסדות של היישוב היהודי, אלא גם את כל הממסד הפוליטי והאקדמי (וראה דוגמאות לכך ב: Johnson and Crosbie, 1930; Hope Simpson, 1930) ועוד). הטענות, כפי שכבר נרמז לעיל, הדגישו את הקושי להשתלב בכלכלה מסחרית מודרנית ללא הפרטת משאבי החקלאות. את הביטוי הקונצפטואלי הטוב ביותר לטענות אלה ניתן למצוא במאמרו הידוע של גרת' הרדין (Hardin, 1968): "The tragedy of the commons". הרדין התבסס, למעשה, על חוברת שנכתבה על-ידי אדם בשם William Foster Lloyd, שיצאה לאור בשנת 1833 – כלומר, בשלב הסופי של תהליך הגידור ובתקופת הדעיכה הסופית של השיטה הקומונלית הכפרית בשדות החקלאות והמרעה בבריטניה. הרדין לא התייחס באופן מפורש לשיטות של ניהול קומונלי של שטחי החקלאות, אלא השתמש ברעיון ה-*commons* כמודל כללי שיש בו כדי להציג נושא שלכאורה אין לו כל קשר לכך: הצורך בפיקוח על הילודה. טענתו הייתה, שבכל מקרה של חופש פעולה או כניסה חופשית למשאב ציבורי, וכן בכל מקרה שמשאב כלשהו פתוח לכול, נוצר ניגוד אינטרסים – בין האינטרס הציבורי לבין האינטרס הפרטי. עם גבור השימוש במשאב המשותף (כגון שדה מרעה) וכאשר השימוש בו מגיע לדרגה המסכנת את כושר הנשיאה המוחלט שלו, יש לכל פרט המשתמש בו אינטרס להגביר (במקום לצמצם) את מידת השימוש במשאבים, ובכך להפיק תוספת הכנסה על-חשבון הכלל, וזאת למרות שהכלל כולו יוצא ניזוק מכך. הנזק המועט הנגרם לכלל נחשב על-ידי הפרט כזניח, אך הוא מביא בהדרגה לנזק מצטבר עד לרמה כזו המסכנת את השימוש במשאב כולו. כאמור, המתח נוצר בעיקר כאשר הלחץ על המשאבים, המותנה בעיקר בצפיפות, גובר. לעומת זאת, בתנאים של לחץ נמוך אין, לדעת הרדין, כל צורך בהתערבות כלשהי כדי להגן על האינטרס הציבורי.

שיטת המשאע אינה מתאימה באופן מלא למודל זה, אך כוחו של המודל יפה על-מנת לאשש את טענתם המרכזית של מתנגדי המשאע – שכושר הנבחה של הקרקע, ולכן טובת הכלל כולו, יוצאים ניזוקים, כיוון שאין הפרט רואה תועלת אישית בהשקעות של הון ומאמץ לטיוב ולפיתוח ארוך-טווח, והוא נוטה להזניח את החלק שעלה בגורלו במחזור עיבוד כלשהו. יש להבהיר שטענה זו תופסת גם לגבי שיטות קומונליות מודרניות, כפי שאנסה להראות להלן. מכל מקום, הרעיון שיש קושי לגרום לפרטים בקבוצה או בקואופרטיב כלשהו לפעול לרווחתם המשותפת במקום לפעול לרווחתם האישית הובע על-ידי הוגי דעות רבים. רעיון זה בא לידי ביטוי במודל אחר, המוכר כ"תופעת הטרמפיסטים" (*free riders*) – כלומר, אלה המפיקים תועלת מהכלל מבלי לעמוד בהתחייבויות האישיות הנובעות מכך. הדעה המקובלת עתה היא, שיש צורך במערכת חוקים ותקנות וכן בהאצלת סמכויות להפעלת סנקציות חמורות, כדי לכפות את תקנות הקהילה כך שהן ירתיעו את חבריה מלסטות מהן. הניסיון מלמד שללא כפייה אין סיכוי רב שהיחיד יעדיף את טובת הציבור אליו הוא משתייך על פני טובתו האישית. אחד מאבות הרעיון הזה היה תומס הובס, שטען כך בספרו הקרוי "לוותין". הלוותין הענק מייצג את כוח הכפייה הדרוש, לדבריו, להשגת טובתו של הציבור. גם הרדין חזר, למעשה, על טענה זו, אם כי הוא הציג גם אלטרנטיבה אחרת: הפרטה במקום ריכוזיות וכפייה ממשלתית (Hardin, 1968) וראה על-כך ב: Ostrom, 1990, pp. 5-6, 9).

אין צורך לפרט כאן את היתרונות והחסרונות של שתי החלופות המוצגות על-ידי הרדין ל"טרגדיה של הקומונס". תהליך הגידור הבריטי, וכן תהליכים היסטוריים הידועים לנו מאז המאה החמש-עשרה לפנה"ס ועד לימינו, מוכיחים שניתן לשלב שתי שיטות אלה (הרדון, 1995, עמ' 45). הפרלמנט הבריטי הוא אשר פעל באופן נמרץ, ותוך שימוש בתחיקה פרלמנטרית, כדי להשלים את תהליך הגידור, כלומר, את תהליך ההפרטה של "הקומונס" והשדות הפתוחים. כך היה למעשה גם באימפריה העות'מאנית; הממשלה המרכזית הכריזה ב-1858 על עצמה כבעלת הרקאבה (= הבעלות האולטימטיבית) של הקרקע, אך למעשה הביא החוק, אם בדרכים חוקיות ואם בשיטות בלתי-חוקיות, להפרטה גוברת של הבעלות על הקרקע וליצירתן של אחוזות גדולות. דוגמה זו מבליטה, כפי שניתן להסיק מהאמור בפרקים שונים של מחקר זה, שממשלה אינה בהכרח המכשיר המתאים לאכיפת חוקי הקרקע.

חסרונותיו של השלטון המרכזי כמכשיר לפתרון הבעיה של "הקומונס" בולט ביותר בדורנו על רקע קריסתה של ברית המועצות. אך יש להבחין בין קומונליות, או קומוניזם, ברמה הלאומית לבין הקומונליות הכפרית, או השבטית, המצויה במרכז דיונונו. למרות ההסתייגויות הרבות מהשימוש בשיטות הקומונליות ברמת המיקרו, נראה כי שיטות אלה אינן נדירות; חלק ניכר מהן, כגון אלה שבשווייץ או יפן, זכה להתקיים ברציפות מאות שנים. הצלחתן נבעה מפיקוח קהילתי נוקשה מצד הקהילה ומהקפדה על הגבלות השימוש בנכס המשותף. השיטור מחייב, כמובן, גם הקצאת משאבים לשם כך ולכן הוא כרוך בפעולות מסוימת לחברי הקהילה (ראה פירוט המקרים המוצגים אצל: McCay and Acheson, 1987, וכן: Ostrom, 1990, pp. 203–204; Seitz et al., 1994).

את כושר הישרדותן של שיטות קומונליות אלה אפשר להסביר בעובדה, שבניגוד להנחות של דגם "הקומונס" הקלאסי של הרדין, שיטות אלה, והמשאע בכלל זה, אינן פתוחות לכול. במקרים רבים הן בנויות כמערכות משומנות היטב של חוקים ותקנות שרק חברי הקהילה יכולים ליהנות מהן. תכונת יסוד נוספת הדרושה להצלחתן היא מידה ניכרת של הזדקקות פונקציונלית לעזרה הדדית, דבר שניתן לקיימו רק אם מתקיים גם התנאי שהמערכת הכלכלית שלגביה מופעלים הכללים היא מוגבלת יחסית (כגון, למרעה, לחלוקת מים, או לגידולי מאכל במסגרת כלכלת הקיום) ויתרונותיה ברורים לכול. לבסוף, נראה שאין סיכוי רב למערכות מעין אלה לפעול במערכות כלכליות דינמיות מדי. אם המצב המחייב שיתוף פעולה משתנה באופן תדיר, הרי שיש לשנות גם את כל החוקים המכוונים את הפעילות ואת מערכת השיטור והכפייה שבלעדיה אין לשיתוף סיכוי להתקיים.

חלק ניכר מהתנאים האלה ישימים גם להבנת הרקע למשבר העובר עתה על ההתיישבות השיתופית במדינת ישראל. הסיבה העיקרית להיווצרותו של המשבר אינה נעוצה רק בקשיים פיננסיים, אם כי אלה פעלו כגורם לתהליך הסחף המואץ שחל במערכות הערכית, החברתית והכלכלית; הבעיה העיקרית נובעת מהקושי להתמודד עם המציאות הדינמית. התמורות התכופות בכלכלה ובחברה הצריכו התאמה מתחדשת של מערכת החוקים והתקנות הנוקשות של מוסדות ההתיישבות והמבנה השיתופי, אך המערכת לא הצליחה לעמוד בכך.

באורח דומה אפשר להסביר את התהליכים שעברו על הכפר הערבי בשלהי התקופה העות'מאנית ובראשית תקופת המנדט. הדינמיקה המואצת במערכת הכלכלית הסובבת את הכפר המסורתי השפיעה באורח חריף ביותר על המסגרת התוך-כפרית, והשינויים המפליגים שהתרחשו בתחום הכלכלי לא יכלו להמשיך ולהתקיים בכפיפה אחת עם שיטות השיתוף המסורתיות בקרקע, למרות שהן התאימו היטב למצב הכמעט-סטטי במרחב הכפרי כמשך רוב התקופה העות'מאנית.

לבסוף, יש חשיבות רבה לעובדה שהדינמיקה הכלכלית לוותה בלחץ גובר על המשאבים. עם גבור הלחץ, התחדד גם הקונפליקט שבין האינטרס הפרטי לאינטרס הקהילתי, ובעקבות זאת – התערער חוסנה של השיטה כולה. על חשיבות הלחץ הדמוגרפי, הכרוך בהתאמתה של מערכת חזקת הקרקע לתנאי הצפיפות והלחץ על המשאבים, ניתן ללמוד ממקומות רבים. דוגמה אחת לכך היא שיטת החזקת הקרקע באתיופיה. באזורים השוליים של אתיופיה הצפונית, כגון, בחבל טיגרי, פעלה מערכת קהילתית שעסקה בניהול משותף של הקרקע כמכשיר לקבלת מהגרים דלים וחסרי קרקע. הזרים התקבלו ברצון וניתנה להם קרקע לעיבוד, כי הם סייעו להעלות את התפוקה של האזורים ובכך גם להגדיל את ההכנסות של פקידי הממשל. אך באזורים שצפיפותם הייתה גבוהה, ומשאביהם הקרקעיים היו ברמה גבוהה יותר, עברה הקרקע לחזקה פרטית, ושיטת השיתופיות הקהילתית חדלה להתקיים (Bauer, 1987, pp. 220, 225).

מהאמור לעיל ברור שאין לפסול שיטה אגררית כלשהי באורח מוחלט. כל שיטה מותאמת לתנאים מסוימים ועשויה לשרת היטב את הקהילה הכפרית ולמלא את התפקיד המוטל עליה בהצלחה. הבעיה העיקרית היא, שיש קושי רב לנטוש את השיטה ה"מסורתית" ולאמץ שיטה מתאימה יותר כאשר התנאים משתנים. קושי זה מודגם כאן בגורלו של המשאע, אך לדוגמה זו יש השלכות מרחיקות לכת וניתן לעמוד על משמעותה במקומות רבים אחרים – ואף במגזר הכפרי היהודי בארץ-ישראל בעשור האחרון.

מאמר זה, שדן במשמעות שיטת החזקה הקומונלית על הקרקע ובהשלכותיה, לא עסק באורח מפורט בתהליך פירוקו של המשאע ובסוגיות אחרות הכרוכות במשמעותו של נושא זה – כגון: השפעת הפירוק על תהליכי האינטנסיפיקציה בארץ-ישראל; הרקע למדיניות הממשלתית (העות'מאנית והבריטית) כלפי המשאע והצורך בפירוקו; מידת השפעתה של העמדה הציונית ביחס למשאע על ממשלת המנדט; ומידת הצדק של הטענה שהמשאע שימש ככלם משמעותי לתהליכי גאולת הקרקע בארץ-ישראל. הדיון בשאלות אלה, וכן בשאלת מקורו של המשאע, ובשאלות רבות אחרות שטרם באו על פתרונן, או שיש חילוקי דעות ביחס לפתרונן, ראויות עדיין למחקר מעמיק וממזה, אשר כמסגרתו יבחן נושא המשאע על כל היבטיו והשלכותיו.

## רשימת מקורות

- אביצור, ש' (תשל"ו). חיי יום ביום בארץ-ישראל במאה התשע עשרה, ירושלים: רובינשטיין.
- בן-שמש, א' (תשי"ג). חוקי הקרקעות במדינת ישראל, תל-אביב: מסדה.
- בר, ג' (תשל"ב-1971). מבוא לתולדות היחסים האגרריים במזרח התיכון, 1800-1970, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- גרוסמן, ד' (תשנ"ד). הכפר הערבי ובנותיו בארץ ישראל: תהליכי התפשטות והתנחלות כתקופה העות'מנית, ירושלים: יד יצחק בן-צבי.
- גרוסמן, ד', גולדשלגר, נ' ובר-כהן, ע' (תשנ"ד). ההתיישבות הערבית והדרוזית באזור הכרמל ורמת מנשה, מחקר מס' 34, מוגש למכון לחקר שימושי קרקע.
- גרנובסקי, א' (תש"ט). המשטר הקרקעי בארץ ישראל, תל-אביב: דביר.
- הדסון, מיכאל (1995). "הפרטת הקרקע, איך הכל התחיל", קרקע, 40, עמ' 44-45.
- מפקדת יהודה ושומרון (1968). דין וחשבון על שנת הממשל הראשונה, ירושלים: צה"ל.
- פולק, אברהם נחום (1940). תולדות היחסים הקרקעיים במצרים, סוריה וארץ-ישראל, ירושלים: עבר.
- Abramson, Albert (1937). "An Aspect of Village Life in Palestine", *The Jerusalem Post*, July 6.
- Aruri, N.H. (1967). *Jordan: A Study in Political Development*, Ph.D. Diss., University of Massachusetts.
- Atran, Scott (1986). "Hamula organization and musha'a tenure in Palestine", *Man*, 21, pp. 271-295.
- Baldensperger, P.G. (1906). "The immovable East", *PEF Quarterly Statement*, pp. 190-196.
- Bauer, Dan (1987). "The dynamics of communal and hereditary land tenure among the Tigray of Ethiopia", in: McCay, Bonnie J. and Acheson, James M. (eds.), *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*, Tucson: University of Arizona Press, pp. 217-230.
- Bergheim, S. (1894). "Land tenure in Palestine", *PEF Quarterly Statement*, pp. 191-199.
- Boserup, E. (1965). *The Conditions of Agricultural Growth*, Chicago: Aldine.
- Chayanov, A.V. (ed.), (1986). *The Theory of Peasant Economy* (tran. from Russian of 1925 ed., with comments, Thorner, D., Kerblay, B., and Smith, R.E.F., eds.), Madison: University of Wisconsin Press.
- Conder, C.R. and Kitchener, H.H. (1881). *The Survey of Western Palestine, Memoirs*, Vol. I, London: P.E.F.

- Dodgshon, R.A. (1980). *The Origin of British Field Systems: An Interpretation*, London: Academic Press.
- Elazari-Volcani, Isaac (1925). *The Transition from Primitive to Modern Agriculture in Palestine*, Tel-Aviv: Ha-poel Hazair.
- Firestone, Ya'akov (1981). "Land equalization and factor scarcities: Holding size and the burden of imposition in Imperial Russia and the late Ottoman Levant", *The Journal of Economic History*, 41, 813–833.
- Firestone, Ya'kov (1990). "The land equalizing Musha' village: A reassessment", in: Gilbar, G. (ed.), *Ottoman Palestine 1840–1948*, Leiden: Brill, pp. 91–129.
- Graham-Brown, S. (1982). "The political economy of Jabal Nablus, 1920–1948", in: Owen, R. (ed.), *Studies in the Economic and Social History of Palestine in the Nineteenth and Twentieth Century*, Carbondale: Illinois University Press, pp. 88–176.
- Hardin, Garrett (1968). "The tragedy of the commons", *Science*, 162, pp. 1243–1248 (reprinted in: Hardin, G. [ed.], 1969, 2nd ed., *Population, Evolution and Birth Control*, San Francisco: Freeman, pp. 367–381).
- Hope Simpson, J. (1930). *Report on Immigration, Land Settlement and Development*, London: H.M.S.O.
- Johnson, W.J. and Crosbie, R.E.H. (1930). (Report of) Committee to Examine into the Economic Condition of Agriculturalists and the Fiscal Measures of Government in Relation Thereto.  
[ז'ונסון, ו' וקרסבי, הא"ה, 1930, הרצאת הוועדה לחקירת המצב הכלכלי של החקלאים בפלסטינה (א"י) והאמצעים הכספיים (פיסקליים) שעל הממשלה לאחוז בהם בקשר עם כר].
- Jones, G.I. (1949). "Ibo land tenure", *Africa*, 19, pp. 309–323.
- Kamen, Charles S. (1991). *Little Common Ground: Arab Agriculture and Jewish Settlement, 1920–1948*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Kark, Ruth (1992). "Land-God-Man: Concepts of land ownership in traditional cultures in Eretz-Israel", in: Baker, A.R.H. and Biger, G. (eds.), *Ideology and Landscape in Historical Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 63–82.
- Klat, Paul J. (1957). "Musha holdings and land fragmentation in Syria", *Middle East Economic Papers*, 12–23 [Beirut: Dar el-Kitab, Economic Research Institute, American University of Beirut].
- Klein, F.A. (1883). "Life habits and customs of the fellahin of Palestine", *PEF, Quarterly Statement*, 41–48.
- Latron, A. (1936). *La vie Rurale en Syrie et Liban*, Beirouth: L'Institute Francais de Damas.

- Mundy, Martha (1992). "Shareholders and the state: Representing the village in the 19th century land registers in the southern Hauran", in: Philipp, Thomas (ed.), *The Syrian Land in the 18th and 19th Century: The Common and the Specific in the Historical Experience*, Stuttgart: Franz Steiner, pp. 217–238.
- McCay, Bonnie J. and Acheson, James M. (1987). "Human ecology and the commons", in: McCay, Bonnie J. and Acheson, James M. (eds.), *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*, Tucson: University of Arizona Press, pp. 1–34.
- Netting, Robert (1993). *Smallholders, Householders*, Stanford: Stanford University Press.
- Orwin, C.S. and Orwin, C.S. (1938). *The Open Fields*, Oxford: Clarendon Press.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Actions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Patai, R. (1958). *The Kingdom of Jordan*, Princeton: Princeton University Press.
- Patai, R. (1949). "Musha' tenure and cooperation in Palestine", *American Anthropologist*, 51, pp. 436–445.
- Post, G.E. (1891). "Land tenure, agriculture, physical, mental and moral characteristics", *PEF Quarterly Statement*, pp. 99–147 [Essays on the sects and nationalities of Syria and Palestine, Essay 2].
- Seitz, W.D., Nelson, G.S., Halcrow, H.G. (1994). *Economics of Resources, Agriculture, and Food*, New York: Mc Graw-Hill.
- Warriner, D. (1948). *Land and Poverty in the Middle East*, London: Royal Institute of International Affairs.
- Wahlin, L. (1988). "Occurrence of musha' in Transjordan", *Geografiska Annaler*, 70B, pp. 375–379.
- Weullersse, J. (1946). *Paysans de Syrie et du Proche-Orient*, Paris: Gallimard (3rd ed.).

