

43

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

תוכן העניינים

3	לזכרו של אלכסנדר פוזנסקי	
10	דבר המערכת	
13	"רפורמה במדיניות מקרקעי ישראל" — האומנם?	אורי פינקרפלד
	דו"ח הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל (ועדת רונן)	זאב כהן
26		
31	הערות על המדיניות הקרקעית	אליהו בורוכוב
38	מדיניות קרקע למגורים	חיים פיאלקוף
52	תכנונה ופיתוחה של העיר מודיעין	יהונתן גולני
65	אבות ובנים בתכנון הפיסי של ישראל	אלישע אפרת
70	סוגיות בתכנון לאומי	דינה רצ'בסקי
74	מצב הבדווים בישראל	אליהו בכאי
	"תיירות בתעשייה" — תפקודים ושימושי קרקע	אלון גלבמן ואביטל צעירי
84	תיירותיים במפעלי תעשייה בישראל	
95	על ספרו של גדעון ויתקון — "הזכויות בקרקע חקלאית"	פליאה אלבק
103	מדינת ישראל "יורדת לכביש" (מס' 6)?	שחר שפירא
105	בתי שמעון הצדיק, נחלת שמעון ונחלת יצחק	שמואל שמיר
108	פעולות המכון לחקר שימושי קרקע	
112	Editorial	

"קרקע" — ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע, רח' המלך גיורג' 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל. 6246828
מס"ק ISSN 0302-6248

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

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

ריכח מערכת: דוד איתן
עריכה לשונית: איילה ביכר
הדפסה: דפוס "שי", ירושלים

קרדקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

ספטמבר 1997

המכון לחקר שימושי קרקע, על צוות עובדיו, מרכיין ראש
עם פטירתו של מר אלכסנדר פוזנסקי, מנהל המכון.
אנו משתתפים באבלם של אילנה, תמר, יעל, יואב, עמוס,
שרון, שחר, איילת ועודד.
יהי זכרו ברוך.

לזכרו של אלכסנדר פוזננסקי

אלכסנדר היה אמור לחגוג את יום הולדתו ה-93 בסוף חודש אוגוסט, כשבועיים לאחר פטירתו.

אלכסנדר פוזננסקי נולד בשנת 1904. את השכלתו הפורמלית רכש בשנים 1922-1926 במסגרת לימודי הפילוסופיה באוניברסיטה בוורשה ולאחר מכן באוניברסיטה בפדובה. הוא דיבר שבע שפות: עברית, רוסית, אידיש, איטלקית, פולנית, צרפתית וגרמנית.

בשנים 1946-1948 היה פעיל בצד הפולני של הגבול במפעל הידוע בשם "מפעל קיעלצה-נחוד", כנציג הארגונים הציוניים בפולין, מפעל שנועד לכוון את זרם הפליטים (עקב הפוגרום שנערך בקיעלצה אשר בפולין) למעברים קבועים כמורכיה וסלובקיה ומשם להעבירם לאיטליה או לצרפת לקראת עלייתם ארצה.

בשנים 1948-1950 שימש כמנהל הלשכה הארצית של קרן קימת לישראל בפולין. עם חיסולה של הלשכה על-ידי השלטונות בפולין, נותר אלכסנדר זמן-מה בפולין ככדי לשמור על האינטרסים של קרן קימת בזמן חיסולה ובכדי לטפל בענייני המדור לרכוש נעדרים.

עם עלייתו ארצה, בשנת 1950, מלודז' (פולין), שימש כסגן מנהל מחלקת הגבייה בקרן קימת.

בשנת 1961 החל לעבוד במינהל מקרקעי ישראל כמפקח ארצי ביחידת הכספים והגבייה. בהמשך מילא מגוון של תפקידים במינהל, בין השאר: ממונה על הביקורת הפנימית, מנהל רשות הפיתוח ועוד.

עם יציאתו לגימלאות, בשנת 1974, שימש אלכסנדר עד ליומו האחרון כמספר תפקידים – כמנהל המכון לחקר שימושי קרקע, כעורך "קרקע" וכמרכז החוג למדיניות קרקעית. במקביל, בשנים 1974-1982, שימש גם כיועץ מקצועי למינהל.

בשנת 1978 פנה אלי אלכסנדר וביקשני לשחררו מן המטלות האדמיניסטרטיביות כדי שיוכל להתרכז בפן העיוני-המחקרי של המכון.

שיתוף הפעולה בינינו הושתת על הכנה, הערכה וידידות הדדית עמוקה מזה עשרות בשנים.

שיתוף פעולה זה התבטא בכינון אבן היסוד למכון לחקר שימושי קרקע, בעבודתנו המקצועית השוטפת אגב שגשוג המכון, ובדאגתנו המשותפת לבעיות הסכוכות שצצו מעת לעת בנוגע למדיניות הקרקעית בישראל.

פרי עמל חייו היה קודש למסכת המסוככת של בעיות שהציבה המדיניות הקרקעית, ובפרט בעת האחרונה, עם פרסום המלצות דו"ח ועדת רונן, שעה שכל תשומת לבו, כוחו ומרצו רוכזו בפעילות

* לאחר דבריו של שמעון בן-שמשי, יו"ר המכון, מובאים הדברים על-פי סדר האלף-בית של שמות הכותבים.

שתמנע מהמלצות הוועדה להתממש וכך לפגוע בערך המרכזי שעמד לנגד עיניו – השמירה על קרקע הלאום.
לפעילות זו היה קשור בכל נימי נפשו והיא הפכה חלק מאורח חייו.
עד ליומו האחרון, גילה אלכסנדר חדות, עירנות ובקיאות במתרחש.
כזה היה האיש.
יהי זכרו ברוך.

שמעון בן-שמעון

כך הכרנו אותו במשך שנים רבות, פשוט פוזנסקי, אף ללא שימוש בשמו הפרטי, אלכסנדר. שמו אמר למכריו ולמוקיריו הכול: פשטות, ענווה, הגינות, ידע, חכמת חיים, חריצות ודבקות בתפקידו כמנהל המכון לחקר שימושי קרקע שליד קק"ל. כאדם בעל ידע מקיף בכלכלה וכבעל השכלה מרכז אירופאית היה שותף בייזום ובהקמה של מכון ייחודי זה לפני כ-25 שנה. מאז ועד ליומו האחרון היה פעיל בארגון ובהכנה שקדנית ומתמדת של הפגישות החודשיות של החוג למדיניות קרקעית, שעסקו בבעיות אקטואליות ובנושאי קרקע חשובים במדינת ישראל, ואשר אליו נהרו מדי חודש משתתפים מכל רחבי הארץ. כמו-כן, במשך למעלה מ-20 שנה עסק בעריכתו של הביטאון "קרקע", היחיד הן בנושאי שימושי הקרקע בישראל.

כאיש קרן קימת לישראל וכעובד בכיר במינהל מקרקעי ישראל לשעבר, היה ספוג ידע ושליחות בכל הנושאים הקשורים בשמירה על קרקע חקלאית, בניצולה ובשימושה הרציונלי לפיתוח, ואף היה חרד מכל פעולה שעלולה לפגוע בנכס לאומי יקר זה. הייתה בו מזיגה יוצאת מן הכלל של חוקר בעל גישה אקדמית-כלכלית אל נושא הקרקע לגזניה, בעל ניסיון בהבנת המערכת המוסדית המנהלת את קרקעות המדינה ובעל יכולת העברת השקפות מדיניות בנושאי הקרקע אל הציבור הרחב. התעניינותו בבעיות הקרקע בישראל ותחומי מחקריו הקיפו יריעה רחבה של נושאים, בין אם המדובר היה בהמרת הייעוד של קרקע חקלאית לעירונית, בדרכים לחיקון משק הקרקע בישראל, כפרובלמטיקה של מחירי הקרקע בארץ, בניהול משק הקרקע, בדמי הסכמה כמכשיר להעברת זכויות במקרקעי ישראל, בהליכי רישום קרקעות ישראל, במאזן הכפרי-העירוני של שימושי הקרקע, במחירי הדיוור, ובין אם מדובר בקרקע כאמצעי השקעה בישראל.

אף בחודשים האחרונים לחייו, כאשר היה מוגבל פיזית וישב ספון בביתו, לא פסק מלהתעניין בכל נושא קרקעי אקטואלי ועד ליומו האחרון שקד על ניהול המכון אשר היווה את גולת הכותרת של פעילותו. לאחרונה אף עסק בהמלצותיה של ועדת רונן וכליכרליזציה במכירת קרקעות לעירוניים ולבעלי שיכונים ציבוריים, נושאים אשר הדירו שינה מעיניו. הוא היה חרד להפרטת קרקעות הלאום ולא יכול היה להשלים עם הפגיעה בעיקר העיקרים של המדיניות הקרקעית הצינית – כבעלות על האדמה שעליה הוקמה ההתיישבות היהודית בכפר ובעיר. הוא תמך בהמשך החכרת אדמת הלאום, אם כי כתנאים משופרים וטען, בצדק, שהקרקע מהווה גורם ייצור ראשון במעלה,

שבלעדיו אין פיתוח. העם היהודי רכש את קרקע הלאום בהבטחה שהיא קניין נצחי של האומה, ומכירת קרקע הייתה בעיניו כמעילה כאמון זה. כזה היה פוזנסקי. ביושרו המקצועי והאינטלקטואלי וכאמונה בשליחותו הלאומית, עזב אותנו בדממה אחרי שנים כה רבות של עבודה מסורה ופורייה. יהי זכרו ברוך.

אלישע אפרח

מר אלכסנדר פוזנסקי ז"ל נמנה על עובדי קרן קימת לישראל שהועברו למינהל מקרקעי ישראל מאז הקמתו בשנת 1961.

במשך שנות עבודתו רכש ניסיון רב וידע מעמיק בכל הקשור במקרקעין ונחשב לבר-סמכא בתחום זה. המחקרים שערך היו בעלי ערך רב למינהל ושימשו חומר לדיונים ולקבלת החלטות. נוסף לתפקידו העיקרי כמבקר-מדרוך, אשר היה בעל חשיבות רבה כשלעצמו, מילא תפקידים רבים ומגוונים, ככל שהטילו עליו מנהלי המינהל שבתקופת כהונתם שירת במינהל.

הוא כיהן, בין השאר, כממונה על היחידה לתכנון כלכלי ותקציבי, כמנהל רשות הפיתוח, כמרכז ועדת-המשנה לקרקע עירונית של מועצת מקרקעי ישראל, וכן הוטל עליו לייצג את המינהל בחברות ממשלתיות ובגופים אחרים. הוא ייצג את המינהל בכוררויות וכוועדות להערכת קרקע והיה האחראי לעריכת הדו"ח השנתי של המינהל.

ההערכה הרבה לעבודתו ולמקצוענותו לא הצטמצמה בתחומי המינהל בלבד ויצאו לה מוניטין גם מחוץ למינהל. הוא נבחר כנשיא אגודת המבקרים בישראל, שהיה מסונף למכון הבין-לאומי של מבקרים פנימיים, שמרכזו בניו-יורק.

באוגוסט 1969, במלאות לו 65 שנה, אמור היה לפרוש מעבודתו, אך על-פי פנייה מיוחדת של המינהל ובשל חיוניותו הרבה הוארך שירותו עד ליום 31.5.74 והמינהל עוד המשיך להזיקק לשירותיו הטובים עד סוף שנת 1982.

בעת פרישתו, בשנת 1974, כיהן האלוף מאיר זורע בתפקיד מנהל מינהל מקרקעי ישראל.

מכתב הפקדה ששיגר האלוף מאיר זורע למר א' פוזנסקי ז"ל עם פרישתו, מבטא למעשה את ההערכה הרבה, שהכול רחשו לו. תוכן המכתב מובא להלן במלואו:

"פוזנסקי היקר,

בטבע הדברים קיבלו דברי-הפקדה שלי ממך, לרגל פרישתך לגמלאות, מתכונת די "ממוסדת" והילכך: מאופקת.

הרשני-נא להביע לך, אף בדרך זו, את הערכתי המיוחדת לפועלך הרב כשטח המקרקעין.

באווירת-מעשה פרגמטית, לעתים סטיכית, שקדת לכוון את ההילוך למטרות ברורות, העשויות לשמור על הקרקע והשימושים בה כנכס לאומי עיקרי. מכאן שבחרת, ביודעין, בדרך שאינה

הקלה, אף לא הפופולארית. בכך תרמת, לדעתי, עיקר תרומתך. שהרי החיים זורמים לפי דרכים שהן השקול במקבילית הכוחות. בדרכך אתה תרמת להסטה מתמדת של השקול אל הכיוון העקרוני הרצוי.

היית חרוץ, שקדן, יסודי, בעל תבונה ועצה.

על כל אלה – ומודע אני לכך שבזאת רחוק אני מלמצות עשרות שנות פעילותך – נתונה לך תודתי העמוקה.

מקווה אני שתמשיך בפעילותך עמנו ומאחל לך בריאות ושנות עבודה פוריות רבות רבות“.

יהי זכרו ברוך.

מישאל בביוף

הסתלקותו של מר א' פוזנסקי ז"ל היא אבדה גדולה למכון לחקר שימושי קרקע ולכל המתעניינים בכעיות הקרקע.

הכרתי את מר א' פוזנסקי לפני כ-22 שנה מתוך פעילות המכון לחקר שימושי קרקע ועריכת ביטאונו "קרקע". במהלך השנים נפגשתי אתו הרבה ותמיד התרשמתי מבקיאותו ומהעניין הרב שהיו לו בנושא הקרקע על כל השלכותיו ושלוחותיו.

תמיד היה מוכן להשקיע עוד זמן ועוד מאמץ על-מנת לברר סוגיה זו או נושא זה. תמיד נוכחתי שהשיחה אתו עזרה להבין את העניין. ראייתו הייתה ברורה וחדה ויחד עם זאת מעשית.

אני זוכר דברים שאמר או שכתב בנושאים רבים. למשל, מאמר שכתב יחד עם מאיר זורע ז"ל, שנקרא: "להיערכות חדשה בתחום המדיניות הקרקעית" (קרקע 12, דצמבר 1976), ואני זוכר את התרשמותי מן המאמר אז.

קשה לתאר איך היו המכון וביטאונו יכולים להתקיים, להתפתח ולהתמיד במשך שנות דור בלי מאמציו, התמדתו ומסירותו הרבה של פוזנסקי.

יהי זכרו ברוך.

אליהו בורוכוב

לא ידעתי את גילו. כשסיפרו לי בן כמה היה בעת פטירתו, נדהמתי. האומנם נכון הדבר? בן תשעים ושלוש? ואני סברתי לתומי שהוא צעיר כחמש-עשרה או עשרים שנה מן הגיל המתועד שלו. חשבתי כך, לא משום שנמצא בקו-הבריאות הטובה, כי לדאבונו ידע גם חולי, ופטירת שניים מאהוביו הקרובים ביותר, בסמיכות זמן, היכתה אותו מכה אנושה בשנתיים האחרונות. אלא שאלכסנדר היה צעיר נצחי ברוחו. הגיל לא יכול היה לרוחו הרעננה, המרדנית והמתחדשת תמיד. דוד איתן, עוזרו הקרוב, סיפר לי, שלמרות חוליו הייתה פטירתו פתאומית ובלתי צפויה, וכי הוא

(דוד) עוד התכוון להתייעץ עם אלכסנדר בעניין הפרסומים והמחקרים באותו בוקר, בו הודיעו לו במפתיע על הסתלקותו.

זה היה הפנומן, התגברות האינטלקט המופלא שלו על המגבלות הפיסיות. אבל זה כשלעצמו עדיין אינו מסביר את גדולתו. הייחודיות שלו הייתה בדבקותו ברעיון, בחתירתו להשגת המטרות בתחום שבו היה לו ידע כה עצום – בנושא הקרקעות.

בעניין זה היה דבק ללא פשרות בתפיסות שלו ובעמדות המוסריות שייצג, כשהוא מדגיש את חשיבות הקרקע לקיום הצרכים האומיים-הציבוריים, את ההצדקה לשמירת השתייכותן ומעמדן הציבורי של הקרקעות ואת הסכנות שבהפרטתן. כל זאת בכל הכלים האפשריים שעמדו לרשותו – במאמרים, בביטאון "קרקע", בחוג למדיניות קרקעית ובמכון לחקר הקרקע.

במכתבו האחרון אליי, לפני כחודש ימים, עוד ביקשני להתייחס לנושא במאמר שכתבתי. אלכסנדר ידע שאם יבקשני דבר, לא אוכל לסרב לו, משום הכבוד, ההוקרה והחיבה היתרה שרחשתי בלבי לאיש המופלא הזה שניחן בקסם אישי בלתי רגיל. הוא השתמש בסגולותיו אלה בקשר הזה כינינו בעת הצורך, ותמיד מתוך התחשבות וענווה, כמתכונת אופיו יוצא-הדופן בצניעותו, אבל בנחישות קטגורית, כמחייבני ב"דין-התנועה".

בחברה וכדור הפוחת והולך הוא היה אחד האריסטוקרטים, נוצרי-התרבות האחרונים, במובן הנעלה ביותר. הסתלקותו פוערת חלל גדול, שיוכל להתמלא בחלקו, אם נהיה קשובים למורשת ולצוואה הבלתי כתובה שהותיר אחריו.

לסיום, דומני שאין מתאים יותר לומר על אלכסנדר, ממה שביקש לרשום על מצבתה של רעייתו – זכות גדולה נפלה בחלקנו שחיית עמנו!

שלום לך ידידי אלכסנדר, נותרנו דואכים ומתגעגעים, ויודעים שחסרונוך רק יגבר עם הזמן!

יהונתן גולני

שמענו בצער על פטירתו של אלכסנדר פוזנסקי, ממצביו מדיניות הקרקע של ישראל בעבודתו בקרן קימת לישראל, במינהל מקרקעי ישראל, ומאוחר יותר – במכון לשימושי קרקע.

ראשית היכרותי עם אלכסנדר הייתה מתוך קריאת מחקריו ומאמריו רביעון "קרקע" אשר אלכסנדר היה בין מייסדיו ועורכו כמשך שנים רבות. מאוחר יותר, כאשר התוודעתי לנושא המקרקעין, זכיתי להכיר את אלכסנדר כאדם, כיועץ, ובעיקר כמי שאכפת לו. מעת שהכרתי את אלכסנדר, תמיד מצאתיו מעורב ויודע. אלכסנדר התעניין גם בהיבט המחקרי של מדיניות שימושי הקרקע ובעיקר עודד אחרים לחקור ולכתוב על-מנת להביא את ענייני המקרקעין בפני הציבור המקצועי. לאחרונה התרשמתי שפעילותו אף גברה, לנוכח התנגדותו להמלצות ועדת רונן להפריט את הבעלות במקרקעי ישראל.

זכיתי להכיר את אלכסנדר בזקנתו אשר בוודאי לא ביישה את צעירותו. אדם בהיר מחשבה, נחרץ בדעותיו ולוחם למען השקפותיו.

בשנים האחרונות ידע אלכסנדר מספר אסונות במשפחתו אשר ציערו את כולנו. גם מבחינה פיסית לא היה תמיד בקו הבריאות, עד שלאחרונה נאלצנו לקיים את הפגישות עמו בכיתו. אלכסנדר נפטר בגיל 93, במיתת נשיקה כשמוחו צלול ופורה כרגיל.

יהי זכרו ברוך.

גדעון ויתקון

אלכסנדר פוזנסקי הלך לעולמו והוא בן 93. הסתלקותו הותירה חלל ריק בקרב מכריו הרבים ובפעולתו של המכון לחקר שימושי קרקע הקשור לקרן קימת לישראל. אישיותו העדינה ופעולתו השקולה והיעילה ייזכרו זמן רב.

אלכסנדר פוזנסקי תכנן את פעולות המחקר, הדיון והפרסום של המכון לחקר שימושי קרקע, לרבות אלו של החוג למדיניות קרקעית. בדרכו העדינה שכנע את החוקרים והעוסקים בנושאי ההתיישבות ושימושי הקרקע בישראל להכין סיכומים וסיכומי ביניים של עבודתם, להציגם בחוג ולהביאם לפרסום.

הדיונים הערים והפוריים, ובעיקר הפרסומים של המכון מן הזמן שעמד בראשו ייזכרו על-ידי המשתתפים הרבים, וידו המכוונת תחסר לנו.

יהי זכרו ברוך.

דוד עמירן

“זכר ימות עולם
שאל אביך ויגדך
בינו שנות דוד ודוד
זקניך ויאמרו לך”

(שירת האזינו, דברים).

כחבר לשעבר במועצת מינהל מקרקעי ישראל (כנציג משרד החקלאות וקק"ל), למדתי עד כמה תורת המקרקעין הנה נושא מורכב ומסובך והגעתי למצב הטוב, ידעתי שאינני יודע. בצר לי הייתי יוצק מים על ידיו של האיש הצנוע והחשוב אלכסנדר פוזנסקי, אשר היה יושב בשורת היועצים הנשענת אל הקיר ונותנת גיבוי לשולחן חברי המועצה.

עזרתו בניסוח השאלה וכמתן תשובה בהירה, חובקת עולם, ויחד עם זאת קצרה וקולעת, תוך מאור פנים ושמחה לעזור – שבו את לבי.

המונח “תורה מונחת בקרן זוית” התגשמה בדמותו של אלכסנדר פוזנסקי, היושב מאחור כשהזווית הופכת למרכז. לפני חודשיים הספקתי לברר אצלו את סוגיית הנחלות בשנות החמישים ב”פרוזדור ירושלים” של אז, והכול אורים ותומים. בהומור וכידענות הגיב על השינויים המדהימים והמפליגים שעברו על ניהול המקרקעין בישראל. ידענותו הלוא היא כתובה על ספר דברי הימים של חוברות “קרקע”, שנערכו ברמה מקצועית ראויה לחיקוי מאז ראשית שנות השמונים.

לזכרו של אלכסנדר פוזנסקי

מנהג היה בידי, לטלפן אל אלכסנדר פוזנסקי פעמיים בשנה, בערב ראש השנה ובערב פסח, ולהעביר אליו ברכות ואיחולים. בפסח האחרון שהייתי בנכר ובחזרי אחרי החג טלפנתי אליו ואלכסנדר פוזנסקי, בהומור הטוב שלו אמר – שהיה "צריך לשאול רב אם יוכל לערוך 'הסדר' שהרי לא קיבל ברכה בטלפון כמועד".

נסתלק אדם גדול. אבל תמיד, לא רק בפסח ובראש השנה, נזכור ימות עולם ונוקיר כינת שנות דור ודור.

חיים צבן

דבר המערכת

ככל אחת מחוברות ביטאוננו שהתפרסמו בזמן האחרון, התרענו על משבר ההולך ומעמיק במדיניות הקרקעית של מדינת ישראל. והנה המשבר הניב את פירותיו המרים בצורת דו"ח הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל.

הדו"ח שנערך על-ידי ועדה אשר קיבלה את הכינוי "ועדת רונן", על שמו של יושב-הראש שלה פרופ' בועז רונן, ראוי לקחייה. דו"ח זה ממלא נאמנה את ההוראה שהציב השר הממנה, שר התשתיות, שהורה להעמיד כראש הנושאים את בחינת ההעברה של קרקעות בבעלות לאומית לבעלות פרטית. המלצותיה של הוועדה אינן מושתתות על עקרונות וחוקים קיימים של המדיניות הקרקעית ואינן מתחשבות בתקנות ועדות מחקר ציבוריות מקובלות.

הדו"ח פסול הואיל והוא סותר לחלוטין את חוק מקרקעי ישראל – תש"ך-1960, האמנה בין מדינת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית שפורסמה בנובמבר 1961, ואת החלטות הממשלה מיום 23 במאי 1965 בנוגע למדיניות קרקעית בישראל.

הערכים שעליהם קם מינהל מקרקעי ישראל נמוגו. על מצב קריטי זה, קרן קימת צריכה להגיב בכל כוחה ובכל האמצעים העומדים לרשותה, מאחר שנפגעו יסודות הבעלות הלאומית על הקרקע בישראל, לב לבה של קרן קימת לישראל. הזמן דוחק ודרושות פעולות מדיניות.

* * *

בכדי ללמוד את דו"ח ועדת רונן אנו מביאים בפתיחת החוברת את מאמרו של אורי פינקרפלד, חבר מועצת מקרקעי ישראל וחבר בדירקטוריון של קרן קימת לישראל. המחבר פותח את מאמרו "רפורמה במדיניות מקרקעי ישראל" – האומנם? בסקירה של הוועדות שהוקמו לשם קבלת החלטות בדבר מדיניות קרקעית בישראל. סקירה זו יכולה לשמש את קוראינו לשם השוואה בין הוועדות, הרכבן ואופן עבודתן. לסיכום מציע המחבר לוועדת רונן לקחת בחזרה את הדו"ח ולעבדו מחדש לאחר השלמתו בפרקים החסרים.

זאב כהן, מהנדס ושמאי, מקדיש את מאמרו הקצר על "דו"ח הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל (ועדת רונן)" למספר הערות על דו"ח ועדת רונן. מר כהן רואה את המלצות הדו"ח כחיוביות ומציע לחברי מועצת מקרקעי ישראל להיות ערים לדרישות הזמן.

הרצאתו של גדעון ויתקון שניתנה במסגרת החוג למדיניות קרקעית ביום 12 בדצמבר 1995, היה ציון דרך בדיונים המתקיימים בקרב הציבוריות הישראלית בדבר מדיניות מקרקעי ישראל. לפיכך חשוב להעמיק בהרצאתו של גדעון ויתקון ולעמת אותה עם כל הצעה רלוונטית העולה על סדר היום של מקבלי ההחלטות בנושא המדיניות הקרקעית. ד"ר אליהו בורוכוב מבחין אצל גדעון ויתקון באחד-עשר נושאים.

ד"ר בורוכוב מלווה במחקרו את התפתחות המדיניות הקרקעית בישראל מזה שנים. במאמרו בנושא "הערות על המדיניות הקרקעית" הוא מצביע על שימוש שגוי בכלים של מדיניות קרקעית. לדעתו, טעות הייתה להשתמש במדיניות הקרקעית ככלי לניסיונות לבלום את עליות מחירי הדירות ולרסן את האינפלציה באמצעות הגדלת היצע הקרקעות.

מאמרו של ד"ר חיים פיאלקוף על "מדיניות קרקע למגורים", מבוסס על חומר שהוצג בפני ועדת רונן. ד"ר פיאלקוף רואה את הסיבות להעלאת מחירי הדירות בגורמים ענפיים – כפיגור בהיצע, סטנדרטים של בנייה ופיתוח, דרישות הרשויות המקומיות, פרוץ נמוך לעובד, מיסוי קרקע ותשומות בנייה; ובגורמים כלל-משקיים – כציפיות לשלום וההצמדה לדולר. המחבר אינו ממשיך בניתוח של כל גורם וגורם וחבל, כי בדרך זו היה אולי נמצא פתרון לבעיה שפתרונה דומה לפתרון של "ריבוע המעגל".

אולם לא הכול שחזר ונתון במשבר דומה לזה שבו מצויה המדיניות הקרקעית. האדריכל יהונתן גולני, לשעבר מנהל מינהל התכנון ועתה סגן ראש-מועצת העיר מודיעין, מקדיש לחוברת זו מאמר על "תכנונה ופיתוחה של העיר מודיעין". המאמר מתאר את הפרובלמטיקה של בניית עיר העומדת לפתור את בעיית קורת-הגג לאלפי משפחות המחפשות מגורים במרכז הארץ. הניסיון הרב והידע הרחב של המחבר הנם ערובה לעניין שהמאמר עשוי לעורר בקרב קוראיו.

פרופ' אלישע אפרת אינו עוסק הפעם בנושא המרעיש את הציבוריות הישראלית ואף לא מתייחס לבעיות מדיניות קרקעית בישראל, אלא כותב – במסגרת מאמרו בנושא "אבות ובנים בתכנון הפיסי של ישראל" – פרק בהיסטוריה של השקפות וקונצפציות בתכנון הפיסי של ישראל בחמישים השנים שעברו.

האדריכלית דינה רצ'בסקי, מנהלת מינהל התכנון, הרצתה לאחרונה במסגרת התכנית למדיניות ציבורית של אוניברסיטת תל-אביב.

באדיבותה זכרה את ביטאוננו ושלחה לנו לפרסום את תמצית דבריה המכונסים תחת הכותרת "סוגיות בתכנון לאומי". הנושא שבו מתמקדת הרצאתה הוא עתיד התכנון הלאומי, ובו היא דנה בשלושה היבטים שיהוו, לדעתה, את הבעיות שיעסיקו את המתכננים מעבר לשנת 2000: נהלים (פרוצדורה), ארגון ותכנון לאומי.

בעיית הברווים ממשיכה להעסיק את הציבוריות ואת התקשורת בישראל. אליהו כבאי, לשעבר מנהל ותק של מינהלת הברווים, תורם מניסיונו הרב מזה שנים ומהידע האישי הרחב שלו במאמרו בנושא "מצב הברווים בישראל". המאמר מכיל את תיאור המצב, ביקורת והצעות וכן תגובה על הטענות המופיעים במאמריהם של יוסף בן-דוד ואמנון ברקאי על "אדמות הברווים בצפון – מאבק שלא צריך היה לקרות" (חברות "קרקע" מס' 41 ו-42). הנושא של הברווים בישראל אינו מאבד מאקטואליותו ולבטח יגרו מאמרים נוספים.

בהמשך אנו מביאים את מאמרם של אלון גלבמן ואביטל צעירי על "תיירות בתעשייה – תפקודים ושימושי קרקע תיירותיים במפעלי תעשייה בישראל". מאמר זה מבוסס על ארבעה תחקירים, שבאמצעותם המחבר שואף לתרום לפיתוח נוסף של ענף תעשייתי בתיירות שהוא חדש יחסית.

הספרייה של כל המתעניין בבעיות ניהול מקרקעי ישראל תתעשר בכנס נוסף לכשייתוסף לה ספרו של גדעון ויתקון "הזכויות בקרקע חקלאית". עו"ד פליאה אלבק תרמה במסגרת מאמרה "על ספרו של גדעון ויתקון – הזכויות בקרקע חקלאית" רצוניה מעמיקה ונרחבת על הספר, על שש מאות עמודיו. המאמר דן, בין היתר, בנושאים הבאים: הקצאת קרקע חקלאית, רישום נחלה ומשבצת, שמירה על קרקע חקלאית ועיור על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, דמי חכירה, העברת זכויות ומדיניות ההיוון של מינהל מקרקעי ישראל. עו"ד אלבק מתייחסת, בדייקנות רבה, לכל נושא ונושא ומוסיפה פירושים מאלפים.

בזמן שגורלה של המדיניות הקרקעית נמצאת על כף המאזניים, ישמש הספר כאנציקלופדיה קטנה של מידע על קרקע חקלאית.

האדריכל שחר שפירא, במאמרו בנושא "מדינת ישראל יורדת לכביש" (מס' 6) "?", חוזר לוויכוח האינ-סופי על הצורך בכביש חוצה ישראל (שמעון בן-שמש קורא לכביש זה כביש "מגשר ישראל"). בסקירתו הקצרה, המחבר מתנה את תועלתו של הכביש החדש בשני תנאים: ראשית, שיהיה זה כביש בלבד ללא שימושי קרקע נלווים; ושנית, כי תתאפשר במקביל הפעלת תחבורה ציבורית המונית.

במאמרו על "בתי שמעון הצדיק, נחלת שמעון ונחלת יצחק", ממשיך עו"ד שמואל שמיר את מסכת הקורות של השכונות הוותיקות בירושלים. המחבר מתאר את שלוש השכונות שמעון הצדיק, נחלת שמעון ונחלת יצחק בזמן מלחמת העצמאות בה סבלו מאוד השכונות הנ"ל ונהרסו בחלקן. לאחר ארבעים שנים של חיים פרודוקטיביים של גרות, בניין, חציבה, חייטות, חיים של עבודה וקליטת עולים, גדלה המצוקה והשכונות נעזבו.

את החוברת מסיימת רשימה קצרה על פעולות המכון לחקר שימושי קרקע בתקופה שבין הופעתה של חוברת "קרקע" מס' 42 לבין זו הנוכחית.

”רפורמה במדיניות מקרקעי ישראל” – האומנם?

(לביקורת דו”ח ועדת רונן, 7.4.1996)

אורי פינקרפלד

מי קובע את המדיניות הקרקעית בישראל?

להלכה נקבע ש”הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל ותאשר את הצעת תקציבו שייקבע בחוק” (חוק מינהל מקרקעי ישראל – תש”ך-1960, סעיף 3).

החוק נותן בידי המועצה סמכויות נרחבות ביותר ומגביל אותה רק בעיקרון חשוב אחד הקובע – ש”מקרקעי ישראל, והם המקרקעין של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת” (חוק יסוד מקרקעי ישראל, תש”ך-1960, סעיף 1).

אך בפועל אין הדברים כך. בעשר השנים האחרונות כמעט שלא נדרשה מועצת מקרקעי ישראל לדון ולקבוע את המדיניות הקרקעית בראייה כוללת ובהתאמה למטרות וליעדים הלאומיים, לטווחים הקצרים והארוכים. המציאות המשתנה בקצב מהיר מעלה בעיות חדשות לבקרים, מזמנת לחצים מכיוונים שונים ומועצת מקרקעי ישראל משמשת בקושי כ”חותמת גומי” להחלטות המתקבלות בממשלה או על-ידי השרים הממונים, יועציהם ועוזריהם. במצב זה מתקבלות במועצה החלטות רבות ומקוטעות, לפעמים גם סותרות.

”עקרונות המדיניות הקרקעית של ישראל” הוגדרו בהחלטת הממשלה בעקבות דיון ואימוץ המלצות ועדת ויץ.¹ עקרונות אלה נקבעו כדי לאפשר את ביצוע ”משימות המדינה בפיתוח הארץ, בקליטת עליה, בפזיור אוכלוסיה ולמאמצי המדינה במיזוג גלויות ובסתימת פער חברתי” (החלטת הממשלה, 2.5.1965).

מועצת מקרקעי ישראל אישרה אף היא את המלצות ועדת ויץ ב-17.5.1965 (החלטה מס’ 1 [עד מועד זה לא מוספרו החלטות המועצה]).

1. ”הוועדה לבדיקת מדיניות הקרקע בישראל”. ועדת מנכ”לים – בראשותו של יוסף ויץ, ובהשתתפות: יי ארנון, מנכ”ל האוצר; ש’ בן-שמש, מנכ”ל קק”ל; ד’ טנא, שיכון; ד’ כוכב, תמ”ס; ע’ מסר, עבודה; מ’ סילברסטון, פנים; א’ עמיעד, חקלאות – פעלה מ-4.9.63 והדו”ח הוגש ב-7.7.64.

חשוב לציין ולהדגיש לפחות שלושה מהעקרונות:

- א. הקרקע תימסר בחכירה ולא במקור — בקביעה זו הממשלה והמועצה חזרו ואימצו את החזון התנ"כי ש"הקרקע לא תימכר לצמיתות", חזון שהיווה את הבסיס לפעולתה של קרן קימת מיום ייסודה ואת הבסיס לחוק ייסוד מקרקעי ישראל שחוקק עם הקמת המינהל.
- ב. רק קרקע מתוכננת תוחכר למשתמשים — בכך נקבע עיקרון חשוב של הפרדה בין תהליכי התכנון וזמנת הביצוע, וזאת כדי להבטיח את עתודות הקרקע ליעדים הלאומיים.
- ג. שמירת הקרקע החקלאית ושינוי ייעודה — רק בהתאם לצורכי הפיתוח האמיתיים.

עקרונות מדיניות אלה הנחו את מינהל מקרקעי ישראל בקביעת הדפוסים לניהול השוטף של המקרקעין. צריכים היו כנראה לעבור עוד כשני עשורים עד שנעשה ניסיון לבחון מחדש את המדיניות הקרקעית וליישמה בניהול המקרקעין. בתקופה זו של פיתוח כפרי ועירוני רב-ממדים, לא התגבשה עדיין המודעות לחיסכון בקרקע. בשנים אלה נוסחו חוזי החכירה השונים. בצד הדח"ר (דמי חכירה ראשוניים) והדח"ש (דמי חכירה שנתיים), נוסף גם ההיוון (תשלום דמי החכירה השנתיים מראש לכל תקופת החכירה — היובל — 49 שנים) והתקבלו החלטות על הזכויות הנוספות שההיוון מקנה לחוכר. וטוב עשה שמחה ארליך ז"ל, לשעבר סגן ראש הממשלה ושר החקלאות, בתפקידו כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל, במנותו ועדה —

ש"תבחון את יעדי המדיניות הקרקעית, לרבות הקצאת קרקעות לבנייה למגורים ולצרכים ציבוריים, את הוראות חוק מקרקעי ישראל וחוק מינהל מקרקעי ישראל ודרכי ביצועם" (מתוך כתב המינוי ל"ועדת גולדנברג"² (9.3.1983).

ביוני 1985 מתקבל דו"ח הביניים, ושר החקלאות החדש, אריק נחמקין, מבקש מהוועדה להשלים את הפרק העירוני ובכך לסיים את עבודתה. כך יצא, שלאחר קרוב לשלוש שנות עבודה מגישה הוועדה דו"ח חשוב, שיכול עוד היום לשמש כספר לימוד יסודי וממצה במספר נושאים: "תכנון ופיתוח תשתית"; "עתודות הקרקע"; "ערך הקרקע ומחירה"; "הקצאה וזכויות בקרקע עירונית"; "רישום המקרקעין"; "היחסים בין המינהל ליוזמים"; ו"מעמדו ומבנהו של מינהל מקרקעי ישראל" (שמות פרקי הדו"ח, ינואר 1986).

ובכל זאת, גם ועדת גולדנברג ניסתה "לאגוף" את העיקרון — "העקרון שנקבע בחוק מקרקעי ישראל לפיו לא תימכר קרקע הלאום אלא במקרים מוגבלים, נראה לוועדה נכון ומוצדק והיא גורסת כי יש לשמור על עקרון זה [...]" (דו"ח הוועדה, זכויות בקרקע עירונית, סעיף 7.1.3, עמ' 33) — כאשר המליצה: "לשכלל את שיטת ההיוון" ולתח זכויות נוספות לחוכר שהן "כמעט בעלות" ו:

"תמורת זכויותיו, עפ"י חוזה החכירה, ישלם החוכר למינהל 99% מערך הקרקע כפי שתוערך

2 הוועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית: עו"ד א' גולדנברג — יו"ר; רות טובי — יועצת משפטית; עו"ד ד' ברזילי; עו"ד אורי מקובי; ח"כ אריק נחמקין; פרופ' ש' פוהריליס — מנהל הרשות לתכנון חקלאי; ח' צבן — מנהל מינהל פיתוח הקרקע, קק"ל; ש' רייזמן — מנכ"ל התאחדות האיכרים; אריכל א' יסקי; ד' שטרן — נשיא מרכז הקבלנים; מ' שמיר — מנהל ממ"י; עו"ד ב' לנגנטל.

ע”י השמאי הממשלתי כשהיא מוערכת בערכה המלא, עפ”י ייעודה ואפשרות ניצולה בהתאם לתכנית בניין ערים תקיפה ותוך התייחסות לניצול קרקע צפוי בעתיד קרוב ונחזה” (זכויות בקרקע עירונית, 7.2.3, עמ’ 35).

ממשלת ישראל דנה בדו”ח הוועדה ואישרה את המלצותיה. אולם מועצת מקרקעי ישראל, לאחר דיון רציני שנערך בהשתתפות מומחים נוספים, דחתה את הסעיף המקנה זכויות מפליגות לחוכר בחוזה המהווה בתשעים ותשע האחוזים(!). היא ראתה בכך שינוי מחוק היסוד כמו גם סכנה לשמירה על קרקע הלאום. עם דחיית המלצה זו נגנו דו”ח הוועדה כולו מבלי שהתקיים דיון בסעיפים האחרים והחשובים. כך בוזבזה אפשרות ראויה לריענון המדיניות הקרקעית ולשיפור הניהול של המקרקעין.

בעשור השנים שלאחר ועדת גולדנברג (1986-1996), שהיה עשור סוער ביותר, חלה התפתחות גדולה: גלי העלייה הגואים, צמיחה כלכלית מהירה, משברים בחקלאות ובהתיישבות, פעולה נדל”נית בלתי מבוקרת והאמרת מחירי הדיור – כל אלה הגבירו את הצורך בבחינה מחודשת של המדיניות הקרקעית. כך קמו ועדת פוגל – ”לבחינה ולישום החלטות מועצת מקרקעי ישראל לשינוי יעודן של קרקעות חקלאיות” (1994),³ ועדת צבן – ”לבחינת היערכות מחודשת בנושא קרקע עירונית” (1995).⁴

בשנתיים-שלוש האחרונות ניסה מינהל מקרקעי ישראל לפתח כלים חדשים במגמה לשכלל ולייעל את ביצוע משימותיו – כמו ”חברות מנהלות” לתכנון, לפיתוח ולשיווק ו”מכרזי קרקע בשלבי תכנון” (מקב”ח). ובכל זאת, עדיין נשמעות בציבור טענות רבות נגד המינהל על שאינו ”מספק את הסחורה”, על כך שהוא ”ספסר הקרקעות הגדול במדינה” ו”מטרטר את האזרח ואת היום”. ואכן לא נמצאו עדיין תשובות ופתרונות נכונים ומספקים לבעיות עתודות הקרקע הזמינות לצרכים ולטווחים השונים, למחירי הקרקע והבנייה, לבעיות זכויות וחובות החוכרים ולרישום המקרקעין. באוקטובר 1996 מונה אריאל שרון, בתפקידו כשר התשתיות הלאומיות, ועדה חדשה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל: פרופ’ בועז רונן – יו”ר, ד”ר צבי ליברמן, מר ארנון רבינוביץ והיועץ המשפטי לוועדה, וכן עו”ד שמואל זיסמן. ב-7.4.1997 מגישה הוועדה את סיכום עבודתה.

הרכב הוועדה

כבר בהרכב הוועדה כשלעצמו ישנו ליקוי: מדיניות קרקעית היא נושא רבת-חומי ורבים הם בעלי העניין הקשורים בו – משרדי ממשלה, מוסדות ציבור ואזרחי המדינה. לא במקרה הורכבו הוועדות הקודמות בצורה אחראית, מגוונת ומאוזנת יותר. בוועדת ויץ השתתפו מנכ”לים של שבעה

3 ועדת פוגל מונתה על-ידי הממשלה: א’ פוגל, יו”ר – מנכ”ל האוצר; י’ בשיא – מנכ”ל משרד החקלאות; א’ מזרחי – בינוי ושיכון; ע’ קלעגי – פנים; מ’ ורדי – מנהל ממי”מ; מ’ ריבלין – יו”ר קק”ל; ד’ לוי – נציב מס הכנסה; י’ גולני – מנהל החכנון, פנים; א’ הלפרין – יו”ר מטה הסדר הקיבוצים.

4 ועדת צבן מונתה על-ידי עוזי וכסלר, מנהל ממי”מ; ד’ צבן, יו”ר – ממי”מ; גבריאלה שלו, שלמה שטרן, יעקב ברנט, חיים פיאלקוף, אבישי ספיר, יחסי איגס ועזריאל לוי.

