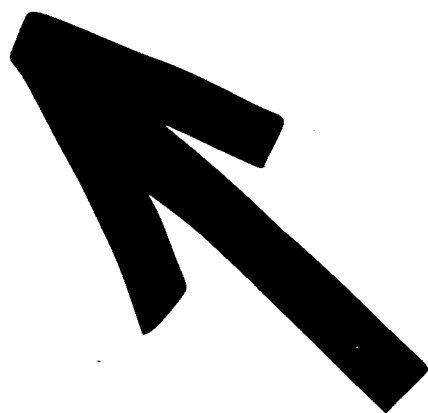


# התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית

אורי ברשישת וערן פייטלסון



מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

---

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

## **התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית**

אורי ברשישת וערן פייטלסון

ירושלים, אפריל 1998

The Floersheimer Institute For Policy Studies

**Expanding Private Entrepreneurship in Moshav  
and Kibbutz Settlements**

Uri Barshishat and Eran Feitelson

עריכה לשונית: ששונה יובל  
עורכת אחראית: שונמית קרין  
הכנת מפות: תמי סופר  
הכנת גרפים: סילבינה פרוינד  
הכנה לדפוס: זהבה דדון וסילבינה פרוינד  
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחברים בלבד

© 1998, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ  
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל' 02-5666243 פקס: 02-5666252  
e-mail: floerins@internet-zahav.net  
<http://www.actcom.co.il/~floerins>

ISSN 0792-6251

## על המחברים

עין פייטלסון - הנו חוקר במכון פלורסהיימר ומרצה בכיר במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

אורי ברשישת -הנו גאוגרף אורבני ומתכנן סביבתי.

## על המחקר

מאמר זה מתבסס על עבודת גמר לתואר מוסמך בגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. העבודה בחנה את התפרוסת המרחבית של היוזמות בקרקע החקלאית הציבורית בישראל בעקבות החלטות 533 ו-611 של מועצת מקרקעי ישראל.

הניתוח נעשה בשתי רמות: ברמה האזורית נעשה ניתוח תיאורי בו נבדק ונלמד לעומק תהליך שינוי ייעוד בקרקע החקלאית. ברמה הארצית נעשה ניתוח כמותי, בו נבדק הפיזור המרחבי של היוזמות כפונקציה של שורת משתנים. מאמר זה מתרכז בעיקר בניתוח הארצי-כמותי.

## דברי תודה

ברצוננו להודות למינהל מקרקעי ישראל על שיתוף הפעולה במחקר ובעיקר למר עוזי וכסלר ולעו"ד עזריאל לוי. תודתנו נתונה גם לכל מי שהקדישו לנו מזמנם והסכימו לשתף אותנו בדעותיהם בנושא, ובהם: מר מאיר ויזל ראש המועצה האזורית מטה יהודה, ומר יוסף שגיא ראש המועצה האזורית חוף השרון, עו"ד שרגא בירן, ומזכירי משק וראשי ועדים של קיבוצים ומושבים במועצה אזורית מטה יהודה. כמו כן תודות למר ירחמיאל גולדין מן הרשות לפיתוח במשרד החקלאות.

ברצוננו להודות גם לגבי תמי סופר מהמעבדה לכרטוגרפיה באוניברסיטה העברית על הסיוע הרב בעריכת המפות. תודות לפרופ' עמירם גוין ולצוות העובדים במכון פלורסהיימר שליוו את המחקר בעריכה, בהכנת השרטוטים ובהוצאה לאור.

## על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות בדבר חשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרכו בסוגיות מדיניות ארוכות-טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, יו"ר מועצת המנהלים של בנק מזרחי המאוחד ומר הירש גודמן, העורך-מייסד של ה"גירוסלם ריפורטי" וסגן נשיא ה"גירוסלם פוסטי". מנהל המכון הוא פרופ' עמירם גוין, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

## מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות רשימת פרסומים על מינהל ופיתוח מקומי

1. ערן רזין, לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים, 1994
2. אברהם דורון, שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות, 1994
3. דניאל פלונשטיין, העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
4. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
5. דניאל פלונשטיין, בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
6. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
7. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
8. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
9. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
10. דניס גולדמן, ניהול מערכות המים: המסגרת המשפטית בישראל, 1996
11. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
12. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלוימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
13. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1996
14. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?, 1997
15. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך, 1997
16. אריה הכט, שידוך מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
17. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
18. ענת בבץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות: המלצות לשינויי חקיקה, 1997
19. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי: דגמים, סיכויים וסיכונים, 1997
20. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החדרית, 1997
21. לביאה אפלבום דויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
22. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל?, 1997
23. דויד גיאנר קלואזנר ודניאל פלונשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
24. יגאל צירני, השירותים הפיננסיים בתל אביב-יפו: דפוסים ותהליכים מרחביים, 1997
25. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
26. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998

## תוכן העניינים

7	<b>עיקרי הדברים</b>
9	<b>מבוא</b>
12	<b>1 החלטות 533 ו-611 והרקע לאימוץ</b>
12	היווצרות היזמות בקרקע הלאום במגזר הכפרי
15	מהות החלטות 533 ו-611
17	<b>2 יזמות על פי החלטות 533 ו-611: מבט ארצי</b>
17	פניות היישובים לממ"י בעקבות ההחלטות
19	סיווג היזמות על פי ייעוד גודל השטח ושיוך מוניציפלי
21	התפרוסת המרחבית של היוזמות לשינויי ייעוד קרקע חקלאית
22	<b>3 היקף היזמות בקרקע</b>
22	השערות
24	מרחק קרקע היישוב משטח עירוני
25	גודל שטח הקרקע ומרחקו מהיישוב
27	מידת מעורבות היזמים
28	תפקיד המועצה האזורית
31	השפעת הארגון הפנימי של היישובים על היקף היזמות
32	חובות היישוב
33	<b>4 התפשטות היזמות בקרקע</b>
33	גורמים של התפשטות
35	שלבם של התפשטות
40	<b>5 סיכום: גורמים, השלכות והמלצות</b>
40	גורמים ממריצים
41	גורמים מסייעים
42	השלכות
44	המלצות
45	<b>רשימת מקורות</b>

## עיקרי הדברים

בראשית שנות ה-90 הגיעה מערכת השמירה על הקרקע החקלאית לנקודת משבר; מצד אחד נקלע המגזר החקלאי למשבר האשראי, ומנגד, גל העלייה הבלתי צפוי הקשה על איתור קרקעות זמינות לפיתוח מייד, על-אף היותה של המדינה הבעלים של כ-93 אחוז מן הקרקעות. אחת הסיבות לקושי זה הייתה העובדה שרוב הקרקעות היו בידי חוכרים בחכירה לדורות (או מתחדשת). במצב זה, הליך שחרור הקרקע היה כרוך בהסכמת החוכר ובפינויה של הקרקע וחייב הסדר של פיצוי כספי, שנקבע בוועדות פיצויים ובהליכים משפטיים ממושכים. במטרה לפתור את בעיית זמינות הקרקעות, קיבלה מועצת ממי"י את החלטה 533 במאי 1992 ובאוקטובר 1993 שונתה להחלטה 611. ההחלטות נועדו לקבוע פיצוי לחוכר הקרקע (מושב או קיבוץ) כפונקציה של ייעודה החדש, או לאפשר לחוכר ליזום את ניצול הקרקע לייעודה החדש. לראשונה בישראל ניתנה אפשרות ליזומה פרטית נרחבת על קרקע ציבורית - שינוי מהותי בשוק המקרקעין בישראל ובתפיסת הקרקע כאמצעי ייצור. חלון זה של הזדמנות ליזום ולממש את ערכה של הקרקע לפי ייעודה החדש, נסגר באפריל 1994 ומאז התקבלו החלטות נוספות (727/666), שחזרו על מקצת מעקרונות החלטות 533 ו-611.

החלטות 533 ו-611 תרמו להיווצרות ניגוד מבני בין המגזר הכפרי למערכות התכנון והבנייה ולגופי שמירת הטבע על שום היותן בחלקן מנוגדות למדיניות התכנון הארצי, שהשלכותיו היו: החלשת מנגנוני ההגנה הסטטוטוריים על הקרקע החקלאית המוכרות הכוללת את רוב השטחים הפתוחים; החשת קצב השינוי ביישובים הכפריים מיישובים חקלאיים ליישובים קהילתיים; והעלאת השאלה העקרונית: באיזו מידה זכאים החוכרים להינות מפירות שינוי הייעוד בקרקע הלאום אשר איננה בבעלותם.

מאחר שהכיוון שהותווה בהחלטות 533 ו-611 לא נראה הפך בשלב זה, בעיקר לאור המלצות דוח ועדת חוק והמחלוקות סביבן בכל הנוגע למגזר החקלאי, יש מקום וצורך לבחון הצעות אלו מחדש ובהקדם.

כדי להתמודד עם הבעיות שתוארו להלן המחקר מציע צעדים שונים, ואלה הם:

- לאפיין את השטחים החקלאיים שיש לשמר ככאלה, תוך הדגשת חשיבותם כשטחים פתוחים, ולהגן עליהם במסגרת תכניות מתאר סטטוטורית.
- לצמצם את אי-השוויון המרחבי באמצעות יקון איוון בתקבולים, מהסבת ייעוד הקרקעות לטובת יישובים אחרים השחייים בחובות ואשר הערך החלופי של קרקעותיהם נמוך יחסית.
- לצמצם את התמריץ לפיתוח במרכז הארץ על ידי הטלת היטל על פגיעה בשטחים פתוחים והזרמת תקבולי ההיטל לקרן שטחים פתוחים, שתחולק לפיתוח אותם שטחים. עוד אפשרות היא נידוד זכויות פיתוח. עקרה של שיטה זו הוא מתן זכויות בנייה נוספות באזורים עירוניים שיש בהם ביקושים ערים, ובתנאי שהזים מפצה או 'קונה' זכויות אלו מיישוב שרוב קרקעותיו מיועדות להישאר חקלאיות או כשטח פתוח.

אחת הבעיות עמן מתמודדות כל מערכות התכנון בעשורים האחרונים היא שאלת הפרבור העירוני על חשבון השטח החקלאי (Platt, 1991; Hall et al,1973; Hart,1991). עד לאחרונה היה להתמודדות בישראל צביון שונה מבארצות אחרות בשל המבנה הייחודי של שוק המקרקעין בה. מבנה זה נקבע כביטוי לשני עקרונות חשובים אשר הנחו בעבר את המדיניות הקרקעית בישראל: עקרון הבעלות הלאומית על הקרקע, ועקרון השמירה על קרקע חקלאית.

הבעלות הלאומית על הקרקע הייתה עיקרון מקודש בתנועה הציונית, מאחר שהקרקע נתפסה כנכס בסיסי לקיום העם, שאינו מתחדש ואין לו תחליף. על כן תפשה זו קבעה שלא ניתן להניח לתהליכי השוק לקבוע את השימוש בקרקע (אפרת, 1992).

עם קבלת חוק מינהל מקרקעי ישראל ב-1960, הוקם מינהל מקרקעי ישראל (להלן ממי"י) - רשות ממלכתית שנועדה לנהל את קרקעות המדינה. בכך הוסדרה הבעלות על קרקע הלאום. בידי ממי"י הופקדו כ-93 אחוז מאדמות הארץ (קרקע המדינה, קרקע הנפקדים, וקרקע קק"ל) ובכך הוגשם חזון השליטה הציבורית על הקרקע (בן ארצי, 1993).

מלבד לעקרון הבעלות הלאומית, ראתה התנועה הציונית בשמירה על קרקע חקלאית מטרה לאומית בעלת חשיבות. ראייה זו באה לידי ביטוי בהחלטת ממשלה משנת 1953, שבעקבותיה מינה שר הפנים מועצה מייצגת לעניין זה. בשנת 1966 קיבל היעד של שמירה על הקרקע החקלאית ביטוי סטטוטורי בחוק התכנון והבנייה. במסגרת התוספת הראשונה לחוק הוקמה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (הולק"ח), שבמהלך שנות השבעים והשמונים הפכה לכלי מרכזי בשמירה על השטחים החקלאיים (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992; שלאין ופיטלסון, 1996).

הבעלות הלאומית על הקרקע חיזקה את השמירה על קרקע חקלאית, שכן השמירה על הקרקע החקלאית הוגדרה כאחד היעדים העיקריים של המדיניות הקרקעית בישראל, כפי שנקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, הגוף שמונה לקבוע מדיניות זו<sup>1</sup>. מאחר שכל שינוי ביעוד הקרקע חייב את הסכמת ממי"י, מדיניות ממי"י כפי שנקבעה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, הפכה לנדבך מרכזי במערך שהגן על הקרקע החקלאית (שלאין ופיטלסון, 1996). זכויות השימוש בקרקע במרחב הכפרי נמסרו לאגודה החקלאית (מושב או קיבוץ) בחוזה חכירה לדורות או בחוזה שלוש שנים האמור להתחדש לדורות, בעוד מקצת החקלאים נותרו במעמד של בני רשות בלבד.

<sup>1</sup> החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.65 קבעה בסעיף 1.4) "קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד ליצור מוצרים ולקמת מענים ומתקנים חקלאיים הדרושים למגוון הצמיחים ולצרכיהם האחרים וכן לצרכי הייצור החקלאי".



ההתיישבות החקלאית בישראל התבססה על עקרונות שנבעו מהאידיאולוגיה הציונית, ובהם: חקלאות כמקור ראשוני לתעסוקה ולהכנסה, המשפחה כיחידת ייצור, עבודה עצמית, עזרה הדדית ושיתוף בשירותים. שמירת הבעלות על הקרקע בידי המדינה תוך החכרתה, איפשרה למדינה לבקר את השימוש בה ולמנוע פרצלציה שלה. כך הייתה הקרקע החקלאית אמצעי ייצור ולא רכוש הניתן למכירה (אפלבום ומרגוליס, 1979). עובדה זו גם הקטינה את התמריץ של החוכרים לשינוי ייעוד הקרקע, שכן במקרים בהם ייעוד הקרקע שונה, הקרקע הוחזרה לממ"י והחוכרים זכו בפיצויים עבור השקעותיהם החקלאיות בלבד (טיוב הקרקע, נטיעה וכו'). שילוב זה של הסכמי חכירה המותנים בשימוש בקרקע עם שיטות הפיצוי תמורת קרקע מוחזרת צמצם למעשה עד למינימום את התמריץ של יישובים ליזום שינוי ייעוד בקרקע חקלאית.

מערכת זו של השמירה על קרקע חקלאית הגיעה לנקודת משבר בראשית שנות התשעים (פייטלסון, 1995א). מצד אחד המגזר החקלאי נקלע למשבר האשראי (שיפורט בהמשך). מנגד, מערכת זו נתפסה כאחת המכשלות שהקשו על המדינה לאתר קרקעות זמינות לפיתוח מידי, על אף היותה הבעלים של כ-93 אחוז מהקרקע, כאשר הביקושים עלו באופן בלתי צפוי עקב גל העלייה בשנת 1990. אחד המרכיבים במכשלה זו היה הצורך להגיע להסדר עם חוכרי הקרקע בדבר פיצויים בעת החזרת הקרקע לממ"י.

בתגובה לחוסר היכולת לספק קרקע זמינה במהירות למטרות שיכון חל במאי 1992 שינוי משמעותי במדיניות הקרקע בישראל, עם קבלת החלטה 533, ולאחריה החלטה 611 באוקטובר 1993, על ידי מועצת מינהל מקרקעי ישראל. מטרת החלטות 533 ו-611 של מועצת ממ"י, הייתה הסרת התנגדות החוכרים והסבת הקרקע לשם פיתוח ועידוד הבנייה לצורך קליטת העלייה, על ידי מתן אפשרות לשיתוף החוכרים ברווחים משינוי ייעוד הקרקע. עיקרן היה לקבוע פיצוי לחוכר כפונקציה של ייעודה החדש של הקרקע, או לאפשר לו ליזום את ניצול הקרקע לייעודה החדש. כך ניתנה לראשונה בישראל אפשרות ליזמה פרטית נרחבת על קרקע ציבורית<sup>2</sup>.

החלטות אלו לא החזיקו זמן רב. באפריל 1994 הן הוקפאו על ידי החלטה 640. עם זאת ההחלטות שהתקבלו במהלך השנתיים האחרונות (727, 666), חזרו לחלק ניכר מן העקרונות של החלטות 533 ו-611<sup>3</sup>.

מטרתו של מחקר זה היא לבחון את תפוסת היזמות בעקבות שינוי מדיניות הקרקע באמצעות ניתוח כמותי ברמה הארצית, במסגרתו נסקרות ההשפעות של גורמים שונים על תהליך היזמות בקרקע, ובכללם: מרחק היישוב (הקרקע) משטח עירוני, מידת הארגון ביישוב, מידת מעורבות היזמים, כמות הקרקע ומרחקה מהיישוב, חובות היישובים ומעורבות המועצה האזורית. באופן ספציפי מתעוררת השאלה: מדוע יישובים מסוימים נקטו יזמה בעקבות ההחלטות, בעוד שיישובים אחרים נמנעו מכך?

