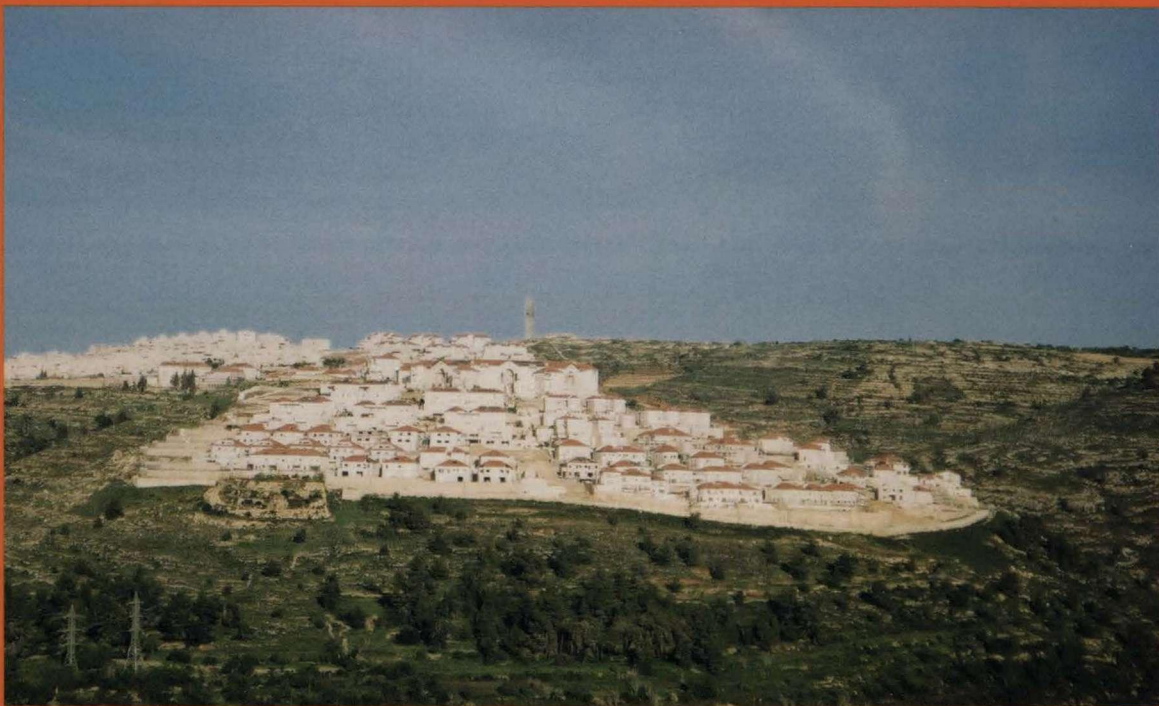


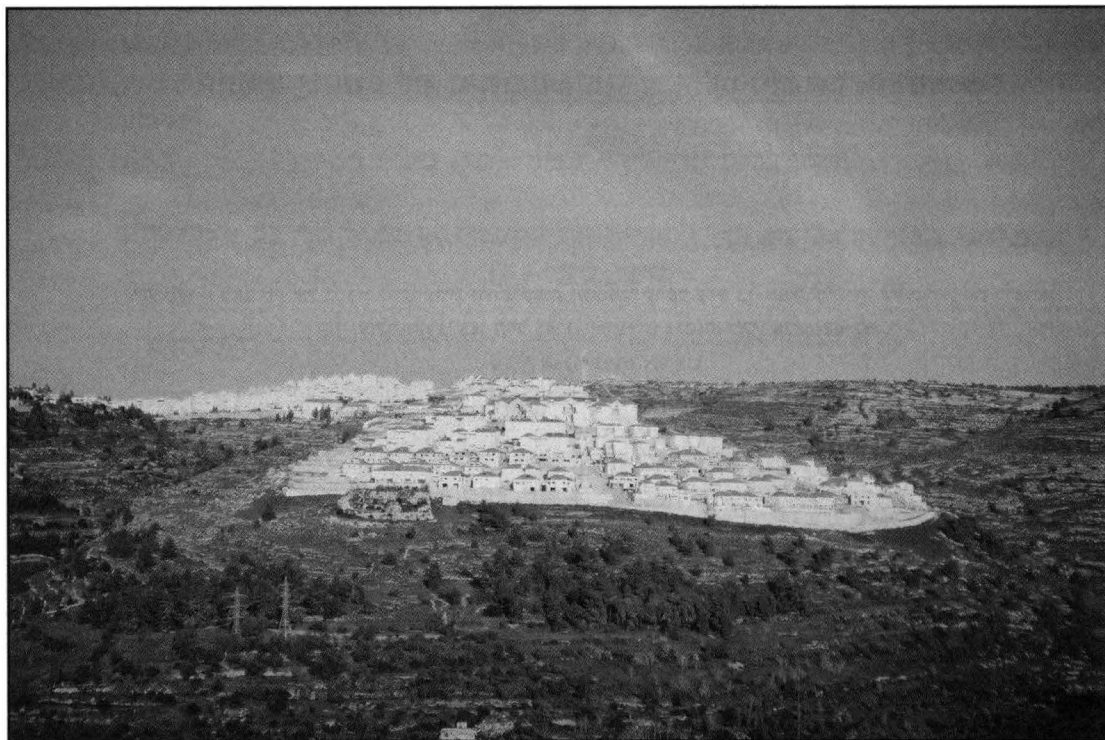
קרקע

כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע



קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



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

"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 7283, ירושלים 91072, טל': 02-62466828

מס"ק 0302-6248 USSN

Email: machon@kkl.org.il

עורך: עמי דור-און

הוועדה האקדמית שליד המכון:

עמיעד (עדי) גיב - יו"ר.

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

יועץ: פרופ' גדעון ביגר

מזכירת המערכת: חני זך

מרכז ההפקה: עופר דן

עריכת לשונית: מור נדלר

סדר, עטיפה, והדפסה: דפוס פרינטיב, ירושלים

בשער: בדרך אל העיר. שכונת מגורים חדשה במזרח מבשרת ציון המשקיפה אל הר המנוחות.

תוכן העניינים

דרושה: הגדרה מעודכנת של "דרך המלך" הקרקעית
- עמיעד (עדי) ניב / 5

הקרקע שייכת לחקלאים; אין דרך אחרת - גדעון גלעדי / 8

הקיבוצים - ליבת המרחב החוץ עירוני - דובי הלמן / 26

סימפוזיון: המאבק על החלוקה השוויונית של משאבי האומה

ההסתבכות הגדולה - עמיעד (עדי) ניב / 35

האם 'אנו באנו ארצה' רק כדי להפריח את השממה או גם ליצור עם יהודי חדש
- גדעון ביגר / 37

ההשלכות הסביבתיות החמורות של הכרסום בשטחים החקלאיים והפתוחים
- אליהו שטרן / 42

עתירת 'הקשת הדמוקרטית המזרחית' לבג"ץ בפרשת עיגון הזכויות בקרקע איננה
רק כנגד החטבות אלא יש בה גם כיוון של צדק חברתי - חיים זנדברג / 48

תקצירי מחקרים בנושאי מדיניות קרקעית ותכנונית ושימושי קרקע שנערכו במסגרת המכון בשנים 2000-2001

הסדר זכויות במקרקעין בא"י ובמדינת ישראל - חיים זנדברג / 55

חשיבות הבעלות הציבורית על הקרקע
- אליהו ורצברגר ואליהו בורוכוב / 64

שיווק מקרקעי ישראל באמצעות מכרזים: ניתוח כלכלי-סטטיסטי
- יעקב צור, ישראל פינקלשטיין ותניב דופא / 68

הבדווים בישראל - חברה בתמורות; מקורות הקונפליקט הקרקעי עם המדינה
- יוסף (יוסקה) בן-דוד / 76

שימושי קרקע לא חקלאיים בהתיישבות
- דניאל מורגנשטרן ומיכאל סופר / 79

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"רים)
- חגית יהל / 83

פיתוח אתרי תיירות ביערות קק"ל: הבעייתיות של שיתוף פעולה בין גוף ציבורי
ליזמים פרטיים - ליאורה בן-יהודה / 86

ניהול ותכנון תיירות ונופש ביערות קק"ל
- נורית קליאט ואביטל (דוידמן) קורמן / 94

עלייתה, שקיעתה והתחדשותה של התיירות בערי הקיט הישראליות לחוף הים
התיכון - נועם שובל וקובי כהן-הטב / 98

הערך הכלכלי של שטחים פתוחים: חופים, פארקים מחוץ לעיר ופארקים עירוניים
- עליזה פליישר, יעקב צור וטל בר-אוריון / 102

מרכזים מסחריים במרחב הכפרי בישראל - גלעד ארמא / 107

משטרי קרקע לאומיים - בחינה השוואתית
- גדעון ביגר ואמנון קרטיץ / 110

דרושה: הגדרה מעודכנת של 'דרך המלך' הקרקעית

עמיעד (עדי) ניב

יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

ביום העיון בו הוצגו מחקרי המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע עלתה שאלת חשיבותה של המדיניות הקרקעית הלאומית ומקומה במערכותיה הכלכליות המרכזיות של ישראל. סוגיית המדיניות הקרקעית הלאומית נדונה בהרחבה גם במסגרת הפורום הישראלי למדיניות קרקעית, כמו גם ב"כנס ירושלים" הראשון שהציב לו כמטרה להעמיד לפני קובעי המדיניות חלופות ריאליות להגדרתה ולעיצובה מחדש של המדיניות הקרקעית הלאומית.

למדיניות הקרקעית הלאומית יש השלכות על נושאי התכנון השונים, במסגרות הממלכתיות השונות בהיבט ה"מקרו" הלאומי כמו גם בהיבט ה"מיקרו" המוניציפלי, האזורי והמקומי. המדיניות הקרקעית הלאומית היא המכוונת למעשה את מחיריהן של קרקעות המדינה ושל קרקעות קק"ל המנוהלות על ידי מינהל מקרקעי ישראל, את מארג הביקושים הנוצר לקרקעות אלה בשכבות הביקוש המגוונות, וכן את ערכיהם הכלכליים והחברתיים של הפרוייקטים המוקמים על קרקעות אלה.

ההתייחסות הנוהגת בתקופה זו לקרקע על סוגיה השונים מתמקדת בעיקרה בהיבט הנדל"ני שלה. הנחיות שונות באשר לשמירתם של שטחים פתוחים, למגבלות בניה שונות ולהתמקדות בשינויי ייעוד לקרקעות החקלאיות, הן המכוונות את פיתוחן של קרקעות אלה וקובעות לא מעט את ההתייחסות החברתית והכלכלית אליהן. הציבור התרגל זה מכבר לפרש את המדיניות הקרקעית הלאומית ככזו המנחה ומייצרת הליכי התייחסות לקרקע בעיקר כאל נכס נדל"ני, ואילו ההיבטים לפיהם קרקע היא נכס, אם לאומי (כ-93% מקרקעות המדינה שייכות למדינה או לקק"ל והן מנוהלות על ידי המינהל המשמש כ"מנהל הקרקעות") ואם פרטי (יתרת הקרקעות). התייחסות שגויה זו נובעת מפרשנות פשטנית הניתנת למדיניות הקרקעית עקב הנהירה ההמונית בשנים האחרונות אחר תפיסות עולם כלכליות רכושניות כמו גם נהנתניות.

בדיונים השונים עלה הצורך בהגדרה מחודשת של המדיניות הקרקעית הלאומית, אף שלמעשה קיימים גם כיום קטעי מדיניות כזו, אלה שהוגדרו במשך השנים מאז הקמת המדינה והקמת מוסדותיה הפורמליים. "קטעי מדיניות" אלה מורכבים ממספר חוקים כמו "חוק יסוד: מקרקעי ישראל" לפיו הבעלות על מקרקעי ישראל, קרי: מקרקעי המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת לישראל, לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת (וזה הגדרת מדיניות מובהקת); חוק מקרקעי ישראל תש"ך-1960; חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך-1960; חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תש"י-1950; האמנה שנחתמה בין הממשלה לבין קרן קימת לישראל ועוד החלטות ממשלה והחלטות של המינהל המתייחסות לערכיה השונים של הקרקע. גם החלטות ה"בואיגים", כאלה המתייחסות לשינוי ייעוד הקרקע ולתנאי החכרתה ועוד, מהוות חלק מהתצורה ("הפאזל") המרכיב את המדיניות הקרקעית הלאומית. הגדרות אלה, שהורכבו למעשה זו על זו במעין מבנה ששכבותיו היסטוריות, מחייבות רענון, בדיקה מחדש והבהרה מחודשת. גם היועץ המשפטי לממשלה, בדרישתו לביטול של חלק מהחלטות מינהל מקרקעי ישראל המתייחסות לקרקע החקלאית, תובע למעשה הגדרתה מחדש של המדיניות, בתואם לעידן הנוכחי. החשיבות הגדולה של הגדרה מחודשת זו נובעת מהשינויים שחלו בנוהגי ההתייחסות לקרקע במשך השנים, מהתמורות שחלו בתנאי החיים בישראל, מהתפתחויות הכלכליות והחברתיות שעברו עלינו, כמו השינוי המהותי בהתייחסות לערכי ההתיישבות והחקלאות, התמורות בדרך החיים הקיבוצית ועוד.

הקרקע החקלאית אינה עוד מה שהייתה בעבר ולא כולה משמשת היום רק לפרנסתם של החקלאים באמצעות עיבודה המקורי. חלקים גדולים מקרקעות אלה משמשים היום למטרות הפוכות מאלה שהוגדרו ביעודן המקורי ובחוזי החכירה הבסיסיים: חלקם מרכזי קניות, חלקם תחנות דלק, חלקם מוקדים תעשייתיים, כמו גם חלקי קרקע לא קטנים המשמשים למטרות תיירות ונופש. הכל אמנם במטרה לעשות לפרנסתם של החקלאים היושבים על קרקעות אלה, להיות החקלאות, לדעת רבים, במצב של דעיכה כללית, אולם לא זו הייתה "כוונת המחוקק" בהחכרת קרקעות אלה לחוכריהן המקוריים.

נכון כי ישראל, בהיותה מדינה דמוקרטית בעלת מודעות כלכלית, נאלצת להתפתל בין שיקולים פוליטיים צרים לבין עקרונות תיאורטיים אותם מבקשים מנהיגיה ליישם גם בתחומי הגדרת המדיניות הקרקעית, כבכל תחום לאומי אחר שיש לו נגיעה למערכות הפוליטיות. תפיסות עולם ככלכלת שוק חופשית והצורך לתת לכוחות השוק לפעול, מתנגשות עם הרצון לצמצום הפער החברתי ולעידודן של שכבות אוכלוסייה חלשות על ידי תמיכה מכל סוג שהוא, וכך לגבי נושאים לאומיים חברתיים נוספים. הצורך להתחשב בעקרון של מדינת

דרושה: הגדרה מעורבנת של 'דרך המלך' הקרקעית

כל אורחיה אינו עולה בקנה אחד עם הרצון לשמור על קרקעותיו ונכסיו של העם היהודי, בהיות ישראל בראש ובראשונה מדינה יהודית. עקרון השוויון אינו מתיישב בהכרח עם הרצון לעזור למגורים חברתיים וכלכליים מוגדרים לקיים עצמם בהמשכיות כמו זו הנדרשת על ידי המגזר החקלאי על גווניו השונים. כך מתנגשים תפיסות ועקרונות, שאיפות פוליטיות עם מאוויים חברתיים ועוד דוגמאות רבות.

"למעשה קיימים

גם כיום 'קטעי

מדיניות' קרקעית

שהוגדרו מאז הקמת

המדינה והם מהווים

חלק מה'פאזל'

המרכיב את

המדיניות הקרקעית

הלאומית; אך

הגדרות אלה, שנוצרו

במבנה ששכבותיו

היסטוריות, מחייבות

רענון, בדיקה מחדש

והבהרה מחודשת".

דווקא בעיות אלה, הן שמחייבות את קובעי המדיניות, קרי: את הגופים המרכיבים את השלטון, לבחור ב"דרך מלך" אשר באמצעותה תוגדר מדיניות קרקעית לאומית, כזו אשר תכלול גם את היבטיו השונים של התכנון הלאומי ואשר תוכל להתקיים ולשאת על גבה את כל הנטיות ולפשר בין הרצונות והשאיפות השונים של מגזרי המשק על כל גווניהם.

במדיניות הקרקעית המודרנית אנו מזהים מספר אופנים של בעלות על הקרקע, בהם: בעלות ממלכתית מלאה, בעלות ציבורית שאינה ממלכתית יחד עם בעלות ממלכתית בחלוקות שונות, בעלות פרטית דומיננטית, בעלות פרטית חלקית, בעלות מעורבת ציבורית ופרטית. קביעת מדיניות זו הינה חלק בלתי נפרד ממדיניות פיתוח התשתית הלאומית שרק השלטון המרכזי יכול לקבוע את רכיביה. על הממשל לקבוע בדחיפות את

יחסו, בעידן זה, לדרישות הפרטתה של קרקע, למטרות יישובה של קרקע על ידי אוכלוסיות מוגדרות, לצורכי התכנון הלאומי ולדרכי יישומם של צרכים אלה וכל זאת מבלי לקפח חלקי אוכלוסייה אלה ואחרים. זו משימה קשה ביותר, היא מצריכה עיון מדויק במטרותיו הרלוונטיות של הלאום ובצרכי הפיתוח לטווחי הזמן השונים. זו המשימה הכלכלית הראשונה במעלה העומדת כיום בפני קובעי המדיניות, קרי: ממשלת ישראל.

הכלים קיימים, התפיסות מוכרות, הרצונות מגוונים אך מזהים. כל שעל הממשלה לעשות הוא לשבת על המדוכה, אף אם קשה הבעיה ומסובכת - ולהחליט.

הקרקע שייכת לחקלאים; אין דרך אחרת

גדעון גלעד

* הכותב חבר קיבוץ כפר גלעדי

הוויכוח הציבורי החריף בנושא זכויות החקלאים על הקרקע, ויכוח אליו מתלווה קמפיין תקשורתי חד צדדי בעיקרו, לא חשף עד כה, את כל רוחב היריעה של הנושא. דבר אחד ברור שהוא עשה: הוא הביא את החקלאים לעיסוק אינטנסיבי, מרוכז, מעמיק ויסודי, בלימוד מדויק של התחום, באיסוף מסמכים מהעבר, בחיזוק הדדי, ובהבנה חדה כל כך של כל מערך זכויות החקלאים על אדמותיהם. ואולי הוא הביא גם לתופעה חיובית נוספת: הקיבוצניקים התחילו להבין כי שמירה קפדנית ועקרונית על ערכים ציוניים ולאומיים, שהייתה התל אותו הניפו במשך שנים רבות, אינה צריכה למנוע מהם להיאבק ולשמור מכל משמר על זכויותיהם. בעקבות ההכרה הזו, בצירוף הידע החדש שנחשף, בסופו של דבר תעלה אט אט האמת הצלולה והבהירה אל פני השטח ותהיה גלויה וברורה לכל. והאמת פשוטה: המצב העובדתי של בעלות החקלאים על קרקעותיהם מקדים בעשרות שנים את המצב המשפטי ולכך סיבות רבות. העיקרית שבהן היא ההסתמכות המלאה של אבותינו המתיישבים על השלטון ומערכותיו, ואמונה – תמימה במידת מה – שבסופו של דבר לא יעז השלטון במדינת ישראל לפגוע בזכויות של מי שכבשו את הקרקע, נלחמו עליה ושפכו עליה דם ודמים. למזלנו הרב, את העובדות ההיסטוריות בשטח לא ניתן לבטל ולהעלים, וכמו כל החקלאים בעולם הנאור, סוף דבר הוא שיוכרו זכויותינו בקרקעות לא רק במעשה הישועי, אלא גם בכתובים.

כדי להבין לעומק את התהליך שבמסגרתו רכשו החקלאים את הזכויות המלאות בקרקע יש לגשת אל דפי ההיסטוריה המוכיחים טוב מכל את האמת: האדמות האלה שייכות לחקלאים לא רק בגלל שאחוז בקרקע אלא גם מכיוון שקבו בה זכויות חזיות. אך תחילה להיסטוריה.

הקרקע שייכת לחקלאים; אין דרך אחרת

בראשית היתה יק"א. יק"א, החברה להתיישבות היהודים, (בכל מקום בעולם), בבעלותו של הברון הירש שנפטר ב-1896. באותה שנה החלה החברה בפעילות גם בארץ ישראל.

יק"א הצטיינה במערך ניהולי וארגוני יעיל, חסכוני ואפקטיבי, ועובדה זו משכה את התענינותו של הברון רוטשילד. הברון רוטשילד שבע מדורים רבים מהמושבות וממפעל ההתיישבות שלו בארץ, שנהנו מהזרמות הכספים, ולא עלו על דרך כלכלית עצמאית. אחד מפקידי יק"א המבורכים והמוכשרים, חיים מרגליות קלוורסקי, שעל שמו קרוי המושב מרגליות בגליל העליון, היטיב להגדיר את המצב במושבות הוותיקות כך: "אני רק זה אומר, כי הגדלת ההכנסה צריכה להיעשות באופן טבעי, על ידי העבודה וחריצות כפים ולא בכח הכסף אשר "פילטרופיה" מחלקת לנו".¹ הברון רוטשילד, שראה את מעלות יק"א, השקיע בה כספים רבים, ולמעשה שלט בכל פעולותיה בארץ ישראל החל מסוף 1899. ממועד ההשתלטות פחתו תופעות בזבוזי הכספים ותביעות החינם, והונה המסד התקף עד היום לצורת ההתיישבות החדשה, עם תקציב

שנתי ומעקב מלא. נושא מרכזי בפעילות ההתיישבותית היה רכישת הקרקעות על ידי הברון, באמצעות שליחיו הנאמנים, שהיו מעורבים היטב במרחב הגיאוגרפי ושילמו בכספי הברון לאפנדים טורקיים ובעלי קרקעות אחרים, שהחזיקו באדמות באמצעות אריסים. כך נרכשו בשנת 1893 האדמות שעליהן הוקמה ב-1896 המושבה מטולה בצפון.

ואז באה פיק"א. הברון רוטשילד, שהרוח הציונית בערה בעצמותיו, שאף להקים חברה כלכלית שכל מטרתה יישוב ארץ ישראל. לשם כך הקים בשנת 1924 את חברת פיק"א, שהיא בעצם יק"א בתוספת פ' (P) עבור "פלסטינה". כלומר "החברה להתיישבות היהודים בפלסטינה". ב"קתדרה" בהוצאת יד בן צבי, מרץ 1991, (חוברת 59) פורסם מאמר חשוב מאת פרופ' יעקב גולדשטיין ובת שבע שטרן, המתאר את הזיקה בין מפעלי הברון רוטשילד לבין יק"א ופיק"א. שם מצאנו גם את תזכיר ההתאגדות של החברה, מתורגם מצרפתית, ובו מוגדרות מטרות הארגון ודרכי עבודתו. אחד הסעיפים המיוחדים בתקנון ההתאגדות

1. עיתון "ההשקפה", 1906

מורה על כוונתה "להעניק או להביא להענקת אדמות, זכויות כריה או זכויות אחרות לאותם מתיישבים... אשר יפעלו בפלסטינה..." כלומר, כבר מתחילת דרכה ראתה פיק"א את הקרקע החקלאית והתעשיתית מוענקת למתיישב, ובהתאם לכך פעלה. הרוח החדשה של פיק"א, בשילוב כשרון הניהול של יק"א, יצרו כח מיישב רב חשיבות שהביא להקמתם של כפרים רבים וביסוסם בארץ ישראל עד 1938.

בין המטרות המוגדרות של פיק"א ניתן למצוא לא רק חקלאות, אלא גם מכרות, מחצבות ותעשייה. כלומר, מלכתחילה היה ברור לכל מי שהעביר קרקע למתיישבים - ואין זה משנה מי היה הגוף המחכיר, או המעניק - שמטרת הקרקע היא חיים לכל דבר ועניין, וקיום כלכלי מהאדמה שבידי המתיישב. פיק"א מימנה הקמת מפעל שימורים בתל חי, מחצבות ומפעלים לאבן, מרצפות ורעפים בכפר גלעדי - כבר באמצע שנות השלושים. בניגוד להכרזות הגורפות בקמפיין "הקשת הדמוקרטית המזרחית", נכתב בפירוש בחוזים הישנים, שמטרת החכירה היא "למטעים, לעבודות חקלאיות אחרות ומפעלי מלאכה, כגון: נגריה, מסגריה, בית חרושת לשימורים, מחצבה וכדומה".² כלומר לא זו בלבד שנכתב "כגון", אלא אף הוספה המילה "וכדומה" בסיום, ללמדך שהמיגוון רחב ובלתי מוגבל. הטענה כאילו האדמות הוחכרו או ניתנו למתיישבים לחקלאות בלבד, לא זו בלבד שהיא כוזבת ומגמתית, אלא גם אין לה כל סימוכין בתכתובות ובחוזים מאותה תקופה. עיון במסמכי המו"מ וההתקשרויות עם פיק"א משנות ה-30, מלמד על רוחב היריעה של הפיתוח המשקי והכלכלי שהיה בראש מעיניה של החברה. המחכירים שבאו בנעלי פיק"א, ואף התחייבו מפורשות ללכת בדרכה במפעל ההתיישבותי, לא שללו מעולם, לא בכתב ולא בע"פ, לא ברמז ולא בהתנהגות, את הפיתוח המגוון בתחומי התעשייה, התיירות הכריה והחציבה.

"הביסוס"

בסוף שנות ה-30 פעלו גורמים נוספים במפעל ההתיישבות בארץ ישראל והברון רוטשילד החליט להפסיק את פעילותו במסגרת פיק"א. לשם יציאה מסודרת של פיק"א נוהל עם כל מושבה וכפר מו"מ על תכנית "הביסוס", שכללה הלוואות ומענקים לשכלול המשק, בניית מפעלים ואמצעי ייצור, ואף מבני מגורים נאותים, בד בבד עם העברה מוחלטת וסופית של הקרקע למתיישבים. (אגב, הגדרת "הביסוס" תקפה עד היום במערכת ההתיישבות של הסוכנות היהודית שאימצה את ההגדרה, פרט לקרקע). בהתחשב במטרות החברה להעניק

2. חוזה כפר גלעדי - פיק"א

הקרקע שייכת לחקלאים; אין דרך אחרת

אדמות, ניתנה למתיישב אפשרות לקבל את הקרקע לבעלותו המלאה. איכרי המושבות, מטולה, ראש פינה, מנחמיה ואחרות, מיהרו להודיע על רצונם ברכישת הבעלות, ולשם כך אף קיבלו מפיק"א "הלוואות עומדות". הקיבוצים לעומתם, כמו כפר גלעדי, ואיילת

השחר, הקימו "מועצת חכמים" שבה היו חברים נחום הורביץ, משה אגמי, שכטר, חנוכי ואחרים, שדנה בסוגיה והוציאה "פסק הלכה" שקבע: "אדמת הלאום אינה יכולה להימסר לקניין פרטי"³. כתוצאה מעמדתם העקרונית הזו של הקיבוצים, הסכימה פיק"א לחכירה לדורות. והנה שורש ההבדל: בסופו של דבר "ההלוואות העומדות" נמחקו ואיכרי המושבות מצאו את עצמם בעלים של קרקע פרטית בהיקפים של עד 300 דונם למשפחה ואף יותר, ואילו הקיבוצים חתמו על חוזה חכירה לדורות שהסתיימו בנובמבר 2001, ובהם אופציה להארכה. מעניין שפיק"א, בחתימתה על החוזים עם "הסרבנים" הקיבוציים, הכניסה בכל זאת את סעיף י"ח הקובע, כי יש לחוכר אופציה לרכוש את הקרקע לבעלות פרטית ובלבד שיגיע עם פיק"א להסכמה על תנאי המכירה. כך אנו מוצאים היום שתי צורות התישבות, זו ליד זו, כפר גלעדי ומטולה, איילת השחר וראש פינה,

זו מחזיקה בקרקע פרטית לכל דבר, וזו נאבקה במינהל ובדעת הקהל על הכרה בזכויותיה.

שחקן נוסף בפרשת הקרקעות היא קק"ל שהוקמה בשנת 1901 במטרה לאסוף תרומות בקרב היהודים בעולם לרכישת קרקעות ליישוב יהודים בארץ ישראל. קק"ל היא התאגדות פרטית, בבעלות ההסתדרות הציונית העולמית. ישובים רבים בארץ הוקמו על קרקעות שנרכשו במימון קק"ל. זה המקום להזכיר כי ממש בימים אלו נחשפים מסמכים רבים המעידים על השתתפות המתיישבים במימון הרכישות האלה. על כך מעידים מחקרים ועבודות של ד"ר מיכל אורן-נורדהיים, פרופ' סדן, עו"ד שרגא בירן בספרו "בדמעה יקצורו" ועוד. כל הנתונים שנאספו עד כה מצביעים על כך שכ-40% מקרקעות קק"ל שנועדו להתיישבות נרכשו במימון המתיישבים, וזאת בשעה שעדיין לא נחשפו כל המסמכים המתעדים את התופעה. הגישה הציונית-ממלכתית של החקלאים התמימים של אותם ימים הייתה, שמיותר

3. עדות משה אגמי, חבר כפר גלעדי

לתת ביטוי חוזי-משפטי לחלקם ברכישה, וחזקה על מוסד כמו קק"ל, שישמר, יפאר ויעריך את חלקם בהשגת המימון, מבלי שזכויותיהם יפגעו.

בשנת 1961, נחתמה אמנה בין מדינת ישראל לבין קק"ל, לפיה מינהל מקרקעי ישראל, ינהל את קרקעות קק"ל. לא לחינם נחתמה האמנה, שהרי אין בנמצא גוף שיכול לנהל בייעילות, בצדק, בהגינות ובעקביות קרקעות המפוזרות בין אלפי מחזיקים, בחוזים שונים, באיכויות מגוונות, עם היסטוריית בעלות מורכבת. למרבה הצער, האמנה לא השיגה את מטרתה, אלא רק החליפה גוף בעלותי אחד, במינהל גדול, כבד, מסורבל ובלתי יעיל, שלא זו בלבד שאינו פותר את בעיות ניהול מקרקעי ישראל, אלא גם מעצים ומנציח את הבעיות הסבוכות הקשורות בהן, תוך גרימת עוולות למחזיקים רבי הזכויות והשנים.

הקמת המינהל לפי חוק יסוד: מקרקעי ישראל, הפקיעה בעצם את ניהול הקרקעות מידי קק"ל, וקטעה את האפשרות שהיתה בידי קק"ל לשלוט במעשה ההתישבותי ציוני. מאז כריתת האמנה, נקבעה בפועל המדיניות הקרקעית בישראל על ידי החלטות מועצת מינהל מקרקעי ישראל וכבר קיימות מאות החלטות שרבות מהן סותרות זו את זו. אמנם מחצית מחברי מועצת מינהל מקרקעי ישראל הם נציגי קק"ל, אולם גם אם יש להם דעות מצוקות משלהם אי אפשר כיום לעצור מגמות של מדינה מודרנית המתפתחת באטמוספירה של ערים גדולות ומתעבות. מה גם שיו"ר מועצת המינהל הוא שר התשתיות הלאומיות, דבר שאינו מאפשר ניטרול של לחצים וכוחות פוליטיים, ומביא בעצם למצב הבלתי מוכר בהיקפו בעולם המערבי, בעלות לאומית על קרקעות.

תמורות רבות חלו במערך הניהולי של המינהל, בין בתרבות הניהול ובין בעוצמת הקשר ההיררכי שבין מחוזות המינהל להנהלה המרכזית. אם בשנים הראשונות לקיומו, האציל המינהל סמכויות רחבות למנהלי המחוזות, תוך מתן אפשרויות פעולה יעילות ורחבות, הרי המצב כיום מאופיין בשיתוק שלטוני, המעוגן אמנם, פורמלית, בחוקים ותקנות, אך מעכב, "תוקע" ואף מונע עיסקאות בקרקעות קק"ל המנוהלות על ידי המדינה, באופן המגיע עד כדי הפרה מוחלטת של מטרות ועקרונות האמנה שבין המדינה לקק"ל. ההתייחסות לחקלאים כאל "ברי רשות" באדמתם, שהיא המצאה פקידותית, יצרה קרקע פוריה לאווירה ציבורית של קנאה ומשטמה. על רקע זה אפשר להבין את הדעה הרווחת כאילו החקלאים אינם בעלי הקרקע עליה הם יושבים עשרות שנים. התפתחות זו מתרחשת בשעה שהמגזר העירוני נהנה כבר שנים מהפרטה מוחלטת של קרקעותיו, עם זכויות הורשה, מכירה, תכנון ושינוי ייעוד.

הקרקע שייכת לחקלאים; אין דרך אחרת

נותר למגזר העירוני רק אפס קצהו של רמז ל"בעלות העליונה" של קק"ל (באמצעות הנאמן - המינהל) והוא חווה החכירה המהוון, הקרוב לבעלות פרטית מלאה. יודגש שחווה כזה מאפשר לבעל הקרקע לשלם מראש עבור 49 השנים הבאות בהן יהיו לו זכויות, עם אופציה להארכה אוטומטית של 49 שנים נוספות. אם תקופה מקובלת של דור בעולם המודרני עומדת על כ-25 שנה, הרי ארבעה דורות ייהנו מהקרקע האמורה, עם כל המשתמע מזכויות נוספות הנרכשות עם הזמן בידי מי שיושב על הקרקע.

"כבר גלעדי הסכים

לתת חלק

מאדמותיו להרחבת

קריית שמונה; מינהל

המקרקעין הבטיח

לקיבוץ, בחווה

חתום, קרקע

חליבית - דונם

תמורת דונם; אולם

כאשר הגיע תור

המינהל לעמוד

בהתחייבויות - הוא

נמנע מלקיימן".

הזכות להחלפת אמצעי יצור

מצב החקלאות בישראל כיום אינו סוד ואפשר לתאר כ"על הפנים". גם משק המים המידלדל מוסיף ומקשה על יכולת החקלאים להגיע לרמת החיים העולה בכל המשק. כדי לסייע במידת מה לחקלאים נתקבלה החלטת המינהל 717, שהיא המשך רעיוני להחלטות ישנות יותר, המאפשרת לחקלאים להקים על חלק קטן מקרקעותיהם אמצעי תעסוקה בתחום התעשייה, התיירות והמסחר. הרעיון הבסיסי של ההחלטה האמורה היה שבמקום להתמודד עם צורכי סיוע כלכלי, סובסידיות ותמיכות, תנתן ליושבים עזרה כדי לפתח אמצעי התפרנסות עצמיים משופרים, כפי שהדבר

נעשה בארצות המפותחות הפועלות לחידוש פני הכפרים שחשיבותם לא תסולא בפז כשומרי המרחבים הפתוחים ומגיני גבולות המדינה. דוגמה מוחשית לגישה זו אפשר לראות בצרפת שבה אמנם נאלץ המתישב להשקיע כספים רבים בהקמת מפעל או מלון על השטח החקלאי שלו, אולם לפחות יש לו אופק של פרנסה לילדיו, ובסיס מה להתמודדות עם קשיי העולם המשתנה, המצמצם באורח דראסטי את מספר העוסקים בחקלאות.

אין מחלוקת על כך שרוב מטרות התנועה ההתיישבותית הושגו ובכך אולי טמונה הטרגדיה שלהן. מצד אחד כבה הלהט האידיאולוגי, כי שוב אין בו צורך, שכן היעד שאותו נאבקו להגשים במשך שנים כבר הושג: עכשיו קיימת מדינה, יש צבא, הכלכלה מפותחת ומודרנית, ורמת החיים העולה חודרת לכל פינה. מצד שני הישוב הכפרי חייב ורוצה להמשיך ולהתקיים, לגדול ולהתפתח. כיום קשה להגדיל ישוב על בסיס צו אידיאולוגי, זה עובד בינתיים רק

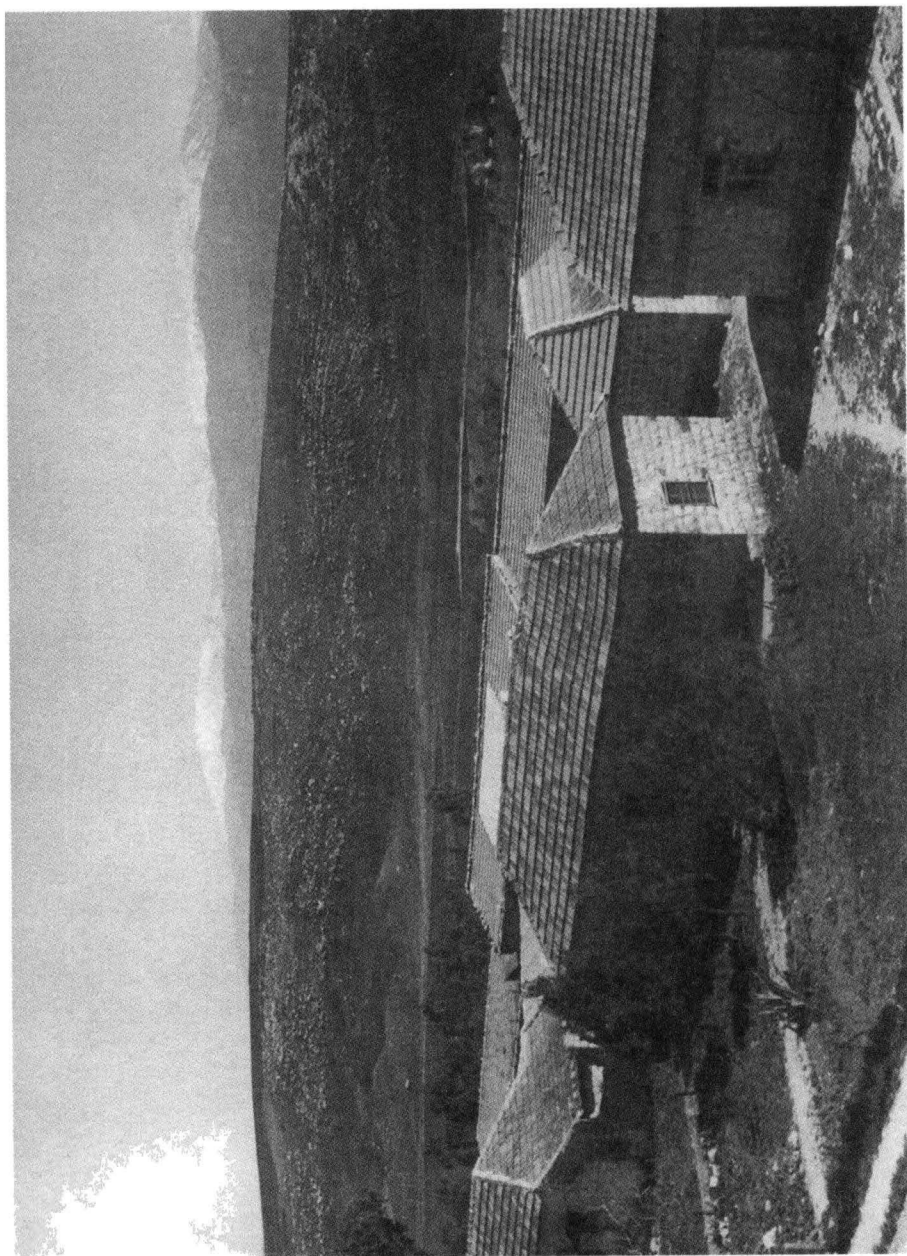
בהתנחלויות, וגם בהן הלהבה כבר לא מה שהייתה. כדי למצוא מוטיבציה חדשה יש לגלות דרכים חדשות ויצירתיות לגיוון האוכלוסייה ולפיתוחה במשך הזמן. לצורך זה נמצא מתאים הרעיון של הרחבת הישובים על ידי שכונות קהילתיות, שנתן מענה נאות לצירוף אוכלוסייה "בלתי אידאולוגית", שתפרה, תגדיל ואף תציל את הישוב. אמנם הישוב הקהילתי דורש להכניס שינויים מסויימים באורחות החיים, לחלוק עם המצטרפים חלק מהיש - אך עובדה היא שמי שחפץ חיים התיישבותיים וכפריים, מאמץ את השיטה, ומפתח את ההרחבות. מועצת המינהל, שבידיה הסמכות לקבוע את המדיניות הקרקעית בישראל, קיבלה את ההחלטה מס' 737, המסדירה ומאפשרת את ההרחבות הנזכרות. אם תתקבל העתירה של 'הקשת הדמוקרטית המזרחית' תהייה משמעות הדבר עלייה של עשרות מונים במחיר שישלם המצטרף ליישוב הקהילתי, עקב ביטול ההטבות. בכך ייעשה שירות דוב למדינה, להתיישבות ולפריפריה.

"למה האחרונים תמיד בסוף"

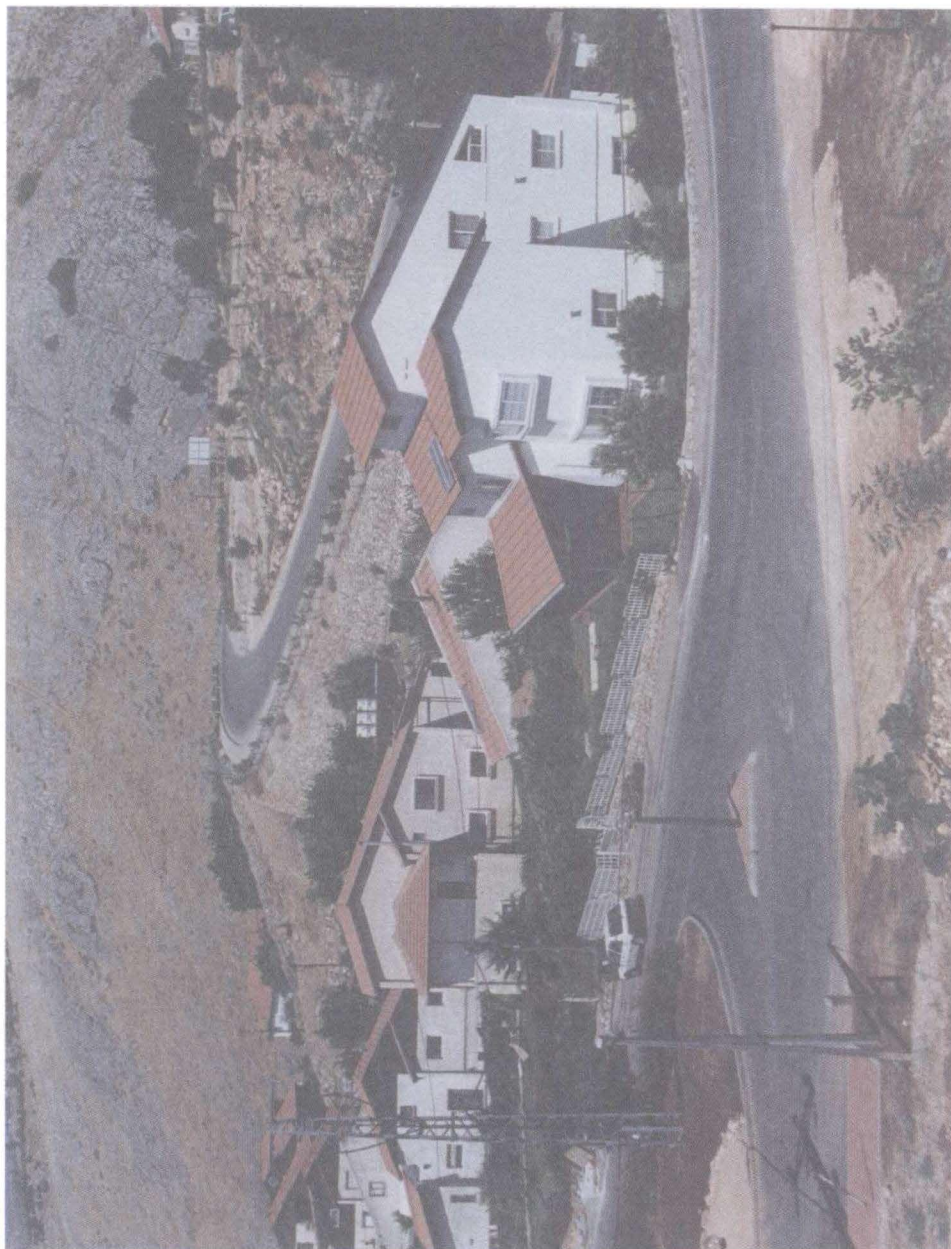
הכלים הדמוגיים שעושים בהם שימוש במסגרת הקמפיין הציבורי המנוהל נגד הענקת זכויות קרקעיות לחקלאים המחזיקים בקרקע מימים ימימה - מגיעים עד אבסורד. כדוגמה לגישה הדמוגית הזו אפשר להביא את קריאתו הידועה של מ"כ בצה"ל שנהג לצעוק: "למה האחרונים תמיד בסוף?", צעקה הדומה במידה רבה לשאלה "מדוע החקלאים מחזיקים ברב קרקעות המדינה". התשובה לשאלה זו פשוטה: כי הם חקלאים! ומטבע אופייה של החקלאות, שהיא מפוזרת על פני שטחים גדולים ברחבי המדינה, שרובם הגדול, נמצא בפריפריה. בנוסף לכך: ההתייעלות העצומה שחלה בענף הביאה לירידת כח האדם הדרוש לעיסוק בעיבוד, טיפול ואיסוף היבול. בפועל העוסקים בחקלאות בישראל כיום מונים בקושי 8% מהאוכלוסייה, וזה המקום להדגיש שוב עד כמה הקמפיין הנגטיבי נגד החקלאים עושה להם עוול. שערו בנפשכם איך היינו מגיבים אילו במסגרת קמפיין נגד האוניברסיטאות היה נעשה שימוש דמוגי בסיסמה: "95% מהאוניברסיטאות נשלטות על ידי הפרופסורים שהם אפילו לא חצי אחוז מהאוכלוסייה".

עובדת מיעוט החקלאים היא כלל מובנה בחקלאות בעולם, ופריסת הקרקעות הנשמרות ונשלטות על ידי החקלאים היא טבעית ומתבקשת. וכמאמר המ"כ - "האחרונים יהיו תמיד בסוף" - אפשר לומר כי החקלאים תמיד יהיו מיעוט המחזיק ברב הקרקעות בכל מדינה.

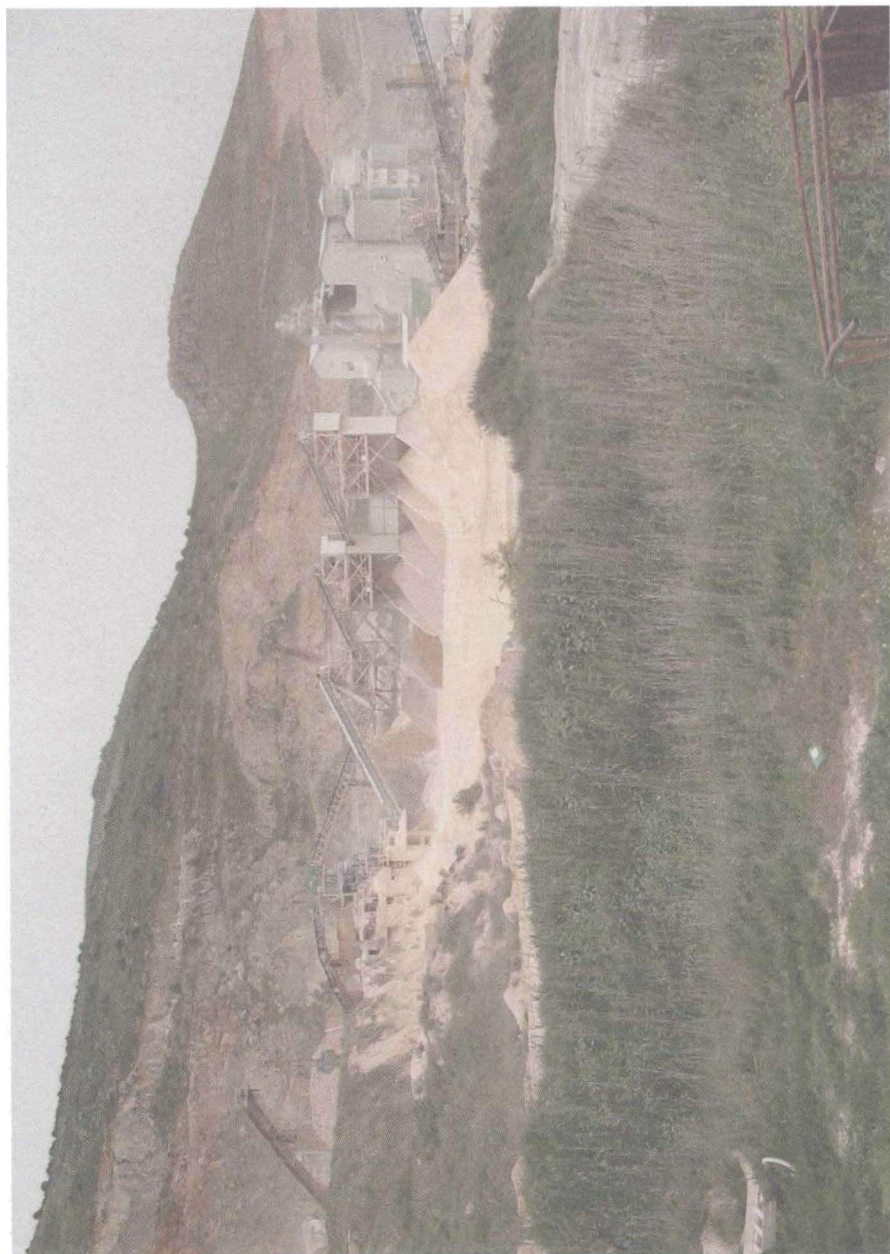
הקרקע שייכת לחקלאים; אין דרך אחרת



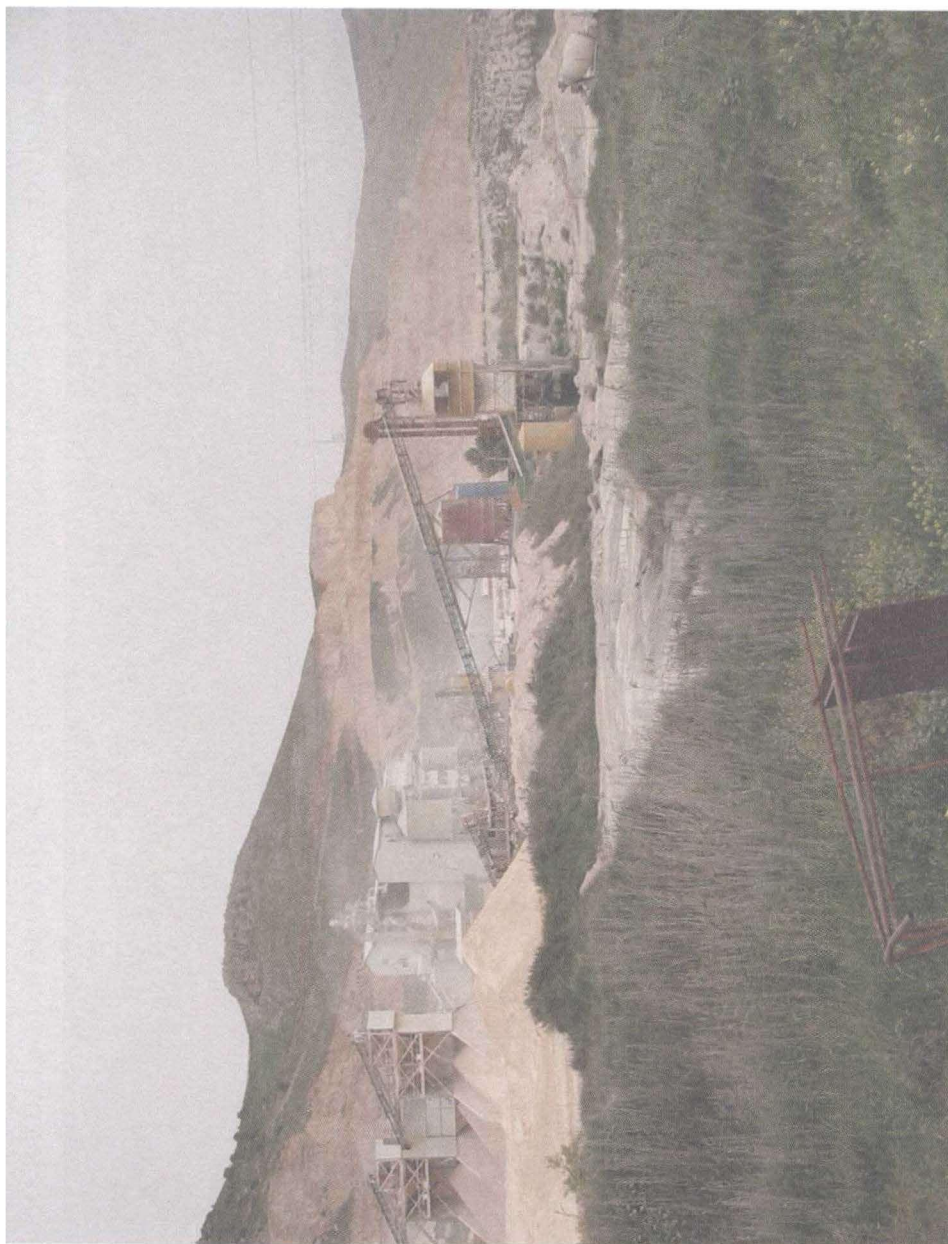
מטולה אז (1934) והיום, (2002) ראה בעמוד הבא; תצלומים מארכיון קק"ל



הקרקע שייכת לחקלאים; אין דרך אחרת



בתמונות: מחצבות כפר גלעדי; בין המטרות המוגדרות של פיק"א בחוזה החכירה ניתן למצוא לא רק שימושי קרקע לחקלאות אלא גם למחצבות ולתעשייה (ראה גם תמונה בעמוד הבא)



היסטוריית הנדל"ן על שטחי החקלאים

בלהט קמפיין האנטי נגד החקלאים המחזיקים בקרקע, נוצרה אווירה עכורה שאינה מאפשרת עיסוק במורכבות הבעיה. פופוליוזם זול ומתלהם מבליט סיסמאות תעמולתיות במקצועיות מדהימה, ודוחק הצידה כל עיסוק מפורט בנושאי זכויות,

מדיניות, איוון, ותכנון. לברוח מהמורכבות, להתמקד בסיסמאות הקליטות - זה שם המשחק. המאמץ העיקרי של הקמפיין הנגטיבי מופנה ליצירת לחץ פסיכולוגי על הגורמים המחליטים, הגורם להם לברוח מכל החלטה או מעשה שיהיה בו כדי ליצור זהות בין המחליט לבין צד בויכוח. הפרופ' דני צידון, ראש מטה הסדר הקיבוצים, פירט בעבודה מלומדת את כל סך הקרקעות המיועדות לשימוש נדלנ"י, ומצא שאינן עולות על 25,000 דונם מתוך 4.5 מיליון דונם קרקע חקלאית במדינה. העובדה שעיתונאים, אנשי ציבור, ומעצבי דעת קהל, לא התמודדו עד היום עם הנתון הזה, מעידה כאלף עדים על הפחד והמגמתיות שאחזו בכולם. אלה לא יתנו לעובדות לקלקל להם סיפור טוב, וסוס פוליטי נוח לרכב עליו. "הכה ביהודי והצל את רוסיה" אמרו בתקופת הצארים, ועכשיו בשינוי קטן, אומרים בישראל: "הכה בחקלאי והצל את הקואליציה".

חוסר הסימטריה בזכויות החקלאים מול העירוניים

בכל העולם נמצאות הקרקעות העירוניות בידי יושבי הערים, ואלו החקלאיות בידי החקלאים. זו עובדת חיים שאיש בהולנד, בגרמניה, בבלגיה או באיטליה, אינו מבקש לשנות. צריך להיות תמים או מרושע, כדי להאמין שהחקלאים בישראל קורצו מחומר שונה מן החקלאים באירופה, למשל, וכאילו קיים סיכוי כלשהו שיוותרו על זכויות שרכשו בדם ובדמים במשך עשרות שנים ויסכימו לאפליה בינם לבין המגזר העירוני. נהפוך הוא. דווקא מי שחי על הקרקע, מעבד אותה ומתפרנס ממנה, מפתח יחס רגשי מיוחד אליה. איוולת היא לחשוב שקמפיין נגטיבי זה או אחר יכול לערער את תחושת הקשר העמוק של החקלאי לאדמתו.

ההגנה הבסיסית של אדם על אדמתו שימשה מניע למלחמות בכל הדורות, ורק מי שבאמת חש יחס מיוחד לקרקע, ייאבק עליה וגם ינצח. כדוגמה לכך אפשר לראות את מה שהתרחש במשטרים הקומוניסטיים שהלאימו את כל הרכוש והקרקעות החקלאיות, וכיום, לאחר 70 שנים של כשלונות קולוסאליים והתמוטטות כלכלית, מחזירים השלטונות לחקלאים את אדמותיהם, לבעלות מלאה וללא כל תמורה כספית.

הקמפיין נגד החקלאים היה יעיל ואפקטיבי אולם דווקא גדולי הלוחמים בזכויות החקלאים לא טרחו להזכיר שהם עצמם נהנים מחוזי חכירה מהוונים שחתם עמם על ידי המינהל, חוזים המגינים באופן בלתי ניתן לערעור על זכותם בקרקע לתמיד. אם נרחיק לכת בתעמולה הדמגוגית נגד החקלאים יתכן, על דרך המשל, כי במקום כלשהו יתברו בסופו של דבר את ספר "הפרוטוקולים של זקני החקלאים", שממנו ילמדו אזרחי המדינה כיצד קומץ קטן ושנוא, של עקומי אף וגרומי אצבעות, מיעוט של 8% מהאוכלוסייה, גמר אומר להשתלט על קרקעות המדינה ולעשות בהן כבתוך שלו.

ההשתלחות הבלתי מוצדקת בחקלאים והשפעותיה השליליות זלגו גם אל חלק ממערכי השלטון. במסדרונות המינהל, במשרד הפנים ובמקומות אחרים, דומה ש"הותר דמם" של מחזיקי הקרקעות החקלאיות, ומותר לכן, בהסכמה שבשתיקה, "לטרטר" אותם, לעכב את מימוש זכויותיהם הכתובות בחוזים, ובכך כביכול להזהות וללכת בתלם של האווירה הכללית שיצר הקמפיין. עו"ד מיכי דרורי, היועץ המשפטי של הקיבוץ הארצי, פירט באופן מלומד ביותר במאמר ב"קרקע", כיצד הופרטו בפועל הקרקעות העירוניות, ועד כמה מתחסדת היא הדרישה לנהוג בחקלאים בדרך שונה⁴ עו"ד דרורי מוכיח שבעלי הבתים והמקרקעין בשכונות ידועות בגוש דן קיבלו קרקע במחיר מגוחך גם במונחים של פעם, וכי הם יושבים עליה שנים רבות וכיום ערכה לא יסולא בפז.

בהקשר זה "נזרקה עצם" לחקלאים. אמרו להם: "בסדר, מגיע לכם בית כמו שקיבלו תושבי העיר. נלך לקראתכם. כל מתישב יקבל זכויות בחלקת המגורים, בגודל כזה או אחר". על ההצעה הזו משיבים החקלאים: "לא, תודה. האדמה הזו בשלמותה ניתנה לנו לחיים עליה, ולהתפרנסות ממנה בכל דרך אפשרית. וכשם שתושב עירוני רואה כרכושו גם את האדמה

4. "קרקע" מס' 51, (אייר תשס"א, אפריל-מאי 2001). "קרקע הלאום" - שני אתוסים הפרטה בעיר מול הלאמה בכפר

הקרקע שייכת לחקלאים; אין דרך אחרת

שעליה הוקם ביתו, כך גם החקלאי רואה את ביתו בכל הקרקע שעליה הוא חי, נלחם, ונאבק במשך שנים".

טועה היועץ המשפטי לממשלה כשהוא חושב שפתרון בעיית הבעלות על שטח המגורים מיישב את הסוגיה. ההשוואה המכנית הזו בין שטח המגרש בעיר לזה שבשדה החקלאי אינה

פותרת את הבעיה. ההשוואה הצודקת, אם ישנה כזו, היא בערכים כספיים. הערך של נחלה שלמה בישוב פריפריה, אינו מגיע אפילו למחצית ערכו של מגרש קטן בתל אביב. לכן לעולם לא יסכימו החקלאים לכל הבדל בזכויות הבעלות בינם לבין החוכר העירוני. היתרון שעומד לתושב העירוני הוא יכולתו המתמדת לרכוש זכויות לפי כוחות השוק, לפי רצונו, החלטתו, מאוויו ותפיסותיו. יכול הוא גם למכור את ביתו ואדמתו ככל שיחפוץ. אין מי שיטיף לו מה מותר, מה ראוי, ומה צודק במדינה מערבית, דמוקרטית ומודרנית, לאדם בן חורין.

לצערי הרב, היועץ המשפטי לממשלה תומך בתזה שגויה (תיאורית "הפיקדון") שאין ולא היה לה למיטב ידיעתו, כל סימוכין, לא בכתובים, לא בנוהג ובנוהל של יק"א,

פיק"א, קק"ל והמינהל, אך משנזרקה לחלל על ידי אנשים מכובדים כמו היועץ המשפטי לממשלה, מתיחסים אליה כאילו היא קיימת מאז ומעולם - ולא היא. כדי לדעת את האמת ראוי ליועץ המשפטי ולאנשי משרדו לקרוא בעיון רב את חוות הדעת האקדמית-משפטית של פרופ' רון שפירא מהפקולטה למשפטים של אוניברסיטת בר אילן בנושא "הזכויות הקנייניות של החקלאים באדמתם".

כפר גלעדי כמשל

על זכויותיהם של החקלאים בקרקע אפשר ללמוד ממספר דוגמאות וכפר גלעדי מבחינה זו, יכול להיות משל טוב.

כפר גלעדי הוקם בשנת 1916, על קרקעות שרכש הברון רוטשילד בשנת 1893 להקמת המושבה מטולה. לרוע המזל יותר ממחצית איכרי מטולה, שהיו בעיקרם פועלי המושבות הותיקים, נטשו את המושבה עקב מצב הביטחון הקשה והקשיים הרבים בצפון וגם בגלל אי

התאמה אישית למשימת ההתיישבות. חלק מהנוטשים קיבלו פיצוי מהפקידות ועברו להתגורר במקומות אחרים בארץ. חלקם ירדו לאמריקה. חיים קלווריסקי, פקיד יק"א בגליל, שחשש מנטישת המושבה החליט להושיב על קרקעות מטולה שהתפנו את קבוצת גלעדי מארגון "השומר". את אנשי הקבוצה הכיר מפעילותם במושבות ברחבי הארץ והיה משוכנע שישכינו ביטחון בגליל. וכך אכן היה. מרגע שהגיעו אנשי "השומר" לגליל חל שיפור עצום בביטחונם האישי והציבורי של המתיישבים. למרות התלאות של אותם ימים הישוב הלך והתפתח, בעיקר בעזרת המוסדות המיישבים של אז, יק"א ובהמשך פיק"א, ואף קק"ל. בשנת 1926 התאחדו שני הישובים השכנים-אחים לקיבוץ אחד ושמו: כפר גלעדי-תל חי. בשנת 1938, בעת "הביסוס" שערכה פיק"א, חתם כפר גלעדי על חוזה לדורות מול פיק"א, בסרבו, מטעמים אידיאולוגיים, לקבל את הקרקע לבעלות פרטית. חוזה פיק"א מעניק לישוב זכויות רבות ומגוונות, מבטא את מדיניות פיק"א, ואף מבטיח למתיישבים אופציה לרכוש את הקרקע לבעלותם בכל עת שיחפצו. סעיף חשוב בחוזה, סעיף ג', מגדיר חציבה כחלק ממטרות החכירה. כך התנהלו העניינים כל השנים.

כאשר הוקם מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1960 נטל המינהל על עצמו להיכנס לנעליהן של קק"ל ופיק"א בכל הקשור לניהול הקרקעות, ואף להעביר בהן בעלות, כפי שמפורט בהסכמי העבר "...למילוי התחייבות שנתחייבו בה כדין או חבות שנוצרה כדין לגבי אותם מקרקעין לפני תחילת חוק היסוד". בשנת 1975, 15 שנה לאחר הקמת המינהל, נתבקש כפר גלעדי להמיר את חוזה פיק"א שלו בחוזה מינהל, כדי להגיע לאחידות בחוזי החכירה, ובעיקר משום שהפריעו למינהל דמי החכירה הנמוכים שהושתו על ידי פיק"א. כפר גלעדי, בגישה ממלכתית ציונית אופיינית, הסכים לחוזה חדש, ובלבד שתנאיו ישמרו במלואם את תנאי חוזה פיק"א, וכך היה. למותר לציין שאי אפשר למצוא בחוזה זה כל איזכור של סעיף 18(א) הידוע, שלפיו בעת שינוי ייעוד, הקרקע חוזרת למינהל. שני סעיפים בולטים קיימים בו: האחד קובע קרקע חליפית במקרה של תכניות בנין עיר או הסדרי קרקעות, והשני פוטר את כפר גלעדי מכל תמלוג עבור חציבה. מצב זה נובע מתפיסת הבעלות המלאה לפי השקפת פיק"א.

עוד לפני החתימה על ההסכם החדש התקיימו דיונים על הרחבת תחומיה של קריית שמונה וכפר גלעדי נתבקש להסכים לחילופי קרקע, כקבוע בחוזה. בהקשר זה אף נשלח לקיבוץ מכתב הבהרה, בו התחייב המינהל, כי בעת חילופי קרקע שאותם יתבקש הקיבוץ לבצע, תהיה הקרקע החליפית בתנאי פיק"א במלואם. כלומר - לקיבוץ תישמר כל זכות שהייתה

הקרקע שייכת לחקלאים; אין דרך אחרת

לו בקרקע הקודמת. בתל-חי קיימו אנשי כפר גלעדי בית אולפנה לחינוך והכשרת עשרות קבוצות נוער שהקימו ישובים חדשים בארץ ישראל, ובהם חולתה ומנרה. בהמשך הוקמו על קרקעות הקיבוץ בתל-חי, מכללת תל-חי ומכון האומנות, וכן גן תעשיות תל-חי של סטף וורטהימר, כל זה בשטח של כ-250 דונם וללא כל תמורה! הקיבוץ גדל והתפתח, ו-70% מהכנסותיו מבוססות כיום על ענף המחצבות, בהתאם ובהמשך לחזון פיק"א מראשית המאה.

הבוסתן - "בימת תל חי"

באמצע שנות ה-90 החלה לקרום עור וגידים תכנית ההרחבה של קרית שמונה לכיוון צפון, על שטחי כפר גלעדי המכונים "הבוסתן", באדמות פיק"א. לשם כך אף הורחב שטח השיפוט של העיר כדי שיכלול את השטחים החדשים. כפר גלעדי שיתף פעולה לכל אורך הדרך, סייע בתכנון, ואף נמנע מלהתערב בתכנון הפנימי של השכונה, מתוך גישה שזה עניין פנימי של העירייה. כדי שהעניינים יתנהלו בצורה חלקה הבטיח המינהל לכפר גלעדי עמידה בהתחייבויות לפי תנאי החוזה ובהתאם למו"מ שהתנהל עם נציגי הקיבוץ באמצעות עורכי דין. בינתיים תכנית הבינוי המפורטת ("בימת תל-חי") קיבלה תוקף ואז הגיע תורו של המינהל לעמוד בהתחייבויותיו ולהעביר לכפר גלעדי קרקע חליפית כמפורט בחוזה. אנשי כפר גלעדי, שחלק חשוב מפרנסתם מקורו במחצבות, הצביעו על קרקע חליפית להרחבת מחצבת עמיד, במתכונת של דונם מול דונם, וכך התחייב המינהל. התחייב - אבל לא קיים.

שורה ארוכה של קשיים, עיכובים, טירפוּדים והתחכמויות, עוצרים את המהלך עד היום. ובינתיים, פרט לפגיעה הכלכלית, מתנהל נגד כפר גלעדי מסע הכפשה על לא עוול בכפו, בעוד כל רצונו הוא לקיים את ההתחייבויות שלו ושל המינהל, ולממש את זכויותיו לפי החוקים עליהם חתמו הצדדים. שלושה ראשי ממשלות, כמה שרי תשתיות לאומיות ומנהלי מינהל המקרקעין לא השכילו לממש באומץ לב סעיף קטן ופשוט בחוזה שבין היישוב למדינה. הסיבה היחידה להתחמקות הזו: חשש מנזק תדמיתי שיגרם להם מיוזמי הקמפיין הנגטיבי. נכון כי איש לא העז לשלול את זכויות הקיבוץ, לא בע"פ ולא בכתב, ואיש גם לא הפריך את תוקף סעיפי החוזה ומכתבי הלוואי שלו. אולם בפועל שיתק את מקבלי ההחלטות, ושני יישובי קו עימות בצפון מגועים כיום מלקדם את ענייניהם הלגיטימיים והטבעיים ולממש את זכויותיהם המוקנות. פעם נהגו לומר שיש שופטים בירושלים. היום אולי יש שופטים אבל התחושה של חברי הקיבוץ היא שאין שלטון בירושלים.

עסקת תל-יוסף כדוגמה

דוגמה נוספת למצב אבסורדי אפשר למצוא בפרשת קיבוץ תל-יוסף בו מצויה מזה שנים רבות מחלבה של "תנובה". עם הגידול בהיקף הפעילות ביקשה "תנובה" להרחיב את המחלבה. לשם כך נדרשו לה כ-38 דונם משטחי תל-יוסף. לפי חוק המכרזים, הרחבת מפעל קיים פטורה ממכרז. השמאי הממשלתי העריך את שווי הקרקע לצורך העסקה ב-4.4 ש"ח למ"ר ואחר כך הוקטנה השומה ל-1.1 ש"ח למ"ר, לפי תנאי אזור עדיפות לאומית ב'. העסקה הייתה תלויה, כמובן, בהסכמת תל-יוסף וכדי לממש אותה נכנסה "תנובה" למו"מ עם הקיבוץ. בסופו של דבר הגיעו הצדדים להסכמה - כמו בכל עסקה בין מוכר מרצון לבין קונה מרצון - כי תמורת הקרקע תחושב לפי כ-9 מיליון ש"ח לכל השטח. ואז קמה צעקה גדולה והתקשורת פרסמה כותרות ענק.

מי שאינו חושש מהתמודדות עם בעיות מורכבות, למשל, עו"ד אבי דרכסלר, לשעבר מנהל המינהל, חיוו את דעתם המקצועית כי העסקה כשרה לכל דבר ועניין. אמור מעתה: כוחות השוק הם שיקבעו את מחיר הקרקעות במדינת ישראל. נכון שאת התהליך העקרוני הזה של התחשבות בכוחות השוק ראוי לעגן בחקיקה, לא כי החקלאים רוצים כך, אלא מכיוון שזו הדרך המקובלת בעולם אליו אנו מנסים להידמות. כוחות השוק מכתיבים הרבה בעולם. הם פרקטיים, הם עובדים, ובעיקר: הם אינם דורשים צבא מיותר של פקידים. כוחות השוק מסייעים גם למדינה, היכולה, באמצעות הגדלת הכנסותיה ממיסוי בעקבות התמורה הגדולה יותר. בעבור הרכישה, להפנות יותר אמצעים למטרות הציבוריות שעליהן תחליט.

אין כל קשר בין ההליך המשפטי המתקיים בבג"ץ בפרשת זכויות החקלאים על הקרקע לבין פרשת "בימת תל-חי". כאן מדובר בזכויות שאין עליהן חולק, אך במקביל מדובר גם בפקידים שאין ביכולתם לתפקד באומץ ובהגינות. יתכן שבג"ץ הוא זה שבסופו של דבר יושיע את הפקידים שתמיד יוכלו לרחוץ בניקיון כפיהם ולומר: "אנחנו התנגדנו, אך בית המשפט נתן". ואז, כאשר הצדק ייצא לאור, האווירה העכורה המעודדת התכחשות המדינה להתחייבויותיה החוזיות, תלך ותדעך.

את המסלול העתידי של גורל העתירה הנדונה בבג"ץ בהקשר לזכויות חקלאים, יכול כל אדם להעריך, לפי נטיית לבו. הערכתי היא, כי בית המשפט העליון - הידוע בחכמתו, זהירותו ואיזוניו - ינסה למצוא את שביל הזהב בין כל הכוחות והאינטרסים הקשורים

הקרקע שייכת לחקלאים; אין דרך אחרת

לסוגייה. אך תהיה החלטת בג"ץ אשר תהיה, היא לא תוציא את העגלה מן הבורץ. אם נניח, לצורך הדיון, שבג"ץ יבטל חלק מהחלטות המינהל, האם לא יבואו במקומן החלטות חדשות? ואם נניח שהחלטות המינהל יישארו בתוקף, אך בג"ץ ידרוש לשנותן, האם יש במדינה גוף המסוגל כיום, באווירה שנוצרה, לגלות חשיבה עצמאית והוגנת, ולגבש החלטות חדשות?

ואם יחליט בג"ץ לשלוח את כל הניצים ל"הסדר ראשוני" - קרי: לחקיקה בכנסת - האם ישכילו הפוליטיקאים, במדרון מעמדם הציבורי, לגלות גדלות נפש ולהחליט לעצם העניין?

**"השענה כאילו
האדמות הוחכרו
למתי"שים
לחקלאות
בלבד - כוזבת
ווגמית ואין לה
סימוכין בחושים
ובאסמכים"**

בכל מצב, מה שבכל זאת יעבור, הן הזכויות הבסיסיות שלנו, החקלאים, על קרקעותינו. בכנס של המכון לחקר שימוש קרקע בירושלים (יוני 2001): אמר היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין: "... אין כוונה להוציא שום אדם מקרקע חקלאית". בדברים אלה אנו רואים את הביטוי המוצק ביותר למצבו העובדתי של המגזר החקלאי, המקדים בעשרות שנים

את המצב המשפטי. מה שנותר הוא להשלים את החקיקה, כך שתתאים לעובדות הקבועות בשטח מזה כמאה שנה. ובינתיים, גם באין הסדר, כל מי שירצה לעשות שימוש כזה או אחר בקרקע תמיד יודקק להסכמתנו, שבלעדיה אין בניה, אין פיתוח, אין התקדמות. הקרקע היא שלנו. איש לא יזיז אותנו ממנה. זו עובדת החיים החוקית בכל העולם וכך זה גם יהיה בישראל. לאחר שנים של השמצות ומאבקים סוערים הגיעה העת להכיר בזכויות החקלאים על אדמתם. הקרקע שייכת לחקלאים. אין דרך אחרת.

החקלאים - שומרי ישראל הירוקה

אין חולק על חשיבות השטחים הפתוחים והירוקים בכל מקום, ובפרט בישראל הצפופה, המתימרת לקלוט עוד מיליוני יהודים מהתפוצה. מתנגדי הנידלון טוענים כי בינוי על אדמות חקלאיות יפגע בסביבה הירוקה.

ממה, בעצם, מפחדים מתנגדי הנידלון? הרי ההגבלות התכנוניות אינן מאפשרות החלפת הפעילות החקלאית בכל מקום העולה על רוחו של מישור. אין כלל קשר בין זכויות החקלאים בקרקעותיהם לבין השמירה על השטחים הפתוחים, שכן זו נעשית לפי החוק על ידי תכניות המתאר הארציות, הקובעות היכן מותר לבנות, לסלול, לנחות ולשוט. עשרות שנים היו לחקלאים נציגים בכירים בכל הגופים המחליטים בתחום הקרקעי, ודווקא הם היו אלה ששמרו על ישראל הירוקה. לכן תמוה הדבר שהארגונים הירוקים חברו למתנפלים על החקלאים, בניגוד גמור לרוח הטבעית הקושרת טבע וחקלאים. אדרבא, החקלאים הם אלו שישראל חבה להם את השמירה על מיליוני הדונמים הירוקים במדינה.

הקיבוצים - ליבת המרחב החוץ עירוני

דובי הלמן

* הכותב הוא מרכז משק יוטבתה ובעבר כיהן כמזכיר התק"ם

במדינת ישראל שוב לא קיימות חבורות או קבוצות חלוציות המוכנות להעמיד לרשותה את האופציות להשגת מטרותיה הלאומיות. לקיבוצים של היום שוב אין רצון למלא "שליחות לאומית" והם מסוגרים בתוך עצמם, ללא קשר למצבם הכלכלי. לישראל אין כיום מדיניות קרקעית ברורה והיא גם לא טורחת להקדיש מאמץ ליצירת כלים לפיתוח מדיניות כזו; אף על פי כן עדיין קיימים בארץ אנשים רבים המודעים למציאות עגומה זו ואף מוכנים לקחת על עצמם אחריות כדי לשנות אותה. מה שדרוש היום לישראל זה חידוש ופיתוח של צורת החיים הקיבוצית, המסוגלת למלא תפקיד לאומי שיאפשר התלכדות סביב שליחות בת תוקף.

התמונה המרחבית של מדינת ישראל, היא תוצאה של תהליכים, אילוצים ובמידה מסוימת גם פרי מדיניות ותכנון. ישראל היא ארץ הגירה. יהודים באים אליה מתוקף חוק השבות והלחצים התרבותיים והאנטישמיים השוררים בעולם. ערבים באים אליה כחלק מתהליך השיבה הזוחל של פליטים. בנוסף לכך הפכה ישראל לאחרונה לארץ קולטת עובדים אורחי מדינות אחרות. בישראל קיים מאזן ריבוי חיובי ועליה קבועה בתוחלת החיים. קצב הגידול של האוכלוסייה בישראל הוא כ-6% בשנה. מאידך, הולך ונשלם תהליך קיבוע גבולות מדינת ישראל והמרחבים התחומים בתוך גבולות אלה. מתוך נתונים אלה ברור כי צפיפות האוכלוסין והלחצים הדמוגרפיים בישראל ילכו ויגדלו ויהיה צורך למצוא להם פתרונות באמצעות ניצול טוב יותר של המרחבים הסופיים של המדינה, ולא כבעבר על ידי הרחבת המרחבים הללו.

לפני שמקיימים דיון בתהליכים האלה עצמם, ראוי להציג את השאלה: האם ניתן לכוון את התהליכים האלה על ידי מדיניות ותכנון לאומי, או שהדינמיקה הפנימית שלהם מאפשרת אך מעט התערבות מכוונת. בתוך כך עולה גם שאלה הפוכה: האם את צורת השימוש במשאבים מוגבלים כמו קרקע ומים, ניתן לווסת ללא התערבות של המדינה ובדרך של היצע וביקוש וכללי שוק בלבד.

ההנחה שלי היא שניתן לרסן או לכוון לחצים הנוצרים מכוח הרגלים תרבותיים בצורה מוגבלת ביותר. לעומת זאת, לא ניתן לנהל את משאבי הקרקע והמים בישראל על ידי כוחות השוק בלבד. ביסודו של כל תכנון מופנמת היומרה לדעת מה צופן לנו העתיד. ככל שיעדי התכנון מפורטים יותר, כך גובר הסיכון שהתכנון יתגלה כניחוש גרוע של העתיד.

הקרקע - משאב יוצא דופן

למשאב הקרקע יש אופי מיוחד בכך שהוא מוגבל וסופי ומשעה שנוצרת ריבונות לאומית על חלק ממשאב זה, הוא מוגבל וסופי עבור אותם אנשים שהם בעלי הריבונות. קרקע חדשה כמעט ולא ניתן לייצר.

"החקלאות ואורח

החיים החקלא'

נחשבים בכל

העולם המפותח

כיעד חברתי

וכלכלי מצרפי

מועדדי; החקלאות

היא הליבה של

השטחים הפתוחים".

מאידך, לצורת השימוש בקרקע, יש השלכות מרחיקות לכת על מידת הריבונות, טיבה של החברה, איכות החיים, זמינותם של משאבים אחרים כגון מים, שמיים ואקולוגיה.

אופיו המיוחד של משאב הקרקע כבר נידון בהזדמנויות רבות ונוצקו אמנות בינלאומיות המדגישות את רגישות המשאב הזה ואת הצורך לנהוג בו באופן שונה מכל משאב אחר. התערבות המדינות בדרך של קביעת 'אסור ומותר' הן אילוץ מוכר ומקובל.

מה היו עד כה הגורמים והאילוצים שהשפיעו על חלוקת שטחיה של מדינת ישראל, ומה היו התהליכים ששילבו את האילוצים השונים?

כדי לענות על השאלות האלה יש לעסוק תחילה בתיאור הנטיות התרבותיות של אוכלוסיית המהגרים לישראל ואלה שנולדו בה. מרבית היהודים בעולם ובישראל, מעדיפים את הסביבה העירונית הצפופה. ככל שהדבר ניתן מבחינה כלכלית, רוצים תושבי הערים גם פרברים צמודי עיר. רק חלק קטן באוכלוסייה מעדיף את הסביבה הכפרית החוץ עירונית, למרות החסרונות של ריחוק ממרכזי האוכלוסייה. מצויים גם מעטים הרוצים בחיי בדידות ממש.

המדיניות הציונית, לפני הקמת המדינה ובפרק הזמן של התבססות המדינה, ביקשה להשיג מכסימום שטח בריבונות יהודית, באמצעות התיישבות כפרית חקלאית מפורת בכל מלוא

השטח האפשרי, ובו בזמן ליצור גם ריכוז מהיר ככל האפשר של יהודים בערים ורוב יהודי מאסיבי בארץ-ישראל. מדיניות זו ואילוצים אחרים הביאו לכך שריכוזי האוכלוסייה היהודית המובהקים הם בשטח עירוני מצומצם ואילו הריבונות על מרבית המרחבים של המדינה מושגת על-ידי חלק קטן של האוכלוסייה החי בכפרים. אילולא הייתה ישראל ארץ הגירה, יהודית וערבית, ואילולא הייתה רמת החיים מטפסת מעלה מעלה (למרות החלוקה הלא שוויונית של העושר), יתכן שהיינו עדים למצב יותר יציב של ייעוד השטחים, כמו במדינות בהן שעור הגידול של האוכלוסייה הוא אפס, ואינו מחייב התערבות שלטונית לצורך שמירה על שטחים פתוחים. בפועל קיימת תחרות בלתי פוסקת על השטחים הללו, אולי כתוצאה מטבעו של האדם, הייצור הטריטוריאלי, החותר תמיד לבעלות ולקניין על קרקע. בדרך כלל לא קיימים מצבים של ריק קרקעי ללא אנשים, אלא רק ואקום המושך אליו אנשים. גם במדבריות הגדולים בעולם מצויים אנשים החיים בהם ומחזיקים בהם זכות קניינית.

ישראל של היום מחולקת לשלושה מרחבים: הנגב הדרומי מחצית משטחה של מדינת ישראל - מבאר-שבע בואכה אילת, שטח קשה ביותר לאכלוס, ובו תנאי התיישבות קשים במיוחד; המרחב העירוני הבנוי, והמרחבים החוץ-עירוניים מבאר-שבע צפונה. האדמות החקלאיות, בפרט היערות, שטחי המרעה, שטחי האימונים הצבאיים ושמורות הטבע הם הליבה של השטחים החוץ-עירוניים. בשטחים הפתוחים קיימת גמישות גבוהה המאפשרת שינויי ייעוד ולכן הם מוגדרים גם כרזרבה הקרקעית של המדינה.

המתחרים על השינוי בזכויות הקרקעיות בשטחים הפתוחים הם קודם כל אזרחיה הערבים של מדינת ישראל, בדווים וכפריים, המבקשים לחרוג מההסגר שמדינת ישראל הטילה עליהם בשנותיה הראשונות. תושבי הערים, בעיקר היהודים, מבקשים להגדיל רווחתם על ידי מעבר למגורים בפרברים צמודי עיר. כל מי שיכול לעשות רווחים משינוי יעודה של הקרקע מנצל יכולת זו כדי ליהנות מפירות השינוי.

הדינמיקה של פריסה התיישבותית יהודית וערבית

קיימים מספר הבדלים מהותיים בין ההתיישבות היהודית לבין ההתיישבות הערבית. ערכה הלא כספי של הקרקע עבור ערבים - בעיקר הערך של הקשר האמוציונאלי - גבוה ביותר, בשעה שבעבור רוב היהודים ערך הקרקע יכול להיקבע רק אם הוא נמדד בערכים כספיים, עכשוויים ועתידיים. זה ועוד: החקלאות הערבית, כפועל יוצא של רמת החיים הנמוכה של

הכפריים, מסוגלת לנצל כמעט כל סוג של קרקע, ואילו החקלאות היהודית המודרנית, אינה יודעת לנצל שטחים שוליים. לערבים הבדווים יכולת להתיישב על אדמות המדבר, בשעה שליהודים אין הכשרון הזה. התרבות הערבית שומרת על הזיקה של צאצאים למקום הולדתם, בעוד שהיהודים משמרים יותר את המסורת של היהודי הנודד. הערבים מתפרנסים כמעט מכל משלח יד בשעה שהיהודים מוכנים לעסוק רק בעבודות מסוימות. כפועל יוצא

מעובדות אלה, מנוצל פיתוח מרכזי תעסוקה בערי השדה על ידי ערבים יותר מאשר על ידי יהודים. תוספת מקומות עבודה אלה מאיצה את תהליך גידול האוכלוסייה הערבית בכפרים ובעיירות - שהם אחד המרכיבים של השטחים החוץ עירוניים. באזורים בהם קיימת תחרות מוחשית בין יהודים וערבים על השטח, כמו בגליל או בנגב, אפשר לראות את תוצאות הדינמיקה שתוארה לעיל: התפתחות של מרחב ערבי רצוף של כפרים ועיירות הולכים וגדלים, וסביבם שטחים המעובדים על ידי ערבים. בתוך המרחב הערבי הזה נטועים - כמו גטאות מנוכרים למרחב - ישובים

קהילתיים של יהודים, מגודרים בגדרותיהם. וזו בעצם ריבונות או אוטונומיה ערבית דה-פאקטו. במרחבי הנגב שהם בבחינת ואקום, הולכת ההתיישבות הבדווית וכובשת צעד אחר צעד את המרחבים הפנויים.

חדירת העיר אל המרחבים החוץ-עירוניים

תהליך הפירבור בישראל פועל בתגובה ללחצים המתפתחים בתוך השטח העירוני הבנוי כלפי חוץ, וכתוצאה של הפיכת כפרים לישובים קהילתיים בתוככי השטח החוץ עירוני. הפרברים, הישובים הקהילתיים, הישובים הכפריים, קיבוצים ומושבים העוברים הסבה לישובים קהילתיים, קיבוצים המבצעים הרחבה לתושבים שאינם חברי הקיבוץ - לכל אלה תכונות משותפות. לישובים אלה אין זיקה לאדמות הסובבות אותם, ואם עדיין קיימה זיקה כזו היא הולכת ונעלמת. הזיקה היסודית הקיימת היא רק לקרקע עליה בנוי הישוב עצמו. תעסוקת מרבית תושבי היישובים הללו היא בערים הגדולות. מטעמים של נוחות יוצרים התושבים לחץ לפתח מרכזי תעסוקה מפוזרים ולא בהכרח יעילים, כדי לקרב את מוקדי התעסוקה אל היישובים וכך להגדיל את המקור לגביית ארנונות. גישה זו היה דוגמה חיה של התיישבות "מנוכרת שטח" שגם מהווה גורם מאיץ לבזבוז קרקעי.

תהליך שינוי ייעוד הקרקעות כבר "השיג" את היעד החשוב הראשון שלו שהוא: ביטול ה"טאבו", שמנע או הקשה ביותר על הסבת קרקע חקלאית לקרקע בנויה. ריסון שינוי הייעוד יצר בעבר את הכורח והאילוץ לנצל במלואו את השטח העירוני. הסרת ריסון זה, לצד חולשתם של מוסדות התכנון הלאומי, פועלת לשבירת כל מדיניות של שמירה על השטחים הפתוחים והפכת את הקרקע לטרף קל, וניצולה למטרות קצרות מועד ובזבזניות ביותר לטווח הארוך. תהליך ההפיכה של קיבוצים ומושבים ליושבים קהילתיים מנוכרי שטח, מאיצה את הלחצים של ישובים אלה לבצע במהירות שינויי ייעוד של השטחים החקלאיים כדי ליהנות ככל האפשר מהר יותר מהפירות של שינוי זה. גורמים פוליטיים כמו "הקשת המזרחית", מנסים להשתתף בחגיגה על ידי תוכניות לחלוקה שווה של העושר, האמיתי או המדומה, שיצמח משינוי הייעוד של האדמות. אלה גם אלה יוצרים דינמיקה המאפשרת ל"כרישי הנדל"ן" האמיתיים להאיץ את הפיכת המשאב הלאומי היקר הזה, לנכס נויל מתבזבז.

מדוע בכל זאת יש לשמור על השטחים הפתוחים

בשלב זה של הדיון, נכון יהיה לחזור ולבחון את השאלה מדוע כל כך חשוב לשמור על השטחים הפתוחים. מעבר לשאלת שמירת אופציות לדורות הבאים אפשר למנות, במענה לשאלה הזו, את היעדים הבאים: השטחים הפתוחים, ובעיקר השטחים המעובדים, הם האמצעי העיקרי לאיסוף מי הגשמים אל המאגרים עליהם חיה אוכלוסיית מדינת ישראל; השטחים הפתוחים הם תנאי לפיתוח מסדרונות תעבורה, ארציים ואזוריים; המימשק האקולוגי מותנה בקיומם של שטחים פתוחים; הצורך לקיים כוח צבאי פעיל למשך זמן לא מוגבל כנראה; הקיום והצמיחה של צורות חיים חלופיות ומגוונות, המעשירות את החברה המתפתחת בישראל ומונעות את הבלעדיות של החברה העירונית האטומיסטית, מותנים גם הם בקיום המרחב החוץ עירוני. החקלאות ואורח החיים החקלאי נחשבים בכל העולם המפותח כיעד חברתי וכלכלי מצרפי מועדף. והחקלאות, כאמור, היא הליבה של השטחים הפתוחים.

לכאורה, אין בדברים האלה חידוש רב שהרי גם תוכניות המתאר הארציות מנסות להשיג הפרדה בין השטח העירוני המגובש, לבין השטח העירוני הפרברי והשטח הכפרי. עם זאת, תוכניות אלה מבוססות על ההנחה שישראל הינה כבר או תהיה בעתיד הלא רחוק "מדינת עיר". כדי להציל את ישראל מן הגורל של "מדינות עיר" נטולות נשמה, מנסות התכניות ליצור מעין ריאות ירוקות בין הריכוזים העירוניים, מבלי להקנות לריאות אלה כל מנגנון המשמר אותן, מלבד הנחיות סטטוריות כמו קביעת גודל מכסימלי מותר ליושבים כפריים.

גם התוכנית "כפר 2000" מבית מדרשו של משרד החקלאות והכפר, אינה תורגת מהיעדים המוגבלים של תמ"א 35.

מרחב קרקעי הוא בדרך כלל גוף חי. מעצבים אותו גורמי טבע ואקלים, צמחים, בעלי חיים ואנשים. את המרחב כגוף חי מקימים אנשים הבוחרים באופן חופשי את צורת חייהם, מתוך ראיית עולם התומכת במציאת פתרונות כלכליים, מוניציפליים וחברתיים, לתנאי ההתיישבות המיוחדים למרחב זה, תוך קביעת ריסון ואיזון בין הצרכים האנושיים ושמירת ערכי הטבע. תמ"א 35 וגם "כפר 2000" מתייחסות לשטח הכפרי כמרחב תומך ונלווה למרחב העירוני. אולם בניגוד לגישה זו, התפיסה המוצגת כאן היא שהמרחב החוץ עירוני צריך להיות חי הנושא את עצמו, מרחב מבודל ביעדיו, באופיו, ובכללים הנהוגים בו. מרחב קבוע ויציב ולא רק לתקופת מעבר.

המרחב הקרקעי כגוף חי

אנסה לתאר כאן מה צריכים להיות מרכיבי אותה תשלובת אנושית-פיזית, שהיא אולי תנאי לקיומו של המרחב החוץ עירוני. אני רואה לנגד עיני ישובים הבנויים על שילוב ואחדות של משק וחברה. אחדות זו מעניקה להם את היכולת לקיים אורח חיים כפרי אורבאני מודרני, למרות ריחוקם ממרכזי האוכלוסייה. הישובים יהיו נטועים בתוך משבצת קרקעית של אדמה חקלאית, כך שמשבצת של ישוב אחד תיגע במשבצת של שכניו, וסך כל השטח יהיה מעין רשת של ישובים כפריים ומשבצותיהם. כדי לעבד את השטחים הראויים וגם להתפרנס מהם, תהיה דרושה מדיניות חקלאית מעודדת אנשים לעסוק בחקלאות, נוסח "הקופסה הירוקה" הנהוגה באירופה. כיום החקלאות מייצרת תעסוקה מוגבלת, בעיקר בזכות הטכנולוגיה המתקדמת של היצור החקלאי. כדי לקיים את כלכלת הישוב כולו, תהיה תעסוקת מרבית יושביו דווקא בתעשייה, תיירות ושירותים. קיום כלכלה מעורבת יאפשר קיום הישובים ככפרים אורבאניים, המשלבים בכלכלתם ואורח חייהם את עיבוד הקרקעות שסביבם. ככל שהישובים יהיו בנויים על רמת שותפות גבוהה יותר בין תושביהם, יחד עם רמת ערבות הדדית גבוהה יותר, תגבר יכולתם לתת נשמה וחיים למרחב הסובב אותם. אם לצורת החיים הדומה לתיאור זה קוראים "קיבוץ", הרי אפשר לומר, כי מה שדרוש למדינת ישראל לשם השגת המטרות המוצגות במאמר זה הם "קיבוצים". אם לקיום צורת החיים הקיבוצית, דרוש תפקיד לאומי אשר ייתן לאנשים החיים בה את היכולת להתלכד סביב שליחות בת תוקף - הרי זו השליחות.

כאמור, לא נסתרת מעיני העובדה שבמדינת ישראל לא קיימות קבוצות חלוציות המוכנות להעמיד לרשותה את האופציות להשיג מטרותיה. לקיבוצים של היום שוב אין רצון למלא "שליחות לאומית" והם מסוגרים בחיק עצמם, ללא קשר למצבה הכלכלי של מדינת ישראל. לכן אך גם בלי קשר לכך על מדינת ישראל לגבש ולהתוות מדיניות קרקעית חדה בעלת מטרות ברורות ולהקדיש מאמץ ליצירת כלים להשגת המטרות האלה. קרוב לודאי שאז גם יתרבו האנשים המודעים למציאות האמיתית שיהיו מוכנים לקחת על עצמם אחריות. בכל מצב נתון, אסור להתמסר לחוסר האונים ולאוזלת-יד. משמעות הדבר היא שיש טעם רב לטפח כל ניצן של ניסיון להמשיך וללכת בדרך הרצויה, גם אם כיום עדיין לא נראה שיש לה תוחלת של ממש.

* הדברים שלעיל הם תמצית למידה וחשיבה שלקחתי בהם חלק יחד עם חברים נוספים בתנועה הקיבוצית, למרות שהיום הם אינם משקפים את דעת מוסדות התנועה הקיבוצית. אני מבקש לציין במיוחד שניים, שיחד איתם הדברים הלכו והתבהרו לי במידה שאני מבין אותם עכשיו והם האדריכל פרדי כהנא, חבר קיבוץ בית העמק, מי שעמד שנים במרכז החשיבה התיכנונית של התנועה הקיבוצית, ועו"ד אורית נוקד, מנהלת המחלקה המשפטית של התנועה הקיבוצית.

סימפוזיון:
המאבק על החלוקה השוויונית
של משאבי האומה

תקציר מדברים שנאמרו במסגרת
הפורום הישראלי למדיניות קרקעית

ההסתבכות הגדולה

עמיעד (עדי) ניב

מזה חודשים רבים גועשת הצמרת הכלכלית של ישראל בניסיונות למצוא פתרון נאות לסוגייה המסעירה את הציבור בנושא עיגון הזכויות בקרקעות חקלאיות שהופשרו. לכאורה מדובר בנושא נדל"ני. בפועל ניצבת לפני ישראל בעיה חמורה שאפשר לכוונתה בתואר "ההסתבכות הגדולה". בעיה זו קורעת רבדים שונים מכל קצוות הקשת של החברה סביב המאבק לחלוקה שוויונית של משאבי האומה, או אולי אפילו של העושר הלאומי. הדילמה הזו - בעיקר מנקודת הראות האקדמית - ניצבת במרכז הסימפוזיון שאנו מקיימים.

אין זה סוד כי כוונת היסוד של מסירת קרקעות המדינה, כמו גם קרקעותיה של קק"ל, לאחזקתם של היישובים שקמו בישראל, הייתה שהאדמה הזאת תהווה מקור לפרנסה חקלאית לכל אלה שנאחזו בקרקע בהוראת המוסדות המיישבים. האבות המייסדים לא חשבו מעולם על ההתפתחויות כפי שבאמת קרו. איש לא העלה על דעתו, באותם ימי בראשית, שיגיע היום והחקלאות תחדל לשמש המקור העיקרי של הפרנסה. איש גם לא חלם על כך שיבוא יום והקרקע החקלאית הזו תאבד את המשמעות "הציונית התיישבותית" שלה ותהפוך לאבן שואבת נדל"נית שתהייה מאיץ להקמתם של מוקדי פעילות כלכלית מסחרית כמו מרכזי קניות, קניונים ופריינקטים נוספים המכונים כיום 'נדל"ן מניב'. וכמובן אף אחד לא היה מסוגל, אפילו לא בחלומות, להעריך שתפיסת העולם האידיאולוגית של ההיאחזות בקרקע תהפוך למחלוקת חומרית חמורה היוצרת קיטוב חברתי מסוכן.

אין מחלוקת על כך שהבעלות המלאה על "קרקעות המריבה" היא של המדינה והשימוש בהן נקבע בהתאם לשיקולי טובת הכלל, כפי שקבעה בתחילה "המדינה שבדרך" ואחריה המדינה. אין גם מחלוקת על כך שמי שאחזו בקרקע במשך עשרות שנים, עיבד אותה ומתפרנס ממנה, יש לו זכויות מסוימות שאינן מגיעות לכלל בעלות. ראוי שהמדינה תמצא דרך לסייע לבעלי זכויות אלה כאשר הם נקלעים למצוקה בשעה שמקור פרנסתם העיקרי, החקלאות, שוב אינו מספק להם קיום. יחד עם זאת אסור לשכוח כי במדינה המגדירה את עצמה כדמוקרטית ראוי שכשעוסקים בחלוקת משאבי העושר הלאומי יש לעשות זאת גם מתוך שיקולים של שוויון לכל האזרחים.

הדיון בנושא עיגון זכויות החקלאים בקרקע מקורו במצוקה כלכלית ומוסרית מכיוון שלפי המצב החוקי כיום אין לחקלאים, בעיקר לחקלאי הקיבוצניק או המושבניק, אפילו לא חלקת מגורים בסיסית בבעלותו, על אף שהוא מתגורר עליה עשרות שנים. אולם, למרבה הצער, רב המרחק בין המצוקה שהולידה את הצורך למציאת פתרון קיומי הוגן למחזיקים בקרקע, לבין הדרישות של החקלאים שמשמעותן מצטיירת, בעיני ציבורים רבים בישראל, כניסיון להשתלט על נכסי המדינה כדי לצבור הון פרטי. ובדיוק על זה מתנהל המאבק גם במישור החברתי וגם במישור המשפטי.

כפי שהדברים נראים כיום קיימת אצל כל הצדדים הנוגעים במחלוקת נכונות להגיע לפשרה, כשברור, גם מההיבט הלאומי וגם מההיבט הסקטוריאלי, כי עדיף הסכם מפסיקה משפטית או חקיקה ייחודית. ברור גם כי אם לא יגבר השכל הישר על הרגשות אנו צפויים בעתיד לתוהו ובוהו קרקעי שיסבך את כל מערכות המדינה.

האם 'אנו באנו ארצה' רק כדי להפריח את השממה או גם ליצור עם יהודי חדש

גדעון ביגר

* הכותב פרופסור בחוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת תל אביב.

נושא עיגון זכויות בקרקע התפתח מאז אמצע המאה ה-19 במרחב הקרוי 'ארץ ישראל' ו'מדינת ישראל', בצורה שונה מזו שאנו מכירים במקומות אחרים בעולם. כיום, לאחר שנים רבות מאד של התיישבות יהודית, אנחנו מצויים במצב בעייתי ייחודי.

**"ברוב הקרקעות
שורכשו לפני קום
המדינה מה שבעצם
נקנה' היה זכויות
חכירה; כך, למשל,
הראשונים שקנו את
אדמות כתח-תקווה
רכשו רק זכויות
חכירה בקרקע של
השלטון".**

תחום זכויות האדם על הקרקע ב'ארץ ישראל' התפתח כתוצאה משילוב של ארבע תפיסות עולם שונות באשר לבעלויות על הקרקע:

התפיסה הראשונה, המקובלת גם בעולם, מחשיבה קודם כל את זכותו של האדם שקונה את הקרקע, מקבל אותה, או רוכש את הבעלות עליה בכל דרך - אם בכיבוש, אם בהענקה, אם במתנה. ההתייחסות המרכזית לנושא על פי התפיסה הזאת, במשך כל ההיסטוריה, היא שהבעלות הפרטית המלאה של האדם על הקרקע מאפשרת לו לעשות בה כרצונו, לעבד אותה עיבוד חקלאי, לבנות עליה, להחכיר אותה, להשכיר אותה, או להשאיר אותה כאדמת בור.

במערכת היהודית, ראוי להזכיר, קיימת גירסה שונה בהקשר זה ולפיה קרן קימת, התנועה הציונית, הפכה את הבעלות על הקרקע לסמל, לסיסמה, בצורה שונה לחלוטין מגישת המקור, ולפיה הארץ (הקרקע) לא תימכר לצמיתות זאת על בסיס המקורות 'כי לי הארץ כי גרים ותושבים אתם עמי'.

התפיסה השניה היא היהודית. מי שקורא את מה שנכתב במקורות ומבין את משמעותו רואה שההתייחסות שם שונה לחלוטין ממה שמקובל כיום בפועל. במקורות מודגשת הבעלות הפרטית של האנשים על הקרקע ומוסבר כי אדם שקיבל את הקרקע - בזמן חלוקת הארץ

לנחלות השבטים - אך מכל מיני סיבות נאלץ למכור אותה, קרקע זו לא תימכר לצמיתות ובסופו של דבר, בשנת היובל, היא תחזור אליו, כי זכויותיו על הקרקע קיימות וקבועות, כמעט קבועות לעולם. זהו בעצם המקור הראשוני של ההלכה הכתובה בתורה. אבל זו לא המציאות בפועל. התנועה הציונית הפכה את המשמעות ובעצם אמרה: הקרקע לא תימכר לצמיתות. כלומר, אי אפשר למכור קרקע השייכת לאומה או קרקע לאומית.

התפיסה השלישית היא זו של החקיקה העות'מנית היורשת מהחקיקה המוסלמית וממסורות קודמות. על פי תפיסה זו, שביסודה ההתייחסות לפירוש לא מדויק של הפסוק המקראי, הקרקע היא רכוש של האל והוא מעניק, בצורה זאת או אחרת, את זכות השימוש בקרקע, לנציגו עלי אדמות - החליף, שהוא הדמות הדתית, יותר מאשר הסולטן (אף כי ברוב המקרים המדובר באותו אדם), שהוא הדמות האדמיניסטרטיבית. הנציג הזה מעניק לבני האדם את הזכות להשתמש בקרקע בצורה של חכירה, שתמורתה ותמורת השימוש בקרקע יש לשלם מסי מעשר שברבות הימים הפכו למסים גבוהים. תמציתו של הרעיון המרכזי הייתה: הקרקע שייכת לסולטן והוא, כנציגו של האל, מעניק זכויות שימוש. אבל לכלל הזה היו גם חריגים. ידוע כי היו קרקעות - פרט לקרקעות של ההקדשים וקרקעות ציבוריות - שהיו פרטיות, בעיקר כאשר היה מדובר במבנים במרכזי ערים או במספר חלקות חקלאיות קטנות שניתנו למי שהשלטון היה חפץ ביקרו, במעמד של קרקע בבעלות מלאה. פרט לחריגים אלה השלטון לא התערב בנעשה בקרקע, למעט תקנה אחת שאף שהיא ידועה ראוי להזכיר אותה, כי גם אנחנו, בישראל, משתמשים בה בשאלות לגבי הבעלויות על הקרקע, במערכות היחסים של האוכלוסיות השונות בארץ, ואולי גם בנושא של קרקעות הקיבוצים והמושבים. המדובר בתקנה שעניינה בכך שקרקע שנחכרה ומסיבות שונות איננה מעובדת שלוש או ארבע שנים, מי שמחזיק בזכות החכירה מאבד את הקרקע, או נכון יותר את זכות החכירה והקרקע חוזרת אל השלטון שיכול לעשות בה כרצונו. עם זאת יש להזכיר שקיים גם הצד האחר של התקנה הזאת, שאותו שוכחים לעתים, והוא: קרקע שאיננה מעובדת, שמוגדרת כקרקע 'מעוות', קרקע 'מתה', ובא אדם שמעבד את הקרקע הזאת במשך כמה שנים ומשלם 'פירות' מסים - אדם זה 'מרוויח' את זכות החכירה עליה. כלומר: התהליך עובד לשני הכיוונים, לא רק איבוד הזכות, אלא גם קבלת זכות החכירה.

מערכת התייחסות זו לזכויות השימוש בקרקע התקיימה בארץ שנים רבות מאז ראשית ההתיישבות היהודית במושבות הראשונות, ובמשך כל התקופה העות'מנית ואפילו בתקופת המנדט הבריטי. למעשה ברוב הקרקעות שנרכשו הדבר שבעצם ניקנה היה - זכויות החכירה

האם 'אנו באנו ארצה' רק כדי להפריח את השממה או גם ליצור עם יהודי חדש

בקרקע, שהרי הקרקעות האלה היו שייכות לאותו מכלול של קרקעות חקלאיות בבעלות השלטון. וזה אולי המקום הראוי לבדיקה משפטית של השאלה: כיצד, למשל, הפכו קרקעות פתח תקווה לקרקעות 'פרטיות', בשעה שבעצם לא היו 'פרטיות' כיוון שהראשונים שקנו את אדמות פתח תקווה קנו רק את זכויות חכירת הקרקע של השלטון.

**"תהליך רכישת
הקרקע על פי
התביסה הציונית
נועד להחזיר את
העם היהודי הגולה
ל'מצב נורמלי' של
עם היושב על
אדמתו ולא רק
עם של סוחרים".**

וקיימת, כמובן, גם התפיסה הרביעית, הציונית. ועל פי גישה זו הקרקע, לפי ראיית ותפיסת, מעולם לא הייתה יעד, אלא אמצעי. המוסדות רכשו קרקעות ונתנו אותם לחקלאים לא רק על מנת שיעבדו את הקרקע. רכישת הקרקע והושבת אנשים עליה הייתה חלק מהתכנית הציונית הרחבה שהתבטאה בעצם בשני כיוונים עיקריים: הכיוון האחד - שינוי דמותו ותדמיתו של העם היהודי על ידי הוצאתו מהערים, מהעיירות, מהכפרים, מהעיסוקים במקצועות כמו מסחר או שירותים והחזרתו למצב של 'עם נורמלי', עם שיושב על אדמתו, עם שעוסק בחקלאות, כי כך היו בנויים כל העמים, פחות או יותר, במאה התשע עשרה. ולכן, רכישת הקרקע הייתה תנאי ראשון כדי שאותם יהודים שיגיעו לארץ ישראל יעברו את התהליך של הסוציאליזציה ושינוי המערכת החברתית שלהם. במלים פשוטות: הקרקע הייתה האמצעי ולא המטרה. גישה זו נמשכה לא רק בתקופת העלייה השלישית והרביעית וגם בתקופת המנדט, אלא היא אף המשיכה להתקיים גם במדינת ישראל, שבה חלק מהרעיון של הקמת מושבי העובדים ומושבי העולים בשנות החמישים והשישים, היה להעביר את העולים החדשים דרך המסגרת הקרקעית על מנת ליצור אזרחים טובים, נאמנים וציוניים במדינת ישראל.

הכיוון השני היה, כמובן, רכישה ואחיזה התיישבותית בקרקע, כדי להשיג טריטוריה עבור המדינה היהודית העתידית, ואחר כך שמירה על הטריטוריה הזאת. ושוב, חלק מהרעיון, בהמשך לתקנות העזות'מניות, חייב גם את עיבוד הקרקע, שהרי על פי החוק אי אפשר היה להחזיק את הקרקע אם היא לא עובדה. ולכן היישובים הועלו על הקרקע לא רק על מנת לשמור ולשמר אותה בבעלות העולם היהודי, קרן קימת או כל גוף אחר שהחזיק את הקרקע. נכון שעל פי התיאוריה הציונית, ובוודאי שעל פי האתוס הציוני, אנו באנו ארצה כדי להפריח את השממה, כדי לגדל, כדי לשנות את המבנה החברתי, אבל זאת לא הייתה המטרה

העיקרית. המטרה האמיתית הייתה לבנות את הכלים שיעזרו להבאת מה שיותר יהודים לארץ ישראל והפיכתם לעם אחר. והקרקע נתפסה כחלק מהנושא המרכזי הזה. כדי להמחיש את הרעיון אביא לדוגמא דברים שאמר אופנהיימר בקונגרס הציוני השישי, כאשר הוא דיבר על ההתיישבות הציונית ויסודותיה ועל הבעלות לצמיתות של האומה על האדמה. הוא אמר: 'אבל (האדמה) תישאר בידי עובדיה כל זמן שהם מעבדים אותה'. בהסבירו את הרעיון המרכזי תיאר כיצד ובאילו שלבים תיעשה ההתיישבות. בשלב הראשון האדמה תעובד על ידי אנשים שיהיו במעמד של שכירים. רק בשלב שני, אם ההתיישבות תצליח, האדמה תימסר לאגודה השיתופית. ואני מצטט: "האדמה, האיננוטר והבניינים ימסרו במחיר קרן ללא תוספת שתוחזר במשך זמן". כלומר, הרעיון הוא להעביר לבעלותם או לאחזקתם המלאה את 'האדמה, האיננוטר והבניינים'.

את כל התהליך ההתיישבותי של אותם ימי בראשית ליוותה האידיאולוגיה של 'קרקע הלאום' אותה הכניסה התנועה הציונית לתוך נושא הקרקעות בארץ מתוך מטרה כפולה: לחגר את כל האנשים הקשורים לנושא הציוני על ידי תרומות למפעל התחייה הלאומי היהודי בארץ ישראל. מן התרומות שייאספו לרכוש את הקרקעות ואחר כך לתת אותן לאלה שעשו בהן שימוש בפועל. ובנקודה זו אנו נכנסים לתחום של 'פעולה לטובת הכלל ולטובת העם היהודי'.

מבחינה היסטורית זו בדיוק אחת השאלות המרכזיות שהעם היהודי דן בהן לפני מאה שנה וממשיך לדון בהן היום: מה זו בעצם פעולה למען הכלל, או למען העם היהודי, ומי הוא זה שקובע מה הגדרתה ומהותה של 'הפעולה' הזו. ובהקשר הזה השאלה היותר מדויקת היא האם טובת הכלל היא טובתו של כל פרט מהכלל, או האם מדובר רק בטובתו של הכלל. מנקודת הראות של המערכת הארגונית פירוש הדבר היה להחזיק בידה את המשאבים. זאת מפני שכדי לפתח מרחב לצורכי המדינה שבדרך, דרושה אחזקה ושליטה בשלושה משאבים מרכזיים: האחד הוא המרחב הקרקעי, השני הוא האנשים והשלישי - התקציבים. את המטרות האלה ניסתה התנועה הציונית להשיג במשך כל תולדותיה, והצליחה בכך בעיקר עם קום המדינה, כאשר המדינה החזיקה בידה - לרגע ממושך למדי - את כל הקרקע, את כל כוח האדם (העולים) שאפשר היה וליישב אותו בכל מקום שרצו, וגם את רוב המשאבים הכספיים, שמקורם במיסוי, מגביות ועוד.

האם 'אנו באנו ארצה' רק כדי להפריח את השממה או גם ליצור עם יהודי חדש

ניסוח מטרות חברתיות ומדינתיות משתנה לאורך ההיסטוריה ומנקודות ראות שונות בזמנים שונים הרבה פעמים המטרות נראות אחרת. באותם ימי התיישבות המטרות היו ברורות ולכן אף אחד לא אמר במלים מפורשות 'מה צריך לעשות בקרקע', פרט אולי למשפטנים ואחרים שעסקו בנושא מן הבחינה מקצועית. אף אחד לא העלה על דעתו באותם ימים את המחשבה שאולי יגיע זמן ושוב לא יעבדו את הקרקע. התפיסה המרכזית לא הייתה מתן הקרקע על מנת שיעבדו אותה, אלא על מנת שיחזיקו בה.

הבעיות שאנחנו ניצבים בפניהן היום בתחום השימוש בקרקע, הן לגבי צורת ההחזקה והן לגבי מטרות השימוש, ראויות בהחלט לדיון ציבורי. אבל דווקא בלחץ ימי המאבקים על 'חלוקת משאבי הלאום' חשוב לזכור שהבעיות נוצרו במהלך שנים רבות ולכן גם הפתרון האמיתי והנכון שלהן יוכל להימצא רק במהלך ההיסטוריה.

ההשלכות הסביבתיות החמורות של הכירסום בשטחים החקלאיים והפתוחים

פרופ' אליהו שטרן

* הכותב פרופסור במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן גוריון.

המחלוקת החריפה בנושא הפרשת הקרקעות החקלאיות איננה על 'עיגון הזכויות בקרקע', אלא על בעיית 'עיגון זכויות החקלאים בקרקע' ואי אפשר לדון בשאלה זו על בסיס תיאורטי בלבד מבלי להתייחס לעובדות בשטח כמו המלצות ועדת מילגרום. כדי להזכיר ולמקד את העובדות מי ששכח: ב-14 בדצמבר 2000 הגישה ועדת מילגרום את המלצותיה לממשלה, וב-31 בדצמבר, שנת 2000 הניחו על שולחן הכנסת חבר הכנסת ישראל כץ ואחרים את הצעת החוק הידועה בשם 'חוק עיגון זכויות החקלאים בקרקע'.

מנקודת הראות שלי בהקשר לדיון בנושא המהותי הזה, חשוב דווקא ללבן את ההשלכות וההיבטים הסביבתיים, הן של המלצות ועדת מילגרום והן של חוק עיגון זכויות החקלאים בקרקע. ויותר מכך: בהסתמך על ההשלכות האלה, מה צריך להיות האינטרס הציבורי מנקודת הראות הסביבתית, ומה הצעדים שהציבור צריך לנקוט על מנת לשמור על האספקטים הסביבתיים במדינת ישראל.

החוק המסעיר הזה כולל, בתמצית, שני סעיפים. האחד - הקניית זכות חכירה לדורות, דהיינו למאה תשעים ושש שנים, בקרקע חקלאית. השני - שינוי ייעוד של קרקע חקלאית, סעיף העוסק בתנאים לשינוי ובפיצוי לחוכר בגין שינוי. ועדת מילגרום עסקה, במהות, בשישה סעיפים: חיוזק אחיזתם של החקלאים בקרקע לצורך עיבוד חקלאי; חיוזק וביסוס זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים; זכויות לחוכר בגין שינוי ייעודה של קרקע חקלאית; שינוי ייעודה של קרקע חקלאית שלא לצורכי החוכרים אשר נובע מהחלטה 727 של מנהל מקרקעי ישראל; שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לצורכי הרחבת היישוב; ושינוי ייעודה של קרקע חקלאית לצורכי תעסוקה.

למי ששכח או אינו מעוניין לזכור, ראוי להבהיר נקודת מפתח מהותית: הקרקע החקלאית, פרט לשימושה המעשיים השונים, היא חלק ממערכת השטחים הפתוחים של ישראל.

ההשלכות הסביבתיות החמורות של הכירסום בשטחים החקלאיים והפתוחים

לשמתנתנו, קרוב ל-94% משטחי המדינה, עדיין מוגדרים כשטחים פתוחים. כלומר: שטחים שאינם מבונים, לרבות שטחים שקיים לגביהם תכנון שעדין לא בוצע. מתוך הסך הכללי הזה 26% הם קרקע חקלאית, ובמספרים: 5,5 מיליון דונם. מתוך סך זה בערך ארבעה מיליון דונם מעובדים. ומתוך החמישה וחצי מיליון דונם, בעשור שבין תחילת 1991 לבין סוף 2000, הפשירה "הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים", (הולקחש"פ בשפה הצבאית) כ-650 אלף דונם ליעודים שונים שבערך מחציתם לצורכיי בנייה ופיתוח ומחציתם לשימושים פתוחים אחרים.

"בישראל הולך

**ונוצר אי צדק
סביבתי על ידי כך
שאנו מעניקים
שליטה במשאבים
סביבתיים וכלל
ציבוריים לקבוצה
קטנה של אזרחים".**

לגריעתם של השטחים החקלאיים מתוך מערכת השטחים הפתוחים יש, כמובן, השלכה סביבתית. כבר עמדו על כך עורכי תכניות המתאר הארציות, אם המדובר בתכנית האב שהוכנה לישראל לשנת העשרים, אם זה בתום השלושים ואחד ולאחרונה בתום השלושים וחמש. כל העוסקים במלאכה הכירו בערך הרב שיש לשטחים הפתוחים בישראל ובכלל זה בערך שיש לשטחים החקלאיים, וגם בערך התרבותי שלהם בו נשמרת המורשת ההיסטורית והתרבותית שלנו.

כל אחד יודע כי לשטחים הפתוחים יש ערך סביבתי ואקולוגי, הם משמשים בתי גידול טבעיים לחי ולצומח ולכל המערכות שסובבות אותם. יש להם גם ערך חברתי רב, משום שהם כוללים את כל רכיבי הנוף הפתוח המהווים מקום מקלט ומרגוע לכל רכיביה האנושיים של החברה הישראלית. ויש להם, כמובן, גם ערך חקלאי כיוון שהשטחים הפתוחים, ובכלל זה החקלאים, כוללים את הפוטנציאל התיירותי לתושבי הפנים במדינה, כוללים את המוצרים הציבוריים הבסיסיים כמו: אוויר נקי, מים ונוף. מן הבחינה תיירותית שטחים פתוחים אלה הם הפוטנציאל שעליו אנתנו בונים חלק מהתיירות. ללא כל ספק יש לשטחים החקלאיים והפתוחים גם ערך עתידי, כיוון שהם מהווים את עתודות הקרקע לפיתוח עבור הדורות באים.

אין מחלוקת על כך שלכרסום בשטחים החקלאיים יש השלכות סביבתיות, לפחות בשלושה היבטים: האחד - ההיבט התכנוני, השני - ההיבט החברתי כלכלי והשלישי - ההיבט האקולוגי.

מההיבט הסביבתי המדובר קודם כל בהקטנת מרחב הריאות הירוקות שמהוות צורך בסיסי

של האוכלוסייה העירונית בישראל, ההולכת ומתפתחת במהירות רבה. המדובר גם בפגיעה אפשרית בשטחים המהווים חץ בין יישובים. כן מדובר בפוטנציאל להקטנה בלתי מתוכננת של עתודות הקרקע החקלאית, כולל שטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה. מדובר בהקטנת יכולת השליטה התיכנונית בקרקע. ומתן לגיטימציה ועידוד ללחצי התרחבות וסיפוח עירוניים. כמו כן מדובר על הסכנה של איבוד הזהות של המרחב הכפרי. מדובר על ירידה במוטיבציה לעסוק בחקלאות ובאחרונה - ואולי חשוב מכל - מדובר על תהליך מתמשך של שינוי ייעוד הקרקע החקלאית גם בפריפריה.

מההיבט חברתי כלכלי, ראוי להזכיר את העובדה שאנחנו הולכים ויוצרים בישראל אי צדק סביבתי על ידי כך שאנחנו מעניקים שליטה במשאבים סביבתיים 'כלל ציבוריים' לקבוצה קטנה יחסית של אנשים. כמו כן מדובר בשינויים חזותיים בנוף, בהקטנת המרחב החקלאי שעלולה לגרום לסגירות מרחבית ולפגיעה ברווחת הציבור. כן מדובר על עידוד החדירה של פעילויות שגורמות למפגעים סביבתיים במגזר הכפרי. גם להחלטה להפעיל מה שקרוי 'הרחבות חקלאיות' ביישובים כפריים וחקלאיים, יש השפעות חקלאיות. למשל: יצירת קונפליקטים חברתיים תוך יישוביים בין מצדדים לשוללים, יחד עם שינויים במבנה החברתי הגורמים להטרוגניות של האוכלוסייה - גם מבחינה חקלאית וגם מבחינה פוליטית פנים יישובית.

יותר מכך, ואת זאת ראוי להדגיש, מההיבט הסביבתי מדובר קודם כל על צמצום ועל פגיעה בבתי גידול, ועל פגיעה במגוון הביולוגי - גם החי וגם הצומח - שהוא הגורם לערעור מתמשך של האיוון האקולוגי הכולל במדינה. כן מדובר גם על הקטנת שטחי העשרה וסינון למי תהום; על גידול פוטנציאלי של זיהום מי תהום ועל פיזור גדול יותר של מזהמים; על הגברת הנגר העילי, על פגיעה בתהליכים יוצרי קרקע ושמירה על הפוריות של הקרקע; על פגיעה באוכלוסיית 'מאביקים' ופגיעה בלתי הפיכה ביבולים ובצומח טבעי; על הקטנת היקף פירוק הרעלים והפסולת; על הגבלת הליכי הפצה של זרעים; על פגיעות מקומיות במערכת עיצוב האקלים; על פגיעה בצמחייה שתוצאתה פחות אמצעים לקליטת גזי חממה. וניתן למנות עוד ועוד אפקטים שליליים מן הסוג הזה.

זה המקום לבחון מה בפועל קורה בשטח מנקודת הראות של התפשטות השטחים המכונים על חשבון הפתוחים. מתוך כ-650 אלף דונם שהופשרו, ואחרי העיסקאות שביצע עליהן מנהל המקרקעין, עולה כי בעשור של 1991/2000, המדובר בכ-26 אלף דונם לבניה. בעיקרון

ההשלכות הסביבתיות החמורות של הכירסום בשטחים החקלאיים והפתוחים

אפשר לומר שהשטחים האלה, יחסית, לא כל כך גדולים. המדובר בסדר גודל של כ-29 אלף יחידות דיור. אבל זו גישה שטחית. כדי לדעת מה באמת ההשפעות השליליות ראוי לבחון את הפריסה של הקצאת שטחי הבינוי האלה. מתברר כי בניגוד למה שמקובל לחשוב ההקצאות לא מתרכזות אך ורק באזורי הביקוש במרכז הארץ. 30% מתוך העסקאות האלה נעשו בפריפריה של מחוז הצפון והגולן ומחוז הדרום. מכאן ברור שהתופעה קיימת בכל הארץ.

אבל בכך לא די. קיים מקור בינוי נוסף: ההרחבות בפועל בתוך המרחב הכפרי החקלאי. ניתוח המספרים חושף כי מתוך פוטנציאל של כ-55 אלף יחידות דיור - כשמלוא הפוטנציאל הוא יותר ממאתיים אלף יחידות דיור, עד סוף שנת 1999, על פי סקר שערך משרד החקלאות - כבר נבנו ואוכלסו כעשרת אלפים 'הרחבות'. גם כאן ראוי לבחון לא רק את הכמות אלא גם את היקף הפיזור הגיאוגרפי. לצורך ההדגמה אציג נתונים הכוללים גם את מה שאושר לבנייה, את מה שנמצא בהליכי בנייה, וגם מה שעבר אישור פרוגרמטי. מפת הפריסה המצטיירת מראה כי גם ההרחבות האלה נמצאות לא רק במרכז הארץ, אלא גם בגליל, במועצות אזוריות ובעצם - בכל שטח המדינה.

**"ניתוח מסכרי
ההרחבות לבינוי
בפועל במרחב
הכפרי החקלאי
חושף שמדובר
בפוטנציאל של 55
אלף יחידות דיור
שאושר לבנייה בכל
הארץ ושמהן כבר
נבנו ואוכלסו
כעשרת אלפים".**

מתוך נקודות ראות אלה עולה כי האינטרס הסביבתי הרצוי לציבור צריך לכלול את האלמנטים הבאים:

- הקטנת הכרסום בשטחים החקלאיים ושמירת רצפים גדולים ככל האפשר של שטחים פתוחים לצורך שמירה על המיגוון הביולוגי ונופי החקלאות והמורשת.
- הציבור צריך להיות מעוניין בשמירה על אזורי חייך ריאות ירוקות בין מטרופולינים לבין יישובים בעלי שטחים חקלאיים ופתוחים, בדיוק כפי שהתכנון הארצי הלאומי קבע.
- שמירה על שטחים חקלאיים ופיתוחם כמרחבי בינוי ופנאי, והבטחת שטחים חקלאיים ופתוחים לצורך העשרת מי תהום.
- שמירה על השטחים החקלאיים הזנוחים כיום באזורי ביקוש כשטחים פתוחים גם בעתיד.
- מניעת פירבור והעדפת בנייה רוויה, כפי שהתכנון הארצי קבע, ושמירת אופציות פתוחות לדורות הבאים.

- אם אלה האינטרסים הרצויים, ראוי שההמלצות שהציבור צריך לדבוק בהן, יהיו אלה:
- החוק או הסעיף, מה שקרוי סעיף 2א' לחוק, מאפשר חכירה ל-196 שנים. משמעות הדבר בפועל היא הפרטת הקרקע; שמשמעותה: ניצול הקרקע על ידי קבוצה קטנה של אנשים; ופגיעה באפשרות הפיתוח לדורות הבאים. לפיכך העמדה המומלצת לציבור היא שייקבע בחוק ש"אין להעניק זכות חכירה לדורות בקרקע חקלאית, אלא אם הקרקע תשמש, כפי שהיא מחויבת או כפי שנקבע בזמנו, לעיבוד חקלאי או עיבוד אחר בשטח פתוח, המשרת את אינטרס כלל הציבור בלבד בכל משך התקופה הזאת".
 - המלצה נוספת עוסקת במה שנקרא סעיף 6א' לחוק, הקובע תנאים לשינוי הייעוד של הקרקע. את השינוי הזה יש לאפשר רק אם יוכח שיש בכך צורך לאומי, שיש בכך היסכון מירבי בניצול הקרקע, שיש התחשבות בצורך לשמר שטחים פתוחים, ושקיימת הבטחת המשך הקיום וההתפתחות של היישוב החקלאי. מתוך נקודת ראות זו ברור שאינטרס הציבור הוא שאין לשנות את ייעוד הקרקע על פי סעיף 6א' לחוק המוצע, כל עוד הקרקע היא בחזקת החקלאי. כלומר: אם החקלאי מפסיק לעבד את הקרקע ו/או שהיא איננה משמשת לחקלאות, היא תוחזר לרשות המדינה. וכפועל יוצא: שינוי ייעודה של קרקע חקלאית ייעשה רק על ידי המדינה, על מנת שלא לתמרץ את החקלאים לעסוק במסחר מקרקעין.
 - ההמלצה השלישית עוסקת בקשר שבין שינוי ייעוד הקרקע לבין הפיצוי לחקלאים. סעיף 6ב' בחוק וכן גם דו"ח ועדת מילגרם, מתייחסים לשינוי גיאוגרפי בשעורי הפיצוי בגין שינוי ייעוד קרקע. אם בוחנים את הרגישות הסביבתית של השטחים באזורי הפריפריה, חלקים גדולים מההפשרות נעשות באזורים בעלי ערכיות סביבתית גבוהה. לפיכך, האינטרס הציבורי חייב לקבוע כי בעת שינוי הייעוד של קרקע חקלאית, אין לתת שעורי פיצוי גבוהים יותר בצורה גורפת באזורי עדיפות הלאומית. שעורי פיצוי גבוהים יינתנו רק באזורים שאינם רגישים מבחינה סביבתית, ובלבד שתהיינה בהם תשתיות והם יעמדו בתנאים של צפיפות מינימלית.
 - המלצה נוספת חייבת לעסוק בקשר שבין ייעוד הקרקע לבין הפיצוי, כאשר מדובר על שינוי ייעוד לצורכי החוכרים מול שינוי ייעוד שלא לצורכי החוכרים. כאשר מדובר בשינוי ייעוד שלא לצורכי החוכרים, מדובר על פיצוי מופחת באזורי ביקוש, שכמובן עשוי לעודד בניה רוויה, לעומת פיצוי מוגבר באזורי עדיפות לאומית א'. בחינת הנתונים העובדתיים מגלה ש-45% מכלל העסקאות למגורים, נעשו בפריפריה. כלומר: יש בכך עידוד להמשך בנייה צמודת קרקע באזורי הפריפריה וכפועל יוצא תמריץ ללחצי פיתוח נוספים על שטחים חקלאיים באזורים אלה. מן הטעם הזה חשוב שהציבור

יתנגד לקשר המוצע בחוק - וגם לשעורי הפיצוי שהומלצו על ידי ועדת מילגרם - בין שינוי ייעוד הקרקע החקלאית לבין גובה הפיצוי לחקלאים. זאת ועוד: מכיוון שהקרקע מהווה 'משאב במחסור', על הציבור להתנגד בנחרצות לפיצוי בצורת קרקע חלופית.

המלצה נוספת היא: הרחבת שטחם של יישובים חקלאיים גם אל מחוץ לשטח המחנה. הציבור חייב לדרוש שכל שינוי של ייעוד קרקע, מחקלאות למגורים, ייעשה בתחום

המחנה בלבד. תנאי להפשרת חלקת קרקע חדשה מחוץ לחלקה א', יהיה מיצוי הבינוי בתחום חלקה א' והוצאת הפעילות הלא חקלאית מתחום הנחלה.

המלצה נוספת עוסקת במה שקרוי 'ניוד זכויות'. במקרים בהם יהיה צורך בשינוי ייעוד לאחר מיצוי כל השטחים באותו תחום המחנה, ובהם היישוב אינו חורג מגודלו המאושר, על הציבור לדרוש שהקניית זכויות בנייה והפשרת קרקע לבנייה מחוץ לשטח המחנה, ייעשו רק על בסיס של 'ניוד זכויות'. זכויות הבנייה תנוידנה לשטחים שאושרו לבנייה במוסדות התכנון, ואלה, לפי הערכות מקצועיות, יהיו ברובם במרקמים עירוניים.

לכסוף, ראוי להציג עוד המלצה אחת שאמורה לעסוק בשינוי ייעוד לצורכי תעשייה ומסחר. היקפי 'מתחמי התעסוקה' בשטחים חקלאיים, לפחות על פי ועדת מילגרם, היו כאלה ששטחם באזורי המרכז יהיה 75 דונם ובאזורי עדיפות לאומית א' 150 דונם.

באזור המרכז, גם בשטח קטן כזה, אין כדי למנוע לחצים לפיזור אזורי תעסוקה קטנים יותר בשטחים חקלאיים. ופיזור כזה מגדיל את הפוטנציאל לפיתוח אזורי תעסוקה. לעומת זאת, באזורי העדיפות הלאומית, שבהם השטח כפול, הדבר מעודד לחצים לשינוי ייעוד תעסוקה, או במלים ברורות יותר: לחצים לשינוי ייעוד קרקע חקלאית לתעסוקה. לפיכך ראוי שהציבור ידרוש שישונה ייעודה של קרקע חקלאית לצורכי תעסוקה ומסחר, רק אם יוכח שיש בשינוי זה צורך אמיתי, מבלי שתיווצר תחרות עם מרכזי תעסוקה ומסחר ביישובים העירוניים הסמוכים, ותוך ריכוז אזורי התעסוקה והמסחר, במיקום ובהיקף שיאפשרו נגישות נוחה באמצעות תחבורה ציבורית.

חלק גדול מההצעות שהעליתי מעוגנות כבר היום במסגרת התכנון הלאומי שעדיין לא גובש סופית בחקיקה. אבל למרות זאת ראוי לבחון את מה שדרוש ורצוי לציבור גם מההיבט הסביבתי.

עתירת 'הקשת הדמוקרטית המזרחית' לבג"ץ בפרשת עיגון הזכויות בקרקע איננה רק כנגד ההטבות אלא יש בה גם כיוון של צדק חברתי

חיים זנדברג

* בית הספר ללימודי משפטים, המסלול האקדמי של המכללה למינהל.

אין טוב מ'סיפור מעשה' טוב המוביל את הקורא לליבה של הסוגיה המשפטית שאליה חותרים להגיע. על כן אני מבקש להתחיל ב'סיפור', נכון יותר בסוגיה משפטית שלכאורה אינה קשורה לנושא הסימפוזיון, והיא לקוחה מתוך דברים שכתב השופט העליון בדימוס חיים כהן, לגבי משמעותו של כלל משפטי במשפט העברי, ששמו 'הפקר בית דין הפקר'. על פי כלל זה מוקנית לבית דין סמכות הפקעה ובין הפוסקים קיימת מחלוקת באשר לשאלה מה מקורו של הכלל.

עמדה אחת היא של רבי יצחק, ואני מצטט: "מנין שהפקר בית דין הפקר, שנאמר וכל אשר לא יבוא לשלושת הימים כעצת השרים והזקנים, ייחרם כל רכושו ויידל מהקהל הגולה". מוסיף השופט חיים כהן באותו עניין, כי לפי עמדה זו, שכלל הנראה ההלכה כמותה: "מטרתה של סמכות ההפקעה היא לשמש כסנקציה בלבד שמטרתה להרתיע ולחייב ציות להחלטות בית הדין".

שונה עמדתו של רבי אלעזר, שלדידו מקור הכלל הוא בספר יהושע, בפרשת חלוקת הארץ בין השבטים, ולאישוש עמדתו הוא מפנה לפסוק: "אלה הנחלות אשר נחלו אלעזר הכהן ויהושע בן נון וראשי האבות למטה ישראל בגורל". "וכי מה עניין ראשים אצל אבות", כלומר, מדוע דיבר כאן המקרא על ראשי אבות ולא על ראשי המטות כהרגלו, "לומר לך מה אבות מנחילים לבניהם כל מה שירצו, אף ראשים מנחילים את העם כל מה שירצו". ומכאן מסיקים שלגישתו של רבי אלעזר הכלל 'הפקר בית דין הפקר' מאפשר לקחת נכס מפלוני וגם להעביר אותו לאלמוני ולא להשתמש בו רק כסנקציה.

מן המשל אעבור אל הנמשל. המחלוקת התלמודית שתאירתי משקפת, לעניות דעתי, את

גדר המחלוקת המשפטית בין מתנגדי עיגון זכויות החקלאים לבין התומכים. המתנגדים שעמם נמנים גם היועץ המשפטי לממשלה וגם עותרי 'הקשת הדמוקרטית המזרחית', אימצו, לגישתי, גישה דומה לגישת רבי אלעזר. לגבי דידם, זכויות החקלאים אינן אלא פיקדון אשר ניתן ליטול אותו ולשוב ולחלקו. את עמדתו הברורה של היועץ המשפטי לממשלה אפשר לדעת על פי מה שאמר ב"פורום למדיניות קרקעית" של המכון לחקר שימושי קרקע של קק"ל, ביוני אלפיים, ואני מצטט: "הקרקע הרי ניתנת כפיקדון לעיבוד חקלאי. כשהפיקדון הזה חדל מלשמש למטרתו המקורית, הוא חוזר לבעליו".

"לחוכרי הקרקע -

על אך העובדה
שלא הוענקה להם
בעלות - יש בסיס
משפטי לבסס את
טענתם לזכות
כלשהי במקרקעין".

עמדתו זו של היועץ המשפטי מייצגת טענה משפטית חזקה ביותר, שהרי הבעלות הפורמלית במקרקעי ישראל איננה שייכת לחקלאים. אמנם יש בידי החקלאים זכות להחזיק את הקרקע, אך זכות זו גובעת מהסכמת הבעלות, בדרכים שונות, כמו הסכמי חכירה או הסכמי רשות שימוש. זכות זו אינה זכות של מה בכך, היא נמצאת בידי רוב החקלאים הרבה יותר מעשר השנים - שבמאמר מוסגר ראוי לומר כי הספיקו עד שנת 1958 לכל מחזיק במקרקעין, כדי

לזכות בבעלות מכוח החזקה ועיבוד נוקדים. אך ההחזקה הזאת - וזאת טענתם החזקה של המתנגדים - מחושקת. כל כולה שואבת את מקורותיה מההתקשרות החוזית בין הבעלים לבין החקלאים, וההתקשרות הזאת מחשקת היטב את זכויות החקלאי, בדרכים שונות.

ראשית, באמצעות הצגת ההתקשרויות כהתקשרויות קצרות טווח שאפשר פשוט לא לחדש אותן. שנית, באמצעות תניות שימור הייעוד החקלאי. תניות אלה באות לידי ביטוי הן בחוזים והן במדיניות הרשמית של הבעלים, כפי שהיא משתקפת, למשל, מהחלטה מספר 1 להחלטות מנהל מקרקעי ישראל, ההחלטה המפורסמת, בהסכמי החכירה של קרקע חקלאית. וכך כתוב בהחלטה: ייקבע כי עם שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לייעוד אחר, יבוא הסכם חכירה לידי גמר והקרקע תוחזר למנהל מקרקעי ישראל. גם עותרי 'הקשת הדמוקרטית המזרחית', סומכים את עמדתם על השקפת הפיקדון ועל תניות שמירת הקרקע החקלאית שהן פשוט תניות הקבועות בחוזה.

לטענה המשפטית הזאת, שנראית על פניה חזקה כי היא מבוססת על חוזים מפורשים וברורים וגלויים וכתובים, מוסיפים גם אלמנט נוסף שמזכיר את גישתו של רבי אלעזר ולפיו את

הקרקע צריך לקחת מן החקלאי כדי לחלקה בצורה צודקת יותר, שוויונית יותר. רעיון השוויון חוזר גם בחוות הדעת שהוגשו מטעם היועץ המשפטי לוועדת מילגרום וגם יותר מאוחר בחוות דעת שכתבה עמיתתי, עורכת הדין עליזה קן, על הצעות החוק לעיגון זכויות החקלאים בקרקע. את השוויון הזה ניתן לסמוך גם על חוק יסוד כבוד האדם וחירותו וגם על הגישה הכללית לגבי שוויון בהקצאת קרקע ליישובים.

על מה, בעצם, יכולים החוכרים וברי הרשות לסמוך את טענתם לזכות כלשהי במקרקעין שבאופן גלוי וברור לא הוענקה להם הבעלות בהם וההרשאה החווית להשתמש בהם מסויגת? אין ספק כי הבסיס המשפטי לכך לא פשוט, אבל יש, לדעתי, בסיס כזה. ניתן להפיק אותו ממספר מקורות, ובאחד מהם איעזר בגישתו של רבי יצחק.

דרך ראשונה היא זו שלפיה ניתן לטעון כי מערכת ההתקשרויות בין המדינה לבין החוכרים וברי הרשות איננה אלא מערכת למראית עין. היא לא שיקפה את המציאות, אלא רק אתוס. אני יודע שהיסטוריונים שונים שוקדים בארכיונים על מנת למצוא הוכחות לטענה העובדתית הזו. החוקרת ד"ר מיכל אורן, למשל, מצאה מסמכים שונים שמעידים על רכישת קרקע ממשאבי יחידים והעברתה כפיקדון לקק"ל. דרך שניה, משלימה, מצוייה בניסיון לתקוף את מערכת החוזים שהוכתבו לחקלאים כמערכת שנכפתה עליהם שלא כדין במסגרת חוזים אחידים. דרך שלישית היא זו המנסה להראות שלמעשה שמירת הבעלות בידי המדינה או הגופים השונים שמנהל מקרקעי ישראל מייצג אותם, איננה משקפת תופעה אמיתית של הפרטה וזחלת של מקרקעי המדינה. למעשה המדינה או הבעלים מתפרקים לאט לאט מהמעמד שלהם כבעלים. וכך, רבים מן הטעמים שבגינם המדינה, מנהל המקרקעין או קק"ל עדיין שומרים את הבעלות בגינם - הולכים ומתנדפים.

למשל: נראה ששיטת החכירה, או שיטת החוזים, כבר לא מתפקדת ככלי תכנוני כפי שאולי אפשר היה לצפות ממנה מראש. היא אפילו לא לגמרי מכשיר לעשיית רווחים. המדינה גם מתפרקת מחלק מהזכויות שלה כבעל בית, אם זה באמצעות תופעת ההיוון שבעצם מאפשרת לקבל סכומי כסף מראש ולא לראות את החוכר יותר עד לסוף תקופת החכירה. וגם תניות שימור הייעוד החקלאי נראה שכבר איבדו מתפקידן.

כאן אני חוזר לרבי יצחק. מטרתן של תניות שמירת הייעוד החקלאי הייתה לעודד שמירת ייעוד חקלאי, להשתמש בהן כסנקציה נגד מי שזנח את הייעוד החקלאי. האם עתה זו הפכה

להיות המטרה שלהן והאם האיום בנטילת הקרקע מהחקלאי נועד לעודד אותו לעשות שימוש חקלאי?

הדרכים שמניתי שאפשר לטעון לפיהן בניסיון לעגן את זכויות החקלאים בקרקע לפי המצב המשפטי הקיים, הן לא פשוטות, מבחינה משפטית. הן צריכות להפוך על פניה תשתית חוקית וחוזית שהיא לכאורה חד משמעית. על רקע זה ניתן להבין את הניסיון לשנות את החוק באמצעות חקיקה, כיוון שהמצב הקיים מקשה על האפשרות לעגן את זכויות החקלאים.

"המטרה העיקרית של העותרים להחזרת הפיקדון

הקרקעי למדינה איננה רק צדק חברתי, אלא גם תיקון הקיבוץ של המיעוט הערבי ותיקון החטא של 'ניכוס' אדמות הפליטים הערבים".

לסוגיה, כפי שהתעוררה בעת האחרונה, בפרשת עיגון הזכויות בקרקע, יש מקורות עמוקים. הייתי אומר שאלה גם המקורות העמוקים לעתירת 'הקשת הדמוקרטית המזרחית' שמכוונת כנגד ההטבות - או מה שנראה בעיניה הטבות-יתר - שניתנות לחקלאים בהחלטות ה'בואינג' של מנהל המקרקעין. העתירה אמנם כוונה באופן ישיר כלפי החלטות אלה, אבל היא כוונה, לפחות לכאורה, לכיוון של צדק חברתי. יחד עם זאת יש לעתירה גם פן לא פחות חשוב - הפן הלאומי. ואכן יש קשר בין הפן הלאומי לפן החברתי, לדידם של העותרים לפחות. המטרה העיקרית של החזרת הפיקדון היא לא רק צדק חברתי, אלא גם מה שנראה בעיני העותרים כצדק לאומי, קרי: תיקון מה שנראה בעיניהם כקיפוח של המיעוט הערבי ותיקון החטא של 'ניכוס' אדמות הפליטים.

יש לזכור שההשקפות האלה היו בין אחד המניעים שניצבו מאחורי התעוררות הבעיה לפני כשנתיים, והייתי מוסיף שלגבי דידם של חלק, או אולי הקיצוניים שבתומכי עיגון זכויות החקלאים, מדובר בהמשך ישיר של 'פרשת קציר', פרשת קעדן נגד מנהל מקרקעי ישראל. באותה פרשה פסק בית המשפט העליון כי בפועל אין מדינת ישראל מקצה מקרקעין אלא ליישובים קהילתיים יהודיים. וכך כתב בהקשר זה הנשיא ברק: "התוצאה, האפקט של מדיניות ההפרדה הנוהגת כיום, היא מפלה". ההמשך הישיר של פסיקה זו הוא, לדידם של עותרי 'הקשת הדמוקרטית המזרחית', שמרחבי 'הפיקדון החקלאי' שעשויים להשתחרר מאחיזת 'המייסדים' - אם תצלח עתירת 'הקשת הדמוקרטית המזרחית' - עשויים לשמש עתודת קרקע לפתרונה של בעיית 'המהגרים והילידים'.

לסיום, אני רוצה לנסות לחזות מה תהיה עמדת בג"ץ בפרשת 'הקשת הדמוקרטית המזרחית' או אם יצטרך בג"ץ בעתיד לטפל בניסיונות לתקוף את 'חוק עיגון זכויות החקלאים' או הסדר דומה לו - אם יתקבל. כמובן שאינני נביא ולא בן נביא ולכן אני רק רוצה להסב את תשומת הלב לשלוש מגמות בפסיקת בג"ץ שלכאורה יקשו מאוד לתקוף את עיגון זכויות החקלאים.

ראשית, בג"ץ מגלה אהדה רבה לחוכרים של קרקע פרטית כאשר ברור כי החכירה לא הייתה אלא תחליף לבעלות. שנית, בג"ץ מפרש חוזי מנהל פרשנות עקבית למדי לטובתם של החוכרים. ולבסוף: אני רוצה למתוח איזשהו קו בין סוגיית עיגון זכויות החקלאים לבין עמדת בג"ץ בנושא הפקעות, כפי שעולה מפסיקת בג"ץ, בפרשת חולות אולגה. במקרה ההוא פסק בג"ץ שקרקע שהופקעה למטרה פלוגית, תשוב, אפילו לאחר עשרות שנים, לבעליה. הבסיס הינו 'חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו' שמגן על הקניין. לכאורה ניתן למצוא בגישה זאת חיזוק לטענת 'השבת הפיקדון' של היועץ המשפטי לממשלה, אבל אני לא סבור שזה הכיוון, מכיוון שלא מדובר בבעלים פרטי שנטלו ממנו את זכויותיו בכוח, אלא במדינה שהקצתה אותן מרצונה ו'חוק יסוד: כבוד אדם וחירותו' נועד להגן על קניין הפרט מפני המדינה ולא להיפך. מצד שני, אם בג"ץ מתחשב בזכויותיו של בעלים שכבר ארבעים שנה אינו משתמש בקרקע, ואילו רצה יכול היה לקבל פיצוי על ההפקעה - מדוע להתעלם מזכויות החקלאים? מדוע להתעלם מאחזקתם רבת השנים שלא הייתה תמיד אחזקה מדושנת?

**תקצירי מחקרים בנושאי
מדיניות קרקעית ותכנונית
ושימושי קרקע שוערכו
במסגרת המכון בשנים
2000-2001**

הסדר הזכויות במקרקעין בארץ-ישראל ובמדינת ישראל

ד"ר חיים זנדברג

* המחבר הינו משפטן, מרצה למשפטים וחבר סגל בית הספר למשפטים של המסלול האקדמי של המיכללה למינהל בראשון לציון.

הספר 'הסדר הזכויות במקרקעין בארץ-ישראל ובמדינת ישראל' הינו עיבוד של חיבור לשם קבלת תואר דוקטור למשפטים, שאושר על ידי סנאט האוניברסיטה העברית בירושלים בשנת 1999. החיבור נכתב בהדרכתו של פרופסור יהושע ויסמן מהאוניברסיטה העברית. הספר יצא לאור בהוצאה משותפת של המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכל סאקר (שליד הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית) והמכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע של קרן קימת לישראל.

ענינו הישיר של הספר הוא תהליך, אשר החלו בו השלטונות המנדטוריים של ארץ-ישראל בשנת 1928. הכוונה לתהליך של הסדר זכויות במקרקעין (Land Title Settlement), לפי פקודת הקרקעות (סידור זכות הקניין). במסגרת תהליך זה, שטרם הסתיים עד עצם היום הזה, אמורה הייתה להתבצע, בכל פיסת מקרקעין בארץ-ישראל ובמדינת ישראל, פעולה של חקירה ובדיקה של שרשרת הזכויות (Chain of Title) באותם מקרקעין. פעולה זו אמורה הייתה להניב הכרעה סופית בדבר זכויות הקניין (ה-Titles) בכל פיסת מקרקעין שהוסדרה. הכרעה זו הפכה לרישום הראשון במרשם זכויות (Title Registration), ונועדה לאפשר את יצירתו. מטרתו המרכזית של הספר היא להציג, מנקודת מבט משפטית, את הטעמים לתהליך ההסדר ואת מאפייני עיצובו. יחד עם זאת, כדי להבין נכוחה את טעמיו של תהליך ההסדר, יש להבין, במבט היסטורי והשוואתי רחב יותר, את הטעם להיווצרותן של שרשרות זכויות במקרקעין ואת הטעמים העמוקים להיווצרותן של הצורך לבצע חקירה ובדיקה שלהן. צורך זה מאפיין כל שיטת משפט המכירה בעבירותן של זכויות במקרקעין, הוא טבוע באשיות דיני הקניין, תהליך ההסדר נובע ממנו והוא מאפיין את ההיסטוריה של דיני המקרקעין בארץ ישראל.

הספר אינו מתוחם למסגרת הצרה (מבחינת זמן, שטח ודין) שמכתיב העיסוק בתהליך ההסדר ה"ארץ-ישראלי". הספר חורג, בשער הראשון, מן המסגרת הטריטוריאלית הצרה של ארץ-ישראל, ומנתח באופן אנליטי-השוואתי את הטעמים להיווצרות הצורך בהסדר בכל שיטת משפט. השער השני והרביעי של הספר חורגים ממסגרת הזמן של תהליך ההסדר והם מוקדשים לתיאור הניסיונות, שנעשו בארץ-ישראל בשלהי התקופה העות'מאנית ובראשית תקופת המנדט, להתמודד עם הצורך בהסדר. אי אפשר להבין נכוחה את תהליך ההסדר, מבלי להבין את טעמי כישלונם של ניסיונות ההסדר שקדמו לו, כמו גם את תרומתם למעמדה של הזכות במקרקעין (ה-title) בארץ, ערב הנהגתו. בשער הרביעי (פרק ב') מובהר, כי על אף שתהליך ההסדר קרב לסיומו, הרי הצורך בחקירתן של שרשרות זכויות ובביצוע מחודש של תהליך "מעין הסדר", שב והתעורר גם לאחר השלמת ההסדר ופתיחתו של מרשם זכויות. הבהרה זו, לגבי הצורך בהסדר מחודש של מקרקעין מוסדרים, מעמידה בספק את מידת תרומתו של ההסדר להשגת היעדים שאותם התיימרו מעצביו להשיג. יש בה כדי להצביע על הנפקות המעשית של לימוד עברו של ההסדר - על העתיד לבוא.

השער השלישי והשער הרביעי (פרק א') של הספר מוקדשים להצגת מאפייני עיצובו של תהליך ההסדר. בשער השלישי של הספר מתוארים מאפייניו של התהליך, כפי שעוצבו בתקופת המנדט וכפי שאומצו, בעיקרם, גם לאחר הקמת המדינה. בשער הרביעי נסקרים השינויים שחלו בתהליך בעקבות הקמתה של מדינת ישראל ובמהלך חמישים שנותיה. העובדה שהתהליך מתנהל כבר שבעים שנה, הקנתה למחקר עתה זווית ראייה שלא נודמנה בעבר.

פרשנים משפטיים אחדים עסקו בפרשנות סעיפי חוק ובהצגת פסקי דין בתחום ההסדר. הבולטים בספרים אלה הם ספריהם של מ' דוכן, א' בן-שמש, ש' יהודה וי' כהן. חלק מספרים אלה לא עודכנו מזה עשורים. בשל מועד כתיבתם לא נמצא בהם ביטוי למחקרים היסטוריים חדשים ולמקורות מידע שנחשפו בעשורים האחרונים. בשל הדגש הפרקטי שהנחה את מחבריהם, לא נמצאה בהם תמונה השוואתית מלאה באשר לבעיית ההסדר, במובן הרחב. יחד עם זאת, נוכח מעמדם של חלק מן המחברים, יש בספרים אלה עדויות ייחודיות ממקור ראשון, אשר הופכות אותם למקור ראשוני רב חשיבות למידע על אודות ההסדר.

חקירתו של תהליך ההסדר כרוכה בחקירת ההיסטוריה של ארץ-ישראל בכלל ושל משפט המקרקעין בארץ בפרט. אכן, היבטים מסוימים של תהליך ההסדר עוררו את עניינם של

היסטוריונים וגיאוגרפים. למשל, עבודתו המקיפה של דב גביש, שהתמקדה בתהליך ההסדר מנקודת הראות של היסטוריון וכרטוגרף, הממקד את עניינו בתהליכי המיפוי שגלוו לתהליך המשפטי של ההסדר. ניתוחו של תהליך ההסדר יכול לשמש גם יעד למחקר כלכלי או למחקר בתחום תורת הארגון. ניסיון למחקר של תהליך דומה בכלים כלכליים נעשה בארצות-הברית. (ראו, למשל, J.T. Janczyk, An economic analysis of the land title systems for transferring real property, 6 *J. of Legal Studies* (1977) 213).

עם זאת, נקודת המוצא של הספר על הסדר המקרקעין אינה נקודת המוצא של היסטוריון, של כלכלן או של חוקר תורת הארגון. הספר אינו מתיימר לחשוף, באמצעות חקירת ההסדר, את מלוא הפרטים ההיסטוריים על פרשיה או תקופה מעברה של הארץ. הספר אף איננו מכוון לחקור, בכלים של כלכלן, את יעילותו של תהליך ההסדר, או להשוות את ארגון מערכת ההסדר למערכות ארגוניות דומות. אם עובדות מסוימות, הנחשפות בספר תסייענה למחקר בתחומים אלה, הרי תהיה זו תוצאת לוואי של המחקר. כזו עשויה להיות, למשל, החשיפה של מערכת השיקולים הפנימית שהנחתה את נציגי המדינה בניהול מבצע ההסדר בגליל, בשנות החמישים והשישים. איתרנו מסמכים המתעדים מערכת זו בארכיון מדינת ישראל, בחטיבה 74. גם המפתחות של הספר יכולים לשמש את ההיסטוריון או הכלכלן. יחד עם זאת, נקודת המבט של המחבר בניתוח המבנה של תהליך ההסדר, בהסברת טעמיו ובבדיקת האופן שבו ייושם הלכה למעשה, היא נקודת המבט של משפטן.

הניסיון להבחין בין נקודת המבט של המשפטן לבין נקודת המבט של דיסציפלינות אחרות אינו קל. על הקושי בהגדרת קו הגבול בין מחקר משפטי "טהור" לבין מחקר של המשפט מנקודת מבט של דיסציפלינה אחרת, מעידה העמדה שלפיה "מדע המשפט הוא מדע ריק" וכי חקר המשפט ראוי לו שיעשה מתוך נקודת מבט חיצונית, כזו של ההיסטוריון, הכלכלן או הסוציולוג. (א' פרוקצ'יה "בועות משפט - הרצאה לפתיחת שנת הלימודים" משפטים כ' (תש"ן) 9, במיוחד בעמ' 10)

על הקושי לשרטט את קו הגבול בין "היסטוריה" ובין "משפט" ניתן ללמוד מן התפיסות השונות של השימוש בהיסטוריה במסגרת הכתיבה המשפטית. יש המבקשים להראות כי הנורמה המשפטית חוצה את הגבולות של "historical particulars" (זו גישת הספר בשער הראשון). יש שמבקשים להסיק מסקנות מן העבר לגבי ההווה והעתיד. יש שמבקשים לנצל את העבר לשם קידום רעיון פלוני בהווה. ראו M. Kelman *A Guide to Critical Legal*

213 ff. *Studies* (Harvard, Cambridge, 1987). ייחודה של נקודת המבט המשפטית עשוי להיות באלה: ראשית, העיסוק בניתוח העבר נעשה, בין היתר, מתוך כוונה להקנות כלי מעשי לשימושם של מיישמי המשפט בהווה ובעתיד. על אף שעיקרו של תהליך ההסדר שייך לעבר, התהליך טרם תם והצורך בהסדר במובן הרחב הוא צורך מתמיד, שעשוי לשוב ולהתעורר, לפרקים, בעתיד. הטענה לפיה חקירת העבר נחוצה בשל השלכותיה על ההווה והעתיד, איננה, בהקשר דנן רק סיסמה. המשפטן והשופט יוכלו לעשות בה שימוש מעשי. "מדוע אם כן המשפטן צופה לעתים במציאות טוב יותר מן האחרים? אולי בשל כך, שמחיר כל טעות בהחלתו של המשפט גבוה יותר ממחיר הטעות בדיסציפלינות אחרות, המפרנסות מצדן את המשפט, כל עוד יישומן בכלל משפטי מחייב איננו מתדפק על השער". (פרוקצ'יה, שם, עמ' 15). שנית, החקירה המשפטית נעשית מתוך מיומנות ייחודית בניתוח מקורות המשפט, המהווים "חומרי הגלם" השכיחים למחקרו של המשפטן. כוונתנו לחקיקה, פסיקה ומקורות המשליכים על פרשנותו של הדין. במסגרת המחקר נסקרו ונותחו עשרות דברי חקיקה ומאות פסקי דין, שהתפרסמו בנוגע להליכי הסדר בארץ-ישראל המנדטורית ובמדינת ישראל. כמו כן נזכרו פסקי ההסדר שלא פורסמו ואשר אותרו בארכיון מדינת ישראל, בחטיבה 22 (מתקופת המנדט) ובחטיבה 74 (משנות התמישים). מיומנות המשפטן עשויה להפיק מסקנות מדויקות יותר לגבי ניתוח הדין החל, פרשנותו והבעיות שהוא מעורר, גם כאשר יעד הניתוח הינו חומר גלם המשמש את ההיסטוריון או את הכלכלן. כך, למשל, מתבסס הספר על חומר רב ערך להבנת עקרונות עיצובו של תהליך ההסדר המצוי בכתביו של המומחה הבריטי ארנסט דוסון (E. Dowson), שיעץ לממשלת המנדט בשנות העשרים, לקראת הנהגת תהליך ההסדר. כתביו של דוסון וחלקו בתהליך ההסדר נחשפו לראשונה ובהרחבה על ידי גביש במחקרו הנ"ל.

תקציר התוכן

הצורך לבצע סקר של זכויות במקרקעין לצורכי מיסוי או ניהול מקרקעין אינו תופעה חדשה. הצורך לבצע הסדר של זכויות במקרקעין הוא תופעה חדשה, המוכרת מן המאה ה-19. הוא נובע מן השילוב בין ההכרה בקניין הפרטי וביכולת להעבירו - ממנה משתמע הכלל לפיו אין אדם יכול להעביר יותר ממה שיש לו - לבין נסיבות כלכליות, מדיניות וחברתיות המאפשרות התארכות של שרשרות זכויות במקרקעין. הקושי לבלוש אחר עברה הרחוק של זכות במקרקעין מגביר את אי הוודאות באשר לזכויות קניין במקרקעין ומחייב נקיטת אמצעים לצמצומה.

רעיון רישום הזכויות, שפשט בעולם במאה ה-19, אמור לשלב את שני הרכיבים החיוניים לשיטת מרשם המבקשת להסיר את הספק בנוגע לעברן של זכויות במקרקעין - חיסול העבר שקדם למרשם ובלעדיות לזכות הרשומה בו. תפקידו העיקרי של התהליך הסדר זכויות במקרקעין הוא "חיסול" עברן של הזכויות הנרשמות לראשונה במרשם זכויות. קיימת תלות בין שני רכיביה של שיטת רישום הזכויות. להצלחת ההסדר בחיסול העבר תהיה השפעה על מידת הביטחון שיקנה מרשם הזכויות בעתיד. כישלון של מרשם הזכויות החדש בהבטחת בלעדיות לזכות הרשומה מכאן ואילך, עלול ליצור בעתיד שובל היסטורי של זכויות, שאין להן ביטוי במרשם, ולהצריך פעולת הסדר מחודשת.

עיצובו הראוי של תהליך ההסדר צריך לשאוף, ככל האפשר, לצמצם את הפגיעה בזכויות. יחד עם זאת, עיצובו של ההסדר צריך למצוא את שביל הזהב בין הגנה על זכויות לבין מתן הזדמנות לתביעות סרק. ההתלבטות בין העלות לבין הפגיעה בזכויות, או, כפי שכינה אותה בית המשפט העליון שלנו, בין "האמת" לבין "היציב", באה לידי ביטוי בעיצובו של תהליך ההסדר מלכתחילה, כמו גם בפרשנותן וביישומן של הוראות חוק, שיש בהן כדי להשפיע על סופיותו של ההסדר. היא באה לידי ביטוי גם בעיצוב כל אחד משלביה של תהליך הסדר. כך, למשל, על מנת שפעולת איסוף המידע טעון ההסדר תהיה שלמה, ולא תאפשר לזכויות לחמוק מן התהליך, רצוי היה לאפשר לכל בעלי הזכויות לתבוע את רישומה של זכותם. מאחר שאפשרות כזאת אינה יכולה להיות בלתי מוגבלת בזמן, יש להגביר את האמצעים לאיסוף יזום של מידע, ככל שיקצר פרק הזמן להגשת תביעות. שביל הביניים עשוי להיות פתרון שמחד גיסא - לא יגדיל יתר על המידה את ההוצאה, ומאידך גיסא - יכיר בכך שתפגענה מספר מצומצם של זכויות. גם פעולת הברירה, שבמסגרתה מופקת משובל ההיסטוריה מסקנה משפטית בדבר בעלי הזכויות, צריכה לאזן בין הרצון ליתן לכל בעל זכות את האפשרות המלאה להכרעה הטובה וההוגנת ביותר שניתן לתת לו, לבין המחיר של דרישה זו. פתרון ביניים עשוי לשלב מהירות הכרעה עם התמחות מקצועית של הגורם המכריע, מתן הקלות לתובעי זכות להוכחת זכותם, והסתמכות מוגברת על הסדרים מוסכמים. ביטוי נוסף למתח האמור בין פגיעה בזכויות לבין יעילות מצאנו במעמדו של השלטון בהסדר. מצד אחד - השלטון הוא הקטליזטור להסדר והפטרון המממן ומנהל אותו. מצד שני - השלטון הוא גם בעל זכויות והעניין המיוחד שיש לו בשמירת זכויותיו עלול לפגוע בהכרעתו ההוגנת לגבי זכויותיהם של פרטים. ניגוד עניינים זה, הטבוע בעיצובו של תהליך ההסדר, מצדיק יצירתו של מנגנון הסדר עצמאי שאינו תלוי בשלטון. הפרדה מעין זו עלולה לפגוע במוטיבציה של השלטון לתגמל את ההליך כמו גם ליקרו ולהאט את מהלכו.

עלותו של תהליך ההסדר והפגיעה בזכויות הכרוכה בו, מעוררים ספק באשר לכדאיותו של התהליך. כנגד ספק זה נהוג להציג את תוצאותיו המשופרות של התהליך ואת היתרונות של שיטת רישום הזכויות שהוא יוצר. בהקשר זה מן הראוי לציין כי יתרונות אלה מותנים בניהולו הנכון של מרשם הזכויות בעתיד ובעיקר באכיפה יעילה של נורמה המנתבת אליו תדיר את תמונת הזכויות. ההצלחה במשימה זו אינה מובטחת. הניסיון בארץ מלמד כי ניהול מרשם הזכויות מתקשה, לעתים, להדביק את תמונת השינויים בהתפלגות תכני הבעלות במציאות, ככל שקצב שינויים אלה גובר. התמשכותו של מצב זה לאורך זמן עלולה ליצור נורמה של העברות זכות מחוץ למרשם, וסופה שתצריך פעולה מחודשת של הסדר, שתחקור את שרשרות הזכויות שצמחו מחוץ למרשם ותחזירן למסלול המרשם. ההסדר איננו, אפוא, תרופת פלא המביאה מזור מוחלט לבעיה שהולידה את הצורך בהסדר. הוא מקל על הסימפטומים של המחלה, אך אינו מונע את התפרצותה המחודשת.

הטעם הבסיסי לצורך בהסדר בארץ ישראל היה הקושי, שנוצר בעקבות התארכות של שרשרות זכויות במקרקעין, החל מהמאה ה-19. גם בארץ-ישראל היה אינטרס השלטון בבירור מצבת זכויותיו במקרקעין וברישומן תמריץ מרכזי לתהליך המדורג של שכלול השיטות לרישום מידע על אודות שרשרות זכויות במקרקעין. בתקופה העות'מאנית ובראשית תקופת המנדט הבריטי המריץ אינטרס זה את יצירת פנקסי הרישום העות'מאניים ופנקסי השטרות הבריטיים. יצירתה של תשתית רישומית זו תרמה תרומה חשובה להצגתם בעתיד של מקטעים בחלק משרשרות הזכויות בארץ. במובן זה היה בתהליך יצירתם של הפנקסים הללו משום ראשית ההסדר. יחד עם זאת, ליקוייה הרבים של השיטה והיקפה המצומצם לא היוו תחליף לטיפול מקיף ושיטתי בעברן של רוב הזכויות במקרקעין בארץ. ככל שהתאחר הטיפול הנכון בחקירתו של העבר וברישומו של ההווה, כן התארכו שרשרות זכויות וגבר הצורך לבצע הסדר.

השלטונות העות'מאניים ניסו להתמודד עם בעיית עברן של זכויות במקרקעין, באמצעות הכרה בזכויותיהם של מחזיקים מכוח התיישנות ובאמצעות תהליך שיטתי של סקר זכויות במקרקעין שהחלו בו בשנות השבעים של המאה ה-19. שיטת הרישום שיצרו הייתה אמורה לכלול את שני הרכיבים החשובים של מירשם זכויות: חיסול העבר ובלעדיות לזכות הרשומה. גם במובן זה נכון יהיה לומר שתהליך ההסדר החל כבר אז. כישלונם בהשלמתה של שיטה זו נבע מאוזלת ידם בהשלטתה, כמו גם מהיעדר הקפדה על ניהול נכון ועדכון של הפנקסים החדשים. אפשר שאם הצורך בהסדר היה מטופל אז על ידי שלטון חזק בעל תוחלת שליטה

ארוכה, הייתה עיקר ההיסטוריה החדשה של כל זכות במקרקעין בארץ מנותבת ישירות למירשם ראוי ועיקר הקושי שנתקל בו תהליך ההסדר, בסופו של דבר, היה נמנע.

עם כיבוש הארץ בידי הבריטים גבר האינטרס השלטוני בבירור זכויות במקרקעין וקיבל צביון פוליטי. הסדר זכויות העבר, על הפגיעה שהוא עלול לפגוע בחלק מן הזכויות, עלול היה להתפרש כצעד המכוון בעיקר לשלול זכויות. הבריטים העדיפו, אפוא, להימנע זמנית מן הטיפול בעבר ולהנהיג שיטת רישום פשוטה יותר וטובה פחות, אשר תתעד את שרשרת הזכויות מכאן ואילך. חלף עשור נוסף של חוסר בהירות לגבי עברן של זכויות, עד שהבריטים הבינו את החשיבות של כפיית הסדר והאמינו ביכולתם לכפות אותו על האוכלוסייה. תרומה נכבדה להכרה זו תרם המומחה הבריטי ארנסט דוסון, שהיה לו חלק חשוב בעיצוב שיטת ההסדר בארץ.

תהליך ההסדר לפי 'פקודת ההסדר' עוצב על ידי הבריטים בשנות העשרים. בעיצובו ניכרת נטייה ברורה לשמור על איזון ראוי בין הרצון להחיש את ההסדר לבין הניסיון להימנע מפגיעה בזכויות. נטייה זו באה לידי ביטוי הן באופן שבו עוצב תהליך איסוף המידע, שאמור היה למנוע החמצה של זכויות, והן בעיצובו של תהליך הבירור, כתהליך שיפוטי, המתבסס על מומחיות. בשני תהליכים אלה נעשה ניסיון לשמור על כללים של צדק טבעי. על מידת הגמישות של עיצובם מעידים ממדיו של ניצול הסרק של מנגנון ההסדר לתביעות וטענות סרק. הבריטים הפגינו גם תעוזה מספקת כאשר הכתיבו שינוי מהותי של תמונת הזכויות במסגרת תהליך תרגומה לתבנית המרשם חדשה. כך העיזו להקנות למחזיקים את זכויות הבעלות במקרקעין, מעבר למה שאפשרו דיני הקרקעות העות'מאניים. העדפה זו של זכויות מחזיקים הקלה על פעולת ההכרעה של זכויות שכן, לעתים קרובות, קל יותר לברר את פרטי ההחזקה בהווה ובעבר הקרוב על פני בירור אילן היוחסין של בעלי זכויות שאינם מחזיקים בנכס. ההכרה במחזיקים כבעלים מנעה, במקרים מתאימים, פגיעה ביכולת המכריעה שאינה מותירה ספק של המירשם החדש, שהייתה צפויה להתרחש אילו היה נשמר הפיצול בין בעלות רשומה להחזקה בלתי רשומה. היא גם מנעה פגיעה בקבוצה נרחבת של מחזיקים שהתקשו להוכיח מקור חלופי לטענות הזכות שלהם. ההתמקדות בבירור טיב ההחזקה ועברה הייתה מתחומי העיסוק העיקריים של תהליך בירור הזכויות והסדרתן.

כבר בתקופת המנדט בלט ניגוד העניינים בין מעמדו של השלטון כפטרוֹן הכלכלי והמנהלי של ההסדר לבין מעמדו כבעל מקרקעין. פקודת ההסדר נתנה ביטוי מפורש לאינטרס השלטון

לברר את זכויותיו במקרקעין, כאשר קבעה כי אם לא הוכחה זכותו של אחר, תירשם הממשלה כבעלים שיורי של כל זכות במקרקעין. עקבותיו של האינטרס השלטוני בלטו בסדרי העדיפויות הגיאוגרפיים להסדר, שהוכתבו לפי שיקולי השלטון. הם בלטו פחות בטיב ההכרעות בדבר זכויות בהסדר, על אף שנעשו בידי נושאי משרה בריטיים.

במסגרת עשרים שנות הסדר בתקופת המנדט, הוסדר מרחב קרקעי שהיווה כרבע משטח מדינת ישראל מיד לאחר הקמתה. השטח שהוסדר היה בעיקרו כפרי וכלל בעיקר את מישור החוף. לאור העובדה שכמעט 50 אחוזים משטח המדינה היו שטחי הנגב הצחיחים ודלילי האוכלוסייה, הרי אפשר לומר כי בתקופת המנדט הוסדרו קרוב למחצית השטחים המאוכלסים במדינת ישראל. מדינת ישראל אימצה את תוצאותיו של הסדר הזכויות שנעשה בתקופת המנדט. כמו כן אימצה את השיטה שבה נעשה ההסדר בתקופת המנדט, כדי לבצע הסדר ביתרת שטחה.

אף כי תהליך ההסדר בתקופת המדינה לא שינה את עיקריו, אפשר להבחין במספר הבדלים באופן ניהולו, שחלקם בא לידי ביטוי גם בשינויים בדין. ראשית, ההסדר במדינת ישראל מתבצע כבר במשך יובל שנים. בפרק זמן זה נשלמה הסדרתם של יותר מ-95 אחוזים משטח הארץ. מכאן ברור שלמדינת ישראל ולפסיקה הישראלית היו הזדמנויות רבות יותר להתמודד עם הקושי הטמון בצורך לפגום בסופיות תוצאות ההסדר. שנית, לאחר קום המדינה הגיעה העת להסדיר את האזורים הקשים יותר להסדר מבחינה איכותית - האזורים העירוניים והבנויים. באזורים אלה התפתחו, בצפיפות רבה, שרשרות זכויות ארוכות יומין, שחקירתן קשה במיוחד. שלישית, בחמישים שנות המדינה חלו שינויים מרחיקי לכת בדין המהותי בנוגע לרכישת זכויות במקרקעין. כך, למשל, חל שינוי בדיני ההתיישנות שצמצם באופן משמעותי את ההכרה בזכויות שיסודן בהחזקה. המרת ההסתמכות על דיני היושר, שיובאו מן המשפט האנגלי, בהסדרים דומים מ"תוצרת הארץ" וכן חיזוקה של ההגנה החוקתית הניתנת ליזכות הקניין, השפיעו על תהליך ההסדר במידה מוגבלת ביותר.

הקמת המדינה החריפה, לכאורה, את ניגוד העניינים הנובע ממעמד השלטון בהסדר. האופי היהודי של המדינה הזדקק בצורה בולטת יותר למול העובדה שרבים מבעלי הזכויות בשטחי ההסדר היו שייכים לקבוצת המיעוט הערבית. לניגוד זה אכן הייתה השפעה רבה, במיוחד בשני העשורים הראשונים לקיום המדינה, על התמריץ השלטוני לקידום ההסדר. ניגוד זה השפיע גם על סדר העדיפויות הגיאוגרפי להסדר. עיקר תקציבי ההסדר הופנו להסדרת

אזורים שבהם היה למדינה עניין מיוחד באיתור שטחים להתיישבות יהודית או בהפגנת ריבונות מדינית. יחד עם זאת, לא היה בניגוד האמור כדי לשנות בצורה משמעותית את דפוסי ההליך או להטות בצורה ברורה את תוצאותיו. לא אחת המריץ האינטרס השלטוני השגת הסדרים מוסכמים, שהיטיבו עם בעלי זכויות פרטיים. בעקבות החשש האמור להחמרת ניגוד העניינים, הובלטה ההפרדה בין הממונים על ייצוג המדינה כבעל דין לבין מי שאמורים להכריע בדבר תביעות הסותרות את זכויות המדינה.

יובל שנותיה של המדינה חשף את העובדה שגם השלמת תהליך ההסדר איננה מבטיחה ודאות בשוק המקרקעין. בשטחים שהסדרתם הושלמה חלו שינויים כבירים. קצב השינויים היה מהיר מכדי שאפשר יהיה להדביק באמצעות רישום. התמשכותו של מצב זה הפכה נתחים נרחבים של מירשם הזכויות לנתחים קפואים, שאין מתרחשת בהם כל פעילות. זירת ההעברה של תכני הבעלות, במיוחד במקרקעי מדינה, עברה אל מחוץ למירשם, לאתרי רישום חלופיים ובלתי פורמליים. שוב אנו מוצאים שרשרות זכויות הנוגעות למקרקעין ההולכות ומתארכות, בלא שאפשר יהיה להבטיח את כשרותן. ניסיונות אחדים להדביק פער זה באמצעות מאמץ שלטוני מרוכז, טרם הוכתרו בהצלחה. ניסיונות אלה לא עוגנו במסגרת אב סטטוטורית כלשהי. לא היה בהם כדי להבטיח כי פעולת ההסבה של שרשרות הזכויות למירשם הזכויות תשמור על אותן אמות מידה שהציבה פקודת ההסדר לשמירת זכויותיהם של פרטים במסגרת תהליך חקירה ובירור מרוכז של זכויות במקרקעין. הספר מסתיים, אפוא, במסקנה לפיה סיומו של תהליך ההסדר, במובן הצר, איננו מבשר את סיומו של הצורך בהסדר זכויות במובן הרחב. הצורך בביצוע חקירה לאחור של שרשרת זכויות במקרקעין הוא צורך שעשוי להתעורר לפרקים גם לאחר יצירתו של מירשם זכויות, כל אימת שזה נכשל בהשגת מטרותיו.

חשיבות הבעלות הציבורית על הקרקע

ד"ר אליהו בורוכוב* ופרופ' אליה ורצברגר**

מטרת עבודת מחקר זאת היא לבחון, האם הבעלות הציבורית עדיין ממלאת תפקידים חברתיים לאומיים וחיוניים, ולכן האם יש הצדקה להמשך קיומה. העבודה עוסקת בשלוש סוגיות: (א) בשיקולים הכלכליים, כגון בשאלה האם הבעלות הציבורית פוגמת ביעילות של השימוש בקרקע או גורמת להתייקרות הדירות או להיפך; (ב) בשיקולים תכנוניים, כגון האם הבעלות הציבורית מסייעת למערכת התיכנון להגיע להקצאה נכונה יותר ויעילה יותר של קרקע לשימושים השונים, (ג) בשיקולים של צדק חברתי ושוויוניות, כגון בפגיעה הצפויה מהפרטה חלקית של קרקע הלאום בחלוקת הרכוש בין אזרחי המדינה.

שחיקת הבעלות הציבורית

בעשור האחרון חלה שחיקה משמעותית של הבעלות הציבורית על הקרקע בישראל. השחיקה התחילה עם קבלת החלטה 533 של מועצת מקרקעי ישראל (מאי 1992), ונמשכה בשורה של החלטות נוספות, 611, 727 וכו', שאיפשרו מצד אחד העברת זכויות בשווי כספי גדול מן הקופה הציבורית לבעלות של פרטים, ומצד שני הגבירו את המוטיבציה של גורמים מסחריים לבחוש ולהתערב בפעולת מוסדות התיכנון על מנת לקדם את האינטרסים הכספיים שלהם.

לדוגמה, לפי נתונים של מינהל מקרקעי ישראל שנמסרו לוועדת מילגרם על קרקעות שעליהן ניתנו הסכמות על פי החלטות 533 ו-611, שווקו בשנים 2000-1992 קרקעות לבניית 20,000 יחידות דיור, ובעתיד ישווקו עוד כ-10,000 יחידות דיור. הערכת השווי של ההטבות שהיו גלומות בזכויות שהועברו בקרקעות אלה עומדת על 1,5 מיליארד דולר עד 3 מיליארד דולר, וזאת בלי ההטבות על פי החלטות 727 ו-737. המידה הרבה של אי הוודאות המרחפת על השווי העצום של ההטבות נובעת מהסתרת המידע על היקף ההסכמות

* הכותב הוא יועץ כלכלי

** הכותב הוא מרצה וחוקר באוניברסיטת תל אביב בתכנית למדיניות ציבורית.

שניתנו ומן הנוהג של הגדלת זכויות הבנייה לאחר ש"העסקות" אושרו על ידי המינהל, כך שהיזמים זוכים ברווחים נוספים מבלי שהמינהל מקבל את חלקו. אולם רק חלק קטן מן ההטבות שניתנו על פי החלטה 533 והחלטות 611 ו-727, שהחליפו אותה, הגיעו לידי החקלאים חוכרי הקרקע. מרבית ההטבות הגיעו לידי גורמים אחרים, כמו מתווכים שונים וחברות בנייה.

משמעותם של שינויים אלה מרחיקת לכת שהרי מדובר בצמצום ניכר ביכולת הפיקוח של המינהל על הנעשה במקרקעין, בגרימת אי ודאות ליזמים וביצירת תמריצים להפעלת לחצים להרחבת ההפרטה ולשינויים תכנוניים הפוגעים בטובת הציבור. התוצאה שהיא אולי הקשה ביותר: קבוצות קטנות ביותר נהנות מרווחי הון ענקיים ללא הצדקה ומבלי שהשקיעו דבר ביצירתם.

הבעלות הציבורית על הקרקע אמורה לתרום להשגתם של מספר תפקידים ומטרות. נסתפק כאן בדיון על החשיבות החברתית והכלכלית של שלושה תפקידים הנראים לנו חשובים ביותר במציאות הישראלית: הבטחת עתודות קרקע לצורכי הפיתוח בעתיד, חיוק מערכת התכנון, מגיעת התעשרות של בודדים וצימצום אי השוויון.

(א) הבטחת קרקע לביצוע תוכניות הפיתוח. במדינה כמו ישראל, ששטחה קטן ואוכלוסייתה גדלה בקצב שאין דומה לו במדינות המערב המפותחות, יש חשיבות מירבית לשמור על עתודות קרקע לצורכי הפיתוח בעתיד. יש צורך להבטיח שלרשות המדינה יעמדו שטחי הקרקע שיידרשו לביצוע תוכניות הבנייה והפיתוח; לרבות בניית דיור בעבור תוספת האוכלוסייה ולהקמת פרויקטים ומיתקנים חיוניים כגון: שדות תעופה, גמלים, מיתקנים להתפלת מים ולטיהור שפכים וכיו"ב. בעלות ציבורית מאפשרת העמדת הקרקע הנחוצה לרשות המדינה בעיתוי הדרוש ומבלי שתצטרך לרכוש אותה מבעלים פרטיים העלולים לנצל את המצב ולתבוע מחיר מופקע.

(ב) סיוע למערכת התכנון. מערכת התכנון קובעת את הקצאת הקרקע לשימושיה השונים. איכות התוכניות היא הקובעת את היעילות הכוללת של השימוש בקרקע, שיש לה כמובן השלכות מרחיקות לכת על איכות החיים בארץ. לכן גם אין כיום מדינה מודרנית שאינה מתערבת בשוק המקרקעין ובהסדרת הפיתוח והבנייה. לכאורה עומד לרשות רשויות המדינה מיגוון רב של אמצעים שאפשר בעזרתם להתמודד עם בעיות התכנון כגון: אכיפה נמרצת

של חוקי התכנון, שימוש באמצעים פיסקליים כולל מיסוי וסובסידיות, שימוש בסמכויות ההפקעה והרכישה לצורכי ציבור. הבעלות הציבורית היא איפוא רק אחד מן האמצעים להסדרה ולהכוונה של שוק המקרקעין.

ואומנם, המצדדים בהפרטה ממליצים בדרך כלל על התכנון הפיסי כחלופה אפקטיבית לבעלות ציבורית, בכדי לפתור את הבעיות של השפעות חיצוניות. אולם תהליך התכנון יוצר בעיות חמורות של טיפול לא שווה בשווים. יתר על כן, בכל מקרה שבו פתרון של כשל שוק מצריך הגבלה על שימושי קרקע, בעלות פרטית על הקרקע מעמידה קושי נוסף, כי כל החלטה של מוסדות התכנון תעניק רווחי הון עצומים לאחדים מבעלי הקרקע בזמן שלאחרים תגרום הפסדים. זאת ועוד. בעלות פרטית על קרקע בלתי מפותחת יוצרת תמריץ חזק מאוד לבעלים להשפיע על החלטות התכנון לטובת הרווח הפרטי שלהם, תופעה שלילית הידועה בכינוי rent seeking הפוגעת בהכרח בטובת הכלל.

(ג) מניעת התעשרות של בורדים וצימצום אי השוויון. כשהקרקע היא בבעלות פרטית כל שינוי ביעוד וכל הגדלת האינטנסיביות של השימוש יוצרים רווחי הון גדולים לבעליה. אלה נהנים מן הצמיחה הכלכלית של המדינה, ומהשקעות המדינה בתשתיות ובפיתוח, מבלי שהשקיעו ביצירת רווחים אלה. הבעלות הציבורית היא כלי מרכזי למניעת התעשרות בלתי מוצדקת של בורדים. מצד שני, קרקע בבעלות ציבורית יכולה להיות כלי חשוב ליישום מדיניות חברתית לצימצום פערים חברתיים ולהקטנת אי שוויון כלכלי. היא מאפשרת זאת על ידי מניעת התעשרות של קבוצות מסוימות ועל ידי הטבות מכוונות למיעוטי יכולת, כגון למשל על ידי בניית שיכונים לאוכלוסייה שאין בידיה אפשרות כלכלית לרכוש דירה, שיווק קרקע מסובסדת למטרות חברתיות וכיו"ב.

טיעונים בעד ההפרטה

הטיעונים בעד ההפרטה מתבססים בעיקר על החסרונות הידועים של כשל מינהל ציבורי המתבטאים באיטיות תגובה, קשיחות, חוסר יעילות, היעדר גמישות וסירבול, וכן היותה חשובה ללחצים פוליטיים - תופעה הידועה בכינוי: כשלי מימשל. אולם, לדעתנו, מרבית החסרונות המיוחסים לבעלות ציבורית בכלל (בניגוד לכשלי מינהל מיוחדים במינהל) הם תוצאה של מבנה מוסדות התכנון ושל תהליך התכנון ולא של הבעלות הציבורית עצמה. ועל כן רוב הביקורת על המינהל צריכה להיות מכוונת אל מוסדות התכנון, שכן הם אלה המקבלים את ההחלטות. שינוי שיטת הבעלות לא ישנה את המצב.

בפרק 5 עוסק המחקר בשאלה, האם הפרטת הקרקעות עשויה להוזיל את מחירי הדירות. לפי הנתונים שנמצאו אין יסוד לסענה שהיה קיים מחסור בקרקעות בשנות התשעים. לכן אין לצפות שההפרטה תביא להוזלת מחירי הדירות. אדרבא, היא עלולה לגרום להתייקרות הקרקע לבנייה, מכיוון שהיא מגדילה את אי הוודאות של היזמים. מסקנה זאת מסתמכת על השוואת הניסיון של הולנד, שבה יש התערבות ממשלתית נמרצת בשוק הקרקע, עם הניסיון בבריטניה שבה ניתן לכוחות השוק חופש פעולה כמעט מלא.

מסקנות

לפי הממצאים הנסקרים במחקר אין לנו ספק שהבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות. בלעדית חלק ניכר מיעדי המדינה אינם ניתנים להשגה, אלא בעלויות גבוהות ולאחר עיכובים ממושכים. לכאורה קיימים אמצעים חלופיים; כגון: רפורמה של חוק התכנון והבנייה, שינוי חוקי ההפקעה וכיו"ב. במציאות הפוליטית והמשפטית שלנו, יש יותר מספק האם ממשלה כלשהי תצליח להנהיג אמצעים אלה.

במיוחד יש להדגיש את החשיבות של שמירת הבעלות הציבורית על הקרקעות הפנויות לפיתוח, כלומר הקרקעות החקלאיות, השטחים הפתוחים וכל שאר השטחים שיש להם פוטנציאל לפיתוח נוסף. המדינה תתקשה לספק את צורכי הפיתוח בלי שמירת הבעלות הציבורית על השטחים האלה ובהיעדר כלים אחרים, שבאמצעותם יהיה אפשר להבטיח את שטחי הקרקע שיידרשו לביצוע תוכניות הפיתוח בעתיד כמו: הקמת מיתקנים ציבוריים חיוניים ובניית דיור בהיקפים שיידרשו מפעם לפעם לתוספת האוכלוסייה. אולם לא פחות חשובה היא השפעת ההפרטה על החלוקה של הרכוש והעושר במדינה. כפי שמדאים האומדנים הראשוניים בצורה ברורה, מדובר על סכומי עתק המועברים במסגרת ההפרטה לידיים של בודדים וקבוצות קטנות. ואמנם ההתנגדות הפוליטית של קבוצות, כגון "הקשת הדמוקרטית המזרחית", מצביעה על כך שמדובר לא רק בעוול חברתי אלא גם בסוגיה פוליטית העלולה להתריף מתחים חברתיים שהמדינה תתקשה להתמודד איתם.

שיווק מקרקעי ישראל באמצעות מכרזים - ניתוח כלכלי-סטטיסטי (מחקר בתהליך)

ד"ר ישראל פינקלשטיין*, פרופ' יעקב צור** ותניב רופא***

94 אחוזים מן המקרקעין בישראל מנוהלים על ידי מינהל מקרקעי ישראל, הפועל בשליחותם של מדינת ישראל (שבבעלותה 70% משטחי המדינה), קרן קימת (שבבעלותה 12% מן האדמות בארץ) ורשות הפיתוח (שבבעלותה 12% מן המקרקעין בישראל). חוק חובת המכרזים (1992) והתקנות המתאימות (שתוקנו ב-1993) קובעים ששיווק זכויות השימוש במקרקעין בארץ ופיתוחם למטרות מסחר, תעשייה או מגורים, יתבצע באמצעות מכרז. מתוקף חוק זה, מינהל המקרקעין משווק את זכויות השימוש במקרקעין באמצעות מכרזים. המינהל יוזם מדי שנה מאות מכרזים לייעודי בניה שונים (מגורים, מסחר, תעשייה וכו') כשבכל מכרז מפורסמים מספר מגרשים לחכירה. מטרת המינהל היא למקסם את סך פדיונו מכל מכרז.

הספרות המקצועית העוסקת במכרזי מינהל המקרקעין מצומצמת למדי וכוללת את פרסומיהם של ויתקון (2000) ושל דקל (2000). ויתקון מציין שערך הקרקע הנגזר ממכרז אינו משקף את שוויה האמיתי של הקרקע, אלא נגזר מתנאי השוק, שהיו בעת פרסום המכרז. תנאי שוק אלה אינם תוצאה של שוק חופשי עם קונים ומוכרים רבים ואינפורמציה מלאה לגבי תנאי השוק (למשל, מהו שוויה של הקרקע היום לצורך בניית בניין ששיווקו יתבצע בעוד מספר שנים?), אלא תוצאה של כמות הקרקעות המוצעות למכרז, אשר היקפן המצומצם יוצר את עליית ערכן.

דקל מציין שתוק חובת המכרזים בישראל אינו מגדיר את המונח "מכרז". הוא מציין שבדיקת תקנות המכרזים, הקובעות את אופן גיהול המכרז, מעלה שהמכרז אליו מכוונות התקנות

* הכותב הוא חוקר ומרצה במחלקה לכלכלה חקלאית, הפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית.

** הכותב הוא חוקר ומרצה במחלקה לכלכלה חקלאית, הפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית.

*** הכותבת היא דוקטורנטית במחלקה לכלכלה חקלאית, הפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית.

שיווק מקרקעי ישראל באמצעות מכרזים - ניתוח כלכלי-סטטיסטי

הוא המכרז ה"רגיל" ולא כל מכרז אחר. דקל מסב את תשומת הלב לשתי מסקנות כלליות שיש להסיק:

האחת: אופן עיצוב המכרז משפיע ישירות על תוצאותיו; השניה: הידע התיאורטי שנצבר בתורת המשחקים בנוגע למכרזים יכול לשמש כלי רב ערך בידי רשויות המנהל בעיצוב המכרז. לפיכך, יש לתת את הדעת לבחירת מכרז אופטימלי, שיתאים לאופי פעולתו של המינהל.

בספרות המקצועית, העיסוק במכרזים מתרכז הן בצד התיאורטי והן בצד האמפירי. מחקר זה עושה ניסיון לשלב את הידע התיאורטי שנצבר עד כה יחד עם השימושים האמפיריים הקיימים, וכל זאת לצורך איפיון המכרז האופטימלי למינהל.

מכרזי המינהל במתכונתם הנוכחית, הם מכרזים סימולטניים, בהם משווקים מספר מגרשים, והמציעים מגישים הצעות נפרדות למגרשים בהם הם מעוניינים. לכל מגרש יש מחיר מינימום המתאים לערכו, והוא מהווה מחצית מערך חכירת הקרקע, כפי שעולה מהערכת השמאי הממשלתי. מכרזי המינהל נחלקים לשלושה סוגים: מכרזים רגילים, מכרזי משב"ש (משרד הבינוי והשיכון) ומכרזי בניה עצמית. מכרזים אלה מבוססים על סוג של מכרז הידוע בספרות המקצועית בשם "מכרז סגור - מחיר ראשון", או במינוח האנגלי First Price, Sealed-bid Auction והם נבדלים זה מזה בבחירת ההצעה הזוכה. בעוד שבמכרז רגיל, בעל ההצעה הגבוהה ביותר זוכה ומשלם את המחיר שהציע, הרי במכרזי משב"ש ובניה עצמית, הזוכה הוא בעל ההצעה הגבוהה ביותר, תחת המגבלה, שלכל מציע יש אפשרות לזכות במגרש אחד לכל היותר. לפיכך, קיימים מגרשים בהם הזוכה אינו בעל ההצעה הגבוהה ביותר, זאת אם הצעתו היא הגבוהה עבור שני מגרשים או יותר, ואז, על פי שיקולי המינהל, הזוכה מקבל רק מגרש אחד, ובמגרש השני זוכה המציע בעל ההצעה השניה בגובהה. שיטת מכרז זו, ככל הידוע, הגה ייחודית ואיננה מתוארת בספרות עד כה.

מטרת המחקר היא לבחון האם שיטה זו של הקצאת המקרקעין באמצעות שלושת סוגי המכרזים הנ"ל יעילה, ממקסמת את פדיונו של המנהל, והאם קיימת שיטה יעילה יותר למיקסום הרווח? לצורך ביצוע המחקר, עבדנו על פי קובץ נתונים שקיבלנו מהמינהל ובו פירוט המכרזים ותוצאותיהם בשנת 2000. קובץ זה מכיל כ- 1600 רשומות של מגרשים שהוצאו על ידי המינהל לחכירה. בכל מכרז מפורטים הפרטים הבאים: מס' מגרש, ישוב,

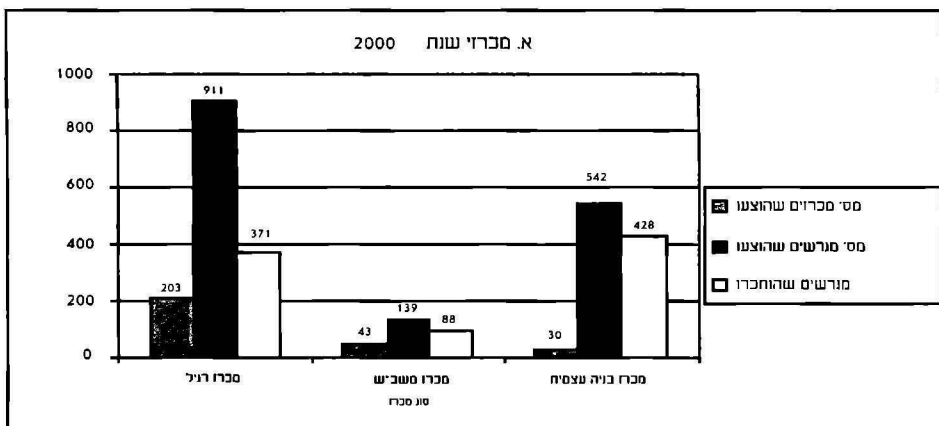
יעוד המקרקעין, מט' יח' דיור לבניה, מחיר מינימום של כל מגרש, סוג המכרז, מחיר הזכייה, פירוט הצעותיהם של כל המשתתפים במכרז ומספר מציעים לכל מגרש.

ניתוח סטטיסטי של הנתונים

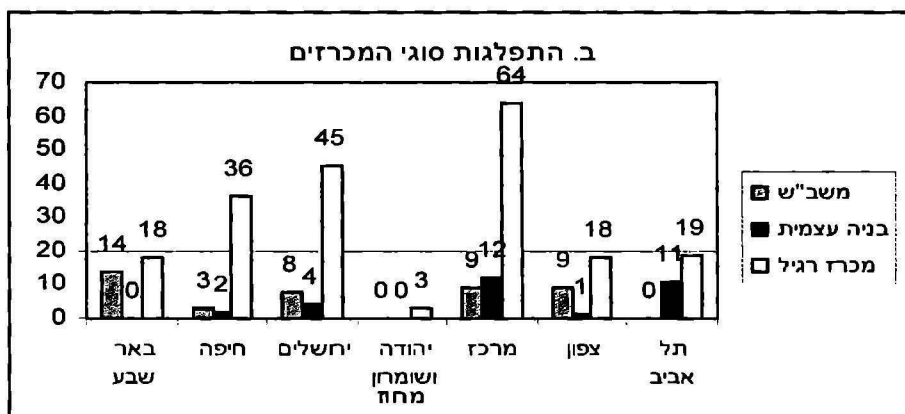
בשנת 2000 פורסמו על ידי המינהל (ממ"י) מכרזים ל-276 מתחמים. במכרזים אלה הוצעו למכירה 1592 מגרשים לבניית אלפי יחידות דיור ושטחי מסחר ותעשייה בכל רחבי הארץ. פדיון המכירות הכולל של ממ"י ממכרזים אלה הוא כמיליארד ומאה מיליון ש"ח. סכום זה היווה שני שלישים מסך הכנסותיה של המדינה ממכירת מקרקעין בשנת 2000. השליש הנוסף התקבל מעסקאות הפטורות ממכרז או הגרלות בנה ביתך ומומלצי משרד השיכון. מכירתו של כל מגרש מהווה מכרז, בעבורו נקבע מחיר מינימום ספציפי, ומוגשות בעבורו הצעות רכישה. מחיר המינימום נקבע, כאמור, בשיעור של 50% ממחיר חכירת הקרקע, שהוא 91% מהערכת ערכו של השטח על ידי שמאי. מתוך 1592 המכרזים, 887 הסתיימו בהצלחה. ב-705 המכרזים הנותרים לא הוגשו הצעות גבוהות ממחיר המינימום. המכרזים הקיימים בקובץ הנתונים של ממ"י הם אלה שפורסמו במהלך שנת 2000, וחלקם נסגרו במהלך 2001, כך שתאריך סגירת המכרזים נמשך עד מרץ 2001.

ממצאים עיקריים

התפלגות המגרשים לפי סוגי המכרז הייתה כפי שמופיע בטבלה הבאה:

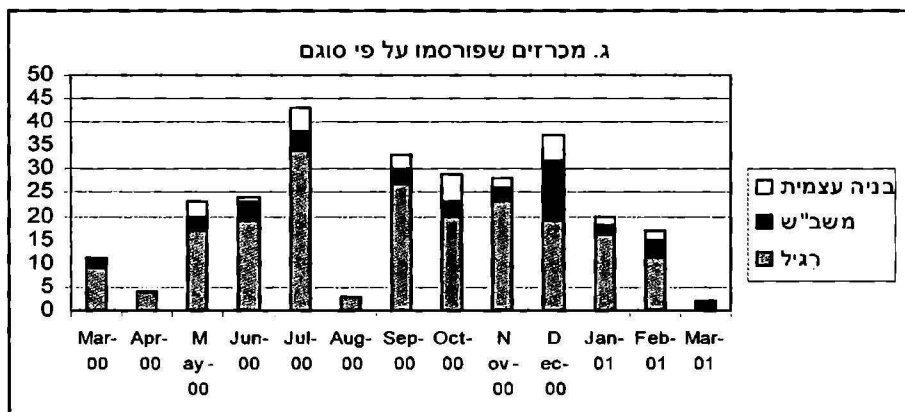


התפלגות המגרשים לפי מחוזות הייתה כזו:



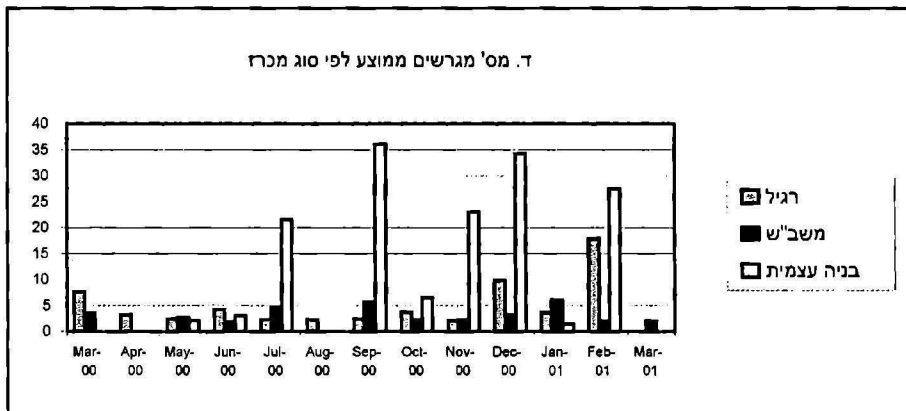
המכרז הרגיל הוא המכרז השכיח, והוא מתפרסם בכל מחוזות הארץ. שכיחותו גבוהה ביותר במרכז - כשליש מכל המכרזים הרגילים שפורסמו.

התפלגות פרסום המגרשים לפי חודשי השנה הייתה כזו:



מן הטבלה ניכרת מגמת גידול בפרסום מכרזים מראשית השנה ועד ספטמבר. מחודש זה נצפית ירידה בכמות המכרזים עד לתום התקופה (מרץ 2001). הסברים אפשריים לירידה זו הם חוסר היציבות הביטחונית וכן משבר ההיי-טק שהחלו במועד זה.

כמות מגרשים ממוצעת לפי סוג מכרז ומועד:



למכרזים הרגילים ומכרזי משב"ש היו 3-4 מגרשים במכרז. במכרזי בניה עצמית כ-18 מגרשים למכרז ממוצע. תוצאה זו תואמת את האופי הצפוי למגרשי בניה עצמית, בהם משווקים מגרשים לצרכי בניה עצמית של פרטים. זאת, להבדיל משני המכרזים האחרים, בהם מבוצעת הבניה על ידי קבלנים מקצועיים.

סיכום הממצאים:

קיים קשר הדוק בין הצלחת שיווק המקרקעין לבין גורמים מקרו-כלכליים המשפיעים על המשק. קשרים אלה משפיעים על מספר המכרזים המפורסמים, על כמות ההצעות המתקבלות ועל גובה הפדיון המתקבל.

סיכום ההבדלים בין שלושת סוגי המכרזים מוצג בטבלה הבאה:

שיווק מקרקעי ישראל באמצעות מכרזים - ניתוח כלכלי-סטטיסטי

מכרז רגיל	מכרז משב"ש	מכרז בניה עצמית	
73%	16%	11%	אחוז המכרזים מתוך כל המכרזים שפורסמו
42%	10%	48%	אחוז המגרשים ששווקו על ידי ממ"י בשנת 2000
40%	63%	79%	אחוז המגרשים ששווקו מתוך סך המגרשים שהוצעו לכל סוג מכרז
3-4	3-4	18	מספר מגרשים למכרז
6	8-9	8-9	מספר הצעות למגרש
7%	22%	23%	ההצעה הזוכה ביחס לאומדן למחיר הקרקע
0.20	0.18	0.22	סטיית התקן בין ההצעות שהוגשו למגרש ביחס להצעה ממוצעת

מרבית ההבדלים בין המכרזים המוצגים להלן הם מובהקים, ונראה כי מכרזי הבניה העצמית הם המכרזים המניבים את התוצאות הטובות ביותר לממ"י, הן מבחינת הצלחת השיווק והן מבחינת גובה מחיר הזכייה ביחס לאומדן. מכרזי משב"ש מניבים תוצאות דומות בכל הקשור לגובה מחיר הזכייה, אך הצלחת השיווק בהם נמוכה יותר. המכרזים הרגילים מניבים את התוצאות הפחות טובות הן מבחינת אחוז השיווק של המגרשים והן מבחינת גובה מחיר הזכייה.

ממצאים נוספים:

בשנת 2000 ייעוד המגורים היה הייעוד השכיח במכרזים שפורסמו (טבלה ב'), וייעוד זה זכה למחיר זכייה ממוצע הגבוה בכ-12% ממחיר האומדן. ייעוד המסחר זוכה למחיר זכייה ביחס לאומדן הגבוה ביותר ומגיע ל-123% מעל האומדן במוצע שנתי. מכרזים באזורי מרכז הארץ משווקים בהצלחה גדולה יותר מאשר מכרזים בפריפריה. במחוזות ירושלים יו"ש ובאר שבע מחיר הזכייה השנתי הממוצע הוא הגבוה ביותר ביחס לאומדן. במחוזות הצפון ובאר שבע מספר המציעים למכרז הוא הגבוה ביותר, ובמחוזות תל אביב וחיפה סטיית התקן בין ההצעות המוגשות ביחס להצעה הממוצעת היא הנמוכה ביותר. האומדן, שהוא פעמיים מחיר המינימום, נמצא כמסביר טוב למחיר הזכייה. כמו כן נמצא יחס חיובי מובהק בין מספר ההצעות המוגשות ובין מחיר הזכייה (ביחס למחיר המינימום).

Menezes & Monteiro (1998) מתארים מכרז סימולטני (Pool) בו נמכרים מספר מוצרים דומים יחדיו והמציעים מתבקשים להגיש הצעה אחת בלבד למכרז. כל המציעים מדרגים את המוצרים על פי סדר דומה. ההצעה הגבוהה ביותר מקנה למציע אותה את האפשרות לבחור את המוצר המועדף. ההצעה הבאה מקנה למציע אותה את האפשרות לבחור מבין המוצרים הנותרים וכו'. החוקרים טוענים ששיטת הקצאה זו היא אופטימלית במובן שבעל ההצעה הגבוהה ביותר זוכה במוצר היקר ביותר. בשיטה זו אסטרטגיית המציע היא להציע את הערך הממוצע (על פי הערכתו האישית) של המוצרים המוצעים במכרז. שיטת מכרז זו פשוטה יותר מהשיטות המוצעות על ידי המינהל, ועל כן תיבדק בהמשך המחקר התאמתה למכרזי המנהל.

כדי לבחון את שיטת המכרז הנהוגה כיום במינהל, יש לאמוד תחילה את פונקציית הערכים הפרטיים של המציעים במכרז. פונקציה זו מצביעה על ערכיהם של המגרשים בעיני הקונים. הערך המוצע במכרז נגזר מערכים פרטיים אלה. אמידת פונקציה זו מתבצעת בעזרת אלגוריתם המתואר במאמרם של Laffont, Ossard & Vuong (1995). לאחר ידיעת פונקציית הערכים הפרטיים, אפשר לחשב את מחיר המינימום האופטימלי וכן את תוחלת הרווח למינהל.

שיטת אמידה זו פותחה עבור מכרזים מן הסוג של מכרז סגור מחיר ראשון או מכרז הולנדי, המתאים למכרז הרגיל של מ"י, ולא למכרזי בניה עצמית ומכרזי משב"ש. לפיכך, בשלב זה מציאת פונקציית הערכים הפרטיים תבוצע למכרזים רגילים בלבד. בהמשך יעשה מאמץ

שיווק מקרקעי ישראל באמצעות מכרזים - ניתוח כלכלי-סטטיסטי

לערוך את השינויים הדרושים במודל התיאורטי המוצג בספרות כדי להתאימו לתיאור מכרזי בניה עצמית ומכרזי משב"ש.

בקשר למכרזי המינהל עולות שאלות נוספות, אשר יטופלו בהמשך המחקר, כגון: האם קיימת התארגנות קרטלית מצד המציעים, ומהי עלות הפטורים ממכרזים, שהמדינה מקנה למגורים שונים באוכלוסייה, כמו: המגור ההתיישבותי, נכי צה"ל ועוד. כמו כן מה השפעתם של המשתנים הכלכליים והסביבתיים על ערכי הקרקע.

רשימת ספרות:

1. Menezes F.M. & Monteiro P.K. (1998), "Simultaneous Pooled Auctions", Journal of Real Estate Finance and Economics, Vol. 17 Issue 3, 219-232.
2. Laffont J.J., Ossard H. & Vuong Q. (1995), "Econometrics of First-Price Auctions", Econometrica, Vol. 63, No. 4 (July, 1995), 953-980.
3. דקל, ע., "מהו המכרו האופטימלי - המכרו כמשחק" כתב עת משפטים, פברואר 2000, כרך ל', חוברת 4. ויתקון, ג. (2000), "דיני מינהל מקרקעי ישראל - קרקע חקלאית", חושן למשפט, תל אביב, תש"ס - 2000.
5. אתר האינטרנט של ממי www.mmi.gov.il

הבדווים בישראל - חברה בתמורות; מקורות הקונפליקט הקרקעי בין בדווי הנגב למדינה

ד"ר יוסף (יוסקה) בן דוד*

* הכותב הוא חוקר במכון ירושלים לחקר ישראל ובמכון לחקר המדבר, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

תמצית ספר על הבדווים בישראל - היוצא לאור מטעם המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע בשיתוף מכון ירושלים לחקר ישראל

מתעדי החברה הבדווית בישראל ובארצות השכנות, בדור האחרון, מתארים חדה זו כאוכלוסייה או תרבות, השרויות בתהליך היעלמות. קביעה זו אכן מוצדקת, אמנם היעלמות התרבות הבדווית (לא החברה כקבוצה ייחודית בתוך החברה הכוללת) עדיין אינה עובדה קיימת, אך אנו בהחלט עדים לספיחיה האחרונים. המודרניזציה והעיור אכלו ואוכלים בתרבות זו בכל פה, כפי שקרה לכל חברה נוודית בעולם ולבדווי המזרח התיכון וישראל בפרט. אולם, למרות תהליכי השינוי הפוקדים את הבדווים, מעלה המחקר המדעי שאומנם התרבות הבדווית, בדפוסיה המסורתיים באמת, הולכת ונמוגה, אך תכני-החיים והתרבות הבאים במקומה, מכילים בכל זאת סממנים ושרידים של התרבות המקורית - אותה תרבות המתוארת כתולדה של חיים במדבר במשך אלפי שנים, ואשר ידועה בעולם המדע כ"תרבות נוודות-המרעה".

הגדרה זו מקפלת בתוכה את תמצית תרבותם ועולמם של הבדווים בכל מקום שבו הם קיימים. היסודות שבבסיס תרבות זו היו: המדבר, המיקנה והנוודות. הנחת המחקר של תרבות זו נסתה לראות את הבדווים כבני חברה פשוטה שהכל בה ניתן להבנה בנקל. והנה, ככל שהמחקר על אודות הבדווים הולך ומעמיק, מתגלה לחוקרים ים גדול ורב המכיל שלל תרבותי רב; נראה שהאקדמיה (בעיקר) במחקריה, לצד חוקרים עצמאיים, העשירו בדור האחרון את הידע בחקר ובתיאור החברה והתרבות הבדווית, בעושר ספרותי ותרבותי רב ערך אודות התרבות הייחודית הזו.

השינויים החלים בחברה הבדווית אינם רק תולדה של אילוצי המודרניזציה ו"הכוחות החיצוניים" - כפי שחלק מהחוקרים נוהגים לקבוע, אלא גם תוצאת השילוב שבין רצונה

של החברה הבדווית להשתלב בחברה ובכלכלה המודרניות, לבין תגובתם החיובית לשינויים. כלומר: קיימת נכונות מצד הבדווים, לסגל דפוסי תרבות מודרניים, בתחומי אופי המגורים, אימוץ טכנולוגיות שימושיות, מבנה תעסוקה מודרני והפנמה של ערכים ודפוסי התנהגות מערביים.

במחקר המוצג כאן נבחנו היבטים שונים ומגוונים של החברה והתרבות הבדווים, והשינויים שחלים בה לאורך ציר הזמן. מיגוון הנושאים וממצאיהם, ביחוד של הנושאים היישומיים, הובילו למסקנות ערכיות המשמשות - על ידי הממשלה, הכנסת והרשויות המקומיות - בהליך קבלת ההחלטות ובתכנון העתידי.

ואלה הפרקים המרכזיים והחידושים (ממש "על קצה המזלג") הנכללים במחקר:

1. המאפיינים העיקריים של בדווי ישראל בהווה.
2. תולדות הבדווים בישראל: ייחודם ההיסטורי של הבדווים על רקע הגירתם לארץ ישראל; מוצא הבדווים ונסיבות הגירתם לארץ ישראל; ההיבט היהודי בתולדות הבדווים בכלל בארץ ישראל בפרט; תפרוסת אוכלוסיית הבדווים בצפון; הבדווים בנגב בעקבות מלחמת העצמאות והשלכותיה.
3. תולדות שבט התיאה - המטה השבטי הגדול ביותר שנותר במדינת ישראל. לפרק זה נוסף חידוש המתייחס לעבודתו של קצין בצבא המצרי המציג באור חדש את תהליך השתקעות הבדווים במצרים התיכונה ובסיני. כמו כן נחקרו בפרק זה הגורמים והמכניזמים להתהוות שבטים ולהתפרקותם, בהדגמה על שבט הטוארה ברהט. ה"דובדבן" בפרק זה מתייחס לנקודה היהודית - כאשר תוך כדי המחקר התברר שבתולדות חידוש היישוב היהודי בארץ, התקיימה מערכת מורכבת של יחסים עם הבדווים, לטוב ולרע.
4. אפיונים דמוגרפיים של הבדווים, החל מסמוך לקום המדינה ועד היום.
5. מנוודות ליישוב קבע. המעבר מחיי נוודות ליישובי קבע והשינויים בחברה הבדווית הנובעים מכך כמו: אורח חיים ודפוסי קיום; הנחלה השבטית והבעלות על הקרקע; דפוסי הקיום והייצור המסורתיים. בפרק זה נעשה ניסיון ראשון לחקור את התגבשות הטריטוריה השבטית של שבט עזומה, במטרה להבין כיצד נוצרה הפרצלציה הקרקעית בשבט עד כדי הפרטתה וניכוסה במסגרת המשפחה וכן כיחידות בעלות פרטיות.
6. תהליכי התיישבות ועיור - ספונטניים ומתוכננים. משמעות שינוי המגורים במעבר מהאוהל והמאהל ליישוב קבע; השפעת מעורבות השלטון בשינוי דפוסי הישוב; יוזמות

7. האוכלוסייה הבדווית לאתגר ההתיישבות; היישוב הספונטני וזיקתו להתיישבות המתוכננת; תרבות האוהל כבסיס להשוואה עם הבית בעיירה הבדווית; תהליך התפתחות היישוב הבדווי המתוכנן. בפרק זה נעשה ניסיון ראשון מסוגו לחקור מהי "תרבות האוהל", שרק לאחר הבנת משמעותה ניתן להשוות בין שני טיפוסים הבית והיישוב. החקלאות המסורתית בקרב בדווי הנגב וזיקתה ליישוב הספונטני. אפיונים ונתונים כלליים; טיפוסים מימשק בענף הצאן; חקלאות הפלחה החריבה; התרחבות משק המטעים; משקל החקלאות בקרב בדווי הנגב; הרציונל ביסוד החקלאות הבדווית; הערכים התרבותיים והחברתיים של החקלאות; עמדות הבדווים לגבי החקלאות וצורת היישוב הרצויה להם. בפרק זה, הדין בחקלאות המסורתית של הבדווים בנגב, מוסבר בפעם הראשונה מדוע הבדווים מתעקשים כל כך להיאחז בחקלאות המסורתית שלא תמיד מבטיחה קיום נאות - ומתברר שהיא נועדה למלא צרכים היוליים, חברתיים ותרבותיים, יותר מאשר צרכים כלכליים.
8. הקונפליקט הקרקעי בין בדווי הנגב לבין המדינה - מקורותיו, גילוייו, השפעתו וסיכויי פתורו. מקומה של האדמה בתרבויות שונות; רקע הקונפליקט הקרקעי בין בדווי הנגב בין המדינה; תולדות התפתחות הקונפליקט; הסבת הקונפליקט מההקשר המקומי למישור הלאומי; היקף תביעות הבדווים; חוק ומדיניות במבחן המציאות; גילויי המאבק על הקרקע; סיכויים לפתרון הקונפליקט. פרק זה הוא החשוב ביותר להסבר ולהבנת התהוות הקונפליקט. בין החידושים בנושא זה: דיון במקורות ההיסטוריים הקדומים ביחס לחשיבותה ומרכזיותה של הקרקע בחיי אדם בכלל ובמאבק בין עמים בפרט. הדמיון והשוני בין מאבק האינדיאנים בצפון אמריקה לבין הבדווים בישראל וכן - השתנות ערך הקרקע אצל הבדווים במהלך ההיסטוריה, עד לקונפליקט הנוכחי.
9. מעורבותו ופועלו של מינהל מקרקעי ישראל בקרב הבדווים - הדימוי והאמת.
10. התמורה החברתית וגילוייה. שחיקת ערך הערבות ההדדית; ממערך סיוע מסורתי לשירותי רווחה ממלכתיים; משבר המנהיגות בחברה הבדווית; התמורות בשבט ובמשפחה הבדווית כתוצאה מתהליך העיור; יחסי בדווים-פלאחים בראי תהליך ההתיישבות - מאבק היסטורי שלא הוקעה; תעסוקת נשים - האם עוד פריצת דרך למודרניזציה?
11. תהליך המודרניזציה בקרב בדווי הצפון. ועד מקומי כשלב מעבר לרשות המקומית - הדוגמא של ואדי סלאמה; שילוב בדווי הצפון ברשויות המוניציפליות האזוריות: קישון, יורעאלים וזבולון, כחלק מתהליך האורבניזציה של הבדווים.

שימושי קרקע בלתי חקלאיים בהתיישבות

דניאל מורגנשטרן* וד"ר מיכאל סופר**
ייעוץ מדעי: ד"ר מינה צמח ופרופ' יהודה גרוס

כבר מסוף שנות העשרים וראשית שנות השלושים התפתחה בתנועה הקיבוצית המגמה של ביסוס כלכלת הקיבוץ על מיגוון ענפים, תוך שילובם של מפעלי תעשייה ובתי הארחה, בעיקר באזורים דלי קרקע או בעלי נתוני יסוד טבעיים הולמים. מגמה זו התפשטה למושבים רק במרוצת שנות ה-80. לעתים נשמעת הטענה, כי אמנם נכון שריווחיות ענפי החקלאות השונים ירדה עד שאין עוד בכוחה לפרנס את החקלאים, ועל כן הם נאלצים לחפש לעצמם הכנסה צדדית משלימה. טענה חמורה יותר נשמעת מכיוון שונה: חקלאים באזורי הביקוש במרכז הארץ, בסמיכות לערים הגדולות, ולאורך צירי תנועה ראשיים, פשוט נוטים את החקלאות על מנת להשכיר את המבנים והשטחים לשימושי גדל"ן מניבים יותר. כך הופכים לולים ריקים, סככות ורפתות - למחסנים, לבתי מלאכה, למפעלים זעירים ולמרכזי שירות זולים יחסית לחלופה היקרה יותר המצויה באזורי תעשייה או בערים הסמוכות.

ארבע מטרות עיקריות היו למחקר:

- לאתר את ממדי התופעה של שימושי הקרקע הבלתי חקלאיים במגזר ההתיישבותי.
- לבחון את השוני במידת התופעה בין הזרמים השונים של ההתיישבות ובאזורים השונים של הארץ.
- לבחון, במידת האפשר, לאילו שימושי קרקע היתה הזליגה מהחקלאות.
- לנסות ולגבש המלצות למדיניות קרקעית מושכלת מנקודת ראות בעלי הקרקע.

כוונת המחקר הייתה למדוד את ממדי התופעה באופן המדויק ביותר שיאפשר השוואות בין צורות ההתיישבות (קיבוצים ומושבים), גיל הישוב (חדש מול ותיק), ובעיקר אזורי הארץ. לצורך המחקר חולקה ישראל לחמישה אזורים:

* הכותב הוא יועץ כלכלי-וסביבתי ומתכנן אורבני.

** הכותב הוא חוקר ומרצה בחוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת תל אביב.

- אזור הביקוש המשתרע מגבולו הצפוני של עמק חפר בצפון ועד לכביש אשדוד-גדרה-ראם. במזרח הנתחם על ידי הקו הירוק ובדרומו על ידי אזור מבואות ירושלים.
- מבואות ירושלים וסביבותיה.
- אזור חיפה.
- הפריפריה הצפונית.
- הפריפריה הדרומית.

בשל החשיבות המרובה והענין בתופעות המתרחשות דוקא באזור הביקוש הוא נחלק לשלושה אזורים משנה: צפונית לגוש דן, מזרחית לגוש דן ודרומית לגוש דן.

המדגם העלה 18 מכלל 384 המושבים לפי יחס דגימה של 1: 1/2 21 כאשר באזור הביקוש הוגדל היחס ל-1: 16. מקרב 235 הקיבוצים נדגמו 12 לפי יחס דגימה של 1: 20 כאשר באזור הביקוש כמעט והוכפל יחס זה ל-1: 11, תוך שאיפה לתת ייצוג מלא לכל תת-קבוצה או אזור.

מאחר שהכוונה למדוד כל מבנה ולסווגו בהתאם לשימוש הקרקעי הנעשה בו היתה כרוכה בקושי אובייקטיבי של כניסה לרשות הפרט על מנת לבצע את המדידות (שאינן להניח שמישהו מבעלי הנכסים היה נאות לכך מרצונו הטוב), איתרנו במהלך המחקר המוקדם, כי מדידת כל מבנה, תוך עידכונה אחת לכמה שנים, נערכת עבור המועצה האזורית מכח פקודת המיסים (גביית ארנונה כללית). מכאן ואילך היתה הבעיה המרכזית לקבל את הסכמת בעל הנתונים - הרשות המקומית - תוך התחייבות שלא ניתן יהיה לזהות שום בעל נכס, וכי המידע ישמש אך ורק למטרות מחקריות, באמצעות עיבודו.

מימצאי המחקר

סך השטח הבנוי ב-30 ישובי המדגם הסתכם במעט יותר מ-2 מיליון מ"ר. 30% מהשטח הבנוי משמשים למגורים, כאשר 40% מהשטח משמשים למבנים חקלאיים. 12% מהשטח הבנוי משמשים לתעשייה ומלאכה; 5% משמשים לתיירות ואירוח; 4% למשרדים ומסחר ו-2% לאחסנה. נתון מעניין לא פחות הוא כי בממוצע 6% משטח המבנים במגזר ההתיישבותי משמשים כמבני ציבור, ואילו פחות מאחוז אחד מכלל המבנים סווגו כמבנים בבניה.

ניתוח פרטני של הממצאים היישוביים העלה, כי שנים מהישובים יוצרים תריגה ניכרת: שדה ניצן שבפיתחת שלום שנבחר לייצג את המושבים הצעירים בפריפריה הדרומית - בשל ממדי הענק של החממות שמגיעות ל-274,000 מ"ר; ומאידך כרם מהר"ל בחוף הכרמל שנמצא כנעדר מבני משק חקלאיים. לפיכך בודדנו את הממצא בשני ישובים אלה: השטח הבנוי בכל הישובים הגיע ל-1.77 מיליון מ"ר כאשר מבני המגורים בכל 28 הישובים תפסו 34%, חלקם של המבנים החקלאיים ירד, איפא, לכדי 31%; חלקה של התעשייה והמלאכה עלה ל-15%, התיירות וההארחה ל-6%; 5% מהמבנים שימשו למשרדים ולמסחר, וחלקם של מבני הציבור גדל ל-7%.

ניתוח הממצאים למיקטע המושבים בלבד הצביע על שיעורם הגבוה של מבני המשק החקלאיים (54% מכלל המבנים), בעוד אשר מבני המגורים (כולל שכונות בנים ואחרים) לא עלו על שליש מכלל המבנים. בממוצע הארצי לא עלו כל השימושים הכלכליים החוץ חקלאיים על 10% כאשר מחציתם תפוסה על ידי משרדים ומסחר, 2% מהמבנים משמשים לתעשייה ומלאכה, 2% לאחסנה ו-1% לאירוח.

זה המקום להעיר, כי במסגרת החיפוש אחר נתונים משלימים אותרו הדו"חות השנתיים של הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות וההתיישבות המכילים פרק על הפעילות הלא חקלאית במיקטע המושבים. למרות שהנתונים מובאים ברמת פירוט גבוהה לתת-ענפים ברמה של שתי ספרות - אין בהם דבר וחצי דבר על גודל העסק, לא על שטח המבנים שהוא תופס או על מימדי התעסוקה. בסה"כ איתרו מחוזות המשרד בשנת 1997 7,295 פעילויות לא חקלאיות במושבים: למעלה ממחציתן (3,820) במושבי אזור הביקוש - שליש מהן בשירותים העיסוקיים, כאשר הרוב המכריע הם מבנים ומחסנים להשכרה; כרבע מהמבנים משמשים לתיירות ואירוח (1,015) והשאר למטרות כלכליות אחרות. שליש מהפעילויות אותרו במושבי הפריפריה הצפונית - כאשר שני שלישים בתחום התיירות והאירוח.

בקיבוצים נמצאה תמונת מצב שונה לחלוטין: מבני המגורים תפסו גם כאן 30% אלא שתפקודם של מבני הציבור (כ-13% נוספים) משמשים לפונקציות שבמושב נחשבות לשימוש קרקע מגורים (בתי ילדים, חדרי אוכל, מיכבסה, מחסן בגדים וכו'). אשר על כן שימוש הקרקע הלא כלכלי תופס בקיבוצים 43% בעוד השימושים הכלכליים הם היתר: התעשייה והמלאכה תופסים כמחצית מכלל שטח המבנים, מבני המשק החקלאיים 18%, התיירות והאירוח 4.4% והמשרדים והמסחר רק 3.5%.

באזורי הביקוש נמצאה שונות גדולה בין מיקטע המושבים לקיבוצים: בממוצע תפסו מבני המגורים 37% משטח המבנים כשבמושבים הגיע שיעורם לכדי מחצית מהשטח הבנוי, בעוד שבקיבוצים הם מהווים בקושי 18%. במושבי אזור הביקוש נמצאה עדיין דומיננטיות למבני המשק החקלאיים (חממות, לולים, רפתות, סככות ומתבנים) ובסה"כ קרוב לשליש מהשטח הבנוי; המשרדים והמסחר תפסו במושבי אזור הביקוש 10% מהמבנים, האחסנה 4% והתעשייה והמלאכה קצת יותר מ-3%. בקיבוצי אזורי הביקוש תופסים מבני התעשייה והמלאכה קרוב לשליש מהשטח הבנוי, בעוד אשר התיירות והאירוח (כולל ובמיוחד גני האירועים ואולמות השמחה, לצד חדרי אירוח, מסעדות ומזנונים) - כרבע מהמבנים.

מסקנות והמלצות

1. אין ספק כי ממדי התופעה הולכים ומתרחבים במשך הזמן. הממצא שרק 10% מהמבנים במושבי אזורי הביקוש משמשים למשרדים ולמסחר וכ-4% נוספים לאחסנה - פחות מפיחיד מהרושם הראשון שמקבל מי שנכנס לרישפון, לכפר או"ר או לחדיד וכפר שמואל.
2. על גופי התכנון (ממ"י והועדות המקומיות) להקפיד הקפדה יתירה מפני זליגת מבנים משימוש קרקע חקלאי לכאלה שאינם חקלאיים. הרשויות המקומיות לא תשמשנה כמחסום שכן הן הנהנות העיקריות מפירות הארנונה הגבוהה יותר - על אף הדרישות הסביבתיות שהן מציגות לעיתים, כתנאי להענקת רשיון עסק - באותם תחומים שהדבר נדרש על פי חוקי המדינה.
3. מאחר וקיים עודף היצע במבני תעשייה ומסחר כתוצאה מעודף יזמות, תבוצע הרגולציה באמצעות מנגנון המחירים של השוק. כיום כבר קשה למצוא "מציאות" במושבים ובקיבוצים במרחב אזורי הביקוש, ועל כן טבעי הדבר שהעסקים יפנו לאזורים המיעדים לכך מלכתחילה. כתוצאה מכך נראה שהלחץ על הסקטור ההתיישבותי עשוי לקטון במשך הזמן.

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ר)

חגית יהל*, פרופ' אבינועם מאיר** ופרופ' יהודה גרדוס***

התמודדות עם בעיית מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ר) היא אחת הבעיות הסביבתיות והתכנוניות הקשות ביותר אתה מתמודדות מדינות העולם המפותח וישראל ביניהן. כחברה, אנו מעוניינים בפרוייקטים אלה, אך כפרטים אנו מתנגדים לקירבתם אלינו. מקרים אלו נקראים בעגה המקצועית "LULU": LOCALLY UNWANTED LAND USES.

בעיית מיקום מתקנים ציבוריים לא רצויים (כמו, למשל, אתרי פינוי אשפה, תחנות כוח ועוד) הפכה לגורם חשוב ובעל משמעות רבה בתהליך הפיתוח במרוצת השנים האחרונות. מיקומם במרחב וחלקם בעיצוב הנוף נחשבים לתופעה מרחבית המתגבשת מתוך מאבק בין האוכלוסייה המקומית מצד אחד, לבין מערכת התכנון מצד שני. במסגרת תופעה זו הצדדים המתעמתים חותרים לפתרון תוך מאבק המסתיים לרוב באחת משלוש האפשרויות:

1. קבלת ההתנגדות.
2. דחיית ההתנגדות.
3. שינוי מסויים בתכנית המהווה פשרה בין הצדדים.

מחקר זה חשוב לצורך הבנת נושא המחאה הציבורית הקשור באופן בלתי נפרד במיקום מצב"רים ובעיצוב הנוף. אי לכך לימוד והבנת התהליכים הקשורים בהתנגדות ציבורית, חשובים להתמודדות עם סוגיית פיתוח פרוייקטים חדשים הכרחיים, אך בלתי רצויים לסביבתם הקרובה. מסקירת מחקרים שנעשו, בארצות הברית בעיקר, משתמע כי תכנון מיקום מצב"ר בעולם, נוטה לצדם של החוקים ובעלי הכוח - וראוי לבדוק האם מגמה זו מתרחשת גם בישראל.

* הכותבת הינה חוקרת במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן גוריון בנגב.
** הכותב הוא חוקר ומרצה במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן גוריון בנגב.
*** הכותב הוא חוקר ומרצה במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן גוריון בנגב.

זאת ועוד; חשיבות רבה נודעת להכרת פרופיל המתנגדים ודרך פעילותם וידיעה שהציבור בישראל איננו הולך בעיניים עצומות אחר כל תכנית מוצעת - הכרה שעשויה להשפיע מלכתחילה על עבודת המתכנן אם בחסכון כספי או במניעת התנגשות מיותרת עם התושבים. תשומת לב המתכננים לעובדות אלה עשויה להוביל לתכנון שיכיר מראש בצורך להתחשב בגורמים המשפיעים על התנגדות האוכלוסייה, דבר שיוביל לתכנון דמוקרטי ומושכל יותר. מטרת מחקר זה לבחון את ההיבטים החברתיים של מיקום מצב"ר ותופעת ה- NIMBY (not in my back yard) בישראל, על ידי בחינת פרופיל ראשוני של תופעת ההתנגדויות בקרב אוכלוסיות שונות בישראל. ולמעשה:

- לבחון האם אוכלוסייה מסוימת מתנגדת לסוג מצב"ר מסוים.
- האם קיים קשר בין התכונות החברתיות-כלכליות של האוכלוסייה המתנגדת לבין מידת הצלחתה של ההתנגדות.
- האם קיימים הבדלים בין התנגדויות למצב"ר באזור מטרופוליני לבין אזור דליל אוכלוסין.

אפשר לקבוע כי השערות המחקר אומתו. אמנם מעורבותם של הארגונים השונים במקרים מסויימים אינה מציגה תמונה אמיתית של המתרחש בשטח בין האוכלוסייה המקומית לבין מערכת התכנון, אך מציאות זו של מעורבות הארגונים השונים באה בעצם להגן על החלש, והפכה לחלק בלתי נפרד מההליך מיקום מצב"רים בישראל. מגמה נוספת חשובה שעולה ממחקר זה מראה, כי האוכלוסייה משתמשת יותר ויותר בכלי ההתנגדות למיקום מצב"ר, כאשר הדבר פוגע בה.

בשנות השמונים היו פחות פניות שהציגו התנגדויות לתכנון וגם פניות אלה נתקלו במקרים רבים בדחייה. בשנות ה-90 מערכת התכנון נוטה יותר "להקשיב" לאזרח ויש יותר פניות להתנגדות למיקום מצב"רים. אמנם קיימת יותר בירוקרטיה, ולפעמים תכניות מאושרות רק לאחר שנים של מאבקים, אך ישנה אינטראקציה בין הציבור למערכת התכנון. מתברר כי לציבור כיום יש יכולת השפעה ולא הכל נתון בידי הרשות בלבד ואינו ניתן לשינוי.

אחת המסקנות של המחקר היא, כי על מערכת התכנון בישראל לדעת - ובמקרים לא מעטים היא כבר יודעת זאת - כי קיימת עלייה במעורבות הציבורית ובבגרות הפוליטית בישראל, וכי הציבור כבר איננו הולך בעיניים עצומות אחר כל תכנית מוצעת. חשובה גם ערנות

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ר)

מערכת התכנון לשינוי שחל במודעות הציבור לאפשרות של סירוב אזרחי - כתגובה על כוונת השלטון לפגוע בהשקפות, אמונות, עקרונות, אורחות חיים, זכויות יחידים או קבוצות. תשומת לב המתכננים לעובדות אלה עשויה להוביל לתכנון שיכיר מראש בצורך להתחשב בגורמים המשפיעים על התנגדות האוכלוסייה, דבר שיוביל לתכנון דמוקרטי ומושכל יותר.

פיתוח אתרי תיירות ביערות קק"ל: הבעייתיות של שיתוף פעולה בין גוף ציבורי ליזמים פרטיים

ליאורה בן יהודה*

* הכותבת הינה חוקרת במחלקה לגיאוגרפיה, באוניברסיטת בר אילן

מנחת המחקר - ד"ר לביאה אפלבוים

בשנים האחרונות ניכרת פעילות רבה בתחום הנופש ובילוי הפנאי ביערותיה של קק"ל. עיקר תהליך הפיתוח וההשקעה חל בעשור האחרון והוא עדיין בעיצומו. יערות קק"ל הפכו לאתרי נופש ובילוי יומי. ראשית התהליך בתחילת שנות ה-60, כאשר היקף הפיתוח ביערות היה מצומצם מאד וכלל שולחנות פיקניקים, ברזיות, פחי אשפה ושירותים. המשכו של התהליך בהקמת חניוני נופש פעיל שפותחו בשנות ה-70 ועד לתכנית אב בתיירות ביערות קק"ל, שפורסמה בשנת 1995. כיצד החל התהליך, מה הניע את קק"ל להיכנס לתחום הנופש ומדוע דווקא בעשור האחרון של המאה העשרים? נראה כי המקור להתפתחות זו מצוי באידיאולוגיה, במטרות וביעדים של קק"ל המניעים את עשייתה במשך השנים. האם באידיאולוגיה ובתפיסת העולם של קק"ל קיימת אפשרות שהתיירות, הנופש והבילוי יהיו חלק ממטרות הארגון?

ראשית הטיפול של קק"ל בנושא היערות והייעור התרחשה בשנות ה-60, כאשר קק"ל וממשלת ישראל חתמו על אמנה המחלקת ביניהן את האחריות לניהול המקרקעין ולניהול היערות. הקרקעות עברו לניהול המדינה באמצעות מינהל מקרקעי ישראל המנהל גם את קרקעות קק"ל ומחויב לשמור על האינטרסים שלה על-פי חוק. קק"ל קיבלה לניהולה את היערות, ובכלל זה גם יערות של המדינה, על קרקעות שאינן בבעלותה. באמנה זו קיבלה קק"ל גם מנדט לעסוק בחינוך העם לערכי הציונות, ובפרסום והסברה על פועלה. התפתחות התהליך באה לידי ביטוי בשנות השבעים והשמונים כאשר עסקה קק"ל במה שהוגדר כ"יהוד הגליל", באמצעות רכישת קרקעות ופיתוח לצורכי ההתיישבות החדשה במצפים - פריצת דרכים, הקמת מאגרי מים וסכרים, וגם שיקום אתרים ארכיאולוגיים ואתרי תיירות.

בחינה של פעילויות קק"ל במשך השנים מגלה כי בכל פרק זמן (כ-10 שנים) מתעדכנים יעדי קק"ל בהתאם לנסיבות אותו זמן.

- בעשור הראשון: גיוס כספים, רכישת קרקעות, ייעור והכשרת מתיישבים.
- בעשור השני והשלישי: האצה בתהליכי רכישת הקרקעות על פי צו השעה, כשהבעיה הלאומית מחריפה והמדינה שבדרך מגבירה את מאמצי הרכישה.
- לאחר קום המדינה: עזרה בקליטת עולים, המשך הייעור, הכשרת קרקע, פיתוח מקורות מים, ייצוב חולות, שיקום נחלים, טיפול בשטחים פתוחים, פיתוח תחום החינוך, ופיתוח תיירות ונופש.

כלומר: קק"ל התאימה את מדיניותה ומטרותיה במענה לצורכי המדינה, אך גם בהתאם לצרכיה כארגון המעניק שירות לעם ולמדינה. קק"ל משלבת את הפיתוח של תשתיות הפנאי והנופש לתוך האידאולוגיה והמטרות שהציבה לעצמה ולתוך מערך החינוך המלווה את פעולותיה.

קק"ל עסקה, בעצם, בנושא הייעור כבר מראשית דרכה וזאת ממספר סיבות:

1. שמירת הבעלות על הקרקע. החוק העות'מני קבע, כי קרקע שלא עובדה במשך שלוש שנים חוזרת למדינה. לא כל הקרקעות שנרכשו על ידי קק"ל היו ראויות לעיבוד חקלאי, בעיקר אלה שהיו קרקע סלעית, ומשום כך היערות של קק"ל ניטעו בעיקר על קרקעות טרשים סלעיות. כדי לסכל את הוראת החוק העות'מני הוקמה כבר בשנת 1903 "קרן תרומת עצי הזית" שנועדה לאסוף תרומות לנטיעות עצים על האדמות שרכשה קק"ל. ברבות השנים הועברו מניות הקרן לקק"ל וכך התחיל באופן מוסדר מפעל הייעור בקרקעות קק"ל. היער הראשון שניטע היה יער הרצל, ע"ש חוזה המדינה, ואחריו ניטעו יערות נוספים.
2. נטיעה מחדש של יערות שנכחדו במהלך השנים על ידי האדם והמרעה, גם כדי לחדש את הנוף וגם כדי למנוע סחף קרקע, לייצב חולות ועוד.
3. חידוש המסורת והמורשת התרבותית העתיקה שהיתה בין האדם ליער עוד מתקופת המקרא.

ממשלת המנדט הוסיפה נדבך חשוב לנטיעות היוזמות של קק"ל באמצעות חקיקה להגנת היער (פקודת היערות). עד קום המדינה ניטעו בארץ עצי יער על שטח כולל של כ-190.000 דונם. פרט לצד החוקי נועדו היערות לשמש, בעתיד, חומר גלם לעצה למטרות כלכליות. זו הייתה התיאוריה, אך מהר מאד התברר שתעשייה זו אינה כלכלית וכך נותרו בנוף חורשות ויערות נטועים בצפיפות. שטחי היער טופלו באופן מקצועי על ידי דילול, פריצת שבילי אש, טיפול במזיקים וטיפול שיקומי לאחר שריפות. אך המפעל הגדול ביותר היה של המשך ייעור הקרקע כמפעל חינוכי רב ממדים שפורסם בארץ ובעולם.

במשך השנים החלה להתפתח ביערות שניטעו על הקרקעות שרכשה קק"ל גם תשתית לפעילויות נופש ואתרים לבילוי הפנאי. ראשיתה של התפתחות זאת הייתה מאד מצומצמת בגלל ביקוש נמוך מצד הציבור, אשר הסתפק בחניונים סטנדרטיים, אתרי פיקניק, ספסלי ישיבה, שירותים סניטריים ומסלולי טיולים מינימליים עם מעט שילוט. בשנות השבעים, עם התפתחות הביקוש ל'תעסוקת פנאי' התפתחו מרכזי נופש פעיל ומתקני ספורט, אך עיקר הפיתוח התרחש בשנות ה-80 וה-90 - אותרו מסלולי טיולים, נפרצו דרכים, והוחל בשחזור ושימור אתרים ארכיאולוגיים. במסגרת זו פעלה קק"ל לפיתוח תיירות לא רק ביערותיה, אלא גם בהכשרת שטחים לבילוי ונופש עבור רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים. מבין הפרויקטים הלאומיים שקק"ל לקחה על עצמה: שיקום והצפה מחדש של ימת החולה, פיתוח אתרי נוף, אתר בית שאן ועוד.

תכניות פיתוח לנופש ביערות הקק"ל בשנות ה-90

בשנות ה-90 החלה קק"ל להיות מעורבת בהכנת שלוש תכניות הקשורות לפיתוח הנופש ביערותיה:

1. תכנית פרוגרמטית לפיתוח התיירות ביערות קק"ל (1994).
2. תכנית מיתאר ארצית ליער ולייעור - מסמך מדיניות, דברי הסבר והוראות התכנית, (1995).
3. תכנית אב ארצית לפיתוח תיירות ונופש ביערות (1998).

שלוש התכניות שנולדו על רקע שונה, עוסקות בתכנים שונים ונועדו למטרות שונות, אך כולן עוסקות בהיבטי הנופש המסורתי ביער המתחדש, המיועד לשרת את הציבור מתוך הכרת צורכי הנופש שלו. השוואה בין התכניות מאפשרת לעקוב אחר התפתחות תפיסת קק"ל לגבי פיתוח הנופש ביערותיה.

התכנית הראשונה - אינה פרי יוזמתה של קק"ל אלא של משרד התיירות. בוועדה שהוקמה לצורך הכנת התכנית ישב נציג אחד של קק"ל, ד. ברוידא. התכנית נכתבה בימי שלום כשהצפי השנתי לתיירות עלה מ-2 מיליון ל-4 מיליון תיירים. היער זוהה כפוטנציאל לאכסון ולביקור. התכנית הגדירה 14 פרויקטים, בצפון ובדרום, לפיתוח ברמה גבוהה, כולל אכסון. חלק מהפרויקטים היו אמורים להתבצע על ידי יזמים פרטיים ונקבעו מסגרות לשיתוף

פעולה עמם. הוגדרו התקשרויות בין קק"ל כמנהלת היער לבין היוזמים על פני תקופה, פחות מעשר שנים או תקופה ממושכת יותר. התכנית מדברת על 2 סוגי חוזים עם היוזמים הפרטיים. האחד: חוזה לעסקים ללא זיקה לקרקע. השני: עסקים עם זיקה לקרקע. הפרויקטים היו אמורים להיבדק כלכלית ולאחר המלצת קק"ל לעבור לאישור המינהל (ממ"י). אלא שתכנית זו לא יצאה אל הפועל כיוון שצפי התיירים לא הגיע ל-4 מיליון.

התכנית השניה - תמ"א-22 - צמחה על רקע הצורך בהגדרתם הסטטוטורית של השטחים שברשות קק"ל לשימור או פיתוח, ומתוך הרצון להגן על שטחים אלה מפני נגיסה גדל"נית בשולי היער לטובת הערים המתרחבות. התכנית התבססה גם על התפיסה המתפתחת של הצורך להגן על כלל השטחים הפתוחים, בייחוד כדי למנוע רצף אורבני מצפון לדרום. אלמנט נוסף שנלקח בחשבון בתכנית זו היה הגידול באוכלוסייה ובצפיפות בערים והביקושים ההולכים וגדלים לביקורי יום ביערות. התכנית הגדירה ומיינה את היערות ל-8 טיפוסים יער ומיפתה נתונים עד שנת 2020. מטרותיה של התכנית כוללות שמירה על משאבי היערות ועל הקרקעות לפי החוק, הקמת בסיס נתונים ומאגר מידע שימשם לעתיד לצורך פיתוח מקומי, וקביעת הנחיות לשמירה על המיגון הנופי ועל שימושי הקרקע לצורך הכנת התשתית לתכניות פנאי ונופש ביער. התכנית מציינת את היער כמוקד לבילוי ונופש שיעמדו לרשות הציבור. תמ"א 22 מתייחסת לפיתוח שטחי יער כתשתית לצורכי רווחה של הציבור בתחום הנופש והפנאי, תוך התחשבות בכושר "הנשיאה" של השטח, בהתאם למספר המבקרים שהשטח יכול לשאת. התכנית מתייחסת לגודל אוכלוסייה של 5 מיליון נפש וקובעת על פי נוסחה, מיכסה כוללת של שטחים פתוחים לנופש בהיקף של 400-500 מ"ר לנפש ברמה ארצית, ללא הגבלת רדיוס. בסביבה קרובה לעיר הומלץ על שטח של 180 מ"ר לנפש ברדיוס של עד 50 ק"מ ממקום המגורים.

התכנית השלישית - היא תכנית האב לתיירות ביערות קק"ל. לתכנית זו מטרה מוצהרת: לנצל את פוטנציאל הנופש והתיירות ביערות, תוך שמירה על היער ואיכותו. בדו"ח סיכום פעילות קק"ל משנת 1997 נזכרת גם המטרה הסמויה של התכנית - "ניצול נכון של פוטנציאל הנופש וניהול מיטבי של האתרים יהוו חלקן ראויה לפעילות קק"ל". על פי מודל שפותח נמצא כי היצע שטחי היער נמצא במחסור שעוד יגדל לקראת שנת 2020. כמות השטחים הפתוחים במונחים של נפש לדונם, על פי היצע נופש אפקטיבי, מביאה לצורך באיתור שטחים מועדפים שהם בעלי איכויות נמוכות ולהחלטה לשקמם ולייעדם לרמת פיתוח גבוהה. יכולת הקיבול וכושר הנשיאה של השטח, יוצרים פתרון בו מעלים את כושר

הנשיאה של היערות הפופולאריים ומשקמים ומטפחים יערות אלה למטרות נופש. לגודל השטח משמעות חלקית, כי תפקודי הפנאי נגזרים בראש ובראשונה מרמת הפיתוח ומאינטנסיביות התפעול. היערות שנבחרו לכך הם אלה הסמוכים למטרופולין. כך גם נשמרים יערות ייחודיים.

שתי התכניות - השניה והשלישית - מנסות לתאם בין הביקוש להיצע, פעם מזווית הביקוש ופעם מזווית ההיצע. הדוגמא ליישום התכנית היא ביער בן-שמן הסמוך לגוש דן. יער זה משמש את תושבי מטרופולין גוש דן והוא הראשון בביצוע תכנית פיתוח חדשה עם מוקדי בילוי ביער.

המפנה בתפיסה החדשה המאפיינת את שנות התשעים מתחיל לקרום עור וגידים באמצעות שתי החלטות:

האחת: צמצום שיתוף הפעולה עם גורמי תיירות חיצוניים, שפירושו צמצום עבודות התשתית עבור גופים אלה. קק"ל החליטה לסיים את חובותיה בפרויקטים לאומיים כגון עמק החולה, ובעבודות עם רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים, ולא לקחת על עצמה תפקידים נוספים ועבודות פיתוח חדשות. במקום זאת החלה קק"ל להפנות את עיקר מאמציה לתחומי פיתוח היערות, אם כי היא אינה נוטשת את היעדים הלאומיים של שיקום נחלים או טיפוח מדיניות השטחים הפתוחים.

השניה: יישום תכניות ישנות שעסקו בפיתוח היער ברמה גבוהה, בשילוב של אכסון. קק"ל, שאינה מעוניינת לפגוע ביער, ערה לקונפליקט המצוי בין תיירות לשטחים איכותיים, אותם היא רוצה לשמר. לכן היא הגיעה להחלטה שלא להכניס ליער פיתוח ברמה גבוהה ואינטנסיבית. כתוצאה מכך בחרה קק"ל, על-פי מיון היערות לפי איכותם (תמ"א 22), שמונה יישובים חקלאיים בגליל עם פוטנציאל תיירותי גבוה ועם תשתיות מועטות, והחליטה לפתחם לכפרי נופש עם לינה. התרומה ליישובים אלה גדולה כיוון שהם נפגעו במשבר שפקד את החקלאות בשנות ה-80. במקביל מפתחת קק"ל תשתיות תיירותיות גם באתרים נוספים, שימשו את המבקרים בעת שהייתם בכפרי הנופש.

לקראת יערות רב שימושיים: שינוי והתחדשות היערות

עידן התחדשות הטיפול ביער, כחלק ממדיניות קק"ל החל ב-1999, כאשר תפיסת העולם המנחה אותו היא כי היער הוא מוצר העומד לשרות הציבור ולא רק כאמצעי לייצור עץ, וכי זכות הציבור היא לנפוש ביער. כלומר: היער החדש הינו מוצר ציבורי בעל מטרות כלכליות וחברתיות, כאשר ציבור גדול יכול להשתמש בו כמשאב שאינו מתכלה (אוויר ונוף) והעיקר - השימוש בו חופשי וללא תשלום.

קק"ל פונה עתה לפתוח טיפוס יער חדש באמצעות הקמת פארקים ביערות. בסוף שנות ה-90 הוקם ראשון הפארקים - פארק בריטניה (1977). על הקמת פארק רבין הוחלט לאחר הירצחו, ובשנים האחרונות מוקם פארק בגין. מודל הפארק החדש כולל: ניהול הפארק, פיתוח פיס, תפעול שוטף ויצירת קשר בין הציבור לבין היער.

בתחום המטרות והערכים - ייעודי היער ותפקידיו השתנו ועתה האדם והנופש הם המטרה החשובה. היער הפך לידידותי יותר לאדם ולצרכיו. עתה מפתחים ומשנים בקק"ל את הקיים ואת תשתיות היער על פי התפיסה החדשה. ראשון השינויים - שיקום יערות מנוונים מבחינה בוטנית. על פי התפיסה הערכית החדשה תפקידו של העץ ביער השתנה, וקק"ל מגוונת את יערותיה ומחדשת אותם בעצים מסוגים נוספים. שוב אין ביערות קק"ל שליטה של סוג עץ אחד ונטיעות חד גוניות, אלא נטיעות למטרות נופש, אור וצל, מרחבים, פינות משולבות. אחר כך באים שינויים בתשתיות: מיתקנים ישנים שופצו וחדשים שהוקמו תאמו את התפיסה החדשה. מערכת שילוט חדשה וידידותית החליפה את השילוט הישן והמודל החדש נתפס כהצלחה ואף הועתק ליערות הצפון והרי יהודה. שינויים נוספים היו בתחום השירות לבילוי ונופש שקק"ל החלה מעניקה ומטמיעה ביערותיה. פותחו מסלולים חדשים, הוקמו מוקדי שרות לקהל, מוקדים יערניים ומרכזי שדה לפעילות חינוכית; היערות נפתחו לפעילויות לקהל הרחב במערכת מסלולים רגליים, ממונעים ברכב פרטי, מסלולי ג'יפים, שבילי הליכה ורכיבה על אופניים.

שינוי בתפיסה החברתית של היער החדש. עיקר השינוי היה דווקא בפן הציבורי של מתן שירות נופש לציבור הרחב. הוקם "חוג ידידי היער" שכבר מונה יותר מ-28,000 איש ותהליך ההתרחבות נמשך. קק"ל הקימה אף "קו ליער" - מענה אנושי לחברים המעוניינים

לטייל ביער ומחפשים מוקדי פעילות. היא מנפיקה כרטיס חברות משפחתי ומעניקה עדיפויות לקהל החברים.

מקומה של היזמות הפרטית ביערות קק"ל

לכאורה נראה כי ביער המתחדש שמטרתו בחירה חופשית של אופי הנופש, יצמחו אתרי בילוי ונופש שונים ורבים. צמיחה כזו יכולה לבוא לא רק מצד קק"ל אלא גם מצד יזמים פרטיים המעוניינים להשתמש ביער ובקרקע למטרות הפקת רווח. את תחילת החשיבה על השינוי בגישה העקרונית ליער אפשר לראות כבר בדו"ח השנתי של קק"ל משנת 1997 בו נכתב כי "מספר אתרים בתוך שטחי היערות נמסרו ליזמים לצורך הפעלת שרותים למבקרים על בסיס מסחרי. תהליך זה ממושך ומייגע, הן בשלבי התכנון והפיתוח, כולל קבלת אישור מממ"י, ממשדד התיירות ומהרשות המקומית, והן בשלבי ההפעלה - עד להתבססות הכלכלית". בדו"ח לשנת 1998 נכתב: "קק"ל פותחת את יערותיה ואת חניונייה לציבור ללא תשלום, אך קיים גם אופי אחר של פעילות ביערות. קק"ל מקבלת פניות של יזמים פרטיים המבקשים לפתח ביערותיה תשתית לפעולות נופש ותיירות והיא מאפשרת את קידום הנושא מתוך שמירה קפדנית על היער, שמירה על שלמות השטחים והגנה על איכויות השונות של היער... היזמים מקבלים אישור מממ"י לפעול ביער ופועלים על בסיס מסחרי ובאחריותם הבלעדית, תוך הקפדה על כללים שנקבעים עם קק"ל ומעוגנים בחוזים איתה".

שיתוף הפעולה עם יזמים פרטיים מתבטא בדרך כלל בהסכם חכירה בין הצדדים. במשך השנים, ועם מעט הניסיון שהצטבר, נוכחה קק"ל לדעת, כי הפסדה רב מהרווח. כתוצאה מכך הפסיקה קק"ל את התקשרותה למיזמים גדולים וגם שיתוף הפעולה עם מפעילים קטנים בעסקי הסעדה הצטמצם. מקרה פארק הקופים, ליד יער בן-שמן, שהופעל על ידי זכיינים הוא דוגמה לשיתוף פעולה עם הון פרטי, שלא עלה יפה מבחינתה של קק"ל. היזמים, לאחר שעמדו בכל הדרישות של קק"ל, לא ביקשו את השתתפותה הכספית של קק"ל בפיתוח האתר, אלא הסתפקו בקרקע והקימו עליה במימונם את פארק הקופים. אולם, כאשר החוברים לא הרוויחו מתפעול הפארק הם הקימו על השטח גן אירועים וקק"ל לא יכלה לעשות דבר בעניין. בעקבות ההתנסויות השליליות במספר מקרים החלה קק"ל שיתוף הפעולה עם יזמים פרטיים מתבטא בדרך כלל בהסכם חכירה בין הצדדים. במשך השנים, ועם מעט הניסיון שהצטבר, נוכחה קק"ל לדעת, כי הפסדה רב מהרווח. כתוצאה מכך הפסיקה קק"ל את התקשרותה למיזמים גדולים וגם שיתוף הפעולה עם מפעילים קטנים בעסקי הסעדה הצטמצם.

מקרה פארק הקופים, ליד יער בן-שמן, שהופעל על ידי זכיינים הוא דוגמה לשיתוף פעולה עם הון פרטי, שלא עלה יפה מבחינתה של קק"ל. היזמים, לאחר שעמדו בכל הדרישות של קק"ל, לא ביקשו את השתתפותה הכספית של קק"ל בפיתוח האתר, אלא הסתפקו בקרקע והקימו עליה במימוןם את פארק הקופים. אולם, כאשר החוכרים לא הרוויחו מתפעול הפארק הם הקימו על השטח גן אירועים וקק"ל לא יכלה לעשות דבר בעניין. בעקבות ההתנסויות השליליות במספר מקרים החלה קק"ל להעסיק זכיינים בחוזים לפרקי זמן קצרים ללא זיקה לקרקע, במסגרת הפעלת עסק או רשיון הפעלה לצורכי ניקיון, תאורה, אחזקה ועוד. אבל הייתה עוד סיבה לניגוד האינטרסים בין קק"ל ליזמים הפרטיים. החשש בקק"ל היה מתפיסת חזקה של יזמים פרטיים על הקרקע.

אחרית דבר: מכיוון שעל פי תפיסת היער המודרני החדש, ערכו של היער אינו נמדד במונחים כלכליים אלא בקריטריונים של הערכה ערכית וחברתית, נראה שקק"ל פונה עתה לבתיב של שמירה על הקרקע באמצעות פיתוח עצמי של אתרי נופש ותיירות ולא עוד פיתוח בידי יזמים פרטיים.

ניהול ותכנון תיירות ונופש ביערות קק"ל

פרופ' נורית קליאוט* ואביטל (דוידמן) קורמן**

מחקר זה בחן את דפוסי פעילות הפנאי של נופשים ביערות קק"ל, כשמטרתו היו אפיון הביקוש לנופש ביערות קק"ל ובמיוחד אפיון האוכלוסייה הנופשת, התנהגותה, תפיסותיה והעדפותיה בכל הנוגע לנופש ביערות. כמו כן נבחן היצע היערות והחניונים לנופש בהתייחסות ישירה לביקוש, תוך בחינת מיקומם, נגישותם, המתקנים והשירותים המוצעים בהם, הצמחיה בהם ועוד. במחקר נבדקו ארבעה אתרי יער וחניונים ביערות קק"ל בהם נערכה דגימה אקראית של האוכלוסייה המבקרת. בחירת אתרי היער נעשתה תוך היצמדות לעקרונות בסיסיים מנחים והם:

- ❖ מידת קירבה נמוכה ובינונית של היערות למרכזים מטרופוליניים.
- ❖ נגישות אליהם (קירבה לכבישים ראשיים).
- ❖ ריחוקם היחסי מאטרקציות תיירותיות נלוות.
- ❖ גודל החניונים והיערות.
- ❖ מיוון התשתיות והמתקנים המוצעים בחניונים.

היערות שנבחרו למחקר הם: חניוני יער קריית אתא; חניוני יער הזורע (בגוש יערות מנשה); חניון המשוריין ביער כברי וחניון שפיגל ביער הר אחים. ארבעת המוקדים מייצגים אתרי נופש גדולים יחסית, אשר מושכים אוכלוסייה באופן אינטנסיבי ואשר בהם שלושה חניונים לפחות (יערות מנשה ויער קריית אתא), וגם יערות אשר מייצגים אתרי נופש קטנים יחסית (חניון בודד, כמו חניון שפיגל וחניון המשוריין). כל אחד משני הסוגים האלה נבחר גם על סמך מיקומו ומידת הקירבה שלו למרכזים מטרופוליניים. החניונים שנבדקו היו בעלי רמת פיתוח דומה (בינונית). בסך הכל חולקו בארבעת החניונים יותר מ-400 שאלונים. ככלל, נותחו 100 שאלונים מלאים ותקינים עבור כל חניון. השאלונים חולקו בעיקר בשבתות ובימי חול המועד ומקצתם בימי ו'.

* הכותבת הינה מרצה וחוקרת בחוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה.

** הכותבת הינה חוקרת בחוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה.

המסגרת התיאורטית של מחקר זה קובעת בראש ובראשונה הגדרות יסוד הנוגעות לנופש בכלל ולנופש בחיק הטבע וביערות בפרט. לאחר מכן מובאים היבטים תיאורטיים של היצע נופש בחיק הטבע, הכוללים התייחסות לסיווג ומיון משאבי נופש בטבע וקונפליקטים הקיימים בין הנופש בטבע לבין הסביבה (כושר נשיאה). ההיבטים התיאורטיים של הביקוש לנופש בטבע מתייחסים לביקוש בכללותו ולגורמים המשפיעים עליו. הסקירה מציגה את ההתייחסות לנופש ביערות בעולם המפותח ומדגימה נושא זה ביתר פירוט על "נושאת הדגל" בתחום זה – ארה"ב. המסגרת התיאורטית מסתיימת בסקירה תמציתית על מדיניות ויעדי הייעור של קק"ל בארץ ישראל ובסקירה על פיתוח היערות הללו למטרות נופש.

הממצאים המרכזיים שעלו במחקר:

א. תכונות קהל הנופשים ודרישותיהם.

- ❖ רוב הנופשים הם ילידי הארץ, יהודים ברובם, נשואים עם ילדים, חילונים ורובם בעלי השכלה תיכונית ואקדמית והכנסה מעל הממוצע.
- ❖ החניונים שנבדקו מראים תחילת תהליך של התמחות בקהלים ספציפיים.
- ❖ לכל החניונים יש קהל מבקרים המכיר אותם היטב ומגיע אליהם הרבה פעמים.
- ❖ רוב הנופשים מגיעים ממרחק קצר ולכן לחניונים בקרבת מרכזים עירוניים חשיבות רבה.
- ❖ רוב הנופשים מבקרים גם ביערות אחרים של קק"ל.
- ❖ האביב וסוף השבוע הם העונה והימים המועדפים לביקור ביערות.
- ❖ הנופשים חוזרים בדרך כלל לחניונים אותם הם מכירים. המידע המתקבל על היערות עובר על פי רוב באמצעים משניים (חברים).
- ❖ משך הביקור ארוך למדי ועשוי להיות ארוך יותר אם התשתית והשירותים ישתפרו.

ב. סיבות לביקור

- ❖ רוב מוחלט בכל החניונים מגיע לשם עריכת פיקניק/מנגל, שהות בחיק הטבע ומנוחה.

ג. שביעות רצון מהמתקנים

- ❖ יש חוסר שביעות רצון רב ממצב השירותים בכל החניונים ורצון בפיתוח שירותים רטובים בכל החניונים. גם לגבי נקיון הפחים יש חוסר שביעות רצון.

❖ באופן כללי, קיימת רמת שביעות רצון בינונית מהתשתיות והמתקנים המוצעים בחניונים.

ד. פיתוח מתקנים ושירותים בחניונים

❖ חשיבות גבוהה מאוד ניתנה לפיתוח שירותים רטובים, פיתוח שולחנות וספסלים ומתקני משחקים ואחר כך למתקני צלייה. חשיבות בינונית וגבוהה ניחנה גם לפיתוח חניון סלול.

❖ יש עניין רב בפיתוח מרכזי מבקרים שבהם יחולק חומר הסברה, מפות וכד'.

❖ יש תמיכה בפיתוח אזור קמפינג ללינה.

❖ אין עניין רב בפעילויות אקטיבית ובפיתוח תיירות סיכון.

ה. תפיסות ועמדות של המבקרים לגבי נופש ביערות

❖ כל הנופשים אוהבים לבלות עם משפחותיהם בחיק הטבע והבילוי ביערות נתפס ככזה.

❖ יותר משני שלישים מהנופשים מעדיפים יערות שאינם הומי אדם והם גם מוכנים לנסוע מרחק רב בכדי לא לחוש בצפיפות.

❖ מבקרים רבים מעוניינים בהיצע יערות בעלי רמות פיתוח שונות.

❖ דמי כניסה ליערות - בין מחצית לשני שלישים מהנופשים אינם מוכנים לשלם דמי כניסה ליערות.

מסקנות עיקריות

❖ רוב המבקרים אינם מעוניינים בפעילויות ספורט והליכה אלא בבילוי שקט בחיק הטבע ובעריכת פיקניק ומנגל. זאת אולי בשל העובדה, כי היערות בארץ מציעים אפשרות זו בלבד.

❖ יש אחדות דעות בקרב הנשאלים על חיוניות של שירותים רטובים בכל היערות וחוסר שביעות רצון גבוהה מהניקיון ומאי המצאותם ברזי מים.

❖ מבין המתקנים והתשתיות היומיומיים שהנופשים היו רוצים לראות בחניוני היערות אפשר להזכיר מתקני צלייה, שולחנות וספסלים, חניון סלול ומתקני משחק.

❖ יש עניין חלקי בפיתוח שבילים לרכיבת אופניים ורכיבת סוסים וכן עניין במגרשים למשחקי כדור.

❖ נראה כי יש התחלה של "התמחות" של יערות וחניוני קק"ל מבחינת יישובי המוצא

ניהול ותכנון תיירות ונופש ביערות קק"ל

של הנופשים. כאן ניתן להבחין בשלושה סוגי יערות: יערות מקומיים, יערות אזוריים ויערות ארציים. מבחינת הרקע הדמוגרפי, הכלכלי והחברתי של הנופשים: סקר זה מצביע על התחלה של התכנסות של סוגי אוכלוסייה מסוימים ביערות וחניונים מסוימים.

❖ רוב הנופשים מוטרדים מרמות הצפיפות ביערות והיו מעדיפים לבלות בחניוני יערות פחות צפופים. כמו כן קיים ביקוש לפיתוח סוגים שונים של נופש ביערות ועניין בהחלת רמות פיתוח ורמות אינטנסיביות שימוש שונות.

ולבסוף: פיתוח ואספקה של מיגוון חניוני יער, ברמות פיתוח שונות, כתוצאה מהערכת המידע שייאסף מציבור המבקרים, יתרום ללא ספק לשידרוג רמות הביקוש והיצע לנופש ביערות קק"ל, לעלייה בשביעות רצון המבקרים, לניהול מבקרים ומשאבים נכון יותר, אשר מיישם עקרונות פיתוח בר-קיימא ולהגדלת היצע ההודמנויות לנופש ביערות.

עלייתה, שקיעתה והתחדשותה של התיירות בערי הקיט הישראליות לחוף הים התיכון

ד"ר נעם שובל* וד"ר קובי כהן-הטב**
בהנחיית פרופ' אריה שחר*** ופרופ' יוסי כץ****

למדינת ישראל יש רצועת חוף ארוכה ממערב לכל אורכה וזאת בנוסף לחופי הכנרת, חופי ים המלח וחלק קטן מחוף ים-סוף. אולם למרות העובדה הגיאוגרפית הזו המסייעת בפיתוח אתרי תיירות קיט, טרם נערכו מחקרים מקיפים בתחום זה. מטרת המחקר הייתה לעמוד על מקומה של התיירות כגורם בתהליכי העיצוב של ערי החוף הישראליות לחוף הים התיכון ועל מקומו של רכיב התכנון ברמה המקומית והלאומית בתהליכי עיצוב אלה.

במחקר נבחנה התפתחותן לאורך זמן של ערי הקיט הישראליות לחוף הים התיכון החל מתקופת המנדט ועד ימינו משלושה היבטים עיקריים: תחילה נבחנה התפתחות מערך שימושי הקרקע התיירותיים בערי הקיט לאור המודלים המורפולוגיים העיקריים הקיימים בספרות המחקר; בחלק השני של המחקר נבחנה תהליך התפתחותן של ערי קיט אלה משלב גילויין כמשאבי תיירות, המשך בשלבי פיתוחן המואץ, בתהליכי השקיעה השונים אותן עברו וכלה בניסיונות הסלקטיביים להחיותן כמוקדי תיירות. בחלק השלישי והאחרון של המחקר נבחנו ניסיונותיהן של הרשויות המקומיות והרשויות הממלכתיות השונות להתערב בשלבים השונים במטרה לקדם ולפתח את תיירות הקיט לאורך חוף הים התיכון.

האינדיקטורים שנבדקו במחקר ביחס לביצועים התיירותיים של ערי הקיט הישראליות לחוף הים התיכון מראים, כי מעמדן של ערי הקיט הישראליות לחוף הים התיכון ירד ביחס לשאר מוקדי התיירות בישראל במהלך שלושת העשורים האחרונים של המאה העשרים. התיירות

* הכותב הוא מרצה במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

** הכותב הוא פוסט דוקטורט במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת טורונטו, קנדה.

*** אריה שחר הוא פרופ' במחלקה לגיאוגרפיה ובמכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים.

**** יוסי כץ הוא ראש המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת בר אילן.

עלייתה, שקיעתה והתחדשותה של התיירות בערי הקיט הישראליות לחוף הים התיכון

הנכנסת לישראל ידעה אמנם עליות ומורדות רבות בשלושים השנים האחרונות כפועל יוצא של המצב הביטחוני והמדיני ששרר באזור, אך במחקר נמצא כי למרות העלייה המשמעותית הכללית במספרי התיירים הנכנסים לישראל ובמספר הלינות הכללי בבתי המלון בעשורים האחרונים, ערי הקיט הותיקות לאורכו של חוף הים התיכון לא זכו ליהנות משגשוג זה. עיקר השגשוג נרשם דווקא באזורים אחרים, באילת בראש ובראשונה וכן באזור ים המלח ובטבריה.

במחקר נעשה שימוש במספר שיטות חקירה וזאת לאור מורכבותה של התופעה הנחקרת. אלה היו השיטות העיקריות: שימוש בחומר ארכיוני וספרותי מגוון לשם הבנת הרקע לתהליכים השונים שנצפו; מיפוי התפרוסת של התיירות בערי הקיט בתקופות שונות וניתוח המבנה המורפולוגי של התיירות שהתהווה בהן לאורך זמן; ניתוח נתונים סטטיסטיים קיימים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על תנועות התיירות לערי הקיט השונות; מחקר עצמאי באולם הנוסעים של נמל התעופה בן-גוריון לצורך איסוף נתונים שלא היו נמצא עד מחקר זה; ולבסוף: ניתוח תוכניות ברמה הלאומית והמקומית ביחס למקומה של התיירות בערים השונות. על כל אלה יש להוסיף ראיונות שנערכו עם מספר אנשים הנוגעים בנושא המחקר. לבד מייחודה של כל שיטה, חשיבות רבה יש לשילוב שנעשה בין השיטות והגישות השונות במסגרת הניתוח הסופי של המחקר.

ערי הקיט בהן מתמקד המחקר מצפון לדרום הן: נהריה, נתניה, הרצליה, אשדוד ואשקלון. ערים אלה נבחרו כיוון שקיימת בהן, או לפחות הייתה קיימת בהן, פעילות תיירותית משמעותית. ערים אחרות לאורך החוף כגון עכו לא נבחרו בשל היעדר עבר או הווה בתחום תיירות הקיט ומטרופולינים כתל-אביב וחיפה הוצאו גם כן מהדיון. למרות ההתמקדות בחמש ערים הרי שבחלקים שונים של עבודה זו ישנה התייחסות, במידת הצורך, גם לערים האחרות. בין חמשת הערים הנבחרות ישנם שינויים מבחינת הרקע ההיסטורי הקשור לפיתוח התיירות ומבחינת מצבן כיום כיעדי תיירות.

אינדיקטורים לביצועי התיירות בערי הקיט הישראליות לחוף הים התיכון

התיירות הנכנסת לישראל ידעה עליות ומורדות רבות בשלושים השנים האחרונות כפועל יוצא של המצב הביטחוני והמדיני באזור. בראשית שנות השבעים בולטת השפעתה של מלחמת יום הכיפורים ומשבר הנפט העולמי שבא בעקבותיה, לאחר מכן מלחמת לבנון, פרשת האונייה "אקילה לאורו", האינתיפאדה בשנת 1987 וכמובן מלחמת המפרץ. מצד שני

התהליך המדיני באזור, שהחל בשנת 1991 בעקבות סיומה של מלחמת המפרץ וכינוסה של ועידת מדריד (1991), הביא לגידול חד בהיקפי התיירות לישראל ולתמורות מרחיקות לכת במבנה של תעשיית התיירות המקומית שבאו לידי ביטוי בעיקר בכניסתן של רשתות בתי מלון בינלאומיות רבות לישראל. יש לציין, כי למרות הגידול המשמעותי במספר התיירים הנכנסים לישראל בתקופה זו, הרי מכיוון שכתוצאה ממגמות עולמיות ובעקבות הסכם השלום עם ירדן (1995), משך השהות הממוצע של תיירים בישראל פחת במידה משמעותית, ולכן הגידול במספר התיירים הנכנסים לארץ לא הביא לשינוי משמעותי במספר הלינות בבתי המלון, אלא נבע בעיקר מהגידול הרב שנרשם בתיירות הפנים בעקבות העלייה ברמת החיים בישראל שאפיינה עשור זה.

תקופה זו של שגשוג בתיירות הנכנסת לישראל לא נמשכה זמן רב יחסית ולאחר שנת 1996, התיירות הנכנסת לישראל נכנסה לתקופה של ירידה איטית אך מתמשכת במספרי התיירים בעקבות פיגועי ההתאבדות והאטת התהליך המדיני. אמנם בשנת המילניום חל שינוי במגמה זו ונראה היה כי לראשונה יבקרו בישראל יותר משלושה מיליון תיירים, אולם בעקבות אינתיפאדת אל-אקצה, הגיע מצב התיירות לשפל חדש המזכיר את ימי מלחמת המפרץ והתקופה שקדמה לה מבחינת מספרי התיירים הנכנסים לישראל.

למרות העלייה המשמעותית במספר התיירים הנכנסים לישראל ובמספר הלינות הכללי בבתי המלון (הקשור ישירות בתיירות הפנים-ישראלית, אשר גדלה בנפחיה בעשורים האחרונים), נמצא שערי הקיט הותיקות לאורכו של חוף הים התיכון לא זכו ליהנות משגשוג זה. לעומת השקיעה באזורי הקיט לחוף הים התיכון, בולטת העלייה המשמעותית בהיקף הלינות באילת בראש ובראשונה וכן באזור ים המלח ובטבריה.

אינדיקטור נוסף למצבן של ערי הקיט הישראליות לחוף הים התיכון בא לידי ביטוי בעוצמת חדירתן של רשתות המלונות הבינלאומיות ליעדי התיירות העיקריים בישראל. במהלך שנות התשעים, כתוצאה מהתחזיות הורודות לעתיד התיירות באזור בשל התהליך המדיני ובעקבות כך גם הסרתו דה-פקטו של החרם הערבי, חלה כניסה מסיבית של רשתות בינלאומיות לאזורנו בכלל ולישראל בפרט. ואולם בולטת העובדה שבנהריה, נתניה והרצליה קיים אחוז נמוך ביותר של חדרי מלון המנוהלים על ידי רשתות בינלאומיות, עובדה המשתקפת בכך שלא נבנו בתי מלון חדשים במקומות אלה וזאת מכיוון שרבים מהמלונות החדשים שנבנו בישראל במהלך שנות התשעים עברו עם פתיחתם לניהול של רשת בינלאומית. הדבר משקף,

עלייתה, שקיעתה והתחדשותה של התיירות בערי הקיט הישראליות לחוף הים התיכון

ככל הנראה, את חוסר אמונן של רשתות אלה בדבר הכדאיות בפעילות ביעדים המצויים בשקיעה מתמשכת. יוצאת דופן במקרה זה היא אשקלון בה יש אחוז גבוה יחסית של חדרי מלון המנוהלים על ידי רשתות בינלאומיות וזאת בעיקר מכיוון שאשקלון היא עיר קיט המצויה בראשית דרכה מבחינת "מחזור החיים של ערי הקיט".

מבנה המחקר

המחקר כולל ארבעה פרקים מלבד פרקי המבוא והסיכום. בפרק הראשון מוצג נושא מחזור החיים של ערי הקיט באופן כללי כפי שהוא מופיע בספרות המחקר וכפי שהדבר בא לידי ביטוי בערי הקיט הישראליות. השאלה המרכזית שנבדקה בפרק זה היא מה מקומן של ערי הקיט הישראליות השונות במסגרת הקונספטואלית הרחבה יותר של "מודל מחזור החיים של ערי קיט" (Butler, 1980). פרק זה מהווה את המסד והתשתית לדיון בפרק השני של המחקר, העוסק בניתוח התפתחות המבנה המורפולוגי של שימושי הקרקע התיירותיים בערים השונות. בחינה זו נעשתה אף היא לאור הדיון הקיים בנושא זה בספרות המחקר הכללית תוך השוואה עם המתרחש בתחום זה בערי הקיט הנדונות במחקר זה. השאלה המרכזית שנבדקה בפרק זה היא האם אפשר לזהות בערי הקיט הישראליות הנדונות את המבנה המורפולוגי המקובל בספרות המחקר ביחס לערי קיט (מודל T). הפרק השלישי של העבודה מטפל בשאלת המדיניות של רשויות התכנון הלאומיות ביחס לתיירות הקיט לאורך החוף הישראלי הים תיכוני. השאלה המרכזית של פרק זה הייתה האם אפשר למצוא קשר בין מצבה של התיירות בערים שנבדקו לבין "התכנון התיירותי" של רשויות התכנון השונות. לאור בחינת סוגיית התכנון בהיבט התיירותי בערי הקיט, הפרק הרביעי והאחרון של עבודה זו בחן את החלופות הקרקעיות לפיתוח קו החוף בערי הקיט הישראליות. פרק זה סקר בקצרה את ההיסטוריה התכנונית של שימושי הקרקע בקו החוף, כפי שעולה מתוכניות המתאר המקומיות בכל אחת מהערים שנסקרו במהלך החיבור. בפרק זה נכללת התייחסות מסוימת לנושא המדיניות, בעיקר בערים אשקלון והרצליה. סיכום המחקר מעריך את המגמות העיקריות שעלו ביחס למקומה של התיירות בערי הקיט בפרמטרים השונים שנמדדו בפרקים השונים.

הערך הכלכלי של שטחים פתוחים: חופים, פארקים מחוץ לעיר ופארקים עירוניים

ד"ר עליזה פליישר*, פרופ' יעקב צור** וטל בר אוריון***

סוגיית ייעוד השטחים הפתוחים נמצאת בשנים האחרונות על סדר היום הציבורי. עם הצמיחה וגידול האוכלוסייה יש, מצד אחד, גידול בבינוי הנוגס בהם, ומצד שני גידול בהכנסה המביא לגידול בפעילויות פנאי, נופש ותיירות המבוססות על השטחים הפתוחים. פעילויות אלה מעלות את רווחת תושבי מדינת ישראל, אך מכיוון שהשטחים הפתוחים הם ברובם מוצרים ציבוריים קשה לאמוד תועלת זו. השטחים הפתוחים מספקים תועלות נוספות כמו משאבי טבע, שטח לחדירת מים לקרקע, הפחתת זיהום אוויר ומים ועוד.

המחקר התמקד בתועלת הנובעת מהשטחים הפתוחים כבסיס לפעילויות פנאי, נופש ותיירות ובדק את אינטנסיביות השימוש של הציבור הישראלי, ואת התועלת המופקת מפעילויות פנאי, מארבעה סוגים שונים של שטחים פתוחים: חופים, פארקים עירוניים, פארקים מחוץ לעיר ושטחים חקלאיים בקרבת מקום המגורים. השטחים שונים זה מזה, פוטנציאל הבינוי שלהם שונה והשימוש בהם למטרות פנאי ונופש שונה, אך כולם נמצאים תחת המטריה של שטחים פתוחים וההשוואה ביניהם מאפשרת להבין את חשיבותם לציבור הישראלי.

קיימות כיום שיטות אחדות לאמוד את התועלת ממוצרים ציבוריים מסוג זה. שתי השיטות הנפוצות יותר בהן השתמש המחקר הן שיטת הערכה מותנית (Contingent Valuation) ושיטת עלות ביקור (Travel Cost). הנתונים להערכה נאספו מסקר כלל ארצי בן 500 תצפיות בו קיבלו הנשאלים סדרה של שאלות לגבי השימוש בארבעת הסוגים של השטחים הפתוחים, לגבי החשיבות שהם משייכים להם וסדרת שאלות שאפשרה לאמוד את התועלת לפי שתי השיטות.

* הכותבת הינה חוקרת ומרצה במחלקה לכלכלה חקלאית ומינהל, הפקולטה לחקלאות, האוניברסיטה העברית.
** הכותב הוא חוקר ומרצה במחלקה לכלכלה חקלאית ומינהל, הפקולטה לחקלאות, האוניברסיטה העברית.
*** הכותב הוא עוזר מחקר במחלקה לכלכלה חקלאית ומינהל, הפקולטה לחקלאות, האוניברסיטה העברית.

השימוש בשטחים הפתוחים

חופי הים התיכון הם השטחים הפתוחים בהם שיעור המבקרים (65%) מכלל האוכלוסייה ביקרו בהם ב-3 השנים האחרונות) ואינטנסיביות הביקור (70% מהמבקרים ביקרו בהם יותר מ-10 פעמים) הם הגבוהים ביותר. אחריהם נמצאים הפארקים העירוניים (36% מהאוכלוסייה ביקרו בהם ב-3 השנים האחרונות), הפארקים מחוץ לעיר (28% מהאוכלוסייה ביקרו בהם ב-3 השנים האחרונות) ולבסוף השטחים החקלאיים (לגבי השטחים החקלאיים מדובר רק בשטחים חקלאיים "ליד הבית" בגלל הבעייתיות בתשאול אנשים לגבי ביקורים בשטחים חקלאיים). לפי דרוג דומה נמצאת גם אינטנסיביות הביקורים.

בהשוואה לכלל אוכלוסיית המדגם, המבקרים בשטחים הפתוחים הם צעירים, משכילים וברמות הכנסה גבוהות יותר. גם בקרב המבקרים קיימים הבדלים, כשאלה המבקרים בחופים הם הצעירים ביותר, ברמות השכלה והכנסה נמוכות יחסית, בעוד שהמבקרים בפארקים מחוץ לעיר הם ברמות ההשכלה וההכנסה הגבוהות ביותר.

בין הנחקרים קיימת הסכמה לגבי חשיבות שימור השטחים הפתוחים ותרומתם לאיכות החיים של הנשאלים (יותר מ-90% הסכימו עם הטענה שהשטחים הפתוחים תרמו לאיכות חייהם). נראה כי בתוך המדגם בעלי ההשכלה וההכנסה הגבוהים יותר משייכים לשטחים הפתוחים חשיבות רבה יותר.

אומדן ההערכה המותנית

הנשאלים קיבלו סדרת שאלות לגבי הנכונות שלהם לשלם עבור שימור השטחים הפתוחים. נכונות זו משקפת את התועלת אותה הם מקבלים מן השטחים הפתוחים. בספרות הכלכלית בתחום נמצא, כי המבקרים והלא מבקרים מפיקים תועלת מן השטחים הפתוחים. המבקרים, מהשימוש באתרים השונים והלא מבקרים, מעצם העובדה שקיימים שטחים פתוחים. בסך הכל, לגבי כל משקי הבית שיוצגו במדגם, התועלת הנובעת מהשטחים הפתוחים היא: 499 מיליון ש"ח לחופים, 254 מיליון ש"ח לפארקים עירוניים, 155 מיליון ש"ח לפארקים מחוץ לעיר ו-240 מיליון ש"ח לשטחים חקלאיים בקרבת מקום מגורים (ראה לוח א' להלן). יש להדגיש שזו התועלת הנובעת מהשימוש בשטחים אלה לפעילויות פנאי ונופש בלבד, לא נכללות פה התועלות האחרות שפורטו לעיל.

לוח א': התפלגות סך כל התרומות לפי סוג השטח

מבקרים	לא מבקרים	סה"כ	
430.45	68.526	498.979	סך נכונות לשלם לשימור חופים (במיליוני ש"ח)
153.28	100.39	253.681	סך נכונות לשלם לשימור פארקים עירוניים (במיליוני ש"ח)
74.8	79.88	154.68	סך נכונות לשלם לשימור פארקים מחוץ לעיר (במיליוני ש"ח)
190.74	48.864	239.605	סך נכונות לשלם לשימור שטחים חקלאיים באזור עירוני (במיליוני ש"ח)

שיטה עקיפה לאומדן התועלת היא אומדן עלות ביקור. בשיטה זו אומדים את פונקציית הביקוש של משקי הבית, כאשר הכמות היא מספר הביקורים והמחיר הוא עלות הנסיעה למקום כולל חניה או כניסה. מתוך עקומת הביקוש ניתן לאמוד את עודף הצרכן שהוא מדד לתועלת אותה מפיקים המבקרים מהביקור באתר מעבר לעלות הביקור במקום. אומדני התועלת לפי שיטה זו גבוהים יותר מאומדן ההערכה המותנית בכל סוגי השטחים הפתוחים. הם עומדים על 870 מיליון ש"ח לחופים, 360 מיליון ש"ח לפארקים עירוניים ו-263 מיליון ש"ח לפארקים מחוץ לעיר (ראה לוח ב' להלן). מכיוון שבסקר נבדקה רק התועלת של שטחים חקלאיים ליד הבית לא נערך אומדן עלות ביקור לגבי שטחים חקלאיים. אומדנים אלה מהווים אך לוקחים בחשבון את הגידול באוכלוסייה ושינוי בהעדפות ולכן מהווים אומדני מינימום.

לוח ב': אומדן עודף הצרכן

פארקים עירוניים	פארקים מחוץ לעיר	חופים	
492	385	896	מספר משקי בית (אלפים)
110	103	146	עודף הצרכן הממוצע מביקורים בשלוש השנים האחרונות
731	684	969	ערך מהוון של זרם עודף הצרכן הממוצע לפי שער ריבית של 5%
360	263	870	עודף הצרכן מהוון לכל אוכלוסיית ישראל

אומדנים אלה מראים כי תושבי המדינה מפיקים תועלת לא מבוטלת מהשטחים הפתוחים וכי אפשר לאמוד תועלת זו בערכים כספיים. אי אפשר להשוות את אומדן התועלת מכל אחד מן השטחים הפתוחים לערך הנדל"ני שלו. מכיוון שכוונת המחקר הייתה להקיף בסקר את כל תושבי מדינת ישראל אי אפשר היה לשאול שאלות לגבי חוף או פארק ספציפיים. משום כך, אי אפשר לחלק את אומדן התועלת למספר הקמ"ר ולהשוותו למחיר הקרקע. כמו כן, לא נכללות בערכים אלה התועלות האחרות הנובעות מהשטחים הפתוחים, אך כן אפשר להשוות בין השטחים השונים לפי דפוסי השימוש וערכי התועלת.

מסקנות והמלצות

1. השטחים הפתוחים - חופים, פארקים מחוץ לעיר ובעיר ושטחים חקלאיים בקרבת מקום מגורים תורמים תרומה משמעותית לרווחת תושבי ישראל. המסקנה נובעת גם מתוך תשאול ישיר של האוכלוסייה לגבי חשיבות השטחים הפתוחים ותרומתם לאיכות חייהם, גם מתוך הנכונות לתרום למען שימורם כשטחים פתוחים וגם מתוך הערכה עקיפה של התועלת הנובעת מהם.
2. ככל שרמות ההשכלה וההכנסה עולות, כך עולה החשיבות שמשייכים תושבי המדינה לשטחים הפתוחים והשימוש שהם עושים בהם. בקרב המבקרים, ככל שעולה הכנסה וההשכלה כך עולה אינטנסיביות הביקור בשטחים המרוחקים ממקום המגורים. תופעות

אלה נראו בסקרים אחרים בארץ ובחו"ל. המסקנה הנובעת מכך לטווח הארוך, בו רמת ההכנסה וההשכלה של תושבי המדינה צפויים לעלות, היא שהתועלת הנובעת מהשטחים הפתוחים תעלה לא רק בגלל הגידול באוכלוסייה אלא גם בגלל שינוי ההעדפות וגידול התועלות הנובעות מהשטחים הפתוחים.

3. מבין השטחים הפתוחים נראה, כי החופים הם השטחים בהם מבקרים מספר רב של אנשים ובאינטנסיביות רבה, ומטבע הדברים הם השטחים בהם אומדן התועלת הוא הגבוה ביותר. אחריהם מופיעים, בסדר יורד, הפארקים העירוניים והפארקים מחוץ לעיר. בארץ בה ריכוזי האוכלוסייה הגדולים ממוקמים לאורך חופי הים התיכון באופן טבעי ממלאים החופים את תפקיד השטחים הפתוחים אליהם יוצאים לפעילויות פנאי. קרבתם של החופים ליישובים מאפשרת גישה מהירה וזולה יותר ולכן מאפשרת מספר ביקורים רב יותר. המסקנה הנובעת מכך היא, שיש להתייחס לא רק לכמות אלא גם למיקום השטחים הפתוחים ודווקא לאלה הנמצאים ליד ריכוזי האוכלוסייה, בהם המחיר האלטרנטיבי של הקרקע גבוה, יש חשיבות רבה יותר.

4. הנגישות והמרחק ממקום המגורים קובעים את מחיר הביקור בשטח הפתוח. מכאן נובע כי ככל שהשטח הפתוח מרוחק יותר מריכוזי אוכלוסייה כך עלות הביקור עולה ולכן צורכים אותו בעלי ההכנסה הגבוהה יותר. מכיוון שאלה מוצרים ציבוריים על הגופים הציבוריים להבין כי ככל שישקיעו בשימור שטחים בקרבת יישובים כך ייהנו מהם יותר בעלי ההכנסות הנמוכות.

5. בהשוואה בין אומדני התועלות לפי שתי השיטות נמצא, כי בשיטת עלות הביקור התועלת גבוהה כמעט פי שניים בכל אחד מן השטחים, מאשר בשיטת ההערכה המותנית. הסיבה לכך נובעת, כנראה, מהעובדה כי לא כל הנשאלים מאמינים באפקטיביות של הגוף לו נתבקשו לתרום על מנת לשמר את השטחים הפתוחים. רוב הנשאלים ציינו כי השטחים הפתוחים תורמים לרווחתם, אך רק מעטים היו מוכנים לתרום, ולכן יש להתייחס לאומדנים כאומדני מינימום.

6. כפי שנראה מאומדני ההערכה המותנית, השטחים הפתוחים מספקים תועלת למשתמשים וגם ללא משתמשים. ישנו חלק לא מבוטל מהאוכלוסייה שמפיק תועלת מהעובדה שקיימים שטחים פתוחים מסיבות שונות, גם אם הם לא משתמשים בהם, וגם את הרכיב הזה יש לקחת בזאת בחשבון בחישובי התועלת.

הקמת מרכזים מסחריים במרחב הכפרי

גלעד ארמא*

* הכותב הוא חוקר במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

המחקר בוצע בהנחיית פרופ' דיוויד ניומן

הקמת המרכזים המסחריים הנבנים בשולי הערים באירופה וארה"ב (Power-Centers) לאורך צירים ראשיים או ליד שכונות מגורים חדשות בשולי אזורים כפריים, מלווה במאבקים רבים בין גופי התכנון הממסדיים, גופים ירוקים והסוחרים מהמרכזים הישנים - לבין היזמים, רשתות שיווק ולעיתים גם גופי השלטון המקומי.

מרכזי הקניות האזוריים הם תופעה צפון אמריקאית, שהיוותה תוצאה לוגית לדרישות הצרכנים והקמעונאים בשוק בו ההתפתחות אינה מבוקרת. חנויות הכלבו נדדו ממרכזי הערים המסורתיות ועמן נדדו הלקוחות, שהעדיפו את האווירה הממוזגת, הנקיה והבטוחה של מרכזי הקניות, על פני האווירה במרכז העסקים העירוני הישן. במערב אירופה, לעומת זאת, יש עדיין למרכז העיר מעמד חזק יותר בהעדפות הצרכנים ואימוץ הרעיון של מרכזי הקניות מהמשק האמריקאי למערב אירופה דרש התגברות על מכשולים נוספים כמו: זמינות קרקע ונגישות לאוכלוסייה (Clifford 1994).

בנושא מרכזי הקניות בישראל נוסף גורם בעל משמעות פוליטית וכלכלית והוא הבעלות על הקרקע ושינוי יעודה מקרקע חקלאית לקרקע המניבה ארנונה ורווחים, בשל השבחתה, וזאת במציאות בה עדיין עיקר השליטה במשאב הקרקע היא מונופוליסטית ממשלתית.

השילוב בין תהליכי שינוי חברתיים לבין תהליכי שינוי מנהליים, הוא שאפשר את הקמתם של המרכזים המסחריים במרחב הכפרי. שינויים במדיניות התכנון והחלטות מינהל מקרקעי ישראל נובעות ומושפעות באופן ישיר משינויים בדרישות השוק ובמבנה האוכלוסייה. החלטות המינהל מושפעות גם מקבוצות לחץ באוכלוסייה, הפועלות לעיגון זכויות החקלאים בקרקע. למשל: וועדות שונות שדנו בנושא השינויים בשימושי הקרקע החקלאית, אפשרו הכשרה בדיעבד של מבנים בלתי חוקיים בשטחים החקלאיים (ועדת כהן-קדמון). תהליך

נוסף, שהתרחש בעשור האחרון, הוא ההתמוטטות הכלכלית במגזר החקלאי, שהעלתה את אפשרות כיסוי חובות הקיבוצים על ידי מכירת הקרקעות החקלאיות. המחקר ניתח חמישה מרכזי קניות גדולים, שנבנו במרחב הכפרי בישראל בשנות התשעים. הגדרות ה-Power-Center לקוחות מהשוק הצפון אמריקאי, כאשר גודל האתר, טווח האוכלוסייה הנזקקת לשירותיו ומספר החנויות בו, הותאמו לשוק הישראלי.

חלק מהאתרים נותח גם לאור ההיבט האתנוקרטי (קדר ויפתחאל 2000) והעלה נושאים אחדים לדיון: הפקת רווחים לסקטור חברתי מסוים בשל שינויים בבעלות ובייעוד קרקע ציבורית; מקומם ותפקידם של יזמי הנדל"ן במעמד האתנוקרטי השולט; ביסוס ושעתוק הפערים החברתיים בעקבות התפרקות המסגרות השיתופיות. ניתן להוסיף כי ביוזמות החדשות עומדים לעימות הפרטי מול הציבורי, או היוזמה מול התכנון.

המחקר בדק דרך הפרדיגמה החברתית-כלכלית את הקשר בין שייכות מעמדית לבין מעמד כלכלי, ואת יחסי הגומלין בין השייכות המעמדית או האתנית לבין הנגישות למשאבים כלכליים. אין במחקר זה הנחות יסוד מוצקות אלא ניסיון לבנות מערך של פרמטרים, מדויק ככל האפשר, שישמש בסיס השוואתי וחומר רקע נושאי לשאלות שיוצגו באמצעות ראיונות פתוחים לבעלי עניין בתהליך. האחרונים הם אלו שיוזמו, היו מעורבים באופן פעיל או פיקחו על התהליך מתוקף תפקידם. שיטת מחקר זו נועדה לאפשר חקר אירוע של כל אחד מהמקרים במרחב הכפרי ולחשוף נושאים נוספים בשטח כדי להגיע להכללות. הסקת המסקנות תיעשה על ידי ניתוח כל ראיון לפי רשימת הפרמטרים והשוואה בין כל היוזמות כדי להצביע על תבנית פעולה כללית ועל תהליך קבלת החלטות.

סיכום העבודה דרך ניתוח הסיבות החברתיות להקמת המרכזים המסחריים מראה שינוי בערכים ביחס למגזר הכפרי וכן תמורות במבנה האוכלוסייה ובהרגלי הצריכה. מהבחינה המוסדית בולטים שינויים במדיניות המקרקעין, בתפקוד המועצות האזוריות, במעמד החקלאות בכלכלה הישראלית ויעילותו של חוק התכנון והבניה. הסיבות הללו, כולן או חלקן ובמשקל משתנה, הן שאפשרו את הקמת המרכזים המסחריים. מסקנות העבודה מראות גם כי מינהל מקרקעי ישראל הפך מגוף מיישם מדיניות לקובע מדיניות. וכי בשנות התשעים עלה כוחם של יזמי הנדל"ן והמועצות האזוריות הפועלים מתוך אינטרס כלכלי.

תוך כדי עבודת המחקר נתגלה כי קיים חוסר אחידות ובהירות בהתייחסות הרשויות להקמת

הקמת מרכזים מסחריים במרחב הכפרי

מבנים לא חוקיים; חוק התכנון והבניה מנותק מהמציאות, מסורבל, חסר יכולת אכיפה ואינו מצליח ליישם את מטרותיו; נזילות ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל לאורך השנים, החל מהחלטה 553, הביאה לכך שאין מדיניות ברורה לגבי גובה הפיצוי על שינוי הייעוד, המיסוי או אפשרות השינוי; מטרות התכנון ברמה הלאומית פועלות לעיתים לטובתן של קבוצות אינטרסים מצומצמות. והתוצאה מכל אלה: ההחלטה על מיקום המרכזים המסחריים, גודלם ואופיים, אינה מתבצעת בהתאם ליכולת הנשיאה של המרחב.

בחינה השוואתית של משטרי מקרקעין לאומיים (מחקר מתוכנן)

פרופ' גדעון ביגר* וד"ר אמנון קרטיץ**

אין מנוס מן ההכרה שמדינת ישראל זקוקה למדיניות מקרקעין לאומית כוללת. צורך זה בולט לא רק בגלל שלתחום מדיניות כה מרכזי זה לא גובשה עד כה מדיניות כוללת, אלא גם, ואולי בעיקר, לנוכח התמורות המבניות העמוקות המתחוללות במדינה. תמורות אלה בולטות בכלכלה, במשטר המשפטי-החוקתי, באידיאולוגיה ובגישת הפיתוח והתכנון. מדינה דמוקרטית, בעלת כלכלה מפותחת, המבקשת לגבש מדיניות מקרקעין גאלצת לתמרון, לנוכח טבעם של השינויים המתחוללים בקרבה, בין שיקולים ועקרונות, חלקם אף מנוגדים באופיים. ברצותה לפעול לצמצום פער ההכנסות בין עשירים לעניים, עליה להתעמת עם עקרונות מרכזיים באידיאולוגיה הקפיטליסטית-ליברלית המבקשים להניח את הזירה הכלכלית לכוחות השוק ולצמצם את המחויבות החברתית לעקרון האחוריות ההדדית. ברצותה לתת מענה לצורכי פיתוח (שמקורם במגזר הפרטי כמו גם הציבורי) עליה להתמודד גם עם מחויבותה להניח מרחב פעולה ותמרון לדורות הבאים שאת דרישותיהם ומשאלות ליבם אפשר רק לשער.

תחום מדיניות המקרקעין נוגע ישירות לבעייתיות זו ומכאן שבגיבוש מדיניות ציבורית בתחום זה יש לפעול לחיפוש אחר עקרונות פעולה וכלים שיהיה בהם כדי להכשיר דרך ביניים שתספק מענה לכלל השיקולים, העקרונות והכוחות הפועלים בזירה המדינתית. כל מימשל בוחר את המדיניות הקרקעית על פיה יפעל ואת האמצעים לניהולה תוך ניסיון להתאימם לנסיבות ולצרכים המשתנים הייחודיים לו. על כן, מימשלים שונים ברחבי העולם מעצבים מערכות שונות של מדיניות קרקעית.

מדיניות מקרקעין נועדה במהותה לאפשר השגתם של יעדים כלכליים וחברתיים המוגדרים על ידי השלטון המרכזי. אין כיום בנמצא מדינה מודרנית שאינה מתערבת באופן פעיל

* הכותב הוא פרופ' בחוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת תל אביב.

** הכותב הוא מרצה בחוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת תל אביב.

בשוק המקרקעין ובהכוונת הפיתוח במרחב הלאומי כדי להשיג את יעדיה. הצורך במעורבות נובע ממספר סיבות: השפעות חיצוניות, אי שוויון בבעלות על משאבים, ותכונות ייחודיות של נדל"ן, כגון - אי הפיכותו של הפיתוח והצורך בליקוט שטחים רחבים להקמת מערכות תשתית לאומיות. מכיוון שהשוק התחרותי ואינו מסוגל ואף אינו מעוניין להתמודד עם תופעות ומשימות אלה, אין מנוס ממעורבות ציבורית עמוקה, שבלעדיה ההתפתחות של המרחב המדינתי תהיה בהכרח רחוקה מהאופטימום החברתי. אין בכך כדי לומר, שהצורך במעורבות ציבורית מצדיק בעלות ציבורית על הקרקע. באותה מידה, אין בכך כדי לקבוע שמעורבות ציבורית היא ערובה להשגת האופטימום החברתי. אלה הגורסים, שתפקיד הבעלות הציבורית על הקרקע הוא בעיקר לאפשר ייצור מוצרים ציבוריים שבעבורם דרוש שטח מסוים, רואים בהפרטת הקרקע צעד שיש בו להכשיל את ייצורם. הפרטת אותה קרקע תגרום, במוקדם או במאוחר, ללחצים מצד הבעלים החדשים לשינוי הייעוד כדי לזכות בשימוש רווחי יותר. המצדדים בהפרטת קרקע הנמצאת בבעלות ציבורית, מתמודדים עם טענה זאת בהצביעם על חיוק תפקיד התכנון הפיסי וסמכויותיו כאמצעי יעיל לבלימת אותם לחצים ולמזעור כל אותם כשלי השוק הנובעים מההשפעות החיצוניות הבאות בעקבותיהם. יש יסוד להניח, שבתנאים הפוליטיים והכלכליים המתהווים יהיה למערכת התכנונית קשה ביותר לעמוד בלחצים אלה לאורך זמן.

דיון קצר זה, ממחיש את מורכבות סוגיית למשטרי לבעלות על קרקע. מוכרים שלושה דפוסים עיקריים של משטרי בעלות על קרקע: (א) בעלות ציבורית לאורך זמן; (ב) בעלות פרטית כצורת אחזקה עיקרית; (ג) רכישה זמנית על ידי גוף ציבורי. לכל אחד מן המשטרים הללו יתרונות וחסרונות במישור התיאורטי ובהקשר הקונקרטי המדינתי. מדיניות קרקעית לאומית כוללת היא ביסודה מקרה ייחודי המשלב, במינוחים שונים, בין שלושה הדפוסים העיקריים הללו.

למרות תכונת הייחודיות המאפיינת את המדיניות הקרקעית, לבחינה השוואתית של עקרונות מדיניות קרקעית ודפוסי פעולה במדינות שונות יש חשיבות רבה. היא מאפשרת הפקת לקחים והכרה מעמיקה של יתרונות וחסרונות בדרכי פעולה שהועמדו במבחן בחברות שונות. מעבר לבחינה ולימוד עקרונות שווים ושונים, יש בהכרח זו כדי לסייע לגיבושה של מדיניות קרקעית בישראל, שתעוצב באופן טבעי, בראש ובראשונה על יסודות תנאיה הייחודיים.

מטרתו של המחקר ההשוואתי המוצע היא לבחון את האופי, הטיב והמבנה של המקרים

השונים של משטרי מקרקעין במדינות אחדות מייצגות. במלים אחרות: מטרתו להכיר את הכלים ודרכי הפעולה שנבחרו ליישם מדיניות המשלבת בין שלושה יסודות עיקריים. האחד: מחויבות לייצר מוצרים ציבוריים (מסדרונות תחבורתיים ארציים, שמורות טבע ואתרים היסטוריים כמו גם ביטחון לאומי). השני: צורך חברתי פוליטי למנוע רווחים בלתי מוצדקים. השלישי: הפרטה של נכסים והעברת פעילויות לידי המגזר הפרטי, שהם תנאי מוקדם להשגת יעדי רווחה גבוהה יותר וצמיחה כלכלית.

בהקשר זה מבקש המחקר לברר שתי שאלות: מהי השפעת הפרטת הקרקע והדמוקרטיזציה של הקניין על יכולת השליטה בתכנון במדינות דמוקרטיות? ומה מידת היעילות של הכלים שבשימוש המדינות ליישום מדיניות הפיתוח שלהן?

השלב הראשון של המחקר יתבסס על סקירה נרחבת של ספרות מקצועית העוסקת בתחומי המחקר, על איסוף חומר רלוונטי ממקורות אפשריים ועל ראיונות עם אנשי אקדמיה וממסד מהמדינות הנבחרות, כאלה המעורים בסוגיה הנבחרת. לבחינת שאלות המחקר תבחרנה מדינות שיש במאפייני תהליך עיצוב וגיבוש המדיניות הקרקעית שלהן קווי דמיון לאלה המאפיינים את המציאות בה פועלת מדינת ישראל. בנוסף לכך תבחן המדיניות הקרקעית במדינה בעלת תנאים שונים לחלוטין. במחקר ההשוואתי תכללנה, בין השאר, מדינות שמשטר המקרקעין בהן שימש בידי הקבוצה הדומיננטית כלי מפתח לביסוס ולהרחבת שליטתה, אך בה בעת כללה בחיק את הזכות לשימוש ולבעלות בקרקע לקבוצות מיעוטים, לאומיות, אתניות ואחרות (גורמים פרטיים בעיקר). מאידך, ייבחנו מדינות שהתנאים הגיאוגרפיים בהן מחייבים, למען יצירת מוצרים ציבוריים קרקעיים, מעורבות יתר של המגזר הציבורי, וכל זאת בתנאים של תחרות חריפה על שימושי קרקע והגמוניה של אידיאולוגיה קפיטליסטית וליברלית. עוד תכללנה מדינות שבעברן הלאימו מקרקעין, גם מבעלות פרטית, ונמצאות, בעקבות תמורות פוליטיות שבמרכזן עומד תהליך דמוקרטיזציה ובכלל זה של הקניין, בתהליך מהיר של הפרטת הקרקע הלאומית. בשלב זה ייערך מחקר ספרות מעמיק ורחב כשכוונתנו להתמקד בשבע מדינות שונות המחולקות לקטגוריות כדלקמן:

- א. בהקשר לקטגוריה הראשונה בבחינת מאפייניו ואופן יישומו של משטר המקרקעין הנוהג היום ביוון (הדומה גם מבחינה פיסית והיסטורית לישראל) ובניו-זילנד.
- ב. בהקשר לקטגוריה השנייה הכוונה להתמקד במאפייניו ובאופן תפעולו של משטר המקרקעין הקיים בהולנד.

בחינה השוואתית של משטרי מקרקעין לאומיים

- ג. בהקשר לקטגוריה השלישית הכוונה להתמקד במשטרי המקרקעין ההולכים ומתגבשים במדינות צ'כיה וקרוואטיה שעברו ממשטר קומוניסטי ריכוזי למשטר מערבי חופשי.
- ד. בהקשר לקטגוריה שלעיל המחקר יעסוק גם בספרד. הכללתה של ספרד נועדה לאפשר בחינת ההשפעה של מעבר משק לאומי ממשטר של הגמוניה ממלכתית למשטר הגמוניית כוחות השוק בפרספקטיבה של זמן.
- ה. מדינה בעלת מאפיינים שונים לחלוטין, אך כאלה שמהם ניתן ללמוד על משטר מקרקעין מיוחד, היא קנדה, השונה מישראל בגודלה, בתכונות הגיאוגרפיות וההיסטוריה שלה.

הזמנה

הצעות מחקר בתחומי מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

מופצת בזה הזמנה לחוקרים בתחומי האקדמיה והמערכות
המקצועיות להגיש הצעות מחקר בתחומי המדיניות הקרקעית
ושימושי הקרקע עבור המכון לחקר מדיניות קרקעית
ושימושי הקרקע.

**ההצעות חייבות להיות בתחומי הדיסציפלינות המקובלות
במכון ולעסוק בנושאים אשר יש בהם עניין למכון ואשר
תואמים את מטרותיו ואת מדיניותו.**

אין למכון כל התחייבות לקבל הצעת מחקר כלשהי שתוגש לו, אולם כל הצעה תזכה
לעיון מדוקדק ולבחינה מהותית על מנת לבדוק את התאמתה למדיניות המכון.

**גובה מענקי המחקר שיינתנו למחקרים שייבחרו נתון
לשיקול דעתו הבלעדי של המכון ולא יוכל להיות עליו
ערעור כלשהו.**

**הצעות אשר תבחרנה תבוצענה בהנחיית המכון
והסגל האקדמי שלו ותהיינה רכוש של המכון.**

ניתן להגיש גם בקשות למלגות לתואר שני ושלישי בנושאים בהם
עוסק המכון ובמסגרת ההגדרה הברורה של מדיניות קרקעית ושל
שימושי קרקע כפי שמוגדרת על ידי המכון.

הצעות ניתן להגיש ל"מכון לחקר מדיניות
קרקעית ושימושי קרקע", ת.ד. 7283 ירושלים 91072
בירורים: טלפון 02-6246828; פקס 02-6245958

Email: machon@kkl.org.il

✓ "כוחות השוק הם שיקבעו את מחיר הקרקעות במדינת ישראל גם במקרה של שינוי ייעוד; נכון שאת התהליך העקרוני הזה של התחשבות בכוחות השוק ראוי לעגן בחקיקה, אבל לא בגלל שהחקלאים רוצים בכך, אלא כיוון שזו הדרך המקובלת בעולם שאליו ישראל מנסה להידמות; כוחות השוק הם פרקטיים, ובעיקר – הם אינם דורשים צבא מיותר של פקידים".

✓ "בתחום ההשלכות החברתיות והכלכליות של נושא שינוי הייעוד בקרקע חקלאית, אנחנו עלולים ליצור בארץ אי צדק סביבתי בכך שנעניק שליטה במשאבים סביבתיים 'כלל ציבוריים' לקבוצה קטנה יחסית של אנשים; וגם – אם יבוצע שינוי הייעוד – עלול הדבר לגרום לשינויים חזותיים בנוף, להקטנת המרחב החקלאי, לפגיעה ברווחת הציבור ולעידוד פעילויות שגורמות למפגעים סביבתיים במרחבי המיגזר הכפרי".

✓ "קיימת אפשרות משפטית שלפיה החוכרים וברי הרשות בקרקע חקלאית יכולים לסמוך את טענתם לזכות כלשהי במקרקעין, שבאופן גלוי וברור לא הוענקה להם הבעלות בהם וההרשאה החוזית להשתמש בהם מסוייגת; הבסיס המשפטי לטיעונים מסוג זה מורכב, אבל בסיס כזה קיים".

✓ "כשהקרקע היא בבעלות פרטית כל שינוי בייעוד וכל הגדלת האינטנסיביות של השימוש בה יוצרים רווחי הון גדולים לבעלים; אלה נהנים מן הצמיחה הכלכלית של המדינה, מהשקעות המדינה בתשתיות ובפיתוח – וכל זאת מבלי שהשקיעו ביצירת רווחים אלה מן הקרקע; הבעלות הציבורית על הקרקע היא כלי מרכזי למניעת התעשרות בלתי מוצדקת של בודדים".

✓ "על פי התיאוריה הציונית אנו באנו ארצה כדי להפריח את השממה וכדי לשנות את המיבנה החברתי; אבל המטרה האמיתית של האתוס הציוני הייתה לבנות את הכלים שיעזרו להביא מה שיותר יהודים לארץ ישראל והפיכתם לעם אחר מכפי שהיו בגולה; הקרקע והשימוש בה נתפסו כחלק מהנושא המרכזי הזה".

✓ "אין מנוס מן ההכרה שישראל זקוקה למדיניות מקרקעין לאומית כוללת שעד כה עדיין לא גובשה; מדינה דמוקרטית, בעלת כלכלה מפותחת, המבקשת לגבש מדיניות מקרקעין נאלצת – ברצותה לפעול לצמצום הפער בין עשירים לעניים – להתעמת עם עקרונות מרכזיים באידיאולוגיה הקפיטליסטית-ליברלית שלה, המבקשים להותיר את הזירה הכלכלית לכוחות השוק ולצמצם את המחויבות החברתית לעקרון האחריות ההדדית".