

31

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

ה ת ו כ ן

דבר המערכת

1	
2	היפרמרקטים בישראל 1976-1986
	פרופ' אהרן קלרמן ולאה עוזרי
10	תוכניות המתאר לתפרושת האוכלוסיה
15	פיזור האוכלוסיה והשפעת הגומלים על המדיניות הקרקעית
	אדר' יהונתן גולני
18	פיזור האוכלוסיה בישראל
23	קרקע ורעיון גאולת האדמה בתרבותיות מסורתית ובארץ ישראל
	אדר' דן רז
36	הבעיה האגרית והבעלות הלאומית על הקרקע
40	השבחה — עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכניות
	זאב צור
42	פעולות המכון לחקר שימושי קרקע
43	העברת נטל הפיתוח של שרותי ציבור ליזמים
	היינץ כרוך
57	עדכון גבולות הזכויות על קרקעות חקלאיות נטושות
	פרופ'רחל אלתרמן
64	תיקון 26 לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965
68	דו"ח על פעולות מינהל מקרקעי ישראל 1988
69	דמי חכירה לקרקע חקלאית
	ד"ר אשר סולל
74	תוכניות המתאר לתפרושת האוכלוסיה (באנגלית)
	עו"ד מאיר אלפיה
	סקירה
	אדר' יהונתן גולני

"קרקע" — בטאון המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים 91077, המלך גיורג' 43,
ת.ד. 7816, טל. 246828 (242040)

עורך: א. פוזננסקי

חברי המערכת: ש. בן-שמש, א. פוזננסקי

עיצוב החומר ועריכתו: צבי מגן

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

נדפס בדפוס "העשור" ת"א, טל. 5621554

דבר המערכת

אנו פותחים את החוברת במאמרם של **פרופ' אהרון קלרמן ולאה עוזרי** על "היפרמרקטים בישראל 1976-1986", הנותו סקירה מקיפה, לרבות המצב בחו"ל. הנושא הוא דומיננטי בתמורות העוברות על שימושי קרקע לצרכי מסחר. בשל חשיבותו של הנושא והאקטואליות שלו, אנו מקווים כי המחברים וחוקרים אחרים ימשיכו במחקריהם בנדון, ויתרמו מפרי עבודתם לפרסום בבטאוננו.

תפרושת האוכלוסייה והשפעת הגומלין על המדיניות הקרקעית, היה נושא לדיונים בחוג למדיניות קרקעית שערך מכונו בשנת הלימודים 1988/89. במסגרת זו השתתפו, בין היתר, כמרצים **האדריכל יהונתן גולני, פרופ' דוד עמירן, והאדריכל דן רז**. אלה כתבו מאמרים המופיעים בחוברת זו וכוללים לקחים ומסקנות בנושא שחשיבותו הלאומית והממלכתית מרובה. כל החלטה בנדון משפיעה על עתידה החברתי, הכלכלי והפוליטי של מדינתנו.

פרופ' רות קרק תורמת במאמרה "קרקע ורעיון גאולה האדמה בתרבויות מסורתיות ובארץ ישראל" להבנת התפיסות התרבותיות הבסיסיות הנוגעות לקרקע ולבעלות עליה בחברות שונות ובתקופות שונות. אלו נבחנו במסגרת קשר הגומלין המשולש קרקע-אל-אדם.

זאב צור מציג את הבעיה האגררית והבעלות הלאומית על קרקע, בהדגישו את מהותה לפי השטח באזורים השונים ולפי צורות ההתיישבות. **פרופ' רחל אלתרמן** במאמרה-מחקרה על "העברת נטל הפיתוח של שירותי ציבור ליזמים", מנתחת את הבעיה מנקודת ראות משפטית וחברתית. מטרת המחקר: פיתוח שיטה לחישוב הצרכים של שירותי הציבור – שתתבסס על נורמות לאומיות, אך תותאם לכל מקרה בנפרד.

ד"ר אשר סולל דן בסוגיה של זכויות על קרקעות חקלאיות ונטושות. מאמרו מהווה קטע נבחר מתוך עבודת הדוקטוראט שלו על הנושא: "התיאום הגיאוגרפי של גבולות הזכויות על קרקעות בארץ ישראל ומיפויים" (1988).

עו"ד מאיר אלפיי מנתח במדורנו המשפטי את תיקון 26 לחוק התכנון והבניה (תשכ"ד).

כנהוג, אנו מביאים סקירה קצרה על פעולות המכון. בסוף החלק העברי של החוברת אנו סוקרים את **הדין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת התקציב 1988** ומציגים את **המחירון של דמי חכירה בעבור קרקע חקלאית לשנת תש"ן**, שמינהל מקרקעי ישראל קבע לחוכרי אדמותיו.

בחלק האנגלי של החוברת מובא תרגום מאמרו של האדריכל י. גולני: "National Outline Plans for the Spatial Distribution of the Population and their Influence on the Population's Dispersal. Lessons and Suggestions for the Future".

בהזדמנות זו, עם פרסום חוברת מס' 31, אנו פונים אליכם כמשתתפים וכקוראים להגביר ולחזק את שיתוף הפעולה עם כתב-העת שלנו – אם על-ידי תרומה מפרי עטכם, ואם על-ידי הבעת משאלות או הערות לגבי תוכן הגליונות וצורתם. בעזרתכם נוכל להמשיך ולהגביר את התמודדותנו עם אתגרי המדיניות הקרקעית העומדים בפני החברה בישראל.

פרופ' אהרן קלרמן ולאה עוזרי

היפרמרקטים בישראל 1976-1986

יצחק לנדסמן, מנכ"ל חברת 'תנובה', קבע בשנת 1976 כי החקלאות בישראל היא מהמקדמות בעולם, אבל שיווק התוצרת מפגר מאד. החנויות הן קטנות כפי שהיו בתקופת השלטון הבריטי. בתי האריזה ארוזו תוצרת טריה, והמשאיות של 'תנובה' פרקו ארגז או שניים בכל חנות. לנדסמן טען, שחברה כמו 'תנובה', המספקת כ-70 עד 80 אחוז מהתוצרת החקלאית הטריה של המדינה יכולה להקים רשת שיווק שתקלוט ותמכור תוצרת בחנויות ענק מרכזיות ותחסוך את פער התיווך. אירופה מלאה אז כבר בחנויות היפרמרקט שכאלה. 'תנובה' הריצה את ה'היפרשוק' הראשון שלה בראשון לציון ב-1976, לנסיון למשך שנה וחצי. עשור אחד לאחר מכן, ב-1986, היו ברשת ההיפרשוק 16 חנויות, מקריית שמונה ועד באר-שבע. כמה שנים אחר כך נוצרו שתי רשתות מתחרות. רשת 'היפר קו-אופ' בבעלות 'קראופ' ורשת 'היפרכל' בבעלות שופרסל. ב-1986 הפעילה כל אחת מרשתות אלה תשע חנויות היפרמרקט.

תכליתו של מאמר זה לתאר ולנתח את התפתחות ההיפרמרקטים בישראל בזמן ובמרחב. הנושאים שייבדקו מנקודת המבט העיתים הם: ראשית, מקומה של ישראל בהתפתחות ההיפרמרקטים בישראל בזמן ובמרחב. הנושאים שייבדקו מנקודת המבט העיתים הם: ראשית, מקומה של ישראל בהתפתחות ההיפרמרקטים, יחסית לארצות אירופה. שנית, הדגם הכללי של התפתחות ההיפרמרקטים בישראל. ושלישית, התפתחות ההיפרמרקטים ברשתות השונות, מנקודת מבט מרחבית ייבדק נושא מיקום ההיפרמרקטים בערים שונות, ואיתורם בתוך הערים. כן תידון השאלה, אם קיימת מדיניות מיקום לרשתות השונות. לפני שנעבור לדיון בהבטים אלה נבדוק את הגדרתו של ההיפרמרקט.

מהו היפרמרקט?

היפרמרקט ניתן להגדרה על פי שטחו בלבד או לפי אפיונים פסיים ואופרטיביים. בספרות מצויות מספר הגדרות לצורת מסחר קמעונאית זו, המשתמשות באחד או יותר מרכיבים אלה. בצרפת מגודר ההיפרמרקט: "חנות מסחר קמעונאית ובה: מוצרי-מזון, מוצרים כלליים ושירותים נוספים (קפיטריה, חניה ועוד). החנות מבוססת על שירות עממי ברוב המחלקות. שטח החנות כולו תחת קורת גג אחת ולא פחות מ-2500 מ"ר. שטח החניה הוא פי ארבעה עד ששה משטח החנות. כל מחלקות ההיפרמרקט שייכות ומתופעלות על ידי חברה אחת".

Longeard Peterson, 1975, pp. 55-56

בבריטניה מוצעות שתי הגדרות להיפרמרקט: ראשית הגדרת URPI (Planning Information Unit for Retailing) חנות שירות עצמי יחידה המציעה מגוון רחב של מוצרי-מזון ואחרים, בעלת שטח של לפחות 5000 מ"ר ויש לה שטח לחניית רכב (ראה Fuy, 1980, p. 129). במקביל קיימת הגדרתו של Pacione (18-19 1979 pp.) שהינה כוללת ומקיפה, ועל פיה חנות תוגדר כהיפרמרקט כאשר יתקיימו כל התנאים הבאים: חנות העומדת בפני עצמה, ששטחה לפחות 5000 מ"ר והמציעה מגוון של מוצרי מ"ר, והמציעה מגוון של מוצרי-מזון, ביגוד ומוצרים לבית תחת קורת גג אחת, ועוד שירותים כמו מסעדה ודלק. המחירים בה תחרותיים, והיא מסתייעת בשירות עצמי ובטכניקות מסחריות המוניות. החנות מספקת שטח חניה בסדר גודל של עד פי שלושה משטח החנות, היא ממוקמת במבנה פשוט, שעלותו מינימלית. מיקום החנות מאפשר גמישות אם מתעורר צורך בהוספת יחידות בניה לחנות. שטח הקרקע זול והמיקום נגיש ביותר. השטח שממנו מגיעים קונים (Catchment area) הוא בין 20-30 דקות נסיעה להיפרמרקט.

רשתות השיווק בישראל מנסחות הגדרות שונות לחנות ההיפרמרקט, אך בכולן מודגשים האפיונים הבאים: מרכז מכירות רחב-ידיים בו נערכות קניות גדולות ומרוכזות בשירות עצמי, במשך כל שעות היום והערב. בהיפרמרקט מושם דגש על מוצרים שאינם מזון כמו: טקסטיל, מוצרי-חשמל וכלי עבודה, ויש בו שירותים נוספים, כמו מאפיה ומסעדה. החנות ממוקמת באזורים בעלי בעלי נגישות נוחה, ולחנות יש חניה נוחה. שטח החנות נע בין 5000-2000 מ"ר. הגדרה זו של ההיפרמרקט בישראל תואמת על-פי רוב להגדרות שניתנו בבריטניה ובצרפת. הנקודה היחידה בה אין ההיפרמרקט בישראל תואם את ההיפרמרקט באירופה היא שטח החנות. על פי ההגדרה הצרפתית ההיפרמרקט שטחו לא פחות מ-2500 מ"ר, ולכן חנויות רבות שגודלן נע מתחת ל-2500 מ"ר אינן נכללות בהגדרה זו. ההגדרה הבריטית מחמירה אף יותר, ולפיה כל ההיפרמרקטים בישראל אשר שטחם קטן מ-5000 מ"ר אינם נכללים בהגדרה. איפיון ישראלי נוסף הוא הבעלות על חלק מרשתות ההיפרמרקטים, הנמצאת בידי רשתות העוסקות גם בשיווק קמעונאי של מזון בדרכים אחרות (סופרמרקטים).

התפתחות ההיפרמרקטים בישראל

בשנת 1976 נפתח בישראל ההיפרמרקט הראשון, שלוש עשרה שנה לאחר פתיחת ההיפרמרקט הראשון בצרפת ותשע שנים לאחר בריטניה (איור 1). ב-1977 נוסף היפרמרקט אחד בלבד. בשנת 1978 היתה עליה מתונה לארבעה היפרמרקטים. שנה לאחר מכן נוסף היפרמרקט אחד בלבד. משנת 1980 החלה ההמראה מחמש חנויות עד לעשרים ושתיים בשנת 1983. בשנת 1984 חלה האטה: שוב נוסף היפרמרקט אחד בלבד. האצה נוספת ארעה בין השנים 1985-1986: הוספתם של אחד עשר היפרים המביאים למספר כולל של שלושים וארבעה היפרמרקטים בישראל בשנת 1986.

ניתן לראות מגמה ברורה של עליה כמעט מתמדת במספר ההיפרמרקטים בישראל, שלא בדומה לצרפת ולבריטניה. בצרפת העליה היתה מסחררת בעוד שבבריטניה ניכרים סימני התיצבות כבר בסוף שנות ה-70. גוף ההתפתחות בישראל מתחלק לארבעה שלבים:

- בין השנים 1976-1979 — תאוצה.
- בין השנים 1979-1983 — המראה.
- בין השנים 1983-1984 — האטה.
- בין השנים 1984-1986 — המשך המראה.

בשלב הראשון ההתפתחות היא עדיין מהוססת. אמנם בשנת 1978 ישנה עליה מסוימת, הנגרמת כתוצאה מכניסתה של רשת 'היפרל' למערכת, אך ההתפתחות עדיין נחשבת לאיטית. בשלב השני קיימת מגמה ברורה של עליה, הנובעת מהיות רשת 'היפרשו' בשלב ההמראה, וכניסתה של רשת 'היפר קו-אופ' למערכת בשנת 1979. בשלב השלישי ישנה האטה פתאומית. לאחר תקופה של כחמש שנים בהן נפתחו שלושה עד חמשה היפרמרקטים בכל שנה, נפתח בשנת 1984 היפרמרקט אחד בלבד. האטה זו משקפת, אולי את מלחמת שלום הגליל, או את שיא האינפלציה. בשלב הרביעי נצפית המשכה של העליה והיא תוצאת תחילתה של תקופת המראה ברשתות 'היפרל' ו'היפר קו-אופ'.

לגוף התפתחות ההיפרים בישראל צורה המאפיינת דיפוזיה. הגרף משקף גורמים ישראליים ספציפיים: בעקבות מלחמת ששת הימים, החלו מסתמנות בישראל מגמות לקראת הפיכתה של החברה הישראלית לחברה צרכנית (Kellerman). על רקע זה ניתן להסביר את פתיחתו של 'היפרשו' הראשון בשנת 1976 ומגמת ההתפתחות האיטית בבניית היפרמרקטים בשנות השבעים. התאוצה החלה בתחילתן של שנות השמונים. ההכנסה האישית עלתה, ועימה עלתה גם רמת החיים. עובדה נוספת הרלוונטית להיפרמרקטים היא הגידול באחוז משקי הבית העירוניים שברשותם רכב. זאת בשל מיקום ההיפרמרקט מחוץ לעיר ואופי השימוש בו לקניות מרוכזות וגדולות. לגורמים אלה סייעה ההחשפות לדרכי הקניה השונות מהקניה

המסורתית במכולת ובצרכניה השכונתית, שנגרמה ע"י שידורי הטלוויזיה, וכן מנסיעת ישראלים רבים לחו"ל.

במקביל, חל שינוי וגיוון במוצרי המזון כחיקוי למוצרים מחו"ל כמו: מזון מוכן, מזון מן הטבע ועוד. עם הכנסת המקפוא למטבחים רבים החלו גם אריזות המזון לגדול, והקניה החלה להיות בכמות גדולות לשימוש לזמן ממושך. כך נוצר מושג ה"אריזה המשפחתית". הביקור המוגבר לא הצטמצם למזון. נוצר הצורך בהוספת פריטים של לא-מזון לחנות, כמו: כלי-בית, כלי-חשמל, טקסטיל, קוסמטיקה ועוד. הקניה כעת לא היתה עוד למילוי צרכים הכרחיים בלבד. היא הורחבה למוצרים נוספים. מלבד השינוי בביקוש למוצרים השתנתה גם תפיסת הקניה בכלל. באמצע שנות ה-80, הקניה לא הצטמצמה עוד לרכישת מוצרים ויצואה מן החנות על-ידי אדם בודד או זוג, אלא הפכה לחוויה וכלי משפחתיים. כך נוספו להיפרמרקט מאפיה, מסעדה, ועוד. שאפשר לשבת בהם ולהמשיך בסיוור הקניות. עם תפיסת הקניה ככלי וכחוויה החל גם השינוי בצד האסמטי. אם בתחילה היוו ההיפרמרקטים מחסנים סטונאים שהוכשרו לתפקידם החדש (היפרשו) וסופרמרקטים שהורחבו (היפר קר-אופ), הרי שכעת הוחל בשיפוצן של חנויות אלו ובבניית מבנים מפוארים, המיועדים מלכתחילה לשמש כהיפרמרקטים.

ההתפתחות ברשתות השיווק השונות

עד לשנת 1981 מוכתבת התפתחות המערכת ע"י רשת 'היפרשו', למרות כניסתן של רשת 'היפרל' (1978). משנה זו ואילך רשת 'היפרשו' מאטה את התפתחותה ונכנסת לשלב התיצבות, בעוד 'היפר קר-אופ' ו'היפרל' מתחילות להתקדם לשלב המראה. בין השנים 1984-1986 מושפע הגרף הכללי משתי הרשתות האחרונות, המצויות בשלב ההמראה. רשת 'היפרשו', הרשת הוותיקה ביותר, עברה אם כן, את שלושת השלבים הקלאסיים של דיפוזיה:

1976-1979 — שלב התאוצה.

1979-1982 — שלב ההמראה.

1982-1986 — שלב ההתיצבות.

אין פלא בכך כי דווקא 'תנובה' עסקה עד אמצע שנות השבעים בשיווק סטונאי בלבד היא זו שהגתה את רעיון המכירה הישירה לצרכן הסופי. גם בצרפת החלה בכך חברה הדומה קצת ל'תנובה', חברת 'Carrefour', שהתמחתה בין השאר גם במסחר סטונאי למזון, והחלה בהפעלת ההיפרמרקט העוקף את המערכת הסיטונאית והמתווכים למיניהם ופונה מיד לצרכן הבודד, כמו בצרפת, גם בארץ ההצלחה היתה מיידית והלקוחות זרמו אל החנות בהמוניהם. 'תנובה' החלה להתרחב ולהגדיל את מספר חנויות ה'היפרשו'.

פתיחתו של ה'היפרשו' של 'תנובה' גררה אחריה גם את רשתות השיווק האחרות. באפריל 1978 נפתח ה'היפרל' הראשון של חברת 'שופרסל' בצומת צ'ק-פוסט בחיפה. התפיסה השיווקית של חברת 'שופרסל' גרסה שימוש במחסן, שבו תצוגת מוצרים בארגונים ובקופסאות. העברת הסחורות היתה בכמויות גדולות ובמחירים זולים של הוצאות התפעול הנמוכות. עם הזמן החל ה'היפרל' לשנות את פניו. החלה נטישה של הקו הקודם, העממי והפשוט, ונטייה לעבור לרימת פאר. המדיניות הרשמית הפכה להיות 'היפרל' — לקנות ולהנות' — הקניה היא חוויה אסתטית ומהנה.

בדומה ל'היפרשו' חברת 'היפרל' מצויה אף היא בשלב ההתיצבות; אם כי הגיעה אליו שלוש שנים לאחר 'היפרשו'.

1978-1982 — שלב תאוצה.

1982-1985 — שלב ההמראה.

1985-1986 — שלב ההתיצבות.

שנה לאחר פתיחת ה'היפרל' הראשון החלה גם רשת 'קר-אופ' בפתיחת ההיפרמרקטים. היתה זו תערוכת של סופרמרקט ומחסנים אשר יחד יצרו את ההיפר קר-אופ העתידי. היסוד

החל, למעשה, עוד בשנת 1976 (שנת פתיחת ההיפרמרקט הראשון בישראל), במתכונת של 'סופר-שוק', ובו שיווק באריוות סיטונאיות גדולות. אל המקום היו מגיעים בעל-רכב כתוצאה מהמיקום ומאופן הקניה. כל התצוגה היתה של מיכלים גדולים כאשר הסחורות המוצגות והמאוחסנות שימשו בעירובייה. כהיפרמרקט נחשב המבנה רק בשנת 1979 לאחר הרחבתו ושיפורו.

נקודת המפנה החלה בשנים 1982-1983, עקב אינפלציה והתחרות שהיו בתקופה ההיא, לא ענה ה'סופר-שוק' על הצרכים, ואז החלה מגמה חדשה, 'עירן ההתחדשות' ב'קראופ', שהחלה לפעול כרשת מתקדמת ודינאמית המפעילה שיטות ניהול חדשניות.

בניגוד לשתי החברות הקודמות עברה רשת 'היפר קראופ' שני שלבים בלבד:

1979-1984 — שלב התאוצה.

1984-1986 — שלב ההמראה.

המסקנה מממצאים אלה היא, שמכיון שהגרף הכללי של היפרמרקטים בישראל עדיין לא הגיע להתייצבות בעוד שהגרפים של 'היפרשוק' ו'היפרכל' כבר הגיעו אליו, אזי התפתחות צפויה בעיקר ברשת 'היפר קראופ'. על פי דיווחי החברה בכל הקשור לתכניות בעתיד, מתכנן 'היפר קראופ' לפתוח שלושה היפרמרקטים נוספים בארץ (אילת, אום אל פאחם, וראשון לציון-מזרח). אז, לדעתם, 'גיעו לנקודת הרוויה של פיתוח חנויות בסדר גודל שכזה, ויהיה עליהם לייבא קונים' מרשתות אחרות. מספר החנויות הנוספות ומיקומן מעיד על כך, שההתפתחות הצפויה ברשת 'היפר קראופ' אינה משמעותית ביותר, וכי גם היא תעבור לשלב ההתייצבות בשנים הקרובות, ועימה תעבור המערכת כולה לשלב ההתייצבות.

תפרוסת ההיפרמרקטים בישראל

התפלגות ההיפרמרקטים לפי ערים מעלה כמה ממצאים (לוח 1). בדיקת גודל הישוב הראתה, כי יותר ממחצית ההיפרמרקטים בישראל מצויים בישובים שגודל אוכלוסייתם מ-50 אלף תושב ומעלה, בעוד שקרוב ל-40% ממספר ההיפרמרקטים מצויים בישובים שגודל אוכלוסייתם נע מ-20 עד 50 אלף תושב. רק בשלושה ישובים, המונים פחות מ-20 אלף תושבים, מצויים היפרמרקטים, אך חלקם אינו עולה על 9% ממספר היפרמרקטים בישראל. בדיקת רמת המינוע בכל הערים הנ"ל מעלה, כי היא נמצאת בטווח בין 24.7% ל-61.2%. אך הריכוז העיקרי מצוי בטווח ה-30-50 אחוז. 55.88% מההיפרמרקטים בישראל ממוקמים בישובים שמקדם ההכנסה בהם גבוה מהממוצע.

התיחסות נפרדת לשלוש הערים הגדולות מראה, כי דווקא העיר הקטנה שבהן, חיפה, משופעת בהיפרמרקטים (12.1% מההיפרים בישראל), כפול מבחל-אביב ויותר מכירושלים. יתירה מזו, בראיון עתונאי ציין מנכ"ל 'תנובה' כי: "למרות העובדה שההיפרשוק ברב מכר הוא היקר ביותר, הרי ההיפרשוק הרווחי ביותר הוא דווקא זה בטירת הכרמל. כנראה בגלל המיקום ואופי הצרכנים בצפון" (אתגר, 1986).

נתוני חיפה, מבחינת רמת ההכנסה הורמת המינוע הגבוהים, מסבירים חלק מבכורתה על מפת ההיפרמרקטים בישראל (לוח 2). אולם יש חשיבות גם למבנה הגיאוגרפי המיוחד של המטרופולין. לעיר חיפה איזור תעשייה גדול ומרווח המפריד בין חיפה לקריות. מבנה העיר הוא מבנה מטרופוליני דו-גושי ולא טבעתי, כפי שקיים בחל-אביב, בחיפה קיים, איפוא, שטח זמין רב יותר למיקום היפרמרקטים, (Kellerman 1981, 1983).

מדיניות המיקום של הרשתות השונות

חנויות ה'היפרשוק' של 'תנובה' פרוסות בצורה נרחבת על-פני מפת ישראל. האזורים המועדפים ביותר על ידי הרשת הם שני מחוזות: הצפון, שבו היא הרשת הבלעדית המפעילה היפרמרקטים, והמרכז. בשניהם יחד מרוכזים למעלה ממחצית ה'היפרשוקים' בארץ. בשאר המחוזות החלוקה זהה — בין היפרמרקט אחד לשניים. 'היפרשוק' מצוי בכל הערים הגדולות פרט לחל-אביב. בקרבת חל-אביב רשת 'היפרשוק' פועלת בפרופיל נמוך יחסית. יחד

עם זאת, 'חנות הרגל' של הרשת, ה'רב-מכר', מצויה ברמת השרון. 'תנובה' רואה את עצמה כמפעילה של רשת עממית הפונה לכל שכבות האוכלוסיה (היפרשוק, 1986). למעשה, מחצית ממספר חנויות ה'היפרשוק' בארץ מצויות ביישובים בהם מקדם ההכנסה גבוה מן הממוצע. למרות זאת, מצוי אחוז לא קטן גם ביישובים בהם ההכנסה נמוכה מן הממוצע (37.5%), במיוחד בצפון.

חנויות 'היפרכל' של 'שופרסל' מחולקות בצורה שווה כמעט בכל מחוז. בכל מחוז – שתי חנויות למעט הדרום, שבו היפרמרקט אחד בלבד. ההתפלגות העירונית מציגה דגש על הערים הגדולות: בחיפה וירושלים – שתי חנויות בכל עיר. בבאר-שבע – חנות אחת. באגד הערים של תל-אביב – ארבע חנויות, מהן שתיים בטבעת הפנימית ושתיים בטבעת החיצונית. שלא כמו רשת 'היפרשוק', רשת 'היפרכל' מעדיפה את הערים הגדולות בישראל. קרוב ל-90% מחנויות ה'היפרכל' מצויות ביישובים בהם האוכלוסיה היא מעל 50 אלף. מבחינת נתוני רמת המינוע, ניכרת מגמה ברורה להמצאות ה'היפרכל' ביישובים בהם אחוז הבעלות על רכב הוא גבוה מ-40%. רשת 'היפרכל' נראית, אפוא כמיועדת למעמד הבינוני-גבוה, הצהרה זו מוצאת את ביטוייה בשטח. 77.8% מחנויות ה'היפרכל' מצויות ביישובים הכנסת התושבים הממוצעת בהם גבוהה מן הממוצע הארצי. יתר החנויות ממוקמות ביישובים שהכנסת התושבים בהם זהה לממוצע הארצי.

חנויות ההיפר של 'קראופ' מרוכזות בעיקר במחוז תל-אביב (44.4%), ובמחוזות הדרום והמרכז, שבהם שתי חנויות בכל אחד. במחוז חיפה מופעלת חנות אחת בלבד – בחדרה. ניתן לראות, אם כן, כי 'היפר קראופ' מתמקם בעיקר באיזור המרכז עם נטיה ברורה לכיוון דרום. 'קראופ' בניגוד לרשתות האחרות אינה נוטה באופן ברור לגודל ישוב מסוים. החלוקה זהה פחות או יותר בין הגדלים השונים, ואינה כולטת כמו אצל קודמותיה. רמת המינוע ביישובים, גם היא אינה קיצונית, ונעה בין 40-50 אחוזים. לא ניתן להתעלם מכך שמחצית ממספר ההיפרמרקטים של 'קראופ' מצויים ביישובים שהכנסתם הממוצעת גבוהה מן הממוצע הארצי. ככל שמקדם ההכנסה פוחת, יורד גם מספר ההיפרמרקטים. ניתן ליחס את המצאותם של היפרמרקטים ביישובים שהכנסתם נמוכה מן הממוצע לעובדה, ש'קראופ' לא החלה את דרכה בהקמת סניפים חדשים, אלא שיפצה סופרמרקטים שכונתיים, למטרת הקמתן של חנויות היפר.

איתור חנויות היפר

לוח 2 מציג את התפלגות אתרי ההיפרמרקטים בישראל. המיון כולל אזורי תעשייה, קצה העיר – בקרבה לצומת דרכים, מרכז עירוני, וכל אזור אחר בעיר שאינו קשור למרכז מסחרי כלשהו. חלוקה זו הינה שרירותית במקצת, ויתכן מצב שבו אתר כלשהו הינו בעת ובעונה אחת אזור תעשייה המצוי בקצה העיר ובקירבת צומת דרכים ראשית. השימוש המסיבי באיזורי תעשייה וצמתים חוץ-עירוניים דומה למקובל לגבי חנויות היפר באירופה.

רשת 'היפרכל' מעדיפה למקם את חנויותיה בערים הגדולות, שלהן אזורי תעשייה גדולים. 'היפר קראופ', לעומתה, מעדיפה את הכרך הגדול, את איזור תל-אביב הצפוף. חנויותיה ממוקמות, בדרך כלל, מחוץ לעיר, כשמיקום זה גובל בדרך ראשית, או במרכז העיר, במקרה של שינוי סופרמרקטים קיימים להיפרמרקטים. לעומתן, חנויות ה'היפרשוק' בעיירות הפיתוח, ממוקמות בקירבה לדרך ראשית בגלל רמת מינוע נמוכה יחסית.

סיכום

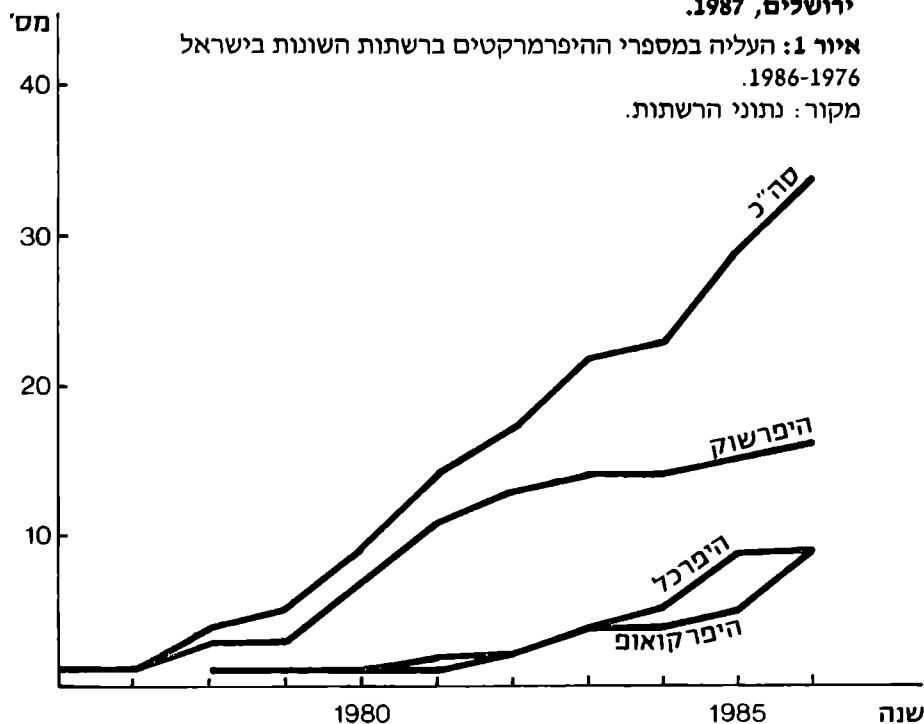
בישראל היו ב-1986 34 היפרמרקטים, אשר תואמים בתפקודם להיפרמרקטים באירופה. אפיונם הוא שטחם הקטן, יחסית לשטח ההיפרמרקטים באירופה. דגם ההתפתחות של ההיפרים בישראל זהה בצורתו הכללית לגוף הדיפוזיה הקיים גם בארצות אחרות. תחילתו של גוף ההתפתחות בשלהי שנות השבעים, עם שינוי תרמית הקניה בישראל, ותאוצתו בשנות השמונים, שנות התמורה הצרכנית בישראל. בנוקדת זמן אחת נעצרה הצמיחה – עם פרץ

מלחמת שלום-הגליל ועם שיא האינפלציה. נתונים הקשורים למדיניות תכנון לא קיימים כמעט בישראל, שכן בנושא מיקום מסחר בעיר, ההתערבות היא מינימלית. המיקום המועדף להיפרמרקטים הוא עיר בינונית עד גדולה עם גורמי משיכה מהפריפריה לשוב: עיר מחוז או נפה. האוכלוסיה בערים אלה מאופינת ע"י רמת הכנסה ממוצעת עד גבוהה, וכן ע"י אחוז גובה של משפחות שברשותן רכב פרטי. בבדיקת אתרים בתוך העיר, נתבררה העדפה לאתרים מחוץ לשטח האורבני – בעיקר באזורי תעשייה, על צמתים של דרכים ראשיות, באזורים עירוניים שאינם בתוך מרכזים, ורק לעיתים במרכז העיר.

מאמר זה הציג את האפיונים הגיאוגרפיים הבסיסיים של ההיפרמרקטים בישראל, שאלות נוספות אשר ראוי שתבדקנה בנושא זה הן: השפעת חנות ההיפרמרקט על המערכת השיווקית בישראל, הן הסיטונאית (חנויות המכולת, סופרמרקטים), תיחום השפעתם של היפרמרקטים, וכן התחרות בין חנויות היפר של חברות שונות המצויות באותה עיר, ואף בקירבה יתירה (כמו בחיפה, למשל). שאלות אלה הן בעלות חשיבות מיוחדת לאור העובדה שחנויות ההיפר בישראל הגיעו, למעשה, כמעט לרוויה מבחינת מספר ומבחינת פריסתן הגיאוגרפית גם יחד.

מקורות

- אתגר ל. "ארץ זבת חלב של... תנובה". ידיעות אחרונות. 9 בדצמבר, 1986, 3.
 היפרשוק, חדשות היפרשוק – גליון חגיגי במלאת 10 שנים להיפרשוק תנובה. נובמבר, 1986.
 זרחי ש. פרגל נ. חלד צ. מוטט י', ממדים כמותיים של המסחר הקמעונאי בישראל. תל-אביב: המכון לפריון העבודה והיצור, 1984.
 ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 1986. ירושלים, 1987.



לוח 1: התפלגות ההיפרמקטים בישראל בערים לפי גודלן, מקדמי הכנסה ורמת מינוע

אוכלוסיה	ישוב	מס' היפרים		אחוז משפחות	
		בישוב	מקדם הכנסה	בעלות רכב	הערות
		1986	1983	בישוב 1985	
יותר מ- 200 אלף תושב	ירושלים	3	100	40.1	
	תל-אביב	2	110	43.0	
	חיפה	4	115	50.8	
עד .50 100 אלף תושב	באר-שבע	2	105	40.8	עיר מחוז ונפה
	בת-ים	1	100	56.5	
	חולון	1	110	59.9	
	פתח-תקוה	2	105	47.0	עיר נפה
	רמת-גן	1	115	40.4	
	נתניה	2	100	48.5	
	אשדוד	1	110	36.5	ישוב עיקרי
20 עד 50 אלף תושב	אשקלון	2	90	35.5	באזור טבע
	הרצליה	1	115	62.5	עיר נפה
	ראשל"צ	2	105	61.2	ישוב עיקרי
	רחובות	1	115	54.7	באזור טבעי
	גבעתיים	1	120	58.9	עיר נפה
	חדרה	1	100	43.3	עיר נפה
	טבריה	1	85	37.7	עיר נפה
	עכו	1	85	29.0	עיר נפה
	עפולה	1	90	38.2	עיר נפה
	רמת-השרון	1	125	75.5	
פחות מ- 20 אלף תושב	קריית-שמונה	1	85	26.9	ישוב עיקרי
	בית-שאן	1	80	24.7	באזור טבעי
	נסי-ציונה	1	95	52.4	ישוב עיקרי
					באזור טבעי

מקורות: למ"ס, 1986; זרחי, 1984.

לוח 2: איתורי ההיפרמרקטים בישראל, 1986.

הרשת	אזור-תעשייה	קצה העיר בקרבה לצומת		הערות
		מרכז העיר	אחר	
היפרשוק	18.75	62.5	18.75	
היפרכל	88.88	11.11		
היפר קר-אופ	44.44	22.22	11.11	
כללי	44.12	38.23	11.76	

מקור: נתוני הרשתות השונות.

Guy, C. M. **Retail Location and Retail Planning in Britain** Farnborough: Gower, 1980.

Kellerman, A "Retail Ribbon Development in the Industrial Area of Haifa, Israeli". **Geoforum** 12, 1981:371-375.

Kellerman, A "The Suburbanization of Retail Trade: The Israeli Case". **Area** 15, 1983: 219-222.

Kellerman, A. "Retail Supply and Demand in a System Under Transition: The Case of Israel". **Geojournal** 15, 1987: 31-38.

Longeard, E. and Peterson, R. A. "Diffusion of Large Scale Food Retailing in France: Supermarche et Hypermarche". **Journal of Retailing** 51, 1975: 54-63.

Pacione, M. "The in-town hypermarket: an innovation in the geography of retailing". **Regional Studies** 13, 1979: 15-24.

אדר' יהונתן גוליני

תכניות המתאר

לתפrouשת האוכלוסיה והשפעתן על פיזור

תכנית תפrouשת האוכלוסיה – תמא/6 – תכנית מפתח ללא "שיניים"

תכנית המתאר הארצית מס' 6, התכנית לתפrouשת האוכלוסיה בישראל, אמורה להיות אולי התכנית החשובה מכל שאר תכניות המתאר הארציות, בהיותה היחידה המגדירה את יעדי גודלה של האוכלוסיה בכל רחבי המדינה, לפי מחזותיה ונפותיה, ולפי הישור בים הקיימים והמיועדים בה, ובכך מגדירה גם את צורכי הפיתוח במדינה.

משנת 1949 ועד 1986, נערכו 8 תכניות מסוג זה. אך רק שתיים מהם זכו למעמד סטטוטורי:

זו הקרויה "תכנית 5 מיליון" – שלה מעמד סטטוטורי מלא בהיותה מאושרת ע"י הממשלה משנת 1975, ותכנית לאוכלוסיה סתת ישראל בת 7 מיליון נפש – שלה מעמד סטטוטורי חלקי בלבד. בהיותה מאושרת ע"י המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, אך עדיין לא אושרה ע"י הממשלה, למרות שהיא מונחת על שולחנה למעלה משלוש שנים (יש לשער שתכנית זו תאושר בעתיד הקרוב).

תכנית המתאר לתפrouשת האוכלוסיה – אמורה לקבוע, לפי סעיף 49 (7) לחוק התכנון והבנייה 1965, את תחזית התמורות בחלוקת האוכלוסיה במדינה ושלבי פיתוחה ועיתויים הרצוי, גדלם החזוי של ישובים, מיקומם וגודלם של ישובים חדשים ומקומם של ישובים, סוגיהם וגדלם, ובכך היא אמורה להיות תכנית המפתח לכל יתר תכניות המתאר. דא עקא שהשפעתה המעשית כפי שיובהר בהמשך, פחותה בהרבה מזו שניתן היה לצפות לה. אמנם היא קובעת יעדי האוכלוסיה בתכניות מתאר מחוזיות ומקומיות, אך מעבר לכך אין היא קובעת הרבה בעניינים אחרים. הן בתכנית "5 מיליון" הן בתכנית "7 מיליון", שהראשונה בהן נערכה בשיתוף

עם הרשות לתכנון כלכלי במשרד האוצר, ושתייהן בתיאום עם משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל, נכללה שורת אמצעים מרמלצים לצורך הגשמתה של התכנית, בהם צעדים לקידום פיתוחם של נושאים מסוימים ולבלימתם של נושאים אחרים. אך למרות אישורה הסטטוטורי של התכנית, לא בוצעו צעדים אלה כמעט בכלל, ואישורה של התכנית כמיקשה אחת, היה בו יותר "מס שפתיים" מאשר מחויבות משותפת בפועל של כל משרדי הממשלה להגשמתם של הצעדים השונים הכלולים בתכנית.

הנה פִּי-כָן, למרות תפקידיה המוגדרים והמוצהרים של תכנית תפrouשת האוכלוסיה, למרות חשיבותה ומעמדה בהירארכית תכנית ות המתאר הארצית כתכנית מפתח מובילה, השפעתה המעשית היתה מצומצמת, חלק מן היעדים המופיעים בה לאזורים ולערים מסוימות לא הוגשמו כלל ובעיקר באזורי הפריפריה – שבהם רחוקה עדיין האוכלוסיה מלהשיג את היעדים המספריים המצוינים בתכנית, בעור שבאזור המרכז עברה האוכלוסיה בכמה ערים את היעדים המוצהרים, באחוזים ניכרים. /

לעיתים נשמעה גם טענה כנגד התכנית, שהיא מנסה להדביק את המגמות הטבעיות של גידול האוכלוסיה במרכז המדינה כדי להתאים עצמה למציאות, במקום לכוון ולהנהיג גידול האוכלוסיה בשוליים על-ידי המדיניות של "פיזור האוכלוסיה", שאומצה על-ידי כל ממשלות ישראל מעת הקמת המדינה, לפחות באופן הצהרתי. אך בכדיקה מעמיקה יותר נראה שזו טענה מוגזמת.

ניתן אמנם לומר שלתכנית תפrouשת האוכלוסיה היתה הצלחה יחסית, בעצם העובדה שהאוכלוסיה בשלושת מחוזות הפריפריה צמחה מכ-30% מן הסך הכולל ב-1948, לכ-40% – ב-1982 (כולל היהודים ביהודה ושומרון), אך האם נבע שינוי זה רק מעצם

לקרבת ריכוזי האוכלוסיה. הנגב היה ריק כמעט לחלוטין. מחצבים טבעיים לא הופקו כמעט, למעט ניצולו של יס-המלח.

לנוכח מציאות זו ראו הוגי רעיון "פיזור" את ההזדמנות לתקן את המצב ע"י: – פיזור נרחב של גלי-העלייה העצומים במרחב הטריטוריאלי של המדינה הצעירה, שהוקמה זה עתה. כעצם תהליך ההתיישבות בשטחים חדשים ובכיבוש השממה ובהקמת ערים חד-שות, ראו גם פיסגת התהליך החינוכי-חברתי שחרתה התנועה הציונית על דגלה מאז הקמתה: – גיבוש חברה חדשה, חלוצית באופיה, בארץ המולדת העתיקה.

התהליך היה אפשרי כפי שהסברתי בפתיח כל עוד שלטה הממשלה באופן מסיבי במשאבים הכלכליים שהופנו לישראל ע"י התגייסות אדירה של יהדות התפוצות ובשילומים שקיבלה המדינה מגרמניה, וכאשר גלי העלייה ההמונית היו מורכבים ברובם מפליטים חסרי כל. אך ככל שהלכו המשאבים והצטמצמו וככל שהצטמקו גלי העלייה, והיא הפכה עלייה של עולים מן המעמד הבינוני שהגיעו ברובם מרצונם החופשי ולא מחוסר ברירה, הלכה וקטנה גם האפשרות לכוון את העלייה ולהפנותה לאזורים המועדפים ע"י השלטון. נוצר צורך גובר להיענות לדרשות העולים מחו"ל ולדרישות האזרחים מבית, לספק להם דיור, תעסוקה ושרותים במקומות הנבחרים על-ידם וברמה הרצויה להם. היתה זו מהפכה באופי קליטת העלייה, וביכולת להפנות אזרחים ותיקים ליעדים מוכתבים, כך ש"פיזור האוכלוסיה" הפך ממשימה ברורה יחסית של הכתבה מגבוה, של "דחיפה", למאמץ כביר של "משיכה" – של "אטרקציה" לאותם אזורים שוליים. חלק ממשמת הפיזור שהתבטאה ביצירת ישובים חדשים וערים חדשות עלה יפה, אבל בחלק ניכר לא הצליחה מדינת ישראל ליצור ריקמה התיישבותית בריאה העומדת על רגליה ללא צורך מתמיד בהזרמת תמיכה. ייתכן שהפניית אותם המשאבים להקמת מספר קטן יותר של ערים חדשות היה מביא ליצירת מארג מצומצם אך איתן יותר של ישובים עירוניים, אך באותה עת היו נפגעות המטרות

קיומה של התכנית, או מן העובדה שממשלות ישראל במחצית היובל הראשונה לקיום המדינה, ביצעו בפועל את האידאולוגיה של פיזור האוכלוסיה, מבלי להישען כלכלית על תכנית מתאר של תפרושת אוכלוסיה. כדי להיות נאמנים למציאות, דומני שזו היתה הסיבה האמיתית להצלחת מפעל פיזור האוכלוסיה. בשני העשורים הראשונים היו גם גלי עלייה גדולים לישראל ולמדינה היתה יכולת הכוונה וכלים כלכליים כגון בניית שיכונים ציבוריים ופיתוח מקורות תעסוקה באזורי הפריפריה. כך שתכנית התפרושת היתה בעיקרן ניסוח מלומד ואינטליגנטי של מדיניות המוגשמת בפועל שהשפיע על מסגרות התכניות הסטטוטוריות, אך מצב זה השתנה בהדרגה בשנות השבעים והשמרנים, וכך הלכו והתרחקו היעדים מהגשמתם למעשה.

"פיזור האוכלוסיה" – הרעיון המ-קורי ומה עלה בגורלו

המושג של "פיזור האוכלוסיה" נחשב אחד מאבני היסוד בפיתוחה של מדינת ישראל. עד כדי כך שהפך כמעט למושג "מקודש". הוא מופיע בכתובים החל משנת 1948 ואילך ומקבל ביטוי מרכזי "בתכנית האב לתכנון פיזי" שהוכנה ע"י אגף התכנון בראשות אדר' אריה שרון ז"ל 1950-1949. פיזור האוכלוסיה נועד להשיג כמה מטרות מרכזיות: בטחוניות, טריטוריאליות, כלכלית-ות, חברתיות וארגונית-מבניות.

אזורי הפריפריה, ובעיקר השטחים הסמוכים לגבולות היו ריקים כמעט מיושבים יהודיים, ולעומת זאת בחלק מהם ובעיקר בגליל ובאזור המשולש היתה אוכלוסיה ערבית גדולה יחסית, המבנה המרחבי-ההירארכי של התפרושת הישובית היה מעוות ובלתי מאוזן, כאשר מרבית האוכלוסיה היהודית התרכזת בערי-מישור החוף בין חיפה לאזור תל-אביב. היו מעט ערים גדולות (יחסית) שבהן רוכזה מרבית האוכלוסיה היהודית והרכה ישובים קטנים, דרג הביניים של הערים הבינוניות היה מצומק. שטחים רבים היו מנוצלים למטרות חקלאיות בלבד כאשר הפרישה של אזורי התעשייה מצומצמת

הרחבות והמוצהרות של פיזור האוכלוסיה כעקרון אידיאולוגי, בטחוני וטריטוריאלי. המציאות של היום, מוצאת איפוא את "פיזור האוכלוסיה" כתהליך שהואט מאד ובמקומות מסוימים אף קיבל כיוון הפוך, דהיינו התרוקנות אזורים פריפריאליים, ומשיכת אוכלוסיתם בחזרה ל"גלעין" שבמרכז. במדינות אחרות שאינן ניצבות לפני בעיות בטחוניות, כלכליות וחברתיות כמו ישראל, לא היו מתרגשים יתר על המידה מתופעה זו, אבל ישראל כאמור, כמי שאינה חשה עצמה שיכולה "לנוח על זרי הדפנה" ולהתעלם מהבעיות היסודיות הממשיכות להטרידה מ-1948. מכיוון שהפיזור איננו מטרה לעצמה אלא נועד להשיג יעדים אחרים כפי שתואר לעיל, אין להתייחס אליו כאל "פרה קדושה", אלא שומה עלינו לבחון בקור רוח ובצורה בלתי רגשנית, כיצד ניתן להשיג את המטרות המוצהרות, אם אמנם נותרו כרותותוקף, באמצעים אחרים ובשינויים המתחייבים מנסיבות העת הזאת.

הגורמים המשפיעים על אפשרויות היישום של תכנית תפרושת האוכלוסיה

הבה נבחן מהם הגורמים או המגבלות המשפיעים כיום על אפשרויות היישום של תכנית תפרושת האוכלוסיה. בראש ובראשונה, אין להתעלם מהעובדות ההתיישבותיות והפיזיות הקיימות בפועל בשטח. למצב העובדתי יש השפעה כבדה ואף מכרעת לעיתים לגבי תכניות שרוצים לבצען. אין אפשרות להעלים במטה קסמים עיר המונה כך וכך רבבות תושבים במרכז המדינה רק משום שאינה "מתאימה עצמה" למה שנכתב לגביה בתכנית התפרושת. אך מעבר לכך יש עובדות קשות בשלושה מישורים שמדינת ישראל, ממשתלה ואוכלוסיתה חייבים להתמודד עימן.

הראשונה, היא העובדה הדמוגרפית. גידול האוכלוסיה היהודית הואט, העלייה קטנה מאד (למרות שמבשרים לנו אפשרות של גל-עלייה הגדול הצפוי בשנתיים הבאות) והירידה גברה. מאז ההגירה בשנים האחרונות שואף לאפס או אף שלילי. תחזית

האוכלוסיה בת 7 מיליון שהיתה אמורה להתגשם בשנת 2010, תתאחר ותושג בין השנים 2015 עד 2020 בלבד. ישראל צועדת כנראה לקראת גורל אוכלוסיה "סופי" הצפוי אי-שם בשנים 2030 עד 2040 (אלא אם כן, יקרה הבלתי חזוי וגל עלייה גדול נוסף יגיע אלינו — אך ההסתברות להתרחשות כזו אפסית).

העובדה השנייה היא המצב הכלכלי. ישראל ניצבת בשנים האחרונות בפני קשיים כלכליים גדולים. המלחמות הכבדות ובעיקר מלחמת יום הכיפורים ב-1973, גבו מחיר כבד. שינויים מבניים בכלכלת העולם ובמבנה התעשיות בעולם, התחרות הבינלאומית הקשה לביכוש שווקים, הצרכים הגוברים של חברה מתוחכמת ומפונקת יותר המורגלת בשרותים ציבוריים ברמה גבוהה יחסית, הצורך להמשיך לתמוך באזורי השוליים הנחשלים ולאחרונה גם ההתקוממות באזורי יהודה שומרון ועזה — כל אלה מהווים נטל שקשה לישראל לשאת בו, מה גם שמחיר הבטחון גאה מאד ואת חובות החוץ חייבים להתחזיר במועדם. כל אלה מצביעים על כך של ישראל יהיו פחות משאבים פנויים לצרכי פיתוח בעתיד הנראה לעין.

והעובדה השלישית, הקשה לא פחות מקודמותיה, השסע הפוליטי, החוצה את החברה הישראלית, שתחילתו במלחמת ששת הימים (1967), התעצמותו לאחר מלחמת יום הכיפורים (1973) וה"קרשצ'נדרו" שלו כמלחמת לבנון (1982). שסע פוליטי זה המבטא חוסר קונצנזוס עמוק בין המחנות המרכיבים את הציבור הישראלי, הוא ניגודו הגמור של המאפיין את החברה הישראלית בשני העשורים הראשונים לקיומה, שלמרות חילוקי דעות פוליטיים ואידאולוגיים עמוקים, שררה בה הסכמה לאומית עמוקה בשאלות היסוד של בטחון המדינה וקיומה.

כל ארבע העובדות הקשות הללו: העובדות הפיזיות בשטח, המגבלה הדמוגרפית, החולשה הכלכלית, והעדר הקונצנזוס, הן המגבלות העיקריות המשפיעות כיום על אפשרויות היישום של תכנית תפרושת האוכלוסיה ע"י הממשלה, המכונה למרבה האירוניה "ממשלת אחדות לאומית".

קיימים עימותים וחילוקי דעות תהומיים לגבי שאלות מפתח כגון האם יש להשקיע את מעט המשאבים הדלים שנותרו לפיתוח – באזורי הפריפריה בגליל, ובנגב, או באזורי יהודה ושומרון? במצב דברים זה, קשה להניח שהממשלה תהא מסוגלת לעמוד נגד הלחצים המגוירים הבאים מלמטה, לא רק מכיוון ערי הפיתוח בשוליים, כי אם גם מאזורי המצוקה שבמרכז הארץ, ומק- ברוצות לחץ של ישובים קטנים וגדולים הפרושים דווקא בסביבות הגלעניים המטר- פוליטיים והזועקים למשאבי פיתוח. ממשלה זו לא תוכל להגשים בנחרצות את תכנית תפרושת האוכלוסיה, כפי שעשו קודמותיה לפני שלושים וארבעים שנה. ישלמו אולי מס שפתיים, ופה ושם אף יסכימו בליט ברירה למפעלי-פיתוח שנועדו להרשים או להשקט מצפון לאומי, או לאזן השקעות משאבים באזורים בלתי רצויים למחנה פו- ליטי מסויים ע"י השקעה כפיצוי בפרויקט אחר, כמו למשל – במפעל הקמת המצפים והישובים הקהילתיים בגליל. המפעל השיג אולי יעדים כמו הגברת הנוכחות היהודית בשטח, אבל את מטרות פיזור האוכלוסיה הצליח "לדגור" רק בשוליים.

לקחים מביצוע תכניות תפרושת האוכלוסיה

הלקחים שנלמדו מביצוע תכנית תפרושת האוכלוסיה בעבר, מצביעים על כך שיש להביא בחשבון את העובדה כי גורמים כמו המגבלות הרמגורפיות, הכלכליות וה- פוליטיות הינם כבדי-משקל וניתן להשפיע עליהם באופן מיעזרי בלבד. יש איפוא לנצל את הגורמים האחרים הניתנים למניפולציה, והמשימה העיקרית שיש להתמודד עמה, הינה לא רק כיצד להביא אוכלוסיה נוספת לאזורי השוליים כי אם בעיקר איך למנוע מהאוכלוסיה החיה ומתקיימת בהם מלעזוב ולהגר אל אזורים אחרים. יש לקלוט את הגידול הטבעי במקום עצמו ולקשור את מסיימי השרות הצבאי אל האזור ממנו יצאו. תכנית המתאר הארצית האחרונה, "תכנית ה-7 מיליון" כוללת גם החלטה משלימה, המכילה דרכים לקידום ופיתוח אזורים מו- עדים (בפריפריה) וכן דרכים לריסון גידול

האוכלוסיה במחוזות מרכז הארץ. צריך רק להבטיח שמשדרי הממשלה יקיימו את ההור- אות הללו (באם אמנם תאשר הממשלה את התכנית). החלטת ממשלה מחייבת את כל משרדיה, אבל היישום בפועל "צולע" דר- עתנו.

הצעת עקרונות לפתרון יישום תכ- נית התפרושת בעתיד

הלקחים שהופקו מנסיון העבר מכוונים אותנו, לדעתי, למסקנות מעשיות שאפרט להלן: –

תכנית המתאר הארצית לתפרושת האוכ- לוסיה חייבת להיות מגובה ושעונה לבד מהוראות תכנית מתארית על-תכניות פיתוח, ברמה ארצית, מחוזית-אזורית ומקומית. שתהיינה סטאטוטוריות ומחייבות.

לכלים אלה יש לקבל הסכמה מחייבת של המוסדות המפתחים והיזמים, הן הממ- לכתיים והן הציבוריים. תכניות הפיתוח חיי- בות לכלול סדרי עדיפויות ושלבי פיתוח, לקבוע את האחראים לכל פעולה, את המ- קורות התקציביים והמשאבים שיוקצו לצרכי הפיתוח. את התכניות הללו יש לעדכן באופן תמידי.

בגלל מצוקת המשאבים החומריים והמ- גבלות הדמוגרפיות, יש לכוון ולמקד את הפיתוח בשלבים, באזורים נבחרים, כדי לה- שיג את התוצאה המירבית הנשאפת, דהיינו – ריכוז המאמצים בגזרה צרה. המחשבה הזוכרה אמנם בתכנית המתאר לתפרושת האוכלוסיה, אך היא נדחקה לפינה וזו שגיא חמורה. אין בכך משום סתירה ליעדים שני- קבעו בתכנית המתאר הארצית, אבל חייבים להתחשב בסדר העדיפויות של המיקומים הרצויים ולשנות קצבי אכלוס במידת היכולת, כדי לרכז המאמץ במספר ישובים מצומצם. מוצע לפעול לפי שיטת "המדרגות" הגור- סת פיתוח הישובים הקרובים יותר למוקד הגידול הנבחר בתחילה, ורק לאחר מכן מעבר למדרגה האזורית-הישובית המרוחקת יותר.

רק לאחר שנצברה המסה הקריטית ביעדי הפיתוח הנבחרים ניתן לעבור בשלב השני ליעדי פיתוח נוספים. במהלך שלב הפיתוח הראשון, יש למצוא דרכים כדי לסייע באופן

כי יש לרכז עיקר המאמץ בישובים עירוניים מכונסים וקומפקטיים במקום לפזר מאמץ בישובים.

"מס שפתיים" באשר לפיזור האוכלוסיה לא יועיל, מטרותיה של חכנית התפרשת לא תושגנה, אם לא תונהג מדיניות מרסנת בפיתוח אזור גוש דן והמרכז. הן באמצעות הועדה לשמירה על קרקע חקלאית, הן על-ידי הימנעות מהקצאת משאבים ציבוריים לפרויקטים היכולים להתבצע באזורי הפריפריה. עם זאת חייבים למנוע התמוטטות המערכת המרחבית של אזור המרכז, המקיימת חלק נכבד של הכלכלה הישראלית. לפיכך, ראוי לעודד פיתוח אמצעי ההסעה ההמונית במרחב המטרופוליני של גוש דן ובעדיפות משנית במרחב מטרופוליני חיפה. חייבים לדאוג, בעת ובעונה אחת, לפיתוח הולם של האזורים בהם מתגוררת האוכלוסיה הערבית, הדרוזית והבדואית, יחד עם אזורי הפריפריה בהם מתגוררת אוכלוסיה יהודית, חוסר פיתוח במגזר הלא יהודי ואי שילוב בתכניות הפיתוח הכוללות עלול לפגוע בתכניות הפיתוח המרחבי שהוכרו לעיל ובכך ייפגעו גם יעדי הפיתוח של המגזר היהודי. אם מתבקשות הדגמות לשיטת הפיתוח שהוצעה במאמר זה, אפשר רעיונותי לגבי שלושה אזורים: —

אזור ירושלים

מוצע להתייחס בראייה כוללת לציר הקיים בין הגוש האורבני של ירושלים — לגוש דן המטרופוליטני, ולפעול כדי לקשור אותם כמרחב בחירה משותף של מגורים, תעסוקה ושרותים באמצעות פיתוח מערכות נגישות תחבורתיות מתקדמות. במסגרת זו ראוי לפתח הישובים הקיימים במרחב הציר המוצע, ולרכז המאמץ הישובי במרחב מודיעים בשלב המאוחר יותר.

אזור הצפון

יש להתרכז בשלב הראשון בפיתוח אזורי תפן ושגב ("חבל שנות האלפיים בגליל"), והעיר כרמיאל כמוקד העיקרי, וכן גם מעלות-תרשיחא.

כמאמץ משני יש להמשיך בפיתוח מגדל-העמק ונצרת. מתוך יתר הישובים העירוניים שבקדימות נמוכה יותר, מן הראוי להעניק

מבוקר ומתון מאד לישובים קיימים, כדי שלא ייקלעו למצב של סחרור שלילי עמוק, או למצב של התפרקות.

בכל אותה עת, בה מוצע להתרכז בפיתוח מבוקר של יעדים נבחרים מצומצמים, יש לדאוג לכך שיוגבר כוח-המשיכה של הישובים באזורי השוליים, בשילוב מחוכם של אמצעים שונים שאינם חייבים בתקצוב דווקא, כגון: —

א. הענקת מידת עצמאות רבה יותר לרשות

המקומית מבחינה ניהולית-מוניציפלית.

ב. עידוד יוזמות מקומית בקנה-מידה קטן, בשיטות חכמות ומתקדמות שפותחו במערב אירופה ומתחילים בניסויים גם בישראל (עבודות-מחקר וחשיבה בנושא זה פורסמו ע"י ד"ר ד. קלוזנר וד"ר ל. שינאן).

ג. יצירת מערכי יוזמות אזוריים במתכונת תאגיד-פיתוח (דוגמת אלה שהוקמו בבריטניה). וכאפשרות של מתן משאבים כלכליים לפיתוח, להפקיד בידיהם כנאמנים של מינהל מקרקעי ישראל (תוך בקרה וחקיקה מתאימה) חלק מהקרקעות באזורם לצרכי החכרתם.

ד. משיכת בעלי מקצוע נדרשים לערי הפיתוח שבאזורי הפריפריה, ע"י מתן תמריצים חומריים מפליגים, כולל שכר, לתקופה קצובה.

ה. שיפור תדמית עצמית ויצירת מודעות בציבור הרחב לגבי מיגוון האפשרויות שישובים אלה מציעים למתיישבים פוטנציאליים, בטכניקות מתקדמות ומתוחכמות של תקשורת ויחסי-ציבור.

ו. שיפור מערכת השרותים המקומיים, כשהדגש מושם בעיקר על מערכת החינוך. יצירת מערכת שרותים משולבת ברמה אזורית, שפוטנציאל הצרכנים שלה יהיה מורכב מכלל הישובים באזור השרות.

ז. שיפור מערכות הדרכים האזוריות ותשתית התקשורת, בד בבד עם חיזוק ובסוס מערכות הדרכים והתחבורה והתקשורת מאזורי השוליים למרכזים העירוניים הגדולים. עתה, משנסתיים הגל הגדול של הקמת המצפים והישובים הקהילתיים בגליל, לא נפתח מחדש בויכוח האם השיג מפעל זה את מטרותיו (ברור שלא כל מטרותיו המוצהרות הוגשמו). אולם המסקנה שלי היא,

תשומת-לב לקרית שמונה, בגלל ריחוקה הפיזי ממוקד הפיתוח, גישה שתהא מבוססת על הפעלת יזמות פרטית ללא צורך בהשקעה הציבורית.

אזור הדרום

באזור זה ראוי להתרכז בשלב הראשון בבאר-שבע, כמוקד הפיתוח העיקרי לכל אזור הנגב, ובדימונה.

באורח יוצא דופן יש להשקיע בפיתוחה של אילת, בגלל ריחוקה הרב מכל מרכזי הפיתוח במדינה. לגבי מצפה-רמון יש לשקול גישה מיוחדת לפיתוחה, גם בשל ריחוקה הפיזי ממוקד הפיתוח, גישה שתהא מבוססת על הפעלת יזמות פרטית ללא צורך בהשקעה הציבורית.

סיכום - שהוא בעצם הבנה חדשה

תכנית המתאר, לתפרושת האוכלוסיה היא אמנם תכנית מפתח חשובה במערכת התכניות הארציות הסטטוטוריות.

היא חייבת לנסח בראש ובראשונה, את היעדים הרצויים לחברה בישראל ובכך לבטא את מדיניות הפיתוח המועדפת ע"י מדינת ישראל, להשגת אותם יעדים.

תכנית זו תוכל למלא תפקידה רק אם יינתנו לה "שיניים חדות" באמת, ואם כל משדרי הממשלה יכבדו את התחייבויותיהם למימוש הצעדים הכלולים בתכנית מחד, ולרתום למאמץ הכולל גם את הגופים הציבוריים הגדולים ואת היזמים הפרטיים הנכונים להשתלב במאמץ הלאומי, מאידך.

"פיזור האוכלוסיה" אינו "פרה קרושה"

אלא אמצעי להשגת מטרת. חלק חשוב מתוך המטרות הראשוניות עדיין תקף, אך יש לחשוב איך ניתן להגשימן באופנים שונים מאלה שנקטו בהם בעבר. כך, ללא-ספק, גם מושג "פיזור האוכלוסיה" ילבש צורה חדשה.

יש להבין את עוצמת המגבלות המונחות בדרך הגשמתה של תכנית התפרושת, שקשה לשנותן באופן דרמטי. לפיכך, יש להשקיע ולנצל גורמים אחרים שלא נוצלו עד כה ולהיות צמודים בביצוע לקרקע המציאות במקום להפריח סיסמאות רקות מתוכן. רק כך יש סיכוי להגשים את המטרות.

פיזור האוכלוסיה

פרופ' דוד עמירן

והשפעת הגומלין על המדיניות הקרקעית

יעד הפיזור על ידי העברת האוכלוסיה ליישובים מסוימים לפי צו. האנשים יעברו ליישובים "פזורים" רק אם אלה נראים להם כמקום רצוי להתיישב בו. לשם כך דרושה ליישוב תדמית של מקום בו ניתן תוך תקופה סבירה להגיע להתבססות כלכלית, לתעסוקה

יציבה, מקום בו רמת השרותים החברתיים והציבוריים תהיה סבירה. היעד של פיזור האוכלוסיה הוא יעד לאומי, הוא לא יכול להיות יעד אישי, אלא לבורדים בלבד. ללא בסיס כלכלי טוב ויציב ורמת שרותים נאותה – ישוב לא ישגשג. פיזור האוכלוסיה יכול להצליח רק אם ייצור אוכלוסיה מבוססת ומתקדמת; מטרתו איננו הקמת "משכנות של אומללים".

א – הדברים דלהלן מתייחסים לדיון על פיזור האוכלוסיה בישראל והשפעת הגומלין שלו על המדיניות הקרקעית, שהתנהל בחורף תשמ"ט בחוג. למדיניות קרקעית, בעקבות הרצאתו של מר יונתן גולני, מנהל אגף התכנון במשרד הפנים. מאחר ונושא הדיון היה פיזור האוכלוסיה, ולא פיזור ישובים, נקודת המוצא של הערותי אלה הם האנשים, ולא נקודות ישוב.

ב – היעד התכנוני הלאומי של פיזור האוכלוסיה הוא כפול: נוכחות בחלקים השונים של הארץ משיקולים פוליטיים, ומניעת ריכוז מופרז של האוכלוסיה בגוש דן בלבד.

ג – ישראל איננה מדינה דיקטטורית. לכן לא ניתן, ובודאי לא היום, להשיג את

היעדר של פיזור האוכלוסיה לא יושג על ידי איסורים של בניה בערים הקיימות, אי-סורים שאפשר להחליט עליהם, אך לא ניתן לאכפם במציאות. היעד יושג רק במידה ולערים המיועדות לאיכלוס תהיה כוח משיכה רב יותר מאשר למקומות אחרים.

ד — התפתחות הטכנולוגיה, לרבות האגרוטכניקה, הביאה לגידול מובהק של העיור באוכלוסיה, בעולם כולו, ובישראל על אחד כמה וכמה בה כ-90% מן האוכלוסיה היהודית יושבים בערים. מאוכלוסיה זאת עסקו (בסוף 1987) 4.8% בלבד בחקלאות, דהיינו ש-95% מן המועסקים עסקו בעיסוקים "עירוניים". הן לגבי העיר והן לגבי תעשייה ומסחר קובע העיקרון הכלכלי והתכנוני של "היתרון לגודל". ישוב מתחת לסף כניסה מסויים איננו יעיל. מכאן נובעת המסקנה שמערכת ישובים הבאה לשרת אוכלוסיה זאת צריכה להתבסס על מספר מוגבל של ערים מדרגות גודל סבירות.

ה — לבד ממספר מוגבל של ערים המ-שמשות בעיקר מרכזי שרותים אזוריים (וראה סעיף ו' להלן), יש לבסס את הערים על בסיס תעשייתי או של שרותים לאומיים. הדבר מחייב שני דברים. ראשון, גודל מינימלי, על מנת לאפשר מגוון נאות של מפעלים לקיום תעשייה משמעותית. שני, לדאוג בעוד מועד להסבת ענפי תעשייה מתישנים או לא-מצליחים לענפים חדישים יותר. סיבסוד לא יוכל לשמש מרכיב חשוב לכלכלתה של עיר חדשה, אלא לשלב ההקמה וההרצה בלבד.

ו — אחד המודלים שהינחה בזמנו את פיזור ערי הפיתוח היה מודל "המקומות המרכזיים" של כריסטלר.

אלא שמודל זה פותח בשביל גרמניה הדרומית ששטחה גדול פי חמישה מזה של ישראל, ובשביל העירן הטרנס-הממונע. בשטח הקטן של ישראל ובמינוע והנגי-שות הגבוהים של המדינה — מודל זה אינו תופס. לכן אין תימה שרבות מערי הפיתוח, כגון בית-שאן וקרית שמונה, מגי-שות במציאות שרותים אזוריים רק בדרגה נמוכה, בעוד שאוכלוסיית האזור מעדיפה

להשיג שרותים מתוחכמים יותר במרכזים מדרג גבוה יותר, חיפה או באר-שבע, או אפילו בראש ההיררכיה העירונית של ישראל — בתל-אביב. קיומה של היררכיה מסחרית-

שרותית מפותחת מותנה בין היתר בגודל השטח הגדון.

ז — אי-התחשבות מספקת באמור בס-עיפים ד', ה', ו' הביאה להקמתן של מספר רב מדי של "ערי פיתוח" (מהן 15 ביישובים ערביים נטושים, ו-18 במקומות חדשים), שחלק ניכר מהן קטנות מדי. העיקרון "תפסת מרובה לא תפסת" חל כאן במלוא מובנו. נראה, ולא רק בראיה מפקחת מאחור, כי הקמתן של מספר כה רב של ערי פיתוח קטנות היתה טעות תכנונית.

אחדות מערי הפיתוח הוקמו בתקופת הע-ליה ההמונית של שנות החמישים, כחלופה למעברות. בחלק ניכר של ערים אלו ביססו את התעסוקה על תעשיית הטקסטיל כענף עתיר עבודה — שיקול נכון בזמנו. היום ענף זה, עם המפעלים הקיימים, מתקשה לעמוד כתחרות עם ארצות בעלות כוח עבודה זול. לא נראה שטרחנו טרחה רבה להסב מפעלים לענפים חדישים יותר, מתקדמים ועתירי ידע. במקום זאת פושטת אבטלה במקומות אלו והם מאבדים על ידי הגירה למרכז הארץ חלק מן המרכיב החיוני ביותר של אוכלוסייתם, שהם בדרך הטבע הניידים ביותר.

ח — כפי שצויין לעיל, מעסיקה החקל-אות היום פחות מ-5% מן אוכלוסיה היהודית העובדת, שהם כ-60,000 עובדים, ואין סיכוי שאחוז זה יגדל בזמן הנראה לעין. בישראל נמנו בסוף 1987 936 "ישובים כפריים", מהם 122 או 13% ביהודה, שומרון וחבל עזה. מספרים אלה מאשרים את העובדה שחלק לא מבוטל של אוכלוסיית הכפרים אינו עוסק עוד בחקלאות. חלק ניכר של הקיבוצים הסבו חלק מפעולתם הכלכלית וכמובן של כוח העבודה לענפי תעשייה; כך עשו גם חלק מן המושבים במפעלים אזוריים. למרבה הצער, נמצא מספר לא קטן של מושבים במשבר חמור ופעולתם החקלאית הצטמצמה במידה חמורה. הולך

וגדל מספר "הישובים הכפריים" ההופכים רשמית או למעשה ל"ישובים קהילתיים", ז.א. כפרים בלתי-חקלאיים.

גם במושבים, ובכמה מושבות, השומרים על צורת ארגונם המקורית, מוסכת התעסוקה של אחוז ניכר של המשפחות (ובמקרים קיצוניים כמעט של כולן) לענפים בלתי-חקלאיים. חלקן עוזבות את הישוב ומהגרות העירה, ובמקומן עוברות למושב משפחות מן העיר המבקשות "אורח חיים כפרי". לסיכום, אחוז גבוה של תושבי הכפרים הופכים יוממים.

ט — התפתחות זאת, כמו גם התעצמות העיור בערים הגדולות והבינוניות מגדילות את הלחץ על הקרקעות. מטעמים היסטוריים ממוקמות רבות מערים אלו על קרקעות מובחרים מבחינה חקלאית. האדמות החקלאיות המובחרות הן משאב לאומי חיוני ובלתי חליף שחייב להישמר לשימוש חקלאי בהווה ולעתיד. לכן חייבת המדיניות הקרקעית לעמוד בנחישות ובקשיחות בפני לחצים להפשרת קרקעות חקלאיים נוספים לבניה עירונית. דבר זה נכון במשנה תוקף נגד מדיניות בינוי — בישובים הקהילתיים וכפרים אחרים, שלא לצרכים חקלאיים.

י — אין כל הצדקה להקים ישובים כפריים נוספים מכל סוג שהוא שיעודם אינו חקלאי, אלא למטרות יוצאות מן הכלל. תושבי הישובים הקהילתיים הם עירוניים לפי תפקודם. מן הדין שיגורו בישובים עירוניים. המדינה לא חייבת לשאת בעלויות של כפרי-לינה למבקשי רווחה פרטית שאינם נושאים בעלויות. מי שמבקש לחיות כתנאים כאלה מן הדין שישא בעצמו בעלות המלאה של ישובו, לרבות כל העלות של התשתית הטכנית והחברתית. שיקול זה חייב להנחות את המתכננים בנוסף לשיקולי תכנון הרגילים.

י"א — קשה מאוד לקבוע מדיניות לגבי הישובים הכפריים, רובם מושבים, אך גם ערים בודדות, הנמצאים במצב נסיגה חמור

עד כדי נטישה, או לא הצליחו לעולם להגיע לשלב ההמראה. נראה לי, כי אין לקבוע לגביהם מדיניות כוללת, אלא שיש לבחון כל מקרה ומקרה בחינה מקיפה במגמה למצוא פתרון שיאפשר הכרתם, או על ידי שינוי כלכלתם או על ידי החלפה או השלמה של האוכלוסיה, או על ידי שניהם גם יחד. במקרים שלא מסתמן כל פתרון חיובי גם לא יהיה מנוס מן ההחלטה לפרק את הישוב. במקרה כזה יש לפרקו גם פיזיקלי, פיסית, כדוגמת ישובי ימית.

מפעל ההתישבות הציונית התנסה גם בעבר בנטישת ישובים. ד"ר נורית קלאוט במאמרה "נטישת ישובים וחדושם בהתישבות הציונית" (אופקים בגיאוגרפיה, 9-10, 1984, ע' 93-118) מונה "139 ישובים שניטשו, מתוכם 73 ישובים (או 52%) שלא חודשו".

י"ב — גם אלה הגורסים כי יש להתמיד בשליטה על יהודה ושומרון ייטיבו לעשות אם יחילו את עקרונות התכנון דלעיל על הישובים הקהילתיים בשטח זה. קיומם של קרוב לשמונים ישובים, רובם של יוממים, ובהם במקרה הטוב כ-70,000 תושבים, בתוך מירקם של 457 ישובים ערביים ביהודה ושומרון עם אוכלוסיה של 837,700 בסוף 1987, (1) נראה כיציל פחות מנוכחות משמעותית בשטח באמצעות מספר מוגבל של ערים, שלכל אחת מהן יהיה משקל כלכלי ואוכלוסייתי משמעותי. חלק מן הישובים הקהילתיים לוקים בתת-איכלוס בולט ומהווים נטל בטחוני, במקום לתרום תרומה חיובית לבטחון באזור. (2).

י"ג — ולסיום, הן לגבי ערי הפיתוח, ויותר עוד לגבי ישובים כפריים מכל סוג שהוא שאינם מתפקדים עוד כישובים חקלאיים, חיוני לקבוע מדיניות קרקעית ברורה וסדר עדיפויות. וחיוני לא רק לקבוע את סדר העדיפויות, אלא גם לקיימו הלכה למעשה.

הערות

(1) הנתונים לפי שנתון סטטיסטי לישראל, 39, 1988, לוחות ב/1 (ע' 42), ב/14 (ע' 58), כ"ז/1 (ע' 705); רשימת היישובים, אוכלוסייתם וסמליהם 31.12.1987, למ"ס, פרסום טכני 55, 1988, ע' 147-152.

(2) נראה לי שיש להתייחס בגישה שונה ל-12 היישובים היהודיים של חבל עזה, מאחר וחבל עזה כולו הינו אבסורד אוכלוסייתי, ומוטב שישראל תשתחרר ממעורבות באבסורד זה מוקדם ככל האפשר. לפי השנתון הסטטיסטי (ר' ה' 1 לעיל, ע' 705) היה החבל שאינו מתיימר להיות מרחב עירוני מאוכלס בסוף 1987 ב-545,000 תושבים. צפיפות האוכלוסיה היא איפוא 2112/ק"מ². (שטח החבל הוא 258 ק"מ²; ראה, Statesmen's Year-Book, 1963, p. 1580) על צפיפות זאת עולה בישראל רק מחוז תל-אביב – 6042/ק"מ². אפילו נפת חיפה 1479/ק"מ², אך צפיפותו 460/ק"מ² בלבד, פחות מרבע מזאת של חבל עזה. (הנתונים לפי שנתון סטטיסטי לישראל, 39, 1988, לוחות א/1 (ע' 16/17), ב/4 (ע' 34), ב/7 (ע' 42/43).

אדר' דן רו פיזור האוכלוסיה בישראל

1. כללי

לצער הרב, הניסיון ב-40 שנות קיומה של המדינה והתחזיות לשנות ה-2000 אין בהם נחמה ובשורה לרבים בתוכנו השואפים להגשים את התכנית לתפרושת האוכלוסיה, כפי שהומלצה ע"י יונתן גולני, ומקובלת על רבים.

ניתוח של המצב הקיים מלמד על מספר בעיות עקרוניות אשר כנראה ילוו אותנו עוד שנים רבות, רמת התעסוקה בעיירות הפיתוח ביישובי הגליל והנגב וכן ההשקעות הגדולות הבלתי מנוצלות במבנים שונים כולל בתי מגורים ותשתית עירונית אשר עם הזמן מצבם הפיסי הולך ומדרדר.

אילו היינו חיים במדינה ללא בעיות דמוגרפיות, היוצרות תחרות על הקרקע, אפשר היה לקבל ההצעה שהועלתה כאן לצמצם את מספר היישובים ולהקפיא את גידולם של אחרים, אך כנראה שנאלץ להתמודד גם עם בעיה זו אשר תלך ותחריף.

2. התעסוקה

לא לחינם ברצוני לפתוח בנושא התעסוקה: לדעתי המצב הקיים איננו מאפשר עוד להמתין עד אשר תוכן תכנית כללית ממנה תגזרנה תכניות אזוריות ולבסוף תכניות פיתוח מקומיות. יש לפעול במהירות. כל מי שקרא במוסף "ידיעות אחרונות" משבת 3/3/89 את הכתבה על הנגב, לא יוכל להשאר אדיש. הנתונים מדברים בעד עצמם: בחודשים דצמבר '88 וינואר '89 נרשמו בשירות התעסוקה כירוחם 9 דורשי עבודה על כל משרה מוצעת. שיעורי האבטלה בדרום גבוהים מהממוצע הארצי פי 2,5 עד פי 3.

בשנת 1987 עזבו את הנגב 14,000 איש בשנת 1986 נטשו 12,900 איש ובשנת 1985 – 11,685 איש.

גם בגליל המצב דומה, למרות ההשקעות הרבות במפעלים, מתן הקלות במיסוי ובמחירי קרקע, האבטלה נמצאת בשנים האחרונות בעליה.

מפעלים רבים נסגרו וחדלו לפעול או הצטמצמו ופיטרו עובדים. לאחרונה שמענו על קשיים גם בתעשיות בטחוניות שהועברו לגליל להגברת התעסוקה.

בסקר שנערך על ידינו לאחרונה בדבר מעבר עובדים ומשפחותיהם מאזור חיפה לאזור כרמיאל עם העברת מפעל עתיר-ידע – אשר מפעלים כגון אלה אנו שואפים להקים בגליל – מלמד שהעובדים אשר עברו זכו לתנאי דיוור משופרים, בעיקר דירות צמודות קרקע, קוטג'ים, וילות וכו'. העובדים אשר נשארו בחיפה ועדיין לא עברו רואינו גם הם. הסיבות שנמסרו מדוע לא עברו עדיין היו כדלקמן (לפי החשיבות):

22,2%	סיבות משפחתיות (סירוב משפחה לעבור)
19,4%	עבודה לא בטוחה במפעל (פיטורים)
13,9%	חוסר תעסוקה לבת זוג
8,3%	חוסר כסף להחלפת דירה
33,3%	לא נוח מבחינה חברותית (רוב שהחליטו להשאר)
2,9%	לא ידוע

המסקנה: חוסר תעסוקה לבני זוג והעדר בטחון בעבודה בנוסף לכעיות משפחתיות מהווים גורמים המונעים מעבר לאזור הגליל. התנאי החשוב, שצויין על ידי 25% מהמראיינים, היה עבודה לשני בני זוג. איכות המגורים לכשעצמה אינה מהווה כנראה תמריץ בלעדי להענקת מקום המגורים לאזור.

3. הדיוור

המדינה באמצעות משרד הבינוי והשיכון בנתה ערים ושכונות ובתים רבים בתוכן ברוח התכניות המאושרות. כיום בעיות רבות ולוחצות כבר מאחורינו, חוסלו המעברות וזוגות צעירים יכולים להגיע לדירה בכל ישובי הפיתוח. גם הותיקים זכו להטבות ולהרחבת דירות במסגרת שיקום השכונות. בראיה כוללת אפשר לומר, שיעדי משרד השיכון בהספקת דיוור הצליחו. נבנו למעלה ממיליון יחידות דיוור בישובים יהודיים עירוניים בלבד. הנתן הפחות נעים הוא, שקיים מלאי גדול של דירות ריקות ובלתי מאוכלסות בסה"כ כ-9% בממצע ארצי שהם כ-85,000 יח"ד. כשבודקים את הפיזור ברחבי הארץ מסתבר, לראובנו, שאחוזי הדירות הריקות הגדולים הם בצפון כ-21% ובדרום 15%. הישובים המאופיינים במלאי דיוור ריק הם:

47%	מצפה רמון	28%	קרית שמונה
43%	ירוחם	22%	זכרון יעקב
33%	שלומי	22%	עפולה
31%	צפת	20%	דימונה
28%	מעלות		

מלאי דיוור ריק מייצג מלאי מוסדות ציבור וחינוך שאיננו מנוצל וכן מערכות תשתית אשר בהן הרשקע ממון רב והן דורשות תחזוקה מעל ומעבר לכוחות הרשויות המקומיות. משרד השיכון מוכן לאחד דירות ולשפץ בתים, אך האוכלוסיה אינה מגיעה.

4. התחרות על הקרקע

הגידול באוכלוסיות היהודית והערבית במדינה מצביע על מגמות אשר יש להן השלכות על פיזור האוכלוסיה בעיקר בגליל אך גם בנגב. בעוד שבמרכז הארץ גידול האוכלוסיה היהודית והלא-יהודית בשנים 1972-1983 היה פחות או יותר דומה (43% יהודים לעומת 48% לא יהודים) הרי בגליל ובחיפה המצב קריטי, באותה

תקופה גדלה האוכלוסיה בגליל, היהודית ב-28% והלא יהודית ב-51% וכחיפה ב-14% היהודית לעומת 47% לא יהודים. אם נפנה לבדוק המצב כנגב נזכח שהריבוי הטבעי של האוכלוסיה הברואית הוא מן הגבוהים בעולם, 5-6% לשנה. בשנת 1977 מנתה אוכלוסית הברואים כנגב 40,000 נפש, התחזית לשנת 1992 עומדת על 80,000 נפש ו-120,000 נפש בשנת 2000. העבודה המקיפה של תכנון ובניית ישובי קבע לברואים איננה מדכיקה את קצב הגידול והתחרות על קרקע איננה דבר שיפתר על נקלה. הצרכים הלגיטימיים של אזרחי המדינה יהודים וערבים בהרחבת הישובים הקיימים, מחייבות התיחסות עניינית ואסור לטאטא את הבעיה מתחת לשטיח.

5. דרכי פעולה

לא נראה לי שבמסגרות הקיימות אפשר לקדם את תכנית תפרושת האוכלוסיה, ובכוונתי להציע שינוי כיוון.

א. יש להעביר את ההנהגה וההובלה של פיתוח הפריפריה לתושבי המקום באמצעות העיריות והמועצות האזוריות, אשר יקבלו סיוע ויערץ ללא התערבות השלטון המרכזי.
ב. השלטון המקומי יבין את תכניות הפיתוח המקומיות, שתהיינה מבוססות על יתרונות המקום, כגון משאבי טבע, נוף, כוח אדם, מיקום גיאוגרפי וכו'. לשלטון המקומי תינתן השליטה המלאה על אישור התכנון הקצאת הקרקעות ומתן הקלות במסוי.
ג. הישובים השונים יתחרו על משיכת יזמים לפיתוח המשאבים השונים ויקבלו סיוע מהממשלה על פי קריטריונים שייקבעו ע"י השלטון המרכזי ובסדר עדיפות שיוחלט עליו לאור הצרכים הלאומיים ולא עפ"י שיטה קבועה, כפי שנהוגה היום.
ד. כל הקרקעות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומות יועברו לבעלותן וישמשו משאב טבעי ומנוף כלכלי לפיתוח הישובים ע"י הקצאתן, החכרתן ופיתוחן, וכן ע"י גביית תשלומים מניצולן לטובת היישוב.
ה. הכנסות מהקרקע יושקעו במפעלים כלכליים שיזרימו הכנסות נוספות לעידוד הפיתוח, מפעלי תרבות, חינוך וספורט, וכן יצירת מקורות תעסוקה נוספים.

6. סיכום

על אף שהיתרונות ברמה המקומית ברורים, גם למשק הלאומי, יש יתרון מהדרך המוצעת. כפי שנאמר לעיל, האחריות להכנת תכניות הפיתוח – בידי השלטון המקומי. תכנית פיתוח לישוב או אזור תהיה בעלת מטרות מוגדרות; תקבע דרכי ביצוע, אפשרות לבקרה ולמידת ההצלחה, תצביע על אלטרנטיבות להתקדמות לקראת השגת המטרות ותציע דרך ליישום ולהתאמה תוך כדי הביצוע.

היתרונות הכלכליים של השליטה בקרקע, בתכנון ובמסוי, יבטיחו הצלחה לתכנית הפיתוח המקומית. ההישגים ברמה זו אינם סותרים את המטרות הלאומיות. להיפך, כל הצלחה מקומית, בעיקר באזורי הפיתוח, מחזקת את המדינה כולה. ישובים משגשגים הם בסיס למדינה משגשגת. יזמה פרטית אפשרית ויכולה להצליח כאשר מאפשרים לה לפעול ולהרוויח ולמעשה הרווח הסופי הוא של החברה כולה. מעבר של יזם מיישוב ליישוב אולי מחליש ישוב אחד, אך מחזק ישוב אחר, והכלכלה הלאומית לא חשה בהבדל, כך שמנוקדת מבט לאומית אין זה משנה. לפיכך יש לאפשר את הגיידות והבחירה של המקום לכל יזם, לפי ההצעות שיובאו בפניו ע"י ראשי הערים, תוך מתן אפשרות לתחרות חפשית ביניהם:

מובן מאליו, שרשויות סמוכות יבינו שתחרות פרועה תפגע בסופו של דבר באזור כולו ולפיכך תפעלנה בהגיון, כדי לשמור שהיזמים ישארו באזור, הודות לעזרה והשלמה הרדית. כך שהתרומה המשותפת של היזמים והרשויות המקומיות תהיה גדולה יותר ותוכל לפתח את האזור הקרוב לטובת כל התושבים. אין סיבה שרשות מקומית משגשגת לא תשקיע

באזור הקרוב לצורך הרחבת הבסיס התעסוקתי בסביבת המוקדים הקיימים והגברת מגוון האפשרויות, ומן האזור אין מניעה לעבור למספר אזורים וכך הלאה. פיזור האולוסיה יבוא עם ההצלחה הכלכלית והשגשוג. אחרי היזמים יבואו העובדים. מגורי רווחה, מערכת חינוך ותרבות ותעסוקת נשים יעודדו את המעבר לאזורים הללו. גם בתחום הזה, השליטה בקרקע בתכנון ובמסוי יאפשרו לספק את הדרוש. אין לי ספק שהצעת מחייבת ביטול מסגרות קיימות. דוגמה לשינוי מובהק התרחש לאחרונה בסוכנות היהודית, בה רוכזו המאמצים ההתיישבותיים בגליל ובנגב בלבד, תוך סגירה ואיחוד של יחידות שונות וקביעת מטרות בסדר עדיפות חדש. גם משרדי הממשלה חייבים לקבל החלטות קשות בעת שיפרדו מהשליטה המלאה בקרקע ובתכנון המקומי. אך מאחר ולא ניסינו דרך זו, אין זה הגיוני לפסול אותה. יש, לפיכך, צורך בהחלטה אמיצה ולא חזרה על דרך שלא הוכיחה את עצמה

מקורות

1. השננים בתפרוסת האוכלוסיה וביחסי יחידים ולא-יחידים עד שנות האלפיים. עליזה חבר-פיש סוציולוגית ראשית תוצאת משרד הבינוי והשיכון – אוגוסט 1986.
2. ישובים יחידים עירוניים בשנים 1972-1983 / עליזה חבר-פיש סוציולוגית ראשית בהתצאת משרד הבינוי והשיכון ספטמבר 1985.
3. תכנון עבור הבידואים בדרום ישראל בהתצאת משרד הבינוי והשיכון.

פרופ' רות קרק קרקע ורעיון גאולת האדמה בתרבותיות מסורתית ובארץ ישראל

בני השבטים הנחקרים, שהובאו על ידי חוקרים אלו, או בקבצי תיעוד בעל פה שיצאו לאור. ברמה דומה נמנים המקורות העוסקים בהגות האגרארית בת המאות 18, 19 ו-20 בקרב הסוציאליסטים האוטופים, הליברלים, האנרכיסטים וכן תנועת דתיות שחלק מתומכיהן החיישב בחלקים של הער' לם החדש כצפון אמריקה ודרום אפריקה. כן יכתן מיבחר קטעים מן הספרות היפה, של סופרים חברתיים.

לעומת זאת, בכל הנוגע להגות הטרום ציונית והציונית הסתמך המחקר על מקורות ראשוניים, בני התקופה. בין אלו שניתן למנות את כתביהם של הדמויות הבולטות שהיו פעילות בנושאים הקשורים לקרקע והתיישבות בארץ-ישראל, אם בדברים שהובאו בדפוס בספרים ועתונים, ואם בתעודות מסור' גים שונים אשר מצויות בארכיונים. הדיון בתקופה שלאחר קום המדינה, נעזר שנית במקורות משניים שנמצאו בין היתר בספרות היפה והמחקרית ובעתונות.

המושג קרקע ובעלות על קרקע בתרבויות שונות פרה- מודרניות

האדמה מופיעה בדימויים המיתולוגיים של רוב העמים המסורתיים כיצירת האל, או כיצירת גיבור מיתי, כחלק מן הזיווג האלוהי של אדמה ושמים. על פי רוב נתפשה האדמה כאלה נקבה שהיא אם כל חי ואדם. יסוד משלים למיתוס זה הוא האמונה שהאדם הנו מן האדמה, יליד גופה ממש. פולחן האדמה התבטא אצל עמים מרובים, לפי דברי פטאי (תש"ג, 65-120), כנסיון לרצותה ולפייסה כאשר נפגעה בגופה במכוש ובמחרשה, או לזכות בכוחות פריונה. באומות העולם האמינו כי המגע באדמה מחסן כוחו של אדם. משום כך נהגו להניח על האדמה כל ילוד.

תוך כדי מחקר על השינוי בבעלות על קרקע וחכיות בקרקע בארץ ישראל, מתחילת המאה התשע-עשרה ועד לקום מדינת ישראל, התברר שרצוי להבין את הקונצפטים התרבותיים הרחבים יותר הנוגעים לקרקע ולבעלות עליה בחברות שונות בעולם ובתקופות מגוונות. אלו נבחנו במסגרת קשרי הגומלין בין קרקע – אל – אדם, ונמצא כי ניתן להציג בעקבות מחקר משווה סכימה מוכללת של מערכת קשרי גומלין אלו.

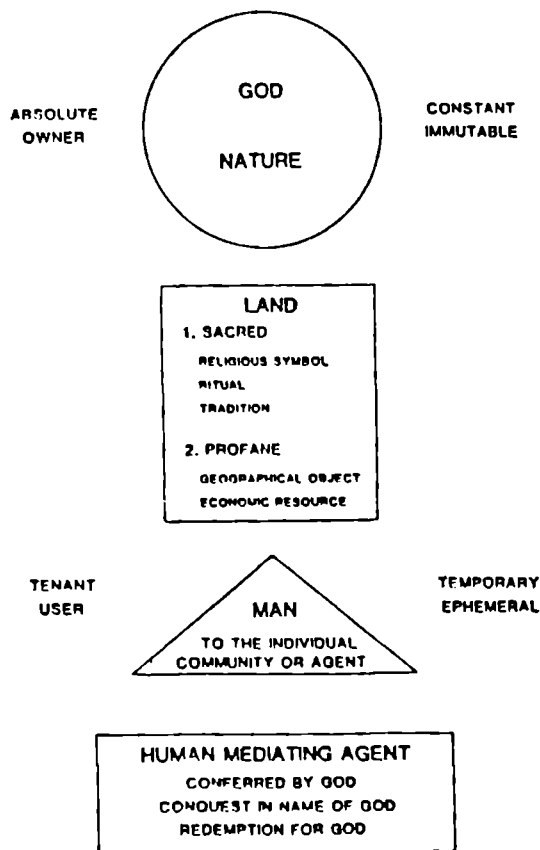
בהמשך לכך נבדקה השפעת רעיונות ותפישות של החברות המסורתיות שעברו לעתים התאמה למודרניזציה וחילון, על הוגים ותנועות שצמחו באירופה, בעיקר במאות 18 ו-19 בעקבות המהפכה התעשייתית, המהפכה הצרפתית והשינויים במשטרים הפוליטיים והאגראריים. תורתם של הוגים ותנועות אלו, בשילוב עם רעיונות מקראיים הנוגעים לבעלות על הקרקע וזכות השימוש בה, ותפישות הנוגעות לגאולה ומשיחיות, השפיעו בקרב היהודים על המייסדים של החברות הראשונות ליישוב ארץ ישראל במאה הקודמת, על בני היישוב הישן בארץ-ישראל ועל ההוגים ואנשי המעשה של התנועה הציונית. המאמר אף יציג מימצאים מוקדמים של השפעת הרעיונות הנוגעים לגאולת הקרקע והבעלות עליה עם כינון המישטר הממלכתי של מדינת ישראל, ולאחר 1967 בקרב אנשי גוש אמונים, ערביי ישראל וערביי יהודה, שומרון וחבל עזה.

המקורות ששימשו את המחברת לצורך מחקר זה הנם, מטבע הדברים, בשתי רמות שונות. הבדיקה המשווה של תפישות כחברות מסורתיות בחלקים שונים של העולם ובתקופות שונות מתבססת ברובה על מקורות משניים, תוצאות מחקרים של חוקרים בתחום ההיסטוריה, סוציולוגיה, אנתרופולוגיה והגיאוגרפיה, ופעמים על עדויות בעל פה של

בחברות מסורתיות רבות, הן בתקופות הסטוריות, והן בתקופות הקרובות יותר להווה, קרקע, מקור החיים העיקרי, נתפשה כשייכת לאל, או לאלים. הקרקע נחשבה כקדושה ולא נראתה כמקובל בהגות החילונית כמשאב, כלכלי או אובייקט גיאוגרפי. מקנין האל נבע כי בני אנוש הם רק אריסים, או מחזיקים זמניים על הקרקע, וניתנת להם זכות השימוש בה ולא זכות הבעלות. פריבילגיה זו מועברת לרוב לבני אנוש באמצעות סוכן אנושי – שליט, מלך, מנהיג דתי – האמור לייצג את האל ומעשיו בחבל. בסופו של דבר חוזרת הבעלות אל האל (ראה איור 1 ואיור 2).

בחברות המסורתיות בהן נדון, המתבססות על קשרי שארות, היחסים של פרט או קבוצה לקרקע הנם בעלי חשיבות עליונה. היחסים החברתיים בחברות אלו, ויהיו נומדיות, פסטורליות או חקלאיות, נשלטו במידה מרובה על ידי נורמות פעילות גומלין עם הקרקע. תפישות הקרקע שלהן הן מיתות, דתיות, סמליות, אנימיסטיות וסנטימנטליות, זאת לעומת החברות האזרחיות (civil societies) בהן המושגים הנוגעים לקרקע הנם אינסטרומנטליים, כלכליים, רציונליים ולגליים, המתבססים על יחסי קנין, ואף טריטוריאליים.

Fig. 1 : CONCEPTS OF LANDOWNERSHIP IN TRADITIONAL CULTURES



**Fig. 2 : HUMAN MEDIATING AGENTS :
EXAMPLES**

ANCESTORS , TRIBAL LEADERS
TRIBES OF ISRAEL , JUBILEE
AMERICAN INDIANS
AUSTRALIAN ABORIGINES
AFRICAN TRIBES
KINGS , EMPERORS , SULTANS
CHURCH
TRIBAL SHAMAN
CATHOLIC CLERGY
MUSLIM IMAM
MORMON SECT
SHAKERS
RELIGIOUS STATES

כאלגנים של פנסילבניה ובעמק האוהיו לא-
בותיהם הקדמונים שעצמותיהם קבורות בה,
ולצאצאיהם שירשור. "על פי דברי זורע
החירס משבט האירקוי לג'ורג' וושינגטון
ב-1790: "את האדמה עליה אנו חיים קיבלו
אבותינו מן האל, והעבירוה אלינו בשביל
ילדינו, ועל כן לא נוכל להיפרד ממנה".
כדומה התנגד ראש אחד המטות הגדולים
של שחורי הרגליים הצפוניים, כאשר נחבקש
על ידי נציגי ארצות הברית לחתום על אחד
מחווי הקרקע הראשונים באיוורו, (בתחום
המילק ריבר בגבול צפון מונטנה והטרי-

נראה כי הכללה זו ביחס אדמה — אל
— אדם תופסת במספר רב של חברות
שבטיות כמו האינדיאנים בצפון אמריקה,
האבאוריג'ינים באוסטרליה ושבטים אפריק-
אים שונים. הדבר מודגם במובאות שלהלן:
לפי UDAI (31-30, 1973) הרי שבתודעה
האינדיאנית, שייכת הקרקע קולקטיבית לבני
האנוש המשתמשים בה. המושג של בעלות
פרטית על קרקע, או של קרקע כמצרך
למכירה וקניה היה זר למחשבתם אפילו
לאחר מאות שנות הכרות על הבנים. "הקרקע
שייכת", אמרו שוב ושוב "בגבעות ניו-יורק,

בקרב שבטי הבסוטו, הסוואזי, גאנדה% לוי (בארוטס) והזולו מוחזקת אדמת אומת-השבט בנאמנות בידי המלך או השליט, המחלקה למנהיגים, ואלו מקצים אותה לאנשיהם. אין בנמצא קניין קרקעי אלא זכויות לאדמת אבות קדמונים (Ashton, 1952, 144-149; Southwold, 1965, 92-95; Gluckman, 1955, 306; Jensen Krige, 1936, 76-78; Thorrigton-Smith, 1978, 89-98).

העלינות של שיקולים חברתיים ודתיים בפעילות הכלכלית ובתחום הקניין הקרקעי ששררה ועדין שוררת בחברות האפריקאיות המסורתיות. הנטיה לשמר מערכות מסורתיות של אחזקת קרקע, נראות כמעין "סוציאליזם אגרארי" המגן על זכויות השוויון בנגישות למשאבי הקרקע. יחד עם זאת היא מהווה פוטנציאל לעיכוב פיתוחה של כלכלה חקלאית מודרנית (Thorrigton-Smith, שם).

תפישות דומות באשר לקרקע וקניין קרקעי מצויות בדתות המונותאיסטיות, ביהדות, בנצרות ובאיסלאם. ביטוי לגלי מוקדם של תפישה שכזו מצוי בתורה: "והארץ לא תימכר לצמחת כי-לי הארץ כי-גרים ותושבים אתם עמדי: ובכל ארץ אחזתכם גאלה תתנו לארץ: " (ויקרא כ"ה, 23, 24). הארץ, קבעה התורה, אינה קניין האדם, והתושבים אינם בעלים אלא גרים ותושבים. היתה קיימת אבחנה ברורה בין בעלות על הקרקע לבין השימוש בה.

מכאן נבע רעיון היובל, כאשר הקניין עבר לעם כקולקטיב לתקופת זמן מוגבלת של 49 שנים, ובסופה חזר למקורותיו, והקרקע נחלקה שוב בין יושביה. ביובל היו כרוכים – שמיטת קרקעות, התחזרת אחוזות לבעליהן ושחרור עבדים. כל מכלול זה ניהל את כלכלת השבט וזמנו כמכר של זכויות החכירה המסתיימות בשנת היובל. דבר זה התכוון למנוע מונופולין וליצור יותר שוויון חברתי וכלכלי (אנציק. מקראית, ג', 578-582; יע-קבסון, 1958, 139-142).

עולם המושגים המוסלמי הושפע, לדעת חוקרים אחדים, מרעיונות היהדות ביחס לבעלות האלוהית על הקרקע. מאחר והכיבוש המוסלמי היה אקט דתי, הוקנו למסד הקרקע וקניינה תכונות של קדושה ומסורת. הקרקע

טוריות הצפון מערביות): "אדמתנו היקרה מכספכם, תתקיים לעד ולא תיעלם בלהבות האש. כל עוד תורח השמש ויזרמו המים, תהיה אדמה זו כאן לתת חיים לאדם ולחי. לא נוכל למכור חיי אדם וחי, ועל כן לא נוכל למכור אדמה זו אשר שמוה כל הרוחות הגדולות. לא נוכל למכרה כי אינה שייכת לנו" (McLuhan, 1971, 53).

בקרב האבאוריג'ינס הסמי-נומדים באוסטרליה, היו חברי קבוצת המוצא המקומית קשורים בחלקת טריטוריה מסוימת – ה"estate". קניין הקרקעות לא ניתן להעברה ובני הקבוצה החזיקו בה באורח קולקטיבי בנאמנות, על ידי אמנה בלתי כתובה הנובעת מן ה-Dreaming. משמעות מושג זה באחד מפירושי הנה התקופה הפורמטיבית או היצירתית בשחר הזמן, בה עיצבו ישויות מיתיות את הארץ, החיו מינים שונים ובראו אתה חיים והתרבות האנושיים. אל אף שישויות מיתיות אלו מתו או החליפו צורה, נותרו חיות לנצח ברוחן (Enc., 14, 423; Peterson, 1983, 3-12; Brit.).

Chatwin (1987, 57) מביא את דבריו של פונקציונר מקומי אבאוריג'יני אותו פגש במסעו באוסטרליה: "קודם בואם של הלבנים, לא היה אף מחוסר קרקע באוסטרליה, כיון שכל אחת ואחד ירשו, כקניינה או קניינה הפטרי רצועת שיר של האבות הקדמונים, ואת רצועת הארץ עליה עבר השיר". תפישה זו עוררה קשיים כאשר הוצגה כנגד תפישות לגליות של העולם המערבי. "מכאן נובעת הערתו הליגלית מעוררת המחלוקת של השופט Blackburn כי: "למרות שהיתה לאבאוריג'ינס שיטת החזקה של הקרקע, אין זו יכולה להיות מוכרת כקניין חוקי על פי החוק האוסטרלי" (Powell, 1988 23-24; 3; Peterson, 1983).

בחלקים שונים של אפריקה אנו מוצאים הייררכית כוחות שבראשה האל, הישות העליונה (הרוח והבורא), לאלים, האבות הקדמונים הראשונים, אבות קדומים מאוחרים יותר, ובתחתיתם המנהיגים והזקנים. ברובה של מזרח ודרום היבשת האפריקאית, מהווים פולחני אבות קדמונים והקרקע שהיא קניינם, ציונים ברורים לחיי הדת (123-122, 1969, Parrinder).

עברה לאחר הכיבוש לריבונות גמורה של המדינה ושליטה (החליף, השולטאן), כנציגי האל עלי אדמות, ונחשבה כאדמת החברה המוסלמית. המדינה או השליט יכלו להעניקה או להחכירה תמורת תשלום מס או שירותים שונים לשלטון המרכזי (גרנובסקי, תש"ט, 9-29).

כך אפילו היום בכתבי סיד מחמוד טלקאני (1911-1979), אחד האידיאולוגים השיעים של מישטר חומייני באיראן: "קרקע ומשא-בים טבעיים אינם קניינו המסויים של אף אחד (לא פרט ולא חברה)" (Taleqani, 89, 1983). טלקאני הדגיש, כי על פי הקוראן שייכים האדמה ומשאביה לאל והוא בעליהן האבסולוטי.

במאה ה-18 ובעיקר באירופה של המאה ה-19, בהשפעת המהפכה התעשיתית ורעיונות המהפכה הצרפתית, ושינויים בתפישות פוליטיות, כלכליות, חברתיות ודתיות, החלו הוגים, פילוסופים חברתיים, רפורמטורים, תנועות פוליטיות ודתיות, זרמים לאומיים וקבוצות שהתיישבו בעולם החדש (הבורים, שייקראים, מורמונים ועוד), לאמץ רעיונות חדשים בכל הנוגע למדינה. כלכלה, חברה ודת, אשר נגעו בחלקם לנושא הבעלות על הקרקע ולרפורמות אגראריות שיש לערוך.

רעיונות אלה נעו בין הדגשה על הבעלות הפרטית, והרצון לבטל את מורשת המשטר הפיאודלי בקרקעות והשעבוד האישי שהיה כרוך בו, לבין אימוץ עקרונות שאפיינו חברות קדומות או מסורתיות, או את הדתות המונותאיסטיות בראשיתן של קולקטיביזם ושיתוף בבעלות על הקרקע ומניעת היווצרות של מונופולין בקרקעות.

בדוגמאות רבות של הוגים ותנועות ניתן לדון בהקשר זה. כנייהן הפיסיוקרטרים, סן סימן, באבף, דוד גיאורג הרדג, סוציאליסט ים אוטופים, סוציאליסטים, ליברליסטים, אנרכיסטים כאליוה רקלה, פיוטר קרופוטקין, רפורמטורים אגרארים כהנרי ג'ורג', הפביא-נים ועוד. גם סופרים עם מסר חברתי מהינריך פון קלייסט בתחילת המאה התשע עשרה (שפרט לכתיבה על רעיונות אלו אף ניסה להגשימם בחייו הפרטיים) ועד לסופרים ומשוררים שחיו במחצית הראשונה של המאה

העשרים. בין האחרונים נזכיר מספר שמות כקנטוס המסון, פרל בוק, רוברט פרוסט, ג'ון סטיינבק, ומרג'ורי קינן ראולינגס, שהדגישו בכתיבתם את חשיבותם של האדמה והטבע הנצחיים והאלוהיים בחיי בני אנוש שזגשם והשקעתם בני חלוף.

תנועות וקבוצות דתיות שחלקן התיישבו בעולם החדש החל מן המאה השבע עשרה, הושפעו מאד מרעיונות תנ"כיים ונוצרים קדומים ביחס לבעלות אלוהית על הקרקע, והשליחות המוטלת עליהם לגאול אותה כשליחי האל, לשם ייסוד ממלכת האלוהים עלי אדמות. הבורים וההוגנוטים בדרום אפריקה, השייקרים והמורמונים בצפון אמריקה והטמפלרים הגרמנים מוירטמברג, מבטאים זאת ברעיון ובמעשה. משום קוצר היריעה לא נוכל להרחיב במאמרנו את הדיון בדרגמאות אלו.

קרקע וגאולה בעם ישראל וארץ ישראל

אחדים מן המסרים ההסטוריים ששררו בעולם היהודי שעסקו בארץ בקנין קרקעות ובגאולה היו כדלהלן:

1. ארץ ישראל ניתנה כמתנה מן האל לעם ישראל. הארץ לא נכבשה בכוח, אלא משום שהאל הכטיח ופעל לקיום הבטחתו. (Brueggemann, 1977, 47-53).

2. הקנין נותר בידי האל ועובר לעם כקרקטיב לתקופת זמן מוגבלת של 49 שנים. ההחזרה – אקט של גאולה המנציח את השיטה של בעלות האל. המשמעות הנה טכנית (פדיון, קניה), אולם בעלת מסרים חברתיים ודתיים עמוקים. (ניר, ברפוס).

3. גם כאשר העם היהודי מצוי מחוץ לארץ ישראל בגולה, נראה בדברי חז"ל תקנות ודרשות רבות בדבר החובה ליישב את הארץ, ובמקביל לרכוש (לגאול) את אדמותיה מנוכרים ולעבדן. לשם כך ניתנו הקלות שונות כמו רשות לעבד אדמות שנת שמיטה. (אייזנברג, ברפוס).

4. כמשך הזמן החל המושג גאולה לשמש במשמעות רחבה מופשטת יותר ולא קשורה לקרקע. ניר מכנה זאת גאולה קולקטיבית של האל את העם (הצלה, שחרור, גאולה

אגודות לרכישת קרקע

בקרב הישוב היהודי הישן בארץ ישראל מופיעות השקפות דומות, שהן הרקע לייסוד אגודות לרכישת קרקעות והתיישבות חקלאית. לדוגמה נזכיר את אגודת עבודת האדמה וגאולת הארץ שנוסדה ב־1876, וקהילת יעקב וחברת נחליאל בתחילת המאה ועשרים. חברות אלו הביעו כמצען את השאיפה לשילוב גאולה משיחית ומעשית. מייסדיהן היו אנשים דתיים אורתודוקסים ששאפו לגאולת הארץ וקיום המצוות התלויות בה, ביחד עם רצון לפרודוקטיביות ושיפור המצב הכלכלי של בני הישוב הישן שחיו על חלוקה (פלס, תשל"ו, 148:162). במצע האגודה הראשונה הראשונה נאמר: "אנחנו רואים קרני עמוד השחר מתחיל להתנוצץ לאט לאט ואותו ישועה קרובה לבוא. נראה לנו שלא היתה כזו מיום גלותנו מארצנו בבנין בחים רבים וקנין קרקעות לרב (מוצא, מקוה ישראל, שכונות, ר.ק.). ואין לנו דרך ישרה וחיוב גמור כזה מקום כשר ומוכשר למעשי ידינו לאכול מפריה ולשכוע לחם לפי הטף, לגדלם על ברכי התורה ויראה שלימה ולא נהיה לחרפה ולא יהיה קנאה בגבולנו וגם הארץ תרצה אותנו וכל אחינו בני ישראל, שיהיה זה הגאולה הראשונה מארבע גאולות..." דברים אלה מרמזים על תורת קאלישר. (בתוך מרחביה, תשמ"א, 131 ודרויאנוב־לסקוב, תשמ"ב, 49-56).

האידיאולוגיה הציונית

אצל חובבי ציון, ובמיוחד עם עליית התנועה הציונית בסוף המאה התשע עשרה, מתפתחות תפישות ביחס לקרקע המהוות שילוב בין זרמים רעיוניים כלליים בני התקופה באירופה ובאמריקה, תכנים מיקראיים, המישקע המשיחי של מבשרי הציונות ותפישות לאומיות.

בין הזרמים הרעיוניים הכלליים שהשפיעו

על האידיאולוגיה הציונית ניתן למנות:

1. השפעת האסכולה הפסיקורטית – שצמחה באמצע השנה השמונה עשרה בצרפת והתפשטה למזרח אירופה. לפיה רק לעבודת האדמה יש פוטנציאל לריכוז הערך ומכאן שרק הטבע הוא מקור הערך. החברה תמצא תיקונה בפרודוקטיביות שמשמעותה

ממצרים, מאויבי העם). במובן זה המופיע המושג בתלמוד, אצל סעדיה גאון, יהודה הלוי, הרמב"ם, הקבלה של האר"י ובתנועות המשיחיות למיניהן. עד לתקופת ההשכלה ועליית החסידות, היתה הגאולה, חמיד קר לקטיבית. החסידות החלה לצדד בגאולה אישית, או גאולה ניסית, הקשורה לנס. מושגים מקבילים התפתחו במחשבה הנוצרית (גיר, שם).

אצל המטיפים ליישוב ארץ ישראל מאמצע המאה התשע עשרה (קאלישר, גוטמכר, אלקלעי, גורדון, לוריא, ברמן), מדובר על גאולה במובן משיחי כתהליך הדרגתי שלבי. תורתם מזכירה לעיתים רעיונות מיליטאריסטיים ששררו בעולם הנוצרי באותה עת (קאלישר, תרכ"ג והנ"ל אצל קלוזנר, תרצ"ט, שפ"ה). בתהליך שלבי, זה, גאולת הקרקע (קניית קרקעות בארץ ישראל מזרים) וההתיישבות עליה, הנם תנאי מקדים prerequisite לגאולת עם ישראל ולבואו של המשיח ותחיית המתים. בשני מכתבים שכתב קאלישר בשנת 1863 הוא אומר: "שעל ידי החל חרמש בקמה בעבודת ישוב ארץ ישראל ישבעו לחם וזה ראשיתה קדמת הקץ... שיתקבצו קיבוץ אחר קיבוץ וכראיה כוונה הקדוש שארבע גאולות תהינה (הראשונה היא גאולה תתנו לארץ עצמה לנטוע וליסד יכול הארץ ופרי קודש... גאולה שניה בנין מזבח וקרגבן תחת ממשלה, ... שלישיית אחר מלחמות גוג ומגוג, ואז יבוא בן דוד. רביעית תחיית המתים ואז יקום יען לא ראתה אלקים זולתיך במהרה בימינו אמן.)" (קאלישר וקאלישר אצל קלוזנר, שם).

בדומה לו כתב אלקלעי בשנת 1865: "ועתה אחינו אנשי גאולתנו! תנו לד' אלוהיכם כבוד, שימו לבבכם ומגמתכם אל המטרה הקדושה – להחזיר שכנתנו לציון בישוב ארצנו הקדושה" (אלקלעי, בתוך מרחביה, תשמ"א, 122). גוטמכר קרא לפעולה לשם הלהבת הלבבות "לענין היישוב, שהוא יתד בל ימוט לגאולה השלמה לקניית שבות בכסף בארץ ישראל, להושיב בה עניי בני עמנו להתפרנס מתבואת הארץ". (גוטמכר, בתוך מרחביה, תשמ"א, 123).

המצויה בשימוש). הוא קרא לכך "ניצול" — הפנית הכנסה גדלה והולכת מן הרבים העוסקים ביצור לבעלי האחוזות שאינם ייצורים. הכנסה זו מקרקע אינה ראויה להתקבל משום שהקרקע שהנה הכרחית לייצור, הנה מתנה לכל המין האנושי. הפתרון המוצע על ידי ג'ורג' הנו ביטול כל המסים מלבד ה"מס היחיד", מס של מאה אחוזים שיוטל על הרנטה הכלכלית השנתית של הקרקע. (Enc. Americana, Val 12, 514 and)

(Vol. 24, 842-843).

ג'ורג', שהיה איש דתי אם כי לא כנסייתי, הושפע מן התפישות התנ"כיות ביחס לקרקע. במאמר בשם "משה" שכתב בשנת חייו האחרונה, הציג משה רבנו כגדול הלוחמים ומורי הדרך לחרות האדם והחברה, ואת החוקה הסוציאלית של התורה — בייחוד את השבת, שנת השמיטה והיובל כמופת לדורות.

ג'ורג' השפיע במישרין ובעקיפין על תנועת סוציאליזם רבות מחוץ לארצות הברית. הפביאנים הבריטיים נסתייעו במחשבותיו, והיו נסינות במהלך המאה העשרים ליישם את הרעיון שלו במספר מקומות בקנדה ובארצות הברית; ברוסיה, לתקופה קצרה, מיד לאחר מהפכת 1917 ובשנות השלושים בבריתניה.

פראנק אופנהיימר, מניח היסוד להת-יישבות הקואופרטיבית בארץ ישראל, קלט מרעיונותיו. לדעותיו היתה השפעה ניכרת מאד על התנועה הציונית ועל תנועות הפוע-לים היהודיות בראשיתן. רעיון הקרן הקיימת לישראל, והתביעה להלאמת קרקע ינקו במידה רבה מכתביו ותעמולתו של ג'ורג', אף שהוא מעולם לא תבע את הלאמת הקרקע. (אנציק. עברית, 10, 471-470; הללי, 1987,

(Enc. Americana, ibid ; 4

5. אלמוג מוסיף להשפעות אלו את רעיונות הפופוליזם הרוסי, התבססות קומונות של איכרים כדי להימנע מעיוותי הקפיטליזם. הרעיונות שנקלטו מהכוון הפופוליסטי-אוטופי ביישוב הארץ ישראלי היו — הגשמה אישית, התיישבות חקלאית, עבודת כפיים, הלאמת הקרקע, שיתוף ושוויון; את היניקה מן האוירה הבתר-ליברלית האופ-

— מעבר אנשים לעבודות חקלאיות. ככל שתרכב עבודה האדמה ירבה העושר ואז יוכלו לקיים גם אנשים במדרגים הסטרייליים שהם מועילים וחיוניים, אך אינם מוסיפים ערך, כמו בעלי מלאכה וסוחרים. (מינץ, תשמ"ח, 103-122).

עליית ההשקפה הפיסיוקרטית באה בעקבות ירידת השיטה המרכנטיליסטית שראתה במסחר את מקור העושר של המדינה. הפיסיוקורטים נתנו את הבכורה לטבע ולקרקע, והעדיפו את החקלאות על כל העיסוקים האחרים. (אלמוג, תשמ"ד, 137-143, 165-175, ותשמ"ח, 41-42).

2. השפעות המהפכה הפוריטנית באנגליה, המהפכה הצרפתית, והרעיונות הנוגעים לאיכרות הרוסית. שאיפות לתיקון המעוות כלפי פשוטי העם, ובפרט זכות השימוש בקרקע או הבעלות עליה, התקוממות נגד כיבוש זר שהנהיג סדרים מקולקלים, או נגד אצולה קרקעית — האדמה לעובדיה.

3. אכזבה מן המהפכה התעשיתית.

4. תורת הרפורמות האגרריות באירופה ובאמריקה של סוף המאה הקודמת. זו החלה להיות מיושמת בצרפת שלאחר המהפכה הצרפתית, ובהמשך באנגליה, שבדיה, דנמרק, ספרד, גרמניה, איטליה, אירלנד ורוסיה. רפורמה פירושה היה טיפול בשרירי הבעלות הימבינימיות בגישות ואמצעים שהשתנו ממקום למקום תוך שחרור האכרים משיעבוד לקרקע והפיכתם לבעליה. מעניין שבהקשר זה חוזר המושג גאולה — redemption בהקשר לתשלום שחרור האכר משיעבוד או מתשלום רנטות קרקעיות. (Enc. Britanica, vol. 22, 561-566).

הנרי ג'ורג'

אחד מן ההוגים האמריקאים בתחום זה הנו Henry George יליד פילדלפיה (1839-1897), אשר פעל בקליפורניה ובניו יורק והציג בספרו שנכתב בשנת 1879 — Progress and Poverty את הבעיה של הפער הגדול שמצוי בין עניים לעשירים, שסיבתו היתה הכנסה הכלכלית (ההפרש שבין התפוקה של חלקת קרקע נתונה כלשהי, לתפוקה של הקרקע הכי פחות ייצרנית

יינית לארצות המתועשות בעקבות ה"שפל הגדול", המשבר הכלכלי המתמשך בין השנים 1873-1896; תפישות ניאורומנטיות שביטוין בציונות היה בפן אחד של לאומיות, ואחר, איריאליזציה של הטבע. (אלמוג, בד"פוס וז'בוטינסקי בתוך שביט, 1983, 175). בתנועת ההשכלה היהודית היה חזון הג'אולה האוניברסלית כרוך באמנסיפציה, וכי"טול הפליה כלפי יהודים כחברה הכללית. בכל הנוגע לארץ ישראל הביא שילוב זה של חכמים מיקראיים, מישקע משיחי ותפ"שות לאומיות לאימון מושגים קדומים תוך חילונם בכל הנוגע לגאולת קרקע ויצירת מוסד הקרן הקיימת לישראל. העם היה בעל האדמה במקום האל, חיפקוד כקולקטיב ולא כפרטים ובעלות לאומית על הקרקע. הקרקע הוצאה מן הקשר הכלכלי של יחסי סחירות וחליפין, והוכנסה להקשר של זיקה בין עם ואדמה. (רוטנשטריך, 1986, 5-8).

עם חילון המושגים מתחיל להתבלט המימד הפרקטי של הגאולה לשם תפיסת שטח. ההתיישבות נחוצה לשם השגת חזקה על הקרקע. הקנייה והחזקת השטר הלגלי אין בהם די. הגאולה היא בעבור העם ולא בעבור האל, זוהי גאולה מזרים, משממן לשם הכשרת קרקע ופרוגרס. אוטו ורבורג הדגיש בסיכום הדיון בקונגרס הציוני השמיני שהתקיים באוגוסט 1907, כי הפעילות הצירי"נת חייבת להיות מכוונת לא למען האירדיאה של גאולת ישראל, אלא לעבודה מעשית לשם "גאולת ישראל בארץ-ישראל". אין הוא יכול שלא להזכיר את "... עניין אוגנדה האומלל..." ונשירתם של כמה אנשים "... שהצטרפותם לציונות לא באה למען א", אלא למען גאולת ישראל — "... (ורבורג, בתוך טהון, חש"ח, 123-124).

בארץ-ישראל

יהושע אייזנשטט-ברזילי הביע דעתו במאמר מ-1908 כי "היסוד העיקרי של עבודתנו צריך להיות תמיד קרקעי לשם גאולת-הארץ". (אייזנשטט, 1908, 337). לד"ע יצחק וילקנסקי אין להסתפק ברכישת הקרקע בדרך משפטית, אלא היא טעונה גאולה שניה על ידי עבודה יישובית: "על גאולת הקרקע עולמנו עומד. אולם הקרקע

יכול להגאל בשתי דרכים: בדרך משפטית ובדרך יישובית. בראשונה רוכשים אמנם זכויות על גבי ניר, אבל זכויות ממשיות אינם רוכשים אלא בדרך השניה בלבד.

ארמת חורן שנרכשה בדרך משפטית, עדיין אינה שלנו, אף-על-פי שספר-המקנה מונח צרור וחתום בארכיון של הברון, כי היא טעונה גאולה שניה על-ידי עבודה. ואפילו המושבות עדיין אינן שלנו, כל זמן שאדמתן אינה נעבדת בידי עצמנו. המושגים המשפטיים הם בני-חלוף, והפה שאוסר היום הוא המתיר מחר. ורק זכות "המוחזק" היא עומדת וקיימת לעולם, והמוחזק הוא — העובד". (וילקנסקי, תרע"ח, 129).

לגאולה זו מצטרפת גם גאולת הפרט שבה אה על ידי עיסוקו בחקלאות, בעבודה עצמית, בהגשמה ובחלוציות. אחד הספרים המשקפים השקפה זו הנו הספר "ברכת האדמה", שנכתב בשנת 1917 על ידי הסופר הנורכגי קנוט המסון וזיכהו בפרס נובל. הספר שתורגם שנים מעטות לאחר מכן לעברית (תרפ"ב), מביא את סיפורו של חקלאי המכרא בכוחות עצמו ולמרות הפרעות המימסד הביורוקרטי, שטחים לחקלאות בשממה הסקנדינבית. יצחק, גיבור הספר הוא: "מפריח השממה מטבעו, והוא איכר מכף רגל ועד ראש. אדם קרמן שקם לתחיה ומביא אתו בשורה לעתיד. אדם מהתקופה הראשונה לעבודת האדמה. הוא ידוע מאוד. מגיין שנותיו הוא תשע מאות שנה, אבל הוא בן-זמננו...

יצחק זורע. שמש בין הערביים מאירה את החיטה. הוא מפ"ץ את הגרעינים בצורת קשת והם נופלים על האדמה כגשם זהוב. סיכרט מכסה את התלמים. היער וההרים עומדים כאן ומתבוננים. הכל נשגב. כאן ישנה מטרה". (המסון, 1982, 362-363).

האדמה

לא במקרה היה השם שניתן לירחון שהופיע בתל אביב מטעם מפלגת אחדות העבודה, בעריכתו של י. ח. ברנר השם: "האדמה". חוברת ראשונה של הירחון הופיעה בתשרי תר"ף, ועד לסוף אותה שנה יצאו לאור אחת עשרה חוברות. לפני שהחל ברנר בעריכתו בפועל, כתב מספר נוסחים של מעין מצע בו הוא מסביר אף את בחירת השם:

... ולילד האדמה, לאדם העובד, לרגשיו ול-
רעיוניו, לדרכיו ולחיפושיו דרכיו, לאידיאות
ולאידיאלים שלו, ולשאיפותיו ולחקוותיו,
להשתלמותו ולבקר-תעצמו, למלחמתו בעד
קיומו בעולם ובעד גאולתו — לכל זה
ישמשו גליוני ירחוננו". (ברנר, תרפ"ג, 1;
הלפרין, 1977, 107-118; ראה איור 3).

"... תכניתה של בימתנו — כשמה: האדמה.
"האדמה" — זאת אומרת, לא רק קרקע
(חקלאות) ולא רק ארץ (מדיניות), כי אם
עוד דבר-מה. ה"אדמה" — היינו, השאיפה
לבסיסיות בכל צדדי החיים, חזון דברים
כהיותם, הכרת יסודי המציאות; "האדמה"
— היינו המשיכה למקור החיים והגדול,
למקור ההתחדשות, למקור האמת האנושית.

איור 3: שער ומצע ירחון "האדמה"

האדמה

יז"ר פעם בחודש ע"י "אחדות העבודה" בעריכת י. ח. ברנר.

כרך ב'

(ניסן-אב ה'תר"ף; הוצרת-זכרון — ניסן ה'תרפ"ג)

בדבר "האדמה"

א.י.

...תכניתה של בימתנו — קשקה: האדמה.

האדמה — זאת אומרת, לא רק קרקע (חקלאות) ולא רק ארץ (מדיניות),
כי אם עוד דבר-מה, האדמה — היינו, השאיפה לבסיסיות בכל צדדי החיים, חזון
דברים כהיותם, הכרת יסודי המציאות; האדמה — היינו המשיכה למקור החיים
והגדול, למקור ההתחדשות, למקור האמת האנושית.

...ולילד האדמה, לאדם העובד, לרגשיו ולרעיוניו, לדרכיו ולחפושיו-דרכיו,
לאידיאות ולאידיאלים שלו, לשאיפותיו ולחקוותיו, להשתלמותו ולבקר-תעצמו,
למלחמתו בעד קיומו בעולם ובעד גאולתו — לכל זה ישמשו גליוני ירחוננו.

לא אמצעי לתכסיסי מסלנה; לא מפלגניות; לא! אבל, כמובן, גם לא כלי-
שרת ליסיפיות עתונית. לא להגדיל ולהאדיר את נוסה המליצות העכירות החדשות,
בכדי להראות למשנאים את כל עישרנו, כי אם בשני לחיים, לחינו, לחייה-העבודה
ולמשכבת-העבודה, אנו צריכים להיות בבימתנו. כל דבור חי, המעיד על יחס אדם
לשאלת חיים זו או אחרת, לחיון חשוב זה או אחר, באיוו צורה שהיא, צריך
להשמע אצלנו כמלואו, בלי משטוש. כל מנלית-ספרות, שפני אדם נשקפים מתוכה,
תמצא לה את מקומה אצלנו, ומקום מרחב — לא ממת-סדום.

הנה התכנית אשר לפני, האדמה:

ש. שלום, אדמה ושמי שמים, פרקי מכורה,
בו מתוארת הקרכתם של החברים בישוב
"אדמה", אשר עולה לחלקם בחייהם:

"חמישה חברים וחברות. חמישה גיבורים
מן השורה. קציר גדול למות בתוכנו. כי
על כן גדול המחיר שאנו משלמים בעד
המעבר משיעבוד לגאולה, מחיי אור לחיי
קרקע, לחיי אדמה. כי על כן חלוצים אנו,
שליחי היסורים של עמנו הנודד בישימון
הנכר ושליחי הגעגועים של עולם אובד
במצוקיו". ואביו של איש הפרדות שנספה,
מתאר את הקרע לעלייתו לארץ-ישראל והצ-
טרפותו ל"אדמה": "אמרתי ימשיך בני בדרך
אבותיו... יסיים את אשר התחילו... יתחור
לקראת אדמתה של ציון... ביער הצתי בו
שלהבתה של ציון... והוא גדל... כיהודי חדש
גדל... עם העץ ועם השמים ועם האדמה...
והוא קידש את עצמו למען ציון... והוא
חיכה לקול... מסורת היא במשפחתנו, כשא-
חד מבניה ישמע את הקול... את קולה של
ציון... את קול האדמה... סימן שהגאולה
קרבה לבוא..." (ש. שלום, חש"ט, 214-223).

בצד אלו מתחזקת התפישה שהנוכחות
חשובה ולא רק בעלות משפטית. לכך אף
ביטויים בשירה ובספרות תוך שימוש בדימ-
ויים של הקרקע כאשה ושטר הבעלות ככ-
תובה. מיצוי הרעיון מובא בשירו של שלמה
טנאי "דק אחת":

כמו אשה,
לא יחזיקה שטר וכתבה
בלי עבודה, בלי אהבה,
אפלו רשומה בספר אחזה,
אפלו על לוח לבך —
אם לא ישנת בין המלילות
לא תהיה לך ולאשר לך.

לילה בכרם, אשמורה שניה
בחריש ארוך-החלם,
דלול התירס לאור ירח,
אדי הלהט באויר צהרים,
חסדי אבק שעת ערבים,
ושוב צנת השחר הקסומה —
אדמה שלא כתובה.

מעיון במאמרים שהופיעו בחוברות המע-
טות שיצאו לאור נראה כי המיגוון רחב
מאוד, אולם יחד עם זאת מתמקד הדיון בת-
פישות האוטופיסטיות סוציאליות של הנוצ-
רים הראשונים ושל הוגים בימי הביניים,
תפישות המהפכה הצרפתית, אוטופיות ואו-
טופיסטים במאה התשע עשרה, תנועות דתי-
ות שהציעו רפורמה חברתית וקרקעית כמו
הדוחובורים, מושבות סוציאליסטיות, קומר-
נות דתיות, השקפות האנרכיסטים על רכוש
ועוד. נראה שנושאים אלו בהם היתה חשיבות
מרכזית לנושא השיתוף ברכוש, כולל רכוש
קרקעי, פעפעו בקרב אנשי תנועת הפועלים
הארץ-ישראלית באותה תקופה.

ימי המנדט הבריטי

לאחר מלחמת העולם הראשונה כאשר
תהליך ההתיישבות היהודית החדשה בארץ
ישראל מתחדש, אנו מוצאים אצל אנשי הת-
יישבות, הוגים ומנהיגי המוסדות הציוניים,
התחזקות ההשקפות ביחס לגאולת קרקע
כמסר חברתי לאומי (כצנלסון), כמסר חינוכי
לאומי (ביאליק) כאקט חלוצי (ש. שלום)
וכאמצעי להשגת טריטוריה לעם (אוישיקין).
מיד לאחר המלחמה כותב ברל כצנלסון:
"הקרן הלאומית אינה בעיני הפועל אחד
המוסדות הישוביים סתם, כי אם "הקרן הק-
יימת" לעם ישראל, גילוי שכינת האומה, סמל
רעיון הגאולה השלמה, היצירה הגאונית של
העם, העתידה לבנות ולצור את צורת החברה
העברית העתידה, קודש הקודשים של הצ-
יונות." (כצנלסון, חש"ט, 74). ביאליק מחרה
מחזיק אחריו בדברים שנשא בכינוס מורים
בשנת 1929: "גאולת האדמה — שזהו
תפקידה של הקרן הקיימת — הוא באמת
שם העלול להתפתח ולהתעלות עליו רב.
כי באמת כל היצירה הלאומית לכל סעיפיה
צומחת מן האדמה, ואין מקום לשום צמיחה
וגידול של אומה בלי המקור הראשון של
התחיה והגידול. האדמה היא נקודת המוצא
לא רק של החינוך אלא של כל חיי האומה
ושל כל יצירה." (ביאליק, 1984, 11).

החלוציות בפעילות ההתיישבותית על
הקרקע מוצאת ביטוי ספרותי במחזהו של

כמו אשה. בלי עבודה ואהבה
יכואו עליה זרים.
ולך רק אחת."

(טנאי, בתוך קרקע, 1983, 4-5).

העלבון של יצירת גיטו בארצנו אנחנו עונים
בהגברת הפעולה וביצירת מכשירים חדשים
לגאולת הארץ ולגאולת העם... (אוישיקין,
בתוך מרחביה, תשמ"א, 234-235).

ממלכתיות

עם ייסוד מדינת ישראל והמעבר למשטר
ממלכתי, נוצר מצב שבו "נגאלה" רובה של
הקרקע בעקבות בנייה והתיישבות ומשום
תרצאות מלחמת השחרור (כ-95% של הקרקע-
מצויה בידי הלאום). נשאלת השאלה אם
נותר עדיין תפקיד במדינה החדשה לאותם
מוסדות ציוניים שעסקו ברכישת קרקע כמו
הקרן הקיימת לישראל. חיוק נוסף מקבלת
שאלה זו עם קבלתו של חוק יסוד מקרקעי
ישראל בשנת 1960, וייסוד מינהל מקרקעי
ישראל שהופקד על ניהול אדמות המדינה,
נכסי נפקדים ואדמות הקרן הקיימת לישראל.
המינהל אימץ את הפרקטיקה המחודשת של
החכרת קרקעות לחקופה של 49 שנים. דוד
בן גוריון, ראש הממשלה הראשון של מדינת
ישראל עומד על כך כאחד מנאומיו הראשון-
נים (1950), תוך הדגשה שעדיין יש מקום
לכיבוש האדמה על ידי הפראתה והפחתה
בתחומי החקלאות, וכתשתית לחומרי גלם
וחרושת. (בן גוריון, 1986, 3).

אם נבחן את תפקידיה של הקרן הקיימת
כיום, ארבעים שנה לאחר ייסוד המדינה, נר-
אה כי עיקר עיסוקה ביעור, שמירת קרקעות
מדינה, הכשרת קרקע ותפיסת שטחים. כזרוע
מבצעת חשובה פועלת חברת "הימנותא"
שהוקמה עוד בשנת 1938 וממשיכה עד
היום בפעילות. שמעון פרס בנאום שנערך
כנסת ב-1980 על העליה לישראל, חזר
לרעיונות המופשטים יותר של הגאולה בה-
ביעו דעתו כי: "[הציונות] היא לא רק גאולה
טריטוריאלית אלא גם גאולה לאומית וגאולה
חברתית". (פרס, בתוך מרחביה, תשמ"א,
264).

גאולת קרקע לפי "גוש אמונים"

לאחר מלחמת ששת הימים (1967) צומחת
קבוצה קטנה, אולם רבת חשיבות בהסטוריה
ההתיישבותית של מדינת ישראל. קבוצה זו

הקרן הקיימת לישראל מאמצת לעצמה
בנוסף לתפקידיה המקורי כגאולת הקרקע אף
תפקידים של גוף מיישב השומר על הקרקע
בטרם התיישבות ומכשירה על ידי הכשרה
ועיבוד. (עמיקם, בדפוס). ההתנדבות למשי-
מות חדשות אלו נובעת בחלקה מן ההתפת-
חויות האידיאולוגיות והפרקטיות המתרח-
שות בסקטור הערבי בארץ ישראל ומדיניות
שלטונית המנדט הבריטי בכל הנוגע להעברת
קרקעות, עד לסוף שנת 1947. (Stein, 1984, 212-222).

חשבון נפש מחודש עורך אושיקין בק-
ריאתו לעם היהודי בפברואר 1940, עם
הטלת הגבלות ממשלת המנדט על רכישות
קרקע בידי יהודים: "יכול אני ורשאי לדבר
על החטא שחטא עם ישראל ביחס לגאולת
הקרקע במולדת. במשך ששים שנה, מאז
התחילה התנועה של חיבת ציון, במשך
ארבעים ושתים שנות ההסתדרות הציונית,
במשך עשרים ושתים שנות הצהרת בלפור,
נמצאו בתוכנו מעטים ממנהיגי האומה, שלא
פסקו מלצעוק ומלהרתיע: הדבר העיקרי
שיש בו להבטיח את עתידנו הוא –
לגאול ולגאול, את אדמת ארץ ישראל, בכל
הצורות ובכל האמצעים האפשריים. ומה היה
ההד לקריאתם? – מעשרים ושבעה מיליון-
נים דונאם הנמצאים בארץ-ישראל המערבית
תחת המאגדאט האנגלי, רכש העם היהודי
כולו: הקה"ל, הבארות רוטשילד, פיק"א,
אגודות יחידים – במשך ששים שנה
– רק מיליון וחצי דונאם! היינו: חמשה
אחוזים מאדמת הארץ. אם תביאו בחשבון
את העושר הגדול של היהדות הרוסית לפני
הבולשביסם, של היהדות הגרמאנית לפני
היטלר, של יהודי אמריקה ושאר ארצות
גם כיום – תבינו את החטא ההסטורי
הנורא, שחטא עם ישראל במשך ששים
השנים האלה. – ... והתשובה צריכה להיות
לא רק במחאות, כי אם במעשים ממש,
במפעלים גדולים, שכל העולם יראה, כי על

שנת 1989 להקמת ארגון שמירה יהודי בשם "השומר". (שרגאי, 1989).

מן הראוי לערוך בדיקה מעמיקה בדבר הדיפוזיה של רעיונות התנועה הציונית הי- הודית, תוך יצירת הישות הלאומית והקשר שלהם לקרקע ולגאולת קרקע, אל האידיוא- לוגיות השוררות כיום בנושא האדמה והעם בקרב ערביי ישראל מחד, והתנועה הלאומית הפלשתינאית וערביי יהודה שומרון ועזה מאידך (יום האדמה, הצמוד ועוד). על אלו רמזו בפרסומים שונים פורת, שמאס ושט- יינברג (שטיינברג, 1989), והם כוללים אף מעשים בפועל כגון נטיעת עצי זית כמחסום בפני הפקעה. הלך נפש זה מובא לביטוי בקטעים משירו של מחמוד דרויש (שגב, 1988):

"הו העוברים בין המלים החולפות
שאו את שמותיכם, והסתלקו
טלו את שעויתכם מזמננו והסתלקו
גנבו מה שתצו מתכול הים ומחולות הזכרון
וקחו לכם את התמונות שחרצו, כדי שתבינו
מה שלעולם לא תבינו
כיצד בונה אבן מאדמתנו את חקרת השמים...

הו העוברים בין המלים החולפות
כמו האבק המר עברו,
במקום שחרצו עברו, אך
אל תעברו בינינו כחוקים מעופפים
כי לנו יש באדמתנו מה לעשות
לנו יש חטיה לגדלה ולהשקותה בטל גופותינו
לנו יש מה שלא ישביע את רצונכם כאן:
אבן או חוגלות
לכן קחו את העבר, אם תרצו,
אל שוק העתיקות
והחזירו את שלד העצמות אל הדוכיפת
אם תרצו
על צלחת מחרס
כי לנו יש מה שלא ישביע את רצונכם:
לנו העתיד
ולנו יש מה לעשות באדמתנו



המאמר הוזמן לאופקים בגיאוגרפיה ומופיע כאן באדיבות העורך ד"ר גבי ליפשיץ.

המכונה "גוש אמונים" מורכבת מיהודים דתיים המונעים באידיאולוגיה שניתן לכנותה משיחית-לאומית. גוש אמונים רואה בגאולת קרקע והתיישבות בארץ ישראל, כולל המיפ- על הציוני, שלב וכורח המציאות בדרך לג- אולה השלמה של העם. משום כך על חברי הגוש להרתם לפעילות זו. (ארן, תשמ"ז, 572-580; פלס, תשל"ו, 333-341; רודיק, 1987, 85-98; 111-124; Shilhav 1985).
ארן מציין כי המדובר בתנועה דתית שדרכה חולין, גילוייה מודרני והאמצעי שבי- דה מדיני; תנועת תחיה של היהדות המסור- תית הנושאת את דגל הציונות בת-זמננו. אמוניות הגוש הנה לרבריו "משיחזיה- מיסטיפיקציה של הציונות", תוך יצירת 'מי- דור משיח' המתוחם נושאת — גאולה מעשית המתרכזת במיוחד בענייני התיישבות ורבנוות בארץ-ישראל השלמה, ומתוחם וב- מרחב כשהקו הירוק' הנו הגבול בין השטח המסור לגאולה לבין שאר האיזורים הנתונים לפי שעה לשלטון הדת המסורתית. (ארן, תשמ"ז, כ"ג-כ"ד, 522-524, 572-576).

אלדד, בסקרו את החידוש שהביא גוש אמונים בהשקפות, קושר באופן מעניין את האידיאולוגיה של הגוש לדימויים שהיו מקובלים מאד על הוגי ומנהיגי היישוב בתקופה שקדמה לקום המדינה:

"גוש-אמונים וכל המקורבים אליו אינם מתוסבכים ואינם מתוסכלים, כי בסיסם איתן ואחיד: אנו שבים לארץ-ישראל. וכשם שאי- שה נקנית בשלוש דרכים: בכסף — קק"ל, בשטר — הצהרת בלפור והחלטות בינלא- מיות כ-1947, ובביאה — באים אל האדמה ובאים עליה בהתיישבות, בבניה, כדת משה — בעבר, כדת ישראל — בהווה, ובפי גוש-אמונים — "כדת משה וישראל" כאחד, בהווה כבעבר. מטעמים שונים דעכה תנועת ההתיישבות החלוצית, גם זו האידיאליסטית ביותר, הקיבוצית, אולי מטעמי גיל, שומן, אולי בגלל הממלכתיות, בבחינת כלי חדש, אולי על פי החוק הביולוגי והסוציולוגי של כל תנועה אידיאית: מיצוי הכוחות." (אלדד, 1984). נראה כי הגוש נוטה לאמץ לא רק דפוסי פעולה, אלא אף דפוסי לשון. דוגמה טובה לכך היא היוזמה שהחלה במחצית

מקורות

מחודשת של ש' לסקוב, הקיבוץ המאוחד, תל אביב.

הללי א' (1987) "80 שנות גאולת קרקע על ידי קק"ל", עם ואדמתו, 52, עמ' 4.

הלפרין ח' (1977) "על 'האדמה' – שינוי נוסח", בתוך: לרין י' (עורך), מחברות לחקר יצירתו ופועלו של י' ח' ברנר, ב', הקיבוץ המאוחד, עמ' 107-118.

המסון ק' (1982) ברכת האדמה, שוקן, תל אביב.

וילקנסקי י' (תרע"ח) "היתרונות שבח-בורות ההתנחלות" בתוך: בדרך, הוצאת "הפועל הצעיר", יפו, עמ' 129-138.

טהון י' (תש"ח), (עורך), ספר וארבורג, ההסתדרות הציונית והכשרת היישוב, הרצ-ליה, עמ' 123-124.

טנאי (1981), מתוך ההפיכה, ???, טנאי-אביב.

טנאי ש' (1983) "רק אחת", קרקע, יולי, עמ' 4-5.

יעקבסון י' (1958) בינה במקרא, עיונים בפרשיות התורה על פי הספרות הפרשנית, סיני, תל אביב, עמ' 139-142.

כצנלסון ב' (תש"ו) "לקראת הימים הבאים", כתבי ב. כצנלסון, א', מפלגת פועלי ארץ-ישראל, תל אביב.

מינץ מ' (תשמ"ח) "הערה ארוכה בשולי חוות דעתו של דוד'אווין משנת 1800" בתוך: אלמוג ש' ואחרים (עורכים), בין ישראל לאומות, מרכז זלמן שזר, ירושלים, עמ' 103-112.

מרחביה ח' (תשמ"א) קולות קוראים לציון, מרכז זלמן שזר, ירושלים.

ניר ה' (בדפוס) "גאולת הקרקע, גאולת האדם והחלוציות במחשבה של תנועת העבודה הציונית: מהעליה השניה ועד לחמ"שית" בתוך: קרק ר' (עורכת), בדפוס לעיל. עמיקם ב' (בדפוס) "רכישת קרקעות בתקופת המאורעות, 1936-1939" בתוך: קרק ר' (עורכת), בדפוס לעיל.

פטאי ר' (תש"ג) אדם ואדמה, מחקר במנהגים, אמונות ואגדות אצל ישראל ואומות העולם, ב', חברה להוצאת ספרים שעל יד האוניברסיטה העברית, ירושלים, עמ' 67-120.

אייזנברג, י' (בדפוס) "גאולת קרקע בדכרי חז"ל ובמדרשים" בתוך: קרק ר' (עורכת) גאולת הקרקע הציונית ברעיון ובמעשה, יד יצחק בן-צבי ירושלים, בדפוס.

אייזנשטדט-ברזילי י' (1908) "מכתבים מארץ-ישראל", העולם, גל' כ"ה, 24.6.1908, עמ' 337.

אלדר י' (1984) "החידוש שהביא גוש אמונים", הארץ, 9.2.1984.

אלמוג ש' (תשמ"ד) "מ"הדות השרירים לידת העבודה", הציונות, ט', עמ' 137-146. אלמוג ש' (תשמ"ר) "האדמה לעובדיה" וגזיר הפלאחים" בתוך: שטרן מ' (עורך), אומה ותולדותיה, מרכז זלמן שזר, ירושלים, עמ' 165-175.

אלמוג ש' (תשמ"ח) "פרודוקטיביות, פרולטריות ועבודה עברית" בתוך: אלמוג ש' ואחרים (עורכים), תמורות בהסטוריה היהודית החדשה, מרכז זלמן שזר, ירושלים, עמ' 41-70.

אלמוג ש' (בדפוס) "גאולת הארץ כריטוריקה הציונית מחיבת ציון ועד תום מלחמת העולם הראשונה" בתוך: קרק, ר' (עורכת), גאולת הקרקע הציונית ברעיון ובמעשה, יד יצחק בן-צבי, ירושלים, בדפוס.

האנציקלופדיה המקראית
האנציקלופדיה העברית

ארן ג' (תשמ"ז), מציונות דתית לדת ציונית: שורשי גוש-אמונים ותרכותו, עבודה לשם קבלת תואר דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ביאליק ח' ג' (1984) "על האדמה, ההת-יישבות והחינוך ברוח הקהק"ל – לקט דברים", עם ואדמתו, 49, עמ' 11.

בן גוריון ד' (1986) "לכינוס קול האדמה, 1950", עם ואדמתו, 51, עמ' 3.

ברנר י' ח' (תרפ"ג) "בדבר 'האדמה'", האדמה, ב', עמ' 524; המאמר התפרסם לראשונה בקונטרס, ו', תרע"ט, לרגלי התחלת צאת האדמה.

גרונבסקי א' (תש"ט) המשטר הקרקעי בארץ-ישראל, הוצאת דביר, תל אביב.

דריאנוב א' (תשמ"ב) כתבים לתולדות חבת-ציון וישוב ארץ-ישראל, א', בעריכה

רטנשטרייך ג' (1986) "בסיס וקנין", עם ואדמתו, 51, עמ' 5-8, קרקע 1983.
 שביט י' (1983) "עברים ופניקים: מקרה של תמונת-עבר הסטורי קדום ושימושיה באידיאולוגיה", קתדרה, 29, עמ' 173-191.
 שגב ת' (1988) "כוונת המשוור – המ-שך", הארץ, 25.3.1988.
 שטיינברג מ' (1989) "אש"פ מול האסל-אם הפונדמנטליסטי הפלסטיני" בתוך: הלכה למעשה: זרמים פונדמנטליסטים לנוכח בעי-ות אזורנו, מכון דריוס, ירושלים, עמ' 27-41.
 שלום ש' (תש"ט) אדמה ושמי שמים, פרקי מכורה, תל אביב עמ' 214-223.
 שרגאי ג' (1989) "גוש אמונים מקים ארגון "השומר" למניעת הצחת מכוניות ב-ירושלים", הארץ, 18.8.1989.

פלס ח' (תשל"ז) "יחסם של בני היישוב הישן להתיישבות בארץ-ישראל במ-אה הי"ט", ציון, מ"א, חוב' ג-ד, עמ' 148-162.
 פלס ח' (תשל"ז) "ההתפתחות הדאלקטית של הרעיון הציוני", דעות, מ"ה, עמ' 333-341.
 קאלישר צ' ה' (תרכ"ג), מיכתב לרבי יחיאל מיכל זאבלודובסקי, הארכיון הציוני המרכזי, A9/55.
 קליוזנר י' (תרצ"ט) "מארכיונו של הרב צבי-הירש קלישר ז"ל", סיני, ב', חוב' כ"ג-כ"ד, עמ' שפ"ה.
 רודיק י' (1987) "'המחתרת היהודית' בין גוש אמונים ו'חנותת הגאולה'", כיוונים, 36, עמ' 85-98.

Ashton H. (1952) *The Basuto*, Oxford University Press, London.
 Chatwin B. (1987) *The Songlines*, Viking, New York.
 Brueggeman W. (1977) *The Land, Overtures to Biblical Theology*, Fortress Press, Philadelphia.
 The Encyclopedia Americana, International Edition, Grolier Inc. Danbury, Connecticut.
 The New Encyclopaedia Britannica, Enc. Brit. Inc., 1985.
 Gluckman M. (1955) *The Judicial Process Among the Barotse of Northern Rhodesia*, Manchester University Press, Manchester.
 Jensen Krige E. (1936) *The Social System of the Zulus*, Longmans Green & Co., Johannesburg.
 McLuhan T. C. (1971) *Touch the Earth, A Self Portrait of Indian Existence*, Simon & Schuster, New York.
 Parrinder E. G. (1969) "God in African Mythology" In: Kitagawa J. M. and Long C. H. (eds.) *Myth and Symbol, Studies in Honor of Mircea Eliade*, University of Chicago, Chicago, pp. 111-125.
 Peterson N. and Langton M. (1983) (eds.)

Aborigines, Land and Land Rights, Australian Institute of Aboriginal Studies, Canberra.
 Powell J. M. (1988) "Patrimony of the People: The People: The Role of Government in Land Settlement" In: Heathcote R. L. (ed.) *The Australian Experience*, Longman House, Melbourne, pp. 14-24.
 Southwold M. (1965) "The Ganda of Uganda" In: Gibbs J. L. (ed.) *People of Africa*, Holt, Rinehart and Winston, Inc., New York, pp. 83-95.
 Udall S. L. (1973) "The Land Wisdom of the Indians" In: Detweiler R. et. al. (eds.) *Environmental Decay in Its Historical Context*, Glenview, Ill., pp. 28-33.
 Taleqani Sayyed M. (1983) *Islam and Ownership*, Mazda Publishers, Lexington, Kentucky.
 Thorrrington-Smith, Rosenberg and Mc. Crystal (1978) *Toward a Plan for Kwazulu, A Preliminary Development Plan.I*, Kwazulu Government, n.p., pp. 88-98.
 Stein K. (1984) *The Land question in Palestine, 1917-1939*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill & London.

הבעיה האגררית והבעלות הלאומית על הקרקע

הבעיה האגררית היתה מצוקה כולטת במדינות המערב במשך תקופה ממושכת של המאה הנוכחית. חלקה הגדול של האוכלוסיה היתה עסוקה בחקלאות, בעוד שהקרקעות היו בחלקן הגדול בידי בעלי אחוזות ואילו מעט הקרקע שהיתה בידי האיכרים העצמאיים הספיקה למחייתם, מבלי להשאיר עודפים גדולים לשוק.

עוצצה של הבעיה האגררית ניטל, במידה ידועה, בזמננו, בעקבות רפורמות אגרריות, תמיכות כספיות של המדינות, וכן בשל הצטמצמות דרסטית במספר החקלאים, עם מעבר רובם של בני הדורות הצעירים לעיר ולענפי פרנסה אחרים.

בארץ-ישראל, בתקופת השלטון הבריטי היתה קיימת בעיה אגררית, במובן הנוכחי, בעיקר בכפר הערבי, שהיווה מרביתה של האוכלוסיה הערבית, וכן היו קיימים הבדלים קיצוניים בין מעמד האפנדים לבין החרתים והאריסים ופלחים מעוטי קרקע.

שונה מזה היה המצב בישוב היהודי. בידי הקק"ל היו ערב הקמת המדינה 940 אלף דונם, ש-91% מהם דהיינו – 856 אלף דונם היו קרקע כפרית, שההתיישבות עליה היתה על בסיס של יחידה חקלאית שגודלה נקבע בהתאם לחכנון, באפשרות לפרנס משפחה חקלאית. קרקעות אלה הוחכרו לישובים, שרובם ככולם, קיבוצים ומושבי עובדים, היוו גופים וארגונים שיתופיים.

מלחמת העצמאות שינתה באורח מהפכני את המציאות מבחינת הבעלות על הקרקע, עם העמדתם של קרקעות המדינה, של הנפקדים הערבים ורכישת אדמות הגרמנים לרשותה של מדינת ישראל.

כתוצאה מכך נותרו בגמר מלחמת העצמאות 801 אלף דונם בבעלות פרטית יהודית ו-867 אלף דונם בבעלות פרטית ערבית, ובס"ה – 1,668 אלף דונם בבעלות פרטית, שהיוו 8% בלבד מכלל שטחה של ישראל, או 28% בערך מהשטח המיושב והמאוכלס.

לפי מפקד החקלאות בתשמ"א כלל השטח הפיסי המעובד*):

דונם	4,385,100	באזור הכפרי
דונם	848,100	באזור הלא-כפרי
דונם	5,233,200	בס"ה
חלוקת השטח באזור הכפרי לפי צורות ההתיישבות:		
מזה אדמות מרעה	באחוזים	בדונמים
א. ישובים יהודיים:		
586,200	49.62	2,130,300
147,200	6.33	271,600
312,100	36.16	1,552,500
(308,800)		(925,300)
51,600	6.20	266,000
11,000	1.69	72,600
1,108,100	100,00	4,293,000
8,000		92,100
		ס"ה באזור כפרי
		4,385,100

(*) פרסומי מפקד החקלאות תשמ"א — 1981, עמ' 15.

(*) פרסומי מפקד החקלאות תשמ"א — 1981, עמ' 15.

חלוקת השטח באזור הלא-כפרי:

דונם	175,400	ישובים גדולים יהודיים
דונם	297,700	ישובים גדולים לא-יהודיים
דונם	375,000	שבטי בידואים בנגב
דונם	848,100	בס"ה באזור הלא-כפרי

חלוקת השטח החקלאי הפיסי המעובד (כולל אדמות מרעה) בס"ה באזור הכפרי והלא-כפרי בין יהודים ולא-יהודים היא כדלקמן:

דונם	4,468,400	ישובים יהודים
דונם	764,800	ישובים לא-יהודיים
דונם	5,232,200	בס"ה

מנתונים אלה אפשר לראות שמרביתו הגדול של השטח החקלאי המעובד או 92,11% משל השטח הכפרי היהודי ו-88,50% מהשטח החקלאי היהודי בכללו נמצא בישובי העובדים השיתופיים (קיבוצים, מושבים שיתופיים ומושבי עובדים).

כמעט כל השטח החקלאי המעובד של הישובים הכפריים היהודים הם בניהול מינהל מקרקעי ישראל (בבעלות הקרן-הקיימת לישראל ומדינת ישראל) ו-73,1% מהם נמסרו בחכירה לפי נחלות, כדלקמן:*)

(*) דו"ח סופי, דמי חכירה בקרקע חלקאית, המכון לחקר שמושי קרקע, מ' 1986, פרק א', עמ' 12.

נחלות:	השטח בדונמים	כאחוזים
מושבים	1,030,000	32.0
קיבוצים ומושבים שיתופיים	1,290,000	40.0
המשק הפרטי ומוסדות חינוך ומחקר	35,000	1.1
בס"ה נחלות	2,355,000	73.1
החכרות לזמן ארוך שלא בדרך נחלה	150,000	4.7
החכרות לזמן קצר:		
מושבים	220,000	6.8
קיבוצים ומושבים שיתופיים	375,000	11.6
המשק הפרטי, חוות מוסדות חינוך	90,000	2.8
לא יהודים	30,000	1.0
בס"ה החכרות לזמן קצר	715,000	22.2
בס"ה כללי	3,220,000	100.00

העובדה שלמעלה מ-90% מאדמות מינהל מקרקעי ישראל הוחכרו לישובים שיתופיים ו-72% ממהם הוחכרו בתנאי נחלה, היוותה, כאורח עקרוני, ערבות להבטחת בעלות הלאום עליהם, וכן למניעת התהוותה של בעיה אגררית של דיפרנציציה סוציאלית בישובים. אלה הובטחו לא רק בקיבוץ ובמושב השיתופי אלא גם במושב העובדים ע"י קיום עקרון התקשרות האגודה השיתופית כחוכר הקרקע מהמינהל, עקרון של גודל שווה לכל הנחלות, חובת החכרות באגודה לבעל הנחלה, חובת המגורים במושב ועיבוד הקרקע, איסור פיצול הנחלה, לבעל הנחלה, חובת המגורים במושב ועיבוד הקרקע, האיסור להיות בעל זכות של יותר מנחלה אחת בין במושב ובין מחוצה לו.

מבחינת הבטחת הבעלות הלאומית על הקרקע ומניעת מסחר בזכויות עליהן, היה הבדל יסודי בין הקרקעות העירוניות והחקלאיות שברשות המינהל. אשר לאדמות העירוניות, אם גם מבחינה משפטית וחוזית הובטחה הבעלות הלאומית הרי למעשה, במציאות של קיום שוק ומסחר בנכס-דלא-ניידי ובקרקעות במגזר העירוני ובמציאות של בעלות פרטית על חלק ניכר מהקרקעות העירוניות מתקופת המנדט ובעקבות תהליכי האורבניזציה של קרקעות חקלאיות בתחומי הערים והמושבות — חל בפועל תהליך של כרסום גם במעמד אדמות המדינה. בעקבות המצב העובדותי, מופעלים לחצים מדיניים לשינוי המצב המשפטי, וזכור המאבק סביב ההצעה למסירת קרקע עירונית בתנאי תשלום של 99% ממחיר השוק שלה, שכמוה, כמכירה.

בשנים האחרונות אנו עדים לתהליך גובר והולך גם במגזר ההתיישבותי-המושבי לשינויים בשימושים בקרקעות ובמעמדם המשפטי.

הירידה ברווחיות הייצור החקלאי, השקיעה בחובות ובנטל הגדל של רבית קרמו להרס המערכת השיתופית בחלק מהמושבים.

בעקבות התפתחות זו צפויה הסכנה של תביעות להתקשרות אינדיבידואלית של המתיישבים בחוזה החכירה מהמינהל, לצירוף מספר נחלות לחלק מהמתיישבים והתהוות דיפרנציציה בזכות על אמצעי הייצור היסודיים של קרקע ומים, למסירת ארמות לחכירת משנה. ככל שידוע, מאמצי המדינות בעולם להתגבר על הבעיה האגררית נעשים בדרך של רפורמות פרוגרסיביות בבעלות על הקרקע ובנין מערכות של קואופרציה.

בתכנון המושבים על ידי ועדות הסקר בראשית שנות ה-60 נקבע שטח לנחלה בשפלת החוף — 35 דונם, למושבים מטיפוס משק החלב עד 35 דונם לנחלה, לטיפוס משק הדר — עד 35-30 דונם, לטיפוס משק השדה עד 50 דונם ליחידה.*).

במציאות היה השטח לנחלה מכלל 65,477 נחלות שהוחזרו ע"י מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1986 — 35,4 דונם בממוצע**).

אף שחלה מאז אינטנסיפיקציה במסגרת המשקים וגדל אחוז השלחין, הרי כחנאי השוק ורמת הטכניקה ופירון הייצור הקיימים, אפשר להתקיים מנחלה בגודל זה על-ידי אינטנסיפיקציה של המשק ושכלול מירבי של ארגון הייצור והשוק, דבר שאפשרי רק במערכת שיתופית יעילה ודבקה בעקרונות השותפות. אולם קיימת סכנה גדולה להבטחת הבעלות הלאומית על הקרקע ולמניעת חולי סוציאלי מישובים, אם בינתיים תתערער מערכת היחסים מבחינה משפטית ועובדתית של תנאי החכרת הקרקעות ושליטת המינהל על כך.

במציאות החברתית המתהווה במושבים מסתמנת מגמה של הפיכת חלק מהם ממושבי עובדים, לפי היסודות שעוצבו בו מבחינה היסטורית, לצורות של כפרים שיתופיים בהם מידת השותפות והערכות ההדדית הינה מסוייגת וחלקית, ולישובים קהילתיים.

מבחינת תנאי החכירה מצד המוסד הקרקעי, דהיינו המינהל, יש להקפיד שיובטח בחוזה, כי הנחלות תהיינה בגודל שווה, של חובת מגורים בנחלה ועיבודה בתמידות, של איסור פיצול הנחלה, של איסור לזכות יותר מנחלה אחת, של העברת זכויות בנחלה או בחלקת מגורים רק בהסכמת המינהל ומוסדות הכפר, ושחווה החכירה על הנחלה פרט לחלקה א' יהיה עם האגודה המהווה את המוסד המייצג את הכפר, גם אם חברותו באגודה תהיה מסוייגת.

(*) אברהם כנעני. הסדר הקרקעות במשקי ההתיישבות, יד טבנקין, מחברת מחקר ה', יוני, 1981 עמ' 21.
(**) דר"ח על מעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1986, עמ' 106.

היינז כרול – השבחה – עליית שוויים

של מקרקעין עקב אישור תוכניות

מקובל להגדיר ולפרש את ענין השבחה כדלקמן:
א. להעריך את הקרקע לפי התנאים של התכנית החדשה;
ב. להעריך את הקרקע במצב הקודם.
ההשבחה הינה ההפרש בין שווי הקרקע במצב החדש לבין השווי במצב הקודם.

כאשר ההערכה מתבצעת זמן קצר אחרי אישור התכנית מחירי השוק הידועים מבטאים נכונה את שווי הקרקע בהתאם לתכנית. לעומת זאת כאשר יש צורך להעריך את השווי במצב החדש בהתאם לתכנית שאושרה לפני שנים, המחירים אינם נמצאים "מתחת ליד" וצריך לעשות בירורים כדי למצוא את השווי "במצב החדש". לאחרונה מעבדים הצעה לשינוי החוק, לפיה ההשבחה תוערך לזמן המימוש – ולא לזמן אישור התכנית. אם ההצעה תתקבל, הבעיה של ההערכה במצב חדש תמצא את פתרונה המלא – (הצעת אלוני-אבן-חן).

מכל מקום, השומה של המצב לפי התכנית החדשה – בין אם היא תיעשה לזמן של אישור התכנית (בהתאם לחוק הקיים) ובין אם תיעשה לתאריך ההערכה (בהתאם לשינוי המוצע של החוק) – מתבססת על השוואה למחירים ששולמו למעשה בשוק המקרקעין. לעומת זאת, השווי הקודם לא היה קיים כשוק המקרקעין בזמן אישור התכנית, כי באותו הזמן המחירים היו כבר מושפעים על-ידי התהליכים, כגון הכנה, הפקדה, החלטות הוועדות וכו' ומחירי הקרקע ביום לפני האישור אינו שונה מהמחיר ביום אחרי זה. לכן צריך לשחזר את המחיר במצב הקודם בהתאם לסכום שהיה מתקבל בתנאים של השוק, אילו התכנית החדשה לא היתה מאושרת, ואילו גם לא היתה נתונה בתהליכים שהביאו לאישורה.

יש דעות ושיטות שונות לגבי העקרונות שלפיהם צריך לשחזר את המחיר ההיפותטי הזה, והמחלוקת על סכום ההשבחה מתמקדת – ברוב המקרים – בשאלה של "השווי הקודם". על מנת להגיע לניתוח נכון של הבעיה, אדגים להלן שלושה מקרים שבהם צריך לשחזר את השווי של הקרקע במצב הקודם. בכל הדוגמאות האלה השווי במצב החדש מתבסס על התכנית החדשה שאושרה לאחרונה – בשנת 1987 – ומאפשרת בניית מגורים בשטח בניה של 120% משטח הקרקע ב-4 קומות.

דוגמא א'

בתכנית קודמת שאושרה בשנת 1970 נקבע יעוד למגורים, שטח בניה כולל של 75% משטח הקרקע ב-3 קומות, ובהתאם לתכנית זאת בוצעה הבניה בסביבה.

דוגמא ב'

הקרקע נמצאת בסמוך לשטחי הבניה של העיר, היא מתאימה לבניה מבחינת המיקום והמצב הטופוגרפי, אך בהתאם לתכנית המנדטורית שעדיין בתוקף היעוד חקלאי. המחירים ששולמו בעד הקרקע במשך עשרות השנים האחרונות עלו במידה ניכרת על המחיר הכלכלי שאפשר לקבל בעד עיבוד חקלאי.

דוגמא ג'

בהתאם לתכנית מנדטורית, שעדיין בתוקף, הקרקע היתה מיועדת לחקלאות. מאחר והמקום נמצא בסמוך לאזורי מגורים של העיר קבעו ועדות התכנון בשנת 1975 תנאים לפי ס'

78 של חוק התכנון והבניה, ובהתאם לתנאים הרשו הקמת בתי מגורים בשטח בניה כולל של 100% משטח הקרקע, וכתוצאה מכך הוקמו בתים אחדים בסביבה. אחרי שנת 1979 לא חודשו התנאים. בזמן שהתנאים היו בתוקף מחירי הקרקע היו תואמים לאפשרויות הבניה, לאחר מכן פחתו, אך לא במידה ניכרת.

לגבי שלושה מקרים אופייניים אלה – ועוד בוריאציות רבות ושונות – צריך למצוא את העיקרון להערכת "המצב הקודם". להלן התייחסות לשלוש הדוגמאות:

במקרה הראשון (דוגמא א') המצב הקודם נקבע ע"י תכנית בנין ערים משנת 1975. תכנית זאת היתה "חיה", נהגו על פיה, ובנו בתי מגורים בשטח בניה של 75% משטח הקרקע. במקרה זה יש להעמיד את השווי לפי 120% מול השווי לפי 75%, ומההפרש מתקבלת ההשכחה על פי חישוב פשוט.

לעומת המצב במקרה הראשון התכנית הקודמת בדוגמא ב' מיושנת. היעוד החקלאי בהתאם לתכנית הזאת אינו גורם לקביעת המחיר של הקרקע, ובשוק המקרקעין המחיר מתבסס על הציפיות לפיתוח בעתיד, "הפוטנציאל" שנוצר על ידי מיקום, מצב טופוגרפי, נתונים פיסיים אחרים ושיקולים כלכליים. אינו קיים קשר בין הנתונים התכנוניים הסטטוטוריים ("המצב התכנוני הקודם") לבין המחיר שמשלמים בפועל בעד הקרקע הזאת. ההשכחה תהיה במקרה זה ההפרש בין שווי הקרקע במצב החדש לפי התכנית, לבין שווי הקרקע במצב קודם בהתאם לפוטנציאל. המצב דומה לגבי תכניות מיושנות אחרות, (אפילו אם הן מרשות בניה מצומצמת) כל עוד המציאות ושוק המקרקעין לא מתחשבים בתכנית אלה. דוגמא: "עוד אזור פיתוח" לפי תכנית מנדטוריות כגון R6 וכו'). אני ער לעובדה שהתכנית החדשה שמגיעה לאישור מהווה בסופו של דבר מימוש של הפוטנציאל, וכאשר מעריכים את השווי הקודם לצורך קביעת ההשכחה, חייב השמאי להפריד בין הפוטנציאל מצד אחד לבין ההשפעה של התכנית החדשה ההולכת ומתגשמת מהצד השני, ותורת השמאות נותנת את הכלים המקצועיים לכך.

במקום זה עלי לציין: שווי הקרקע לצורך קביעת מיסים ממשלתיים (מס שבח, מס רכוש) נקבע בעד אדמות שעליהן חלות תכניות מיושנות לפי הפוטנציאל (שווי השוק) ולא מתחשבים ביעוד הסטטוטורי. לא יתכן שבעל קרקע נדרש לשלם מס ממשלתי גבוה בהתאם לפוטנציאל, ולא יכירו בוה בחישוב היטל ההשכחה.

במקרה של דוגמא ג' התכנית הסטטוטורית עדיין בתוקף, אך היא מיושנת, ובשוק לא מתחשבים בה. התנאים לפי ס' 78 אינם מהווים "תכנית", או "מצב תכנוני", אך על פיהם כוצעה בניה. הפוטנציאל מוגבר על ידי הבניה שבוצעה בפועל, ובניה זאת גרמה להגדלת הפוטנציאל ולעלית השווי במצב הקודם.

אפשר לסכם עקרונות להערכת השווי הקודם:

התכנון הסטטוטורי שקדם לאישור התכנית החדשה מהווה בסיס להערכת ההשכחה אם הוא היה "חי", הווה אומר: אם מחירי השוק התבססו עליו בזמן שהחלו התהליכים לאישור התכנית החדשה. לעומת זאת, כאשר התכנון הסטטוטורי מיושן (obsolete) מחיר הקרקע אינו מתבסס עליו. במקרה זה השווי (המחיר) נקבע על-ידי הפוטנציאל, שהוא מכלול הנתונים הפיסיים והכלכליים של הקרקע: מיקום, טופוגרפיה, גישה, התייחסות הציבור וכו', ונתונים אלה גורמים ציפיות לפיתוח בעתיד. במקרה זה אינו קיים שווי "במצב תכנוני קודם", והשימוש במונח זה מטעה וצריך להמנע ממנו.

מסתבר איפוא שיש סיבה טובה שהחוק אינו מזכיר את התכנון הקודם ומדבר רק על עליית שווים של מקרקעין עקב אישור התכנית (דהיינו התכנית החדשה), ומשאיר לנוגעים בדבר לשקול ולקבוע את השווי הקודם על בסיס הנתונים המתאימים בכל מקרה. מובן מאליו

שפירוש המונח "שווי" (שוויים של מקרקעין) הינו "שווי השוק", ולכן בנוסח החוק ברור במידה מספקת, וכל הסבר נוסף לנוסח החוק, גורע.

בדיקת השומה ע"י בית משפט

אפשר להגיש ערעור נגד החלטת השמאי המכריע בשאלה משפטית בלבד. הקביעה של סכומי השומה מהווה מסקנה עובדתית, ובית המשפט אינו מתערב בזה. מאידך, בית המשפט יכול להתערב, אם הדרך שבה השמאי הגיע למסקנתו אינה תואמת לחוק. אם מתוך נימוקי השומה מתברר שהשווי במצב הקודם לא הוערך על-פי שווי השוק, אלא על בסיס תכנית מיושנת שהשוק אינו מתחשב בה, אזי בית המשפט יכול לבטל את השומה, כי ההשכחה שנקבעה אינה מהווה עליית שוויים של המקרקעין בעיקבות אישור התכנית. לדעתי, יש אפשרות לדרוש מהשמאי המכריע, שבכתב השומתו יתן את ההסבר המפורט על ביסוס ההערכה של השווי הקודם, ואז בית המשפט יכול לדון בשאלה.



פעולות המכון לחקר שימושי קרקע

1. החוג למדיניות קרקעית:

1.1 החוג סיים ביולי 1988 את שנת ה-17 לקיומו.

1.2 בשנת 1988/89 קיים החוג 8 פגישות, שבמהלכן נמשך הדיון על הרצאתו של ד"ר ס. דלה פרגולה: "מגמות האוכלוסיה היהודית בשנות ה-80", והושמעו הרצאותיהם של ה"ה אדר. יהונתן גולני, פרופ' דוד עמירן, דן רז, מאיר גירון, בנושא: "פיזור אוכלוסייה, תכנון, פיתוח והכוונה: הוצאת לקחים ופרספקטיבות לעתיד".

1.3 השנה יצאו לאור חוברות החוג:

מס' 31: "קרקעות ישראל: שימוש נכון, שימור יעיל, שיפור מתאים".

מס' 32: "מערכת התחבורה בישראל: הווה ועתיד בראי שימושי קרקע".

2. מחקרים:

2.1 הוצא דו"ח ביניים של המחקר: "ניתוח כלכלי של מערך תמיכות בקרקע

ציבורית בישראל".

3. "קרקע":

הופיעה חוברת "קרקע" 31. נעשות הכנות להגדיל את מספר החוברות המופיעות

במשך השנה (ראה ב"דבר המערכה").

הפיתוח של שרותי ציבור ליזמים

מוקדש לזכרה של הסופרת רבקה רהט, שנאותה לתרגם מאמר זה מאנגלית ולהעניק לו מהשראתה ויחסה המופלא לשפה העברית. היא נפטרה ממחלה בנובמבר 1989, בשיא יצירתה

חלוקת תפקידים חדשה בין הסקטור הציבורי לפרטי

חלוקת התפקידים בין הסקטור הציבורי לפרטי משתנה בשנים האחרונות הן בארצות המערב והן בארצות מזרח אירופה. השינויים חלים בתחומים רבים של כלכלה, פיתוח ושירותים חברתיים, והם זוכים לתשומת לב רבה תחת הכותרת הכללית "הפרטה". אולם דווקא בתחום של תכנון ובנייה, לא זכה תהליך זה לניתוח ומחקר הולמים, אף שהתהליכים הם ותיקים יותר מאשר בתחומים אחרים, ולא פחות מעניינים מהם.

מאמר זה מתמקד בנושא של חלוקת האחריות המשתנה כאשר לאספקת קרקע, הקמת שירותי ציבור ומימון.

לצורך מאמר זה נטבע מושג חדש בעברית – "נטלי יזמים" או "נטלי פיתוח". גם בשפות אחרות טרם נתגבש מושג כללי מוסכם. כיום נהוגים מונחים שונים בארצות שונות. EXACTIONS בארה"ב, PLANNING GAIN בבריטניה ו-PARTICIPATION בצרפת.

לאחרונה הוציעה המחברת מונח חדש בתקווה שתהיה לו תחולה בין לאומית (ALTERMAN & KAYDEN, DEVELOPER OBLIGATIONS 1988). הכוונה היא לכל סוגי החיובים לפיתוח ותנאי רווחה לציבור – על ידי הפרשת קרקעות, בנייה בפועל, או מימון, אשר רשויות התכנון מטילות על היזם כתנאי לאישור תכניות או להוצאת היתר בניה. נושא זה זוכה בשנים האחרונות לעניין בארצות שונות. לאחרונה יצא לאור בארה"ב ספר שערכה המחברת, המשווה ומעריך את הכלים החדשניים הנהוגים בארה"ב, בבריטניה, בצרפת ובישראל (ALTERMAN, 1988a). מאמר זה הוא גרסה מורחבת ומעודכנת של הפרק על ישראל מתוך הספר הנ"ל (ALTERMAN, 1988b).

הסיפור הישראלי כאשר לנטלי פיתוח הוא סיפור על מגוון רחב של אמצעים, שנטמעו היטב בשוק הפיתוח והשתלבו במדיניות החברתית. זהו סיפור על ניגודים, החיים בשלום זה בצד זה: מערכת ממוסדת מאוד של חיובים פורמליים, המתמקדת בהשגת קרקע לצורכי ציבור, בצד משא ומתן בלתי פורמלי לצרכים נוספים. גם ההקשר הרחב של החיובים בנוי מניגודים: ישראל היא מדינה בעלת מערכת ריכוזית ובעלת אוריינטציה ציבורית במדיניות התכנון והשימוש בקרקע, מצד אחד, ושל מגזר פרטי תוסס, מצד שני. בהיותה מדינת רווחה, מצפים אזרחיה כי תעמיד לרשותם מערכת מפותחת מאוד של שירותים חברתיים.

ההקשר בין מדיניות הקרקע הלאומית

עפ"י הערכה, כ-92 עד 94 אחוז מכלל שטח מדינת ישראל הם מקרקעי ישראל, המנוהלים ע"י מינהל מקרקעי ישראל¹. אם שיעור זה גבוה של הקרקע מצוי בידי המדינה – לשם מה דרושה אפוא מערכת חיובים של היזם הפרטי? התשובה נעוצה הן באופיה של השאריה בת 6-8 אחוז מכלל הקרקעות, והן במדיניות הקרקעית של הרשויות, בכל הנוגע לקרקע ציבורית.

מאחר שחלק ניכר מהקרקע הפרטית מרוכז באזורים מטרופוליניים, שם מרוכזת גם רוב אוכלוסיית ישראל, הרי שנועד לקרקע זו תפקיד גדול יותר בפיתוח העירוני מזה מהנובע משיעורה בלבד. בכפרים הערביים, שעברו תהליך עיור רציני, ושהגידול הדמוגרפי ותהליכי

הפיתוח בהם אינטנסיביים במיוחד, כמעט כל הקרקעות הן פרטיות. עם זאת, נתח ניכר מהפיתוח בישראל מתרחש על קרקע ציבורית – בערי פיתוח ובאזורים חצי-עירוניים ועירוניים; אף על פי כן אין הבעלות הציבורית הזו הופכת את מדיניות נטלי הפיתוח למיותרת. לו היתה הקרקע הציבורית באזורים עירוניים תוצאה של פעולה מוניציפלית יוזמה של ריכוז ובנקאות, קרקעות, אפשר שהיה רק צורך מועט בהטלת נטל פיתוח על היוזמים. שהרי אחת המטרות של בנקאות קרקעות היא להבטיח הספקה מתאימה של שירותי ציבור כשמסחררים קרקע למטרות פיתוח ולהשיג מימון הולם, באמצעות מכירת זכויות בקרקע, אך בישראל בנקאות קרקעות מוניציפלית כמעט שאינה קיימת – עובדה המשקפת את החולשה המשפטית והתקציבית של הרשויות המקומיות (אלתרמן ואח', שסמכותו למכור קרקע מוגבלת מאוד על-פי חוק 2. במקום זאת לחכור המנהל קרקעות, 1989). רוב הפיתוח מתרחש בקרקעות המוחזקות במרכז ע"י מינהל מקרקעי ישראל, לגופים ציבוריים או למפתחים פרטיים (1980, BORUKHOV). אך מאחר שעל העברת קרקע מוכרת מוטלות רק הגבלות מעטות, ומאחר שדמי החכירה ברובם מהווים ומשולמים מראש, הרי שהתנהגותן של קרקעות אלו בשוק דומה מאוד לזו של קרקע פרטית. לנוכח ההפרדה הארגונית והמשפטית בין רשויות התכנון למינהל מקרקעי ישראל, אין רשויות התכנון נוהגות לנצל את חוזי החכירה בין המינהל לבין היוזמים והצרכנים, להטלת פיקוח תכנוני כלשהו – וגם לא לחייב את היוזמים בנטלי פיתוח³.

בישראל, כמו בארצות אחרות רבות, הרשויות המקומיות אחראיות לתכנון שימושי הקרקע ולהספקת קרקע לצורכי ציבור. בדגם האמריקני, בדרך כלל אין רשויות המדינה – הממשלה הפדרלית או הרשויות המקומיות – נדרשות לקבל היתר בנייה⁴. אולם בישראל, אלמלא חלה בקרת התכנון על קרקע ציבורית ועל יזמים ציבוריים, שהם מרכיב עיקרי בפיתוח, היה התכנון הופך לכלי נלעג. דרושה היתה דרך שבה רשויות מקומיות תוכלנה להחיל כללי שימוש בקרקע, כולל חיוב מסוים של נטלי פיתוח, על יזמים הפועלים בקרקע ציבורית. מערכת כזו התפתחה עם הזמן.

מערכת התכנון ועיגון נטלי הפיתוח בה

מערכת תכנון שימושי קרקע בישראל פועלת על פי חוק התכנון והבנייה משנת 1965, שבא במקום הפקודות שנקבעו ע"י ממשלת המנדט בשנים 1922 ו-1936. שני שינויים חשובים שהוכנסו ב-1965 נוגעים במישורין לנטלי הפיתוח. לפני כן, פיקוח על התכנון לא חל על גופים ממשלתיים, ואילו חוק התכנון והבנייה דורש בסעיף 259 מכל רשות ממלכתית לקיים את הכללים וההליכים של התכנון (להוציא את מערכת הביטחון – שלה כלי החלטה מיוחדים). החוק אף הרחיב מאוד את מערכת נטלי הפיתוח על קרקע – את ההפקעות ללא תמורה ואת היטל ההשבחה. נשאר ספק מסוים בנוגע לסמכות להטיל נטלי פיתוח על מקרקעי ישראל, אך העניין יושב ע"י הסכם בין מינהל מקרקעי ישראל והרשויות המקומיות, לפיו נטלי פיתוח יוטלו הן על קרקע ציבורית והן על קרקע פרטית⁵.

החוק משנת 1965 הוסיף רמה תכנונית ארצית על שתי הרמות שהתקיימו עד אז. התוצאה היא מבנה תכנוני תלת-קומתי, בעל סדרות תכנון מקבילות, המשלב תכנון מרוכז הפועל למעלה למטה עם יוזמות העולות מלמטה למעלה.

על הרמה הנמוכה ביותר נמנות תכניות מתאר מקומיות שבגדר חובה, ותכניות מפורטות שבגדר רשות. כאן, כמו בחלק מהארצות האחרות (אך לא בכולן), התכניות עצמן הן בעלות תוקף חוקי, בקובען כללים מחייבים של שימוש בקרקע, נפח, גובה ושאר הבטי התכנון הפיסי. תכניות מתאר בגירסתן הראשונית, אמורות לכסות את מרחב התכנון בכללו, אבל השינויים להן (שהם תכופים מאוד) יכולים לכסות כל יחידת שטח, ממגרש אחד ועד לאזור עירוני שלם. בפועל, מרבית התכניות המוגשות הן שינוי למתאר, ורק מיעוטן תכניות מפורטות החייבות להתאים לתכניות המתאר. בדרך כלל, היתר בנייה יינתן רק על סמך תכנית מאושרת. נטלי פיתוח לצורכי

ציבור ניתן לקבוע בתכניות מתאר מקומיות (או שינוי להן), בתכניות מפורטות, או – לעתים תכופות – כתנאים להיתר הבנייה.

הרמה השנייה מורכבת מתכניות מתאר מחוזיות – שהכנתן היתה בבחינת חובה תוך 5 שנים מכניסת חוק התכנון לתוקף, אף שחלק מהן עדיין בהכנה. הן מכסות את כל אחד מששת המחוזות המינהליים. תכניות אלו בדרך כלל אינן נכנסות לפרטים, ועל כן אינן עוסקות במדיניות נטלי פיתוח לצורכי ציבור (אף שלהלכה הן רשאיות לעשות זאת). ולבסוף, הרמה האחרונה מורכבת מתכניות מתאר ארציות, הנערכות עבור אזורים נבחרים או לתחומים פונקציונליים (כגון שירותי ציבור, תחבורה, פיזור אוכלוסיה) ע"י המועצה הארצית לתכנון ובנייה. לעתים, הללו מגיעות לפירוט רב, כמו בנושא של תחנות הכת, והן מוסמכות – ואף נוהגות – להטיל נטלי פיתוח על היזמים, בעיקר בנושאים סביבתיים. לפי החוק, תכניות ברמות נמוכות חייבות להתאים באופן מלא לתכניות שברמות גבוהות יותר.⁷

הרכיזיות של השיטה מתבטאת יפה במבנה ובסמכות של שש הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, שרוב חבריהן הם נציגי ממשלה. מרבית ההחלטות החשובות של גופי התכנון המקומיים, כולל קבלה של תכניות מקומיות – ומכאן, גם של חלק מסוגי נטלי היזמים – דורשות אישור הוועדות המחוזיות. הרשויות המקומיות משתמשות בכוחן המוגבל כמנוף ליוזם תכניות ולהוצאת היתרי בנייה. טבעי שנטלי פיתוח לצורכי ציבור תופסים מקום חשוב במסכת הסמכויות המקומיות, שכן הם מאפשרים חילופי קח-תותן, הן עם גופים פרטיים והן עם גופים ציבוריים, בעניינים בעלי ערך כלכלי גבוה לשני הצדדים.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, המורכבת מנציגים של כל משרדי הממשלה הנוגעים בעניין וכן של גופים לשמירת הסביבה ומספר נציגים של בעלי מקצועות וגופים ציבוריים, הוא הגוף העליון המופקד על המדיניות הלאומית. היא מוסמכת ליעץ לשר הפנים בדבר מדיניות התכנון והחקיקה הרצויה ובכלל זה בענין נטלי הפיתוח למיניהם. ואמנם המועצה נדרשה בעבר לאחד ההיבטים החשובים של ענין זה, כפי שנספר בהמשך.

בישראל, כמו במדינות שמערכות המשפט שלהן מבוססות על המשפט המקובל (COMMON LAW), וכשונה ממערכות המבוססות על החוק הרומי, כגון צרפת (ראה RENARD 1987), הכרעות המערכת השיפוטית מהוות מקור חשוב של החוק. ואולם תפקיד בתי המשפט בישראל מוגבל בהרבה לעומת בתי המשפט בארה"ב, להם תפקיד מרכזי עוד יותר בעיצוב דיני השימוש בקרקע. חוק התכנון בישראל – כמו בארצות רבות אך בניגוד לארה"ב, לדוגמה – עוסק בתחיקה ספציפית, ולא בהחלה של דוקטרינות חוקתיות כלליות (הקיימות בישראל, למרות שאין כאן חוקה כתובה). בתי המשפט בישראל נמנעים הרבה יותר מאלה שבארה"ב, מלהיכנס לעובי הקורה של בעיות תכנוניות ממשיות, ושואפים לעסוק בפרשנות החוקים וביישומם. בכל זאת, הכרעות בתי המשפט בשאלות של דיני תכנון ובנייה תרמו הרבה להבהרת חוק התכנון והבנייה המסוכך, ובכלל זה להבהרת הסוגיות הכרוכות בנטלי יזמים.

המגוון העשיר של נטלי פיתוח: דרכים חלופיות

רשימת האמצעים הישראליים למימון הקמת שירותי ציבור מאופיינת ע"י אוסף עשיר של נטלי יזמים ואמצעים חלופיים. כמה מהם, כגון המנגנון של חלוקה חדרה והיטל ההשכחה, הינם חדשניים למדי במבט בינלאומי (השווה SCHNIDMAN 1988). קבוצת האמצעים בכללותה היא אולי אחת המחמירות ביותר בעולם המערבי כיום, שכן בישראל שכבות מצטברות אחדות של חיובים מוטלות על יזם הפיתוח. המקרה הישראלי נותן הזדמנות נדירה לחקר כיצד צורות שונות של נטלי פיתוח ומסים קרובים אחרים תלויים אהדדי, כשכולם תחת גג אחד של חוק ומדיניות ציבורית, וכיצד מגיב השוק לשכבות מצטברות אלו.

הפרשת קרקע לצורכי ציבור⁸

אם יבואו אורחים מחו"ל וישאלו מישהו מאנשי המקצוע בישראל, האם ישנם סעיפים בחוק המחייבים יזמים לתרום לצורכי ציבור, התשובה המיידית תהיה: "כן, בוודאי; אתם ללא ספק מתכוונים להפקעות קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה".

מעניין, שבישראל התמקדו הכנסת ואנשי המקצוע כמעט באופן בלעדי בשאלה, כיצד להשיג קרקע לצורכי ציבור ופחות בשאלה כיצד לממן את הקמתם או הפעלתם של שירותים אלה. ואמנם, ההפקעה ללא תמורה היא אחד הכלים השימושיים ביותר של חוק התכנון והבנייה. מה סיבת ההתמקדות הזו במרכיב הקרקעי דווקא של שירותי הציבור, בשונה מהדגשים בכמה ארצות אחרות?

התמקדות ברכישת קרקע, על שום מה?

ניתן לשער שהדגש על השגת קרקע בעין, במקום על דרכי מימון לרכישת קרקע או להפעלת שירותי הציבור, נובע מחלוקת העבודה הקיימת בישראל בין הממשל המקומי למרכזי, בהספקת שירותי ציבור. הרשויות המקומיות אמורות לספק את הקרקע, ואילו הממשלה וגופים לאומיים חצי-ציבוריים מופקדים על הבנייה והמימון של רוב המוסדות החברתיים: לחינוך, לבריאות ולרווחה. אף שדרכים מקומיות ושירותי תשתית אחרים נמצאים באחריותן של הרשויות המקומיות, ההוצאות הכספיות של הבנייה – אך לא עבור רכישת הקרקע – מוטלות לעתים תכופות, בחלקן או במלואן, על הממשלה (דרכים ארציות או אזוריות). ברשויות מקומיות בעלות אוכלוסייה מבוססת יותר, מסים והטלים עירוניים מכסים חלק מהעלות של בניית תשתית ושירותי ציבור, אך ערים אחדות סובלות עדיין מבסיס מיסוי חלש או ממנגנון לקוי לגביית מסים.

מדינת רווחה בישראל מספקת מגוון רחב של שירותים חברתיים; ואם נביא בחשבון ששטח המדינה קטן מאוד, ששיעור הילודה גבוה יחסית למדינות מפותחות אחרות ושצפיפויות האוכלוסין והבנייה גבוהות – יחבר הצורך שבכל פרויקט פיתוח יוקדש שיעור גבוה של קרקע לשירותי ציבור; ולמרות זאת, השטח המוקצה לבתי ספר ולגנים ציבוריים קטן, בדרך כלל, מהמקובל באזורים העירוניים כחלק מהארצות המפותחות האחרות. הרשויות המקומיות בישראל, בהיותן בעלות אמצעים כספיים עצמאיים מצומצמים וללא סמכות עצמאית לנפק אגרות חוב, נזקקות לדרכים להשגת קרקע לשירותי ציבור ללא הוצאת כספים. האמצעי החוקי שהועמד לרשותן בדמות הסכמות לדרוש הפרשת קרקע ללא תמורה עד 40% משטח המגרש הוא מהמחמירים ביותר מסוגו בעולם⁹. אפשר להטיל חובה זו הן בשכונות חדשות, והן בוותיקות – כאשר שינויים דמוגרפיים או שינויים בסגנון חיים יוצרים צורך להגדיל או לשנות שירותים קיימים.

תמצית החוק

חוק התכנון והבנייה מסמך בסעיפים 188-196 את הרשויות המקומיות להפקיע קרקע לצורכי ציבור בהתאם לתנאים הבאים:

★ כללי ההפקעה ללא תמורה: מותר להפקיע עד 40% מכל חלקת קרקע שבבעלות רציפה בלי כל פיצוי (זהו גודל מצטבר המביא בחשבון כל הפקעה קודמת). מקסימום זה חל על כל פיתוח מכל סוג ובכל צפיפות. עד תחילת החוק, קבעה פקודת בנין ערים כמקסימום 25% (1936).

★ התנאי הוא שההפקעה תחול על מקרקעין, המיועדים בתכנית מקומית לאחד או יותר מהצרכים הבאים: דרכים, מגרשי משחקים, גנים, שטחי נופש וספורט וכן מבנים לשירותי חינוך, תרבות, דת או בריאות (סעיף 190 א(1)). עפ"י הפקודה המנדטורית כללה הרשימה רק דרכים, מגרשי משחקים ונופש.

★ פרודורלית, סעיפי החוק העוסקים בנושא זה הורכבו על פקודת הקרקעות – רכישה לצורכי ציבור (1943), שהיא עד היום חוק ההפקעה הכללי בישראל. חייבת להימסר הודעה, כמו במקרה הפקעה "רגילה", אך שלא כמו בהפקעה רגילה, קובעת ההודעה הזאת, כי לא יינתן פיצוי, או יינתן פיצוי מופחת, וניתן לתפוס חזקה כמעט באופן מיידי. הקשר ההדוק בין הפקעה לבין הפרשת חובה של קרקע בהליכי תכנון, אפשרי בישראל (בניגוד לארה"ב), כיוון שב־ישראל, בהעדר חוקה כתובה, אין הבחנה חוקתית עקרונית בין סמכות הוויסות והבקרה בתכנון לבין סמכויות לקיחת רכוש: אלה גם אלה הן בין סמכויות החקיקה הרגילות של הכנסת. יתר על כן: אותו חוק עצמו יכול להאציל גם סמכות להכוונת התכנון וגם סמכויות להפקעה. משום כך, החוק הישראלי היה פטור מהשאלה המעסיקה מאוד את מקבילו האמריקני: האם הפרשת חובה של קרקע במסגרת סמכויות הוויסות והבקרה בתכנון היא בבחינת "לקיחת רכוש" שלא כדין ("taking"), שאם כך, יסווג התכנון כחריגה מהכללים הקבועים בחוקה. הפקעה של ממש ניתן לבצע שם רק מכח סמכויות מיוחדות (eminent domain).

הגנות לבעלי הקרקע:

חוק התכנון והבנייה מציע שלוש הגנות לבעלי הקרקע, שלא היו קיימות בפקודה הבריטית: ★ לא תילקח קרקע ללא תמורה אם ערך השוק של יתרת המגרש יירד בערכו כתוצאה מכך. הגנה זו ידועה יפה ליזמים ולמתכננים, והיא זכתה לפירושים נוספים בבתי המשפט, שנטו לצמצם את תחולתה.

★ אם יעוד הקרקע שונה ליעוד שאינו מאפשר לקיחה ללא פיצוי, חייבת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לשלם פיצוי לבעלים המקורי או להחזיר את הקרקע שנלקחה – עפ"י בחירת הבעלים. הגנה חשובה זו, אף שהיא מנוסחת בפסקה מיוחדת (סעיף 196), אינה ידועה מספיק ליזמים או לוועדות תכנון, ורק לעתים נדירות הועלתה בבתי המשפט. (לאחרונה – אולי בעקבות פרסום מאמר מקיף של המחברת בנדון, נראה שגברה המודעות; ראו, אלתרמן 1985). ★ לשר הפנים ישנה סמכות להורות לוועדת התכנון המקומית לשלם פיצויים אם, לפי שיקול דעתו, נגרמו לבעל הקרקע קשיים מיוחדים. בעלי הקרקע יכולים להפנות בקשה בעניין זה לשר. ההנחה היא, שלוועדה אין שיקול דעת להעניק פיצוי עבור קרקע שנלקחה כתנאים שנזכרו לעיל, גם אם נגרמו קשיים (נראה, שהחוק רצה להבטיח חוסר משוא פנים). למעשה, בעבר רק לעתים נדירות הגיע השר להחלטה חיובית. לאחרונה, ציווה בג"ץ על השר לשקול מחדש את סירובו להעניק פיצויים כאלה, בענין פייצר, שיוזכר להלן?

הפרשנות של בתי המשפט

לכאורה, צריכות היו הפרשות החובה המכבידות לגרור תביעות משפטיות תכופות. למעשה, הן מתקבלות יפה ע"י יזמים, מתכננים ופוליטיקאים. אף על פי כן העסיק נושא ההפקעות ללא תמורה את בית המשפט העליון בהודמנויות אחדות. מקרה שעלה לפני שנים מעטות זכה להיות מועד להליך של דיון נוסף בבית המשפט העליון בהרכב של חמישה שופטים – הליך מיוחד הנתון לשיקול דעתו של נשיא ביהמ"ש, הנשמר רק לנושאים חשובים, שעליהם נחלק בית המשפט בהרכב הרגיל של שלושה שופטים. בדרך כלל, מגמת הפסיקה בפועל היא לקבל את דעתן של ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות. רק לעתים מוסיף בית המשפט העליון על ההגנות המוכטחות לבעלי הקרקע. אדרבא, הוא נוטה לנגוס בהן במידת־מה. עד כה פרשו החלטות בית המשפט העליון את החוק בדרכים הבאות:

★ אין צורך בהוכחת קשר ובחלוקה שווה של הנטל:

ניתן להפקיע ללא תמורה גם אם אין קשר ברור בין הצרכים הגוספים שמציב הפיתוח החדש לבין השירות הציבורי שבעבורו נדרשת הקרקע. אין כל דרישה שהצרכים הציבוריים ינבעו מהפיתוח, עליו חלה ההפקעה, או שההפקעה תעמוד ביחס מתאים לצרכים הללו. במלים

אחרות, לא פותחה בישראל אמת מידה מקבילה ל- RATIONAL-NEXUS TEST בדיני נטלי הפיתוח האמריקנים, ולהנחיות המקבילות (אך הפחות מחמירות) בבריטניה (ראה 1988, 1988 JUERGENSMEYER ו- KAYDEN 1988). כן נציין את החוזרים של מחלקת הסביבה – ה-DOE – של ממשלת בריטניה¹⁰.

מאחר שאין דרישה לפרופורציונליות, אפשר שנטל הפיתוח לצורך מסוים יפול על בעלים יחיד. עם זאת, ברוב המקרים פועלים כמה גורמים לשמירת האזון דה-פקטו. ראשית, האפשרות של הטלת מלוא הנטל של שירות ציבורי גדול על בעלים יחיד היא תיאורטית בלבד, שכן בדרך כלל 40% מהחלקות הפרטיות הם כברת קרקע קטנה מדי לכך. שנית, כמעט כל פיתוח ממילא דורש דרכים ותשתית עזר, ואלה צורכים בדרך כלל כמחצית מאותם 40%. שלישית, מותר לקחת את המקסימום של 40% רק כאשר אין מצב של פגיעה ביתרת המגרש. כך שלמעשה הנטל מתחלק בין בעלי קרקע רבים.

בחשבון אחרון, כל פיתוח בקהילה מרוויח במידת מה מהקרקע לצורכי ציבור. ואולם, בהעדר מדיניות מכוונת לשמירת שוויוניות, ישנם לעתים מקרים בוטים של אי-שוויון, כאשר יש הגיוקים מההפקעות בעוד אחרים נהנים, או הנדרשים לשאת בנטל רב במיוחד – ועוד נראה דוגמאות על כך מהפסיקה בקטע הבא. נושא זה טרם זכה לתשומת לב מקצועית או ציבורית מספקת.

★ אין צורך להוכיח שבעל הקרקע ייחנה:

מהפסיקה ברור שקרקע יכולה להילקח בין כשהבעלים או יום הפיתוח עומדים להנות מהשירותים העתידיים לקום, ובין לאו. הפסיקה לא קיבלה את הטענה שהפקעה ללא תמורה מותרת רק כאשר יש בצידה השבחה לאותם בעלים שמהם הופקעה הקרקע.

נושא זה עמד לדיון בבית המשפט העליון במקרה של פיצור נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רמת גן¹¹. עפ"י העובדות שהועלו בדיון, לא היתה כל אפשרות שהבעלים ירוויחו משהו, שכן החלקות נלקחו בשלמותן, לשם הקמת בית ספר. אף שהיתה כאן הפקעה של מגרש שלם, הציעה העירייה לשלם רק 60% פיצויים, כאילו היתה כאן גם הפרשת חובה. דומה שבית המשפט פירש את החוק שלא כהלכה בכך שלא הכיר שהפרשת חובה והפקעה רגילה הם שני סוגים שונים של סמכויות ושל הליכים חוקיים והם נבדלים בכמה וכמה מאפיינים משפטיים, כפי שהסברתי בכתובים (אלתרמן, 1985). החלטת בית המשפט העליון בענין חממי¹², שניתנה באוגוסט 1987, סיפקה עילה לציפייה, שפסיקת בית המשפט עשויה אולי להשתנות כאשר תצוף הזדמנות נאותה. בהחלטה זו, שעסקה בנושא קרוב של פיצוי עבור ירידת ערך הקרקע עקב תכנון (ראה להלן), אמר השופט שמגר, בהערת אגב ארוכה (בצטטו את אלתרמן 1985), שכאשר החלקה נלקחת בשלמותה, אין לדעתו סמכות לנכות 40% מהפיצוי.

★ מה פירוש "צורך ציבורי"?

החלטות בית המשפט לא הבהירו האם חובה להשתמש בקרקע המופקעת לשירותי ציבור ממשלתיים או מוניציפליים, או שמא מותר למסור את הקרקע לארגון חצי-ציבורי ואפילו פרטי, המפעיל אחד משימושי הקרקע המיועדים.

השאלה היא מה כלול במושג "שירות ציבורי". האם "ציבורי" מכון רק לסוג השימוש בקרקע (חינוך, בריאות, דרכים), או לסוג המפעיל על השירות? בישראל, בה שירותים רבים מופעלים ע"י גופים לא-מוניציפליים – סוכנויות ממשלתיות או ציבוריות לא-ממשלתיות – עשויה שאלה זו לעורר מחלוקת. לדוגמה, המותר להשתמש בקרקע מופקעת לשם הקמת בית ספר של הזרם העצמאי (החרדי), שרשמית אינו חלק ממערכת החינוך הממלכתית? מספרם של בתי ספר אלה הולך ועולה. או: המותר לייצר קרקע שהופקעה ללא תמורה, להקמת מרפאה של קופת החולים הכללית, הלאומית או למרפאה פרטית? פירוש נכון של החוק מוביל, לדעת המחברת (ראה 1985) למסקנה, שניתן להפקיע קרקע רק לצורך שירותים העתידיים להיות מופעלים

ע"י גופי השלטון המרכזי או המקומי. אולם מסקנה זו היא מרחיקת לכת בהשלכותיה ושאלה זו טרם טופלה במישרין ע"י בית המשפט (ובדומה לכך מקבילתה בארה"ב גם לא זכתה לתשומת לב רבה, ראה ALTERMAN 1988c בעמ' 36).

★ פרשנות ההגנה על יתרת המגרש:

ההגנה כנגד לקיחת חלק מחלקת קרקע אם שארית החלקה תרד בשל כך בערכה, פורשה ע"י הפסיקה – לדאבונם של יזמי הפיתוח – כמתייחסת ליירידה יחסית, ולא מוחלטת, בערך שארית החלקה (ההסבר כאן דומה למושג האמריקאי של הפקעת-היתר – EXCESS CONDEMNATION). זהו פירוש הגיוני, כי לו היה מדובר בירידת שווי מוחלטת, היתה הפקעה מתאפשרת רק במקרים בהם חל שיפור רציני בערך הנכס, שיוכל לפצות על ירידת הערך (במושגים מוחלטים) של שארית החלקה.

★ עקיפת ההגנה בדבר שינויי ייעוד:

בעוד ההגנה שבחוק הניתנת לבעלי הקרקע במקרים של שינוי ביעודי הקרקע אכן עומדת, הנה רשויות התכנון מצליחות לעקוף אותה חלקית, אם ע"י קביעת קטגוריות רחבות של יעודי קרקע ואם ע"י עיכובים ממושכים. רשויות תכנון מקומיות רבות מצאו מוצא ע"י קביעת יעודי קרקע במושגים כלליים כגון "בנייני ציבור". שהרי לכאורה, כל שימוש קרקע, להוציא חשתי, יכול להיכלל בקטגוריה זו ללא צורך בשינוי יעוד. אמנם, פסק דין אחד רמז שקביעת היעוד חייבת להיות ספציפית, אך ספק אם הפרקטיקה הולכת בכיוון זה, להוציא כמה יוצאים מן הכלל. החלטות שבאו בעקבות פס"ד זה החלישו את תקפותה של החלטה זו. (פרוט באלתרמן, 1985, עמ' 201).

★ שיהוי בהפקעה:

יתר על כן, החוק אינו קובע אם עיכוב בלתי סביר בהתחלת העבודות הציבוריות יכול להיחשב כשינוי יעוד – תיקון שהצרפתים הכניסו לאחרונה (ראה, RENARD, 1987). החלטת בית המשפט הישראלי קבעו, שעיכוב כשלעצמו איננו בבחינת שינוי בשימוש, אולם עיכוב ממושך באופן בלתי סביר (הנמשך שנים רבות מאוד) עשוי להוות עילה מוצדקת לבעלים לדרוש פיצויים. לאחרונה פסק בג"ץ בענין קרוב לנושאינו – שהייה של 26 שנים בהפקעת מגרש שלם – שמשך זמן כזה אינו סביר, ובטל את הייעוד להפקעה¹³.

★תשלום כסף כתחליף אינו חוקי:

בארה"ב, הבעיה של פרופורציונליות וצדק בלקיחת קרקע ובמימון, נפתרת במידת מה ע"י מנגנון ההיטל התחליפי – FEES IN LIEU תשלומים כאלה אינם נהוגים בישראל. אף שאצלנו אין פסיקה באשר לחוקיותם של תשלומי היטל תחליפי, נראה, שבישראל (בניגוד לארה"ב ואולי אף בריטניה), אם יעלה הנושא, סביר שהיטלים אלה ייקבעו כלא-חוקיים.

השתלבות בשוק ונוהלי תכנון

על אף חזונית הדרקוניות – והצורך הממשי ברפורמה מסוימת – הנה המערכת הרחבה של נטלים על קרקע לשם פיתוח לצורכי ציבור השתלבה במלואה, לטוב או לרע, בנוהלי התכנון הישראליים ובשוק הקרקעות. אמצעי זה הפך כמעט לתו היכר של נוהלי פיתוח קרקע בישראל, והוא עצמו היה לנקודת מוצא לדרישות מצד רשויות התכנון לנטלי פיתוח נוספים. אחד המבחנים הטובים לבדוק כיצד פיקוח תכנוני משפיע על שוק הפיתוח הוא לחקור את נוהלי הערכת הקרקע. החוק קובע – "עד 40%", אולם כאשר מעריכים קרקע לשם עיסקות פרטיות, מביאים השמאים, בדרך כלל, בחשבון כאילו הופקע האחוז המירבי (אף שלמעשה לא תמיד כך הדבר בפועל), ועפ"י כך מעריכים את שווי הקרקע. נמצא כי על-ידי הפיכת

ההפקעה למעין גורם קבוע הומתקה הגלולה המרה ע"י השוק – לפחות לגבי מפתחים או ספקולנטים הקונים קרקע כדי לחזור ולמכרה בעתיד.

אין פלא, אפוא, שגם הרשויות המקומיות אמצו את הנוהג הזה בחישוב דמי הפיצויים בעבור הפקעה של חלקה שלמה, כמו במקרה של פס"ד פייצר, שהוזכר לעיל. טרם פס"ד חממי הן נהגו לעשות כן גם לגבי הפיצויים על ירידת ערך הקרקע בעקבות החלטות תכנוניות (סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה). בעבר, במקרים רבים לא ראה בכך בית המשפט נוהלים פסולים, למרות העדר חקיקה מסמיכה. הטענה היתה, שאחרי הכל, אין סיבה שבעלים שחלקתם הופקעה במלואה או שנפגעו עקב החלטות תכנון, יזכו בפיצוי מלא, בעוד אחרים, שלא "התמזל מזלם" ולא הופקע חלק מאדמתם, יסבלו ירידת ערך הקרקע עקב תרומת ה-40% שלהם. אולם בענין חממי פסק בית המשפט העליון – לדעתי בצדק – שנוהג זה אינו חוקי, ככל שהוא נוגע לנסיגה להפחית 40% מדמי הפיצויים לפי סעיף 197. באמרת אגב, ארוכה ומנומקת, מוסיף נשיא ביהמ"ש העליון השופט מאיר שמגר, שלדעתו נוהג זה פסול גם בעת הפקעת מגרש שלם. בכך מבשר השופט שמגר נסיגה אפשרית של ביהמ"ש העליון בעתיד מהלכת פייצר.

נוהגי התכנון ספגו – למעשה בלעו – את ההפקעות ללא תמורה בתיאבון כה רב, עד שיש בו לעתים לגרום לזנז מוחי. לעתים קרובות מדי, בעת תכנון של אזור או יחידת פיתוח חדשים, רואים המתכננים את 40 האחוזים כאילו היו סטנדרט תכנון. הם מתאמצים להסתדר עם כמות קרקע זו העומדת לרשותם עבור שירותי ציבור באמצעות ההפקעות ללא תמורה, ועושים תמרונים שונים על לוח השרטוט, כדי להגיע לאיזון תכנית הגיונית. במקום זאת היה רצוי, שהמתכננים יעלו בדעתם דרכים נוספות להשגת אתרים או שטחי רצפה, כאשר צפיפות האוכלוסיה בשכונה, המבנה החברתי-כלכלי שלה או גורמים טופוגרפיים – דורשים גישה מורכבת יותר.

קיימת גם הבעיה ההפוכה: לעתים, באזורים מסחריים, תעשייתיים או בשכונות בעלות צפיפות אוכלוסין נמוכה, אפשר ש-40 האחוזים יהיו יותר מהדרוש. אף-על-פי-כן נלקחת לעתים תכופות הכמות המירבית של קרקע (נוכרי, שלפי החוק, מכסת הגג שווה בכל מקום ובכל סוג שימוש קרקעי). תכנון לקוי של השימוש בקרקע עודפת זו יכול להוביל למיקום לקוי של שירותים ציבוריים, כגון מיקום של בית ספר לילדים מוגבלים או מוסדות לקשישים באזור תעשייתי דווקא, מכיוון שבו נלקחה חלקת קרקע עודפת, וקל יותר יהיה לנצלה מאשר להתמודד עם הצורך למצוא אתר מתאים יותר. הסבת הקרקע העודפת לצרכים שאינם (מותרים להפקעה ללא תמורה עשויה לגרור את ההגנה של סעיף 196, אך ספק אם כל בעלי הקרקע מודעים לכך, אף כי מודעות זו גוברת לאחרונה⁴).

בקצרה, מכסת גג הנקבעת בחוק אינה צריכה לשמש תחליף לתכנון זהיר. אך תכופות זהו בדיוק המצב. נדמה שמפתחים ומתכננים לא מעטים מעדיפים את האחידות, הוודאות והשוויונות שב-40 האחוזים, על פני הדרך הקשה יותר של גמישות, המתאימה עצמה לכל מצב לגופו, לפי הצורך, או על פני הסתמכות יצירתית על אמצעים אחרים, כשהפרשות הקרקע אינן מספיקות.

מגוון האמצעים העומד לרשות הרשויות המקומיות בישראל להשגת קרקע לשירותי ציבור, או להשגת מימון עפ"י חוק לבנייתם, אינו מצטמצם להפקעות ללא תמורה בלבד. ישנם אמצעים נוספים, מהם הנראים מפרספקטיבה השוואתית כחדשניים למדי. המקרה הישראלי הוא מיוחד לא רק בגלל הקיום בצוואת של אמצעים אלה, אלא גם משום שהאמצעים הללו נמצאים לא רק על הנייר אלא גם בשימוש מעשי נרחב.

1. נטלי פיתוח באמצעות הסכמים

כלי חשוב נוסף, הראוי למאמר מיוחד הוא נטל הפיתוח המושג ע"י משא ומתן. לא נדון כאן בנושא זה אלא ניחד לו מאמר נוסף. נסתפק ונאמר רק כי הסכמים קיימים גם בישראל, והם

עוסקים הן בהפרשת קרקע מעבר ל-40% (ולעיתים עד 80 אחוז) והן בהקמת מבני ציבור ומתן שירותי ציבור. השמוש בהסכמים גבר מאוד בשנים האחרונות, בעיקר באזורים של פיתוח מואץ במרכז הארץ. תופעה זו אינה ייחודית לישראל. מדוע מופיעים הסכמים על נטלים נוספים חרף היקפם הרב של הנטלים הפורמאליים בישראל? ומה מעמדם המשפטי? לשם דיון ראשון בנושא זה כולל המצב המשפטי, היקפם של שותפויות ציבוריות-פרטיות ואספקת שירותי ציבור, ודוגמאות של התארגנויות תושבים לאספקת תשתית בשכונות חדשות, ראו (1988-1989 ALTERMAN) (ואלטרמן וויטק 1988, פרק ד').

2. חלוקה חדשה – רפרצלציה

כחלופה להפרשת חובה של קרקע, מספק חוק התכנון והבנייה אמצעי מתוחכם של הסדרת קרקעות, הידוע בציבור אנשי המקצוע בישראל בשם רפרצלציה. בדומה לאמצעים מקבילים בארצות אחרות (DOEBELE, 1982), כוונתו לאפשר חלוקה מחדש של קרקע, כאשר החלוקה הקיימת או שאינה מאפשרת למעשה פיתוח, או שהפיתוח הוקפא בגלל חוסר בתשתית ובשירותי ציבור ובגלל תנאים סביבתיים בלתי מתאימים. שלא כבארצות אחרות, בישראל אפשר ליישם אמצעי זה גם ללא הסכמת הבעלים, בתנאי שנשלחה הודעה מוקדמת. אין צורך בהסכמה של רוב הבעלים (השווה עם צרפת – RENARD, 1987). הזכויות הכספיות מובטחות באמצעות הסדר תשלומים בין הבעלים לבין עצמם, שמטרתו לאזן בין רווחים והפסדים, הנובעים משינוי הערך של חלקות מסוימות עפ"י חוק, הרשות המקומית משמשת רק כמתווכת, ואין עליה להוציא מכספיה היא לשם פיצוי המיועד להשוואת המצב ההדדי בין הבעלים. בנוסף לכך, מטילה הרשות המקומית היטל השבחה (ראה להלן) על הערך המוסף שנשאר לאחר השלמת הפיצוי ההדדי והיא עשויה להחבע לתשלום פיצויים על פגיעה עקב תכנון¹⁵.

רפרצלציה היא כמעט אמצעי אידאלי להספקת קרקע לצורכי ציבור. מאחר שהתאמה מחדש כזו גוררת, בדרך כלל, עליה בערך הכולל של הקרקע, הנובעת מהסרת ההקפאה על פיתוח וכן מתכנון יותר אינטנסיבי של השימוש בקרקע, חלק מהקרקע הנדונה יכול להילקח לצורכי ציבור בלא שיגרם למישהו הפסד. ככל הנראה, קובע החוק שבמקרה של רפרצלציה, אפשר לעבור את גבול 40 האחוזים של הקרקע הנלקחת, מבלי לשלם פיצויים על הפקעה. (אולם מאחר שמופיעים בחוק סעיף אודות פיצוי של "ירידת ערך" – סעיף 197 המסוייג בסעיף 200 – מחקיים גבול דה-פקטו) הרשויות המתכננות ינסו להבטיח, שרווח שולי כלשהו בערך הכולל של הקרקע יישאר גם לאחר היטלי הפיתוח. בישראל, שלא כמו בכמה ארצות אחרות שנהוגה בהן רפרצלציה, בדרך כלל מופקעת קרקע לשימוש ציבורי ממשי, במקום לשם מכירה מחדש, כדי לממן את בנייתם של בנייני ציבור (השווה, KITAY 1985; SCHNIDMAN, 1988 NISHIYAMA, 1987; pp. 23-27).

רפרצלציה היא מכשיר, שבאמצעותו "הכל מרווחים" ומרוצים. עקב הקריטריונים להבטחת צדק הבנויים לתוכה, הרפרצלציה היא שיטה גם צודקת וגם בעלת עוצמה להשגת קרקע לצורכי ציבור. עם זאת כרוכות בה בעיות מינהליות וחוקתיות אחדות. למשל, משלוח הודעה מקודמת עלול להוות בעיה במצבים קשים וממושכים הקיימים בישראל, כגון כשצריך לאתר בעלי קרקע שנרכשה. בשנות ה-20 וה-30 ע"י יהודים באירופה, שלא הותירו אחריהם צאצאים לאחר השואה. למרות בעיות מינהליות צורכות-זמן אלו, נעשה שימוש רחב-היקף ברפרצלציה, במיוחד לאורך החוף, שם לחץ האוכלוסיה גדול, ולפי חלקות קרקע זקוקים לרפרצלציה יש לשקול רפרצלציה גם כדרך לטיפול בקשיי חוסר קרקע ציבורית בכפרים ערביים, שם קיימת רגישות מיוחדת לבעלות פרטית על קרקע. החלת הפרשת חובה של קרקע בגובה של 40% נתקלת שם לעתים תכופות בהתנגדות, ואילו רפרצלציה, על כללי הצדק הגלויים

לעין שלה, המופעלת בין הבעלים השונים – אם תותאם למאפיינים והצרכים המיוחדים של הסקטור הערבי ותוסבר היטב – עשויה להתקבל ביתר קלות.

3. היטל השבחה

בשנת 1981 חוקק ההסדר החדש של היטל ההשבחה שהעבירו מהפקודה המנדטורית לחוק התכנון והבנייה (1982, 1979 ALTERMAN; אלתרמן 1979). החוק העניק לרשויות המקומיות משאב כספי חשוב. הרשויות המקומיות נדרשות לגבות 50% מכל השבחה בערך הקרקע, הנובעת במישרין מהחלטות תכנון ציבוריות (להוציא פטורים שונים). המס נגבה כאשר מוצא היתר בנייה או היתר להקלה או שימוש חורג או בעת מכירה. כל ההכנסות נשארות ברשות המקומית⁶. החוק חל על כל סוגי הפיתוח, להוציא מקרים אחדים המפורטים בחוק והזוכים לפטור (ולא פתוחים להחלטה מקומית). היוצאים מהכלל משקפים את המדיניות החברתית ומדיניות התכנון הלאומית: הוצאו מהכלל ערי פיתוח וכן שכונות מצוקה, הכלולות בתכנית שיקום השכונות הארצית. כן הוצאו בנייני מגורים בבניה עצמית שיחידות הדירור שלהן נופלות מגודל מסוים (120 מ"ר). על מי אפוא יחול ההיטל? בעיקר על שכונות שבערים הוותיקות שלא הוכרו ועל שימושי קרקע שאינם למגורים, וכן בדרך כלל על הכפרים הערביים. המס הזה נוסף על נטלי הפיתוח האחרים, ואי אפשר לקזז ממנו קרקע שהופקעה ללא תמורה. קרקע שנלקחה במסגרת הפרדציה או נטלי ביוב ומים ששולמו גרוע עם זאת, מעמדו של מס זה, יחסית לנטלים לא פורמליים הנתבעים במשא ומתן בין רשויות התכנון ליוזמים, אינו ברור. עדין לא ברור גם מהם השפעותיו של היטל ההשבחה על שיקולי התכנון או על שוק הפיתוח. במצב של מחירים גבוהים לנכסי דלא-ניידי, היטל ההשבחה הוא מקור כספי חשוב בערים רבות (ראה אירית גיל ורחל אלתרמן 1989).

ההכנסות מהמס אינן הופכות את נטלי הפיתוח האחרים למיותרים. התנאים הקבועים בחוק לייצור כספי ההיטל, הינם כלליים מאוד, ומאפשרים שימוש בקרנות לכל מטרה תכנונית או ביצועית הקשורה בפיתוח. לרוב הרשויות המקומיות אין קושי להראות שהוצאותיהן הכספיות עולות על כספי המס. החוק הישראלי לא הציב כל דרישות ל-RATIONAL NEXUS – דהיינו, לקשר הדוק בין הפיתוח ששילם את כספי ההיטל, לבין האזור שנהנה מהם. בישראל ההצדקה להיטל אינה קשורה בהטבה מסוימת שנתנו הרשויות, אלא בזכות הציבור להנות מחלק מתוספת הערך שיצרו החלטות התכנון (השוו: HAGMAN, 1978).

4. סמכויות הפקעת קרקע נרחבות (בתמורה)

בישראל יש סמכות כמעט בלתי מוגבלת להפקיע קרקע (בארה"ב הסמכות המקבילה קרויה "EMINENT DOMAIN"), נוסף על זו הקבועה בחוק התכנון והבנייה. כוח זה מבוסס על הפקודה המנדטורית שלא בוטלה – פקודת המקרקעין (רכישה לצורכי ציבור) 1943. סמכות זו נתונה בידי שר האוצר, אך ניתן להאצילה לרשויות המקומיות או לגופים אחרים, בכל מקרה לגופו, בשנות המדינה הראשונות, השתמשו בכוח זה להשגת קרקע לצורך פיתוח בקנה מידה גדול. שימוש שרירותי-מחלוקת זה כמעט פסק בשנים האחרונות, הן במישור הלאומי והן במישור המקומי. כיום, על הרשויות המקומיות לסמוך בדרך כלל על כוחן המוגבל יותר להפקעה עפ"י חוק התכנון והבנייה. אך כיוון שאין בידן די כספים לשם תשלום פיצויים – חזרנו לנקודת ההתחלה: נטלי פיתוח.

5. היטלים מיוחדים

לרשויות מקומיות סמכות לחוקק חוקי עזר לגביית מסים (בדומה ל"היטלים מיוחדים" בארה"ב) לשם מטרת מסוימות שהוגדרו, כגון סלילת כבישים והקמת מערכת ביוב וכן היטלים שונים על שירותים כגון מים ושירותי ביוב. חברת החשמל גובה תשלום בעד התקנת

מערכת החשמל. ואולם בערים ובשכונות שהכנסת תושביהן נמוכה יותר, לעתים מתקשות הרשויות בגביית היטלים אלה. נוסף לכך, ישנן בישראל היטלים אקזוטיים שונים, כגון "כופר תנייה", המוטל ע"י רשויות מקומיות מסוימות, כשאתר פיתוח חדש לא סיפק שטח חנייה בהיקף שנקבע בתכנית; או "כופר עצים" המוטל לעתים כאשר נגדעים עצים בעת הכשרת הקרקע. מס זה משקף את עניינה המתמיד של ישראל בייצור-מחדש של הארץ...

מדיניות חברתית וסטנדרטית לשירותי ציבור

הסטנדרטים שחברה קובעת לעצמה לגבי שירות הציבור שהיא מעניקה, משקפים את סולם העדיפויות הלאומי, ולאורך זמן – את השינויים החלים בערכים החברתיים. בישראל – מדינת הרווחה – הקצאת אתרים מתאימים לתשתית ולשירותי ציבור היא מדיניות מעוגנת עמוק. הסטנדרטים המקובלים לשירותי ציבור בשכונות השתנו במשך הזמן, כשהם גדלים כמותית ומשתפרים איכותית. מגמה זו מעידה על עליה באיכות החיים, עם עלייתה של המדינה מדרגת מדינה ענייה ומתפתחת לדרגת מדינה כמעט-ערבית. יש לברך גם על המגמה של עליית משקלם של שירותי הציבור במערכת שיקולי התכנון. שירותי הציבור סבלו מסטטוס נמוך בשנותיה הראשונות של המדינה, כאשר בגלל לחץ קליטת העליה, הושם הדגש על הכמות במקום על איכות השיכון. בשנים האחרונות, מוסב הדגש על איכות שכונות המגורים.

הדרגה שאליה הועלתה הספקת שירותי הציבור בישראל ע"י מדיניותה החברתית, משתקפת במינוחים הנהירים בשפה: בעוד שבארה"ב, המונח המרכזי בהתפתחות החוק הנוגע לנטלי פיתוח הוא "תשתית", כשמונחים נוספים הקשורים בשירותי ציבור, נספחים אליו רק לאחרונה, הנה בישראל המונח המרכזי הוא "שירותי ציבור". מאז ומתמיד היו חינוך, בריאות ושירותים קהילתיים שווים בערכם לכבישים ולרשת ביוב. יתר על כן, בישראל המושג הגאוגרפי המתאים היה תמיד "שכונה", במקום "יחידת פיתוח" או "תת אזור" – מונחים ללא עיגון חברתי הנהוגים בארה"ב.

אפשר שחבילת הנטלים הנהוגה בישראל נראית כמוגזמת. ובכל זאת, יזמי הפיתוח בדרך כלל משלימים עמה. הם מעולם לא התארגנו נגדה, ואף שיתפו פעולה בניסוח חקיקה כגון זו של היטל ההשכחה. יתר על כן, מתכננים וקובעי מדיניות חשים תכופות, שהמנגנון הפורמלי להפקעת קרקע ללא תמורה – ככל שארבעים אחוזים נראים שיעור גבוה – אינו מבטיח קרקע מספקת לשירותי ציבור בשכונה טיפוסית, וכי מוצדק שהרשויות המקומיות ינהלו משא ומתן להשגת קרקע נוספת.

רשויות התכנון הארציות הזמינו מפעם לפעם מחקרים, כדי לבדוק את הצרכים המשתנים לשירותי ציבור, וכדי לקבוע סטנדרטים הולמים¹⁷. בהזדמנות אחת דנה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, אך לא אימצה מסמך שיוזם פרופ' יוחנן אלון, שהראה כי 40 האחוזים מספיקים כיום רק לפיתוח אחוזי בנייה של 60%. הוא הציע להוסיף עוד אחוז אחד לכל 6% בנייה, ולהפוך את 40 האחוזים לסטנדרט מינימום. על-אף-פי שתיקון פורמלי לחוק אינו צפוי (ולדעת המחברת, גם אינו רצוי כתחליף לגישה תכנונית הקובעת את הצרכים בכל מקרה ומקרה), הנה, למעשה, שיעור נטלי הפיתוח בפועל הוא כבר כיום גבוה מ-40% במקרים רבים, כתוצאה מהסכמים בין יזמים לרשויות התכנון. נטלים לא-פורמאליים אלה לובשים בדרך כלל דמות של התחייבות לבניית שירותי ציבור בפועל, ולא לתשלום כספים למימוןם¹⁸.

הלך מהמקרה הישראלי הוא, שנטלי פיתוח אינם רק מכשיר טכני או פיננסי; הם גם משקפים שינויים במבנים חברתיים ובהעדפות חברתיות. את הצורך בנטלי פיתוח אי אפשר לשים בסד של נוסחאות סטטיות. ישראל מבליטה מציאות, הקיימת בוודאי בארצות רבות: נטלים פורמליים, וחלופות אף יותר קיצוניות של מסי השבחה, אינם יכולים לבטל משא ומתן לא-פורמלי. ישראל מדגימה מצב של שכבות רבות של נטלים – אולי הרבתי ביותר בעולם

המערכי – הגערמות זו על זו, ובכל זאת צצים ועולים בה נטלים לא-פורמאליים מעבר לנטלי החובה. משמע, שהשיטות הלא-פורמאליות תשמשנה תמיד כמנגנוני תיקון לנטלים הפורמאליים, כלפי מעלה או כלפי מטה, ולא משנה מהו קו הבסיס הפורמאלי. נטלים לא פורמאליים משקפים את השינויים בהשקפות ובצרכים חברתיים, את המדיניות השוטפת ואת מצב שוק הפיתוח. נטלים פורמאליים ולא פורמאליים הם בבחינת כלים שלובים: גודל הנטלים הלא פורמאליים מותנה במידה שבה הנטלים הפורמאליים נתפסים כעונים על הצרכים החברתיים, והגודל של שני הסוגים גם יחד תלוי בחוסנו של השוק.

הערות

1. מינהל מקרקעי ישראל אינו מפרסם מספרים רשמיים על היקף הקרקע הציבורית. בעבר, שיעור של 94% היה האומדן המקובל. יש ספק מסוים באשר לגודל השינוי שחל בעקבות מכירת קרקע ציבורית וסיפוח מזורח ירושלים ורמת הגולן. המינהל אינו מאשר רשמית את המספרים 92-94%, אך מאשר, שהם אומדן קרוב.
2. **חוק יסוד: מקרקעי ישראל** קובע סך מצטבר של 100 אלפים דונם שמותר למינהל מקרקעי ישראל למכור. לא ברור אם הקרקעות שהועברו לרשויות המקומיות כלולות בסך כולל זה, אך מכל מקום היקף המכירה רחוק עדיין מלהתקרב למספר הזה.
3. הפיקוח על התכנון נתון בידי סמכות תחיקתית ומוסדית השונה מזו המופקדת על ניהול מקרקעי הלאום.
4. מצב זה נובע מהעליונות התחיקתית של רשויות הממשל הגבוהות יותר בארצה. בכל זאת כמה מהחוקים הפדרליים או המדינתיים המיוחדים, כגון בתחום הפיקוח הסביבתי, חלים על הממשל המדינתי או הפדרלי. למרות כלל זה, נוהגות הרשויות הממלכתיות לעתים לפעול מרצון לפי כללי הרישוי והתכנון.
5. יש הטוענים, שמושג ההפקעה לא חל על אדמות מדינה, אך בעלי דעה אחרת טוענים, שאין כל סיבה מדוע הפקעה אינה כוללת גם דרישה חוקית שרשות סטטוטורית אחת תעביר קרקע לחברתה, במיוחד לאור הסעיף שבחוק התכנון הכופף רשויות ממשלתיות לחוק (סעיף 259). ואמנם מתוך הסכם, מינהל המקרקעין למעשה נוהג להפריש למעלה ממנה מהחוק דורש.
7. לפרטים נוספים על מערכת התכנון הישראלית ודרכי פעולתה ראו: ALTERMAN & HILL, 1986; ALEXANDER, 1983. ALTERMAN, LAW YONE 1983.
8. ניתוח משפטי מקיף של הפקעת קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה הצגתי במאמר שנתפרסם במשפטים. ראו אלתרמן 1985.
9. בג"ץ 836/86, **צבי לופט – אחד מיושבי אדית פיזור ז"ל ואח'**, נ. שר הפנים ואח'. ניתן 8.6.88. טרם פורסם.
10. אף שניתן היה לפתח מבחן הדומה במקצת ל-RATIONAL NEXUS ואשר יכול היה להפריד בין שירותים שכונתיים לשירותים כלל-עירוניים, הנה החלטות בתי המשפט לא הלכו בכיוון זה והעדיפו פירוש מילולי של הרשימה (אלתרמן, 1985). כך, למשל, נראה לפי מגמת הפסיקה ש"מוסדות חינוך" יכולים להתייחס לכל מוסד, החל בגן ילדים ועד לבית ספר תיכון ואפילו קמפוס אוניברסיטאי. העדר הבחנה בין רמות תכנון מתמירה את בעיית אי השוויון בחלוקת נטל ההפקעות.
11. ע"א 377/79 **אדית פייצר ואח' נגד הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן ואח'**. פסקי דין ל"ה (3), 645.
12. ע"א 473/83, **עיריית ראשון לציון נגד א. חממי ואח'**, פסקי דין מ"א (3), 370.
13. בג"ץ 174/88 **יצחק (אברהם) אמיתי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, המרכז ואח'**. ניתן 10.11.88. טרם פורסם. בקשה לדיון נוסף ע"י המשיבות, נדחתה.
14. לאחרונה גוברת המודעות לנושא זה בחלק מהוועדות המחוזיות. במחוז המרכז, לדוגמה, נתקלים במקרים לא מעטים שוועדות מקומיות מבקשות להסב ייעוד של קרקע עודפת באזור תעשייה וכד', ומדיניות הוועדה היא לבקש מהוועדות המקומיות להתייחס לסעיף 196. הללו נוהגות לעתים תכופות לבוא עם חתימות של הבעלים באזורים אלה על ויתור לקבלת השטח המופקע חזרה במקרה של שינוי ייעוד. יש שנוהגות להביא חתימות כאלה מראש כאשר מדובר בתכנון אזורי תעשייה חדשים על מנת לקחת 40% בדיעשה שמדובר בהפקעות יתיר שלאחר מכן יוסבו.
15. השאלה, האם היטל ההשבחה חל על רפרצלציה למרות הסדר הפיצוי ההדדי בין הבעלים, הינה שאלה משפטית שעוררה מחלוקת. בית המשפט העליון ערך דיון נוסף בסוגייה זו משום שבדיון הראשון כמעט לכל אחד מהשופטים היו נימוקים אחרים לעמדתו. בדיון הנוסף נפסק ברוב דעות, שהתשלומים ההדדיים מיועדים לאזן את המצב על פי שווי הקרקע בעת הכניסה לחלוקה החדשה בלבד. הטל ההשבחה ופיצויים על נזקי תכנון נשארים כעניינים שבין בעלי הקרקע לבין רשויות התכנון ואינם נכללים בתשלומים האזיון ההדדי. ראה ד"ר 4/80 **טור נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, רמת השרון**, ל"ד (4) 600.
16. השאלה, מיהו המקבל את ההכנסות, היא שאלה חשובה הנוגעת לסיכויי הצלתו של היטל ההשבחה. המחברת משערת שכלולות בהפעלת מס השבחה ודומיו בבריטניה היו כרוכים בין השאר בשאלה זו (ראה, ALTERMAN 1982).

17. מטרתו של המחקר שערכתי על משה היל ז"ל לשירותי ציבור, שנמשך למעלה מעשור שנים, היתה לפתח שיטה לחישוב הצרכים, שתתבסס אמנם על נורמות לאומיות אך תותאם לכל מקרה בנפרד. הסדרה של שבעה מדריכים בסדרת **מכסות קרקע לתכנון** הוזמנה ע"י מינהל התכנון במשרד הפנים, והיא מיועדת לספק קווים מנחים למתכננים ולגופים משלתיים (אלתרמן והיל 1977-1984). לאחרונה יצא לאור כרך נוסף המציג שיטה לחישוב כולל של השטחים הדרושים למכלול שירותי הציבור בצפיפויות מגורים שונות. ראו ויטק, אלתרמן והיל 1988.

18. לאחרונה הושלם מחקר ראשון מסוגו בישראל, אודות תפקידם של הסכמים כנטלי פיתוח לא פורמאליים. ראו אלתרמן וויטק, 1988. פרק 7 מוקדש כולו לנושא זה.

רשימת מקורות

אלתרמן רחל (1977), "מס השבחה ומטרות ציבוריות", **רבעון לכלכלה**, מס' 95 (דצמבר) עמ' 390-401.

אלתרמן רחל (1985), "הפקעות קרקע לצורכי ציבור לפי חוק התכנון והבנייה: לקראת הערכה מחדש", **משפטים** ט"ו (תשמ"ה), עמ' 179-244.

אלתרמן רחל, סמדר אבישי, טל בורגנסקי ורחל סוכר (1989): **מדיניות קרקע מוניציפלית בישראל: עד כמה היא קיימת?** דו"ח מחקר בהזמנת המכון לחקר שימושי קרקע. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

אלתרמן רחל ומשה היל (1977 עד 1985), **מכסות קרקע לתכנון**, כרכים א' עד ו' (2), הטכניון, חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור.

אלתרמן רחל ומירי ויטק (1988). **דרכים חלופיות להשגת קרקע לצורכי ציבור: בסיס משפטי והערכת השימוש בתכנון עירוני**, הטכניון, חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור.

גיל אירית בהנחיית רחל אלתרמן (1989): **היטל ההשבחה הלכה למעשה**. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, בהזמנת המכון לחקר שימושי קרקע.

ויטק מירי, רחל אלתרמן ומשה היל (1988). **הדרישות לקרקע לצורכי ציבור בשכונות מגורים: פיתוח כלי לאומון כמותי כולל**, הטכניון, חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור.

REFERENCES

- Alexander, Ernest, Rachelle Alterman and Hurbert Law Yone (1983), **Evaluating Plan Implementation: The National Planning System in Israel**, Progress in Planning Monograph Series, Pergamon Press, Vol. 20, pp. 97-192.
- Alterman, Rachelle (1979), "Land Betterment Taxation Policy and Planning Implementation: Evaluation of the Israeli Experience", **Urban Law and Policy**, Vol. 2, no. 2, pp. 201-210.
- (1982), **Land Value Recapture: Design and Evaluation of Alternative Policies**, Occasional Paper No. 25, Center for Human Settlements, University of British Columbia, Oct.
- (ed. 1988a), **Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies**. New York university Press.
- (1988b), "Exactions Law and Social Policy in Israel", in **Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies**, edited by Rachelle Alterman. New York University Press, pp. 182-200.
- (1988c), "Evaluating Linkage and Beyond: Letting the windfall Recapture Genie Out of the Exactions Bottle", **Journal of Urban and Contemporary Law**, Vol. 34, pp. 3-49.
- Alterman, Rachelle and Moshe (Morris) Hill (1986) "Land Use Planning in Israel", chapter 6 in **International Handbook on Lands Use Planning**, ed. by Nicholas N. patricios, Greenwood Press, pp. 119-150.
- Alterman, Rachelle and Jerold S. Kayden (1988), Developer Provisions of Public Benefits: Toward a Consensus Vocabulary, in **Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Policies**, ed. by Rachelle Alterman, New York: New York University Press, pp. 22-32.
- Borukhov, Elihu (1980), Land Policy in Israel, **Habitat International** Vol. 4 (4/4/6), pp. 505-515.

Doebele, William A., (1982), Introduction Chapter 2 in **Land Readjustment: A Different Approach to Financing Urbanization**, Ed. by William A. Doebele . Lexington, Mass.: Lexington Books, D.C. Heath and Co., pp. 1-10.

Hagman, Donald G., (1978), Windfalls and Their Recapture, Chapter 2 in **Windfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation**, edited by Donald G.: Hagman and Dean J. Misczynski. Chicago: American Society of Planning Officials, pp. 15-19.

Great Britain, Department of the Environment (1983), Joint Circular 22/83 and 46/83 (Welsh Office), **Town and Country Planning Act 1971 — Planning Gain**, Aug. 25, 1983.

Juergensmeyer, Julian C. (1988), "Exactions Law in the United States", in **Private Supply of Public Services. Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies**, edited by Rachelle Alterman, New York: University Press, pp. 51-65.

Kayden, Jerold (1988), Planning Gain: Developer Provision of Public Benefits in Britain, in **Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies**, edited by Rachelle Alterman, New York: New York University Press, pp. 163-172.

Kity, Michael G. (1985) **Land Acquisition in Developing Countries**. Boston, Mass: Oelgeschlager, Gunn and Hain.

Marcus, Norman (1987), "Exactions Law in New York State", in **Private Supply Of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies**. Edited by Rachelle Alterman New York University Press, pp. 66-82.

Nishiyama, Yasuo (1987), Kukaku-Seiri (Land Readjustment): A Japanese Land Development. Technique. **Land Assembly and Development**, Vol. I No. 1, Spring. pp. 1-14.

Renard, Vincent (1987), "Exactions in France, in **Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies**". Edited by Rachelle Alterman. New York: New York University Press, pp. 173-181.

Schnidman, Frank (1988), "Land Readjustment: An Alternative to Development Exactions" in **Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies**. New York: New York University Press, pp. 250-263.

עדכון גבולות

הזכויות על קרקעות חקלאיות נטושות

עדכון גבולות הזכויות על קרקעות חקלאיות נטושות שהוסדרו בתקופת המנדט, שהם היום בניהול מינהל מקרקעי ישראל, באזורים עירוניים וחקלאיים.

גבולותיהם למעשה, לא התאימה לצורת גבולות החלקות כפי שהם מופיעים במפות גושי הרישום המקוריים וכפי שחלקות אלה נרשמו בספרי המקרקעין. יישובים ומוסדות אלה החזיקו כ-3,000,000 דונם קרקעות מוסדות.

נוסף על היישובים החקלאיים, נותרו עדיין אלפים רבים של חלקות בשטחים עירוניים, שחייבים לתחום מחדש, למדוד ולמפות לשם שינוי כל הגבולות שנקבעו בעת הליכי הסדר הקרקעות.

כל הקרקעות המוסדות האלה, המחייבות שינוי כל גבולותיהן, הן בבעלות המדינה, רשות הפיתוח או הקרן הקיימת לישראל – כולן בניהול מינהל מקרקעי ישראל.

עדכון גבולות הסדר הקרקעות בכל השטחים האלה היא המשימה הגדולה והמורכבת ביותר, לשנים הבאות, בנושא התיחום של גבולות הזכויות על קרקעות בישראל ורישומן.

להלן דוגמה אחת בשטח עירוני ודוגמה אחת בשטח חקלאי.

קרית האוניברסיטה של תל-אביב

מפה מ. 1 היא הקטנת מפה משנת 1987 בקנה מידה 1:2500, של גוש רישום 6629 הנמצא היום ברמת אביב, על קרקעות חקלאיות נטושות של הכפר הערבי א-שיח' מונס. כמעט כל הגבולות החיצוניים והפנימיים בגוש רישום זה לא נשתנו משנת 1936, כאשר נסתיימו הליכי הסדר הקרקעות בגוש זה.

היום נמצאת בגוש רישום זה קרית האוניברסיטה של תל-אביב, אולם דבר זה לא ניכר כלל בגבולות החלקות בגוש זה. אפילו

אחד העקרונות הבסיסיים של הסדר קרקעות מודרני, הוא הצורך לבצע בו עדכון מתמיד של גבולות הזכויות על קרקעות ועל רישומן, שאם לא כן מתיישנות מפות גושי הרישום ותיחום גבולות החלקות בהן ורישומן בספרי המקרקעין, איננו משקף את המציאות שהתפתחה בשטח.

קרקעות חקלאיות ועירוניות רבות בכפרים ובערים, שהוסדרו עוד בתקופת המנדט, ניטשו על-ידי בעליהן הערבים שעזבו את גבולות ישראל בזמן מלחמת השחרור. כל הקרקעות האלה הוקנו, לפי חוק, לאפוטרופוס לנכסי נפקדים ונמכרו על ידו לרשות הפיתוח, על מנת שזו תשתמש בהן להתיישבות היהודית ולהרחבתה באזורים חקלאיים ועירוניים.

כל הגבולות החיצוניים והפנימיים במפות גושי הרישום של קרקעות אלה, שיקפו את גבולות הזכויות בהן ואת שיטות ניצול הקרקע, כפי שהיו בסיום הליכי הסדר הקרקעות בתקופת המנדט.

כיוון שבישראל שינו את החלוקה והיעוד של קרקעות אלה, הן באזורים עירוניים והן באזורים חקלאיים, היה צורך להכין לכל מפות גושי הרישום האלה תוכניות חדשות כדי לרשום באמצעותן את התמורות בגבולותיהן החיצוניים והפנימיים.

התמורות האלה חייבות להתבצע לפי מפות תכנון שתאושרנה על-ידי ועדות תכנון ממלכתיות.

בכל האזורים בנגב וברמת הגולן, שבהם נערך בישראל הסדר קרקעות מהיר שהתבסס על מפות טופוגרפיות שהוכנו בשיטות פוטוגרמטריות, לא הוצגו גבולות פנימיים וחיצוניים ביישובים חקלאיים ועירוניים.

בכל השטחים שהוסדרו בתקופת המנדט או במדינת ישראל, היו בסוף 1985 כ-800 יישובים ומוסדות חקלאיים שצורת תיחום

גבולות הרחובות: האוניברסיטה, קלצקין וקלזנר, המקיפים את הקריה, אינם מופיעים עדיין במפת גוש הרישום של שטח זה.

רק בפניה הצפונית-מערבית של המפה, בפנית הרחובות טאגור והאוניברסיטה, הוכנה תוכנית לצרכי רישום ששינתה את הגבולות הישנים. היא הראתה את החלקות אשר הונכנסו של הרחובות ושל החלקות אשר עליהן נבנו בתים משותפים. שינוי גבולות זה אושר בוועדות התכנון המקומית והמחוזית, וכל שטח הבתים המשותפים האלה וקטעי הרחובות הצמודים אליהם הופרד מיתר חלקי גוש הרישום הנ"ל.

אין ספק שהתמורה בגבולות, באיזור מוגבל זה, בוצעה בגלל תביעות המשתכנים ובגלל התחייבויות החברה המשכנת, לרשום בספרי המקרקעין את זכויותיהם של המשתכנים על דירותיהם. זכויות אלה אמנם נרשמו בספרי המקרקעין לפני מספר שנים. לעומת זאת אין עדיין כל שינוי בגבולות החיצוניים והפנימיים הישנים, של כל הקרקעות שעליהן נבנתה אוניברסיטת תל-אביב. כבדיקה כאגף התכנון של עיריית תל-אביב, כחודש דצמבר 1987 התברר העובדות הבאות הנוגעות לסעיף זה:

1) תוכנית מיתאר בקנה מידה 1:5,000 לקרקעות הנטושות מעבר לירקון, אושרה בסוף 1952. תוכנית זאת מפרטת את המערכת המתוכננת של דרכי התחבורה העיקריות ואת יעוד שימושי הקרקע בחלקיה השונים. על סמך תוכנית מיתאר זאת, הוכנו מאוחר יותר, תוכניות מפורטות בחלקיה השונים, בקנה מידה גדול יותר.

2) שטח קריית האוניברסיטה של תל-אביב מופיע בתוכנית זאת כשטח למבני ציבור, ללא פירוט חלוקתו לחלקות. גם פירוט הרחובות המקיפים אותו, איננו מדויק.

שטחי פארק הירקון וקריית התערוכות מסומנים בתוכנית כשטח תערוכות וגנים וכמגרשים ציבוריים פתוחים. באיזור זה הוכנסו אחרי 1952 כמה שינויים בקטעים שונים של תוכנית המיתאר.

3) רק ביום 29.5.1986 אושרה לקריית האוניברסיטה של תל-אביב, תוכנית מפורטת בקנה מידה 1:1250.

בתוכנית זאת ניתן פירוט נכון של כל הרחובות המקיפים אותה, של יעודי הקרקע בתוכה ושל כל גבולותיה הפנימיים.

רק עכשיו, לאחר אישורה של התוכנית המפורטת, ניתן להכין תוכנית לצרכי רישום של כל קרקעות קריית האוניברסיטה ולסמן את כל גבולותיה הפנימיים והחיצוניים הממשיים. לפי תוכנית זאת לצרכי רישום אפשר יהיה לרשום בספרי המקרקעין את הזכויות על הקרקע, לפי הגבולות הנכונים.

מכיוון שפעולה כזאת היא יקרה ואיננה משנה דבר במציאות שהתפתחה בשטח, ספק אם היא תתבצע בעתיד הקרוב, אלא אם יתעוררו אילוצים לעשות זאת, מסיבות משפטיות או כספיות.

קיבוץ סעד

קיבוץ סעד שבנפת אשקלון הוקם פעמיים. בפעם הראשונה בסוף יוני 1947, ממערב לכביש סעד, על שטח קרקע שנרכש מערבים, עלי-ידי הקן הקיימת, עוד לפני מלחמת השחרור.

בגלל גזרות הספר הלבן, אסור היה אז לבעלי קרקע ערבים באיזור זה למכור קרקעות ליהודים, לכן לא נרשמו בחקופת המנדט קרקעות אלה על שם הקן הקיימת בספרי המקרקעין.

במלחמת העצמאות היה הקיבוץ בקו החזית ונפגע קשה בקרבות עם המצרים. מייד אחרי המלחמה הועבר קיבוץ סעד למקום בטוח יותר, ממזרח לכביש סעד, כשני קילומטרים מזרח למיקומו הקודם וכ-7 ק"מ ממזרח לעיר עזה. על מקומו הקודם הוקם בשנת 1951 קיבוץ כפר עזה.

שטחי הקבע של הקיבוץ, אחרי המלחמה, נקבעו על קרקעות נטושות של נפקדים, שכל הליכי ההסדר בהן נסתיימו עוד בשנת 1938. כל הגבולות החיצוניים והפנימיים בגושי

הרישום הישנים בשטח זה, נקבעו לפי מצב הזכויות בקרקעות בעת הליכי הסדר הקרקע-עו.

הקיבוץ הוקם במקומו הנוכחי, לפי מפות תכנון שהוכנו על-ידי המוסדות המיישבים. השטח הבנוי של הקיבוץ הוקם על קרקעות החלקים המערביים של גושי רישום ישנים 795-796. השטחים החקלאיים של הקיבוץ נמצאים על יתר קרקעות גושי רישום אלה וכן על קרקעות גושי רישום ישנים נוספים הגובלים בגושים הנ"ל, מצפון וממזרח. (ראה מפה מ.2.).

רק בשנת 1980, לאחר שנסתיים פיתוחו של הקיבוץ, ולאחר שהוקם "המרכז למשב-צות חקלאיות", הוכנה לו תוכנית מפורטת בקנה מידה 1:10,000 שהוגשה לאישור ועדת התכנון במחוז הדרום. התוכנית אושרה סופית בשנת 1982.

מפה מ.3. היא תצלום מוקטן של קטע התוכנית המפורטת שאושרה. בצבע כהה, בקצה המערבי שלה, נראים איזור המבנים של הקיבוץ והדרכים הראשיות המקיפות אותו. יתר שטחה של המשבצת החקלאית, חולק באופן פונקציונלי לחלקות גדולות המיועדות לעיבודים חקלאיים.

ראוי לשים לב לעובדה שמרבית גבולותיו החיצוניים של קיבוץ סעד הם גורמים גיאוגרפיים: כביש עזה-כאר שבע בדרום, הכביש למפלסים במערב ונחל חנון בצפון. לפי התוכנית המפורטת, נכלל כל רוחבם של גורמים אלה בתוך גבולות המשבצת.

לאחר אישור התוכנית המפורטת, הזמין מ.מ.י. באגף המדידות סימון, מדידה ועריכה של שתי תוכניות לצרכי רישום, שנועדו לשתי מטרות:

א. רישום זכויות קיבוץ סעד, ל"חכירה לדורות" של קרקעות המשבצת החקלאית שלו, בספרי המקרקעין.

ב. הכנת מפות של שני גושי רישום חדשים של הקיבוץ, על-ידי אגף המדידות. מפה מ.2. היא תוכנית לצרכי רישום ששרטטה בקנה מידה 1:10,000. היא מראה את כל הקרקעות של המשבצת החקלאית של קיבוץ סעד. התוכנית הוכנה על רקע של כל גושי הרישום והחלקות הישנים, מתקופת

המנדט, שהיו במקורם בקנה מידה 1:2,500. לפי צורת החלקות הישנות נראה, שחלקן שימש למטעים וחלקן כשדות מורע.

תוכנית זאת היא המעניינת מבין כל התוכניות לצרכי רישום שניתנו בפרק זה, מכיוון שנראה בה היטב אופן הכנתה:

א. סומנו ונמדדו כל הגבולות החיצוניים של המשבצת החקלאית.

ב. אוחדו כל הגושים והחלקות הישנים בתוך הגבולות הנ"ל, לחלקת קרקע גדולה אחת שניתן לה מספר זמני של גוש א-101. בתוך הגבולות החיצוניים של המשבצת בוטלו כל הגבולות הישנים בין הגושים ובין החלקות.

ג. גוש זמני א-101 חולק על-ידי קו גבול סומן ונמדד כשדה, לשני גושי רישום חדשים: גוש רישום 903 במערב, בשטח 696 דונם, בו מרוכזים כל המבנים של הקי-בוץ, וגוש 904 בשטח 8,511 דונם, בו כל הקרקעות החקלאיות שלו.

הגבולות החיצוניים של המשבצת וכן הגבול בין שני גושי הרישום החדשים, נקבעו לפי התוכנית המפורטת שאושרה בוועדת התכנון.

לאחר חלוקת כל המשבצת לשני גושי הרישום הנ"ל, הוכנה באגף המדידות תוכנית שנייה לצרכי רישום בקנה מידה 1:2500, המפרטת חלוקת גוש רישום 903 ל-12 חלקות. בחלקות אחדות מצויות קבוצות מבנים בעלי תיפקוד דומה: בנייני מגורים, בנייני משק, מוסד חינוכי אזורי וכו'.

חלקות אחרות הן דרכים העוברות בגבולות הגוש והקיבוץ וגבולן החיצוני תוחם את שניהם, או שהן דרכים פנימיות בתוך השטח הבנוי. כל המבנים והדרכים הפנימיות נמדדו לפי תצלומי אוויר. כל הדרכים בגבולות הקי-בוץ נמדדו יחד עם גבולות המשבצת.

שתי תוכניות אלה לצרכי רישום אושרו, עוד בשנת 1983, על-ידי ועדות התכנון כמתאימות לתוכנית המפורטת ועל-ידי אגף המדידות ככשרות לרישום, ונמסרו ל-מ.מ.י. לשם רישום זכויות המתיישבים בספר המק-רקעין. רק בסוף 1986 גרשמו הזכויות על קרקעות אלה בספרי המקרקעין.

את כל הפעולות לרישום זכויות במשכצות חקלאיות ניתן לחלק לשלושה שלבים עיקריים:

- א. הכנת תוכניות מפורטות ואישורן.
- ב. הכנת תוכניות לצרכי רישום ואישורן.
- ג. רישום הזכויות והשיעבודים בספרי המקרקעין.

כדי לקצר את משך הזמן לסיום כל אחד משלבים אלה וכדי לייעל את התהליך, הוקמה בשנת 1980, ועדת תיאום ומעקב משותפת לנציגי המרכז למשכצות חקלאיות ולנציגי אגף המדידות.

מטרתה של הוועדה הזאת לקצר את כל התהליך ל-3 שנים ולרשום כל שנה 50 משכצות חקלאיות לפחות. בפועל הספיקו בשנים 1987-1988 לרשום רק 35-30 משכצות חקלאיות כל שנה.

• סולל, א., (1988) התייחסו הגיאוגרפי של גבולות הזכויות על קרקעות בארץ ישראל ומיפויים. חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", שהוגש לסנט אוניברסיטת תל-אביב ע' 197-229.

מפה אחרת היא הקטנה של מפה ארעית של גוש רישום חדש 904, בקנה מידה 1:10,000, שהוכנה באגף המדידות לפי התוכנית לצרכי רישום באותו קנה מידה. היא מראה את חלוקת כל השטח הגדול של הקרקעות החקלאיות ל-24 חלקות גדולות. הגבולות בין החלקות החקלאיות נקבעו כולם, לפי התכנון החקלאי או לפי התוכנית המפורטת שאושרה, או לפי תצלומי אוויר, ללא מדידה נוספת בשדה.

תהליך רב-שלבי ממושך

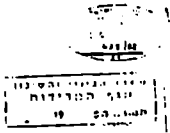
כפי שראינו בשתי הדוגמאות שניתנו לעיל, הרישום בספרי המקרקעין של הזכויות על קרקעות בשכונות ובקיבוצים, שהוקמו בישראל על קרקעות אשר הוסדרו עוד בחקופת המנדט, ושניטשו על-ידי בעליהן הערבים עם הקמת המדינה, הוא תהליך רב שלבי ממושך.

משעת קבלת ההחלטה, במרכז למשכצות חקלאיות, על התחלת הליכי הרישום של משכצות חקלאיות בשטח מוסדר ועד לסיום רישום הזכויות לפי הגבולות הממשיים בספרי המקרקעין, עוברות 10 שנים ויותר.

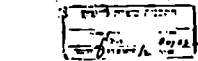
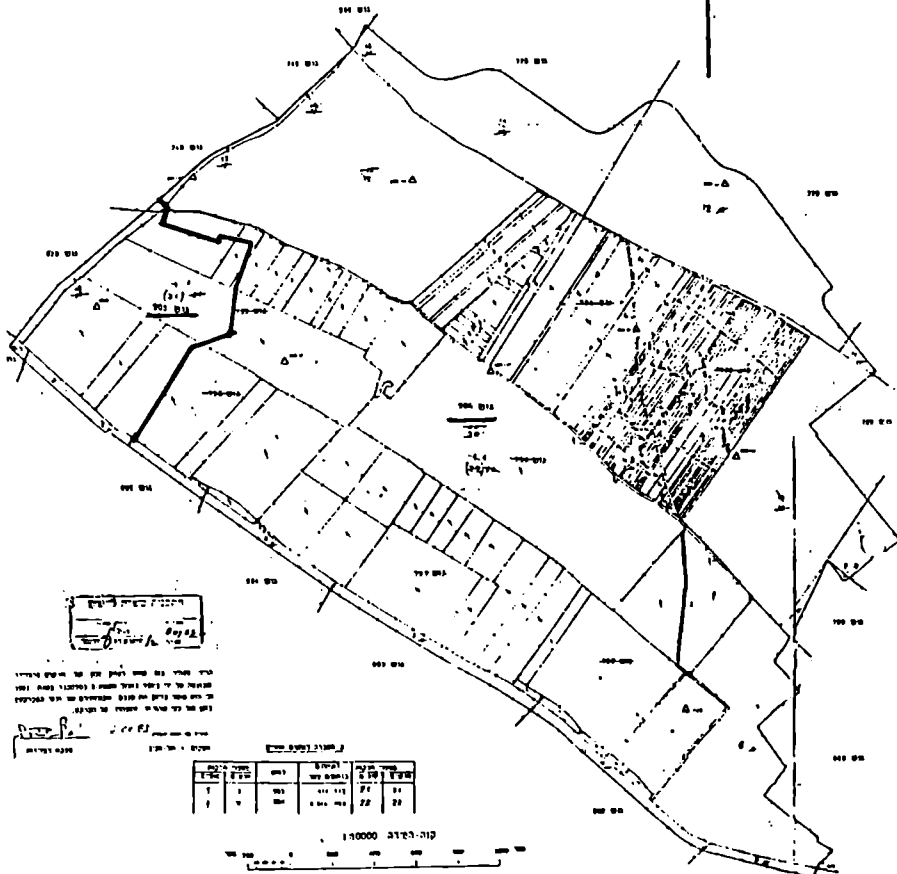
מצה 20

כחול : הדרום
 נפה : באר-טבע
 מקום : סער
 נוש : אורט

שטח : 10000
 מידות : 10000
 מידות : 10000
 מידות : 10000
 מידות : 10000



הוכן בשביל: מינהר מקרקעי ישראל



הודעה על תוכנית
 תוכנית
 תוכנית

שטח	מספר	שטח	מספר
1	1	2	2
3	3	4	4
5	5	6	6

קנה-הדבר 1:10000

הוכנה לצורכי רישום של כל קרקעות עיבוד סער בקנה-הדבר 1:10,000 על רקע סמור בושי רישום ישנים. (סמור 1 מחלקה סמור על חסדירות, אגף חסדירות).

תיקון 26 לחוק

התכנון והבנייה תשכ"ה-1965

יורם בר-סלע, שטיפלה בבדיקת הפעלתו של חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965. הליכי החקיקה הסתיימו בשלהי כהונתה של הכנסת האחת עשרה.

תהליך החקיקה הממושך, מאז הונחו המלצות הוועדה על שולחנו של שר הפנים דאז ד"ר יוסף בורג בשנת 1981, מוסבר בצורך שהיה לקיים מגעים ובירורים עם גופים שונים.

התיקון עצמו מקיף מגוון גדול של נושאים הקשורים בהליכי התכנון, על אחדים מהם נעמוד להלן:

הליכי רישוי

התיקון מתיימר לייעל ולקצר את הליכי הרישוי, שמקובל לחשוב עליהם כי הם ממושכים ומסורבלים.

על פי המצב הקודם, הגוף שבסמכותו להעניק היתרי בניה היה ועדת המשנה של הוועדה המקומית וכן במקרה של היתרי בניה התואמים תכניות החלות על המקום, היתה הסמכות בידי גוף המורכב מיו"ר הוועדה המקומית וממהנדס הוועדה. גוף זה אמנם מצומצם מבחינת הרכבו, אלא שהבעיה היתה בכך שאת החלטת חבריו היה צורך להביא לידיעת חברי ועדת המשנה של הוועדה המקומית ונציג שר הפנים, וכל חבר ועדה או נציג שר הפנים רשאי היה לדרוש לקיים דיון בוועדה על החלטה זו.

על החלטת ועדת המשנה להעניק היתר בניה, ניתן היה לערער לפני הוועדה המחוזית תוך 30 יום מהיום שבו הוחלט על הסירוב. החוק המתקן הקים שני מוסדות רישוי חדשים: האחד רשות רישוי מקומית והשני רשות רישוי מחוזית.

הרכבה של רשות הרישוי המקומית וזהה לגוף הקודם, קרי יו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה, אולם כאן חל שינוי והחלטתם כבר אינה טעונה ידיעה של ועדת המשנה.

לפני כמה חדשים נכנסו לתוקפן הוראות תיקון 26 לחוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965, ההוות התיקון המקיף ביותר לחוק מאז כניסתו לתוקף, והן נושאות בחובן צי-פיות רבות למפנה בהליכי התכנון, זירום וייעולם.

מוקדם עדיין להסיק מסקנות בדבר מידת ההתגשמות הציפיות, ולא ברורה עדיין מידת השפעתו של התיקון על התמשכות הליכי התכנון.

דומה, כי הוראות התיקון אף שהן כאמור בתוקף זה מספר חדשים, טרם חדרו במלוא היקפן לתודעת רשויות התכנון, הממשיכות לעתים לנהוג כמקודם. כדוגמא לכך ניתן לציין את אותן הודעות על הפקדת תכנית המתפרטות בעיתונות ובהן נקראים המ-עונינים בדבר להגיש התנגדויות לתכנית למשרדי הוועדה המקומית במקום למשרדי הוועדה המחוזית, כפי שנקבע בתיקון.

כן ראוי לציין, כי ועדות מקומיות ממ-שיכות לקיים דיונים בהתנגדויות המוגשות אליהן אף שהדיון בהתנגדויות אמור להת-קיים בוועדה המחוזית. גם קודם לתיקון החוק לא היה ברור מהו מקור הסמכות של הוועדות המקומיות לקיים דיונים מסוג זה, אולם עתה לאחר שנושא הדיון בהתנגדויות הוסדר בצורה ברורה בתיקון, ניתן היה לצפות להפסקת הדיונים הללו ולעליה על המסלול שנקבע בתיקון, לפיו ההתנגדויות מוגשות לוועדה המחוזית עם העתק לוועדה המק-מית, אשר רשאית להעביר את חוות דעתה לוועדה המחוזית בקשר עם ההתנגדות, בתוך פרק זמן מסוים.

התיקון עצמו — כפי שמציין עו"ד יחזקאל לוי בספרו "חוק התכנון והבניה תשכ"ה — 1965 כולל תיקון מס' 26 ודברי הסבר לתיקון" — הוא תולדה של המלצות ועדה ציבורית ובינמשרדית בראשה עמד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז עו"ד

כן הוקמה כאמור רשות רישוי מחוזית וזו מורכבת מיו"ר הוועדה המחוזית או נציג שר הפנים, ממתכנן המחוז של משרד הפנים ומעורך דין שמונה ע"י שר המשפטים.

רשות הרישוי המחוזית אמורה לשמוע עררים על החלטות רשות הרישוי המקומית.

מבחינת הרכבה, רשות הרישוי המקומית היא איפוא "אותה הגברת בשינוי אדרת", אלא שלאור העובדה שחברי ועדת המשנה ונציג השר אינם רשאים עוד לדרוש העברת החלטה של רשות הרישוי לדינום, הופך להיות מעמדה של רשות הרישוי איתן ועצמאי. כאן המקום גם להעיר שקודם לתיקון לא עשו רשויות הרישוי שימוש נרחב בהוצאת היתרים ע"י הגוף של יו"ר ומהנדס הוועדה.

הקמת רשות הרישוי ושיפורים נוספים בהליכי קבלת היתרים, כפי שיפורטו להלן, אכן מבטיחים שיפור המצב הקיים המקשה על מקבלי ההיתרים בהליך הידוע כממושך ומייגע במבון של הרשויות המקומיות.

רישוי בדרך מקוצרת

כן נקבע בתיקון לחוק הליך של רישוי בדרך מקוצרת. הכוונה היא לזרז את הטיפול בבקשות להיתרי בניה בבקשות התואמות את המצב החוקי. נעשה כאן נסיון לסמוך על מגישי הבקשה שהם אנשי מקצוע, אף שהאחריות לבדיקת הבקשות מוטלת על מהנדס הוועדה. לרישוי בדרך מקוצרת גם נקבעה תקופה של חדשיים ולא שלושה כמו בבקשה רגילה, בו חייבת הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית להחליט בבקשה שאם לא כן רשאי המבקש לפנות לוועדה המחוזית או לרשות הרישוי המחוזית.

ביטול הקלות

גורם נוסף שיקל על הטיפול בבקשות להיתרי בניה, נוגע לבטול "מוסד ההקלות" שלפיו ניתן היה לקבל תוספת אחוזי בניה על אילו המותרים לפי התכנית הקיימת. כיום נקבע בתיקון, כי אין להחיר תוספת אחוזי בניה מעבר לקבוע בתכנית שהופקדה לאחר

— 1.3.89.

אי עיכוב מתן היתרים בגין חובות התיקון גם קובע כי אין לעכב מתן היתר בניה לגביו קוימו כל התנאים המוקדמים במקום ששולמו כל החובות על הנכס, כלומר אין להתחשב בחובות אחרים למעט ארנונה. נעשה כאן איפוא "בידוד" חיובי של הנכס מנכסים אחרים, וניתוק "התלות" בין הנכסים השונים. יש להניח, כי יהיה בכך כדי להקל על "ההתחשבות" ולזרז הוצאת ההיתר.

כן נקבע כי על הוועדה המקומית להמציא למבקש תוך 14 יום מדרישתו, את מצב חובות הנכס, גם בזאת ניתן לראות הקלה על מבקש היתר, כדי שיוכל לעמוד תוך זמן קצר על היקף התשלומים ולשלמם.

נקבע, כי התאמת ההיתר לביצוע תהיה בידי מהנדס הוועדה בלבד. שר הפנים יקבע בתקנות מהן תחום השינוי שאותו יהיה רשאי המהנדס להחיר בהיתר בלא לבקש אישור הוועדה.

הליכי אישור תכניות

התיקון כולל מספר חידושים. בהליכי אישור תכניות, מהם האמורים לקצר את התהליכים ומהם הקובעים הוראות חדשות בסדרי הדיון. אחד הנושאים החשובים בהם חל שינוי, נוגע לאישורו של שר הפנים בהקשר למתן תוקף לתכנית.

עד לתיקון, היה על שר הפנים ליתן את אישורו על כל שינוי של תכנית מיתאר מקומית או שינוי של תכנית מפורטת וזאת כדי שיינתן לתכנית תוקף. הליך זה דורש מאליז זמן הוואיל והוא כרוך בבדיקה של התכנית ע"י אנשי המקצוע במשרד הפנים. נוסף לכך, ועדה מחוזית לפני פרסום תכנית מיתאר מקומית, היתה חייבת להעביר את התכנית לשר הפנים, וזה היה רשאי בתקופה של 15 יום לדרוש מהוועדה המחוזית לדון מחדש באישור התכנית, כללית או ביחס להוראה מסוימת.

בתיקון לחוק קיים מהפך בגישה של הליכי מתן תוקף לתכנית. נשתנו היצירות וכיום העקרון הוא שתכנית מחאשרת תוך פרק זמן מסויים אלא אם כן שר הפנים הפעיל את סמכויות ההתערבות שניתנו לו בחוק.

שינוי זה בגישה יחייב את המערכות המסייעות לשר הפנים, להתמודד באופן מיידי עם התכניות וניתן להעריך שהוא אכן יביא אתו מפנה חיובי בכל הכרוך לקיצור התהליכים. עם זאת, מן הראוי להצביע על כך שאין זה ברור מלשון החוק מהו בדיוק היקף סמכותו של השר הפנים. האם נוסף לסמכותו לאשר או לדחות תכנית הוא מוסמך גם לאשר תכנית בתנאים, או להחזירה לדיון בוועדה המחוזית לרן בנושא מסוים.

כן יש לציין את העובדה, שעל פי התיקון מועברת התכנית לעיון השר פעמיים. פעם אחת כאשר הוועדה המחוזית מחליטה להפקידה ופעם נוספת כאשר מודיע השר בתוך 90 יום ממועד ההפקדה, כי זו טעונה אישור. בענין זה נראה כי קיים דווקא סירבול לעומת המצב הקודם, לפיו רק שינוי תכנית עבר לאישור השר וגם זה בשלב הסופי לאחר אישורה. עם זאת, ראוי להזכיר, כי לשר הפנים נקבע מועד של 90 יום לאישור התכנית או לדחותה, ואם הוא לא יעשה כן, תיכנס התכנית לתוקף מאליו.

יש לקוות, כי שר הפנים באמצעות מינהל התכנון של משרד הפנים לא יוציא הנחיה כוללת ושגרתית להעביר אליו כל תכנית לאישור, אלא שההחלטה איו תכנית טעונה אישורו תישקל לגופה, מתוך מגמה לצמצם ככל האפשר את מספר התכניות הללו ולקצר הליכי האישור.

נושא נוסף בו חל שינוי חשוב נוגע לתכניות אשר לא הוגשו להן התנגדויות בתקופת ההפקדה.

בתיקון נקבע, שבמקרה כזה ייראו את התכנית כאילו אושרה על ידי הוועדה המחוזית בתוך 60 יום מתום התקופה להגשת התנגדות, זאת אם לא החליטה הוועדה המחוזית אחרת בתוך המועד האמור. פירושו של דבר שתכנית כזו מתאשרת כיום ללא דיון נוסף בוועדה המחוזית, אלא אם הוועדה רואה ענין לקיים דיון ולהחליט אחרת.

התקופה שנקבעה לוועדה כדי להחליט על דיון בתכנית היא 60 היום האמורים, אך לא ברור מהם הנימוקים שצריכים לעמוד בפני הוועדה המחליטה. גם כאן קיימת סכנה שוועדות תקבלנה החלטה כזו כדבר

שבשיגרה ובכך עלולות להיות מוחמצות מטרות התיקון לקצר את ההליכים. ניתן איפוא לקוות כי ההחלטות שתקבלנה לגבי כל תכנית לגופה.

מועדים לסיום הטיפול בתכנית

עד לתיקון לא זכתה הבעיה של התמשכות הדיונים בוועדות המחוזיות בקשר עם אישור תכניות, למענה סטטוטורי מתאים. אמנם נקבעו בחוק מספר הגבלות בזמן, כמו משך הזמן שעל ועדה מחוזית להחליט בדבר אי-שורה של תכנית מיתאר מקומית חדשה תוך שנה, וכן חובת הוועדה המקומית להחליט בענין תכנית מפורטת שהוגשה לה בתוך 4 חדשים, שאם לא כן רשאי המציע לפנות לוועדה המחוזית אולם זאת באשר לתכניות חדשות. בכל הקשור לשינוי תכניות קיימות שגם הוא נעשה על דרך של אישור תכנית, לא היה כאמור מענה סטטוטורי הולם.

עם זאת, קיימת בפסיקת בית המשפט העליון התייחסות לנושא, המאופיינת בגישה שיש להגביל את מועדי הטיפול בהליכי התכנון.

במקרה אחד (בג"צ 614/64 שם טוב ארגז נ. הוועדה המחוזית ירושלים, פד"י י"ט (1) 95) לא קיבלה הוועדה המחוזית החלטה על אישור תכנית כעשר שנים לאחר הפקדתה. בית המשפט ציין כי אמנם לא נקבע בחוק מועד המגביל את הוועדה בפרק הזמן, אולם הוא החיל את סעיף 6 לפקודת הפרשנות בדבר עשיית פעולה ב"מהירות הראויה". בית המשפט ציין, שיש להתחשב בזכויות הקנין של הפרט.

במקרה נוסף שפורסם לאחרונה דן בית המשפט העליון פעם נוספת בענין המועדים בהליכי תכנון.

הנושא נדון בעתירה, שהוגשה לבג"צ (חב' גזית קונסוליום השקעות ופיתוח בע"מ נגד הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רחובות). בג"צ 100/88 פד"י מ"ג (1) עמ' 29. העתירה נסבה על עיכוב בטיפול בתכנית מפורטת. העותרת ביקשה למעשה שבית המשפט יכנס "בנעלי" הוועדה המקומית, יבחן את טענותיה התכנוניות וביקשה כי זה יורה לעקוף את הוועדה המקומית על ידי פניה לוועדה המחוזית.

בית המשפט, מפי כבוד הנשיא מ. שמגר, עמד על חשיבות הטיפול בבקשות האזרח תוך זמן סביר וקבע כי התמשכות הטיפול שהוא סממן מוכר של טיפול בלתי יעיל איננה מתקבלת על הדעת.

בית המשפט קובע, כי על רשויות התכנון הדנות בתכניות שהוגשו להן ע"י אזרחים, לדרוש בתכניות ללא עיכובים ממושכים. בהחלטתו קבע בית המשפט מועדים לטיפול בתכנית ולפיהם על הוועדה המקומית לשמור בתוך חודש ימים את הערות לעותרת או פרקליטה ולהחליט תוך חודש ימים נוסף מעת קיום הדיון האמור. אח"כ על הדיון לעבור לוועדה המחוזית לה נקבע מועד קצוב עד להפקדת התכנית.

יחד עם זאת, בית המשפט לא קצב מועד לסיום פעולת הוועדה המחוזית כיון שזה מותנה בשמיעת התנגדויות. אך בית המשפט מציין כי מחובתה של ועדה המחוזית להכריע בעניין תוך זמן סביר לחיוב או לשלילה וזאת תוך תיקון ההצעות, אם וכאשר יוכאו בפניה. עתה, עם כניסתו לתוקף של חיקון 26, הוסדר הנושא בחקיקה בנסיון לקצר את משך הזמן לאישור תכניות. החוק קובע כי ועדה מחוזית תחליט לאשר או לדחות תכנית מיתאר מקומית תוך שנה מיום פרסום דבר הפקדתה, כן קובע החוק משך זמן של שמונה חדשים שעל ועדה מחוזית לאשר או לדחות תכנית מפורטת.

כן נקבעה הוראה לפיה שר הפנים או מי שהסמך לכך רשאי להאריך את התקופות האמורות בחדשיים נוספים. מה המצב כאשר ועדות מחוזיות לא יעמדו בלוח הזמנים האמור?

על כך משיב המחוקק בהקמת מועד תכנון חדש הקרוי ועדה להשלמת תכניות.

ועדה להשלמת תכניות

ועדה זו אמורה להמשיך בהליכים לבדיקת ולאישור תכנית אשר חלפו המועדים לא-

שורה כאמור וזאת מן השלב אליה הגיעה הוועדה המחוזית. כל הסמכויות לבדיקה ולאישור התכנית יעברו מן הוועדה המחוזית לוועדה המיוחדת לרבות שמיעת ההתנגדויות והכרעה בהן. הוועדה תורכב מיור הוועדה המחוזית בתוך 30 יום מתום המועד לסיום הטיפול בה.

הוועדה להשלמת תכניות תהא מורכבת מנציג שתמנה הוועדה המחוזית, מנציג שתמנה הוועדה המקומית ומנציג שר הפנים שייקבע ע"י שר הפנים מתוך רשימת נציגים שהשר יפרסם ברשומות. מעניין לציין, כי בראשות הוועדה לא יעמוד יור הוועדה המחוזית אלא נציג שר הפנים והוא ימנה מזכיר שלא יהא מקרב הוועדה המחוזית אלא המקומית.

מן הראוי לציין, כי הוועדה המיוחדת לא הוגבלה בזמן לסיום פעולתה, ונשאלת השאלה אם לא מן הראוי היה לעשות כן כדי למנוע מצב שתכניות שלא הסתיימו הטיפול בהן בוועדה המחוזית "יחנקו" גם בוועדה זו עקב עומס יתר.

לסיכום:

נגענו באחדים מן האספקטים בהליכי רישוי ותכנון אשר הוסדרו בחיקון 26 לחוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965 ושיש בהם כדי לקצר את משך הזמן לאישור תכניות ולמתן היתרי בניה.

ניתן לצפות, כי השינויים הללו אכן יביאו אתם מפנה חיובי "בגורם הזמן" אף שניתן יהיה להצביע על תוצאות ממשיות כעבור פרק זמן בו יעמדו התיקונים במבחן המעשה. מן הראוי לאזכר את דבריו של נשיא בית המשפט העליון מ. שמגר בעתירה שבבג"צ 100/88 הנ"ל: "רישות תכנון חייבת להיות ערה לכך שהכח והסמכות מוענקים לה כדי לשרת את האינטרס הציבורי, באינטרס זה כלול גם טיפול תוך זמן סביר בבקשות האזרח".

מינהל מקרקעי ישראל 1988

בימים אלה הופיע דו"ח מס' 28 של מינהל מקרקעי ישראל לשנת התקציב 1988. דו"חות המינהל מהווים מקור בלתי נדלה למידע ולמחקר לכל העוסקים והמתעניינים בהתפתחות של שימושי קרקע בישראל, שהרי מדובר בהם על מאגר של 92% מכלל קרקעות ישראל (כמעט כל שטחה של המדינה).

הדו"ח פותח במבוא של מנהל המינהל מר גדעון ויתקון, בו מוצגים גם עיקרי מדיניותו של יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, שר החקלאות מר אברהם כץ-עוז. קווי הפעילות שהותוו על-ידי השר, בברכתו למועצה, כוללים:

- (1) חיזוק האמנה שבין הממשלה לבין הקרן הקיימת לישראל;
- (2) תרומת מינהל מקרקעי ישראל לפיתוח כלכלי, חברתי ולאומי של המדינה;
- (3) ייזום וקידום של תכניות פיתוח מקומיות שיש להן משמעות לאומית;
- (4) שיפור השירות לחוכרי המינהל;
- (5) גיבוש מדיניות לפתרון בעיות קרקע של האוכלוסיה הערבית בישראל;
- (6) שמירה על אדמות המינהל.

הדו"ח כולל שמונה חלקים: (1) מדיניות קרקעית; (2) תכנון המקרקעין ופיתוחם; (3) מסירת זכויות במקרקעין; (4) רכישת זכויות במקרקעין; (5) ניהול המקרקעין; (6) ארגון ומינהל; (7) כספים וניהול תקציבי; (8) מחוזות המינהל. בחלק על מדיניות קרקעית מובאות החלטות מועצת מקרקעי ישראל, שמספרו בשנת התקציב היה 36. החשובות שבהן:

- (1) החכרת מגרשי מגורים לבניה נמוכה בדמי חכירה מהווים – במושבים, מושבות, מרכזים אזוריים, ישובים קהילתיים וישובי המעוטים;
- (2) שיעור חלקו של מינהל מקרקעי ישראל בעליית ערך הקרקע בעת העברת זכות חכירה – פטור מדמי הסכמה לחקלאים במצוקה בנחלות;
- (3) הסדר עם תושבי סביון בעלי "חוזה ירוק";
- (4) דמי חכירה לשטחים חקלאים, לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל – התשי"ך – 1960;
- (5) שינוי תנאי הקצאת קרקע המיועדת לבנינים לא רוויים המשמשים למסחר ומשרדים;
- (6) התנאים לפיהם תמסר קרקע למטרות קייט, תיירות ומסחר בתחומי מועצה איזורית גולן;
- (7) תוספת בניה, שינוי ניצול, שינוי יעוד, פיצול – בקרקע עירונית – תשלום דמי היתר;
- (8) תקציב מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1989/90;
- (9) החכרת זכויות ליהודי התפוצות בקרקעות בנגב;
- (10) בניה למגורים במושבי עובדים בכפרים שיתופיים ובמושבות – בנחלות ובמשקי עזר.

פרק מיוחד מוקדש ל"מגמות במחירי מקרקעין", המתוארות בלוחות. המינהל קובע שהמיתון, האבטלה, וההיצע הנמוך של הקרקעות בערים היו הגורמים הדורשניים שאפינו את שוק המקרקעין בשנת 1988. למרות זאת, במגורים עירוניים נבחרים היו עליות מחירים עד 10%.

בשנת התקציב 1988 ביצע המינהל 1,880 עסקות החכרת קרקע עירונית, בשטח של 5,441 דונם ובערך של 2,06 מליון ש"ח מזה, בין היתר, אושרו למגורים 2,414 דונם, לתעשייה 814 דונם, ולמסחר ושרותים אחרים 625 דונם.

נמשכו מגמות הביקוש למגרשי "בנה ביתך", ומעבר למגורים בבתיים חד ודו־משפחתיים עם גינה צמודה. המינהל הקצה בדרך של מכרז קרקע 2,374 יחידות דיור לייעוד זה. מן הראוי לקיים במועצה דיון על מגמה זו.

במסגרת 100,000 דונם הקרקע שהמינהל רשאי למכור בתנאים ובמקרים מיוחדים מכר המינהל 69 דונם במחיר של 14,139,702. בהתאם לדו"ח, מאז הקמת המינהל בשנת 1961 נמכרו 29,564 דונם קרקע, מספר שעורר לא פעם ספיקות.

סה"כ העברות כספים מהמינהל לבעלי קרקע בשנת התקציב היה 435,312,004 ש"ח – מזה הועברו למדינה כהלוואות רשות הפיתוח 135,196,575 ש"ח וכהכנסות המדינה 119,207,872, ולקרן הקיימת לישראל 180,907,556 ש"ח.

הבאנו לידיעת הקורא רק לקט זעיר מנתוני הדו"ח המפורט ומאיר העיניים לגבי מכלול פעולות המינהל. הדו"ח ראוי לשמש בסיס לעיון ולמחקר מדעי ומקצועי מעמיק, ומחבריו ראויים לברכה.

דמי חכירה לקרקע חקלאית

1. להלן מחירון דמי החכירה לשנת תש"ן, מעודכן למדר המחירים לצרכן שפורסם לגבי חודש מאי 1989, בכפוף לאמור בסעיף 3:

א. נחלה חקלאית

דרגה 1	206 ש"ח
דרגה 2	154.50 ש"ח
דרגה 3	103 ש"ח

ב. יחידת בעל מקצוע במושב
37.41 ש"ח ליחידה

ג. מטע שלחין, גידולי שלחין, בריכות דגים, חממות, גידולים תחת כיסוי פלסטי 25.58 ש"ח לדונם

ד. מטעי בעל או בהשקאת עזר, שטחי שלחין לצרכי לימוד של מוסדות-חנוך באזורים הכפריים ולמוסדות חינוך בתחום שיפוט עירוני, ושטחי שלחין של חוות לגידול זרעים העוסקות במחקר ופותרות 12.79 ש"ח לדונם

ה. מטעים לעיבוד ולקטיף פרי סוג א' 25.58 ש"ח לדונם
מטע סוג ב' 19.16 ש"ח לדונם
מטע סוג ג' 12.79 ש"ח לדונם

ו. גידולי שדה ופלחה בעל

אזור 1	12.79 ש"ח לדונם
אזור 2	9.96 ש"ח לדונם
אזור 3	6.71 ש"ח לדונם
אזור 4	1.72 ש"ח לדונם
אזור 5	1.08 ש"ח לדונם
אזור 6	0.62 ש"ח לדונם

ז. דמי הרשאה למרעה

מרעה עשבני מרעה בתה מרעה חורש

אזור 1 לדונם	1.05 ש"ח	0.62 ש"ח לדונם	0.24 ש"ח לדונם
אזור 2 לדונם	0.78 ש"ח	0.50 ש"ח לדונם	0.17 ש"ח לדונם
אזור 3 לדונם	0.50 ש"ח	0.33 ש"ח לדונם	0.15 ש"ח לדונם
אזור 4 לדונם	0.15 ש"ח	0.08 ש"ח לדונם	0.08 ש"ח לדונם
אזור 5 לדונם	0.08 ש"ח	0.08 ש"ח לדונם	0.08 ש"ח לדונם
אזור 6 לדונם	0.08 ש"ח	0.08 ש"ח לדונם	0.08 ש"ח לדונם

ח. דמי הרשאה להצבת כוורות 1.72 ש"ח לכוורת

ט. משקי עזר הצמודים למחירון נחלה חקלאית

עד 2 דונם	91.07 ש"ח
עד 3 דונם	99.76 ש"ח
עד 4 דונם	108.42 ש"ח
עד 5 דונם	117.08 ש"ח
עד 6 דונם	127.95 ש"ח
עד 7 דונם	136.58 ש"ח
עד 8 דונם	145.32 ש"ח
עד 9 דונם	153.96 ש"ח
עד 10 דונם	162.66 ש"ח
עד 11 דונם	171.33 ש"ח
עד 12 דונם	179.97 ש"ח
עד 13 דונם	188.67 ש"ח
עד 14 דונם	197.33 ש"ח
עד 15 דונם	206.00 ש"ח

2. מכירת עצי זית לצרכי גינון

בעבור עץ זית הנמכר לצרכי גינון, מזן מקומי סורי, כאשר העתקת העץ הנה על חשבון הרוכש.

עץ גדול 132 ש"ח

עץ בינוני 88 ש"ח

עץ קטן 44 ש"ח

3. המחירים הנקובים לעיל, מבתוספת הפרשי הצמדה ממדד מאי 1989 עד למדד יולי 1989 (ועד בכלל), יהיו בתוקף עד לתאריך 10.89.15. החל מתאריך 16.10.89, ובכל ה-16 לחודש לאחר מכן, יעודכנו המחירים לפי הוראות חשב המינהל, בהתאם לשינויים במדד.

4. לחוכרים כוודים לפי חוזי חכירה לתקופה ארוכה ניתנת אפשרות להצטרף להסדר תשלום דמי החכירה באמצעות הוראת קבע בבנק, בתנאים מיוחדים כמפורט באגרות התשלום שישלחו אליהם.

5.

א. לישוכים המשלמים את דמי החכירה בעצמם, או כגביה מרוכזת, באמצעות ארגוני הקניות — שתי אפשרויות לתשלום, לפי בחירתם:

(1) תשלום מלוא דמי החכירה עד לתאריך 30.11.89.

(2) תשלום דמי החכירה בשעורים ובמועדים הבאים:

20% עד ל-30.11.89

30% עד ל-14.3.90

20% עד ל-14.6.90

30% עד ל-14.9.90

ב. התשלום שישולם למינהל עד לתאריך 30.11.89 (מלוא החוב — לפי האפשרות הראשונה, או 20% מהחוב — לפי האפשרות השנייה), לא יהויב כרביית ו/או בהפרשי הצמדה מעבר למדד יולי 1989.

ג. כל תשלום שישולם למינהל לאחר 30.11.89 יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן שיפורסם לגבי חודש יולי 1989, ויחוייב כתוספת הפרשי הצמדה למדד הידוע ביום בצוע התשלום בפועל.

ד. אגף הכספים של המינהל ינפיק את החשבונות לישוכים ולארגוני הקניות לקראת סוף אוקטובר 1989, ולאחר מכן ב-15 לחודש שלפני תשלום כל רבעון (דהיינו ב-25.2.90, 25.8.90). כל חשבון יכלול: חוב פיגור — אם קיים, הסכום המגיע לאותו הרבעון, יתרת החוב הכללי לאותו הרבעון.

ה. כל תשלום שלא ישולם למינהל במועדים כנקוב לעיל, יחויב — בנוסף להפרשי הצמדה — גם ב-7% רבית שנתית צמודה החל מתאריך 1.10.89 ועד למועד ביצוע התשלום בפועל (הצמדת הרבית הנה למדד אוגוסט 1989).

Simultaneously, we have to attend to proper development in those regions inhabited mainly by Arab, Druze and Bedouin citizens side by side with the development of the Jewish sector in the periphery. Lack of development in the non-Jewish sector will severely effect the plans for the entire spatial development of the peripheral regions, thus damaging also the plans for the Jewish sector.

Summing Up — A New Understanding

The plan for the “distribution of the population” has first and foremost to formulate the most important objectives for Israeli society, deliniating the development policy preferred by Israel to achieve those objectives. This plan will be able to fulfill its task only if given “sharp teeth”, and if all the ministries will respect and execute their obligations included in the national statutory plan.

“Population dispersal” is not a “sacred cow” but the means to accomplish goals. Important parts of the original goals are still valid. However, it may take different ways and thinking than those used in the past.



There exist basic differences in approach concerning questions such as where to invest the scarce resources left for development; in the peripheral regions, in the Gallilee and the Negev, of in Judea and Sanaria (formerly — the West Band). It is unlikely that the government can resist the counter pressures coming not only from the peripheral development towns, but also from distressed zones in the central region, and other pressure groups of small and big towns located near the metropolitan cores.

Lessons Drawn from the Implementation of the “Spatial Distribution of Population” Plans

Demographic, economic and political factors are major constraints, and not readily manipulated. Accordingly, other factors which can be manipulated must be exploited. The major strategy should be to prevent the existing population living in the peripheral regions from out migrating to the central regions, by offering them all the facilities and attractions they need, as close as possible to their present living environment.

Suggested Principles for the Implementation of the “Spatial Distribution” Plan in the Future

The national outline plan for “spatial distribution of the population” must be supported by development plans on the national, regional and local levels, which will be legally binding. These “instruments” must gain the consent of all the relevant institutions, both governmental and public. The development plans must include priorities and phases of implementation as well as budgetary sources.

Due to the scarcity of material and demographic resources, activities should be focussed in selected zones in order to maximize results. It is suggested to enact a “steps’ system”, which means developing first those settlements closer to a selected “growth pole”.

Only after achieving a “critical mass” in a selected “growth zone”, it is possible to move on to other development objectives. Throughout this first step of the development process, the authorities must consider proper and controlled ways to minimally assist other existing settlements, in order to prevent their disintegration. “Lip service” about dispersal of the population will not be of any use, and goals of the distribution of population’s plan will not be achieved, so long as a policy restricting the development of the central region and the Tel-Aviv metropolitan area is not established.

This policy can best be implemented by the refusal to allocate public resources to projects which can also be accomplished in the peripheral regions. Conservation of agricultural lands can also support this policy. Nevertheless, government must prevent the collapse of the central region which sustains a considerable portion of Israeli economy.

accomplish principal goals in several realms: security, territorial, economic, social and structural.

The peripheral regions, especially those areas adjoining the state's borders, were nearly devoid of Jewish settlements. The spatial hierarchical structure of settlement distribution was distorted and unbalanced. Most of the Jewish population was concentrated in the towns along the coastal plain between Tel-Aviv and Haifa. Middle-size towns, away from this main population concentration were few and far between.

In face of this reality, the architects of the "dispersal" idea, saw the opportunity to correct the situation by wide dispersal of the large waves of immigration to Israel throughout the territory of the new state.

This process was possible so long as the government could massively manipulate the economic resources flowing to Israel. These resources included donations from Jews of the diaspora and German reparations. At that time, most of the new immigrants were very poor refugees.

However, in as much as these economic resources shrank as did the waves of immigrants and to the extent that later immigrants were largely middle-class people coming to Israel of their own free will, the ability of the authorities to direct the new immigration to regions preferred by the government diminished considerably. Presently, the process of "population dispersal" has slowed to a minimum, and in some regions is working in reverse (i.e., from the peripheries to the "core"). As the dispersal is not a goal in itself, but meant to accomplish other national objectives, we should not treat it as a "sacred cow", but examine it carefully and without sentimentality.

Given that the declared national aims are still valid, we need to examine if and how they can be achieved by other means more in tune with prevailing circumstances.

Factors Effecting the Implementation of the Plan for Spatial Distribution of the Population

Firstly, we can't ignore the existing physical presence of settlements, infrastructure etc. Beyond that, there exist hard facts concerning three major issues. First, the demographical issue. The natural growth of the Jewish population is slowing down, and immigration to Israel is decreasing. Israel is moving rapidly toward "zero growth", and will achieve a "stationary population" somewhere between the years 2030 and 2040. The second fact is the economic situation. Israel is facing in the last two decades severe economic difficulties. It appears that in the foreseeable future, Israel will have limited resources to allocate for development. The third issue, as difficult as the former ones, is the political conflict splitting Israeli society. With the "Six Day War" (1967) and becoming stronger after the "Yom-Kipur War" (1973) and the "Lebanon War" (1982) Israel has experienced deep political divisions and the lack of consensus among the major political parties. All these are major constraints affecting the implementation of the "spatial distribution" plan by the government.

National Outline Plans for the Spatial Distribution of the Population and their Influence on the Population's Dispersal - Lessons and Suggestions for the Future

The Plan for the Spatial Distribution of the Population - A "Key" Plan Without "Teeth"

The plan for the spatial distribution of the population of Israel should have been the most important plan of all the other statutory national plans.

It is the only plan which defines population targets for the whole country, its districts and subdistricts and all its towns and settlements, thus defining the development needs of the state.

From 1948 to 1986, 8 such plans were prepared. However, only two of these received statutory status, the "5 Million (people) Plan" was fully approved, and the "7 Million Plan" is partially approved (the government has not granted yet its final approval).

The national outline plan for spatial distribution of population should, according to the "1965 Planning and Building Law" forecast changes in the distribution of the population throughout the country, including stages of development and their favorable timing, the desired size of existing settlements, and the desired location and size of new settlements. Thus, this plan should be the "key plan" for other national statutory plans. The trouble is that its actual influence is less than should have been expected.

Both the "5 Million" and the "7 Million" plans include recommended Means for their implementation. However, despite their statutory approval, these means were not used. Nevertheless, it may be argued that the plans for the spatial distribution of the population were relatively successful. This is due to the fact that the percentage of the population in the three peripheral districts grew from 30% of the total population in 1948 to about 40% in 1982 (including the Jews in Judea and Samaria). It is necessary to determine if this change stems just from the existence of the plan or from the fact that all of the Israeli governments in the first two decades practiced the ideology of population dispersal, without relying exclusively on the statutory plan.

This situation changed gradually through the 70's and the 80's. Accordingly, the gap between goals and implementation widened.

"Dispersal of the Population" - Original Concept and What Became of It

The concept of "population dispersal" is considered one of the corner stones in the development of the state of Israel. Population dispersal was undertaken to

As customary, we bring a **brief review of the activities of the Institute.**

The Hebrew language part of this issue closes with a survey of the **Israel Land Administration, Annual Report of Activities, 1988, and with Agricultural Lease prices, 1989** as set by the Israel Land Administration for those leasing its lands.

The English part of our journal contains a translation of Architect Y. Golani's article mentioned above.

With publication of Issue No. 31 of KARKA, we call on contributors and readers to increase cooperation with our journal, either with written material or by making suggestions or comments on content and form. With this help, we shall be able to continue relating to the land policy challenges facing society in Israel.



EDITORIAL

The present issue of KARKA opens with an article on "Hypermarkets in Israel, 1976-1986" by **prof. A. Kellerman and L. Ozery**, who give a comprehensive survey, referring to the situation abroad also.

This is a predominant subject in the transitions of land-use for commercial purposes. We hope that the authors, and other researchers, will continue their investigations in it, and will contribute further articles for publication in our journal.

A subject that came up at the land policy Discussion Group, arranged by our subject that came up at the Land policy Discussion Group, arranged by our Institute during the 1988/89 academic year, was the reciprocal impacts of population dispersal and land policy. Among the participating lecturers were **Architect Y. Golani, prof. D. Amiran and Architect D. Raz** and papers written by them especially for this issue on a topic of such great national importance are included here. All decisions on this subject will effect the social, economic and political future of our State.

"Land and Concepts of Land Redemption in Traditional Societies and Eretz Yisrael" is a contribution by **prof. R. Kark** to understanding the basic cultural concepts concerning land and ownership thereof in different societies and at different times. These are studied in the context of the three-way bond: Land — God — Man.

Z. Tzur discusses the agrarian problem and national ownership of land, illustrating the nature of the problem by area in the different regions and by types settlement.

H. Kroch dwells on the impact of land betterment, and concludes that the value of land rises following a new town planning scheme.

"Developer Participation in Public Facilities in Israel" is analyzed from a legal and social point of view by **prof. R. Alterman** in her research article. The aim of the research is development of a method for calculating public services requirements for land based on national norms, but adjusted for each individual case.

Dr. A. Solel discusses the issue of rights to agricultural and abandoned lands in an article that is part of his Ph.D. dissertation on "Geographical Demarcation of Boundaries of Land-Rights in Eretz Yisrael, and their Mapping" (1988).

In our legal section, **Adv. M. Alfya** analyzes Amendment No. 26 to the planning and Building Law, 5724 — 1964, relating to betterment tax.

contents

Editorial (Hebrew)

prof. A. Kellerman and L. Ozery, Hypermarkets in Israel, 1976—1986 (Hebrew)

Y. Golani, Architect, National Outline plans for the Spatial Distribution of the Population and their influence on the Population's Dispersal. Lessons and Suggestions for the Future (Hebrew)

prof. D. Amiram, population Dispersal and Reciprocal Influence on Land policy (Hebrew)

D. Raz, Architect, plans for Population Dispersal: Lessons and Perspectives for the Future (Hebrew)

prof. R. Kark, Land and Concepts of Land Redemption in Traditional Societies and Eretz Yisrael (Hebrew)

Z. Tzur, The Agrarian Problem and National Ownership of Land (Hebrew)

Activities of the Land Use Research Institute (Hebrew)

H. Kroch, Higher Land Value following a New Town Planning Scheme (Hebrew)

prof. R. Alterman, Developer Participation in Public Facilities in Israel: Law and Social Policy (Hebrew)

Dr. A. Solel, Updating Boundaries of State Land in Urban and Rural Areas (Hebrew)

Adv. M. Alfiah, Amendment No. 26 to the Planning and Building Law, 5724 — 1964 (Hebrew)

Israel Land Administration, Annual Report of Activities, 1988 — Survey (Hebrew)

Israel Land Administration, Agricultural Land Lease Prices, 1989 (Hebrew)

Y. Golani's article above (translated into English)
Editorial (English)

“KARKA” — Published by the Land-Use Research Institute,
Jerusalem 91077, Hamelech George Str. 43, P.O.B. 7816, Tel. 246828

EDITOR IN CHIEF: A. Poznanski — **EDITOR:** Zvi Magen

31

karka (LAND)

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

DECEMBER 1989