# אדמות הבדווים בצפון — מאבק שלא צריך היה לקרות (חלק א')

אמנון ברקאי ויוסף בן־דוד

## מבוא

חיבור זה דן באדמות הבדווים בצפון והוא מופיע זמן קצר לאחר פרסום מאמר העוסק בקונפליקט הקרקעי שבין בדוויי הנגב<sup>1</sup> לבין המדינה. מבחינות שיפורטו להלן ועקב השוני המהותי שבין שתי הסוגיות, לא היה מקום לכרוך את שני המאמרים בצרור אחד. אנו מבכרים לקבוע כבר בראשית הדברים שהיחסים בין בדוויי הצפון לבין המדינה בסוגיית הקרקע לא לבשו כלל אופי של קונפליקט, כפי שהדבר היה ויהיה לגבי בדוויי הנגב. משום כך ראוי, בפתח הדברים, לערוך השוואה חוזרת בין שני האזורים ובין שתי האוכלוסיות, שמתוכה ניתן להסיק שבעוד שאדמות הנגב נשאו אופי של קונפליקט, אצל בדוויי הצפון המצב מוגדר כ"בעיה" או "קשיים" העולים מעת לעת עקב סכסוך נקודתי שאיננו מקיף את כל האוכלוסייה.

גורמי השוני בין שתי הסוגיות, בין שני האזורים והאוכלוסיות הם:

1. עובדת יסוד מכרעת היא שמרחבי המחיה של בדוויי הנגב התפרסו בעבר ומתפרסים גם בהווה על פני אזורים המוגדרים כצחיחים וצחיחים־למחצה. לעובדה זו נודעות ההשלכות הבאות:

א. כלכלת בדוויי הנגב התבססה בעיקרה על נוודות־מרעה (קרי: גידול מקנה), כל שבט על־פי רקעו ומסורתו — ממגדלי גמלים, דרך העדר המעורב ועד למגדלי הצאן. אין ספק, כי לכל סוג מקנה צרכים משלו במרעה הטבעי, וכגודל אוכלוסייתו ואוכלוסיית בהמותיו כן מידת כוחו לשלוט במשאבי הטבע — מרעה טבעי ומים — מבחינת גודל השטח.

הואיל וגם לשבטים האחרים היו צרכים דומים, הרי שבמרוצת הזמן נוצר מאזן טריטוריאלי בין השבטים, שלעתים לווה גם במאבק אלים.<sup>2</sup>

\* במטרה לשוות למאמר זה ייחוד משלו, בהשוואה למאמר על בדוויי הנגב, וכדי להקנות לו לחלופית ומשיכה, השתדלנו להביא כאן את סיפוריהם של האישים, המשפחות והשבטים.

1 בן־דוד, י', 1995, "הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה", קרקע, 40, עמ' 61-91.

2 בן־דוד, י', 1982, שלבים בהתפתחות היישוב הבדוויי הספונטני בנגב, במעבר מנוודות־למחצה להתיישבות קבע, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, עמ' 35-43.

אך ראוי להדגיש שרכישת הזכויות על הקרקע של כרוויי הנגב עד לשלהי השלטון העות'מאני נעשתה, כביכול, בתנאים של "כל דאליס גבר", כשהאדמה היא מצרך חופשי שלאיש זולת הברווים אין חפץ בו. שונה המצב בספר-המדבר (או במה שמוגדר אזורים צחיחים-למחצה). שטחים אלה נעים משני צדי האיזווייהטה (קו הגשם 250 מ"מ), והם כוללים את בקעת באר-שבע, בקעת ערד, חלק ממערב הנגב והר הנגב. על שטחים אלה התנהלו מאבקים אלימים בין השבטים לבין עצמם ובין הברווים לבין היישוב הכפרי-חקלאי, שגם הוא שאף להרחיב את שטחי המזרע שלו. אולם הכוח הוא אשר קבע כסופו של דבר את היקף השטח של המטה, שבמרוצת הזמן חלה בו הפרצלציה לפיה כל שבט זכה בנתח משלו. ובתוך השבט, שוב נמשכה הפרצלציה שבסוף שלטון המנדט הגיעה עד לרמה של בתי-אב ואפילו של המשפחה המורחבת.<sup>3</sup>

הואיל והשטח הכולל של הנגב, מדרום לקו הגשם 250 מ"מ, מכיל שטח של כ-12,000 קמ"ר או 12 מיליון דונם, נקל להבין את גודלם העצום של השטחים שעמדו לרשות כל שבט ובסופו של דבר אף לרשות המשפחה הברווית (אם גם, ברוכס הגדול, לא תמיד נעשה בהם שימוש).

ב. תחושת החירות, האדנות וההתנשאות שנהג הברווים במדבר ככלל ובשטחיו ה"פרטיים" בפרט הציבו בפניו מחסום פסיכולוגי שמנע ממנו את ה"התכופות" לשלטון, שעה שהיה עליו לבקש הכרה על אדמותיו על-פי חוק. שהרי ידוע כי ההחמצה ההיסטורית של כרוויי הנגב לזכות באדמותיהם נבעה מכך שלא באו אל השלטון לתבוע את זכותם עליהן — לא בהזדמנות הראשונה שניתנה להם על-פי פקודת הקרקעות העות'מאנית משנת 1858, ולא בהזדמנות השנייה, המנדטורית, משנת 1921.

2. מבחינה עקרונית, מדינת ישראל לא שינתה את גישתה לאדמות הברווים בנגב, ובאופן סוחר הגדירה את כולן כאדמות "מוואת".<sup>4</sup> פירושו של דבר שהברווים לא יכלו ואינם יכולים לטעון ל"החייאת"<sup>5</sup> האדמות או לזכות בהן כאדמות "מולב", בכל נימוק שהוא. והנה מטעמים הומאניים, פוליטיים ואחרים העניקה המדינה לברווים הנגב 20% מסך תביעותיהם שזכו להכרה (מתוך כ-800,000 דונם).<sup>6</sup> למחווה זו לא היה תקדים במאה העשרים בשום מדינה מזרח-תיכונית. ההפך הוא הנכון: הרפורמות האגרריות שהונהגו במצרים, סוריה, עיראק (ובמידה מסוימת גם בירדן), הפקיעו מידי הברווים בעלי הנחלות הגדולות אדמות לטובת

3 קריסל, ג"מ, י' בן-דוד, ח' אבר-רכיעה, 1991, "תמורות בבעלות על הקרקע אצל כרוויי הנגב במאה השנים האחרונות: ההיבט התוך שבטי", המזרח החדש, ל"ג, עמ' 24-35.

4 אדמת "מוואת" פירושה — אדמה מתה שעל-פירוב לא ניתן היה לזכות בבעלות עליה, הן בשל תכונותיה הנחותות הן בשל מיקומה מחוץ ליישוב. בתור שכזו נחשבה תמיד לאדמת מדינה.

5 "החייאת" האדמה, הייתה דרך מקובלת בשלטון העות'מאני לזכות בבעלות על הקרקע; זאת, אם השלטון שוכנע בהחייאה ואם הסכים להעניק זכות זו.

6 הענקת זכות החזקה מופיעה כאחת האופציות להצעת הפשרה של המדינה לברווים הנגב, בעקבות תביעותיהם על הקרקע. הצעת הפשרה פורסמה בינואר 1976 והופצה גם בקרב הברווים.



מימוש הרפורמה. ואילו בישראל, היו אף מי שהצליחו להערים על שליחיו של פקיד ההסדר וסיפחו לנחלותיהם אדמות נפקדים (של כדווים בעלי אדמות שבמלחמת השחרור או אחריה הגרו לירדן).

3. דימויו, עוצמתו ותביעתו של שבט כדווי בנגב הם, במקביל לגנאלוגיה (מוצא וייחוס) – תוצאה של היקף האדמות שהוא שולט בהן. עיקרון זה פועל עד היום ויש לו השפעה רבה על יחסי הגומלין שבין השבטים השונים. הדבר נובע, כמובן, מהעובדה שלכדווי הנגב אדמות בקנה-מידה גדול, ויש השתלטות משפחות על אלפי דונם והחזקה עליהן הוכרה על-ידי המדינה בהסדר הקרקעות.<sup>7</sup>

ההשוואה לאדמות הכדווים בצפון (על-פי המדרים/הגורמים שנמנו לעיל):

1. הגירת הכדווים מהמדבר המזרחי (סוריה, עיראק וצפון חצי האי הערב) לצפון הארץ לא נעשתה בחלל ריק. גם אם הגליל ועמק החולה היו מיושבים בדלילות, המהגרים הכדווים, בהתפרסם ב"שטחים הריקים", היו צריכים להתחשב ביישוב הקיים.<sup>8</sup> מרגע התפרסותם והתבססותם באזור, נוצרה הדיכטומיה הכלכלית-משקית: של הפלאח החי בכפר על כלכלתו, ארגונו החברתי והתרבותי – מול נווד-המרעה, שלמרות שהגיע לאזור גשום וחקלאי, המשיך לגדל מקנה בשיטות הממשק המדבריות (קרי: "נדידה אחרי מרעה"), להיות מאורגן בשבט ו/או בחמולה, להיאחז בתרבותו ובמורשתו על כל סממניה (המגורים באוהל, הנדידה, קיום מוסד השיח, הכנסת אורחים ועוד). השכנות הכל-כך קרובה בין הכדווים לכפריים לא תמיד הולידה יחסים סימביוטיים. גם כיום, במבט לאחור, נותרו משקעים קשים מאוד בקרב הכפריים (קרי, פלאחים) מיחסם של הכדווים אליהם בעבר, ובעצם עד תחילת המנדט הבריטי. הניסיונות הנעשים בעשור האחרון להתקרבות פוליטית בין הכדווים לבין הכפריים מהווים מראית-עין חיצונית, שאין בכוחה לטשטש את האנטגוניזם ההדדי, וכש"מגדרים את השיח" כבר אי-אפשר לעצור את האמת על שטף סיפוריה.<sup>9</sup>

2. שלא ככדווי הנגב, שכפרו בכל צורה של שלטון עד לשלהי התקופה העות'מאנית, הרי תקופת שלטון זו ידועה גם כ"תקופת שלטון השיחיים",<sup>10</sup> משום שהשבט הכדווי התנהל כיחידה מדינית עצמאית. ובכל זאת, היה שוני לגבי כדווי הגליל/הצפון, שמעולם לא נמצאו בנייתם ובמרחק רב ממוקדי השלטון, אשר פעם נטה להם חסד ואפילו זיכה אותם בנתח משליטתם ופעם רדף אותם כאויבים בנפש.

7. בן-דוד, 1982, שם, עמ' 62.

8. חרייב, ע', 1989, "הכדווים בגליל" – תמונת מצב דמוגרפית וכלכלית, רשימות בנושא הכדווים, 20, עמ' 55-62.

9. סעיד, ח"מ, ריאיון עם שני אחים ממוצא כפרי, שבשעת הריאיון נעזרו באביהם שעבר זה מכבר את גיל ה-100, ובעצם התנסה כצעירותו בנחת זרועם של הכדווים, שכניו, אף שאווירת הפיוס אפינה אותו (אך לא את בניו). הוא תיאר את הכדווים כאנשים שלא ידעו או שום ריסון ושהיישוב הכפרי סבל מהם.

10. סואעד, מ', 1994, "תקופת שלטון השיחיים בארץ ישראל בתקופה העות'מאנית", חיבור לשם קבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת בר-אילן.

3. כאשר לסוגיית הקרקעות, חשוב לומר כבר בשלב זה, שזכויותיהם של רוב כדוויי הצפון שיש להם אדמות — רשומות בספרי האחוזה. מִרְב האדמות שלהם נרכשו בכסף ("משתרה" = קנייה). זוהי, אם כן, קטגוריה אחת של בעלי זכויות. על הקטגוריה השנייה נמנית קבוצה, שהיקפה אינו ידוע, ואשר בימיו של השליט עבד-אל חמיד נהנו ממתנות קרקע, מתוך תקווה, בראש ובראשונה, לקבע את הכדוויים לכל יפגעו ביישוב הכפרי-חקלאי. תקוותו השנייה של עבד-אל חמיד הייתה שגם הכדוויים ייפכו לאנשי מזרע, לטובתם ולטובת אוצר המדינה.<sup>11</sup> הקטגוריה השלישית מהווה שכבה דיקה של כדוויים התובעים מהמדינה זכות "תְּזָקָה" על השטחים המוחזקים על-ידם (בין אם יש להם אדמות משלהם ובין אם לאו).<sup>12</sup> הקטגוריה הרביעית כוללת שבטים בודדים שבמלחמת השחרור או בעקבותיה נאלצו לעזוב את אדמותיהם, או שפשוט העבירו אותם משטחי המחיה שלהם אל פנימו של הגליל, מחשש לשיתוף פעולה עם צבאות ערב, וכיחוד עם הצבא הסורי. הדוגמאות הבולטות הן: שבט "ערב כראד אל-ח'ט", או "ערב א-סואעד". למען האמת, בקרב כדוויי הגליל לא הייתה עקירה והגירה בקנה-מידה גדול בעקבות מלחמת השחרור, כפי שקרה עם הכפריים ועם כדוויי הנגב (כ-5/6 אצל כדוויי הנגב).<sup>13</sup>

4. מאבק כדוויי הצפון על אדמותיהם לבש על-פני-רוח אופי פרטני, בעוד שבקרב כדוויי הנגב המאבק, לעתים קרובות, נשא אופי כוללני (ובא לידי ביטוי בעצרות, בהפגנות המוניות, בשאילתות בכנסת וכיו"ב).

5. כדוויי הצפון, שהאדמות שבבעלותם מצומצמות מאוד כהשוואה לכדוויי הנגב, אינם מייחסים — כמותם — ערך חברתי וריכוזי לאדמה. חשיבותה של הקרקע מבחינה חברתית קשורה יותר בתרומתה הכלכלית (כמקור הכנסה), שהרי היישג הכלכלי והעושר היחסי הם העושים כיום את ההבדלים ביניהם — ואגב, הדבר אינו פוסח גם על כדוויי הנגב.

#### [הערת המחברים]

כעבודתנו זו, שהתבססה רובה ככולה על מחקר-שרה, עלו ממצאים מאלפים שבוודאי יראו אור כפעם הראשונה. בייחוד אמור הדבר בספר שיבוא בעקבות מאמר זה.

תמהנו מאוד שבמהלך המחקר לא נמצאו תיעוד או לפחות מִפְּה, שיפרטו את מצב אדמות הכדוויים בצפון, על מגוון זכויותיהם. מצער עוד יותר היה להיווכח, שכאשר ביקשנו מגורם ממלכתי במשרד הפנים סיוע דל לערוך מִפְּה כזו בעצמנו, בעזרת ספרי האחוזה, לא זכינו אפילו למענה.]

11 בר, ג', תשל"ג, ערביי המזרח התיכון, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב.  
 12 בן-דוד, 1982, שם — כשהדוגמה הבולטת, כמוכח, הם כדוויי הנגב, שכאופן סוּחַף הפכו את כל בעלי תביעות הקרקע לבעלי תְּזָקָה, בעקבות החלטת המדינה.  
 13 ברקאי, א', ראינות אישיים, ממועדים שונים, בין השנים 1991-1995.

## מקורות זכויות הקרקע של כדוויי הצפון בהדגמה של האוכלוסייה הכדווית במועצה האזורית "זרעאל"

הדיון שלהלן מתמקד באוכלוסיית הכדווים החיים ביישוביהם שבנפת זרעאל ובמסגרת "המועצה האזורית זרעאל". אף שהבעיות של כל מקרה עלולות להיות שונות, אין ספק שהן משקפות את ייחודיות הקונפליקט של כל כדוויי הצפון שהם חלק ממנו.

סקר שנערך בשנת 1968 על-ידי מ"י, בשיתוף המועצה האזורית "קישון", חשף "עובדה חדשה", שאולי הייתה ידועה קודם לכן אך היה נוח להתעלם ממנה, והיא – שלכדווים בצפון יש קושאנים על אדמות בגליל, המפורזות במקומות רבים. ואולם הסקר לא יכול היה לסכם (אפילו לעצמו?) את היקפן של האדמות שבבעלות הכדווים. יש להבהיר שממצאי הסקר מדגימים את הפרופורציות הכמותיות של האדמה הפרטית שיש לכדווים במסגרת מועצות אחרות, אך אינם מהווים אינפורמציה אחידה לגבי כל בעלי הזכויות הקרקעיות.

במסגרת המועצה האזורית זרעאל מצויים תשעה שבטים:<sup>14</sup>

ארבעה ביישוב הכדווי זרזיר:

שבט ה"מזאריב"

שבט ה"ע'ריפאת"

שבט ה"ב'אבו-ציאח"

שבט ה"ג'ואמיס"

כרומת אל-הב (או: "פרוש רומאנה"):

שבט ה"חג'אג'רה"

מנשיית זכרה:

פ'לג סעאידה (לשעבר שבט ה"כעבייה")

פ'ליטי פנים מהכפר עילוט

גוש כעבייה/חלף:

שבט ה"כעבייה"

שבט ה"חלף-טבאש"

כמעט לכל השבטים הללו יש תביעות קרקע כלפי המדינה, כפי שיש לכל שבטי הכדווים בצפון. סך כל התביעות עומד על 595 דונם. ורק כדי לשבר את האוזן והעין – כמות כזו עשויה להיות תביעה של כדווי אחד בנגב; מכאן ניתן להבין את הפרופורציות בין שני האזורים, ובהתאם לכך גם את עוצמת המאבק. אין זה אומר שמי שיש לו מעט קרקע או תביעה לשטח קטן יילחם פחות; אולי להפך.

14 ברקאי, א', ראיונות אישיים כמועדים שונים, לאורך השנים 1991-1995, בהיותו עובד המועצה האזורית זרעאל בתחום יישוב הכדווים.

מתוך 595 הדונם המוגדרים כאדמות נתבעות:

- ל-171 דונם נמצאו בעלים עם קושאנים.
- כ-200 דונם הוגדרו (בטאבו) כ"בעלות משותפת" (מעין "משאע"). כזכור, המשאע היה צורת בעלות משותפת על אדמות מזרע, אך מאז קום המדינה הלך ונעלם סיווג זה.
- 224 דונם נרשמו בטאבו כ"אדמה במחלוקת" בין התובעים הבדווים לבין ממ"י.<sup>15</sup>

ברור, שאין מחלוקת לגבי אותם שטחים המוגדרים כבעלות פרטית ושיש עליהם קושאנים. למעשה, במידע ראשוני זה משתקפת הבעיה, והיא: שהמחלוקת בתביעותיהם מתמקדת בעיקר באדמות שבחזקה (כדוגמת הסכסוך ביישוב "פרוש-רומאנה", שיפורט בהמשך). הרישום בטאבו מעלה עובדה מעניינת והיא, שאדמותיהם של הבדווים נרכשו הודות לרכישת אדמות בעמק יזרעאל על-ידי התנועה הציונית. כפי שאמר צעיר בדווי שנלווה אלינו למחקר:

איך נשכח אתכם; אתם, שהעליתם אותנו על העגלה שלכם ברוכשכם קרקע מכל הכא ליד, וכל דונם היה חשוב לכם להקצות לנו חלק מרוכשכם.

