

השונות המרחבית-עתית בקבלת החלטות ההרחבה למגורים במושבים

גיא נחושטן, פרופ' אליהו שטרן

באוקטובר 1990 התקבלה במועצת מקרקעי ישראל החלטה 475 המתירה הרחבות למגורים במושבים. בעשור האחרון אפשרו החלטה זו ואחרות לכל מושב להתרחב. הרחבת המושב תלויה בראש ובראשונה בהחלטות משותפות של חברי המושב. על החברים לקבל שתי החלטות מרכזיות: האחת היא עצם ההחלטה בעד ההרחבה, והשנייה היא לממש את הבנייה. מחקר זה בוחן את השונות המרחבית-עתית בין המושבים בקבלת שתי ההחלטות.

ניתן לזהות שלושה גלים בהם החלו המושבים בתהליך ההרחבה. גלים אלה החלו והסתיימו כתוצאה מקבלת החלטות של מועצת מקרקעי ישראל בדבר שינוי ייעוד קרקע חקלאית למטרות בנייה.

הגל הראשון החל עם קבלת החלטה 475 באוקטובר 1990 והסתיים עם קבלת החלטה 533 במאי 1992. החלטה 475 הכילה החלטה תקדימית שקדמה לה בדבר שינוי ייעוד קרקע חקלאית למטרות בנייה גם במושבים. ההחלטה התקדימית, הידועה כהחלטה 432, קבעה כי החוכרים החקלאיים זכאים לפיצויים מוגדלים בגין שינוי ייעוד הקרקע החקלאית למטרות בנייה. בגל הראשון לא השתחררו לבנייה קרקעות רבות במושבים. ההחלטות שנתקבלו במועצת מקרקעי ישראל בגל השני היו תגובה לחוסר הקצאת קרקעות במהירות ובכמות מספיקות לבנייה. החלטות אלה נועדו לעודד את המושבים להיכנס למעגל הבנייה ולהתקדם בתהליך.

הגל השני החל עם קבלת החלטה 533 במאי 1992, ונמשך עם קבלת החלטה 611. החלטה 533 הרחיבה את אפשרויות שינוי הייעוד של קרקעות חקלאיות, פישטה את הליכי הביצוע מצד מינהל מקרקעי ישראל, קבעה בפעם הראשונה את הקשר בין ערך הקרקע לאחר שינוי הייעוד לבין הפיצוי הכספי שיקבל החוכר ופתחה ערוץ יזמות. לפי ערוץ זה החוכרים החקלאיים רשאים ליצור קשר עם יזם פרטי לשם פיתוח ובנייה על הקרקע החקלאית שייעודה שונה. החלטה 611 אפשרה לקבל את הסכמת המינהל מראש לתכנון ולשינוי בייעוד הקרקע החקלאית. המינהל אישר את ההתקשרות בין החוכרים החקלאיים ליזם הפרטי עוד קודם לביצוע שינוי הייעוד. בגל השני החלו לזרום בעלי עניין אל המושבים,

בעיקר באזורי הביקוש הנדל"ני הגבוה. תהליך ההרחבה למגורים הואץ, חל גידול משמעותי במספר המושבים המעורבים בתהליך ההרחבה, וככלל הייתה התקדמות ניכרת של המושבים בשלבי התהליך. הגל השני הסתיים באפריל 1994, עם קבלת החלטה 640. החלטה זו הקפידה את החלטות 533 ו-611.

הגל השלישי החל בספטמבר 1994, עם קבלת החלטה 666, ונמשך בקבלת החלטות דומות נוספות, עד שנת 2001. החלטות אלה חזרו על חלק ניכר מעקרונות הגל השני, אך נוספו בהן שני שינויים עיקריים: הראשון - גישה מאוזנת ומתונה יותר בעניין הפיזיו הכספי הניתן לחוכרים בגין שינוי ייעודן של הקרקעות החקלאיות למטרת בנייה למגורים; השני - ביטול מסלול היזמות הפרטית שנקבע בגל השני.