משרדים ממשלתיים וקק"ל. בוועדת גולדנברג, נוסף למשפטנים, היו גם מתכננים, אנשי קק"ל, התאחדות האיכרים ומרכז הקבלנים.

הרכב ועדת רונן המצומצם אינו כולל מומחים בתחומים הדרושים למכלול נושאי עבודתה. יחד עם זאת מן הראוי לציין ש"הוועדה קיימה למעלה מ-160 פגישות ודיונים בהם נשמעו דעותיהם של למעלה מ-250 איש ממגזרי המשק השונים" (מכתב הוועדה הפותח את הדו"ח). לכן תמוה מאוד שהוועדה לא מצאה לנכון להזמין את נציגי קק"ל, ורק לאחר שהתלוננו בפני השר על הזלזול וההתעלמות – ניאותה הוועדה להיפגש אתם. כיצד ניתן להסביר שעמדת קרן קימת לישראל, שהיא הגוף הקרקעי המשמעותי והוותיק ביותר, השותפה לממשלה ב"אמנה" ובהקמת מינהל מקרקעי ישראל, הושמעה רק כאשר דו"ח הוועדה היה כבר תחת מכש הדפוס וכמוכח שאין בו אפילו אזכור לעמדותיה המגובשות. האם הוועדה התכוונה מראש להמליץ על הפרטת הקרקע – עיקרון העומד בניגוד ברור לתפיסת עולמה של קק"ל?

כתב המינוי

"ואלה הנושאים שהוועדה מתבקשת לבחון:

- א. העברת בעלות בקרקעות מדינה בדרך של מכר [...] הכל תוך שמירה על אינטרסים לאומיים.
- ב. הגדרת זכויותיהם של מתזיקי קרקע חקלאית במקרה של שינוי ביעודה [...].
- ג. שיקום שכונות מצוקה בערים [...].
- ד. שימוש במשאב הקרקע כאמצעי להשגת פריסה של האוכלוסייה [...].
- ה. המעורבות הרצויה של מינהל מקרקעי ישראל בתכנון (מתארי ומפורט), מימון ושיווק של קרקעות.
- ו. דרכים להפחתת תלותו האדמיניסטרטיבית של הציבור בממ"י".

קיימים יחסי גומלין בין מדיניות קרקעית לבין ניהול המקרקעין וחשוב שלא לערבב ביניהם. במיוחד חשוב לשמור מכל משמר על כך שטובת הניהול הרצוי והיעיל לא תשפיע על קובעי המדיניות כדי להתאימה לצורכי המינהל; יעדי המדיניות הם אלה שצריכים להכתיב את דפוסי המינהל.

כשאנו בוחנים את הסדר שבו מופיעים ששת הנושאים שהוועדה מתבקשת לבחון נמצא, שהשימוש במשאב הקרקע כאמצעי להשגת פריסת האוכלוסייה מופיע רק במקום הרביעי. עולה החשש שיש כאן ערבוב מסוים בין יעדי מדיניות ואמצעי ניהול.

שאלה נוספת מזדקרת מתוך הניסוח של הנושא הראשון: "העברת הבעלות בקרקעות מדינה בדרך של מכר [...]" – האם מלכתחילה הייתה כוונה להפריד בין קרקעות המדינה לאלה של קק"ל? יש לציין שכתב המינוי לוועדת רונן ניתן על-ידי אריאל שרון, שר התשתיות הלאומיות, ולא דווקא כיושב הראש של מועצת מקרקעי ישראל.

המגזר העירוני – בנייה רוויה וצמודת קרקע

הוועדה נשענת על ההגדרה המסורתית המבדילה בין בנייה "רוויה" לבנייה "צמודת קרקע" –

כאשר בנייה רוויה נחשבת לבנייה למגורים של לפחות ארבע יחידות דיור בבניין של שתי קומות. זוהי הגדרה שאינה מתאימה כבר למציאות ויכולה לסתוף לשגיאות חמורות בקביעת המדיניות הקרקעית! חייבים לבחון את נושא צפיפות הדיור ולקבוע דירוג חדש שיתאים לצורכי התכנון החדשים. יש לבדוק ולקבוע מהי דרגת צפיפות הדיור וניצול הפוטנציאל התכנוני של קרקע שבה אין לצפות לתכנון-מחדש ולמחזור בדור הקרוב. חשוב ביותר שתהיה התייחסות שונה לזכויות החוכר בקרקע התואמת את דרגות הצפיפות השונות.

כאשר מלוא הפוטנציאל התכנוני של הקרקע מנוצל, אין לחשוש ממסירת זכויות מרביות לחוכר המחזיק בה. בבנייה “צמודת קרקע” וגם בבנייה בצפיפות נמוכה (הקרויה עדיין בנייה “רוויה”) – יש להקפיד ולהיזהר שלא לתת זכויות רבות מדי לחוכר, שכן דבר זה עלול לצמצם את השליטה המרכזית בעתודות הקרקע לצורכי הפיתוח של המדינה וכלל אזרחיה.

הפרטת קרקעות הלאום והמדינה – מקרקעי ישראל

כשאנחנו אומרים: “קרקע הלאום” למה אנחנו מתכוונים? מינהל מקרקעי ישראל מרכז בידיו את ניהול קרקעות המדינה, רשות הפיתוח וקק”ל – אלה הם מקרקעי ישראל. “קרקע הלאום” היא קרקע השייכת לעם היהודי – קרי, הקרקעות שהן בבעלות קרן קימת לישראל ורשומות על שמה. אמנם בכתב המינוי נאמר: “העברת בעלות בקרקעות מדינה”, אך בדו”ח הוועדה כולו אין למצוא הבחנה כזו.

לכל אורכו של הדו”ח אנו חוזרים ומוציאים את ההמלצה המרכזית להעביר את הבעלות על הקרקע בדרך של מכר לידיים פרטיות:

“ יועברו לבעלות פרטית כל הדירות המהוונות במגזר העירוני [...] הסדר זה יעביר בעלות בלמעלה מ-700,000 דירות וישחרר בעתיד את בעליהן מקשר כלשהו עם מינהל מקרקעי ישראל” (תקציר, עמ’ 6).

- מכירה מיידית של קרקע עירונית ע”י מ”מ ויוזמה לשינוי מתוכנן של יעוד קרקעות חקלאיות באזורים עירוניים ובשולי הערים” (פרק ב, 5.4.1).

- הועדה ממליצה על הפרטה מדורגת – שיווק קרקע בהיקף נרחב ובכך יהיו במשק גופים אחדים שיעסקו ביוזם, בפיתוח ובהשבחת קרקע” (פרק ב, 6.3, עמ’ 5).

- הועדה ממליצה באופן חד משמעי להעדיף העברת זכויות בעלות לחוכרים ולהתחיל בתהליך באופן מידי [...] (פרק ג, 1.3, עמ’ 17).

- הועדה ממליצה לפתוח בתהליך חקיקה לרבות שינוי חוק מקרקעי ישראל על מנת לאפשר ביצוע העברת בעלות (פרק ג, 2.4, עמ’ 17).

- הועדה שקלה את סוגית העברת זכויות בעלות בתעשייה, מסחר ותיירות והחליטה שיש להעניק זכויות בעלות גם במגזרים אלה. הועדה ממליצה שהטיפול בהעברת הבעלות במגזרים אלה ידחה לארבע שנים [...] (מסיבות טכניות) (פרק ג, עמ’ 20).

- הועדה שקלה את מתן זכות הבעלות גם במגזר החקלאי [...] הועדה סבורה כי הנסיבות

הנוכחיות במגזר החקלאי אינן מתאימות לביצוע של העברת הבעלות [...] יהיה ראוי לשקול מחדש את הנושא בחיוב בעוד עשר שנים [...]” (פרק ג, 6, עמ' 20).
 - “הגדלת כמות הקרקעות המשווקות [...] המלצות שענינן מכירת קרקעות לציבור הרחב והפרטת הקרקעות יובאו ע”י הוועדה בדו”ח ההמשך” (פרק ה, 1.1, עמ' 34).

ההנמקה העיקרית להמלצות להעברת הבעלות לחוכרים היא ייעול עבודת המינהל ו”ניתוק הקשר בין החוכר לבין המינהל”. הוועדה לא בחנה כנראה אפשרויות אחרות לייעול. אין ספק שבתקופת המחשוב אפשר למצוא דרכים חלופיות שבהן ניתן לצמצם את הקשר של החוכר למשרדי המינהל עד כדי ניתוק כמעט מוחלט, ובעיקר כמובן אצל בעלי הדירות ב”בנייה רוויה”. העמדת נימוקי ייעול ושחרור מכבלי בירוקרטיה בראש סולם הנימוקים היא דוגמה מובהקת לאופן שבו טובת הניהול מכתיבה את המדיניות, וזאת כאשר המצב צריך להיות הפוך – יעדי המדיניות הם אלה שצריכים לקבוע את דפוסי הניהול!

הוועדה רואה בחיוב את האפשרות שקרקעות ירוכזו בידי גופים נוספים ולא מציינת כלל אילו סכנות טמונות בכך.

האם הפרטת הקרקעות והעברתן לידיים פרטיות תתרום לשמירה טובה יותר על “הריאות הירוקות” והשטחים הפתוחים ההולכים ומצטמצמים? האם “הגופים הנוספים” שירכזו בידיהם קרקעות יתרמו לזמינות גדולה יותר של קרקעות בזמן הדרוש לצורכי האוכלוסייה?

דו”ח הוועדה מעלה ספקות וחששות ואין בו תשובה לשאלות אלה; “דו”ח ההמשך” ילך כנראה באותו הכיוון, רק במנות גדולות יותר.

בצדק מציינת הוועדה, שלהעברת הבעלות לידיים פרטיות בדרך של מכר יידרש שינוי חוק. אך הוועדה טועה אם היא סבורה שדי יהיה בחיקוק סעיף 7.2 של חוק מקרקעי ישראל האומר:

“העברת בעלות במקרקעי המדינה או רשות הפיתוח [...] ובלבד ששטח כל ההעברות לא יעלה על מאה אלף דונם ובלבד שהעברת בעלות במקרקעי הקרן הקימת לישראל לא תעשה אלא בהסכמתה”.

ההצעה להכפיל או לשלש את המכסה של 100,000 דונם כחלק משינוי מדיניות מוצהר אינה טכנית בלבד; לשם כך יידרש שינוי חוק יסוד מקרקעי ישראל.

משום מה מתעלמת הוועדה מ”האמנה” שנחתמה ב־1961 בין ממשלת ישראל לקרן קימת לישראל ושהייתה הבסיס להקמתו ולהפעלתו של מינהל מקרקעי ישראל. “מקרקעי ישראל יתנהלו לפי חוק, לאמור על־פי העקרון כי האדמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה בלבד” (סעיף 4). האמנה היא חוזה תקף ככל החוזים, ושינויה דורש הסכמה של שני השותפים. המחשבה כאילו חילופי קרקע בין המדינה לבין קק”ל עונה על כך היא כמובן מוטעית או מטעה.

“מאה אלף הדונמים”

הוועדה שוגה בהמלצה כי –

“על מנת להתחיל כההליך העברת הבעלות אין צורך להמתין לשינויי החקיקה הנדרשים. ניתן לבצע את רישום הבעלות בהתאם למיכסת 100,000 הדונמים [...] עד היום נוצלו פחות מ-60,000 דונם ממיכסה זו. ניתן להתחיל באופן מיידי בהעברת בעלות בכ-50,000-100,000 יחידות דיור בבניה רוויה” (פרק ב, 3.9, עמ’ 19).

הרי לא סביר שמינהל מקרקעי ישראל יעמיד את המחוקק בפני עובדה וייצור תקדים עוד בטרם דן בהצעת שינוי החוק וחוק היסוד. הדבר מזמין סיבוכים משפטיים רבים ומיותרים. אם אצה לה הדרך, מוזר מדוע הוועדה לא הציעה להשלים את מכסת מאה אלף הדונם במבצע של מכירת שטחים מיוחדים המתאימים לפיתוח מזורו למגורים ולתעסוקה?

תכנון

הוועדה מציינת בצדק ש“לא קיים מחסור במשאבי תכנון. מדינת ישראל משופרת בכוחות מקצועיים”, ובכל זאת – “אין ניצול טוב ומלא של הקרקע, ניצול הקרקע הוא בזבזני [...] וכתוצאה מכך קיים גם חוסר יעילות וניצול לא נכון בתשתיות ובמערכת הכבישים” (פרק ב, 5 (א) (ב), עמ’ 14) – תיאור נכון וקולע. ואכן ידועה היטב חולשתו של התכנון הממלכתי המרכזי. כלומר, אין שליטה מספקת על הזימים ועל המתכננים. יכולות להיות תכניות טובות ברמה הנקודתית והמקומית שאין בהן התחשבות ותיאום עם הצרכים הכלליים ולטווחים הרחוקים. כך קורה שבמקום שהתכנון הסטטוטורי המרכזי ישלט ויכתיב את הביצוע בהתאם לתכניות הארציות והמחוזיות, מלמעלה כלפי מטה – בפועל, הלחצים השונים של רשויות וזימים הנתמכים על-ידי אח“מים למיניהם, פועלים ומכתיבים בכיוון ההפוך; כך נוצרות בשטח עובדות שגויות ובלתי הפיכות.

הוועדה מתארת את המצב בתחום הבין-משרדי:

“אין היום בעל בית’ לתהליך הדיור, משנה לשנה נעשה התהליך קשה יותר, ביחוד בתאום בין משרדי הממשלה השונים, גורמים ממשלתיים ומקומיים [...] תהליך האישור הסטטוטורי מלווה בעיכובים [...] המצב ילך ויחריף [...] וחייבת להיות יד מכוונת מתאמת ברמה לאומית. על המינהל להתאים עצמו לשמש בתפקיד זה” (פרק ב, 5.1, עמ’ 14).

הוועדה מייצגת למינהל מקרקעי ישראל מקום מרכזי בתכנון הממלכתי. תפקיד זה נתון סטטוטורית בידי מינהל התכנון במשרד הפנים, ושר הפנים הוא הממונה על המועצה הארצית לתכנון ובנייה. מעניין לדעת את תגובתם של המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר בקשר להמלצה זו. מחד גיסא – “הגדלת ההיצע הזמין של קרקעות ע”י נוהל קפדני של תהליכי התכנון והאישור הסטטוטורי” (פרק ב, 5.4.1, עמ’ 15), אך מאידך גיסא:

"לשם כך תוגדר 'מפת מדיניות' של ממ"י [...] המפה תציין את השטחים המיועדים להפשרה ואת השטחים הירוקים והפתוחים ותהיה מבוססת על תכניות סטטוטוריות קיימות בשינויים קלים" (פרק ד, 2.2, עמ' 27).

"מפת המדיניות [...] תיקבע ע"י שר התשתיות הלאומיות בהתייעצות עם ראש מינהל התכנון במשרד הפנים ותאושר ע"י מועצת מקרקעי ישראל" (פרק ד, 5.1, עמ' 31).

ואכן משרד התשתיות הלאומיות כבר הכין והציג את המפה שתצורף כנראה לדו"ח ההמשך. האם הכוונה שמינהל התכנון במשרד הפנים יהיה גורם מייצג בלבד ואילו מועצת מקרקעי ישראל תהיה זו שמאשרת "מפת מדיניות" סטטוטורית?

"המקב"תים" – מכרזי קרקע בשלבי תכנון

בעיית זמינות הקרקעות לבנייה היא הבעיה העיקרית בעבודתו של המינהל בשנים האחרונות. במירוצו הבלתי נלאה לסגור את הפיגור בשיווק הקרקעות לבנייה, ניסה עוזי וכסלר, מנהל ממ"י הקודם, לשכלל ולחדש כלים להתמודדות עם בעיה קשה זו. בנובמבר 1994 העלה את הצעתו ל"שיווק קרקע בלתי מתוכננת" לדיון בוועדה לקרקע עירונית (ועדת-משנה של מועצת מקרקעי ישראל):

"על מנת להתגבר על הפערים שבין ההיצע לביקוש מתכוון המינהל לשווק קרקעות שעדין אין לגביהן תוכניות מאושרות. הערכת המינהל היא כי צעד זה ישרת מספר מטרות:

- א. הגדלה מהירה יותר של היצע קרקעות – לתכנון ובניה.
- ב. יצירת זהות אינטרסים בין המתכנן לבעל ענין בקרקע.
- ג. חיזוק ההתייחסות לקרקע כאל מלאי, לרבות מלאי בתהליך.
- ד. הגדלת הוודאות בזמינות הקרקע לבניה.
- ה. שימוש מושכל ויעיל יותר בקרקע."

(מינהל מקרקעי ישראל – קווי מדיניות לתכנית עבודה, נובמבר 1994).

הדיון בוועדה לקרקע עירונית היה קשה ומורכב. ההצעה עומדת בניגוד לעיקרון ולהחלטות הקודמות בדבר שיווק קרקעות מתוכננות בלבד. ההצעה (על-פי התכנית) לתת לזוכה במכרז אופציה למימוש יזמי של 20% מזכויות הבנייה, מעלה ספקות לגבי התועלת הצפויה וכן חששות מפני סיכוכים ארגוניים ומשפטיים. לכן החליטה הוועדה להמליץ על ניסיון מצומצם ומבוקר. ב-22.2.1995 מקבלת מועצת מקרקעי ישראל את ההחלטה על "מכרזי קרקע שהליכי תכנונה טרם הושלמו", המאשרת את הנספח שהונח בפניה –

"אופציה לרכישת זכויות בקרקע ולתכנונה [...] ולאחר שיבוצעו מספר מכרזים ולא יאוחר מחצי שנה [...] ימסור המינהל דיווח מפורט עליהם לוועדה לקרקע עירונית" (החלטה מס' 696).

עברו כבר למעלה משנתיים; דיון לא התקיים, אך סיכוכים רבים ישנם גם ישנם. מספר תביעות נגד המינהל מצויות כבר בצינור ההליכים המשפטיים. האם הוועדה הייתה מודעת לעובדות אלו

כאשר המליצה להמשיך במסלול הזה? “הוועדה מוצאת לנכון להמליץ על המשך פרסום מכרזים של אופציה בקרקע לא מתוכננת ככלי לקידום תכנון והקדמת זמינות הקרקע”; טוב לפחות שהיא מוסיפה ש:

“תנאי לפרסום מכרז לקרקע לא מתוכננת הוא שיתוף כל גורמי התכנון והרשויות המקומיות הדרושות לצורך המכרז בהליכי פרסום המכרז ומטרותיו” (פרק ה, 3.1, עמ’ 35).

הדבר אולי מוצדק מבחינת שיתוף גורמים נוספים, אך האם “תוספת” זו אכן תתרום לקידום המטרה המוצהרת?

מזורה ביותר המלצת הוועדה “לשכלל את כלי האופציה” ב”מכרז בו כמות היחידות שתיוותר בידי היזם תהיה שונה מ-20%, כמקובל היום, ותנוע בין 10% ל-100%”. הצעה זו אינה מפרטת לפי אילו אמות-מידה ידורגו אחוזי האופציה ומי בסופו של דבר יזכה וישלוט בזכויות הבנייה שיוצרת התכנית?

האם הוועדה בדקה אפשרויות נוספות, חלופיות, לזירוז הליכי התכנון – כמו, למשל, מכרזי תחרות מקצועית שבהם זוכה בעל התכנית הטובה ביותר ולא דווקא מי שמרבה במחיר? קשה להאמין שמכרזי “האופציה” לא ימשיכו לסבך את המינהל ובמקום להוות גורם מזרז רק יעכבו את הליכי אישור התכניות, שיווק הקרקע והתחלת הבנייה.

“המדיניות החקלאית במקרקעי ישראל”

פרק ד בדו”ח הוועדה דן בהרחבה ובפירוט רב בבעיות הקרקעיות של המגזר החקלאי, בזכויות החוכרים בעת שינויי ייעוד, באפשרויות לתוספת מגורים בקיבוצים ובמושבים, בפיתוח הקרקע לפעילויות כלכליות ועוד. המלצות הוועדה לביטול חלקי ולשינויים בהחלטות קודמות של המועצה בנושאים אלה (החלטות מס’ 717, 727, 737) עוררו סערה אצל המתיישבים ויצרו מחלוקת עם משרד החקלאות. שר התשתיות הלאומיות מינה ועדת שניים – מאיר בן מאיר, נציב המים מטעם משרד התשתיות ודני קריצ’מן, מנכ”ל משרד החקלאות – והטיל עליה את התפקיד לגבש מחדש את ההצעות בכל הקשור למגזר החקלאי ולהגיש אותן לדין חוזר בחודש יולי השנה. אין לדעת עדיין כיצד ייפול דבר ולכן לא עסקתי בכל הסעיפים של פרק זה; אך ברור כי ללא התייחסות למגזר החקלאי ולשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות יהיה המכלול חסר.

ההיוון

נושא ההיוון לא נכלל בין הנושאים שהוועדה התבקשה לבחון, וחבל. נראה שכבר הסתגלנו לשיטה זו ואיננו מסוגלים לחשוב אחרת. לאתר למעלה מעשרים שנה מאז יצא מסלול ההיוון אל שוק הקרקעות ראוי היה לערוך בדיקה יסודית על-מנת לבדוק אם השיטה אכן טובה והאם היא משרתת נאמנה את יעדי המדיניות הקרקעית, או שמא גרמה דווקא לשיבושים ולקשיים? ההיוון גורם לקשיים במימון, מאלץ לתת הנחות מפליגות, ולעתים אף מיותרות, במחירי הקרקע באזורים

המועדפים, ואילו בבנייה "צמודת קרקע" – הוא רק מצמצם את יכולת השליטה בעתודות הקרקע. לשם פריסה נכונה של האוכלוסייה ולעידוד הפריפריה, חשוב היה לתת הנחות גם במחירי הקרקע – אך אפשר גם לתת הנחות גדולות בדמי חכירה שנתיים לתקופת האכלוס הראשונה ועד לביסוסו של היישוב, במקום לתת את ההנחות לכל תקופת יובל החכירה.

הצורך לגייס 91% מערך הקרקע מיד עם גמר חוזה הפיתוח, מצריך אמצעי מימון גדולים ומכבידים. ההיוון יוצר קשר, מיותר אולי, בין מחיר הקרקע למחיר הבניין; ניתוק הקשר הזה עלול לסייע במניעת ספסרות ובעצירת עלייה בלתי מבוקרת של המחירים. חבל שנושא מרכזי כזה לא נבחן על-ידי הוועדה.⁵

דברי סיכום

דו"ח ועדת רונן עורר עניין רב: ציבור המשתכנים קיבל בברכה את "הבשורה" לקבלת בעלות על שבע מאות אלף דירותיו; ציבור החקלאים קיבל זאת בחששות ובדאגה לאדמתם ולגורל זכויותיהם על הקרקע שעליה התיישבו ואשר אותה הם מעבדים ומחזיקים; אנשי קרן קימת נחלצו להגנת "הקרקע" – שלא תימכר לצמיתות; ועובדי המינהל ובכיריו מתוסכלים ולא יודעים לאן נושבת הרוח.

אין ספק שחברי הוועדה עשו עבודה יסודית והוציאו מתחת ידם דו"ח חשוב. תיאור הרקע ממצה, ציון העובדות נכון בדרך-כלל, ניתוח התהליכים שהביאו למציאות בה אנו נמצאים – מעניין, ובעיקר חשובה הצגת התמונה של מחסור בקרקע והמתחייב ממנו.

ככמה נושאים מרחיב הדו"ח ומפרט, לפעמים אפילו עד כדי רמה של "הוראות אגף" המסדירות את הביצוע של החלטות המועצה בעבודה השוטפת של המחוזות. בנושאים אחרים מסתפקת הוועדה בהמלצות כלליות וקצרות בלבד. חבל שעבודת הוועדה התנהלה כאשר לא היה מנהל למינהל מקרקעי ישראל והמנהל החדש שהתמנה לא היה שותף לסיכום ולהמלצות.

הוועדה מבטיחה לנו "דו"ח המשך" שיעסוק ביתר פירוט בנושאים של מחזור קרקעות, רישום המקרקעין, חברות משכנות, קשר ממ"ע עם הבנקים, שעבודים וכלים פיננסיים נוספים לשיווק קרקע ופיתוחה.

לדעתי, השגיאה העיקרית בדו"ח הוועדה טמון בכך שהיא מתרכזת בפתרונות שאותם מציעה, כביכול, שיטת ההפרטה "הכל יכולה" לסעיפיה השונים, אך הדו"ח חסר מעוף ויצירתיות.

במאמר זה נגעתי רק בחלק מנושאי הרכים של הדו"ח, ובעיקר בסעיפים שנראו לי בעייתיים ואשר, לדעתי, ההמלצות לגביהם אינן נכונות או בלתי מספיקות. אותן ההמלצות הנראות לי, והן לא מעטות, לא הוזכרו כאן אך אני מקווה שתימצא הדרך ליישומן בעתיד.

⁵ ראה מאמרו של גדעון ויתקון ב"קרקע", מס' 37, דצמבר 1993.

לסיכום, טוב יעשו חברי הוועדה אם לאחר הדיונים שהיו, המאמרים שהתפרסמו והסערה שהתחוללה, יקחו את הדו”ח לבדיקה חוזרת ולעיבוד נוסף ויגישו, יחד עם ”דו”ח ההמשך” המתוכנן, דו”ח חדש ומשופר שיכלול תשובות הולמות ומלאות יותר לבעיות האמיתיות שהועלו בדו”ח הראשון.

נספחים:

1. כתב המינוי.

3 אוקטובר 1996

כתב מינוי

הנכם מתמנים בזה כועדה שתפקידה להמליץ בפני על מדיניות בתחומים מסוימים הנוגעים למקרקעי ישראל.
פרופי בעז רונן יעמוד בראש הוועדה.
ואלה הנושאים שהועדה מתבקשת לבחון:

- א. העברת הבעלות בקרקעות מדינה בדרך של מכר: בחינה של ההטורים הקיימים, עיצוב עקרונות חדשים - בהתאם לצורך - והצעת דרכים לביצוע, הכל תוך שמירה על אינטרסים לאומיים.
- ב. הגדרת זכויותיהם של מחזיקי קרקע חקלאית במקרה של שינוי ביעודה: בחינת ההחלטות הקיימות של מועצת מקרקעי ישראל בתחום זה ובדיקת הצורך בהתאמתן.
- ג. שיקום שכונות מצוקה בערים ע”י יצירת תנאים לבניה רוויה ומודרנית.
- ד. שימוש במשאב הקרקע כאמצעי להשגת פריסה של האוכלוסייה בהתאם למדיניות הממשלה.
- ה. המעורבות הרצויה של מינהל מקרקעי ישראל בתכנון (מתארי ומפורט), מימון ושיווק של קרקעות.
- ו. דרכים להפחתת תלותו האדמיניסטרטיבית של הציבור במינהל מקרקעי ישראל.

הנכם מתבקשים להגיש את המלצותיכם בהקדם האפשרי ולא יאוחר מתוך 6 חודשים. אנא הגישו דין וחשבון נפרד לכל נושא מן הנושאים המפורטים לעיל.
בשל עתירות התלויות ועומדות עתה בבית המשפט העליון, אודה לכם אם בעדיפות ראשונה יוגש עד ליום 1.12.96 דו”ח לגבי הנושא המסומן ב’.
מנכ”ל משרד התשתיות הלאומיות יעמוד עמכם בקשר על מנת לסייע בכל צרכי הוועדה, לרבות בעניין מינויו של מרכז הוועדה.

בטובה,

אריאל שרון
שר התשתיות הלאומיות

העתק:

מנכ”ל משרד התשתיות הלאומיות.
מנהל מינהל מקרקעי ישראל.

2. מכתב הוועדה לשר התשתיות הלאומיות.

7/4/97

לכבוד
מר אריאל שרון
שר התשתיות הלאומיות

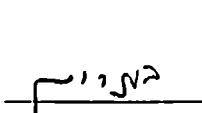
כבוד השר,

הנדון: דו"ח הועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל

מצורף בזה דו"ח של הועדה.

1. מטרת הדו"ח להמליץ על עיקרי המדיניות הנוגעת למקרקעי ישראל בהתאם לסוגיות שהועלו בכתב המיני. הועדה קיימה למעלה מ-160 פגישות, ישיבות ודיונים, בהם נשמעו דעותיהם של למעלה מ-250 איש ממגזרי המשק השונים. כמו כן בחנה הועדה מאות מסמכים, דוח"ות ומוצגים.
2. לנגד עיני הועדה עמדו העקרונות הבאים:
 - א. חיפוש טובת המדינה לרווחת כל תושביה לטווח הקצר ולטווח הארוך.
 - ב. ראייה מערכתית כוללת (גלובלית) של תהליכים במשק.
 - ג. זיהוי בעיות תשרש של הנושאים שנכללו בכתב המיני, והתמקדות בפתרונם.
 - ד. ביצוע רפורמה מדורגת ומבוקרת.
3. פרוט נוסף בנושאי שיווק מקרקעין, מיחזור קרקע עירונית, שיעבודים, השלמת רישום הדירות המנוהלות ע"י החברות המשכנות, ובנושאים אחרים יוגש בקרוב.
4. הדו"ח התקבל פה אחד.

בכבוד רב,


פרופי בעז רוני
יו"ר הועדה


ארנון רבינוביץ'
חבר הועדה


ד"ר צבי ליט
חבר הועדה

3. תקציר הדו”ח.

תקציר

דו"ח זה מפרט לגבי הרפורמה במדיניות המקרקעית בישראל:
א. המטרות וזירות המגזר העירוני ובעלות פרטית

• יעברו לידי הממשלה זכויות המטרות במגזר העירוני.

• הזירות המטרות בבתי קומות וביניהן רווחי-י ורשמו בעלות על שם הרוויחים, ולא תשלום, וכך יושו וביניהם יוכלו שרכשו זירות שנגבו על קרקע פרטית. מיום אשר החלמות לא יגבו מיטל מקרקעי ישראל כל דמי חיוב וכל תשלום נסוף כדירות אלה, ולא תודש החיוב לתשלום נגזר.

• דרישה המבנה המטרות יזוית, קועים ונתיים צמדו קרקע שלטו לשיטת מקרקעי ישראל היטלים ותשלום עבר מוצי וזכויות המבנה הקיימות שטרם עטלו, ומסגרת נסוף שינוי כיעוספת בעלות. לאחר תשלום זה יעברו הנכס לבעלות המלכה.

• הסדר זה יגביר גלילת כלכלת המלכה 700,000 זירות וישרר בעתה את גלילת הזירות פקסר כלשהו עם מיטל מקרקעי ישראל.

• לגבי זירות שטרם נרשמו ביטאוי- העברת הבעלות תבוצע על רישום הזירות בלשכת רישום המקרקעין, ג. רישום זכויות במגזר החקלאי

• במטעם- היחסות המתוכנן למגורים, שהיא חלק מהלכה א' וישם על שם החבר (לא על שם האגודה) הכריזה מנהלת לזרות לאחר דמי החבר והיטלים כדן. גזר יוכרז שנה המגורים מן השטח החקלאי **המגזר החקלאי** ינתן חיוב לתערי וזכויות בכל אחת מהזירות חדור בגזר.

• **מגזר המגורים** - יספק רישום היחסות המטרות ברווח גזר, באיחוד לזרות.

ג. גביה בעמית משולי הערים גינתה, ושיפור רב הקרקע החקלאית כ"ריאה יזוקה" המורבה לזרות **המגזר**

המנהל יכנס סמאנים לתשלום זירות דור בשנה העירוני, ולמחזור קרקע עירונית. שינוי יעד קרקע חקלאית קובל לשלל הערים ומשודד בו גינה רווייה ונכסיה. באזורים אלה תשודד בית על מטל למסך את הביקושים ולנכסיה לזכויות לזירה במחירי חדור. שינוי יעד קרקע חקלאית בזכות המנהל יותר רק לפי **פסק** שמתאשר בטמנת מקרקעי ישראל.

ד. עיבוי גינה במטעם- **בכפף** לתשלום דמי חיוב והיטלים כדן, יותר במטעם בעלות ביחסות המתוכנן למגורים, שהיא חלק מהלכה

א, ותן יעול מוצי על השחית קיומת. בעשן זה ותור גינה בלתי מוגבלת למגורים בכפף לתכנית המטרר הסטטוטוריות בכפף לתשלום דמי הכירה והיטלים כדן. תור שחירות מלאה של גינה זו.

ה. עיבוי גינה בקיבוצים **קיבוצים** תותר גינה בלתי מוגבלת למגורים ביחסות המטרות של הקיבוץ בכפף לתכנית המטרר הסטטוטוריות ובכפף לתשלום דמי הכירה והיטלים כדן. תותר שחירות מלאה של גינה זו.

ו. המצוי בשינוי יעד קרקע חקלאית יוגבל באזורי עדיפות לאומית וקטן במרכז הארץ **באזור** עדיפות לאומית א' יגדל הכיבוי ל 40 אחוזים, באזור עדיפות לאומית ב' יגדל הכיבוי ל 30 אחוזים, והמצוי ביתר אזורי החצר יחיה 10 אחוזים.

ז. הרחבות קיבוצים ובמטעם- **החלטת 737** באזורי עדיפות לאומית **החלטת מנהלת מקרקעי ישראל 737** חשאר בעשן באזור עדיפות לאומית ב'. באזור עדיפות לאומית א' יגדל מספר הזירות המטרות לזכות לפי החלטת 11 ל 100% מתקן החלטת. בכפף לכך יותר גלילת ביחסות המטרות בקיבוצים וישנה המגורים המתוכנן במטעם.

ח. ביטול החלטת **737** באזורים שאינם אזורי עדיפות לאומית **באזורים** שאינם אזורי עדיפות לאומית א' וזו תבטל החלטת **737** בתאריך **1/1/98**. ינתן חיוב באזורים אלה לגביה ביחסות המתוכנן למגורים במטעם, וביחסות המטרות בקיבוצים.

ט. ביטול החלטת **737** באזורים שאינם אזורי עדיפות לאומית **החלטת 737** - המטרות וזכויות בעת למטרות העמוקה בנעמית, מסחר וזכויות - תבטל בכל הארץ כפעט באזור עדיפות לאומית א' ב'. החלטת עזרות שטרם שטח מסחר, תעמיה וטמחים אחרים שלא למגורים. תודרר ממלכה שינו מרכזי העמיה, תיירות ומלכיות במטרות גזר של יעובט, בתמיה לזכויות הסטטוטוריות. ינתן חיוב לבעלות לרכיבים אלה במטרות החלטת הכללית לפיכך בעת שינוי יעד.

י. שינוי קרקע בחוקך **ג. המנהל** ישוקק עמית קרקע מוגברת בכל שלבי התכנן והמיתוח. המנהל ייקוט במגזרן אפטריות לקידום ופועת על בעלות קרקע מוגברת באזור המרכז. ימסך השימוש במגזרן אפטריות לקרקע לא מתוכננת.

יא. **כלים** מיעוטיים לשינוי ומיתוח קרקע, ולחשבון "צמד מחיר הקרקע"

המחיר ממלכה על שימוש משוק התון לזכות מלכות קרקע ולהשקעה בגיירות "במגזר מחיר הקרקעי" הוא מחירי חדור. כדן ינתן חיוב לזון ולגדיל את מקורות המימון לרכישת קרקע ומיתוח, וכן להקטין את לך בקושי השקעת על שוק חדור.

יב. **מכרזים** ללא הגבלת מחיר **קרקע** ישוקק במכרזים. מכרז למגורים שלא ימנ למחיר המיעוטיים ישוקק שנית תוך שבועיים, ומכרז לכל המרב במחיר.

יג. **שחירות** חזים חזירת שוק **מחיר** יתוקק יחוק ורישי האשור על וריים רכישת מקרקעין בעלות המנהל ובעלות פרטית. וריים הם מי שאינם אורחי ישראל או מי שאינם וכאים לזכות כאלה בחוקך תוק חשבות.

יד. "חוק וריים"

דו"ח הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל

(ועדת רונן)

זאב כהן

1. העקרונות המוצהרים

- לאחרונה פורסם דו"ח ועדת רונן לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל. מן הראוי להתייחס לחלק "שובר המוסכמות" שבהמלצות הוועדה.
- בדו"ח נאמר שלנגד עיני הוועדה עמדו העקרונות הבאים:
- חיפוש טובת המדינה, לטווח הקצר ולטווח הארוך, לרווחת כל תושביה.
 - ראייה מערכתית כוללת (גלובלית) של התהליכים במשק.
 - זיהוי בעיות השורש של הנושאים שנכללו בכתב המינוי והתמקדות בפתרון.
 - ביצוע רפורמה מדורגת ומבוקרת.

2. המלצות הוועדה (תקציר)

- הדו"ח ממליץ לבצע רפורמה במדיניות הקרקעית בישראל כלהלן:
- העברת כ-700,000 דירות במגזר העירוני לבעלות פרטית.
 - רישום זכויות במגזר החקלאי
- במושבים: חלק מ"חלקה א" יירשם בחכירה מהוונת לדורות ע"ש החוכר והנחלה תופרד מהשטח החקלאי. ניתן יהיה להעביר זכויות בכל אחת מיחידות הדירור.
- בקיבוצים: "שטח המחנה" יירשם בחוזה נפרד בחכירה לדורות.
- בנייה צפופה, משולי הערים פנימה, ושימור רוב הקרקע החקלאית כ"ריאה ירוקה" וכרזרבה לדורות הבאים
- שינוי הייעוד של קרקע חקלאית ביזמת המינהל יותר רק לפי מפה שתאושר במועצת מקרקעי ישראל.
- עיבוי בנייה במושבים
- תותר בנייה בחלק מחלקה א, תוך ניצול מרבי של התשתיות הקיימות (כפוף לאישור תכנון).
- עיבוי בנייה בקיבוצים
- תותר בנייה בלתי מוגבלת בשטח המחנה (כפוף לאישור תכנון).
- הפיצוי על שינוי ייעוד קרקע חקלאית יוגדל באזורי עדיפות ויוקטן במרכז הארץ

- באזורי עדיפות לאומית א' יגדל הפיצוי ל-40% מערך הקרקע, באזור ב' ל-30%, ובמרכז – יקטן ל-20%.
- ז. הרחבות בקיבוצים ובמושבים (החלטה 737) באזור עדיפות לאומית באזור עדיפות לאומית א' יוגדל מספר היחידות ל-200. באזור עדיפות לאומית ב', יישאר המצב בעינו.
- ח. ביטול החלטה 737 באזורים שאינם אזורי עדיפות לאומית.
- ט. ביטול החלטה 717 באזורים שאינם אזורי עדיפות לאומית.
- י. שיווק קרקע בהיקף נרחב
- המינהל ישווק כמויות מוגברות; ינקוט צעדים לקדם את זמינות הקרקע באזור המרכז; ימשיך במרכזי אופציה לקרקע בלתי מתוכננת.
- יא. כלים פיננסיים לשיווק ופיתוח קרקע ולחיסכון "צמוד מחיר קרקע".
- יב. מכרזים ללא הגבלת מחיר.
- יג. סחירות חופשית בחוזי פיתוח ויצירת שוק מקרקעין חופשי.
- יד. חוק זרים
- יחוקק חוק האוסר על זרים לרכוש קרקע.

3. כתב מינוי

- בכתב המינוי נתבקשה הוועדה לבחון את הנושאים דלהלן:
- א. העברת הבעלות בקרקעות מדינה בדרך של מכר [...] תוך שמירה על אינטרסים לאומיים.
- ב. הגדרת זכויותיהם של מחזיקי קרקע חקלאית במקרה של שינוי ביעודה [...].
- ג. שיקום שכונות מצוקה [...].
- ד. שימוש במשאב הקרקע כאמצעי להשגת פריסה של האוכלוסין [...].
- ה. המעורבות הרצויה של מ"מ" בתכנון (מיתארי ומפורט), מימון ושיווק של קרקעות.
- ו. דרכים להפחתת תלותו האדמיניסטרטיבית של הציבור בממ"י.

4. האם דרושה רפורמה?

- א. העברת דירות לבעלות פרטית
- דרושה רפורמה במדיניות מקרקעין כאשר המדיניות פגומה.
- למונח "רפורמה קרקעית" יש קונוטציה של "מהפכה", והשאלה היא – האם נדרשת מהפכה במדיניות הקרקעית והאם המדיניות נכשלה או שביצועה נכשל? בחוק היסוד של מקרקעי ישראל, ספר החוקים 29/7/60 עמ' 56, נאמר:
- "איסור העברת בעלות: מקרקעי ישראל הם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של קק"ל. הבעלות בהם לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת."
- נשאלת השאלה: האם איסור המכירה נובע מכך שהמדינה זקוקה להכנסות מדמי חכירה, דמי

הסכמה, דמי היתר וכד' – או מתוך כוונה שהקרקע לא תועבר לנוכרים? נראה לי שאין ספק שהסיבה השנייה היא הדומיננטית. יתרה מכך, התועלת הכלכלית והחברתית שבגביית דמי החכירה מוטלת בספק משום שהיא כרוכה בחיכוך מתמיד וממושך בין האזרח למדינה, ההופך את המדינה לרועץ ולמטרה שנואה. מצד שני ההכנסה היא מזערית בלבד בסל ההכנסות הלאומיות.

הכישלון בטיפול בגביית דמי החכירה וכל הנובע הימנו, לרבות דמי הסכמה, הביא בשנות השבעים להחלטות בדבר היוון זכויות. אלא שרוב היוון הזכויות התבצע בחכירות חדשות וכך נותר זנב ארוך של חכירות בלתי מהוונות, שיצר חיכוך מתמיד עם המערכת.

לפקידי המינהל, כמו "לפקידי הברון", נדבקה סטיגמה שלילית. הפתרון שמתבקש הנו – המרת החוזים הקיימים בחוזים מהוונים לתקופה ארוכה, תוך ביטול כל הדרישות הביורוקרטיות הצמודות לעורפו של האזרח בכל מהלך כלכלי, לרבות אישורי בנייה, תוספת זכויות, שינוי שימוש וכד'.

העברת זכויות המחייבת אישורו של המינהל, לעומת זאת, צריך שתיעשה ללא כל ביורוקרטיה, ואולי בתשלום סמלי שנועד לכסות את ההוצאה הכרוכה באישור. בכך מושגות הוראות כתב המינוי של הוועדה, האומרות – שיש "להפחית את תלותו האדמיניסטרטיבית של הציבור בממ"י", ובמקביל "יישמו האינטרסים הלאומיים".

בהחלטתה מרחיקת הלכת בדבר מכירת הדירות והעברת הבעלות, עשתה הוועדה שירות דב שפוגע באינטרסים הלאומיים – בעיקר בתקופה שבה מכריזים השכם והערב על כוונות אויבים לרכוש מקרקעין בישראל.

ב. בנייה באזורים חקלאיים

מיקום הבנייה באזורים עירוניים כחקלאיים ושיעור הבנייה הנם מעניינה של לשכת התכנון במשרד הפנים. התכנון חייב להתאים לדרישות המקובלות בשינוי ייעוד, אלא שגם מערכת התכנון לוקה בביורוקרטיה ובחוסר יעילות.

בנושא זה, מן הראוי להקדיש מאמצים בתחום הארגון והייעול מעבר למה שנעשה, לרבות חשיפה לציבור של מחדלי הוועדות, הפרטה של אישור התכנון וכד'. חשיפה משמשת דחף לייעול במערכת ביורוקרטית.