ובהמשך לעדות זו, גם עדות אחרת:

...אמנם בריחוק רב וכגודל שלעתים לא עלה על דונם אחד, אך כעבור אבותינו דונם זה היה כל רכושם הקרקעי וכל חסכוניהם, כי הדבר נבע מחששם המבעית שמי שלא תהיה לו פיסת אדמה לא יהיה לו היכן להתגורר בעתיד.<sup>16</sup>

הבדווים שרכשו אדמותיהם בשנות העשרים והשלושים, אינם שוכחים את "ח'נכו" (הכוונה ליהושע חנקין, גואל האדמות), שהסתייע רבות בבדווים, ובדרכים שונות, כשהיה גומל להם בהסכמה — שאותה פיסת קרקע שהם רוכשים תהיה גובלת באדמות היהודים. כן מתברר שחנקין שילם לבדווים בנדיבות, בהשוואה לאפנדים ולכפריים, את הפיצויים (פיצויי פינוי) שהגיעו להם על-פי "חוק האריסים".<sup>17</sup> הואיל ורכישת האדמות הייתה תלויה בהיצע, בעיקר מצד אפנדים וכפריים, וההיצע היה בנוי בעיקר מאדמות זיבורית, הן התנועה הציונית והן הבדווים (בקנה-המידה שלהם) רכשו בעצמם מכל הכא ליד, והאדמות גבלו אלה באלה. ההשלכה של פיזור רכישות הבדווים היא שתקבע את תפוסת הבנייה (הלא-חוקית) של הבדווים במדינת ישראל, ובעקבות בנייה זו גם את מיקומם של רוב היישובים שקיבלו הכרה ממדינת ישראל — אך לא לפני שהדבר יהיה כרוך במאבק ממושך. הבדווים, הזוכרים עדיין את חנקין (וחלקם אף עבד עמו), מעידים כי הוא נהג לדרבן אותם שירכשו אדמה ולא חסך, לשם שכנוע, מילות הטפה מעין: "יא-ערב! לייכום אולייה שלא אל-ארד. אשתרו ונחנא נאח'וד אל-באקיה" (= לכם, הבדווים, העדיפות לרכוש אדמה לפנינו,

15 נתונים אלה אף נחשפו בסקר של המועצה האזורית "קישון". הם מתאשרים גם בנתונים הנמצאים בטאבו בנצרת וכן בקרב הנוגעים ברבר באוכלוסייה. האסמכתא המצוטטת היא מתוך: "דו"ח הסקר ומ.א. קישון 1968".

16 אלהב, א"ח ובניו בריאין מיום 16.1.95.

17 ויץ, י', תש"י, המאבק על האדמה, הוצאת טברסקי, תל-אביב; ולאחר עניין ראה גם: אמיתי, מ', 1982, כפר יהושע, ספריית פועלים, עמ' 107-113.

ואנחנו ניקח את העורף).<sup>18</sup> האמת היא, שהתנועה הציונית רכשה אדמות רבות, ואילו הברווים נהנו רק מרכישות קטנות.

באותה רוח דברים מעיד בדווי אחר מ"רומת אל-הב" על היצע האדמות באותה תקופה: "אללי מעאה אל-מסארי, ביקדר ישתרי ארד אללי ת'מנהא כאן מד'וה א-ג'מל אבג'מל" (= למי שהיה אז כסף היה מסוגל לרכוש שטח אדמה כצלו של גמל במחיר גמל).<sup>19</sup>

כדי לתת מושג על מחירי הקרקע אז, צריך לדעת שלגמל בשנות העשרים והשלושים לא היה כמעט ערך, ולכן רוב הברווים חדלו לגדל אותו לצרכים מסחריים; וכפי שלגמל לא היה ערך, כך גם האדמה הוצעה במחיר זול. הברווים, שבוודאות יכולים לומר שחנקין דרבן אותם, הם אנשי בני פלג הסעאידה משבט ה"כעבייה" ואנשי "בוסמת-טבעון". בני הסעאידה הקימו את היישוב "אום-אל-ע'נם" שלמרגלות התבור. אגב, תושבי אום-אל-ע'נם טוענים, שלא היו מוכנים לקבל פיצוי כספי על-פי חוק האריסות אלא התמקחו ואף הצליחו לקבל קרקע חלופית, דבר שכל הנראה השתלם להם, משום שבענייני כספים תמיד אפשר היה לרמות את הברווי (אך ידוע שרכישות דומות נעשו גם בעמק זבולון, עמק חרוד, בית שאן ועוד).

ייתכן מאוד שהצגת רכישות הקרקע ברוח תיאורי האחוה הגדולה מצד הברווים, שהובאו לעיל — דהיינו, שיהודים וברווים רכשו "יחד" אדמות — הנה מגמתית כיום ומטרתה להציג שותפות-גורל ולהסביר את קשריהם של הברווים עם מדינת ישראל. לדידנו ולצורכי המאמר חשוב להדגיש, שברווים רבים הסבירו במהלך הראיונות, שאחוות האחים שבין הברווים ליהודים ואותה מטרה נכספת — להשיג אחיזה בקרקע בארץ — היא שהרתיעה אותם לא פעם מ"ללכת עד הסוף" ולא להגיע להתנגשות משפטית עם נציגי השלטון. כי:

אם מדובר באחים החלוקים ביניהם על אותה אדמה, ואח אחד פשוט לא מוותר, אף-על-פי שהוא לא צודק, חזקה על האח השני שיגלה יותר נדיבות ויותר אורך-רוח. זו גם הסיבה שאיננו מוכנים ללכת למאבק לאומי על הקרקע; אחרת היינו מצטרפים ליום האדמה.<sup>20</sup>

או כפי שאומר אחמד אל-הב: "מא בתקדאר תמסיכ אל-ג'מל מן פממו ומן ד'לו פי נפס אל-לחד'ה" (= אינך יכול לאחוז בפיו ובזנבו של הגמל כעת ובעונה אחת). ללמדנו, שאין שום אפשרות שהברווים ינהגו בצביעות כלפי המדינה — דהיינו, מחד גיסא להציג עצמם כאחים ומאידך גיסא להילחם בה — אפילו המדובר בקרקע. והרי, ברוח זו התבטא גם א-רחחאל, שלדעתו המדינה לקחה ממנו, שלא בצדק, חלק מאדמתו (ראה מקרה א-רחחאל). בהלון רוחות ובתחושת הזדהות עם המדינה מעין אלה (אף שהם מכילים גם הרבה מרירות באשר להיעדר הרגישות והיחס הדומה מצד נציגי הרשויות), קטנים הסיכויים שברוווי הצפון ינקטו במאבק אלים על רקע חילוקי הדעות

18 כעבייה, מ"ס, ריאיון אישי מיום 6.11.91.

19 אל-הב, א"ח ובניו, שם, שם.

20 אל-הב, א"ח ובניו, שם, שם.

שיש להם עם המדינה בנושא הקרקע. לעומתם, בדוויי הנגב שונים כמידה רבה – שם נודעו גילויי לאומנות ואלימות רבים מאז שנת 1978.<sup>21</sup>

## מאפייני הקונפליקט הקרקעי של בדוויי הצפון

השאלות הקשורות בקונפליקט הקרקעי של בדוויי הצפון מתייחסות להיבטים האלה:

1. ייחוד המאבק על הקרקע המתברר מתוך לימוד והשוואת הבעיה לזו של בדוויי הנגב.
2. מצוקת שטחי המרעה כמרכיב בקונפליקט הקרקעי.
3. הקשר בין הקונפליקט הקרקעי לבין המאבק על ההכרה ביישובים שב"פזורה" (היישובים שנבנו על-ידי הבדווים ללא אישור ממלכתי ואשר יוצרים את בעיית היישובים הבלתי-מוכרים).

מן הדין להבהיר, שמבחינה עקרונית אין הבדלים משמעותיים בהתייחסות הבדווים כנגב וכצפון לקרקע, כאל מוצר בעל ערכים כלכליים ותרבותיים. הוא הדין לגבי התייחסותה של המדינה לקרקע שבידי הבדווים ולבעייתיות הכרוכה בניסיונותיה לגאול אותה מהם. רשויות המדינה פועלות על-פי חוק, אך גם בהתאם למדיניות קרקעית שיש בה מרכיבים לאומיים לצד מרכיבים של תכנון ופיתוח כוללניים. התייחסויות אלה תקפות הן לגבי הבדווים כנגב והן ביחס לבדוויי הצפון.

ובכל זאת קיימים הבדלים משמעותיים בין שני האזורים ובין שתי האוכלוסיות, והם קשורים לתנאים הגאוגרפיים וההיסטוריים השונים בשני האזורים. אולם, צריך להדגיש, שבעיית האדמות של בדוויי הצפון פחות "טעונה" מבחינה פוליטית, והתלוו אליה רק תופעות מצומצמות מאוד של אלימות, בהשוואה לבדוויי הנגב:

1. לרוב בדוויי הצפון יש קושאנים על אדמותיהם, בעוד שלבדוויי הנגב אין, וזכותם היא זכות ה"תְּזָקָה".
2. אין כנמצא אומדן להיקף אדמותיהם של בדוויי הצפון (בעלות + תביעות לתְּזָקָה), בעוד שלבדוויי הנגב יש תביעות על 1.5 מיליון דונם. זהו היקף שכדאי להילחם עליו, וכך אמנם נעשה עד כה. ואכן, בדוויי הנגב הצליחו להשיג הכרה בתְּזָקָה על כ־780,000 דונם.<sup>22</sup>
3. כדי לשבר את האוזן – בדוויי הצפון לא הצליחו מעולם להשתלט על יותר מ־10,000 דונם ולתבוע אותם כבעלי תְּזָקָה, כשל המציאות היישובית הקיימת והפיקוח של המדינה על אדמותיהם. לכן אין לדבר על "גאולת קרקע" מידי בדוויי הצפון, אלא לכל היותר על ניסיון המדינה להחזיר לעצמה אדמות שהבדווים השתלטו עליהן מאז קום המדינה.

יתר-על-כן, ההשתלטות של בדוויי הצפון על אדמות המדינה, בעיקר על-ידי מחוסרי אדמה, באה מתוך כוונה לבנות בתים למגורים (כדוגמת העיירה בוסמת-טבעון, שראשוני בתיה נבנו על אדמות

21 בן-דוד, י', 1995, שם, שם.

22 בן דוד, י', 1995, שם, שם.

כאלה), או לתפוס שטחים לצורכי מרעה. לכן מעטים (ואולי בודדים)<sup>23</sup> הם המקרים של השתלטות על האדמות לצורכי מיקוח (ויהיו סיבותיו אשר יהיו). בכל זאת עולה השאלה, מהם מקורות הקונפליקט הקרקעי של כדוויי הצפון?

### הדגמת המאבק הקרקעי בקרב כדוויי הצפון

הדוגמאות שיוצגו להלן ממחישות את אופי הקונפליקט הקרקעי של כדוויי הצפון עם המדינה, והן מתייחסות אל:

1. שבט ה"מזאריב"
2. אוכלוסיית היישוב "רומת אל-הב"
3. אוכלוסיית היישוב "אום-אל-ע'נם".

בדיקת שאלת מקור זכויות הקרקע של כדוויי הצפון מלמדת, שגם כיום, עם כל היותו מוגבל, הקונפליקט הוא ממשי. נראה גם שגילויי הסכסוך הטעון מתח והתמרמרות נובעים ומתעוררים מאז ראשית שנות השבעים, בעקבות תכניות הממשלה ליישוב הכדווים והצורך שחלק מבעלי האדמות הפרטיות שביניהם יוותר על אדמותיו לטובת הציבור, וחלק אף יוותר על בתים שבנה ללא רישיונות. ההתנגדות מתבססת על טענה מרכזית אחת והיא – שמי שרכש מעט אדמה במיטב כספו בתקופת המנדט, אינו חייב לגלות נדיבות כלפי המדינה, שלמעשה מעבירה שטחים אלה בצורת מגרשי בנייה למי שאין לו אדמות.

אנחנו רואים בכך עונש קבוצתי, כי לפי כל אמת מידה משפטית ומוסרית, אין לשלול זכויות ולהעניקן למי שכרגע אין לו זכות נקרי: מחוסרי הקרקע הנהנים מרכישת מגרש לבנייה מהמדינה. אם המדינה רוצה להיות נדיבה, שתמכור להם מאדמותיה.<sup>24</sup>

מן הראוי להבהיר, שבניגוד למדיניות שהפעילה הממשלה לגבי כדוויי הנגב – בהפקיעה שטחים נרחבים לצרכים ציבוריים כלליים, ובתוכם גם השטחים הנחוצים להקמת עיירות לכדווים – הרי שלגבי כדוויי הצפון הממשלה נמנעת מלהזדקק להליך כזה. אם היו הפקעות בקנה-מידה מצומצם, היה זה לצורך סלילת כבישים, וגם אז היה זה בהסכמת בעלי הקרקע.

במהלך שנות השבעים, משהוחל בהקמת היישובים לכדוויי הצפון והחל תכנון מחדש והכרה ביישובים שהקימו הכדווים ללא רישיון על אדמותיהם,<sup>25</sup> כל קבוצה של כדווים ניסתה ללחוץ על הרשות המוניציפלית (שבתחומה בנו את כתייהם) להכליל אותם בין גבולות המתאר של היישוב.

23 שוב עולה בכל חריפותה בעיית היעדר המידע וריכוז המקרים של השתלטות כדווים על אדמות מדינה ואי-יכולתו של הטאבו לספק מידע זה; איטוף המידע צריך, לכן, להיעשות כאמצעות מחקר דוגמת מחקר זה.

24 א-רחחאל, פ', ראינות מהשנים 1993-1994.

25 מדויני, א', 1983, תפרוסת התיישבות הכדווים בגליל כתוצר של התנחלות ספונטנית ומדיניות מכוונת ממשלתית, חיבור לשם קבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת חיפה.

היה ברור אז שלא ניתן להחיל תכנון רציונלי ומודרני במצב של פיזור מוגזם של הבתים שהקימו הברווים, וכי חלק מהם ייאלץ לוותר על שאיפתו להישאר על אדמותיו. ואכן, כמבט לאחור, מסתבר שאיש לא ויתר על מגוריו, וכל היישובים הספונטניים זכו ללגיטימציה בדיעבד, למעט היישובים בוסמת-טבעון ובירא-אל-מכסור, שמלכתחילה נבנו על אדמות מדינה. אולם, גם לא נוצר מצב של עימות פיזי בין הברווים לבין נציגי הרשויות (כפי שקרה לא אחת בנגב), ולכל היותר הם ביטאו את מחאתם בדרכים חוקיות. רק במקרה אחד, ביולי 1979, נפגשו "במקרה" שתי הפגנות ברחבת הכנסת – זו של ברדווי הצפון וזו של ברדווי הנגב. נציגי שני האזורים התאמצו אז להציג את ההפגנות כנפרדות, כדי למנוע את הרושם שיש כאן מרי כללי.<sup>26</sup>

חשוב להדגיש, שבמאמר מערכת של העיתון "מעריב", יום אחרי ההפגנה, אומר העורך – שבביטויים המילוליים שריחפו באוויר בשעת ההפגנה, ביטאו הברווים מאבק כללי על אדמותיהם; והביטויים שהושמעו לא הלמו את מערכת היחסים המסורתית שבין הברווים והמדינה, כגון: "ישראל תהיה לפלשתיין" או "החוצה יהודי הגליל".<sup>27</sup> והיו מי שראו בכך ביטוי לאומנות.

המחקר כיום מעלה, שהמאבק לא נסב ישירות על שאלות הקרקע, אלא הייתה זו התקוממות המונית של החמולות ובתי האב גטולי ההשפעה כנגד אלה שהיו להם פטרוניים במסד (צבא, ממשלה, כנסת וכיו"ב) ויכלו להשפיע על כך שייכללו במסגרת היישובים שהממשלה עמדה להכיר בהם. לפחות בני קבוצה אחת מוכנים להודות כיום, שלצדם עמד אז משה דיין, בהיותו שר הביטחון, וסייע לשכנוי-דידינו להיכלל בתחום היישוב זרזיר.<sup>28</sup> וכמותם היו, לדעתנו, עוד חמישה יישובים.

למען הדיוק, קיימת זיקה בין המאבק על הקרקע לבין שאלת ההיכללות ביישוב, משום שכל ברדווי שבנה על אדמתו בית ללא רישיון, נלחם למימוש זכותו על הקרקע; דהיינו, לזכות בהכרה על הבנייה הבלתי חוקית. כאן ראוי להדגיש, שהתערבות הפטרוניים היהודים למען אנשי שלומם הברווים היא שיצרה את התקדימים הראשונים של הכרה בבנייה הבלתי חוקית, שלאחר מכן, ובגלל התקדים, לא ניתן היה לדחות תביעות להכרה בכל היישובים הספונטניים האחרים. בכך רואים הברווים את מימוש זכותם על אדמותיהם.

אך מן העבר האחר, פירושו של דבר – שלממשלה לא נותר שום שיקול דעת וכל תכנון ביחס למספר היישובים ולמיקומם. אלה נקבעו על-ידי הברווים (שלכאורה, מבחינה משפטית, הם עבריינים בגין בנייה ללא רישיון, לפחות עד ליום בו הם זוכים להכרה ביישוביהם, וכל המבנים הבלתי-חוקיים הפוכים אז לחוקיים).

המשמעות של "גיזחון" הברווים (ושיטת הפטרונות) וההכרה ביישובים שהקימו הם השטחים העצומים שהמדינה נאלצת לבזבז בשל הבנייה המפוזרת. ביישוב "זרזיר", לדוגמה, המאכלס ארבעה שבטים, התכנון המקורי לקח בחשבון שני שבטים שישבו בצפון השטח והועיד להם

26 גולדשטיין, ד', "ראיון השבוע עם ד"ר יונס אבו רביעה, הרופא הברדווי", מעריב, 3.8.79.

27 מאמר מערכת, מעריב, 31.7.79.

28 עירפאת, י', ריאיון אישי מיום 30.6.93.



כ-1,600 דונם. אליהם היו צריכים להצטרף עוד שני שבטים – אחד מהם הוא שבט ה"מזאריב", שהתנגד למעבר. בהיותם מקורבים למשה דיין, הם פנו אליו והצליחו לשנות את תכנית המתאר וכך זכו להישאר במקומם, דבר שהגדיל את שטח היישוב המתוכנן – מ-1,600 דונם ל-3,600 דונם. המשמעות היא, שבמקרה זה המדינה "הפסידה" 2,000 דונם בהינף־יד של פטרונו של בני היישוב הנדון.

כאמור, לתקדים זה היו ותהיינה ארבע השלכות:

- א. אבדן 2,000 דונם אדמות לאום, בעוד שבדוגמה אחרת המדינה לא הייתה מוכנה להתפשר עם משפחת בדווים אפילו על כמה עשרות דונמים, כאשר כל "חטאה" היה בכך שלא רשמה את אדמתה בטאבו בתקופת המנדט.
- ב. התקדים לימד את הבדווים, שאם יאמצו לעצמם פטרון מקרב מנהיגי המדינה, יוכלו להשיג את מבוקשם, אף אם אינו תמיד חוקי.
- ג. התפרסות יישובי הבדווים על פני שטחים גדולים תגרור בעתיד הוצאות בלתי מוצדקות של הרשויות המוניציפליות בגין אחזקת התשתיות הפיזיות, שייתכן שתהיינה על חשבון אספקת שירותים חיוניים כגון רווחה, חינוך וכיו"ב.
- ד. ההוצאות המיותרות הנגרמות בגין תכנון, שיש לשנותו לאחר מכן ולהתאימו לשגיונותיהם של התושבים. זאת בנוסף לתסכול שהדבר גורם לרשויות המוניציפליות, הנאלצות להיכנע לתכתיבים שאין להם דבר וחצי דבר עם תכנון רציונלי.

# השפעת מימון רכישות קרקע על קביעת יישוב מושבי-עובדים בתקופת המאורעות: 1936-1940

מיכל אורן-נורדהיים

יישובי ההסתדרות הציונית, שקמו בשנות העשרים ועד למחצית שנות השלושים, התאפיינו בהקפדה מצד המוסדות המיישבים על מספר תנאים: קרקע במידה מספקת; תכנית משקית מפורטת; מספר מתיישבים אופטימלי שיאפשר חלוקת הנטל הציבורי, ובעיקר – מיקום ואיתור היישוב באופן שיבטיח את הצלחתו העתידית.<sup>1</sup> לכן, משאבי קרן קימת הופנו בשנים אלה למישורים ועמקים המתאימים לחקלאות, עם העדפה גוברת והולכת של ענף הפרדסים; ההתיישבות התמקדה בתקופה זו בעיקר במישור החוף.<sup>2</sup> המתיישבים חסרי ההון לא חויבו במימון עלייתם לקרקע, אך עם עליית מספר המועמדים להתיישבות והמחסור במשאבים, הועדפו גופים שהיה ביכולתם לסייע למוסדות.