<sup>2</sup> קדמו להחלטות 533 ו-611 החלטות, שאפשרו שינוי תמורת הרווח שינבע מייעודה החדש של הקרקע, אך הן חלו על מספר מצומצם ביותר של יישובים, ולא אפשרו מסלול של יזמות.

<sup>3</sup> החלטות 666/727 שינו את הפיצוי הכספי הניתן ליישוב תמורת הקרקע החקלאית המיועדת לפיתוח, ל-27 עד 29 אחוז מערכה החדש. מעבר לכך הן ביטלו את מסלול היזמות שנקבע בהחלטות 533 ו-611.

לאור המשך המגמה המתירה ואף מעודדת יזמות בקרקע הציבורית, חשוב לאפיין את המשתתפים המשפיעים על תפוצת היזמות כדי להבין כיצד צמי למעל שוק המקרקעין שנוצר בשטח החקלאי במשאל.

# 1 החלטות 533 ו-611 והרקע לאימוצן

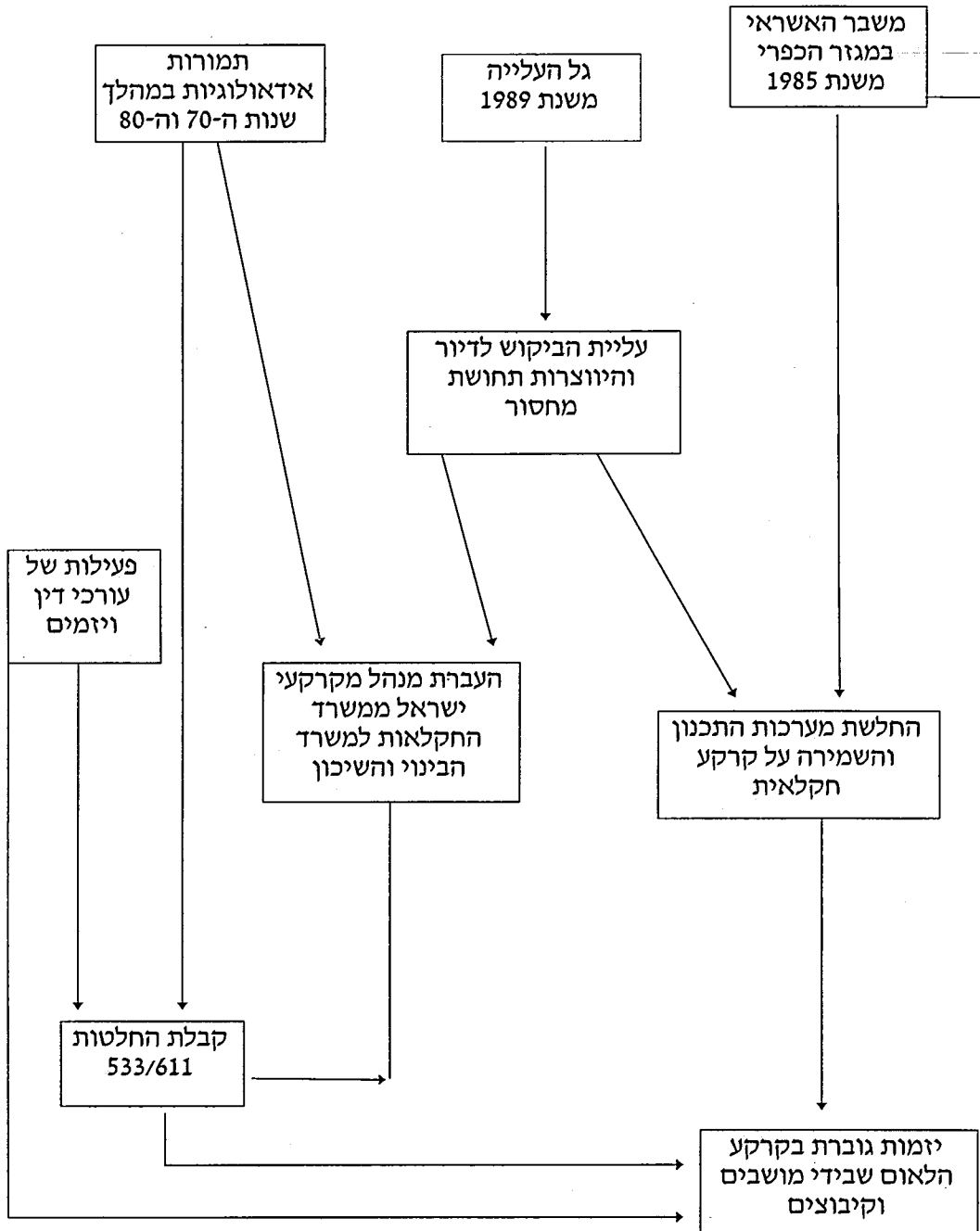
## היווצרות היזמות בקרקע הלאום במגזר הכפרי

העקרונות שנקבעו בהתיישבות הכפרית בשנות העשרים של המאה, לא שרדו לאורך זמן. הירידה בתפוקה החקלאית, משבר האשראי במגזר הכפרי, נטישת עיבוד האדמות, כניסת עסקים לא חקלאיים ותושבים עירוניים למושבים, לצד שינויים אידאולוגיים, יצרו מציאות חדשה במגזר הכפרי. תמורות אלו והשלכותיהן על היזמות בקרקע הלאום מתוארים באופן סכמטי באיור 1.

סדק ראשון באידאולוגיה הסתמן עם הקמתם של מושבי העולים בתחילת שנות החמישים. רוב העולים באותה תקופה חסר ידע חקלאי, ולא אימץ את העקרונות שבבסיס ההתיישבות הכפרית (שפירא, 1972; זהר, 1987; אפלבוים ומרגוליס, 1979; שפרן, 1994). הקשיים בעיסוק החקלאי והבעיות הארגוניות בהם נתקלו העולים יצרו מצב כלכלי קשה. כתוצאה מכך פנו רבים מהעולים לעבודה לא חקלאית (פלג, 1980). תהליכי ההתייעלות והחדושים הטכנולוגיים יחד עם המעבר למשקים מתמחים, הובילו לירידה ברווחיות העיסוק בחקלאות, ולהפרה של עיקרון העבודה החקלאית במושב (פלג, 1980; שפרן, 1994). המעבר למשקים מתמחים הוביל גם לריכוז עבודה בתקופה מצומצמת, שחייבה את העסקתם של שכירים, ופגעה בעיקרון העבודה העצמית ובמשק המשפחתי (גבתי, 1984). כמו כן, החלה תופעה של חכירה משנית ונפגעו העקרונות של שיוויון בגורמי הייצור והאדמה הלאומית (זהר, 1987).

נטישת העיסוק בחקלאות הובילה להזנחה בעיבוד האדמות (ובפרט הפחות פרדוקטיביות) ולחדירה של שימושי קרקע לא חקלאיים. הפיתוי להשתמש בקרקע למטרות אחרות ומלאכה, שהן פעילויות צורכות שטח ועלותן בעיר גבוהה, הוא רב. גרוסמן (1993) חקר את התופעה כפי שהתרחשה בשנות ה-80 ומצא כי בקרב דור ההמשך והמצטרפים למושב, אחוז העוסקים בתעסוקה לא חקלאית גבוה מזה שבקרב ה'מושביניקים' הוותיקים. גרוסמן מצא גם כי במושבים הקרובים יותר למטרופולין, חזירת העיסוקים הלא חקלאיים נפוצה יותר. במושבים במרכז הארץ, ובמיוחד באלה הנגישים לכבישים ראשיים, קיים לחץ כלכלי רב להסתב מבנים חקלאיים למחסנים, לבתי מלאכה, לתעשייה ולשימושי קרקע דומים, הדורשים שטח רב יחסית ואינם יכולים לשלם רנטה גבוהה.

איור 1: היווצרות היזמות בקרקע הלאום במגזר הכפרי



נוסף על כל אלה במהלך שנות ה-70 ושנות ה-80 התרחשו תמורות אידאולוגיות במגזר הכפרי. חל פיתוח בערכי השיתוף והסוציאליזם, שהוביל לירידת קרנה של צורת ההתיישבות השיתופית. בד בבד ניתנה לגיימצייה לצורות ההתיישבות הכפריות הלא שיתופיות, לגיימצייה שנבעה מעלייתן של אידאולוגיות כלכליות שמרניות (רוזין ואחרים, 1994).

גורם משמעותי נוסף שהתרחש במגזר הכפרי הוא המשבר הכלכלי שפרץ באמצע שנות ה-80, והוביל חלקים ניכרים מההתיישבות השיתופית לחובות כבדים שתפחו והלכו, ושאותם התקשו להחזיר (זוסמן ואחרים, 1990). בשנת 1990, במהלך גל העלייה, החריף המשבר כתוצאה מעליית מחירי המים ובגלל השינוי המבני שעברה ההתיישבות (ויתקון, 1992).

בד בבד עם המשבר הכלכלי שפקד את המגזר הכפרי כולו, עברה החברה הקיבוצית משבר חברתי. אחרי שנים ארוכות של גידול אוכלוסייה, פחת בשנת 1986 מספר החברים בתנועה הקיבוצית, ומאז נמשכת מגמה זו (דה מלאך, 1995; רוזנטל, 1994).

בשל קצב הצמיחה האיטי במהלך שנות ה-80 הצליחה המערכת המוסדית לספק קרקע לשימושים השונים ללא קשיים מיוחדים, ועל כן לא הורגש מחסור בקרקע זמינה לפיתוח בעשור זה (שלאין ופיטלסון, 1996). תמונת מצב זו התערערה בשנת 1989 עם פתיחת השערים של הגוש המזרחי, וראשיתו של גל העלייה הגדול ביותר שידעה ישראל מאז קום המדינה. זרם העולים הביא לעלייה בביקוש לדיוור ולהאמרת המחירים וכן גרם למחסור בקרקע זמינה לפיתוח, שבעטיו עלה משקלו של מרכיב הקרקע בעלויות הבנייה.

כדי שקרקע תוכל לשמש לבנייה אין די בבעלות או בהסכמת הבעלים, אלא יש צורך בזכויות פיתוח. כלומר, יש צורך בתכניות מוכנות ומאושרות לבנייה על קרקע שבעליה מעוניין ומאפשר לבנות עליה (בורוכוב, 1995א). תהליכי אישור התכניות על פי החוק, תהליכי הסדרת בעלויות והשגת הסכמת בעלים הם, במהותם, תהליכים ממושכים מאוד. משום כך הממשלה מצאה עצמה באמצע שנת 1990 במצב בו היא התקשתה לתת מענה מהיר לביקוש הגואה, למגורים בכלים ובמדיניות הקיימים.

מציאות זו הביאה לנקיטת שורה של צעדים חדשים. ממשלת ישראל החליטה לפעול במישורים אחדים כדי לאפשר גידול בהיקף הבנייה למגורים: הפשרת קרקע חקלאית, הקמת הוועדות לבנייה למגורים (הול"לים), הכנת תכנית מתאר ארצית שתקל על מיקום מגורונים (תמ"א 33), ואיתור קרקע זמינה לפיתוח על ידי ממי"י. מלבד זאת, האחריות לממי"י הועברה משר החקלאות לשר הבינוי והשיכון, צעד שהיו לו השלכות מרחיקות לכת לגבי מדיניות מועצת מקרקעי ישראל. למעשה ניתן לראות בצעד זה פתיחת חלון לשינוי המדיניות הקרקעית<sup>4</sup>.

אחד הגורמים שהקשו על ממי"י להגדיל את היקף שיווק הקרקעות (בעיקר במרכז הארץ) היה היקף הקרקעות שבדי חוכרים בעלי חוזה חכירה לחזרות עם ממי"י. הלך שחרור הקרקע בתנאים אלה היה כרוך בפינוי בהסכמת החוכר, דבר שחייב הסדר כספי של פיצוי. הסדר זה נקבע בוועדות פיצויים ובהליכים משפטיים ממושכים (שלאין ופיטלסון, 1996). לחוכרים, שהיו מודעים להשבתת הקרקעות החקלאיות הפרטיות שיעודן שונה ולמצוקת הממשלה, היה במצב זה

<sup>4</sup> על השיבות צורך הגורמים המביאים לפתיחת חלון לשינוי מדיניות ראה אצל Kingdon (1984).

אינטרס לדחות ולעכב את פינוי הקרקע ככל האפשר כדי להשיג תוצאה טובה יותר במשא ומתן על הפיצויים (אפרתי, 1993).

כדי לפתור מצב זה החליטה מועצת ממ"י על קבלת החלטות 533 ולאחריה 611. ההחלטות נועדו לשנות את התמריץ לחוכרים לעכב את שינוי ייעוד הקרקע באמצעות שיתוף החקלאים ברווחים. בכך קיוותה מועצת מקרקעי ישראל להסיר אבן נגף חשובה בהליך פיתוח קרקעות המדינה.

## מהות החלטות 533 ו-611

ההחלטה הראשונה שהתקבלה הייתה החלטה 533 שפתחה בפני החוכרים החקלאיים שתי אפשרויות (בלשון ההחלטה):

יא.1 ליתן לחוכר פיצוי כספי בעד ביטול החוזה והשבת הקרקע לידיו בשעור של 25 אחוזים משווי הקרקע לפי ייעודה החדש, כפי שייקבע על ידי השמאי הממשלתי, בתוספת שווי השקעות החוכר בקרקע, על פי קביעת וועדת פיצויים, בתנאי שהחלטת וועדת הפיצויים תתקבל ללא זכות ערעור, ובתנאי שסך שני הסכומים לא יעלה על 40 אחוז לפי שומת השמאי הממשלתי, בהתאם לייעוד החדש".

יב.1 לאפשר לחוכר או לאחר מטעמו לחכור את הקרקע ששונה ייעודה כאמור בסעיף 2, כולה או חלקה, לפי שקול דעת המינהל, למטרת שימוש לפי הייעוד החדש, ללא מכרז, תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשעור 51 אחוזים משווי הקרקע לפי ייעודה החדש, כפי שייקבע על ידי השמאי הממשלתי, וייתחם חוזה חכירה מהוון (91 אחוזים) כמקובל במינהל".

הסתבר שמבחינת פוטנציאל הרווח האפשרות ליזום על הקרקע לפי ייעודה החדש (האפשרות השנייה) טובה יותר (גלובס, 1993). עצם אי ההשתתפות במכרז גורמת לכך שאין צורך להעלות את המחירים כדי לזכות בקרקע ולכן בהינתן רמת תקבולים נתונה פוטנציאל הרווח גדול יותר. מלבד זאת הערכת השמאי הממשלתי באותה תקופה הייתה נמוכה באופן ניכר מהשווי הריאלי של הקרקע בשוק (המכון לחקר שימושי קרקע, 1994א). ברם, יישום החלטה 533 היה כרוך באי ודאות. כתנאי לעסקה היה על החקלאים (או מי מטעמם) לקבל תחילה את הסכמת הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה לשנות את ייעוד השטח. מגבלה אחרונה זו, שחייבה קבלת אישור תכנוני טרם השלמת העסקה, גרמה לעיכוב, להעסקת עורכי דין ושתדלנים ולהשקעת זמן רב ובכך להעלאת עלויות העסקה (כהן, 1994). עקב כך הפעילו חוכרים ויזמים לחץ על ממ"י לתת הסכמה עקרונית מראש (Pre-Ruling) ליזומה, בטרם יטלו על עצמם התקשרויות ועבודות תכנון.

כתוצאה מכך התקבלה באוקטובר 1993 החלטה 611, שלפיה ממ"י רשאי לתת את הסכמתו לשינוי ייעוד חלקה, ובלבד שבעל הזכויות בה יבנה עליה כיום. הסכמת ממ"י ניתנה מראש, עוד לפני שהתקבלה הסכמת רשויות התכנון ולפני שאושרו התכניות (בורוכוב, 1995ב).

מטרת שתי ההחלטות הייתה לעודד את החקלאים לוותר על ועדות הפיצויים ולתמוך בשינוי הייעוד. כדי להעריך את גודל התמריץ שניתן לחוכרים יש לציין שבאותה תקופה שווי דונם

קרקע חקלאית נע בין 2,000 ל-5,000 דולר, בעוד ששווי של דונם שהופשר לבנייה באזור המרכז הגיע למועל מאה אלף דולר. היקף העסקות לשינוי ייעוד קרקע חקלאית לפיתוח הגיע בחלק מהמקרים לסכומים של מאות מיליוני דולרים. ככלל, החלטות אלו היו רלבנטיות למאות אלפי דונם<sup>5</sup> שהיו ברשות כ-300 יישובים הנמצאים באזורי הביקוש, מתוכם כ-60 קיבוצים ו-240 מושבים (המכון לחקר שימושי קרקע, 1994ב'). האטרקטיביות שבהחלטות 533 ו-611 מנקודת ראות החקלאים הייתה, שהן אפשרו לחקלאים לשמור על היתרונות הטמונים במגורים בכפר, מחד גיסא, ולפתח את הקרקע (ובכך להשיג רווח כלכלי), מאידך גיסא. כך החלה היווצרותו של שוק מקרקעין בקרקע החקלאית הציבורית בישראל.

