



קרקע



כתב עת של

המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע



חשון - כסלו תשס"א, נובמבר - דצמבר 2000

מס' 50

קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



יו"ר המכון: עמיעד (עדי) ניב
עורך: עמי דור-און

חשון – כסלו תשס"א, נובמבר – דצמבר 2000

מס' 50

"קרקע" – כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ע"ש בן-שמש. מיסודה של קרן קימת לישראל
רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל': 02-6246828
מס"ק 0302-6248 ISSN

עורך: עמי דור-און

הוועדה האקדמית המייעצת של המכון:

עמיעד (עדי) ניב – יו"ר.

פרופ' רחל אלתרמן, פרופ' יהודה גרדוס, עמי דור-און, פרופ' יהושע ויסמן, פרופ' יוסי כץ,
ד"ר דפנה לוינסון-זמיר, פרופ' יונתן קורנבליט.

מזכירת המערכת: חני זך

מרכז ההפקה: עופר דן

עריכה לשונית: שפיצר-רוט

סדר, עטיפה והדפסה: דפוס כספית, ירושלים

בעטיפה הקדמית: הירמוך: נהר אחד, שתי מדינות

תוכן העניינים

התמודדות הממשלה עם סוגיית

הפשרת הקרקע החקלאית עמיעד (עדי) ניב / 5

קרקע כמכשיר כלכלי להקמת תשתיות ולצמצום משמעותי

בפערים חברתיים אריאל שרון / 10

קק"ל: האמצעי להשגת ריבונות יהודית על אדמת ארץ ישראל

שלמה גרבץ / 12

בעלויות קרקע כגורם בתיחום גבולות בינלאומיים פרופ' גדעון ביגר / 22

מדיניות שימושי הקרקע של צה"ל האלוף שלמה ינאי / 32

כביש חוצה ישראל: למה כן, למה לא רב אלוף (בדימוס) משה לוי,

דליה איציק, דניאל מורגנשטרן / 44

דירקטוריון קק"ל — מעצב המדיניות הקרקעית הציונית והפריסה

ההתיישבותית: 1947-1930 ד"ר חנינא פורת / 72

פרשת הקרקעות החקלאיות: בג"צ מחכה לממשלה סטלה קוריץ-ליבר / 121

סקר: שינוי ייעוד — מה מגיע ולמי ד"ר מינה צמח / 135

דרושה: פרידה נכונה בין קק"ל למינהל גדעון ויתקון / 139

מטרת התוכנית לעיור הבדווים כנגב: ניתוק מהאדמה

שהיא מקור חייהם ותרבותם ד"ר אסמעיל אבו־סעד / 159

התמודדות הממשלה עם סוגיית

הפשרת הקרקע החקלאית

עמיעד (עדי) ניב*

**"אין ספק כי
לחקלאים
המת"שבים מגיעות
זכויות חכירה על
דירות מגוריהם, כפי
שמגיעות זכויות
כאלה לכל אזרח
במדינת ישראל. לא
פחות – אך גם לא
יותר"**

לפני מספר חודשים מינה ראש הממשלה אהוד ברק ועדת שרים מיוחדת עליה הטיל להתמודד עם "מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי יעודן של הקרקעות החקלאיות", ובקיצור: הבעיה המורכבת של הפשרת הקרקע החקלאית. ועדת שרים זו בה היו חברים שרי האוצר, המשפטים, התשתיות הלאומיות, החקלאות והפנים, הוקמה על ידי ראש הממשלה ברק במקביל לצוות מקצועי שהקים שר האוצר, צוות שעליו הוטל להגיש לוועדת השרים הצעה מגובשת להסדרים מיוחדים בהפשרת הקרקע החקלאית.

אין זה סוד כי ממשלת ישראל מתקשה מזה זמן רב להתמודד עם הבעיה הסבוכה של הקרקע החקלאית ודרכי ייחוסה למתיישבים עליה מימים ימימה החקלאים הקיבוציים והחקלאים המושביים. לדרישות של הקיבוצים והמושבים להפשרת הקרקעות החקלאיות שבחזקתם ולקבלת בעלות עליהם יש היבטים שונים. רבים בישראל משוכנעים כי דרישות אלה מוגזמות ביותר וכי גם הקיבוצים וגם המושבים מנצלים הזדמנות פז שנקרתה להם וביסודה טמון הרצון הטוב של ממשלות ישראל להיטיב עימם ולשפר את מצבם הכלכלי.

במשך השנים האחרונות נעשו ניסיונות רבים ושונים לפתור סוגיות קרקעיות מורכבות שנתעוררו במסגרת ההתייחסות הישראלית המיוחדת לקרקע: הן באשר

* הכותב הוא יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ויו"ר הפורום הישראלי למדיניות קרקעית

לסוגיית החכרת הקרקע לתקופה ארוכת טווח והן בכל הקשור להגדרות של קרקע עירונית וקרקע חקלאית. ניסיונות רבים נעשו גם למציאת פתרונות לאופן החכרת קרקע חקלאית למושבים ולקיבוצים. כך נתקבלו החלטות "הבואינים" במינהל מקרקעי ישראל ובעיקר החלטה 727 העוסקת בשיעור הפיצוי לחוכרים בעת ההפשרה, כאשר בבסיסה הרעיון לפיו אין הצדקה עניינית להעברה גורפת של תמורה משיווק קרקעות באזורי ביקוש לחוכרים שקיבלו את הקרקע רק למטרות עיבוד חקלאי. נקבע שם פיצוי בין 27 ל-29 אחוז בהתאם לאזורי הארץ השונים. בעקבות החלטה זו הוגשו עתירות לבג"ץ, דבר שהביא אז להקמתה של "ועדת רונן" שהמליצה על רפורמה במדיניות הקרקעית, לרבות מתן פיצוי נמוך מזה שהיה קבוע בהחלטה 727. המלצותיה של "ועדת רונן" עוררו ויכוח יסודי במערכות השונות העוסקות בענייני הקרקעות, כולל בקרן קימת לישראל.

הממשלה אימצה את דו"ח "ועדת רונן", אבל עד כה לא הגיעו ההמלצות האלה לידי יישום. תוך הדיונים החלו יוזמות שונות של המיגזר החקלאי לפיהן ישונה מעמד החקלאים ביחס לקרקע. בהקשר זה הוגשו הצעות חוק, בהן הצעה לעיגון ולרישום זכויות החקלאים בקרקע, לפיה חוכר קרקע שאכן מעבד את הקרקע אותה הוא חוכר, יראו אותו כבעל זכויות על פי חוזה חכירה לדורות. משמעות הצעה זו הייתה מתן מעמד ארוך טווח בקרקע, מעין סוג של בעלות.

היועץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, שהופיע לפני זמן מה בפני הפורום הישראלי למדיניות קרקעית, נדרש אף הוא לעומקה של סוגיה זו ודיבר עליה ארוכות כאשר הוא ער להיבטים הלאומיים של הצורך בפתרון הבעיה כמו גם הצורך בפתרונות של ההיבטים המקומיים. היועץ הבהיר היטב כי מטרידה אותו גם העובדה שגוף מיוחד בשם "הקשת המזרחית" (עמותת שיח חדש – למען השיח הדמוקרטי והרב תרבותי בישראל) המתנגד התנגדות חריפה להענקת זכויות בקרקעות אלה, אף הגיש עתירה בנושא לבית הדין הגבוה לצדק. להערכתנו ברור ליועץ המשפטי כי "עשיית צדק" מוחלט במקרה זה כמעט אינה אפשרית והיא אף קשה להגדרה.

הגישות השונות לנושא הקרקע, הבעלות עליה, בעיית החכירה לדורות, ההבדל בין חוכר קרקע חקלאית לחוכר קרקע עירונית, וההתייחסות המגוונת של מיגזרים

שונים במשק לתחום כולו – משפיעות לא רק על המדיניות הקרקעית הלאומית אלא גם על המדיניות החברתית, כמו גם על המדיניות הכלכלית הלאומית.

הממשלה, העוסקת בסוגיה מזה עשור שנים, מתקשה לקבל החלטה כלשהי היות ובפניה ניצבות הסתייגויות של גורמים כלכלים שונים: חלקם בדעה כי ההטבות המוצעות לחקלאים מפליגות מדי וחלקם משוכנעים כי לקיבוצים ולמושבים "מגיע" יותר מהמוצע להם. בכל מקרה, הצוות המקצועי שהוקם ושעליו הוטל לבחון את הסוגיות השונות ולהגיש המלצות לממשלה – צוות שבו חברים המייצגים גוונים שונים של נציגויות ושל גופים, חלקם בעלי אינטרסים וחלקם משוחררים מכל נגיעה – סיים בימים אלה את תפקידו.

"העיקרון שצריך להנחות את מקבלי החלטות בהקשר להפשרת קרקע חקלאית חייב להיות שוויון בפני החוק ומניעת התעשרות סקטוריאליה על חשבון נכסי הציבור"

כדאי לציין מספר טיעונים המובאים בעתירתה של "הקשת המזרחית" כנגד הפתרונות הכלכליים המוצעים. בין השאר טוען גוף זה, כי מספר החלטות שנתקבלו במינהל מקרקעי ישראל מעניקות הטבות כספיות גבוהות ביותר לאלה המחזיקים בקרקע שייעודה מוגדר כחקלאית בלבד על ידי המרת ייעוד הקרקע מחקלאית לעירונית. בכך יש, לטענת העותרים, סתירה לנורמות יסוד של מינהל מקרקעי ישראל.

יש לזכור כי מדיניות ממשלת ישראל, אותה מוציא לפועל מינהל מקרקעי ישראל כשלוח שלה וכמנהל קרקעותיה, הינה חדה וברורה ולפיה קרקע שהוגדרה כחקלאית נמסרת למעבדיה, בדרך כלל בחכירה לטווח ארוך, לצורך עיבודה החקלאי בלבד, ואם וכאשר משנים את ייעודה של קרקע זו במטרה שלא תשמש עוד לעיבודים חקלאיים – היא אמורה לחזור לבעלותה המיידית של המדינה, קרי לאחזקתו של מנהל מקרקעי ישראל. בכך שהמדינה מפרה כלל יסוד זה היא גורמת למעשה באופן ישיר לחלוקה אי שוויונית של משאבי המדינה בין אזרחיה.

אין ספק כי גם הקיבוצים וגם המושבים השקיעו את מירב מאמציהם, במשך שנים רבות, בעיבוד הקרקעות שעליהן הם יושבים. קרקעות אלה שימשו בעבר הרחוק, בזמנים שכמעט ניתן להגדירם כ"עתיקים", ליצירת פרנסתם של המתיישבים. ואכן הם אלה שבאמת הנחילו לנו במעשיהם את יישומו של המושג "המוציא לחם מן הארץ". אין גם ספק שבישיבתם על הקרקע ובעיבודה יצרו הקיבוצים והמושבים לעצמם חזקה כלשהי על הקרקעות האלה. אך יחד עם זאת ראוי להדגיש כי הקרקעות הנוגעות בדבר, ברוב המקרים, מעולם לא היו בבעלות הישובים שלא קיבלו עליהן חזקת בעלות ומן הבחינה הפורמלית היו רק שומריה של הקרקע השייכת למדינה, ובכך לכל אזוריה.

אלה היו פני הדברים בעבר הרחוק. כיום השתנו הנסיבות בעקבות ההתגמשות במדיניותה הנוקשה של הממשלה. בעת הזו רבים מהישובים שוב אינם ישובים חקלאיים שיתופיים בלבד ובחלק רב מהם מוקמות "שכונות קהילתיות" בהן מתיישבים אנשי העיר או בניהם של המתיישבים, וזאת בתוך שכונת מגורים עצמאים שאין לה ולשיתוף כל קשר ועצם קיומה עומד בסתירה לרעיון שביסוד הקמתו של הקיבוץ ו/או המושב השיתופי. במצב חדש זה דורש חלק גדול מחברי הקיבוצים והמושבים לרשום על שמם אישית את החלקות עליהן בנויים בתיים ("חדרי החברים" בשפת העבר של הקיבוץ).

במציאות חדשה זו הייתה "ועדת מילגרום", אמורה להתמודד עם נושא שהשפעותיו הכלכליות אדירות והחלטותיה היו יכולות להשפיע רבות על עושרם של רבים. הכוח הפוטנציאלי הבלתי מוסתר שניתן, למעשה, בידי ועדה זו, גרם לניסיונות של הפעלת הפעלתם לחצים מרובים. ואכן, מיד לאחר שיו"ר הועדה הציג את כיוון ההמלצות המתגבשות בפני השרים שנתרו בממשלה ובוועדה שהרכבה צומצם עם פרישתם מן הממשלה של שלושה חבריה: שר החקלאות, שר התשתיות ושר הפנים מן הממשלה עיקרן הזדרזו ראש מטה הסדר הקיבוצים, מזכ"ל תנועת המושבים ומזכ"ל הקיבוץ הארצי לערער בפני שר האוצר על המסקנות המתגבשות שלא מצאו חן בעיניהם.

טענות המערערים על המסקנות ועל ההמלצות המתגבשות מתייחסות בעיקרן ל"חוסר דיוק" בנתונים, בעובדות ההיסטוריות ובניתוחים הכלכליים. לטענת

המערערים גורלם האישי של מאות אלפי אזרחים תלוי בהחלטות "ועדת מילגרום" ובכלל זה גורל הקניין האישי. כדי לבטל את רוע הגזירה הצפויה קוראים המערערים לבטל את "ועדת מילגרום" ולהקים במקומה ועדה מקצועית חדשה.

בעקבות כל ההתפתחויות האלה אין מנוס מן השאלה: האם אכן חדרה הפוליטיקה כה עמוק גם לתחום מקצועי זה? רק מניעים פוליטיים יכולים לתת הסבר לכוונה להעביר בעלות על הקרקע למי שאינו בעליה. לא ברור מדוע לא ניתן להעמיד לרשות החקלאי קרקע חקלאית אחרת, חליפית, בתמורה לקרקע החקלאית שכאלו "נגזלת" ממנו, על מנת שיוכל להמשיך ולעבדה במסגרת ייעודו כחקלאי? ומדוע להעניק לחבר ה"שותפות לשעבר" זכות בקרקע שיתופית, לא בזו שדירתו עליה, זכות שאינה מוקנית לתושב העיר שאת מה שיש לו השיג בהשקעת מרצו וכספו שלו?

אין לנו כל ספק כי לחקלאים המתיישבים מגיעות זכויות חכירה על דירות מגוריהם כפי שמגיעות זכויות כאלה לכל אזרח במדינת ישראל. לא פחות — אך גם לא יותר. על זכותם של המתיישבים החקלאיים למימוש זכויות אלה אנו חייבים לעמוד ובכך לשמור על הבסיס הדמוקרטי של מדינת ישראל. אך יחד עם זאת יש להדגיש: העובדה שאזרח מסוים חבר במערכת שיתופית לא בהכרח חייבת להקנות לו זכויות בעלות או קניין בנכסים המשותפים, אם וכאשר שותפות זו מתפרקת. מידת הצדק דורשת שלא לפסול מראש את זכותו זו של המתיישב, אך יש לבדוק כל מעשה בהקשר זה בזכוכית מגדלת ולגופו של עניין, בטרם תתקבל כל החלטה שעלולה להשתמע ממנה העדפה כלכלית ברורה שאינה ממין העניין ושנובעת רק מלחצים סקטוריאליים המשולבים, לצערנו, לעתים כה קרובות, גם בשיקולים פוליטיים.

העיקרון שצריך להנחות את מקבלי ההחלטות בהקשר זה חייב להיות שוויון בפני החוק וזכויות שוות לכל אזרחיה של מדינת ישראל: בכפר, בעיר, במושב ובקיבוץ. כל אחד בהתאם למקום מושבו ובהתאם לאופציות האפשריות. ההסדר עליו תחליט הממשלה, בסופו של דבר, צריך שיכלול את כל תחומי המגורים בישראל ושיחיל על כל אזרחי המדינה את אותם עקרונות. רק כך תימנע התעשרות סקטוראלית מנכסי הציבור ותינתנה הזדמנויות שוות לכולם, כדי שלא ייאמר כי בישראל הדמוקרטיה כולם שווים אך יש כאלה שווים יותר.

קרקע כמכשיר כלכלי להקמת תשתיות ולצמצום משמעותי בפערים חברתיים

אריאל שרון

אין כיום מחלוקת לגבי הצורך הלאומי לפתח את התשתיות בישראל. הבעיה החשובה ביותר שתשתיות יכולות לפתור היא הפער ההולך וגדל באיכות החיים בין מרכז הארץ לבין הנגב והגליל וכתוצאה ממנו גם פער בחינוך. אם לא נצליח לצמצם את הפער הזה ואם רמת החינוך בגליל ובנגב תהיה נמוכה בהרבה מזו המקובלת במרכז יצמח לנו כאן דור רביעי של מצוקה. את הפער הזה יכולות התשתיות לצמצם במהירות יחסית על ידי יצירת נגישות קלה ומהירה יותר של אוכלוסיית הפריפריה למרכז הארץ.

בשנת 1960 חוקקה הכנסת את חוק היסוד הראשון, חוק יסוד: מקרקעי ישראל. בתמצית קבע חוק זה עיקרון לפיו מקרקעי ישראל נמסרים רק בחכירה ולא במכר. במשך שנים נעה המדיניות הקרקעית של ישראל, במידה והייתה מדיניות כזו, על המסלול של חיפוש הנתיב הנכון בין השגת מקסימום זכויות לחוכר תוך שמירה על עיקרון הבעלות הלאום על הקרקע.

מתוך הכרה בחסר הזה של מדיניות מינית, מיד עם כניסתי לתפקיד שר התשתיות הלאומיות האחראי על מינהל מקרקעי ישראל, ועדה לקביעת עקרונות המדיניות הקרקעית בראשותו של פרופסור בועז רונן. בתום עבודה יסודית קיבלה הוועדה שורה של החלטות יסוד חשובות בתחום המדיניות הקרקעית. בהתחשב בנסיבות ובאווירה ששררה אז ביחס להתיישבות, זו הייתה הצעה טובה למיגזר החקלאי.

לצערי לא הצלחתי באותם ימים לשכנע את החקלאים שההצעה טובה להם. הם חיו בתחושה שיוכלו לקבל יותר. פעמים רבות הסברתי אז לאנשי ההתיישבות כי בחיים הפוליטיים אנו נתונים תמיד במין מצב של גלגל מסתובב. היום אתה כאן ומחר אתה שם. היום אפשר ומחר אי אפשר. ואמרתי להם דבר נוסף: הנושא של הפשרת הקרקעות החקלאיות לא תלוי במפלגה כזאת או אחרת שמרכיבה את הממשלה. זה תלוי באנשים, בתחושות הציבור. מי שקשור לקרקע יותר וחש את הנושא הזה מבין, ומי שלא קשור אינו מבין. השינויים שעוברים על החברה הישראלית אינם פוסחים על השקפות ותפיסות שבעבר היו אבן יסוד והיום יש הרואים בהן תפיסות מיושנות ובלתי קבילות.

**"בנגב ניצבת
ישראל בפני בעיה
קשה מאוד: כ־900
אלף דונם של
קרקעות מדינה לא
מצויים בידינו אלא
בידי האוכלוסייה
הכדונית".**

שנים חלפו ונושא התמורה בעת הפשרת קרקע חקלאית לבניה הגיע לדיון בבית־המשפט העליון בהרכב של שבעה שופטים. בנסיבות של היום אינני יודע אם יוכלו החקלאים לקבל את מה שניתן היה לקבל בעבר. אני מקווה שהנוק לא יהיה גדול מדי. בכל מקרה אסור לשכוח כי הכללים שמבקשים להחיל על הפשרת קרקע חקלאית וכן גובה הפיצוי שיקבל החקלאי בעת ההפשרה, הם דברים מאוד חשובים, בעיקר משום שהם נוגעים לזכויות של אדם שחי על אדמתו לעתים במשך עשרות בשנים.

לפני שארד לפרטים בנושא ההפשרה יש, לדעתי, צורך לשאול את עצמנו שאלה יסודית אחת: מה בכלל אנחנו, כמדינה, צריכים לעשות בקרקעות המצויות בידינו.

הנושא הראשון בהקשר זה הוא שאלת פריסת ההתיישבות היהודית בארץ. נכון שכיום איננו יודעים מה יהיה כיוון שקיימות התפתחויות פוליטיות חדשות ודברים שבעבר נראו מוסכמים, כמו תוכנית אלון למשל, שהייתה קונצנזוס לאומי — לפתע כמעט נעלמה. אבל אני מתייחס אליה כאילו היא קיימת, כי

קק"ל: האמצעי להשגת ריבונות יהודית על אדמת ארץ ישראל

שלמה גרבץ*

עם קונה אחיזה באדמתו אם הוא עובד אותה במו ידיו, אם הוא קשור באדמה, אם הוא נושק לאדמה, אם הוא חי וחווה את האדמה ביום יום. מנקודת הראות הזו קק"ל היא המכשיר למימוש החלום הלאומי של העם היהודי, התקווה הלאומית, האמצעי להשגת ריבונות יהודית על אדמת ארץ ישראל. קרן קימת גאלה את הקרקע בארץ ישראל לא באורח אגרסיבי, אלא מתוך עיקרון של תשלום מלא עבור הקרקע שנקנתה. גאולה שנעשתה טיפין טיפין, דונם לדונם, עד אשר הגענו למצב שבו בידי העם היהודי מצויים בארץ ישראל 2.5 מיליון דונם קרקע שעליהם הוקמו כמעט אלף ישובים ועליהם בנויה כל התשתית החקלאית בארץ, כל המפעל ההתיישבותי האדיר הזה שהוא מהות הקשר היסודי בין העם לאדמתו בארץ ישראל.

למרבה הצער, לאחר שכבר זכינו במדינה משלנו, אנו עדים בזמן האחרון לתופעות קשות שעיקרן משמעותן הוא ניסיון לנגוס בבעלות הזו ואולי אף, חס וחלילה, לבטל אותה. זה התחיל בהצעות חוק של חברי כנסת ערביים שביקשו לבטל את המוסדות הלאומיים ובתוכם את קק"ל כדי לבטל את עיקרון הבעלות של העם היהודי על אדמות הארץ, וזה נמשך בהצעות של חברי כנסת יהודים שתבעו לחוקק חוק שיאסור אפלייה באדמות קק"ל. במלים עדינות, מנוסחות יפה כלפי חוץ ביקשו הח"כים האלה לקבוע בחוק שלעם היהודי שוב לא תהיה שמורה זכות הבעלות על קרקעותיו.

אל ניסיונות החקיקה האלה נילוות פלישות אין סופיות לאדמות המדינה ולאדמות קק"ל בכל רחבי הארץ, ולא רק בהר הנגב שם "נכבשו" 700 אלף דונם על ידי מתיישבים בדווים בלתי חוקיים. מדובר בפלישות יומיומיות, שיטתיות, ממוסדות, מתוחכמות – ואין גואל ואין מושיע ואין מי שאוכף את החוק.

זו מציאות קשה שאסור להסכים לה. זו מציאות שמשמעותה אבדן האחיזה של העם היהודי באדמת ארץ ישראל.

הכלי הנכון, האמיתי, הרציני, שבאמצעותו אפשר ליישם את עיקרון ריבונות והבעלות של העם היהודי על אדמתו היא קרן קימת. וכדי להגיע אל המטרה החשובה הזו, הצעד הראשון הנדרש, ודווקא עכשיו, אחרי בג"צ קציר/קעדאן הוא להפריד בין אדמות המדינה לאדמות קק"ל. הפרדה מלאה ומוחלטת. בבעלות; בשימוש; בניהול.

* הכותב הוא יו"ר עמית של קק"ל

היא בעיני חלק מפריסת ההתיישבות היהודית. בהתאם לתוכנית הזו ההתיישבות היהודית בארץ צריכה להיות בנויה על שתי שדרות: האחת מערבית והשניה מזרחית.

**"בעוד ישראל
מנהלת מאבק על
מערת המכפלה,
על קבר רחל, על
שילה ועל בית אל
— אנחנו בשוט
מאבדים את הנגב,
הרזרבה הקרקעית
האחרונה המצויה
בידנו".**

השדרה המערבית, הכבדה יותר והצפופה יותר, מתחילה בשפת הים, דרך אותה שפלת החוף שהייתה פעם יפהפייה וצבעונית, והיום לצערי הפכה לגוש בטון אחד גדול. אני זוכר שבהיותי ילד חורש בכרם, ככל שהשתדלנו, לא יכולנו להימנע מעקירה של צבעונים נהדרים. כל אדמת השרון האדמדמה הייתה באותם ימים מכוסה מרבד של צבעונים יפהפיים עם גבעולים ארוכים. השדרה המערבית הזאת, משתרעת משפת הים ועד ליישובי הכוכבים, שלהקמתם דאגתי בזמנו, והם שוכנים על רכס הגבעות הראשון ממזרח לשפלת החוף, מעבר למה שהיה הקו הירוק, עד לאותה רצועה שראינו בה אזור ביטחון.

השדרה המזרחית אמורה להתחיל בגבול לבנון, צפונית לצפת, היא הרצועה שצריכה להיות בנויה לאורך מה שאנחנו מכנים ציר אלון, שהוא מרכיב חיוני בביטחונה של ישראל. אגב: כל ממשלות ישראל — עבודה, ליכוד, ממשלות אחדות לאומית — תמיד ראו את הצורך החיוני באזור חיץ בינינו לבין הפלשתינים, אזור שרוחבו בין 16 ל-20 קילומטרים, ריק מאוכלוסין.

באזור הזה ניבנו שתי שורות של ישובים. האחת — ישובים חקלאיים בתנאי אקלים קשים מאוד שנותנים יתרונות לחקלאות מיוחדת בגלל מזג האוויר. השניה — ישובים שניבנו בגובה של 300-400 מטר מעל פני הים כמו מכורה וגיתית ומעלה אפרים, ודרומה עד לכוכב השחר ורימונים, מכמש, מעלה אדומים וכן הלאה. זו בעצם הייתה צריכה להיות השדרה השניה. והיא תהייה, אלא אם כן השטח הזה יימסר לפלשתינים, כפי שהובטח להם.

וישנו, כמובן, הנגב. הוא הרזרבה האחרונה שלנו. אליו צריך להגיע בקפיצה, ולא בהמשך רציף של בניית אזור החוף, אזור תל-אביב, רחובות, גדרה, אלא תוך הקמת אזור חץ חקלאי שאחריו תתחיל בניית הדרום.

בנגב אנו ניצבים בפני בעיה קשה מאוד: כ-900 אלף דונם של קרקעות מדינה לא מצויים בידינו אלא בידי האוכלוסייה הבדווית. אני, כתושב הנגב, רואה את הבעיה הזו יום יום. זו בעצם תופעה דמוגרפית. בניגוד לעבר הרחוק שבו כל חלקי המשפחה השתדלו לחיות ביחד, בנקודה גיאוגרפית אחת, התא הבדווי המשפחתי היום מתפצל ומתפשט. חלקים מהמשפחה עוזבים את הריכוזים עירוניים שניבנו עבורם, עוברים לשטח הפתוח ונאחזים בקרקעות שמעולם לא התגוררו בהן. מסיבות של חולשה, אולי גם חוסר ערנות מספקת לנושא, אנו, כמדינה, לא עושים דבר כנגד התופעה הזו. התוצאה: כל פעולת העיור של הבדואים בעצם נפסקה.

רק עלייה מאסיבית תוכל לשמור את המאזן הדמוגרפי

הפתרון הנכון להתפתחותה של מדינת ישראל בעתיד ולשמירתו של המאזן הדמוגרפי, איננו יכול להיות רק בגידול הטבעי של האוכלוסייה. רק עלייה יהודית מאסיבית שתהיה יעד ראשון במעלה לכל ממשלות ישראל תוכל להשיג את המטרות האלה. על פי המספרים המצויים בידי בכל הקשור בפוטנציאל העלייה ברור כי אפשר להביא לישראל עוד כמיליון יהודים. אפשר להביא אותם ממדינות דרום אמריקה, שבהן המצב הכלכלי לא טוב. אפשר וצריך לעשות מאמץ אדיר באוסטרליה ובדרום-אפריקה כדי להעלות גם מהן אוכלוסיות יהודיות. העלייה צריכה להיות היעד המרכזי והראשון במעלה של המדינה.

עליה בהיקפים של ממש קשורה בחינוך. אם ישראל לא תעמיד לרשות אזרחיה תשתית חינוכית הולמת לא תהיה עלייה. וחינוך בהקשר זה הוא גם כללי וגם יהודי. חינוך צריך להיות יעד ראשון ומרכזי של כל ממשלה. חינוך ועלייה. להביא לישראל יהודים מכל מקום שבו הם מצויים ורוצים לעלות. כמו היהודים היושבים על המזוודות באוקראינה, כמו אלה ברוסיה המבקשים לשלוח לישראל את ילדיהם ואנחנו קולטים רק את חלקם, כמו אלה בארה"ב המסוגלים להוות פוטנציאל עליה חשוב שעדיין לא ניצל כמידת הצורך. רק עלייה מאסיבית תוכל לשמור על המאזן הדמוגרפי בין הישראלים לערבים.

הבדווים תופסים שטחים חדשים, מכרסמים ברזרבה הקרקעית של המדינה ואיש אינו עושה דבר משמעותי בעניין זה.

בלב הנגב שוכנת באר שבע. תוכניות הפיתוח של העיר מדברות על הפיכתה לכירה הדרומית, לעיר בת חצי מיליון תושבים. כתור תוכנית זה יפה. בפועל מתגוררים כיום בבאר שבע כמאתיים אלף תושבים. למרבה הצער כבר כיום אנו נתקלים בקשיים להרחיב את באר-שבע. והתוצאה: בעוד אנחנו מנהלים מאבק, מוצדק לדעתי, על מערת המכפלה, על קבר רחל, על שילה ועל בית אל — אנחנו פשוט מאבדים הנגב, הרזרבה הקרקעית האחרונה המצויה בידינו.

הדרך לשמור על הנגב אפשרית בעיני בשני מסלולים. האחד, התיישבות יחידים. השני — מתן שטחים במשמורת.

מה פירוש התיישבות יחידים. בכל עם מצויים מה שמקובל לכנות "משוגעים חיוביים". אלה אנשים שנפשם יוצאת לחיות לבד במרחבים. לדעתי זו תופעה חיובית. הרעיון היה לתת לאנשים כאלה נחלה קטנה, ממש קטנה, רק כדי להקים עליה את המבנים, ויחד עם זה לתת להם בחכירה שטחי קרקע גדולים — אם זה לגידולים חקלאיים, בעיקר במקומות שיש לידם מי בויב ממוחזרים, או למרעה — כדי שניתן יהיה להשיג שליטה בשטח. שיהיו לקרקע בעלים. לא בעלות במונח החוקי, אלא בעלות במשמעות נוכחות של אנשים בשטח שיידעו על מה הם צריכים לשמור.

למרבה הצער הרעיון הזה שלי נתקל בהתנגדות קשה ביותר. ומי נלחם בזה? דווקא יהודים. יש לי הרבה מאוד הערכה לכל הגופים הירוקים למיניהם, אבל בהרבה מקרים הם היו המכשול העיקרי בנושא התיישבות היחידים. להם לא

הפריעה העובדה שבהיעדר פעילות מצידנו הערכים משתלטים על הקרקע. למרות ההתנגדויות תחת בג"צים בלתי פוסקים הצלחנו לעשות משהו, בשיתוף קרן קימת וגורמים אחרים, והעלינו התיישבויות יחידים ב-14-10 נקודות ברמת הנגב.

הנתיב השני לשמירה על הנגב היה לתת למושבים ולקיבוצים שחיים בנגב שטחים נוספים למשמורת, ללא חישוב של משבצת. מתן שטח במשמורת פירושו שמקבל השטח חייב לשמור עליו. אם השיטה הזו הייתה מופעלת הרי מה שקורה היום ליד רכיבים לא היה קורה. אם השטח היה במשמורת בידי רכיבים הם לא היו מאפשרים את ההתפתחויות השליליות. את השיטה הזו יש להפעיל, אפשר להפעיל זה באופן מייד. הדבר אינו מצריך הליכים חוקיים מסובכים ולא אמצעים כספיים. שום דבר. פשוט צריך להגדיל את המשבצות הקרקעיות של הקיבוצים והמושבים ולתת להם למשמורת את הקרקע ואת האחזקה בה. במקביל לפעולה זו יש להתחיל בפעולה מאסיבית להחזיר לידי ישראל את השליטה בקרוב למיליון דונם של קרקעות מדינה בנגב.

הרבה מדברים על השינוי לרעה שחל במאזן הדמוגרפי בנגב בין התיישבות יהודית לערבית. לדעתי זו אינה הבעיה האמיתית. שהרי מאזן דמוגרפי אפשר לשנות בדרך פשוטה למדי. אפשר לבנות עיר גדולה או מספר ערים גדולות ומיד יחול מהפך לטובתנו במאזן הדמוגרפי ושוב נהיה רוב. אבל מאזן דמוגרפי חיובי לא נותן שליטה בשטח. כדי לשלוט בשטח יש צורך לשבת בהרבה מקומות. כמו שעשינו בגליל בנושא המצפים, עשייה שהייתה אחד הדברים החשובים שיצא לי לעשות. נושא המצפים בגליל בין השנים 1978 ל-1981 היה מבצע אדיר, כאשר העלינו על הקרקע 57 ישובים בהם 34 מצפים, ובכך קנינו אחיזה בכ-300 אלף דונם, המהווים רזרבה לדור הזה ולדור הבא.

נושא המצפים נראה כיום טוב ופשוט אבל בתחילת הדרך גם בגליל הייתה לנו בעיה. על פי תכניתי התכוונתי להעלות למצפים בין 7 משפחות ל-15 משפחות. כל הקשורים בנושא אמרו בהרמת גבה: אי אפשר לקיים ישוב עם שבע משפחות? לא ויתרתי. פניתי למועצות האזוריות וביקשתי את עזרתן. "קחו על עצמכם את

המשימה" ביקשתי. והעזרה הגיעה. וכמו שאתם יודעים המצפים האלה שינו את פני הגליל. אבל בכך לא די. כדי להגביר את מאחזנו בגליל עלינו לא רק להוסיף אוכלוסייה בערים הגליליות אלא יש להוסיף אוכלוסייה במצפים. לעבות אותם. אני יודע שתושבים במצפים לא כל כך אוהבים את הרעיון אבל לדעתי אין מנוס מכך. חובתנו לחזק את ההיאחזויות האלה.

**"הבעיה החשובה
ביותר שפיתוח
תשתיות יכול
לפתור היא הפער
ההולך וגדל בין
מרכז הארץ לבין
הנגב והגליל. פער
באיכות חיים
וכתוצאה מכך גם
פער בחינוך."**

העיבוי היה דרוש לא רק ליישובי הגליל או הנגב אלא גם למושבים ולקיבוצים בכל רחבי הארץ. ומתוך שראיתי בכך חשיבות מן המעלה הראשונה הפעלתי את התכנית של שיכוני בנים. הכוונה לא הייתה להגדיל את מספר יחידות המשק. חקלאות יש לנו מספיק. המטרה הייתה לאפשר לדור הבנים לגור בנוף הולדתו. הרחבת האוכלוסייה מאפשרת למושבים שהתבגרו להחזיק גני ילדים, לכסות את התקורה הגבוהה ולהצעיר את האוכלוסייה. כמו תמיד גם בתחום הזה ניהלתי מאבקים. הפעם אלה היו מאבקים עם ההתיישבות. בעיני הם היו איטיים מדי. רק אחרי מאבק ממושך ועיקש הגיעה הדחיפה העיקרית, כאשר כיהנתי בתפקיד שר הבינוי והשיכון. הרבה מאוד מושבים ביצעו את ההרחבות. הקיבוצים היו יותר איטיים. חלק ביצעו הרחבות וחלק לא. כיום אינני יודע אם ההרחבה עדיין אפשרית ובאילו תנאים.

בתוך עמי אני יושב וידועות לי היטב הטענות שחלק מהמתגוררים במושבים אינם בנים. אישית הייתי רוצה שכולם יהיו בנים, אבל זה לא העיקר. העיקר הוא שצריך להגדיל את מספר התושבים ביישובים האלה, שאפשר יהיה להחזיק בה מזכיר, שאפשר יהיה להחזיק בה שומר, שאפשר יהיה להחזיק גן ילדים ואפשר יהיה לתפעל בריכת שחיה. איש אינו יודע כיום בוודאות מה תהיה התפתחות ההתיישבות שהיא בעיני הדבר החשוב ביותר במדינה. אבל דבר אחד ברור וחשוב — ראשית כל שניאחז בשטח, שנעבה את ההתיישבות, שנחיה בשטח.

לחזור לשיטות הישנות של היאחזות בקרקע

יחיאל לקט *

קרן קימת לישראל תומכת בגדול במדיניות של התיישבות יחידים כחלק מהצורך הלאומי של תפיסת קרקע. מצויות כיום כמאתיים משפחות שמוכנות ללכת להתיישבות יחידים בנגב. מה שמוזר בעיני זה מדוע עד היום לא קיימת מדיניות לאומית המאפשרת לעשות זאת, ובגודל. והתוצאה? כל מי שנוסע בדרכי הדרום רואה בדיוק איך בחבל ארץ זה הולך נוצר גוש גדול ורצוף של השתלטות בדווים על הקרקעות שלנו.

כיוון שאיני רואה שינוי מיידי במדיניות אני בהחלט תומך בכך שנתחיל לטעת יערות בשטחים האלה כדי לתפוס אותם בשיטות הישנות. אם אין התיישבות, לפחות שיהיה יער שימנע את חדירת הבדווים. אם לא נעשה זאת – זו תהיה בכייה לדורות. אולי כבר עכשיו ראוי להתחיל לבכות כאשר רואים שטחים עצומים שהבדווים השתלטו עליהם באופן נקודתי והם מצויים בתהליך של התחברות המכסה שטחים נרחבים, מאות אלפי דונמים, מאדמות הנגב של מדינת ישראל.

* הכותב הוא יו"ר הדירקטוריון של קק"ל.

האזור הצפוף ביותר בישראל מבחינה דמוגרפית הוא שפלת החוף שהפכה לגוש בטון גדול. בעובדה זו טמונות סכנות רבות. למשל: אקוויפר החוף הולך ומומלח, במקומות מסויימים בנזק שכמעט אין לו תקנה. וזה נובע לא רק בגלל עודף שאיבה אלא בגלל העובדה שהשטח הופך לכבישי בטון, למרצפות, למדרכות, לבתים והתהליך הטבעי של העשרת מי התהום הולך ונעלם. ועל כן, כדי להימנע מהנזקים הצפויים, צריך לעשות כל מאמץ לעצור את הבנייה הנמוכה בשפלת החוף.

ברו"ח ועדת רונן, שהוא בעיני העבודה הרצינית ביותר שנעשתה בעניין המקרקעין במדינת ישראל, אפשר למצוא פתרון מסויים לבעיות האלה. הדו"ח נתן הקלות רבות במגזר העירוני. ולכן כיום הרבה יותר פשוט לבנות לגובה בשפלת החוף. וזו גם הסיבה שאנחנו רואים את בתי הקומות האלה שצצים עכשיו. חובתנו לעצמנו ולעתידינו לנסות ולהגיע לבנייה הרבה יותר גבוהה בשפלת החוף ולצמצם ככל

האפשר את הבניה צמודת הקרקע. אני יודע שזה מאבק קשה אבל כל זמן שעדיין אפשר להפוך את המגמה — צריך לצמצם את הבנייה הנמוכה באזור החוף ולמנוע פגיעה נוספת באותם שטחים ירוקים שהם כל כך הכרחיים לקיומנו.

מועצת מקרקעי ישראל בראשותי אימצה את מסקנות ועדת רונן והחליטה לאפשר העברת בעלות בדירות מגורים. לדעתי החלטה זו לא קודמה בקצב הראוי. אני יודע שיש החולקים על דעתי, אבל חשוב שכולנו נראה את האמת בעין גלויה, מאחר שבפועל ניהול המקרקעין בידי מינהל מקרקעי ישראל לא מונע העברת בעלות על רכוש המדינה לידי זרים. ואפשר לראות את המציאות הזו בכל מקום. כבר היום קיימות בשכונות ירושלמיות רכישות ערביות של נדל"ן שנבנה על אדמת מינהל. ערבים רוכשים גם ברמות, יש מאמצי רכישה רבים ביפו, שם נרכש כל בית אפשרי. הם רוכשים בלוד, הם רוכשים ברמלה, ערבים רוכשים כל דירה אפשרית. בכל מקום שאפשר.

"ניתן לפתח את התשתיות בישראל ללא צורך במימון מתקציב המדינה — אלא בהון פרטי שיבוא מזכיונות לפיתוח נדל"ני".

ההחלטה של העברת בעלות בדירות מגורים לא קודמה בקצב הראוי. עוד לפני פרסום מסקנות ועדת רונן סברתי שהמיטרד המוטל על כלל אזרחי המדינה בעובדה שדירת המגורים הינה בחכירה ולא בבעלות גדולה מהנזק העשוי להיגרם מהעברת הבעלות. לעניות דעתי חוסר פתיחות לתודעה הקניינית של אזרחי המדינה, שלרובם הדירה היא רכושם העיקרי, תפגע בסופו של דבר במטרות החשובות שכולנו מסכימים להן, ובתוכן גם הרגשת החירות של האזרח שאיננו תלוי בכל דבר בשלטונות. מתוך תפיסת עולם זו הקלנו על הציבור בוועדת רונן, אבל לדעתי לא די.

בהקשר הזה נראה לי שזה שראוי עתה גם לבחון את השאלה האם מינהל מקרקעי ישראל צריך להמשיך ולנהל קרקעות קרן קימת לישראל. אמת כי בחוק יסוד: מקרקעי ישראל נקבע שמנהל מקרקעי ישראל ינהל את מקרקעי ישראל הכוללים גם את קרקעות קרן קימת לישראל. אבל לדעתי — נוכח ההתפתחויות האחרונות

שיש להן השלכות על נושא קרקע הלאום – חובתנו לבחון מחדש את הדבר ובמהירות. אני משוכנע שטוב יהיה שקרן קימת תחזור ותנהל בעצמה את קרקעותיה. יתכן שיש לקק"ל בעיה לנהל קרקעות בשטח בנוי. גם לכך אפשר למצוא פתרון. למשל: לקחת את ערך הקרקע בשטח בנוי ותמורת זה ניתן לקרן קימת קרקעות בשטחים פתוחים. במלים אחרות: תמורת מגרש אחד שיועבר למינהל בלב תל-אביב, אפשר שקק"ל תקבל מאות או אולי אלפי דונמים, כנגב, בהר הנגב, ובמקומות דומים.

בסוף יוני 2000 דן בית-המשפט העליון בהרכב של שבעה שופטים בשאלת זכויות החקלאים בקרקע. הדיון לא הוכרע והנושא זכה לפסק זמן. דעתי הייתה ועודנה שיש לסיים את פרשת הזכויות ולתת לחקלאים מעמד של חוכרים על הנחלה שלהם. על כך נדמה לי שאין ויכוח. הוויכוח הגדול נסוב בעצם רק על שאלת הפיצוי שיש לתת לחקלאים בעת שינוי יעוד הקרקע. כלומר: באותו מועד שבו הקרקע מפסיקה לשמש לחקלאות. כדי למצוא פתרון הוגן הצעתי בעבר להקטין במידת מה את הפיצוי שינתן לחקלאים במרכז הארץ – בגלל הערך הגבוה של הנכסים – ולהגדילו באופן משמעותי באזורים של עדיפות לאומית.

לסיום רצוני להעלות לדיון ציבורי עוד תחום פעילות אחד הקשור בקרקע. אין כיום מחלוקת לגבי הצורך הלאומי לפתח את התשתיות בישראל. החשיבות הרבה בהרחבת התשתיות אינה רק תעסוקתית. הבעיה החשובה ביותר שתשתיות יכולות לפתור היא הפער ההולך וגדל בין מרכז הארץ לבין הנגב והגליל. פער באיכות חיים וכתוצאה מכך גם פער בחינוך. אם לא נצליח לצמצם את הפער הזה ואם רמת החינוך בגליל ובנגב תהיה נמוכה בהרבה מזו המקובלת במרכז יצמח לנו כאן דור רביעי של מצוקה. את הפער הזה יכולות התשתיות לצמצם על ידי נגישות קלה ומהירה יותר של אוכלוסיית הפריפריה למרכז הארץ.

השאלה המכרעת בהקשר של פיתוח התשתיות היא באיזה אופן ומאילו מקורות ניתן לממן את מה שדרוש, שהרי כידוע אין לישראל משאבים כספיים בלתי מוגבלים. כאשר הייתי שר התשתיות הלאומיות העליתי הצעה עקרונית להפוך את הקרקע למנוף כלכלי להקמת התשתיות לרכבת מהירה – לנגב ולגליל. ואלה

עקרונות ההצעה. עמדת האוצר הייתה מאז ומתמיד כי אם המדינה זקוקה לתשתיות עליה למצוא גם את מקורות המימון. פקידי האוצר נהגו לומר: "תמכרו קרקעות ומהתמורה ניתן לכם כסף לבניית תשתיות". זו גישה מופרכת מיסודה שהרי איזה מחיר, אם בכלל, אפשר לקבל בתמורה למכירת קרקעות שאינן נמצאות בסמוך לתשתיות או באזורי ביקוש? המחיר שניתן להשיג כיום הינו אפסי. הצעתי פתרה את הבעיה הזו. כדוגמא הבאתי את נושא הקמתו של קו רכבת מקביל, נוסף, מהמרכז לבאר־שבע ואף דרומה מכך. הצעתי אז שמי שיתמודד במכרו למסילה הנוספת לנגב יוכל לקבל זיכיון לפיתוח נדל"ני לאורך המסילה. הזוכה במכרו יהיה זה שידרוש פחות קרקע תמורת קבלת הזיכיון להקים את הציר החדש. זו רק דוגמא. כמובן שניתן לבנות מכרזים בהקשר זה באופן מתוחכם עוד יותר. אבל זו בעיני הדרך הנכונה לפתח את התשתיות ללא צורך במימון מתקציב המדינה. זו השקעה חשובה ונדרשת בעתיד המדינה, השקעה שתסייע באופן משמעותי לצמצום הפערים החברתיים ותעמיד בפני המדינה אפשרויות כמעט בלתי מוגבלות.

ועדת רונן בחנה את הישימות של ההצעה והמליצה בחום על מימושה. אני מקווה שהממשלה הנוכחית וזו שתבוא בעקבותיה, יפעלו בנחישות ליישם את ההצעה.

בעלויות קרקע כגורם בתיחום גבולות בינלאומיים

פרופ' גדעון ביגר*

תהליך קביעתם של גבולות בינלאומיים הוא ארוך ומסובך. גורמים פוליטיים רבים מעלים נימוקים שונים לתיחומו של קו זה או אחר וקביעתו הסופית של קו הגבול הנה ניסיון למצע את כלל הסיבות והנימוקים לתיחום. תהליך זה ממושך ולעיתים מתמשכים המגעים בין הצדדים השונים מספר שנים עד לקביעה הסופית באשר למיקומו המדויק של קו הגבול. מכלל הגורמים הנדונים בתהליך, אחד הנימוקים לתיחום קווי גבול הוא הבעלויות על הקרקע. תופעה מוכרת זו איננה זוכה לדיון ממצה על שולחן הדיונים אך משמעותה בתיחום קו הגבול בשטח לעיתים רבה.

בתהליך קביעת גבולות בינלאומיים – למשל בין ישראל לשכנותיה – מבחינים החוקרים בשלושה סוגי נימוקים עיקריים שנעשה בהם שימוש: נימוקי עבר, נימוקי הווה ונימוקי העתיד.

א. נימוקי עבר – יש ועולים במהלך הדיונים טיעונים הקושרים את מיקום הגבול המוצע עם מיקום הגבול בתקופת עבר קודמת – כזו המתאימה לרצונו של הדורש. כך ניתן לשמוע נימוקים מסוג "נחלת אבות" כמו גם

* הכותב הוא ראש החוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת תל-אביב וחבר הוועדה לשיחות השלום עם סוריה.

"קווי הרביעי ביוני". במקרים אלו טוען המנמק כי יש לחזור למצב קודם, בשל סיבות שונות, ורק קו זה יהיה הקו הנכון לחזור אליו. בשל נימוק זה המופיע תדירות על שולחן הדיונים, נקבע קו הגבול בין מדינת ישראל למצרים לאורך הקו שנקבע עוד בשנת 1906 על ידי פקידים בריטיים וקציני צבא עות'מאניים, וכך חזר הדבר על עצמו בעת נסיגת ישראל מתחום לבנון.

**"בבסיס הרעיון
לתיחום קו הגבול
בין ישראל לרשות
הפלשתינית מהווה
תפרוסת
האוכלוסייה ומיקום
היישובים מרכיב
מרכזי בדיונים".**

ב. נימוקי ההווה – יש המתייחסים למצב העניינים בשטח בעת מהלך הדיון בקביעתם של קווי הגבול. הטענות העיקריות בתיחום זה מתייחסים בעיקר למצב ההתיישבותי, כלומר התפרסותם בשטח של קבוצות אוכלוסייה שונות שקו הגבול אמור להפריד ביניהן. כך נקבעו גבולות באירופה לאחר מלחמת העולם הראשונה, כאשר ליטא ניתנה לליטאים, אסטוניה לאסטונים, פולניה לפולנים וכך הלאה. רעיון זה עמד בבסיס תכניות החלוקה שהוצעו לגבי ארץ ישראל הן על ידי הבריטים בשנות השלושים ובשנים האחרונות לשלטון הבריטי בארץ-ישראל, והן ההצעה שנתקבלה בנובמבר 1947 בעצרת הכללית של האומות המאוחדות כאשר לחלוקתה של ארץ ישראל בין היישוב היהודי ליישוב הערבי. טיעון זה עומד כיום בבסיס הרעיון לתיחום קו הגבול בין מדינת ישראל לרשות הפלשתינית כאשר תפרוסת האוכלוסייה ומיקום היישובים מהווה מרכיב מרכזי בדיונים.

ג. נימוקי העתיד – עמדה שלישית המועלת לעיתים בדיונים טוענת לראייה קדימה, לעתיד בכל הנוגע לתיחום גבולות. זו ראייה הבוחנת את צרכי העתיד והמצבים העתידיים העלולים להתפתח לאורך הגבולות ובהתאם לכך מחפש כל צד שטחים להתפתחות בעתיד. נימוקים אלה מתבססים על תחזיות לגידול אוכלוסייה וצרכים כלכליים כמו גם על הרצון להבטיח תיחום קו גבול שיספק

הגנה נאותה מפני התקפות אפשריות של הצד האחר. נימוקים אלו עמדו ביסוד התביעה הציונית לגבולות ארץ ישראל בעת תיחומה הראשוני של הארץ בראשית תקופת השלטון הבריטי והם שעומדים בחלקם היום ביסוד הראייה המדינית של ממשלות ישראל השונות.

שלבי תהליך קביעת הגבול גם הם ברורים. בתחילה מתקיים שלב "ההקצאה" (ALLOCATION) בו מחליטים ראשי המדינות על המדיניות הכללית באשר למיקום הקו ומסמנים קו זה במפות כלליות בקנה מידה קטן. בשלב "התיחום" (DELIMITATION) קובעים המומחים את מיקומו של קו הגבול בהתאם לכוונות של המנהיגים ומסמנים קו זה על מפות בקנה מידה גדול. בשלב השלישי שלב "הסימון" (DEMARKATION) יוצאת לשטח משלחת מומחים משותפת ומסמנת בשטח את הקו שהוסכם עליו בשלב התיחום ומכאן ואילך מתבצע שלב "המנהל" (ADMINISTRATION) שבמהלכו מתנהלים החיים לאורך קווי הגבול ומשני צדדיו. שני השלבים הראשונים נעשים על פי רוב בחדרי דיונים ובהם נעשה שימוש במפות קיימות ואילו השלב השלישי, שלב הסימון בשטח, מחייב יצירת מפות חדשות המסתמכות על הנעשה בשטח בעת הסימון. בשלב זה, שלב הסימון בשטח, מתגלות לעיתים בעיות שהמדינאים הנושאים ונותנים בשלבים המוקדמים יותר אינן מודעים להן. אחת הבעיות היא בעיית הבעלויות על הקרקע באזור הגבול. בעיה זו נובעת מעצם העברתו של קו גבול חדש באזור שהיה מיושב כבר קודם לכן באנשים. קו גבול מעין זה הוא קו גבול "נכפה" (SUPERIMPOSED) המועבר בשטח בו התנהלו החיים קודם לכן ללא קווי גבול.

התווית קו גבול קובעת את תחום הריבונות של המדינות הנמצאות משני צדדיו של הקו אולם ככלל אין בהתוויה זו כדי לשנות את הבעלויות הפרטיות על קרקע כפי שנוצרו והיו קיימות בשטח בזמן שקדם לדיונים על תיחום קו הגבול. בעלות על קרקע היא זכותו של האדם הפרטי בלי כל קשר לאזרחותו או למדינה בה הוא שוכן ולכאורה שינויים וקביעות מדיניות אינם צריכים לשנות בעלות זו. עמדה בסיסית זו יש שהובנה ונלקחה בחשבון בעת התווית גבולות ויש מקרים – בעיקר כאשר נוצר גבול כתוצאה ממלחמה או כאשר מועבר קו גבול בין שתי מדינות עוינות – שזכויות בעלי הקרקע לא תמיד נלקחות בחשבון. במקרים

שלהלן יוצגו אירועים ייחודיים בהם הייתה התייחסות לבעלויות על קרקע שקבעו את מיקומם המדויק של קווי גבול בינלאומיים.

גבול הצפון של ארץ ישראל בתקופת השלטון הבריטי

**"בשלב סימון
הגבולות בשטח
מתגלות לעיתים
בעיות שהמדינאים
הנושאים ונותנים
בשלבם המוקדמים
אינם מודעים להן".**

גבולה הצפוני של ארץ ישראל, בינה לבין לבנון וסוריה נקבע לראשונה בעת החדשה, בסדרה של הסכמים שתחילתה בתקופת מלחמת העולם הראשונה- הסכם סיקס-פיקו 1916, וסיימה עם הסכם הגבולות שנחתם בין בריטניה לצרפת ב-7 למרס 1923. פרשה מרכזית זו בתולדות ארץ ישראל זכתה למחקרים רבים. עם זאת נראה כי סוגייה מרכזית אחת בתהליך זה טרם זכתה לדין מפורט. סוגייה זו קשורה בהשפעתם של הבעלויות על הקרקע בתהליך תיחום הגבול.

גבולה הצפוני של ארץ-ישראל בתקופת השלטון הבריטי נקבע בשני שלבים. בסיום שלב התיחום (23 בדצמבר 1920) נקבע קו גבול בין ניציבין שבסוריה ועד לנמל ראש הנקרה, שאמור היה להישאר בידי הצרפתים הסכם זה נחתם על גבי מפות, שסימנו את מקומם של היישובים. מצויד במפות אלו ובהסכם יצא צוות משותף, צרפתי-בריטי, לסמן את הקו בשטח. בהגיעו לשטח הוברר לצוות כי אף שהישובים היו מסומנים במפה הרי שהשטחים בבעלות הכפרים לא נלקחו בחשבון בעת תיחום הקו במפה וכך נותקו כפרים רבים מאדמתם שהייתה אמורה להישאר מהצד האחר של קו הגבול.

מבדיקה בשטח הוברר כי הכפרים עלמה שעב, רמיה, עיטה אל-שעב, רומיש, סמוגליה, קטמון, יארוץ, עיטרון ועדיסה שבלבנון והכפרים באסה, יורדת, אידמית, טרביחה, פסוטה, סאסא, כפר-בירעם, מלכיה, קדש, בלידה והונין אמורים היו להיפגע מכך, כמו גם כפרים בעמק הירדן. ראשי צוות הסימון, הבריטי ניוקומב והצרפתי פולה, החליטו להזיז את קו הגבול כך שישאיר בידי

הכפרים שלאורך קו הגבול המוצע את מירב קרקעותיהם, ובלבד שכל העברת שטח מצד אחד של הגבול תעשה תמורת העברת שטח דומה לצד האחר. מכיוון שלא היו בידי צוות הסימון כל מפות המתוות את גבולות הבעלות הרי שנעשתה בדיקה בשטח בהשתתפות ראשי הכפרים והמשפחות בכל כפר גבול כדי לקבוע תחומי הבעלות.

דיווחים אלה הושו עם הדיווחים משני צדדיו של קו הגבול המוצע ולאחר שהובררו תחומי הבעלות הוזז קו הגבול ממקומו ונקבע קו חדש בהתאם לבעלויות הקרקע. בעיקר בלט הדבר באזור הכפרים סאסא וברעם, שם קיבלה ארץ ישראל שטחים גדולים שהיו אמורים להיות בלבנון אך היו שייכים לכפרים אלה. תמורת שטחים אלו הועברו ללבנון שטחים אחדים – בעיקר של הכפרים הלבנוניים בלידה (ממזרח ליפתח של היום), מארון א־ראס, עיישה א־שעב ורמיה (מצפון לשחולה של היום), שם נמצאו על פי קו 1920, שטחים רבים של כפרים אלו בתוך ארץ־ישראל. גם ליד הכפר ראש הנקרה הועבר קו הגבול צפונה כך שהנמל הקטן נשאר בתחומי ארץ־ישראל אך ממזרח לו, באזור רכס ראש הנקרה דרומה הוסט הקו דרומה ובהמשכו צפונה כך שאדמות הכפרים באזור נשאו בריבונות המדינה שהכפרים שכנו בה.

לא תמיד ניתן היה לבצע הזזה של הקו. שטחים רבים של איכרי מטולה נשאו בתחום לבנון וזאת בשל הצורך להשאיר בידי הצרפתים את הדרך מקונייטרה, דרך בניאס ועמק מרג' עיון לצור, דרך שהייתה חיונית לצרפתים.

שינוי גדול במיקום קו הגבול נעשה בשטח שממזרח לירדן. שם קבע קו 1920 כי כל השטח שבין החולה לנקודה הקרובה לקוניטרה יהיה בארץ ישראל ולעומתו מחצית הכינרת והשטחים ממזרחה יהיו בידי הצרפתים. בשטח זה חי שבט בדואי, בני פאדל, שקו הגבול אמור היה לחצות את שטחיו. מסמני הגבול החליטו, בהתייעצות עם ראש השבט, האמיר פעור, להשאיר את כל השטח בריבונות צרפתית, ובתמורה הועברו שטחים ממזרח לכינרת, שהיו בבעלות הבהאים שחיו בחיפה לרשות ארץ ישראל. כתוצאה מהחלטות אלו סומן קו חדש בשטח, וקו זה, שהחתימה עליו בוצעה ב־7 למרס 1923 הפך להיות קו הגבול הצפוני של ארץ ישראל.

מדידות מדויקות יותר, שנערכו כמה שנים לאחר סימון הגבול העלו ששינוי קו הגבול לא היה מושלם ועדיין נשארו שטחים רבים של כפרים ששכנו מצד אחד של קו הגבול אך חלק מאדמותיהם נשאר בצד האחר. כך התברר כי בגבול ארץ-ישראל – לבנון מצויים 20 כפרים ששטחיהם מחולקים בין שתי המדינות ולאורך קו הגבול בין ארץ-ישראל לסוריה מצויים 18 כפרים כאלה. כך נשארו כמחצית

משטחי הכפר מנרה בתוך לבנון, כרבע משטחי הכפר הלבנוני דיר-מימס היו בארץ-ישראל ואחוז אחד משטח כפר קדש הארץ-ישראלי היו בשטח לבנון.

**"גבולה הצפוני של
ארץ ישראל, בינה
לבין לבנון וסוריה**

בעת החדשה,

נקבע בסדרה של

הסכמים שתחילתה

בתקופת מלחמת

העולם הראשונה.

במסגרת זו שטחים

רבים של איכרי

מטולה נשארו

בתחום לבנון וזאת

בשל הצורך

להשאיר בידי

הצרפתים את

הדרך מקונייטרה.

דרך בניאס ועמק

מרג' עיון לצור."

גם בכפרי הגבול בין ארץ ישראל לסוריה היה מצב דומה. כ 60% משטחי הכפרים הסוריים בניאס עזיזאת היו בארץ ישראל וכך גם שטחי כפרים אחרים. בסך הכל היו בתוך שטחה של ארץ-ישראל 29,070 דונם שהיו בבעלות כפריים סורים ו-27,287 דונם בבעלותם של כפריים לבנוניים. עם זאת החליטו הממשלות הנוגעות בדבר לא לשנות את קו הגבול ונמצאו הסדרים שאפשרו לבעלי הקרקע לעבד אדמתם שנמצאה מהצד האחר של הגבול ואף נמצה הסדר לתשלום מסים. הסכם זה "הסכם השכנות הטובה" שנחתם בשנת 1926 (ארכיון המדינה, חט' 2 תיק D/21/41) מיסד את כל החיים לאורך קו הגבול במשך כל תקופת המנדט.

קווי החלוקה על פי תכנית האו"ם

באביב 1947 פנתה ממשלת בריטניה באופן רשמי, וביקשה מהעצרת הכללית של ארגון האומות המאוחדות לכנס מושב מיוחד, שיכונן ועדה מיוחדת, אשר תכין את הדיונים בשאלת הממשל העתידי של ארץ

ישראל (כהן, 1985 : 58-85). בהחלטה מיום 15 במאי 1947 קבעה העצרת, כי תוקם ועדה מיוחדת של האו"ם לענייני ארץ-ישראל (UNSCOP). לוועדה הוענקו סמכויות נרחבות ביותר והוטל עליה להגיש את הדיווח שלה לא יאוחר מיום 1 בספטמבר 1947.

חברי הוועדה שהו בארץ שבועות אחדים. בקיץ 1947 נפגשו חברי הוועדה עם נציגי השלטון הבריטי בארץ, עם נציגים של תושבי הארץ ועם נציגים של התנועה הציונית. בדיווח שלה המליצה הוועדה להביא את המנדט הבריטי לידי סיום. רוב חברי הוועדה הציעו לחלק את ארץ-ישראל לשתי מדינות – יהודית וערבית – ולהותיר יחידה נוספת בין-לאומית – "הכרך של ירושלים". גורמים רבים חברו להצעת התיחום של הוועדה ועיקרם הרצון להשאיר בידי כל מדינה עתידה את מירב האוכלוסייה הלאומית – יהודים למדינה היהודית וערבים לערבית.

כדי לתחם את קו הגבול השתמשה הוועדה במפות מפורטות של הארץ וניכר בהצעתה השאיפה לא רק להשאיר אוכלוסייה לאומית בשטחי המדינות העתידיות כי אם גם את שטחי הכפרים שלאורך הקווים המוצעים. כך, בהצעת הרוב של הוועדה, הועברו הקווים כך שהקו שהפריד בין החלק היהודי לחלק הערבי בצפון נמשך לאורך שטחי הכפרים נבי-יושע, דיישון, עלימה, ריחניה, טאיטבה, עין זייתון, דהריה תחתה ו – א-שונה. כל הכפרים הללו נשארו בשטח שהוקצה למדינה היהודית. כך היה גם בתיחום האזור סביב כפר תבור היהודי שנשאר יחד עם כל אדמותיו בתחומי המדינה היהודית. גם באזור השרון הועבר קו הגבול לאורך גבולות הכפרים. זאת, אף כי באזורים אחרים הועבר הקו המוצע דרך שטחים של כפרים. באזור צפון השומרון חצה הקו את אדמות הכפרים זירין, תענך, זוביכה, רומנה ואום אל-פחם וזאת ללא סיבה הנראית לעין.

הצעת הרוב תוקנה בהמשך וההצעה הסופית שהוצגה בפני העצרת הכללית שונה הייתה בכמה פרטים מהקו שהוצג לעיל אך גם בקו הסופי ניכר היה הרצון להימנע ככל האפשר מפגיעה בזכויות הכפריים בכל הנוגע לבעלותם על הקרקע. תיחום גבול זה לא נתבצע בעקבות מלחמת העצמאות.

“הקו הירוק” – קו שביתת הנשק בין מדינת ישראל לממלכת ירדן.

קו שביתת הנשק בין מדינת ישראל לממלכת עבר הירדן נקבע בהסכמי שביתת הנשק שנחתמו לאחר סיומה של מלחמת העצמאות, באביב שנת 1949. קו זה נתחם בחלקו כתוצאה ממיקומם של הכוחות הצבאיים בשטח עם סיום הלוחמה הפעילה ובחלקו בהתאם לתביעות הצבאיות של מדינת ישראל, שדרשה להזיז את קו הפסקת האש כך שמסילות הברזל לירושלים וחיפה יישארו בידי ישראל כמו גם כביש ואדי ערה (נחל עירון) בין חדרה לעפולה, והזזת הגבול מזרחה כדי להרחיקו מיישובי השפלה.

**“באום אל־פאחם”
בוצעו הזזות קטנות
של קו שביתת
הנשק כדי להבטיח
הישארות שטחי
קרקע בידי
משפחות שנותרו
משני צדדיו של
הקו.”**

קו שביתת הנשק נחתם ברודוס באפריל 1949 על ידי קציני צבא שראו לנגד עיניהם את הצורך הצבאי המייד. קו זה לא היה אמור להיות קו הגבול הסופי בין ישראל לירדן ולכן לא הושם לב לפרטים קטנים ובעיקר לבעלויות הכפרים על שטחיהם. זאת, אף שכאן, בשונה מקביעת גבול הצפון של ארץ ישראל, תחום הבעלות היה מוכר ואף מסומן במדויק על גבי מפות. לאחר זמן קצר, משהוברר כי קו שביתת הנשק יתפקד כקו גבול ממשי, נערכה שורה של תיקונים קטנים במיקומו של הקו וזאת בחלקו בהתחשב בשטחי העיבוד של כפרי קו הגבול. כך

שונה הקו באזור הכפר ג'לבון במרומי הגלבוע והקו הועתק מזרחה כך ששטחי עיבוד חזרו לידי הכפריים, שנשארו בריבונות ירדנית. תיקון דומה נעשה בכפר פקועה וגם שם הועברו שטחים לריבונות ירדנית בשל מיקומם של שטחי עיבוד. בכפר אום אל־פחם בוצעו הזזות קטנות של קו שביתת הנשק כדי להבטיח הישארותם של שטחי קרקע בידי משפחות שנותרו משני צדדיו של הקו. כך נעשה גם באזור הכפרים בקעה אל־גרביה ונזלת עיסא. לא תמיד נתאפשר הדבר ובשל צרכי הביטחון, שהכתיבו במידה רבה את מהלכו של הקו, נשאר הכפר ברטעה חצוי בין ישראל לירדן וקו הגבול באזור זה לא תוקן בהתאם לצורכי התושבים (ברור 1988 : 151-146). בכל המקרים שתוארו לעיל לא הוחזרו כל שטחי הכפרים לריבונות המדינה שהחזיקה בשטח הבנוי של הכפר ולכן לכל אורכו של “הקו

הירוק" נותקו כפרים מחלק מאדמותיהם ורק חלק קטן הוחזר במסגרת התיקונים שנעשו על ידי המפקדים הצבאיים בשטח.

קו הגבול בין מדינת ישראל וממלכת ירדן.

ביום 10 לנובמבר 1994 נחתם הסכם השלום בין מדינת ישראל לממלכת ירדן. לחתימת ההסכם קדמו דיונים ממושכים שהעלו בין השאר את תיחומו של קו הגבול בין שתי המדינות. אף שהיה רצון להחזיר את קו הגבול למיקומו ההיסטורי של הגבול המנדטורי בין ארץ ישראל לעבר-הירדן הרי שגם כאן, בשוני גמור מתהליך קביעת הגבול בין מצרים למדינת ישראל, נעשו שינויים מספר בקו הגבול, בעיקר באזור נאות הכיכר שמדרום לים המלח. זאת בשל עיבודים חקלאיים ותחומי בעלות על הקרקע. בנוסף לכך הכירה מדינת ישראל בריבונות ירדנית מלאה על כל השטחים ממזרח לקו שנקבע אך ממלכת ירדן איפשרה לתושבי גשר ואשדות יעקב, כמו לתושבי הערבה, להמשיך ולעבד שטחי קרקע ממזרח לקו וזאת כדי לא לפגוע במהלך החיים התקין (הסכם השלום, סעיף 3 פסקה 9,8 ונספחים IA, IB ו- IC). כאן נעשה שילוב בין ה"הסכם לשכנות טובה" בין ארץ-ישראל לסוריה ולבנון בתקופת המנדט עם השינויים המזעריים אך ההכרחיים שנעשו לאורך הקו כדי לאפשר המשך חיים תקין.

תהליך קביעתו של קו גבול הוא לעיתים ארוך ומסובך ומכיל מרכיבים שונים, היסטוריים, ביטחוניים, כלכליים, סמליים ועוד. במרבית המקרים בהם מתוחם קו גבול עומדת טובתה וצרכיה של המדינה בכללותה מאחורי תיחום הקו, וזאת אף אם בתיחום זה יש כדי לפגוע ביחידים. במקרים נדירים, אך כאשר יש רצון טוב וקו הגבול לא נקבע רק בלחץ המאורעות, יש אפשרות לתחם את קו הגבול כך שיפגע באופן מזערי באוכלוסייה שחיה לאורכו. לימוד, הבנה והתחשבות בבעלויות התושבים על קרקעות הוא אחד המרכיבים ליציבותו של קו גבול. דיון מעין זה מחייב לימוד מדוקדק של נושא הבעלויות על הקרקע אך

ההשקעה בזמן ובמשאבים יכלה להביא לפירות ברוכים בהמשך החיים לאורך קווי הגבול.

מקורות

ארכיון המדינה – מסמכים שונים בתיקי ממשלת ארץ-ישראל 1918-1947.

ביגר, ג., 1983. סוגיות גיאוגרפיות ופוליטיות בתהליך קביעת גבול הצפון של ארץ-ישראל בתקופת המנדט. בתוך: שמואלי, א. וחוב' (עורכים) ארצות הגליל, חיפה, עמ' 440-428.

ביגר, ג., 1995. גבול הדרום של ארץ-ישראל כעת החדשה. בתוך: אכירס, י. וחוב' (עורכים) אילת והערבה, החברה לחקר ארץ-ישראל ועתיקותיה, ירושלים, עמ' 376-368.

ברור, מ., 1988. גבולות ישראל, יבנה, תל-אביב.

כהן, ג., 1985. מדיניות בריטניה ערב מלחמת העצמאות. בתוך: ואלך, י. (עורך), היינו כחולמים, מסדה, גבעתיים, עמ' 178-13.

רוזנטל, י., (עורכת), תשמ"ג. תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל, כרך שלישי שיחות שביתת הנשק עם מדינות ערב דצמבר 1948 – יולי 1949.

Biger, G., 2000, The Boundaries of Mandatory Palestine. In: Karsh, E., (Ed.) Israel: The First Hundred Years, Frank Cass, London, pp. 108-119.

Jones, S.B. 1945. Boundary Making – A Handbook for a Statesman, Washington.

מדיניות שימושי הקרקע של צה"ל

האלוף שלמה ינאי*

כדי להבין את נקודת המבט של צה"ל באשר לשימושי הקרקע, לתשתית שעליה הצבא פרוס ופועל, את דרך החשיבה הצה"לית ואת השיקולים השונים המנחים את צה"ל במעשי היום יום שלו ראוי להבהיר דבר שלכאורה אמור להיות מובן מאליו והוא: הדמוגרפיה והגיאוגרפיה בישראל, אותן אפשר לראות על המפה של פיסת הארץ הזו הקרויה ישראל.

הצורה המאורכת של מדינת ישראל מעמידה בפני המתכנן הצבאי, בראש וראשונה, מספר אילוצים ונקודת מבט ייחודית. מנקודת הראות הצבאית המבנה הקרקעי האופטימלי הוא עיגול שאנחנו מצויים במרכזו. אבל אנחנו לא חיים באופטימום אלא במציאות נתונה של מבנה קרקעי צר וארוך. ההערכה היא שבשנת 2020, בעוד עשרים שנה יחיו על יחידת הקרקע הזו בין 15 ל-16 מיליון נפש – כתשעה מיליון יהודים וכששה מיליון פלשתינים, ובפיזור לא מאוזן. החלק הדרומי של מדינת ישראל, הנגב, המוכר לכולנו הוא היותר דליל והחלק הצפוני הוא המיושב בצפיפות.

שנית – המונח שבטרמינולוגיה הצבאית קרוי "העורף האסטרטגי", או "מרחב העורף האסטרטגי". ההגדרה "החלק הצפוני" של המדינה דורשת התמקדות. למעשה לא מדובר בצפון אלא במרכז. כל אחד יודע כי באזור שבין חיפה בצפון לאשקלון בדרום מתגוררים 75-80 אחוז מהאוכלוסייה היהודית. עובדה זו ממחישה מהו למעשה המרחב שקיומה של מדינת ישראל, במובן הבסיסי ביותר,

* האלוף ינאי הוא ראש אגף תכנון ולוגיסטיקה של צה"ל והדברים תומללו ודוברו מתוך הרצאה בפורום למדיניות קרקעות.

תלוי ונגזר ממנה. ומבלי להיכנס למספרים ולאחוזים — ידוע לכל כי ברצועה צרה זו מרוכזת גם התשתית התעשייתית והאחרת שלנו. מזווית הראייה הצבאית זאת כמובן נקודת תורפה כאשר האידיאל הצבאי הוא פיזור מאוזן על פני כל השטח.

"בשנת 2020 יחזי על יחידת הקרקע של ישראל בין 15 ל-16 מיליון נכש — כתשעה מיליון יהודים וכששה מיליון פלשתינים, וכפיזור לא מאוזן".

שלישית — מערכת צירי התנועה. הצבא, כל צבא, פועל תוך שהוא מנייד מנקודה לנקודה מרכזי כובד של כוחות ואמצעים. מכיוון שכולנו מכירים את המציאות בה ישראל מתקיימת ברור כי למעשה מדובר בשניים-שלושה מרכזי כובד. המרכז האחד מצוי בצפון והוא אמור לתת מענה לבעיות הביטחוניות בצפון — אם זה ביטחון שוטף או אם זאת אפשרות למלחמה עם סוריה ובמידה כזאת או אחרת עם לבנון.

מרכז הכובד השני הוא הדרומי — מצרים בצד האחד, ירדן בצד השני. הבשורה הטובה לאזור הדרומי היא שמשני צדדיו אנחנו חיים עם הסכמי שלום שלמעשה הסירו את האיום. אבל אנחנו, כמתכננים צבאיים שמסתכלים לטווח הארוך ומופקדים על ביטחון המדינה, עדיין חייבים להיות מודעים לכך שסיכון קיים מעצם קיומן של יכולות צבאיות מעבר לגבול. מן הטעם הזה, לגבינו, גם האזור הדרומי מהווה נקודת התייחסות בתכנון הצבאי. מרכז הכובד השלישי הוא זה שבו, בנוסף להיבטים של איומים חיצוניים, אנחנו נדרשים להתמודד עם סוגייה ייחודית למדי והיא האוכלוסייה הפלשתינית וההתפתחויות המדיניות המתרחשות באזור מאז הסכם אוסלו.

כל אלה מהווים גורמים המשפיעים על השיקולים שאנחנו צריכים לקחת בחשבון כאשר אנו מתכננים את הפריסה הצבאית הקרקעית וכנגזר ממנה את השיקולים המכתיבים את שימושי הקרקע.

צירי התנועה הם עורקי החיים שבאמצעותם אנחנו מניעים את הצבא ואת המרכיבים השונים ממרכז כובד אחד לשני. שום מדינה, גם לא ישראל, אינה יכולה להרשות לעצמה, גם מן הבחינה הכלכלית, פתרון המסוגל לתת מענה בר-

צה"ל שומר על האחיזה היהודית באדמת ישראל

שלמה גרבץ*

מהומות הדמים המתחוללות בארץ ממחישות שעדיין לא הסתיים המאבק על קיומה של מדינת העם היהודי. הבסיס לקיומה של מדינת ישראל הוא היאחזות העם באדמתו, כך שהלחימה של חיילי צה"ל היא לא רק למניעת פגיעה בחיי אנשים אלא גם על האחיזה היהודית בארץ ישראל. בהקשר זה יש דמיון מסויים בין פעילות קק"ל לפעילות צה"ל: אצל שניהם צורכי הבטחון והשמירה על הקיום קודמים לכל.

קרן קימת, בנוסף למשימות המסורתיות של שמירה על איכות הסביבה במדינת ישראל, היא קודם כל ולפני הכל גוף המופקד על שמירת אדמות הלאום של העם היהודי ותכלית קיומו היא ליישב יהודים בארץ ישראל. במאבק הזה בין פיתוח לבין שימור, כאשר באמת מגיעים לשאלות קיומיות, מגמת הקיום היהודי גוברת.

דוגמה טובה לקונפליקט הזה מצויה בפעילות קרן קימת בעת שהיא עוסקת באישור הרחבות של שני ישובים בקו העימות בצפון במושב גורן ובמושב מנות. לצורך ההרחבה אנו נדרשים לאשר עקירת שטחי יער. כיוון שלהרחבה הזו יש משמעות קיומית להמשך חייהם של הישובים באזור הזה, אנו, בחוסר ברירה, נאלצים לעקור יער.

המאבק בין ירוק לבין קיום בא לידי ביטוי במקומות רבים בארץ. זה קרה לא מזמן באזור שלומי על חשבון יער חניתה. וגם כאן כאב הלב על הפגיעה בירוק. אבל השיקול היה כי אם מוסיפים מתיישבים יהודים בצפון, הרי אנו תורמים תרומה גדולה מאוד לביצור ההתיישבות היהודית ולכן עשינו זאת.

אך לא רק בעקירת יערות אנו מסייעים לאינטרסים של האחיזה היהודית בקרקע. גם נושא שטחי האש של צה"ל חיוני למאבק הזה ובעניין הזה תרומתו של צה"ל גדולה משלנו. כל אחד יודע כי שטחי האש של צה"ל משמשים בסיס להכשרת הכוח הלוחם. אבל לא כל אחד יודע, כי האחיזה בשטחים אלה מהווה ערובה למניעת פלישתם של גורמים זרים לאדמות המדינה. האינטרס המשותף הזה של שמירת הקרקע מפני חדירה זרה הוליד שיתוף פעולה מלא בין קרן קימת לבין צה"ל באותם שטחי אימונים שכבר לא היה בהם שימוש ישיר למטרות אימונים. כך, בסיועו של צה"ל, אנו יכולים להבטיח את המשך האחיזה היהודית בשטחי הארץ הזו אשר ללא השגחה קפדנית נשמטים מתחת ידינו.

יסוד קיומו של עם ישראל בארץ הזאת, במולדת הזאת, מעבר להיבט של הנכסים הרוחניים, הוא אדמת הארץ הזאת. חובתנו לשמור על זכותו של העם היהודי על האדמה הזאת ואני בטוח שצה"ל, צבא העם, ימשיך לשמור עליה בכל אותם מקומות בהם אנחנו חשופים לפורענויות של השתלטות בכוח על אדמת הארץ בידי גורמים אשר, בלשון המעטה, אינם שמים את לבם לחוק.

* הכותב הוא יו"ר עמית של קק"ל

זמני לכל הגזרות, לכל הסיכונים ולכל הימים. אומנות העשייה הצבאית מבוססת על כך שאפשר לנייד מרכז כובד מנקודה המהווה בעיה קשה בשלב הראשון לנקודה המהווה בעיה יותר קשה בשלב השני. ככל שמערכת הצירים יותר מפותחת, כך אפשר להרחיב את היכולת לנייד את הכוח, להפעיל יכולות שונות של החלטה, להיות גמיש בקבלת ההחלטה ועוד.

אנו מצויים בימים אלה במו"מ על הסדרים מדיניים עם הרשות הפלשתינית. הסדרים אלה, אם יתממשו, גם הם נושא שאותו יש לקחת בחשבון בעת התכנון האסטרטגי. בהקשר זה עלינו לקחת בחשבון, בעת התכנון, מיגבלות שיוטלו עלינו גיאוגרפיות או אחרות וגם הן יוכלו לגרום לשינוי ביחס לשאלות האם לא יחול שינוי במבנה העורף האסטרטגי של ישראל, האם לא יחול שינוי במיקום של מרכזי הכובד האופרטיביים, האם יחולו שינויים בפריסה הצה"לית בשטחים מסויימים שכיום צה"ל יושב בהם ואולי מחר לא יוכל להמשיך בישיבה זו.

**"הגישה החדשה
לפניות אזרחיות
בצה"ל: קודם כל
להחליט שהבקשה
נענית בחיוב ורק
אחר כך לברר למה
ואם א' אפשר
לאשר את
הבקשה".**

כדי לתכנן נכון את התפיסה האסטרטגית של צה"ל עלינו לבחון את היעדים בראייה לטווח ארוך שמבחינתנו משמעותו טווח של 10-15 שנים. וככל שניטיב להסתכל למרחק כך איכות התכנון והביצוע שלנו תהיה טובה יותר.

כל הנחות היסוד האלה גוזרות תוכניות עבודה קונקרטיות גם בתחום תכנון השימוש במקרקעין, שאיננה דבר העומד בפני עצמו אלא היא קשורה גם בשאלות של תכנית רב שנתית לבניית הכוח בתחום אמצעי הלחימה, תכנית רב שנתית לאימונים, תכנית רב שנתית להדרכה, תכנית רב שנתית לכוח אדם וכיוצא באלה נושאים.

ראשית הטיפול בתחום הקרקעי דורש הבחנה בין סביבה חיצונית לבין הסביבה הפנימית וזאת מתוך נקודת ראות שאנו, כצבא, איננו יכולים לפעול בחלל ריק. עלינו לראות את תכניות הפיתוח האזרחיות ואת תכניות המתאר השונות כמרכיב מרכזי בתכנון שלנו. לצה"ל ברור שהוא צבא של מדינה שחייב לפעול בהתאם לצרכיה של

המדינה. אם נוצרות מגמות התפתחות חדרות, אם מספר האוכלוסין גדל, אם הכלכלה מתפתחת — ברור כי כל אלה יציגו עוד דרישות למשאב הקרקע כמו גם למשאב האוויר, כמו גם למשאב שהדרישה אליו גוברת יותר מכל התחומים האחרים — הספקטרום האלקטרומגנטי. והצבא חייב להתחשב בדרישות אלה.

באגף התכנון של צה"ל אנו מופקדים על התכנון של התשתית הקרקעית, המרחב האווירי והימי, וגם על איכות הסביבה, שהיא גורם שמשקלו גובר והולך בחברה מודרנית בעלת אוריינטציה מערבית. במסגרת הזו ראוי להסביר את נקודת הראות של צה"ל בתחום התכנון.

בראש וראשונה נשען התכנון על תפיסת הביטחון ועל השאלה האסטרטגית כיצד צה"ל פועל או מהי תפיסת ההפעלה של הצבא. על התפיסה הזאת אנו מציבים את עוגני התכנון התשתיתי שהם מרכזי הכובד האופרטיביים. תפקידם של אלה לענות על השאלה: היכן, מן הבחינה התשתיתית, יפעל הצבא בעת חירום. השאלה השנייה היא היכן צריכה להיות ממוקמת מערכת השליטה והבקרה כדי לספק את השליטה, את הבקרה, את הידיעה, את התמונה היותר טובה.

כמו בכל ארגון, ובוודאי בארגון הצבאי, אנו נתמכים במרכיב מרכזי וחשוב נוסף — הלוגיסטיקה. והשאלה הנשאלת: היכן אנחנו צריכים למקם את התשתית הלוגיסטית, זו שאמורה לתמוך את המלחמה, אבל גם את השיגרה. כי כידוע לכל צה"ל לא רק נלחם אלא גם מקיים ארגון גדול מאוד. המיקום הזה נקרא פריסה ותפקידו לענות על השאלה היכן צה"ל פורס את האוגדות, את החטיבות, את שדות התעופה, אך גם את החטיבות שמבצעות את הביטחון השוטף במרחבים השונים לאורך הגבולות.

המרכיב הנכבד ביותר, הגדול ביותר, בסך התשתית המוחזקת בידי צה"ל או מערכת הביטחון הוא של שטחי האש והאימונים. אלה השטחים בהם אנחנו מבצעים את הפעילות של בניית הכוח במה שקשור לאימוני הצבא, ההכשרה, וגם בשטחי ניסויים, אם במה שקשור לטכנולוגיה עצמה ואם במה שקשור לאדם שמפעיל את הטכנולוגיה.

תחום תשתיתי נוסף שגם בו אנו מחזיקים הוא המרחב האווירי שלנו ההופך להיות יותר צפוף ויותר נדרש, ולא רק בגלל שאנחנו טסים יותר לחו"ל וקימות כיום יותר חברות תעופה ישראליות. הוא חשוב ביותר גם מעצם העובדה שעם כניסה לעידן השלום נחזור להיות צומת מאוד אטרקטיבי לנתיבי אוויר. כבר היום הטיסות לירדן עוברות מעל מדינת ישראל ובעתיד ככל שההסכמים יתרחבו תגבר האטרקטיביות של מדינת ישראל כ"מדינת מעבר" או כנקודה שדרכה עוברים נתיבי טיסה רבים, בציר המרכזי בין שלוש יבשות.

מה, בעצם, יעדי התכנון או התכנון התשתיתי של צה"ל.

"יש לצה"ל תוכניות

מסוכמות שהובילו

לפינוי 23 מחנות;

ההיקף הכספי

הנובע מפעילות

זאת הוא 2.5

מיליארד שקלים;

מספר זה אינו כולל

את יהודה ושומרון;

מיועדים לפינוי עוד

11 מחנות'

היעד הראשון במעלה, יעד העל, הוא להבטיח את יכולת ההפעלה האופרטיבית של הצבא. לשם כך יש צורך לפרוס את צה"ל במקומות שיאפשרו לנו את הזמינות המירבית בהפעלת הכוחות, זמינות שתאפשר לצה"ל מתן תשובה טובה ביותר לכל מצב. אנחנו, כמי שמופקדים בראש וראשונה על הביטחון רואים את השיקול הזה כגורם הדומיננטי במערכת החשיבה, כאשר אנחנו באים לבחון את הצרכים או כאשר אנחנו נתקלים בקונפליקטים כאלה או אחרים.

היעד השני בחשיבותו הוא הבטחת צרכי צה"ל בעת רגיעה. בין המלחמות מקיים צה"ל פעילות ענפה של עשייה בעיקר במה שקשור לבניית הכוח והכנתו ולשמירת כשירותו. לשם כך דרוש לנו בעיקר המשאב הקרקעי: שטחי האימונים ושטחי האש שבהם אנחנו מבצעים את הפעילות, אך גם המחנות שבהם אנחנו פרוסים. היעד שלישי מנקודת הראות של התשתית הוא יעד ההתייעלות והשיפור או שיפור האפקטיביות. למרות שאנו ארגון צבאי שלא תמיד מונחה רק משיקולים כלכליים, אנחנו מבינים היטב את הצורך להתייעל כל הזמן. הצורך הזה נובע מכך שכל

ארגון חייב להתייעל אבל לא רק מההיבט הכלכלי. בתהליך ההתייעלות אפשר גם לשפר את האפקטיביות של הפעולה.

יעד חשוב לא פחות הוא שיתוף הפעולה עם הגורמים האזרחיים. אנו בצה"ל מבינים היטב, ולעומק, שאנחנו לא גוף בלעדי במרחב ומבינים היטב כי השטח אינו רכוש שלנו. השטח הוא של המדינה. אנו משתמשים בו מתוקף העובדה שהופקדנו להגן על הקיום אבל הוא ניתן בידינו רק כפיקדון. אין לנו תחושת בעלות על השטח ולא תחושת קניין או אינטרס אחר – למעט היעדים שהוצבו לנו. למרבה הצער לא תמיד הכרה זו נתפסת כך גם במעשי היום יום. אבל חשוב לדעת איך אנחנו רואים את הנקודה הזאת באופן הכי בסיסי ועקרוני. כדי להטמיע את הגישה הזו אנו נדרשים לשיח רצוף ולרגישות, להתבוננות וללמידה של תהליכים ושל צרכים ולא רק שלנו כצבא.

בהקשר הזה רצוני להבהיר ולהדגיש: פעם הייתה מקובלת בצה"ל תפיסת העולם האומרת, כי בכל פניה של גורם חיצוני לצבא התשובה היא קודם כל "לא" ורק אחר כך בודקים אם אפשר להגיד "כן". הגישה היום הפוכה בתכלית. כאשר מציבים על שולחני קונפליקט אני תובע, בראש וראשונה, שיוכיחו לי למה לא להגיד את התשובה "כן". אני קודם כל אומר שהבקשה נענית בחיוב, ורק אחר כך אני מבקש הסברים למה ואם אי-אפשר.

בצה"ל אנו משתדלים לבחון את הנושאים בתחום התכנון מתוך ראייה כוללת ולטווח זמן ממושך. טווח התכנון מבחינתנו הוא לחמש שנים קדימה ברמה של תוכניות מוגדרות. כלומר, אנחנו יודעים לומר בצורה מאוד מוגדרת מה אנחנו מתכוונים לעשות בחמש שנים, מתי זה אמור לקרות, ואיזה כסף מונח מאחורי הרעיון או מאחורי הרצון. ואם לא קורים דברים שלא בשליטתנו, כמו קיצוץ דרמטי בתקציב, הרי בתום חמש השנים אנו צריכים לראות את הרעיון מתממש. במלים אחרות: מה שעומד בינינו לביין הביצוע אלה המשאבים.

המשאבים האלה הם מילת המפתח. שהרי ברור לחלוטין שצה"ל אינו מסוגל לבצע את התוכניות שלו בתחום התשתית והפריסה רק באמצעות התקציב השוטף

במסגרת תקציב הביטחון. במסגרת תקציב זה אנחנו מסוגלים לממש את התוכניות בתחום התשתית. אנחנו עושים בינוי, אחזקת בינוי, משלמים כל שנה מאה מיליון שקלים ארנונה לרשויות המקומיות, אבל בסופו של דבר את התוכניות שלנו אנחנו

נדרשים לממן באמצעות מימון חיצוני הנובע משני מקורות גדולים. האחד – הסדרים ייעודיים עם האוצר, שבמסגרתם מעמידים לרשותנו אמצעים תמורת פינוי מחנות (התמורה המתקבלת היא רק בעבור "עלות הגירה"). בנתיב זה מינהל מקרעי ישראל מוכר את הקרקע שאנחנו מפנים ואנחנו מקבלים את התמורה באמצעות משרד הביטחון. למרבה הצער תהליך זה לא הצליח להתקדם ממשיט עד כה, בין השאר כתוצאה מהמצב בשוק הנדל"ן. אולי המצב בשוק זה ישתנה לטובה, ואולי לא.

"צה"ל רואה את עצמו כנאמן שקיבל מהמדינה את השטח שבחזקתו כפיקדון לצורך השימושים הדרושים לצבא; צה"ל אינו הבעלים של הקרקע".

המקור השני – הסדרים מדיניים. כלומר: אם מתקיים הסדר מדיני, אנחנו מניחים שנקבל מימון חיצוני כלשהו לשינויי הפריסה והתשתית. למטרה זו אנו ערוכים עם התוכניות מגירה הנדרשות למיגוון רחב של אפשרויות. אבל אם נקבל את הכסף או לא – את זה איננו יכולים לקבוע בוודאות.

כדי שאפשר יהיה להבין מה היקף הפעילות של צה"ל בתחום הנדל"ן ראוי להסביר את התכנון שלנו ביחס למספר המחנות שאנו עומדים לפנות. יש לצה"ל כיום תוכניות מסוכמות שהובילו לכך ש-23 מחנות פונו. ההיקף הכספי הנובע מהפעילות הזאת הוא 2.5 מיליארד שקלים. מספר זה אינו כולל את יהודה ושומרון. 11 מחנות נוספים אנו מתכוונים לבטל, במסגרת שיקולים פנימיים, יש לצה"ל כיום תוכניות מסוכמות שהובילו לכך ש-23 מחנות פונו. ההיקף הכספי הנובע מהפעילות הזאת הוא 2.5 מיליארד שקלים. מספר זה אינו כולל את יהודה ושומרון. 11 מחנות נוספים אנו מתכוונים לבטל, במסגרת שיקולים פנימיים, מבלי שבפועל תקרה פעילות נדל"נית העשויה להניב פרי. אנחנו פשוט סוגרים את המחנות ואין לנו כל כוונה להעביר אותם או לאחד אותם. רק לסגור. בנוסף לכל קיימת עוד מסה של כ-130 ויותר מתקנים-מחנות בגדלים שונים, החל ממקומות

קטנים וכלה במקומות גדולים, שנמצאים בתהליכים כאלה או אחרים של עבודה. לגבי מתקנים אלה אין לנו עדיין נקודת אחיזה תקציבית. אנחנו מצויים במה שמכונה "שלבי סיכום" שבתחומם ניתן לזהות היקף פעילות של כשלושה מיליארד שקלים. פרט לאלה יש עוד 88 מחנות או מתקנים שלגביהם ניתן להציע הערכת שווי למקרה של פינוי אך הם עדיין לא "בקנה".

באשר לנושא פינוי המחנות ראוי להבהיר: צה"ל איננו הגורם המציג את השאלה איזה שימוש ייעשה בקרקע המפונה. התפקיד שנטלנו על עצמנו הוא להחזיר למדינה כמה שאפשר יותר מהמשאב היקר הזה שנקרא קרקע, כדי שהיא תעשה בו מה שהציבור מעוניין לעשות. צה"ל איננו מחפש יזם שיקנה את הקרקע המפונה כדי שצה"ל יקבל את השווי הכספי של הקרקע. והאמת היא כי, כמדיניות, לצה"ל גם אין כל כוונה ועניין להיות פעילים בתחום זה. כדוגמא לגישה זו ניתן להביא את נושא פינוי שדה דב ופינוי מחנה השלישות הראשית ברמת-גן. כאשר הועלה הנושא לדיון היה ברור כי שני הפרוייקטים האלה יכולים להביא הרבה ממון למערכת הביטחון. גישתנו הייתה שאנחנו לא נפעל בתחום הזה. כלומר: אנחנו נאמר מה הצרכים של הצבא, מה המשמעויות של הפינוי, אבל כאן אנו עוצרים. אין לנו כל עניין להתקשר לא ישירות ולא במשתמע לתוך התחום הזה, כי אין זה נכון שהצבא יעסוק בו. הפעילות הזו צריכה להיות מובלת על-ידי הגורמים האזרחיים.

בהקשר הזה ראוי להבהיר עוד נקודה חשובה: צה"ל רואה את עצמו כנאמן שקיבל את השטח מהמדינה כפיקדון לצורך השימושים הדרושים לצבא. צה"ל איננו הבעלים של הקרקע. לכן, כאשר אנחנו מפנים שטח מסוים, אנו מבקשים לקבל את "עלות ההגירה" ולא את הרווח המתקבל ממכירת השטח או מהשבחתו. מן הטעם הזה, כאשר פנינו 16 אלף מ"ר בנויים בדרום הקריה, קיבלנו רק תקציב לבנות 16 אלף מ"ר חליפיים. אנחנו יודעים, כמובן, שהשטח שפינינו נמכר ברווחים יפים ואני מניח שהכסף הזה הלך לשימוש מטרותיו של עם ישראל, כי הוא כסף של המדינה.

בנושא זה אפשר, כמובן, לשאול מדוע זה המצב, אבל את השאלות האלה צה"ל אינו שואל כי אין זה תפקידו. המדינה נותנת לצה"ל תקציב לפי הבנתה. לצה"ל

אין מפלגה. אנחנו מקבלים את מרות הריבון האזרחי כפי שהוא חושב לנכון. אנחנו משתדלים לשכנע את הריבון בעמדתנו אבל את החלטתו אנו מקבלים ומכבדים. אם יש מישו החייב לטפל בסוגיה זה צריך להיות מינהל מקרקעי ישראל, משרד האוצר, משרד הביטחון או כל רשות אחרת שרואה את הפרשים הכספיים העצומים המתקבלים על ידי המדינה כתוצאה מהליך פינוי המחנות.

"כאשר צה"ל מפנה שטח הוא מקבל רק את "עלות ההגידה" ולא את הרווח המתקבל ממכירת הקרקע או מהשבחתה; כשפינה צה"ל 16 אלף מ"ר בנויים בדרום הקריה, קיבל הצבא בתמורה רק תקציב לבנות 16 אלף מ"ר חליפיים".

בעייה נוספת בתחום התכנון העקרוני שאיתה אנחנו חייבים להתמודד היא הקונפליקט המתהווה בישראל שלפיו השטח העומד לשימוש כל הגורמים הולך וקטן ואילו האוכלוסייה והפעילות האזרחית גדלה והולכת. אחת הדרכים המרכזיות להתמודדות עם בעיה זו היא הקטנת "שטח הפנים" של הצבא. כלומר: צה"ל יצמצם את התפרסותו על פחות שטח. בפועל אנו ממשים את הכוונה הזו באמצעות צמצום ואיחוד מחנות. כדוגמה לגישה זו ראוי לבחון את מה שקורה בתחום פינוי וצמצום המחנות בגוש דן. התחלנו דווקא בגוש זה כי הוא היותר אטרקטיבי ויותר יקר ואפשרויות מימוש הקרקע יותר מעשיות. ומן הטעם הזה בגוש דן התוכניות שלנו הרבה יותר מגובשות.

אין זה סוד שצה"ל הינו מחזיק קרקע גדול מאד. אחד התחומים הקרקעיים הנרחבים שאנו אווזים

בו הוא שטחי האש והאימונים. אחת השאלות העקרוניות המעסיקות את צה"ל בהקשר זה היא: האם אנחנו משתמשים בשטחים האלה בצורה יעילה. כדי לקבל מענה נכון ומדויק לשאלה זו השקענו בנושא שנת תכנון שלמה, כולל הסתייעות במשרדים אזרחיים שזאת התמחותם. הניהול הנכון והאופטימלי של שטחים אלה הוא עולם שלם שבמסגרתו יש לענות על שאלות כמו: איזה יחידה מתאמנת באיזה שטח, איפה עושים אימונים ואיפה עושים ניסויים וכיצד משלבים את כל הדברים האלה יחד בדרך הטובה ביותר. כתוצאה מהניתוח

המאוד מעמיק ויסודי שנעשה בנושא זה יש לנו היום הבנות כיצד לשפר משמעותית את הפעילות שלנו בשטחי האש, לא רק במציאות הקיימת אלא בעיקר בתרחיש, במסגרת החלטות מדיניות, שבו אולי נידרש לא לפעול בשטחים מסויימים מבחינה צבאית.

כיוון חשיבה נוסף שבו אנו מתמקדים בתחום השימוש הנכון בקרקע הוא הבנייה לגובה והכניסה לעומק האדמה. בדרך זו לא רק שאנו מקטינים את הבעיה ברמת ניצול השטח הקרקעי אלא גם מקבלים רווח נוסף בעוד מספר תחומים. למשל: תחמושת המאוכסנת במנהרה מתחת לאדמה מטילה פחות מגבלות תחמושת המאוכסנת על פני השטח. ואילו הבנייה לגובה — עם כל השאלות שהיא מעורר לגבי הבולטות והחשש להיפגעות — היא בהחלט פתרון נכון באתרים מסויימים. ובהקשר הזה כל אחד יכול לראות את תפיסת העולם הזו מתממשת בפועל במסגרת הפעילות שמתבצעת במתחם הקריה בתל-אביב. אנחנו פנינו ונפנה את כל המרחב שמדרום לכביש קפלן, המכונה מרחב דרום הקריה, ונתכנס לשני מגדלים שבנייתם מתממשת בעצם הימים האלה.

גם בנושא ההתחשבות בשיפור איכות הסביבה חל מיפנה בצה"ל. צה"ל משקיע כ־140 מיליון שקל בשנה במרכיבים שונים של איכות הסביבה, הנחשבת בעינינו כתחום מתפתח ודינאמי שהרגישות אליו וההתחשבות בו היא במגמת התפתחות. הבסיס לשינוי הזה נובע מכך שהוטמעה ההכנה בצה"ל כי מדובר באיכות החיים של כולנו ובהרמוניה שלנו עם הסביבה.

דוגמה ברורה בהקשר זה אפשר להביא בהקשר של השימוש בשטחי אש וההתחשבות בשמורות הטבע. בנושא זה יש לנו שיח, אמנם עם עליות וירידות, שבסך הכל אפשר להגדירו כמערכת טובה מאוד, שבה אנחנו, יחד עם רשות שמורות הטבע, מחפשים את הדרך כיצד לשפר אותה. המטרה המשותפת פשוטה: למנוע את הפגיעה בערכי הטבע במקומות שהם קיימות שמורות או במקומות שהם שטחי אש ועדיין לא הוכרזו כשמורות. דוגמה קונקרטית לשיתוף הפעולה הזה אפשר להביא בנושא היציאה מלכנון. האמת היא כי עדיין לא סיימנו את היערכות צה"ל ופריסתו לאורך גבול הצפון.

בקו הגבול הצפוני הזה, הקו הכחול כפי שאנחנו קוראים לו, נדרש צה"ל להקים מחנה צבאי או מוצב צבאי, במקומות שלא תמיד הם הטובים ביותר מנקודת הראות המקצועית של הצבא. כלומר: אם היינו מנצלים את סמכותנו ברמה השרירותית ואומרים 'לא מעניין אותנו שום דבר' – לא בטוח שהיינו מתפרסים בדיוק באותן נקודות. אבל כיוון שאנחנו מקיימים דו שיח חיובי עם רשויות שמירת הטבע, וברור שעצם בנייתו של מחנה בתוך אזור תיירותי עם נופים יוצאים מן הכלל הוא כבר בעיה אנחנו משתדלים לצמצם את החיכוך על-ידי חיפוש מקום שהוא בעל פגיעה מינימלית בערכי טבע אך שבכל זאת עונה על צרכי הביטחון. אם להודות על האמת לא הכל מתנהל על מי מנוחות. לא אחת מסתיימים המפגשים שלנו עם רשויות הגנת הטבע כאשר כל צד דבק בעמדתו. אבל אנחנו באמת משתדלים למצוא את הנתיב המשותף ובהרבה מקרים אנחנו גם מצליחים. וההצלחה היא כזאת ששני הצדדים מרוויחים ממנה.

נקודה חשובה להבנת אופי הפעילות הנדל"נית של צה"ל חייבת להיאמר בבירור המקסימלי. אנחנו קציני צבא ואיננו עוסקים בצד הכספי של הנדל"ן. אנחנו עוסקים רק בתכנון. כל מלאכת המימוש, ההתקשרויות, המשא ומתן וכל הפעילות הרחבה הקשורה בעולם הנדל"ן מתבצעת על-ידי המרכיב האזרחי של משרד הביטחון, קרי: אגף אמרכלות ונכסים. שותף בכיר בסוגייה זו הינו, כמובן, משרד האוצר. יחד עם זאת שאנו מתכננים את הדרוש לנו מהזווית הצה"לית, קיימות בישראל תוכניות מתאר ורשויות תכנון וגם משרדי ממשלה שקשורים לנושא. והמילה שלהם, כמובן, גוברת על מילת התכנון שלנו כאשר הדברים מגיעים לניגודיות או לקונפליקט. במסגרת זו אנחנו משתדלים לא רק להכיר את התכנון האזרחי אלא להשתלב בו, מוקדם ככל האפשר, כדי להציג בפני המתכנן האזרחי את נקודת המבט שלנו, את הצרכים שלנו, את האילוצים שלנו – כדי שיבואו לידי ביטוי בדרך הטובה ביותר במסגרת התוכניות האזרחיות. בהקשר הזה אנחנו מעדיפים את המצב של הנבון על פני המצב של החכם. כלומר: עדיף למנוע את הקונפליקט מאשר לחפש את הדרך הטובה ביותר לצאת ממנו לאחר שכבר נוצר.

חוצה ישראל – הנתים המהיר

מהפריפריות למרכז יקל משמעותית את

העומס הקשה המפקק את עורקי המדינה

רא"ל (מיל.) משה לוי*

“כביש חוצה ישראל הוא בעל תרומה להקלת הגודש במרחב המעוייר המרכזי ושיפור הנגישות בינו לבין המרחבים המעויירים הצפוני והדרומי, ולכן חשיבותו רבה גם בהגברת השיוויוניות המרחבית ברמה הארצית. בנוסף, הכביש הינו בר חשיבות רבה לפיתוח החלק המזרחי של המרחב המעוייר המרכזי.”

(תכנית ישראל 2020, תכנית אב לישראל בשנות האלפיים)

יבוא יום ואדם יעלה ברכבו על הכביש המהיר בבאר שבע וכעבור שעה של נסיעה נינוחה ושלווה יגיע למרכז הארץ; יבוא יום ואדם הגר בחיפה יעלה ברכבו על הכביש המהיר דרומה וכעבור זמן קצר יחסית של נסיעה מהנה ורגועה יגיע עד אל לב השרון העמוס. אלה אינן משאלות לב של אחרית הימים. זו מציאות מתממשת בהדרגה ממש ימים אלה בכביש חוצה ישראל, המכונה גם דרך מספר 6 על שם יצחק רבין, פרויקט התחבורה הגדול ביותר בישראל מאז הקמת המדינה.

ראשיתו של כביש חוצה ישראל בשנת 1976 המועד בו אישרה ממשלת ישראל את תמ"א 3 ובה כביש אורך העוקף ממזרח את המרכז המבונה של ישראל. זאת

* הכותב הוא יו"ר מועצת המנהלים של חברת כביש חוצה ישראל

בשעה ששני כבישי האורך האחרים של ישראל — כביש החוף, דרך מס. 2 וכביש השרון, דרך מס. 4 — הפכו במשך השנים, עם התרחבות העיור בישראל, לכבישים העוברים בלב איזור בנוי.

**"על פי המכרז
התחייבה קבוצת
"דרך ארץ" שואשך
הזמן הדרוש
לסלילת הכביש
הוא כחמש שנים
הנכללות בתקופת
הזיכיון. קביעה זו
מהווה תמריץ
משמעותי לזכיין
לסיים את העבודה
בהקדם".**

העובדה שהנתיבים של שני כבישי האורך הקיימים עוברי באזור מעוייר יצרה מכשלה כפולה. האחת: הנוסעים שמגמת פניהם האיזור העירוני — סבלו מצפיפות חמורה שנוצרה על-ידי כלי הרכב, ובהם משאיות רבות, שיעדם בינעירוני. השניה: הנוסעים שיעדיהם בינעירוניים סבלו מהכורח לחצות אזור עירוני, גדוש בתנועה. כדי לפתור בעייה זו החליטה המועצה הארצית לתכנון ובנייה, בסוף שנות ה-80, ונוכח העלייה הגדולה שזרמה ממדינות חבר העמים על תכנית מתאר לפיתוח ולקליטת עליה — תמ"א 31.

תכנית זו שנועדה לקדם עליה של כמיליון נפש הציבה דגש רב, בין השאר, על השקעה בתשתיות תוך מתן עדיפות לתשתיות תחבורה.

במקביל נקבע גם שיש לחזק את הפריפריית בצפון ובדרום וגם לשם כך נדרשה תשתית תחבורה הולמת. בנוסף יזמה המועצה הארצית גם תכנית מישנה, תמ"א 31א', שמטרתה הייתה לשמש כלי תכנוני לקידום מערכות התחבורה.

במסגרת זו נמצא כי דרך מס. 6 היא התשובה הנכונה והחיונית לשני היעדים התחבורתיים:

1. כביש עורקי עוקף המטרופולין של מרכז הארץ.
2. כביש בינעירוני להקלת הקשר בין המרכז לפריפריית.

במסגרת העבודה הנמרצת של מע"צ לקידום ולמימוש התכנית החליטה הממשלה, בנובמבר 92, על הקמת חברת כביש חוצה ישראל. החלטה זו נבעה גם היא משני טעמים עיקריים:

1. הכרה בדחיפות ובחשיבות של סלילת הכביש חייבה הקמת צוות שכל תפקידו הגשמת היעד הזה.
2. חיפוש דרך מימון חוץ תקציבית, כדי להוסיף מקורות כספיים זמינים להשקעה בתשתית וכדי לוודא שהקמת הכביש תיעשה בקצב מהיר שאינו מותנה בתנודתיות של התקציב.

כבר בישיבתו הראשונה, בתחילת 1993, קבע דירקטוריון החברה שיש להתקדם במקביל הן בתכנון הכביש והשגת האישורים הסטטוטוריים הנדרשים והן בבחינת ההיתכנות העסקית שדרך 6 תהיה כביש אגרה, כדי שאפשר יהיה לגייס מימון פרטי לביצוע העבודות.

הקביעה שלפיה יהיה הכביש במסגרת תמ"א 31א' איפשרה לאשר את התכניות מבלי שיהיה צורך לשמוע הערות או להמתין להתנגדויות. למרות זאת הוחלט בהנהלת החברה לפתוח במגעים ודיונים הן בציבור והן בגופי תכנון שונים, כדי להקשיב וליישם את הערות הציבור. במסגרת זאת נשמעו ונדונו מאות התייחסויות וכל אחת מהן נבחנה באורח יסודי. ואכן השפעתן הייתה מוחשית מאוד. בין היתר שונה לחלוטין תוואי הכביש בארבעה מקומות, נקבעו מעברים, הוחלט על חפירת מנהרה בתל חדיד ועוד. עד כמה יסודית הייתה עבודת הבחינה הזאת ניתן ללמוד מן העובדה שמליאת המועצה הארצית קיימה כ-60 ישיבות לדיון בכביש וזאת בנוסף לעשרות רבות של ישיבות בוועדות משנה למיניהן.

הגישה היסודית של המתכננים הייתה והינה גם כיום שילוב מוקדם והתחשבות, ככל הניתן, בגורמים המשפיעים כבר בשלב התכנון הראשוני כדי שלא יהיה צורך "לרפא" השלכות שליליות של סלילת הכביש בדיעבד. בדרך זו נהגנו באשר לסקר ארכיאולוגי מוקדם ולחפירות בדיקה והצלחה מוקדמות וכך נמנעו כמעט לחלוטין תקלות בהתווית הכביש או קשיים בסלילתו. במקרה שנוצר צורך, כגון בעת

הימצאות קברים עתיקים, נפתרו הבעיות על ידי שינוי בתוואי או מציאת פתרונות נכונים בשיתוף הגורמים הנוגעים לענין.

**על פי הצפוי,
הקטע הראשון, בין
קיבוץ אייל למחלף
נחשונים יפתח
לתנועה בשנת
2002 והכביש כולו
יפתח בשנת
2004.**

בניגוד לתדמית שמנסים ליצור הגופים "הירוקים" צוות החברה ראה ורואה גם כיום את הטיפול במכלול הנושאים של איכות סביבה מרכיב ראשוני ויסודי במערכת התכנון והביצוע, תוך אמונה עמוקה בחשיבות השמירה על ערכי הטבע. ההוכחה הטובה ביותר למגמה זו היא העובדה שהחברה יזמה את שילובם בעבודות התכנון של גדולי המומחים בתחום איכות הסביבה כגון אדריכל הנוף שלמה אהרונסון, ד"ר אורי מרינוב, האדריכל שמאי אסיף ועוד רבים וטובים. שיתוף המומחים האלה היה חלק מהותי ויסודי בתכנון

מראשיתו והוא נעשה בתהליכי הביצוע על ידי מנגנונים יעילים של בקרת ואבטחת איכות. זה ועוד. לא רק אנחנו הקפדנו על נושאי איכות הסביבה. גם המועצה הארצית לתכנון ובניה הורתה על ביצוע תסקירי השפעה על הסביבה במיגוון נושאים ואזורים, בחנה את פרטיהם ואף הקימה גוף מיוחד, צוות מלווה, המוסמך לבקר ולאשר את התכניות ואשר ללא אישורו הפרטני לא ניתן לסלול את הכביש.

התרומה לאיכות הסביבה כתפיסת עולם בחברת כביש חוצה ישראל אינה רק מס שפתיים. על פי תחשיבים שערכנו מסתבר כי באזורים מסויימים השקענו בנושא הגנת הטבע 7-8% מסך ההוצאות ובאזורים מסויימים, כגון קטע 18 שבין ברקאי לאליקים, השקענו עד 20% מהיקף ההוצאות. דוגמא מוצלחת לטיפול בנושא איכות הסביבה הוא מחלף בן שמן. על אף שנכנה באיזור רגיש במיוחד הרי שאינו פוגע בנוף או בערכי טבע ואף משתלב יפה בסביבה.

המסלול העיסקי

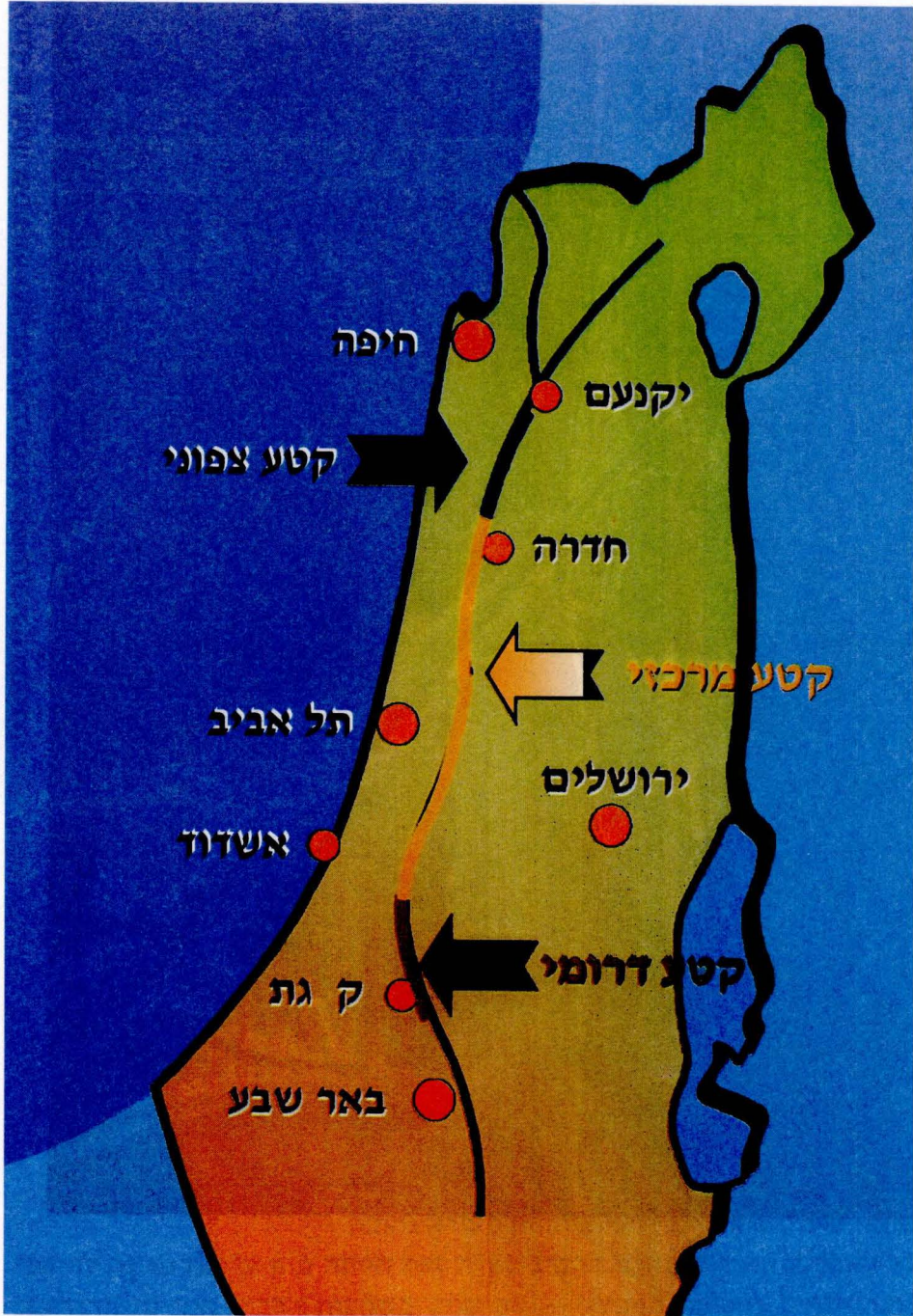
תחזיות התנועה בכביש חוצה ישראל והתועלות שיביא הכביש למשק נכחנו והוכחו עוד לפני הקמת החברה. למרות זאת, וכדי להיות בטוחים בתוצאות

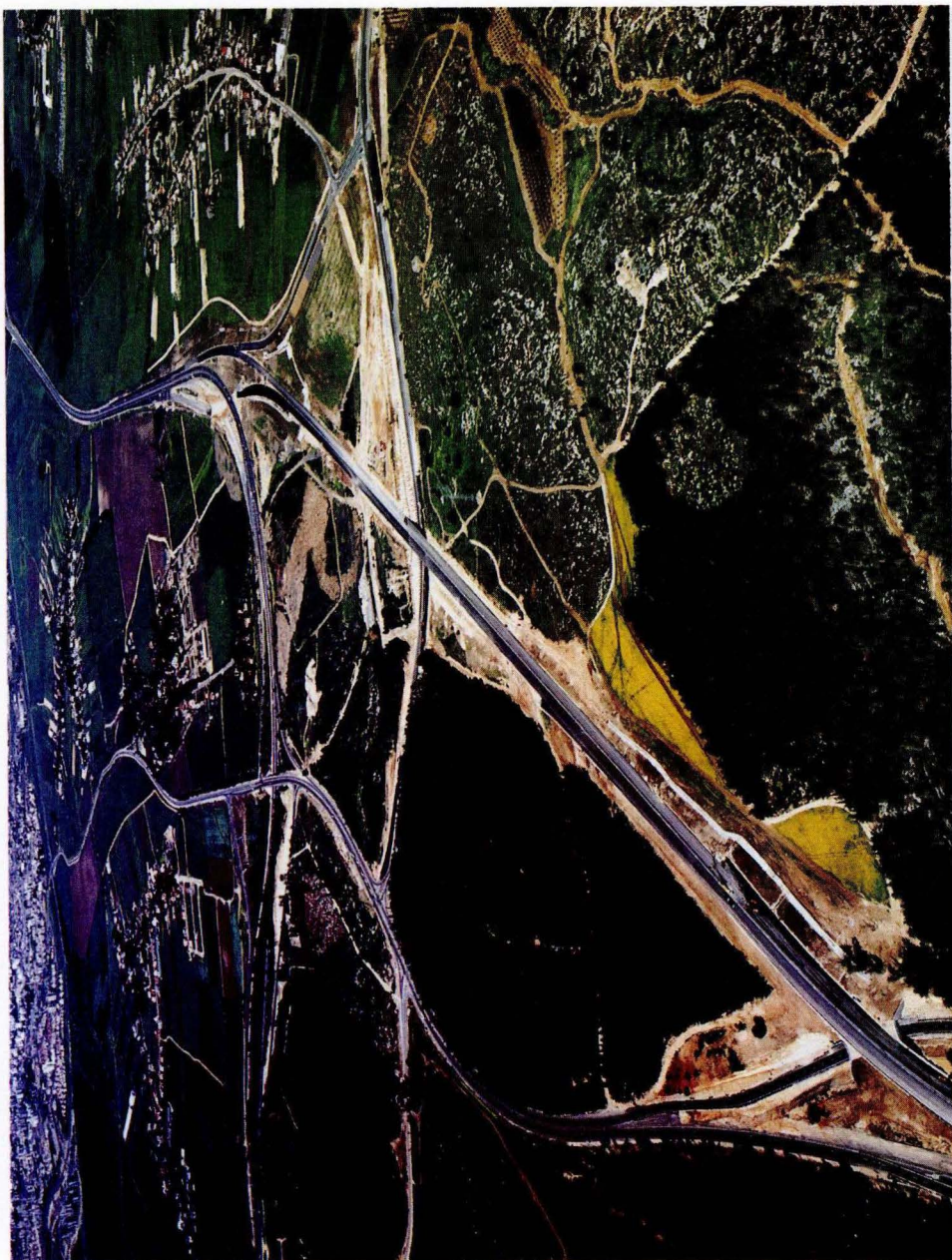
במידת הדיוק המירבית האפשרית, הוחלט בחברה על בחינה נוספת, בלתי תלויה, שגם היא הוכיחה את הכדאיות למשק ברמות של למעלה מ-30% שעור תשואה פנימי.

כיוון שנושא כביש האגרה חדש לישראלים החלטנו לבדוק את ההתייחסויות בשטח. החברה ערכה סקר מקיף על הנכונות לשלם עבור הנסיעה בכביש. הסקר גילה כי למרות ההסטה של כלי רכב שימנעו מלהשתמש בכביש בגלל האגרה, עדיין קיימת כדאיות עסקית מובהקת. סקרים נוספים שחיזקו מסקנה זו נערכו גם על ידי משתתפי המכרז הבינלאומי וחלקם אף העלו תוצאות יותר אופטימיות מהסקר שלנו. כל הנתונים הוצגו בפני הממשלה שהחליטה לפרסם מכרז בינלאומי לסלילה, מימון ותפעול הכביש על ידי גופים פרטיים.

בעקבות החלטות הממשלה הובאו לכנסת ואושרו שתי הצעות חוק. בשנת 94, אושר חוק כביש ארצי לישראל ובו אושרה ההפרדה בין תפיסת הקרקע לבין הדיון על הפיצויים. כמו כן הוקמה וועדה בראשות שופט לדון במחלוקות על הפיצויים. החידוש המרכזי בחוק הוא האפשרות של מתן קרקע חליפית לבעלים פרטיים שמטרתו לאפשר גם להם ליהנות מההשבחה שתיווצר באזור עם סלילת הכביש. הוראה זו אכן מתממשת עכשיו, הלכה למעשה. החוק השני הוא חוק האגרה משנת 95. החוק מאפשר גביית אגרה בכביש שבין נחל שורק לנחל עירון, בקטע שאורכו כ-90 ק"מ. בחוק קיימת אפשרות להחיל את גביית האגרה גם על קטעים נוספים בכביש.

בניגוד לפרסומים הנוכעים מאי ידיעת העובדות או מתוך כוונה להטעות את הציבור, מפקיעה החברה בעבור כ-140 ק"מ כביש כ-24 אלף דונם בלבד (ראה טבלת התפלגות שטחי ההפקעה) כאשר חלק ניכר מהשטח המופקע מיועד להרחבות עתידיות.





מחלף בן שמון: אינו פוגע בנוף או בערכי טבע ומשתלב יפה בסביבה

ריכוז שטחי הפקעה בקטעים (בדונמים)

מ"גזר	קטע מרכזי זיכיון	קטע צפוני	קטע דרומי	סה"כ
קיבוצים ומושבים	9,080	1,303	3,986	14,369
פרטיים (כולל חכירה)	1,476	150	—	1,626
פרטיים (מיגזר ערבי)	1,984	49	391	2,424
אדמות מדינה וטרשים	4,301	329	1,213	5,843
סה"כ	16,841	1,831	5,590	24,262

**"כביש בהיקף כמו
חוצה ישראל אינו
רק מערכת
תחבורה. הכביש
גם יהווה מנוף
לפיתוח הפריפריה
והאגף המזרחי של
מרכז הארץ. שהיה
עד לשנים
האחרונות "החצר
האחורית" המזונחת
של המדינה."**

במסגרת הדיונים בחוקים ובהמשך להם, קיימה הכנסת עשרות ישיבות של וועדות שונות בהם נדונו כל ההיבטים וההשלכות של סלילת הכביש במיגוון רחב של תחומים. בדיונים אלה העלו הגופים המתנגדים לכביש את כל השגותיהם ולמרות ההתנגדויות וההשגות אושרו כל התהליכים הנדרשים.

בדצמבר 1994 הוחל בתהליכים ראשוניים של פרסום המכרז הבינלאומי. מטרת המכרז הייתה לבחור זכיין אשר תמורת הזכות לגבות אגרה יממן, יסלול, יתחזק ויפעיל את הכביש ובתום תקופת הזיכיון יחזיר את הכביש על מתקניו למדינה. היעד המרכזי במכרז היה לגרום לכך שלמרות שמדובר במימון פרטי, שהוא יקר יחסית, תהיה האגרה נמוכה ככל האפשר. הדרך שנבחרה להשיג מטרה זאת הייתה מתן ערבות מדינה להיקפי תנועה חזויים לתקופת הזיכיון — 30 שנה. משמעות הדבר: המדינה התחייבה

שאם היקפי התנועה יהיו נמוכים מהחזוי, המדינה תדאג לכיסוי החסר. היעד שהוצב במכרז אכן הושג והאגרה שנקבעה היא מהנמוכות בעולם גם בהשוואה לכבישי אגרה שנבנו במימון ציבורי.

יסוד חדשני נוסף שנקבע במכרז, הוא שימוש במערכת גביה אלקטרונית. מערכת זו בנויה על משיב אלקטרוני (ייתכן גם טלפון סלולרי) במכונית המציין את נקודת הכניסה לכביש האגרה ואת נקודת והיציאה ממנו, ומחייב את המשתמש בהתאם לקטע שבו השתמש בפועל. הגיבוי למכשיר האלקטרוני הוא באפשרות של צילום לוחיות הרשוי של המכונית, אפשרות שאם תמומש תעלה סכום נוסף למשתמש.

שיטה חדשנית זו חוסכת זמן המתנה לתשלום, את הקרקע הנדרשת לרחבות התשלום ואת העובדים הרבים הנדרשים לגבייה ידנית – וחסכון זה הוא רווח נקי למשתמש ולמשק.

שיטה זו של גבייה אלקטרונית טומנת בחובה גם את הפתרון העתידי לשליטה בבעיית הגודש בכבישים. כאשר תופעל תאפשר השיטה את וויסות התנועה, במיוחד בכניסה לערים.

במכרז הבינלאומי השתתפו חברות מישראל ומהעולם. בתהליכים של מיון ותחרות הגיעה לקו הסיום קבוצת "דרך ארץ". קבוצה זו מורכבת בחלקים שווים מהחברות:

1. חברת אפריקה ישראל.
2. חברת שיכון ובינוי.
3. חברת קנדיאן הייוויז מקנדה.

תהליך כזה, בו יש צורך במימון חיצוני רב היקף, בחירת הזוכה במכרז היא רק התחלה. מחודש פברואר 98 ועד חודש אוקטובר 99 התמשך תהליך הקרוי "סגירה פיננסית". בתקופה זו נדונו וסוכמו עשרות חוזים בני אלפי עמודים להלוואת הענק בגובה 1.1 מיליארד דולר. עיקר הסכום – 850 מיליון דולר, בשקלים, ניתן על

ידי גופים ישראלים בראשות בנק הפועלים ו- 250 מיליון דולר שניתנו כאגרות חוב על ידי בנק השקעות קנדי, ניוקורט. לסכום זה יש להוסיף כ-120 מיליון דולר הון שיושקע על ידי בעלי המניות, כך שהסך הכולל של ההשקעה הכספית בכביש מס. 6 היא בסדר גודל של כמיליארד ורבע דולר.

**”בתום תקופת
הזכיון יועבר כביש
חוצה ישראל על
מתקניו למדינה
ללא תמורה.”**

סכום זה מהווה תוספת משמעותית ביותר להשקעות בתשתית בישראל. השקעה זו נחשבת לחיונית כדי לאפשר את הצמיחה שהיא היעד המרכזי של כלכלת ישראל.

בתקופת “הסגירה הפיננסית”, נקבעה גם שורת הסדרים בנושאי ריבית, גביית אגרה ותקנות אכיפה וכן זכויות המדינה ברווחים של הזכיון. נושאים אלה נדונו בהרחבה בוועדות הכלכלה והכספים של הכנסת ואושרו על ידן.

על פי המכרז התחייבה קבוצת “דרך ארץ” שמשך הזמן הדרוש לסלילת הכביש הוא כחמש שנים הנכללות בתקופת הזיכיון. קביעה זו מהווה תמריץ משמעותי לזכיין לסיים את העבודה בהקדם. על פי הצפוי, הקטע הראשון, בין קיבוץ אייל למחלף נחשונים יפתח לתנועה בשנת 2002 והכביש כולו יפתח בשנת 2004 בתום תקופת הזכיון יועבר הכביש על מתקניו למדינה ללא תמורה.

שיטת גביית האגרה בכביש אינה על פי מספר הקילומטרים שהמשתמש יסע בפועל, אלא על פי הקטעים שבין המחלפים. בכביש חוצה ישראל תשעה קטעים. במטרה להעדיף נסיעות ארוכות ואת השימוש העיקרי על ידי תושבי הפריפריה, נקבע שהתשלום המירבי יהיה בעבור חמישה קטעים בלבד. מאידך נקבע גם שיהיה תשלום מינימלי של שלושה קטעים, וזאת במטרה לצמצם את מספר הנסיעות הקצרות ולהקל על התנועה הבינעירונית.

במסגרת המכרז נטל על עצמו הזכיון עוד מספר מחויבויות. האחת: הזכיון חייב להרחיב את הכביש ולשדרג את המחלפים ככל שיידרש על פי היקף התנועה, על

חשבונו. השניה: הזכייין נדרש להפעיל ארבע תחנות דלק ושרות ונקודות שירות, שתיים לכל כיוון. על פי המכרז אין לזכייין כל זכויות נדל"ניות ברצועת הכביש.

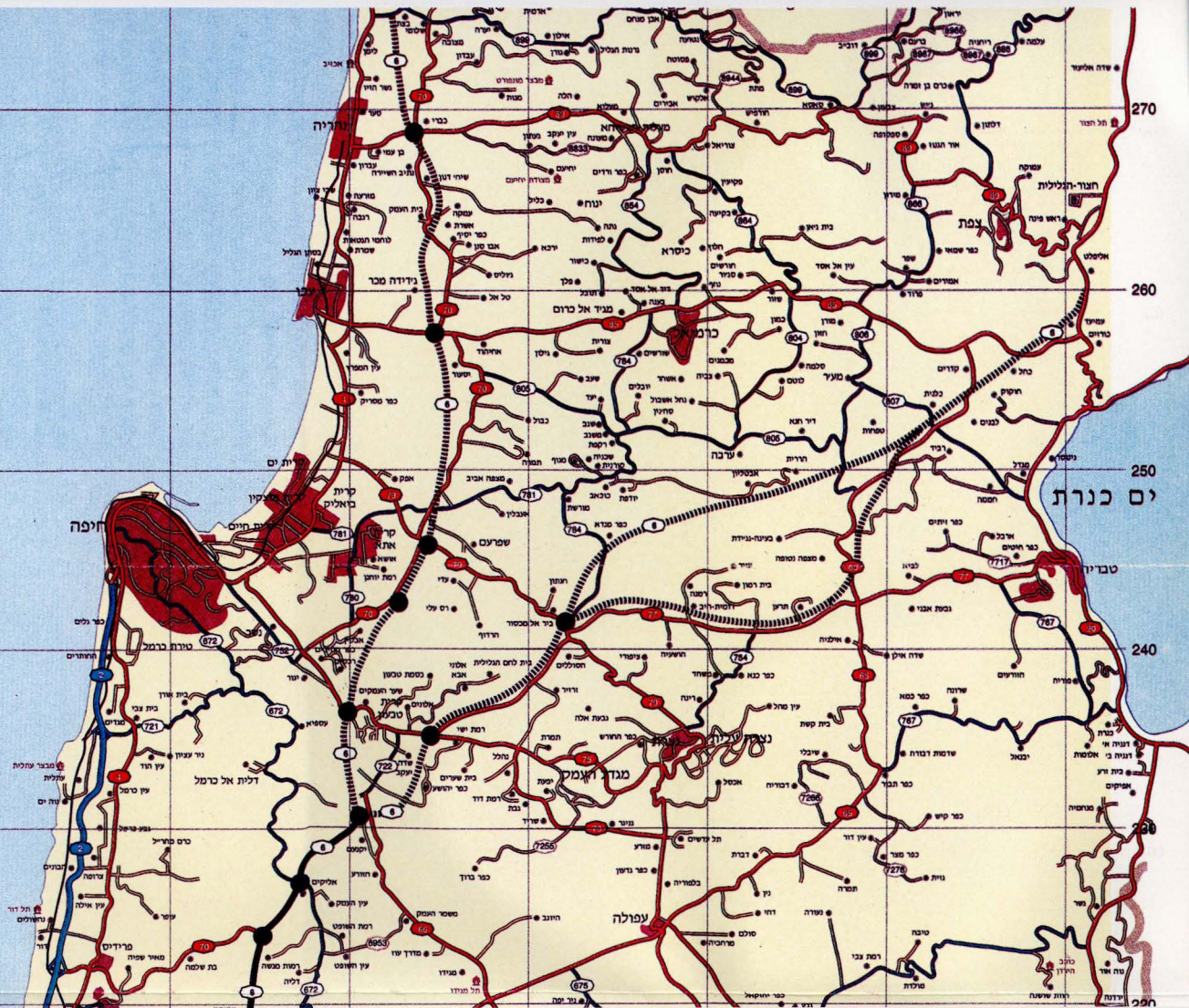
תמורת כל ההתחייבויות האלה רשאי הזכייין לגבות אגרה מבעלי הרכב המשתמשים בכביש. כספים אלה יכסו את הוצאות הסלילה והמימון של הכביש וכמובן יהיו גם מקור לרווחים. יחד עם זאת חשוב לזכור כי רווחי הזכייין מוגבלים הן על ידי מחויבות הזכייין להעביר למדינה 57% מההכנסות מעל להיקפים שנקבעו מראש, והן על ידי אופציות שניתנו למדינה לרכישה של עד 49% מזכויות חברת דרך ארץ עוד לפני תום מועד הזיכיון.

המשך הפעילות

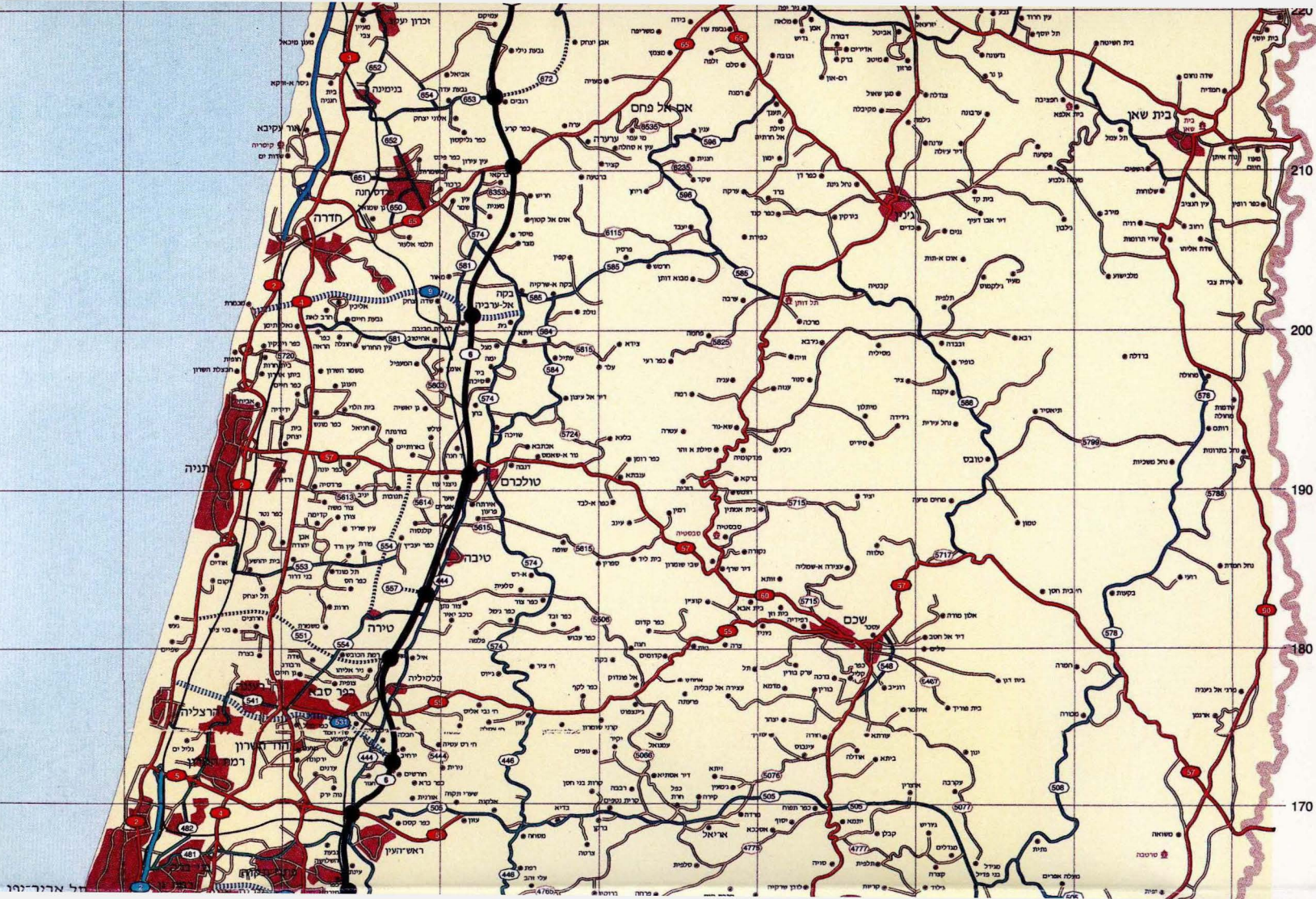
בנוסף לקטע המרכזי של הכביש כבר אושרו לסלילה קטעים נוספים לפי הפירוט הבא:

- 34 ק"מ לכיוון דרום, מנחל שורק ועד לאיזור בית קמה. קטע זה נמצא עתה בבחינה כלכלית כדי לקבוע מתי ובאיזו שיטה יש לסלול אותו.
- כ-17 ק"מ לכיוון צפון, מצומת ברקאי ועד לאליקים, המאפשרים הגעה דרך כביש ואדי מילק עד לצומת יקנעם. קטע זה אושר על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה ועל ידי הממשלה. בדיקות תחבורתיות וכלכליות הוכיחו את הצורך בסלילת קטע זה ואכן שרי האוצר והתחבורה כבר אישרו את היציאה לדרך. עם זאת עדיין לא סוכם סופית אם קטע זה, למרות כדאיותו העסקית, יהיה כביש חפשי או כביש אגרה.
- החברה ממשיכה בהתווית הקטע הדרומי של הכביש, מאיזור בית קמה עד למסעף הנגב בדרום.
- התכנון לקטעי הכביש, מצומת יקנעם צפונה, טרם החל ונראה שלא נידרש לקטעי כביש אלה בשנים הקרובות.

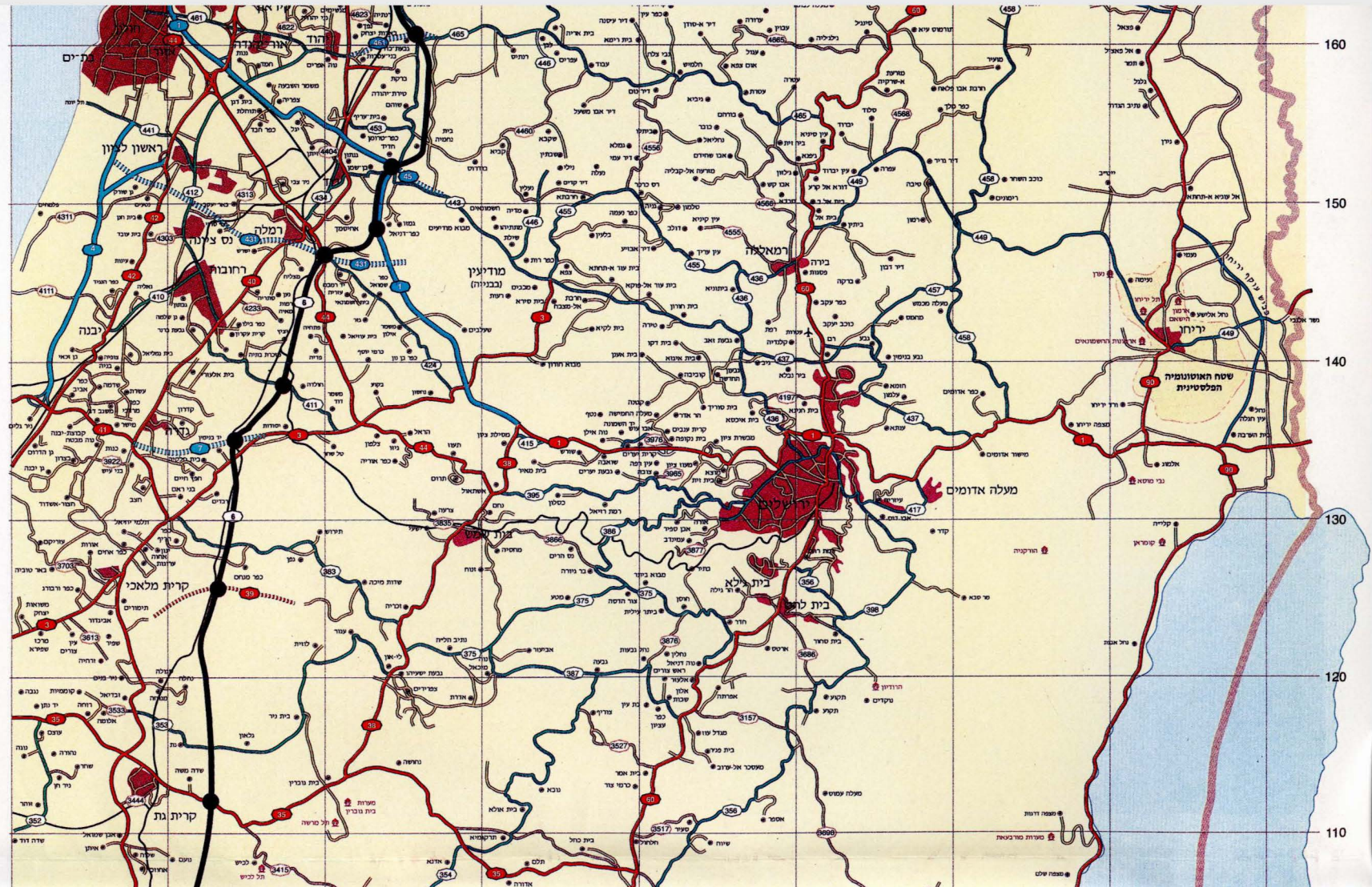
כביש חוצה ישראל



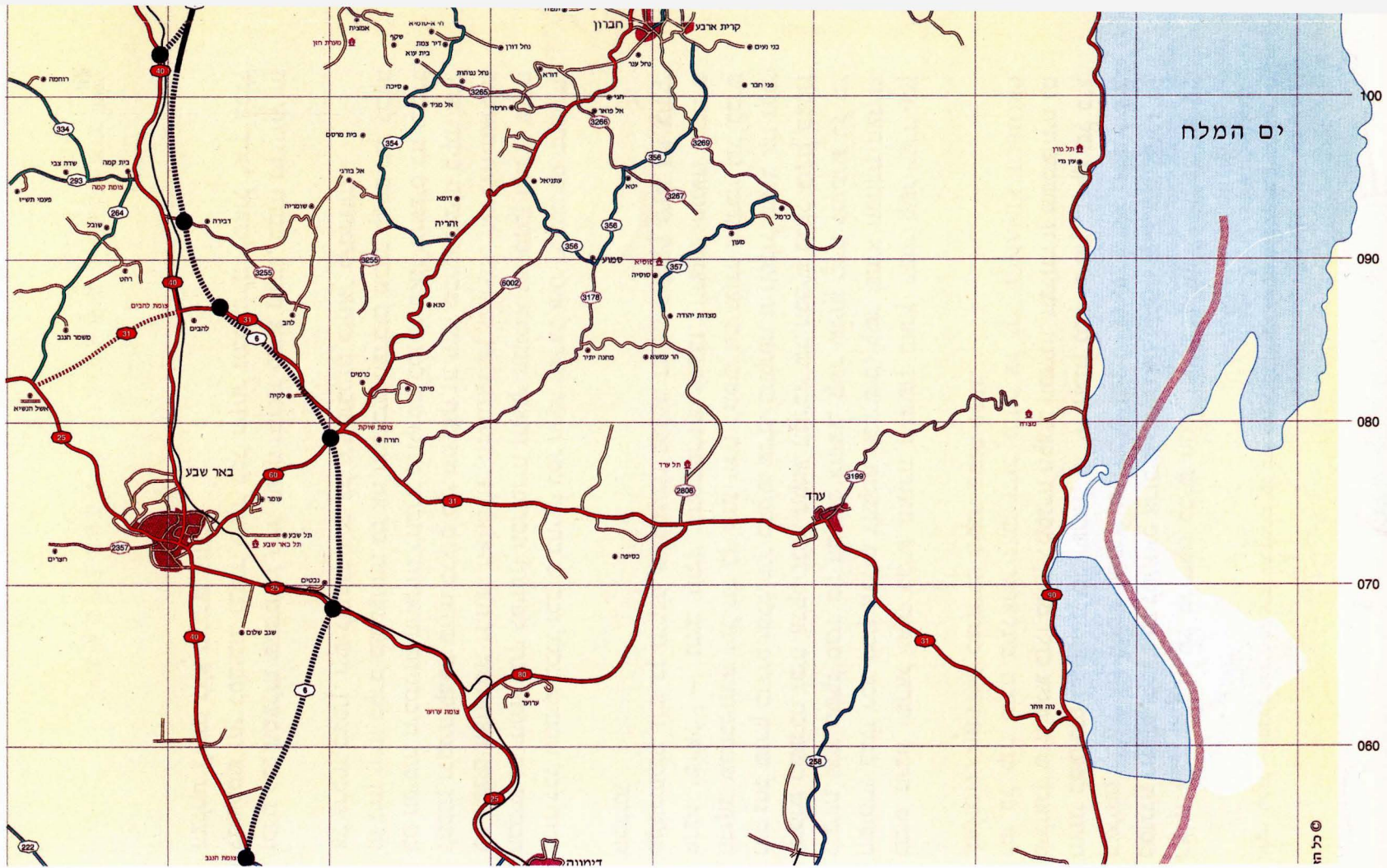
© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל



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



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



חוצה ישראל – הנתיב המהיר מהפריפריה למרכז יקל משמעותית את העומס הקשה המפקק את עורקי המדינה

ראייה אובייקטיבית של פרוייקט כביש חוצה ישראל מראה כי מדינת ישראל מסוגלת לחשוב ולבצע גם לטווחים ארוכים מאד. ואין הוכחה טובה מזו שהמדינה מצליחה לסלול את הקטע המרכזי של כביש חוצה ישראל, שהוא נדבך חשוב וחיוני במערכות התחבורה של ישראל, על ידי תכנון נכון ומימון בהיקף של כ-5 מיליארד ש"ח מגיע כולו מחוץ למסגרת תקציב המדינה. הצלחה זו משמעותית גם לפי כל קנה מידה בינלאומי ואכן היזם נבחר על ידי PROJECT FINANCE INTERNATIONAL כפרוייקט השנה בשנת 1999.

כביש חוצה ישראל יהיה כביש האגרה הראשון בארץ ויצור קשר ישיר בין השימוש בכלי רכב לבין העלות להקמת הכבישים, קשר שהוא הפתרון העתידי ליצירת שווי משקל סביר בין הביקוש להיצע, קשר שניתן יהיה למימוש על ידי שימוש במערכת גביה אלקטרונית. הקטע המרכזי של הכביש מנחל עירון בצפון ועד נחל שורק בדרום יסלל תוך כחמש שנים. בתקופה זו תסלול מע"צ את דרכי הרוחב שבתכנוניה ועל ידי כך ניתן יהיה לממש את יעודו המרכזי של כביש חוצה ישראל – נתיב מהיר מהפריפריה למרכז, הוצאת תנועה מיותרת ממטרופולין גוש דן והקלה משמעותית בעומס הקשה המפקק כיום את עורקי המדינה.

ברור לכל שכביש בכלל וכביש בהיקף כמו חוצה ישראל אינו רק מערכת תחבורה. הכביש גם יהווה מנוף לפיתוח הפריפריה והאגף המזרחי של מרכז הארץ, שהיה עד לשנים האחרונות "החצר האחורית" המוזנחת של המדינה. המועצה הארצית לתכנון ולבניה קבעה שורת כללים כדי שפיתוח זה יהיה מבוקר ויעלה בקנה אחד עם תפיסות תכנוניות הראויות לחברה מתקדמת כמו זו שאנו שואפים לה ובכלל זה ניתן יהיה לקדם משמעותית גם את הישובים הערבים מכפר קאסם ועד לבקה אל גרביה בצפון. ויש להיערך לכך על ידי תוכניות מיתאר מתאימות.

ופרט לכל המעלות שמנינו בו יהיה חוצה ישראל כביש חדיש, בטוח וידידותי הן למשתמש והן לסביבה. ובעוד עשור לכל היותר נוכל כולנו לשאול "איך בכלל הצלחנו לחיות ללא הכביש הזה".

חוצה ישראל – עצם בגרון

דניאל מורגנשטרן*

בשלהי שנת 1988, ישב על כורסת מנכ"ל מחלקת עבודות ציבוריות יהודה כהן, מי שהיה קודם לכן קצין הגדסה ראשי בצה"ל, ואינג'ינר בהכשרתו המקצועית – ותיכנן את "פרוייקט חייו": דרך מס' 6. כעובד ציבור ותיק ידע כהן שלפני קבלת החלטה לגבי כל פרוייקט דרושה בדיקת כדאיות כלכלית, ולפיכך הכין את התנאים (Terms of Reference בלע"ז) לבדיקת הכדאיות של הדרך שהותוותה בתוכנית המיתאר הארצית לדרכים תמ"א 3 כ"דרך המזרחית". את הבדיקה הטיל כהן על שכמם של מומחי המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה. ואכן, בשנת 1989 הושלמה הבדיקה והצביעה על כדאיות כלכלית חיובית של הפרוייקט. עד כאן תיאור, היסטורי מעט, של העובדות שקדמו להולדת הפרוייקט.

לכאורה ההליך נראה תקין. אבל רק לכאורה. בפועל עברה הפרוצדורה הזו על מספר לאוריים שאלה העיקריים שבהם:

- דרך או כביש הם רכיב במערכת תחבורתית. בכל מקרה אין הם עומדים בפני עצמם ויש לבחון את כדאיותם הכלכלית כחלק ממערך התחבורה, ובכל מקרה מול החלופות התחבורתיות הרלבנטיות.
- בשנת 1988 לא הייתה למדינת ישראל תוכנית אב עדכנית לתחבורה יבשתית. התכנית האחרונה הוכנה 13 שנים קודם לכן, בשנת 1976, ובגלל התמורות שעברה המדינה בפרק זמן זה נותרה התכנית חסרת תוקף.

* המחבר הוא יועץ כלכלי ומתכנן אורבני ובעבר מבכירי משרד התחבורה.

• רק תכנית אב לתחבורה מביאה בחשבון את הפרמטרים השונים להתפתחות הכלכלית, הפיסית, חברתית, הגיאורפוליתית והטכנולוגית של המדינה, ורק על סמך אלה יכולה תכנית כזו להצביע על החלופות השונות של המערך התחבורתי ועל המועדפת שבהן.

• בבסיסה של כל תוכנית אב לתחבורה צריך להיות מודל פיצול נסיעות – Modul Split – ורשת מוצא ויעד של המטענים. הראשון מתייחס לענף הנוסעים והשני למקטע המטענים. העלאת שניהם יחד על אותה רשת מציגה את כלל הביקוש לשירותי תחבורה יבשתיים, וממנו גוזרים את ההיצע בכל נקודת זמן עתידית, כאשר העיקרון המנחה הוא מיכסום היעילות של כל אמצעי התחבורה ועשיית השימוש בכל אמצעי באותו הקטע / או הקטעים בהם יש לו יתרון יחסי.

• כלל ברזל בעולם התחבורה קובע: במקטע הבין עירוני יש יעילות מירבית לאמצעי התובלה המסילתיים – ועל כן ייעשה בהם שימוש, בעוד אשר במקטעים העירוניים נתונה הבכורה לתחבורה ציבורית לסוגיה (מוטורית – מסילתית). במקטעים הפרבריים ייעשה שימוש, בדרך כלל, ברכב הפרטי. בכל מקרה, כל נסיעה קבועה או סדירה ממוצא ליעד תתבצע, קרוב לוודאי, ביותר מאמצעי תחבורה אחד, כאשר תנאי הכרחי הוא יצירת תנאים נוחים למעברים (Transfer) מאמצעי תחבורה אחד למשנהו או אפילו מאותו אמצעי אך בקוויו השונים.

• רק תוכנית אב לתחבורה יכולה להשוות את יעילות ההעברה של מטענים ונוסעים במקטע הבין עירוני בין מערך קיים של כבישים ואמצעי תחבורה מוטוריים, לבין מערך מתוכנן נוסף, ובין שניהם למערך המסילתי (שכמעט ולא קיים בישראל של שנת 2000).

לקברניטי המדינה אין אומץ ציבורי להתייצב ולומר: טעינו, אנו חוזרים בנו מההחלטה לקדם את פרוייקט הכביש

דליה איציק*

מאז הקמתה עשתה מדינת ישראל את רוב הטעויות האפשריות מבחינה תיכנונית ובזבזה את המשאב היקר ביותר שלה – הקרקע. התוצאה: הארץ מוצפת ישובים צמודי קרקע, ישובים המתקרבים לאזורי תעשייה, בנייה לאורך החופים, בניית מגורים בשטחים פתוחים איכותיים, תשתיות מוקמות באזורים רגישים, בניה ללא פיקוח במושבים, קיבוצים ומושבים, זיהום נחלים, זיהום קרקעות ועוד.

באזורים מסויימים, כמו רצועת החוף, מדינת ישראל היא כיום מהצפופות בעולם והמשך ההליך התיכנוני הלקוי עלול להוביל אותנו למצב בו לא ניתן יהיה לקיים חיים איכותיים בארץ, הצפיפות תגבר ואיתה זיהום האוויר, זיהום הקרקע וזיהום מקורות המים.

אחד הפרוייקטים המשקפים את היעדר הראיה התיכנונית הלאומית הנכונה הינו כביש חוצה ישראל. המדובר בפרוייקט מגלומני, בזבזני בקרקע ובתקציבים, שאין בינו לבין בעיות התחבורה של ישראל דבר וחצי דבר.

הפתרון לבעיות התחבורה של ישראל אינו בהכרח המשך סלילת כבישים אלא דווקא פתרון המשלב מערכות הסעה המונית כגון רכבות, רכבות פרברים, נתיבי תחבורה ציבורית, אגרות גודש בכניסות לערים, רכבות מהירות אל המרכז מבאר שבע, מקריית גת, מקריית שמונה מירושלים ועוד.

כביש חוצה ישראל שנתיבו מצפון לדרום אינו פותר את בעיות העומס בכניסות לערים ואינו פותר את בעיות זיהום האוויר להיפך, הוא מחמיר אותן היות והוא מעודד את המשך התנועה המאסיבית ברכבים פרטיים. לכביש אין גם כל הצדקה מבחינה חברתית. חלק מפתרון הפערים החברתיים והמצוקה בעיירות הפיתוח בדרום הארץ וצפונה טמון ביכולת של אזרחי ישראל המתגוררים בפריפריה להגיע במהירות לאזורי התעסוקה וההשכלה במרכז הארץ. הרעיון הבסיסי לפיו כביש חוצה ישראל יסייע בפתרון בעיה זו הוכח כלא נכון. עובדה: סלילת הכביש החלה דווקא במרכז הארץ, במקומות הבלתי נחוצים, במקום בדרומה ובצפונה של הארץ. יש לציין כי המשך לאיכות הסביבה וגם ארגונים ירוקים לא התנגדו לסלילת הקטעים הדרומיים שלהם יש חשיבות תחבורתית וחברתית.

(המשך בעמוד 60)

* הכותבת היא השרה לאיכות הסביבה

כל האלמנטים האלה לא נלקחו בחשבון. אילו נבדקו יכול היה גם כלכלן מתחיל לקבוע על פי תוצאות הבדיקה, כי שיעורי התשואה של דרך מס' 6 ביחס לכל רכיב חלופי אחר במערכת התחבורה הדרושה למדינת ישראל, היו מצביעים על הכדאיות הכלכלית הנמוכה ביותר: הן ביחס לחלופת שידרוג מערך הדרכים הקיימות והן ביחס לחלופת המסילות.

**"קיבולת נתיב
באסילה ביחס
לנתיב המשמש
ככביש לתחבורה
מוטורית, יעילה פי 8
עד פי 12 במונחי
טון/קי"מ ונוסע/קי"מ
במשולב".**

בקביעה זו אין הטחת אשמה כי מישהו זייף את תוצאות הבדיקה. חס וחלילה! קביעת העובדה מעלה, כי הבדיקה נעשתה רק ליצירת התנאים הדרושים לסיוע חיובי – שבעזרתו ניתן יהיה להציג צידוק לפרויקט, במשך שנים רבות, על בסיס הטיעון: "באמת, מה הם (המתנגדים) מבלבלים את המוח? הרי עשינו את כל בדיקות הכדאיות לפרוייקט והן הרי הצביעו על תשואה חיובית!"

חודשים ספורים לאחר השלמת "הבדיקה" נפלו חומות הגוש המזרחי ומדצמבר 1989 הגיעו אל חופי מדינת ישראל נחשולי עולים חדשים בכמויות שידעה המדינה רק בשנות העלייה ההמונית, מיד לאחר הקמתה. בדצמבר 89 הגיעו לישראל 32,000 עולים בחודש אחד, ובשנת 1990 יותר מ-200,000 עולים; בשנת 1991 הגיעו 175,000 וכך הלאה. מאחר ומדיניות קליטת העלייה לא דמתה לשום קליטה של גל עלייה קודם, החליטה הממשלה כי עולי חבר המדינות ייקלטו בקליטה ישירה כאשר כל עולה ומשפחה יבחרו לעצמם את ישוב המגורים המועדף עליהם, ואת השכונה – כמו גם את איכות הדיור השכור, ואת הצפיפות (בממוצע 3 משפחות בדירה).

כתוצאה ממדיניות זו נקלטו העולים בעיקר במרכז הארץ, בערים הגדולות ובגוש דן רבתי. כדי לעשות סדר גם בתכנון הפיסי של המדינה, בעקבות גל העלייה ולקראת המשכו – הוחלט על עריכת תוכנית מיתאר ארצית (זמנית) לקליטת עלייה שניתן לה המספר תמ"א 31. מעבר לזמניות התכנית (שהוגבלה מלכתחילה ל-5 שנים) לא ניסו עורכיה להתמודד באומץ לב מספיק עם יעדים אורבניים

(לקברניטי המדינה אין אומץ ציבורי... המשך מעמ' 58)

אם כך, מדוע נמשכת סלילת הכביש? הסיבה לכך, לצערי, היא כי אין היום לקברניטי המדינה אומץ ציבורי לעמוד ולומר: טעינו, אנו חוזרים בנו מההחלטה לקדם את הכביש, אנו נשלם את המחיר הכלכלי של ביטול החוזים שנחתמו וננסה לפתור באמת את בעיות התחבורה של ישראל.

אני מאמינה שעדיין אין זה מאוחר לקבל את ההחלטה הנכונה, למרות אי הנוחות הכרוכה בכך. אך גם אם החלטה ממשלתית כזו לא תתקבל, המשרד לאיכות הסיביבה והארגונים הירוקים (הראויים לברכות חמות על מאבקם המרשים נגד הכביש) יוסיפו לפעול בנחרצות כנגד המשך סלילת הכביש ולצימצום המפגעים הסביבתיים שהוא יוצר.

ופיסיים של פיזור האוכלוסייה גם לחלקיה הפריפריליים של ישראל תוך מניעת התכנסות לליבת המדינה והצטופפות לאורך מישור החוף.

מאחר וליבת המדינה אליה ייעדו עורכי תמ"א 31 את מירב מאמצי הפיתוח האורבני הוגדרה כמשולש התחום בין נתניה-ירושלים-אשדוד הוזנחו שאר חלקי המדינה, ובכלל זה המטרופולין הצפוני (חיפה ובנותיה) והמטרופולין הדרומי (מרחב באר שבע). אולי כפיצוי על הזנחה זו המליצו עורכי התכנית, בין השאר, לקדם את סלילת כביש מס' 6, הוא חוצה ישראל. אולי. רק לעורכי התכנית פתרונים.

יהיה אשר יהיה הויכוח על חיוניותו התחבורתית של כביש חוצה ישראל, שתי עובדות ברורות מעל לכל צל של ספק:

א. כל תקציב התפעול של חברת כביש חוצה ישראל עד היום בא ממקורות תקציב המדינה. המדובר בסדר גודל של 80-90 מיליון שקל לשנה בכל אחת מ-8 השנים האחרונות. ממשלת ישראל ושריה, ובמיוחד שרי הבינוי והשיכון, ובשנים האחרונות גם השרים לתשתיות לאומיות — שלא לדבר על גורמי החברה עצמה — הכריזו השכם והערב כי "הכביש לא יבוא על חשבון אזרחי ישראל ותקציב המדינה", אך הכרזות לחוד ומציאות לחוד.

ב. מעת שקמה, משקיעה חברת כביש חוצה ישראל סכומי עתק בפרסום, יחסי ציבור, ואירוח של מנהיגי דעת קהל, חברי כנסת, ראשי סקטורים במשק, עיתונאים וגורמי השפעה – וגם זה על חשבון משלם המסים.

**"כביש חוצה ישראל
ייצור חייך בלתי
עביר במרחק של
3' ק"מ מערבית
לקו הירוק; רוב
הישובים באזור חייך
זה הם ערביים.
התוצאה: הכביש
ידחוף אותם הישר
אל זרועות הרשות
הפלשתית
במזרח"**

כדי לא להשאיר את הוויכוח על נחיצות כביש חוצה ישראל רק בבעיות שהוצגו עד כה יש לפנות לניתוח תחבורתי-כלכלי-אורבני מקצועי. ניתוח כזה מציג סיבות לא מעטות מדוע לא דרוש לישראל כביש חוצה ישראל ומדוע ככל שתיפסק סלילתו בהקדם – ייטב למדינת ישראל ולאזרחיה.

פרסומי חברת כביש חוצה ישראל קובעים כי "ישראל זקוקה לחיבור צפון-דרום" וכמעט באותה נשימה "צריך לקרב את תושבי הפריפריה למרכז הארץ". בטיעון זה יש דבר והיפוכו ולכן ראוי שפרנסי הכביש יחליטו על אחת מן השתיים: או שדרוש חיבור בין צפון הארץ לדרומה, או שדרוש לחבר את הצפון והדרום לגוש דן. אלה שתי מטרות שונות זו מזו. בעוד השניה כבר קיימת

בפועל הראשונה מיותרת לחלוטין! לפני שננתח את המצג האמיתי וננפה את המדומה, ראוי להתייחס לעובדות: לפי סקרי מוצא-ויעד לנוסעים, מהם שולפים את מודל פיצול הנסיעות, נוסעים רק 1.5% מהמשתמשים, מהצפון לדרום, ומהדרום לצפון! האם עבורם כדאי להשקיע בקילומטרים רבים של חומות בטון, אספלט, ופלדה את הסכום העצום של 3.5 מיליארד דולר ולהרוס את יופייה של הארץ בהרי מנשה, בשרון המזרחי, בשפלה הפנימית, בחבל לכיש ובגליל המערבי והעליון? או אולי כדאי להעניק לאותו חלק מתושבי הצפון ומתושבי הדרום שבאמת נזקקים לכך (מהבחינה הכלכלית) כרטיס חופשי חודשי חינם לכל אמצעי התחבורה במדינת ישראל, כולל: רכבת ישראל, אגד, דן, GB תורס לנצרת, החברה העירונית בבאר שבע, "מרגליות" למודיעין, "ביתר תור" לביתר ואפילו לחבל אילות?

אין ספק כי החלופה השניה עדיפה וכדאית לאין ערוך עבור המשק הלאומי כי רק הענקת האפשרות לניידות חינוך לדרומיים ולצפוניים תגלה כי מספרם האמיתי בטל בשישים. כהמחשה ניתן להתייחס לדוגמת הטיסות המסובסדות באופן כבד לתושבי אילת בעלי מעמד של "תושב" והמידה שסייעה במרוצת השנים להתפתחותה של בירת ים סוף. בדיקה כזו תבהיר כי הטיעון הבסיסי של חיבור צפון-דרום אינו יותר מאשר סיסמא פופוליסטית ריקה מכל תוכן.

מה שמדינת ישראל זקוקה לו באמת הם חיבורים תחבורתיים טובים מהצפון ומדרום הארץ לגוש דן רבתי, ואלה אכן קיימים: בצפון זה כביש מס' 65 מתחנת חדרה מזרח דרך מגידו, עפולה (דרוש כביש עוקף) — כפר תבור-צומת גולני — צומת קדרים ומשם בכביש 85 לצומת עמיעד בואכה כביש 90 המוביל עד למטולה. מצומת מגידו יש לשדרג את כביש 66 עד ליוקנעם ומשם קיים כביש מצוין המכונה יגור עוקף כפר אתא - אחיהוד-כברי-שלומי היא דרך מס' 70 כענף לגליל המערבי אשר גם עליה מנסים להעמיס שלוחה מיותרת של חוצה ישראל. לא בכדי לא הזכרנו את המערכת המצויינת, שרובה שודרגה לדרו מסלולית דו נתיבית, של כביש 70 מצומת פורדיס ליוקנעם (דרך ואדי מילק) ומשם דרך 77 לאורך בקעת בית נטופה עד צומת גולני. בדרום הארץ, מצומת גדרה, קיימת דרך מס' 40 עד דרומית לבאר-שבע כדרך דו-נתיבית דו-מסלולית וכל שדרוש לה — כמו למערך הכבישים הצפוניים הוא בסך הכל שידרוג! דהינו העלאת הרמה לכל האורך לדרך דו-מסלולית דו-נתיבית נטולת צמתים. ובכל מקום בו קיים צומת יש לבדוק את מידת חיוניותו מהבחינה התחבורתית ולקבל החלטה: אם הצומת חיוני — יש להחליפו במחלף. אם לא — יש לסלול דרך שרות צרה וקצרה עד המחלף הבא, תוך ביטול הצומת.

זה ועוד. כביש אינו מטרה בפני עצמה. הוא אמצעי שמטרתו לאפשר הזרמת תחבורה מוטורית והעברת נוסעים ומטענים ממוצא ליעד. רק עבור חברת כביש חוצה ישראל הכביש הפך למטרה המקדשת את האמצעים. למשל הטיעון (מתוך דף מינשר שכותרתו "אמרו — ונשארו בחיים", בהוצאת חברת כביש חוצה ישראל): "האמת היא כי סלילת כביש חוצה ישראל תמומן על ידי זכייני בינלאומי ולא מתקציב ממשלתי כלשהו. חוצה ישראל יתופעל ככביש אגרה ובכך יחזיר

הזכייך לעצמו את ההשקעה". כיוון שלאמת פנים הרבה רואים גורמים שונים את האמת באור אחר. למשל: "דרך ארץ מתקשה לסגור את חבילת המימון לכביש חוצה ישראל, הבורסה הקנדית הפטיקה את המסחר במניות ניו קורט השותפה במימון הפרויקט" ("הארץ" 20 ליולי 1999).

**"דק רכבת יכולה"
צריכה להיות
הסיסמה לאורה
חייבות להתקבל
כל ההחלטות
התחבורתיות
בישראל".**

כפרויקט כלכלי אין אטרקטיביות עסקית בכביש מן הסוג של חוצה ישראל, נהפוך הוא. המדובר בפרויקט בלתי רווחי ובלתי כדאי ולכן ממשלות לא מעטות בעולם המתקדם בונות כבישים, מסילות ברזל ושאר תשתיות – במימון עצמי (גרמניה, אוסטרליה, בריטניה, שווייץ, הולנד, בלגיה, כל מדינות סקנדינביה, קנדה ומרבית כבישי ארה"ב). מטעם זה הסתלקו מהפרויקט במשך השנים כמעט כל השותפים הזרים מארה"ב, מצרפת ואפילו מקנדה, ובחברת "דרך ארץ" נותרו כמעט רק השותפים הישראלים המקוריים (אפריקה ישראל) והחדשים – שבאו להחליף את השותפים המקוריים.

כדי להבטיח את הרווחים מן הפרויקט התחייבה המדינה כלפי הזכיינים – באמצעות משרד האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת – על כמות מינימום של משתמשים בכביש, אפילו לא ייסע בו כלי רכב אחד. הכיצד? פשוט ביותר. במסגרת החוזה התחייבה ממשלת ישראל לאפשר גבייה של "אגרת שימוש" בסכום מינימלי לכל קטע וקטע לנוסעים בפועל, אלא גם לעדכון הסכום באופן אוטומטי על ידי מנגנון שכלליו קבועים. בנוסף לכך התחייבה הממשלה כי אם לא יגיע השימוש בכביש להיקף תנועה מינימלי – תשלם הממשלה לזכייך מדי חודש בחודשו תמורה כספית כאילו התנועה המינימלית הזו אכן בוצעה בפועל.

למרות שכביש אינו מטרה בפני עצמה אלא אמצעי תחבורה – אחד מני רבים – משתמשת חברת כביש חוצה ישראל, כדי להוכיח את חיוניות הכביש, בטבלאות סטטיסטיות המציגות את ישראל בתחתית רמת פיתוח הכבישים כיחס בין ק"מ/מ' כביש ל-1000 תושב. (ראה לוח מס' 1).

לוח מס' 1: רמת פיתוח כבישים במדינות שונות
(בק"מ כביש ל-1000 תושב)

1995	1990	1980	1970	
24.8	14.0	13.7		אוסטריה
13.8	13.4	12.4	9.8	בלגיה
7.9	7.9	7.8	7.3	גרמניה
26.1	26.4	27.1	29.4	אירלנד
5.4	5.2	5.1	5.2	איטליה
24.1	25.1	28.0		ארה"ב
2.6	2.7	3.0	3.1	ישראל

הנתונים שבטבלה אינם אומרים דבר וחצי דבר על השטח של המדינה, על גודל אוכלוסייתה, על צפיפות האוכלוסין על פני השטח וכוודאי שאינם מצביעים על מידת הפיתוח של דרכי תחבורה חלופיות באוויר, בים ובנהרות, באמצעים מסילתיים ואחרים.

על פי נתוני הטבלה — שמקורה בפרסום של חברת כביש חוצה ישראל — מפגרת גרמניה כדי 50% אחרי שכנתה בלגיה או אחרי אירלנד! ומה על האוטוסטרדות האיטלקיות ביחס לכבישי אוסטריה או מדינות השפלה? מפגרות גם הן?

יתר על כן: הצגת נתון סטרילי של כלי הרכב לק"מ כביש כביטוי לצפיפות בכבישי ישראל (ראה לוח מס' 2) מבלי לייחס אליו את הנסועה הממוצעת בכל אחת מהארצות הרלוונטיות, ומבלי לציין מה מידת השימוש ברכב שנעשית בכל ארץ לנסיעות יומיות כמוה כהצגת חצי אמת.

לוח מס' 2: "צפיפות" כלי רכב לק"מ/ כביש בשנת 1995

95	ישראל
66	גרמניה
63	אנגליה
59	יפן
59	צ'כיה
50	ספרד
39	ירדן
33	בלגיה
31	ארה"ב

**"מערכי הסעה
המוניים בין-עירוניים
ופנים-מטרופוליניים
רק בכוחם להקל
באופן משמעותי את
הגודש המפוקק של
הרכב הפרטי
בכבישים".**

גם לרמת מינוע (מס' כלי הרכב המנועיים ל-1000 נפש) אין כל משמעות, אלא אם כן מדווחים, לצידה, על מידת השימוש שנעשה בכלי הרכב (נסועה ממוצעת) וכן באיזה אופן נעשות הסיעות היומיות.

בראש רמת המינוע ניצבת ארה"ב עם רמת מינוע של 813 כלי רכב ל-1000 נפש וגרמניה עם 523, כאשר בפועל רמת המינוע בגרמניה כבר עומדת על 620. אך האם יעלה על הדעת של המשתמש היומי הגרמני במרחבי מינכן, קלן-בון, המבורג או חבל הרוהר (אאכן-דיסלדורף-דואיסבורג-וכו') להשתמש ברכבו הפרטי לנסיעות היומיות שלו לעבודה, ללימודים או לקבלת טיפול רפואי? למטרות אלה הרי קיימות מערכות הסעה המוניות המבוססות בעיקר על תשתית מסילתית כזו או אחרת; ברכב הפרטי משתמשים לנסיעות שלאחר העבודה, בסופי שבוע, ליציאה לחופש ולנופש וכד', ובעיקר לא בשעות השיא.

אלמנט נוסף שיש לקחת בחשבון הוא העובדה שכביש חוצה ישראל יורז את התהליך השלייל של פירבור המדינה. לדברי אנשי חברת כביש חוצה ישראל "הוא יהווה אבן שואבת להקמת אזורי תעשייה, מלאכה ומסחר שיאוכלסו בעיקר על ידי עסקים שיעדיפו לצאת מאזורי התעשייה הצפופים של מרכזי האוכלוסייה אל מרחבי הפריפריה" (עמ' 9 בקובץ דפי ההסבר בהוצאת חברת כביש חוצה ישראל).

האומנם לזה נזקקת ישראל של שנת 2000 ? האם חסרים בארץ אזורי תעשייה ומלאכה והיי-טק ומפעלים אזרחיים? והאם חסרי לנו מושבים וקיבוצים שהפכו שדות, מטעים וסככות לאזורי תעשייה מלאכה ושירותים ללא תכנון מרכזי, תוך הארכת מרחקי הנסיעה ממקומות המגורים של העובדים? לא ולא. במילים אחרות: זה מתכון בטוח ובדוק להברחת יוזמות לא לפריפריה אלא לשולי אגד הערים גוש דן, ובעיקר לצפון מזרחו.

כמתכנן תחבורה אני מזמין כל קורא, מקבל החלטות, מתכנן, שר וחבר כנסת, לנסות ולהגיע בשעות בוקר לאזור התעשייה "פארק סיבל" הנמצא צפונית לראש העין. למרות "המחלף הגדול במדינה", מחלף קסם, ועל אף כביש מס' 5 שהוא אולי המשובח שבכבישי הרוחב (דו-מסלולי ודו-נתיבי), גדוש האזור כבר כיום באופן שהשלמת כביש חוצה ישראל רק תחנוק אותו סופית.

כביש חוצה ישראל לא יפרבר רק את שימושי הקרקע לתעשייה, מסחר ושירותים אלא גם – ובעיקר – את שימוש הקרקע למגורים. כבר כיום משתמשים יזמים זריזים בגימיק השיווקי הקשור בכביש חוצה ישראל. ברצותם למכור מגרשים/דירות/וילות בכפר יונה, בבת-חפר, בגבעת עדה או בבנימינה-מזרח, מציינים יזמים אלה כי "הסחורה" נמצאת "5 דקות מכביש חוצה ישראל". אני משוכנע כי מי שאינו מתמצא עלול להתפתות לרכוש את הנכסים בחסות הסיסמה של מחיר זול והטיעון של נגישות מיידית, לכאורה, לכביש חוצה ישראל. לכל אלה ראוי להזכיר את הכלל הראשון בתכנון תחבורה, והוא: דגם מגורים-תעסוקה מפורבר לא ניתן יהיה לעולם לשרת ביעילות בשום אמצעי של תחבורה ציבורית, וגם לא בתחבורה מסילתית שהיא בעלת היעילות הגבוהה ביותר באופן יחסי.

המסקנה המתבקשת מן האמור לעיל היא כי בהחליטה על כביש חוצה ישראל נותנת ממשלת ישראל בפועל גט כריתות לתחבורה הציבורית בכלל, ולאפשרות לפיתוח עתידי של מערכות הסעה המונית במרחב הבין-עירוני בישראל — כי לעולם לא יהיה די תקציב לשניהם גם יחד.

**"בשדרה הראשית
של ישראל צבון
דרום יש לפתח
מערך מסילות
משוכלל עם שירותי
רכבת כאלה
שבעלי הרכב
הפרטי פשוט ירצו
להשתמש בעיקר
בו מטעמי נוחות
ועילות אישיים".**

אך בזה לא תמו הבעיות. בעיה נוספת היא העובדה שכביש חוצה ישראל גדול על המדינה. יחד עם השוליים, המחלפים, ומתקני השירות ישתרע הכביש על כמה עשרות אלפי דונם. בחלקים ניכרים מדובר באדמות חקלאיות פוריות בעלות מים זמינים (שתיגזלנה מחקלאים יהודים וערבים בהליך הפקעה על פי פקודת הדרכים ומסילות הברזל) והיתר — שטחי בור וטרשים המשמשים אף כשטחים להחדרת מי הנגר העילי אל שכבות אקוויפר ההר (אקוויפר ירקון-תנינים) — על שם גבולותיו בצפון וכדרום.

זה המקום להזכיר כי מחקר שערכו חוקרי חברת תה"ל בשנות ה-80 המוקדמות העלה, כי חיפוי של כל קמ"ר באספלט, לבני אקרשטיין, כורכר או חול מחצבה מהודק, ואפילו בתשתית חרסיתית, באופן המונע חילחול מי הנגר העילי מונע בכל שנה כמות של 114,000 מ"ק מים מהאקוויפר! על בסיס הערכת שטחי הכביש הסלולים יוצא כי כביש חוצה ישראל יגרום מדי שנה בשנה גם לאובדן מיליוני מ"ק מים, בנוסף להגברת הזרימה העילית וסיוע לשיטפונות בעונות החורף — כתוצאה מאי ספיגת המים בקרקע.

בעיות עקרונית נוספות קיימות גם בתחומי התחבורה. כביש חוצה ישראל מיותר ככביש צפון-דרום, שכן קיימות לו כבר חלופות טובות על התוואי שלו ממש (כביש 444), בקטע המרכזי — בו, לכאורה, יש לחוצה ישראל התועלת הגבוהה ביותר. המדובר בקטע הראשון בו הוחל בעבודות כבר לפני יותר מ-5

שנים — במחלפי בן שמן וקסם. חלופה נוספת של חוצה ישראל ככביש צפון-דרום היא דרך מס' 4 שצפונית לאור עקיבא מצויה עדיין ברמה של כביש כפרי. למותר להזכיר כי כביש מס' 4 מצוי במרחק של קילומטרים בודדים ממערב לענק מס' 6.

יתירה מזאת: גם דרך מס' 2 בין ת"א לחיפה היא רק דרך דר-נתיבית דר-מסלולית ברובה (מנתניה צפונה) ודרומה אין בה מחלף חיוני, שלא בכדי יוצר חסרונו את "הפקק של המדינה" בצומת גלילות. אגב כך ראוי לציין כי ניתן היה להקים את "מחלף גלילות" במחיר התקציב התפעולי של חברת כביש חוצה ישראל ב-4.5 משנות פעילותה. ומה פסול בשידרוגו של כביש מס' 444 משהם צפונה תוך מיחלוף מלא? הוא היה נותן פתרון תחבורתי על-אזורי צפון-דרום שלא היה נופל מיעילותו של כביש מס' 6, ביחס מחירים שהיה זול משמעותית מהמיליארדים שיוציאו חברת כביש חוצה ישראל וזכייניותיה.

מרבית הבעיות התחבורתיות במרחב גוש דן אינן נגזרות מהעדר חיבור צפון-דרום אלא דווקא מהעידר כבישי רוחב ראויים שבהם ממילא לא מטפלת חברת חוצה ישראל. למשל: דרך מס' 5 (המשך חוצה שומרון עד צומת גלילות), כביש מכבית (471), כביש 431 (רמלה-מודיעין); והלאה צפונה: עוקף רעננה צפון (551), כביש מס' 9 (עוקף חדרה מדרום) וה"פקק של השרון" — הלא הוא כביש טול-כרם בית-ליד — נתניה (כביש 57). האחרון שבהם סתום מגודש במרבית שעות היממה ומוציא כל סיכוי שמישהו מתושבי נתניה וסביבתה יהין להגיע אל חוצה ישראל כדי לנסוע לאזור תל-אביב או אשדוד. כל נהג שבינתו לא סרה לא יבזבז זמן יקר, דלק, ובלית רכב, בנוסף למחיר האגרה — בגין השימוש בחוצה ישראל כדי להאריך את דרך הנסיעה עד למרחק כמעט כפול מהמקורי ולהיתקע למשך שעות בפקקים של כבישי הרוחב.

בהכללה אפשר לומר כי כביש חוצה ישראל יגרום להארכת מרחקי הנסיעה שלא לצורך. לדוגמא: אם תושב חדרה, נתניה או הרצליה ירצה להגיע דרומה לאזור גוש דן או אולי לראשון לציון, רחובות ואשדוד, ולהשתמש לשם כך בדרך מס' 6, הוא ייאלץ לנסוע 60%-30% יותר במונחי מרחק מאשר אילו נסע בדרכים

הקיימות. על אף הפרסומים המבטיחים והמיוח"צנים – אין עדיין ביטחון מלא כי חוצה ישראל יהיה פנוי בשעות השיא, שכן רוחבו לא יעלה, לפחות בשנים הראשונות, על רוחבם של נתיבי איילון, ואולי אפילו יפחת מהם בנתיב או שניים; ונתיבי איילון, למרות שמם בלועזית Ayalon Freeway, כבר מזמן אינם "חופשיים" או "פנויים".

**"דק אמצעי
תחבורה יעילים
יצילו את ישראל
השניה (הצפונית)
השלישית
(הדרומית) מהמשך
תהליך השקיעה
לכיוון הפיכתן
למקור של חוטבי
עצים ושואבי המים
לנסיכי ההייטק"**

תשריט שונה לחלוטין יתקבל אם נתייחס גם לרכיב ההתנהגות הנגזרת מפסיכולוגיית ההמונים: לקראת פתיחת כביש חוצה ישראל לשימוש ציבור הנהגים, נוצרות ציפיות למצג חדש של "רווחה" ככבישים שיש להתכונן אליו על ידי הצטיידות בכלי רכב נוספים. אם כך יקרה יסתבר לנהגים עד מהרה שדרך מס' 6 עלולה להגיע למצב של גודש כבר למחרת חנוכתה. כלומר: במקום להביא להקלה בגודש בדרכים עלול להיווסף עומס לגודש הקיים, מבלי להבטיח רפואה לחולאי הפקקת הקיימת כיום. המפלט היחיד מהגודש הוא בהפחתת מספרם של כלי הרכב המנועיים ומה שחשוב יותר – בהפחתת מידת השימוש בהם, במיוחד

בשעות השיא בתנועה. מצב זה אפשרי רק על ידי מעבר משימוש ברכב הפרטי לשימוש בתחבורה הציבורית בכלל ובתחבורה מסילתית בפרט. מרכז הכובד בפיתוח תשתיות התחבורה בישראל התמקד מאז ומתמיד במערכת הכבישים, כאשר דרך מס' 6 רק מוסיפה דגש נוסף – ובאה בכך על חשבון השקעה חשובה ונכונה בחיזוק עמוד השדרה המסילתי של הרשת הבין עירונית והבין מטרופולינית.

אילו נבנה החיבור צפון-דרום הישראלי על פי הפרמטר האובייקטיבי של היעילות התחבורתית בלבד – היתה חייבת להיבחר דווקא החלופה המסילתית. קיבולת נתיב במסילה ביחס לנתיב המשמש ככביש לתחבורה מוטורית, יעילה פי 8 עד פי 12 במונחי טון/ק"מ ונוסע/ק"מ במשולב. גם במונחי עלות השקעה לק"מ שווה-

ערך יש למסילה יתרון של מחיר נמוך יותר ביחס לכביש. וגם מן הטעם הזה היה זה משגה להיכנס להרפתקה של כביש מס' 6.

זה ועוד. כביש חוצה ישראל ייצור חייץ בלתי עביר במרחק של 1-3 ק"מ מערבית לקו הירוק. רוב הישובים באזור החייץ הזה הם ערביים. התוצאה: הכביש ידחוף אותם הישר אל זרועות הרשות הפלשתינית במזרח. רק בקטע המרכזי, צפונית למחלף קסם, אפשר למנות, לפי הסדר, את כפר קאסם וכפר ברה, ג'לג'וליה, חבלה, טייבה, שויכה, זמר, ג'ת, בקעה אל גרביה וברטעה. אילו שאלו לדעתם של תושבי ישובים אלה כלל לא ברור שהיו מסכימים למצב החדש המוציא אותם דה־פקטו מתחומיה של מדינת ישראל. בכל מקרה מצג חדש זה לא ישרת את הוגי רעיון החגורה המזרחית של "ערי הכוכבים" שנועדה דווקא לחזק את הקו הירוק, ואשר ראשיתה בשוהם בדרום וסיומה בקציר שבצפון.

לא אגלה לאיש סוד כמוס אם אומר כי בכל משק ובכל נקודת זמן קיים מחסור במשאבים. לעולם אין די אמצעים לכל המטרות כולן. מאחר והכביש, כל כביש, לא יציל את ישראל מהידרדרות לאסון תחבורתי של גודש מוחלט — מצב אליו היא קרובה כבר עתה — חובה על ממשלת ישראל לקבל החלטה אמיצה ולחדול מהאמירות שאינן אלא ממס שפתיים של "הקצינו תקציב של צ מאות מיליוני ש"ח להשקעות ברכבת". "רק רכבת יכולה" צריכה להיות הסיסמה לאורה חייבות להתקבל כל ההחלטות התחבורתיות בישראל. רק מערכי הסעה המוניים בין־עירוניים ופנים־מטרופוליניים יש בכוחם להקל באופן משמעותי את הגודש המפוקק של הרכב הפרטי בכבישים, להפחית את זיהום האוויר, למנוע את השחתת מקורות המים ולשמור על השטחים הפתוחים המעטים שעוד נותרו בפני השחתה על ידי הדחפורים והציוד הכבד ה"מייצרים" כבישים.

הפיכת המגמה עדיין אפשרית. עדיין לא מאוחר, למרות המיליונים שכבר הוצאו לריק. אפשר להשתמש במה שכבר נסלל במסגרת כביש 444 (מחלפי בן־שמן וקסם) כמו גם חלק מהתוואי, אך אין להרשות את המשך העשייה השגויה של ממשלת ישראל ושל חברת כביש חוצה ישראל. בשדרה הראשית של ישראל צפון־דרום יש לפתח מערך מסילות משוכלל עם שירותי רכבת כאלה שבעלי הרכב

הפרטי פשוט ירצו להשתמש בעיקר בו מטעמי נוחות ויעילות אישיים. אין זו בושה להודות בטעות. בושה היא להמשיך ולחיות בצילה של טעות תחבורתית שגויה ומתמשכת.

ישראל הופכת לחברת היי-טק מתקדמת, אולי מהמתקדמות בעולם, כזו שכל שעה מבוזבזת של פרט או יחיד, ערכה לא יסולא בפז. ודווקא את הזמן היקר הזה אנו מבזבזים ועתידים לבזבז עוד ועוד. כל הדיבורים על קירוב הצפון והדרום למרכז, כמדיניות תחבורתית, הם ברמת הסיסמאות הריקות מתוכן, ואפילו כביש חוצה ישראל לא יתרום דבר לפתרון הבעיות. רק אמצעי תחבורה יעילים יצילו את ישראל השניה (הצפונית) והשלישית (הדרומית) מהמשך תהליך השקיעה לכיוון הפיכתה למקור של חוטבי עצים ושואבי המים לנסיכי ההיי-טק. רק מדיניות תחבורה נכונה המתבססת על מערכי הסעה המוניים בשדרות הראשיות ואמצעים משלימים המתחברים אליהם היא המענה הנכון למצוקה התחבורתית. המכשול המרכזי העומד בפני הפתרון התחבורתי הנכון, בחוסם את דרך המאבק על המשאבים המוגבלים – הוא כביש חוצה ישראל, המהווה עצם בגרון שיש לחלץ אותה, ובהקדם.

דירקטוריון קק"ל – מעצב המדיניות הקרקעית

הציונית והפריסה ההתיישבותית: 1930-1947

ד"ר הנינא פורת*

על סדר היום הציבורי עומדות היום שתי שאלות הקשורות בקרקע. האחת – האם יש חשיבות לשמירת בעלות הציבור והמדינה בקרקעות מדינת ישראל, והשנייה – האם בעת התהוות והתעצבות מרחבי הפריסה היישובית קופחו, במודע, קבוצות אתניות או אחרות בכל הנוגע לזכויות בקרקע בגלל רצונו של המימסד הישראלי של שנות החמישים להמשיך ולהחזיק בשלטון.**

כדי לענות על שאלות אלו בשנת 2000 יש לחזור ולבחון את התנאים ההיסטוריים (הכלכליים, התרבותיים, החוקתיים, והביטחוניים) ששררו בארץ ישראל המנדטורית ובמיוחד בשנות השלושים והארבעים. יש לחזור ולהבין את עקרונות האידיאולוגיה היישובית של התנועות המיישבות, שהיה לה תפקיד מכריע בגיבוש המדיניות הקרקעית הציונית באותה עת.

* הכותב הוא מרצה במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת באר שבע
** והשווה, י' כץ, "והארץ לא תימכר לצמיתות, עיקרון הקרקע הלאומית בהליך החקיקה ובחוק הישראלי", קרקע 48, המכון לחקר שימושי הקרקע, (עורך ע' דורי-און), ירושלים, מרס 2000, עמ' 46-79; א' יפתחאל, "אתגורקטיה, גיאוגרפיה ודמוקרטיה: הערות על הפוליטיקה של יהודי הארץ", אלפיים 19, (עורכת נ' ררורי-פרמן), תל-אביב 2000, עמ' 78-104.

לדירקטוריון של קק"ל היה תפקיד מכריע בגיבוש המדיניות הקרקעית הציונית בשנות השלושים והארבעים בגלל ניסיונו הרב; הרכבו האישי שנתן ביטוי לתנועות המיישבות העיקריות; חברות בגוף זה של אישים מהמעלה הראשונה שהיו מעורבים בעשייה הציונית בארץ-ישראל ומקורבים לחקלאות, להתיישבות ולקברניטי היישוב; ויכולתו של הדירקטוריון להתמודד עם הנהלת הסוכנות, המרכז החקלאי, או גופים אחרים באשר לסדרי עדיפות ברכישת קרקע, אופי הפריסה החקלאית ועיצוב היחסים בין קק"ל המחכירה קרקע לבין החקלאים החוכרים אותה לעבודה עצמית.

**המאבק על רכישת
קרקעות בא"י תואר
כמאבק בין שתי
קבוצות אתניות
לאומיות סגורות
שכל אחת רואה
בשניה יריב
טוטאלי.**

המאמר שלהלן מתאר את תרומתו של הדירקטוריון לעיצובה של המדיניות הקרקעית כגוף אשר לא רק דן בעקרונות תיאורטיים אלא, גוף אכזקוטיווי, המכוון את הפעילות בתחום רכישת הקרקע והכשרתה באמצעות הכוונת תקציבים, תוך שמירה מתמדת על עקרונות קק"ל כפי שגובשו בראשית המאה העשרים. המידע שלהלן מבהיר כיצד עוצב המרחב היישובי, בספר ובפריפריה, מדוע ובאיזה תנאים נמסרו (הוחכרו) קרקעות לגופי התיישבות הנוכחים בשטח, ויחד עם זה יסביר כיצד פעל הדירקטוריון להכפיף את המדיניות הקרקעית שלו לאסטרטגיה היישובית הציונית הכוללת, שהחל משלהי שנות השלושים עברה משלב רכישת קרקע מזדמנת וזהירה לשלב של רכישה, עיבוד והכשרת קרקע בכל אזור ובכל מחיר.

בשנות השלושים של המאה העשרים השפיעה הגישה הפיסיוגראפית על סדרי העדיפות ברכישת הקרקע ועל תכנון ההתיישבות. על פי גישה זו משמשים גורמים טבעיים – סוג הקרקע, כמות מי הגשמים והימצאות מי תהום בשכבה העליונה – יסוד לאפשרויות ההתיישבות. באמצעות השקפה זו, בחנו מומחי קק"ל באיזו מידה נעבדת אדמת חוף הים (מישור החוף) שאינה ברשות היהודים, במגמה לרכוש גושי קרקע נרחבים באזור. כלומר, סדרי העדיפות הגיאוגרפיים ברכישת קרקע להתיישבות הוכתבו על ידי סוג הקרקע, טיבה החקלאי והאפשרות המשפטית

והמעשית להתיישב בה לאלתר. חברי הדירקטוריון השתתפו בצוותים שהקימה הסוכנות היהודית ושמטרתם הייתה להציע חלופות ציוניות למדיניות הכלכלית-תכנונית של הבריטים. קצת מהרעיונות שהתגבשו בצוותים אלה השפיעו על המחקרים שנערכו באותה עת בסוכנות. יתרונה של דינמיקה זו שהיא הציעה בסופו של דבר רעיונות לתכנון ופיתוח ארץ-ישראל ברמה הגבוהה ביותר של מדעי החברה והפתיעה את הממשל הבריטי בתפיסותיה המודרניות ובגישות החדשניות¹.

אולם, לתוכניות אלה לא נמצא המימון המתאים והדירקטוריון חייב היה לסייג את התוכניות לרכישה קרקעית בהתאם לתרומות שהתקבלו מחו"ל. הפער בין הצרכים המרובים לבין היכולת להשיגם – הלך והתרחב. באמצע שנות השלושים, התמקד הדיון בדירקטוריון בשאלה האם טוב יותר ריכוז קרקעות נרכשות בגוש/באזור בשיטת "כתם השמן", או שמא דווקא יש לפזר את הרכישות לאזורים מרוחקים, בשיטת "נעיצת היתד". בשלהי העשור, לאור המצב הביטחוני המחמיר, העדיף הדירקטוריון את שיטת "נעיצת היתד" בהנחה ש"כתמי השמן" יוצרו מאליהם בעתיד. עימות אחר שעדיין לא הוכרע בתקופה זו היה – רכישת קרקע חקלאית מול רכישת קרקע לשימוש עירוני-תעשייתי. ניגוד זה שהשתקף בעמדות האידיאולוגיות של חברי הדירקטוריון, בא לידי ביטוי בעת הדיון על רכישת קרקעות עמק בית-שאן מול רכישת קרקעות עמק-זבולון².

דפוסי רכישת קרקע, קביעת הבעלות והאסטרטגיה היישובית החדשה.

באמצע שנות השלושים השתנתה האסטרטגיה היישובית. העימות בין היהודים והערבים על המשאב הקרקעי בארץ-ישראל הלך והסלים ומסקנות הועדה המלכותית משנת 1937 קבעו כי יש הכרח בהפרדה בין שתי העדות. בקרב התנועה הציונית גבר הקו שטען כי קרבה השעה של ייסוד יישות יהודית עצמאית בטריטוריה נפרדת, אשר

1 תזכיר של י' ויץ, ד' שטון ונ' פפר, 13.3.1930, מובא אצל רייכמן, ממאוזו לארץ מושב, יצירת המפה היישובית היהודית בארץ-ישראל, 1918-1948, ירושלים תשל"ט, עמ' 201-190; (להלן, רייכמן, ממאוזו לארץ מושב) S. Troen, "American Experts in the Design of Zionist Society: The Reports of E' Mead and R' Nathan" in North American Jews, Jerusalem 1996, pp. 193-218.

2 דיוני הדירקטוריון מ-30.11 ו-25.12 שנת 1933, אצ"מ, KKL5/5/698.

יתכן ובעתיד תהיה למדינה יהודית. קו מחשבה זה חייב את הדירקטוריון לעבור ממדיניות קרקעית אקראית, הבוחנת כל רכישה בהתאם לסדרי עדיפות תקציביים וחקלאיים למדיניות בה שולט דפוס רכישה חדש, שעיקרו רכישת קרקע על-פי תכנית אסטרטגית הבאה להגביר את השליטה והנוכחות בשטחים שבעתיד יהוו את הטריטוריה היהודית העצמאית. מדיניות זו זירזה את רכישת קרקעות כפר נטר, בני גאולים, מולדת ושאר-ישוב שלא סווגו כשייכים ארגונית לתנועה התיישבותית. בדירקטוריון הוסברו צעדים אלה כמסייעים לתקציב הרכישה הדל שעמד לרשות הקרן באותה עת וכשומרים על קשר עם שדרות העם השונות (גרעיני המעמד הבינוני) ומאפשרים לו, ולא רק לפועלים החקלאיים המקורבים לשמאל, להגשים את המדיניות הקרקעית הלאומית³.

בשנת 1939, לאחר פרסום הספר הלבן, הסתבר באופן שאינו משתמע לשתי פנים כי הבריטים לא יאפשרו לתנועה הציונית לפרוס את רכישות הקרקע על פני אזורים רחבים בארץ. כתגובה, העדיפו בדירקטוריון של קק"ל לשנות את המדיניות הקרקעית הקודמת למדיניות חדשה, המבוססת על תפיסה מדינית-טריטוריאלית והמתחשבת בעת רכישת הקרקע ופריסת ההתיישבות בגורמי ביטחון, בקיום רצף טריטוריאלי, בשליטה וחיבור בין מרכז עירוני או יישובי וותיק לספר חלוצי חדש ועוד. מדיניות זו שוכללה לאחר פרסום חוק הקרקעות הבריטי משנת 1940 כשמחלקת הקרקעות של קק"ל שבראשה עמד מנהלה יוסף ויץ, היא שהמציאה תשובות לתנועה הציונית באשר להמשך רכישת קרקע והתיישבות על אף האיסורים וההגבלות שהטיל הממשל הבריטי על התנועה הציונית⁴.

3 וראה בהרחבה, י' ויץ, התנחלותנו בתקופת הסער, ניסן תרצ"ו-ניסן תש"ז, ירושלים, 1947 עמ' 11-14 (להלן ויץ, התנחלותנו בתקופת הסער); ח' פורת, מישימון לארץ נושבת, רכישת קרקעות והתיישבות בנגב, עמ' 67-71 (להלן פורת, מישימון לארץ נושבת); מ' אורן-נורדהיים, "השפעת מימון רכישות קרקע על קביעת יישוב מושבי העובדים בתקופת המאורעות: 1936-1940" קרקע, 41, ירושלים, אפריל, 1996 עמ' 88-96.
4 רייכמן, ממאחז לארץ מושב, עמ' 55-65.

ביקורת מוסרית על המדיניות הקרקעית

מספר חוקרים נוהגים להשוות את תהליך רכישת הקרקע וההתיישבות היהודית בארץ — בתקופה העות'מנית ובתקופת המנדט — לצורות התיישבות קולוניאלית, בדומה לגלי חדירה והתיישבות כפי שבוצעו למשל על-ידי הצרפתים באלג'יר או על-ידי הבריטים בדרום אפריקה. יתר על כן, המאבק על רכישת הקרקע בארץ-ישראל תואר לאחרונה כמאבק בין שתי קבוצות אתניות-לאומיות סגורות (היהודים והערבים) שכל אחת ראתה ביריבתה יריב טוטלי. מעקב מדוקדק אחר עקרונות המדיניות הקרקעית של הדירקטוריון אינו מסייע לאישוש תפיסה חדשה זו. אדרבה, ההשקעה הכספית ברכישת הקרקע ועיבודה בלא תמורה רווחית, המאמץ לפתור את שאלת הארסים שישבו על הקרקעות בלא לנשלם באופן פתאומי, ההקפדה על עבודה עצמית בקרקעות הקרן בלא לנצל את העבודה המקומית הזולה — כל אלה מוכיחים כי המדיניות הקרקעית של הדירקטוריון לא ביקשה להפוך את ארץ-ישראל למושבה הנגזלת מאוצרותיה הטבעיים. הכספים שנתרמו על-ידי יהדות העולם כהשתתפות במפעל לאומי על רקע אידיאולוגי (גאולת הארץ) שימשו בידי מוסדות היישוב ובראשם קק"ל, לא כאמצעי הבא לממן חדירה של שכבה משכילה בעלת אמצעים הנתמכת על ידי מעצמה אירופית והמשעבדת את המקומיים, אלא כניסיון להיאחז, מבחינה יישובית, בארץ-ישראל תחת חסות בינלאומית (המנדט הבריטי). כוונת התנועה הציונית במהלך היאחזות זו הייתה לבנות עולם כלכלי-חברתי באמצעות התיישבות על קרקע בריבונות יהודית המנותק מהמקומיים, שאינו מתחשב בהם כגורם מגביל, אולם לא על חשבונם. כך לפחות מקובל היה עד לשלהי שנות השלושים שאז — ככל שהתחדד העימות בין שתי הקהילות, הוא נטה — בניגוד לכוונת הראשונים — למאבק סכום אפס⁵.

5 על המחלוקת בקרב ההיסטוריונים והגיאוגרפים בשאלה זו ראה, ר' אהרונסון, "ההתיישבות בארץ-ישראל — מפעל קולוניאליסטי? ההיסטוריונים החדשים מול הגיאוגרפיה ההיסטורית", עיונים בתקומת ישראל, סדרת נושא, ציונות: פולמוס בן זמננו, ירושלים, 1996, עמ' 340-355; ב' קימרינג, "מקורותיה של התרבות הפוליטית הישראלית", בתוך ישראל לקראת שנות ה-2000, (עורכים מ' ליסק וב' קניפז), ירושלים תשנ"ו, עמ' 395-397.

המדיניות הקרקעית של הדירקטוריון בוקרה מצד נוסף. לטענת חוקרים, המצב בו נוצר "כשל השוק ביחס להון" בשנות הארבעים, היה קשור באופן אמיץ עם שאלת הבעלות על הקרקע. לדעתם, המהגרים

היהודיים השתמשו בקרן ובעקרונותיה כאמצעי למזעור מחיר הקרקע כתשלום לגורמים חיצוניים. במילים אחרות – קרן קימת תפקדה כקונה יחיד, מונופוליסטי, כלפי בעלי הקרקע הלא יהודיים בארץ. זו הסיבה שעם סיום מלחמת העולם השנייה היו בידי הקרן כמחצית מהקרקעות שהיו בבעלות יהודית. גם הפריסה הגיאוגרפית של האוכלוסייה הושפעה לדעת החוקרים פחות ממצאי הקרקעות הנרכש שהיה בידי קק"ל ויותר על-ידי התפיסה כי הגבולות הגיאוגרפיים של הישות היהודית בעתיד יקבעו על-פי מפת ההתיישבות. כך, במקום להיאחז במישור החוף ובערים הגדולות – נאחזו היהודים החל משנות הארבעים באזורי הספר והשוליים. לטעון זה אין כל תימוכין.

**"המדיניות
הקרקעית של
דירקטוריון קק"ל לא
ביקשה להפוך את
ארץ-ישראל
למושבה הנגזלת
מאוצרותיה
הטבעיים; הכספים
שהושקעו ברכישת
קרקעות היו ניסיון
להיאחז בא"
מבחינה יישובית,
תחת חסותו של
המנדט הבריטי".**

כרמה ההצהרתית הכריזה התנועה על רצונה ליישב את הספר והפריפריה אך בפועל – נעשה מעט

מאוד (בשל תנאי אי ודאות, מחסור בידע חקלאי וחשש ביטחוני) ורוב המתיישבים מצאו את מקומם במרכז. דומה, כי החוקרים הביקורתיים נטו להתעלם מהגורם האידיאולוגי שכיוון את דיוני הדירקטוריון ואשר קבע את סדרי העדיפות ברכישת הקרקע ויישובה בשנות הארבעים, שנקבעו לאו דווקא על-פי שיקולים כלכליים ומסחריים.⁶

6 ד' גורביץ וא' גרץ, ספר יד סטטיסטי של ארץ-ישראל, ירושלים 1947; א' קליימן, "הכלכלה המדינית של ישראל: אטאטיזם על פרשת דרכים", בתוך ישראל לקראת שנות ה-2000, (עורכים מ' ליסק וב' קנייפז), ירושלים תשנ"ו, עמ' 199-201.

עימות עם הבריטים על משאב הקרקע

לאחר פרסום הספר הלבן ומתוך חשש לגורל קרקעות הנגב תבע יו"ר הנהלת הסוכנות דוד בן-גוריון לתקוע יתד התיישבותית בנגב, דרומית לבאר-שבע. לאחר ששוכנע כי הקמת יחידת חלוצים שתכבוש את הנגב הינה מעשה דמיוני תמך בהצעת ויץ להקים עשרות "נקודות כיבוש" בנגב כשיטה להתיישבות מהירה באזור. גם תוכנית זו לא יצאה אל הפועל. על מנת לשרוד כלכלית הציעו הבעלים הערביים את קרקעותיהם למכירה ובשל עליית ההיצע על הביקוש – ירד מחירה של הקרקע ברוב אזורי הארץ. החשש שלאחר חוק הקרקע הבריטי לא יהיו בנמצא קונים יהודיים, הגביר אף הוא את רצונם של הערבים למכור קרקע בכל מחיר עוד לפני חורף 1940.

כתגובה לחוק הקרקע משנת 1940, הגבירה קק"ל את פעילותה בתחום האפור. כך נחתמו חוזים ונוצרו התקשרויות לרכישת קרקע בחשאי, בלא ידיעת המימשל ומתוך כוונה לסיים עסקות קרקע במהירות ובסיוע צד שלישי. דווקא בשעה שהמימשל הצר באופן חוקי את ידי הקונים הציוניים, נרכשו על-ידי קק"ל אלפי דונם בכל אזורי הארץ. ההערכה קבעה כי נרכשו אז יותר מ-43,000 דונם שעליהם הוקמו ישובים בעיקר בשרון ובצפון.

רבים מראשי היישוב היו מעורבים באותם ימים במאבק כנגד החוק. פנחס רוטנברג, איש הוועד הלאומי, סירב בתוקף לפנות לנציב העליון ותבע ליישב מייד את הקרקעות שנקנו בעבר על ידי המוסדות (ללא פרסום בעיתונות). לגבי הקרקעות באזורים המוגבלים – הזהיר רוטנברג כי אל לו ליהודי לקנות קרקע בשום אזור, וזאת עד להודעה חדשה מהסוכנות. כך הפך המאבק לרכישת קרקע בהנהגת קק"ל לאמצעי האמור לשרת באופן מלא את האסטרטגיה היישובית החדשה של המוסדות הישוביים. קק"ל מבחינתה, צריכה הייתה להמתין ורק לאסוף כספים ולהשאיר את המאבק הפוליטי בידי המדינאים.

השאלה העיקרית שעמדה בפני הדירקטוריון הייתה אופיה של "הפוליטיקה הקרקעית" בעתיד. היו שהציעו לקק"ל להפסיק לקנות קרקע כתגובה לחוק ובכך להוכיח לבריטים, כי רמת החיים של הערבים נפגעת. היו שטענו בלהט כי דווקא

לאחר פרסום החוק, יש להמשיך לגאול את הארץ ולרכוש כל חלקת קרקע. לדעת אלה טועים מי שסוברים כי היהודים מעבר לים יפסיקו לתרום לקק"ל. אדרבא, רק אם הקרן תוכיח שהיא ממשיכה לרכוש קרקעות היא תזכה באמון הקהילות בגולה וכספי התרומות ימשיכו לזרום. במפא"י, למשל, ניסו להתאים את הפוליטיקה הקרקעית לפריסה היישובית והסבירו, כי יש לרכוש קרקע מידי ערבים במקומות הנחוצים להתיישבות לאומית מבחינה מדינית ואסטרטגית וליישבן מיד לאחר רכישתן.

**"סדר העדיפויות
ברכישת קרקע
הוכתב על פי מידת
יכולתן של
הקרקעות ליצור
רצף טריטוריאלי
ולקשר בין שטחים
יהודיים".**

ארתור רופין, חבר הנהלת הסוכנות וראש מחלקת הקליטה של עולי גרמניה, ביקש לעצב מדיניות קרקעית שתאפשר ליהודים רכישה מהירה של קרקע שלחין אשר ערכה החקלאי הוא פי חמישה מבחינת תפוקת התוצרת מאשר קרקע בעל. על פי חשבונו של רופין, על קק"ל לרכוש בעשר שנים חצי מיליון דונם קרקע שלחין וכך יצטבר, בתום עשר שנים, השטח היהודי לשני מיליון דונם. מכאן הסיק רופין שעדיף להמתין עד יעבור זעמו של "הספר הלבן" ו"חוק הקרקע". הוא היה משוכנע כי על קק"ל לשנס

מותניים ולקנות כל מה שאפשר תוך הקפדה להימנע מרכישת קרקעות בעל מרוחקות ובעלות טיב חקלאי נמוך שממילא רכישתן הינה ללא יסוד חוקי-ממשי.

ריכוז או פיזור – הפריסה הגיאוגרפית-יישובית החדשה

חברי הדירקטוריון היו חלוקים בדבר ההעדפה האזורית של רכישות הקרקע. פרסום החוק הבליט מחלוקת זו והוכיח כי אזור הגליל העליון והנגב הוזנחו ועתה, בעקבות החוק, עלולים אזורים אלה להישמט כליל מידי התנועה הציונית. כמו כן סברו בדירקטוריון כי יש לקנות קרקע בכל מקום, ללא סדר עדיפות גיאוגרפי-חקלאי. עוד נאמר כי זו ההזדמנות לרכוש קרקעות עבור שכונות יהודיות בפרברי הערים הערביות וכי יש לשבור את "תחום המושב" בערים כמו: עזה, באר-שבע, שכם, טול-כרם וג'נין.

כנגד הצעה זו הזדעק ברל כצנלסון אשר כסוציאליסט ואיש תנועת העבודה חשש מכניסת שכבת סוחרים יהודיים לערים הערביות במקום להעלותם כחקלאים על הקרקע. באשר לפריסת קרקעות המוצעות למכירה הודגש, כי יש לרכוש קרקעות לא רק מתוך היבט מדיני-אסטרטגי אלא מתוך טעמי חיזוק, ביצור וביסוס. משום כך יש לרכוש קרקע ולהתיישב בגליל המערבי, ואדי קובאני (עמק חפר), ואדי סמארה, ובקו טנטורה-חיפה לאורך חוף הים.

יצחק וילקנסקי, אגרונום ומנהל התחנה לחקר החקלאות, הצטרף אף הוא לתובעים רכישה בכל האזורים. חששותיו נבעו מחוסר יכולתו של הישוב לספק לעצמו חלב וירקות ועל כן לדעתו יש לחפש ולרכוש קרקעות שניתן להשקותן. לפי חשבוננו כל קניה של 25 דונם פירושה קיום משפחה אחת. הכלכלה היהודית קשורה בקרקע היהודית ועל כן אסור לה להתרכז באזור מסויים או בענף חקלאי מסויים. על הישוב לכבוש עתה עמדה אחר עמדה במובן הקרקעי-יישובי, גם אם לא יעלה בידו לבטל את "הספר הלבן" מבחינה מדינית.

הפוליטיקה הקרקעית של קרן קימת לישראל

בעקבות פרסום החוק, הטיל הדירקטוריון על מחלקת הקרקעות של קק"ל לערוך סקר מקיף בדבר הקרקעות שנרכשו עוד לפני פרסום החוק וסך הקרקעות המוצעות למכירה לאחר פרסום החוק. המחלקה הציגה בפני הדירקטוריון את הפירוט וקבעה, כי יש לחפש דרכים לרכישת קרקעות ערביות באזור באר-שבע מקום שם הן אינן רשומות במשרד ספרי האחוזה ולכן ניתנות להעברה, למכירה ולאחזקה⁷.

בשל התקציב המוגבל הוצע לקנות קרקע באזור ההרים המקיפים את החולה היות והקרקע שם אינה שייכת לערבים ארצישראלים ואין להם צורך ברשיון מיוחד מטעם הנציב העליון. יחד עם החלקות שכבר נרכשו, יש אפשרות ליצור שם גוש התיישבות יהודי. ראוי להזכיר שבשל הרעה שחלה במצב המדיני ניתנה ההכרעה הסופית בדבר

7 א' רופין, ישיבת הדירקטוריון, 3.3.1940 עמ' 1710 ; שם , 3.3.1940 מ' 1171-1716 ; שם, 3.3.1940, מ' 1718-1719 ; שם, 11.4.1940 מ' 1730.

מדיניות רכישת קרקע בידי ועדת המוסדות שהייתה משותפת להנהלת הסוכנות ולדירקטוריון קק"ל. במנדט שניתן לוועדת המוסדות נכללו הנושאים הבאים: קצב העלייה על הקרקע, גודל המשבצת הקרקעית הנדרשת בכל אזור למתיישב, התכנית המשקית של הנקודה, המתיישבים והשתייכותם הפוליטית-חברתית ועוד. הוועדה העמידה סדר עדיפות משלה: רכישת קרקעות באזור ההר (גוש עציון) ורכישת קרקעות צפון הנגב, מזרחית לעזה. לסדר עדיפות זה הוסיף הדירקטוריון את תביעתו: רכישה תחילה בצפון הארץ ובהרי החולה ולאחר מכן, אם יתאפשר, לקשור עסקאות זמניות בנגב. עוד נאמר כי מושג "גאולת הארץ" — איבד ממשעותו. על קק"ל אם כן לרכוש קרקע גם מיהודים — מה שלא היה מקובל עד אותו מועד — בשל החשש שאם לא כן, תישמט הקרקע לידי הערבים.⁸

"בעת התגברותה של מלחמת העולם השנייה החלו ראשי קק"ל לבדוק את האפשרות להעביר את ערביי א"י המערבית לארצות ערב השכנות זאת לקראת הפרדה מוחלטת בין יהודים וערבים."

בדיונים הוצע סדר עדיפויות אחר באשר לקרקעות האמורות להירכש. מעתה, יש לבחון את מחיר הקרקעות ומיקומן על-פי חשיבותן הפוליטית, התיישבותית, הביטחונית והאסטרטגית. כמו כן יש לשקול את מידת יכולתן של הקרקעות ליצור רצף טריטוריאלי ולקשר בין שטחים יהודיים. קרקעות שימצאו עומדות בקריטריונים אלה יש לרכוש בכל מחיר. הרב מאיר ברלין דחק בדירקטוריון לרכוש ראשית לכל קרקעות שבגאולתן יש בשורה דתית-לאומית כמו: בחברון, בירושלים, ברמלה ובדרך לשכם. טיעונים אלה היו המשכה של המדיניות הקרקעית שנקט בה הדירקטוריון ערב פרוץ המרד הערבי.

על אף הרכישה המוצעת בדרום — לא היוו חמשת הגושים בסיס מספיק להתיישבות יהודית וכך ביקשו קצת מחברי הדירקטוריון

8 ישיבת הדירקטוריון, 11.4.1940 עמ' 1730; רץ, מגילת האדמה, פירות ג', ירושלים תשי"ב, עמ' ע'; על המדיניות הקרקעית של קק"ל בנגב ראה פורת, משימון לארץ נושבת, עמ' 45-126.

להעדיף על פניה את ההצעה לרכישת עמק החולה. סדר העדיפות ברכישת הקרקע אמור היה להתאים לצרכים הישוביים ולא דווקא לאזורי החלוקה שקבע החוק⁹.

התיישבות חדשה או ביסוס

על אף העיקרון החשוב במדיניות הקרקעית של קק"ל שחייב התיישבות על הקרקע הנרכשת מערבים – נבחנה מגמה זו לאור הצרכים האסטרטגיים-יישוביים. לאחר דיון משותף עם הנהלת הסוכנות היהודית ועם מחלקת ההתיישבות שלה הוברר לקק"ל, כי אין להנהלת הסוכנות כוונה לייסד באזור א' ישובים חדשים אלא לבסס את הקיימים. משום כך הציעו בדירקטוריון כי הסוכנות היהודית תתחיל לעת עתה בסידור התיישבות בשלושה אזורים בעלי ערך התיישבותי ואסטרטגי לפי הפירוט הבא: א. כנפת באר-שבע; ב. בריחניה שבין עין-השופט למשמר העמק; ג. בחרבת ג'דין, בגליל העליון בין נהריה לחניתה. התקציב שנדרש לדעת הדירקטוריון להכנת הנקודות לעלייה היה כ-50,000 לא"י. קק"ל הסכימה לתת את מחציתו בתנאי שהנהלת הסוכנות תיתן את המחצית השנייה, אולם הסוכנות היהודית סירבה לעסקה. ראשי הדירקטוריון הזהירו, כי נוצר מצב חמור בו הנהלת הסוכנות ומחלקת ההתיישבות שלה עומדות לסגת מהתחייבותן בדבר הקמת התיישבות מיידית על קרקע שקק"ל תרכוש באזור א'. עקב כך הודיע הדירקטוריון של קק"ל כי הוא לא ימשיך ברכישת קרקע, לא באזור א' ואף לא באזור ב'.

למרות עמדה זו נשמעו במסדרונות המוסדות המיישבים גם קולות אחרים. אברהם הרצפלד מהמרכז החקלאי הציג את תכניתו לכיבוש הדרום ולהקמת רשת ישובים יהודיים מבאר-טוביה לבאר-שבע. כך הוסכם כי על הסוכנות היהודית לשכנע את הממשל שרשת יישובי הדרום היא גם אינטרס בריטי ולכן יש להקימה ומייד¹⁰.

9 ישיבת הדירקטוריון, 11.4.1940 עמ' 1732-1734; על המדיניות הקרקעית של הדירקטוריון בקשר לרכישת קרקעות במרחב ירושלים ראה בפירוט, י' פז, "פעולות לעיבוי סביבות ירושלים בשנים 1933-1936" בתוך מחקרים בגי אוגרסיה של ארץ-ישראל, י"ד, תשנ"ד, עמ' 156-172.

10 שם, ישיבת הדירקטוריון, 11.4.1940, עמ' 1741-1746; ויץ, יומני ב', 31.5.1940, עמ' 158-159; ישיבת הדירקטוריון, 31.5.1940 עמ' 1747-1764.

הייעור והכשרת קרקע כחלק מהמדיניות הקרקעית

**הדירקטוריון קבע
כי לפני הגנה על חיי
האנשים יש לרכוש
קרקע ולהקים
ישובים, כי רק
בדרך של יצירת
עובדות יהיה הישוב
חזק ומבוצר
לקראת סוף
מלחמת העולם
והדיונים על עתיד
ארץ ישראל.**

זה כשני עשורים ייערה קק"ל קרקעות בארץ-ישראל על פי העקרון שהיער יכסה רק קרקעות שאינן מתאימות לחקלאות. למשימת הייעור נמצאו טעמים נוספים: שמירה על קרקע מחשש שתיתפס על ידי הערבים השכנים בדרך של הסגת גבול, חנייה עליהן, רעייה וכדומה; השבחת האקלים הסביבתי; אספקת תעסוקה לכמה מאות איש מדי שנה. טעמים אלה העניקו לקק"ל זכות מוסרית וחובה להמשיך במפעל הייעור בארץ. לאחר 1940 נבחנה מחדש שאלת הייעור. ראשית נבדקה השאלה איך תוכל קק"ל להגביר את הכנסותיה מנטיעת היערות ולהפנות תקציב לרכישת קרקע. שנית – להעביר קרקעות שנועדו מראש לייעור לרשות החקלאים, גם אם אין זו קרקע משובחת. ויץ קבע שהייעור לא גזל קרקע

חקלאית ונעשה רק בהרים, שם אי אפשר היה לנטוע גם מטעי פרי. הוא הדגיש כי היער, ואפילו יער של עצי אורן בלבד, מחזק את זכותה של קק"ל על הקרקע. לולא היער, הייתה קק"ל חייבת להוציא כשליש מתקציב המטעים לצורך שמירת הקרקע. בעטיו של טיעון זה הגישה תחנת הניסיונות ברחובות הצעת מחקר שנועדה לבחון את הטיפול ביערות האורן בכרמל ובדרום ולהציע שיטות לנטיעת יערות מעורבים באזור הצפון¹¹.

פריסת נטיעת היערות המתוכננים לשנת תש"א מצביעה על פריסת ההתיישבות. כך תוכננה נטיעת השלמה של החרוב במצובה; נטיעת חרוב וזנים אחרים בעין-גב ובטירת צבי; בהרי מעלה החמישה תוכננו נטיעות אורן וחרוב. קצת מהשתילים היו אמורים להינטע לאורך קו גבול הקרקעות של המשק כדי למנוע סכסוכים

11 ישיבת הדירקטוריון, 31.5.1940, עמ' 1767-1768; תחנת הניסיונות ברחובות לויץ, הצעת מחקר, 27.10.1940, אצ"מ; י" רץ, "על עבודת הייעור של הקק"ל – עובדות ומסקנות", 'השדה', כ', (ג), ת"ש.

תמידיים עם הערבים; בגן הקולג' ברחובות היו אמורים להיערך ניסיונות באיקלום זני עצים חדשים ליער הארצישראלי. מרבית חברי הדירקטוריון תמכו בהמשך פעולות הייעור והסכימו לאשר תקציב של 12,500 לא"י להתזקת יערות קיימים ולהמשך הנטיעה.

למרות שמרבית חברי הדירקטוריון הסכימו כי גאולת קרקע אין פירושה רק רכישה — יצא מנחם אוסישקין בשצף קצף כנגד גישה זו באומרו: "גאולת הארץ היא ה"א" וה"ת" של קרן קימת לישראל. אם להרחיב את המסגרת הזאת — אפשר להכניס לתוכה לא רק עבודות יבוש ביצות וייעור אדמות הרריות, שאפשר להצדיקן מטעם זה שהן גואלות את הקרקעות מעזובת-דורות ושממת-ציה, כי אם גם ענפי עבודה כאלה המוטלים רק על המוסד שמחובתו לסדר ההתיישבות והבנין על הקרקע — קרן היסוד"¹².

תכנית הפעולה לתש"א

תכנית הפעולה הקרקעית של קק"ל כפי שעוצבה בדירקטוריון הייתה פרי המדיניות הקרקעית שעיקרה — רכישה באזורים א' וב' בכל תנאי וגמר עסקות באזור ג'. מכאן שעל קק"ל היה לרשום את הקרקע שכבר עברה על שמה ולסמן על מפה את הגבולות של כל חלקה וכל גוש; לרכז קרקעות לכדי גושים ולהקפיד על פינוי נאות של האריסים; להגשים את קניות הקרקע שיש עליהן התקשרויות קודמות; להמשיך ולקנות קרקעות חדשות; לעבד את הקרקעות עד מסירתן להתיישבות. דיוני הדירקטוריון לקחו בחשבון את המטרות האסטרטגיות-יישוביות שהוצבו בפניו על-ידי בכירי ההגנה. כך למשל קבע אלוף יוסף אבידר (רוכל) בשנת 1941 כי התיישבות ביטחונית צריכה להיעשות בגושים שולטים על האזור המיועד להתיישבות ועל קווי התחבורה הפנימיים העוברים בו. במונחים של הגנה וטריטוריה יש איפוא להתייחס אל מהות הקשר שבין המרכז לפריפריה. אבידר טען כי התיישבות בפריפריה עומדת אמנם בסתירה לשיקולים הצבאיים הטהורים, אולם

12 ישיבת הדירקטוריון, 31.5.1940, עמ' 1778; שם, 31.5.1940, עמ' 1781.

שיקולים אסטרטגיים-מדיניים של הרחבת הנוכחות היהודית בארץ-ישראל, בצד שיקולים של אפשרויות רכישת קרקע ושיקולים משקיים כמו טיב הקרקעות ומצב מקורות המים – הם המרכזיים בהעדפת אזורי התיישבות חדשים¹³.

**"המוסדות
המיישבים ובהם
דירקטוריון קק"ל
היבנו את מאמצי
רכישת הקרקע
דווקא לאזורים
האסורים
המוגבלים על פי
החוק הבריטי".**

עקב המדיניות הקרקעית החדשה שביקשה לרכוש קרקעות גם באזורים בהם לא ניתן יהיה בשלב הראשון לעבדן, כמו למשל בדרום, עלתה על סדר היום שאלת אופי העיבוד, משכו, מימונו והדרכים להבטחתו. ויץ הציע שיטה מהפכנית שמטרתה קיום נוכחות חקלאית בקרקע ומסגרת עיבוד רצופה מינימלית. כך למשל לגבי קרקעות הדרום הוצע לעבדן באופן אקסטנסיווי על פי שיטה משקית שעיקרה: חריש, זריעה, קציר ושמירה על הקרקע עד עונת החריש הבאה. לתכנית זו היו שותפים במחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית אשר סבלה ממחסור באמצעים. עוד הוצע להקים קרן מיוחדת

שתממן עיבוד זה עד להעלאת המתיישבים על הקרקע. עיבוד הקרקעות יעשה בסיוע המשקים הקיבוציים הסמוכים, אם בצורת חכירה זמנית של הקרקע או בעבודה קבלנית. המצב הקשה אליו נקלעה התנועה הציונית עקב פרסום החוק, הכריח את ראשי המוסדות המיישבים לחפש דרכים בלתי שגרתיות להמשיך ולרכוש קרקע, להגן עליה, לעבדה ולמסרה במינימום הוצאות לידי המתיישבים¹⁴.

העימות על סדרי העדיפות הגיאוגרפיים ברכישת קרקע הלך והחריף. גישה אחת תמכה ב"תקיעת יתד בדרום" וביקשה לראות ברכישת הגושים המוצעים בסיס ליסוד מרכז התיישבותי גדול והכנת קרש קפיצה להתיישבות עתידית גדולה בנגב.

13 מסורת אחזקת הקרקע המקומית "האיפרוח" ועל הפעולות הרישומיות-משפטיות (כולל הלנד סטלמנט) שנדרשו כדי לאפשר מכירת הקרקע ראה, א' גרנובסקי, המשטר הקרקעי בארץ-ישראל, תל-אביב תש"ט, עמ' 235-230.

14 ישיבת הדירקטוריון, 26.9.1940, עמ' 1796-1794.

המתנגדים, ששללו את תועלתן של הקרקעות בדרום, מגו את הקשיים המשפטיים הכרוכים ברכישתן והציעו להפנות את התקציב לרכישת קרקע באזור בית-שאן מחשש שאם קרקעות אלה לא יקנו עתה – הן תשמטנה מידי התנועה הציונית. בטרם ההכרעה נמסר לחברי הדירקטוריון כי במידה והקרקע בדרום לא תירכש בעת התחלת תהליך ה"סטלמנט" (רישום בעלות בקרקע שבוצע על ידי השלטון הבריטי) – יש חשש כי לא ניתן יהיה להמשיך בעסקת הקרקעות שם. הדיונים התארכו וההכרעה נדחתה לזמנים אחרים¹⁵.

חודשי הסתיו והחורף של שנת 1940 הוקדשו להמשך רכישות קרקעות באזורים השונים תוך דגש על רכישת קרקע עירונית. מתוך כ-8,500 הדונם שרכשה קק"ל בחודשים אלה כ-25% היו קרקעות עירוניות. בעקבות התגברותה של מלחמת העולם החלו ראשי קק"ל והכשרת הישוב וכן מומחי קרקע נוספים לדרוש במפגיע הכנת מפות בעלות בכפרים הערביים ובדיקת אפשרות העברתם של ערביי ארץ-ישראל המערבית לארצות ערב השכנות, וזאת לקראת הפרדה מוחלטת בין יהודים לערבים שתבוא לדעתם בסיום המלחמה.

פריסה וסדרי עדיפויות

פריסת הקרקעות הנרכשות וסדרי העדיפויות ברכישה – עוצבו כחלק מהתגובה הציונית-יישובית לחוק הקרקעות משנת 1940. במרכזה של התגובה עמדה פעילותה של קק"ל שהונחתה בידי הדירקטוריון. כך למשל הוברר כי בחודשיים הראשונים של שנת 1941 נרכשו בידי קק"ל והועברו על שמה 4,620 דונם קרקע חקלאית ו-3 דונם קרקע עירונית (בהר הצופים). התפיסה המרכזית של המדיניות הקרקעית בדבר מחויבות קק"ל לרכוש קרקע חקלאית, היא שיצרה סדר עדיפות זה – שפסח לא פעם על הזדמנויות לרכישת מגרשים לבניה עירונית.

15 ישיבת הדירקטוריון, 26.9.1940, עמ' 1823-1828, ח' פורת, "התגבשות הדרכים לרכישת קרקע בנגב ורישומה בספרי האחוזה" 1947-1930, בתוך גאולת הקרקע בארץ-ישראל, רעיון ומעשה, (עורכת ר' קרק), ירושלים 1990, עמ' 274-279.

שטחי הקרקע שנרכשו בתקופה הנ"ל התחלקו כדלהלן:

ביהודה: 391 דונם להרחבת שטחי העיבוד בכפר מנחם, כפר סאלד; ביבנה, עבור שיכון פועלים; בקרית עבודה ועל-יד כפר אז"ר. כמו כן נרכש שטח שהיה בידי מתיישבים יהודיים ליד פתח-תקוה.

"במסגרת המאמץ של "גאולת הקרקע" גילה יהושע חנקין לא פעם יחס עוין לערבים וביקש לפנותם באמצעים של הפחדה וכוח".

בעמק השרון: 586 דונם להרחבת המושבים גן-חיים, כפר יעבץ, כפר נטר וקיבוץ שפיים. כך גם בכפר צור ובכפר שמריהו שהקרקע שם יועדה עבור יוצאי גרמניה.

בעמק זבולון: 25 דונם להרחבת קבוצת משמר-הים.

בעמק יזרעאל: 1,913 דונם להרחבת הקיבוצים עין-חרוד ותל יוסף; כך גם למושב בני ברית, ועבור קיבוץ בית השיטה.

בעמק הירדן: 1,317 דונם להרחבת ניר דוד, שדה נחום, ורכישה בקרקעות אום-עג'רה.

באיזור צפון החולה: המשך רכישת קרקע, 375 דונם.

בגליל התחתון: 31 דונם שנרכשו מתרומות יהודים מאמריקה שרכשו מגרשים במושבה מגדל.

כלומר, הדירקטוריון ביצע רכישה במרכז הארץ ובצפונה, כולל רכישת קרקע מיהודים, במגמה למנוע מהחוק החדש מלשכב את מהלך הרכישה. באופן כללי כמות הרכישה באזור ב' – שם הותרה הרכישה אך ורק באישור הנציב העליון – הייתה גדולה פי שלוש מאשר באזור ג' והעידה על מיומנות משפטניה של קק"ל בעסקאות הקרקע. באוגוסט הסתבר שקצב הרכישה אכן תואם את הציפיות

אך לא הפריסה הגיאוגרפית. בישיבת הדירקטוריון הוברר כי מראשית תש"א ועד קיץ 1941 הועברו על שם קק"ל יותר מ-32,000 דונם קרקע חקלאית מזה: רכישה מיהודים — 15,790 דונם ומערבים — 17,085 דונם.

בצל הספר הלבן מלחמת העולם השנייה

הדיונים בדירקטוריון עמדו בשנים 40-41 בצל ספר הלבן, חוק הקרקעות ומלחמת העולם השנייה. אי הודאות באשר להמשך השגת האמצעים הכספיים — תרומות — מיהודי העולם, גרמה להיווצרות שתי תפיסות מרכזיות בדירקטוריון. האחת, שבראשה עמד פ' רוטנברג, טענה שהמדיניות הקרקעית חייבת להתאים את עצמה למצב החדש שנוצר ולכן יש להפסיק לזמן מה את רכישת הקרקע עד שיצטבר בקופת קק"ל סכום כסף שיתאים לרכישות קרקע משמעותיות. הנחתו הייתה שכיוון שחלה ירידה בתרומות על קק"ל לערוך סדר עדיפות חדש באשר לאזורי הרכישה. בניגוד לתפיסה זו התגבשה דעה שתבעה את המשך רכישת הקרקע, כולל באזורים האסורים — ובכל מחיר. טענת בעלי דעה זו הייתה כי התורם היהודי הממוצע בחו"ל יפסיק לתרום אם יראה כי חלה הפסקה ברכישת קרקע. כדי לפתוח את כיסו של התורם יש להראות לו כי מפעל רכישת הקרקע לא נעצר, ואדרבא, חובה על קק"ל להוכיח כי היא ממשיכה לרכוש קרקע, גם בדרך לא לגאלית, וכך תזכה לאמונם של התורמים¹⁶.

ואכן, מאמציו של הדירקטוריון לרכוש קרקע ובמהירות לא היו רק עקב פרסום חוק הקרקעות אלא הושפעו במידה רבה מהמצב הפוליטי העולמי, כלומר מהחשש שבתקופת המלחמה ואחריה יחול פיחות במעמדו של הישוב ובכוח השפעתו על אומות העולם. אברהם גרנובסקי (גרנות), מנהל קק"ל ולעתיד היו"ר שלה, חידד תפיסה זו וקבע כי עד סוף המלחמה לא יהיה כל שיפור ביחסן של אומות העולם לישוב היהודי ומסקנתו — לחזק ולהרחיב את החזית הנתונה בידי

16 ישיבת הדירקטוריון, 26.12.1940. עמ' 1845-1849; ריץ, יומני ב', 19.12.1940, עמ' 180-182. דברי ריץ בישיבת הדירקטוריון, 27.2.1941, עמ' 1853-1854; ישיבת הדירקטוריון, 148.1941, עמ' 1876; ריץ, יומני ב', 14.8.1941, עמ' 212; ישיבת הדירקטוריון, 3.3.1940, עמ' 1708-1709.

היישוב, כלומר: חזית רכישת הקרקע. זה ועוד. בגלל מלחמת העולם זו צריכה להיות תוכניתו של העם היהודי, בארץ ובחו"ל, ועליו להגביר מאמצי התרומה בשעת החירום העוברת על הישוב. הוא קבע סדר עדיפות ברור – לפני ההגנה על חיי האנשים יש לרכוש קרקע, להקים יישובים, ליצור מפעלים חקלאיים ותעשייתיים, כי רק בדרך של יצירת עובדות יהיה הישוב חזק ומבוצר לקראת סופה של המלחמה והדיונים על עתיד ארץ-ישראל. גרנובסקי ביקש מהדירקטוריון והמוסדות המיישבים שיראו בהמשך רכישת הקרקע השקעה לעתיד העם שאינה יכולה לתת פירות מידיים¹⁷.

**"האמצעים לרכוש
קרקע במהירות
הושבעו מהחשש
שאחרי המלחמה
תקטן השפע
הישוב היהודי על
אומות העולם".**

באותם ימים הבינו רבים ביישוב, כי נוצר חשש שהארץ תנותק ממקורותיה הכספיים. אולם, באותה מידה היה ברור כי המלחמה פתחה אפשרות לרכישת שטחי קרקע גדולים במחירים סבירים. ויץ וחבריו במרכז החקלאי טענו שדווקא בשעת המלחמה יש להשלים רכישת רבע מיליון דונם שיהיו ל"מבצר הקרקעי" של עם ישראל. הם הסכימו כי "יש חשש להידלדלות המקורות הכספיים" אך טענו כי עם סיום המלחמה יחזרו העניינים לקדמותם ואז כבר לא תהיה הזדמנות לרכישה בהיקפים מעין אלה. הדעה הייתה כי על קק"ל לצאת לגולה הדוויה ולהציג בפניה תכנית של הקמת 200-240 יישובים אשר יצרו רצף חקלאי וטריטוריאלי בכל הארץ¹⁸.

הנחת עבודה זו זירזה את קק"ל בעבודתה השוטפת. סיכום פעילות רכישת הקרקע מאז פרסום חוק הקרקעות הוכיח כי ניתן לרכוש קרקע בשיטות משפטיות מתוחכמות בכל אזור, כולל אזור א' שהצטייר כשטח שנסגר לפעולה בפני היהודים. השיטות שהופעלו התבססו בעיקר על הוצאת קרקעות ממושכנות למכירה פומבית או תביעת זכויות בעלות באמצעות ה"סטלמנט". עובדה היא

17 א' גרנות, נתיבות ומפלסים, ירושלים תש"ך, עמ' (88-89). להלן, גרנות, נתיבות ומפלסים)

18 ויץ, המאבק על האדמה, תל-אביב תש"י, עמ' 69-70.

שלעומת שנת ת"ש בה נרכשו 43,000 דונם הרי שבתש"א הגיע סך הרכישה לכ- 45,000 דונם¹⁹.

שיתוף ההון הפרטי בפעולות הרכישה של הקק"ל

כתוצאה מהמרד הערבי והרעת תנאי הביטחון באזורי השוליים, נפסקה כמעט לחלוטין פעולתו של ההון הפרטי במגזר רכישת הקרקעות מערבים. קרן קימת רצתה – על אף שהעניין עמד בניגוד למדיניותה הקרקעית המסורתית – בשיתוף פעולה עם ההון הפרטי דווקא בשל הקשיים שהציב חוק הקרקע משנת 1940. לראשיה היה ברור למעלה מכל ספק כי במצב שנוצר, שיתופו של ההון הפרטי יאפשר לגאול במהירות קרקע נוספת ולהוציאה אל מחוץ לתחום ההשפעה של החוק הבריטי הערץ. בחורף 1941 הציעו ראשי קק"ל למשוך בעלי הון תמורת מתן בטחונות בשתי דרכים. האחת: רכישה משותפת של קק"ל ובעל ההון הפרטי. השניה: קניה למפרע עבור בעל ההון הפרטי.

ההנחה המקובלת הייתה שסוחר הקרקעות יהיה מוכן לחזור ולהשקיע בעסקאות קרקע רק אם קק"ל, כחברה ציבורית מוכרת, תיתן את השם, תיתן ערבויות כספיות ותנהל את המשא ומתן²⁰. ניסיון מסוג זה ערכה קק"ל עם חברת "דרום-אפריקה ארץ-ישראל להשקעות" בקניית קרקעות באזור "צפון החולה" ושני הצדדים יצאו מרוצים. בשיטה דומה ניסתה קק"ל ליצור שותפות רכישה עם יהודים אמידים מרומניה, אולם הניסיון לא עלה יפה בגלל דרישותיהם הכספיות המוגזמות של המוכרים. כניסת כסף נוסף למחזור איפשרה לקק"ל לקדם את רכישת קרקעות ואדי קובני (עמק חפר). בקק"ל השתדלו לכוון את עסקות ההון הפרטי לקרקעות במרכז הארץ ובסמוך למושבות ולערים. ברור היה כי ההון הפרטי לא יכנס לעסקות בהן גורם הסיכון גבוה כמו, למשל, רכישת קרקעות הנגב או הגליל המזרחי. כך הציע הדירקטוריון להון הפרטי להשתתף בעסקות קרקע בסדר גודל של כ-18,000 דונם ובמחירים שבין 12-17 לא"י לדונם. גושי הקרקע היו פרוסים

19 ישיבת הדירקטוריון, 14.8.1941, עמ' 1877.

20 דברי גרנובסקי בישיבת הדירקטוריון, 14.8.1941, עמ' 1864.

בגבול המושבה קדימה, בגבול העיר נתניה, בשטח הכפר זיתא על גבול חדרה וכן בשטח הכפר עתיל אף הוא בסמוך לחדרה.

"באביב 1942 היה ברור כי עם תום המלחמה יעלו ארצה מאות אלפים (שאריה הנליטה) וידצו להתגורר בסמוך לערים הגדולות; בהתאם להכרה זו החלה קק"ל ביצירת רזרבה קרקעית עירונית גדולה."

מנחם אוסישקין הזהיר מפני היגררות לספקולציות בקרקע. הוא חשש כי השותפים הפרטיים ימתינו שנים מספר ואז ימכרו את הקרקע במחיר מופרז. יתר על כן, במידה וירדו מחירי הקרקע תוכרח קק"ל לרכוש את כל חלקו של השותף הפרטי במחיר הגבוה. הסכנה הגדולה תהיה לדעתו בשינוי שיחול במדיניות הקרקעית של הדירקטוריון: במקום לרכוש קרקע על פי קריטריונים מקובלים כמו גוש רצוף, מחיר נמוך ומיקום בעל ערך גיאוגרפי, תצטרך קק"ל, בעקבות ההסכמים עם ההון הפרטי, לרכוש קרקעות במרכז הארץ ובעלות גבוהה. כלומר: ויתור על רכישת "שטחי קרקע אכסטנסיוויים" לטובת רכישת "שטחי קרקע אינטנסיוויים". על אף חששותיו הסכימו חברי הדירקטוריון על שיתוף מוגבל של ההון הפרטי ברכישת כ-15,000 דונם על-ידי קק"ל במרכז הארץ²¹.

שכונות עובדים וחלום עיר הגנים

אחת הדרכים להתמודדות עם חוק הקרקע הייתה פנייה לרכישת קרקעות עירוניות. הכוונה הייתה לרכישה בקרבת הערים הערביות הגדולות מתוך מטרה להקים עליהן שכונות יהודיות. למשל: תכנית בית-שאן אשר התכוונה לשכן יהודים בקרבת העיר אך לא הוגשמה. פעולות רכישה דומות נעשו גם בכרמל, בחיפה, סביב נמל תל-אביב ועוד. במהלך שנות הארבעים הכשיל שיתוף הפעולה בין קק"ל לבין חברת "שיכון" – החברה לשכונות עובדים שליד ההסתדרות

21 שיבת הדירקטוריון, 14.8.1941, עמ' 1865; שם, 14.8.1941, עמ' 1865.

הכללית. כתוצאה משיתוף פעולה זה קמו קריית עמל, הורחב שטחה של קריית עבודה, וכן פותחו שכונות עובדים במוצא, ותוכננה שכונה בעיר העתיקה²².

בדירקטוריון הוחל בדיון ברעיון להקמת "עיר גנים" על קרקעות קק"ל. גם רעיון זה היווה חידוש חשוב במדיניות הקרקעית שהתרכזה עד שנים אלה ברכישת קרקע עבור ההתיישבות הכפרית. בסיס הרעיון קבע שיהודי מחו"ל התורם סכום מסויים יהיה זכאי להחכרת 2,5 דונם בישוב חצי עירוני. בדירקטוריון סברו כי הרעיון המהפכני יתרום להגדלת הרכוש הקרקעי הצינוני. שתי ערים תוכננו לקום ליד נתניה והשלישית אמורה הייתה לקום על קרקעות הכפר הערבי עתיל ליד חדרה. הרעיון התקבל גם בשל העובדה כי 1,500 הדונם שהוקצו לעיר הגנים לא התאימו לחקלאות. כך, בדיעבד, הוסכם על שינוי במדיניות הקרקעית של קק"ל, אך יחד עם זאת ביקשו חברים לסייגה בכך שהעיר תקום בתנאי שאם הישובים החקלאיים בסביבה יתבעו תוספת קרקע מקק"ל (כמו למשל היישובים גבעת-חיים, כפר חוגלה ועין-החורש) – היא תינתן להם משטחה המתוכנן של עיר הגנים²³.

תכנית רכישת הקרקע לתש"ב

קק"ל ציפתה שלאור ניסיונה המוצלח בתש"א יעלה בידה לרכוש בתש"ב כ-50,000 דונם במחיר של 337,000 לא"י. כך, איפוא, דן הדירקטוריון בסדרי העדיפות הפוליטיים-גיאוגרפיים כפי שעוצבו בידי המוסדות המיישבים, לפי הפירוט הבא:

א. רכישה מואצת באזור הדרום שסווג כאזור א'. כאשר הכוונה היא לרכוש במהירות קרקעות שתגשרנה בין חלקות וגושים שנקנו בעבר על מנת ליצור רצף טריטוריאלי.

22 וראה בהרחבה אצל א' גרייצר, "המדיניות הקרקעית העירונית של קרן קימת ישראל והשפעתה על הפיתוח העירוני בארץ-ישראל בתקופת המנדט", קרקע 24, ירושלים, 1983, עמ' 77-78; הנ"ל, "ההתיישבות העירונית של תנועת העבודה וההסתדרות בארץ-ישראל, 1920-1948", רבעון לכלכלה ל"ב, חוב' 124, מרס 1985, עמ' 74-63.

23 ישיבת הדירקטוריון, 21.10.1941, עמ' 1972-1970; רץ, יומני ב', 21.10.1941, עמ' 223-224.

- ב. אזור שני בעדיפות – הצפון.
ג. רכישת שטחים בעיר חיפה והשלמת עסקות שם בסדר גודל של 12,000 דונם.
ד. בשרון – השלמות רכישת הגושים שבפאתי המושבות.

**"בדירקטוריון קק"ל
הובעה דאגה שעם
סיום המלחמה
יוותרו פועלים
שכירים רבים
שעבדו במושבות
ללא עבודה ובית;
הפתרון שהוצע:
לרכוש קרקע
למגורים שבצמוד
להם משק חקלאי
זעיר (אן ידקות ולול
עופות)."**

לתכניות אלה נוספה הצעתו של ויץ שנועדה לחזק את עקרון "הכשרת הקרקע הנרכשת" כפי שהובן על ידו. התכנית לקחה בחשבון שמלבד תקציב עבור רכישה תזדקק קק"ל לתקציב נוסף לצורך הכשרת הקרקע לפני מסירתה למתיישב-החקלאי. בהשוואה לסדרי העדיפויות שעיצב הדירקטוריון בראשית שנות הארבעים השתנה סדר העדיפות וקק"ל, בגלל הלחץ שהופעל עליה בעטיו של החוק – פנתה לרכישה מואצת באזורים הקרובים למרכז והזניחה את המאמץ באזורי הפריפריה והספר²⁴.

ניתן לומר שהמוסדות המיישבים ובתוכם הדירקטוריון של קק"ל הפנו את מאמצי רכישת הקרקע דווקא לאזורים האסורים והמוגבלים. היישוב רצה בסדר עדיפות גיאוגרפי זה על מנת להגשים

מטרות מדיניות כלל-יישוביות, מעבר ליעדים שהיו מקובלים עד אז. כתוצאה ממאמצים אלה לא חל צמצום רב בהיקף הרכישות השנתי אם כי לא ניתן היה להגיע לאותן כמויות הקרקע שנרכשו בשנות העשרים והשלושים. בשל הצורך לעקוף את תקנות הקרקע נאלצו המוסדות לשלם סכומים גבוהים וחלה עלייה ניכרת במחירי הקרקעות ובעלות פינאן. האמרת המחיר נבעה גם מהחשש של התנועה הציונית כי טווח ארוך יחול צמצום רב בהיקף הקרקעות המוצעות למכירה באזורים האסורים ולכן נעשו פעולות רכש מהירות ובעלות גבוהה מהמקובל²⁵. בניגוד לצפוי, חוק

24 ישיבת הדירקטוריון, 21.10.1941, עמ' 1996-1994; והשווה, ויץ, יומני ב', 5.11.1941, עמ' 228-229; שם, 2.9.1941; עמ' 214-215.

25 ויץ, התנחלותנו בתקופת הסער, עמ' 14-15.

הקרקעות גרם ליתר שיתוף פעולה והבנה בין המוסדות היהודיים לבין שכבה אמידה ומצומצמת בציבור הערבי. בעטיו של המאמץ לעקוף את תקנות החוק נוצר לפרק זמן קצר שיתוף פעולה בין היהודים לערבים שהיו מוכנים למכור קרקע; ניתן ליהודים סיוע של אנשי ביניים ערביים לצורך השלמת העסקות הקרקעיות ואף הושגה הסכמת שיחיים ומוכתרים לביצוע העסקות²⁶.

לכאורה צריכה הייתה חברת הכשרת הישוב להוביל את מהלך ההתנגדות לחוק ולבצע את רכישות הקרקע הגדולות, אבל כבר מראשית שנות השלושים חלק ויץ על דרך גאולת הקרקע שנקט בה יהושע חנקין ממנהלי חברת הכשרת הישוב, ועל מידת התמצאותו בתכונותיה החקלאיות. באמצע שנות השלושים ניסה חנקין לבודד את נציג קק"ל מאזור הצפון ועניין זה חידד את יחסיו עם ראשי הקרן. בשנת 1938 גילה חנקין לא פעם יחס עויץ לערבים וביקש לפנותם באמצעי הפחדה וכוח. שיטותיו לא נראו לויץ והוא החל לעקוף את חנקין. הקרע עם חברת הכשרת הישוב הביא את חנקין להתפטרות מתפקידו בקיץ 1941. חנקין ביקש להקים משרד פרטי לרכישת קרקעות אך ויץ וגרנובסקי התנגדו לכך בכל התוקף וטענו שהמעשה שלא יועיל לפוליטיקה הקרקעית ואף אינו הגון כלפי חברת הכשרת הישוב. חדירתה של קק"ל לסקטור הפרטי, הרעיונות בדבר שיתוף הון פרטי ברכישת הקרקע, ואף היזקקותה של קק"ל לחברת "הימנותא" (שנוסדה בשנת 1938), נבעו במידה רבה ממשבר היחסים שצמח והתרחב בין קק"ל להכשרת הישוב ובין ויץ לחנקין²⁷.

דירקטוריון קק"ל ביקש להטיל על חברת "הימנותא" תפקידים נוספים. תחילה נועדה לסייע לקק"ל ככלי משפטי בשילוב הונם של יהודי גרמניה במהלכי רכישת הקרקע. לאחר פרסום חוק הקרקעות משנת 1940 ביקש הדירקטוריון לשלבה במאמצים לגיוס הון פרטי לרכישת קרקעות בעיקר באזור "המותור", ובכך לאפשר להון קק"ל לפעול באזורים האסורים. בשלהי 1940 גויסה החברה למאמצים המשפטיים של קק"ל כנגד תקנות חוק הקרקע. הישענות הדירקטוריון על חברת

26 רייכמן, ממאחו לארץ מושב, עמ' 21-22.

27 על פרשת הידרדרות היחסים בין השניים נכתבים עתה כמה מחקרים (ובהם מחקרו של פרופ' יוסי כ"ץ).

"הימנותא" הוכיחה מחד את הכרתו בחשיבות ההון הפרטי וביכולתו ההולכת וגוברת לסייע ברכישת קרקעות, ומאידך את יכולתו של הדירקטוריון להרחיב את פעולתו באמצעות חברות בת דומיהן.²⁸

**"דוד בן גוריון רצה
שהמדיניות
הקרקעית של קק"ל
תשעבד את עצמה
לטובת המטרות
האסטרטגיות של
היישוב היהודי;
בתקופת חירום זו
הגורם העיקרי
לקניית אדמה הוא
קודם כל הערך
הפוליטי".**

אט אט נטלה מחלקת הקרקעות של קק"ל את הבכורה בסקרי הקרקע, בהכנת חוזי ההתקשרות וברכישה. עם פרסום החוק בשנת 1940 והתגייסות היישוב לסיכולו, הפכו קק"ל והדירקטוריון לגוף המוביל והיו למכשיר הביצוע המרכזי לרכישת קרקע, במיוחד לאור העובדה שהאינטרס המדיני של היישוב הכתיב את אופי הרכישה, מיקומה וקיצבה. המצב החדש חייב את קק"ל לבנות מחלקת קרקעות חזקה, אשר חלשה על חמישה משרדים אזוריים אשר אליהם גויסו אנשי מקצוע שעבדו קודם לכן בחברות פרטיות. רמתה הגבוהה של המחלקה איפשרה לדירקטוריון לעצב מדיניות קרקעית מותאמת לתביעות הפוליטיות של היישוב.²⁹

בעטיו של המצב החדש, האופי של רכישות הקרקע, כפי שהונחו על-ידי הדירקטוריון, היה בבחינת "נעיצת קנה" מבלי שאפשר היה להשיג רציפות טריטוריאלית כפי שניתן היה לפני החוק של שנת 1940. כתוצאה מכך נוצרו באזורים מסויימים "כיסים" מבודדים של קרקעות יהודיות שצריך היה, במהלך השנים, למצוא להן פתרון יישובי כדי להבטיח בעלות בהן ולמנוע את הישמטותן חזרה לידי הערבים.³⁰

28 על חברת הימנותא ראה בהרחבה, ג' אלכסנדר, "ייסודה של חברת הימנותא בע"מ ותפקידיה הראשונים" 1938-1940 קתדרה 68, יולי 1993, עמ' 80-97.
29 רייכמן, ממאחו לארץ מושב, עמ' 40.
30 ויץ, יומני ב', 2.11.1941, עמ' 224-225.

הדרום כקרב קפיצה לנגב

בשנת 1942 העמיק הדירקטוריון את תוכניותיו לרכישת קרקעות הדרום וראה בהן קרב קפיצה לרכישת קרקעות הנגב והתיישבות בו. גם באזורים אחרים נמשכה פעילות רכישת הקרקע כמו: עמק החולה, עמק בית-שאן, צפת, אזור ירושלים ואף נערך תכנון לרכישת קרקע בעבר הירדן. במידה רבה הסכים הדירקטוריון עם המדיניות החבלית – כלומר רכישת קרקע בחבל ארץ שיש לו חשיבות אסטרטגית מיידית – שהייתה מקובלת על הנהלת הסוכנות וההגנה.

עיקר המאמץ רוכז ברכישת קרקע והעברתה באופן חוקי על שם קק"ל בגלל החשש למצב של אי ודאות עם המשך מלחמת העולם וגם בסיומה. אולם, המוסדות לא עמדו בתוכניתם להקמת מערכת התיישבותית רחבה, ומעט כוח האדם המיומן שעמד לרשות הישוב התפצל למשימות שהוצגו כחלופות לא פחות חשובות מאשר ההליכה להתיישבות: הצטרפות להגנה ולפלמ"ח, התגייסות לצבא הבריטי, ועוד. מלבד כעיית המחסור בכוח אדם היו ראשי קק"ל נתונים בדיונים רציניים באשר לאפשרות הקמת חקלאות בדרום הארץ, ובאשר לצורת התיישבות המתאימה לתנאי הדרום (מרחבים, מחסור במים). בדיונים אלה נאמר שקרקעות הדרום תהוונה את קרב הקפיצה לנגב. בעקבות הכרזה זו, קמו מחלוקות באשר למשך זמן הניסיונות החקלאיים שידרשו במדבר לפני הקמת התיישבות קבע, ובאשר לצורת היישוב המתאימה ביותר לתנאי הספר המרוחק, העוין והבלתי מוכר מבחינת הקרקע והאקלים³¹.

זרבה קרקעית עירונית

מדיניות רכישת הקרקע בעיבורי הישובים העירוניים צברה תנופה. בחורף 1942 קיבלה קק"ל הלוואה מארגונים בארצות הברית, בתנאי שחציה יושקע ברכישת קרקע עבור שיכון ב"קריית עבודה" בדרום תל-אביב. יתר על כן, היו"ר גרנובסקי ניסה לשכנע את חברי הדירקטוריון בחשיבות רכישת קרקע עבור שיכונים

31 על המדיניות הקרקעית בדרום, רכישת הקרקע וההתיישבות שם ראה בהרחבה ויץ, התנחלותנו בתקופת הסער, עמ' 129-138.

עירוניים בטענה שעם סיום מלחמת העולם על קק"ל להיות במצב בו יהיה בידיה מלאי קרקעות מתאימות ומוכנות לבניה עירונית. על השיכונים להיבנות עבור חוגים שונים בעם ולאוו דווקא עבור הפועלים או מעמדות הביניים.

**"לקראת הקמת
המדינה התגבשה
בקק"ל התפיסה כי
מלבד "גאולת
הקרקע" חייבת
קק"ל לעמוד
במרכזו של תהליך
השבחה, הכשרה
ופיתוח הקרקע –
לפני מסירתה
לאת"שבים
חדשים".**

לקק"ל הוצע לרכוש מגרש של 60 דונם בעיבורה של נתניה. ההסבר שהקל על ההיענות לרכישה היה כי הפועלים במושבה ממילא מוציאים את מרבית שכרם על שכר דירה גבוה ולכן על קק"ל לדאוג להם ולבנות עבורם דירות פועלים זולות. הבעיה העקרונית שעמדה כמכשול בפני הרכישה הייתה העובדה כי במקרה זה אמורה להתבצע רכישת קרקע של יהודים מידי יהודים וזאת בניגוד לעקרונות הקרן. זאת ועוד. רכישת קרקע בעיבורי העיר תגרום להאמרת מחיר הקרקע וכתוצאה מכך עלול להיפתח פתח לספסרי הקרקע. יתכן איפוא כי על קק"ל לוותר על הקניה בעיבורי נתניה ולחפש שטחים בודדים במרכז העיר המתאימים לשיכון פועלים. הדיון הציבורי בשאלה עקרונית שנחשבה עד אז כטאבו הצביע על תזווה בעמדת הדירקטוריון.

יחד עם הכיוון החדש שפירושו היה רכישת מגרשים בעיבורה של עיר, הוחל גם לדון ביצירת רזרבה קרקעית עירונית. באביב 1942 מוסכם היה על המוסדות, כי בתום מלחמת העולם יעלו מאות אלפים ארצה (שארית הפליטה) וירצו להתגורר בסמוך לערים הגדולות. עולים אלה ישתייכו למעמד הבינוני ולכן צורת החיים של שיכון בפרבר העיר (בית דו משפחתי או בית טורי) תועדף על ידם. על קק"ל להתגייס למשימה זו על אף שאינה מאבני היסוד של הקרן. היו"ר הציע כי הפריסה הראשונית תהיה סביב שלוש הערים: תל-אביב (קריית עבודה, בני ברק ובאזור שכונת בורוכוב) חיפה (קריית עמל וקריית חיים) וכירושלים – שם יבנה הפרבר בהתאם לצרכים אסטרטגיים. חסידי התכנית טענו שהיא תביא עמה יתרון נוסף. מצד אחד היא תפתור את מצוקת השיכון. מצד שני היא תאפשר מתן עבודות בניה לאלפים מכני הארץ שישתחררו מהצבא הבריטי. על קק"ל לאפשר

לאלפים שישתחררו מהצבא לקשור את חסכוניותיהם עם בנית שיכון על אדמה לאומית ובאופן זה לא יהיה עליהם לשלם את מחירם של מגרשי השיכון³².

השלמת המיכסה הקרקעית של יישובים קיימים

מספר יישובים חקלאיים וותיקים פנו לקק"ל בבקשה להשלמת המכסה הקרקעית שלהם מאחר ובזמן ייסודם לא ניתנה להם כמות קרקע המחושבת על-פי יחידת שטח למשפחה, וכן בגלל העובדה שרבים מהם גדלו וזקוקים להרחבה בבניה ובעיבוד. הפונים היו בעיקר מיישובי עמק חפר והשרון. בעטיה של בקשה זו עלו מספר נקודות עקרוניות:

- מהו גבול מספר "היחידות הקרקעיות" של נקודת ישוב?
- מהו גבול העיקרון של אי קניית קרקע מיהודים?
- מהו קצה הגבול העליון של המחיר לדונם שקק"ל צריכה/יכולה לשלם?
- האם פעולה זו (רכישת קרקע מידי יהודים) עדיין נחשבת "גאולת אדמה"?
- האם מתן תוספת קרקע ליישובים חקלאיים קיימים אינה מקפחת אזורי ספר אשר דווקא בהם צריך לקנות עתה קרקע וליישובה?

המכון לחקר החקלאות ברחובות קבע, כי הגודל של יחידת קרקע משפחתית הוא כ-25 דונם. אולם קק"ל לא יכלה לעמוד במפתח זה היות ועקב כך הייתה נאלצת לרכוש קרקע מיהודים במחיר מופרז. לכן נקבע שבשטחים בהם הקרקע טובה לחקלאות, יהיה המפתח בן 20 דונם (נטו) למשפחה, ובשטחים בהם האדמה קלה או רזה יעמוד המפתח על 25 דונם ליחידה. מושבים הקרובים לעיר והמתפרנסים מעבודה בשטח, יקבלו קרקע על-פי מפתח מצומצם יותר של כ-17 דונם ליחידה. אין אם כן לבוא בטענה אל קק"ל שהושיבה מתיישבים ללא רכוש קרקעי מספק כאשר זו הייתה דרישת המתיישבים בזמנו ומתוך הבנה שהמתיישבים יועסקו

32 ישיבת הדירקטוריון, 20.1.1942, עמ' 2029-2030; ישיבת הדירקטוריון, 20.1.1942; עמ' 2032-2035. ישיבת הדירקטוריון, 23.4.1942, עמ' 2100-2099; ויץ, יומני, 23.4.1942, עמ' 252.

במשקי האחרים וליד ביתם תידרש רק חלקה קטנה. אילמלא המאורעות יתכן והמתיישבים אכן היו מסתפקים ביחידות שטח קטנות.

**"ב'1946 הוחלט כי
יש להקים
התיישבות בנוסח
ה'יאחזות' יותר
מאשר בנוסח הישן
של הקמת נקודות
חקלאיות לאחר
תכנון ממושך, כדי
שאפשר יהיה
לתפוס במהירות
שטחים אסטרטגיים
ולקיים בהם
נוכחות".**

לאחר המאורעות (1936-1939) התחזקה התביעה לבניית משק מעורב ולמתן יחידת משק גדולה למשפחה. על אף שכבר נקנו מספר חלקות השלמה לקיבוצים נעץ, גבעת ברנר, גבעת השלושה וגן שמואל, הובטח כי אם יאושר העניין עקרונית, תוכל קק"ל תוך מספר שנים להשלים את מכסת הקרקע גם ליישובי עמק חפר והשרון. יחידת המחיה בשרון (מכסת הקרקע המשפחתית), הייתה קטנה משום שניתנה ליישובים שבנו את משקיהם על ענף פיטום העופות או גידול ירקות בלבד. האפשרות שנוצרה לקרב את המשק אל הבית (בשל יחידת המשק המצומצמת) חיזקה את המושב האינדיווידואלי ולפיכך נבנתה ההתיישבות החדשה בשרון, באותה שנה, ביחס של עשרה מושבים חדשים מול חמישה קיבוצים חדשים בלבד.³³

כמומחה למבנה המשק המעורב טען וילקנסקי, כי אין משמעות ליחידת מחיה של 20 דונם באשר התחנה ברחובות הוכיחה לאחר 15 שנות ניסיון, כי בעזרת 20 גידולים חדשים ניתן לקיים משפחה על משבצת קרקע קטנה יותר. החשוב לענייננו, קבע וילקנסקי היא העובדה שעל הקרקעות להימצא במשבצת רצופה המאפשרת עיבוד אגרו־טכני יעיל. ברם, כחקלאים מנוסים טענו חברים בדירקטוריון כי לא ניתן היה לרכז סביב כל בית את ה־20 דונם ולכן אין בהצעתו של וילקנסקי ממש.

33 ישיבת הדירקטוריון, 25.6.1942, עמ' 2134-2135; ריץ, התנחלותנו בתקופת הסער, עמ' 117.

היו שהתנגדו לרכישת קרקע מיהודים עבור השלמת המסגרת אך היו גם כאלה שהזהירו כי אם קק"ל לא תרכוש קרקעות אלה להשלמת המסגרת, היא תסכן את קיומם של ישובים אלה כישובים חקלאיים. הוסכם אם כן על פשרה. הרכישה תתחיל באופן מדורג – במשך 6 שנים ירכשו קרקעות עבור הישובים בעיקר מערבים וקצת מיהודים, במחיר שאינו עולה על 20 לא"י לדונם. אולם תחת לחצים של המשקים החקלאיים אושרה קניית קרקע נוספת שעמדה בניגוד לעקרונות. המדובר בכ-35,000 דונם שנרשמו בטאבו באמצעות משה סמילנסקי על שמם של רוכשים יהודיים מאנגליה ומדרום אפריקה באזור באר-שבע. בדירקטוריון הוסכם שמתוך חשש פן תישמט הקרקע חזרה לידי הערבים, יש לרוכשה מיידית ובמחיר נמוך.³⁴

סדרי העדיפויות הקרקעיים ברכישה מתוכננת לשנת תש"ג.

ברקע תכנית הרכישה של קק"ל יש לראות את תכנית "רוכל-לב" שעוצבה לאחר מאי 1942 בעקבות תכנית בילטימור. התכנית קבעה שיש להקים 243 יישובים, במטרה לכבוש את השליטה במרכזים הפוליטיים והכלכליים של הארץ שיש להם חשיבות אסטרטגית. בעדיפות ראשונה הוצע להקים 103 יישובים חקלאיים. תכנית הרכישה של קק"ל לתש"ג הציגה סדר עדיפות חדש: א. הצפון ב. סביבת חיפה ג. סביבת ירושלים ועמק-השרון ד. הדרום. בצפון התכוונו לביריה, עין-זיתים ומעדר. בסביבת חיפה – דובר על דמון, אידמית ובידוויה. בירושלים הוצע להמשיך ולרכוש באתרים שכבר הוחל לרכוש בהן בשנה הקודמת: נחלין, עציון, מצפה ורמת רחל³⁵. במהלך הדיון הוקרא מכתבו של בן-גוריון שלא קיבל את סדר העדיפויות והציע להתרכז בחקר קרקעות הנגב, הערבה ועקבה. לדידו המדיניות הקרקעית של קק"ל צריכה לבדוק את תנאי הבעלות באזור מפרץ עקבה ולנסות ולרכוש קרקעות שם. ויץ התנגד בחריפות לרעיונותיו של בן-גוריון והכריז, כי

34 ישיבת הדירקטוריון, 25.6.1942, עמ' 2135-2136. ישיבת הדירקטוריון, 25.6.1942 עמ' 2139. ישיבת הדירקטוריון, 25.6.1942, עמ' 2410-2411; על סכנת השמטות הקרקע על ידי הערבים ראה פורת, מימון לארץ נושבת, עמ' 118-119, 106-107.

35 ישיבת הדירקטוריון, 12.11.1942, עמ' 2209-2210; ויץ, יומני ב', 13.11.1942, עמ' 287.

הנגב הוא אזור באר שבע ואילו ואדי ערבה הוא נגב ללא קרקע. המחלוקת בין שני האישים לא הייתה רק על רקע מקצועי. היא ביטאה את רצונו הבלתי מתפשר של הדירקטוריון, כגוף המבטא את כלליותה של קק"ל, לשמור על עצמאות פעילותו גם במחיר עימות עם המנהיגות הפוליטית של היישוב³⁶.

**"לקראת הקמת
המדינה הושבעה
הפריסה
הגיאוגרפית של
רכישת הקרקעות
מהתחושה כי
הבריטים יאנוו
בכוח את כוונת
היהודים להתישב
באזורים שונים של
הארץ".**

בחורף 1943 שהו עשרות אלפי פועלים במושבות ומצאו בהן עבודה לפרנסתם עקב הגאות הכלכלית שהביאה עמה המלחמה. אולם, בדירקטוריון של קק"ל הובעה דאגה שעם סיום המלחמה, יישאר הפועל השכיר ללא עבודה ובית, ועל כן יש להתכונן מראש לתקופת השפל ולרכוש, בצמוד למושבות העירוניות, קרקע לבניין ומשק חקלאי זעיר (גן-ירקות ולול עופות). התכנית ביקשה לרכוש קרקע לשיכון בן 12,000 יחידות עבור משפחות הפועלים המפוזרות ב־20 מושבות עירוניות. בקק"ל הפרידו בין שני סוגי רכישה. האחת, קרקע עבור מושבת פועלים עצמאית בסמוך למושבה העירונית. השנייה, בצמוד למושבה תוך הישענות על התשתיות הקיימות. המשתתפים בישיבה התלבטו

בשאלה האם זכותם של פועלים הממתינים במושבה לקרקע להתיישבות – גדולה יותר מזכותם של פועלים הממתינים ועובדים בעיר הגדולה? התחבטות בשאלה זו הדגישה את הפערים בהשקפת העולם בין הצד הפועלי לצד האזרחי בדירקטוריון. הצד הפועלי-שמאלי הניח כי הפועלים השוהים במושבה הם חלק מההסתדרות הכללית בהשוואה לפועלי העיר שהשתייכותם הפוליטית לא ברורה.

ברל כצנלסון הכה על חטא והודה, כי הדירקטוריון שגה שלא עיצב מדיניות קרקעית המאפשרת רכישת קרקעות במושבות העירוניות. מכיוון שכעת היישוב היהודי מאחר

36 שם, עמ' 2211; עוד על מדיניות הדירקטוריון בהקשר לניסיונות החקלאיים ורכישת הקרקע בנגב ראה פורת, "תוכניות וביצוע של ניסיונות חקלאיים בשלושת המצפים בנגב והשפעת תנאי המדבר והחקלאות הברווית עליהם" 1946-1943 אופקים בגיאוגרפיה 33-34, עמ' 29-42; על חזון ההתיישבות בנגב של בן-גוריון ראה, פורת, מישיון לארץ נושבת, עמ' 128.

בפיתוח הארץ בכ־15 שנה בהשוואה לתוכניות — עליו לרכוש קרקעות אלה בכל מחיר. הכוונה הייתה לייסד משק חקלאי לכל משפחה על קרקעות אלה ולא "משק עזר" ובכך לזכות בתמיכת נציגי הפועלים והמוסדות המיישבים. בדרך זו תתחזק התביעה ל"עבודה יהודית" במושבות. ואכן, מוסדות הביצוע קיבלו הוראה להתחיל ברכישת קרקעות במושבות העירוניות עבור שיכוני פועלים³⁷.

באביב 1943 נעצרה תנופת רכישת הקרקע ולכך היו מספר גורמים. ראשית, ערבים ארץ-ישראליים וערבים עשירים מסוריה, לבנון ומצרים שצברו כספים עקב הגאות הכלכלית, נכנסו לעסקי קרקע בעיקר באזור ג' ובאזור ב' והתחרו עם הקק"ל. שנית, מחירי הקרקע במרכז הארץ שהאמירו כתוצאה מהעלייה בביקוש על-ידי יהודים, מנעו הרבה עסקות. שלישית, עורכי דין יהודיים נשלחו בידי בעלי הון במגמה לעכב עסקות שעדיין לא הסתיימו בין המקומיים לקק"ל, ולהבטיח את העברתן לידיים פרטיות. רביעית, מאמציה של בריטניה ליישם את חוקי הספר הלבן משנת 1939 ואת חוק הקרקעות משנת 1940 וכוונתה למנוע עסקות קרקע של קק"ל — היוו מכשול נוסף בפני התנועה הציונית. הדירקטוריון של קק"ל החליט אפוא כי לאור הסכנה המדינית באשר להמשך רכישת הקרקע עליו לשתף פעולה עם המחלקה המדינית של הסוכנות היהודית ולחפש דרכים פוליטיות שתאפשרנה את המשך רכישת הקרקע.

על אף הקשיים תכנן הדירקטוריון לתש"ד תכנית רכישת קרקע שאפתנית. בכוונתו היה לרכוש 248,500 דונם במחיר כולל של יותר מ־2 מיליון לא"י. הפריסה הגיאוגרפית המתוכננת של קרקעות אלה דמתה לזו של תש"ג אך הדגישה את משקלם העולה של הדרום ואזורי הספר. סדר העדיפות החדש היה כזה: בדרום, בירושלים, בצפון, בחיפה ובגליל. קק"ל הכירה בחשיבותו של ההון הפרטי שהוכיח את עצמו בתקופת החירום והייתה מוכנה להקצות לו שטחי רכישה גדולים יותר מבעבר כ־25,000 דונם. אולם הדירקטוריון התנה זאת בהבטחה מצד בעלי ההון

37 ישיבת הדירקטוריון, 18.2.1943, עמ' 2262-2264 שם, 18.2.1943, עמ' 2265-2266.

הפרטי שיפסיקו את הרכישות בעמק השרון עקב האמרת המחירים שם. לבעלי ההון הפרטי הוצע לפעול באזורים א' וב'. בן גוריון ביקש שהמדיניות הקרקעית של קק"ל תשעבד את עצמה לזמן מה, לטובת השגת המטרות האסטרטגיות של הישוב. בן-גוריון שהשתתף בישיבת הדירקטוריון קבע: "התקופה בה אנו עומדים, שונה בהרבה מתקופות אחרות. בשנים כתיקונן נמדדת כל קניה קרקעית לפי ערכה המשקי וגם לפי ערכה הפוליטי. אולם בתקופת חירום זו, שאנו חיים

**"ההתנכלות
הבריטית והמצב
הביטחוני הרעוע
בסוף 1947 לא
איפשרו לקק"ל
עבודת רכישת
קרקעות תקינה. עם**

**זאת מרבית
הקרקעות שנרכשו
היו מידי ערבים והיו
בבחינת "גאולת
קרקע".**

כך, הסתבר מדבריו, כי עד לפני שנה-שנתיים רכשה קרן קימת קרקע בשיטת "הפיזור", כלומר חדירה רחבה לשטחי ספר ללא היגיון אסטרטגי. אולם בשנים 1942-1943, לאור התחושה של המוסדות כי מתקרבת שעת הכרעה ויתכן שתקום מדינה יהודית, יש לבצע "כינוס" של הרכישות ולהתאימן למטרות האסטרטגיות של הסוכנות היהודית, אשר היא הגוף הייצוגי המכיר והבוחן את כוונת הבריטים ותוכניותיהם בארץ. תחושת החירום התירה לחברי הדירקטוריון לעבור על לאו נוסף המקובל בקק"ל – רכישת קרקע ללא רישום בטאבו. הנחתם הייתה כי האפקט המצטבר עקב פעילות זו, ישפיע על הממשל הבריטי בעת דיוניו בעתיד ארץ-ישראל. בן-גוריון אף קבע כי על קרקע זו יש להתיישב מיד ובכך להפכה לנחלת האומה – רעיון שלא כל חברי הדירקטוריון הסכימו עמו³⁹.

38 ישיבת הדירקטוריון, 29.4.1943, עמ' 2287-2289. שם, 9.11.1943, עמ' 2432. בן-גוריון, שם, עמ' 2433.

39 ויץ, יומני, ד', 9.11.1943, עמ' 345.

ועדת התיכון – תוספת למדיניות הקרקעית

החל מאביב 1943 היה על מעצבי המדיניות בדירקטוריון של קק"ל להתמודד עם השקפות חדשות שהוצגו "בועדת התיכון" (הוקמה ביוזמת בן-גוריון במרס 1943 כתגובה להכרזת הנציב העליון בדבר מינוי ועדה לשיקום ארץ-ישראל אחרי המלחמה). הכרזתו של הנציב, כי על אף השיקום ארץ-ישראל היא במהותה מדינה חקלאית שאין בכוחה לקלוט אלפי מהגרים יהודיים – איימה על המשך העלייה, ולכן התנועה הציונית יצאה חוצץ נגד קביעה זו. במשך כחמש שנים, עד הכרזת המדינה, עסקו חברי הוועדה בהכנת תשתית תיכנונית למדינה. בכמה מישורים בהם עסקה הוועדה הייתה נגיעה ברורה למדיניות הקרקעית של היישוב כמו: חלוקת הארץ לאזורים וצפיפות האוכלוסייה, מיקום התעשייה הכבדה ופיזור, מיקום היישובים החקלאיים, יעוד קרקעות הבור, סלילת דרכים, מיקום שטחים לבניית ערים חדשות ואיתור שטחים עבור נופש ופנאי. נציגי קק"ל שהוזמנו להשתתף מדי פעם בישיבות אלו הקפידו להגן על האינטרסים של הקרן וראו לא פעם את תוכניות הוועדה כעלולות להפר את המאזן בין ההתיישבות הכפרית המועדפת והחיונית לבין ההתיישבות העירונית החדשה שהיא פרי כורח הנסיבות בלבד⁴⁰.

שנה לאחר שהחלה בעבודתה, הונחה לפני הוועדה מפה מפורטת של קרקעות הבור בארץ-ישראל שהוכנה בידי ויץ וזלמן ליפשיץ. בדיון שהתפתח ניתן היה להבחין בשתי גישות. האחת של בן-גוריון ותומכיו שטענו, כי אין חשיבות בהגדרת הבעלות בקרקע ובתנאים הפוליטיים-יורידיים, אלא נדרשת תכנית שתאפשר פיתוח יישובי מקסימאלי על קרקעות הבור ופירוט כל הנדרש מבחינה מקצועית על מנת לפתחן. מדברי בן-גוריון הובן שלאחר המלחמה צפוי משטר פוליטי אחר בארץ-ישראל וכל עניין הבעלות על הקרקע ישתנה ממילא. נציגי

40 א' טרואן, "יצירת מדעי חברה ציוניים: חישוב כושר הקליטה הכלכלי של ארץ-ישראל", עיונים בתקומת ישראל, ירושלים 1991, עמ' 491-492; הנ"ל, "מהתיישבות כפרית למערכת עירונית", יהדות זמננו, תל-אביב, תשמ"ט, עמ' 233-234; ש' רייכמן, ממאחו לארץ מושב, עמ' 290-350; ד' הכהן, תכנית המיליון, תוכניתו של ד' בן-גוריון לעלייה המונית בשנים 1942-1945; תל-אביב 1994, עמ' 141-152, 108-110, 101-105.

קק"ל טענו, כי יו"ר הנהלת הסוכנות אינו מצוי בעובדות ואינו יודע שמרבית הקרקע בארץ-ישראל נמצאת בידיים פרטיות ואין אפשרות ליטול אותם סתם כך, גם אם ישתנה המשטר הפוליטי. הם הסכימו עמו כי לאחר המלחמה אכן תידרש רפורמה קרקעית, אך מטרתה היא לשרת את תהליך הפיתוח הכללי שיהיה ברובו על קרקעות הבור, קרקעות המדינה וקרקעות שירכשו באופן חוקי מבעלים פרטיים. המדיניות הקרקעית של קק"ל דגלה בהמשך רכישת קרקע באופן חוקי תוך דרישה לפיתוח של קרקעות המדינה וקרקעות הבור (קרקעות מוואת — בעיקר בנגב) וזאת בניגוד לעמדת בן-גוריון ששירטט מצב בו לאחר המלחמה ניתן יהיה, בכוח החוק של המדינה הריבונית, לשנות מסורות קרקעיות מימים ימימה⁴¹.

**"בן-גוריון העריך
שלאחר המלחמה
ניתן יהיה, בכוח
המדינה הריבונית
לשנות מסורות
קרקעיות ישנות".**

המדיניות היישובית של הדירקטוריון עמדה החל מראשית תש"ג בפני מושג חדש שהיה ביכולתו לשנות את הפריסה היישובית וסדרי העדיפות בה — "התאחזות". כוונת הדוברים שטבעו מושג זה (רובם מההגנה ומהסוכנות) הייתה להקים בכל אזור אפשרי, ואולי דווקא באלה שנאסרו על הישוב בחוק משנת 1940, היאחזויות שתהוונה בסיס להתיישבות נרחבת יותר כשיוטב המצב. נציגי התנועות

המיישבות, שהסכימו עם תביעה זו בהנחה שתקדם את עליית "הגרעינים" על הקרקע, טענו במועצה החקלאית הל"ט — בהסתמך על ניסיון התיישבות קודם נוסח "חומה ומגדל" — שיש לפזר היאחזויות גם בלא השלמת יחידת הקרקע, ללא תכנון חקלאי וללא תקופה ארוכה של ניסיונות חקלאיים. תפיסה זו הלמה את האסטרטגיה היישובית כפי שכוונה על ידי הנהלת הסוכנות ואשר הניחה כי יצירת עובדות יישוביות בתקופת המלחמה, תשמש בעת שיחות השלום להוכחת נוכחות ותסייע לחיזוק הריבונית היהודית⁴².

41 פרוטוקול ישיבת ועדת התיכון, 4.6.1944, אצ"מ, 53/1776

42 פורת, מישימת לארץ נושבת, עמ' 131-132.

בנוסף למכשולים שהציב חוק הקרקע הבריטי משנת 1940 בפני ההתקדמות ברכישת הקרקע, המשיך גם הארגון הערבי "קופת האומה" (סנדוק אל אומה) ששם לו למטרה למנוע מכירת קרקע ערבית ליהודים – לאיים על מקומיים שחפצו במכירת קרקעותיהם. בשל פעילות הארגון חלה האמרת מחירי קרקע בכל שלושת האזורים שהוגדרו בחוק⁴³. משפטני קק"ל ורוכשי הקרקע גילו נחישות ודבקות במטרה ולכן, על אף המכשולים, נרכשו קרקעות מירון-ביריה, חירביה, נחלין בוטמייה-חוביזה אבו-גוש ואל בורג'. אמנם הרכישות בוצעו בשטחים הקרובים ליישובים יהודיים קיימים אבל המגמה הייתה "לתקוע יתדות" בשטחי הספר המרוחקים כמו למשל: באום-רשרש, בבטיחה, ואף בקרקעות עבר הירדן. בשלהי 1944 אסרו הבריטים תשלום במטבע מקומי עבור קרקעות השייכות לנחני סוריה ולבנון, אך גם כנגד צרה זו נמצא פתרון. סופו של דבר קק"ל הגדילה את רכישתה לסך 67,000 דונם.

על רקע המצב הפוליטי החדש ותוך מחלוקות קשות התגבשו במוסדות המיישבים תפיסות יישוביות חדשות כמו: "היאחזויות"; "נקודת התאחויות"; "תחנות חווה"; "תחנות מבחן" ו"מצפות". ברם רעיונות חדשניים אלה הובילו להקמת חמישה יישובים בלבד: שניים בדרום, אחד בשפלת יהודה, אחד בחבל מנשה ואחד מעבר לחולה מזרחה⁴⁴. המחלוקות הקשורות בייעודיה הקרקעיים של קק"ל גם הם לא פסקו. וילקנסקי יצא בהתלהבות כנגד הצעת יו"ר קק"ל לרכוש קרקעות מוזנחות מידי יהודים בחוות סג'רה ולתת אותן ל-40 משפחות הרוצות להתיישב שם. וילקנסקי טען שקק"ל, תיתן בכך את ידה להפיכת משק חקלאי אכסטנסיווי למשק אינטנסיווי, דבר העומד בניגוד למדיניות החקלאית של המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית ואינו מעיקרי המדיניות הקרקעית של קק"ל. להערכתו, רכישה מעין זו תביא עמה גל בקשות של מושבות וקבוצות התיישבות אחרות הרוצות

43 ויץ, יומני ב', 6.7.1944, עמ' 380-381; על קופת האומה ראה, ש' דותן, המאבק על ארץ-ישראל, חל-אביב 1981, עמ' 241-242; 45; פורת, משימון לארץ נושבת, עמ' 118-119; ויץ, התנחלותנו בתקופת הסער, עמ' 162-163; רייכמן, ממאחו לארץ מושב, עמ' 233-234, 70, 26.

44 ויץ, יומני ב', עמ' 355; והשווה י' זימן, עם שנת היובל לקק"ל, עובדות ומעשים בתולדותיה, ירושלים תשי"א; ויץ, התנחלותנו בתקופת הסער, עמ' 22.

לעבור למשק אינטנסיבי ואין להעלות על הדעת שצעד מעין זה ייעשה על חשבונה של קק"ל שמתפקידה לגאול קרקע מערבים.

**"האיזמים הערביים
שוארתם היתה
למנוע מכירת
קרקע ליהודים
הביאו להאמרת
מחירים"**

כנגדו נטען, כי חשוב לסייע לסגירה לעמוד על רגליה רק בשל סמליותה ההיסטורית. מעבר לכך, קק"ל כבר רכשה בעבר קרקעות מידי יהודים בסמוך למושבות כדי למנוע הישמטותן לידי ערבים: בעין-זיתים, בכפר אוריה וברוחמה. הוסכם כי יש לחייב את הרכישה בסגירה ואסור שהקרקע באתר תישאר בידי הבנק ותימכר ליהודים פרטיים, בגלל הסכנה שהיא תמשיך ותימכר בשוק לכל המרבה במחיר

ותסייע לספסרות. זה ועוד. אם הקרקע שרויה בסכנה שתישמט לידי הערבים (לאחר ששנים רבות אינה מעובדת בידי יהודים) יש לרוכשה אפילו שפעולה זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות המדיניות הקרקעית של קק"ל. ואכן, הוחלט לרכוש מבנק אנגלו-פלשתינה את אדמת חוות סגירה בשטח כללי של 6,500 דונם, כולל המטעים והבניינים על מנת למסרה ל-40 משפחות מחברי הארגון של "הפועל המזרחי" המכונה "מצפה הגליל". הדירקטוריון לא הכתיב לסוכנות היהודית את קצב ההתיישבות ולא התעקש על האתר המדויק. יתר על כן, הוא הסכים שרק בסמכות הסוכנות לקבוע אם תבוסס ההתיישבות החדשה על משק אכסטנסיורי או אינטנסיורי⁴⁵.

מלבד גאולת קרקע שהייתה מעיקרי המדיניות של קק"ל הלכה והתגבשה תפיסה נוספת שביקשה להעמיד את קק"ל במרכזו של תהליך השבחה, הכשרה ופיתוח של הקרקע גם לפני מסירתה למתיישבים וגם בישבים הוותיקים. פעולה זו התאימה לדינמיה של ועדת התיכון אשר בהשראת בן-גוריון ביקשה ללמוד על היקף קרקעות הבור בארץ והיכולת ליישבן. כמובן שפעילות זאת הייתה כרוכה בלימוד, בסקרים ובמחקרים, בהזמנת מומחים מחו"ל, בהשגת ציוד המתאים

45 ישיבת הדירקטוריון, 20.6.1944, עמ' 2496-2497; שם, עמ' 2498-2499.

לעבודות אלה וגם בתקציב רציני. עם זאת, גם בלי להמתין לתוצאות הסקרים של 1944, עסקה קק"ל בהשבחת קרקע באזורים הבאים: עמק חפר, השומרון, עמק זבולון, בית-שאן, בקעת החולה, עמק הירדן והגליל העליון⁴⁶.

עלות הכשרת הקרקע בהרים לא נתנה מנוח לראשי הדירקטוריון. בגלל כניסתה של קק"ל לרכישת קרקעות בהרי הגליל – עלה תקציב הכשרת הקרקע בממוצע ל-20 לא"י לדונם ועיתים אף עלה תקציב ההכשרה על מחיר הדונם בעת רכישתו. רבים סברו כי מצב זה אינו נסבל מבחינת סדרי העדיפות הקרקעיים של הדירקטוריון ואין לו הצדקה כלכלית ועל כן יש להטיל עומס זה על גופים נוספים. המונח "הכשרת קרקע" הוגדר במדויק – להכשיר את הקרקע עד שאפשר יהיה לחרשה בכלי עבודה רגילים. ואכן הגדרה זו הובילה לאישורו של התקציב השנתי. בשלהי 1945, בעת הדיון על אישור התקציב להכשרת הקרקע חזר וקבע ויץ, כי פעולות ההכשרה הפכו לחלק מהמדיניות הקרקעית של קק"ל החל משנת 1938. פעולות ההכשרה נקבעו בהתייעצות עם מחלקת ההתיישבות של הסוכנות ובפיקוח תחנות הניסויים החקלאיים⁴⁷.

תמורה במדיניות הקרקעית: מהתיישבות להיאחזות

תכנית הפעולה הקרקעית לשנת תש"ו הלמה במידה רבה את המדיניות הקרקעית של הדירקטוריון. הייתה זו מסגרת פעולה בעלת מספר כיוונים: א. השלמת שטחי הישובים וריכוזם. ב. הרחבת גבולות האזורים. ג. חדירה לאזורים חדשים. התכנית כללה פריסה קרקעית מהצפון וחיפה, עובר דרך השרון (כולל תל-אביב), הדרום (כולל ירושלים) ובסך הכל הציעה רכישת כמעט 251,345 דונם בעלות משוערת של יותר משבעה מיליון לא"י. העדיפות ניתנה כמובן לרכישת קרקע חקלאית המהווה יותר מ-96 אחוז מהקרקע האמורה להירכש ורק 3-4% לקרקע עירונית.

46 דיון בנושא אדמות הבור בארץ-ישראל, פרוטוקול ועדת התיכון, 4.6.1944, אצ"מ, S53/1776 הרצאת ז' ליפשיץ על קרקעות הבור בישיבת ועדת התיכון, 21.5.1944, אצ"מ, A402/188.

47 ישיבת הדירקטוריון, 23.8.1944, עמ' 2577-2578, שם, 27.9.1944, עמ' 2382-2386, שם, 29.10.1945, עמ' 2820-2817.

עניין רכישת קרקע עירונית לא היה בשנת תש"ד חד משמעי: כל עוד היה בתכנית קק"ל לרכוש מגרשים עבור התיישבות פועלים לא התגלתה התנגדות. אולם, כאשר ההון הפרטי פנה לרכישת מגרשים במועצות המקומיות ובערים ואיכרי מנחמיה וסג'רה וראש פינה גילו בכך עניין – גונה צעד זה בתוקף והוצג כספסרות קרקעית. הדירקטוריון ידע שהמוסדות הלאומיים מעולם לא הכינו תכנית התיישבות ופיתוח עירונית ובמרבית תקופת המנדט התפתחו ערי החוף באופן ספונטני כמקובל בארצות הגירה. עקב כך, התאפשר לו לחדור באופן זהיר לשולי הערים לצורך הקמת שכונות פועלים⁴⁸.

בר בוד עם תכנית רכישה זו השתנתה הפוליטיקה ההתיישבותית בעקבות החמרה במצב הפוליטי. למשל, ניתנה הסכמה בדירקטוריון לבניית ישוב בנוסח חומה ומגדל – על אף שאינו "ישוב קלאסי". ברור היה כי נוסח התיישבות מעין זה עשוי להביא לצמצום בתקציב ובכוח אדם הכל כך חסרים לתנועה הציונית. כך הכריזו דוברי הדירקטוריון, כי יש להקים התיישבות בנוסח "היאחזות" יותר מאשר בנוסח הישן – הקמת נקודות חקלאיות לאחר בדיקה ותכנון. באמצעות שיטה זאת, כך העריכו, ניתן יהיה לתפוס במהירות שטחים אסטרטגיים ולקיים נוכחות בהם⁴⁹.

מיקומם של השטחים האסטרטגיים המתאימים להתיישבות עתידית של 55,000 יחידות משקיות בחקלאות פורט בפני ועדת התיכון, שם גם הציגו ראשי הדירקטוריון את מחקרם באשר לפריסה הגיאוגרפית של הקרקעות המתאימות להתיישבות הכפרית. מהנתונים שהציגו עלה כי הפריסה הגיאוגרפית המומלצת להתיישבות החקלאית העתידית היא: בדרום, בנגב הצפוני, בשפלת יהודה, באזורי ההר ובעמקים הצפוניים. בסתיו 1945 המשיכה ועדת התיכון לדון בתכנון הפיסי העתידי. תוך כדי כך התייחסו נציגי קק"ל לקרקע ולשימושיה העדיפים ובו בזמן שמעו מהנוכחים עד כמה יש לשנות את גישתה הקלאסית של קק"ל ולהתחיל

48 ישיבת הדירקטוריון, 29.10.1944, עמ' 2809; ריץ, התנחלותנו בתקופת הסער, 21-22; א' ברזקוס, "התפתחות מחשבת התיכון בישראל", עיר ואזור 18, נובמבר 1988, עמ' 99-98.

49 ריץ, התנחלותנו בתקופת הסער, עמ' 25-27.

ליעד קרקע לשטחי תעשייה, לשיכוני פועלים, לבנייה והרחבת הערים, לפיתוח הדרכים הראשיות ועוד. רעיונות שהושמעו בוועדת התיכון חזרו יותר מאוחר לדיון נוסף בדירקטוריון. בעטיין של התביעות הקשורות בשאלות אלה, הגמיש מעט הדירקטוריון את עמדותיו⁵⁰.

פרשת רכישת קרקעות מעלול (נהלל)

במהלך הדיון בדבר רכישת קרקעות הכפר מעלול (בגוש נהלל), התבלטו עקרונות המדיניות הקרקעית של הדירקטוריון. הקרקע נרכשה במקום על ידי קק"ל בשנת 1920 כאשר כ-3,500 דונם הושארו באזור עבור האריסים. מאחר שעברו 6 שנים והאריסים לא שילמו ולא רכשו את הקרקע הייתה זו, על-פי החוק, אמורה להירשם על שם קק"ל. אולם הממשלה טענה, כי הואיל ואין מספיק קרקע לפלחים – על הקרן להחכיר להם את השטח לשלוש שנים שבמהלכן תחפש להם הממשלה קרקע חליפית. בחלוף השנים, לאחר שקק"ל הסכימה גם לסידור זה, הרימה הממשלה ידיים ולא רצתה לסלק את הפלחים מקרקעותיהם שנמכרו כחוק. הצעתה לקק"ל הייתה – בירור בבית המשפט.

בינתיים פורסמו "חוק האריסות" ו"חוק הקרקע" וקק"ל לא הצליחה להחזיר לידיה את הקרקע. קק"ל אף יצאה בתביעה משפטית בפני מועצת המלך בלונדון במשפט שכונה "משפט הרעייה" והפסידה. כאשר החל תהליך רישום הקרקע ("הסטלמנט") בגוש נהלל, תבעה קק"ל קרקעות אלה וזכתה. ושוב התערבה הממשלה ובחפשה שקט פוליטי ביקשה בשנת 1944 לבצע חילופי שטחים. לבסוף נכנעה הממשלה והסכימה לחילופי השטחים בתנאי שיהיה זה חילוף של אזור מול אזור. קק"ל הודיעה לממשלה, כי היא לא תהיה מוכנה לשום הסדר קרקעי על בסיס הספר הלבן, כי בכך יהיה מתן לגיטימציה לחוקי הקרקעות בהם לחמה קק"ל מאז 1939. יתר על כן, ראשי קק"ל הודיעו כי הקרן תסכים לקבל קרקע חליפית רק בעמק בית-שאן ולא באזורי ההרים או באזורי ספר.

50 דו"ח של ועדת המשנה לתיכון פני הארץ, אוקטובר 1945, אצ"מ, A175/120

קק"ל הפגינה באירוע קרקעות נהלל נחישות והתמדה: ראשית הוכיחה לממשלה כי רק מו"מ ישיר עם בעלי הקרקע הערבים יביא לפתרון. שנית, קק"ל הוכיחה כי על אף חוקי הקרקע המגבילים מתכוונת הקרן להמשיך ולרכוש קרקע באמצעים משפטיים ותוך הבנת המנטליות של המוכרים. שלישית, הקרן סתרה את הטענה בדבר נישול אריסים וגזל קרקעי בהיותה מוכנה לשלם לאריסים את הפיצויים שנקבעו בחוק. כך הוברר, כי האריסים (לאחר שלא ניצלו את זכותם במשך שש שנים) אינם מחפשים קרקע חלופית דווקא אלא מזומנים.

**"הפריסה
הגיאוגרפית של
רכישת הקרקעות
הושפעה מהתחושה
שהבריטים יונעו
בכוח הת"שבות
יהודית באזורים
שונים"**

סיום המלחמה העמיד בפני קק"ל הזדמנות להרחיב את פריסת מפת ההתיישבות בסיוע החיילים המשוחררים. נציגי קק"ל שישבו בוועדת התיכון סייעו בהכנת התוכניות לפריסת היחידות החקלאיות עבור אלפי העולים שיגיעו בתום המלחמה וחלוקתם באזורי הארץ. כך הוחלט במשותף, כי במהלך 1945 יקומו 14 ישובים חדשים מהם 8 יוקצו לחיילים המשוחררים, 2 ישובים עבור חיילים ואזרחים ו-4 ישובים לאזרחים⁵¹. העליות לקרקע בתקומה, בקדש נפתלי, בלידיה-מיס בין קדש ומנרה, עודיסה על גבול הלבנון, תיאם-ואליד עין-זיתים, גיב יוסף, עולם מעדר, דרום בית-שאן, מעלול, וואדי קובני, אבו זבורה, גאולים, מרץ, ובית ג'וברין – הוגדרו עתה כפעולה יישובית-מדינית ממדרגה ראשונה. שטח הקרקע בנקודות חקלאיות אלה יגיע לפי תכנון קק"ל ל-40,000 דונם וההתיישבות תאפשר למוסדות הלאומיים את ההחזקה הגמורה בקרקע⁵².

ועדת המגמות

ועדת המגמות (כללה את חברי הדירקטוריון הרב ברלין, הרצפלד והפרופ' ולקני) הייתה אמורה לדון "בעניינים היסודיים של עבודתנו בגאולת הקרקע". בפועל

51 שם, שם, עמ' 2813; פרוטוקול ועדת התיכון, דיון בנושא חלוקת הארץ לאזורים וצפיפות האוכלוסייה, 4.3.1945; אצ"מ, S53/1777 וכן ראה דיון מעמיק בעניין אצל, רייכמן, ממאחו לארץ מושב, עמ' 290-350.

52 שם, עמ' 2813-2814

כללה הגדרה זו את הנושאים הבאים: היחס הרצוי בין רכישת קרקע חקלאית לרכישת קרקע עירונית וקרקע לצורכי שיכון; המחיר המירבי שעל קק"ל לשלם עבור סוגי קרקע אלה; ויחס הדירקטוריון לעסקות רכישת קרקע מיהודים. בנוגע לרמת המחירים קבעה ועדת המגמות, כי בעטיה של המלחמה וכוחות השוק המשפיעים על ההיצע והביקוש, אין בכוח קק"ל להשפיע על רמת המחירים. ועדת המגמות סברה כי רוב הקרקע העומדת להירכש בשנים הקרובות היא חקלאית ואילו מתוך הקרקע העירונית וקרקע עבור שיכון עולים ופועלים – החלק הארי צריך להירכש בסביבות ירושלים.⁵³

באותה עת החלו להתגבש רעיונות התכנון המרחבי בארץ-ישראל על-ידי אדריכלים וכלכלנים שהושפעו מתיאוריות שיקום שיושמו באירופה לאחר המלחמה. המתכננים הציוניים האמינו, כי תכנון כולל מסוגל להשיג שינויים מרחיקי לכת, למנוע מגמות בלתי רצויות ולהשיג מבנה פיסה לאומי אופטימלי, מאוזן והרמוני. רעיונות התכנון התייחסו גם לשאלת המדיניות הקרקעית וסדרי העדיפויות ברכישתה תוך הדגשה על שמירת קרקע חופשית מבינוי עבור אתרי ייעור, חופשה ופנאי. יחסו של הדירקטוריון לעמדות האקולוגיות שביטאו המתכננים היה מורכב מחד סברו חבריו שאכן חשוב ונכון לעסוק בתכנון פיסה כולל ולסמן את שימושי הקרקע בכל אזור. מאידך – חששו חבריו שוויתור על קרקע לטובת אתרי תיור, חופש ופנאי יהיה בסופו של דבר ויתור על קרקע ראויה לעיבוד.⁵⁴

תגובה ציונית – העדפה חבלית

הפריסה הגיאוגרפית של רכישות הקרקע הושפעה עתה מהתחושה, כי הבריטים ימנעו בכוח את כוונות היהודים להתיישב באזורים השונים. בשל כך, בראשית 1946,

53 ישיבת הדירקטוריון, 29.1.1946, עמ' 2844; דו"ח של ועדת המשנה לתיכון פני הארץ, פרוטוקול ועדת התיכון, אוקטובר 1945, אצ"מ, A175/120 וכן ראה בהרחבה על פעולת הוועדה, פורת, מישימון לארץ נושבת, עמ' 139-142.

54 ר' וילקנסקי ו' לו-יון, "התפתחות הגישות לתכנון מרחבי בישראל", תכנון סביבתי 33, ספטמבר 1985, עמ' 18-29.

הסכים הדירקטוריון על הפריסה הבאה: קניית 1,000 דונם במצפה הים כבסיס להקמת כפרי דיגים בדרום; 1,500 דונם קרקע עירונית בתחומי באר-שבע; 800 דונם ליד מצפה בית אשל להרחבת תחום העיבוד; 3,200 דונם ליד קיבוץ חולדה לשם הקמת נקודה חקלאית נוספת באזור ולהגדלת שדות העיבוד של חולדה; 350 דונם ליד הקישון במדרונות הכרמל; עסקת חילופי קרקע בנפת יפו במגמה להרחיב את טבעת הקרקעות היהודיות סביב תל-אביב; רכישת זכות חכירה בקרקעות הממשלה ליד קיבוץ גת; רכישת קרקע עבור קיבוץ גן-שמואל; רכישת מגרש בשביל משק הפועלות ליד נחלת יהודה; רכישת קרקע עבור מושב רשפון; רכישת מגרש עבור משרד הרבנות הראשית בירושלים במסגרת חיזוק האחיזה היהודית בעיר⁵⁵.

**"בראשית 1947
גברו התביעות
מקק"ל להיכנס
לפעילות רחבה של
רכישת קרקע
עירונית"**

על פי התוכנית יוקמו 24 נקודות היאחזות חדשות לפי הפריסה הבאה: 2 בהרי ירושלים, 3 בגליל, 4 בדרום ו-15 בנגב. הגשמת תכנית זו תעלה כחצי מיליון לא"י. כמו כן תמך הדירקטוריון בתכנית ההשקאה שנועדה לסייע ל-15 העליות החדשות בנגב ולאספקת מים ל-5 ישובים ותיקים יותר באזור ואשר עלותה מוערכת ברבע מיליון לא"י. הדירקטוריון הבטיח להשתתף כספית בשני המבצעים עד חצי מהסכום הנדרש⁵⁶.

במהלך מחוכם הצליחו הבריטים לכפות את דעתם על האמריקנים ושר הפנים הבריטי הרברט מוריסון הכריז בפרלמנט הבריטי ביולי 1946 כי ארצות הברית ונציגיה גריידי, הסכימה לתמוך בפתרון שאלת ארץ-ישראל על בסיס אוטונומיה חבלית (הצעת דגלאס-האריס) ועל עליית מאה אלף העקורים לאלתר. בתוכנית זו ניתנו לערבים 40% מקרקעות ארץ-ישראל ואילו למדינה היהודית הובטחו 17% בלבד משטח ארץ-ישראל המנדטורית. נכון, גם ועדה זו טיפלה בחוק הקרקעות

55 שם, 2.4.1946, עמ' 2873-2874; א' גרנובסקי, נאום בקונגרס הציוני, הקונגרס הציוני הכ"ב, דין-וחשבון סטנוגרפי, ירושלים 1946, עמ' 581-376.

56 ישיבת הדירקטוריון, 20.8.1946, עמ' 2910; מכתב לקפלן, ללא חתימה, 8.8.1946, אצ"מ, S40/186/1 ויץ, לשאלת נישול הארסיס, תזכיר, 20.3.1946, אצ"מ, KKL5/10906.

משנת 1940 אך היא הציעה לא לבטלו אלא להחליפו בחוק אחר שיאפשר לממשלת החבל הערבי להחליט אם ברצונה למכור קרקע ליהודים⁵⁷. המוסדות הלאומיים ראו בהחלטות ועדת "מוריסון-גריידי" ניסיון להחניק את הבית הלאומי-היהודי ועשו כל מאמץ — קרקעי והתיישבותי — לקבוע עובדות קרקעיות לקראת העימותים המכריעים בעתיד. על רקע זה יש לראות את ניסיונות הדירקטוריון לרכוש במהירות קרקעות באזורי ספר ותמיכתו הנמרצת בהעלאת 11 הנקודות והעברת קו המים אליהם מניר עם לנגב הצפוני-מערבי⁵⁸.

בשלהי 1946 הופיע יו"ר הדירקטוריון של קק"ל בפני הקונגרס הציוני הכ"ב ומנה את הישגיה של קק"ל המבוססים על עקרונותיה של מדיניות קרקעית קבועה. היו"ר גרנובסקי הבלית את "מדיניות יצירת הרזרבות" שהצדיקה את עצמה ומנעה התייקרות וספסרות קרקע; הוא הזכיר את "הפוליטיקה הקרקעית העירונית" שנועדה לספק קרקעות שיכון זולות לפועלים חקלאיים בשולי העיר והמושבות. תכנית זו התבססה על רעיונות שהעלו מתכננים ומהנדסים שהיו קשורים בהסדרות הכללית ובחוגים המקורבים לסוכנות; כך גם הובלטה הצעת א' ברוצקוס, מטובי האדריכלים, שעיצבה עקרונות למדיניות קרקעית רצויה ברשויות המקומיות ובין היתר תמכה ברכישת קרקע עבור בניית שיכונים לפועלים; הודגשה כניסתה של קק"ל לתחום הכשרת הקרקע, השבחה וייעור, ומסירתה לחקלאים במצב של קרקע מתאימה לעיבוד. היו"ר הכריז כי על אף הקשיים המדיניים מתכננת קק"ל לרכוש בשנה הבאה שטחים רחבים שיהוו בסיס להתיישבות חקלאית ממלכתית⁵⁹.

57 על ועדת מוריסון-גריידי ראה, צ' גנין, "יחסה של ארה"ב להקמת מדינת ישראל, 1945-1948; בתוך הקובץ היינו בחולמים, מחקרים על מלחמת העצמאות, (י' ואלך — עורך), תל-אביב 1985, עמ' 218-236.

58 על 11 הנקודות ראה, ר' קרק, תולדות ההתיישבות היהודית בנגב עד 1948, רמת גן, 1974, עמ' 107-111; פורת, התגבשות הדרכים, עמ' 284-285.

59 גרנובסקי, הרצאה על גאולת הארץ — הישגים וסיכויים, הקונגרס הציוני הכ"ב, 18.12.1946, ירושלים תש"ז, עמ' 369-377; א' ברוצקוס, "המדיניות הקרקעית ברשויות המקומיות", בתוך דיוני הכינוס המוניציפלי השנתי (התשיעי) של ההסתדרות, תל-אביב, דצמבר 1946, עמ' 10-23; לאו קאופמן, הצעות לוועדת לתיכון פני הארץ, רכישת קרקעות לשכון ופיתוח עירוני, 3.10.1945, אצ"מ, KKL5/15610.

מנתונים רשמיים הוברר, כי קק"ל, בגיבוי המדיניות הקרקעית של הדירקטוריון, הגדילה את רכושה במשך העשור (1936-1946) בקרוב לחצי מיליון דונם לעומת כ- 370,000 ד' שרכשה מיום היווסדה. הרכב הקרקעות שנרכשו בעשור היה כדלהלן: כ- 286,000 דונם היו במעמד של "קרקע נגאלת" (רכישה מערבים) ו-175,000 הוגדרו "כקרקע פדויה" (רכישה מיהודים). ההון הפרטי היהודי רכש כ-10 השנים האלה, לשם השואה, כ-94,000 דונם שמהם כ-2,600 דונם חזרו ונמכרו לערבים⁶⁰.

בראשית 1947 גברו התביעות מקק"ל לשנות את מדיניותה הקרקעית ולהיכנס לפעילות רחבה של רכישת קרקע עירונית. הטיעון כי ניתן לבנות שכונות עירוניות על הקרקעות שכבר נרכשו – לא עמד במבחן. כמו כן הוברר, כי לא נרכשה די קרקע עירונית ולא נשמר בעקבות זאת מחיר סביר לקרקע חקלאית. קרקעות הערים הופקרו לספסרות, לבעלי רכוש "וקפיטליסטים". לדעת המבקרים על הדירקטוריון לכבוש מקום מרכזי בהתיישבות העירונית ולסייע לפיתוחה באמצעות מתן סיוע כספי לחברות הציבוריות הבונות ערים⁶¹.

תמיכת הדירקטוריון בהקמת מרכז עירוני בבאר-שבע נראתה איפוא כצעד הנכון. הדירקטוריון סבר כי למרכז העברי בנגב יהיה ערך מדיני וכלכלי חשוב והטיל על הנהלת קק"ל לקחת לידיה את היוזמה ואת הגשמת הרעיון. הדירקטוריון אשר נהנה מתמיכת בן-גוריון הגביל את קק"ל בהקמת המרכז העירוני בנגב וקבע:

- א. על קק"ל להיכנס כשותפה בחברה שמטרתה הקמת המרכז העירוני בהון יסוד של חצי מיליון לא"י. החברה תכלול את הסוכנות היהודית, הקרן-הקיימת, חברות חצי לאומיות ופרטיות וכן יזמים פרטיים.
- ב. קק"ל תשקיע 75,000 לא"י מול סכום דומה של הסוכנות.
- ג. הדירקטוריון אישר את התכנית, את בחירת המקום להקמת המרכז ואת מסירת התכנון למומחי תכנון ערים.

60 רץ, התנחלותנו בתקופת הסער, עמ' 22-23; קק"ל, עוד שנת מאבק, סקירה על רכישות הקרקע של קק"ל, 2.11.1947, אצ"מ, KKL5/15907

61 ד"ר נתן בן נתן, תפקיד קק"ל בשעה זו, "הארץ", 5.2.1947.

מלבד באר שבע נעשה מאמץ להגדיל את הרכוש הקרקעי גם בערים אחרות. כך, במחצית הראשונה של תש"ז, נרכשו סה"כ 22,530 דונם מזה קרקע חקלאית — 87%; קרקע לשיכון חקלאי — 3,9%; קרקע לשיכון עירוני — 9,1%; מרבית הקרקע העירונית נרכשה מיהודים ולכן נשמעו פה ושם הרהורים האם לאור מטרותיה של המדינה ולאור מדיניותה הקרקעית — אכן זאת עבודתה של הקק"ל⁶². אין ספק שפקפוקים אלה, שבאו בעיקר מהשמאל עיכבו את קצב הרכישה בערים ומנעו הכנת מאגר קרקעי משמעותי.

על אף כל אלה גברה מעורבות קק"ל ברכישת קרקע עירונית. כך הייתה תמונת הפריסה: השתתפות ברכישת קרקעות סומייל בדרום; רכישת קרקעות ממחנה ישראל; רכישת קרקע בקרבת נהריה; דיון עם חברות בניה בחיפה; חילופי קרקע בטבריה; החכרת שטח ליד שער העמקים לסמינר הקיבוצים; חילופי קרקע בתל-אביב; החלפות ורכישת קרקע בשרונה בתל-אביב ובבית וגן בירושלים; רכישת מגרשים בחולות ראשון לציון; רכישת מגרשים למוסדות ציבור ודת בירושלים; מגרש בשכונת ארלחורוב; מגרש לבית-חרושת פרימן; מגרש בין רחביה למקור חיים; חילופי קרקע ברמת השרון⁶³. ויץ אף מצא צידוק כלכלי למעורבות קק"ל ברכישת קרקעות עירוניות. הוא תמך ברכישת קרקעות שרונה ביותר ממיליון לא"י בהנחה שקק"ל תוכל להשכיר קרקעות אלה ברווח ניכר שיממן רכישת קרקעות ספר בנגב ובגליל⁶⁴.

הנגב — נעיצת קנה וכתם השמן

האסטרטגיה היישובית של המוסדות הציוניים בשנות הארבעים דגלה בשיטה של ל"נעוץ קנה" באזור פריפרי ובאמצעות עיבוי ההתיישבות הפיכתו "לכתם שמן". הנגב מהווה דוגמה של אזור פריפרי שהוחל לרכז בו מאמצי חדירה, ניסיונות חקלאיים והתיישבות עד כדי הפיכתו לאזור ספר. הדירקטוריון הקדיש זמן רב

62 ישיבת הדירקטוריון, 25.3.1947, עמ' 2953-2954; ויץ, יומני ג', 25.3.1947, עמ' 151. ישיבת הדירקטוריון, 29.4.1947, עמ' 2966.

63 ראה ישיבות הדירקטוריון בתאריכים: 2.6.1947; 27.5.1947; 29.4.1947; 8.7.1947.

64 ויץ, יומני ג', 16.12.1947, עמ' 204-205.

לקידום ההתיישבות בנגב ולעיצוב המדיניות הקרקעית בו – מאחר והייחודיות שבשטח זה (בעיות משפטיות, מסורות קרקעיות בדוויות) הצריכה להתאים את העקרונות שהיו יפים למרכז הארץ ולצפונה – למדבר המרוחק והעוין. הדיונים לא נערכו בחלל ריק. באותה עת הציבו התנועות המיישבות את הנגב כראשון בסדר העדיפות היישובי. לאחר שנוכחו בחולשת שלושת המצפים שלא התפתחו ליישובי קבע גדולים ביקשו ראשי התנועות המיישבות לחזור לשיטות היישוב הישנות ולהקים עשרות נקודות קיבוציות בנגב הצפוני והמערבי⁶⁵.

רכישת קרקעות הנגב כגוש בלתי מפוצל ובמחיר נמוך יחסית – הייתה תמיד בסדר העדיפות הקרקעי של הדירקטוריון. הדירקטוריון העריך כי על ידי החזקת זרובה קרקעית הממתנת את הביקוש מול ההיצע – ניתן יהיה למנוע את הספרות בקרקע. העובדה שהדירקטוריון דאג בעבר לרכוש זרבות קרקעיות בנגב גם ללא תוכניות התיישבותיות מיידיות, איפשרה למוסדות לתכנן את התיישבות בנגב. כמויות הקרקע שהצטברו בידי המוסדות בעטייה של מדיניות קרקעית זו, איפשרו לנציגי קק"ל שפעלו באזור זה בשיטות מתוחכמות וללא רישום בטאבו – להציע מחירים סבירים שהסתדרות הציונית הסכימה להקצותם למען הרכישה. הדירקטוריון הוזהר שעליו לדבוק בעקרון זה, להמשיך במדיניות אגירת קרקע בגושים גדולים ובמחיר נמוך ולהימנע ככל האפשר מקניות חפוזות בלתי מבוקרות⁶⁶.

היה זה לכן אך טבעי שהדירקטוריון יתמוך כספית בפעולות ההתיישבות ורכישת הקרקע בנגב שכונסו תחת השם הכולל "מפעל הנגב". קק"ל והסוכנות היהודית נטלו במשותף הלוואות ממוסדות אשראי והסכימו כי המאמץ יתרכז בהגדלת רשת אספקת המים, סידורי השקאה בנקודות חקלאיות קיימות, רכישת ציוד משקי,

65 רייכמן, ממאחו לארץ מושב, עמ' 61-75; ר' כהן, "הקיבוץ במשק והתיישבות" מבפנים י"א, חוב' ד', אוגוסט 1946, עמ' 530-531; על המדיניות הקרקעית של הדירקטוריון בנגב ראה בהרחבה פורת, "מדיניות רכישת קרקעות וההתיישבות בנגב ערב מלחמת העצמאות", קתדרה 62, טבת תשנ"ב, עמ' 135-148.

66 גרונבסקי, "מדיניות קרקעית", העולם, 22.5.1947, גיליון ל"ג.

הגדלת מספר המתיישבים והוספת ישובים חדשים על קרקעות קק"ל. הדירקטוריון אף הגדיר גיאוגרפית את תחומי פעולתו והכליל במושג "נגב" את הישובים משובל דרומה וזמרחא ומקיבוץ סעד דרומה ומערבה, בכלל זה את קיבוץ בארות יצחק שיזכה אף הוא לפי התוכנית לקו מים מהמפעל.

ואכן, בסתיו 1947, תיכנן וביצע הדירקטוריון רכישות קרקע בדרום ובנגב. בדרום נרכשו כ-20,000 דונם במחיר כולל של חצי מיליון לא"י. בין האתרים הבולטים שנרכשו היו בית-ג'וברין, תל-תורמוס, רוחמה, פלוג'ה בית חנון ועוד. בנגב הייתה התוכנית לרכוש כ-45,000 דונם במחיר כולל של 450,000 לא"י. בין האתרים הבולטים לרכישה היו: זבאלה, בחירה, עסלוג', חזאלי, נבטיה, ועוד. גם בדרום וגם בנגב היו החלקות המתוכננות בכל אתר בסדרי גודל של 1,000 דונם ויותר ופריסתן הגיאוגרפית נבעה מההיצע והמאמץ האסטרטגי של הסוכנות לקבוע עובדות בשטח עוד לפני ההכרעות הבינלאומיות⁶⁷.

בדצמבר 1947 הוקמה "ועדת הנגב" בראשות יוסף ויץ שנועדה לסייע ליישובי הנגב שהיו נתונים בקרבות ובניתוק. בניגוד לנהוג בדירקטוריון שהקפיד לפתח וליישב את כל אזורי הארץ — היה בצעד זה, כלומר: קבלת אחריות מלאה על הנגב משהו יוצא דופן וייחודי לאזור ולבעיותיו. העובדה שבן-גוריון פנה לויץ ולקק"ל בבקשה ליטול משימה זו על שכמם העידה עד כמה הייתה קק"ל מעורבת בהתיישבות הצעירה בנגב ומחויבת לפיתוח האזור. הסכמת הדירקטוריון לעמוד בראש המפעל הייתה מעין פשרה בין ההסתייגות של יהודי ארצות הברית, שלא היו מרוצים מהעברת כספי קק"ל למדינה לטובת מאמצי המלחמה — לבין דבקותה של קק"ל, אפילו בשעת משבר, בתפקידיה הקלאסיים: רכישה, הכשרה, השבחה וסיוע למתיישבים. יתר על כן, ראשי הדירקטוריון הסבירו את התרומה הכספית ואת הירתמות הקרן למאמצי ההגנה הצבאית על הנגב כפעולה שתאפשר לקרן קימת, לאתר המלחמה, לרכוש את מיליוני הדונם השוממים במחיר מוזל. ואכן, במשך תקופת פעולתה של הוועדה, כשנה לערך, הקפיד ויץ, בתמיכת

67 ישיבת הדירקטוריון, 29.7.1947, עמ' 2999-3000 שם 25.11.1947, עמ' 3036-3038.

הדירקטוריון, לראות בועדה לא רק גוף שנועד להגן על הנגב מבחינה צבאית, אלא גם מסגרת שאמורה להגשים את המדיניות הקרקעית של הדירקטוריון באזור. והכוונה: להמשך רכישת קרקע ורישומה, לשמירה על קרקעות שכבר נרכשו והגנה עליהן בשיטת "החריש הפוליטי", לתכנון ניסיונות חקלאיים בישובים הקיימים, להמשך פעולת הייעור, לחיפוש בלתי נלאה אחר שיטות לסכירת מים, השקאה, מניעת סחף רוח ומים, ולהכנת תוכניות התיישבות חקלאית רחבה לטווח הקצר וגם למועד שלאחר המלחמה⁶⁸.

תוכנית מדיניות קרקעית – תש"ח

בחורף 1947 הציב הדירקטוריון מטרות קרקעיות אלה לקראת השנה הבאה: רכישת יותר מ-150,000 דונם מזה אדמה חקלאית – כ-149,888 דונם; קרקע עירונית – כ-8,760 דונם. עוד הוברר כי עלות הרישום בספר הטאבו, עריכת החוזים, תשלום לאנשי בניינים ואנשי קש, דמי תיווך ושוכד יעלו יותר ממיליון לא"י. כלומר: כשישית מכלל ההוצאה הצפויה. על אף העובדה שכסף רב יועד לא למטרה הישירה של רכישת קרקע אלא לסביבתה, ובעטייה של הדחיפות ברכישת הקרקע לאור המצב הבינלאומי, ניתנה להנהלת קק"ל הרשות לרכוש קרקע גם בלא דיון ואישור מוקדם של הדירקטוריון. על אף מיעוט הקרקע העירונית שעמדה להירכש בתש"ח היו כבר בשלהי 1947 מספר לא מבוטל של שכונות עירוניות שקמו על קרקעות קק"ל ובסיועה: נחליאל, שעריים, שיבת ציון, נוה-ציון, שכונת אפריים, ושכונת חבצלת ליד רחובות. בשלהי אותה שנה הגיע סך הישובים היהודיים על קרקעות הקק"ל ל-233.

ברם, בפועל, בחודש דצמבר 1947 (סיום רבע ראשון של שנת תש"ח), רכשה קק"ל במאמץ רב רק כ-7,500 דונם. התנכלות הבריטים והמצב הביטחוני הרעוע לא איפשרו עבודת רכישה תקינה. עם זאת, מרבית הקרקע נרכשה מערבים, כלומר "נגאלה" ובכך ראו בדירקטוריון השג חשוב. בשל המתיחות עם הערבים סירבו

68 ע' ברונר, הנגב בהתיישבות ובמלחמה, תל-אביב 1994, עמ' 132-137; הנ"ל, קרן קימת לישראל והנגב בעת מלחמת העצמאות, 23, המכון לחקר תולדות קק"ל, ירושלים 1996; ויץ, יומני ג', עמ' 375-384, 206-214.

בעלי הקרקע למכור את קרקעותיהם ולהעבירה ע"ש קק"ל. בפועל נמצאו דרכים משפטיות כדי לעקוף קושי זה בהנחה שכאשר יחלוף הקושי – תתאפשר רכישה מסודרת⁶⁹.

69 ישיבת הדיקטוריון, 11.11.1947, עמ' 3023; ויץ, יומני ג', 11.11.1947, עמ' 196-197. י. אריכא (מזכיר הדיקטוריון) לא' הרצפלד, 30.11.1947, אצ"מ, KKL5/15902 ישיבת הדיקטוריון, 3.2.1948, עמ' 3053-3052.

פרשת הקרקעות החקלאיות:

בג"צ מחכה לממשלה

סטלה קוריין-ליבר*

עשר שנים אחרי שפרצה פרשת הקרקעות החקלאיות, עם ארבע ממשלות, חמישה ראשי ממשלה, כמה וכמה שרי אוצר, חקלאות, תשתיות, מנהלי מינהל מקרקעין וכן וועדות ממשלתיות — כשכולם מציגים חוסר אונים מוחלט לאורך כל הדרך — מגיעה ההכרעה בנושא הקונטרוברסלי הזה לפתחו של הרכב מיוחד של שבעה שופטי בג"ץ, בראשות הנשיא אהרון ברק.

בדיון בעתירה שעניינה מה יהיה דינן של הקרקעות החקלאיות שהתקיים ב-26 ביוני השנה, שמע בג"צ כי הממשלה מינתה לטיפול בנושא צוות שרים מיוחד וכן ועדה מקצועית בינמשרדית, היא "ועדת מילגרום" ולפיכך לא הוציא צו ביניים שיאסור ביצוע החלטות המינהל הקשורות להפשרת קרקעות החקלאיות, אלא צו על תנאי, הנותן למדינה 60 יום להודעה משלימה בדבר התקדמות הדיונים וההחלטות ועוד חודש לתצהיר תשובה ברור ומסכם. סה"כ: 90 יום.

והנה, זמן מה לפני תום המועד, ב-15.9, העבירה פרקליטות המדינה תשובה שמשמעותה היתה שאין המדינה יכולה לעמוד בלוח הזמנים. "הצוות המקצועי הבינמשרדי" הודיעה הפרקליטות — מונחה על ידי צוות השרים, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, לסיים את עבודתו על ידי כתיבת מסקנותיו והמלצותיו בימים

* הכתבת עיתונאית בכירה ב"גלובס"

הקרובים. צוות השרים ער למועד שנקבע על ידי בית המשפט הנכבד להגשת תצהיר התשובה והוא ישקול את מסקנותיו והמלצותיו של הצוות המקצועי, לקראת דיון בממשלה".

מה קורה בפועל? ממש בימים אלה יושב ראש הצוות, דוד מילגרום, שסיים את תפקידו כמומנה על התקציבים באוצר, ומרכז את גיבוש מסקנות הצוות והמלצותיו. מילגרום אמור, לפחות על פי תשובת הפרקליטות לבג"ץ, לסיים את הכתיבה "בימים קרובים".

ההמלצות, אם נקבל את תגובת הפרקליטות כדברה ולשנונה, אמורות להגיע לצוות השרים "בתוך ימים". והצוות הזה "ישקול" ויעביר את הנושא לדיון בממשלה לקראת קבלת החלטות.

כלומר, על פי מצב הדברים נכון לסוף ספטמבר, אפשר לומר בפשטות: בג"ץ מחכה לממשלה.

אבל גם כך הדברים אינם פשוטים כפי שהם נראים במבט שטחי וזאת מן הטעמים הבאים:

- האם ממשלת ישראל הנוכחית מסוגלת בכלל לקבל החלטות, כל החלטות שהן, הנוגעות להפשרת קרקע חקלאית, להטבות ולפיצויים שינתנו למתיישבים? ככל הנראה לא.
 - האם מסוגלת הממשלה לאמץ את המלצות וועדת מילגרום למרות ההתנגדות הקשה מאוד של תנועות ההתישבות? ככל הנראה לא.
 - האם הממשלה מסוגלת לקבל החלטות התואמות את האינטרסים של תנועות ההתישבות — למרות ההתנגדות הקשה של אנשי הקשת המזרחית ותומכיה? ככל הנראה לא.
- וכל כך למה? כיוון שהממשלה במצב שביר והכנסת במצב של צפייה לבאות כאשר האפשרות של קיום בחירות מוקדמות — כבר עלתה על סדר היום הציבורי.

בפרשה הקרקעות החקלאיות הפוליטיקה על כל גווניה נקלעה למלכודת. בכנסת יש אמנם "לובי חקלאי" חזק, בו חברים חברי כנסת מכל הזרמים הפוליטיים והוא,

לכאורה, מסוגל להעביר כל הצעת חוק פרטית או ממשלתית, התומכת בסקטור החקלאי. אלא שמול האינטרס הזה ניצב האינטרס של כל המפלגות, לסחוף אליהן את קולות "הרחוב" המזרחי, ערי הפיתוח והשכבות החלשות יותר, שאת האינטרסים שלהם מייצגת הקשת הדמוקרטית המזרחית.

ובגלל ניגוד האינטרסים הזה ברור כי הממשלה, באמצעות הפרקליטות, היתה מעדיפה להמשיך ולסחוב את הדיונים בבג"ץ עד למועד לא ידוע, מתוך תקווה שאולי בינתיים הפריץ ימות, אולי הכלב ימות ואולי בכלל תקום ממשלה חדשה. וזה וגם האינטרס של תנועות החקלאים, הדורשות, כפי שעולה מנייר העמדה שהעבירו באחרונה לשרים ובו דרישה להקים וועדה חדשה במקום ועדת מילגרם. הקשת המזרחית הדמוקרטית מודעת למגמות הללו והיא תתנגד בתקיפות לניסיון למשוך את הזמן. הקשת תובעת החלטה מהירה, כאן ועכשיו. ומשום כך אין מנוס מן ההערכה כי הנושא הזה יעבור כולו להכרעת בג"ץ, ובקרוב.

איך בכלל נולדה הפרשה הידועה בבג"ץ 244/00. הכל התחיל בינואר 2000. העותרים: "עמותת שיח חדש – למען השיח הדמוקרטי והרכ תרבותי בישראל", גוף המכונה "הקשת הדמוקרטית המזרחית" נגד שר התשתיות, מינהל מקרקעי ישראל, מועצת המינהל, תנועת המושבים, התק"ם, הקיבוץ הארצי, הקיבוץ הדתי והתאחדות האיכרים.

מה טענה הקשת הדמוקרטית המזרחי? את זאת אפשר לתמצת בציטוטים ישירים מן העתירה.

1. "עתירה זו עוסקת בסידרה של החלטות שנתקבלו במועצת מינהל מקרקעי ישראל המעניקות הטבה כספית אדירה למחזיקים בקרקע חקלאית, אשר

- ייעודה שונה מעיבוד חקלאי לבנייה. החלטות אלה סותרות את נורמת היסוד של מינהל מקרקעי ישראל, שנקבעה בהחלטה מספר 1 של מועצת המינהל, ומהווה למעשה ביטוי חדר-משמעי של מדיניות המינהל ביחס לקרקע חקלאית. מדיניות זו קובעת כי קרקע חקלאית נמסרת לצורך עיבוד חקלאי ולצורך זה בלבד, על כן אם שונה ייעודה היא חוזרת לחוקת המדינה, אשר תקצה אותה, תשתמש בה ותעניק אותה לאחרים, על פי מדדים של שוויון והוגנות ובשים לב לצרכי הציבור. מי שהחזיק בה, עד ששונה ייעודה, יזכה לפיצוי בגין השקעות חקלאיות ואובדן התגובה החקלאית מן הקרקע.
2. העיקרון כי קרקע חקלאית נמסרת לצורך עיבוד חקלאי בלבד ועם ביטול תכליתה החקלאית היא חוזרת לחוקת המדינה, נקבע פעמים ללא ספור בהסכמים שבין המינהל למתיישב או האגודה המיישבת
 3. משום שהמחזיק בקרקע חקלאית ישיבנה למינהל עם תום עיבודה החקלאי, הרי שקרקעות חקלאיות נמסרו ברוחב יד וכמעט ללא תמורה.
 4. ההחלטות החדשות קובעות את מה שאיש לא העלה בדעתו, כי לחקלאי זכות על הקרקע אף לאחר ששונה ייעודה לבנייה, וכי הוא זכאי לפיצויים המחושבים על פי ערך הקרקע לאחר ששונה ייעודה, דהיינו כאשר מחיר הקרקע לבניה האמיר פי אלפי מונים ממחירה כקרקע חקלאית, או לרכישת הקרקע בהנחה מפליגה וללא מכרז.
 5. ההטבה הכספית, וזכות הקדימה המוחלטת לרכישת הקרקע, הניתנות בדרך זו למחזיקים בקרקע חקלאית, אינן שוויוניות, חסרות עילה משפטית ואינן הוגנות כלפי כלל האוכלוסייה, הזכאית לחלוקה שיוויונית של נכסי המדינה.
 6. רוחב ידה של המדינה המפצה באופן הזה מחזיקים בקרקע חקלאית, עומד בסתירה גמורה לידה הקפוצה של המדינה כלפי מיגורים אחרים כגון המתגוררים בדוור ציבורי, זכאי משכנתאות, אוכלוסיית מצוקה.
 7. אין להבין את הפיצוי הניתן למחזיקים בקרקע חקלאית, אלא כתוצאה מוצלחת של לובי שאיחד כוחות בין פוליטיקאים, בעלי ממון, ספסרי קרקעות ומתישבים חקלאיים בקיבוצים במושבים ואף בעלי חברות חקלאיות, שמצאו דרך מופלאה לחלק ביניהם את נכסי המדינה. בפועל הנהנים העיקריים מן ההטבה הפסולה למחזיקים בקרקע חקלאית הם סוחרי

הקרקעות או ספסרי הקרקעות הרוכשים מן החקלאי את הזכות לנצל את הקרקע לבנייה ונוטלים על עצמם להביא לשינוי הייעוד ולפיצוי השערורייתי של המחזיק בקרקע.

8. אין כל בחינה משפטית ורעיונית המסוגלת להכשיר את ההטבות הניתנות לחקלאים על חשבון מיגזרים אחרים הנדחקים למעגל קסמים מרושע של מצוקה כלכלית, חינוך לקוי, העדר מעורבות בחיי המדינה והחברה, חוסר אונים פולטי וחברתי.

9. החלטות אלה של מועצת המינהל מנוגדות לעיקרון השוויון הקובע את זכותם השווה של כלל אזרחי המדינה ליהנות מנכסי המדינה, הם נכסיו של הציבור כולו. חלוקת משאב יקר ערך ומוגבל כקרקע המדינה למיגזר אחד מותרת מחוץ למעגל הנהגים ציבורים רחבים הזקוקים לפתרונות מגורים ודוור.

10. ההחלטות נתקבלו ללא שנשקלו כלל השיקולים הרלבנטיים שיקולי תכנון, משמעויות כלכליות וחברתיות ועלות לאוצר המדינה, ובלא שהובאו בחשבון האינטרסים של כלל קבוצות האוכלוסייה במדינה.

11. לא זו בלבד שציבורים מסויימים מועדפים על פני אחרים אלא שכוותורה של המדינה על השליטה בקרקעותיה מצומצמת במידה ניכרת האפשרות העתידית למצוא פתרונות מספקים לכלל האוכלוסייה.

12. החלטות שמשמעותן כה מרחיקת לכת ובלתי הפיכה, מן הראוי שתתקבלנה בתהליך שקוף ופומבי, תוך דיון ציבורי מפרה וממצה, בבית המחוקקים, המביא לידי מיצוי את העקרונות הדמוקרטיים ואת ייצוג כלל המגזרים באוכלוסייה.

העותרים, באמצעות עו"ד אביגדור פלדמן, מבקשים להביא לביטול החלטות מועצת מינהל מקרקעי ישראל מספר 533, 611, 717, 727, 737 — שכולן נוגעות

לשינויי ייעוד בקרקע חקלאית וכן לפיצויים וההטבות הניתנות לחוכרי הקרקע החקלאית בעת שינוי הייעוד.

במה בעצם עסקו ההחלטות האלה?

החלטה 533 – שהייתה נקודת המיפנה בהתייחסות הלאומית להפשרת קרקע חקלאית – נתקבלה במאי '92, כהמשך להחלטה 441, מפברואר '90. ההחלטה איפשרה התקשרויות בין יזמים ובין חוכרי קרקעות חקלאיות, קיבוצים ומושבים, להקמת פרויקטים של נדל"ן, בלי מגבלות תיכנון או אישור. שיעור התשלום – דמי חכירה מהוונים בשיעור של 51% משווי הקרקע לפי ייעודה החדש.

הנימוק הרשמי להחלטה זו היה: צורך בהפשרה מואצת של קרקעות חקלאיות למטרת הקמת בנייני מגורים למיליון העולם שהגיעו מברית המועצות לשעבר.

למרות שבאותה עת לא הובנו משמעויות ההחלטה עד תומן, כנראה גם לא על ידי השר הממונה אריאל שרון, הרי שבהחלטה זו נוצר הקשר הראשון בין הקרקע לאחר שינוי ייעוד לבין החקלאי שחכר את הקרקע למטרות חקלאיות בלבד, כשבחווה החכירה שלו מודגש כי בשינוי ייעוד תוחזר הקרקע לבעליה – המדינה. על החלטה זו נמתחה ביקורת של מבקרת המדינה.

החלטה 611 נתקבלה באוקטובר '93. כשלמעשה היא זהה בתוכנה לקודמתה, בהבדל אחד: היא ביטלה את הצורך באישור מראש של המינהל לעיסקה.

החלטה 612 מאוקטובר '93 מאפשרת הקצאת קרקע לבנים ממשויכים במושבים, במחיר של 51% מהשווי, עם קריטריונים מוגדרים שקבע המינהל.

החלטה 640 מאפריל '94 הקפיאה את החלטות 533 ו-611 לנוכח תחושת הממשלה, כי החלטות אינן מביאות להאצה בהפרשת הקרקע החקלאית. במקביל להחלטה זו מינתה הממשלה את "וועדת פוגל"

החלטה 666 מספטמבר '94 קבעה כי שיטת תימחור ההטבה למושב ולקיבוץ משתנה, והפכה לפיצויים בשיעור 29%-27% משווי הקרקע לאחר שינוי הייעוד.

**'שדה המערכה על
הנכס הקרקעי
החקלאי הרב
והפיצוי תמורתו –
עובר למגרש
הבג"צ וככל הנראה
שם גם תוכרע
השאלה: האם ראוי
שכל אזרחי המדינה
יהיו בעלי זכויות
שוות, או שיש
בישראל אזרחים
יחודיים שזכויותיהם
שוות יותר.'**

החלטה 717 מיוני '95 החליפה את החלטה 441 וקבעה, כי גודל הפרוייקטים לא יעלה על 250 דונם. שיעור השליטה של הקיבוץ או המושב השתנה מ- 51% ל-26%.

החלטה 727 מיולי '95 זזה להחלטה 666, והתקבלת לאחר שהוגשו עתירות לבג"ץ בהן הועלתה טענה כי במועצת המינהל, בה מתקבלות החלטות הנוגעות לקרקע חקלאית, יושבים בעלי עניין אישי בקרקע, נציגי קיבוצים ומושבים, ולכן החלטות אלה נגועות בניגוד אינטרסים.

בעקבות החלטה 727 הוגשו עתירות לבג"ץ של פרטיים וחברות, בראשן "מהדריין". עתירות אלה דרשו להשוות את אחוזי הפיצוי שיקבלו חקלאים פרטיים וחברות לאלה שמקבלים מושבים וקיבוצים. בעקבות כך ממנה הממשלה את "וועדת רונן".

החלטה 737 מינואר '96 הרחיבה את החלטה 612 ואיפשרה הרחבות במושבים וגם בקיבוצים באמצעות הקצאת קרקעות. התשלום: 27% מתוך 91%. המינהל הוציא את עצמו מהפיקוח והקריטריונים על הקצאות לבנים.

באפריל '97 הגישה וועדת רונן המלצות לרפורמה מקיפה במדיניות הקרקעית של ישראל. בדו"ח שורת המלצות ובהן זו הקובעת כי "הפיצוי למחזיקי קרקע חקלאית ינתן עבור זירוז מסירת החזקה למדינה לקידום צרכיה, ורק במקומות שיש למדינה עניין מוכח בשינוי הייעוד". הוועדה המליצה גם על שיעורי פיצוי נמוכים מאלה שנקבעו בהחלטה 727 והמליצה על 20% פיצוי, על פי שווי שלאחר

שינוי היעוד, במרכז הארץ; 30% באיזור עדיפות לאומית ב' ו-40% באיזורי עדיפות לאומית א'.

יוני 97'. הממשלה מאמצת את דו"ח ועדת רונן, אך לא מתייחסת לפרק הדן בהפשרת קרקע חקלאית ובפיצוי.

ספטמבר 97'. הקשת הדמוקרטית המזרחית מתחילה לפעול, באסיפות והפגנות, נגד שיעור הפיצוי לחקלאים. היא דורשת להפנות כספים המתקבלים בהפשרת קרקע חקלאית – לעיירות הפיתוח ושכונות מצוקה.

ינואר 98'. היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין מעביר לראש הממשלה בנימין נתניהו חוות דעת הקובעת, כי אין להעניק לחקלאים זכויות נוספות בהפשרת קרקע חקלאית. הוא פוסל מסמך שיצא ממשרדי התשתיות והחקלאות המאפשר עיגון זכויות החקלאים בקרקע, וקובע כי ההחלטות שנתקבלו בעניין הפשרת הקרקעות הינן תמריץ ולא זכות מוקנית.

פברואר 98'. בג"ץ מחליט לשוב ולדחות את הדיונים בעתירות הפרטיים וקובע, כי מועצת המינהל תשמע את הטענות והממשלה תקבל החלטות.

פברואר 99'. היועץ המשפטי רובינשטיין מפרסם חוות דעת (בעקבות פסק דין בארותיים) וקובע כי אסור למינהל לשווק קרקעות לשכונות חדשות במחירים מופחתים (לפני החלטה 737). היועץ קבע כי התוצאה של השיטה הנהוגה הינה עשיית עוור שלא כדין.

ינואר 2000. בג"ץ הקשת הדמוקרטית המזרחית. בג"ץ מאחד את כל העתירות נגד הסדרי הקרקע החקלאית. עיקר טענות "הקשת": מנגנוני הפשרת הקרקע אינם שוויוניים ומהווים חלוקת עושר פסולה.

בתגובה לעתירת "הקשת" ובלחץ היועץ המשפטי לממשלה הודיע ראש הממשלה אהוד ברק על הקמת צוות שרים מיוחד, בראשות שר האוצר אברהם בייגה

שוחט. צוות השרים, הכולל גם את שר התשתיות אליהו סוויסה, שר החקלאות חיים אורון, שר הפנים נתן שרנסקי ושר המשפטים יוסי ביילין נדרש "לעסוק בבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעוד של הקרקעות החקלאיות". הצוות מתכנס לדיון ראשון בסוף פברואר השנה.

'החקלאים: הקלות

הבלתי נסבלת

שבה התמודדה

וועדת מילגרום עם

נושא הפשרת

הקרקעות

החקלאיות וקלות

הנפת הגרזן על

הסקטור היחיד

בישראל שעבורו

האדמה היא בית

מעוררים תהיות

קשות לגבי

התנפצות המרכיב

הערכי בחברה

הישראלית".

השרים ממנים צוות בינמשרדי, בראשות הממונה על התקציבים באוצר דוד מילגרום, המקבל הנחיה "לגבש הצעה כוללת לשינוי ייעוד הקרקעיות החקלאיות". וועדת מילגרום מתבקשת לסיים את עבודתה עד אפריל. ארגוני החקלאים עותרים לבג"ץ בבקשה להאריך את תקופת הדיונים. הפרקליטות מסכימה.

מאי 2000. מבקר המדינה מפרסם דו"ח ובו ביקורת חריפה הנוגעת לספסרות בקרקעות על פי החלטת מינהל 737, הקלות חריגות לסקטור החקלאי, שימוש חריג במים, אי אכיפת החוק נגד שימושים בקרקע חקלאית לצרכים עסקיים.

ביום 18.5.2000 מחליט בג"ץ לאחד את כל העתירות שהוגשו במשך השנים האחרונות, ולקיים דיון מיוחד בנושא הפשרת הקרקע החקלאית. נשיא בית המשפט העליון קובע לדיונים הרכב מיוחד בן שבעה שופטים .

ביום 26.6.2000 מתקיים הדיון, באולם מלא בבעלי עניין שונים ורבים. עיקר הדיון מתמקד בבקשת הקשת המזרחית לאסור, בחריגים מסויימים, את ביצוע החלטות המינהל 717,727, ו-737.

בסיום הדיון קבע הנשיא ברק: "... כעת, כך נאמר לנו, הצוות (וועדת מילגרום. ס.ק.) עוסק בגיבוש עמדתו ולפי לוח הזמנים שהוכן על ידי צוות זה הוא אמור

לגבש את עמדתו ולהציג אותה בפני צות השרים עד סוף החודש הבא, על מנת שהעמדה אשר תתגבש תוצג בפני הממשלה לדיון והחלטה מיד לאחר מכן, כלומר בחודש אוגוסט השנה. במצב זה, ובלי לנקוט עדיין עמדה בשאלה אם לגוף העניין ראוי יהיה להוציא צו ביניים כפי שנתבקש, החלטנו שלא להוציא צו ביניים בשלב זה.

אנחנו מניחים כי מנהל מקרקעי ישראל, שעה שיעסוק בביצוע החלטות 717, 727 ו-737, ייקח לתשומת ליבו ויפנה את תשומת הלב של המעוניינים בדבר, כי החלטות אלה נמצאות כעת בדיון בפני צוות בינמשרדי, וקיימת אפשרות שהחלטת אלה אולי תשונינה..."

וועדת מילגרום החלה את דרכה ב"רגל שמאל". הקואליציה שהרכיבה את ממשלת ברק בתחילת דרכה התפרקה בעקבת עזיבת ש"ס וישראל בעליה ומוועדת השרים המיוחדת נותרו היום רק בייגה שוחט ויוסי ביילין, כאשר היועץ המשפטי לממשלה מלווה את העבודה לכל משך הזמן. זה אף זה: גם וועדת מילגרום הלכה והידלדלה. ראש המינהל אבי דרכסלר פרש מהמינהל בעקבות עימותים בלתי פוסקים עם מי שהיה אז שר התשתיות אליהו סוויסה. ראש מינהל התכנון דינה רציבסקי – פרשה בגלל בעלות אישית על קרקע חקלאית, ומילגרום סיים תפקידו באוצר ב-15.9.

וועדה מילגרום קיימה 21 ישיבות עבודה וכפי שתיארה את עבודתה בפני השרים "הצוות ערך תהליך שימוע בכתב לכל מי שרצה להביע את עמדתו, תוך פירסום אפשרות השימוע בעתונות". אולם, תוך דיוני הוועדה וגם בסיומם, הועלו טענות קשות לפיהן סירב הצוות לשימוע גופים וגורמים רבים שביקשו להציג את עמדתם. בין הטוענים הללו היו גם נציגי ישובי שער הנגב בראשות ראש המועצה המקומית שי חרמש וגם פרופ' דני צידון, ראש המטה לביצוע הסדר הקיבוצים, שחזר ופנה וביקש לזמנו להצגת עמדת המטה בכל הנוגע להשפעת הבג"ץ וסעדי הביניים המתבקשים במסגרתו, על "הסדר הקיבוצים" ו"ההסדר המשלים", שעלותם למדינה ולבנקים כ-10 מיליארד שקל.

ב-4.9 בערב, עם סיום שלב איסוף החומר והתגבשות הדעות, כינס צוות ועדת מילגרום את השרים שוחט וביילין יחד עם היועץ רובינשטיין, והביא בפניהם מצגת רחבת פרטים ומידע.

"החלטת המינהל

717 – מיושמת על

ידי ישובים חקלאיים

רבים להקמת

תחנות דלק, אזורי

מסחר, מפעלים

חדשים והרחבות

מפעלים קיימים. עד

כה בוצעו 206

עיסקאות, בהיקף

קרקע מצטבר של

7,359 דונם. שווי

העיסקאות: 320

מיליון שקל".

ואלה עיקרי המידע שהוצג:

- בישראל 722 ישובים חקלאיים.
- מתוכם: 450 מושבים ו-270 קיבוצים.
- מתגוררים בהם 450,000 איש.
- רק 20% עוסקים בחקלאות.
- היקף הקרקע הראויה לעיבוד במרחבי ישראל – 4.2 מיליון דונם. מתוך אלה: 2.8 מיליון דונם קרקע "משבצת" (כל הקרקעות עליהן יש לישוב חוזי חכירה). 1.2 מיליון דונם (לא כולל שטחי מרעה) חכירות זמניות ושטחים עודפים. 130,000 דונם בחכירה לזמן ארוך לאגודות חקלאיות שאינן ישובים. 40,000 דונם מתוכם מוחכרים לשלוש החברות לעיבוד חקלאי מהדרין יכין-חקל ופרי אור.
- היקף הקרקע הלא מעובדת מגיע ל-700-600 אלף דונם.

לעניין תפוקות החלטות המינהל על שינוי ייעוד, הוצגו העובדות הבאות:

- החלטה 717 – מיושמת על ידי ישובים חקלאיים רבים להקמת תחנות דלק, אזורי מסחר, מפעלים חדשים והרחבות מפעלים קיימים. בוצעו 206 עיסקאות, בהיקף קרקע מצטבר של 7,359 דונם. שווי העיסקאות עד כה, 320 מיליון שקל.
- החלטות 612 ו-737: כמעט רוב המושבים במרכז הארץ סיימו את תהליכי האישור לצורך הקמת שכונות מגורים כהרחבה. במושבי הפריפריה מתבצע התהליך בקצב איטי יותר. בקיבוצים התהליך מצוי

רק בראשיתו. וועדת הפרוגרמה במשרד החקלאות אישרה עד כה בקשות ל-518 ישובים, בסך הכל: 57,521 מגרשים. היקף יחידות הדיור שישווקו בפועל הוא כ-10,000.

עמדת חברי מטה ההתישבות הוצגה במילים הבאות:

- הזכויות בקרקע הן מתוקף זכותם ההיסטורית, מעצם היותם המחזיקים, המעבדים והשומרים על הקרקע.
- בחלק מהמקרים רכישת הקרקע, או חלקה, נעשתה על ידי המתיישבים עצמם, בעבר, בדרך כלל יחד עם הקרן הקימת לישראל.
- החוכרים שילמו, במשך השנים, דמי חכירה שנתים עבור הקרקע.
- מתן זכויות לחוכרים בעת שינוי יעוד מעודד יזמות והפרטה.
- לאור מצב החקלאות בישראל על המדינה לסייע, בין השאר, במתן תמורה בעת שינוי יעוד, בהכנסות שימושים לא חקלאיים, במתן פתרונות תעסוקה וכיוצא בזה
- חוכרי הקרקע החקלאית זכאים לחוזה חכירה לדורות.
- הטבות ניתנו לאורך כל השנים גם למגזר העירוני.

בנוסף לכל אלה הוצגה לשרים וליועץ סקירה מקיפה של מכלול הבעייתיות שנוצרה בעקבות החלטות המינהל הנידונות, ממנה עולים נתונים על עיוותים קשים כלכליים עסקיים וחברתיים.

לדוגמא: החלטות מינהל הנוגעות להטבות בעת שינוי יעוד קרקע לתעסוקה, "יצרו תחרות לא הוגנת עם אזורי תעסוקה ומסחר שבערים הסמוכות. בריחה של עסקים לישובים החקלאיים גורמת להפסד ולפגיעה כלכלית וחברתית בערים. עסקים לא חוקיים נהנים ממכסות מים מסובסדות, גורמים לפגיעה באיכות הסביבה ואף לא משלמים על הקרקע".

כמו כן הוצגו נתונים לפיהם החלטות המינהל האמורות, ובעיקר 727, משמעותן העברת הכנסות מכלל הציבור למגזר ייחודי קטן.

בדברי ההסבר לשרים אמר ראש הוועדה דוד מילגרום כי יש למצוא איזון בין מספר יעדים שכיחים, לדעת הוועדה, לא מתקיים ביניהם איזון ראוי: "נדרש למצוא איזון נכון בין כיווני השפעה שונים, שחלקם מנוגדים וסותרים, בהיבט החברתי, שימור הקרקע, שוק הדיור והחוכרים החקלאיים".

**"הסכנה המרחפת
על הישג
החקלאים מסבירה
את חומרת
תגובתם"**

במצגת לא נכתבה גם לא מילה אחת על המסקנות או ההמלצות שהתגבשו. הצוות, ובו מנהלים כללים ופקידים בכירים וותיקים במשרדי הממשלה, היה מודע למלכודת הפוליטית ולמיגבלות השרים. לכן בחר להציג לשרים רק את העקרונות המוצעים ואת הקווים המנחים לגיבוש ההמלצות. והדברים נעשו בשיחה בעל-פה. "אם נקבל ממכם אור ירוק", אמר מילגרום, "נמשיך ונגבש המלצות ומסקנות מדויקות וכמותיות".

מתוך העובדות שהוצגו בדברי ההסבר בעל פה ברור כי מסקנת הוועדה היא לא יהיה מנוס מתיקון העיוותים שנוצרו באופן של הפחתה משמעותית בהטבות הניתנות, תוך תיקון הבעייתיות הגלומה בהחלטות המינהל הקיימות. הכיוונים הנדרשים, קובעת הוועדה, הם ביסוס וחיזוק זכויות החקלאים במיתחם המגורים. הזכויות במיתחמי המגורים יירשמו על שם החבר. הקרקעות יוגדרו כזכות המתיישב, כחכירה לדורות והורשה, תמורת תשלום שייקבע. זכויות החקלאי בקרקעות מתחמי המגורים יהיו דומות לזכויות המקובלות בדיור העירוני, בהתאמות הנדרשות. (במושב מדובר על 2.5 – 2 דונם מסיבב לאדמת הבית המקורית, בית הבן הממשיך ויחידת ההורים; בקיבוץ מדובר בקרקעות שטחי המגורים של החברים, כלומר מרבית "שטח המחנה").

גישה זו, קבעה הוועדה, תיתן וודאות ותפיג את חששות החקלאים מפני העתיד, וכמו כן תביא לביטוי את ההטבות שקיבל המגזר העירוני, במבצעי היוון, בשנים האחרונות.

למרות העובדה שהדברים לא פורסמו בכתב ניתן לקבוע כי אלה ההמלצות המתגבשות בוועדת מילגרם:

- הגדלה והבטחת זכויות החוכרים החקלאיים בחלקת המגורים.
- הפחתה משמעותית ברמת ההטבות הניתנות בשטחים החקלאיים בעת שינוי ייעוד.
- הגדלת ההטבות לפריפריה והקטנה משמעותית בהטבות ובפיצוי במרכז הארץ.
- תמורות שונות, ולא רק פיצוי כספי, בגין שינויי ייעוד, כמו קרקע חקלאית תמורת קרקע חקלאית.
- שינויי ייעוד יש לבצע במשורה ובהיקפים מצומצמים ביותר במטרה להצטרף לתמורות במגמות התכנון של שמירה על קרקע חקלאית ירוקה ופתוחה, הגדלת רמת הצפיפות בערים, עיבוי שכונות מגורים קיימות ותיגבור פרויקטים של פינוי בינוי במרכזים המיושבים.

שני השרים, שוחט וביילין, אחרי ששיבחו את הוועדה ועבודתה, נמנעו מלהגיב על ההמלצות המתגבשות. לעומת זאת היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין, שבשנים האחרונות לקח על עצמו אישית את הטיפול בבעיות הנדל"ן, הציג עמדה התומכת בהמלצות ואמר: "זה אחד הנושאים המורכבים ביותר ציבורית, חברתית כלכלית משפטית ופוליטית. הקרקע הינה המשאב היחיד שמתכלה. אין לו אח ורע. לכן ההחלטות וההכרעות קשות ומתמשכות. העקרונות המוצעים, באופן כללי, כפי שהוצגו, מקובלים עלי. אני וחברי במשרד היננו מעין שליחים ונאמנים של הציבור לשמור על משאב הקרקע.

הגישה ההוגנת כלפי החקלאי בנחלה – שמשמעותה צמצום משמעותי בזכויות ובפיצוי בקרקע שבחכירה למטרות עיבוד חקלאי תוך אבחנה גיאוגרפית בין פריפריה למרכז – נראית לי כדבר הוגן שניתן להגן עליו בבית המשפט. יש כאן יסוד של הגינות. ולא עוד הספקולציה והכרישאות שמקומם לא יכירם."

הסכנה המרחפת על הישגי החקלאים, אם יפורסמו ויתקבלו המלצות ועדת מילגרם, מסבירה את חומרת תגובתם של המחזיקים בקרקע החקלאית כפי שבאה לידי ביטוי בספטמבר 2000, כאשר "המטה לעיגון זכויות החקלאים בקרקע",

סקר מכוון המחקר של "דחף" בראשות ד"ר מינה צמח עמדות הציבור כלפי מתן פיצוי לקיבוצים ומושבים על שינוי ייעוד קרקע שעמדה לרשותם לעיבוד חקלאי

מטרת המחקר היתה לבחון את עמדות הציבור בנושא של מתן פיצוי לקיבוצים ולמושבים על שינוי ייעוד קרקע חקלאית שעמדה לרשותם לעיבוד חקלאי, אם הייעוד ישונה. לשם כך נבחנו הנושאים הבאים:

- העמדה בנושא כאשר היא מוצגת כדיון בין הקיבוצים והמושבים למינהל מקרקעי ישראל.
- העמדה בנושא כאשר מוצגות זו מול זו טענות בעד ונגד מתן הפיצוי.
- גובה הפיצוי שהציבור חושב שמוצדק לתת לחקלאים.
- האם יש לתת סכום ממוצע שווה לכל קיבוץ או מושב, או סכומים דיפרנציאליים לקיבוצים ולמושבים שונים, לפי ערך הקרקע שברשותם.

בנושא העמדות כלפי מתן פיצוי לחקלאים היה נוסח השאלה כזה:

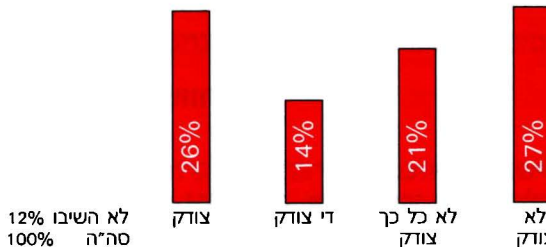
"הקרקעות שהקיבוצים והמושבים מעבדים לצורכי חקלאות, שייכות למעשה למדינה ולקרן קימת. כיום הקיבוצים והמושבים מנסים להגיע להסכם עם מינהל מקרקעי ישראל שקרקעות שלא ישמשו יותר לחקלאות יוחזרו למינהל, שישלם לקיבוצים ולמושבים פיצוי בסך 26 עד 28 אחוזים מהערך של הקרקעות שיוחזרו. הפיצוי יינתן לחקלאים תמורת ההפשרה של הקרקע והעובדה שהחזיקו בה ועיבדו אותה במשך עשרות שנים".
האם הסדר כזה נראה לך צודק או לא צודק.

כאשר הנושא הוצג כהתנגחות בין שני מחנות, נוסח השאלה היה:

"אחת הטענות כנגד מתן פיצוי לחקלאים היא כי אם תמומש ההצעה תהיה בכך העדפת סקטור אחד (החקלאים) שהוא בעל השפעה פוליטית, וזה יהיה בניגוד לעיקרון השוויון הקובע את זכותם של כלל אזרחי המדינה ליהנות מנכסי המדינה.
החקלאים טוענים, לעומת זאת, כי הקרקע הייתה ברשותם עשרות שנים בהן טיפלו בה ועיבדו אותה".
עם איזו משתי הטענות אתה מסכים עם זו שבעד או עם זו שנגד מתן פיצוי לחקלאים?

שאלה אחרת היתה:

"איזה אחוז מערך הקרקע המופשרת מגיע לדעתך כפיצוי לחקלאים?"



טבלה מספר 1:
עמדות כלפי מתן
פיצוי לחקלאים

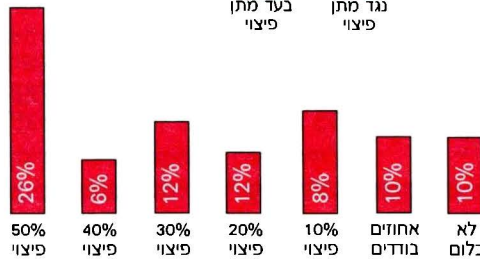
טבלה מספר 2: בעד ונגד מתן פיצוי

לא השיבו: 9%
סה"כ 100%



טבלה מספר 3: מהו גובה הפיצוי המתאים

לא השיבו: 16%
סה"כ 100%



מן הטבלאות עולה כי כף שיפוט הציבור נטתה כנגד מתן פיצוי לחקלאים. 40% אמרו כי צודק מול 48% שאמרו כי לא צודק. אולם כאשר הוצגו בפני המרואיינים שתי טענות נגדיות, התמונה מתהפכת. הכף נוטה משמעותית לטובת מתן פיצוי. 61% מסכימים עם הדעה בעד מתן פיצוי לעומת 30% שמסכימים עם הדעה נגד מתן הפיצוי.

לפער זה בין מימצאי שתי השאלות יתכנו שני הסברים:

- המרואיינים שינו את דעתם נוכח תוכן הטענות נגד מתן פיצוי.
- השאלה לא היתה מובנת למרואיינים.

מניתוחים צולבים בין תגובות המרואיינים לשאלות שונות עולה כי ההסבר הראשון הוא הנכון.

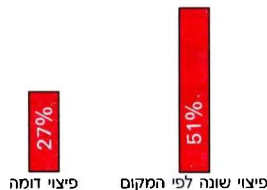
בפני המרואיינים הוצגה גם השאלה הבאה בנושא שעור הפיצוי המומלץ:

"מטבע הדברים, קרקעות באזורי מרכז הארץ יקרות יותר מקרקעות באזורים מרוחקים מהמרכז. האם לדעתך נכון שקיבוצים ומושבים הנמצאים באזורים שונים של הארץ יקבלו פיצוי דומה, או שכל אחד יקבל פיצוי יחסי לערך המופשר של הקרקעות שהיו ברשותו?"

להלן התפלגות התשובות: כשליש דיברו על 40% עד 50% מערך הקרקע; כרבע 30%-20% מערך הקרקע; קצת פחות מעשירית (8%) דיברו על פיצוי של 10% מערך הקרקע. חמישית מהציבור חושבים שיש לתת אחוזים בודדים או כלל לא.

טבלה מספר 4: פיצוי שונה או שווה

לא השיבו: 22%
סה"כ 100%



במסגרת הסקר רואיינו 504 אנשים, מידגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל. טעות הדגימה המירבית: 4.5% פלוס/מינוס.

העביר את נוסח עמדתו לידי שר האוצר בייגה שוחט, שר המשפטים יוסי ביילין ומ"מ שר הפנים חיים רמון. "וועדת מילגרום – מצגת שווא!" כתבו כל הגופים שהתאגדו לקראת דיוני בג"ץ ודיוני הצוות.

על נייר העמדה חתומים: ח"כ שלום שמחון מזכ"ל תנועת המושבים, וגברי בר גיל מזכיר הקיבוץ הארצי, אך אסור לשכוח כי הם לא לבד. במטה ההתיישבות חברים: תנועת המושבים, התאחדות האיכרים, התק"מ, הקיבוץ הארצי, מושבי הפועל המזרחי, משקי חירות בית"ר, העובד הציוני, הקיבוץ הדתי, משקי פאג"י, האיחוד החקלאי והמרכז החקלאי.

ואלה עיקרי הטענות של הנוגעים בדבר במכתב העמדה ששיגרו לשרים: "אחרי עיון מעמיק במצגת של ועדת מילגרום החלטנו להפנות את תשומת לבך לטעויות משמעותיות הקיימות בנתונים הכלכליים, "בעובדות ההיסטוריות", בניתוח הכלכלי והחברתי וחמור לא פחות – בהבנת ולימוד הבסיס המשפטי הרלבנטי.

"יו"ר הוועדה, אשר דחה בציניות את הפניות החוזרות ונשנות לקיום הליך מעמיק ושיטתי של איסוף נתונים, השוואת מצב החקלאים לסקטורים אחרים של חוכרים ולימוד הרקע ההיסטורי-משפטי וכדומה, הניח לפניכם מצגת שטחית, מטעה, מסולפת ומוטעה. לא יעלה על הדעת כי עמדת הממשלה בעניין הנוגע לגורלם האישי, קניינם (ואפשרות רישושם) של מאות אלפי אזרחים תבסס על מצג שאין בו ממשלה ואין בו רצון לרדת לחקר העובדות והאמת".

הכותבים תוקפים את הנתנים הכלכליים והמשפטים שהיו בסיס לעבודת הוועדה, שוללים את כניסת הוועדה להיבטים חברתיים, טוענים להתייחסות חלקית ומוטה, לדבריהם, בתחרות בין העיר לכפר, אומרים כי הוועדה "מחקה עשרות שנים מההיסטוריה" ובהן החלטת המינהל מספר 1, וכן שהיו טעויות בשיטות החישוב שהוצגו על ידי הצוות".

לסיכום קובע נייר העמדה: "המצגת שהעבירה וועדת מילגרום, וקרוב לודאי גם הדרו"ח שייצא תחת ידה, פסולים מבחינה מוסרית, שכן החומר לא נכתב בידיים נקיות. אין תוקף אמיתי לוועדה, אשר התערערה מקצועית תוך כדי עבודתה, לאחר

שחברים מרכזים בה פרשו או עומדים לעזוב את תפקידם. עבור מאות אלפי אזרחי המדינה שאלת הקרקעות היא שאלה כלכלית, חברתית ותרבותית. זוהי הוויה מלאה. הקלות הבלתי נסבלת שבה התמודדה הוועדה עם הנושא וקלות הנפת הגרון על הסקטור היחיד בישראל שעבורו האדמה היא בית מעוררים תהיות קשות לגבי התנפצות המרכיב הערכי בחברה הישראלית. אם ממשלת ישראל מתכוונת ברצינות לפתור אחת ולתמיד את נושא הקרקעות, צריכה היא להטיל את המשימה על קבוצה מקצועית ומאוזנת בעלת תפיסה חברתית וכלכלית מקיפה, שלא תהיה נגועה ב"פוליטיזציה" ולא תחליט מראש לגדוע במחי יד את זכויות החקלאים על הקרקע. לאור כל זאת, אנו קוראים לבטל את ועדת מילגרום ולהקים ועדה מקצועית מאוזנת וחדשה."

אם תיכתבנה ותתקבלנה המלצות ועדת מילגרום אם לא, דבר אחד ברור — שדה המערכה על הנכס הקרקעי החקלאי הרב והפיצוי תמורתו — עובר למגרש הבג"צ וככל הנראה שם גם תוכרע השאלה: האם, כפי שטוענת הקשת המזרחית הדמוקרטית, ראוי שכל אזרחי המדינה יהיו בעלי זכויות שוות, או שיש בישראל אזרחים יחודיים שזכויותיהם שוות יותר. הרבה יותר.

דרושה: פרידה נכונה בין קק"ל למינהל

גדעון ויתקון*

התפתחות החקיקה והפסיקה בישראל הביאו לכך שמינהל מקרקעי ישראל, כגוף ציבורי, אינו יכול עוד לפעול למילוי התפקידים הנדרשים ממנו כתוצאה ממטרות קרן קימת. לפיכך, כדי שקרן קימת תגשים את מטרותיה בגאולת קרקע להתיישבות יהודים, עליה למצוא את הדרך להיפרד ממינהל המקרקעין. הפרידה נועדה להשיב לקרן קימת את האוטונומיה הניהולית במקומות בהם עושה ומשקיעה הקרן בהתאם למטרותיה הייחודיות. הפרידה הזו אינה צריכה להיעשות בגירושין חפוזים. ראוי לתכנן אותה בשיקול דעת ובמתכונת הדרגתית המבוססת על הפרדה של מקרקעין מסוימים, שיוצאו ממסגרת הניהול של מינהל מקרקעי ישראל ויועברו לניהול אוטונומי של קרן קימת. בכך יתאפשר לקרן קימת לפעול לגאולת הקרקע במתכונת חדשה של גאולה נכונה.

קרן קימת לישראל הוקמה בשנת 1901 על פי החלטה של הקונגרס הציוני החמישי במטרה לאסוף תרומות בקרב היהודים בעולם למטרת רכישת קרקעות לצורך התיישבות יהודים בארץ ישראל. "גאולת הקרקע" היא מהתפקידים ההיסטוריים של קרן קימת כמכשיר להגשמת החזון הציוני. הרעיון של קרן קימת לישראל

* הכותב משמש מנהל מינהל פיתוח הקרקע בקרן קימת לישראל. הדברים המובאים כאן הם על דעת הכותב בלבד ואינם מובאים בשם קרן קימת לישראל או כל מוסד אחר.

מבוסס על הלאמת הקרקע "בדרכי שלום, בעבודה ובבניין"¹. ד"ר אברהם גרנות שהיה יו"ר הדירקטוריון של קרן קימת כתב בהקשר זה:

"הרעיון הלך והתגשם במציאות, ושטחים נרחבים עברו לבעלות העם. נוצרה שיטה המעובדת על כל פרטיה, ששמרה על כך שבעלות העם לא תיעשה פלסטר. בניגוד לשיטת הבעלות המלאה על הקרקעות, שהייתה קיימת אצל פיק"א, זו החברה הגדולה שעבדה בישראל לפני קרן קימת לישראל ושכיחה בידיה שטחים רחבים מאוד – הללו נמצאו רשומים על שמה בלבד אך למעשה לא הייתה להנהלת החברה שליטה עליהם – הרי הקרקעות שבבעלות קרן קימת נמסרו למתיישבים או למשתכנים בחכירה בלבד. חוזה החכירה של קרן קימת מבטיח לבעל הקרקע קניין אמת, ללא סטייה או טשטוש מהותה, ולחוכר ניתנת האפשרות המלאה להשתמש בקרקע, לעבדה כהלכה וליהנות מפירות עבודתו. וכך הלכה קרן קימת לישראל ונהפכה לבעל הרכוש הקרקעי הגדול בארץ..."

לקרן קימת היה תפקיד מיוחד ביצירת טריטוריה במאבק הלאומי לפני הקמת המדינה. לאחר הקמת המדינה, השתררה מבוכה בהסתדרות הציונית לגבי השאלה, האם במדינה יהודית ריבונית עדין קיימת המטרה של רכישת קרקעות והעברתם לידי עם ישראל. בתקופת השלטון הזר, פריסת הקרקעות וההתיישבות, קבעה במידה לא מבוטלת את גבולותיה העתידיים של מדינת ישראל. אבל משהוקמה המדינה ונוצרו אמצעים אחרים לריבונותה – היה בהחלט מקום לשאול את השאלה לגבי המשך הצורך ב"גאולת הקרקעות". בפועל המציאות החדשה עשתה את שלה: המונח ההיסטורי של "גאולת קרקע", קיבל תוכן חדש והפך להשבחת קרקע, בהכשרה וסיקול של קרקעות שאינן ראויות לעיבוד חקלאי, ובמקביל לכך עבודות ייעור למניעת סחף קרקעות והשבחת ערך לקרקעות שניזוקו על ידי הכובשים הזרים במשך מאות בשנים.

1 הציטוט מתוך גרנות אברהם, כשדות הבניין, מוסד ביאליק - הוצאת הספרים של הסוכנות היהודית, 1951, עמוד 257.

חוק קרן קימת לישראל² נחקק בשנת 1953. בעקבות החוק נרשם בישראל תזכיר ההתאגדות של קרן קימת לישראל³. המטרה העיקרית של הקרן הוגדרה בסעיף 3(א) בתזכיר ההתאגדות לאמור:

3. המטרות שלשמן הוקמה האגודה, הן —

**"בישראל של שנות
האלפיים לא ניתן
עוד לפעול
באמצעות מינהל
מקרקעי ישראל,
כמכשיר לגאולת
קרקע ולהעדפות
על פי קריטריון של
לאום ודת".**

א. לקנות, לרכוש בחכירה או בחליפין, לקבל בחכירה או באופן אחר — קרקעות, יערות, זכויות חזקה ושעבודי-הנאה וכל זכויות כיוצא באלו, וכן נכסי דלא נידיי מכל סוג אחר, בתחום שנקבע (והוא כולל לפי מובנו בתזכיר זה, את מדינת ישראל בכל השטח הנתון לשיפוטה של ממשלת ישראל) או בכל חלק ממנו, לשם ישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים.

בשנים הראשונות לאחר קום המדינה, עסקה קרן קימת באופן פעיל ברכישת קרקעות, כאשר הרכישה הגדולה ביותר הייתה בהסכם בין קרן קימת למדינה לרכישת 2.5 מליון דונם שיירשמו בבעלות הקרן בתמורה להעברה של כספים שנאספו בחוץ לארץ לקליטת העלייה⁴. רוב הקרקעות בבעלות הקרן, הועברו אליה ברכישות אלה. ברבות השנים, הקטינה קרן קימת את פעילותה ברכישת קרקע. בשנות השמונים, עסקה קרן קימת בחילופי קרקעות שאיפשרו הקמת

2 חוק קרן קימת לישראל, תשיד — 1953, נחקל בכנסת ביום ט"ז בכסלו תשיד (23 לנובמבר 1953) ופורסם ברשומות, ספר החוקים, מס' 138, מיום 3.12.53, עמ' 34.

3 תזכיר ההתאגדות של "קרן קימת לישראל" — אגודה מוגבלת וללא הון מתולק למניות, פורסם בילקוט הפרסומים 354, ט' בסיוון תשיד (10.6.1954).

4 בשנת 1951 נרשמו על שם קרן קימת מיליון דונם ("המיליון הראשון") ששימשו להקמת יישובים חדשים. קרן קימת שילמה את תמורת הקרקע במטבע זר שהיה לה בחוץ לארץ. לאחר מכן נחתם הסכם להעברת מליון וחצי דונם נוספים לבעלות קרן קימת. ("הסכם הויכיון") מהם נרשמו על שם קרן קימת, בשנת 1966, רק כחצי מליון דונם. עדיין נשארה פתוחה תביעת קרן קימת להשלמת ההסכם.

מצפים בגליל שנועדו לשינוי המאזן הדמוגרפי-יהודי לאומי בגליל. מאז עוסקת קרן קימת בחילופי קרקעות והסדרת בעלות בהיקף מצומצם.

בעת הקמת מינהל מקרקעי ישראל הולאם והועבר למדינה ניהול הקרקע שבבעלות קרן קימת. מאידך, נקטה מועצת מקרקעי ישראל במדיניות של הפרטת זכויות הבעלות והעברתן לידי החוכרים בדרך של מכירת זכויות בעלות בחכירה כמו לצמיתות – לדורות רבים (196 שנים בקרקע עירונית). המכירה כרוכה בתשלום מראש עבור כל זכויות החכירה (היוון) תוך ניתוק כל קשר בין בעל הקרקע לחוכר. שאלה היא האם מכירה של רכיב הזכויות הכלכליות בבעלות עומדת במבחן העיקרון של "קרן קימת", או שמא זו מכירה של הקרן עצמה. לנוכח המטרה של גאולת קרקע, יש לשאול מהו הערך השיורי, שנותר בידי קרן קימת, מ"מקרקעי הלאום" לאחר הלאמת רכיב הניהול והפרטת הזכויות הכלכליות הגלומות בקרקע?

גאולת קרקע במדינת ישראל

במדינת ישראל עדיין קיימת מטרה של גאולת קרקע. אלא ש"גאולת הקרקע" בעת החדשה שונה מגאולת הקרקע לפני הקמת המדינה. אם נשכיל להתאים את ערך גאולת הקרקע למציאות שהיא רלוונטית לישראל, ייכון תפקיד רב חשיבות לקרן קימת לישראל. המפעל החשוב ביותר של קרן קימת לישראל טרם הקמת המדינה היה ברכישת קרקעות להתיישבות יהודים. המפעל החשוב של קרן קימת בשנים שלאחר הקמת המדינה היה בהכשרת קרקע והשבחתה. בשנות השישים והשבעים בלטו מפעלי ההתיישבות בגליל. כיום מזוהה קרן קימת יותר מכל עם מפעל הייעור על אף שרוב מקרקעי הייעור אינם בבעלות קרן קימת.

ההיוון ומכירת הזכויות הכלכליות במקרקעי קרן קימת יצרו הכנסות הון בהיקף אדיר של מאות מיליוני שקלים לשנה. לטווח ארוך, השימוש בהכנסות הון לצרכי פעולות פיתוח שוטפות הן אכילת הקרן. על כן, קרן קימת צריכה לייעד את הכספים ממכירת זכויות בקרקע לרכישת זכויות אחרות בקרקע, אגב ביצוע מפעלי פיתוח הדרושים למדינה והמתאימים למטרות היסוד של קרן קימת. השקעה בנכסים שבבעלות קרן קימת, תשמש ברבות הימים מנוף להכנסות נוספות והמשך השקעות לעתיד. זו

המשמעות האמיתית של קרן שהיא קיימת לעומת קרן שהיא נאכלת. התחומים העונים למטרות ההשקעה של הקרן הם ייעור, מפעלי פיתוח קרקע ופעולות פיתוח להתיישבות יהודית ובתנאי שהקרקע שבה משקיעה קרן קימת תהיה בבעלותה.

"מינהל מקרקעי ישראל אינו הבעלים של הקרקע שבניהולו. המינהל הוא גוף המנהל את הקרקעות עבור בעל הקרקע.

• ייעור: קרן קימת משקיעה מידי שנה סכומי עתק (כ־200 מיליוני שקלים) לפיתוח היערות ולהחזקתם. רוב היערות אינם קניין של קרן קימת, לא בבעלות ולא בחכירה, אלא בבעלות המדינה ורשות הפיתוח. תמורת השקעתה, היה על קרן קימת לדרוש שמקרקעי הייעור יירשמו בבעלותה וכך יהיה תמריץ לקרן קימת להמשיך להשקיע ולהשביח את נכסיה.

מעמדו המשכתי של המינהל הוא כשל שלוח שחלים עליו דיני השליחות וכנאמן כלפי הבעלים הרשומים של מקרקעי ישראל."

• פיתוח קרקע להתיישבות: פיתוח מבוסס על גורם יוזם ומפתח המקבל זיכיון להשקיע בקרקע לפיתוחה, כאשר החזר ההשקעות יבוא מתוך שיווק הקרקעות שהושבחו. כך הוקמו בהצלחה העיר אשדוד, קיסריה ושכונות רבות ברחבי הארץ. המינהל אינו פועל בדרך זו מתוך חשש מאגירת זכויות בקרקע לצרכי מסחר ספקולטיבי. קרן קימת, המתמחה בעבודות פיתוח, יכולה להשקיע ברכישת זכויות בעלות במקומות

שפיתוחם נדרש. לשם המחשה: פיתוחה של ירוחם, שהוא מקום בעדיפות לאומית, יואץ במידה רבה אם קרן קימת תקבל לבעלותה שטחי קרקע לפיתוח למגורים ולפעילות כלכלית ותשקיע ממקורותיה בפיתוח התשתית הפיסית והתשתית הסביבתית (למשל פארק ירוחם), בהעדפה מעבר לכל תקן המקובל במדינה, עד לרמת פיתוח שיהיה בכוחה למשוך יזמים ותושבים הדרושים לפיתוח הנגב. באורח דומה, יכולה קרן קימת להתגייס לפעולות פיתוח והשבחת המקרקעין בעיר חריש שבעמק עירון ובמקומות אחרים שהם בעדיפות להתיישבות יהודית.

אין בדעתי להציע שקרן קימת תנהג כיזם כלכלי השוקל שיקולי רווח לטווח קצר להחזר השקעותיו. קרן קימת, כיזם לאומי, צריכה להשקיע בפיתוח הקרקע תוך רכישת זכויות בעלות כדי להחזיר לעצמה בטווח הארוך חלק מהשקעותיה שישמשו כמנוף לפיתוח נוסף.

גאולת קרקע לשם יישוב יהודים

ההתפתחות המשפטית מלמדת אותנו שבישראל של שנות האלפיים לא ניתן עוד לפעול באמצעות מינהל מקרקעי ישראל, כמכשיר לגאולת קרקע ולהעדפות על פי קריטריון של לאום ודת. השאלה העיקרית הניצבת בפני קרן קימת לישראל היא האם מינהל מקרקעי ישראל, כרשות שלטונית-ממשלתית, מחויב, מוסמך ורשאי לפעול במדיניות של העדפת ניהול מקרקעי קרן קימת "לשם יישוב יהודים".

לפי מטרות קרן קימת לישראל, מקרקעין של קרן קימת יכולים להיות מוחכרים רק ליהודים. במשפט הפרטי, יכולים בעלי הקרקע להחליט האם להתקשר בחוזה להחכרת מקרקעין עם מי שהם חפצים בו. מדיניות כזו, כשהיא ננקטת על ידי רשות שלטונית עשויה להיתקל בטענה של אפליה שאינה חוקית כלפי לא יהודים. אם מינהל מקרקעי ישראל אינו רשאי לפעול למען מטרותיה של קרן קימת, לא יהיה מנוס אלא מלפרק את החבילה בדרך שתאפשר לקרן קימת לפעול על פי מטרותיה. לשם כך יש לבחון היטב מהי המשמעות המעשית והמשפטית של "בעלות" במקרקעי קרן קימת לישראל והאם לגיטימי להשתמש בישראל במכשיר המשפטי של קניין ובעלות בקרקע כאמצעי להעדפה על בסיס לאום ודת.

מגמת החקיקה בשנים האחרונות היא להגנה על ערכי כבוד האדם, חירותו, חופש העיסוק, הדגשת השוויון וזכויות הפרט⁵. ההתפתחות בחקיקה, מעמידה בספק את יכולת מינהל מקרקעי ישראל לנהל את קרקעות קרן קימת לישראל, כאשר ניהולן

5 חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, תיקון אחרון מיום 10.3.1994.

מבוסס מראש על עיקרון ההעדפה של רכישת הקרקעות למטרת התיישבות יהודים. המינהל כאורגן של המדינה, חייב בשוויוניות על פי ערכיה של מדינת ישראל.

"בישראל של היום מתרחבים הסימונים לכך שאין לקרן קיימת יכולת להתערב ולקבוע מה יעשה במקרקעין שבבעלותה".

יכולתה של קרן קיימת לישראל לפעול מתוך העדפה של התיישבות יהודים, בהתאם למטרות ההתאגדות של הקרן, עומדת במבחן משפטי כנגד עיקרון השוויון ומניעת האפליה בין קבוצות של ציבור ואזרחים. עיקרון השוויון בין אזרחי מדינת ישראל נקבע בהצהרת העצמאות בה נאמר שמדינת ישראל תקיים שוויון בין אזרחיה בלי הבדל דת, מין וגזע. מותר לפעול בחוסר שוויון כאשר ההעדפה מקדמת קבוצת אוכלוסייה מתוך כוונה להביאה למעמד של שוויון עם אוכלוסיות אחרות. זוהי "העדפה מתקנת

affirmative action למשל בקביעת תנאים מועדפים לתנאי התיישבות הבדואים בנגב⁶. במקרים מאין אלה, השוני בזכויות ובחובות נועד לקדם את ערכי השוויון.

הסוגיה של הפליה בין ערבים ליהודים בקביעת זכאותם להקצאת קרקע למגורים, הועמדה למבחן משפטי בעתירתם של עדל ואימאן קעדאן, בני זוג ערבים שביקשו לקבל מגרש מגורים ביישוב הקהילתי קציר שהוא שכונה במועצה המקומית טל-עירון⁷. היישוב הקהילתי הוקם באמצעות הסוכנות היהודית על מקרקעי המדינה. האגודה השיתופית החליטה שהיא מקבלת מי שסיים שרות חובה לפי חוק שירות ביטחון, תש"ט — 1959 (נוסח משולב) או משוחרר משירות חובה על פי חוק זה או ששירותו הצבאי נדחה על פי חוק זה. הלכה למעשה, משמעות ההוראה היא שאין מקבלים ערבים לאגודה השיתופית. העותרים טענו כי זו הפלייה על בסיס של

6 בג"צ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מ"ג(4), 297.

7 בג"צ 6698/95 עאדן קעדאן ואימאן קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי ושיכון, מועצה מקומית טל-עירון, הסוכנות היהודית לא"י, קציר אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בשומרון בע"מ, התאחדות האיכרים בישראל. פסק הדין ניתן ביום 8.3.2000.

דת או לאום והיא אסורה על פי דין לגבי קרקע המדינה. פסק הדין מנחה לקראת החובה לקיים את עיקרון השוויון בכלל המקרקעין המנוהלים על ידי מינהל מקרקעי ישראל ובכלל זה גם מקרקעי קרן קימת לישראל. נקבע, שבמקום שאסורה ההפליה במישרין היא גם אסורה בעקיפין באמצעות הסוכנות היהודית. גם אם הסוכנות היהודית רשאית להבדיל בין יהודים לבין לא יהודים, אסורה הבחנה כזאת לגבי שימוש בקרקע של המדינה. בפסק יש היגד, תוך אזכור פסיקה קודמת⁸, לגבי החובה לנהוג בשוויוניות בניהול מקרקעי ישראל ובכלל זה גם מקרקעי קרן קימת לישראל. חובת השוויון בניהול מקרקעי ציבור הוזכרה עוד קודם לכן בדברי הנשיא שמגר⁹ בפרשת הקצאת קרקע בהעדפה לעמותות בפתח תקווה:

”מקרקעי ציבור צריכים להתנהל לפי אמות מידה ממלכתיות – אימוץ אמת מידה כאמור היא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שבדבר נוגע לטיפול ברכוש של הציבור כולו. תרגומן של אמות המידה האמורות לאופני התנהגות מצביע, בין היתר, על החובה לנהוג בהגינות ובשוויון ועל פי כללי המינהל התקין”.

קרן קימת לישראל, כמו הסוכנות היהודית¹⁰, היא גוף וולונטרי הפועל כשליח של העם היהודי בפיתוח המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. האמנה בין קרן קימת למדינת ישראל, לא נועדה להפלות בין יהודים ללא יהודים ואילו כוונה האמנה להפליה שכוון, ספק אם ההפליה הייתה עומדת במבחן החוקיות. המסקנה המתבקשת היא, שאם שליחותה של קרן קימת לישראל, לפעול עבור העם היהודי בפיתוח המדינה כמדינה יהודית, יהיה עליה לשקול האם המסגרת הניהולית של מינהל מקרקעי ישראל יכולה לתת את המענה להעדפה של האינטרסים היהודיים בפיתוח המדינה.

8 בג'צ 114/78 בורקאן נ' שר האוצר, פ'ד לב(2), 806, 800; בג'צ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל אביב יפו, פ'ד

מ'ב(2) 309,328; זמיר וסובול, השוויון בפני החוק, משפט וממשל ה' (1999), 165

9 בג'צ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ'ד מ'ז(2), 793, 801.

10 בג'צ 4212/91 המוסד הממלכתי דתי בית רבקה נ' הסוכנות היהודית לא"י, פ'ד מ'ז(2) 661.

“בעלות” במקרקעי קרן קימת

**“ספק אם כיום יש
בכוחה של קרן
קימת לשמור,
במסגרת מינהל
מקרקעי ישראל, על
המטרות הלאומיות
שביסוד קיומה וקיומו
של המוסד הציוני”.**

החרות להשתמש בקרקע מוגבלת מכוח המשפט הציבורי, אשר קבע בחוק את המותר והאסור ביחסים שבין הפרט לחברה ומכוח המשפט הפרטי שקבע את היחסים שבין אדם לחברו. כאשר לאדם זכות, בדרגה של בעלות מלאה, הוא עדיין מוגבל בשימוש במקרקעין. במשפט הפרטי קיימת חובה לצמצם את ההגבלה על זכות הקניין¹¹. האיזון בין ההגבלות המוטלות מכוח המשפט הציבורי לבין החופש לעשות שימוש חופשי בזכויות במקרקעין שונה במדינות שונות, בהתאם למשטר המדיני

הכלכלי החברתי השורר בהן. בחוק הישראלי הוכרה זכות הקניין כאחת מחירויות היסוד, בצד הזכות לחופש הביטוי, חופש התנועה, הזכות לפרטיות וצנעת הפרט והזכות לשמירה על החיים, הגוף והכבוד.

“בעלות” היא הדרגה הגבוהה ביותר של זכות הקניין במקרקעין. זכויות הפחותות מבעלות כוללות חכירה, שכירות, זכות שימוש, זכות שימוש אישית לכל החיים, רשיון שימוש – ברשות, זיכיון, אופציה לרכישת זכויות במקרקעין, נאמנות, הרשאה להפעלה במקרקעין, זכותו של המחזיק במקרקעין ועוד כיוצא באלו. עולם המשפט העשיר את השפה במונחים הבאים לתאר רמות שונות של זכויות במקרקעין¹².

11 כמאמרו של פרופ' רוזן-צבי: “תצומצם ההגבלה לשימוש בזכות בתום לב, או להימנעות משימוש בכוחה זדונית או לשימוש במסגרת האינטרס הלגיטימי, דהיינו: מאזן התועלת שבשימוש, לבעל הזכות, מול הנזק הנגרם לאחר עקב הפעלתה”

רוזן-צבי אוריאל, “שימוש לרעה בזכות במקרקעין”, עיוני משפט, ד' תשל"ו עמ' 651.

12 חוק המקרקעין, תשכ"ט – 1969, מכיר במונחים “בעלות”, “חכירה” ו”שכירות”. חכירה, כאמור בסעיף 3 לחוק המקרקעין הינה שכירות לתקופה העולה על חמש שנים. שכירות, כאמור בסעיף 1 לחוק השכירות והשאלה, תשל"א – 1971, הינה זכות שהוקנתה בתמורה להחזיק בנכס ולהשתמש בו שלא לצמיתות. מאפייניה של זכות השכירות והחכירה היא להחזיק בלעדית בנכס בחוקה כוללת ואקסקלוסיבית. הזכויות הפחותות משכירות וחכירה, מקנות למשתמש בנכס הרשאה להיכנס לנכס בכפוף להסכמת בעל הזכות הגבוהה יותר.

"חכירה לדורות" – ובמיוחד לתקופה ממושכת – קרובה במהותה לבעלות יותר מאשר לשכירות. תכונות הבעלות בחכירה לדורות מוענקות בדרך כלל בהתחייבויות חוזיות. לדעת מלומדים, "החכירה לדורות" ובמיוחד החכירה לדורות בדמי חכירה מהוונים היא צורה מיוחדת של בעלות¹³.

הלאמת ניהול מקרקעי קרן קימת

עד שנת 1960, פעלו ארבעה גופים בניהול קרקעות שבבעלות ציבורית והם: המדינה, קרן קימת לישראל, האפוטרופוס לנכסי נפקדים ורשות הפיתוח. הקמת מינהל מקרקעי ישראל נועדה לפתור את בעיית הפיצול בין הגופים המנהלים קרקע בבעלות ציבורית. בשנת 1961 נחתמה אמנה בין ממשלת ישראל לבין קרן קימת לישראל שמטרתה העיקרית להעביר את ניהול קרקעות קרן קימת לישראל לגוף שינהל את הקרקעות ביחד עם קרקעות המדינה וקרקעות רשות הפיתוח¹⁴. באמנה בין ממשלת ישראל לקרן קימת לישראל נקבע:

4. מקרקעי ישראל יתנהלו לפי החוק, לאמור על פי העיקרון שהאדמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה בלבד, ולפי המדיניות הקרקעית שתקבע על ידי המועצה שהוקמה לפי סעיף 9. המועצה תקבע את המדיניות הקרקעית במגמה להגביר את כוח הקליטה של האדמה ולמנוע ריכוזים קרקעיים בידי יחידים. אדמות קרן קימת לישראל ינהלו נוסף לכך, בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של קרן קימת לישראל.

במקביל לאמנה, נחקקו שלושה חוקים שנכנסו לתוקף בו זמנית ביום 29.7.1960:

• חוק יסוד: מקרקעי ישראל: המגדיר את "מקרקעי ישראל" כמקרקעין בבעלות המדינה, רשות הפתוח וקרן קימת לישראל. החוק מאמץ את

13 ראו גינור ש', "הזכויות הרכושיות – סיווג חדש ונפקותו", משפטים ט' תשל"ט ע' 197.

14 כתב אמנה בין מדינת ישראל ובין קרן קימת לישראל מיום כ' בכסלו תשכ"ב (28.11.1961), פורסם בילקוט הפרסומים 1456, יא בסיון תשכ"ה (7.6.1968).

העיקרון של קרן קימת לישראל שהבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר במכר או בדרך אחרת¹⁵.

• חוק מקרקעי ישראל, תש"ך — 1960: החוק מפרט רשימה מצומצמת וסגורה של חריגים לאיסור העברת הבעלות שנקבע בחוק היסוד. החוק קובע שאין להעביר בעלות בקרקעות קרן קימת לישראל אלא באישורה.

• חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך — 1960: **"מינהל מקרקעי ישראל הכסיק מזה**
זמן לשמש כנאמן
ושליח של קרן
קימת בהיותו
למעשה אורגן של
המדינה".¹⁶ המקים את הגוף לניהול מקרקעי ישראל¹⁶.

סעיף 2(א) לחוק מינהל מקרקעי ישראל קובע, שהמינהל "ינהל את מקרקעי ישראל" הכוללים, את המקרקעין אשר בבעלות המדינה, בבעלות רשות הפיתוח ובבעלות קרן קימת לישראל. על המינהל לפעול על פי המדיניות הקרקעית שתקבע מועצת מקרקעי ישראל¹⁷. המחוקק לא פרט בחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך — 1960 את תוכן המדיניות הקרקעית בה ינקוט המינהל, בהשאירו קביעת מדיניות זו למועצת מקרקעי ישראל¹⁸. גם חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), התש"י — 1950, המסמיך את מינהל מקרקעי ישראל לפעול מטעמה של רשות הפיתוח בנכסים שבבעלותה, אינו מספק הנחיה בדבר השיקולים הנוגעים להפעלת סמכות זו¹⁹. הממשלה קבעה את המדיניות הבסיסית לפיה פועל המינהל בהחכרת מקרקעין בהחלטתה מיום 23 במאי 1965, וזו אומצה

15 חוק יסוד: מקרקעי ישראל, פורסם בספר החוקים מס' 312 מיום ה' באב תש"ך (29.7.1960) עמק 56.
16 חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך — 1960, פורסם בספר החוקים מס' 312 מיום ה' באב תש"ך (29.7.1960) עמ' 56.

17 סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך — 1960.
בג"צ 5575/94 מהדרין בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט(3) 138;
כתב האמנה בין מדינת ישראל ובין קרן קימת לישראל, י"פ 1456 (תשכ"ח) 1597
18 דותן י., הנחיות מינהליות (תשנ"ו), בעמודים 316-315 וה"ש 41;
ע"א 585/68 ויראוך נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד כג(1) 491, 494.
19 חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), התש"י — 1950, סעיפים 2(ב) ו-3(4).

כמדיניות הקרקעית בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל ומשמשת את מינהל מקרקעי ישראל עד היום²⁰.

חשוב להדגיש, שמינהל מקרקעי ישראל אינו הבעלים של הקרקע שבניהולו. מינהל מקרקעי ישראל הוא גוף המנהל את הקרקעות עבור בעל הקרקע. מעמדו המשפטי של מינהל מקרקעי ישראל הוא כשל שלוח שחלים עליו דיני השליחות וכנאמן כלפי הבעלים הרשומים של מקרקעי ישראל. ההבדל בין שליחות לנאמנות הוא לא תמיד הבדל חד, באשר שני המוסדות המשפטיים, השליחות והנאמנות²¹ נועדים לשרת מטרה דומה של הפרדה בין הבעלות בנכס לבין הניהול שלו – כך שמי שמופקד על הניהול יוכל לפעול עבור הבעלים שאינם רוצים או מסוגלים לנהל את הנכס בעצמם²². על ההבחנה בין נאמנות ושליחות בניהול נכסים, עמד נשיא ביהמ"ש העליון מ. שמגר²³:

“נקודת המוצא לבחינת מערכת היחסים באשר לנכס היא שונה בשני המקרים: בשליחות – השליח הוא נציגו של השולח לעניינים מוגדרים. לשלוח אין סמכות לפעול בתחומים אשר בהם לא ניתנה לו הרשאה. נקודת המוצא של השלוח היא של היעדר כוח, וכל סמכות קימת לו מוענקת לו על ידי ההרשאה. נאמן, לעומת זאת, פועל מתוך נקודת מוצא של סמכות מלאה. אומנם, נאמן מוגבל לאמור בכתב הנאמנות באשר למטרותיה, אך נקודת המוצא היא כי

20 לביקורת על מצב הדברים, בו חוק מסמיך אינו כולל הנחיה של ממש בדבר תכלית הסמכות ומטרותיה, ראו י' זמיר, “הסמכות המינהלית” משפט וממשל א (תשנ"ב) 81, 90.

ויסמן יהושע, “מקרקעי ישראל” ספר לנדוי (תשנ"ה, כרך ג') 1245, 1286.

21 ויסמן יהושע, אבני נגף בחוק הנאמנות, עיוני משפט ז' (תשמ'), 282. לדעת פרופ' ויסמן, נאמנות על פי חוק הנאמנות מותנית בהעברת הבעלות בנכס הבעלות אל הנאמן (ראה גם ש. כרם, חוק הנאמנות, תשל"ט – 1979, פירוש לחוקי החוזים בערכיה ג. טרסקי, 1983, בעמוד 118).

חקיקת חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960, קדמה בכ – 20 שנה לחקיקת חוק הנאמנות אשר נכנס לתוקף בשנת 1980. גם חוק השליחות תשכ"ה – 1965 שקבע את חובת הנאמנות של השלוח, קדם ב-14 שנים לחוק הנאמנות. עם זאת, הייתה לנאמנות נפקות משפטית מכוח “דיני היורש” והמשפט האנגלי.

22 ניתן להשיג הפרדה בין הבעלות במקרקעין לניהול המקרקעין בשיטות שונות: למשל, “חברה” המנהלת עבור בעלי המניות, “אפוטרופוסות”, “שליחות”, “נאמנות”, “נאמנות לצרכי צדקה”, “ניהול עיזבון”.

23 ע"א 3829/91 אבינעם וואלס נ' נחמה גת ואח', פד"י, מח(1), 804, 810.

נאמן של נכס הוא בעל כוח לעשות בנכס כל דבר אשר הבעלים יכול לעשות. אין פירושו של דבר שהנהנה הוא חסר כל יכולת לפקח על מעשי הנאמן. כל מבנה משפטי הכרוך בחלוקה בין השליטה והניהול בנכס מחד גיסא, והבעלות בו, מאידך גיסא, צריך לענות על שתי דרישות. האחת שהנציג יוכל לפעול בנכס; והשנייה, לדאוג לכך שלבעלים תהיה יכולת פיקוח על הנציג. בשליחות, למשל, לא יהיה תוקף לפעולה החורגת מההרשאה. בנאמנות לעומת זאת, הכלל הוא כי זכויותיו של הנהנה הן כלפי הנאמן, ודווקא כלפי צדדים שלישיים."

**"החלטות מועצת
מקרקעי ישראל
מכרסמות בהחמדה
בבעלות הלאומית
במקרקעין ובכופע
מתרחש תהליך של
הלאמת מקרקעי
קרן קימת".**

מבחינה משפטית, פועל המינהל כמורשה של בעלי הקרקע²⁴. כשלוח, קרן קימת שימרה בידה, בחוק²⁵ ובהסכם, את הבעלות הרשומה והגבילה את בחוק ובהסכם את היקף ההרשאה שניתנה למינהל לפעול במקרקעין שבבעלותם. כנאמן וכשלוח, חלה על המינהל גם חובת הנאמנות²⁶ כלפי קרן קימת לישראל. בנוסף, חלות על המינהל כל החובות הנובעות מהיותו רשות ציבורית²⁷.

24 כך נפסק על ידי נשיא ביהמ"ש העליון הש' אגרנט בע"א 55/67 יהושע קסלן ואח' נ' מדינת ישראל ואח', פ"ד כרך כ"א(2) עמ' 718, 724, בעניין תפקיד המינהל כמנהל מקרקעי רשות הפתוח. בתיקון משנת 1960 לחוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תשי" – 1950, נקבע בסעיף 10 שכל פעולה לפי סעיף 2(ב) לאותו חוק תיעשה על ידי מינהל מקרקעי ישראל. פסק הנשיא אגרנט שיש בהוראה הרשאה, אך ההרשאה מוגבלת רק לפעולות המחכרות בסעיף זה בחוק.

25 חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תשי" – 1950, תיקון משנת 1960; חוק מקרקעי ישראל, תשי" – 1960, חוק נכסי המדינה, תשי"ג – 1953, הסכם בין מדינת ישראל לקרן קימת לישראל משנת 1961 וכ"ר.ב.

26 לפי סעיף 10 לחוק השליחות, תשכ"ה – 1965, "כל נכס שבא לידי השלוח עקה השליחות מוחזק בידו כנאמן של השולח;.....". סעיף 10 יוצר נאמנות מכוח הדין. ראה גם: ע"א 89,84/80 כ' קאסם נ' ג' קאסם ואח' צבי סדרוב ושות' נ' ג' קאסם ואח' פ"ד(3), 60 עמוד 86.

27 דברי השופט חשין בר"ע 5817/95 רוזנברג נ' משרד בשיכון והבינוי, פ"ד(נ1), 221, 231.

הפרטת הזכויות הכלכליות: בין בעלות לחכירה

בשנת 1973 החליטה מועצת מקרקעי ישראל על שינוי מדיניותה להחכרת קרקע לשיכונים ציבוריים בבנייה רוויה וקבעה לראשונה את שיטת ההיוון על ידי תשלום דמי חכירה מראש לכל תקופת החכירה הראשונה.²⁸ היוון דמי החכירה נקבע לפי שער ריבית של 5% לשנה. בשנת 1976 צורפו להיוון "חוכרי עבר".²⁹ הותר לחוכרים שהיה להם הסכם חכירה לפני 1.4.1974 להוון את דמי החכירה עבור יתרת שנות החכירה. בשנת 1975 הוחל ההיוון על הקצאת קרקע לתעשייה.³⁰ בשנת 1979 צורפה להיוון הקצאת קרקע למלונאות.³¹ בשנת 1988 הוחלט להחיל על הבנייה הנמוכה את עקרונות ההיוון הנהוגים במינהל.³² דמי חכירה לקרקע חקלאית, לא ניתן להוון.

היוון דמי חכירה היא פעולה של המרת זרם התשלומים עבור דמי חכירה בכל אחת משנות החכירה לתשלום חד פעמי של סכום הוני. מספר גורמים חברו לאימוץ הגישה של היוון דמי החכירה בהקצאת קרקעות מינהל מקרקעי ישראל: לבעלי הקרקע עניין לקבל את דמי החכירה מראש ובמזומן ולהגדיל את הכנסתם בהווה על חשבון זרם הכנסות בעתיד ובשל הדמיון בין קרקע בבעלות פרטית לבין קרקע שדמי החכירה עבורה הווננו. לאחר ההיוון תלותו של החוכר בבעל הקרקע היא רק בעת שינוי יעוד קרקע. לכאורה, שיטת היוון דמי החכירה מאפשרת לשמור על חוק יסוד מקרקעי ישראל לפיו לא תימכר קרקע לאום ויחד עם זאת לנתק את הקשר השוטף שבין בעל הקרקע לחוכר.

28 החלטה מספר 130 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 10.9.73 בדבר שינויים בתנאי החכרת קרקע לשיכונים ציבוריים רוויים.

29 החלטה מספר 173 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 31.5.76 בדבר שינויים בתנאי חכירת קרקע לשיכונים ציבוריים רוויים קיימים (משחכני העבר).

30 החלטה מספר 155 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 16.6.75 בדבר קרקע לתעשייה ולמלאכה — שינוי בתנאי החכירה.

31 קרקע למלונאות — שינויים בדמי החכירה (היוון). החלטה מספר 217 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 24.4.79.

32 החלטה מספר 379 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 29.3.88 בדבר שינויים בתנאי החכרת קרקע למגורים — בבנייה נמוכה.

מדיניות ממשלות ישראל היא להפריט ולהקטין את מעורבות הממשלה בניהול מקרקעי ישראל. תוצאות הניסיון להפריט את הבעלות בקרקע תוך שימור מסגרת החכירה, הניבה שיטת חכירה שאין לה דומה בעולם. כוונתי לחכירה המהוונת. חכירה מהוונת היא מעין פשרה בין מכירה של המקרקעין לבין שמירה על הבעלות. לכאורה, ההיוון הוא תשלום מראש של

דמי החכירה לכל תקופת החכירה. בנוסף לפטור מדמי חכירה, נהנה החוכר מפטור מתשלום לבעלי הקרקע בעת העברת זכויות חכירה או מכירתן. לאחרונה אומצה המדיניות של החכרה מראש לארבע תקופות של 49 שנים (196 שנים). בדברי ההסבר למדיניות החדשה, הדגיש יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל³³ שכוונת המדיניות היא מכירה כמעט מלאה של הבעלות. יודגש שההיוון הוא אובליגטורי, דהיינו לחוכר אין אפשרות לבחור במסלול של חכירה לא מהוונת.

חכירה לדורות, לתקופות ממושכות, קרובה יותר במהותה לבעלות מאשר לשכירות³⁴. החכירה לדורות במקרקעי ישראל, היא כלי לעקיפת המגבלה של איסור העברת בעלות במקרקעי ישראל³⁵. כפי שכתב פרופ' אורי זמיר³⁶:

“...במשפטנו אין הגבלה על משך תקופת השכירות במקרקעין, ובלבד שלא תהיה לצמיתות. על כן מהווה החכירה אמצעי פשוט ונוח לעקוף מגבלות שונות החלות על העברת הבעלות בקרקע. כך, למשל, הכלל לפיו אין תוקף לעסקה בחלק מסוים במקרקעין אינו חל על חכירה, ואפילו תהא ארוכה מאוד. בשורה של פסקי דין קבע בית המשפט שאין הבדל מעשי בין בעלות לבין

33 דברי שר הבינוי והשיכון ויור מועצת מקרקעי ישראל, מר בנימין בן אליעזר בעת הצגת הרפורמה בעבודת מינהל מקרקעי ישראל, פברואר 1996. (ד"ח צבן).

34 רע"א 2821/95 שמחה לוסיג ואח' נ' נעמי מיילס, פ"ד (1) 525/526.

35 סעיפים 13 ו-78 לחוק המקרקעין, תשל"ט — 1969.

36 זמיר אורי, חוק המכר, תשכ"ח — 1968, עמ' 77.

חכירה לתקופות ארוכות, ובין החכרה כזו לבין מכר, ופסק את הדין בהתאם. אולם מאלפים ביותר דווקא המקרים שבהם סרב בית המשפט להתייחס לחכירה לדורות כאל בעלות; במקרים אלו בא המחוקק לאחר מתן הפסק, ותיקן את החקיקה באופן שלא יהיה עוד הבדל בין החכירה לבעלות".

בע"א 375/54 אלון נ' מלניק³⁷, אמר השופט ויתקון ש"חכירה לדורות" לתקופה ארוכה כמוה כבעלות שלמה. גם פרופ' גינוסר מוסיף³⁸ ש"תולדות המשפט מלמדות כי במוקדם או במאוחר נידונות תניות מלאכותיות כדוגמת "חכירה לדורות" להיכנע בפני המציאות, ודרישת המחכיר לתשלום דמי חכירה תיתקל ביחס עוין כזכות המופעלת — ללא הצדקה — בנכס הזולת". ברוח דומה כותב פרופ' לבונטין³⁹:

"יש אשר נהסס לומר זכויותיו של מי ראויות להיקרא "בעלות על הדבר עצמו". הבה נניח חכירה, שכל דמיה שולמו מראש, לתקופה ארוכה מאוד, בנסיבות שבהן אין מוטלת על החוכר שום מגבלה או חובה, ואף אינו חשוף לחילוט מוקדם של זכותו מטעם המחכיר, או מאת כל אדם אחר, ומחירה של זכות זו שווה ל"מחיר המגרש". נניח, לעומת זאת, שסיכוי המחכיר, או יורשי יורשיו, לשוב ולקבל את הקרקע לקץ הימים אינו שווה בשוק המקרקעין יותר מאסימון שחוק. לא קל להשיב לשאלה מי יקרא "בעל הקרקע עצמה". ביתר דיוק: קל מאוד לומר מי הוא בעל הקרקע למעשה, ואף קל לומר מיהו בעל הקרקע להלכה — אלא שהתשובות שונות".

חכירה לצמיתות כמוה כבעלות מלאה. ההבחנה בין חכירה לדורות לבעלות היא בזכות הבעלים להתערב במהלך תקופת החכירה בנושאים כמו, העברת זכויות, תוספת זכויות בנייה, שינוי ייעוד הקרקע וניצולה. וכבר נפסק, ש"השאלה אם

37 ע"א 375/54 אלון נ' מלניק, פ"ד י' 486 עמ' 503.

38 גינוסר ש', במאמרו "הזכויות הרכושיות - סיווג חדש ונפקותו" משפטים ט', תשל"ט, עמ' 21 הערת שוליים מספר 74.

39 לבונטין א', "זכות קניין מהי?" משפטים ט' תשל"ט עמ' 403.

חוזה חכירה לדורות כמוהו כהעברת בעלות, נעוצה בסופו של דבר בתוכנו של כל חוזה וחוזה"⁴⁰.

**מדיניות מכירת
זכויות החכירה
תחת הכותרת של
היוון אינה עולה
בקנה אחד עם
המטרות הקרקעיות
של קרן קימת
מאחר והיא עומדת
בסתירה לשימור
הבעלות הלאומית.**

ניהול עצמי של מקרקעי קרן קימת

מתרבים הסימנים לכך שאין לקרן קימת יכולת להתערב ולקבוע מה יעשה במקרקעין שבבעלותה. מינהל מקרקעי ישראל הוא רשות ציבורית המנהלת "מקרקעי ציבור". "מקרקעי ציבור", כשם, מחייבים אמות מידה ציבוריות בניהולן. על חובות הרשות המנהלית במקרקעי ציבור עמד נשיא ביהמ"ש העליון מ. שמגר בבג"צ 50231/9 פורו ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח'⁴¹:

"מקרקעי הציבור צריכים להתנהל לפי אמות מידה ממלכתיות. אימון אמת מידה כאמור הוא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שהדבר נוגע לטיפול ברכוש שהוא בבעלותו של הציבור כולו. תרגומן של אמות המידה האמורות לאופני התנהגות מצביע, בין היתר, על החובה לנהוג בהגינות ובשוויון ועל-פי כללי המינהל התקין והחובה לנהוג בהגינות ובשוויון כלפי כל אזרח מחייבים חלוקתם של מקרקעין, שהם רכוש הציבור והמיועדים לעמותות משכנות, על יסודה של תחרות בדרך של מכרז או של הגרלה, המאפשרים, לפי תנאיהם, תחרות הוגנת בין כל המעוניינים"

40 ע"א 355/76 בסו נ' מלאך, פ"ד ל"א (2), 359 בעמ' 363). ראו גם רא"ע 2821/95 שמחה לוסיטיג ונעמי לוסיטיג נ' נעמי מיזלס (תקדין - עלין, כרך 96(3) תשנ"ז - תשנ"ז - 1996). במקרה זה רכשו המערערים מהמשיבה חצי חלקה שבבעלות המשיבה בכפר שמריהו. הרכישה נעשתה בדרך של חכירה ל - 999 שנים מאחר ואין אפשרות בשלב זה לחלק את החלקה. מאחר והחלקה נרכשה במשותף, כשמחציתה הוחכרה כאמור, ביקשו המערערים פירוק שיתוף לצורך חלוקת זכויות הבנייה.

41 בג"צ 5023/91 טורד ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד מו(2) 793, בעמ' 801.

מהדברים שתוארו עד כה עולה שהזרוע הקרקעית של קרן קימת לישראל נטמעה במינהל מקרקעי ישראל. ספק אם יהיה בכוחה של קרן קימת לישראל לשמור, במסגרת מינהל מקרקעי ישראל, על המטרות הלאומיות שביסוד קיומה וקיומו של המוסד הציוני. המינהל הפסיק מזה זמן לשמש כנאמן ושליח של קרן קימת לישראל בהיותו למעשה אורגן של המדינה. בפועל מתרחש תהליך של הלאמת מקרקעי קרן קימת לישראל. החלטות מועצת מקרקעי ישראל מכרסמות בהתמדה בבעלות הלאומית במקרקעין. לפיכך, אני סבור שהגיעה העת לשקול האם השותפות בניהול המקרקעין במסגרת מינהל מקרקעי ישראל אכן תורמת להגשמת המטרות של המוסדות הלאומיים. לשם כך יהיה צורך לבחון במשותף עם קרן קימת לישראל מהן המטרות ומה הם האמצעים הניהוליים להגשמתן.

העילות לביטול השותפות בין המדינה לקרן קימת לישראל בניהול המקרקעין נקבעו באמנה משנת 1960 :

(17) תוקפה של אמנה זו הוא מיום תחילתו של החוק, ותעמוד בתוקפה חמש שנים. לא הודיע אחד מבני האמנה, לפחות שישה חודשים לפני תום חמש השנים, על רצונו שלא לחדש אמנה זאת, יוארך תוקפה של האמנה אוטומטית לחמש שנים נוספות; וכן לתקופות של חמש שנים נוספות עד סוף הדורות.

(18) בוטל או תוקן החוק, רשאית קרן קימת לישראל להסתלק מאמנה זאת בתיתה הודעת הסתלקות בכתב לממשלה; ואולם קרן קימת לישראל תהא מנועה מלהסתלק מן האמנה הזאת אם הממשלה הודיעה לה מראש, בכתב, על הצעת התיקון או הביטול וקרן קימת לישראל לא הביעה התנגדות.

(19) פג תוקפה של אמנה זו, אם לפי סעיף 17 ואם לפי סעיף 18, יוחזר המצב שהיה קיים ערב תחילתו של החוק על כנו, והממשלה מתחייבת להציע לכנסת את החקיקה הדרושה לכך.

(20) ראה אחד מבעלי האמנה להביא שינוי באמנה, ייתן על כך הודעה בכתב לרעהו, אשר חייב להשיב על ההצעה, בחיוב או בשלילה, תוך שישה חודשים מיום מתן ההודעה. השיב בחיוב – יראו את האמנה כמתוקנת לפי ההצעה והקבלה, מיום מתן התשובה.

יש לשקול האם המסקנה "לבטל" או "לפרק" את השותפות במינהל היא מסקנה נמהרת או רצויה. לדעתי, על ההסתדרות הציונית וקרן קימת לישראל לקיים דיון לברור יכולתם של המוסדות הציוניים לקיים את מטרותיהם כמתכונת הנוצרת במינהל מקרקעי ישראל.

סיכום ומסקנות

"גאולת קרקע" היא מטרה שבבסיס קיומה של קרן קימת. במציאות של שנות האלפיים ולאחר תקומת מדינת ישראל, אין עוד צורך קיומי ברכישת קרקעות כדי ליצור ריבונות לאומית. גאולת הקרקע בתקופה זו צריכה להיות מכוונת ליעדים כמו פיתוח אזורים בעדיפות לאומית, פיתוח המכוון לאוכלוסיות הזקוקות להעדפה מתקנת באזורים מוגדרים והשקעה בפיתוח תשתית סביבתית ולשמירה על משאבי טבע הנדרשים לישראל לדורות הבאים.

גאולת קרקע בעידן המודרני, משמעה השקעה במקרקעי קרן קימת לפיתוח בר קיימא. השקעה שהיא בגדר "שלח לחמך" כי ברבות ימים ההשקעה תשוב לבעליה. מדיניות מכירת זכויות החכירה תחת הכותרת של "היוון" אינה עולה בקנה אחד עם המטרות הקרקעיות של קרן קימת מאחר והיא עומדת בסתירה לשימור הבעלות הלאומית. אלא שאת הנעשה אין להשיב. המעט שנותר לעשות לתיקון תוצאות המכירה בהיוון, הוא להשתמש בתקבולים ממכירת זכויות החכירה כמנוף לרכישת זכויות קרקע נוספות – וכך תתקיים הקרן לעד.

ניצול הכספים ממכירה חד-פעמית של זכויות חכירה לצורכי התקציב השוטף, ללא תמורה ברכישת זכויות קניין אחרות, עומד לדעתי בניגוד לכוונה שבהקמת קרן קימת שתיכון לעד. למזער, צריכה קרן קימת לדרוש שכתמורה להשקעותיה

בהקמה ובהחזקת היערות בישראל, יירשמו מקרקעי הייעור על שמה. קרן קימת צריכה לרשום על שמה גם מקרקעין שיפותחו על ידה ומתקציבה באזורי פיתוח למטרת התיישבות כפרית ועירונית. הפיכת קרן קימת לבעלת עניין בפיתוח מקרקעין שבבעלותה, תאפשר לקרן לייעד משאבים לפיתוח עבור אזורים בעדיפות לאומית ועבור אוכלוסיות הזקוקות להעדפה מתקנת. במסגרת זו תפעל הקרן גם כגוף פרטי שיש לו עניין ישיר בפיתוח נכסיו ולא רק כגוף ציבורי החייב בערכים של שוויון ומניעת הפלייה כלפי כלל הציבור.

מטרת התוכנית לעיור הכדווים בנגב: ניתוק

מהאדמה שהיא מקור חייהם ותרבותם

ד"ר אסמעיל אבו-סעד*

לא ניתן להבין את פריסתם של הכדווים בנגב מבלי לקחת בחשבון את מרכזיות הקרקע לתרבותם ולהווייתם. הזיקה המובהקת בין הכדווי לקרקע מסבירה במידה רבה את ההצלחה המוגבלת של מדינת ישראל לרכז את הכדווים בעיירות קבע מתוכננות. רונן שמיר, (1999), מושעים במרחב: בדווים והמשטר המשפטי בישראל, משפט והיסטוריה (עורכים: דניאל גוטווין ומנחם מאוטנר), עמ' 473.

בנגב קיימים עשרות יישובים לא-מוכרים המאוכלסים בידי 60 אלף גברים, נשים וטף, הגרים בתנאים מחפירים ללא חשמל, מים ושירותי בריאות, הביוב עובר בכתיהם והמדינה מונעת מהם הסדרי קרקעות. בכך היא דנה אותם לחיים לא אנושיים. כאשר המדינה טוענת שאינה יכולה להקים יישובים נוספים עבור הכדווים בנגב, וכך בד מציעה ליהודים בודדים התיישבות על אלפי דונמים שנלקחו מידי הכדווים, זו גזענות. אילו היינו שומעים על תרגיל כזה במדינה אחרת, הבאה למנוע מיהודים לחכור או להתיישב על קרקע, היינו צועקים: גזענות.¹ הכדווים מתגוררים בנגב מאז המאה החמישית לספירה כשהם מאורגנים

* הכותב הוא חוקר במרכז לחקר החברה הכדווית והתפתחותה והמחלקה לחינוך באוניברסיטת בן-גוריון. האמור בטאמר זה הוא על דעת הכותב בלבד.

1 חסן אבו קריר, דובר ברית הארגונים של היישובים הכדווים הבלתי מוכרים בנגב, "כל הנגב" 13.3.1998.

באופן מסורתי בשבטים נוודים או נוודים למחצה, אשר התקיימו מגידול כבשים, עזים, גמלים ומעיסוק בחקלאות עונתית, ונחשבו כמלכי המדבר.

עד 1948, מנתה אוכלוסיית הבדווים בנגב כ-65,000 איש (מרקס, 1974, עמ' 17). במשך מלחמת 1948 ואחריה הורחקו חלק גדול מהבדווים מהנגב על ידי השלטונות הישראליים, והפכו להיות פליטים במדינות ערב הסמוכות כגון: מצרים וירדן. רק כ-11,000 מהם נותרו בנגב (Falah, 1989; Marx, 1967).

הבדווים שנשארו בנגב הועברו מאדמותיהם ורוכזו בשטחים בלתי פוריים ומרוחקים, כדי שלא יהיו מכשול לפריסה מהירה של ההתיישבות היהודית בתוך הנגב (פורת, 1993, עמ' 132). בתקופת המימשל הצבאי (1948-1966) הוגבלה תנועתם של הבדווים לשטחים מוגדרים "באזור הסייג" שהוקצו להם בצפון הנגב המהווה 10% מהקרקע שהייתה בשליטתם לפני 1948 (Falah, 1989; Lustick, 1967; Marx, 1980).

הבדווים בנגב כיום הם חלק מהמיעוט הערבי-פלשתיני החי במדינת ישראל ומונים כ-120,000 נפש. מחציתם מתגוררים בשבעה ישובים עירוניים² (יישובי קבע) שהוקמו על ידי המדינה. המחצית השנייה ממשיכה לחיות בישובים מסורתיים (ספונטאנים), שאינם זוכים, עדיין, להכרה של המדינה. ישובים אלה, הבלתי-מוכרים, מאופיינים במחסור בשירותים אלמנטריים כמו מים זורמים, חשמל, טלפון, כבישים ומוסדות ציבור. כמו כן, מנועים תושביהם של ישובים אלה לבנות אפילו בתים זמניים. מצב זה, בחלקו, הינו תוצאה ישירה של מדיניות ממשלתית שמטרתה: א) לנשל את הבדווים מאדמתם מתוך כוונה להועידה להתיישבות יהודית; ב) לכפות על הבדווים החיים בישובים הבלתי-מוכרים לעבור ליישובי קבע, תוך התעלמות מדרישותיהם שתינתן להם האפשרות לכונן מסגרות התיישבותיות אחרות המתאימות לאורח חייהם ולצורכיהם הייחודיים, כגון: מושבים חקלאיים או כפרי רועים.

2 תל שבע, רהט, כסייפה, ערעה בנגב, שגב שלום, תורה, ולקייה.

עם סיומו של המימשל הצבאי ניסו מספר בדווים לתבוע בחזרה את אדמותיהם או לשוב אליהן, אך לשווא. מתוך 3,000 תביעות שהוגשו בעשרים השנים האחרונות, אף לא בדווי אחד זכה אי-פעם בתביעתו (קמפבל, 1998, עמ' 10). למרות השינוי שחל במעמד האזרחים הערבים בישראל עם ביטול המימשל הצבאי בשנת 1966, רוב הנחות היסוד ששימשו את המדינה בעידן המימשל הצבאי נשארו בתוקפן, כלפי הבדויים, גם בתקופות המאופיינות במידה רבה יותר של סובלנות כלפי המיעוט הערבי בישראל.

סוגיית הקרקע ויישוב הבדווים כנגב מאז קום המדינה

'מדיניות הגאמשהל הפכה את הבדווים לקבוצה חסרת אמצעים במדינה בעלת אוריינטציה מערבית המוגדרת כמדינת כל היהודים ולא מדינת כל אזרחיה.'

כשנות ה-60 המאוחרות וכשנות ה-70 המוקדמות, החלה הממשלה ליישם תוכניות לישוב הבדווים כנגב בישובים עירוניים וזאת ללא כל התחשבות באורח חייהם המסורתי, וללא שיתופם בבחירת סוג ההתיישבות. תהליך עיור הבדווים הינו נושא בעייתי. העיור במסגרתו הנוכחית נכפה על הבדווים. כל התכניות וההחלטות הקשורות בנושא זה נערכו והתקבלו ללא התייעצות עם הבדווים, מאז הקמת

הישוב הבדווי הראשון תל-שבע בשנת 1968 ועד הישוב האחרון, לקייה, בשנת 1990. התוכנית לעיור הבדווים נועדה לכאורה ליצור את התנאים המאפשרים אספקת של שירותים אלמנטריים לאוכלוסייה הבדווית, אבל הכוונה האמיתית הייתה לרכז את הבדווים בישובים עירוניים ולמנוע מהם לעבד, ליישב ו/או לתבוע בעלות על אדמתם שהופקעה על ידי המדינה; כלומר: ניתוק הבדווים מהאדמה שהיא מקור חייהם.

מדיניות ממשלות ישראל השונות ביחס לאוכלוסייה הבדווית כנגב התבססה על תפיסת עולם של העברת אוכלוסייה המונית ושיטתית לעיירות קבע תוך רישום האדמות שעליהן ישבו הבדווים כאדמות מדינה. מדיניות זו מלווה בחזון לאומי מבית היוצר הציוני: הנגב נתפס כ"מקום ריק" ("מדינה ללא עם") שיש להחיותו

ולמלאו, ואילו הבדווים מוצגים כנציגים של תרבות נחשלת הנמצאת בשלבי היעלמות סופיים מבמת ההיסטוריה (שמיר, 1999, עמ' 473). ואכן, חלומם של מעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות במדינת ישראל הולך ומתממש: הבדווי שוב אינו חי על אדמתו וה"תופעה" ששמה בדווי הולכת ונכחדת. כך למשל כתב משה דיין (הארץ, 31.7.1963):

"צריך לעשות את הבדווים לפועלים עירוניים — בתעשייה, בשירותים, בבנייה ובחקלאות. 88% מתושבי מדינת ישראל אינם חקלאים. יהיו הבדווים חלק מהם. אומנם זה מעבר חריף ופירושו שהבדווי לא יחיה על אדמתו ועם עדריו אלא יהיה לעירוני הבא הביתה אחה"צ ונועל נעלי בית. ילדיו יורגלו לאב הלובש מכנסיים, בלי שברייה, ואינו פולה כינים בציבור. הם ילכו לביה"ס מסורקים עם שביל. זו תהיה מהפיכה, אך אפשר לסדר את זה במשך שני דורות. לא בכפייה אבל בהכוונה מצד הממשלה. מציאות זו ששמה בדואיות — תיעלם".

ההפקעה המסיבית של אדמות בבעלות הבדווים בנגב והעברתן לידי המדינה ו/או לידי גופים יהודיים, כמו הקרן הקיימת לישראל והסוכנות היהודית, הפכה לגורמה מקובלת אצל השלטונות. כדוגמא לכך, ניתן להביא את תכניתם של שר התשתיות אריאל שרון ויו"ר הסוכנות היהודית אברהם בורג, כפי שתיאר אותה גדעון עשת, הכתב הכלכלי של "ידיעות אחרונות" (3.3.1998):

"בשקט ובצנעה נרקמת בצמרת השלטון שלנו (הישראלי) אחת המהפכות הקרקעיות הגדולות של המדינה: העברת מיליוני דונמים של אדמות — בגליל, אך בעיקר בנגב — ממדינת ישראל לסוכנות היהודית. מטרתה של המהפכה היא, כפי שאומר יו"ר הסוכנות היהודית, אברהם בורג, ליזום חילופי קרקע בין המדינה לבין הסוכנות 'כדי למנוע השתלטות של ערבים, בעיקר בדווים, על אדמות המדינה'. בכיר במשרד התשתיות הוסיף: 'אנו רוצים למנוע נגישות של הערבים לקרקע, ולשמור את הקרקע רק לצורכי הלאום. צריך להרחיק מהקרקע את הגורמים העוינים. ניתן את הקרקע לסוכנות, כי היא לא חייבת במכרזים, והיא נותנת רק ליהודים'.

בידי הסכנות היהודית תוכניות מפורטות של אופן השימוש בקרקע שתעבור לרשותה. היא מתכוונת להחכיר חלק ממנה לחוואים יהודים, שיקימו חוות המשתרעות על אלפי דונמים, וכן להחכירה ליהודי התפוצות, בסיסמה "הדונם שלי לשנות החמישים" (יונה וספורטא, 2000, עמ' 135).

**"מאז קום המדינה
מפקיע השלטון
הישראלי קרקע
ערבית בנגב
ומעביד אותה לידיים
יהודיות, תוך
התעלמות מצרכי
המיעוט הכדורי"**

לשליטה היהודית בקרקעות, להפקעת האדמות ולמחסור בקרקע במגזר הערבי, השלכות שליליות מרחיקות לכת על התפתחות הרשויות המקומיות הערביות ועל מדיניות התיכנון בכלל. כך, למשל, עד שנות השבעים התפתחו רוב הישובים הערביים בלי תוכניות מיתאר (ח'מאיסי, 1995). "עצירת" תוכניות המיתאר או דחייתן נועדה, בין השאר, לאפשר את המשך מדיניות הפקעת האדמות מיישובים ערביים והעברתן לרשויות יהודיות, כגון הסוכנות היהודית וקק"ל או לבעלות המדינה (יפתחאל, 2000; פנסטר, 1993). ההפקעה המסיבית של אדמות ערביות מבלי לתרום לפיתוח תשתית כלכלית ביישובים הערביים הפכה את רוב האזרחים הערבים לעובדים שכירים בערים וביישובים היהודיים, במיוחד בעבודות "הצווארון" הכחול" (Bar-El, 1987; Makhoul, 1992).

את המשמעויות מרחיקות הלכת של מדיניות השליטה של המדינה על הקרקעות של האזרחים הערבים בישראל מסכם פרופ' אורן יפתחאל (2000), עמ' 85:

"...היבט מרכזי של העברת הקרקעות מבעלות ערבית ליהודית היה ונשאר היותו תהליך חד-כיווני. המדינה יצרה משטר ומימסד קרקעי, שבמסגרתו קרקע מופקעת הפכה לאדמת מדינה וכו-זמנית גם לרכושו (המשותף) של העם היהודי. מצב זה עוגן באמנות שחתמה ממשלת ישראל עם ארגונים יהודיים, ובמיוחד עם קרן קימת לישראל והסוכנות היהודית... קרן קימת שולבה בתפקיד מפתח במינהל מקרקעי ישראל, והסוכנות המשיכה והעמיקה את פעילותה בהקמת יישובים כפריים וקליטת מהגרים יהודים.

מערך תפקידים זה יצר מצב בעייתי מבחינת סדרי המשטר הדמוקרטיים, בו לגופים חוץ-טריטוריאליים מוקנה כוח שלטוני-ריבוני בתוך המדינה, ובמיוחד בציר הקריטי ביותר לייחודה של המדינה: שליטה קרקעית והתיישבות. מערך מימסדי זה מאפשר למדינה לעקוף בצורה "חוקית" את האוניברסליות המתבקשת מחוקיה של מדינה דמוקרטית וגם הדיר (ועדיין מדיר) בצורה מבנית את אזורחיה הערבים של המדינה ממעורבות או השפעה משמעותית על תהליכי הפיתוח האזורי, ההתיישבות והשליטה המרחבית.

בנוסף להרחקת הבדווים מאדמותיהם והכנסתם לישוכים עירוניים שאינם מתאימים לאורח חייהם המסורתי, יצרה המדינה יחידה סמ"צבאית, "הסיירת הירוקה", שתפקידה המוגדר "הגנת הטבע", אך למעשה עיסוקה האמיתי הוא פחות בהגנה על החי והצומח ויותר בפעילות של הרתעתם, הטרדתם של הבדווים בנגב והרחקתם מאדמתם. הסיירת הירוקה הוקמה ב-1978 ותפקידה היה לפקח על אדמות המדינה ולהגן עליהן מפני פולשים (קמפבל, 1999, עמ' 30). אנשי הסיירת הירוקה משוטטים בנגב באין מפריע ופוקדים על הריסת בתי הבדווים, התרמת עדריהם והטרדתם, וכל זאת כדי לאלץ אותם לפנות את אדמותיהם. כך, למשל, מתאר סלמאן אבו-ג'לידן, משבט אל עוזאמה, את אנשי הסיירת הירוקה ומעשיהם (קמפבל, 1999, עמ' 30): "אנחנו (הבדווים) קוראים להם "הסיירת השחורה". מאז הקמתם ועד היום הם חונקים אותנו. מטרתם לסלק אותנו מאדמתנו, להרוג את עדרינו ולחסל את אורח חיינו".

הריסת בתים היא גורם נוסף שהמדינה משתמשת בו כדי להכריח את הבדווים החיים בישוכים הבלתי מוכרים לפנות את אדמותיהם. מידי שנה תובעת המדינה מאות בדווים מהישוכים הבלתי מוכרים בגין בניה לא חוקית. כאשר הם מורשעים מצווים הבדווים להרוס את בתיהם. אם אינם מציינים לצווי ההריסה מסתכנים הבדווים בקנסות כבדים ובמאסר בפועל. במקרה של סירוב הממשלה שולחת דחפורים ההורסים את הבית ובעלי המבנה מחוייבים לשאת בהוצאות ההריסה. שוב ושוב מאשרים שופטי בתי המשפט את צווי הריסת הבתים, בהצהירם כי הבדווים פלשו ל"שטח

פתוח" ולאדמות מדינה. כך, לפי תיאורו של Shamir (1996): "הבדווים יכולים לבחור: להיות פולשים ומפירי-חוק, או נוודים בני תרבות אם ייענו לדרישות המדינה."

**"בעיית הבדווים
בנגב תיפתר רק
אם תכיר ישראל
בזכות הבדווים על
אדמתם, תשתף
אותם בתכנון
עתידם ותכסיק את
המדיניות המפלה
אותם לרעה".**

הבדווים בנגב ניסו להיאבק במגמת הפקעת הקרקעות על ידי ממשלות ישראל, אך ללא הצלחה יתירה. הוויכוח על הפקעת הקרקעות נסב, בין השאר, על שאלות חוקיות וציבוריות. במישור החוקי קיימת מחלוקת משפטית בין הממשלה לבדווים; הממשלה דורשת מהבדווים להציג הוכחות לבעלות ואילו הבדווים נאחזים בהוכחות מסורתיות — קירבת מקום והרגלי עיבוד האדמות. הבדווים טוענים כי בתקופה העותומנית הם לא טרחו לרשום את הבעלות על הקרקעות בספרי מירשם המקרקעין, מאחר, שרישום, ושימוש

במסמכים הם פרקטיקות הזרות לתרבות הבדווית בעבר. כך תאר שיח' בדווי סוגיה כואבת זו "הבדווים הם קורבן של מערכת המשפט הישראלית המבוססת במהותה על התרבות המערבית, ומתעלמת לחלוטין מהתרבות הבדווית, כאילו אינה קיימת."

התעלמות מערכת המשפט מהתרבות הבדווית בנושא של רישום ושימוש במסמכים לשם הוכחת הבעלות על קרקע, יוצרת מצב שבו מערכת המשפט הישראלית משתתפת בקיבועו של המיתוס לפיו הנגב היינו "מקום ריק שיש להחיותו". ואכן, עיון בפסיקות שונות ביחס לסוגיית הקרקע מגלה, כי בתי המשפט נוטים לא לקבל את הטיעון בדבר קיומה של זיקה היסטורית ותרבותית בין הבדווים לאדמות הנגב, להוציא צווים של הריסת בתים ולאשר ולהצדיק רישום קרקעות על שם המדינה והעברה כפויה-למחצה של הבדווים לריכוזי קבע. פסיקותיו של בית המשפט מציגות אותו, בעיני הבדווים, כשרת מסור — בכל הנוגע לשאלת הבדווים — של הפרוייקט הציוני שענינו שליטה בקרקע (שמיר, 1999, עמודים 473-474).

וכך תארו יונה וספורטא 2000, (עמ' 141) את סוגייה ההשתלטות היהודית הממוסדת על קרקע במדינה:

"... רבים מנציגי המוסדות הציבוריים העוסקים בסוגיית הקרקעות מאמינים שלמדינה יש הצדקה מוסרית לנהל את משאבי הקרקע שלה באופן שמקדם את האינטרס של אזרחיה היהודים. ואכן, רוב התכניות בתחום מונחות על ידי אינטרס סקטוריאלי זה. הן העיתונות הארצית והן העיתונות המקומית גדושות בדיווחים על תוכניות שונות, שמטרתן ליידד אזורים שבהן האוכלוסייה היהודית דלה, בעיקר בנגב ובגליל יוזמות אלה מצריכות הסדרים משפטיים ומוסדיים המאפשרים להעביר את "אדמות הלאום" לשימוש יהודי בלבד, מבלי להיות חשופים להאשמות בדבר אפליה של הפלשתינים אזרחי ישראל... אחת הדרכים המסורתיות לעשות זאת היא להעביר אדמות מדינה לסוכנות היהודית שיכולה, על פי חוק, להחכירן ליהודים בלבד."

מאז קום המדינה אנו עדים לתופעה שיטתית מצד השלטונות הישראלים של הפקעת קרקע ערבית והעברתה לידיים יהודיות, תוך התעלמות מוחלטת מצרכי המיעוט הערבי. האוכלוסייה הברווית בנגב חשה שאין נכונות מצד המדינה לבוא לקראתה, ודבר זה יוצר תחושות תסכול ומצוקה שהולכות וגוברות. תוצאותיו של משאל, שנערך בקרב צעירים בדרום בגיל ההתבגרות, משקפות רגשות עזים של ניכור ושל עוינות כלפי מדינת ישראל. מתחים מן הסוג הזה עלולים להוביל למשבר אמן ולשנים ארוכות של אי שקט. (Abu-Saad, Yoanh, and Kaplan, 2000).

לסיכום: המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הברווית בנגב התאפיינה, מאז ומתמיד ובמידה רבה, בקיפוח בכל תחומי החיים (קרקע, שיכון, חינוך, פיתוח מוניציפלי, תקציבים, זכויות אזרחיות). מדיניות זו הביאה לשינוי רדיקלי בחיי הברווים בנגב והפכה את אורח חייהם המסורתי לבלתי אפשרי. תוך זמן לא רב הפכו הברווים לקבוצה חסרת אמצעים במדינה בעלת אוריינטציה מערבית המוגדרת כמדינת "כל היהודים" ולא "מדינת כל אזרחיה" – דבר שהיקשה עליהם להתמודד עם השינויים הרדיקליים שנתקלו בהם.

האוכלוסייה הברווית בנגב נמצאת במשבר עמוק וסובלת ממירקם של בעיות מצטברות שהבולטות בהן: הבעלות על הקרקע וצורת היישוב שהמדינה כופה עליהם. בכדי למצוא פתרון לבעיות אלה, חייבת מדינת ישראל להכיר בזכות הברווים על אדמתם, לשתפם בתכנון עתידם ולהפסיק את המדיניות המפלה אותם לרעה ועוצרת את תהליך ההתפתחות והקידמה אצלם, וכופה עליהם כללי משחק בלתי הולמים לאופיים הסוציולוגי.

ביבליוגרפיה

זיו, נ., שמיר, ר. (2000) בנה ביתך: פוליטיקה גדולה ופוליטיקה קטנה במאבק נגד אפליה בקרקע, תיאוריה וביקורת, 16, 45-66.

ח'מאיסי, ר., (1995) דילמות בהתפתחות השלטון המקומי בישובים הערבים, המזרח החדש, כרך ל"ז, עמ' 123-137.

יונה, י., וספורטא, י. (2000) מדיניות קרקע ודיור: מגבלותיו של שיח האזרחות, תיאוריה וביקורת, 16, 129-151.

יפתחאל, א. (2000) "אתנוקרטיה", גיאוגרפיה ודמוקרטיה: הערות על הפוליטיקה של ייחוד הארץ, 19, 78-105.

מרקס, ע. (1974) החברה הברווית בנגב, תל-אביב: רשפים.

פורת, ח. (1993) תרומת התפיסה הגיאוגרפית-יישובית של בן-גוריון להתיישבות בנגב ולפיתוחו בשנות המדינה הראשונות, בתוך: עיונים בתקומת ישראל, מאסף לבעיות הציוניות, היישוב ומדינת ישראל, קריית שדה בוקר: המרכז למורשת בן-גוריון.

פנסטר, ט., (1993) בחינת אפשרויות שיתוף פעולה אזורי יישובי בבקעת בית הכרם. ירושלים: סיכוי.

קמפבל, (1999) כלואים בשמורות: מצב הברווים בנגב (חלק שני), מצד שני, גיליון מס' 16, עמ' 30-32.

קמפבל, (1998) כלואים בשמורות: מצב הברווים בנגב (חלק ראשון), מצד שני, גיליון מס' 15, עמ' 10-12.

שמיר, ר. (1999) מושעים במרחב: ברווים והמשטר המשפטי בישראל אצל דניאל גוטווין ומנחם מאוטנר (עורכים) משפט והיסטוריה, ירושלים: מרכז זלמן שזר לתולדות ישראל.

Abu-Saad, I, Yonah, Y., and Kaplan, A. (2000) Identity and Political stability in an ethnically diverse state: A study of Bedouin Arab youth in Israel, **Social Identities**, 6, 49-61.

Bar-El, R.(1987) Rural industrialization in Israel: A summary of experience, in Rafi, Bar-Al (ed.) **Rural Industrialization in Israel**. Boulder and London: Westview Press, pp.1-20.

Falah, G. (1989) Israel State Policy towards Bedouin Sedentarization in the Negev, **Journal of Palestine Studies**, 18, 71-90.

Lustick, I. (1980) **Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority**. Austin: University of Texas Press.

Makhoul, N. (1992) Changes in the employment structure of the Arabs in Israel, **Journal of Palestinian Studies**, 43, 77-102.

Marx, E. (1967) **The Bedouin of the Negev**. Manchester: Manchester University Press.

מטרת התוכנית לעיור הברווים בנגב: ניתוק מהאדמה שהיא מקור חייהם ותרבותם

Shamir, R. (1996) Suspended in space: Bedouins under the law of Israel. *Law and Society Review*, 30 (2), 231-257.

תיקון

בגליון קרקע 49 נפלה טעות בשמות בעלי המאמר "היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים"; צ"ל: המחברים — חגית יהל, פרופ' יהודה גרדוס ופרופ' אבינועם מאיר.

✓ "מינהל מקרקעי ישראל שוב אינו יכול לפעול למילוי התפקידים הנובעים ממטרות קרן קימת; כדי שקק"ל תוכל להגשים את מטרותיה בגאולת קרקע להתיישבות יהודים, עליה למצוא את הדרך להיפרד מהמינהל. הפרידה אינה צריכה להיעשות בגירושין חפוזים אלא במתכונת הדרגתית, כדי להשיב לקרן קימת את האוטונומיה הניהולית במקומות בהם היא פועלת ומשקיעה בהתאם למטרותיה הייחודיות. הפרידה צריכה להתבסס על הפרדה של מקרקעין שיוצאו ממסגרת הניהול של מינהל המקרקעין ויועברו לניהול אוטונומי של קרן קימת".

✓ "קרקע יכולה לשמש מנוף לפיתוח תשתיות. לדוגמא: במסגרת מכרז להקמתו של קו רכבת מקביל, נוסף, מהמרכז לבאר-שבע, מי שיתמודד במכרז יוכל לקבל זיכיון לפיתוח נדל"ני לאורך המסילה. הזוכה במכרז יהיה זה שידרוש פחות קרקע תמורת קבלת הזיכיון להקים את הציר החדש. כך ניתן להקים את המסילה ללא מימון מתקציב המדינה"

✓ **כביש חוצה ישראל: למה לא, למה כן.**

נגד: בהחליטה על סלילת כביש חוצה ישראל נותנת ממשלת ישראל בפועל גט כריתות לתחבורה הציבורית בכלל, ולאפשרות לפיתוח עתידי של מערכות הסעה המונית במרחב הבין-עירוני בישראל - כי לעולם לא יהיה די תקציב לשניהם גם יחד.

בעד: כביש חוצה ישראל יהיה כביש האגרה הראשון בארץ ויצור קשר ישיר בין השימוש בכלי רכב לבין העלות להקמת הכבישים, קשר שהוא הפתרון העתידי ליצירת שיווי משקל סביר בין הביקוש להיצע; הקטע המרכזי של הכביש מנחל עירון בצפון ועד נחל שורק בדרום יסלל תוך כחמש שנים. בתקופה זו תסלול מע"צ את דרכי הרוחב שבתכנוניתה ועל ידי כך ניתן יהיה לממש את יעודו המרכזי של כביש חוצה ישראל - נתיב מהיר מהפריפריות למרכז, הוצאת תנועה מיותרת ממטרופולין גוש דן והקלה משמעותית בעומס הקשה המפקק כיום את עורקי המדינה.

✓ "העימות בין היהודים והערבים על המשאב הקרקעי בארץ ישראל הלך והסלים באמצע שנות השלושים; מסקנות הוועדה המלכותית משנת 1937 קבעו כי יש הכרח בהפרדה בין שתי העדות. בקרב התנועה הציונית גבר הקו שטען כי מתקרבת השעה של ייסוד יישות יהודית עצמאית בטריטוריה נפרדת, אשר יתכן ובעתיד תהיה למדינה יהודית. קו חשיבה זה חייב את דירקטוריון קק"ל לעבור ממדיניות רכש קרקעית אקראית לדפוס רכישה חדש שעיקרו: תכנית אסטרטגית הבאה להגביר את השליטה והנוכחות היהודית בשטחים שבעתיד יהוו את היישות העצמאית".

✓ "תהליך קביעתו של קו גבול ארוך ומסובך ומכיל מרכיבים שונים: היסטוריים, ביטחוניים, כלכליים, סמליים ועוד; במרבית המקרים בהם מתוחם קו גבול עומדים טובת המדינה וצרכיה בכללותם מאחורי תיחום הקו - וזאת אף אם בתיחום זה יש כדי לפגוע ביחידים; כאשר יש רצון טוב וקו הגבול לא נקבע רק בלחץ המאורעות, יש אפשרות לתחם את קו הגבול כך שיפגע באופן מזערי באוכלוסייה שחיה לאורכו; לימוד, הבנה והתחשבות בבעלויות התושבים על קרקעות הם אחד המרכיבים ליציבותו של קו גבול".