תקופת הסער, שהחלה עם פרוץ מאורעות תרצ"ו-תרצ"ט, והחשש ממימוש מדיניות החלוקה שהוצעה בינואר 1937, הובילו להעדפה ברורה של התיישבות קיבוצים, כהם ראו יתרון בתנאים של חוסר ביטחון והתיישבות באזורים מסוכנים שהיו חשובים מבחינה מדינית.<sup>3</sup> בין יתר הסיבות שמנעו הקמת מושבים בתקופה זו היו גילם המתקדם (בדרך-כלל) של התושבים והיותם בעלי משפחות, ופיזור הבתים במושב שחשפו אותו להתקפות אויב. אי-לזאת, בעוד שבמחצית הראשונה של שנות השלושים הוקמו 23 מושבי-עובדים (וכן 18 יישובים חקלאיים נוספים שלא השתייכו לתנועת-המושבים) ורק 13 קיבוצים, הרי במחצית השנייה של שנות השלושים הוקמו 14 מושבי-עובדים (וכן 9 יישובים חקלאיים שלא השתייכו לתנועת המושבים), לעומת 45 קיבוצים!<sup>4</sup>

מאמר זה בא לשפוך אור על מושבי-עובדים שנטלו חלקם בהתיישבות בתקופת הסער, הן באזורים שנחשבו בטוחים יחסית<sup>5</sup> והן באזורים שעמדו בראש סולם החשיבות הביטחונית והמדינית, וזאת למרות היחס האוהד יותר שניתן בתקופה זו לקיבוצים. מטרת המאמר לבחון כמה מהדרכים שסייעו בידי המושבים להתגבר על מחסום המדיניות המפלה.

1. ירן, י', התנחלותנו בתקופת הסער, ספרית-פועלים, מרחביה, 1947, עמ' 25-26.
2. גלעד, ר', היישוב בתקופת העליה הרביעית (1924-1929) – בחינה כלכלית ופוליטית, ח"א, 1973, עמ' 70. *Reports of the Experts*. Submitted to the Joint Palestine Survey Commission, Boston, Mass., Oct. ;77. I. 1928, p. 40.
3. אורן, א', התיישבות בשנות מאבק, יד יצחק בן-צבי, ירושלים, תשל"ח, עמ' 21-53.
4. אורן, מ', מדיניות יישוב מושבי-עובדים בתקופת "חומה ומגדל" (1936-1940), עבודת גמר לתואר מוסמך, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 1989, נספחים, עמ' 42.
5. בתקופת דינונו עדיין היו כ-25% מרכישות הקרקע במישור החוף! רייכמן, ש', ממאחו לארץ מושב, יד יצחק בן-צבי, ירושלים, 1979, עמ' 64.

## התור להתיישבות

ריכוזי המעוניינים בהתיישבות-חקלאית ומיעוט הקרקעות הזמינות, הובילו לתהליך מורכב של בחירת המועמדים. רשמית, ההחלטה הייתה נתונה בידי המחלקה להתיישבות של הסוכנות-היהודית שנועצה במחלקה להתיישבות של המרכז-החקלאי בהסתדרות. זו קבעה את סדר הקדימויות של קיבוציה וארגוניה לפי מספר קריטריונים: ותק בארץ ובעבודה, ההכשרה החקלאית שעברו המועמדים להתיישבות, תרומתם החלוצית להתיישבות בדרך של עליית כיבוש לאתר חדש, גיל המועמדים ומצבם המשפחתי. כל הנתונים אמורים היו לשמש מדד לקביעת התור לעלייה לקרקע והמועמדים נאלצו להמתין בדרך-כלל מספר שנים עד הגיע תורם. בזמן ההמתנה המשיכו בעבודתם החקלאית במושבות, במושבים או בקיבוצים, וכן התאפשרה לעתים עלייתם הזמנית לאתר חדש לצורך הכשרתו.

אולם קשיים רבים התעוררו בשמירה על התור להתיישבות, ולא פעם קריטריונים אחרים קידמו את עלייתם של גופים מסוימים – כמו השתייכותם התנועתית (בעיקר קיבוצים), הצרכים המיוחדים שנדרשו בכל אתר התיישבות (למשל, דרישות ביטחוניות מיוחדות כאתרי ספר מסוכנים או קשים להתיישבות)<sup>6</sup> והון שהעמידו הגופים המועמדים לרשות המוסדות המיישבים. תופעת הסיוע במימון בולטת במיוחד במושבי-עובדים, שכן כמה מארגוניהם, שעלייתם לקרקע זורזה בזכות ממנם, באו פעמים רבות מתחתית התור ולא עמדו כלל בקריטריונים ובכלי-זאת זכו לכך; זאת למרות שבתקופה זו הועדפה בעליל התיישבותם של קיבוצים.

## סיוע במימון הקרקע

השפעת ההון על קביעת המועמדים ראשיתה ברכישת הקרקע. קרן קימת שתפקידה היה אך ורק רכישת הקרקע ומסירתה לסוכנות, הייתה נתונה, לא אחת, בפני לחצים מצד גופים ומוסדות שונים שתרמו לה כסף ודרשו תמורתו קרקע להתיישבותם. הקרן, שהייתה במחסור מתמיד של כספים, נכנעה ללחצים מסוג זה. הסיוע שהגישו גופים ברכישת קרקע, חושב להם כחלק מדמי החכירה העתידיים. באופן זה, נמנעה תביעה של הארגון או הקיבוץ לבעלות על הקרקע, וזו נשארה לבעלות קרן קימת. אולם גופים שלא זכו להתיישב, לא תמיד קיבלו את מלוא כספם חזרה.

כאשר החלה העדפת קרקעות באזורי ספר, המשיכו הגופים שיכלו לממן את התיישבותם להעדיף אזורי התיישבות נוחים כמו בתקופה הקודמת; ואף שהמוסדות המיישבים העמידו בראש סדר העדיפויות את התיישבות הספר, הרי לא בחלו ביישוב אזורים בטוחים יחסית במרכז הארץ כאשר הוצעה להם עזרה במימון הקרקע והקמת היישוב.<sup>7</sup>

6 על התור להתיישבות ראה: אורן, מ', לעיל הערה 4, עמ' 52-62.

7 פרוטוקול ישיבת דירקטוריון קק"ל, 25.4.38, ארכיון ציוני מרכזי (להלן: אצ"מ) KKL10.

לאור זאת, אף הקרן הקימת השפיעה במידה רבה על מיקום היישובים והמועמדים להתיישבות. השפעה מיוחדת הייתה ליוסף ויץ, מנהל הרכישות של הקרן, שהיה מעורב בהחלטות לגבי שיבוץ היישובים. בחיפושיו אחר קרקע לארגון נטר, שנתמך על-ידי יהודי צרפת, שמסרו לקרן קימת 800,000 פרנק, איתר ויץ בשנת 1937 קרקע בשרון, שהתאימה, לדעתו, לארגון.<sup>8</sup> זאת, על-אף שהארגון עדיין לא עמד בקריטריונים המקובלים של הכשרה ועמידה בתור ועל-אף שהשרון לא היה בין האזורים המועדפים בתקופה זו.

במקרה זה חיפש ויץ קרקע בעבור הארגון, אך לעתים היה המצב הפוך: קרקעות הוצעו למכירה וקרן קימת לא יכלה לקנותן מחוסר כסף ולכן פנתה למוסד או גוף כלשהו שיעזור במימון. חברי ארגון מנחם נתנו, כל אחד, 60 לא"י שחסכו מעבודתם כפועלים, ובכסף שמסרו רכשה קרן קימת, בשנת 1934, קרוב ל-2,000 דונם מאדמות הכפר אידיניבה (4 ק"מ דרומית לחולדה).<sup>9</sup> הארגון הקים במקום את מושב כפר-מנחם שהוחלף בשנת 1938 בקיבוץ כפר-מנחם, ואילו המושב עבר לכפר-ורבורג.

מזלו של ארגון הדרום לא שפר עליו כל-כך ולמרות כספו לא הצליח להגשים את שאיפתו להתיישב באזור רוחמה. הוא ניסה לקדם את עניין התיישבותו על-ידי מסירת כספו לחברת התיישבות בשם "אמריקה", שהייתה מעוניינת להתקשר עם ארגוני התיישבות בעלי אמצעים בינוניים ובעלי ניסיון חקלאי. הארגון פנה לחברה, בהעידו על עצמו כבעל אמצעים של בין 60-80 לא"י לכל חבר. הוא ציין שאינו יודע אם הסכומים מתאימים לדרישות החברה, אולם ביקש להעריך כראוי את העובדה שאמצעים אלה נחסכו על-ידי החברים ממשכורת דלה של 200 מא"י ליום עבודה חקלאית במושבות. כן ציין את דבקותו בעבודה חקלאית, שאותה לא המיר בעבודה בעיר למרות שהכנסה גבוהה יותר בצדה.<sup>10</sup> בשנת 1936 הציעה קרן קימת לארגון קרקע בקרבת אידיניבה — אדמת אמריה (אזור כפר-מנחם). ואכן, 3,500 דונם באתר נרכשו ב-500 לא"י שמסר הארגון.<sup>11</sup> למרות זאת, לא התיישב הארגון באזור זה ורק מעטים ממנו זכו להתיישב במושב חרות.

חברי ארגון חקלאי ירושלים ביקשו להסב את עיסוקיהם העירוניים לחקלאות, אך ידעו שללא הכשרה חקלאית לא יקבלו תקציב התיישבות. הם הסכימו לממן את התיישבותם המלאה, כולל הקרקע, מחסכוניתיהם ומעבודה צדדית ופנו בבקשה לקרן קימת, שתמצא בעבורם קרקע באזור ירושלים.<sup>12</sup> הקרן הסכימה לרכוש 1,200 דונם ל-60 יחידות<sup>13</sup> באזור נבי-סמואל, או במצפה, תמורת סכום של 2,000 לא"י.<sup>14</sup> שלא כמו ברוב המקרים, הקרן גם דרשה מהארגון שיחפש בעצמו קרקע,

8 תלמים, תמוז תרצ"ח, עמ' 7.

9 ועד המושבים למרכז-החקלאי, 13.2.35, אצ"מ S15/2834a; תלמים, סיון תרצ"ה.

10 הארגון אל המרכז-החקלאי, 23.5.34, ארכיון העבודה (להלן: ארה"ע) 235 IV/3 178.

11 מזכירות חנופת המושבים — פרוטוקולים, 25.11.35, ארה"ע 307 IV 514 ובמקום אחר — 550 לא"י — צבי יהודה למרכז-החקלאי, 15.2.37, ארה"ע 235 IV 141a.

12 הארגון לקק"ל, 10.5.34, ארה"ע, 191 235/3; מופיע גם בארה"ע, 307 IV 551.

13 הארגון למרכז-החקלאי, 29.4.34, ארה"ע, 191 235/3.

14 הארגון למרכז-החקלאי, 20.8.34, שם, שם; ויץ, י', בחבלי נחלה — פרקי יומן, טברסקי, ת"א, תשי"א, 15.2.37.

עמ' 86.

אולם העדפת הארגון את אזור ירושלים בתקופת המאורעות הערימה קשיים רבים, ולבסוף, לאחר שנות ציפייה ארוכות, לא זכה הארגון לממש את חלומו, למרות הכסף שמסר לרכישה.

חברי ארגון ארשוף מסרו 3,800 לא"י (כל אחד כ-60 לא"י),<sup>15</sup> שלקחו בהלוואות, לרכישת אדמת "אל-חרם" שליד הרצליה – 750 דונם, להתיישבות של 75 משפחות.<sup>16</sup> גם ארגון זה לא זכה להקים מושב משלו וחבריו התפזרו.

### יחס המחלקה להתיישבות לסיוע ברכישות הקרקע

מסירת קרקע לגופים ששילמו כספים לקרן קימת גרמה למתח בינה לבין המחלקה להתיישבות. בשנת 1934 הוחל במשא-ומתן על עמק בית-שאן, שנחשב לאזור זמין לרכישה נרחבת ולאחר הצעת החלוקה הפך לאחד האזורים הדחופים לקנייה. המחלקה להתיישבות התכוונה לחלקו בין המועמדים בתור להתיישבות, אולם ויץ הודיע שעל חלק מהקרקעות התחייב לארגונים בעלי אמצעים: 2,500 דונם בעבור ההסתדרות הציונית ביוון, שנתנה לקרן קימת סכום של 10,000 לא"י למטרת רכישת קרקע בעבור יישוב של עולי יוון<sup>17</sup> ו-2,000 דונם בעבור ארגון נטר. לבסוף עלו ארגונים אלה להתיישבות בשרון, כיוון שלא התאימו לקשיי אזור בית-שאן. התיישבותם באזור שלא עלה בקנה אחד עם סדר הקדימויות בתקופה זו, התאפשרה הודות לכסף שיכלו להעמיד לטובת הקרקע היקרה בשרון וזאת מבלי שחיכו בתור או עברו הכשרה חקלאית מספקת.<sup>18</sup> מלבד שני ארגונים אלה, הבטיח ויץ קרקע לגופים שסייעו לקרן קימת ברכישת העמק במסגרת המפעל לרכישת קרקעות "אדמה בחסכון". ביניהם היו ארגוני-הצפון, שחסכו פרוטה לפרוטה ומדי חודש בחודשו העבירו כסף לקופת הארגונים.<sup>19</sup> בשנת 1934 חתמו חוזה עם חברת "ניר" של ההסתדרות, שתיווכה בינם לבין קרן קימת על רכישת שטח בעבורם. השטח הנרכש היה בג'בול שבעמק בית-שאן.<sup>20</sup> בסך הכול שילמו ארגוני הצפון 1,440 לא"י גם לרכישה וגם כדמי תיווך לחברת "ניר"<sup>21</sup> והיו בין המועמדים הראשונים להתיישבות בעמק בית-שאן, תודות לכסף ששילמו מראש.

- 15 יהודה, צ', "לבעיות התיישבותנו", 1937, צבי יהודה חייו ופועלו, ת"א, 1966, עמ' 45-51.
- 16 שם; יוסף שפירא, "זעקת הארגונים", תלמים, ניסן תרצ"ח, עמ' 24-27; "שאלות התיישבות בתנועת המושבים, מתוך תזכיר למרכז החקלאי", הפועל-הצעיר, 20.7.37, מס' 41-42.
- 17 שם; ויץ למחלקה להתיישבות, 15.5.34, אצ"מ S15/2395.
- 18 המושבים שהקימו היו כפר-נטר וצור-משה.
- 19 ליפמן, מ', "בית-יוסף – המושב הראשון ב'חומה ומגדל'", נאור, מ' (עורך), ימי חומה ומגדל, 1936-1939, סדרת עידן, 9, ירושלים, תשמ"ז, עמ' 83-92.
- 20 ארגון הצפון לתנועת המושבים, 1934, ארה"ע, 31 IV/2 307. לפרשת התיישבותם של ארגוני הצפון בבית-יוסף שבעמק בית-שאן, ראה: אורן-נורדהיים, מ', "האיתור כגורם בהתיישבות ארגוני הצפון ודרור בעמק בית שאן בסוף שנות השלושים", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל, י"ג, תשנ"ג, עמ' 33-48.
- 21 ליפמן, מ', לעיל הערה 19, עמ' 84.

לעומתם, ארגון אפרים הוותיק, חש מאוד נפגע על שלא קיבל קרקע בעמק בית-שאן כיוון שלא היו לו אמצעי תשלום ולא עמד מאחוריו מוסד תומך.<sup>22</sup>

למותר לציין שמנהל המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית, דוד שטרן, כעס על ויץ שהבטיח הבטחות לגבי בית-שאן, ללא ידיעת הסוכנות והסכמתה ובניגוד להייררכיה המקובלת בקבלת החלטות.<sup>23</sup> משנשנו מקרים כאלה, דרש שטרן מוויץ את רשימת כל ההבטחות שכבר ניתנו, כדי שלפחות בעתיד לא יופתע. הרשימה ששלח ויץ ב-14.1.37 הייתה ארוכה למדי וכללה, בין היתר, 13,500 דונם למחלקה הגרמנית במפרץ חיפה, טייבה ונוקייב,<sup>24</sup> 16,000 דונם לחברת "ניר" במסגרת מפעל "אדמה בחסכון" בעמק בית-שאן, 4,000 דונם למפעל ארלוזורוב בצמח, 2,000 דונם לארגון נטר (כנראה במפרץ חיפה) ועוד הבטחות רבות שהסתכמו בכ-40,000 דונם.<sup>25</sup>

מאידך גיסא, מעניין לציין שגם שטרן בעצמו פנה לפעמים לוויץ באופן אישי, כדי שיחפש קרקע בעבור גוף כלשהו. הוא ביקשו להקצות קרקע בשרון לארגון שאר-ישוב, שלדעתו היה חשוב במיוחד ליישובו, שכן זהו המושב הראשון של תנועת "הנוער הציוני". שטרן היה ער אמנם לקשיים שבהקצאה כזו, שכן הבין שהקרקע הובטחה לעולי-גרמניה ושלמטרה זו התקבל מהם כסף, אך בכל-זאת ביקש התייחסות גם לארגון שאר-ישוב. ויץ ענה לו שכלל אינו בטוח שיהיו מספיק אדמות לכיסוי ההבטחות שניתנו קודם כול לעולי-גרמניה; רק אחר-כך, לדעתו, ניתן יהיה לברוק מה ייעשה עם שאר-ישוב.<sup>26</sup> לבסוף, נדחה ארגון שאר-ישוב מהתיישבות בשרון, למרות שהיה ותיק וכשיר יותר להתיישבות מארגוני עולי-יוון ונטר; זאת כיוון שכל הקרקעות שנרכשו באותה תקופה הובטחו לגופים בעלי יכולת מימון.<sup>27</sup> לבסוף, ארגון זה עלה להתיישבות בין שלושת יישובי מצודות-אויסישקין שעלו בשנת 1939 לגליל העליון. הסיבה להעדפתו הייתה השתייכותו התנועתית שהשתלבה במטרות מפעל התיישבותי זה.

יחס המחלקה להתיישבות, אס-כן, היה אמביוולנטי. מצד אחד, היא התנגדה בתוקף לעירוב הסמכויות, ודרשה במפגיע מקרן קימת שתניח לה לטפל בשיבוץ הגופים להתיישבות, ולא תבטיח קרקעות על-חשבון כספים שהיא מקבלת. מצד שני, כאשר הייתה מעוניינת לקדם גוף מסוים, נקטה אותה דרך ממש.

22 אורי, י', "לפרשת ארגון אפרים, דברים במועצה הליג של ההסתדרות", תלמים, אדר תרצ"ו, עמ' 16. ארגון אפרים הקים, לבסוף, את מושב בית-שערים.

23 שטרן לקק"ל, 31.5.34, שם.

24 אזור מולדת ועין-זב בהתאמה. כפברואר 1936 הבטיח ויץ לגופים שונים קרקע במפרץ חיפה על-חשבון השתתפותם כרכישה: 200 דונם לארגון של עולי-גרמניה, שטח ל-80-100 משפחות מארגון נטר ו-1,000 דונם לקיבוץ עין-המפרץ; ויץ, י', יומני ואגרותי לבני, מסדה, רמת-גן, תשכ"ה, 26.7.36, עמ' 64; ישיבה משותפת בין המחלקה להתיישבות והנהלת קק"ל, 7.2.36, אצ"מ S15/1014.