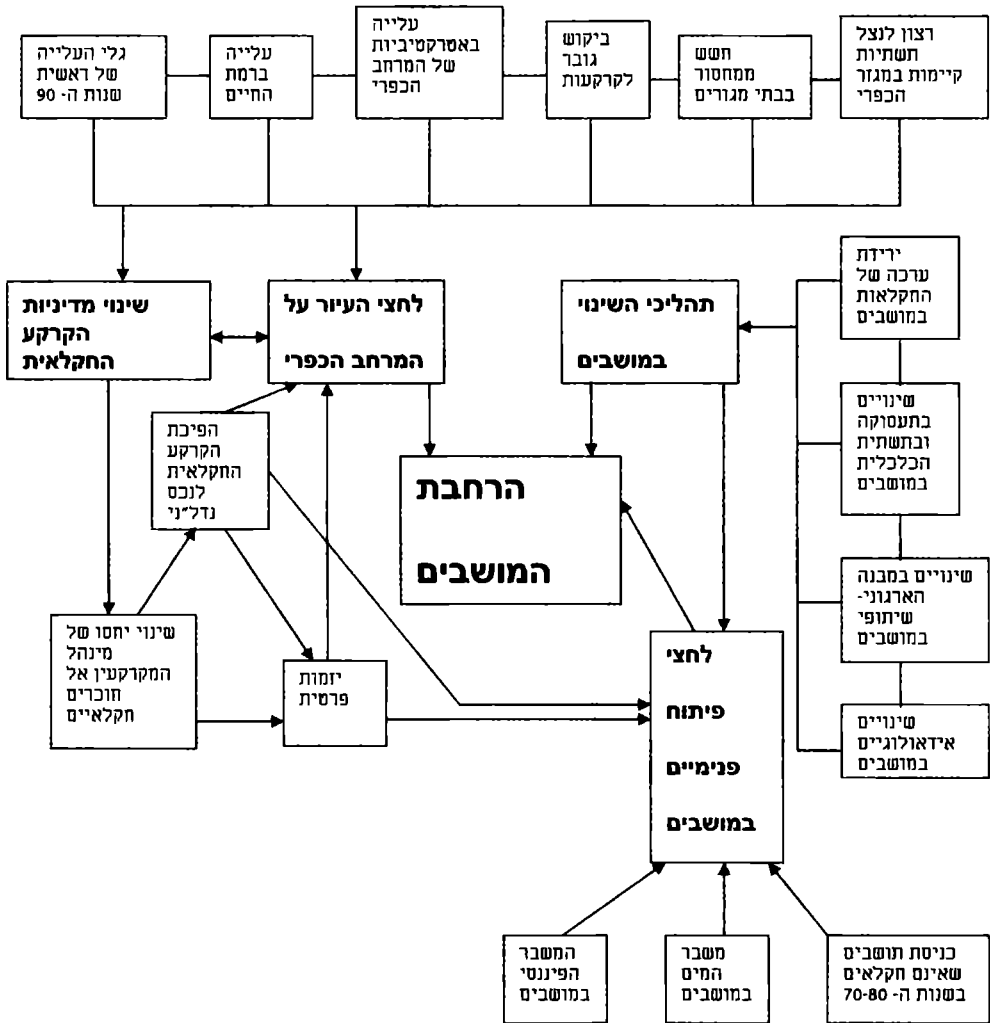
עיון בפריסת ההרחבות הלא-חקלאיות במושבים שתוכננו ובוצעו בפועל מורה על שונות מרחבית בהתפלגותן. שיעור המושבים בתהליך ההרחבה משתנה ממחוז למחוז, הן בהצטרפות לתהליך ההרחבה הן במימוש הבנייה. מקדם ההתמחות (Location Quotient), מדד המאפשר לאתר את ההתמחות האזורית, משתנה גם הוא במרחב.

משמעות השונות המרחבית-עיתית היא שאין זהות בין המושבים מבחינת הזמן והמרחב הן בשיעור שבו הם מחליטים בעד ההרחבה הן בשיעור שבו הם מחליטים לממש את הבנייה. שונות זו מובילה למטרות המחקר כדלהלן: (1) לתאר ולהסביר את השונות המרחבית-עיתית בין המושבים, הן בקבלת החלטה להרחיב את המגורים במושבים הן בקבלת החלטה לממש את הבנייה בתהליך ההרחבה; (2) לזהות, ללמוד, לאמוד ולהעריך את הגורמים שמשפיעים על קבלת החלטות ההרחבה למגורים במושבים; (3) לפתח מודל קבלת החלטות להרחבת יישובים כפריים שיתופיים.

מדיניות ההרחבה החלה להתגבש במשרד החקלאות ופיתוח הכפר בשנות השמונים המאוחרות, על רקע תהליכי השינוי במושבים, לחצי העיור על המרחב הכפרי, שינוי המדיניות הקרקעית ולחצי פיתוח פנימיים במושבים. גורמים ותהליכים אלה היוו קרקע פורייה להרחבת המושבים. לחצי העיור על המרחב הכפרי, בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים, אילצו את ממשלת ישראל ומועצת מקרקעי ישראל לשנות את המדיניות בעניין הקרקע החקלאית ולהפשיר נתחים גדולים ממנה. נוסף על כך, תהליכי השינוי במושבים ולחצי הפיתוח הפנימיים בהם פתחו את שעריהם לתושבים שאינם חברי האגודה החקלאית. כך ניתן האות לכניסה מסיבית של קרוב לתשעים אחוז מן המושבים למסלול ההרחבה הלא-חקלאית.

