39

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

אפריל 1995

תוכן העניינים

	דבר המערכת	3
אלישע אפרת	לקראת התמורות במדיניות הקרקעית של ישראל	5
אליהו בורוכוב	המדיניות הקרקעית בעקבות גל העלייה	10
נירה אורני ורחל אלתרמן	הפקעות קרקע: זכויות היחיד מול צורכי הציבור (חלק א')	19
טל יער־ויזל וארנון סופר	העלמותם של אלמנטים גיאוגרפיים בעקבות הסרת גבול	39
אשר סולל	הסדר הקרקעות בישראל	52
עירית עמית	פרשה נעלמה — יפה נוף, מושבה שלא נוסדה	67
פול פ. קוהנסתם	נכסי דלא ניידי בהולנד (תרגום מאנגלית)	80
	מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע	83
	Editorial	86

"קרקע" — ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע, רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל. 02־246828

עורך: א. פוזננסקי

מערכת: ש. בן־שמש וא. פוזננסקי

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם

כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

סדר, עימוד והדפסה: דפוס "כספית", ירושלים

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

אפריל 1995

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

דבר המערכת

על אף המאמצים הרבים של האחראים על המדיניות הקרקעית של ישראל לפתור את בעיית הורדת מחירי הדירות ע״י הפשרת הקרקע הלאומית, לא הביאו הצעדים שננקטו לתוצאות המיוחלות.

הצעות והחלטות של המוסדות המוסמכים לטפל בנדון רודפות זו אחר זו, אך בדרך־כלל אינן יוצאות לפועל בשל תוכנן המאולתר.

החלטות אלה מאופיינות ע״י אי־ראיית הנולד, נטייה להפוך את הקרקע לאמצעי זמין לפרעון חובות לבנקים, וכתרופה לכל תחלואי הכלכלה הישראלית שמהם נפגע המשק.

במקום להתרכז בחיפוש פתרון לבעייה אחת, ולהפיק לקחים מהניסיון, מתקבלות החלטות הנוגעות למרכיבים שונים של המשטר הקרקעי.

ארבע־עשרה החלטות נתקבלו בעניין שינוי ייעוד קרקע חקלאית, אולם גם השתיים האחרונות, החלטות מס׳ 666 ו־667, שהוגדרו כסופיות בנדון, לא הניבו את הפירות המקווים.

במקביל, מתקבלת החלטה העוסקת בגביית דמי חכירה שנתיים.

החלטה זו עלולה להביא לחיסול דמי חכירה המהווים את אחד מהעקרונות הבסיסיים של המדיניות הקרקעית הלאומית.

כמו־כן מועלות בחפזון וללא העמקה והסברה נאותה, ההחלטות בדבר הקצאת קרקע בלתי מתוכננת.

החלטות כאלה סותרות את עקרונות המדיניות הקרקעית המחייבת את מינהל מקרקעי ישראל.

מאידך, הזמן חולף ועוד מעט האידיאולוגיה של הבעלות הלאומית על קרקע שגובשה ע״י קרן קימת לישראל, תחגוג את יובל המאה.

לאידיאולוגיה זו היו בזמננו שני ביטויים היסטוריים: האמנה בין קרן קימת לישראל לבין ממשלת ישראל מנובמבר 1961, והחלטת ממשלת ישראל שאומצה ע״י מועצת מקרקעי ישראל במאי 1965.

מאז שהתקבלה ההחלטה הנ״ל בדבר עקרונות מדיניות קרקעית בישראל, חלפו כבר יותר משנות דור, ונכון יהיה לערוך בדיקה לעומק של נוהליה ויעדיה.

מבדיקה זו יהיה צורך להסיק מסקנות על־מנת לעשות שינויים ותיקונים, במידה ויידרשו כאלה.

חובת הבדיקה מוטלת על מועצת מקרקעי ישראל, והיא תטיב למלא את המשימה הנ״ל אם תסתייע בגוף מייעץ שייבחר מקרב טובי הקהילה האקדמית, ויפה שעה אחת קודם.

פרופ׳ אלישע אפרת הפותח את החוברת הזו במאמרו **״לקראת התמורות במדיניות הקרקעית של ישראל״** מנתח את העמדות של החקלאים ושל המימסד בדבר זכויות הנובעות משינוי ערכה של הקרקע וניצולה ליעדים לא חקלאיים.

המחבר מפרט את הנימוקים של הצדדים ומגיע למסקנה שאם אין מנוס מסטייה מעקרונות השמירה על קרקע חקלאית הרי שיש לעשות זאת לאחר שיקול מעמיק וראיית הנולד.

ד״ר אליהו בורוכוב במאמרו על **״המדיניות הקרקעית בעקבות גל העלייה״** סוקר את התפקיד שמילאה הקרקע בבעלות ציבורית במצב לחץ בלתי רגיל לאספקת קרקע לבניית מגורים לעלייה המונית וברזרבות להגדלת הצע הקרקע.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

נירה אורני ופרופ׳ רחל אלתרמן במאמרן ״הפקעות קרקע: זכויות היחיד מול צורכי הציבור״ מסיקות, כי דרושים שינויים בחוקים ובהסדרים בישראל בנוגע להפקעות קרקע שעיקריהם ביידוע ובשימוע נימוקי ההפקעה, הגבלת ההפקעה ללא תמורה במקרים מסויימים וכדו׳.

בשל נפח המאמר חלקנו אותו לשני חלקים: החלק הראשון מתפרסם בחוברת זו והחלק השני יופיע בחוברת הבאה.

טל יער־ויזל ופרופ׳ ארנון סופר במאמרם ״העלמותם של אלמנטים גיאוגרפיים בעקבות הסרת הגבול״ דנים בטישטושו של הקו הירוק כאלמנט גיאוגרפי לאחר ביטולו כגבול פעיל בשנת 1967.

הסקירה על היעלמות הקו הירוק מהווה תרומה למחקרים בארצות אחרות שבהן בוטלו גבולות אולם נשאר השוני האדמינסטרטיבי בין האזורים.

להסדר קרקעות בישראל יש היסטוריה ארוכה מאז תחילת המנדט הבריטי והנשלמת בתקופתנו.

ד״ר אשר סולל, לשעבר יו״ר ועדה בינמשרדית לתכנון ולביצוע הסדר הקרקעות בישראל, מביא במאמרו על ״הסדר הקרקעות בישראל״ נתונים סטטיסטיים על מצב ההסדר בישראל שמהם נובע כי רק 6.6% משיטחה של ישראל לא הוסדר סופית.

בגלל השלכות ההסדר על האפשרות של רישום קרקעות על־שם בעליהן החוקיים יש לנושא זה חשיבות ציבורית מרובה.

לדעתו של ד״ר סולל תהליכי הסדר של שארית הקרקעות הלא מוסדרות יהיו איטיים ומסובכים וזה מסיבות טכניות ומשפטיות.

מזמן לזמן אנו מקדישים מקום בבטאוננו לפרקי היסטוריה של שימושי קרקע ורכישת קרקעות.

הפעם אנו מביאים לקוראינו את **״פרשה נעלמה — יפה נוף, מושבה שלא נוסדה״** מפרי עיטה של **ד״ר עירית עמית** על המאבק ונסיון ההתיישבות של ״המזרחי״ במישור החוף. המאמר מתאר ניסיון להקמת היישוב יפה נוף.

על רכישת קרקע זו התחרו אגודת ״מנוחה ונחלה״ של הסתדרות ״המזרחי״ וחברת ״קהילת ציון״.

בהקשר זה מתגלה מעמדה של ההנהלה הציונית ועדיפויותיה.

בהמשך החוברת אנו מביאים את תרגומו של המאמר על **״נכסי דלא ניידי בהולנד״ מאת פרופ׳ פול פ. קוהנסתם** (מתוך: כתב העת URBAN LAND, גיליון 53, מס׳ 11, נובמבר 1994, מדור ׳התפתחויות׳, עמ׳ 9-11) המתאר את שוק המשרדים, החנויות והבתים בהולנד, ארץ מפותחת שממנה אפשר ללמוד רבות על ניהול נכסים דלא ניידי ומשטר קרקעי.

בסוף החוברת ישנה סקירה קצרה על פעולות המכון בתקופה שבין הופעתו של ביטאון ״קרקע״ מס׳ 38 ועד להופעתו של זה הנוכחי.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

לקראת התמורות במדיניות הקרקעית של ישראל

אלישע אפרת

ביום 14 באוגוסט 1994 קיבלה הממשלה החלטה בדבר הפיצוי שיחול על קרקעות חקלאיות שייעודן שונה למטרות מגורים, תעשייה, מסחר, תיירות וקיט, וזו אושרה ביום 18 באוגוסט 1994 פה אחד על־ידי מועצת מקרקעי ישראל. ההחלטה החדשה באה להחליף שתי החלטות ידועות קודמות של מועצת מקרקעי ישראל, מס׳ 533 ו־611, שהוקפאו בשעתו בעקבות החלטה מס׳ 640. ההחלטה הנוכחית נבעה מן העובדה, שבקרקע חקלאית שייעודה שונה, לא מומשה בסופו של תהליך שינוי הייעוד לצורכי בנייה, נקשרו עסקאות באמצעות מתווכים שונים שהעבירו את קרקע המדינה לידי גורמים שונים אשר עשו בקרקע שימושים ספקולטיביים, ובכך איבדה המדינה במקרים רבים את השליטה על תהליך התכנון, שעבר לידיהם של יזמים ומתווכים שונים.

מצב חדש זה מעלה מחדש את הפרובלמטיקה הקיימת בישראל לגבי זכויות החקלאים המחזיקים בקרקע הלאום, והדורשים פיצוי נאות תמורתה בעת שינוי ייעודה, וזאת לעומת הממסד הממשלתי והציבורי הרואה בקרקע זו נכס לאומי שאינו ניתן להמרה ולסחירה. השאלות העקרוניות לגבי הבעלות הממשית על הקרקע החקלאית והדרכים לטיפול בה לאור התנאים הדמוגרפיים כיום, מצוקת הדיור במרכז הארץ והצורך בשמירה על קרקע חקלאית בישראל, יידונו להלן.

השאלה האם קרקע הלאום נועדה למכירה והאם מי שיושב עליה יכול ליהנות מעליית ערכה ולהוון אותה, או שהמצב הנוכחי של הבעלות על הקרקע חייב להישאר בעינו לנצח, הוא עיקרו של הוויכוח שניטש במשך חודשים רבים בעקבות ועדת פוגל. אם לגבי מעמדה של קרקע חקלאית־עירונית העלימו עין כל השנים ומכרוה במקומות רבים, הרי עתה עלתה על הפרק בעיית מעמדה של הקרקע החקלאית שבמגזר הכפרי, וזאת עקב נסיבות חדשות שנתהוו לאחרונה בישראל. המלצותיה של ועדה זו מבטאות את המצב הפרובלמטי שאליו נקלעה המדיניות הקרקעית של הממשלה המיוצגת והמבוצעת על־ידי מינהל מקרקעי ישראל ומשרד האוצר.

קיימות בנדון שתי עמדות מנוגדות, זו של החקלאים, השואפים להשיג את המירב מן הקרקע החקלאית, בה הם מחזיקים שנים רבות, המיועדת להפשרה ולשינוי ייעוד לצורכי בנייה ופיתוח עירוני, וזו של הממסד הממשלתי, השואף להמעיט בזכויותיהם של החקלאים.

העמדה העקרונית של החקלאים, ללא פירוט של חשבונאות כספית ואחוזי זכות בערך הקרקע, כפי שביטאוה, הדגישה את הנקודות הבאות:

- לחקלאים יש זכות על הקרקע מכוח חזקה, עיבודה ושמירתה במשך דורות, ולכן מגיע להם פיצוי בעת המרתה לשימושים אחרים.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

- הם סבורים, כי לא המדינה נתנה את הקרקע למתיישבים, כי אם המתיישבים בפועל נתנוה למדינה.
- בעלי קרקע, חוכרים ומחזיקים למיניהם הרוויחו מהן באותן מושבות ותיקות כרעננה, פתח־תקווה, ראשון־לציון ואחרות. האם שם מותר לעשות עסקים על אדמת הלאום, וכקיבוצים ובמושבים לא?
- לא ניתן לפנות את החקלאים מאדמתם ללא פיצוי הולם, גם אם "בעל הבית" מצא ייעוד רווחי יותר לקרקע.
- אין לראות בחקלאים אורחים זמניים באותם יישובים שבהם בנו את משקיהם במשך דורות, כי אם יושבי־קבע בעלי זכויות.
- החקלאים רואים את עצמם כבעלי הקרקע ולא כאריסים של המדינה ומוסדותיה.
- אם הוסכם כבר בעבר, שקיבוצים ומושבים נוהגים לעבור מחקלאות לתעשייה ולענפי נופש, הארחה וקייטנות, מדוע לא יעברו גם לבנייה?
- הגיע הזמן, שאנשים שביססו את חייהם על צדק חברתי ולאומי, יקבלו את ההזדמנות לבסס את חייהם גם על כסף.
- ההתיישבות החקלאית חייבת לצאת לקרב כדי להגן על זכויותיה בקרקע, כי זוהי ההזדמנות היחידה לנצל הפשרת קרקעות לבנייה לשם החזר חובות.

לעומת זאת התבטאה העמדה העקרונית של הממסד הממשלתי בנקודות הבאות:

- הקרקע היא של המדינה ושל הלאום, ולא של תנועות ההתיישבות, ולכן אין שום סיבה להעניק אותה למישהו במתנה.
- קרקע הלאום ניתנה לחקלאים לשימוש חקלאי מוגדר, ואם אינו אקטואלי יותר, יש להחזיר את הקרקע לבעליה ללא תמורה וללא פיצוי. אם יינתן פיצוי מסיבה כלשהי, הרי יהיה זה לפנים משורת הדין.
- גם אם מאפשרים לחקלאים לעסוק בנושאי נופש ותיירות, עדיין רב המרחק בין השכרת משטחי דשא לחתונות לבין זכייה בעליית ערך הקרקע בעת הפשרתה לבנייה.
- זכות הבנייה על הקרקע כמשאב הוא של החברה כולה והלאום, ולא של המחזיק בה, ולכן יש לשתף את העם כולו ברווח המופק ממנה.
- אין להפקיר את התכנון ואת השינוי בייעוד הקרקע למחזיקים בה ולכוחות השוק, ואין לשבש תוכניות ארציות ומקומיות באמצעות לחצים מקומיים של המחזיקים בקרקע.

עמדות אלה של הצדדים לגבי הזכויות בקרקעות חקלאיות המיועדות להפשרה לבנייה ולפיתוח עירוני ותעשייתי נובעות מכמה סיבות שהגבירו את הביקוש לקרקע במרכז הארץ. מקורן הוא תהליך פיזור האוכלוסייה שאינו נמצא כיום יעיל יותר, בשעה שהלחץ של התושבים להתגורר במרכז הארץ הולך וגובר עם הזמן. אף העולים החדשים שהגיעו אלינו בשנים האחרונות, הן מארצות חבר העמים והן מאתיופיה, אינם נוטים להשתכן באזורים פריפריאליים מרוחקים, על אף

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

ש"סל הקליטה" ליוצאי רוסיה ופרוייקט "עתיד ובית" של משרד הבינוי והשיכון לעולי אתיופיה מאפשרים בחירה חופשית של מקום מגורים.

מוקדי התעסוקה מרובים ומגוונים יותר במרכז הארץ. גם השקעות ההון ופיתוח מפעלי תעשייה מרובים שם יותר. האוכלוסייה החדשה יודעת זאת, ועל כן טבעי הוא שהיא תרצה להתגורר במקום שם סיכוייה להתפרנס טובים יותר. יחד עם זאת, הולך ונחלש מעמדה וערכה הכלכלי של החקלאות, ומספר העוסקים בה והמתפרנסים ישירות ממנה נמצא בירידה. ברשותם של קיבוצים ומושבים שטחי קרקע גדולים ללא ניצול חקלאי יעיל, כך שבלית ברירה עובר המגזר החקלאי יותר ויותר אל ענפים אחרים בחפשו בדרכים עקיפות לפיתוח של תעשייה, מלאכה ושרותים באדמותיו. כן קיימת כיום נטייה של אוכלוסייה ותיקה להשתכן בפרברים חקלאיים במרחב הבין־עירוני ובמגורים צמודי־קרקע. תופעות אלה שנתהוו בשניים־שלושה עשורי השנים האחרונים יצרו, כאמור, מצב של מחסור בקרקעות לבנייה ולפיתוח באזורי הביקוש שבמרכז הארץ.

לעומת כל אלה דוגלת המדיניות הקרקעית הממשלתית כל העת בעיקרון המקודש, שהקרקע שייכת ללאום והיא העתודה הבלעדית של העם היהודי. כדאי לציין, שב־1997 ימלאו מאה שנה לקונגרס הציוני הראשון בבזל, ובעוד שש שנים, בשנת 2001, ימלאו מאה שנה לייסוד קרן קימת לישראל. האם מאה שנה אינם זמן מירבי לשמירתה המוחלטת של קרקע חקלאית בעבור העם היהודי? מהו המועד שנקבע לשמירת קרקע הלאום מבלי להוון אותה?

דומה, שלאור המציאות הקיימת כיום בישראל יש להשלים עם כמה עובדות חדשות ועם שינויים רבים שחלו במדינה. יש לראות בתקופת מאה השנים האחרונות סיום של תקופה בשמירה המוחלטת על קרקעות הלאום, ויש לנהל מעתה ואילך מדיניות קרקעית שונה וזהירה שתאפשר הפשרת קרקעות מבוקרת לבנייה ולפיתוח, אך ורק על־פי תוכניות מיתאר מאושרות, הקצאת קרקע בשיעורים מוגבלים למשבצת יישובית, והבטחת עתודות קרקע למפעלים לאומיים.

מן הראוי לנקוט עתה פתיחות רבה יותר לגבי הפשרת קרקע חקלאית באזורי הביקוש, אך עדיין חסכונית בהתאם לצורכי המשק ולדרישות האוכלוסייה למגורים. יש להניח, שמערך ההתיישבות העירונית יחדור בעתיד ביתר שאת אל המגזר החקלאי, ומפת הארץ תלך ותיעשה אורבאנית יותר. מכאן, שהשמירה המוחלטת של הקרקע החקלאית ומניעת זכויות כלכליות, היוון ופיצוי מן החוכרים לא יעמדו לעד לנוכח הגידול הדמוגרפי והתפתחות התשתית הפיסית בישראל לקראת המאה ה־21. אותן החלטות של מועצת מקרקעי ישראל, מס' 533, 611 ו־640, שדרשו את החלפתן בהחלטת הממשלה מס' 3776 מיום 14 באוגוסט 1994, יש לראותן כסימפטום ראשון של מגמה אשר תדרוש בעתיד שינוי רדיקאלי במדיניות הקרקעית.

הכרעתו של ראש הממשלה, יצחק רבין, בין חקלאי הקיבוצים והמושבים לאוצר בדבר הקרקע שתופשר לבנייה תמורת פיצוי בשיעור של 27% מערכה באזור הביקוש, בשיעור של 28% באזורי עדיפות לאומית ובשיעור של 29% באזורים בעלי עדיפות לאומית א', פותחת עידן חדש בשינוי דמותו וצביונו של המגזר הכפרי בישראל. קרקע הלאום שהחקלאים חכרו בזמנו, חוזרת עתה בחלקה למינהל מקרקעי ישראל בתמורה כספית נדיבה לחוכריה, משום האפשרות הניתנת עתה

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

להמרתה לבנייה ולהעלאת ערכה. הטלפונים המצלצלים כיום בקיבוצים מאת יזמים הלוחצים על הפשרת עסקאות שהוקפאו לאחר בולמוס העסקאות הראשון, והשופעים הצעות לעסקאות חדשות, מבשרים על מהפך יישובי העלול להתרחש בשנים הקרובות במרכז הארץ. המדובר הוא, כידוע, בהחלטה למכירת קרקעות הקיבוצים והמושבים שבמרכז הארץ בעבור כמליארד שקל, או בעבור כמליארד וחצי שקל בעשר השנים הקרובות, לפי דעת שר החקלאות יעקב צור, במסגרת הסדר כולל של מחיקת חובות הקיבוצים, ואשר תדרוש אף מחלק מהם להעמיד 30%-40% מאדמותיהם להפשרה ולמכירה.

מתוך הממצאים שהובאו כפני ועדת פוגל, וגם מתוך נתונים רשמיים בדבר שיעורי העלייה השנתיים והיצע המגורים לעולים, חיילים משוחררים ולזוגות צעירים מתברר, שאכן קיימת מצוקת דיור במרכז הארץ ומעט מאוד קרקעות פנויות במחירים סבירים נמצאות לבנייה ולאיכלוס. מכאן גם ניתן להבין את הפתיחות והנטייה ההולכת וגוברת בממשלה לקראת מתן הקלה בהפשרת קרקע חקלאית לבנייה באזורי הביקוש במרכז הארץ. לאור מגמה זו עולות השאלות הבאות: ראשית, היכן הם אזורי הביקוש למגורים אשר בהם מיועדת קרקע חקלאית להפשרה? שנית, בכמה קיבוצים ומושבים מדובר אשר אמורים להוות יעד למכירת חלק מקרקעותיהם? שלישית, מה משמעותה של החלטה זו של הממשלה בתחום התכנון והבנייה? ולבסוף, מה הם העקרונות שלפיהם יש להפשיר קרקע חקלאית בעתיד, אם כבר נגזר הדבר מן המציאות הנוכחית?

אזורי הביקוש למגורים שבהם תידרש הפשרת קרקע חקלאית ומכירתה ליזמים ולקבלנים משתרעים בין אשקלון בדרום לבין חיפה בצפון, עם שלוחה מזרחה אל פרוזדור ירושלים ועם רצועה צפונית לאורך הגליל המערבי. באזורים אלה נמצאים כ־40 קיבוצים מתוך 270 שבישראל, וכ־160 מושבים מתוך כ־400 שבישראל, המחזיקים בקרקע חקלאית רבה.

יש המעריכים את הקרקע החקלאית שבידי הקיבוצים בכמיליון ורבע דונם, וזו של המושבים — בכמאתיים אלף דונם, כמות אדירה במושגים של ישראל. מתוך הנחה, שגידול האוכלוסייה ייצור ביקוש של כ־10,000 דונם קרקע לשנה, הרי שעד לשנת 2000 תידרש הפשרת קרקע חקלאית של כ־50,000-60,000 דונם, או כמיליון דונם במשך עשור של שנים, שתאפשר בניית כחצי מיליון דירות בכל רחבי הארץ. משימה כזאת תחייב, ללא ספק, טיפול זהיר בניצולה ובשימושה של קרקע בעתיד.

החלטת הממשלה על שיעורים גבוהים למדי של מתן פיצויים תמורת קרקע חקלאית מופשרת לבנייה באזורי הביקוש במרכז הארץ עלולה לגרום לתופעות המרחביות הבאות: ריכוז־יתר של אוכלוסייה במישור החוף, נוסף על זה הקיים כיום; התפתחות פרברית בלתי רצוייה ליד ערים ועיירות תוך הפיכתם של קיבוצים ומושבים ליישובים עירוניים־למחצה בניגוד למבנם הפנימי וייעודם המקורי; מעבר של מפעלי תעשייה ומלאכה מן הערים אל הכפרים תוך רכישת קרקע בתנאים זולים יותר מאשר בעיר ותוך החלשת אזורי תעשייה עירוניים הדרושים לחיזוקן הכלכלי של ערים; חיזוק תופעת העיור לאורך מישור החוף על כל מגרעותיה בנופי בטון ומלט, בתחבורה, באיכות החיים וכד׳; טשטוש הגבולות התפקודיים הקיימים בין עיר לכפר; איבוד הצביון החקלאי של מושבים וקיבוצים, שהיוו עד עתה את עמוד התווך בהתיישבות הציונית והחלוצית בארץ־

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

ישראל; מסחור קרקע חקלאית תוך שינוי תעסוקתם של החקלאים; ירידה נוספת בשיעור האוכלוסייה החקלאית בישראל אשר עומד כבר כיום על 4% בלבד מכלל האוכלוסייה היהודית; שינויים חברתיים מרחיקי־לכת בקואופרציה של המושבים ובאידאולוגיה השיתופית של הקיבוצים; שיבוש של תוכניות ארציות ואזוריות בכל האמור לגבי גודלם של יישובים, מכסות אוכלוסיותיהם, השטחים הפתוחים, התחומים הפיסיים בין עיר לכפר וכדומה.

על־מנת לעמוד בדרישות הבינוי והפשרת הקרקע הדרושה לכך בעתיד, ויחד עם זאת למנוע במידה מירבית הרס המרקם היישובי והתכנוני שנוצר עד כה, מן הראוי לפעול לפי העקרונות הבאים:

- קביעת כמות הקרקע שתאושר להפשרה בקיבוץ או במושב לא תבוצע לפי גודל החוב, כי אם לפי מיקומו ותיפקודו של היישוב באזורו ובסביבתו.
- שטחי ההפשרה של קרקע חקלאית חייבים להיות קטנים יותר ביישובים כפריים הצמודים לערים או הנמצאים ברדיוס של 20־25 ק״מ מהן, מאשר באלה המרוחקים יותר, כדי שלא לגרום לזחילה אורבאנית מהירה מדי ולגידולן האופקי של ערים.
- יש להעדיף הפשרת קרקע ביישובים הנמצאים בפריפריה הדרומית, הצפונית והמזרחית של אזורי הביקוש, וזאת כדי לסייע, במידת האפשר, לפיזור אוכלוסין ולחיזוק יישובים פריפריאליים.
- יש להעדיף הפשרת קרקע לבנייה ביישובים צעירים ופחות בוותיקים כדי לסייע בביסוסם הכלכלי.
- יש להעדיף הפשרת קרקע לבנייה ביישובים אשר במשבצותיהם אדמת בור רבה, שלא תיצלח לעיבוד חקלאי רווחי.
- אין להפשיר קרקע חקלאית מעובדת לבנייה המפיקה תוצרת חקלאית, גם אם היישוב עומד בקריטריונים המאפשרים הפרשת קרקע לפי העקרונות שלעיל.
- אין להפשיר קרקע לבנייה באזור כלשהו מעבר למכסות דיור שנתיות בדוקות ונחוצות.
- הפשרת הקרקע לבנייה חייבת להיעשות על־פי עקרונות תכנוניים־פיסיים ועל־פי תוכניות מיתאר מקומיות ואזוריות במסגרת המועצות אזוריות.
- לצורך ביצוע הפשרת קרקעות לבנייה יש להכין בעוד מועד תוכנית ארצית מיוחדת להפשרת קרקע רב־שנתית של קרקע חקלאית לפי אזורי עדיפות לאומית, שתאושר על־ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועל־ידי הממשלה.
- פעולות התכנון והפשרת קרקע לבנייה חייבת להיות מלווה בוועדת מעקב ופיקוח בין־משרדית בעלת סמכויות, שתאזן באורח חסכני והדרגתי את שטחי ההפקעה בהתאם לצרכים האמיתיים ובמקומות הראויים.

אם כבר נגזר עלינו להיפרד מן העקרונות הנוקשים של שמירה על קרקע חקלאית, כפי שהיו נהוגים בעבר, ולהיערך ביתר־פתיחות לבינוי על קרקע חקלאית מופשרת במרכז הארץ, יש לעשות זאת מתוך שיקול דעת תכנוני ארוך טווח ולמנוע חגיגה כספית מוגזמת של החקלאים.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

המדיניות הקרקעית בעקבות גל העלייה

אליהו בורוכוב

מטרת מאמר זה היא לסקור את המדיניות הקרקעית בתקופה שלאחר גל העלייה בשנים 1990-1991, את תפקידה של קרקע בבעלות ציבורית בביצוע הבנייה לשיכון וכן לסקור שלוש יחזמות ממשלתיות בתחום המדיניות הקרקעית שמטרתן היתה להגדיל את היצע הקרקע ולהוזיל את הבנייה ואת תוצאותיהן:

א) זירוז הליכי התכנון.
ב) הוזלת הקרקע הציבורית.
ג) הפרשת קרקעות חקלאיות.

א. אספקת קרקע לצורכי בנייה

בשנים 1990־1991 עלו ארצה 375,000 עולים. לשיכונם היו דרושות כ־125,000 דירות. כבר בחודשים הראשונים של 1990 כאשר סברו שיגיעו במשך השנה כ־100,000 עולים היה ברור שיש צורך להרחיב את היקף הבנייה פי שניים או פי שלושה ביחס להיקף הבנייה בשנים הקודמות. בשנים 1988־1989 בנו כ־20,000 דירות בשנה. מכיוון שהגודל הממוצע של משפחת עולים מברית־המועצות היה קצת פחות מ־3 נפשות למשפחה, הרי שחישוב פשוט מראה כי אם הגיעו 375,000 עולים הרי שדרושות לשיכונם כ־125,000 דירות.

היה ברור שאחד מן הגורמים המגבילים את האפשרות להרחיב את הבנייה הוא הצע הקרקע הזמינה. בכדי שקרקע תוכל לשמש לבנייה היא צריכה להיות זמינה הן מבחינת הבעלות והן מבחינת קיומן של תוכניות בנייה מאושרות. כלומר, יש תוכניות מוכנות ומאושרות לבנות עליהן ושבעל הקרקע מעוניין, מוכן ומאפשר לבנות עליהן.

בעיקרו של דבר הקרקעות הזמינות לבנייה היו הקרקעות שברשות מינהל מקרקעי ישראל. רק ברשות המינהל היו עתודות משמעותיות של קרקע זמינה שהיתה בשלבים מתקדמים של תכנון, והמינהל העמיד קרקעות אלה לרשות מבצע הבנייה שיזמה הממשלה בשנתיים אלה.

יתר על־כן, ניתן לקבוע כי אילמלא עמדו לרשות המדינה שטחי קרקע בבעלות ציבורית בהיקפים מספיקים, המדינה לא היתה יכולה לבצע את מפעל הבנייה של כ־81,000 דירות בשנים 1990־1991.

המינהל העמיד לרשות חברות משכנות ולרשות עמותות של משתכנים בשנתיים אלה כ־12,800 דונם שעליהם אפשר לבנות כ־87,500 יחידות דיור (בצפיפות ממוצעת של כ־6.8 יחידות דיור

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

לדונם) (ראה לוח 2). שטחים אלה הספיקו לכל הבנייה הציבורית בשנתיים אלו שהגיעה לכ־81,000 יחידות דיור. בנוסף לכך עמדו לרשות החברות המשכנות ועמותות של משתכנים שטחים נוספים שהיו בידיהן עוד מתקופות קודמות. כך שסך מלאי הקרקעות הזמינות הנמצאות בידי החברות, ושעליהן אפשר היה להתחיל לבנות היה גדול יותר.

יתרה מזאת, בנוסף לכך פעל מינהל מקרקעי ישראל להגדלת שטחי הקרקע הזמינים לבנייה ע"י העמדת שטחים נוספים לתכנון מפורט ולפיתוח בהיקפים גדולים. במהלך השנים 1990־1991 העמיד המינהל לתכנון ופיתוח (במסגרת הרשאות לתכנון ופיתוח) קרוב ל־200,000 דונם (ראה לוח 3). מהם מיועדים למגורים כ־127,000 דונם שעשויים להספיק לבניית כ־600,000 עד 800,000 יחידות דיור.

לוח 1: התחלות בנייה (יחידות דיור)

שנה	סה"כ	בנייה ציבורית	בנייה פרטית
1990	42,380	19,550	22,830
1991	83,510	61,730	21,780
1992	44,900	21,820	23,080
1993	33,630	4,760	28,870
	התחלות בנייה למגורים באלפי מטרים רבועים		
1990	5,610	1,815	3,795
1991	8,740	5,140	3,600
1992	5,610	1,810	3,800
1993	5,070	465	4,605

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

לוח 2: מסירת קרקע ע"י מינהל מקרקעי ישראל למגורים
במכרז ולמומלצי משרד השיכון
(דונמים)

	1988	1989	1990	1991
בנייה נמוכה	1,068	1,426	2,564	2,488
בנייה רוויה במכרז	19	84	400	239
חברות משכנות	283	730	3,159	3,989
סה"כ	1,370	2,240	6,123	6,716

לוח 2: מסירת קרקע ע"י מינהל מקרקעי ישראל למגורים
במכרז ולמומלצי משרד השיכון (המשך)
(יחידות דיור)

	1988	1989	1990	1991
בנייה נמוכה	2,374	3,170	8,364	11,848
בנייה רוויה במכרז	190	837	3,241	2,267
חברות משכנות	2,832	7,305	31,588	30,152
סה"כ	5,396	11,312	43,193	44,267

מקור: מינהל מקרקעי ישראל, דוחות שנתיים.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

לוח 3: שטחים שהועמדו בהרשאות לתכנון ופיתוח לפי השימוש בקרקע (למעט יהודה ושומרון)
(דונמים)

סוג השימוש בקרקע	1989	1990	1991
מגורים	4,177	96,324	30,497
תעשייה, מסחר ושרותים אחרים	3,062	25,023	4,723
תחבורה, קשר ואחסנה	49	163	41
שירותים קהילתיים וציבוריים	527	729	32,846
תרבות, בידור וספורט	17	463	5
חקלאות ומחצבות		460	63
בטחון פנים וחוץ	2,071	2,894	1,504
סה"כ	9,903	126,056	69,679

המקור: מינהל מקרקעי ישראל, דוחות שנתיים.

ב. היוזמות הנוספות להגדלת הצע הקרקע

עם זאת, ועל־אף הפעולות האלה שהגדילו כאמור את הצע הקרקעות לבנייה, התנהלה מאז ראשית 1990 מערכה ציבורית בנושא הצע הקרקעות. נשמעו טענות מחוגי האוצר וכן מארגוני הקבלנים שאין מספיק קרקעות לבנייה וכי יש צורך "להפשיר" עוד קרקעות רבות, למכור אותן "בזול" לקבלנים, וכן לזרז את תהליכי אישור תוכניות הבנייה.

כתוצאה מן הלחצים האלה ננקטו במהלך השנים 1990־1991מספר פעולות שהשפעתן תלווה את המדיניות הקרקעית ואת ההתפתחות העירונית בארץ במשך שנים רבות:

א) נחקק חוק הליכי תכנון (הוראת שעה) 1990.

חוק הליכי תכנון (הוראת שעה) 1990 והלחצים הנוספים שהופעלו על הוועדות המיוחדות לבנייה למגורים (ול"ל) הביאו לזירוז הליכי התכנון במידה רבה מאוד. למעשה ביטל החוק את האפשרות לערער על החלטות הוועדות שבהן היה רוב לנציגי משרדי הממשלה.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

בתקופה שמאוגוסט 1990 ועד ינואר 1994 החליטו הוועדות להפקיד תוכניות שעל־ פיהן אפשר לבנות כ־525,000 יחידות דיור, ואושרו תוכניות שעל־פיהן אפשר לבנות כ־359,000 יחידות דיור (ראה: א. בורוכוב, "הבנייה בשנתיים האחרונות והשלכותיה על המדיניות הקרקעית", קרקע 36, יוני 1993, ע"ע 19־26).

ב) מועצת מקרקעי ישראל החליטה, בנובמבר 1990, לתת הנחות מפליגות מדמי החכירה הנגבים עבור קרקעות הנמסרות לבנייה למגורים. ההנחות היו בתוקף עד סוף שנת 1991.

ההנחות מדמי החכירה לא הביאו להוזלה במחירי הדירות, כפי שאפשר היה לדעת מראש (ראה: ד. שפר, א. בורוכוב וב. צ'רניאבסקי, "האם ההחלטה בדבר הגדלת היצע הקרקעות במחיר מוזל (מסובסד) תביא לגידול בהיצע הדירות ולהפחתה במחיריהן?", קרקע מס' 34, פברואר 1992, ע"ע 9־10). במספר סקרים שבדקו את התוצאות בפועל בשנים 1990־1991, נמצא כי ההנחות לא הגיעו לידי רוכשי הדירות אלא נשארו בידי הקבלנים והבונים והגדילו את רווחיהם. ב. צ'רניאבסקי וא. פסטרנק, מצאו בסקירה שנעשתה עבור מינהל מקרקעי ישראל, כי במרבית היישובים העירוניים במרכז הארץ הביאו ההנחות במחירי הקרקע לגידול רב ברווחים של הקבלנים שהגיעו במקרים מסויימים עד לכ־40%.

ג) "הופשרו" קרקעות חקלאיות בשטח של כ־130,000 דונם.

בשנים 1990־1991 "הופשרו" כ־78,000 דונם של קרקעות חקלאיות. מאז נמשכו הפשרות בקצב מואץ. עד סוף שנת 1993 "הופשרו" במסלול של ועדות הול"ל כ־89,000 דונם, ודרך הוועדות "הרגילות" עוד כ־38,000 דונם (בנתון זה כלולות הסבות של קרקע חקלאית למגורים, לתעשייה ולשימושים נוספים). להפשרה זאת תהיה השפעה מרחיקת לכת על התפתחות מערכת היישובים העירוניים בארץ ובשפלת החוף בעיקר. השטח שהופשר הוא עצום ויספיק לבנייה של כ־260,000 עד 400,000 יחידות דיור (פרטים נוספים על הפשרת קרקעות חקלאיות בשנים אלה ראה: א. בורוכוב, "קרקע ציבורית ותרומתה בביצוע הבנייה לעולים בשנים 1990־1991", המכון לחקר שימושי קרקע, אוקטובר 1994).

הצירוף של הפשרות הקרקע החקלאית בהיקפים אלה עם האישור המאסיבי של תוכניות בנייה בהליכים מזורזים יצר מצב שעל־פיו עתידים יישובים רבים לגדול בשיעורים של למעלה מ־50% ואף ב־100%. בין היישובים העתידים לגדול בשיעורים גבוהים ביותר נזכיר מחד את נתיבות, עפולה ויוקנעם ומאידך את נס ציונה, רחובות, הוד השרון, פרדסיה וכפר יונה.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

לוח 4: שטחים חקלאיים שייעודם הוסב ע"י הוועדות הפועלות לפי חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) "הול"ל" לפי מחוז, בדונמים, מאוגוסט 1990 ועד סוף 1993

מחוז	שטח (בדונמים)
צפון	12,225
חיפה	16,493
מרכז	37,304
תל־אביב	676
ירושלים	2,906
דרום	19,261
סה"כ	88,864

המקור: דוח שנתי של הוועדה לשמירת קרקע חקלאית.

הגדלה זאת תשנה את כל המערך העירוני של היישובים שבהם מדובר, דבר המצריך הערכות מתאימה והרחבת התשתית של השירותים הציבוריים. אבל, ככלל אושרו "התוכניות" מבלי שתהיינה תוכניות לתשתית של השרותים הציבוריים, מוסדות חינוך ורווחה, אספקת מים וביוב ובעיקר ללא הכנת תוכניות לפיתוח מערכת התחבורה. ככלל, היישובים שבהם תהיה הבנייה יהיו תלויים תלות מוחלטת בתחבורה פרטית. כלומר, הבנייה מתוכננת כך שאלה יהיו יישובים של שתי מכוניות למשפחה, לפי הדגם האמריקאי, וזאת מבלי שיש תשתית כבישים שיכולה לשאת את עומס התנועה. בשלב ראשון אין רואים את חומרת הבעיה, אבל תוך מספר שנים כשאלפי מכוניות נוספות יסתמו את הכבישים ביישובי השרון והשפלה, תתברר הבעיה בכל חריפותה.

יתרה מזאת, השינוי באופי היישובים הכפריים במרכז הארץ ישנה את כל המערך האזורי באזור זה, דבר שיחייב שינויים מרחיקי לכת במערכת התחבורה. המחשבה שאפשר יהיה להתגבר על הבעיה על־ידי הוספת כמה כבישים ובניית כמה מחלפים היא אשלייה. המצב מחייב תכנון מחדש של מערכת התחבורה במרכז הארץ על יסודות חדשים. אין כנראה כל ניסיון רציני להתמודד עם הבעיה.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

ג. החלטה 533 — 611

על רקע זה קיבלה מועצת מקרקעי ישראל במאי 1992, ערב הבחירות לכנסת, החלטה מרחיקת לכת ביותר, שהסיבות להתקבלותה תמוהות ובלתי מובנות.

ההחלטה (שמספרה הסידורי 533 ושנתקבלה בישיבת המועצה מיום 11.5.92) היתה במובן מסויים רעידת אדמה של מדיניות הקרקע ומדיניות התכנון במדינת ישראל ושינתה באופן קיצוני את מדיניות המינהל בנושא קרקע חקלאית שייעודה ישונה למטרה אחרת.

עד לקבלת החלטה זאת, חקלאי שהחזיק בחכירה בקרקע של מינהל מקרקעי ישראל, שייעודה שונה מקרקע חקלאית לייעוד אחר, בעקרון, היה צריך להחזיר את הקרקע לחזקת המינהל תמורת פיצוי (עבור השקעותיו בטיוב הקרקע, בנטיעת עצי פרי, הקמת מתקנים חקלאיים עליה וכו').

החלטה 533 נתנה לחוכרי קרקע חקלאית זכות לפתח את הקרקע בייעודה החדש תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור של 51% משווי הקרקע, לפי ייעודה החדש כפי שייקבע ע"י השמאי הממשלתי. תמורת תשלום 51% משווי הקרקע, יקבלו החוכרים זכויות הקרקע כאילו שילמו 91%, ולכן יקבלו זכויות כאילו חתמו על חוזה חכירה "מהוון" כמקובל במינהל, ושילמו את מלוא ערכה של הקרקע.

החלטה זאת נתפסה ע"י חוכרי הקרקע החקלאית וע"י ציבור הקבלנים וחברות הבנייה, כפתח להשקעות רווחיות מאוד בהסבת קרקעות חקלאיות לבנייה, וכתוצאה מכך החלו לזרום יזמים, משקיעים ומתווכים אל היישובים החקלאיים באזור המרכז והשפלה (חלקם הגונים וחלקם בעלי רקע מפוקפק), שהסתערו על היישובים החקלאיים באזור השפלה והרי ירושלים בהצעות רבות ושונות לעסקות בקרקעות החקלאיות שבחכירתם.

מלכתחילה, בהחלטה עצמה, הותנה אישור עיסקה כזאת, בכך שרשויות התכנון יסכימו לשינוי הייעוד של הקרקע החקלאית לייעוד אחר. ואולם במרבית המקרים נסבו העסקות המוצעות על קרקעות שאינן מיועדות לבנייה על־פי תוכניות המיתאר הארציות והמחוזיות, אינן קרובות להיות מיועדות לבנייה, והסבתן עומדת בסתירה לרוח התוכניות הארציות והמחוזיות.

לפי החלטה 533 היו החקלאים המעוניינים להסב את קרקעותיהם לבנייה צריכים לקבל תחילה את הסכמת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה לשנות את ייעוד השטח (ובמקרים רבים הדבר היה מחייב לשנות את תוכניות המיתאר המחוזיות, דבר הדורש את הסכמת המועצה הארצית לתכנון), ורק אחר־כך היו יכולים לפנות למינהל ולקבל את הסכמתו לכך שהם יתקשרו עם יזמים ויבנו על השטח.

מכיוון שהכנת תוכניות והגשתן לרשויות התכנון, העסקת עורכי דין ושתדלנים על־מנת להביא לאישור התוכניות מחייבים השקעות ניכרות של זמן ואמצעים, היו היזמים והמתווכים מעוניינים, שהסכמת המינהל תינתן מראש, עוד לפני שתתקבל הסכמת רשויות התכנון ולפני שיאושרו התוכניות. כלחצם ובלחץ החקלאים תוקנה ההחלטה באוקטובר 1993 והוחלפה בהחלטה 611

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

שלפיה רשאי המינהל להחליט גם טרם שונה ייעוד הקרקע האם יסכים לכך שהחקלאי, בעל הזכויות בקרקע, יבנה על הקרקע כיזם אם ישונה ייעודה.

משנתקבלה החלטה 611, התגבר זרם המתווכים, היזמים והמשקיעים שביקשו להינות מן האפשרות שנראתה להם, להפיק רווחים גדולים מהסבת קרקע חקלאית לבנייה.

אציין כאן, כי לפי דבריו של יו"ר התאחדות הקבלנים, מרדכי יונה (צוטט ב"הארץ" ביום 3.5.94), היו חוזים בין חקלאים לעורכי דין ומתווכים שלפיהם התחייבו החקלאים להעביר למתווכים עד 18% ממספר הדירות שייבנו על הקרקע.

מושבים וקיבוצים רבים, והיזמים שהתקשרו איתם, התעלמו מהנחיות תוכניות המיתאר הארציות והחלו לתכנן בנייה למטרות שונות ומשונות על משבצות קרקע שאינן מיועדות לכך וקיוו להפעיל לחץ על ועדות התכנון לאשר את תוכניותיהם. הסכמה מראש של המינהל למסלול היזמות פתחה לפני החקלאים והיזמים אפשרות להתקשר עוד לפני שוועדות התכנון הסכימו לשנות את ייעוד הקרקע ולהיעזר בהסכמת המינהל כאמצעי לחץ נוסף לאשר את הצעותיהם.

במצב זה נוצר לחץ בלתי נסבל על רשויות התכנון לאשר שינוי תוכניות ולהסכים לבנייה גם במקומות שהדבר חורג בצורה בלתי נסבלת מתוכניות המיתאר המחוזיות, וגם במקומות שהדבר יגרום לנזקים סביבתיים בלתי הפיכים לזמן ארוך, או לשיבושים חמורים בתפרוסת המרחבית של הבנייה והפיתוח במחוז המרכז ובמחוז ירושלים.

על רקע הנתונים לעיל, על הפשרת הקרקעות החקלאיות בשנים 1990—1991, מובן שאין מחסור בקרקעות לפיתוח ולבנייה. לא המחסור בקרקע מעכב את הפיתוח ואת הבנייה. בלתי סבירה ובלתי מציאותית היא התקווה החסודה שהפשרת הקרקעות החקלאיות תגרום להגדלת היצע הדירות. הפשרת הקרקעות החקלאיות ופיתוחן הינו תהליך איטי ביותר. הוא כרוך בניהול משא ומתן ועמידה על המיקח בין החקלאים ובין היזמים והמשקיעים. לאחר מכן יש להכין תוכניות לניצול השטח — תהליך ממושך ומסובך, בעיקר מכיוון שמדובר בשטחים מפוזרים ומרוחקים, שאין בנמצא לגביהם תוכניות — ולו גם כלליות, ושפיתוחם עומד בסתירה לתוכניות המיתאר הקיימות.

לפי דבריו של מיכאל ורדי, מנהל מינהל מקרקעי ישראל (כפי שהתפרסמו ב"גלובס" מיום 18.4.94), מאז מאי 1992 כשהתקבלה החלטה 533 ועד אפריל 1994 אושרו ע"י המינהל עסקאות כאלה לבניית 10,402 דירות (כשמתוכן 7,040 במחוז המרכז). בפועל החלו בבניית 813 דירות בלבד, וזה בפרוייקט "פרדס רסקו" באור יהודה. פרוייקט זה היה מתבצע גם אם החלטה 533 לא היתה מתקבלת, שכן הפשרת הקרקע אושרה עוד ב־1990, והחברות שמחזיקות עכשיו בזכויות הבנייה החלו עוד לפני שנים בהכנות לבנייה בו.

כן החלו בעבודות תשתית ל־100 דירות בפרוייקט "גני אביב" של חברת "מגדלי הזוהר" בלוד. בכל שאר המיתחמים שהבנייה עליהם אושרה, טרם החלה עבודת הבנייה.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

בחודש מארס 1994 הגיעו כנראה ראשי האוצר ומינהל מקרקעי ישראל למסקנה כי החלטה 611 גורמת נזק והציעו להשעותה. במכתב מיום 4.4.94 (שפורסם ב"הארץ" מיום 5.5.94) כתב מיכאל ורדי, מנהל המינהל, לשר הבינוי והשיכון, בין השאר, כי: "ההחלטה יוצרת לחץ לשינוי ייעוד קרקעות שאינן תואמות תוכניות מיתאר ואיבוד שליטה של המינהל ומשרד השיכון לגבי אופי התכנון ואכיפת הביצוע". ואכן מועצת המינהל החליטה באפריל 1994 להשעות את ההחלטה.

בזמן כתיבת שורות אלה, לא נותר לנו אלא לקוות שההחלטה, שגרמה כבר נזק רב, תבוטל, שכן קשה לשער את חומרת הנזק שהיה נגרם אילמלא הושעתה ההחלטה.

תוספת

לאחר שנכתבו הדברים לעיל, החליטה מועצת מקרקעי ישראל ביום 19.9.94 לבטל את החלטה מספר 611 שתוארה לעיל, ולהחליפה בהחלטה חדשה, שמספרה 666. החלטה זאת מטילה את האחריות הכוללת לייזום תכנון, איתור ושיווק של קרקעות חקלאיות שייעודן ישונה לקרקעות לבנייה על מינהל מקרקעי ישראל.

ההחלטה קובעת כי "חוכרים בתנאי נחלה" ששטחיהם יוסבו לשימושים אחרים יקבלו פיצויים בשיעור של 27% מן התקבולים שיקבל המינהל בפועל משיווק הקרקעות שייעודן ישונה. באזורי עדיפות לאומית ב', הפיצוי יהיה בשיעור של 28% ובאזורי עדיפות א' — 29%.

החוכרים רשאים לבקש ולקבל מן המינהל חכירה על חלק מהקרקע שייעודה שונה במקום הפיצוי הכספי, כך ששווי החלק שיקבלו יהיה 27% (או 28% או 29%) משווי כל השטח שייעודו ישונה.

לכאורה ההחלטה משאירה את היוזמה להפשרת קרקעות בידי מינהל מקרקעי ישראל, וקובעת שהדבר ייעשה "מתוך ראייה תכנונית ממלכתית" ובהתאם למדיניות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

ימים יגידו איך תיושם ההחלטה למעשה, והאם מוסדות התכנון יעמדו בלחצם של החקלאים, הקבלנים והבונים שירצו לשנות את ייעודן של קרקעות כשרק הרווח הכספי לעיניהם.

בינתיים הוגשו לבית המשפט הגבוה לצדק שתי עתירות כנגד ההחלטה, וגם אלה עשויות להשפיע על ההתפתחויות בעתיד.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

הפקעות קרקע:
זכויות היחיד מול צורכי הציבור
ההסדר בישראל במבט בינלאומי משווה* (חלק א')

נירה אורני ורחל אלתרמן

תקציר

כוח ההפקעה מוקנה למימשל, מתוקף תובתו למלא את תפקידיו השלטוניים. הצורך והשימוש בכוח זה גדלים עם צמצום מאגרי הקרקע הפנויה וריבוי צורכי החברה. זכות הקניין הפרטי היא מאבני היסוד של החברה האנושית, ונחשבת לאחד מהכוחות המניעים ליוזמה כלכלית, לפיתוח וליצירה, ולפיכך הפגיעה בזכות זו היא קשה ומחייבת זהירות. את הסדרי ההפקעה ניתן לבחון על־פי המידה שבה הם מנסים לשמור על האיזון בין צורכי הציבור לבין זכויות הפרט ולמנוע ניצול שרירותי של כוח ההפקעה. העקרונות המקובלים כמבחן לתקינות ההפקעה הם המטרה הציבורית, הפיצוי הנאות וההליכים הראויים. בעבודה זו נסקרו והושוו הסדרי ההפקעה באנגליה, ארצות־הברית וישראל, על־מנת לבדוק באיזו מידה נשמרים בהם עקרונות אלה.

לסיכום ההשוואה ניתן להעריך כי ההסדרים באנגליה הם המיטיבים ביותר עם בעל הקרקע ומקשים על הרשות המפקיעה. ההסדרים בארצות־הברית גם הם מקפידים על זכויות בעלי הקרקע, אם כי בפחות חומרה מאשר באנגליה. בישראל מקילים ההסדרים עם הרשויות ואינם שומרים די על זכות הקניין הפרטי. חוק התכנון והבנייה הוא "ידידותי" יותר לבעל הקרקע מאשר פקודת הדרכים ופקודת הקרקעות. כמו־כן נמצא כי החוקים וההסדרים באנגליה ובארה"ב מתחדשים ודינמיים הרבה יותר מבישראל.

מסקנת העבודה היא כי מן הראוי לערוך רוויזיה ושינויים בחוקים ובהסדרים בישראל, לגבש הליכים אחידים שיכללו דרישות ליידוע ולשימוע בדומה לחוק האנגלי, ולהגביר את השיוויוניות בנשיאת נטל עלות ההפקעה, ע"י הגבלת ההפקעה ללא תמורה למקרים מסויימים ולשיעור קטן יותר.

---

* המאמר מבוסס על מחקר לקבלת תואר שני במסלול לתכנון ערים ואזורים, בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, שנערך על־ידי נירה אורני בהנחייתה של פרופ' רחל אלתרמן. המחקר המלא בעריכה מחדש, יצא לאור כספר: נירה אורני ורחל אלתרמן, הפקעות קרקע: היחיד מול הציבור, הוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון — מכון טכנולוגי לישראל, 1994.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

א — מבוא

ההפקעה הינה נושא חשוב בכל חברה בה קיימת ומוכרת זכות הקניין הפרטי, והיא נוגעת, במידה זו או אחרת, ובמועד זו או אחר, כמעט בכל אדם שיש לו זיקה לנכס מקרקעין.

לנוכח צרכיה הגדלים והולכים של החברה המודרנית בכלל, והצרכים החברתיים־לאומיים של מדינת ישראל בפרט, מתעצם הקונפליקט בין האינטרס של הציבור, כפי שהוא מיוצג על־ידי הרשויות, לבין האינטרס של הפרטים המרכיבים ציבור זה. בהצטמצם המשאבים הציבוריים, אין ברירה למימשל אלא ליטול מן האזרח בדרכים שונות, כמיסוי, גיוס וכן הפקעה, ונטילה זו יכולה להיעשות באופנים שונים ובמידה שונה של שיוויוניות, יעילות והתחשבות בפרט.

החברה הדמוקרטית המודרנית, כמו גם חברות מסורתיות ובלתי דמוקרטיות רבות לפניה, מכבדת את עקרון היסוד של זכות הקניין הפרטי. אחד מסוגי הרכוש הקדומים והיציבים ביותר הוא הקרקע, שכמותה הכוללת מוגבלת, וצריכה לספק אוכלוסייה המתרבה במהירות. נוסף לערכה הכלכלי של הקרקע כרכוש, יש לה משמעות כמקור פרנסה, מקום מגורים, מורשת אבות, טריטוריה לאומית, וכל אלה עושים את לקיחת הקרקע לקשה יותר מדרכים אחרות והופכים את הנושא לשנוי במחלוקת וטעון רגשית.

עם זאת, מוסכם ומקובל בכל המשטרים, כי הפקעה הינה כוח המהווה חלק מן השלטון וכלי הכרחי עבורו, לצורך מילוי חובות השליט לציבור. אופן הפעלתו של כוח זה, וההסדרים הקיימים להפקעה בארצות השונות, הם נושא מאמר זה.

מטרת העבודה היא לבחון את ההסדרים המשפטיים והמינהליים בשלוש מדינות, מבחינת האיזון בין צורכי הציבור, לבין שמירת זכויות האזרח וחירויותיו.

מהי הפקעה

בין ההגדרות השונות של המושג "הפקעה" קיימים הבדלים קלים, בהתאם למקום ולזמן, אך המרכיב העיקרי בכולן, הוא "לקיחת רכוש מבעליו ללא הסכמתו" (Law Reform Comission of Canada 1975, 5). כדי להבדיל את ההפקעה מחילוט, החרמה ושוד בצהרי היום, הוספו על מרכיב זה הגבלות. בארצות שונות משמשים מונחים שונים כמקבילים ל"הפקעה", שכולם מילים נרדפות. המונח האמריקאי המקביל להפקעה, Eminent Domain, מוגדר כ"כוחה של האומה או המדינה הריבונית לקחת, או להסמיך לקיחה של רכוש פרטי, לשימוש ציבורי ללא הסכמת בעליו, בתנאי של תשלום פיצויים צודקים" (26 American Juriprudence, 2d, 1966, 638). נוסף לכך משמש בארה"ב המונח — Condemnation, בארצות אירופה היא נקראת Expropriation, באוסטרליה — Resumption ובאנגליה — Compulsory Purchase.

בישראל הגדיר קמר ([1] 1985), "הפקעה הינה רכישה כפויה של זכויות פרטיות במקרקעין על־ידי המדינה או מטעמה למטרה ציבורית כנגד תשלום פיצויים". ניתן למצוא בישראל ביטוי למונח

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

הבריטי Purchase בפקודה מתקופת המנדט — רכישה לצורכי ציבור — 1943, אולם בחוק התכנון והבניין נקוטה המילה "הפקעות". מכנה משותף לכל הגדרות ההפקעה, הוא ההכרה בזכות הקניין כקיימת ולגיטימית ובצורך להגביל ולסייג את אפשרות הפגיעה בה.

זכות הקניין הפרטי

כאמור, מושג ההפקעה מבוסס על ההנחה של קיום זכות הקניין הפרטי. החוקים השונים המאפשרים הפקעה, בנשימה אחת, מעניקים את זכות הקניין ומגבילים אותה. אלא שלגבי זכות הקניין עצמה קיימות תפיסות שונות ונוגדות, הצומחות מהשקפות כלליות על מערכת יחסי יחיד וחברה, כפי שהיא נתפסת בחברות שונות ובעיני ההוגים והחוקרים.

הליברליזם הקלסי, שם את הפרט במרכז ודוגל במעורבות מעטה ככל האפשר של המדינה בחיי תושביה. על בסיס גישה זו, פותחה כלכלת השוק החופשי האומרת כי דאגת הפרט לאינטרסים שלו, מביאה לרווחת הכלל. מהשקפה זו, נבעה ההצדקה הפונקציונלית של זכות הקניין הפרטי, כשהיא מלווה בדוקטרינה של הזכות הטבעית לרכוש. תיאוריה זו הניחה כי הרכושנות והעצלות הן תכונות אנושיות בסיסיות, ובטחון הרכוש צריך להישמר על־מנת לתת תמריץ לעבודה ולייצור.

הליברליזם, כולל השקפתו הבסיסית לגבי הקניין הפרטי, היווה את היסוד למרבית החברות המודרניות, ועקרונותיו מונחים בבסיסן של הכרזת זכויות האדם בצרפת, החוקה האמריקאית וחוקות רבות אחרות, כתובות ובלתי כתובות. אמנם הכלכלה המודרנית, ורבים מן המשטרים בארצות המערב מושתתים על עקרונות הליברליזם, שעם השנים עברו שינוי והסתגלות לבעיות הזמן, אך היווצרות פערים חברתיים גדולים, ריכוז רכוש בידיים מעטות, המורכבות של הכלכלה העולמית, אבטלה ומשברים כלכליים, חייבו התאמה של עקרונות הליברליזם לבעיות ולמצבים החדשים, תוך התפשרות על מעורבות ושליטה רבה יותר של הממשלה בתחום הכלכלה והחברה, וההפקעה היא אחת הדוגמאות לפשרה (Girvetz, 1974).

אחד הזרמים שצמחו מתוך הליברליזם הוא ה־Libertarianism, הדוגל בבחירה חופשית של האדם, ובהשקפה זו דוגל Nozick (1974). Nozick נשען על עקרונות היסטוריים של צדק על־מנת להצדיק את מוסד הקניין הפרטי ואת חוסר השיוויון שהוא יוצר. הוא גורם כי חשיבות החרות האישית והקניין הפרטי נובעת מעצם היותם טבועים באדם, וכערך בפני עצמו. תיאוריה זו שוללת כל העברות כפויות של רכוש או משאבים בחברה, וקשה להבין ולהצדיק על פיה את קיומה של מדינה, מאחר שבלעדי העברות כפויות אלה, שהפקעה היא אחת מהן, לא ניתן לקיים סדר חברתי (Epstein, 1985, 334).

הגישה התועלתנית — Utilitarainism, שוללת את גישת הצדק הטבעי וקדושת זכויות היחיד. היא בוחנת כל פעולה באמת מידה של תוצאותיה, ושל האושר שהיא מביאה, לאו דווקא למבצעה, אלא לכל האנשים המושפעים ממנה. בהישענות על עקרונות התועלתנות, היתה דיעה שגרסה כי גישת הקניין הפרטי אינה מועילה לכלל החברה, מאחר שלפי גישת "התפיסה הראשונה", קיימת

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

הסכנה של ריכוז הרכוש בידיים מעטות, וכי על המדינה לחלק מחדש את המשאבים, כדי לתקן את אי השיוויון הראשוני שבטבע (Epstein, 1985, 336).

התיאוריה החוזית של הצדק, Contractarian Theory of Justice של Rawls, יוצאת מנקודת מוצא כי, מאחר שכשרונות אישיים חולקו בטבע באופן שרירותי, יש לעשות מאמץ חברתי לתקן את חוסר האיזון המקורי. משימה זו מחייבת הרחבה של המעורבות החברתית וכן שימוש בכפייה. לפיכך, עמדתו של ראולס היא שלכל אדם יש זכות על פרי עמלו של זולתו, וזכותו של האדם לקניין פרטי היא מוגבלת וניתנת לשלילה (Epstein, 1985, 338).

גישת Eminent Domain של Epstein גורסת כי המדינה הוקמה כדי להגן על זכויות הפרט ולפיכך היא מייצגת את סך כל הזכויות של היחידים הנהנים מכל פעולה נתונה שלה. הכוח לשלוט ניתן למדינה רק מאחר שלא ניתן להשען על פעולות וולונטריות של כלל היחידים. השיתוף בנכסים צריך, לדעתו, להיות מוגבל למוצרים ציבוריים, Public Goods, דהיינו מוצרים שהשוק אינו יכול לספקם, כגון: דרכים או משטרה, ובמסגרת זו מוענקת למדינה הסמכות לגרום להעברות כפויות של זכויות רכוש תמורת פיצויים (Epstein, 1985, 331-350).

לדיון בזכות הקניין הפרטי יש השלכה על הסדרי הפקעה בכלל ועל פיצויי הפקעה בפרט. הוויכוח על התמורה עבור קרקע מופקעת נמשך מזה שנים, ובולטות בו שתי אסכולות עיקריות, האחת דוגלת בפיצויים על בסיס של צדק שמשמעו הוגנות, והשנייה היא הגישה התועלתנית, הגורסת כי האינטרס הציבורי מחייב חסכון בכספי הכלל ופיצוי מינימלי.

במאמרו של Bell (23, 1980), הנקרא בשם המחייב "Taking justice seriously" מנתח המחבר את שתי הגישות שהוזכרו לעיל. הוא מביא ציטטה של Hume, האומרת: "איש לא יוכל להטיל ספק כי המוסכמה המקובלת הנוגעת לחשיבות המיוחדת של הרכוש, וליציבות הקניין, היא הנחוצה ביותר, מכל הנסיבות, לביסוסה של חברה אנושית". בעקבות ציטטה זו מובאת התיאוריה של Michelman (1967) הגורם כי אם אכן הקידמה החברתית תהיה מושפעת ע"י איום של נטילת רכוש ללא פיצויים הולמים, יגרום הדבר ל"עלויות דמורליזציה", Demoralisation Costs ואנשים יסרבו לערוך השקעות ארוכות טווח. Michelman מדבר גם על "רווחי יעילות", שהוא הסכום שהיה נדרש אילו כל המרוויחים מן ההפקעה, היו משלמים את כל ההוצאות של כל המפסידים ממנה. החידוש ש־Michelman מציע, במונחים של חישובי רווחה כללית הוא, שאם עלויות הדמורליזציה פלוס עליות הסדרי התשלום עולות על רווחי היעילות, ההפקעה צריכה להתבטל, ולהיפך. Bell מביא גם את תרומתו של Ackerman למשוואה זו, והיא הנתון הספציפי יותר, של "אי הנחת של האזרח", "Citizen Disaffection", הנובעת מרוגזם ומבוכתם של אזרחים טובים הרואים עצמם כקורבנות של התנהגות חסרת עקרונות.

מול גישה זו מובאת גישתו של Rawls, שאם נייחס אותה לענייננו, תהיה משמעותה כי "החלטה לא לפצות איננה בלתי הוגנת כל עוד התובע המאוכזב היה צריך להעריך כיצד החלטות כאלה תשתלבנה בהסדר עקבי שיש בו פחות סיכונים ארוכי טווח לאנשים כמוהו" כלומר, כל יחיד בחברה צריך לקחת בחשבון, שאם החברה תצטרך לשאת בכל הוצאות ההפקעה, יצטרך כל אדם

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

לשלם יותר, או , כפי שמנמק משרד התחבורה בבריטניה "היה נחמד לראות פיצויים נדיבים, אבל סיכון כספי משלם המיסים גובר על היתרונות". עם זאת, דעתו של Rawls היא כי התפיסה המועדפת של צדק, היא זו המייצגת השלמה אמיתית בין האינטרסים, וכי "חוקים ומוסדות, יעילים ככל שיהיו, חייבים להשתנות או להתבטל אם הם בלתי צודקים".

יש הגורסים כי שאלת הפיצויים אינה צריכה להיות נפרדת ממרכיבי ההפקעה האחרים, וביניהם קביעת המטרה ובחירת הקרקע. Wilder and Stigter (1989), הציעו בארצות־הברית מודל לצורך בדיקת הפקעות שבמסגרתו יישקלו האינטרסים הציבוריים והפרטיים גם יחד, וההפקעה תיבחן כמכלול שלם, של מטרה, הליכים, השפעה ופיצויים. לדעתן, אין לדון במטרת ההפקעה ובבחירת הקרקע בנפרד ממכלול זה ומחוץ להקשר של השפעות ההפקעה על היחיד ועל הסביבה, ושל בחינת דרכים חלופיות להשגת אותה תועלת ציבורית. מידת התועלת הציבורית צריכה להישקל מול נזקו של היחיד או היחידים המסויימים, והצדקת ההפקעה נבחנת באיזון שביניהם.

הן ריכזו קריטריונים של חוקרים ושופטים בארה"ב לבדיקת ההפקעה, והציגו אותם בטבלה. בסיפא של אותה טבלה הביאו קריטריונים משלהן, המבטאים את השקפת בדיקת ההפקעה כמכלול;

קריטריון מוצע	המחבר
— יעילות כלכלית — אופטימליות בניצול משאבים — עלייה נטו בערך הרכוש לאחר הפקעה — תועלת ציבורית בהשוואה להפסד הבעלים	Berger (1978)
— ההכרח בהשגת המטרה הציבורית — מיזעור העלות — מקסימיזציה של התועלת	Medinger (1980)
— מידת הצורך הציבורי — דרגת השליטה הממשלתית בפרוייקט העתידי — אי תלות באינטרסים של חברות (corporate interests)	Ryan (1980)
— הערכת מטרות הממשלה בהפקעה — הערכת ההפקעה כאמצעי להשגת המטרה — האינטרס של הקהילה בשימוש החדש המוצע — האינטרס של הקהילה בשימוש הקיים של הנכס	Mansnerus (1983)

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

— מידת השליטה של הקהילה בהמשך — ההשפעה על בעל הקרקע	
— יחס בין הלקיחה למטרה הציבורית — אופי הפרוצדורה (ההודעה, השמיעה, בקרה — עתידית וכו׳) — השפעה על הבעלים — השפעה על הקהילה — התאמת וצורת הפיצויים	Wilder & Stigter (1988)

ב — שיטת המחקר

המחקר סוקר את סדרי ההפקעה בישראל לעומת ארצות אחרות, על מנת לאתר את השונה ואת המשותף להן, ואת הניתן ללמוד מאחרים, לטוב ולרע, כדי להעריך את הצורך בשינוי ההסדר הקיים בישראל. לצורך בחינת הסדרי ההפקעה וההשוואה ביניהם, נבחרו אנגליה, ארצות־הברית וישראל.

במסגרת ההשוואה נלמדו הסדרי ותהליכי ההפקעה בשלוש הארצות, ופורקו למרכיביהם השונים. המחקר התבסס בעיקרו על סקר ספרות, שכלל את לימוד החוקים השונים, דברי הסבר להם ופסקי דין נבחרים. הוא משקף, בקווים כלליים, את הסדרי ההפקעה כפי שהם מתבטאים בחוק ובפסיקה בשלוש הארצות, תוך הרחבת היריעה לגבי יישום ההסדרים בישראל. להשלמת התמונה נערכו ראיונות עם כמה מן העוסקים ביישום הסדרי ההפקעה בישראל. נדגיש, שאין מאמר זה בגדר ניתוח משפטי מעמיק, אלא סקירה כללית משווה. ההיבט המשפטי מורכב למדי בכל מדינה, וכאן נביא רק קווים כלליים.

ההפקעה היא נושא בין תחומי, המעסיק מתכננים ומשפטנים, וכן שמאים וכלכלנים. המידע אודותיו נמצא בספרי חוק, בפיסיקה, בספרות משפטית עֵניפה וכן בספרות ובמחקרים בתחום מדיניות קרקעות. לשם הכנת העבודה נסקרה ספרות בתחומים הנ״ל, בשלוש הארצות הכלולות בהשוואה.

השתדלנו להסתמך על דברי הספרות והחקיקה העדכניים ביותר הנמצאים בספריות, אך יש לזכור שהחקיקה והפסיקה הן דינמיות למדי, וייתכן שיהיו נושאים מעטים, בהם הדברים המובאים כאן לא יהיו תקפים עוד.

לצורך ההשוואה זוהו, מתוך הספרות, הנקודות המהוות את השלד של כל הסדר הפקעה, והיכולות לשמש, לפיכך, כממדים להשוואה.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

רשימת הממדים:

ממדי רקע — מאפייני הארץ והתפתחות הסדרי ההפקעה.

ממדי סמכות ההפקעה — מקור הסמכות, הגורם המוסמך להפקיע, מטרת ההפקעה.

ממדי ההליכים — רכישה בהסכמה, פרסום ויידוע, שמיעת התנגדויות ומעורבות בית המשפט.

ממדי הפיצויים — נזקי הפקעה ונזקי תכנון, שיעור הפיצויים, הערכת הפיצויים ויתרת המגרש.

על מנת להעריך את מרכיבי הסדרי ההפקעה כארצות השונות, זו לעומת זו, גובשו קריטריונים להערכה, הבאים לבחון את האיזון בין צורכי הציבור לבין שמירת זכויות הפרט בהסדרים אלה. את האינטרס של צורכי הציבור מייצגים, לצורך זה, הרשות הציבורית והמתכננים, ואילו את אינטרס שמירת זכויות הפרט מייצגים בעלי הנכסים, הבונים ונציגיהם. על־פי הקריטריונים להערכה, בחנו את תרומת כל אחד מהממדים לאינטרס של כל אחד מן הצדדים בקונפליקט, וזאת ע״י קביעת חמש דרגות לרמת התרומה. שיקלולם של הקריטריונים והממדים עפ״י רמות אלה, נותן לנו את ההערכה המסכמת.

רשימת אמות המידה:

<u>האינטרסים של הרשות הציבורית והמתכננים</u>

גמישות למפקיע	— אי הגבלת המפקיע בקביעת מטרת ההפקעה ובהשגת הקרקע המתאימה למטרה, מבחינת גודלה, צורת המגרש, הטופוגרפיה וכו׳.
זמינות הקרקע	— האפשרות להשתמש בקרקע לייעוד הציבורי במועד הנדרש לרשות, וללא הליכים ממושכים.
חסכון במשאבי ציבור	— צמצום עלות ישירה ע״י תשלום נמוך ככל האפשר עבור הנכס, ובמיוחד בכסף מזומן (להבדיל מקרקע חלופית או זכויות), צמצום עלות עקיפה (הוצאות פרסום, כוח אדם לטיפול בהליכים, הוצאות משפטיות).
יעילות בניצול משאבים	— מניעת בזבוז משאבי ציבור הנובע מהפקעת יתר.
שביעות רצון הציבור	— מניעת התמרמרות ואי נחת של אזרחים בגלל עצם ההפקעה, או אופן ביצועה.
עידוד השקעות בפיתוח	— יצירת אקלים כלכלי נוח להשקעות ולפיתוח יציבות.

<u>האינטרס של בעלי הקרקע ושמירת זכויות האזרח</u>

צמצום רכישה בכפייה	— מעינת הפקעה למטרה לא ציבורית, מעיעת הפקעה בלתי חיונית, עידוד רכישה בהסכמה.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

פיצוי מהיר	— קיצור והגבלת הזמן מתחילת הליך ההועדה להפקעה ועד תשלום הפיצויים.
תמורה מלאה על נזקים	— פיצוי על מלוא ערך הנכס, פיצוי על נזקים נילווים, כהוצאות העברה, נזקים ליתרת המגרש, וכד׳.
הגנה על זכויות	— יידוע הבעלים ע״י פרסום, מסירת הודעה וכיו״ב, אפשרות להשמיע התנגדויות בנוגע לכל האספקטים של ההפקעה, הכרעה ע״י גוף נייטרלי ולא תכנוני גרידא, הגדרה מדוייקת ומגבילה של זכויות הבעלים וחובות הרשות, אפשרות ערעור בפני דרג מינהלי או שיפוטי גבוה.
מניעת קיפוח	— שמירת חלוקה שיוויונית של הנטל, קשירת הפגיעה בנכס בהנאה ממטרת ההפקעה.
בטחון כלכלי לפרט	— מניעת תנאים של אי־ודאות לפרט בגלל חשש מהפקעות.

<u>אינטרס כל הצדדים</u>

דינמיות בחקיקה	— ביקורת מתמדת של ההסדרים הקיימים ושינויים בהתאם לצורכי הזמן.

ג — השוואת הארצות והערכתן

<u>ממדי רקע</u>

ניתן לשער כי לאופי הפוליטי, למבנה המשטר ולמערכת החוקית של כל מדינה יש השפעה על הסדרי ההפקעה הנהוגים בה. בשלוש הארצות הכלולות בהשוואה, צורת המשטר היא דמוקרטית ומכירה בזכות הקניין הפרטי כאחת מזכויות היסוד של האזרח. מידת ההקפדה על אי־פגיעה בזכות זו משתנה מארץ לארץ, וההפקעה יכולה לשמש כאחד מקני־המידה למידת ההקפדה.

באנגליה אין עיגון בחוקה כתובה לעיקרון אי הפגיעה ברכוש הפרט ולאי לקיחתו ללא פיצוי, אולם עיקרון זה מהווה הנחה בסיסית של החוק הנוהג, Common Law, הנובע מפסיקות בתי המשפט.

אולם, עיקרון בסיסי המעוגן בחוקה האנגלית הוא עליונותו של הפרלמנט, והפרלמנט הוא אשר קבע, בחקיקתו, את הסדרי רכישת קרקע בכפייה, ועיגן את חובת הפיצויים (Challies, 4, 1954).

הסדרי הפקעה אלה, המוכתבים ע״י הליכים סטטוטוריים, מאורגנים במערכת חוקים שכל אחד מהם אחראי על חלק משלבי ועניני ההפקעה, וביניהם ההסמכה להפקעה, קביעת המטרה, בחירת הקרקע, הפיצויים ועוד. באנגליה יש דינמיות רבה מאוד בחקיקה הנוגעת להפקעה, ומידי שנים אחדות נערכת רוויזיה של החוקים ומתאשרים שינויים לחוק, חלקם מהותיים וחלקם טכניים.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

מערכת הסדרי ההפקעה באנגליה מורכבת מארבעה נושאי משנה: (1) הסמכות להפקעה; (2) בחירת הקרקע; (3) רכישת הקרקע; (4) פיצויים; וההתפתחות ההיסטורית של החקיקה באנגליה השאירה את ההוראות הסטטוטוריות מפוזרות בין חוקים שונים, כשכל חוק משלושת חוקי ההפקעה העיקריים מטפל בחלק מנושאי משנה אלה.

הסמכות להפקעה ובחירת הקרקע קשורות זו בזו, ובהן מטפלים החוקים המעניקים את הסמכות להפקיע (Current Law Statutes, 1990, 8-516), וביניהם: חוק תכנון עיר וכפר — Town & Country Planning Act, 1990 (להלן: חוק התכנון); חוק הממשל המקומי, התכנון והקרקע — Local Government, Planning & Land Act, 1980; חוק הדרכים — Highway Act, 1980 וכן חוקים נוספים רבים למטרות שימור, גנים לאומיים, דיור ועוד.

הליכי רכישת הקרקע נשלטים ע״י חוקים ותקנות, שביניהם חוק רכישת קרקע — Acquisition of Land Act, 1981 וחוק הפקעה (אכרזת הקנייה) — Compulsory Purchase (Vesting Declaration) Act, 1981.

הנושא הרביעי — הפיצויים, מטופל במסגרת חוקי פיצויי קרקע, שהעיקרי ביניהם הוא חוק פיצויי קרקע — Land Compensation Act, 1961.

ארצות־הברית של אמריקה היא מדינה פדרלית המורכבת ממימשל מרכזי וממשלים מדינתיים, ובהתאם — גוף מחוקק פדרלי וגופים מחוקקים מדינתיים. צורת המימשל והמערכת החקיקתית והמשפטית, מבוססים על חוקה פדרלית, שאושרה עם היווסדה של הפדרציה ותוקנה והורחבה מאז. קיימת שונות במערכות החוקים של המדינות הנפרדות, אולם כל חוק, אם של הקונגרס והסנאט הפדרלי, ואם של הגופים המחוקקים המדינתיים, חייב להיות תואם לחוקה. ניתן לערער על חוקיותו של מעשה חקיקה בבית המשפט, אם הוא סותר את החוקה.

בארה״ב, כוח ההפקעה המכונה Eminent Domain, נחשב לחלק בלתי נפרד מן השלטון, ולפיכך, חוקת ארצות־הברית איננה מעניקה אותו, אלא מגבילה אותו. ההוראות המגבילות הן שתיים. הראשונה כלולה בתיקון החמישי לחוקה, האומר:

"...nor shall private property be taken for a public use without just compensation".

ההוראה השנייה אומרת:

"no person shall be deprived of his life, liberty or property, without due process of law".

ברבות מהמדינות, כוללות החוקות המקומיות הוראות מקבילות וכן הוראות נוספות להגבלת השימוש בכוח ההפקעה, לטובת בעל הקרקע הפרטי, וביניהן הוראה הקובעת כי ההכרח שבלקיחה יהווה שאלה משפטית, ובתי המשפט יהיו משוחררים בעניין זה מהשפעת הרשות המחוקקת. כללי הפרשנות אומרים, כי הוראות חוק המתירה שימוש בכוח ההפקעה, תפורש לטובת בעל הקרקע (26 Am Jur 2d, E.D. chap, I).

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

במסגרת חלוקת המימשל לשלוש רשויות — מבצעת, מחוקקת ושופטת — שמורה הסמכות לשימוש בכוח Eminent Domain, רק לגוף המחוקק. רק המחוקק יורה למי ואיך תינתן סמכות ההפקעה, בכפוף למגבלת החוקה. הרשות המבצעת איננה מוסמכת להפקיע קרקע ללא הסמכה של חיקוק כלשהו, וכך גם תאגידים מוניציפאליים או אחרים, והכוח הוא רדום עד שייקרא לביצוע ע"י הסמכות המחוקקת. משניתנה הסמכות, חדל העניין להיות בתחום המחוקק, והרשות המבצעת היא שתחליט מתי ובאיזו מידה לבקש יישומו, והרשות השופטת תחליט אם החיקוק אינו מפר זכויות חוקתיות כלשהן.

הסדרי ההפקעה אינם מעוגנים במערכת חוקים עקבית ואחידה. הם נוצרים, במידה רבה, ע"י המערכת המשפטית, המסתמכת על החוקה ומפרשת אותה, באמצעות פסיקות "תקדימיות" של בתי המשפט בערכאותיהם השונות. שיטה זו, של חוק הנוצר ע"י בתי המשפט, Case Law, מאפשרת דינמיות, גמישות ושינוי מתמיד בחוק ובפרשנות, בהתאם לצורכי החברה המשתנים (United Nations, VI, 63, 1973). אולם, בגלל ההיקף הרחב של הנושא וריבוי הפסיקות, הכוללות שוני וסתירה בהשקפות שעליהן התבססו, קשה להכליל חוק זה ולסכמו באופן תמציתי (Freilich & Dierker, 1975, 149). החקיקה, בין אם היא נעשית ע"י המחוקקים הפדרלים או המדינתיים, נתונה גם היא לבקרה של בתי המשפט, לאור החוקה, וקיים מתח מתמיד בין המערכת המחוקקת לבין המערכת המשפטית המבקרת אותה. מערכת יחסים זו, בהתגבשותה, יצאה מהנחה מוקדמת כי "בתי המשפט הם המגינים היחידים של הזכויות הקונסטיטוציוניות, וניתן לצפות מן המחוקק שיפעל בצורה שרירותית וקפריזית" (Nichols, 1940, 618). תפקיד מרכזי זה של החוקה מחד, ופסיקת בתי המשפט מאידך, מאפיינים את ההסדרים בארצות־הברית.

מדינת ישראל היא רפובליקה דמוקרטית בעלת משטר פרלמנטרי, שאין לה חוקה כתובה מלאה, ובציבור הישראלי קיימת מגמה למען אישור חוקה לישראל. לאחרונה נחקק בכנסת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שסעיפו השלישי קובע כי "אין פוגעים בקניינו של אדם". כמו כן, עברה בקריאה טרומית בכנסת, אך לא אושרה, הצעת חוק יסוד: הגנה על זכויות הקניין, שסעיף 1(ב) בה אומר כי "לא יופקע נכס, בין מוחשי ובין בלתי מוחשי, וזכויות בנכס, אלא לצורכי ציבור ותמורת פיצוי נאות שייקבע על ידי בתי המשפט". הצעת חוק היסוד אינה משנה את המצב החוקי הקיים, מאחר שחלותה אינה רטרואקטיבית וכוונתה היתה רק למנוע חקיקה עתידית הסותרת את עקרון אי הפגיעה בקניין הפרטי.

כיום תקפים בישראל מספר חוקי הפקעה מקבילים או חלופיים. את הסמכות הרחבה ביותר להפקעה, מעניקה פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943 (להלן: "פקודת הקרקעות"), אך הכלי השימושי הנפוץ ביותר להפקעה כיום, הוא חוק התכנון והבנייה התשכ"ה — 1965 (להלן: "חוק התכנון"), המעניק את סמכות ההפקעה לוועדות התכנון (פרק ח': הפקעות). לשני חוקים כוללניים אלה מצטרפים חוקים מוגבלים יותר בהיקפם, כפקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח) 1943 (להלן: "פקודת הדרכים"), חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה — 1965 (להלן: "חוק השיקום"), חוק המים, התשי"ט — 1959, חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ח — 1957, חוק העתיקות, התשל"ח — 1978, פקודת המכרות.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

ממדי סמכות ההפקעה

מקור הסמכות והגורם המוסמך להפקיע

ראינו כי בכל שלוש הארצות מוכרת זכות הקניין כאחת מזכויות היסוד, אם מכוח חוקה כתובה, כבארצות־הברית, אם מכוח חוק יסוד כבישראל, ואם מכוח חוקה בלתי כתובה הנובעת מנוהג ומפסיקת בתי המשפט, Common Law, כבאנגליה. מהו, אם כך, מקור הסמכות להפקעה, שהיא לכאורה, הפרת העיקרון של זכות הקניין?

הסמכות להפקיע נובעת מן המחוקק, ואך ורק ממנו. בחוקות הכתובות והבלתי כתובות וכן בחוקי שלוש הארצות ניאמר, כי לא ילקחו מקרקעין אלא לצורכי ציבור ואך ורק תמורת פיצוי. לקיחת הקרקע הפרטית מבעליה לטובת הציבור, חייבת להיעשות ע״י גורם כלשהו המייצג את הציבור. רק המחוקק הוא אשר יקבע מיהו אותו הגורם, ויסמיכו לבצע את ההפקעה, למטרות שיוגדרו ובדרך הנקובה בחוק.

באנגליה, הגורם המחוקק הוא הפרלמנט והוא המעניק את סמכות ההפקעה. עם ראשית השימוש בהפקעות, במאה ה־18, נהג המחוקק לאעשר כל בקשת הפקעה בנפרד (order), עד אשר מאוחר יותר, בתחילת המאה ה־19, הותקנו חוקים להסדרים כוללים ונקבעו גורמים אשר להם הוענקה סמכות ההפקעה (Davies, 1972, 7-18). החוק האנגלי דרש כי כל הפקעה תאושר ע״י שר. יוזמי הפקעה יכולים להיות רשויות מקומיות מוניציפאליות, מפעלים נותני שרותים כחשמל או כתחבורה, או אף השר עצמו. גורמים אלה יבצעו את כל הליכי ההפקעה, בכפוף לאישור אותו שר שהוסמך לכך, בהיות המטרה נוגעת לתחום משרדו. הפקעות לצורכי תכנון, למשל, הן בסמכות השר האחראי לתכנון, שהוא השר לענייני הסביבה - Secretary of State for the Environment. צו הפקעה, הנקרא Order, מתבקש ע״י הגוף המבקש להפקיע, וחייב להתאשר, כאמור, ע״י שר, מאחר שהוא אקט חקיקתי, בדרג של חקיקת משנה הטעונה חתימת שר, בדומה לחוקי עזר עירוניים. זאת מאחר שהצו משנה מצב חוקי קיים, בהתירו לעשות דבר שלא היה מותר קודם לכן, כלומר, להפקיע קרקע מסויימת למטרה מסויימת (Davies, 1972, 39).

בארצות־הברית, בגלל המבנה הפדרלי של השלטון, נעשית החקיקה בשתי רמות שלטון, פדרלית ומדינתית, וסמכויות ההפקעה מוענקות ע״י הקונגרס — לגבי הרמה הפדרלית והפונקציות הנובעות ממנה, וע״י בתי המחוקקים של המדינות — לגבי תפקידיהן ובתחומן הטריטוריאלי. החקיקה הפדרלית והמדינתית הסמיכו גורמים שונים לייזום ולביצוע הפקעות, וביניהם הרשויות המקומיות והמפעלים נותני השירותים הציבוריים. אולם בארה״ב, אישור ההפקעה במרבית המדינות ועפ״י מרבית החוקים, יהיה ע״י בית המשפט. שלא כבאנגליה ובישראל, בהן משמש בית המשפט כערכאת ערעור, או ליישוב מחלוקות, מהווה בית המשפט בארה״ב, במרבית ההסדרים, חלק אינטגרלי של הליך ההפקעה. דבר זה תואם את עקרון ההפרדה בין הרשויות, כאשר הזרוע המחוקקת מעניקה את סמכות ההפקעה למבצעת, הזרוע המבצעת מחליטה מתי ובאיזו מידה תבוקש ההפקעה, והזרוע השופטת תחליט אם הלקיחה אינה סותרת זכות חוקתית כלשהי (27 AM Jur 2d E.D. @5).

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

מקור סמכות ההפקעה בישראל היא הכנסת. בחקיקתה אימצה חוקים מנדטוריים וכן חוקקה חוקים חדשים. אופן חלוקת הסמכות בין הגורמים השותפים להפקעה, שונה מחוק לחוק. בפקודת הקרקעות, שמקורה מנדטורי, הוענקו לשר האוצר סמכויות מפליגות, והוא השולט בכל ההליך מתחילתו ועד סופו, תוך שהוא יכול להאציל מסמכויותיו לגורמים ביצועיים שונים (קמר, 1985, 12). היקף סמכויותיו מתבטא בעיקר באבסולוטיות שהעניקה הפקודה להחלטת השר בעניין מטרת ההפקעה, כפי שנראה בהמשך.

עפ"י חוק התכנון והבנייה, יוזמת ההפקעה היא בדר"כ הוועדה המקומית, והוועדה המחוזית היא המאשרת אותה, אם בשלב של אישור תוכנית בניין עיר ואם ישירות, באין הוראה בתוכנית. ניתן לומר שברקע סמכות ההפקעה עפ"י חוק זה ניצב שר הפנים, שתוכניות תכנון עיר הן בתחום אחריותו וזקוקות לחתימתו (אלא אם כן החליט לפוטרן מכך), אולם הוא איננו ניזכר ישירות בחוק כגורם מפקיע (פרק ח' לחוק התכנון והבנייה).

מן ההשוואה בין הארצות עולה כי עיקר ההבדל הוא באופן בו מתחלקת הסמכות בין גורמי השלטון השונים, ודבר זה מוצא את ביטויו בהליכי ההפקעה. בספרות המשפטית ובפסיקה קיימת אבחנה בין אותו חלק של הסדר ההפקעה המוגדר כחקיקתי ("לגיסלטיבי") לבין החלק הנחשב כבעל אופי ביצועי ("אקזקיוטיבי") (קמר, 1985, 8). ההחלטה על מטרת ההפקעה, או ההכרה במטרה מסויימת כ"מטרה ציבורית", היא החלטה בעלת אופי עקרוני וכללי, שאינה חלה במפורש על קרקע מסויימת, והיא בעלת אופי חקיקתי. ההחלטה על בחירת הקרקע היא בעלת אופי ביצועי. על פי חמן שלח (1980, 619), קיימת אבחנה כזו גם במשפט האנגלי, ומשם שאב אותה המחוקק המנדטורי. ריכוז התפקיד החקיקתי והביצועי ביד אחת, מעניק יתר סמכות לגורם המפקיע.

אופן חלוקת הסמכות בין הגורמים השותפים להפקעה בהסדרים העיקריים מוגדר בטבלה הבאה:

	אקט חקיקתי: קביעת מטרה ציבורית מותרת	אקט ביצועי: בחירת הקרקע למטרה המסויימת	הגורם המאשר	הגורם המבקר
אנגליה	הפרלמנט	המפקיע: (רשות מקומית, מפעלים וכו')	שר	בית המשפט
ארה"ב	בית המשפט, עפ"י בקשת המפקיע	המפקיע: כנ"ל	בית המשפט	בית המשפט
ישראל פקודת הקרקעות	שר האוצר	המפקיע: כנ"ל	שר האוצר	בית המשפט
חוק התכנון והבנייה	הכנסת	הוועדה המקומית	הוועדה המחוזית	בית המשפט

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

אנו רואים כי היוזמה להפקעה, בכל שלוש הארצות, היא בידי גופים שהוסמכו לכך ישירות או שהואצלה להם סמכות לכך, וכופים אלה יכולים להיות ברמה המקומית או הארצית, לפי העניין. הסמכות לאישור ההפקעה משתנה מארץ לארץ. באנגליה יש הקפדה על אישור ומעורבות דרג מיניסטריאלי בהפעלת ההפקעה. בארצות־הברית, ברוב המקרים, דרוש אישור בית המשפט להפקעה. בישראל, עפ״י הסדר אחד מרוכזת הסמכות באופן מוחלט ביותר בידי שר, ועפ״י הסדר שני היא נתונה בידי ועדת תכנון, הכפופה לשר שאינו מעורב ישירות בתהליך.

באנגליה ובארצות־הברית הסמכות מחולקת באופן המבטיח פיקוח של דרג רם ובקרה של בית משפט על הביצוע, כך שהעיקרון של ״ריסון ואיזון״, Checks and Balances, בין רשויות השלטון נשמר. בשיטה הישראלית קיים, לכאורה, עיקרון זה, אולם בשל מידת הסמכות שניתנת לשותפים בתהליך, ואופן חלוקתה, מרוכז כוח רב בידי הזרוע הביצועית ומצומצמת בקרת הזרוע השיפוטית. דבר זה פועל לרעת האזרח ובניגוד לעקרון שמירת זכויותיו.

באופן עקרוני, סביר להניח שככל שיידרש אישור דרג גבוה בהיררכיה, יסייע הדבר למנוע תקלות של ניצול לרעה של הכוח ע״י דרג נמוך או מקומי. אולם, נקודה זו בהסדרים ניתנת להערכה רק במצורף לבחינת ההליך הקודם להחלטת ההפקעה. גם באנגליה וגם בישראל (בפקודת הקרקעות ובפקודת הדרכים), סמכות ההפקעה היא בידי שר, אך באין הליך רשמי לשמיעת התנגדויות להפקעה בישראל, חסרים לשר כלים לביקורת. מצב זה נוח לרשות המפקיעה ופועל לרעת בעל הנכס. בהסדר הפקעה לפי חוק התכנון והבנייה, הדרג המחליט הוא נמוך, אולם ההליך המביא להחלטה מספק יותר הגנה לבעל הנכס, אם גם חלקית, ומגביל את המפקיע. בארה״ב מאשר את ההפקעה בית המשפט, ודבר זה מטיל על המפקיע את עול השכנוע, ומעניק לבעל הנכס מעמד של צד שווה ערך בוויכוח.

מטרת ההפקעה

חשיבות מימד זה בכך שהוא מהווה וסת לשימוש בכלי ההפקעה. מכיוון שמדובר ברכוש והנאה בשווי גדול מאוד העוברים מיד ליד, קיימת סכנת ניצול לרעה של כלי שלטוני זה. הסכנות והתופעות שאותן מבקשים הסדרי ההפקעה למנוע, הן בין היתר:

א. ניצול לרעה ע״י גורם פרטי, לצורך השגת הקרקע למטרות פרטיות, כלכליות, פוליטיות או אחרות.

ב. שימוש יתר בכלי ההפקעה למטרות בלתי חיוניות.

לפיכך, כל אחד מהסדרי ההפקעה בארצות השונות עוסק בדרך זו או אחרת בהגדרת מטרת ההפקעה, והגדרות אלה משתנות ברוחבן ובתכולתן מחוק לחוק וממדינה למדינה. לנושא מטרת ההפקעה חשיבות רבה בהבנת הסדר ההפקעה ומשמעותו. מתוך אופן הגדרת המטרות ניתן ללמוד על יחס המדינה לנושאים של זכות הקניין ומידת מעורבות השלטון במשק הקרקע.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

בכל החוקים וההסדרים של שלוש הארצות, ברורים הם המקרים הקיצוניים של המותר והאסור בהפקעה. מחד גיסא ברור, מוסכם ועולה מלשון החוק, מהפסיקה ומהנוהג הקיים, כי אין להפקיע קרקע פרטית למטרה שאינה לתועלת הציבור, עבור אינטרסים פרטיים בלבד, או מתוך מניעים זרים. מאידך גיסא, ברור ומוסכם, כי מותר להפקיע לצרכים חיוניים של כלל הציבור, קרקע פרטית שנבחרה לכך מסיבות ענייניות. בין שני קטבים אלה יש שוני בין הארצות והחוקים השונים, במיגוון המטרות, במידת הגמישות, שיקול הדעת והבקרה.

באנגליה, מוכתב טווח המטרות המותרות בהפקעה ע"י הוראות החוקים השונים, שבחלקם נועדו למטרות ספציפיות, כחוק הדרכים, שימור, גנים לאומיים ודיור, ובחלקם למטרות כוללניות, כחוק התכנון.

חוק תכנון עיר וכפר — Town & Country Planning Act, 1990 מתיר "הפקעות לצורכי תכנון", ומשתמש במונחים הפתוחים לפרשנות רחבה, כגון, "לטובת התכנון הנכון". במסגרת מטרות החוק ניתן להפקיע למטרות דרכים, חניה, שיפור רחובות, שיקום מרכזי ערים, ערים חדשות ועוד, ובמקרה מסויים, הנחשב כפסיקה תקדימית, הופקעה קרקע כדי למנוע השתלטות של צוענים עליה, שעלולה היתה לגרום להידרדרות והזנחה (Sharky v. Secretary of State for the Environment, 1990).

למרות שחוק התוכנון באנגליה כלשונו נותן מרחב רב לרשות המקומית בבחירה מתוך מגוון המטרות שלשמן היא רשאית להפקיע, הריהו דואג לסייג חופש זה ולהתנותו בקיום שיקול דעת וחובת הנמקה, אשר ימנעו שרירות וחוסר תום לב. לשם כך הוא מחייב את הרשויות להתחשב, "בשוקלם את התאמת קרקע מסויימת למטרות פיתוח, פיתוח מחדש או שיפור, בהוראות תוכנית הפיתוח". קיום תנאי זה גורם לכך שהדרישה להפקעה תהיה שקולה ומנומקת היטב מבחינה תוכנונית. כאשר יש גיבוי של תוכנית פיתוח לדרישת ההפקעה, יש לשר על מה להסתמך בדחותו התנגדויות המשיגות על מטרת ההפקעה.

בארצות־הברית הסתפקה החוקה בדרישה שההפקעה תהיה לשימוש ציבורי, Public Use, מבלי לפרט מעבר לכך. בצד חוקי הפקעה שנחקקו למטרות ספציפיות (כמסילות ברזל), התפתח הדין באמצעות פסקי דין "תקדימיים" של הערכאות הגבוהות של בתי המשפט. מגמת הפסיקה, שהיתה מצמצמת ומגבילה מאוד עם תחילת השימוש בהפקעות במאה שעברה, הלכה והרחיבה את קשת המטרות שלשמן התירה להפקיע. הוסרו מגבלות שונות, כגון שימוש ציבורי ישיר במקרקעין ובעלות ציבורית עליהם, והותרו הפקעות לצורכי דיור, שיקום מרכזי ערים ומטרות כלכליות. דוגמאות מרחיקות לכת היו הפקעת קרקעות בהוואי וחלוקתן למכירה לבעלים חדשים, בנימוק של תיקון עיוות בשוק המקרקעין (רפורמה קרקעית), שנבע מריכוז בעלויות (Midkiff, 1984). דוגמה אחרת היא הפקעת קרקע של שכונת מגורים שלמה בדטרויט לצורך הקמת מפעל ל"ג'נרל מוטורס" — עסק פרטי מובהק — במטרה לצמצם את האבטלה בעיר (Poletown, 1981).

גם בישראל קיימים זה בצד זה, מחד גיסא — החוקים המגבילים והספציפיים להפקעה לצורכי דרכים, ניקוז, חשמל וכיו"ב ומאידך גיסא — פקודת הקרקעות, המתירה הפקעה לכל שימוש

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

ציבורי שהוא. בתווך נמצא חוק התכנון והבנייה, המכיל רשימת מטרות מפורטת שלמענן מותר להפקיע, עם קריטריונים ברורים למדי.

חוק התכנון והבנייה, שהוא הכלי הנפוץ ביותר להפקעה כיום, מכיל, למעשה, שתי רשימות של מטרות הפקעה. בראשונה, הכלולה בסעיף 188, מונה החוק את המטרות שעבורן מותר להפקיע בתמורה, והן כוללות את מרבית הצרכים העירוניים והלאומיים, החל מדרכים, מבנים לצורכי ציבור ועד לבתי קברות או תחנות מכבי־אש. לרשימה זו רשאי שר הפנים להוסיף מטרות נוספות, ואף הוסיף לאחרונה, בעקבות גל העלייה, "בניית שכונות מגורים לצורכי קליטת עלייה" (פורסם בי.פ. 3870 מיום 25.5.91 עמ' 2247). ברשימה שנייה, מצומצמת יותר, נימנו מטרות למענן ניתן להפקיע ללא תמורה, שגם הן לצרכים ציבוריים, אך קהילתיים מובהקים (עבור ההבחנה בין שתי רשימות אלה, ראה אלתרמן, 1985).

פקודת הקרקעות היא המרחיבה ביותר מבחינת מטרות ההפקעה, באומרה "אם נוכח שר האוצר כי דרוש או נחוץ הדבר לכל מטרה ציבורית (הדגשה שלנו), רשאי הוא לרכוש את בעלותה של כל קרקע..." וסעיף מס' 2 לפקודה (תיקון מס' 46), העוסק בפירוש מונחים, הגדיר: "מטרה ציבורית — פירושה כל מטרה שאושרה ע"י שר האוצר כמטרה ציבורית". הווה אומר, כי המטרה הציבורית שלשמה ניתן להפקיע, היא לשיקול דעתו המוחלט של שר האוצר, והמגבלה היחידה החלה עליו היא, כי המטרה אכן תהא ציבורית.

על פי הפרשנות העולה מן הפסיקה, המטרה הציבורית שלשמה יפקיע שר האוצר אינה מחייבת שימוש ציבורי בנכס עצמו, ודי בכך שהיתה תועלת לציבור מן ההפקעה, גם אם התועלת עקיפה. כך קרה בעניין שוורץ נ' שר האוצר, כאשר הופקע בית מגורים שהיה סמוך לבית חרושת "אתא" וסבת ממטרדי רעש. בית המשפט אישר את הפקעת הבית, על מנת שלא תוגבל פעילות המפעל בגינו, בקובעו כי המשך פעילות המפעל מהווה מטרה ציבורית. כבר בשנת 1953, בפס"ד סלומון נ' היועץ המשפטי, קבע השופט אולשן כי "אין ספק שלפי נוסח סעיף 3 שיקול דעתו של השר הוא מוחלט. בית המשפט לא יבדוק את דרכי שיקוליו של השר כדי להיווכח אם שיקוליו נראים לו, כלומר אם השקפתו של בית המשפט מזדהית עם השקפתו של השר". ראייה מצומצמת זו של סמכות בית המשפט להתערבות בקביעת מטרת ההפקעה, עוברת כחוט השני בשורה של פסקי־דין של בית המשפט העליון. בדרך זו הופקעו קרקעות למטרות רבות ומגוונות שהועמדו במבחן בג"צ ולא נפסלו, דוגמת הפקעת קרקעות לצורכי הקמת שיכונים לעולים חדשים (בג"צ 180/52) בשפרעם, והקמת מכון וינגייט לספורט (בג"צ 288/84) בנתניה, קרקע עבור חברת אספקת גז (בג"צ 70/58) בירושלים, ועוד.

הפקעות שר האוצר שימשו כמכשיר במסגרת מדיניות תכנון ארצית, למטרות פיזור אוכלוסייה ולפרוייקטים לאומיים. שטחים שהופקעו למטרות אלה מן האוכלוסייה הערבית, ושימשו להקמת נצרת עילית, המוביל הארצי, הקמת כרמיאל וגושי ההתיישבות שגב ותפן, הפכו לסלע מחלוקת פוליטי והולידו מחאה ציבורית נמרצת של המיגזר הערבי (חמאיסי 1990, 51).

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

עם זאת, בהתחשב כעובדה שההפקעות הנפוצות ביותר הן עפ״י חוק התכנון והבנייה וששר האוצר ממעט כיום להשתמש בסמכותו עפ״י פקודת הקרקעות, ניתן לומר כי, בהשוואה לארה״ב ולאנגליה, מקפיד כיום החוק הישראלי, בדרך־כלל, על אי שימוש בכלי ההפקעה למטרות שאינן ציבוריות מובהקות ובעלות זיקה לשימוש ולתועלת ציבורית ישירים.

ממדי הליכי הפקעה

הפרוצדורה של העברת הזכויות בנכס מידי הבעלים לידי הציבור, מורכבת ממספר שלבים:

א. קביעת מטרת ההפקעה ובחירת הקרקע.
ב. דרישה מן הבעלים להעברת הקרקע ולתביעת פיצויים.
ג. תפיסת חזקה על הקרקע ומו״מ על פיצויים.
ד. הקנייה — רישום הקרקע ע״ש הרשות הציבורית.

האינטרס של הרשות הציבורית הינו לקבל את הקרקע בדרך המהירה, הפשוטה והזולה ביותר. האינטרס של ציבור בעלי הקרקע הוא מניעת הפקעות מיותרות או בלתי צודקות וקבלת תמורה הוגנת עבור הנכס הנילקח.

ניסיון לרכישה בהסכמה

רכישה בהסכמה מצמצמת את הצורך לשימוש בכוח הכפייה. בעוד שבארה״ב נדרש המפקיע לנסות לרכוש תחילה את הקרקע בהסכמה, כתנאי לאישור ההפקעה, באנגליה זוהי רק אפשרות הניתנת למפקיע, אך אין זו חובה. בישראל, בעקבות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, לפני הפקעת שר האוצר נדרש מבקש ההפקעה לנסות לרכוש תחילה בהסכמה (ראיון עם צביה ליפשיץ, מינהל מקרקעי ישראל, 1992), אולם אין הסדר זה מעוגן בחוק. בהפקעה לפי חוק התכנון והבנייה נוהגת כל רשות מקומית לפי דרכה ומסתבר שלעיתים תכופות מאוד, נמסרת לרשות המקומית קרקע המיועדת להפקעה ללא תמורה מבלי שננקטו הליכי הפקעה פורמליים, במעין־הסכמה של הבעלים המודעים לכך שהסמכות להפקיע קיימת ממילא. מחקר על עירית חיפה הראה כי שני שלישים מהפרשות הקרקע לציבור היו מסוג זה (Murray בהנחיית אלתרמן 1985). בדין הישראלי עלול הבעלים דווקא לאבד הגנות משפטיות על זכויותיו כאשר אין ההפקעה מבוצעת הלכה למעשה (אלתרמן 1985).

פרסום, יידוע ושמיעה

הביקורת על חוקיות ונחיצות ההפקעה צריכה להתרחש בשלב קביעת המטרה ובחירת הקרקע, ולשם כך על בעל הקרקע להיות מיודע כבר בשלב זה. שלב זה כרוך באקט תחיקתי, מאחר שבשלב זה הופכת הפקעת הנכס המסויים, מפעולה שלא היתה מותרת — לפעולה המותרת עפ״י החוק.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

באנגליה, האקט התחיקתי הוא הצו Order, והוא חייב להתאשר ע"י שר, במסגרת סמכות סטאטוטורית שאין לחרוג הימנה, עפ"י חוק רכישת קרקע (Acquisition of Land Act 1981).

החוק מחייב את המפקיע ליידע את בעלי הזכות בנכס ע"י פרסום בעיתון מקומי במשך שבועים עוקבים, וכן למסור הודעה אישית לכל אחד מבעלי הזכויות בנכס. מוקצבת תקופה להגשת התנגדויות להפקעה, והן חייבות להישמע במסגרת חקירה או שמיעה פומבית. על החלטת הרשות להיות מנומקת, וניתן לערער עליה בפני בית משפט, העשוי לפסול את צו ההפקעה אם נוכח כי לא היתה סמכות להפקעה, או כי נפגעו זכויות המערער עקב אי מילוי דרישות הנקובות בחוק (חוק רכישת קרקע, חלק IV, V) (Davies 1971, 50).

ברוב מדינות ארצות־הברית, מופעל תהליך ההפקעה ע"י פניית המבקש להפקיע אל בית המשפט, שהוא הגוף אשר יאשר את ההפקעה, ויפסוק בנושאים השנויים במחלוקת, כולל זכויות ופיצויים. הפנייה היא באמצעות בקשה, Petition, ומעמדו של בעל הקרקע המיועדת להפקעה הוא כמשיב ומתגונן. מסירת הודעה לבעל הקרקע הינה דרישה המהווה תנאי מיקדמי להפקעה, אלא שקיימים הבדלי גישות בין המדינות השונות לגבי זכותו של בעל הקרקע להישמע בעניין הצורך והחיוניות של המטרה עבורה נלקחת הקרקע שלו, או בעניין בחירת הקרקע (27 Am Jur 2d E.D. @ 400, 397, 394).

בישראל קיים שוני בין שני מסלולי ההפקעה העיקריים בעניין זה. בהפקעות עפ"י פקודת הקרקעות, שר האוצר, ורק הוא, מכריע בדבר ההפקעה, מטרתה, חיוניותה ובחירת הקרקע, אלא שעפ"י הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והנוהג כפועל, ניתנת הודעה אישית לבעלי הזכויות, והם מוזמנים להשמיע את התנגדויותיהם והשגותיהם (הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, 60.116, פרק ד').

בהפקעות עפ"י חוק התכנון והבנייה, מועד ההחלטה על ההפקעה הוא בעת הליכי אישור תוכנית עפ"י חוק התכנון והבנייה. במהלך הליכים אלה נדרשים אמנם פרסומים בעתונים, ברשומות ובלוחות המודעות בדבר התוכנית, אולם אין דרישה למסירת הודעה אישית לבעלי הזכויות בנכס, ובכך יורדים פלאים סיכוייהם להיוודע על דבר ההפקעה המיועדת. ההודעה הראשונה שיקבלו, על פי סעיף לפקודת הקרקעות, שאליו מפנה חוק התכנון והבנייה, עלולה להגיע אליהם שנים רבות לאחר אישור התוכנית המייעדת את נכסם להפקעה. דהיינו, ההפקעה בפועל עלולה להתרחש שנים רבות לאחר אישור התוכנית, ובכל תקופה זו אין חובת הודעה.

לפיכך, המשותף לשלוש הארצות ולכל החוקים הוא החובה למסירת הודעה על ההפקעה לבעל הנכס טרם ההפקעה, והמבדיל ביניהם הוא שלב היידוע. בעוד שבאנגליה ובחלק ממדינות ארצות־הברית נמסרת ההודעה בשלב המוקדם של קביעת המטרה ובחירת הקרקע, הרי שבישראל ובחלק אחר של מדינות ארצות־הברית ייודע בעל הנכס רק לאחר שכבר נקבעה ההפקעה והאפשרות להשגה ולערעור מוגבלת אז רק לגבי זכותו לקבלת פִיצויים.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

בהתאם לכך, בישראל מתבקשת מעורבות בית המשפט בהליכים רק בענייני פיצויים וזכויות בנכס, אלא אם כן יש פנייה לבג"צ, החורגת מגדר ההליכים הרגילים של ההפקעה, ואילו באנגליה ניתן לערער לבית המשפט גם בשלבים המוקדמים של הליך קביעת ההפקעה. עם זאת, מן הראוי לומר שבתי המשפט בכל שלוש הארצות אינם נוטים לפסול הפקעות בנימוקי תכנון או מדיניות, והם מגבילים עצמם לענייני הזכויות ושמירת החוק.

רשימת מקורות

עברית

אלון, יוחנן. "הקשר בין שיעור ההפקעה לצורכי ציבור ובין צפיפות הבנייה באזורי מגורים". **עיר ואזור** 3:76-82, 1976.

אלתרמן, רחל. "הפקעות קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה לפי חוק התכנון והבנייה — לקראת הערכה מחדש". **משפטים** ט"ו, 1985.

אלתרמן, רחל עם ויטק, מירי. **מהפקעות עד הסכמים — דרכים להשגת קרקע לצורכי ציבור**, חיפה: המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, 1991.

אלתרמן, רחל ונעים, אורלי. **פיצויים על נזקי תכנון: החוק והפעלתו**, חיפה: המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, 1992.

ורנסקי, אריאלה ואלתרמן רחל, וצ'רצ'מן ארזה. **התמודדות עם קונפליקטים בתהליכי תכנון כבישים ארציים בישראל**, חיפה: המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, 1994.

חמאייסי, ראסם. **תכנון ושיקום בקרב הערבים בישראל**, המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון, 1990.

קלינגהופר, יצחק ה. "צמידות של קרקע מופקעת לייעודה". **עיוני משפט** ב': 874-878.

קמר, אריה. **דיני הפקעת מקרקעין**, תל־אביב: הוצאת מירב, 1985.

שלח, חמן פ. "הפקעת קרקעות לצורכי ציבור להרחבת הביקורת השיפוטית". **עיוני משפט** ז' 618-652, 1980.

אנגלית

26, 27 **American Jurisprudence** 2d, Eminent Domain, 1990.

Ackerman, B.A. **Private Property and the constitution**. London: Yale University Press, 1977.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

Bell, Malcolm. "Taking justice seriously: Rawls' Utilitarianism and Land Compensation". **Urban Law and Policy** 3: 23-29, 1980.

Current Law Statutes — Annotated, 1990. London: Sweet and Maxwell, 1991.

Challies, Georges, **The Law of Expropriation**. Montreal: Wilson & Lafleur, 1954.

Davies, Keith. **Law of compulsory Purchase and Compensation**. London: Butterworths, 1972.

Epstein, Richard A. **Takings, Private Property and the Power of Eminent Domain**. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

Freilich, R.H. & Dierker, R. "Eminent Domain in American Jurisprudence – Compensation for Compulsory Purchase". **The United Kingdom committee of Comparative Law**. London, 149-167, 1975.

Garner, J.F. **Practical Planning Law**. London: Croom Helm, London, 1981.

Girvetz Harry K., **The Evolution of Liberalism**, 1974.

Michelman, F.I. "Property, Utility and Fairness, comments on the Ethical Foundation of Just compensation law", **Harvard Law Review** 80: 1165-1257, 1967.

Nichols, Philip. Jr. "The Meaning of Public Use in the Law of Eminent Domain". **Boston University Law Review** xx: 614-641, 1940.

Nozick, Robert. **Anarchy, State and Utopia**. 1974.

רשימת פסקי דין שאוזכרו בעבודה זו

ישראל

בג"צ 75/57 קלמס נ. הוועדה המקומית מרכז, פ"ד מ"ג(1) 318.

בג"צ 114/77 שוורץ ואח' נ. שר האוצר ואח', פ"ד ל"א(2) 800.

בג"צ 67/79 שמואלזון נ. מדינת ישראל, פ"ד ל"ד(1) 281.

ע"א 377/79 אידית פייצר ואח' נגד הוועדה המקומית רמת גן, פ"ד ל"ה(3) 645.

ע"א 474/83 ועדה מקומית ראשל"צ נ. חממי ואח', פ"ד מ"א(3) 370.

בג"צ 288/84 בשג"צ 27/85 מורדי נ. שר האוצר, מכון וינגייט ואח', פ"ד ל"ט(2) 645.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

אנגליה

Sharkey v. Secretary of State for the Environment (1990) 45 E. 6 113.

ארצות־הברית

Bothwell v. United States, 254 US 231, 65 L ed 238, 41 S Ct 74.

Hawaii Housing Authority v Midkiff 104 S, Ct 2321 1984.

Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit, 410 Mich. 616, 304 N.W. 2d 444 1981.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

העלמותם של אלמנטים גיאוגרפיים בעקבות הסרת גבול
בהדגמה: 'הקו הירוק'

טל יער־ויזל וארנון סופר

תקציר

נושא מאמר זה הוא ה'קו הירוק', דהיינו, הגבול שהפריד בין מדינת ישראל לשטחי יהודה ושומרון מאז הסכם שביתת הנשק בין ישראל לירדן בשנת 1948. גבול זה שימש גבול סגור במשך 19 שנים.

החל בחודש יוני 1967, מאז מלחמת ששת הימים, אין ה'קו הירוק' קיים עוד כגבול מדיני פעיל, והוא מהווה חיץ מינהלי בין מדינת ישראל ליהודה ושומרון.

מחקר זה דן בשאלת טשטושו או אי טשטושו של 'הקו הירוק' כאלמנט גיאוגרפי בנוף, לאחר ביטולו כגבול פעיל בשנת 1967.
השאלה הנשאלת היא האם גבול, לאחר ביטולו, מותיר "צלקת" בלתי הפיכה בנוף?

אחת עשרה תחנות, המייצגות נופים שונים, נבדקו לאורך 'הקו הירוק': נוף פתוח, נוף כפרי, נוף חקלאי, נוף עירוני וכד'. כל תחנה נבדקה בשתי תקופות שונות: בדיקה אחת בשנת 1967, מיד לאחר הסרת הגבול, ובדיקה שנייה, כעשרים וחמש שנים לאחר הסרתו של הגבול, בשנת 1992.

ההשוואה בין שתי התקופות התבצעה על־ידי ניתוח של צילומי אוויר ושל צילומי לווין וכן על־ידי עבודת שדה.

הממצאים החשובים שנמצאו במחקר זה הם כדלקמן:
שני גורמים הם בעלי משמעות בעיצוב של אזורי הגבול שלפנינו: ייעור והתיישבות: נטיעת יער במקביל לקו גבול גורמת לאי טשטושו של קו הגבול, גם לאחר ביטול תפקודו בפועל. היער נותר כאלמנט קווי דומיננטי בנוף, ומונע רצף בין עברי הגבול.

גם הקמתם של יישובים לאורך תוואי 'הקו הירוק', לאחר ביטולו של קו זה כגבול פעיל, גרמה להדגשתו של תוואי הגבול בנוף.

הקדמה

תיחום גבולות הוא עתיק יומין, החל מסימוני טריטוריה שבטית, ועד לתיחום שטחיהן של אימפריות. עם הקמת המדינה הלאומית קיבלו הגבולות משנה תוקף. כיום אנו עדים להיווצרות גבולות חדשים, או מחודשים, במקומות שונים בעולם (כמו אלו המחלקים את הרפובליקות השונות של חבר העמים).

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

יתכן גם קיומו של תהליך הפוך: גבולות משנים תפקודם והופכים מגבולות סגורים לגבולות פתוחים, ולעיתים גבולות משנים מיקומם או מתבטלים.

'הקו הירוק', ששימש גבול בין מדינת ישראל לממלכת ירדן משנת 1949 ועד לשנת 1967, אינו מתפקד עוד כגבול מדיני פעיל מאז מלחמת ששת הימים. 27 שנים חלפו מאז הסרת הגדרות, קירות הבטון והשלטים שהורו "כאן גבול". נשאלת השאלה: מה קרה ל'קו הירוק'? האם השנים שחלפו מאז הסרתו הביאו לטשטושו של תוואי הגבול מהנופים אותם חצה, או שמא השאיר הגבול "צלקת" בנוף?

רבים החוקרים שעוסקים במחקרי גבולות. במחקרים אלו נבחנו השפעותיו של גבול על הנופים בהם הוא עובר (Prescott, 1969; Minghi, 1978; Kristof, 1969; ואחרים) אך מעטים מאוד המחקרים העוסקים באזורים שמהם הוסר גבול, ובתהליכי טשטושו של הגבול מאזורים אלו.

על תהליך הסרת גבול ציין פרסקוט (Prescott, 1978), שגבול שננטש (Relict Boundary), גם לאחר שינוי תפקודו, יוותר מסומן ע"י הבדלים בנוף, שהתפתחו בזמן שהיה קיים. פרסקוט הסביר, שכאשר מדינות המופרדות על־ידי אזור גבול, מרחיבות את שטחיהן, התכונות הפריפריאליות שאיפיינו את אזור הגבול משתנות יחד עם העברתו. אזור הגבול שהיה אזור לא מבוקש מבחינות כלכליות, ואף אינו אטרקטיבי להתיישבות, משנה את אופיו. בדרך־כלל, באזורי גבול שננטשו מצטמצמים ברוחבם השטחים בעלי התכונות הפריפריאליות, בעיקר כאשר במקום גבול הפרדה שהיה קיים באזור, יווצרו מגעים כלכליים ותרבותיים.

מחקרים שונים עוסקים בשינויים במיקום גבולות, אך התמקדותם היא במיקום הגבול החדש, ולאו דווקא באזור ממנו הוסר הגבול. בחקר אזור שבו נקבע גבול חדש, ניתן דגש על בחינת ההשפעה של מעבר הגבול על הדפוסים המרחביים הקודמים, ותפקודם במצב החדש שנוצר בכלכלה, בחברה ובפעילות הפוליטית באזור (Hartshorne, 1933 גבול פולין־גרמניה; Moodie, 1950 גבול איטליה־יוגוסלביה; House, 1959 גבול צרפת־איטליה ואחרים).

אזור המחקר הנדון הוא תוואי 'הקו הירוק' שנקבע ב־1949, במקטע שחצץ בין ישראל לירדן עד 1967. 'הקו הירוק' נקבע כקו שביתת נשק, אך בפועל הוא היווה גבול בינלאומי, שנשא אופי של חומת הפרדה, סגור באופן רשמי לתנועה ולמגע.

גבול זה נמשך מחוף ים המלח, דרך דרום הר חברון, אל מערבה של שדרת ההר המרכזי של ארץ־ישראל (ראה מפה 1). בדרכו תחם את אחד הקטעים החשובים של מדינת ישראל שכינויו "פרוזדור ירושלים". הפרוזדור נועד לחבר את מערב ירושלים עם מרכז המדינה. 'הקו הירוק' חצה את העיר ירושלים, בקטע אשר זכה לכינוי 'הקו העירוני', ובו היה המעבר היחיד, שער מנדלבאום.

המשכו של 'הקו הירוק' בשוליים המזרחיים של השרון: מעמק איילון עד לוואדי ערה. מוואדי ערה המשיך הגבול מזרחה אל הגלבוע, ומשם בתוואי נחל בזק עד למפגשו הנוסף עם הירדן.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

גבול זה חצה נופים שונים ומגוונים, הן מבחינה טופוגרפית והן מבחינה אקלימית: אזורי מישור ואזורי הר, שטחים פתוחים ואזורים מיושבים, שטחי אקלים ים תיכוני ושטחי אקלים מדברי.

קו הגבול עצמו ניכר בשטחים הפתוחים והחקלאיים אותם חצה ע״י דרך הפטרולים שנפרצה לאורכו, וכן ע״י גדרות, תילי אבנים, חביות מבוטנות ובהן עמודים. בשטח העירוני היה קו הגבול עשוי גדרות, חומות בטון, מבנים ובהם עמדות ושדות מוקשים.

ב־19 שנות קיומו של הגבול, הוא השפיע על הנופים בהם עבר: נוצרו הבדלים בנופים שמשני עבריו, למשל, נוצרו פערים בין האוכלוסייה הערבית ממזרח לקו, שהיתה אוכלוסיית ספר של ממלכת ירדן, לאוכלוסייה הערבית שממערב לגבול, בעלת אזרחות ישראלית (קרמון, 1977; ברוור, 1984, 1988). אולם, כאמור, המחקר הנדון אינו עוסק בהשפעת הגבול על הנופים שמשני עבריו בשנים בהן היה קיים, אלא בתוואי הגבול לאחר ביטולו כגבול מדיני פעיל, משנת 1967 ואילך.

גבול שהיה במשך 19 שנים חיץ סגור כמעט לחלוטין, ואשר מנע מגע חופשי בין האוכלוסיות שמשני עבריו, הפך באופן פתאומי, לגבול מינהלי פנימי, במרחב הנתון כולו לשלטון ישראל. כלומר, במהירות רבה חלה תמורה קיצונית באופי תפקודו של הקו המפריד ובאופי של תפקוד אזורי הספר המלווים אותו.

אחד הביטויים למחיקת הקו, בא לידי ביטוי כרטוגרפי רשמי: ׳הקו הירוק׳ אינו מופיע עוד במפות היוצאות לאור על־ידי מדינת ישראל.

למעשה, ביטולו של ׳הקו הירוק׳ בא לידי ביטוי בנושאי שטח, אך לא חל שינוי בהתייחסות המשפטית לאוכלוסייה הערבית שבעברו המזרחי של הקו: אוכלוסייה זו המשיכה להיבדל מבחינה רשמית מאזרחי מדינת ישראל, ובכלל זה מערביי ישראל.

כמו כן, נותר הקו כחיץ אדמיניסטרטיבי־ניהולי: הקו מפריד בין מחוזות נפרדים ובין סמכויות ניהול שונות. ׳הקו הירוק׳ הינו חיץ בין שתי מערכות חוקים שונות ובין שתי סמכויות משפט נבדלות: המערכת האזרחית במערבו והמערכת הצבאית מזרחה לו, פרט להחלתו של בג״צ בשני עברי הקו.

בדיון על טשטושו או על אי־טשטושו של הגבול בנוף, יש לציין ש׳הקו הירוק׳ נותר כחיץ מינהלי־חוקתי, גם לאחר ביטולו כגבול מדיני.

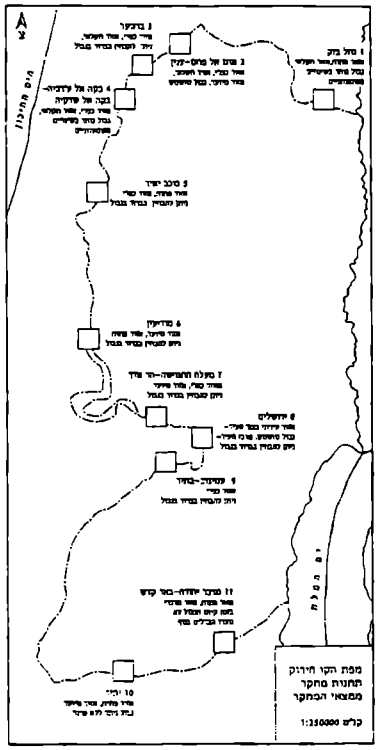
מטרת המחקר היתה לברר, האם ובאיזו מידה, נותרו השפעות גבול על הנוף לאחר ביטולו. לשם כך נבחרו 11 תחנות מחקר מייצגות, ובהן נבדקו התהליכים שהתרחשו במקטעים השונים באופיים.

תחנות המחקר הינן:

1. קטע גבול בתוואי טבעי: נחל בזק.
2. קטע גבול בשטח בו גרה אוכלוסייה יהודית לצד אוכלוסייה ערבית: הקטע הסמוך לוואדי ערה, בו עבר הגבול בין אום אל פחם ומי עמי לכפר ענין.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

טל יער־ויזל וארנון סופר



מפה 1: מפת הקו הירוק, התנוה מחלי המחקר

3. קטע גבול שחצה כפר: ברטעה.
4. קטע גבול שעבר באזור של אוכלוסייה ערבית צפופה משני עברי הגבול, באזור "המשולש": בקה אל ע'רביה ובֹקה אל שרקיה.
5. קטע גבול באזור השרון שהיה בעל אופי חקלאי ופתוח, וכיום קיים בו היישוב כוכב יאיר.
6. קטע גבול בשטח הפקר: אזור מודיעין.
7. אזור התיישבות יהודית אינטנסיבית שבו בוצעו פעולות ייעור, מול התיישבות ערבית דלילה באופן יחסי: קטע בצפון פרוזדור ירושלים - אזור גבעת הרדאר והר אדר.
8. גבול עירוני: 'הקו העירוני' שחצה את ירושלים.
9. קטע גבול שהקביל למסילת הברזל לירושלים: אזור הכפר בתיר.
10. קטע גבול באזור בעל אקלים ערבתי, שמעברו הישראלי ניטע יער: אזור יתיר.
11. קטע גבול שעבר באזור מדברי פתוח: קטע בדרום הקו, במדבר יהודה.

מקטעי גבול אלו נבדקו בשתי תקופות: בעזרת תצלומי אוויר נבדקו נתוניהם בשנת 1967, סמוך לסיומה של מלחמת ששת הימים ולהסרתו של 'הקו הירוק' כגבול מדיני פעיל. ואילו נקודת הזמן השנייה היתה בשנים 1992-1993, מחקר שנעזר, בנוסף לעבודת שדה, בניתוח תצלומי אוויר והדמיות לווין.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

הממצאים שהתקבלו בכל תחנה ותחנה דורגו ב"סולם לדירוג ממצאים", סולם הערכות זה מכיל מדרגות הנעות בין "גבול שנותר ללא שינוי" ועד ל"גבול שנעלם לגמרי". סולם זה מסייע במתן הסברים לגבי הגורמים השונים המשפיעים על העלמות תכונותיו של קו הגבול.

ממצאי המחקר

בחרנו לפרט כאן את ממצאיהן של שתיים מבין תחנות המחקר שפורטו לעיל: ברטעה וירושלים, ושני גורמים כלליים שהשפיעו רבות על הגבול; התיישבות וייעור.

כפר ברטעה, מסמל את שרירותו ואת אופיו הבלתי מתחשב של 'הקו הירוק'. תושבי הכפר, ואחרים, נהגו לתאר כיצד חצה הגבול את הכפר, כאשר תוואי הגבול נקבע לאורכו של הוואדי החוצה את הכפר. במשך 19 שנות קיומו של הגבול, התרחקו שני חלקי הכפר זה מזה: האוכלוסיות שבשני צידי הגבול השתייכו למדינות עוינות, והבנייה, בכל אחד מעברי הגבול, התפתחה בכיוונים מנוגדים.

ניתן היה לשער, שעם ביטולו של הגבול בשנת 1967, ולמרות ההבדלים שנוצרו בגין אזרחותם הישראלית של תושבי החלק המערבי, לעומת היותם של תושבי החלק המזרחי תושבי יו"ש, תחול התקרבות בין שני חלקי הכפר.

במחקר זה נמצא, שתהליך התקרבות זה לא התרחש, וההתרחקות הגאוגרפית בין שני עברי הכפר אף הוחרפה.

מטיב לתאר זאת דוד גרוסמן בספרו "נוכחים נפקדים": "במלחמת ששת הימים נפרץ הקו הירוק. שני חצאי השלם קירטעו זה אל זה, נפגשו בתוך הוואדי, דבקו זה בזה למשך כמה שעות, ושבו איש אל כפרו נבוכים" (גרוסמן 1992, פרק 3, עמ' 39).

מכיוון שהמעמד המשפטי של התושבים כשני חלקי ברטעה, אינו זהה, כנ"ל, עדיין מתפקד הכפר כשני כפרים נפרדים, ויותר מכך: עדיין ניתן להבחין בברור בתוואי הגבול שעבר בתוך הוואדי. למרות הסרת הגבול ממשיכים שני המוקדים, שני חלקי הכפר, להתפשט לכיוונים נגדיים.

'הקו העירוני' הוא הכינוי שניתן לקטע 'הקו הירוק' שחצה בשנים 1949-1967 את העיר ירושלים. קטע זה של הגבול, הוא המשמעותי והחשוב ביותר לאורכו של 'הקו הירוק', הן מבחינת השפעתו על האוכלוסייה שהיתה חיה בצילו, והן בשל הסמליות שבו והסמליות שבהסרתו. ההשערה היתה, שאיחודה של העיר ותנופת הבינוי המהירה שנעשתה בה, יגרמו למחיקתם של סימני הגבול ולטשטושם של האלמנטים הקוויים שנלוו לגבול זה.

בניתוח תצלומי אוויר של צפון ירושלים ניכרים שינויים בולטים בין נופי 1967 לנופי 1992. ב-1967 ניתן היה להבחין בברור בקו הגבול, באזור בית-הספר לשוטרים, בואך שיח' ג'ראח, שם היה קו הגבול בעל כיסוי עשבי נמוך, ולאורכו היו שטחים ריקים. ניכר היה הבדל בולט בין שיכוני "בתי פאג"י", השכונה היהודית שנבנתה בשנות ה-50 ממערב לגבול, לשיח' ג'ראח, שכונה ערבית מרווחת, של בתים פרטיים מוקפים גינות, שממזרח לקו. ב-67' לא היו בקטע זה דרכי רוחב כלשהן,

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

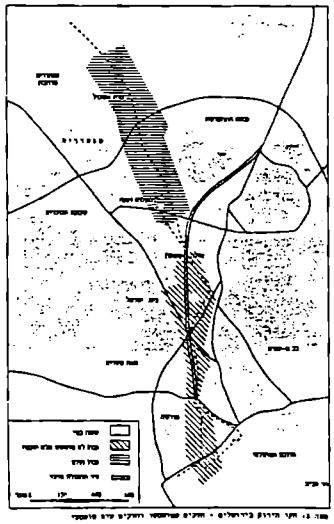
ושתי הדרכים המרכזיות הקבילו (פחות או יותר) לקו הגבול: האחת ממזרח לו — דרך שכם, והשנייה ממערב לו — רח׳ שמואל הנביא (לכיוון שער מנדלבאום).

ב־1992 לא נותר כל זכר, מקטע זה של ׳הקו העירוני׳. כחלק ממדיניות של "עיבוי העיר", ומתוך רצון לקשור במהרה את הר הצופים אל מרכזה של העיר, ברצף יהודי, נבנו שכונות יהודיות על גבי ׳הקו הירוק׳ וממזרח לו. באזור נבנו השכונות: רמות אשכול, גבעת שפירא וגבעת המבתר. כמו כן נמצאים באזור זה (ממזרח לגבול) אתר הנצחה וגן ציבורי "גבעת התחמושת". במקום נמצאות שתי דרכים ראשיות, שכיוונן מזרח־מערב, כלומר, חוצות את ׳הקו הירוק׳ לשעבר: דרך ראשית לצפון העיר (מהכניסה המערבית לעיר ועד להר הצופים) ודרך ראשית, מרמות אלון לגבעת המבתר. כאן לא נסללה כל דרך מקבילה לתוואי הגבול (ראה מפה 2).

קטע "הקו העירוני" שעבר עד שנת 1967, מאזור שיח׳ ג׳ראח ועד אזור שער שכם, היה שונה מאד מהקטע הצפוני לו, בהיותו נתון בתוך שטח הפקר. בקטע זה של קו הגבול היה שער מנדלבאום המעבר היחיד בין שני עברי ׳הקו הירוק׳.

קטע זה של "הקו העירוני" בירושלים, זוכה כיום לכינוי "אזור התפר".

בקטע זה נסלל ׳כביש מס׳ 1׳, החוצה את העיר מצפון לדרום (ראה מפה 2). כביש זה הוא חלק מ׳תוכנית התפר׳ של אגף התכנון בעיריית ירושלים, זוהי תוכנית בינוי עיר, שזכתה לשם בעל משמעות סמלית, המעיד על מטרותיה של התוכנית — תפירת העיר המערבית לחלקה המזרחי. וכך פורט במסמך של עיריית ירושלים: "אזור זה, למרות מיקומו האסטרטגי, לא התפתח עד היום ונשאר ברובו כשטח בלתי מובנה. עד שנת 1967 היה האזור בשטח הפקר ומשנת 1967 לא נעשה דבר למען פיתוחו. כיום, כ־14 שנה לאחר איחוד העיר ניתן להצביע בבירור על קו הפרדה בין מערב העיר למזרחה" (אגף מדיניות התכנון, 1981). נוסח זהה נכתב גם בתוכניות הבינוי העירוניות בשנים מאוחרות יותר (סידי ורנדר, 1986).



© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

אולם, בשל האִכלוס הצפוף של שכונות צפון ירושלים, נוצר צורך בסלילתו של כביש רחב, שישמש את תושבי השכונות הצפוניות ויקשר אותם למרכז העיר. בשל המבנה הצפוף של שכונות מרכז העיר היווה אזור התפר, בשטחי ההפקר הריקים שבו, את הפתרון הנוח ביותר לסלילתו של כביש רחב מצפון העיר אל מרכזה. רוחבה של רצועת 'כביש מס' 1' כ־60 מ' (מחציתם סלולים). מתכנני הכביש היו מודעים לעובדה שהכביש הראשי עלול להפוך לחיץ פיסי בין שני חלקי העיר, וזאת אף־על־פי שיעד העל שנקבע לתוכנית "אזור התפר" היה איחוי הקרע בין שני חלקי העיר (מרגלית, 1990). קמחי, מי שהיה במשך שנים רבות האחראי על מדיניות התכנון בירושלים, סבור שכאשר ייבנו לאורכו של הכביש מבני תיירות ומסחר כמתוכנן לא ניתן יהיה להבחין ב"משארי הגבול" (קמחי, 1993).

עם תום הקרבות בירושלים, ביוני 1967, הוסרו קירות המגן והעמדות, פורקו שדות המוקשים ופונו החורבות לאורך הגבול הישן (בהט, 1989). הסימנים הפיסיים (הגדרות, קירות האבן שנבנו לאורך הגבול) נמחקו, אבל 'הקו הירוק' בירושלים, שהפריד בין שני חלקי העיר במשך 19 שנים, לא נעלם. בחלקים שונים של הגבול עדיין ניתן להבחין בתוואי הקו: לעיתים כתוצאה מחוסר פיתוח של האזור במשך שנים רבות (למשל ממזרח להר ציון, מצפון לשער שכם), ולעיתים, בגלל שימושי קרקע ייחודיים לתוואי הקו המנציחים אותו ('כביש מס' 1', גן החומה). בכמה מקטעי הגבול בירושלים, נותר אלמנט קווי לאורך תוואי הגבול עקב קביעתו של הקו בסמוך לגורם דומיננטי (החומה), או בשל הטופוגרפיה של השטח (גיא בן הינום).

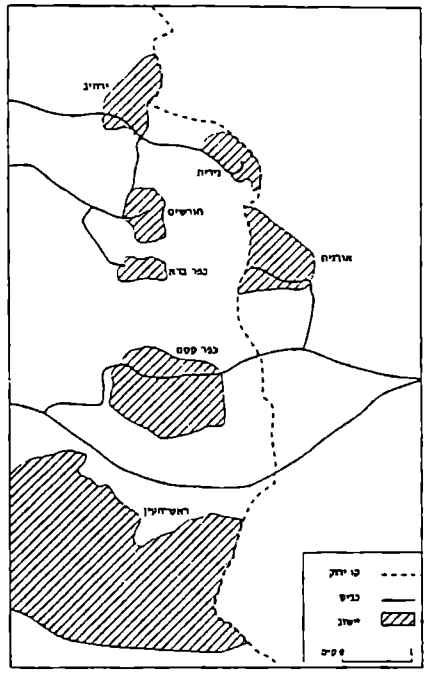
בעוד שהטבעת היהודית סביב העיר חוזקה, איחוי הקרע באזורים החשובים במרכז העיר, מול שער יפו ומול שער שכם, "אינו מההשגים הבולטים במאזן הכולל של תכנון ירושלים ופיתוחה" (קרויאנקר, אצל פראוור, 1988). מתכנני העיר לא הציבו לעצמם מטרה לטשטש את קו הגבול. הם ראו באיחוד העיר בקנה מידה רחב את החשיבות העליונה, ולא ייחסו אותה חשיבות למחיקת התוואי וסימניו.

"תוכנית הכוכבים"

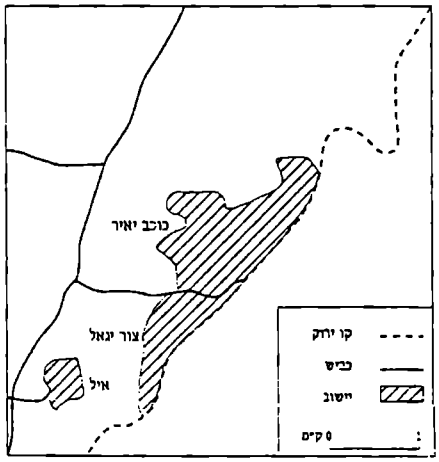
שנות ה־80' וה־90' הביאו תנופת בינוי חדשה לאורך 'הקו הירוק', שמטרתה יצירת רצף התיישבותי לאורך ציר הגבעות, ממערב להרי יהודה ולהרי שומרון. תוכנית זו זכתה לכינוי "תוכנית הכוכבים", או "פרוייקט ציר הגבעות". לפיה, יוקמו יישובים לאורך 'הקו הירוק'. יישובים אלו יהוו חלק ממערכת אזורית שתכלול תשתית דרכים, תעסוקה וכו'.

בפועל, לא כל היישובים שתוכננו, הוקמו או שיוקמו כעתיד, כמו למשל, היישוב הבריכה, שתוכנן להיבנות מדרום לוואדי ערה (היישוב היחידי מיישובי הכוכבים, שתכנונו היה על 'הקו הירוק' ומשני עבריו) לא יוקם כלל (חומש, 1993). היישובים שהוקמו אינם עוברים את 'הקו הירוק', וכך תוכנית הכוכבים אינה עוברת את 'הקו הירוק' מזרחה! (דונסקי, 1991; חומש, 1993; הניג, 1993) (ראה מפות 4,3).

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל



מפה 3: התיישבות יהודית משני צידי הקו הירוק שרק מנציחה אותו



מפה 4: התיישבות יהודית באזור כוכב יאיר, עד לקו הירוק, מבלי לחצות אותו

בבדיקת מפת ההתיישבות עולה השאלה מדוע הוקמו היישובים לאורך תוואי הגבול ובסמוך אליו, ולא משני עבריו? ברור כי היישובים תוכננו כך כי קובעי המדיניות ביקשו שלא לחצות את 'הקו הירוק', לא לטשטשו, ולכן הם מיקמו את בתי היישוב לפי תוואי הגבול (ראה מפת כוכב יאיר). השאלה תמוהה עוד יותר, כשמתברר, שבנייתם של היישובים היתה ביוזמה, תכנון ובביצוע של ממשלת הליכוד, אשר תמכה, כידוע, בהתיישבות יהודית ביהודה ובשומרון.

המצב שבו מהווה 'הקו הירוק' את תחום היישובים הנבנים לצידו, נכון גם לגבי יישובים שהוקמו מעבר לגבול, בשטחי יהודה ושומרון: כדוגמת היישובים הר אדר ואורנית (ראה מפה 3). שני היישובים גובלים ב'קו הירוק', ובדומה להתיישבות הכוכבים, נמצאים גדר היישוב או בתיו הקיצוניים בצמוד ובמקביל ל'קו הירוק'. מדוע לא הורחבו יישובים אלו לתוך שטח מדינת ישראל? מדוע גם במקרים אלו נשמר 'הקו הירוק'? הסיבה היא ש'הקו הירוק' נותר כחיץ אדמיניסטרטיבי בין המחוזות השונים של משרד הפנים ומינהל מקרקעי ישראל.

לפי זאב הניג, האחראי על בנייה כפרית במינהל, דווקא "מינהל מקרקעי ישראל" היה זה שהמליץ להתגבר על החיץ המינהלי, ולהרחיב, למשל, את היישוב אורנית לתוך תחומי 'הקו הירוק'. מה גם שבמקום יש קרקעות פנויות בבעלות המינהל. אריאל שרון, שהיה יו"ר ועדת השרים להתיישבות ושר הבינוי והשיכון טען, שלא ראה בתוכניות לפיהן היישובים ממוקמים אך ורק ממערב ל'קו הירוק' תוכניות סופיות, והאמין שהדברים ישתנו. עוד טען שרון, שבניית תוכנית

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

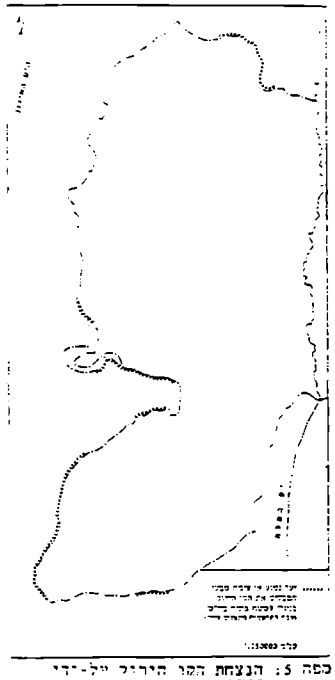
הכוכבים נועדה לפייס את המימשל האמריקאי, שלחץ באותה תקופה כנגד ההתיישבות היהודית ביו"ש (שרון, 1993).

לפיכך, ההתיישבות של העשור האחרון, בסמוך ל'קו הירוק' שמרה על מיקומו של הקו כחיץ בין השטח שממערב לקו לשטח שממזרח לו. הגבול שכביכול נעלם בהוראת ממשלות ישראל, נעשה הרבה יותר משמעותי בשטח משהיה לאחר 19 שנות קיומו. תיחומם של היישובים במקביל ל'קו הירוק' ובסמוך לו, מנציחה את מיקומו של קו זה כאלמנט בולט בנוף.

הייעור

בבדיקת אזורי המחקר השונים נמצא, כי אחד הגורמים המשמעותיים ביותר בנוף, שבא לידי ביטוי בסמוך ל'קו הירוק', הוא היערות שנטעה קרן קימת לישראל: לאורך כ־60 מתוך כ־300 הק"מ של 'הקו הירוק' ניטע יער. זאת אומרת, שניטע יער לאורך כ־20% מתוואי הקו. לא יפלא איפה, שבתוואי 'הקו הירוק' החרוץ בין היער וצידו השני הבלתי מיוער, ניתן להבחין בנקל בצילומי לווין (ראה מפה 5).

בכל אחד מאזורי הייעור בגלבוע, באזור אום אל פחם, במודיעין, במעלה החמישה, בעמינדב וביתיר ניטעו עצים (בעיקר אורנים) במקביל לתוואי 'הקו הירוק' (מי עמי, עמינדב), או בדיוק עד לתוואי 'הקו הירוק' (יתיר, מודיעין, מעלה החמישה), בתוך תחומי 'הקו הירוק'.



מפה 5: הנצחת הקו הירוק ביל-ידי
ייעור בצידו האחר

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

למעשה, מאז קום המדינה ניטעו יערות לאורך גבולותיה. מטרת יערות אלו היתה, בין השאר, לממש את ריבונות המדינה בפועל (קליאוט, 1992), ובכך למנוע מגורמים אחרים (ערביים) לקבוע עובדות אחרות בשטח. מטרה נוספת לנטיעה לאורך הגבולות נבעה מתוך צורך ביטחוני. לעיתים, שימש עץ נטוע כסימן הגבול. סימון 'הקו הירוק' ע"י נטיעה נעשה באזור הגלבוע ובמעלה החמישה (רוח, 1993).

לא כל היערות שקיימים כיום לאורך מה שהיה קו הגבול, ניטעו בשנים בהן היה הגבול קיים: בחלק מן האזורים נעשתה הכשרת השטח לקראת הנטיעות לפני 1967, אולם היער ניטע לאחר הסרת הגבול; כך חלק מהיער של מעלה החמישה וכך היער בעמינדב. באזורים נוספים, למשל מודיעין, הוכשר השטח וניטע היער לאחר 1967, ולמרות שהגבול המדיני כבר לא היה קיים, היער ניטע על־פי תוואי 'הקו הירוק'.

מדוע ניטעו יערות קרן קימת על־פי תוואי 'הקו הירוק' למרות שלא היה קיים עוד כגבול?

התשובה הרשמית הניתנת על־ידי קק"ל היא כי "אין קרן קימת נוטעת מתקציבה מעבר ל'קו הירוק' ", "בשל אי נכונותם של התורמים לתרום לייעור שמעבר ל'קו הירוק' " (מושקין, 1993).

התניית התורמים לטעת רק בתחומי 'הקו הירוק' נובעת מכך, שהמימשל האמריקאי מבטל את הפטור ממס הכנסה המוענק לתורמים אמריקאים עבור תרומותיהם למדינת ישראל. נציג מטעם המימשל האמריקאי בא לישראל מידי זמן, מתלווה בסיוריו לאנשי קרן קימת ובודק את מיקום הנטיעות! (רוח, 1993).

רק באזורים כודדים ניטע יער באזור הגבול ממזרח לו ובסמוך אליו: בואך גוש עציון ובאזור שמורת הטבע יער ריחן. בשני המקרים לא נעשו הנטיעות ע"י יערני קק"ל, אלא ע"י פועלים מיו"ש ובמימון כספי המימשל הצבאי.

לצד היתרונות האקולוגיים והויזואליים שבנטיעת יערות, נועד לנטיעת יערות גם תפקיד בשמירת זכויות ציבוריות על הקרקע, ונמנעת השתלטות זרה על השטח (ארני, 1980). עובדה זו, היותו של היער אובייקט בעל משמעות פוליטית, היתה ברורה לממשלות ישראל ומומשה בגליל. אך למרות זאת, לא דרשו קובעי המדיניות בישראל, מ־1967 ועד ל־1993, לטשטש את 'הקו הירוק' ולטעת בסמוך אליו ממזרח, ובכך ליצור רצף מיוער משני עברי התוואי. ראש אגף הייעור בקק"ל, מרדכי רוח, אמר שמדיניות הייעור אותה מבצעת קק"ל, לא הושפעה מהמהפך בשלטון ב־1977, וכלל לא עלה הרעיון לטעת על 'הקו הירוק', ובסמוך לו ממזרח, על מנת לטשטשו כאלמנט קווי בנוף.

המיפוי המדוייק של קק"ל נעשה בעזרת מפות שבהן משורטט 'הקו הירוק', מפות שדומותיהן אינן מודפסות עוד ע"י מדינת ישראל ואינן בנמצא שנים רבות! יערני הקק"ל מסמנים את 'הקו הירוק' בשטח כשהם קובעים את אזורי הנטיעה. לכן, למעשה, היער הוא אלמנט הקיבוע העיקרי של 'הקו הירוק'.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

נטיעת יערות במקביל לתוואי 'הקו הירוק' מנציחה את תוואי הגבול בנוף. כתוצאה מנטיעת יערות במקביל ל'קו הירוק' ניתן להבחין בקו זה גם 27 שנים לאחר ביטולו של הגבול כגבול מדיני פעיל.

סיכום

ברוב האזורים שנבדקו במחקר זה ניתן להבחין בבירור בעובדה שעבר בהם גבול. כלומר, שהאלמנטים הקוויים שנוצרו באזור הגבול לא טושטשו בעקבות הסרתו. כאשר הגבול הוא אלמנט פיסי וקווי בנוף, הוא יוותר כזה גם לאחר ביטולו של הגבול, כדוגמת נחל בזק וגיא בן הינום.

גם התכסית, הקרקע והצומח הם גורמים משמעותיים בהשפעתם על תכונות האזור: נטיעתו של יער מעברו האחד של הגבול יוצרת הבחנה ברורה בין שני האזורים אותם חצה בעבר. גורמי התכסית והצומח שנותרו לאחר ביטולו של הגבול, מקבעים את רישומו בנוף.

במחקר נמצא כי המדיניות הממשלתית היא הגורם שהשפיע במיוחד על טשטושו או אי טשטושו של הגבול לאחר ביטולו: החלטת ממשלה (או כל גורם שהוסמך לכך ע"י הממשלה), לבנות יישוב או לטעת יער בהתאם לתוואי הגבול, גרמה להנצחתו של התוואי כאלמנט בנוף. באותו אופן, החלטה לסלול כביש שיחצה את הגבול, גרמה לטשטושו של הגבול וסלילת כביש לאורך הגבול חיזקה את התוואי. ההחלטה להשאיר את החלוקה האדמניסטרטיבית של הארץ בהתאם לקו הגבול, לאחר ביטולו, גרמה לכך שהגבול נשאר כתוואי מפריד בין שני עבריו. כך היישוב אורנית, שלא קיבל היתר להרחבתו אפילו ממערב לקו, לשטח מדינת ישראל (הניג, 1993). הגורם המדיני הוא זה שמחליט לגבי החלת חוק זהה בשני עברי הקו, ובכך יש באפשרותו להקהות את הניגודים שנוצרו בנוף כתוצאה משתי מערכות חוקים נפרדות.

ממחקר זה עלה בבירור, שלא רק מדיניות ממשלות ישראל (ימין ושמאל), היא שהביאה לאי טשטושו של 'הקו הירוק', אלא שגם למימשל האמריקאי תפקיד חשוב באי טשטושו של 'הקו הירוק' כאלמנט ברור בנוף: אי מתן פטור ממס הכנסה לתורמים לקרן קימת לישראל שהם אזרחי ארה"ב, מנע מקק"ל לטעת בשני עברי הגבול, ובכך לגרום לטשטושו. גם בניית 'תוכנית הכוכבים' מעברו הישראלי בלבד של 'הקו הירוק', היא תוצאה של לחץ אמריקאי. תוכנית זו גובשה על־מנת שלא להיכנס לחיכוכים מיותרים עם האמריקאים (שרון, 1993).

כאשר חפצה בכך הממשלה, התגברו הגופים המיישבים על "הבדלי המינהל, המחיר והתחיקה", ונבנו יישובים ישראליים, בתכנון ישראלי ותחת החוק הישראלי, בשטחי יהודה ושומרון. אך כאשר לא ראתה הממשלה בטישטושו של 'הקו הירוק' דבר בעל חשיבות, היא גרמה לאי טשטושו של הקו ואף סייעה מבלי משים לחיזוקו כגורם דומיננטי בנוף.

מאז פרוץ האינתיפאדה חזר 'הקו הירוק' לתפקד כגבול מבחינות שונות; למשטרת ישראל יחידות שיטור מיוחדות המופקדות על אזורי 'הקו הירוק', בעקבות הטלת סגר על תושבי יו"ש הוקמו גדרות בקטעים רבים לאורך דרך הפטרולים, גם במקומות שבהם לא היתה גדר כזו לפני 1967, כדוגמת תוואי הקו בסמוך למושב רם־און, או בסמוך לכוכב־יאיר.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

עשרים ושבע שנים לאחר ביטולו של 'הקו הירוק' כגבול פעיל, הוא ניכר בנוף.

העלמותם של סימני הגבול עצמם (גדר, חביות, קירות בטון), לא הביאה לטשטושו של 'הקו הירוק' כאלמנט קווי בנוף. לאחר 1967 נוצרו הבדלים בין שני עברי תוואי 'הקו הירוק', הבדלים שלא נוצרו אף בתקופת קיומו של הגבול.

על־פי מחקר זה של 'הקו הירוק', נמצא שהגבול נותר כ"צלקת" בנוף, גם 27 שנים לאחר ביטולו.

מחקר 'הקו הירוק' עשוי להוות דגם למחקר באזורים אחרים שמהם הוסרו גבולות, בתנאי שגם באזורים אלו, נותר התוואי כחיץ אדמיניסטרטיבי בין האזורים אותם הוא חוצה, כדוגמת הגבול בין גרמניה המזרחית לגרמניה המערבית (Soffer ,1994).

ביבליוגרפיה

1. אגף מדיניות התכנון, (1981), אזור "התפר" — תדריך תכנון, עיריית ירושלים.
2. ארני, י. (1980), אדמת ישראל — תולדות, מדיניות, מינהל וסיתוח, קרן קימת לישראל, ירושלים.
3. בהט, ד. (1989), אטלס כרטא הגדול לתולדות ירושלים, כרטא, ירושלים.
4. ברוור, מ. (1980), 'הקו הירוק' כגבול ביהודה ושומרון — הערכה גיאוגרפית כרקע לשינויים ולתיקונים, אוניברסיטת תל־אביב.
5. ברוור, מ. (1984), "התהוות אזורי ספר בעלי אופי שוני משני עברי הגבול המפריד בין מדינות שונות במשטרן ובתרבותן", אופקים בגיאוגרפיה, 9־10, עמ' 57־68.
6. ברוור, מ. (1988), גבולות ישראל, יבנה, תל־אביב.
7. גרוסמן, ד. (1992), נוכחים נפקדים, הקיבוץ המאוחד, תל־אביב.
8. הניג, ז. (1993), ראיון עם האחראי על התיישבות כפרית במינהל מקרקעי ישראל, לשעבר ראש מחוז מרכז, מרץ, תל־אביב.
9. חומש, מ. (1993), ראיון עם מנהל אגף משתכנים, נכסי דיור ופיקוח, מינהל מקרקעי ישראל, פברואר, ירושלים.
10. מושקין, ב. (1993), ראיון עם ראש אגף הסברה, קרן קימת לישראל, ינואר, ירושלים.
11. מינהל מקרקעי ישראל, (1992), עתודות הקרקע, אגף התכנון ופיתוח, ירושלים.
12. מרגלית, מ. (1990), בינוי התפר — דו"ח לבינוי לאורך כביש מספר 1, עיריית ירושלים.
13. סידי, נ. (1992), ראיון עם ראש האגף למדיניות התכנון בעיריית ירושלים, נובמבר, ירושלים.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

14. סידי, נ. ורנדר, מ. (1986), תוכנית סיתוח למיגזר הערבי, עיריית ירושלים.

15. צור, ז. (1989), "מקומה של הקרן הקיימת לישראל בעיצוב גבולות המדינה", שנה בשנה, עמ' 442-452.

16. קליאוט, נ. (1992), "אידאולוגיה ויעור בישראל — יער מעשה אדם באמצעות הקרן הקיימת לישראל", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל (י"ג), עמ' 87-106.

17. קמחי, י. (1993), ראיון עם איש מכון ירושלים, לשעבר ראש האגף למדיניות התכנון בעיריית ירושלים, פברואר, ירושלים.

18. קמחי, י. (1987), "קווים להתפתחותה של ירושלים מאז איחודה", דע, מרכז ההסברה, עיריית ירושלים.

19. קרמון, י. (1977), "השפעת 'הקו הירוק' על שני כפרים ערבים שכנים", בתוך: יהודה ושומרון, בעריכת שמואלי ואחרים, עמ' 422-431.

20. רוח, מ. (1993), ראיון עם ראש אגף היעור, קרן קימת לישראל, פברואר, אשתאול.

21. שחר, א. ואחרים, (1973), אטלס ירושלים, מסדה, ירושלים.

22. שרון, א. (1993), ראיון עם ח"כ, לשעבר שר הבינוי והשיכון, מרץ, ירושלים.

23. Ellis, W. (1991), "The morning after Germany reunited", National Geographic, sep (3), pp. 2-42.

24. Minghi J. and Rumley D. (editors), (1991), The Geography of Border Landscapes, Routledge, New York.

25. Prescott, J. (1987), Political Frontiers and Boundaries, Allen and Unwin, London.

26. Soffer, A. (1994), Conversion of Former Military sites: The Dynamics of the German-German border of 1989-1993, Enviromment and Quality of Life in Central Europe, Prague, IGU.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

הסדר הקרקעות בישראל

אשר סולל

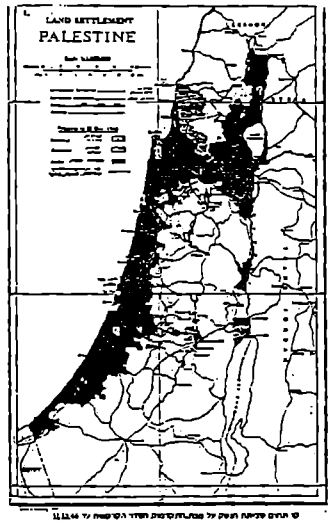
מבוא

עם תום מלחמת השחרור, בשנת 1949, נחתמו הסכמים על שביתת נשק כללית בין ישראל לבין מצרים, לבנון, ירדן וסוריה. לפי התיאורים המילוליים בהסכמים אלה ולפי המפות שצורפו אליהם או הוכנו על פיהן בקנה מידה גדול יותר בהסכם בין מפקדים מקומיים,[1] הותוו קווי תחום שביתת הנשק בין ישראל לבין כל אחת ממדינות אלה.

קווים אלה, אשר הודפסו במפות אגף המדידות בצבע ירוק ("הקו הירוק"), היו גבולותיה המעשיים של מדינת ישראל עד 1967. שטח היבשה של ישראל בגבולות אלה, לפי דין וחשבון שנתי 65-1964 של מחלקת המדידות היה 20,250,000 דונם בקירוב.

אז התברר כי מתוך שטח של 5,500,000 דונם בקירוב, שבו נסתיימו כל הליכי הסדר הקרקעות בתקופת המנדט,[2] נמצאו, להערכת אגף המדידות, 5,000,000 דונם בתחום מדינת ישראל.

המפה להלן היא הקטנה של מפה בקנה מידה 1:1,000,000 של הקרקעות שהוסדרו בתקופת המנדט עד סוף 1946. עליה הותווה קו תיחום שביתת הנשק לפי מסמכים של אגף המדידות.



1 ספר החוזים למזרח התיכון, הוצאת מערכות, תל־אביב יולי 1956, ע"ע 11-68.

2 סולל א., (1991) התיחום הגיאוגרפי של גבולות הזכויות על קרקעות בארץ־ישראל ומיפויים, הוצאת המרכז למיפוי ישראל, תל־אביב. חלק שני, מבוא ופרקים 5 ו־6.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

נראה כי האזור הִמאוכלס העיקרי שבו התחילו, אך טרם נסתיימו, הליכי הסדר הקרקעות בתקופת המנדט, מלבד השטחים הבנויים של הערים הגדולות, היה הגליל המרכזי והצפוני, לאורך גבול לבנון ושטחים נוספים לאורך קו תחום שביתת הנשק במרכז הארץ.

אזור זה היה מיושב בעיקר על־ידי כפריים מוסלמים, נוצרים ודרוזים. במשך מלחמת השחרור ניטשו חלק מהכפרים על־ידי כל תושביהם וחלקם על־ידי מקצתם. נטישה דומה של כפרים ואזורים עירוניים היתה גם במקומות אחרים בישראל. בהמשך יצויין מה היו הצעדים שנקטה הממשלה כדי להבטיח את זכויותיה על הקרקעות הנטושות.

לעומת האזורים המאוכלסים של הגליל, לא התחילו בתקופת המנדט כל הליכים להסדר קרקעות בכל החלקים הדרומיים של ארץ־ישראל שלפי דעת שלטונות המנדט לא היו ראויים לעיבוד חקלאי. ניתן לחלק את דרומה של הארץ לשני אזורים גיאוגרפיים:

א. הנגב הדרומי, אזור צחיח, שהיה ב־1949 כמעט ריק מאוכלוסין.
ב. הנגב הצפוני שהיה דל אוכלוסין, אם כי היו בו חלקים שנמצאו ראויים לניצול חקלאי. באזור זה היה גם הריכוז העיקרי של תושבים בדווים.

השטח הכולל של קרקעות בשני אזורים דרומיים אלה הוא 12,500,000 דונם בקירוב, או יותר מ־60% משטח המדינה.

לפי חוקי הקרקעות העות׳מאניים שנשארו תקפים, בשינויים קטנים, בתקופת המנדט וגם במדינת ישראל עד לפרסום חוק המקרקעין תשכ״ט — 1969, היו למדינת ישראל זכויות על מרבית הקרקעות שטרם עברו הליכי הסדר קרקעות:

א. כל אדמות הטרשים ואפיקי הנחלים בשטחים ההרריים של הגליל, פרוזדור ירושלים ולאורך קו תחום שביתת הנשק עם ירדן וכן כל השטחים ההרריים, הצחיחים והבלתי מעובדים בנגב הצפוני והדרומי, היו מסווגים כקרקעות ״מוואת״ שאינן ראויות לניצול חקלאי, כפי שפורט בחוק הקרקעות העות׳מאני והבעלות עליהן בידי המדינה.
ב. כל הקרקעות שנרשמו בתקופת המנדט על שם הנציב העליון, בשם ממשלת ארץ־ישראל, לפי סעיף 29 לפקודת הקרקעות (סידור זכות הקניין), עברו לרשות מדינת ישראל.
ג. כל הקרקעות שטרם הוסדרו וננטשו על־ידי המחזיקים בהן, זכות הבעלות עליהן חזרה למדינה, על־פי חוק הקרקעות העות׳מאני, כקרקעות מוברות (מחלול). קרקעות אלה עברו לבעלותה של ״רשות הפיתוח״ לפי ״חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים)״ תשי״ג-1953.[3]
ד. כל הקרקעות שבהן נסתיימו כל הליכי הסדר הקרקעות ובעליהן עזבו בתקופות המנויות בחוק את גבולות ישראל ועברו לאחת ממדינות האויב — הוכרזו כנכסי נפקדים. לפי ״חוק נכסי נפקדים״ (תש״י-1950), הוקנו לאפוטרופוס לנכסי נפקדים כל הקרקעות האלה ועליו הוטל

3 הללי א. (1979) הזכויות במקרקעין; רקע היסטורי כללי של התפתחות הקניין בארץ. ארצות הגליל, חלק ב׳, הוצאת אוניברסיטת חיפה וההוצאה לאור של משרד הבטחון, ע״ע 537-597.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

לשמור עליהן ולנהלן לטובת הנפקדים.[3] נאסר עליו למכרן, פרט לרשות הפיתוח שהוקמה על־ידי המדינה לשם טיפול בקרקעות נפקדים.

"חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים)" תש"י-1950 נתקבל ביום 9.8.1950 ולפיו הוקמה רשות הפיתוח כגוף מאוגד שרכש את רוב הקרקעות שהיו מוקנות לאפוטרופוס לנכסי נפקדים ותמורתן הופקדה בידי האפוטרופוס לטובת הנפקדים.[3]

ה. על אלה נוספו קרקעות קרן קימת שנרכשו עוד בתקופת המנדט.

אנו רואים, איפוא, כי על־פי חוקי הקרקעות העות'מאניים והמנדטוריים שעברו למדינת ישראל וכן על־פי חוקים שנחקקו בישראל לשם טיפול בקרקעות של נפקדים, רוכזו בידי מדינת ישראל זכויות על קרקעות שהגיעו, לפי אומדן מינהל מקרקעי ישראל, לכדי 90% משטח המדינה.

בשנת תשי"א-1951 נחקק "חוק נכסי המדינה" שמטרתו היתה לרכז את כל הקרקעות שיש למדינה זכויות עליהן ולהעבירן לבעלותה. העברת כל הקרקעות הבלתי מוסדרות לבעלות המדינה, חייבה ביצוע הליכי הסדר בקרקעות אלה. רק בסיומם ניתן לרשום על שם המדינה את כל הקרקעות שעליהן הוכיחה המדינה את זכויותיה.

החל משנת 1960 מנוהלים כל נכסי המקרקעין שהם בבעלות המדינה או בניהולה על־ידי מינהל מקרקעי ישראל (להלן — ממ"י) המייצג את תביעות המדינה על כל הקרקעות שהיא תובעת עליהן בעלות. ממ"י מנהלת את קרקעות המדינה, קרקעות רשות הפיתוח וקרקעות קרן קימת לישראל.

השנים 1949-1955 היו בעיקרן שנות התארגנות של אגף המדידות ושל אגף רישום והסדר מקרקעין, ושל חקיקת החוקים הדרושים לשם ריכוז קרקעות המדינה. בשנים אלה גוייסו והוכשרו מהנדסים גיאודטים, מודדים, קרטוגרפים, פוטוגרמטרים וכוחות עזר, במקום העובדים הערבים והאנגלים שעזבו את ישראל.

בשנים אלה פחת מאד מספר העובדים באגף המדידות שעסקו בשלבים השונים של המיפוי הקדסטרי. התעסוקה היחידה בתחום זה היתה השלמת מפות גושי רישום שהכנתן הגיעה לשלב מתקדם כבר בסוף תקופת המנדט.

בדין וחשבון שנתי 56-1955 של מחלקת המדידות נאמר לראשונה כי "היקף המדידות הקדסטריות גדל באותה שנה במידה ניכרת. המדידות כללו בעיקר קרקעות של כפרי הגליל בהם נמצאים שטחים נרחבים בבעלות המדינה".

בדו"ח הוועדה לקיצור תקופת הסדר הקרקעות מדצמבר 1972 נאמר בצורה מפורשת יותר: "הוועדה ממליצה לתת עדיפות להסדר הקרקעות שהן בבעלות המדינה או בניהולה, לכן לא יסתיים במשך 10 השנים הבאות הסדר הקרקעות בחלק מהשטחים הבנויים, בערים ובכפרים, בהם התביעות לבעלות פרטית תהיינה מרובות".

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

אנו רואים, איפוא, שהחל משנותיה הראשונות של המדינה ניתנה בישראל עדיפות להסדר זכויות על קרקעות שהן בבעלות המדינה או בניהולה. סביר להניח כי סדר העדיפות שנקבע בישראל היה תוצאה של הריכוז הגדול של קרקעות שהמדינה תבעה זכויות עליהן ושל הצורך לתחום ולמפות זכויות אלה ולרשום אותן בספרי המקרקעין, כדי לאפשר תכנון ופיתוח קרקעות אלה לפי יעדים לאומיים.

משעה שניתנה עדיפות עליונה לתיחום הגיאוגרפי של גבולות הזכויות על קרקעות שהן בבעלות המדינה, לבדיקתן ולרישומן של זכויות אלה, הפכה השגת יעד זה למשימה לאומית הן לאגף המדידות והן לאגף רישום והסדר מקרקעין. התובע העיקרי ולפעמים היחיד של זכויות על קרקעות אלה היה מינהל מקרקעי ישראל.

יעד זה חייב ריכוז המאמץ ופיתוח שיטות מדידה ומיפוי שיאפשרו להשלים בהקדם את הסדר הקרקעות ב־75% משטח המדינה, מכיוון שבתקופת המנדט נסתיים, כאמור, הסדר הקרקעות ב־25% משטחה של ישראל בלבד.

בגלל סדר העדיפויות שנקבע ובגלל מציאותן של מדידות ומפות מוקדמות רבות של גושי רישום, בכפרים הערביים באזורים שבהם התחילו בהסדר קרקעות בתקופת המנדט וטרם סיימו אותו, הוחלט לרכז תחילה את המאמץ ולהשלים את כל הליכי הסדר הקרקעות בכפר הערבי המיושב והנטוש.

הסדר הקרקעות בכפר הערבי [2]

האזורים המאוכלסים הראשונים שבהם חידשו את הליכי הסדר הקרקעות בישראל בשנת 1955, היו הגליל ופרוזדור ירושלים. בשני אזורים אלה היו קרקעות רבות שהמדינה תבעה לעצמה זכויות עליהן.

סביר להניח שהסדר הקרקעות התחדש תחילה בשני אזורים מאוכלסים אלה, כדי למנוע רכישת זכויות על קרקעות השייכות למדינת ישראל, בגין התיישנות הנובעת מהחזקה ועיבוד קרקעות אלה באין מפריע במשך 10 שנים.

סעיף 78 לחוק הקרקעות העות'מאני אומר: "אדמת מירי או מוקופה שעיבד והחזיק בה אדם במשך עשר שנים באין מפריע, תיחשב זכות החזקה שלו כמוכחת". 10 שנים אלה אמורות היו להסתיים בישראל בשנת 1958.

מבין שני אזורים אלה ניתנה עדיפות להסדר הקרקעות בגליל המרכזי והצפוני, לאורך גבול לבנון. באזור זה לא התחילו או שלא הסתיימו הליכי הסדר הקרקעות בתקופת המנדט, אולם הצטברו בו מתקופת המנדט רשימות רבות של תביעות לזכויות על קרקעות, פנקסים של מדידות שדה של גבולות וכן מפות מוקדמות של גושי רישום.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

לפי דין וחשבון שנתי 1955-56 של מחלקת המדידות, נערכו כבר באותה שנה מדידות קדסטריות של אדמות הכפרים: רמה, בענה, נחף, סומיע, ג׳דידה, מכר, ג׳וליס וסכנין (8 כפרים בסה״כ). בפרוזדור ירושלים נמדדו שטחים מאדמות הכפרים מוצא וקולוניה.

לפי דין וחשבון שנתי 1961-62 התנהלו כבר מדידות להכנת מפות קדסטריות ב־41 כפרים, רובן הגדול בגליל ומיעוטן בשומרון, בשטח משוער כולל של 800,000 דונם. מתוך כל הדו״חות של מחלקת המדידות, מתקבל הרושם שהכיוון הכללי של התקדמות הסדר הקרקעות בגליל היה מהשטחים המוסדרים בשפלת החוף, בנפת עכו, מזרחה תוך עדיפות להסדר קרקעות בכפרים שניתן להסדיר בנקל ובמהירות. ביתר הכפרים היתה המטרה להשלים בהקדם את קבלת כל התביעות לזכויות על קרקעות, כדי להפסיק בכל הכפרים המפורטים ברשימה את מרוץ ההתיישנות.

בפקודת הקרקעות (סידור זכות הקניין) 1928, נאמר בסעיפים 5, 6, 7, כי כל התובע בעלות או זכויות אחרות על קרקע בשטח ההסדר, חייב להגיש לפקיד ההסדר תביעה המפרטת את הזכויות שהוא תובע.

לאחר קבלת כל התביעות האלה לא יתקבלו שום תביעות נוספות לזכויות על קרקעות אלה עד לפרסום לוח הזכויות, בסוף תהליך הסדר הקרקעות. לכן קבלת כל התביעות לזכויות על קרקעות של כפר, מפסיקה את מרוץ ההתיישנות באותו כפר.

כדי לאפשר השלמת קבלתן של כל התביעות לזכויות על קרקעות באזורים אלה, האריכה הכנסת בשנת 1958 את תקופת ההתיישנות בקרקעות לא מוסדרות ל־15 שנה.[3] הארכה זאת איפשרה לפקידי ההסדר להשלים קבלתן של כל התביעות, הן של תובעים פרטיים והן של המדינה, ואיפשרה למודדי אגף המדידות לסמן את גבולותיהן של תביעות אלה. בפרק זמן זה גם התקדמו עובדי אגף המדידות במדידת גבולות התביעות ובהכנת המפות הארעיות של גושי הרישום אשר לפיהן בדקו פקידי ההסדר את התביעות שהוגשו.

תיחום גבולות הזכויות על קרקעות בגליל ובשומרון, מדידתם, מיפויים ורישום הזכויות שאושרו, על־ידי פקידי ההסדר או על־ידי בתי המשפט, בספרי המקרקעין, בכל הכפרים הערביים שלא ניטשו, נסתיימו רק בשלהי שנות השישים, למעט הכפרים כסרא וג׳וליס שבהם התנהלו עדיין, בשנת 1986, משפטים בין המדינה ובין הכפריים.

על הקרקעות הנטושות בגליל, אשר כאמור נרכשו לבעלותה של רשות הפיתוח, נוסדו ערי פיתוח, מושבים וקיבוצים שיושבו על־ידי יהודים והסדר הקרקעות בהם נסתיים מאוחר יותר. בקרקעות אלה אין תביעות לבעלות פרטית.[3]

נוסף על הסדר הקרקעות בכפר הערבי התבצע החל משנת 1955 הסדר קרקעות גם ביישובים עבריים, בערים הוותיקות ובערי פיתוח, בעיקר בשטחי שיכונים ציבוריים. אולם בגלל קנה המידה הגדול של הסדר הקרקעות באזורים אלה, התנהלה העבודה בהם בקצב איטי למדי. רק בשנת 1994 גבר קצב הסדר הקרקעות באזורים אלה הודות לתקציב מיוחד שנתקבל ממשרד הבינוי והשיכון שאיפשר להעסיק מודדים פרטיים בעבודות אלה.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

הסדר קרקעות בנגב הדרומי [2]

בשנת 1960 הוחלט, על־ידי אגף המדידות ועל־ידי אגף רישום והסדר מקרקעין, להתחיל בהליכי הסדר קרקעות באזור שנקרא על ידם, וייקרא כאן "הנגב הדרומי". מהבחינה הגיאוגרפית כולל חבל ארץ גדול זה הן את הנגב התיכון והן את הנגב הדרומי.

הנגב הדרומי הוא חבל ארץ צחיח בשטח של 9,000,000 דונם בקירוב. כגבולו הצפוני של הסדר הקרקעות בו נקבע קו הנמשך לאורך כביש סדום־דימונה־ירוחם־משאבי שדה. מערבה משם נמשך הקו לאורך השוליים הצפוניים של חולות חלוצה.

גבולו המזרחי, בעת הליכי ההסדר, היה קו תיחום שביתת הנשק עם ירדן בערבה. גבולו המערבי היה קו תיחום שביתת הנשק עם מצרים וגבולו הדרומי — תיחום עיריית אילת.

הגבולות הצפוני והדרומי של שטח ההסדר אינם גבולות המבוססים כולם על גורמים גיאוגרפיים פיסיים. הם נבחרו כדי שבאזור ההסדר יהיו יישובים מעטים ככל האפשר ושלא תהיינה בו כל תביעות, של תושבים יהודים ושל נוודים בדווים, לזכויות על קרקעות.

בגלל שיקול זה הוצאו מתחום הסדר קרקעות זה השטחים המשמשים את דימונה, ירוחם, מצפה רמון, רביבים ואילת. הסדר הקרקעות של שטחי יישובים אלה נדחה למועד מאוחר יותר והתבצע לפי תכנון מפורט.

לפי דבריו של עו"ד יצחק גבאי, פקיד הסדר תל־אביב, המרכז והדרום, שהיה אחראי להסדר קרקעות בחבל ארץ זה, הניחו המתכננים שרק למדינה זכויות על הקרקעות בכל השטח הגדול הזה, מכיוון שכל הקרקעות בו היו בלתי ראויות לניצול חקלאי והיו מסוג "מוואת" שהן בבעלות המדינה, לפי חוק הקרקעות העות'מאני שהיה תקף עדיין במדינת ישראל (ראה לעיל).

בגלל גודלו של השטח, בגלל מיעוט הגורמים הגיאוגרפים, הטבעיים והמלאכותיים בשטח, שאליהם ניתן להצמיד גבולות חלקות וגושים, ובגלל מיעוט התובעים לזכויות על קרקעותיו, חיפשו באגף המדידות שיטת מיפוי זולה ומהירה יותר, שדיוקה יספיק למדידות ולמיפוי קדסטריים באזור כזה, שתאפשר לסיים במהירות את כל הליכי הסדר הקרקעות בנגב הדרומי.

בסוף שנות ה־50, התחילו באגף המדידות במיפוי פוטוגרמטרי של הנגב הדרומי בקנה מידה 1:20,000, כבסיס לשרטוט מפות טופוגרפיות מדוייקות של הנגב בקנה מידה 1:50,000. כידוע לא הוכן בתקופת המנדט כל מיפוי טופוגרפי המתבסס על מדידות, מדרום לקו רוחב של באר שבע בקירוב.

בסוף 1960, בעת פרסום ההודעה המוקדמת בדבר הסדר הקרקעות בנגב הדרומי, כבר היה בידי אגף המדידות מספר ניכר של גליונות מיפוי טופוגרפי באזור זה, בקנה מידה 1:20,000, שהוכנו בשיטות פוטוגרמטריות. כל גיליון כזה הראה את כל הפרטים הגיאוגרפיים, הטבעיים ומעשי ידי אדם, המצויים בשטח, את כל נקודות הטריאנגולציה שנמדדו, נקודות מדידה נוספות וכן קווי גובה.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

הודות לדיוקו, לפירוט ולעדכניותו של מיפוי טופוגרפי זה, הוא נבחר לשמש רקע ובסיס למיפוי הקדסטרי של הנגב הדרומי.

הוחלט שגם המפות הקדסטריות של הנגב הדרומי תהיינה בקנה מידה 1:20,000 לפי המפות הפוטוגרמטריות ששימשו כבסיס. מכיוון ששרטוט מפות קדסטריות, על גבי חומר שקוף, לפי בסיס מוכן מתבצע במהירות, הסתיים כבר לפני סוף שנות ה־60, שרטוטן של כל המפות הקדסטריות בנגב הדרומי.

לאחר שכל מפות גושי הרישום האלה אושרו סופית ולאחר שהזכויות על הקרקעות בהן נרשמו בספרי רישום מקרקעין חדשים, שורטטו בשנות ה־70 כל מפות גושי רישום אלה בגליונות בגודל 90 x 70 ס״מ. כל גיליון חדש כזה כלל גוש רישום אחד שלם, בקנה מידה 1:20,000.

האופי הגיאוגרפי של השטח איפשר פיתוח תהליך מהיר מאד של תיחום גבולות הגושים והחלקות. העבודה התנהלה בשיטה המפורטת להלן, שהיתה שונה מזו שהיתה נהוגה בתקופת המנדט ובמדינת ישראל עד אז, הן באגף המדידות והן אצל פקיד ההסדר.

כל שטח ההסדר חולק למספר מועצות אזוריות, לפי החלוקה האדמיניסטרטיבית של משרד הפנים, כפי שהופיעה על מפות 1:250,000. הגבולות בין המועצות האזוריות תוקנו, לפי הצורך, על־פי המפות הפוטוגרמטריות המדוייקות והמפורטות יותר.

כל מועצה אזורית חולקה למספר גושי רישום גדולים. שטחו של גוש רישום כזה הגיע לכמה עשרות אלפי דונם, כפי שנראה בהמשך. כל גוש רישום יכול היה להיות חלקה אחת בלבד או יותר. בכל מקרה, מספר החלקות היה מועט ושטחה של כל חלקה גדול.

מכיוון שבאזור זה לא נתקבלו תביעות לזכויות על קרקעות מתובעים פרטיים והמדינה טרם הקנתה בו זכויות על קרקעות, אפשר היה לקבוע את גבולות הגושים, בדרך־כלל, לפי כבישים או לפי גורמים גיאוגרפיים טבעים הבולטים היטב בשטח.

מרבית הגבולות בין הגושים ובין החלקות בתוך כל גוש רישום, היו גורמים גיאוגרפיים, כגון נחלים או דרכים, שהופיעו במפות הרקע הפוטוגרמטריות ולא היה צורך למדוד אותם מחדש בשטח.

כאשר גבול גוש היה נחל רחב, שהוצג במפות הרקע ובמפות גושי הרישום בשני קווים, לפי שתי גדותיו, צויין באופן ברור במפת גוש הרישום איזה משתי הגדות היא גבול הגוש. שטח הנחל וגדתו השנייה צורפו על־ידי סימן מוסכם לאחד משני הגושים הגובלים.

בהעדר גורמים גיאוגרפיים כאלה לאורך כל גבולות הגוש, יש שקבעו את גבולותיו בעזרת קווים ישרים בין נקודות טריאנגולציה או בין נקודות מדידה אחרות שהופיעו במפות הרקע ובמפת הגוש.

מפות גושי רישום אלה כללו, לפי מפות הרקע הפוטוגרמטריות, את אפיקי הנחלים והכבישים המצויים בתחומי הגוש וכן את תוואי הדרכים המוצהרות.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

לדברי פקיד ההסדר האחראי לבדיקת הזכויות על קרקעות באזור זה, גם עבודתו של פקיד ההסדר, בחבל ארץ זה, היתה שונה ומהירה מאשר באזורים מאוכלסים. פקיד ההסדר נהג לערוך סקר קרקע לכל גוש רישום או לכמה גושי רישום סמוכים. בסקר הקרקע השתתף נציג ועדת ההסדר המקומית ונציג המועצה האזורית (ראה סעיפים 13, 14, 15, לפקודת הקרקעות, סידור זכות הקניין, 1928, ופקודת הסדר זכויות במקרקעין (נוסח חדש), 1969, סעיף 12 ו־13:

"הממונה על המחוז שבו נמצא יישוב שבאזור הסדר, ימנה, לבקשת פקיד ההסדר, ועדת הסדר לאותו יישוב מקרב אנשים שהציעו תושבי היישוב... הוועדה תייצג את היישוב שנתמנתה לו בכל דבר שיש לכלל עניין בו...").

בנגב הדרומי מונתה ועדת הסדר לכל מועצה אזורית. פקיד ההסדר יחד עם נציגי ועדת ההסדר נהגו לעלות לנקודות תצפית אחדות, במקומות הנישאים ביותר, בתוך השטח הנסקר. פקיד ההסדר בדק משם אם קווי הגבול של חלקות וגושים, שנבחרו לפי המפות הפוטוגרמטריות הם נוחים ובולטים בשטח.

כמו־כן בדק מה מצוי בתוך גבולות כל גוש; בעיקר רצה לדעת אם יש בתוכם שטחים מעובדים או מבנים שיכולים להקנות זכויות על קרקעות לבעלים פרטיים.

בעקבות סקר דומה שנערך בכל 119 גושי הרישום בנגב הדרומי, התברר כי בכל השטח הנרחב הזה, מדינת ישראל היתה התובעת היחידה לבעלות על הקרקע. לכן הבעלות על כל הקרקעות האלה נרשמה על שמה בספרי המקרקעין. הודות לשיטה החדשנית שנבחרה לתיחום גבולות ולהסדר זכויות על קרקעות באזור זה, נסתיימה בו, תוך שנים ספורות ובהשקעה מיזערית, בדיקת הזכויות על הקרקעות והכנת גליונות המפות של כל גושי הרישום, בשטח כולל של 9 מיליון דונם בקירוב.

ניסיון מוצלח זה הוכיח שניתן ליישם אותה שיטה של תיחום גבולות והסדר זכויות על קרקעות, גם באזורים אחרים, כאשר יש יסוד להניח שהתובעת היחידה לזכויות על כל הקרקעות היא המדינה וכאשר קיים באזור מיפוי פוטוגרמטרי בקנה מידה מתאים, המראה את הגורמים הגיאורפיים והפרטים הדרושים כדי לסמן גבולות של גושים וחלקות.

הסדר קרקעות בנגב הצפוני [2]

בתחילת 1971 הוחלט להתחיל בהסדר קרקעות בנגב הצפוני. שטח הנגב הצפוני שעליו הוכרז הסדר הקרקעות היה כ־3,500,000 דונם. זה היה השטח המרוכז הגדול בישראל, שבו טרם התחילו הליכי הסדר קרקעות.

גבולו הדרומי של אזור הסדר קרקעות זה הוא הגבול הצפוני של אזור הסדר הקרקעות בנגב הדרומי, שנסתיים כמה שנים לפני כן. גבולו המזרחי היו קרקעות בהליכי הסדר לאורך חוף ים־המלח. גבולו הצפוני־מזרחי היה הגבול הצפוני של אזור הסדר באר־שבע (הקו הירוק עד 1967)

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

וגבולו הצפוני־מערבי היה גבול קרקעות במישור החוף הדרומי, שכבר הוסדרו בתקופת המנדט או אחריה, וקרקעות נוספות שהיו כבר בהליכי הסדר קרקעות.

בניגוד לנגב הדרומי שהיה צחיח וריק מתושבים, היה ידוע כי בנגב הצפוני מפוזרים 30-40 אלף בדווים ולחלקם תביעות על קרקעות באזור. חלק מהתביעות התייחס לשטחים נרחבים של מרעה שבטי וחלקן לשטחים מצומצמים יותר של אדמות מזרע. עבודת האדמה של הבדווים בנגב הצפוני לא היתה יציבה או רצופה והיא התאימה עצמה לתנאים מקומיים מצומצמים מבחינת טיב קרקע, תבליט ואקלים. דבר זה מסביר את הקושי לאתר את גבולות תביעותיהם, וכן את הפער הגדול בין השטח הנתבע לבין השטח שהיה מעובד למעשה, כפי שיוסבר בהמשך.

כל בדווי בנגב שהיו לו תביעות לזכויות על קרקעות, בכל מקום בישראל, נתבקש למלא את הטופס ולהגישו לפקיד ההסדר. בעזרת טופסי תביעות אלה ביקשו המארגנים לקבל אומדן שטח תביעות הבדווים, לאתר את התובעים, להכיר את השטח ואת שמות המקומות בו ולאמוד את מימדי התביעות הבודדות, לפני התחלת הדיון בתביעות.

מילוי טפסים אלה ארך כשנתיים ונתקבלו כ־6,000 טופסי תביעות, על שטח כולל של 2,500,000 דונם. חלק מהתביעות התייחס לקרקעות מחוץ לאזור הסדר זה. הקרקעות שנתבעו כללו גם 1,200,000 דונם מרעה שבטי.

בגלל אי הכרת התובעים, פיזורם הגדול וקשייהם לציין את גבולות תביעותיהם ולסמנן בשטח, לא יכלו מודדי אגף המדידות, באזור זה, לסמן ולמדוד את גבולות התביעות ולהכין מפות מוקדמות של גושי רישום, לפני התחלת בדיקת התביעות על־ידי פקיד ההסדר, כפי שעשו בכפרי הגליל.

כדי שאפשר יהיה לאתר את גבולות תביעות הבדווים, למדוד ולמפות אותן וכדי שפקיד ההסדר יוכל לדון ולהחליט בתביעות אלה, פותחו שיטות מיוחדות של מדידה ומיפוי שהתאימו לאזור זה.

ראוי לציין שבכל אזור הדרום לא הוכנו, בתקופת המנדט או אחריה, מפות כפרים לצרכי שומה בקנה מידה 1:10,000, כפי שהוכנו באזורים הצפונים של ארץ־ישראל ולא היו קיימות כל מפות אחרות בקנה מידה דומה שהוכנו על סמך מדידות.

טופסי התביעות שנתקבלו מהבדווים, מויינו לפי שמות האתרים של השטחים הנתבעים, כפי שצויינו בטפסים. אחר־כך זומנו קבוצות של תובעים להופיע במקום מפגש מרכזי בכל אחד מהאתרים האלה.

במועד שנקבע הופיעו התובעים יחד עם שכניהם לתביעות והראו לנציגי אגף המדידות ולפקיד ההסדר שהיו במקום, את גבולות תביעותיהם. מפענח תצלומי אוויר ופועל מטעם אגף המדידות סימנו בשטח, בעזרת יתדות עץ, את גבולות כל אחת מהתביעות. סביב כל יתד סומן על הקרקע עיגול בולט בסיד לבן, ברדיוס של מטר אחד. באותה עת סומנו גבולותיה המקורבים של כל חלקה שנתבעה, על גבי תצלומי אוויר של השטח, שהוכנו מראש. כל אזור שסומן ביתדות ובסיד, צולם מחדש מהאוויר, בקנה מידה מתאים, כך שעיגולי הסיד הלבן נראו בתצלומים החדשים.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

שתי מערכות אלה של תצלומי אוויר, יחד עם רשימות התובעים ומספור תביעותיהם, שימשו בסיס להכנת המפות המוקדמות של גבולות התביעות בקנה מידה 1:10,000, למדידת שטחה של כל תביעה, ובסיס לבדיקת התביעות לזכויות על קרקעות על־ידי פקיד ההסדר.

במקביל לטיפול בתביעות בשדה, על־ידי עובדי אגף המדידות ועל־ידי פקיד ההסדר, חולק בלשכה הראשית של אגף המדידות, על גבי מפות 1:100,000, כל שטח הנגב הצפוני ל־360 גושי רישום זמניים, בקנה מידה 1:10,000. לכל אחד מגושי רישום אלה הוכנה מפה טופוגרפית בשיטות פוטוגרמטריות מדוייקות בקנה מידה 1:10,000.

במפות אלה הופיעו כל הגורמים הגיאוגרפיים בשטח שאפשר היה לזהות בתצלומי אוויר. הן נועדו לשמש בסיס ורקע להכנת מפות גושי הרישום הסופיים, אשר עליהם יצויין התיחום הסופי של גבולות הזכויות על קרקעות שאושרו, לבדווים מצד אחד ולמדינה מצד שני. כמו־כן סומנו מראש על מפות אלה גבולות זכויות שהוקנו על־ידי המדינה למשבצות חקלאיות של מושבים וקיבוצים שהוקמו על קרקעותיה.

גבולותיהם של גושי הרישום במפות אלה, וכן גבולות החלקות בתוכם הוצמדו, עד כמה שאפשר, לגורמים גיאוגרפיים כגון: אפיקי נחלים, דרכים וכיו״ב, שהופיעו במפות הרקע הפוטוגרמטריות. בגזרה הצפונית מערבית של אזור הסדר זה, גבלו גושי הרישום החדשים, בקנה מידה 1:10,000, בגושי רישום ישנים שכבר הוסדרו בתקופת המנדט או אחריה.

בשעת בדיקת התביעות של הבדווים ואמינותן, הבחין פקיד ההסדר בין שני חלקים מוגדרים של האזור: בחלק המזרחי, הנמצא ממזרח לכביש קריית גת - בית קמה - משמר הנגב - באר שבע, ומשם דרומה עד באר משאבים, שבו נמצאו אז ריכוזי הבדווים, ידעו הבדווים, בדרך־כלל, לאתר את גבולות תביעותיהם באופן מדוייק למדי.

תביעותיהם בחלק זה כללו את השטחים הקטנים המעובדים בפועל על ידם ואת כל שטח אגן הניקוז שסיפק לשטח המעובד את מימיו. כך קרה, לפעמים, שבדווי שעיבד 5 דונמים, תבע 600 דונם, בגלל תביעתו לזכויות על כל קרקעות אגן הניקוז שמימיו הישקו את חלקתו הקטנה.

בחלק שממערב לכביש הנ״ל, אותו עזבו הבדווים (בעת מלחמת השחרור או מייד אחריה) כאשר כל השטח היה עדיין שומם, הם התקשו מאד לאתר גבולות תביעותיהם, בגלל שינוי פני השטח הזה, בעקבות הקמתן של ערי פיתוח, יישובים חקלאיים חדשים ובסיסי צה״ל (חבל לכיש, חבל הבשור וחבל אשכול).

בחלק זה נותרו עד היום תביעות בדווים שלא ניתן היה לאתר ולסמן בשטח. המשותף לכל תביעות הבדווים, שאין לתביעותיהם רישום בספרי המקרקעין הישנים ואף לא מסמכים כתובים אחרים המאשרים את זכויותיהם.

נגד תביעות הבדווים עומדת תביעת המדינה, הטוענת שכל קרקעות הנגב הצפוני הן קרקעות מסוג ״מוואת״ כמו בנגב הדרומי. לפי ״פקודת הקרקעות המתות״ משנת 1921, מי שלא קיבל אז

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

רישיון להחזקת קרקע בנגב, תוך חודשיים מפרסום הפקודה, לא היה זכאי לרשום על שמו זכויות על קרקעות, אפילו החזיק ועיבד את הקרקע תקופה ממושכת. טענה זאת של המדינה עמדה במבחן משפטי, בבית המשפט העליון.

קרקעות להקמת ערי פיתוח בנגב הצפוני וכן קרקעות להקמת 7 עיירות ליישוב הבדווים, הופקעו על־ידי המדינה על־פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים) — 1943. תביעותיהם של הבדווים בשטחים אלה הפכו לתביעות "ערב רכישה". לפי חוק זה נרשמת הבעלות על הקרקע על שם המדינה ודבר הפיצויים לבעלים קודמים יידון בנפרד.

לעומת זאת, ברוב השטח שעליו לא הוגשו תביעות בדווים או שתביעותיהם התבססו על מרעה שבטי, שאיננו מקנה זכויות על הקרקע, נסתיימו ב־1986 כל הליכי הסדר הקרקעות והקרקעות נרשמו על שם המדינה.

בעקבות כל הפעולות שפורטו לעיל, הוסדרו עד אמצע 1986, מתוך שטח של 3,500,000 דונם של הנגב הצפוני, 2,500,000 דונם בקירוב שנרשמו כולם על שם המדינה. מתוך השטח הנותר — 650-700 אלף דונם הן תביעות בדווים שבסכסוך נגד תביעות המדינה. יתרת השטח נמצאת בשלבים שונים של הליכי הסדר קרקעות, לקראת רישומה על שם המדינה.

הסדר קרקעות ברמת הגולן [2]

לפי "תוכנית הסדר מקרקעין" לשנת 84-1983, שפורסמה על־ידי אגף המדידות באפריל 1983, נסתיימו עד 31.3.83 כל הליכי הסדר הקרקעות ב־86.6% משטח המדינה (בלי רמת הגולן). 10.7% נוספים משטח המדינה היו בשלבים שונים של הליכי הסדר קרקעות.

בהתחשב בהתקדמות הזאת בתיחום הגיאוגרפי של גבולות הזכויות על קרקעות ומיפויים, במסגרת הליכי הסדר הקרקעות, הוחלט על הסדר קרקעות ברמת הגולן שסופחה למדינת ישראל בדצמבר 1981. נקבע שהסדר הקרקעות ברמת הגולן יתבצע, בשלב ראשון, בכל השטחים שנותרו ריקים מתושבים, אחרי מלחמת ששת הימים ומדינת ישראל תבעה זכויות בעלות עליהם. בשטחים אלה לא הוקנו עד אז זכויות לאחרים על־ידי המדינה. לכן העריכו המארגנים כי בשטחים אלה לא יהיו תביעות של תושבים פרטיים לזכויות על קרקעות.

רמת הגולן היתה האזור הגדול האחרון במדינת ישראל שבו טרם התחילו הליכי הסדר קרקעות. מכיוון שהשטח היה גדול ולא ציפו כי יהיו בו תביעות של תושבים פרטיים. הוחלט לבצע הסדר קרקעות מהיר, מדוייק במידה מספקת לאזור שטרם חולק, וללא השקעה של משאבים רבים, כדי לרשום בהקדם אפשרי, על שם מדינת ישראל, את כל הקרקעות שהיא תובעת.

השיטה שנבחרה היתה דומה לשיטת הסדר הקרקעות שהצליחה בנגב הדרומי בתנאים דומים, אולם הוכנסו בה כמה שינויים:

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

א. רקע ובסיס לגושי ההסדר שימשו מפות טופוגרפיות מדוייקות שהוכנו בשיטות פוטוגרמטריות, בקנה מידה 1:50,000.
ב. כל שטח ההסדר חולק ל־4 גושי רישום בלבד והוחלט להכין לכל אחד מהם מפת גוש רישום בקנה מידה 1:50,000, לפי קנה מידה של מפות הרקע.
ג. כדי להימנע מתביעות פרטיות לזכויות על קרקעות, הוציאו, בשלב ראשון, משטח ההסדר ברמת הגולן את אזור הכפרים הדרוזיים בצפון מזרח הגולן וכן משבצת בקנה מידה 1:10,000 בדרום.

הגבול המזרחי של הגושים שהוסדרו, היה הגבול הצפוני מזרחי של מחוז הצפון שנקבע לפי קו הפרדת הכוחות (קו קדמי ישראלי), כפי שהודפס בצבע כחול במפות 1:50,000.

הגבול המערבי שלהם חפף את הגבול המזרחי של גושי הרישום שהוסדרו בתקופת המנדט ואחריה, ממזרח לאפיק הירדן וממזרח לכינרת. הגבול הצפוני שלהם היה קו הפסקת האש עם סוריה במורדות החרמון. הגבול הדרומי של הגושים שהוסדרו, חפף את הגבולות הצפוניים של הגושים שהוסדרו בתקופת המנדט באזור חמת גדר (אל־חמה) ואת קו הפסקת האש עם ירדן.

לאחר שאושרו הגבולות החיצוניים של אזור הסדר זה, הוכנו באגף המדידות מפות מוקדמות של כל אחד מארבעת הגושים האלה על חומר שקוף בקנה מידה 1:50,000. הגבולות החיצוניים של גושים אלה סומנו לפי הגבולות החיצוניים של שטח ההסדר, כאמור לעיל.

הגבולות הפנימיים בין הגושים הוצמדו לגורמים גיאוגרפיים: נחלים או כבישים בולטים שהופיעו במפות הרקע. כך סומנו כל הגבולות של גושי רישום אלה במשרד, לפי מפות הרקע או לפי מפות גושי רישום גובלים, ללא כל מדידות נוספות בשדה.

פקיד ההסדר פירסם בשנים 1983 ו־1984 הודעות מוקדמות בדבר התחלת הסדר זכויות במקרקעין ברמת הגולן.

בהודעות מוקדמות אלה, נתבקשו כל התובעים זכויות על קרקעות בגושים אלה, להגיש את תביעותיהם לפקיד ההסדר, כדי לאפשר לו לבדוק את התביעות, על־פי חוקי הקרקעות.

נוסף על כך, ערך פקיד ההסדר סקר קרקע מפורט לאורך הגבולות של כל גוש כדי לוודא שהגורמים הגיאוגרפיים שנבחרו לפי מפות, לשמש גבולות בין הגושים, אמנם בולטים בשטח.

כמו־כן נערך סקר קרקע בתוך שטחו של כל גוש כדי לבדוק אם יש בתוכו עיבודים חקלאיים או מבנים של אנשים פרטיים העשויים להגיש תביעות לזכויות על קרקעות בתוך שטחי הגוש.

כל גוש רישום ברמת הגולן חולק על־ידי פקיד ההסדר לחלקות גדולות בעזרת דרכים בולטות בשטח הגוש, המופיעות במפות הרקע.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

הודות לשיטת הסדר הקרקעות והמיפוי שנבחרו ברמת הגולן, הצליחו לסיים הסדר קרקעות של 1,000,000 דונם בקירוב, בארבעת הגושים האלה, תוך שנתיים מפירסום ההודעות על התחלת הסדר הקרקעות. כל הקרקעות בארבעה גושים אלה נרשמו בספרי המקרקעין על שם המדינה.

סיכום

הודות לשיטות שנבחרו לתיחום גבולות הזכויות על קרקעות באזורים צחיחים או דלי אוכלוסין הצליחו תוך פרקי זמן קצרים ובמשאבים מוגבלים, להשלים את תיחום גבולות הזכויות, את מיפויים ואת רישומם בספרי המקרקעין, של השטחים הבאים:

א.	הנגב הדרומי	— 9,019,000 דונם, בקירוב
ב.	הנגב הצפוני	— 2,700,000 דונם, בקירוב
ג.	רמת הגולן	— 1,000,000 דונם, בקירוב
	סך הכל	**— 12,719,000 דונם, בקירוב**

כל השטח הזה, המהווה כ־59% משטחה של ישראל, נרשם על שם המדינה.

לאחר כ־60 שנה של פעילות לתיחום גבולות הזכויות על קרקעות ומיפויים, בכל שטחי מדינת ישראל, במסגרת הליכי הסדר הקרקעות, בתקופת המנדט ובישראל, התקדם הסדר הקרקעות עד 31.3.87 כדלהלן:

א.	השטח הכללי של ישראל, בדונמים: (ללא ים המלח)		21,650,000 — 100%
ב.	שטחים שהוסדרו, בדונמים:		
	1) בתקופת המנדט	5,000,000	
	2) בישראל:		
	בנגב הדרומי	9,018,670	
	באזורים אחרים	6,216,090	
	סה"כ שטחים מוסדרים		**20,234,760 — 93.4%**
ג.	שטחים בהליכי הסדר, בדונמים:		
	1) שטח עירוני וכפרי	406,400	
	2) שטח הנגב הצפוני	800,000	
	סה"כ שטחים בהליכי הסדר		**1,206,400 — 5.6%**

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

ד. שטחים לפני הסדר (נתונים מקורבים בדונמים)

1)	שטח עירוני וכפרי		
	בנוי	100,000	
2)	שטח כפרי אחר	108,840	
	סה"כ שטחים לפני הסדר, בדונמים	208,840	1.0%

יוצא, איפוא, כי עד 31.3.87, כי רק 6.6% משטחה של ישראל לא הוסדר סופית.

עם זאת היה ברור שהליכי הסדר הקרקעות בשטחים הבלתי מוסדרים האחרונים, יהיו האיטיים והמסובכים משתי סיבות:

א. סיבות טכניות — בגלל צפיפות הבנייה וריבוי התובעים בשטחים בנויים בעיר ובכפר.
ב. סיבות משפטיות — בגלל עיכובים הנגרמים על־ידי ההליכים השיפוטיים בפני ערכאות המדינה, בשל סכסוכים בין תובעים שונים או בגלל מו"מ ארוך ומייגע עם הבדווים בנגב הצפוני.

להלן התקדמות הסדר הקרקעות מסוף 1993 ועד סוף 1994 כפי שהתקבלה מהמרכז למיפוי ישראל בסוף ינואר 1995:

1. השטח הכללי של המדינה: 21,650,000 דונם
(אינו כולל את שטחי ים המלח)

2. שטחים מוסדרים:

א. שטחים שהוסדרו בתקופת המנדט	5,000,000	
ב. שטחים שהוסדרו מקום המדינה בנגב הדרומי	9,018,670	
ג. שטח ים כנרת	167,099	
ד. שטחים שהוסדרו באזורים אחרים עד 31 בדצמבר 1993	6,387,159	
ה. שטחים שהוסדרו בשנת 1994	36,505	
סה"כ הוסדרו	20,609,433	95.2%

3. שטחים בהסדר

	31 בדצמבר 93'	31 בדצמבר 94'	
א. שטח עירוני וכפרי			
בנוי	9,300	11,900	
ב. שטח כפרי פתוח	280,000	291,000	
ג. שטח הנגב הצפוני	698,000	650,000	
	987,300	952,900	4.4%

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

4. <u>שטחים להסדר:</u> (נתונים מקורבים)

א.	שטחי עירוני וכפרי			
	בנוי	55,000 —	54,000 —	
ב.	שטח כפרי פתוח	34,772 —	33,667 —	
		89,772 —	87,667 —	0.4%

מתוך נתונים אלה מתברר כי במשך שמונה השנים בין תחילת 1987 ובין סוף 1994, הוסדרו סופית רק 374,673 דונם.

ההתקדמות האיטית של השלמת הליכי הסדר הקרקעות בשמונה השנים האלה נובעת משתי סיבות עיקריות:

א. במקום מדידה ועיבוד מפות גושי הרישום באזורים צחיחים או דלי אוכלוסין קנה המידה 1:50,000, 1:20,000 ו־1:10,000, עברו להסדר קרקעות בתוך כפרים ערביים, בתוך ערים ותיקות, בערי פיתוח ובשטחי שיכונים ציבורים. בקנה מידה של גושי הרישום באזורים אלה הוא: 1:625, 1:1,250 ו־1:2,500. לגושים אלה מספר חלקות גדול אולם שטח קטן והעבודה בהם מרובה.

ב. בשנת 1987 טרם נסתיים הסדר הקרקעות ב־800,000 דונם בנגב הצפוני. בשטח זה הוגשו ע"י הבדווים מאות תביעות לזכויות על קרקעות. כדי לרשום קרקעות אלה בספרי המקרקעין על שם מדינת ישראל, מתנהל מו"מ ארוך ומייגע ע"י המינהל לנושא קידום הבדווים בנגב.

הסדר הקרקעות בשני תחומים אלה הוא מטבע הדברים ממושך ויימשך עוד שנים, למרות התקציבים שמשרדי הממשלה מאשרים כדי לזרזו.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

פרשה נעלמה - יפה נוף, מושבה שלא נוסדה

המאבק על הקרקע ונסיון התיישבות של 'המזרחי' במישור החוף בשנות העשרים

עירית עמית

למאבק על הקרקע בשנות העשרים היו צורות שונות. לעיתים היה זה מאבק בין קק"ל לבין חברות פרטיות ופרטים, לעיתים בין היזמים הפרטיים בינם לבין עצמם. יש והמאבק הוליד תחרות, גרם לעליית מחירים, עסקאות הקרקע נכשלו ואף אחד מבין היזמים לא זכה לרכוש את הקרקע, יש ובעל ההון הרב יותר זכה, והיו גם מקרים של שיתוף פעולה בין יזמים, כדי למנוע תחרות ועליית מחירים. במקרים כאלה ויתר אחד הצדדים או נמצאה פשרה והקרקע חולקה בין חברות ההתיישבות ועליה קמו יישובים הן של היוזמה הפרטית והן של ההתיישבות העובדת. [1]

את המאבק על הקרקע אפשר לראות אם כן כחלק מתהליך כלכלי שעבר על ארץ-ישראל בשנות העשרים. כך למשל, שנת 1924 והמחצית הראשונה של שנת 1925 היו תקופה של גיאות כלכלית בארץ-ישראל. בעקבות עליית יהודים, בעיקר מפולין (העלייה הרביעית), גדלה האוכלוסייה היהודית ביותר מ-50%, חלה התפתחות עירונית מואצת, והיתה התעניינות הולכת וגוברת בנכסי דלא ניידי. אחת התוצאות הבולטות של גיאות זו היתה עליית מחירי הקרקעות, בעיקר במגזר העירוני, שם הביקוש למגרשים לבנייה היה גבוה, אבל היא לא פסחה על המגזר החקלאי. הנטייה לעליית מחירים יצרה ספסרות בקרקע, שלימים הפכה לאחת התכונות המייצגות של העלייה הרביעית, ושל הפעילות ההתיישבותית בשנים אלה. [2] יחד עם זאת, לתהליך הכלכלי שעבר על שוק המקרקעין בארץ, הצטרפו גורמים נוספים; גורם אחד היה תוצאה של מעורבות אישית בתהליך רכישת הקרקע ומכירתה. למעורבות זו היה ביטוי בהעדפת יזם אחד על פני השני ע"י מתווך הקרקע בעיקר משיקולי תקציב (הידיעה שיזם אחד יכול לעמוד במחיר קניית הקרקע, והתשלומים לחברת התיווך יגיעו בזמן, ואילו יזם אחר, החפץ גם הוא בקרקע, לא יעמוד בתשלומים). גורם אחר היה אידאולוגי - למנוע, למשל, יצירת רצף קרקעי גדול על-ידי יזם פרטי בחבל ארץ מסויים. במקרה כזה דאגה חברת התיווך הקרקעית לעניין חברות שונות באפשרות

1 אחת הפרשיות של תחרות על קניית קרקע ואשר זיעזעה את היישוב בארץ היתה התחרות בין חברת הכשרת היישוב לבין קבוצת חסידים בקרקעות אבו קישק בשנת תרפ"ה. תחרות זו הונצחה בחוברת "תולדות אחת הקניות בארץ-ישראל בימי הספסרות של שנת תרפ"ה". אירוע זה מחייב מחקר נפרד.

2 הספסרות בקרקעות בשנים אלה נשללה על-ידי רבים, היא נתפסה כמייצגת תכתות שליליות של היהודי הגלותי, ורק מעטים ראו בה תוצאה של התעוררות הפעילות הכלכלית בארץ-ישראל. על כך ראה א. גרות, <u>בהתנחל עם</u>, חל-אביב תשי"א, עמ' 58-63.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

לרכוש את הקרקע מידיה.[3]

מאמר זה נועד לחשוף נסיון רכישת קרקע באדמות ג׳ליל את שמאלייה (ג׳ליל הצפונית) ואל ח׳רם בשרון הדרומי, ונסיון הקמתו של היישוב יפה נוף. את הקרקע רכש יהושע חנקין בשם חברת הכשרת היישוב, ועליה התחרו שתי חברות: ׳אגודת מנוחה ונחלה׳ מייסודה של הסתדרות המזרחי וחברת קהילת ציון האמריקאית (קצ״א). סקירת האירועים ברכישת הקרקעות ובדיקת הנסיונות ליישבן מצביעות על מקומן, על השקפתן ועל מעמדן של חברות ההתיישבות, אשר היו מעורבות בניסיון זה. כמו-כן מתגלה מעמדה של ההנהלה הציונית בעיני חברות ההתיישבות, העדפותיה וכוחה להכריע ולפסוק במקרים של מאבק על קרקעות בארץ-ישראל,[4] ונבחנות התוצאות שהוליד המאבק על הקרקע באדמות אלה.

תהליך רכישת קרקעות ג׳ליל הצפונית וקרקעות אל ח׳רם

בשרון הדרומי, במישור החוף מצפון לירקון, על כ-63,000 דונם השתרעו קרקעותיהם של ארבעה כפרים: שיח מוניס, ג׳ליל (הכפר התחלק לג׳ליל הדרומית וג׳ליל הצפונית וכך גם התחלקה הבעלות על הקרקע) ואל ח׳רם שהשתייכו מוניציפאלית לרשות המחוז ביפו, וכפר ע׳בוש אשר היה שייך למחוז טול כרם (ראה איור א׳). על גוש קרקעות זה קמו בשנות העשרים שני יישובים יהודיים: עיר שלום (רמת השרון) והרצליה, כמו-כן נמכרו חלק מהקרקעות להשלמת רעננה, והיו בהן שני נסיונות שלא הצליחו; מושב של משקים אינטנסיביים על-פי תורתו של זליג סוסקין - ׳מושב סוסקין׳ באדמת שיח מוניס,[5] והמושבה יפה נוף.

אדמות הכפר שיח׳ מוניס הקיפו 19,000 דונם, אדמות ג׳ליל-הדרומית והצפונית כ-17,000 דונם ומהם רכשה חברת הכשרת היישוב 8,000 דונם בג׳ליל הדרומית עבור קצ״א להקמת המושבה הרצליה. אדמות אל ח׳רם הקיפו כ-13,500 דונם, למעלה ממחציתן היו שייכות למשפחת עומרי, והנותר שייך לפלחים בכפר - אדמות מושאע לא מחולקות.[6] ההתעניינות בקרקעות ג׳ליל, בקרקעות שיח׳ מוניס ובגוש הקרקעות המזרחי הנמצא בשליטתו של השבט הבדואי אבו קישק

3 יהושע חנקין, מי שרכש את קרקעות עמק חפר וגרש קרקעות מצפון לכפר-סבא, יידע את הקק״ל על קרקעות עמק חפר, וקבוצה של יזמים פרטיים בעלי הון רב (מקימי חברת המטעים ׳גן חיים׳ וחברת ׳מטעי ארץ-ישראל׳), בקרקעות מצפון לכפר-סבא. זאת למרות התעניינותם של הפרטים בעמק חפר. ראה עירית עמית, מקומו של ההון הגדול בעיצוב השרון כמחצית השנייה של העשור השני של המאה העשרים, כתוך: מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, י״ד, ירושלים תשנ״ד, עמ׳ 122-141.

4 המאמר מתבסס על עבודת הדוקטורט של הכותבת (עירית עמית, הפעילות ההתיישבותית בשרון הדרומי 1918-1929, ירושלים, תשנ״ג, עמ׳ 128-145), ועל מחקר משלים בנושא זה במהלך שנת תשנ״ד.

5 על הניסיון להקים את ׳מושב סוסקין׳ ועל המאבק על הקרקע באדמות שיח׳ מוניס ראה: עירית עמית, הוויכוח על קרקעות שיח׳ מוניס ותוצאותיו, כתוך: י. כץ, י. בן אריה ו״. קניאל (עורכים), מחקרים בגיאוגרפיה היסטורית של ארץ-ישראל, קובץ שני, ירושלים תשנ״א, עמ׳ 167-184

6 דו״ח לובמן חביב לסוכנות היהודית, 17.7.1932, אצ״מ S25\7621.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

הביאה להתעניינות גם ברכישת קרקעות אל ח׳רם. סמיכותם של גושי הקרקע השפיעה על מחיר הקרקע ועל קצב מכירת האדמה בו.

שתי יוזמות הון פרטיות התעניינו ב- 3,000 דונם בקרקעות ג׳ליל הצפונית וקרקעות אל ח׳רם; קצ״א שרצתה להרחיב את אחיזתה ולהשלים את המשבצת הקרקעית בהרצליה, ואגודת ׳מנוחה ונחלה׳, אגודה של בעלי הון מצומצם, שהתארגנה בוורשה בעידודה של תנועת ׳המזרחי׳, לרכישת קרקעות והתיישבות בארץ-ישראל. האגודה ביקשה להקים באזור מושבה ל-250-300 משפחות.

שתי החברות התקשרו עם חברת הכשרת היישוב לשם רכישת הקרקע בסוף 1922. בעוד ארתור רופין, החבר בהנהלה הציונית ועומד בראש המחלקה להתיישבות שלה, מתכתב עם מנהלי קצ״א ומנסה לשכנע אותם לרכוש את גוש קרקעות ג׳ליל כולו ולכלול בקנייה גם את אדמות אל ח׳רם, [7] מתכתב יעקב טהון, מנהל חברת הכשרת היישוב, עם נציג החברה בוורשה - מר קורנגרין - ומבקש ממנו להתעניין אצל מזכיר הסתדרות המזרחי בפולין, יהושע פרבשטיין, על האפשרות לרכוש קרקעות באדמות ג׳ליל ואל ח׳רם. [8]

יש לזכור שבשנת 1922 הרחיבה הסתדרות המזרחי את התעניינותה באפשרויות ההתיישבות בארץ-ישראל. באפריל אותה שנה נוסדה הסתדרות הפועל המזרחי, ומיד אחר-כך החלו בחיפוש אחרי קרקע להתיישבות. ההנהלה הציונית וגם חברת הכשרת היישוב קיבלו בברכה נסיונות אלה, ועל ההתעניינות באדמות אל ח׳רם הודיעו כי: ״משמחת אותנו העובדה, גם כשהיא לעצמה, שהמזרחי החליט לגשת למפעל ממשי, ואם גם בראשיתו מצערה היא. רוצים אנו לקוות, כי תלך ותשגה על-ידי התעמולה המתאימה כין השדרות הרחבות של העם וביחוד על-ידי המעשים עצמם״. [9]

קורנגרין אכן הצליח לעניין בקרקעות את אגודת ׳מנוחה ונחלה׳, והיא שלחה מטעמה את שמואל זוכוביצקי, שלימים שינה את שמו לזקיף והיה ממקימי המושבה מגדיאל. ראשי האגודה, ובעיקר לוי לוין אפשטיין, בעל בית דפוס בוורשה, ואחיו לוין אפשטיין ממקימי המושבה ברחובות, הדגישו בפני זוכוביצקי את החשיבות בקרבה לתל-אביב, והוסיפו, אם הרכישה באדמות ג׳ליל ואל ח׳רם לא תצא לפועל, שיחפש במקומות אחרים הסמוכים למרכז העירוני היהודי ההולך ומתפתח. [10]

האגודה, שהיתה בטוחה ביכולתה להקים מושבה בכוחות עצמה, ללא ייעוץ או תמיכה של מוסד אחר מלבדה, הודיעה לחברת הכשרת היישוב, שהיא רואה בה גורם מתווך לרכישת הקרקע,

7 ראה למשל מכתב א. רופין לצ׳. פסמן, מנהל קצ״א בישראל, 23.12.1922, אצ״מ L18\228\3.

8 מכתבי י. טהון לפ. קורנגרין, 8.1.1923, אצ״מ L18\557.

9 מכתבי י. טהון לפ. קורנגרין בוורשה, 6.2.1923, אצ״מ L18\557.

10 מכתב פ. קורנגרין לחברת הכשרת היישוב, בו הוא מודיע על בואו של השליח. המכתב מיום 8.1.1923, אצ״מ L18\557.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

ואילו את התכנון ואת הפיתוח היישובי תעשה בעצמה. האגודה רצתה להקים מושבה חצי עירונית, המתבססת על נמל העתיד לקום בחוף הים, בתי מלאכה ומסחר, כך שהמתיישבים יוכלו להמשיך את עיסוקיהם, באותם מקצועות בהם התמחו בוורשה. לכל מתיישב תהיה נחלה בת 5 דונם עבור מגרש לבית ומשק עזר לצורכי המשפחה. [11]

250 חברים הצטרפו לאגודה ונאספו 3,000 לי"מ לרכישת הקרקע. זוכוביצקי סייר בקרקעות השרון עם יהושע חנקין ועם זוגרודצקי הבקי בחקלאות הארץ ובעיקר במטעים, והודיע כי האדמה בג'ליל ואל ח'רם אכן טובה להתיישבות. [12]

בינואר 1923 שלחה האגודה דוגמה לחוזה בין הסתדרות המזרחי וחברת הכשרת היישוב, ובו הציעה לקנות 2,000 דונם בשלבים: תחילה יימסרו עבור המזרחי 200 דונם ועליהם תתחיל ההתיישבות של אגודת 'מנוחה ונחלה', שנה מיום חתימת החוזה יימסרו עוד 800. אחרי שהקונה ישלם 20% מחובו על הקרקע, תמסור הכשרת היישוב עוד אלף דונם. עוד נאמר בחוזה, שלאגודה תינתן זכות לבחור במשך שנה את 800 הדונם ואת ה-1,000 "לפי צרכיו" בגוש הקרקעות העומד להירכש. [13] במילים אחרות ביקשה הסתדרות המזרחי לתת לאגודה יד חופשית להחליט על קצב ההתיישבות ולאפשר לה לבחור במשך שנתיים, בכל שלב ושלב של העברת הקרקע, את האדמה היותר מתאימה לה בגוש קרקעות ג'ליל ואל ח'רם.

חברת הכשרת היישוב נבהלה מהחוזה המוצע. היא לא האמינה, שהאגודה תעמוד בדברה ותקנה את כל 2,000 הדונם וחששה להישאר עם מלאי קרקעות ללא קונים. היא סרבה לתת למזרחי אופציה לא רק לשנתיים אלא גם לא לשנה ולא אפשרות לבחור את הקרקעות. החברה הציעה לאגודה להיאחז באחת משתי הפינות בגוש הקרקעות - לבחור בין הפינה הדרום-מזרחית לפינה הצפון-מערבית, ואחר-כך להתפשט בהתאם לקרקעות הזמינות באזור. [14]

והיתה גם סיבה נוספת להימנעותה של חברת הכשרת היישוב מהצעת החוזה. באותה תקופה פעלה חברת קצ"א בעוצמה רבה ברכישת קרקעות, העלתה תוכניות התיישבות, ידיעות על אפשרויותיה הכלכליות נפוצו בכל רחבי ארץ-ישראל, וחברת הכשרת היישוב האמינה בה ובכוחה לרכוש את כל גוש קרקעות ג'ליל ואל ח'רם. כתחליף לקרקעות בג'ליל ואל ח'רם הציעה החברה להסתדרות המזרחי לקבל עבור 'מנוחה ונחלה' אדמה אחרת, זולה יותר, סמוכה לאדמות ג'ליל: 200 דונם באדמות חרבת עזון, שחלקים ממנה רכשה אחוזה א' ניו-יורק להקמת רעננה. ואם 'מנוחה ונחלה' תרצה בעתיד להרחיב את רכושה, תדאג חברת הכשרת היישוב לרכוש לה קרקעות באדמות הכפר ע'בוש. [15]

11 ש. זקיף, גולה ומולדת, מגדיאל תשי"ה, עמ' 59-60.
12 שם, שם.
13 שטר 'מקח וממכר', העתק 1.8.1923, אצ"מ L18\557.
14 מכתב י. טהון לפ. קורנגרין, 6.2.1923, אצ"מ L18\557.
15 שם, שם.

לאחר דין ודברים וחילופי מכתבים, חזרה בה הסתדרות המזרחי והסכימה לתנאי חברת

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

הכשרת היישוב: ב-20.6.1923 נכתב הסכם בין שתי החברות, ותשעה חודשים אחר-כך נחתם החוזה בין שלושת הצדדים: חברת הכשרת היישוב, הסתדרות המזרחי ונציגי אגודת 'מנוחה ונחלה'. [16] החוזה עסק ברכישת 3,000 דונם, במחיר 5.1 לא"י לדונם, ועם דמי התיווך והמדידה 5.5 לא"י לדונם. סה"כ מחיר הקנייה היה 16,500 דונם, ועל המזרחי היה לפרוע את החוב בתשלומים חודשיים החל מאפריל 1924, סך של 650 לא"י לחודש. במידה והאגודה לא תעמוד בתשלומים, ובמידה והסתדרות המזרחי, הערבה לה, לא תפרע את הסכום הנדרש, תקבל האגודה קרקע על פי מה ששולם, ויתרת הקרקע תימכר לאחרים. עוד נאמר, שאם חברת הכשרת היישוב תיתקל בקשיים בעת הקנייה והעברת הבעלות על הקרקע, היא תמסור קרקעות אחרות לאגודה, על-פי מה שישולם לה. חברת הכשרת היישוב התחייבה מצידה, לעשות כל מאמץ לסיים את העברת הבעלות ואת הרישום בטאבו על שם כל מתיישב בקרקעות החדשות במשך השנה הראשונה.

בשעה שהמשא ומתן על הקרקע התנהל בין חברת הכשרת היישוב לבין הסתדרות המזרחי, התנהל משא ומתן בין החברה הקרקעית לבין קצ"א. לקצ"א הובטחו 8,000 אדמות ג'ליל, אבל היא היתה מעוניינת להגדיל את רכושה הקרקעי ל-11,000 דונם באדמות ג'ליל הצפונית, ואם אפשר לרכוש עוד 2,000 דונם מאדמות אל ח'רם וליצור על-ידי כך רצף קרקעי. עד חודש מרץ 1924 בתכתובת בין קצ"א לחברת הכשרת היישוב נאמר תמיד כי להסתדרות המזרחי הובטחו 2,000 דונם בקרקעות ג'ליל ואל ח'רם, אך כבר בסוף חודש מרץ, שבועיים אחרי החתימה על החוזה, מודיעה חברת הכשרת היישוב על חששותיה מאמינותה של 'מנוחה ונחלה': "לנו היה הרבה יותר נוח למכור את כל השטח לחברה האמריקנית שתשלומיה היו בטוחים מאוד, בניגוד לניסיון הבלתי מצויין שהיה לנו כבר עם המזרחי. גם חשוב היה לנו להשביע את רצון קהילת ציון האמריקנית שהיא היתה אז לסוכנותנו בשביל כל אמריקה". [17]

למרות החששות, בשלב זה לא חזרה בה חברת הכשרת היישוב מהבטחתה להסתדרות המזרחי ושלחה ל'מנוחה ונחלה' מפות ובהן הצעות לחלוקת הקרקע בין קצ"א והאגודה (ראה איור ב'). 'מנוחה ונחלה' בחרה בהצעה המכונה הצעה ראשונה - חלקת קרקע צפונית סמוכה לחוף הים, מנותקת מאדמת ג'ליל המיועדת לקצ"א, אך מאפשרת להתרחב דרומה לאדמות אל ח'רם הגובלות בג'ליל או צפונה ומזרחה לאדמות כפר ע'בוש. ובוורשה החלה מתארגנת קבוצה ראשונה לעלות לארץ-ישראל ולהתחיל בבניית המושבה.

16 התכתובת בין החברות, ההסכם והחתה נמצאים באצ"מ, חיק L18\557. ראה גם מכתב מהסתדרות המזרחי לחברת הכשרת היישוב, 8.7.1923, מכתב מחברת הכשרת היישוב להסתדרות המזרחי, 19.2.1924, אצ"מ L18\228\3.

17 דברי י. טהון בפרוטוקול הבוררות בין הסתדרות המזרחי לבין חברת הכשרת היישוב, ראה להלן, מיום 22.3.1927, אצ"מ L18\557. "הניסיון הבלתי מצויין" עליו מדבר טהון מתקשר לפרשות קרקעיות בהן התחרו חסידי גור עם חברת הכשרת היישוב ועיכבו הסכמים ורכישת אדמות בקרקעות אבו קישק, באדמות בני ברק ובעמק יזרעאל. את חסידי גור ייצגה הסתדרות המזרחי בארץ-ישראל. וראה בעניין זה מכתבו של י. חנקין להסתדרות הפועל המזרחי, 27.3.1927, אצ"מ L18\554.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

סיבוכים ברכישת הקרקע ונסיונות לדחוק הצידה את 'מנוחה ונחלה'

בשעה שמתנהלת ההתכתבות על חלוקת קרקעות ג'ליל ואל ח'רם בין חברת הכשרת היישוב, קצ"א והסתדרות המזרחי, ממשיך חנקין ומנהל משא ומתן על הקרקעות, כדי להגדיל את הרכוש הקרקעי. הוא נתקל בקשיים בעיקר בגלל הפיצול הקרקעי בין בני משפחת עומרי המחזיקים במרבית הקרקעות בגוש, ופלחים בני הכפר הרואים את ההתעניינות בקרקע ומנסים לשנות מן ההסכמים. [18]

בעוד אגודת 'מנוחה ונחלה' לא מודעות לבעיות הקרקעיות הסבוכות, הרי שקצ"א מודעת לכך; נציגיה יושבים בארץ ורואים את העיכובים. צ'רלס פסמן, נציג קצ"א בארץ-ישראל, מבקש לנצל מצב זה וכותב לרופין, שללא כל רצועת מישור החוף לא תוכל קצ"א למכור לחבריה את אדמת ג'ליל. [19] רופין נבהל מהאיום ומבקש מטהון לחזור בו מההסכם עם 'מנוחה ונחלה', ולתת לאגודה קרקעות במקום אחר. מעמדה של קצ"א בקרב יהדות ארצות-הברית, המספר הגדול של חבריה והבטחותיה לרכוש קרקעות ולהקים יישובים בארץ-ישראל, חשובים בעיניו פי כמה ממכירת רצועת קרקע במישור החוף לאגודה מוורשה. [20]

מהמכתבים הנשלחים בין שלוש צלעות המשולש: חברת הכשרת היישוב על נציגיה - טהון, רופין וחנקין: הסתדרות המזרחי ואגודת 'מנוחה ונחלה'; וחברת קצ"א בחודשים פברואר, מרץ ואפריל 1924 עולה שבין נציגי חברת הכשרת היישוב לא היה תיאום ולא אחידות דעים. רופין, הרואה את טובת קצ"א לנגד עיניו, שולח למנהיג הסתדרות המזרחי בפולין, יהושע פרבשטיין, מכתב ומודיע כי ההסכם בין חברת הכשרת היישוב ו'מנוחה ונחלה' בטל, והאגודה תקבל קרקע חליפית על-פי מה ששילמה. [21] טהון לעומת זאת מטלגרף למנהיגי יהדות ארצות-הברית ומבקש מהם להשפיע על מנהלי קצ"א לוותר על 3,000 דונם לטובת הסתדרות המזרחי. הם מבטיחים לעזור, וטהון מבקש מחנקין לפעול ולהגיע להסכם סופי עם 'מנוחה ונחלה' ועם קצ"א, על חלוקת הקרקעות באדמות ג'ליל ואל ח'רם. [22]

ב-28.3.1924 נחתם ההסכם בין קצ"א לחברת הכשרת היישוב לרכישת כ-13,000 דונם באדמות ג'ליל ובחלק דרומי באדמות אל ח'רם. קרקעות אלה לא כללו את האדמות הצפוניות בגוש. אלה נשארו להסתדרות המזרחי, עבור אגודת 'מנוחה ונחלה'. ההסכם נערך בין רופין למנהלי קצ"א בניו-יורק ובארץ-ישראל. על-פי ההסכם הובטח לחברת הכשרת היישוב דמי תיווך גבוהים (2.5% ממחיר הקנייה, בעוד ההסכם עם הסתדרות המזרחי דיבר רק על 0.5%), ועוד

18 על נסיונותיו של י. חנקין לפשר בין בעלי הקרקע, ראה מכתבים באצ"מ, חיק L18\228\3.

19 מכתב צ'. פסמן לא. רופין בניו יורק, 2.6.1924, אצ"מ L18\228\3.

20 מכתב א. רופין לי. טהון, 8.2.1924, אצ"מ L18\228\3.

21 מכתב י. טהון לא. גולדברג לניו-יורק, 22.3.1927, אצ"מ L18\557.

22 מכתב י. חנקין לי. טהון ללונדון, 10.3.1924, י. טהון לי. חנקין, 29.3.1924, אצ"מ L18\228\3.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

הובטח, שאם מחיר אדמת ג׳ליל ירד ב-10% מהמחיר שעליו ההסכם מדבר, יתחלקו ברווחים חברת הכשרת היישוב וקצ״א. [23]

לכאורה הכל בא על פתרונו, ואגודת מנוחה ונחלה היתה בטוחה ביכולתה לעורר התלהבות לקרקעות החדשות, ואולי גם תוכל להתרחב ולרכוש 3,000 דונם נוספים מאדמות כפר ע׳בוש. [24] מתוך 13,000 הדונם המובטחים לקצ״א נמסרו לה בינתיים כ-8,000 דונם, עליהם הסתיימו הבעיות המשפטיות, והחברה התחילה בהקמת הרצליה.

אבל מתברר שקצ״א לא ויתרה על רצונה להשתלט על הגוש הקרקעי כולו. ביוני 1924 ביקש צ׳רלס פסמן מטהון לחתום על חוזה, על פיו תינתן לקצ״א זכות ראשונים לרכוש קרקעות בין ג׳ליל לירקון (אדמות שיח׳ מוניס) וקרקעות מצפון לג׳ליל, אדמות אל ח׳רם כולן, ולבטל את ההתחייבות שיש להכשרת היישוב לאגודת ׳מנוחה ונחלה׳. [25]

טהון, מכיוון שחשש להפסיד את הקונה החשוב לאדמות ג׳ליל - חברת קצ״א, ניצל את ידיעתו על הקשיים בהם נתקל חנקין ברכישת הקרקע, והודיע להסתדרות המזרחי שהחלק הצפוני, שהובטח להם, שוב אינו עומד למכירה. [26]

הסניף של חברת הכשרת היישוב בוורשה הקפיא בינתיים את מכירת קרקעות ג׳ליל ואל ח׳רם, והתחיל לפרסם ולנסות למכור קרקעות במקומות אחרים בשרון: את קרקעות כפר ע׳בוש, קרקעות הכפר ביר עדס ואדמות אבו קישק. הסתדרות המזרחי הגיבה בכעס על הנסיונות לדחקה מאדמות ג׳ליל ואל ח׳רם והציגה את החוזה, המפה וקבלות על תשלום ראשון שהועבר לחברת הכשרת היישוב. כמו-כן הודיעה שבכוונתה לממש את החוזה ולעלות על הקרקע בסוף חודש אלול. בראש קבוצת המתיישבים הראשונה יעמוד יושב ראש האגודה לוין אפשטיין. הוא ידאג למדידה של הקרקע, לחלוקתה בין המתיישבים, ידריך ויקשר בינם למוסדות ולנציגי השלטון הבריטי. [27]

הקבוצה הראשונה לא הגיעה באלול, אבל בחודש דצמבר 1924 הופיע לוי לוין אפשטיין בארץ-ישראל. אפשטיין ביקר אצל יהושע חנקין ודרש את הקרקע המגיעה לאגודה על-פי החוזה.[28] חנקין הזהיר את אפשטיין מהבעיות העלולות להתעורר בהקדמת ההתיישבות: המשא ומתן על הקרקע עדיין לא הושלם, נותרו בעיות משפטיות סבוכות, והקרקעות הצפוניות באדמת אל

23 מכתב ש. ריינשטיין, נשיא קצ״א בניו-יורק, לא. רופין, 28.3.1924, אצ״מ L18\228\3.

24 מכתב ל. אפשטיין לי. טהון, 18.6.1924, אצ״מ L18\228\3.

25 מכתבי צ׳. פסמן לי. טהון, 6.7.1924, 29.6.1924, אצ״מ L18\228\3.

26 חברת הכשרת היישוב לסוכנה בוורשה, פ. קורנגרין, 25.6.1924, אצ״מ L18\228\3.

27 מכתב הסתדרות המזרחי לי. טהון, 23.7.1924, מכתב הסתדרות המזרחי להנהלתה של חברת הכשרת היישוב בירושלים, 12.8.1924, אצ״מ L18\228\3.

28 מכתב הסחדרות המזרחי לחברת הכשרת היישוב על בוא הקבוצה, 15.12.1924, וכן מכתב 21.12.1924, אצ״מ L18\228\3. מכתב י. חנקין לי. טהון בו הוא מודיע על כוונתו ללוות את לוין אפשטיין לקרקעות החדשות, 24.9.1924, שם.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

ח׳רם הן עדיין בגדר אדמת מושעא. אבל אפשטיין התעקש וחנקין לא מנע משבע המשפחות המתלוות אליו לעלות ולהתיישב, וגם לא דיווח למנהלי חברת הכשרת היישוב על האירוע. בעת העלייה על הקרקע נכחו במקום המוכרים הערביים ושני פקידי ממשלה, ולמקום קראו יפה נוף.

על עליית המשפחות על הקרקע נודע להנהלתה של חברת הכשרת היישוב כעבור ימים אחדים, אבל בינתיים כבר החלו המשפחות להכשיר 1,500 דונם - מחצית מהקרקע המגיעה להם על-פי החוזה - לבנות צריפים ורפת ולזרוע את השדות. [29]

את חוסר עקשנותו של חנקין ואת אי הדיווח אפשר אולי לתלות בחששותיו לאבד את האדמות עליהן התנהל המשא ומתן. על הקרקעות היו קופצים רבים, מהגוש הגדול הצליחו לעשות מפרוז רק 8,760 דונם, ואלה נמסרו לקצ״א. חנקין קיווה שהאחיזה בשתי הקצוות, קצ״א בדרום ו׳מנוחה ונחלה׳ בצפון, תזרז את פתרון הבעיות המשפטיות על הקרקע בגוש כולו. [30]

תוכניתו של חנקין לא הצליחה. שבע המשפחות החזיקו מעמד רק עד סוכות תרפ״ז. אירועי התקופה: השפל הכלכלי שהחל נותן סימניו בסוף 1925, התלות הרבה של היוזמה הפרטית ביבוא הון, הבעיות הסבוכות על הקרקע היו בעוכרי נסיון המושבה יפה נוף. בגלל המשבר הכלכלי בפולין, לא עמדו בהבטחתם חברי האגודה בוורשה, והכספים למימון רכישת כל הקרקעות לא הגיעו. הכשרת היישוב סרבה לתמוך בקבוצה, משמע להלוות לה כספים עד שהיא תתבסס או עד שתגיע התמיכה המקווה מוורשה.

בינתיים נצלו הפלחים את המצב שאין קושנים על הקרקע ופשטו על השדות. אומנם נערכו משפטים כנגד הפלחים, אבל בית הדין היפואי פסק, שהקרקע עדיין בחזקת מושאע (מפוצלת בין הרבה בעלים, ועדיין לא עברה תהליך של איפרוז - דהיינו המוכרים לא הגיעו להסכמה עם כל הבעלים על הקרקע לאיחוד החלקות ולמכירתן), ואינה שייכת למתיישבי יפה נוף. שבע המשפחות נאלצו לעזוב, והן התפזרו במושבות הסמוכות: עיר שלום, רעננה והרצליה. [31]

במרץ 1927 תבע לוי לוין אפשטיין את חברת הכשרת היישוב, ודרש את כספי האגודה שכבר שולמו, ופיצויים עבור ההשקעות בהכשרת הקרקע והפיתוח היישובי, עבור שבע המשפחות שנאלצו לעזוב את הקרקע ועבור ארבעים משפחות שחיכו להתיישבות, מכרו כבר את רכושן ועמדו לעזוב את פולין ולעלות לארץ-ישראל. כדי לא להגיע לערכאה משפטית הוחלט על בוררות בפני ההנהלה הציונית, ושני הצדדים התחייבו לקבל את פסיקתה. הבוררות התארכה על-פני שבועות

29 הפרטים נלמדו מפרוטוקול הבוררות בין חברת הכשרת היישוב והסתדרות המזרחי, 22.3.1927, אצ״מ L18\557.

30 שם, שם. בפרוטוקול הבוררות הראשון נרמזים הדברים.

31 הפרטים לקוחים מחמש ישיבות בוררות בנושא זה, שהתקיימו בתאריכים 18.4.1927-22.3.1927 במשרדי ההנהלה הציונית בירושלים. הבוררים היו שלושה: זמורה משה, שהיה יועץ משפטי של ההסתדרות הציונית והסתדרות העובדים ונקבע ליר״ר בישיבות הבוררות, לנדאו שמואל ממנהיגי הפועל המזרחי וזאב גלוסקין ממייסדי אגודת ׳מנוחה ונחלה׳ שהקימה את רחובות, והחל משנת 1923 מנהל חברת ׳גאולה׳. אצ״מ L18\557.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

רבים. במהלכה הוטחו האשמות נגד הדמויות שלקחו חלק בפרשה: יהושע חנקין, יעקב טהון, ארתור רופין, לוי לוין אפשטיין, יוסף קורנגרין, וצ׳רלס פסמן.

הבוררות חשפה את מעמדו של כל צד בתוך מוסדות ההתיישבות, את יכולתה או אי יכולתה של היוזמה הפרטית להתמודד עם תנאי הארץ, את הנכונות לתמוך או לא לתמוך בה, ואת חלקו של יהושע חנקין בתהליך רכישת הקרקע וחלוקתה בין היזמים השונים.

הבוררות על הקרקע וההסבר לכשלון נסיון ההתיישבות ביפה נוף

ההנהלה הציונית ישבה חמש ישיבות כדי לפסוק מי אשם בכשלון ההתיישבות ביפה נוף, והאם יש לשלם פיצויים למעורבים בפרשה. נציג התביעה היה לוי לוין אפשטיין, נציג הנתבע - חברת הכשרת היישוב - היה יעקב טהון. כל צד הביא עדים: חברת הכשרת היישוב הביאה מטעמה את חנקין, וילקנסקי, צ׳רלס פסמן ויוסף קורנגרין מנהל סניף חברת הכשרת היישוב בוורשה. התובעים הביאו מטעמם את המתיישבים ואת הפועלים שעבדו בהכשרת הקרקע, בחריש ובהקמת הצריפים.

לאורך כל הישיבות בלטה חולשתו של התובע, לוי לוין אפשטיין, שהחל לדון בפגיעה בתנועת המזרחי ובאגודת ׳מנוחה ונחלה׳, עבר להציג את סבלו האישי ואת הפגיעה הכלכלית בו בלבד. לעומת עדי התביעה שהיו חסרי ידיעה בחוקי הבעלות על הקרקע ובתנאי הארץ, בלטה מומחיותם של עדי הנתבע.

לוין אפשטיין ניסה בשלב מסויים לנקוט בתכסיס וניסה להאשים את חנקין בכשלון המושבה. הוא טען שחנקין היה זה שקרא לשבע המשפחות להקדים ולעלות על הקרקע עוד בטרם התקבלו הקושנים. וכדי להוכיח את חוסר יושרו של חנקין וכי אין להאמין בו, הביא עדים כדי להפלילו בעסקים אפלים. [32]

טהון, שלמעשה היה הראשון שנשא ונתן עם הסתדרות המזרחי ושכנע את אגודת ׳מנוחה ונחלה׳ לפעול בארץ, נשאר נאמן בכל ישיבות הבוררות לחברת הכשרת היישוב ולחנקין נציגה. הוא הגן עליו וטען ״בשבילנו אישיותו של חנקין כל כך בטוחה, שאנו נשענים על דבריו ״. [33] בסופו של דבר פסקו הבוררים לטובתו של חנקין ואמרו שההחלטה לעלות על הקרקע היתה של לוין אפשטיין, ויהושע חנקין לא היה יכול למנעה.

לאחר שההנהלה הציונית שמעה את נימוקי כל הצדדים, פסקה לטובת חברת הכשרת היישוב. החברה לא היתה חייבת בתשלומי פיצויים לחברי אגודת ׳מנוחה ונחלה׳. את פסיקתה נימקה בכך

32 פרוטוקול ישיבת הבוררות השלישית, 7.4.1927, אצ״מ L18\557. שם מאשים מתיישב ביפה נוף את חנקין שדרש תמורת אישור על הלוואה מחברת הכשרת היישוב לכיסוי החוב על הקרקע ולביסוס משקי, מכתב וכו הצהרה, שמי שקרא להקדים ולעלות על הקרקע היה אפשטיין ולא חנקין.

33 פרוטוקול ישיבת הבוררות הראשתה, 22.3.1927, אצ״מ L18\557.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

שאת כשלון ההתיישבות ביפה נוף יש לתלות לא בחברת הכשרת היישוב, אלה בחוסר מוכנותה של האגודה להתיישבות בארץ-ישראל.

ואכן הסיבות לכשלון יפה נוף היו בראש ובראשונה במאפייני ההתיישבות של בעלי הון זעיר שהיו חסרי ידע בחוקי הקרקע, בקריאת חוזים על קרקע, בתכנון יישובי ומשקי. את תמיכת חברת הכשרת היישוב דחו כבר בתחילת הדרך. חברת הכשרת היישוב ניסתה להתערב, לייעץ ללוין אפשטיין שמשפחה ללא יכולת השקעה של כ-1,000 לא״י, לא תוכל להתיישב בכוחות עצמה. תשובת אפשטיין היתה, שהם ״הסתדרות גדולה ויודעים איך לסדר את ההתיישבות, ולא יתחשבו בתוכנית של המומחים של ההנהלה הציונית. לפלדק (חברת הכשרת היישוב) אין להתערב בזה״. [34]

החוזה שנחתם בין הסתדרות המזרחי לחברת הכשרת היישוב הבטיח את חברת הכשרת היישוב מכל אשמה במחדל. נאמר שם, שגם אם תמלא הסתדרות המזרחי אחר התחייבותה ותשלם את חובותיה בזמן, אם קניית הקרקע לא תצא לפועל במשך שנה, יכולה חברת הכשרת היישוב להחליף את השטח באחר. לא הסתדרות המזרחי ולא ׳מנוחה ונחלה׳ ערערו על סעיפי החוזה הללו.

לא הסתדרות המזרחי ולא האגודה הכירו את תנאי הארץ, לא את התנודות הכלכליות בה ולא את השפעתם של אלה על המשא ומתן על הקרקע. לחנקין היו שני משפטים על הקרקע עם משפחת עומרי, שהחזיקה באחוז ניכר של האדמה, משפטים שנדונו כפני שופט אנגלי ביפו. בגלל הביקוש הגבוה לקרקע באזור, חזרה בה המשפחה מההסכם עם חברת הכשרת היישוב. היא היתה בטוחה שתזכה במחיר גבוה על הקרקע, מחיר שיכסה גם את הקנס שיוטל עליה על הפרת הסכם. [35] וכאשר פרץ המשבר הכלכלי בארץ, ושוב לא היו קופצים על הקרקע, חזרו בהם המוכרים, והיו מוכנים לקבל את תנאי חנקין וחברת הכשרת היישוב, דווקא אז לא הגיעו התשלומים מוורשה. הסתדרות המזרחי ואגודת ׳מנוחה ונחלה׳ לא היו ערות למקומה של קצ״א במפעל ההתיישבות בשנות העשרים. וכאשר האשים לוין אפשטיין את חברת הכשרת היישוב בהעדפתה על פני הסתדרות המזרחי, ענו לו שקצ״א עמדה בהתחייבותה עד כה לחברת הכשרת היישוב. הם לא הסתפקו בכך וגם הביאו את פסמן, כמומחה בנושא חוזים, להראות עד כמה סבוך היה הטיפול בקרקעות ג׳ליל ואל ח׳רם, ועד כמה חשובה קריאה נכונה של חוזה ובקיאות בחוקי הקרקע בארץ-ישראל. [36]

׳מנוחה ונחלה׳ לא העריכה נכונה את הוצאות ההתיישבות. חברת הכשרת היישוב המליצה לאגודה לשתף פעולה עם קצ״א, גם כתבה להסתדרות המזרחי לדחוק באגודה ולהתחלק בהוצאות סידור המים, הכבישים וחריש הקרקע עם קצ״א: ״דעתי״ (דעתו של יעקב טהון) היתה תמיד כי שני

34 שם, עמ׳ 3.
35 על המשפטים ראה ישיבת הבוררות הראשונה. לעיל, הערה 33.
36 ישיבת הבוררות השלישית, לעיל הערה 32, עמ׳ 7.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

הכוחות ביחד יוכלו לקמץ בהוצאות אם ישתתפו ולא תהינה בו (בגוש הקרקעות) נקודות מפוזרות...". [37] הסתדרות המזרחי לא הגיב והאגודה דחתה ניסיון להתערב בענייניה.

טעות נוספת של האגודה היתה התעמולה, הפרסומת וההבטחה של נחלה ליותר מ-300 משפחות. היא עשתה כן כדי להרבות שותפים לקנייה: להוזיל את המחיר לחבר ולהבטיח את עצמה מכשלון התיישבותי. כמו-כן קיוו ראשי האגודה, שעליית המשפחות הראשונות תזרז את התשלומים, תעלה את הביקוש לקרקע, ואולי גם תאפשר רכישת קרקעות נוספות באזור. אלא שהתלות במספר גדול של קונים היתה בעוכריה. מכיוון שפרץ המשבר, ושערי פולין נסגרו ליציאת הון לא הגיעו התשלומים ואי אפשר היה לממן את ההתיישבות. [38]

אחרית דבר

במשך זמן רב לא נמצא גואל לקרקעות שהובטחו לאגודת 'מנוחה ונחלה'. הקרקע חזרה לידיה של חברת הכשרת היישוב, והחברה הבטיחה ללוין אפשטיין לשלם למשפחות את התשלום על הקרקע, על-פי מה ששולם לה על-ידי האגודה, זאת רק אם ימצאו לקרקע קונים חדשים. [39]

חברת הכשרת היישוב ניסתה לחזור ולעניין את קצ"א בקרקע, וגם ניסתה לפתותה אחרי שהודיעה לה על הקופצים הרבים על הקרקע, על עליית ערכה של האדמה מיום ליום, ועל חשיכותה לפיתוח הרצליה. אבל קצ"א לא יכלה להתחייב לרכוש את הקרקע. בשנת 1927 כבר היתה החברה שרוייה במשבר כלכלי משל עצמה, ולא יכלה להשלים רכישות קרקע עליהן התחייבה. [40]

התכתבות בין לוין אפשטיין למנהליה של חברת הכשרת היישוב לא פסקה. למרות פסק הבוררות, ניסה להשפיע על הנהלת החברה לטפל במגורשים חסרי הקרקע, המסתובבים בין המושבות. ובמרץ 1928 הציעה הנהלת החברה "שאלה שהכניסו סכומי כסף יותר גדולים יקבלו תמורת כספם מגרשים עירוניים: בירושלים או בחיפה, ועם אלה שמגיעים להם רק סכומים קטנים אפשר אולי להסתדר בתשלומים חודשיים, ואולי קרן היסוד תעזור בכל זאת לסידור הדבר". [41]

הקרקעות נשארו כאבן שאין לה הופכין בידי חברת הכשרת היישוב, לא כל התשלומים כוסו, והיא המשיכה לחפש להן קונים. בשלב מסויים פנה ארגון חקלאי תל-אביב לחנקין, וביקש למסור 1,800 - 2,000 דונם לקק"ל, כדי לאפשר להם להתיישב באדמות אל ח'רם. הם היו מוכנים

37 ישיבת הבוררות החמישית, 18.4.1927, אצ"מ L18\557.

38 על התעמולה ועל מכירת הקרקעות מעבר לחוכנית, ראה ישיבת הבוררות הרביעית, 11.4.1927, שם.

39 מכתב י. טהון לל. אפשטיין, 29.3.1928, אצ"מ L18\630.

40 מכתבה של חברת הכשרת היישוב לקצ"א בניו-יורק, 24.4.1927, אצ"מ L18\557.

41 מכתב י. טהון לל. אפשטיין, 29.3.1928, אצ"מ L18\630.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

להשתתף בקנייה, אלא שקק"ל לא רצתה לקנות את כל 3,000 הדונם, וחנקין סרב למכור ממנה רק חלקים. [42]

בשנות השלושים, לאחר שקצ"א פשטה את הרגל, קבלה קרן היסוד על עצמה לכסות את חובות החברה, להשלים רכישות קרקע עליהן התחייבה קצ"א ולא מילאה את התחייבותה, ולדאוג ליישובים שהקימה החברה. במסגרת זו שילמה קרן היסוד את חובות קצ"א על אדמות ג'ליל, וגם רכשה את אדמות אל ח'רם להרחבתה של הרצליה. ל-8,760 הדונם שהיו שייכים למושבה, התווספו 3,000 דונם - קרקעות המריבה אותן ביקשה לרכוש אגודת 'מנוחה ונחלה'. 3,000 הדונם הנותרים באדמות אל ח'רם וכפר ע'בוש נמסרו למושבה רעננה ולקק"ל, שבשנים 1934-1935 החליטה להיכנס לאזור ולרכוש קרקעות עבור הארגונים להתיישבות אינטנסיבית. [43]

המושבה יפה נוף לא קמה, אבל הניסיון לגלות את המסתתר מאחורי פרשת רכישת קרקעות ג'ליל ואל ח'רם מאיר את יחסי הגופים המיישבים הפעילים בארץ בשנות העשרים, מלמד על השקפתם ועל מעמדם:

עד לשנת 1926 נתפסת חברת קצ"א כמובילה בתחום ההתיישבות, חברה שרצונה מבטל את רצונן של חברות קטנות.

בשנות העשרים רב כוחם של חברת הכשרת היישוב ושל יהושע חנקין בעיצוב הנוף בארץ-ישראל. החברה ורוכש הקרקע מטעמה דאגו לחלוקת הקרקע בין היזמים השונים. החלוקה נעשתה על-פי יכולתו של היזם להבטיח את הקנייה ולא להותיר את החברה עם מלאי קרקעות.

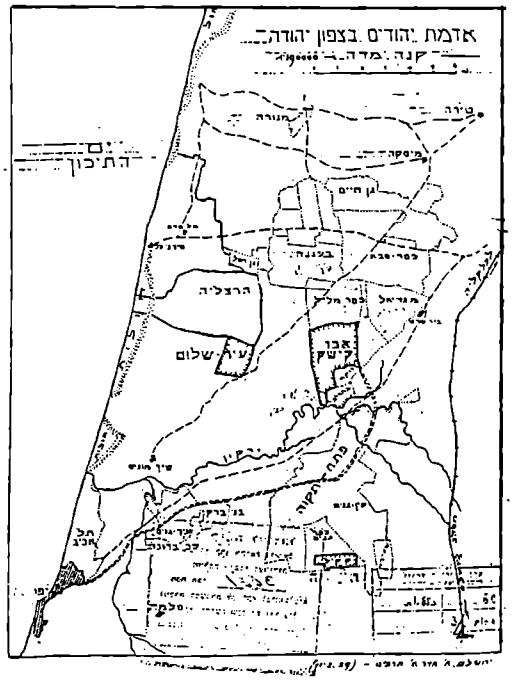
ההנהלה הציונית נתפסת כרשות עליונה. משום כך כל הגורמים שלקחו חלק בפרשת הקרקעות בג'ליל ואל ח'רם העדיפו ללכת לבוררות ולקבל את פסיקתה, ולא לפנות לבית משפט.

ועניין אחרון, הפרשה מלמדת על חולשותיו של ההון הזעיר ברכישת קרקעות ובהקמת יישובים בשנות העשרים: חוסר הידע וההכרות עם תנאי הארץ ועם חוקי הקרקע; בסיס כספי רעוע; עלייה על הקרקע של משפחות גדולות חסרות אמצעים לקיום שוטף; נסיונות למכור נחלות מעבר לקיים; העדר גב תומך בשלבי ההתיישבות השונים; התבססות על הון לא יציב, התלוי במצבי גיאות ושפל כלכליים. כל אלה תרמו לכשלון ההתיישבות.

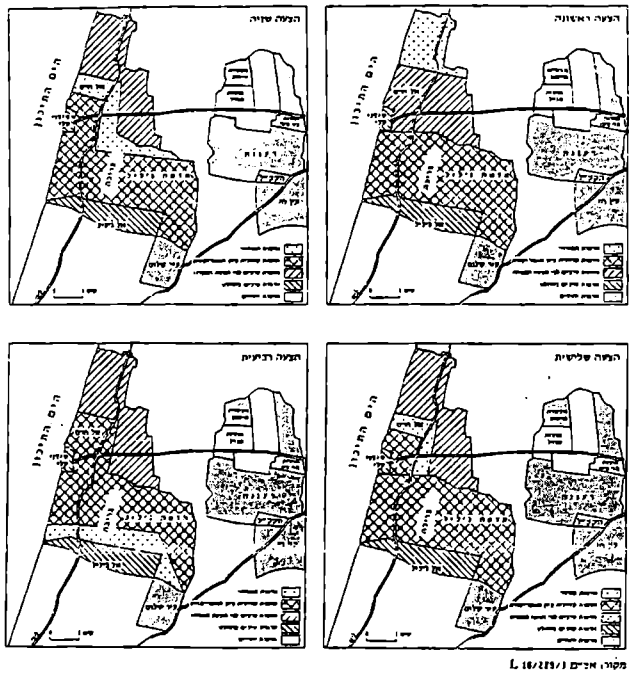
42 ארגון חקלאי תל-אביב הקים לכסוף את עין ורד כגרש חל מונד. חנקין דרש 6.5 לא"י לדונם, וקק"ל, שהיתה חסרה תקציב לממן קנייה כה גדולה, סרבה וחיפשה קרקעות במקום אחר. תכתובת בעניין זה, ראה אצ"מ A238\17.

43 על אחרית קרקעות ג'ליל, אל ח'רם וכפר ע'בוש, ועל תהליך איחוד הקרקעות ויצירת רצף קרקעי יהודי, ראה תכתובת באצ"מ L18\614.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל



איור ב: ארכע הצעות ל"מזרחי" בקרקעות ג'ליל ואל ח'רם - 18.6.1924



מקור: ארכיון L 16/219/1

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

נכסי דלא ניידי בהולנד*

פול פ. קוהנסתם**

שטחה הכולל (למעט מים) של הולנד הוא 34,000 קמ"ר (21,118 מייל רבוע), 7.7 אחוז משטח זה הוא שטח בנוי. אוכלוסייה של 15.3 מיליון פרושה על שטח זה, 450 תושבים על כל קמ"ר (723 תושבים לכל מייל רבוע). שלא במפתיע, תכנון פיסי הוא גורם חשוב ביותר בארץ צפופת אוכלוסין זו. גם התקנות לגבי אזורים המיועדים לבנייה הן כמובן מסובכות.

בשנות השבעים והשמונים של מאה זו נבנו ערים חדשות במרחק מה מערים קיימות. עכשיו מציבים המתכננים שכונות חדשות בשולי הערים הקיימות, כדי להפחית שימוש ברכב ולעודד שימוש באופניים. רשויות מקומיות משפיעות בצורה משמעותית על מחירי הקרקעות לפיתוח. לעיתים תכופות יש להן זכות ראשונית לסירוב, וכמו־כן זכות לקניית האדמות בכוח. כתוצאה מכך, הם הספקים החשובים ביותר של קרקעות לפיתוח. באופן כללי, מחירה של קרקע המוכנה לפיתוח מהווה בערך 20 אחוז מעלויות הפיתוח של פרוייקט מסויים. כל העלויות הקשורות להכנת הקרקע — דרכי גישה, חיבורי תשתית לביוב ושטחים ציבוריים — בדרך כלל ממומנות על־ידי הרשויות המקומיות.

שוק המשרדים

כמות גדולה מדי של בנייני משרדים ניבנו בין השנים 1984-1991. כתוצאה מכך 11 אחוז מבנייני משרדים אלה אינם מאוכלסים עכשיו. סה"כ מלאי שטח המשרדים להשכרה הוא בערך 30 מיליון מ"ר ברוטו (כ־320 מיליון פיט מרובע).

לתקנות העבודה יש השפעה משמעותית על צורת ומבנה בנייני המשרדים. כל העובדים חייבים להיות מסוגלים להתבונן החוצה וחייב להיות להם אור יום טבעי במקום עבודתם; חל איסור על העובדים לעבוד בקביעות בחדרים שאין בהם חלונות. לפיכך רוב בנייני המשרדים הם ארוכים וצרים. הרוחב הממוצע של בנייני המשרדים הוא בין 12.6 ל־16.2 מטרים (בערך 41-53 פיט), המתחלקים לשתי שורות של משרדים ברוחב של 5.4 עד 7.2 מטרים (בערך 18-24 פיט) ופרוזדור ברוחב של 1.8 מטר (קצת פחות מרוחב של 6 פיט). בניינים מרובעים הם נדירים, ואלה שניבנו בדרך־כלל יש בהם אולמות מרכזיים (אטריום). תוכניות של חללים פתוחים גדולים מועדפים רק

---

* המאמר תורגם מכתב העת Urban Land, גיליון 53 (מס' 11), נובמבר 1994, מדור 'התפתחויות', עמודים 9־11.

** פול פ. קוהנסתם הוא פרופסור לנכסי דלא ניידי ומנהל מרכז ההשקעות ונכסי דלא ניידי באוניברסיטת אמסטרדם.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

על־ידי בנקים וחברות ביטוח. יותר מ־60 אחוז מכלל בנייני המשרדים בעלי תאים משרדיים היכולים להכיל אחד, שניים או שלושה אנשים. ערך רב ישנו לחלונות שניתן לפתוח אותם. בכלל מזג האוויר, רק קירור בתקופות שיא ואיוורור מכני מספיקים בהרבה בניינים. מיזוג מלא מסופק רק בבניינים גבוהים, במקומות שהרוח מהווה גורם בעייתי ובבניינים שרעש מתחבורה מהווה בהם בעיה. רשתות המחשבים שבשימוש עכשווי דורשים יחסית כמות קטנה של כבלים, לפיכך ניתן למצוא רצפות כפולות רק בכמה מהבניינים שבבעלות פרטית ובבניינים שניבנו מלכתחילה להתאים לדרישות מסויימות.

זהות משותפת וסגנון ארכיטקטוני הם חשובים, אך שטחים משותפים כגון לובי ומעליות הם לעיתים קרובות הרבה יותר צנועים מאשר בארצות־הברית. הרבה עסקים מעדיפים בניין פרטי לעצמם על פני בניין משרדים משותף. מסך כל מלאי המשרדים בערך 45 אחוז מושכרים ו־55 אחוז בבעלות פרטית. יחד עם זאת ההשכרה של בנייני משרדים חדשים הולכת וגדלה, מפני שחברות משתמשות בהון הפרטי שלהן להשקעה ממשית בעסקיהן. בעלי הבניינים מספקים תקרות גמורות ושטיחים, אבל הדיירים השוכרים חייבים לדאוג לשאר עבודות הגימור. לעיתים בעל הבניין משלם לדיירים השוכרים עבור שיפוצים שביצעו, כשהוא מקזז את עלות השיפוצים ממחיר ההשכרה. מועדי השכירות הם בדרך־כלל ל־5 שנים, עם אופציה ל־5 שנים נוספות. תשלום עבור שרותים לשוכרים מגיע לכ-10-15 אחוז מדמי השכירות, כאשר הוצאות בעל הבית לביטוח, מיסים עירוניים וניהול הם בערך 15 אחוז ממחיר ההשכרה ברוטו.

שוק החנויות

הסגנון האמריקאי של פיתוח חנויות מגיע באיטיות להולנד. למעשה ניתן למצוא את כל סוגי מרכזי הקניות, אבל ננקטים אמצעים כדי להגן על כושר התחרות של חנויות במרכזי הערים (דאון טאון). בכל עיר שבה למעלה מ־20,000 תושבים, ניתן למצוא בה את כל המוצרים והסחורות במרכזי הקניות המסורתיים שבמרכז העיר. כדי להגן על אזורי קניות מרכזיים אלה, נאסרה הקמתם של מרכזי קניות מחוץ לערים (כפי שנהוג גם בגרמניה), למעט מרכזי רהיטים, חנויות גדולות של 'עשה זאת במו ידיך', משתלות וחנויות סיטונאיות. הכנסתם של סוגים חדשים של מרכזי סחורות מוזלות ובמיוחד חנויות מפעל מתקבלות בחששות מסויימים על־ידי פקידים עירוניים, סוחרים ממרכז העיר ומשקיעים. מנהלים עירוניים מונו במספר ערים כדי לסייע ביישום הקונספציה של ניהול מרכזי הקניות במרכזי הערים וכדי לשפר את רמת השטחים הציבוריים והחניונים.

שוק הבתים

מאז מלחמת העולם השנייה שוק הבתים מווסת במידה רבה על־ידי הממשלה. שוק זה נשלט על־ידי מדיניות סוציו־אקונומית שהכתיבה פיקוח על דמי השכירות וסובסידיות לדיור. הולנד ידועה בעולם הרחב במאגר הבתים המצויין שלה המונה כיום למעלה מ־6 מיליון יחידות דיור עם צפיפות

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

דיור ממוצעת של 2.5 אנשים ליחידת דיור. מסה"כ מלאי בתים אלה, 42 אחוז בבעלות פרטית ו־58 אחוז בשכירות. מתוך מלאי הדירות להשכרה, 75 אחוז בבעלות אגודות ציבוריות לדיור, כאשר יתר 25 האחוז נמצאים בבעלותם של משקיעים פרטיים ומוסדיים. מאז 1945 קיים פיקוח צמוד על דמי השכירות. שני סוגי סובסידיות מוצעים; בעלי דירות ומשכירים פרטיים יכולים לקבל סובסידייה על רכושם. משכירים אלה שהכנסתם נמוכה מדי מלהרשות לעצמם לשלם דמי שכירות גם לאחר קבלת הסובסידיה, מקבלים בנוסף סובסידיה אישית להשכרה. מה־1 בינואר (1995) יבוטלו הסובסידיות על רכוש ומספר גדול של תקנות, כולל פיקוח על דמי השכירות של דירות יוקרה, יוקלו.

בהולנד ניתן למצוא את כל סוגי הדיור, אבל בגלל מחסור בקרקע לבנייה רוב המבנים למגורים הם בתים עירוניים או בנייני דירות נמוכים. מבני בטון עם קירות חיצוניים מלבניים הם השכיחים ביותר. בתים הבנויים מעץ מהווים רק 2 אחוז משוק הבתים.

הדיירים הם שמספקים לעצמם שטיחים ואת רוב המכשור למטבח. תקופת ההשכרה הממוצעת היא של תשע שנים. המחסור בבתים הביא לכך שבעצם לא היה צורך ממשי לשווק יחידות דיור למגורים בשנים שעברו. בעתיד הקרוב יידרשו בוודאי טכניקות שיווק חדשניות. אף על־פי שהולנד היא ארץ קטנה, עדיפויות בתחום הדיור שונות מאוד מאזור לאזור.

חברה פתוחה

הולנד היא ארץ של חברה פתוחה בעלת אוריינטציה בינלאומית. תקציבי הפנסיה בהולנד הם מהגבוהים בעולם ויחד עם חברות הביטוח ההולנדיות וקרנות נאמנות המשקיעות בנכסי דלא ניידי (R.E.I.T) — הם מהווים גורם חשוב בשוק ההון. מפני שהשוק הלאומי הוא כה קטן, גורמים אלה חייבים למעשה לבצע השקעות בינלאומיות. כתוצאה מכך, ישנה החלפה מתמדת של רעיונות ונסיונות פיתוח מגוונים. חילופי דעות ברמה הבינלאומית הולכים וגדלים גם בתחומי ההדרכה בנכסי דלא ניידי ובתחום המחקר.

צפיפות האוכלוסייה בהולנד מכתיבה דרישות משלה, ושימורם של ערי מרכז היסטוריות היא בעדיפות גבוהה. תקני איכות הסביבה נקבעים באופן מרכזי וכל העיריות חייבות לנהוג על פיהן ולמלא אותן. לעיתים קרובות תקנים אלה מעכבים פיתוח באזורים אורבניים קיימים. נושאים חשובים נוספים הם הגידול הכלכלי וגידול התשתית. פרוייקטים גדולים של פיתוח אורבני הם לעיתים קרובות תוצאה של שותפויות ציבוריות/פרטיות. מספר צעדים ננקטים כדי לעניין קרנות פנסיה ועוד שותפים בסקטור הפרטי במימון של מנהרות ותעלות, קווי מסילות רכבת וכדומה, אף על־פי שהדיעה הרווחת היא עדיין שסוגי השקעות בתשתית כגון אלה חייבות להיות במימון ממשלתי בלבד.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

בתקופה שבין הופעתה של חוברת "קרקע" 38 ובין ההוצאה לאור של החוברת הנוכחית פעל המכון, בין היתר, בתחומים העיקריים כדלהלן:

1. מחקר

1.1 הסתיים מחקרו של פרופ' דוד גרוסמן מאוניברסיטת בר־אילן בנושא "החקלאות הערבית בשטח ארץ־ישראל בעשורים הראשונים של המאה העשרים (מאז 1858)".

1.2 נמשך מחקרו של ד"ר יוסף בן־דוד ממכון ירושלים לחקר ישראל בנושא "הבדווים בישראל".

1.3 נמצאת בהדפסה אסופת מאמרים של פרופ' רות קרק מהאוניברסיטה העברית בירושלים בנושא "קרקע והתיישבות בארץ־ישראל, 1830-1990".

בתכנון

1.4 מעגנות (מרינות) בישראל.

1.5 הגבולות שנעלמו.

1.6 "אדם־אדמה־אל", תפישות בתרבויות שונות ובארץ־ישראל.

1.7 הסדר הקרקעות.

2. החוג למדיניות קרקעית

א. בתקופת הדו"ח קיים החוג את הפגישות החודשיות שלו כסדרן. התקיימו הרצאות ודיונים בנושאים הבאים:

2.1 "כביש חוצה ישראל והשפעתו על מדיניות הקרקע של ישראל", הרצה: גדעון ויתקון, מנכ"ל חברת "השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ".

2.2 "דיון על הצעות ועדת פוגל", דיון בראשותם של האדריכל יהונתן גולני, מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים דאז, פרופ' אלישע אפרת מהחוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת תל־אביב וזאב כהן, מהנדס ושמאי מקרקעין.

2.3 "תמ"א 31 — התפתחותה ומעקב אחר ביצועה", הרצתה: האדריכלית דינה רצ'בסקי, מנהלת האגף לתוכניות מיתאר ארציות ומחוזיות במינהל התכנון אשר במשרד הפנים דאז (כיום, מנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים).

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

2.4 "מינהל מקרקעי ישראל — במעבר משלב הבלימה לשלב היוזמה", הרצה: עוזי וכסלר, מנהל מקרקעי ישראל.

2.5 "מינהל מקרקעי ישראל — במעבר משלב הבלימה לשלב היוזמה", דיון בראשותם של האדריכל יהונתן גולני, מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים דאז וגדעון ויתקון, מנכ"ל חברת "השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ".

2.6 "כביש מס' 6 — הלכה ומעשה", הרצו: משה לוי, יו"ר חברת "כביש חוצה ישראל בע"מ" והאדריכלית דינה רצ'בסקי, מנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים.

2.7 "מרינה ופיתוח חיפה", הרצה: אבי גולדנברג, מנכ"ל "החברה הכלכלית לחיפה".

ב. החוג פרסם בתקופת הדו"ח את החוברות הבאות:

מס' 47ב': "כביש מס' 6 — השפעתו על מדיניות הקרקע בישראל" (חוברת שנייה בסדרה).

מס' 47ג': "כביש מס' 6 — השפעתו על מדיניות הקרקע בישראל" (חוברת שלישית בסדרה).

מס' 48: "השפעת מחירי הקרקעות על רווחת משקי הבית ומדד המחירים לצרכן".

מס' 49: "תמורות בשימושי קרקע לאור השינויים בחקלאות".

מס' 50: "דיון על הצעות ועדת פוגל".

מס' 51: "תמ"א 31 — התפתחותה ומעקב אחר ביצועה".

מס' 52: "מינהל מקרקעי ישראל — במעבר משלב הבלימה לשלב היוזמה" (חוברת ראשונה בסדרה).

3. ביטאון "קרקע"

בהכנה חוברת מס' 40.

מועד הופעתה המשוער הינו סתיו 1995.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

that if one must deviate from the principles of preserving agricultural land, this should be done after due consideration and with an eye on the future.

Dr. Eliyahu Boruchov, in his article on **Land Policy following the Recent Immigration Waves**, reviews the role played by public land both in the face of extraordinary pressure for immigrant housing and in the reserves of land supply.

Nira Orni & Prof. Rachelle Alterman conclude, in **Land Expropriation: Individual Rights Versus Public Needs**, that change is warranted in the laws and procedures governing land expropriation in Israel, chiefly as regards public knowledge and hearings, the limitation of uncompensated expropriation in specific instances, etc. Due to the length of this article, it has been divided into two parts, the first of which is presented in this issue, and the second to appear in the next.

Tal Yaar-Weisel & Prof. Arnon Sofer, in **Erasing the Geographical Elements of the 'Green Line', 1967-1994**, consider the fading of the line as a geographical element following its cancellation as an active border in 1967. The survey contributes to the body of research in other countries where areas affected by changing borders continued to come under separate administration. Land arrangements in Israel have a long history, dating back to the start of the British Mandate.

Dr. Asher Solel, the former chairman of the Committee for Planning and Implementing Land Settlement in Israel presents statistics on the current state of affairs. As may be seen from his article on **Land Settlement in Israel**, only 6.6% of the country's overall area still awaits final regulation. Because of the implications of regulation for registering land under the names of legal owners, this issue is of enormous public interest. In Dr. Solel's opinion, the regulation procedures for the remaining land are sure to be protracted and complex for technical and legal reasons.

From time to time **Karka** devotes space to historical surveys on land uses and acquisition.

This issue presents **An Unknown Story — Yeffe-Nof, a Settlement that Was Not**, by **Dr. Irit Amit**, on the Mizrahi settlement struggle and attempt on the Coastal Plain. Different parties vied for the purchase of the land, including the Histadrut's Menuha VeNahala Society, Mizrahi and the Zion Association. In this context, light is shed on the position and priorities of the Zionist Executive.

Also in this issue is a translated article on **Real Estate in the Netherlands** by **Prof. Paul P. Kohnstamm**, describing the business, commercial and housing markets in Holland, an advanced country from which much can be learned with respect to the management of real estate property and land regimes.

The issue closes with a brief review of **Activities of the Institute** since the appearance of Issue No. 38.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

EDITORIAL

Despite the efforts of Israel's policy-makers to cause housing prices to drop by freeing national land, the measures adopted to date have not brought about the hoped-for results.

Coming quickly on the heels of one another, the recommendations and decisions of the bodies involved are generally not translated into practice, due to their impromptu nature.

They are marred by a lack of foresight, as well as a tendency to convert land into a ready commodity for the discharge of banking debts, or to use it as a catch-all remedy for a variety of ills plaguing Israel's economy.

Instead of concentrating on finding a solution to a single problem, and on learning from experience, decisions are made on different components of the land-management regime.

Fourteen resolutions have been passed on the rezoning of agricultural land; nevertheless, not even the latter two — No. 666 and No. 667, which had been termed "final" — have led to the desired outcome.

Meanwhile, a decision has been taken regarding the annual land-leasing fees that may well lead to their elimination, though they are one of the basic principles behind Israel's land policy.

Similarly, decisions on unplanned land allocation are tabled in haste and lack depth or proper information.

Such decisions run contrary to the principles of land policy by which Israel's Land Administration is bound.

On the other hand, time does not stand still and the ideology of national ownership over land, formulated by the Jewish National Fund, is rapidly approaching its centennial.

This ideology found two historic expressions in our time: the Covenant signed between JNF and the Government of Israel in November 1961, and the Government decision adopted by the Israel Lands Council in May 1965.

More than a generation has passed since the adoption of that decision on the principles of Israel's land policy, and this would seem to be the proper time to take an in-depth look at its stipulations and aims, in order to draw the necessary conclusions and effect change and amendment, if need be.

Such an examination must be undertaken by the Israel Lands Council, which would do well to enlist the help of top consultants from the academic field, and the sooner, the better.

Prof. Elisha Efrat, who opens this issue with an article entitled **Towards Changes in Israel's Land Policy**, analyzes the positions of both the agricultural sector and the official establishment on the rights to new land values deriving from rezoning for non-agricultural purposes. The author explains the reasoning of both parties and concludes

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

karka

(LAND)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL

APRIL 1995

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

CONTENTS

	Editorial (Heb.)	3
Elisha Efrat	Towards Changes in Israel's Land Policy	5
Eliyahu Boruchov	Land Policy following the Recent Immigration Wave	10
Nira Orni & Rachelle Alterman	Land expropriation: Individual Rights Versus Public Needs (Part One)	19
Tal Yaar-Weisel & Arnon Soffer	Erasing the Geographical Elements of the 'Green Line', 1967-1994	39
Asher Solel	Land Settlement in Israel	52
Irit Amit	An Unknown Story — Yeffe-Nof, A Settlement that Was Not	67
Paul P. Kohnstamm	Real Estate in the Netherlands	80
	Activities of the Institute	83
	Editorial	86

"Karka" - published by the Land Use Research Institute, 43 king George St., P.O.B. 283, Jerusalem, 91002, Tel. 02-242040

Editor: **A. Poznanski**
Editorial Board: **S. BenShemesh and A. Poznanski**

The opinions expressed in the articles are those of the authors

All rights reserved by the Land Use Research Institute

Typesetting and Print: Caspit Press, Jerusalem

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

39

karka

(LAND)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL

APRIL 1995