25 ויץ למחלקה להתיישבות, 14.1.37, אצ"מ S15/2960.

26 שטרן לוויץ, 16.2.39, אצ"מ KKL5/1209; ויץ לשטרן, 20.2.39, שם.

27 ויץ לארגון שאר-ישוב, 17.11.37, אצ"מ KKL5/1209/1.

## היחס המיוחד לעולי-גרמניה

בתקופה בה אנו דנים, היה משקל חשוב למחלקה ליישוב יהודי גרמניה בסוכנות-היהודית.<sup>28</sup> מחלקה זו סייעה במימון רכישת קרקעות הלאום ובתמיכה ביישובי עולי-גרמניה בשנים הראשונות.<sup>29</sup> לעומת הקרנות הציוניות שתמיד היו ברוחק כספי, למחלקה הגרמנית היו די כספים<sup>30</sup> ולא ייפלא, על-כן, שהמוסדות דחו לא אחת גופים שעמדו בראש התור להתיישבות, והעלו יישובים של עולי גרמניה במקומם, מחוץ לתור, כפי שנאמר — לגופים הגרמניים "חוקה מיוחדת".<sup>31</sup>

גם התנועות המיישבות הבינו את חשיבות משאבי המחלקה הגרמנית ופולו לקבל ממנה סיוע.<sup>32</sup> החיזורים אחרי העולים מגרמניה ואחר כספם גרמו לוויכוח שביקשו לשוות לו אופי עקרוני משהו: באיזו תנועה ניתנת ההכשרה הטובה ביותר לעולים, וכיצד מתנהלת חלוקת העולים בין היישובים. דעת תנועת המושבים הייתה שהיא קופחה בקבלת תקציבים ועולים מגרמניה, ולכן לא יכלה להסביר את תורתה ולשכנע את עולי גרמניה להקים מושבים דווקא.<sup>33</sup>

ובכלל-זאת, בתקופה שבה אנו דנים הוקמו שני מושבים בתמיכת המחלקה הגרמנית, תוך זירו תוך — בני-גאולים ומולדת. פרשת רכישת אדמת טייבה בגוש חרוד בשנת 1937 בעבור ארגון מולדת הייתה מסובכת ומורכבת. אדמת הכפר נחשבה למצוינת והתאימה למושב בן 80 משפחות.<sup>34</sup> אך מחוסר כסף לרכישתה הציע אוסישקין שיפנו לוועד המרכזי של יהודי גרמניה בלונדון, שברשותו היה סכום של 13,000 לא"י למטרת רכישת קרקע בעבור יישוב של עולי גרמניה. הוועד אכן הסכים, ושלח 10,000 לא"י.<sup>35</sup>

מאוחר יותר נודע למחלקה הגרמנית בסוכנות שהכסף הועבר לרכישת טייבה והיא התנגדה לכך, כיוון שהמקום חייב השקעות ראשונות גדולות ותקציב קבוע למשך שנים, הוצאות שהמחלקה לא תוכל לעמוד בהן. כלומר, המחלקה הגרמנית פעלה באופן דומה לרכישות הקרקע לפני תקופת המאורעות, והעדיפה תמורת כספה קרקעות באזורים נוחים, שלא תמיד תאמו את המדיניות ההתיישבותית בתקופת הסער. אולם המוסדות טענו שאדמת טייבה חיונית ליצירת קשר בין עמק יזרעאל והגליל התחתון, ובתום המשא-ומתן על הרכישה נוספה חשיבות לאתר עקב הצעת החלוקה.

28 אורן, ע', "רמות השבים — היישוב הראשון ביוזמת עולים מגרמניה ללא סיוע המוסדות", בן-אריה, י', בן-ארצי, י', גורן, ח' (עורכים), מחקרים בגיאוגרפיה היסטורית-יישובית של ארץ-ישראל, יד יצחק בן-צבי, ירושלים, חשמ"ח, עמ' 152-165.

29 הרצפלד לרופין, 18.3.37, אצ"מ S15/2383.31.

30 המרכז-החקלאי — פרוטוקולים, 23.5.37, ארה"ע IV/1 49.

31 המרכז-החקלאי — פרוטוקולים, 23.4.39, ארה"ע IV/1 51.

32 "מהחלטות כינוס ארגון ררור בנבעת-עדה ב-24.4.37", חוזר הארגון מס' 10, מיום 21.6.37, ארה"ע 38 IV/2. 307. דוגמאות של קיבוצים שקיבלו סיוע מהמחלקה הגרמנית הן קיבוץ עין-גב וטירת-צבי. ישיבה של המחלקה להתיישבות וקק"ל, 7.2.36, אצ"מ KKL5 8764; קק"ל — פרוטוקולים, 4.1.37, אצ"מ KKL10.

33 המרכז-החקלאי — פרוטוקולים, 13.7.37, ארה"ע IV/1 49; תנועת המושבים — פרוטוקולים, 19.12.38, ארה"ע 307 IV 514.

34 שם, שם, 10.10.35.

35 ויץ, י', יומני, לעיל הערה 24, 1.10.35, 6.10.35, 11.10.35, עמ' 36-38.

מאחר שאדמת טייבה כבר נרכשה בכספי המחלקה הגרמנית, דרשה זו את יישוב אחד מגופי עולי-גרמניה. כיוון שהאחר התאים למושבי-עובדים, התיישב בו ארגון מולדת שכעבור זמן קצר הפך למושבי-שיתופי.<sup>36</sup> נוכל לסכם את פרשת עליית מולדת בדברי אברהם הרצפלד, שעמד בראש המרכז-החקלאי – "שלא רק שהתנאים המדיניים חייבו את ההתיישבות הזו, אלא גם מקורות המימון, אפשרו אותה".<sup>37</sup>

### יחס תנועת המושבים לרכישות קרקע לגופים מסוימים

לעומת היחס האמביוולנטי של המחלקה להתיישבות, תנועת-המושבים לא ראתה בחיוב את העובדה שקרן קימת נוטלת מארגוניה את חסכוניהם כתרומה ואילו רוב הקיבוצים מתיישבים על חשבון כספי הלאום. לדבריה, למרות מצבה הקשה של קרן קימת, כל חסכונות החברים היו צריכים להיות מוקדשים לענייני ההתיישבות עצמה<sup>38</sup> ולא ניתן לדרוש מהם להסתבך בעול חובות לשנים רבות, מה שימנע מהם לפתח את משקם.<sup>39</sup> כמיוחד קשה היה מצבם של המושבים המרוחקים, שבהם לא ניתן היה לעסוק בעבודת חוץ עד שהמשקים נשאו פרי. בתקופה כזו, כך טענה תנועת-המושבים, נזקקו המתיישבים לכל חסכוניהם לשם היאחזות בקרקע. השיטה לחייב את הארגונים לתת תרומה או מקדמה על-חשבון דמי החכירה, השפיעה קשה על מצב הארגון בעת העלייה לקרקע, שהרי זמן רב עבר מרגע העלייה לקרקע ועד לקבלת תקציב התיישבות-הקבע.<sup>40</sup> מאידך גיסא, משנוכחה תנועת-המושבים שהמרכז-החקלאי אינו מקדם את ארגוניה בתור להתיישבות, יזמה בעצמה, לא פעם, הצעות לרכישת קרקע,<sup>41</sup> אם כי היו גם הצעות שהיא סירבה לקבל כיוון שסברה שלא היו טובות דיין.<sup>42</sup>

גם הארגונים עצמם פעלו לחיפוש קרקע לעצמם. ארגון משק-משותף הציע עצמו להתיישבות על קרקע שנרכשה במפרץ חיפה וחברי הארגון נתבקשו להעמיד כסף לכיצוע בדיקת התאמת האתר.<sup>43</sup>

- 36 לנדאור להנהלת קק"ל, 7.11.35, אצ"מ 1416 KKL5. יש לציין, שמאוחר יותר המחלקה שינתה את מדיניותה, זאת כאשר הבינה שדווקא המקומות הקשים להתיישבות הם הנדרשים כעת להתיישבות. למשל, ברכישת אדמת נוקייב (עין-גב): צור, ז', הקיבוץ המאוחד ביישובה של הארץ, כרך ראשון, ת"א, 1979, עמ' 215-217.
- 37 הרצפלד להקסטר, 3.6.37, אצ"מ S15/2376.
- 38 יהודה, צ', "לבעיות התיישבותנו", לעיל הערה 15, עמ' 45-51; כינוס ארגון מנחם, 9.11.35, דברי יוסף שפירא, ארה"ע 514 IV 235.
- 39 ועד המושבים למרכז-החקלאי, 13.2.35, אצ"מ S15/2834a.
- 40 יהודה, צ', "המצב במושבים, מתוך דו"ח לוועידה הרביעית של תנועת המושבים והארגונים", 1935, יהודה, לעיל הערה 15, עמ' 36-44.
- 41 למשל, בחיפוש הקרקע לארגון דרוור – תנועת המושבים – פרוטוקולים, 12.5.37, ארה"ע 514 IV 307; "מהחלטות כינוס ארגון דרוור בכבעת-עדה ב-23.24.4.37", חוזר הארגון מס' 10, מיום 21.6.37, ארה"ע 38 IV/2 307.
- 42 המרכז-החקלאי – פרוטוקולים, 13.12.36, ארה"ע 49 IV 235.
- 43 חוזר ארגון משק-משותף מס' 5, 5.7.36, ארה"ע 34 IV/2 307. גם ארגון קדם של עולי-כורדיסטן יזם התיישבות בקוסקוס-טבעון: אגודת הכורדים למרכז-החקלאי, 27.6.38, ארה"ע 729 IV 235 וכן דוגמאות רבות נוספות.



אולם הקרקע נמסרה לגוף אחר, שלו הובטחה, ואילו משק-משותף עלה לבסוף לעמק החולה והקים את בית-הלל.

### יחס המרכז-החקלאי לרכישות קרקע לגופים מסוימים

ומה הייתה דעת המרכז-החקלאי על השגת הכספים בעבור קרן קימת? דומה שהרצפלד הבין שלולא עזרת הגופים המועמדים עצמם, עבודת ההתיישבות לא תתקדם. הוא אף הטיף לארגונים לגייס כספים בגולה, או בארצות מוצאם, לשם קידום ענייני התיישבותם.<sup>44</sup>

הרצפלד טען שזוהי השיטה היחידה; רק "הסחיטה" — כהגדרת תנועת-המושבים — מהארגונים היא שהועילה להתיישבות, כשחסר היה כסף למוסדות המיישבים. לכן לא הייתה ברה, אלא להשיג כספים ממקורות שונים, גם מן החברים עצמם.<sup>45</sup>

שאלת הכספים שנמסרו לקרן קימת הוחרפה ככל שהחלו התנועות המיישבות לשלוח שליחים לגייס כספים בחוץ-לארץ ונוצרה תחרות על כל אתר התיישבותי. תנועת-המושבים מחתה על חוסר יכולתה לשלוח שליחים, ואכן, המרכז-החקלאי, שתמך עקרונית בגיוס הכספים אך רצה למנוע את התחרות, החליט בשנת 1939 לארגן משלחת מכל הזרמים, לאיסוף כספים.<sup>46</sup>

### סיכום

רכישות הקרקע וההתיישבות הלאומית התבצעו בדרך-כלל כאמצעות כספים שאספו הקרנות הלאומיות.<sup>47</sup> אולם קרן קימת הניחה מפעם לפעם לתורמים לדרוש יישוב גוף זה או אחר גם באתרים שלא היו דחופים מבחינה מדינית. כך זכו גופים מסוימים — כמו נטר, עולי-יוון, בני-גאולים ומולדת — בזיורו עלייתם לקרקע, בבחינת "בעל המאה הוא גם בעל הדעה". ארבעת ארגונים אלה נתמכו על-ידי מוסדות ששילמו בעבורם את דמי הרכישה. במקרה של שאר-יישוב שיחקה לידי השתייכותו התנועתית יוצאת-הדופן שסייעה לו לעלות, מחוץ לתור, להתיישבות בעמק החולה.

44 למשל, פנייתו לארגון שאר-יישוב: ארגון למושבי-עובדים "שאר-יישוב" (מיסודה של סיעת העובדים הציונים-כלליים), דין וחשבון מהכינוס השני של הארגון, שהתקיים ב-17.4.16 בכפר אז"ר. מופיע גם ברו"ח על כינוס ארגון שאר-יישוב ב-17.4.16, ארה"ע 77 IV 235.

45 כינוס ארגון מנחם, 9.11.35, ארה"ע 514 IV 235. המרכז-החקלאי עצמו, על-אף שלא היה בעל-הון, התנדב לממן רכישת קרקע בעבור קבוצת הבחרות בשכונת כורוכוב, שביקשה להשיג קרקע להתיישבות בקרבת השכונה בה עבדה: צור, לעיל הערה 36, עמ' 288.

46 המרכז-החקלאי — פרוטוקולים, 7.3.39, ארה"ע 512 IV 235. מה עלה בגורלה של יזמה זו לא נבדק במסגרת מאמר זה.

47 הנטקה למחלקה להתיישבות, 19.2.36, אצ"מ S15/1773.

ארגוני מנחם והצפון זכו לעלות להתיישבות בזכות כספי חסכוניותיהם כפועלים חקלאיים וזאת לאחר שנות ותק רבות. אזורי התיישבותם לא היו מרכזיים ונוחים כמו השרון ועמק-יזרעאל. נראה שהסיבה לכך הייתה הכשרתם החקלאית והתאמתם לאזורי ספר, שלא כמו ארגוני נטר ועולי-יוון שהיו חדשים בארץ ולא התאימו להתיישבות "חלוצית".

היו ארגונים שהציעו מימון ולא זכו כלל לעלות לקרקע שסייעו ברכישתה – כאלה היו הדרום, חקלאי ירושלים וארשוף. הדבר נבע מעיכובים שונים כמו הבעיות בהשגת הקרקע באזור ירושלים. מאידך גיסא, ראוי לזכור שהסכומים שהארגונים הפרישו נעו בין 45 ל-200 לא"י לאדם וארגונים רבים כלל לא יכלו להשתתף במימון הרכישה, מה שדחק אותם מראש התור.

הסיוע שהגישו המועמדים לקרנות הלאומיות נבע בראש ובראשונה ממחסור חמור במשאבים לאומיים. בעוד שבתקופה שקדמה לתקופת דיוננו קיבלו הפועלים את התיישבותם כמעט בחינם, גם באזורים נוחים מאוד להתיישבות, נדרשו כעת הפועלים לסייע ברכישת הקרקע על-מנת לזרז את התיישבותם. למרות הסיוע במימון, אזורי התיישבות לא היו בהכרח המתאימים ביותר להתיישבות בכלל ולהתיישבות מושבי-עובדים בפרט, אלא, לעתים, מרוחקים וקשים לחקלאות. כלומר, קרן קימת לא התחייבה לספק קרקע מתאימה לכל גוף שסייע לה, כיוון שבראש מעייניה עמדו השיקולים המדיניים. גם היצע הקרקעות האידיאליות להתיישבות הלך והידלדל עקב האירועים הפוליטיים, מה שחייב את הגופים להסתפק באתרים המוצעים.

# אילון ותקווה בנושא רכישות קרקע על-ידי היהודים בארץ-ישראל בשלהי התקופה העות'מאנית<sup>\*</sup>

## שמעון רובינשטיין

ההפליה לרעה של היהודים בנושא רכישות קרקע ערב מלחמת העולם הראשונה

הרכישה האינטנסיבית של קרקעות בארץ-ישראל על-ידי חובבי ציון, למן ראשית העלייה הראשונה, גרמה להאמרה במחיריהן ולפריחת הספרות כהן. ביחוד אמורים הדברים בקרקעות עירוניות, והדוגמה הבולטת לכך היא הספרות הגוברת בקרקעות סביב השכונות החדשות מצפון ליפו, בעקבות הקמתה של תל-אביב.

לאחר החמרת האיסור על העלייה ב-1891, הוצאה ב-26 בנובמבר 1892 פקודה מקושטא לפחה הירושלמי, אברהים חאקי פשה, לאסור כל מכירת אדמות מירי (קרקע שלהלכה היא נחלת הכלל, אבל למעשה הנה כולה ברשות בעליה, ככל רכוש פרטי) ליהודים. הגזירה החדשה לא הבדילה בין תושבים ותיקים לעולים ועוררה מחאות חריפות מצד יהודים עות'מאנים, כמו גם מצד סוחרים ובנקאים לא-יהודים, שעסקו בנכס-דלא-ניידי. סוחרים מסוגו של הגרמני ממוצא שוויצרי, יוהנס פרוטיגר, נפגעו קשות מהגזירה החדשה ופנו לקונסוליות שלהם כדי להתערב אצל השלטונות בירושלים ובקושטא לבטל את הגזירה. עצם הפנייה הזו מעידה מה רבה הייתה העצמה שהעניקו הקפיטולציות למעצמות בהתערבותן בענייניה הפנימיים של תורכיה. בין המדינות שנציגויותיהן הדיפלומטיות בירושלים וקושטא הפעילו לחץ כבד ויעיל בנושא זה, הייתה גרמניה. כתוצאה מהלחצים ביטל "השער העליון" בקושטא באופן חלקי את האיסור, וב-3 באפריל 1893 הודיע, כי תכלית האיסור היא למנוע בארץ-ישראל התיישבות קבע של עולים יהודים, אשר הצליחו או יצליחו לחדור לארץ למרות האיסור הקיים. כן הובע החשש, שמא יהודים מקומיים ירכשו קרקעות בשם יהודים אירופאים. יחד עם זה קבעה ההודעה, שיהודים זרים רשאים לקנות אדמות עירוניות כתנאי שימציאו אישור מהקונסוליה שלהם שאינם עולים, ויתחייבו שלא לשכנ עולים בנכסיהם או ליישבם עליהם.

---

\* מאמר זה מבוסס על הספר של המחבר — ברקיע הציפיות: המדיניות הקרקעית של ועד הצירים ב-1918, ירושלים, 1993.

השלטונות בארץ, ובראשם הפחה הירושלמי שהיה עוין ליהודים, התעלמו למעשה מההקלות שהושגו בקושטא והמשיכו בהערמת קשיים על עסקות, בייחוד כשהיה מדובר באדמות מירי – לעומת אדמות מלך (אדמות פרטיות), שלגביהן היה היחס נוח יותר.<sup>1</sup>

ב-1910 פרסמה הממשלה התורכית חוק, אשר אסר על מכירת קרקעות ליהודים אזרחי ארצות אחרות. הוא נועד, בין השאר, לאלץ יהודים לקבל את האזרחות העות'מאנית ולצמצם בכך את השפעת המעצמות הזרות. חוק זה הגביר עוד יותר את הצורך של יהודים, חברות וארגונים יהודיים מחוץ-לארץ שביקשו לרכוש קרקעות בארץ, להשתמש באמצעים פיקטיביים; יהודים שקיבלו את האזרחות העות'מאנית, רשמו קרקעות של גורמים אלו על שמם.<sup>2</sup> הסדרים מסוג זה היו נפוצים מאוד בתקופה שלפני פרוץ המלחמה, אך הדבר היה כרוך גם בסיכונים רבים; שכן אם האדם שעל שמו נרשמו הקרקעות נפטר לפתע, גורש מהארץ, או שקרה לו משהו בלתי-צפוי מבלי שהספיק לחתום קודם לכן על העברת הבעלות לאדם אחר, הייתה סכנה שהבעלות תתבטל ותעבור לרשות המדינה. זו, כנראה, הסיבה שבאוקטובר 1916 משנודע על ההחלטה של ג'מאל פשה לגרש את ענתבי מהארץ, ניסה א' בריל, מנהל יק"א בארץ-ישראל, לשכנע את ענתבי לחתום על מסמך המעיד שהנחלות הרשומות על שמו בספרי הטאבו שייכות, למעשה, ליק"א ונקנו בכספה. ענתבי סירב לחתום בטענה שהשעה היא שעת חירום ובהיות יק"א חברה אנגלית, הדבר מסכן אותו.<sup>3</sup>

בין השנים 1910-1914 עשו הציונים מאמצים רבים בקושטא כדי לשכנע את השלטונות לאפשר רכישת קרקעות פרטיות על-ידי יהודים. במיוחד גברו מאמצים אלו בעקבות הקשחת הצעדים בהם נקטו השלטונות בארץ-ישראל נגד רכישות קרקע על-ידי יהודים, צעדים שיוזם הפחה הירושלמי. מהדיונים בוועד העיר הכללי ליהודי יפו, שנערכו בין אוקטובר לדצמבר 1912 בנושא הנדון נראה, שמאחורי צעד זה של הפחה הירושלמי עמדו האפנדים, אשר נועקו לנוכח רכישות קרקע בסביבות ירושלים על-ידי יהודים ישירות מהפלאחים. מברקי המחאה ששלחו הוועד הכללי ליהודי יפו והמשרד הארץ-ישראלי – לפחה הירושלמי, ל"שער העליון" ולגורמים הציוניים בקושטא – אשר בהם הובעה מחאה על ההפליה נגד היהודים, המהווה הפרה של הקונסטיטוציה התורכית מ-1876,<sup>4</sup> הביאו להגברת המאמצים הציוניים בקושטא בנושא הקרקעי. כך, למשל (כתוצאה מלחצו

1 בנושא ההגבלות על היהודים בתחום הקרקעי ערכ מלחמת העולם הראשונה, ראה גם: דוכן-לנדוי, ל', החברות הציוניות לרכישת קרקעות בארץ-ישראל, ירושלים, 1979, עמ' 13-50.

2 אליאב, מ', היישוב היהודי בארץ-ישראל בראי המדיניות הגרמנית; מכתר תעודות מארכיון הקונסוליה הגרמנית בירושלים 1842-1914, תל-אביב, 1973, עמ' 120-128.

3 הכהן (בן הלל), מ', מלחמת העמים, ירושלים, תשמ"א, עמ' 377 (25.10.1916). נוהג זה לרשום קרקעות על שם בעלים פיקטיביים – בזכות היותם נחיינים עות'מאנים – היה די נפוץ ביישוב בשלהי התקופה התורכית. כך, למשל, נרשמו על שמו של האיכר הפתח-תקואי רב ליפשיץ, שהתעת'מן והחליף את שם משפחתו לימיני, קרקעות שונות בפתח-תקווה (ימיני הסתיר את ספר האחוזה של פתח-תקווה באדמתו במשך מלחמת העולם הראשונה כדי למנוע תסבוכות משפטיות אחרי המלחמה). המשרד הארץ-ישראלי כיפו הכין ב-1 באפריל 1917 רשימת קושאנים של קרקעות כמושכות על שמות אנשים פרטיים בעלי אזרחות עות'מאנית, אשר חלקם הגדול היה למעשה מסווה כדי לעקוף את החוק העות'מאני. למשל, הקושאנים על אדמות ברוחמה נרשמו על שם יחזקאל דנין, יהודה צלליכין, לויין ואברהם חביב (ראה: אצ"מ 24/1475).

4 היא הוחזרה למקומה, תוך שינויים, על-ידי מהפכת "התורכים הצעירים".

אילוץ ותקווה בנושא רכישות קרקע על-ידי היהודים בארץ-ישראל בשלהי התקופה העות'מאנית

של אוסישקין), נעשה ניסיון מצד הנציגות הציונית בקושטא, בראשותם של ד"ר אביגדור יעקבסון וריכרד ליכטהיים, לייסד חברה עות'מאנית לקניית קרקעות ולמתן אשראי עליהן. אך במהרה התברר, שבנק זה, Banque d'Hypotheques, לא יכול לפעול, מאחר שנאסר עליו להוציא מניות, שכן הזיכיון הממשלתי להקמתו ניתן רק בתנאי שהחוק התורכי – שהיה בשלבי הכנה בעת מתן הזיכיון – יאשר את פעולות הבנק כפי שנוסחו בתקנון. בעקבות פרסום החוק על זכות אישיות משפטית לרכוש נכס־דלא־ניידי, במארס 1913,<sup>5</sup> נאלץ ליכטהיים להודיע לוועד הפועל הציוני המצומצם בברלין, בנובמבר 1913 – בניגוד גמור לפירוש האופטימי שנתנו לחוק זה ב'העולם'<sup>6</sup> – שהוראותיו של חוק זה סותרות את התקנון של הבנק לרכישת קרקעות, ועל־כן לא ניתן להפיץ את מניותיו.<sup>7</sup> בפעולות להסרת ההגבלות על היהודים בארץ-ישראל בנושא רכישת הקרקעות<sup>8</sup> נטלו חלק אישים בעלי השפעה בקרב יהודי קושטא, ובראשם ראש רבני תורכיה, הרב חיים נחום, שנבחר לתפקידו בינואר 1909 בזכות קרבתו ל"תורכים הצעירים".<sup>9</sup>

למרות התהפוכות התכופות בשלטון התורכי שחלו ערב מלחמת העולם הראשונה, וההתרחשויות הפנימיות והחיצוניות בזירה העות'מאנית,<sup>10</sup> הצליח הרב נחום לקיים מגעים עם ראשי השלטון כדי להבטיח את טובת היהודים בחלקי האימפריה השונים ואת הגנת הממשלה עליהם, וכדי לנסות ולשנות את המצב של הפליית יהודים בארץ-ישראל. הוא לא נואש ממאמציו גם כשמפלגת 'אחדות

5 ראה: יורפת, א', "ועד העיר הכללי ליהודי יפו ופעולותיו (1912-1915)", הירשברג, ח"ו (עורך), ותיקין, רמת-גן, תשל"ה, עמ' 240-246. אחד המברקים נשלח אל העיתון רב ההשפעה 'ז'אן תורק', ביטאונם של "התורכים הצעירים" שהופיע בקושטא.

6 "חוק על זכות אישיות משפטית לרכוש נכס־דלא־ניידי", מארס 1913, נתקבל, כפי שמרווח י"ב במדור "בארץ-ישראל" (הדן במצב המדיני), 'העולם', 13-14 (18 באפריל 1913), עמ' 30, לאחר כמה שנות עיון והכנה. "מובן", מציין העיתון, "שזכות זו ניתנה רק לאישיות משפטית עות'מאנית [ההדגשה במקור] (ולא די שהחברה בתור מוסד תהא עות'מאנית, אלא נחוץ שכל חבריה וכל הונה יהיו עות'מאנים). ואף לאישיות משפטית' העות'מאנית קובע החוק החדש הגבלות שונות: למשל, אגודה לעניני השכלה וחינוך רשאית לרכוש קרקעות ובנינים לבתי-הספר, אבל לא סתם נכסים להכנסה. חברה למסחר, לתעשייה, רשאית לקנות קרקעות ולבנות בנינים הדרושים לה לצורך מסחרה ותעשייתה, אבל אסורה היא בקניית שדות, כרמים, פרדסים" וכו'.

ועוד יש בחוק החדש הגבלות שונות מפני טעמים סוציאליים, פוליטיים וכדומה. ובכל זאת מוצא 'העולם' בחוק החדש יסודות שיועילו לעירוד הרחבת היישוב: "חשוב הוא מאד החוק החדש לענין הרחבת היישוב, המסחר והתעשייה בכל מדינת תורכיה וכמובן גם בארץ-ישראל, שהרי עד עתה לא היה דין אישיות משפטית ניהגת במדינה זו כלל, [ואילו עתה] הקהילות ומוסדות החדש [מוסדות סעד וצדקה] העות'מאניים רשאים, לפי החוק החדש, לרכוש נכסים להכנסה רק בתוך גבולות הערים והכפרים. קהילות ומוסדות, שיש להם נכסים והם רשומים על שם מושאל, צריכים לפנות כמשך ששה חודשים מיום הנתן החוק (מארס 1913) אל הרשות להעביר הנכסים על שםם. עבר הזמן ולא עשו כך – אבדה זכותם". והוא חותם את כתבתו: "סעיף זה חשוב מאד למוסדות שלנו בארץ-ישראל להשתמש, לפי מידת האפשרות [ההדגשה במקור] כסעיף האמור".

7 שם, שם.

8 ליכטהיים, ר', שאר ישוב, תל-אביב, 1954, עמ' 249-252.

9 רבים מהם הכיר הרב נחום עוד בעת לימודיו בפריס ואחר-כך, כאשר שימש (בשנים 1901-1905) כמורה להיסטוריה באקדמיה הצבאית התורכית בקושטא.

10 כגון טבח הארמנים (אפריל 1909), המלחמה עם איטליה (ספטמבר 1911), המלחמות הבלקניות (הראשונה באוקטובר 1912, והשנייה ביולי 1913) והמהומות והמרדיות האלבניות (שהביאו בסופו של דבר להכרזת העצמאות של אלבניה ב-28 בנובמבר 1912).

וקדמה' איברה את השלטון, ואף לנוכח עמדתו המוצהרת של קאמיל פשה, ראש הממשלה החדש, נגד ההגירה הזרה לארץ-ישראל. עם שובם לשלטון של "התורכים הצעירים", במהפכה שחוללו ב-23 בינואר 1913, התעוררו בלבו של הרב תקוות חדשות, והוא מיהר להיפגש עם סעיד פשה, ראש 'מועצת המדינה' ('ה-Sûra Devlet') ב-21 בפברואר 1913. הרב ביקש לשכנעו בנאמנותם ומסירותם של היהודים למדינה העות'מאנית והרגיש, שההגבלות על היהודים בארץ-ישראל לא תואמות את חוקי החירות המדינית המקודשים בחוקה התורכית הישנה-חדשה. על-פי הדיווחים בעיתונות על פגישה זו,<sup>11</sup> התייחס סעיד פשה אל הרב נחום בסבר פנים יפות והודה – שההגבלות הללו אינן צודקות וצריך לבטלן בהקדם האפשרי. הוא הביע את אהדתו ליהודים העות'מאנים והרגיש, שהממשלה מכירה תודה עמוקה לאלמנט זה, שהראה מסירות ונאמנות למדינה העות'מאנית.

מעודד מדברים אלו מיהר הרב לנסח שני "תקרירים" (מכתבים רשמיים) אל וזיר המשפטים והדתות, אברהים פשה, הנושאים את התאריך 10 בפברואר 1913. ב"תקריר" הראשון קובע הרב, כי

אין כל ספק שכבר הגיע הרגע לבטל את החוק המחפיר הזה [המדובר בחוק מ-5 בנובמבר 1900, שקבע כי על כל היהודים הזרים המגיעים לארץ-ישראל לקבל 'פספורט', שבו רשום שם ומטרת נסיעתם, וכאשר יגיעו לאחד מחופי ארץ-ישראל או לבנון, עליהם למסור אותו לפקיד הממשלה ולקבל במקומו נייר זמני בצבע אדום ובעל צורה מיוחדת שבו ניתן רישון לנוסע יהודי זה להישאר בארץ 3 כחודשים בלבד ואחר-כך עליו לעזוב את הארץ, אחרת תופעל נגדו המשטרה] שפוגע בכבודו וברגשותינו ו[א]ש[ר] [הנן] משום כתם שחור על פני חוקי החרות של הממלכה ונוגע בענייניה החיוניים של המדינה.

ב"תקריר" השני מדגיש הרב נחום, שעל-פי חוקי המדינה, וכיחוד על-פי החוק שנתקבל ביוני 1867:

יש לכל העות'מאנים והלא-עות'מאנים הזכות לקנות קרקעות ואחוזות באיזה חלק מהממלכה חוץ מחיג'אז; אבל למרות זאת, הוד מעלתו יודע כי זה שנים אחדות שהרשויות לא מרשים ליהודים העות'מאנים לקנות קרקעות ואחוזות גדולות בארץ-ישראל, חוץ מהכפרים, וליהודים הזרים אפילו בתוך הערים... אין לי כל צורך להגיד אם אפשר להצדיק חוק בלתי צודק ומתנגד לענייניה החיוניים של המדינה, חוק לבלי למכור קרקעות ליהודים... ובטח לא נעלם מהוד מעלתו כי למרות החומרות הללו היוצאות מכלל החוקים, ונקנות קרקעות על-ידי אמצעים שונים; ומלבד שלא גרמו הקונים שום נזק אלא עוד העשירו את העם והביאו תועלת מרובה לאוצר המדינה; וזה נותן מקום לחשוש כי לקיום החוק הזה יש טעם מיוחד שבא מתוך פחד מאיזו מטרה מדינית [התנגדות לציונות]. לפיכך מרגישים היהודים הקשורים לאומה ולמולדת העות'מאנית בקשרים אמיצים והעובדים במרץ ובהתלהבות להתפתחותה המדינית והכלכלית – עלבון ופגיעה בכבודם וברגשותיהם הדתיים והלאומיים.

11 ראה: 'החרות', 10 במארס 1913; 'אל טיימפו' (EL Tiempo), 24 בפברואר 1913 (בלארינו).

אילוף ותקווה בנושא רכישות קרקע על-ידי היהודים בארץ-ישראל בשלהי התקופה העות'מאנית

והרב מסיים את מכתבו בהבעת תקווה,

שכל הטעמים האלו יספיקו לשכנע את הוד מעלתו עד כמה נחוץ לבטל בהקדם האפשרי את החוק הזה.

והוא מבקש, שהשר יגיש את ה"תקריר" הזה למועצת המדינה על מנת שתעיין בו ותבטל בהקדם האפשרי על-ידי החלטה רשמית את האיסור הזה המתנגד לחוקי החרות המדינית.<sup>12</sup>

הפעילות הנמצאת של הנציגות הציונית בקושטא ושל החכם באשי הניכה לבסוף פירות, אם כי חלקיים. מועצת הוועזירים אכן נענתה לבקשת הרב נחום ודנה שבועות אחדים לאחר הגשת ה"תקריר" באיסור קניית הקרקעות, החל על היהודים נתיני מדינות זרות, ועשתה מאמצים למצוא דרכים להקל בחומרנו.<sup>13</sup> להקלות גרמו בעיקר הקופה הריקה של האוצר התורכי ותלותה של תורכיה בסיועה של גרמניה — הן על-ידי נוכחות משלחת צבאית, ובייחוד על-ידי מלוות נדיבים, וזאת בצד הלחץ שהפעילו הציונים ויהודי תורכיה.

## ההזדמנות הגדולה והחמצתה

אחד הניסיונות שעשה האוצר התורכי במטרה לשפר את המצב הכלכלי, היה נכונותו להתחיל במכירת קרקעות מדינה כרחבי האימפריה. לצעד זה הייתה חשיבות רבה לגבי רכישת קרקעות על-ידי המוסדות הציוניים, אשר קיוו שטמון בו סיכוי רב לרכישת קרקעות גייפטליק נרחבות, וכייחוד אדמות הגייפטליק הפוריות של בית-שאן, לצורכי התיישבות. סוחרי קרקעות ערכים תפסו מיד, שכאן נפתחת בפניהם הזדמנות לעשיית רווחים עצומים, שכן כל הצדדים היו מעוניינים שיהודים ירכשו קרקעות מידי סוחרים ערבים, ולא ישירות מהשלטונות. המשא-ומתן בין הממשלה לגורמים יהודיים בנושא, התנהל מאחורי הקלעים מאז אביב 1913. אז פרסמו עיתוני ביירות — כנראה כתוצאה מהדלפה — שהסוחר הערבי העשיר נג'יב אוספר (או אספאר) מנהל משא-ומתן עם הממשלה המרכזית בדבר רכישת קרקעות מדינה בסוריה ובארץ-ישראל.<sup>14</sup>

רק כעבור מספר חודשים (ביוני 1913), כאשר התפרסמה בעיתונות קושטא מודעה רשמית של מיניסטרוין הכספים, כי הוא מעמיד למכירה כ-28 מיליון רונם בוילאיות השונות (ובהן סוריה, ביירות וחלב), אפשר היה להבין מה הסתתר מאחורי אותה ידיעה בעיתוני ביירות.

12 שני המכתבים פורסמו ב"אל טיימפ", שם, ותורגמו ממנו לעברית ב"החרות", שם. בעניין ה"תקריר" הראשון, המתייחס לחוק מספר 1900 — הלא הוא החוק שנודע ביישוב כתוך "הפתקה הארומה" — ראה מידע נוסף וכן צילום של "הפתקה" בתוך: רוכנישטיין, ש', משבר ותמורה; פתח-תקוה בתקופת המעבר מהשלטון התורכי לבריטי, כרכים א-ה, ירושלים, 1990-1992, נספח ל"ג, עמ' 873 ואילך.

13 ראה: דרויאנוב, א' (עורך), ספר תל-אביב, א. תל-אביב תרצ"ו, עמ' 203, המסתמך על דברים שמסר הרב נחום לכתב 'העולם'.

14 ראה ידיעה במדור "שונות", 'העולם', 11 (1 באפריל 1913), עמ' 16.

היריעה המפתיעה – שבין האדמות המוצעות למכירה כלולים שטחי קרקע גדולים בצפון ארץ-ישראל, בעבר הירדן המזרחי ובגולן – פשטה במהירות והגיעה גם לארץ-ישראל. מערכת 'האחדות' הודרה להדפיס הוספה מיוחדת בעניין זה, שבה נאמר:

קושטא: ככל העיתונים התורכיים, הצרפתיים, היווניים וכו' המופיעים בקושטא, הולכת ונדפסת זה ימים אחדים מודעה רשמית מאת וזירת הכספים שמפני ערכה הרב אנו מוסרים אותה כאן מלה במלה בהעירונו עליה את תשומת לבם של עסקינו. וזירת הכספים מודיעה: "אחוזות הממשלה (גי'פטליק) הנמצאות בוילאיות בגדד, מוסול, סוריה, ביירות, מעמורה אל עזיז, סיואס וחלב, ששטחן מגיע על פי אומדנא לעשרים ושמונה מיליון דונם... עומדות להימכר לכל המרכה במחירן, באופן שיישמרו גם הזכויות הקודמות של עובדי האדמה והתושבים העיקריים. תנאי המכירה יתפרסמו בשעתם. הוחלט לעשות בשביל הקונים כל מיני הקלות. כל הרוצה לדעת את שמות האחוזות ומידת שטחן ויתר הפרטים יפנה להנהלת נכסי הממשלה שבוזירת הכספים או לפקידות של הוילאיות הנזכרות."<sup>15</sup>

ידיעה ברוח זו התפרסמה גם ב'העולם', שהעתיק את הדברים מתוך העיתון 'טאנין' המופיע בקושטא.<sup>16</sup> הוא פרסם רשימה מלאה של הקרקעות המוצעות למכירה בארץ-ישראל ובסוריה, אשר לדעתו יש להן ערך מיוחד בשביל היהודים:<sup>17</sup>

בווילאית ביירות – אדמות הגי'פטליק של ביסאן [בית-שאן. 'העולם' כתב בטעות "הבשן"], על גבול הירדן, כסביבות טבריה	–	390,000 דונם
בווילאית ביירות בליווה (פלך) עכו – אדמת הביצה של זור אל-זוקא	–	6,500 דונם
בווילאית סוריה בליווה דמשק – אדמת נצריה	–	149,455 דונם
בווילאית סוריה בליווה דמשק – אדמת רמדן	–	157,669 דונם
בווילאית סוריה בליווה חורן – 4 חלקות בנאחיה של ג'ידור	–	29,930 דונם
בווילאית ביירות בליווה חורן – אדמת מסמיה	–	38,892 דונם
בווילאית ביירות בליווה חורן – אדמת שעארה	–	22,571 דונם
בווילאית ביירות בליווה חורן – אדמת כרום [או כרים?]	–	10,362 דונם
סך הכל		805,376 דונם

<sup>15</sup> 'האחדות', לז' (11 ביולי 1913).

<sup>16</sup> 'העולם', 29 (7 באוגוסט 1913), עמ' 16.

<sup>17</sup> 'האחדות', שהסתמך אף הוא על ה'טאנין', פרסם גם כן רשימה דומה (הערה 15 לעיל).

בהתייחסנו למספרים אלה מן הראוי לזכור, שבשלהי התקופה העות'מאנית הרוגם הארץ-ישראלי לא היה זהה לרוגם האירופי אלא היה קטן ממנו: הרוגם הארץ-ישראלי בתקופה התורכית היה שווה תמיד ל-1600 אמות מרובעות, אלא שהיו אינטרפרטציות שונות כאשר לאורכה של אמת הבניין ששימשה למדידת הקרקעות. לפי מכתב של ר"ד רופין מ-17.2.1914, 1 אמה מרובעת =  $\frac{9}{16}$  מ"ר, כלומר 0.5625 מ"ר, ולפי זה 1 דונם ארץ-ישראלי = 900 מ"ר (ראה: רובינשטיין, ש', המטבעות, שיעורי המידה והמשקלות שנהגו בארץ-ישראל בשלהי התקופה העות'מאנית והמצב המוניטרי בשנה הראשונה לשלטון הצבאי הבריטי בארץ-ישראל, ירושלים, 1988, עמ' 31-32 והערה 55א, שם). נתון זה היה נוח מאד לחישובים של החברות היישוביות לרכישת קרקע, אך ממכתב של "חברת נכסי דלא ניירי פלשתינה" מ-12.5.1912 אנו למדים, שהיה גם תחשיב אחר ולפיו 1 דונם ארץ-ישראלי = 919 מ"ר (שם, עמ' 32 והערה 56, שם).



להסתדרות הציונית הייתה זו הזדמנות לרכוש שטח גדול ופורה להתיישבות יהודית, וכן להשיג בעקיפין (למעשה – אך לא להלכה) את ביטול החקיקה המפלה נגד היהודים בארץ-ישראל בענייני עלייה וקרקעות. למרות המשא-ומתן הארוך שהתנהל בקושטא, לא יצאה התכנית אל הפועל. על מהלך המשא-ומתן מאחורי הקלעים ועל גדול ההזדמנות שהוחמצה, ניתן לעמוד מהמכתב ששיגרו הצעירים הארץ-ישראלים שלמדו בקושטא – גד פרומקין, יצחק בן-צבי, דוד בן-גוריון, ישראל שוחט ומניה שוחט – אל מנחם אוסישקין באודסה:

אדון נכבד! מארץ ישראל אנחנו ומתגוררים בקושטא במקום שהולך ומתרחם מאורע חשוב הערך לישובנו... כהיונתו נמצאים במקום המעשה, בקיאים במצב וכמהלך הדברים, בראותנו את האדישות והקריירות שמתחיסים בהן בחוגים ידועים פה לשאלה שהיא בעינינו שאלת החיים והתקומה בארץ-ישראל [ההדגשה שלי, ש"ר] – התאפק לא נוכל... נושא דכרינו הוא אדמת הג'יפטליק שהעמידה הממשלה למכירה. כידוע, העמידה הממשלה לפני כחודש ימים למכירה את כל הנחלות השיכות לאוצר המלכות בשטח של 28 מליון דונם וכתוכן גם כארבע מאות אלף דונם בכית שאן [תחת השם הזה נכללו גם עמק הירדן וכמה אחרות קטנות הסמוכות למקום זה]... לו היינו בעלי אמצעים, כי אז אין ספק שהיינו צריכים להשתמש בשעת הכושר הזו ולקנות לא רק את האדמה הנמצאת בתוך גבולי א"י כי אם גם כל דונם אשר על גבוליה בסוריה, אך כעת עיקר כל העיקרים הוא נחלות בית שאן, שמחזיקות לדעת מביני דבר יותר ממה שמעריכה הממשלה – לא פחות מחצי מליון דונם. שלושים שנה אנו עוסקים בישוב, והנה הגיע רגע שנוכל להשיג בבת אחת מספר דונמים כמספר שעלה לנו להשיג במשך כל שלושים השנה וכידינו ניתן הדבר לבטל ביום אחד את כל ההגבלות הפוליטיות הנתונות על דרכנו ולפנות לפנינו מסילה חופשית בשביל עבודות העתיד. כי לבד הערך הטריטוריאלי שיש בקניית אדמת בית-שאן יש לזה גם ערך פוליטי חשוב: הממשלה נכונה למכור את הקרקע ליהודים על שם נתין זר כשביל ישוב יהודים [ההדגשה במקור] ולא עוד אלא שלפי דכריו של שר הפנים טלעת כ"י, באחת משיחותיו עם החכם באשי, מבקרת הממשלה קונים יהודים על פני שאר קונים שישנם כשביל אותה הקרקע [ההדגשה שלי, ש"ר]. מעובדה זו נראה הדבר שהממשלה נוטה לפתור על-ידי קניה זו את שאלת ההגבלות נגד היהודים בארץ-ישראל, כלומר הממשלה נכונה לבטל כפועל את הניר האדום ואסור קניית הקרקעות (שעליהם מתנהל המו"מ בין הח[כס] [באשין] והממשלה זה כמה [זמן?]) במחיר שתקבל בעד אדמת בית שאן. חשובה היא איפוא לנו קניה זו גם מצד הכמות של האדמה וגם מצד הזכויות הפוליטיות שאנו משיגים אגב קניה. נשאר עוד שאלות המחיר והאקלים שאין אנו בני סמכא לחוות בהן דעה. בעינינו כל מחיר לא יקר כשביל בטול האיסורים וכשביל להשמר מירי שכנים ובעלים מסוכנים [ההדגשה במקור] שתפול הקרקע בידיהם אם לא נקדים אנחנו לגאלה... בטח ידוע לכב[נר] כי הודות למו"מ שניהל הד"ר יעקבסון עם הברון לקניה זו עוד לפני חדשים אחדים וכיוון שנודע להברון כי הממשלה מעמידה את נחלותיה למכירה באופן פומבי נתן צו לפקיד היק"א מר פרנק שנמצא אז ברוסיה לבוא לקושטא ולהכנס בדברים בנידון זה עם הממשלה. מר פרנק שמתחס לישוב היהודים בא"י כמו לקולוניזציה בכל מקום אחר, כלומר מהצד הכלכלי בלבד, ונרתע מפני כל קושי מיוחד

הכרוך בעקבות העבודה הישוכית בא"י, מוצא בקניה זו את הפגימות האלו: חוס האקלים; ריכוז המחיר; הערכים היושבים על האדמה אשר לפי דרישת הממשלה צריך לשמור על זכויותיהם; מחאת ערבים אחדים מסוריה נגד המכירה בכלל; והעיקר – שאין הברון חפץ להוציא כשביל קניה זו יותר מתמישה-ששה מליון, בשעה שהקניה צריכה לעלות בתשעה [ההרגשה במקור] מליונים פרנק בערך...

בהמשך מסבירים כותבי המכתב, כי אפשר להתגבר על הקשיים שגורמים להסתייגותו של פרנק. כרצון טוב אפשר למצוא אופנים להסדיר את בעיית זכויותיהן של כ-1,800 משפחות ערביות הגרות על אותן אדמות. ואשר למחאות שנשמעו, הם מציינים כי "הממשלה בעצמה אינה מתחשבת את המחאות שיש להן אופי פרטי..."

ובהמשך:

נשארה איפוא רק שאלת הכסף. כפי שהודיע מר פרנק [הוא] הורשה מאת הברון להוציא כשביל קניה זו ולא יותר משה [ההרגשה במקור] מליון פרנק. זוהי הנקודה היחידה שיש בה ממש, והשאלה היא רק – להשיג את שאר הכסף. החובה המוטלת איפוא על מוסדותינו היא למלאות את החסר על-ידי צבור הסכום הדרוש מאת מוסדותינו הישוביים ומאת פרטים שישתתפו בדבר, או על-ידי השפעה על הברון שיוציא את כל הסכום הדרוש נגד התחיבות מצד מוסדותינו למכור את הקרקע לאחרים ולסלק לו את מחירה במשך מספר שנים ידועות, או באיזה אופן אחר. כעת הזמן לעבודה תכופה ומהירה. שעת הכושר תוכל לחלוף, הממשלה הנוכחית נוטה לנו אהדה והיא מאיצה מפני שהיא זקוקה לכסף [ההרגשה שלי, ש"ר]. לכך זה במצב המאורעות הנוכחיים כתורכיה אנו צריכים להיות נכונים בכל רגע לחליפות ותמורות בממשלה והילכך צריכים לגמור את הענין כל זמן שהקבינט הנוכחי עומד בראש. עוד דבר – אי פעולה מצדנו ברגע זה, כתנאים הנוכחיים עלולה להשפיל את כל ערכנו כעיני הממשלה.

לדאבונו נתון כעת כל גורלנו בידי מר פרנק המתעתד אף הוא לעזוב את קושטא בימים האלה. האדם היחידי שהיה יכול להשפיע על בא-כח הברון ולעבוד גם בעצמו באופן ישר להצלחת המפעל, הר"ר יעקבסון, לא נמצא בקושטא ועד היום עוד לא ידוע מקום המצאו וזמן שובו. בלעדו אין כאן האפשרות ויפוי הכוח למי שהוא לעשות בענין רב חשיבות זה קטנה או גדולה. ועובדה זו היא שממריצה אותנו לפנות אליך אדון נכבד, במכתבנו ולהעיר אותך על כל הענין.<sup>18</sup>

18 המכתב מיום 22 ביולי 1913 (אצ"מ, תיקי אוסישקין, תיק 24/25 A). המכתב כתוב בכתב-ידו של יצחק בן-צבי. מתוך רוח המכתב ומתוכנו נראה, שאת המידע קיבלו כותביו מהרב נחום עצמו, שייתכן שראה בכך סיכוי אחרון להציל את המשא-ומתן ולמנוע את התוצאות הקשות מבחינת יחסה של הממשלה אל היישוב היהודי בארץ-ישראל, בעקבות דחיית יזמתה.

אילוף ותקווה בנושא רכישות קרקע על-ידי היהודים בארץ-ישראל בשלהי התקופה העות'מאנית

לא רק את הצעירים הארץ-ישראלים בקושטא הלהיבו האפשרויות שעשויות היו להיפתח בפני המפעל הציוני, לו יצאה לפועל רכישתן של קרקעות בית-שאן. די לצטט את סיום כתבתו הנ"ל של י"ב ב'העולם', כדי לעמוד על התרוממות הרוח שאחזה ברכים במחנה-הציונים:

הנה כי כן, עומד למכירה חלק גדול מן האדמה שנחרשה ונזרעה ונטעה בידי אבותינו שנים למאות. האמנם נעמוד עכשיו מרחוק ולא נשתמש בשעת הכושר לרכוש את הקרקעות הללו?

לו מומשה רכישה זו, עשוי היה הדבר לחולל מהפכה בכל הנושא של רכישות קרקע בארץ-ישראל; עצם הנכונות של הממשלה למכור ליהודים אדמות בהיקף כה גדול, דירבנה בעלי-קרקעות ערכים גדולים להציע את אדמותיהם למכירה. תופעה זו בלטה בייחוד בין הנכבדים הערכים ששהו בקושטא, כחברי הפרלמנט התורכי, שרובם היו בעלי קרקעות גדולים והיו מוכנים למכרן ליהודים. כך, למשל, שוכרי ביי אל-חוסייני (בן משפחתו של המופתי הירושלמי לעתיד), שהיה מוכן למכור קרקעות ליד פתח-תקווה וחולדה; ועבדול חאמיר וזהאווי, נשיא הקונגרס הערבי בפאריס, אשר חזה סיכוי לרווחים אישיים מעסקי-קרקעות עם הציונים, ושאל את ד"ר יעקבסון בגלוי באילו קרקעות מעוניינים הציונים. אמנם לא היה סיכוי לבטל רשמית את החקיקה האנטי-ציונית, אך מספיק היה להשיג מטרה זו למעשה כדי להביא לתנופה עצומה בעלייה לארץ-ישראל ובכיסוס המפעל ההתיישבותי בה. האווירה הנוחה כלפי היישוב הורגשה גם בארץ בשנים האחרונות שלפני המלחמה והיא התבטאה, בין היתר, בזרימת הון יהודי לארץ-ישראל וכמאמץ מוגבר מצד הגופים הציוניים ההתיישבותיים, כמו גם מצד החברות הציוניות הפרטיות לרכישת קרקעות,<sup>19</sup> לקנות קרקעות על-אף ההגבלות החוקיות. מאמץ זה לווה בהתגברות התופעה של ספקולציה בקרקעות, שהביאה להאמרת מחיריהן, בעיקר של אלו העירוניות.

הזמן שעמד לרשות המוסדות הציוניים בכדי לנצל את הזדמנות הפז לרכוש את קרקעות בית-שאן, היה קצר ממה שניתן היה לשער. הרצח בסאראייבו קטע את המגמה החיובית הזו.<sup>20</sup> כמובן שאין

19 דיון מקיף בכל הנושא של החברות לרכישת קרקעות ערב המלחמה חורג מתחומי מאמר זה. על פעילותן של הקק"ל, 'הכשרת הישוב', חברת נכסידלא-ניידי 'פלשתינה' וכן החברות הפרטיות מסוגן של 'גאולה', תנועת 'האחוזה' וחברת 'קהיליית ציון' האמריקאית עד פרוץ מלחמת העולם הראשונה, ראה, למשל: דוכן-לנדוי, ל', שם; כץ, י', גאולה תתנו לארץ, חברת 'גאולה' לרכישת קרקעות, ירושלים, תשמ"ז; שילה, מ', נסיונות בהתיישבות המשרד הארץ-ישראלי 1908-1914, ירושלים, תשמ"ח; שילוני, צ', קרן קימת לישראל וההתיישבות הציונית 1903-1914, ירושלים, 1990 וכן קרק, ר' (עורכת), גאולת הקרקע בארץ-ישראל – רעיון ומעשה, ירושלים, 1990.

20 ביטוי למגמה החיובית הזו יכולים לשמש הדברים שהשמיע בכודפסט באביב 1913 רשיד ביי, מי שהחליף ב-1888 את מחמד ראוף פשה כמותצאריף ירושלים ואשר היה אחר-כך גם שר בקושטא. אף-על-פי ששימש בירושלים שנתיים בלבד, סימנה תקופת שירותו תפנית חיובית ליישוב היהודי בארץ-ישראל (ראה בעניין זה: Friedman, I., *Germany, Turkey and Zionism, 1897-1918*, Oxford, 1977, pp. 45-46). "תכנית הציונות של עכשיו", הכריז רשיד ביי בכודפסט, "מותאמת כולה להשקפותינו... אין הציונים חושבים ליסר להם ממלכה בפני עצמה, כמו שחשדו בנה]ם עד עתה; ומה שנוגע לשלטון העצמי של הקהילות באותה הצורה שהוא קיים זה כבר כמושבות העבריות, ודאי שאיש לא יתנגד לה. שמחים אנו לקראת המהגרים היהודים הבאים אלינו. דעתנו נוחה ביחוד מהמהגרים האמידים והמוכשרים לעבודה וגם מאלה הנתמכים על-ידי בנק היהודי [בנק אפ"ק]. מה שנוגע להפתקה האדומה – צריך לדעת, שאין לה אלא ערך של קונטרול בלבד. יכול אנכי להדגיש שמעולם לא גרשנו עוד מא"י אף מהגד אחד רק משום שהוא יהודי; מכיטים אנו על היהודים כעל אחד העמים היותר

כל מקום לעסוק בספקולציות ואף-על-פי-כן קשה להימנע מהמחשבה – האם לאור המשא-ומתן עם התורכים והמגעים החשאיים בין הציונים לתנועה הערבית הלאומית ערב המלחמה, לא ייתכן שכתהליך אטי מעין זה הייתה בסופו של דבר מתגלה גם דרך ל'מודוס ויוונדי' הן עם השלטונות התורכיים והן עם הלאומנות הערבית המתעוררת בארץ-ישראל?

כמקביל למגמה החיובית הזו הסתמנה עלייה בהסתה האנטי-ציונית בעיתונות הערבית הלאומנית בארץ-ישראל. אחד המוקדים המרכזיים של ההסתה הזו היה רכישות הקרקע על-ידי הציונים, שאפשרו ללאומנים הערבים לחזור ולטעון, שמטרת הציונים היא לנשל את הערבים מאדמותיהם. אין פלא, שעם היוודע דבר כוונתה של הממשלה בקושטא למכור שטחים נרחבים של אדמות מדינה, התעוררה דאגה קשה בלב הלאומנים הערבים. על הלך הרוחות ניתן ללמוד מכך, שאחד המקרים הבולטים שבהם השתמש העיתון הלאומני 'פלסטין' (שיצא ביפו) במונח "פלסטין" לציון ארץ-ישראל המערבית כולה, היה בהקשר זה. יום לאחר ש'האחדות' יצא בהוספה המיוחדת שלו, יצא 'פלסטין', ב-13 ביולי 1913 (ושוב ב-2 באוגוסט), בקריאה להקים "חברה פטריוטית (וטניה) פלסטינאית", שתורכב מעשירים משכם, ירושלים, יפו, חיפה ועזה, לשם רכישת קרקעות מדינה (אדמות אל מדורה), בטרם יעשו זאת הציונים.<sup>21</sup>

ההסתות הגוברות והולכות נגד הציונים לא יכלו שלא להטריד את המוסדות הציוניים, אך לא היה בהן כדי למנוע את המשך פעילותם של המשרד הארץ-ישראלי, 'החברה להכשרת הישוב' והחברות הפרטיות שעסקו ברכישות קרקע. ומצד שני, כאמור, ערב המלחמה פרחו הספסרות בקרקעות, דבר המעיד עד כמה רבות היו ההזדמנויות לרכוש קרקעות. אין פלא אפוא, שערב המלחמה הוקם בתל-אביב, שמראשיתה הייתה המוקד לפעילות הספקולטיבית, סינדיקט לקניית קרקעות עירוניות, אשר מטרתו הייתה להקטין את הספסרות והתחרות בקניית קרקעות ומכירתן ביפו ומחוצה לה. בסינדיקט זה השתתפו כל המוסדות שעסקו ברכישת קרקעות ומכירתן לצרכים ציבוריים – ועד תל-אביב, בנק אפ"ק, המשרד הארץ-ישראלי כבא-כוחה של קרן קימת לישראל, 'חברת הכשרת הישוב' וחברת נכסידל-אניידר, 'גאולה' ו'חברה חדשה'. הסינדיקט קבע לעצמו כללים, לפיהם אין לבצע שום קנייה אלא על-פי החלטת האספה של באי-כוח המוסדות הנ"ל, לפיה: הסינדיקט קונה קרקעות על חשבוננו ובעת המכירה של קרקעות אלו אסור לו להוסיף על מחיר הקנייה יותר מעשרה אחוזים.<sup>22</sup>

מועילים לנו ולממלכתנו, ולהם נשקפות, לפי דעתי, עתידות טובות בתוריקה [ההרגשה שלי, ש"ר]. גם היהודים עצמם מאמינים, כנראה בעתידותיהם והם מיסדים כעת בא"י מוסדות קולטוריים הגונים". רשימי כ"י ענן [דב]רן הציונות', 'העולם', 17 (20 במאי 1913), עמ' 15.

21 ראה: פורת, י', צמיחת התנועה הלאומנית הערבית הפלשטינאית, 1918-1929, ירושלים, 1971, עמ' 7.  
22 ראה מכתבם של יעקב אטינגר ובצלאל יפה אל ד"ר אידר, יו"ר ועד הצירים, מיום 8 באוקטובר 1919. ראוי לציון שמכתב זה, בשל רגישותו, הוגדר על ידם כ"פרטי"! ובסופו הם הוסיפו את המשפט הבא: "אנו מדגישים בזה כי מכתבים בנוגע לעניינים אלה טעונים חשאיות מעולה ומציעים לכב[ודרן] לבלתי מסור את המכתב לארכיון הכללי." (אצ"מ ח L4/592).

## סיכום

ערב מלחמת העולם הראשונה הוחמצה הזדמנות בלתי חוזרת מבחינתו של המפעל ההתיישבותי בארץ-ישראל. אמנם עוד ב-18 בנובמבר 1913 הודיע ליכטהיים לוועד הפועל הציוני המצומצם כברלין על הצעתו של הערבי הסורי אספאר, להחכיר באמצעותו ליהודים את כל הקרקעות הממשלתיות (וליכטהיים אכן הדגיש במכתבו, ש"זה הרגע הנכון לגשת מחדש לתכנית בית-שאן – לממשלה אין פרוטה בקופה..."); אך תקוותם של ליכטהיים, החכם באשי, קבוצת הצעירים הארץ-ישראלים בקושטא וגורמים אחרים, שהברון רוטשילד יירתם לרכישת קרקעות בית-שאן, נכזבה. כמו קבוצת הצעירים הארץ-ישראלים, גם ליכטהיים תלה את האשם בפרנק, בא-כוחו של הברון בארץ-ישראל.

אף-על-פי-כן, בתקופה זו הושגו הישגים, אשר עתידים לחזק במידה רבה את ההתיישבות החקלאית היהודית לאחר המלחמה, ולאפשר קליטה, מצומצמת אמנם, של עולים שניתן היה ליישבם על קרקעות אלו. ערב המלחמה מומשה רכישתן של חלק מהקרקעות, שלגביהן ניהלו משא-ומתן המשרד הארץ-ישראלי וחברות פרטיות יהודיות. ואילו לגבי חלקות קרקע בשטח כולל של 410 אלף דונם – שהגדולה שבהן הייתה אדמת ואדי חאוורת הגובלת בחדרה, שכללה 46 אלף דונם – נפסק המשא-ומתן בשל פרוץ המלחמה.<sup>23</sup> בתקופת המלחמה אסרו השלטונות כל מכירה של קרקע ליהודים ואף-על-פי-כן, ממש לקראת סיומה של המלחמה, נתגלו סדקים באותו איסור והיישוב שעשה מאמץ גדול לנצלם זכה, ממש ברגע האחרון, לאחת ההצלחות הגדולות ביותר בכל תולדות המפעל הציוני בארץ-ישראל כאשר רכש את אדמות הכרמל מידי הגרמנים.<sup>24</sup>

הכיבוש הכריטי הביא עמו ציפיות עצומות ליישוב בנוגע לקבלת קרקעות מדינה להתיישבות בתחומים אחרים שאמורים היו להיות שלבים חיוניים לקראת הגשמת מחויבות הכריטים להקים "בית לאומי" ליהודים בארץ-ישראל. וכגודל הציפיות כך גודל האכזבה.

לכן, לאור ההתחמקות השיטתית של הבריטים לממש את המשתמע ממחויבותם כלפי הציונים – כשאחד ההיבטים המובהקים של אותה התחמקות מוצאת ביטוייה במסירת אדמות עמק בית-שאן לערבים – אי-אפשר שלא להרהר בכך שבתקופה התורכית, גם ללא כל התחייבות מצד השלטונות ולמרות עמדתם הרשמית העוינת, התאפשרו הישגים התיישבותיים כבדי משקל שבלעדיהם כלל לא ניתן לתאר לעצמנו על איזה בסיס קיוו הציונים להקים בית לאומי בארץ-ישראל.

23 ראה מכתבו של ד"ר טהון, מנהל המשרד הארץ-ישראלי, אל ועד הצירים, מיום 3 בדצמבר 1918, בצירוף רשימה מפורטת של קרקעות שלגביהן נפסק המשא-ומתן, ועל-כן מומלץ לחדש את המגעים לרכישתן (אצ"מ ח L4/215).

24 ראה שני מאמרים של רובינשטיין, ש': "רכישת קרקעות על-ידי יהודים בשנה האחרונה לשלטון העות'מאני בארץ-ישראל", האומה 89, חורף תשמ"ח, עמ' 174-178; "רכישת קרקעות גרמניות בהר הכרמל ב-1918", אופקים בגיאוגרפיה 30, אוניברסיטת חיפה, אביב 1990, עמ' 47-57.

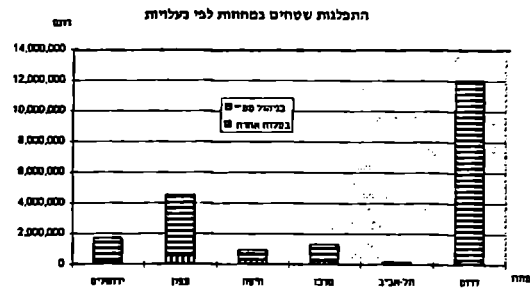
ולאור אותה מדיניות בריטית להתחמק מלתת קרקעות מדינה לצורכי ההתיישבות היהודית, אי־אפשר שלא להעמיד זה מול זה את אותה הצעה תורכית נדיבה מלפני המלחמה שיכולה הייתה — אלמלא הוחמזה — לתת למפעל הציוני הזדמנות כבירה להרחבת מפעל ההתיישבות וכפועל יוצא גם את היקף העלייה לארץ־ישראל.

נכללו יעדים כאל 12,000 וזוג של הקצעות העירוניות נבדו

ישוב	שתי"ב שנת ברוטו	גביהול כספי	מכלול אגרות
1 ואם אל פזיס	104,394	81,005	21,389
2 אגרת	49,121	16,098	33,022
3 ואפיקים	139,671	139,271	400
4 אשרדו	74,487	50,580	23,927
5 ואשקלון	43,712	38,683	5,029
6 באר עבא	52,224	45,929	6,295
7 פ. נ. גבא	12,768	9,373	3,395
8 דיברא	131,714	131,354	359
9 הכר השרון	20,785	10,751	10,034
10 הרבליה	20,788	7,859	12,931
11 חדרה	46,810	14,785	32,046
12 חלקו	20,448	9,011	11,437
13 חרשה	58,810	22,478	36,332
14 שבויה	118,198	112,495	3,701
15 סירה	12,778	1,978	10,802
16 ירוחם	21,181	21,091	70
17 ירושלים	110,074	72,247	37,827
18 כפר סבא	15,081	6,948	8,113
19 כרמיאל	18,911	17,189	1,742
20 מדינת	31,287	31,287	0
21 מבטרא רסר	188,854	188,854	0
22 נש גזר	13,070	7,544	5,528
23 נצרת	12,356	3,878	8,480
24 נצרת עלית	28,382	18,311	8,082
25 נטניה	28,054	15,905	12,150
26 שחרון	30,148	10,787	19,381
27 קיסר	13,784	13,745	39
28 נשולו	23,731	10,827	12,804
29 קרד	85,443	83,828	1,817
30 פתח תקוה	34,871	13,833	21,238
31 קרית אטא	13,075	4,948	8,128
32 קרית שטת	32,056	31,928	128
33 רגש חקיק	12,115	11,805	510
34 ראשון לציון	48,684	24,050	25,544
35 רחובות	24,238	8,128	15,107
36 רשת פ.	13,083	6,221	8,842
37 רשת השרון	14,918	10,248	4,672
38 רעננה	14,527	4,739	9,787
39 שפירם	28,818	11,928	17,889
40 תל-אביב יפו	52,377	24,092	28,286
שתי"ב	1,791,285	1,324,223	467,063

מחוז	שתי"ב שטח	גביהול כספי	מכלול אגרות
ירושלים	1,693,324	1,585,702	107,822
עמון	4,503,334	3,946,870	556,464
חיפה	932,406	640,476	291,930
מרכז	1,295,570	1,061,117	234,453
תל-אביב	169,520	89,757	79,763
ירוש	12,015,279	11,973,555	41,724
שתי"ב	20,609,433	19,297,477	1,311,956

- שטח מדינת ישראל: 21,650,000 דונם ולא כולל שטחי ים המלח וחופי הים של המדינה)
- השטח שהוסדר מתווה: 95.2% משטח המדינה.
- סדרם הוסדר שטח של 1,040,567 דונם המהווה 4.8% משטח המדינה כמסדרם לזק:
  - שטח הנגב הצפוני: 550,000 דונם
  - שטח עירוני המבוי בוי: 55,900 דונם
  - שטח כפרי פתוח: 324,867 דונם
  - שטח: 1,040,567 דונם
- שתי"ב אומדנים ורשמי כ- 150,000 דונם של האדמות הגבול מוסדרות עיש בעלים אתרים וחיתרה עיש מדינת ישראל, כך שבבעלות המדינה חיתר רשות בסומ של דבר שטח של כ-20,188,000 דונם, המהווה כ-93% משטח המדינה.



# מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

בתקופה שבין הופעתה של חוברת "קרקע" 40 לבין ההוצאה לאור של החוברת הנוכחית פעל המכון, בין היתר, בתחומים העיקריים כדלהלן:

## 1. מחקר

- 1.1 נסתיים מחקרם של פרופ' ארנון סופר וטל יערי-ויזל מהחוג לגאוגרפיה באוניברסיטת חיפה בנושא: "הגבולות שנעלמו".
- 1.2 נמשך מחקרו של פרופ' יוסף בן-דוד ממכון ירושלים לחקר ישראל בנושא: "הבדווים בישראל".
- 1.3 החל מחקרו של פרופ' זאב ספראי מהמחלקה ללימודי ארץ-ישראל באוניברסיטת בר-אילן בנושא: "מדיניות קרקעית ושימושי קרקע בכפר בתקופת המשנה והתלמוד בארץ-ישראל".
- 1.4 החל מחקרו של ד"ר יהושע פרנקל מהחוג ללימודי ארץ-ישראל באוניברסיטת חיפה בנושא: "משטר מקרקעין בארץ-ישראל הממלוכית".

## 2. החוג למדיניות קרקעית

- 2.1 בתקופת הדוח קיים החוג את הפגישות החודשיות שלו כסדרן. התקיימו הרצאות ודיונים בנושאים הבאים:
  - א. "המהפכה השקטה – תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה: התארגנות מינהל התכנון", הרצתה: דינה רצי'בסקי, מנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים.
  - ב. סדרת ישיבות בנושא: "אלטרנטיבות למדיניות ניהול מקרקעין בישראל". בישיבות אלו הרצו: גדעון ויתקון ופליאה אלבק. בהמשך השתתפו בדיונים: ירמיהו אלוני, זאב ברקאי, נמרוד לוף, דניאל מורגנשטרן, אליהו בורוכוב, יהודה זיו, שלום רותם, אלישע אפרת, אורי פינקרפלד ושחר שפירא.

## 2.2 החוג פרסם בתקופת הדוח את החוברות הבאות:

- מס' 53: "כביש מס' 6 – הלכה ומעשה"
- מס' 54: "המרונה ופיתוח חיפה"
- מס' 55: "היער והייעור כשימושי קרקע בישראל – תמ"א 22"
- מס' 56: "שימושי קרקע בארץ-ישראל בתקופה העות'מאנית"



2.3 בנוסף לחוברות החוג, המכון הוציא לאור אסופת מאמרים נבחרים של פרופ' רות קרק מהאוניברסיטה העברית, על הנושא: "קרקע והתיישבות בארץ-ישראל – 1830-1990".

המאמרים נחלקים לשלושה שערים: התיישבות יהודים ונוצרים בתקופה העות'מאנית; התיישבות יהודים ומיפוי קדסטרי בתקופת המנדט; תכנון וקרקע במדינת ישראל וביהודה ושומרון.

### 3. ביטאון "קרקע"

נמצאת בהכנה חוברת מס' 42. מועד הופעתה המשוער הנו סתיו 1996.

Following on his article on **The Land Conflict between Negev Beduin and the State — Historical, Legal and Topical Aspects**, which appeared in the previous issue of *Karka*, Prof. Joseph Ben-David, together with Amnon Barka'i, now describes the relations between the State and the northern Beduin. In **Beduin Lands in the North — An Unnecessary Conflict (Part I)**, the authors incorporate personal, familial and tribal accounts in their treatment of the origins of Beduin land rights and the features of the conflict.

In **The Effects of Land-Acquisition Financing on the *Moshav Ovdim* Settlement Form during the Arab Disturbances, 1936–1940**, Michal Oren-Nordheim shows that land was purchased and financing found even during difficult periods in pre-State history. The Jewish National Fund came under pressure from various parties who had provided funds and demanded land in return. To satisfy these demands, JNF earmarked the sums contributed as preliminary and/or future leasing fees for leasehold allocations.

The manner in which land was purchased and allocated to settlers despite the financial straits of the national institutions is treated also by Shimon Rubinstein in **Imposition and Hope — On Land Acquisition by Jews in Eretz Israel at the end of the Ottoman Period**. At times, worker settlement candidates had to dip into their own pockets, and the settlement companies, into their own coffers, in order to share purchase costs.

We are also publishing **A Breakdown of the Areas Managed by the Israel Lands Administration according to Ownership (Adjusted Lands)**, issued by the ILA's Information and Control Division. As may be seen from these calculations, 93% of all State territory will come under ILA management.

Finally, there is a brief summary of the **Activities of the Institute** since the appearance of *Karka* No. 40.

The first, by **Prof. David Amiran** on **Urbanization and the Preservation of Agricultural Land in Israel**, describes, *inter alia*, the changing land uses, settlement orders and population sectors, and relates to the rezoning of agricultural land, the added product of which, in his opinion, should benefit state institutions rather than the settlements involved.

The second article, by **Prof. Elisha Efrat** on **The Preservation of Agricultural Land in View of the Israel Lands Administration Policy**, responds to a lecture delivered by Gideon Vitkin at the Land Policy Discussion Group, which appears in the aforementioned supplement. The author warns of the dangers facing public ownership of land in the wake of the current changes being made in land policy.

Appraiser **Jeremiah (Yirmi) Aloni**, in **Land Uses in Israel — 1995: 'The Writing on the Wall' or the Agrarian Revolution** recommends resolving the crisis by eliminating the leasing system and instituting a new, liberal land policy based on a free market.

In **Commercial Penetration of Haifa Bay Land Uses, 1972–1995**, **Prof. Aharon Kellerman** and **Orit Grinberg** examine the changes that have taken place in the life span of a single generation in the area between Haifa's Krayot suburbs and municipal boundaries, which, contrary to city programs and official plans, was rezoned from industrial and business sites. Life, rather than plans, dictated the optimal economic use.

The next article, by **Mordechai Kaplan**, provides the historical background to the **National Outline Scheme for Forests and Afforestation** (NOS 22) — which won Government approval only recently — and elaborates its aims and principles. The development of the country's forests symbolizes the renewal of national life on homeland soil. Their expansion has been a lodestone for an increasing number of visitors from all sectors of the population. Forests, however, also represent a form of land use and, as such, must be viewed not only emotionally, but also economically and socially. NOS 22 is to provide statutory protection for existing and planned forests, notably vis-a-vis the unrestrained spread of urban centers which we have witnessed recently.

In **Communal Holdings — A Discussion of the Musha'e System and its Consequences**, **Prof. David Grossman** of Bar-Ilan University finds that this form of common ownership was important in safeguarding the integrity of village land by preventing the transfer of its parts to external parties; on the other hand, it posed difficulties with regard to the purchase of land. Most of the criticism levelled at the system by experts was that it hindered economic development. The article does not discuss the dissolution of the system, its consequences nor other agrarian aspects, which, in the author's opinion, warrant a separate study.

## Editorial

Crisis continues to grip Israel's land policy. Decisions and amendments are being made affecting the allocation and leasing conditions of national land and loosening the foundations of the country's land regime.

Deviating from formally approved guidelines, land policy proposals are being raised that defy existing laws, as well as the 1961 Covenant concluded between the Government and the Jewish National Fund, and sanctioned by the World Zionist Organization. The crisis is further compounded by petitions to the Supreme Court to overturn previous decisions. The situation is fraught with uncertainty and leaseholders are losing faith in their contracts, fearing that their original spirit will not be upheld. Settlers are apprehensive about the future expropriation of land granted to them and their descendants for generations. This has given rise to forceful demands to change the leasing conditions and privatize the land.

No one disputes the fact that after almost a century of national land management, it is high time for a thorough review of its regulations, procedures and, especially, its performance. Such a review must be undertaken by authorized, professional parties at no lesser level than that of the 1963 State Commission; the inquiries and recommendations of that Commission resulted in the hitherto binding decisions on Israel land policy taken by the National Lands Council on May 17, 1965 and ratified by the Government in Resolution No. 489 of May 23, 1965.

One must, however, emphasize that not everything created a hundred years ago is to be discarded. Certain arrangements continue to serve man for decades, essentially unchanged, despite the spiralling rate of technological innovation. This is particularly true when it comes to values, retaining, as they do, their vitality for thousands of years.

In view of the abovementioned developments, the Land-Use Research Institute, publisher of **Karka**, saw it as its duty to contribute its modest share to finding a way out of the land crisis. Thus, within the framework of its Land Policy Discussion Group, it devoted a series of sessions to lectures and discussions on land management policy alternatives in Israel. This material, reproduced as a Forum publication, supplements the current issue of **Karka**.



The current issue opens with two articles on the preservation of agricultural land, one of the foci of the land policy crisis.



# **k a r k a**

## **(LAND)**

**JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE  
JERUSALEM, ISRAEL**

---

**APRIL 1996**

# Contents

	Editorial (Heb.)	3
<b>David Amiran</b>	Urbanization and the Preservation of Agricultural Land in Israel	6
<b>Elisha Efrat</b>	The Preservation of Agricultural Land in View of the Israel Lands Administration Policy	15
<b>Jeremiah Aloni</b>	Land Uses in Israel — 1995: 'The Writing on the Wall' or the Agrarian Revolution	20
<b>Orit Grinberg Aharon Kellerman</b>	Commercial Penetration of Haifa Bay Land Uses, 1972–1995	23
<b>Mordechai Kaplan</b>	National Outline Scheme for Forests and Afforestation	39
<b>David Grossman</b>	Communal Holdings — A Discussion of the <i>Musha'e</i> System and its Consequences	56
<b>Amnon Barka'i Joseph Ben David</b>	Beduin Lands in the North — An Unnecessary Conflict (Part I)	77
<b>Michal Oren-Nordheim</b>	The Effects of Land-Acquisition Financing on the <i>Moshav Ovdim</i> Settlement Form during the Arab Disturbances, 1936–1940	88
<b>Shimon Rubinstein</b>	Imposition and Hope — On Land Acquisition by Jews in Eretz Israel at the end of the Ottoman Period	97
	A Breakdown of the Areas Managed by the Israel Lands Administration according to Ownership (Adjusted Lands)	109
	Activities of the Institute	110
	Editorial	114

---

"Karka" — published by the Land-Use Research Institute, 43 King George St.,  
P.O.B. 283, Jerusalem. 91002. Tel. 02-242040

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

---

Editorial Coordinator: David Eytan  
Copy Editing: Ayala Biber  
Typesetting: Judith Sternberg  
Print: "Electrocopy", Jerusalem

**41**

# **k a r k a**

## **(LAND)**

**JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE  
JERUSALEM, ISRAEL**

**APRIL 1996**