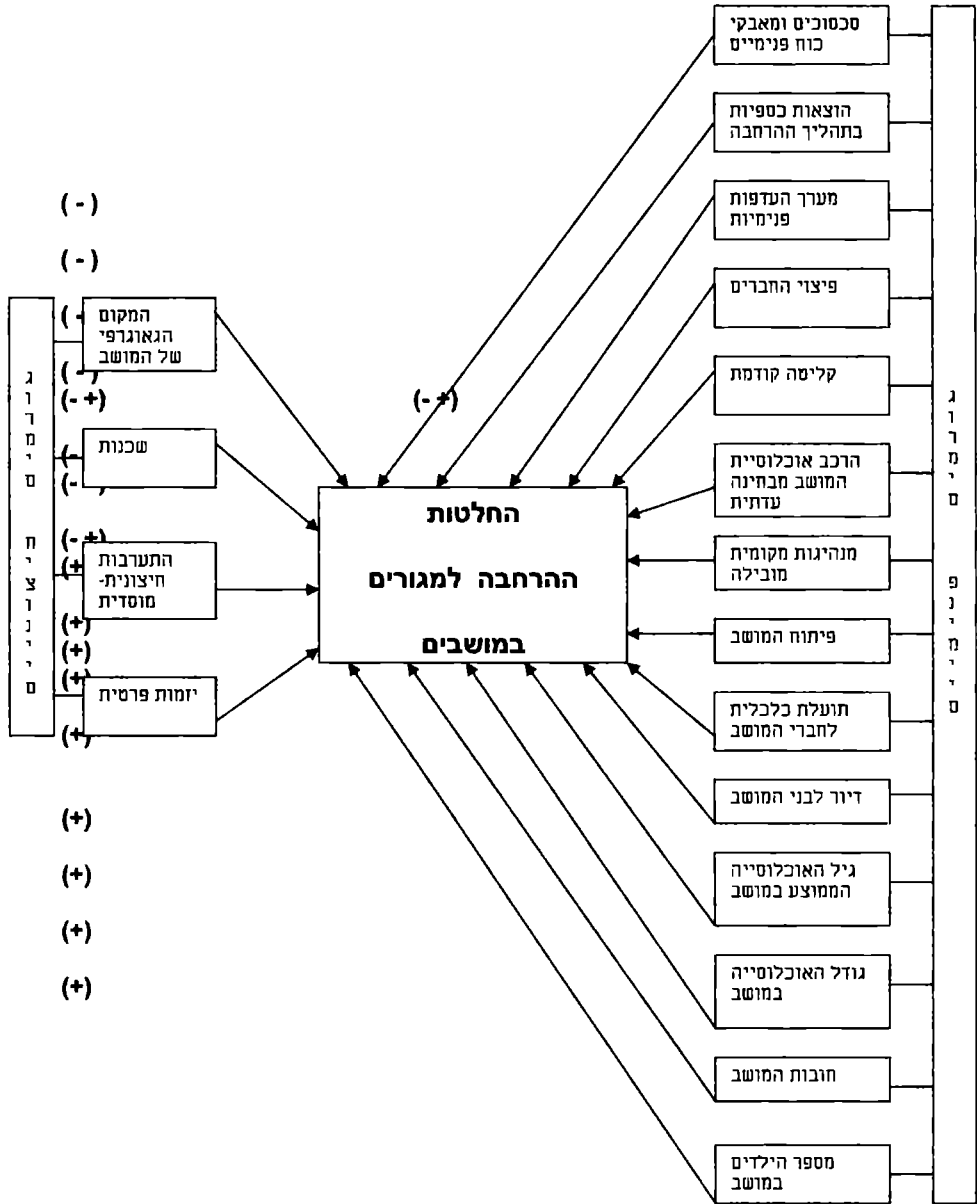
השינוי הבולט והמשמעותי ביותר לעתידם של המושבים נובע מהשלכות ההרחבה למגורים. הרחבת המושבים היא תהליך פיזי הקשור בתהליכים חברתיים, ארגוניים, כלכליים, פוליטיים וחוקתיים-משפטיים מורכבים. תהליכים אלה מתרחשים במערכת מוסדית רב-גונית. מערכת הרחבת המושבים בנויה מרכיבים רבים החולשים על התהליך כולו. התהליך הכרוך במשא ומתן עם גופים ציבוריים, מתכננים, יזמים, קבלנים, בנקאים, עורכי-דין ומשתכנים. עניינה של ההרחבה בקליטת תושבים שאינם בעלי נחלות. שילובם במושבים הוא תהליך מורכב, ומעורבים בו מוסדות וארגונים רבים: הרשות לתכנון ופיתוח ההתיישבות החקלאות והכפר במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, משרד האוצר, רשם האגודות השיתופיות במשרד העבודה והרווחה, המוסדות המיישבים, המועצות האזוריות ותנועות ההתיישבות. יש בהם בעלי סמכויות החלטה בעניין שלבים מסוימים של התהליך ויש המשמשים מערכות תמיכה וסיוע.

הגישה התפיסתית (איור 1) מבהירה את המציאות שבה נוצר תהליך הרחבת המושבים. גישה זו מצביעה על גורמים, תת-גורמים, תהליכים ותת-תהליכים שיצרו מציאות חדשה שהרחבת המושבים התאפשרה בה. העיסוק בגורמים וכתהליכים לפי גישה זו נעשה בשני רבדים: מבודדים מחד, ושזורים יחדיו במסכת של תלות הדדית מאידך. כל גורם ותהליך הוא תת-מערכת של מערכת גדולה יותר, וכולם קשורים יחדיו במערכת אחת גדולה. המסגרת התפיסתית תוחמת את מערכת תהליך ההרחבה ומזהה את רכיבי המרכזיים. הרעיון המרכזי שהמסגרת התפיסתית נשענת עליו הוא שהרחבת המושבים מתאפשרת בעקבות גורמים ותהליכים קודמים: תהליכי השינוי במושבים, לחצי העיור על המרחב הכפרי, שינוי מדיניות הקרקע החקלאית ולחצי פיתוח פנימיים במושבים. גורמים ותהליכים אלה שימשו כזרזים ליצירת מציאות חדשה, כמתואר באיור 1. במציאות זו גורמים פנימיים וחיצוניים משפיעים על קבלת החלטות ההרחבה של המושבים (איור 2).