ג. זכויות החקלאים על הקרקע

בשנים האחרונות נתקבלו החלטות אין-ספור באשר לזכויות החקלאים על קרקעותיהם, הן כמושבים והן בקיבוצים.

בכל מדינה שבה התיישב חקלאי במצוות המוסדות ועיבד את הקרקע משך תקופה מוגדרת, הוא זכה לזכויות בעלות. בארה"ב ידועות זכויות ה-Homestead (בעלות מלאה) המוקנות לחקלאים שהתיישבו ב"אזורי פיתוח".

הטורקים והבריטים העניקו זכויות למעבדים ומתיישבים ברשות המדינה בקרקעות מירי ומוואת. כך היה בכל מהלך ההיסטוריה.

בזכות הקיבוצים והחקלאים נקבעו גבולות המדינה והם זכאים לזכויות בקרקע, וודאי לזכויות

שאינן נופלות מאלה של שכניהם הבדווים או הערבים שהחזיקו בקרקע תקופה דומה. גם אם לא נתייחס לצדק שבהחלטות 727, 717 ו-737, הרי שהציבור התחיל להתרגל אליהן. הבעיות העיקריות ביישומן השוטף של ההחלטות הן בעיית המיסוי ותשלומי החובה הכרוכים בשינוי הייעוד שטרם הובהרו, וכן הנוסח המרתיע של ההסכם עם ממ"י, הנוטל מהחלקאי את כל זכויותיו ואילו את ממ"י אינו מחייב בדבר. אף כאן יישום ההחלטות ומיצוי החיוב שבהן מצריך פעולה אדמיניסטרטיבית ארגונית – ולא רפורמה מהפכנית אשר תפגע בחלק מהחלקאים, תרתיע משיתוף פעולה ותשבש את זמינות הקרקעות באזורים שבהם היא נדרשת. יש לזכור, שבידי המושבים והקיבוצים שטחי קרקע זמינים נרחבים המתאימים לתכנון אופטימלי; לפיכך יש למצוא דרך להשביע את רצונם ולשחרר את הקרקע. יש גם לזכור, שבכל מקרה אין המדינה מפסידה דבר שכן חלקה בעסקה נכבד ורווח החלקאים בעסקה ממוסה בשיעור שבחוק ושולי מבחינה ממלכתית.

אם ערך הקרקע למגורים במחוז המרכז, כמו במודיעין, הוא \$8,000 ליחידה לעומת מחיר דירה של \$150,000 – הריהו כ-6% משווי הדירה, כשלחלקאים נותרים 27% מהקרקע; דהיינו, $6\% \times 27\%$ שהם 2% משווי הדירות. שיעור זה בטל בשישים ואינו מצדיק ביצוע רפורמה או מהפך בהחלטה 727. רפורמה גורמת לתסיסה בין החוכרים החלקאיים ולרדיית הפשרת הקרקעות. גם כאשר שווי הקרקע ללא פיתוח מגיע לכדי 35% משווי הדירה (בקרבת תל-אביב), הרי מה שנוותר לחלקאי הוא $9.5\% = 27\% \times 35\%$, ועל כך עליו לשלם מסים – כמו מס שבח, מס רכישה (מס רווחי הון) ומע"מ.

אין כל סיבה לעכב בינוי בגין 9.5%, שכן מחיר הדחייה כשלעצמו כבר עולה על 9.5%.

ד. רכישת מקרקעין על-ידי נוכרים – שמירה על אינטרסים לאומיים

מן הראוי היה לבצע רפורמה בתחום זה – דהיינו, לחוקק חוק ברור כמקובל בשווייץ, בצרפת, באוסטרליה, באירלנד, בחלק ממדינות ארה"ב, בגרמניה, בירדן וכו'. חוק זה יבטיח את קרקעות המדינה ואת קרקעות קק"ל מפני הסכנות הכרוכות במכירתן. באם אין נטייה לבצע חקיקה כנ"ל, יש להשאיר לפחות את קרקעות קק"ל במצבן ולא להציען למכירה – כפי שמוצע על-ידי ועדת רונן.

ה. סחירות חופשית – שוק מקרקעין חופשי

ניתן להרחיב את מכירת 100,000 הדונם – שעל מכירתן הוחלט עוד בשנות השישים – ל-200,000 דונם.

שיעור כזה, המהווה 1% משטחי המדינה, ייצור תמריץ כלכלי בשוק המקרקעין.

תמריץ זה ישמש פתרון לאוכלוסייה המעדיפה קרקעות פרטיות, ובמקביל – לא יזעזע את היסודות שנוצקו ושנועדו לשמר את קרקעות הלאום.

משאב הקרקע מהווה מנוף אדיר בקביעת הפעילות הכלכלית וניתן להשתמש בו באופן מושכל ליישום המדיניות כפי שיוחלט על-ידי המועצה.

הצעות אסטרטגיות כאלה ואחרות המתאימות לרוח הזמן ולדרישות הלאומיות, כגון היקף שיווק הקרקע, חיסכון צמוד "מחיר קרקע", מכרזים ללא הגבלת מחיר, מתן קרקע ללא תמורה

באזורי פיתוח, הקצאת קרקע לשיקום אזורי מצוקה – כל אלו הנם מתפקידיה ובאחריותה של המועצה.
חברי המועצה חייבים להיות ערים לדרישות הזמן והלאום, ולהתאים את השיטות לדרישות. נדרשת רפורמה בניהול מקרקעין – אך יש להיזהר מלפגוע במטרות הלאומיות.

הערות על המדיניות הקרקעית

אליהו בורוכוב

ב-12 בדצמבר 1995 התקיימה הרצאתו של מר גדעון ויתקון בישיבת החוג למדיניות קרקעית*, בנושא: "אלטרנטיבות למדיניות ניהול מקרקעין בישראל". דבריו עסקו במושג הרחב של המדיניות הקרקעית, בכלי הניהול השונים של קרקעות המדינה ונגעו כמו-כן בנושאים רבים אחרים.

הערותיי אלה מתייחסות רק לחלק מן הנושאים שויתקון דן בהם.

אפתח ואזכיר שדבריו של ויתקון היו מעניינים, מעוררי מחשבה ועם חלקם הגדול אני מסכים. במיוחד ראוי לשבח את עצם העלאת הנושאים; כל זמן מתאים לבחינה מחדשת של המדיניות הקרקעית ושל הכלים המשמשים אותה, ובמיוחד עתה, נוכח התהפוכות והשינויים הרבים שחלו במדיניות זו.

מן הראוי, אם כן, לבחון את המדיניות הקרקעית והכלים השונים המשרתים אותה — הכלים המנהליים, המשפטיים והכלכליים-הפיננסיים.

ויתקון עסק בדבריו באחד-עשר נושאים:

- א. יצירת מלאי מקרקעין שיהיה זמין לייעודים השונים.
- ב. שמירה על השטחים הפתוחים ושמירה על כר פעולה נרחב לדורות הבאים.
- ג. מסירת קרקע בדרך של מכרז בלבד.
- ד. מסירת קרקע בשלבים: הסכם פיתוח והסכם חכירה.
- ה. החכרת קרקע למטרות שאינן ציבוריות תיעשה רק תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים.
- ו. החכירה תהיה לתקופה של 98 שנים עם זכות הארכה ל-98 שנים נוספות.
- ז. רישום זכויות.
- ח. פיתוח מקרקעין והשקעה בתשתיות.
- ט. היחס בין דמי החכירה למיסוי המקרקעין.
- י. תיאום בין הגופים המפקדים על ניהול מקרקעין.
- יא. השינויים הנדרשים במדיניות הקרקע באזורים הכפריים.

* דבריו התפרסמו בחוברת של החוג למדיניות קרקעית, אלטרנטיבות למדיניות ניהול מקרקעין בישראל 58 א-ד, מאי 1996-אייר תשנ"ו.

מטרות המדיניות הקרקעית

ויתקון הקדים לדבריו כמה מילים על מטרות המדיניות הקרקעית בעשרות השנים שעברו מאז הקמת מינהל מקרקעי ישראל ועד ימינו. הוא הסתמך בעיקר על נוסח האמנה שבין המדינה וקרן קימת לישראל. עלול להיווצר רושם שניסוח זה משקף את מכלול תפיסת העולם של ראשי המערכת בשנות החמישים והשישים, ולכן ברצוני להרחיב את הדברים ולצטט מספר מסמכים מן השנים הראשונות לקיומו של מינהל מקרקעי ישראל, המגדירים את מטרות המדיניות הקרקעית כפי שנוסחו באותה תקופה.

ב-4.9.63 מינה ראש הממשלה, לוי אשכול ז"ל, ועדה לבדיקת המדיניות הקרקעית. הוועדה הגדירה את מטרות המדיניות הקרקעית בצורה הבאה:

"המדיניות הקרקעית צריכה להיות מכוונת למילוי משימות המדינה בפיתוח הארץ, בקליטת עלייה, בפזור האוכלוסיה ולמאמצי המדינה במיזוג גלויות ובסתימת הפער החברתי".

בהמשך ניסחה הוועדה ארבעה יעדים:

- א. לשמור על הקרקע החקלאית ולהבטיח שתשמש לייעודה.
- ב. להבטיח את ביצוע תכניות הבנייה הנדרשות לפיתוח הארץ ולגידול האוכלוסיה.
- ג. לסייע להגשמת התכניות לפזור האוכלוסיה.
- ד. להבטיח שהציבור כולו ייהנה מפירות פיתוח הארץ.

לאחר שהוועדה הגישה את הדו"ח שלה, החליטה הממשלה מספר החלטות יסוד בנושא המדיניות הקרקעית. בהחלטת הממשלה מיום 2.5.65 היא קבעה כי:

"תכנון הקרקעות חייב לבטא מגמות מדיניות הממשלה ובכלל זה מדיניות פיזור האוכלוסיה, מדיניות הבטחון, שמירה על קרקע חקלאית, הקצאת שטחי ירק ואזורי נופש ושטחים פתוחים לצרכי ציבור והבטחת רוזבה קרקעית לצרכים ממלכתיים וציבוריים".

ראוי לציין כאן ששרי הממשלה הרחיקו ראות כבר לפני שלושים שנה ותזו את המצב ואת הבעיות של ימינו טוב יותר משרי ממשלת ישראל הנוכחית!

הכפפת המדיניות הקרקעית למטרות צדדיות

חשוב מאוד להגדיר את יעדי המדיניות הקרקעית ולהיצמד אליהם. מדיניות קרקעית משפיעה על ההתפתחויות ועל דפוסי החיים למשך עשרות שנים; הכפפתה למטרות חולפות, זמניות, עלולה לגרום לנזקים חמורים ובלתי הפיכים לטווח הארוך.

בשנים האחרונות נעשה שימוש נרחב בכלים של המדיניות הקרקעית לשם השגת יעדים שאינם מעניינה. ניהול המדיניות הקרקעית הוכפף לניסיונות לבלום את עליית מחירי הדיירות ולרסן את

1 ראה דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת המדיניות הקרקעית — ועדת גולדנברג, 1986, עמ' 21.

האינפלציה באמצעות הגדלת היצע הדירות, אולם ניסיונות אלה לא הצליחו. הכישלון נובע מטעות בסיסית בהבנת הסיבות להתגברות האינפלציה ולהתייקרות הדירות. הסיבה העיקרית להתייקרות הדירות בשנים 1993-1995 הייתה ההתרחבות המוניטרית – הרחבת האשראי בעשרות אחוזים. לא אכנס כאן לדיון על מהות הכישלון של המדיניות המוניטרית בשנים האחרונות; מספיק אם אציין את הגדלת האשראי – (א) מצד הבנקים למשכנתאות: הגדלה של יותר מ-50% בשנת 1993 ו-25% נוספים בשנת 1994; (ב) מצד הבנקים המסחריים: הגדלה בשיעור של 34% בשנת 1993, 24% בשנת 1994 וכ-22% במהלך 11 החודשים הראשונים של 1995.²

הטענה, המוטעית, שהתייקרות הדירות היא הגורמת להאצת האינפלציה הועלתה פעמים רבות, גם בשנות השישים וגם בשנות השבעים. כפי שאמר החכם מכל אדם: "...ואין כל חדש תחת השמש. יש דבר שיאמר ראה זה חדש הוא כבר היה לעולמים" (קוהלת א: 9-10).

גם בשנים עברו היו שהציעו, במקום לרסן את האינפלציה על-ידי טיפול במקורה – להדפיס כסף, להגדיל את היצע הקרקעות או להזויל את הקרקעות באופן מלאכותי; כל זאת, כאמור, מתוך אשליה חסודה שהדבר יבלום את האינפלציה.³

יתרה מזאת, כפי שציין ויתקון – בעיות החובות של המושבים והקיבוצים, והקושי למצוא להן פתרון, הוליכו למחשבה למצוא פתרון בהפשרת קרקעות חקלאיות כמקור מימון להחזר החוב. התוצאה היא שאנו עדים ללחצים המכוונים לשנות את תכניות המיתאר הארציות והמקומיות, "להפשיר" קרקעות חקלאיות ולכנות עליהן גם במקומות שהבנייה עומדת בסתירה לתכניות המיתאר הארציות הקיימות, כמו גם לכל הערכה אובייקטיבית של צורכי המדינה לזמן ארוך. בהיבט של המדיניות הקרקעית הלאומית, נוצר בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל (החלטה מס' 533 וההחלטות הדומות שהחליפו אותה) תמריץ כלכלי להסב קרקע חקלאית בכל אתר ואתר לשימושים עירוניים וזאת כמעט ללא כל הגבלה.

האם יש מחסור בקרקע?

ויתקון מצטט מתוך החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 696 (מה-22.95), הקובעת שיש "בעיות בזמינות קרקע לבנייה ובמיוחד בקרקע מתוכננת", וכי לתופעות אלו הייתה, בין היתר, השלכה על התפתחויות חמורות בענף הבנייה, התפתחויות אשר תוצאתן הייתה: האמרת מחירי הקרקע, ובעקבות זאת – האמרת מחירי הדיור.

נראה לי שתיאור זה איננו משקף את המצב במציאות. בשנים האחרונות יש בידי הקבלנים, חברות הבנייה וספקולנטים למיניהם, רזרבות קרקעיות זמינות בהיקפים שלא היו כמוהם מאז הקמת

2 על נושא זה ראה מיכאל בינסטוק, "הדיור אינו הגורם לאינפלציה", הארץ, 1.12.93, וכן מיכאל בינסטוק, "לא הדיור אשם אלא המדיניות המוניטרית", הארץ, 2.6.94.

3 על נושא זה ראה א' בורוכוב, "מחירי הקרקעות ותהליך האינפלציה", רבעון לכלכלה 44, ינואר 1965, וכן א' בורוכוב וד' פינס, "המדיניות הקרקעית", רבעון לכלכלה 49-50, יוני 1966.

המדינה; לכן אין ממש בטענה שמחסור בקרקע הוא הגורם להאמרת מחירי הדירות.

אציין להלן מספר נתונים על זמינות קרקע בשנים 1994-1990:

א. הול"ל

הוועדות המיוחדות לתכנון בנייה למגורים (ול"ל) אישרו (לאחר הפקדה) עד לסוף 1994 תכניות שלפיהן אפשר לבנות כ-370,000 יחידות דיור, ובשמונה חודשים עד לראשית ספטמבר 1995 – 24,000 יחידות דיור נוספות.

ב. הפשרת קרקעות חקלאיות

מאז אמצע 1990 פועלת הוועדה לשמירת קרקע חקלאית (ולק"ח) בשני מסלולים: במסלול הרגיל (כלומר, תכניות המועברות לאישור דרך ועדות התכנון הרגילות) אישרה הוועדה עד לסוף 1994 הפשרות בשטח של כ-88,000 דונם. בנוסף הפשירה הולק"ח, מאמצע 1990 עד סוף 1994, עוד כ-96,500 דונם בתכניות שהועברו דרך הוועדות המיוחדות (הול"ל). כלומר, בסך הכול הופשרו בשנים 1994-1990 למעלה מ-184,000 דונם קרקע חקלאית.

ג. שיווק קרקע על-ידי מינהל מקרקעי ישראל

בשנים 1994-1990 שיווק מינהל מקרקעי ישראל קרקעות לבנייה למגורים בהיקף של 204,000 יחידות דיור (ראה דו"ח שנתי של מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1994).

ד. קרקע פרטית

לפי אומדן שנעשה על-ידי משרד מבקר המדינה, קיים פוטנציאל לבנייה על קרקעות פרטיות במחוזות המרכז, ירושלים וחיפה, בהיקף של כ-290,000 דירות.⁴

יצירת מלאי ופיתוח מקרקעין

לדעתי, המטרה הראשונה במעלה של המדיניות הקרקעית צריכה להיות – יצירת מלאי מקרקעין זמינים ליעודים השונים, או, בניסוח קולע יותר, כפי שנוסח בדו"ח הוועדה לבדיקת המדיניות הקרקעית מ-1965:

"להבטיח את היכולת לבצע תוכניות בנייה הנדרשות לפיתוח הארץ ולגידול האוכלוסייה".

וזאת בכפוף:

"למגמות מדיניות הממשלה ובכלל זה מדיניות פיזור האוכלוסייה, שמירה על קרקע חקלאית, הקצאת שטחי ירק ואזורי נופש ושטחים פתוחים לצורכי ציבור והבטחת זרובה קרקעית לצרכים ממלכתיים וציבוריים".

כל שאר העקרונות של המדיניות הקרקעית צריכים, לדעתי, להיגזר ממטרה זאת, או, אם מותר

4 ראה דו"ח מבקר המדינה מס' 45, דו"ח לשנת 1994, עמ' 83.

להשתמש באמרתו של הלל הזקן: זאת כל התורה על רגל אחת "ואידך זיל גמור".

בהקשר זה חשוב להדגיש, כי מדיניות קרקעית חייבת להתחשב בצרכים כפי שאלה עשויים להתפתח בטווח הארוך. המוסדות המופקדים על ניהול קרקעות המדינה ייטיבו לעשות אם ישתדלו להרחיק ראות ולנסות להיערך בעוד מועד לבעיות שיעלו על הפרק בעוד עשר או עשרים שנה.

ויתקון ציין שהגישה הנוהגת היום במינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) היא להקטין את מעורבותו הישירה בתחום התכנון, וכי ממ"י הנהיג בשנה האחרונה גם שיווק קרקעות שהליכי תכנון טרם הושלמו. בהקשר זה תפקיד ראשון במעלה של ממ"י הוא לפנות קרקעות שאינן מנוצלות ביעילות, ולזיזם את תכנון הקרקע ברמה של תכניות מיתאר – תכנון שיביא לניצול יעיל יותר של הקרקע במקומות המתאימים.

פינוי הקרקע הוא פעולה משולבת של מחזור קרקעות שאינן מנוצלות ביעילות, במשולב עם שחרור החוכרים והמחזיקים שאין בידם לפעול באופן עצמאי לשם ניצול יעיל של הקרקע. הפינוי הוא באמצעים של פיצוי המחזיקים בעבור זכויותיהם, פעולות משפטיות כאשר אין למחזיקים זכויות, דאגה לדיור חלופי או לשטח מלאכה ותעשייה חלופי וכיו"ב.

בשנים האחרונות מדברים על הגברת הצפיפות, או, באופן יותר כללי – הגברת האינטנסיביות של ניצול שטחי הקרקע העירוניים.

בעדיפות ראשונה יש לטפל בפינוי ובמחזור שטחים בלתי מנוצלים – או מנוצלים בצורה בלתי יעילה – בתוך השטחים העירוניים. עד היום, מסיבות אלו ואחרות, יש בערים בארץ הרבה שטחים בלתי מנוצלים; על הממשלה להקדיש מאמץ הרבה יותר אפקטיבי מכפי שנעשה עד כה לפינויים ולמחזורם.

יש שכונות מגורים שנבנו בשנות החמישים והשישים ואף יותר מאוחר, בצפיפויות נמוכות מאוד; יש לטפל בכינון, אם על-ידי פינוי ובנייה מחדש ואם על-ידי תוספות בנייה במקומות שהדבר אפשרי.

לפי תחזיות של צוות מעקב, בקרה ועדכון – התמ"א 31 (דו"ח מ-26.12.94), יידרשו בעשור הקרוב שטחי בנייה למגורים בהיקף של 40%-45% וזאת כתוספת לשטחים שהיו קיימים ב-1994. אולם טעות היא לחשוב שפירוש הדבר שיהיה צורך לבנות תוספת של דירות בהיקף של כ-40%-45% ממספר הדירות שהיו קיימות ב-1994.

לפי התחזיות באותו הדו"ח, כ-40%-45% מתוספת השטח תידרש לשם שיפור רווחת הדיור. כלומר, התחזיות מבוססות על ההנחה שהאוכלוסייה תרצה לגור בדירות גדולות ומרווחות יותר מן הדירות שבהן היא גרה היום. אחת המשמעויות של מגמה זו היא, שחלק מן האוכלוסייה המתגורר כיום בדירות קטנות וצרות (אשר ברובן גם בנויות בסטנדרט נמוך) ירצה, בהדרגה, לעבור מהן לדירות יותר מרווחות. אם המדינה לא תיערך בעוד מועד להתמודד עם הבעיה הזאת עלולה להתפתח מגמה של התרוקנות שכונות ותיקות שבהן יש ריכוזים גדולים של דירות קטנות וישנות. תופעה דומה ראינו במדינות אחרות, כאשר שכונות ותיקות התרוקנו ונעזבו, והאוכלוסייה עברה לשכונות

חדשות שנבנו על קרקע חקלאית בפריפריה של הערים הגדולות. תופעה זאת פירושה, כמובן, בזבוז עצום של קרקע מפותחת, של תשתיות, של בניינים שיכולים עדיין להביא תועלת ושל בנייני ציבור. בהיערכות נכונה אפשר למנוע את נטישת השכונות.

היקף הבעיה הוא גדול מאוד. ב־1993 היו במדינה כ־260,000 דירות בנות שני חדרים או פחות וכ־575,000 דירות בנות שלושה חדרים, שחלקן הגדול הן דירות קטנות וישנות. באופן תאורטי אפשר, כמובן, להרחיב את הדירות ולהעלות את איכותן, אם על־ידי תוספות בנייה ואם על־ידי איחוד דירות ושיפוצן, אבל דבר זה לא יתרחש מעצמו. יש אפילו ניסיון מסוים שנצבר בפרויקט "שיקום השכונות", שבמסגרתו התקיימו תכניות להרחבת דירות מן הסוגים האלה ושיפוצן. לפעולות אלה הייתה הצלחה חלקית, אבל הדבר היה כרוך במאמץ ארגוני ניכר של המדינה, כולל סיוע כספי.⁵

מימון הרשויות המקומיות

ויתקן לא עסק בנושא הקשר שבין מימון הרשויות המקומיות לבין המדיניות הקרקעית. בעשור האחרון אפשרה הממשלה העלאה ניכרת של הארנונה. כתוצאה מכך, הרשויות המקומיות העלו במידה ניכרת את שיעורי הארנונה החלים על מבני תעשייה, מסחר ומשרדים; כך הפכו ההכנסות מגביית ארנונה מן התעשייה, המסחר ומעסקים אחרים למקור הכנסה חשוב מאוד של מרבית העיריות והרשויות המקומיות. כמעט כל ראשי הרשויות פעלו ופועלים במרץ רב להסבת קרקעות חקלאיות לאזורי תעשייה, ומעודדים בניית מבני תעשייה ומסחר, על־מנת ליצור מקורות הכנסה לרשויות, וזאת גם במקומות שמפעלי התעשייה ומבני המסחר עלולים לגרום לנזקים סביבתיים חמורים.

יתרה מזאת, התהליך הזה גורם לפיצול של שטחי התעשייה והמסחר. ראשי הרשויות משתדלים, איש איש, לתפוס לעצמו נתח מן הפיתוח של אזורי תעשייה ומסחר. במקום לרכז את שטחי התעשייה והמסחר וליצור תנאים שבהם ניתן יהיה להפיק תועלת מן היתרונות לגודל, כמו גם להפחית עד למינימום את המפגעים האקולוגיים, מושכים ראשי הרשויות, כל אחד, את התעשייה והמסחר לשטחי הרשות שהוא עומד בראשה, והתוצאה — פיצול ופיזור של שטחי התעשייה והמסחר.⁶

5 ראה לרמן רוברט ובורוכוב אליהו, "יוזמות הרפורמה של פרויקט שיקום השכונות והשלכותיהן על תנאי הדיור וערך הדירות", מכון ברוקדייל, 1985.

6 על נושא זה ראה ערן רזין ואנה חזן, "פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה — ממד השלטון המקומי", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, דצמבר 1994.

ביבליוגרפיה

- בורוכוב, א' (ינואר 1965). "מחירי הקרקעות ותהליך האינפלציה", רבעון לכלכלה 44.
- בורוכוב, א' וד' פינס (יוני 1966). "המדיניות הקרקעית", רבעון לכלכלה 49-50.
- בורוכוב, א' (אוקטובר 1995). "השפעת סכומי ההלוואות והרבית של משכנתאות על מחיר הדירות", מקרקעין וערכם, ביטאון לשכת שמאי מקרקעין, מס' 113.
- בינסטוק, מיכאל, "הדיור איננו הגורם לאינפלציה", הארץ, 1.12.93.
- בינסטוק מיכאל, "לא הדיור אשם אלא המדיניות המוניטרית", הארץ 2.6.94.
- הוועדה הציבורית לבחינת המדיניות הקרקעית (ועדת גולדנברג) (1986), משרד החקלאות.
- לרמן, רוברט ובורוכוב א' (1985). יוזמות הדיור של פרויקט שיקום השכונות והשלכותיהן על תנאי הדיור וערך הדירות, ירושלים: מכון ברוקדייל.
- רזין, ערן ואנה חזן (דצמבר 1994). פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה – ממד השלטון המקומי, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

מדיניות קרקע למגורים*

חיים פיאלקוף

מבוא

כדי לפרוס "על רגל אחת" את סוגיית מדיניות קרקע למגורים, ניתן להיעזר בשני מודלים. המודל הראשון, שהוא המודל המצוי, משול לקרקע גולמית הנמצאת בתוך שקית ניילון עמומה. קרקע זו הנה, בלטינית, קרקע מצויה — terra communa. אולם למרות שהיא מצויה, היא יקרה מאוד. המחיר הוא, אולי, ביטוי לכך שמדובר ב"ארץ הקודש" — terra sancta (האם לכן הערך גבוה כל-כך?).

במודל המצוי, הקרקע מהווה משאב במחסור, בעיקר עקב היעדר התייחסות תכנונית ופיסקלית נאותה. במחיר הסופי של הדירה, לקרקע יש משקל גבוה יחסית, ובממוצע ארצי מחירה מהווה כ-20-25 אחוזים ממחיר הדירה. הנגישות לקרקע מוגבלת, עקב ניהול ריכוזי, רבדים שונים של בעלויות וחכירות וכן מערכת מיסוי מכבידה. נטל המיסוי — הכולל מס רכישה, מס שבח, היטל השבחה ומס רכוש — מגדיל את מחירה ומקטין את סחירותה.

המודל הרצוי, לעומת המודל המצוי, משול לבקבוק שקוף שמכיל צבעי חול שונים היוצרים פסיפס מסודר. במודל זה, מערכת הקרקע מתוכננת כמעין מפה רב-שכבתית של שימושי קרקע, ומכיוון שהמרחב הקרקעי מנוצל בצורה יעילה — משקלה, במחיר הסופי נמוך. מתקיימת בו מערכת "שקופה" עם כללים ידועים, בעלת נגישות פשוטה וללא מעמסות מיסוי ייחודיות. מערכת זו מכונה בלטינית — terra incognita, לא במוכחן הרגיל של קרקע לא-מוכרת, אלא קרקע שלא "מרגישים" אותה בבנייה, בדומה לחומרי גלם אחרים כגון מלט, מים, ברזל וכדו'.

בין קרקע לבין בנייה למגורים יש קשר הדוק ביותר, והזיקה ביניהן מקבלת ביטוי בהרכבה מאוד מישורים:

- * משפטי — לא ניתן להפריד בין בעלות על הדירה לבין בעלות על הקרקע.
- * כלכלי — הקרקע מהווה, כאמור, אחד ממרכיבי היסוד היקרים ביותר במחיר הדירה; מחיר זה מגיע לעתים עד ל-20-25 אחוזים ממחיר הדירה הסופי, ובאזורי ביקוש אף ליותר מזה.
- * אידאולוגי — הפן האידאולוגי מקבל ביטוי לא רק בהיבט המרחבי — "יישוב ארץ-ישראל" — אלא גם בהיבט המשפחתי-הערכי, דהיינו, שאיפה לבית עם גינה כדפוס מגורים מועדף.

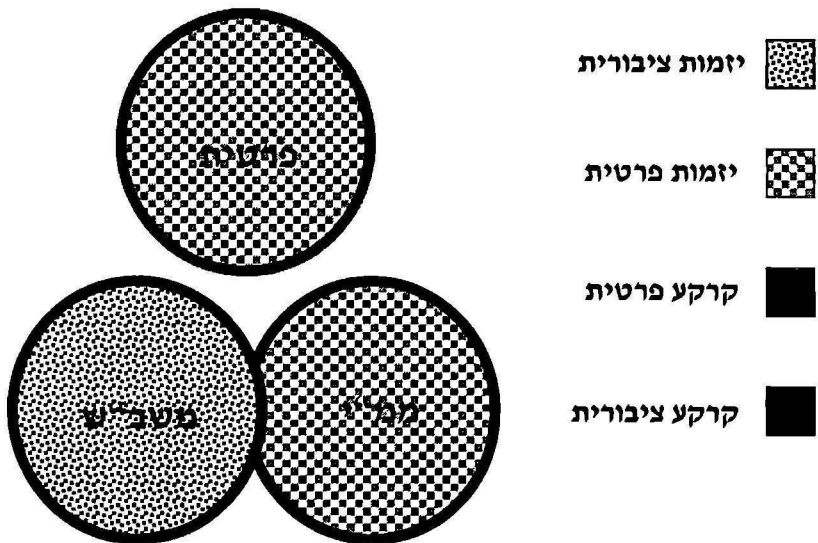
* המאמר מבוסס על חומר שהוצג בפני הוועדה לבחינה מחדש של המדיניות הקרקעית בישראל בראשותו של פרופ' בועז רונן, בשלהי 1996.

ייתכן שעקב הזיקה החזקה בין הקרקע לבין הדירה במובנים השונים שצוינו לעיל, פסקה המשנה במסכת שבועות — "כל המחובר לקרקע הרי הוא כקרקע". זהו, אם כן, קשר בל ינותק.

הבחנה בין בעלות על קרקע לבין יזמות בבנייה על הקרקע בגיבוש מדיניות קרקע בהקשר של דיור, חשוב להבחין בין בעלות על קרקע לבין יזמות בבנייה על קרקע (איור 1).

איור 1

בעלות על קרקע ויזמות בבנייה למגורים



באשר לבעלות על קרקע, ידועה העובדה שמעל 90 אחוזים מקרקעות המדינה מנוהלות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל – ממ"י (מינהל מקרקעי ישראל, 1995). מצב זה של ריכוז הבעלות צפוי היה להביא לשליטה כמעט אבסולוטית, אך לא כן המצב. אין להסיק מכך שממ"י חסר אונים, אלא שהוא מתמודד בזירות שונות – כמו תכנון, בנייה, מיסוי – שבהן אין הוא שולט. יש לזכור, כמו־כן, כי הבעלות מפוצלת; דווקא בערים מרכזיות רבות, הבעלות על חלק מכריע של הקרקע נמצאת בידי גורמים פרטיים (לוח 1).

לוח 1

קרקעות בערים נבחרות לפי אחוזי בעלות

מוניציפלי	כבעלות פרטית	בניהול ממ"י	ישוב
7	15	78	לוד
15	12	73	רמלה
6	39	55	נס ציונה
11	40	49	ראשון לציון
7	58	35	רחובות
10	56	34	הרצליה
7	61	32	רעננה
10	46	44	כפר סבא
4	46	50	הוד השרון
8	55	37	פתח תקווה
25	30	45	תל-אביב יפו
8	35	57	נתניה

(מקור: ורדי ואחרים, 1994)

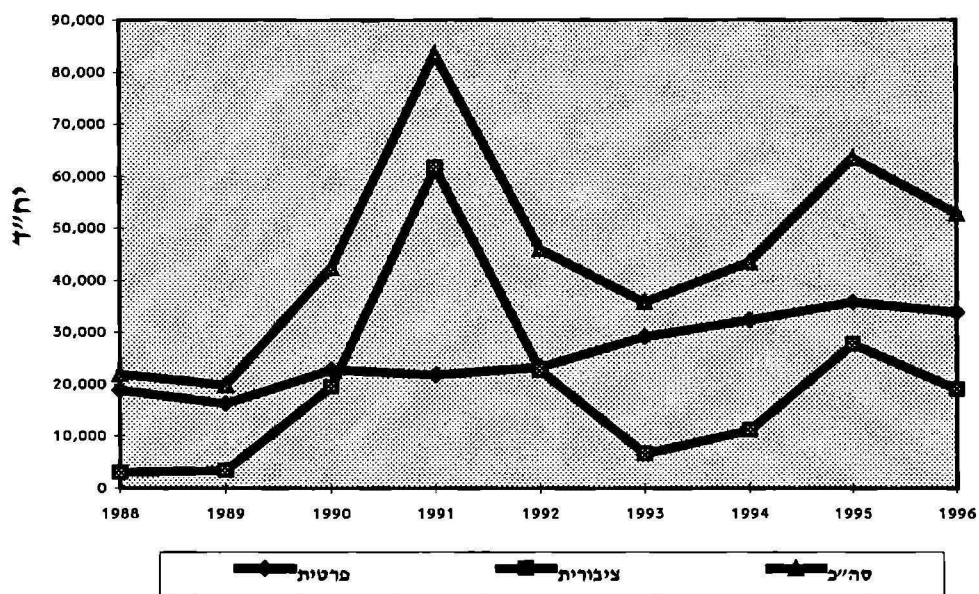
באשר ליזמות, הרי שכל הבנייה למגורים במשק מתחלקת בין יזמה פרטית לבין יזמה ציבורית. לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ה"יזם" נקבע לפי אמת-מידה של מיהו הגורם האחראי על התכנון – דהיינו הגורם הקובע את המיקום, את הסטנדרט ואת השטח, ומיהו המפקח על הבנייה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1996).

כמעט כל הבנייה שמקורה ביזמה ציבורית מתבצעת על קרקע ציבורית, קרקע ממ"י. לעומת זאת, לפי הערכות שונות כ-40 אחוזים מהבנייה ביזמה פרטית ביישובים עירוניים יהודיים מתבצעת על קרקע ממ"י, והיתרה על קרקע פרטית (משרד הבינוי והשיכון, 1996).

בשנים האחרונות חלו שינויים במשקלה של הבנייה שמקורה ביזמה ציבורית (איור 2).

איור 2

התחלות בנייה לפי יזם, 1996-1988

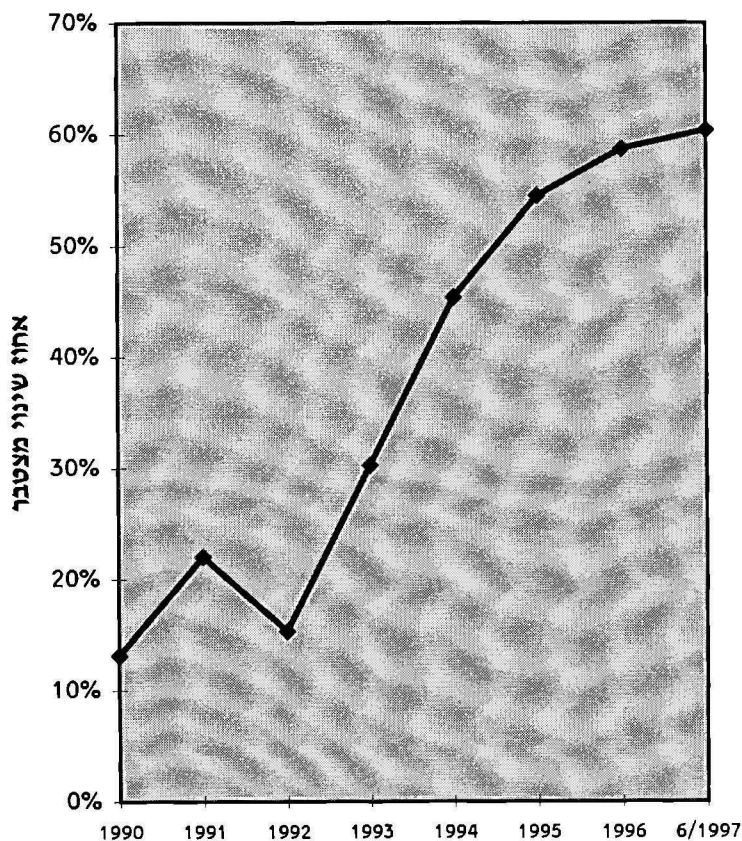


בסוף שנות השמונים היווה המגזר הציבורי כ-15-20 אחוזים מכלל הבנייה למגורים, ובתקופת גל העלייה הגדול הגיעה הבנייה ביזמה ציבורית עד ל-70 אחוזים לערך. החלטת הממשלה בשנת 1992 להקטין באופן משמעותי את משקלה של הבנייה שביזמה ציבורית, גרמה לכך שבשנתיים שלאחר מכן חזרה הבנייה הציבורית לממדים של 20-28 אחוזים.

יחד עם זאת, המדיניות שהייתה מכוונת להחזיר לשוק החופשי את מרבית האחריות ליצירת ההיצע גובשה מבלי שהוכנו כל התנאים הנדרשים לכך, ובין היתר – היצע משמעותי של קרקע זמינה. מצב זה הקשה על המגזר הפרטי להפעיל את מלוא היקף הבנייה הנדרש, והתוצאה – עלייה מואצת במחירי הדיור (איור 3).

איור 3

אחוז שינוי ריאלי מצטבר במחירי הדירות, 1997-1990



בהמשך נפרט את קווי הפעילות העיקריים שננקטו על-ידי הממשלה בשנים האחרונות, במטרה להגדיל את ההיצע ולמתן את המחירים, ובמיוחד בתחום היזמה הציבורית. לאחר מכן נצביע על מספר סוגיות מעיקות שנתרו ללא טיפול, במיוחד אלו הקשורות למגזר הפרטי ולפיתוח קרקע פרטית, סוגיות שטרם זכו לפתרון מבני. נושאים אלו נותרו כסוגיות מרכזיות שעל סדר היום הציבורי במישור של מדיניות קרקע למגורים.

קרקע זמינה

אחד מהיעדים החשובים של מדיניות קרקע למגורים היא קיומו של מלאי זמין של קרקע. לפני כשנתיים-שלוש נתפס המחסור בקרקע זמינה כאחד הגורמים החשובים ביותר שתרמו לעלייה במחירי הדיור.

מהי הכוונה במושג "קרקע זמינה"? אפשר להצביע על מספר ממדים של זמינות (המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 1992):

- * תכנונית – החל מבדיקות היתכנות, דרך תכניות אב ותכניות מיתאר, וכלה בתכניות מפורטות. זמינות סטטוטורית מתבטאת, בסופו של דבר, באפשרות להוציא היתר בנייה.
- * הנדסית – כלומר, קרקע פנויה ממכשולים ומאילווצים שונים – כגון אלה הקשורים בארכאולוגיה, מגבלות הקשורות לאיכות הסביבה, עצמים הנדסיים כגון קווי תשתיות; על-מנת להשיג זמינות הנדסית נדרש תכנון מפורט של התשתיות.
- * פעילות – פעילות על הקרקע מהווה גורם חשוב מאוד שמשפיע על זמינותה. בעלי קרקע פרטיים מתזמנים את מועדי הפיתוח והבנייה בהתאם לשיקולי השוק (ורדי ואחרים, 1994). לפעמים, מצוקת קרקע בשוק מתורגמת דווקא לאפשרות של הגדלת רווחים. תחום המיסוי חשוב כאן במיוחד, ובעיקר מס רכוש ומס שבח.

תכנית הממשלה להאצת הבנייה בקיץ 1994

עקב האצה מדאיגה במדד מחירי הדיור בתחילת שנת 1994, התכנסה הממשלה לסדרה של שלוש ישיבות, בחודשים מאי-יוני 1994, כדי לבחון דרכים להתמודד עם בעיית הדיור. התעסקות אינטנסיבית כזאת של ממשלה בנושא הדיור הייתה עד כה תופעה נדירה.

בדיוני הממשלה אובחנו מספר סיבות לעליית מחירי הדיור, וביניהן: סיבות אקסוגניות – כגון שוק ההון, שער החליפין, הציפיות לשלום וכדו'; וסיבות מבניות הקשורות לענף הבנייה וביניהן – מחסור בהיצע, סטנדרטים של פיתוח ובנייה, פריון נמוך לעובד ובעיות שונות הקשורות בתכנון ובקרקע (איור 4).

איור 4

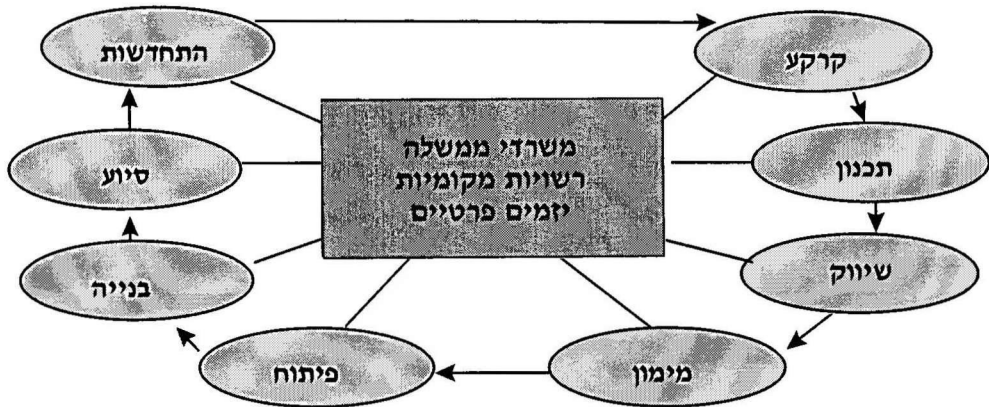
הסיבות להעלאת מחירי הדיירות

ענפיות	כלל-משקיות
* פיגור בהיצע	* אפיק השקעה אטרקטיבי
* סטנדרטים של בנייה ופיתוח	* מבנה מדד מחירי דירות
* דרישות הרשויות המקומיות	* ציפיות לשלום
* פריון נמוך לעובד	* הצמדה לדולר
* מיסוי קרקע ותשומות בנייה	

התכנית שגובשה על-ידי הממשלה התייחסה לכל "שרשרת הייצור" של הדירה, החל מקרקע ותכנון וכלה בבנייה ובפיתוח (איור 5)¹.

איור 5

"שרשרת הייצור" של דירה



1 למושג "שרשרת הייצור" אני חב תודה למר איתי אייגס, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

חוליית הקרקע בשרשרת זו זכתה לתשומת לב מיוחדת באותן החלטות ממשלה (החלטות ממשלה מס' 3205 מיום 29.5.94; מס' 1261 מיום 5.6.94; ומס' 3389 מיום 19.6.94).

מרבית השינויים בתחום התכנון מתייחסים לניהול התהליך התכנוני – קצב לוחות זמנים, ביזור סמכויות, תגבור כוח אדם בוועדות, וכדו'. כמו בתיקונים הקודמים, רוב השינויים שנכללו בתיקון 43 לחוק התכנון והבנייה לא התייחסו מספיק לאופי התכנון ולמהות התכניות, אלא התמקדו בתהליכים האדמיניסטרטיביים; כאילו שאילו שאנו מכנים תכנית מיתאר ותכנית מפורטת אינן דורשות תפיסה חדשה, תפנית ורפורמה, אלא יש רק לטפל בתהליך האישורים (פיאלקוף, 1989).

בתחום הקרקע, הנתפסת אולי כגורם המשמעותי ביותר בעליית מחירי הדיור בגלל מחסור במלאי תכנוני, החליטה הממשלה שיש לשווק מדי שנה קרקע מתוכננת שעליה ניתן לבנות כ-50,000 יחידות דיור. יעד זה הוצב מול צורכי המשק דאז (כ-45-50 אלף יח"ד מדי שנה), מתוך תפיסה שהגדלת ההיצע של הקרקע הציבורית עשויה למתן את מחירי הדיור.

בשנתיים הראשונות אכן הושג יעד זה, ומדי שנה שווקו קרקעות עבור כ-50 אלף יח"ד. לעומת זאת, בשנת 1996 שווקה על-ידי משרד הבינוי והשיכון (משב"ש) ומינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) קרקע שעליה ניתן לבנות כ-38,000 יח"ד בלבד (משרד הבינוי והשיכון, 1997). מצב זה עלול, ללא ספק, לערער את יציבות המחירים כבר במהלך המחצית השנייה של שנת 1997 ולגרום לעלייה נוספת במדד מחירי הדיור.

גיוון מִכְרָזי קרקע לבנייה למגורים

במקביל להגדלת היקף השיווק, מנסה הממשלה בשלוש השנים האחרונות גם לגוון את סוגי השיווק. מטרת הגיוון היא לחפות, לפחות באופן חלקי, על המחסור במלאי זמין.

משב"ש וממ"י פיתחו בשנים האחרונות דרכים חדשות להפעלת בנייה, תוך כדי מיתון מרכיב הקרקע והרווחים עליה. בהצעות שהועלו לאחרונה על-ידי משרד הפנים לגבי הפעלת מכרזים בשיטת עסקות קומבינציה, ניתן לראות ניסיון נוסף לגוון את שיווק הקרקע.

הבעיה הקריטית היא מחסור חמור בקרקע מתוכננת שתהא זמינה מבחינה סטטוטורית, עם מינימום של אילוצי תשתיות, ושתהא בבעלות ציבורית. לכן, לניסיונות לגוון את השיווק, צפויה תועלת חלקית בלבד כל עוד המלאי הזמין יישאר מוגבל.

ניתן למנות שבעה סוגי מכרזים לבנייה למגורים שהופעלו בשנים האחרונות על-ידי משב"ש וממ"י, כדלהלן: (1) מחיר קרקע; (2) הרשמה והגדלה; (3) מחיר למשתכן; (4) בנה דירתך; (5) אופציה על קרקע לא מתוכננת; (6) בנה ביתך; (7) בינוי ופינוי.

לכל אחד מהמכרזים תכונות שונות שיפורטו בהמשך.

מכרז על מחיר קרקע

מכרזי קרקע אמורים לבטא את כללי השוק, כאשר מרכיב התחרות הגנו המחיר: כל המרכבה במחיר — זוכה (ויתקון, 1996). מכרזים אלו הופעלו באופן בלעדי על-ידי מ"מ עד לפני כשנתיים; מאז הצטרף משב"ש למכרזים משותפים עם מ"מ. מרבית מכרזי הקרקע פורסמו באזורי ביקוש (ראה, מינהל מקרקעי ישראל, 1995).

למרות ש"מכרזי קרקע" מתקה את כללי השוק, אין הוא מתמודד עם פְּשלי שוק קיימים, ובמיוחד עם מחסור בהיצע קרקעי. נמתחה ביקורת על "מכרזי קרקע" בשל היותם גורם שמאיץ את עליית מחירי הדיור; דבר זה הניע את הממשלה ואת מועצת מקרקעי ישראל לבטל את מחיר המינימום (החלטת ממשלה מספר 3205 מיום 29.5.94).

הרשמה והגרלה

במכרזי "הרשמה והגרלה", מחיר הקרקע נקבע על-פי הערכת שמאי, ולכן לא קיימת תחרות בין המשתתפים. מכרזי "הרשמה והגרלה" מופעלים על-ידי משב"ש בלבד, בעיקר באזורי עדיפות לאומית, שם ניתנת הנחה במחיר הקרקע עם תשלום של 31% ו-51% מהערכת השמאי באזורי עדיפות לאומית א' ו-ב' בהתאמה.

במכרזי "הרשמה והגרלה", המחיר משקף את יכולת השמאי הממשלתי להעריך נכון את ערך הקרקע בשוק. אם קיים פער בין ערכה בשוק לבין השומה, ניתן לצפות לאחת משתי תגובות אלו:

1. היזם נמנע מלהשתתף (השומה גבוהה מערכה בשוק);

או

2. היזם מרוויח את הפער, וההפרש אינו מגיע למשתכן (השומה נמוכה מערכה בשוק).

היעדר קריטריון כלכלי לבחירת הגורם הזוכה, היווה מקור לביקורת שנמתחה על השיטה מצד משרד מבקר המדינה (מבקר המדינה, 1995).

מחיר למשתכן

במכרזי "מחיר למשתכן" מרכיב התחרות מבוסס על המחיר המְּרבי שבו חכרת הבנייה מתחייבת למכור לצרכן, כאשר הממעיט במחיר — זוכה. במכרזים אלה נקבעו בהחלטת ממשלה (החלטה מס' 3261) עקרונות נוספים לתכנית זו ואלה הם: המחירים שיוצעו יהיו למ"ר בנייה לכל הדירות; עד מחצית מיחידות הדיור ייועדו לזכאי משב"ש, כאשר יתרתן ישווקו לכלל הציבור באותו מחיר למ"ר; מחירי הדיור ואיכות הבנייה יהיו תחת פיקוח; יורשו שיפורי סטנדרט בתוספת מְּרביית של חמישה אחוזים.

מכרזי "מחיר למשתכן" גובשו, כאמור, בהחלטת הממשלה מיוני 1994, וזאת לאחר ויכוח נוקב בין שר הבינוי והשיכון לבין שר האוצר כאשר לאופי מעורבות השלטון המרכזי בשוק הדיור.

ההתנגדות לשיטה מקורה בחששות כי ייווצרו בעיות באיכות הבנייה, ייערכו הסכמים פיקטיביים בין חברת הבנייה והרוכש, יהיה צורך בפיקוח צמוד של נציגי משב"ש ויתפתחו שיבושים בשוק כתוצאה מהפעלת המכרזים. על-מנת להפיג חששות אלה, נקבע – כפשרה – היקף של 7,500 יח"ד שיופעלו בשיטה זו, והובטח שלאחר מכן תיבחן עצם צורת מכרזי "מחיר למשתכן".²

"בנה דירתך"

תכנית "בנה דירתך" החלה לפעול בראשית 1994, לאחר אישור מועצת מקרקעי ישראל (החלטה מספר 631). התכנית שילבה תכונות רבות של בנייה מרוכזת כגון אלו שבפרויקטים אשר הופעלו באמצעות עמותות, כשהארגון והניהול הם באחריותן של הרשויות המקומיות.

במסגרת התכנית נערכת התקשרות ישירה בין המשתכנים לבין הקבלן המבצע, כאשר הרשות המקומית נותנת "חסות" לפרויקט. היעד העיקרי של התכנית היה: נטרול או צמצום הרווח היוזמי שמוקנה ליזם בתוקף היותו מחזיק הקרקע כמו גם הנושא בסיכונים של השיווק והביצוע.

הייחודיות בתכנית זו היא בכך שהקרקע משמשת כמקור סיוע לרכישת דירה בנוסף לסיוע שניתן באמצעות משכנתא. בהתאם לכך ניתנה הנחה בקרקע, המדורגת לפי קריטריונים של זכאות. "זכאים חסרי דירה", לפי הגדרתם במשב"ש, יוכלו ליהנות מתשלום מופחת בגין הקרקע – תשלום של 11% לבעלי הניקוד הגבוה ביותר, ותשלום של 51% לבעלי ניקוד בינוני.

חרף העובדה כי הושגו הוזלות לטובת המשתכנים במסגרת "בנה דירתך", החליטה הממשלה, ביולי 1996 (החלטה מספר 98 מיום 7.7.96), לבטל את המשך התכנית לאחר שהופעלו כ-4,700 יח"ד (רגב, 1997). הביקורת החברתית-הכלכלית שנמתחה כלפי התכנית נגעה בעיקר באי-השוויון הנובע מהענקת סיוע לפרט באמצעות הקרקע (מבקר המדינה, 1996). בהתאם לתנאי התכנית, "זכאי" שנכלל בפרויקט בירושלים, לדוגמה, יכול היה ליהנות מסיוע בקרקע המגיע עד לעשרות אלפי שקלים; לעומת זאת, "זכאי" שהשתתף בפרויקט בירושלים או "זכאי" שקנה דירה מיד שנייה, היה זוכה רק בסיוע קטן.

אופציה על קרקע לא מתוכננת

תכנית השיווק של אופציה לרכישת זכויות על קרקע שהליכי תכנונה טרם הושלמו, נועדה גם היא לתת מענה למשכר בענף הבנייה שנבע, בין היתר, ממחסור בקרקע מתוכננת. מטרותיה העיקריות של התכנית הן הגברת זמינות הקרקע והגדלת נגישותה – דרך שילוב יזמים בתהליכי התכנון.

2 החלטת ועדת שרים לענייני כלכלה (מספר כל/49 מיום 20.5.96) הרחיבה מכסה זו בכ-11,000 יח"ד נוספות, תוך עריכת מספר שינויים בפרטי התכנית.

במסגרת המכרזים על קרקע בלתי מתוכננת (מקב"ת) מציע היזם מחיר בגין הזכות להוביל את תכנון האתר, עד למתן תוקף לתכנית המפורטת. לאחר האישור הסטטוטורי יכול הזוכה לממש את האופציה לרכישת חלק מהמתחם במחיר מימוש שנקבע במכרז.

שיטת האופציה היא דרך מקובלת בעסקות של קרקע פרטית; שיטה זו מאפשרת ליזם לבחון את פוטנציאל פיתוח הקרקע ברמת סיכון מוקטנת.

"מכרזי האופציה" מהווים, אם כן, ניסיון להפריט חלק מתהליך התכנון ואף להאיצו, ובמיוחד את המקטע של הכנת תכניות מפורטות ותכניות הנדסיות לתשתיות.

"בנה ביתך"

במהלך השנים הוקצו מגרשים לבנייה עצמית ("בנה ביתך") על-ידי הרשמה והגרלה, על-פי הערכת שמאי. עם גידול הביקוש לבנייה מסוג זה, הוחלט לערוך מכרזים למגרשים על-פי המתכונת של מכרזי קרקע, כשכל המרבה במחיר – זוכה. גישה זו עוררה סערה בעיקר ביישובים שבטבעת החיצונית של אזורי המרכז, וזאת בעקבות המחירים הגבוהים שהוצעו בגין הקרקע, לעתים על-ידי תושבים שמחוץ ליישוב. כפשרה לאינטרסים אלו, החליטה מועצת מקרקעי ישראל (החלטה מס' 760) לערוך מכרז דו-שלבי: על חלק מהפרויקט – לערוך מכרז קרקע לכלל הציבור; ואת היתרה (כ-20 אחוזים) – לייעד לתושבי המקום, באמצעות מכרזי "הרשמה והגרלה", כאשר המחיר שהם יידרשו לשלם יהיה על-פי ממוצע משוקלל למ"ר, לפי תוצאות המכרז לכלל הציבור.

מכרזי בינוי ופינוי

מכרזי "בינוי ופינוי" דומים למכרזי קרקע רגילים, שבהם היזם מעריך את עלות הפינוי במסגרת הצעתו לרכישת הקרקע. מכרזי "בינוי ופינוי" מהווים דגם להאצלת האחריות לפינוי, התופסים בקרקע למגזר הפרטי, מתוך שאיפה להאיץ את התהליך של פינוי ובינוי מחדש.

מיסוי על קרקע

אחד מהנושאים שהועלו לדיון בישיבות הממשלה באמצע שנת 1994 ואשר חזרו וגדונו בוועדת השרים להאצת הבנייה בשלהי 1994, היה מיסוי ייחודי על הנדל"ן ועל ענף הבנייה, ובמיוחד מיסוי על מקרקעין.

נטל המס ותשלומי החובה בענף הבנייה למגורים קשורים במספר נושאים – קרקע, בנייה ופיתוח, רכישה (איור 6).

איור 6

נטל המיסוי על בינוי ושיכון



(מינהל הכנסות המדינה, 1996 והתאחדות הקבלנים והבונים בישראל, 1993). מיסוי המקרקעין סבוך ביותר והוא כולל את המרכיבים האלה: מס רכוש – בגין החזקה שוטפת של המקרקעין; מס שבח – בגין השבחה במכירת המקרקעין; היטל השבחה – בגין השבחה שנובע מהעלאת ערך הקרקע עקב שינוי תכנון; ומס רכישה – בגין רכישת הקרקע. כל המסים הללו משולמים לשלטון המרכזי, למעט היטל השבחה שאותו גובה הרשות המקומית.

המיסוי הייחודי על המקרקעין גורם למספר בעיות, בין היתר: לתוספת עלות; לאי־ודאות, במיוחד לגבי השומות על המקרקעין ולגבי יחסי הגומלין בין המסים השונים; למניעת סחירות בגלל

החשש "להיכנס לשוק" ולשאת בעול המיסוי בגין קרקע זמינה לבנייה; לצמצום המלאי של קרקע מתוכננת; ולהיעדר שוויון בין הרשויות המקומיות (במקרה של היטל השבחה).

רפורמה במיסוי על מקרקעין עשויה להשיג מספר יעדים: הקטנת עלות הדירה לטובת המשתכן; הגדלת מלאי המקרקעין שזמין תכנונית; עשיית צדק בין רשויות מקומיות "חזקות" ו"חלשות"; והאצת הבנייה. כאמור, נושא המיסוי הייחודי על מקרקעין ועל דיור עלה בדיוני הממשלה וועדת השרים, אך בשל התנגדות משרד האוצר לא נדונו ההצעות לעומק וטרם יושמה רפורמה מקיפה.

לאחרונה הוקמה עלי-ידי סגן שר האוצר ועדה ציבורית, שמטרתה לבחון את הנושא של מס רכישה. עם זאת, נדרשת עדיין ראייה כוללת בנושא, עקב השפעתו מרחיקת הלכת על ההיצע הקרקעי שמיועד לבנייה למגורים. למערכת המיסוי נודעת השפעה רבה ביותר דווקא על קרקע בבעלות פרטית, שכאמור ממוקמת באזורים שבהם הביקוש גבוה במיוחד (ורדי, 1994).

מטרות ויעדים לגיבוש מדיניות קרקע למגורים

ועידת הביטאט של האו"ם, שהתכנסה באיסטנבול ביולי 1996, במטרה לגבש תכנית גלובלית לשיכון, הדגישה את החשיבות של מדיניות קרקעית מותאמת כתנאי הכרחי להשגת המטרה של דירה נאותה לכולם (United Nations, 1996). בהקשר לכך קבעה הוועידה – כי יש להבטיח מלאי קרקעות זמין ולפתח שוקי קרקע יעילים, שוויוניים ובני קיימא (sustainable).

לשם השגת יעדים אלו המליצה ועידת הביטאט לנקוט מספר צעדים וביניהם: ביזור הסמכויות לניהול מקרקעין; הכנת מערכת מידע לניהול קרקע ציבורית; גיבוש תכנית לשיווק קרקעות אלה לשיכון ולפיתוח, כולל לגורמים לא-ממשלתיים ולארגונים התנדבותיים שונים; הפעלת מערכת מיסוי שמעודדת פיתוח יעיל ושוויוני; ניצול יעיל של תשתיות קיימות בצפיפויות אופטימליות; הבטחת הליכים פשוטים להעברת בעלויות ושינויי ייעוד במסגרת תכנית מקיפה.

אימוץ מטרות אלו ויישומן בישראל, הלכה למעשה, עשויים לקדם באופן משמעותי את מדיניות הקרקע לדיור.

ביבליוגרפיה

החלטת ממשלה מס' 3205 מיום 29.5.94.

החלטת ממשלה מס' 3261 מיום 5.6.94.

החלטת ממשלה מס' 3389 מיום 19.6.94.

החלטת ממשלה מס' 98 מיום 7.7.96.

החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, מס' כל/49 מיום 20.5.96.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996). הבינוי בישראל 1995, פרסום מס' 1051, ירושלים.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1992). תכנית מיתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה ת/מ/א 31: התכנית הסטטוטורית ותכנית למעקב ובקרה, פרק א', צוות הכנת תכנית מיתאר ארצית, עדנה ורפאל לרמן, תל-אביב.

התאחדות הקבלנים והבונים בישראל (1993). משקלי נטל המיסוי ותשלומי החובה על הבנייה למגורים בישראל, הוכן ע"י יעולית מערכות ניהול בע"מ, תל-אביב.

ויתקון, ג' (1996). נוסח משולב של החלטות מועצת מקרקעי ישראל – חלק ראשון: קרקע עירונית, דו"ח ביניים של הוועדה, ירושלים.

ורדי, ד', עדיני, ח' וכהן, ז' (1994). עידוד בנייה למגורים על קרקעות פרטיות, הוכן עבור משרד הבינוי והשיכון, אגף תכנון ובינוי ערים, ירושלים.

מבקר המדינה (1995). דו"ח שנתי 45, לשנת 1994 ולחשבונות שנת הכספים 1993, ירושלים.

מבקר המדינה (1996). דו"ח שנתי 46, לשנת 1995 ולחשבונות שנת הכספים 1994, ירושלים.

מועצת מקרקעי ישראל, החלטה מס' 631 מיום 12.1.94.

מועצת מקרקעי ישראל, החלטה מס' 760 מיום 3.5.96.

מינהל הכנסות המדינה, המחלקה למחקר כלכלי (1996). דו"ח שנתי 1995, ירושלים.

מינהל מקרקעי ישראל (1995). דין וחשבון של המינהל לשנת התקציב 1994, מס' 34, ירושלים.

משרד הבינוי והשיכון (1996). מידע חודשי, כסלו תשנ"ז-דצמבר 1996, המרכז למידע ולניתוח כלכלי, ירושלים.

משרד הבינוי והשיכון (1997). שיווק קרקעות לבניית יח"ד בשנת 1996, אגף נכסים ודיור.

פיאלקוף, ח' (1989). בעיני המאשרים: עמדות חברי הוועדות והמחוזות לגבי תכניות מיתאר מקומיות, פרסום מס' 23, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

רגב, ע' (1997). פרויקט "בנה דירתך" דירה נאותה במחיר סביר, דו"ח פעילות, הוכן עבור משרד הבינוי והשיכון, יהוד.

United Nations (1996). **Habitat Agenda**, New York.

תכנונה ופיתוחה של העיר מודיעין*

יהונתן גולני

הקדמה

מודיעין היא עיר חדשה, גדולה, ההולכת ונבנית על אדמות המדינה באזור המרכז, בין ירושלים ותל-אביב, בתחום "הקו הירוק". באתר נבנות בו זמנית כ-10,000 יחידות דיור, כאשר התכנית הסופית מדברת על כ-65,000 יחידות דיור. זהו אחד מהפרויקטים הגדולים שמדינת ישראל יזמה, הן מבחינת ההיקף המספרי והן מבחינת עוצמת הפיתוח.

היה זה מסע שהתחיל ב-1950, השנה שבה נולד הרעיון, והמשיך לאורך שלושים וחמש שנה עד לקבלת אישורה הרשמי של הממשלה. נדרשו עוד כשבע עד שמונה שנים נוספות עד שפרויקט זה קיבל אישור לגבי היקפו המתוכנן, וניתן ההיתר לתחילת העבודה. הבנייה בפועל במודיעין החלה, למעשה, רק במהלך שלוש השנים האחרונות.

בתכנון אזורי ובתכנון ערים יש להצטייד בסבלנות רבה עד אשר זוכים לראות את הרעיונות מתגשמים. אין הדבר דומה לארכיטקטורה, שבה בדרך-כלל נדרש זמן קצר יותר, שכן ברגע שקיים רעיון, מתגבשת תכנית והיא מתאשרת – תוך שנים ספורות עומד הבניין על מכונו. ברמות הארצית והאזורית אתה נזקק להרבה עשרות שנים עד למימוש הרעיון.

ראוי לזכור שבמשך הזמן "נודד" אתר מודיעין במקומות שונים עד אשר הגיע לאתר הסופי שבו הוקמה העיר, במחצית הדרך בערך בין תל-אביב לבין ירושלים, ממש בלב של אזור המרכז.

הקרדיט העיקרי לרעיון הקמת העיר מודיעין הוא של הוגה הרעיון, המהנדס אליעזר ברוצקוס עליו השלום, שהיה, בין השאר, גם ממונה על התכנון הארצי במינהל התכנון של משרד הפנים. התמזל מזלי וזכיתי לשמוע מפיו באופן אישי דברים על הגיית הרעיון, על התכנון הראשוני של מודיעין ועל מה שקרה מאז. הוא דיבר על האזור הזה באופן כללי, לאו דווקא באתר הזה, וקרא לו: "מודיעין". הוא השתמש בשם זה משום מרכזיותו וחשיבותו של אתר מודיעין ההיסטורי, ודיבר במפורש על רעיון של הקמת עיר חדשה באזור הזה.

* מאמר זה הוכן בעקבות הרצאתו של אדריכל יי גולני שניתנה במסגרת החוג למדיניות קרקעית, ביום 26 בנובמבר 1996, על הנושא: "תכנונה ופיתוחה של העיר מודיעין".

ההיסטוריה של רעיון תכנון מודיעין וראשית פיתוח העיר

היה זה באמצע שנות השמונים, כשהתקבלה החלטה פורמלית של הממשלה (בדצמבר 1985) על הקמת העיר. משרד השיכון קיבל אז על עצמו, לפי אותה החלטת ממשלה, לעסוק בתכנון העיר.

במהלך הזמן מאז 1950 קמה אופוזיציה גדולה להקמת מודיעין, כך שהרעיון עלה וירד לאורך יותר מארבעים שנה, וזאת ולא רק מסיבות תכנוניות כמו מסיבות קוניונקטורליות, פוליטיות וכדומה.

זמן קצר לפני שא' ברזקוס ז"ל נהרג לצערנו בתאונת דרכים, בסוף שנות השמונים, הוא סיפר לי, מנקודת הראות שלו, כיצד חזה בעיני רוחו את העיר מודיעין.

תהיתי מדוע דיבר ברזקוס על הקמת עיר באזור הזה דווקא? השמעתי באוזניו את תהייתי והוא סיכם את תשובתו בשני היבטים: (א) הוא תמך בבנייה מרוכזת והתנגד לפריסת בנייה מפוזרת מאוד, בכל מקום, לא רק פה – כשדיבר על ערים חדשות תמיד תבע שהן תהיינה מרוכזות; (ב) בהיותו רגיש מאוד לנושא שמירת קרקע חקלאית, הוא סבר שבבנייה באזור טרשי – ולא על קרקע חקלאית – יש משום חיסכון בקרקע למטרות חקלאות.

מדוע, אפוא, לא קרם הרעיון הזה עור וגידים? אני מניח שהסיבה נעוצה בכך שאזור המרכז לא נחשב לאזור סְפָר שולי (אזורים שוליים-פריפריאליים נחשבו שלושה בלבד: האזור הצפוני [אזור הגליל], האזור הדרומי [אזור הנגב] ואזור ירושלים וסביבתה המְיֻדֶת). אם נזכור היכן עובר "הקו הירוק", נמצא שהעיר אמורה אמנם להתפתח מצדו המערבי של הקו אבל בסמיכות מְיֻדֶת אליו.

לפני שלושים-ארבעים שנה האזור הזה היה מיושב בכפרים ערביים. כלומר, ניתן להגדיר גם את אזור המרכז הזה כ"אזור סְפָר". אבל, שוב, מכיוון שהגדירו אותו כ"אזור מרכז", לא הופנו מאמצים לפיתוחו אלא לאזורי הפריפריה המרוחקים יותר – בצפון, בדרום ובירושלים.

אנשים רבים סוברים שהרעיון להקים את מודיעין היה בכלל של משה דיין ולא היא, למרות שהנושא אמנם הוזכר על-ידו. מקור סברה זו נעוץ בעובדה שמשה דיין, שהיה בין השאר שר החקלאות (וגם בתפקידו כשר הביטחון), חזר והעלה כל מיני רעיונות ליישוב מדינת ישראל והקמת יישובים חדשים שאחרים הגו אותם לפניו. בין הרעיונות האלה הוא העלה גם את רעיון הקמת עיר באזור מכבית, מודיעין, אבל רעיון זה לא התממש.

ב-1963 התמנתה ועדה בין-משרדית בראשותו של עמנואל קרין ממשרד הפנים, שהיה יו"ר הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. ועדה זו כללה חברים ממינהל מקרקעי ישראל, ממשרד המסחר והתעשייה, ממשרד החקלאות, ממשרד העבודה, ממשרד השיכון, ממשרד האוצר, וכן נציג של צה"ל. הוועדה דנה בפיתוח אזור מודיעין, ושם העיר המוזכר במסמכיה הוא: מכבית (במפה של האזור ניתן לראות גם את ראש-העין וכן את הפיתוח של יישוב הנקרא אלעד, שהוא בעצם חלקה הדרומי של ראש-העין. כמו-כן אנו יודעים שקיימים באזור מתקנים צבאיים, ובשטחים הסמוכים יש מחצבות).

הרעיון להקים את "מכבית" שעלה, כאמור, ב-1963, הועבר לבדיקת המכון לתכנון ופיתוח (I.P.D).

היה זה מכון שנוסד על-ידי משרד השיכון ועסק בעיקר ביצוא ידע מקצועי תכנוני מישראל לחו"ל, ופה ושם עסק גם בתכנונים ספציפיים, בין היתר, בתכנונה של העיר "מכבית" (בראש המכון עמד אז האדריכל אריה דודאי, ומאוחר יותר – האדריכל שמואל שקד).

אולם התכנון לא הגיע מעבר לשלב של תכנית-אב רעיונית. נראה שבשנות השישים, המשאבים העיקריים הופנו לבנייה באזורי יהודה ושומרון שעברו לשליטתנו ב-1967, לאחר מלחמת ששת הימים. וכך, הרעיון של העיר "מכבית" שוב החל "לאבד גובה" ונזנח.

אחת הסיבות, בין היתר, שבגינה לא מיהרו להקים את העיר, היה החשש שהיא תוקם מתחת לאחד מנתיבי הנחיתה המתוכננים לנמל התעופה בן-גוריון; נמנעו מליצור ישות עירונית צפופה מתחת למישורי הנחיתה – מסיבה אקולוגית, מבחינת איכות סביבה, הרעשים הצפויים וכו'. כמו-כן היה זה אזור רווי במחצבות אבן שהשפעתן הסביבתית שלילית, ועוד היה זה אזור אימונים של מערכת הביטחון.

אנחנו מגיעים לתחילת שנות השבעים, והרעיון ממשיך להתגלגל אבל עדיין אינו מתממש. בסביבות 1974-1975 מתחילה היחידה לתכנון ערים באגף הפרוגרמות של משרד הבינוי והשיכון לעבוד מחדש על רעיון של תכנון עיר, והפעם באתר הזה באופן מפורש.

קיים פרסום שנקרא "תכנון מוצע לעיר חדשה באזור שעלבים" (על שם הקיבוץ הדתי שעלבים). הפרסום כולל גם הצעת תכנון של עיר חדשה באזור שעלבים וגם מחקר על מבנה אופטימלי של עיר כזו. המחקר שנערך בראשותו של האדריכל מרטנס, מי שהיה אז הממונה על היחידה לתכנון ערים, יצא לאור בשנת 1978, והכיל תכנית-אב להקמת עיר בת 250,000 תושבים באזור הזה.

בנוסף, החל בשנות השישים המאוחרות פותח ביחידה לתכנון ערים רעיון של הקמת ציר מקביל למישור החוף, שְכונָה על-ידנו בשם: "ציר הגבעות", משום שכרובו היה שְעוֹן על השוליים המערביים של גבעות הגליל, השומרון ויהודה. יש לזכור שהטופוגרפיה באזורים אלה נושאת אופי של גבעות שמגמתן מזרח-מערב. על השוליים של אותן גבעות הוצע לִמְקֵם ציר פיתוח (שלאורכו עובר היום כביש מס' 6, זה המכונה בשם "חוצה ישראל"). הרעיון של פיתוח "ציר הגבעות", שנעשה ביחידה לתכנון ערים במשרד השיכון, כולל בתוכו גם את העיר מודיעין. רעיון הקמת העיר התגלגל עוד כמה שנים, עד שכתאריך 22.12.85 קיבלה ממשלת ישראל החלטה פורמלית להקים עיר באזור מודיעין. באותה החלטה נאמר במפורש שתוקם שְכונָה לאנשי כוחות הביטחון, הקרויה רְעוּת, שְכונָה האמורה להוות חלק מעיר אשר עתידה לקום באזור מודיעין.

משרד הבינוי והשיכון נתמנה על-ידי הממשלה להיות המוציא לפועל של הרעיון הזה, כלומר לקדם את התכנון והבנייה של אותה עיר במודיעין, ובשנת 1985 מקבלת העיר את תעודת הלידה שלה. היא אמנם עוד לא נולדה, היא עדיין ברחם, אבל יש לה כבר תעודה רשמית.

לשם ביצוע משימה זו חיפש משרד הבינוי והשיכון מתכנן והוא פנה לאדריכל משה ספדי, אדריכל ישראלי ידוע מאוד ומבין האדריכלים הידועים והטובים בעולם, בבקשה להקים צוות אשר יתכנן עיר במודיעין. בסביבות שנת 1987 קיבל ספדי את המינוי של ראש צוות התכנון של העיר. הוא

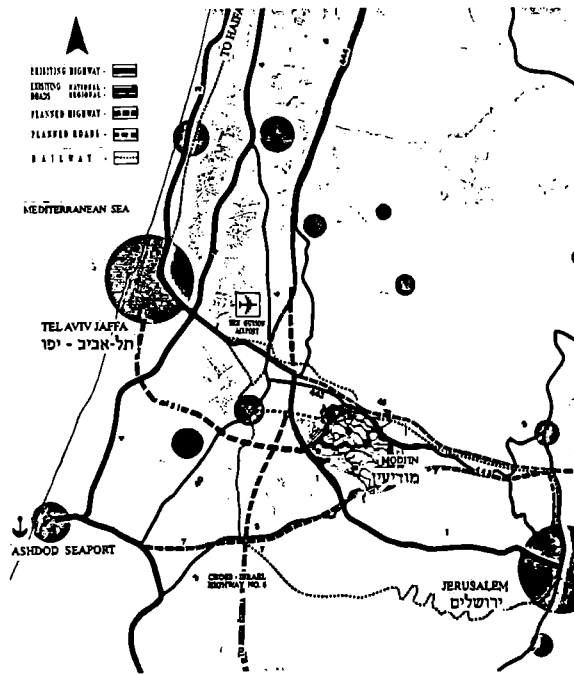
ערך תכנון קפדני מאוד, אשר נמשך מספר שנים, החל ב-1988 כשבסוף שנות השמונים הייתה התכנית מוכנה.

התכנית הובאה לאישורה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על-ידי השר אריאל שרון, שהיה אז שר הבינוי והשיכון במדינת ישראל. הוא ייחס לתכנית זו חשיבות רבה מאוד ולכן ביקש לבוא באופן אישי כדי להסביר ולשכנע את המועצה הארצית לתכנון בדבר נחיצותה של העיר.

בתחילת שנות התשעים אישרה המועצה הארצית לתכנון את הקמת העיר באופן עקרוני. האישור אמנם לא התייחס לתכנית מתאר על כל פרטיה, אבל היה בבחינת אישור תכנית כללית לבניית עיר כאזור הזה. התעוררו אז ויכוחים רבים לגבי גודלה הסופי של האוכלוסייה. כשלב ראשון אישרה המועצה הארצית היקף אוכלוסייה של 120,000 נפש. החלטת המועצה הארצית לתכנון התקבלה כהמלצה לתכנון ואושרה על-ידי הממשלה, אם כי כולם היו מודעים לאפשרות שקיים פוטנציאל לאוכלוסייה גדולה יותר. היקף המתחם הנמצא עתה בתהליך בנייה הוא קצת יותר מעשירית מהיקף העיר המתוכנן בשלביה הסופיים.

מיקומה של העיר מודיעין בקונטקסט הארצי והאזורי

מודיעין ממוקמת, כאמור, באמצע ציר הנקרא "ציר הגבעות" ומהווה חלק ממנו.



מיקום מודיעין - בהקשר האזורי, על רקע מערכת הרכס והמסילות

מודיעין היא אבן-בריח, אבן ראשה, משום שהיא יושבת ממש במרכז ולכן אינה רק בבחינת חלק מאיזשהו ציר פיתוח צפוני-דרומי אלא משמשת גם חלק מציר פיתוח רוחבי בין שני המטרופולינים העיקריים של ישראל – מטרופולין תל-אביב-גוש דן ומטרופולין ירושלים. זהו אחד המיקומים המועדפים ביותר במדינת ישראל, כי הוא נמצא במרכז של צירי הפיתוח המרכזיים.

את מודיעין תשרת מערכת כבישים ברמה ארצית – כמו דרך מס' 1, המחברת את ירושלים ותל-אביב, אשר נושקת מדרום לעיר ותהא קשורה אליה באמצעות מחלף; דרך אזורית מס' 443, אשר הורחבה לרמת כביש דר-מסלולי, גובלת במודיעין מצפון.

התכנון פולל דרך נוספת, דרך ארצית מהירה, מצפון למודיעין, הלוא היא דרך מס' 45 אשר מיועדת על-פי התכנון לרדת לבקעת הירדן. דרך זו תחובר לצפון ירושלים, תרד ליריחו ותעלה לרבת-עמון. כלומר, זהו ציר רוחב ראשי של מדינת ישראל אשר עתיד לחבר את תל-אביב, נמל התעופה בן-גוריון, מודיעין, ירושלים, יריחו ורבת-עמון, ומכונה על כן "דרך השלום".

צירים נוספים הם: דרך מס' 6 (כביש "חוצה ישראל"), דרך מס' 40, כביש "גהה" שהפך לדרך מס' 4, ו"נתיבי איילון" האמורים להגיע עד נתניה. ציר חשוב נוסף הוא הדרך הרוחבית שמספרה 431, אשר אמורה לקשור את מודיעין עם הפתחה הדרומית של "נתיבי איילון" וגוש דן. מתוך כל זה ניתן להסיק שאת האתר אמורה לשרת מערכת דרכים יעילה וראויה. מתוכנן גם קשר מסילתי באמצעות רכבת פרכרים שתקשור את תל-אביב ומודיעין, וכן רכבת מהירה שתחבר את תל-אביב, נמל התעופה בן-גוריון, מודיעין וירושלים.

אתר מודיעין נמצא ללא ספק במקום מועדף מבחינת הנגישות אליו ולכן מהווה אזור בעל סיכוי טוב לפיתוח. הוא טומן בחובו, כאמור, גם אפשרות של פיתוח ציר צפון-דרום, אותו "ציר הגבעות" שהוזכר, וגם פיתוח הציר האזורי בין מטרופולין ירושלים למטרופולין תל-אביב. המרחק מקצה לקצה הוא כ-60 ק"מ, כאשר אמורות לשרת אותו מערכות דרכים מוטוריות ומסילתיות. אנחנו מקבלים, אפוא, אזור שניתן להתייחס אליו כאל מרחב מטרופוליני דו-קוטבי. אולם ראוי לציין שפיתוח האזור לא יהיה בנוי ברציפות לכל אורכו, שכן ייכללו בשטחו גם "אלמנטים ירוקים" של יער ושל חורש.

במערך האזורי יהיו, כמובן, גם יישובים עירוניים נוספים למודיעין – כמו בית-שמש – וכן מערכות של תעסוקה, מגורים ושירותים. אפשר יהיה, לכן, להתייחס בעתיד לכל האזור הזה כאל מרחב בחירה משותף, על-פי ההגדרה המקובלת של אזור מטרופוליני.

כדי שאזור כלשהו יתפקד, אין הוא צריך להיות בנוי ברציפות; מספיק שיהיה נגיש. המרחקים שאנחנו מדברים עליהם, כ-30 ק"מ ממודיעין – לירושלים ולתל-אביב – הם מרחקים קצרים מאוד וניתן, אולי, לדבר על המקום במונחים של "פרבר", של תל-אביב או של ירושלים. (בדרך-כלל כשאני מציג את ישראל בקנה-מידה של משהו אחר בעולם, אני מביא כמשל את הולנד; כי ה"רנדשטדט" בהולנד, אותה רצועה דמוית "סהרון" המשתרעת מאוטרקט דרך אמסטרדם, האג ורוטרדם, כל כולה משתרעת לאורך רצועה בת כ-120 ק"מ, וב-120 הקילומטרים הללו יושבים בהולנד שבעה או שמונה מיליוני תושבים. גם בהולנד, בין ערים שהן בסדר גודל של 500,000 נפש

נמצאות ערים נוספות בסדרי גודל של 70,000, 100,000, 120,000 נפש – ערים כמו הארלם, ליידן וכו'.

כיצד אמורים היישובים "מכבים" ו"רעות" להשתלב ב"מודיעין"

"רעות" אשר נבנתה לפני העיר מודיעין מהווה באופן ברור חלק מהעיר, וכך היא גם תוכננה. "מכבים" נבנתה לכאורה בכיוון שמחוץ למתחם, מחוץ לקמפוס הבנוי של העיר, אבל הייתה זו במידה מסוימת "הטעיה" או אי-הבנה. פוונתי לפער בין מה שהוכרז ש"מכבים" צריך להיות לבין מה שיצא בפועל. מייסדי "מכבים" סיפרו שהם רוצים להקים כפר אולימפי לספורטאי "מכבי" העולמי שיבואו להתגורר במקום, אולם מה שקרה בפועל הוא – הקמת יישוב קהילתי נוסף.

את "מכבים" ו"רעות" הפכו לישות מוניציפלית משותפת אך נפרדת ממודיעין כדי שלא יפריעו לפיתוחה של מודיעין. היום יש התעוררות בתוך שני היישובים האלה, ובתוך המועצה המוניציפלית הזאת שמדברת על איחוד עם העיר מודיעין. ההנחה שלי היא, שלא ירחק היום ושני היישובים האלה המרפיבים את המועצה המוניציפלית יתאחדו עם מודיעין. אין שום הצדקה ליצור מערכת נפרדת. השאלה היא רק שאלה של זמן – לא ברור עדיין אם זה ייקח שלוש, חמש או עשר שנים, אך מבחינת המהות אין לי כל ספק שכך אכן יהיה.

ההתייחסות של גופים שונים ושל היישובים בסביבה להקמת העיר מודיעין

אין זה סוד שחלק מהמערכת המוניציפלית הסמוכה למודיעין נחרץ בהתנגדותו להקמת העיר מודיעין. המדובר בעיקר בערים רמלה ולוד וכן בבית-שמש (ראש עיריית בית-שמש אף שלח מכתבים בעניין זה לממשלה ולמועצה הארצית לתכנון).

עד שהוחלט על הקמת מודיעין והחלו לתכנן אותה, כשהיום כבר מקימים אותה בפועל, ההתייחסות אל רמלה ולוד, הייתה כאל "האחוריים" של אזור המרכז. אולם כיום מתחילה לחול מהפכה בחשיבה לגבי רמלה, לוד, מודיעין וכל מה שביניהן. ההתייחסות עכשיו אל רמלה ולוד כבר אינה כאל איזו דופן אחורית של אזור המרכז – אלא כאל משהו שמתפתח ומתהווה בלבו של אזור המרכז, ואשר שותף למה שקורה בו לא פחות ממודיעין. (לדעתי, רמלה ולוד הן שתי ערים שכבר מזמן היו צריכות להתאחד, כי הן למעשה רצף עירוני אחד לכל דבר ועניין).

"שוהם" הוא יישוב בן 4,000 יחידות דיור, שאמור להגיע עד למספר מרבי של 20,000 תושב. "בית-שמש", לעומת זאת, מתוכננת להגיע עד ל-120,000 נפש אך אין לדעת תוך כמה זמן תכנון זה יתבצע. אם, כמו שאני מעריך, בבית-שמש תתרכז אוכלוסייה מגוון מסוים – בעיקר, כנראה, אוכלוסייה חרדית – התפתחותה תהיה מותאמת לכמות האוכלוסייה שהיא תקלוט. בבית-שמש, כמו בכני-ברק או בעמנואל, קיימת אוכלוסייה בעלת גוון אחיד, מה שמבטיח שלא תתרחש פה "תחרות" בין אוכלוסיות. כל מה שצריך לעשות הוא לספק לאוכלוסייה החרדית את מקומות המגורים שלה, כך שיחיו בלא הפרעה ובלא חיכוך מיותר.

עד כאן דובר על החשיבות ועל האיכויות שיש למודיעין בהקשר האזורי והארצי. בהקשר זה ראוי להזכיר, שסמוך מאוד למודיעין, במרחק של 13-14 ק"מ, נמצא גם נמל התעופה בן-גוריון, שלפי כל קנה-מידה הנו נמל תעופה בין-לאומי. הנמל משרת אמנם את כל מדינת ישראל, אבל אין ספק שעקב קרבתו המידית למודיעין יוכל לשרת גם את צורכי העיר עצמה. וכנושאים של פיתוח תעשיות Hi-Tech יש לקרבה מידית של נמל-תעופה בין-לאומי חשיבות עליונה.

תכנית הבינוי של העיר מודיעין

תחום השיפוט של העיר הוא כ-46,000 דונם. סדר גודל להשוואה: תל-אביב משתרעת על כ-51,000 דונם. זאת אומרת, גודלה של מודיעין מבחינת תחום השיפוט שלה הוא בסדר גודל של העיר תל-אביב.

על-פי תכנית המיתאר של העיר, כ-16,000 דונם הם שטחים ירוקים (חיזיון שאינו כל-כך נפוץ במדינת ישראל), משמע שלמעלה משליש מהשטחים העירוניים יהיו שטחים פתוחים. יש לזכור ששטח ירוק פתוח נמצא בנוסף גם בתוך אזורי המגורים (גינות קטנות וכו'), אולם כשמדובר על שטחים ירוקים גדולים, הכוונה לרצפים הפתוחים.

השטח המופיע בתכנית המיתאר בצבעי צהוב ולבן מפוספס, הן בקטע הצפון-מערבי והן בקטע הדרומי, מסמן את השלב השני בפיתוחה של העיר, לאחר שזו תגיע לכ-120,000 תושבים. לעיר יש תחום התפתחות נוסף שיכול להרחיבה עד לסדר גודל של 200,000-230,000 תושב.

