

קרקע

המכון לחקר שימושי קרקע

כתב עת של



אוקטובר 1998

מס' 45

קרקע

כתב-עת של המכון לחקר שימושי קרקע



ירושלים, חשון תשנ"ט - אוקטובר 1998

תוכן העניינים

פתח־דבר: השיקול הכלכלי במדיניות הקרקעית עדי ניב / 5

הפשיעה החקלאית כמושבים הסמוכים לקו הירוק והשלכותיה השליליות
על המשך השליטה בקרקע הלאומית דס גל / 7

שיקום השכונות בישראל – מס שפתיים או פרויקט חברתי
מהמעלה הראשונה צבי וינשטיין / 23

”הרפורמה במדיניות המקרקעין: דו”ח ועדת רונן - הערכה” – תגובות
אלישע אפרת; פליאה אלבק; ירמיהו אלוני; אליהו בורוכוב / 42

מס רכוש וקרן פיצויים בישראל – מס מפלה הפוגע בעקרון השוויון
אהוד מנידב / 68

השפעתם של מנהיגי היישובים, היזמים והיקף החובות על תהליך שינוי
ייעוד קרקע חקלאית בהתיישבות השיתופית
אורי ברשישת וערן פייטלסון / 89

ערכי קרקע חקלאיים ב”עיר כפרית” טיציאנו טמפסטה ומארה תיין / 98

“קרקע” – כתב עת של המכון לחקר שימושי קרקע
רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל': 6246828
מס"ק ISSN 0302-6248

עורך: עמי דור־און

הוועדה האקדמית שליד המכון:
עדי ניב, יו"ר הוועדה; פרופ' יהושע ויסמן; פרופ' יונתן קורנבליט;
פרופ' יוסי כץ; מיכה גלעד; עמי דור־און

ריכוז מערכת: דוד איתן
עריכה לשונית: אילנה מזרחי
סדר: שולמית רוז
עטיפה: לימור אבישר
הדפסה: דפוס "העיר העתיקה", ירושלים

בעטיפה הקדמית:
"הרי בגלבוע אל טל ואל מטר עליכם ושדי תרומות..."
(צומת הירידה מהגלבוע לכביש בקעת הירדן)

פתח-דבר

השיקול הכלכלי במדיניות הקרקעית

עדי ניב*

אם נבחן את האמירה "מי ששולט בקרקע שולט במדינה", ברור כי העם היהודי, שהינו הבעלים של יותר מ-90% מקרקעות המדינה, הוא השולט בישראל. עובדה מוצקה זו מותירה עדיין מקום לשאלה נוספת: האם העם היהודי יודע ואף רוצה לנהל את קרקעותיו על בסיס כלכלי נכון או שהוא מתייחס לקרקע כאל מושג אמוציונלי, מיתולוגי, בבחינת "מורשת" של הלאום שחזר אל ארמת המולדת ההיסטורית של אבותיו.

אין עוררין על מקומו הדומיננטי, המכריע, של הנושא הקרקעי במדיניות הלאומית של ישראל. תחת כל שלטון ובכל סגנון שלטוני, בשם מאבק הבעלות על הקרקע, נעשו בארץ, עוד לפני קום המדינה וגם לאחר מכן, מעשים של הקרבה ושל מסירות נפש, בדרך-כלל בחשאי והרחק מן העין הציבורית. כך במשך שנים רבות, יחד עם התפתחותה של המדינה, התפתחו גם אסטרטגיות הבעלות על הקרקע שאצרו בחובן את העוצמה השלטונית יחד עם הכוח הכלכלי.

ככל שהדברים מתבררים, השיקול הכלכלי לא עמד עד כה אצלנו לנגד עיניהם של קובעי המדיניות הקרקעית. שיקול זה לא היה כלול במטרות שהוגדרו על-ידי המדינה כ"ניהול מקרקעי ישראל". כל השיקולים וההנחות סבבו סביב הבעלות הלאומית על הקרקע ודרכי ניהולה, יחד עם הדאגה לעתודות קרקעיות בבעלות ציבורית כדי שניתן יהיה להשיג את היעדים שהוגדרו לאומיים כמו הקמת יישובים, ערי פיתוח, הקצאת קרקע לשימושים חקלאיים ועוד. רק הצד הכלכלי הוזנח.

מרכיב עיקרי בניחות הכלכלי של מדיניות קרקעית, כמו בכל סוגייה כלכלית עקרונית, אמור להיות המחסור בקרקע, או לחילופין זמינות הקרקע. כלומר: האם אכן קיים מחסור אמיתי בקרקע ובעיקר בקרקע זמינה, או שמא המצב הפוך וקיים דווקא היצע קרקע בהיקפים משמעותיים, אלא שאינו מנוצל כפי שראוי על-פי קריטריונים כלכליים. התשובה לשאלה זו היא הבסיס לכל סוגייה קרקעית כלכלית והיא שאמורה לקבוע את מחירה האמיתי של הקרקע.

התפיסה הכלכלית המהותית לא באה לידי ביטוי בניהול המדיניות הקרקעית. הטיפול בסוגיות הכלכליות לא עמד עד כה במרכז הדיון הציבורי. יעדי המדיניות הקרקעית כפי שהוגדרו ברכות השנים, כללו מטרות אחרות, חשובות כשלעצמן, אך בהתלט לא מספיקות,

* עדי ניב הוא יו"ר המכון לחקר שימושי קרקע.

בעיקר לנוכח העובדה שאי אפשר עוד, בתחילת המאה העשרים ואחת, לנהל עסקים, כולל עסקי קרקע, ללא תפיסת עולם כלכלית מוגדרת, מדויקת ובהירה.

מאמרים רבים פורסמו במשך השנים בנושאי מדיניות קרקעית וההשלכות עליה של החלטות והמלצות שונות אשר נתקבלו בגופים מקבלי ההחלטות. נושא כולט בתחום זה היו המלצותיה של "ועדת רונן", שהעלתה לדיון ציבורי את אחת השאלות החשובות ביותר בתחום המדיניות הקרקעית – התייחסות לנושא הפרטת הבעלות על קרקע הלאום, תוך שימת דגש על שינויים בזכויות קניין ועל שינויי ייעוד, בהתניות מוגדרות, של קרקע חקלאית. גם ועדה זו לא נכנסה לדיון מהותי בצדדים הכלכליים של המדיניות הקרקעית.

ייתכן והאסטרטגיה השיווקית המעודכנת של קרקעות ישראל צריכה לכלול, בין יתר המרכיבים, יצירת זמינות קרקע לכל דורש. כמובן שמדיניות כזו חייבת להיות מסוייגת בכללים יחסית נוקשים, האמורים לשמור על מסגרות תכנון ולמנוע פריצות מיעדים מוגדרים כמו עידוד הפיתוח באזורים שהוגדרו כבעלי עדיפות לאומית או שמירה על פיתוח נכון של תחומי הערים, כל זאת תוך יצירה מחדשת של ניצול יעיל בעתודות הקרקעיות הקיימות.

הפרטת שיווק הקרקע הלאומית, משמעה הרחבת דרגות החופש של התהליכים הכלכליים הטבעיים לשמש גם בתחום הקרקעי, דבר שיהווה חידוש מהותי בהגדרה האסטרטגית של יעדי המדיניות הקרקעית.

הגדרתה המדויקת של המדיניות הקרקעית חשובה מאוד ואנו מצויים כיום בתחילתה של דרך חדשה במישור זה. גם קרן קימת לישראל, אשר בבעלותה חלק ניכר מקרקעות ישראל, התלה לאחרונה בניסיון להגדיר מחדש את מדיניות המקרקעין שלה, ולבחון, לפי המציאות המשתנה, את המטרות שהוגדרו עד כה כגאולת הקרקע וכשמירת הבעלות עליה.

יחד עם זאת, ומבלי לפגוע בעקרון ההיסטורי של "קרקע הלאום", כדאי לשקול ולהעריך מחדש את האפשרות להפעיל פעילויות כלכליות מסוגים חדשים על קרקעות הלאום ועל קרקעות קק"ל, כמובן תוך דאגה להצבת בטוחות משמעותיות לשמירה על זכויות היסוד. יש לזכור, כי מערך המקרקעין בישראל הינו ענף כלכלי, הפועל עד כה שלא בתנאים של תחרות משוכללת, שקיימת בו התערבות חיצונית, בעיקר ממשלתית, הגורמת לעיוות בהשפעתם של כוחות השוק החופשי ושיש בו משום מניעת אפשרות מתהליכים כלכליים של שוק חופשי להשפיע וזאת עקב בעיות של רישוי, תכנון ושליטה של כוחות מרכזיים בכוח חוקים ותקנות.

כדאי לבחון אם פתיחתו של ענף המקרקעין לתפקוד כוחות השוק החופשי, ולו אף בחלקים מבוקרים בתחילה, יכולה לפתוח עידן חדש בתהליכים הקרקעיים בישראל ולהשפיע בכיוון חיובי על הגדרה מחדשת ומעודכנת של יעדי המדיניות הקרקעית הלאומית.

המכון לחקר שימושי קרקע שהוא למעשה המוסד היחיד העוסק כיום בחקר שוטף של הבעיה הקרקעית ובדיון מעמיק בסוגיות המגוונות הקשורות בה, ירחיב את דיוני החוג למדיניות קרקעית ויפעל לליבון סוגיות מהותיות אלה, כאשר ההיבט הכלכלי החשוב כל כך, יעמוד גם הוא במרכז הדיון. עם זאת, ימשיך המכון ואף יעמיק את ביצוע המחקרים היוזמים על-ידו ויעמיד לצורך הפעלתם את האמצעים הנדרשים כדי לדחוף להגדרתה המחודשת של המדיניות הקרקעית הלאומית.

הפשיעה החקלאית במושבים הסמוכים לקו הירוק והשלכותיה השליליות על המשך השליטה בקרקע הלאומית

רם גל*

המאמר שלהלן הנו תמצית של עבודת מחקר שנעשתה בין השנים 1994-1997. מחקר זה הוא חלק מעבודת הדוקטורט של כותב המאמר, העוסקת, בין השאר, בהיבטים רחבים יותר של גורמים המשפיעים על מערך שימושי הקרקע החקלאיים. העבודה נעשית בהדרכת ד"ר מיכאל דומן וד"ר מיכאל סופר מהחוג לגאוגרפיה באוניברסיטת תל-אביב, והיא מתמקדת בפשיעה החקלאית, כאחד הגורמים העיקריים להזנחה של הקרקע החקלאית במושבים הממוקמים במרחב הכפרי שסמוך לקו הירוק.

בשנים האחרונות פוקדת את המרחב הכפרי הסמוך לקו הירוק, הידוע גם בשם "קו התפר", תופעה חמורה של פשיעה חקלאית. סוג זה של פשיעה מבוצע לרוב בידי תושבי הכפרים הערביים הסמוכים לקו הירוק (מעברו הלא ישראלי), והוא מתאפיין בגרימת נזק וגניבות של ציוד חקלאי, גניבות בעלי חיים ותוצרת חקלאית, וכן הצתות של שדות חקלאיים. מדובר בתופעה בקנה-מידה ניכר, הפוקדת כיום כמעט את כל צורות היישוב במגזר הכפרי הסמוך לקו הירוק. התופעה בולטת בממדיה בעיקר במושבים ופחות בצורות היישוב האחרות. לתופעת הפשיעה החקלאית באזור ייחודי זה, יש השלכות רחבות בכמה מישורים: במישור הלאומי, במישור האזורי, במישור היישובי ואף במישור משק הבית הבודד במושב. זאת לנוכח העובדה שחלק גדול מהמושבים באזור הוקמו על בסיס שיקולים שאינם דווקא

* רם גל הוא דוקטורנט בחוג לגאוגרפיה באוניברסיטת תל-אביב.

שיקולים חקלאיים-כלכליים, כגון: שיקולי מדיניות, התיישבות ביטחונית ושליטה לאומית בקרקע.

בהיבט הגאוגרפי, תופעת הפשיעה החקלאית הנה אחת התוצאות הבולטות כיום של השפעת הקו הירוק, כקו גבול, על תופעות ותהליכים, משני צדיו. רצועת שטח זו מכונה "רצועת ספר" או "אזור ספר" ולמעשה, זהו השטח שלאורכו נמתח הגבול ושבו מתפתחות תופעות שונות הכרוכות בגבול. ישנם הבדלים בעוצמת תופעת הפשיעה החקלאית ובטווח השפעתה, בין שני אזורים שונים של הקו הירוק: האזור שסמוך לקו הירוק המערבי, הגובל ביהודה ושומרון, והאזור הסמוך לקו הירוק המזרחי, הגובל בעזה. הבדלים אלה בולטים גם באזור שבתחום "רצועת הספר" של הקו הירוק, לעומת אזורים אחרים, שאינם סמוכים לקו הירוק ואף מרוחקים ממנו.

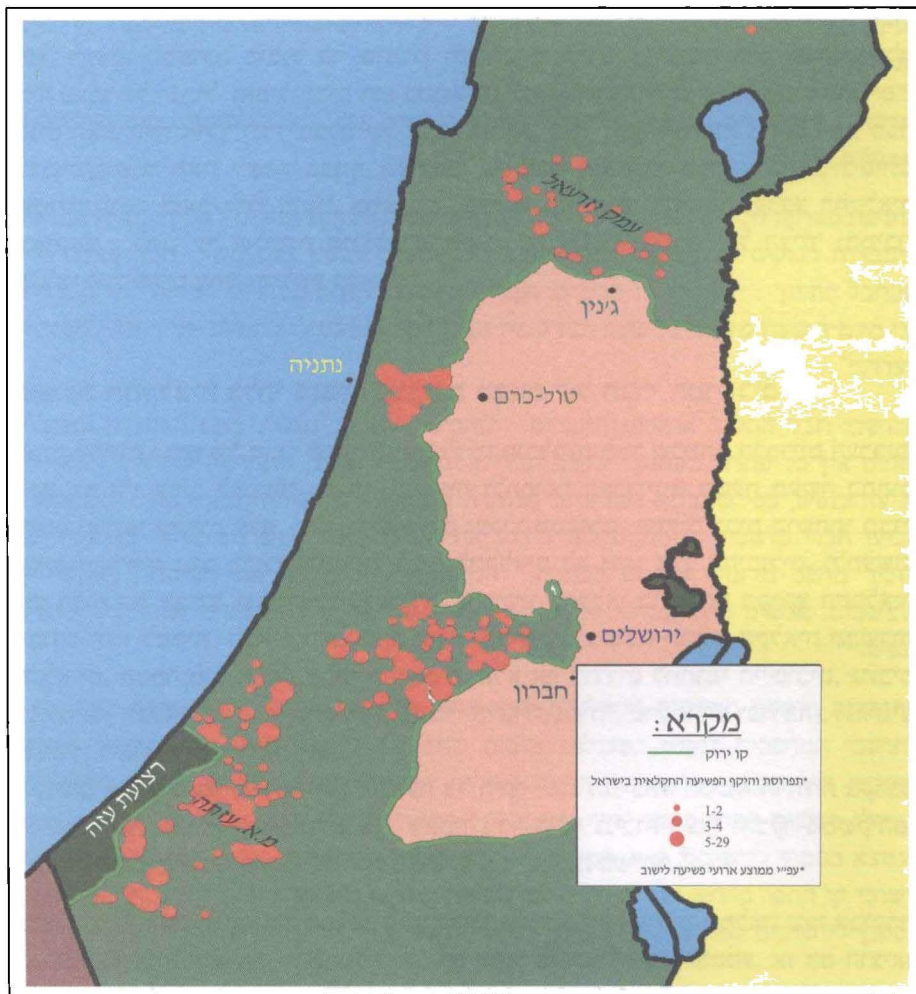
תופעת הפשיעה החקלאית פוקדת בנוסף למושבים גם קיבוצים וחוות חקלאיות פרטיות. חברי קיבוץ גבעת עוז, שעל גבול עמק יזרעאל, למשל, טוענים שיש עלייה משמעותית בהיקף הפשיעה החקלאית בקיבוץ, וכי החירות לקיבוץ מתוך הכפרים הערביים זבובה, סילת אל חרתיה ורומאנה הן יומיומיות.¹ אולם, בשל מספרם הגדול יחסית של המושבים באזורים אלה, סמיכותם לכפרים הערביים, המבנה הפיסי שלהם, אמצעי המיגון, יכולת השמירה והאבטחה, הם נחשפים יותר מצורות היישוב האחרות לפשיעה זו. כמרחב הכפרי הסמוך לקו הירוק, ובמושבים כפרט, יש גם עבירות בתחום הפשיעה הפלילית, שעניינן פגיעות גופניות ופגיעות ברכוש. אך סוג זה של עבירות על החוק, השכיח יותר באזורים עירוניים דווקא,² הוא קטן יחסית לעומת עבירות הפשיעה החקלאית.

מטרת מאמר זה היא להציג את תוצאות המחקר שבו נבחנו מאפייני הפשיעה החקלאית במרחב הכפרי בישראל, תוך התמקדות במספר משתנים:

- א. הסמיכות לקו הירוק.
- ב. הגזרות השונות של הקו הירוק (אזור יהודה ושומרון לעומת אזור עזה).
- ג. סוגי פשיעה עיקריים (הפשיעה החקלאית לעומת פשיעה פלילית אחרת).
- ד. צורות יישוב עיקריות (מושבים לעומת קיבוצים).
- ה. סוגי פשיעה חקלאית עיקריים (גניבת תוצרת חקלאית וגניבת מיכון/ציוד חקלאי לעומת פשיעה חקלאית אחרת).
- ו. זמנים שונים על-פי לוח השנה (חגים מוסלמיים וכדומה).

1 ברנד, ד', "מערב-היום", מיום 20.3.97, החברים מתבקשים לרדוף אחרי הגבול, עמ' 15.
Herbert, D. T. 1982, *The Geography of Urban Crime*, Longman, London 2

מפה מס' 1 – פריסת הפשיעה החקלאית בישראל



ריכוז מוקדי הגניבה מראה כבירור כי ככל שגדלה הקרבה ליישובים ערביים גדולים מעבר לקו הירוק – כן גדלה מכת הגניבות

חברי המושבים שלאורך הקו הירוק מוטרדים מאוד מהתגברות הפשיעה החקלאית באזורם. הרחק מזרקורי התקשורת "זוכים" החקלאים ל"ביקורים" תכופים של שכניהם, תושבי הכפרים הערבים שמעבר לקו הירוק. מטרת "ביקורים" אלה היא ביצוע מעשי פשיעה חקלאית. התופעה ההולכת ומתגברת מדירה את שנתם של תושבי האזור. לדוגמה, חברי מושב ירחיב, הממוקם בגבול הר שומרון והשרון, מספרים שיישובם הוא יישוב-משלט שהיה בעבר על הגבול, ואפילו כיום הוא כהגדרתם, "אי בודד בתוך ים של יישובים ערביים". בשנים האחרונות הולך וגדל סבלם של חברי המושב בשל מכת הגניבות החקלאיות, מכה שלדבריהם קשה מאוד לעמוד בפניה. מצוקתם של חברי המושבים בפני הפשיעה, וניסיונם להתמודד עמה באים לידי ביטוי, במאבקם העיקש והיומימי להיאחז בקרקע החקלאית שבחזקתם, להגן על שלימות היבולים והתוצרת החקלאית ולשמור על הצידוד והמיכון החקלאי שברשותם מפני ונדליוז וגניבות.

הפשיעה החקלאית בלתי נסבלת מנקודת מבטם של חברי המושבים

קיימות עדויות רבות של חברי מושבים שסבלו מהתנכלויות מצד שכניהם הכפריים הערבים. חלקם אף היו עדים לאירועי פשיעה חקלאית ולתפיסת העבריינים בשעת מעשה בתחום מושבם. על-פי עדויות אלה עצי פרי צעירים נעקרו ממקומם, יבולים רבים הושחתו ויבול מטעים ופרדסים נגנב כרוכו. במקרים רבים לחקלאים לא נותר דבר מהיבולים. ולמעשה, שנים רבות של עבודה של השקעה ועבודה שהשקיע החקלאי בהשבת הקרקע החקלאית ועבודה ירדו לטמיון. לעתים העבריינים אינם מסתפקים בגניבת תוצרת חקלאית מהשדות החקלאיים, הממוקמים הרחק מבתי התושבים, אלא אף חודרים לתחומי היישובים, גונבים ציוד ומיכון חקלאי (צנרת וציוד השקיה, חומרי הדברה, גדרות, טרקטורים וכדומה), וגורמים נזק בודון ליבולים ולציוד החקלאי.

החקלאים מייחסים גם לגורם הזמן השפעה על היקף וסוג הגניבות. הטענה הרווחת בקרבם היא שבתקופת החגים המוסלמיים, גדל באופן ניכר היקף גניבות הציאן והבקר ממשקיהם. הציטוטים הבאים מפי חברי מושב ירחיב משקפים היטב את בעייתם.³

זכריה : "פעם אחת הגיע חבר המושב למטע שלו וראה קבוצת ערבים ממלאה שקי אבוקדו. הוא שאל אותם למעשיהם, והם ענו לו כי הם עובדים בשירות בעל המטע, אז הם הוציאו סכינים ואמרו לו להסתלק. עד שהלך וחזר עם תגבורת, הם כבר נעלמו."

סעדיה : "יש לי מטע אבוקדו שמראש אני יודע שהיכול מתחלק חצי לי וחצי לגנבים."

3 רוזנסקי, ע' 1995, אל תניחו את חבל התענכים, "קו למושב", דו-שבועון למושבים בנושאי חברה, כלכלה וצרכנות, מס' 149, תל-אביב, עמ' 12-17.

זכריה: "היה לי מטע ליד קלקיליה, הם לא השאירו לי דבר מהיכולים. מה אני יכול לעשות? ייבשתי את המטע, וזהו."

יונתן: "לעתים מדובר בגניבות ולעתים ממש בהתנכלויות. לי עקרו מטע זיתים בן שלוש שנים. אמנם קיבלתי פיצויים, אבל הם נועדו רק לקניית שתילים חדשים, ומה על שלוש שנות גידול?"

סעדיה: "לעתים הם באים לברמד מים ופשוט תולשים אותו. ואז מחזכזים מים חצי יום עד שמגלים את זה."

תחושת מצוקה זו, משקפת את ההרגשה הכללית גם כמושבים אחרים לאורך הקו הירוק עקב התגברות הנזקים שהפשיעה החקלאית מסבה. היטיב לבטא זאת משה, חבר מושב גדיש שבחבל התענך: "גנבו לי 12 כבשים, גנבו לי שום ובצל והם ממררים לנו את החיים. בלילה אני מעמיד שעון מעורר כל שעה ובודק את מצב העדר. נמאס לי מהמצב אני רוצה למכור את העדר."⁴

במושבי חבל התענך אומרים החברים, "שהגיעו מים עד נפש". מכת הגניבות מתגברת, ואולם אין כל פתרון באופן. בקרב חברי המושבים רווחת התחושה שהשלב הבא יהיה פגיעה בנפש, כפי שמבטא זאת עינב בכותרת כתבתו: "עד שיהיה כאן רצח."⁵ ככתבה זו הביעו חברי מושבים הסמוכים לקו הירוק את חששם מפני אפשרות פגיעה בנפש. לדברי מזכיר מושב מלאה, שצוטט בכתבה, "המצב הנוכחי מוריד את הביטחון האישי של התושבים. אנשים פחדים, כי עכשיו זה עניין של רכוש וחוששים שזה יגיע לפגיעה בנפש."

התגברות תופעת הפשיעה החקלאית מצד אחד, ותחושת חוסר האונים מצד אחר, גרמה לתושבי המושבים לנקוט בפעולות מחאה שחלקן אינן שגרתיות. נערכו מספר הפגנות סוערות מול הכנסת, ולאחרונה החלה פעילות להקמת "עמותת נפגעי גניבות חקלאיות". הגדילו לעשות חברי מושב שקף, ש"כבשו" בתאריך 28.1.1997 מוצב של משמר הגבול הנמצא בסמוך ליישובם. זאת, כמחאה על ההתרופפות החמורה במצב הביטחון האישי של יישובי קו התפר בדרום הארץ. דובר המושב התבטא אז בתריפות על כך שקו התפר, שעובר בסמוך ליישובים שמדרום להר חברון, מופקר לחלוטין: "היו לנו גניבות רבות בישוב ונזקים

4 עינב, ד', *עד שיהיה כאן רצח*, מיום 24.12.1996 "קו למושב", דו"שבועון למושבים בנושאי חברה, כלכלה וצרכנות, מס' 168, תל-אביב עמ' 8-9.

5 שם, עמ' 8-9.

רבים. למזלנו לא היו פגיעות כנפש. רק בימים האחרונים שרפו לנו 3 דונמים חממות וחדרו לחצרות הבתים.⁶

נציגי הממסד החקלאי-התיישבותי מודעים היטב לבעיה ואף פועלים לתיקון המצב, אולם, עד כה ללא הצלחה מרובה. לטענת מרכז ועדת הביטחון במרכז החקלאי, המצב הביטחוני ביישובים סמוכים לקו הירוק "הפך בלתי נסבל". משום כך, הוא פנה בשם ראשי המועצות האזוריות בכתב אל ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, מר יצחק רבין ז"ל, ואל עוזרו לנושא ההתיישבות. הוא ביקש בפניותיו התוזרות שיינתן ליישובים הסמוכים לקו הירוק תגבור בכלים ובאמצעים, כדי שיוכלו להתמודד עם בעיות הפגיעה החקלאית ולהיערך לקראת פיגועי פח"ע.⁷

הממסד החקלאי-התיישבותי פועל לתיקון המצב, ללא הצלחה מרובה

ראשי המועצות האזוריות של יישובי הקו הירוק פועלים אף הם לתיקון המצב. בעיני חלק מהם כל גנב הוא מחבל פוטנציאלי, שכן אם הוא מצליח להגיע עד לרפת, הם טוענים, אזי הוא יכול להגיע גם לבית-הילדים. הדבר תלוי ברמת המוטיבציה שלו.⁸ ראש המועצה האזורית מטה יהודה כתב אל ראש הממשלה ושר הביטחון ביום 28 ביוני 1995: "עם ההתקדמות כהליך המדיני, ביישובי קו התפר גוברים הלחץ והחרדה, עקב המקרים הרבים של נזקים וגניבות הנגרמים על ידי תושבי השטחים...". "יו"ר מרכז המועצות האזוריות התריע מפני התופעה החמורה במכתבו לשר לביטחון פנים ולמפקח"ל המשטרה. הוא קבל כי מצב זה אינו יכול להימשך, וביקש את התערבותם המיידית בטיפול במצב הקשה. כמו כן, הוא הדגיש, כי אנשי המועצות האזוריות והתושבים טוענים כי האחריות לגניבות, לחבלות ולנזקים מוטלת על ערבים תושבי השטחים שיישוביהם סמוכים לקו הירוק, וכי מדובר בחבלות וגניבות שחלקן נועד לגרום ל"פאניקה ודמורליזציה" בקרב תושבי האזור.⁹ בתאריך 23.10.1996, אף הוגשה הצעה לסדר כמליאת הכנסת בנושא "הפשיעה החקלאית באזור קו התפר". העלה אותה חבר הכנסת שלום שמחון, אשר אמר כי הוא רואה במכת הפשיעה החקלאית "בעיה ביטחונית חמורה".¹⁰

6 אסולין, י' "ידיעות אחרונות", מיום 29.1.1997, תושבי מושב שקף בקו התפר "כבשו" מרצב של מג"ב, עמ' 21.

7 ריאיון עם מרכז ועדת הביטחון במרכז החקלאי בישראל, מר יעקב קטר ביום 13.9.1995.

8 גילת, צ', "ידיעות אחרונות-מוסף השבת", מיום 7.7.1995, קו התפר החדש, עמ' 12-13.

9 שפירא, ר' "הארץ", מיום 28.10.1996, ישובים ישראלים לאורך הקו הירוק סובלים מגניבות ומחבלות ברכוש, עמ' 7.

10 שמעוני, י', זה ייגמר בפגיעים, מיום 24.12.1996, "קו למושב", דר-שבועון למושבים בנושאי חברה, כלכלה וצרכנות, מס' 168.

במקביל לפעילות הממסדית של נבחרי הציבור, פועלים במגזר החקלאי קציני הביטחון (הידועים גם בשם "סיירי השדות") מטעם המועצות האזוריות. הללו נדרשים מדי יום, ובעיקר מדי לילה, לעסוק בהיבטים שונים של נושא הפשיעה החקלאית, כמושבים שבגזרת אחריותם. במקרים רבים, הם הולכים בעקבות הגנבים עד לגבול הקו הירוק, לשם הם מזעיקים את המשטרה הפלשתינאית. אולם, לטענתם, עד כה לא הוחזר אף חפץ גנוב לבעליו.¹¹ במרבית המושבים מתנהלת שמירה סדירה בכל לילה, שבה נוטלים חלק תושבי המושב, חברי המושב ושומרים שכירים. אך, לטענת קצין הביטחון של המועצה האזורית מנשה, מר אריק לביא: "קשה מאוד לסגור יישובים, בעיקר מושבים ששטחיהם פרושים ורק חלק מדרכי הגישה למושבים מגודרות. גם מיקום היישובים בסמיכות לקו התפר, כולל יישובים עורפיים, מאפשר לערבים לבצע את הגניבה ולחצות במהירות את קו התפר".¹²

קציני הביטחון משכחים את עבודת צוותי מג"ב באזור, אבל טוענים שהם פועלים באזור בסדרי גודל קטנים מדי. לדבריהם הדרך להתמודד עם הבעיה היא על-ידי: תגבור כוחות האבטחה השונים בגזרת הקו הירוק, הכנסת אמצעי מיגון חדישים לשימוש חברי המושבים, הקמת גדר הפרדה וחפירת תעלה למניעת מעבר כלי רכב לאורך הקו הירוק. ב"קו למושב"¹³ רואין קצין הביטחון של המועצה האזורית גלבע, שתיאר כך את המצב: "החקלאים באזור חסרי אונים ונתונים ביאוש מוחלט, קצב הגניבות בחקלאות בעמקים גובר והולך. לא עובר לילה בלי גניבות. רק לאחרונה נגנבו עגלים, כבשים, תוצרת חקלאית, טרקטורים, חומרי הדברה, מערכות השקיה – כל מה שניתן להיגנב. בקיצור, העמק הגנוב".¹⁴

דרכי איסוף נתוני הפשיעה החקלאית וסיווגם

המידע הפורמלי במהותו קובץ בעיקרו מתוך תיקי ועדת הביטחון של המרכז החקלאי. בתיקים אלה נאספו דיווחים חודשיים של כלל אירועי הפשיעה החקלאית והפשיעה פלילית האחרת בתחומי 11 מועצות אזוריות, במרחב הכפרי בישראל בשנת 1994. מדובר בדיווחים המרוכזים ומועברים בכתב אחת לחודש, שמדווחים קציני הביטחון של המועצות האזוריות, הפרושים בכל רחבי המרחב הכפרי.

11 זמיר, י', עמק גנוב, מיום 1.1.1996, "קו למושב", דר־שבועון למושבים בנושאי חברה כלכלה וצרכנות, מס' 180, תל־אביב, עמ' 8-11.

12 שמעוני, י', זה ייגמר כפיגועים, מיום 24.12.1996 "קו למושב" דר־שבועון למושבים בנושאי חברה, כלכלה וצרכנות, מס' 168, עמ' 10-11.

13 עינב, ד', עד שיהיה כאן רצח, מיום 24.12.1996, "קו למושב", דר־שבועון למושבים בנושאי חברה, כלכלה וצרכנות, מס' 168, תל־אביב, עמ' 8-9.

14 זמיר, י', עמק גנוב, מיום 1.1.1996, "קו למושב", דר־שבועון למושבים בנושאי חברה, כלכלה וצרכנות, מס' 180, תל־אביב, עמ' 8-11.

אוכלוסיית המחקר כללה 150 יישובים סך-הכול (104 מושבים ו-46 קיבוצים), מתוכם 73 (54 מושבים ו-19 קיבוצים) יישובים במרחב הכפרי הסמוך לקו הירוק באזור יהודה ושומרון, 53 (30 מושבים ו-23 קיבוצים) יישובים במרחב הכפרי הסמוך לקו הירוק באזור עזה ו-24 יישובים (20 מושבים ו-4 קיבוצים) שאינם סמוכים כלל לקו הירוק, אשר שימשו כקבוצת ביקורת.

אירועי הפשיעה החקלאית רוכזו לפי יישובים ולפי כל חודש בנפרד, וסווגו על-פי הקריטריונים הבאים: גניבת תוצרת חקלאית, גניבת בעלי חיים, גניבת צנרת וציוד השקיה, גניבת מיכון / ציוד חקלאי, גרימת נזק לתוצרת חקלאית, גרימת נזק לציוד חקלאי, הצתת שדות חקלאיים, הקמת מחסומי אבנים וגניבת חומרי הדברה. אירועי הפשיעה הפלילית האחרת, רוכזו אף הם לפי יישובים, ולפי כל חודש בנפרד, והקריטריון העיקרי לסיווגם היה: כל סוג פשיעה פלילית אחרת שאינו בתחום הגדרות הפשיעה החקלאית, כפי שצוינו לעיל. לדוגמה: פריצה לדירה וגניבת רכוש, גניבת רכב וכדומה.

המידע מבוסס על סיוורים בשטח, ריאיונות, עיבוד וניתוח משווה של נתונים והסקת מסקנות ממצאי המחקר. מטרת הסיוורים הייתה לעמוד מקרוב על משמעויות תופעת הפשיעה החקלאית במושבים הסמוכים לקו הירוק, וכן לערוך ריאיונות עם נציגי המסד החקלאי-התיישבותי, עם קציני ביטחון של מועצות אזוריות, אנשי היחידה לפיקוח בשטחים הפתוחים ("סיירת ירוקה"), אנשי משמר הגבול ומשטרה, וחברי מושבים. במקביל, נאספו קטעי עיתונות, העוסקים בהיבטים שונים של בעיה אקטואלית זאת, ובהם קטעי ריאיונות אישיים עם חברי מושבים ובעלי תפקידים שקרוכים לנושא.

הנתונים נותחו בידיעה שחלוח עליהם מספר מגבלות, שיש בהן כדי להשפיע על מסקנות המחקר, כמו למשל ריווח לא סדיר שדיווחו קציני הביטחון ואחרים. ואכן, המקרים בהם נתפסו בני מיעוטים (בחלקם ללא אישורי שהייה) בשטחי החקלאות של היישובים או בתחומם, טרם ביצוע העבירה, לא הוגדרו כאירועי פשיעה ולא נכללו בניתוח. כמו כן, ראוי להדגיש כי אירוע פשיעה אחד, אינו מעיד בהכרח על היקף הנזק (הכלכלי, הנפשי, או כל נזק אחר) הנגרם לחקלאי.

שימושי קרקע צבאיים בולמים פשיעה חקלאית

ניתוח גאוגרפי של ההיקף והפריסה של תופעת הפשיעה החקלאית במרחב הכפרי בישראל, מצביע באופן ברור על מיקוד התופעה במיכות לקו הירוק, הן באזור יהודה ושומרון והן באזור עזה. באזורי הספר שלאורך הקו הירוק קיימים הבדלים בהיקף התופעה בין אזור אחד

למשנהו. התופעה בולטת במיוחד בחבל אשכול ועזתה בדרום הארץ, כאזור מטה יהודה והשרון במרכז, וכחבל התענכים שבגבול עמק יזרעאל (ראה מפה מס' 1).

מניתוח ממוקד יותר של שני אזורי הקו הירוק בהם בולטת התופעה, עולים מספר ממצאים מעניינים. ראשית, הפשיעה החקלאית פוקדת למעשה את רוב היישובים במרחב זה, אם כי, עוצמת התופעה שונה בין יישוב אחד למשנהו. שנית, התופעה בולטת במיוחד וממוקדת יותר ביישובים הממוקמים בקרבת צירים ודרכי גישה, המחברים את יישובי המרחב הכפרי הישראלי מעברו האחד של הקו הירוק, עם הכפרים הערביים הסמוכים לקו הירוק מעברו השני. ייתכן שהנגישות הרבה ליישובים אלה, היא שמסייעת להתהוות תופעת הפשיעה החקלאית ולהתרחבותה.

עם זאת, מהניתוח המרחבי עולה כי תופעת הפשיעה החקלאית אינה בולטת ואף אינה קיימת כלל במספר אזורים, שבהם קיימים שימושי קרקע צבאיים, לרבות תשתיות, ויש נוכחות פיסיית של גורמי מערכת הביטחון. הקרקע שבחזקת הצבא משמשת לרוב לצורכי שטחי אש, מחנות צבא והחזקת מתקנים ביטחוניים אחרים. לתשתית ביטחונית זו ברצועת הספר של הקו הירוק, נודעת חשיבות רבה כגורם מרחבי דוחה ואף מונע פשיעה בכלל, ופשיעה חקלאית בפרט. זאת בשל האופי המיוחד של שימושי קרקע אלה והאחיזה הממשית בה.

גרף מס' 1 מראה כי הפשיעה החקלאית במרחב הכפרי (66 אחוזו במושבים ובקיבוצים), גדולה בעוצמתה מכל פשיעה פלילית אחרת, והיא קיימת בהיקף גדול יותר במושבים (50 אחוז) מאשר בקיבוצים (25 אחוז). מניתוח עוצמת הפשיעה במגזר הכפרי לפי מועצות אזוריות, עולה כי היא בולטת במיוחד כתחומי המועצות האזוריות הבאות: אשכול, עזתה, יואב, לב השרון ומטה יהודה. ברוב המועצות האזוריות הפשיעה החקלאית במושבים גדולה מן הפשיעה הפלילית, למעט עזתה (הפשיעה הפלילית בשני הקיבוצים שבתחומי מועצה זו גדולה באופן יחסי מהפשיעה החקלאית), ושער הנגב (בתחומי מועצה זו יש מושב אחד בלבד לעומת עשרה קיבוצים).

ממצאי הניתוחים הסטטיסטיים עולות התוצאות הבאות:

1. נמצא שקיים הבדל מובהק בהיקף הפשיעה החקלאית בין היישובים שסמוכים לקו הירוק (המערבי או המזרחי) לבין היישובים שאינם סמוכים לו. בקבוצה הראשונה היקף הפשיעה החקלאית גדול יותר. ממצא זה מאשש את הטענה המרכזית, לפיה יישובי המרחב הכפרי הסמוך לקו הירוק סובלים יותר מהפשיעה החקלאית, לעומת יישובים באזורים אחרים בישראל.
2. לא נמצא הבדל בהיקף הפשיעה החקלאית בין היישובים שסמוכים לקו הירוק המזרחי לבין היישובים הסמוכים לקו הירוק המערבי. מכאן, שהפשיעה החקלאית דומה בהיקפה

כשתי רצועות הספר של הקו הירוק, הגובל ביהודה ושומרון ובעזה.

3. קיים הבדל מובהק בהיקף הפשיעה החקלאית בין מושבים לקיבוצים. כמושבים היקף הפשיעה גדול יותר. ממצא זה מחזק אף הוא את הטענה, שהמושבים הסמוכים לקו הירוק, סובלים יותר מפשיעה חקלאית מאשר הקיבוצים.

4. לא נמצא הבדל מובהק בין היקף הפשיעה החקלאית לבין להיקף הפשיעה הפלילית ביישובים שסמוכים לרצועת עזה. בשאר המקומות קיימים הבדלים מובהקים (במושבים הסמוכים לעזה ובמושבים שסמוכים ליהודה ושומרון, ובקיבוצים הסמוכים ליהודה ושומרון).

