

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

אורי ברשישת וערן פייטלסון\*

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

## מבוא

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

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

---

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

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

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

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

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

## מהם הגורמים המשפיעים על הנכונות ליוזם?

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

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

היוזמות במועצה האזורית מטה יהודה, היו, בראייה כלל ארצית, קרוב לרבע (23 אחוז) מסך כל היוזמות בארץ<sup>3</sup>. במועצה האזורית מטה יהודה, מרבית היוזמות היו למטרות מגורים. 14 יוזמות (64 אחוז), והשאר נחלקות בין יוזמות למטרות תעשייה, שלוש יוזמות (13 אחוז), ויוזמות למטרות מסחר ותיירות, חמש יוזמות (22 אחוז). מבחינה מרחבית התברר כי רוב היוזמות למגורים, 11 יוזמות (79 אחוז), התרכזו בסמיכות למטרופולין ירושלים. שאר היוזמות למגורים היו סביב לעיר בית שמש. דבר נוסף שעלה הוא, שהיוזמות לתעשייה, ולמסחר ותיירות, היו מרוכזות בשפלת יהודה, בסמוך לנתיבי תחבורה וצמתים. ניתוח הנתונים מראה שהיוזמות הגדולות יותר מבחינת היקפן הן למגורים. למעט יוזמה אחת, היקף כולן הוא מעל ל-175 דונם. היקף היוזמות לתעשייה, למעט אחת, הוא מתחת לחמישים דונם, ואילו היקף היוזמות למסחר ותיירות, למעט אחת גדולה, הוא מתחת לשמונים דונם.

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

## תהליך קבלת ההחלטות ליזמות ביישובי המועצה האזורית מטה יהודה

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

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

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

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

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

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

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

### תפקידי היזמים – המתווכים

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

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

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

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

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

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

### תפקיד ראשי הוועד ומרכזי המשק

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

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

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

## ליזמות.

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

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

## חובות היישובים – זרו ליזמות

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

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

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

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

### השפעת ריחוק הקרקע מאזור המגורים במושב/קיבוץ

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

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

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

### סיכום ומסקנות

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

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

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

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

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

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

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

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