איור 1: המסגרת התפיסית של הגורמים והתהליכים המשפיעים על הרחבת המושבים

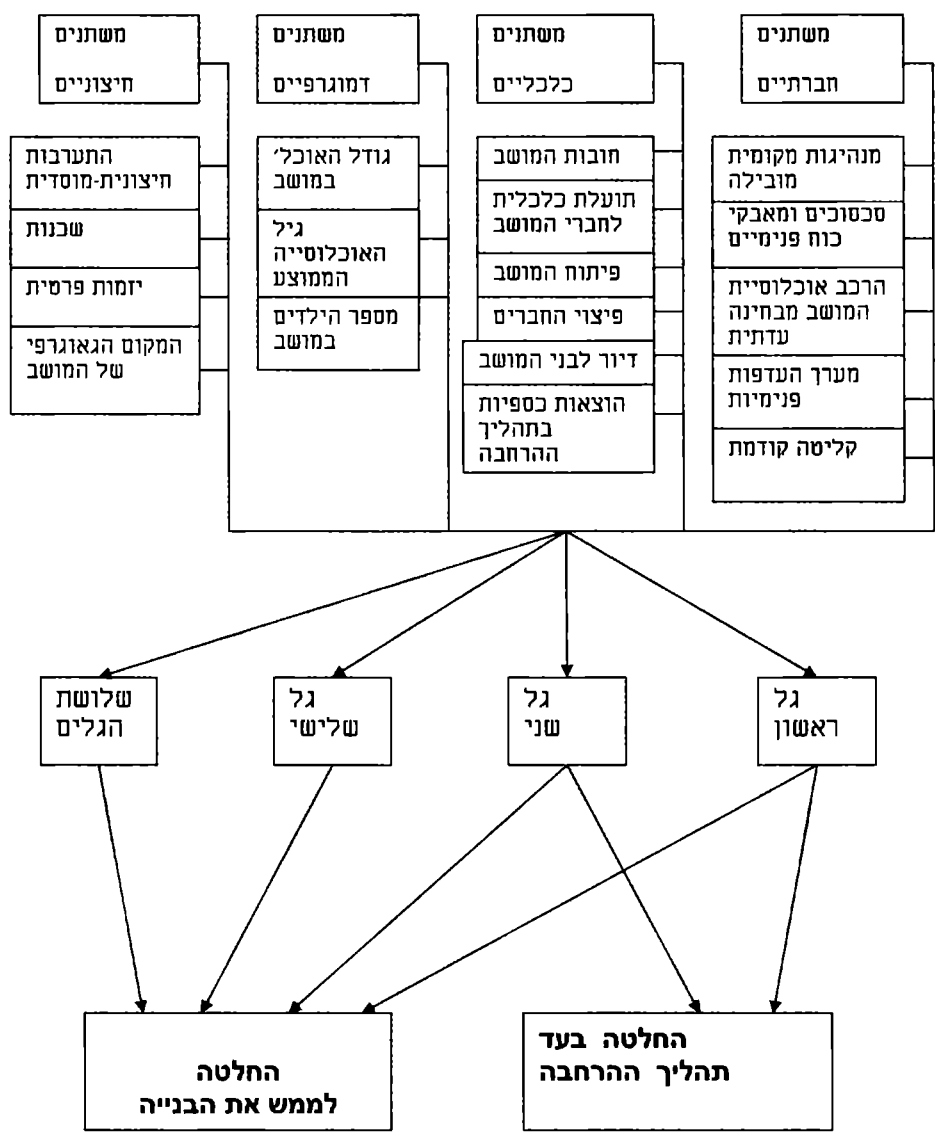
השונות המרחכית-עתית בקבלת החלטות ההרחבה למגורים במושבים



איור 2: מערך הגורמים המשפיעים על החלטות ההרחבה הלא-חקלאית למגורים במושבים

(+) גורם מעודד הרחבה

(-) גורם מעכב הרחבה



איור 3: מערך הניתוחים בין המשתנים המפלים למופלים, בגל הראשון, בגל השני ובגל השלישי וכן בשלושת הגלים

השערות המחקר עוסקות במכלול הגורמים, הפנימיים והחיצוניים, שמשפיעים על קבלת החלטות ההרחבה וסוג הקשר שמתקבל מכל גורם - מעודד הרחבה או מעכב הרחבה (איור 2). לצורך בדיקת ההשערות, המחקר כוחן באופן אמפירי את קיומם של הברלים בין המושבים בהחלטה בעד ההרחבה ובהחלטה לממש את הבנייה. מערך הניתוח כולל משתנים אחדים המרכיבים את מכלול הגורמים המשפיעים על קבלת החלטות ההרחבה (איור 3).

לפני ביצוע הדגימה נעשה מחקר מקדים (פייילוט). מחקר זה נדרש כדי ללמוד בפועל על הסיבות לקבלת החלטות ההרחבה למגורים במושבים, להגדיר את מכלול המשתנים הקיימים, לגלות משתנים נוספים וכדי לבנות מערך השערות מתוקן ושאלון מובנה מתוקן. המחקר המקדים נעשה באמצעות ריאיון עומק אישי עם מזכירי מושבים ועם האחראי על ההרחבות ברמה הארצית (עמרם שושן).

התנהלות המחקר המקדים נעשתה בשני אופנים. הראשון, בדרך של בדיקת המשתנים הראשוניים - משתנים חברתיים, כלכליים, דמוגרפים וחיצוניים, על כל גורמיהם וצדדיהם. השני, בדרך של בדיקה והתרשמות כללית. המשתנים הראשוניים זכו ברובם לביסוס מן המחקר המקדים וכך אישר את חשיבותם. נוסף על כך, המחקר המקדים הצביע על שלושה גורמים נוספים שהתווספו על הגורמים הראשוניים.

על בסיס המחקר המקדים נבנה מערך השערות מתוקן ושאלון מובנה מתוקן. לאחר מכן נעשתה דגימה הסתברותית-מקרית בקרב שישים מושבים, מתוך 423 מושבי העובדים והמושבים השיתופיים בתחום מדינת ישראל. הנתונים נאספו באמצעות שישים שאלונים מובנים והוקלדו בגיליון אלקטרוני-Excel. על בסיס נתונים אלה, נבחנו ונבדקו השערות המחקר באמצעות סטטיסטיקה תיאורית, (בתוכנות Excel and Statistica) ובאמצעות סטטיסטיקה היסקית - 'ניתוח מפלה' - Discriminant Analysis, (בתוכנת Statistica).

המחקר הנוכחי מתבסס על מדגם המהווה כ-14% מסך המושבים במדינת ישראל ועל שני סקרים מטעם 'הרשות לתכנון ופיתוח ההתיישבות, החקלאות ופיתוח הכפר' שכללו את מרבית המושבים. הסקרים נועדו להציג תמונה מרחבית-כוללת במה שקשור בהתפלגות המושבים בתהליך ההרחבה הלא-חקלאית למגורים.