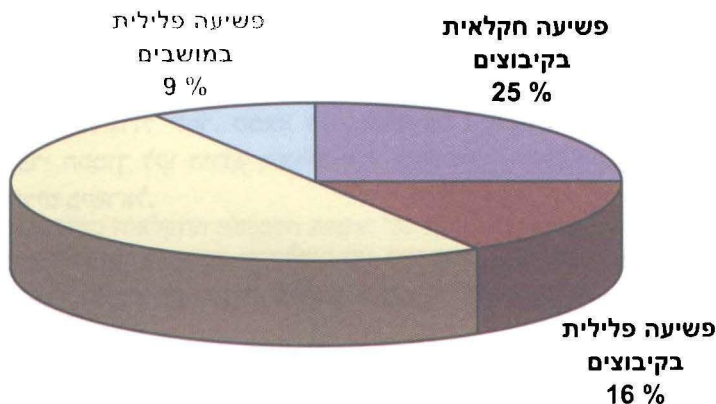
היקף הפשיעה החקלאית במרחב הכפרי הסמוך לקו הירוק גדול יותר מהיקף הפשיעה הפלילית. בנוסף לכך, נמצא שוני מובהק בהבדלים אלה בין מושבים לקיבוצים. מכאן, שנמצא ביסוס נוסף לטענה שהפשיעה החקלאית פוקדת יותר את המושבים במרחב הכפרי שסמוך לקו הירוק, מאשר את הקיבוצים.

5. נמצא הבדל מובהק בין היקף הפשיעה שהוגדרה כ"פשיעה עיקרית" לפשיעה האחרת במושבים הסמוכים לרצועת עזה. לעניין זה הוגדרה "הפשיעה העיקרית" כגניבת תוצרת חקלאית וגניבת מיכון וציוד חקלאי. בשאר המקומות לא נמצאו מקרים מובהקים. בנוסף לכך קיים שוני מובהק בין אזור עזה לאזור יהודה ושומרון.

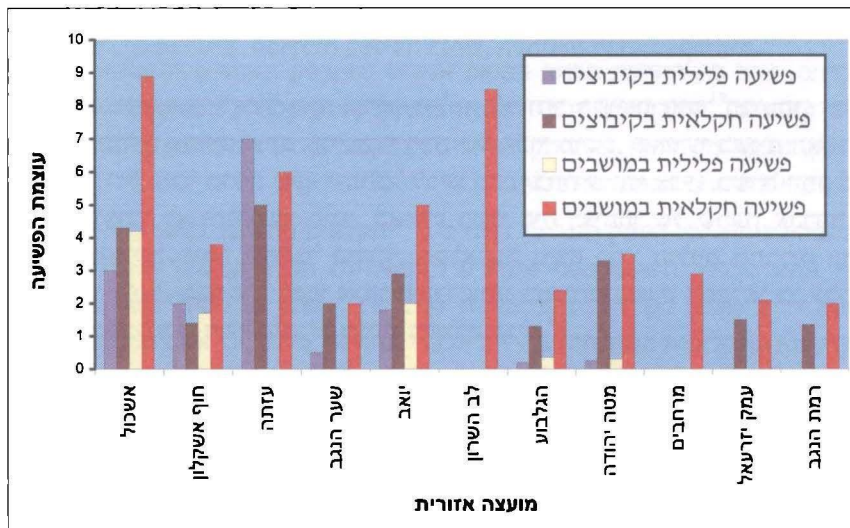
6. לא נמצאו הבדלים בין היקף הגניבות בחודשי החגים המוסלמים לבין היקף הגניבות בחודשים האחרים.

אפשר שהסיבה לכך שלא נמצא ביסוס לטענה שבתקופת החגים המוסלמיים חל גידול בהיקף הפשיעה החקלאית היא, שהחגים חלים רק בימים מסוימים במהלך החודש ולא לאורך כל החודש.

גרף מס' 1 – התפלגות הפשיעה במרחב הכפרי בישראל



עוצמת הפשיעה החקלאית במגזר הכפרי בישראל לפי מועצות אזוריות



מאפייני התופעה והשלכותיה

תופעת הפשיעה החקלאית, שהנה חדשה יחסית בעוצמתה, קשה וחמורה במיוחד על רקע המשברים הכלכליים והתמורות העמוקות הפוקדים את המושבים וחבריהם בשנים האחרונות. לאחרונה נחשפים המושבים הסמוכים לקו הירוק בעוצמה רבה יחסית לפשיעה חקלאית, המהווה גורם נוסף לכלל המגבלות והאילוצים שבמסגרתם פועל החקלאי באזור זה. השפעתה של תופעה זו על המשק בית הכבוד כמושב מתבטאת בארבעה תחומים עיקריים:

א. בתחום הכלכלי – חלה עלייה ניכרת בהוצאותיו הכספיות של החקלאי וירידה בהכנסותיו, בשל הפגיעה הישירה במקורות פרנסתו, באמצעי קיומו וברכושו. יש האומדים את היקף הנזקים הנגרמים לחקלאים כמושבים בגלל הפשיעה החקלאית, במיליוני שקלים בשנה.¹⁵ היקף נזקים זה מעיד על חומרת התופעה ומידת פגיעתה בחקלאי.

15 שפירא, ר', "הארץ", מיום 28.10.1996, יושבים ישראלים לאורך הקו הירוק סובלים מגניבות ומחבלות ברכוש, עמ' 7.

ב. בתחום הביטחון האישי – תחושת הביטחון האישי של חברי המושבים הסמוכים לקו הירוק ירודה. זאת בעיקר עקב התגברות תופעת הפשיעה החקלאית באזורם, והחשש מפני פיגועים חבלניים הכרוכים בפגיעה בנפש, העתידים לבוא בעקבותיה.

באזורים מסוימים לאורך הקו הירוק בולטת במיוחד תחושת חוסר הביטחון האישי לעומת אזורים אחרים, עקב שני מקרי רצח של חברי מושב, שאירעו בשנים האחרונות. אלי כהן ז"ל, חבר מושב שקף שבחבל לכיש נרצח בחודש יוני 1988 בשדה החקלאי בו עבד, ורצחתי לא נתגלו עד היום. האירוע השני היה רציחתו של שמעון אברהם ז"ל, חקלאי ממושב מיטב שבחבל התענך. חקלאי זה נרצח בידי חוליית מחבלים בחודש אוקטובר 1992, שאנשיה תקפו אותו ודקרו אותו בסכינים בשדה החקלאי בו עבד. את חוליית מחבלים זו חשף השב"כ כעבור כשלוש שנים.¹⁶

ההחרפה ביחסי השכנות לאורך הקו הירוק התבטאה באירוע אחר, שבמהלכו הונחו בחודש יוני 1993 שני מטעני צד בדרך הפטרולים שמדרום למושב שקף. אחד מהם התפוצץ באמצעות תיל ממעיד ופגע בגיפ של פקח רשות שמורות הטבע, ולמרכה המזל נגרם נזק לגיפ בלבד. אולם, במהלך פירוק המטען השני, נהרג חבלן המשטרה, רב פקד יוסי חיון ז"ל. אירועים אלה מצביעים על הקצנה בעוצמת פעולות האיבה ומגדילים את תחושת חוסר הביטחון האישי בקרב מתיישבי רצועת הספר במרחב הכפרי הסמוך לקו הירוק.

ג. בתחום השליטה בקרקע החקלאית – המרחב הכפרי שסמוך לקו הירוק הוא בעל פוטנציאל כלכלי-חקלאי רב, ומתאפיין בהיקף גדול של קרקעות חקלאיות טובות לעיבוד. אולם, כשל חוסר כדאיות כלכלית ותחושת ביטחון ירודה, יש נטייה לזנוח את הקרקע החקלאית במושבים סמוכים לקו הירוק. הדבר מעורר חשש שהשליטה בקרקע תאבד, שכן קרקע פנוייה מעודדת פלישות ויצירת חזקות בקרקע מצד גורמים מחוץ למושבים שאין להם זכות על הקרקע. מכאן שהזנחת הקרקע עלולה להביא בסופו של דבר לידי "כירסום" בקו הירוק ואף לנסיגתו מערבה, ולהשתלטות כפריים ערבים על הקרקעות החקלאיות הזנוחות באמצעות עיבודן.

בספרות המקצועית מייחסים חשיבות רבה להשפעת הפשיעה עצמה על תודעת העצמי

¹⁶ איכנר, א', "יריעות אחרונות", מיום 13.10.1995, השב"כ חשף חוליית חמאס שרצחה חקלאי בחבל תענך כ"1992, עמ' 1.

לוי, יר-גלנטי, י', "מעריב", יום ו', 13.10.1995, השב"כ לכד שני רוצחי ישראלי בחבל תענך, עמ' 1.

ותפישת המרחב של הקרבן.¹⁷ כמו כן, קיימות עדויות להשלכות המרחביות שיש לתופעת הפשע בכלל ולתחושת הפחד מפניו בפרט.¹⁸ בישראל קיימות עדויות, בעיקר מתקופת האינתיפאדה, להשפעת הפחד על מידת תחושת הביטחון של אזרחים-יהודים ועל רמת חרותם. ניכר כי, תחושת הפחד מביאה אנשים להתרחק מאזורים הנתפסים כמסוכנים יותר מאחרים.¹⁹ ייתכן שגם הנטייה לזנוח את הקרקע החקלאית, במושבים הסמוכים לקו הירוק, נובעת מן הרצון להתרחק מאזורים הנתפסים בעיני החקלאים כמסוכנים בנוסף להיותם לא כדאים מבחינה כלכלית.

בכתבה בעיתון "כל העמק והגליל" דווח כי:²⁰ "חקלאים מהתענך נטשו אדמות הגובלות בקו התפר, בגלל חששם מפני פיגועים והתנכלויות חבלניות, מצד שכניהם הערבים המתגוררים מעבר לקו הירוק ובסמיכות לו". פלג²¹ טוען כי ניסיון לשרטט מפה של הקרקעות החקלאיות המזונחות במרחב הכפרי בישראל מלמד, כי אחת מנקודות התורפה היא האזור הסמוך לקו הירוק. ההסבר לכך הוא בעיקר התנכלות מאסיבית של ערבים למגדלים היהודים בסמוך לקו הירוק.

את שלבי תהליך הזנחת הקרקעות החקלאיות באזורים שסמוכים לקו הירוק והשלכותיו, מתאר פקח "הסיירת הירוקה", לדבריו: "החקלאים שותלים, והערבים עוקרים ומחבלים במקורות המים. אחר כך הם באים משטחי יו"ש ורועים את עדריהם בחלקות אלה. בשלב הבא הם שותלים בחלקות של המדינה. אנחנו מגלים ועוקרים בסיוע הצבא והמשטרה, והם חוזרים ונוטעים. אי אפשר לשמור על כל דונם לאורך הקו הירוק".²²

קרקעות הלאום, לרבות הקרקע החקלאית, הן משאב לאומי ייחודי שאינו מצוי בשפע. לפיכך, ראוי שנושא השמירה על הקרקע החקלאית במרחב הכפרי הסמוך לקו הירוק, עיבוד לצורכי חקלאות והאחיזה הממשית בה, יוצבו בראש סדר העדיפויות הלאומי.

¹⁷ Tuan, Y., 1979, *Landscapes of Fear*, Pantheon books, New York and Minnesota University Press, Minneapolis

¹⁸ Smith, S. 1987, *Fear of Crime: Beyond the Geography of Deviance*, *Progress In Human Geography*, Vol 11, No. 1, pp. 1-17

¹⁹ Georges, D. E., 1978, *The Geography of Crime and Violence: A Spatial and Ecological Perspective*, Resource papers for College Geography, No. 78-1. Association of American Geographers, Washington D.C

²⁰ Bishara, A. 1989, *The Uprising's Impact on Israel*. In Zachary Lockman and Joel Beinin, Eds, *Intifada: The Palestinian Uprising Against Israeli Occupation*, pp. 217-229

²¹ Romann, M. 1989, *Divided Perception in a United City: The Case of Jerusalem*. In Frederick, W. Bol, and David, N. Livingstone, Ed. *the Behavioural Environment*, pp. 182-202

²² פריך, י' "כל העמק והגליל", מיום 10.3.1995, *חקלאים מהתענך נטשו אדמות הגובלות בקו התפר*. גליון מס' 604, עמ' 7-9.

²¹ פלג, י', "ידיעות אחרונות", מוסף "ממון" מיום 18.8.1992, *שוד הקרקעות הגדול*, תל-אביב, עמ' 6-7.

²² ריאיון עם גלעד אלטמן – מנהל היחידה לפיקוח בשטחים פתוחים ("סיירת ירוקה"), מיום 13.10.1997.

ד. בתחום הדומגרי – אירועי הפשיעה החקלאית, שהגם בעיקר נחלת חלקה של אוכלוסיית המושבים השוכנת בקרבת הקו הירוק, עלולים לפגוע ברצונם של התושבים, הנתונים בסכנת קיום, להתגורר בשטח זה. יתרה מכך, רמת עוינות גבוהה, עלולה לגרום להתפתחות תנועת הגירה מיישובי הספר לפנים הארץ, ואף להביא בהדרגה לנטישתם. לטענת שחר וליפשיץ,²³ מואזני ההגירה של אזורי השוליים במדינה ובכלל זה אזורי הספר, מושפעים מאוד ממאורעות מקומיים, פוליטיים וכלכליים, המתרחשים בשנה זו או אחרת. ראוי להדגיש כי, להצטמצמות אוכלוסיית הספר של הקו הירוק עלולות להיות השלכות על תהליכים נוספים: כלכליים, ארגוניים, חברתיים ואחרים, המושפעים במישרין או בעקיפין מתהליך התמעטות האוכלוסייה.

דרכים אפשריות להתמודד עם הבעיה

הנתונים הקשים של תופעת הפשיעה החקלאית במרחב הכפרי שסמוך לקו הירוק, לרבות השלכותיה האפשריות, הפכו אותה לתופעה שאי אפשר להתעלם ממנה. עם זאת, כח האדם העומד לרשות המועצות האזוריות והמושבים אינו עומד כנטל האבטחה. קיימות דרכים שונות ומגוונות להתמודד עם הבעיה, אשר אופן מימושהן לאורך רצועת הספר שונה לעתים מאזור אחד למשנהו, ויש להתאימן לתנאים ולמגבלות של כל אזור בנפרד.

הדרך להתמודד עם הבעיה היא בעיקר על-ידי תגבור אמצעי ביטחון כגון: הגברת סיורים, מיקום תצפיות ומארכים, הצבת מכשולים קרקעיים כדי לחסום את צירי גישה ליישובים (כדוגמת סוללות עפר או תעלות), הקמת גדרות מסביב ליישובים, שימוש באמצעי מיגון והתרעה אלקטרוניים (גדר אלקטרונית, מערכות אזעקה וכדומה). בנוסף לכך, מומלץ לבחון אפשרויות נוספות בתחום אכיפת החוק על פני שטח נרחב. צריך להקים יחידה מקצועית כדוגמת יחידת משמר הגבול (מג"ב), שתחום התמחותה וייעודה יהיה מניעת פשיעה באזורי הקו הירוק. זאת בנוסף לסיירי השדות של המועצות האזוריות, אשר לרוב נדרשים לפקח לברם על אזור גדול יחסית, במקביל לעיסוקיהם האחרים (חילוף והצלה, פיקוח ציד ומתן סיוע אחר בהתאם לצורך). אמצעי מיגון והתרעה מתאימים, בנוסף לכח אדם מקצועי שתפקידו לאבטח את היישובים, עשויים לתרום לא רק להעלאת הביטחון האישי, אלא גם לשיקום הכלכלי והחברתי של המתיישבים והיישובים.

הקושי להתמודד בהצלחה עם תופעת הפשיעה החקלאית נובע גם מיכולתם של העבריינים להימלט בקלות יחסית אל תחומי האוטונומיה, בשל סמיכות היישובים לגבול. לכן, הגברת

²³ שחר, א' וליפשיץ, א' 1980, המערך המרחבי של ההגירה הבין-אזורית בישראל. מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל, יא', עמ' 153-177.

המודעות בקרב המשטרה הפלשתינאית ושותוף הפעולה עמה עשויים אף הם לתרום להתמודדות יעילה עם תופעה בעייתית זו.

סיכום

הפשיעה החקלאית ביישובים הסמוכים לקו הירוק היא כיום תופעה כוללת המשפיעה על התפתחות תכונות ותהליכים במרחב כולו. היא משפיעה על התעצבות תכונות הנוף התרבותי, תכונות האוכלוסייה ותכונותיו הגאוגרפיות של האזור מבחינה פיסית, יישובית וכלכלית. כמו כן, היא משקפת תהליכים המחוללים שינויים ארוכי טווח במספר תחומים. ברמה הלאומית, ראוי לזכור, שאחת המטרות העיקריות בעשורים הראשונים להקמת המדינה הייתה, קליטת עלייה, ביסוס כלכלי של המוני העולים שהגיעו אז לישראל ביישובים, וחיזוק ביטחוני של גבולות המדינה. לצורך הגשמת מטרות אלה ובעיקר לצורך עיכוי רצועת הגבול ושמירה על קרקעות המדינה, הוקמו יישובי ספר ובכלל זה, מושבים לאורך הקו הירוק.²⁴ יתרה מכך, תהליך העיכוי של מערך היישובים הכפריים היהודים ברצועת הספר של הקו הירוק ביהודה ושומרון מאז 1949 היה מלווה בפעולות הכשרה רחבות של ארמות חקלאיות, על מנת לאפשר את ניצולן בצורה מירבית.²⁵ לתופעת הפשיעה החקלאית יכולות להיות השלכות רבות ומגוונות על מערך שימושי הקרקע כמושבים הסמוכים לקו הירוק, על תושביהם ועל הקו הירוק עצמו. השלכות אלה עומדות ברוכב כסתירה למטרה שלשמה הוקמה התיישבות במרחב ייחודי זה.

בשל ממדיה של התופעה והתמקדותה באזור זה, שהוא אזור בעל רקע היסטורי ומאפיינים גאוגרפיים ייחודיים, יש לתופעה השלכות גאוגרפיות, כלכליות וחברתיות. היא יוצרת תחושת סכנה ואי יציבות הבולמת את פיתוחו הכלכלי של המרחב ופוגעת ישירות בהכנסתו של החקלאי, היא גורמת להזנחת הקרקע החקלאית, ולאיבוד השליטה בקרקע הלאומית, והיא מחוללת תהליכי "כרסום" ודחיקה מערבה של הקו הירוק ומביאה להגירת האוכלוסייה הכפרית מרצועת הספר של הקו הירוק. תופעת הפשיעה החקלאית ותוצאותיה מעמידים את המושב ואת החקלאי הכרודד בפני דילמה קיומית, כיצד מתמודדים עם התנאים המשתנים, ומאי האסטרטגיה שיש לאמץ.

מעשי האלימות ואירועי הפשיעה החקלאית שמולם ניצבים תושבי המרחב הכפרי סמוך לקו הירוק, יוצרים באזור ספר זה, תנאים שאינם דומים לתנאים באזורים אחרים ומקנים לו מעמד מיוחד. מצב זה מחייב את גורמי הממסד לנקוט בצעדים שיביאו לצמצום התופעה,

²⁴ אפרת, א' 1993, ישראל – גיאוגרפיה בת־זמננו, אחיאסף, תל־אביב.

²⁵ ברור, מ' 1984, התהוות אזורי ספר בעלי אופי שונה משני עבריו של גבול המפריד בין מדינות שונות במשטון ובתברכותן. אופקים בגיאוגרפיה, 9-10, עמ' 54-68.

ואף להפסקתה. כיוון שיחסי השכנות בין התושבים משני עברי הגבול עוינים, נוצר מצב של חוסר ביטחון ויציבות, וכך הולכת וגדלה השפעתו של הסכסוך על מרחב הספר. מכאן, שככל שהפגיעה באופי ובמבנה הפעילות הכלכלית במרחב זה תגדל, כך ייגברו הסיכויים שתתפתחנה תכונות ותופעות שליליות נוספות באזור.

שיקום השכונות בישראל – מס שפתיים או פרויקט חברתי מהמעלה הראשונה

צבי וינשטיין*

המאמר מתאר את התפתחותו של פרויקט שיקום השכונות בישראל בעשרים שנות הפעלתו (1977-1998) מבחינת מטרתיו, מבנהו, תחומי פעילותו, השפעתו והישגיו. השאלה הנשאלת היא, האם הפרויקט שמטרותיו ועקרונותיו עוצבו בראשית שנות ה־80 יכול להמשיך ולפעול במתכונתו לאור השינויים החברתיים והכלכליים העוברים על מדינת ישראל. או שמא, דרכי ההתמודדות עם המצוקות הפיטיות החברתיות, עם הבעיות הכלכליות הרווחתיות ועם הדילמות החינוכיות והקהילתיות, שהיו בראשית הפרויקט, שוב אינם מתאימים למציאות החדשה המתדפקת על שערי המאה ה־21?

פרויקט שיקום השכונות בישראל הפך במשך השנים, מאז הוחל בו לפני יותר משני עשורים, לסמל של פעילות למען שכבות המצוקה. היו שראו בו "מס שפתיים" שמשלם השלטון לאלה שבחרו בו, והיו שראו בו פרויקט חברתי מן המעלה הראשונה, שבא לפתור מצוקות שהצטברו במשך השנים מאז הקמת המדינה. כך או כך, הנושא, שליווה את החיים בארץ זמן ממושך והיה במרכז העניין הציבורי, ראוי להתייחסות עניינית. מן הטעם הזה כדאי לבדוק את מקורו, כיצד נוצר, איך נתקבלו ההחלטות להפעילו ומה היו תוצאותיו.

* ד"ר צבי וינשטיין, הוא ממונה מחוזי באגף לשיקום השכונות במשרד הבינוי והשיכון וכן מרצה בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת הל-אביב.

עם הקמת המדינה נפתחו שערי ישראל להמוני עולים, בעיקר ניצולי שואה מארצות מזרח אירופה ועולים מארצות ערב. במשך שלוש שנים הוכפלה כמעט אוכלוסיית ישראל: מ־650,000 נפש ב־1948 לכ־1,400,000 נפש ב־1951. קליטת העלייה חייבה בראש ובראשונה קליטה כדירה. המחסור במשאבים, שממנו סבלה המדינה בראשית דרכה, חייב מציאת פתרונות מידיים וזולים מבחינה תקציבית ומבחינת כוח האדם הדרוש לביצועם. הפתרונות לשיכון העולים החדשים נתפסו לא כמטרות בפני עצמן, אלא כאמצעי להשגת יעדים חברתיים נוספים: קליטת עלייה, פיזור אוכלוסין והקטנת אי־השוויון בין קבוצות באוכלוסייה.

העולים שהגיעו בגלי העלייה הראשונים שוכנו במחנות שהותיר מאחוריו הצבא הבריטי, ולתושביהם סופקו הצרכים הבסיסיים. במחנות אלה חיו בשיא אֶלּוּסם יותר ממאה אלף נפש. חלק מתושבי המחנות שהגיעו בשנים 1949-1950 הועברו לבתים שנטשה האוכלוסייה הערבית ביישובים כמו: לוד, רמלה, יהוד, יפו, עכו, חיפה וטבריה.

רבע מיליון עולים נקלטו במעברות

השכונות שבהן עמד הרכוש הנטוש היו במצב פסי ירוד מאוד וחסרות לחלוטין תשתיות פיסיות. אֶלּוּס העולים במקומות אלו נתפס כפתרון זמני, שכן אזורים אלו יועדו לפינוי ולבנייה מחדש. חלק מהמשפחות שהתגוררו בשכונות הערביות לשעבר וששפר גורלן עזבו למקומות אחרים, וכך החל תהליך הסלקציה השלילית, שגרם להיווצרות ריכוזים של מצוקה חברתית באזורים שסבלו מתנאים פסיים ירודים. בתהליך זה נוצר הגרעין הקשה של שכונות המצוקה בישראל.

שלב האֶלּוּס הבא של גלי העלייה החל עם הקמת המעברות שהורכבו מאוהלים ומצריפים. המעברות הוקמו בסמוך לערים הגדולות וליישובים חקלאיים על מנת לספק לתושביהן תעסוקה. ב־1951 היו כמאה מעברות שבהן התגוררו כרבע מיליון עולים. המעברות הפכו גם הן לשכונות מצוקה משום שהתכניות לפינוי לא יושמו. שרידי אותן מעברות נותרו אף כיום, לאחר חמישים שנות קיום המדינה, במקומות כגון: כפר־שלם בתל־אביב, ומעברת נוף־ים בהרצליה.

בין השנים 1952-1963 נבנו רוב השיכונים, אשר מאוחר יותר, בשנות השמונים, נכללו במסגרת פרויקט השיקום. בסך־הכול נבנו כ־240,000 יחידות דיור, שיועדו להשכרה בסקטור הציבורי, רובן עבור עולים חדשים באזורים ותיקים ובעיירות פיתוח. השכונות שנבנו היו חסרות תשתית פיסית או שירותים קהילתיים מתאימים. במהלך השנים החלו השכונות לסבול מריכוז יתר של בעיות חברתיות כמו: משפחות רב־בעייתיות, עבריינות נוער

ופשיעה, התמכרות לסמים, אבטלה בממדים גדולים ובעיות סעד. הן הפכו לשכונות בעלות סטיגמה שלילית. רגשות הניכור והבידוד שהתגברו במקומות אלו, חיזקו את המרחק הפיסי בינם ובין שאר חלקי העיר.

כסוף שנות החמישים החלה לבלוט תופעה של קיטוב חברתי בין שני חלקים בחברה הישראלית: מצד אחד – "ישראל הראשונה", שכללה אשכנזים ותיקים; ומצד אחר – "ישראל השנייה", שכללה את יוצאי ארצות אסיה ואפריקה.

בשנת 1959 פרצו מהומות אלימות בשכונת ואדי סאליב בחיפה, שבה ישבו עולים מצפון אפריקה מאז 1948. מאורעות אלו העלו את הפערים החברתיים הקיימים בחברה הישראלית לתודעה הציבורית. היה ברור, כי אלה הנמצאים בתחתית החברה, אינם מסוגלים להתמודד עם בעיותיהם. מהומות ואדי סאליב שיקפו רגשות עמוקים של תסכול ומרירות שרווחו בקרב עולים אלה.

כך החל תהליך הסלקציה השלילית שגרם להיווצרות הגרעין הקשה של שכונות המצוקה

בנובמבר 1963 פרסם שר השיכון, יוסף אלמוגי, את המסמך הממשלתי הראשון בנושא "תכנית לפינוי ובינוי בשכונות העוני בישראל". התכנית הציעה להגדיר אזורי שיקום, להפקיע אותם ולפנותם מתושביהם, להרוס את מבניהם ולפצות את התושבים ואחר-כך ליישבם מחדש. בבסיס ההצעה היה שיקול כלכלי: ערכן של קרקעות עירוניות מרכזיות, שעליהן ממוקמות השכונות, יושבח על-ידי הפינוי ולאחר מכן תנוצלנה קרקעות אלה לבנייה חדשה באחוזי בנייה גבוהים. כך לא יצטרך הציבור לסכסד את פעולות הפינוי והבינוי.

ב-1965 נחקק בכנסת החוק ל"בינוי ופינוי אזורי שיקום" שבעקבותיו נוסדה "הרשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום". ברשות היו נציגי משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ונציגי ציבור, אך למעשה ניהולה ותקצובה היו בעיקר בסמכות משרד השיכון.

הרשות עסקה בעיקר בביצוע סקרים ומיעטה בעשייה בשטח. הסקרים איתרו כמאה אזורי שיקום, אולם רק בשלושה מהם הוחל בפעולות פינוי. אלה הם הרובע היהודי העתיק בצפת, כפר-שלם בתל-אביב ונחלאות בירושלים. ב-1975 פוזר מנגנון הרשות. החוק שמתוקפו הוקמה הרשות טרם בוטל רשמית. פרויקט השיקום, שהחל לפעול ב-1978, החליף למעשה את הרשות לפינוי ולבינוי.

בראשית שנות השבעים הופיעה על הבימה הציבורית תנועת "הפנתרים השחורים" אשר הדגישה את עומק הפער העדתי והחברתי בישראל. אחת התוצאות הבולטות שלהן הביאה הייתה הקמת "ועדת ראש-הממשלה לילדים ובני-נוער במצוקה", ביולי 1971. דו"חות

הוועדה עוררו דיון ציבורי בבעיות המצוקה ואף גרמו להתחלת שינויים בהקצאת המשאבים הלאומיים.

תנועת המחאה שקמה בשנות השבעים התפשטה לשכונות נוספות בארץ כמו: תנועת "האוהלים" בירושלים ותנועת אל"ה בתל-אביב. הזעזוע שגרמו הפנתרים השחורים למערכת החברתית והפוליטית העלה הדים רבים כמשך כל שנות השבעים. בשנים אלה נחשפו שלוש מהבעיות הפנימיות של מדינת ישראל, שחפפו זו לזו: הפער העדתי החברתי-התרבותי בין אשכנזים ובין מזרחים, המצב הפיסי הירוד של השכונות בערים, והשתרשותם של העוני ואי-השוויון בהזדמנויות, כחברה ההולכת ומשגשגת.

משרד השיכון החל בשיקום כללי של שכונות עוד בשנת 1976, עת פעל בעשר שכונות בתקציב כולל של שמונה מיליון לירות ישראליות. בשנת 1977 עלה מספר השכונות שנכללו בתכנית לחמש-עשרה ותקציבן היה שבעים מיליון לירות ישראליות.

בשנת 1977 התקיימו הבחירות לכנסת וחל המהפך הפוליטי בישראל. לאחר תקופה בת עשרים ותשע שנים של שלטון מפלגת העבודה עלתה מפלגת הליכוד. רבים ייחסו את נצחונו של בגין לתמיכה הרבה שקיבל מיוצאי עדות המזרח, שרובם התגוררו בערי הפיתוח ובשכונות.

שתי הפעולות הראשונות שעשה בגין היו להודיע על התכנית לחיסול משכנות העוני באמצעות מתן פתרונות דיור לדיירי שכונות המצוקה, ולפנות ליהדות העולם לתמוך בפרויקט מבחינה כספית. פרויקט זה נקרא "התכנית לשיקום והתחדשות השכונות".

באותו זמן ניתן פומבי לתכנית המגרה ולסקרים שערכה בזמנה הרשות לפינוי ובינוי, ונקבעה המסגרת הראשונית של פרויקט השיקום: פעולה לשיקום משולב של מאה ושישים שכונות מצוקה בתקופה של חמש שנים ובעלות של 1.2 מיליארד דולר אמריקאי שייגייסו במשותף ממשלת ישראל ויהדות העולם.

עשר שכונות נבחרו מתוך רשימה של מאה ושישים השכונות שאותרו למטרות שיקום עוד בשנת 1974 על-ידי הרשות לפינוי ולבינוי. בשנת 1978 החלה העבודה בשיפוץ בתים ובשיפור התשתית הפיסית בשכונות.

מטרות פרויקט השיקום

כמשך שנות פעילותו של הפרויקט השתנו ההדגשים על היעדים שהוגדרו בו בתחילה. הוועדה הבינלאומית להערכת פרויקט השיקום שפעלה בשנת 1985, סיכמה את הגדרת המטרות כדלקמן:

א. שיפור איכות החיים בשכונות על-ידי שיפור התשתית הפיסית, והעלאת תנאי הדיור ורמת השירותים החברתיים.

ב. קידום הזדמנויות להישגים בחינוך ובתעסוקה לילדים, לבני-נוער ולמבוגרים.

ג. חיזוק השליטה של התושבים על חייהם ועל סביבתם, עידוד השתתפותם בענייני השכונות וחיזוק תחושת ההשתייכות והזהירות.

ד. ייצוב השכונות והפסקת תהליכי הירדרדות ונטישה, שיפור תדמית השכונות בעיני תושביהן ובעיני אחרים.

יש לציין, כי שיתוף התושבים היה אחת המטרות המרכזיות של הפרויקט, והוא שימש ציר מרכזי לכל תהליכי קבלת ההחלטות בדרג השכונתי בנושאי תכנון, תקצוב וניהול. מטרתו אלו נוסחו בסוף שנות השבעים, בטרם הוחל בפעולות השיקום במרבית שכונות המצוקה והן התבססו על הניסיון המצטבר שנרכש מפעולה בשטח במשך השנים שחלפו, על המצב הכלכלי של מדינת ישראל ושל שכונות השיקום במיוחד (בשנות המיתון והאבטלה), ועל התמורות הרמוגרפיות שפקדו את החברה הישראלית (כמו עליית עולי חבר העמים). לימים נוספו להן מטרות אלו:

**בסוף שנות
החמישים החלה
לבלוט תופעה
של קיטוב
חברתי בין שני
חלקים בחברה
הישראלית**

ה. שיפור תפקודן של קבוצות חלשות (קשישים, משפחות ללא מפרנס) ודאגה לצורכיהן בתחומי הקהילה.

ו. חיזוק קשרי הגומלין בין השכונה לסביבתה מבחינת פיתוח ואספקת השירותים הקהילתיים, החינוכיים והתרבותיים המשותפים.

ז. העלאת רמת ההכנסה של תושבי השכונות באמצעות האצת תהליכי פיתוח כלכלי-אורבני וקידום יזמות כלכלית מקומית.

ח. סיוע בקליטתם החברתית-כלכלית של העולים שייבחרו להתגורר בשכונות וכיישובי השיקום והגברת הקשר החברתי בינם ובין תושביה הוותיקים של השכונה.

עקרונות הפעולה – לפי דגם אמריקני

עקרונותיו של פרויקט השיקום אומצו מתכנית "הערים לדוגמה" (Model Cities), שהייתה תכנית השיקום האמריקנית בסוף שנות השישים בתקופת כהונתו של הנשיא ג'ונסון. העקרונות שנקבעו בראשית הפרויקט קיימים עד היום.

- א. פרויקט השיקום הוא שילוב של שיקום פסי וחברתי – נקבע כי הטיפול בשכונה יקיף את שני ההיבטים הללו, ויכלול שיפורים גם בתחומים כמו: תשתית פיסית, דיור, חינוך, רווחה, בריאות וארגון קהילתי.
- הבעיות בתחומים אלה נובעות מן התנאים הפיסיים והחברתיים מהם סובלת שכונת המצוקה.
- ב. הימנעות מפינוי תושבים מבתיים – הצוות למדיניות חברתית שהנחה את הפרויקט בראשית דרכו החליט לבחור שכונות עירוניות המשמשות כיעד למגורים. הפעילות כוונה לשיקום האוכלוסייה המתגוררת בשכונות ובתי המגורים שלה.
- ניסיון העבר בארצות-הברית לימד, כי כרוב המקרים פינוי האוכלוסייה ובינוי מחדש לא השיגו את המטרות החברתיות, משום שהביאו להעתקת אוכלוסייה ממקומות תעסוקה, חינוך ושירותים. כמו כן, חלק מהבינוי החדש לא יועד למגורים אלא למשרדים ולמסחר.
- ג. הקצאת משאבים לפי קנה מידה של צורך שכונתי – כל תושבי שכונת שיקום, שהוגדרה כשכונת מצוקה, אמורים לקבל תמיכה ציבורית ללא קשר למצבו של משק הבית.
- עיקרון זה אומץ אף-על-פי שלכאורה הוא יוצר בעיה של אי-שוויון בתוך השכונה, זאת משום שהוחלט לסייע הן למשפחות "חלשות" הן למשפחות "חזקות" כדי לספק לאחרונים תמריצים להמשיך ולגור בשכונה ולעצור את תהליך הסלקציה השלילית.
- ד. ביזור סמכויות ושיתוף תושבים בתכנון וביצוע שיקום שכונתם – הוועדה הבינמוסדית לנושא שיקום השכונות קבעה כאחד מעקרונות היסוד שלה את העיקרון שלפיו ההחלטות ברמת היישוב המקומי, יתקבלו באמצעות ועדות היגוי שכונתיות, שבהן יינתנו לתושבים חמישים אחוז מזכויות ההצבעה.
- שיתוף התושבים בוועדות תחום בנושאים שונים הביא למעורבות רבה בקרב תושבי השכונות בתחומים החברתיים והפיסיים.
- ה. טיפול אינטנסיבי ומוגבל בזמן – בראשית ימי הפרויקט דובר על משך זמן של חמש שנים. תקופה זו לא עמדה במבחן הזמן במציאות. עדיין נותרו שכונות שנמצאות בפרויקט מאז תחילתו, אך מצד שני, השיקום בחמישים וארבע שכונות הושלם.
- בעיות תקציב, ביורוקרטיה, אינטרסים פוליטיים ושינויים שחלו במשך הזמן בתוך פרויקט השיקום עצמו, לא אפשרו טיפול אינטנסיבי ומרוכז בשכונות.
- ו. הימנעות מהקמת מנגנון מוסדי חדש – הוחלט לבצע את הפעילות המתוכננת של פרויקט השיקום באמצעות המנגנונים הקיימים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות ולא להקים מנגנון חדש. הכוונה הייתה לחסוך בכספים ולהבטיח כי הפעילות תימשך בעתיד באמצעות הרשויות המקומיות עם הפסקת הפרויקט.

ז. שיתוף פעולה בין הקהילות היהודיות בתפוצות ובין שכונות השיקום – שיתוף הפעולה הזה נבע משיתוף שנוצר בין הסוכנות היהודית המייצגת את הקהילות ובין ממשלת ישראל והרשויות המקומיות. מטרת עיקרון זה הייתה לחזק את הקשרים בתוך העם היהודי, ולהגדיל את המשאבים הכספיים שגויסו לטובת פרויקט השיקום. שיתוף הפעולה בין הקהילות לשכונות, שכונה בשם "תאומות" (Twinning) פעל כששנים וכספי הקהילות היהודיות יועדו למימון פרויקטים חברתיים, קהילתיים ולהקמת מוסדות ציבור.

פעילות בשלושה דרגים – ממלכתי, עירוני, שכונתי

ניהולו של פרויקט השיקום שהוחל ב־1978 אורגן על־ידי משרדי הממשלה, בהכוונת גוף מתאם הכפוף לסגן ראש־הממשלה. בשנת 1980 הקימה הסוכנות היהודית את המחלקה להתחדשות השכונות, שהפכה לחלק של הוועדה הבינמוסדית. הפרויקט מקיף שלושה דרגים: דרג ממלכתי־ארצי, דרג מקומי (רשויות מקומיות) ודרג שכונתי.

בשנותיו הראשונות של הפרויקט עמדה בראשו ועדת שרים. עד שנת 1982 עמדו בראשה סגן שר הבינוי והשיכון ויו"ר הנהלת הסוכנות היהודית ומ־1982 עמד בראשה שר הבינוי והשיכון. מאז פחתה מעורבותה של הסוכנות היהודית בפרויקט השיקום, מתקבלות ההחלטות בדבר קביעת מדיניות השיקום בישיבות הממשלה.

המדיניות הכללית של הפרויקט נקבעת על־ידי ועדת תיאום המורכבת מצוות בינמוסדי, ובה מיוצגים חמישה משרדי ממשלה: משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות וכן החברה למתנ"סים.

תפקידי הצוות הבינמוסדי הם: קביעת יעדים, קדימויות ודרכי ביצוע, חלוקת המשאבים (בכסף ובכוח אדם), מתן אישור לביצוע התכניות השכונתיות, מינוי מנהלי צוות היגוי ומנהלי פרויקטים פסיים וחברתיים, קביעת קריטריונים להכללת שכונות נוספות.

בדרג המקומי השכונתי הוקם גוף הנקרא "צוות היגוי מקומי", שבו עשרים ושניים חברים, שמהם חמישים אחוז הם נציגי התושבים והשאר נציגי הרשות המקומית ומחלקותיה וכן נציגי משרדי ממשלה בדרג המחוזי. צוות ההיגוי היה הביטוי המשמעותי ביותר של מעורבות תושבים במנגנון פרויקט השיקום. תפקידי צוות ההיגוי היו: גיבוש אסטרטגיה כוללת

לשכונה לטווח ארוך, אישור התכנית השנתית בהתאם להנחיות תקציביות ותכנוניות של הצוות הבינמוסדי, קביעת סדר קדימויות לביצוע התכניות הפיסיות והחברתיות, מעקב אחר התקדמות העבודה, קיום קשרי "תאומות" עם הקהילות בחו"ל, העברת מידע לתושבי השכונה.

ברמה השכונתית מונו מנהלי פרויקטים והוקמה מנהלת פרויקט שכללה מנהל פרויקט, יועץ תכנון, אחראי איכלוס ועובדים קהילתיים.

הרשות המקומית הייתה מופקדת על הפעלת רוב התכניות בתחומי החברה, החינוך, הקהילה והרווחה. כתחום הפיסי היה מעורבותה מועטה, שכן רוב העבודות בוצעו ישירות על-ידי משרד הבינוי והשיכון או בהתקשרות ישירה בין הדיירים לבין קבלנים פרטיים.

בשנים הראשונות הביאו תקציבי הפרויקט שהופנו לרשות המקומית לתופעת "הבריחה התקציבית". הרשויות השתמשו בתקציבים אלו להגדלת כוח האדם המקצועי ולהעברת חלק מהתקציבים לשכונות אחרות בעיר.

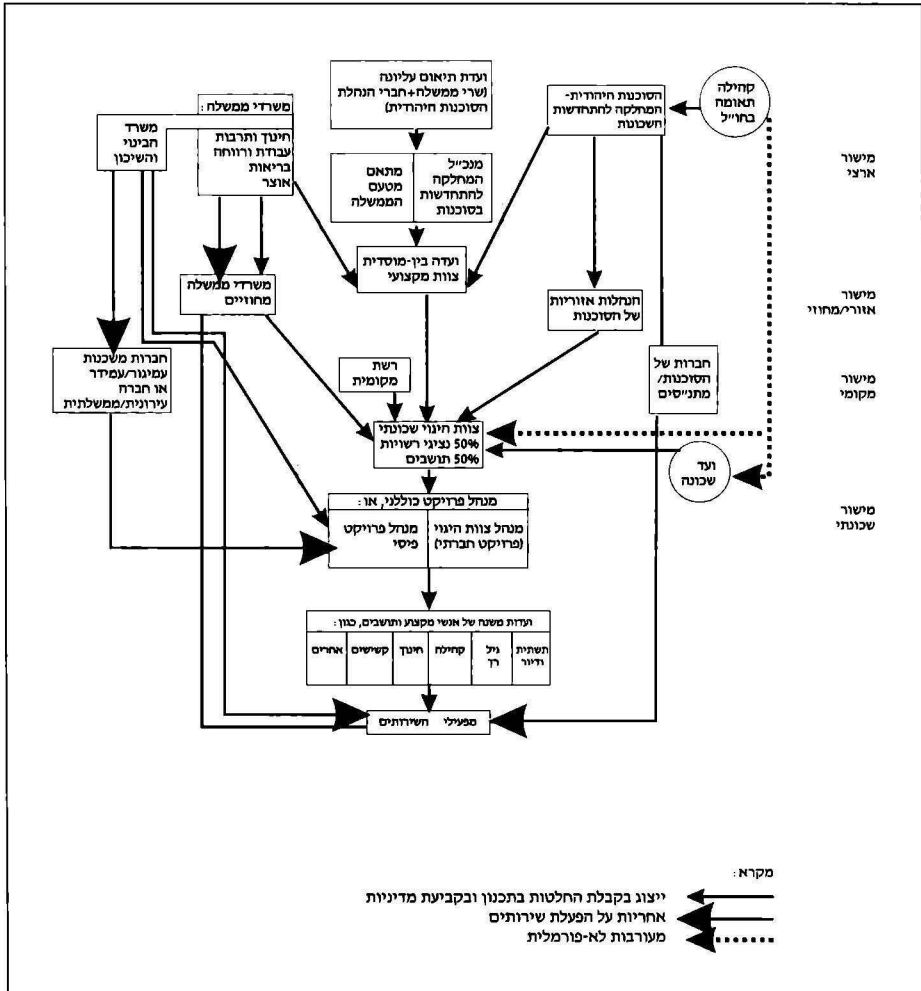
מה הופך אזור מגורים ל"שכונת מצוקה"

הבעיות החברתיות שמאפיינות את שכונות המצוקה ועל-פיהן נקבעת הגדרתן הן:

- ★ השכלה ממוצעת נמוכה – ממוצע השכלה נמוך מהממוצע הארצי, ורמה נמוכה של שליטה בשפה, שאינה מאפשרת תפקוד תקין בחברה המודרנית.
- ★ הכנסה ממוצעת נמוכה לנפש – הכנסה נחשבת לנמוכה כאשר אין היא מאפשרת למשפחה לקיים את רמת החיים המקובלת בחברה הסובבת.
- ★ שיעור גבוה של מובטלים או חסרי תעסוקה קבועה – גברים ונשים כאחד.
- ★ אחוז גבוה של משפחות הסובלות מתלות כלכלית – משפחות הנשענות על תמיכה ציבורית, על קצבות כספיות או סעד חומרי אחר, לשם קיום המשפחה.
- ★ שיעור גבוה של תושבים אשר לעיסוקם דימוי ירוד והכנסתם נמוכה.
- ★ ריבוי בעיות בריאות – מקרי נכות לסוגיה ומקרי מחלות חולפות וממושכות: פיסיות, נפשיות ופסיכוסומטיות.
- ★ בעיות במבנה המשפחה ובתפקודה – ריבוי ילדים (יחסית לרצון וליכולת לגדלם ולחנכם), בעיות מיוחדות של משפחות חד-הוריות למיניהן ותפקוד לקוי של בני משפחה כבני זוג, כהורים וכאחים.

★ בעיות בתחום החינוך – נשירת ילדים ונוער ממסגרות חינוכיות, השתמטות תכופה מלימודים, רמת שאיפות נמוכה, דימוי עצמי שלילי ורמת הישגים נמוכה של תלמידים בשלבי חינוך שונים.

תרשים ארגוני מפורט של פרויקט השכונות
תפקידי התכנון והביצוע



מקור: אלחרמן – צ'רצ'מן, התכנית לשיקום השכונות (1991: 26), מוסד נאמן, הטכניון, חיפה

★ שיעור גבוה של פשיעה – אלימות, ונדליזם ועברות על החוק מצד קטינים, נוער ומבוגרים.

★ מספר רב של בני נוער חסרי מסגרת לימודית או תעסוקתית.

★ גילויים של תרבות עוני – שהיא צירוף של מספר מאפיינים במספר מישורים:

♦ במישור הפרט – פטליום, חוסר הערכה עצמית, רמת שאיפות נמוכה ותלות באחרים.

♦ במישור המשפחתי – סמכותיות רבה בגידול הילדים ותקופת ילדות קצרה.

♦ במישור הקהילתי – חוסר פעילות מאורגנת מעבר לרמת המשפחה.

♦ במישור החברתי-הכלכלי – עמדות שליליות כלפי העולם החיצון ואי אמון במוסדות החברה.

★ תחושה חריפה של קיפוח יחסי

★ ניכור מן החברה הישראלית – שמוצא ביטוי בהשתמטות ממילוי חובות אזרחיים, השתמטות מתשלומי שכר דירה לבעל-בית ציבורי, השתמטות מתשלומי מסים, חשמל ומים, והשתמטות משירות סדיר וממילואים בצה"ל.

★ תנאי דיור ירודים – אחוז גבוה של משפחות שמתגוררות במבנים רעועים או ללא שירותים תקינים ומספר רב יחסית של משפחות המתגוררות בצפיפות.

★ העדר שירותים חברתיים וציבוריים נגישים או לחלופין, שירותים ציבוריים ברמה נמוכה.

★ העדר ייצוג במערכות הפוליטיות.

★ תדמית ירודה של השכונה בעיני תושביה ובעיני יתר תושבי העיר.

אין אלה מאפייני המצוקה היחידים והם אינם מפורטים לפי סדר חשיבותם. מכל מקום, כשכל אלה או חלקם מופיעים בשיעור גבוה יחסית וכריכוז גאוגרפי קטן מוגדרת השכונה (או היישוב, או המועצה המקומית) כשכונת מצוקה.

הלוח בעמוד הבא מפרט את היקף השכונות שנכללו בפרויקט השיקום מאז תחילתו ב-1977 ועד 1996.

מצבת שכונות השיקום

שנה	בתחילת השנה	מצטרפות במשך השנה	מסיימות (בסוף השנה)
1978	—	15	
1979	15	35	
1980	50	15	
1981	65	10	
1982	75	13	
1987	88	11	
1991	99	5	16
1993	88	10	8
1994	90	10	9
1995	91	25	10
1996	106	1	8

מקור: משרד הבינוי והשיכון, האגף לשיקום שכונות חברתי (1997)

רוב השכונות הוכללו בפרויקט במהלך שנות השמונים. היישובים הקיפו את כל הארץ – מקרית שמונה בצפון ועד אילת בדרום. היו בהם יישובים שלמים כגון: תל-מונד, קדימה, נתיבות, ירוחם; בחלקם היו רק שכונות עירוניות ובחלקם יישובי פיתוח. האוכלוסייה הכלולה בפרויקט מקיפה כ-900 אלף איש מתוך כשישה מיליון תושבים אזרחי ישראל.

מאז כחתה

מעורבותה של

הסוכנות היהודית

בפרויקט השיקום,

מתקבלות

ההחלטות בדבר

קביעת מדיניות

השיקום בישובות

האזעלה

עד אמצע שנות השמונים נכללו בפרויקט אך ורק יישובים ושכונות שבהם אוכלוסייה יהודית. מאז שנת 1987 הוכללו מספר שכונות ויישובים מהמגזר הערבי ומהמגזר הדרוזי, ביניהן: ג'סר א-זרקא, אום אל-פאחם, ירכא, ביח-ג'אן ושכונות עירוניות כמו עג'מי בתל-אביב. הסיבה לאי הכללת השכונות הערביות מלכתחילה היא, אי-יכולתה של הסוכנות היהודית לתרום כספים לאוכלוסייה לא יהודית.

במהלך שנות פעילות הפרויקט יצאו חמישים וארבע שכונות ממסגרת הטיפול של פרויקט השיקום.

בפרויקט השיקום הושקעו למעלה ממיליארד וחצי דולר. כשני שלישים מסכום זה באו מידי ממשלת ישראל וכשליש נתנה הסוכנות היהודית. קרוב למחצית הסכום הוקדש לביצוע פעולות בתחום הפיסי שכללו: שיפוצים חיצוניים ופנימיים בכניינים רוויים בשכונות, הרחבת דירות לרוכשים, פיתוח סביבתי, שיפורים בתשתיות פיסיות ציבוריות (תאורה, ניקון, מים, ביוב, מדרכות וכו'), תכנון ופיקוח הנדסי.

כשליש מסכום זה הוקדש להפעלת תכניות בתחום השירותים החברתיים והקהילתיים ולבנייתם, וכחמישית מהתקציב הוקצתה לבניית מוסדות ומבני ציבור בשכונות. רוב מוסדות הציבור שהוקמו בתקופת הפרויקט תקוצבו על-ידי הקהילות בחו"ל.

בשנתיים הראשונות לפעילות הפרויקט הוקדשו רוב התקציבים לתחום הפיסי, זאת משום שהפיתוח הפיסי, שיפוצי הכניינים והרחבות היוו מעין כרטיס ביקור לתושבי השכונות ועזרו לחזק את רגשי האמון בממסד הלאומי.

המחצית הראשונה של שנות השמונים הייתה תקופת השיא של תקציבי הפרויקט, שהגיעו להיקף של 650-750 מיליוני שקלים לשנה, מהם כארבעים אחוז מתקציבי הסוכנות היהודית.

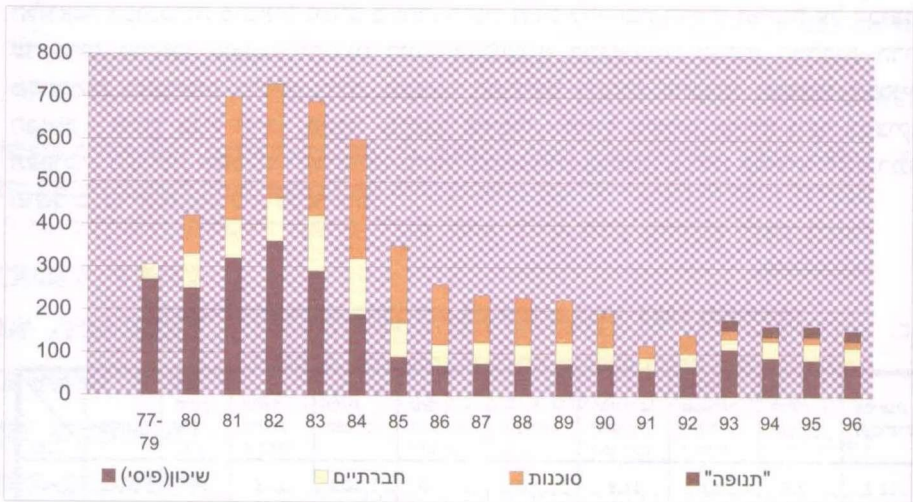
המחצית השנייה של שנות השמונים הצטיינה בצמצום משמעותי של תקציבי הפרויקט השנתיים, שהגיעו לכדי 250 מיליון שקל לשנה בלבד.

מגמות הצמצום התקציבי נמשכו גם בשנות התשעים, למרות צירופן של שכונות רבות לפרויקט. תקציבי הפרויקט הפיסי והחברתי אינם עולים על כ-130-150 מיליון ש"ח. לתקציב זה נוסף תקציב פרויקט "התנופה" בסך של 35 מיליון ש"ח לשנה (הכוונה לתכנית בעלת מאפיינים ייחודיים הנוגעת לחינוך [השכלה], תעסוקה ועולים וכל תקציביה ממומנים על-ידי משרד הבינוי והשיכון).

התקציב השנתי הממוצע לשנה היה מאז שנות השמונים ועד 1997 כמגמת ירידה מתמשכת. אם בשנת 1982 קיבלה כל שכונה כ-1.8 מיליון ש"ח, אזי בשנת 1987 היא קיבלה רק 0.8 מיליון ש"ח ואילו בשנת 1997 – כ-0.3 מיליון ש"ח בממוצע.

חלקו של פרויקט השיקום בתקציב המדינה הוא רק 0.1 אחוז ואילו חלקו בתקציב משרד הבינוי והשיכון הוא כ-4.5 אחוזים בלבד.

תקציבי פרויקט השיקום בשנים 1970-1996
מיליוני ש"ח, במחירי 1992



מקור: משרד הבינוי והשיכון, הצוות הבינמוסדי, ירושלים (1994)

**כיום כ־73 אחוז
מכלל תושבי
השכונות
מתגוררים
בדירה
שבבעלותם**

בשנת 1997 נכללו בפרויקט השיקום הפיסי כ־220,000 יחידות דיור, מתוכן שופצו 103,000 יחידות דיור. השיפוץ כלל טיפול באיטום גגות, צביעת חזיתות וחדרי מדרגות, פיתוח חצרות והחלפת מערכות מים וכיוב. חברות הניהול הציבוריות (עמידר, עמיגור, חלמיש, פרזות) השקיעו אף הן באחזקה שוטפת של יחידות הדיור שבניהולן ושיפצו 42,000 יחידות דיור. מבין כל יחידות הדיור ששופצו, כ־56,000 יחידות דיור שופצו בשיטת עז"ב ('עשה זאת בעצמך'). על-פי שיטה זו, נעשתה התקשרות ישירה בין ועד דיירי הבניין ובין קבלן פרטי אשר שיפץ את הבניין בהתאם למפרט טכני שהכין מהנדס הפרויקט. הדיירים משלמים כ־25 אחוז מעלות השיפוץ ואילו משרד השיכון 75 אחוז.

אוכלוסיית הקשישים זכתה לטיפול מיוחד בשיפוץ בתיהם. עד שנת 1996 בוצעו כ-17,000 יחידות דיור לקשישים, שיפוצים פנימיים שכללו התקנת ארונות מטבח, תיקוני אינסטלציה, התקנת דוד מים חמים, התקנת דלת ביטחון וסיור הדירה.

גולת הכותרת של פרויקט השיקום הפיסי היא ללא ספק פתרון בעיות צפיפות הדיור בתוך משקי הבית בשכונות השיקום. האמצעי שנוקט היה הרחבת דירות הבעלים. התושבים קיבלו הלוואות מסוכסדות כתנאים נוחים ביותר, תכנון חינום להרחבת הדירה ופיקוח על הביצוע. עד היום הורחבו 28,000 יחידות דיור. ההשקעות התקציביות בנושא הרחבות הדיור מסתכמות בחמישים מיליון דולר. תקציבי הפרויקט בתחום החברתי הושקעו בתכניות הבאות: חינוך בגיל הרך, חינוך מתגבר פורמלי, חינוך משלים, קידום נוער במצוקה, תעסוקה, השלמת השכלה למבוגרים, טיפול במשפחות בסיכון, פיתוח קהילתי והתארגנות תושבים, כריאות ופעילות לקשישים.

התפלגות התקציבים החברתיים בין השנים 1982-1992 (באחוזים)

תחום שנה	סה"כ	חינוך ניל הרך	חינוך מתגבר פורמלי	חינוך משלים	נוער וצעירים במצוקה	תעסוקה	מבוגרים (השכלה)	דווחה: משפחות ויחידים בסיכון	פיתוח קהילתי	כריאות וקשישים
1982	100.0	14.7	12.9	30.6	3.0	3.0	11.9	2.8	8.9	12.3
1983	100.0	13.7	18.5	27.0	4.8	4.2	10.1	1.7	8.9	11.1
1984	100.0	15.3	13.6	17.1	7.1	3.8	9.9	2.1	8.8	22.3
1985	100.0	14.5	22.6	20.2	5.8	6.3	7.8	4.9	7.0	10.9
1986	100.0	14.6	22.1	18.3	5.7	8.2	5.9	6.2	8.1	10.9
1987	100.0	16.8	19.8	17.7	6.3	8.1	5.0	6.3	8.3	11.7
1988	100.0	18.7	22.3	12.9	6.4	5.8	5.5	6.2	9.9	12.3
1992	100.0	21.1	25.6	7.0	10.3	9.0		7.6	12.0	7.2

מקור: משרד הבינוי והשיכון, הצוות הבינמוסדי, ירושלים (1994)

תמורות בעקבות השיקום

ככלל ניתן לומר, כי פרויקט השיקום שינה את השכונות ואת תושביהן, ותרם לשיפור תדמיתן. יחד עם זאת, יש לזכור כי התנאים המקומיים ביישובים ובשכונות השיקום היו שונים ממקום למקום (למשל, עיר גדולה לעומת עיר פיתוח, עיר חזקה מבחינה חברתית-

כלכלית לעומת עיר נחשלת, קשרים בין הרשות ומחלקותיה ובין הארגון המקומי של התושבים בשכונה, סוגי הבנייה בשכונות, אוכלוסייה הומוגנית לעומת אוכלוסייה הטרוגנית ועוד) ואלה השפיעו על תוצאות פעילות השיקום וקבעו אם השכונה השתקמה או אם התערבות פרויקט השיקום השפיעה במעט.

אציין מספר תחומים שבהן ניכרה השפעת הפרויקט לעומת תחומים שבהם השפעת הפרויקט הייתה מעטה.

התחום הפיסי

א. בתחום הדיור השתנה מאוד היחס המספרי בין תושבים שוכרים, המתגוררים בדירות שכניהול החברות הציבוריות, ובין תושבים שהם בעלי דירות. היחס המספרי ביניהם הוא לטובת בעלי הדירות. כיום כ־73 אחוז מכלל תושבי השכונות מתגוררים בדירה שבבעלותם.

העדר המוביליות

הפוליטית נובע

מכך שאין בידי

התושבים מספיק

משאבים כדי

להתארגן

ברשימה

מפלגתית

פוליטית

לבחירות לרשות

המקומית

ב. עידוד המעבר משכירות לרכישה הצליח כרוב השכונות משום שנחשב כנקודת מפתח לשיקום השכונה. נוסף לכך, הרחבות הדיור שנעשו בשכונות השיקום הוצעו רק לבעלי דירות ולא לשוכרים.

ג. שינוי מלאי הדיור, הרחבת הדירות ושיפוץ הבניינים תרם להעלאת ערך הדירות בשכונה.

ד. נפתרו בעיות הצפיפות בשכונות השיקום. כיום שיעור המתגוררים, למשל, בצפיפות של שלוש נפשות ויותר לחדר ירד לכאחוז אחד.

ה. הרחבות הדיור תרמו להגדלת רווחת הדיור של המשפחות ולמניעת ההגירה השלילית של משפחות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית אל מחוץ לשכונה.

ו. תכניות הסיוע המיוחדות אשר העמיד הפרויקט לביצוע הרחבות הדיור, לשיפוצים חיצוניים ולפיתוח סביבתי תרמו באופן ברור לרווחת הדיור של כשלושים אלף משפחות בשכונות המצוקה.

ז. ברוב השכונות שופרו לבלי הכר התשתיות הפיסיות-הציבוריות שתרמו תרומה רבה הן לרווחת התושבים והן להעלאת דימויה של השכונה בעיני תושבי העיר.

ח. ההצלחה הגדולה ביותר של הפרויקט היא הבנייה החדשה בתוככי שכונות השיקום. דבר

זה מצביע על שינוי הסטיגמה שדבקה בשכונה בעבר ועל השיפור הניכר בפיתוח מוסדות ציבור ובאספקת השירותים לשכונה. כניסתה של אוכלוסייה חזקה לשכונות שינתה את ההרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה ותרמה לחיזוקה.

התחום החברתי

- א. רוב שכונות השיקום נהנו מתכניות ופעילויות שנעשו במסגרת תכנית הרווחה החינוכית ומפעילויות אחרות של הפרויקט. תכניות אלו סופקו לכל האוכלוסייה החל מהגיל הרך, וכללו חינוך יסודי, חינוך על-יסודי וחינוך בלתי פורמלי של נוער ושל מבוגרים.
 - ב. בשכונות הופעלו מאות תכניות העשרה בכתב-הספר וכן פעילויות העשרה בלתי פורמלית במרכזים הקהילתיים, שמהן נהנו אלפי תושבים.
 - ג. הופעלו תכניות להעלאת רמת ההשכלה בקרב מבוגרים (תכניות תהיל"ה) והקניית מיומנויות בסיסיות בקריאה, כתיבה וחשבון.
 - ד. הפרויקט נתן פתרון בתחום התעסוקה וההכשרה המקצועית לתושבי שכונות השיקום באמצעות תכניות של משרד העבודה והרווחה ובמסגרת פרויקט "התנופה". הצלחה לא מעטה נרשמה לזכות הפרויקט בעידוד יציאת נשים לעבודה.
 - ה. הפרויקט שיפר את שירותי הרווחה למשפחות רב בעייתיות ולמשפחות חלשות וכן לקשישים.
 - ו. פרויקט השיקום הרחיב את שירותי התרבות והחברה על-ידי הקמתם של המרכזים הקהילתיים.
 - ז. בחלק משכונות השיקום, משמשים השירותים שהוקמו בהן גם את השכונות הסמוכות.
 - ח. מהלכי הביזור שהנהיג פרויקט השיקום בשכונות, שהתבטאו בהעברת סמכויות לדרג השכונתי ובשיתוף תושבים בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחייהם ולסביבתם, הובילו ליצירת התארגנויות של תושבים בחלק מן השכונות דוגמת הרכעים העירוניים בתל-אביב והמנהלות הקהילתיות בלוד ובנתניה.
 - ט. בחלק מן הרשויות המקומיות נעשו תהליכי ביזור כתפקוד המחלקות העירוניות. כך, למשל, נפתחו סניפים של מחלקות הרווחה והשירותים החברתיים בשכונות השיקום לשעבר ברחובות, ביפו וברמת השרון.
- ברוב הרשויות נקלטו תכניות שהופעלו בתקופת הפרויקט ונמשכו גם לאחר סיומו – הן מבחינת ההיקף, הן מבחינת התקציב והן מבחינת כוח האדם המקצועי.
- ברוב הרשויות נפתחו מחלקות מיוחדות לטיפול בתושבי השכונות.

י. כמעט מאוד שכונות הובחנה מוביליות פוליטית של תושבים. העדר המוביליות הפוליטית נובע מכך שאין בידי התושבים מספיק משאבים כדי להתארגן כרשימה מפלגתית-פוליטית לבחירות לרשות המקומית. לעומת זאת, ניתן להצביע על יישובים קטנים ובינוניים שבהם כן הייתה מוביליות פוליטית של תושבים כגון כיבנה, בראש העין, כרמת השרון, ביהוד וברחובות.

**על פרויקט
השיקום לחפש
אפיקים חדשים
בעיקר בקידום
יזמות וביצירת
שותפויות בין
האגוד הציבורי
ובין האגוד
הפרטי**

א. למוסדות הציבור הקהילתיים, שהוקמו בשכונות, הייתה חשיבות רבה. סביב מוסדות אלה (מתנ"ס, בית-ספר, גני ילדים, מרכז ספורט) התרחשו תהליכי המעורבות וההתארגנות של תושבי השכונות: קיום בחירות שכונתיות לבחירת נציגות תושבים לוועדת ההיגוי המקומית, בחירת נציגים להנהלת המרכז הקהילתי ובחירת ועדי הורים למוסדות החינוך. שכונות אלה המשיכו לקיים מבנה ארגוני שכונתי גם לאחר יציאתן מהפרויקט. בשכונות שבהן היו מעט מוסדות לא התפתחה כמעט התארגנות תושבים לאחר היציאה מהפרויקט.

ב. פרויקט "תנופה" הכניס שינויים משמעותיים בשלושה תחומים: העלאת אחוזי הזכאים ומסיימי בחינות הבגרות; מתן הזדמנות שנייה לתושבים להשלים השכלה תיכונית; עידוד להכשרה מקצועית ותעסוקתית; פיתוח תכניות לעולים חדשים.

ג. תופעות המחאה החברתית של ראשית שנות השמונים נעלמו והתושבים נוקטים באסטרטגיות של שיתוף פעולה וניהול משא-ומתן עם הרשות המקומית ומחלקותיה.

דילמות שעדיין ממתינות לפתרון

למרות פעילותו הענפה של פרויקט שיקום השכונות ותרומתו לשינויים שחלו בתוך השכונות, עומדות בפני הפרויקט מספר דילמות מורכבות הממתינות לפתרון:

א. הצמצום המתמשך בתקציבי הפרויקט – הוספת שכונות למסגרת פעילות הפרויקט מצד אחד, ואי הגדלת התקציב מצד אחר, פוגעים בפעילות השיקומית. לעובדה זו יש השלכות על ביצוע הפרויקטים המתוכננים, הפעלת תכניות חדשות ופיתוח אספקת שירותים, העסקת כוח אדם מקצועי ועוד.

ב. משך הזמן בו פועל הפרויקט בשכונות – בעיה זו קשורה למגמות הצמצום בתקציב והיא

פועל יוצא ממנו. שכונות רבות נמצאות בפרויקט למעלה מ־15 שנה והסיבות לכך אינן נוגעות רק לעניין התקציב אלא גם להתערבות פוליטית ואינטרסים שונים שאינם עולים תמיד בקנה אחד עם עקרונות ומטרות הפרויקט.

ג. העדר משאבים למוסדות ציבור – כל זמן שהסוכנות היהודית, באמצעות הקהילות היהודיות בחו"ל, תרמה כספים, נמשכה תנופת ההקמה של מאות מוסדות ציבור קהילתיים, שתרמו למעורבות התושבים ולהתארגנותם בשכונות ולשיפור ניכר באספקת השירותים. נשירתה של הסוכנות מהפרויקט הותירה שכונות רבות ללא מוסדות קהילה. לא קם גוף שיכול להחליף את הסוכנות היהודית כמקור לתקציב.

ד. שינויים בסדר העדיפויות הלאומי – חילופי שלטון יוצרים באופן טבעי שינויים בסדר העדיפויות הלאומי. פרויקט השיקום אינו נמצא היום בסדר העדיפות הלאומי ואף לא על סדר היום הציבורי. זאת, למרות מוקדי האבטלה הקשים דווקא בעיירות הפיתוח, שרבות מהן עדיין כלולות בפרויקט השיקום. בנוסף, המבנה הקואליציוני של הממשלה הנוכחית מסיט את תשומת הלב לנושאים שונים מאשר שיקום שכונות המצוקה.

ה. התאמת פעילות הפרויקט לתהליכים כלכליים חברתיים המתרחשים בישראל ובעולם – פרויקט השיקום מפגר אחר תהליכים כלכליים וחברתיים המתרחשים בארץ ובעולם. תהליכים אלה נוגעים לגלובליזציה הקשורה להשקעות הון וכוח אדם, לטכנולוגיה מתקדמת, לדיגיטליזציה, תקשוב, עובדים זרים ועוד.

ו. מהי שכונה משוקמת – מבין כל הבעיות שצוינו לעיל, בעיית השכונה המשוקמת היא הבעייה העיקרית והמרכזית: שכונות מוצאות מהפרויקט על-פי החלטת ועדת שרים לענייני פרויקט השיקום. כאשר ההחלטות המתקבלות הן פוליטיות בעיקרן ולא מקצועיות ענייניות, אין פרויקט השיקום מצליח להשיג את ייעודו ולהשלימו. יש צורך לפיכך, לקבוע באופן מפורש קריטריונים לסיום פעילות הפרויקט בשכונה לפי הצלחתו במישורים: חברתיים, פיסיים, חינוכיים, קהילתיים, רווחתיים, ארגוניים, פוליטיים, מנהליים וכלכליים.

סיכום

מדיניות פרויקט השיקום ועקרונות הפעולה שלו שומרים על מסגרתם זה כשני עשורים. ידוע, כי מדי שנה מתווספות שכונות חדשות למסגרת פרויקט השיקום כשעה שהיציאה מהפרויקט הנה אטית מאוד. השכונות שיצאו מהפרויקט, שייכות לרשויות מקומיות שמצבן החברתי-הכלכלי חזק יותר לעומת שכונות אחרות הממוקמות ביישובים חלשים.

התנודות בשוק הנדל"ן, היחלשותם החברתית-הכלכלית של ערי הפיתוח ושל יישובי

הפריפריה, העדר החלטות ממשלה להציב את פרויקט שיקום השכונות בראש סדר העדיפויות הלאומי והציבורי, הקצנה של הפערים החברתיים, הכלכליים והחינוכיים בין קבוצות האוכלוסייה השונות, והקיצוץ בתקציבי הרווחה, הם מתכון בטוח להחרפת המצוקה פי כמה מונים.

פרויקט השיקום חייב לחפש אפיקים חדשים בעיקר: בקידום יוזמות וביצירת שותפויות בין המגזר הציבורי ובין המגזר הפרטי; בגיוס משאבים ממקורות שונים; ביצירת התעניינות מתודשת בקרב הקהילות היהודיות בחו"ל; ביצירת תנאים וכדאיות כלכלית לפינוי וכינוי של אזורי שיקום; ובהידוק הקשר עם מפעלים עתירי טכנולוגיות.

פרויקט שיקום השכונות לא תם. נותרה עבודה רבה מאוד לעשות, ועל כן יש צורך בגיבוש עמדה כוללת, ומדיניות שתאמץ ראייה רחבת אופקים ובעלת חזון ותזרים תנופה חדשה לפרויקט שבו כלולה כחמישית מאוכלוסיית מדינת ישראל.

בפרויקט נוצר מאגר אנושי מקצועי בעל ניסיון מעשי רב בפעילות חברתית, קהילתית, פיסית, כלכלית וניהולית. יש, על כן, צורך דחוף לעצב מדיניות חדשה לעשר-עשרים שנות עבודה שתתאים לשינויים המתרחשים במדינת ישראל ובמדינות העולם בתחומי החברה והכלכלה, כאחת.

"הרפורמה במדיניות המקרקעין: דו"ח ועדת רונן – הערכה" – תגובות

אלישע אפרת*

אני אתייחס בתגובתי לשלושה פרקים בדו"ח בלבד – (1) מכירת מקרקעי ישראל; (2) יעד השמירה על קרקע חקלאית; (3) הסדרי חכירה בהתיישבות.

1. מכירת מקרקעי ישראל

המלצותיה של ועדת רונן – שהוגשו זה מכבר לשר התשתיות הלאומיות, אריאל שרון, במגמה לחולל רפורמה במדיניות הקרקע בישראל – חותרות לקראת ליברליזציה במכירת קרקעות לאזרחים, תחילה לעירוניים בעלי שיכונים ציבוריים, ולאחר מכן לתושבי קיבוצים ומושבים. פירושן המעשי של המלצות אלה הוא הפרטה הדרגתית של קרקעות הלאום. מעת לעת עולה נושא מכירת קרקעות הלאום בדיונים מוסדיים וציבוריים שונים, תחת שלטון ממשלת הליכוד או ממשלת המערך, ומתפתח סביבו פולמוס ציבורי. הגורם העיקרי לפולמוס זה הוא, כנראה, מצוקתו הכספית של משרד האוצר ורצונו להשיג כמהרה משאבים באמצעות מימוש נכסים, שהיו מבוקשים מאוד בכל הדורות, ושהם בעלי ערך רב למשקיעים.

האם גם לאחר מאה שנות ציונות מן הראוי למכור קרקעות מנכסי הלאום במקום להמשיך ולהחכירן לדורות? כדאי להזכיר, שעיקר היעדים במדיניות הקרקע הצייונית היה מאז ומתמיד – להפוך את האדמה שעליה הוקמה ההתיישבות היהודית בכפר ובעיר לקניין העם היהודי. גם על-פי חוק מקרקעי ישראל התש"ך, שנתקבל ככנסת ופורסם ביולי 1960, נאמר שהעיקרון שינחה את מינהל מקרקעי ישראל יהיה שקרקע חקלאית אינה נמכרת, אלא נמסרת בחכירה בלבד, לייצור מוצרים חקלאיים, להקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי מתיישבים וכן לייצור חקלאי. וכן נאמר בה כי קרקע עירונית תימסר גם היא בחכירה בלבד, להוציא קרקעות שעליהן קיימים מבנים נטושים.

* אלישע אפרת משמש כפרופ' בחוג לגאוגרפיה באוניברסיטת תל-אביב.

להוציא קרקעות שעליהן קיימים מכנים נטושים.

**דומה, שהמלצות
ועדת רונן למכירת
קרקעות הלאום
אינן נובעות מתוך
שיקולים ציוניים-
לאומיים**

השיקולים השונים לגבי שתי החלופות העומדות כיום בפני מדיניות הקרקע הנדונה, מכירת קרקע מזה וחכירתה מזה, הועלו בעבר לא אחת, ותמיד הגיעו אל המסקנה שהמצב הנוכחי, על כל מגרעותיו, עדיף על הרפורמה המוצעת, אף-על-פי שיש הסבורים שתמה תקופת ההתיישבות הציונית. שכן הסיכוי למכירה מסיבית של קרקעות שעליהן נבנו שיכונים רוויים הוא קלוש למדי, בפרט אצל חוכרים המשלמים דמי חכירה סמליים. מכירת קרקעות מבונות עשויה אמנם להקטין את העומס המנהלי על מינהל מקרעי ישראל, אך אין להתעלם מן העובדה, כי מכירה זו גם תשחרר רכבות חוכרים מזיקה כלשהי לבעלות לאומית. בכך

יגרם נזק רציני לצורכי הפיתוח של המדינה. שכן, הבעלות הלאומית על הקרקע מהווה ערובה לקביעת מדיניות קרקע התואמת את המשך הפיתוח וקליטת העלייה. הפשרת קרקע חייבת להיעשות במקרים מיוחדים והכרחיים בלבד ותוך מגבלות רבות. יש לזכור, שמתן אפשרות לבעל הקרקע למכור אותה בשלמותה או בחלקה עלול להביא לכך, שהקרקע תימכר לזרים ואף לנוכרים עוינים. רוכשי קרקעות יבנו במקום שבו יראו רווח מידי ויחזיקו מלאי קרקעות כדי להשיג רווחים בכוא העת, ובכך ימנעו פיתוח חיוני. מכירת קרקע לאומית עלולה גם להביא לריכוז גובר והולך של קרקעות בידי מעטים, על כל ההשלכות החברתיות השליליות הנובעות מכך. מכירת קרקעות עלולה לחסום את התכנון הארצי והאזורי במסגרת של תכנון לאומי כולל. קרקע היא גורם ייצור ראשון במעלה שבלעדיו אין פיתוח. העם היהודי רכש את הקרקע הלאומית בהבטחה שהיא תהיה קניין נצחי של האומה. אם יוכרז על מכירת קרקע זו, האם לא תהיה בכך מעילה באמון?

עם זאת יש לציין, שבשיטת ההיוון הקיימת כיום, חכירת קרקע גובה ממילא 91 אחוז מערכה הריאלי של הקרקע לאחר הפחתת ההוצאות הנלוות אליה. כן מתברר, שמשקיעים אינם נרתעים מלהשקיע כשל הידיעה שהקרקע לא תימכר להם, אלא תימסר להם בחכירה ל-49 שנה עם זכויות הארכה. רק ספקולנטים, הרואים בקרקע אובייקט למסחר בלבד, עלולים להירתע מכך ולהעדיף לרכוש קרקע באמצעות קנייה. אין ספק, שקנייה מופרזת והעברת קרקעות מיד ליד תגרום להפעלת משאבים כספיים חדשים, דרישה לאשראי בנקאי, משכון נכסים, מימוש רווחים מהיר, ואלה, כידוע, הם בין גורמיה העיקריים של האינפלציה.

דומה, שהמלצות ועדת רונן למכירת קרקעות הלאום אינן מונעות משיקולים ציוניים-לאומיים וקיימת סכנה שהן מערערות את הבסיס שעליו הוקמה מדינת ישראל.

השינויים שחלו במערך היישובי של ישראל בשניים או שלושה עשורים האחרונים – העלייה המוגברת לארץ וריבוי האוכלוסין – יצרו לחץ מתמיד להקצאת שטחים לבינוי ולפיתוח לשם הרחבת היישובים וביסוס כלכלתם. כל זאת – לעומת המרחבים המצומצמים הקיימים בתחומי ריבונותה של מדינת ישראל, המודרניזציה המהירה בכל אורחות החיים, תהליכי העיור וירידת משקלה של החקלאות בכלכלת המדינה. דומה, שאין הממשלות משלימות יותר עם המצב ההיסטורי שיעד את קרקעות הלאום לצורכי התיישבות כפרית ותעסוקה חקלאית בלבד. יש סימנים רבים לכך ששינויים ביעודי הקרקע החקלאית הם מן המאוויים החדשים והבולטים במערכת השלטונית.

2. יעד השמירה על קרקע חקלאית

המגזר הכפרי בישראל, המהווה כ-8.5 אחוזים מכלל אוכלוסיית המדינה, מתפרס על פני כל אזורי הארץ במסגרת יישובית הכוללת קרוב לאלף יישובים כפריים. אלה נמצאים בתחומי 57 מועצות אזוריות, החולשות על כ-20 מיליון דונם. שטח זה מהווה כ-91 אחוז מכלל המרחב הריכוני של מדינת ישראל. אוכלוסיית המגזר הכפרי – הנחלקת לקיבוצים, למושבים שיתופיים, למושבים ולמושבות מגיעה לכ-300 אלף נפש המתגוררים ב-720 יישובים חקלאיים, ועוד כ-200 אלף נפש המתגוררים בכ-260 יישובים קהילתיים, ביישובי מיעוטים וביישובים כפריים אחרים. למעלה מ-40 אחוז מאוכלוסיית המגזר הכפרי חיה באזורים הפריפריים של המדינה, ולמעלה מ-50 אחוז – באזורים פריפריים למחצה. אם כוללים בקטגוריה זו גם את היישובים שבסמיכות ל"קו התפר" ביהודה, שומרון וחבל עזה, מגיעה אוכלוסייה זו עד למעלה מ-75 אחוז מאוכלוסיית המגזר הכפרי.

מכאן עולה, שהמגזר הכפרי מתאפיין בפריפריאליות יישובית, בהימצאות לאורך קווי העימות והתפר של המדינה, באוכלוסייה המצומצמת ליישוב כפרי טיפוסי ובהרכב התעסוקה המיוחד שבו. אפיונים אלה יוצרים קשיים ומגבלות ביכולת הפיתוח ובהשגת אמצעי ייצור הולמים. קיים, לפיכך, איום מוחשי על המשך קיומו של מגזר זה, המחייב מעורבות יתר מצד הממשלות, כדי לעצור תהליכים המאיימים למוטט חלקים ניכרים מן המגזר הכפרי.

מדיניות ממשלות ישראל במרוצת השנים גרמה לכך, שמאז 1986 ועד 1997 נטשו את החקלאות יותר חקלאים מאלה העוסקים בה כיום. ב-1986 היה מספר החקלאים כ-53,000, ואילו כיום מספרם מגיע לכ-26,000 בלבד. זה יותר מעשור, נמצא המגזר החקלאי במשבר חריף. קיים גם פרדוקס: מצד אחד – מספר החקלאים יורד בהדרגה, בעוד שפריון הייצור עולה בכ-5-6 אחוזים בשנה; מצד אחר – חקלאי ישראל הגיעו לרמה מקצועית שהיא מן הגבוהות בעולם, אך עם זאת הכנסתם יורדת והיא מגיעה כיום לכ-60 אחוז מהשכר הממוצע

במשק. הגנה על החקלאים וטיפול הכפר הם כיום חלק בלתי נפרד ממדיניותן של ממשלות מתקדמות בעולם המערבי. הן עושות זאת משיקולים כלכליים, אקולוגיים וחברתיים. בישראל, לעומת זאת, התגבשה מדיניות של צמצום החקלאות ועיור הכפרים. מדיניות ממשלת ישראל בנושא החקלאות, ההתיישבות והמגזר הכפרי מסכנת את המשך קיומו של מגזר זה ועומדת בניגוד למדיניותן של ממשלות נאורות בעולם המגנות על חקלאיהן, תומכות בהם ומעודדות את קיומם.

מאז ראשית שנות השישים מסתמנת בישראל מגמה לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות למטרות תעשייתיות ומסחריות, הגורמת לשינוי אופיו הכלכלי והתעסוקתי של המגזר החקלאי, ויחד עם זאת גם להיוון הקרקע החקלאית שהוחכרה לדרורות ליישובים הכפריים השונים. קיימות שתי עמדות מנוגדות באשר ליעדי השמירה על קרקע חקלאית: זו של החקלאים, השואפים להשיג את המרב מן הקרקע החקלאית שיש בידם ומיועדת להפשרה ולשינוי ייעוד לצורכי בנייה ופיתוח עירוני – וזו של הממסד הממשלתי, השואף לצמצם את זכויותיהם של החקלאים.

העמדה העקרונית של החקלאים, מבלי להתייחס לחשבונות כספיים ולאחוזי זכות בקרקע, כוללת את הנקודות הבאות:

- ★ לחקלאים יש זכות על הקרקע מכוח חוקה, הם עיבדו אותה ושמרו עליה במשך דורות, ולכן מגיע להם פיצוי בעת המרתה לשימושים אחרים.
- ★ לא המדינה נתנה את הקרקע למתיישבים, כי אם המתיישבים נתנו למדינה, לצורך אחזקתה ועיבודה.
- ★ בעלי קרקע, חוכרים ומחזיקים למיניהם עשו רווחים מהקרקע במושבות ותיקות כרעננה, פתח תקוה וראשון לציון. מדוע לא יעשו כך עתה גם קיבוצים ומושבים? האם במושבות, שהפכו לערים, מותר לעשות עסקים על אדמת הלאום – ובמגזר אסור?
- ★ אי אפשר לפנות את החקלאים מאדמתם ללא פיצוי הולם, גם אם "בעל הבית" מצא ייעוד רווחי יותר לקרקע.
- ★ אין לראות בחקלאים אורחים זמניים, ביישובים שבהם בנו את משקיהם במשך דורות.
- ★ החקלאים רואים עצמם כבעלי הקרקע, ולא כאריסים של המדינה ומוסדותיה.
- ★ אם הוסכם כבר בעבר, שקיבוצים ומושבים משנים את כיוון תעסוקתם מחקלאות לתעשייה, לנופש, להארחה ולקייט, מדוע לא יעברו גם לענף הבנייה?
- ★ הגיע הזמן לתת ההזדמנות לאנשים שביססו את חייהם על צדק חברתי ולאומי, להתכסס גם מבחינה כספית.

**מדיניות ממשלות
ישראל במרוצת
השנים גרמה
לכך, שומאז 1986
ועד 1997 נטשו
את החקלאות
יותר חקלאים
ואלה העוסקים
בה כיום**

★ ההתיישבות החקלאית חייבת לצאת לקרב כדי להגן על זכויותיה בקרקע, כי זוהי ההזדמנות היחידה לנצל את הפשרת הקרקעות לבנייה לצורך חזר חובות.

העמדה העקרונת של הממסד הממשלתי, לעומת זאת, כוללת את הנקודות הבאות:

★ הקרקע היא של המדינה והלאום ולא של תנועות ההתיישבות, ולכן אין שום סיבה להעניק אותה להם במתנה.

★ קרקע הלאום ניתנה לחקלאים לשימוש חקלאי מוגדר, ואם שימוש זה אינו מתאים יותר, יש להחזירה לבעליה ללא תמורה וללא פיצוי. אם יינתן פיצוי, הוא יינתן לפנים משורת הדין.

★ גם אם מאפשרים לחקלאים לעשות שימוש באדמותיהם לצורכי גופש ותיירות, רב המרחק בין משטחי דשא לחתונות לבין זכייה כספית עקב עליית ערך הקרקע בעת הפשרתה לבנייה.

★ הקרקע כמשאב היא של החברה כולה, של הלאום, ולא של המחזיק בה; לכן יש לשתף את העם כולו ברווח המופק מזכות הבנייה עליה.

★ אין להפקיר את התכנון ואת השינוי בייעוד הקרקע לא בידי המחזיקים בה ולא בידי כוחות השוק, ואין לשבש תכניות ארציות ומקומיות באמצעות לחצים מקומיים מצד המחזיקים בקרקע.

עמדות שני הצדדים לגבי הזכויות בקרקעות חקלאיות המיועדות להפשרה, לבנייה ולפיתוח עירוני ותעשייתי, נובעות מכמה סיבות אשר הגבירו את הביקוש לקרקע במרכז הארץ. עיקרן הוא תהליך פיזור האוכלוסייה, שאיננו יעיל יותר, בשעה שלחץ התושבים להתגורר במרכז הארץ הולך וגובר עם הזמן. אף העולים החדשים שהגיעו אלינו בשנים האחרונות, הן מארצות חבר העמים והן מאתיופיה, אינם נוטים להשתכן באזורים פריפריים מרוחקים, אף-על-פי ש"סל הקליטה" ליוצאי רוסיה ופרויקט "עתיד ובית", שהציע משרד הבינוי והשיכון לעולי אתיופיה, מאפשרים למעשה בחירה חופשית של מקום מגורים. מוקדי התעסוקה מרובים ומגוונים יותר במרכז הארץ, וכן השקעות ההון ופיתוח מפעלי התעשייה. האוכלוסייה החדשה יודעת זאת, ועל כן טבעי שהיא תרצה להתגורר במקום שבו סיכוייה להתפרנס טובים יותר. יחד עם זאת, מעמדה וערכה הכלכלי של החקלאות נחלשים והולכים, ומספר העוסקים בה והמתפרנסים ישירות ממנה מצטמצם אף הוא. לרשותם של קיבוצים ומושבים עומדים שטחי קרקע גדולים ללא ניצול חקלאי יעיל, ולכן בליט ברירה עובר המגזר החקלאי יותר ויותר אל ענפים אחרים בחפשו דרכים עקיפות לפיתוח תעשייה, כתי מלאכה וענפי שירותים על אדמותיו. כן קיימת כיום נטייה של אוכלוסייה ותיקה להשתכן במגורים צמודי קרקע בפרברים חקלאיים במרחב הבין-עירוני. תופעות אלה שנתהוו בשנים או שלושה עשורים האחרונים יצרו, כאמור, מצב של מחסור בקרקעות לבנייה ולפיתוח באזורים המבוקשים במרכז הארץ.

לעומת כל אלה, מדיניות הקרקע דוגלת כל העת בעיקרון המקודש – הקרקע שייכת ללאום והיא העתודה של העם היהודי. דומה, שלאור המציאות הקיימת כיום בישראל יש להשלים עם כמה עובדות חדשות ועם השינויים הרבים שחלו במדינה. מעתה יש לנהל מדיניות קרקע חדשה וזהירה, המאפשרת הפשרת קרקעות מבוקרת לבנייה ולפיתוח אך ורק על-פי תכניות מתאר מאושרות, הקצאת קרקע בשיעורים מוגבלים למשבצת יישובית, והבטחת עתודות קרקע למפעלים לאומיים. מן הראוי לנקוט עתה פתיחות רבה יותר כלפי הפשרת קרקע חקלאית באזורי הביקוש, אך לשמור על חיסכון בהפשרה בהתאם לצורכי המשק ולדרישות האוכלוסייה למגורים. יש להניח, שההתיישבות העירונית תחזור בעתיד ביתר שאת אל המגזר החקלאי, ומפת הארץ תלך ותיעשה אורבנית יותר. מכאן, שאי אפשר יהיה לעמוד לעד על השמירה המוחלטת על הקרקע החקלאית, ומניעת הזכויות הכלכליות (היוון ופיצוי) מן החוכרים. שכן הגבלות אלה לא יעמדו לעד לנוכח הגידול

מדיניות מאשלת

ישראל עומדת

בניגוד למדיניותו

של מאשלות

נאורות בעולם

המגנות על

חקלאיהן, תומכות

בהם ועוודדות

את קיומם

הדמוגרפי והתפתחות התשתית הפיסית בישראל לקראת המאה העשרים ואחת. יש, אפוא, לראות את החלטות 533, 611 ו-640 של מינהל מקרקעי ישראל, ואת הקמת המנהלה לשיווק קרקעות, כסמן ראשון למגמה אשר תדרוש בעתיד שינוי במדיניות הקרקע של מדינת ישראל, תוך המשך שמירתה המבנית של הקרקע החקלאית.

3. הסדרי חכירה בהתיישבות

עידן חדש של שינוי בצביונו של המגזר הכפרי בישראל נפתח עם הכרעת הממשלה במחלוקת בין חקלאי הקיבוצים והמושבים ובין האוצר, בדבר חזרת קרקע מוחכרת שתופשר לבנייה תמורת פיצוי (בשיעור של 27 אחוז מערכה באזור הביקוש, בשיעור של 28 אחוז באזורי עדיפות לאומית, ובשיעור של 29 אחוז באזורים בעלי עדיפות לאומית א'). קרקע הלאום, שהחקלאים חזרו בעבר, חוזרת עתה בחלקה למינהל מקרקעי ישראל תוך מתן תמורה כספית נדיבה לחוכריה, בשל האפשרות הקיימת עתה להמירה לבנייה ולהעלות את ערכה. המדובר בהחלטה למכור את קרקעות הקיבוצים והמושבים שבמרכז הארץ בעבור כמיליארד שקל, או בעבור כמיליארד וחצי שקל בעשר השנים הקרובות. זאת, על דעת שר החקלאות לשעבר, יעקב צור, ובמסגרת הסדר כולל של מחיקת חובות הקיבוצים, אשר ידרוש מחלקם להפשיר 30-40 אחוז מאדמותיהם ולמוכרן.

מתוך הממצאים הקיימים ומנתונים רשמיים על שיעורי העלייה השנתיים והיצע המגורים לעולים, לחיילים משוחררים ולזוגות צעירים מתכרר, שאכן קיימת מצוקת דיור במרכז הארץ ויש מעט מאוד קרקעות פנויות במחירים סבירים לבנייה ולאכלוס. מכאן גם אפשר להבין את

הנכונות של הממשלה ואת נטייתה הגוברת והולכת להעניק הקלות בהפשרת קרקע חקלאית לבנייה באזורי הביקוש במרכז הארץ. לאור מגמה זו עולות השאלות האלה: (א) היכן, בדיוק, הם אזורי הביקוש למגורים, אשר בהם מיועדת קרקע חקלאית להפשרה? (ב) כמה קיבוצים ומושבים אמורים למכור חלק מקרקעותיהם במסגרת ההחלטה? (ג) מהי משמעות החלטה זו של הממשלה בתחום התכנון והבנייה? (ד) אם נגזר הדבר במציאות הנוכחית, מהם העקרונות שלפיהם יש להפשיר קרקע חקלאית בעתיד?

אזורי הביקוש למגורים, שבהם תידרש הפשרת קרקע חקלאית ומכירתה ליזמים ולקבלנים, משתרעים בין אשקלון בדרום עד פאתי חיפה בצפון, עם שלוחה מזרחה אל פרוזדור ירושלים ורצועה צפונית לאורך הגליל המערבי. באזורים אלה נמצאים כ־40 קיבוצים מתוך 270 הקיבוצים בישראל, וכ־160 מושבים מתוך 400 מושבים, המחזיקים בקרקע חקלאית בהיקף רחב. יש המעריכים את הקרקע החקלאית שבידי הקיבוצים בכמיליון דונם ורכע, ואת זו שבידי המושבים בכמאתיים אלף דונם – כמות אדירה במושגים ישראליים. אם נניח, שגידול האוכלוסייה ייצור ביקוש של כ־10,000 דונם קרקע לשנה, אזי עד שנת 2000 תידרש הפשרת קרקע חקלאית של כחמישים-שישים אלף דונם או כמאה אלף דונם במשך עשור שנים נוסף, כדי לאפשר בניית כחצי מיליון דירות בכל רחבי הארץ. משימה כזאת תחייב, ללא ספק, טיפול זהיר בניצולה של הקרקע ובשימושה בעתיד.

החלטת הממשלה על שיעורי פיצויים גבוהים למדי תמורת קרקע חקלאית המופשרת לבנייה באזורי הביקוש במרכז הארץ, עלולה לגרום למספר תופעות מרחביות: ריכוז יתר של אוכלוסייה במישור החוף, נוסף על הריכוז הקיים כיום; התפתחות פרכית כלתי רצויה ליד ערים ועיירות, שתביא להפיכתם של קיבוצים ומושבים ליישובים עירוניים למחצה בניגוד למבנה הפנימי שלהם ולייעודם המקורי; מעבר של מפעלי תעשייה ומלאכה מן הערים אל הכפרים, שם ניתן לרכוש קרקע בתנאים זולים יותר מאשר בעיר, והיחלשות אזורי תעשייה עירוניים החיוניים לחיזוקן הכלכלי של הערים בעקבות זאת; האצת תהליך העיור לאורך מישור החוף על כל מגרעותיו – נופי בטון ומלט, תחבורה, איכות חיים וכד'. תופעות נוספות העוללות להופיע הן: טשטוש הגבולות התפקודיים הקיימים בין עיר לכפר; איבוד הצביון החקלאי של מושבים וקיבוצים, שהיו עד עתה עמוד התווך של ההתיישבות הציונית והחלוצית בארץ-ישראל; מסחור קרקע חקלאית שיביא לשינוי תעסוקתם של החקלאים; ירידה נוספת בשיעור האוכלוסייה החקלאית בישראל, שכיום עומד על 4 אחוזים בלבד מכלל האוכלוסייה היהודית; שינויים חברתיים מרחיקי לכת בשיטת הקואופרציה של המושבים ובאידאולוגיה השיתופית של הקיבוצים; שיבוש תכניות ארציות ואזוריות בכל הנוגע לגודלם של יישובים, למכסות אוכלוסיותיהם, לגורל השטחים הפתוחים והתחומים הפיסיים בין עיר לכפר ועוד.

על-מנת לעמוד בדרישות הפשרת הקרקע הדרושה לצורכי בנייה בעתיד, ויחד עם זאת למנוע במידה מרבית את הרס המרקם היישובי שנוצר עד כה, מן הראוי לפעול לפי העקרונות האלה:

★ כמות הקרקע שתאושר להפשרה בקיבוץ או כמושב לא תיקבע לפי גודל החוב, כי אם לפי מיקומו ותפקודו של היישוב באזורו ובסביבתו.

★ שטחי ההפשרה של קרקע חקלאית חייבים להיות קטנים יותר ביישובים כפריים הצמודים לערים או הנמצאים ברדיוס של 20-25 ק"מ מהן, מאשר באלה המרוחקים יותר, כדי לא לגרום להתפשטות אורבנית מהירה מדי ולהתרחבות ערים.

בעתיד יפעילו,

בוודאי, גם

היישובים הכפריים

בפריפריה לחצים

על מוסדות המינהל

והפיתוח במטרה

להביא להפשרת

קרקעות גם

בתחומיהם

★ יש להעדיף הפשרת קרקע ביישובים הנמצאים בפריפריה הדרומית, הצפונית והמזרחית של אזורי הביקוש, כדי לסייע, במידת האפשר, לפיזור האוכלוסין ולחיזוק יישובים פריפריים.

★ יש להעדיף הפשרת קרקע לבנייה ביישובים צעירים על פני הפשרה ביישובים ותיקים, כדי לסייע לביסוסם הכלכלי.

★ יש להעדיף הפשרת קרקע לבנייה ביישובים אשר במשכצותיהם אדמת בור רבה, שלא תצלח לעיבוד חקלאי רווחי.

★ אין להפשיר לבנייה קרקע חקלאית מעובדת המפיקה תוצרת חקלאית, גם אם היישוב עומד בקריטריונים המאפשרים את הפשרת הקרקע לפי העקרונות שלעיל.

★ אין להפשיר קרקע לבנייה באזור כלשהו מעבר למכסות דיור שנתיות ברקוח ונחוצות.

★ הפשרת הקרקע לבנייה חייבת להיעשות על-פי עקרונות תכנוניים פסיים ועל-פי תכניות מתאר מקומיות ואזוריות במסגרת המועצות האזוריות.

★ לצורך ביצוע הפשרת קרקעות לבנייה, יש להכין בעוד מועד תכנית ארצית מיוחדת להפשרה רב שנתית של קרקע חקלאית לפי אזורי עדיפות לאומית, שתאושר על-ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועל-ידי הממשלה.

★ את פעולות התכנון והפשרת הקרקע לבנייה חייבת ללוות ועדה בינמשרדית למעקב ולפיתוח, שיוקנו לה סמכויות, וכך תוכל לאזן באורח חסכני והדרגתי את שטחי ההפקעה בהתאם לצרכים האמתיים ובמקומות הראויים.

אם נגזר עלינו לצמצם את עקרונות השמירה על קרקע חקלאית שהיו נהוגים בעבר, ולהיערך ביתר פתיחות לבנייה על קרקע חקלאית מופשרת במרכז הארץ, יש לעשות זאת בשיקול דעת ובתכנון ארוך טווח ולמנוע "חגיגה" כספית מוגזמת מצד החקלאים העלולים להתרגל למחשבה, שמי שהאדמה שלו – לו השמים.

סיכום

מן האמור לעיל ברור, שבעתיד הקרוב עשויה להיווצר ולהתגבש בקרב מוסדות מינהל מקרקעי ישראל מִפה חדשה של שימושי הקרקע החקלאית בארץ, אשר יסומנו בה הן שטחים במרכז הארץ המיועדים והמועדפים להפשרה לבנייה, והן שטחים שהפשרתם תהיה אפשרית בשלבים מאוחרים יותר.

מגמת מִפה זו תהיה ליצור פוטנציאל קרקע שיאפשר בנייה של 50 אלף יחידות דיור בכל שנה, תוך הקפדה על שטחים פתוחים בין אזורי הבנייה השונים. החקלאים היושבים כיום על קרקעות לאום במרכז הארץ, בין אשקלון בדרום ובין הגליל המערבי בצפון עם שלוחה מזרחית לעבר פרוזדור ירושלים, עשויים בוודאי ליהנות ממגמותיה של מִפה זו, ואילו לגבי יתר החקלאים, פירושה הוא המשך קיומם על חקלאות כבסיס כלכלי עיקרי.

הפוטנציאל הטמון במִפה זו מוערך בכ־700 אלף יחידות דיור, ש־300 אלף מהן נמצאות במישור החוף המרכזי. בעתיד יפעלו, בוודאי, גם היישובים הכפריים שבפריפריה לחצים על מוסדות המינהל והפיתוח במטרה להביא להפשרת קרקעות גם בתחומיהם; יש להניח אפוא כי ייתנהל מאבק נגד מדיניות ה"אפליה" בהפשרת הקרקעות. אין גם ספק שמִפה כזאת, המבטאת את מדיניות הקרקע החדשה של הממשלה, תוסיף ותעורר מחלוקות אין ספור וויכוח ציבורי בלתי פוסק. מכאן, שהצעותיה של "ועדת רונן" הן רק ראשיתו של הוויכוח.

פליאה אלבק*

כמעט מבלי מְשִׁים ובמהירות, הנחיתה עלינו ועדת רונן¹ מהפכה שאחריתה מי ישורנה. בלי הנד עפעף ממליצה הוועדה להשליך לסל ערכי יסוד שעליהם נבנתה מדינת ישראל. בא גרעון ויתקון,² והעיר על כך, בקצרה ובלשון המעטה. לפיכך, נענינו לבקשה להתייחס להערות המועלות בתזכיר של ויתקון ולהרחיב עליהן.

ב"קרקע", עמוד 15, כותב ויתקון שוועדת רונן הציעה רפורמה במדיניות המקרקעין, ושרפורמה זאת נתקבלה במועצת מקרקעי ישראל על חודו של קול, בהתנגדות של כל נציגי קרן קימת לישראל. נראה שיש כאן שימוש לרעה בכוחו של הרוב, שכן מדיניות היא דבר עקרוני, ורפורמה במדיניות פירושה שינוי העקרונות; והרי לא ייתכן שהרוב יכפה על המיעוט שינוי עקרונות. אם מדובר בשאלה מסוימת שבה צריך להכריע לכאן או לכאן בעניין משני, שהוא אחד מתוך שורה של עניינים שוטפים, יש לאפשר קבלת החלטות, גם אם אלו החלטות המתקבלות על חודו של קול. זאת, כדי לאפשר למהלך העניינים להתנהל באופן שוטף, תוך עדכון והתאמה לצורכי החיים והחברה המתפתחים והולכים. אבל רפורמה במדיניות פירושה ההפך מהתפתחות שוטפת סדירה; פירושה שינוי כיוון ושינוי עקרונות יסוד; ואם אין היא מוסכמת על כל חברי המועצה – אין לעשותה מבלי לפרק את השיתוף שהוא בסיס קיומה של המועצה. כמובן, אם אחד משני הגופים המיוצגים במועצה – מדינת ישראל וקרן קימת לישראל – רואה צורך רב בשינוי מהפכני במדיניות, ולכן מייחס חשיבות רבה ביותר לביצוע הרפורמה, עליו לחפש צורת הידברות עם שותפו, לצורך שכנוע וניהול משא-ומתן מפורט, עד שיגיעו להסכמה אם להנהיג רפורמה ואיזו רפורמה להנהיג. במסגרת המשא-ומתן יינתן משקל מיוחד לשאלה: את מטרותיו של מי תעזור הרפורמה לקדם ובעקרונותיו של מי היא עלולה לפגוע? אם לא יצליחו להגיע להסכמה, יצטרכו לשקול ביחד את פירוק השיתוף. שכן כשם שדיירי בית משותף אינם יכולים להחליט שהם רוצים להפוך

* עו"ד פליאה אלבק מכהנת גם כמרצה לדיני מקרקעין.

- 1 הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל, דין וחשבון מיום כ"ט באדר ב' תשנ"ז, להלן "הוועדה" או "ועדת רונן".
- 2 גרעון ויתקון, "הרפורמה במדיניות המקרקעין", דו"ח ועדת רונן, הערכה (להלן "תזכירו של ויתקון" או "ויתקון"), קרקע 44, יוני 1998.

את הבניין לבית־חרושת ולהכריע על־פי החלטת הרוב, ובכך להכריח את המיעוט להתגורר בבית־חרושת זה, כך אי־אפשר לכפות שינוי עקרונות על־פי החלטת הרוב.

מר ויתקן נגד, אולי שלא באשמתו, אחר דרכה של ועדת רונן "לשפוך את המים ביחד עם התינוק". לדוגמה, במקום להתריע שמינהל מקרקעי ישראל לא דאג לרשום במרשם המקרקעין את זכויות החכירה של כל חוכר דירה או קרקע ממקרקעי ישראל, מציעה הוועדה, בניגוד לחוק ובניגוד לכל החלטות מועצת מקרקעי ישראל, להתחמק מן הבעיה על־ידי העברת הבעלות למשתכנים. כלומר, כיוון שנכשלנו בארגון ובהסדרת מתן זכויות חכירה למשתכנים – נִפְצָה אותם בכך שניתן להם "בעלות" במקום "חכירה". משל לקונה שבא לקנות חליפה אפורה, ובעל החנות אומר לו: "אין לי חליפות אפורות, אבל אמכור לך חליפה חומה ואפצה אותך בכך שאתן לך חליפה הגדולה בשלוש מידות מן החליפה שאתה צריך". ובמה דברים אמורים? הרי כל עוד המינהל מעניק רק זכות חכירה, הוא גורם מטרד לא קטן למשתכנים בכך שאינו רושם את זכויות החכירה שלהם במרשם המקרקעין, אך כל משתכן יודע שהוא יכול לברר מהן זכויותיו ברישומיו של בעל הנכס – בתיקי מינהל מקרקעי ישראל. אולם אם מועברת למשתכנים הבעלות – אין עוד בעל בית אחר, פרט למשתכן עצמו, ואת זכויותיו הוא יוכל למצוא, אם בכלל, רק במרשם המקרקעין. לפיכך, כל הצעה להעביר את הבעלות למשתכנים יכולה לבוא רק אחרי רישום הבית בפנקס המקרקעין. כאשר הבית נרשם – אין כל קושי לרשום לטובת המשתכן חכירה לדורות, כלומר לארבעים ותשע שנים, עם אופציה לארבעים ותשע שנים נוספות, וזאת, מבלי לפגוע בעקרונות היסוד של קרן קימת לישראל – שלא למכור קרקע; עקרונות שקיבלה עם היווסדה ושאותם שאבה מתורת ישראל, בה נכתב: "והארץ לא תימכר לצמיתות כי לי כל הארץ".

יתר על־כן, מכירת המקרקעין במקום החכרתם, הנה דרך להוציא את הקרקע ממסגרת המשאבים הלאומיים ולהפוך אותה לנכס סחיר שהעשיר יתעשר ממנו והעני יתרושש ממנו. שכן העשירים יוכלו לקנות מקרקעין, לשנות את ייעודם, ולהרוויח ממכירתם עשרות, מאות, ואף אלפי שקלים, בעוד שהעניים לא יוכלו לקנות קרקעות בשל היותם חסרי אמצעים, ועל כן ייאלצו לשכור דירות מגורים בדמי שכירות גְּדֵלִים והולכים כדי הצלחתם של העשירים להעלות את מחירי הבתים.

דוגמה מובהקת לכך יש בהצעה למכור את הבתים שהם בכנייה רוויה. "רוויה" – כיוון שכל מה שניתן היה לשתות ממנה כבר נשתה כביכול. בימינו כבר ברור שאין להצעה כל קשר עם הנעשה במציאות. כנייה רוויה מוגדרת ככנייה בשתי קומות לפחות, כשבכל קומה מינימום שתי דירות. קרי – בית שיש בו ארבע דירות או יותר מוגדר ככנייה רוויה. ואולם, כל מי שמתהלך בשכונות העירוניות הבנויות בכנייה רוויה שכזאת – וכך לדוגמה כל העיר תל־אביב – רואה מגדלים בני עשרים, שלושים או ארבעים קומות, הצצים כפטריות אחר הגשם, כשהבתים בכנייה "הרוויה" שלידם מגיעים בקושי לגודל אולם הכניסה של המגדל החדש,

ובמקום בית של שמונה דירות מתנשא לתפארת בניין בן מאתיים משרדים. מכירת הבית בן שמונה הדירות תגרום לכך שהיחיד שייחנה מעליית ערך הקרקע בעשרות מונים עם תכנון מגדלים עליה – יהיה מי שקנה את הבית "הרוויי"; וזאת במקום שקרן קימת לישראל, שהיא כעלת הקרקע מאז גאלה אותה בדמים – תרתי משמע – תיהנה מכך כעת צרה.

**מד ויתקון נגד,
אולי שלא
באשמתו, אחר
דרכה של ועדת
רונן "לשפוך את
המים ביחד עם
התינוק"**

בעמוד 16 כותב ויתקון, שוועדות קודמות לא גרמו לשינוי בשל הפן הפולמוסי שגלווה לעצם קבלת ההחלטות, ולא משום שההמלצות כשלעצמן לא היו מקובלות, והוא מוסיף ומעיר שהוא מתייחס לוועדת גולדנברג. הערה זאת איננה נכונה מבחינה היסטורית. העובדה היא שדו"ח ועדת גולדנברג עורר סערה; יו"ר מועצת מקרקעי ישראל דאז, השר אריק נחמקין, התנגד עקרונית להמלצות הוועדה, והביא מומחים להרצות בפני מועצת מקרקעי ישראל בסדרת דיונים שהמועצה קיימה בנושא ההמלצות. היו אלה דיונים מפורטים ומעמיקים, שבסופם החליטו כל חברי המועצה לא לאמץ את המלצות ועדת גולדנברג,

ולכן נדחו ההמלצות לגופן. מן הראוי היה לנהוג בדרך דומה גם עם המלצות ועדת רונן – להביא אותן לדיון במסגרת סדרה של ישיבות במועצת מקרקעי ישראל, ישיבות שאליהן יוזמו מומחים להרצות בפני חברי המועצה. כך תינתן הזדמנות לכל חברי המועצה ללמוד את ההמלצות, לשקול אותן, לנתח אותן, לכדוק מה ניתן לומר בעד או נגד הפעלתן, ורק לאחר מכן להגיע למסקנות ולהביא את ההמלצות להצבעה. אילו כך עשו – היו נוכחים לדעת, מן הסתם, שעיקר המלצות הוועדה הוא להביא להתפרקות הציבור מנכסיו, כך שהטבה רגעית למתיישבים בערים שבשפלת החוף תביא להפסד לדורי דורות. ההפסד הוא בהחמצת האפשרות לפתח את מדינת ישראל באופן יזום ומאורגן, תוך פיזור האוכלוסייה ויצירת מקורות מחיה ומגורי רווחה במרחבים הגדולים של הגליל והנגב, במקום לצופפה בשטח הקטנטן של שפלת החוף. המלצות ועדת רונן להזויל את מחירי הקרקע, להעביר את הבעלות למשתכנים ולהקל על המשא-ומתן עם פקידי המינהל – אינן אלא המלצות לצופף עוד את המגורים בתל-אביב ובקרבתה. דבר זה ישלול כל סיכוי לעודד מגורים במקומות הרחוקים – למשל ביישובי קו העימות או כנגב. ההמלצות כולן באות להיטיב עם בעלי היכולת החיים חיי רווחה ולהקל עליהם. זאת במקום להשתמש במשאבי הלאום כדי להיטיב עם מחוסרי היכולת החיים במצוקה, אם כנגב החם והצחיח ואם בגליל, בטווח פגיעת קטיושות, ולהקל עליהם.

בעמוד 17 רומז ויתקון, בעדינות, שכינונה של ועדת רונן, כגורם הממליץ לשר על קביעת מדיניות שאותה יביא להחלטת הממשלה, נוגדת לחוק מינהל מקרקעי ישראל; החוק קובע בסעיף 3, שמועצת מקרקעי ישראל תקבע את מדיניות הקרקע. פרוצדורה זו נוגדת גם לאמנה בין המדינה ובין קרן קימת לישראל, כפי שמעיר בצדק ויתקון. הייתי מעוזה להוסיף לכך,

שררך זאת נוגדת את כל מהות ההסכמה בין מדינת ישראל ובין קרן קימת לישראל, לפיה יימסרו מקרקעי קרן קימת לניהולו של המינהל, שהוא זרוע של מדינת ישראל, ותמורת זאת המינהל ינהל הן את קרקעות קרן קימת לישראל והן את קרקעות מדינת ישראל ורשות הפיתוח – וזאת לפי מדיניות שתיקבע על-ידי מועצת מקרקעי ישראל (שבה חברים גם נציגי קרן קימת לישראל). אם מבטלים את התמורה שהמדינה נתנה, כלומר את הסכמתה לכך שאת המדיניות יקבע גוף משותף של המדינה וקרן קימת – אזי נשמט הבסיס של כל ההסכמה וקרן קימת אינה מקבלת תמורה על העמדת אדמותיה לרשות המדינה, וממילא יש להחזיר לקרן את אדמותיה ואת ניהולן. בפתרון המוזכר בהערות – שניתן להעביר בעלות רק באדמות שבבעלות המדינה – יש משום התעלמות מוחלטת מכך שקרן קימת קיבלה את הזכות להיות שותפה בקביעת המדיניות של ניהול אדמות המדינה, תמורת מסירת ניהול קרקעותיה לידי רשות של המדינה. אך אם אין שואלים עוד את קרן קימת על המדיניות לניהול אדמות המדינה – מן הראוי שלא יתנו עוד לרשות של המדינה לנהל את מקרקעי קרן קימת.

בעמוד 21 כותב ויתקון, שהמלצת הוועדה לחוקק חוק האוסר מכירת קרקע לזרים אינה אפקטיבית, כפי שהתברר מדוגמאות בארצות אחרות. ראוי להוסיף שהיא גם אינה מתאימה לתנאי ארצנו, שכן זרים רבים, כולל אזרחי מדינות הנמצאות במצב מלחמה עם מדינת ישראל, לא יתקשו לקנות קרקעות בישראל בתיווך תושבי ישראל שיִשמשו נאמניהם ועושי דברם.

ברצוני להוסיף שתי הערות לדבריו של ויתקון בעמוד 29, נגד המלצת ועדת רונן לרשום את חלקות ב' רג' בחכירה לדורות על שם האגודה השיתופית. האחת היא, שמן הראוי שהקצאת החלקות לעיבוד חקלאי, שניתנו ליישוב להשמת משכצת ואשר אינן צמודות לשטח הבנוי של היישוב, תיעשה כפי שהיא נעשית כיום. דהיינו, לתקופות של שלוש שנים עם חידוש אוטומטי לשלוש שנים בכל פעם, ולא בחכירה לדורות. שכן חלקות אלה מוקצות ליישוב רק כמקור תעסוקה, מתוך הנחה שפרנסת המתיישבים על החקלאות, ושמחמת מחסור בקרקע חקלאית ליד השטח הבנוי של היישוב, ניתנה למתיישבים קרקע לחקלאות במקום מרוחק יותר. מתוך הנחה זאת נובעת המסקנה ההגיונית, שאם תושבי המקום יעברו להתפרנס מתעסוקה שאיננה חקלאות, או מחקלאות במקום קרוב יותר למקום מגוריהם, כגון חקלאות אינטנסיבית – אין להמשיך ולהקצות להם את הקרקע המרוחקת, ולפיכך אין לחדש את החכרתה בתום שלוש שנים. ומכל מקום אין לחדש החכרה של קרקע חקלאית שהמתיישבים אינם מעבדים אותה בעצמם, שכן לא לשם כך הוקצתה. גם אם מתיישב נעזר בעובדים שכירים במשקו החקלאי – כל עוד פרנסתו על החקלאות והוא עוסק בחקלאות באופן ממשי – עדיין אפשר לראות בכך שימוש בקרקע למטרה שבעבורה נמסרה ליישוב. אין הדבר כך אם המתיישבים משתמשים בקרקע לבתי עסק, בתי-חרושת, בנייה למגורים, או השכרה למפעלים חקלאיים או לא חקלאיים של אחרים. בכל המקרים האלה מן הראוי שלא לחדש את הקצאת הקרקע בתום שלוש השנים אלא לערוך במקום זאת חוזה חדש – שבו תוקצה

למתיישב כמות קרקע עם ייעוד הדרושה לו, והתשלום בעבורה ייקבע על-פי השימוש שהוא עושה בה באופן שיהיה בו כדי לאפשר לו להתפרנס ממנה. כל זאת מכילי לפגוע

אם אין שואלים

עוד את קרן

קיומת על

המדיניות לניהול

אדמות המדינה

– מן הראוי

שלא יתנו עוד

לרשות של

המדינה לנהל

את מקרקעי קרן

קיומת

כזכות הציבור לשימור משאבי הקרקע שלו, הן לפי יעדי השימוש השימוש בקרקע בתכנון הארצי והן כמקור להכנסה של תשלום שוטף ומתאים בעבור השימוש בקרקע. יש לזכור שרישום חכירה לארבעים ותשע שנים על חלקות ב' ו-ג' יעשיר את העשירים בלבד. שכן, היישובים במרכז הארץ, שהם כיום שכונות הווילות שמסביב לתל-אביב, יקבלו חכירה על קרקע במרכז הארץ, שהיא יקרה מאוד ושיוכלו לנצל אותה כמקור להכנסה ניכרת, כפי שהם עושים כיום – בין אם על-ידי השכרתה, ובין אם על-ידי פיתוחה לאתרי מסחר ובילוי. לעומת זאת, היישובים המרוחקים, המצויים בקו העימות ובנגב, וחיים בעוני וכחוסר כול בתנאים קשים ביותר, יקבלו חכירה על קרקע ששוויה אפסי ולא ימצא מי שיהיה מוכן לשלם להם בעבורה.

בעמוד 30 מעיר ויתקון, שהמלצת הוועדה להתיר בנייה בשטחים הציבוריים תעשיר את האגודה החקלאית ולא את הוועד המקומי. לדעתי, אין כל גסם בכך; שכן שטחי הציבור הוקצו מלכתחילה לאגודה החקלאית, ואם כימינו נתרבו התושבים כמושב שאינם חברים באגודה החקלאית, כיוון שמעולם לא רצו לעסוק בחקלאות – אין כל הצדקה לתת להם חלק בנכסי האגודה החקלאית, כגון שטחי הציבור שלה.

שאלה אחרת היא – האם יש הצדקה להתיר בכלל בנייה למגורים בשטחים הציבוריים? בעניין זה נראית לי המלצת הוועדה כאומרת "אכול ושתה כי מחר נמות". שהרי ככל שמתרבה הבנייה למגורים ביישוב, גנל הצורך בשטחים ציבוריים למבני ציבור – כגון גני ילדים, בתי-ספר, מתג"ס, מרפאה וכדומה, ומן הראוי "לשריין" שטחי ציבור כדי לכנות בהם את מבני הציבור הנחוצים עם ריבוי הבנייה ביישוב.

בהמשך עמוד 30 מתייחס ויתקון להמלצת הוועדה על הפרטת שיווק הקרקע. הערתו, שהדבר יביא לאגירת קרקע בידי ספקולנטים ועקב כך לעליית מחירי הקרקע, היא בוודאי נכונה. יש להוסיף על זאת, שאין זו אלא עוד המלצה שמטרתה להביא לכך שהקרקע בישראל לא תשווק לפי צרכי הפיתוח הקיימים והתכנון הטוב ביותר למדינת ישראל כדור הזה ובדורות שיבואו אחריו. הפרטת השיווק תביא לכך שקרקע תוקצה לא למילוי יעדים לאומיים – כגון קליטת העלייה, פיזור האוכלוסין, שמירה על הספר וכדומה – אלא למילוי כיסיהם של סוחרים, שיחזיקו בקרקע עד שמחמת המחסור יעלה מחירה ואז ישווקו אותה למרכה במחיר. בדרך זאת יעלו באופן מלאכותי את מחיר הקרקע למתיישב, בשעה שהסוחר

יוכל לרכוש את הקרקע מן המינהל במחיר זעום. כך תפסיד המדינה הן את האפשרות לנצל את הקרקע להגשמת מטרותיה והן את ההכנסה הכספית מן הקרקע.

מן הראוי לחזור ולהזכיר שקרקע היא משאב שאינו מצוי בשפע במקומותינו. כמות הקרקע שיש במדינת ישראל – 21 מיליון דונם – היא מעטה מדי מכדי לאפשר לעם היהודי כולו למצוא בה מקלט בעת צרה. אולי היה הדבר שונה אילו קיבל העם היהודי, לצורך בניין הבית הלאומי, את כל השטח שנתן חבר הלאומים לבריטניה במנדט. אבל מאחר ומתוך שטח זה נלקחו כשני שלישים או יותר להקמת ממלכת ירדן ההאשמית, ואף בשליש או ברבע שנותר גרים מיליוני לא יהודים, כמות הקרקע שנותרה ליישוב העם היהודי היא מעטה ביותר, ואם תכזבו אִי־אפשר יהיה למצוא לה תחליף בקרקע אחרת. לפיכך צריך לשמר בצורה הטובה ביותר ולתכנן לדורי דורות את המעט שיש, כך שאפשר יהיה לקלוט כל עלייה יהודית שתבוא כאשר תבוא, ולא להוציא מידי הרשות יותר מהדרוש בכל פעם לצורכי האוכלוסייה. הן הפרטת השיווק והן השיווק של קרקע בלתי מתוכננת פוגעים אפוא, פגיעה קשה במלאי הדל של קרקע שיש ומסכנים את אפשרויותיה של מדינת ישראל לעמוד בדורות הבאים ביעדים שלשמן הוקמה.

בעמוד 32 מתייחס ויתקון לכך שהמינהל משלם 10 אחוזים לרשויות המקומיות במקום היטל השבחה (שגובהו 50 אחוז בעבור הפרט). נדמה שחסר כאן העיקר: שכן הפרט משלם 50 אחוז מן ההשבחה של הקרקע שלו אם הושבחה על-ידי תכנית; המינהל משלם 10 אחוזים מכלל הכנסותיו מכל קרקעותיו, בין אם בוצעו עליהן תכניות ובין אם לאו, בין אם הושבחו על-ידי תכניות ובין אם נפגעו מהן. אולם 10 אחוזים מכלל ההכנסות יכולים להיות הרבה יותר מאשר 50 אחוז מן ההשבחה, ולכן אין להעמידם זה מול זה. מדובר בדרך שונה לחישוב התשלום, דרך שהיא נוחה יותר בגלל ההיקף העצום של המקרקעין שעליהם חל התשלום, אך אין מטרתה ואין במהותה כדי להביא לתשלום כולל נמוך יותר. אמנם נכון, כפי שמעיר ויתקון בסוף העמוד, שהתשלום מביא לכך שהרשויות המקומיות במרכז הארץ מקבלות תשלומים גדולים, ואילו הרשויות במקומות הרחוקים מקבלות תשלומים מְזעריים בלבד – אך זוהי תוצאה של השיטה. לפיה, הכסף למימון צורכי הרשויות המקומיות בא מהיטל השבחה, היטל שבמקורו היה רק בגבול ההוצאות בפועל של הרשות המקומית לביצוע התכנית, ושהפך למס כדיעבד בהיותו משולם כאחוזים מעליית ערך הקרקע בעקבות התכנית. ומאחר ומטבע הדברים עליית ערך מקרקעין בערים במרכז הארץ היא בסכומי עתק, שכן הקרקע נמכרת במחירי עתק, ואילו עליית ערך הקרקע במקומות הרחוקים היא בסכומים מְזעריים, כי גם אחרי התכנית החדשה איש לא יאות לשלם סכומי עתק בעבור אותה קרקע בגלל מיקומה – הרי כל עיקרו של היטל ההשבחה הוא מתן הכנסה גדולה מאוד לרשויות שבמרחק רב משם. ואם רצוי לחשוב על חלוקה צודקת יותר של מקורות ההכנסה לרשויות המקומיות, הרי צריך לעשות זאת על-ידי שינוי היטל ההשבחה מעיקרו – ולא על-ידי שינוי שיטת התשלום שעל-פיה משלם מינהל מקרקעי ישראל במקום היטל השבחה.

**הפרטת השיווק
תביא לכך
שקררע תוקצה
לא למילוי
יעדים לאומיים
אלא למילוי
כיסיהם של
סוחרים**

בעמוד 33 מתייחס ויתקון להמלצת הוועדה לתאגד את מינהל מקרקעי ישראל. מן הראוי להוסיף לרבריו, שמבחינה עקרונית יש להבחין בין הפיכת המינהל לתאגיד מבלי לשנות מאומה בניהול הקרקעות (כאילו היו מציעים שבמקום מינהל מקרקעי ישראל, תנהל את המקרקעין חברת נאמנות לניהול נכסים), ובין עשיית שינויים רכים בשיטה, בעקרונות, ובמדיניות שיביאו לשינוי מהות הגוף המנהל. גם אם המינהל יהיה תאגיד, תהיה זאת חובתו להעביר את ההכנסה מן המקרקעין לבעלי המקרקעין, כשם שתהיה זאת חובתו לנהל את המקרקעין בהתאם למדיניות שתקבע מועצת מקרקעי ישראל. וכמובן, תהיה זו חובתו לנהל את המקרקעין בדרך הטובה ביותר להשגת יעדי המדיניות של מדינת ישראל ושל קרן קימת לישראל – ולא לנהל את המקרקעין בדרך

המביאה לרווח הכספי הגדול ביותר. קרקע איננה נכס כלכלי שהמדינה מחזיקה בו כדי לעשות ממנו רווח כספי. הקרקע היא המדינה, היא המשאב שרשויות ציבור מחזיקות בו כדי להגשים את הערכים הציבוריים שלשמן הוקמו אותן הרשויות; ואם פירוש ההצעה לתאגד את המינהל הוא, שהתאגיד יוציא מן הקרקע יותר כסף ולכן ישלם משכורות גבוהות יותר לעובדיו – הרי יש בכך משום שימוש לרעה בנכס הציבורי שעובדי הציבור קיבלו לניהולם. כך, לדוגמה, אם תאגיד שינהל את מקרקעי ישראל יקצה קרקעות לבנייה בשפלת החוף באמצעות מכרזים, במקום להיאבק על העיקרון שמן הראוי להקצות קרקעות לבנייה במידת האפשר רק במקומות הרחוקים משפלת החוף – הן כדי לשמור על "ריאות ירוקות" באזור הצפוף מדי של השפלה והן כדי לעודד את פיתוח האזורים המרוחקים ופיזור האוכלוסין – הרי שתאגיד זה מועל בנאמנות שלשמה הוקם.

ואם הפיכת המינהל לתאגיד נעשית כדי שהתאגיד יהפוך את הקרקע למצרך כלכלי הנמכר מעל "מדף" למרבה במחיר – הרי הדבר הפסול מעיקרו הוא לא הפיכת המינהל לתאגיד, אלא הניסיון להפוך את הקרקע למצרך כלכלי. הקרקע היא נכס לאומי שיש לשמרו ולא למוכרו, כשם שחברה מסחרית שעוסקת בייצור אינה מוכרת את המכונות שבכתי-החרושת שלה, אלא את המוצרים שמכונות אלה ייצרו. מכירת המכונות נעשית רק באחד משני מקרים: או כאשר החברה קונה במקומן מכונות חדשות או טובות יותר (ואי אפשר לעשות דבר כזה לגבי קרקע), או כאשר החברה מתפרקת ומתחללת ולפיכך מתפשטת מנכסיה, ודבר זה, כולנו מקווים, לא יקרה למדינת ישראל.

בראש עמוד 35 מסביר ויתקון שהמלצתה העיקרית של הוועדה היא הפרטת הבעלות על הקרקע, וכי הנימוק הוא, שיש לעשות זאת כדי לשחרר את הציבור מן הביורוקרטיה של מינהל מקרקעי ישראל. ויתקון מעיר בצדק, שאילו המינהל היה ממלא את חובתו ורושם במרשם המקרקעין את החכירות של המשתכנים – לא היו המשתכנים זקוקים לביורוקרטיה

של המינהל. הוועדה נאחזת, כאמור, בעובדה שהמינהל לא מבצע את חובותיו כראוי – כדי להציע דברים שאין להם שום קשר למילוי חובות אלה, אך יש בהם כדי לפגוע בעתיד באפשרויות הפיתוח, בקליטת העלייה, בבניית הארץ כולה, ובתכנון ארצי של שיפור איכות החיים של כל תושבי מדינת ישראל.

בכלל, קשה לראות בסוף המאה העשרים צידוק לשינוי תכנים כלשהם "כשל ריבוי ביורוקרטיה". בימינו אפשר לשלוח כל בקשה כפקס או בדואר אלקטרוני או ישירות למסוף מחשב, ואין כל סיבה שלא תינתן תשובה מידית באותם אמצעים. ביצוע פעולות כגון, בדיקה מיהו הרושם ומהן הזכויות שלו וחובותיו, תשלום דמי חכירה או דמי היוון, או אישור לביצוע עסקה – כל אלה יכולים להיעשות על אתר באמצעי התקשורת והמיכון האלקטרוניים, בלי שהציבור יאלץ להקדיש לכך זמן או מאמץ. ואם אין הם נעשים כך במינהל מקרעי ישראל, אזי מן הראוי למנות ועדת מומחים בתחום הניהול, המיכון והתקשורת, שתמליץ על רפורמה בניהול הטכני של המינהל – ולא על שינוי כלשהו במדיניות המקרקעין. כשם שמעולם לא הציעו לבטל תשלומי ארנונה כדי שהאזרח לא יהיה תלוי בבירוקרטיה של הרשויות המקומיות, אלא הציעו לייעל את דרך הגבייה, כך אין להציע לקחת מן המדינה, או מקרן קימת לישראל, את הבעלות על המקרקעין, כדי שהאזרח לא יהיה תלוי בבירוקרטיה של מינהל המקרקעין.

בעמוד 35 מציין ויתקון את המלצות ועדת רונן להעביר את הבעלות במקרקעי הלאום. המכנה המשותף לכל ההמלצות הוא, שהן מתעלמות כליל מכך שייעודי הקרקע משתנים מדי פעם, ושהעברת הבעלות מנשלת את הציבור מזכותו ומחובותו לחזור ולשנות את ייעודי הקרקע ולתכננם מחדש, כהתאם להתפתחויות בארץ ובעולם. אין בהמלצות אלה שום התחשבות בעובדה שההתיישבות הכפרית בישראל נמצאת בעיצומה של מהפכה – של מעבר מיישובים חקלאיים ליישובים קהילתיים וממשק שיתופי סוציאליסטי ליחידה פרטית קפיטליסטית; מהפכה שאת סופה עדיין לא ניתן לצפות, אך את תוכנה צריך לבדוק, לנתח ולשקול לפני שחורצים דעה מה בה ראוי לעידוד ומהן הדרכים לעשות זאת.

בעמוד 37 מונה ויתקון את המלצות ועדת רונן למניעת ספרות ולוויסות מחירי הקרקע, ומציין שהוועדה מצאה ששליטת המינהל בקרקע גורמת לעלייה במחירים ולפיכת, משיקולים ציבוריים, יש להפוך את הקרקע לסחירה ולהציעה לכל דורש ללא מגבלות. נראה שההפך הוא הנכון: דווקא בעיר תל-אביב, שבה רבה הקרקע שכבעלות פרטית, האמירו מחירי הדירות לשחקים, כאשר נוצר צורך רחוף לקלוט מאות אלפי עולים מרוסיה. לעומת זאת, העובדה שהיו בידי המינהל קרקעות מרובות בערי השדה באותה עת אפשרה לו לבנות בנייה נרחבת לעולים במחירים נמוכים מאוד. וכך, לפחות העולים שהיו מוכנים להשתכן בריחוק משפלת החוף הצליחו לרכוש דירות. בכלל, עצם העברת השליטה בקרקעות מרשות ציבורית לידיים פרטיות "מבטיחה" עלייה במחיר קרקע למגורים; זאת לא רק משום שהשוק

הפרטי מעוניין לאגור קרקעות וליצור מחסור מלאכותי כדי להרוויח יותר בעת מכירתן, אלא גם כיוון שהוצאת הקרקעות משליטה ציבורית תשלול את האפשרות להקצותן בתנאי סבסוד לכל מטרה ציבורית ראויה, החל מבניית מגורים לזוגות צעירים ביישובי המיעוטים ועד בניית מוסדות ציבור ביישובי קו העימות.

נראה שבכל הקשור להעברת הבעלות והשליטה במקרקעין מן הציבור אל הפרט – המלצות ועדת רונן עלולות להשיג את ההפך מהרצוי. מן הראוי, אפוא, לשקול המלצות אלו מחדש ולברוק אותן בצורה מעמיקה ומקיפה על מכלול היבטיהן.

ירמיהו אלוני*

מותר, ואף צריך לפתוח בכרכות. יש לברך את השר – מר אריאל שרון – שהבין שיש צורך בשינוי, ושהעז ועשה מעשה. יש לברך את הוועדה ואת חבריה שטרחו והוציאו מתחת לידיהם דו"ח רב היקף וחשוב, לאחר ששקלו את הצעותיהם ובחנו אותן היטב. אלמלא עשה השר מעשה ואלמלא ביצעה הוועדה את תפקידה, הרי לא היה לנו – למבקרים – במה לדון ולדוש, ולמקורגים ולמלעזים לא היה במה לעסוק.

יש לביקורת צדדים שונים. יש ביקורת הנובעת משיקולי תועלת כאלה ואחרים, אולם לגיטימית ככל שתהיה, קשה לייחס לביקורת זו משקל רב, גם אם מועלות בה טענות שהן נכונות לגופן. לעומת זאת, יש ביקורת הנובעת מידענות מופלגת או מעורבות רבה בתחום העשייה במקרקעין, ולכן יש לה משקל רב וראוי להטות לה אוזן קשבת.

ברם, אם כך ואם אחרת, נראה לי – עם כל הכבוד והצניעות – שהבעיה העיקרית של דו"ח ועדת רונן (ודומותיה) הנו החסר הבסיסי הקיים בפעולת הוועדה. על רקע חסר או חלל זה אפשר להבין טוב יותר את דו"ח הוועדה וגם להסביר את הליקויים בו (בהנחה שישנם כאלה) אליבא דמבקרים יותר רציניים.

במה דברים אמורים? הוועדה הוקמה על רקע תחושת מצוקה אמתית והצטברות בעיות הקשורות במדיניות הקרקעות שמנהל מינהל מקרקעי ישראל. היה ברור שבעיות אלה אינן יכולות לבוא לפתרון במתכונת הקיימת של מינהל מקרקעי ישראל ושל אוסף ההחלטות האמורות להנחות את פעילותו.

די אם נצביע על עשרות ההחלטות והחלטות המשנה שהתקבלו במהלך השנים האחרונות, הנוגעות למדיניות ולטיפול בקרקע חקלאית. סקירה קצרה תגלה את הבלבול ואת אבדן הדרך שקיימים בתחום זה כמו את תוצאותיהן הלא מחמיאות של "החלטות" אלה בתחום שיווק קרקע לבנייה, המושך אליו ביקורת נוקבת כמעט מכל כיוון אפשרי.

האם מצב זה נגרם עקב כך שבמינהל מקרקעי ישראל ובמועצת המינהל עומדים אישים לא מתאימים? לא חכמים? מבלי להכיר אישית את מקבלי ההחלטות, אני מוכן להמר (ולדעתי,

* ירמיהו אלוני הוא מהנדס בניין ושמאי מקרקעין.

כלי לקחת סיכונים רבים) כי האנשים המשרתים בגופים אלה הם אנשים מעולים, נבונים ומנוסים. העובדה שחלק ממקבלי ההחלטות פועל מטעם גורם אינטרסנטי כזה או אחר, אינה יכולה להסביר את המשבר שאליו נקלעו גופים אלה או את תוצאות פעולותיהם, תוצאות הנוגעות כמעט לכל תחומי החיים והעשייה הכלכלית והחברתית במדינה.

כל העולם השתנה ואז קבלתה של אותה אמונה

חברתית, שהייתה היסוד להקמת קרו קימת

איפה, אם כן, יש לחפש את האשם? מיצינו כבר את כל האפשרויות בתחום חיפוש האשמים למצב זה ולמשל את 'תסמונת השייך גימ"ל', כאשר הוחלף ראש המינהל, שאליו הופנתה האחריות למחדלים ולמשבר שגוף זה נקלע אליו. ולמרות זאת, נראה כי הבעיות לא נפתרו באחת עם החלפת ממלא תפקיד זה או אחר, יהיה בכיר ככל שיהיה.¹

מש"אזלו" בכירים להחלפה והמצוקה עדיין נמשכה, התגלגל כדור "האשם" לפתחו של השר הממונה, ובמקרה זה שר התשתיות הלאומיות. מי רוצה להיות מואשם ב"מחדל יום כיפורים" נוסף, רחמנא ליצלן? האחרון הזקוק ל"עיתור" מפקפק זה הנו שר התשתיות הלאומיות, שהוא גם אישיות פוליטית מנוסה ומומחה ידוע ב"קרבות הישרדות". השר עשה אפוא את המעשה היחיד שהתחייב מהמצב – קרי, למנות ועדה. יצוין, כי הרכב הוועדה כשלעצמו נראה כבחירה שקולה, המושחתת על כוונות טובות – דהיינו שהוועדה תמצא את הפתרונות הנכספים.

ואכן, הוועדה ישבה על המדוכה והוציאה מתחת לידיה עבודה רבת היקף.

וראה זה פלא (האם באמת פלא?), עוד טרם יבשה הדיו על דו"ח הוועדה וכבר נמצאו לו מסתייגים ומקטרגים, דוחים ושוללים, אך גם לא מעט מחייבים, מכל קצות הקשת הכלכלית, החברתית והפוליטית, הן מתוך גורמי המינהל ומועצת המינהל והן מחוצה לו.

האם באמת נפלר כל-כך הרבה פגמים בעבודת הוועדה?

את הטענות כנגד דו"ח הוועדה והליקויים בו – אם ישנם, אין להפנות לוועדה ואף לא למי שמינה אותה, יהיו הטענות מחוכמות ככל שיהיו. הליקויים בדו"ח הוועדה, אשר מביני דבר מצביעים עליהם, נובעים מאותו חסר בסיסי שהזכרתי בתחילת הדברים; רק על רקע זה ניתן להסביר את קיומם – ולא על רקע תבונתם או חוסר תבונתם של מקבלי ההחלטות או חברי הוועדה.

1 הח"מ אינו משמש כדוברו של איש מהמנהלים שהוחלפו במינהל מקרקעי ישראל.

דו"ח ועדת רונן מהווה נדבך נוסף במבנה, שיסודותיו נקבעו אי-שם בשלהי המאה הקודמת וכבר מזמן אינם נושאים ב"עומס" שנערם עליו כמשך כמאה שנות פעילות ומתאימים לשינויים המוחלטים שעברה מדינת ישראל מבחינה פוליטית וחברתית.

כתורת הנדסת הבניין (שהיא הבסיס המקצועי של הח"מ) למדנו, שאת הסיכות והגורמים לליקויים מבניים יש לחפש, קודם כולל, ביסודות המבנה וכתשתיתו. באומרי "מבנה" אני מתכוון למוסדות והגופים האחראיים למדיניות הקרקע והוצאתה לפועל, ולתחיקה והחלטות המנחות את הפעילות בתחום הקרקע.

יסודותיו של מבנה זה, שנקבעו כאמור באמנה חברתית בתכנית באזל בשנת 1897 ועוד קודם לכך,² ו'תכונות הקרקע' (תרתי משמע) שלפיהן תכננו ד"ר נחמיה דה-לימה, מקס בורנהיימר, דוד וולפסון, פרופ' הרמן שפירא, ארתור רופין, מנחם אוסישקין ואחרים, השתנו כמה וכמה פעמים מאז יצקו את היסודות הראשונים. כל העולם השתנה מאז קבלתה של אותה אמנה חברתית, שהייתה היסוד להקמת קרן קימת לישראל, ושבה נוסחו העקרונות שהנחו את פעולותיה ומדיניות הקרקע שלה ובעקבותיה של מינהל מקרקעי ישראל, שהוא המוציא לפועל של מדיניות הקרן.

"מדיניות מקרקעין", אפוא, אינה ישות העומדת וחייה בזכות עצמה; מדיניות מקרקעין היא לא יותר מאשר פועל יוצא של הסכמה חברתית-לאומית, והיא משקפת את המטרות והצרכים של החברה על רבדיה השונים.

נושאים אלה אינם, בעליל, בתחום הסמכות של קרן קימת ומינהל מקרקעי ישראל או של מועצת מקרקעי ישראל.

כאמור, רק לאחר קבלת האמנה החברתית-הלאומית ובעקבותיה, אפשר לעצב מדיניות מקרקעין ולקבוע את עקרונותיה ואת הכלים החוקיים והפיסקליים לביצועה, וכן את המנגנונים המתאימים. כל עוד אין תשתית בסיסית מעורכנת, דו"חותיהן של כל הוועדות מסוג ועדת רונן (ועדת ד"ר גולדנברג, ועדת צבן ואחרות), מצוינים ככל שיהיו, יוסיפו להיות בבחינת טלאים לתיקון ליקויים מבניים מהותיים ואף סופם עשוי להיות דומה.

דו"ח ועדת רונן, כמו דו"חות הוועדות הקודמות לה, עוסק אכן בבעיות ובנושאים מהותיים, אך אינו עוסק במהות עצמה ואף אינו מסוגל או מיומן לעסוק בה.

קביעת מהותה של מדינת ישראל, עתידה ומגמות התפתחותה של החברה הישראלית בשלהי

² ראה ספרו של ד"ר שילוני, *הקרן הקיימת לישראל וההתיישבות הציונית 1903-1914*, הוצאת יד יצחק בן-צבי, ירושלים 1990.

המאה העשרים, צורכי הקרקע של מרכיבי החברה השונים, קביעת אזורי פיתוח ויעדים לאומיים, קביעת סדר עדיפות לאומי לפיתוח התיישבות, תשתיות, תחבורה וכיו"ב, כל אלה ואחרים נדונו ב"תמ"א 31" ובתכנית "ישראל 2020", אך הם אינם יכולים להיות קובעי המדיניות או תחליפיה אלא שיקולים בהוצאתה לפועל, וזאת לאחר שהמדיניות נקבעה בפורומים לאומיים מתאימים.

מדיניות מקרקעין היא לא יותר מאשר פועל יוצא של הסכמה חברתית-לאומית

זהו, אפוא, הפגם הבסיסי של דו"ח ועדת רונן, ואם לא יתוקן, יש להניח שהדו"ח יותקף על-ידי גורמים שונים, שלא יראו עצמם מחויבים אליו באמנה חברתית מוסכמת ויעדיפו, באופן טבעי, את האינטרס המגזרי שאותו הם מייצגים.

זאת ועוד, מאחר שבטבע אין מצב של ריקנות, מתמלא החלל שנוצר (בעקבות חסרונה של האמנה הלאומית-החברתית לגבי מדיניות הקרקע המתאימה לעם היושב בציון) על-ידי גורמים, שבצר להם מנסים ליצור לאמנה (להסכמה הלאומית-החברתית) תחליפים. תחליפים כאלה אנו רואים בתכניות המתאר הארציות הכוללניות למיניהן, בדו"חות ועדות מסוג ועדת רונן, בהחלטות שונות של מועצת מקרקעי ישראל וכיו"ב.

מובן שכל אלה אינם יכולים למלא את מקום העיקר. יתרה מזאת, בצוק העתים, היטשטשו הגבולות בין ביצוע מדיניות המקרקעין לבין תכנון הקרקע, ואלה התערבכו באלה, שלא לטובת העם והאזרחים. כאמור, על בסיס התחליף לאמנה הלאומית-החברתית מופעל מנגנון התכנון הפיסי הלאומי, אך אין הוא יכול לבוא במקומה של האמנה.

מדיניות המקרקעין וכל הכלים העומדים לרשותה לצורך הפעלתה, יכולה לצאת לדרך רק לאחר קביעת תשתית תכנונית, ועל יסודותיה של תשתית זו.

לסיכום, בחינת כל "רפורמה" במדיניות מקרקעי ישראל, בין אם היא מומלצת בדו"ח ועדת רונן או בדו"ח ועדה אחרת, חייבת להיעשות לאורן של הסכמות, מגמות ומטרות לאומיות-חברתיות. באין הסכמות, כאמור, הבודק המיומן ימצא קרוב לוודאי ליקויים לא מעטים, אשר אין זה נכון לייחסם לוועדה עצמה, אלא לעובדה שבשל חסרון האמנה, הוועדה הייתה חייבת להמציא מעין הסכמות לאומיות, על גבי מעין תכנון פיסי ולאומי.

לא ייעשה צדק עם הוועדה, אם הבדיקה של עבודתה והביקורת עליה לא יביאו בחשבון את הנסיבות שבהן פעלה. נסיבות אלה כמוהן כ"שמיכה קצרה מדי" (או עלה תאנה) שאם מושכים אותה לכיוון אחד נחשפים בהכרח חלקים אחרים. ביקורת הנה דבר חשוב ובוונה, אך כל עוד לא יתכנסו מנהיגי העם והלאום וינסחו אמנה חדשה, בדומה לזו שנוסחה לפני כמאה שנה, ספק אם יועילו דו"חות והצעות רפורמה למיניהם.

למרכבה הצער, לא נראים לעין הגורם או האישיות אשר יביאו לניסוחה והכול תולים תקוות בכך שרפורמה – במתכונת 1997 או במתכונת אחרת – תביא מזור כולל למצב שבו נמצאת מדיניות המקרקעין. הלוואי שיכולתי להצטרף לתקווה זו.

מכל מקום אי אפשר להתייחס לדו"ח ללא כובד ראש, או לפטרו כלאחר יד. קרוב לוודאי, שהדו"ח ישמש בסיס רעיוני חשוב להחלטות בעתיד, אשר גם אם עדיין לא תהיינה מבוססות על התשתית הרצויה, תשפרנה עם התיקונים הנדרשים, את המצב הנוכחי, העגום והמבולבל למדי. ואולי יהיה הדו"ח גם תמריץ לניסוח אמנה לאומית-חברתית כנתון.

אליהו בורוכוב*

גדעון ויתקון הסב את תשומת הלב למספר סתירות ופרצות בדו"ח "ועדת רונן", שאיני צריך לפרטן, שכן הדברים מונחים לפני הקורא. ברצוני להסב את תשומת הלב לשתי סתירות נוספות, שהן לדעתי חמורות.

א. קיימת סתירה בין הצהרות הוועדה והמשלה כי כוונתן להביא להוזלת הדירור, ובין המלצותיהן הקונקרטיות להעביר את הבעלות על מקרקעין לידיים פרטיות. הוועדה המליצה לא רק על העברת הבעלות על דירות באזורים עירוניים – אלא גם על "הפרטה" במידה זאת או אחרת של מקרקעין במגזרים אחרים, ועל יצירת האפשרות של "סחירות" של "חוזי פיתוח" ועוד.¹

מצדדי דו"ח ועדת רונן טוענים, שהגדלת כמות הקרקעות שתשווק באמצעות הפרטת קרקעות, תביא להוזלת מחירי הדירות. זאת היא טענה מופרכת מעיקרה. ואמנם ויתקון ממליץ בזהירות כי: "ראוי לדון בשאלה, האם קרקע בבעלות פרטית מגדילה או מקטינה את זמינות הקרקע, וכיצד היא משפיעה על מחירי הקרקע?"

הניסיון מלמד שהעברת קרקעות לבעלות פרטית מגבירה את תנודות מחירי הקרקעות והדירות. כבר הערתי במקום אחר,² כי עליית מחירי הדירות בשנים האחרונות הייתה חלק מתהליך האינפלציה, וסיבותיה נעוצות בניהול המדיניות המוניטרית (שמנהל בנק ישראל) והמדיניות המקרו כלכלית. הסיבה לעליית מחירי הדירות בשנים 1962-1964 ובשנים 1970-1974 נעוצה בתנודות המקרו כלכליות; כשם שהירידה במחירי הדירות בשנים 1966 ו-1976 נעוצה בניהול המדיניות המקרו כלכלית.

יזמים וספקולנטים למיניהם נוהגים לאגור קרקע כאשר יש ירידת מחירים, ולמכור כאשר יש עליית מחירים, ולכן הם מגבירים את תנודות המחירים. העברת ניהול מלאי הקרקעות לבנייה ליזמים פרטיים, שתבוא, לפי המלצת הוועדה אחרי, "הפרטה מדורגת, שיוק

* ד"ר אליהו בורוכוב הוא יועץ כלכלי.

1 אורי פינקרפלד במאמרו בקרקע 43, ספטמבר 1997, מונה שמונה המלצות שונות של ועדת רונן להעברת בעלות על מקרקעין לידיים פרטיות.

2 קרקע 43, עמ' 33-34. ראה גם בינסטוק מיכאל, לא הדירור אשם אלא המדיניות המוניטרית, הארץ, 2.6.94.

קרקע בהיקף נרחב, תביא לכך ש"יהיו במשק גופים אחרים שיעסקו בייזום, כפיתוח ובהשבחת קרקע".³ אך היא תגרום, לדעתי גם להגברת התנודות בשוק המקרקעין.

ב. קיימת סתירה בין הצהרת הוועדה על: "שמירה של רוב הקרקע החקלאית, למעט קרקע חקלאית בשולי הערים, כרזרבה לדרורות הבאים ולאיכות החיים", ועל "ניצול ומיצוי יעיל ואפקטיבי של משאב הקרקע שהוא משאב במחסור" (דו"ח הוועדה, פרק ב – "מטרות") לבין העדר המלצות ביצוע שיביאו לשינוי אמתי בדפוסי הפיתוח והבנייה כפי שהם מתנהלים בשש השנים האחרונות.

דומני, שהוועדה הבינה כי אם דפוסי הבנייה הקיימים יימשכו, הדבר יגרום ל"נגיסת קרקע חקלאית באופן בזבזני, וייגרמו נזקים אקולוגיים, בעיות במשק המים ובאיכות החיים".⁴

ובמקום אחר מציינת הוועדה: "מצבנו עלול להביא לקריסה כלכלית של מערכות התשתית, התחבורה, הביוב ואיכות הסביבה כבר בטווח הקרוב". ואולם, המלצות הוועדה להמשיך את שיווק הקרקעות בהיקף גדול ואת הפשרת הקרקעות החקלאיות, לא יעצרו את התפתחות המגמות המסוכנות האלה, אלא אף יגבירו אותן.

גדעון ויתקון צודק כשהוא כותב, בקשר לצורך להגדיל את צפיפות הבנייה בערים, כי: "ככל שהנושא חשוב, הוא אינו בתחום מדיניות המקרקעין של מועצת מקרקעי ישראל". ואולם, הוועדה הגישה את המלצותיה לשר התשתיות, והותר לה, ואולי אף הייתה חייבת, להתייחס לנושאים שאינם בטיפול מועצת מקרקעי ישראל, ואשר יש להם השלכה עצומה על מדיניות המקרקעין. הצורך לתאם בין משרדי ממשלה רבים הוא ממהות מדיניות הקרקע. את מדיניות המקרקעין מוציאים לפועל משרד השיכון, משרד הפנים והאוצר והם מעורבים בביצועה לא פחות, ואולי אף יותר, מאשר מינהל מקרקעי ישראל.

הוועדה כחרה להתייחס לנושא הקמת הרכבת המהירה לבאר-שבע ולא דיברה על נושא עידוד ההשקעות ברכבת הפרברים בין תל-אביב ושכנותיה. קשה להגזים בחשיבותם של קווי רכבת הפרברים באזור המרכז, והשפעתם על הבנייה הצפופה. הרכבת תהיה, אולי, פתרון לבעיות התחבורה של האזור בעשור הבא. שר התשתיות ממונה, בין השאר, גם על רכבת ישראל. מאז שהוקם משרד התשתיות, והאחריות על רכבת ישראל הופרדה מרשות הנמלים, נראה שההשקעות ברכבת הפרברים פסקו, והמפעל החשוב הזה נעצר. אף-על-פי שמפעל הקמת רכבת הפרברים נעצר, נמשכת הבנייה המפוזרת בצפיפויות נמוכות ביישובים הפרבריים, ונמשך השימוש הבזבזני בקרקע חקלאית לבנייה. סדר הזמנים שנקבע לביצוע

3 דו"ח ועדת רונין, פרק ב, סעיף 6.3, עמ' 15.

4 שם, פרק א, עמ' 11.

התכניות השונות הוא חשוב. הפיגור בפיתוח רכבת הפרברים (כמו אמצעי הסעה המונית אחרים) יהיה בכייה לדורות. בהעדר מערכת תחבורה ציבורית, הבנייה בצפיפויות נמוכות תביא להגברת העומס בכבישים, שהוא הגורם העיקרי לזיהום האוויר. בנייה זו משתמשת בשטחי קרקע נרחבים באופן בזבזני, גורמת נזקים ופגיעה באיכות מי התהום, ועלולה לגרום לקריסה האקולוגית שהזכירה הוועדה.

מס רכוש וקרן פיצויים בישראל – מס מפלה הפוגע בעקרון השוויון

אהוד מנירב*

מאמר זה בוחן באופן ביקורתי את מס הרכוש וקרן הפיצויים בישראל. המאמר סוקר את ההתפתחות ההיסטורית של המס וקרן הפיצויים ומנתח את הנזקים שהם גורמים. במאמר מופרכות טענות מקובלות בעד המשך הטלת המס כמו: עידוד הבנייה, עידוד הצדק החברתי או התרומה המשמעותית שיש בו להכנסות המדינה. המסקנה הנגזרת מהמאמר היא שיש לבטל את המס.

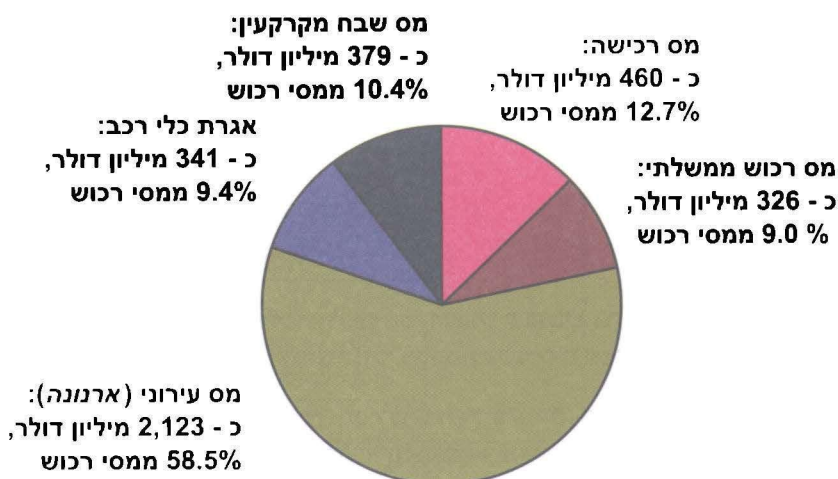
מסי רכוש הם מסים המוטלים על אחזקה, שימוש והעברה של רכוש. מס הרכוש בישראל הוא אחד משלושה מסים ממשלתיים המוטלים על נדל"ן. שני המסים האחרים הם, מס רכישה המוטל בעת קניית נדל"ן על שווי העסקה, ומס שבח המוטל על הרווח הריאלי שנוצר מאז הנכס נרכש ועד למכירתו.

מס רכוש מוטל כיום רק על בעל קרקע פנויה (כלומר, לא בנויה), שאינה קרקע חקלאית. מס הרכוש, בניגוד למס הרכישה ומס השבח, אינו מוטל בעת ביצוע עסקה, אלא מדי שנה. רשמית, המס מחושב לפי שווי הקרקע, אך למעשה, לפי שומה שקובעים גובי המס. שיעור מס הרכוש כיום הוא 2.5 אחוזים לשנה, אך קבלנים וסוחרים, שקרקעותיהם מוגדרות "כמלאי עסקי", משלמים 1.2 אחוזים לשנה. מס רכוש הוא מס ייחודי, שכן חלק מכספי המס מיועדים לקרן ממשלתית לפיצוי נזקי מלחמה או פגעי בצורת לחקלאים.

* אהוד מנירב הוא עמית קרן "קורת" במכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים בירושלים וכוושינגטון.

בנוסף למסי הרכוש הממשלתיים מטילות גם הרשויות המקומיות מסי רכוש על נדל"ן. בכלל זה, מס עירוני (ארנונה), המוטל על דירות ונכסים עסקיים באופן יחסי לגודל ולאזור, והיטל השבחה על קרקעות. כמו כן, בישראל מוטל גם מס רכוש על מכוניות, הנגבה בצורה של אגרת רישוי שנתית לרכב. הגרף הבא מציג את מסי הרכוש העיקריים המוטלים כיום בישראל. בשנת 1996 גבה השלטון בישראל כ-3.6 מיליארד דולר במסי רכוש, שהיוו כ-3.8 אחוזים מהתמ"ג וכ-9.6 אחוזים מכלל המסים שנגבו:

התפלגות מסי הרכוש בישראל, 1996



מקור: ריכוז נתונים מהחשב הכללי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ראשיתו של מס הרכוש במאה השביעית לספירה. המס הוטל אז על בעלי קרקע, משום שזו הייתה הצורה העיקרית של החזקת רכוש. בשנת 1839 הוטל מס רכוש גם על בניינים. בשנת 1886 נקבע שיש להעריך את שווי הנדל"ן אחת לחמש שנים. אולם כפועל, הערכה חדשה נעשתה בעיקר עם השינוי בבעלות. וכך, נטל המס נפל ברובו על היהודים שהגיעו לארץ בעלייה הראשונה והשנייה (1882-1914), כיוון שהם רכשו את הקרקעות במחירים גבוהים, ועל-פיהם חושב המס. לעומת זאת, המס ששילמו האחרים, חושב לפי ערך הקרקע ההיסטורית.

בשנת 1928, הטילה ממשלת המנדט מס רכוש עירוני, שהחליף את מס הרכוש העותמני. לפי החוק החדש, שווי הנכס נקבע לפי ההכנסה השנתית הצפויה מהשכרת הנכס. באותן שנים בעל הקרקע שילם למס רכוש כ-0.6 אחוזים משווי הקרקע מדי שנה. בשנת 1935 הוטל גם מס רכוש חקלאי על נדל"ן באזורים שהוגדרו כ"אזורים חקלאיים". המס שהוטל על הקרקע היה בסכום קבוע, בהתאם לסוג הקרקע החקלאית וסוג הגידולים, ואילו המס שהוטל על הבניינים היה כאחוז מההכנסה השנתית הצפויה מהשכרת הנכס.

בתקופת המנדט פותחה שיטה חדשה שהוליקה בסופו של דבר, לקרן הפיצויים הקיימת כיום בישראל ומהווה חלק ממס הרכוש. בנובמבר 1941, כאשר התקרבו קרבות מלחמת העולם השנייה לאזור, הטיל השלטון הבריטי בארץ ביטוח חובה על עסקים בשל סיכוני מלחמה. הצורך בביטוח ממשלתי התעורר משום שחברות הביטוח בעולם הפסיקו לבטח נכסים נגד נזקי מלחמה עם פרוץ מלחמת העולם השנייה. החוק חייב כל עסק לבטח את סחורתו, אם שוויים עלה על סכום מסוים. הביטוח בוטל בסוף 1944. אך בשנת 1948, חודש ביטוח החובה נגד נזקי שעת חירום. הממשלה הזמנית בראשות דוד בן-גוריון החליטה לחדשו עקב פלישת צבאות ערב הצפויה.

התקופה מאז קום מדינת ישראל

עם קום המדינה, אימצה ממשלת ישראל את מסי הרכוש שהוטלו בתקופת המנדט. בפברואר 1951 הטילה הממשלה גם ארנונה לפיצוי נזקי מלחמה על נכסים עסקיים ובניינים.¹

באפריל 1961 פורסם החוק הנוכחי של מס רכוש וקרן פיצויים, שאיחד את המסים שהוטלו על רכוש: מס רכוש עירוני, מס רכוש חקלאי וארנונה לפיצוי נזקי מלחמה. עם האיחוד, מס הרכוש הוחל על מגוון רחב של נכסים כגון: דירות מגורים, מבנים עסקיים, קרקע עירונית וחקלאית, ציוד, מלאי עסקי וכלי רכב.

בשנת 1964 קבעה הממשלה כי בנוסף למתן פיצויים בגין נזקי מלחמה, תעניק קרן הפיצויים גם פיצויים לחקלאים בגין נזקי בצורת.² החוק קבע כי עשרים אחוז ממס הרכוש על המקרקעין וארבעים אחוז מהמס על ציוד ומלאי יוקצו לקרן לצורך תשלום הפיצויים. הזכויות לפיצויים הותנתה בתשלום מס רכוש בעד הנכס שניזוק, כפי שנהוג בחברות ביטוח. בעל נכס הזכאי לפטור ממס רכוש היה רשאי לשלם רק שליש מהמס שהיה מוטל עליו אלמלא הפטור, ולהבטיח בכך את זכאותו לפיצויים. בצורה זו, שימשה הקרן כמנגנון ביטוח ממשלתי, אך הביטוח בה היה כפוי, ושיעורי הפרמיה נקבעו ללא התייחסות לסיכון המבוטח.

1 חוק הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה, תשי"א-1951.

2 תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק בצורת), תשכ"ה-1964.

באפריל 1981, בגלל קשיים מינהליים בגביית המס והסבל הרב שנגרם לאזרחים בשל, בוטל מס רכוש על רוב הנכסים, והוחל רק על קרקע פנויה שאינה חקלאית.⁵ הפרשת הכספים לקרן הפיצויים הופסקה גם היא, והזכאות לפיצוי חדלה להיות מותנית בתשלום המס והפכה אוטומטית. הכוונה הייתה שלאחר שיאזלו כספי הקרן, ייקבע תקציב מסוים מתקציב המדינה לפיצויים עבור נזקי מלחמה ונזקי בצורת.⁶

בפברואר 1985 נקבע כי המס ישולם בערכים צמודים למדד המחירים לצרכן.⁷ עד שתוקן המס, התשלומים והחובות למס רכוש נשחקו על-ידי האינפלציה.⁸ במחקר, שפורסם כרבעון לכלכלה בשנת 1987, כתבה יפה מכנס, על תוצאותיה האבסורדיות של השיטה:

בעל קרקע אשר לא שילם פרוטה כמשך חצי יובל שנים וכא באפריל 1985 לפרוע את חובו, שילם עבור חובו לכל התקופה, סכום השווה ל-1.92 אחוזים משווי הקרקע וזה כאשר שילם את כל הקנסות המפורטים בחוק. עבור 24 שנים שילם פחות מהשיעור השנתי הנומינלי של 2.5 אחוזים הקבוע בחוק.

בשנת 1989, בגלל הידלדלות הכספים בקרן הפיצויים, חודשה הפרשת הכספים, בשיעור 10 אחוזים מגביית מס רכוש, לקרן הפיצויים.⁹ חידוש ההפרשות שינה את מהות קרן הפיצויים: משנת 1989, באים כספי הקרן ממס רכוש על קרקע פנויה שאינה קרקע חקלאית, ומטבע הדברים גם אינה צפויה לנזקי מלחמה או לנזקי בצורת. לכן אין במנגנון הפיצוי אלמנט ביטוחי, כפי שהיה אמור להיות לו לפי כוונתו המקורית של המחוקק. למעשה הביא השינוי לכך שאוכלוסיית בעלי הקרקעות המשלמים מס רכוש תומכת כספית, באוכלוסיית החקלאים, וזאת למרות שאין כל קשר בין שתי הקבוצות. זהו מקרה קלסי של "מס ללא ייצוג".

בשנת 1991, בעקבות נזקי "מלחמת המפרץ", הוגדלה ההפרשה לקרן הפיצויים ל-25 אחוז מגביית מס רכוש, וזהו השיעור התקף גם כיום. בשנה זו, נוצר גירעון בקרן הפיצויים, שמומן על-ידי סיוע של כתשעה מיליון דולר מתקציב המדינה.¹⁰

5 חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 16), התשמ"א-1981.

6 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 46 (ירושלים: מבקר המדינה, 1996), עמ' 29.

7 חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 18), התשמ"ה-1985.

8 יפה מכנס, "חצי יובל לחוק מס רכוש בישראל", רבעון לכלכלה, מס' 132 (תל אביב: עם עובד, יולי 1987), עמ' 67.

9 חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 20), התשמ"ט-1989.

10 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 46, עמ' 30.

התפתחות הפטורים

עד לשנת 1995, קרקע לא בנויה הייתה פטורה ממס רכוש אם נתמלאו שני תנאים: האחד, אם הוגדרה כקרקע חקלאית, והאחר, אם שימשה בפועל לגידול חקלאי. בשנת 1995 הרחיבה הממשלה את הפטור. כיום פטורה ממס קרקע חקלאית אף אם אינה משמשת בפועל לחקלאות, וכן קרקע שאינה מיועדת לחקלאות אולם משמשת בעסקו של חקלאי. כמו כן, הקלה הממשלה את תשלום המס עבור קרקע שהיו עליה מטעים בתאריך 1 בינואר 1990, והקרקע הייתה בידי בעליה כבר בתאריך 1 בינואר 1995. שווי הקרקע לצורך מס רכוש הוקטן בסכום שעמד בשנת 1997 על 60,200 ש"ח לדונם.

ביולי 1995, קבעה הממשלה פטור ממס על קרקע שהתחילו לבנות עליה דירות מגורים, זאת בתנאי שמשך הבנייה לא יעלה על שלושים חודש.¹¹ הפטור לא חל על קרקעות הקבלנים שהוגדרו כ"מלאי עסקי". יתר על כן, הפטור לא חל על כל שטח הקרקע, אלא רק על החלק הדרוש לבניית דירת מגורים אחת. פטור זה תקף רק לגבי קרקעות שהבנייה עליהן תסתיים עד שנת 2000.

במאי 1996 קבעה הממשלה הקלה נוספת כמס: בעליהן של קרקעות, שנרכשו לפני קום המדינה (ויורשיהם), זכאים לתבוע הקטנת שווי הקרקע לצורך מס רכוש, בסכום שעמד בשנת 1997 על 72,200 ש"ח לדונם.¹² הטבה זו ניתנת עד לתקרה של עשרה דונמים. היא הקלה בעיקר על אוכלוסיית המיעוטים בארץ, הנוהגת לשמור קרקעות סמוכות למבנה הקיים בעבור בני משפחה לצורך בנייה בעתיד. קרקעות אלו מועברות ברובן מדור לדור ולא משמשות למסחר.

בדצמבר 1996 מינה סגן שר האוצר, דוד מגן, ועדה ציבורית לבדיקת חוק מס רכוש, בראשות הממונה לשעבר על הכנסות המדינה, ד"ר יורם גבאי (ועדת גבאי). הוועדה הוקמה בעקבות הליקויים הרבים שעליהם הצביעו דו"חות מבקר המדינה, ובשל השינויים הרבים שהוכנסו בחוק כמהלך השנים. באפריל 1997, המליצה הוועדה על ביטול מס רכוש. לצורך איוון תקציבי, המליצה הוועדה על הטלת מס מכירה על כלל הציבור, כשיעור של 2.5 אחוזים ממחיר מכירת הנדל"ן.¹³ בדו"ח הוועדה נכתב:

בחוק מס רכוש הקיים כיום בישראל, יש ליקויים חמורים בכסיס המס, שיעוריו, דרך ביצועו ויישומו. היקף הליקויים הוא כזה שהוועדה ממליצה שלא להסתפק בתיקונים

11 חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תמריץ לבניית דירות מגורים) (הוראת שעה), התשנ"ה-1995.

12 חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 26), התשנ"ו-1996.

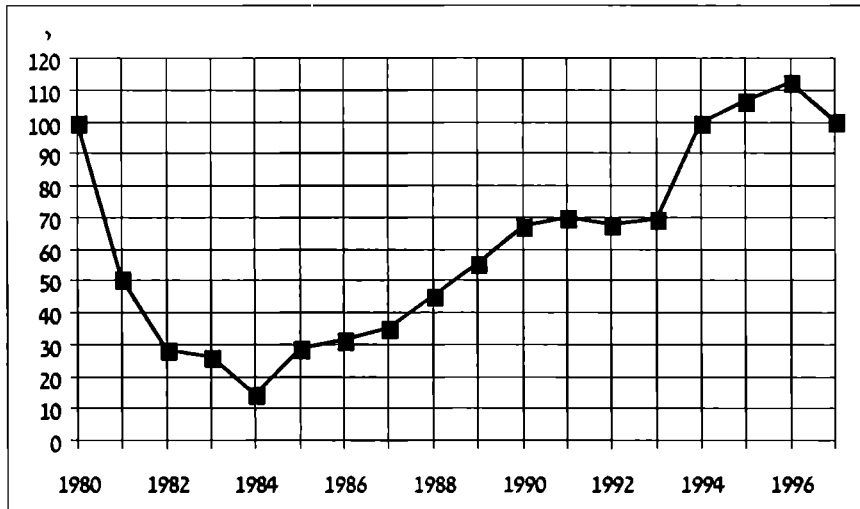
13 דו"ח הוועדה התפרסם בדבעון הישראלי למסים, כרך כ"ה, גיליון 99 (ירושלים: הרצאת המוויאון הישראלי למסים, מאי 1998).

כשולי החוק, אלא לבצע רפורמה מקיפה שבמסגרתה יוחלף מס הרכוש במתכונתו הקיימת במס רכוש חד פעמי שיוטל בשלב המכירה של המקרקעין.¹⁴

גביית מס רכוש

שינויי החקיקה לאורך השנים באו לידי ביטוי גם בתחום הגבייה. כגרף הבא ניתן לראות את הירידה התלולה בהכנסות מהמס, בשל הרפורמה משנת 1981, שביטלה את מס רכוש על מרבית הנכסים. בשנת 1985 השתנתה המגמה, והחלה עלייה בשל הצמדת התשלומים והחובות למדד. בשנים 1986-1996 חל גידול מתמשך בגביית מס רכוש. בשנת 1997 השתנתה המגמה שוב, בשל המיתון המתמשך בענף הנדל"ן. יחד עם זאת, מאז שנת 1994 גובה הממשלה יותר מס ממה שגבתה בשנת 1980, וזאת למרות שבשנת 1980 המס הוטל על מגוון נכסים, ואילו כיום הוא מוטל רק על קרקעות פנויות שאינן חקלאיות:

התפתחות ההכנסות הריאליות ממס רכוש (1980 = 100)



מקור:

עיבוד המחבר מתוך בנק ישראל, *דין וחשבון 1997* (ירושלים: בנק ישראל, מרס 1998), עמ' 322

סכומי הפיצויים ששולמו מקרן הפיצויים השתנו גם הם לאורך השנים והושפעו במידה רבה ממצב הכיטחון. בטבלה הבאה מוצגים הסכומים שנגבו כפועל באמצעות מס רכוש (מתוך

14 משרד האוצר, הוועדה הציבורית לבחינת חוק מס רכוש, עיקרי הדו"ח, אפריל 1997, עמ' 1.

סכומים אלו הופרשו 25 אחוז לטובת צבירה בקרן הפיצויים). בנוסף, מוצגים סכומי התשלומים ששולמו מקרן הפיצויים בעבור נזקי בצורת ומלחמות. יש לציין כי בסוף חודש אפריל 1997 היתרה בקרן הפיצויים הייתה כ-113 מיליון דולר.¹⁵

גביית מס רכוש וסכומי הפיצויים ששולמו מקרן הפיצויים בדולרים 1996-1992

שנה	גביית מס רכוש (דולרים)	פיצוי בצורת (דולרים)	סה"כ פיצויים (דולרים)	אחוז הפיצויים מגביית מס רכוש	הערות
1992	כ-197 מיליון	0	כ-27 מיליון	כ-13.7%	שנות רגיעה יחסית
1993	כ-196 מיליון	0	כ-19 מיליון	כ-9.7%	
1994	כ-288 מיליון	כשני מיליון	כ-17 מיליון	כ-5.9%	
1995	כ-326 מיליון	כשלושה מיליון	כ-17 מיליון	כ-5.2%	
1996	כ-326 מיליון	כשני מיליון	כ-69 מיליון	כ-21.2%	מבצע "ענכי זעם" ופיגועי טרור
ממוצע	כ-267 מיליון	כ-1.5 מיליון	כ-30 מיליון	כ-11.2%	ממוצע 1996-1992

מקור:

דו"ח פנימי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונציבות מס הכנסה לשנים 1996-1992

סוגי פטורים ממס הרכוש הממשלתי (1998)

כיאה לתכנון מס גרוע, כולל חוק מס הרכוש בישראל פטורים רבים, וזאת חוץ מההקלות שניתנות לאוכלוסיות השונות, שהוזכרו בסקירה זו. להלן הפטורים העיקריים הקיימים במס הרכוש כיום:

1. מס רכוש מוטל כיום רק על קרקע פנויה (שאינה חקלאית), כל עוד לא הסתיימה הבנייה עליה. לכן, קרקע בנויה תהיה פטורה ממס. אלא אם כן שטח הבניין הוא פחות משלושים אחוז מהשטח המותר לבנייה, ושוי הבניין הנו פחות משווי הקרקע שעליה הוא עומד.
2. פטורים מתשלום מס רכוש המוגדרים בחוק עצמו (סעיף 39 לחוק):
 - א) המדינה וגופים, כמו המוסד לכיטוח לאומי, שדינם לעניין תשלום מס כדין המדינה. כאשר הבעלות על הקרקע היא של המדינה, המס חל על המחזיק בקרקע. כך, למרות שכ-93 אחוז מהקרקעות במדינת ישראל הן כבעלות המדינה או בשליטתה, תשלום

¹⁵ שר האוצר דן מרידור, תשובה לשאלתא ישירה מס' 647, של ח"כ אברהם יחזקאל, 8 במאי 1997.

- המס הוטל על תושבי ישראל החוכרים את הקרקע.¹⁶
- (ב) ארגון האומות המאוחדות, ומדינות זרות, לגבי קרקע המשמשת לצורכי נציגותן בישראל.
- (ג) רשות מקומית לגבי קרקע שאינה נושאת רווח.
- (ד) מוסד ציבורי שמטרתו דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד או ספורט.¹⁷
- (ה) קרקע המשמשת ככית"קברות.
- (ו) קיבוץ או מושב, לגבי קרקע המשמשת למטרות ציבוריות, שאינן מטרות רווח.
3. קרקע הנכללת בתכנית מאושרת של בנייה שנועדה להשכרה.¹⁸
4. הקלות בתשלום מס רכוש עבור ילדי חיילים שנספו במערכות ישראל.¹⁹
- לסיכום, ניתן לראות כי מס הרכוש בישראל הוא מס עתיק יומין ומיושן, וכי מתכונתו הנוכחית עשויה טלאי על טלאי ומחמיצה את המטרה המקורית, שכן בסיס המס צר ביותר. למעשה, הקשר בין הכנסת האזרח לבין מס הרכוש ניתק מזמן. מתקבל הרושם כי קובעי המדיניות לא לקחו בחשבון את התמונה הכוללת ואת תוצאות שינויי החקיקה הרבים שעבר מס רכוש.

הפרכת הטענות בעד הטלת מס רכוש על קרקעות פנויות שאינן חקלאיות

ישנן כיום שלוש טענות עיקריות התומכות בהמשך הטלת מס רכוש בישראל. לפי הטענה הראשונה מס הרכוש הוא "מס צודק", כיוון שהוא מוטל על העשירים המחזיקים בקרקעות. הטענה השנייה מניחה כי מס רכוש מעורר את בעל הקרקע לבנות בכדי לקבל את הפטור, ובכך גדל היצע הדירות ומחירן יורד. הטענה השלישית, מניחה כי מס רכוש מכניס כסף רב לקופת המדינה, ואי אפשר לבטלו כל עוד אין מקור מימון חלופי אחר. טענות אלו ניתנות להפרכה אחת לאחת.

16 שטח מדינת ישראל, לא כולל שטחי ים המלח וחופי הים, הוא 21,650,000 דונם. מתוכם כ-14,584,000 דונם כבעלות ישירה של המדינה, כ-2,563,000 דונם כבעלות רשות הפיתוח (רשות הפיתוח הנה הגוף שהקימה המדינה לניהול נכסי הנפקדים לאחר מלחמת השחרור), וכ-2,414,000 דונם כבעלות קרן קימת לישראל. נוסף על קרקעות אלו, לפי אומדן מינהל מקרקעי ישראל כ-617,448 דונם של קרקעות בלתי מוסדרות ירשמו בסופו של דבר כקרקעות שינוהלו על ידי המינהל. לפיכך, כ-20,178,448 דונם הנם כבעלות המדינה או בשליטתה (כ-93 אחוז מהקרקעות במדינת ישראל). ראה: מינהל מקרקעי ישראל, *דין וחשבון על פעולות המינהל לשנת התקציב 1996* (ירושלים: מינהל מקרקעי ישראל, אפריל 1997), עמ' 51.

17 לפי פסיקת בית המשפט הפטור יינתן רק אם ההכנסה מהנכסים משמשת את המטרה הציבורית, ואם הנכסים עצמם משמשים את המטרה. ראה: אהרן נמדר, *דיני מסים – מיסוי מקרקעין* (תל אביב: הוצאת חושן משפט, 1992), עמ' 357.

18 חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, סעיף ד'53.

19 תקנות משפחות חיילים שנספו במערכה (פטור מתשלום מס רכוש), תשל"ד-1974.

הכה נבחן תחילה את טענת "המס הצודק". אם נניח שבעלי הכנסות גבוהות אמורים לשלם מס במטבע כספי כמו בעלי הכנסות נמוכות, אזי מס רכוש מביא בפועל לתוצאות הפוכות במקרים רבים. מס הרכוש הקיים כיום בישראל מעוות, שכן אחזקת קרקע אינה מעידה בהכרח על מצבו הכלכלי של הפרט, ואינה יכולה לשמש עוד כפי ששימשה במאות הקודמות, כמדד אמין לרכוש האדם.

יורם גבאי, יו"ר הוועדה הציבורית לבחינת מס רכוש, העריך בפני ועדת הכספים של הכנסת במאי 1997, כי בין שמונים אחוז עד תשעים אחוז מחייבי מס רכוש, שייכים למעמד הבינוני והנמוך.²⁰ מדיווחו עולה כי רוב משלמי מס רכוש אינם שייכים לשכבות העשירות בישראל.

אולם מס הרכוש אינו מעוות רק בשל האופן שבו הוא פוגע באוכלוסייה, אלא גם בשל היותו מושתת על בסיס מס צר מאוד. מס הרכוש מפלה לרעה סוג אחד של רכוש (קרקע פרטית), על פני סוגי רכוש אחרים. הדוגמה הבאה של החלת המס על שני מגרשים בעלי גודל זהה, ממחישה אפליה זו, לפיה, בעל קרקע שעליה בניין בן עשר קומות, לא ישלם כלל מס רכוש, ואילו בעל קרקע פנויה, ששווי רכשו נמוך פי כמה מונים, ישלם מס רכוש. אפליה דומה נוגתת גם בין אזרחים שבבעלותם קרקעות בשווי זהה: הקבלן או סוחר הקרקעות ישלם 1.2 אחוזים, בעל קרקע פרטית ישלם 2.5 אחוזים ואילו חקלאי לא ישלם כלל.

מס רכוש אינו מס אפקטיבי. יש מקרים שבהם הרכוש של האזרח אינו רב, והוא מסתכם בחלקת קרקע שקנה או ירש. במקרה כזה, המס אינו צודק גם מבחינת הצדק החברתי, שכן אין הוא מגן על השכבות מעוטות היכולת. מבקרת המדינה, בדו"ח לשנת 1996, מציינת בהקשר זה:

חלק מבעלי הנכסים החייבים במס רכוש הם קשישים שהכנסותיהם קטנות והם מתקשים לשלם את מס הרכוש החל על אדמתם, שאינה מניבה הכנסות. לרבים מהם נכסים אלה בכחינת חיטכון.²¹

מיתוס מס רכוש כתמריץ לבנייה

הטענה השנייה בעד הטלת מס רכוש היא שהמס יוצר תמריץ לבנייה: המס מוטל רק על קרקעות פנויות, ועל כן מעודד את בעלי הקרקע למצות במלואו את פוטנציאל הבנייה על הקרקע. טענה מסוג זה אף הועלתה בוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל, בראשות פרופסור בעז רונן.²²

20 הכנסת הארבע-עשרה. מושב שני. ועדת הכספים. פרוטוקול 126 (20 במאי 1997), עמ' 4.

21 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 46, עמ' 36.

22 גרעון ויתקין, "הרפורמה במדיניות המקרקעין דו"ח ועדת רונן – הערכה", קרקע, מס' 44 (ירושלים: המכון

הטענה כי מס רכוש יוצר תמריץ לבנייה מבוססת על שתי הנחות: הראשונה, שבעל הקרקע משלם מס רכוש, והשנייה שהוא יכול לבחור כרצונו אם לבנות אם לאו. אך הנחות אלו נכונות רק לגבי מיעוט קטן של קרקעות. בישראל, מרבית הקרקעות הפנויות פטורות מתשלום מס רכוש, כי הן באחזקת המדינה או נחשבות לקרקעות חקלאיות. מאומדן משרד האוצר בשנת 1997 עולה, שמס רכוש מוטל רק על כעשרים אחוז מהקרקעות בארץ.²³ זאת ועוד, לפי אומדן של נציבות המס משנת 1995, רק כעשרים אחוז מהקרקעות עליהן מוטל מס רכוש, זמינות לבנייה.²⁴ יוצא כי מס רכוש יכול להיות יעיל כתמריץ לבנייה רק על כארבעים אחוז מהקרקעות בישראל ($20\% \times 20\% = 4\%$).²⁵

תהליך הקיזוז בין מס רכוש להכנסות אחרות של המדינה

לפי הטענה השלישית, ההכנסות ממס רכוש הן משמעותיות לאוצר המדינה, וביטול מס הרכוש עלול לגרום לבעיה תקציבית אמתית. בפועל, ההכנסות ממס רכוש מקוזזות מההכנסות של מסים אחרים.

קיים קיזוז בין ההכנסות ממס רכוש וההכנסות ממס חברות. קבלנים וסוחרים, שקרקעותיהם מוגדרות כ"מלאי עסקי", משלמים מס רכוש שנתי בשיעור של 1.2 אחוזים. אך לפי חוקי המס, תשלום מס זה, מקטין את הרווחים החייבים בתשלום מס חברות. בצורה זו תשלומי מס רכוש מפחיתים למעשה את תשלומי מס החברות. לפי נתוני משרד האוצר משנת 1997, כ-25 אחוז מהכנסות המדינה הנגבות באמצעות מס רכוש הם מקרקעות שמוגדרות "מלאי עסקי".²⁶ הכפלה של שיעור ההכנסות ממס רכוש בשיעור מס החברות, נותנת את שיעור ההכנסות ממס רכוש, אשר עסקים פטורים כיום מלשלם כמס חברות:

לחקר שימושי קרקע, יוני 1998), עמ' 37.

23 הכנסת הארבע עשרה. מושב שני. שר האוצר דן מרידור, תשובה לשאלתא מס' 538 של ח"כ אברהם פורו, פרוטוקול סטנוגרפי של ישיבת הכנסת (24 בפברואר 1997), עמ' 15-16.

24 נציבות מס הכנסה ומס רכוש, הוראת ביצוע מס רכוש 16/95 – מסמך פנימי, 21 ביוני 1995.
25 הרצון לגבות עוד מסים מאזרחי ישראל, למרות שאין בגביית המס תמריץ לבנייה, בא לידי ביטוי במקרה קיצוני בו נציבות המס ביקשה להטיל מס רכוש גם על קרקעות הנמצאות בקרקעית המרינה באגם הכינרת. ראה: מרינה כנרת בע"מ, נגד מנהל מס רכוש וקרן פיצויים טבריה, ע"ש 25/88, בית-המשפט המחוזי בנצרת. פסק הדין ניתן ביום 23 בנובמבר 1988. בית-המשפט ביטל את חיוב המס.

26 הכנסת הארבע עשרה. מושב שני. שר האוצר דן מרידור, תשובה לשאלתא מס' 539 של ח"כ אברהם פורו, פרוטוקול סטנוגרפי של ישיבת הכנסת (24 בפברואר 1997), עמ' 17-21.

משוואה 1: אחוז מגביית מס רכוש המקווזז מגביית מס חברות

$$\begin{array}{l}
 \boxed{25\%} \times \boxed{36\%} = \boxed{9\%} \\
 \boxed{\begin{array}{l} \text{אחוז ההכנסות הנובע} \\ \text{מקרקעות שהן מלאי} \\ \text{עסקי} \end{array}} \times \boxed{\text{שיעור מס חברות}} = \boxed{\begin{array}{l} \text{אחוז מגביית מס רכוש} \\ \text{המקווזז מגביית מס} \\ \text{חברות} \end{array}}
 \end{array}$$

משוואה 1 מראה כי ההכרה במס רכוש כהוצאה מוכרת, נותנת לעסקים הקלות מס בשיעור השווה לתשעה אחוזים מגביית מס רכוש. במילים אחרות, תשעה אחוזים מהכנסות מס רכוש הם מסים המקווזזים מהכנסות מס חברות, ואינם מכניסים הכנסות ריאליות כלשהן לאוצר המדינה.²⁷

קיוזו דומה חל בין מס רכוש ומס שבת, עבור קרקעות שאינן מוגדרות "מלאי עסקי". לפי חוק מס שבת מקרקעין,²⁸ סך התשלומים (צמוד למדד) ששולמו למס רכוש במשך השנים מתווספים לשווי הקנייה הראשוני של הקרקע, ובכך למעשה מקטינים את הרווח המחויב במס שבת.²⁹ אם תיפסק גביית מס רכוש, יגדל הרווח המתחייב במס שבת ולכן הכנסות הממשלה ממס שבת יגדלו. מהחישוב, שיוצג להלן עולה כי כ-37 אחוז מגביית מס רכוש מקווזז מגביית מס שבת, ולמעשה המס הנגבה בתחום אחד מקווזז על חשבון מס המופחת בתחום אחר.

מס שבת נע בין שלושים לחמישים אחוז ומשולם על הרווח הריאלי המתקבל בין קניית הקרקע לבין מכירתה או מכירת המכנים שנבנו עליה.³⁰ המשוואה הבאה מתארת את סכום המס המשולם למס שבת וכיצד סכום זה מושפע מהתשלומים ששולמו למס רכוש:

משוואה 2: סכום המס המשולם למס שבת

$$\boxed{\begin{array}{l} \text{שיעור מס} \\ \text{שבת} \\ \text{ממוצע} \end{array}} \times \boxed{\begin{array}{l} \text{רווח ריאלי} \\ \text{במכירת} \\ \text{הנדל"ן} \end{array}} - \boxed{\begin{array}{l} \text{סכום תשלומי מס} \\ \text{רכוש, מחושבים} \\ \text{באופן ריאלי} \end{array}} = \boxed{\begin{array}{l} \text{סכום המס} \\ \text{המשולם למס} \\ \text{שבת} \end{array}}$$

לפי משוואה זו, מגן המס השנתי שנוצר הוא מכפלה של שיעור מס השבת הממוצע בתשלום השנתי למס רכוש. מכיוון שהתשלומים למס רכוש מחושבים באופן ריאלי, יוצא כי מאז

27 אומדן זה נמוך, שכן ישנם קבלנים וסוחרים קרקעות שאינם מאוגדים בחברות, משלמים, לרוב, מס הכנסה שולי בשיעור של חמישים אחוז.

28 חוק מס שבת מקרקעין, תשכ"ג-1963, סעיף 39(8).

29 לגבי תיאום התשלומים למדד ראה: חוק מס שבת מקרקעין (תיקון מס' 35), התשנ"ז-1997.

30 קיימים גם שיעורי מס שבת מוגבלים עד 24 אחוז למקרים מיוחדים.

אחוז מגביית מס רכוש על קרקע שאינה "מלאי עסקי", מוכר לצורך קיזוז ממס שבת.

הטבלה הבאה מציגה את שיעור הקיזוז (פטור) בין מס רכוש למס שבת, כאחוז מגביית מס רכוש:

מס שבת ממוצע (A)	אחוז מגביית מס רכוש על קרקעות שאינן "מלאי עסקי" (B)	אחוז ממס רכוש המהוון המוכר לצורך קיזוז במסים (C)	אחוז מגביית מס רכוש המקוזז מגביית מס שבת (A×B×C)
30%	75%	100%	22.5%
45%	75%	100%	33.75%
50%	75%	100%	37.5%

סגן נציב מס הכנסה, אהוד ברזילי, העריך בפגישה עם ועדת המסים בלשכת רואי החשבון בישראל, במאי 1997, כי רוב השבת מחויב במס בשיעור של חמישים אחוז.³¹ אם רוב השבת מחויב במס בשיעור של חמישים אחוז, אז מס השבת הממוצע הוא קרוב לחמישים אחוז. לכן, לפי הטבלה לעיל, יוצא כי כ-37 אחוז מגביית מס רכוש מקוזז בערכים מהוונים מגביית מס שבת.

שני תחשיבי הקיזוזים מראים כי מהסכום המלא הנגבה כמס רכוש, 46 אחוז מקוזזים בצורה של פטורים ממס חברות ומס שבת, ולקופת המדינה מתווספים בפועל רק כ-54 אחוז מהסכום שנגבה רשמית כמס רכוש.

דוגמה נוספת לאפקט הקיזוז, היא הכנסות המדינה מהחכרת הקרקעות שכבעלותה. כיום מינהל מקרקעי ישראל מחכיר קרקעות לקבלנים באמצעות מכרזים. סביר להניח כי הצעות הקבלנים לוקחות בחשבון את ההוצאה שיאלצו לשלם למס רכוש (1.2 אחוזים לשנה) עד תום תקופת הבנייה, ולכן מפחיתים הקבלנים את הצעות המחיר עבור הקרקעות באותם סכומים. במילים אחרות, הסכום הסכום שגובה המדינה במס רכוש, מקטין את הכנסותיה מהחכרת קרקעות לבנייה. ולדוגמה, בשנת 1996 הכנסות מינהל מקרקעי ישראל מהחכרת קרקעות לבנייה היו פי 4 מההכנסות על גביית מס רכוש והסתכמו בכ-1.2 מיליארד דולר.³² לפיכך כל גידול של אחוז אחד, כמו הכנסות מהחכרת קרקעות, הנו "שווה ערך" לכארבעה אחוזים בהכנסות ממס רכוש.

31 לשכת רואי החשבון בישראל, *מסים ומעשים*, מס' 140 (תל-אביב: לשכת רואי החשבון בישראל, אוגוסט 1997), עמ' 47.

32 *הארץ*, 11 באוגוסט 1997.

לסיום, יצוין כי הכנסות המדינה ממס רכוש מהוות כיום רק כאחוז אחד מהכנסות המדינה ממסים (כ-0.4 אחוז מהתמ"ג), ולכן גם ללא אפקט הקיזוז, משקל המס בכלל המסים הוא זניח.³³

בסעיף הקודם הופרכו הטענות בעד המשך הטלת מס רכוש במתכונתו הנוכחית. בסעיף זה נראה שביצוע החוק על-ידי נציבות המס נמצא ב"פשיטת רגל" ערכית ומעשית. ישנם שלושה ליקויים בסיסיים באופן ביצוע החוק: קביעת שומות המנותקת מהשווי האמתי של הקרקע, התייחסות פגומה להשגות האזרחים על השומות, וחוסר יכולת של נציבות המס לגבות את המס.

מס רכוש המנותק מהשווי הכלכלי של הקרקע

שומות הקרקע מוערכות על-ידי מחלקת שומת מקרקעין בנציבות המס. לפי החוק, שווי הקרקע לצורכי מס יהיה שווי השוק שלה. אולם אופן הערכת השווי של הקרקע בידי פקידי המס מעורר ספק לגבי רמת המקצועיות שלהם. כיום למשל, לא ברור אם השומות משקפות את שווי הקרקע האמתי.

מתברר שפקידי המס, הקובעים את השומות, אינם שמאי מקרקעין במקצועם. בדיון שנערך בוועדת הכספים של הכנסת במאי 1997, הועלתה בעיית חוסר המקצועיות בנציבות המס. בדיון התברר כי בכל אגף מיסוי מקרקעין יש רק שני שמאים מוסמכים. פקידי המס שקובעים את השומות חייבים להיות בעלי השכלה תיכונית ונדרשים לעבור קורס הכשרה בן שלושה חודשים בלבד.³⁴

יורם גבאי, הממונה לשעבר על הכנסות המדינה, התייחס באותו דיון בכנסת לבעייתיות בקביעת שומה נכונה לקרקע, גם אם היה קיים ידע מקצועי בנציבות המס. לפי דבריו, שוק הקרקעות בישראל אינו משוכלל, דבר המתבטא בשינויים מהירים במחירי הקרקע ובמיעוט עסקאות באזורים מסוימים. ולכן, הניסיון להשליך מעסקת מקרקעין אקראית, על המחירים בכל האזור, כפי שעושים פקידי המס, הוא שגוי ומביא לסטיות ממשיות מהערך האמתי.³⁵

ביטוי מוחשי לפער בין השומות לבין מחיר השוק של הקרקעות, ניתן לראות בביטול המכרזים שמנהל מינהל מקרקעי ישראל. לפי התקנות, המינהל מבטל את המכרז, אם ההצעה הגבוהה ביותר במכרז נמוכה בחמישים אחוז מהערכת השמאי הממשלתי. בצורה זו בוטלו

33 מינהל הכנסות המדינה, *דו"ח שנתי 1996* (ירושלים: מינהל הכנסות המדינה, יוני 1997), עמ' 168.

34 ועדת הכספים, פרוטוקול 126, עמ' 14.

35 שם, עמ' 4.

בשנת 1996, עשרות מכרזים משום שהוגשו הצעות נמוכות מאוד. ההצעות הגבוהות ביותר שהוגשו באותם מכרזים, עבור תעשייה ותיירות לדוגמה, עמדו על כ-22 אחוז בלבד מהערכת השמאי הממשלתי.³⁶ גם במכרזים שלא כרטלו, מחירי הזכייה היו נמוכים באופן משמעותי מהערכות השמאים. בשנת 1998 דווח כי מחירי הזכייה היו רק חמישים-שמונים אחוז מהערכת השמאי.³⁷ פער עצום זה, בין המחיר המוצע לקרקעות לבין הערכות השמאים, יכול ללמד גם על שומות הגבוהות מערך השוק, הנקבעות לבעלי קרקעות עבור תשלום מס רכוש.

מבקרת המדינה, שבדקה את קביעת השומות, מצאה ליקויים חמורים וציינה בדו"ח לשנת 1996:

*יש קרקעות כבעלות משותפת, אך לא נקבע מקומם של החלקים השייכים לכל שותף. במצב כזה ברור שמס רכוש לכל אחד מהשותפים צריך להיקבע על בסיס זהה למטר רבוע. הביקורת העלתה שבמקרים לא מעטים נקבע מס רכוש לשותפים בחלקה לפי הערכות שווי שונות.*³⁸

בעיני בעלי הקרקעות, שהתארגנו בעמותה בשם נמר (נפגעי מס רכוש), השומות השונות נתפסות כשיטה לגביית כספים נוספים במרמה. במסמך שפרסמו באוגוסט 1996 נטען:

*כאמצעות הסתרת מידע וניהול מו"מ נפרד, מתיש וקשות עם כל אחד מהבעלים, גובה המנגנון סכומים שונים מבעלי קרקעות סמוכות בעלות שווי זהה ואפילו משותפים לאותה הקרקע. החלשים משלמים יותר. מי שנאבק, מצליח לפעמים לשלם פחות. יש כאן מערכת משוכללת של עבריינות מס נגד אזרחים וגביית מסים על-פי מיטב היכולת ולא על-פי החוק, בסכומי עתק.*³⁹

התייחסות פגומה להשגות האזרחים על השומות

החוק מאפשר לבעל קרקע להגיש השגה על הודעת התשלום שנמסרה לו. על הגורם המוסמך להודיע בכתב למשיג, על החלטתו המנומקת, בתוך שנה מיום קבלת הבקשה. אם הגורם המוסמך לא החליט לגבי ההשגה בתקופה האמורה, יש לראות בהשגה כאילו נתקבלה. אם נדחתה ההשגה, אפשר לערער בפני ועדת ערר שממונה מטעם שר המשפטים. על החלטות ועדת הערר אפשר להגיש ערעור לבית-המשפט המחוזי, אבל בסוגיות משפטיות בלבד.⁴⁰

36 הכנסת הארבע עשרה. מושב שני. השר לתשתיות לאומיות אריאל שרון, תשובה לשאלתא מס' 550 של ח"כ אמנון רובינשטיין, פרוטוקול סטנוגרפי של ישיבת הכנסת (12 פברואר 1997), עמ' 216.

37 הארץ, 7 ביולי 1997.

38 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 46, עמ' 34.

39 עמותת נמר, מס רכוש – דף הסבר (רמת גן, עמותת נמר, 8 באוגוסט 1996).

40 חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א 1961, סעיף 29.

בשנת 1995 התקבלו בנציבות המס כ-50,000 השגות של אזרחים על השומות הגבוהות. מספר זה מהווה כ-42 אחוז מכלל האזרחים שקיבלו הודעות תשלום.⁴¹ אחוז גבוה זה, מעורר את החשד שקביעת השומות אינה עומדת במבחן הסבירות, או אינה מביאה בחשבון את יכולת התשלום של האזרחים.

הנוהל של נציבות המס, לטיפול בהשגות, קובע כי פקיד מס שערך שומה לא ידון בהשגה על אותה שומה, ויש להעביר את הטיפול בהשגה זו לעובד אחר בדרג מקביל או בדרג הממונה. כפי שעולה מדו"ח מבקר המדינה לשנת 1996, הגיון צרוף זה לא יושם, וההשגות טופלו בידי אותו פקיד שקבע את השומה.⁴²

צורת ההתייחסות וקצב ההתייחסות לפניית האזרחים לקויים ביותר.⁴³ במקום לתת החלטה מנומקת תוך כדי התייחסות לטיעונים ולנתונים, ההתייחסות לקונית. בדרך-כלל גם לא מוצג בפני האזרח בסיס הנתונים עליו מסתמך פקיד המס.⁴⁴ לכן עולה החשד, שאין כאן תהליך אמתי של השגה, אלא מראית עין בלבד. מבקרת המדינה מציינת בדו"ח לשנת 1996 את הדברים הבאים:

כמעט ככל ההחלטות ניתן נימוק סתמי, כגון: "שווי הקרקע נקבע בהתאם להוראות החוק", והיו החלטות שלא ניתנו בהן תשובות לטיעונים עניינים שהמשיגים העלו.⁴⁵

כתי המשפט בישראל גם הם אינם מקצרים את ייסוריהם של בעלי הקרקעות בכואם להשיג על קביעת השומה ולערער עליה. בשנת 1995 הגישו בעלי קרקעות לבית-המשפט המחוזי בתל-אביב תביעה כנגד נציבות המס, בטענת אפליה. שכן שווי הקרקע שקבעה להם נציבות המס היה גבוה מהשווי שקבעה הנציבות במקרה דומה. הפנייה לבית-המשפט באה לאחר שוועדת הערר דחתה את ערעורם. כמרס 1996, דחה השופט את הבקשה בנימוק שלפי החוק, ניתן לערער לבית-משפט רק בנוגע לבעיה משפטית ולא בנוגע לבעיות עובדתיות כמו שאלת שווי הנכס.⁴⁶

41 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה, 46, עמ' 33.

42 שם, עמ' 35.

43 להתייחסות לקצב הטיפול האיטי באזרח, העומד בניגוד לחוק, ראה: מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה, 46, עמ' 36.

44 מקרה חמור בו מנהל מס רכוש הציג בפני ועדת ערר נתוני השוואה לעסקאות בחלקות אחרות והסתיר נתוני השוואה מאותו גוש ומאותה חלקה, מתואר בפסק דין ע"ש 1484/97, מיום 30 בנובמבר 1997. הנ"ל פורסם בדרו ירחון מיסים י"ב-2.

45 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה, 46, עמ' 35.

46 פסק דין ע"ש 1861/95, נקבע בתאריך 3 מרס 1996. תקציר המקרה מובא מדע למידע, מס' 237 (תל-אביב: הוצאת רעיונות, יוני 1996), עמ' 193.

ניהול פגום בגביית המס

מבקרת המדינה מצאה בשנת 1995 כי, חלה ירידה מתמשכת באחוזי גביית המס והיא ירדה לשפל של כ-26 אחוז מהודעות התשלום בשנת 1994. שיעור הגבייה הממוצע של שומות מס רכוש בשנים 1986-1994 עומד על כ-46 אחוז בלבד, ואילו חוב הציבור, בגין מס רכוש, עבר את 1.3 מיליארד דולר כבר בשנת 1994.⁴⁷

בסעיפים הקודמים הוכח כי אין הצדקה כלכלית להטלת מס רכוש וכי דרך גביית מס הרכוש גם היא פגומה. בסעיף זה יוצגו שלושה נזקים נוספים שגורמים מס הרכוש וקרן הפיצויים. ראשית, יוצג משקל מס רכוש במחיר הדירות בישראל. שנית, יוצגו שתי דוגמאות לעיוות בהקצאת המקורות במשק שנגרם בגלל המס. לסיום, תוצג הפגיעה בזכות הקניין של הפרט.

מס רכוש מייקר את מחירי הדירות

מס רכוש מייקר את מחירי הדירות כיוון שהוא חלק מעלויות הבנייה ויש לשלמו עד גמר הבנייה. הפטור לקרקע בבנייה, אינו חל על קרקעות הקבלנים המוגדרות כ"מלאי עסקי", ולכן בתקופת הבנייה משלם הקבלן מס רכוש בשיעור של 1.2 אחוזים לשנה משווי הקרקע.

משקל מס רכוש במחיר הדירות הוא פונקציה של משקל הקרקע במחיר הדירה ומשך זמן הבנייה. הכלכלנים צבי אקשטיין ומנחם פרלמן אמדו את משקל הקרקע במחיר הדירה במרכזים עירוניים, ומצאו שמשקל זה נע בין 25 אחוז (בדרום) ל-61 אחוז (במרכז).⁴⁸ משך הבנייה הממוצע לדירה בישראל הוא כ-1.8 שנים.⁴⁹ הטבלה הבאה משקלת את נתוני משך הבנייה ומשקל הקרקע:

משקל מס רכוש ממחיר הדירה הסופי באחוזים

שיעור המס רכוש ממחיר הדירה ($A \times B \times C$)	תשלום מס רכוש שנתי באחוזים (C)	משך בנייה ממוצע בשנים (B)	משקל הקרקע במחיר הדירה (A)
0.54%	1.2%	1.8	25%
0.71%	1.2%	1.8	33%
1.08%	1.2%	1.8	50%
1.30%	1.2%	1.8	60%

47 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה, 45 (ירושלים: מבקר המדינה, 1995), עמ' 34.

48 בנק ישראל, דין וחשבון 1996, עמ' 59.

49 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 1996 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1996), עמ' 391.

לשם השוואה, הסובסידיה במשכנתאות שהעניקה המדינה בשנת 1997 לרוכשי דירות, נעה בהתאם לדרגת הזכאות בין 1.7 ל-12.7 אחוז מערך דירה בת שני חדרים ותצי-שלושה חדרים.⁵⁰ באזור המרכז, בו חיים רוב תושבי ישראל, עומד שיעור מס הרכוש על כאחוז אחד מערך הדירה. כלומר, כ-59 אחוז מההטבה הממשלתית הבסיסית לזוגות צעירים ברכישת דירות. כשמונה אחוזים מההטבה הממשלתית המקסימלית לאזרחים חוזרים לממשלה בצורה של גביית מס רכוש מקבלני בנייה. נציין עוד כי, התקציב המוצע לשנת 1998 בעבור סבסוד המשכנתאות בישראל הנו פי 3.7 מגביית מס רכוש ועומד על כ-1.1 מיליארד דולר.⁵¹ כלומר, הקטנת הסובסידיה לדירור בכשמונה אחוזים בלבד, היא שוות ערך לכ-29 אחוז מגביית מס רכוש. לפיכך מרבית הסובסידיה הבסיסית שניתנת לאזרח מועברת לקבלן שמעביר אותה חזרה למדינה. זו לא משכנתא, זו "כאילו" משכנתא.

מס רכוש וקרן הפיצויים מעוותים את הקצאת המקורות כמשק על-ידי שימוש לא יעיל בקרקע

החוק קובע כי לא יוטל מס על קרקע המשמשת כעסקו של חקלאי. בכך החוק מאפשר שימוש לא יעיל בקרקע, כחלק מתכנון המס של הפרט. השמאי חיים גלנצר מתאר זאת כך:

העובדה שקרקע מעובדת אינה כלולה בהגדרת קרקע והיא אינה חייבת כמס רכוש, גרמה לבעלים רבים להשכיר את השטח לחקלאים תמורת סכומים מגוחכים, ואפילו בחינם. כך לפחות חסכו את תשלום המס.⁵²

בשל כך, קרקעות שיכולות היו לשמש כחשומות חשובות לבנייה פרטית ועסקית, משמשות בפועל לחקלאות. באופן זה, המס מגביל את סחירותן וזמינותן של הקרקעות הלא חקלאיות בשוק.⁵³

הנוק לכלכלה הוא פועל בשני מישורים. ראשית, העובדה שהקרקע כגורם ייצור, מחושבת בעלויות נמוכות באופן בלתי ריאלי, מביאה לשימוש בזבזני בקרקע לצורך גידולים חקלאיים בעלי ערך מוסף נמוך. שנית, הקרקע אינה יכולה לשמש עוד עבור ענפי תעשייה והי-טק בעלי ערך מוסף גבוה יותר למשק. החוק המעוות מעודד למעשה את המשך השימוש בקרקע למטרות חקלאות. בכך, החוק מעכב, באופן משמעותי את התייעלות המשק הישראלי שיכול

50 בנק ישראל, *דין וחשבון* 1997 (ירושלים: בנק ישראל, מרס 1998), עמ' 277.

51 משרד האוצר, *תקציב המדינה: הצעה לשנת 1998* (ירושלים: משרד האוצר, אוקטובר 1997), עמ' 183-184.

52 *ידיעות אחרונות*, 16 בפברואר 1996.

53 למסקנה דומה ראה: מוטי שטנר, "מיסוי הרכוש בישראל", *הרבעון הישראלי למסים*, מס' 92 (ירושלים: הוצאת המוסיון הישראלי למסים, פברואר 1996).

להשתמש במשאב נדיר כמו קרקע למטרות כלכליות משתלמות יותר.

יתר על כן, קרן הפיצויים מעניקה לחקלאים פיצויים בגין נזקי בצורת, למרות שהחקלאים אינם משלמים פרמיה לביטוח זה. בצורה זו, הופכים הפיצויים לסובסדיה סמויה לחקלאות. תוצאות סבסוד זה הן לעתים אבסורדיות לחלוטין. מבקרת המדינה מציינת, בדו"ח לשנת 1991, את הדברים הבאים:

דרך חישוב הפיצויים... מעודדת שיטות גידול בלתי יעילות ואף זריעת חיטה בשטחים שאין הגידול בהם כדאי; במקרים כאלה הופכים הפיצויים למקור הכנסה, תוך כדי הפסד תפוקה של אמצעי ייצור.⁵⁴

מס הרכוש הוא גם דוגמה לפגיעה גסה בזכויות רכוש פרטי וזכויות קניין. במקרה זה, ניצלה ממשלת ישראל לרעה את הכוח שהפקידו בידה תושבי ישראל. שורת העיוותים במס, והעוול שנגרם לאזרחים רבים בשל, הוצגו כמאמר זה. דוגמה לעיוות המוסרי הכרוך בו היא העובדה שרבים מהאזרחים החייבים מס רכוש אינם יכולים למכור את הקרקע (במלוא ערכה) או לבנות עליה בגלל מגבלות שמטילים מוסדות השלטון עצמם.⁵⁵

ההמלצות של ועדת גבאי לביטול המס נדחו על-ידי נציבות מס הכנסה, המורה כי המס אינו צודק, אך טוענת כי אין מקור הכנסה חלופי למס. הרעיון שמותר להפעיל מס מעוות רק בגלל שאין לו תחליף, משקף כשל מוסרי בהבנת מושג זכויות הרכוש הפרטי. בהקשר נוכח להזכיר את חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, הקובע במפורש כי אין פוגעים בקניינו של אדם, פרט למקרים ההולמים את ערכיה של מדינת ישראל ונועדים לתכלית ראויה וגם זאת רק במידה שאינה עולה על הנדרש.⁵⁶ האם הפגיעה הנגרמת לאזרחים החייבים במס רכוש, אשר המדינה לא מאפשרת להם לבנות על הקרקע, הולמת את ערכינו?

⁵⁴ מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 41 (ירושלים: מבקר המדינה, 1991), עמוד 54.

⁵⁵ מקרה המתאר את הכשל המוסרי במס הרכוש עולה מהעתירה לצו על תנאי (בג"צ 6704/96), שהגישה עו"ד דורית דורון בשנת 1996. בשנת 1962 נסלל על קרקע העותרים כביש הכניסה הדרומי לנתניה. מאז נאלצים בעלי הקרקע לשלם מס רכוש על הקרקע למרות שאין הם יכולים לבנות עליה, ולמרות הפגיעה הגסה בזכות הקניין. בשנת 1996, קיבלו העותרים קרקע חלופית, אך קרקע זו נמצאת מתחת למזבלה העירונית בנתניה. גם על קרקע זו דורשת נציבות המס את חלקה השנתי. במחצית שנת 1996 עמד חובם של בעלי הקרקע למס רכוש על יותר מ-31 אלף דולר.

⁵⁶ חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, סעיפים 3 ו-8, ספר חוקים התשנ"ב, עמ' 150; ספר חוקים התשנ"ד, עמ' 90.

סיכום הנזקים

כבר הוכח כי מס הרכוש הנהוג בישראל, כפי שהוא מוטל כיום, הוא מס מפלה לרעה ולא צודק. הוא מעודד עיוותים ומנהל בצורה הפוגעת באזרח. המס נוגס בהכנסה הפנויה של האזרחים, מפני ששיעורו גבוה, ואין כל קשר בין שיעורו לבין יכולת האזרח לעמוד בו. המס כמתכונתו אינו מכוון לפעילות כלכלית, והוא גורם לאינספור חיכוכים בין שלטונות המס לאזרחים. מס הרכוש גורם להעלאת עלויות הבנייה, ומשום כך להעלאת מחירי הדיור ומחירי בנייני התעשייה, היקרים בלאו הכי. המס מעוות את אופן הקצאת הקרקעות במדינה, ומקטיף את הסחירות והזמינות של קרקעות לבנייה. ואם לא די בכך, המס פוגע באופן שרירותי במשפחות שהכנסתן נמוכה.

נראה כי בעיני נציבות המס, גביית מס הרכוש הפכה למטרה בפני עצמה. זאת ועוד, הטענות התומכות בהטלת מס רכוש כמתכונתו הנוכחית בישראל, מופרכות מיסודן: מס הרכוש אינו תמריץ יעיל לבנייה; הוא אינו מוטל על השכבות העשירות בלבד; ואין הוא מקור הכנסה חשוב למדינה. כמחצית מההכנסות ממס רכוש באות על חשבון הפחתת הגבייה ממסים אחרים, והמס אף מקטיף את הכנסות המדינה מהחכרת קרקעות.

מן האמור לעיל נובעות ההמלצות הבאות:

1. ביטול מס הרכוש הממשלתי
יש לבטל את מס הרכוש הממשלתי ולהפסיק את גבייתו. בנוסף, יש לבטל את מנגנון מס רכוש, לאחר השלמת הטיפול בנושא חובות העבר ובהסדרי מעבר אחרים. בשל אי הוודאות לגבי חובות עבר שהצטברו, מומלץ לגבות רק חובות שהצטברו בחמש השנים האחרונות תוך חשיפת כל הנתונים לציבור.

2. ביטול הכיטוח חינוך הממשלתי בגין נזקי בצורת
יש לבטל את התשלום בגין נזקי בצורת כמסגרת קרן הפיצויים. פיצויי הבצורת ניתנים בחינם לחקלאים ומהווים סובסידיה עקיפה שלא דרך תקציב המדינה הרשמי. פיצויי הבצורת גורמים לבזבוז כלכלי ולהקצאה לא יעילה של גורמי ייצור. החקלאים יכולים לבטח את עצמם מפני סיכוני בצורת בכיטוח מסחרי רגיל כפי שנהוג בחו"ל.

3. העברת קרן הפיצויים לתקציב המדינה
תקציב המדינה אמור להיות גילוי נאות של הכנסות הממשלה והוצאותיה, אלה הצפויות ואלה הבלתי צפויות. הפיצויים הניתנים על-ידי קרן הפיצויים הם סיוע עקיף של הממשלה, שאינו מופיע בגלוי בתקציב המדינה. מבקרת המדינה המליצה בשנת 1991 ושוב בשנת 1996, לבטל את קרן הפיצויים ולהקצות במישרין מתקציב המדינה את הכספים שמיועדים

לתשלום פיצויים על נזקי מלחמה, לפי אומדן של הרצאה ממוצעת, עם אפשרות להקצאה נוספת.⁵⁷

בניגוד לטענה כי ביטול מס הרכוש יגרום נזק של כ-300 מיליון דולר להכנסות המדינה, נטען במאמר זה, שקיזוזי המס המתכצעים כיום מגיעים למחצית הסכום הנגבה. במילים אחרות, התוספת האמיתית להכנסות המדינה מגביית מס רכוש עומדת על כ-150 מיליון דולר בלבד. בנוסף, ביטול המס יביא לחסכון במנגנון המס המוערך כעשרות מיליוני ש"ח לשנה,⁵⁸ להקטנת עלויות משפטיות הנובעות ממחלוקות אינסופיות בין האזרחים לנציבות המס, להגדלת הכנסות המדינה מהחכרת קרקעות באמצעות מינהל מקרקעי ישראל, ולהגדלת הכנסות המדינה ממס רכישה משום שכמות העסקאות בנדל"ן תגדל. מקור הכנסה נוסף יבוא מהקטנת הסבסוד הממשלתי לדיור, שיעשה מבלי לפגוע באזרחים.

57 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 46, עמ' 30, וכן מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 41, עמ' 54.

58 משרד האוצר, הוועדה הציבורית לבחינת חוק מס רכוש (ועדת גבאי), עיקרי הדו"ח, עמ' 11.

השפעתם של מנהיגי היישובים, היזמים והיקף החובות על תהליך שינוי ייעוד קרקע חקלאית בהתיישבות השיתופית

אורי ברשישת וערן פייטלסון*

החלטות 533 ו-611 של מועצת מקרקעי ישראל (כיום 727) אִפשרו לקיבוצים ולמושבים, ליזום שינוי ייעוד בקרקע חקלאית, וליהנות מפירות השבחת הקרקע. המאמר מתאר את תהליך קבלת החלטות ליזמות ביישובי המועצה האזורית מטה יהודה, ובוחן את הגורמים השונים שהשפיעו על היזמות בהתיישבות השיתופית, ואת הדינמיקה בין היזמים ומנהיגי היישובים, שהם השחקנים העיקריים בתהליך.

מבוא

בראשית שנות התשעים הגיעה מערכת השמירה על הקרקע החקלאית לנקודת משבר: מצד אחד, נקלע המגזר החקלאי למשבר כלכלי, ומצד אחר העלה גל העלייה הבלתי צפוי את הצורך בקרקעות זמינות לפיתוח מייד. למרות שכ-93 אחוז מסך הקרקעות הן בבעלות מקרקעי ישראל (מקרקעי המדינה, רשות הפיתוח, וקרן קיימת לישראל), היה קשה לאתר קרקעות פנויות.

אחת הסיבות לקושי זה הייתה העובדה שרוב הקרקעות היו בידי חוכרים שחכרו אותן בחכירה לדרורות או בחכירה מתחדשת. במצב זה, הליך שחרור הקרקע היה כרוך בהסכמת

* אורי ברשישת, גאוגרף, מתכנן עירוני ומתכנן סביבתי.
ערן פייטלסון, מרצה בכיר במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

החוכר ובפינוי הקרקע, וחייב הסדר של פיצוי כספי, שנקבע בוועדות פיצויים ובהליכים משפטיים ממושכים. כדי לפתור את בעיית זמינות הקרקעות, קיבלה מועצת ממ"א את החלטה 533 במאי 1992 ובאוקטובר 1993 שונתה זו להחלטה 611. ההחלטות נועדו לקבוע פיצוי לחוכר הקרקע החקלאית (מושב או קיבוץ) במסגרת ייעודה מחדש, או לאפשר לחוכר, או מי מטעמו, ליזום שינויי ייעוד כדי לנצל את הקרקע, ולהינות מפירות השבחתה. לראשונה בישראל ניתנה אפשרות ליזמה פרטית נרחבת על קרקע ציבורית. שינוי מהותי בשוק המקרקעין בישראל ובתפיסת הקרקע כאמצעי ייצור. "חלוץ" זה של הזדמנות ליזום ולממש את ערכה של הקרקע לפי ייעודה החדש, נסגר באפריל 1994 ומאז התקבלו החלטות נוספות (666-727), שחזרו על מקצת מעקרונות החלטות 533 ו-611.

בתהליך שינוי ייעוד קרקע חקלאית לצורך פיתוח, מעורבים שחקנים שונים, בהם: יזמים / מפתחים, היישובים השיתופיים והמועצות האזוריות. מטרת המחקר היא לבחון כיצד השחקנים השונים פעלו במרחב, ומי היה בעל ההשפעה החזקה ביותר. המחקר מבקש לעמוד על הסיבות לכך שיישובים מסוימים יזמו שינויי ייעוד ואחרים לא יזמו, לבחון את הסיבות מקרוב, ולהאיר על פרטי תהליך היזמות. ההנחה העומדת במרכזו היא, שלהבדלים הקטנים לכאורה באופי השחקנים העיקריים והתייחסותם להליך היזמות הייתה השפעה מכרעת על החלטותיהם. אם הנחה זו נכונה יש צורך לעמוד על פרטי ההליך ועל זהות השחקנים העיקריים שנטלו בו חלק. לצורך זה בחרנו להתמקד בתהליך שינויי הייעוד בקרקע החקלאית ביישובי המועצה האזורית מטה יהודה.

המועצה האזורית מטה יהודה נבחרה הן בגלל מיקומה באזור הנתון ללחצי פיתוח, והן בגלל מספר רב של יזמויות בתחומה. בנוסף לכך, המועצה האזורית מטה יהודה חולשת על שטחים רבים, ומספר היישובים בה רב. מגוון היישובים כולל 41 מושבים ובהם ארבעה מושבים שיתופיים, שמונה קיבוצים, חמישה יישובים וכפרים קהילתיים, שלושה מרכזים כפריים ושלושה כפרים ערבים. האזור ממוקם במרכז הארץ, ליד מרכזים עירוניים: מטרופולין ירושלים והעיר בית שמש. זה אזור שמתרחש בו תהליך פירכור והוא נתון ללחצי פיתוח ממזרח וממערב.¹ חבל עדולם במטה יהודה (מדרום לבית שמש) מהווה מעין מובלעת נפרדת. יש בו 15 יישובים בהם: 13 מושבים, מרכז אזורי וקיבוץ. חבל זה מאופיין באכלוסייה ברמה סוציו-אקונומית נמוכה, ולרבים מהיישובים בחבל יש חובות כבדים.²

1 אפלכאום לי' בנין ת' (1992), דפוסי המעורבות של המועצות האזוריות בפיתוח כלכלי לאור מאפייניהן החברתיים-כלכליים, עיר ואזור 22, עמ' 20-32.
 שורר מ' אפלכאום לי' קיר פ' ובנין ת' (1994), המועצות האזוריות בעידן של תמורות, המרכז ללימודי פיתוח, רחובות.
 קמחי י' (1993), האזור ממערב לירושלים ומטרופולין ירושלים, אריאל 91-92, עמ' 172-175.
 2 מנהל מקרקעי ישראל. (1996), חבל עדולם, ירושלים.

מהם הגורמים המשפיעים על הנכונות ליוזם?

כדי לקבל תמונה רחבה על תהליך קבלת ההחלטות ברמה הפנים-יישובית בעקבות החלטות 533 ו-611, נערך מחקר שדה בשלושים יישובים במועצה האזורית מטה יהודה. לשם כך, נערכו ריאיונות עם יזמים (מתווכים, עורכי דין), ראשי וסגני מועצות אזוריות, תושבי היישובים, וכן עם מזכירים, ראשי ועד ומרכזי משק, לכל אורך יישובי המועצה האזורית מטה יהודה. סה"כ נערכו כחמישים ריאיונות. הריאיונות נערכו כדי להגיע להבנה מעמיקה של התהליכים והשתלשלות האירועים, כפי שהתרחשו מרגע קבלת ההחלטות ואילך. מטרת הריאיונות הייתה לזהות מהם הגורמים המשפיעים על הנכונות ליוזם, ולעמוד על חשיבותם של גורמים אלה בתהליך. בנוסף לריאיונות נסקרו קטעי עיתונות רבים שנכתבו על הנושא, מאז קבלת ההחלטות ועד מועד כתיבת המחקר. הבנת תהליך היוזמות במועצה האזורית מטה יהודה חשובה בשל היכולת ללמוד ממנה על שינוי ייעוד קרקע חקלאית במישור המקומי כולו.

בעקבות החלטות 533 ו-611 פנו לממ"י 18 יישובים מהמועצה האזורית מטה יהודה בבקשות לשינויי ייעוד, מתוכם 14 מושבים (בהם מושב שיתופי אחד), וארבעה קיבוצים. סך-הכול היוזמות, שהועברו לאישור ממ"י על-פי ההחלטות המועצה האזורית מטה יהודה, היה 22 (ההפרש נובע מכך שהיו יישובים שפנו ביותר מיוזמה אחת לממ"י).

היוזמות במועצה האזורית מטה יהודה, היו, בראייה כלל ארצית, קרוב לרבע (23 אחוז) מסך כל היוזמות בארץ³. במועצה האזורית מטה יהודה, מרבית היוזמות היו למטרות מגורים. 14 יוזמות (64 אחוז), והשאר נחלקות בין יוזמות למטרות תעשייה, שלוש יוזמות (13 אחוז), ויוזמות למטרות מסחר ותיירות, חמש יוזמות (22 אחוז). מבחינה מרחבית התברר כי רוב היוזמות למגורים, 11 יוזמות (79 אחוז), התרכזו בסמיכות למטרופולין ירושלים. שאר היוזמות למגורים היו סביב לעיר בית שמש. דבר נוסף שעלה הוא, שהיוזמות לתעשייה, ולמסחר ותיירות, היו מרוכזות בשפלת יהודה, בסמוך לנתיבי תחבורה וצמתים. ניתוח הנתונים מראה שהיוזמות הגדולות יותר מבחינת היקפן הן למגורים. למעט יוזמה אחת, היקף כולן הוא מעל ל-175 דונם. היקף היוזמות לתעשייה, למעט אחת, הוא מתחת לחמישים דונם, ואילו היקף היוזמות למסחר ותיירות, למעט אחת גדולה, הוא מתחת לשמונים דונם.

3 ברשימת א' פייטלסון ע' (1998), יוזמות פרטיות נרחבת בקרקע ציבורית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

תהליך קבלת ההחלטות ליזמות ביישובי המועצה האזורית מטה יהודה

החלטה 533 התקבלה במאי 1992. מייד לאחריה החלו היזמים להתארגן לקראת התקשרות עם היישובים. היזמים פנו לתושבי היישובים וניסו להסביר להם את משמעות ההחלטה.

רוב התושבים ביישובים (קיבוצים ומושבים), לא עסקו מעולם בנושא הנדל"ן, ולכן לא הבינו את משמעות ההחלטות. עד לקבלת ההחלטות, הם עסקו בעיקר בנושאים הקשורים לחקלאות (חלק אמנם השכירו שטחים לעסקים לא חקלאיים באופן לא חוקי, אך לא היה בזה כל דמיון ליזמות) ועשו עסקאות בסכומי כסף נמוכים יחסית. בשל כך, לקח להם זמן רב יחסית עד שהפנימו את התהליך ושינו את "המנטאליות הכפרית".

הקשר הראשון נוצר בין יזמים לבין יישובים, אשר הקרקעות שבחכירתם היו כבר בשלבי תכנון, חלקן במסגרת יזמה ממשלתית, וחלקן ביזמתם. גם במקרים אלה, ההתקשרות עם היזמים נחתמה רק לאחר סדרת פגישות והתייעצויות. יישובים אלו שימשו לאחר מכן כ"מרכזי התפשטות", לשאר היישובים באזור. היזמים שהצליחו להתקשר עמם הקפידו לציין עובדה זאת בפני תושבי היישובים האחרים. ועובדה זאת השפיעה רבות על קבלת ההחלטות ביישובים אלה, שכן היא הגרילה את ביטחונם והמעיתה את חששם מפני התקשרות מסוג זה. השלב שתואר עד כה נמשך כשנה מיום קבלת ההחלטה 533. בתום שלב זה נרשמו באזור המועצה האזורית מטה יהודה חמש פניות של יישובים לממ"י, מתוכן ארבע פניות של מושבים וקיבוץ אחד. בשלב זה תפקיד המועצה האזורית היה עקיף, ולא בא ליד ביטוי בשטח, כיוון שהיזומות לא הבשילו עדיין לכדי הגשת תכניות לוועדה המקומית, והמועצה האזורית עצמה עדיין לא הבינה לעומק את משמעות ההחלטות. עולה מכך, שבשלב זה עיקר הפעילות התמקדה ברמת היישוב הבודד.

לאחר כשנה נוספת החל השלב השני שאופיין בהתגברות הפניות לממ"י. בשלב זה פנו שבעה יישובים נוספים לממ"י, בהם: ארבעה מושבים ושלושה קיבוצים. משלב זה ניתן ללמוד שמספר הקיבוצים שהצטרפו לתהליך עלה. עתה כבר זיהו היזמים ואיתרו את היישובים בהם הפוטנציאל ליזמות גבוה יחסית לשאר היישובים. הם בחרו אותם בעיקר על-פי הרכב האוכלוסייה ביישוב, ומידת הנכונות שגילו המנהיגים ליזמות.

ביישובים בהם נתקלו היזמים בסכסוכים בין התושבים, חוסר ארגון וחוסר יכולת להבין ולהפנים את משמעות ההחלטות, עשו פחות מאמצי שכנוע. הם ריכזו את המאמץ ביישובים בהם העריכו שיש סיכוי טוב יותר ליזמות. מרבית היישובים האלו היו קרובים לשטח עירוני בנוי, או שהשטח שבבעלותם היה בתוך תחום שיפוט עירוני או סמוך לו. משלב זה והלאה, הלך וגבר משקלה של המועצה האזורית בעידוד וקידום הליכי היזמות. המועצה האזורית והעומד בראשה הבינו בשלב זה את המשמעות הכספית הגלומה במימוש ההחלטות על קרקעות בשטחי המועצה. מדיניות המועצה האזורית והעומד בראשה החלה לבוא לידי ביטוי

הן בגיבוש היוזמות וסיוע באישורן בממ"י, והן בתמיכה ביוזמות בוועדות התכנון, על-ידי הפעלת לחץ לאשרן ולהוציאן אל הפועל.

בשלב האחרון פנו חמישה יישובים נוספים לממ"י בהם: ארבעה מושבים ומושב שיתופי אחד. שלב זה, כמו השלב הראשון, אופייני גם הוא בפניות של מושבים בעיקר. אף קיבוץ לא פנה בשלב זה לממ"י. היישובים שפנו לממ"י הושפעו בעיקר מיישובים אחרים שזמו. כמו כן, השפיע עליהם לחץ היזמים שהתריעו כי, ההחלטות יבוטלו והם יפספסו את ההזדמנות.

תפקידי היזמים – המתווכים

הראשונים שהגיבו להחלטות מועצת מקרקעי ישראל היו היזמים. הם ידעו על ההחלטות מייד עם קבלתן, ועל חלקן ידעו עוד לפני שאף התקבלו בפועל.

מתוך כלל היישובים שנבדקו, כמעט לכולם (למעט שניים) הגיעו יזמים. פניות היזמים היו רבות. התושבים וראשי הוועדים תיארום כ"פטריות שצצות אחרי הגשם". רוב היישובים שזמו ציינו שהיוזמה יצאה לפועל בעזרת היזמים. לעומת זאת, יישובים שלא יזמו ציינו את חששם מפני יזמים שלא הכירו ולא בטחו בהם. היעדר ניסיון קודם בתחום הנדל"ן הקשה על יישובים רבים להבין את משמעות ההחלטות והרתיע אותם מלהתקשר עם היזמים. חוסר הניסיון גרם לכך שהם חששו לקבל החלטה מהירה ובסופו של דבר הם החמיצו את ההזדמנות. משיחות עם היזמים-מתווכים עולה כי, הם פעלו בשיטה של ניסוי וטעייה, בהתמקדם במספר יישובים באזור, שהשטח שברשותם נראה להם כבעל פוטנציאל גבוה לאישור ובסופו של דבר לפיתוח.

תחילה איתרו היזמים את האזור שהם סברו כי ניתן יהיה לפתחו בעתיד או שיש כוונת לפתחו עתה ולא שטח קרקע בבעלות ספציפית. לאחר מכן, הם פנו למספר יישובים באזור וריכזו בהם את מאמצי ליזמות. דוגמה לפעילות המתווכים ניתן לראות באזור בית שמש. היזמים שפעלו באזור זה זיהו את השטחים הסמוכים לעיר בית שמש כשטחים עם פוטנציאל גבוה לאישור. הם זיהו שטחים אלה כפוטנציאלים, בין השאר, בגלל היותם כלולים בהצעות התכנוניות להרחבת בית שמש, שהועברו לגופי התכנון הארציים.

לאחר שזיהו את הקרקעות האטרקטיביות מבחינתם, הם החליטו לפנות למספר מצומצם יחסית של יישובים בכדי לרכז בהם את מאמצי ה"שכנוע". הם נפגשו עם המנהיגים באותם יישובים והסבירו להם תחילה את הרווח הכספי העצום הגלום בהחלטות, הם הדגישו שזוהי הזדמנות חד-פעמית שאסור להחמיצה והיא לא תחזור שנית. לאחר סדרת פגישות עם מנהיגי היישובים, הם איתרו את היישוב שבו המנהיג נוטה לקבל את הצעתם, והתמקדו בו. מייד לאחר שהצליחו לשכנע אותו ליזום, פנו חזרה לשאר היישובים.

היזמים זירזו את תהליך ההתקשרות על-ידי ציון שמות היישובים שכבר התקשרו עמם (בסכומי כסף גדולים), והתראה על כך שהחלטות המינהל עומדות להתבטל. היזמים ציינו, שככל שאזור היה בעל סיכויים גדולים יותר לפיתוח כלומר, קרוב בדרך-כלל לשטח עירוני בנוי,

ובעל פוטנציאל גבוה יותר ליוזמות בהיקף גדול, הם השקיעו בו יותר מאמצים. היזמים שפנו ליישובים התעניינו בעיקר ביוזמות למגורים ותעשייה וניסו לשכנעם ליזום בכיוון זה. תפקיד עורכי הדין בתהליך היה חשוב ביותר. חלק נכבד בקידום היזמות נטלו על עצמם עורכי דין ידועים בתחום הנדל"ן. קלאוסון מציין במחקרו, שהעובדה כי לחלק מעורכי הדין יש קשרים חזקים עם חברי ממשל ומועצות, מסייעת בידם לפרוץ בעבור לקוחותיהם את מחסום ה"אזור"⁴. עורכי הדין היו באי כוחם של אותם מתווכים שהתקשרו עם היישובים וקיבלו את הסכמתם ליזמות, והם ייצגו אותם לאחר מכן מול המפתחים, שהיו בדרך-כלל בעלי חברות הבנייה הגדולות במשק.

תפקיד ראשי הוועד ומרכזי המשק

ברמה הפנים-יישובית היה לראשי הוועד במושבים ולמרכזי המשק בקיבוצים, שכינה בתקופת קבלת ההחלטות, תפקיד מרכזי בתהליך. הם היו הכתובת לפניית היזמים. ראשי הוועד ומרכזי המשק עמדו לפני מציאות שונה לגמרי מבעבר, ונאלצו לקבל החלטות בעלות חשיבות כלכלית רבה בתחום הנדל"ן, למול לחצם של היזמים. ראשי הוועד ומרכזי המשק (מנהיגי היישובים), שנפגשו עם המתווכים, הבינו בסופו של דבר את משמעות ההחלטות ליישוב ואת משמעות האחריות המוטלת עליהם. הם נשאו באחריות ליזמות או לאי היזמות, שפירושה היה רווח כספי עצום הכרוך בסיכון, או אבדן הזדמנות פז ללא הסתכנות. מרכזי משק וראשי ועד בעלי מעמד חברתי חזק השפיעו רבות על התהליך. יתרה מזאת, נמצא במחקר כי החלטתם של ראשי הוועד ומרכזי המשק שמנהיגותם הייתה מקובלת על תושבי היישובים, הייתה הבסיס להחלטת היישוב כולו. מנהיגי יישובים שהחליטו ללכת לקראת יזמות, הצליחו לסחוף אחריהם את שאר התושבים, ולהביא באסיפה הכללית של היישוב להחלטה ללכת לקראת היזמות.

בכשישה יישובים זוהו בכירור מנהיגים שפעלו בצורה זו. לדוגמה, באחד הקיבוצים, היה זה מרכז המשק, שחשב כבר ב-1985 על פיתוח תיירותי בסמוך לקיבוץ, בין השאר כדי להתגבר על החובות שהקיבוץ היה נתון בהם, שתמך ביזמות והנהיגה. וכך, כאשר בעקבות ההחלטות נוצר קשר בין יזם למרכז המשק, שכנע מרכז המשק את חברי הקיבוץ לתת את הסכמתם

Clawson M. (1971), *Suburban Land Conversion in The United States: An Economic and Governmental Process*, Johns Hopkins Press, Baltimore

ליזמות.

לעומת זאת היו מקרים בהם אירע הפך הגמור. ראשי ועד ומרכזי משק דומיננטיים, שלא השתכנעו ליזום, דחו את המתווכים או את הצעותיהם עוד לפני שהם הגיעו לידיעת כלל התושבים. סך־הכול זוהו ארבעה יישובים שפעלו כך.

הדומיננטיות של ראשי הוועד ומרכזי המשק לכין רמת הארגון ביישובים יש קשרי גומלין חזקים. ביישוב שבו מרכזי המשק וראשי הוועד היו דומיננטיים ומקובלים על רוב תושביו, הייתה רמת הארגון גדולה יותר. זאת מכיוון שביישוב לא מפרצל ומחולק התמיכה במנהיג היא על בסיס רחב יותר מאשר ביישוב בו יש פיצול וכל "תמולה" תומכת במועמדה לתפקיד. ככל שהיישוב היה מאורגן יותר, כך הוא הצליח לקדם יזמות ביתר קלות ובזמן קצר יותר. מכיוון שלא היו מחלוקות, ואם היו הן לא הגיעו לממדים רחבים. ואמנם, בחלק מהיישובים שבהם היו קיימים סכסוכים בין קבוצות שונות, סכסוכים אלה הותרפו לאחר קבלת החלטות 533 ו-611, שיישומן עורר מחלוקת בתוך היישוב. ביישובים אלה, למותר לציין, מעמד המנהיגים היה חלש יותר.

חובות היישובים – זרו ליזמות

החוב של יישובים במועצה האזורית מטה יהודה היווה, בחלק מהמקרים, זרו ליזמות. תמונת המצב האזורית במטה יהודה משקפת את זו הקיימת בקיבוצים ברמה הארצית ומלמדת אולי גם על המצב במושבים בשאר הארץ. היו יישובים שציינו את החוב כגורם בעל השפעה רבה על רצונם ליזום. משימת השכנוע של היוזמים ביישובים בעלי חוב הייתה קלה הרבה יותר מאשר ביישובים ללא חוב, ואכן הראשונים ליזום היו היישובים שהיו שרויים בחובות.

נצפתה גם תופעה משלימה. יישובים שלא היה להם חוב (בינוני/גבוה) לא היו "לחוצים" מבחינה כלכלית, ולכן לא מיהרו לקבל החלטות בנוגע ליזמות. נוסף לכך, במקרים מסוימים החוב לא רק לא היווה זרו ליזמות אלא גם בלם אותה. לחלק מהיישובים בעלי החובות לא היו אמצעים כלכליים ויכולת כספית לקדם יזמות. יתרה מזאת, התושבים כבר היו אדישים לחוב (כיוון שראוהו ממילא כלא ניתן לתשלום). דוגמאות לכך הם היישובים בחבל עדולם שלרובם חובות ולא יזמו. עם זאת, יש לציין שחבל עדולם נמצא באזור שהביקוש בו נמוך יותר.

בדיקת ההשפעה של הרמה החברתית-הכלכלית ביישוב על הנטייה ליזום העלתה, שרמת האוכלוסייה יכולה להשפיע על הפנייה ליזמות במספר אופנים: (א) חלק מהיישובים שבהם רמת האוכלוסייה גבוהה, העדיפו כמודע לא ליזום כדי לא לפגוע באיכות החיים. (ב) היכולת ליזום גבוהה יותר ביישובים בהם יש אוכלוסייה ברמה גבוהה, הן בגלל התמצאות רבה יותר

בנושאי נדל"ן והן בשל הקשרים שמובילים ליזמות. (ג) היישובים כחבל עדולם שאת רובם מאפיינת אוכלוסייה ברמה סוציו-אקונומית נמוכה, לא הצליחו להבין את משמעות ההחלטות בתקופת היותן בתוקף ולהתארגן בהתאם, ולכן לא יזמו. המושבים שכן יזמו כחבל עדולם (שלושה) היו קרובים ביותר לבית שמש. בבדיקה הפרטנית עולה שביישובים אלו הייתה מעורבות אינטנסיבית של יזמים.

השפעת ריחוק הקרקע מאזור המגורים במושב/קיבוץ

מהעולה בריאיונות התברר כי, גודל חלקת הקרקע כחלק קטן מהיישובים עודד אותם ליזום. זאת, מתוך ביטחון שעדיין יש די קרקע ליישוב אם משהו ישתבש. מרבית היישובים ציינו את ריחוק הקרקע מהיישוב כגורם המעודד יזמות. קרקע שהייתה מרוחקת מהיישוב (חלקה ג') הייתה בסדר עדיפויות קודם ליזמות. יש לציין שגם ביישובים בהם הקרקע נמצאת בסמיכות ליישוב היה ניסיון ליזמות.

במובן זה, התברר שיש הבדל בין קיבוץ למושב. הקיבוצים כעיקרון התנגדו ברובם ליזמות לצורכי מגורים בסמוך להם. הם העדיפו ליזום לצורכי מסחר, תעשייה ותיירות. רוב הקיבוצים דחו את היזמים שהגיעו אליהם במטרה ליזום פרויקטים למגורים בסמוך להם. הקיבוצים שכן יזמו פרויקטים למגורים, עשו זאת על קרקע שהייתה מרוחקת ממגוריהם. לעומת זאת, המושבים, ברובם הגדול, לא עשו אבחנה זאת.

הידיעה שיישוב מסוים החל בהליך היזמות, והשמועות על הרווח שינבע מכך לתושביו, היו גורם נוסף שהשפיע על החלטת יישובים אם ליזום שינוי ייעוד על-פי ההחלטות. מנהיגי היישובים ציינו, שכאשר הם שמעו על כך שיישוב מסוים יזם, הם קיבלו עידוד ורחיפה ליזום.

סיכום ומסקנות

מן הבדיקה הפרטנית ברמה הפנים-יישובית עלו מספר גורמים שחלקם היו בעלי חשיבות רבה בתהליך שינוי הייעוד של קרקע חקלאית, וסייעו לקבלת ההחלטה לפנות ליזמות כמועצה אזורית מטה יהודה.

גורם שהתגלה כמשמעותי ביותר הוא המנהיגים, ראשי הוועד ומרכזי המשק. תפקידם של המנהיגים ביישובים השתנה בעקבות פרסום החלטות 533 ו-611, וכן גדלה רמת האחריות הנובעת מתפקידם ומהחלטותיהם. במקום להכריע בהחלטות הנוגעות לסכומי כסף קטנים יחסית, הם מצאו עצמם עוסקים בהחלטות הנוגעות לסכומי כסף עצומים על-פי כל קנה

מידה (עשרות ומאות מיליוני דולרים). גל של יזמים בעלי הצעות שונות, החל לפקוד אותם, והיה עליהם להחליט תחילה האם הם רוצים ביזמות, ולאחר מכן, עם איזה יזם כדאי להם להתקשר. העובדה שנבחרו לשמש כראשי היישובים (בבחירות), מעידה על כך שהיה למנהיגים כבר מלכתחילה מעמד חברתי חזק. אלה ביניהם, שהיו בעלי מעמד חברתי חזק במיוחד פעלו כסמכות עצמאית ולמעשה קבעו, כמעט לבד, או יחד עם מספר תושבים שהתמצאו בנדל"ן, האם היישוב ייזום, אם לאו.

גורם אחר שהתגלה כמשמעותי הוא מעורבות היוזמים בתהליך. היוזמים הם שהשפיעו על היישובים ליזום ועודדו אותם לכך. המושג "יזם" התגלה כמושג מורכב שכולל בתוכו מתווכים, מקדמי פרויקטים ועורכי דין, וכן חברות בניה ונדל"ן. למתווכים היה תפקיד חשוב יותר בקשר עם היישובים, והם אלו שבדרך-כלל הפנו את היוזמים ליישוב.

הגורמים הנוספים שעלו במחקר אמנם היו פחות משמעותיים בתהליך, אך גם להם הייתה השפעה על זירוז היזמות. ולדוגמה, רמתם החברתית-כלכלית של התושבים ביישוב. רמה חברתית-כלכלית גבוהה של אוכלוסייה ביישוב יצרה, מצד אחד, תנאים טובים ליזמות בגלל ההתמצאות בנדל"ן, אך מצד אחר, גרמה לאי נכונות ליזום, בשל חשש מפגיעה באיכות החיים. לעומת זאת, רמה חברתית-כלכלית נמוכה, כמו זו הקיימת ביישובים שבחבל עדולם, יצרה קושי בהכנת ההחלטות והביאה לירידה ביכולת ליזום.

חובות היישוב היו גורם מעודד יזמות, בעיקר בתחילת התהליך. יחד עם זאת, במספר מקרים, נמצא שחוב יכול להיות גם גורם מעכב יזמות. במספר יישובים נמצא כי שטח קרקע נרחב היה נדבך נוסף בקבלת החלטה לפנות ליזמות. כן נמצא כי לריחוק הקרקע מהיישוב הייתה השפעה על זירוז היזמות. ההבדל בין הקיבוצים למושבים טמון בעובדה, שקיבוצים נטו לא ליזום כלל אם לא הייתה ברשותם "קרקע רחוקה", ואילו במושבים שיקול זה לא היה עיקרי, למעט במושבים עם רמת אוכלוסייה גבוהה.

מן הממצאים שעלו במחקר נראה כי למנהיגים ביישובים היה משקל מכריע בתהליך שינוי ייעוד הקרקע החקלאית ברמה הפנים-יישובית. תפקיד המנהיגים עבר שינוי מהותי מאז. כיום, לראש ועד או מרכז משק, יש עוצמה כלכלית / פוליטית, יכולת לקדם יזמות בהיקף של עשרות ומאות מיליוני דולרים, לחתום עסקות עם יזמים, ולדחוף את היוזמות בממ"י. מוסדות התכנון עומדים היום במידה רבה תחת סמכותם של המנהיגים. המשמעות הנגזרת מכך היא שעשויים לקום בפוטנציה, מאות יזמים חדשים, החולשים על קרקעות בהיקף נרחב.

אין ספק שלתפקיד מנהיגי היישובים יש כיום השפעה מכרעת על עתיד השטחים החקלאיים / פתוחים ועל אופיו של המגזר הכפרי בישראל בעתיד.

ערכי קרקע חקלאיים ב"עיר כפרית"

טיציאנו טמפסטה ומארה תיין**

מחקר זה מנסה לברר אלו גורמים משפיעים על ערכי הקרקע באזור המטרופוליני של פדואה, איטליה, שם התפשט במידה ניכרת תהליך האורבניזציה. ניתן לשער כי בסביבה מעין זו, תהיה לגורמים האגרונומיים הטיפוסיים כמו, פוריות הקרקע, גידול יכולים חקלאיים וזמינות מי השקייה – חשיבות מישנית בקביעת ערך הקרקע. לעומת זאת, משתנים כמו שימושי קרקע עירוניים, נגישות לאזורים אורבאניים מסוגים שונים וקרבה לעורקי תחבורה מרכזיים – עשויים להיות בעלי השפעה מכרעת.

חקר הדינאמיות של שווקי המקרקעין הראה זה מכבר כי ערך הקרקע קשור למספר גורמים כלכליים ולא כלכליים שונים. ערכה של חלקת קרקע מושפע כיום לא רק ממאפיינים אגרונומיים (פוריות הקרקע, קיומם של מבנים, גודל) אלא גם מגורמים רבים אחרים כגון: מרחק מאזורים עירוניים, קרבה לשירותים, מערכת הכבישים, וכד'. מצב זה מחייב התאמה של מנגנוני השוק ובמיוחד, מעבר משוק תחרותי מובהק של היצע וביקוש לצורות אחרות. בין צרכני הקרקע השונים, ניתן למנות גם את כל הלא חקלאים, הרואים בהשקעה בקרקע הגנה טובה מפני אובדן כוח הקנייה של הכסף. לכך יש להוסיף את השינוי בגישת החברה כלפי הקרקע, אשר שוב אינה נתפסת כאמצעי ייצור בלבד, אלא כמוצר צריכה. כל הנתונים הללו מסייעים בהבנת תנודות המחירים הקיצוניות בשוק המקרקעין. מתקרים שונים ניתחו את היחס בין ערכי קרקע לבין מאפיינים נופיים סביבתיים במטרה להבין כיצד משפיעה איכות הסביבה על המחירים. ככלל, המגמה בערכי קרקע קשורה בביקוש לסוגים שונים של שימושי קרקע, הנחלקים לשלוש קטגוריות: ייצור חקלאי, מגורים ושימושים אחרים.

* המאמר ראה אור במסגרת כתב־העת Land Reform – land settlement and cooperations, 1997/2, Vol.2, היוצא לאור על־ידי הארגון למוזון ולחקלאות של הארמונות המאוחדות.

** טיציאנו טמפסטה חוקר את הקשר בין מינהל קרקע כפרית לגורמים אורבאניים ואת יחסי הגומלין בין החקלאות לבין הסביבה, במיוחד באזורים המיועדים לשימור. מארה תיין היא דוקטורנטית העוסקת בחכנון קרקע ובניהול בעיות סביבתיות. שני הכותבים שייכים לפקולטה האגרית באוניברסיטת פדואה, איטליה.

השפעה חשובה במיוחד על ערכי הקרקע יש לתכנון העירוני, הקובע את ייעוד הקרקע של כל חלקה. יותר מכך, קביעת ייעודי הקרקע ותכנון מערכת הכבישים בתכניות המרחביות עשויים לעודד בעקיפין שינוי בערכי המקרקעין ולפגוע בנגישות לאזורים עירוניים. על-פי ניתוח מודלים כלכליים שונים ברור כי עלות התחבורה לאזורי המרכז משפיעה במידה ניכרת על ערכה של חלקת קרקע. גם תכניות עירוניות משפיעות על ההבדלים במחירי הקרקע, הן באופן ישיר (בקובען את השימוש המותר בה) והן באופן עקיף (בהשפיען על עלויות התחבורה לאזורי המרכז ובעודדן את התפשטות הבנייה).

תנודות בערכי קרקע בגלל שינויי ייעוד משמעותיים

ערכה של חלקת קרקע מושפע כיום לא רה מאופיינים אגרונומיים אלא גם מגורמים רבים אחרים

תנודות גדולות בערכי קרקע בדרך-כלל מתרחשות באזורים בהם התכנית העירונית מאפשרת שינויי ייעוד משמעותיים, למשל מעבר מחקלאות לבנייה עירונית. ניתן להגדיר את השלכות שינויי הייעוד על ערכי הקרקע בפשטות רבה: דיפרנציאל הערך תלוי בהבדל שבין מחירי החכירה של הקרקע לפני ואחרי שינוי הייעוד.

זיהוי הגורמים המשפיעים העקיפים מורכב הרבה יותר באזור הנחקר (פדואה, איטליה), במיוחד באזורים הצפון-מזרחיים. באזור זה התפתח דפוס התישבות מפורז, והצמיחה האורבאנית בו באה על חשבון שטחים חקלאיים, לעתים קרובות ללא התחשבות במאפיינים האגרונומיים, עובדה אשר גרמה לשינוי דרמטי בשוק המקרקעין.

במיוחד נכונים הדברים במחוזות השוליים שבין האזורים העירוניים לבין חבלי הארץ הכפריים, שם הקרקעות הנמכרות שונות מעיסקות המקרקעין האופייניות הן לאזורים הכפריים המובהקים והן למרכזי הערים.

ניתן להבחין בתופעה זו בכירור באותם אזורים מטרופוליניים המאופיינים על-ידי כלכלה רחבת בסיס והתרחבות בבנייה העירונית כפי שקורה במישור ונטו, למשל, שם מושרשים יחסי הגומלין בין המערכות העירוניות והחקלאיות. למעשה, התפתחה הבנייה בוונטו באמצעות ההתרחבות הכמעט בלתי מבוקרת של אינספור כפרים קטנים, אשר היו בעבר בעלי אופי חקלאי בעיקרו. במקרה זה, התפתחות כלכלית המתבססת על שינוי הדרגתי מכפרים קטנים לאזורים עירוניים, בדרך-כלל בעלי ממדים צנועים, המשתלבים בנוף הכפרי הפתוח, עדיפה על זו המתבססת על גידול עירוני. מקרים מסוג זה גורמים לרוב לטשטוש קו ההפרדה בין האזורים הבנויים לאזורים החקלאיים, תוך הפיכת האזור כולו לרצף עירוני-כפרי.

בהקשר דומה, מאופיין שוק המקרקעין על-ידי טווח מחירים רחב המותנה בייעוד של חלקות קרקע מסוימות ובפוטנציאל המיוחס להן. מאמר זה נועד לבחון מהם הגורמים המשפיעים על ערכי הקרקע באזור המטרופוליני של פדואה, איטליה, מרחב בו מורגשת התפשטות ניכרת של הגידול העירוני. ניתן לשער כי בסביבה כזו, לגורמים האגרונומיים הטיפוסיים כגון, פוריות הקרקע, גידול יכולים חקלאיים וזמינות מי השקיה – יש כיום השפעה מישנית בלבד על ערכי הקרקע. לעומת זאת, משתנים כגון ייעודי קרקע עירוניים, נגישות לסוגים שונים של אזורים עירוניים וקרבה לצירי תחבורה ראשיים הופכים מרכזיים.

זה מכבר הכירו בוונטו שיש בעיית חוסר מידע על אודות הגורמים העיקריים המאפיינים את שוק המקרקעין המקומי, הנובעת מכך שאין שירותי איסוף נתונים ובסיס נתונים. עקב כך, בניסיון להרחיב את המידע על אודות מגמות בשוק המקרקעין באזור כפרי זה בו היקף האורבאניזציה הוא גבוה, נערך מחקר על עסקאות בחלקות חקלאיות באזור המטרופוליני של פדואה, ונאסף מידע על אודות 81 מכירות בשישה יישובים המשתייכים לשתי החגורות המטרופוליניות הראשונות סביב פדואה. הבחירה באזור זה נבעה מן העובדה כי מה שקורה באזור משקף היטב את מה שמתרחש בשוק המקרקעין החקלאי הסוער. ואומנם, היישובים בתוך שתי החגורות הראשונות עברו לאחרונה תנופת פיתוח ובנייה אשר פלשה בחלקה אל תוך האזור הכפרי. ביישובים רבים קיימת חלוקה לאזורים שונים, אשר תרמה רבות להבדלים הגדולים בתנאי השוק. המתקר סקר את התקופה שבין 1990 ל-1995, שבה מספר העסקאות הגדול ביותר התרחש בשנתיים האחרונות. כדי לבדוק את מחירי המכירה האמתיים, וכפועל יוצא מכך, את הערך האמתי של קרקע חקלאית, נערך סקר – חלקו באמצעות שאלונים למתווכים, וחלקו באמצעות תחקור ישיר של הצדדים המעורבים בעסקאות. כלל ידוע הוא, כי כדי להפחית את תשלומי המסים, ערך העסקה הנרשם בשטר המכר נוטה להיות נמוך בהרבה מן הערך האמתי, למעט בשני מקרים יוצאים מן הכלל: כאשר מופעלת זכות הקדימה, וכאשר הצדדים המעורבים הן חברות המחויבות בהגשת מאזן שנתי.

בנוסף למידע על מחיר המכירה המופחת, נאסף מידע כדי לאבחן באופן מפורט את סוג הנכסים החקלאיים שנמכרו ואת מצבם. ניתן לסווג את הנתונים שנאספו על-פי ארבע קטגוריות עיקריות: מאפיינים של ייצור חקלאי, אזורים עירוניים (קיימים ועתידיים), היבטים נופיים סביבתיים ונגישות. מאפייני הייצור של החלקות שנמכרו, אשר בודדו במחקר הם: שטח החלקה; קיומה של מערכת השקיה; צורת הניהול, לפי אבחנה בין משק משפחתי לפעילות לא משקית בעיקר; והאיכות האגרונומית של הקרקע המסווגת לשלוש רמות. כמו כן, נבדק קיומם של מבנים – מבני מגורים או מבני עזר ושטחם היחסי נמדד. ואחרון חביב, זוהו מגבלות קיימות על הקרקע, במיוחד זכויות מעבר לאספקת גזו מתאן, קווי מתח חשמלי, מובילי מים או מיתקנים צבאיים.

שלושה סוגי נגישות לחלקה והשפעתם על שווי הקרקע

במחקר זהו שלוש סוגים עיקריים של נגישות אפשרית לחלקה ממערכת הכבישים המקומית או האזורית: באמצעות כביש גישה קידמי, דרך עפר, או גישה מתוך השדות. מובן שסוגי הנגישות השונים משפיעים הן על עלות השימושים החקלאיים והן על אפשרויות הבנייה. יש יותר מסיבה אחת להניח כי הגורם האחרון משפיע על ערך הקרקע החקלאית יותר מאשר הראשון.

תנודות גדולות

בערכי קרקע

בדרך-כלל

מתרחשות באזורים

בהם התכנית

העירונית מאפשרת

שיווי "עוד

משמעותיים, למשל

מעבר מחקלאות

באשר להיבטים העירוניים, עבור כל חלקה שנמכרה צוין ייעוד הקרקע כפי שנקבע על-ידי תכנית המיתאר שבתוקף. במקרים שבהם תכנית המיתאר הייתה בהליכי שינוי, צוין ייעוד הקרקע המתוכנן. כמובן, קיים מרווח טעות בהגדרה של הפרמטר האחרון, שכן בין שלב התכנון של הטייטא הראשונה לבין שלב האישור של תכנית המיתאר, עלולים לחול שינויים רבים בייעודי הקרקע. שני מאפיינים נוספים, מן "הטיפוס העירוני", שנלקחו בחשבון, מתייחסים למגבלות כמו שטחים ציבוריים פתוחים או שטחי תנייה וכן רצועות שימור לאורך גדות נהרות ובתי עלמין. לבסוף, צוין גם מיקומן של אותן חלקות הנופלות בגבולות ה־Medio Brenta, כפי שהוגדרו בתכנית האזורית של ונטו, וה־Bacchiglione (שהוצע בתכנית המחוזית של ויצנזה).

לביניה עירונית

תשומת לב ניתנה גם למאפיינים הנופיים־הסביבתיים. נסקרו גורמים העשויים לשפר את המיקום הסביבתי, כגון קיומם של אזורים טבע, נהרות ופארקים בסמוך לחלקה החקלאית שנמכרה, וכן גורמים העלולים לפגוע במיקום הסביבתי, כגון מיזבלות או מחצבות. מיקומן של החלקות החקלאיות נבחן על-פי מידת ריחוקן מן הערים הראשיות ומן השירותים העיקריים. נמדדו המרחקים לא רק מבירת המחוז אלא גם מן העיר הקרובה ומן האזור המיושב הקרוב ביותר. כדי להשלים את התמונה, נבדקה גם קרבתה של החלקה לבית-חולים, לבנק, לתחנת רכבת, לנקודות גישה אל הכביש המהיר, לבתי ספר ולמרכז המסחר / מלאכה הקרוב.

מגמה של העברת קרקעות מידי לא־חקלאים לחקלאים

העסקאות שנבדקו כללו חלקות קרקע בשטח כולל של 1,693,522 מ"ר, ובשטח חלקה ממוצע של 20,907 מ"ר. גודלה של כל חלקה נע בין שטח מזערי של 100 מ"ר לבין שטח מרבי של 243,000 מ"ר. למרות ההבדלים הקטנים, רוב החלקות היו קטנות מ־6,000 מ"ר (42 אחוז) ומתוכן, כ־30 אחוז היו קטנות מ־3,000 מ"ר. מבחינה אגרונומית החלקות הצטיינו ברמת פוריות טובה או סבירה, למעט 6.2 אחוזים שנחשבו בעלות פוריות נמוכה. השימוש במערכות השקיייה אינו נפוץ, וקיים רק ב־16 אחוז מן הקרקעות. גידולי הפירות המעטים שנמצאו הם או בצורת מטעים (מקרה אחד בלבד) או בצורת כרמי גפנים (7.4 אחוזים). הכרמים צנועים בגודלם, והם חופסים רק אחוז מזערי מתוך הקרקעות שנמכרו. מנקודת ראות חקלאית, המדגם מייצג דיו את המציאות במישור המרכזי והדרומי של פדואה, שם מעטים המטעים והכרמים, והקרקעות הן לרוב מאוד פורייות, למרות שאינן נהנות ממערכות השקיייה קבועות. נתון מעניין עלה מניתוח צורות הניהול, שכן, התברר כי רוב הקרקעות החקלאיות מנוהלות בידי אנשים שאינם משתייכים למגזר הראשוני (85.2 אחוז), ואילו היתר מנוהלות ככל הנראה כמשקים משפחתיים. הדבר תואם את הממצאים של סקר שנערך באזור הרי אוגאניה, לפיו בשנים האחרונות ניכרת מגמה של העברת קרקעות מידי לא חקלאים לחקלאים. על חלק מן הקרקעות קיימים מבנים (18.5 אחוז), הן מבני מגורים והן מבני עזר, ששטחם אינו עולה בדרך־כלל על 900 מ"ר ואשר מצבם הפיזי ירוד ומצריך שיפוצים. השימוש ב־23.5 אחוז מן הקרקעות החקלאיות מוגבל, בעיקר עקב קיומן של זכויות מעבר (12.3 אחוז). באשר לאפשרויות הגישה אל החלקות, נראה שאל 71.6 אחוז מהן ניתן לגשת ישירות ממערכת הכבישים המקומית או האזורית, אל 24.7 אחוז ניתן לגשת באמצעות דרכי עפר ורק אל 3.7 אחוזים מגיעים דרך השדות.

ובאשר להיבטים האורבאניים – רוב החלקות שנמכרו הן חלקות שעל־פי הגדרתן האזורית לא חלים עליהן אילוצים עירוניים או נופיים והן מהוות 55.5 אחוז, ואילו 7.5 אחוזים הן קרקעות חקלאיות בעלות ייעודים עירוניים שונים. יתר על כן, ב־10 אחוזים מן החלקות שנמכרו מתוכננים שינויים בייעודי הקרקע על־פי משתנים עירוניים שהוגדרו אך טרם אושרו סופית. קרוב ל־22 אחוז מהחלקות גובלים בפארקים אזוריים או מחוזיים וכ־5 אחוזים מהקרקעות נמצאים באזורי שימור הגובלים בכתי עלמין או בנהרות. מדגם המחקר משקף, אפוא, בצורה רחבה ומקיפה את התנאים האורבאניים העיקריים הקיימים באזורים הכפריים.

המדגם מייצג את האזור המטרופוליני בין פדואה לוונציה

במטרה לעמוד על מידת ההשפעה שיש להתפשטות האורבאנית על ערכי הקרקע, נמדד המרחק בין החלקות לבין הערים הקרובות ומערכות הכבישים העיקריות. רוב החלקות (88.9)

אחוז) נמצאות ברדיוס של 15 ק"מ ממרכז פדואה וממוקמות ביישובים שכוללים במעגל הסובב הראשון או השני. כשלושה רבעים מן הקרקעות נמצאות במרחק של פחות מק"מ מן הכפר הקרוב. במובן זה, יכול המדגם להיחשב כמדגם מייצג של האזור המטרופוליני הנרחב המשתרע בין פדואה, ונציה, טריסו וויצנוה. דפוס ההתיישבות של מרכז ונטו אופייני בעבר על-ידי בינוי מפוזר וכפרים קטנים. צמיחה כלכלית ניכרת בשנות ה-70 וה-80 הובילה לחינוך הדפוס הזה, וכך רוב הכפרים קיבלו היום צביון עירוני, הן מבחינת סוג הבניינים והן מבחינת אספקת השירותים. בשל כך, גם אזורי התעשייה, המלאכה והמסחר מפוזרים מאוד. אין זה מפתיע, אם כן, ש-81.5 אחוז מן החלקות במדגם נמצאות במרחק של פחות מ-4 ק"מ מן המרכז התעשייתי / המסחרי הקרוב, ו-30.9 אחוז נמצאות במרחק של פחות מ-2 ק"מ ממנו. המצב דומה לגבי סניף הבנק הקרוב. 80.2 אחוז מן החלקות נמצאות במרחק של פחות מ-3 ק"מ מהבנק ו-40.7 אחוז במרחק הקטן מק"מ אחד. בית-החולים הקרוב ביותר – הכוונה לבית-החולים הכללי של פדואה או בית-החולים שבקאמפוס אמפירו – נמצא במרחק הנע בין 3 ל-15 ק"מ. באשר לשירותי תחבורה, 71.6 אחוז מן הקרקעות החקלאיות נמצאות במרחק של פחות מק"מ אחד מתחנת האוטובוס הקרובה ביותר, בעוד שרק 19.8 אחוז נמצאות במרחק של פחות מחצי ק"מ. המצב לגבי תחנות רכבת ונקודות גישה אל הכביש המהיר קצת פחות נוח – רוב (76.5 אחוז) החלקות שנמכרו ממוקמות במרחק של יותר מ-5 או 6 ק"מ מן התחנות.

השוק אינו מבחין בין אזור עירוני אחד לישנה, אל מתייחס רק לאפשרויות הבנייה על החלקה

בדיקה של הגורמים העלולים לפגוע בחלקות מבחינת איכות הסביבה הראתה כי רק אחוז מזערי (4.9) מן החלקות ממוקם ליד מחצבות או מיזבלות. למעשה, ישנם מאפיינים סביבתיים המשפרים מאוד את איכות החלקות. 18.5 אחוז מן החלקות, ממוקמות באזורים בעלי איכויות סביבתיות ייחודיות, כגון אזורי טבע, שטחים ירוקים ופארקים. ואילו 32.1 אחוז מן החלקות נמצאות ליד נהרות.

מחיר השוק נקבע לפי אפשרויות הבנייה

המחיר למטר מרובע קרקע משתנה במידה ניכרת על-פי הייעוד העירוני של הקרקע והמבנים העומדים עליה. מחיר חלקת קרקע ממוצעת ללא מבנים באזור מרוחק מהמרכז הוא כ-70 מיליון לירטות להקטאר (10 דונמים), ומחיר זה מזנק עד מעל 240 מיליון לירטות להקטאר, כאשר ישנם על הקרקע מבני מגורים או מבני עזר, אפילו אם מצבם הפיסי אינו טוב. (מחירי הלירטה הנקובים במאמר זה מתייחסים לערכה ב-1997).

קיומו של מבנה גורם גם להפחתה ממשית בערך הדיפרנציאלי בין אזורים שניתן לבנות

עליהם לבין קרקעות חקלאיות. למעשה, המחיר למ"ר קרקע, לפי אחוזי הבנייה המזעריים והמרביים המותרים באזורים צפופי בנייה, נע בממוצע בין 73,000 לירטות ל-138,000 לירטות למ"ר – מחירים דומים לאלה שבאזורים עירוניים. מכאן ניתן להסיק, שכל האזור המטרופוליני, ללא קשר לייעודו העירוני, נכלל בביקוש לאזורים שניתן לבנות בהם. במילים אחרות, השוק אינו מבחין בין אזור עירוני אחד למשנהו, אלא מתייחס רק לאפשרויות הבנייה על החלקה. אפשרויות אלה מותנות בזכויות הבנייה המותרות על-פי תכנית המיתאר ובשאלה האם החלקה היא חלקה בנויה. יתרה מזאת, כאשר החלקה כבר בנויה, השיפוצים והתוספות הכרוכים במסים עירוניים נמוכים עד כדי עשרים אחוז מאלה המוטלים על מבנים חדשים. משמעותם של גורמים אלה היא כי, רכישת מבנים כפריים עשויה להיות בעלת ערך מסיבות רבות, העולות על השיקולים הנופיים-סביבתיים. מכאן שרכישת חלקה חקלאית שיש עליה מבנים תיחשב כעסקה כדאית גם אם מצבם הפיסי של המבנים ירוד, שכן התשלום אינו עבור המבנים אלא עבור זכויות הבנייה הפוטנציאליות של החלקה. אם נדייק יותר, הנתונים מצביעים על כך שישנם גורמים רבים אחרים העשויים להשפיע על מחיר המכירה. בראש ובראשונה, מתברר כי ערכי הקרקע משתנים במידה ניכרת בהתאם לגודל החלקה. למעשה, המחירים הגבוהים ביותר שולמו עבור חלקות שגודלן היה פחות מ-3,000 מ"ר (8,441 לירטות למ"ר), בעוד שחלקות בעלות שטח גדול יותר נמכרו במחירים הנמוכים כ-20 אחוז. תופעה זו נובעת מן הביקוש לחלקות חקלאיות קטנות, אשר רכישתן היא בהישג ידם של חקלאים קטנים רבים שיכולתם לגייס הון מוגבלת. התפלגות זו בביקוש מקבלת משנה תוקף לאור התופעה של עליית ערך הקרקע, בחלקות שעומדים עליהן מבנים, תופעה הרלוונטית רק לחלקות קטנות. הביקוש לחלקות קטנות עם מבנים הוא גורם עירוני טיפוסי והוא משפיע בעליל על עליית מחיר המכירה. ערכה האגרונומי של הקרקע אינו משפיע רבות על מחירה, אולם לאפשרויות ההשקיה יש חשיבות מסוימת. ערך החלקות שיש בהן מערכות השקיה גבוה כ-18 אחוז מערך של אלה שאין בהן מערכות השקיה.

גורם משמעותי בקביעת המחיר – הנגישות אל הקרקע

גורם משמעותי בקביעת המחיר הוא הנגישות אל הקרקע. ערך החלקות הבלתי מבונות, הפונות אל הכביש, גבוה כ-70 אחוז מאלה שהגישה אליהן היא באמצעות דרכי עפר או מתוך שדות חקלאיים. אין לייחס פער זה לעלויות הנמוכות יותר של איסוף היבולים, אלא לתועלת הרבה יותר שיש לקרקעות הגובלות בכביש, הנגישות יותר, עבור שימושים לא חקלאיים. למאפייני מערכת הכבישים יש אפוא, השפעה מרכזית על עליית ערכי הקרקע באזורים חקלאיים.

לסיכום: ניתוח הנתונים מראה שלאופי החקלאי הטיפוסי של הקרקע אין תפקיד מרכזי בקביעת מחיר המכירה שלה. חיזוק למסקנה זו ניתן למצוא בעובדה כי צורת הניהול של

החלקה נתפסת בעיני אנשים הבאים מחוץ לסביבה החקלאית, כמרכיב חשוב ומכריע בקביעת ערכה.

כן נבדקה השאלה האם ניתן לייחס את ערכי הקרקע החקלאית לכמה מגורמי הקיטוב האפשריים של הביקוש, כמו קרבתן לערים מכל הגדלים המציעות סוגים שונים של שירותים או שירות יחיד. נראה כי ללא קשר לשאלת קיומם של מבנים על הקרקע, למרחק ממרכז פדואה אין כל השפעה על מחיר המכירה. כמו כן, אין למרחק ממרכז העיר השפעה על ערך הקרקע החקלאית. נכון להיום, דמי החכירה של הקרקע אינם נקבעים עוד על-פי הימצאותה של עיר מרכזית גדולה בקרבתה. ההיפך הוא הנכון – דמי החכירה נקבעים על-פי מיקום הקרקע ביחס לאזורים המיועדים לשימושים מסוימים או לאזורים עירוניים קטנים יותר. הוכח, למשל, כי המרחק מן המרכז המסחרי או התעשייתי הקרוב משפיע על מחיר המכירה.

נכון להיום ניתן

לקבוע כי, בתוך

הגבולות

המטרופוליניים

השוק גדו

היעלמות מוחלטת

על מה שכונה

בעבר "הדואליזם

של עיר וכפר"

במיוחד נכון הדבר לגבי חלקות בלתי מבונות, שם הערכים הגבוהים ביותר התקבלו עבור חלקות הנמצאות בקרבה מיידית למרכז וירדו בהדרגה ככל שגדל המרחק. הערכים ירדו כדי מחצית המחיר במקרים שבהם המרחק היה גדול מ-6 ק"מ. הוא הדין לגבי המרחק מן הכפר הקרוב.

באשר למרחק משירותים, ההשפעה שיש למרחק החלקה מן הבנק היא ברורה. מחיר החלקות המבונות הנמצאות במרחק של פחות מ-2.5 ק"מ מבנק נע סביב 32,500 לירות למ"ר, והוא הולך וקטן ככל שגדל המרחק. מחירי החלקות הבלתי מבונות אינם נתונים לתנודות, ונעים בין 6,000 ל-7,000 לירות למ"ר. למרחק מבית-ספר לא הייתה כל השפעה על מחירי המכירה, הן של החלקות המבונות והן של החלקות הבלתי מבונות.

לעומת זאת, גורם משמעותי בקביעת המחיר הוא המרחק מנקודות גישה אל הכביש המהיר. חלקות עם ובלי מבנים, שמרחקן מנקודות הגישה אל הכביש מהיר קטן מ-5 ק"מ, נמכרו במחירים גבוהים יותר, והמחיר ירד ככל שעלה המרחק.

מכאן להיבטים הנופיים-סביבתיים – הקרבה לאזורים בעלי איכויות טבעיות ייחודיות (פארקים, שטחים ירוקים, וכו') תורמת לעלייה במחירי החלקות המבונות, אך גורמת לירידה במחירי החלקות הבלתי מבונות. עובדה זו מאששת את מה שכבר צוין לגבי הקשר בין המגבלות הנופיות-סביבתיות לבין ערכי הקרקע. ההשפעה שיש לקרבה לנהר היא ברורה. במיוחד נכון הדבר לגבי חלקות מבונות, שקרבתן לדרכי מים הביאה לעליית ערך הקרקע.

מאמר זה עמד על המנגנונים הקובעים את מחירי הקרקע החקלאית באזורים מטרופוליניים. המדגם הרחב והמקיף שנעשה על מכירות קרקע בעלות מאפיינים שונים מן ההיבט האורבאני, האגרונומי והטריטוריאלי, אפשר לנתח את השפעת מגוון רחב של מרכיבים על מחיר המכירה. התמונה העולה מפתיעה במידת מה.

התברר כי, הנגישות אל חלקות חקלאיות, המבנים העומדים על הקרקע והמרחק מאזורי ייצור לא-חקלאיים הם הגורמים העיקריים המשפיעים על קביעת מחירי הקרקע החקלאית. גורמים אלו מדגישים את האופי העירוני שלובש הביקוש לקרקע באזורים מטרופוליניים. נטייה זו מקבלת חיזוק מכך שכל הגורמים העלולים להגביל את אפשרויות הבנייה (כגון קיומם של פארקים אזוריים, רצועות של שטחים לשימור לאורך נהרות ובתי עלמין) תורמים במידה ניכרת לירידת מחירי הקרקע באזורים אלה. הדבר מדגיש בראש ובראשונה את חוסר היעילות של המנגנון העירוני הקיים ביצירת קווי אבחנה ברורים בין שימושי הקרקע השונים במרחב. באזור ונטו, חוקי הבנייה החלים על בניינים כפריים מאפשרים לאנשים, שעיסוקם אינו בחקלאות, לבנות בתוך אזורים חקלאיים. על-פי חוקי ונטו, די ברכישת קרקע ראוייה לעיבוד בשטח של 6 הקטאר (60 דונם) על מנת לבנות בית בנפח של 600 מ"ק, בתוספת מבני עזר, שתאורטית יכולים להגיע לשטח של עד 3,000 מ"ר.

הפיזור של אזורים מסחריים ובתי מגורים לעוברים שאינם מן המגזר החקלאי על פני כל האזורים הכפריים הביא לעלייה ניכרת בביקוש לפיתוח תשתיות באזור החקלאי עצמו.

נכון להיום ניתן לקבוע כי, בתוך הגבולות המטרופוליניים השוק גזר היעלמות מוחלטת על מה שכונה בעבר "הדואליזם של עיר וכפר". כמוכנים רבים ניתן למצוא היום בוונטו מעין "עיר כפרית" או "עיר הפזורה במרחב", שבה גורמים רבים משפיעים על ערך האזורים. הוכחה לכך ניתן למצוא בעובדה שהאזורים המרכזיים, במובן הצר של המונח (כלומר עיר המחוז או העיר המקומית), שוב אינם המרכיב הבלעדי המשפיע על עליית דיפרנציאל דמי החכירה. שכן, הוא מושפע היום גם – ואולי אף בעיקר – מאינספור מרכזים עירוניים קטנים כמו כפרים ומחוזות, המציעים שירותים בסיסיים כלשהם, או אזורי תעשייה, מסחר ומלאכה.

מהם כלי העזר העשויים לסייע בניהול המרחב בהקשר זה, ומהם היעדים שיש לשאוף להשגתם בעזרת כלים אלו? קרוב לוודאי שהמנגנונים העירוניים הקיימים משפיעים, אם בכלל, רק בשוליים על פיתוח המרחב באמצעות בנייה. יתרה מזאת, יש כיום ספק אם ניתן, בעזרת הכלים העירוניים המסורתיים, להגביל את ההתפתחות של עיר מפורזת הנתונה לשינויים טכנולוגיים פתאומיים. כדי ליצור כלי עזר חדשים חיוני להקדיש תשומת לב להגדרת היעדים הרצויים במונחים של ניהול. ברור גם לאלה המחזיקים בעמדות מנוגדות ומיושנות, כי יש לשוב ולהציב בניהול השטח העירוני את המטרה להעניק מקסימום רווחה

לציבור וליצור שינויים מרחביים בני קיימא. במקום לנסות למנוע בכל מחיר היווצרות דמי חכירה באמצעות מערכות מגבילות הנעשות יותר ויותר מורכבות, עדיף לאמץ את העקרונות המושגיים הטיפוסיים לכלכלה סביבתית. שאז, במסגרת מגבלות ברורות, ניהול האזור העירוני יווסת על-ידי מדדים שלא למטרות רווח, שימנעו מאלה המונעים משיקולי רווח ליצור לחצים חיצוניים שליליים הפועלים נגד טובת הקהילה. בהקשר זה, חוקי רכוש מוגדרים בבהירות ומערכת מיסוי הולמת עשויים לגרום לחלוקה מחודשת של השכירות בין הקהילה כולה, ובה בעת להפחית את ההיבטים השליליים.

✓ "הזנחת הקרקע עלולה להביא בסופו של דבר לידי "כירסום" בקו הירוק ואף לנסיגתו מערבה, ולהשתלטות כפריים ערבים על הקרקעות החקלאיות הזנוחות באמצעות עיבודן"

✓ "דומה, שהמלצות ועדת רונן למכירת קרקעות הלאום אינן מונעות משיקולים ציוניים-לאומיים וקיימת סכנה שהן מערערות את הבסיס שעליו הוקמה מדינת ישראל"

✓ "מס הרכוש הנהוג בישראל, כפי שהוא מוטל כיום, הוא מס מפלה לרעה ולא צודק. הוא מעודד עיוותים ומנוהל בצורה הפוגעת באזרח. המס נוגס בהכנסה הפנויה של האזרחים, מפני ששיעורו גבוה, ואין כל קשר בין שיעורו לבין יכולת האזרח לעמוד בו. המס במתכונתו אינו מכוון לפעילות כלכלית, והוא גורם לאינספור חיכוכים בין שלטונות המס לאזרחים"

✓ "מדיניות ממשלת ישראל בנושא החקלאות, ההתיישבות והמגזר הכפרי מסכנת את המשך קיומו של מגזר זה ועומדת בניגוד למדיניותן של ממשלות נאורות בעולם המגנות על חקלאיהן, תומכות בהם ומעודדות את קיומם"

✓ "רוב התושבים ביישובים (קיבוצים ומושבים), לא עסקו מעולם בנושא הנדל"ן ולכן לא הבינו את משמעות ההחלטות. בשל כך, לקח להם זמן רב יחסית עד שהפנימו את התהליך ושינו את "המנטאליות הכפרית" "

✓ "שוק הקרקעות בישראל אינו משוכלל, דבר המתבטא בשינויים מהירים במחירי הקרקע ובמיעוט עסקאות באזורים מסוימים. ולכן, הניסיון להשליך מעסקת מקרקעין אקראית על המחירים בכל האזור, כפי שעושים פקידי המס, הוא שגוי ומביא לסטיות ממשיות מהערך האמיתי"