---

<sup>5</sup> מדובר בשטח של היישובים הנמצאים במועצות האזוריות בעיקר בתחום מחוזות המרכז, תל אביב, ירושלים וחיפה - אזורי הביקוש.





## 2 יזמות על פי החלטות 533 ו-611: מבט ארצי

כדי לבחון את ההשערות שהועלו בפרק 2 נבחנו כל היוזמות שהוגשו לאישור ממ"י על פי החלטות 533 ו-611, בתקופה בת החלטות אלו היו בתוקף.

### פניות היישובים לממ"י בעקבות ההחלטות

סך כל הפניות לממ"י של יישובים (מושבים, קיבוצים ויישובים כפריים שבמהלך השנים הפכו לשכונות חקלאיות) במסגרת החלטות 533 ו-611 היה 78. כפי שניתן לראות באיור 2, כ-60 אחוז מסך הפניות (47 פניות) באו ממושבי העובדים. היתרה ברובה הייתה של קיבוצים. מלבד זאת היו מספר פניות של מושבים שיתופיים ושל היישובים הכפריים תלמי מנשה, שבי ציון וכפר אהרן.

איור 2: מספר יוזמות לפי סוג יישוב



סך הכל הועברו לאישור ממ"י 96 יוזמות על פי ההחלטות. ההפרש בין סך היוזמות למספר היישובים שזימו נובע מכך שהיו יישובים שפנו ביותר מיוזמה אחת לממ"י. באפיון הפניות של המושבים יש צורך להבחין בין מושבים חדשים לוותיקים. למעשה ניתן לחלק את המושבים על

פי שינויים הנוגעים להרכב האוכלוסייה, לתקופת הקמתם ולמיקומם (רייכמן, 1979; אפרת, 1996).

1. מושבים שנוסדו עד שנת 1947 - מושבים ותיקים מבוססים יחסית, שנוסדו לפני הקמת המדינה.
  2. מושבים שנוסדו בין 1948-1953 - מושבים שנוסדו מיד לאחר קום המדינה ואוכלסו בעיקר על ידי עולים חדשים, מרביתם יוצאי אסיה-אפריקה.
  3. מושבים שנוסדו בין 1954-1976 - מושבים שהוקמו במסגרת מתוכננת, בהתבססם על חקלאות. חלקם אוכלסו בעולים חדשים וחלקם בילדי הארץ.
  4. מושבים שנוסדו מ-1967 ואילך - מושבים המאופיינים באוכלוסייה צעירה ילידת הארץ, רובם ממוקם בגולן, ביהודה ושומרון, בבקעת הירדן, או בסמוך לקו הירוק.
- בדומה לכך ניתן ורצוי לבחון את חלוקת הקיבוצים, אשר גם היא נערכה בהתייחס לתקופת הקמתם (אפרת, 1996):
- (א) קיבוצים ותיקים שהוקמו עד שנת 1948.
- (ב) קיבוצים חדשים יחסית שהוקמו מ-1948 ואילך.

### לוח מס' 1: היישובים שיזמו לפי מועד הקמתם

סך מספר יישובים	מספר היישובים שיזמו	אחוז היישובים שיזמו	
68	5	7	<b>מושבים</b> הוקמו עד שנת 1947 הוקמו בין 1948-1953 הוקמו בין 1954-1967 ואילך
227	43	19	
47	3	6	
70	2	3	
146	12	8	<b>קיבוצים</b> הוקמו לפני קום המדינה הוקמו מקום המדינה ואילך
133	8	6	

מלוח מס' 1, עולה כי רוב היזמות במושבים (43 מתוך 53 שהם 81% מסך המושבים שיזמו) התרחשה במושבים שהוקמו בחמש השנים שלאחר קום המדינה ואוכלסו ברובם בעולי אסיה-אפריקה. כמעט חמישית מסך המושבים שנוסדו בין 1948 ל-1953 יזמו.

במושבים הוותיקים והחדשים היו מעט מאד יוזמות (10 מתוך 53 שהם 19 אחוזים בקרוב)<sup>6</sup>. ניתן אולי להסביר עובדה זו בכך שמושבי העולים משנות החמישים היו פחות מבוססים על

<sup>6</sup> ראוי לציין שרובה של ההתיישבות החדשה הוא באזורי השוליים האומיים, ולכן היקף הביקוש לקרקעותיהם לשימוש לא-חקלאי נמוך יותר מבמרכז הארץ. ועד, בהסדרי החובות ניתנה עדיפות ליישובים אלו.

חקלאות, בהשוואה למושבי ההתיישבות הוותיקה ולאלה שהוקמו לאחר 1953; שכן בשתי הקבוצות האחרונות נערך תכנון חקלאי מדוקדק יותר ועל כן התיישבותם נשאה אופי חקלאי מובהק (רגב, 1988). כמו כן רוב העולים באותה תקופה היו חסרי ידע חקלאי, ולא אימצו את העקרונות האידאולוגיים שבבסיס ההתיישבות הכפרית (שפירא, 1972). חלק ניכר מהמושבים שהתבססו פחות על חקלאות, נמצאים סמוך לשוליים העירוניים-כפריים של המטרופולין, והם אלו שעברו תמורות מבניות מהותיות בעשור האחרון, כגון חדירה של אוכלוסייה עירונית והקמת עסקים לא חקלאיים בתוך המשקים (רזין, 1996).

מבדיקת היזמות בקיבוצים מתברר שהפיזור הוא אחיד ולא ניתן להצביע על הבדלים בין קיבוצים שנוסדו לפני קום המדינה לבין אלה שנוסדו לאחריה. בשתי הקבוצות אחוז היישובים שיזמו נע בין 6 ל-8 אחוזים.

מסתבר אפוא שמושבים עם בסיס אידאולוגי מוצק, שהתבססו על חקלאות באופן מובהק, הם אלו שנטו ליזום פחות. ממצא זה תואם את ממצאיה של Pyle (1989), שבחנה את שיקולי בעלי קרקע החקלאית באזור הנתון ללחצי פיתוח בשל גידול עירוני מהיר באזור שלא למכור את אדמתם לפיתוח, אלא להמשיך בהחזקתה ובעיבוד.

בעבודתה נמצא שהחקלאים הוותיקים הם שמסרבים למכור את אדמתם ומחזיקים בשטח גדול יותר של קרקע, המשמשת בפועל לחקלאות.

### **סיווג היזמות על פי ייעוד גודל השטח ושייך מוניציפלי**

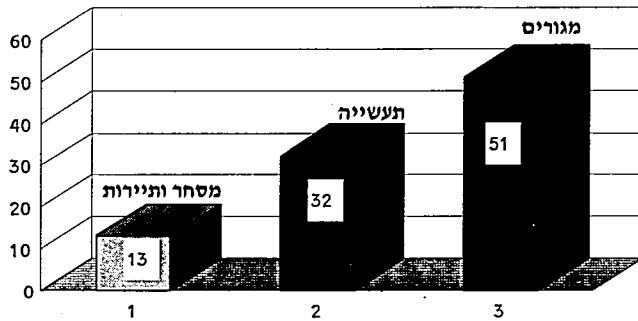
במסגרת החלטות 533 ו-611 ניתן לשנות ייעוד קרקע לצורך מגורים, תעשייה, מסחר ותיירות, ללא הגבלת שטח. חלוקת 96 היזמות, לפי ייעודן, גודלן ושייכן המוניציפלי מפורטת בלוח מס' 2.

מלוח זה עולה כי מתוך 96 יזמות של יישובים לשינוי ייעוד קרקע חקלאית, 87 התרכזו במחוז המרכז ובירושלים (בנפות פתח-תקווה, רמלה, השרון, רחובות וירושלים). עיקר היזמות התרחש בתחום המועצות האזוריות מטה יהודה, חבל מודיעין, דרום השרון, גזר וחוף השרון.

לוח מס' 2: סיווג היזמות על פי ייעוד, גודל השטח ושידוך מוניציפלי

מחצית אזורית	סה"כ יישובים	יישובים שיוזמו	יזומות למגורים	יזומות לתעשייה	סה"כ יזומות	ער דגים	דגים 499-100	דגים 900-500	1000 דגים יזומי	סה"כ היקף שטח ברוטו
מטרה ירודה	49	18	14	5	3	22	6	7	2	10700
תבל מולדעין	19	12	7	1	6	14	8	5	-	5140
דרום השרון	25	10	9	1	4	14	9	2	2	6395
גזר	21	9	8	-	3	11	6	2	1	5060
חוף השרון	11	5	1	2	4	7	5	1	-	1940
גן רווח	7	4	3	-	1	4	3	-	-	1430
באר טוביה	20	3	1	1	2	4	2	1	-	1350
לב השרון	15	2	1	1	1	3	-	1	-	635
עמק חפר	36	2	1	1	-	2	1	1	1	1920
עמק לוד	8	2	-	-	2	2	1	1	-	650
בדול	6	1	-	-	1	1	1	-	-	250
גזרת	6	1	1	-	1	2	1	-	-	200
הגליל העליון	29	1	1	-	1	1	1	-	-	190
זבולון	7	1	-	-	1	1	-	1	-	550
חוף אשקלון	16	1	-	1	1	1	-	1	1	1500
חוף הכרמל	19	1	-	1	-	1	-	1	1	1500
מנשר	18	1	-	-	1	1	-	1	-	560
שפיר	11	1	1	-	1	1	1	-	-	190
שכונת כפרית	-	3	3	-	1	4	3	1	-	1095
סך הכל	323	78	51	13	32	96	47	23	8	41255

### איור 3: מספר היוזמות לפי ייעוד



כן עולה, כפי שניתן לראות מאיור 3, כי רוב העסקות היו לצורך מגורים (51). היוזמות האחרות היו לתעשייה (32), ומיעוטן למסחר ולתיירות (13). מלבד זאת עולה כי רוב היוזמות היו על שטח קרקע שנע בין 100 ל-500 דונם (47 יוזמות). 31 יוזמות (כשליש מכלל היוזמות) היו על שטחים גדולים, מעל ל-500 דונם.

### התפרוסת המרחבית של היוזמות לשינוי ייעוד קרקע חקלאית

רוב היוזמות מרוכזות במחוזות המרכז וירושלים. עובדה זו יש לשייך כמובן לפוטנציאל הרווח של הקרקע, שהוא פונקציה של הפער בין הערך האלטרנטיבי של הקרקע בשימוש לא חקלאי, לבין ערכה הנוכחי בשימוש החקלאי, בניכוי עלויות העסקה הכרוכות בשינוי של ייעוד הקרקע (פייטלסון, 1995:ב'). פער זה גדול יותר במושבים הסמוכים לשטח עירוני בנוי. בראייה ארצית פער זה גדול יותר ב'אזורי הביקושי' בין רחובות בדרום לתנניה בצפון, עם שלוחה מזרחית לפרוזדור ירושלים.

ממפוי היוזמות במפה 1 ניתן לראות שהיוזמות לתעשייה מתרכזות ברובן בתחום המועצות האזורית חבל מודיעין, חוף השרון ועמק לוד. מועצות אזוריות אלו מאופיינות בשטחים מישוריים יחסית ובנגישות טובה, הן בראייה ארצית והן בראייה מטרופולינית. תכונות אלו תואמות לעקרונות מיקום תעשיות, כפי שאופיינו על ידי Hok-Lin (1989).

רוב היוזמות לתעשייה שנעשו בעקבות החלטות 533 ו-611 התרכזו בסמוך לנתיבי התבורה, סביב נתיב ג', בשטחים כפריים מישוריים ואטרקטיביים וכללו שטח נרחב. גורם נוסף שמשך תעשיות למועצות אזוריות הוא פער המסים ביניהן, המוטלים על שטחי התעשייה.

היוזמות למגורים גמישות יותר במיקומן שכן הן רגישות פחות למגבלות טופוגרפיות. כך ניתן לראות שבאזורים אשר בהם הטופוגרפיה מקשה על איתור שטחי תעשייה גדולים, כגון במחוז ירושלים, כמעט ואין יוזמות לתעשייה אך יש יוזמות למגורים.

שינוי ייעוד הקרקע החקלאית מותנה בגורמים רבים. בישראל תהליך זה מושפע מסוג ההתיישבות הייחודי הקיים בארץ, ההתיישבות השיתופית לסוגיה. ביישובים מקבוצה זו לא ניתן להסב את ייעוד הקרקע אלא בהתאם להחלטת כלל היישוב, בשל מנגנון האגודה השיתופית, המחייב קיום החלטה באסיפה של כלל חברי האגודה. יתר על כן, בחלק ניכר מהיישובים הקרקע מוחכרת לאגודה, והחקלאי הוא רק ברשות. על כן היקף היזמות בקרקע היישובים השיתופיים צפוי להיות בראש ובראשונה פונקציה של נכונות ויכולת היישוב לזום. יכולת היישוב תלויה, בין היתר, במיקומו. אולם, מאחר שליישובים לא היה ניסיון קודם ביזמות, שמחייבת ידע והבנה בתחומי המימון, השיווק והתכנון, התעורר צורך במקרים רבים במעורבות יזמים בעלי הידע הנדרש. נכונות היזמים להשקיע בקרקעות כלשהן היא פונקציה של הערכתם את הביקושים הצפויים לקרקע, שהנם מצדם פונקציה של מיקום הקרקעות. מאחר שהיישובים החקלאיים אינם רשות מקומית עצמאית אלא חלק ממועצות אזוריות, שלהן יש משקל בהליכי הפיתוח בתחומן, סביר להניח שלמדיניות המועצות האזוריות תהיה גם כן השפעה על היקף היזמות.

## השערות

לאור הבחנות אלו ניתן להעלות השערות מספר בדבר המשתנים העיקריים שעשויים להשפיע על סוג היזמות והיקפה על פי החלטות 533 ו-611, חלקם אקסוגניים ליישוב וחלקם אנדוגניים לו:

(א) **מרחק קרקע משטח עירוני** - ככל שהמרחק מהמטרופולין קטן יותר גדל הביקוש, וערך הקרקע גבוה יותר (Clark, 1968). מכאן, שככל שהיישוב קרוב יותר לשטח עירוני פוטנציאל הרווח משינוי ייעוד הקרקע עולה, והתמריץ ליישום ההחלטות גדל. כתוצאה מכך הפעילות הערה ביותר בשוק המקרקעין מתרחשת בשטחים חקלאיים שסופחו לערים ובטבעת המיידית שמעבר לשטחים אלו (Pond & Yeates, 1994).

(ב) **גודל שטח הקרקע ומרחקו מהיישוב** - ככל ששטח הקרקע שברשות היישוב גדול יותר - הפוטנציאל למצאת קרקע לפיתוח יהיה גדול יותר. גם לאחר הפיתוח ייוותרו עדיין קרקעות ליישוב ולכן הפגיעה באפשרויות ובהזדמנויות העתידיות של היישוב קטנה יותר. מלבד זאת, ככל ששטח הקרקע רב יותר ניתן לכאורה להציק ממנה רווחים גדולים יותר. ככל שהקרקע רחוקה יותר מהיישוב פוחתות ההשלכות שיש לפיתוח על צביון היישוב היוזם. לכן, כאשר הקרקע אינה סמוכה ליישוב - נוף לו יותר, מבחינתו, לזום עליה.

(ג) **הארגון הפנימי של היישוב** - כיוון שההחלטה לשינוי הייעוד חייבת להתקבל על ידי כלל חברי היישוב באסיפה הכללית, רמת הארגון הפנימי של היישוב יכולה להיות בעלת חשיבות מכרעת. יישוב מאורגן יצליח לקבל החלטה בזמן קצר יחסית ולהרץ את היזמות בעוד שיישוב החסר ארגון פנימי, שהוא מפוצל ומסוכסך בתוכו יתקשה לקבל את ההחלטות המשותפות הנדרשות לשם כך.

(ד) **חובות היישוב** - המשבר בתקלאות הוביל לחובות כבדים ביישובים במגזר הכפרי. בסוף שנות השמונים כ-130 מושבים נמצאו בחוב בינוני או גבוה וכמספר הזה גם קיבוצים (רביד, 1987; זוסמן ואחרים 1989; רב שיח 1996). ניתן אפוא לצפות, שככל שחובו של יישוב גדול יותר - כן תומך היזמות למימוש נכסיו (קרקעותיו), כדי להשתחרר מעולו הכבד של החוב.

(ה) **מעורבות היזמים** - תהליך הפיתוח מורכב ביותר ומשתתפים בו שחקנים רבים. בתהליך זה מעורבות היזמים מהווה גורם מכריע על קצב התהליך הן מבחינת היקפו הן מבחינת אורכו. לפי Clawson (1971) היזמים אינם מחכים שהקרקע תמוכר, אלא הם ימנעו את העץ, והם גורמים אקטיביים בתהליך. גם במחקרם של Pond & Yeates (1994) העוסק בפעילות שוק המקרקעין, נרשם שיא של עסקות בעקבות התערבות היזמים והספסרים בשוק. ניתן להסיק מכך, שלתפקיד היזמים בשינוי ייעוד קרקע נודעת השפעה מכרעת על התהליך כולו. Logan & Molotch (1987) מבחינים בין שלושה סוגי יזמים ואלה הם: יזמים מקריים, יזמים פעילים, ויזמים מבניים. לדבריהם, היזם המקרי הוא שולץ, אינו מתכנן מראש, אלא מגיע ליזמות עקב נסיבות החיים והוא ביסוץ פסיבי. היזם הפעיל בדק וצפה מראש אילו קרקעות יהיו רווחיות בעתיד, אילו שיעני ייעוד ופיתוח יתרחשו בקרקע, ומנסה לרכוש בה שליטה. לשם כך מדרשים כשורים בהערכת מקרקעין, ובדרך כלל מדובר במשקיעים בקנה מידה בינוני. לעומת זאת, היזם המבני מנסה לשלוט ולקבוע את ערך הקרקע בהתאם לרצונו על ידי שיעור התנאים הקובעים את השוק, ועל ידי השפעה על זירה רחבה של קבלת ההחלטות, כולל השפעה על הממשלה. ליזמים אלו יש תפקיד מכריע בהחלט שיעיים במדיניות הקרקעות.

(ו) **תפקיד המועצה האזורית (מוא"ז)** - הגופים שבעבר טיפלו בפועל בהפעלת המנגנון הכפרי היו הסוכנות היהודית והתנועות המיישבות. עם החלטות מנגנונים אלו נפל עול הספקות השירותים במגזר הכפרי יותר ויותר על המועצות האזוריות (מוא"ז), שכן הן גופי השלטון המקומי במרחב הכפרי (שוורץ ואחרים, 1994). לשם כך על המועצות אזוריות להגדיל את מקורותיהן, בעיקר באמצעות דמי השבחה וארנונות מתעסוקה. על כך יש למועצות אזוריות תמריץ גובר לסייע לשינוי ייעוד הקרקע, כבסיס להכנסות עתידיות ממנה. יחד עם זאת, לתוספת אוכלוסייה למועצות אזוריות יכולה להיות השפעה מכרעת על אופייה, דבר שלא תמיד מתקבל בעין יפה על ידי התושבים וראשי המועצות אזוריות. מנקודת ראות המועצות אזוריות יישום החלטות 533 ו-611 מאפשר להגדיל את הכנסותיהן, כתוצאה מהקמת אזורי תעסוקה ושכונות מגורים. יחד עם זאת, הגדלת האוכלוסייה עלולה להביא להגדלת ההוצאות ולשינוי אופי המועצה. כמו כן, במידה שמוקמים יישובים פרבריים הם עלולים להנתק בהמשך מהמועצות אזוריות. על כך, סביר שמועצות אזוריות שונות תאמצנה מדיניות שונה לגבי יישום החלטות 533 ו-611.

## מרחק קרקע היישוב משטח עירוני

בהתאם למודל הטאוקלסי של הכלכלה העירונית ניתן לצפות להבדלים במיקום שימושי קרקע שונים במרחב, בהתאם לנוכחות לשלם רנטה עבור הקרקע, שהיא פונקציה של ערך התפוקה השולית של הקרקע עבור כל אחד מהם<sup>7</sup>. השינוי בערך זה תלוי במרחק ממרכז המטרופולין. לאור זאת ניתן לצפות שיוזמות לייעודים שונים תגלנה רגישות שונה למרחק מהאזור העירוני.

ניתוח היזמות לפי מרחק מגבול השטח העירוני וייעוד הקרקע המוצע, כמוצג באיור 3, מראה שמרחק רוב היוזמות למגורים משטח עירוני נע בין 0 ל-2 ק"מ, כאשר המרחק הממוצע הנו 0.5 ק"מ. ממצא זה תואם את הממצאים של Pond & Yeates (1994) בקנדה. משמעות הנתונים היא שקרבתו של שטח לגבול שטח עירוני בנוי מגדילה את ההסתברות לפיתוחו למגורים. כלומר התהליך המרחבי העיקרי הוא תהליך של יחילה עירונית סטיכית (ללא דילוגים). על אף היתרונות שיש בתהליך מבחינת נוחות, איכות חיים ובעיקר מיצוי תשתיות, הוא צופן בחובו סיכונים, הנובעים מההתרחבות עירונית אקראית ובלתי מתוכננת בטבעות רציפות של פרברים. יש בו חסרונות חזותיים, אבדן שטחים פתוחים וסיכונים חברתיים (Feitelson, 1996). כמו כן הוא עלול להוביל להגדלת הפערים החברתיים-כלכליים בין הערים לפרברים, כפי שארע בארצות הברית ואף בהולנד (Van der Veer, 1994).

ניתוח היזמות לתעשייה, מראה שמרחק הקרקע המיועדת לשינוי ייעוד משטח עירוני נע ברוב המקרים בין 0 ל-4 ק"מ, כאשר המרחק הממוצע הוא 1.8 ק"מ. ניתן לראות אפוא שפיתוח התעשייה נמשך פחות לקרבת השטח הבנוי מפיתוח מגורים, אך עדיין מתרחש בטווח קרוב יחסית. עיון במפת תפרוסת היזמות מראה כי רוב הקרקעות המועמדות לשינוי ייעוד נמצאות בסמוך לדרכים או לצמתים ראשיים. במיעוט המקרים הן נמצאות בקרבת צמתים משניים.

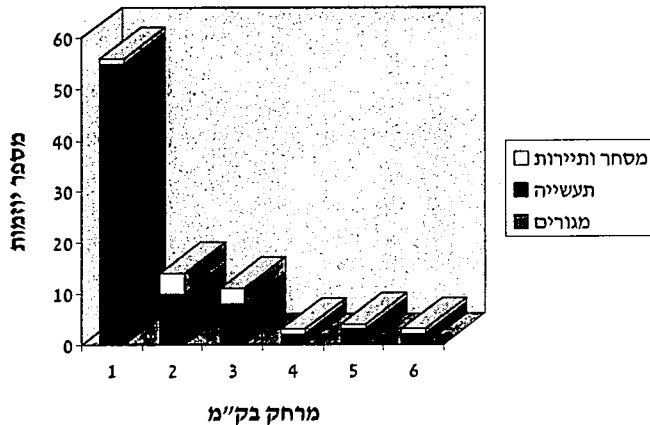
ניתוח היזמות למסחר ולתיירות מראה, שמרחק הקרקע המיועדת לשינוי ייעוד נע בין 1 ל-8 ק"מ, כאשר המרחק הממוצע משטח עירוני הוא 2.6 ק"מ. מסתבר שפיתוח תיירות ומסחר מושפע רק במעט מהמרחק משטח עירוני בנוי. אתרי תיירות נועדו לספק בילוי בשעות הפנאי לכלל האוכלוסייה. במקרה זה המרחק מהשטח העירוני אינו בהכרח מגבלה, ולפעמים עשוי אף להיות יתרון. היוזמות בתחום המסחר (ובעיקר שירותי דרך ומרכזי קניות) ממוקמות ברובן על דרכים ראשיות, פונות לתנועה עוברת ולכן הן מושפעות פחות ממגבלת המרחק.

באיור 4 מצוינות מספר הפניות כפונקציה של המרחק מגבול השטח העירוני. מאיור זה ניתן לראות שמספר הפניות מושפע מאוד מהמרחק. 56 מכלל 96 הפניות נגעו לקרקע במרחק שלא עלה על קילומטר מגבול השטח העירוני. סך שטח היוזמות מושפע פחות מהמרחק שכן חלק מהיוזמות לגבי שטחים גדולים היו במרחקים גדולים יחסית מהשטח הבנוי כפי שעולה ממפה 1.

<sup>7</sup> לקבלת הסבר מפורט על מודל הכלכלה העירונית הטאוקלסי ראה: Mills, 1972 ו-Alonso, 1964.



#### איור 4: מספר יוזמות לפי ייעוד ומרחק משטח עירוני



לסיכום, הממצאים מאוששים את ההשערה לפיה מרחק הוא מרכיב מרכזי בתפרוסת היזמות על פי החלטות, וכי משקלו משתנה בהתאם לייעוד השטח המוצע. משקל המרחק רב ביותר בעסקות למגורים. בעסקות לתעשייה המרחק הממוצע של היזמות משטח עירוני גדל, אך הקרבה עודנה מהווה גורם חשוב. בעסקות למסחר ולתיירות מגבלת המרחק כנראה אינה גורם מרכזי ליזמות בהתאם להחלטות.

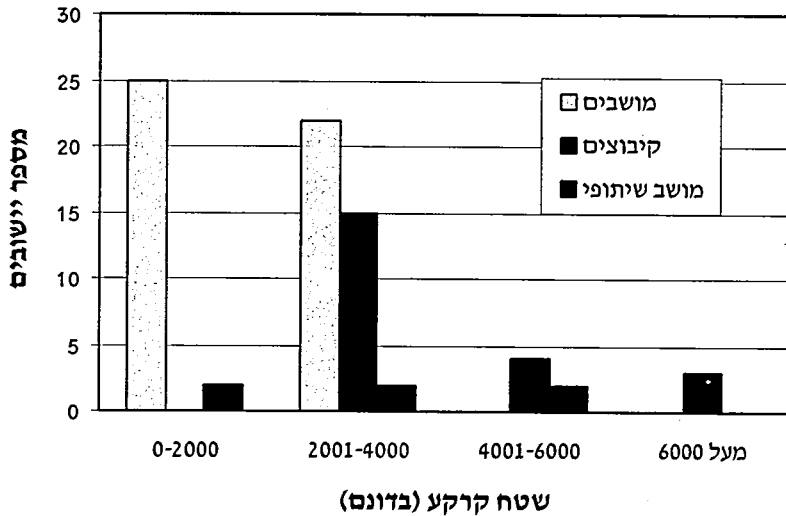
#### גודל שטח הקרקע ומרחקו מהיישוב

חלוקת הקרקע החקלאית ליישובים לצורך עיבוד חקלאי נעשתה בעבר לפי קריטריונים קבועים, הקשורים לזמן הקמת היישוב, למיקומו, לטופוגרפיה ולגודל האוכלוסייה וסוג היישוב. אולם לשטח הקרקע במשבצת ולמיקומה ביחס ליישוב יכולה להיות השפעה על היקף היזמות, שכן פיתוח קרקע הרחוקה מהיישוב לא יגרום לפגיעה בצביון הכפרי של היישוב ולהיפך. כמו כן שטח קרקע נרחב מאפשר ליישוב ליזום ועדיין מותיר בידיו קרקעות רבות יחסית.

לצורך בדיקת משתנה זה, נבדק שטח הקרקע הראוי לעיבוד במסגרת משבצות היישובים (שכן את החלטות 533 ו-611 ניתן היה ליישם רק על קרקע מעובדת במשבצת היישוב)<sup>8</sup>. באיור 5 מוצגת התפלגות היקף השטח הראוי לעיבוד שברשות היישובים שיוזמו.

<sup>8</sup> קרקע מרעה וטרשים לא זיכתה את היישוב בפיצוי כספי עבור שינוי הייעוד. מכאן שהתמרחק לשינוי הייעוד הוא על קרקע הראויה לעיבוד חקלאי בלבד.

**איור 5: היקף הקרקע הראויה לעיבוד לפי גודל וסוג יישוב**



מבדיקת משתנה שטח הקרקע מסתבר שאין מתאם בין שטח הקרקע בבעלות היישוב לבין הניסיון ליזום על הקרקע. למעשה, מתקבלת אף תוצאה הפוכה: 27 יישובים (מתוכם 25 מושבים) בעלי שטח קרקע קטן יחסית עד 2,000 דונם (כמו יישובי ההר באזור יהודה וירושלים), נטו ליזום על אף הפגיעה המשמעותית יחסית בקרקע שנותרה בידי היישוב. גם יישובים רבים עם שטח קרקע שבין 2,001-4,000 דונם גילו נטייה ליזום (39 יישובים). ההסבר לכך נעוץ בעובדה שביישובים אלו (בעיקר יישובים בקטגוריה הראשונה) עיבוד הקרקע לא היה אינטנסיבי, והחקלאות לא הייתה העיסוק העיקרי, במיוחד בשנים האחרונות.

מעבר לזאת, הרווח הפוטנציאלי מיישום ההחלטות היה כנראה גבוה דיו כדי לגרום ליישובים להתעלם משיקולי הטווח הארוך - כמות הקרקע שתיוותר בידי היישוב. לכן, גם יישובים עם שטח קרקע נמוך יחסית נטו ליזום.

בשל סיבות היסטוריות - חלק מהקרקע שברשותם של מקצת היישובים הראויה לעיבוד אינה מצויה סמוך להם. לכאורה, ככל שגדל מרחק הקרקע מהיישוב המחזיק בה, קטן החשש מפגיעה באופי היישוב ובסביבתו הקרובה, ולכן סביר שהיישוב יהיה מוכן יותר לתמוך ביוזמות בקרקע. מתוך 75 יישובים שיוזמו, ב-24 נמצאה קרקע שאינה בסמוך ליישוב (חלקה ב' ובעיקר חלקה ג'); ואכן מרבית היוזמות של אותם יישובים נעשו בקרקע זו.

בקיבוץ ובמושב שיתופי הקרקע משמשת כיחידה אחת לכלל התושבים. לעומת זאת, במושבי עובדים הקרקע מחולקת בין התושבים ועל כן יש צורך להגיע להסכמה בנוגע לחלוקתה מחדש

לאחר שינוי הייעוד. אך גם במושבים אלו, בחלקות ב', ובעיקר בחלקה ג' המעובדת במשותף, אין צורך בחלוקה מחדש של הקרקע הנותרת בין התושבים לאחר שינוי ייעודה. לכן במושבים קל יותר להשיג הסכמה ליזמות על קרקע מרוחקת (חלקה ג') כפי שצוין לעיל. ניתן ללמוד מכאן, שקרקע שאינה סמוכה ליישוב היא בעלת סיכוי גבוה לשינוי ייעוד. יש לציין שגם ביישובים בהם הקרקע נמצאת בסמיכות אין מניעה מיזמות. בהקשר זה יש הבדל בין מושב לקיבוץ, נושא שיידון בהמשך.

## מידת מעורבות היזמים

התהוותו של 'שוק מקרקעין' על קרקע חקלאית בבעלות ציבורית בעקבות החלטות 533 ו-611 התבטאה, בין היתר, בכניסתם של יזמים לתמונת הליך הפיתוח על קרקעות אלו. כדי לבדוק באיזו מידה היה משקלם של היזמים בתהליך מרכזי ומה הייתה השפעתם על תפירת היזמות, נחקרה מעורבותם בסוגי היזמות השונים, כפי שבאה לידי ביטוי ביוזמות משותפות בינם לבין היישובים.

ניתן לקבוע בודאות שמתוך 51 יוזמות למגורים, ב-34 היו מעורבים יזמים. בגלל הקושי בזיהוי מעורבות יזמים, לא ברור אם הייתה מעורבות של יזמים גם בחלק משאר היוזמות, או שהיישוב בחר באופציה של החזרת הקרקע לממ"י. ברוב היוזמות הגדולות למגורים (מעל ל-100 דונם) הייתה מעורבות של יזמים, על כן במידה שלא הייתה כל מעורבות של יזמים ב-17 היוזמות שלגביהן לא זוהתה מעורבות כזו, הרי קטן משקלן של יזמויות אלו מבחינת כלל השטח שלגביו הוגשו פניות. בחינת היזמים שהיו מעורבים מראה שברוב המקרים מדובר ביזמים מבניים - כלומר ביזמים המובילים במשק בתחום הבינוי והנדל"ן<sup>9</sup> (דנסגיד, 1993-6). רזין (1996), נגע בעקיפין בחשיבות שיש לזים המעורב. לדבריו, הסכמת ממ"י על מסלול הפיצוי, עוד בטרם שונה הייעוד בוועדות התכנון, היא בבחינת אמצעי לחץ על הוועדות לאשר את שינוי הייעוד, גם כאשר הוא מנוגד לעקרונות תכנוניים ולתכניות קיימות. לכך מתווספים לחצים פוליטיים לאישור תכניות, שמאחוריהם עומדים אינטרסים כספיים כבדים. אכן, חלק לא מבוטל מהעסקות שאושרו היו של יזמים אלו.

בעסקות הקטנות יותר היו מעורבים יזמים פעילים, אם כי בהיקף מצומצם, וכן היישובים עצמם, שהפכו ליזמים בתוקף הנסיבות (יזמים מקריים). ההתקשרות בין החברות ליישובים נעשתה בדרך כלל בהתקשרות לא ישירה, בעיקר על ידי מתווכים (עורכי דין ומקדמי מיזמים), שקשרו בין היישוב לזים.

בדיקת מעורבות היזמים בעסקות לתעשייה מראה שגם בהן הייתה מעורבות אינטנסיבית של יזמים. מתוך 32 יוזמות לפחות ב-16 (הגדולות שבהן) היו מעורבים יזמים. גם כאן היזמים המעורבים הם בעיקר היזמים המבניים וכן יזמים פעילים. מספרן הרב יחסית של העסקות לתעשייה נובע מכך שבכמה יישובים, בעיקר בקיבוצים, לא הייתה נכונות לזום עסקות

<sup>9</sup> חברות הנדל"ן המעורבות בתהליך היו: אפריקה ישראל, מבני תעשייה, כלל ישראל, שיכון ובינוי אחזקות, שיכון ופיתוח, מי עד, אשטרם, מריו לוניק, אנגיל ועד.

למגורים מתוך חשש לפגיעה באופי היישוב. בעקבות זאת היוזמים פנו לחלופה הרווחית הבאה - תעשייה.

בדיקת מעורבות היוזמים בעסקות למסחר ותיירות מראה תמונה שונה. כאן רוב היוזמים המעורבים הם היוזמים המקריים, קרי היישובים עצמם. רק בחלק קטן מהמקרים יש מעורבות של יזמים פעילים. מתוך 13 עסקות רק ב-4 היו מעורבים יזמים, אך רק בעסקה אחת היה מעורב יזם גדול (ובמקרה זה העסקה שילבה אתר תיירות עם דירות נופש).

על בסיס סדרת ריאיונות עם המעורבים ביזמויות ניתן לקבוע בוודאות שלמעורבות היוזמים בתהליך נודעת השפעה רבה על תפוצת היוזמות, והם אלו שעודדו את היישובים לפעול. מתוך 17 היוזמות שהיו בשלבים הראשונים של התהליך, לפחות 11 היו בשיתוף יזמים. מתוך 11 היוזמות בהן בוודאות היה מעורב יזם, 10 היו למגורים וכולן מעל ל-100 דונם. מתוך 6 היוזמות בהן לא היה מעורב יזם 3 היו מתחת ל-100 דונם, ורק 2 מהן למגורים.

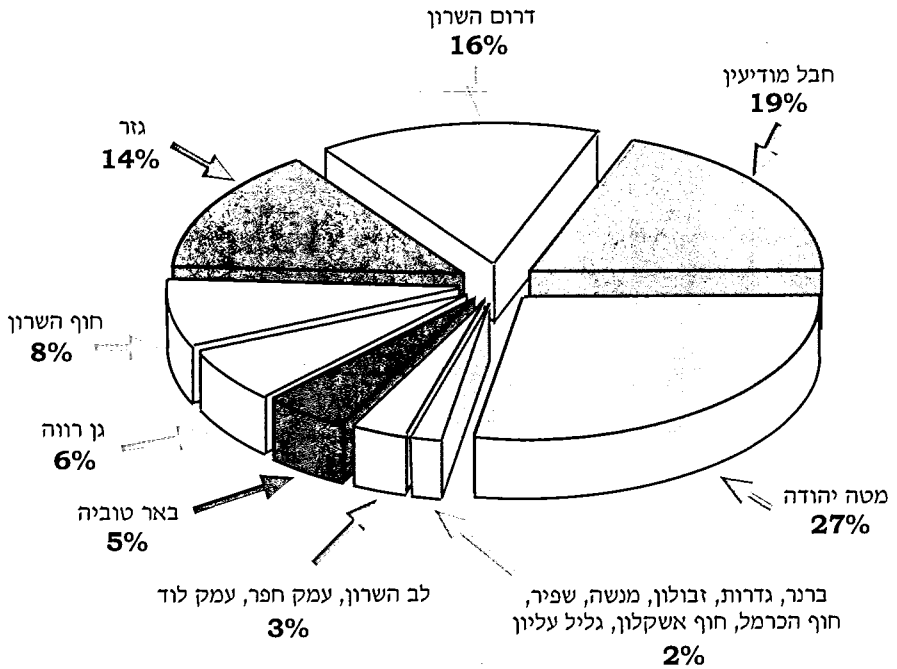
היוזמים היו פעילים בעיקר בעסקות למגורים ולתעשייה. בעסקות למסחר ולתיירות, השפעת היוזמים כמעט לא באה לידי ביטוי.

### **תפקיד המועצה האזורית**

מעורבות המועצה האזורית והתפקיד שהיא מילאה בתהליך נבדקו על פי השייך המוניציפלי של היישובים שיזמו.

עיון במפה מס' 2 ובאיור 6, המראים את חתך היוזמות לפי השייך המוניציפלי, מגלה שמרבית היוזמות היו בתחום של מספר קטן של מועצות אזוריות באזור הליבה: מטה יהודה, חבל מודיעין, גזר, חוף השרון ודרום השרון. לעומתן, יש מועצות אזוריות הנמצאות גם הן באזורי הביקוש במרכז הארץ, שבהן כמעט ולא נרשמו יוזמות, וגם היוזמות שהיו בתחומן היו קטנות היקף. לדוגמה, מועצות עמק חפר ולב השרון. מאחר שמבחינת מיקום המועצות אין סיבה להבדל זה, נראה שלמדיניות המועצות האזוריות יש אכן השפעה על היקף היוזמות בתחומן.

### איור 6: יוזמות לפי שייך מוניציפלי

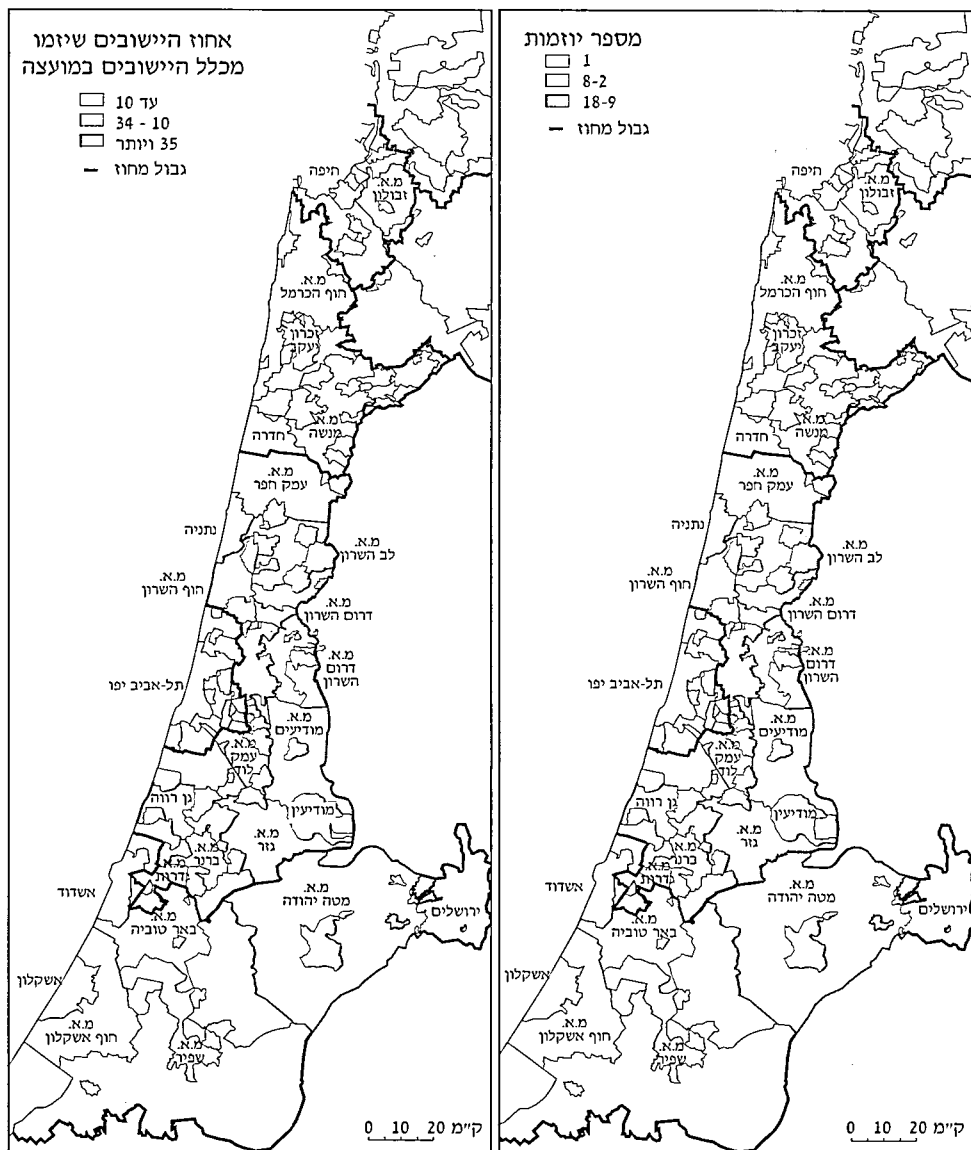


במועצות אזוריות שבהן מדיניות המועצה התנגדה לפיתוח מואץ ולא מבוקר מספר היוזמות היה קטן יותר, שכן היישובים והיזמים חששו שיזמתם תעצר בוועדה המקומית. לדוגמה, מועצה אזורית עמק חפר הנמצאת במרכז הארץ דוגלת במדיניות המגבילה התפתחויות לא מבוקרות בתחומה, העלולות להשפיע על אופי המועצה ולסכן את איכות החיים של תושביה (אפלבוים ובנין, 1992). במועצה אזורית זו היו 2 יוזמות בלבד, מתוך 36 יישובים חקלאיים. גם במועצה האזורית לב השרון, הנוקטת מדיניות של פיתוח מבוקר, יזמו רק 2 יישובים מתוך 15 יישובים חקלאיים. לעומתן במועצה אזורית מטה יהודה, שבה מדיניות המועצה מעודדת פיתוח (אפלבוים ובנין, 1992), יזמו 18 יישובים מתוך 49 יישובים חקלאיים, שכן היישובים והיזמים היו בטוחים בתמיכת המועצה האזורית. תמונה דומה עלה גם במועצות אזוריות חבל מודיעין, גזר, חוף השרון ודרום השרון.

תפקיד נכבד בעיצוב אופייה של המועצה האזורית ממלא העומד בראשה. נטיותו האישיות, כישוריו המיוחדים ומערכת היחסים שפיתח עם אנשים, הן בתוך המועצה הן מחוצה לה, משפיעים לא מעט על אופי הפעילות של המועצה (אוטולנגי ווילקנסקי, 1992).

החלטות 533 ו-611 נתנו בעקיפין הזדמנות לראשי המועצות האזוריות לקדם את הפיתוח באזורם. ניתן לומר שמדיניות המועצה האזורית, המשקפת את דעתו של ראש המועצה, הייתה גורם מכריע במידת מעורבותה בתהליך, בשמשה מעין אור ירוק - לעידוד היוזמות, או אור אדום - בלם ליוזמות. בתחילת התהליך המעורבות הייתה עקיפה ונוצר אקלים נוח ליוזמות. ככל שחלף הזמן, ראשי המועצות האזוריות היו מודעים יותר למשמעות החלטות, והחלו להיות מעורבים באופן פעיל יותר בעידוד היוזמות.

## מפה 2: תפרוסת היוזמות לפי שיוך מוניציפלי



## השפעת הארגון הפנימי של היישובים על היקף היזמות

לאור הצורך בהסכמת כלל היישוב ליזמות בקרקעותיו הועלתה בפרק 2 ההשערה, שהיזמות הנה פונקציה של מידת הארגון הפנימי של היישובים. רק ביישובים מאורגנים, בהם קיים נוהל קבלת החלטות מוסדר ואשר אינם נתונים למאבקי כוח פנימיים המפלגים אותם ניתן היה להעביר את החלטות שנדרשו בתקופת הזמן המוגבלת שהתאפשרה על ידי החלטות 533 ו-611.

בכדי לבחון השערה זו נבדק המתאם בין היזמות על פי החלטות 533 ו-611 למידת קידום תכניות הרחבת המושבים על פי החלטות 612 ו-737 של מועצת מקרקעי ישראל<sup>10</sup>. ההנחה מאחורי בדיקה זו היא שקבלת החלטה על הרחבת היישוב (מושב) למגורים על פי החלטות 612 ו-737 של ממו"י ובעקבותיה הגשת תכנית לוועדה המחוזית משקפות את מידת הארגון של המושב. נקודה זו עלתה במחקר של אפלבום וקידר (1992) שעסק בהרחבת המושבים, בו צוין שהגעה לשלב מתקדם בהליך הרחבת מושב יש בה אינדיקציה ליכולת הארגונית שלו. שלב מתקדם הוגדר בהגשת תכנית לוועדה המחוזית, שכן הגעה לשלב זה מחייבת כבר סיכום של הסדרים פנימיים, אישור ועדה מקומית (ולכן תיאום עם המועצה האזורית) ומגעים עם רוב הרשויות הרלבנטיות.

קיבוצים לא נבדקו משום שרובם לא מימשו את תכנית ההרחבה נכון להיום (למעט מספר מצומצם מאוד). יחד עם זאת, ניתן להניח שרמת הארגון הפנימי ברוב הקיבוצים גבוהה ממושבים בשל הצורך בקבלת מספר רב של החלטות שיתופיות.

נכון ל-1996, 38 מושבים מתוך 53 המושבים (כ-71%) שיזמו על פי החלטות 533 ו-611 הגיעו לשלב של הגשת תכנית הרחבה (על פי החלטות 612 ו-737) לוועדה המחוזית, הפקדתה או אישורה. על פי זאת נראה כי אכן המושבים המאורגנים יותר הם שנטו ליזום שינוי ייעוד בקרקע.

כדי לאמת ממצא זה נבדק תהליך ההרחבה ברמה האזורית - באזור מטה יהודה. מתוך כלל המושבים שיזמו (14), 78 אחוז הגישו תכנית הרחבה לוועדה המחוזית. לעומתם מתוך המושבים שלא יזמו על פי החלטות 533 ו-611 הגישו רק 15 מושבים תכנית לוועדה המחוזית לצורך הרחבה על פי החלטות 612 ו-737, שהם 55 אחוז מכלל המושבים שלא יזמו על פי החלטות 533 ו-611.

יש לסייג ממצא זה ולומר שתכנית ההרחבה קשורה גם בגורמים אחרים, כגון: מיקום המושב, חובות המושב, הרצון לקלוט את בני המושבים ודחיפת הארגונים המוסדיים (אפלבום וקידר,

<sup>10</sup> תהליך הרחבת המושבים התאפשר במהלך שנות ה-90, לאחר שכל הרשויות הממלכתיות והתנועתיות גיבשו עמדתן בנושא, וקבעו נהלים והנחיות לטיפול בו, בדרך כלל תוך תיאום הדדי (אפלבום וקידר, 1992). החלטה 737 של מועצת ממו"י מדצמבר 1995, היא ההחלטה האחרונה בדבר הרחבת מושבים. החלטה זו מאפשרת ליישובים לבצע את ההרחבה ולהיטות מהפרש הרווחים שבין מתיר המגרש בשוק החפשי, לבין המתיר שהם משלמים לממו"י בעבורו (ביישובים במרכז הארץ 66% מערך הקרקע). התמריץ המכללי הנגזר מכך להרחבת המושב הוא גבוה.

1992). ייתכן מאוד על כן שיש יישובים שהחלו בתהליך ההרחבה, אך מסיבות אחרות לא הגיעו לכלל יזמות, או מושבים שלא החלו בתהליך בגלל הסיבות לעיל.

## חובות היישוב

בשל הקשיים בהשגת נתונים אמין אודות חובות המושבים בחינת השפעת חובות היישובים על היקף היזמות התמקדה במגזר הקיבוצי ובמושבים במועצה אזורית מטה יהודה.

סקירה כוללת של המגזר הקיבוצי מעלה כי מספר הקיבוצים שנכלל בהסדר המשלים היה 225. מתוכם כ-130 קיבוצים היו שרויים בחובות. מתוך 20 קיבוצים שיזמו, על פי החלטות 533 ו-611 לכמתצית היה חוב בינוני וגבוה.

על אף שהאחוז המשתקף דומה בשתי הקבוצות, חלק גדול יחסית (כ-80 קיבוצים בקירוב) מתוך 130 הקיבוצים השרויים בחובות נמצא בפריפריה. תנאי ההסדר המשלים לא עמדו יזמות בקיבוצים אלו. על כן נראה שלחוב הייתה השפעה חיובית על יזמות בקרקע הקיבוצים במרכז הארץ, אך לא בפריפריה.

מתוך 18 היישובים (קיבוצים ומושבים) שיזמו במועצה אזורית מטה יהודה, לכ-9 היה חוב בינוני וגבוה (50 אחוז). מתוך 31 היישובים במטה יהודה שלא יזמו, לכ-11 היה חוב בינוני וגבוה שהם 33 אחוז. כלומר, בעוד שב-45 אחוז מהמושבים בחוב בינוני וגבוה רשמו יזמות, רק כ-30 אחוז מהמושבים ללא נטל חוב כבד יזמו. כלומר, גם במושבי מטה יהודה נראה שחוב כבד היה גורם מעודד יזמות, אם כי לא גורם דומיננטי. מאחר שאחוז המושבים בעלי חוב בינוני או גבוה במטה יהודה דומה למועצה הארצי, ניתן להניח שתמונה זו מייצגת גם מועצות אזוריות אחרות במרכז הארץ.



## גורמים של התפשטות

החלטות 533 ו-611 היו 'חדושי' במדיניות הקרקע בישראל. לראשונה ניתנה אפשרות לכל היישובים שעל קרקע הלאום ליזום שינוי ייעוד של קרקע שבמשבצת היישוב, ולזכות בחלק נכבד מהרווח הנובע מכך.

לכאורה, ניתן היה לצפות שכל היישובים באזורי הביקוש יממשו את ההזדמנות ליזום פיתוח בקרקעות שבהחכרתם בגלל פוטנציאל הרווח הגבוה. אך לא כך קרה בפועל. מסתבר, שגם חדושים עם יתרונות משמעותיים, לא מתפשטים לבד ובמהירות. למעשה רוב החדושים מתפשטים לאט ובאמצעות 'סוכני שינויים' (Rogers, 1983).

פרק זה בוחן את תהליך ההתפשטות שהתרחש במרחב, מרגע קבלת ההחלטות ועד להקפאתן. ישנם חמישה מאפיינים עיקריים המשפיעים על קצב ההתפשטות של חדושים (Rogers, 1983):

1. **יתרון יחסי** - נמדד בעיקר במונחים כלכליים, ככל שהיתרון הכלכלי נתפש כגבוה יותר כך החדוש יתפשט מהר יותר.
2. **התמוחדדות** - כיצד החדוש משתלב עם הערכים והנורמות הקיימים, ומהו ניסיון העבר. לפעמים מדרשת תקופת הסתגלות מקדימה לערכים חדשים. לכן ככל שההתאמה לערכי העבר גדולה יותר וההסתגלות הנדרשת פשוטה, קצב ההתפשטות מהיר יותר.
3. **מורכבות** - היכולת להבין את החדוש ולעשות בו שימוש. החדושים נבדלים במידת מורכבותם מנקודת הראות של קולטי החדוש. ככל שהחדוש מורכב יותר הוא יתפשט לאט יותר.
4. **בר ניסוי** (Trialability) - מידת היכולת לנסות את החדוש על בסיס מוגבל; קל יותר לאמץ חידוש שניתן לנסותו.
5. **ניראות** (Observability) - המידה שבה ניתן לראות את החדוש; ככל שקל יותר לצפות בתוצאות החדוש קל יותר לאמץ אותו.

כלומר, חידוש שנתפש כבעל יתרון (כלכלי) יחסי, כפחות מורכב, כמשתלב עם הנורמה החברתית ושניתן לנסותו ולראות את תוצאותיו אצל אחרים יתפשט במהירות גדולה יותר מאשר חידושים אחרים. לכל הגורמים הללו חשיבות פוטנציאלית בניתוח התפשטות היוזמות במרחב, על פני זמן.

ניצול החלטות 533 ו-611 לצורך יזמות נתן ליישובים רבים יתרון יחסי ניכר (בהשוואה לאי-ניצול ההחלטות לייזום), שכן הרווח משינוי הייעוד יכול להגיע לסכומים גבוהים ביותר (המותנים במיקום היזמה ובהיקפה). היתרון היחסי גבוה יותר ככל שמיקום היישוב או הקרקע שברשותו מרכזיים יותר, וסמוכים יותר לגבול השטח העירוני הבנוי.

ההחלטות יצרו שינוי בערכים הקיימים (קרקע הלאום וקרקע חקלאית), שביטוי תלוי בסוג ההתיישבות השיתופית. כאן יש לעשות הפרדה בין הקיבוצים והמושבים הוותיקים שהוקמו על בסיס אידאולוגי מובהק, והשינוי הערכי לגביהם מהותי יותר, לבין המושבים (בעיקר מושבי העולים) שהוקמו על ידי השלטון המרכזי כצורך לאומי, ללא בסיס אידאולוגי של התושבים. בעבור הראשונים השינוי הערכי גדול יותר, ולכן ההתמודדות עם השינוי קשה יותר.

יישום ההחלטות בנושא שינוי ייעודי הקרקע כרוך בהליך מורכב ביותר שכולל: מיסוי (מס שבח, היטל השבחה ועוד), הכנת תכנית מתאר מפורטת, הסכמת הולק"ח ועוד. כל אלה מצריכים בקיאות בכל הנוגע לנדל"ן, שחסרה לתושבים. לעניין שגילו יזמים, שהיו בעלי הידע הנדרש, נדעה אפוא חשיבות בקביעת דגם היזמות ביישובים.

כפי שכבר צוין, בקיבוץ ובמושב שיתופי קל יותר לקבל החלטה בדבר שינוי ייעוד הקרקע, מכיוון שהדבר לא מצריך חלוקה מחדש של הקרקע הנותרת ליישוב. לכן המורכבות של ההחלטות במושבי העובדים רבה יותר מבקיבוצים, במקרים אשר בהם יש צורך בחלוקה חדשה של השטח הנותר.

המדיניות עד 1990 הגבילה את מידת היכולת לנסות את החידוש (ההחלטות). בקיבוצים נדע ניסיון מסוים בייזום בעקבות החלטה 441 (ששונתה ב-1995 ל-717) של מועצת ממ"י מ-1990. החלטה זו איפשרה את הקמתם של מפעלי תעשייה בשיתוף יזם (כאשר השליטה נותרה בידי הקיבוץ). לעומת זאת, למושבים לא היה כל ניסיון בעסקות דומות למעט בהקמת עסקים לא חקלאיים במושבים (שבמקרים רבים נעשתה באופן לא חוקי).

המידה שבה ניתן לראות את החידוש באה לידי ביטוי בידיעה שיישוב מסוים פעל על פי ההחלטות, ובשמועות על הרווח שנבע מכך לתושביו. מאפיין זה היה בעל חשיבות במקרה של ייזום על פי החלטות 533 ו-611 מכיוון שעובר זמן ניכר יחסית עד שיוזמה מתאפשרת ויוצאת לפועל.

תהליך קבלת החלטות (החידוש) במושב או בקיבוץ, כחברה, הוא מורכב משל אדם בודד, היות שנדרשת החלטה של כלל החברים באגודה השיתופית. ניתן להשוות זאת להחלטה לאמץ חידוש בארגון, שבו יש משקל מכריע למנהליו בקבלת החידוש. המנהלים חשופים למידע; הם בעלי מעמד חברתי גבוה יותר והם השומעים על החידוש. החלטתם היא דו-כיוונית, הם יכולים לדחוף לקבלת השינוי או לדחייטו. כאשר המנהלים הם בעלי סטטוס חברתי איתן, הם עשויים לפעול כסמכות בלעדית - (Rogers, 1983). בכל מקרה המנהלים משפיעים ומובילים את גיבוש

העמדות (Opinion Leaders) בטרמינולוגיה של Rogers). יש להניח שלמנהיגות היישובים (ראשי ועד, מרכזי משק) יש תפקיד מרכזי דומה באימוץ החידושים, בהתאם למעמדם ביישוב.

## שלבים של התפשטות

התפשטות החלטות 533 ו-611 נבדקה על פני מהלך היותן בתוקף, (החל ממאי 1992 ועד למאי 1994). ניתן לחלק תקופה זו לארבעה שלבים, כאשר כל שלב נמשך כ-6 חודשים:

בשלב הראשון היו 6 פניות - שלב זה מאופיין בעיקר בפניות של יישובים אשר הקרקע בהחכרתם הייתה כבר בשלבי תכנון (חלקן במסגרת של יזמה ממשלתית וחלקן בעקבות סיפוח שטחים לערים הסמוכות). 2 מתוך 6 הפניות בשלב זה היו של יישובים כפריים בעבר (תלמי מנשה ושבי ציון), ושאר היוזמות היו של מושבים.

בשלב השני היו 11 פניות - שלב זה מאופיין בפניות של יישובים במרכז הארץ, בעיקר במרחב שבין ירושלים לתל אביב. מתוך 11 היישובים שפנו 9 היו מושבים ורק 2 קיבוצים. מהנתונים החלקיים הידועים על חובות היישובים עולה כי לפחות למחציתם היו חובות בינוניים ומעלה (לשני הקיבוצים היה חוב גבוה).

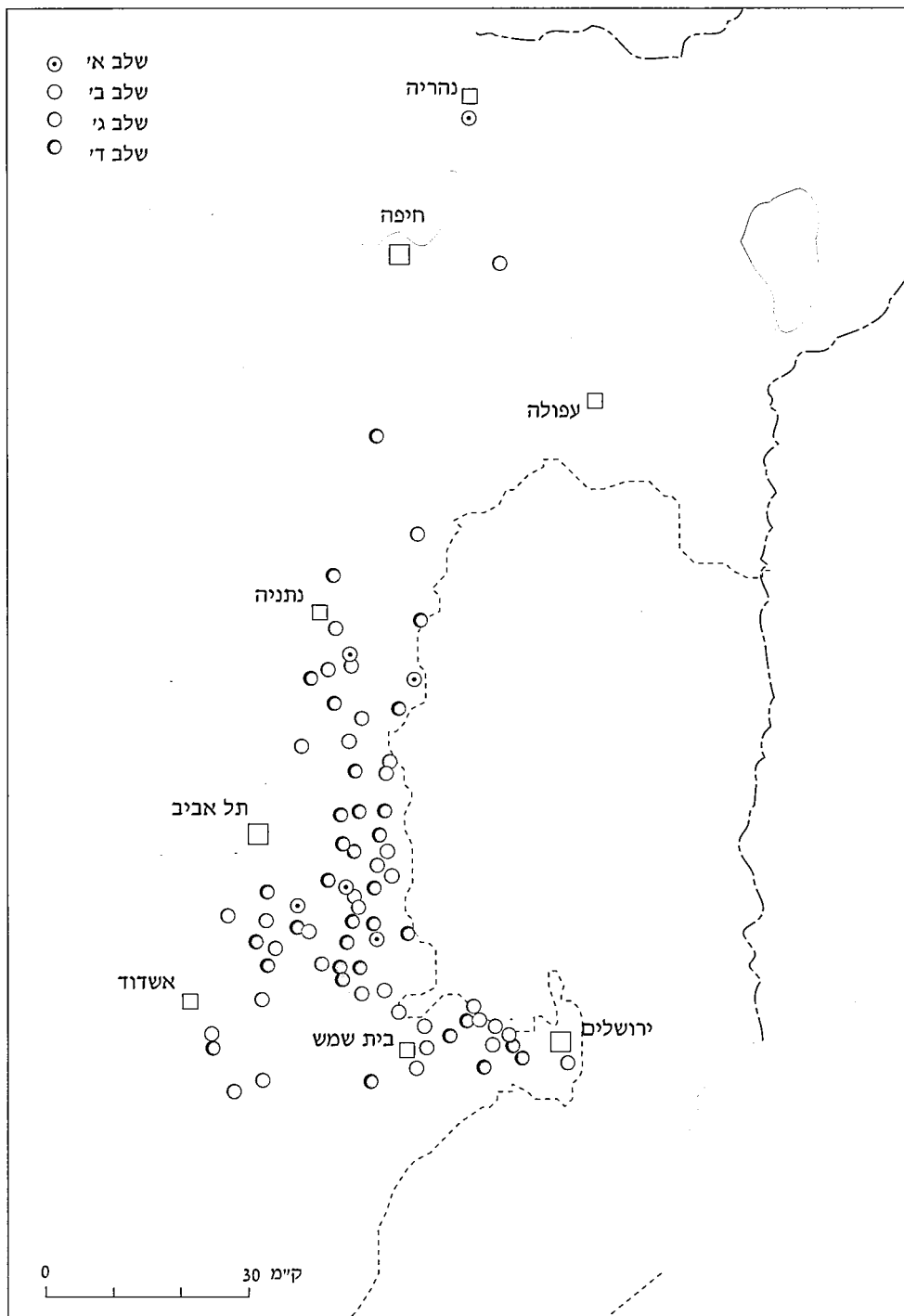
בשלב השלישי היו 27 פניות - שלב זה מאופיין בהתגברות של פניות לממ"י, כאשר הפיזור של היישובים שפנו גדל והלך בכל אזור המרכז. בשלב זה קרוב למחצית הפניות (12) היו של קיבוצים.

בשלב הרביעי היו 34 פניות - שלב זה מאופיין בהתחזקות המגמה של פניות גוברות לממ"י. בשלב זה ניתן לראות שקרוב למחצית הפניות נעשו בחודשיים האחרונים לפני שהוקפאו החלטות 533 ו-611 (החלטה 640).

תהליך ההתפשטות של החלטות 533 ו-611 המתואר במפה 3 מראה שהיישובים (17 במספר) שהיו את 'מרכזי ההתפשטות', היו בשלב הראשון במחוז המרכז (למעט היישוב הכפרי שבי ציון בצפון), בתחום מטרופולין תל אביב. בשלב השני מרכזי ההתפשטות המשיכו להתבסס באזור המרכז ובמרחב המטרופוליני ירושלים תל אביב (למעט אחד בדרום).

באופן כללי ניתן לציין שמבין היישובים שהיוו את מרכזי ההתפשטות לפחות מחציתם היו שרויים בחובות. 13 מתוך ה-17 היו מושבים, ומתוכם 10 הוקמו כמושבי עולים. אפשר לראות אם כן שהיתרון (כלכלי) היחסי של ההחלטות משך תחילה את היישובים שהיו שרויים במצוקה כלכלית, שכן לגביהם היה ליתרון זה חשיבות מיוחדת בשל הפוטנציאל לצאת מחובות. כמו כן, בין היישובים הראשונים לאימוץ החידוש היה רוב ליישובים בהם הדבר כרוך בשינויים נורמטיביים.

מפה 3: תהליך התפשטות החידוש (ההחלטות) במרחב, 1992 - 1994



גם בין הקיבוצים הראשונים שיזמו היו כאלה שהיו נתונים במשבר כלכלי. היבט זה עלה במחקרו של דה מלאך (1995), שמצא שהקיבוצים שהקדימו לאמץ שינויים בתחומים שונים היו נתונים במשבר. קצב התפשטות היזמות בקיבוצים היה אטי יותר מבמושבאים. התהליך החל בפניות של 2 קיבוצים, כאשר בהמשך פנו 12 קיבוצים, ואחר כך 22 קיבוצים, עד להקפאת התהליך.

הסיבה העיקרית להתפשטות האיטית של החידוש בקיבוצים בתחילת התהליך (אטיות הבולטת במיוחד לאור העובדה שיכולת ההתנסות שלהם הייתה רבה יותר משל המושבים), הייתה נעוצה בקשיי ההתמודדות הערכית עם התהליך. הבעייתיות התבטאה בקושי להסתגל לערכים חדשים הכרוכים בעסקאות בקרקעות חקלאיות והנובעים מהן. ממחקרו של פוין (1995), העוסק בשינויים בתנועה הקיבוצית עולה, שמשבר כלכלי בקיבוץ מוביל לכך שכדי להבטיח את הישרדותו הקיבוץ צריך להתאים את עצמו לסביבה, צעד הכרוך בהסתגלות לערכים חדשים. הפיתוח הקרקעי מעמיד את הקיבוצים בפני דילמה חברתית, כיוון שפיתוח קרקעות למגורים בסמוך להם יכול לאיים על ייחודו החברתי של הקיבוץ. משום כך ניתן לראות שמרבית היזמות של הקיבוצים התרחשה בתעשייה ובתיירות. רוב העסקות למגורים שנחתמו נועדו לפיתוח הקרקע בתחומי הערים או בסמוך להן. רק חלק קטן מהיזמות למגורים התרחש סמוך לקיבוץ, וגם כאן מדובר בקיבוצים שהיו נתונים במשבר כלכלי חריף. דומה הדבר לגבי המושבים הוותיקים: 2 מתוך 5 מושבים ותיקים יזמו למסחר ולתעשייה בקנה מידה מצומצם (9 ו-27 דונם), 2 נוספים יזמו לתעשייה, ורק אחד למגורים.

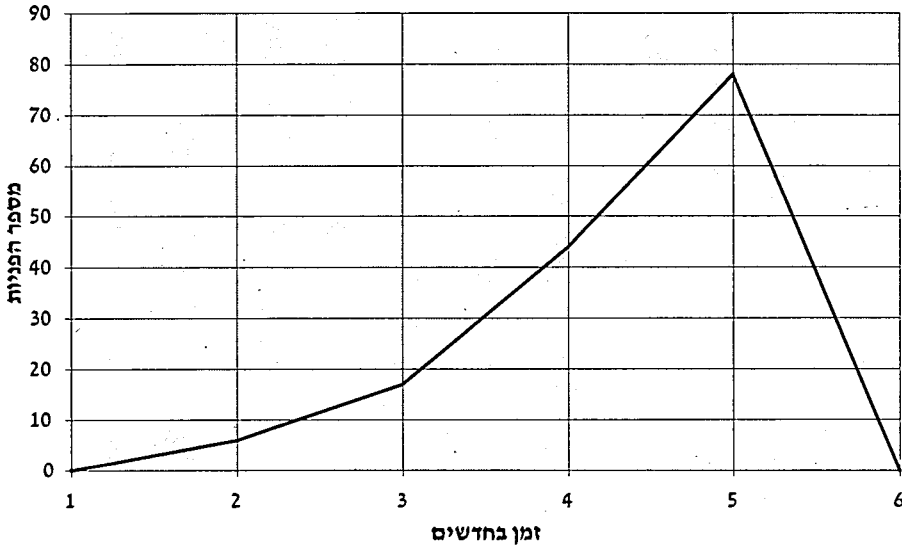
בדיקה של מעורבות המנהיגים ביישובים בהליכי היזום באזור מטה יהודה העלתה שהייתה להם השפעה מכרעת באימוץ ההחלטות או בדחייתן. לעתים מרכז משק או ראש ועד הצליחו להריץ את היוזמות לבדם. אליהם הצטרפו היזמים ששימשו יסוכני השינויים.

'סוכני השינויים' הם בדרך כלל אנשים מקצועיים ובקיאים בתחום, שתומכים בחידושים ומעודדים אחרים לאמץ אותם. במקרה של החלטות 533 ו-611 היזמים (מתווכים, עורכי דין, קבלנים) היו אלו ששימשו סוכני שינויים. הם עברו מיישוב ליישוב, הפיצו את ההחלטות ועודדו את היישובים לזום. הם הפעילו לחץ על היישובים על ידי כך שמנו בפניהם יוזמות שנקטו יישובים סמוכים. כמו כן נודע להם תפקיד מכריע בהפצת הידיעה על הכוונה לבטל את ההחלטות (ידיעה שגרמה לריבוי פניות בחודש שקדם לביטול ההחלטות ובחודש שבו בוטלו).

תהליך התפשטות חידושים מאופיין בעקומה לוגיסטית (בצורת S). הוא מאומץ בראשיתו רק על ידי מעטים, וצובר תנופה מאוחר יותר, עד שהעקומה מתחילה להתייצב לקראת סיום התהליך (Lewis, 1979).

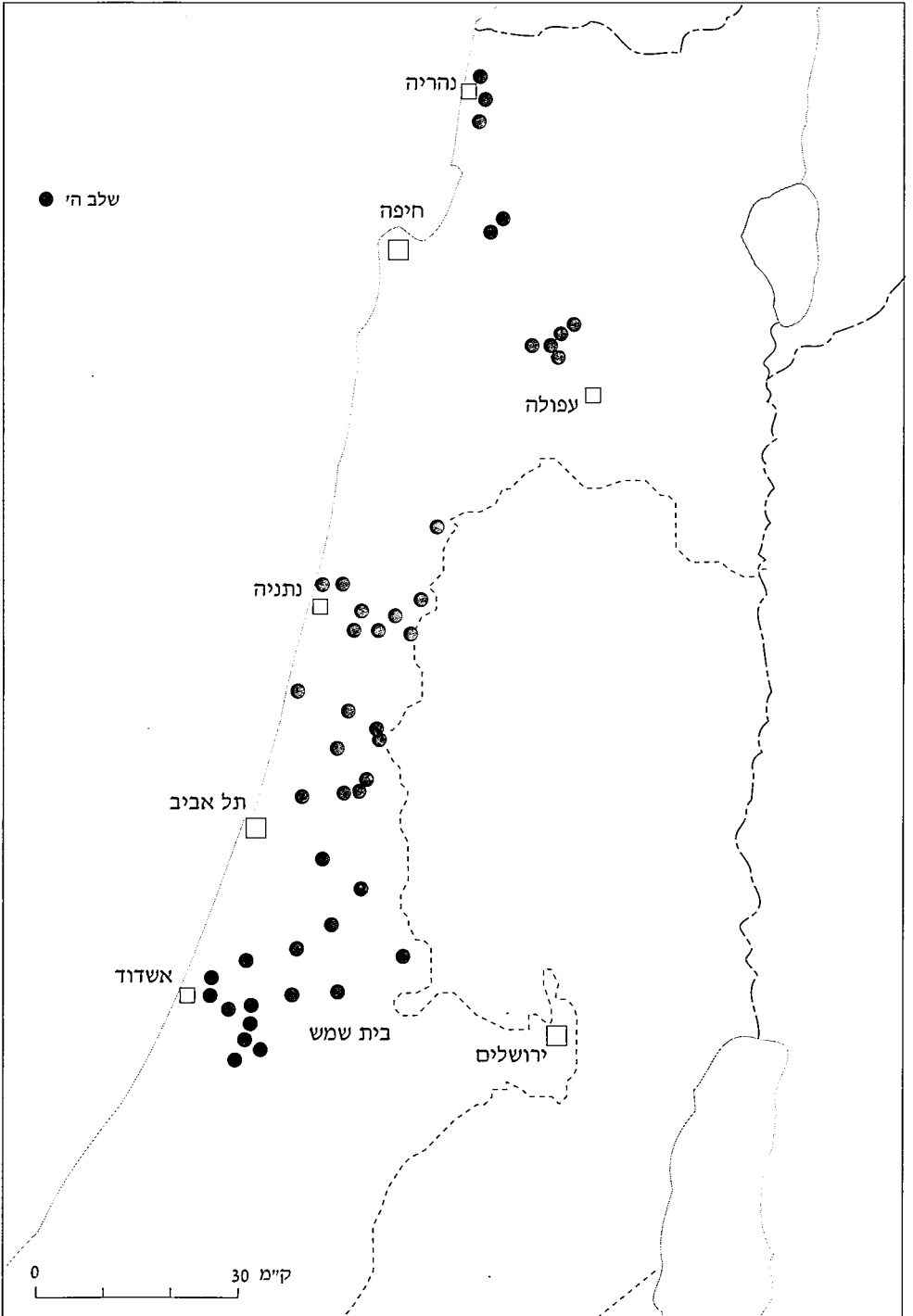
נקודת ה'המראה' של התהליך מתרחשת לאחר מימוש של כ-10%-25% מפרוטנציאל המאמצים את החידושים (Rogers, 1983). מעיון באיור 7 עולה שבהחלטות 533 ו-611 נקודה זו החלה כאשר כ-15-25 מהיישובים פעלו בעקבות ההחלטות (מתוך היישובים הפרוטנציאליים במרכז הארץ). תהליך ההתפשטות החל לצבור תאוצה מהתקופה השלישית של יישום ההחלטות ואילך. הקפאת ההחלטות הביאה לעצירת התהליך טרם התבססותו.

### איור 7: תהליך התפשטות החידושים



בדיקת הפניות הנמשכות של יישובים לשינוי ייעוד בקרקע חקלאית על פי החלטות 666 ו-727 (החלטות מועצת מקרקעי ישראל שאפשרו יזמות מוגבלת בקרקע היישוב), מלמדת שהפניות מתפרשות כיום גם לאזורים מרוחקים מאזור הליבה, כמו עמק יזרעאל, נהריה ואשדוד. במפה מס' 4 ניתן לראות את המשך היוזמות של יישובים לשינוי ייעוד קרקע חקלאית, על פי החלטות 666 ו-727.

על בסיס ניתוח פניות היישובים לממ"י על פי החלטות 727/666 במפה מס' 4 רואים שעל אף היותן פחות אטרקטיביות מבחינת הרווח הכספי והאפשרות ליזמות משותפת של היישוב עם היזמים, היוזמות ממשיכה את הדגם שמתואר במפה 3, מפת היוזמות על פי החלטות 533 ו-611. ניתן להניח על כן, שלולא הקפיאו את החלטות 533 ו-611 ההתפשטות הייתה ממשיכה עד לשלב ההתבססות, ובסופו של דבר החידוש היה מתפשט ומגיע למיצוי.



## 5 סיכום: גורמים, השלכות והמלצות

על בסיס ניתוח התפשטות היזמות ניתן לחלק את הגורמים שנותחו בפרקים הקודמים לשתי קבוצות: גורמים הממריצים יזמות וגורמים שסייעו להתממשותה.

### גורמים ממריצים

ניתן לציין שלושה גורמים עיקריים הממריצים את היווצרות היזמות בקרקע: (1) מרחק הקרקע משטח עירוני, (2) מעורבות היזמים ו- (3) חובות.

ככל שהקרקע נמצאת במיקום מרכזי וקרובה יותר לשטח עירוני, גדל פוטנציאל הרווח משינוי הייעוד בה מחקלאות למגורים או לתעשייה. מאחר שסדר העדיפות של היזמים, נקבע בראש ובראשונה על-פי פוטנציאל הרווח הגלום בשינוי הייעוד. מאחר שסדר מעורבות יזמים הנו משתנה חשוב במצב בו ליישובים אין הידע, הכישורים והקשרים הנדרשים לשם הובלת יוזמות בקרקע ומימושן, מיקום הקרקע ומרחקה מהשטח העירוני קובעים במידה רבה גם את הסיכויים לשינוי ייעוד, במידה שאין התנגדות של ראשי היישוב או קבוצות אוכלוסייה חזקות בתוכו.

הפעילות העיקרית לשינוי הייעוד בקרקע התרחשה באזורי הביקוש במרכז הארץ, בעקבות ציפיות לרווחים גדולים יותר באזורים אלו. היוזמות התרכזו בעיקר במועצות האזוריות שנתנו אור ירוק ליזמות: מטה יהודה, חבל מודיעין, דרום השרון, גזר, וחוף השרון.

היזמים המבניים נטלו חלק חשוב בתהליך. מעבר למשקלם בקידום החלטות 533 ו-611, מעורבותם סיעה רבות לקידום היוזמות, תוך ניצול קשרים פוליטיים. מרבית היוזמות שבהן היו היזמים המבניים מעורבים בלטו בגודלן. מאחר שפוטנציאל הרווח במגורים היה הגדול ביותר, היוזמות בקרבה מיידית לשטח הבנוי והיוזמות בהן מעורבות היזמים הייתה רבה במיוחד היו היוזמות למגורים. סך הכל למעלה ממחצית היוזמות היו למגורים. ביישובים בהם הייתה התנגדות למגורים, בשל החשש בדבר השפעת תוספת תושבים בסמיכות ליישוב שיתופי על אופי היישוב, היוזמות היו בעיקרן לתעשייה. יוזמות לתעשייה עדיפות גם מנקודת ראות המועצות האזוריות בשל זרם ההכנסות שהן מבטיחות ומיעוט ההוצאות שהן מחייבות מנקודת ראות הרשות המקומית.

חובות היישובים היו גורם מדרבן בביצוע היוזמות ובהסכמת היישובים להיכנס לעסקות עם יזמים. לכך הייתה חשיבות בייחוד בשלב הראשון לאחר אימוץ ההחלטות, בעת שעוד לא היו



תקדימים לעסקות מעין אלו. כלומר, הסיכוי להחליף ממשבר כספי עודד יישובים שהיו שריים בחובות ליטול סיכון רב יותר מנקודת ראותם, ועל כן היו יישובים אלה בין הראשונים ליזום ובבחינת החלוץ שלפני המחנה. יחד עם זאת, עם חלוף הזמן ולאחר שכבר בוססו תקדימים, פחתה חשיבותם של החובות כגורם ממרץ יזמות.

## גורמים מסייעים

הגורמים המסייעים העיקריים שזוהו בעבודה הם: היקף הקרקע בבעלות היישוב ומרחקה ממנו, ארגון היישוב ותפקיד המועצה האזורית.

ככל שגדל מרחק הקרקע מהיישוב האיום שפיתוח יפגע באופיו קטן, וכך, גובר התמריץ ליזמות. לקרקע שלא הייתה סמוך ליישוב היו סיכויים טובים יותר לשינוי ייעוד. היבט זה נכון בעיקר לגבי הקיבוצים, שבהם היוזמות למגורים היו ברובן על קרקעות שלא בסמוך לקיבוץ. הסיבה לכך היא שלבנייה מרוחקת יש פחות השלכות על הקיבוץ ולכן ההתמודדות עם השינוי קלה יותר. מאותה סיבה הקיבוצים והמושבים הוותיקים נטו לפתח יותר יוזמות תעשייה, מסחר ותיירות מאשר שאר המושבים.

מצאי גדול של קרקע בבעלות היישוב לא היה בהכרח גורם בעידוד היוזמות. לעתים דווקא מיעוט הקרקע, ועקב כך עיבוד לא אינטנסיבי, הם שסייעו להמרצתן.

לאור הצורך בהסכמת כלל היישוב לשינוי ייעוד הקרקע ולקידום היוזמות יש חשיבות לארגון היישוב - הנהלתו והנהגתו. יכולת קבלת ההחלטות בתוך היישוב היא חיונית כדי לממש את היוזמות, אך אינה מהווה גורם הכרחי ליזמות.

תפקיד המועצה האזורית בתהליך היה עקיף במהותו. האווירה שנבעה ממדיניות המועצה והעומד בראשה, שימשה מאיץ או בלם לפיתוח (הן ליישובים הן ליזמים), ביצרה תחושה שהיזמות רצויה או לא. כתוצאה מכך אנו עדים להבדלים מהותיים בהיקף היוזמות בין המועצות האזוריות במרכז הארץ.

לסיכום, הגורם המרכזי שקבע את תפוצת היוזמות היה פעילות היזמים. הם איתרו את הקרקעות בעלות הפוטנציאל הרב ביותר, קרקעות באזור המרכז הנמצאות בסמיכות לערים הגדולות, וניסו להביא את היישובים לחתום עמם עסקות בדבר יוזמות בקרקעות אלו. מידת היענות היישובים בשלב הראשון השפעה ממצבם הכלכלי, יישובים שהיו שריים בחובות נטו להיענות יותר.

גורמים מספר השפיעו על היענות היישובים: עמדות אנשי מפתח ביישוב, מידת הארגון הפנימי שלו ומרחק הקרקע מהיישוב. עוד גורם שחשיבותו עלתה על פני זמן היה עמדת המועצות אזוריות, ובייחוד העומד בראשה. בחלק מהמועצות אזוריות ראשי המועצה החלו לעודד יזמויות, בעוד שבאחרות הם נטו להתנגד, לכך הייתה השפעה הן על היזמים והן על היישובים.

## השלכות

החלטות 533 ו-611 ניסו לתת מענה ל'קשיחות' בשוק המקרקעין, על ידי שיתוף חוכרים בקרקע הלאום ברווחים העשויים לבוע משינוי ייעוד הקרקע. בכך היו החלטות אלו צעד נחשוני לקראת הכרה בזכויות קניין של חוכרים בקרקע הלאום. להחלטות הייתה משמעות בעיקר באזורים שבהם יש לקרקע ערך אלטרנטיבי גבוה, קרי במרכז הארץ.

החלטות 533 ו-611 שינו את שוק המקרקעין בישראל והפכו אותו דומה יותר לזה הקיים בארצות המערביות. לראשונה ניתנה לחוכרים אפשרות ליזום שינוי ייעוד בקרקע חקלאית ציבורית, אפשרות העומדת בפני כל בעל קרקע פרטית.

השוואת תפוסת היזמות והתפשטותה בישראל לעולם המערבי מראה כי הוא בעל מאפיינים דומים. הפיתוח המסיבי של קרקע חקלאית מתרחש סמוך למטרופולינים הוותיקים והגדולים יותר. גם בישראל רוב הפיתוח התרחש סמוך לערים, וזאת בגלל הערך האלטרנטיבי הגבוה יותר של הקרקע סמוך להן. כך רוב היזמות היו במרכז, סביב מטרופולין תל-אביב ומטרופולין ירושלים. כפי שבארצות אחרות ותק המחזיקים בקרקע והרגשת השייכות למקום גורמים לירידה בנטייה ליזום שינוי ייעוד בקרקע, בארץ היישובים הוותיקים בעלי המחויבות האידאולוגית החזקה יותר נטו ליזום פחות, ובשלבם מאוחרים יותר. גם תפוסת ייעודי הקרקע של היזמות במרחב דומה לזו בארצות אחרות, דבר הבא לידי ביטוי בפיתוח פרויקטים של תעשייה ומסחר קרוב לדרכים, שדות תעופה, ושטחים משוריים גדולים, בעוד שפיתוח מגורים מתרכז בסמיכות לשטח העירוני הבנוי. היזמים מוזכרים כאחד הגורמים הדומיננטיים בתהליך שינוי ייעוד קרקע חקלאית לפיתוח. גם בישראל מעורבות היזמים בתהליך התבררה כגורם המרכזי והמשמעותי ביותר.

מעבר להשלכות המרחביות שתוארו ונתחו בפרקים הקודמים היו להחלטות אלו כמה השלכות עקרוניות.

בשל ההבדלים בערך האלטרנטיבי של הקרקע בין חלקי הארץ השונים החלטות 533 ו-611 תרמו לחמרת אי-השוויון המרחבי בישראל בכלל, ולא-השוויון במגזר הכפרי בפרט. בעוד שבעבר תרומתן של הקרקעות לכלכלת היישובים הכפריים הייתה בעיקר פונקציה של ערך התפוקה השולית שלהן בחקלאות - ערך ששונוותו המרחבית הייתה פונקציה של תכונות הקרקע, של ענפי המשק ושל יכולת החקלאים - הרי עקב קבלת ההחלטות פוטנציאל הרווח העיקרי מהקרקע היה הערך האלטרנטיבי שלה. הערך האלטרנטיבי נקבע בראש ובראשונה על ידי המיקום במרחב. כתוצאה מכך נוצר אי-שוויון חריף בתוך המגזר הכפרי בין היישובים שלקרקעותיהם ערך אלטרנטיבי גבוה (ושכנו עקב כך יישובי נדל"ן) לבין יישובי הפריפריה. כך החמיר גם אי-השוויון המרחבי בישראל, שבעבר מותן בשל השוויון היחסי במגזר הכפרי, שבע ממנגוני העזרה ההדדית בקרב התנועות ההתיישבותיות. עקב קבלת ההחלטות נעלמו או נחלשו מאוד גורמים ממתנים אלו.

מטרת ההחלטות הייתה להגדיל את היצע הקרקעות הזמינות לפיתוח, בעיקר באזורי הביקוש ואין ספק שבכך נחלו החלטות אלו הצלחה. אולם אופי הפיתוח היה ברוב המקרים פיתוח פרברי סטיכי. מעבר לכך, מיקום קרקעות היישובים הכפריים בשולי הערים כשלעצמו, ופיתוח המואץ גרמו בהכרח להאצת תהליכי הפרבור. לתהליכים אלו שתי השלכות שליליות (Feitelson,

1996) האחת היא ההשפעות החיצוניות על התשתיות האזוריות, אלא אם מוטלים דמי פיתוח (impact fees) בגובה מלוא ההשפעות החיצוניות. בפועל אין מטילים דמי פיתוח מעין אלו. האחרת היא אבדן היתרונות החיצוניים הנובעים מהשטחים הפתוחים.

לשטחים הפתוחים יש מספר רב של תפקודים: סיפוק הביקוש לנופש בחיק הטבע, שמירת תזונת אזורית, נוף, היותם מאגר המגוון הבייתי והנכסים האקולוגיים וכן תפקודים סביבתיים, כגון חייצים ואזורי הזנה של אקוויפרים. כל אלה אינם באים לידי ביטוי במחיר השוק של השטחים הפתוחים, ועל כן פיתוח מואץ של שטחים אלו מלווה בכשל שוק. כשל זה הוא הרציונל העיקרי למעורבות התכנונית לשמירה על שטחים פתוחים (פייטלסון, 1995).

עם עליית המודעות של מוסדות התכנון והגופים הירוקים להיקף הפגיעה בשטחים הפתוחים התחזקה עמדתם והתרבו מאמציהם להגביל את היקף הפיתוח בשטחים החקלאיים הפתוחים (שלאין ופייטלסון, 1996). החלטות 533 ו-611 עמדו לכן בניגוד למדיניות התכנון הארצית, כפי שהיא באה לידי ביטוי בת/מ/א31, בתכנית האב לישראל בשנות האלפיים (ישראל 2020) ובתכניות המתאר המחוזיות למחוזות המרכז והצפון שהוכנו במחצית הראשונה של שנות התשעים. כך תרמו החלטות אלו להיווצרות ניגוד מבני בין המגזר הכפרי לבין מערכות התכנון והבנייה ולבין הגופים המופקדים על שמירת הטבע.

החלטות 533, ובמיוחד 611, העמידו בפעם הראשונה את היישובים הכפריים בפני האפשרות להכנסות גדולות מעסקה בודדת בקרקע שבשימושם. היישובים לא היו ערוכים לכך מבחינה מנהלית או מחשבתיית. על כן הם נזדקקו למעורבות יזמים חיצוניים, כאשר בפועל היזמים החיצוניים הם אלו שמשכו את היישובים לקלחת היזמות. בחלק בלתי מבוטל מהיישובים כניסה ליזמות רחבת היקף, אשר עשויות להיות לה השלכות משמעותיות בטווח הארוך על אופי היישוב ועל אורחות החיים בו, גרמה למתחים רבים בין חברי היישוב ובתוך קהילות כפריות קטנות ואינטימיות יחסית. אין ספק שלפחות בחלק מהיישובים יהיה קשה להפיג את המתחים שנגרמו בעטיין של החלטות אלו.

מעבר להשלכות הישירות של החלטות אלו היו להן כמה השלכות עקיפות, אשר החריפו את המצב. השלכה אחת הייתה החלשת מנגנוני ההגנה הסטטוטוריים על הקרקע החקלאית האינטרסים של נציגי הלובי החקלאי, שהם בעלי משקל רב בוועדה לשמירת קרקע חקלאית. לוועדה זו היה מקום מרכזי במערך השמירה על קרקע חקלאית עד להקמת מערך הול"לים ועד להעברת החלטות 533 ו-611 (פייטלסון, 1995; שלאין ופייטלסון, 1996).

השלכה שנייה היא החשת קצב השינוי ביישובים הכפריים מיישובים חקלאיים בעיקרם ליישובים קהילתיים. תהליכים אלו אמנם לא החלו עם קבלת ההחלטות, אך הם הוחשו על דין. הפיכת יישובים חקלאיים לקהילתיים מעוררת חשש למידה ולאופי של השימוש בחלקות ב' ו-ג', המרוחקות יותר מהיישוב. חשש זה נובע מההכרה, שאם שטחים אלו לא יעובדו ולא יטופחו, עלולים לצוץ בהם שימושים שונים כגון כריית קרקע, אשר ייתכן שיעמדו בניגוד לרצונות התכנוניים לשמרם כשטחים פתוחים.

השלכה שלישית היא התערורותה של מחלוקת עקרונית בדבר מידת זכאותם של החוכרים ליהנות מפירות שינוי הייעוד בקרקע הלאום, אשר אינה בבעלותם. קיימת תפיסה, הגורסת שפירות ההשקעה החברתית בקרקע צריכות לנבוע לכלל ולא לפרט. השליטה הציבורית בקרקע

בישראל מאפשרת לכאורה מימוש של תפיסה זו. אולם החלטות 533 ו-611 נוגדות גישה עקרונית זו, ומקטינות את יכולת הציבור ליהנות מפירות פיתוח אדמותיו.

## המלצות

כדי להתמודד עם בעיות אלו (למעט הבעיה העקרונית האחרונה, שלא נידונה במסגרת עבודה זו), ניתן לנקוט בצעדים מספר ואלו הם:

יש לאפיין בהקדם ובמדויק את השטחים החקלאיים שיש לשמר ככאלה, ולהגן עליהם במסגרת תכניות מתאר סטטוטוריות. בתכניות אלו יש להדגיש את חשיבות השטחים הפתוחים. צעדים ראשוניים בכיוון זה ננקטו בת/מא 31 ובתכניות המתאר המחוזיות למחוז הצפון ולמחוז המרכז. נושאים אלו עלו גם במסגרת הכנת תכניות האב המטרופוליניות לתל אביב ולבאר שבע.

כדי לצמצם את האי-שוויון המרחבי רצוי לשקול הקמת 'קרן איזוף' בתקבולים מהסבת ייעוד הקרקעות. צעד ראשון בכיוון זה הוא אולי הדרישה שקיבוצי נדל"ן שאין להם חוב יפרישו אחוז קטן מתקבוליהם מפיתוח לטובת קיבוצים אחרים השרויים בחובות, ואשר הערך החלופי של קרקעותיהם נמוך יחסית.

כדי לצמצם את התמרץ לפיתוח, וביחוד במרכז הארץ, ולספק את הצרכים הגוברים של המועצות האזוריות ניתן לשקול הטלת היטל על פגיעה בשטחים פתוחים. אפשר להפנות את התקבולים מהיטל זה לקרן שטחים פתוחים, בתנאי שאחד הקריטריונים לשימוש בהם יהיה סך היקף השטח שנותר פתוח בכל רשות. כך, רשות ששמרה בקנאות רבה יותר על השטחים הפתוחים שבתחומה תקבל יותר כסף לפיתוח השטחים הפתוחים, מאשר רשות שהיא בנויה ברובה, או מתרחבת במהירות. הצעה ברוח זו הועלתה לאחרונה בתכנית האב למטרופולין תל אביב.

פתרון נוסף שעשוי לסייע במצב המתפתח מאז החלת החלטות אלו (ועדכוניהן מאז, תחת מספרים שונים), הוא נידוד זכויות פיתוח. גישה זו פותחה בארצות הברית תחת השם transferable development rights, ויושמה במספר ניכר של מקרים (Johnston & Madison, 1997). עיקרה הוא מתן זכויות בנייה נוספות באזורים עירוניים שיש בהם ביקושים ערים, ובתנאי שהיום מפצה או 'קונה' זכויות אלו מיישוב שרוב קרקעותיו מיועדות להישאר פתוחות. צירוף של שיטה זו עם 'קרן הפיתוח' שתוארה בסעיף קודם, עשוי להקטין את התמרץ ואת היכולת להסב קרקעות חקלאיות לשימושים אחרים.

צעדים אלו הם בבחינת מחשבות ראשוניות, ועדיין טעונים בחינה קפדנית ובדיקה של התאמתם לתנאי ישראל. מאחר שהכיוון שהותווה בהחלטות 533 ו-611 לא נראה הפך בשלב זה, יש צורך לבחון צעדים אלה בהקדם, על אף שהחלטות עצמן שונות לא במעט.

## רשימת מקורות

- אוטולנגי, סי' ורי וילקנסקי, (1992), המועצה האזורית: מבנה השלטון המקומי במגזר הכפרי, עיר ואזור 22, עמ' 6-19.
- אלתרמן, ר' ומי ורוזנשטיין, (1992), קרקע חקלאית: שמירה או הפרדה?, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון: חיפה.
- אפלבוים, לי ותי' בנין, (1992), דפוסי המעורבות של המועצות האזוריות בפיתוח כלכלי לאור מאפייניהן החברתיים-כלכליים, עיר ואזור 22, עמ' 20-32.
- אפלבוים, לי וחי' מרגוליס, (1979), 'מושב העובדים במבחן הזמן', המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית: רחובות.
- אפלבוים, לי ופי, קידר, (1992), 'הרחבת המושבים - מדיניות וביצוע', המרכז ללימודי פיתוח: רחובות.
- אפרת, א' (1992), בנייה כפרית ועירונית מול השמירה על קרקע חקלאית, תכנון סביבתי 44-45, עמ' 56-69.
- אפרת, א' (1995), לקראת התמורות במדיניות הקרקעית של ישראל, קרקע 39, עמ' 5-9.
- אפרת, א' (1996), גיאוגרפיה פיזית יישובית ואזורית, הוצאת אחי אסף: תל אביב.
- אפרתי, נ' (1993), קרקעות- ניצול נכון/מחדל, מבנים 132, עמ' 45-46.
- בורכוב, א' (1995א), המדיניות הקרקעית בעקבות גל העלייה, קרקע 39, עמ' 10-18.
- בורכוב, א' (1995ב), המדיניות הקרקעית משמעותה ומטרותיה, קרקע 14, עמ' 14-18.
- בן ארצי, י' (1993), קרקע הלאום - מערך "מקודש" לערך "משומש", קרקע 36 עמ' 15-24.
- גבתי, חי' (1984), התמורות במושבי העובדים, מבנים, מ"ו (3) עמ' 301-304.
- גלובס (1993), 533 מיתוד למושבים עם אלפי דונמים, עיתון עסקים יומי: תל אביב.
- גרוסמן, ד' (1993), החזירה הלא חקלאית למושב בשנות ה-80, השפעות על השימוש בקרקע, קרקע 37, עמ' 44-59.
- דה מלאך, ד' (1995), 'השינוי הארגוני הפורמלי בקיבוץ: השפעתן של נורמות "מובנות מאליהן"', יד טבנקין: תל אביב.

- דנסגייד (6-1993), **מדריך העסקים הישראלי**, דן וברדסטריט אינטרנטיאונל: תל אביב.
- המכון לחקר שימושי קרקע (1994א), **תמורות בשימושי קרקע לאור השינויים בחקלאות**, כרך מס' 49: ירושלים.
- המכון לחקר שימושי קרקע (1994ב), **דיון על הצעות ועדת פוגל**, כרך מס' 50: ירושלים.
- ויתקון, ג' (1992), **מדיניות השמירה על קרקע חקלאית ועיור במרחב בכפרי**, כנס האגודה הגאוגרפית, באר שבע.
- ויתקון, ג' (1996), **הזכויות בקרקע חקלאית**, חושן למשפט: תל אביב.
- זוהר, א' (1987), **מושבי העולים לאן**, השדה כרך ס"ד עמ' 1465-1467.
- זוסמן, פ' כסלו, י' וצ' לרמן (1989), **אשראי למושבים הניסיון ולקחו**, רבעון לכלכלה 141, עמ' 114-131.
- זוסמן, פ' כסלו, י' וצ' לרמן (1990), **משבר האשראי בחקלאות השיתופית - גורמים ופתרונות**, רבעון לכלכלה כרך מ' 143, עמ' 413-430.
- כהן, ז' (1994), **החלטות מס' 533/611 של מועצת מקרקעי ישראל**, קרקע 38, עמ' 13-19.
- פוין, א' (1995), **חקר השינויים בקיבוץ: הערות עיוניות**, המכון לחקר הקיבוץ והרעיון השיתופי, אוניברסיטת חיפה.
- פייטלסון, ע' (1995א), **שמירת השטחים הפתוחים בישראל בנקודת מפנה**, אופקים בטאוגרפיה 42-43, עמ' 7-22.
- פייטלסון, ע' (1995ב), **'מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל: עקרונות וזרכים ליישום'**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- פלג, י' (1980), **תמורות מבניות ואידיאולוגיות והשפעתם על תהליכים חברתיים במושב הוותיק**, עבודת גמר לקבלת תואר מגיסטר, האוניברסיטה העברית: ירושלים.
- רב שיח (1996), **ההסדר המשלים לקיבוצים וסוגיית הריבית**, רבעון לבנקאות 136, עמ' 59-71.
- רביד, ש' (1987) **זוח ועדת ההיגוי העליונה לנושא המשק המושבי**: ירושלים.
- רגב, ח' (1988) **פרופיל המושבים לפי היקף חובותיהם**, עיונים בכלכלה, עמ' 253-269: ירושלים.
- רוזנטל, ג' (1994), **המשבר הכלכלי חברתי של הקיבוצים בשנות השמונים**, יד טבנקין: תל אביב.
- רזין, ע' (1996), **תמורות בשולים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב**: השלכות על השלטון המקומי, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- רזין, ע' חסון, ש' וחזן, א' (1994), **פתוח מרכזי תעסוקה ותעשייה: ממד השלטון המקומי**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- רייכמן, ש' (1979), **ממאחז לארץ מושב**, הוצאת יד יצחק בן צבי: ירושלים.

- שוורץ, מן, אפלבוים ל', קידר, פי, ובנין תי' (1994), *המועצות האזוריות בעידן של תמורות*, המרכז ללימודי פיתוח: רחובות.
- שלאון, א', ועי' פייטלסון (1996), *מדיניות השמירה על קרקע חקלאית התהוותה, מיסודה וערעורה*, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים
- שפירא, עי' (עורך) (1972), *מושבי עולים בישראל*, הסוכנות היהודית, המחלקה להתיישבות: ירושלים.
- שפרן, א' (1994), *עיור מושבים בפרוודזדו ירושלים*, חיבור לתואר מגיסטר, הטכניון: חיפה.

- Alonso W. (1964), *Location and Land Use*, Harvard Press, Cambridge.
- Clark C. (1968), *Population Growth and Land Use*, Macmillan & co, London.
- Clawson M. (1971), *Suburban Land Conversion in the United states: An Economic and Governmental Process*, Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Feitelson E. (1996), The Benefits and Costs of Metropolitan Growth: A Survey of the Issues, *Geography Research Forum* 16, pp. 32-62
- Hall P, Gracey H, Drewett R and Thomas R (1973), *The Containment of Urban England*, George Allen & Unwin, London.
- Hart J.F (1991), The Perimetropolitan Bow Wave, *The Geographical Review*, 81, pp.35-51.
- Hok-Lin L. (1989), *Land Use Planning Made Plain*, Ronald P. Frye & Company, Canada.
- Johnston R.A and Madison M. E (1997), From Landmarks to Landscapes: A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights, *Journal of the American Planning Association*, 63, pp.365-378.
- Kingdon W. J. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown Company, Boston.
- Lewis G.J. (1979), *Rural Communities*, David & Charles, London.
- Logan J. and Molotch L. H. (1987), *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press.
- Mills S.E. (1972), *Urban Economics*, Scott Foresman and Company, Illinois.
- Platt H.R. (1991), *Land Use Control Geography, Law and Public Policy*, Prentice Hall, New Jersey.
- Pond B. and Yeates M. (1994), Rural/Urban Land Conversion: A Technical Note On Leading Indicators of Urban Land Development, *Urban Geography*, 15, pp 68-76.

Pyle A. L. (1989), Persistent Landownership At The Rural-Urban Fringe, *Urban Geography* 10, pp. 157-170.

Rogers E. M. (1983), *Diffusion of Innovations*, The Free Press, New York.

Van Der Veer J. (1994), Metropolitan Government and City Suburban Cleavages: Differences Between Old and Young Metropolitan Areas, *Urban Studies* 31, pp. 1057-1079.



מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות