קרקע

כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

רפורמה קרקעית או חילוץ העגלה מן הבוץ

מס' 65 אלול תשס"ט, ספטמבר 2008

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

המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות

מסגד חסן בק בתל אביב – לא למטרות צורך פולחני

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

מס' 65 אלול תשס"ט, ספטמבר 2008

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

"קרקע" – כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ע"ש בן־שמש, מיסודה
של קרן קיימת לישראל, רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 7283, ירושלים 91072, טל': 02-6246828
מס"ק: ISSN: 0303-6248
E-mail: machon@kkl.org.il
www.kkl.org.il/GenericStaticTamplate.asp?sid=439

עורך: עמי דור־און
מו"ל "קרקע": עמיעד (עדי) ניב

הוועדה האקדמית שליד המכון:
עמיעד (עדי) ניב – יו"ר
פרופ' יהודה גרדוס, עמי דור־און, פרופ' יהושע וייסמן, פרופ' יוסי כץ,
פרופ' חנוך לביא, ד"ר רפנה לוינסון־זמיר, פרופ' יונתן קורנבליט

יועץ: פרופ' גדעון ביגר

מזכירת המערכת: מירב אסף

עטיפה והדפסה: מפעלי דפוס כתר, ירושלים
עימוד: נועה ליכטינגר

תמונת השער – מסגד חסן בק בתל־אביב

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

תוכן העניינים

הגיעה העת לשנות סדרי
בראשית במינהל המסורבל
עדי ניב – עמוד 5

עוד מסגד ועוד דונם: המתכון
הערבי למימוש "זכות השיבה"
יחיאל שבי – עמוד 18

הגורמים להיחלשות המערכת השיתופית
במושב ולשינוי בשימושי הקרקע
גיורא בן דרור ומיכאל סופר – עמוד 43

רעיון באר שבע כמטרופולין והנגב
כגשר לארצות השכנות לא התממש;
הדרום עודנו "ספר פריפריאלי"
חנינא פורת – עמוד 70

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

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

הגיעה העת לשנות סדרי בראשית במינהל המסורבל

צריך לבדוק מחדש את המדיניות שלפיה "הארץ לא תימכר לצמיתות"

עדי ניב
יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

מזה שנים רבות מתלבטים כל מי שעיסוקם קשור לקרקע הציבורית בישראל בשאלה, האם הנורמה האוסרת מכירתה של קרקע לאום בישראל עודנה רלוונטית. השיקולים המונחים ביסוד האיסור הזה רבים וחלקם אף מקוזזים זה את זה. כאשר "טובת הציבור" מתמודדת עם "חופש הפרט" אף לא אחד מעקרונות אלה גובר על הנוגד אותו. נכון כי מכירת קרקע לאום ו/או קרקע ציבורית מתבצעת היום רק במשורה ובעיקר למתגוררים בבנייה רוויה במרכזי הערים, בהתאם להמלצות ועדת גדיש, שחלקן נתקבלו על ידי מועצת מקרקעי ישראל ולגבי חלקן (בקרקעות השייכות לקרן קימת), נדחה הדיון למועד בלתי ידוע. אולם למעשה מכירה של קרקע עליה ניצבת דירת מגורים בבנייה רוויה אינה יכולה להיחשב כ"מכירה" במובן הרחב, אלא כפתרון קל שכל מטרתו להניח את דעת הקהל המתגורר בדירות שקרקעותיהן הוונו, או שבעליהן משלמים עד היום דמי חכירה שנתיים למינהל מקרקעי ישראל.

דוגמה זו מייצגת היטב את אחת הסוגיות המרכזיות בשיקול הממלכתי, שמציגה את השאלה העקרונית: האם המדינה זקוקה עדיין למינהל מקרקעי ישראל? או אולי יש הצדקה לאומית, ממלכתית וכלכלית ברמת המקרו לקיומו של המינהל במתכונתו הנוכחית? בקרב העסקנים למיניהם, כמו גם בקרב קובעי המדיניות הממלכתית, קיים חשש גדול מהמסקנות שתעלינה בעקבות העיסוק בשאלה משמעותית זו, שהיא המפתח לדיון בנושא גדול וחשוב יותר – חידוש פניה של המדיניות הקרקעית הלאומית.

האם השליטה במינהל מקרקעי ישראל היא הטבה פוליטית?

מינהל מקרקעי ישראל כיום הוא מעין יחידה כלכלית עצמאית במערך הממשלתי הכולל. מנהל המינהל כפוף ישירות לשר הממונה עליו שהוא גם יו"ר מועצת מקרקעי

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

ישראל ועובדי המינהל נחשבים, לפי חוק, עובדי מדינה לכל דבר ועניין.[1] אבל המינהל, שהוא למעשה יחידת סמך ממשלתית, אם כי תפקודו עצמאי בכל עניין המוטל עליו והוא פועל לפי חוק המדינה (למרות שאינו רשות ממלכתית עצמאית או חברה ממשלתית), מתנייד שנים משר אחד למשנהו, וכתוצאה מכך אף ממשרד ממשלתי אחד למשנהו. הכול בהתאם לשיקולים הפוליטיים של מרכיב הממשלה – ראש הממשלה.

מזה שנים רבות מוענקת ראשות מועצת מקרקעי ישראל כ"הטבה פוליטית" לשר משרי הממשלה במסגרת הסדרי הקואליציה. השר "המקבל" את המינהל לאחריותו המיניסטריאלית "מספח", למעשה, את המינהל למשרד הממשלתי עליו הוא מופקד ומציב, גם להלכה וגם למעשה, מעל ראשי המינהל את עובדי לשכתו האישית במשרד הממשלתי "שלו". כך הופכים העוזרים ויועצי השר הממונה (ההופך אוטומטית לכהן כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל), שאין להם ולא כלום עם המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל, והם רחוקים מלהיות בעלי ידע מקצועי הנדרש לניהולה של המדיניות הקרקעית, לשליחיו האישיים של השר כלפי מנהל המינהל ועובדיו.

מנהל המינהל, ברצותו לשמור על מעמדו הבכיר ועל מקומו הדומיננטי במערכת, אינו "מעז" לצאת חוצץ נגד התערבותם של עוזרי השר, שהם המקורבים "האמיתיים" לשר הממונה וכל עימות עמם עלול לגרום "צרות". כך נוצרות "בוקה ומבולקה", חששות ופחדים, אי־אמון ורכילויות, כולל התערבויות חיצוניות, שגם אם אין מטרתן המוצהרת לחבל, הן יוצרות קלקולים במערכת קבלת ההחלטות המקצועיות.

ומי הנפגע העיקרי מתהליך מינהלי לקוי זה? כמובן האזרח, הנזקק לשירותיהם השוטפים של פקידי המינהל ברמות השונות אליהם מחלחלים ב"צינורות הפנימיים" הפגמים הניהוליים החמורים שנמנו לעיל.

ה"פספוס" הגדול של מועצת מקרקעי ישראל

מינהל מקרקעי ישראל האמור, לפי החוק, להיות זה שמועצתו קובעת את מדיניותו הקרקעית, בהיותו הגוף המקצועי שתפקידו לנהל את קרקעות המדינה וגם את קרקעות

1 חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך – 1960 סעיף 2ב: "...מנהל המינהל כפוף במישרין לשר החקלאות והסמכויות של שר לעניין חוק זה נתונת לשר החקלאות". סעיף 32: "עובדי המינהל יהיו עובדי מדינה".

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

קרן קימת (זאת על פי אמנה שנחתמה בשנת 1961 בין קרן קימת לבין המדינה ושלפיה אף הוקם המינהל), "מפספס" בגלל כל המכשלות האלה את מילוי מטרותיו הראשיות ולמעשה הופך להיות כלי שרת בידיו של השר הממונה על ידי הממשלה לכהונת יו"ר מועצת מקרקעי ישראל ולמעשה ה"בוס" האמיתי של המינהל.

בשנים 1959–1960 התקיים בכנסת הדיון בהצעת חוק מינהל מקרקעי ישראל. בשלב בו ישראל וקרן קימת כרתו ביניהן את האמנה, הדגיש לוי אשכול, שהיה אז שר האוצר ולאחר מכן ראש הממשלה, את הכוונה למנוע כפילות בניהול הקרקעות ולהנהיג חיסכון. הוא ציטט דברים מהאמנה שבה נכתב, בין היתר: "...ממשלת ישראל והקרן הקימת לישראל גמרו אומר לסלק את הכפילויות שנוצרו בניהול אדמותיהן בידי מוסדות שונים, לאחד בידי המדינה את ניהול אדמות אלה, שמירתן והטיפול בהן ולחזק את ידי הקרן הקימת לישראל בהגשמת יעודה של גאולת הקרקע מן השממה..."[2]

"טוב תעשה הממשלה אם תוחה את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, יהיה מי שיהיה, לעסוק בקבלת החלטות מדיניות ולא לעסוק בפרטים שכניים המצויים באחריות הנהלת המינהל".

בהתאם לאמנה זו הוקמו המינהל ומועצת מקרקעי ישראל, שהיא למעשה "הדירקטוריון" של המינהל, הגוף שקובע את המדיניות ושאחראי למימושה וליישומה. המועצה הזו מורכבת, כאשר היא מאוישת באופן מלא, מ־22 חברים: מחציתם נציגי המדינה (בעיקר מנהלים כלליים של משרדי הממשלה) ומחציתם נציגי קרן קימת הממונים, לפי החוק, מקרב חברי הדירקטוריון של קק"ל, מקרב עובדיה הבכירים וגם מקרב האקדמיה (אם כי עד כה לא מונה נציג מסקטור זה למועצה). כפי שכבר צוין לעיל, מתערבבות ביניהן בלא חשבון, בדרך ההתנהלות והניהול, החלטות שהאינטרס המרכזי שלהן הוא פוליטי או ציבורי, יחד עם החלטות מקצועיות טהורות שמטרתן האמיתית היא קביעת עקרונות למדיניות המקרקעין. ההחלטות בעלות הגוון הפוליטי תלויות בנושאי כהונתו של השר הממונה ובהשתייכותו הפוליטית והציבורית. אם הממונה הוא שר החקלאות, למשל, הרי שהאינטרס

2 כתב אמנה שבין המדינה לקק"ל, 1961.

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

החקלאי גובר על כל מטרה אחרת. אם הממונה הנו שר התשתיות הלאומיות, הרי שעניינו יהיה אמנם בשיפור התשתית הקרקעית הלאומית אולם שייכותו המפלגתית עשויה להעיב על החלטותיו המקצועיות. אם הממונה הוא שר הבינוי והשיכון הרי שהפקדת הקשר השוטף עם הנהלת המינהל בידיה של לשכת שר השיכון יוצרת העדפה ברורה של פרויקטים המשתייכים למערכות השיכון והבינוי ותואמות את מדיניותו של השר ושאין להן בהכרח קשר ישיר למדיניות הקרקעית הכוללת של הממשלה ובוודאי לא של המינהל. התנהלות זו אף מביאה לגלישתן של החלטות מסוימות אל מישורים שאינם בהכרח בראש מעייניה של המדינה והם תוצאה ישירה של אינטרסים פרטניים.

האם רק ניהול קרקעות המדינה?

קיימות כיום תהיות נוספות המתייחסות לתפקודו המקצועי והמנהלי הסבוך של המינהל כמנהל הקרקעות של המדינה, של רשות הפיתוח ושל קרן קימת. המינהל מופקד על ניהולה השוטף של הקרקע. ראייה משמעותית למשימה הקשה הזו ניתן למצוא במבנה המורכב כל כך של המינהל, בתצריף מחלקותיו, אגפיו ומחוזותיו ובחלוקת העבודה ביניהם שלא תמיד ברורה לאזרח הנצרך לשירותיהם המקצועיים.

במבחן ההזדקקות לשירותי המינהל ולמימוש סמכויותיו, אין כמעט אזרח בישראל שאינו נזקק, לפחות פעם אחת, לשירותים אלה: בין אם מדובר בחוזה חכירה על חלקת קרקע, בין אם בהתיישבות, בין אם במערך העירוני, בין אם בתחום תשלומי דמי חכירה שוטפים (דח"ש, בלשון המינהל), בין אם בצורך לשלם למינהל דמי היוון חד פעמיים של הדח"ש ובין אם באישורים שונים שלמינהל הסמכות הבלעדית לנפקם.

ועוד נזכיר את נתיב הייסורים שחייב לעבור כל מי שנזקק לשינוי ייעוד קרקע, את תשלומי השבחת מקרקעין, את סמכותו המוזרה של המינהל להיות הפוסק בהחלטות העוסקות בקבלת משתכנים להרחבות קהילתיות או לגופים מיישבים אלה או אחרים, ועוד נושאים שונים ומשונים הנתונים לסמכותם הבלעדית של פקידי המינהל ברמותיהם השונות – והם רבים "כחול אשר על שפת הים". בכל הפעילויות האלה אמנם משמש המינהל אבן שואבת לכספים לא מעטים המהווים חלק נכבד מהכנסות תקציבה של ממשלת ישראל, אולם השאלה המרכזית הנשאלת היא, האם באמת יש צורך במערך פקידותי גדול זה, והאם לא הגיעה העת לשנות "סדרי בראשית" ולבדוק

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

מחדש את ההחלטה הבסיסית של מועצת מקרקעי ישראל לפיה, "...והארץ לא תימכר לצמיתות"?[3]

ומה במדינות אחרות?

בבחינה משווה של עקרונות מדיניות מקרקעין לאומיים שנערכה על ידי המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע נמצא, כי ישראל היא היום היחידה בין המדינות המערביות המעורבת עד צוואר בכל נושאי המקרקעין במרחביה. במדינות אחרות שנבדקו, כמו יוון, ניו זילנד, הולנד, ספרד ועוד, נמצא מרכיב אחד מוביל: הבעלות על קרקעות המדינה אינה ציבורית-לאומית במלואה ואף לא בחלקה הגדול. רק בצ'כיה נמצאה בעלות ציבורית חלקית על רוב האדמות החקלאיות ובעלות ציבורית מלאה על משאבי טבע וקרקעות בתחומים מוניציפליים. בספרד, למשל, העלה המחקר את הממצא המעניין, כי על מחצית אדמות המדינה קיימת בעלות פרטית ואילו על המחצית השנייה בעלות ציבורית, שחלקה הארי הוא על אדמות מוניציפליות. בכל המדינות שנחקרו נמצא, כי מטרות המדיניות הקרקעית בהן בעיקרן **חברתית** – כאשר המרכיב המכריע הוא הבטחת רווחתן של שכבות האוכלוסייה השונות וצמצום פערים חברתיים וכלכלים מתוך כוונה לעודד צמיחה ולהשתלב בפעילות כוחות השוק.

"חשוב שהממשלה תחרוג מהשגרה וחמוה לחפקיד יו"ר מועצת מקרקעי ישראל בעל מקצוע מיומן ומנוסה שאינו דווקא אחד מהשרים הפוליטיים".

מהמחקר עולה כי הרוב המכריע של המדינות המודרניות אכן מתערב התערבות פעילה בשוק המקרקעין, בעיקר למען הכוונת פיתוח במרחב הלאומי במטרה להשיג את יעדי המדיניות בדרך אופטימלית (מניעת עיכובים אקסוגניים בתהליך קבלת החלטות לאומיות) אך גם מתוך כוונה לחזק קבוצות חלשות או אזורים חלשים כסיוע לצמצום של מצב רגרסיבי אותו יוצר לפרקים השוק החופשי. אבל ככלל, נמצא כי השמירה על הבעלות הלאומית על קרקעות מצויה בתהליך הדרגתי של הקטנה משמעותית.[4]

---

3 החלטה מספר1 של מועצת מקרקעי ישראל בישיבתה הראשונה, הקובעת למעשה את העיקרון להתנהלות מינהל מקרקעי ישראל בעתיד.

4 גדעון ביגר ואמנון קרטין,"מחקר השוואתי של מדיניות קרקעית לאומית", יולי 2004, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע.

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

עוד טוען המחקר האמור, כי המדיניות הקרקעית התעצבה לצורך הגשמתן של שתי מטרות עיקריות:

1. הגדלת "כושר הקיבול" הכולל של השטח על ידי מימוש יעדים של תכנון ארצי ועירוני כפי שהם מבוטאים בתוכניות רשמיות.
2. הבטחה שהקרקע המיועדת לפיתוח בתוכניות תוצע בכמות הדרושה, במקום המבוקש ובעיתוי המתאים לשימושים שונים ובראשם צורכי דיור.[5]

שתי משימות אלה הוגדרו כדי לצמצם השלכות חברתיות שליליות העלולות לנבוע מעצם העובדה שקרקע היא גורם ייצור המצוי במחסור. כלומר, אבן הבוחן איננה עצם הבעלות הלאומית־ציבורית על קרקעות המדינה אלא מסגרת המדיניות החברתית־כלכלית של הממשל באותן המדינות.

מחקר נוסף שנערך במכון בנושא הבעלות הציבורית על הקרקע בישראל,[6] קבע כי המטרה הכלכלית העיקרית לאחזקה ציבורית של קרקע היא מניעת כשלי שוק יחד עם מטרות חברתיות, כמו מניעת התעשרות בלתי צודקת וצמצום האי־שוויון החברתי.

המחקר מונה גם טיעונים התומכים בחשיבותה של הפרטת הקרקע ובהם: כשלי ממשל, כשלי ניהול במגזר הציבורי, עיוותים בעקבות מניפולציות ולחצים פוליטיים הנוגעים לקרקע בבעלות לאומית־ציבורית.

עורכי המחקר האמור ממליצים על חלופות להפרטה גורפת, בנתיבים הבאים: הפרטת זכויות שימוש בלא זכויות פיתוח, העברת שליטה על קרקע לאום לרשויות מקומיות, ושמירה על זכות הקנייה במחיר השימוש.

כך או כך, כבר שנים רבות שהנושא מעורר דיונים המתקיימים "במסתור" ואינם צפים על פני השטח עקב אינטרסים פוליטיים ברורים, המונעים מהפוליטיקאים לקיים דיון ציבורי פתוח ולהגיע להחלטות שקופות בתחום כלכלי כל כך דומיננטי ורגיש. כך נדחק הנושא לשוליים הפוליטיים על אף שמעמדו כבעיה גדולה וכאובה במערך

5 ר' שם, "מחקר השוואתי של מדיניות קרקעית לאומית".

6 אליהו בורוכוב ואליה ורצברגר, "האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה", 2003, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע.

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

החברתי רק מתחזק ומתעצם. כתוצאה מכך מוגשות השכם והערב עתירות לבג"צ על ידי כל גוף הרואה את עצמו כמניף דגל חברתי או כמגן על האינטרס הצר של סקטור התיישבותי או בעל עניין כזה או אחר.[7]

"בבחינה משווה של עקרונות מדיניות מקרקעין לאומיים שוערכה על ידי המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ומצא, כי ישראל היא היום היחידה מבין המדינות המערביות המעורבת עד צוואר בכל נושאי בעלות המקרקעין במרחביה".

כמה ועדות ידונו עוד בעתידו של המינהל?

ועדות ממלכתיות וציבוריות רבות ישבו על המדוכה במטרה לבחון את המדיניות הקרקעית הדרושה לִמְדִינָה בְּהִתְהַוּוּת כישראל, שמטרותיה החברתיות המוגדרות משתנות במשך הזמן הקצר שעבר מאז הקמתה. שהרי לא מדינת "רווחה" סוציאלית[8] כמדינה שבה משימת־העל של קובעי המדיניות הכלכלית הלאומית היא קרקע ציבורית מופרטת. ועדות אלה ידועות לרוב רק בכותרות הנושאות את שמן, ומעטים זוכרים את המלצותיהן ואת מסקנותיהן, שמרביתן לא יושמו מעולם. זכורות לטוב ועדת גולדנברג,[9] ועדת רונן,[10] ועדת מילגרום,[11] ועוד ועדות (כוועדת הבר[12] ואחרות).

בין כולן בלטה ועדת גדיש,[13] הוועדה האחרונה מכולן,

---

7 ר' בג"צ קעאדן, עדאללה, הקשת המזרחית הדמוקרטית, 15 הערים הגדולות, התנועה הקיבוצית ושלוחותיה ועוד.

8 המוגדרת כ־Welfare State.

9 ועדת גולדנברג, 1982 מונתה על ידי אריק נחמקין, שהיה שר החקלאות, אולם עקב התמשכות דיוניה הוגבלה באמצע עבודתה לקרקע עירונית ולא עסקה בקרקע חקלאית.

10 ועדת רונן, אפריל 1997, המליצה בעיקר על העברת דירות מהוונות במגזר העירוני לבעלות פרטית, על דרך רישום קרקעות במגזר החקלאי, על שימור רוב הקרקע החקלאית כריאה ירוקה ועוד.

11 ועדת מילגרום, דצמבר 2000, דנה במכלול ההיבטים הנוגעים לשינויי ייעוד בקרקע חקלאית. מהמלצותיה נבעה "מהפכה" שאפשרה הפיכת קיבוצים ליישובים קהילתיים.

12 ועדה בראשה עמד קובי הבר, ראש אגף התקציבים דאז ושדיוניה נסבו בעיקר סביב זכויות החקלאים בקרקעות החקלאיות.

13 ועדה ממלכתית שמונתה על ידי יו"ר מועצת מקרעי ישראל אהוד אולמרט לבחינת הדרכים "למניעת החיכוך" שבין האזרח לבין מינהל מקרקעי ישראל. הוועדה הגישה המלצותיה ליו"ר המועצה לאחר שיו"ר הוועדה נפטר במהלך עבודתה.

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

שעליה הוטל למצוא דרכים להקטנת החיכוך בין המדינה לבין האזרח בנושא הקרקעות, ולהגביר את מערך השיווק וזמינות הקרקע. הוועדה ישבה על המדוכה במהלך חודשים לא מעטים, ואכן המליצה, בין השאר, על דרכים לצמצום החיכוך שבין האזרח לבין המדינה בכל הקשור להשקה הקרקעית ביניהם. הוועדה גם קבעה שההזדקקות האינטנסיבית של האזרח לשירותים פרטניים של המינהל הקיימת היום היא ללא נשוא, וכדי להקל רצוי לצמצם את חלקו של המינהל באופן דרסטי.

תפקידה של קרן קימת

חלק לא מבוטל מהקרקעות אותן מנהל המינהל מצויות בבעלותה של קק"ל. המינהל מנהל את קרקעותיה בהתאם לאמנה שהוזכרה והוא המחכיר אותן, לפי מדיניותו ולפי מדיניות קק"ל. בגלל אינטרסים מנוגדים שלעתים קרובות יש לשני מוסדות אלה, מוגשות תביעות לא מעטות לבית המשפט העליון בשבתו כבג"צ, על ידי גופים הרואים עצמם נפגעים.

קרן קימת הוקמה לפני 106 שנים במטרה "לגאול קרקעות יהודים בארץ ישראל ולשמרן". עד קום המדינה רכשה קק"ל כ־900 אלף דונם אדמה בכספי תרומות של יהודים מרחבי העולם. במהלך שנות קיומה הראשונות של המדינה החליטה הממשלה בראשות דוד בן־גוריון "לגאול" עוד שטחי קרקע ולמוסרם לקק"ל למשמורת, במטרה למנוע השבתן למי שהחזיקו בהן לפני קום המדינה. כך נולד רעיון "המיליון הראשון" (מיליון דונם אותם מכרה רשות הפיתוח לפי החלטות הממשלה לקק"ל) ואחריו "המיליון השני", שרכישתו לא הושלמה עד היום עקב מחסור בתקציבים. מאידך, המדינה מסרה לקק"ל גם את ניהול האדמות שלה, עליהן ניטעו יערות ישראל. בגין ניהול קרקעות אלה והיערות שעליהן, אין המדינה משלמת דבר לקק"ל, על אף שהאמנה ביניהן מחייבת תשלום במפורש. כל הקרקעות שרכשה קק"ל נמסרו, בהתאם לאמנה, לניהולו של מינהל המקרקעין המשלם לקק"ל מדי שנה דמי חכירה, אותם הוא גובה מחוכרי קרקעותיה, בניכוי דמי ניהול המתווספים לתקציבו השנתי של המינהל. העובדה שהמינהל, שהנו ישות ממלכתית לאומית, מנהל את קרקעות קק"ל, גורמת לכך שקק"ל, שהיא חברה פרטית רשומה שלא בע"מ, הופכת ל"ארגון מדינתי"[14] שעליו חלה האסטרטגיה המהווה את מדיניותה של המדינה.

14 "State Organization" או "ארגון דו־מהותי", כהגדרתו של פרופ' יצחק זמיר בניתוח שעשה עבור קק"ל.

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

באחרונה צצו רעיונות רבים לגבי המשך שיתוף הפעולה בין קק"ל למינהל. אחד הרעיונות המובילים הוא שעל קק"ל להוציא את אדמותיה מניהולו של המינהל. הבעיה של מימוש הרעיון היא, שעל מנת לנהל בעצמה את קרקעותיה יהיה על קק"ל להקים "מינהל מקרקעי קק"ל", ושוב עלולה להיווצר כפילות בניהול קרקעות ציבוריות בישראל, כפילות שתוצאתה עלות כספית כבדה מדי. מן הטעם הזה נראה לי, כי לפני נקיטת צעד דרסטי של הינתקות חייבת קק"ל לשקול היטב את צעדיה העתידיים ולהגדיר לעצמה את דרכי הניהול העתידיות של מקרקעיה.

"למדינה אין כל צורך להחזיק בקרקעות מיותרות ועליה להפריט אותן בדרך שתיקבע לאחר בחינה מדוקדקת של הצרכים הלאומיים והחברתיים האמיתיים".

מינהל – כן! בעלות מדינה מלאה על הקרקע – לא!

מכל האמור לעיל, ברור כי יקשה על מדינת ישראל לנהל את קרקעותיה, גם אם תצומצם כמותן, מבלי שתסתמך על גוף מינהלי שינהל עבורה את הקרקעות שייוותרו. מן הטעם הזה, אין מנוס מן המסקנה שהמינהל הוא הגוף המתאים להמשיך ולנהל את הקרקעות האלה, אולם במערך ארגוני שונה, בהיקף כוח אדם מצומצם בהרבה ובאחריות לניהול כמות קרקעות קטנה בהרבה. בדרך זו קיים סיכוי כי המינהל יוכל לשרת טוב יותר את מטרותיה האמיתיות של המדינה, כמו:[15]

- מימוש ריבונות מדינה ומילוי צרכיה הביטחוניים.
- פיזור אוכלוסייה תוך מתן עדיפות לנגב, לגליל ולאזור ירושלים.
- צמיחה כלכלית והסרת חסמים בפני פיתוח כלכלי נאות.
- הוגנות ושיפור המערך החברתי.
- שמירה, בהתאם לתכנון מרכזי, על שטחים פתוחים, כמו גם עידוד המגזר הכפרי והחקלאי כמנוף עזר לשמירה זו.
- דאגה לרווחת האוכלוסייה.

15 מטרות המדיניות הקרקעית, כפי שהוגדרו על ידי צוות חשיבה אקדמי־ציבורי, במסמך שהוכן עבור המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע בעניין הרפורמה הקרקעית הדרושה לישראל.

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

- שמירה ופיתוח של ערכי מורשת וערכים תיירותיים.
- מילוי צורכי הממשלה.

יותר מכך, למדינה אין כל צורך להחזיק בקרקעות מיותרות ועליה להפריט אותן בדרך שתיקבע לאחר בחינה מדוקדקת של הצרכים האמיתיים. בעתיד, על מינהל מקרקעי ישראל להתמקד בניהול האדמות המוגדרות ולא לעסוק בתחומי התכנון השונים. אלה צריכים לעבור לאחריותה של הרשות הלאומית המתכננת, שגם היא כפופה לחוק.

יחד עם כל אלה חייבת מדינת ישראל לזרז את תהליך העברת הבעלות במקרקעין עירוניים שהוונו בהיוון מלא לידי החוכרים אותם, ולעודד את הרחבת ההיוון ככל הניתן. בדרך זו יפטור המינהל את עצמו מעיסוק בקרקעות עירוניות ובכל הקשור אליהן, וישחרר את עצמו מהחלטות פרטניות רבות הגוזלות זמן עבודה ניכר של פקידיו וגורמות הרבה נזקים ביורוקרטיים לאזרחים הנזקקים לשירותי המינהל. במקביל חייב המינהל לשכלל את דרכי השיווק של הקרקע המצויה בניהולו היום ולאמץ שיטות חדשות ומתקדמות שיקדמו את פיתוח הארץ. גם לגבי הטיפול בקרקעות החקלאיות יש לאמץ עקרונות חדשים שמתקרבים לצרכים האמיתיים של החקלאים כמו הכרה מלאה בזכויות מצטברות והקלות לגבי שינוי ייעודי הקרקע החקלאית. אך בשום פנים ואופן אסור להסכים להקלות רבות מדי.

שינוי פני מועצת מקרקעי ישראל

כל מי שעוסק בנושאי המדיניות הקרקעית, יודע היטב כי מועצת מקרקעי ישראל, שעוסקת היום בעשרות ומאות נושאים פרטניים לא לה, חייבת לשנות את פניה. המועצה חייבת לחדול מלעסוק בקבלת החלטות פרטניות שאמורות להיות בתחום אחריותה הישיר של הנהלת המינהל. די אם נבחן חלק מהנושאים העולים לדיון בישיבות מועצת מקרקעי ישראל כדי להבין עד כמה מתערבת המועצה בעניינים שלא בסמכותה. אביא כדוגמה "חופן" נושאים שעלו לאחרונה על שולחנה של המועצה וספק רב אם היא זו שאכן צריכה להידרש להם, ומן הסתם הם הונחו שם רק בגלל גחמות של מכיני סדר היום שהם תמיד עובדי המינהל ולא חברי המועצה עצמם:[16]

16 סעיפים נבחרים מסדר היום לישיבת מועצת מקרקעי ישראל אשר נדחתה ליום 6.7.08, עקב ביקורו של נשיא צרפת בישראל ביום בו היתה אמורה להתקיים.

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

- **הפיכת קיבוץ האון ליישוב קהילתי.** האם זה עניינה הישיר של המועצה, במיוחד כאשר הממשלה כבר החליטה על נושא זה ב־1.7.07 והפיכת "האון" ליישוב קהילתי היא כבר עובדה מוגמרת? המועצה צריכה ואולי אף חייבת לקבל החלטה של מדיניות עקרונית ברבר "הפיכתו של קיבוץ ככלל ליישוב קהילתי" – אך אין זה עניינה לדון בקיבוץ אחד בודד. לדיון מסוג זה יש אף טעם לפגם בהתנהלות המועצה.

- **פטור מתשלום דמי היתר להקמת ממ"ד דירתי.** נושא שללא ספק נכלל בסמכויות הנהלת המינהל. נכון כי משמעות מימוש הנושא היא הנחה כספית משמעותית, אך מן הטעם הזה ראוי שהמועצה תדון בעיקרון ולא בפרט.

- **הליכי המלצה על קבלת מועמדים לרכישת זכויות חכירה במקרקעין ביישובים חקלאיים וביישובים קהילתיים.** נושא זה כלל לא היה צריך לעלות לדיון במינהל המקרקעין. וכי מה בכלל עניינו של המינהל בתחום זה? האם אכן מועצת המקרקעין צריכה לבזבז את זמנה על הקביעה "מי יהיה נציג המועצה האזורית בוועדת קבלת מועמדים לאכלוס"?

"מינהל מקרקעי ישראל יצטרך בעתיד להתמקד בניהול הקרקעות ולא לעסוק בתחומי התכנון. אלה צריכים לעבור לאחריותו של הגוף הלאומי המופקד על התכנון".

- **הקצאת מקרקעין למתקני תשתית לאומית מסוגים שונים.** על פניו נראה שהנושא חשוב ובעל משמעות אסטרטגית לאומית. אבל האם קודם לקבלת החלטה קיימה המועצה דיון עקרוני בנושא? אם כן, במה התמקד הדיון – בנושאי מים? חשמל? ביוב? מתקני טיהור? סדר היום לא ציין מה יהיו הנושאים שבהם יתמקד הדיון, ולכן, בפועל, לא הועמדו לרשות חברי המועצה כלים לבחון מדוע, "ההרשאה לאתר קומפוסט תהיה לתקופות מתחדשות של 7 שנים..." ומדוע לא 5? או אולי 15? וגם, למשל, מדוע לעניין הקצאת קרקע למאגר מים, "יילקח בחשבון רק 10% משטח המאגר" – ומדוע לא 11%? ואלה רק דוגמאות.

סדר היום לישיבות המועצה תמיד עמוס דפים, רבים מהם מיותרים; חברי המועצה אינם מקבלים את סדר היום זמן מספיק לפני הישיבה כדי שיוכלו להתכונן כראוי;

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

עומס הנושאים והמלל הרב המצורף להם גורמים לחבר המועצה להתייאש תוך כדי העיון הראשוני בסדר היום; על כן ההצבעות במועצה נערכות "כלאחר יד" ורק לעתים רחוקות מתקיימים דיונים משמעותיים; והתוצאה: לא תמיד מבינים כל חברי המועצה את הנושא עליו הם מתבקשים להחליט!

האשמה על כל המכשלות האלה מונחת על כתפיו של יו"ר המועצה, השר הממונה עליה מיניסטריאלית, שהוא גם האחראי לאישור סדר היום של המועצה ולנוהלי עבודתה השוטפים. יש לציין כי חברי המועצה עצמם כמעט ולא מגישים הצעות לסדר היום של המועצה. לא זו אף זו: ספק אם הם מצליחים לעיין בסדר היום המוכן להם על ידי פקידי המינהל, וזאת מן הטעם שסדר יום זה כולל כ־400 עמודים הנמסרים לחברי המועצה לא יותר משישה ימים (!) לפני כל ישיבה מתוכננת. כמי שכיהן כחבר מועצת המקרקעין אעיד כי לא תמיד מבינים חברי המועצה את כל שנאמר בהצעות ההחלטה המוגשות להם באותם מאות עמודים ולא תמיד הם מתמצאים, בלשון המעטה, בנבכי ההחלטות המתקבלות. שיטה זו אף מאפשרת חדירה של מרכיבים בלתי ראויים להחלטות המועצה. גם יו"ר המועצה אינו נכנס למהות הדברים ולעומקם בדרך כלל. יו"ר המועצה חייב לעסוק בענייני מדיניות קרקעית אמיתית, ארוכת טווח, וכך להטביע את חותמו על הישגים מקצועיים של אסטרטגיה קרקעית לאומית, במקום שיעסיק את עצמו בהכוונתן של החלטות פרטניות, לא תמיד מקצועיות. נכון שמשימה זו קשה ליו"ר, לכל יו"ר, שהוא קודם כול פוליטיקאי, הדואג לאינטרסים פוליטיים.

מכל הטעמים האלה ברור כי תיטיב הממשלה לעשות אם תנחה את יו"ר המועצה, יהיה מי שיהיה, לעסוק בקבלת החלטות מדיניות שתהווינה קוד קרקעי בסיסי להתנהלותה הקרקעית של המדינה. ואולי הגיע הזמן שהממשלה תחרוג מהשגרה ותמנה לתפקיד יו"ר המועצה החשובה הזו בעל מקצוע מיומן שאינו דווקא מקרב שריה. החלטות מועצת מקרקעי ישראל הנן, למעשה, "החלטות מדינה", ומי שניצב בראש פירמידת המינהל הוא האחראי להחלטות אלה. משמעו של דבר: בראש המינהל חייב לעמוד מי שהנו בעל מעמד ממלכתי כזה שיוכל להביא את "דבר המינהל במועצתו" לכדי מימוש. זאת יכול לעשות רק מי שבידיו סמכות ממשית המוקנית על ידי הממשלה. אם אינו אישיות פוליטית בכירה (שהרי רק מי ניצב בעמדה כזו והוא משתייך למעמד הקרוי "סגל "א" של המדינה, יכול להיות בעל סמכות ממשית), אזי צריך למנות לתפקיד אישיות מקצועית שמקומה בהירכיה הממלכתית יהיה ברמה דומה, כמו למשל, היועץ המשפטי לממשלה, מבקר המדינה, נציב שירות המדינה ועוד מספר נושאי תפקידים

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

רמים שכאלה. ובדיוק כפי שנציבות שירות המדינה היא יחידת סמך עצמאית הפועלת לפי חוק "שירות המדינה – מינויים", כך גם ראוי שמינהל מקרקעי ישראל, הפועל על פי חוק מיוחד, יסופח בדרך קבע למשרד ראש הממשלה. בדרך זו תישמר עצמאותו של המינהל ותשופר מערכת ההחלטות המדיניות של מועצתו.

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

עוד מסגד ועוד דונם: המתכון הערבי למימוש "זכות השיבה"

יחיאל שבי*

אילו אמרו לכם לפני עשור בלבד, שהתביעה למימוש זכות השיבה של הפלשתינים נמצאת בשלבי מימוש — האם הייתם מאמינים? סביר שלא. אבל, מוזר ככל שזה נשמע, המציאות מראה שאולי כן. עובדה: ממש בימים אלה נדרשות מדינת ישראל ועיריית באר שבע להגיש את עמדתן לגבי הצעת בית המשפט העליון, להפוך את מבנה המסגד הנטוש בעיר באר שבע, המוכר כמוזיאון העירוני, למוזיאון לתולדות האסלאם שיתוחזק, ככל הנראה, על ידי נציגי התנועה האסלאמית.[1] מה הסיבה שבית המשפט העליון נזכר לפתע לדרוש מהמדינה להעביר את המבנה לרשות המוסלמים או לשימושם, עשרות שנים אחרי שהמבנה נטוש, אינו משמש לתפילה ואינו מזוהה עוד כמסגד? מתברר כי התנועה הערבית הלאומית והרשימה הערבית המאוחדת, בראשותם של חברי הכנסת אברהים צרצור ואחמד טיבי, תובעת להשיב לידי הערבים את החזקה על כל האדמות הערביות של ההקדשים המוסלמיים בתחומי ישראל.[2]

בסוף שנות השמונים התחילו גופים ערביים שונים בישראל לשקם באינטנסיביות מקרקעין דתיים נטושים בכל רחבי הארץ. ההסבר לפעילות זו נשען על הטיעון, שחשוב להם למנוע את חילול האתרים והם מעוניינים לשמור על קדושתם הנצחית. מאמר זה, המסתמך על עבודת הדוקטורט של המחבר, יצביע על העובדה כי הסיבה לפעילות זו אינה אלא שמירה על ממצאים המעידים על תרבות חומרית ערבית, כדי להוכיח את התפרושת הכוללת של יישובים ערביים שהיו בארץ בעבר, וכדי להוביל, בעתיד, לשיבת האוכלוסייה הערבית למקומות אלה. המאמר יציג גם כיצד ובאיזו מידה נועדה פעילות זו להוכיח מי הם "בעלי הארץ האמיתיים" ולאפשר את החזרת הנוכחות הערבית לאתרים שכיום כבר אינה קיימת בהם.

1 בג"צ 7311/02.

2 מ' ג'בארין אל י' כהן, 30.9.1999, תיק "מסגדים נטושים", משרד הדתות.

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

המאבק בין שני העמים, היהודי והפלשתיני בשטחה של ארץ ישראל/פלשתין שונה ממאבקים לאומיים אחרים בעולם. שני הצדדים במאבק זה טוענים שיש להם בעלות היסטורית על הארץ כולה, בעלות הנובעת ממקור דתי־לאומי. הסכסוך בין שני הצדדים הוא ביסודו מאבק בין שני לאומים על הקמת מדינה, אך הוא הופך למאבק דתי שיסודו בזכות דתית על הקרקע. המאבק על הקרקע הוא קיומי עבור שתי הקבוצות הלאומיות בארץ ישראל, משום שאחיזה של צד אחד בקרקע מונעת בהכרח את האחיזה בקרקע של הצד השני. הקמתה של כל נקודת יישוב, יהודית או ערבית, בניית בית או רכישתו, טיפוח שטח חקלאי או שימור אתר עתיקות, נחשב על ידי הצד השני כ"השתלטות", "גזילת קרקע" ו"פגיעה בזכויות הלאומיות/היסטוריות". לכן, פעולה פשוטה ומקובלת של טיפוח אתר היסטורי, שיכולה להיתפס כפעולה תמימה ולגיטימית באזור שאין בו סכסוך לאומי על קרקע, עשויה להיחשב כאן כהתרסה נגד הצד השני שאפשר גם לראות בה מעין אקט מלחמתי.

"המאבק על שימור הנוף ההיסטורי והנצחת חורבות הזיכרון הם חלק מהותי מהמאבק הלאומי של העם היהודי והפלשתינים הנאבקים על השליטה בארץ ישראל. הנוף היישובי משה בהכרח את הניצחון במאבק זה על פיסת הקרקע שבמחלוקת לטובתו של אחד הצדדים. לכן, סביר להניח שהמאבק על שמירתו יהיה טוטלי וחסר פשרות".

התמורות שחלו בנוף הארץ ישראלי והשלכותיהן לגבי המאבק הלאומי בישראל

בעת מלחמת העצמאות ובעקבותיה, נחרבו וניטשו כ־450 יישובים ערביים ותושביהם הפכו לפליטים במדינות ערב, או שהפכו לעקורים המתגוררים ביישובים אחרים בתחומי המדינה החדשה. בהתייחסו לאפשרות שיבתם אמר דוד בן־גוריון: "...איני רוצה שהבורחים יחזרו, ויש למנוע חזרתם עכשיו".[3] אולם, בעוד שהמבנים והבתים הוחרבו או חרבו, המבנים הדתיים – המסגד, הכנסייה ובית הקברות – נותרו על תלם ביוזמת השלטון הישראלי, שנציגיו היהודים חרדו נוכח האפשרות של

3 בן־גוריון, 1969, 167.

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

פגיעה בקדושת אתרים דתיים.[4] וכך נוצר מצב שבו קיומם של האתרים האלה מעיד, בעצם, על הזהות הערבית של המקום.

חששו של הממסד הישראלי כי עדויות יישוביות־ערביות מן העבר יביאו לדרישה ערבית לשוב לאתרים אלה, היה אחת הסיבות שהביאו להריסתו של הנוף היישובי הערבי־פלשתיני.[5] מרביתו של נוף זה נהרסה בעטיה של מלחמת העצמאות ואילו החלק שנותר פונה בשנים 1964–1967 בפעולה מסודרת של מינהל מקרקעי ישראל, שתכליתה היתה פינוי חורבות ומפגעים.[6] פעולת הפינוי שנערכה באותם ימים, שינתה לבלי הכר את פני המציאות היישובית־ארכיאולוגית של הארץ.

במהלך המלחמה וכן בפעולת הפינוי, הוחלט להשאיר על כנם את המבנים הדתיים: מסגדים, כנסיות, בתי עלמין וקברי קדושים, משום שראו בהם מקומות קדושים ונתנו כבוד לרגשות הדתיים של בני המיעוטים.[7] רוב המבנים הדתיים הללו שכנו סמוך ליישוב יהודי חדש, עירוני או כפרי, או ששכנו בשטחים ריקים מאוכלוסייה. ברוב המקרים לא התגוררה סמוך אליהם אוכלוסייה ערבית, מוסלמית או נוצרית. במהלך השנים נתעמעם מקומם של מרבית האתרים, הן משום שבני המקום הקודמים נעדרו לאחר שנעשו עקורים או פליטים, והן משום שהשתנו פני השטח. על חלקם השתלטה העזובה והם נשחתו אם מתלאות הזמן ואם מפגעי הטבע. יש שצריח מסגד צנח או שקירותיו נסדקו, שכיפתו של קבר קדוש (מקאם) התפוררה וקרסה, שאדמת בית קברות כוסתה בחול ונעלמה מן העין או שמצבותיה התפוררו. היו מקומות שההזנחה הביאה לכך שחיות בר נברו בקברים וכך נגלו לעין כול עצמות המתים וגולגולותיהם. חלק מן המבנים הדתיים ששכנו בתוך יישובים יהודיים הוסבו לבתי תפילה ופולחן יהודיים, ובעיקר הוסבו מסגדים לבתי כנסת.[8] בדומה לכך, חלק מקברי הקדושים שלשמותיהם יש גוון יהודי או שהיתה לגביהם מסורת יהודית קדומה על אודות קדושתם, הפכו לאתרים דתיים

---

4 יצחקי, 1987, 87.

5 גולן, 2001, 244–246. מעניין שבאגף התכנון שררה אווירה של חוסר שביעות רצון מהמהלך, בשל העובדה שבאותה עת התגוררו כמאה אלף עולים, חסרי דיור של קבע, במעברות, שמבנים אלה יכלו לשמש מקום מגורים עבורם.

6 ראו: נספח מס׳ 1. שי, 2002, 152–158; 165. על התייחסות הממסד השלטוני לעניין ראו: ד״כ, 48, 1236.

7 יצחקי, 1987, 87.

8 ראו: נספח מס׳ 2 בעבודת הדוקטורט.

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

יהודיים.[9] מסגדים בעלי עיצוב ארכיטקטוני מיוחד או כאלה שניצבו במקום מרכזי, הוסבו למוזיאונים או למסעדות ולמסבאות.[10] במקרים אחרים שירתו המבנים צרכים שונים: נגריות, מחסנים, בתים ואף רפתות – הכול לפי הצורך שמצא לו לנכון הגורם שקיבל אותם לרשותו או שהשתלט עליהם במהלך השנים. בתי קברות שניצבו בקרבת יישוב מתפתח או שהתעורר צורך ציבורי להשתמש בשטחם, נקנו מן האחראים על ההקדש או שהופקעו לטובת הציבור, תמורת פיצוי – אם בקרקע חלופית אם בשווה ערך.[11] ברוב המקרים, התבצע הדבר בהתאם לדרישות ההלכה האסלאמית, לאחר שנתקבל אישורה של הערכאה השיפוטית־הלכתית המוסלמית המוסמכת ולאחר ששרידי המתים פונו, לאחר כבוד, לקבורה משנית באתר חלופי. חלק מן האתרים סבלו פגיעה מכוונת מצד קבוצות יהודיות שונות, אם מפני שעצם קיומם ונוכחותם בהווה באתר יהודי סימל בעיני המחללים את המאבק הישראלי־ערבי ואם מסיבות אחרות.

"על מדינת ישראל להבהיר לחושביה הערבים כי זיכרון והוצחה של ההיסטוריה האסלאמית בארץ ישראל הם דבר לגיטימי, אך שיבה מעשית למקומות שאבדו ואינם עוד היא דבר שלא יקום ולא יהיה. ישראל חייבת לומר "כן" לזיכרון אך "לא" מפורש לשיבה".

הפגיעה באתרים הדתיים הנטושים, מצבם של ההקדשים והקודשים ומכירת אדמות הקדשים עוררו תגובות מחאה מצד בני המגזר הערבי בישראל. בעקבותיהן, קמו ועדים מקומיים של תושבים ערבים שמחו כנגד פעולותיהם של אנשי הדת, ודרשו את השבת אדמות ההקדשים לידי האוכלוסייה המוסלמית.[12] פעולות המחאה הראשונות פרצו בערים המעורבות.[13] התופעה חדרה לשיח הפוליטי של האוכלוסייה הערבית בישראל, ונציגיה בכנסת העלו הצעות חוק לשחרור אדמות ההקדשים כבר בשנות השישים המוקדמות.

---

9 ראו: נספח מס׳ 3.

10 ראו: נספח מס׳ 4.

11 ג׳רייס, 1966, 120.

12 ד״כ, 35 (תשכ״ג), 709; הנ״ל, 36 (תשכ״ג), 1148.

13 על המאבק בערים המעורבות ראו: פוראני, 1985; דומפר, 1994, 54–58.

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

עם התחזקות התנועה האסלאמית בשלהי שנות השמונים, מצבם של ההקדשים האסלאמיים בכפרים הנטושים החל לחדור לתודעת הציבור הערבי בישראל. מתחילת שנות התשעים, תפסה התנועה מקום חשוב ומרכזי בייזום פעולות שיקום התנדבותיות של האתרים הדתיים הנטושים, שנועדו להביא לקימומם.[14]

התנועה הפעילה לחץ ציבורי בנושא באמצעות ביטאונה ועמותות שהקימה, תוך דגש על הטיעון של "חילול המקומות הקדושים לאסלאם" בכל רחבי הארץ בכלל, ובכפרים הנטושים, בפרט. בשנת 1991 הקימה התנועה את "אגודת אל־אקצא לשמירה על ההקדשים האסלאמיים" (ג'מעית אל־אקצא לרעיאת אל־אוקאף אל־אסלאמיה). במאי 1993 גיבשה האגודה אסטרטגיה לפעילות הדרגתית ומתמשכת בנושא הקודשים וההקדשים, החל מהכנת תשתית מידע בנושא, מניעת הפגיעה בהקדשים, שיפוץ האתרים הדתיים ואחזקתם, עלייה לרגל אליהם וכלה בבקשה להשבתם לידי המוסלמים.[15]

סביב שאלת ההשתתפות בבחירות לכנסת ישראל, התפצלה התנועה האסלאמית, בשנת 1999, לשתי תנועות: תנועה צפונית בראשות השיח'ים ראאד צלאח, ראש עיריית אום אל־פחם לשעבר והשיח' כמאל ח'טיב, ותנועה דרומית שבראשה עמד אברהים צרצור וראשה האידיאולוגי־דתי נותר השיח' עבדאללה נימר דרויש. בעקבות זאת, התפצלה גם אגודת אל־אקצא לשתי אגודות – דרומית וצפונית: אגודת אל־אקצא ומוסד אל־אקצא (מאססת אל־אקצא). אחת הפעולות החשובות שביצעו שתי האגודות של התנועות האסלאמיות היתה סקירת שטחי הוואקף הציבורי בגבולות הקו הירוק. שתי האגודות מרכזות מסמכים מימי השלטון העות'מאני והמנדט הבריטי כדי לתבוע מהמדינה את "האדמות הערביות שהלאימה".[16]

מדברי נציגיהן של האגודות עולה הטענה, כי קדושת אדמות הוואקף והמבנים הדתיים הנה נצחית ובלתי ניתנת להסרה ולשינוי. באופן דומה, הקאדי אחמד נאטור הצהיר עם מינויו לתפקיד נשיא בית הדין השרעי העליון לערעורים, כי יקדיש את מאמציו

14 תיק "מק"נ (מקומות נטושים)", משרד הדתות, סעיף 17, סימוכין: מ/311954/9306.

15 שם.

16 מוסד אל־אקצא מיפה את הקודשים וההקדשים בנפות הבאות: צפד, טבריה, עכא, אנ־נאצרה, ביסאן, חיפא וג'נין. אגודת אל־אקצא מיפתה אותם בנפות הללו: טול כרם, אל־לד־רמלה, יאפא, אל־קדס, אל־ח'ליל, באר אס־סבע וע'זה.

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

להגנה על הקודשים האסלאמיים בארץ, במיוחד במקומות הנטושים משום שקדושתם נצחית.[17] האומנם מדובר בקדושה נצחית?

ככל הנראה, לא כך הם פני הדברים. המידע המוצג במאמר זה מתבסס על פסקי הלכה אסלאמיים מן הארץ ומחוצה לה, המוכיחים בבירור שקדושת הוואקף והמבנים הדתיים ניתנת להסרה.

"התנועה האסלאמית: פלשתין היא ארץ אחת מן הים עד הנהר והעם הפלשתיני הוא עם אחד... חיפה היא שלנו בדיוק כמו שכם ורמאללה... גם הצלבנים היו פה מאה ושמונים שנה ולבסוף הארץ חזרה לבעליה החוקיים – המוסלמים".

אדם מן השורה, הניגש לטפל בתופעת שיקום האתרים הדתיים הנטושים, מתייחס לכל נושא הקדושה בחרדת קודש, כדי לא לפגוע חלילה ברגשות הדתיים של המוסלמים, ובעיקר על רקע הרגישות הרבה והמתח הבין־דתי השוררים בעולם לאחרונה. יחד עם זאת יש לדעת, כי על פי ההלכה האסלאמית, אם נכס הוואקף אינו מכניס תמורה או שהוא חרב ונטוש – מנדרס בערבית – ניתן, באישור של קאדי, לשנות את ייעודו ואף למוכרו. לדוגמה: בתקופה העות'מאנית, נבנו חלק משטחי שכונת טלביה בירושלים ושטחי כפרים מסביב לעיר על בתי קברות מוסלמיים נטושים.[18] בטבריה נבנה בית ספר על אדמת בית קברות. גם מסגדים מסוימים שעמדו בלא שימוש הוחכרו למטרות חינוך,[19] מה שקרה למעשה למסגד בבאר שבע לאחר קום המדינה. ישנן דוגמאות רבות לשינוי ייעוד בפועל של מסגדים בארץ ובמדינות אחרות בעולם ואפילו הפיכתם למוזיאונים, כמו למשל שני המסגדים המרכזיים של איסטנבול: ההאגיה סופיה והקאריה ג'אמע.[20] לעומת התנגדותם של אנשי התנועה האסלאמית ונציגיהם הפרלמנטריים של ערביי ישראל להקמת מוזיאון בשטחו של מסגד באר שבע,

17 **אצ־צנארה**, 29.5.1994. ראו: נספח מס' 18 בעבודת הדוקטורט.

18 קופפרשמידט, 1987, 119–120.

19 שם, 120, בתוך הערה 93.

20 אתרי סיור שבו השתתף עורך המחקר מטעם המחלקה ללימודי ארץ ישראל בבר אילן לתורכיה בהדרכתו של ד"ר דני בהט בין התאריכים: 14–18 בינואר 2001. ההאגיה סופיה שימש עד לכיבוש העות'מאני ככנסייה.

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

הרי שהמועצה המוסלמית העליונה, גוף לאומני ערבי מימי המנדט בראשותו של חג׳ אמין אל־חסייני, הקימה, בחצר מסגד אל־אקצא, כבר בשנת 1928, מוזיאון לאמנות אסלאמית וספרייה לענייני דת האסלאם שמתפקדים עד היום, ללא התנגדות וללא טענות על פגיעה בקדושה.[21]

בריאיון שקיימתי עם חסן סרואן, מזכיר ועד הנאמנים בעיר עכו, גילה סרואן כי בשני מסגדים בעיר עכו, מסגד אל־מג׳אדלי ומסגד אר־רמל, נערך שימוש ציבורי לטובת תושבי העיר בחלקים מן המבנים, כולל באולם התפילה, וזאת באישור האינסטנציה ההלכתית האסלאמית. במסגד אל־מג׳אדלי הוקמו שתי כיתות גן ואילו חלק מאולם התפילה הוסב לבית תמחוי לזקנים מוסלמים.[22] לדברי סרואן: "אם הדבר היה אסור על פי ההלכה האסלאמית, הקאדים לא היו מעזים לעשות זאת." יתר על כן, בשנת 1981 אישר הקאדי של עכו להרוס את מסגד אל־ג׳רינה ואת המסגד הקטן (אצ־צע׳יר) בעיר העתיקה בחיפה לשם הקמת מרכז מסחרי, בנייני משרדים ומסגד חדש.[23]

על פי השיח׳ ד"ר אחמד אש־שרבאצי מאוניברסיטת אל־אזהר שבקהיר, דמות הלכתית מפורסמת, קדושת מסגד ניתנת להסרה והיא בת חלוף, מאחר שלחלקי המבנה אין קדושה. ניתן למכור חלקי מסגד ולעשות בהם שימוש משני ובלבד שהתמורה תועבר לצורכי הוואקף.[24] בפועל, על פי ההלכה האסלאמית אף ניתן להרוס מסגד, במטרה להקים מסגד חדש במקומו. זה ועוד. ניתן לשנות את ייעוד המבנה ואדמתו, אם נחוץ המקום לכל תועלת שהיא. הסייג הוא שבכספי התמורה יש להקים מסגד דומה, אך אין חובה לעשות זאת באותו מקום. משמעות הדבר היא, של אדמה שעליה שכן המסגד אין קדושה נצחית. בפת׳וא שנתן אש־שרבאצי הוא מפרט: "... ואם המסגד צר למתפללים בו ונחוצה הרחבתו במקומו, או שנחוצה הפקת התועלת ממנו לכל תועלת שהיא, מותרת מכירתו. ומחיר המכירה יושקע בבניית מסגד דומה לו".[25] במסמך נוסף, משנת 1666, נאמר במפורש כי הדת המוסלמית אף ממליצה על הריסתו של מסגד רעוע.[26]

---

21 פורת, 1971, 168.

22 רייטר, 1989, 40; ריאיון שנערך עם חסן סרואן, מזכיר ועד הנאמנים בעיר עכו, 2.2.2003.

23 **ידיעות חיפה**, 25.11.1988. העסקה לא יצאה אל הפועל בשל מחלוקות כספיות.

24 אש־שרבאצי, 1, 123.

25 שם, 120–121. ראו: נספח מס׳ 9.

26 בת־יאור, תשמ"ו, 281, נספח מספר 88.

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

אם כן, מה באשר לקדושת המת, נושא הגורם מהומות בקרב הציבור היהודי־חרדי בישראל, בכל עת שנפגעות עצמותיהם של מתים שזהותם יהודית?

מסתבר כי גם האסלאם מכיר בקדושת המת וחל אסור מפורש לחלל כבודו של המת, לפגוע בגווייתו או במצבתו. יחד עם זאת, קדושת בית קברות עשויה לפקוע אם הקבורה בו נפסקה לתקופה של שנות דור (25–40 שנה), או אם גוף המת הפך לחלק מן האדמה (תוראב מן את־תורבאן). יתר על כן, במידה ויש צורך כלשהו, מסיבה כלשהי, להשתמש באדמת בית הקברות, ועצמות המת בקברים עדיין קיימות, ניתן לפנותן ולהעבירן לאתר חלופי.[27]

"התנועה הערבית הלאומית והרשימה הערבית המאוחדת, בראשותם של חברי הכנסת אברהים צרצור ואחמד טיבי, חובעות להשיב לידי הערבים את החזקה על כל האדמות הערביות של ההקדשים המוסלמיים בתחומי ישראל".

על פי פוסקי הלכה קדומים כגון אז־זילעי ואבן עאבדין ניתן לשנות ייעודה של אדמת בית קברות לייעוד חקלאי כמו לזריעת שדה, לבנייה או למגורים, לסלילת רחוב או לכל שימוש אחר (לסבב אח'ר מן אל־אסבאב) שניתן להפיק ממנו תועלת, אם הוא חוקי והגון.[28] כך, אגב, התייחסו חכמי ההלכה והקאדים בארץ בימיה הראשונים של המדינה לאדמות המנדרס. התייחסותם מנוגדת להתייחסות העכשווית של הקאדים והשיח'ים שרובם מזוהים עם התנועה האסלאמית. השיח' טאהר חמאד ששימש בשנות השישים קאדי של יפו, וכמותו שיח'ים אחרים, התירו מכירת בתי קברות להקמת בניינים מעליהם או לסלילת כבישים כשהתעורר צורך ציבורי בכך.[29]

כדי לברר לעומק את המניעים האמיתיים המסתתרים מאחורי הסוגיה, יש לבדוק כיצד התייחסו פוסקי ההלכה והקאדים לנושא לפני הקמת המדינה וכיצד מתייחסים לנושא נציגי הממסד הדתי בארצות ערב המוסלמיות.

---

27 אש־שרבאצי, 1, 425.

28 אבן עאבדין, 1960, 628. ראו: נספחים מס' 10 ו־11.

29 ט' חמאד אל מנהל המחלקה המוסלמית במשרד הדתות, 19.5.1961, מוצגים מל/ 8, 12 ו־18, שם. ראו: נספח מס' 13.

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

פרט לדוגמאות שהוצגו כאן, יש דוגמאות ידועות להסרת קדושת אתרים דתיים בארץ ישראל המנדטורית, שהידועה שבהן היא הסרת הקדושה בבית הקברות ממילא בירושלים שעל חלק משטחו אישר המופתי חג' אמין אל־חסייני בשנת 1930 את הקמת מלון פאלאס. המופתי אסר בפת'וא את המשך הקבורה במקום בכדי לאפשר שימוש מסחרי בשטחו. לשם חציבת היסודות והנחת קו הביוב אישר המופתי את העברת הקברים והעצמות מן החלק הדרום־מזרחי של בית הקברות לקבר אחים בחלקו הצפון־מערבי, השמור עד לימים אלה ככבית קברות. על חלק אחר הוקמה מחצבה![30]

באופן דומה נוהגים בסוגיה במדינות ערב, כמו למשל במצרים. ב"עיר המתים" של קהיר חיים כ־250,000 תושבים המתגוררים בין הקברים ובחדרי הספח ונהנים משירותים עירוניים כגון מים, חשמל, בתי ספר, קווי אוטובוס ועוד.[31] אם היה מדובר בחילול הקודש הרי שהיינו מצפים מהממסד הדתי באל־אזהר כי יילחם בתופעה או יגנה אותה. מעצם העובדה שהוא לא נלחם בה, משמע שהוא מאשר אותה.

קיימות גם דוגמאות שתיחשבנה רדיקליות ביותר לעומת המצב בארץ. בשנת 2001 סללו שלטונות קהיר כביש טבעתי מסביב לעיר על שטחם של שלושה בתי קברות – אסלאמיים ונוצריים. באישור פוסקי ההלכה, פונו הקברים ושרידיהם נקברו בבתי קברות אחרים. באוגוסט 2001 החליטו השלטונות בקהיר להכשיר ציר תנועה חדש בשטחו של בית הקברות באב אנ־נאצר שבשכונת גמאליה. יותר מאלף קברים הועברו לשם ממקומם על ידי דחפורים שהרסו את הקברים ושיטחו את האדמה לצורך סלילת הכביש.[32]
בריאיון שערכתי עם מר חסן דרויש, יו"ר ועד הנאמנים המוסלמי בחיפה, עולה כי העדה המוסלמית בחיפה אף הקימה בשנת 1927 מסגד על חלק מאדמת בית הקברות אל־אסתקלאל בעיר התחתית בחיפה – מסגד אל־אסתקלאל.[33]

לסיכום, לפי ההלכה האסלאמית ניתן להסיר קדושת אתרים דתיים.

---

30 קטינקא, תשכ"א, 263–257; ברקוביץ', תש"ס, 83–82 בהתבסס על: בנבנשתי, 1990, 90–91; ברקוביץ', תשל"ח, 475–476, הערה 1. המלון היה בבעלותו של המופתי.

31 סער אד־דין, 2002, 102–104.

32 http://weekly.ahram.org.eg/2001/549/feature.htm. ראו: נספח מס' 14.

33 ריאיון עם חסן דרויש – יו"ר ועד נאמני הוואקף המוסלמי בחיפה, 6.7.2003; עיון במסמכי הטאבו מתקופת המנדט במינהל מקרקעי ישראל, באדיבות מר ויקטור פילרסקי, מתכנן ראשי במינהל מקרקעי ישראל מחוז חיפה, 8.10.2003.

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

אם אלה הם פני הדברים, מהו, אם כן, מקור גישתן של התנועות האסלאמיות שחבריהן "הסעירו" את דעת הקהל בשלהי שנות התשעים כשהמדינה החליטה לסלול כביש שיעבור בשטחו של בית הקברות הנטוש בנשר? בבית הקברות הזה קבור השיח' עז אד־דין אל־קסאם, גיבור תנועת החמאס. תוואי הכביש שנקבע אמור היה לעבור על שטח שבו נמצא קבר אחד בלבד. המדינה התחייבה לפנות קבר זה על פי כללי ההלכה האסלאמית. אנשי המגזר הערבי – לפלגיו השונים – איימו באינתיפאדה של ממש כנגד הרעיון וטענו שמדובר בקברו של השיח' "הקדוש" קסאם. לבסוף הקימה המדינה גשר מעל שטח הקבר, אף כי אין הוכחה מוצקה כי זה אכן קברו של השיח'. העלות של הקמת הגשר הגיעה ל־15 מיליון שקל![34]

"נציגיהן של האגודות האסלאמיות טוענים כי קדושת אדמות הוואקף והמבנים הדתיים הזה נצחית ובלתי ניתנת להסרה ולשינוי. מחקרים המתבססים על פסקי הלכה אסלאמיים מישראל ומחוץ לה מוכיחים בבירור שקדושת הוואקף והמבנים הדתיים ניתנת להסרה".

לעומת המקרה בנשר, עיריית טייבה הפקיעה, במהלך שנות התשעים, את אדמת בית הקברות "פרדיסיא" שבמרכזו נמצא מקאם, שאין מחלוקת לגבי זהותו, וחילקה אותה למגרשים לבניית בתים.[35] ההיתר ניתן, ככל הנראה, מן הטעם שבטייבה לא מתגוררת אוכלוסייה יהודית ושם לא קיימת סכנה שיהודים ישתלטו על אדמות בית הקברות, אדמות ההקדש המוסלמי.

המסקנה מכל אלה: המאבק של התנועות האסלאמיות בישראל לשחרור ההקדשים ולשיקום הקודשים הדתיים משמש, אם כן, כלי לקידום המטרות הלאומיות של ערבים בישראל. לדעת החמאס והתנועות האסלאמיות בישראל, הקמת מדינת ישראל על אדמת פלשתין האסלאמית פגעה ב"סדר האלוהי" והרסה את הבסיס ההיסטורי־דתי שעליו מושתתת חברתם.[36] פגיעה זו נוספה לפגיעה בהיבט הלאומי הנעוצה בעצם הקמת מדינה יהודית על שטחי הלאום

34 ראו: שבי, 2004, 166–178.
35 **צות אל־חק ואל־חריה**, 3.4.1998.
36 זילברמן, 1993, 8.

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

הפלשתיני והעם הערבי.[37] לדברי גורמי חמאס, קדושת אדמות הוואקף, המסגדים, בתי הקברות והמקאמים (קברי הקדושים) הנה נצחית. עבורם, אדמה מוסלמית תישאר מוסלמית לנצח – דאר אל־אסלאם (נחלת האסלאם). אמנת החמאס אף קובעת כי לאף מוסלמי אין זכות לוותר על נחלה זו.[38] על פי ההלכה האסלאמית, תפילה באדמת פלשתין הקדושה עולה בחשיבותה על תפילה בכל מקום אחר.[39] משום כך, פגיעה במסגדים בפלשתין נתפסת כחמורה ביותר בעיני נציגי התנועות האסלאמיות בישראל ומחוצה לה, ולעומתה שימור המסגדים הנטושים והחרבים הנו מעשה אצילי המעורר מוטיבציה בקרב הפעילים. גופים אלה דורשים להחזיר את נכסי הוואקף לעדה המוסלמית ולהשיבם לפעילות.

השיח' תופיק עסליה, שכיהן כנשיא בית הדין השרעי לערעורים, והסיר בעקביות קדושת אתרים אסלאמיים, הוציא בשנת 1991, בלחצם של השיח'ים ריאן וצלאח, הנחיה שבה קבע כי "קדושת בתי הקברות הנה נצחית ולא ניתן להסירה מאחר שזו זכות האל... אין להוציא קברים ואין לחללם". הוא גם ביקש להתיר למוסלמים לתחזק את האתרים הדתיים הנטושים והחרבים.[40] בעקבותיו פסעו קאדים נוספים.

הלחץ הפוליטי־לאומי מצד צאן מרעיתם, גרם לקאדי עסליה ולשאר פוסקי ההלכה והקאדים המתונים לשנות את דעתם ולהעניק קדושה נצחית לאתרים נטושים, אשר בהתאם לכל אמת מידה הלכתית־אסלאמית, ניתנת להסרה. בבקשתו של השיח' לאפשר למוסלמים לתחזק את קודשיהם הופכים המוסלמים מאזרחים הנהנים מזכויות דתיות וזכאים להן, לעדה האחראית על הרכוש הרב. באופן שכזה, הרכוש הרב הזה יוצא מידי המדינה ועובר לידי האוכלוסייה המוסלמית והעדה המוסלמית מקבלת דריסת רגל מחודשת ועמדת כוח, במקומות שכבר אינם אסלאמיים באופיים היישובי. ובכך מוחזרים גלגלי ההיסטוריה אחורנית.

ד"ר ע'אסם חמאיסי, גיאוגרף ערבי־ישראלי, טוען במחקריו כי יש למסור את אדמות הוואקף לידי כלל בני המגזר הערבי ולא רק לידי המוסלמים.[41] גם דוגמה זו מחזקת

37 בוימל, 2002, 70.
38 למנס, תשכ"ז, 48; ליש, 1992, 113-114; לואיס, 1988, 73.
39 אבן עסכר, א, 33, בתוך: גבאי, 1987, 3, הערה 2.
40 דנה, אוקטובר 1994, 3; טל, 1995, 60.
41 ע' חמאיסי, "הדמוגרפיה והגיאוגרפיה של הערבים הפלשתינים בישראל", הרצאה במסגרת דיון בנושא: "קרקעות – שליטה ובעלות", בכנס "ישראל החדשה: 1977-2000", אוניברסיטת בר אילן, 3.3.2002.

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

את ההנחה שמדובר בהתחזקות התפיסה הלאומית בקרב ערביי ישראל המנצלים את קדושת האתרים ורגישות הנושא לשם קידום שאיפותיהם הלאומיות.

לפני הקמת המדינה סווגו כשישה אחוזים מאדמותיה כשטחי וואקף – שטח עצום לפי כל קנה מידה.[42] קרקעות וואקף אלה פזורות בכל חלקי הארץ. חלק נכבד מהן נמצא כיום בתוככי יישובים יהודיים מובהקים כגון טבריה, חיפה, צפת. חלק אחר ביישובים מעורבים כגון עכו, יפו, ירושלים, רמלה, לוד ועוד. חלק אחר מצוי בשטחים של מושבים וקיבוצים השוכנים על כפרים נטושים. בפועל מדובר באלפי נכסים השייכים כיום, מעשית, לאפוטרופוס לנכסי נפקדים.[43] אולם בעטייה של דרישת התנועות האסלאמיות, ייתכן שתיבחן הדרישה להעביר את האתרים האלה לידי בעליהם, שחלקם אינם תושבי הארץ, וייתכן שיש ביניהם גם גורמים עוינים.

"לפני הקמת המדינה סווגו כשישה אחוזים מאדמותיה כשטחי וואקף; שווים של נכסים אלה מגיע למאות מיליוני דולרים אם לא יותר מזה, כיוון שעל חלק מהאדמות שוכנים מרכזים מסחריים, כבישים ושאר נכסי דלא־ניידי".

אף כי לכאורה מדובר בנכסים "לא גדולים", בפועל המדובר בקרקעות ששוויין המצטבר מגיע למאות מיליוני דולרים אם לא יותר מזה, כיוון שעל חלק מהאדמות שוכנים מרכזים מסחריים, כבישים ושאר נכסי דלא־ניידי.

תופעה נוספת התומכת בהערכה כי מדובר במאבק שיסודו לאומי, היא תמיכתם של גופים אסלאמיים כגון אגודת אל־אקצא, בשיפוץ אתרים נוצריים דתיים נטושים ככנסיות ובתי קברות.[44] השיח' צלאח אף הציע להדגיש את החשיבות שבהגנה על המקומות הקדושים לאסלאם ועל המקומות הקדושים לנצרות כחלק מחיזוק המאבק הלאומי.[45]

---

42 שמעוני, תש"ז, 90.

43 ס"ח, 37 (תש"י), 86; רייטר, 1991, 14.

44 לגבי אל־באצא ראו: **אצ־צנארה**, 3.6.2000; לגבי סחמאתא ראו: **אל־אתחאד**, 6.6.1995.

45 **צות אל־חק ואל־חריה**, 4.7.1997.

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

תמיכה בטיעון הזה נמצא בהתייחסות האסלאם לעבודת הקודש הנוצרית בכנסיות כאל כפירה. למשל, בדבריו של פוסק ההלכה החשוב בן המאה הארבע־עשרה, מחמד אבן אנ־נקאש, שטען כי הנביא מוחמד הכריז כי: "אין לבנות כנסיות בארצות מוסלמיות ואין לשפץ את אלה שחרבו". זה ועוד. החליף עמר אבן אל־ח'טאב, בן המאה השביעית, ציווה להרוס כל כנסייה שנבנתה אחרי עליית האסלאם, ואסר לבנות כנסיות חדשות.[46] מתוך כל אלה ברור כי הפעילות המוסלמית לשיקום כנסיות בישראל נובעת אך ורק ממניעים שכוונתם לנסות ולהשיג מטרות לאומיות משותפות.

בריאיון עם השיח' ריאן, יו"ר אגודת אל־אקצא לשעבר וסמנכ"ל השלטון המקומי, אמר ריאן: "יש להחזיר לפעילות מסגדים בכל מקום שאפשר. במידה ולא ניתן להחזיר לפעילות, האגודה (אל־אקצה) תדרוש את הפסקת החילול על ידי הפסקת השימוש וסגירת המבנה כמו במסגד עין הוד שהפך למסעדה. האגודה תהיה מוכנה לפצות את הדיירים המתגוררים במסגדים בכדי שיעברו לדירות אחרות, אולם יש מקומות שבעדם אנחנו לא מוכנים לשלם אגורה".[47] באופן דומה, דרשה התנועה האסלאמית לפתוח את מסגד אל־בחר הנטוש בעיר טבריה לתפילת תיירים ופועלים מוסלמים השוהים בעיר, למרות שלא מתגוררים בעיר תושבים מוסלמים והמקום אינו נחוץ לתפילה קבועה.[48] פעילים אסלאמים שהתנחלו ברחבה הסמוכה למקאם שהאב אד־דין בנצרת, מקום בו התחולל מאבק בין הנוצרים למוסלמים על הקמת מסגד מפואר מול כנסיית הבשורה, טענו בריאיון שקיימתי עמם, כי בשיקום מסגד נטוש, עריכת תפילות בשטחו וקריאת ה"אללה אכבר" (הגדלת שבחו של האל) חוזר המקום לשמש כ"דאר אל־אסלאם".[49]

האם הפעילות למען שיבה למסגדים ולבתי הקברות קשורה לזכות השיבה? ממצאי המחקר מצביעים על כך כי ייתכן שכן. הסיבה להשבת פלשתין לבעליה, על פי אמנת החמאס היא, "כדי שיוכרז מעל מסגדיה על הקמת מדינת האסלאם, וכדי שהעולם כולו ישוב למהלכו התקין". קימומם של מסגדי פלשתין החרבים והחזרת התפילה בהם הנם שלב מרכזי בדרך להנחלת האסלאם לכלל העולם.

46 פסק הלכה של אבן אנ־נקאש. בתוך: בת יאור, תשמ"ז, 157. ראו גם: אנציקלופדיה אסלאמית, 2, 227, הערך "Dhimma". אגב, באופן דומה נהרסו וחוללו בתי קברות של ד'ימים לעתים קרובות. ראו: בת יאור, 55.

47 ריאיון עם השיח' ריאן שנערך על ידי דרור גבעוני, 20.5.2001.

48 **אצ־צנארה**, 3.3.2000.

49 שיחה שנערכה עם מפגינים מוסלמים ברחבת שהאב אד־דין, 3.4.2002.

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

בקלטת וידיאו שפרסמה האגודה, דיבר חבר כנסת אברהים צרצור, ראש הפלג הדרומי של התנועה האסלאמית ויושב ראש רשימת התנועה לכנסת, על המהפך שחוללה פעילות האגודה בערים המעורבות: חיפה, עכו, רמלה, לוד, יפו ובאר שבע, שהמדינה ניסתה להופכן לערים יהודיות. מסגדים שופצו, שוקמו ונפתחו לתפילה, המואזינים שבו לקרוא לתפילה והחזירו את המקום לנחלת האל. כיום, נראה לכל עין כי ערים אלה היו אסלאמיות בעברן התרבותי. האגודה סיכלה את כוונת המדינה לייהד כפרים נטושים והחזירה את הנוכחות האסלאמית אליהם. מסגד סידנא עלי בהרצליה, שהאגודה הצליחה להחזירו לפעילות מוצג בקלטת, כשטח המשוחרר (מְחֻרָר) מכבלי השליטה היהודית.[50] בשטח מושב הבונים (מדרום לעתלית) ניצב מבנה נטוש, אשר נהרס במזיד בידי אלמונים. חברי התנועה האסלאמית טענו כי המבנה שימש כמסגד בכפר הערבי הנטוש צרפנד. בריאיון עם סמיר דרויש, אימאם המבנה הנטוש, הדגיש דרויש כי התפילה במסגד נטוש עולה בערכה על תפילה במסגד פעיל, כיוון שבפעולה זו המסגד שב לייעודו והמתפלל זוכה לשכר רב יותר. מכאן מובנת המוטיבציה האדירה של הפעילים לשקם מסגדים נטושים ולהחזירם לפעילות.

"הפעילות למען שיבה למסגדים קשורה לתביעת הערבים למימוש זכות השיבה; על פי אמנת החמאס המטרה היא להכריז מעל המסגדים על הקמת מדינת האסלאם. קיומם של מסגדי פלשתין החרבים והחזרת התפילה בהם הם שלב מרכזי בדרך להנחלת האסלאם על כלל העולם".

בדרך זו של "עוד מסגד ועוד בית קברות" חוזרות אדמות האסלאם לידי ה־אֻמה (אומת המוסלמים) והעולם שב למסלולו התקין. פעילות זו נתפסת בעיני המוסלמים גם כצורת לחימה ב"כיבוש הציוני". חבר הכנסת עבד־אלמאלכ דהאמשה, המזוהה עם הפלג הדרומי של התנועה האסלאמית, וכמוהו השיח' כמאל ח'טיב, סגן ראש התנועה האסלאמית, הפלג הצפוני, טענו במהלך הפגנת התנועות האסלאמיות בעכו, כי צריחי המסגדים הנם "קוץ בגרונם של הכובשים

50 ריאיון עם אברהים צרצור בקלטת וידיאו שהוציאה לאור האגודה **ועד אל־אחפאד** (הבטחת הצאצאים).

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

העושקים", המוכיח כי הארץ נותרה מוסלמית בזהותה.[51] השיח' ריאן מדגיש בריאיון עמו כי אין זה משנה אם המבנה הדתי נהרס, הוסר או שנבנה מעליו מבנה חדש, האתר והאדמה הנם קדושים לעולמים ואין אפשרות להסיר קדושה זו. השיח' השתמש בדוגמת בניית בית מלון הילטון על שטח בית הקברות עבד אנ־נבי בתל אביב וטען כי המקום עדיין נחשב קדוש.[52]

הקאדים בישראל דורשים כיום "לפעול לביטול כל פת'ווא מטעם מדינה כלשהי המתירה עשיית שימוש בקודשים האסלאמיים". ההבדל היחיד בין ישראל למדינות ערב נובע מהעובדה שבישראל מתקיים מאבק לאומי על האדמות, כדברי חבר כנסת השיח' עבאס זכור: "הפת'ווא אינה עניין דתי גרידא, מסביבה הפוליטיקה עושה את שלה".[53] השיח' ריאן התייחס בביטול לשימוש שהממסד הישראלי עושה בפת'וות מארצות אחרות או מתקופות שונות. לדבריו, פת'ווא שניתנה בפלשתין לפני 100 שנה או פת'ווא שניתנה במצרים אינן רלוונטיות, בשל המאבק הלאומי על הקרקעות בישראל. הוא טען שמאחר שבארץ אין מועצה אסלאמית שתייצג את המוסלמים, הרי שכל פעולה שביצעו הקאדים הממונים על ידי המדינה, בטלה.[54] באופן דומה, במפגשים של ראשי התנועה האסלאמית עם מנהיגי "האחים המוסלמים" בגדה המערבית וברצועת עזה, בירדן ובמצרים, נתבקשו האחרונים לבטל פסקי הלכה המאשרים שינוי ייעוד בוואקף ולא להוציא פסקים כאלו בעתיד.[55]

בריאיון עם השיח' ריאן הוא ציין כי ההבדל בין שתי התנועות הנו באסטרטגיה ובהרכב האנושי – המטרות הן אותן מטרות – החייאת כלל ההקדשים והקודשים. מאחר שמדובר, לדבריו, בנושא רגיש לשני הצדדים הרי ש"אין לטפל בו כבנושא פוליטי, אלא כבנושא דתי גרידא. יכול להיות שהתוצאה שתושג תניב הישגים פוליטיים למוסלמים, אך בדרכי הפעולה אין צורך לערב פוליטיקה – למרות שכל המאבק הנו פוליטי [לאומי]. יש לעבוד על הלבבות במגזר היהודי ולרתום את הממסד הממלכתי והדתי היהודי למאבק הדתי להגנה על הקודשים. האסטרטגיה היא להכניס את הנושא לתודעת כלל הציבור בישראל ולהפוך את הבעיה לכלל־ישראלית. כעת מדובר על

---

51 **צות אל־חק ואל־חריה**, 7.4.2000. ראו: נספח מס' 22.

52 ריאיון עם השיח' כאמל ריאן, יושב ראש אגודת אל־אקצא, 24.5.2004.

53 ריאיון עם השיח' עבאס זכור, ראש התנועה האסלאמית (פלג דרומי) בעכו, 16.2.2003.

54 ריאיון עם ריאן, 24.5.2004.

55 דו"ח משרד הביטחון, 3; 23.

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

שיתוף פעולה עם כוחות יהודיים כגון עמותת "סיכוי", "קדם", "רבנים למען זכויות האדם" ועוד. מעבר לכך, שיטה נוספת היא עבודה דרך משרדי הממשלה, כפי שהיה עם ועדות השרים השונות."[56]

"יו"ר לשעבר של ועד עקורי הכפר ע'אבסיה בגליל המערבי: החלטת בג"צ בנושא ע'אבסיה חשובה משום שהמקרה הזה מקביל לרוב מקרי ההגליה והעקירה בכפרים השונים בארץ ישראל. תקדים בנושא ע'אבסיה חיוני לעקורים ולפלשתינים וקריטי למדינת ישראל".

לדבריו של השיח' ריאן, השיח' צלאח, בר הפלוגתא שלו, טען שהמדינה נותנת הוראה שלא לשקם את הקודשים ולא לשפצם, כשמגמתה המוצנעת היא להביא עם הזמן להרס המסגדים וזאת במגמה לטשטש את התרבות החומרית האסלאמית בפלשתין. משום כך, מוטלת על המוסלמים החובה להיאבק באופן עצמאי ולא להשליך יהבם על המדינה. השיח' ריאן דוגל בגישה הפרגמטית הקוראת לשתף את המדינה בפעילות, "משום שכך תושג טובת המוסלמים בדרך הטובה ביותר". לדעתו, גישתו של השיח' צלאח עלולה להביא לעימות עם המדינה שתוצאותיו מי ישורן, ולכן יש להימנע מבחירה בדרך זו ולבחור בדרך הפרגמטית.[57]

בעוד השיח' ריאן מבקש להשיב לפעילות מסגדים בכל מקום שניתן לעשות זאת, הרי שהשיח' עבד אל־מג'יד אע'אבריה, מבכירי הפלג הצפוני של התנועה האסלאמית, הצהיר כי מבחינתו כל מסגד ישוב לפעילות בעתיד.[58] בכתבה ב"ידיעות אחרונות" (7.12.1997) בעניין החזרת התפילה במסגד החרב, אמר אחד מצאצאי העקורים של הכפר אם אל־פרג', "לנו הערבים יש המון סבלנות, לא כמו לכם היהודים. אנחנו עוד נשוב לאם אל־פרג'."

מכאן ברור כי מאחר שההקדשים נחשבים בעיני המוסלמים לשטח מוסלמי־בלעדי, הדבר יכול להביא לדרישה לאומית עתידית לספחם לשטחיה של מדינה פלשתינית.

---

56 ריאיון עם ריאן, 24.5.2004.

57 שם.

58 **הארץ**, 29.12.2000.

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

דגם פעולה מקובל בדרך להחייאת אתר נטוש

במסגרת פעולתם של הגופים הלאומניים הללו נעשית פעולה נרחבת לאיתור אתרים מוסלמיים, חרבים או נטושים, באזורים יהודיים או באזורים שוממים.[59] אם האיתור עולה בידם, מתחילה פעילות שיקום ושיפוץ שבעקבותיה מגיעים לבקר באתר מוסלמים יחידים כדי להתפלל. אם ננקטות פעולות מנע מצד הממסד, קובלים הגופים הפועלים על הפגיעה בחופש הפולחן. עם הזמן, מגיעות למקום קבוצות מוסלמים כשיעדן תפילה או הכרת המקום.[60] בכדי להשריש את הזיקה לאתרים, נערכות במקומות אלה קייטנות מסודרות, שייעודן "מסע שורשים" להכרת האתרים הערביים־האסלאמיים הנטושים.[61] בהמשך, מבקשים הפונים מהממסד היתר לערוך תפילות "ציבוריות" באתר ביום הזיכרון של הנקברים בבית הקברות או במקאם, או ביום הקמת המסגד. בנוסף, נערכות עצרות זיכרון או עצרות תפילה המוניות באתר גם במועדים אחרים, בין היתר במהלך ימים אחדים של חודש הרמדאן, או ביום ה"נכבה".[62] מכאן ברור כי מה שמתחיל כמשאלה צנועה למשל, ניקוי העזובה, הופך בתוך זמן קצר להחייאה של האתר.

עריכת אירועי זיכרון המוניים באתרים אלה בהשתתפותם של העקורים וצאצאיהם, יחד עם אישי ציבור ערבים, הנה אחת הדרכים בהן נוקטים גופים אלה לחיזוק זיקת הערבים לארץ והדגשת בעלותם עליה. במסגרת המגמה לחיזוק הזהות הפלשתינית מפרסמים הגופים האלה מפות של פלשתין מתקופת המנדט, שעליהן מופיעים שמות היישובים הנטושים. הפעילות כוללת גם הדפסת ספרונים וחוברות העוסקים באורח החיים שנהג ביישובים הנטושים ומפרסמים מאמרי מערכת ארוכים וכתבות ייחודיות ביום ה"נכבה" ובהזדמנויות אחרות. בנוסף, עורכים הפעילים האסלאמים חידונים העוסקים בחיים הפלשתיניים בארץ לפני פרוץ ה"נכבה". בצורה מעשית ושיטתית מוחדר המידע על ידי עריכת טיולים לאתרים הנטושים ועל ידי פתיחת קייטנות לילדים שבהן נקראות הקבוצות השונות על שם הכפרים הנטושים. גולת הכותרת של הפעילות בקייטנות היא עלייה לרגל לאתרים ושיפוצם, במידת האפשר. בכך מבקשים הערבים להנציח את

59 **צות אל־חק ואל־חריה**, 3.3.2000.

60 כמו בביקור שערכו מתפללים במסגד הנטוש בעמקא. ריאיון עם עוזי אדמוני ממושב עמקא, 3.2.2003.

61 **כלבו**, 16.8.1996; **ידיעות הגליל**, 7.8.1998.

62 **צות אל־חק ואל־חריה**, 20.5.1994.

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

"העבר המפואר, ההווה הנוגה והמחר המבטיח" בו ישובו התושבים המקוריים – בעלי המקום – לאדמתם.[63]

דוגמה לפעילות ייחודית זו והישגיה ניתן להביא מכפר ע'אבסיה שבגליל המערבי. לגבי כפר זה החליט בג"צ, כי יש להשיב את העקורים לכפרם. עקורי ע'אבסיה פונו מכפרם מסיבות ביטחוניות רק בשנת 1952, לאחר מערכה משפטית ארוכה ומסובכת ולמרות העובדה שבג"צ אישר את שיבתם.[64] בשנת 1994, ביקרו השיח'ים ריאן וצלאח בבית הקברות הנטוש של הכפר והתפללו במסגד הנטוש.[65] שנה לאחר מכן, ב־1995, ניקו עקורי הכפר את המסגד הנטוש והחלו לקיים בו את תפילות יום השישי בעזרתו של עורך דין וכים וכים, הנוצרי, יו"ר לשעבר של ועד העקורים. אחת התפילות המרכזיות נוהלה על ידי הח"כ השיח' עבאס זכור, מנהיג התנועה האסלאמית בעכו, שהשווה את שיבתם של המתפללים למסגד הנטוש בכפר ע'אבסיה, לשיבתם של הנביא מוחמד ותומכיו לנחלתו במכה, ממנה נאלץ להגר, כמנצחים השבים למכורתם.[66]

האמת הנסתרת העומדת מאחורי הדרישה הערבית לשוב לע'אבסיה, מתבררת כאשר בודקים את דבריו התמימים, לכאורה, של דאוד בדר, מזכיר ועד העקורים. בריאיון עמו לגבי חזרת עקורים לכפרם הנטוש, מתייחס וכים דווקא לנושא ע'אבסיה ומדגיש כי "בג"צ ע'אבסיה חשוב משום שהמקרה הזה מקביל לרוב מקרי ההגליה והעקירה בכפרים השונים. לכן תקדים בנושא ע'אבסיה הוא חיוני לעקורים ולפלשתינים וקריטי למדינת ישראל".[67] לשאלה, האם זכות שיבה דתית תוביל לזכות שיבה לאומית? השיב בדר כי "טיפוח האתרים והחזרתם לשימוש ולידי בעליהם הוא דבר אחד והשיבה למקומות המגורים בכפרים ובערים היא דבר נוסף, אם כי הם תלויים זה בזה. החזרת קרקעות המשרתות צרכים דתיים תדרבן את הדרישה לשוויון ולצדק בנושא שיבת התושבים. בשלב הראשון היא תעודד את התושבים לבקר בכפרים ותחזק את זהותם במקום. היא גם תרכך, עם הזמן, את ההתנגדות היהודית לשיבת העקורים. בשלב הראשון די בבקשה לשפץ את האתרים בלי להזכיר את זכות השיבה. על זה נדבר בשלב

63 ג'מעיה, 2001, 11; **כל אל־ערב**, 29.3.2001.
64 פ"ד, ה, 2 (1951), 1480. ביידאס, 2001, 37.
65 **צות אל־חק ואל־חריה**, 20.5.1994.
66 שם, 10.11.1995.
67 ביידאס, 2001, 37.

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

מאוחר יותר, אחרי שנשפץ. עם זאת, אלה שתי דרישות בלתי תלויות שאינן באות זו על חשבון זו ושתיהן בנות מימוש. כפי שהמדינה מקימה יישובים ליהודים אני רוצה שתאפשר לי לחזור לאדמותי – איני מבקש יישובים חדשים".[68]

דברים אלה עולים בקנה אחד עם פעולתם של עקורי הכפר הנטוש סחמאתא. הם שיפצו את בית הקברות המוסלמי והתכוננו לשפץ את בית הקברות הנוצרי בכפר, "זאת עד שיגיע מועד שיבתם לכפרם," כפי שהצהירו.[69] שיפוץ בתי הקברות והכנסיות שבכפר הם שלב מקדים להשבת הפולחן ביישובים הנטושים טרם מימושה האמיתי של הבקשה לשובם של התושבים המקוריים לקרקעותיהם ולבתיהם.

עורך דין וכים הבהיר, שבפעולותיו, ובהן ביקור בכפרים ההרוסים ועלייה לרגל ביום הנכבה – הוכיח ועד העקורים לכול, ובעיקר לפלשתינים, שזכות השיבה נעשית אפשרית. אף שהכפרים כבר לא קיימים בשטח (חרבים), הם נמצאים בתודעת העקורים.

באופן דומה, מטרתה הרשמית של האגודה לשימור מורשת צפוריה היא שמירה על בתי הקברות והמקומות הקדושים, אולם לדברי יושב ראש העמותה, אמין טהא, "המטרה האמיתית שלנו היא להשיב אלינו את האדמות שלנו... עכשיו אנחנו מחכים לדבר אחד: שיהיה שלום ואז נחזור לאדמות שלנו... להערכתנו, זה רק עניין של זמן עד שהפליטים הפנימיים יקבלו בחזרה את אדמותיהם או חלק מהן...".[70] בשנת 1995 הוקמה האגודה "להחייאת תרבות כפר מעלול", שמטרתה הרשמית היתה לשמור על המקומות המקודשים ולטפחם. יושב־ראש העמותה הודיע כי 'המטרה העיקרית האמתית ששואפים אליה תושבי הכפר היא החזרתם לאדמותיהם'. יושב ראש העמותה הדגיש כי "אם יותר לנו לשפץ ולנקות את המקומות הקדושים, אנו נשכיל להחיות את הכפר מחדש".[71]

לא רק בכפרים הנטושים בגליל קיימים מסגדים נטושים. אחד המסגדים הנטושים המפורסמים ביותר שחזרו לפעילות הנו מסגד חסן בכ השוכן בדרום תל אביב. השמשתו

68 ריאיון עם דאוד באדר, רכז "הוועד להגנה על זכויות העקורים", ביתו בשיח' דנון, 4.2.2003.

69 **אל־אתחאד**, 6.6.1995.

70 ריאיון עם טהא שנערך על ידי כהן, 1.6.1997. ראו: כהן, 2000, 103; 108-109.

71 **אצ־צנארה**, נספח, 25.10.1996.

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

תפילה פוליטית ב"אתר קדוש" בטבריה

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

בית הקברות המוסלמי ביפו: בחזרת ל"נחלת אבות"

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

של מסגד חסן בכ התבצעה בראשית שנות השמונים. המסגד נמצא בלב אוכלוסייה יהודית ולמעשה אין בו צורך פולחני למוסלמים בדרום תל אביב, שבו אין אוכלוסייה מוסלמית וגם כיוון שביפו קיימים די והותר מקומות תפילה לאוכלוסייה המוסלמית. למרות זאת, המסגד חזר לשמש כמקום תפילה מוסלמי פעיל. השמשתו של המסגד לא נתקבלה בעין טובה על ידי תושבי האזור.[72] במספר מקרים אף הושלכו רימוני רסס על המבנה.[73]

במוקד העצרות (מהרג'אן) שנערכו באום אל־פחם, לדוגמה, עומדת "הסכנה לפגיעה בזהותו האסלאמית של מסגד אל־אקצא שבירושלים". בעצרות אלה משתתפים עשרות אלפי תומכים, חברי כנסת ואף ראשי דת נוצרים־ערבים.[74] המארגנים חוזרים על הטענה שמטרת היהודים והממשלה היא להקים את אל־היכל אל־מט'עום (בית המקדש הדמיוני) ולערער את יסודות המסגד עד שיקרוס. מעצם טבען, טענות אלה משלהבות את ציבור המוסלמים ומהוות כלי פוליטי רב־כוח. זאת בזמן שמבחינת ממשלת ישראל הקמת בית המקדש השלישי אינה נושא העומד על סדר היום הציבורי ולמעשה מדובר בשימוש פוליטי מצדה של התנועה האסלאמית. תחת הסיסמה "אל־אקצא בסכנה" נשמעו בעצרות הקריאות "ח'יבר חיב'ר יא יהוד – ג'יש מחמד סיעוד" (ח'יבר הוי היהודים – צבא מוחמד עוד ישוב). ח'יבר היתה נאת מדבר בחיג'אז שתושביה היהודים הובסו בידי צבאות מוחמד וגורשו מנחלתם. מילה זו משמשת מטאפורה למאבק הדתי־לאומי ביהודים הנעשה בחסות המאבק לשמור על הקודשים.[75]

"פלשתין היא ארץ אחת מן הים עד הנהר והעם הפלשתיני הוא עם אחד", טוענים אישים מסוימים מהתנועה האסלאמית, בני הציבור הערבי. "חיפה היא שלנו בדיוק כמו שכם ורמאללה... הזמן לא משחק במאבק זה. גם הצלבנים היו פה מאה ושמונים שנה ולבסוף הארץ חזרה לבעליה החוקיים – המוסלמים".[76]

---

72 **דנה**, אוקטובר 1993.

73 ג'מעיה, 2002 ג.

74 **כל אל־ערב**, 15.9.2000; **אל־איאם**, הרשות הפלשתינית, 15.10.2001; **ידיעות אחרונות**, 15.9.2001.

75 להלן: מכלול מקורות בנושא: **ידיעות אחרונות**, 9.11.2001; כתבת תחקיר ששודרה בערוץ השני של הטלוויזיה הישראלית בתוכנית: "חדשות ערוץ 2", 20.9.2003; **הארץ**, 24.9.2001.

76 שיחה שקיים עורך המחקר עם פעילים מוסלמים שהתנחלו בחצר מקאם שהאב אד־דין בנצרת, 3.4.2002.

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

סיכום

קיימות נקודות השקה רבות בין הפן הערבי לפן האסלאמי של המאבק ובין המאבק בציונות למלחמה ביהודים. הדת והלאום שזורים זה בזה בסכסוך והפן הדתי מנוצל בעקביות על ידי הערבים, באשר הם, לצורך השגת רווחים לאומיים. הפתרון לבעיה אקוטית זו טמון בהכרת המדינה בתופעה וברצון להתמודד איתה. עד כה, ממשלות ישראל לדורותיהן התעלמו מן התופעה. משל אם אינך מתייחס לכך, זה לא קיים. התעלמות זו מסוכנת. מדינת ישראל חייבת לנטרל את הפעילות הלאומנית המתבצעת תחת האצטלה הדתית. כיצד על המדינה להתמודד עם התופעה של השיבה אל המסגדים ובתי הקברות הנטושים?

קיימות מספר דרכי פעולה אפשריות:

- אתרים הנמצאים בריכוזי אוכלוסייה מוסלמית. יש לאפשר שיקום לצורכי פולחן, רק אם קיים צורך פולחני שאינו מתמלא על ידי מבנים קיימים.
- מבנים הנמצאים בריכוזי אוכלוסייה יהודית. יש לגדר ולחזק מבנים נטושים כדי למנוע התמוטטותם ולאחר מכן לאטום אותם, גם כי אין צורך פולחני בהשמשתם וגם כדי למנוע התלהטות הרוחות במקרים של חשש לפגיעה באתרים אלה.
- מבנים בשטחים פתוחים כגון מקאמים, מסגדים או בתי קברות. יש לגדר ולחזק מבנים אלה ולאחר מכן לאטום את הגישה אליהם כדי להגן עליהם מפגיעה או מחילול.
- כל העבודות האלה צריכות להתבצע על ידי המדינה, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל, הסיירת הירוקה ורשות העתיקות. על המדינה להכריז על אתרים אלה כעל אתרים ארכיאולוגיים בעלי חשיבות היסטורית. על המדינה להכיר בעבר מוסלמי כמו בעבר כנעני או ביזנטי כחלק מעברה ההיסטורי של הארץ. בדרך זו גם תנטרל את המניע הלאומני שמאחורי פעולות השיקום של התנועות האסלאמיות וועדי העקורים.
- העברת האתרים לטיפול רשות העתיקות, והכרזתם כאתרים ארכיאולוגיים יסייעו להנציח את התקופה האסלאמית בהיסטוריה רבת־השנים של הארץ. על ישראל להכיר במורשת העבר של האחר, ולו רק כדי למנוע את שאיפותיו להתאמץ בהווה לשוב לשם בעתיד.
- על מדינת ישראל להבהיר כי זיכרון והנצחה לגיטימיים, אך שיבה מעשית למקומות שאבדו ואינם עוד בלתי אפשרית. ישראל צריכה לומר כן לזיכרון אך לא לשיבה.

---

* המאמר מתבסס על עבודת דוקטורט של המחבר – "קרקעות ומקרקעין דתיים אסלאמיים ככלי במאבק הלאומי הישראלי־פלשתיני".

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

ביבליוגרפיה

1. אבן עאבדין, מחמד אמין, 1960, **חאשית רד אל־מח'תאר עלא אד־דר אל־מח'תאר: שרח תנויר אל־אבצאר פי פקה מד'הב אבן חניפה אנ־נעמאן**,1, בירות, 627–630.
2. אבן עסכר, עלי בן אל־חסן אבו אל־קאסם, חש"ד, תאריח' מדינת דמשק, א, חמ"ד, 33.
3. אש־שרבאצי, אחמד, חש"ד, יסאלונכ־פי אד־דין ואל־חיאת, 1, 120–123; 425;3, בירות.
4. Beidas, Riad, 2003, Interview with Wakim Wakim: "The 'Internal Displaced': Seeking Return Within One's Own Land" ,*Journal of Palestine Studies*,121 , xxxi, pp. 37.
5. בנבנשתי, מירון, 1990, **עיר המנוחות: בתי העלמין של ירושלים**, ירושלים, 90–91.
6. ברקוביץ', שמואל, תשל"ח, "המעמד המשפטי של המקומות הקדושים", עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, 475–476.
7. ברקוביץ שמואל, תש"ס, **מלחמות המקומות הקדושים: המאבק על ירושלים והמקומות הקדושים בישראל, יהודה, שומרון וחבל עזה**, ירושלים, 82–83.
8. בת יאור, תשמ"ו, **הד'ימים – בני חסות – יהודים ונוצרים בצל האסלאם**, ירושלים, 55; 157; 281, נספח מספר 88.
9. בן־גוריון, דוד, 1969, **מדינת ישראל המחודשת**, 1, תל אביב, 165–167.
10. גבאי, משה, 1987, **ירושלים באסלאם: בין מסורת לבין אתגר מדיני**, גבעת חביבה, 3, הערה 2.
11. גולן, ארנון, 2001, **שינוי מרחבי – תוצאות המלחמה**, באר שבע, 244–246.
12. ג'ריס, צברי, 1966, הערבים בישראל, חמ"ד, 120.
13. ג'מעית אל־אקצא לרעאית אל־אוקאף ואל־מקדסאת אל־אסלאמיה, 2001, עשר סנואת מן אל־עטאא ואל־בנאא, כפר ברא, 11.
14. ג'מעית אל־אקצה, 2002, אל־מדינה אל־מקדסה ושעוב אל־מנטקה אלא אין?, כפר ברא.
15. דנה, נסים (עורך), 1992–1997, **אלע"ד – לקט קטעי עיתונות בנושאי דת**, ירושלים, אוקטובר 1993; אוקטובר 1994.
16. **דברי הכנסת**, ירושלים, 35, 709; 36, 1148; 48, 1236.
17. זילברמן, יפרח, 1993, "מיתוס המוצא הכנעני של החברה הפלשתינית", **דפי דיון**, 27, ירושלים, 8.

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

18. טל, נחמן, 1995, **שיח' עז אל־דין אל־קסאם: האיש, המיתוס והמציאות והשתקפותם בזירה הפוליטית הפלשתינית (1882–1995)**, חיפה, 60.
19. כהן, הלל, 2000, **הנפקדים הנוכחים – הפליטים הפלסטיניים בישראל מאז 1948**, ירושלים, 103; 108–109.
20. לואיס, ברנרד, 1989, **שמיים ואנטי־שמיים: מחקר על סכסוך ועל דעות קדומות**, תל־אביב, 120–142; 170–270.
21. ליש, אהרון, "הווקף המוסלמי בירושלים אחרי 1967 – נהנים ומנהלים", בתוך: הנ"ל (עורך) 1992, "הערבים בירושלים: משלהי התקופה העות'מאנית עד ראשית שנות ה־90: ייחוד דתי, חברתי ותרבותי", **מזרח חדש**, לד, ירושלים, 113–114.
22. למנס, הנרי, תשכ"ז, **האסלאם: אמונותיו ומוסדותיו**, ירושלים, 48.
23. Ibrahim, Saad Eddin ,2002, Egypt: Islam and Democracy, Cairo–New York, pp. 102–104.
24. פוראני, פתחי, 1985, ות'יקה דפאעא ען אל־ג'ד'ור, עמאן.
25. פורת, יהושע, 1971, **צמיחת התנועה הלאומית הערבית־הפלשתינאית, 1918–1929**, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
26. **בית המשפט העליון, פסקי דין**, ירושלים, ה, 2 (1951), 1480.
27. Kupferschmidt, Uri Marcel, 1987, The Supreme Muslim Council — Islam Under the British Mandate , Leiden.
28. קטינקא, ברוך, תשכ"א, **מאז ועד הנה**, ירושלים, 257–263.
29. רייטר, יצחק, 1989, "הערכת הרפורמה במוסד ההקדש המוסלמי בישראל: הווקף בעכו", **מזרח חדש**, ל"ב, 21–45.
30. רייטר, 1991יצחק, **הווקף בירושלים 1948–1990**, ירושלים, 14.
31. שבי, יחיאל, 2004, "קרקעות ומקרקעין דתיים אסלאמיים ככלי במאבק הלאומי הישראלי־פלשתיני", עבודת דוקטור, אוניברסיטת בר אילן, רמת גן, 166–178.
32. שמעוני, יעקב, תש"ז, **ערביי ארץ ישראל**, תל אביב, 90.
33. **הכנסת, ספר החוקים**, ירושלים, 37 (תש"י), 86.

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

הגורמים להיחלשות המערכת השיתופית במושב ולשינוי בשימושי הקרקע

גיורא בן דרור ומיכאל סופר
המחלקה לגיאוגרפיה וסביבה, אוניברסיטת בר אילן

מטרת מחקר זה לבדוק האם אחת הסיבות להיחלשות המערכת השיתופית במושבים, ובעקבותיה, השינויים בשימושי הקרקע, נבעה בעיקר מכללי שיתוף אחידים. כללים אלו, שהתקבלו בתקופת המשק הרב־ענפי לפני משבר החקלאות, לא התאימו את עצמם למאפייני הייצור והשיווק בתקופת המשק המתמחה. ממצאי המחקר מתבססים על מדגם של 73 משקים בשלושה מושבים ממרכז הארץ, מהעמקים הצפוניים ומהפריפריה הצפונית. הנתונים מצביעים על כך, כי בשני העשורים האחרונים קיימת מגמה של שינוי ענפי, ובעקבותיה שינוי בשימושי הקרקע. השינויים באים לידי ביטוי בגידול יחסי במשקים המתבססים על גידולי שדה, המוגדרים כ"עתירי עבודה", והקטנה יחסית של ענפי רפת החלב וגידול בעלי חיים, המוגדרים כ"עתירי הון". ממצאי המחקר מראים, שעם העלייה בהתמחות קיימת מגמת עלייה ברמות הסיכון בהשוואה למצב לפני משבר החקלאות, בשלושת הענפים השכיחים: רפת חלב, שאר בעלי חיים וגידולי שדה. כמו כן נמצא קשר בין קיום חוב לסוג הענף ובהתאם לכך לשימוש הקרקע, ובין גובה החוב לעתירות הענף.

נמצאו הבדלים בתרומה בין שלושת הענפים, ביחס לארבעת מרכיבי השיתוף: ערבות הדדית, הקצאת אשראי, שיווק משותף ועזרה הדדית. מרבית משקי רפת החלב סבורים שכל ארבעת מרכיבי השיתוף תרמו למשק החקלאי, ככל הנראה משום שענף רפת החלב נחשב כעתיר הון עם רמות השקעה אינטנסיביות. לעומת זאת, בענפים של גידולי השדה, הנחשבים בדרך כלל כעתירי עבודה, הערבות ההדדית והשיווק המשותף הזיקו ואילו הקצאת אשראי ועזרה הדדית לא תרמו ולא הזיקו. לפיכך, אחת הסיבות המרכזיות להיחלשות השיתופיות במושב נובעת בעיקרה מחוסר העדכון של מרכיבי השיתופיות למציאות של משק מתמחה בעל שימוש קרקע אחיד, וכן לשוני בין המשקים השונים, ולסוגי עתירות המשקים ומאפייניהם.

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

מבוא

על פי התפיסה התקנונית, מושב עובדים הוא אגודה חקלאית שהיא יישוב נפרד. מטרותיה המקוריות של האגודה כפי שנוסחו בשנות ה־20 של המאה הקודמת, כוללות: ארגון התיישבות החברים, שיתוף באספקה, בשיווק ובעזרה הדדית ומילוי תפקידים הכרוכים בניהול השלטון המקומי (אפלבום ואחרים, 1990; אידן, 1993). המושב נועד להיות יישוב חקלאי שיתופי ומרבית חבריו אמורים לעסוק בחקלאות. חברי המושב מאוגדים במסגרת האגודה השיתופית, שהיא התאגדות רצונית של קבוצת אנשים בעלי אינטרסים כלכליים משותפים, המבוססת על שוויון זכויות וחובות של חבריה ופועלת מתוקף מעמד משפטי שניתן לה במסגרת החוק (אפלבום, 1999, בן־דרור, 2004). הגדרה זו איבדה עם הזמן מתקפותה, בייחוד בשני העשורים האחרונים, והיבטים רבים של השיתופיות נשחקו או נעלמו לחלוטין.

המחקר שלהלן בוחן חלק מהגורמים המרכזיים שתרמו להיחלשות השיתופיות ובעקבותיה לשינוי במאפיינים מרכזיים של המושב ולשינוי הנגזר בשימושי הקרקע. שאלה מרכזית לבחינה היא, האם לשונות המובהקת בין ענפים חקלאיים שונים וצורכיהם יש השפעה על היחלשות המערכת השיתופית במושב. הנתונים המוצגים בעבודה זו הנם ראשוניים, נובעים מתוך מחקר רחב יותר ומתבססים על שאלון שהתקבל מ־73 משקים חקלאיים בשלושה מושבים: 27 במרכז הארץ, 29 בעמקים הצפוניים ו־17 בפריפריה הצפונית. השאלון כלל פרטים על הנחלה וענפי המשק, חובות המשק, מכסות ייצור, שימושי קרקע ועסקים בנחלות, היבטים של שיתופיות במושב ועתיד החקלאות. המספר הלא גדול יחסית של נסקרים מהווה מגבלה סטטיסטית ולאור זה, הניתוח המופיע בהמשך מאפשר בעיקר להצביע על נטיות ראשוניות וכלליות.

התמורות במרחב הכפרי ובמושב – ההיבט הכללי

מאז המשבר הכלכלי העולמי, שהתרחש בין סוף שנות השבעים ועד מחצית שנות השמונים של המאה ה־20, ירדה משמעותית חשיבותו של המגזר החקלאי במשקים מפותחים, במונחים של תרומה לתוצר הלאומי הגולמי ולתעסוקה. בפרספקטיבה היסטורית, ההתייעלות הגוברת והגידול המואץ בתפוקה החקלאית גרמו לירידת מחירי תפוקות ולהרעה מתמשכת בתנאי הסחר, לצמצום הרווחיות הענפית ולהגברת הצורך בניצול יתרונות לגודל באמצעות ריכוז משאבים, כולל משאבי קרקע, תוך הגדלת יחידות המשק. כתוצאה מכך פחת משמעותית מספר החקלאים הפעילים. במקביל, המודעות הגוברת לחשיבות של שימור הסביבה, העלתה לסדר היום הציבורי את קיומן

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

והשלכותיהן של "העלויות החיצוניות" הנובעות מהתייעלות הייצור החקלאי, שביטוין המעשי הוא התעצמותם של מפגעים סביבתיים. כתוצאה מכך, נוצר לחץ על החקלאים להקטין את השימוש בחומרים מזהמים ולצמצם את אינטנסיביות הייצור.

בנוסף לכך הופיעו, בעיקר מאז שנות השבעים של המאה ה־20, ביקושים חדשים למשאבי הקרקע של הכפר: למגורים, לפעילויות כלכליות לא־חקלאיות ולמטרות פנאי ונופש. השילוב של כל הגורמים האלה חייב את מדינות המערב לבחון מחדש את מדיניותן כלפי החקלאות והכפר והזיקה ביניהם, ובין השאר לשקול את המשך התמיכה במגזר החקלאי. התמורות הכלכליות והסביבתיות אילצו את משקי הבית החקלאיים הפועלים באופן עצמאי להתאים את דפוסי הפעילות שלהם לשינוי בתנאי הייצור, כאשר עומדות בפניהם שלוש אסטרטגיות אפשריות (Ilbery and Bowler, 1998; Sofer and Applebaum, 2006):

"במשקים רבים יחסית שבהם בעלי הזחלה חדלו לעבד את אדמתם, נוצר תהליך שבמסגרתו חלק נכבד מהזחלה הוחכר לחברים אחרים במושב".

- המשך הפעילות החקלאית תוך התמחות והעצמת הייצור;
- גיוון מקורות ההכנסה על ידי הפניית חלק ממשאבי המשפחה לתעסוקות לא־חקלאיות במשק או מחוצה לו;
- הקטנה של השטח המעובד והתפוקה הכוללת, לעתים עד לרמה נמוכה ההופכת את הפעילות המשקית לתחביב בלבד.

הבחירה באחת משתי האסטרטגיות הראשונות, המבטאת את רצונם של משקי הבית לשרוד כיצרנים חקלאיים, מותנית בנכונותם לאמץ חלוקה פנימית מחודשת של כוח העבודה המשפחתי בין החקלאות המסחרית לבין שוק העבודה החיצוני לחקלאות (Marsden, 1990; Sofer, 2001). האסטרטגיה השנייה, שהיא קרוב לוודאי השכיחה כיום, מאגדת שתי תופעות: גיוון הפעילות בתוך המשק החקלאי (farm diversification) תוך שינוי בשימושי הקרקע, וריבוי תעסוקות של חברי משק הבית החקלאי (pluriactivity). שתיהן מהוות את אושיות אסטרטגיית ההישרדות במספר גדל של משקי בית חקלאיים ברוב מדינות הקהילייה האירופית וגם במשקים מפותחים אחרים. אסטרטגיה זו נשענת על פיתוח עיסוקים לא חקלאיים בתחומי המשק החקלאי או הכפר, וגם על יוממות של חברי משק הבית החקלאי אל מוקדי

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

תעסוקה עירוניים (Campagne et. al., 1990; Le Heron et al., 1994; Sofer, 2001; 2005; Robinson, 2004). התמורות הקשורות בבחירה באסטרטגיה השלישית אינן אחידות על פני המרחב, כאשר הפערים הבין־אזוריים מיוחסים, בין השאר, למרחק ממוקדים כלכליים המציעים שווקים והזדמנויות תעסוקתיות (Ilbery et al., 1996; Sofer, 2001; Terluin, 2003), או קיומם של יתרונות מקומיים, כולל יתרונות סביבתיים ונופיים, המושכים מהגרים ומבקרים אל הכפר (Bryden and Bollman, 2000).

תמורות במגזר החקלאי בישראל בכלל ובמושב בפרט

התהליכים בישראל דומים למתרחש במדינות המפותחות, אם כי קצב השינויים ומשך הזמן הקצר יחסית בו הם מתרחשים הם ייחודיים, בעיקר בשל המבנה המוסדי של החקלאות והכפר בישראל. התמורות המרכזיות בענף מראות על ירידה מהותית ומתמשכת באינדיקטורים מרכזיים: תרומה לתל"ג וליצוא, שיעור מועסקים, ההכנסה הנובעת מתעסוקה בחקלאות ומספר המועסקים העצמאים (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2007). מול מגמות אלה קיימת מגמת עלייה בפריון הענפי, המבטאת גידול מואץ בתוצר העולה על קצב הגידול בביקוש המקומי, ומכאן משפיע על הירידה המתמשכת במחירים הריאליים של מוצרי החקלאות; על תנאי הסחר (כסלו וקסין, 1998) ועל הקטנת הרווחיות, המתבטאת בירידה בהכנסתם של משקי הבית מפעילות חקלאית. להקטנת הרווחיות וההכנסה הנובעת מן התעסוקה בחקלאות היתה השפעה מכרעת על הרצון ועל היכולת של חקלאים עצמאים להמשיך לעסוק בחקלאות, ועל הגידול בשימוש בכוח אדם שכיר, בעיקר על בסיס כוח עבודה זר. שיעור המועסקים בחקלאות מסך כל המועסקים במרחב הכפרי ירד מ־34 אחוז בשנת 1980 ל־10 אחוזים בלבד בשנת 2006 (משרד החקלאות, 2007).

התמורות במשק המושבי מתבטאות בשתי תופעות מרכזיות: הראשונה – הגידול המתמיד בפריון הייצור, המלווה ביציאה של חלק מבעלי המשקים ממעגל הייצור ובהקטנת חלקה של החקלאות בתעסוקה ובהכנסה. השנייה – עלייה בשונות הפנימית, שבאה לידי ביטוי בהתפתחותם של משקים מתמחים, בהבדלים משמעותיים בהיקף הייצור של יחידות המשק השונות, ובהופעתם של דפוסי תעסוקה מגוונים בקרב משקי הבית המושביים (אפלבום וסופר, 2004). אסטרטגיית הפרנסה של משקי הבית המושביים פנתה לכיוון של מגוון דפוסי תעסוקה שונים. במסגרת זו הופיעו בחצרות

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

המשקים שימושי קרקע חדשים כמו עסקים לא־חקלאיים, מחסנים, מבני אירוח לתיירים, פעילויות פנאי ומגורים להשכרה. למופע זה יש ממד רגיונלי. משק הבית המושבי בשולי מטרופולין תל אביב מתאפיין בשלושה מקורות הכנסה עיקריים: חקלאות, עבודה בשכר (בעיקר מחוץ למושב) ועסקים בנחלות (סופר ונאמן, 1998). בנוסף לכך ניכרת נטייה גוברת גם לכיוון של גיוון פסיבי שמשמעותו השכרת מבנים והחכרת קרקע כמקורות הכנסה נוספים (מורגנשטרן וסופר, 2003). נתונים לגבי דור ההמשך במושבים – משקי בית שגיל ראשיהם אינו עולה על 40 – מצביעים על העובדה שבמחוז הצפון מתחזקת ההישענות על תיירות כפרית, ובמחוז הדרום קיימים מעט עסקים לא חקלאיים בנחלות, אך משקלם היחסי בהכנסת משק הבית חשוב ביותר עקב מחסור בחלופות אחרות (סופר, 2002). התעצמות הפעילות העסקית הלא־חקלאית בתחומי הנחלה צמחה מכ־ 4,374 בשנת 1995 ללמעלה מ־13,000 בשנת 2002 (משרד החקלאות, 2003).

"היחלשות השיתופיות מביאה לחוסר וכוונות של חברי מושב לסייע או לתמוך בשכניהם וגורמת לאלה שמוכנים להמשיך להפעיל משק חקלאי להעמיק את ההתמחות העופית".

גורמים שונים עומדים בבסיס ההבדלים הניכרים במדדי הפעילות החקלאית של משקי הבית המושביים. בין אלה ניתן להצביע על השוני בזמינות של משאבים כספיים ואנושיים, תקופת הקמת המושב והרקע ממנו באו תושביו, אופי המנהיגות המקומית ודרגת היזמות שהיא מפגינה, ובוודאי גם מיקומו הגיאוגרפי של המושב (אפלבום וסופר, 2004). בעבר, שיעור המועסקים בחקלאות במושבים הוותיקים (שהוקמו לפני הקמת המדינה) היה רב יותר בהשוואה למושבי העולים (שהוקמו לאחר הקמת המדינה). ממחקר שנערך לאחרונה עולה כי אין הבדלים משמעותיים בין המושבים הוותיקים לחדשים ביחס לשיעור המושבים בהם הקבוצה העיקרית עובדת במשק בלבד, משלבת עבודות במשק ובחוץ, או עובדת רק מחוץ למושב (בן דרור, 2004). מכל מקום, הנטייה להמשיך לעסוק בחקלאות בולטת יותר במושבים הוותיקים ובמשקי הבית הוותיקים במושב עצמו. למיקום הגיאוגרפי יש השפעה על מבנה התעסוקה ועל שיעור הנחלות הפעילות בחקלאות, היקף התעסוקה החקלאית, וגם שיעור הנחלות שיש בהן פעילויות לא־חקלאיות (סופר, 2002).

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

התמורות במערכת השיתופית – כללי

מספר הקהילות הכפריות־חקלאיות בהן קיימות מערכות של שיתוף בעולם המערבי הולך ומצטמצם. כדי ששיתופיות תוכל להמשיך ולהתקיים יש לקבוע מערכת של גבולות וכללים ועל המערכת השיתופית לדאוג לביצועם ולקיים מערכות אכיפה יעילות המטילות סנקציות על מפירי הכללים (Oakerson, 1992; Vogler, 2000). המערכות השיתופיות ששרדו נוהלו על בסיס המודעות שהשימוש במשאבים מהם נהנים חברי המערכת השיתופית מוגבלים (Moss Kanter, 1972; Andelson, 1991; Oakerson, 1992; Vogler, 2000). תחת עובדה זו יש לדאוג ששימוש במשאב לטובת האינטרס של הפרט לא יפגע באינטרסים של יתר חברי הקבוצה. ליכולת ההישרדות יש יתרון יחסי ביחידות שיתוף קטנות, ועליהן לקבל על עצמן הסדרים וכללים שיקבעו כיצד יעשה שימוש במשאבים וכיצד תפעל המערכת השיתופית (Hardin, 1991). עיקרון חשוב הוא שלא יהיו במערכת השיתופית פרצות שיגרמו לחלק מהשותפים להרוויח על חשבון חברים ששומרים על הכללים. בנוסף, יכולת ההישרדות נשענת על המחויבות של החברים והתאמה בין האינטרסים של החברים לאינטרסים של הקהילה השיתופית. קיומם של מכנים משותפים הומוגניים כמו דת, מוצא אתני, השכלה וכדומה, מסייעים ליצירת הסכמה ומחויבות לקהילה ובהתאם לכך לקיום ארוך טווח.

בשורה התחתונה: על מנת שהארגון השיתופי ישרוד, על הפרט להאמין במערכת הערכים של הארגון השיתופי (עובד, 1986; Zilkin, 1983; Moss Kanter, 1972).

במרבית הקהילות הכפריות־חקלאיות בהן היה שיתוף, דרגת השיתוף נחלשה עם הזמן ובמקרים קיצוניים הקהילה התפוררה. קיימים שלושה תחומים מרכזיים בהם פעלה דינמיקה של תהליכי התפוררות בקהילות שיתופיות:

1. השפעת הסביבה החיצונית הנמצאת בתהליך מתמיד של השתנות.
2. הזדקנות וכרסום הדרגתי שחל במעמד דור המייסדים, ועם הסתלקותם, היעדר תחלופה מתאימה הן ברור השני והן בציבור הנקלטים החדשים.
3. הדואליות הקיימת בהוויה הקהילתית, בין רצון הקיום כחברה חדשנית, בעלת סולם ערכים ייחודי ואלטרנטיבי לבין צורכי קיומה כמסגרת חברתית־כלכלית בתוך משטר כלכלי תחרותי (עובד, 1986; Moss Kanter, 1972).

מכאן, שקיימת סכנה שהמערכת השיתופית לא תוכל לשרוד אף אם יישם בה מנגנון של אכיפת תקנות, וזאת בשל לחצים חיצוניים. בדומה, קיים לחץ פנימי של החברים

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

לשנות את הכללים, בשל השינויים בכלכלה החקלאית ויישום טכנולוגיות חדשות שמחלישות את האינטרסים המשותפים והופכות את החוקים הישנים ללא רלוונטיים (World Bank, 1992; Vogler, 2000; Hess & Ostrom, 2001). המסקנה המתבקשת היא שכדי שהמערכת השיתופית תשרוד, יש להתאים את מערכת החוקים והכללים למציאות משתנה.

"ביחס לארבעת מרכיבי השיתוף – ערבות הדדית, שיווק משותף, הקצאת אשראי ועזרה הדדית – מרבית חברי המושבים טוענים שהמרכיב של הערבות ההדדית הזיק למשק החקלאי בעוד ששאר המרכיבים לא תרמו ולא הזיקו".

היחלשות השיתופיות במושב

עקרונות היסוד של מושבי העובדים כאגודה שיתופית שמו דגש על פרנסה מחקלאות, משק משפחתי, עבודה עצמית, אדמת לאום, עזרה הדדית, מוסדות ציבור משותפים, חלוקה שוויונית של אמצעי ייצור, שיתוף ברכישת תשומות ובמכירת תפוקות, בחירה עצמית של החברים, שלמות הנחלה, זהות בין האגודה לכפר (יפה, 1919). לאגודה השיתופית במושב היו שני תפקידים מרכזיים: ראשון, תפקיד כלכלי – תמיכה בפעילות החקלאית בעזרת פעילויות כגון שיווק ואשראי. שני, תפקיד של רשות מוניציפלית (אפלבום ומרגוליס, 1979; אפלבום, 1999). האגודה פעלה בתחומי השיווק והאספקה לעתים באמצעות ארגוני קניות אזוריים שסיפקו לאגודה השיתופית תשומות והלוואות, חברות לעיבוד ולשיווק ומועצות לשיווק של מוצרים מסוימים. אולם במקרים רבים החקלאים עקפו את האגודה השיתופית של היישוב, במיוחד במושבים מרובי ענפים (גרוסמן, 1989; שוורץ, 1995; שוורץ, 2004). המשמעות היא, שעקרונות היסוד עברו תמורה מהותית והמערכת השיתופית נחלשה במהלך השנים, בעיקר משום שלא התאימה את מערכת התקנות למציאות כלכלית משתנה.

גורמים פנימיים שתרמו להיחלשות השיתופיות

שלושה סוגי קשיים המאפיינים ארגונים קואופרטיביים בולטים גם באגודה השיתופית שבמושב. קשיים אלה מופיעים ברמות יחסיות שונות במושבים, כאשר בעלי התפקידים

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

באגודה מתקשים לאכוף את הכללים ונמנעים מנקיטת צעדי ענישה משום שהחורגים מהכללים יכולים להיות חברים, בני משפחה או בוחרים פוטנציאלים (זוסמן ואחרים Zusman, 1988; 1989).

1. סיכון מוסרי. חברים עשויים להשקיע במשקיהם בפרויקטים מסוכנים או בנפח פעילות גדול יחסית, משום שהם יודעים שהסדרי הערבות ההדדית יחלצו אותם אם ההשקעות לא תצלחנה.
2. נוסע חופשי. חבר במושב עשוי להימנע משיווק דרך האגודה אם הדבר נוח לו. שיווק פרטי מחליש את האגודה במגעים עם גורמי חוץ וגם החבר פורץ הגדר נפגע מכך.
3. עלויות סוכנות. המלווים רואים את האגודה כסוכנת, "שליחה", מתוך הבנה שהיא תשמור על האינטרסים שלהם (למשל, לא תלווה כסף לחברים שסיכויי ההחזר במשקיהם נמוכים). אולם השיקולים של האגודה השיתופית שונים לעתים מאלה של המלווים בשוק החופשי, וקרה שהאגודה הלוותה כספים לחברים שנמצאו בקשיים (זוסמן ואחרים, 1989).

כבר בשנות החמישים של המאה ה־20 נוכחו חברי המושבים שהעזרה ההדדית לא שימשה גורם מספק בסיוע למשקים שנמצאו בקשיים. לכן, נוסף לעקרון העזרה ההדדית מכשיר כלכלי שנקרא "ערבות הדדית". משמע, נוסף לעזרה אישית למשקים חלשים, כל אחד מחברי המושב היה ערב מבחינה פיננסית לכל שאר החברים (אידן, 1993; שוורץ 1995). שיטת הערבות ההדדית, עיקרון שיתופי מובנה לתוך הגדרת המושב ואופי פעילותו, היוותה גורם מחזק, אך קשה ליישום לאורך זמן. חסרונו המרכזי שעיקרון זה לא התאים למציאות כלכלית משתנה, ולחקלאות המבוססת על משק מתמחה שבה קיים לעתים ניגוד אינטרסים רב יותר בין חברי המושב. ואכן במחצית שנות השמונים היו חברים במושבים שונים שהתכחשו לחובותיהם וגרמו לביטול עקרון הערבות ההדדית, שלמעשה חדל מלהתקיים כיום במרבית המושבים. הערבות ההדדית הופסקה במושבים רבים וחלקם הפסיקו כל סוג של קואופרציה בשל צמצום האינטרסים הכלכליים המשותפים, היעדר כללים וחוקים ברורים והיעדר מדיניות אכיפה של הכללים (שוורץ, 1995; גרוסמן, 1996; Grossman, 1996; שוורץ, 2004).

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

גורמים חיצוניים שתרמו להיחלשות השיתופיות

בין הגורמים החיצוניים שתרמו להיחלשות השיתופיות נמנים הנהגת מכסות הייצור, הגבלות מטעם המוסדות המיישבים ומדיניות ממשלתית. הצלחתם החקלאית של מושבי העולים שהוקמו בשנות החמישים ועלייה בפריון היוו את הגורמים להיווצרות עודפי תוצרת גבוהים כבר בשנים מוקדמות. שאיפת הממשלה להגן על משקים חלשים היתה בין הגורמים להנהגת מכסות הייצור, כדי למנוע מצב שבו ענפי החקלאות נשלטים על ידי כוחות השוק בלבד (גבתי, 1981; שוורץ וגלעדי, 1993; שוורץ, 1995).

"מושבים רבים מתבססים על הכנסות שמקורן בחדירה של פעילויות ושימושי קרקע לא־חקלאיים למשק, או על מקורות הכנסה חיצוניים למושב".

חלוקת מכסות הייצור לחברים בתוך המושב הוכתבה בדרך כלל על ידי האגודה השיתופית, כאשר זו הקצתה לכל משק מכסת ייצור התחלתית לפי שנה מסוימת. האגודה היתה זו שהשיגה מכסות נוספות, ערכה עסקות חליפין עם מועצת הייצור, העבירה מכסות מחבר לחבר, לקחה מכסות מ"חזקים" ונתנה ל"חלשים" או לצעירים הרוצים לפתח ענף מסוים במשקם. האגודה פעלה בענייני אלה בהתאם להחלטת הרוב באספה הכללית או במוסדות האגודה (נותקין, 1985, שוורץ, 1995). לאחר משבר החקלאות, מכסות הייצור חדלו להתקיים מחוץ לענפי בעלי חיים (בע"ח) (שוורץ, 2004). כיום נותרו במושבים מכסות ייצור בענף רפת החלב ובחלק מענפי הלול (שוורץ, 2004). לפני משבר החקלאות, הסבסוד והתמיכה בענפי החקלאות היו רבים יותר. לאחר המשבר, ובפרט היום, עדיין ניתנת תמיכה מסוימת לענפי החקלאות בהם קיימים מכסות ייצור כגון רפת חלב וחלק מענפי הלול. בענפים אלה מובטח לחקלאי מחיר מינימום המבוסס על תחשיבים של עלויות הייצור, רכישת תשומות ורווח לחקלאי.

שינוי מבני: המעבר ממשק מעורב למשק מתמחה

בשנים הראשונות לקיומו התבסס המשק המשפחתי על משק מעורב המשלב בעלי חיים (בע"ח) וגידולי שדה. משק מעורב המאופיין במגוון של שימושי קרקע אפשר חלוקת עבודה מאוזנת לאורך עונות השנה (ובכך שמירה על עבודה עצמית) והעלאת רמת הביטחון של החקלאי, כך שאם ייכשל באחד הענפים, שאר הענפים יחפו על המצב

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

(שוורץ, 2004). מגמת ההתמחות בייצור החקלאי הביאה להתבססות על ענף מרכזי, שהפך עם הזמן לענף העיקרי המתבטא באחידות גבוהה בשימוש הקרקע, והוא גם קובע את אופיו ותכונותיו של כל משק.

תהליך זה הוביל להיחלשות האינטרסים הבסיסיים המשותפים למשקים המעורבים עד להיעלמותם המלאה. השוני בין המשקים הלך וגבר עם התרחבות תהליך ההתמחות, והתבטא בגורמי הייצור החקלאי, בהיקפי הייצור, במכסות הקרקע והמים, בהיקף האשראי ובצורכי השיווק והאספקה. בעקבות המעבר למשק מתמחה, היו חקלאים שהיקף פעילותם המשקית גדל והיו כאלה שנותרו קטנים. חלק נטשו את החקלאות וחלק הפכו אותה לעיסוק חלקי (שורש, 1989; ויץ, 1990; שוורץ, 2004). המעבר למשק מתמחה הביא לתהליך של מיזוג משקים וחכירת קרקעות. החכרות של משקים חקלאיים במושבים נעשו בעיקר במשקי גידולי שדה. במושבים רבים, מספר קטן יחסית של מגדלים מעבד בעזרת שכירים משקי שדה המשתרעים על מספר נחלות ומייצרים דרגה גבוהה של אחידות בשימושי הקרקע (כהן וסופר, 2007). יש מושבים בהם מרבית או כל אדמות המושב מעובדות על ידי מספר קטן של משקים חקלאיים (גרוסמן, 1989; חרובי, 1989; אפלבום וסופר, 2004).

המעבר למשק מתמחה היה כרוך בשינויים רבים בעקרונות היסוד של המושב. העיקרון המבוסס על חלוקה שוויונית של אמצעי הייצור היסודיים על פי חלוקה פיזית שווה של המשאבים, לא יכול היה להמשיך ולהתקיים, בשל המבנה השונה והאופי השונה של כל משק מתמחה (שורש, 1989; ויץ, 1990; שוורץ, 2004). לדוגמה, חלק גדול ממכסות המים הועבר למשקים המבוססים על ענפים צורכי מים. בשל הצמצום במספר הענפים עלתה רמת הסיכון של המשק החקלאי עקב העובדה שענפים שונים מאופיינים בהבדלים ברמות השקעה וסיכון.

ענף הרפת מאופיין בדרך כלל כענף עתיר הון עם רמות סיכון מתונות, זאת בשל המכסות המאפשרות יציבות מסוימת בהכנסה לבעל המשק ולמעשה, מונעות כניסה של מגדלים חדשים לענף. בענף הרפת יש יתרונות ניכרים לגודל ולכן ההשקעות היו בעיקר ברפתות הגדולות, ואילו רוב הרפתות הקטנות חוסלו. בשנים האחרונות מתקיים תהליך של רפורמה ממשלתית בענף רפת החלב. במסגרת תהליך זה מחויבים בעלי הרפתות לנקז את השפכים מהרפת באמצעות תעלות ובניית גגות שינקזו את מי הגשם לתעלות. בחלק מהמימון לרפורמה משתתף משרד החקלאות, אולם חלק מהנטל

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

הכספי מוטל על החקלאים. בעלי רפתות שאינם יכולים לשאת בנטל הכספי עזבו או נמצאים בתהליך עזיבה של הענף ולפיכך מוכרים את מכסות הייצור העומדות לרשותם. בחלק מהמושבים החקלאיים מאחדים את הרפתות של כל משק לרפת משותפת, על מנת לנצל יתרונות לגודל ובכך לחסוך בהוצאות.

"בשני העשורים החולפים קיימת מגמה של שינוי ענפי, המתבטאת בגידול במשקים שמתבססים על גידולי שדה המוגדרים כ'עתירי עבודה', וקיטון ענפי רפת החלב וגידול בעלי חיים המוגדרים כ'עתירי הון'".

לעומת רפת החלב, חלק מענפי גידולי השדה נחשבים כענפים עתירי עבודה (למשל, ענף הירקות), המתקיימים בעזרת עבודה שכירה (ובכך נפגע ערך יסודי נוסף של המושבים). חממות פרחים הן גם עתירות עבודה וגם עתירות הון עם רמות סיכון גבוהות (חרובי, 1989; שקלנביץ, 1983; גרוסמן, 1989; זוסמן וחובריו, 1989; שוורץ, 2004). הדיפרנציאציה בין המשקים המשפחתיים צמצמה את נכונותם ויכולתם של החברים לערוב זה לזה.

משבר החקלאות

בשנים 1985-1986 הגיע לשיאו המשבר בענפי החקלאות, שהוביל במושבים רבים לפירוק ולהיעלמות הערבות ההדדית ובעקבותיה, להיחלשות השיתופיות. ארגוני הקניות האזוריים שסיפקו בין השאר תשומות ואשראי לאגודה השיתופית החלו לקרוס, הריבית על ההלוואות עלתה וחקלאים רבים שלא הצליחו לשלם את חובם פרשו מענף החקלאות. יש מושבים בהם לא הצליחו לגבות חובות מחברים מסוימים, אך בתוקף הערבות ההדדית המשיכו להעניק להם אשראי, והדבר עורר תסיסה בקרב חברים שלא היו להם חובות לאגודה. בחלק מהמושבים הובילו את התהליך בעד הפירוק חקלאים שהצליחו מבחינה כלכלית, ואשר לא רצו לשאת על כתפיהם את חובות שכניהם. הערבות ההדדית הופסקה במושבים רבים וחלקם הפסיקו כל סוג של קואופרציה.

לסיכום, היחלשות השיתופיות במושב נבעה בשל חוסר בצרכים ובאינטרסים משותפים, היעדר כללים וחוקים ברורים, היעדר מדיניות אכיפה של הכללים, והיעדרו במידה רבה של בסיס כלכלי משותף (שוורץ, 1995; גרוסמן, 1996; Grossman, 1996; שוורץ, 2004).

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

מאפייני השינויים במושבים

בפרק זה מוצגים מאפייני המושבים הנסקרים וההבדלים בין ענפי המשק, ובהתאם לכך שימושי הקרקע ביחס לעתירות (הון, עבודה), רמות סיכון, רמת הלוואות וממצאים ביחס לחובות בעקבות משבר החקלאות על פי ענפי המשק המרכזיים.

מאפייני משקי הבית המושביים

בחינת אוכלוסיית המחקר מראה שאין הבדל מובהק בהתפלגות הגילאים בשלושת המושבים. מאפייני רמת ההשכלה מצביעים על כך שכ־29% מהחברים הם בעלי השכלה על־תיכונית ו־16% בעלי השכלה אקדמית. שלושה־רבעים מהחברים הם בעלי התמחות מקצועית חקלאית והיתר בעלי התמחות מקצועית נוספת. מאפייני המשקים הנסקרים והיבטים של התייחסות לגורם הייצור קרקע מופיעים בטבלה 1. גודל הנחלה הממוצע במושב בעמקים הצפוניים הוא פי 3 ופי 4 משני האזורים האחרים. בכל אחד משלושת המושבים קיימת תופעה של חכירת קרקע לצורכי עיבוד חקלאי ושכיחותה גבוהה יותר בעמקים הצפוניים, מקום בו כרבע מבעלי הנחלות שנסקרו חוכרים קרקע, בדרך כלל משכניהם למושב. בהשוואה, הנטייה להחכיר קרקע לחקלאי אחר בולטת במרכז הארץ, שם שניים מתוך חמישה בעלי נחלות מחכירים קרקע (כ־41%). התופעה של הפעלת המשק לא רק על ידי המשפחה מתרחבת ובולטת בעיקר במושב בפריפריה הצפונית, כאשר רק כשליש מבעלי הנחלות מפעילים את המשק בעצמם, ויתר המשקים מפעילים את משקם בשיתוף עם חברים נוספים במושב או עם גורמים מחוץ לו.

טבלה 1: מאפייני הנחלות במושבי המחקר

מאפייני נחלה	מושב במרכז הארץ N=27	מושב בעמקים הצפוניים N=29	מושב בפריפריה הצפונית N=17
גודל נחלה ממוצע (דונם)	26	82	20
שיעור חכירת קרקע (%)	13.7	25.9	11.8
שיעור החכרת קרקע (%)	41.3	37.0	17.6
שיעור הפעלה על ידי המשפחה בלבד (%)	61.9	68.0	31.3

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

טבלה 2: התפלגות סוגי הענף המרכזי כיום בכל אחד משלושת המושבים (%)

ענף מרכזי	מושב במרכז הארץ N = 27	מושב בעמקים הצפוניים N = 29	מושב בפריפריה הצפונית N = 17
אין ענף מרכזי	11.1	0.0	0.0
רפת חלב	37.0	20.7	0.0
שאר בע"ח	14.8	41.4	0.0
גידולי שדה	25.9	17.2	94.1
גידולי חממות	3.7	6.9	0.0
משק לא חקלאי	7.4	10.3	5.9
משק בהקפאה	0.0	3.4	0.0

הענף המרכזי השכיח כיום במושבים הנסקרים (טבלה 2) מצביע על כך שבאזור המרכז מובילה רפת החלב (37% מהמשקים), במושב בעמקים הצפוניים מוביל שאר בע"ח (41.4%) ובמושב בפריפריה הצפונית מובילים גידולי שדה (94.1%).

נתונים אלה מצביעים על התמחות משקית ואזורית ומבטאים שינוי בשימושי הקרקע החקלאיים – עלייה ברמת ההומוגניות מול ההטרוגניות שהיתה נחלת המשק המעורב. יחד עם זאת, אין בהכרח הומוגניות בין המשקים בתוך כל מושב. המשקים מתמחים בענפים שונים. יש לציין את העובדה שבכל המושבים קיימים משקים שהפרנסה העיקרית שלהם איננה מחקלאות. הסיבה העיקרית להקמת העסק הלא חקלאי היא ירידת ההכנסה מפעילות חקלאית (קיבלה את הערך 4.1 מתוך סולם מ־1 עד 5). הסיבה הבאה בחשיבותה: חוסר עניין בחקלאות (ערך של 2.7).

סוגי המשק העיקריים

מעניין לבחון האם חלו שינויים בהרכב ענפי החקלאות, ובהתאם לכך בשימושי הקרקע, במשקים. החברים נשאלו מהם ענפי המשק המרכזי, השני והשלישי לפני משבר החקלאות וכיום. התשובות סווגו ל־4 סוגי משק עיקריים: רפת חלב, שאר בעלי חיים (עגלים, כבשים, לול, דגים), גידולי שדה (גידולי שדה, מטעים, כרמים, ירקות, וכו') וגידולים בחממות (חממות למיניהן כגון פרחים, ירקות וכו'). כמו כן הוגדר סיווג

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

נוסף שכלל: משק בהקפאה – לא פעיל; משק לא חקלאי – מבוסס על עסקים לא חקלאיים; ו"אין ענף מוביל" עבור אלה שלא היה להם ענף מרכזי, שני או שלישי כלומר, העיסוק שלהם היה משולב במספר ענפים במידה דומה.

- **ענף רפת החלב** הוגדר כקטגוריה נפרדת, זאת בשל מכסות הייצור אשר אפשרו הבטחת הכנסה מסוימת לבעל המשק, ולכן ההנחה היתה שהענף מאופיין בדרך כלל בעתירות הון עם רמות סיכון מתונות. ענף זה מאופיין בדרך כלל בתזרים מזומנים יציב, שיווק חלב לאורך כל ימות השנה והכנסותיו ליחידת משק גבוהות בהשוואה לגידולי שדה.
- **ענף שאר בעלי החיים** אופיין כקטגוריה נפרדת משום שתכונותיו שונות מאלה של ענף רפת החלב.
- **ענפי גידולי השדה** מאופיינים בדרך כלל כעתירי עבודה, ענפים עונתיים, תזרים מזומנים בלתי יציב ובעל תנודות חדות בהכנסות.
- **ענפי גידולים בחממות** מאופיינים כעתירי עבודה והון, והשקעות התחלתיות גבוהות.

טבלה 3: התפלגות סוגי המשק, בענף המרכזי, השני והשלישי לפני משבר החקלאות וכיום (%)

סוג המשק	הענף לפני משבר החקלאות			הענף כיום		
	מרכזי N=73	שני N=73	שלישי N=73	מרכזי N=73	שני N=73	שלישי N=73
אין ענף מוביל	16.4	32.9	58.9	4.1	42.5	74.0
רפת חלב	24.7	1.4	1.4	21.9	2.7	1.4
שאר בע"ח	28.8	37.0	11.0	21.9	24.7	4.1
גידולי שדה	28.8	28.8	23.3	38.4	26.0	15.1
גידולים בחממות	1.4	-	1.4	4.1	4.1	5.5
לא חקלאי	-	-	4.1	8.2	-	-
משק בהקפאה	-	-	-	1.4	-	-
סה"כ	100	100	100	100	100	100

התפלגות סוגי המשק המושבי בענף המרכזי, השני והשלישי לפני משבר החקלאות

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

וכיום מופיעה בטבלה 3. התבוננות בתוצאות ביחס לענף המרכזי מצביעה על כך שלפני משבר החקלאות דרגת ההתמחות היתה נמוכה יותר כאשר לשני־שליש ממשקי הבית היה ענף שני משמעותי ול־36 אחוז ממשקי הבית ענף שלישי. סוגי הענף המרכזי היו רפת חלב, שאר בע"ח וגידולי שדה בהתפלגות שנעה בין 25 ל־29 אחוז ממשקי הבית. המצב כיום מראה שדרגת ההתמחות עלתה, כאשר פחות מ־60 אחוז מהמשקים הם בעלי ענף שני, בדרך כלל מצומצם יותר מאשר בעבר, ורק מעט יותר מרבע הם בעלי ענף שלישי. לחלופין עלתה חשיבותו של הענף המרכזי לאור הירידה החדה בתשובה "אין ענף מוביל" (רק 4 אחוז) עבור הענף המרכזי במשק. ענף גידולי שדה הפך להיות סוג המשק העיקרי בענף המרכזי (38.4 אחוז).

"מאז המשבר הכלכלי העולמי, בין סוף שנות השבעים ועד מחצית שנות השמונים של המאה ה־20, ירדה משמעותית חשיבותו של המגזר החקלאי במשקים מפותחים, במונחים של תרומה לתוצר הלאומי הגולמי ולתעסוקה".

ייתכן שהסיבה לכך הנה שגידולי השדה מוגדרים כענפים עתירי עבודה ורמות ההשקעה בהם פחותה בהשוואה לשאר סוגי הענפים. ברפת החלב ושאר בע"ח ומשקים ללא ענף מרכזי היתה ירידה במשקל הענף המרכזי מסך הכול, וכן היה מעבר לעיסוקים לא חקלאיים ולהקפאת המשק מעיסוק חקלאי. קיים מספר מצומצם של משקים עם גידולים בחממות. יש לציין שבמדגם הנוכחי אין ייצוג של מושבים מדרום הארץ, אשר בחלק נכבד מהם קיימים גידולים בחממות.

מאפייני הפעילות המשקית: שיווק, עתירות גורמי ייצור, רמת הסיכון וחובות

לפני משבר החקלאות שווקה מרבית התוצרת החקלאית על ידי האגודה השיתופית. כיום, בענף רפת החלב מרבית השיווק (73.4%) נעשה על ידי האגודה השיתופית או אגודה ענפית. ענף שאר בע"ח וענף גידולי שדה מתאפיינים בשיווק הנעשה באופן עצמאי (53.3% ו־67.9% בהתאמה). המשתמע הוא שחל שינוי באופן השיווק. בנוסף לאגודה השיתופית במושב, קיימות כיום גם אגודות ענפיות המשווקות את התוצרת החקלאית. בנוסף, חלק מהמשקים משווק את התוצרת באופן עצמאי בלבד, או בשילוב

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

של אגודה שיתופית או ענפית עם שיווק עצמאי. בהשוואה גיאוגרפית, במושב במרכז הארץ האגודה השיתופית בשילוב עם אגודות ענפיות משווקת את מרבית התוצרת החקלאית. הסיבות לכך נעוצות כנראה במערכת שיתופית שהתחזקה במהלך השנים, ובגודל נחלה קטן יחסית, המוביל להיקף תוצרת מוגבל, המקשה על יצירת יתרונות לגודל בשיווק עצמי.

כדי לבחון האם חלו שינויים במאפייני הענפים החקלאיים התבקשו חברי המושב להגדיר את רמת העתירות בענף המרכזי במשק לפני משבר החקלאות וכיום (טבלה 4).

התפלגות רמת העתירות של סוגי המשק העיקריים מבליטה את העובדה שבמשקי חלב קיים מעבר מהתפלגות מאוזנת בין גורמי הייצור לעתירות הון כיום (66.7%). בדומה, גם ענף שאר בע"ח הפך להיות עתיר הון יחסית. בהשוואה, ענף גידולי שדה מתאפיין בשינוי הפוך, מעבר מהתפלגות מאוזנת בין גורמי הייצור לעתירות יחסית של גורם הייצור עבודה בהווה (61.9%).

טבלה 4: התפלגות רמת העתירות של סוגי המשק העיקריים בענף המרכזי לפני משבר החקלאות וכיום (%)

	לפני משבר החקלאות			כיום		
סוג המשק / עתירות	רפת חלב N=10	שאר בע"ח N=15	גידולי שדה N=16	רפת חלב N=12	שאר בע"ח N=14	גידולי שדה N=21
עבודה	30.0	13.3	43.2	0.0	7.1	61.9
הון ועבודה	40.0	40.0	37.5	33.3	28.6	38.1
הון	30.0	46.7	43.2	66.7	64.3	0.0
סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

הסבר אפשרי לתמורה זו הוא שעל מנת לשרוד כלכלית בענף רפת החלב דרושה הרחבה של היקף הפעילות, במיוחד עקב הרפורמה המצריכה השקעה כספית גבוהה.

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

לעומת זאת זמינות של כוח אדם זול, גם כאן תוך אפשרות להרחיב את גודל השטח המעובד וניצול יתרונות לגודל, הם הסברים אפשריים למעבר לעתירות עבודה בגידולי שדה. השילוב היחסי היותר גבוה של הון ועבודה בענפי גידולי השדה נובע מהמגוון הפנימי הרחב, הכולל ענפים שנחשבים יחסית כעתירי עבודה למשל, ענף הירקות וענפים שנחשבים יחסית כעתירי הון כמו כרמים ומטעים. המשתמע הוא שקיימת מגמה של הגדלת היקף הפעילות בענף המרכזי במשק, שאולי תורמת לעלייה ברמת הסיכון שלו.

חברי המושב נשאלו לגבי תפיסתם את רמת הסיכון (נמוכה, מתונה, גבוהה) של הענף המרכזי במשק לפני משבר החקלאות וכיום. המגמה הבולטת היא שעם העלייה בהתמחות, המשקים מתאפיינים בעלייה ברמת הסיכון עם נטייה משמעותית למעבר לרמת סיכון גבוהה יחסית במשקי שאר בע"ח ובמשקי גידולי שדה. בענפי שאר בע"ח, הסבר אפשרי לעלייה ברמת הסיכון כרוך בכך שהתחרות גדלה, וכמו כן קיימת אפשרות של ביטול מכסות ייצור לחלק מענפי הלול. לגבי גידולי שדה, הסבר אפשרי הוא עודפי ייצור ותחרות גוברת בשוק המקומי והעולמי. ברפת החלב העלייה ברמת הסיכון מתונה יותר בהשוואה לשאר הענפים, בין השאר בשל מכסות הייצור שמונעות תחרות חופשית וכניסה חופשית לענף, וכן משום שברפת החלב מובטח מחיר מינימום לחקלאי שכולל תחשיבים של עלויות הייצור, רכישת תשומות ורווח לחקלאי.

ביטוי להתמודדות עם רמת הסיכון היא דרגת ההיחשפות להלוואות שהחקלאי מוכן לקחת על עצמו. מן הממצאים נמצא שמלבד משק החלב בו ישנה עלייה בנטייה לקחת הלוואות, סיבה הקשורה כנראה בעיקר ברפורמה בענף, בשאר הענפים קיימת נטייה ברורה להקטנת רמת ההלוואות. ניסיון העבר, עת ניתנו ההלוואות לבעלי המשקים ביד רחבה, במידה רבה מאוד בהתאם להיקף הייצור של המשק החקלאי ובמידה מסוימת בהתאם לסוג הענף החקלאי, והתרומה שלהן למשבר, עדיין מהוות בלם חלקי ברצון לקחת הלוואות.

טבלה 5 מציגה את שיעור המשקים בענף המרכזי לפני משבר החקלאות, אשר דיווחו שהיה להם חוב בעקבות משבר החקלאות. הנתונים מראים שכשני־שליש ממשקי רפת החלב ושאר בעלי החיים המוגדרים כ"עתירי הון" שהיו קיימים לפני משבר החקלאות, התמודדו עם חוב בעקבות המשבר, בעוד שרק שליש מהמשקים שבאותה תקופה פעלו

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

בתחום גידולי שדה והמוגדרים בדרך כלל כעתירי עבודה, דיווחו על חוב. הסבר אפשרי לשונות טמון באופי עתירות ההון השונה בין הענפים. כמו כן, למרבית משקי רפת חלב ובע"ח החוב היה גבוה ובינוני ועבור מרבית משקי גידולי שדה, החוב היה נמוך ובינוני.

טבלה 5: שיעור המשקים בענף המרכזי לפני משבר החקלאות אשר דיווחו שהיה להם חוב בעקבות משבר החקלאות (%)

ענף / קיום חוב	רפת חלב N=17	שאר בע"ח N=20	גידולי שדה N=18
כן	64.7	60.0	33.3
לא	35.3	40.0	66.7
סה"כ	100.0	100.0	100.0

השפעת מרכיבי השיתופיות על המשק החקלאי

חברי המושב נתבקשו להביע דעתם על השפעת ארבעה מרכיבים עיקריים של השיתופיות על המשק החקלאי (טבלה 6). רמת ההשפעה נמדדה על סולם בן 5 דרגות: 1 – הזיק מאוד; 2 – הזיק; 3 – לא הזיק ולא תרם; 4 – תרם; 5 – תרם מאוד. הסיבות מופיעות בסדר עולה בהתאם לערך הממוצע. השפעה שלילית מתבטאת בממוצע של ערך פחות מ־3. חוסר השפעה מתבטא בממוצע שערכו 3 עד 3.5. השפעה חיובית מתבטאת בממוצע שערכו 3.5 ומעלה.

הנתונים מצביעים על כך שלדעת חברי המושב הערבות ההדדית הזיקה למשק החקלאי בעוד ששיווק משותף, הקצאת אשראי על ידי האגודה השיתופית ועזרה הדדית בין החברים לא תרמו ולא הזיקו למשק החקלאי. הסבר אפשרי לכך שמרבית חברי המושבים סבורים שערבות הדדית הזיקה להם הנה העובדה שלרוב החברים לא היה חוב או היה חוב נמוך עד בינוני והם היו ערבים לבעלי חוב גבוה.

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

טבלה 6: ממוצעים וסטיות תקן של מידת ההשפעה של מרכיבי השיתופיות על המשק החקלאי

מרכיב השיתופיות	N	ממוצע	סטיית תקן
ערבות הדדית	67	2.81	1.14
שיווק משותף	66	3.30	1.16
הקצאת אשראי ע"י האגודה	66	3.33	1.11
עזרה הדדית	64	3.33	0.74

טבלה 7: ממוצעי השפעת מרכיבי השיתופיות על הענף המרכזי במשק, מבחן ניתוח שונות ומבחני אחרי בין שלושת סוגי המשק העיקריים בהתייחסות לענף המרכזי

הענף המרכזי	מרכיבי השיתוף			
	ערבות הדדית	שיווק משותף	הקצאת אשראי על ידי האגודה	עזרה הדדית
רפת חלב a	b,c 3.73	c 4.07	c 3.93	c 3.64
שאר בע"ח b	2.64	3.36	3.50	3.21
גידולי שדה c	2.42	2.88	3.08	3.13
מבחן ניתוח שונות	F(2,52)=8.77	F(2,51)=5.37	F(2,51)=3.38	F(2,49)=2.15
מובהקות	0.01>	0.01>	0.05>	n.s

האות בפינה הימנית הגבוהה של כל ממוצע מציינת את הקבוצה(ות) השונה(ות) ממנה באופן מובהק במבחן "אחרי".

מאחר שקיימים הבדלים בין ענפי המשק השונים, בין השאר ברמת עתירות גורמי הייצור, נבדק הקשר בין סוג הענף המרכזי לבין התרומה או הנזק של כל אחד מארבעת מרכיבי השיתופיות למשק החקלאי. טבלה 7 מציגה את ממוצעי מידת ההשפעה של שלושת סוגי המשק העיקריים, מבחן ניתוח השונות אשר נועד לבדוק האם קיים הבדל מובהק בין שלושת סוגי המשק העיקריים בכל אחד מארבעת מרכיבי השיתופיות ומבחני "אחרי" הבודקים הבדלים בין כל שני סוגי משק עיקריים.

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

מניתוח הנתונים עולות התוצאות הבאות. **בענף רפת החלב** קיימת נטייה של חברי המושב להסכמה כי כל ארבעת מרכיבי השיתופיות תרמו למשק החקלאי, כאשר שיווק משותף תרם במידה הרבה ביותר. נראה שניתן להסביר תוצאות אלו בצורך להקטין עלויות בענף המאופיין על ידי עתירות הון יחסית ורמות השקעה גבוהות. **בענפי שאר בע"ח** הערבות ההדדית הזיקה למשק החקלאי והקצאת אשראי על ידי האגודה תרמה, שוב מהסיבה של עתירות הון יחסית, אולם ברמות השקעה פחותות מענף רפת החלב. השיווק המשותף ועזרה הדדית לא תרמו ולא הזיקו למשק החקלאי, קרוב לוודאי משום שבחלק מענפי שאר בע"ח בהם לא התקיימו מכסות ייצור (כגון עגלים לבשר ומקנה לסוגיו), השוק היה פתוח לתחרות והאגודה השיתופית לא תמיד סיפקה שירות לענפים שרק חלק קטן מהחקלאים עסק בהם. לכן היה מקום ליוזמה פרטית בהתארגנות ובשיווק. **בענפי גידולי השדה** הערבות ההדדית הזיקה למשק. סביר להניח שבעלי משקים בענפים אלה לא ראו בערבות ההדדית צורך חיוני לקיום ענפי השדה עתירי העבודה יחסית. מנגד, ייתכן שהם ראו בערבות ההדדית נטל כספי בשל הצורך לערוב לשאר חברי המושב. השיווק המשותף נתפס כמקשה על המשק, ככל הנראה משום שעל בסיס שיווק עצמאי של התוצרת הרווח לחקלאי היה גדול יותר. גם כאשר השיווק בוצע על ידי האגודה השיתופית היו כאלה שהעדיפו לשווק באופן עצמאי, וכאשר היה מחסור בתוצרת חקלאית, האחרונים יכלו להשיג תמורה גבוהה יותר לתוצרתם. כאשר היו עודפי תוצרת, השיווק המאורגן עזר למשתתפים בו לשרוד כלכלית. הקצאת אשראי על ידי האגודה ועזרה הדדית לא תרמו ולא הזיקו לענפי גידולי השדה עקב רמות ההשקעה הנמוכות יחסית המאפיינות אותם בהשוואה לענפים אחרים.

במבחני ניתוח השונות בין שלושת סוגי המשק העיקריים בכל אחד מארבעת מרכיבי השיתופיות בנפרד, נמצא הבדל מובהק בשלושה מרכיבים. ההבדל המובהק הראשון נמצא במרכיב הערבות ההדדית [$F(2,52)=8.77$ $p<0.01$]. במבחני "אחרי" נמצא כי מידת ההשפעה של הערבות ההדדית בענף רפת החלב גבוהה באופן מובהק מזו שבענפי שאר בע"ח וגידולי השדה. ההבדל השני המובהק נמצא במרכיב השיווק המשותף [$F(2,51)=5.37$ $p<0.01$], כאשר במבחני "אחרי" נמצא כי מידת ההשפעה של השיווק המשותף בענף רפת החלב גבוהה באופן מובהק מזו שבענפי גידולי השדה. הסיבה לכך נעוצה ככל הנראה בכך שהשיווק המשותף חיוני מאוד לענף רפת החלב ואילו בענפי גידולי השדה השיווק העצמאי עשוי להקנות רווח גבוה יותר לחקלאי. ההבדל השלישי המובהק נמצא במרכיב הקצאת אשראי על ידי האגודה השיתופית

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

$F(2,51)=3.38$ $[p<0.05]$, כאשר במבחני "אחרי" נמצא כי מידת ההשפעה של הקצאת אשראי על ידי האגודה השיתופית בענף רפת החלב גבוהה באופן מובהק מזו שבענפי גידולי השדה.

הסיבה העיקרית לכך טמונה בעובדה שמאפייני עתירות ההון והעבודה שונים בין הענפים. סיבה אפשרית נוספת להבדלים בין הענפים נעוצה בכך שבחלק ניכר מהמושבים ההחזר של ההלוואות נעשה על פי סוגי הענפים החקלאיים. בענפי בע"ח, ההלוואות היו לטווח ארוך והפירעון החל זמן רב לאחר מתן ההלוואה. בענפי גידולי שדה, ההלוואות היו לטווח קצר יותר ופירעונן החל לאחר כשנה. במרכיב העזרה ההדדית לא נמצא הבדל מובהק בין שלושת סוגי המשק העיקריים, אך במבחן "אחרי" נמצא שוב כי מידת ההשפעה של העזרה ההדדית בענף רפת החלב גבוהה באופן מובהק מזו שבענפי גידולי השדה.

"החל משנות השבעים של המאה הקודמת ונוצרו ביקושים חדשים למשאבי הקרקע של הכפר: למגורים, לפעילויות כלכליות לא־חקלאיות ולמטרות פנאי ונופש".

בנוסף להתייחסות לתרומה או לנזק למשק החקלאי של כל אחד מארבעת מרכיבי השיתוף, נתבקשו חברי המושב לציין איזה מארבעת מרכיבי השיתוף חשוב שימשיך להתקיים. 31% מחברי המושבים המליצו על העזרה ההדדית, 18% על השיווק המשותף ו־23% לא המליצו על שום מרכיב. תוצאות אלה מבטאות את חוסר העניין של חברי המושבים בהמשך קיום ארבעת מרכיבי השיתוף, במיוחד בהתייחס לערבות ההדדית הקשורה במחויבות כספית. יחד עם זאת, נראה כי במרכיבי השיווק המשותף והעזרה ההדדית, שבהם חברי המושבים לא מחויבים כספית לאגודה השיתופית או לחברי המושב האחרים, יש רצון מסוים להמשך קיום השיתוף.

סיכום ומסקנות

תהליך המעבר ממשק מעורב למשק מתמחה הביא לשינויים באופי שימושי הקרקע במושב. בעבר, בתקופת המשק המעורב, כל חבר עיבד את נחלתו. כיום, עם המעבר להתמחות והצורך לשמור על רווחיות, יחידות הייצור גדלו על בסיס

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

חכירת־משנה של קרקעות במגמה לנצל יתרונות לגודל בתהליך הייצור והשיווק. ישנם משקים רבים יחסית שבהם בעלי הנחלה חדלו לעבד את אדמתם וחלק נכבד מנחלתם מוחכר לחברים אחרים במושב. השינוי בעתירות גורמי הייצור בענפים השונים טבוע במגמת ההתמחות המשקית, ומייצג את צורכי הענף ואת אסטרטגיית ההישרדות הכלכלית של המשק החקלאי. העלייה בגודל המשק גוררת בעקבותיה עלייה בהיקף ההשקעות בפעילויות הייצור והשיווק. בהתאם לכך, עם הגידול בהשקעות הון, עלתה גם רמת הסיכון בשלושת סוגי המשק השכיחים. הסבר אפשרי למגמת העלייה ברמות הסיכון נובע בחלקו מכך שמרכיבים שונים של השיתופיות נחלשו, אך גם מהתחרות הגוברת ומהתגברות האי־ודאות ביחס למחירי היעד של התפוקות.

גם המדיניות הממשלתית משפיעה. לפני משבר החקלאות, התמיכה והסבסוד היו רבים יותר, שעה שהיום קיימת תמיכה מסוימת לחלק מענפי החקלאות בהם קיימות מכסות – משקי רפת חלב וחלק מענפי הלול. התמיכה מתבטאת במחיר מינימום המובטח לחקלאי, המבוסס בין השאר על תחשיבים של עלויות הייצור, רכישת תשומות ורווח לחקלאי. בנוסף לכך, מיושמת היום הרפורמה הממשלתית בענף רפת החלב בה נדרשים החקלאים לבצע ניקוז של שפכי הרפת הכרוך בעלויות גבוהות. למרות שחלק מהמימון לפעילות זאת ניתן על ידי המדינה, עדיין חקלאים רבים לא מסוגלים לעמוד בנטל הכספי הרב ונאלצים לנטוש את הענף. חלק אחר מהחקלאים מאחד רפתות על מנת ליצור יתרונות לגודל ובכך לחסוך בהוצאות.

התהליך הבולט הרותם את שימושי הקרקע והיחלשות השיתופיות למקשה אחת הוא תהליך של הזנה עצמית. מצד אחד, המעבר למשק מתמחה בעל שימוש קרקע מרכזי, ובהרבה מקרים היחיד, מקטין את הצורך להישען על מרכיבים שונים של השיתופיות הטבועים במבנה המקורי של המושב. מצד שני, היחלשות השיתופיות מביאה לחוסר נכונות של חברי מושב לסייע או לתמוך בשכניהם וגורמת לאלה שמוכנים להמשיך להפעיל משק חקלאי להעמיק את ההתמחות הענפית. בשל האופי השונה של המשקים וגודלם השונה קשה לקיים מערכת שיתופית השומרת על שוויון בין החקלאים בכל מושב. כאשר האמון במערכת נחלש, קשה לקיים סנקציות נגד מפרי הכללים. כיום, בתקופת המשק המתמחה, כאשר לכל משק יש ענף בודד או עיקרי, וקיים ניגוד רב יותר בין משקים בכל מושב בהרכב הענפים החקלאיים, קשה מאוד לשמור על הכללים שנוצרו בתקופת המשק המעורב בו היו ענפים רבים לכל משק. נראה אם

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

כן, שהתמסמסות והיחלשות האינטרסים המשותפים של החקלאים תרמו להיחלשות המערכת השיתופית על היבטיה השונים, וזו תרמה להמשך ההתמחות ולהישענות על ענף בודד שמביא בעקבותיו שימוש קרקע מתמחה.

ממצאי המחקר מצביעים על כך שביחס לארבעת מרכיבי השיתוף – ערבות הדדית, שיווק משותף, הקצאת אשראי ועזרה הדדית – מרבית חברי המושב טוענים שהמרכיב של הערבות ההדדית הזיק למשק החקלאי, בעוד ששאר המרכיבים לא תרמו ולא הזיקו. כאשר הניתוח לעיל בוצע לחוד לכל אחד משלושת סוגי המשק העיקריים, נמצא כי ארבעת מרכיבי השיתופיות השפיעו בצורה שונה על כל אחד משלושת הענפים. מסתבר שחברי המושבים אינם מעוניינים במרכיבי שיתוף שקשורים בהם התחייבויות כלכליות כגון הקצאת אשראי על ידי האגודה השיתופית או ערבות הדדית, אבל מעוניינים במידה מסוימת בעזרה הדדית ובהמשך שיווק באופן מאורגן. ואכן, חלק מחברי המושבים משווקים את תוצרתם על פי בסיס ענפי.

לסיכום: אחת הסיבות המרכזיות להיחלשות השיתופיות במושב נובעת מחוסר העדכון של מרכיבי השיתופיות למציאות של משק מתמחה, וכן מהשוני בין המשקים השונים, מאפייניהם וצורכי הישרדותם הכלכלית. נראה שכללי השיתוף האחידים לא התאימו במידה שווה לענפים השונים בשל הצרכים השונים שלהם, ולפיכך חוסר הומוגניות בהרכב הענפים החקלאיים תרם להיחלשות המערכת השיתופית במושבים. תהליך המעבר למשק מתמחה והיחלשות השיתופיות הביא למצב שבו על מנת לשרוד כלכלית המשק חייב להיות גדול דיו ולכן החקלאים שלא היתה להם יכולת להגדיל את משקם נפלטו מהענף. חלק אחר מהחקלאים מקיימים חקלאות בהיקף קטן בענפים שבהם התחרות איננה גדולה, ובהרבה מקרים מתבססים על הכנסות נוספות שמקורן בחדירה של פעילויות ושימושי קרקע לא־חקלאיים למשק, או התבססות על מקורות הכנסה חיצוניים למושב. החקלאים הגדולים, החקלאים הקטנים והמשלבים וגם אותם משקי בית שחדלו לעסוק בחקלאות, תורמים יחדיו לפסיפס חדש של שימושי קרקע במושב, פסיפס המורכב מאחידות גבוהה יותר בשימושי הקרקע החקלאיים וממגוון של שימושי קרקע לא־חקלאיים. אלה גם אלה מכתיבים מבנה כלכלי חדש אליו פונה המושב.

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

רשימת מקורות

אידן, ר. (1993) ***מרעיון לתנועה: התפתחות רעיון מושב העובדים וייישומו 1919-1933***, המכון לחקר תולדות קרן קימת לישראל, קרקע ויישוב בארץ.

אפלבום, ל. (1999) ***יחסי גומלין בין הוועד המקומי וועד האגודה השיתופית במושב – היבטים פוליטיים ומנהליים***, רחובות: משרד החקלאות והסוכנות היהודית הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר.

אפלבום, ל. וסופר, מ. (2004) "המושב בעידן של תמורות", ***אופקים בגיאוגרפיה***, 59: 36-60.

אפלבום, ל., שורש, ד., אגר, מ. והרטמן, ש. (1990) ***חלופות לאגודה במושב העובדים***, רחובות: המרכז ללימודי פיתוח.

אפלבום, ל. ומרגוליס, ח. (1979) ***מושב העובדים במבחן הזמן, דפוסי שינוי בארגון***, רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית, פרסומים בבעיות פיתוח אזורי.

בן דרור, ג. (2004) "השפעות גיאוגרפיות על תהליכי שינוי במושבים", ***אופקים בגיאוגרפיה***, 59: 61-77.

גבתי, ח. (1981) ***מאה שנות התיישבות***, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

גרוסמן, ד. (1989) "גישה גיאוגרפית לחקר המשק המשפחתי", ***אופקים בגיאוגרפיה***, 27: 7-23.

גרוסמן, ד. (1996) "החזקה הקומונלית – דיון בשיטת המושאע והשלכותיה", ***קרקע***, 41: 56-76.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) (1998) ***סקר החקלאות וההתיישבות תשנ"ה-1995***, סדרת פרסומים מיוחדים, 1081, ירושלים.

ויץ, ר. (1990) "ואף על פי כן", בתוך: יסעור י. (עורך), **תחום המושב**, הוצאת רמות-אוניברסיטת תל אביב: 261-278.

זוסמן, פ., כסלו, י. ולרמן, צ. (1989) "אשראי למושבים הניסיון ולקחו", ***רבעון לכלכלה***, 14: 131-114.

חרובי, נ. (1989) "מגמות במבנה החקלאות והמשק המשפחתי", ***אופקים בגיאוגרפיה***, 27: 25-34.

יפה, א. (1919) ***יסוד מושבי עובדים***, יפו: ספרות הארץ והעבודה.

כהן, א. וסופר, מ. (2007) "תמורות במושבים בשולי מטרופולין: מקרה חקר המועצה האזורית חוף הכרמל", ***קרקע***, 63: 94-123.

כסלו, י. וקסין, י. (1998) ***אטלס סטטיסטי של חקלאות ישראל***, מהדורת 1998, המרכז למחקר בכלכלה חקלאית, רחובות.

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

מורגנשטרן, ד. וסופר, מ. (2003) ***שימושי קרקע לא־חקלאיים בהתיישבות***, ירושלים: המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קרן קימת לישראל.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר – מרכז המידע והמיפוי (2003) ***פעילויות לא חקלאיות, פעילות ארגונית ומוניציפאלית במגזר המושבי בשנת 2002*** (בעריכת עומר בן אשר), הקריה החקלאית בית דגן.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2007) ***דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר, 2006***, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר, ירושלים.

נותקין, י. (1985) ***הסוחרים בזכויות האזרח: החקלאות המושבית בצבת הדיקטטורה הפרלמנטארית***, הוצאת ספרים רשפים, תל אביב.

סופר, מ. (2002) ***פרופיל הדור הצעיר במושבים: חקלאות ודיבוי תעסוקות***, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות וההתיישבות והכפר, משרד החקלאות, בית דגן.

סופר, מ. ונאמן, א. (1998) "תמורות תעסוקתיות במשקי בית מושביים בשולי מטרופולין תל־אביב: גורמים ומגמות", ***אופקים בגיאוגרפיה***, 48-49: 59-83.

עובד, י. (1986) ***200 שנות קומונה בארצות הברית***, יד טבנקין, רמת אפעל: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

שוורץ, מ. (1995) ***כערבות לא מוגבלת***, באר שבע: אוניברסיטת בן גורינן בנגב.

שוורץ, מ. (2004) "מקואופרטיב חקלאי ליישוב כפרי? סיפורו של מושב העובדים: קיבוע ושינוי בסביבה משתנה", ***אופקים בגיאוגרפיה***, 59: 11-35.

שוורץ, מ. וגלעדי, ד. (1993) "25% חקלאים? תוכניות ומציאות בעשור הראשון של חקלאות ישראל", ***רבעון לכלכלה***, 40 (3): 391-414.

שורש, ד. (1989) "מהותו של המשבר במושב העובדים", ***אופקים בגיאוגרפיה***, 27: 39-48.

שקלנביץ, ש. (1983) ***מכנה החקלאות במשקים במושב בשנת תשמ"א: דו"ח על ביצוע תכנית מחקר***, תל אביב: הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר והמכון לחקר רווחיות המשק החקלאי.

Andelson, V.R. (1991) Commons without tragedy the congruence of Garret Hardin and Henry George, in: Andelson, V.R. (ed.) ***Commons without Tragedy: Protecting the Environment from Over–Population — a New Approach***, Shepheard–Walwyn: London: 27–43.

Bryden, J. and Bollman, R. (2000) Rural employment in industrialised countries, ***Agricultural Economics***, 22: 185–197.

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

Campagne, E., Carrere, G. and Valceschini, E. (1990) Three agricultural regions of France: three types of pluriactivity, ***Journal of Rural Studies***, 6(4): 415-422.

Grossman, D. (1996) The end of village community: The experience of The Land of Israel, in: Gradus, Y. and Lipshitz, G. (ed.) ***The Mosaic of Israeli Geography***, Ben Gurion University of The Negev Press: 113-120.

Hardin, G. (1991) The tragedy of the unmanaged commons: Population and the disguises of providence, in: Andelson, V. R. (ed.) ***Commons Without Tragedy: Protect in the Environment from Over-Population: a New Approach***, Shepheard-Walwyn, London: 162-185.

Hess, C. and Ostrom, E. (2001) Artifacts Facilities and Content. Information as a Common Pool Resource, www.indiana.edu/workshop ***Workshop in Political Theory and Policy Analysis***, Indiana University.

Ilbery, B. and Bowler, I. (1998) From Agricultural Productivism to Post-Productivism, in: Ilbery, B. (ed.) ***The Geography of Rural Change***, Longman, London: 57-84.

Ilbery, B., Healey, M., Higginbottom, J. and Noon, D. (1996) Agricultural Adjustment and Business Diversification by farm households, ***Geography***, 81(4): 301-310.

Le Heron, R., Roche, M. and Johnston, T. (1994) Pluriactivity: An exploration of issues with reference to New Zealand's livestock and fruit agro-commodity systems, ***Geoforum*** 25(2): 155-171.

Marsden, T.K. (1990) Towards the political economy of pluriactivity, ***Journal of Rural Studies***, 6(4), 375-382.

Moss-Kanter, R. (1972) ***Commitment and Community***, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Oakerson, J.R. (1992) Analyzing the commons: A framework, in: Bromley, W.D, ***Making the Commons Work***, Institute for Contemporary Studies, San Francisco: 41-61.

Robinson, G.M. (2004) *Geography of Agriculture: Globalisation, Restructuring and Sustainability*, Pearson Education Limited, Harlow.

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

Sofer, M. (2001) Pluriactivity in the Moshav: family farming in Israel, ***Journal of Rural Studies***, 17: 363-375.

Sofer, M. (2005) The Future of Family Farming in Israel: The Second Generation in the Moshav, ***The Geographical Journal***, 171: 357-368.

Sofer, M., Applebaum, L. (2006) The Rural Space in Israel in Search of Renewed Identity: The Case of the Moshav, ***Journal of Rural Studies***, 22: 323-336.

Terluin, I.J. (2003) Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories, ***Journal of Rural Studies***, **19**: 237-344.

Vogler, J. (2000) ***The Global Commons: Environmental and Technological Governance***, 2nd Edition, Chichester, John Wiley and Sons Ltd.

World Bank (1992) ***World Development Report 1992: Development and the Environment***, New York, Ox Ford University Press.

Zilkin, G. (1983) ***Counter Cultural Communes: A Sociological Perspective***, London, Green wood Press.

Zusman, P. (1988) Individual Behavior and Social Choice in a Cooperative Settlement: The Theory and Practice of the Israeli Moshav, Rehovot, ***Agricultural Economic Research***.

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

רעיון באר שבע כמטרופולין והנגב כגשר לארצות השכנות, לא התממש; הדרום עודנו "ספר פריפריאלי"

חנינא פורת
המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן גוריון

החל משלהי 1989 החלו גלי עלייה מרוסיה ומארצות חבר העמים להתדפק על שערי הארץ וחייבו את הממשלה להציע בדחיפות פתרונות מגורים ותעסוקה. לפתע הובהר כי לממשלה אין מדיניות קליטה ברורה, תוכניות המגירה שהכינה מיושנות, ונוצר חשש שתקבענה עובדות פיזיות (תשתית, שיכון ועוד) בניגוד למסורת התכנון הארצית והמחוזית המקובלת. כתוצאה מכך, נוצר צורך דחוף להכין תוכנית מתאר ארצית לקליטת העלייה ולתפרושת האוכלוסייה, לגבותה בקווי מדיניות תכנון ממשלתית ולהפקידה בידי צוות בין־תחומי. ואכן, בינואר 1993 אושרה תוכנית מתאר ארצית לקליטת עלייה, תפרושת אוכלוסייה ותעסוקה שנקראה, תמ"א 31.

כתוצאה מהמפנה שחל בגישת הממשלה לגבי שאלות כמו יחסי הגומלין בין חברה לסביבה, מעמד השטחים הפנויים והבנויים והביטוי המרחבי לשימור הנוף והמורשת, נמשך התכנון הלאומי והוכנו עוד תוכנית מתאר (תמ"א 35) ועוד תוכנית־אב – ישראל 2020. אל השיח התכנוני של שנות התשעים הצטרף מושג חדש שהבשיל בשנות השמונים – מטרופולין באר שבע כמטרופולין רביעית בישראל.[1] מושג תכנוני זה שינה את כיוון התכנון של תוכניות שנות התשעים. מתוך גישה זהירה, שבנתה את באר

1 והשוו, י' גרדוס, "התפתחות התכנון העירוני בבאר שבע", **ספר באר שבע**, עורכים י' גרדוס וא' שטרן, תל אביב 1979, עמ' 192–194; ש' אסיף, "מהו מטרופולין", תוכנית אב מתאר עירוני ופיתוח מטרופולין באר שבע, דו"ח סיכום שלב א', באר שבע פברואר 1996, עמ' 7–10; פ' זייקנר ואחרים, "תכנון מטרופולין באר שבע, דו"ח אוכלוסייה, מגורים, צבא", הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה, המגמה לתכנון ערים ואזורים, חיפה, יוני 1984; א' אינרייך וא' שכטר, "תחבורה יבשתית במטרופולין באר שבע", שם, 1984; התוכנית להתחדשות ופיתוח באר שבע, דו"ח תכנון מס. 1, סביבה ותכנון, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, הסוכנות היהודית ועיריית באר שבע, פברואר 1989, עמ' 6–11.

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

שבע כעיר מחוז ושירותים שממתינה לפריפריה הכפרית שתתחזק – התפתחה גישה חדשה, שהתנתה את פיתוח הנגב בהקמת מטרופולין שמרכזה באר שבע, שהשפיעה על מהלכי הפיתוח והבינוי ותבעה תפיסות חדשות באשר לגודל הפרויקטים הנדרשים, לפתרונות עבור הבדווים, לתשתית היבשתית והאווירית ולצורך בשמירה הדוקה יותר על השטחים הפתוחים ועתידם.

מטרת המאמר הזה להראות שעל אף שתוכניות שנות התשעים העדיפו במכוון את הנגב כאזור פיתוח ותבעו את בנייתה של באר שבע כמטרופולין רביעית בפועל – נותר הנגב כספר פריפרי מרוחק ומנוכר. כך למשל הוכחה יכולתן התכנונית של הת"מאות להצביע היכן ימוקם אזור התעשייה הקשור באתר נקודתי או במרחב הנגב, אולם לא היה ביכולתן להציע פתרון לשאלה כיצד ניתן למשוך תעשייה אל האזור. המאמר יראה גם כיצד התגלגלו אידיאולוגיות מרכזיות ומושגים חברתיים שליוו את תהליכי ההתיישבות בארץ החל משנות החמישים, כמו: פיזור האוכלוסין; כיבוש והפרחת השממה; עיבוי יישובי הספר; פיתוח הנגב כמרכז תעשייה ומחקר; הנגב כגשר לארצות השכנות והמזרח בשל מיקומו הגיאו־פוליטי ופעולות בנייה ופיתוח המתחשבות בערכי טבע, מורשת, נוף ושטחים פתוחים – לביטויים תכנוניים חדשים שמעט מזעיר מהם הוגשם, אם בכלל. יתר על כן, ביטויים אלה טשטשו במידה רבה את מחדלי הפיתוח של האזור בעשורים הקודמים והציגו תוכניות יומרניות ארוכת טווח שלא נשענו על פעילות פיתוח אמיתית במרחב ושלא הציגו מקורות תקציביים ליישומה. תוכניות שנות התשעים אף לא קידמו את הנגב בייצוגו הפוליטי ולא הצליחו להפוך את שאלת פיתוחו ובינויו לנושא מרכזי בשיח הציבורי.

"אין יותר אפשרות להמשיך ולתכנן את פיתוח הנגב מבלי להתחשב בצורכי הבדווים ובזכויותיהם".

ייזום או ויסות

ראשי המתכננים נחשפו למחקר שעוסק ב"נוף הנראה", אך בה בעת היו מודעים להיווצרותו של "האי־שוויון המרחבי" בנגב בכל הקשור למשאבים כמו קרקע, תחבורה ומים המצויים באופן היסטורי אצל חלקים באוכלוסייה הכפרית בנגב, לעומת אוכלוסייה רחבה שחיה בערים ובעיירות ושהודרה מזכויות אלה. המתכננים נמנעו

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

מלהתמודד לעומק עם שאלה זו שיש בה חומר נפץ חברתי־פוליטי, סברו שהאי־שוויון הזה אינו נראה בנוף הנוצר בנגב וקיוו שהפיתוח העתידי יקהה פערים אלו. לאחר שתמ"א 35 פורסמה ונשמעה ביקורת חברתית נוקבת על תוכניותיה בנגב, החלו כמה מתכננים לשנות מספר היבטים בתכנון, במגמה לענות על הביקורת. מאליו יובן אם כן, כי ניתוח תוכניות המתאר הנו חלק מחקר ה"נוף הנראה" ומסייע בדרך זו להבנה ולתפיסת המרחב שעוצב בידי האידיאולוגיות התכנוניות והלאומיות של שנות התשעים.[2] יתר על כן, קרוב לוודאי שלתוכניות אלה, מהן שבוצעו ומהן שלא, השפעה ישירה על גיבוש זהותו של הפרט ושל הקבוצה האתנית, ועל גיבוש הזהות הקולקטיבית של החברה הישראלית כולה.

תוכנית מתאר במהותה היא תוכנית מווסתת הקובעת את האסור והמותר בתהליכי הבינוי והפיתוח. ברם, עיון מעמיק יותר ברציונל העומד מאחורי התוכניות הללו מוכיח שהן מכילות הרבה יותר. בעיקר בהיבטים של אידיאולוגיה, תרבות, ציפיות, פוליטיקה, מסורת תכנונית ועוד.[3] תוכניות המתאר של שנות התשעים נכללות בהגדרה כתורמות לאיכות השלטון, בעיקר המקומי. באותן שנים היה התכנון לחלק מאשכול איכות ההסדרים שכולל כללים, תקנות, נורמות ופיקוח על היבטים שונים בחיי האזרח ובמיוחד על הפיתוח והבנייה. התכנון קובע מה כן ואיפה לא, למה, כמה, איך לעשות ובאילו תנאים. יותר מכך, המתכננים בעשור זה כבר השתלבו במגמה הטוענת שעקרונות הרגולציה מבוססים על ההכרה בזכויות הדורות הבאים, משבחת את יציבותה של המדינה ועמידותה החברתית־כלכלית ומאפשרת לעולים החדשים, במיוחד במדינת הגירה כישראל, לקחת חלק בעיצוב חייהם ועתידם.[4]

2 Dennis E. Cosgrove, Social Formation and Symbolic Landscape, Madison and London, 1988.

3 על התפתחות תוכנית המתאר המקומית ראו, ר' אלתרמן, "תוכנית מתאר מקומית על פי חוק התכנון והבנייה, מהי?", **עיר ואזור** 18, נובמבר 1988, עמ' 5–26; א' אלכסנדר, "דו שיח או דו קרב: התמודדות עם התכנון ליישוב הבדווי בנגב", בתוך **תכנון**, כרך 1 חוב' 2 (א' אלכסנדר, עורך), 2004, עמ' 91–92.

4 והשוו, ד' רצ'בסקי, "מדוע צריך תכנון כוללני? עשור לתמ"א 31, בחינת התכנון הכוללני לאור המציאות בעשור האחרון", **תכנון**, ביטאון האיגוד לתכנון סביבתי בישראל, כרך 1, חוב' 1, 2004, עמ' 51–54.

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

התפתחות הרעיון של "פיזור האוכלוסייה"

תוכנית־האב לישראל משנת 1951 בראשות האדריכל אריה שרון, שעוצבה על פי עקרונות פיזור האוכלוסייה וכיבוש השממה כפי שבאו לידי ביטוי בדברי דוד בן־גוריון וקברניטי המדינה, היתה הראשונה שהציגה תוכנית־אב פיזית לנגב והיתה לתוכנית־העל המכוונת את תוכניות המתאר המחוזיות והמקומיות. במהלך שנות השישים הוכנו מספר תוכניות שהמשיכו לראות בנגב אזור מועדף לפרישת האוכלוסייה ובאמצע שנות השבעים אושרה תמ"א 6, שאף היא חיזקה את רעיון פיזור האוכלוסייה כאבן מרכזית בתכנון האזור.[5]

החל משנות השמונים, הוגדרו עיירות הפיתוח ומיקומן בשיח התכנוני מהפרספקטיבה המבנית־ביקורתית תוך הדגשה של התוצרים השליליים. עתה הודגשה חלוקת העבודה הכלכלית והפוליטית שיצרה אי־שוויון בין הספר לליבה ואשר נלוותה לפרויקטים הלאומיים הגדולים. בחינה באמצעות מושגים מתחום הכלכלה והפוליטיקה – בניין אומה (כור היתוך), מודרניזציה, תהליכי הפרטה, גלובליזציה ושימושי קרקע תוך השוואה למרכז – הוכיחה כי עיירות הפיתוח יצאו נפסדות. יתר על כן, בשיח הציבורי נטען כי מגמות הגלובליזציה והפיתוח הטכנולוגי חשפו את אזורי הפריפריה למתחרים קשוחים ובלתי מתחשבים. מצב זה יצר קודים של אוכלוסייה מוגדרת שהונעה לאזורים מוגדרים וכך לא יצא לפועל "כיבוש השממה" המתוכנן, "כור ההיתוך" הופעל לצורכי שליטה והגנה על האליטות ויצירת הישראלי החדש התרחקה מהגשמתה. בשנות התשעים כבר ברור היה כי תוכניות המתאר עברו דרך ארוכה מאז ימי אריה שרון – מאידיאולוגיה ששאבה כוחה מקולקטיביזם לאומי גבוה המתקיים במשטר אליטיסטי ולכן מכפיפה תוכנית

"חבל שהתכנון הלאומי בתמ"א 31 ו־35 הקדיש תשומת לב רבה לליבה, לתל אביב ובוותיה, תוך שהוא 'בועט' בציונות ומפקיר את הספר והפריפריה".

5 וראו, י' גולני, "תוכניות המתאר לתפרוסת האוכלוסייה והשפעתן על פיזורה", **קרקע** 31, 1989, עמ' 10–13; ש' אייזנשטט, **החברה הישראלית בתמורותיה**, ירושלים 1979; ב' קימרלינג, "מדינה, הגירה והיווצרותה של הגמוניה, 1948–1951", **סוציולוגיה ישראלית** ב(1), תל אביב תש"ס, עמ' 184.

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

המשרתת יעדים לאומיים – לאידיאולוגיה המקבלת את כללי השוק כערך מכריע, נוטה לפלורליזם מוגבל ומוכנה לראות בעיצוב חלופות התכנון בקרקע – גורם נדלנ"י.[6]

דומה כי בנגב, יותר מבכל אזור ספר אחר, נוצרה הסכמה בין רעיונות של האדריכלים והמתכננים בדבר הצורך ליישב את הנגב על פי עקרון "המדרג היישובי" לבין האידיאולוגיה של השמאל שתבעה "פיזור האוכלוסייה" לשטחי הספר ואזורים הסמוכים לגבולות החדשים. על אף העדיפות בפועל שהעניקו הקברניטים למרכז – ביקשו מנהיגי המדינה הצעירה להכריז על השוליים, כלומר על ספר הנגב, כ"ספר מועדף" וביקשו בכך לתבוע לגיטימיות לפזר בו את האוכלוסייה ולמזג בו גלויות.[7] ברם, בפועל פותח הנגב בידי משרדי החקלאות והשיכון, הסוכנות, קרן קימת, התנועות הקיבוציות והמושביות המיישבות, המשרד הביזורי "מפעל הנגב", וועדות שונות שקיבלו סמכויות מהממשלה ואשר בתקציבים מצומצמים ובכוח אדם מועט העדיפו

6 והשוו, ש' סבירסקי, "לא נחשלים אלא מנוחשלים", **מחברות למחקר וביקורת**, חיפה 1981; יהודה גרדוס, "מבנין אומה לפלורליזם רעיוני ופלורליזם טריטוריאלי", **אופקים בגיאוגרפיה**, 23-24, 1988; א' אברהם, **מרכז ופריפריה, סיקורן של עיירות הפיתוח**, אקדמון, ירושלים 2000; י' גרדוס, ר' בלושטיין-לבנון, "האקולוגיה העירונית של באר שבע בעידן הגלובליזציה", מרכז הנגב לפיתוח אזורי, באר שבע 2001; א' יפתחאל, "בינוי אומה וחלוקת המרחב 'באתנוקרטיה' הישראלית, התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים", **עיוני משפט** כ"א, (3), ינואר 1997, עמ' 637-663; א' יפתחאל, א' צפדיה, "מדיניות וזהות בערי הפיתוח, השפעת התכנון והפיתוח על יוצאי צפון אפריקה, 1952-1998", מרכז הנגב לפיתוח אזורי באר שבע, פברואר 1999; א' הרשקוביץ, "מתוכנית שרון לתמ"א 35 – האידיאולוגיה של 3 תוכניות מתאר ארציות", **אפיקים בגאוגרפיה** 67, (2006), עמ' 37-38.

P. Krugman, "Increasin Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy* 91, 1991, pp. 483-499.

7 H.L. Klaasen and Others, (Eds.), *The Dynamic of Urban Development, Proceedings of an International Conference at the Natherlands Economic Institute*, Rotterdam, Gower Press,1981; אריה שחר, כפר גלובלי? עיר גלובלית?", **פנים** 12, חורף 2000, עמ' 59-67;

A. Nelson, "Characterizing Exurbia" in *Journal of Plannig Literature*, Vol 6, No 4, May 1992, pp. 350-367.

וכן השוו, א' סופר, י' ביסטרוב, **מדינת תל-אביב – איום על ישראל**, חיפה, אפריל 2006, עמ' 12-13.

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

הישגים קטנים ומקומיים על פני יישום עקרון פיזור האוכלוסייה, שממילא לא ניתן היה להגשימו באזור.[8]

התוכניות בהן ידון המחקר:

א. תוכנית "קדמת נגב" (נגב סיליקון) משנת 1991.

ב. "תמ"א 31, תוכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה", שאושרה בממשלה בשנת 1993.

ג. "תוכנית־אב לישראל בשנות האלפיים – תוכנית ישראל 2020", תוכנית־אב שפורסמה בשנת 1993.

ד. "תוכנית מתאר מחוזית לדרום – תמ"מ מס' 4/14", שפרסמה דו"חות והסבר בשנים 1992-1994 ואושרה סטטוטורית בשנת 2000, למעט תוכניות הפיתוח.

ה. "תוכנית מטרופולין באר שבע – 4/14/23", אשר אושרה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה בשנת 1998.

ו. "תוכנית מתאר משולבת לבנייה ופיתוח לשנת היעד 2020 – תמ"א 35", שהוחל בתכנונה בנובמבר 1996 ואושרה סטטוטורית בנובמבר 2005.

"על פי תמ"א 35, הפערים הסוציו־אקונומיים בין הישראלים הגרים במרכז הצפוף וסמוך למקומות העבודה עתידי ההון לבין הנגב והגליל, יגדלו ויצטרפו לשסעים הקיימים".

תוכנית־אב לדרום – "קדמת נגב"

תוכנית "קדמת נגב" היתה פרי עבודתה של ועדת היגוי שמינה שר האוצר יצחק מודעי בינואר 1991 בראשות הרצל שפיר. ברקע התוכנית עמדה העלייה הגדולה מברית המועצות

---

8 ב' קימרלינג, "מדינה, הגירה והיווצרותה של הגמוניה, 1948-1951", **סוציולוגיה ישראלית** ב(1), תל־אביב תש"ס, עמ' 181-182; מ' קון, "פיזור אוכלוסייה", **קרקע** 32, עמ' 33-37; תמ"א 1/6 ו – 2/6; י' גרדוס, "ריכוזיות וביזור מרכזים ופריפריה והבעיה האזורית בישראל", **רבעון לכלכלה** ל"ג, (128), עמ' 496-499. וכן –
Z. Zameret, *The Melting Pot in Israel, The Commission of Inquiry Concern Education in the Immigrant Camps, During the Early Years of the State*, State University of New-York, Allbany, 2002, pp. 15-18.

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

לשעבר, שהיה הכרח לקלוט אותה במהירות תוך שמירת המבנה היישובי־כלכלי הקיים ולמנוע את ריכוזה בערי המרכז. יתר על כן, המפלגות אותן ייצג הליכוד ביקשו להוכיח את כושר העשייה והקליטה שלהן בנגב בהשוואה למחדלים ארוכי הטווח של מפלגות השמאל. העובדה שהמנדט לצוות התכנון ניתן מטעם משרד האוצר ובמימונו, אותתה למתכננים ולציבור שהפעם, בניגוד לעבר, תזכה התוכנית לגיבוי כספי של הממשלה לאורך זמן. הוועדה התרכזה בשטח הנגב בלבד, ומטרתה היתה לקלוט כ־400,000 תושבים במרחב באר שבע והנגב הצפוני־מזרחי על ידי פיתוח כלכלי, חברתי ופיזי מואץ, במשך חמש השנים הבאות. ואכן, ברוח רעיון פיזור האוכלוסייה, הציגו שפיר וצוותו את היעדים הבאים: פיתוח מרחב צמיחה חדש בדרום המדינה, באזור גיאוגרפי שגבולותיו הוגדרו במרחב שבין באר שבע־ערד־דימונה־ירוחם־רמת חובב וחוזר לבאר שבע.

התוכנית ראתה בנגב שטח בעל חשיבות גיאו־פוליטית ייחודית והדגישה שיש לבסס את הנגב מבחינה ביטחונית, כלכלית וחברתית ובכך לאפשר לאזור להוות גשר גיאוגרפי מוצק לשיתוף פעולה עם מדינות האזור. רעיון הפיתוח המתחשב בנוף הוגדר בוועדה כפיתוח פיזי מבוקר והרמוני, תוך כדי שמירת איכות הסביבה וטיפוח ערכי טבע ונוף. התוכנית הציעה שורה של פרויקטים חדשניים והעריכה כי עלותם תגיע ל־13 מיליארד דולר.[9] תוכנית "קדמת נגב" קשרה קשר אמיץ בין פיתוח הנגב לבין פיתוחה של באר שבע כעיר גדולה המקרינה על סביבתה. באר שבע התוכנית נמנעה מלקבוע במפורש שעל באר שבע לתפקד כמטרופולין כבר בחמש השנים הקרובות, וזאת מתוך הנחה שהפיתוח והזמן יעשו את שלהם. היא אף היתה בין התוכניות הראשונות שסירבו להתייחס אל הקרקע כ"ערך מקודש לעם" והבליטה את יתרונות הנגב הבאים לידי ביטוי במצאי, בזמינות ובעלות הנמוכה של הקרקעות לבינוי, כלומר העניקה להן מימד נדל"ני לאומי.[10]

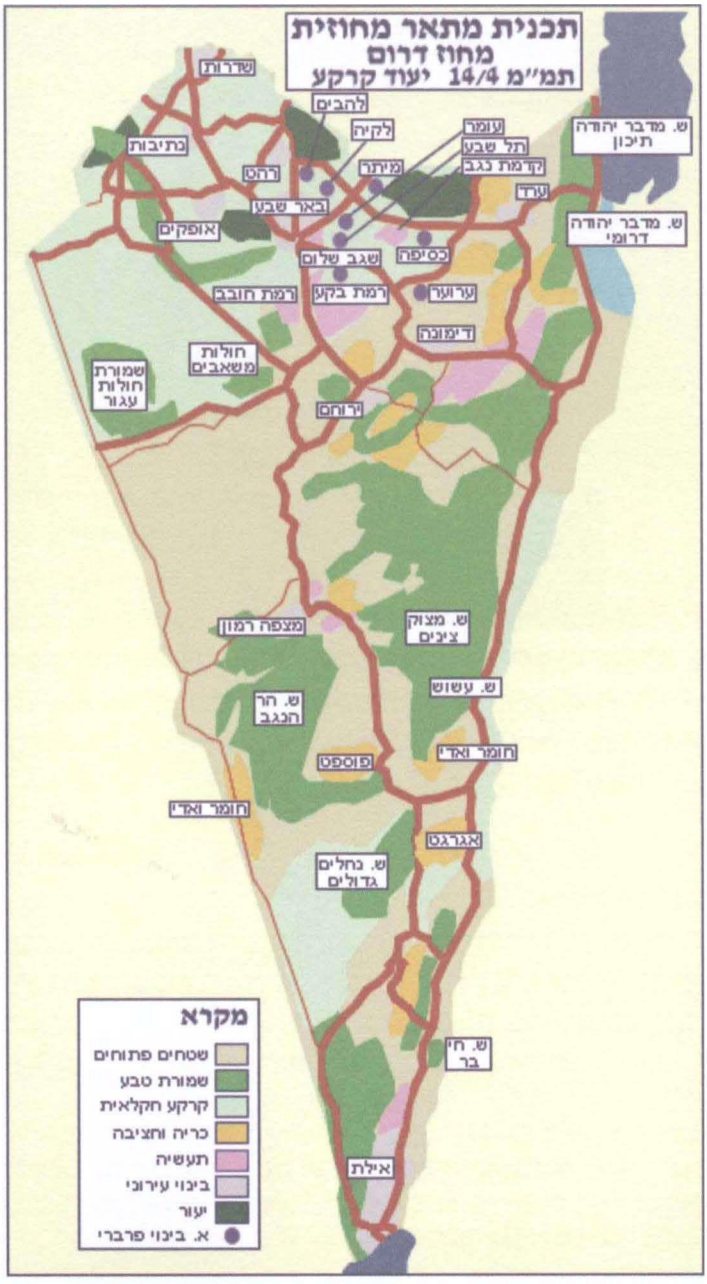
שאלת הבדווים – נדרשת פשרה

בעת עיצוב התוכנית חיו בשבע עיירות הבדווים כ־30,000 נפש ובפזורה כ־40,000 נפש אשר התגוררו ב־1,200 אתרי אוהלים וצריפים. בין המתכננים הוסכם כי התנאי

9 ה' שפיר, ועדת היגוי "קדמת נגב", סיכום והמלצות, ירושלים, 12 ביוני 1991; רות היימן, הארץ, 24 ביוני 1991; מבקר המדינה, פרק ראשון – ערי הפיתוח בדרום הארץ, דו"ח שנתי 50ב, ירושלים 1999, עמ' 13; ח' כץ, נתוני קליטה, לשכת האוצר, חוברת מס. 11, ירושלים 1992.

10 ועדת היגוי "קדמת נגב", יו"ר ה' שפיר, סיכום והמלצות, משרד האוצר, ירושלים, יוני 1991, עמ' 17–18.

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



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

אוניברסיטת באר שבע. היעד – משיכת מתיישבים צעירים ואיכותיים

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

לפיתוחו של הנגב כרוך בהשגת הסכם בין מדינת ישראל לבדווים בדבר הבעלות על קרקעות הנגב על בסיס הידברות ופיצוי. התוכנית הצביעה על הקושי להגיע להסכמה, כי מחד גיסא תבעה המדינה בעלות על רוב קרקעות הנגב ומאידך גיסא, תבעו הבדווים בעלות על קרקע זו מכוח החזקה. משום כך המליצה התוכנית לראות בהקמת ערי הקבע לבדווים במרחב פרויקט העומד בפני עצמו, בהנחה שזמן רב עוד יעבור עד לפתרון הסכסוך החברתי־קרקעי. מסקנתם היתה כי יש ליישב את הבדווים בערים הקיימות, או לשקול הקמת ערים נוספות, וזאת תוך חמש עד שמונה שנים. התוכנית לא הציעה לבנות צורות התיישבות חדשות עבור הבדווים ואף לא תבעה מהמדינה להכיר ביישובי הפזורה כיישובים חוקיים.[11]

באר שבע – מעיר מרכזית למטרופולין

התוכניות לקידומה של באר שבע ל"עיר מרכזית בנגב" נבעו מתפיסת המתכננים ש"קדמת נגב" היא תוכנית המשתלבת בתמ"א 31 ולכן תמכו ראשיה ברעיון באר שבע כמטרופולין רביעית בישראל.[12] לטענת המתכננים, הקשרים האזוריים ההכרחיים למטרופולין יחוזקו על ידי מערכות תחבורה מפותחות, כולל מערכת הסעה המונית. בעתיד, כמטרופולין, בנוסף להיותה עיר מגורים אשר תציע מגוון אפשרויות דיור, תתפתח באר שבע לעיר המספקת שירותים עסקיים, בנקאות, תקשורת, מחשוב, מידע ועוד.[13] הקביעה שבאר שבע תתפתח בסופו של דבר למטרופולין היתה, אם כן, רק שאלה של זמן ותקציב.

תוכנית מרקיעת שחקים

כלפי התוכנית הושמעו אמירות כמו "עוד ועדת היגוי לנגב" ו"עוד הטפות מוסר של מומחים מהצפון", שהיתה בהן נימה רוגזת בשל יהירות המתכננים מהצפון ולאו דווקא ביקורת במישור המקצועי. אזרחי הנגב טענו ששוב הגיעו מומחים מתל אביב במכוניות ממוזגות, הציעו מה שהציעו וחזרו מהר למרכז הארץ, והנגב ייוותר עם עוד תוכנית בין

11 "קדמת נגב", פרק 5, עמ' 39–40.

12 "קדמת נגב", סיכום והמלצות, יוני 1991, נספח ה', (רשימת פרויקטים); והשוו, צוות בין תחומי מאוניברסיטת בן־גוריון, סביבות תכנון, תסקיר היתכנות ראשוני, הוכן עבור ועדת היגוי לתוכנית קדמת נגב, באר שבע מאי 1991.

13 שם, שם.

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

העשרות הרבות שכבר הוצעו בעבר ולא בוצעו. המתכננים, שככל הנראה לא האמינו ביכולת הממשלה ליישם את הפרויקטים באופן מיידי, ראו עצמם חופשים לנהוג ביד רחבה והציעו להעניק לנגב 13–14 מיליארד שקל. המבקרים טענו כי זה סכום דמיוני בכל קנה מידה תכנוני.[14]

החיפזון בהכנת התוכנית גרם שתיראה יותר כמסמך לביצוע מאשר כתוכנית מתאר. למשל, היא קיבלה את עקרון תפרושת האוכלוסייה, אך במשמעות הסיסמה בלבד, מבלי יכולת להצביע על מקורות תעסוקה, מוסדות חינוך ותרבות ותשתית לקליטת כחצי מיליון אזרחים בחמש שנים. גם תמיכתה המובלעת בצורך לפתח את באר שבע כמטרופולין רביעית וגם יחסה לשטחים הפתוחים ושמירתם בעבור ערכי טבע ונוף, נשמעו כמצוות אנשים מלומדה ללא הצגת מסגרת קונספטואלית מחייבת. דומה כי החיפזון בהכנת התוכנית והפזילה לנתיב הפוליטי שנדפה ממנה – השגת רווחים פוליטיים לטובת בעלי המנדט – לא קידמו את המטרות המוצהרות של המדינה בנגב.

תמ"א 31 – תגובה ממשלתית יזומה

בינואר 1993 אישרה הממשלה את תוכנית המתאר הארצית לקליטת עלייה, תפרושת אוכלוסייה ותעסוקה, שקרויה תמ"א 31 והוכנה בראשות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. היתה זו תוכנית כלל־ארצית, שקבעה כיעד לשנת 1995 קליטת מיליון עולים, בהנחה שכלל האוכלוסייה של ישראל תגיע באותו מועד לשמונה מיליון נפש בקירוב. התוכנית נמסרה לצוות התכנון בידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בראשות משרד הפנים ובתקצובו. בדרך זו ביקשה הממשלה לשלוט בתהליך פיזור האוכלוסייה האקוטי ובפיתוח ארוך הטווח. בראש צוות התכנון עמדו האדריכלים עדנה ורפאל לרמן. ראוי לזכור שעד תחילת התכנון, כבר משנת 1968 חל גידול דרמטי בגודל האוכלוסייה ובהתפרשות השטח הבנוי. בעוד שבשלהי שנות השישים היו במדינה כ־50 מיליון מ"ר שטח בנוי, הרי שכעבור 20 וכמה שנים גדל השטח הבנוי ל־130 מיליון מ"ר. בנייה בלתי מבוקרת ובלתי מתוכננת זו, שהפכה את המדינה לאחת מהצפופות בעולם, החרידה את המתכננים והקברניטים שביקשו לרסנה ולתעלה לאפיקי תכנון ארוך טווח. משום כך

14 ז' צחור, "מדוע לא מחליפים המומחים", תגובה לתוכנית "קדמת נגב", **מנהלים** 42, יולי־אוגוסט 1991, עמ' 13.

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

היו אלה יעדי התוכנית: לקבוע תוכנית פעולה רב־שנתית ואסטרטגיה תכנונית לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה, ולקבוע את גודלם החזוי של יישובים וכיווני התפתחותם בחמש השנים הקרובות, תוך חיזוק הדרום ומעמדה של באר שבע כמטרופולין.

החידוש בתוכנית היה שהיא נתנה עדיפות לפיתוח המטרופולינים על פני ערי הביניים והיישובים החקלאיים ובכך העדיפה את הצמיחה הכלכלית על פני ההכרח להיצמד לרעיון "פיזור האוכלוסין". היא שללה הקמת יישובים חדשים (מלבד בפריפריה), התנתה את המשך פיזור האוכלוסין בפיתוח מוקדם של מקורות תעסוקה בפריפריה והגדירה את היקף ההרחבה האפשרי לדעתה בכל המגזר הכפרי. התכנית התקבלה על מרכיביה העיקריים משום שמצד אחד הבטיחה את קידומן של עיירות הפיתוח שהיו מחויבות לימין ומצד אחר, אפשרה ליישובים הכפריים־חקלאיים שהיו מחויבים בעיקר לשמאל להתרחב ולהסב קרקע לצורכי בנייה. בנוסף, היא הציעה לקרב את הפריפריה למרכז – שם בעיקר ישב הציבור הנוטה לימין וכן ביקשה להימנע משגיאות שנות החמישים ולא ניסתה להקים "מעברות" ברחבי הארץ – דבר שדיבר אל השמאל שחש עדיין רגשות אשמה כלפי קליטת העלייה ההיא.

"בין השנים 1980–1991 נשאו את באר שבע כ־60 אלף איש, רובם צעירים, משכילים ומבוססים שהיוו כ־50% מאוכלוסיית העיר".

מצב דמוגרפי חדש

אחת המטרות החשובות שהציבה המועצה הארצית בפני מתכנני התמ"א היתה, קליטת העלייה בלי לפגוע בערכי הטבע והנוף ולא על חשבון איכות הסביבה.[15] בעקבות האתגרים שעמדו בפניה, קבעה התוכנית מספר יעדים שברובם מהווים המשך ליעדי תוכניות משנים קודמות. היעד הראשון שהוגדר במשך השנים כ"פיזור האוכלוסייה", הופיע בתוכנית כיעד שעיקרו קליטת העלייה הצפויה מברית המועצות לשעבר ופיזורה ברחבי הארץ תוך דגש על חיזוק הדרום, ערי הנגב ובאר שבע כמטרופולין. בניגוד

15 תמ"א 31 – תוכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח וקליטת עליה, המועצה הארצית לתכנון ולבניה, ע' ור' לרמן, תל־אביב 1993; והשוו, מבקר המדינה, פרק ראשון – ערי הפיתוח בדרום הארץ, דו"ח שנתי 50ב, ירושלים 2000, עמ' 13; שנתון סטטיסטי לישראל, מס. 42, 1991.

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

לתוכניות קודמות שביקשו לחזק את גבולות ישראל באמצעות הושבת עולים חדשים לאורכם, נמנעה תמ"א 31 מלהציע זאת. כור ההיתוך משנות החמישים חזר בתוכנית זו כיעד המאפשר לעולים להיטמע במהירות באוכלוסייה הוותיקה בערי ישראל ולא להתיישב בפריפריה החקלאית המרוחקת מהליבה הכלכלית־תרבותית של ישראל. כך גם יעד השאוב מתוכניות מתאר קודמות שביקש לבצע פיתוח ללא פגיעה בנוף, הוגדר בתמ"א 31 כשמירה קפדנית על השטחים הפתוחים, שמירת משאבי טבע וערכי נוף, והגנה על שטחים האמורים להישאר ברמת פיתוח תיירותי מינימלי.

בעת גיבוש ההגדרה של המרחב המטרופוליני הדרומי, נקבע בתמ"א 31 העיקרון שעל פיו יש לבאר שבע יתרון יחסי בולט רק ביחס לתחום הגיאוגרפי הנמצא בעורפה – ממזרח לעיר, מדרום וממערב. משום כך לא הוצע להרחיב צפונה את תחום ההשפעה של מטרופולין באר שבע.[16] הגדרות אלה אפשרו למתכננים למקם את באר שבע בראש הפירמידה כמטרופולין עתידית ולמדרג את עיירות הפיתוח שסביבה כמותני מרחק, תחבורה ותעסוקה. מטרופולין הצפון, כלומר חיפה ואזור המגלש (פתחת הגליל) ובאר שבע ובנותיה – שעשר שנים קודם לכן כונתה בידי החוקרים י' גרדוס וא' שטרן "רגיופוליס" – אמורים היו עתה להפוך למטרופולין כדי "להרוויח מהעלייה" ולא להחמיץ את ההזדמנות ההיסטורית.[17]

חידוש מול מסורת

במרס 1997 קבעה תמ"א 31 כי תוכניות יישוב הקבע הקודמות של הבדווים במסגרת תוכניות־האב – אינן אטרקטיביות מספיק. מתכנני התמ"א הסבירו כי מרבית הבדווים בעלי הקרקע חוששים עדיין לעבור לערים מאחר שתביעותיהם על הקרקע אינן מוכרות על ידי המדינה. בנוסף, המעבר לעיר יכריח אותם לוותר על מסורת מגורים רבת־שנים. קונפליקט בסיסי זה וחוסר האטרקטיביות של המגורים בעיירות, מולידים לדעת התמ"א "פזורה בדווית" בלתי חוקית ההולכת וגדלה

16 ד' רצ'בסקי, "מתמ"א 31 – תוכנית מתאר ארצית לבנייה ופיתוח ולקליטת עליה לתמ"א 35 – תוכנית מתאר ארצית משולבת לטווח הרחוק", **תכנון סביבתי** 57, 199, רבעון האיגוד לתכנון סביבתי, עמ' 65; וכן השוו, א' שחר, "תמ"א 35, תוכנית ארצית חדשה לישראל", בתוך **קרקע, סוגיות במדיניות קרקעית**, (עורכים ע' ניב וב' מושקין), ירושלים 2002, עמ' 262.

17 תמ"א 31, כרך ד', מרס 1992, עמ' 8; א' אפרת, **תכנון לאומי ופיתוח בישראל בשנות האלפיים**, רמות, אוניברסיטת תל אביב, 2003, עמ' 237–240.

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

בהתמדה,[18] כאשר כוח המשיכה של העיירות קטן והולך ומונע את "הפזורה" מלהיקלט בהן. משום כך נדרש מאמץ משפטי־חברתי־תכנוני־אזורי יוצא דופן על מנת להתמודד עם בעיה סבוכה זו.[19] התוכנית ביקרה באופן גלוי את טיפולה של הממשלה ביישוב הבדווים. היא הזהירה, שאם יימשך המצב הקיים, ייפגעו האינטרסים של מדינת ישראל לטווח ארוך. ללא הסדר קרקעות עם הבדווים, "תפסיד" המדינה את הנגב הצפוני שהוא הרזרבה הקרקעית החשובה ביותר שלה לעתיד.[20]

"בגלל תלותה המוחלטת בממסד השלטוני, חזרה באר שבע להיות עיר מדברית".

הפרברים – סכנה ותקווה

מתכנני תמ"א 31 קבעו כי בין השנים 1880–1991 נטשו את באר שבע כ־60 אלף נפש, רובם צעירים, משכילים ומבוססים שהיוו כ־50% מאוכלוסיית העיר. בשל תלותה המוחלטת בממסד השלטוני, חזרה באר שבע להיות עיר מדברית, העומדת בסדר עדיפות ממשלתי נמוך. משום כך, קבעה תמ"א 31 כי לגבי מטרופולין באר שבע נדרש ריכוז מאמץ ליצירת מסה של אוכלוסייה גדולה הנהנית מרמת שירותים גבוהה בעיר ובסביבתה הקרובה. העיר הוצגה כיעד מרכזי ועיקרי לפיזור האוכלוסייה, וכל האזור – כבעל הפוטנציאל הגבוה ביותר לקליטה, תעסוקה ובנייה.[21]

פער בין רעיונות ויישום – ביקורת

המשרד לאיכות הסביבה הגיב בביקורת מסוימת על תוכנית תמ"א 31 ובעיקר על המלצותיה הנוגעות לשמירה על שטחים פתוחים. לדעת המשרד, יש להתרכז דווקא בשטחים סביב

18 ר' לרמן, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, מעקב בקרה ועדכון, תמ"א 31, דו"ח סיכום כרך ד', תל אביב מאי 1997, עמ' 13–14; והשוו, פייטלסון, "שמירת השטחים הפתוחים בישראל בנקודת מפנה", **אופקים בגאוגרפיה**, 42–43 , 1995, עמ' 16–17.

19 שם, עמ' 14–15.

20 ב' קיפניס, "עקרונות וקווים מנחים לתכנון", בתוך ע' ור' לרמן, תמ"א 31, עמ' 27; ע' פייטלסון, "שמירת השטחים הפתוחים בישראל בנקודת מפנה", **אופקים בגאוגרפיה** 42–43, 1995, עמ' 17.

21 ע' לוטקר, "התחום הכלכלי – עיקר ממצאים ובעיות", מתוך ר' לרמן – ר' צוות התכנון, תוכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח וקליטת עליה, תמ"א 35, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 1991.

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

קריית גת ובאמצעותם להפנות משאבים וכוח אדם מיומן דרומה.[22] מבקרים אחרים הדגישו את הזמן הקצר בו הוכנה תמ"א 31 אשר ביקשה לתת, ללא בדיקה יסודית, מענה תכנוני לתוספת של 1.6 מיליון נפש בישראל תוך חמש שנים. עוד נטען כי רעיון מטרופולין באר שבע ויישומו מותנים במערכת החלטות נוספת הקשורה במדיניות, בהקמת תשתיות ובשינוי סדר עדיפות לאומי בפיתוח. מכיוון שההתניות לא מומשו, הרי שהישגי התוכנית באשר לפיתוח הנגב נותרו צנועים למדי.[23] בקרב הבדווים נשמעה ביקורת כלפי תוכניות תמ"א 31 גם בשל אי־שיתופם ואף הדרתם מתהליכי התכנון. הם עמדו בתוקף על דעתם שרק תוכנית לפיתוח כפרי הבדווים בפזורה שתהיה מוכרת על ידם, תהיה בעלת תוקף מחייב.[24]

הביקורת טענה כי באר שבע הנמצאת בהידרדרות תפקודית, ללא מע"ר, כששירותים רבים מתמוטטים, אינה מתאימה ליישום רעיון המטרופולין. התשתית העירונית בזבזנית וקיימת עזיבה מתמדת של תושבים לפרברים ולמרכז הארץ. קליטת העולים מברית המועצות נעשתה בחופזה, ללא תכנון, ופגעה בשטחים המיועדים לפיתוח אורבני. עד שנת 1993 לא הצליחה העיר לבסס מנהיגות עירונית שיש לה ייצוג פוליטי במוסדות השלטון בישראל ולכן היא קופחה ועודה מקופחת מבחינת הקצאת משאבים. מיקומה הגיאוגרפי, הרחק מהליבה, מרתיע מתיישבים חדשים ודומה שעצם החזקת העיר ושמירה על הקיים היא משימה משמעותית ואין למהר ולהטיל עליה את כל התפקודים של עיר מטרופולינית.[25]

---

22 מ' קפלן, פרישת אוכלוסייה, פיתוח, בינוי והגנה על שטחים פתוחים, הצעת אסטרטגיה, המשרד לאיכות הסביבה, אגף התכנון, ירושלים, מרס 1995, עמ' 8-30.

23 א' סופר, "על תוכנית תמ"א 31 – הרהורים ועירעורים", **קרקע** 35, דצמבר 1992, עמ' 19-23; א' סופר, "מאה שנות ציונות: מדונם ועוד דונם לשטחים תמורת שלום", **נתיב**, 3/1997, עמ' 30.

24 ר' ויץ, מאזור משולב לעיר אזורית, תוכנית פיתוח לאזורי השוליים של ישראל, לשנים 2005, 2020, רחובות דצמבר 1993, עמ' 2-6; א' מאיר, "מסינגור תכנוני לתכנון עצמאי: בדווי הנגב בנתיבי הדמוקרטיזציה בתכנון", נייר עבודה מס. 22, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב, באר שבע ינואר 2003, עמ' 53-54.

25 א' אפרת, **גאוגרפיה בת זמננו**, שם, עמ' 200-202; וכן דו"ח משרד הבינוי והשיכון, המשרד לתשתיות לאומיות, באר שבע, מרכז מטרופוליני בתנופה, משרד השיכון, ירושלים, 1997; תמ"א 35, הוראות התוכנית ודברי הסבר, 1992; והשוו, ר' טובול, שינויים בתפיסת התכנון הפיסי בעשור 1990-2000 בהדגמה מחוז דרום, ע.ד., נובמבר 2001, עמ' 19; א' אפרת, **גאוגרפיה בת זמננו**, עמ' 207; א' כהן, **באר שבע – העיר הרביעית**, ירושלים 2006, עמ' 153-161.
R. Alterman, *Planning in the Face of Crisis, Land use, Housing and Mass Immigration in Israel*, Routledge, London, 2002, pp. 17-30: 59-67.

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

באשר לנגב, נכשלה תמ"א 31 ביישום המרכיבים העיקריים אותם הדגישה. למרות שהמדינה הפנתה אלפי עולים לנגב הרי שב־1993, מאזן ההגירה בבאר שבע היה שלילי.[26] הקמת מפעלים חדשים והכנת מקומות תעסוקה עבור העולים השתהו עד שנמוגו. כמו כן לא נפתרה בעיית הקרקעות והתעסוקה בקרב המגזר הבדווי. באר שבע אמנם הוכרזה רשמית כמטרופולין רביעית, אך לא הופנו תקציבים מתאימים כדי ליישם רעיון זה. בנוסף, סיכוייה להתקדם למעמד של עיר מטרופולין היו תלויים במצב הגיאופוליטי החדש – שלום עם מצרים וירדן. ברם, הללו לא הבשילו בשל התמוטטות הסכמי אוסלו ופרוץ האינתיפאדה ועשרות הפרויקטים הענקיים שהובטחו בתכנון – נשכחו.

"מיזהל התכנון רצה לצמצם את הפער החברתי־כלכלי בין באר שבע המדשדשת לבין יישובי הלוויין הפורחים שלה – עומר, להבים ומיתר".

תוכנית מתאר רעיונית: ישראל 2020

בשלהי שנות השמונים החל צוות מתכננים ואדריכלים בהכנת תוכנית־אב שהיתה אמורה להציג תמונה שלמה של העתיד, תחזיות ותרחישים בכל תחומי החיים, ולשרטט מפה עתידית למדינת ישראל. אכן, גם צוות תכנון זה ביקש להציע פתרון שלם לבעיות אכלוס ותעסוקה בהתבסס על הרעיון המוסכם על קברניטי התכנון: יישום רעיון פיזור האוכלוסייה. תוכנית־האב כונתה "ישראל 2020" והיא נתפסה כהכרחית לאחר שהממשלה הודתה כי אין בכוחה להציג תוכנית־אב לטווח ארוך. בצוות הבכיר של תכנון הפרויקט השתתף אדם מזור מהפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון ואריה שחר מהאוניברסיטה העברית. היתה זו לכאורה יוזמה שצמחה מקרב המתכננים, בלא גוון ממשלתי או פוליטי, ללא מימון ישיר של המשרדים, אם כי היא ביטאה את אווירת האופוריה ששררה אז בציבור בעקבות הסכמי אוסלו. התוכנית הדגישה את הצורך הלאומי בריכוז מאמצי הבינוי והפיתוח בשלושה מרחבים מעוירים – צפון, מרכז ודרום – תוך מתן עדיפות לשתי הפריפריות על המרכז.[27]

---

26 **שנתון סטטיסטי לנגב**, 2, 1994, הרשות לפיתוח הנגב, באר שבע 1995, עמ' 54.

27 א' שחר, "מדינת ארבעת המטרופולינים", **פנים** 13, תל אביב אפריל 2000, עמ' 3-4; הנ"ל, "תמ"א 35, תוכנית ארצית חדשה לישראל", בתוך **קרקע, סוגיות במדיניות קרקעית** (עורכים ע' ניב, ב' מושקין), ירושלים 2002, עמ' 261-262; והשוו, א' אפרת, **תכנון לאומי ופיתוח בישראל בשנות האלפיים**, רמות, אוניברסיטת תל אביב 2003, עמ' 240-242; א' קרסין, "תפיסות סביבתיות בתכנון הארצי־לאומי", **קרקע** 56, ירושלים 2002, עמ' 89-99.

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

המטרה – תכנון צופה קדימה לשנת 2020

טווח התכנון של ישראל 2020 יועד לשלושים שנה ולאוכלוסייה של כשמונה מיליון נפש. על אף שלא היה לתוכנית מעמד סטטוטורי, היא השפיעה עמוקות על מעמד התכנון הארצי ורעיונותיה שוקעו בתוכניות המתאר שעוצבו במקביל לה ואחריה. מטרות התוכנית, גם אם הוענקו להן שמות חדשים, התבססו על רעיונות משנות השבעים והשמונים. מדיניות פיזור האוכלוסייה הוחלפה בפיתוח "מרחבי עיור" שעיקרם היה פיזור הפיתוח ברמה הארצית, במטרה למנוע הצטופפות במטרופולין אחת. רעיון השמירה על ערכי טבע ונוף בא לידי ביטוי במושג חליפי – "מרחבים פתוחים מוגנים" – לשימור, לטיפוח וליצירת לב ירוק במרכז כל מרחב כזה. המתכננים הדגישו כי משמעות הפיתוח היא הימנעות מהקמת ערים, עיירות ויישובים קהילתיים חדשים, ובמקום זאת להתמקד בהרחבת יישובים קיימים ובסיפוח שכונות חדשות מתוך כוונה לחסוך במשאב הקרקע, לשמור על השטחים הפתוחים ולמנוע תחרות כלכלית־תעסוקתית בין הערים החדשות לוותיקות.[28]

תוכנית 2020, על מרחביה המעוירים והמטרופולין הייחודית בה, מהווה גם ביטוי תכנוני לשינוי החברתי־אידיאולוגי שעברה המדינה מאז שנות החמישים. רעיונות הפיזור ופיתוח אזורי השוליים החדשים, ובמיוחד אלה הקשורים בנגב, הותאמו לרעיונות נדל"ניים חדשים ולמצב הגיאו־פוליטי החדש שהשתרר באזור לאחר החתימה על הסכמי השלום עם ירדן והסכמי אוסלו.[29]

---

28 א' שחר, "מדיניות מרחבית למרחבים המעויירים של ישראל", בתוך א' מזור, "2020, תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים", לשכת המהנדסים והאדריכלים, אגודת המהנדסים ומתכנני הערים, הטכניון מ.ט.ל. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, 1997 , עמ' 15 ; הנ"ל, "התכנון העתידי מתמקד בהגנה מרבית על שטחים חקלאיים ועל שטחים פתוחים תוך הגבלת הבינוי רק לאזורי חיפוש", **קרקע** 52, ירושלים, ספטמבר 2002, עמ' 48–49; א' מוסרי, תכנון מרחבי אסטרטגי ואסטרטגיה לאומית בישראל, עבודת דוקטור, הטכניון מ.ט.ל, חיפה, 19 **קרקע** 596; והשוו, א' יפתחאל, "המדיניות הקרקעית המרחבית יצרה בישראל מבנה חברתי בעל דפוסים של אי שוויון", 2, ירושלים, ספטמבר 2001, עמ' 85.

29 א' מזור, "ישראל 2020 תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים: נסיון לחשיבה אסטרטגית לטווח ארוך", בתוך תכנון לאומי אסטרטגי בישראל, נסיון ולקחים, המועצה לתכנון לאומי וכלכלי, משרד הכלכלה והתכנון, ירושלים, אוקטובר 1995, עמ' 19–23.

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

תמונת הנגב ובאר שבע

המתכננים הגיעו לתובנות חדשות באשר לתופעת הפרבור בנגב, שהבשילה בראשית שנות השמונים. לטענתם, באמצעות סיוע ממשלתי נדיב, יש לחזק את הגלעין כנגד תהליכי הפרבור המכרסמים בחוסנה החברתי־כלכלי של המטרופולין המיועדת. המרחב המעויר הדרומי אמור להתייחד באיכות הסביבה (שמירה וטיפוח הערכים הנופיים והמרחבים הפתוחים), חדשנות וראשוניות על סף המדבר ומרחב עתיר יחסית בקרקע. ייחוד נוסף – שילובם של הבדווים במרחב המעויר כמיעוט אתני בעל זכויות אזרחיות. המתכננים האמינו כי רק הבלטת הייחודיות של המרחב המעויר הדרומי תקסום לקהל המתיישבים הצעיר והאיכותי וניתן יהיה בעתיד להקים בנגב מטרופולין שמרכזה באר שבע.[30] עוד קבעו המתכננים כי יש לבנות את השטחים בין ערי הלוויין לבין באר שבע. הם ראו בקיצור זמן הנסיעה מבאר שבע לתל אביב מפתח לגידולה ולפיתוחה של המטרופולין הדרומית. משמעות הדבר – הכנת תשתית תחבורתית מודרנית, כולל אפשרות נוחה להסעת המונים. הצוות קבע כי אמנם דרושים כמיליארד דולר לפיתוח מסילת ברזל לבאר שבע ולהארכת "חוצה ישראל" עד אליה, אך השקעה זו תשתלם בסופו של דבר למשק ולמדינה.[31]

"מספר חוקרים סברו כי תוכנית המתאר למטרופולין באר שבע לוקה ב'חזון יתר' וכי היא צמודה פחות מדי למציאות".

השגות על הנחות התכנון של "2020"

הנחותיה של התוכנית, כי ישראל בגבולות הקו הירוק צועדת לעידן שלום וכי החברה הישראלית תדביר את המדבר בשטח בו תתגורר ותשמור על אופייה כחברה מערבית – התבדו ולא אפשרו את יישומה של תוכנית 2020. הכרזתה של התוכנית בדבר הצורך הלאומי במטרופולין רביעית בנגב התבררה כהצהרה בלבד, כשהיא מכסה על המגמה המחזקת ומעבה בפועל את תל אביב ובנותיה. אם אכן צוות 2020 היה מאמין ברעיון

30 והשוו, ש' גרינברג, מ' בנג'י, תכנון שירותי ציבור באזור מטרופוליני באר שבע, הטכניון חיפה, יוני 1984; א' שחר, הרצאה, "חידושים בנושא המטרופוליני", טכניון חיפה, 4.1.1999.

31 והשווה, תוכניות מתאר ארציות מאושרות, הוראות, הוצאת משרד הפנים, מינהל התכנון, האגף לתוכניות מתאר ארציות, כרך א', ירושלים 1997, עמ' 69; והשוו, מ' לרר, "מלחמת העצמאות של המטרופולינים", **מבנים** 185, פברואר 1998, עמ' 17–20.

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

המטרופולין וביכולתו לנקז לשם מאות אלפי אנשים, הוא היה ממהר להמליץ על הקמת שדה תעופה בינלאומי שני בנבטים והיה דוחף את רעיון הרכבת המהירה מבאר שבע לתל אביב. כך גם היה על הצוות להציע פתרון לשאלה איך למשוך את התעשיות המתקדמות לדרום. וזאת לא נעשה. הפער שנוצר בין התכנון ליישום הקנו לתוכנית בכל הקשור בפרויקטים הגדולים אופי תיאורטי ולא מעשי.

רעיון מטרופולין באר שבע הוצג על ידי המבקרים כרעיון תעתועים ולכן נטען כלפי צוות המתכננים, כי בהיותם שייכים למישור החוף, הם מבטאים את האינטרס שלו ולא את האינטרסים של כלל האוכלוסייה. טיעון ביקורתי נוסף היה כי המתכננים תלושים לחלוטין מישראל האמיתית ולכן קיבלו החלטות היאות למדינה מערבית מתוקנת בעלת מסורת תכנונית רבת־שנים, אך לא כאלה המתאימות למצבה העכשווי של מדינת ישראל.[32] בין המבקרים הועלתה אף תהייה – האם ניתן לפתח את באר שבע כעיר מטרופולין כאשר בו בזמן מדובר על פיתוח רב־היקף בקריית גת. ברור שהפיתוח בקריית גת ייצור זחילה מגוש דן לאזור זה על חשבון באר שבע, והמטרופולין העתידית תיפגע. לדעת המבקרים, יש בתוכנית 2020 רעיונות העלולים לגרום לפגיעה חמורה בחזון הקמת מטרופולין באר שבע ופגיעה אמיתית בערי השדה בנגב.[33]

עוד נטען, כי ההחלטה לבסס את המטרופולין הדרומית על אוריינטציה סביבתית־מדברית התקבלה ללא התייעצות עם אנשי המקום ואף לא בחנה היטב את תנאי האזור והתאמתם לייחודיות זו. יתר על כן, המתכננים לא בדקו האם בכלל קיימת מסה קריטית של תושבים־חלוצים המאמינים בייחודיות המטרופולין הדרומית, מה עוד שרבים מאוכלוסיית באר שבע נמנים על השכבות הסוציו־אקונומיות החלשות ואין ביכולתם להיות מעורבים בתכנון ואף לא להשפיע עליו. כמו כן נטען, כי קודם כול יש להביא את העיר לרמת שלוש המטרופולינים הוותיקות, ורק אז לנסות ולאפיין את העיר ולהעניק לה ייחודיות מזרחית־אקולוגית־מדברית. תושבי העיר רוצים לראות בבאר

32 א׳ שחר, ״התכנון העתידי מתמקד בהגנה מרבית על שטחים חקלאיים ועל שטחים פתוחים תוך הגבלת הבינוי רק ׳לאזורי חיפוש׳״, **קרקע** 55, ירושלים, ספטמבר 2002, עמ׳ 47–48.

33 ע׳ מזור, **טבע ומורשת כבסיס לתכנון הארץ במאה ה־21**, משרד הבטחון, ירושלים 2002, עמ׳ 14–21; 140–157; א׳ קזין ״סיפור הפרוורים״, **הארץ**, 9 בנובמבר 1998; א׳ סופר, ״פיזור האוכלוסייה – אתגר ציוני מחודש ליובל הבא״, מרכז אריאל למחקר מדיניות, ירושלים 1998, עמ׳ 1–11.

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

שבע יותר "תל אביב" ותוכנית 2020, שהיא אקדמית במהותה ולא שיתפה מספיק את אזרחי הנגב בצוותי החשיבה, לא השכילה לתכנן את העיר במונחים מטרופוליניים מוכרים ואהובים, ודומה כי התכנון האקדמי עירב יתר על המידה מושגים השאובים מהאידיאולוגיה החברתית בה דגלו המתכננים יחד עם מושג תכנוני לא ברור – יצירת מוקדי מרחבים מעוירים ייחודיים.[34]

"הצגת תוכניות פיתוח היוצרות ציפיות גבוהות, מבלי שקיימת יכולת להגשים אותן – מולידה אכזבה של הקבוצות הדמוגרפיות השוונות, הנוטות להאשים האחת את רעותה בכישלון יישום התוכנית".

תוכנית מחוז הדרום – תמ"מ 4 (תיקון מס' 14)

תוכנית מחוז הדרום משנת 1993, התייחסה אל הנגב כאזור ספר שיש להציבו ברמות איכות גבוהות של תעסוקה ומגורים. גבולות שטח התכנון הכילו את נפת אשקלון המשתרעת על שטח של מיליון ורבע דונם, וכן את העיר באר שבע, עיירות הפיתוח וההתיישבות החקלאית. הצוות התייחס למצבה הקשה של אוכלוסיית הבדווים הנמצאת בשלבי מעבר שונים לעיירות. הצוות הסכים כי מיקומו הגיאו־פוליטי של מחוז הדרום מקנה לו מעמד של גשר יבשתי בין האוקיינוס ההודי והים התיכון מצד אחד, ובין אפריקה ואירו־אסיה מצד שני. אולם, עקב המצב הפוליטי (בראשית שנות התשעים) במזרח התיכון – רק חלק קטן מפוטנציאל הפיתוח הגלום במחוז מומש עד כה.[35]

בעקבות מסקנות אלו, הקים מנהל התכנון במשרד הפנים צוות היגוי, שהתבקש להכין

---

34 א' סופר, "האוכלוסייה התפזרה: בין בת־ים להרצליה", **הארץ**, 8 בפברואר 1998; הנ"ל, "תהליך הפירבור בישראל – אמריקניזציה במקום הלא נכון", בתוך **נופי ארץ־ישראל**, ספר עזריה אלון, (עורכים ג' ברקאי וא' שילר), ירושלים 2000, עמ' 91. ז' מאור, "תוכנית המתאר הארצית החדשה יוצאת לדרך", **מוסף הארץ** נדל"ן, 9 בנובמבר 1997, עמ' 13; ה' שדר, השפעתו של משרד הבינוי והשיכון על התפתחותה האורבנית של באר שבע, 1948-1999, ע.ד, הטכניון חיפה, יולי 2000, עמ' 324-325.

35 נ' דונסקי, ראש צוות התכנון, תוכנית מתאר מחוזית מחוז הדרום ת.מ.מ. 4 שינוי מס. 14, התוכנית המועדפת, דברי הסבר, 1993.

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

בדחיפות תוכנית מתאר חדשה לבאר שבע. מכיוון שמשרד הפנים היה המממן והמכוון, ברור שהמתכננים חיפשו "שביל זהב" בין שלוש נקודות ההכרעה – מטרופולין באר שבע עכשיו או בשלבים; פתרון שאלת הבדווים לפני התוכנית או לאחר יישומה, ומידת פיתוחה של הפריפריה ללא קשר למטרופולין העתידית. התוכנית כונתה תמ"מ 4/14 ובראשה עמד נחום דונסקי. לידו פעלה ועדה מקצועית שבראשה עמדה דינה רצ'בסקי. התוכנית אושרה בינואר 2000 ויש לה מאז מעמד סטטוטורי, למעט תוכנית הפיתוח הנלווית. התוכנית הפכה לחלק מהתכנון המסדיר ומימושה הותנה מראש בסדרי העדיפויות והקצאת המשאבים של ממשלות ישראל, כפי שהם באים לידי ביטוי בתקציב השנתי.[36]

הדעות היו חלוקות לגבי התוצר המוגמר. היו שראו בהצעות הוועדה פיתוח רעיונות תוכניות המתאר, תוך ניסיון אמיתי ליישם את חזון פיזור האוכלוסייה בשיטות ובתכנים המתאימים לשנות התשעים. אחרים ראו בתמ"מ 4/14 תוכנית המהווה תרגום של המלצות תמ"א 31 לרמה האזורית, כמעט ללא שינויי גישה או הדגשים. יותר מכך, הם האשימו את התוכנית כי היא מתעלמת מהבעייתיות הכרוכה בשסעים האתניים של הנגב ובפערים הכלכליים הבולטים בתוך האזור עצמו.[37]

לאחר בחינת החלופות, הוצע דגם פיתוח המעדיף הקמת מטרופולין דרומית שמרכזה באר שבע, כאפשרות הטובה ביותר לקידום ולפיתוח הנגב כולו. כלומר, יצירת מרחב בחירה בעל כוח משיכה גדול בבאר שבע.[38] העדכונים שהוכנסו לתמ"א 4/14 התבססו על יעדיה של תמ"א 31, שדגלו בפיזור האוכלוסייה באמצעות המטרופולין הדרומית, יישוב חבלי הארץ הריקים כלומר, כיבוש השממה ופיתוח כלכלה מודרנית באמצעות

36 נ' דונסקי, ראש צוות התכנון, תוכנית מתאר מחוזית מחוז הדרום ת.מ.מ. 4 שינוי מס. 14, התוכנית המועדפת, דברי הסבר, 1993, עמ' 10–12; מבקר המדינה, פרק ראשון – ערי הפיתוח, דו"ח שנתי 50ב, ירושלים 2000, עמ' 13; והשוו, ע' קלעג'י, "מקומם של השטחים הפתוחים בתפיסת התכנון הארצי", **קרקע** 55, ספטמבר 2002, עמ' 64.

37 דונסקי, שם, עמ' 11.

38 דונסקי, שם, עמ' 13; והשוו, ר' אלתרמן, "מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות לקראת גיבוש חוק תכנון חדש", **קרקע** 35, ירושלים דצמבר 1992, עמ' 35–38; והשוו, ר' בלושטיין־לבנון, א' קינר וי' גרדוס, "תמורות במעמדה של קרית־גת וסביבתה בתוכניות המתאר והפיתוח", בתוך **פיתוח גלובלי בעיר מקומית**, א' קרקובר עורך, באר שבע 2005, עמ' 113.

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

מחקר ותעשייה מתקדמת. כתוכניות אחרות ביקשה התוכנית לפתח את הנגב בלא להרוס את הנוף.[39]

"המתכננים סברו שמכיוון שהנגב הוזנח שנים רבות בהיבטים של פיתוח והתיישבות ואף הפך במידה רבה לחצר האחורית של ישראל – יש להגדיל את מלאי הון התשתיות הפיזיות מ־16 מיליארד ש"ח בשנת 1995 ל־101 מיליארד ₪ ב־2020".

הסכמה תמנע המשך העימות

התוכנית הציעה כי הסדרי הפשרה בענייני הקרקע יתבססו על תקדים "חוק השלום" (רכישת מקרקעין בנגב – 1980 תש"מ), בו נקבעה לראשונה זכות החזקה של הבדווים תוך שיתופם בתהליכי הגישור והפשרה.[40] לבדווים הוצעה "חלופה עירונית למחצה" המשלבת את המשך העיור בצד מתן אפשרויות להיענות לדפוסי תרבות ולעיסוק כלכלי מסורתי בחקלאות. העקרונות שהנחו את התוכנית היו: המשך יישוב הבדווים ב־7 העיירות הקיימות ופיתוחן כיישובים עירוניים ויישובים עירוניים למחצה. זאת בצד בנייה רוויה יותר בעיירות וציפוף מרכזיהן והכנתן להשתלבות במטרופולין. בנוסף יוקצה בשולי הערים שטח חקלאי. שטח זה יכלול חקלאות בעל, מקנה וחממות, ואף יושקה במים מטוהרים.[41]

על אף שהתוכנית נועדה לעדכן את תוכנית המתאר המחוזית הקודמת משנות השבעים והתיימרה להשתלב במהלך הקליטה הגדול אותו עיצבה תמ"א 31 – לא הושגו מטרותיה העיקריות. תלותה בתקציב השנתי של הממשלה; אי־יכולתה ליזום פרויקטים מחוללי שינוי ולהביא עבורם אוכלוסייה איכותית מהצפון והיצמדותה

39 דונסקי, שם, עמ' 13-17; ל' מירון, "ההיסטוריה התכנונית של באר שבע", בתוך, ש' אסיף, דו"ח סיכום שלב א', תוכנית אב מתאר עירוני ופיתוח מטרופולין באר שבע, עיריית באר שבע, משרד השיכון והבינוי, משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, פברואר 1996, עמ' 193. (להלן, אסיף, מטרופולין באר שבע); ה' שדר, "השפעתו של משרד השיכון והבינוי על התפתחותה האורבנית של באר שבע, 1948-1999", עבודת דוקטור, טכניון חיפה, יולי 2000, עמ' 320-321; נ' דונסקי, עיקרי התוכנית, תמ"מ 4/14, מרס 1993, פרק 1, עמ' 1-2.

40 תמ"מ 4/14, **המגזר הבדווי**, פרק 6 עמ' 1-2.

41 שם, עמ' 3-4.

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

למהלכי התכנון הגדולים של תמ"א 31, עשו אותה לעוד תוכנית מחוזית המצביעה על מטרות כלליות בלא קשר ליכולת הפוליטית־כלכלית ליישמן.

תוכנית־אב פיתוח ומתאר למטרופולין באר שבע – 2000

תוכניות המתאר הארציות והתוכניות הרעיוניות לא קידמו באופן יסודי ומהיר די הצורך את פיתוח הנגב ובינוי באר שבע כמטרופולין. חשיבות יישוב ספר הנגב נותרה כסיסמת בחירות, אך לא יושמה. משום כך גיבשו עיריית באר שבע, מינהל מקרקעי ישראל ומשרדי הממשלה שלוש תוכניות־אב מתאר, המהוות יחדיו רצף תכנוני אחד. שלוש התוכניות אוחדו וכונו "תוכנית־אב מתאר עירוני ופיתוח מטרופולין באר שבע". התוכניות האלה כללו:

1. תוכנית־אב למטרופולין באר שבע.
2. תוכנית פיתוח למטרופולין ולעיר (מטרופולין 2000).
3. תוכנית מתאר מקומית לעיר באר שבע.

בין המתכננים היו ד"ר יהויכין גור, האדריכל שמאי אסיף, נחום דונסקי, פרופ' עזרא סדן ואחרים. תוכנית־האב למטרופולין באר שבע אושרה במועצה הארצית לתכנון ובנייה במאי 1998. המועצה אף הורתה למסד את מטרופולין 2000 ובעיקר את רעיונותיה לגבי המשך יישוב הבדווים כשינוי מס' 23 לתוכנית המתאר המחוזית 4/14.

תוכנית־אב מתאר לבאר שבע ולמטרופולין באר שבע – משנת 1996

המתכננים קיבלו כעובדה מוגמרת את מעמדה של באר שבע כלב המטרופולין הרביעית במדינה.[42] הדיונים החלו באשר לדרכים הרצויות להשגת יעד זה והשלכים בלוח הזמנים הצפוי. לדעתם, אם התוכניות לגבי הנגב ימומשו – בעיקר בתחום התעשייה, הכרייה וההפקה, המלונאות והתיירות בים המלח – ייווצרו יותר מ־42,000 מקומות עבודה חדשים. בהאמינם כי התוכנית תקנה תנופה לאזור צפו ראשי התוכנית, בעידוד מנהיגי היישובים בנגב, כי בשנת 2000 יתגוררו במטרופולין באר שבע כ־321,500 נפש.[43] המתכננים קבעו כי יש למהר ולהפוך את באר שבע

42 טובי פנסטר ואחרים, "תוכנית שיווק באר שבע: היבטים פיסיים, חברתיים, כלכליים ומנהליים", משרד הבינוי והשיכון, אגף תכנון ערים, מאי 1994, עמ' 13.

43 לוינסון ושיטרית, "הפיתוח המדלג – הפניית משאבים לאומיים לקידום מטרופולין באר שבע", קרן ג'נסיס, דצמבר 1995.

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

ל"קטר" שימשוך את רכבת הנגב ופירוש הדבר – להופכה במהירות לעיר הזכאית להוות לב המטרופולין.[44]

תוכנית הפיתוח המצורפת לתוכנית המטרופולינית הציגה אומדן להשקעות הנדרשות למימוש התוכניות בשנים 1995–2015, בסכום כולל של כ־20.5 מיליארד דולר.[45] בדו"ח המסכם קבע האדריכל אסיף, כי קיים פער משמעותי בין מטרת־העל "ליצור מטרופולין" לבין המצב החברתי, המשקי והפיזי של הנגב. חבריו, אשר הרגישו את העובדה כי מתחדד והולך הצורך הלאומי בפיתוחו של האזור כמטרופולין דרומית חזקה, שאבו ביטחון בעת תכנון המטרופולין הדרומית מקביעותיהם של ארבע תוכניות קודמות: תמ"א 2/6 לפיזור האוכלוסייה, תמ"מ 4/14 למחוז הדרום, תוכנית־האב ישראל 2020 ומסקנות עבודת המעקב והבקרה על תמ"א 31.[46]

עקרונות התכנון המטרופוליני

התכנון נועד לצמצם את הפער החברתי־כלכלי בין באר שבע המדשדשת לבין יישובי הלוויין הפורחים (עומר, להבים ומיתר) וזאת על ידי פיתוח מערכת שירותים ציבוריים משולבים ומשותפים לכל חלקי המטרופולין. הכוונה היתה להכין מבחר גדול של צורות מגורים, שיבטיח את כושר המשיכה של המטרופולין הן לאוכלוסייתה והן לאוכלוסייה חיצונית. התכנון ביקש ליצור מערכים מרחביים של מגורים ותעסוקה אשר יקטינו את הביקוש ליוממות בין חלקי המטרופולין השונים. התוכנית הדגישה כי יש לסגל את ראיית יישובי הבדווים כחלק מהמרקם המטרופוליני, תוך שמירת היבדלות מרחבית נאותה לקבוצות האוכלוסייה השונות.[47] כמו בתוכניות אחרות קבעה גם תוכנית זו, כי האיזון הנדרש ושילובם של יהודים ובדווים במטרופולין לא יתקדם כל עוד לא נפתרה

44 י' גרדוס, (עורך), **סוגיות נבחרות בפיתוח הנגב**, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, באר שבע 2001, עמ' 47–48.

45 נ' אלפסי, "תכנון ערים, בין רטוריקה לפוליטיקה", עבודת דוקטור, תל אביב פברואר 2000, עמ' 209–210; הסרנה לתכנון ופיתוח, המחלקה לגאוגרפיה, אוניברסיטת בן־גוריון, חלופות להתפתחות מטרופולינית של באר שבע, בהדרכת א' שטרן, באר שבע 1994, עמ' 1–67.

46 אסיף, מטרופולין באר שבע, א', עמ' 13–15.

47 אסיף, מטרופולין באר שבע, ב' עמ' 16–18. הנ"ל, תוכנית אב מתאר עירוני ופיתוח מטרופולין באר שבע, פרוייקטים נבחרים בעיר באר שבע, הצעות, רמת־גן ספטמבר 1996.

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

שאלת קרקעות הבדווים, וכל עוד לא הוצעו עבורם צורות התיישבות אחרות מלבד העיירות.[48]

מטרופולין ומדבר

עוד לפני פרסום תוכנית־האב בשנת 1996, התלבטו השותפים לתכנון בשאלה מהו סוג המטרופולין המתאימה לנגב. חלקם צידדו במטרופולין "תואמת תל אביב" ואחרים סברו שיש לייחד אותה מהמטרופולין המקובלת במרכז הארץ. כך התגבש דגם שהושתת על "עיר מוטת סביבה וחברה". המתכננים המשיכו את הרעיון שפותח בתוכנית 2020 וביקשו לבנות מטרופולין של איכות סביבה – שתהיה ייחודית לנגב. מטרופולין המכירה בערכי הטבע והנוף, המקפידה על חיים אורבניים בהרמוניה עם ערכים אלה, היא חלופה אמיתית למי שבוחר מתוך הכרה חיובית ותוך מחויבות קהילתית גבוהה, חלופה שמבטיחה איכות מצטברת והמשך התמחות והעצמה.[49]

כשל תכנוני

מספר חוקרים סברו כי תוכנית המתאר למטרופולין באר שבע לוקה ב"חזון יתר" וכי היא צמודה פחות מדי למגבלות ולמציאות. לעתים, כך הם הזהירו, גורמת נטייה מעין זו להצגת תוכנית היוצרת ציפיות, אך חוסר יכולת להגשימה מוליד אכזבה של הקבוצות השונות במרחב, הנוטות להאשים אחת את רעותה בכישלון יישום התוכנית. מבקרי התוכנית טענו גם כי נטייתה של התוכנית להרחיב את המטרופולין וליבתה דרומה – היא כשל תכנוני. כך נוצר ניגוד בין נטיית התושבים המחפשים להתיישב באזורים צפוניים יותר בגלל אקלים נוח יותר, נוף רך יותר וקרבה למרכז (כדוגמת ההתפשטות לכיוון יישוב הלוויין להבים, שכונת רמות ועוד) לבין מצאי הקרקעות הנוח לפיתוח ונטול החסמים הביורוקרטיים בדרומה של העיר. בשל כך עלול להיווצר מצב בו הפיתוח בדרום יעכב את ההתפתחות המטרופולינית כולה.[50]

---

48 אסיף, מטרופולין באר שבע, ב' עמ' 9.

49 אסיף, מטרופולין באר שבע, כרך ב' עמ' 8–10; 16 66–77; 107, כרך ג', עמ' 2; 75. והשווה, א' איסר, "המיתוס של ארץ בראשית", **הארץ**, 20 ביולי 1999.

50 השוו, ל' מירון, "ההיסטוריה התכנונית של באר שבע", מתוך ש' אסיף, תוכנית אב מתאר עירונית ופילוח מטרופולין באר שבע, דו"ח סיכום שלב א 1996, עמ' 184–218. והשוו, נ' אלפסי, "בין שיתוף הציבור בתכנון לדמוקרטיה תכנונית", **אופקים בגאוגרפיה** 55, 2002, עמ' 70.

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

עוד נטען, כי בהצעות לגבי אופי מטרופולין באר שבע אין יתרונות שיגרמו לתחרות אמיתית על לב האוכלוסייה המתגוררת במטרופולינים אחרות בארץ. השיקול המרכזי באפיון המטרופולין חייב להיות תעסוקה – והוא חסר. כך גם עולה חשש, כי התוכנית שממשיכה את תמ"א 31 ותמ"מ 4/14 לא תזכה לסיוע הכספי של הממשלה ולא תיושם. מבקרים אחרים טענו שדווקא חלופת "מטרופולין מוטה תעשייה" היא המנוף החשוב ביותר ליכולתה של באר שבע להתמודד עם המטרופולינים במרכז וחבל שלא זו היתה בחירת המתכננים. ממילא "המתכננים" ו"התוכנית" אינם קובעים הרבה והשחקנים הראשיים בתרחיש – בעלי הון, בעלי עסקים, האוכלוסייה הוותיקה והבדווים – אינם נוהגים לפי תוכנית מוכתבת. מסקנת המבקרים היתה כי במקום להרחיב את הקיים, יש להגשים את "החלום האמריקני" (מגורים בפרבר איכותי) בקרקעות הזמינות ללא הגבלות פיתוח.[51]

דומה כי היו שלושה צדדים חלשים לתוכנית: חזונם של המתכננים בדבר הקמת מטרופולין דו־לאומית; ציפייתם להשוות את הרמה הסוציו־אקונומית של יישובי עיירות הפיתוח וערי הלוויין לזו של תושבי ליבת המטרופולין; ואמונתם כי ניתן ליצור בבאר שבע מטרופולין רב־לאומית (הכוללת את הבדווים) של איכות.[52] לאמיתו של דבר, הוצעו אכן דרכים רבות להגשמת רעיון הקמת כרך גדול בנגב, אך לא נמצא הקשר הברור בין תוכנית־אב עירונית לבין היכולת המעשית והתקציבית לבנות את המטרופולין כבעלת איכות ייחודית לנגב. לכל היותר, אם תיבנה, יהיו משולבים בה מספר אלמנטים ייחודיים לאזור היכולים להוסיף מימד מסוים לכוח המשיכה שלה בעתיד.[53]

51 דיון ב"איזה מין מיטרופולין" 2 במאי 1996, צוות מומחים, אסיף, כרך ב' נספח א' (ללא ציון עמודים).

52 השוו, ט' פנסטר, "מגדר וכוח: ידע מקומי וידע עולמי בתכנון עיירות הבדווים בנגב", בתוך **נשים בדרום, מרחב, פריפריה, מגדר** (עורכות ה' דהאן ואחרות), תל־אביב 2005, עמ' 81.

53 מבקר המדינה, פרק ראשון – ערי הפיתוח בדרום הארץ, דו"ח שנתי 50 ב', ירושלים 1999, עמ' 14-15; וכן ראו ז' מאור, "מטרופולין באר שבע על המפה", **הארץ**, מוסף נדל"ן, 29 בדצמבר 1996; והשוו, מ' קפלן, "תמ"א 22 – תוכנית מיתאר ארצית ליער וייעור", בתוך **קרקע, סוגיות במדיניות קרקעית** (עורכים ע' יניב וב' מושקין), ירושלים 2002, עמ' 285-290; א' אלכסנדר, "התכנון ליישוב הבדווי בנגב", **תכנון**, כרך 1, חוב' 2, 2004, עמ' 92-97.

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

תוכנית מתאר מקומית – באר שבע 2020

תוכנית המתאר המקומית באר שבע 2020 נועדה לעדכן ולתקן את תוכנית מתאר באר שבע (06/02), שהיתה בתוקף מאז שנת 1969. כדי לבנות מטרופולין אחרת, אטרקטיבית, שתתחרה עם המטרופולינים בצפון, הניחה התוכנית כי איכות המקום והסביבה, האקלים היבש והנוף המדברי, הרוגע של שולי המדבר וחלוציות סביבתית יכולים ליצור "מנוע" שיוביל למטרופולין המקווה. עקרונות התכנון של הצוות הדגישו את הצורך ביצירת עיר המושתתת על מערך קונצנטרי אחיד, התומך במרכז מטרופוליני־עירוני, הנסמך על רשת צירים ושדרות ומערכת כבישים טבעתיות־היקפיות המקשרים ומשרתים את העיר וסביבתה. עוד דובר בפיתוח התחבורה הציבורית, בצורך באיזון היקפי בין מגורים, תעסוקה ומוסדות, פיתוח תיירותי של נחל באר שבע והחייאת העיר העתיקה. הוצע גם למהר ולצופף את השכונות הוותיקות ואילו את השכונות החדשות כמו רובע נוה נוי, נוה זאב ורמות, להותיר פתוחות.[54]

איחודן של שלוש התוכניות, ללא התניה תקציבית או תכנונית ביניהן, והרצון לפתור ברמה המקומית שאלות כבדות משקל כמו שילוב הבדווים במטרופולין, אופייה של המטרופולין והדגש הרב שניתן למדבר כפוטנציאל למשיכת משפחות איכות – גרמו לבלבול רב בין הרשויות ולהאטה בהשלמת הפרויקטים. יתר על כן, הממשלה התייחסה להצעות ברמה ההצהרתית שלהן אך לא היתה מוכנה לגבות רעיונות אלה בתקציב רב־שנתי. השאלה הגדולה, האם דרושה קודם כול מסה קריטית בעיר ובפריפריה כדי לבנותה כמטרופולין, או לבנותה גם ללא התחשבות במצב העכשווי הקשה – נותרה פתוחה.

תמ"א 35 – הנגב

ביום 5 בנובמבר 1996, הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לערוך תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ופיתוח – תמ"א 35 – לאחר שכבר ברור היה שתמ"א 31 אינה עונה על צורכי המדינה כלומר, אינה מפתחת את הנגב כפי שהתחייבה. הכנת התוכנית לוותה על ידי אדריכלית דינה רצ'בסקי, מנהלת מינהל התכנון, והוכנה על ידי

54 ש' אסיף ונ' מליס, תוכנית מתאר מקומית באר שבע 2020, ועדה מקומית/מחוזית לתכנון ובנייה באר שבע, שמעונים ולמחוז הדרום, טיוטא, הוראת התוכנית, עיקרי הנספחים, נספח א', דברי הסבר, רמת גן, (ללא תאריך, 1996?), עמ' 1-2; 9-10.

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

"ארץ", צוות תכנון רב־תחומי. התוכנית חויבה לאתר עתודות קרקע לפיתוח מגורים, תשתיות, תעסוקה ושירותים, תוך הבטחה של איכות חיים, שמירת טבע ונוף; התוכנית אף חויבה לשמור על העיקרון התכנוני המוביל: "פיזור האוכלוסייה" תוך הטמעת רעיון פיתוח באר שבע כמטרופולין אשר יביא בהכרח לפיתוח ולאכלוס הנגב כולו. לגבי מגזרי האוכלוסייה האחרים, הסכימו ראשי התוכנית לקדם את תהליכי השינוי בחברה הבדווית ולשפר את רמת החיים שלה. בראש צוות התכנון שעיצב את תמ"א 35 עמדו האדריכל שמאי אסיף והפרופסור אריה שחר, בפיקוחה של ועדת היגוי בת 52 חברים. בממשלה, שמימנה את מהלך התכנון רב־השנים, נתפסה התוכנית כמשרתת את הסכמי השלום וכמעדיפה את המגזר החקלאי־כפרי על פני הפרברים ועיירות הפיתוח. ברם, גם ראש הממשלה אז, אהוד ברק מטעם השמאל, לא הצליח לאשרה סטטוטורית בשל התנגדות הימין, גופים ירוקים וחברתיים, ראשי מועצות אזוריות, ראשי הבדווים ונציגי מפלגות ותנועות נוספות שחברו אליהם. לאחר קרב פוליטי־מקצועי ממושך אושרה התוכנית באופן רשמי בנובמבר 2005 אך רבים מרעיונותיה, בעיקר בהקשר לספר ולפריפריה, כבר היו לא רלוונטיים.

"בינואר 2000 החליטה הממשלה להיענות לתביעות הבדווים והסכימה כי תמ"א 35 תאפשר הקמת יישובים בדווים בופת באר שבע. השטחים של בקעת באר שבע ובקעת ערד ממזרח לעיר, יחליפו סטטוס ובמקום מרקם שמור משולב יסומנו כמרקם כפרי המאפשר פיתוח ובנייה".

המתכננים ביקשו להגשים באמצעות פיתוח רעיונות קודמים, מספר מטרות בנגב: רעיון "העדפת יישובי הספר" הופיע בתוכנית כביסוס להעדפת הנגב, שיתוכנן כאזור בעל כוח משיכה. רעיון "השמירה על ערכי טבע, מורשת ונוף" הפך בתוכנית זו לשמירה על השטחים החקלאיים, צמצום הפגיעה בשטחים הפתוחים ושמירה הדוקה על עתודת קרקע; הנגב כ"אזור מחקר ופיתוח" היה לרעיון שביקש לפתח אזור בעל כושר תחרות כלכלית; הרעיון של "הנגב כגשר יבשתי בינלאומי" הפך בתמ"א 35 לאזור גיאו־פוליטי הקושר את כלכלת ישראל עם הארצות השכנות ומשתלב בכלכלה הלאומית והבינלאומית (גלובליזציה); רעיון חיזוק יישובי הספר ועיבוי ההתיישבות בסמוך לגבול נוסח בתמ"א

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

35 כ"תמיכה ביישובים קיימים, חיזוק כל גווני וצורות ההתיישבות ומניעת בנייה עירונית פרברית חדשה". המתכננים הדגישו כי מטרות אלה, כולל צמצום הפער בין המרכז לפריפריה, יש ליישם תוך שמירה קפדנית על האופי הסביבתי־נופי־ייחודי של האזור.[55] לפנינו אם כן, לראשונה, תוכנית מתאר סטטוטורית, הקובעת כי יש להעדיף את הנגב בהיבטי תכנון ופיתוח על פני אזורי המרכז והצפון באורח ברור מאוד ולאורך זמן רב מאוד.[56]

תשתית, הון אנושי ומחקר ופיתוח

המתכננים סברו שמכיוון שהנגב הוזנח עד כה בהיבטים של פיתוח והתיישבות ואף הפך במידה רבה לחצר האחורית של מדינת ישראל,[57] יש להגדיל את מלאי הון התשתיות הפיזיות מ־16 מיליארד ש"ח בשנת 1995 ל־101 מיליארד ש"ח בשנת 2020. ההשקעות במרחב יכוונו לתחומי התעסוקה, התיירות, התרבות והפנאי.[58] תמ"א 35 תשים דגש מיוחד על פיתוח התשתית החקלאית במרחבי הנגב ובעיקר על פיתוח מקורות המים.[59] לקראת שנות ה־2000 הציעה תמ"א 35 להפוך את הנגב למרכז תעסוקה מתקדם. כלומר, ארגון מחדש של אזורי התעשייה/התעסוקה הקיימים והקמת אזורי תעסוקה חדשים על בסיס תעשיות עתירות ידע ברמת בקע, ליקית, קדמת נגב. כמו כן הוצע להקים בשערי העיר תעשיות מודרניות באתרים כמו: עתידים בנגב, פארק שדה תימן ופארק שגב. הישגי המחקר והפיתוח בתחום החקלאי מצביעים על כי ניתן ורצוי להמשיך בתנופה וחדשנות בפיתוח חקלאות כלכלית־סביבתית־נופית שתשתלב בתנאי המדבר המיוחדים.[60]

---

55 ש' אסיף וא' שחר, "הנגב בתמ"א 35 – מרכיבים עיקריים", נוסח מעודכן, "ארץ", תמ"א 35, יום עיון בבאר שבע, אפריל 2000.

56 שם, שם.

57 והשוו, א' אפרת, "ישראל צועדת לקראת הפיכתה למדינת־עיר", **קרקע** 47, ירושלים נובמבר 1999, עמ' 42-43.

58 והשווה, א' מזור, תוכנית אב לישראל 2000, המרכז לחקר עיר ואזור, (דוחו"ת שונים), הטכניון, חיפה 1992-1995.

59 ש' אסיף וא' שחר, "הנגב בתמ"א 35".

60 והשוו, א' יפתחאל ואחרים, התעשייה בנגב: תהליכים, מבנה ומיקום, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, המחלקה לגאוגרפיה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב, באר שבע 1997, עמ' 13.

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

פיתוח המערך היישובי הבדווי

תמ"א 35 בחרה שלא להתעלם גם מבעיית "הפזורה" (התיישבות בדווית בלתי חוקית ולא מוכרת על ידי המדינה) המחייבת פתרון שיטתי. ההצעה קבעה שיש להכריז על הסדרת יישובי הבדווים בפזורה כפרויקט לאומי, מקיף ורב־שנתי שעיקרו, פיתוח מלא ואיכותי של היישובים הקיימים והפיכתם ליישובים אטרקטיביים. הפתרון יתבע הסדר של התביעות הקרקעיות; הקמת מרכזי שירותים ליישובי הפזורה, שישמשו גרעינים אטרקטיביים ליישובי הקבע הנוספים; ויתר על כן, יש למסד באופן הדרגתי חלק מההתיישבות הקיימת בפזורה וגיבושה מסביב לרהט ולשש העיירות ומסביב למרכזי השירותים החדשים. הפזורה תשתלב לפי דעת המתכננים בפיתוח החדשני של חקלאות כלכלית־סביבתית־נופית על פי מגמות תמ"א 35 וכן תשתלב בפיתוח התיירות בנגב על בסיס הסביבה הטבעית והמורשת התרבותית.

מבלי להמתין לאישור הסטטוטורי, הוברר במהלך מאי 1998 שהשלטונות הורו להקים 5 יישובים בדוויים חדשים – שלמעשה, רובם מהווים הכרה ביישובים קיימים בלתי חוקיים. במשרד לתשתיות לאומיות בראשותו של השר (דאז) אריאל שרון הוצע להקים 4 יישובים חדשים בהם: יישוב עבור שבט אבו־כף, שיוקם צפונה מבאר שבע וממזרח לעומר; יישוב עבור שבט התארבין אל סאנע, שעתיד לקום בין צומת להבים למשמר הנגב (לאחר בג"צ אושר לאחרונה האתר בו יקום יישוב בדווי ראשון לא עירוני); יישוב עבור שבט עזאזמה באתרים שברמת הנגב ובדריג'את ועבור שבט אבו־רביע שיוקם באזור כסייפה.[61]

שימור מורשת, נוף, פנאי ונופש

ארגון המרחב הפתוח בנגב ייעשה, לדעת תמ"א 35, על פי הגבולות הטבעיים תוך הדגשת העקרונות הערכיים־מרחביים. הכוונה לערכי הטבע, הנוף והמורשת ולמימוש הפוטנציאל התיירותי הייחודי בשמורות, במאמץ לחשוף את הציבור בפני התיישבות מדברית בעבר ובהווה. תוכנית תמ"א 35 חילקה את שטח הנגב ל־12 אזורי תכנון נופי כמרקמי שימור. כמו כן נלקח בחשבון מקומו החשוב של הנגב בדרך לארצות התיור השכנות – ירדן ומצרים, וערכי תיור משותפים כגון: דרך המסחר הקדומה,

61 והשוו, **שבע**, גיליון 1377, 28 במאי 1998; אסמעיל אבו־עסד, ה' ליטוויק, "פריצת דרך, תוכניות לפיתוח היישובים הבדווים בנגב", המרכז לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן־גוריון, אפריל 2001, עמ' 27.

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

היא "דרך הבשמים" ועוד.[62] אילת נתפסה על ידי המתכננים כעיר היכולה לפתח את הקשר לעקבה, פטרה, ומעברי הגבול בטאבה ובערבה, ובכך להוות עיר יציאה למצרים ולירדן. למתכננים היה ברור כי הפוטנציאל התיירותי חייב להתבסס על שטחים מחוץ לעיר כמו נופי ההרים ובקעת הירח, עין נטפים, תמנע והיישובים הסמוכים.[63]

התנגדות חברתית ומקצועית

ראשי מועצות אזוריות בנגב הציגו בפני שרים ומתכננים את הפגמים בתוכנית בכל הנוגע ליישובי המרחב הכפרי. כך התברר כי ראשי המועצות האזוריות ביקשו לדחות את שיטת המרקמים העירוניים שמציעה תמ"א 35. הם קבעו כי שיטה זו מאפשרת התרחבות בזבזנית של השטחים הבנויים על חשבון השטחים הפתוחים החקלאיים. תשובת המתכננים כנגד טענות אלה התבססה על הקביעה, כי שיטת "המרקמים" ושטחי החיפוש נותנת מענה גמיש לצורכי גידול האוכלוסייה, שעל פי תחזית תמ"א 35 תגיע בשנת 2020 ל־9 מיליון נפש.[64] על מנת לנגח את תמ"א 35 הציגו נציגי המועצות האזוריות את מהלכי הבינוי והפיתוח במרחב הכפרי כמאיימים על אופייה "היהודי־דמוקרטי" של המדינה. טיעון זה רומז לכך כי המשך המצב בו הממשלה נמנעת מאכיפת חוקי התכנון והבנייה ובו אין התמודדות עם הבנייה הבלתי חוקית של הבדווים, עלול להגדיל את "מגמת האי־איזון הדמוגרפי" לרעת היישוב היהודי.[65] קובלנתם של ראשי "הרשות לפיתוח הנגב" כלפי מתכנני התמ"א בכל הנוגע ליישוב הבדווים, התמצתה בטיעון כי התוכנית לא גיבשה קריטריונים לקבלת החלטות על אופי ההתיישבות הבדווית בנגב, וכן שלא נמצא מקום בתוכנית הארצית לפרט את הכמות, הגודל והמיקום המדויק של הישובים.[66] הבדווים מצדם תמכו בתוכניות המתנגדות לתמ"א 35 ואשר מבקשות לחזק את הזהות האתנית־לאומית ערבית של הבדווים בנגב.

---

62 והשוו, א' אפרת, "שימור אתרי ציונות", בתוך **כיוונים חדשים** 5, ירושלים, אוקטובר 2001, עמ' 186-187.

63 ראו, לעיל הע' 3.

64 ד' שחורי, "מרכז המועצות האזוריות נגד תוכנית המתאר הארצית", **הארץ**, 9 באפריל 2000.

65 ד' שחורי, שם, שם.

66 עיקרי הביקורת ניתן למצוא בניירות עמדה של הרשות ובפרסום מקוון, גואל דרורי, הרשות לפיתוח הנגב, חולשות וחסרים בתוכנית והצעות לשינויים, 1999.

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

מכאן אף צמחה הדרישה לפיתוח באר שבע כמטרופולין דו־לאומית, תוך הבלטת הזהות הטריטוריאלית המקומית.[67]

בינואר 2000 החליטה הממשלה להיענות לתביעות הבדווים והסכימה כי תמ"א 35 תאפשר הקמת יישובים בדוויים בנפת באר שבע. השטחים של בקעת באר שבע ובקעת ערד ממזרח לעיר יחליפו סטטוס, ובמקום מרקם שמור משולב, יסומנו כמרקם כפרי המאפשר פיתוח ובנייה. בהחלטה זו היתה היענות עקרונית לתוכנית של המועצה האזורית הבדווית ליישובים בלתי מוכרים, שדיברה על אספקת שירותים ברמה הגושית מצד הממשלה אפילו אם לא ננקטו ערכים תקציביים.[68]

ביקורת בהיבט דמוגרפי

הביקורת בתחום הדמוגרפי על התוכנית הופנתה כלפי גישתו של ראש צוות תמ"א 35, שקבע בדצמבר 1997 כי הקרקע בישראל היתה עד כה ערך לאומי ואילו היום היא הפכה למוצר נדל"ני לכל דבר. מכאן נטען כלפי ראש הצוות כי הוא ניסה להגן על קבוצת מתכננים, עורכי דין ויזמים ממרכז הארץ, שהחליטו להביא קץ על מעט הירוק שנותר במרכז ישראל. ולכן מזלזלת התוכנית בערך הקרקע החופשית ובערך פיזור האוכלוסייה, וזאת בשעה שישראל עומדת מול קריסה רחבה בתחומים רבים נוספים, ביניהם המרכיב האקולוגי ההופך לדומיננטי יותר ויותר. חבל, כך ציינו בצער המבקרים, כי התכנון הלאומי בתמ"א 31 ו־35 הקדיש תשומת לב רבה לליבה, לתל אביב ובנותיה, תוך שהוא "בועט" בציונות ומפקיר את הספר והפריפריה. יתר על כן, נטען עוד, כתוצאה מהזנחה זו אף באר שבע הוזנחה והדיבורים על מטרופולין רביעית הם מליצות בלבד. בנקודה אחת

67 א' מאיר, יום עיון "ספר ופריפריה", 27 בדצמבר 2001; הנ"ל, "תרבות חברה, מרחב: השיח הבדווי בתכנון עיצוב המרחב בנגב", כנס האגודה הגאוגרפית, חוברת תקצירים, באר שבע דצמבר 2002, עמ' 94–95; נ' אלפסי, "בין שיתוף הציבור בתכנון לדמוקרטיה תכנונית", **אופקים בגאוגרפיה** 55, 2002, עמ' 73–74; וכן השוו מפגש הבדווים עם נציגי המתכננים, באר שבע, 4 ביוני 1999.

68 ע' אל־הוזייל, מנהל תכנון אסטרטגי במועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב ועיריית רהט, בתוך פורום חשיבה לענייני תכנון וניהול מוניציפלי, "הכפרים הבלתי מוכרים בנגב מהכרה עד להכנת תוכנית מתאר", המרכז היהודי־ערבי לפיתוח כלכלי, הרצליה, פברואר 2002, עמ' 9; והשוו, ש' סבירסקי, "מבט ביקורתי על תוכניות לפיתוח הנגב", יחידת המחקר של המרכז הבדווי, **פירסום** מס. 2, באר שבע 2007, עמ' 27–34.

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

נוצרה הסכמה בין הביקורת לבין מתכנני תמ"א 35 – על מנת למנוע קריסה יש להגביר את המאמצים לפיזור האוכלוסייה למרחב באר שבע.[69]

בין המבקרים היו גם חברי הלובי החקלאי בכנסת ובמוסדות העיקריים, שחששו שתמ"א 35 תשים קץ להפשרות הקרקע הנרחבות אותן הם ביקשו להשיג על מנת להתרחב ולהתבסס על ענף ייצור חדש – נדל"ן. ראשי הרשויות המקומיות חששו מפני ההשקעות הגדולות בתשתית שיידרשו מהם אם יוחלט לצופף את מרכזי הערים. פוליטיקאים הציגו בעיות הקשורות ביישוב הגליל (שלצורך ייהודו המהיר ייתכן שיהיה צורך בהקמת עיר חדשה) ולשאלת הקמת מרכזי תעשיות על קו התפר. בעיתונות היומית הובאו טיעונים כנגד תמ"א 35 מחשש שתגרום נזק לאיכות החיים במדינה אם התוכנית כפי שהיא – תאושר. לדעת תמ"א 35 הפערים הסוציו־אקונומיים בין הישראלים הגרים במרכז הצפוף וסמוך למקומות העבודה עתירי ההון לבין הנגב והגליל, יגדלו ויצטרפו לשסעים הקיימים כבר במדינה.[70]

תכנון ותוכנית – יסודות בתוכנית המתאר

במהלך שנות התשעים הפכו נושאי התכנון העירוניים והארציים לכוללניים יותר. ההתייחסות לתוכנית פסקה מלהיות התייחסות לתוכניות המתאר לסוגיהן כמשימה חד־פעמית, והפכה לתפיסה המלווה את התכנון כתהליך מתמשך, ממש כשם שמפת ההתיישבות והעיר המרכזית בנגב הלכו והתפתחו במשך הזמן. וכך, אם בשנות הארבעים והחמישים התיימרו תוכניות הפיתוח והמתאר לתכנן את צורתה הסופית של העיר ואת המדרג היישובי־חקלאי סביבה, הרי שהחל משנות השישים מציגות תוכניות אלה מדיניות בנייה ופיתוח עניינית שנמנעת מלקבוע זכויות בנייה. בשנות השמונים

---

69 א' סופר, "האוכלוסייה התפזרה: בין בת־ים להרצליה", **הארץ**, 8 בפברואר 1998; הנ"ל, "תהליך הפירבור בישראל, אמריקניזציה במקום הלא נכון", בתוך **נופי ארץ־ישראל**, ספר עזריה אלון (עורכים ג' ברקאי ואחרים), ירושלים 2000, עמ' 93–94; הנ"ל, ישראל, דמוגרפיה 2000–2001, סיכונים ואפשרויות, המרכז לחקר הביטחון הלאומי 1, אוניברסיטת חיפה, תשס"א, עמ' 34; ש' קרקובר, "מגמות פרבור במרחב באר שבע", בתוך **הנגב – יובל של עשיה, ספר ורדימון** (עורכים ח' פורת וי' גרדוס), אריאל, ירושלים, 2002, עמ' 63–68; והשוו, ע' גונן, "עיור המושבות במישור החוף בישראל: גורמים ושלבים", בתוך **נוף מולדתו, מחקרים בגאוגרפיה של ארץ־ישראל ובתולדותיה** (עורכים בן־ארצי ואחרים), ירושלים 2000, עמ' 474.

70 ע' פטרסבורג, "תוכנית המתאר הארצית", ממון, **ידיעות אחרונות**, 16 במאי, 2000.

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

נוצר דפוס חדש של הצגת תוכנית המתאר – כתהליך, על כל מורכבותו והדינמיקה המחשבתית שמעצבת אותו. עתה נוסף מימד חדש לתוכנית המתאר – ניסיון להציגה כתוצאה של שכלול תהליך הביצוע כחלק מתהליך התכנון. בשנות התשעים הוצגו בפני הציבור תוכניות מתאר בהן בלטו דרכי החשיבה שהפכו להיות תיאור של מדיניות ועשייה חברתית־כלכלית המלווה במושגים תכנוניים אזוריים והמבקשת לשרת את האינטרס של כל קבוצות האוכלוסין.

נוכחנו אם כן כי התוכניות – קדמת נגב, תמ"א 31, ישראל 2020, תוכנית מתאר מחוז דרום 4/14, תוכנית־אב מתאר באר שבע על שלושת חלקיה ותמ"א 35 – נאחזו בערכים לאומיים מקובלים כמו פיזור האוכלוסייה, מיזוג גלויות, כור ההיתוך, עיבוי הגבולות ומניעת הצטופפות במרכז, תוך ניסיון לתת להם היבטים תכנוניים מרחביים חדשים. כלומר, התוכניות קיבלו עליהן את סדרי העדיפויות הלאומיים המקובלים בציבור זה עשרות בשנים וביקשו ליישמם באמצעות הסדרת הפיתוח, התחשבות בערכי מורשת, נוף וטבע, פיתוח אטרקציות בספר למשיכת כוח־אדם מעולה והצגת עיר המחוז באר שבע כמי שעתידה להיות לב המטרופולין הרביעית. כל התוכניות התנו את יישומן במציאת התקציבים הענקיים הדרושים לפיתוח ספר הנגב.

מלבד התקציבים, היה על המתכננים והמיישמים לדלג מעל חסמים מדיניים־פוליטיים והתנהלות פוליטית שברובם נמנעו מלתבוע בגלוי את עצמאותו של הנגב ובפועל חיזקו את קשריו המסורתיים למרכז; חסמים תרבותיים, ערכיים ואידיאולוגיים הקשורים ברובם בתדמיתו הנמוכה של הנגב; חסמים תכנוניים וסטטוטוריים שתוקנו בעבר ולא התאימו לשינויים של שנות התשעים; חסמים סביבתיים וחסמי מדיניות קרקעית לאומית שלא אפשרה את פתרון שאלת הבדווים.[71]

תוכניות המתאר והאב ביקשו לצמצם את הפער בין ספר לפריפריה, עיקרון שהודגש היטב בתמ"א 32, ומרביתן הציגו את חשיבותו של הנגב מבחינה גיאופוליטית כמקדם את השתלבותה של ישראל במרחב וכמחזק את גבולותיה הדרומיים.[72]

---

71 והשו, נ' שחורי, "האם הגיע 'עידן הנגב?' תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב", בתוך **תכנון** 2, (1), 2005, עמ' 34–36.

72 ד' רצ'בסקי, "מדוע צריך תכנון כוללני? עשור לתמ"א 31: בחינת התכנון הכוללני לאור המציאות בעשור האחרון", **תכנון** 1, (1), 2004, עמ' 51–52.

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

אין תכנון בלא פתרון בעיית הבדווים

תוכניות המתאר של שנות התשעים הכירו בעובדה שאין יותר אפשרות להמשיך ולתכנן את פיתוח הנגב בלי להתחשב בצורכי הבדווים ובזכויותיהם. כך קבעה תוכנית "קדמת נגב" כי התנאי לפתרון שאלת הבדווים הוא הסדר שאלת הקרקעות בין הבדווים למדינה. גם תמ"א 31 קבעה שהתנאי לפיתוח מרחבי בנגב הוא פתרון הסכסוך הקרקעי ואף הזכירה את הסכנה האזרחית־חוקית שבהמשך קיומה של "הפזורה" כיישובים בלתי חוקיים. תוכנית ישראל 2020 ביקשה לשלב את הבדווים בעיקר מבחינת תעסוקתית וביישובית במרחב המעויר שנתפס כיחידת תכנון, שתצעיד את הנגב קדימה. תוכנית המתאר המחוזית 4/14 טענה כי הפיתוח לא יתקדם בלא השגת פשרה הוגנת עם הבדווים שתתבסס על תקדים "הסכם השלום" משנות השמונים, בו הכירה המדינה לראשונה בזכות החזקה של הבדווים על קרקעותיהם. תמ"א 35, קבעה רק לאחרונה כי תנאי להמשך הפיתוח הוא השגת פתרון של קבע לסכסוך הקרקעי ומתן אפשרות לתושבי הפזורה להתיישב ביישובים לא אורבניים.[73]

הקשר בין עיר מטרופולין לפיתוח הנגב

תוכניות שנות התשעים ראו בנגב את השטח הפתוח האחרון שנשאר בידי המדינה, שיש לתכננו מראש כדי להימנע מחזרה על שגיאות העבר. מכיוון שהתוכניות הושפעו מהמצב הפוליטי שהשתרר לאחר הסכמי אוסלו, הן ביקשו לפתח את הנגב לא רק כחבל ספר ישראלי אלא כגשר גיאו־פוליטי למדינות השכנות. יתר על כן, התוכניות קשרו את פיתוח הנגב עם הפיכתה של באר שבע מעיר מחוז למטרופולין. לטענתן, רק עיר במעמד מעין זה תוכל להקרין על פיתוח ובינוי הנגב כולו, כולל יישובי הלוויין, ערי הבדווים, ערי הפיתוח והפריפריה החקלאית. זאת ועוד. עיר מטרופולין המשמשת מרכז לערי לוויין תתחזק מבחינה חברתית־פסיכולוגית־תרבותית־תדמיתית ובכך תאיץ את פיתוח הנגב כולו.[74]

---

73 והשוו, פיתוח הנגב כאתגר לאומי – דוח פרוייקט, כנס הרצליה, 13–16 בדצמבר 2004, עמ' 56; א' אלכסנדר, "דו־שיח או דו־קרב: התמודדות עם התכנון ליישוב הבדווי בנגב", **תכנון** 1, (2), 2004, עמ' 91–104; ש' סבירסקי, י' חסון, "אזרחים שקופים, מדיניות הממשלה כלפי הבדווים בנגב", מרכז אדווה, גליון מס. 14, ספטמבר 2005.

74 י' גרדוס, "תמורות בגישות הפיתוח האזורי עירוני של מערך יישובי הנגב", בתוך: ח' פורת וי' גרדוס (עורכים), **הנגב – יובל של עשייה**, אריאל, ירושלים 2002, עמ' 25–32; א' כהן, באר שבע – העיר הרביעית, כרמל, ירושלים 2006, עמ' 296–298.

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

ניתן אם כן לומר, שבשנות התשעים הבשיל רעיון באר שבע כמטרופולין, והנגב כגשר לארצות השכנות, שפותח לראשונה בשלהי שנות השמונים. התוכניות הדגישו כי על מנת ליישם את רעיונות המתאר יש להקצות לכך תקציבי ענק הן לביצוע הפרויקטים והן להזרמת כוח אדם מהמרכז ומהצפון. התקציבים שלא הוקצו ואף החילופים הרבים שנעשו במשרדים הממונים על ביצוע התוכניות מנעו את יישום הרעיונות המרכזיים של תוכניות המתאר ולא הצליחו להפוך את הנגב לאזור התיישבות לגיטימי. במאמץ רב ובסיוע של המתיישבים שלא ויתרו על הנגב כבית, קודמו מספר פרויקטים בתחום הבנייה, התעשייה, ההשכלה, הבריאות והתחבורה, אך הללו לא קירבו עדיין את הנגב למרכז ואף לא השלימו את משימת בנייתה של באר שבע כמטרופולין. הנגב נותר ספר פריפריאלי הממתין להגשמת תמ"א 35 שאושרה בנובמבר החולף, והאוצרת בחובה את רעיונות תוכניות המתאר שקדמו לה.

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

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

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

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

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

"בסוף שנות השמונים התחילו גופים ערביים שונים בישראל לשקם באינטנסיביות מקרקעין דתיים נטושים בכל רחבי הארץ. ההסבר לפעילות זו נשען על הטיעון שחשוב להם למנוע את חילול האתרים ולשמור על קדושתם הנצחית. הסיבה האמיתית לפעילות זו אינה אלא הרצון הערבי להוכיח את הפרישה הרחבה של יישובים ערביים שהיו בארץ בעבר, כדי להוביל, בעתיד, לשיבת האוכלוסייה הערבית למקומות יישוב אלה, כשהמטרה הסופית היא להוכיח שהערבים הם 'בעלי הארץ האמיתיים'".

"מזה שנים רבות מוענקת ראשות מועצת מקרקעי ישראל כהטבה פוליטית לשר משרי הממשלה במסגרת הסדרי הקואליציה. השר המקבל את המינהל לאחריותו המיניסטריאלית 'מספח' את המינהל למשרד הממשלתי עליו הוא מופקד ומציב, גם להלכה וגם למעשה, מעל ראשי המינהל, את עובדי לשכתו האישית במשרד הממשלתי 'שלו'. כך הופכים העוזרים ויועצי השר הממונה, שאין להם ולא כלום עם המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל, לשליחיו האישיים של השר כלפי מנהל המינהל ועובדיו".

"כללי השיתוף האחידים במושב לא התאימו במידה שווה לענפים החקלאיים השונים ולפיכך, חוסר הומוגניות בהרכב הענפים האלה תרם להיחלשות המערכת השיתופית במושבים. תהליך המעבר למשק מתמחה והיחלשות השיתופיות הביאו למצב שבו על מנת לשרוד כלכלית המשק חייב להיות גדול דיו. התוצאה: החקלאים שלא היתה להם יכולת להגדיל את משקם נפלטו מהענף".

"בהרבה מקרים מתבססים חקלאים על הכנסות נוספות, פרט לחקלאות, שמקורן בחדירה של פעילויות ושימושי קרקע לא־חקלאיים למשק, או התבססות על מקורות הכנסה חיצוניים. החקלאים הגדולים, החקלאים הקטנים וגם אותם משקי בית שחדלו לעסוק בחקלאות, תורמים יחדיו לפסיפס חדש של שימושי קרקע במושב, פסיפס המורכב מאחידות גבוהה יותר בשימושי הקרקע החקלאיים וממגוון של שימושי קרקע לא־חקלאיים".

"על אף העובדה שתוכניות המתאר משנות התשעים העדיפו במכוון את הנגב כאזור פיתוח ותבעו את בנייתה של באר שבע כמטרופולין רביעית, בפועל נותר הנגב 'ספר פריפריאלי'; התוכניות אף לא קידמו את הנגב בייצוגו הפוליטי ולא הצליחו להפוך את שאלת פיתוחו ובינויו לנושא מרכזי בשיח הציבורי".

"מכל האידיאולוגיות המרכזיות והמושגים החברתיים שליוו את תהליכי ההתיישבות בארץ החל משנות החמישים כמו: פיזור האוכלוסין; כיבוש והפרחת השממה; עיבוי יישובי הספר; פיתוח הנגב כמרכז תעשייה ומחקר; הנגב כגשר לארצות השכנות ופעולות בנייה ופיתוח המתחשבות בערכי טבע, מורשת נוף ושטחים פתוחים — רק מעט מזעיר הוגשם. דיבורים 'פרוגרמטיים' אלה רק טשטשו במידה רבה את מחדלי הפיתוח של הנגב בעשורים הקודמים והציגו תוכניות יומרניות ארוכות טווח, שלא נשענו על פעילות פיתוח אמיתית במרחב ושלא הציגו מקורות תקציביים ליישומה".