במודיעין ישנם שלושה-ארבעה אזורים עיקריים: אזור המגורים של העיר (הצבוע בצבע צהוב), שיכול לכלול גם פונקציות נוספות, אבל בעיקרו נועד למגורים; אזורי התעסוקה העיקריים של העיר (האזורים הצבועים כסגול); האזורים הפתוחים המיועדים לשטחים ציבוריים מסוגים שונים (המסומלים על-ידי הצבע הירוק); והאזור (הצבוע בירוק הכהה) עם שתי השלוחות דמויות האות "V" – הלוא הוא פארק הטבע של העיר, לאורך נחל ענבה. הפארק העירוני, שהאלמנטים שבו יעוצבו כפי שהם קיימים בטבע, נראה אמנם מאוד ירוק על המפה, אך במציאות הוא לא יהיה מכוסה בעיר; יינטעו בו מעט עצים אנדוגניים – עצים שקיימים באופן טבעי בסביבה. זה יהיה אחד מאזורי הנופש המידים הנושק למרכז העיר.

אזור התעסוקה: שטח התעסוקה/התעשייה הצפוני כולל 1,500 דונם ועוד כ-700 דונם באזור המלאכה הדרומי. אזור התעשייה/התעסוקה הצפוני יחד עם אזור המלאכה מגיע, אם כן, לכ-2,200 דונם.

הוזכר כבר שאזור המגורים, האמור להיות השלב הראשון בפיתוח העיר, מכיל כ-120,000 תושבים, על מכלול השירותים המידים שלהם. השלב השני בהתפתחותה של העיר הוא בניית אזור המגורים הצפון-מערבי והדרום-מזרחי.

אזורי התעסוקה אמנם אינם קטנים, אבל פרופורציונלית לגודל העיר אין הם גדולים במיוחד (וצריך לזכור שאנחנו מדברים בעיר גדולה).

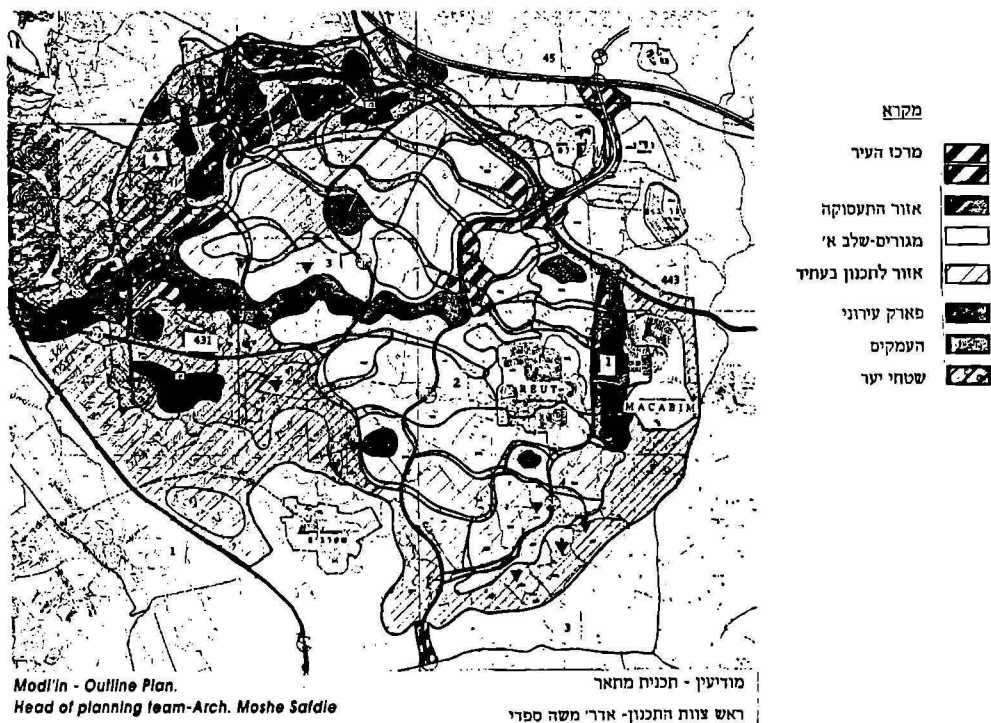
לפי התכנית, ההיקף הבנוי בפארק התעסוקה הצפוני יגיע לכ־1,300,000 מ"ר, כאשר כשני שלישים ממנו מיועדים לתעשיות עתירות ידע.

באזור המלאכה, השירותים והתעשייה הזעירה הדרומי, המשתרע על פני כ־700 דונם, יימצאו כל המפעלים הקטנים, הפחות נקיים והפחות מתוחכמים. באזור זה – לפי הערכתנו – אמורים להיות מועסקים כ־8,000 עובדים. באזור התעסוקה הצפוני שהוזכר, יהיו מועסקים כ־30,000 עובדים, בעיקר בתעשייה מתוחכמת.

בפריפריות (חוץ מפארק הטבע) יש גם תכנית להקמת מגרש גולף וכך רעיון לפיתוח של מרכיבי ספורט עירוני נוספים מצפון לאזור המלאכה, כאשר צפונה מאזור זה יש קטע מצומצם של אזור מלונאות ותיירות. מודיעין אינה רואה עצמה כעיר תיירות; אזור המלונאות נועד בעיקר לספק צרכים של קניינים ומומחים שיבואו לאזור התעשייה. תהיה בה, אם כן, תיירות עסקית, אך לא תיירות נופש מחו"ל. עם זאת מודיעין תעודד תיירות פנים.

מערכת הדרכים והעמקים

מערכת הדרכים הפנימית, המהווה "שלד" של העיר, מורכבת מארבעה צירי אורך תחבורתיים הממוספרים מ־1 עד 4.



כבישים אלה מהווים בעצם את השדרה התחבורתית של העיר, כאשר בין "צירי האורך" הנתוו עמקים (הצבועים במפה בצבע ירוק בהיר) הקושרים ביניהם. על-פי התכנית של האדריכל ספדי, עמקים אלה אמורים להוות מרכז של שירותים ציבוריים ומוסדות ציבור. העמק מאחד את אזורי המגורים ויש בו אלמנטים של שטחים ציבוריים פתוחים, גנים, בתי-ספר, מרכזי מסחר קטנים וכדומה.

מרכז התחבורה של העיר, מכיל גם את המסוף העירוני של האוטובוסים וגם את מסוף המערכת המסילתית. יהיה זה מרכז תחבורה תת-קרקעי, כאשר מסוף האוטובוסים ימוקם בקומה אחת מתחת לפני הכביש הראשי. מתחת לקומת מסוף האוטובוסים תהיה קומה של תחנת רכבת הפרברים שתחבר את מודיעין עם תל-אביב.

תחבורה ציבורית והפרטתה

משרד התחבורה החליט להפריט את התחבורה הציבורית. כך, אחרי שהתושבים החלו כבר לגור בתוך העיר, הודיעו להם שכל מה שתוכנן לגבי חברת "אגד", שכבר נכנסת לעיר ומשרתת אותה, אינו תקף עוד. יצא כבר מכרז להפרטת התחבורה הציבורית, ובימים האחרונים נקבע הזוכה במכרז. בינתיים המועצה המקומית מספקת שירותי תחבורה ציבורית מסובסדים, בחינם. אנשים באו לגור, שילמו במיטב כספם, ולכן הם זכאים לשירותי תחבורה ציבורית.

כאמור, המועצה המקומית מתפעלת בינתיים מערך של תחבורה ציבורית פנימית וכן קשר תחבורתי קבוע בין העיר מודיעין לבין הערים לוד ותל-אביב. חלק מהעלויות מסובסד על-ידי משרד התחבורה, ואת היתרה משלמת המועצה.

בארצות המערב, הנסיעות בתחבורה ציבורית ככללה מגיעות — בשיאן — ל-40% מכלל הנסיעות; וכאשר הנסיעות ברפכת מהוות 15% מכלל הנסיעות זה נחשב לאחוז גבוה. בעולם יש גורמים שעדיף לסבסד תחבורה ציבורית כדי לעודד משק עירוני, כך שאין לפסול זאת על הסף. ביחד עם זאת, כל נשלה את עצמנו — התחבורה הפרטית לא תסולק מהעולם, זו רק שאלה של היחס בין כמות הנסיעות בתחבורה הציבורית לכמות הנסיעות בתחבורה הפרטית (Modal Split).

התחבורה הציבורית תעבור דרך התוואי של כביש 443 וכביש 431 שאמור להיכנס למרכז העיר. גם רכבת הפרברים אמורה להגיע בשלב זה דרך התוואי של כביש 431 עד למוקד התחבורה העירונית. בנקודה מסוימת הרכבת נפרדת מהכביש ונכנסת דרך מנהרה תת-קרקעית, עוברת דרך המפלס התחתון שמתחת לפני הקרקע, ומגיעה לתוך אותו מוקד תחבורה.

מערכת מסילתית אופציונלית נוספת, היא המשכיות מאותו מוקד תחבורה ביציאה שלו צפונה, כאשר כבר משוריינת התוואי שאמור לאפשר להגיע לירושלים מצד אחד, ולחזור לנתב"ג ולתל-אביב מצד שני.

כל התשתיות ההנדסיות במודיעין — פבלי חשמל, טלוויזיה, טלפונים — הן תת-קרקעיות.

היקף האוכלוסייה והרכבה

בשלב הראשון מדובר בהיקף אוכלוסייה של כ-120,000 תושבים. בשלב השני ייתוספו כ-100,000 עד 110,000 נפש, ובסך הכול, נגיע לכ-200,000-230,000 תושבים.

בשולי אזור מודיעין, מצפון לעיר, קיים גוש התיישבותי בשם "גוש קריית-ספר", ויש המכנים אותו בשם "גוש יישובי מודיעין", הכולל את כפר רות, מתתיהו, מנורה, מושב שילת, קריית-ספר, לפיד וכו'. בקטע הזה אמורים להתגורר בעתיד כ-70,000-80,000 תושבים, הגובלים בעיר מצפון, וכ-10,000-20,000 תושבים נוספים בשולי העיר מדרום. כלומר, בסך-הכול הגוש התיישבותי המידי שבקרבת העיר יחד עם תושבי העיר ימנה בעתיד הרחוק כ-300,000 נפש.

נערך סקר מדגמי של 700 המשפחות הראשונות שבאו להתיישב במודיעין. לפי התוצאות – 25%-30% באות מאזור ירושלים, 55% מגיעות מאזור גוש דן המורחב, ועוד 15%-20% מהמשפחות באות מהפריפריה היותר רחוקה, מהצפון ומהנגב.

פרופיל המשפחות הנכנסות: 56% מראשי המשפחות הם אקדמאים, ולכ-30% נוספים השכלה תיכונית. זאת אומרת, למעלה מ-85% מהנכנסים למודיעין הם בעלי השכלה תיכונית ומעלה. אלה בדרך-כלל זוגות צעירים, אבל לא צעירים מאוד; זוגות בסוף שנות ה-20 שלהם ואמצע שנות ה-30, שהם בעלי משפחות גדולות יותר מהמוצע הארצי. זהו, אם כן, פרופיל המתיישבים במודיעין בתחילת אכלוסה.

היקף וקצב הבנייה במודיעין

ראוי לציין שמודיעין אינה עיר נתמכת המסובסדת על-ידי הממשלה באופן מסיבי. יש פה רק הקדמת השקעות, כאשר ממשלת ישראל מתקצבת ומשלמת מראש את התשתיות הראשיות, אך כל ההשקעות הללו תוחזרנה לממשלה. משרד השיכון הקים מינהלת פרויקט לעיר, שהיא האחראית להקמת התשתיות. המינהלת מקבלת אמנם את ההקצבה הכספית שלה ממשרד השיכון, בונה ומפתחת את התשתיות, אבל, למעשה, הכסף בעבור התשתיות מוחזר בסופו של דבר לממשלה על-ידי הקבלנים הבונים את הדירות.

המגורים הם בדרך-כלל מגורים קונבנציונליים אם כי פה יש כמה אלמנטים של מגדלים גבוהים בתוך העיר ובעיקר בראשי הגבעות. חשוב לציין שמודיעין אינה עיר הבנויה בדלילות; זוהי עיר הבנויה בצפיפות בינונית ומעלה. אנחנו מודעים לבעיה של המחסור בקרקע, ולכן משתדלים עד כמה שאפשר לא לבזבז את הקרקע, אלא לבנות עליה בצפיפות עירונית מובהקת.

השלבים הראשון והשני של אזור המגורים אמורים להכיל כ-65,000 יחידות דיור, 10,000 מתוכן בבנייה בפועל. מתוך היחידות הללו נמכרו עד היום כ-6,000 יחידות, כאשר 2,500 מתוכן כבר מאוכלסות. האכלוס החל לפני כשנה, ועד תום שנת 1997 אמורות היו להיות מאוכלסות יותר מ-2,500 יחידות דיור. משנת 1998 ואילך אנחנו צופים אכלוס מסיבי, של כ-2,000 יחידות דיור בכל שנה.

לפי הבדיקה שלנו, כאמור, משפחה ממוצעת במודיעין גדולה מן הממוצע הארצי: 4 נפשות למשפחה ואף מעט יותר מכך. על סמך זאת אנחנו מעריכים שעד לסוף המאה הזאת, כלומר עד לשנת 2000, נגיע ל-9,000 יחידות דור, שזה אומר למעלה מ-36,000 תושבים.

אם ניקח בחשבון שב"רעות" וב"מכבים" גרים כ-10,000 תושבי קבע, פיורשו של דבר שעד לסוף המאה הנוכחית יהיו באזור הזה, כולל "רעות" ו"מכבים" (למרות שפורמלית יישובים אלו אינם שייכים לאותה רשות מוניציפלית), כ-45,000 תושבים המתגוררים בשטח האורכני המבונה ברציפות. יש הרבה ערים חדשות בישראל שלקח להן כשלושים שנה ואף למעלה מזה כדי להגיע למספר תושבים דומה, וחלקן לא הגיעו בכלל לידי מימוש למרות כל התכניות. אני מציין זאת, כי לקצב ולרציפות יש חשיבות בהשגת מסה קריטית שבכוחה להגיע ל"נקודת המראה" מבחינת פיתוחה הכלכלי והחברתי של העיר.

הוצאות הפיתוח במודיעין גבוהות – כ-25,000 דולר לדירה; מכאן שמחיר חדר במודיעין נע בין 45,000 ל-50,000 דולר; מחיר דירת שלושה חדרים (בשטח רצפה של 90-100 מ"ר) הוא כ-140,000-150,000 דולר. וכמובן, ככל שהדירה תהיה מפוארת יותר ובמיקום טוב יותר המחיר לחדר יעלה על 50,000 דולר, ובמקומות מסוימים עלול אף להגיע ל-55,000 דולר (כשסדר הגודל של המחיר כיום הוא 100,000 דולר לחדר באזורי הביקוש בתל-אביב ובירושלים).

לא "עיר שינה" – פיתוח מודיעין כמרכז פעילות כלכלי

במחשבה ההתחלתית של משרד השיכון, מודיעין אמורה הייתה לספק את המחסור בדיוור במחוז המרכז, במקום להמשיך ו"לבלוע" את הקרקעות החקלאיות באזור השרון. קו המדיניות של משרד השיכון בסוף שנות השמונים היה למקם את המגורים במודיעין על פני קרקע טרשית, לא חקלאית, בצפיפויות בינוניות ומעלה. כעבור זמן הגיעו להכרה, שאין מדובר כאן ב"עיר שינה", אלא בעיר שתהווה גם מוקד לתעסוקה ולשירותים, לאוכלוסייתה ולאוכלוסיית האזור כולו.

מעבר לשינוי בגישה לתפקוד שלה, אנחנו מנסים להחדיר למודיעין גם עוגנים כלכליים. הקמנו חברה כלכלית עירונית שאמורה לעסוק בזה. להלן אציג דוגמה אחת שעליה אנחנו עובדים בחודשים האחרונים:

בתכניתנו להביא למודיעין מה שנקרא "שוק פרחים ארצי". מועצת הפרחים מחפשת איזושהו מקום באזור המרכז שיכול להוות שוק פרחים ארצי, ואשר אמור לעסוק בשיווק הפרחים בארץ וגם ביצוא הפרחים לחו"ל, וזאת בעיקר לאור הקרבה לנמל התעופה בן-גוריון. מי שמכיר את הענף יודע שהדבר טומן בחובו גם מוקד תיירות. שוק פרחים, אם כן, הוא גם פונקציונלי, גם יעיל וגם מהווה מוקד תיירותי.

קיבלנו אפילו רמזים מבורסת הפרחים בהולנד, שמוכנה לשקול אפשרות של השקעה בשוק הפרחים הארצי. זאת בהנחה ובתקווה שישרור מצב של שלום באזור.

זוהי רק דוגמה לאחד מהאלמנטים שאנחנו מנסים לקדם ולפתח כאן, דבר שעשוי להבטיח את הצלחת המערכת העסקית-הכלכלית של מודיעין.

מרכז העיר – לב חי ותוסס לאורך שעות היממה

מרכז העיר אמור להכיל את הפונקציות המרכזיות של מודיעין כשבצמוד אליו נמצא מוקד התנועה העירוני. אזור זה הוא לבו של המרכז ולכן מכיל שימושים מעורבים – קניונים, משרדים ובתי מגורים. נכללים בו כיכר העיר הראשית, צירים מסחריים מקורים, בניין העירייה, המכללה העירונית, התאטרון העירוני, המוזיאון והספרייה העירונית – דהיינו, כל המערכות התרבותיות, הבידוריות, המסחריות, המוסדיות, המהוות פונקציות עיקריות של העיר. בעתיד הרחוק יגיע השטח הבנוי בתוך המרכז הזה עד לכ-500,000 מ"ר.

מודיעין מעודדת שילוב מגורים בתוך מרכז עירוני. אין לך דבר גרוע יותר ממרכז שהוא "חור שחור" בלילה, כשפתאום, בשעה מסוימת, כל המשרדים נסגרים, כל העסקים נסגרים, והמרכז אז הופך להיות "חור שחור". "הפעילות הלילית" המתרחשת במקום כזה היא תופעה מאוד לא נעימה, לפחות על-פי מה שקורה, למשל, במתחם הבורסה ברמת-גן.

מגורים במרכז העיר מתאימים למשפחות קטנות – לזוגות מבוגרים, זוגות הנמצאים בשלב שבו הילדים כבר עזבו את הבית ולכן אינם זקוקים עוד לדירה כל-כך גדולה. זוגות אלו מעדיפים לגור דווקא במרכז העיר; הם זקוקים ל"אקשן", להיות במרכז הפעילות. כמורכב, אנשים בודדים (ולצערנו יש יותר ויותר אנשים בודדים), וכן סטודנטים וכו' – כל אלה יכולים לגור במרכז העיר. אפשר להקים גם בית מגורים לגיל המבוגר, או "דוור מוגן לקשישים" במרכז העיר, במקום הכי סואן ותוסס, ולייחדו באוכלוסייה מגוונת ורב-גילית.

שרידים ארכאולוגיים במודיעין

גבעת תיתורה שבצפון העיר מכילה הרבה שרידים ארכאולוגיים, והיא מיועדת להיות פארק ארכאולוגי הממוקם בתוך העיר. גם הכתמים האחרים שמופיעים על המפה (הצבועים בירוק כהה) מסמנים פארקים ארכאולוגיים פתוחים, שאינם אלא ממצאים ארכאולוגיים המעוגנים בתוך פארק. המשולשים בצבע ורוד בתכנית המיתאר – מסמנים שרידים ארכאולוגיים, ואפשר לומר שמודיעין כולה היא אתר ארכאולוגי. בגבעת תיתורה, לדוגמה, נתגלו ממצאים ארכאולוגיים שחלקם בני ששת אלפים שנה. אין ספק שקיימת בעיה בנושא העתיקות שאנחנו מתחבטים בה רבות.

העיר מודיעין שומרת על העתיקות שבתחומיה, שהרי אלה הנכסים הגדולים ביותר שלה. מדי פעם עשויה להתעורר שאלה של הצורך בחפירות הצלה, וכדי לפתור בעיות כגון אלו העיר אכן מקיימת דר-שיח עם רשות העתיקות. המצב מקשה מאוד על בנייה ופיתוח בתחומי העיר, אבל יש להסתגל לנתון זה מתוך הבנה, ולראות בו אף יתרון בטווח הארוך.

דברי סיום

העיר מודיעין הנה אחד הפרויקטים החשובים ביותר בפיתוחה הלאומי-המרחבי של ישראל, בעשור החותם את המאה העשרים.

פיתוחה בפועל הושהה למעלה מארבעים שנה, משום שנדחק לתחתית סדר העדיפויות, לטובת פרויקטים שנראו חשובים יותר – כמו פיתוח אזורי השוליים, הדרומי והצפוני, או פיתוחה של ירושלים – בירת ישראל. גם הלחצים הפוליטיים לפיתוח בתחומי יהודה ושומרון, בתקופה שבין 1967-1993 (שנת תחילת בנייתה בפועל של מודיעין), תרמו לכך.

אבל ההיגיון הבסיסי וההצדקה לבניית מודיעין, חלחלו לתודעת הקברניטים והבשילו לבסוף, משום שיש בהם גרעין קשה של אמת פנימית – קרי, שהאזור בו מוקמת מודיעין אינו רק מרכזה הגאוגרפי של ישראל, אלא, בה בעת, אזור שוליים, אזור ספר בלבה של המדינה, אם בוחנים היטב את הקרבה לגבול ואת העובדות הנוצרות מעברו השני של "הקו-הירוק".

לפיתוח המרחבי יש פנים נוספות, כמו תפקיד המפתח שיש למודיעין בציר המטרופוליני הדרו-קוטבי המשולב, ירושלים-תל-אביב, וכן מיקומה האסטרטגי של מודיעין בציר הפיתוח לאורך דרך מס' 6 ("חוצה ישראל"), שנהגה עוד בשנות השבעים במשרד השיכון, וכונה אז "ציר הגבעות".

כדאי לזכור כמה עובדות שאפשרו את זמינות פיתוח העיר לאחר שהממשלה החליטה על הקמתה: הקרקע עליה נבנית העיר היא קרקע הלאום, השייכת לציבור ומנוהלת על-ידי המדינה (ממ"י); האתר היה שטח אימונים וייעודו נשמר על-ידי מערכת הביטחון, ובה בעת היה מוכרז כקרקע חקלאית (למרות שבפועל לא שימש למטרה זו). כל אלה ובעיקר היות הקרקע ברשות המדינה, אפשרו את בניית העיר החדשה על-פי החלטת הממשלה.

בעת הנוכחית, בה נוטים לזלזל בעובדה זו, ומרכיבים להטיף להפרטת הקרקע, ראוי לקחת זאת לתשומת לבנו, בבואנו לתכנן פרויקטים לאומיים מרחביים רבי-חשיבות ורחבי היקף.

על תהליך בנייתה של העיר, נאמר כבר במקורותינו: "ואף-על-פי שיתמהמה – בוא יבוא!". אין ספק בלבי, שהעמיד יוכיח את נכונותו של הרעיון ואת חשיבות ביצועו, ברמות הארצית והאזורית, למרות כל ההתנגדויות שהועלו לאורך השנים.

אבות ובנים בתכנון הפיסי של ישראל

אלישע אפרת

למדינת ישראל עבר היסטורי של כמעט יובל שנים בתכנון פיסי ובפיתוח מרחבי; מתכננים רבים היו מעורבים בעיצוב דמותה בראשית הקמתה. הם פעלו על-פי עקרונות תכנון ברורים ואף די נוקשים, וביניהם היו גם בעלי תפיסות תכנון רגיונאליות, שניחנו בלא-מעט חזון. מאז חלפו חמישה עשורי שנים וכיום דורות חדשים של מתכננים עושים במלאכה. האם קיים עדיין רצף קונצפטואלי בין עקרונות התכנון שנוצקו בעבר לבין אלה שלפיהם מתכננים כיום? ומהי גישתו של התכנון הפיסי לקראת ראשיתו של האלף הבא לעומת הגישה שהייתה מקובלת בראשית שנות ה-50?

יעדי העתיד

יעדי התכנון והפיתוח המקובלים אצל המתכננים כיום מכוונים, למשל, לכך שאוכלוסיית ישראל תגיע בתום שני העשורים הראשונים של המאה הבאה לשמונה מיליוני נפשות, ולפיכך יש צורך לשנות דפוסי מחשבה אידאולוגיים מן העבר ולחתור לקראת אכלוס מאסיבי באזורים נבחרים בארץ. אכלוס כזה נועד להתרחש, בין היתר, במרחב באר-שבע, במרחב חיפה ובציר ירושלים-תל-אביב. מקובל גם לחשוב, שאם בעבר התמקד התכנון הפיסי בהתיישבות נקודתית בפריפריה של המדינה והתבסס על אידאולוגיה ציונית, הרי כיום מוטב לפתח יישובים מעטים וגדולים עד כמה שאפשר, מתוך שיקולים פרגמטיים ואולי אף משום שהם הולמים יותר את שימור הנוף. קביעה נוספת היא, שצפיפות האוכלוסייה הממוצעת בישראל, המגיעה כיום לכ-270 נפש/קמ"ר, תגיע בעשור השני של שנות האלפיים לכ-700 נפש/קמ"ר. מכאן מתבקש, שלקראת העתיד תידרשנה השקעות גדולות באיכות החיים העירוניים, ועל כן יש גם להשלים עם המגמות הספונטניות של מגורי אוכלוסייה נרחבת בערים גדולות.

הביטוי הפיסי ליעדים תכנוניים אלה הוא הצורך בליבת פיתוח גדולה במרכז הארץ בצורת משולש שקדקודיו הם חיפה, תל-אביב וירושלים, אשר בתוכו תשתרע תל-אביב מבתיים בדרום ועד להרצליה בצפון וייווצר בו מקווה של פיתוח (כלומר, מקום המרכז בתוכו פעילות פונקציונלית מסוימת) לאורך כ-50 ק"מ בציר ירושלים-תל-אביב, דרך מודיעין ובית-שמש רבתי. יידרש, כמו-כן, מקווה תעשייתי במטרופולין חיפה אשר אמור להקיף את נצרת עילית, כרמיאל, מעלות ומגדל-העמק. לדעת המתכננים, באלף הבא נזדקק גם לערים חדשות, נוספות על אלה הקיימות כיום — כ"עירון", שבמבואות עמק עירון, "שעל"-שבגליל המערבי, "אלעד" שבמזרחו של מישור החוף וכן ערים אחרות. אשר לירושלים העיר, סבורים המתכננים, שמן הראוי שגבולה המוניציפלי ישתרע מערבה עד למבשרת-ציון; המטרופולין צריכה להקיף את גוש-עציון — מדרום, מעלה-אדומים — ממזרח וגבעת-זאב — מצפון. ואם לא די בכל אלה, לא מעטים מהם סבורים, שיש לאפשר חופש והשפעה

רבה יותר לכוחות השוק, ובמקביל להקטין את מעמדו של השלטון המרכזי בנושאי תכנון ובנייה.

מה הייתה גישת התכנון הפיסי בעבר?

לפני כיוכל שנים פעלה בארץ, כאמור, קבוצה דומיננטית של מתכננים פיסיים, אדריכלים ומהנדסים במקצועם. אלה הגיעו לארץ ממדינות אירופה והיו בעלי השכלה מקצועית ומעוררים בתרבות המערבית. רובם הועסקו אז על-ידי שלטונות המנדט הבריטי בארץ-ישראל, אולם, לרוב, הם לא זכו לפעילות ממשית במקצועם משום שהשלטונות הצרו את צעדיהם ואת יכולתם המקצועית. עם הקמת המדינה הם יצאו אל המרחב מבחינה מקצועית, יישמו את תפיסותיהם לגבי התכנון והפיתוח בישראל, עד כי ניתן לכנותם כיום בשם "אבות התכנון".

הדמויות הבולטות באותה תקופה היו: אריה שרון, ארתור גליקסון, יעקב פרלשטיין, היינץ ראן, אריה דודאי, יהודה לוינסון, ציון השמשוני, אליעזר ברצקוס ואחרים. הם הובילו את התכנון הפיסי בראשית שנות ה-50, עת השתייכו למשרד ראש הממשלה בהנהגתו של דוד בן-גוריון, ועיצבו במרוצת העשור הראשון למדינה את מפת ישראל. בתפיסתם התכנונית, הם יצאו בעיקר נגד המבנה היישובי הקוטבי שהיה קיים בישראל. באירופה, שבה רכשו את השכלתם המקצועית, הכירו מקרוב את המבנה המדרגי של ערים ויישובים למיניהם, אולם בארץ נתקלו בחוסר כגרות משווע במערך היישובי, ובמקרה הטוב – מצאו מבנה יישובי קולוניאלי המתאים לתקופה של חלוציות, אך לא למדינה ריבונית. הם דגלו בתורה הרגיונאלית כפי שזו התבטאה בספריהם של לואיס ממפורד, ולטר קריסטלר ואוגוסט לש, אך גם זכרו את המשבר הכלכלי של שנות ה-30, שבו שרדו בעיקר אזורים מעורבים מבחינה חקלאית ועירונית, ובמיוחד יישובים בגודל בינוני עם עורף חקלאי סמוך. כאמור, הם סברו שהמבנה היישובי בארץ-ישראל לקוי, שקיימת בו קוטביות כלכלית של הערים הגדולות, עם קיטוב מעמדי בין עיר לכפר. מטרתם הייתה, לפיכך, להגיע לאיזון המבנה היישובי בארץ, לפיזור האוכלוסייה במרכזים קטנים, להעדפת הפריפריה על פני המרכז, לסיוע למושבות ולקיבוצים באמצעות תעשייה, להקמת עיירות חדשות, לשמירה על קרקע חקלאית, לתכנון קפדני וחסכני בשימושי קרקע, לעידוד אוטונומיה אזורית ולהקטנת הערים הגדולות תוך הבאתן לגודל סביר.

מדיניותם הרגיונאלית יצאה גם נגד המגמות הספונטיות ששררו אז ואשר איצו את הפיתוח באזורי מישור החוף צפופי האוכלוסייה. ניתן לומר, שבעשור הראשון להקמת המדינה – אשר בו חל צירוף מקרים יוצא דופן של השגת ריבונות טריטוריאלית, הוספת שטחים חדשים למדינה ועלייה המונית, יחד עם הצורך ליישב אוכלוסייה חדשה בערים וכפרים – נתאפשרה הגשמתה של אידאולוגיה זו באופן ניכר.

מאוייהם של אבות התכנון היו, בין היתר, להכפיל את היישוב היהודי תוך ארבע השנים הראשונות למן הקמת המדינה: לעומת יחס של 13% : 15% : 72% שבין עירוניים, עירוניים-למחצה וכפריים, הם שאפו להגיע ליחס של 20% : 40% : 40%, תוך העדפה של מגורי אוכלוסייה במרכזים עירוניים קטנים והגדלת האוכלוסייה הכפרית. לצורך זה הם חילקו את הארץ ל-24 נפות תכנון, בשטח של

300-500 קמ"ר ו-85,000 נפש לנפה, אשר היוו מסגרת לתפרוסת האוכלוסייה בעתיד. לקראת תום העשור הראשון של המדינה הם חזו אוכלוסייה בת 2.5 מיליוני נפשות ודאגו לה לתשתית פיסיית בסיסית. אך עם זאת, הם גם היו מודעים לעובדה שלא יוכלו להכין בפרק זמן פה קצר גם את התשתית הכלכלית והחברתית. הם שאפו להתיישבות מרבית בכל שטחי המדינה תוך תכנון אוזרי התיישבות אופטימליים, ועם זאת גם ביטאו את רעיונותיהם באמצעות תכניות ארציות ואזוריות רבות ומגוונות — על אף שאלה לא קיבלו אז מעמד סטטוטורי.

עניין מיוחד היה לאבות התכנון בעידוד ההתיישבות בפריפריה. בעת הקמת המדינה התגוררו 82% מן האוכלוסייה היהודית ברצועת החוף, 11% בירושלים ו-7% בגליל ובנגב. ביכולת התכנון המרחבי הם לא חרגו אז הרבה מעבר לתחום ש"מדן ועד באר-שבע", כאשר הכפר הערבי הנטוש "מגדל גד" סימן את הדרום, וללא תכנון רצוף דרומה לו קיבל פרוזדור ירושלים ייעוד חקלאי בלבד, וכן גם הגליל. השתרעות אוזרי התעשייה, תוואי מסילות הברזל והפארקים למיניהם הגיעו בתכניותיהם עד לבאר-שבע. גם מישור החוף המזרחי יועד לפארק, ורק בשנות ה-60' העזו המתכננים להציע את הקמתה של העיר "מכבים", לא הרחק מקיבוץ "נחשונים". את הפריפריה של ישראל הם ראו כשטח ציבורי פתוח המיועד בעיקר לשימור, ואל שטחי החולות שבמישור החוף התייחסו כאל ערך טבעי. הם הרבו לייעד שטחים פתוחים רבים ללא בנייה ונתנו עדיפות גבוהה לשימור המורשת ההיסטורית והארכאולוגית. המתכננים, שהעלו רעיונות פיתוח יזומים, הביאום בפני הדרג הפוליטי וזאת על אף שלא תמיד זכו לקבל ממנו הנחיות מפורטות. הם נענו בפעולותיהם למציאות הקיימת, אך יחד עם זאת גם ידעו לשמור ולהילחם על עקרונות התכנון. הייתה להם אינטואיציה טובה בהכרת השטח ובשימושי הקרקע הראויים; הם פעלו במלוא האמונה ומתוך תחושת החשיבות העליונה של תפקידם, ואף קיבלו גיבוי להחלטותיהם מצד השלטון המרכזי.

מה היו הישגיהם העיקריים?

הם הצליחו, במידה לא מעטה, לגרום לתפרוסת האוכלוסייה היהודית לעבר הפריפריה של המדינה. בזמנם חלה עלייה בשיעור האוכלוסייה היהודית בגליל — מ-7.7% ל-10.8%, ובנגב — מ-0.8% ל-6.9%. במקביל חלה ירידה במחוז תל-אביב — מ-43.1% ל-34.9%, ואף ירידה מסוימת במישור החוף כולו. הערים הגדולות גדלו אמנם באורח מוחלט, אך פחות מן הממוצע הארצי. אולם עם זאת, אבות התכנון לא השיגו את מטרת התכנון במלואן. לכך היו סיבות רבות שעיקריהן הן: הירידה שחלה בעליות יהודים לישראל מאז 1956 ואילך; היחלשותה של ההתיישבות הכפרית בגלל היעדר מקורות מים; ההעדפה של השקעות בתעשייה במישור החוף לאור כוח העבודה המיומן שנמצא שם; העלייה המשמעותית שחלה במגזר השירותים כמשק; המינוע, אשר צמצם במידה רבה את מעמד העיירות שהוקמו בפריפריה, עד כי מישור החוף קלט למעלה ממחצית גידול האוכלוסייה; מטרופולין תל-אביב נעשתה יעד עיקרי להגירה פנימית; כבר אז נסתמנה ראשיתה של תופעת הפרווריות; מיתון שנות ה-60' בלם הישגים אפשריים נוספים באותה עת.

על אף ההישגים החלקיים, אך המרשימים למדי לתקופתם, אבות התכנון הנחילו עקרונות תכנון

שיש לקבלם כנכסי צאן ברזל: הם קבעו, שיש צורך לפתח את המדינה בהתאם לגודלה הגאוגרפי ובקנה מידה המתאים לה; שאין ליישם בה רעיונות או פרויקטים גרנדיוזיים הלקוחים מן העולם המערבי; שאין להגזים בכינוי מאסיבי בערים הגדולות; שיש לחסוך בקרקע ציבורית ובמיוחד בקרקע חקלאית לצורכי בינוי; שיש למנוע שימושים לא-חקלאיים בקרקע חקלאית; שיש להעדיף בינוי בהר ובמדבר על פני מישור החוף; שיש לשמור על השטחים הפתוחים כמו גם על ערכי הנוף והטבע; שאין "להקריב" קרקע חקלאית ומרחבים פתוחים לתחבורה מוטורית פרטית; שיש להגן על מורשת התרבות בנוף הארץ; ושבתכנון ובפיתוח אין להיכנע ללחצים של מגזרים אינטרסנטיים וספקולטיויים.

האם עקרונות תכנון אלה תקפים גם כיום?

יש הטוענים שעקרונות אלה, שהיו יעילים וחשובים בעשור הראשון לקום המדינה, הם כיום נחלת העבר, אנכרוניסטיים ברובם, ואין להם יותר מקום במציאות ההווה. המדינה השתנתה מאז וכך גם צורכי האוכלוסייה. צורכי הקיום של האוכלוסייה והעלייה הרבה המיתוספת לפרקים, דורשים עקרונות תכנון חדשים. המציאות של היום מכתובה פעולות תכנון ופיתוח שונות, ומצריכה הסתגלות מהירה למצבים משתנים. טענות מעין אלה נשמעות בעיקר מצד מתכננים פרטיים, מתכננים מקומיים, מתכננים "מטעם", מתכנני פרויקטים ספציפיים ועסקני בינוי. לצערנו, מאז לא קמו לנו אבות תכנון חדשים בשיעור קומתם של אבות התכנון משנות ה-50, ומתקבל הרושם שעקרונות תכנון רבים הולכים ונמוגים בלהט העשייה והביצוע הנוגסים בכל חלקה טובה.

מתכנני תכנית המיתאר הארצית המשולבת לבנייה ולקליטת עלייה (תמ"א/31), למשל, סבורים שיש להכיר בעובדות החדשות שנוצרו בישראל בשנים האחרונות כבסיס לתכנון בעתיד: יש לבסס את התכנון הפיסי העתידי על רקע מאפייניה ותכונותיה של אוכלוסיית מאות אלפי העולים המגיעה אלינו ודרך התפרסותה; יש לבסס את התכנון הפיסי בהתאם למגמות שנבעו מתגובות העולים למרחב שאליו הם הגיעו, ולנטוש בעיקרו את דגם פיזור האוכלוסייה המסורתי שהיה בארץ על בסיס אותה הייררכיה עירונית – על תעסוקה שלישונית ורבעונית של שירותים ומדע; יש לבסס את הפיתוח בשנים הקרובות על ארבעה אזורים מטרופוליטניים עם שדות תעסוקה – ולא על הדגם המדרגי שאותו הכרנו בעבר; ויש, כמובן, לתכנן את תפוסת האוכלוסייה לא רק באזורים מטרופוליטניים, אלא במערכים עירוניים רצופים אשר יצאו מן המטרופולינים תוך כדי התפזרות בשלבים. גם הפרויקט התחבורתי הגדול של "כביש חוצה ישראל" טומן בחובו תפנית תכנונית ניכרת. עניינו בהעברה דרסטית ומאסיבית של התחבורה העורקית בישראל ממישור החוף לכיוון מזרח. כביש מתוכנן זה אמור לחצות בעתיד את קרקעותיהם של כ-70-75 יישובים חקלאיים והוא ידרוש הפקעת קרקע חקלאית רבה. האם, אכן, הגיעה כבר העת להשקיע הון עתק בכביש מעין זה? האם כדאי להפקיע קרקע חקלאית כה רבה כאשר קיימות חלופות זולות יותר ומועילות יותר לסלילת כבישים עורקיים בארץ? ומה על אופנת הבנייה של מעגנים לאורך חופי ישראל, המשבשים את קו החוף ומונעים את ניצולו על-ידי כלל הציבור? ומה חוללו לנו הול"לים הרבים, ששיכשו את המרקם של יישובים רבים בזמן כה קצר?

המתכננים את המטרופולין האדיר של ירושלים; המלבים את ליבת הארץ בין חדרה לאשדוד; המתכננים את מטרופולין חיפה בין טירת הכרמל לנהריה; היועצים לשינויי גבולות של רשויות מקומיות לשם המרת קרקע חקלאית והמאפשרים בכך סחר בקרקעות; החוצים את ישראל בכבישים מהירים באזורים כפריים; ולאלה שנשבו באותו תכנון פוסט־מודרני — לכולם ניתן לומר: אנא, התייחסו אל עיצובה הפיסי של מדינת ישראל באותה ראייה גאוגרפית מאוזנת של מתכנני שנות ה־50' והשאיירו לנו מעט מאותה מדינת ישראל אשר הייתה בחזונם של אבות התכנון.

סוגיות בתכנון לאומי

דינה רצ'בסקי

עם תום שנות האלפיים במניין השנים, מעסיקים אותנו האתגרים לקראת האלף השלישי: מה ניתן ללמוד מהבעיות והחסרונות של היום, והאם יש תחומים שהם בבחינת מורי דרך לקראת העתיד?

בשנת 2000 מתוכננת בהנוכר תערוכה עולמית, שבה ימוקם "פארק נושא" ובו יוצגו עשר הבעיות המורכבות שיעסיקו את המין האנושי באלף הקרוב. לבחירה, להגדרה ולהצגה של עשרת הנושאים הוקצו 500 מיליון דולר.

לבעיות מורכבות אלו כמה מאפיינים:

- * מספר גדול של שחקנים.
- * אין חלוקה מוגדרת של תפקידים.
- * מגוון רחב של אפשרויות — לפעולות, להשפעות ולהשלכות.
- * אי־ודאות קיצונית.
- * קשיים ארגוניים גדולים.
- * כתוצאה מכל אלה — היחלשות השפעתם של גופים ציבוריים גדולים.

ניתן לראות את מעמדו של התכנון הסטטוטורי, כחוליה בחיינו, אשר משקפת ומבטאת מערך כולל של בעיה מורכבת.

לצורך הדיון נשתמש ברעיון של התערוכה בהנוכר ונשאל — מהן הבעיות הרלוונטיות שהן בבחינת מורי דרך לעתיד, בהיבטים השונים של התכנון הסטטוטורי.

להלן שלושה היבטים שאפשר לראות בהם מוקד לדיונים בתום שנת 2000:

1. נהלים (פרוצדורה).
2. ארגון.
3. תכנון לאומי.

1. נהלים

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה — התשכ"ה-1965, שנכנס לתוקף ב-1.1.96 יצר מערכת יחסים חדשה:

השלטון המקומי איבד את "זכות הוטר" על תכניות בכלל, אך קיבל סמכויות להחליט בעצמו לגבי תכניות מצומצמות. החידוש קיבל ביטוי בשינויים שלהלן:

- * הגשת תכניות תופנה ישירות לוועדה המחוזית, ובתוך 60 יום – משהגיבה או לא הגיבה הוועדה המקומית – יתקיים דיון בוועדה המחוזית.
- * השלטון המקומי קיבל בסעיף 62 א (א) לחוק, סמכות לדון בלעדית בתכניות מסוימות.

ומה קרה בפועל?

- כמעט ואין יזם, כולל משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, המנצל את האפשרות להגיש תכנית ישירות לוועדה המחוזית.
- בשנת 1996 הוגשו והופקדו 532 תכניות בסמכות ועדה מקומית. מתוכן אושרו כ-130 תכניות. בשנת 1997 גובר והולך זרם התכניות המתאשרות בהליך זה.

מסקנות ביניים:

השלטון המקומי הרוויח מתיקון 43 וכך הרחיב את סמכויותיו. השלטון המרכזי לא מימש את כוונותיו.

אך בגדול – המערכת הרוויחה. תכניות מצומצמות מתאשרות בהליך מהיר מבלי לפגוע במהות התכנונית; תכניות שהן מורכבות באופיין ובהשלכותיהן – מקבלות את ההתייחסות המלאה הנדרשת לשם אישורן.