ממצאי המחקר מתארים ומסבירים את השונוות המרחבית-עתית בקבלת החלטת הכניסה לתהליך ההרחבה ובקבלת החלטת מימוש הבנייה. הממצאים מלמדים כי בשלב הראשון והשני, בין השנים 1990-1994, נכנסו לתהליך ההרחבה בעיקר המושבים במרכז הארץ. לעומתם, המושבים כפריפריה הלאומית - צפון ודרום - נכנסו לתהליך בעיקר בשלב

השלישי, בין השנים 1995-2001. ממצאים דומים התקבלו גם בקבלת החלטת מימוש הבנייה. כמו כן, ממצאי המחקר מלמדים, כי קיימים חמישה גורמים המעוררים, במידה דומה, את קבלת החלטות ההרחבה על ידי המושבים. שני הגורמים הכלכליים הם: ההזדמנות לספק דיור לבני המושב ופיתוח המושב. קיימים גם שלושה גורמים דמוגרפיים: הרצון להגדיל את מספר הילדים במושב, להוריד את גיל האוכלוסייה הממוצע ולהגדיל את האוכלוסייה. גורמים נוספים, שעודדו את כניסת המושבים לתהליך ההרחבה ואת מימוש הבנייה מפורטים בפרקי הממצאים. מנגד, הגורם העיקרי שמנע מרוב המושבים להיכנס לתהליך ההרחבה, בין השנים 1991-1990, הנו סכסוכים ומאבקי כוח פנימיים, לגבי ההרחבה למגורים.

ההוצאות הכספיות הרבות בתהליך ההרחבה היוו גורם עיקרי שמנע מרוב המושבים לממש את הבנייה, בין השנים 1991-1994. בין השנים 1995-1998 נוספו שני גורמים שמנעו מן המושבים לממש את הבנייה והם: חוסר יכולת לפצות חברים בגין השטחים החקלאיים שיילקחו מהם לצורך ההרחבה למגורים, וסכסוכים ומאבקי כוח פנימיים לגבי ההרחבה למגורים. בין השנים 1999-2001 מימוש הבנייה נמנע מתוך גורם נוסף והוא הרצון לשמר את אופיו הכפרי-חקלאי של המושב. הגורמים האלה עיכבו במושבים רבים את קבלת ההחלטה למימוש הבנייה ואף מנעו את מימושה, במושבים מסוימים, עד שנת 2001 ועד ככלל.

מתוצאות המחקר עולות מסקנות עיקריות אחדות: הגורם העיקרי שעיכב את החלטות ההרחבה למגורים במושבים היה סכסוכים ומאבקי כוח פנימיים בעניין ההרחבה למגורים; בהחלטות ההרחבה למגורים חל תהליך דיפוזיה מרחבית - ממרכז הארץ לפריפריה הלאומית - צפון ודרום; פוטנציאל הבנייה במושבים בעתיד הקרוב טמון בעיקר בצמוד למטרופולין חיפה ובשוליו וכן בפריפריה הלאומית - בצפון.

באוגוסט 2002 הוחלט בבג"ץ על שינוי דרמטי בסוגיית ההרחבה למגורים במושבים ובקיבוצים. השלכותיה של החלטת בג"ץ 244/00, "עמותת שיח חדש - למען השיח הדמוקרטי נגד שר התשתיות הלאומיות" מרחיקות לכת ומשנות מאוד את מסגרת ההרחבה למגורים שהיישובים החקלאיים פועלים בה. ואולם, ההחלטה שהתקבלה עניינה בעתיד ולא בעבר. עניינם של המושבים שהחלו בתהליך ההרחבה אך עדיין לא מימשו את הבנייה למגורים, יוכרע לפי "החלטות מעבר" שמועצת מקרקעי ישראל חויבה לקבל.

* פרופ' אליהו שטרן הוא פרופסור מן המניין במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון ויועץ לאגף התכנון של המשרד לאיכות הסביבה. שש שנים היה ראש המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת בן-גוריון. היה נשיא האגודה הגיאוגרפית הישראלית ונשיא האגודה הישראלית למחקר תחבורה, וכיום הוא סגן יו"ר האיגוד הישראלי לתכנון סביבתי.

* גיא נחושתן הוא בעל תואר שני בתכנון ופיתוח עיר ואזור. היה ראש ענף המושבים במשרד הפנים, וכיום הוא עוזר מחקר של פרופ' שטרן במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון.