

קרקע

כתב עת של המכון לחקר שימושי קרקע



קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



יו"ר המכון: עמיעד (עדי) ניב
עורך: עמי דור-און
רכז מערכת: דוד איתן

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

עורך: עמי דור-און

הוועדה האקדמית המייעצת שליד המכון:
עמיעד (עדי) ניב-יו"ר הוועדה, אדריכל מיכה גלעד, עמי דור-און
פרופ' יהושע ויסמן,
פרופ' יוסי כץ, פרופ' יונתן קורנבליט

ריכוז מערכת: דוד איתן
עריכה לשונית: אילנה מזרחי
סדר: שולמית רו
עטיפה: "קרן הפקות"
הדפסה: "אחזה", ירושלים

בעטיפה הקדמית:
נטיעות לשימור ערוץ נחל נגרף, הנמצא באגן ההיקוות של נחל שקמה, בצפון הנגב
(צילום: אלבטרוס - צילומי אוויר)

תוכן העניינים

פתח-דבר : דרושה – מדיניות קרקעית לאומית עמיעד (עדי) ניב / 5

איים מלאכותיים מול חופי ישראל מיכאל כייט / 9

מינהל מקרקעין בלי מדיניות קרקעית אבי דרכסלר / 27

הנחת תכנית האב לתחבורה – ישראל הולכת להיות מדינה של שלום
נחום לנגנטל / 38

היער כמוצר העומד לשירות הציבור ולא רק כאמצעי לייצור עץ
גדעון ויתקון / 51

מרינה אינה רק "מגרש חניה" לסירות מפרש אלא גם פרויקט נדל"ן גדול
אלישע אפרת / 67

השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים
בעקבות תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה אפרים שלאין / 75

רפורמה קרקעית במזרח ניגריה: מעבר מבעלות מקרקעין על-פי נוהג
לבעלות בחסות המדינה ארונה ואקורגי / 89

פתח-דבר

דרושה – מדיניות קרקעית לאומית

עמיעד (עדי) ניב*

מדיניות קרקעית צריכה לבטא את תפיסתם של הגופים האמורים לקבוע את המדיניות באשר לקניין הפרט ולזכויות הציבור בקרקע. היא אף מהווה גורם מרכזי בקביעת זמינותה של קרקע ובהקשר ישיר אף בעלת השפעה מכרעת על מחיריה של זו. מדיניות קרקעית מאוזנת אמורה ליצור מערכת משקלות ואיזונים בקניין הקרקעי ובכך להיות מרכיב מכריע בהשפעת המדינה על ההיבטים המגוונים הקשורים בהכוונת הבעלויות השונות על שטחים שיש למדינה עניין ממלכתי-ציבורי בהם, או שברצונה להניע את מנגנוני הבעלות עליהם בשל שיקולים מדיניים, לאומיים וכלכליים.

במחקר "פיצויים על ירידת ערך קרקע", שערכו רחל אלתרמן ואורלי נעים עבור המכון לחקר שימושי קרקע, מגדירות המחברות מדיניות קרקעית כ"חבילת כלים להכוונה או להתערבות ציבורית בקניין הפרט. מדיניות קרקעית כלשהי יש בה כדי לקדם יעדי תכנון".¹ פרופ' אלתרמן אף הציגה סדרה של יעדי תכנון שיש בכוחה של מדיניות קרקעית לקדם, ביניהם פתרון לבעיית המחסור בקרקע, סיוע להשגת יעדים בתכניות עירוניות, דרך להפחתת אי שוויון כלכלי בין בעלי מקרקעין, אמצעי להבטחת התנהגות שווה של הרשויות עם כל בעלי הקרקע, דרך להפחתת העלות של רכישת קרקעות לציבור ואף תמריץ להפחתת ספקולציה במקרקעין.

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

1 אלתרמן ר' ונעים א' (1992), פיצויים על ירידת ערך קרקע, עמ' 10.

במאמרו "הרפורמה במדיניות המקרקעין; דו"ח ועדת רונן – הערכה"² מגדיר גדעון ויתקון מדיניות קרקעית כאסטרטגיה המגדירה את המטרות שהמדיניות רוצה להשיג, את הדרכים והאמצעים להשגת המטרות האלה ואת המסגרות הארגוניות לביצועה. הגדרתו את מטרות המדיניות הקרקעית מתמקדת בדגשים על זמינות הקרקע לכל דורש, על עידוד האזורים בעדיפות לאומית ועל קביעת עקרונות לניצול יעיל וחסכוני בשימושי קרקע.

כך או כך, מתברר כי לא קיימת אחידות בהגדרת מדיניות קרקעית לאומית וכי הגדרת העקרונות האסטרטגיים המנחים מדיניות כזו, תלויה לא במעט בתפיסות העולם של המגדירים. זו סוגייה שמעיקרה מחייבת דיון דחוף במוסדות קובעי המדיניות הלאומית בישראל היות ובשל היעדר הגדרה נוקבת וברורה של מדיניות קרקע לאומית ישראלית, תואמת תחזית התפתחותה של המאה ה-21, עלולות הסוגיות הקרקעיות להמשיך לרחף בחלל ללא פתרונות ראויים.

הסמכות לקביעתה של המדיניות הקרקעית בישראל נתונה על-פי חוק למועצת מינהל מקרקעי ישראל. זו מהווה שלוחה של בעלי הקרקע העיקריים בישראל קרי: מדינת ישראל וקרן קימת לישראל. מועצת המינהל עומדת עתה בפני הכרעות קשות בנושא הבעלות על הקרקע בהתיישבות בישראל ומתן הרשאות לבנייה חדשה של אזורי מגורים "פרטיים" לצד מושבים וקיבוצים, לפי החלטה 737 של המועצה. החלטות אלה, שיש בהן קביעת עמדה בסוגיות של מדיניות קרקעית ויישומה, הן בסמכות בלעדית של מועצת המינהל, אך הן מהוות פרק בהתייחסות חדשה לחלוטין של המדינה לקרקעותיה.

כמשך שנים ארוכות עמד לנגד עיני קובעי המדיניות העיקרון, שהיה כמעט קדוש, של קרקע הלאום. קרן קימת לישראל ראתה את עצמה מעין שומר החותם של שמירת הקרקעות ברשות העם במטרה להעמידן לשירות העם ולצרכיו. נושא קרקע הלאום היווה תמיד מוקד מחלוקת ציבורית ופרטית כאחת. לא אחת ראו חלק מקברניטי המשק בקרקע שבבעלות המדינה נכס זמין ליצירת מקורות הכנסה לתקציב הלאומי ואילו מנגד תמיד עמדו יזמים פרטיים, מוכנים לרכישה של קרקעות ולהפיכתן לאלמנט עיקרי בשיקוליהם הכלכליים.

ועדת רונן המליצה בין היתר, על מכירה של קרקע עירונית המשמשת למגורים כאשר מניעה העיקריים היו הגדלת זמינות הקרקע והקלת ההליכים לשינוי ייעוד הקרקע. מכירת הקרקע

2 ויתקון ג' (1998), קרקע, 44, עמ' 15-40.

הוצעה גם ככלי מימוני באמצעותו ניתן יהיה לגייס הון ליישום מטרות מגוונות של מדיניות קרקעית. קביעות אלה אף יכולות להוות גורם מסייע להשגתם של יעדים שהוצבו על-ידי גופים מתכננים בתוכניות עירוניות ואחרות כמו הכוונתם של מוקדי פיתוח חדשים, עמידה במדדי צפיפות, תמרוץ לקצב הפיתוח הרצוי וכיו"ב.

הרפורמות שהוצעו על-ידי גופים שונים, השינוי בדפוסי חשיבה של קובעי מדיניות, העמדות שהוצגו על-ידי בעלי עמדות שונות והגישה הכלכלית שאומצה על-ידי גופים ממלכתיים, משמשים מזה זמן כמרכיבים עיקריים של הוויכוח הציבורי שהתעורר סביב הסוגייה המרכזית של הגדרת המדיניות הקרקעית הרשמית של מדינת ישראל מחדש. בבסיס העקרונות הקרקעיים שעליהם מדברים עתה עומדים הרצון להוזלת הדיור, לשימור שטחים פתוחים והשפעתם של מרכיבי איכות הסביבה, מתן זכויות חדשות למתיישבים בקיבוצים ובמושבים, מתן בעלות על יחידות הדיור בערים לחוכריהם ופיתוחם של כלי שיווק חדשים בתחום המקרקעין, כאלה שייקלו על מינהל מקרקעי ישראל בשיווק את הקרקע. כל אלה עמדו במרכזו של דיון שנערך בחוג למדיניות קרקעית של המכון לחקר שימושי קרקע בנושא המדיניות הקרקעית הלאומית בהשתתפותו של מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל ושכמהלכו התברר כי למעשה מדיניות קרקעית מוגדרת כזו לא קיימת כיום.

כפני החוג למדיניות קרקעית, שהוא כיום מוקד הדיון התיאורטי הכמעט יחיד הן בישראל בסוגיות הקרקעיות, עמדו לדיון בחודשים שחלפו נושאים מרכזים בתחומי הקרקע וגובשו בו אף עמדות עקרוניות שהובאו לידיעת קובעי המדיניות כבסיס לדיון מחודש בהם. בנוסף לנושא הדומיננטי של המדיניות הקרקעית הלאומית בישראל נדונה תכנית האב הארצית לתחבורה יבשתית, נדונו סוגיות הקרקע והשטחים הפתוחים בהיבטים של איכות הסביבה, הוצגה סוגיית האיים המלאכותיים כמו גם תכנית האב הארצית לפיתוח התיירות. מזה שנה שבמת החוג למדיניות קרקעית שליד המכון לחקר שימושי קרקע מהווה מוקד לליבונן של הסוגיות הקרקעיות ומסקנות החוג יוסיפו להוות משענת להכוונתם של בסיסי ההתייחסות לקביעת מדיניות בסוגיות הנדונות.

גם המרכיב הכלכלי מהווה לאחרונה סמן משמעותי בהכוונת דרכה של מדיניות קרקעית. אם כי הפרטת הקרקע עומדת בסחירה למדיניותה המוצהרת של קרן קימת לישראל, שהבינה עתה כי עליה להביא בחשבון אפשרויות חדשות, תואמות גישת המאה ה-21, והחלה בדיון בנושאים קשורים כמו פתיחת היערות לשירות הציבור וכמו הנחלה של מרכיב לאומי נוסף

ליעדיה המסורתיים. גם ההרהור אותו השמיעו לאחרונה ראשי קרן קימת לישראל בדבר בחינה מחודשת של מארג היחסים בנוגע לשותפות המסורתית עם מינהל מקרקעי ישראל, ראוי לו שיידון על בסיס תפיסות העולם הקרקעיות המודרניות המשלכות שיקולים לאומיים יחד עם שיקולים כלכליים ושיקולי הפרט.

איים מלאכותיים מול חופי ישראל

מיכאל בייט*

במצוקה הקרקעית הקיימת בחלק ממישור החוף ועלויות הקרקע הגבוהות הועלה פתרון אטרקטיבי שנועד ליצור מרחב גדול יותר בעבור אוכלוסיית גוש דן. הפתרון שהוצע היה להתפשט הימה על-ידי יצירת איים מלאכותיים. הרעיון של יצירת איים מלאכותיים יושם במספר מקומות בעולם ובהם יפן, סינגפור והונג קונג, וכן בהולנד, שם יובשו חצאי איים או שלוחות ים. הצעות ליישם את הרעיון גם בחופי הים התיכון, בעיקר מול חופי תל-אביב, קיימות מאז שנות השישים, כאשר הוצע להעביר את שדה דב לאי מלאכותי. לאחרונה הוחל בטיפול נמרץ יותר בנושא בעקבות חתימת הסכם בין ממשלת הולנד לבין ממשלת ישראל. פרויקט הנדסי כה גדול ורחב היקף דורש משנה זהירות בתכנון והתחשבות בתשתית הגאולוגית של מדף היבשת, במשטרי הזרימה והגלים של הים ובאספקת החולות, שבאים בעיקר מחופי סיני, ומקודם בדלתת הנילוס.

הפרויקט של בדיקת קדם היתכנות (שלב א') לבניית איים מלאכותיים מול חופי ישראל הנו פרויקט משותף הולנדי-ישראלי, והוא פועל יוצא ממזכר הבנה שנחתם בין ראש ממשלת הולנד לראש ממשלת ישראל (ינואר 1996). על בסיס הסכם זה כל צד תרם מיליון דולר לפרויקט, הוקמה מערכת ניהולית ומערכת מקצועית, נקבעו מספר עקרונות לעבודה המשותפת הישראלית-הולנדית ואושרה תכנית עבודה.

* ד"ר מיכאל בייט הוא מנהל מינהל המחקר למדעי האדמה במשרד התשתיות הלאומיות, ויו"ר ועדת ההיגוי הישראלית לפרויקט. המאמר הנוכחי מעובד בעיקרו מדו"ח הביניים אשר הוגש לשר התשתיות באוגוסט 1998.

באוגוסט 1998 הוגש דו"ח** הביניים לשר התשתיות הלאומיות ובסביבות אפריל 1999 יוגש הדו"ח** הסופי. שלב א' של בדיקת קדם היתכנות – מחקר ופיתוח לבניית איים מלאכותיים במדף היבשת של ישראל, קודם עד כה מתוך הסכמה בין כל חברי ועדת ההיגוי המשותפת. בוועדת ההיגוי מטעם ישראל יש נציגים מהמשרד לאיכות הסביבה, מינהל התכנון במשרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, עיריית תל-אביב, משרד ראש הממשלה והטכניון. המטרה העיקרית, בשלב זה של הפרויקט, הייתה לבחון את אפשרות יישומו ברמה הלאומית, ולכן נבחנו בעיקר ההשלכות הסביבתיות שיהיו ליישומו ונערך מיפוי של מדף היבשת לצורך איתור חומרי מילוי.

מדיניות הממשלה היא, שהאי או האיים יוקמו בידי יזמים באמצעות הון מהסקטור הפרטי.

הנושאים שנבדקו ברמה הממלכתית הם האפשרויות לניצול מדף היבשת של מדינת ישראל מתוך התחשבות בעיקרון של בנייה המשתלבת בטבע, ובאמצעות תכנון ידגדוטי לסביבה. לצורך זה נעשה תיאום מרבי עם הרשויות העוסקות במדף כמו הוועדה למימי חופין והוועדה של משרד התחבורה הממונה על נושא העברת שדה רב לים.

ממצאים ראשוניים

1. נתוני תנועת החולות בחוף ישראל שכנעו את כל המומחים בנושא להסכים פה אחד כי חייבים לאסור כריית חול במדף היבשת ממזרח לרכס הכורכר בעומק מים של שלושים מטר לערך.
2. הסקר הסייסמי והקידוחים שבוצעו במהלך הסקר הגאוטכני מראים כי קיימים מספר אזורים, מערבית לרכס הכורכר הקרוב לחוף, בהם ניתן למצוא מרבצי חול. רוב מרבצי חול אלה נמצא מתחת לשכבת חומר חרסיתי בעובי של מטרים אחדים ואיכות החול בהם נמוכה כלומר המרכיב החרסיתי גבוה. מיקומם של מרבצי החול, עתודות החול בכל אתר, עלויות הכרייה וההשפעות הסביבתיות של הכרייה ייבחנו אחד לאחד ויפורסמו בדו"ח** הסופי.
3. ממצאי הסקר הסייסמי אשר בוצעו במפרץ חיפה בשנים 1975-1977 עובדו מחדש ומצביעים על קיומם של כעשרים מיליון מע"ק של חומר בלתי מלוכד המתאים למילוי. ההשפעות הסביבתיות של כריית חומר מילוי במפרץ חיפה ייבחנו גם הן ויפורסמו בדו"ח** הסופי.

** ראו רשימת הדו"חות בסוף המאמר.

4. ההיקף היחסי של תנועת החולות לאורך חופי ישראל קטן מבחינה גלובלית אבל משמעותי מאוד למימשק החופים של ישראל. הבדיקה הנעשית במסגרת הפרויקט נועדה לבדוק מהם האמצעים הטכניים המקובלים בעולם שאותם ניתן לנקוט לצורך מניעת הפרת האיזון הסדימנטולוגי בגין הקמת מבנים ימיים בקרבת החוף. הקמת איים מלאכותיים מול חופי ישראל באזור מרכז הארץ, בעומקי מים סבירים, תגרום לשינויים בקו החוף, אם לא ינקטו האמצעים הטכניים הנדרשים. נושא זה ייבחן לעומק בשלב ניסויי המודל המפורט הסדימנטולוגי-מתמטי וברו"ח¹ הסופי יומלץ על האמצעים הנדרשים להגנת החופים.

5. מבדיקה כלכלית ראשונית עולה כי מחיר הדיור במטרופולין תל-אביב ובעיר עצמה, הולך וגדל, וכי הוא נובע מעלות מחירי הקרקע הפנויה לבנייה. עובדה זו יש בה כדי להצדיק את המשך בדיקת ההיתכנות של איים מלאכותיים.

6. נבחנו האתרים המועדפים מהבחינה התכנונית-תחבורתית להקמת איים, כשבעדיפות הראשונה ניצב שדה התעופה בים מול תל-ברוך.

עבודות קודמות

האי המלאכותי הראשון, ששטחו 0.5 קש"ר נבנה בנגסקי ביפן ב-1641 ושימש כאכסניה לצוותי הספינות ההולנדיים. משנת 1930 נבנים ביפן איים מלאכותיים בערים טוקיו, יוקוהמה ואוסקה בקצב גדל והולך. כיום יש קרוב לתשעים איים מלאכותיים ביפן בשטח כולל של 560 קמ"ר. המפורסם ביותר הוא נמל התעופה הבינלאומי של קנסי (Kansai) וכן האיים פורט (Port) ורוקו (Rokko) בקובה. נמלים אלה מספקים מידע חשוב על תכנון כולל של התשתית התעבורתית ועמידות האיים ברעידות אדמה. נמל התעופה החדש של הונג קונג – צ'ק-לפ-קוק (Check Lap Kok) ונמל התעופה החדש של סיאול בדרום קוריאה, נבנו גם הם כאיים מלאכותיים וכך גם נמלי התעופה של סינגפור וטייוואן. נמלים אלה מספקים מידע רב חשיבות לאלה העוסקים בתכנון נמלי תעופה בים התיכון, הן מבחינת תהליך ההקמה של האיים ומה שקורה בהם לאחר ההקמה והן מבחינת השפעתם על הסביבה.

בישראל הפעילות בנושא זה החלה בראשית שנות השישים. האדריכל מיכאל קון² ופרופ' מיכאל בורט³ תכננו איים לאורך חופי ישראל ובעיקר מול תל-אביב וחיפה. הגדיל לעשות האחרון, אשר הגה את רעיון "השדרה הכחולה" – הקמת סדרה של איים לאורך חופי ישראל. מיכאל בורט הציע שיטות מקוריות לבניית שוברי גלים ספוגיים ובניית איים אשר לא

1 במסגרת חברת אדריכלות פרטית.

2 במסגרת הטכניון בחיפה.

יזדקקו לחומרי מילוי קונבנציונאליים. הוגו מרום¹ הציע בשנת 1973 להעביר את שדה דב לים מול תל ברוך, וכן הציע להקים איים שישרתו כנמלי תעופה כחיפה ובנתניה ואי משותף לישראל ולפלשתינאים.

למעשה, ב-1973 פורסם מכרו להעברת שדה דב לחצי אי חולי אשר בוטל בגלל מלחמת יום הכיפורים.

לפרויקט הנוכחי קדמה העבודה של גדליה שלף, יורם צימלס, אהרון בועז ומיכאל ורטהיימר מהטכניון, אשר יחד עם קבוצה הולנדית, ובתמיכת חברת החשמל, ביצעו עבודה תכנונית מקיפה לבחינת הנושא. עבודה זו התמקדה באי דמוי טיפה, על מנת להמעיט בנזקים לחופים, בשטח של 1 קמ"ר. עבודה זו הייתה הבסיס למזכר ההכנה אשר קדם לפרויקט הנוכחי. הצעה להקים שרשרת איים במרחק של קילומטר או 1.5 ק"מ מהחוף באזור תל-אביב-הרצליה, הוצגה על-ידי משרד האדריכלים גרטנר, גיבור וקומט. גם האדריכל זאב גולדברג עסק בנושא כאשר פרסם בשנת 1988 מאמר ממצה בנושא "אי ירוק בים".

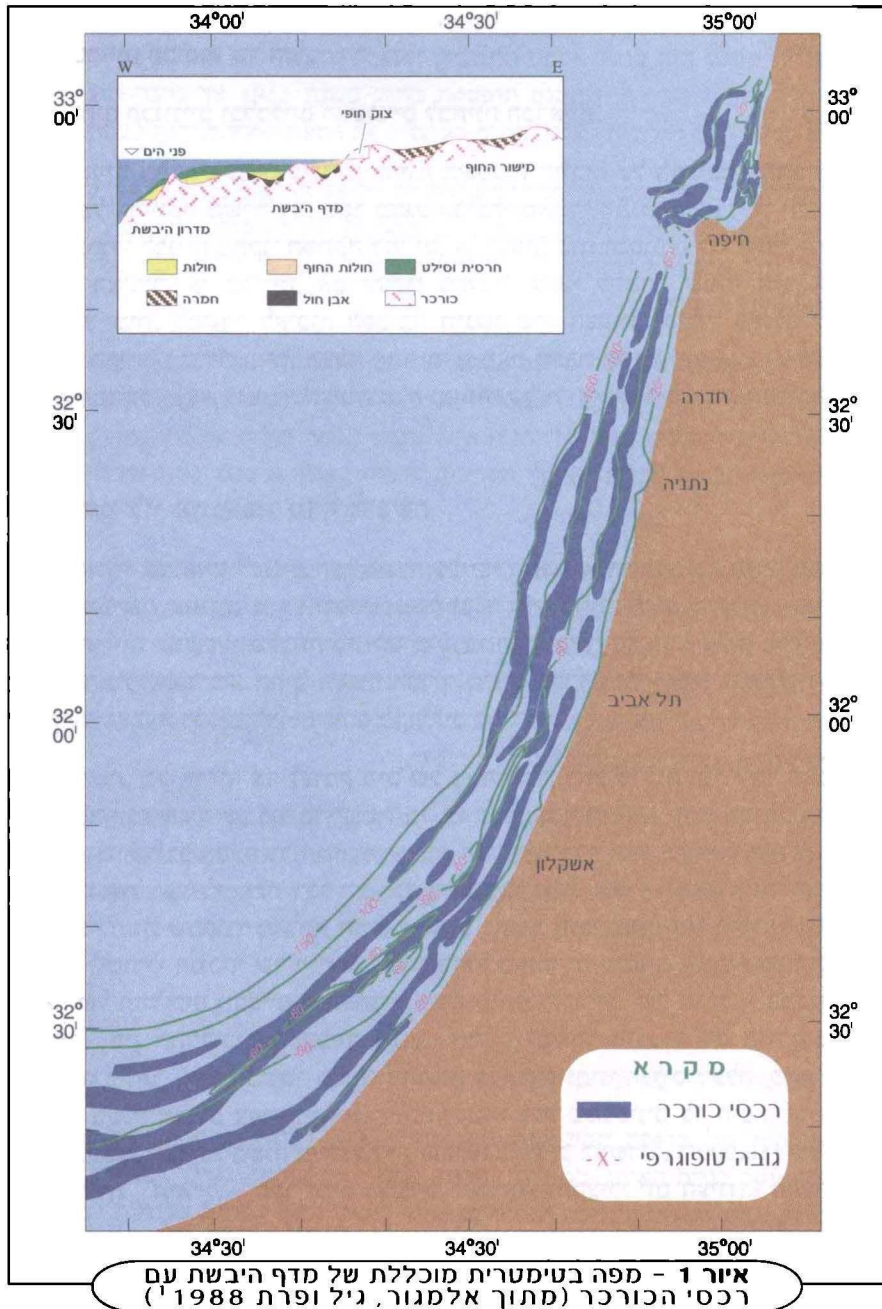
מהות הפרויקט

הרעיון של בניית איים בים התיכון קדם למספר מהנדסים, אדריכלים, מתכנני ערים ויזמים במשך שלושים השנים האחרונות. היוזמות הלכו והתרכבו במשך העשור האחרון, ככל שהתברר שצפיפות האוכלוסין במרכז שפלת החוף, מטרופולין תל-אביב, גדלה והולכת. בתכנית 2020 מציגים תחזיות צפיפות של 4,000 תושבים לקמ"ר בשנת 2020 ומכאן החשיבות שבכיבוש מדף היבשת באיים ובחצאי איים. שטח מדף היבשת, עד לעומק של מאה מטר, הוא כאלפיים קמ"ר, מדרון הקרקע מתון, והתשתית חולית-חרסיתית עם רכסי כורכר. החרסיות מתרבות ככל שמתקדמים מערבה מעבר לרכס הכורכר הראשון המצוי בעומק של כשלושים מטר, ואילו החולות מתרבים ככל שמדרימים לכיוון הדלתא של הנילוס (איור 1).

היום נבדקות האפשרויות לבנות אי, אשר ישמש כנמל תעופה מקומי/אזורי, ששטחו יהיה $800 \times 2,900$ מ' במקביל לחוף ובמרחק כשני ק"מ מאזור תל ברוך, או איים דמויי טיפה ששטחם יהיה שני קמ"ר במרחק 1,200 מ' מהחוף באזור הרצליה, תל-אביב ובת-ים. עיקר העבודה הנעשית בפרויקט הנוכחי היא ליצור כלים ולספק נתונים להערכת אפשרויות הבנייה במדף היבשת ועל-כן השאלות המרכזיות המנחות את החוקרים הן:

1. בדיקת ההשפעות הסביבתיות שתהיינה לבניית האי ובעיקר השפעתו על החופים. כיוול המודלים המתמטיים הבוחנים השפעות אלה ואימותם.

¹ במסגרת החברה שלו – הנדסת נמלי אוויר, הוגו מרום בע"מ.



2. בחינת התשתית במדף היבשת על-מנת לבחון את עתודות חומרי המילוי ובחינת אפשרויות הביסוס של האי.

3. ניתוחים תכנוניים וכלכליים ראשוניים לבחינת הכדאיות.

להקמת איים במדף היבשת עשויות להיות השפעות חיובית על הסביבה התופית. שכן, אם יועבר נמל התעופה משרה דב, יוסר מפגע סביבתי מאזורי המגורים שבצפון תל-אביב, ואם האיים ינוצלו לבניית מתקני המתקה למי ים, או תחנות כוח ומסופים לגז נוזלי, יתפנו חופים לשירות הציבור. אי מגורים, אם יתוכנן כהלכה, עשוי להוסיף שטחי חוף, קיט, נופש וחקלאות ימית. למשרד לאיכות הסביבה הוגשו שתי הצעות לסילוק פסולת לים בצורה מבוקרת תוך כדי בניית איים. הצעה אחת באה מאת חברת מליבו (12.11.98) והצעה אחרת מאת ד"ר א' גיתי (10.11.98). הצעות אלה נבחנות על-ידי המשרד לאיכות הסביבה.

חומרי המילוי או מיפוי מדף היבשת

חומר המילוי המתאים לבניית האי הוגדר על-ידי הטכניון והוא מורכב מחול המעורב עם פחות מחמישה אחוזים טין וחרסית (גודל גרגר הוא פחות מ-62 מיקרון). שני החומרים הפוטנציאליים שנשקלו מלכתחילה לשימוש במדף היבשת הם חול צעיר פריך וחול עתיק מוקשה המוכר ככורכר. החול הצעיר הפריך מופיע ב"מרזבות" שבין שלושה רכסי כורכר בצפון עד ארבעה רכסים בדרום שהם מקבילים לחוף.

מדף היבשת, מקו החוף עד לעומק מים של מאה מטר, רחב בדרום וצר יותר בצפון. בדרום רוחב המדף 15-23 ק"מ, במרכז ישראל 10-15 ק"מ, ובצפון 6-13 ק"מ. בעומק מים שנע בין 30 ל-40 מ' עד רכס הכורכר המזרחי שיפוע המדרון במדף הוא 0.5-0.8 מעלות, והתשתית מורכבת מחול "פעיל", אשר רכס הכורכר משמש לו מעין "סכר" המונע את גלישתו מערבה. חול "פעיל" זה שמקורו מדלתת הנילוס מוסע לאורך חופי צפון סיני וישראל ומהווה חלק מהתא הליטורלי הנוכחי של הנילוס. מאזן החול באזור זה משפיע ישירות על החופים והוא תוצאה של תהליכים טבעיים והתערבות אנוש (מתוך הדו"ח⁴ של מג"ל – המכון הגאולוגי לישראל). בין התהליכים הטבעיים משטר הגלים ומשטר הזרמים הם הגורמים הישירים החשובים ביותר. ניתוח משטר תנועת החולות על בסיס נתוני הגלים מעלה כי קיימת הסעת חול נטו בשנה מדרום צפונה, והיא הולכת וקטנה ככל שמצפינים עד חיפה. אומדן כמויות החול המוסעות צפונה בשנה ממוצעת הן 240,000 מע"ק באשדוד, ו-150,000 מע"ק בחדרה (מתוך דו"ח⁴ חיא"ל – חקר ימים ואגמים לישראל, ותקצירי יום העיון).⁴ התערבות אנוש

⁴ "איים מלאכותיים מול חופי ישראל בדיקת קדם היתכנות: ממצאי ביניים של הצוות הישראלי-הולנדי"; תקצירי יום העיון מה-14.1.98.

שניתן לציינה כמזיקה במיוחד היא בניית סכר אסואן שגרמה לעצירת אספקת הסחף לדלתת הנילוס ולעליית מפלס הים בגלל אפקט החממה. התערבויות מזיקות אחרות שניתן למנותן הן: כריית חול זיפזיף מהחוף, שאמנם הופסקה בחוק בשנת 1965 אך גרעה חול, ובניית מבנים ימיים כמו נמלים ומרינות לאורך החוף העוצרת את הסעת החול מדרום לצפון.

כיוון שלגריעת חול באזור ה"פעיל" תהיה השלכה ישירה על החופים נקבע כי אין להשתמש בו כחומר גלם בשביל חומר מילוי לבניית איים. מערבית לרכס הכורכר הראשון יש סיכוי למצוא מרבצי חול שכמותם גדלה ככל שמדרימים. החול טמון מתחת לכיסויי טפל של טין וחרסיות המתעבות מערבה.

במסגרת עבודת הכנה בוצע סקר סייסמי בהפרדה גבוהה על-ידי צירפ בעזרת ניווט של מערכת איכון לוויני הפרשי (GPS) להכרת תת הקרקע הרדודה בין זיקים לחדרה בעומק מים שבין שלושים לשבעים מטר על-ידי חיא"ל. נתוני הסקר עובדו במג"ל (מכון גאופיסי לישראל) ושימשו כבסיס לקביעת אתרי הקדיחה הימית באזורים בהם קיים סיכוי למציאת חול.

המדגם בוצע מספינת מחקר הולנדית בשלוש שיטות שונות. 32 נקודות נבדקו על-ידי CPT, שהוא שיטה אנלוגית להפרדה בין חול לחרסית וסילט והתוצאות בה מתקבלות מייד. 44 קידוחים נבדקו על-ידי VIBROCORER הבודק דגימות חומרים "רכים" ו-19 על-ידי SEARAM הבודק דגימות כורכר. בעקבות הסקר נמצאו מספר אתרים עם מרבצי חול באיכות נמוכה בעיקר בדרום ישראל ואילו הניצולת בקידוחים לכורכר הייתה נמוכה ביותר. דוגמאות הקידוחים נבדקו במעבדות מג"ל והטכניון.

התוצאות עד כה מחזקות את הנחת העבודה כי, כמויות החול העשוי לשמש כחומר מילוי נמוכות ואילו הכורכר הוא החומר הפוטנציאל היותר מבטיח. עלות הכרייה הימית עדיין לא חושבה על-ידי חב' בוסקליס אך ברור כי כריית הכורכר יקרה יותר. מהנדסי הטכניון אישרו כי הכורכר מתאים מבחינה גאוטכנית לשמש כחומר מילוי אך הדגישו כי יש צורך בבדיקת דגימות ובבדיקות גוספות.

השפעות סביבתיות – מניעת נזקים לחופים

המטרה העיקרית של בדיקת ההשפעות הסביבתיות היא לבחון מהם הנזקים שעלולים להיגרם לחוף עקב בניית האיים. במילים אחרות, לבחון את צורתו, גודלו ומרחקו של האי מהחוף, לבדוק מהם אמצעי המניעה והמימשק שיש לנקוט ומהי עלותם על-מנת למזער את ההשפעות השליליות.

הנוק העיקרי שעשוי להיגרם לסביבה הוא עצירת שטף החול שתביא לתהליך של יצירת לשונות חול מחוברות (Tombolos) כפי שאירע בשוברי הגלים כנתניה וכתל-אביב, אלא שכאן מדובר בקנה-מידה גדול יותר. הדרך שבה בחרנו לבדוק זאת היא על-ידי הרצת מודלים מתמטיים של חברת DHL (Delft Hydraulics Laboratory) ההולנדית על קטע חוף בין פלמחים לפולג על 11 תרחישים שונים של אי דמוי טיפה ואי מלבני (נמל תעופה). הרצות אלה, שהיו השלב הראשון בבדיקה, בוצעו במודל מסוג חד-ממדי (Unibest).

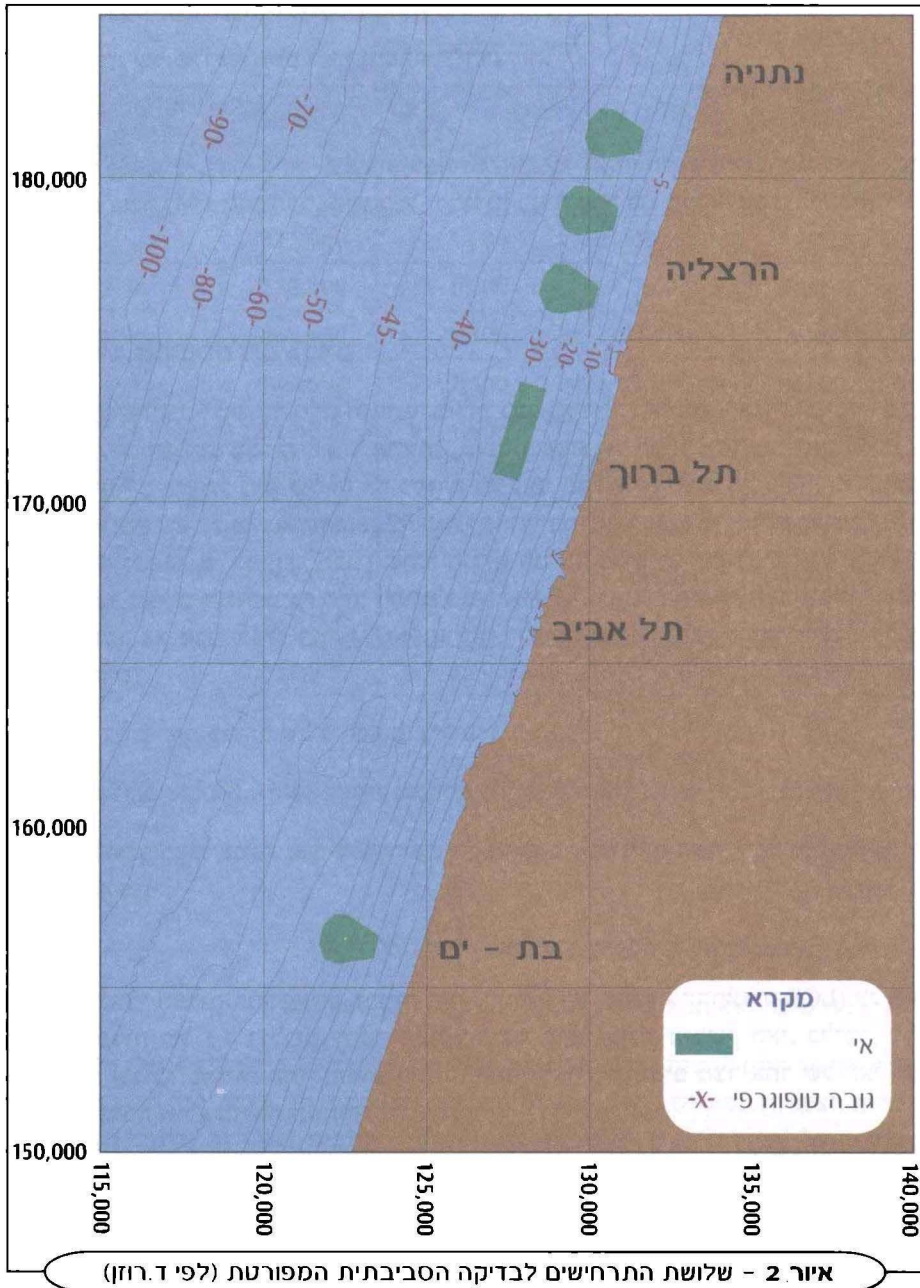
לצורך כיוול המודלים ואימותם נעשתה עבודה מוקדמת של איסוף הנתונים הקיימים וניתוחם על-ידי חיא"ל, ונאספו נתונים נוספים לקביעת האקלים הימי בעיקר זרמים וגלים וכן מפלסי ים ומשטר הרוחות. כמו-כן, נעשתה הערכה מחודשת של מאזן החולות לאורך החוף וההערכה של ההשפעות המקומיות שיש למבנים ימיים.

אחד-עשר התרחישים כללו: אי דמוי טיפה בגודל של אלף דונם ובמרחקים של 1,000 מ', 1,750 מ' ו-2,500 מ' מול תל ברוך; אי בגודל אלפיים דונם וחמשת אלפים דונם; איים מול הרצליה ונתניה. כן נבחנה שרשרת של שלושה איים במרחק של 2,500 מ' ו-5,000 מ' זה מזה מול תל-ברוך. נבחנו גם אי נמל תעופה בגודל של $800 \times 2,900$ מ' במרחק 1,250 מ' מול תל-ברוך ובמרחק 8.5 ק"מ. תוצאות הרצות אלה נותנות בידינו אינדיקציות ראשוניות לגבי גודל "אזורי הצל" בין האי לחוף, שבהם נבלמים הגלים והזרמים ועקב כך מצטבר חול. עיבוד הנתונים נותן אינדיקציות ראשוניות לגבי קצב ההצטברות של החול מחד גיסא, וקצב הגריעה של החול בחוף מאידך גיסא. כל זאת בהנחה שלא ננקטים אמצעי מניעה.

המסקנות הראשוניות של החברה ההולנדית (ואין אלה מסקנות הצוות כולו) לאחר הרצות אלה היו:

- עדיף לבנות את האי במרחק של 1,000 מ' מהחוף.
- עדיף אי דמוי טיפה בגודל שני קמ"ר.
- לפי התרחיש, אי באזור הצפוני של החוף גורם פחות נזק לחוף מאשר אי באזור הדרומי.
- לשרשרת איים יש השפעות נרחבות ומסיביות יותר מאשר לאי בודד.
- מרחק קצר בין האיים (2,500 מ') עדיף על מרחק גדול יותר (5,000 מ').
- אי מלבני (נמל תעופה) מקביל לחוף יגרום נזק רב יותר לחוף מאשר אי דמוי טיפה.

בעקבות הרצה זו נבחרו שלושה תרחישים להרצה המפורטת הדו-ממדית בתוכנת Delft 3D/2DH (איור 2):



- ♦ אי מלבני – נמל תעופה במקביל לחוף מול תל-ברוך.
- ♦ שרשרת של שלושה איים דמוי טיפה מול הרצליה.
- ♦ אי דמוי טיפה מול בת-ים.

הנתונים מהשלב השני יהוו תשתית לבחינת אמצעי המניעה הנדרשים ועלותם, ואילו המודלים אשר כוילו ואומתו ישמשו ככלי לבחינת בנייה מכל סוג במדף היבשת בעתיד.

אספקטים הנדסיים וכלכליים

אי קונבנציונלי בנוי משובר גלים ומחומר מילוי. ככל שמרחק האי מהחוף גדל כך גדל עומק המים ועלות הבנייה. במרכז הארץ אי דמוי טיפה בשטח של קמ"ר אחד ובמרחק 1,000 מ' מהחוף ימוקם בעומק מים של 13 מ' במזרח ו-25 מ' במערב; אי במרחק 1,500 מ' מהחוף ימוקם בעומק של 18 מ' במזרח ו-28 מ' במערב; ואי במרחק 2,500 מ' ימוקם בעומק של 27 מ' במזרח ו-32.5 מ' במערב. תכנון שובר הגלים הנו על בסיס גל תכן בגובה 11 מ' לערך, ולכן שובר הגלים הנורמטיבי חייב להיות בגובה 17 מ' ורופנו החיצוני חייב להיות מחוזק בגושי סלע או מבני בטון במשקל 40-50 טון. לפיכך נבחנו מספר אלטרנטיבות לבניית שוברי גלים:

1. שובר גלים רחב ברוחב של כ-300 מ' ("ריפ").

2. שוברי גלים טבועים.

3. שובר גלים כפול בגובה של שלושה מטרים כל שובר, וביניהם תעלת "מרינה" ברוחב של כמאה מטר.

להלן חישובי העלות הראשוניים לבניית האי (דו"ח" של החברה ההולנדית LCE) על בסיס הערכת עלות של 4.5 דולרים למטר מעוקב חומר מילוי כולל מימשק האי. כלומר, עלות ההעברה של כל כמויות החול המוערכות הזורמות לאורך החופים מצד אחד של האי לצדו השני. הערכה זו לא כוללת תשתיות נדרשות.

טבלת חישובי עלות

עלות למ"ר (דולר)	הערכת עלות (אלפי דולר)	מרחק מהחוף (מטר)	ממדים (מטר ודונם)	תיאור יחידה
	1,378,000	2,000	2,900 × 800	נמל תעופה
	827,000	1,000	2,300 × 500	נמל תעופה
570	570,000	1,000	1,000	אי דמוי טיפה
661	661,000	1,500	1,000	אי דמוי טיפה
799	799,000	2,500	1,000	אי דמוי טיפה
507	1,013,000	1,500	2,000	אי דמוי טיפה
549	1,099,000	2,000	2,000	אי דמוי טיפה
583	1,166,000	3,000	2,000	אי דמוי טיפה
413	2,065,000	1,500	5,000	אי דמוי טיפה
473	2,367,000	3,000	5,000	אי דמוי טיפה
551	2,757,000	5,000	5,000	אי דמוי טיפה

מההערכות הראשוניות של LCE עלות שלוש מסקנות עיקריות והן:

1. עלות מטר רבוע באי דמוי טיפה בשטח של שני קמ"ר נמוכה מזו שבאי בשטח קמ"ר אחד.

2. גורם דומיננטי בתחשיב העלות הוא מחיר חומר המילוי.

3. אי דמוי טיפה הוא הזול ביותר והפחות מזיק לסביבה החופית.

המידע העומד כיום לרשות המתכננים מצביע על-כך שבשלב זה עדיין אין אומדן מוסמך של העלויות הצפויות במימוש פרויקט האיים המלאכותיים בחוף תל-אביב. לפי הערכה גולמית המבוססת על ניסיון בתנאים ובנסיבות שונות מאלה הקיימים בחוף זה מדובר בעלות של כ-1,000,000 \$ לדונם קרקע. מהערכה זו נגזרות שתי מסקנות:

♦ אין די בגובה מחירי הקרקע של קרקע מיועדת לבניית שטחי מגורים על-מנת להצדיק את מימוש פרויקט האיים המלאכותיים לאלתר.

- בעתיד (בשנת 2020) יתקרבו מחירי הקרקע של קרקע המיועדת לבניית שטחי מגורים לרמה המצדיקה, לכאורה, את יישום פרויקט האיים המלאכותיים. מסקנה זו מתבססת על האפשרות, שאיים מלאכותיים ימוקמו מול ליבת המטרופולין, וייעדו לבניית שטחי מגורים. היא מתבססת גם על האפשרות, שאיים מלאכותיים ייעדו לפינוי מתקנים התופסים במרחב המטרופולין קרקע הראויה לבניית שכונות מגורים. (למשל, העברת מתקן "שדה דב" – בהנחה שמתחם השדה ייועד לבניית אזורי מגורים וששווי של כל דונם באי המלאכותי שישמש כנמל תעופה יהיה מיליון דולר במחירי 1995).

בניית איים ללא חומרי מילוי

עד כה נבנו בעולם איים קונבנציונאליים מחומרי מילוי טבעיים כמעט באופן בלעדי. הבעיה של מציאת חומרי מילוי והפגיעה הסביבתית בעת הכרייה מאלצת אותנו לחשוב על בניית איים ללא חומרי מילוי מהטבע. במסגרת זו הועלו כמה הצעות.

1. בניית אי על כלונסאות. לפי מסקנות הדו"ח:
 - א. ניתן לבנות על בסיס טכנולוגיות מהימנות אי על כלונסאות שיעמוד על גשרים ומחלפים.
 - ב. פלטפורמת האי צריכה להיות 16 מ' מעל לפני המים.
 - ג. תהיינה אפשרויות לבנייה מורדרית בהתאם להתפתחות ולוחות הזמנים.
 - ד. למרחק מהחוף הייתה השפעה פחותה כאשר החישובים בוצעו לעומק של 22 מ' מים.
 - ה. העלות המשוערת לקמ"ר אי דמוי טיפה היא 714,265 אלפי דולר כלומר 714 דולר למ"ר.
 - ו. העלות המחושבת לנמל תעופה שגודלו $60 \times 2,700$ מ' היא 1,068,550 דולר השווה ל-828 דולר למ"ר.
 - ז. בחישובי העלות כלולה עלות בניית הגשרים לאי.

2. אי צף

הפרויקט המתקדם ביותר בעולם בתחום המתקנים הימיים הצפים נקרא "Megafloat". זהו פרויקט משותף של משרד התחבורה ותעשיות הפלדה היפניות. עד כה הוקם מתקן ימי צף בגודל של 60×300 מ', אך יש תכנית לבניית מתקן בגודל של $120 \times 1,200$ מ'. בפרויקט זה קיימות שתי בעיות קרדינליות, בעיית הריתוך תחת פני מי הים ובעיית העיגון של המתקן. רשות שדות התעופה במשרד התחבורה היפני תראה בזאת טכנולוגיה מהימנה רק לאחר שינחת מטוס על האי הצף (מתוך האינטרנט).

מתכנן האוניות החיפאי ג' קגינסקי, הציע⁵ בשנת 1997 להקים אי צף עם מספר סיפונים המעוגן בתשתית, אשר העלות של קמ"ר היא 600 מיליון דולר.

3. רעיון אחר הוא הרעיון של מ' בורט מהטכניון, שהציע להקים אי או רצף איים, המבוסס על שני אלמנטים האחד – שובר גלים "ספוגי", והאחר – מכלי בנייה מודולריים. שובר הגלים הספוגי יהיה עשוי מקליפות מודולריות של בטון מזוין. הקליפות יחוברו למערך מונוליטי, אשר יחד עם מי הים הממלאים אותן, יציב התנגדות חזיתית של 1,000-3,000 טונות לכל מטר רץ של שובר הגלים. ההשערה היא, שהאנרגיה הגלית שמעל מפלס המים יתקל במבוך ספוגי של קליפת הבטון אשר ישכך את האנרגיה הגלית על-ידי פיזור התנע של הגל.

פרויקט זה עדיין נמצא בשלב מחקרי. מטרת המחקר היא לאמת את הנחות המוצא הנ"ל ולבחון את מגבלותיו ויתרונותיו היחסיים לעומת תפיסות ופתרונות קונבנציונליים של שוברי גלים המבוססים על חומרי מילוי כרויים או סינתטיים.

לפיתוח האיים בישראל עשויה להיות תרומה ממשית לשיפור המערך העירוני השכן. הוא יתרום לסילוק מטרדים, לשחרור עתודות קרקע חיוניות לפיתוח, המשמשות כיום לכל מיני מטרות אחרות ויוצרות מגבלות בנייה נרחבות ומגבלות סביבתיות נוספות כדוגמת שדה דב. האי יתרום ליצירת מערכת יחסים חדשה בין שימושי הקרקע העירוניים לאורך החוף ובין קו המים – הוא יהווה מרכיב נופי חדש לאורך החוף, וירחיב את התחום, ההיקף והמגוון של אפשרויות הפעילות החופית.

האי ייראה כהמשך רציף של הפיתוח היבשתי אל תוך הים. הוא לא ייראה כתמונה ערטילאית מרוחקת ועמומה בתוך הנוף של מרחב הים הפתוח. נהפוך הוא, הנוכחות הפיסית של האי והשפעתו הויזואלית על מי שצופה מהחוף אל הים הפתוח תהיה חזקה וקרובה. (לדוגמה: מזח הפתח בחדרה מגיע למרחק 2,000 מ' מהחוף).

הבינוי המתוכנן על האי ידרוש מאמץ אדריכלי רב כדי להגיע לאיכות נופית ראויה שתתקבל על דעת ציבור רחב. לאחר הפחתת שטחי רצועות חוף שיושאו ללא בנייה ייוותרו באי דמוי טיפה בן 2,000 דונם 1,500-1,800 דונם לפיתוח עירוני, ובאי בן 1,000 דונם – 650-850 דונם בלבד.

צפיפות המגורים בו תהיה סבירה על אף הייעוד של שטחים לציבור הרחב ולפעילות כלכלית. האי יכיל 12,000-15,000 יחידות דיור שתהיינה מיועדות לאוכלוסייה של כ-30,000-35,000 תושבים. בעבור אוכלוסייה זו אפשר יהיה לפתח מערכות שירותים

⁵ הצעתו של קגינסקי, שהוא עולה חדש, נשלחה במכתב, בין היתר לשר התשתיות הלאומיות.

ציבוריים ומסחריים קרוב לשכונות המגורים, והיא תוכל לקיים על האי חיים קהילתיים עשירים.

חלק ניכר מקטעי החוף העירוניים נשען על מערכות רחובות צרים יחסית, המספיקים בקושי לפעילות העירונית הרוחשת בהם כיום. יצירת קשר תחבורתי מסיבי לאי המאוכלס בכ-30,000 נפש, וקביעתו בנקודה מסוימת במרקם העירוני הצפוף, מחייבת פתרונות תחבורתיים מורכבים. הפתרון היעיל והחסכוני ביותר לפיתוח העירוני הוא בבניית גשר לאי, והוא מאפשר לנו לבחון בהקשר זה פתרונות מסוגים שונים אשר עשויים להקל על הבעיה.

אי ארוך, במידות $800 \times 2,900$ מ', המיועד לנמל תעופה – יכיל את מכלול המתקנים, המסלולים והמבנים הדרושים להפעלת נמל תעופה, ולו ניתן יהיה להוסיף מתקני נופש ותיירות. היתרונות המרכזיים של פיתוח נמל תעופה בים הם: סילוק שדה דב מתוך השטח הבנוי של תל-אביב, הסרת מגבלות הבנייה שנוצרות בגללו ונפרסות על פני שטחים עירוניים נרחבים יחסית, והקטנת המטרד שגורם רעש הנחיתות וההמראות מנמל התעופה הנמצא קרוב לשטח בנוי. אם הנמל יועתק לים, ההמראות והנחיתות תהיינה מעל המים, וייבנו אזורי תנועה היקפיים למטוסים מחוץ לשטח הבנוי, אשר יתרמו באופן ממשי לשיפור תנאי החיים העירוניים. המיקום המוצע להקמת נמל תעופה בים הוא בהמשך כביש מס' 5, הפונה לכיוון הים, באזור שבין הרצליה ותל-אביב, כלומר, צפונה ממיקומו הנוכחי של שדה דב, במרחק 2.5 מ' מקו החוף.

היבטים משפטיים ומכרז בשיטת BOT

מתוך התקציר המשפטי של עו"ד חנן מלצר, עולות שתי בעיות עיקריות לטיפול בנושא האיים:

א. ניתן להצביע על פרויקטים רחבי-היקף שבוצעו בישראל במסגרת החקיקה הקיימת – ללא צורך בחקיקת חוק מסדיר נפרד, דוגמת פרויקט "נתב"ג 2000" או "כביש חוצה ישראל".

ב. נראה שזו גם המדיניות הראויה לגבי פרויקט האיים המלאכותיים, אותו יש לתכנן ולהקים במסגרת ההסדרים הנורמטיביים הקיימים, המבטיחים מעורבות פעילה של הציבור כיאה לפרויקטים מסדר גודל כזה. רק מקום בו לא היה בתשתית החקיקתית הקיימת כדי לתת מענה ספציפי לבעיות מיוחדות שיתעוררו במסגרת הפרויקט – יש לבצע חקיקה נקודתית.

אם נגיע לשלב של הוצאת מכרו לפרויקט של אי מלאכותי וכאשר נגיע לשלב זה, יש לזכור כי המכרו המקובל בפרויקטים בהיקף כזה הוא מכרו BOT (Build, Operate, Transfer), שבו המזמין אינו משלם למבצע בעבור ביצוע הפרויקט, אלא משלם לו באמצעות הזיכיון להפעלת הפרויקט במשך תקופה מוגדרת. היום/המבצע/המפעיל הוא זה שצריך לדאוג להשגת המימון הבנקאי הדרוש. יתרונו של מכרו כזה בכך שהוא מטיל על היזם/המבצע את עלויות ההקמה וההפעלה (ולעתים גם את עלות התכנון) של הפרויקט על כל הכרוך בכך, ללא הוצאה כספית משמעותית מצד מזמין המכרו.

מכרו מורכב כזה כולל בדרך-כלל שניים או שלושה שלבים: שלב של מיון ראשוני על-פי תנאי סף, שאותם קובע מזמין המכרו מראש; שלב ההצעה לביצוע הפרויקט, המותנה גם בהסכם לליווי בנקאי מתאים (הכולל בדרך-כלל גם מנגנון של שיפור ההצעות והאחדתן למכנה משותף, שיאפשר התמחרות); ולעתים גם שלב של מו"מ סופי עם הזוכה. מדובר בתהליך ארוך שעלותו בפרויקטים מסוג זה יקרה מאוד, הן למזמין והן למציעים, ועשויה להגיע לכמה מיליוני ש"ח לכל קונסורציום משתתף.

כיום הזכויות הקנייניות באזור שייכות למינהל מקרקעי ישראל, אשר מכוח בעלותו על מקרקעי הים הוא גם בעליו של החלל שנמצא מעליהם, לרבות המים וחלל הרום לפי דיני המקרקעין בישראל. לפיכך, מינהל מקרקעי ישראל הוא גם הגוף שלכאורה אמור לטפל במכרזים הנוגעים לפרויקט. אולם מאחר ומדובר במכרזים מורכבים ביותר שהכנתם והוצאתם לפועל דורשת מומחיות מיוחדת בתחומים הרלבנטיים ושיתוף של גורמים ממשלתיים רבים נוספים, ייתכן שיהיה עדיף להקים חברה או רשות ממשלתית מפקחת מיוחדת לצורך זה (כמו: חברת כביש חוצה ישראל בע"מ, או חברת נתיבי הכרמל בע"מ). מכל מקום, ההחלטה מי ירכז את הטיפול במכלול היא החלטה שצריכה להיעשות ברמה הממשלתית.

*** דו"חות טכניים נספחים לדו"ח הביניים ***

1. **Review of Existing Data and Information on Development Plans in the Coastal Study Sector** – I.O.L.R. Report No. H23/97 by Dov. S. Rosen, National Institute of Oceanography, Israel Oceanographic and Limnological Research Ltd., December 1997, Haifa.
2. **Characterization on Mete-oceanographic Climate in the Study Sector.** Progress Report No. H16/98 by Dov. S. Rosen, National Institute of Oceanography, Israel Oceanographic and Limnological Research Ltd., Haifa, May 1998.
3. **New R&D Current Measurements of Tel-Aviv–Hertzlia Coast** (February 18 – April 6, 1998) I.O.L.R. Report No. H14/98 by Zvi Rosentroub, National Institute of Oceanography, Israel Oceanographic and Limnological Research Ltd., Haifa, May 1998.
4. **Literature Review of the Biotic Communities on the Central Mediterranean Coast of Israel,** I.O.L.R. Report No. H01/98 by Bella Galil, National Institute of Oceanography, Israel Oceanographic and Limnological Research Ltd., Haifa, January 1998.
5. **Review of Existing Information on Pollution Sources, Quantities and Contents in the Coastal Study Sector,** I.O.L.R. Report No. H10/98 by Nurit Kress and Barak Herut, National Institute of Oceanography, Israel Oceanographic and Limnological Research Ltd., Haifa, March 1998.
6. **Task 2.3.3: Analysis of Development Schemes** by B.P.H. van Passen Lievens Consulting Engineers.
7. **Morphological Impacts Modeling Study,** report from WI/Delft Hydraulic for the interim Report, August 1998.

*** ניתן לעיין בדו"חות בספריית המכון הגאולוגי בירושלים, רח' מלכי ישראל 30.

8. **Artificial Islands – Fill Material** by Prof. Amos Komornik, Soil Engineering Ltd., Ref File Komisle. Doc., 17 November 1997.
9. **Stage 1: Compilation and Analysis of Database of Existing Data** by G. Almagor, D. Gill and J.K. Hall, The ministry of National Infrastructure, Geological Survey of Israel, Report GS1/26/97, Jerusalem, December 1997.
10. **Israel Mediterranean Shore & Offshore – Bibliography**, the Geological Survey of Israel, Jerusalem, September 1997.
11. **Kurkar & Kurkar Group Coastal Plain & Offshore Israel – Bibliography**, the Geological Survey of Israel, Jerusalem, September 1997.
12. **Mediterranean – Israel Offshore Oil Wells – Bibliography**, the Geological Survey of Israel, Jerusalem, September 1997.
13. **Artificial Islands Project – Shallow Seismic Survey, Interim Report** by Abraham Golik (Israel Oceanographic and Limnological Research). Miki Gardosh (Geophysical Institute of Israel). Dan Gill and Gideon Almagor (Geological Survey of Israel), Report H 31/98, Haifa, August 1998.
14. **Geotechnical Survey Offshore Sand Resources Israel – Executive Summary** by S. Modder and J.J.A. Harteve't, Fugro Engineers B.V. Holland, Report No. N-3607/01S 10 August 1998.
15. **Geotechnical Survey Offshore Sand Resources Israel** by S. Modder and J.J.A. Hartevelt, Fugro Engineers B.V. Holland Report No. N-3607/01 31 July 1998.
16. **Fill Material Prospects in Haifa Bay Based on Statements and Conclusions in UNDP Reports (1975-1977)** by C. Stigter, Boskalis, Holland, 11 September 1998.
17. **Island with Reduced Fill Material and Fill Material Transfer to Island** by Y. Zimmels and A. Boas, Israel.

18. **Present Sedimentological State Assessment**, in the study sector I.O.L.R. Report No. H17/98 by Dov Rosen, National Institute of Oceanography, Israel Oceanographic and Limnological Research Ltd., Haifa, September 1998.
19. **Preliminary Feasibility Study 1st Stage – Assessment of the Potential and Limitations of Artificial Islands** (Hebrew), by Lerman Architects & Town Planners, Tel Aviv, August 1998.
20. **Excess Demand for Dwelling Space in the Metropolitan Region of Tel-Aviv**, by Sadan Lowental Ltd., Tel-Aviv, August 1998.
21. **Formulation of a Concept for the Construction of an Offshore Island with Reduced Quantities of Fill Material or Without Fill Material at all** (Executive summary), by Y. Zimmels and A. Boaz, Israel Technical Institute.

מינהל מקרקעין בלי מדיניות קרקעית

אבי דרכסלר*

הכותב דן במאמרו בסוגיות מרכזיות הנוגעות למדיניות הקרקעית הלאומית בישראל. הוא פותח את הדיון בסוגיית ניהול אדמות קרן קימת לישראל על-ידי מינהל מקרקעי ישראל ומעלה את השאלה, האם צריך לפצל את ניהול הקרקעות כך שהמינהל ינהל את אדמות רשות הפיתוח, וקרן קימת לישראל תנהל את אדמותיה. בהמשך דן עו"ד דרכסלר בשאלת עיגון זכויות החקלאים לאוד הצעת החוק של ח"כ שלום שמחון. הוא בוחן אותה מן ההיבט הכלכלי ומן ההיבט המוסרי ובודק את ההשלכות שיש לכך על שיווק הקרקעות שעושה המינהל. נושא נוסף העולה לדיון במאמר זה הוא פישוט התהליכים הביורוקרטיים במינהל באמצעות יצירת חלופות שירות ללקוחות המינהל. הכותב מצדד בהקמת גוף מרכזי, שיכלול את המינהל, משרד השיכון ומשרד הפנים, שיטפל בתכנון בצורה מתואמת, דבר שיתרום לגיבוש מדיניות קרקעית אמיתית בישראל.

כאשר אנו מדברים על המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל, או על המדיניות הקרקעית של הממשלה, אנו מדברים על דבר שקשה מאוד להגדיר אם הוא קיים. האמת היא, שאנחנו הולכים מנקודה לנקודה בזמן, מתוך ניסיון להגדיר – לאחר מעשה – את מה שעשינו כ"מדיניות". זאת אומרת, שלא בהכרח אנחנו יודעים מראש לאיזה כיוון אנתנו הולכים. עם זאת, נראה לי שניתן להגדיר שני נושאים מרכזיים במדיניות הקרקעית של המינהל, ולפחות

* אבי דרכסלר, עורך-דין, הוא מנהל מינהל מקרקעי ישראל.

שניים שמעסיקים אותי. לשני נושאים אלה תהיה השפעה רבה על הפעילות של מינהל מקרקעי ישראל, אם נצליח לממש אותם.

השאלה היסודית הניצבת כיום בפני מינהל מקרקעי ישראל היא: האם הקשר, שקבע עבורנו דוד בן-גוריון בחוק יסוד ובחוק מינהל מקרקעי ישראל, לפיו המינהל מנהל את קרקעות קרן קימת לישראל – היה חכם? האם היה נכון? והאם מה שנקבע בעבר הרחוק נכון גם לשנת 1999 ולשנת 2000.

דעתי היא, שהתשובה לשאלות אלה שלילית. אנחנו עומדים היום בפיתחה של תקופה שבה, כך אני מקווה, תתקבל החלטה על היפרדות. כלומר: מינהל מקרקעי ישראל ינהל את קרקעות רשות הפיתוח, וקרן קימת לישראל את קרקעותיה.

בניגוד למה שהיה בעבר, אני מאמין שפיצול המונופול האדיר הזה, שיש בידי מינהל מקרקעי ישראל, למספר גופים שיתעסקו במדיניות קרקעית – רק יועיל למדינת ישראל.

האחידות לכאורה, הנובעת מכך שהטיפול כולו מרוכז בידי המינהל, לא תרמה דבר – לא לשוק הנדל"ן, לא לשמירה על קרקע חקלאית, ולא לבנייה על הקרקע החקלאית. היא יצרה מצב מוזר שבו גורם אחד – המינהל – שמתעסק בסוגים רבים של חוזים, ובסוגים רבים של זכויות, מנסה למצוא את ידיו ורגליו בין כל הזכויות השונות והמשונות האלה, ולהטיל עליהן אחידות.

על כל פשרה נוספה פשרה חדשה

המחויבות הזאת, שהוטלה על המינהל, לקחת קרקעות שהייתה לגביהם תפיסת עולם אחת, לחבר אותן עם קרקעות שהמדינה מחויבת לנהל אותן בדרך אחרת, וליצור אחידות לגבי הטיפול בהן – יצרה רק פשרות. התוצאה הייתה שעל כל פשרה נוספה פשרה חדשה, ועל הפשרה החדשה נעשתה פשרה אחרת, וכל הזמן רק התרחקנו ממטרת האחידות.

שנים רבות חלפו מאז נקבעה הדרך. היום, לקראת שנת 2000, הגיעה העת להיפרד. זה הזמן להחליט שקרן קימת לישראל תגשים את המטרות ששמה לעצמה בנפרד מהמינהל. היא תנהל במסגרת התקנון שלה את קרקעותיה, ואנחנו ננהל את האדמות שיהיו באחריותנו. כך לא אחוש צער, כמנהל המינהל, אם קרן קימת לישראל תנהל את הקרקעות שלה לפי מדיניות עצמאית שתהיה שונה משלנו. כך, אם תחליט קרן קימת לישראל שמגיע לחקלאים לקבל בעבור שינוי ייעוד קרקע חקלאית 190 אחוז זה לא יכאיב לי, או אם תרצה לתת להם 20 אחוז בלבד – אשמח גם על כך. זו תהיה מדיניות קרן קימת לישראל, לא מדיניות שתיקבע באופן קולקטיבי על-ידי מועצת מקרקעי ישראל.

הדילמה – למי מוכרים קרקע ולמי לא

בעקבות עתירה לבג"ץ עומד בית-המשפט העליון לקיים דיון, בהרכב של שבעה שופטים, בשאלה למי מותר למכור קרקע. בית-המשפט העליון העביר את הנושא לפישור, ואנחנו נדרשים היום למצוא נוסחת פשרה כלשהי – שאולי נוכל לחיות אתה ואולי לא נוכל לחיות איתה.

אינני יודע מה תהיה תוצאת הפשרה, אני רק יודע שכל פשרה מובילה אותנו לפשרה הבאה. וכיוון שהנושא כל כך סבוך, הוא נראה לי כמעט בלתי ניתן לפתרון. את העתירה הגיש אדם בשם קעדן, שביקש לקנות מגרש בקציר. בקציר יש יישוב אחד שנבנה על-ידי משרד השיכון והבינוי ויש אגודה שיתופית. קעדן רוצה לרכוש מגרש דווקא בקציר, ורק שם. כיוון שהקרקעות הן של המינהל, השאלה היא, האם המינהל רשאי להחליט למי הוא מוכר ולמי הוא לא מוכר.

זו אינה שאלה תאורטית. כידוע לכולנו, מינהל מקרקעי ישראל כפוף למשפט המינהלי. כולנו מתמצאים גם בפסיקה של בית-המשפט העליון, כפי שהתפתחה בשנים האחרונות. הדילמה שהמינהל ניצב בפניה בשאלת מכירת הקרקע או אי-מכירתה לקעדן – היא דילמה חוקתית. כפי שהדברים נראים כרגע, העניין סבוך ביותר. בינתיים עוסק בפישור עו"ד יורם בר-סלע. מה תהיינה התוצאות – איני יודע, אך הבעיה היא מהותית והיא קשורה בשאלות היסוד של קרקע הלאום.

הנושא השני שמינהל מקרקעי ישראל מתחבט בו, ותהיה לו השפעה שנים רבות לאחר שתסיים ההתחבטות – הוא חוק עיגון זכויות החקלאים.

מבחינת המינהל, שאלת זכויות החקלאים היא שאלה בעלת משמעות הרבה יותר רחבה, מהשאלה הפשוטה, האם קיבוץ או מושב יקבל אחוז כזה או אחר של פיצוי. השאלה היא מהותית: איך יונהלו הקרקעות, והאם בכלל תהיה למינהל מקרקעי ישראל – בהנחה שחוק עיגון זכויות החקלאים יעבור – דרך לשווק קרקע.

שאלת זכויות החקלאים עלתה, כאשר מדינת ישראל הקצתה ליישובים את מה שכונה "המשבצת החקלאית". פירוש המונח הזה הוא, כי לכל מושב יש תקן נחלה וגודל נחלה שאושר לו על-ידי הרשות לתכנון. כאשר הקצו את הקרקע, בשנות ה-60, קיבלה ממשלת ישראל החלטה האומרת כך: אם ישתנה הייעוד של קרקע חקלאית שתוקצה להתיישבות החקלאית, תוחזר הקרקע – לאחר השינוי – למינהל, והתיישבות החקלאית תקבל, בגין שינוי

הייעוד, פיצויים חקלאיים על השבת הקרקע למינהל. החלטה זאת הוכנסה, בהוראת הממשלה, לתוך חוזה החכירה שנעשה עם ההתיישבות החקלאית.

משמעות ההחלטה הייתה, שכאשר הקצו קרקע חקלאית במסגרת ועדת הקרקעות, התייחסו אליה כאל אמצעי ייצור שהועמד לרשות החקלאים כדי שיוכלו להתפרנס מהקרקע החקלאית. אבל המחוקקים קבעו כי, אם מדינת ישראל תצטרך את הקרקע, וכאשר תצטרך אותה – לכביש חוצה ישראל או לפעילות אחרת – הממשלה תקבל לידיה את הקרקע בתורה תמורת פיצוי כספי.

על העיקרון הזה כמעט לא הייתה מחלוקת. מדי פעם, בעבר, עשתה מועצת מקרקעי ישראל ניסיון לשנות את עיקרון הפיצוי. אבל דווקא ההתיישבות החקלאית הייתה זו שתמיד חזרה לעיקרון, שהקרקע חוזרת למינהל, תמורת פיצוי, לאחר שינוי ייעוד.

מדוע עמדה ההתיישבות החקלאית על העיקרון הזה. לכך יש תשובות רבות. חלק אומרים שאבות אבותינו היו טיפשים ולא הבינו מה הם עושים. וחלק אומרים שהם היו תמימים, או פשוט חשבו שהמדינה זה הם והם זו המדינה.

תמימים או טיפשים – על עיקרון אחד לא הייתה מחלוקת: דמי החכירה משולמים בכל הארץ, לא על-פי שווי הקרקע, אלא לפי שווי הייעוד החקלאי. ההתיישבות החקלאית בישראל מעולם לא שילמה בעבור הקרקע החקלאית דמי חכירה שעמדו ביחס כלשהו לשווי הקרקע.



המפץ הגדול של 1992

בסופו של דבר, בשנת 1992, כפי שידוע, התרחש המפץ הגדול, ממש כמו המפץ הגדול שיצר את בריאת העולם. הדבר אירע ביוני 1992, כאשר מועצת מקרקעי ישראל התכנסה וקיבלה החלטה היסטורית, 533 שמה, שיצרה מצב חדש. ההחלטה הזאת קבעה שני עקרונות. הראשון: ההתיישבות החקלאית זכאית ליהנות מהפירות של שינוי ייעוד הקרקע. השני: מכאן ולהבא הקונה הראשון שלה, או בעל הזכות הראשון לרכוש את הזכויות על כל קרקע שהייעוד שלה השתנה, הוא היישוב עצמו. הוא פטור ממכרז, והמחיר שעליו לשלם תמורתה הוא בערך מחצית מהערך האמיתי שלה. כמו כן, הרוכש רשאי למכור את הקרקע שרכש למי שהוא רוצה.

המשמעות של החלטה זאת – אילו קוימה כבר עתה – הייתה, שרכישת קרקעות בישראל הייתה מפסיקה להיעשות במכרזים.

מי שהיה רוצה לקנות קרקע, היה צריך ללכת לאגודה שיתופית, ופשוט לומר לה "אנא בטובך מכרי לי". מי שידוע, איך פועלת אגודה שיתופית, יודע גם כיצד מתקבלות החלטות, איך

מוכרים קרקע, בכמה מוכרים קרקע, וכמה זמן נדרש כדי להחליט למי מוכרים קרקע. שוק הנדל"ן היה מתנהל עקב כך בערך בצורה הבאה: המינהל היה נותן את הקרקע, כלומר מוכר את הקרקע במחיר מופחת, על-פי הערכת שמאי, להתיישבות החקלאית, וההתיישבות החקלאית – אם הייתה מצליחה לגייס את הכסף הדרוש לקניית הקרקע – הייתה סוחרת בזכויות, ומוכרת את הקרקע.

**הגישה העת
להיכרד. זה
הזמן להחליט
שקרו קימת
לישראל תגשים
את המטרות
ששמה לעצמה
בנוכח מהמינהל**

בנקודה זו ראוי להבהיר: מינהל המקרקעין במדינת ישראל אינו אחראי על התכנון הקרקעי. התכנון נמצא באחריות משרד הפנים. המינהל הוא רק בנק קרקעות. אין זה מתפקידו לשמור שלא יעשו שינויי ייעוד בקרקע במקומות שהמדינה אינה רוצה בכך. תפקיד המינהל הוא לנהל את הקרקעות. כאשר לקרקע יש תכנית סטטוטורית מאושרת, המינהל משווק אותה. הוא לא יוזם תכנון. הוא משתדל לא ליוזם, וליצור מצב שבו הוא יוזם תכניות בניגוד לתכניות מתאר ארציות או מחוזיות. המינהל משתדל. אבל לפעמים זה בלתי אפשרי.

במה מדובר? על-פי תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, שנתקבל בכנסת ישראל, כל אדם שמעוניין בקרקע רשאי לתכנן אותה.

אני תומך גדול בתיקון, וזאת מהסיבה הפשוטה כי לא כל הבינה ניתנה רק לנו, אנשי מינהל המקרקעין. יש הרבה אנשים טובים ומביני דבר, שיודעים מה צריך לתכנן. ואני בהחלט בעד שתיתן להם יוזמה חופשית. מבחינתי, כל תכנית שעוברת את תהליכי האישור שנקבעו בחוק – בוועדה מקומית, בוועדה מחוזית, ואם צריך גם במועצה הארצית – ומקבלת תוקף סטטוטורי, היא תכנית ראויה. אין זה מתפקידו של המינהל לומר, שכיוון שהקרקע הזאת צריכה לדעתו להישאר חקלאית – יש למנוע מיזם כלשהו לקדם את התכנון.

זאת ועוד. מועצת מקרקעי ישראל קובעת את המדיניות הקרקעית. אבל כנסת ישראל עומדת מעל המועצה. החלטת הכנסת, שעל-פי תיקון 43, כל מי שרוצה לתכנן רשאי לקדם את התכנון, היא זו הקובעת מבחינת המינהל.

הבעיה העומדת בפנינו היא, שכרגע מתנהל הליך בכנסת שנקרא "חוק עיגון זכויות החקלאית", הליך שמנסה בעצם "לכופף את היד". למעשה, הצעת החוק הזו מנסה לעשות שני דברים עיקריים. הדבר הראשון, לקבוע בחוק החלטה שאין לנו שום בעיה לקבל אותה והיא: שכל מי שמחזיק קרקע חקלאית במסגרת המשפטית של נחלות או של ההתיישבות החקלאית – יוכל לחבור אותה בחכירה לדורות. מועצת מקרקעי ישראל, קיבלה מאז 1985 שורה של החלטות, שלפיהן ההתיישבות החקלאית יכולה לחתום על חוזה חכירה לדורות. מבחינת המינהל לפחות, 100 קיבוצים יכולים לחתום כבר עכשיו, בשעה זאת, על חוזה

חכירה לדורות שמקנה להם חזקה ל-49 שנים ואחריהן 49 שנים נוספות, ממש כמו למי שחתם על חכירה לדורות ברמת חן. 100 קיבוצים כבר חתמו. 100 נוספים לא באים לחתום. לגבי המושבים הבעיה קצת יותר מסובכת, כיוון שמינהל מקרקעי ישראל, היתנה במשך כל השנים, את רישום החכירה בקיום פרצלציה.

לפי החוק, אי-אפשר למכור חלק מחלקה. לכן אי-אפשר למכור בעלות מבלי שתיעשה חלוקה מחדש של החלקות, כך שכל יחידת משק של חבר במושב תהיה חלקה בפני עצמה. אולם בעוד שאי אפשר למכור בעלות אלא בחלקות שלמות, על החכירה לא חל סעיף זה, ולכן אפשר להחכיר חלקי חלקות.

מבחינה זו, כמו שאפשר לרשום בית משותף, אם הוא בחכירה, כך אפשר לעשות לגבי חלקות במושבים. מבחינה משפטית זה בהחלט אפשרי. כל מה שנדרש הוא להכין רישום שבו מצוין בדיוק היכן הגבולות של הבית והחורר העומדים להחכרה.

במילים פשוטות: אין היום ויכוח על עיגון זכות החכירה לדורות, או ויכוח עם יוזם החוק, ח"כ שלום שמחון. במינהל מקרקעי ישראל לא הייתה למועצה כל התנגדות לטענה, שבגין זכויות החכירה החקלאיות מגיעה להתיישבות זכות חכירה לדורות.

הוויכוח עם ההתיישבות החקלאית היה תמיד סביב סעיף 18 בחוזה החכירה לדורות שאמר, כי אם יישתנה ייעוד הקרקע, תחזור הקרקע למינהל ולחקלאים ינתן פיצוי.

וכאן מתחילה הבעיה במסגרת החוק שמציע ח"כ שמחון.

“תנו לנו את מה שיש לנו – זכות חכירה לדורות”

הבעיה הזו מסתרת מאחורי תוספת קטנה לחוק. לכאורה, מי שקורא את העמוד הראשון של הצעת החוק לא רואה כל בעיה. מה בעצם מבקשים החקלאים? דבר מאוד פשוט. תנו לנו את מה שיש לנו, כלומר זכות חכירה לדורות. אבל זה לא כל-כך פשוט, כי התוספת השנייה להצעת החוק אומרת, שאם יישתנה ייעוד הקרקע, אזי ההתיישבות החקלאית תהיה רשאית לרכוש את כל הזכויות, לאחר שינוי הייעוד, במחיר של 51 אחוז מערך הקרקע שייעודה שונה. כלומר: המחוקק מנסה לחזור להחלטה 533, ובמסגרת חקיקה רוצה לקבוע שלהתיישבות החקלאית יש זכות לקנות את כל זכויות הבניה, בחצי המחיר. ההתיישבות תהיה זו שתתווך בין מינהל מקרקעי ישראל לבין השוק – וזו כבר בעיה.

השאלה שאנו במינהל שואלים את עצמנו כיום היא זו: האם אנחנו יכולים לחזות מה יקרה בהתיישבות החקלאית בעוד שלוש, ארבע, חמש, או שבע שנים. האם עשינו הערכת מצב? האם נעצרנו לרגע ושאלנו את עצמנו, האם שיטת הנחלות שאינן ניתנות לפיצול היא השיטה המתאימה לנו היום?

אביא בפניכם דוגמה אחת לבעייתיות הקיימת בנושא זה, אשר קשורה בעתירה לבג"ץ בעניין כפר אז"ר, שבה נתן השופט קדמי צו ביניים.

כפר אז"ר עומד לקבל החלטה על מה שקרוי בשפה המקצועית החלטה 737 העוסקת בהרחבת המושב. על-פי התקנון, כדי לשנות את ייעוד הקרקע יש צורך להצביע באספה הכללית. בכפר אז"ר 25 אחוז לערך מבעלי הנחלות אינם מתגוררים במושב זה יותר מעשרים שנה. מי, אם כן, יגיע להצבעה? אלה שלא גרים במושב. חלק מחברי המושב, שחולקים על עמדת הוועד והאספה, עתרו לבג"ץ. השאלה שהם שואלים היא: האם הוועד רשאי להזמין אנשים שאורת חייהם כבר אינו של חברי מושב, וכבר מזמן לא גרים במושב לאספה הכללית של האגודה, כאשר בעצם התנהגותם הם מודים שאינם חברי האגודה.

ההתיישובות

החקלאית

בישראל

מעולם לא

שילמה

בעבור

הקרקע

החקלאית

דמי חכירה

שעמדו ביחס

כלשהו לשווי

הקרקע

כשלב ראשון הופנתה השאלה לרשם האגודות השיתופיות. התשובה שהוא נתן הייתה חיובית. הם רשאים להצביע, כי כנראה יש בכוננתם לחזור לאגודה בעתיד. השופט קדמי לא קיבל את החלטת הרשם והודיע שהוא מתנגד לה. הוא החליט להוציא צו ביניים נגד כינוס כל האספות הכלליות ולרדת לשורשו של עניין בדיון. החלטתו של השופט קדמי חשובה ביותר כי היא נוגעת במהות השאלה. כשאלה מה תהא דמותו של המושב בעתיד, ולאן מועדות פניו. אנחנו מעורבים בכך כיוון שבהתחלה נתנו מגרשים לכנים. לאחר זמן גילינו שאין שום קשר בין מה שאנחנו מתירים לבין מה שקורה במציאות, ואז שינינו את ההחלטה מ"בנים" ל"כל עם ישראל".

המגזר החקלאי מרכז את עיקר המסה של פוטנציאל הבנייה העתידית במדינת ישראל. ומה שיוחלט לגבי מגזר זה – יהווה מדיניות אמיתית.

בהקשר של המדיניות, ראוי לומר דבר אחד גם על הממשלה שרוצה לקדם תכניות בנייה ופעילות שקשורה בקרקע. הדבר הנכון והרצוי מבחינתה של הממשלה, בהיבט הכלכלי ובהיבט הנורמטיבי, הוא שתהיה הסכמה בין הצדדים, וכל אחד יידע את זכויותיו כדי לזרז ככל האפשר ולפשט את הבעיה. לנו מגיע לקבל את הקרקע חזרה, ולהתיישובות מגיע הפיצוי שנקבע. הדבר הזה נכון לשני הצדדים, והוא גם הסיכום הטוב ביותר שהממשלה יכולה לקוות לו. לא בהתדיינות אינסופית בבתי-המשפט אלא במסלול ברור ומוסכם.

זה באשר להיבט הכלכלי, אבל קיימת גם בעיה מוסרית והיא: אין לנו אפשרות לתת פתרון כלכלי אמיתי לשתולה, לחצרים וליישובים אחרים בפריפריה – למול מה שקורה במרכז הארץ.

וכאן עולה לדיון שאלה פילוסופית עקרונית: במסגרת הסדר חובות הקיבוצים, הצליחה ההתיישבות החקלאית להגיע להסכם עם הממשלה, לגבי הפיצוי עם שינוי ייעוד הקרקע החקלאית. היא הגיעה להסדר זה לא בשמו של כל קיבוץ בנפרד, אלא בגלל מה שהוגדר כזכויות העבר של הקיבוצים, וגם בגלל ה"ערבות ההודית" הקיימת בין הקיבוצים. כלומר: אם קיבוץ גליל ים הצמוד להרצליה, מקבל פיצוי גדול מאוד על שינוי ייעוד קרקעותיו, חלק מהפיצוי הזה צריך להגיע גם לקיבוצים אחרים שאין להם קרקעות בעלות ערך נדל"ני.

בעת שגובש הסדר הקיבוצים דיברו המנסחים כל הזמן במונחים של "קיבוץ תורם", ועל כך שקיבוץ ש"יש לו", או שאמור לקבל כסף, יתרום לקיבוצים אחרים ש"אין להם".

אבל אלה היו רק דיבורים. על אף האידיאולוגיה, הסיפור הזה לא "עובר" ולא מצליח להתממש.

ההחלטה בנושא הפיצוי לקיבוצים יצרה בעיה שהגיעה לכלל עתירה לבג"ץ. העתירה באה בעקבות שאלה עקרונית: מיהו חקלאי? האם חקלאי הוא רק קיבוצניק או מושבניק, או שגם החברות הפרטיות, כמו מהדרין, יכין-חקל וחברות אחרות, המחזיקות אלפי רונמים של קרקע חקלאית – נופלות תחת ההגדרה "חקלאים". ואם כן – אזי המינהל עומד לתת פיצויי ענק בשיעור שאף אחד אפילו אינו יכול לאמוד אותו, לחברות המורכבות מאנשים אנונימיים, שחלקם אולי קנה מניה של החברה, הנסחרת בבורסה לניירות ערך.

השאלה המוסרית הזאת – להפלות או לא להפלות – טורדת את מנוחתם של כל אלה שרוצים להגיע להחלטה בעניין זה. בהחלטה זאת יש עיוות בלתי מתקבל על הדעת.

במסלול הידברות – לקראת הסכמה

על אף הבעייתיות שבנושא המינהל והחקלאים, או בעלי הקרקע החקלאית, אנחנו נמצאים במסלול הידברות והולכים לקראת הסכמה. בהסכמה זאת מטפלים משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, ומינהל מקרקעי ישראל – תוך הידברות עם ההתיישבות החקלאית, ובידיעת מחלקת הבג"צים של משרד המשפטים.

המגזר האחר שמינהל מקרקעי ישראל מטפל בו – פרט לקיבוצים ולמושבים – הוא המגזר העירוני. את מה שאנחנו עושים בתחום זה ניתן להגדיר כעבודה ב"שיטה תעשייתית" על עסקאות נדל"ן. מינהל מקרקעי ישראל עוסק בשנה בכ-10,000 עסקאות נדל"ן בממוצע. לכל עסקת נדל"ן יש מאפיינים המיוחדים לה, תוהו מיותר, תנאים מיותרים. דבר זה יוצר קשיים ברמת עובדי המינהל. לא כל העובדים במינהל הם בוגרי האקדמיה לנדל"ן. הם בוודאי לא בוגרי משפטים. ויחד עם זאת, אנו דורשים מהם, במסגרת הייצור התעשייתי של העסקאות – לא לטעות, לעשות את הדברים נכון. וזה יוצר עומס בלתי אפשרי.

בחיפושנו אחר פתרונות הגענו, במינהל, לכלל מסקנה כי הדבר הנכון ביותר מבחינתנו הוא למצוא דרך לפשט את התהליכים. כל יום אנחנו מנסים לברר מה מיותר בדרכי פעולתנו ומסרב לאותן. בבדיקה שערכנו, התברר שהיו תיקים שמשך הזמן שנדרש להעברת הזכויות עליהם היה 160 ימי עבודה בממוצע. היו תיקים ש"דרשו" 200 ימי עבודה. והדבר מעכיר את רוחנו.

לי, כמנהל המינהל, יש מחויבות לציבור. אני סבור שאדם שהזכויות שלו רשומות במינהל מקרקעי ישראל, והוא אינו חייב למינהל דבר ואינו מתווכח עמו על כסף – צריך לצאת עם האישורים המבוקשים תוך שעה, לא יותר. אין כל סיבה לעכב אותו. חובתי הציבורית היא, להעביר את הזכויות, בהתאם לרצונו, במהירות הגבוהה ביותר. אבל זוהי המחויבות העקרונית, בפועל זה כמעט בלתי אפשרי.

מינהל
המקרקעין
במדינת
ישראל אינו
אחראי על
התכנון
הקרקעי.
המינהל הוא
רק בנה
קרקעות

במינהל כיום מטופלים מיליון תיקים שלא היו אמורים להגיע אליו. השאלה למה הם מטופלים במינהל, היא שאלה שאף אחד לא מצא לה תשובה. אבל העובדה היבשה היא, שהמינהל הפך ברבות השנים לנותן טאבו משני. המינהל מגפיק כל שנה בין 10,000 ל-15,000 התחייבויות לרישום משכנתא. התחייבויות אלו הפכו במדינת ישראל לכלי העיקרי שבאמצעותו מתנהלת כל המערכת הפיננסית בתחום הנדל"ן. אנשים משתתפים במכרזים, עושים העברות זכויות, והמינהל נותן התחייבויות לרישום משכנתא. חלק מעושי העסקאות חושבים שהתחייבות זו היא כמעט ברמה של ערבות מדינה.

חלק גדול מהבעייתיות של עבודת המינהל נעוץ במערכת נהלים והחלטות מועצת מקרקעי ישראל שיצרנו במשך השנים. כדי להבין אותם, ולהתמצא בהם, דרוש מישהו שהתמחה בנדל"ן והתמחה במינהל מקרקעי ישראל, אך ספק אם גם הוא מסוגל לעקוב אחר כל מה שקרה ועדיין קורה. היום לא יכולה להיות לי כל טענה לעובד שאומר לי: "כדי לדעת מה עלי לעשות אני צריך לפנות לערמה של ספרים המונחת לפני. אני צריך למצוא בהם את הנוהל הנכון, את הוראת האגף, את הוראת המינהל, את הוראת מועצת מקרקעי ישראל, וזה מבצע כמעט בלתי אפשרי".

כדי לפשט את ההליכים אנו עומדים להביא לישיבת מועצת מקרקעי ישראל הקרובה שורה של החלטות שהוחלט עליהן יחד עם האוצר. המשמעות של חלק מהן היא ויתור על כסף מצדנו. אך חלק אחר נועד פשוט להביא לכך, שרוב האנשים שיזדקקו לשירות כלל לא יצטרכו להגיע למשרדי המינהל ויוכלו למצוא את הפתרון לבעייתם בנתיבים חלופיים, פשוטים ומהירים יותר.

אבל, האמת חייבת להיאמר. לא כל האשמה על הביורוקרטיה מוטלת על המינהל בלבד. בחלק מן האשמה נושאות גם השיטות הביורוקרטיות שפותחו במדינה. למשל: הדבר הקשה ביותר בתחום הנדל"ן במדינת ישראל הוא לאשר תכנית. סיפור אחד יכול לתת לכם מושג על הבעיה. בפרויקט מסוים להקמת 39,000 יחידות דיור, שבו התכניות עברו כמעט את כל השלבים הסטטוטוריים הנדרשים, הודיע לפתע משרד הביטחון שהוא מתנגד. ברגע שעולה שאלת הביטחון – ידיי כבולות. המינהל לא יכול לצאת נגד שיקולי ביטחון. וכך, כלית ברירה, עבודה של שנים יכולה לרדת לטמיון. פשוטו כמשמעו. אף אחד לא שואל את עצמו מהן ההשלכות של החלטה זו על המשק הלאומי, ומדוע 39,000 דירות שהיו יכולות להיות מחר בשוק – לא משווקות.

לא חסרות דוגמאות נוספות: עבדנו על תכנית לבניית 12,000 יחידות דיור בראש העין ולאחר שכמעט הכל סוכם, הגיש משרד הביטחון התנגדות לתכנית. באשרוד עמדנו בראש תכנית לבניית של כ-14,000 יחידות דיור – שנעצרה גם היא ברגע האחרון בגלל בעיה הקשורה למפעל ביטחוני.

אבל הגורם הביטחוני אינו הגורם היחיד. יש גם גורמים מעכבים אחרים. בעיר מודיעין יש למינהל תכניות בנייה מאושרות לאלפי יחידות דיור. מה שמעכב את מימוש התכנית הוא עתירה לבג"ץ על מיקומו של מכון שאיבה או מכון לטיהור מיי ביוב ליד קיבוץ שעלבים. וכל-כך למה? כי בתקנון התכנית נאמר, שבלי פתרון לשאלת הביוב אי-אפשר לשווק. כאשר הצלחנו לפתור את בעיית הביוב, התברר שבחלק גדול מהתכניות אין פתרונות תחבורתיים. למשל: באזור באר יעקב קיימת תכנית של יזמים פרטיים ושל המינהל להקמת אלפי יחידות דיור. כדי לממש את התכנית עלינו לעבור מחסום, שהציבו ועדות התכנון, הנקרא כביש 200. לכאורה דבר פשוט. אבל העובדות היבשות הן אלה: מע"צ אומר "אני לא אממן את הכביש". המינהל אומר "אני לא אממן כי אני לא מתוקצב לממן כבישים", וקרן קימת גם היא אינה מתכוונת לממן. וכך נקלענו למצב שהתכנית לא זזה קדימה ולא אחורה, פשוט אין פתרון לבעיה הזאת.

גוף סודי – "ועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים"

בזאת עוד לא מנינו את כל הקשיים. במדינת ישראל יש גוף, כמעט סודי, שקוראים לו "ועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים". במה המדובר? אביא לכם דוגמה. המינהל הכין תכנית, שכולם מסכימים לה. היא עברה ועדה מקומית וגם ועדה מחוזית, אבל היא סותרת את מה שכתוב בתמ"א 31 משנת 1992. אך מה אומרת התמ"א? היא מפנה אותנו לוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים. ומה קורה בפועל? כמות זמן הממושכת שנדרשה לנו כדי לעבור את כל שלבי התכנון, נדרשת עתה כדי לעבור את כל המחסומים של "הוועדה המיוחדת", ובסופו של התהליך לא תמיד מאשרים לנו את התכנית.

מתברר כי מדינת ישראל עדיין לא השתחררה מתפיסת העולם של הבריטים. המדינה חששה לתת לרשויות המקומיות אוטונומיה, ולכן קבעה בתכנית הארצית, שכל חריגה מהתכנית, קטנה ככל שתהיה, חייבת להגיע לוועדה "המיוחדת", הוועדה המייצגת את השלטון. וכך קורה שכל מה שאנחנו עושים – כגוף מקצועי – חייב לעבור דרך ועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים שבראשה עומדת ראש מינהל התכנון במשרד הפנים עם צוות שלם של יועצים – והיא צריכה לאשר שכל מה שעשינו עד עכשיו מקובל עליה.

הגיעה העת, חמישים שנה אחרי הקמת המדינה, שנשתחרר מכבלי השלטון הזר. ויש פתרון פשוט כיצד לעשות זאת. עלינו פשוט להקים גוף אחד, מרוכז, שיטפל בתכנון. וגוף זה יכול את מינהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון ומשרד הפנים גם יחד. לא כל גוף בנפרד. ואולי נוכל לעמוד במטלות. זו יכולה להיות תחילתה של מערכת שתגבש מדיניות קרקעית אמיתית ותבצע אותה.

מתברר כי מדינת ישראל עדיין לא השתחררה מתפיסת העולם של הבריטים

היות שאני מדבר על מדיניות קרקעית, יש אולי סיפור אחד, מרתק, שיכול להמחיש את בעייתיות העבודה בתחום מדיניות הקרקע.

מינהל מקרקעי ישראל, יחד עם אחרים, עוסק בפניו פי גלילות. תוך כדי הטיפול גילינו לפתע, שיש לנו שותפה קטנה. קוראים לה חברה קדישא, והיא מחזיקה כ-340 דונם. לאחר שינוי הייעוד שווי חלקת הקרקע הקטנה הזו מוערך ב-300-500 מיליון דולר.

חקירה ודרישה העלו כי בתחילת שנות ה-80 הופקעה הקרקע מידי המינהל לצורך הקמת בית-קברות ברמת אביב ג'. הקרקע המופקעת נרשמה על שם חברה קדישא, כמוכר. בית-הקברות הזה לא קם, וחברה קדישא קיבלה שטח אחר לבית-קברות בירקון. למרבה הצער, איש לא טרח לדרוש את הקרקע בחזרה מחברה קדישא.

למה הדבר דומה? בן משפחה מקבל סיוע משפחתי לפתרון מצוקותיו. כעבור זמן הוא מקבל סיוע נוסף. בכספי הסיוע הראשון הוא מבקש להקים לעצמו ולבני משפחתו עסק כלכלי שיקיים אותם, אך לאחר שפתר את בעיותיו, השאלה האם עליו להתזיר את כספי הסיוע כלל אינה עולה בדעתו.

מבחינתנו זה מצב בלתי אפשרי. ולכן החלטנו, שר האוצר יחד עם המינהל, החלטה אמיצה והיא – לעשות הפקעה על הפקעה. ובמילים פשוטות: להפקיע מידי חברה קדישא את הקרקע שלפני שנים הופקעה לטובת חברה קדישא.

וזה, בעצם, מדיניות קרקעית. זאת המדיניות האמיתית. אנחנו לא נוותר בעניין הזה. ואם תהיה עתירה לבג"ץ – נסביר את הסיבות, הטובות מאוד, להחלטתנו. וכך אולי נתחיל ביצירת מדיניות כלכלית.

הנחת תכנית האב לתחבורה – ישראל הולכת להיות מדינה של שלום

נחום לנגנטל*

אחת מהנחות היסוד של תכנית האב לתחבורה היא קיום תחרות; אי-אפשר לעשות שינוי בתעריפי התחבורה הציבורית ובטיב השירות שהיא נותנת – כל עוד תחבורה זו מתנהלת במסגרת מונופוליסט. כל חבר ב"אגד", למשל, משתכר הרבה יותר מאשר נהג ב"אגד" בעבור אותה עבודה. פירוש הדבר – ההוצאות של תאגיד התחבורה המונופוליסטי אינן ריאליות ולמעשה אפשר להפעיל את הקואופרטיב בצורה זולה יותר. כדי למשוך יותר נוסעים לתחבורה הציבורית דרושה הורדה משמעותית של מחירי הנסיעה ואת זאת ניתן לעשות רק באמצעות תחרות שמשמעותה גם הפעלת קווי תחבורה שבהם נאסר על "אגד" ו"דן" להתמודד.

במשך עשרים שנה לערך לא הייתה למדינת ישראל מדיניות תחבורה מסודרת, כלומר, לא הייתה לה תכנית אב לתחבורה יבשתית, או תכנית אב לתחבורה תעופתית. אחת ההחלטות הראשונות שעליה החלטנו במשרד התחבורה הייתה להתחיל בגיבוש תכנית אב כזו. ואכן, לפני מספר חודשים השלמנו את התכנית, והיא אומצה במסגרת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. השלב הבא הוא לתת את ההנחיות המתאימות לוועדות המחוזיות כדי שאלה תוכלנה להוציא את התכנית לפועל.

מה היו הנתונים שעמדו לפנינו בעת קביעת מדיניות התחבורה והנחו אותנו?

* נחום לנגנטל כיהן בתפקיד מנכ"ל משרד התחבורה.

**כיום האנשים
הנוסעים
בתחבורה
הציבורית הם
בעיקר נוסעים
"שבויים"**

ובכן, הנתון הראשון היה שבמדינת ישראל יש כיום 240 כלי רכב בממוצע לאלף נפש. דהיינו, בערך מחצית ממספר כלי הרכב לאלף נפש באירופה, ושליש ממספר כלי הרכב לאלף נפש בארצות-הברית. כיוון שרמת החיים בישראל דומה מאוד לזו שבאירופה ואינה רחוקה מזו שבארצות-הברית, סביר להניח שמספר כלי הרכב במדינת ישראל יוכפל. מגמה זו באה לידי ביטוי בכך שמדי שנה מתווספים כמאה אלף כלי רכב חדשים למצבת כלי הרכב הרשומים במשרד הרישוי. תוספת זו יוצרת צורך בהסדרת מקומות חניה למכוניות אלה. אם נצא מתוך הנחה כי לכל

מכונית דרושים חמישה מטרים חניה, אזי כדי להחנות את כל המכוניות האלה יש לסלול כביש שאורכו 500 ק"מ לצורכי חניה בלבד. אורכו של כביש חוצה ישראל, שעליו מדברים כל-כך הרבה, הוא בסך-הכול 90 ק"מ. נתונים אלה מבהירים כי מדינת ישראל מפגרת מאוד בתחום פיתוח הכבישים. ולמעשה, הוויכוח היום הוא, האם מדובר ב-13 שנות פיגור בפיתוח תשתיות כבישים, או ב-16 שנות פיגור, שעליו יש להתגבר תוך זמן סביר.

ההנחה השנייה הייתה, שישראל עומדת להפוך למדינה שגבולותיה פתוחים – גם בצפון, בעקבות תהליך השלום. משמעות הדבר היא: שישראל תהפוך ל"מדינת פרודור" או "מדינת מעבר" שבה – בנוסף לתחבורה הנעה בתוכה – תהיה גם תנועת מעבר מן המדינות המקיפות אותה. ייתכן שמסיבות ביטחוניות תנועה זו תעבור רק במעברים בטוחים, בכבישים ספציפיים, או בכבישים ייעודיים, אבל כאשר מתכננים תשתית תחבורתית יש לקחת בחשבון עובדה זו. ואמנם ניתן להבחין כבר עתה בהתרחבותה של תופעה זו בראותנו את שיירות המשאיות הנעות מגשר שיך חוסיין לנמל חיפה, שהוא בעצם המוצא הימי הנוסף של ירדן אחרי עקבה.

נתון נוסף שלקחנו בחשבון הוא, שבמדינת ישראל מרבית מסילות הברזל נבנו בידי הטורקים ואילו נמלי התעופה נבנו בידי הבריטים. פרט לנמל התעופה כנגב, שהקימה ארצות-הברית אחרי הנסיגה מסיני – כל תשתית התעופה ופסי המסילות בישראל בנויה במתכונת בריטית. בקיצור: גם בתחום זה מדינת ישראל נמצאת במצב נחות, ובפיגור משמעותי.

על בסיס נתונים אלה סברנו שיש לתת בתכנית האב לתחבורה העדפה לתחבורה הציבורית על פני התחבורה הפרטית. משמעות הדבר היא מציאת פתרון למצוקת התחבורה על-ידי פיתוח מערכות הסעה המונית, כלומר, מעבר לשימוש ברכבות במרחבים המטרופוליניים והבינעירוניים. ובקצרה, בהתקת הקדימויות לפיתוח הסעה המונית.

למה אין רכבת לירושלים?

משרד התחבורה התנגד להמשך הפעלת הרכבת לירושלים. במסלול הקיים של הרכבת הנוכחית אין כל היגיון. גם אם הרכבת תופעל בשיטת ה"טילטינג", משך הנסיעה יעמוד על כארבעים דקות. מה היתרון שיש בקו כזה, אם אפשר באותו משך זמן להגיע מתל-אביב לירושלים באוטובוס? ואולי אף בעלות יותר זולה וכלי צורך בהשקעות? אין בזה היגיון – לא כלכלי ולא מעשי.

האמת היא שאנו זקוקים לרכבת לירושלים אבל לרכבת שונה מזו הקיימת. הרכבת לירושלים צריכה לעבור דרך נתב"ג, דרך העיר מודיעין ולהגיע למבואותיה הצפוניים של ירושלים, כל זאת בתוואי אחר ושונה מהקו הנוכחי, תוואי שכבר קיים אך אינו פעיל. רכבת כזאת תוכל להגיע מתל-אביב לירושלים במשך 20-25 דקות. אנשים ישתמשו בה בגלל מהירותה, ואם היא תיעשה רנטבילית בעקבות זאת, היא אולי גם תגבר על התחבורה באוטובוס.

אבל כדי לממש את התכנית הזו, שכבר קיימת, דרושים שני דברים: החלטה פוליטית וכסף. הכסף לא יהיה בעיה כי גם את הרכבת הזו אפשר להקים בשיטת BOT.

הדבר הראשון שעשינו כבואנו לתכנן היה לבדוק היכן יש צורך דחוף בהסעה להמונים וקיים לה ביקוש רב. מבדיקת הנתונים הדמוגרפיים והאורבניים עלה בכירור כי: בישראל קיימים שלושה מטרופולינים מרכזיים. הראשון: מטרופולין ירושלים; השני: מטרופולין תל-אביב והשלישי: מטרופולין חיפה והקריות. בנוסף לשלושת אלה מתפתח מטרופולין רביעי שבינתיים לא נוצרו בו בעיות מטרופוליניות טיפוסיות, והוא: העיר באר-שבע.

בעקבות הסטת הקדימויות לתחבורה הציבורית, ערכנו את סדר העדיפויות לפי פתרונות לטווח קצר, פתרונות שהטווח שלהם בינוני ופתרונות לטווח ארוך.

הפתרון בטווח הקצר הוא להשקיע השקעה גדולה מאוד בנת"צים – נתיבי תחבורה ציבוריים.

הקצאת נת"צים רבים לאוטובוסים

כרגע עומדים לרשות התחבורה הציבורית בעיקר אוטובוסים. הצעד הראשון לפתרון המצוקה הוא להקצות נת"צים רבים ככל האפשר לאוטובוסים, ולהפריד בצורה ברורה מן התחבורה הכללית; במקומות מסוימים חייבים הנת"צים להיות חלק מתוך נתיבי התחבורה הפתוחים לכל, אך בשעות מסוימות יש לתת העדפה לכלי תחבורה ציבוריים בכל המטרופוליניים.

**אי-אפשר
לעשות שינוי
בתעריפי
התחבורה
הציבורית
ובטיב השירות
- שהיא נותנת
כל עוד
תחבורה זו
מתנהלת
במסגרת
מונופולים**

העדפה זו כבר קיימת בפועל. בשנה שעברה, באמצע שנת התקציב, קיצצה הממשלה סכום ניכר מאוד מתקציבי הרווחה, החינוך והביטחון, והעבירה לתחבורה לא מעט תקציבים. משרד התחבורה, למשל, קיבל שבעים מיליון שקל לצורך סלילת נת"צים כבר ב-1998. במסגרת זו הושלמו נת"צים בבת-ים, בפתח-תקווה ואף בחיפה. אבל פעולות אלה הן רק פתרון זמני, שנועד לבלום את הירידה במספר המשתמשים בתחבורה הציבורית. הנתונים מצביעים על ירידה ניכרת במספר המשתמשים בתחבורה הציבורית, ירידה שבאה בעקבות העלייה ברמת החיים, ומשקפת את אי הנוחות ואי הביטחון שחשים אלה המשתמשים בתחבורה הציבורית. האמת היא כי, כיום האנשים הנוסעים בתחבורה הציבורית הם בעיקר נוסעים "שבויים", אלה שאין להם ברירה אלא לנסוע בתחבורה הציבורית, ואשר משתמשים בה לא מתוך בחירה, אלא מתוך כורח.

אך מי הם האנשים המשתמשים בתחבורה הציבורית. מתברר כי קיימת קורלציה ברורה בין קבוצות שרמתן הסוציו-אקונומית נמוכה לבין קבוצות המשתמשות בתחבורה ציבורית. ירושלים, למשל, היא עיר שבה קיים קהל המשתמשים הגדול ביותר בארץ. ארבעים אחוז מכלל המשתמשים בתחבורה ציבורית בישראל חיים בירושלים. המשתמשים הם בעיקר ערבים וחרדים – ציבור שכאופן בסיסי שייך לאוכלוסייה ענייה יחסית. מן הנתונים של משרד התחבורה, מתברר כי ככל שעיר ענייה יותר, כך מספר המשתמשים בתחבורה ציבורית רב יותר. מבחינה זו, בני-ברק היא עיר שבה מספר המשתמשים בתחבורה ציבורית הוא רב באופן יחסי.

פרט לכורח, מה בעצם מביא אנשים להחליט לנסוע באוטובוסים, או בכל תחבורה ציבורית אחרת? הסיבות העיקריות לכך הן: מחיר זול וזמינות. אך כדי להשיג זאת, התחבורה הציבורית חייבת להיות בראש ובראשונה יעילה. יעילות זו תוכל לגדול רק אם יהיו די נת"צים לשימוש התחבורה הציבורית.

מכיוון ששאלת הזמינות חשובה מאוד, משרד התחבורה השקיע הרבה מאוד כסף בנת"צים. אך על אף העובדה שבירושלים בלבד הושקעו למעלה משלושים מיליון שקל בנת"צים בשנתיים האחרונות, ובחיפה אף יותר, זה עדיין מעט מדי.

המוצר הנקרא "מונית" היה שנים רבות במחסור

הסוגיה השנייה הקשורה בהסעה הציבורית היא השימוש במונית, המהווה גם הוא פתרון לטווח קצר. נוסעים לא השתמשו במוניות ולא סמכו על האמצעי התחבורתי הזה משום שאין הוא זמין. אין טעם להרחיב את הדיבור בנושא זה, כיוון שכל אחד יודע כמה קשה להשיג מונית בשעות העומס, כאשר הוא נזקק לה במיוחד. זו כמעט משימה בלתי אפשרית. הרבה שנים, כמעט ארבעים שנה, מוניות בישראל לא היו זמינות, בעיקר בגלל סיבות פוליטיות. במדינת ישראל חלוקת המספר למוניות נעשתה על-פי מפתח מפלגתי. בשלב מאוחר יותר, על-פי מפתח סקטוריאלי, ובשנים האחרונות – בהגרלות. הזכייה במספר ה"ירוק" מבוססת על מזל. ובקצרה, המוצר הזה, הנקרא מונית, היה במשך שנים רבות מוצר במחסור.

כדי להבין את הבעיה ראוי לבחון מה עומד מאחוריה כמושגים כלכליים. ב-1996 היו בישראל 8,000 מוניות. המחיר לקניית הזכות למונית, מה שנקרא "המספר הירוק" בשפה העממית, עמד על 30,000 דולר לערך. זו הייתה בעצם הטבת מס שניתנה לזוכה במספר, שכן הוא היה פטור מתשלום מכס על המכונית. לעומת זאת, המחיר של "המספר הירוק" בשוק השחור עמד על יותר מ-100,000 דולר. כלומר, מי שרצה להיות בעל מונית, קנה את המוצר ב-70,000 דולר יותר ממחיר השוק.

כיום המצב שונה לחלוטין. בישראל פועלות עתה 13,600 מוניות ועוד 1,700 בערך עומדות לעלות על הכביש. באמצע שנת 1999 יוכפל מספר המוניות בישראל, לעומת מספרן לפני שנתיים.

כיום ברור שכיוון שזמינות המוניות הרבה יותר גדולה מכפי שהייתה בעבר, השימוש באמצעי תחבורתי זה הולך וגדל, וכי זהו פתרון לא רע לטווח הקצר. היה קשה מאוד לבצע רפורמות אלה בעיקר בגלל סיבות פוליטיות, קשה עד מאוד, אבל הן נעשו במסגרת האחריות הציבורית של משרד התחבורה לפתור את מצוקות התחבורה "הבוערות". זה באשר לטווח הקצר.

כאשר לטווח הכינוני, יצאנו מתוך הנחה כי הדבר שדרוש הוא בראש ובראשונה תחרות. צמרת משרד התחבורה משוכנעת לחלוטין, שאי-אפשר לעשות שינוי בתעריפי התחבורה הציבורית ובטיב השירות שהיא נותנת – כל עוד תחבורה זו מתנהלת במסגרת מונופולים. כדי להבהיר מהו הפירוש המעשי של המונופול, ראוי לתרגם את המושג למספרים. מדינת ישראל משקיעה כמעט 1.4 מיליארד שקל בשנה בסובסדיה לתחבורה הציבורית. זהו סכום עתק. מה

מקורה של סובסידיה זו? לפי ההסכם בין מדינת ישראל לבין הקואופרטיבים של התחבורה, הסובסידיה אמורה לכסות את סכום ההוצאות פחות הפדיון. אבל מה קורה, אם ההוצאות אינן ריאליות? ולדוגמה כל חבר ב"אגד" משתכר הרבה יותר מאשר נהג ב"אגד", בעבור אותה עבודה. פירוש הדבר הוא, שההוצאות של התאגיד אינן ההוצאות הריאליות, וכי למעשה אפשר להפעיל את הקואופרטיב בצורה זולה יותר, כלומר בהוצאות קטנות יותר.

אפשר להפעיל אוטובוסים בצורה זולה יותר

**התהליך של
הקמת מערכת
הסעה המונית
בירושלים יצא
לדרך, וכבר
בשנה הבאה
תוכלנה
התכניות
לעבור למרכזי
תכנון מפורטים**

כדי לפתור את בעיית ההוצאות הלא ריאליות, פנינו ל"אגד" וביקשנו מהם להתייעל, ולהוריד שני אחוזים מתעריף הנסיעות. כך אמנם היינו חוסכים הרבה כסף לקופת המדינה, אבל הוזלה זניחה כזו בתעריף של כרטיס הנסיעה לא הייתה מושכת נוסעים רבים יותר לתחבורה הציבורית. כדי למשוך נוסעים דרושה הורדה משמעותית של מחירי הנסיעה, אך אי-אפשר להגיע להורדה כזו באמצעות משא-ומתן עם קואופרטיב, שבו המזכירות נבחרת מטעם חברים המקבלים משכורת גבוהה בהרבה מזו של השכירים. אפשר להשיג הורדה משמעותית רק במסגרת של תחרות. "בזק" הוא דוגמה טובה ביותר לכך. כאשר דובר על התייעלות, ו"בזק" בינלאומי נתבקש להוריד את העלויות בשלושה אחוזים, קמה צעקה גדולה ב"בזק".

תאגיד זה ניצל את כל אמצעי הלחץ האפשריים כדי לשכנע, שאם תהיה התייעלות בשיעור שלושה אחוזים, "בזק" תפשוט את הרגל. והנה, כאשר הופעלו חברות נוספות בשוק השיחות הבינלאומיות, ירדו מחירי "בזק" ב-76 אחוז בתקשורת הבינלאומית, ושום דבר רע לא קרה, להיפך.

כך בדיוק אנו מבקשים לעשות עם "אגד". אביא כדוגמה את מה שעשינו בעיר מודיעין. הוצאנו מכרוז על הפעלת קווים – מודיעין-רמלה, מודיעין-ירושלים, מודיעין-תל-אביב ולא אפשרנו ל"אגד" ול"דן" להתחרות במסגרתו. הזוכה הייתה חברת "מרגלית". מחירי "מרגלית" היו נמוכים בארבעים אחוז מהמחיר שגובה "אגד" באותם קווים, וזאת ללא סובסידיה ממשלתית. אני מאמין שברגע שתהיה תחרות רחבה – יירדו גם תעריפי "אגד". לא רק התעריפים ירדו – אלא גם השירות ישתפר והזמינות של השירות התחבורתי לציבור תהיה טובה בהרבה.

אבל אלה הם פתרונות לטווח הקצר. הבעיה העיקרית תיפתר באמצעות פתרונות ארוכי טווח – ובעיקר באמצעות מערכות הסעה המונית. כרגע מתוכננות שתי מערכות הסעה

המוניות. האחת בירושלים והאחרת במטרופולין תל-אביב. בירושלים תופעל המערכת כפתרון לטווח בינוני ובתל-אביב כפתרון לטווח ארוך.

יש שוני מהותי בין הדרישות לתחבורה ציבורית בירושלים לבין אלה הקיימות בתל-אביב. בירושלים הדברים ברורים. כל המחקרים שבהם נבדק כמה אנשים יצטרכו תחבורה ציבורית בקו העמוס ביותר, וכמה בשיא הביקוש במהלך היום, מצביעים על כך שעל הביקושים יכולה לענות רכבת קלה. במשך שנה וחצי הכין משרד התחבורה, בשיתוף מומחים טובים מאוד, בינלאומיים וישראלים – רשת של קווים במטרופולין ירושלים. התכנון כבר הוגש לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ובסך-הכול הוא מציג תשובות נכונות גם מבחינה כלכלית. התכנית מצדיקה את עצמה לכלית, הן בטווח הקצר והן לטווח הארוך. היא נותנת משקל גדול יותר לתהליך של התמרכזות העיר ולאוו דווקא לפרבור. באופן עקרוני ניתן לומר כי התהליך של הקמת מערכת הסעה המונית בירושלים יצא לדרך, ואם לא יהיו שינויים פוליטיים שיעכבו אותו, הוא גם יגיע ליעדו, וכבר בשנה הבאה תוכלנה התכניות לעבור למכרזי תכנון מפורטים.

מערכת של רכבות קלות תענה על העומס בירושלים

מה זו, בעצם, רכבת קלה?

בשלב ראשון יוקם ציר רכבת שנע על הכביש הקיים, בעיקר בצירים המרכזיים. הכוונה היא להביא לכך, שבקווים "החזקים" לא ייסעו אוטובוסים, אלא רק רכבות קלות, שיסעו ליעדים המרכזיים. האוטובוסים בעיר יהיו פיזרים – מזינים – של מערכת ההסעה של הרכבות. הכרטיס יהיה אינטגרטיבי, כלומר: מי שיעלה לאוטובוס יוכל לעבור לרכבת מבלי לשלם פעם נוספת. מערכת כזו קיימת בהרבה מקומות בעולם, והיא מספקת תשובה הולמת לצורך בתחבורה מהירה והמונית בשעות השיא, שהן בעיקר בשעות 12:00-13:00. עקומות הביקושים מגלה שאלה הן אף שעות העומס בירושלים.

להבדיל מירושלים, במטרופולין תל-אביב קיימת מחלוקת גדולה מאוד בשאלה: איזה פתרון תחבורתי נכון יותר – רכבת קלה או רכבת תחתית.

רכבת קלה זולה יותר להקמה ומשך הקמתה קצר יותר, אך השאלה היא, האם יהיה ביכולתה לספק מענה תחבורתי הולם בשעות העומס בצירים המרכזיים של הכניסה והיציאה מהעיר ובצירים הפנים-עירוניים. אם התשובה לשאלות אלה שלילית, אזי ברור שהפתרון הוא בהקמת רכבת תחתית. אולם כאן נכנסת לדיון שאלה כלכלית כבדת משקל. העלות של רכבת תחתית היא קצת יותר מפי שלושה מזו של רכבת קלה. מבחינת הזמן, אפשר תוך ארבע שנים לסיים את תהליך ההקמה של מערכת רכבת קלה ואילו להקמת רכבת תחתית דרושות כ-12

שנים, גם אם עוברים מהר. אך אינו יכול לחזות מה יקרה לעיר במהלך שנים אלה. האם כולם יברחו ממנה לפרכרים? ואם כן, איך תישמר מרכזיותה של העיר?

במטרופולין חיפה, משרד התחבורה עומד להשקיע עומד 190 מיליון ש"ח השנה כדי להתחיל בהקמת נתיב מרכזי דומה לנתיבי אילון בתל-אביב. זהו פרויקט בהיקף של כמעט שני מיליארד שקל. אבל ייתכן מאוד כי בחיפה יוחלט לנצל את התשתית המסילתית הקיימת כדי להפעיל רכבת פרכרים אמיתית, ולא ליצור מערכת הסעה המונית מיוחדת. על המסילות הקיימות במרחב חיפה והצפון אפשר לבנות בתוך זמן קצר רכבת פרכרים לכל הקריות, ואולי אף לתברה לנהריה ועכו.

כרגע הנושא כולו עדיין נמצא בכדיקות מאוד מקדמיות. כך או כך, ברור שרק באמצעות מערכות הסעה המוניות ניתן לפתור את מצוקת התחבורה במטרופולינים הגדולים.

אבסורד בנושא החניה בתוך הערים

**"אגרת
הגודש" היא
מיס מאוד לא
פופולרי, ולכן
– לפני
שואחילים
אותו, צריך
לבדוק את
הנושא
בזהירות
מרבית**

מערכות ההסעה ההמוניות קשורות בעוד נושא חשוב שיש לתת עליו את הדעת והוא, אפשרויות השימוש בחניה בתוך הערים. בנושא זה טבוע אבסורד מסוים. לכאורה מהו האבסורד המוזר הזה? לכאורה, ככל שיהיו יותר אפשרויות חניה במטרופולין, כך ייקטן מספר האזרחים שירצו להשתמש בתחבורה הציבורית. הרבה יותר נוח לצאת מהבית ברכב, לחנות במקום חניה מוסדר, ולהגיע משם בקלות למקום העבודה. ברור שבמקרה כזה, פחות אנשים ישתמשו בתחבורה הציבורית. אבל מה יקרה, אם מספר מקומות החניה יהיה מוגבל מאוד, כמו במנהטן, למשל, שבה אין כמעט היכן לחנות, ואם יש מקומות חניה, אזי מחירי החניה אסטרונומיים? במקרה כזה, יעדיף הנוסע הפרטנציאלי להשתמש בתחבורה הציבורית, כלומר באמצעי ההסעה ההמונית.

אנחנו נעים בין שני הקצוות הללו ומנסים ליצור פתרונות אופטימליים שיוכלו לענות בצורה הולמת על מה שרצוי לציבור ואפשרי מבחינת המטרופולין. אנחנו חייבים לספק סידורי חניה, או סידורי הסעה המונית במידה מספקת. למרבה הצער, אנחנו פותרים את הבעיות באופן מקומי ללא ראייה לטווח רחוק.

כדי למצוא פתרון לבעיה הוחלט, במסגרת תכנית האב לתחבורה, כי במרכזי הערים המטרופוליטיות יוחל תו תקן חניה מקסימלי, דיפרנציאלי, שונה, על שכונות מגורים, ועל אזורי משרדים ומסחר.

לגבי מגורים ההנחה היא כי הממוצע יהיה בעתיד שתי מכוניות למשפחה. כיום מחייבים בישראל לבנות חנייה אחת לכל דירת מגורים פרטית. החוק לגבי אזורי משרדים ומסחר הפוך. בישראל מחייבים לבנות חניה לכל שלושים מטר מרובע באזורי מסחר. אך זו בדיוק הבעיה. כאשר מקצים מקומות חניה בהיקף כה גדול, הצורך בהסעה המונית קטן. לכן חייבת המדינה – ולא הרשות המקומית – להחליט על סדרי עדיפות. שכן, אם אנחנו רוצים לבנות מערכת הסעה המונית, שהציבור גם ישתמש בה, כל הגישה לגבי תקני חניה צריכה להשתנות.

דרך נוספת לפתרון המצוקה היא באמצעות "אגרות הגודש". כלומר: חיוב אדם הנכנס למרכז העיר, דרך כבישים מסוימים, כתשלום אגרה. ניתן למצוא שיטה זו בסינגפור, בשטוקהולם ובהרבה מקומות אחרים. האגרה היא חלק ממדיניות שמטרתה למנוע מכילי רכב פרטיים להיכנס למרכז הערים, ולעודד את השימוש בתחבורה הציבורית.

"אגרת הגודש" היא מס מאוד לא פופולרי, ולכן – לפני שמחילים אותו, צריך לבדוק את הנושא בזוויות מרבית. האזרח צריך לדעת כי הכסף הנגבה ממנו כ"אגרת גודש" איננו מופנה לחלוקה לכספים ייחודיים, אלא רק לשיפור התשתית והשירותים התחבורתיים.

החלום להיות בעליו של בית קטן עם גינה

כאשר מתכננים את תכנית האב לתחבורה, ואת שימושי הקרקע במסגרתה, יש לקחת בחשבון גם נטייה פסיכולוגית נפוצה בישראל. החלום של כל ישראלי הוא להיות מעין קיבוצניק. כלומר, להיות בעליו של בית קטן עם גינה לא גדולה לידו, שבה אפשר לעשות 'מנגל' יחד עם החברים. נטייה כללית זו הביאה לשינוי גדול מאוד בתכנון ובכנייה. אם פעם נהגו לבנות דירות במפלס אחד, היום בונים אותן במפלסים עם מדרגות ביניהם, והציבור שמח בחלקו. כך כל אחד חש שיש לו וילה. בעלי היכולת הבינונית, שגם הם חולמים חלום דומה, רוצים בתים צמודי קרקע ולא חשוב היכן. מבחינה לאומית, זהו בזבוז קרקע – מוצר יקר ערך במדינת ישראל. אבל לנטייה הזו יש גם משמעות תחבורתית – לפחות מבחינת פיזור האוכלוסייה וכיזור אזורי הביקוש למערכות הסעה המונית.

מבחינה לאומית אין לי דבר נגד אדם הרוצה לחיות בחיק הטבע, הרחק מן ההמון הסואן בלב העיר. אבל בתוך המרחבים המטרופוליטיים אסור לנו בשום אופן להסכים לבזבוז כזה של אדמה יקרת ערך. בערים יש להתמקד בכנייה מאוד מאוד גבוהה כדי לחסוך בשימושי הקרקע. רק כך נוכל להקל על המצוקה.

אמנם בנייה לגובה עלולה ליצור מצוקה תחבורתית נקודתית, אך לכך יש פתרון, והוא אומץ במקומות לא מעטים בעולם. הבנייה לגובה מתרכזת סמוך לתחנות הראשיות של מערכות ההסעה ההמונית בתוך הערים. דוגמה טובה לגישה זו אפשר לראות בטורונטו. כאשר עומדים על מגדל גבוה, רואים כדיוק היכן ממוקמות התחנות של ההסעה ההמונית. ליד כל תחנה ניצבים גושים של בניינים גבוהים. סביב התחנה מתחילים להתפתח מרכזים מקומיים, דבר החוסך את הצורך במקומות חניה רבים, מוזיל את עלויות הבנייה, ומאפשר לחיות בנוחות, ללא פקקים אינסופיים, ובאיכות חיים טובה. זהו הפתרון הדרוש גם לישראל, פתרון שעשוי בהחלט לשפר את איכות החיים של כולנו.

היום השימוש

באמצע'

התעופה לחו"ל

עבור רוב

תושבי צפון

ישראל גובל

באבסורד

איכות חיים פירושה גם מציאת פתרונות הולמים בתחום התעופה. יש צדדים רבים בתחום זה שהוזנחו במשך שנים רבות. לכן, במשרד התחבורה הוכנה גם תכנית אב לתעופה שתושלם בקרוב.

הקשר בין תכנית אב לתחבורה לבין תכנית אב לתעופה גדול מאוד. כדוגמה אפשר להביא את נמל התעופה בן-גוריון. קודם כל יש לזכור כי נתב"ג הוא מציאות קיימת לא טובה שפוגעת במידה לא מעטה באיכות החיים של אלה שחיים בקרבתו ונאלצים לחיות עם רעשי ההמראה והנחיתה. אבל מדינה צריכה הרבה דברים שאינם נוחים בסביבת מגורים. היא צריכה בתי-קברות, אזורי תעשייה, תחנות כוח, נמלים וכדומה. מאז ומתמיד היה קונפליקט

בין הצרכים הציבוריים לבין הצרכים הפרטיים. החכמה היא לדעת לפשר בין הצרכים הסותרים ולגשר עליהם ככל האפשר, תוך התאמה בין השניים. היום מנסים בכל העולם, להוציא את נמלי התעופה ממרכזי הערים במטרה לשפר את איכות החיים של הפרט.

ישראל לא יכולה להעביר את נמל התעופה למקום אחר. נמל התעופה משול לפצע גדול בלב האזור האורבני של גוש דן. הנמל המשתרע על כ-15,000 דונם, גורם להגבלות בנייה בכל מרחב הגישה וההמראה, יוצר רעש ועוד. וזו בהחלט בעיה.

המצב הבלתי הגיוני במתחם שדה דב

שדה דב הוא בעיה נוספת. הנמל הוא אחד הדברים הבלתי הגיוניים ביותר שנעשו בישראל. כדי להבין את בעיות הנמל ראוי לזכור מספר נתונים מספריים. לפני ארבע שנים טסו משדה דב לאילת 400,000 איש בשנה. השנה הגיע מספר הטסים ל-1,100,000 איש. משדה דב לקרית שמונה ולראש פינה טסים היום 300,000 איש בשנה – גידול משמעותי ביותר לעומת מספר הטסים לפני ארבע שנים.

לגידול זה יש סיבה. ככל שהמדינה והעולם מתפתחים יותר – כך הופכת הטיסה זמינה וזולה יותר. הטיסה אינה עוד מותרות, והיא הופכת יותר ויותר לאמצעי תחבורתי בשביל ציבור רחב. התופעה ברוכה – השאלה היא למה דווקא בשדה דב?

שדה דב משתרע על הקרקעות הטובות ביותר והיקרות ביותר במדינת ישראל, בדיוק בין הרצליה לבין תל-אביב, כלומר, בלב המדינה. יש לזכור כי הנזק שהוא גורם אינו רק בשטח הקרקעי שהוא תופס אלא גם במגבלות הבנייה שהוא יוצר סביב אזור הגישה וההמראה מהנמל. הנמל הוא מטרד מבחינת איכות הסביבה – בגלל רעש הנחיתות וההמראות. אין כל היגיון במיקומו כה קרוב לאזורי מגורים.

כדי לפתור את הבעיה, המלצנו בתכנית האב לתעופה להעתיק את הנמל הזה לים. הפרויקט נשמע גרנדיוזי, ולכאורה בלתי אפשרי בגלל ההוצאות הכרוכות בהקמתו, אבל בדיקה מעשית מראה שהפרויקט לא יעלה אפילו אגורה אחת למשרד האוצר. מספר חברות בינלאומיות רציניות ביותר כבר פנו למשרד התחבורה וביקשו להקים את הפרויקט על חשבונן, על-פי השיטה שבה נעשה כביש חוצה ישראל, ואף בתנאים משופרים יותר, שכן המדינה לא צריכה לתת ערבויות או לממן את הפרויקט מכספה. מדובר בשיטה מאוד פשוטה, שלפיה היוזם מקבל את הזכות לבנות את הנמל על חשבוננו וכמו-כן את הזכיון להפעילו באופן מסחרי במשך 25 שנה, כנמל תעופה אזורי או אף בינלאומי. בתום תקופה זו, חוזרת הבעלות על נמל התעופה לידי הממשלה, והיא יכולה למסור את הפעלתו לחברה מסחרית אחרת. שיטה זו נקראת BOT (Build, Operate, Transfer).

לכאורה, אפשר לומר, שאם שדה דב הוא בעיה כל-כך קשה לסביבה, אולי עדיף לסגור אותו. זו בהחלט אפשרות. למרבה הצער, היא לא מעשית. אם לא יהיה נמל תעופה בתל-אביב, מי שירצה להשתמש בתחבורה אווירית יצטרך לנסוע לנתב"ג. פירוש הדבר נסיעה ממושכת לנמל, ועומס נוסף על העומס הקיים בו בלאו הכי. הגישה לנמל התעופה חייבת להיות קלה. כיוון שתחבורה היא חלק מאיכות החיים, חובה על המדינה לספק לציבור אמצעים תחבורתיים נוחים ונגישים. נמל תעופה שייבנה סמוך לים בתל-אביב יכול להיות הפתרון. הנושא כבר נבדק יחד עם חברות הולנדיות מתמחות ותוצאות הבריקה היו חד-משמעית – אפשר להעתיק את הנמל. ומן הטעם הזה ימשיך משרד התחבורה לתכנן את הפרויקט. כמובן, תוך ניסיון למזער את הנזק שעלול להיגרם לחופי ישראל.

דוגמה טובה לנמל תעופה מוצלח שהוקם בים אפשר למצוא במקאו, המושבה הפורטוגזית, לא הרחק מהונג-קונג. במקאו הוקם אי ענק בים, עם שוברי גלים, מסלולי המראה ונחיתה, וטרמינלים לנכנסים ויוצאים. זהו אחד הפרויקטים הגדולים בעולם. לישראל אין צורך בנמל תעופה כה גדול, אבל בהחלט דרושה לנו תפיסת עולם כזו לגבי שדה דב.

הצורך בנמל תעופה נוסף למטענים

נמל תעופה נוסף שדרוש לו פתרון – ואשר עליו עדיין יש מחלוקת בין משרד התחבורה לבין מערכת הביטחון – הוא השדה בנבטים. המדינה זקוקה לנמל תעופה נוסף בשביל מטענים. מאחר ונתב"ג סגור כלילה, חשוב שהשדה למטענים יפעל בנבטים. ובפרט שרוב הסחורה החקלאית מישראל מגיעה מצפון הנגב. למרבה הצער, משרד הביטחון מתנגד לכך בעיקשות רבה, על אף העובדה ששדה נבטים אינו משמש לפעילות מבצעית עשרים וארבע שעות ביממה. עם קצת רצון טוב והתחשבות בצורכי המדינה – ולא רק בסיסמת הביטחון – אפשר לשלב בין השניים ולהפעיל את השדה במשותף לצורך שימוש אזרחי וצבאי גם יחד.

אחת מהנחות היסוד של משרד התחבורה, גם בתחום התעופה, היא שישראל עומדת להיות מדינה של שלום. ואכן, אחד מפירות השלום עם ירדן, הוא נמל התעופה המשותף בעקבה-אילת. זהו נמל משותף אמיתי לשתי המדינות, שיש בו מסלולים בירדן וטרמינל נוסעים בישראל. הרעיון הוא, שכל הטיסות לישראל, שנוחתות בעובדה, יועברו למסלולים בעקבה, שם הנוסעים יוסעו מאתר הנחיתה באוטובוס, ויגיעו בתוך כ-4.5-5 דקות לטרמינל שיוקם בעין עברונה, בישראל. מעברונה תידרשנה 11-12 דקות נסיעה כדי להגיע ללב אילת, במקום כ-40 דקות נסיעה שדרושות היום להגיע מעובדה לאילת. נמל זה נותן פתרון תחבורתי טוב יותר לתיירים הבאים לאילת ישירות מאירופה. אך כמו כל דבר חדש – רעיון זה גם הוא הפחיד את האילתיים, והיה למשרד התחבורה ויכוח גדול מאוד עם אנשי תיירות באילת שקבלו כי: משרד התחבורה מתכוון להשקיע בעקבה ולפתח אותה על חשבון אילת.

הסברנו להם בפשטות: בעקבה יש 500 חדרי מלון. באילת יש יותר מ-8,000 חדרים. עקבה לא מאיימת על אילת מבחינה תיירותית. התחרות שלכם, באילת, איננה עם עקבה, אלא עם יעדים תיירותיים כמו קוסטה דל־סול, אנטליה, תחרות על לבם של התיירים מאירופה שמחפשים מקומות חמים, ורוצים נופש שקט ובטוח. ולכן, ככל שאילת תציג בפני העולם תמונה משכנעת יותר של שלום, של אזור שנקי מן הבעיות המאפיינות את צפון ישראל, ובקצרה, של אזור שבו חיים יחד בשלום ערבים ויהודים – כך ישפר הדבר את יכולת השיווק שלכם. אם עקבה ואילת יהפכו אזור רצוף אחד, שקט, אזור של שלום, תוכל גם מצרים להיכנס למשחק, ואז המאבק לא יהיה בין אילת לעקבה – אלא מאבק אמת על לבו של התייר האירופי. ובמאבק הזה – שיתוף הפעולה בין ישראל לירדן, יסייע לנו לגבור על כל המתחרים.

כך או כך, נמל התעופה הזה צריך לקום, ועל אף התנגדותם של הירוקים להקמתו – אני מקווה שהוא אכן ייבנה. הוא מאוד חשוב לפיתוח התיירות בישראל, ולתיירות באילת בפרט.

חיפה – הנמל הראשון שיופרט

שדה נוסף שיוכל להוות פריצת דרך בכל התחום התעופתי הוא הנמל בחיפה. נמל התעופה בחיפה הוא הנמל הראשון שבו נעשה ניסיון הפרטה. הבעיה המרכזית של נמל התעופה היא, שקשה להאריך את המסלול הקצר שלו מזרחה בגלל "הלבניות" של בתי הזיקוק. בגלל המסלול הקצר אי אפשר היום להפעיל טיסות בינלאומיות למקומות מרוחקים. כדי להגיע לכל היעדים באירופה, צריך להאריך את המסלול ולשפר את המסלול הקיים. אין למדינה כסף כדי לעשות את השינויים המבוקשים, ולכן החליטה להפריט את הנמל. הכוונה למכור את הנמל לגורם פרטי, אך להתנות עם הקונה, שיזכה במכרז, שהמקום ישמש כנמל תעופה בלבד. הפרויקט הזה ייעשה גם הוא כשיטת BOT, במטרה להפוך את הנמל לנמל תעופה אזורי-בינלאומי.

היום השימוש באמצעי התעופה לחו"ל עבור רוב תושבי צפון ישראל גובל באבסורד. כאשר תושב מרכז הארץ רוצה לנסוע לסופשבוע באנטליה, הוא מבזבז שעה או שעה וחצי בטיסה לשם, אבל אם הוא גר בכרמיאל או בקריית אתא, הוא מבזבז שעתיים בנסיעה לנתב"ג, עושה "צ'ק-אין", ואז טס שעה וחצי לאנטליה, וכשהוא חוזר עליו לעבור בדיוק את אותו מסלול. כלומר, מתוך יומיים וחצי של חופשה, הוא מבלה יום אחד בנסיעות. בצפון מדינת ישראל יתגוררו בשנת 2020 כשני מיליון תושבים. כבר היום מספר תושבי הצפון מגיע למיליון ויותר. זו התעללות שלא מגיעה לתושבים אלה. מגיע להם פתרון תעופתי הולם יותר. וזו בדיוק המטרה שעומדת מאחורי הפרטת נמל התעופה בחיפה.

במסגרת תכנית האב לתעופה, חיפשנו פתרונות לבעיה חשובה נוספת והיא: הקמתו של נמל תעופה בינלאומי נוסף בישראל, שיענה על צורכי המדינה בשנת 2020. קיימת מחלוקת בשאלה, מהו המיקום המתאים – נבטים או זיקים. אם אנו רוצים בנמל שיהיה פעיל ב-2020, עלינו להחליט כבר במהלך 1999 היכן יוקם הנמל. טווח הזמן הזה נחוץ משום שבמדינת ישראל דרושות 15 שנה כדי לתכנן נמל תעופה ולהעביר את התכנית בכל מסלולי האישורים הנדרשים. דבר אחד ברור – כיוון שנמל התעופה בן-גוריון נועד לענות על צרכים של מדינה עם תנועת נוסעים של 12 מיליון בשנה, ובשנת 2020 צפויים לנחות כאן כעשרים מיליון נוסעים בשנה – דרוש לנו נמל תעופה בינלאומי נוסף. אך מלאכה זו, כך נראה, תוטל כבר על כתפיה של הממשלה הבאה.

היער כמוצר העומד לשירות הציבור ולא רק כאמצעי לייצור עץ

גדעון ויתקון*

זה אלפי שנים היה התפקיד המסורתי של היער ייצור עץ לשימוש במשק הבית ולשימושים מסחריים. במשך השנים נוספו ליער תפקידים נוספים כמו שימור קרקע, עצירת מי נגר עילי, ייצוב חולות נודדים, ייבוש ביצות וכדומה. היער גם שולב עם אזורי חקלאות ושימש כאזור לבעלי חיים ולצייד. במחצית השנייה של המאה העשרים, גברה ההכרה שליער יש תפקיד וערך מיוחדים כמוצר העומד לשירות הציבור הרחב.¹ התשתית האקולוגית שנוצרה בעקבות נטיעת שטחי יער וטיפוחם יצרה מוצר ציבורי שמיועד לנופש ולניצול הזמן הפנוי, ושאת ערכו ניתן לאמוד מבחינה כלכלית.

בישראל נמצא תהליך שינוי התפיסה של היער ותפקידו רק בתחילתו. היערנים עדיין רואים את תפקידם העיקרי בנטיעת יערות ולא דווקא ביצירת מרחב להנאת הציבור הרחב. המגמה היום היא ליצור גשר בין מנהלי היער לבין אלה המשתמשים ביער ובסביבת היער לפיקניקים, טיולים וכדומה. החשיבות של פיתוח שירותי היער עולה ככל שהיער קרוב ונגיש יותר לאוכלוסייה העירונית.

* גדעון ויתקון משמש כמנהל מינהל פיתוח הקרקע בקרן קימת לישראל.

1 "Social Dimensions of Forestry's Contribution to Sustainable Development". *Proceedings of the XI World Forestry Congress*, 13-22, Vol. 5, October 1997, Antalya.

כוונת ראשוני היערנים בישראל הייתה ליצור יער למטרות ייצור עצה. מסיבה זו העדיפו היערנים נטיעה אחידה של עצים. הם נטעו יערות הומוגניים מבחינת המינים הזנים של העצים וגילם, וביססו את היער על מיני עצים מחטניים המצטיינים בתפוקת עץ. על אף כוונת היערנים, לא התפתח בישראל ענף כלכלי של ייצור עץ. כיוון שאין גשמי קיץ בישראל, תפוקת העץ לא מצדיקה ייעור משקי. עם זאת, לא התפתח גם ייעור משקי לצורכי תיירות כפרית-חקלאית בעיקר בשל הרכב מיני העצים ביער הוותיק שאינו מהווה אטרקציה יערנית מספקת. במידה רבה, יש ניגוד בין גישה יערנית שמטרתה ליצור יער למטרות עצה לבין גישה התומכת ביצירת יער כפארק להנאת הציבור. יש לצפות שבעתיד, עם התחזקות הגישה התומכת ביער כמוקד לשיירות הציבור, יתווספו ליער תפקידים חברתיים וכלכליים נוספים והיקפם יתרחב.

תפקידי היער כוללים:

1. ערכי נוף, סביבה וערכים אסתטיים: היער תורם לשימור הסביבה, יוצר נוף מיוחד וגורם למטייל ביער ולמתבונן תחושת הזדהות אישית עם הסביבה.
2. ערכים היסטוריים וארכיאולוגיים: יערות רבים הם שמורות מוגנות וכשמורות יער הם מהווים נכס ציבורי.
3. שירותי בילוי ונופש ותיירות: היער יוצר סביבה נוחה ונעימה למטייל ולמבקר. ליער כמקום בילוי וטיול יש ערך מיוחד לתושבי הערים היוצאים לטייל בשטח הפתוח וגם לתושבי האזורים הכפריים המחפשים כמו כלל הציבור מסלולי טיול אטרקטיביים בחיק הטבע.
4. תרומה לערכים ספיריטואליים: בתרבויות שונות, עצים בודדים וחורשות עתיקות הם אתרים שיש להם השראה דתית וחשיבות מיוחדת לקהל המבקרים.

היקף השטח הכולל של היער בישראל – 13 אחוז משטח המדינה

היער והחורש הטבעי בישראל מכסים כ־1.4 מיליון דונם שהם כ־6.6 אחוזים משטח המדינה. מתוך אלו, כ־860,000 דונם הם יער נטוע בידי אדם. שטח היער שהוכרז כשמורות יער על-פי פקודת היערות הוא כ־440,000 דונם. לשם השוואה, שטח שמורות הטבע בישראל הוא כ־5.3 מיליון דונם. רוב שטחי שמורות הטבע מצויים כנגב – מדרום לקו הרוחב של באר־שבע. כמעט כל היער והחורש הטבעי נמצאים במחצית הצפונית של ישראל, ועל-כן

השטח הכולל של היער והחורש הוא כ-13 אחוז משטח המדינה – צפונית לקו הרוחב של באר-שבע. נוסף לכך, הוכרזו בישראל כ-110 גנים לאומיים, שחלקם מהווים גם שמורות יער. כך למשל פארק הכרמל, ששטחו כ-84,000 דונם, מהווה בתלקו שמורת טבע ובתלקו יער, והוא כלול במסגרת ההכרזה על גנים לאומיים.

המחצית הצפונית של מדינת ישראל, בעיקר באזורי החוף, מתאפיינת ברמה גבוהה של אורבניזציה, צפיפות אוכלוסייה במישור החוף והיעלמות מהירה של השטחים הפתוחים ששימשו עד לאחרונה לחקלאות. בגלל השינוי המהיר של נוף הארץ, יש ליער תרומה חשובה ביותר לשמירה על ערכים סביבתיים, מניעת זיהום האוויר, שימור הצמחייה ובית הגידול של חיות הבר, והוא מהווה מרכיב חשוב בשמירה על המאזן האקולוגי. הפיתוח של בינוי עירוני מואץ במישור החוף, בין חדרה לגדרה – ולכיוון ירושלים, מציב אתגרים מיוחדים בשימור שטחים פתוחים באזורים אלו. מטבע הדברים, ייעור הוא תהליך רב שנים ועל כן דרושה כבר עתה הכנה ליעור באזורים שתהליכי היעור טרם הגיעו אליהם. מאחר וישראל – באזור שמצפון לבאר-שבע, היא מדינה צפופה שיש בה תחרות על שימושי קרקע לצרכים שונים ומנוגדים, דרושים נימוקים משכנעים מדוע יש להשתמש בקרקע לשימור היער ולא לפיתוח ובינוי.

ייעוד שטחים ליעור נקבע במסגרת תכניות שהותוו על-פי חוק התכנון והבנייה. בראש התכניות עומדת תכנית המתאר הארצית ליעור – תמ"א 22, שממנה נגזרות תכניות מפורטות לכל יער. הקצאת שטחים למטרות ייעור מוסדרת על-ידי תיאום בין משרד החקלאות לבין מינהל מקרקעי ישראל וקרן קימת לישראל במסגרת ועדה בין-מוסדית (ועדת מרעה ויעור).

מדיניות פיתוח היער נקבעת כיום באגף הייעור של קרן קימת לישראל. בניגוד לתחומי מקרקעין אחרים, שלהם יש מוסדות קובעי מדיניות, אין מועצה ציבורית לקביעת ייעור. דירקטוריון קרן קימת לישראל אינו יכול לבוא על מקומה של מועצה, שתפקידה הוא קביעת מדיניות בתחום הייעור, אם כי בעקיפין, החלטות הדירקטוריון בנוגע להקצאת התקציבים שיופנו ממקורות קרן קימת לישראל ליעור משפיעות גם על מדיניות הייעור. מדיניות הפיתוח של גנים לאומיים ושמורות טבע למשל נקבעת במועצה ציבורית שנתמנתה על-פי חוק. כך הדבר לגבי מדיניות המקרקעין הנקבעת במועצת מקרקעי ישראל וכיו"ב.

יש צורך בקביעת מדיניות פורמאלית, שתציג מדיניות ייעור רב שנתית, ותבהיר מהן מטרות הייעור, מהן התפוקות המצופות מהיער, ומהם האמצעים הנדרשים ליישום המדיניות. הגדרת המדיניות ומטרותיה צריכה להיות מנוסחת גם במונחים כמותיים של היקפי נטיעה ואזורי נטיעה, ובמונחים של פיתוח המכוון להשגת יעד כמותי מוצהר של מספר המבקרים ביער. מרגע שמתייחסים ליער כאל "מוצר ציבורי", מדידת תפוקות היער צריכה להיאמד במונחים של מספר ביקורים לדונם יער, מספר מבקרים באתר ייעור וכד'. בהולנד נקבע בשנת 1992 יעד כמותי למספר המבקרים, שנע בין מאה למאתיים ביקורים לדונם יער לשנה בממוצע ככל

יערות הולנד (מאתיים מיליון ביקורים לשנה).² אם נאמץ לצורך החישוב את הסף הנמוך של הנורמה ההולנדית (מאה ביקורים לדונם יער לשנה) וננסה להתאימו באופן יחסי לשטח היער בישראל, אזי מדובר בכתשעים מיליון ביקורים לשנה. על-פי ההערכות, המבוססות על מחקרים וסקרים בודדים, מספר הביקורים ביערות ישראל הוא בהיקף של ארבעה-עשר – עשרים מיליון לשנה. ביערות הפופולריים ביותר, יער בן שמן ופארק קנדה, מספר המבקרים הוא בהיקף של כשלושים ביקורים לדונם יער לשנה.

שילוב פעילות ייצור עץ עם פעילות האדם בטבע

על-פי ההערכה, כשליש משטח העולם מכוסה ביערות. זה אלפי שנים מקובל להתייחס ליער כאל בית גידול לייצור עצים למטרות כריתה ושימוש מסחרי. בישראל, ייצור העץ הוא זניח מאחר וכמעט כל תצרוכת העץ מיובאת מארצות אחרות. במחצית השנייה של המאה האחרונה גברה בעולם המערבי ההכרה, שליער יש ייעוד גם כשירות הקהל המבקר בו, והוא גורם רב משמעות בשמירה על המאזן האקולוגי במיוחד לנוכח התוצאות שלהן הביאו העיור הצפוף וצמיחת ערי המטרופולין. בייעור המסורתי המטרה הייתה להשיג ייצור בר קיימא של עץ בצורה שלא תביא להתמעטות מלאי היערות, העץ והעצה עקב הכריתה. ברוב הארצות המייצרות עץ קיימים חוקים המבטיחים כריתה מבוקרת כדי למנוע את התמעטות מלאי העצים ביערות. בייעור המודרני המטרה היא להשיג שמירה בת קיימא על מאזן אקולוגי ועל שטחים פתוחים (שטחי יערות, חורשים בשילוב עם שטחי חקלאות) לצורך הבטחת מרחב פעילות לציבור הרחב. תורת היערנות שפותחה בגרמניה במאה ה-19 ניסחה את העיקרון של כריתה מבוקרת ומאוזנת בהתאם למלאי העץ המתחדש ביערות באופן טבעי ובאמצעות נטיעה.

תפיסת הייעור שהתפתחה באירופה לפני כשלושים שנה הולידה את המונח "שימוש רב תכליתי" ביער (multiple use) והציגה את רעיון הניהול האינטגרטיבי המשלב ייצור עץ עם מטרות כלכליות וחברתיות, שבהן היער משמש כמדיה לפעילות האדם בטבע. בניהול המסורתי של יער המטרה העיקרית הייתה להביא את היער לאומד (stand) מלא ואחיד כדי להקל על תהליכי הכריתה וחידוש היער. בייעור המודרני המטרה היא ליצור תערובת של עצים ממינים שונים וגילים שונים כדי ליצור סביבה מגוונת ומעניינת למבקרים ביער. משמעות השינוי היא, שבתכנון היער נדרשת גישה שיווקית, שיעדה הוא לבדוק מהן העדפות המבקרים ולספקן. פירוש המעבר מאסטרטגיית ייצור עצה לאסטרטגיית שיווק שטח ציבורי

Oosrevelde, H.R., "Forest in Densely Populated Areas: Forest Management in a Complex Society, the Duth Case", in: *Proceedings of the XI World Forestry Congress*, 13-22, Vol. 5, p. 33, October 1997, Anátalya.

פתוח הוא, שעל היערנים, שעיקר הכשרתם במדעי הטבע, לעבור הסבה מקצועית ממקצועות האקולוגיה הסביבתית למקצועות ההפעלה הציבורית, ניהול משאבי אנוש ושיווק.

ליער, כבית גידול לייצור עץ, יש ערך כלכלי הניתן למדידה בהתאם לתפוקת העץ. מדידת ערך העץ פשוטה ומתבססת על מידע זמין של מחירי העץ ומדרי התפוקה. אומדן הערך הכלכלי של היער, כמוצר לשירות הציבור, הרבה יותר מורכב. ליער ערך כלכלי כמוצר ציבורי,³ אך ככל מוצר ציבורי (כמו ביטחון, ביטחון אישי, איכות אוויר וכיו"ב) מדידת הערך הכלכלי נעשית כדרכים עקיפות מאחר ואין שוק מסחרי ל"מוצר ציבורי". בגלל התנאים המיוחדים לישראל – היעדר מוחלט של גשמי קיץ ומיעוט גשמים באזורים צחיחים, ייתכן שהערך הכלכלי של היער כמוצר ציבורי עולה לאין ערוך על הערך הכלכלי של היער כבית גידול לייצור עץ. ולכן, העובדה שאין בהחזקת יער לצורכי ייצור עץ כדאיות כלכלית אינה צריכה לגרור למסקנה שאין כדאיות בהחזקת היער לשירות הציבור הרחב. בתנאים האקלימיים של ישראל כריתת עצים היא פעולה נלווית לאחזקת היער ואמצעי בלבד לשמירה על היער כשטח מיוער לדורות הבאים ולחידושו.

יער הוא מוצר ציבורי (public good). מבחינה מושגית יש להבחין בין "משאב לאומי" ל"מוצר ציבורי"⁴. למוצר ציבורי יש שלוש תכונות אופייניות:

1. המוצר אינו מתכלה (nonrivalorous), כלומר, השימוש של אדם אחד במוצר לא מפחית את יכולת השימוש של אחר בו – למשל נוף.
2. המוצר פתוח לשימוש כולם (nonexcludable) והשימוש של אדם אחד במשאב לא מונע את השימוש של אחר בו – למשל אוויר.
3. השימוש במוצר בלתי נמנע (nonrejectable) – למשל ביטחון.

מוצר ציבורי שונה ממוצר רגיל בכך שלא ניתן לאמוד במוצר ציבורי את ערך התפוקה השולי, כי השימוש של אדם אחד במוצר לא גורע מאפשרויות השימוש של אחרים בו.⁵ משקיע פרטי לא ישקיע במוצר ציבורי, אם לא יוכל למנוע את השימוש במוצר, ואם המשתמש לא ישלם בתמורה לשימוש. השימוש בקרקע כמוצר ציבורי מתאפיין בתופעת "הנוסע החופשי" (free rider). דהיינו, משתמש שאינו משלם למשקיע בעבור השימוש. בשנים האחרונות חלה התפתחות והתפכחות לגבי ערך היער לעומת שנות השבעים. במחקרים שנערכו בשנות

3 Freeman III Myrick A., "The Measurement of Environmental and Resource Values – Theories and Methods; Resources for the Future", Washington, DC 1992.

4 Vaughan, Roger, J., The value of Urban Open Space, The Rand Paper Series, August 1977.

5 Henley N. and Spash, C., Cost Benefit Analysis and the Environment; Hants, England: Elgar Publishing, 1993.

השבעים נבדקו השפעת גורמי רעש על מחירי הקרקע והשפעת הסמיכות לפארקים ציבוריים על ערכי קרקע. ליער, כמוצר ציבורי, יש שתי תכונות המבחינות אותו ממוצרים אחרים, שאת ערכם לציבור ניתן למדוד בבחינה פשוטה של הנכונות לשלם בעבורם. תכונה אחת היא השימוש וההנאה הקולקטיביים מהיער, והתכונה השנייה היא ההשפעה הרבה שיש להשקעות או לשיפורים (או נזקים) ביער על ערכן של קרקעות סמוכות לו.

יערות ברומה לשימושי קרקע אחרים הכלולים במונח שטחים פתוחים נועדו לשרת את הציבור הרחב. שירות הציבור כרוך בתועלות ובעלויות. על אף ערכם הכלכלי של היער והשטחים הפתוחים, ההחלטה לגבי השימוש הטוב ביותר בקרקע לא נובעת מיישום העקרונות המקובלים בתורת השמאות. עקרונות אלה מבוססים על קביעת "מחיר שוק" כמחיר שקונה מרצון ישלם למוכר מרצון, כאשר שני הצדדים לעסקה אינם נתונים תחת לחץ או כורח בלתי סביר לבצע את העסקה, ולשני הצדדים מידע סביר לגבי העובדות המהותיות הקשורות לעסקה. בניגוד לכך, אופי השטחים הפתוחים כמוצר ציבורי, שצרכני שירות רבים משתמשים בו במשותף, מקשה על אומדן ערכו הכלכלי. מסיבה זו, קל יותר לאמוד את עלות יצירת שטחי יערות וקשה לאמוד את הנזק הנובע מכריתת יערות.

על אף הקושי באומדן הערכים הכלכליים של היער כשטח פתוח, מן הראוי שבעיצוב מדיניות ציבורית יישקל גם ההיבט הכלכלי. הכלים המקובלים בשמאות, אינם מתאימים לאומדן ערכי קרקע של יער המשמש לנופש או כשטחים הנדרשים לשמירה על הסביבה ועל איכות החיים של התושבים. הכלים של שמאות מקרקעין, המבוססים על ערכי קרקע, אינם מתאימים לאומדן הערך הכלכלי של שטחי יער, כי לא נעשה סחר בקרקע המיועדת ליעור. קושי נוסף בהערכה נובע מכך שהיצע שטחי היער הוא תוצאה של מדיניות תכנון, תכניות מתאר, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, וכלי ויסות שאינם בשליטת "שוק המקרקעין".

הגישה המקובלת היום היא, שמדיניות קרקע ציבורית צריכה להבטיח לכל חלקי האוכלוסייה הזדמנות הוגנת לרכישת אדמה למטרות בנייה פרטית, ולמטרות פיתוח של מקורות תעסוקה ומקומות בילוי, ובכך לתרום לחלוקה צודקת יותר של רווחה והכנסה. הפיקוח על השימוש בקרקע נעשה באמצעות תכנון מתאר, רישוי השימוש בקרקע, מיסוי וכלי הכוונה של מדיניות ציבורית (תקציב). המטרה היא להשיג פיזור מאוזן ומשולב של הפיתוח במרחב, בהתאם למדיניות אזורית וכלל ארצית, תוך חיסכון במשאבים ציבוריים ביחס לתועלת המופקת מהם. הגישה המקובלת בעבר הייתה, שפיתוח קרקע (נדל"ן) יביא אתו פיתוח של תשתית ציבורית שתגדיל את רווחת האוכלוסייה. ההנחה הייתה שהרחבת הפיתוח תחזק את התשתיות המקומיות, תיצור יותר אנשים בעלי כוח קנייה מוגבר ובכך תגדל ההשתתפות במימון התשתיות הפיסיות והציבוריות. גישה חדשנית יותר הוצגה בוועידת האו"ם להתיישבות

האדם והסביבה,⁶ Habitat, שהמליצה עוד בשנת 1976 למדינות החברות בה, על נקיטת אמצעים לקביעת מדיניות השימוש בקרקע ציבורית. מדיניות זו צריכה להציע פתרון מאוזן לקונפליקט בין שיקולים של צדק (equity) לשיקולים של יעילות (efficiency) ולקונפליקט בין מדיניות לטוח קצר המכוונת ל"ניצול מיטבי של משאבי הקרקע" לבין מדיניות לטוח ארוך המכוונת לפיתוח בר קיימא. פיתוח בר קיימא נועד לשמור על רווחת הדורות הבאים. בפיתוח בר קיימא הכוונה לשמירה על המשאב הטבעי, לשמירה על סטנדרטים של צפיפות בינוי כדי למנוע עלייה בצפיפות העירונית ולשמירה על הביטחון האישי. בשומרו על מאזן אקולוגי קבוע, פיתוח בר קיימא תורם לאיזון בניצול המשאבים בדור הקיים ובדורות הבאים, ולחלוקה צודקת של המשאבים בין כל חלקי האוכלוסייה.

אומדן הערך הכלכלי של יער כמוצר ציבורי

אומדן הערך הכלכלי של היער כשטח פתוח מעסיק את החוקרים זה שנים רבות. בניגוד לשוק המקרקעין, שבו יש יחסי היצע וביקוש ניתנים לאומדן, ביער ובשטחים פתוחים ההיצע מוגדר אך קיים קושי באומדן הביקוש. היו שהציעו לאמוד את הביקוש ליער לשימוש ציבורי על-פי תדירות ביקורי הקהל. אחרים הציעו לאמוד את ערכי הקרקע של שטחים פתוחים על-פי השפעתם על ערכי קרקע, שיש לה ערך מסחרי, והיא סמוכה לשטח הפתוח. ההנחה הבסיסית הייתה, שיש מי שמוכן להוסיף על המחיר בעבור הסמיכות ליער בשל איכות האוויר, הנוף ותנאי הסביבה המשופרים. על-פי גישה זו, התשלום הנוסף בעבור ערך הקרקע, משקף את ערך התפוקה השולי של היער והשטח הפתוח הסמוך. ערך זה יורד, ככל שהקרקע מרוחקת יותר מיער. מכאן, שאדם המבקש לרכוש נכס בקרבה לפארק, יהיה מוכן לשלם מחיר גבוה יותר בעבור הנכס ככל שהנכס יהיה קרוב יותר לפארק. תוספת הכסף המשולמת בעבור האיכויות הנובעות מהקרבה לפארק מייצגת את הפרמיה על מיקום הפארק.⁷

בעיית ההערכה של השווי הכלכלי של קרקע נדונה בהרחבה בתיאוריות כלכליות של מיקום⁸ (location theory) וייעוד אופטימלי של שימושי קרקע, ובשמאות מקרקעין. "תורת המיקום" עוסקת בקביעת שימושי הקרקע כפונקציה של תועלת מנקודת ראות של עודף

United Nations; **Report and Recommendation of the U.N. Habitat Conference.** 6
Vancouver, 1976.

Babcock, B.A., J Wu, P.G. Lakshminarayan and D. Zilberman. "The Economics of a Public 7
Fund for Environmental Amenities". **American Journal of Agricultural Economics**, 78
(1996), pp. 961-971.

Alonso, W.. **Location and Land Use; Toward a General Theory of Land Market.** 8
Cambridge, Harvard University Press. 1964.

הצרכן⁹ (consumer surplus). הדילמה הכלכלית של הצרכן היא כיצד לחלק בצורה יעילה את כספו לרכישת הקרקע ולהוצאות הקשורות בנגישות למקומות שהוא זקוק להם, כגון מקום העבודה, אזורי המסחר, מוקדי השירותים וכיו"ב. אומדן ערך המיקום (location value) מנקודת הראות של "עודף הצרכן" שונה מטבע הדברים ממדידה של תועלת ציבורית, המבוססת על תועלת כוללת של ציבור רחב.

עוד בשנות השישים, התפתחה בתורת הכלכלה גישה המבחינה בין חשבונאות של פירמה פרטית שעניינה רווח מרבי, לבין חשבונאות לאומית העוסקת בעלות ובתועלת חברתית. ההבדל בין שווי הקרקע מנקודת הראות של היוזם לבין השווי לציבור נובע מההשפעות החיצוניות של השימוש בקרקע (externalities) ומאומדן הערך של רווחה ציבורית הנובעת ממיזמים שתועלתם באה לכיטוי בטווח ארוך. שיטות ניתוח יחסי תועלת-עלות מיושמות בתכנון השקעות, בחישוב סיכונים וניתוח מידמים לצורך אומדן אפקטיביות ההשקעות CEA (Cost Effectiveness Analysis). בניתוח יחסי עלות מול תועלת¹⁰ אנו מניחים שאפשר לאמוד תוצאות כלכליות כנגזרות מהמיזם. בפרויקטים ציבוריים היחס בין התוצאה לפעולה אינו ודאי, יתר-על-כן קשה לזהות את "הנהנים" ו"המשלמים" שלהם יש לייחס את התוצאות. יש קושי בהערכת מוצר ציבורי על בסיס מרכיבי ההשפעות והתוצאות החיצוניות וקושי דומה להעריך עלויות ותועלות לפי השפעות חיצוניות.

מדידת "ההנאות" לפי ערכים סביבתיים, ולמשל תרומת היער לאיכות הסביבה, לאיכות המגורים ולרווחת התושבים, נעשית באמצעות אמידה עקיפה של מחירים הדוניים¹¹ (hedonic price) או אמידה ישירה באמצעות¹² CVM (Contingent Valuation Methods). מדידת מחירים

Smith Kerry V. *Estimating Economic Values for Nature – Methods for non Market Valuation*, Edwards Elgar Publishing, 1966.

למודלים של מיקום אופטימלי לפי הוצאות התחבורה והמרחק ממרכז העיר ראו:

Alonso, W., *Location and Land Use; Toward a General Theory of Land Market*, Cambridge, Harvard University Press, 1964.

Mills, e., S., "An Aggregative Model of Resource Allocation in Metropolitan Area", *American Economic Review; Paper and Proceedings*, Vol. LVII, No. 2, pp. 197-210. 1967. עודף הצרכן הוא המחיר שכדאי לצרכן לשלם בעבור מוצר מסוים מעבר לסכום הנקוב על-פי מחירי השוק. סכום זה עשוי להיות גבוה ממחיר השוק. על כן, המונח "נכונות לשלם" (willingness to pay) שווה למחיר השוק פלוס עודף הצרכן. "הנכונות לשלם" היא על כן מדד המשקף את התועלת המופקת מההוצאה והיא הביטוי המלא להעדפת הצרכן.

Turvey Ralph, "On the Divergences Between Social Cost and Private Cost", *Economica*, 10 August, 1963. Pearce David, *Cost – Benefit Analysis 2nd edition (revised)*, Macmillan. London, 1986.

Freeman, A., M., "The Benefits of Environmental Improvement", John Hopkins University Press, Baltimore, 1979.

Bartik T., J., "Measuring the Benefits of Amenities Improvements in Hedonic Price Models". *Land Economics*, Vol. 64, No. 2, pp. 172-183, 1988.

Mitchell R., and Carson R, "Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method".¹²

הדוניים מתבססת על מחירי המקרקעין בסביבת היער, או בסביבת שטח ציבורי פתוח, בהנחה שהמחיר משקף את הנכונות לשלם בעבור הנגישות ליער כמוצר ציבורי. השיטה שמקורה בתיאוריית הערך מכירה בהשפעת ערכים סביבתיים, שאינם ניתנים למדידה, על ערכים כלכליים הניתנים למדידה כמו מחירי דיור או מחירי קרקע. שיטת ההערכה במחירים הדוניים מיושמת לצורך אומדן ההשפעות שיש לרעש נמלי תעופה על מחירי הדיור, וההשפעות שיש לחשיפה לרעידת אדמה על מחירי הדיור, ולצורך אומדן תוספת הערך שיש למחירי הדיור בשל קרבה לפארק ציבורי. מנקודת ראותו של בעל הזכויות בקרקע, הכרזה על שטח כמיועד ליעור או כשמורת טבע תביא להפחתה בערך המקרקעין ושווי, ברמה הקרובה לערך תוחלת הסיכוי לביטול הכרזה. לעומת זאת, מנקודת ראותו של הציבור, ליעור כמו לכל שטח ציבורי פתוח ערך רב שתורם גם להעלאת שווי הקרקע של מקרקעין סמוכים.

שיטה אחרת לאומדן התועלת של פרויקטים לרווחה ציבורית היא שיטת CVM (Contingent Valuation Method). שיטה זו יושמה בעבודות מחקר רבות שנעשו בישראל במטרה לאמוד את הנכונות לשלם בעבור ההנאה מיערות הארץ. שיטת המדידה הישירה של הנכונות לשלם – באמצעות סקרי צרכנים, יושמה בעבודות רבות של חוקרים בישראל ובהם: פרופ' מרדכי שכטר מאוניברסיטת חיפה, פרופ' דני שפר וורדה צובארי מהטכניון, פרופ' יעקב צור מהפקולטה לחקלאות, ד"ר עליזה פליישר מהמרכז ללימודי הפיתוח ואחרים.¹³

שיטת CVM נותנת כלים להערכה כלכלית של מוצרים שאינם נסחרים בשוק הסחורות והשירותים. השיטה הוצעה לראשונה בשנת 1963 כאמצעי להערכה של פרויקטים לנופש בשטח פתוח. השיטה מבוססת על מדידה אמפירית של "הנכונות לשלם" WTP (Willingness to Pay) ו"הנכונות לקבלת פיצויים" WTA (Willingness to Accept), והערכת "עודף הצרכן". שיטות אלו מבוססות גם על סקרי צרכנים, שאלונים וריאיונות. תוצאות הסקרים משקפות את האומדן של השפעת התשלום בעבור ערכים סביבתיים על מידת הרווחה של הצרכנים (CVM).

13 Shechter M., "Valuing the Environment", in Folmer H., Gabel H., L., and Opschoor, H. (eds). **Principles of Environmental and Resource Economics: A Guide to Students and Decision Makers.** Edwards Elgar Publishing, U.K., 1994.

Shefer Daniel, "The Optimal Use of Natural Resources – The Choice Between Preservation and Development". **Journal of Environmental Systems**, Vol. 4 No 4, Winter 1974.

פליישר ע', צור י' וערי ס' (1996), "הערך הכלכלי של פארק גורן כאתר סביבתי: אפשרויות פיתוח ושימור", המרכז ללימודי הפיתוח, רחובות.

צובארי ו' ושפר ד' (1989), "אמידת פונקציות ביקוש למאפייני מגורים באזור חיפה", דו"ח מחקר מספר 45, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

צובארי ו' ושפר ד' (1991), "הערך הכלכלי של שיפורים במאפייני המגורים: השוואה בין גישות אמידה חלופיות", המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.

הנכונות לשלם אינה נמדדת כמונחים של מחיר בלבד, אלא גם כמונחים אורדינליים של העדפה יחסית של מקום אחד על מקום אחר ללא קביעה של גובה המחיר. עם זאת, מחירים הדוניים מניחים שתג המחיר כולל בתוכו גם ערכים של העדפה אורדינלית, כי המחיר הוא ביטוי להעדפה מצרפית של כלל השיקולים בבחירת המיקום. השיטה ההדונית מניחה, שהמקדמים של משוואת הרגרסיה ההדונית מספיקים כדי לחשוף את ההעדפות של הצרכן למיקום על פני המרחב. הנכונות לשלם בעבור מאפיין מסוים של הקרקע נגזרת מתוך הפונקציה ההדונית.

הביקורת על הגישה התומכת במדידת הנכונות לשלם (WYP) כאמצעות שאלון בין צרכני הקרקע, מדידה שלדעת תומכי הגישה מגלמת את שווי השטחים הפתוחים כמוצר ציבורי, קשורה בכעייחיות שיש בזיהוי הצרכנים ובהתפלגות התשלום בצורה הוגנת בין הנהנים האמיתיים מהשטח הפתוח. הנכונות לשלם בעבור השמירה על שטח פתוח היא נכונות קולקטיבית שלה שותפים כל הנהנים, אך קיימת גם תופעה של "הנוסע החופשי", הנהנה מן השטח הפתוח שרכשו אחרים, מבלי שהוא עצמו השתתף ברכישה. עם זאת, הנוסע החופשי נהנה מהרכישה של אחרים בשל התכונה של קרקע כמוצר ציבורי, שההנאה ממנו נמנעת מאחרים. יתר על כן, לכל אחד מצרכני השטחים הפתוחים יש עקומת תועלת שולית יורדת משלו. לפיכך, התועלת שיש למי שמצוי בלב אזור עירוני בנוי בצפיפות משטח פתוח, עשויה להיות גדולה במידה רבה יותר מהתועלת השולית ששואב ממנו תושב כפר שכל סביבת מגוריו היא שטח פתוח. על כן, נדרשת התערבות ציבורית כדי ליצור הסכם המחייב את כל הנהנים להשתתף בתשלום. כדי למנוע את תופעת "הנוסע החופשי", על הנהנים להשתתף לפי מידת הנאתם. ולחילופין, דרוש מנגנון מינהלי שיכפה את ההשתתפות הקולקטיבית באמצעות מיסוי ותכנון שימושי קרקע לפי מתאר מחייב האוסר שימוש אחר בשטח הפתוח.

מיהו קהל היעד שאותו נועד היער לשרת

האיום על היער נובע מהאפשרות של כריתת היער לצורך שינוי ייעוד הקרקע למטרות בינוי ופיתוח. הגנת שטחי היער בתכנית מתאר ארצית לייעור או בתכנית מתאר מקומיות ומחוזיות אינה מספקת דיה. אם לא תהיה הכרה ציבורית בחשיבות שמירת היער, קשה יהיה להגן עליו, שכן ההגנה המשפטית באמצעות תכנון מתארי בלבד ניתנת להסרה בקלות יחסית. היער זקוק לשמירה גם נגד איומים טבעיים כמו שריפות, מחלות ומזיקים ויש צורך במשאבים ציבוריים כדי לשמור על היער במצב תקין. העלאת התמיכה הציבורית וההכרה בחשיבות היער כמוצר ציבורי היא הדרך העיקרית שבה ניתן לגייס את המשאבים הנדרשים להגנה על היער. לשם כך, יש להגדיר תחילה מהו המוצר שהקהל מצפה למצוא ביער, או במילים אחרות, מהי הפונקציה היעורנית (forest function). יש לזהות את קהל היעד למוצרי היער ולהציע תכנית עבודה למילוי משאלות הציבור. קהל היעד שאותו נועד היער לשרת הוא קהל הנוקק ליער

לשימושים שונים ("פלח השוק") כמו: נוף, נופש בחיק הטבע, בידור וכיו"ב. כמו־כן, היער תורם מבחינה כלכלית וחברתית לציבור רחב שעם זאת אין הוא ציבור מזהה. הוא תורם לעליית ערכי נדל"ן באזורים בנויים (מחירים הדוניים – hedonic prices), לאיכות האוויר, להורדת מפלטי רעש ועוד.

יש שלושה סוגי מוסדות שיכולים לעזור להעלות את המודעות הציבורית לחשיבות היער ולשמירה עליו והם:

1. יערנים, מנהלי היער ושומרי היער. התפקיד של כל אלה הוא ליצור תמיכה ואהדה ציבורית לנושא שמירת היערות למול לחצי הפיתוח ושינויי הייעוד.

2. מעצבי מדיניות תכנון שימושי הקרקע. התפקיד של אלה הוא לתכנן את היקף היערות הנדרשים למילוי הפונקציה החברתית וגודל יחידת השטח המיוערת אף-על-פי שההיקף והגודל אינם ניתנים לאפיון ולהגדרה מדויקים. למעשה, מכאן נובע החשש מכרסום שולי היער על-ידי ניצול עוד ועוד שטחים, שהם לכאורה פנויים ממחזיקים על חשבון הפונקציה היערנית.

3. מוסדות החינוך, מעצבי דעת הציבור, ואנשי המחקר היערי.

שאלת המפתח היא כיצד יוצרים עניין משותף בין קבוצות הציבור השונות הקשורות ליער, ובעיקר כיצד יוצרים יחסים אפקטיביים בין הציבור הרחב והיער. יש לנהל את המימשק היערי כפי שמנהלים מימשק מרעה בעבור בעלי-חיים. כשם שמתכנן המרעה מנהל את שטחיו בהתאם לצורכי הבהמות הרועות, כך ראוי שהיערן יכלכל את ניהול היער בהתאם לצורכי המבקרים. מתכנן המרעה לא רואה בבהמה או בצאן אויבי המרעה אלא חלק מהנוף. היערן גם הוא צריך לתכנן את היער בהתאם לצורכי הציבור הנהנה מהיער ולא לראות בו אויב היער. לשם כך יש לבחון את צורכי הקהל על בסיס "כושר הנשיאה" של היער כדי להבטיח את המשך קיומו של היער על אף ביקורי הקהל.

יש לתת חשיבות מיוחדת לפיתוח מעורבות קהילתית ואחריות אישית לגבי הנעשה ביערות. מעורבות כזו יצרו החברה להגנת הטבע ורשות שמורות הטבע לגבי השמירה על ערכי טבע מוגנים. מעורבות הציבור התגלתה כאפקטיבית בנושאים ציבוריים אחרים כגון משמרות הבטיחות של ילדי בתי הספר, משקיפי תנועה, נאמני ניקיון, פעילות קהילתית כמתנ"סים ובתחומי חיים נוספים. הבסיס למעורבות הציבור הוא מידע מלא, הסברה, פעילות חינוכית ויצירת מסגרות דיון שבכוחן להשפיע על מדיניות ניהול היערות ופיתוחם.

הגדרת תחום היער בהתאם לצורכי הציבור

הדרך ליצירת מעורבות ציבורית היא באמצעות מידע וארגון. לשם כך נדרשים הדברים הבאים:

1. הגדרה מחודשת של תחום היער כיחידות תפעוליות-פונקציונליות בהתאם לצורכי הציבור (למשל, הגדרת המרחב של יער שחריה, יער המלאכים, פארק בריטניה, יער חרובית והשטחים הפתוחים ביניהם כיחידת יער אחת) והגדרה מחודשת של תפקידי היערן, שהוא נקודת הקשר בין ניהול המימשק היערני והאחריות לו לבין ייצוג ענייני היער בפני הציבור.
2. ניטור של מספר המבקרים ביערות ובקרה עליהם, זיהוי מוקדי הביקור בכל גוש יערות וריכוז נתונים שיאפשרו תכנון קיבולות, כושר נשיאה וחלוקת עומסי קהל.
3. הגדרה מחודשת של קריטריונים לפיתוח ביערות כלומר, קביעת סדר קדימויות לפיתוח המבוסס על נתוני אפשרויות הפיתוח, אפשרויות הטיוול והנופש, צורכי הפיתוח היערני (מניעת שריפות) ועל ערכים כמו היסטוריה ועתיקות ומוקדי עניין חינוכי בתחום היער.
4. גילוי צורכי הציבור על-ידי סקרים ומשאלים לצורך תכנון דרכי נוף, חניונים, מתקני מים ושירותים ופעילות כלכלית נלווית (מזנון וכד').
5. עידוד מעורבות הציבור על-ידי הצגת תכניות יערניות במוסדות התכנון והבנייה, במועצות המקומיות והאזוריות, במתנ"סים ובארגונים קהילתיים. מטרת התכנון צריכה להיות גלויה ושקופה ויש להסבירה לציבור כדי לקבל ממנו הערות והצעות. במסגרת זו יש להציג גם את סדר הקדימויות להשקעה ביערות.
6. הכנה והפצה יעילה של חומר הסברה, מפות טיול וניווט, שילוט ידידותי לקהל וחומר הסברה יערני ואקולוגי, אשר ייצרו עניין וסקרנות בקרב המבקרים ביערות.
7. קיום פעולות הרתעה ופיקוח ביערות נגד פלישות, משיגי גבול, גנבי עצים, ציד בלתי חוקי וגורמי לכלוך, וכך פרסום המידע על תביעות שהוגשו נגדם, תיקי האישום שנפתחו וההרשעות לצורך הרתעה נוספת.
8. הקצאת משאבים לשמירה על ניקיון היער, גיוס קבלני ניקיון במקומות שיש בהם גודש קהל, תחזוק מתקנים לאיסוף אשפה ולריכוז גחלים לאחר הצלייה (מנגל).
9. הפעלה אקטיבית של נוער ומבוגרים במסגרות של "נאמני" או "שומרי יערות" ותמיכה בחוגי סיור ובפעילות יערנית בכל ימי השבוע.

קרן קימת לישראל מפעילה כמנהלת היערות שיקול דעת עצמאי ובלעדי בקביעת מדיניות הייעור. הזכות להפעיל את שיקול דעתו המקצועי ניתנת לאגף המקצועי מבלי לחייבו כמעט בבקורת של שיפוט חיצוני-אובייקטיבי. הגישה המרצעת פותחת את שיקולי היערן להערות ותגובות מצד הציבור הרחב. קרן קימת לישראל צריכה להציג את שיקוליה בתכנון היער וכבחירת הרכב הזנים לנטיעה. היא צריכה לעודד מעורבות של ארגונים ציבוריים וולונטריים, ולתת להם הזדמנות להשפיע על הכוונת מדיניות הייעור. במסגרת זו, צריכה קרן קימת לישראל להיות קשובה גם לדעות שאינן מקובלות עליה. עליה להיות מוכנה להציג את עמדותיה המקצועיות ולהתווכח בפתיחות על מידת סבירותן.

המחלוקת בין המחנה "האקולוגי" לבין המחנה "היערני"

שיתוף הציבור בקביעת מדיניות ניהול היערות יביא לפתיחת דיון במחלוקת הקיימת זה שנים בין המחנה "האקולוגי" לבין המחנה "היערני" על דרך ניהול היער. מחלוקת זו לגבי ניהול היער אינה ייחודית לישראל. הנושאים שבמחלוקת הם:

1. המדיניות לגבי הרכב הזנים והמינים, המינון בין מתסניים לרחכי עלים, מקומם של עצי סרק ועצים המשמשים לנוי ביער, מקומם של בוסתני פרי בתכנית הנטיעה וכיו"ב.
2. דחיקת החורש הטבעי באמצעות ייעור נטע אדם.
3. הטכנולוגיה של נטיעת יערות או זריעתם, צפיפות הנטיעה והשפעתה על הצמחייה הטבעית.
4. מדיניות הכריתה ודילול היערות.
5. התרת הרעייה ביערות במטרה לעזור כלכלית לבעלי העדרים וכאמצעי לניהול היער (גיזום, שריפות).
6. מקומה של אוכלוסיית חיות-הבר ביער ובחורש והסכנה לחקלאות הקרובה ליער.

עד כה טרם יושמה הגישה של שיתוף הציבור בקביעת מדיניות הייעור. יש לצפות שעירוב הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות יעורר מחלוקות בתחומים שהחלטה עליהם הייתה עד כה מינהלית-מקצועית, בהתאם לסמכות ולאחריות שהוטלה על מנהלי היער. יש יתרונות תפעוליים למצב הקיים אך יש גם מחיר לאי שיתוף הציבור. במאמץ להבטיח את המשך קיום היערות בישראל, עומדים היערנים לכד עם מעט תמיכה ואהדה ציבורית.

הפרטה של ניהול היערות

כבר בפתח הדיון על הפרטת ניהול היער, רצוני להדגיש שעל אף המגמה של יציאת הממשלה בישראל, ובעולם המערבי בכלל, ממעורבות אקטיבית במתן שירותים לציבור, צפוי שהאחריות להבטחת המשך הקיום של היערות בישראל תהיה גם בעתיד באחריות הממשלה וקרן קימת לישראל כיוון שהיער הוא מוצר ציבורי. אין פירוש הדבר שלא צריך לשקול הפרטה חלקית של שירותי יער בתחומים בהם היער מהווה משאב כלכלי ומספק מוצרים שיש להם סחירות ושוק.

הבהרתי בתחילת דברי שלייער יש שתי קבוצות של מוצרים: מוצרים הנסחרים בשוק הכוללים את תפוקת העץ שירותים הנמכרים לקהל על-פי בסיס מסחרי (למשל שירותי הסעדה), ולעומת זאת מוצרים שהם ציבוריים (public goods), כמו נוף, נופש וטיילות, הדרושים לציבור אך אין להם שוק של סחורות ושירותים.

הרעיון של הפרטת שירותי היער אינו זר לעולם היערנות. "יער משקי" למשל, הוא יער לכל דבר המנוהל כיחידה כלכלית כמו כל ענף חקלאי אחר. יזמות כלכלית המשלבת מתן שירותים לקהל עם פיתוח אטרקציות למשיכת קהל ליער היא דוגמה נוספת להפרטה של שירותי יער. יש להניח, שבעל זיכיון לניהול יחידת יער יעשה כל שנדרש על מנת להשיג הכנסה מרבית מהניהול. הפרקטיקה שבה שומר היער הוא גם בעל הזיכיון ביער קיימת בארצות בהן היערות כבעלות פרטית. קיים כמובן חשש שבעל הזיכיון יאמץ גישה קצרת טווח ולא ימלא אחר כל הנדרש לשימור היער למען הדורות הבאים. הניסיון במגזר החקלאי לימד אותנו, שהמחזיק בקרקע עשוי להתגלות במשך הזמן כיזם הפועל לשינוי ייעודה, ולכן ההפרטה לא מבטיחה את שימור היערות לדורות הבאים.

מתכונת ביניים להפרטת שירותי היער היא על-ידי שימור הבעלות והניהול הציבורי במרחב היער תוך הקצאת זכויות ניהול בקטעים ושטחים מסוימים ליזמות פרטית. למשל, מתן זיכיון להחזקת הניקיון ביערות ולשירותי שמירה או מתן זיכיונות להפעלת מתקנים לשירות הציבור בתחומי היער. ככל שתוגבל ההוצאה הציבורית על ניהול היערות, כך תגבר הפנייה לעבר היזמות הפרטית. קיים חשש שלא יהיה די במתן זיכיונות להפעלת שירותים כלכליים ביער לכיסוי הוצאות ההחזקה. ההנחה היא ששילוב של תקציב ציבורי עם יזמות פרטית עשוי ליצור תנאי סף שבמסגרתם יוכל היזם לפעול. בישראל טרם פותח מודל המשלב מלונאות ושירותי תיירות המתבססים על יערות. במודל הזה חלק מאחזקת היער ממומן מכלכלת התיירות. מודל דומה שנמצא בשלבי פיתוח קיים בתחום הגולף, והוא מבוסס על מלונאות ששותפה לאחזקת מרחבי השטחים הנדרשים לגולף.

הקונפליקט בין פיתוח לשימור

כאשר יוחל בפיתוח מדיניות גישה יערנית חדשה, יתעוררו ביתר שאת הקונפליקטים בין שימור טבע וסביבה לבין פיתוח מסלולי נסיעה ביער, פיתוח מצפורי נוף, ויצירה מלאכותית של אטרקציות נופיות. הוויכוח נסוב על השאלה, האם הדגש בפיתוח היער צריך להיות על נופש פסיבי (שהוא ביער וטיולים) או על פעילות אקטיבית (פינות משחק לילדים, חניוני מנגלים, מסלולי נסיעה באופניים מסלולים לטרקטורונים וג'יפים וכיו"ב). כלכלת הנדל"ן מחדדת את השאלה, האם יש להתיר בינוי ופיתוח בתוך תחומי היער (בתי מגורים ויישובים בתוך היער, כפרי נופש ופעילות כלכלית מסחרית ביער וכיו"ב). שאלות אלה מתעוררות גם כיום, כאשר מוצגת תכנית לכריתת יער בשל צורכי בינוי עירוני, התיישבות או פיתוח תשתיות לאומיות. היערנים ייתמכו קרוב לוודאי בגישה של יצירת רצפים בלתי מופרעים של שטחי יער ונוף פתוח. אנשי הפיתוח עשויים לתמוך בגישה של פיצול רצף היער על-ידי בינוי ופיתוח בין עצים וחורשות.

הדילמה מנוסחת במונחים של בחירה "או יער או פיתוח". ככל שהתינויות של תכנית הפיתוח והצורך בה נעשים מוכחים יותר, כך גדל הויתור על היער. גישה אחרת תומכת באיזון בין יער ופיתוח כאשר ביסוד האיזון משמש קריטריון ההעדפה הציבורית לשימושי היער השונים. ככל שתגדל מודעות הציבור לצורך בשמירה על אוצרות היער לדורות הבאים, כך יגדלו סיכויי היער לעמוד נגד מגמות הפיתוח והכריתה.

הנושא שעומד לדיון הוא המעבר מטיפול יערני-בוטני (silviculture) למדיניות של ניהול היער כשירות ציבורי, הנבחן על-פי קריטריונים של אפקטיביות ויכולת להשיג יעדים. הדילמות והקונפליקטים שעומדים ברקע מדיניות הייעור אינם ייחודיים לישראל, והם קיימים בארצות רבות שיש להן מדיניות של שמירה על שטחים פתוחים ומדיניות של פיתוח יערות.

היערות בישראל מתקיימים בתנאי אקלים קשים יחסית ותפוקת העץ אינה מכסה כלכלית את אחזקת היערות. עם זאת, קיימת בישראל תשתית ייעור רבת שנים של יערות מרהיבים. ליערות בישראל יש ערך כלכלי כמוצר וכשירות ציבורי. לניצול הערך הכלכלי של היער יש חשיבות מכרעת בכל דיון על מדיניות ארוכת טווח של פיתוח היערות ותחזוקם. יש להביא לתודעת הציבור את חשיבות שימור היער לעומת שימושי קרקע מתחרים. מודעות הציבור תעלה, אם ניהול היער יכוון לשירות קהל המבקרים, ואם הציבור יהיה שותף למדיניות הניהול והאחזקה של היערות. ללא הצגת תכנים חדשים לייעור ותמיכה ציבורית רחבה יהיה קשה להגן על היער מול צרכים מתחרים.

המעבר להכוונה שיוקית של היער מחייב הצגה מסודרת ואמינה של נתוני מספר המבקרים ביערות והתפלגות הביקורים לפי מקום וזמן, וכן בירור של העדפות הציבור והצפיפות מהיער. דרושה היערכות לצורכי הסברה, חינוך ופעולה שיוקית. בעבר הושקע מאמץ מחקרי

רב במחקרים ביולוגיים ואקולוגיים שעניינם העץ. היום יש לכוון את מחקרי הייעור ליצירת בסיס מידע, שיתרום לגיבושה של מדיניות יערנית חדשה. צריך להשקיע יותר מאמץ במחקר שנושאו קהל המשתמשים ביער, דהיינו – להעביר את הדגש לאדם.

מרינה אינה רק "מגרש חניה" לסירות מפרש אלא גם פרויקט נדל"ן גדול

אלישע אפרת*

הפיתוח הכלכלי ושימושי הקרקע העיקריים נעשים ברצועת החוף הצרה של ישראל, ובתוכם נכללות המעגנות (מרינות) שחשיבותם גברה, לאחרונה, בתכנון אתרי נופש ומלונאות. אין כיום גורם ממלכתי אשר מאזן את הזמנות בפיתוח מעגנות, והיא ברובה פרטית או מקומית. הביקוש לבניית מעגנות עולה על היכולת של רצועת החוף לשאת בנייה כזו, ומן הדין שיהיה מוגבל ומצומצם בהיקפו. תכנון ופיתוח המעגנות חייב להיעשות על בסיס עקרונות ממלכתיים ולאומיים, הדואגים לשימור מרבי של רצועת החוף בתנאים הטבעיים ופיתוחה רק במקומות נבחרים ובריכוזים מתאימים.

תכנון חוף הים התיכון של מדינת ישראל היה מאז ומתמיד נושא בעל חשיבות רבה. כיוון שרוב אוכלוסיית ישראל מתגוררת במישור החוף, ועיקר הפיתוח הכלכלי ושימושי הקרקע השונים נעשים באזור זה, נוצר לחץ מתמיד על רצועת החוף הצרה בתחומי הנופש, הרחצה, הבנייה והקמת מתקנים שקרבת הים חיונית להם, ובהם גם המעגנות. חשיבותן של המעגנות כפרויקט פיתוח חדשני לאורך החופים עלתה בשנים האחרונות. ואכן, המעגנה המתוכננת בבת-גלים בחיפה ובהרצליה והמעגנה שכבר הוקמה זכו לפרסום רב בגלל שימושי הקרקע הייחודיים שהן אמורות לנצל בתחומן. השינוי העקרוני שחל בגישת המשרד לאיכות הסביבה, שהחליט לנקוט פיקוח צמוד ומחמיר על הבנייה לאורך החופים, הוסיף גם הוא חשיבות יתר לנושא. בעקבות זאת, ביולי 1998 נאלץ מנהל התכנון במשרד הפנים לחזור בו מהצעה שהביא בפני המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, בדבר ביצוע שינויים בתכנית חופי ישראל ובמפרץ חיפה במיוחד.

* אלישע אפרת הוא פרופסור לגאוגרפיה באוניברסיטת תל-אביב.

המאמר שלהלן ידון בנתונים הגאוגרפיים של חופי ישראל לאורך הים התיכון וביחסי הגומלין בין הים, שימושי הקרקע ואוכלוסיית הצרכנים, והשפעתם על פיתוח המעגנות הקיימות והמתוכננות בישראל.

מעגנה היא שטח מים מוגן לצורכי נופש ותיירות. היא אינה אלא "מגרש חניה" לסירות מפרש, ליאכטות ולכלי שייט אחרים. "מגרש חניה" כזה אינו רווחי ביותר כאשר הוא משמש אך ורק לעגינת כלי שייט. ערכה הכלכלי והמסחרי של מעגנה הוא בעיקר בקרקע החוף העורפית שלה ובשטח האמור לספק שירותים לעגינת כלי השייט, וכן לתיירות, למלונאות ולבידור המתפתחים בעקבותיהם. העורף היבשתי של מעגנה חייב להיות רווחי כדי שהיא תוכל לתפקד, ולפיכך כדאיותה נובעת בעיקר משימושי הקרקע שבסביבותיה, ולא מעצם היותה מתקן במימי החופים. סביר, אפוא להניח, שמעגנה עשויה להצליח בתפקודה וברווחיותה, אם תמוקם במימי החופים של עיר גדולה ובקטע חוף שמושך אליו אוכלוסייה.

לכל מעגנה, כמעט ללא יוצא מן הכלל, והדבר נכון גם לגבי המעגנות שלאורך חופי ישראל, עשויה להיות השפעה ניכרת על קו החוף, על זרימת החול לאורכו, על השינויים החלים בפני הקרקע, ועל המהלך האוקיאוגרפי של הגלים. כידוע, תנועת החול לאורך חופי ישראל היא מדרום לצפון, כך שמעגנה הנבנית במקום כלשהו לאורכו, עוצרת במידה מסוימת את מהלכו של זרם חול זה ויוצרת מערבולות מצפון לה. במדידות אוקיאוגרפיות אף הוכח, שתנועת החולות מצפונה של המעגנה מתבטאת ברצף של מערבולות בכיוונים הפוכים לזרימת המים הראשית. דבר זה עלול לגרום לשינויים ניכרים במורפולוגיה של קו החוף. לפיכך, בבניית כל מעגנה נחוץ תכנון הנדסי מפורט וקפדני שיבטיח שלא תפגע בקו החוף, ותתאים לעורף היבשתי ולשימושי הקרקע הקיימים והמתוכננים שבה.

ערי חוף בעולם, וכן רשויות מקומיות רבות בישראל, מעודדות בניית מעגנות משום שהן מהוות כוח משיכה לתיירים ולנופשים ומוסיפות לעיר מקורות פרנסה רבים ומגוונים. אולם יש לציין, שכרוב המקומות בעולם היוזמות בנושא זה היא פרטית, משום שעיריות אינן נוטות להשקיע הון רב במעגנות אלה ומגייסות לשם כך משאבים מן החוץ.

אגן הים התיכון כזירה לפיתוח מעגנות

מן הראוי לבחון את תופעת הבנייה של מעגנות בהקשר רחב, ולברוק מה נעשה בתחום זה במיוחד באגן הים התיכון אשר ישראל היא חלק ממנו. ארצות הים התיכון מפתחות בעשרים וחמש השנים האחרונות תיירות ונופש כרמה בינלאומית, בעיקר צרפת, ספרד, איטליה ויוון, שהמוניטין שלהן התפרסם בעולם. אולם מתברר, שענף זה הלך והתפשט אף מזרחה והגיע לטורקיה ולקפריסין, ובאחרונה גם לישראל.

מדינת ישראל רואה בעצמה היום חולייה חשובה, במערכת התיירות של המעגנות, המקשרת בין צפון-אפריקה, דרום אירופה, תעלת סואץ וים-סוף. זאת מתוך הנחה, שבעתיד תיווצר תנועת יאכטות וסירות, במסגרת נופש ימי, שתשוטנה במערך קשתי מארצות דרום אירופה לישראל – ולאחר עגינה בחופי ישראל – תפלגנה לעבר ים-סוף ואפריקה. פיתוח המעגנות בא בעקבות העלייה ברמת החיים של האוכלוסייה בעולם והתארכותו של הזמן הפנוי, העומד לרשותה. הנופש הימי, על צורותיו השונות, הולך ומתפתח גם מבחינת השירותים הנלווים לו, כדי לספק את צורכי הנופשים.

הריבוי בבניית מעגנות קשור אל שתי תופעות נוספות. התופעה הראשונה – בנמלים רבים בעולם ובים התיכון הולכים ומתפנים שטחים מן העומס שהיה בהם בעבר, וזאת בגלל המיכון המשתכלל בתהליכי הפריקה והטעינה של אוניות; שטחים אלה ניתנים לניצול לצורך שימושים חדשים; התופעה השנייה – באגן הים התיכון הולכים ומתדלדלים שדות הדייג, כך שגם ענף הדייג הולך ומצטמצם, ועמו גם מספר הספינות והסירות; ולכן מתפנים שטחי עגינה נוספים.

על הפוטנציאל שיש בחופי ישראל לפיתוח מעגנות ניתן ללמוד מהשוואתם לעומת חופים ים-תיכוניים אחרים במדינות הקרובות. היחס בין אורך חופיה של מדינה ובין שטחה עשוי לשקף את מידת "חופיותה" ואת מידת פתיחותה וזמינותה לשיט ספינות ולביקוש במעגנות, ואילו היחס בין אורך חופיה ובין מספר תושביה, עשוי לשקף את הדרישות האפשריות של האוכלוסייה לגבי שימושי הקרקע. את שיעור ה"חופיות" של מדינות תיירות באגן הים התיכון ניתן לבטא על-ידי חלוקת שטח המדינה באורך חופיה (לוח 1):

לוח 1: שיעור ה"חופיות" של מדינות בים התיכון

המדינה	שטחה בקמ"ר (S)	אורך חופיה בים התיכון בק"מ (L)	שיעור ה"חופיות" (S/L)
צרפת	525,000	520	1,010
ספרד	488,400	1,200	407
איטליה	290,800	2,550	114
יוון	127,400	2,500	51
ישראל	20,700	188	110

ככל שערכו המספרי של שיעור ה"חופיות" קטן יותר, כן שיעור ה"חופיות" של המדינה מבחינה מעשית גבוה יותר, ומכך ניתן להסיק מספר מסקנות:

א. שיעורי ה"חופיות" של מדינות תיירות כצרפת וספרד קטנים משיעורי ה"חופיות" של מדינת ישראל;

ב. ישראל היא בעלת שיעור "חופיות" גבוה משום שמבנה המדינה צר וארוך והוא פונה כולו לעבר הים התיכון, ועל כן גם זמינותו לשייט גבוהה.

ג. ישראל עשויה להיות אטרקטיבית לתנועת השייט בים התיכון בשל שיעור "חופיותה" הגבוה יחסית.

ד. יוון, שהיא צרה ומפורצת מאוד ומגיעה לשיעור "חופיות" גבוה יותר מאשר ישראל, עשויה להתחרות עם ישראל על משיכת תנועת השייט זו לחופיה.

ההשוואה בין מדינת ישראל לבין ארבע מדינות התיירות שלעיל ביחס לצפיפות האוכלוסייה מעלה את הנתונים הבאים (לוח 2):

לוח 2: האוכלוסייה במדינות בים התיכון ביחס לאורך חופיהן

המדינה	אורך חופיה בים התיכון (L) בק"מ	אוכלוסייה (D) באמצע 1997	אוכלוסייה לק"מ חוף (D/L)
צרפת	520	58,040,230	111,615
ספרד	1,200	39,244,195	32,703
איטליה	2,550	57,534,088	22,562
יוון	2,500	10,583,126	4,233
ישראל	188	5,534,672	29,439

א. במדינות תיירות מובהקות כצרפת וספרד, שיעור האוכלוסייה לק"מ חוף בים התיכון גבוה מזה שבישראל.

ב. באיטליה, למרות גודל אוכלוסייתה, שיעור ה-אוכלוסייה לק"מ חוף קטן מזה שבישראל וזאת בגלל המבנה האורכי שלה ומפרציה הרבים.

ג. ביוון, ארץ בעלת אוכלוסייה קטנה יחסית ובעלת חופים מפורצים מאוד, שיעור האוכלוסייה לק"מ חוף בים התיכון נמוך מזה שבישראל. גם במובן זה היא עשויה להתחרות עם ישראל.

ד. מדינת ישראל היא בעלת שיעור אוכלוסייה גבוה יחסית לק"מ חוף לעומת מדינות דרום אירופה. אולם, בעוד שלחלק מן המדינות האחרות יש גם מוצא אל האוקיינוס האטלנטי, ולכולן יש קשר יבשתי עם מדינות שכנות, כך שבמקרה הצורך הן יכולות להשתמש בחופיהן ובנמליהן – הרי בישראל חוף הים התיכון הוא כמעט המוצא היחיד אל העולם הרחב. ולכן, עליו לשרת לא רק את התיירות לסוגיה אלא גם את התעשייה, המסחר, האנרגיה, נתיבי התעופה ודרכי התחבורה. עובדה זו גורמת לנחיתותה של ישראל לעומת המדינות השכנות. חסרוננו של עומק יבשתי והררי גדול בישראל מוסיף גם הוא ללחץ על שימושי הקרקע שלאורך החופים.

השיעור הגבוה של אוכלוסייה לק"מ חוף גורם לניצול אינטנסיבי של החוף, בעיקר בכיוון מערב, והוא מקזז את היתרונות של שיעור ה"חופיות" הגבוה, כביכול, שיש למדינת ישראל.

המעגנות לאורך חופי ישראל

לישראל יש 188 ק"מ חוף לאורך הים התיכון, שמתוכם תפוסים כ-100 ק"מ בידי הצבא, תחנות הכוח, הנמלים בחיפה ובאשדוד, אתרי העתיקות, הגנים הלאומיים, שמורות הטבע ועוד. לתושבי ישראל נותרו אפוא לא יותר מאשר 88 ק"מ בעבור כל צורכי הנופש, התיירות והרחצה.

קיימים כיום כ-2,500 מקומות עגינה עבור סירות ויאכטות, בעיקר במעגנות תל-אביב, נמלי הקישון ועכו, הרצליה, תל-אביב, אשדוד ואשקלון, ויש פוטנציאל למקומות עגינה גם במפרץ חיפה.

המרינה הכחולה באשדוד



תכנית המתאר לחופים (תמ"א 13), שעסקה גם בסימון אתרים למעגנות, קבעה בזמנה כ-11 מקומות לפיתוח מעגנות בישראל, אולי יותר מכפי הצורך. תכנית זו לא חזתה את התפתחות התופעה בממדים של כמות וזמן, תחזית שעשויה היתה לשמש כבסיס למספר המעגנות הרצוי ולמרחקים ביניהם. נקבעו בתכנית זו מעגנות בנהריה, שאין בה עדיין כל פיתוח בנדון; בתדרה – אשר גם בה עדיין לא נעשה דבר; ליד בית-הספר הימי במכמורת; בנתניה – שם הרעיון היה לבנות מעגנה ל-450 סירות ולידה מרכז מלונאות. כמו כן, נקבע החוף בהרצליה – שבה קיימת מעגנה ל-500 סירות, אשר בעורפה מתנהלת פעילות גדל"נית, חוף הילטון בתל-אביב – שם קיימת מעגנה ופועלת, וכנמל הדייג של יפו, במסגרת הרחבת נמל תל-אביב הישן בשפך הירקון. נקבעו תכניות לעוד כמה מאות מקומות עגינה: בכתיים – שבה אין עדיין פיתוח בנדון; באשדוד – שבה קיימת מעגנה ל-400 סירות; באשקלון – אשר בה פועלת מעגנה ל-500 סירות יחד עם מרכז תיירות ונדל"ן בבנייה. תכניות אלה – שבחלקן כבר מומשו – מציעות שטחי עגינה עתידיים לעוד כמה אלפי סירות, על כל המשתמע מהם לגבי שימושי הקרקע שבעורפיהן.

ישראל עשויה להיות אמרקהטיבית לתנועת השייט בים התיכון בשל שיעור "חופיותה" הגבוה יחסית

בשנות ה-80 הציע התכנון הארצי בתכניותיו כ-55,000 מקומות עגינה לסירות וליאכטות לאורך החופים בישראל. ועדה מיוחדת מטעם הטכניון הציעה אז כ-15,000 מקומות בלבד. כך או כך, על-פי התפיסה הקיימת, מגיעות תכניות אלה לגודל של אלפי "מגרשי חניה" לסירות וליאכטות לאורך חוף הים. ראשי הערים מתלהבים למדי מן העניין, וכל אחד היה רוצה מעגנה בעירו, אף ללא התחשבות ביתר המעגנות, בסמיכותן ובגודלן הקיים והמתוכנן, משום שהם רואים בנושא זה מגוון לפיתוח עריהם. למעשה, אין כיום גורם ממלכתי שמאזן את היוזמות בנושא זה ומרכז אותה, והיא ברובה פרטית או מקומית. הקרקע, עד לתחום המים הטריטוריאליים של מדינת ישראל, היא כולה בבעלות מינהל מקרקעי ישראל וכל היוזמות הן, כביכול, באישור המינהל שבשליטתו הקרקע, ולכן הוא מהווה לכאורה כלי בקרה מרכזי, אך ספק אם הרבר עולה בקנה אחד עם צורכיה הממשיים של המדינה. בעלי הסירות והיאכטות רוצים, כמובן, שטחים נוספים לעגינה ומרחב נוסף

לשירותים השונים. הם מעוניינים בפיתוח מעגנות נוספות, כי הצפיפות במעגנות הקיימות הולכת וגדלה. החברה להגנת הטבע, לעומת זאת, דואגת לשימור החוף ולשימור המצוקים והחולות, ומתנגדת להקמתן של מעגנות נוספות משום החשש לפגיעה באקולוגיה בחוף עצמו.

אין ספק, שמעגנה מעצם טיבה משנה את ערכי הקרקע ואת המחירים בסביבותיה, אף-על-פי שמקומה בים. זאת בגלל תפקודיה השונים והפוטנציאל הרב לבנייה ולמסחר סביבה. המעגנה משפיעה על שינוי תכנית המתאר של העיר וגורמת לשינוי של תכניות מקומיות ומפורטות במידה שלא היתה כמוה בעבר. זאת משום השפעתה על הסביבה הקרובה לה. אך עם זאת, למרות השכלולים הטכנולוגיים הקיימים כיום, אין היא מונעת את הפגיעה בערכי טבע ונוף. לפנינו אפוא גורם מלאכותי וחדש יחסית, אטרקטיבי מצד אחד, אך מסוכן מבחינה נופית מצד אחר.

לנוכח הלחץ הקיים לפתח מעגנות נוספות לאורך החוף חשוב לציין, שלמדינת ישראל יש כבר למעשה מפרץ גדול וטבעי המתאים למעגן סירות ויאכטות, המשתרע בין חיפה לעכו. לא בכדי לא נבנו בעבר לאורך חוף ישראל נמלים רבים, ואף אלה שנבנו היו קטנים למדי, כנמל אשקלון, נמל דור או נמל קיסריה שהוא נמל מלאכותי. שכן, קו החוף של ישראל הוא ישר, בלתי מפורץ ואינו מתאים לנמלים, לא לנמלי מטען ולא לנמלי יאכטות וסירות רבות. העדר התנאים הטבעיים ליעד תיירותי זה אינו מאפשר למעשה לישראל להתחרות במדינות הים התיכון בדרום אירופה, ומן הדין שפיתוח המעגנות יהיה מוגבל ומצומצם בהיקפו על-מנת למנוע, בין היתר, את השינויים הבלתי רצויים בשימושי הקרקע העלולים לבוא בעטיו.

החופים הם מוקדים מבוקשים ביותר לפעילות פנאי ונופש, ויתרונם הגדול הוא נגישותם לשכבות רחבות של האוכלוסייה. יש להם גם חשיבות רבה כמרכיבי החזות של ערי החוף בישראל. תכנון החופים חייב להתבסס על עקרונות ממלכתיים ולאומיים, שמטרתם להבטיח ניצול נאות של החופים לצורכי העם והמדינה. עקרונות אלה צריכים להנחות מתכננים מקומיים ויזמים, וכן את הרשויות הממשלתיות ואת המינהל – המאשרים פרויקטים לאורך החופים.

העקרונות החשובים לענייננו הם: א. הבטחת גישה חופשית לכל האוכלוסייה אל כל קטעי החוף לצורכי נופש, בידור ורחצה. ב. שימור מרבי של החוף כגן לאומי, כשמורת טבע או כשטח ציבורי פתוח. ג. מניעת כריית חומרי גלם בחוף כמו חול, זיפזיף, צדפים וכד'. ד. מניעת הקמתם של מתקנים העלולים לחבל בקו החוף ולזהם את מימי החופים. ה. מניעת בנייתם של בתי מגורים לאורך קו החוף, גם בשטחים שבידי הרשויות המקומיות, תוך שמירת מרחק מינימלי של 100 מ' לפחות מקו החוף. ו. הקמת בתי-מלון ואתרי נופש כולל מעגנות, בריכוזים נבחרים בלבד ולא בכל עיר או ליד כל יישוב.

לסיכום – חופי ישראל מצומצמים למדי בשטחם, ולכן קשה לנצל אותם לשימושי קרקע נרחבים ובה בעת להגן על המערכות האקולוגיות והימיות הייחודיות להם. כל מעגנה שתוקם, תהיה על חשבון חוף חולי פתוח המיועד לציבור הרחב. לפיכך, יש להמעיט בהקמת מעגנות ומבנים לאורך חוף הים ולהרחיב בעת הצורך רק את אלה שכבר קיימות. ראוי שמוסדות התכנון יבינו שאין די באיסור הבנייה ברצועת החוף השייכת למדינה, אלא יש למנוע בנייה כזאת גם על קרקע הנמצאת בבעלות פרטית.

השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בעקבות תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה

אפרים שלאין*

מדיניות השמירה על קרקע חקלאית הנה אחת מאבני היסוד של התכנון הפיסי במדינת ישראל. תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה הרחיב את סמכות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, אשר סמלה יותר מכל את מנגנון השמירה על קרקע חקלאית, וקבע כי כל תכנית החלה על שטחים פתוחים תהיה טעונה אישור של הוועדה לפני שתאושר במוסדות התכנון.

מטרת מאמר זה היא לעמוד על השינויים בחוק התכנון והבנייה בנוגע לשמירה על קרקע חקלאית בעקבות תיקון 43, ולבחון את עבודת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מאז כניסת תיקון 43 לתוקף.

מאז תחילת שנות התשעים הולכת הקרקע החקלאית במדינת ישראל ונעשית למשאב במחסור. המשבר בחקלאות, עליית הביקוש למגורים, תנופת הבנייה והצמיחה הכלכלית שליוו את גל העלייה בראשית שנות התשעים, ערערו את המערך המוסדי המופקר על שמירת הקרקע החקלאית, והביאו לירידת מעמדה המיוחד של הקרקע החקלאית.¹

הדבר הביא לשינוי בסדרי העדיפות הלאומיים. ולדוגמה, חל שינוי בתפיסת משאב הקרקע: חשיבות הקרקע כמשאב לפיתוח ולבנייה עלתה, ואילו ערך הקרקע כתשומה לייצור חקלאי

* אפרים שלאין, גאוגרף ומתכנן סביבתי.

1 שלאין א' ופייטלסון ע' (1996), מדיניות השמירה על קרקע חקלאית התהוותה, מיסודה וערעורה, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

ירד. בשנות השישים קבעה הממשלה החלטות שבהן הושם דגש על ייעוד הקרקע לחקלאות, ואילו בשנות התשעים קיבלה ממשלת ישראל החלטות, לפיהן הקרקע החקלאית היא עתודה לבנייה, למגורים ולתעסוקה.

עם ירידת ערכה של הקרקע החקלאית כתשומה לייצור חקלאי, עלה ערכה כמשאב סביבתי. פעולות הבנייה והפיתוח, אשר בפועל הן פעולות בלתי הפיכות, העמידו בסכנה את המרחבים הפתוחים, במיוחד במרכז הארץ. את מקום התפיסה הישנה, שנשענה בעיקר על הטענה שיש לשמר קרקע למטרות חקלאיות, תופסת היום ההכרה כי יש לשמר שטחים פתוחים בלתי מבוזבזים, וכי הקרקע החקלאית היא חלק ממארג השטחים הפתוחים.

חוק התכנון והבנייה – התשכ"ה–1965 הנו המכשיר העיקרי להסדרת השימוש בקרקע לפי תכניות מתאר, תכניות מפורטות והליכי רישוי. התיקונים שנעשו במשך השנים בחוק התכנון והבנייה נועדו להדביק את קצב ההתפתחויות החברתיות והכלכליות בארץ ולתת מענה לשאלות שונות שהתעוררו במשך השנים.

תיקון מס' 43 לחוק התכנון והבנייה (התשנ"ה–1995) כולל תיקון של סעיפים בחוק הכללי הנוגעים לשמירה על קרקע חקלאית, ותיקון של הוראות בתוספת הראשונה לחוק הנוגעות לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

מטרת מאמר זה היא לעמוד על השינויים בחוק התכנון והבנייה בנוגע לשמירה על קרקע חקלאית בעקבות תיקון 43, ולבחון את עבודת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מאז כניסת התיקון לחוק לתוקף.

התיקונים בסעיפי חוק התכנון והבנייה

התיקונים שנעשו במשך השנים בחוק התכנון והבנייה, טיפלו בדרך-כלל בבעיות ספציפיות ולא טיפלו באופן כולל בהליכי התכנון. בניגוד להם, תיקון מס' 26 משנת 1989, ותיקון 43, אשר נכנס לתוקף ביום 1.1.96, הם תיקונים רחבים יותר, הן מבחינת מספר הסעיפים והן מבחינת הנושאים השונים שבהם הם עוסקים.²

בניסוח חוק התכנון והבנייה ניתן דגש לשאלת השמירה על קרקע חקלאית, דגש הבא לידי ביטוי בסעיפים השונים בהם מצוינת חובת השמירה על קרקע חקלאית והפיקוח עליה בכל רמות התכנון.³

2 לוי י' (1995), חוק התכנון והבנייה, הוצאת בורסי, תל-אביב.

3 פלור מ' (1980), "הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית", קרקע, 19, עמ' 42-49.

תיקון מספר 43 לחוק התכנון והבנייה ביטל את סעיפים 60 ו-65 בחוק התכנון והבנייה, שבהם נקבע כי במסמכי הלוואי של תכניות מחוזיות ותכניות מקומיות יכללו "מסמכי סקר הדרושים להסברתה (של התכנית, א"ש) והבהרתה, ובהם מפה המראה את טיב הקרקעות שבתכנית לעניין ניצולם למטרות חקלאיות והמאפשרת על-ידי מי ששר החקלאות מינה לכך". ביטול הסעיפים משקף את המצב בפועל, מפני שתכניות מחוזיות ומקומיות הוגשו למוסדות התכנון ונדונו בהם ללא הגשת המסמכים הנדרשים על-פי סעיפים אלו בחוק. הוויתור על הדרישה, שעה שצריך היה להקפיד עליה ואף להחמירה, מצביע על ירידה בחשיבות הפוטנציאלית של טיב הקרקע והפוטנציאל החקלאי שלה מבחינת התכנון הסטטוטורי, וכן על ירידה בערכה הפיסי של הקרקע ובתפיסתה כגורם ייצור שיש לשקללו במסגרת הבחינה המרחבית. ביטול סעיפים אלה תמוה נוכח העובדה שעל-פי חוק התכנון והבנייה – גם לאחר תיקון 43, השמירה על קרקע חקלאית נותרה המטרה הראשית של תכנית המתאר המחוזית (סעיף 57 [1] [2]) ותכנית המתאר המקומית (סעיף 61 [1]).

כרמה ההצהרתית לא נשתנה אפוא דבר, אולם הכלים לביצוע החוק בוטלו. כלומר, במקום שסעיפים אלה בחוק יהיו כסיס מקצועי לתכנון תכניות ויישומן והן יחלו גם על נושא השטחים הפתוחים, בוטלה הדרישה להציג את המסמכים הנדרשים.

שינויים בתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה

שאלת הקרקע החקלאית נדונה בצורה מפורטת בתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה–1965, העוסקת בנושא ההכרזה על קרקע כקרקע חקלאית, השמירה על הקרקע החקלאית המוכרזת, ושחרורה המבוקר לצורכי הפיתוח של המדינה. בתוספת זו יש הוראה להקים לצד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועדה כלל ארצית שתפקידה יהיה לשמור על קרקע חקלאית וליישם את מדיניות השמירה עליה. הוועדה שהוקמה היא ועדת הולק"ח – הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. בתוספת מפורטים הרכב החברים בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, סדרי המינוי בה, נוהלי עבודתה והיקף סמכותה.

בתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה–1965 נקבע, שכל שינוי ייעוד של קרקע, אשר הוכרזה כחקלאית, חייב באישור הוועדה. קביעה זו נתנה בידי הוועדה מעין זכות "וטו" לגבי שינוי הייעוד של כל קרקע, שעליה הכריזה כחקלאית, לייעוד אחר.

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה הרחיב את סמכות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית והפקיד בידה את השמירה על שטחים פתוחים, בנוסף לשמירה על קרקע חקלאית. שינוי זה הוא אות לשינוי המהותי המתחולל מאז אמצע שנות התשעים במערכת התכנון הפיסי בישראל ולהכרתה בחשיבות שמירת השטחים המוכרזים כחקלאיים וייעודם בעתיד, והוא התחולל עקב השינויים המבניים במערך הכלכלה והחברה בישראל.

שמה של הוועדה שונה בעקבות סעיף 1 לתוספת הראשונה, המרחיב את סמכותה של הוועדה, וסעיף 11 לתוספת הראשונה, הדין במצבים שבהם יש להגביל את השימוש בסמכותה, והיא מכונה היום הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. עם זאת, תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה אינו כולל בחוק הגדרה של מהם "שטחים פתוחים" ובכך מותיר את הנושא פתוח לפרשנויות, ולמעשה גורע מהתוקף שניתן היה להוסיף לנושא.

הכרזה על קרקע חקלאית

ההכרזה על קרקע כקרקע חקלאית מוכרזת, על-פי סעיף 5 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה, כפי שבוצעה בשטחי הערים והמועצות המקומיות ב-1968, ובשטחי המועצות האזוריות ב-1971 (ואח"כ ביותר מעשרים תיקונים להכרזה) – לא השיגה את היעד המוצהר שלה והוא – הכרזה על קרקעות בהתאם לפוטנציאל החקלאי. התוצאה הייתה הכרזה גורפת, ולא הכרזה על בסיס מידע מפורט ומיפוי מפורט של ערכי הקרקע לפי ערכים חקלאיים.⁴ ההכרזה הגורפת פתחה עידן חדש בנושא השליטה במלאי הקרקעות החקלאיות והטיפול בהן.⁵

על-אף הרחבתו של תחום הפעילות של הוועדה והכנסתו של גורם חדש לשיקוליה – השטחים הפתוחים – לא תוקן במסגרת תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה סעיף 5 לתוספת הראשונה הנוגע להרחבת סמכות ההכרזה של הוועדה על קרקע חקלאית, ולא ניתנה לה סמכות ההכרזה על שטחים פתוחים.

אי התיקון, וליתר דיוק אי הרחבת סמכותה של הוועדה גם בנושא ההכרזה, מקבעים את השיטה של הכרזה גורפת ולא מנומקת, שלפיה עובדת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית זה שנים. אי התיקון מצביע על פגם בתיקון החוק, ועל חוסר עקיבות במגמה המוצהרת שלו להרחיב את תחום פעילותה של הוועדה ולהעלות את המודעות לנושא השטחים הפתוחים ולחשיבותם. ברמת ההצהרה והכותרות אמנם נעשתה הרחבה בתיקון 43, אך ברמה המעשית לא ניתנו בידי הוועדה כלים לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בפרט ועל מוסדות התכנון בכלל.

עם זאת, צורך נציג של המשרד לאיכות הסביבה כמשקיף בוועדת המומחים הממליצה לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים אלו קרקעות לכלול בהכרזה. אולם בכך לא נפתרה הבעיה. ראשית מפני שמבחינה מתודולוגית ההכרזה הגורפת לא השתנתה מאז

4 ראו שלאין ופייטלסון (1996), עמ' 17.

5 אלחרמן ר' ורוזנשטיין מ' (1992), קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה? המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה, עמ' 61.

התיקון לחוק,⁶ ושנית, מפני שאין נציג המשרד לאיכות הסביבה יכול לחייב את ועדת המומחים לכלול בשיקוליה לגבי השטחים הפתוחים, כבואה להמליץ על הכרזה של קרקע כחקלאית, את שימורם בגלל חשיבותם כערכי טבע, ערכי נוף וערכי מורשת.

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה הכניס חידושים בנושא מוסדות התכנון והבנייה והרכבם, ובכלל זה הרכב הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. בתיקון 43 הורחב מספר חברי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מ-11 ל-14, כמפורט בסעיפי משנה [9] [10] [11] לתוספת הראשונה. לוועדה נוספו נציג ממינהל מקרקעי ישראל, נציג מהמשרד לאיכות הסביבה, ונציג מארגון המהנדסים והאדריכלים.

נציג מינהל מקרקעי ישראל היה בפועל חבר הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית מאז הקמתה. הוא מונה כאחד מנציגיו של שר החקלאות בוועדה, עפ"י סעיף 2 [2] לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965. אולם העברת מינהל מקרקעי ישראל ממשרד החקלאות למשרד השיכון ב-1990 חידדה את הצורך בקביעה חד-משמעית כי נציג מינהל מקרקעי ישראל, המנהל 93 אחוז מקרקעות המדינה, הוא חבר הוועדה בזכות היותו איש המייצג את מינהל מקרקעי ישראל ולא בזכות החלטתו של שר זה או אחר. ביטוי מוצלח לתיקון הייצוג של מינהל מקרקעי ישראל בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים ניתן לראות בעובדה שלמרות העברת מינהל מקרקעי ישראל בראשית 1996 לאחריית המשרד לתשתיות לאומיות, הנציג בוועדה נשאר נציג מינהל מקרקעי ישראל ולא מונה נציג חדש מטעם השר.

הוספת נציג המשרד לאיכות הסביבה כחבר בוועדה היא המשך של מגמת תגבור מוסדות תכנון בנציג מטעם המשרד גם בוועדות המחוזיות, ובוועדות לבנייה, למגורים ולתעשייה אשר פועלות מאז 1990.⁷ צירופו של נציג המשרד לאיכות הסביבה כמעמד של חבר בוועדות אלה נבע מעליית המודעות הציבורית לאיכות הסביבה, ומהצורך להתמודד עם נושאים סביבתיים בדיונים, ובהחלטות של מוסדות התכנון. לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, אשר תחום טיפולה הורחב גם לשטחים הפתוחים, צורף נציג המשרד לאיכות הסביבה גם כדי לתת ייעוץ מקצועי בנושא השטחים הפתוחים.

צירוף נציג המשרד לאיכות הסביבה בתור נציג יחיד לעניין השטחים הפתוחים אינו מספק. הוספה זו אינה מאזנת את הרכב הוועדה ומרחיבה את תחום סמכותה מפני שאין ייצוג של כלל הגופים העוסקים בקרקע להוציא המגזר החקלאי. ניתן היה להתאים את הרכב הוועדה ליעדיה החדשים על-ידי צירופם של נציגים מרשות שמורות הטבע, מרשות הגנים הלאומיים,

6 על-פי אופן תיקון ההכרזה על קרקע חקלאית למחוז המרכז שהוצע בשנת 1998.

7 הוועדות לבנייה, למגורים ולתעשייה (הול"ל) אשר פועלות על-פי חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התשי"ג-1990. בוועדה לתעשייה צורף נציג המשרד לאיכות הסביבה כחבר עם הקמתן, ובוועדות למגורים צורף כחבר בשנת 1993.

מקרן קימת לישראל ומהחברה להגנת הטבע לוועדה. יתרה מזאת, מזכירות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים אינה מזמינה נציגים מטעם גופים אלה להשתתף כמשקיפים בדיוניה השוטפים – כפי שהיא נוהגת, לדוגמה, עם נציג האיחוד החקלאי. בפועל, אין בדיוני הוועדה כמעט כל הברל במשקל שניתן לדברי חבר או לדברי משקיף בעת הדיון ובחינת התכניות. הרחבת נקודות המבט וההתייחסות, בעת הכרעה בתכניות הנדונות בוועדה, גם לתחום שמירת הטבע והנוף הייתה מממשת את הציפייה שחלו רבים בהרחבת תחום פעילותה של הוועדה. יחד עם זאת, יש לציין כי בעת האחרונה (סוף 1998) החלו לזמן את נציגי הגופים הירוקים לדיון בתכניות בודדות שעל סדר יומה של הוועדה.

ההצעה לצרף לוועדה נציג מטעם ארגון המהנדסים והאדריכלים נועדה לחזק את ההיבט המקצועי בתחום התכנון והבנייה הכלול בעבודת הוועדה, שמתפקדת כמוסד תכנון עצמאי לצד המועצה הארצית. יש לשקול גם את צירוף נציג הארגון כחבר בוועדות המחוזיות והמקומיות. כאמור, בפועל מאז תיקון 43 לחוק ועד היום לא צורף נציג מטעמם לוועדה.

“ועדה ממיינת” – ברירת מחדל לאישור תכניות

הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית לא יזמה במהלך שנות עבודתה דיון בתכניות, אלא דנה בתכניות כאשר הופנו אליה על-ידי מוסדות התכנון, מפני שתכניות אלו חלו על קרקע חקלאית מוכרות. צורת עבודה זו של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית הותוותה בהתאם לסעיף 6 לתוספת הראשונה, אשר קבע כי כל תכנית שחלה על קרקע חקלאית מוכרות תוגש לאישור הוועדה, אלא אם כן זוהי תכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תכנית מתאר שאושרה על-ידי הוועדה. לפיכך, כל תכנית שהועברה על-ידי מוסד תכנון לדיון בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית נדונה במליאת הוועדה. תכניות רבות נדונו תחילה בוועדות משנה של מליאת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (ועדת משנה ליישובים חקלאיים, ועדת משנה ליישובים ערביים ודרוזיים), ואישור החלטות ועדות המשנה היה במליאה. על כל תכנית שהועברה לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ונמצא שהיא חלה על קרקע חקלאית מוכרות, התקבלה החלטה מסכמת במליאת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

בתיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, סעיף 9 [ב] לתוספת הראשונה, יש חידוש בנוגע להקמת ועדת משנה לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים הנקראת “ועדת המשנה הסטטוטורית לקבלת תכניות”. תפקידה של ועדת משנה זו הקרויה בפועל “הוועדה הממיינת” הוא למיין את התכניות שהעבירו מוסדות התכנון לאישורה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, ולהחליט אם התכניות שהעבירו מוסדות תכנון אלה טעונות אישור. אם תכנית אינה טעונה אישור, הוועדה הממיינת מעבירה את החלטתה למוסד התכנון וזה ממשיך בקידומה הסטטוטורי של התכנית במסגרתו.

השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בעקבית תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה

כלומר, לוועדת המשנה הממיינת יש סמכות להחליט שלמרות שהתכנית חלה בקרקע חקלאית מוכרזת, ולמרות שהיא מתאימה על-פי סעיף 6 לתוספת הראשונה, היא אינה טעונה כלל דיון או אישור של מליאת הוועדה.

החידוש הזה הוא למעשה ברירת מחדל מבחינת אישור תכניות. שכן, לפי סעיף 9 [ג] לתוספת הראשונה, אי דיון בוועדת המשנה הממיינת שקול לקביעה שתכנית לא טעונה אישור במליאת הוועדה.

הדיון בוועדת המשנה הממיינת נעשה במגמה לקצר את הליכי הדיון בתכניות שמופנות לאישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. בזכות צמצום המספר הכולל של התכניות המגיעות לדיון בוועדת המשנה ליישובים ובמליאת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מקודם הטיפול בתכניות שכן יש צורך לדון בהן בוועדות אלה.

מגמת קיצור משך הזמן של דיון בתכניות מתבטאת בתיקון 43 לחוק התכנון והבנייה בקביעת לוחות זמנים למוסדות התכנון, ובהטיית ברירת המחדל לטובת היזם, אם מוסד התכנון לא דן במועד הקבוע בחוק. סעיף 9 [ב] לתוספת הראשונה קובע שלושים יום לדיון בוועדה הממיינת, וסעיף 9 [ד] קובע שישים יום לדיון במליאה.

תיקון 43 בסעיף 11 [א] לתוספת הראשונה, קיצר גם את תקופת הדיון בתכניות לדרכים לשישים יום במקום תשעים יום. תיקון זה נעשה כנראה ברוח תיקון 37 לחוק התכנון והבנייה שמקצר את פרק הזמן לדיונים בתכניות לדרכים, למרות שאין כל יחס בין קיצור הזמן לבין משך הזמן שנדרש ממילא לתכנון הדרכים ולביצוע התכניות.

פעילות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים לאחר תיקון 43

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה נכנס לתוקף ב-1.1.96. פעילות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בעקבות התיקון נבחנת בפרק זה ביחס להיקף פעולותיה, החלטותיה, ופעולות ועדת המשנה הממיינת, מאז כניסת התיקון לתוקף ועד אמצע שנת 1998.

המקור שממנו נלקחו הנתונים לבחינה זו הוא דו"חות הפעילות של הוועדה בשנים 1996, 1997 ועד יוני 1998.^{8 9 10 11}

8 אמ"ן יועצים בע"מ (1997), מעקב על יישום תיקון מס' 43 לחוק התכנון והבנייה, דו"ח שנתי – 1996, מינהל התכנון משרד הפנים, ירושלים.

9 אמ"ן יועצים בע"מ (1998), מעקב על יישום תיקון מס' 43 לחוק התכנון והבנייה, דו"ח שנתי – 1996, מינהל התכנון משרד הפנים, ירושלים.

בטבלה מוצגים גם נתונים על אודות פעילות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית בשנים קודמות כדי לספק מקור להשוואה.^{12, 13}

1. היקף פעילות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים

שנה	ממוצע שנתי 1994-1990 ¹⁴	1995 ¹⁴	1996	1997	1998 ¹⁵
מס' תכניות שנדונו והוחלט לגביהן	299 (364)	286 (332)	310	368	168
מס' תכניות שהוחלט לאשרן	285 (350)	283 (329)	303	362	162
שיעור התכניות שאושרו	95% (96%)	99% (99%)	98%	98%	96%

הנתונים של השנים 1990-1995 בטבלה לעיל כוללים גם נתונים של תכניות שנדונו בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ובוועדות לבנייה למגורים ולתעשייה. הנתונים מצביעים על כך שבשנת 1996 הייתה עלייה במספר התכניות שנדונו בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים וחלה עלייה נוספת בשנת 1997. הנתונים לחציון 1998 מצביעים על ירידה צפויה בכמות התכניות השנתית. כמות הבקשות בחציון ב' של שנת 1997 נמוכה לעומת כמות הבקשות שהוגשו בחציון א' של שנת 1998.¹⁶

תיקון 43 מקנה מעמד חוקי עצמאי למגישי תכנית כך שאינם תלויים ברצונה הטוב של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. המעמד החוקי שהוענק ליוזמה המקומית ושחרורה מתלות בגורמים מקומיים או בתנאים בלתי רלוונטים, הוא שינוי מהותי ביחס לכר היזמות

10 הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, דו"חות שנתיים לשנים 1996-1997, משרד הפנים, ירושלים.

11 זייד אוריניב בע"מ (1998), מידע תכנוני חצי שנתי, פעילות מוסדות התכנון, דו"ח מורחב, מינהל התכנון, משרד הפנים, ירושלים.

12 הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, דו"ח לשנת 1995, משרד הפנים, ירושלים.

13 עפ"י ריכוז נתונים לשנים 1990-1994 אצל שלאין א' (1995), השפעת מגבלות חוקיות ומינהליות על שינוי ייעוד קרקע חקלאית מוכרות בעקבות גל העלייה 1990-1994, עבודת גמר לתואר מוסמך, המחלקה לאגרונומיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

14 בסוגריים מספר תכניות כולל של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית וועדות לבנייה למגורים ולתעשייה.

15 הנתונים לחציון ינואר-יוני 1998.

16 ראו הערה מס' 11.

בקרקע חקלאית משני טעמים: האחד, אי תלות במנגנון הממשלתי – מינהל מקרקעי ישראל; והשני, אי תלות במנגנון המקומי – ועדה מקומית. שני מנגנונים אלה הם משוכות בהליך הסטטוטורי שעובר כל יזם בבואו ליזום הפשרת קרקע חקלאית.

הגידול בכמות התכניות השנתית בשנים 1995-1998 לעומת שנים קודמות, משקף גידול ביזמות בקרקע חקלאית עקב תהליכים המתרחשים במגזר החקלאי כמו הוספת יחידות דיור, הסבת שטחים לשימושים שאינם חקלאיים, הסבת מבנים חקלאיים לעיסוקים לא חקלאיים, שימושים חורגים וכמובן זחילת השטח הבנוי למרחב הכפרי הסמוך לו וצמיחתו.

הוועדה נוטה לאשר את רוב הבקשות שמוגשות לה. במשך שנות התשעים עמד שיעור האישורים על כ-96-99 אחוז. הנטייה לאשר מאפיינת את שנות התשעים, לעומת זאת בשנים 1973-1988 אושרו בממוצע רק 92 אחוז מהבקשות שהגיעו לדיון בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. בניגוד למנגנון "הסינון" שהיה חזק יותר עד 1990 נראה שמאז ראשית שנות התשעים וגם לאחר תיקון 43 המגמה לאשר ביד רחבה יחסית נמשכת.

תיקון 43 הפקיד בידי הוועדה את הסמכות לרון בשטחים הפתוחים ולבחונם לצורכי תכניות. בנוסף לכך, הפתיחות ליזמות עצמאית ללא חסות ועדה מקומית פותחת פתח לבקשות "חריגות" ולאישורן עקב מדיניות הוועדה לאישור תכניות. אך למרות זאת, אין צמצום בשיעור אישור התכניות.

2. היקף השטח שנדון בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים והוחלט לאשרו

שנה	1994-1990	1995	1996	1997	1998
שטח כולל לדיון (ברונם)	56,100	78,264	71,117	72,080	14,588
שטח שאושר (ברונם)	55,485	75,304	68,829	69,365	14,330
שיעור שטח שאושר	99%	96%	97%	96%	98%

הנתונים לעיל מצביעים על הגידול שחל עם השנים בהיקף השטח הנדון בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. הגידול בהיקף השטח אשר לגביו הוגשו בקשות לשינוי

17 הנתונים כוללים שטח שאושר בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ובוועדות לבנייה למגורים ולתעשייה.

18 הנתונים לחציין ינואר-יוני 1998 לתכניות שהדיון בהן הסתיים.

ייעוד החל ב-1995, והוא משקף את התמורות החברתיות והמגמות השינוי ייעוד הקרקע החקלאית משטח בלתי מבונה לשטח מבונה.

בשנים 1996-1997 היקף הבקשות היה מצומצם יחסית לעומת היקפן הגדול ב-1995, עת נראה באופן סיום עבודתן של הוועדות לבנייה למגורים ולתעשייה, ויזמים שונים הגישו תכניות בשיטת תפוס ככל יכולתן.

הנתונים לחציון 1998 מצביעים על ירידה חדה בהיקף השטח הנדון בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים ואין ספק שנתון זה דורש בחינה כאשר יפורסם סיכום הנתונים לשנת 1998.

הירידה בשיעור האישור מ-99 אחוז ל-96-97 אחוז. אולי מצביעה על ניסיון כן להחמיר, אולם נקודה זו צריכה להיבחן באופן מרוקדק על בסיס דיון בכל תכנית ועל בסיס עבודת מיפוי. אי אפשר לקבוע שיש ירידה מובהקת במגמת האישור של שינוי ייעוד קרקע חקלאית, ובפרט כשבשנים 1973-1988 עמד שיעור האישור של שינוי ייעוד שטח קרקע חקלאית על 82 אחוז.

בעקבות תיקון 43 לחוק, קיבלה ועדת המשנה הממיינת סמכות להחליט אלו תכניות טעונות אישור במליאה ואלו אינן טעונות אישור במליאה. תכנית שהוחלט לגביה שאיננה טעונה את אישור המליאה, דינה כאמור, כתכנית שאושרה ע"י המליאה.

3. פעילות ועדת המשנה הממיינת של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים

נושא	שנה	1996	1997	1998 ¹⁹
מספר ישיבות ועדה ממיינת		22	24	12
מספר תכניות שנדונו בוועדה הממיינת		303	382	205
מספר תכניות טעונות אישור במליאת הוועדה		157	187	121
מספר תכניות באישור הוועדה הממיינת		146	195	84
שיעור אישור הוועדה הממיינת		48%	51%	41%

הנתונים לעיל מצביעים על כך שתיקון 43 והקמת ועדת המשנה הממיינת בעקבותיו הביאו אכן לקיצור בהליך אישורן של תכניות בקרקע חקלאית מוכרות.

19 הנתונים לחציון ינואר-יוני 1998.

כ-50 אחוז מהתכניות הן תכניות שלא נדרש לגביהן דיון כמליאה בעקבות החלטת ועדת המשנה. לגבי תכניות אלה הושג קיצור משמעותי במשך הזמן שנדרש לאישור. הישיבות הדו-חודשיות של ועדת המשנה, בניגוד למליאה המתכנסת אחת לחודש, הביאו לכך שהאישור של הוועדה לשמירה על הקרקע החקלאית ושטחים פתוחים לתכנית ניתן תוך שניים-שלושה שבועות מיום קבלת התכנית במזכירות הוועדה. לעומת זאת, הליך האישור כמליאת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים נמשך עד שלושה חודשים.

בוועדת המשנה הממיינת יושבים חמישה חברים בהם יושב ראש הוועדה, נציגי שר החקלאות, נציג המשרד לאיכות הסביבה, נציג המועצה הארצית ונציג התאחדות האיכרים. הוועדה מקפידה להתכנס אחת לשבועיים, לאחר ישיבת מליאת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, ולאחר ישיבת ועדת המשנה ליישובים חקלאיים. בהתכנסויות אלה הוועדה דנה בכל התכניות שהגיעו למזכירות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. אין לוועדה קריטריונים חד-משמעיים לסינון תכניות והעברתן למליאה אולם ההיכרות של חברי הוועדה הממיינת עם עבודתה השוטפת של המליאה, ועם מאות התכניות שכבר עברו דיון כמליאה, מאפשרת לוועדה הממיינת לדון בתכניות מתוך שיקול דעת ענייני והחלטי. ולראיה, 50 אחוז מהתכניות מאושרות והדיון בהן כמליאה נחסך. ועדה הססנית יותר, או פחות בטוחה בהיותה מייצגת נאמנה של המליאה, הייתה מאשרת שיעור נמוך יותר של תכניות.

יחד עם זאת, יש לציין כי הוועדה הממיינת מקפידה להעביר למליאה תכניות רחבות היקף מבחינת שטחן וברמת תכנון גבוהה (מחוזית, ארצית), גם אם ההחלטה הצפויה ברורה לוועדה הממיינת. כלומר, הוועדה משתמשת בסמכות שהואצלה לה במינון, ותוך בקרה עצמית.

קווים מנחים לפעולת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בעקבות תיקון 43

הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית פועלת לצד המועצה הארצית כוועדה סטטוטורית ליישום מדיניות שמירת קרקע חקלאית אשר הותוותה במשך השנים על-ידי סעיפי חוק התכנון והכנייה (על תיקוניו השונים), על-פי התוספת הראשונה לחוק, ועל-פי תקנות ופסיקות של בג"צ. הוועדה דנה בכל תכנית לגופה ואינה נוהגת לקיים דיוני עומק תקופתיים לשם קביעת מדיניות הוועדה. בשנים 1974 ו-1975 ניסתה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, בעזרת המועצה הארצית ובסיוע יועצים משפטיים, לגבש קווים למדיניותה. בשנת 1983 התבקשה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית להגיש למועצה הארצית לתכנון ולכנייה הצהרה על מדיניות השמירה על קרקע חקלאית.

סקר נוסף שנערך במטרה לגבש קווים למדיניות חברי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית הסתיים בשנת 1990.²⁰

מדיניותה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית במהלך שנות פעילותה הושתתה על מספר עקרונות, שהעיקריים שבהם היו:²¹

1. שמירה על קרקע חקלאית מפני שינוי ייעודה.
2. שמירה על קרקע חקלאית בהתאם לייצור החקלאי.
3. שמירה לצורך יישום מדיניות פיזור אוכלוסין, ובמיוחד הגבלה על גידול הערים במישור החוף.
4. שמירה על קרקע לצורך הבטחת עתודות קרקע לפיתוח תשתיות לאומיות.
5. שמירה על קרקע לצורך הבטחת איכות חיים – ריאות ירוקות ומרחב.
6. שמירה לצורך הבטחת עתודות קרקע לתכנון ולפיתוח בעתיד.
7. שמירה מטעמי רגישות אקולוגית ואיכות סביבה.

תיקון 43 נחשב לתיקון הרחב והמקיף ביותר שנעשה בחוק התכנון והבנייה מאז נחקק. השינויים המהותיים שהוכנסו בתיקון 43 לטובת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים והרחבת סמכותה לשטחים הפתוחים לא הביאו לדיון מעמיק ומקיף בוועדה על קביעת מדיניותה בהתאם לתנאים החדשים שנוצרו.

ביום העיון היחיד לחברי הוועדה, שנערך ביום 10.3.97, הוצגו ההיבטים האקדמיים ותמונת המצב הכללית של מערכת התכנון ביחס לחקלאות וביחס לשטחים פתוחים. לא נערך באותו יום עיון, או בעיתוי כלשהו אחריו, דיון לצורך קביעת מדיניות הוועדה ברוח מגמות הזמן והתקופה.

נושא השטחים הפתוחים ונושא הפשרת הקרקע החקלאית נבחנו על-ידי משרד מבקר המדינה. בדין-וחשבון נכתב: "הולך ונמשך תהליך ההפשרה של קרקעות בלי שיקבע גודל השטחים הנדרשים שעל-פי התחזיות בדבר גידול האוכלוסייה יהיה צורך לפתח, וכלי שיקבעו קריטריונים שינחו את הוועדה לשמירה על הקרקע החקלאית כבואה לדון בבקשות ולהחליט אילו שטחים יש לשמר".²²

20 אלחרמן ר' ורוזנשטיין מ' (1992), שם, עמ' 106.

21 שלאין א' ופיילסון ע' (1996), שם, עמ' 22.

22 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 48, עמ' 580.

דו"ח זה מצביע בבהירות על כך שאין לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מדיניות מנחה לגבי התחומים שבסמכותה. תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה חיוני לרענון עבודת הוועדה ולקביעת מדיניות ברורה אשר תענה על מגמות הפיתוח והבינוי, תוך הגנה מרבית על שטחים בעלי ערך כמשאב חקלאי או שטחים בעלי ערך מבחינת הטבע, הנוף, המורשת ואיכות הסביבה. הוועדה, שהייתה בעבר גוף-על החולש על תכנון מרבית הרזרבה הקרקעית של מדינת ישראל, גוף בעל עוצמה אשר זכה לכינוי "נטורי קרקע", הפכה בעקבות חקיקת חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן-1990 לגוף אשר מעמדו נחלש עד כדי כך שעלה חשש כי, "אם יערך בעתיד שינוי מבני יסודי של מערכת התכנון והבנייה, ספק אם הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית תשוב ותרכוש את הסמכויות שנלקחו ממנה; ייתכן שתבוטל או תוסב לגוף שונה מאוד מהמוסד הקיים".²³

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה אמנם לא מימש תחזית זו, אולם הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים לא השכילה לנצל לעיצוב דימויה ולהשבת המעמד הגבוה אשר היה לה בעבר בין מוסדות התכנון.

סיכום

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה שנכנס לתוקף ב-1.1.96 נעשה בתקופה שבה הקרקע במדינת ישראל נתפסת כמשאב ההולך ואוזל. המשבר בחקלאות, עליית הביקוש למגורים, תנופת הבנייה והצמיחה הכלכלית שליוו את גל העלייה בראשית שנות התשעים הביאו לירידת ערכה של הקרקע החקלאית כתשומה לייצור החקלאי ולעליית ערכה כמשאב סביבתי, וכחלק ממארג השטחים הפתוחים.

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה כלל שינויים רבים בסעיפי חוק התכנון והבנייה ובמסגרתו שונה שמה ל"וועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים" והורחבה סמכותה גם לשטחים הפתוחים.

שינוי שם הוועדה מסמל לכאורה את חזיון מעמדה של הקרקע הבלתי מבונה כשטח פתוח וכמשאב סביבתי. אך בחינה מדוקדקת יותר של התיקון מצביעה על כך שבתיקון 43 לחוק התכנון והבנייה לא נוספה הגדרה של מהם לפיו "השטחים הפתוחים", לא הורחבה סמכות הוועדה להכריז על קרקע חקלאית, ולא ניתנה לה סמכות הכרזה על שטחים פתוחים.

הגדלת מספר חברי הוועדה לא נעשתה בצורה רחבה דיה ואינה מאזנת את הרכב הוועדה באופן שמאפשר לה לשמור על השטחים הפתוחים.

23 אלתרמן ר' ורוזנשטיין מ' (1992), שם, עמ' 2.

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה קיצר את משך זמן הדיון בתכניות שהופנו ממוסדות התכנון לוועדה באמצעות הקמת ועדת משנה ממיינת, קוצר מועד קבלת ההחלטות באמצעות קביעת ברירת המחדל שלפיה ניתן אישור לתכנית אם לא נדונה במועד.

בחינת הפעילות של הוועדה בעקבות התיקון לחוק מגלה, כי הוועדה לא ניצלה את הרחבת סמכותה, גם לשטחים הפתוחים לצורך גיבוש קווי מדיניות ולצורך שמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. מדיניות זו צריכה לקחת בחשבון את השינויים שחלו במדינת ישראל בתפיסת משאב הקרקע.

הוועדה קיימה מאז כניסתו של התיקון לחוק לתוקף דיון בתכניות רבות יותר, ששטחן הכולל גדול יותר, ושיעור אישור התכניות נותר גבוה מאוד.

התיקון לחוק לא תרם בפועל לחיזוק השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, ולא למימוש היכולת לשמור על המרחב הבלתי מבונה כשטח פתוח בעל ערך כשלעצמו.

התרומה היחידה של התיקון הייתה בשיפור נוהלי העבודה של הוועדה שמשמשת כחולייה בירוקרטית במערכת התכנון והבנייה. הקמת הוועדה הממיינת קיצרה בצורה משמעותית את משך הזמן שנדרש לאישור תכניות בוועדה לשמירה על הקרקע החקלאית ושטחים פתוחים בכ-50 אחוז מהתכניות שהגיעו לשולחן הוועדה. מאחר והתרומה היא באישור מהיר יותר של תכניות בקרקע חקלאית מוכרות, פירושה הוא הפשרה מהירה יותר של שטחים בקרקע חקלאית מוכרות.

על אף שהתיקון לחוק הרחיב את סמכות הוועדה גם ל"שטחים פתוחים", הוא לא נתן בידיה כלים מתאימים לשמירה על שטחים פתוחים אלה, והוועדה עצמה לא ניסתה לפתח כלים לשמירתם.

רפורמה קרקעית במזרח ניגריה : מעבר מבעלות מקרקעין על-פי נוהג לבעלות בחסות המדינה*

אמאה א' ארוה**
יוג'ין ק' אקורג'י***

לבעלות על המקרקעין במזרח ניגריה יש שלוש פנים: היא שיתופית, פרטית וציבורית. שעה שמגמת המעבר ממערכות שיתופיות של בעלות על מקרקעין לקרקעות בבעלות פרטית נמשכת, בעקבות לחץ גדול מצד האוכלוסייה, 'צו השימוש במקרקעין' (LUD) מעיד על ניסיונה של ממשלת ניגריה להגביל את הבעלות על המקרקעין ואת רכישת המקרקעין בגלל ייעדי פיתוח. אם כי בעלות על מקרקעין לפי המנהג ממשיכה לווסת את הגישה למקרקעין במרבית האזורים הכפריים, ה-LUD הביא למספר תוצאות בלתי צפויות. מאמר זה משווה בין דרכי פעולתן של מערכות בעלות מקרקעין שיתופיות, פרטיות וציבוריות. הוא טוען שיש להכיר במגמת המעבר לבעלות פרטית על קרקעות שיתופיות ולנטוש את התהליך של הקצאה מינהלית של אדמות ציבור.

את הבעלות על מקרקעין בחלקה המזרחי של ניגריה ניתן לטווג לשלושה סוגים עיקריים: שיתופית, פרטית (בידי יחידים) וציבורית (בידי המדינה). דוגמאות לבעלות שיתופית על

* המאמר ראה אור במסגרת כתב־העת Land Reform – Land Settlement and Cooperations 1997/2, Vol. 2, היוצא לאור מטעם הארגון למזון ולחקלאות של האו"ם המאוחדות.
** המרכז לפיתוח כפרי והתיישבות שיתופית, אוניברסיטת ניגריה, נסוקה.
*** המחלקה לכלכלה חקלאית, אוניברסיטת ניגריה, נסוקה.

מקרקעין, כמו גם דוגמאות לבעלות פרטית על מקרקעין, ניתן למצוא במערכות הבעלות הנהוגות בקרב בני המקום, בעוד שדוגמאות אחרות של בעלות פרטית על מקרקעין, וכל הדוגמאות של אדמות מדינה, נמצאות במסגרת המשפטית המקבילה למערכות זכויות המקרקעין האירופיות-אמריקניות הנהוגות ב"מערכ". מערכות שיתופיות של בעלות על מקרקעין נפוצות יותר באזורים בהם צפיפות האוכלוסין נמוכה יחסית; בעלות פרטית היא צורת הבעלות הרווחת בקהילות המאוכלסות בצפיפות. בעלות ציבורית על מקרקעין אינה נפוצה בקהילות הכפריות של מזרח ניגריה, למרות צו השימוש במקרקעין משנת 1978.

המערכות המקובלות של בעלות מקרקעין בניגריה קשורות למערכות משפחה וירושה ומבוססות על הרעיון של בעלות קבוצתית על זכויות מוחלטות בקרקע, שעליה מקבלים יחידים את זכויות השימוש. זכויות הקרקע הנהוגות יוצרות את הבסיס המאפשר גישה למשאבי מקרקעין ואת ההזדמנות להשתמש בקרקע למטרות ייצור. במסגרת הכללים הנהוגים של בעלות המקרקעין קיימו שלושה עקרונות: ראשית, כל בן למשפחה בעלת קרקע היה זכאי לחלק מהקרקע – די כדי להזין את עצמו ואת בני משפחתו; שנית, איש מן החברים בקהילה אינו יכול לעשוק אחר מחלקו או חלקה בקרקעות המשפחה; שלישית, איש לא יכול להעביר לגורם זר את האינטרסים של בני משפחה בקרקע ללא ידיעתם של בני משפחה אלה והסכמתם.

הבעלות מוגבלת לזכויות שימוש בקרקע

מערכות הבעלות על המקרקעין תחת החוק הנהוג שונות זו מזו; אך עקרונית, הן מוגבלות לזכויות שימוש בקרקע. ככלל, יש מקרים שבהם ניתן להעביר זכויות אלה לידי זרים – ויש מקרים שלא, בפרט כשזוהי כרוך במכירה. זכויות שימוש אלה יכולות להיות קבועות, או לתקופה מוגבלת בלבד, או למשך חייו של המחזיק בהן בלבד. אף-על-פי שבדרך-כלל אין רישום בעלות על הקרקע, הזכויות המשפטיות והפרטיות בקרקע ידועות לכל ומתקבלות בתוך הקהילה. במסגרת המערכת הניגרית הנהוגה של בעלות על מקרקעין, קיימים סוגים שונים של זכויות לקרקע, כולל זכויות פרטיות, זכויות קבוצתיות וזכויות בעלות אופי ריבוני.

מתוך שלושת סוגי הבעלות על מקרקעין – שיתופית, פרטית וציבורית – יחידים מקבלים זכויות שימוש בקרקע הנמצאת בבעלות קבוצתית. הבעלות השיתופית מהווה בין 8 ל-65 אחוז מכלל אחזקות המקרקעין באזור המחקר. במספר קהילות מוחזקת כל הקרקע במשותף, פרט לבתי המגורים, שהקצו מנהיגי הקהילה למשפחות נפרדות. בקהילות רבות, רק האדמות החקלאיות המרוחקות נמצאות בבעלות משותפת, כאחרות – אלה קרקעות מיוערות, ובכמה קהילות – רק כיכר השוק ואתרי חגים אחרים. בעלות פרטית על מקרקעין פירושה, שיש לאדם יחיד בעלות מלאה וזכות מלאה להשתמש בקרקע. באופן כללי, בעלות היחיד היא

בעלות פרטית. במקור, כל הקרקעות היו שייכות לקהילה, אולם יחידים שהיו זקוקים לקרקע לשימושים אישיים או פרטיים (מגורים וכו') קיבלו קרקע ממנהיגי הקהילה, תמורת תשלום סכום קבוע או ביצוע הטקסים הנדרשים. קרקע שנרכשה בדרך זו עברה לבעלותו של היחיד, והיה ביכולתו להורשה לצאצאיו כרכוש הפרטי עם זכויות מוחלטות לעשות בקרקע כחפצם.

בעלות פרטית על מקרקעין מהווה 43 עד 89 אחוזים מכלל אחזקות המקרקעין באזור המחקר. לבעלות ציבורית על מקרקעין יש משמעות נמוכה יחסית בקהילות הכפריות שאותן בדקנו. אחזקות המקרקעין במסגרת מערכת זו מוגבלות למכנים כמו בתי-ספר ובתי-חולים ולאזורים שבהם ממוקמים גורמים ציבוריים, ממשלתיים ועסקיים, שאינם נמצאים בדרך-כלל באזורים הכפריים. *עו השימוש במקרקעין* (1978) מקנה למושל המדינה או ליו"ר המועצה המקומית (LGA) סמכות להעניק זכות אחזקה לכל אדם או ארגון המשתמש בקרקע באזור השלטון המקומי – לחקלאות, למגורים ולמטרות אחרות. חוק זה עדיין לא יושם באזורים הכפריים.

הבסיס

לאחזקת

מקרקעין

בניגריה היה

שראש

המשפחה נוטל

את הסמכות

לדבר בשמה

עם זקני הכפר

בעלות סוציו-פוליטית של ערים, כפרים או בתי-אב

קרקע שיתופית היא קרקע המוחזקת על-פי הסדר המאפשר שימוש משותף או קהילתי במקרקעין. במסגרת הבעלות השיתופית על מקרקעין, הקרקע מוחזקת בידי גופים תאגידיים. אדמות אלה מוחזקות כ"שותפות תאגידית" המזוהה בניגריה עם קבוצות סוציו-פוליטיות כמו ערים כפריות, קבוצות במסגרת בית-אב או במסגרת בית-אם, משפחות מורחבות ומשפחות גרעיניות.

במרבית חלקי מזרח ניגריה שייכות פיסות מקרקעין מסוימות

לקהילה; זכויות השימוש בקרקע הן נחלתה הבלעדית של הקהילה. ניתן להשתמש בקרקע זאת במשותף; ניתן להעמידה לשימושו החופשי של כל חבר בקהילה; או לחלקה בין המשפחות כדי שיעשו בה כרצונן. באזור איגבו, כמה מעקרונות היסוד של הבעלות על המקרקעין הם: שהקרקע שייכת לקהילה ולא ניתן להעביר אותה לגורם זר ללא רשות הקהילה; בתוך הקהילה מוענק ליחידים ביטחון בבעלותם על הקרקע הדרושה בעבור מכלאותיהם, גינותיהם ומשקיהם; ואף בן משפחה לא יחסר קרקע. החלת הבעלות השיתופית שונה מקהילה לקהילה וקשורה לשיטות החקלאות, האחידות האתנית ויציבות ההנהגה.

את הבעלות השיתופית על מקרקעין ניתן לחלק לחלוקת משנה על-פי המידה בה מכירים בזכויותיהם של יחידים ברכוש משותף. מוסד ראשות השבט, או מועצת הזקנים, הבטיח את

שמירת המנהגים הקהילתיים הקשורים בקרקעות, את זכויותיהם של יחידים, את השמירה על אי-צמצומן של זכויות הקבוצה ככלל ואת זכויותיהם של "זרים". הבסיס לאחזקת מקרקעין בניגריה היה, שראש המשפחה האחראי על היחידה החברתית הקטנה ביותר (המשפחה) נוטל את הסמכות לרבר בשמה עם זקני הכפר. ראשי השבט החזיקו בקרקע בנאמנות לטובת כל המשפחות. למעשה, בעלות שיתופית על מקרקעין כמעט כבר אינה קיימת וצורות אחרות של בעלות על מקרקעין החלו להתפתח. אולם, במזרח ניגריה עדיין קיימות מערכות שיתופיות של בעלות על מקרקעין, וזוהי אפילו שיטת הבעלות העיקרית בקהילות רבות באזור היער המשווני, שם נכללות בשיטה עד כדי 65 אחוזים לערך מכלל הנחלות בקהילה.

אחד המאפיינים הבולטים של מערכות שיתופיות של בעלות על מקרקעין הוא, שההחלטות לגבי איזו פיסת קרקע יש לעבד, אילו יכולים יש לגדל, מה מספר העונות שיש לעבד בהן את הקרקע ומשך תקופת הבור, מתקבלות במשותף. מנהיגים מסורתיים מחליטים למי יש זכות לקרקע, וסמכות זו מעניקה להם מעמד חברתי ושליטה פוליטית; משום כך הם מתנגדים לכל מאמץ לשנות את השיטה.

הבסיס לבעלות פרטית על מקרקעין בניגריה הוא המשפחה. יחידה זו כוללת את הגבר, את אשתו או את נשותיו ואת ילדיהם, ואולי אף נכדיהם. ראשי המשפחה מעניקים את זכויות השימוש במקרקעין לצורך ייצור מזון לבני המשפחה ואף ל"זרים" המקובלים על הקהילה כולה. מענקי קרקע הניתנים ליחיד מזכים אותו ואת ילדיו בזכות להשתמש בקרקע. עם זאת, מקבל הקרקע או ילדיו אינם רשאים להעביר את הזכויות בקרקע לגורמים זרים ללא ידיעתו של ראש המשפחה והסכמתו. כאשר בעל הקרקע המשפחתית מת, חלקו חוזר למאגר המשפחתי. לחבר משפחה חדש יש חוקה אוטומטית על קרקעות המשפחה מרגע לידתו.

זכאות לבעלות – החל מיום הלידה או מהירות האיכלוס

יחידים ומוסדות במזרח ניגריה מממשים את זכויות הבעלות על-פי חוקי הבעלות על מקרקעין הקיימים במדינה ועל-פי המנהג. יחידים מקבלים זכאות על חלקים מאדמות המשפחה בזכות היוולדם לתוך המשפחה או השבט. הם יכולים גם ליהנות מזכויות בעלות מוחלטת על סמך היותם הראשונים שיכשירו חלקת אדמה ויאכלסו אותה. על-פי חוק המדינה, כל יחיד או קבוצה רשומה יכולים להיות בעלים של קרקע.

יש מספר קטגוריות של משתמשים במקרקעין והן: בעלים היושבים על הקרקע, חוכרים שותפים, חוכרים משלמי שכירות, בעלי משכנתאות ובעלים חלקיים.

הצורה הנפוצה ביותר של רכישת קרקע במזרח ניגריה היא באמצעות ירושה; אחריה באות חכירה או רכישה באזורים מסוימים ומשכון באזורים אחרים. קבלת קרקעות במתנה היא

פחות נפוצה. עוד פחות נפוצה השגת בעלות באמצעות נישואין או השאלת קרקע. בקהילה טיפוסית, הזכות לרשת קרקע היא הצורה המרכזית של ביטחון סוציאלי. הקרקעות עוברות בדרך-כלל בירושה מאב לבן, אך במקרים נדירים הן עוברות גם מאם לבת. כמות הקרקע העוברת בירושה תלויה במעמד בתוך המשפחה ובמספר הנשים והאחים. במשפחות מונוגמיות, הבן הבכור (אוקפרה) מקבל הקצאה מועדפת של חלקת מגורים ויורש את בתי אביו כראש המשפחה החדשה. כאשר המשפחה גדלה, מתחילה תופעה של פיצול חלקות. במקרים נדירים, מאמצים שיטה המקנה עדיפות לבכור, ואז רק הבן הבכור יורש את הנחלה. אם אין בנים, אשת הנפטר מתזיקה בקרקע בנאמנות עד מותה, ואז עוברת הקרקע בירושה לאחיו הצעיר של האיש. אפשר להעביר בירושה את אדמתו הפרטית של אדם, את אדמת המשפחה ואף קרקע שיתופית.

נשים אינן יכולות בדרך-כלל להחזיק מקרקעין או לרשת את אדמתן או חלקת מגורים עליהן. לפיכך, נשים אינן יכולות להחזיק מקרקעין או לרשת את אדמתן או חלקת מגורים עליהן.

נשים אינן יכולות בדרך-כלל להחזיק מקרקעין או לרשת מקרקעין על-פי כללי המנהג, אף-על-פי שיש להן זכויות שימוש בקרקע במהלך חייהן, כל עוד הן נשארות במשק ביתן של הבעל. כאשר גבר מת, מחלקים את אדמתו החקלאית על-פי החוקים והמנהגים של הקהילה. לשבטים מותר לנהל את הקרקעות, לפקח עליהן, להגן עליהן, ואף לחלק את רכוש המקרקעין בין יורשי המת.

אמצעים להשגת קרקע – משכון, שיתוף ביבולים והשאלה

בין האמצעים האחרים להשגת קרקע כלולים: משכון, שיתוף ביבולים והשאלה. המשכון הוא מעין משכנתה מקומית, באמצעותה הבעלים היושבים על הקרקע מעבירים את ההחזקה והשימוש בקרקע למלווה תמורת מזומנים. התנאים הסטנדרטיים הם, שמחזיק המשכון משתמש בקרקע עד שהממשכן משלם את חובו, או שהמלווה נהנה מפירות הקרקע כריבית למשך מספר שנים קבוע מראש, על מנת להחזיר לעצמו את שווי הכסף שהלווה לממשכן. במקרה האחרון, מטפח מחזיק המשכון יבולים שנתיים בלבד ואינו משקיע השקעה גדולה כלשהי או מקים בניינים כלשהם. הכנסת שיפורים גדולים בקרקע שקולה לטענת בעלות. אולם, אם מספר השנים שנקבעו מראש חלפו והממשכן לא הצליח להחזיר את חובו, נעשה מחזיק המשכון בעל הקרקע בפועל, והממשכן ויורשיו מנושלים ממנה לצמיתות. באזורים שנחקרו נמצא שהמלווים מחזיקי המשכון היו עשירים, משכילים יותר ובעלי השפעה גדולה יותר מאשר הממשכנים, ובמקרים מסוימים אף גזלו בזדון את הקרקע מידי הממשכנים.

המטרה העיקרית של השאלת קרקעות היא לסייע לשואל לגדל גידולים שנתיים לצורך קיומו, במיוחד בשלב של הסתגלות לשטח חדש. לפעמים השאלה כרוכה בהתחייבויות כספיות

ולפעמים לא. כאשר אין התחייבויות כספיות, בדרך-כלל מציעים מתנות ותוצרי יכולים. בהחכרה "הפגנתית", בעלי קרקעות שיש להם עודף מקרקעין, מעניקים חלק מאדמתם לחברים ולקרובים. ה"הפגנתיות" היא שיטה שבה הקהילה תורמת מרצונה פיסת אדמה לאחד מאזרחיה, כדי להקים פרויקט סוציאלי או פרויקט רווחי אחר בתוך הקהילה. לעתים הקהילה משתמשת בשיטה זו כדי להכיר תודה לחבר מפורסם. הקרקע "המופגנת" כך נעשית לצמיתות לרכושו של המקבל, והוא יכול להנחילה ליורשיו.

מכירת קרקעות לא הותרה תחת הבעלות הנהוגה על המקרקעין במרבית הקהילות, אלא כמפלט אחרון. עם זאת, התחוללו שינויים סוציו-אקונומיים ששינו מצב זה, והרכישה של אדמות ומכירתן במסגרת הבעלות הנהוגה על הקרקע נעשתה היום עניין שבשגרה, אם כי זוהי עדיין קטגוריה משנית במונחים של גישה למקרקעין. בטווח הארוך, רכישת קרקעות ומשכונן גורמת לריכוז הבעלות על הקרקע בידיהם של ספרים. עובדה זו בלטה במיוחד בקהילות הסמוכות למרכזים עירוניים, בהן הקרקע הולכת ונעשית נדירה וערכי המקרקעין עולים במהירות.

כאשר קצב השינוי במבנה הסוציו-אקונומי של החברה מהיר יותר מאשר קצב השינוי בחוקי המנהג, המדינה מתערבת לעתים קרובות באמצעות חוקים או מדיניות שמגמתם לקדם שינויים. תחת מערכות בעלות המקרקעין הנהוגות במזרח ניגריה, כבר היו קיימות סמכויות בסיסיות לבצע רכישה כפויה. זכויות הציבור הכריעו בכל פעם שהקרקע הייתה מיועדת לרווחת הציבור כולו. התערבויות חשובות של חוקי המדינה בבעלות על המקרקעין במזרח ניגריה כוללות את חוק הרכישה בידי זרים, חוק רישום הבעלות ורכישת אדמות ציבור, וצו השימוש במקרקעין.

המושג "אדמות מדינה" חל על כל הקרקעות הציבוריות במזרח ניגריה שהיו בשליטת המלכות הבריטית ביום 30 לספטמבר 1960 והוחזקו למטרות ציבור. שטח זה אף כולל את כל הקרקעות שנרכשו בהמשך בידי ממשלת ניגריה או בעבורה והוחזקו למטרות דומות. חוק הרכישה בידי זרים משמש את הממשלה כדי להגן על חוכרים אנאלפכיתיים מפני ניצול בלתי הוגן מצד זרים; אולם מתברר שיש בחוק זה פרצות רבות.

משמעותו של "צו השימוש במקרקעין"

צו השימוש במקרקעין משנת 1978 נועד לממש את המטרות הבאות: לעודד השקעות בחקלאות כאמצעות הגדלת הביטחון בשימוש במקרקעין; לרסן את הספרות בקרקעות עירוניות, לפתוח לפני כל הניגרים באופן כללי הזדמנויות לרכוש קרקעות ובכך להביא לניידות מוגברת של משאבים אנושיים וחומריים, כמו גם לסלק מקור מרכזי של אי-שוויון סוציו-אקונומי. הכוונה הייתה גם להכניס סדר הגיוני בזכויות השימוש בקרקע ברחבי

המדינה ולהסיר את המגבלות של מערכות בעלות המקרקעין המבוססות על נוהג, לאפשר שימוש הולם במקרקעין, להבטיח שימוש מועיל בקרקע, להבטיח השקעה נמשכת בשיפור איכות הקרקע, ולהביא לידיעת העם את כל החוקים הקשורים לזכויות השימוש בקרקע.

במסגרת הצו אומצו שלוש אסטרטגיות כדי לפתור את בעיות בעלות המקרקעין בניגריה. אלה כללו העברה של כל זכויות הבעלות על הקרקע לידי המדינה, הענקת זכויות שימוש ליחידים והישענות על מערכת מינהלית במקום על מערכת שוק בכל הקשור להקצאת זכויות שימוש בקרקע. מרכיבים מרכזיים נוספים של הצו כוללים את הזכות החוקית לשבת על הקרקע, שמעניק המושל על-פי עצתה של הוועדה לשימוש במקרקעין והקצאת מקרקעין, באזורים העירוניים ויו"ר המועצה האזורית באזורים הכפריים. הקצאת קרקע לשימוש באזורים העירוניים מוגבלת ל-6.5 הקטרים, בעוד שהקצאות באזורים הכפריים מוגבלות ל-500 הקטרים באדמות ניתנות לעיבוד, ו-5,000 הקטרים באדמות מרעה.

בגלל גודלו של השטח הדרוש לפרויקטים שיתופיים, ניתן לרכוש קרקע כזאת ביתר קלות מהקהילה מאשר מיחידים

שמו של הצו עשוי להטעות שכן, במקרה הטוב, אין הוא אלא אמצעי אד-הוק לרפורמה במקרקעין. היה נכון יותר לקרוא לו "צו הקצאת המקרקעין". חשיבות הצו נובעת מכך שהוא מגלם הליכי מעבר מבעלות מקרקעין על-פי נוהג לבעלות מקרקעין בחסות המדינה, ומכך שהוא תוכנן להתמודד עם מגוון שלם של בעיות שימוש במקרקעין. אף-על-פי כן, החקלאי או בן הכפר עדיין מפגינים רמה גבוהה של מחויבות לכללים, לתקנות ולעקרונות של בעלות המקרקעין הנהוגה, אותה הם מבינים ושבאמצעותה זכו תמיד להגיע להכנסות. רבים אינם מודעים כלל לצו, ועוד פחות מכך מכירים את תוכנו.

קבוצות וארגונים שונים מחזיקים אף הם בזכויות על קרקע במזרח ניגריה. ארגונים מסורתיים, כמו "מוסד הדירוג על-פי גיל", כרוכים בחובות ובהסדרים הדדיים, המספקים ביטחון לחברי הקהילה בה הם מופעלים. ארגונים דתיים ואגודות שיתופיות מבקשים, לעתים קרובות, קרקעות לצורך הקמתם של פרויקטים משותפים. לעתים, אחרי משא-ומתן עם מנהיגי הקהילה, מוקצים חלקים מקרקעות קהילתיות לארגונים חברתיים. בגלל גודלו של השטח הדרוש לפרויקטים שיתופיים, ניתן לרכוש קרקע כזאת ביתר קלות מהקהילה מאשר מיחידים. במספר מקרים האגודות השיתופיות מקבלות את הקרקע מחבריהן שלהן; לעתים הן רוכשות קרקעות.

הזקנים ובעלי התוארים – הם "נאמני המקרקעין"

הבעלות השיתופית על המקרקעין מבוססת על זכויותיו השוות והבלתי ניתנות להעברה של כל חבר בקהילה. מספר חברים שמונו לצורך זה, בדרך-כלל הזקנים ובעלי התוארים, נושאים באחריות לפעול מטעמם של האחרים כנאמני המקרקעין. במזרח ניגריה העניקה הבעלות השיתופית על הקרקע עידוד רב לייצור חקלאי בקנה-מידה קטן ובקנה-מידה גדול. הדבר הושג בזכות האספקה של קרקע טובה לעיבוד וכוח עבודה הולם. למשל, מפעלים חקלאיים בקנה-מידה גדול הוקמו בידי חברות בע"מ, בבעלותם של יחידים או קבוצות. שטחי הקרקע הגדולים הנדרשים לחקלאות בקנה-מידה גדול כזה, נלקחו בעיקר מאדמות משותפות. בין אם מפעלים חקלאיים כאלה היו בבעלות הקהילה, אגודות שיתופיות, ארגונים חברתיים או דתיים, או יומים פרטיים – הקהילה תמיד סיפקה להם את מרבית כוח העבודה והחומרים הדרושים להקמתם. פעילות זו יוצרת מקומות תעסוקה לכפריים, מגדילה את ההכנסות ואת הרווחה החברתית ומעודדת דו-קיום בשלום. המערכת השיתופית של הבעלות על המקרקעין מצליחה לאחד את חברי הקהילה מעצם העובדה שהיא מקצה להם חלקות קרקע. היא תומכת במוסר ובצדק החברתי בכך שהיא מעניקה לכולם גישה לאמצעי קיום.

אף-על-פי שמרבית הקהילות נרתעות ממכירה ישירה של קרקעות, מערכת החכירה של המקרקעין המופעלת בדרך-כלל היא לזמן ארוך מאוד (במקרים רבים ליותר מחמישים שנה) ואין היא מגבילה בשום דרך את פיתוחה של הקרקע. במקרים כאלה, הקהילה מחכירה את הקרקע למקבל, בתנאי שיפתח אותה.

מניעת ההתפתחות של "אצולה בעלת קרקעות"

כל זמן שהפרויקט נמשך, יכול המקבל להשתמש בקרקע – וצאצאיו יכולים אף לרשת אותה – אולם אין הוא רשאי למכור אותה. מרגע שהפרויקט נפסק, האדמה חוזרת לקהילה. לכן, קיומם של מפעלים חקלאיים כאלה נטה לייצור תעסוקה קבועה לתושבי הקהילה.

האיסור על מכירה ישירה של מקרקעין במספר קהילות אף מונע את התפתחותה של "אצולה בעלת קרקעות" ומסיר חלק ניכר מהתסיסה הגלומה ביחסים שבין בעלי קרקעות לאריסים. הסדרים כאלה עודדו את הקמתן של תעשיות חקלאיות, שהגבירו את הפיריון של חקלאים פרטיים, בנוסף לכך שיצרו הזדמנויות לתעסוקה בכפר.

הקהילה רשאית להיות בררנית בקבלת בקשות למקרקעין, מאחר שזמינות המשאבים עלולה להגביל את הקמתם של פרויקטים ואת הרחבתן של פעולות קיימות. עם זאת, הבעלות השיתופית על המקרקעין אפשרה להקים מספר רב ביותר של מפעלים חקלאיים ותעשיות

חקלאיות במזרח ניגריה. כמו כן, הוקמו פרויקטים לא-חקלאיים כמו בתי-ספר ומרפאות, בעיקר על אדמות קהילה, והקמתם הועילה לקהילות בהן מוקמו.

הבעלות השיתופית על מקרקעין פועלת ככוח מלכד חזק בחברה הכפויית, מציעה למגדל נתח בנכסים המרכזיים של הקהילה ומבטיחה לו מקום בטוח בחברה.

במסגרת הבעלות הפרטית על מקרקעין, הקרקע עומדת לרשות הבעלים הפרטיים למטרות חקלאיות, אך ניתן גם להשכירה לאחרים, במיוחד לצורך עיבוד חקלאי. באזורים כפריים רבים במזרח ניגריה קשה לרכוש ישירות קרקעות כאלה; במספר מקומות אוסרים אפילו המוצא או השבט רכישה כזאת. ניתן למשכן אדמות אך לא להעבירן לזרים. למרות מגבלות אלה, מכירתן הישירה של קרקעות ליחידים, בידי בני משפחה או אפילו קהילות שלמות, הולכת ונעשית לעסק מכנים ביותר במספר קהילות כפירות במזרח ניגריה, במיוחד באזורים הסמוכים לערים. תופעה זו הביאה להופעתו של מעמד בעלי קרקעות אמידים, שרכשו את קרקעות הכפריים העניים בניסיון לעודד כלכלת שוק, שבמרבית המקרים התבררה כ"אשליית כלכלת כספים".

**עליית ערך
השוק של
קרקע הנומצאת
בבעלות
פרטית היא
הסיבה לכוחה
מקרים של
סכסוכי קרקע
שנוצפו באזורים
הכפריים של
מזרח ניגריה**

במספר מקרים עלה בידם של בעלי קרקעות פרטיים בעלי הון מספיק להקים תעשיות חקלאיות באזורים כפריים, אולם מרבית בעלי המקרקעין לא הצליחו לעשות זאת בגלל היעדר הון מספיק. כאשר הצליחו משקיעים פרטיים לרכוש קרקע מהבעלים הפרטים, היו דיווחים על מחלוקות סביב אדמות אלה. מחלוקות אלה פועלות כתמריץ שלילי המרפה את ידיהם של משקיעים פוטנציאליים בחקלאות וביזמות נלוות.

יצירת הזדמנויות תעסוקה וקידום הרווחה הכלכלית

כאשר מוקמות תעשיות ויוזמות חקלאיות כאלה, יש בכוחן ליצור הזדמנויות תעסוקה ולקדם את הרווחה הכלכלית והחברתית של אנשי הקהילה. עקב ההיקף המוגבל של השקעות כאלה באדמות פרטיות, ההשפעה על הקהילה זניחה לעומת יוזמות דומות באזורים, שבהם נהוגה שיטת הבעלות השיתופית על מקרקעין.

יתרה מזאת, ניתן להקים מעט מאוד חוות בקנה-מידה גדול באזורים של בעלות פרטית על מקרקעין, שכן יוזמות כאלה מחייבות רכישה ב-יזמנית של קרקעות ממספר בעלי מקרקעין קטנים יותר.

הניסיון מראה שבעליהם של קרקעות נוטים לתכנן את צעדיהם ולתחזק את הקרקע בצורה טובה יותר מאשר חוכרים. הם מכניסים את השיפורים הדרושים להשכחת אדמתם כדי להבטיח ייצור חקלאי טוב יותר. אולם בעלי קרקעות רבים השקיעו הון כה רב בקרקע, שלא נותר להם הון שוטף די הצורך כדי לממן את הפעולות החקלאיות הנחוצות כדי להגדיל באופן מרבי את שיעור ההחזרים על ההשקעה בטווח הארוך.

עליית ערך השוק של קרקע הנמצאת בבעלות פרטית היא הסיבה לכמה מקרים של סכסוכי קרקע שנצפו באזורים הכפריים של מזרח ניגריה. מספר חוקרים רואים בהפרטה של הבעלות על הקרקע את הסיבה ליצירתו של מעמד בעלי קרקעות ושל המון אנשים נטולי קרקע שנושלו מאדמתם.

בדרך-כלל מעמידים קרקעות בבעלות המדינה לרשותם של משקיעים פרטיים, חברות קואופרטיביות וקבוצות או ארגונים אחרים של יחידים, על-פי בקשתם, אם מושל המדינה מאשר זאת. הקרקע המושגת בדרך זו יכולה לשמש למטרות חקלאיות, תעשייתיות, מסחריות או למטרות מגורים, אף-על-פי שבמרבית המקרים משתמשים בה לייצור חקלאי באזורים הכפריים. פרויקטים כאלה הם בדרך-כלל גדולים, היות שהמדינה מסוגלת להקצות קרקעות בכמות מספקת. עובדה זו מאפשרת למשקיעים ליזום ייצור בקנה-מידה גדול בתנאי בעלות בטוחים. בקהילות בהן מוקמים פרויקטים כאלה נוצרות הזדמנויות תעסוקה; ובזכות השימוש בחומרי גלם מקומיים, התושבים נהנים מעלייה ברמת ההכנסות ומרווחה רבה יותר. עם זאת, השטח בבעלות המדינה באזורים הכפריים הוא קטן, וזו הסיבה למספר הפרויקטים הקטן המוקם על אדמות כאלה.

גורמים סוציו-אקונומיים, תרבותיים ומוסדיים משפיעים על רמת תפקודן של מערכות בעלות מקרקעין. שינויים מבניים בכלכלה נוטים להשפיע על מערכות קיימות של בעלות על מקרקעין, ובמיוחד עליית השאיפה לרווחה תומרית.

שינויים דמוגרפיים משפיעים על הבעלות

שינויים דמוגרפיים משפיעים גם הם על הבעלות על מקרקעין. לקרקע יש ערך כלכלי מעצם התחרות בין יחידים וקבוצות על השימוש בה. ככל ששטח האדמה הזמין לאדם קטן, כך עולה ערכה היחסי של הקרקע, והקרקע נעשית במידה הולכת וגוברת מקור לסכסוכים בין יחידים וקהילות. אוכלוסיית ניגריה גדלה כמהירות בשנים האחרונות, והדבר הגדיל את הביקוש לקרקע הזמינה לעיבוד.

הבעלות הפרטית על המקרקעין לא הצליחה לענות על הביקוש הגואה למקרקעין, בעיקר בגלל גודלן המצומצם של הקרקעות הפרטיות. פרט למקרים בהם דרושה הקרקע למטרות

מגורים, לא ניתן למלא בצורה מספקת אחר הדרישות למקרקעין לצורכי חקלאות ותעשייה מתוך חלקות אדמה כבעלות פרטית. ולכן, לא הושג גידול בייצור, ואף לא גידול בהזדמנויות התעסוקה, במקומות בהם הבעלות על הקרקע היא פרטית. אף-על-פי שלחץ האוכלוסייה הביא לצמצום החזקות על מקרקעין לאדם, מערכת הבעלות השיתופית על הקרקע נשארת המקור העיקרי של מקרקעין ליוזמות כאלה. רכישת מקרקעין מצד יצרנים חקלאיים יעילים יותר נעשתה בצורה קלה יותר במסגרת הבעלות השיתופית על המקרקעין. אדמות כבעלות מדינה משמשות המקור השני בגודלו להשגת מקרקעין בעבור מפעלים חקלאיים בקנה-מידה גדול.

הגמישות של מערכת הבעלות על המקרקעין מושפעת גם מאמונותיהם הדתיות של התושבים המקומיים. כך למשל, כאשר הבעלות השיתופית על הקרקע קשורה לטקסים דתיים ולמסורת דתית, המערכת המקומית מפגינה אי יכולת ניכרת להסתגל לשינויים מהירים. נטייה זו פחות מודגשת במסגרת מערכות פרטיות וציבוריות של בעלות על מקרקעין. במזרח ניגריה זיירו הופעת הקולוניאליזם, המיסיונרים הנוצרים, ובהמשך גם מלחמת האזרחים הניגרית את השימוש היצרני בקרקעות שהיו קדושות קודם לכן ואת צריכתם של מזונות שהיו אסורים בעבר. שינויים אלה אף החלישו את המגבלות על פעילות חקלאית הנחלקת לפי זהות מינית. האיסורים של הקהילה נחלשו, ובמקומות רבים התמוטטו כליל ונשכחו מלב.

השפעת האמונות הדתיות על בעלות במקרקעין

במזרח ניגריה
זיירו הופעת
הקולוניאליזם,
המיסיונרים
הנוצרים,
ובהמשך גם
מלחמת
האזרחים
הניגרית את
השימוש היצרני
בקרקעות

לסיכום המחקר, אנו טוענים, משום שהקרקע היא חלק אינטגרלי מהמערכת החברתית, ומשום שהשימוש הלגיטימי בה נקבע באופן מסורתי על-פי לידה, קשר משפחתי, מגורים משותפים ומעמד חברתי (או שילוב של כל אלה), עסקאות עשויות להיות מוגבלות רק לחברים הקשורים באילן היוחסין. הדבר מעכב את התפתחותו של שוק מקרקעין חופשי, שבו נקבעת הגישה לקרקע על-פי גורמים של ביקוש והיצע, כמו גם יכולת יזמית. הדבר מעכב גם את התפתחותן של מערכות "מודרניות" (דהיינו "מערכיות") של זכויות קניין, המבוססות על עקרונות של חוק חוזי ויעילות כלכלית.

דפוסים של ירושת מקרקעין במספר חלקים של מזרח ניגריה גרמו לתושבים לגור בכפרים מפוזרים, דבר המונע לעתים קרובות, את הספקתם של שירותים בסיסיים בצורה חסכונית. כדי לפתור את הבעיה הוצע לחבר כפרים קטנים אלה לכפרים גדולים יותר, על מנת לאפשר לאזור גישה לשירותים רבים יותר, וגם כדי לשחרר

כמות גדולה יותר של שטחים חקלאיים לשם הקצאה חוזרת, הן לאנשי המקום והן ל"זרים". השיטות הנהוגות של הבעלות על מקרקעין מתירות רק הענקת זכויות שימוש קצרות טווח ל"זרים", ובנסיבות כאלה ניתן להצדיק התערבות ממשלתית כדי לווסת את מכירתן של אדמות ל"זרים" לטווח ארוך, לצורך פיתוח חקלאי.

מאחר ולעתים קרובות אין הבעלות על הקרקע מוגדרת ואין בנמצא מפות מדידות, מתעוררים לעתים קרובות סכסוכים על גבולות. עקב סכסוכים אלה, שטחים עצומים של אדמה חקלאית מעולה אינם נמצאים בשימוש מלא, בעוד שחקלאים מתלוננים על היעדר אדמה מספקת.

מערכת טובה של בעלות על מקרקעין צריכה להעניק לדייר (האדם המעבד בפועל את הקרקע) ביטחון מספיק בבעלותו. ביטחון זה תורם לפיתוח החקלאי ולשימור משאבי הקרקע. במצבים של היעדר ביטחון בבעלות, החקלאי מתפתה לנצל את הקרקע עד תום כדי לצמצם בעלויות הייצור, בעוד שבעל הבית והקהילה נושאים בעלות הסופית.

מכל הסיבות הללו, חוקרים רבים מאמינים שמערכות בעלות המקרקעין באפריקה, המבוססות על נוהג, מציבות מכשולים בלתי עבירים בפני הפיתוח החקלאי ושימור משאבי הקרקע.

בין הגורמים השונים התורמים למכשולים בתחום זה אפשר למנות את היעדר האחיות האישית לשימוש במקרקעין, פיצול החלקות, היעדר הביטחון בבעלות, כלכלות ייצור המוגבלות על-ידי גודל החלקות וגישה מוגבלת לאשראי.

מערכת של בעלות על מקרקעין משפיעה, בדרך הטבע, גם על נפת האשראי החקלאי, במיוחד אם מערכות האשראי הקיימות מדגישות במידה מופרזת את הקרקע כצורה של בטוחה, או עירבון. הקרקע שימשה באופן מסורתי צורת עירבון אידיאלית בגלל חוסר ניידותה וחסינותה מפני נזקים. השימוש במקרקעין כבעירבון מקובל יותר במערכת של בעלות פרטית מאשר במערכות של בעלות שיתופית או ציבורית. הסיבה לכך היא שזכויות המקרקעין הרבה יותר בטוחות במערכת של בעלות פרטית.

בעלות בהישג יד לכל חקלאי יעיל

המדיניות והחוקים של הממשלה משפיעים גם הם על בעלות המקרקעין ועל מבנה המגזר החקלאי. צו השימוש במקרקעין משנת 1978, שנועד להקל על בעיות הבעלות על מקרקעין, הוביל להפיכתן של פיסות קרקע בלתי מפותחות ליוזמות רווחיות. בכמה קהילות חולקו קרקעות שיתופיות, שלא היו בשימוש, בין בני משפחות, לצורך מטרות חקלאיות. אפילו אדמות בור הוכנסו לעיבוד בטרם עת, ובכך נמנע מהן שלב המנוחה החיוני. באזורים

המאוכלסים בצפיפות, פירושו של תהליך זה היה התרחבותו של השטח המעובד. אולם ספטרי קרקעות ניצלו הזדמנות זאת לרכישת אדמות ממשלה ואדמות ציבור, אותן מכרו בהמשך במחירים מופקעים. אפילו יחידים שהצליחו להניח ידם על חלקות אדמה משפחתיות מכרו אותן לסוחרים עשירים, שהפיצו את הידיעה הכוזבת שבאמצעות *צו השימוש במקרקעין* הממשלה מתכוונת לתפוס את אדמותיהם מבלי לפצותם. כך, באמצעות הפצת מידע כוזב על כוונותיו ותנאיו של הצו, נושלו בני כפרים רבים מאדמתם וממקור המחיה היחיד שלהם.

**באמצעות
הכצת מידע
כוזב על
כוונותיו ותנאיו
של צו
השימוש
במקרקעין,
נושלו בני
כפרים רבים
מאדמתם
וממקור
המחיה היחיד
שלהם**

מערכת נכונה של בעלות על מקרקעין צריכה לאפשר תנועה חופשית של חקלאים במעלה ובמורד "הסולם החקלאי", וצריכה להגן על היאחזותו של החקלאי בקרקע ולהבטיח שהבעלות על הקרקע תהיה בסופו של דבר בהישג ידו של כל חקלאי יעיל. אם מערכת הבעלות על המקרקעין יכולה להעניק לחקלאי היעיל ביטחון בהחזקת הקרקע ולהבטיח שהוא יפיק תועלת מהרווחים שיופקו מהשיפורים שיכניס בקרקע או בשיטות העיבוד החקלאי, אזי יהיה בכך תמריץ חזק להיווצרותה של מערכת חקלאית תחרותית.

שינוי לקראת מערכת מערבית של זכויות הרכוש

בתגובה ללחצי האוכלוסייה, מסתור חקלאי ושינוי טכנולוגי, השתנו המערכות המקומיות של הבעלות על המקרקעין והן הולכות לקראת מערכות מערביות של זכויות רכוש, במיוחד בתחום הפרטת זכויות המקרקעין. נראה שמערכות הבעלות על המקרקעין הקיימות במזרח ניגריה הולכות ומסתגלות לשינוי. עובדה זו משתקפת בהתפתחותם של שווקים למכירה ולרכישה של קרקעות ובמגמת ההפרטה המוגברת של זכויות בעלות.

במקום להגביל את השווקים, ממשלות צריכות ליצור סביבה משפטית ומוסדית שתעודד עסקאות יעילות. ניתן בהחלט לראות *צו השימוש במקרקעין* משנת 1978 ניסיון בכיוון הנכון. למרבה הצער, הניסיון ליישמו היה חסר נחישות פוליטית ולא היה ברצונה או ביכולתה של המנהיגות הפוליטית לבטל את הצו או לתקנו.

במונחים כלליים ניתן לסכם, כי חירותו של היחיד גדולה הרבה יותר בחברות "מודרניות" מאשר בחברות מסורתיות. שינויים בדפוסים תרבותיים המשפיעים על הבעלות על מקרקעין הונעו על-ידי חידושים וידע, המכונים, בצדק או שלא בצדק, "קדמה".

ההטרונגניות של מרבית הקהילות בנות זמננו במזרח ניגריה (אותן ניתן לראות כ"מודרניות") מספקת מגוון חלופות רחב יותר לעומת העבר, שבו הושם דגש רב יותר על קדושת המנהגים המסורתיים ועל איסורי הטאבו.

מערכות קהילתיות של בעלות על מקרקעין עודן המערכות הרווחות באזורים רבים במזרח ניגריה, אך תהליך העברת זכויות החזקה מהמשפחה המורחבת למשפחה הגרעינית כבר החל, ובכך גדלות ההזדמנויות לניידות גאוגרפית והאפשרות להתפתחות של זכויות קניין פרטי בכמה מהמקומות.

קשה להעריך את היחס בין המבנה המשפחתי, הירידה בסמכות הזקנים בענייני מקרקעין והטמעתם של דפוסי תרבות "מערביים", או אירופאים-אמריקנים, של זכויות קניין וירושה. אין ספק שהמערכות המקומיות של הזכות לבעלות על רכוש השתנו והן הולכות לקראת אימוץ מערכות אירופאיות ואמריקניות, ולקראת הפרטה. ניתן לראות זאת בהתפתחותם של שווקים למכירה והשכרה של מקרקעין (גם אם שווקים אלה נמצאים עדיין בשלבי התפתחות ראשוניים) ובהליכה לכיוון הפרטה של זכויות מקרקעין. במקום להגביל את שווקי המקרקעין המתפתחים בניסיון לשמר את יסודות החברה המסורתית, הממשלה הפדרלית צריכה ליצור סביבה משפטית, מינהלית ומוסדית שתאפשר עסקאות יעילות יותר.

✓ "את מקום התפיסה הישנה, שנשענה בעיקר על הטענה שיש לשמר קרקע למטרות חקלאיות, תופסת היום ההכרה כי יש לשמר שטחים פתוחים בלתי מבונים, וכי הקרקע החקלאית היא חלק ממארג השטחים הפתוחים"

✓ "יש להביא לתודעת הציבור את חשיבות שימור היער לעומת שימושי קרקע מתחרים. מודעות הציבור תעלה, אם ניהול היער יכוון לשירות קהל המבקרים, ואם הציבור יהיה שותף למדיניות הניהול והאחזקה של היערות"

✓ "בשנת 2020 יתקרבו המחירים של קרקע המיועדת לבניית שטחי מגורים לרמה המצדיקה, לכאורה, את יישום פרויקט האיים המלאכותיים. מסקנה זו מתבססת על האפשרות, שאיים מלאכותיים ימוקמו מול ליבת המטרופולין, ויועדו לבניית מגורים"

✓ "ההתיישבות החקלאית בישראל מעולם לא שילמה בעבור הקרקע החקלאית דמי חכירה שעמדו ביחס כלשהו לשווי הקרקע"

✓ "בישראל טרם פותח מודל המשלב מלונאות ושירותי תיירות המתבססים על יערות. במודל הזה חלק מאחזקת היער ממומן מכלכלת התיירות. מודל דומה שנמצא בשלבי פיתוח קיים בתחום הגולף, והוא מבוסס על מלונאות ששותפה לאחזקת מרחבי השטחים הנדרשים לגולף"

✓ "האנשים הנוסעים כיום בתחבורה הציבורית הם בעיקר נוסעים "שבויים", אלה שאין להם ברירה אלא לנסוע בתחבורה הציבורית, ואשר משתמשים בה לא מתוך בחירה, אלא מתוך כורח"

✓ "זה הזמן להחליט שקרן קימת לישראל תגשים את המטרות ששמה לעצמה בנפרד ממינהל מקרקעי ישראל. היא תנהל במסגרת התקנון שלה את קרקעותיה, והמינהל ינהל את האדמות שיהיו באחריותו"