2. ארגון

היחס בין תחומי שיפוט מוניציפליים ומרחבי תכנון.

המבנה הארגוני המוניציפלי מבוסס על גבולות שיפוט שבתחומם יש לרשות המוניציפלית חובות וזכויות, בהתאם לפקודת העיריות וכו'.

המבנה הארגוני התכנוני מבוסס על מרחבי תכנון מקומיים, שבהם הוועדה המקומית היא הגוף התכנוני המנפיק היתרי בנייה, מאשר תכניות שבסמכות ועדה מקומית, ממליץ ומעיר לגבי תכניות שבסמכות ועדה מחוזית, ולעתים גם לתכניות ארציות הנוגעות לו.

בהתאם לחוק התכנון והבנייה, הוועדה המקומית היא גם הגוף שאליו מגיש מי שנפגע מהתכנית תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק. בהתאם לתוספת השלישית בחוק, הוועדה המקומית גם גובה היטל השבחה הנובע מהתכנית. זהו היטל לא מבוטל – 50% מערך ההשבחה שהתכנית גרמה לנכס. בעיקרון, ההיטל צריך לשמש לצורכי תכנון, פיתוח, תשתיות וכו'.

הנחת היסוד בחקיקה היא שהיטל ההשבחה מהווה איזון כספי על הוצאות הפיצויים – לפי סעיף 197 לחוק – הנגרמות כתוצאה מהתכנית.

בפועל, רוב הרשויות דואגות לשריין עצמן בהסכמי שיפוי מראש מטעם היזם במידה שיצטרכו לפצותן בהתאם לסעיף 197 הנזכר. היטל ההשבחה אף הוא מהווה נושא להסכמים מותנים מראש עם היזם.

התמונה נעשית מורכבת יותר כאשר, לאחר שאושרה תכנית ונגבו היטלי ההשבחה — נעשים שינויי גבולות, וקרקע שהייתה במועצה אזורית, לדוגמה, והושבחה ונגבה ממנה היטל ההשבחה, רק לאחר מכן (מאחר שמדובר בשכונה עירונית) היא מסופחת לרשות מקומית אחרת. הרשות העירונית צריכה לתת את כל השירותים — חינוך, ניקיון, איסוף אשפה וכו' — מבלי שקיבלה כל הכנסה לצורך מימון זה. כך התפתחו הבעיות בבית-שמש, בגליליים, באורייהודה ועוד.

פתרון אפשרי לבעיות כאלו הוא שיתוף פעולה בין המועצות לגבי תכנון וחלוקה משותפת של התקבולים. זאת אומרת, הסכם וולונטרי מוקדם בטרם ניגשים לתכנון.

בימים אלו נמצאת בהכנה הצעת חוק, ביזמת משרד הפנים, שנועדה לבסס בחקיקה הסכם שיתוף פעולה מעין זה.

בפועל, המאבק בין הרשויות על מקורות הכנסה מארנונות מהווה את אחד המכשולים ליישום תכנון לאומי המערך ריכוזי אזורי תעשייה גדולים. הסיבות למאבק נובעות מכך שכל רשות מעוניינת באזור תעשייה כמקור הכנסה, וכל רשות אשר בתחומה שונה ייעוד הקרקע למגורים או לתעסוקה, תרצה ליהנות מהפירות. אך רשות עירונית שאליה יסופח האזור, תרצה בכך גם כן. כי זה מקור הכנסתה על-מנת שתוכל לספק את השירותים לאזור הנוסף.

אישורן של מספר לא מבוטל של תכניות תלוי בהסדר גבולות שיפוט מוניציפליים שיביא עמו גם הסדר מרחב התכנון, ובעקבותיו — הסדר כספי. כל זמן שלא נמצא הסדר מניח את הדעת, יתעכב האישור של תכניות אלו.

3. תכנון לאומי

התכניות הארציות נחלקות, בגדול, לשני סוגים:

א. תכנון כולל למגורים, תעסוקה, תשתיות ושירותים. תכניות כמו תמ"א/31 — תכנית מיתאר ארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה.

ב. תכנון לנושא סקטוריאלי — כגון טיפול באשפה, תחנות כוח, בתי-עלמין, מסילות ברזל וכו'.

לקראת האלף השלישי, עם הגידול בצפיפות ובצרכים, יגבר הצורך לתכנון הלאומי, על-מנת להבטיח את כל הפונקציות ואת רווחת החיים.

התכנון הלאומי נכנס לתמונה כשקיים כשל של השוק לפתור לבד את הבעיות. המייחד את התכנון הלאומי החדש: גמישות, חקיקה גלווית, שיתוף ושיפוי הרשויות המקומיות.

כדי להצליח, יש ללוות את התכנון הסטטוטורי בסל של אמצעים נוספים — כמו חקיקה, פיצוי הפרט ושיפוי הרשויות.

בתכניות מיתאר מחוזיות, שיטת ההתמודדות עם כֶּשֶׁל השוק היא באמצעות מסמכי מדיניות מטרופוליניים כחלק בלתי נפרד מהתכנית. כך מאפשרים לרשות המקומית לראות עצמה כחלק מאזור גדול, משותף, המספק שירותים ומציע אפשרויות ברמה גבוהה.

המתכנן הלאומי צריך להוכיח יצירתיות, מנהיגות וכושר לאינטגרציה בין מומחים מתחומים שונים. עליו לדעת להשתמש במחקר ולתקשר עם כל הגופים.

מסקנות

התכנון הסטטוטורי משקף את המתח הקיים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. לקחנו סיכון והצבענו על שלוש בעיות שאנו סבורים שניתן ללמוד מהן לקראת התמודדות עם אתגרי האלף השלישי.

מבחינת הנהלים (הפרוצדורה) שנקבעו בחוק – אנחנו צופים שתימסר לרשויות המקומיות עצמאות רבה יותר ויותר, לטובת הציבור בכללותו.

מבחינת ההיבטים הארגוניים – חיוני למצוא מסגרות חדשות של שיתוף פעולה לשם יצירת פתרונות לבעיות ארגוניות וכלכליות של הרשויות המקומיות, גם לטובת התכנון הלאומי הכולל.

מבחינת ההיבטים התכנוניים – המסקנה המתבקשת היא, שיתחזק וילך מקומו של התכנון הלאומי בהתמודדות עם התנאים הפיסיים כשלעצמם, עם הגידול באוכלוסייה והשיפור ברווחת החיים, ולאור כשלי השוק באיזון הפונקציות המורכבות של הזמן המודרני, כולל רווחת החיים המצופה – הן כמנחה המדיניות בתכנון הכולל והן כאמצעי המסוגל לתת פתרונות ישימים לבעיות שכל רשות הייתה מעדיפה כי ימצאו אצל השכן, אך לא בחצרה. התכנון הלאומי יצטרך להסתייע במתכננים שיהיו מנהיגים יצירתיים במציאת פתרונות. התכנון הלאומי יצטרך להסתייע בסל אמצעים נוסף, בהחלטות נלוות ובצעדים תחיקתיים משלימים לשם השגת היעדים.

מצב הברווים בישראל

אליהו בבאי

מבוא

מספרם של הברווים בצפון נאמד בשנת 1990 בכ-35,000 נפש: 24,000 נפש המתגוררים בשישה-עשר יישובי קבע המופרים על-ידי המדינה, וכ-11,000 נפש המתגוררים ב-72 פזורות מחוץ למקום יישוב מוכר.

הברווים בצפון נמצאים כיום בשלב הסופי של תהליך המעבר מחברה של נוודים-למחצה לחברה של יישובי קבע.

בגלל הבנייה הספונטנית ומתוך התעלמות רבת השנים של השלטונות הישראליים, קמו בצפון יישובים רבים ללא תכנון, וכמובן – ללא תשתיות.

הברווים בצפון פזורים כיום בשני גושים עיקריים: הראשון והגדול – באזור אלונים-שפרעם; והשני – בהר כמון והאזור; יתר הברווים שבצפון פרוסים על פני הגליל המזרחי.

ההתיישבות נעשתה בחלקה על אדמות המדינה ובחלקה על אדמות פרטיות.

פעילות הממשלה למען יישובי הברווים בצפון באמצעות הכרה ב-16 יישובים, הקהתה את התנגדותם להתגורר ביישובים מתוכננים, מצד אחד, אך החריפה את המצוקה של אותם ריכוזים, שאינם מוכרים כיישובי קבע, מצד שני. המצב הנוכחי אינו יכול להימשך זמן רב, מאחר שבינתיים נקבעות עובדות בשטח אשר יקשו בעתיד על מציאת פתרונות סבירים.

הבעיה כרגע היא לחפש בדחיפות פתרונות של קבע לפזורות, פתרונות שיענו על צרכים חיוניים למדינה, מחד גיסא, ועל צרכיה של האוכלוסייה שעדיין לא מצאה סידור הולם, מאידך גיסא. למציאות זו יש היבטים פוליטיים, דתיים וחברתיים, אשר כבר עברו מן הרמה המקומית והמחוזית והגיעו עד לרמה הממלכתית ואף הבין-לאומית (ראה מקרה הריכוז ברמיה, אשר בכרמיאל).

אדמות הברווים בצפון

קיים שוני רב בין אדמות הברווים בצפון לבין תביעות הברווים בנגב. אדמות הברווים בצפון רשומות, ברובן, כספרי האחוזה, הן באמצעות רכישה ישירה והן כתוצאה מפעילות הסדרי הקרקעות שנעשו בשנים האחרונות של השלטון המנדטורי. בשנים אלו היו פקידי ההסדר נדיבים ביותר ורשמו קרקעות כבעלות הברווים התובעים, למרות שקרקעות אלו היו אדמות טרשים שאינן ניתנות

לעיבוד ולפיכך היו ראויות להירשם על שם המדינה כקרקעות "מואת", שבהן לא רוכשים זכויות באמצעות החזקה ועיבוד.

לדוגמה, על-פי הספר המנדטורי הבסיסי שממשלת המנדט הכינה לצורכי מס רכוש/חקלאי — בשנת 1943, לאחר עבודה מקיפה שנמשכה מספר שנים, נקבעו דרגות העיבוד כנפת עכו לשישה-עשר סוגים, כאשר הסוג השישה-עשר נקבע כקרקע בלתי ראויה לעיבוד; בכל הנפה היו ראויים להירשם בבעלות הבדווים רק 38 דונם — ראה טבלה להלן:

מס' תושבים	נטיעות	רמת עיבוד נמוכה	לא ראוי לעיבוד
560	38 ד'	2,811 ד'	10,465 ד'

בסמוך לקום המדינה ולאחריה, רכשו הבדווים מהתושבים הערבים כמה אלפי דונמים בודדים, בחלקות קטנות, בעיקר על צירי הכבישים, ובנו עליהם בנייה בלתי חוקית. הבתים נבנו בעיקר בבנייה קשיחה, בניגוד לבנייה בנגב שהיא ברובה בנייה קלה — כגון פחונים וצריפים. בפזורה הבדווית בצפון ישנם 99 ריכוזים ובהם 1,472 מבנים, צריפים, אוהלים, שבתוכם גרים 250 דיירים.

מינהל מקרקעי ישראל ומועצת מקרקעי ישראל היו ערים לכך כי פינוי מרצון של הבדווים מצירי הכבישים ומהמקבצים הבלתי חוקיים לא יושלם אם המינהל לא יתרום את חלקו בפינויים מהפזורה גם משטחים שנמצאים בבעלות פרטית.

ואכן הוחל בהסדרים לפינוי הבדווים משטחים שבבעלות פרטית בהתאם להסדרים הנהוגים לגבי בדווים היושבים על קרקעות המדינה; זאת על-פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 275 משנת 1992, כמפורט להלן:

1. לכל בדווי המתפנה מאדמת המדינה יינתן מגרש חלופי, בחכירה ל-49 שנה ובתשלום של 0% דמי חכירה ראשוניים; חכירה זו תיחשב כתשלום של 91% דמי חכירה מהוונים.
2. לכל בדווי המתפנה מאדמה בבעלות פרטית יינתן מגרש חלופי בבעלות ובלבד שהקרקע תועבר על שם המדינה.
3. במקרים שבהם הבדווים אמנם מתפנים מאדמה פרטית אך לא ניתן לרכוש בעלות בשטחים המתפנים, יחכיר המינהל את המגרש החלופי ל-49 שנה, בתשלום של 0% דמי חכירה ראשוניים, ואלה ייחשבו, כאמור, כתשלום של 91% דמי חכירה מהוונים.

פינוי הבדווים מהפזורות בצפון הוא קל יותר יחסית, שכן אין בו הסכך של תביעות בעלות על הקרקע, מאחר שרוב השטחים עברו תהליך של הסדר קרקעות; באשר לשטח הנותר, אין לבדווים תביעות בעלות — אלא תביעות חזקה; אולם זהו תהליך ממושך ואטי, עקב סיבות אלו:

1. חוסר תיאום בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, כאשר לעתים לא נמצא מכה משותף

- בין המשרדים; מה גם שבמהלך השנים גברה התערבותם של חברי כנסת ואנשי ציבור מהמגזרים העירוני והכפרי — שיזמו פתרונות, יצרו ציפיות, והגבירו את המבוכה.
2. יחס שלילי מצד הבדווים לכל רעיון הקשור בריכוזם ודחיית כל רעיון לעבור ממקום מושבם לריכוז מתוכנן אחר.
3. חשש מצד המנהיגות הוותיקה מפני אבדן שליטה על בני השבט ביישוב המתוכנן החדש; היריבות הקיימת בין רסיסי שבטים ומשפחות.
4. חוסר תקציב לפיתוח.
5. חוסר נחישות והתמדה בביצוע מדיניות הממשלה.

רמיה — כרמיאל

בריכוז הנ"ל מתגוררות 17 משפחות בשטח שהופקע בשנת 1976 על-ידי המדינה לצורכי ציבור. פרשת רמיה היא ספיח להפקעה שנעשתה בשנת 1976 והדיקה נשמעו רק בשנת 1991 מהסיבה הפשוטה — שהמדינה לא עשתה שימוש בקרקע שהפקיעה ולא פינתה את המחזיקים במועד ההפקעה, אלא המתניה עד שהשטח יידרש לשם ביצוע המטרות שלשמן הוא הופקע ולשם השלמת התכנון בו; זאת שלא כמו בשטחים שהופקעו בכרמיאל, אשר בסמוך לפרסום ההפקעה הנ"ל התפנו — מרצון — כ-50 משפחות בדוויות מערב אל-סוועד לשטחי הכפרים שפרעם ובענה. כאשר גל העלייה מרוסיה גדל, נוצר צורך חיוני ביותר להשלים את התכנון לגבי יתרת השטח המופקע, אך המדינה נתקלה במציאות שונה: 17 המשפחות סירבו בכל תוקף לכל הצעה לפנות את הקרקע והמדינה נאלצה לפנות לערכאות — בתחילה לבית-המשפט המחוזי, שפסק על המחזיקים — לפנות את הקרקע ולסלק את ידם תוך שלושה חודשים. התושבים הגישו ערר לבית-המשפט העליון בבקשה לעכב את ביצוע הליכי הפינוי. בית-המשפט נעתר לבקשה וביצוע הפינוי עוכב כ-60 יום, על-מנת לאפשר לשני הצדדים לנהל ביניהם מו"מ. כאמור, המו"מ לפינוי סוכם סופית לפני כשנה והמחיר לפינוי נקבע על-פי לוח הזמנים הצפוף לפיתוח, אשר הכתיב את גודל המחיר שהמדינה שילמה.

אדמות הבדווים בנגב

בשנות השבעים הגישו הבדווים בנגב לפקיד ההסדר למעלה מ-3,200 תביעות בעלות על שטח של כ-800,000 דונם, ותביעות שבטיות למרעה על עוד כמיליון דונם.

על-פי סקר שערכו שלטונות המנדט (לפי Village Statistic Book) בשנת 1945, נקבע כי באדמות מחוז באר-שבע — דהיינו, אדמות הנגב המשתרעות מגבול מחוז חברון עד אילת — יש שטח בבעלות ערבית, שטח המסתכם כ-1,900,000 דונם מרמת העיבוד הנמוכה ביותר (מדרגה 9 ועד

13). על-פי אותו הסקר היו, בסמוך להכנתו, כ-53,000 נפש בכל מרחבי הנגב; מפקד שנעשה בשנת 1950 מצביע על כך שבנגב חיו כ-12,500 בדווים והיתר נטשו לירדן ולארצות ערב האחרות.

לפי הבדיקות שהוכנו בשטח ועל-פי התלונות שהגיעו אלינו מירדן, חלק מהתביעות של הכדווים כוללות אדמות נפקדים.

המחווה שעשתה ממשלת ישראל בהיענותה ל-20% מסך התביעות לבעלות הנה לפנים משורת הדין ואין לה אח ורע באף מדינה ערבית. בנוסף לכך, המדינה מעמידה לכל משפחה בדווית מגרש בנייה מפותח (בבעלות), שגודלו דונם אחד נטו וזאת במחיר סמלי בלבד; כלל שטח העיירות שיעמדו לרשות הכדווים הוא כ-51,000 דונם.

הסדרי הפשרות שנעשו על-ידי המדינה מאז 1978 מסתכמים עד היום בכ-135,000 דונם לפי הפירוט הבא:

א. על 28,500 דונם — נעשו פשרות על-ידי ועדת הפשרות שליד פקיד ההסדר משנת 1978 ועד למאי 1993.

ב. על 50,000 דונם — נעשו פשרות במסגרת חוק רכישת מקרקעין בנגב (חווה השלום עם מצרים), תש"ם-1980.

ג. על 57,000 דונם — נעשו פשרות על-ידי מינהל הכדווים מאז מאי 1993 ועד היום.

במרחבי הנגב ישנם כ-180,000 דונם של שטחים צחיחים, שבעבורם מקבלים כיום הכדווים תשלום במסגרת הפשרות שנעשו עמם; אם המדינה הייתה פונה לערכאות, אין כל ספק שגם היום הפסיקה של בית-המשפט הייתה לרשום את השטחים על-שם המדינה — כפי שזכתה בתיק קרקעות מס' 2/69 בבית-המשפט המחוזי בבאר-שבע.

ככל שחולף הזמן והפיתוח בנגב מתקדם, כך נעשה המו"מ קשה יותר, כאשר בעלי התביעות הגדולות דורשים להקים על אדמותיהם יישובים חדשים ולרכז את בני שבטם ביישובים אלו.

קיימת החלטת ממשלה, מחודש מאי 1996, התומכת בחלק מתביעה זו. הממשלה הנוכחית גם מינתה, ביום 9.8.96, ועדה בראשותו של השר לתשתיות לאומיות, אשר תפקידה לבדוק מספר נושאים: הסדר הקרקעות; אכלוס הכדווים הנמצאים מחוץ ליישובי הקבע; הקמת יישובי קבע נוספים; וטיפול ביישובי הקבע הקיימים, לרבות בנושאי התשתיות והפיתוח.

אכלוס

הכדווים בנגב אינם עשויים מקשה אחת. כ-60% מהאוכלוסייה הנם פלאחים וכ-40% ממוצא בדווי — כגון ערב אל-עזאזמה, ערב אל-צ'ולם, ערב אל-הוזייל, גדראת, חקוק וכו'. הפלאחים היו נטולי קרקעות והם חיו תחת חסות הכדווים. בעיית האכלוס, לכן, קשה ומסובכת עקב הקשר הרגשי של הכדווי לקרקע שעליה הוא טוען לבעלות ועל כן איננו מוכן להתיישב על אדמה של שבט אחר.

ועדת מרקוביץ, שמונתה ב־1986 כדי לבדוק את מצב הבנייה הכלתי חוקית במגזרים הערבי והבדווי, ציינה בדו"ח שלה כי בשנת 1987 גרו בעיירות רהט, תל-שבע, כסיפה וערוער כ־16,500 נפש. כיום – לאחר פיתוח העיירות חורה, שגב שלום ולקיה – גרים 51,000 נפש בשבע עיירות, והיתר, כ־45,000, גרים ב־1,200 ריכוזים פזורים.
ראה טבלת עסקות משנת 1988 עד ל־31.12.95:

מס' עסקות	תקופה סה"כ
6,390	
322	31.3.89-1.4.88
630	31.3.90-1.4.89
492	31.3.91-1.4.90
860	31.3.92-1.4.91
530	31.12.92-1.4.92
1,018	31.12.93-1.1.93
1,371	31.12.94-1.1.94
1,167	31.12.95-1.1.95

פיתוח

שיטת הפיתוח עברה בשנים האחרונות שינויים. בעבר נעשה הפיתוח בעיירות רק לאחר שהתקבצו מספר משפחות שביקשו להתאכלס בשכונה מיוחדת להן; הפיתוח הוזמן אז רק לאחר חתימת ההסכם עמן. כיום יש בידי מינהלת הבדווים מגרשים מפותחים שיספיקו לרוכ הבדווים הגרים בפזורה; אולם בגלל המבנה השבטי והחמולתי נמנעת האפשרות לאכלס את המגרשים באוכלוסייה בדווית משבטים שאינם מקובלים על תושבי העיירות.

להלן טבלת המגרשים המפותחים בעיירות:

מס' מגרשים	עיירה
329	רהט
772	תל-שבע
653	חורה
714	לקיה
615	שגב שלום
1,189	ערוער
869	כסיפה
5,141	סה"כ

על-פי דו"ח סיכום של מינהל הברווים לשנת 1995, בשנים האחרונות הושקעו כנגב עשרות מיליוני שקלים לפיתוח ולפינוי המבנים הבלתי חוקיים, כמפורט בטבלה דלהלן:

שנה	סה"כ שקלים
1980	54,000
1981	59,000
1982	77,000
1983	75,000
1984	35,500
1985	8,600
1986	7,400
1987	8,800
1988	10,500
1989	10,000
1990	5,600
1991	5,700
1992	4,600
1993	29,312
1994	33,121
1995	43,081
1996 תקציב:	44,500

הדעות חלוקות לגבי השאלה — האם האכלוס והפיתוח המסיבי שנעשו בשנים האחרונות בפיתוח שבע עיירות הקבע מספיק, והאם הגדלת ההשקעות בעיירות אלו תביא אוכלוסייה נוספת מהפזורות; ימים יגידו.

תעסוקה

א. פיתוח אזור תעשייה ומלאכה

מינהלת הברווים, בשיתוף משרד המסחר והתעשייה, הקצתה בשנת 1995 בלבד שטחים להקמת מפעלים בשני אזורים תעשייה, ברהט ובתל-שבע, שבהם הושלם פיתוח מלא — כבישים, מים, חשמל וביוב, כמפורט להלן:

יישוב	מס' עסקות	השטח (בדונמים)
רהט	25	36,300
תל-שבע	7	8,304
חורה	32	44,604

בשלב פיתוח מואץ נמצאים גם שני אזורים נוספים בעיירות חורה וכסייפה. התכנון הושלם גם ביתר העיירות ובזמן הקרוב יחלו בעבודות הפיתוח.

ב. פיתוח חקלאות מתקדמת

מינהלת הברווים ומשרד החקלאות יזמו את פיתוח ענף החממות. ראשיתו בעיירה חורה, בה הוקצה לפני כשנתיים שטח של 4 דונמים לגידול עגבניות. לאור ההצלחה נעשה בעיר רהט ניסיון רחב היקף, הן מבחינת גודלו והן מבחינת ההשקעות שהושקעו בו; מדובר בפיתוח שטח של למעלה מ-45 דונם לגידול פרחים ליצוא. ההצלחה האדירה הביאה לאחרונה להקצאת שטחים נוספים, כאשר משרד החקלאות משגיח, מפקח ומלווה את היוזם – שהמדינה השקיעה בו כספים רבים – באמצעות משרד החקלאות והמינהלת.

מערכת המשפט – גורם לחיכוך

במסגרת הפעולות שנקטו רשויות המדינה כדי לסלק ידם של פולשים ומחזיקים שלא כדין, נפתחו עשרות תיקי תביעה לפינוי ו/או סילוק יד. חלקם הוגשו לבתי-משפט השלום וזאת בשל עומס העבודה הרב בבתי-המשפט, מחד גיסא, ועקב מספרם המוגבל של השופטים, מאידך גיסא. נוצר מצב לפיו חולפים חודשים רבים עד שהתיקים מגיעים לדיון ראשון, ותקופה ארוכה עוד יותר עד אשר הדיון מסתיים וניתן פסק-דין.

מצב דברים זה משמש "משחק" בידיהם של הנתבעים, אשר יודעים כי לפתיחת התהליך המשפטי אין משמעות של ממש כאשר לדרך הטיפול בו, שלא לומר כאשר לסיומו. זהו נתיב שסופו אינו נראה לעין ולכן פינוי פולש מאדמות מדינה מתמשך לעתים עשר שנים ויותר. תהליך כזה כולל מספר צעדים: פסק-דין לפינוי, ערעור לבית-משפט מחוזי, ערעור לבית-המשפט העליון, הגשת בקשה להוצאה לפועל, הגשת בקשה לבג"ץ לעיכוב צו הפינוי; וכך, המדינה איננה יכולה לממש את זכויותיה הקנייניות והיא נאלצת להגיע לפשרה שנתפסת על-ידי הברווים ככניעה.

תגובה למאמר "אדמות הבדווים – מאבק שלא צריך היה לקרות"

אכן צדקו ה"ה אמנון ברקאי ויוסף בן-דוד כי יש התייחסות שונה לבדווים בנגב בהשוואה לבדוויי הצפון.

הבדווי בנגב רואה בקרקע, כתביעת פעלות, בהסדר הקרקעות ובקרקע המוחזקת על-ידו – הן בחכירה והן בשימוש ממושך – סמל למעמד חברתי רם. זאת ללא התחשבות בתרומתה הכלכלית, אלא כחיזוק למעמדו החברתי ולהשפעתו על סביבתו ובני שבטו. לכן נאחז הבדווי בקרקע, ולו רק בחלק קטן ממנה, ושוב, לא בגלל ערכה הכלכלי אלא בעיקר בשל ערכה הסמלי והרגשי. זוהי אחת העובדות ההיסטוריות החשובות והנפוצות אשר קבעה את יחסי הגומלין והכיבוד החברתי בין השבטים השונים.

הבדווים בצפון, לעומת זאת, ראו בקרקע מקור ראשון לפרנסה ובמיוחד למגורים, כמו גם קשר וחזקה על מקום מושבם; רובם רכשו חלקות קטנות מכפריים ערבים, בעיקר מחוץ לשטחים הבנויים, ובמיוחד קרקעות חקלאיות, לצורך בניית בתי אבן למגורים בקרבת מקום עבודתם.

קרקעות הבדווים בצפון פזורות בעיקר על צירי הכבישים הישנים והחדשים. על-פי הערכה זהירה, היקף זכויות הבדווים על הקרקעות שנרכשו באמצעות קנייה מהכפריים, ועל-פי פעולות הסדר הקרקעות – מגיע לכמה עשרות אלפי דונם בודדים. לעומת זאת, הבדווים בנגב מחזיקים וטוענים לפעלות על שטח המתקרב לכ-800,000 דונם, ולעוד כמיליון דונם זכויות מרעה שבטיות.

כאמור, הבדווים בצפון וכן אחרים הגישו רק כאלפיים תביעות פעלות לפקיד ההסדר ועל כן המדינה החליטה לפתור בעיה זו מחוץ לכותלי בתי-המשפט; זאת באמצעות הקמת ועדת פשרות במחוזות חיפה והצפון, בראשות פרקליט מפרקליטות חיפה ובהשתתפות נציגים ממנהל מקרקעי ישראל וממנהל אגף הקרקעות של קרן קימת לישראל. ועדה זו הוסמכה לחקור, לבדוק את טיב התביעות ולהמליץ על פשרה הנראית לה. המלצות הוועדה אושרו על-פירוב ובוצעו במסגרת פשרה שקיבלה תוקף בבית-המשפט המחוזי.

אותם שבטים או בודדים שלא קיבלו את החלטת הוועדה והעדיפו להתדיין בבית-המשפט המחוזי, הפסידו בדרך-כלל והקרקעות נרשמו לבסוף על שם המדינה. למרות זאת הם ממשיכים לטעון כי המדינה הפקיעה את קרקעותיהם (דבר שאינו נכון כלל) והיא מקפחת אותם, או שפרקליטיהם לא ייצגו אותם נאמנה – כמו טענתם של שבטי ארחחאל ואל-סוואעד אשר בהר כמון.

דרך הפשרה, כמפורט לעיל, הקלה על המדינה ואפשרה לה להקים ולפתח ביתר יעילות ומהירות יישובים בדוויים חדשים מתוכננים. ביישובים אלו קיימים ריכוזים גדולים של בנייה בלתי חוקית המסייעת לבדווים לספק שירותים מהירים יותר ולרכז את בני שבטיהם שגרו בפזורות בשטחים נרחבים ורחוקים.

* המאמר הופיע בשני חלקים: חלק א, בביטאון "קרקע" מס' 41, אפריל 1996; חלק ב, בביטאון קרקע מס' 42, אוקטובר 1996.

הקמת יישובי כדווים בנגב, שלגביהם ישנן תביעות לבעלות, עיכבה את פיתוח היישובים שהוקמו בעיקר על אדמות המדינה; זאת משום שלמרות שבעלי הזכויות קיבלו תמורה מלאה מהמדינה בעבור זכויותיהם – הן בקרקע והן בכסף – הם סירבו לקלוט בקרבם אנשים מבני שבטם הגרים בפזורה וסיכלו כל כניסה של משפחות שנגדן הוצאו צווי הריסה על בנייה בלתי חוקית.

להלן מספר דוגמאות:

א. העיירה כסייפה הופקעה על-פי חוק רכישת מקרקעין בנגב – חוק "חווה השלום עם מצרים, התש"ם-1980". עוד בשנת 1980 פותחו בה כ-800 מגרשים על-ידי אנשי מינהל הביצוע, כשהפיתוח כולל כבישים, מים, טלפונים וכו', אך למרות הפיתוח ישנם עדיין מאות מגרשים ריקים שהמדינה מעניקה עליהם זכויות בעלות במחיר כמעט אפסי. זאת מאחר שאחד מבעלי התביעות הגדולות, שהוא שיח' ידוע, אשר לא רק מונע כניסת משתכנים בקטע שעליו ישנן תביעות בעלות, אלא אף מסית גם את יתר בעלי התביעות לנהוג כמוהו; כך, פיתוחה של עיירה שלמה נבלם בגלל קומץ בעלי תביעות.

ב. בעיירה לקייה, שתושביה סבלו סבל רב וגרו בתנאים מזוהלים, הגיעה המדינה לפשרה עם אחת המשפחות הגדולות; הפשרה הייתה להקים ולפתח בעבורם שכונה הכוללת כ-400 מגרשים. הם ובדווים הגרים עמם יתיישבו בשטח, בתנאי שאין להם תביעות קרקע בהסדר הקרקעות. בני השבט מסרבים לשבץ את הבדווים הגרים בתוכם במגרשים שתוכננו ופותחו למענם. וכך גם בעיירה ערוער.

בכל המקומות הללו לא קמה מצד האוכלוסייה התנגדות ציבורית להתנהגותם של קומץ בעלי תביעות, אשר מונעים מאזרחים להתיישב במגרשים שהמדינה פיתחה בעבורם תוך פריצת דרכים, סלילת כבישים והכנת תשתיות של מים וחשמל; הם מעדיפים להתדיין בכתב-המשפט על בנייה בלתי חוקית, לבצע צווי הריסה של בתי-המשפט, לשלם קנסות – המתקרבים לגובה המחיר של מגרש – ולהמשיך לגור באוהלים. כך יורדות לטימיון השקעות של עשרות מיליונים בפיתוח. זוהי התנהגות ייחודית לאזור הנגב; הבדווים בצפון ובמרכז מתיישבים ללא עוררין על קרקעות שהמדינה הפקיעה ופיתחה למענם.

לעומת היישובים המפורטים לעיל, יישובים אחרים בנגב, שגב שלום וחורה, שפיתוחם החל בשנות השמונים המאוחרות, התפתחו בצורה יוצאת מהכלל. זאת מאחר שהיישוב הראשון (שגב שלום) הוקם על קרקעות מדינה שלגביהן היו תביעות לבעלות, והיישוב השני (חורה) הוקם לאחר שהמדינה הגיעה להסדר עם בעלי הקרקעות. בראש שני היישובים הנ"ל עמדו שיחיים שטובת בני עמם עמדה לפניהם והם עוררו ואפשרו פיתוח מהיר ואכלוס של מאות משפחות שמקבלות שירותים מהטובים שבאזור.

פתרון סכסוך הקרקעות בנגב יבוא על פתרונו רק אם המדינה תקים מספר קטן של יישובים חדשים, עירוניים וכפריים, פתרון אשר טמון בחובו הסדר פשרה.

מינהלת הבדווים הניחה בשנת 1995 הצעת פשרה לגבי למעלה מ-80,000 דונם. בשטח זה רוכזו במספר מצומצם של יישובים עירוניים כ-650-800 משפחות הכוללות כ-25,000 נפש. דבר זה

הוסכם על-ידי בעלי התביעות ונציגי הציבור במקום. כמרכז הוסכם על הקמת מספר יישובים כפריים בריכוזים גדולים שבהם יגורו כ-8,000-10,000 נפש.

ההסדר המפורט לעיל יכול להוביל להסכמה כללית של יתר הבדווים – להגיע להסדר פשרה ולהתיישבות מרוכזת ביישוב מתוכנן. כך ניתן יהיה לספק בו שירותים חיוניים במקום התפרוסת כיום שבה קיימות למעלה מ-1,000 פזורות גדולות. תפרוסת כזו אינה מאפשרת לספק שירותים ומונעת את הסיכוי של פיתוח עתידי בנגב.

מניסיוני אני יכול לקבוע, כי בכל מקרה של סכסוך קרקעות שלא נפתר בעתו ואשר גורמים פוליטיים מתערבים בו במטרה לפתור ולסייע (כביכול) – הסכסוך מתמשך, אינו מגיע לידי פתרון ומביא להקצנה. בניגוד לרצונם של בעלי הזכויות (ראה מקרה התושבים הבדווים של רמיה ליד כרמיאל שעלה לכתרות בארץ ובחוף-לארץ), הבדווים הסכימו בסופו של דבר להתפנות מרצון ממקום מגוריהם, אך רק לאחר שהתמורה שנקבעה הייתה גדולה לאין ערוך מהתמורה שנקבעה בתחילת המו"מ.

בעיית הקרקעות בנגב היא בעיה מורכבת ומסובכת ופתרונה דורש השקעות כספיות גדולות מאוד והקמת מספר יישובים חדשים, עירוניים וכפריים, כל זאת במסגרת הסדר קרקעות כללי של פשרה ואכלוס. המדינה נדרשת להצהיר כי בעתיד לא תציע פתרון אחר וכי הקריטריונים לתשלום התמורה לא ישונו. הצהרה חדר-משמעית כזו תבהיר ותבטיח לאותם בעלי תביעות כי אכן לא יהיה שינוי במדיניות הממשלה.

השינוי התכוף בהצעות לפתרון ובהחלטות המתקבלות מדי ארבע שנים עם חילופי השלטון, מביא לתחושת עצב, לחוסר אונים ולמחשבה שמא למדינה אין עניין ואף לא רצון לפתור את הבעיה בצורה הוגנת. הדבר מביא לידי כך שהניכור וההקצנה כלפי המדינה רק גוברים והולכים.

“תיירות בתעשייה” – תפקודים ושימושי קרקע

תיירותיים במפעלי תעשייה בישראל

אלון גלבמן ואביטל צעירי

מבוא

בישראל, בדומה לקיים במדינות אחרות, מתפתחת בשנים האחרונות תופעה של פתיחת השערים של מפעלי תעשייה למבקרים. למגמה זו מספר מטרות – כלכליות, שיווקיות, סביבתיות, הסברתיות ואחרות.

למפעלי תעשייה יש פוטנציאל של מוקד משיכה תיירותי הודות לתהליכים מעניינים ומסקרנים המתרחשים בהם, תהליכים אשר ניתן להפכם לחוויה ולפעילות יוצאת דופן. פעילות זו אינה חלק מתהליך הייצור עצמו, כי אם פעילות תיירותית של ביקור, לימוד, ולעתים אף התנסות בתהליך הייצור או במוצריו להנאת המבקרים.

למאמר זה מספר מטרות: לתאר ולהסביר ארבעה חקרי-מקרה (case studies) של מפעלי תעשייה בישראל אשר הפכו למוקדי משיכה לפעילות תיירותית; לבדוק את הגורמים שהניעו מפעלים אלה לפתוח עצמם למבקרים; לתאר את תהליך הביקור – כולל המערכת הארגונית והפיסית אשר הוקמה במפעלים לצורך התפקודים התיירותיים; לברר מהם שימושי הקרקע הנדרשים לכך; ולעמוד על מידת ההצלחה של מפעלי תעשייה כמוקד משיכה תיירותי.

הרקע התאורטי מציג את הנושא “תיירות בתעשייה” או “תיירות במפעל” (“Factory Tourism” או “Industrial Tourism”) במקומות שונים בעולם, תוך ניסיון להדגיש את הגורמים והמאפיינים העיקריים של תופעה זו.

בסיכום המאמר יוצגו מאפיינים אלה תוך ניסיון ללמוד מתוך המקרים הנחקרים על האפשרויות לפיתוח תיירות במפעלי תעשייה נוספים בישראל, אם על-ידי המפעלים עצמם ואם בעידוד גופים כלכליים או ציבוריים.

“תיירות בתעשייה” – הגדרתה ומאפייניה

ספיקמן וברמוול (Speakman & Bramwell, 1991) מגדירים את הנושא “תיירות בתעשייה” כמובן הרחב ביותר. הם מכלילים כמושא תיירות זה לא רק מפעלי ייצור תעשייתיים אלא כל תיירות המיועדת לצפייה בעבודה (“Work Watching”). על-פי תפיסה זו, “תיירות בתעשייה”

כוללת ביקורים וצפייה באתרים כמו: משקים חקלאיים, מכרות, מפעלי תעשייה, שירותים ציבוריים (מים, חשמל, תחבורה וכד'), שירותים פיננסיים ועוד (Speakman & Bramwell, 1991, p. 2).

תיירות זו מבוססת על העניין והסקרנות שמגלים אנשים בהתבוננות בעבודה ובתהליך הייצור התעשייתי המתרחש במפעלים. במפגש הבלתי אמצעי אשר מאפשר לראות ואף לחוש את התהליך האמיתי – הכולל רעשים, ריחות והדינמיקה המתקיימת בו – יש קסם מיוחד שאינו קיים בחיי היום-יום.

“תיירות בתעשייה” אינה תופעה חדשה בעולם. גם בעבר פתחו חברות את שעריהן לביקורי בתי-ספר ולציבור הרחב – כמו בדוגמה של המפעלים האנגליים בוטס (Boots) לכימיקלים בנוטינגהאם ומכוניות פורד (Ford Motor Cars) בדאגנהאם, אשר החל משנות השלושים פתחו את שעריהם למבקרים וכיום הם נהנים מעשרות אלפי מבקרים מדי שנה. “תיירות בתעשייה” באנגליה, למשל, לא התפשטה בעבר לערים רבות, אלא התפתחה במיוחד בערי תיירות או באזורים הכפריים (Speakman & Bramwell, 1991, p. 3).

קיימות מספר סיבות לכך שמפעלי תעשייה מחליטים לפתוח דלתותיהם למבקרים. תהליך כזה שובר מחיצות בין הפעילות הכלכלית והעסקית לבין הציבור הרחב, הוא יכול למשוך תיירים לאזורים רבים אשר בהם לא הייתה מסורת תיירותית, והוא מאפשר, כמו-כך, הגדלת הרווחים.

ניתן למיין את הגורמים לפתיחת שערי המפעל לתיירות לשלוש קטגוריות:

- א. גורמים הקשורים בניצול פוטנציאל תיירותי אזורי – מפעלים הממוקמים בלב אזורי תיירות יכולים ליהנות מפלח שוק קיים. במקרים כאלה המפעל יכול להוות אתר ביקור נוסף.
- ב. גורמים הקשורים בתהליך הייצור ובמוצרים – כאשר תהליכי הייצור או המוצרים מעניינים ואטרקטיביים – כמו, למשל, ממתקים, צעצועים, מכוניות ועוד.
- ג. גורמים הקשורים במדיניות המפעל – החברות רואות בקידום יחסי הציבור שלהן יעדים כמו: שיפור תדמית, קירוב הציבור לחברה, מניעת תדמית אקולוגית שלילית של המפעל בעיני הציבור, פרסום וקידום מכירות (Speakman & Bramwell, 1991, pp. 5–6).

לפתיחת השערים השפעות ניכרות על המפעלים, כמו: מודעות ציבורית גבוהה יותר; שיפור במראה המפעל, עיצובו ותחזוקתו החודר גם לעיצוב המוצר ולאולמות הייצור; הגברת פוטנציאל הצריכה למוצרים; טיפוח ציבור נאמן למפעל; חשיפת המוצר לשווקים חדשים; הזדמנות לפיתוח קשר אישי עם הצרכן הממשי, כולל חקר שוק ובחינת מוצרים חדשים; אפשרות ליצירת תדמית יוקרתית למפעל ומוצרו; מכירה ישירה של מוצרים; הקפדה על כללי הבטיחות; תוספת כוח אדם; הגברת תחושת הגאווה של עובדי המפעל – תחושה אשר יכולה להביא גם לשיפור בגידול בתפוקה; משאבים רבים ומורכבים יותר מושקעים בביקורי אישים חשובים; חיזוק הקשר בין המפעל לקהילה המקומית; נגישות לתיירים המגיעים מחוץ למדינה; אפשרות למכירת מזכרות ומוצרים נוספים למוצרי המפעל – כמו שירותי מזון (מזנון, מסעדה וכד'), ולעתים אף הכנסה מתשלום דמי כניסה.

ההשפעות על הקהילה המקומית יכולות להיות: הגדלת תנועת התיירות לאזור, שממנה ייהנו גם ספקי שירותים נוספים כמו חנויות ושירותי אירוח; תוספת מקומות עבודה; מתן תשומת

לב מחודשת למוצרי תעשייה מסורתיים המושכים תיירים; עידוד מערכת של הבנה ורצון טוב בין הקהילה למפעל; יצירת מקור נוסף ללימוד וחינוך שממנו יכולים ליהנות בתיספור מקומיים ואחרים; צמצום הפגיעה בסביבה מצד המפעלים לאור החשיפה לציבור; קיום שיתוף פעולה עם אתרי תיירות אזוריים אחרים.

החסרונות של תיירות בתעשייה לגבי המפעל עצמו יכולים להיות: שיבושים בניצול זמן העבודה של עובדי המפעל כתוצאה מתנועת המבקרים באולמות הייצור; השקעות שונות במשאבים כמו כוח אדם, ביטחון ושירותים שונים; קשיים בשמירה על סודיות ובמניעת "ריגול תעשייתי"; היערכות לקראת מבקרים מזדמנים המגיעים באופן בלתי צפוי וללא תיאום מראש (Speakman & Bramwell, 1991, pp. 5–6).

"תיירות בתעשייה" במקומות שונים בעולם

"תיירות בתעשייה" קיימת במדינות רבות, בשלבי פיתוח שונים – מתיירות במפעלים בודדים בעיקר מתוך יוזמה עצמית של החברות, ועד למקרים כמו באזורים מסוימים באנגליה, שבהם מפתחים את הנושא לממדים אינטנסיביים ביותר ומציעים "חבילות" תיירותיות אזוריות של ביקורים בתעשייה; "חבילות" תיירותיות אלו מאורגנות היטב על-ידי גופים שהוקמו לשם כך, אשר משווקים הצעות לביקורים בעשרות מפעלים שונים, כולל תכניות סיור מגוונות.

למרות הקונצפציה שהייתה מקובלת בעבר, של הפרדה בין ערי תעשייה לערי תיירות, סבור מנספלד (Mansfeld, 1992) כי נוף של ערי תעשייה אינו סותר פיתוח תיירות כדרך להתמודדות עם הירידה בהשפעתה הכלכלית של התעשייה. כאמצעות חקר-מקרה (case study) של עיר תעשייה בישראל – חיפה – הוא מדגים אפשרויות של פיתוח תיירות.

בקרדונה (קטלוגיה, ספרד), ניתן לראות דגם של פיתוח אזור מרות מלח ותיק שנמצא בירידה כלכלית – כחלק מהתהליכים הפוקדים אזורי מרות שונים בעולם בעידן הפוסט-תעשייתי – המיועד למטרות של פנאי ותיירות. תהליך זה הוא חלק ממדיניות פיתוח עתידית הרואה בפיתוח מקורות כלכליים סביבתיים לא רק אלמנט פסיכי כי אם גם אוצר תרבותי. בשנת 1990 נסגר מכרה המלח והכרייה הועברה למקום אחר באזור. במכרה הנוש פותח פרויקט של "הר המלח" לפעילויות פנאי ותיירות (Sauri-Pujol & Lluordes-Coit, 1995).

בצרפת מפותחת מאוד ה"תיירות בתעשייה" כמוכנה הרחב, והיא משתלבת היטב במפת התיירות, תוך הדגשה מיוחדת של המפעלים המסורתיים. תיירות זו כוללת ביקורים באתרים כמו תחנות-כוח, נמלים, מרתפי יין ומשקים חקלאיים (Chevalier, 1994).

בעיר בית-לחם שבפנסילבניה, ארה"ב, אשר בעבר הייתה מבוססת בעיקר על תעשיית ברזל ותעשיות כבדות, מפתחים כיום את המורשת ההיסטורית ומאפייניה התרבותיים כמוצר תיירותי, שייחודו – עיר קטנה בעלת קסם של קהילה תעשייתית מקורית עם נוסטלגיה הנמצאת במפעלי התעשייה (Cameron & Gatewood, 1994).

באנגליה, החל מסוף שנות השמונים, הנושא של פיתוח התיירות בתעשייה הומלץ על-ידי אנשי אקדמיה והפך למדיניות אופרטיבית של שרים בממשלה, כאשר הקונצפציה המרכזית מדגישה את חשיבותה המיוחדת של המורשת התעשייתית של אנגליה כחלוצת המהפכה התעשייתית (Carter, 1991).

שר התיירות לשעבר של אנגליה אמר בשנת 1988 לארגון התעשייה הבריטית (Confederation of British Industry) ולוועדת התיירות של אנגליה (English Tourist Board), כי לדעתו התעשייה הבריטית סגרה דלתותיה לציבור הרחב זמן ארוך מדי.

מדיניות ממשלתית בשילוב עם יוזמות של רשויות מקומיות ואזוריות הביאו לפיתוח נרחב ומוצלח מאוד של תיירות בתעשייה במקומות שונים בבריטניה (Speakman & Bramwell, 1991, p. 7). מועצת מדינת צ'שיר (Cheshire) באנגליה הייתה החלוצה בפיתוח מערכת ארגונית אזורית של ביקורים במפעלי תעשייה, בהקימה החל משנת 1987 את פרויקט “מראה לתוך התעשייה” (“Insight into Industry”) במטרה ליצור תדמית שונה אצל התיירים המגיעים לאזור. כלומר, במקום תדמית של אזור כפרי בעל נוף חד-גוני, חושפים בפני התיירים את הצד האחר של האזור – מפעלים גדולים ומערכת יצרנית ענפה. זוהי קונצפציה השונה מביקורים במרכזי מבקרים; כאן הדגש הוא על צפייה בתהליך העבודה של המפעלים וכן מפגש בלתי אמצעי עם אנשי הייצור. תכנית זו החלה עם שתיים-עשרה חברות, והתפתחה עד למעלה ממאה ספורים. אלו כוללים: משתלות קטנות, מספנות, מפעלי נייר, מכוניות, בתי-זיקוק, תעשיות כבודות ועוד (How, 1994).

בעיר טרנט (Trent) שבאנגליה הוחלט ליצור “חבילה תיירותית” סביב ייצור כלי חרס, הכוללת ביקורים במוזיאונים לקרמיקה, בתנויות לכלי חרס ובמפעלי תעשייה של מוצרים אלה. הפרויקט כולל שמונה מוזיאונים ומרפזי מבקרים, עשרה מפעלי תעשייה ועשרים ותשע חנויות – כולם שייכים לתחום הקרמיקה. שירות אוטובוסים סדיר מבצע את המסלול בין האתרים. כל מבקר משאיר, בממוצע, כעשרים לירות סטרלינג בזמן ביקורו (Speakman & Bramwell, 1991, p. 8).

פרויקט בולט בתחום “התיירות בתעשייה” הוא “שפילד ווירקס” (“Sheffield Works”) בעיר שפילד, אנגליה, שאותו יזם המרכז הפוליטכני לתיירות בעיר (Sheffield City Polytechnic’s Centre for Tourism). מטרת הפרויקט היא לחשוף את המורשת היצרנית של חיי עיר תעשייה באמצעות סיור במפעלים ומפגש עם העובדים. לפיתוח פרויקט זה היו מספר סיבות: בעיר קיים מגוון רחב של מפעלים – מתעשיות כבודות ועד לתעשיות עתירות ידע; הדימוי התעשייתי שיש לה כעיר תעשייה; מורשת היסטורית של הסיפור התעשייתי במפעלים ותיקים; תפיסה שלפיה פרויקט זה יקדם את פיתוח התיירות בעיר גם בתחומים אחרים; הציפייה שהאזור ייחשף וכך יהפוך לאטרקטיבי יותר להשקעות, לאור התדמית הגבוהה שתדבק בו בתחום התעשייה (Speakman & Bramwell, 1991, p. 11).

מועצת העיר שפילד תומכת בפיתוח “תיירות בתעשייה” כחלק מהמדיניות הכלכלית החדשה (Bramwell, 1993).

”תיירות בתעשייה” בישראל

התיירות בישראל מהווה יעד לאומי בשל חשיבותה הכלכלית להכנסות ולתעסוקה. בשנים האחרונות, ובמיוחד בהשפעת תהליך השלום שהחל באזור בין ישראל לשכנותיה, התיירות התפתחה מאוד וגברו ההשקעות התיירותיות הן בערים והן באזורים פריפריאליים וכפריים. ובמקביל – עלה מספר התיירים הנכנסים לארץ, גברה מאוד תיירות הפנים, ובהתאם חלה עלייה ניכרת בהכנסות (התאחדות המלונות בישראל, 1994).

רזין (1991), הסוקר את התעשייה הישראלית לאורך השנים, תוך ניסיון להעריך את אפשרויות פיתוחה באזורים שונים לאור תהליכים מקומיים וגלובליים המשפיעים עליה בעידן הפוסט-תעשייתי, טוען כי בחלק ניכר מהערים הקטנות והמרוחקות אין תנאים מתאימים לפיתוח תעשייתי והן חייבות לפתח כיוונים כלכליים חלופיים, כמו תיירות או אספקת שירותים לסביבתן.

נראה כי נושא ה”תיירות בתעשייה” כפי שהוצג במדינות אחרות, משתלב היטב הן עם יעדים של פיתוח תיירותי והן עם המאמצים לפיתוח התעשייה בישראל באזורים העירוניים ובמיוחד באזורים הפריפריאליים, הסובלים לעתים מנחיתות כלכלית; השילוב של תיירות במפעלי תעשייה יכול להביא לתרומה כלכלית משמעותית.

מסקנות המחקר של פליישר, רותם וכונין (1993) – העוסק בפיתוח פעילויות פנאי, נופש ותיירות במגזר הכפרי בישראל – ממליצות על פיתוח של מגוון פעילויות בעבור פלחי שוק שונים המגיעים לנפוש ולטייל באזור הכפרי. בסקר שערכו נספרו כארבעה-עשר יקבים ו/או מפעלים המקיימים מערכת של ביקורים תיירותיים במרחב הכפרי של ישראל (שם, לוח 2.1, עמ' 36-37). תיירות זו מופיעה כחלק מקבוצה של אתרי צפייה או השתתפות פעילה בעבודה חקלאית ו/או מפעלים בכפר, והיא תואמת את ההגדרה הרחבה של ”תיירות בתעשייה” – כפעילות תיירותית של ”צפייה בעבודה”.

במדינת ישראל פועלים אלפי מפעלי תעשייה ובמגוון רחב של סוגי תעשיות, מתעשיות קלות כמו טקסטיל ומזון ועד לתעשיות מתוחכמות עתירות ידע (בשנת 1995 היו בישראל 18,056 מפעלים – על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1996, לוח 14.3, עמ' 358). התיירות בתעשייה קיימת בעיקר בדגם של מפעלים בודדים ובמספר מצומצם יחסית, כפי שנצפה, למשל, בסקטור הכפרי; נראה כי לאור ההתפתחות הניכרת בתיירות והביקושים לפעילויות של פנאי ונופש, קיים עדיין פוטנציאל גדול לפיתוח הנושא.

המחקר באמצעות סקר שדה וריאיון של נציג המפעל כלל את המפעלים הבאים:

- * תחנת-כוח ”אורות רבין” – מפעל לייצור חשמל משׁרפת פחם, אשר נמצא סמוך לעיר חדרה באזור השרון, לחוף הים התיכון.
- * ”כפריס” – מפעל לייצור תכשיטי יהלומים ואבני-חן בטירת הכרמל, סמוך לעיר חיפה.
- * ”אהבה” – מפעל לייצור קוסמטיקה טבעית מהאצרות הטבעיים של ים המלח.
- * ”יקבי רמת הגולן” – מפעל לייצור יינות בעיר קצרין אשר ברמת הגולן.

“אורות רבין”

תחנת-הכוח “אורות רבין” אשר החלה לפעול בשנת 1990 ובתוכה מרכז למבקרים, בניהולה ובהפעלתה של “חברת החשמל לישראל” ובבעלות ממשלתית של מדינת ישראל, היא אחת מתוך מספר תחנות-כוח, כולן ממשלתיות, המספקות את כל הצריכה של אנרגיית החשמל במדינה.

הקמת מרכז מבקרים בתחנות-הכוח הוותיקות יותר של “חברת החשמל לישראל” (בחיפה, תל-אביב ואשדוד) החלה כבר בראשית שנות השבעים, על רקע משבר האנרגיה העולמי, כאשר המטרה העיקרית הייתה: יצירת תדמית חיובית של תחנות-הכוח בעיני הציבור הרחב, במיוחד בנושאים סביבתיים, אך גם כחלק מהרצון של חברה כלכלית ממשלתית להוכיח את חשיבותה ואת תרומתה החיובית לכלכלה ולחברה. אנשי החברה הבינו שאין דרך יעילה וטובה יותר מפתחת שערי המפעל לביקורים – שיכללו סיורים, הרצאות וחשיפה לפעולות החברה – כדי לשנות את התדמית הציבורית של תחנות-הכוח כמפגע נוף סביבתי וכמהם אוויר.

ב“אורות רבין” מבקרים ישראלים בלבד ובעיקר קבוצות (מלבד בתקופות של חגים שבהן מגיעות גם משפחות) של תלמידים, סטודנטים, מבוגרים ואף גמלאים, המגיעים בתיאום מוקדם – ומספרם מגיע עד לכארבעים אלף מבקרים בשנה. המרכז כבר מתקשה לתת מענה לכל הביקוש, ועל-כך גובשה תכנית להרחבת מרכז המבקרים עד כדי פוטנציאל תפוסה שנתי של כמאה אלף מבקרים.

הפרויקט הוא שירות ציבורי שאינו למטרות רווח או שיווק אלא רק לצורך יחסי ציבור, ולכן הכניסה היא ללא תשלום. למרכז המבקרים אין פרסום המוני מעבר למערך הפרסום השוטף של חברת החשמל כולה.

משך הביקור כשעה עד שעה וחצי והוא כולל: הרצאה וסרט וידאו – שהוא גם סרט תדמית על חברת החשמל ועל תהליך הייצור של החשמל; חלוקת חומר הסברה על חברת החשמל; תערוכה בנושא ייצור החשמל בישראל; וכן סיור מודרך בשטח המפעל.

צוות המדריכים הוא בעל השכלה אקדמית, העובר קורס הכשרה מיוחד לקראת כניסתו לעבודה; זהו, אם כן, צוות מקצועי ומיומן.

הביקוש הרב מצד קבוצות שונות לבקר במפעל, אינו מאפשר כניסה למקום ללא הזמנה מוקדמת, בדרך-כלל חודשים רבים מראש. הדבר מלמד על העניין הרב שהציבור מגלה בביקור. הנהלת החברה מייחסת חשיבות רבה לפרויקט זה כחלק מרכזי ביחסי הציבור שלה ואף מתכוונת להרחיבו בעתיד.

“אהבה”

מפעל זה למוצרי קוסמטיקה טבעיים העשויים מחומרי הגלם של ים המלח, הוקם בשנת 1981 כמפעל קטן מאוד. כיום המפעל נמצא בבעלות “חברת מפעלי ים המלח” ובשיתוף עם ארבעה קיבוצים מן האזור. פתיחת המפעל לתיירות נעשה באופן מקרי, כתוצאה מכך שהחלו להגיע למקום מבקרים בתדירות גוברת והולכת. במפעל, אשר שנותיו הראשונות היו קשות מאוד מבחינה כלכלית

שעה שלא הצליח להגיע לרווחיות, חל מפנה משמעותי בזכות המבקרים אשר קנו את מוצריו. וכך, בשנת 1988, הקים המפעל את מרכז המבקרים הראשוני, אשר הורחב מספר פעמים; כיום מתכננים לבנות מרכז מבקרים חדש אשר יענה על הצרכים של תנועה גדולה הנעה סביב כמאה ועשרים אלף מבקרים בשנה. מ-1990 החל המפעל להיות רווחי; היקף המכירות בישראל גדל מאוד, ומשנת 1992 החל גם ביצוא לחוץ-לארץ (לכשלושים וחמש מדינות).

יעדי החברה בפרויקט התיירות מבוססים על שיקולי שיווק, ובעיקרם: חשיפת המפעל לקהל קונים פוטנציאלי; טיפוח תדמית חיובית של המפעל; מכירה ישירה של מוצרים בחנות-המפעל. המפעל אינו גובה דמי כניסה, גם משום שהוא רואה בכך גורם הסותר את המטרות השיווקיות וגם מפני החשיבות שהוא מייחס לחשיפת המבקרים להסברים על אופן ייצור המוצרים ועל טיבם; גביית דמי כניסה עלולה למנוע לעתים מקהל המטיילים באזור מלבקר במפעל.

קהל המבקרים מגוון ביותר והוא כולל ישראלים ותיירים מחוץ למדינה. הוא מורכב מאנשים בודדים, ממשפחות וקבוצות בכל הגילאים. המפעל "משווק" את מרכז המבקרים כאתר תיירות לכל דבר, באמצעות הפצת פרוספקטים, פרסום בחוברות של סוכני תיירות ובאתרים שונים, וכן פרסום נרחב בעיתונות. תכנית הביקור — ללא הזמן המוקדש לקניות בחנות-המפעל — אורכת כחצי שעה, והיא כוללת: צפייה בסרט; הרצאה; צפייה, דרך חלון זכוכית, בהליכי העבודה; וחלוקת דוגמיות וחומר פרסומי בשתיים-עשרה שפות. במקום מצוי מגרש חניה נרחב, קפטריה, לובי ושירותים לנוחיות המבקרים.

"כפרים"

החברה הוקמה בשנת 1965 כחברה קטנה בבעלות פרטית (ללא מפעל), המוכרת תכשיטים בלבד. במשך השנים התפתחה החברה והיום היא כוללת מספר חנויות-מפעל בארץ ושני מפעלי ייצור, שהוותיק מביניהם הוא המפעל בטבריה, ובשנת 1993 הוקם המפעל הנוסף בטירת הכרמל.

החברה, כולל המפעלים וחנויות-המפעל, יועדה מלכתחילה לפלח שוק של תיירי חוץ. כשהשיווק אמור היה להתבצע רק דרך חנויות-המפעל המהוות חלק ממערכת שיווק מקצועית. מאחורי הקמת המפעלים עמדו שיקולים שיווקיים שונים שנועדו, מראש, להוות אתרי ביקור תיירותיים אשר יגבירו את כמות המבקרים וירחיבו את פלחי השוק, ובכך יקדמו את המכירות באולמות התצוגה והמכירה.

במפעל מבקרים תיירי חוץ וישראלים בכל הגילאים — בודדים, משפחות, קבוצות, ואף תלמידים. המטרה העיקרית של המפעלים היא, אמנם, קידום מכירות, אך מוזמנים גם תלמידים וקבוצות שאינם מהווים קהל קונים פוטנציאלי וזאת לצורך קידום יחסי הציבור. כמות המבקרים בשני המפעלים מגיעה לכחמש מאות אלף בשנה, כאשר הכניסה היא ללא תשלום, וזאת מסיבות דומות לאלה שצוינו במפעל "אהבה". הביקור אורך כשעה והוא כולל: הרצאה, חזיון אור-קולי במגוון שפות, סיור במפעל, כיבוד (שתייה ללא תשלום) וביקור באולמות התצוגה והמכירה.

צוות המדריכים מקצועי מאוד וניתנת הדרכה בשפות רבות. דיילות קבלה מחלקות כרטיסי ברכה בעת הכניסה.

במקום יש חניה לאוטובוסים עם גישה עד סף הכניסה, לופי, שירותים, מעברים מיוחדים העוקפים את עמדות העובדים באולמות הייצור, מדרגות נעות וקפטריה. ניכר כי הושקעו מאמצים רבים במתקני נוחות ובתשתיות מתאימות על-מנת לקלוט בצורה מהנה ונעימה את קהל המבקרים.

החברה משקיעה משאבים רבים בפרסום ובשיווק באמצעות הציגורות המקובלים בעסקי התיירות – כמו סוכני תיירות, הסכמים וקשרים עם בתי-מלון, הפצת דפי הסברה ופרסום בעיתונות. קבוצות ישראליות המתאכסנות בבתי-מלון בטבריה ובאזור הכינרת זוכות בשיט חינוך, ובאזור חיפה והכרמל – בטיול באתרי הסביבה (כמו דלית-אל-כרמל, מוזיאון “ראלי” בקסריה וכד’), כל זאת כחלק ממסלול הביקור בכפרים.

“יקבי רמת הגולן”

המפעל לייצור יינות הוקם בשנת 1983 ביוזמה משותפת של קיבוצים ומושבים ברמת הגולן, וכחלק ממערכת ייצור המנצלת את תנאי האקלים המתאימים של האזור הפיסי לשם גידול מבוקר של זני ענבים איכותיים לשוק הישראלי וליצוא. מרכז המבקרים הראשון הוקם בשנת 1986 ובשנת 1993 הוא שופץ והורחב לממדיו הנוכחיים. הרקע להקמתו הייתה העובדה שמרכזי מבקרים ביקבים הנו דבר מקובל בעולם וגם בישראל.

קהל המבקרים כולל ישראלים וגם תיירי חוץ בכל הגילאים ומכל פלחי השוק. הקמת מרכז המבקרים נועד למטרות תדמיתיות ושיווקיות של המפעל, הרואה בכך אמצעי אפקטיבי מאוד לפרסום ולקידום מכירות, תוך הגברת המודעות לייצור היין לסוגיו. מטרה נוספת היא פיתוח אתר תיירותי באזור הגולן השופע באתרי טבע ואשר זקוק לגיוון באטרקציות תיירותיות. הביקור כרוך בתשלום דמי כניסה, כאשר המדיניות בהפעלת מרכז המבקרים כיום היא להגיע למצב שהמרכז יכסה את עלויות התפעול השוטפות שלו ואף יישא רווחים.

הביקור אורך כשעה והוא כולל הדרכה מקצועית בשפות שונות, צפייה בסרט וידאו, סיור בשטח המפעל וטעימות יין, כמו גם הסברים על המקום. בתום הסיור מקבלים כשי כוס יין עם סמל המפעל, מבקרים בחנות-המפעל המציעה למכירה את יינות המפעל, מזכרות ואביזרי יין. המרחב הציבורי כולל חניה, לובי עם תערוכה על נושא גידול היין בגולן בעבר, מדשאה מטופחת סביב, שירותים. תנועת המבקרים אינטנסיבית ביותר, והיא נעה סביב כשבעים אלף נפש בשנה. קבוצות חייבות בהזמנה מוקדמת. מרכז המבקרים תוכנן בקפידה רבה והוא יוצר אווירה מיוחדת ונעימה. הסיור, הכולל טעימת יין, משאיר רושם רב על המבקרים, ופעמים רבות הדבר בא לביטוי בקניית יינות בחנות.

מרכז המבקרים מופיע כאתר במפה התיירותית של העיר קצרין שבה שוכן המפעל. האתר גם מפורסם באמצעות פרוספקטים תיירותיים ודרך סוכני נסיעות, מלונות ומארגני טיולים. תכניות הפעילות העתידיות, השואפות להגיע לכמאה אלף מבקרים בשנה, הן לפתח את מרכז המבקרים גם כמרכז לאירועים תרבותיים, בהם היין תמיד יתפוס מקום. לדוגמה, ערבי גבינות ויין בליווי הרצאות וטעימות, שירה בציבור, אירועים שונים, כל זאת באווירה ייחודית ותרבותית.

סיכום ומסקנות

פתיחת שערי מפעל "אורות רבין", שהוא מפעל ציבורי-ממשלתי, לביקורים נועדה למטרות הסברה ותדמית. בשלושת המפעלים האחרים מצטרפות למטרה זו מטרות שיווקיות של פרסום וקידום מכירות. מפעל "אהבה" בים המלח החל בפעילות תיירותית כתוצאה מביקוש ניכר לכך; ב"כפריס" רואים במערכת הביקורים אמצעי מרכזי לשיווק מוצריהם; וביקבי רמת הגולן רואים במרכז המבקרים לא רק אמצעי שיווקי יעיל כי אם גם אתר ביקור תיירותי-כלכלי המחייב תשלום דמי כניסה.

אלה גורמים דומים מאוד למה שקיים במדינות אחרות, כפי שהוצג ברקע התאורטי לעיל. אולם, בניגוד לאנגליה, בישראל לא נוצרה עדיין התארגנות של גופים מקומיים או אזוריים המפרסמים ומעודדים "חבילות" של "תיירות בתעשייה". נראה כי בארבעת המפעלים שנחקרו בישראל, היוזמה לפתיחת שערי המפעל היא בעיקר פועל יוצא של החלטת הנהלת המפעל, ולא חלק ממדיניות פוליטית מיוחדת – ארצית, אזורית או מקומית – של עידוד התיירות בתעשייה.

במהלך הביקור נתגלו מספר פעילויות המשותפות לכל המפעלים, כמו: הרצאה, צפייה בסרט וידאו או חיזיון אור-קולי, סיור באולמות הייצור או צפייה בהם, חלוקת חומרי הסברה ופרסום, כיבוד ו/או חלוקת שי (פרט לתחנת הכוח, אשר שם אין אינטרסים שיווקיים של מכירה בחנות-מפעל). ביקבי הגולן מיתוסף אלמנט של התנסות בטעימות יין (אלמנט חווייתי מוצלח המרשים מאוד את המבקרים), וב"כפריס" תכנית הסיור לישראלים כוללת, לעתים, גם שיט חינוס כגורם משיכה לביקור במפעל. פעילויות אלה דומות מאוד לפעילויות הנהוגות גם במדינות אחרות, למרות שבחלק מהפרויקטים באנגליה – כמו "צפייה בתוך התעשייה" ("Insight into Industry") – מדגישים יותר את חוויית ההתנסות ואת המפגש הבלתי אמצעי עם עבודת הייצור ועם עובדי המפעל.

התשתית הארגונית למערכת הביקורים בכל המפעלים שנבדקו שמה דגש על צוות מדריכים מקצועי. ב"כפריס" וב"אהבה", שם המפעלים מבוססים במידה ניכרת על תיירות חוץ, דואגים להסברים במגוון רחב של שפות. בנוסף, ישנם לעתים דיילות, סדרנים, מחלקת הזמנות ואנשי ביטחון – במיוחד במפעל לתכשיטי יהלומים ואבני-חן כמו "כפריס". במפעל "אהבה" הצפייה באולם הייצור נעשית דרך חלון בלבד, וזאת כדי למנוע אפשרות של העתקת ידע תעשייתי. התשתית הפיסית ושימושי הקרקע הייחודיים הנדרשים לפיתוח מערכת הביקורים, כוללים מגרשי חניה המתאימים גם לאוטובוסים, ולעתים יש גם מדשאות בכניסה. מרכז המבקרים כולל לופי – לעתים עם תערוכה העוסקת בנושא הייצור, חדרים להרצאה וצפייה בחיזיון אור-קולי ו/או בסרט וידאו; לעתים יש מעברים מיוחדים לקהל המבקרים בתוך אולמות הייצור על-מנת לא להפריע למהלך הייצור התקין; כמו-כן קיימים שירותים, לעתים מזנון וחנות-מפעל או אולם תצוגה ומכירה. נראה כי למפעלים אין קושי בהקצאת השטחים הנוספים הנדרשים לפעילות התיירותית, וחלק ניכר משימושי קרקע אלה משותף לשטחים העומדים ממילא לרשות המפעל עצמו. ייתכן כי מפעלים הנמצאים באזורי תעשייה עירוניים צפופים יותר, שבהם מחירי הקרקע גבוהים מאוד, יתקשו להקצות קרקע בתוך שטח המפעל למטרות של פעילות תיירותית (כמו מגרש חניה, מרכז מבקרים, מדשאות).

נראה כי ציבור המבקרים המגיע לכל ארבעת המפעלים מוצא סיפוק ועניין רב בביקור, והדבר ניכר גם בכמויות המבקרים – עשרות אלפי מבקרים מגיעים למפעלים אלה מדי שנה. נציגי החברות הביעו שביעות רצון גבוהה ביותר מהפעילות התיירותית של המפעלים, העונה על מטרותיהם ועל צורכיהם השיווקיים, ההסברתיים והתדמיתיים.

הממצאים השונים שהופקו מתוך חקר ארבעת המפעלים, מלמדים על מערכת מוצלחת מאוד של פעילות תיירותית במפעלי תעשייה; פעילות זו עונה על ציפיות המפעלים ומשרתת אותם הן לצורכי תדמית, הסברה ופרסום והן כמקדם שיווקי. ניסיון מוצלח זה מוכיח כי ניתן לפתוח בישראל עוד מפעלים רבים נוספים לביקורים ולפעילות תיירותית. יש ללמוד מהניסיון שהצטבר בנושא זה במדינה כמו אנגליה, ולאמץ מדיניות תומכת ומעודדת של גורמים ממשלתיים, ובראשם משרד התיירות. אפשר, כמורכך, להיעזר בהקמת מערכות מקומיות או אזוריות תומכות (כמו עמותות התיירות האזוריות). ניתן אף להקים מנהלות לתיירות בתעשייה, כפי שנעשה בפרויקטים שתוארו באנגליה, מנהלות שתפקידן יהיה לקדם את הנושא בכל שלביו – כמו יוזמות לפתיחת מפעלים, שיווק משותף ומאורגן לקבוצות של מפעלי תעשייה סמוכים, ייעוץ למפעל הבודד בהקמת מרכז מבקרים, ושילוב תיירות בתעשייה במרחבים האזורי והארצי.

ביבליוגרפיה

- התאחדות המלונות בישראל (1994). מיקומה של תעשיית התיירות בכלכלה העולמית ובכלכלת ישראל, תל-אביב.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996). שנתון סטטיסטי לישראל, 47, לוח 14.3, עמ' 358, ירושלים.
- פליישר, ע', רותם, א', בנין, ת' (1993). כיוונים כפיתוח פעילויות פנאי, נופש ותיירות במגזר הכפרי – גורמי ביקוש והיצע, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.
- רזין, ע' (1991). “מדיניות פיזור התעשייה בישראל”, בתוך: סורקיס, ח', רפ, א', שחר, ת' (עורכות), תמורות בגיאוגרפיה של ישראל – גלעין ושוליים, עמ' 65-84, ירושלים: משרד החינוך והתרבות.
- Bramwell, B. (1993). "Planning for tourism in an industrial city", *Town and Country Planning*, 62, London, pp. 17-19.
- Cameron, C.M. & Catewood, J.B. (1994). "The authentic interior: Questing gemeinschaft in post-industrial society", *Human-Organization*, 53(1), University of South Florida, Society for Applied Anthropology, Oklahoma City, pp. 21-32.
- Carter, J. (1991). "Watching work go by", *Environmental Interpretation*, October, Centre for Environmental Interpretation, Manchester, pp. 10-11.

- Chevalier, M. (1994). "Heritage and economic tourism in France", *Acta-Geographica*, **97**, Patrimoine et tourisme economiques en France, pp. 17–31.
- How, J. (1994). "Insight into industry", *Environmental Interpretation*, July, Centre for Environmental Interpretation, Manchester.
- Mansfeld, Y. (1992). "'Industrial Landscapes' as positive settings for tourism development in declining industrial cities — The case of Haifa, Israel", *Geojournal*, **28**(4), Kluwer Academic Publishers, Germany, pp. 457–463.
- Sauri-Pujol, D. & Llurdes-Coit, J. C. (1995). "Embellishing nature: The case of the salt mountain project of Cardona, Catalonia, Spain", *Geoforum*, **26**(1), Elsevier Science Ltd., U.K., pp. 35–48.
- Speakman, L. & Bramwell, B. (1991). "Sheffied Works: An evaluation of a factory tourism scheme", *The Centre for Tourism Occasional Paper*, Sheffield City Polytechnic.

על ספרו של גדעון ויתקון – "הזכויות בקרקע חקלאית"

פליאה אלבק

אוצר יקר של מידע, חכמה וניתוח נמצא בספרו החדש של גדעון ויתקון: "הזכויות בקרקע חקלאית".¹ מעשה גדול עשה המחבר בקבצו ובנתחו בספר אחד את כל הדינים והכללים, ההחלטות והפסקים החלים על קרקע כפרית בישראל. בספר פרקים רבים, שכל אחד מהם מנתח בצורה שיטתית נושא הקשור בקרקע הכפרית. מזכויות הסוכנות היהודית ועד לזכויות המתיישב, מתשלום דמי חכירה ועד למסי מקרקעין, מדיני התכנון ועד לדיני רישום מקרקעין, ועוד רבים – כל אחד מהם זוכה לסקירה מקיפה, הכוללת עבר והווה והמלצות לעתיד.

הספר כולו מאיר עיניים, מאלף ומלמד, שופע טובה לכל המעיין והמעמיק בו, ואם אוסיף כמה הערות הרי שאלו באות רק כדי לתרום טיפה משלי לים הגדול שבתוכו.

בספרו מוביל אותנו המחבר לבירור וניתוח הזכויות שיש לחקלאי, למתיישב, לאגודה, ליישוב, למושב ולקיבוץ על הקרקע שבה הם נמצאים. לעתים כמעט שניתן לומר היעדר הזכויות, שכן רבים מן המתיישבים החקלאיים לא רק שאינם רשומים במרשם המקרקעין אלא אפילו חוזה כתוב אין להם, ואחזתם בקרקע היא מכוח רשות מפורשת או מכללא. גם עם בעיה זאת, המטרידה רבים יותר ויותר, מתמודד המחבר בהצלחה, נותן הסבר לזכויות שיש למתיישב ומציע דרך נוחה לתת להן גושפנקא משפטית תקפה.

לבירור המפורט של הזכויות והחובות לסוגיהן, מקדים המחבר סקירה היסטורית, סקירה חברתית וסקירה משפטית, שכל אחת מהן חיונית להבנת זכויות המתיישבים, וכל אחת מהן היא מסה נכבדה המלמדת פרק חשוב בתחומה. הספר כולל, אם כן, מידע רחב ומקיף בתחומים הקשורים בקרקע ובאחיזה בה, ואין פלא שהוא מגיע לכמעט חמש מאות עמודים. כל מי שנתקל בבעיות של קרקע, דיני מקרקעין, מקרקעי ישראל, הכפר, החקלאות, החקלאי או המתיישב – כדאי לו לעיין בספר זה וימצא בו פתרונות.

במבוא, המחבר מפרט את המהפך המתחולל לנגד עינינו במגזר הכפרי כולו – מעבר מעבודה בחקלאות למקורות תעסוקה אחרים, כשהמעטים שעדיין עובדים כיום בחקלאות בישראל מחציתם אינם ישראלים, וכל זאת תוך כדי מעבר מן החיים המשותפים לחיים קהילתיים או כפריים שאינם קולקטיביים.

בין הגורמים למהפך הייתי מוסיפה, מצד אחד – את העלייה העצומה ברמת החיים בישראל, אשר תוצאתה היא שהכנסה מתוצרת חקלאית איננה יכולה לפרנס משפחה ישראלית ברמת הצריכה

1 חושן למשפט, תל-אביב, תשנ"ו-1966 (עמ' 494).

המקובלת אצלנו, ומצד שני – את הצורך לחסוך במים הואיל ובישראל האקלים הוא חצי מדברי, דבר שאינו מאפשר גידולים חקלאיים מתרבים והולכים בתיאום עם גידול האוכלוסייה. להפך – ככל שהאוכלוסייה גדלה, גם צריכת המים לאוכלוסייה גדלה וכמות המים שנותרת לחקלאות קטנה. הצורך להישאר במסגרת כמות המים המצומצמת שיש בישראל מביא בהכרח לכך שינסו להמעיט ככל האפשר באותם דברים הצורכים כמויות רבות של מים, ואלה הרי רובם ככולם בתחום החקלאות.

המהפך החברתי – המעבר מן השיתופיות ליזמה הפרטית – גם במגזר הכפרי ואפילו בקיבוצים, נובע לא רק מנטישת החקלאות אלא בעיקר מהתמוטטות הרעיון הקומוניסטי בעולם כולו, וגם מכך שהצורך בחיי שיתוף, כדי להיעזר בקבוצה על-מנת להתמודד עם קשיים שהם מעל לכוחותיו של הפרט לעמוד בהם לבדו, איננו קיים עוד. החקלאי היהודי בישראל כיום אינו מפריח את השממה על-ידי-כך שהוא מסקל שטחי אבן שוממים במעדר ובמכוש; הוא אינו עובד בשדה בחום של 40 מעלות ואין הוא מייבש ביצות על-ידי נטיעת אקליפטוסים, תוך היעקצות מיתושי האנופלס ונוכח סכנת מוות מקדחת ומלריה. אפילו החקלאות מתועשת ברובה – כאשר הסיקול הוא בדחפור, החריש והקציר בטרקטור וקומביין, החליבה במכון חשמלי, וגידול האפרוחים במדגרות המופעלות באמצעות מחשבים. למעשה, ייחודה של החקלאות הישראלית כיום הוא בהמצאה ובפיתוח של זנים חקלאיים, מכונות לשימוש בחקלאות ושיטות ועזרים לחיסכון בעבודה מצד אחד, ולשיפור כמות ואיכות התוצרת מצד שני. וגם מעט העבודה שעדיין מוטלת על המעסיק החקלאי היהודי, מתבצעת, בדרך-כלל, על-ידי שכירים עונתיים או עובדים שאינם ישראלים, המוכנים להסתפק בשכר המועט שניתן לשלם להם ושאינו לעתים אינו מכוסה על-ידי המחיר שבו נמכרת התוצרת החקלאית. ממילא עבר החקלאי הישראלי מן התקופה שבה היה אידיאליסט המקריב את חייו על הפרחת שממות ארץ-ישראל כדי לבנות בה מולדת לעם היהודי – לאחד מכלל המפרנסים בישראל, הרואה את החקלאות כמקור פרנסה, את ארץ-ישראל כמקום מגורים, ואת שניהם לא כאידיאלים שבעבורם הוא מקריב את עצמו אלא כאמצעים למתן חיי רווחה לו ולמשפחתו. וכך, במקום לעבוד במסגרת הקבוצתית הוא מעביד אחרים ומנהל את החקלאות כעסק של עצמו, אם הוא בכלל עוד עובד בחקלאות. כך התנפץ האידיאליזם שבחיי השיתוף – הן בהשפעת מה שקורה בעולם הרחב והן בהשפעת השינוי באופיה של החברה היהודית בישראל. לכן, חברי הקיבוצים כיום עובדים כבעלי עסקים בעיר – רופאים, עורכי-דין, מהנדסים ורואי-חשבון – והקיבוץ משמש להם רק מקום מגורים. בקיבוץ, שגם בו כבר אין שיתוף – לא רק שהילדים כבר אינם ישנים בבתי-ילדים, אלא שכיום אפילו האוכל בחדר האוכל של הקיבוץ ניתן, לעתים, בתשלום לחברים ומיוצר על-ידי ספק מן החוץ.

הקרקע החקלאית בישראל כמעט כולה בבעלות מקרקעי ישראל; יש רק מעט מאוד קרקע פרטית. מקרקעי ישראל מנוהלים על-פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, לפי המדיניות הקרקעית שקובעת מועצת מקרקעי ישראל, כשהדבר היחיד שנקבע בחוק יסוד: מקרקעי ישראל הוא – שאין להעביר את הבעלות על מקרקעי ישראל. כתוצאה מכך כמעט כל הקרקע החקלאית מוקצית, מוחזקת ומשמשת על-פי העקרונות שנקבעים בהחלטות מועצת

מקרקעי ישראל, המשתנים מדי פעם; ומה שיש לאדם בקרקע החקלאית הן הזכויות המוענקות לו על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, כפי שנקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. לפיכך, כדי לדעת מהן זכויות הפרט על הקרקע החקלאית, יש ללמוד בעיקר את החלטות מועצת מקרקעי ישראל. וכשעמדנו כולנו נבוכים מול מאות החלטות, חוזים, דינים ופסקי-דין, שכל אחד מכיר קטע זה או אחר מהם וכל אחד נזקק לחלק כלשהו מהם, בא גדעון ויתקון, עם ניסיונו העשיר בטיפול במקרקעי ישראל, הן בשנים שבהן כיהן כמנהל מינהל מקרקעי ישראל והן בשנים שלפניהן ושלאחריהן בתפקידיו הציבוריים השונים, וכינס בספר יסודי ומקיף זה את כל הכללים וההנחיות, עם התחיקה ששימשה בסיס להם והפסיקה שבאה בעקבותיהם – למסכת אחת, שיטתית וכוללת, של המצוי והרצוי בזכויות על קרקע.

החמישית הראשונה של הספר היא תיאור וניתוח של המשטר הקרקעי ודיני המקרקעין בישראל, תוך הסבר מהות הזכויות במקרקעין בכלל, בעבר ובהווה, והדינים הנוגעים למקרקעין בישראל בהשוואה לעקרונות יסוד בדיני מקרקעין בארצות אחרות בעולם. כלליות המבוא והתפרסותו על פני תחום כה רחב ברכה רבה בהם, שכן הם נותנים מבוא לדיני הקרקעות בישראל בכל התחומים ולא רק בנושא הקרקע החקלאית. חסרונה של כלליות כזאת שהיא מביאה לכתיבה גם על-סמך מקורות משניים, ללא ירידה למקורות הראשוניים בכל עניין ועניין, וממילא לא-ידיוקים כלשהם. כך, למשל, הגדרת אדמות מואת (בעמ' 43) כאדמות שהזכות להחזיק בהן נוצרת על-ידי עיבודן, היא בניגוד לחוק הקרקעות העות'מאני, הקובע שאדמת מואת אינה נרכשת על-ידי עיבוד – אלא על-ידי החייאה ברישיון מאת הפקיד (סעיף 103 לחוק הקרקעות העות'מאני, וסעיף 1272 למג'לה) ואילו אדמת מירי היא האדמה הנרכשת על-ידי עיבוד (סעיף 78 לחוק הקרקעות העות'מאני). אך אלה הם פרטים משניים בעוד שחשיבות הכתוב דווקא בכך שהוא נותן את עיקרי השיטה יחד עם השקפה כללית עליה, הן המצוי והן הרצוי בה, תוך ניתוח החוקים החשובים החלים על מקרקעין בישראל ותיאור הזכויות במקרקעין.

ראויה לשבח הגישה החדשנית של המחבר בפרק על זכויות הקניין במקרקעין. על-פי שיטה זו הוא מנתח את מכלול הדינים המתייחסים לקרקע כחטיבה אחת, ואינו מסתפק במישור זה או אחר של הדינים. כך, למשל, המחבר דן, במשותף, בזכויות לשימוש בקרקע לפי חוק המקרקעין, חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מינהל מקרקעי ישראל והחוזים שמעניק מינהל מקרקעי ישראל, ובזכויות לשימוש בקרקע לפי חוק התכנון והבנייה – כגון אחוזי הבנייה המותרים; ואף באפשרויות הענקת זכויות כאלה והעברתן – בין פרט לפרט ובין הפרט לרשות ציבורית.

בפרק ד – הקצאת הקרקע – יש הסבר מפורט של עקרונות הקצאת הקרקע למושבים ולקיבוצים מימי הברון רוטשילד ועד ימינו, עם ניתוח הצרכים והשינויים – הן בהחלטות על הקצאת הקרקע והן בדפוסי החיים במגזר החקלאי. כדרכו של המחבר, הפרק כולל לא רק תיאור השינויים שחלו לאחרונה אלא גם הצעות לפתרונות טובים יותר מכל אלה שנקטו עד כה. כך, למשל, מעניינת הערתו (בעמ' 110) – שכיום, לאחר שהתקבל העיקרון שבמושבים יש לא רק חקלאים אלא גם "תושבים" שאינם בעלי משק חקלאי אשר רוכשים בית-מגורים במושב, מן הראוי היה לאפשר יותר בתי-מגורים בחלקות הבנייה המקוריות שבכל נחלה במקום לדרוש שבנייה למגורים לא

תעלה על שני בתים בנחלה, ושהבתים הנוספים ייבנו בשכונת מגורים נפרדת. טעמו של המחבר הוא, שהקמת שכונת מגורים נעשית על חשבון הקרקע החקלאית כאשר הופכים חלק מן השטח החקלאי של המושב לשכונת מגורים, כעוד שבניית מספר בתים זה ליד זה בכל נחלה הייתה נעשית בשטח שממילא לא יועד לחקלאות אלא לבניית בתי המושב, והייתה נהנית אז מן התשתיות שבין כך קיימות באזור זה לצורך בתי-המגורים של המושב. אוסיף, מצדי, שמאחר ששכונות המגורים מיועדות, לפחות בחלקן, לבני המושב (שאינם הבן הממשיך האחד שבו מותר לכל משפחה לראות כמי שיקבל את המשק החקלאי אחרי הוריו), הרי מדובר, לעתים קרובות, בילדיהם של אלה שגרים בנחלה; בניית בתיהם ליד הוריהם, ולא בשכונה נפרדת, תהיה לברכה להם ולהוריהם. בנוסף לכך, היא תחסוך את הצורך להקדיש קרקע חקלאית לבניית שכונת מגורים ולהקדיש אמצעים כספיים ניכרים לפיתוח התשתיות בשכונה כזו. כך נמצאת הצעתו של המחבר תורמת לא רק לשמירה על הקרקע החקלאית ולמשאבים הכלכליים של המושב — אלא גם לרווחת הפרט של אלה החיים בו.

פרק ה — רישום המשבצת החקלאית — הוא מעין ספר בזכות עצמו, ספר שמזה זמן רב חיכינו שייכתב, כדי להביא בפני הכלל מסכת מסודרת של הצורך ברישום ושל אפשרויות הרישום של הקרקע החקלאית.

המחבר מסביר, שלמתנחל אין זכות קניין על קרקע אם זכותו לא נרשמה במרשם המקרקעין ושליפיהך המתיישב אינו מוגן, למעשה, כלפי כולי עלמא, ולעתים אף לא בפני המוסדות שהושיבו אותו על הקרקע — בין אם זאת האגודה שבה הוא חבר ובין אם זה המוסד המיישב או אף מינהל מקרקעי ישראל. זאת בשל הנוהג שנוצר מיד לאחר קום המדינה שלא לרשום את זכויות המתנחלים במרשם המקרקעין, ואף לא לתת לכל אחד מהם הסכם כתוב שיקבע מהן זכויותיו ומה יוכל לבקש לרשום על שמו. נוהל זה, שהוא אבי כל החולשה שבמעמד המתיישבים, ושחוצאתו היא שהמתיישב והמינהל כאחד אינם יכולים לדעת מה באמת זכותו של כל אחד, יצר תרעומת רבה בשנים האחרונות. לכן, חשיבות כפולה ומכופלת נודעת לספר שלפנינו, הבא להשליט חוק וסדר יחד עם היגיון וצדק במערכת הזכויות של המתיישבים בהתיישבות החקלאית.

ניתן להעיר על פרט זה או אחר, כגון הערתי שהמחבר מסביר שהמיוחד לרישום מקרקעין מוסדרים הוא התבססות על מפה ומדידה (בעמ' 121), בעוד שהרישום על-פי מדידה ומפה הונהג בארץ-ישראל בתחילת תקופת המנדט, עוד לפני שנחקקה פקודת הֶסְדֵר הזכויות במקרקעין בשנת 1928, והרישום על-פי מדידה ומפה הוא בבחינת חובה עד עצם היום הזה, וזאת גם באותן קרקעות שלא עברו הֶסְדֵר מקרקעין ואשר רשומות עדיין בשיטה העות'מאנית. הרישום ללא מפה קיים עדיין רק לגבי אותן קרקעות שנרשמו לפני 1922 ואשר לא שונו מאז — על-ידי חלוקה, או תיקון גבולות, או שטח — ולא עברו הֶסְדֵר מקרקעין. המיוחד להֶסְדֵר המקרקעין הוא שהרישום אינו רישום של פעולות — עסקות בקרקע — אלא רישום על בסיס גושים, כשיחידת הרישום היא הגוש המחולק כולו לחלקות. כל הזכויות בחלקה נרשמות ברציפות וכל החלקות שבגוש רשומות באופן סידורי רצוף, כאשר זיהוי החלקות והגושים הוא לפי מספריהם הסידוריים. אך מאחר שמרבית המקרקעין בהתיישבות החקלאית עברו הֶסְדֵר מקרקעין, אין בהערה כגון זאת כדי לשנות מן העובדה שהתיאור המפורט שנותן המחבר לקרקע ולרישומה מציע הסבר נכון לרישום המצוי והרצוי באשר לקרקע החקלאית.

המחבר מסביר (בעמ' 121 ואילך) את הקושי המשפטי ברישום הזכויות במושבים ובקיבוצים, ומציע בסוף פתרון מקורי ומעולה. הקושי הוא, כדברי המחבר (בעמ' 124) – שגבולות נחלה במושבים חוצים גבולות גושים וחלקות כפי שנרשמו בהסדר המקרקעין. זהו המצב הקיים במרבית המושבים בארץ שהוקמו לאחר קום המדינה. הערת המחבר, שבשל כך לא ניתן לרשום העברת נחלות במושבים, כי עסקה במקרקעין ניתן לעשות רק בחלקות שלמות – היא ציטוט נכון של חוק המקרקעין והיא גם ההסבר השכיח להיעדר רישום זכויות החקלאים. אך עם כל הכבוד לנוהל זה, הוא עדיין רק בבחינת תירוץ, ולא סיבה של ממש; שכן חוק המקרקעין תשכ"ט-1969, מורה (בסעיף 78) שאת החכירה – בניגוד לעסקה אחרת במקרקעין – ניתן לרשום גם על חלק מסוים של חלקה, ומאחר שהזכויות הניתנות למתנחלים במקרקעין ישראל הן ממילא רק חכירות לכל היותר – אין מניעה משפטית לרשום אותן במרשם המקרקעין, גם אם כל נחלה חוצה גבולות של גושים וחלקות. עם זאת ברור, שנוח יותר לרשום את הנחלות אם עושים תחילה איחוד וחלוקה של חלקות כך שהשטח יחולק לחלקות בהתאם לחלוקה לנחלות, וכל נחלה תהיה מורכבת מחלקות שלמות, ואז יהיה קל יותר לרשום אותה וכן כל העברת זכויות עליה. מכל מקום הצעתו המבריקה של המחבר (בעמ' 125-126), לעשות לפחות חוזה חכירה עם תסריטים של השטח המוחזר כדי שיהוו התחייבות משפטית תקפה כהתחייבות להחכיר, ולרשום אותם במרשם המקרקעין כשיתאפשר הדבר – הנה פתרון מדי רצוי ודרוש, שאינו מחייב מאמץ רב ואינו כרוך בעבודה עצומה ועל כן ניתן לביצוע בתקופה קצרה יחסית. פתרון כזה יהפוך את ההתיישבות החקלאית מבעלת מעמד מפוקפק התלוי בחסדי המינהל ובתי-המשפט, לבעלת מעמד משפטי תקין, תקף ומוגדר. הערתי דלעיל באה רק להוסיף שניתן ללכת בדרך המוצעת על-ידי המחבר, ולהתקדם עמה גם לקראת רישום זכויות החכירה במרשם המקרקעין על-סמך התסריטים שילוו את הסכמי החכירה, כמוצע על-ידי המחבר.

בפרק ו – הסוכנות היהודית והחווה המשולש – מסביר המחבר הן את מבנה החווים הקיימים והמוצעים לעתיד להתיישבות החקלאית והן את מעמד הסוכנות היהודית כמי שמינה את הקמת היישובים, תכננה אותם ובנתה אותם מחד גיסא, וכמי שממונה על שמירת הייעוד הלאומי של ההתיישבות החקלאית מאידך גיסא, אשר תפקידה ליצור, להקים ולשמור על ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל. מעמדה של הסוכנות היהודית – הן מכוח החוק, הן מכוח האמנות והן מכוח החווים – נתון כיום בסכנה, בגלל זימות הבאות לנתק את ההחזקה והשימוש במקרקעין והניצול הכלכלי שלהם מן המטרות הערכיות שהיו היסוד להתיישבות היהודית בארץ-ישראל. ואולי צריך להזכיר כיום, אפילו לסוכנות היהודית עצמה – שיש לה תפקיד ערפי שאסור לה לוותר עליו. כפי שהמחבר מנסה לרמוז (בעמ' 150), תוך שהוא מבהיר את חשיבות מעמדה של הסוכנות היהודית, ואת תפקידה וזכויותיה בשמירה על ההתיישבות היהודית ומקרקעי הלאום בכלל, ועל הקרקע החקלאית בפרט.

פרקים ז עד י מוקדשים לזכויות בנייה למגורים של לא-חקלאים בכפר. אנו עומדים כיום בעיצומו של המעבר מן הכפר החקלאי אל הכפר שאינו עוסק בחקלאות, כפר המהווה למעשה מקום מגורים שמציע איכות חיים גבוהה – הן בשל הבנייה צמודת הקרקע, הן בשל המרחקים מבית לבית והירק

הממלא אותם, והן בשל המרחק ממרכזי האוכלוסייה הצפופים, על הרעש, זיהום האוויר וסיכוני הדרך שבהם. כתוצאה מכך חיים בכפר אנשים בעלי הכנסות גבוהות. במילים אחרות, המרקם החברתי של הכפר היום שונה מאוד מן המרקם החברתי של היישוב החקלאי כפי שהיה לפני 40 שנה. המחבר כולל בספר פרקים נרחבים על הכפר החדש, מבנהו, ארגונו, מעמדו המוניציפלי והקמתו, וכן כל מה שרצינו לדעת על מסגרת חדשה זאת, ובפרט על ההתפתחות הזוחלת מן המושב ליישוב הקהילתי. וגם אם אין ביישוב הקהילתי אידיאלים של שיתופיות, של שוויוניות ושל עבודת האדמה, הרי יש בו האידיאלים של פיזור האוכלוסייה, הפרחת הגליל והנגב, בניין הארץ, שמירה על מקרקעי הלאום ויצירת אחיזה והתיישבות יהודית במקומות הרחוקים משפלת החוף, תוך הבאת אוכלוסייה מבוססת, כלכלית ומקצועית, אל אזורי מצוקה. זה, אולי, התחליף של המאה העשרים ואחת למה שנתנה ההתיישבות השיתופית החקלאית מאה שנים קודם לכן. המחבר רומז, שלא היה צורך לעשות זאת כמושבים ובקיבוצים שעל-יד תל-אביב אלא באלה שעל-יד מטולה (כפי שהדבר בא לידי ביטוי בלשוננו המאופקת מאוד, כתמיד, בעמ' 234). גם אם הערה זו מוצדקת לגבי המגמה להפוך קרקע חקלאית לשכונות מגורים, רב הספק האם יש הצדקה למתות ביקורת דומה על הקמת יישובים ושכונות חדשות גם במרכז הארץ באופן מאורגן על-ידי עמותות. המחבר מאמץ בעניין זה (בעמ' 275) את הביקורת שהובעה בבג"צ (5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מ"ו [2] 793), על הקצאת קרקע ציבורית לעמותות לשם בניית יישובים או שכונות, במקום להקצות אותה קרקע עצמה לבנייה לכל אדם בנפרד, בדרך של מכרז פומבי, בו כל מגרש יוקצה למרבה במחיר. כשהעמותה מורכבת מאנשים הרוצים לגור זה ליד זה בגלל אינטרסים משותפים ואורח חיים זהה, נראה, עם כל הכבוד, שמן הראוי שמוסדות ממלכתיים יתנו את מרב התמיכה והסיוע לצורך התיישבות מאורגנת זו, המאפשרת בניית שכונות שבהן מבני הציבור ושירותי הקהילה יוקמו במאורגן עם השכונה על-ידי אותה עמותה, יתאימו לאוכלוסייה ויפחיתו את החיכוך והמרירות הנוצרים ממגורים בשכונות צפופה של אנשים, שכל אחד מהם היה רוצה לראות לידו שכנים אחרים ושירותים אחרים. שיקוליה של מועצת מקרקעי ישראל בעניין זה היו הרבה יותר ציבוריים, חברתיים, תכנוניים וממלכתיים מאשר השיקול המצומצם של הקצאת קרקע למגורים למרבה במחיר בדרך של מכרז פומבי – שהיה השיקול היחיד שהנחה את בית-המשפט העליון. אולי משום שכדורנו יש התרחקות מערכים ונטייה לראות בכסף תחליף לכל דבר אחר, לא הוצגה נכונה בפני בית-המשפט העליון החשיבות של שימוש במקרקעי הציבור ליעדים ציבוריים בכלל, ולפיתוח הארץ לרווחת האוכלוסייה – הן רווחה פיסית והן רווחה רוחנית ערכית – בפרט. בית-המשפט העליון לא מצא עצמו מתרומם מעל לערכים של קבלת הכנסה כספית מרבית ביום ההקצאה, אל הערכים החברתיים, התכנוניים וההתיישבותיים שהנחו את מועצת מקרקעי ישראל בהחלטותיה בעניין זה. ואכן ועדה ציבורית בראשות המחבר עצמו, המליצה להמשיך במדיניות של הקצאת קרקע לקבוצות משתכנים מאורגנות (כפי שכותב המחבר בעמ' 280), שכן הוא מעריך נכונה את חשיבותם של השיקולים הערכיים מעל לשיקול הכספי של הכנסות המדינה כאשר מדובר בהחלטה איך להשתמש במקרקעי ציבור.

פרק יב מסביר את שעבוד הקרקעות, את חובות המושבים והקיבוצים, את הקסדרים והתחיקה החדשה להסדר חובות אלה, וכן את הפסיקה שעל-פיה. מכאן מתחיל הדיון בעניינים הכספיים.

בפרקים הבאים מלמד אותנו המחבר את הדינים וההוראות על תשלומים בעבור הקרקע: דמי חכירה לסוגיהם ומסי מקרקעין רבים ושונים. בתוך החלק על דמי החכירה מופיע ניתוח זכות ההורשה והעברה של הקרקע, כהקדמה לפרק על התשלום לבעלים בעבור העברת הקרקע, הידוע כ"דמי הסכמה" – התשלום למינהל מקרקעי ישראל כתנאי להסכמתו להעברת הזכויות על הקרקע. המחבר מעיר (הן בעמ' 359 והן בעמ' 363) שלדעתו אין הצדקה לדרישת תשלום דמי הסכמה, וזאת על אף פסיקה ניכרת שאישרה את ההצדקה לתשלום זה, כולל פסק-דינו של אבי המחבר – השופט ויתקון (בע"א 585/68, ויראוך נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד כ"ג [1] 491). מאחר שדמי ההסכמה הם לכל היותר חלק מן התשלום שהמעביר מקבל לשם העברת זכויות על הקרקע, שאף פעם לא שילם תמורת רכישתן (שכן דמי ההסכמה נגבים רק מן החלק שלא שולמו בעבורו דמי חכירה ראשונים עם קבלת הקרקע) – אין הצדקה לוותר עליהם. ואכן (בעמ' 374) המחבר מביע את דעתו, שמן הראוי לגבות אותם. אולי, אם רוצים לצרף ויתור זה ליתר הוויתורים שהמדינה עושה כדי לאפשר למושבים ולקיבוצים להשתחרר מהחובות שצברו ושאינן ביכולתם לפרעם, יש הצדקה להערת המחבר, לשקול, לפחות כהצעה להוראת שעה, שלא לגבות דמי הסכמה במגורים החקלאי והכפרי.

ועוד הערה קטנה: בפרק על היוון דמי חכירה מעיר המחבר (בעמ' 384), שהדרישה לתשלום דמי חכירה מהוונים הנה דרישה לתשלום חובה שהרשות גובה מן האזרח, ולפיכך זהו מס שאסור להטילו בלי הסמכה לכך בחקיקה ראשית. עם כל הכבוד, נראה שלא כן הדבר, שהרי דמי החכירה גם אם הם מהוונים ומשולמים מראש בעבור כל תקופת החכירה – אינם מס אלא הם תשלום תמורת קבלת הקרקע; וגם אם הם כגובה של 91% מערך הקרקע, הם רק בבחינת תשלום מסחרי ומקובל שאיננו עולה על מה שכל בעל מקרקעין היה דורש ומקבל בעבור החכרת הקרקע ל-49 שנים עם אופציה ל-49 שנים נוספות.

גם אם דמי החכירה אינם "מס" מבחינה משפטית או כלכלית, צודק המחבר בגישתו, שלפיה דרישת תשלום כה גבוה מראש נותנת לחוכר זכות המתקרבת למשהו הדומה לבעלות. אולי נכון יותר שלא לגבות תשלום כזה מראש במקרקעי ישראל, אלא דווקא להדגיש את היותם מקרקעי הלאום ואת זכותו של המחזיק בהם – זכות שכירות בלבד, על-ידי עמידה על תשלום דמי חכירה שנתיים. המחבר צודק גם בגישתו שההכנסה לאוצר המדינה הייתה גדולה יותר אילו שולמו דמי חכירה שנתיים סבירים – במקום תשלום מהוון מראש. זאת בפרט לאור ה"הנחות" הרבות הניתנות תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים כדי לאפשר למשתכנים לעמוד בנטל התשלום. יתרה על כך, תשלום דמי חכירה שנתיים במקום דמי חכירה מהוונים היה מוזיל בהרבה את המחיר הבסיסי לרכישת דירה ומקל על הציבור בארץ, ציבור שהנטל הכספי הגדול הנדרש ממנו כדי לרכוש דירת מגורים מכניס אותו ממילא להתחייבויות להחזר הלוואות בסכומים גדולים מאוד. הטענה שגביית דמי חכירה שנתיים היא מעמסה מינהלית גדולה על המינהל ועל המשתכנים, איבדה זה מכבר את משמעותה בדורנו, בו פעולות תשלום יכולות להיעשות ללא מגע יד אדם אלא בקשר ישיר בין המחשב של מינהל מקרקעי ישראל למחשב של הבנק של החוכר. יש, לפיכך, הצדקה להצעתו של המחבר (בעמ' 389) לאפשר לחוכר לבחור בין תשלום מראש בחכירה מהוונת לבין חכירה

באמצעות תשלום דמי חכירה שנתיים, יחד עם מתן "הנחות" גם מדמי החכירה השנתיים באותם מקומות ובאותן תקופות שבהן מוצאים לראוי לעודד את המתיישבים (כגון באזורי פיתוח); וזאת גם אם תהיה בכך הקטנה של התשלום המדימי למינהל מקרקעי ישראל.

יפה עושה המחבר כשהוא חוזר ומדגיש, בסוף פרק זה, שמדיניות המחירים אינה מטרה אלא אמצעי לניהול מקרקעין, וכי יש לזהות את מטרות מדיניות המקרקעין, ולהתאים את ניהולם ובכללן את מדיניות המחירים, לשם השגת יעדי מדיניות המקרקעין. זאת תורת ניהול מקרקעי הציבור על רגל אחת, ומן הראוי שכל העוסק במקרקעי ציבור ישים אותה נר לרגליו.

מדינת ישראל "יורדת לכביש" (מס' 6)?

שחר שפירא*

אף כי סלילתו של כביש "חוצה ישראל" (כביש מס' 6) מתנהלת בפועל בשטח – הדיון הציבורי בעניין זה טרם הסתיים, וראה את דבריהם של נחום איצקוביץ ומשה ברנע ומענהו של אריה שבתאי, ב"קרקע" מס' 42 (אוקטובר 1996). הרשימה לקמן הנה תמצית דבריי וטיעוניי בדיוני החוג למדיניות קרקעית ב-25.1.94 וב-16.6.94.

כביש "חוצה ישראל" לא נועד כלל לפתור בעיות תחבורה ותעבורה. החלטת הממשלה על סלילתו נתקבלה, כדברי ארי שביט במוסף "הארץ" – "בלי שהוצגו לפניו חלופות ומבלי שתובא בפניה (כדרישתה היא!) 'תכנית אב לתחבורה'", היינו: התרופה ניתנת לחולה קודם שנערכה דיאגנוזה של מחלתו (התחבורתית)!

ייעודו האמיתי של כביש מס' 6 הוא לשמח את לבם של גורמים אינטרסנטיים רבי עוצמה, בטווחי זמן תכליתיים ומדיים: פירמות הקבלנים ש"בצעו" אותו; היזמים והבונים הזוממים לבנות לאורך הקטע המרכזי שלו, בעורף מטרופולין תל-אביב, מרכזים מסחריים אדירי ממדים, אזורי תעשייה ומלאכה נרחבים ושכונות מגורים רבות – וראו לדוגמה את המתוכנן בצומת המפגש עם כביש "חוצה שומרון", אחד בלבד מארבעה-עשר הצמתים המתוכננים לאורך 80 הק"מ של הקטע המרכזי!

יעד נוסף הוא, כמובן, לרצות את הקיבוצים והמושבים "החקלאיים" לכאורה, שיוכלו עתה לממש את זכויותיהם על קרקעות המדינה שבחזקתם ב"אזורי הביקוש", ולצאת ממצוקתם הכספית לרווחה כלכלית זוהרת, כשכמה מיליונים מצללים בכיסו של כל אחד מבניהם וחבריהם. האם כך נקנתה הסכמתו בשתיקה של חוג עין ורד (המושב השוכן בלב האזור נשוא הדיון!) לתכניתה המדינית של הממשלה?

בפגישת החוג, ראשי "חברת כביש חוצה ישראל" אמרו במפורש – ואף השתבחו בכך! – שהכביש אמור להיות עמוד השדרה החדש של מדינת ישראל. משמעות הדבר איננה תחבורתית גרידא – אלא תמורה מבנית (סטרוקטורלית) עמוקה וכוללת בהיערכותה הפיסית והתפקודית של מדינת ישראל. את המחיר האמיתי לתמורה שתתחולל ישלמו הערים הקיימות בשפלת החוף – על מרכזיהן – העומדות להיזרק לגל הגרוטאות. שוב לא יהיה בכוחן להמשיך ולהתפתח, למשוך יוזמות ואמצעים לבנייה וצמיחה בתחומיהן – ולא כל שכן להתחדשותן ומחזורן – והן מועדות

* רשימה זו נשלחה לפני כשנה ומעלה למוסף "הארץ", בתגובה לכתבתו של ארי שביט ב-27.10.95 על כביש "חוצה ישראל". עורכי המוסף לא פרסמוהּ כלשונה, ומצאו לנכון לצנזר אותה, לקצרה ו"לעבדה" – ובתוך כך גם לרככה, לסרסה ולאבדה.

לניווטן ושקיעה כ"סלאמס" קולוסאליים במדבר הבטון והאספלט שיכסה ברציפות את המרחב שבין הים ל"קו הירוק", על כל הבעיות החברתיות והכלכליות המאפיינות אזורים כאלו ברחבי העולם.

אותה שעה, במרחק מספר קילומטרים מזרחה, תפעל (בלבוש ארכיטקטוני פוסט־מודרניסטי?), על קו התפר בין ישראל לישראל הפלסטינית (מדינה? אוטונומיה?), מסחטת ההון היהודי־הישראלי שתנצל את העבודה הערבית הזולה של יהודה ושומרון/הגדה המערבית. הפערים הקוטביים בין שני העמים יחריפו ויונצחו. אך גם "עושר" זה שמור לנו, בעליו, לרעתנו: בסופו של דבר די מהר תתנוון התעשייה שתקום על קו התפר וזאת דווקא בגלל זולת העבודה! לבעליה לא יהיה כדאי להשתכלל, להתקדם, להתייעל ולהתממן.

מפאת קוצר היריעה לא אדון בפלונטר התחבורתי־התעבורתי הצפוי על הכביש, בשל העמדתו כיעד (תרתי משמע!), תחת היותו אמצעי תחבורתי; אך בל נטעה — הכביש וצמתיו צפויים להיסתם כמעט מיד עם תחילת פעולתם.

אינני טוען שהכביש מיותר לחלוטין וצריך לבטלו. יש, בהחלט, מקום במערכת התחבורה הלאומית לכביש אורך ארצי בשולי שפלת החוף ולמרגלות הגבעות ("המרזבה") — אך זאת בשני תנאים ברורים:

- א. שיהיה זה כביש תעבורתי נטו, ללא כל שימושי קרקע נלווים שייתלו בו.
- ב. שלאורך התוואי תופעל גם תחבורה ציבורית המונית, שקיבולותיה גדולות מאוד (רכבת?) — לנוסעים ולמטענים.

מבלי שיקימו שני תנאים אלו בקפידה — מוטב לנו שכביש "חוצה ישראל" (תרתי משמע?) לא ייסלל כלל.

בתי שמעון הצדיק, נחלת שמעון ונחלת יצחק

שמואל שמיר

שכונות אלה משולכות בדברי הימים של ירושלים, זו של ערב עצמאותנו וזו של פריצת הצנחנים בגבעת התחמושת במלחמת ששת הימים, וכמובן – בתולדות ירושלים בעת העתיקה כפי שיתואר להלן.

במאורעות 1936-1938 הוקמה על-ידי ממשלת המנדט בקתה לשמירה (פילבוקס) על הגשר שעל אם הדרך המובילה מן המושבה האמריקאית לכיוון הר הצופים ולכיוון שכם. בקתה זו נהרסה ברבות הימים וכך הוסר שסתום הביטחון שהיה בדרך. כ־13.4.48 הותקפה מן המערב שיירת רופאים, אחיות, מרצים ואנשי מדע שעלתה להדסה ולאוניברסיטה העברית בהר הצופים, ו־78 אנשי השיירה נהרגו במקום. לזכר שיירה זו הוקמה מצבת זיכרון בצד הדרך המובילה להר הצופים, צפונית לבתי שמעון הצדיק.

נחלת יצחק הייתה שכונה מערבית לנחלת שמעון. היא נקראת על שם הזום יצחק אלחסיד, ונוסדה בשנת התרפ"ז (1927). בצפונה של חלקה זו הוקם ברבות הימים אתר הזיכרון בגבעת התחמושת, לזכר הצנחנים שפרצו את הדרך לירושלים במלחמת ששת הימים. צורתה דומה למפה מוארכת של אפריקה, שטחה מגיע בערך ל־15 דונם ובה כ־25 מגרשים.

שטחים אלה היו תחת שלטון הממלכה ההאשמית הירדנית עד למלחמת ששת הימים, ושחררו על-ידי צה"ל בקרבות דמים כאשר נפרצה הדרך לעיר העתיקה.

בסוף המאה שעברה הוקמו בצפונה של ירושלים מספר שכונות. חלקן נרכשו ונבנו על-ידי "הכוללים" של העדה הספרדית והעדה האשכנזית, וחלקן על-ידי יזמים פרטיים.

בתי שמעון הצדיק נבנו צפונית לאתר קבר שמעון הצדיק. החלקה נקנתה בשנת 1875 על-ידי ראשי שתי העדות: הרבנים הראשיים אברהם אשכנזי והרב מאיר אוורבך.

בשנת 1890, החליטו ראשי הקהילה להקים שם שכונת מגורים. לצורך זה שוגר שליח דרבנן, הרב שלמה סוזין, לגיברלטר, לקזבלנקה, לאזגאן, לאזימור, ולמוגדיר, לתקופות של שלוש שנים כל אחת, כדי לאסוף כסף לבניית בתים למגורי עניים. ב־1892 נבנו ועמדו על תלם שישה בתים. אלה נבנו על חלקת הספרדים כפי שעולה ממפת החלוקה שהוצעה על-ידי האדריכל קונרד שיק.

באותה עת נרכשה חלקה נוספת על-ידי יזמים פרטיים ובהשתתפותם של הרב נסים אלישר, משה קנטרוביץ ודוד מלמד (חאפיז), שחברו יחד והקימו שותפות למסחר בקרקעות. הם תכננו וחילקו את השטח למגרשים של 150 אמות מרובעות למכירה ליחידים. הרוכשים התחייבו לבנות לעצמם את דירותיהם ואכן נבנו עשרים ושניים בתים למגורים. חכרה זו הוקמה ב־1898 ונקראה "חברת מסחר".

הבנייה וההתנחלות צפונית למערת שמעון הצדיק, וכן בנחלת שמעון, שהיא במערב הדרך להר הצופים, ארכו כ-10 שנים ונתחזקו שנים מעטות לפני מלחמת העולם הראשונה. כאן התיישבו עולים מחלב, מתימן, ולאחריהם עולים מגרוזיה. ב-1916 נמנו על שכונת שמעון הצדיק שלושה-עשר בתי אב, ובנחלת שמעון – תשעים ושלושה בתים. בשכונה הראשונה היו 45 נפשות, ובשנייה – 259 נפשות.

נחלת שמעון הייתה שכונה של דלת העם, של חוטבי עצים ושואבי מים, ישרים, נעימים ושמחים. יזמים פרטיים שעסקו בגאולת הקרקע ופיתוחה וחברו למסחר בקרקעות הם:

1. נסים בנימין מרדכי אלישר (נולד בשנת 1853, נפטר בשנת 1934). הוא פנה לעסקים בהיותו בגיל 16, ועסק במסחר בקרקעות ובבניין ובהם מצא את לחמו. את עתותיו הקדיש לתורה, אך הרבנות כמקור מחיה הייתה שנואה עליו. הוא התעסק בצורכי ציבור והיה חבר בבית-הדין של עיריית ירושלים ונשיא כבוד של עדת הספרדים. נסים בנימין מרדכי אלישר השתתף בהנהלת כמה מוסדות חסד וצדקה, ונמנה בין מנהלי ישיבת פורת יוסף בירושלים.
2. משה בצלאל קופל קנטרוביץ (נולד בשנת 1860, נפטר בשנת 1921). הוא יזם ועסק בבנייה. בשנים 1880 ועד לפטירתו ב-1921 השתתף ברכישת קרקעות ובהקמת שכונות חדשות, שבע-עשרה במספר. הוא עלה לירושלים בשנת 1875 יחד עם הוריו, והמשיך את לימודיו בישיבת עץ-חיים במשך שנתיים. לאחר גמר לימודיו פתח חנות קטנה בעיר העתיקה וסירב לחיות על כספי "החלוקה". הוא התמסר להרחבת היישוב בעיר החדשה, והשתתף בייסודן של שתי-עשרה שכונות חדשות וביניהן: שבת אחים, בית ישראל החדשה, שמעון הצדיק, דרום מאה שערים, גבעת שאול, מצפה שאול, עזרת ישראל, שערי צדק, זכרון טוביה, משכנות, כנסת, נחלת ציון, ביקור חולים, ועוד. ליזמתו המבורכת הצטרפו יושעה ריבלין, מגדולי העסקנים והבונים של רוב השכונות מחוץ לעיר העתיקה, ונטע המבורגר, מי ששימש חבר הנהלה של "כולל" הונגריה ועסק גם בחלפנות, וכן מיכל ליב כ"ץ, יליד הונגריה (1846-1923), עסקן ציבור, מי שנמנה עם מייסדי המושבה פתח-תקוה ואשר פעל רבות לרכישת קרקעות ולהסדרת היחסים עם השכנים הערבים; כן עסק בייסוד שכונות בירושלים והיה ממקימי תחנת הקיטור הראשונה בירושלים ומחלוצי התעשייה העירונית.
3. שותף אחר ליזמה המסחרית היה דוד מלמד חפץ (חאפיז – בכוכרית – "הזמיר"). הוא נפטר בשנת 1898. דוד מלמד חפץ היה רב עשיר שעלה מבוכרה ב-1871, בהיותו בן 50, והיה מראשי עדת הבוכרים בירושלים וממייסדי שכונת הבוכרים שבה הקים "שבט" ממשפחתו רבת העלילות והמעשים. הוא הדפיס בירושלים ספר "ברכת האילנות" בשנת 1871, ואת הספר "דברי דוד" בשנת 1877, והיה בין מייסדי "חברת חובבי ציון" ו"קהילה קדישא בוכרה וסביבותיה". בשנת 1878 הוא הקים שותפות עסקית בינו לבין נסים אלישר. שותפות זו נמשכה לאחר מותו והחזיקה מעמד שנים רבות עד לפטירת בנו, ישראל חפץ, בשנת 1914. במגרש שבין שכונת נחלת שמעון לבין שכונת בית ישראל הייתה בריכת מים שחוקרי קדמוניות העיר סיפרו שהיא שריד מבריכה שנבנתה בימי חזקיהו המלך. בשנת 1939 ציווה דניאל אוסטר, מי שהיה אז ממלא מקום ראש

בתי שמעון הצדיק, נחלת שמעון ונחלת יצחק

העיר ירושלים, למלא ולסתום בריכה זו בעפר כדי לחסל קן של יתושים שהיה בכיזה הממאירה והיווה מקור למחלות לתושבי השכונה.

הדחף לבניית שכונות חדשות מחוץ לחומה נוצר עקב גידול האוכלוסייה היהודית של ירושלים – מאוכלוסייה של 11,000 תושבים יהודים ב-1870 ל-45,000 תושבים יהודים ב-1910.

בפרק זמן זה, של ארבעים שנה, התפתח מקצוע הבנייה בירושלים והפך למקור תעסוקה עיקרי ליהודים. כך נתאפשרה קליטה מהירה של העולים בענפים שונים כגון: חציבה, בנאות, נגרות, נפחות, פחחות, שולחנים (מלוים בריבית), חנוונים, חייטים, סנדלרים ובתי דפוס.

היישוב היהודי התרכז בבתי שמעון הצדיק (כיום גוש שומה 30093) ובנחלת שמעון (גוש שומה 30092 – כיום גוש רשום 30506), ונתקיים עד למאורעות 1936-1938. המקום נעזב ונחרב עקב המאורעות, ובמלחמת העצמאות עקרו ממנו אחרוני התושבים היהודים שחיו במקום בצל הצליפות וההטרדות מבית המופתי שבש"ח ג'רח.

פעולות המכון לחקר שימושי קרקע

בתקופה שבין הופעתה של חוברת "קרקע" 42 ובין ההוצאה לאור של החוברת הנוכחית פעל המכון, בין היתר, בתחומים העיקריים כדלהלן:

1. מחקר

- 1.1 נסתיים מחקרו של ד"ר יהושע פרנקל מהחוג ללימודי ארץ-ישראל באוניברסיטת חיפה בנושא "משטר מקרקעין בארץ-ישראל הממלוכית".
- 1.2 נמשך מחקרו של פרופ' יוסף בן-דוד ממכון ירושלים לחקר ישראל בנושא "הבדווים בישראל".
- 1.3 נמשך 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 מחקרה של חגית שוורץ בנושא "היבטים חברתיים של מיקום — LULU".

2. החוג למדיניות קרקעית

- 2.1 בתקופת הדו"ח קיים החוג את הפגישות החודשיות שלו כסדרן. התקיימו ישיבות החוג בנושאים הבאים:
 - א. "תכנונה ופיתוחה של העיר מודיעין", הרצה: האדריכל יהונתן גולני, סגן המועצה המקומית מודיעין.
 - ב. "שינוי ייעוד של קרקע חקלאית — סוגיות משפטיות", הרצתה: ד"ר אורית חביב-סגל, המרכז הבין-תחומי ללימודי עסקים, משפט וטכנולוגיה והפקולטה למשפטים אשר באוניברסיטת תל-אביב.
 - ג. "בעלות על הקרקע בתקופת המשנה והתלמוד — תהליכים ומאבקים", הרצה: פרופ' זאב ספראי, החוג ללימודי ארץ-ישראל, הפקולטה למדעי היהדות, אוניברסיטת בר-אילן.
 - ד. "הבדווים בישראל — הקונפליקט הקרקעי וסיכויי ההסדר לפתרון", הרצה: ד"ר יוסף בן-דוד, מכון ירושלים לחקר ישראל.
 - ה. "מדונם ועוד דונם פחות דונם — ארוזיה ביחס לערכי טריטוריה-קרקע בעשורים האחרונים", הרצה: פרופ' ארנון סופר, החוג לגאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה.
 - ו. "תמורות במבנה היישובי ובתפקודו בישראל במאה ה-20", הרצה: פרופ' דוד עמירן, החוג לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
 - ז. "הגבלת הבעלות במקרקעין", הרצה: פרופ' יהושע וייסמן, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
 - ח. "מדיניות פיתוח תחבורה יבשתית בישראל", הרצה: מר גדעון השמשוני, המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה.

3. ביטאון "קרקע"

נמצאת בהכנה חוברת מס' 44. מועד הופעתה המשוער הנו ראשית 1998.

treatment at the hands of attorney Albeck, and is supplemented by instructive commentaries.

At a time that Israel's land policy hangs in the balance, the book serves as a mini-encyclopedia on agricultural land.

Architect **Shahar Shapiro** in **The State of Israel Hits the Road? — Highway No. 6** returns to the endless discussion of the need for a Trans-Israel Highway (Shimon BenShemesh calls the road "Bridging Israel").

The efficacy of the new road, according to the author in this brief survey, rests on two conditions: firstly, that it will be no more than a road, free of auxiliary land uses; and secondly, that concomitantly, it will be possible to operate mass public transportation.

In **The Buildings of Shimon HaTzaddik, Nahalat Shimon and Nahalat Itzhak**, attorney **Samuel Shamir** continues to disclose the history of Jerusalem's old neighborhoods. He describes the suffering of the three neighborhoods of Shimon HaTzaddik, Nahalat Shimon and Nahalat Itzhak during the War of Independence, when they were partially destroyed.

After 40 years of productive life in carpentry, construction, quarrying, tailoring, a life of work and immigrant absorption, the hardship became such that the neighborhoods were abandoned.

The issue concludes with a brief summary of the **Activities of the Institute** since the appearance of **Karka** No. 42.

Prof. **Elisha Efrat**, this time, does not deal with any controversial public issue nor relate to Israel's land policy, but in his article **Fathers and Sons in Israel's Physical Planning** provides a chapter of history on outlooks and conceptions in the past 50 years.

Architect **Dina Rachevsky**, director of the Planning Administration, very generously sent us an abstract of a lecture she delivered recently before Tel Aviv University's public policy faculty. Entitled **Issues in National Planning**, the article discusses the three aspects which in the author's view will be the chief problems facing planners as the new century unfolds: procedure, organization and national planning.

The problems of the Beduin continue to interest Israel's public and media. **Eliyahu Babay**, a former long-standing director of the Beduin Administration, shares with us his wide experience and considerable knowledge in **The Situation of Israel's Beduin**. The article contains a description of the situation, criticism and recommendations, as well as reactions to the claims put forth by Joseph Ben-David and Amnon Barka'i in "Beduin Lands in the North — an Unnecessary Conflict" (Karka 41 and 42). The question of Israel's Beduin remains topical and will no doubt prompt additional articles.

This is followed by an article by **Alon Gelbman** and **Avital Tsairi** on "**Tourism in Industry**" — **Functioning and Uses of Land for Tourism at Industrial Concerns in Israel**.

The article is based on four investigations through which the authors hope to contribute to the further development of a relatively new industrial branch in tourism.

The libraries of all those interested in the problems of Israel's land management cannot fail to be enriched by Gideon Witkon's 600-page book, for which **Plea Albeck** has provided an extensive and penetrating review here, **On Gideon Witkon's Book — The Rights to Agricultural Land**. The article deals with, among other things, the allocation of agricultural land, registering property and plots, safeguarding agricultural land and urbanization on the part of the ILA, leasing fees, transfer of rights and ILA capitalization policy. Each and every subject receives very careful

Zeev Cohen, an engineer and appraiser, devotes his short article to the **Report of the Israel Lands Policy Reform Committee (the Ronen Commission)** and to several comments on it.

He deems the committee's recommendations to be positive and advises ILC members to awake to the times.

The lecture delivered by Gideon Witkon before the land policy forum on December 12, 1995 was a milestone in the public discussion on Israel's land policy. For this reason, it deserves further study and should be considered vis-a-vis any other relevant recommendations on the agenda of land-policy decision-makers.

Dr. **Eliyahu Boruchov**, who for years has followed the development of Israel's land policy in his research, discerns 11 relevant topics in Witkon's lecture. In his article, **Comments on the Land Policy**, he points to the misuse of the instruments of land policy. In his view, it was a mistake to use land policy as an experimental tool to check rising housing prices and to curb inflation by increasing the land supply.

Chaim Fialkoff's article on **Residential Land Policy** is based on material submitted to the Ronen Commission. Dr. Fialkoff sees the causes of rising housing prices in both sectorial factors — such as delayed supply, building and development standards, formal requirements, low labor output, land taxation and construction levies; and national economic factors — such as expectations of peace and linkage to the U.S. dollar.

The author does not proceed to analyze each factor in turn, which is a pity, as this might have yielded a solution to a problem that is much like "Squaring the Circle."

Not all is black, however, nor wracked by crisis like Israel's land policy. Architect **Yehonathan Golani**, the former director of the Planning Administration and now the deputy-head of the Town Council of Modiin, contributes to the issue an article on **The Planning and Development of the Town of Modiin**. The article describes the problematics involved in building a town that is to solve the housing problem of thousands of families wishing to live in the center of the country, and the author's wide knowledge and experience are bound to arouse the reader's interest.

Editorial

Each of our recent issues has warned of the growing crisis in Israel's land policy. This has now yielded its bitter fruit in the form of the **Israel Lands Policy Reform Committee**.

The report, which was prepared by a committee known as the Ronen Commission for its chairman, Prof. Boaz Ronen, should be rejected. It faithfully reflects the instructions of the Minister who appointed it, the Minister of Infrastructures, who directed that primary importance be accorded to the aspect of land transfer from national to private ownership. Its recommendations do not rest on existing principles and laws of land policy nor take into account the prescriptions of accepted public research committees.

The report is invalid in that it completely contradicts the Israel Lands Law, 1960; the Covenant between the State of Israel and the World Zionist Organization promulgated in November 1961; and the Government decisions of May 23, 1965 on land policy in Israel.

The values underlying the establishment of the Israel Lands Administration (ILA) have been dissolved.

This critical situation demands a vigorous response from JNF, using all the means at its disposal, for at stake here is the very foundation of national ownership of land in Israel, which is at the core of JNF's existence.

Time and immediate action are of the essence.

In order to enlighten our readers about the report, the current issue opens with an article by **Uri Pinkerfeld**, a member of both the ILC and JNF's Board of Directors, on "**Israel Lands Policy Reform**" — **Indeed?** The author provides an instructive survey for comparative purposes of the various committees, their composition and mode of operation, that were created to arrive at decisions on Israel's land policy. He concludes with the recommendation that the Ronen Commission recall its report in order to rework it and fill in the missing gaps.

The staff and employees of the Land-Use Research Institute mourn the passing of Institute Director Alexander Poznanski and express their condolences to Ilana, Tamar, Yael, Yoav, Amos, Sharon, Shahar, Ayelet and Oded.

k a r k a

(LAND)

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

SEPTEMBER 1997

Contents

	In Memory of Alexander Poznanski	3
	Editorial (Heb.)	10
Uri Pinkerfeld	"Israel Lands Policy Reform" — Indeed?	13
Zeev Cohen	Report of the Israel Lands Policy Reform Committee (the Ronen Commission)	26
Eliyahu Boruchov	Comments on the Land Policy	31
Chaim Fialkoff	Residential Land Policy	38
Yehonathan Golani	The Planning and Development of the Town of Modiin	52
Elisha Efrat	Fathers and Sons in Israel's Physical Planning	65
Dina Rachewsky	Issues in National Planning	70
Eliyahu Babay	The Situation of Israel's Beduin	74
Alon Gelbman & Avital Tsairi	"Tourism in Industry" — Functioning and Uses of Land for Tourism at Industrial Concerns in Israel	84
Plea Albeck	On Gideon Witkon's Book — <i>The Rights to Agricultural Land</i>	95
Shahar Shapiro	The State of Israel Hits the Road? — Highway No. 6	103
Samuel Shamir	The Buildings of Shimon HaTzaddik, Nahalat Shimon and Nahalat Itzhak	105
	Activities of the Institute	108
	Editorial	112

Karka — published by the Land-Use Research Institute, 43 King George St.,
P.O.B. 283, Jerusalem 91002, Tel. 02-6246828
Catalogue N° ISSN 0302-6248

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 Coordination: **David Eytan**

Copy Editing: **Ayala Biber**

Printing: **Shai Printers, Jerusalem**

43

karka

(LAND)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL

SEPTEMBER 1997