



מחקרים

בגיאוגרפיה של
ארץ-ישראל



החברה לחקירת ארץ-ישראל ועתיקותיה
המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים

ירושלים, תשנ"ד

מחקרים

בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל

חוברת י"ד

לזכרו של פרופסור שלום רייכמן

בעריכת

רות קרק • אילן סלומון

החברה לחקירת ארץ-ישראל ועתיקותיה
המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים
ירושלים תשנ"ד

חוברת זו יוצאת לאור בסיוע
המכון לחקר תולדות קרן קיימת לישראל, הקרקע ויישוב הארץ
מכון לוי אשכול לחקר הכלכלה, החברה והמדיניות בישראל,
האוניברסיטה העברית בירושלים
קרן נשיא האוניברסיטה העברית בירושלים
דיקן הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים
האוניברסיטה הפתוחה
האגודה הישראלית למחקר תחבורה
מכון ירושלים לחקר ישראל
האגודה הגיאוגרפית הישראלית
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים

ועדת המערכת

שלמה חסון, יוסי כץ, נורית קליאוט, אריה שחר, אלי שטרן

סגנון והתקנה לדפוס

ראובן אשל

מרכז המערכת

יוסף אבירם

עיצוב העטיפה

תמר סופר

מסת"ב 965-221-024-2 ISBN



סידור, הרפסה וכריכה: מפעלי דפוס כתר, ירושלים

תוכן-העניינים

דבר המערכת: הגיאוגרפיה בראי פועלו המדעי של פרופסור שלום
רייכמן ז"ל 7

פרסומיו המדעיים של פרופסור שלום רייכמן 10

שער ראשון: התיישבות וגבולות

- ריכב רובין: ספר המדבר של האימפריה הרומית-הביזנטית כמיפגש
תרבותי 19
- עודד פוצ'טר ויגאל טפר: "עיר-המערות עבדת" – תופעה אורבאנית קדומה בהתיישבות
באיזור צחיח 31
- נפתלי קדמון: סקירה כארטוגראפית של הרקע המפתי להתוויית הגבול
הבינלאומי באיזור טבה במסגרת חוזה-השלום בין ישראל
למצרים 50
- אבינעם מאיר: התהוות הטריטוריאליזם בקרב בדרוי הנגב כמעבר מנוודות
להתיישבות של קבע 71

שער שני: התיישבות בתקופה העות'מאנית ובתקופת המנדט

- רן אהרנסון: פילאנתרופיה והתיישבות – על יק"א ופועלה בארץ-ישראל 95
- גרעון ביגר ונילי ליפשיץ: עצים אוסטרליים בארץ-ישראל 108
- עירית עמית: מקומו של ההון הגדול בעיצוב השרון במחצית השנייה של
העשור השני של המאה העשרים 122
- דב גביש: פרבר הגנים של יפו – תכנית, ביצוע ומחיקתו 142
- יאיר פז: פעולות לעיבוי סביבות ירושלים בשנים 1933–1936 156

שער שלישי: התיישבות ומינהל

- דוד גרוסמן ויוסי כץ: דגמים של התיישבות כפרית בארץ-ישראל 175
- איריס גרייצר: מחלוקות אידיאולוגיות כגורמים בעיצוב מפת השלטון המקומי
בארץ-ישראל בתקופת המנדט 186
- שלמה חסון: התפתחות המינהלות בערי ישראל 206

שער רביעי: תחבורה, מרחב ותכנון

התפתחות מערכות התחבורה בישראל בצבת שיקולים כלכליים, מדיניים ובטחוניים	ערן פייטלסון:
תהליכי ריכוז וביזור של אוכלוסייה – מגמות בישראל, 1948–1992 250	גבריאל ליפשיץ:
מי מפזרין ומי אין מפזרין – חלוצים, חלשים וחרוצים 273	עמירם גונן:
ההבדלים בתפקודם של נשים וגברים ומשמעותם בתכנון ובפיתוח 286	טובי פנסטר:
מדיניות המים ומשטר הגשמים בישראל 303	דוד עמירן:
ישראל בקרב האומות – בחינה משווה של מעמד ישראל בין העולם המפותח לעולם המתפתח 312	אריה שחר ומאיה חושן:

דבר המערכת

הגיאוגרפיה בראי פועלו המדעי של

פרופסור שלום רייכמן ז"ל

שלושים שנות פעילותו המדעית של שלום רייכמן המנוח הן סיפורה של הגיאוגרפיה המודרנית. הרשימה הארוכה של פרסומיו הגיאוגרפיים מלמדת על התעניינות במיגוון תחומים, שבכל אחד מהם הגיע שלום לדרגה של סמכות מקצועית ולמעמד של חוקר מוביל. בפועלו המדעי נכללו ארבעה תחומים עיקריים. במידת־מה אמנם ניתן להצביע על תקופות שבהן התמקד בתחום אחד יותר מאשר בתחומים האחרים, אך כאשר באים למיין את עבודותיו הרבות, מצטיינת תמונה של שלימות, שיש בה תיאור של עבודת הגיאוגרף. אמת, כבר בתחילת דרכו היה "גיאוגרף של תחבורה", אך עבודותיו הראשונות מתחילת שנות השישים שייכות למסורת הגיאוגרפיה הרגיונאלית. כעבודותיו בתחום הגיאוגרפיה של התחבורה השכיל לעמוד על השפעתם של תהליכים היסטוריים על מערכת התחבורה ועל חלקה של המדיניות הציבורית בתחום זה. מכאן גלש בקלות לכיוון המחקר של הגיאוגרפיה ההיסטורית והגיאוגרפיה הפוליטית. עבודותיו האחרונות בנושא הגבולות ומשמעויותיהם הן רוגמה נוספת של שילוב היבטים מגוונים שעוסק בהם הגיאוגרף כדי להסביר תופעות מרחביות, תוך הישענות על תחומי ידע מרובים. פועלו המדעי של שלום מסמל אפוא את הגיוון והמיוזג של תחומים רבים, כאשר כל אחד מן התחומים ה"דיסציפלינאריים" המקובלים משמשים אותו להצגת התרומה הייחודית של המחקר הגיאוגרפי.

חיבור הדוקטור שלו באוניברסיטת לייוורפול (מס' 1) עסק בהתפתחות התעופה במערב אפריקה, והוא ביטוי ראשון להכרתו, כי לגיאוגרף יש תרומה ייחודית להבנת תהליכים בשל יכולתו לשלב גורמים מורכבים. במובן מסוים משלבת עבודה זו את הראייה הרגיונאלית בטיפול בנושא תחבורתי. עם שובו ארצה, וכדי להתעמק בתחום הגיאוגרפיה הכלכלית והתחבורה, למד שלום כלכלה, לאחר רכישת תואר הדוקטור. בכך הרגיש את חשיבות ההעמקה המחייבת את הגיאוגרף המבקש לגשר בין תחומי ידע, תוך הקפדה על שמירת יכולת גבוהה של התמודדות מקצועית בתחומים השונים.

בתחום התחבורה ניתן להצביע על כמה תרומות משמעותיות בעבודתו. פן אחד משקף כיוון תימאטי ברור של עיסוק בשאלות יסודיות של מערכת התחבורה, תוך הדגשת המרכיבים ההתנהגותיים בצד הביקוש לתחבורה. נסיונו בתחום התעופה הביא אותו לחקור את שאלת ערך הזמן בתעופה הפנים־ארצית בישראל (מס' 4 ו־18). תרומה משמעותית ביותר של שלום לחקר התחבורה בימינו יש לראות במאמרים שכתב בעקבות ביקורו בשנת שבתון

במרכז התחבורה של אוניברסיטת Northwestern. מאמרים אלה (מס' 13, עם פ"ר סטופר, 21 ו-23) מצוטטים רבות כאבני־היסוד של הגישה ההתנהגותית שקנתה לה שבייתה ושל המודלים הדיסאגרטיביים שפותחו במסגרתה. פרסום חשוב ביותר לצורכי תכנון התחבורה בישראל היה סקר הרגלי הנסיעות הראשון בישראל, שניתח בשיתוף עם רני בראשי ואריה אליעז (מס' 22).

שאלה מרכזית שעסק בה היא שאלה בעלת צביון חברתי-כלכלי: האם התחבורה היא זכות מוקנית או שירות לציבור? כותרת ספרו (מס' 41) מתמקדת בשאלה זו, כמו גם עבודותיו עם רמון (מס' 31), סלומון (מס' 49) ומאמר אחרון שלא הגיע לידי פרסום (מס' 52).

לצד מחקרים תחבורתיים טהורים אנו מוצאים בביוגרפיה של שלום שילוב חוזר ונשנה של כמה אהבות שלו: המחקר ההיסטורי, חקר אירופה, המחקר ההתנהגותי ושילוב המחקר האקדמי בתחום המעשה, ככלי לטיפול בבעיות החברה.

רקעו בתחום ההיסטוריה הביא אותו לחקירת היבטים התפתחותיים של התחבורה בארץ־ישראל (מס' 6, 12 ו-14), מתוך גישה שיש להבין את שורשי התהליכים של הקמת רשת תחבורה מודרנית בארץ־ישראל, ואף להשוותם למודלים כלליים יותר של צמיחת רשתות תחבורה בחלקים אחרים של העולם. ייתכן, כי העיסוק במקורות היסטוריים של תקופת המנדט מן ההיבט התחבורתי פיתח בשלום את הרצון לחקור את השנים האלו בגישה כוללנית יותר. כך אף נושא הגבולות שהתמקד בו בערוב ימיו, נושא שהופיע בעבודותיו בתחום התחבורה עוד בשנות השבעים (מס' 34 ו-36).

התעניינותו של שלום באירופה תפסה מקום מרכזי בפעילותו האקדמית בשנים האחרונות. ואולם, כבר במחקר שפרסם לפני כעשרים שנה טען, כי עינינו צריכות להיות מופנות לאירופה, ולא רק לארצות־הברית. דווקא הגיאוגרף שבו הבחין, כי מבחינה מרחבית ותרבותית על מערכת התחבורה הישראלית להשתחרר מן האוריינטאציה על אמריקה, שליוותה רבים מחוקרי התחבורה בישראל.

בשנים האחרונות מילא תפקיד־מפתח ברשת NECTAR של קרן המחקר האירופית, העוסקת במחקר על תחבורה ותקשורת באירופה. בתוך רשת זו חזר לנושא הגבולות בהקשר התחבורתי־ההתנהגותי (מס' 54) ובהקשר המוסדי. בימיו האחרונים עסק בעריכת ספר בנושא הגבולות באירופה כחלק מן הפעילות של רשת־מחקר זו (מס' 92).

פן חשוב נוסף בפעילותו של שלום כגיאוגרף היה הצורך לתרום את הידע המדעי לרשות החברה. מאמרים רבים עוסקים בהיבטים תכנוניים ומעשיים של התחבורה (מס' 2, 3, 4, 20 ו-24). לאורך שנים רבות היה מעורב בפעילות תכנון וייעוץ לגופים ממלכתיים. בשנת 1975 הצטרף למשרד התחבורה כמדען ראשי ראשון. בתפקידו זה יזם מחקרים וימי־עיון וקירב באופן משמעותי את העולם האקדמי הישראלי לתהליך קבלת ההחלטות בתחום התחבורה.

ניתן לייחס לשלום מידה של עקשנות בנסיונותיו להביא לקירוב האקדמיה והמעשה ביצירתו הבאה, איל"ת. בשנת 1979 עשה נפשות להקמת "אגודה ישראלית למחקר תחבורה" והיה ליושב־הראש הראשון שלה. בכך תרם, בין היתר, למתן לגיטימציה למדע הצעיר יחסית שנקרא חקר התחבורה.

בשנות השמונים שימש יועץ למועצה הארצית לתכנון ובנייה וליווה פרויקטים שונים, וביניהם פרויקט שיקום השכונות. בתחילת שנות התשעים שימש בוועדה המלווה של תכנית

המיתאר הארצית לקליטת העלייה (תמ"א 31).

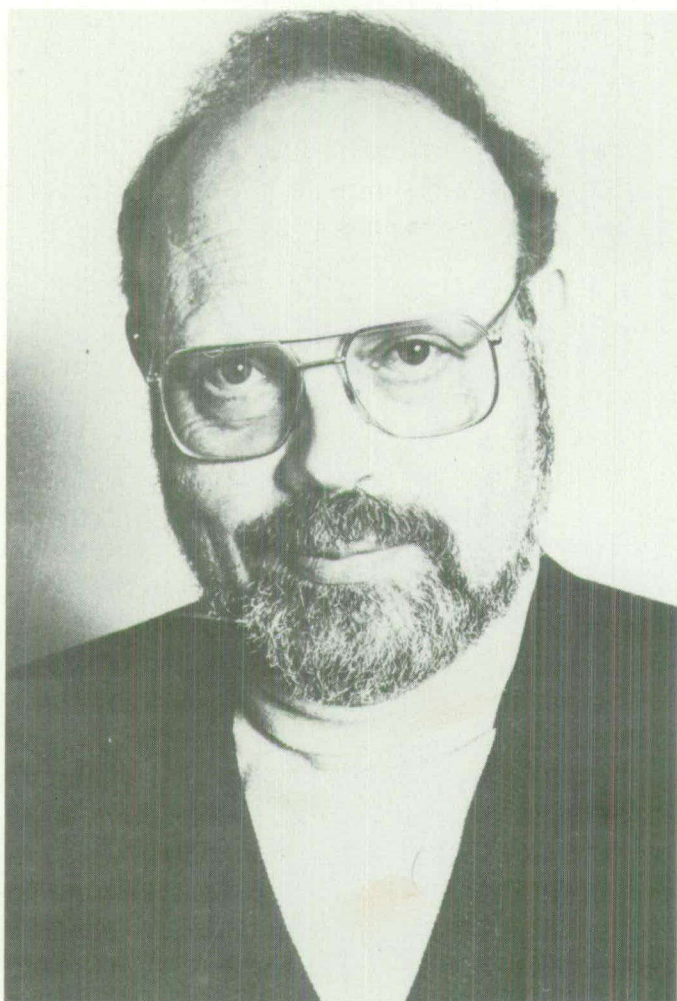
מאמצע שנות השבעים ואילך ייחד שלום חלק ניכר מזמנו למחקר גיאוגרפי היסטורי של תהליכי ההתיישבות בארץ-ישראל בשלהי התקופה העות'מאנית ובתקופת המנדאט. מעבר להתעניינותו המיוחדת בתקופת המנדאט כשלעצמה, תוך קביעת אמות-מידה לחלוקה לתקופות-משנה ושילוב של מקורות היסטוריים ראשוניים לשם הארת המימד הגיאוגרפי של יצירת המפה היישובית היהודית בארץ-ישראל, שימשו עבודותיו אלו וספרו החשוב *ממאחו לארץ מושב* (מס' 61) אבן-פינה למחקרי המשך על התקופה, אשר כינה אותה "פרוץ המדינה". שוב עלתה כאן תודעתו המפותחת, שייחסה חשיבות לשילוב בין זמן למרחב ולצורך "ללכת אחורה" על-מנת להבין בצורה טובה יותר את ההווה והעתיד של מדינת ישראל. במיוחד ראוי להזכיר כאן את המפעל החשוב של הסרטת הראיונות עם חיים גבתי וחירם דנין (מס' 70) ואת "הצלח" הארכיונים של אליעזר ברוצקוס, אריאל כהנא ואחרים מימי ראשית המדינה. הללו שימשו את המחקר (עם מירה יהודאי) על ראשית התכנון היוזם במדינת ישראל (מס' 64) ואת עבודותיו על ערבים-יהודים ושינוי גבולות ויישובים בעקבות מלחמת העצמאות (מס' 74). מסגרות החשיבה שפיתח והמחקרים שפרסם על שתי תקופות-משנה אלו – המנדאט וראשית המדינה – נתנו גירוי והשראה לחוקרים צעירים בתחום הגיאוגרפיה ההיסטורית.

התחום השלישי שהתמקד בו שלום היה התכנון והמדיניות הציבורית. במהותו התכנון הוא ביטוי של מדיניות על-פני המרחב, ואך טבעי הוא, לשיטתו של שלום רייכמן, כי הגיאוגראף יעסוק בניתוח המדיניות ויהיה מעורב בתכנון, שכן שניהם מקשה אחת. התחום הרביעי הוא נושא הגבולות. לנושא זה הגיע שלום משני כיוונים שונים. מחד גיסא, שאלת הגבולות של מדינת ישראל בהקשר גיאואיסטרטגי עניינה אותו מאז החל לבחון את תקופת הקמת המדינה וקביעת גבולותיה (מס' 74 ו-91); מאידך גיסא, במסגרת פעולותיו ברשת NECTAR, בחר לקחת חלק פעיל בקבוצת עבודה שהתמקדה בשאלות העוסקות בגבולות בקשר לתהליך איחודה של אירופה.

היכרות עם עבודתו המגוונת בגיאוגרפיה היא מסע בארץ התלכטיותיו באשר לאופייה של דיסציפלינה זו. בכל אשר עסק טרח במפגיע להציג את זווית-הראייה של הגיאוגראף. תחילתו של דיון זה מופיעה במאמר משותף עם גרסון (מס' 81) על הייחוד והכללי בגיאוגרפיה הישראלית. המשכו של הדיון באחר הנושאים החביבים עליו, שלא זכה לתיעוד, שכינה אותו "מחלות הגיאוגרפיה". בהרצאה זו הציג את הקשיים המיתודיים של המקצוע, תוך דיון מרתק על התרומה של הסתכלות מפרספקטיבות שונות על בעיה. כן עמד על התרומה הייחודית של הגיאוגראף ועל התועלת שבביקורת העצמית. בוויכוח הנושן שמתחבטת בו הגיאוגרפיה של רוחב מול עומק השכיל שלום רייכמן במינוח הנכון של "רוחב תוך עומק". בכל אחד מן התחומים שבהם בחר לעסוק העמיק כדי לקנות מעמד של סמכות מדעית.

עם פטירתו איבדה הגיאוגרפיה הישראלית חוקר חשוב, שגילם בפועל המדעי את המיגוון והעומק של הגיאוגרפיה המודרנית והורה את הדרך להרחבת אופקים ולדיון אינטלקטואלי בתקופה של נטייה להתמחות וליישומיות.

אילן סלומון ורות קרק



פרופ' שלום רייכמן ז"ל
ט"ז בסיון תרצ"ה – ב' בחשון תשנ"ג
16 ביוני 1935 – 29 באוקטובר 1992

פרסומיו המדעיים של פרופסור שלום רייכמן

א. תחבורה

1. *Air Transport in West Africa – A Geographical Approach*, Paris, Institut de Transport Aérien, 1965. 2 vols.
2. [עם ב"ע ארד, ר' זמיר וד' שמידלר], תכנית אב לתעופה פנים ארצית, ירושלים, משרד התחבורה, 1967. 150 עמ'.
3. "חלוקת מדינת ישראל לאזורי תחבורה למטרות תכנון", ירושלים, משרד התחבורה, 1967. 26 עמ'.
4. "הנוסעים בקווי ארקיע, נובמבר 1967", תל-אביב, 1968. 14 עמ'.
5. "תנועת המטענים בנמל אילת", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, ו (1968), עמ' 95-115.
6. "קווים בהתפתחותה של רשת התחבורה היבשתית בארץ-ישראל", בתוך: אם אשכחך, ירושלים, הוועד הציבורי להנצחת זכרו של הרצל (הרצי) הלוי, 1968, עמ' 179-190.
7. "עשרים שנות תחבורה בישראל", ירושלים, משרד ראש הממשלה, מרכז ההסברה, 1968. 13 עמ'.
8. "A Note on Transportation Impact in Subsistence Agricultural Areas", Research Report No. 49, Northwestern University, Department of Geography, 1969. 13 pp.
9. "Structure des réseaux aériens en Afrique Occidentale", *Information Géographique*, 33:2 (1969), pp. 61-71.
10. "Land, Sea and Air Transportation Maps, with Explanatory Text", *Atlas of Israel*, Tel Aviv, 1970, English Edition, XIV/1-2.
11. "Transportation Mapping in Israel", International Conference on Transportation Maps, Budapest, 1970.
12. "The Evolution of Land Transportation in Palestine 1920-1947", *Jerusalem Studies in Geography*, 2 (1971), pp. 55-90.
13. [with P.R. Stopher], "Disaggregate Stochastic Models of Travel Mode Choice", *Highway Research Record*, 369 (1971), pp. 19-103.
14. "מגמות ההתפתחות של התחבורה בישראל", עיר ואזור, 1 (1972), עמ' 45-50.
15. "The Role of Transportation in the Urban Development of West Africa", in: *La croissance urbaine en Afrique Noire et Madagascar*, Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, II, 1972, pp. 971-983.
16. "Transportation and Urban Development in West Africa – A Review", in: B.S. Hoyle (ed.), *Transport and Development – Geographical Readings*, London, Macmillan, 1973, pp. 190-207.
17. "Transportation in Jerusalem", in: D.H.K. Amiran, A. Shachar & Y. Kimhi.

- (eds.), *Urban Geography of Jerusalem*, Berlin, De Gruyter, 1973, pp. 123-138
18. "Subjective Time Savings in Inter-Urban Travel – An Empirical Study", *Highway Research Record*, 466 (1973), pp. 21-27
19. [with A. Eliash], "Trip Characteristics in Israeli Cities", *Transportation*, 2 (1973), pp. 313-320
20. "Spatial Characteristics of Short-Haul Air Traffic – The Case of the Tel Aviv Route", *Acta Geographica Lovaniensia*, 12 (1974), pp. 37-47
21. "Alternative Behavioural Approaches to Value of Time Models with Implications for Non-Traders", in: *Behavioral Travel Demand Modeling and Valuation of Travel Time*, Transportation Research Board Special Report 149, 1974, pp. 173-179
22. [עם ד' בראשי וא' עליאש], הרגלי נסיעה בישראל 1958-71, תל-אביב, המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה, 1975. 3 כרכים.
23. "Travel Adjustments and Life-Styles – A Behavioral Approach", in: P.R. Stopher & A.H. Myburg (eds.), *Behavioral Travel Demand Modeling*, Lexington, Heath, 1976, pp. 143-152
24. [with H. Ramon], "Travel Patterns as a Social Phenomenon – An Israeli Case-Study", Project F-7, Ford Foundation, New York, 1976. 36 pp.
25. "Pedestrian Culture vis-à-vis Motorized Culture – Some Reflexions on Urban Transportation Policy", *International Conference on Pedestrian Safety*, Haifa, Technion, 1976. 8 pp.
26. "A Note on the Range of Transportation Services, Trade Areas and the Functional Rank of Cities", *Travaux et Documents de Géographie Tropicale*, 23 (1976), pp. 51-59
27. "Conceptual Problems in Evaluation of Travel Time", *Transportation Research Record*, 587 (1976), pp. 24-29
28. "תשתית תחבורתית בתנאים של סביבה גיאוגרפית עוינת – כביש אילת-אופירה", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, ט (1976), עמ' 102-113.
29. [עם צ' שנקר], "התפתחות קו אוטובוסים בין-עירוני פרברי, בהדגמה של קו 400 בין גבעתיים לירושלים", ספר הכנס הארצי השישי לשלטון מקומי, ירושלים, 1976, עמ' 489-500.
30. [with P.R. Stopher], "Applications of Value of Travel Time to Travel Demand Estimation", *Transportation Research Record*, 587 (1976), pp. 6-11
31. [with H. Ramon], "Travel Patterns as a Social Phenomenon – An Israeli Case-Study", Jerusalem, Hebrew University, 1976. 36 pp.
32. "Instrumental and Life-Style Aspects of Urban Travel", *Transportation Research Record*, 649 (1977), pp. 38-42
33. [עם ש' שריר], "מערכת הרכבים ביהודה ובשומרון בתקופת שלטון ירדן", בתוך: א' שמואלי,

- ד' גרוסמן ור' זאבי (עורכים), יהודה ושומרון, א, תל-אביב, כנען, 1977, עמ' 117-124.
34. "Transportation and Boundaries – The Israeli Case Study", *International Geographers Union Transportation Studies*, Basle, IGU, 1977
35. [with B. Kibel], "A Minimum Requirements Approach to Urban Travel!", *L'Espace Géographique*, 2 (1977), pp. 101-107
36. "Transport and Boundaries – The Israeli Case-Study", *Basler Beiträge zur Geographie*, 26 (1978), pp. 190-196
37. "The Human Factor in Travel Behaviour – Implications for Research Methodology", in: *Mobility in Urban Life*, Paris, IRT, 1978, pp. 175-181
38. [with O. Adnan], "Qualité des transports collectifs dans la couronne de quelques villes françaises", *TEC*, 31 (1978), pp. 27-38
39. "הניידות כצורך אישי וחברתי", בתוך: ד' זיידל וא' כץ (עורכים), פרקים בתעבורה, חיפה, המכון לחקר התחבורה, הטכניון, פרסום מס' 44-81, 1981, עמ' 1.1-26.1.
40. "התפתחות מערכת התחבורה בישראל", בתוך: ד' זיידל וא' כץ (עורכים), פרקים בתעבורה, המכון לחקר התחבורה, הטכניון, פרסום מס' 44-81, 1981, עמ' 1.2-18.2.
41. *Les Transports – Servitude ou Liberté*, Paris, PUF, 1983. 197 pp.
42. [with I. Salomon], "The Value of Space as Determinable from Transport Studies – A Tentative Formulation", in: C. Muscara & C. Poli (eds.), *Transport Geography Facing Geography*, International Geographers Union Working Group on Transport Geography, Università di Roma, Rome, IGU, 1983, pp. 89-110
43. [with O. Adnan & B. Matalon], "Mobility Behavior and Urban Structure – An Empirical Study", in: J. Golob & A. Ruhl (eds.), *Transport and Social Well-Being*, Introductory Papers, The Hague, Ministry of Transport, 1983, pp. 132-148
44. [with O. Adnan & B. Matalon], "Les effets de la structure urbaine sur les comportements de mobilité", in: J. Golob & A. Ruhl, International Geographers Union Working Group on Transport Geography, annexe française, Università di Roma, Rome, IGU, 1983, pp. 9-38
45. [with S. Hakkert, P. Ben-Shaul & D. Link (eds.)], *Traffic Transportation and Urban Planning*, London, Goodwin, 1981
46. [with O. Adnan et al.], *Mobilité et Espace Urbain*, Paris, Ministère de Transport, 1984
47. [with I. Salomon], "Transport Geography in Israel, 1980-1984 – A Review", Presented at the meeting of the International Geographers' Union Working Group on Transport Geography, Paris, 1984

48. [with P. Nijkamp (eds.)], *Transportation Planning in a Changing World*, London, Gower, 1987. 340 pp.
49. [with I. Salomon], "Travel Demand or Needs for Access as Determinants of Future Policy-Making", in: P. Nijkamp & S. Reichman (eds.), *Transportation Planning in a Changing World*, London, Gower, 1987, pp. 152-167
50. [with I. Masser & P. Nijkamp, "A Framework for Research on Transport, Communication and Mobility", *Environment and Planning, C*, 6 (1988), pp. 127-130
51. [with P. Nijkamp & M. Wegener (eds.)], *Euromobile – Transport, Communications and Mobility in Europe*, London, 1990. 412 pp.
52. "Urban Transport as a Local Public Good – A Tentative Conceptualisation", Paper submitted to *Transportation Research*, 1990
53. Book Review – H. Dimitriou (ed.), *Transport Planning for Third World Cities*, in: *Environment and Planning, A* 23:4 (1991), pp. 615-616
54. [עם א' סלומון], "תופעות של אי רציפות מרחבית בהוצאות תחבורה ותקשורת – השלכותיהן והדרכים להתגבר עליהם", דו"ח מחקר מוגש לאקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, ירושלים, 1992.

ב. גיאוגרפיה היסטורית, התיישבות וקולוניאליזם

55. [עם י' בן-אריה וי' נשיב], "חוף הכרמל הדרומי (סקירה גיאוגרפית)", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, ג (1962), עמ' 3-14.
56. [עם י' בן-אריה וי' נשיב], "השימוש החקלאי בקרקע בחוף של הכרמל הדרומי", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, ג (1962), עמ' 48-70.
57. "על תקפות התכניות לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית מדינת ישראל", עיר ואזור, 3:1 (1973), עמ' 26-43.
58. [עם י' ינון], "היבטים גיאוגרפיים וחברתיים של שיקום עירוני, תוך הדגמה משכונות הנחלאת בירושלים", מגמות, כא: 4 (1975), עמ' 451-462.
59. "שלוש דילמות בהתפתחות היישוב היהודי בארץ-ישראל – התנחלות, איכלוס ושיקום", עיר ואזור, 3:2 (1975), עמ' 47-56.
60. "צורות התיישבות עירוניות חדשות בישראל", עיר ואזור, 4:3 (1977), עמ' 3-18.
61. ממאוזן לארץ מושב – יצירת המסה היישובית היהודית, 1948-1918, ירושלים, יר יצחק בן-צבי, 1979. 484 עמ'.
62. [עם מ' סוניס], "תכנית המיתאר לתפרוסת האוכלוסיה בישראל", רבעון לכלכלה, 100 (1979), עמ' 55-62.

63. [עם א' גנור וא' אופנהיים], "התישבות לא־חקלאית ביהודה ושומרון – סקר וממצאים עיקריים", ירושלים, 1981. עמ' 27 ונספחים.
64. [עם מ' יהודאיל], "סקר תכנון פסי יזום, 1948–1952", דו"ח־ביניים, ירושלים, משרד הפנים והאוניברסיטה העברית, 1981. עמ' 28.
65. "שיקולים להתווית הגבול המזרחי של מדינת ישראל", פרסומים מכווני מדיניות, מס' 5, ירושלים, המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש דייויס, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1982. עמ' 16.
66. "יסודות גיאוגרפיים בגיבוש שיטת ההתיישבות הציונית בשלהי התקופה העות'מאנית", ארץ־ישראל, יז (ספר א"י ברוור), ירושלים, החברה לחקירת ארץ־ישראל ועתיקותיה, 1984. עמ' 117–127.
67. [with S. Hasson], "A Cross-Cultural Diffusion of Colonization – From Posen to Palestine", *Annals of the Association of American Geographers*, 74:1 (1984), pp. 57-70.
68. [עם י' קמחי וי' שבידן], "לתיחומו של מטרופולין ירושלים", ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, מס' 6, 1984. עמ' 22.
69. [עם ר' בקי וא' סלומון], "מרחבי הפעילות של אוכלוסיה עירונית – פיתוח גישה אנליטית", דו"ח מדעי מוגש לאקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, ירושלים, 1985. עמ' 20.
70. [עם ר' קרק], ראיונות טלוויזיוניים עם חירם דנין, חלק א: "המשטר הקרקעי בארץ־ישראל המנדטורית"; חלק ב: "שיקולים פוליטיים כרכישת קרקעות על־ידי יהודים בתקופת המנדט", תל־אביב, האוניברסיטה הפתוחה, 1985. עמ' 60 דקות.
71. "Policy Reduces the World to Essentials – A Reflection on the Jewish Settlement Process in the West Bank Since 1967", in: A. Morley & A. Shachar (eds.), *Planning in Turbulence*, Jerusalem, 1986, pp. 83-96.
72. [עם י' קמחי וי' שבידן], "היישוב הערבי במרחב התפקודי העירוני של ירושלים", ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, 16, 1986. עמ' 120.
73. "מפת בעלויות הקרקע בירושלים בשנת 1947 – ניתוח תפרוסת", בתוך: ח' לבסקי (עורכת), ירושלים בתודעה ובעשייה הציונית, ירושלים, מרכז זלמן שזר, 1989. עמ' 303–311.
74. "Partition and Transfer – Crystallization of the Settlement Map of Israel Following the War of Independence", in: R. Kark (ed.), *The Land that Became Israel*, New Haven, Yale University Press, 1990, pp. 320-330.
75. [עם י' קמחי וי' שבידן], "מרחב ירושלים רבה – מסגרות מוניציפליות אלטרנטיביות", ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1990. עמ' 58.
76. [with A. Golan], "Irredentism and Boundary Adjustment in Post World-War I Europe", in: N. Chazan (ed.), *Irredentism and International Politics*, Boulder, 1991, pp. 51-68.

ג. גיאוגרפיה, מדיניות ציבורית וקבלת החלטות

77. "לשאלת הקביעה של יחידת החקירה בגיאוגרפיה", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, ח (1972), עמ' 91-100.
78. "בחינה גיאוגרפית-פוליטית של הסכסוך הישראלי-ערבי", עיר ואזור 1:2 (1973), עמ' 21-3.
79. [עם ש' חסון], "סקר גישוש על המיון הגיאוגרפי של תקציב המדינה", עיר ואזור, 3:1-2 (1976), עמ' 96-103.
80. [עם א' ליפשיץ], "לשאלת מעבר המשק הישראלי לשבוע עבודה מקוצר – סקירת ספרות ומחקר גישוש", ירושלים, המכון לחקר העבודה והרווחה, האוניברסיטה העברית, 1976. 36 עמ' ונספחים.
81. [with R. Gerson], "Uniqueness and Generality in Israeli Geography", in: D.H.K. Amiran & Y. Ben-Arieh (eds.), *Geography in Israel*, Jerusalem, Israel National Committee, International Geographers Union, 1976, pp. 24-35.
82. "Le voyage d'un géographe dans le 'Pays de l'Administration'", *L'Espace Géographique*, 1978, pp. 123-125.
83. "Une observation sur les régularités structurelles dans les schémas de décision", *Brouillons Dupont*, 2 (1978), pp. 61-64.
84. [with J. Beaujeu-Garnier], "Urbanization and Social Justice – A Tentative Problem Identification", in: S. Reichman & J. Beaujeu-Garnier (eds.), *Urbanisation contemporaine et justice sociale*, Jerusalem, CNRD, 1979, pp. 3-13.
85. [עם ע' גונן, י' מישר, י' שבייד וש' שפירון], "התכנית לשיקום שכונות – רעיונות לפעולות בשטח והצעות מחקר", ב, שיקום שכונות – שיתוף התושבים בתהליך השיקום, הכנס הארצי ה-7 לשלטון ולמינהל מקומי, חוברת מס' 16, ירושלים, 1980, עמ' 59-73.
86. [עם ע' גונן], "היבטים גיאוגרפיים של שיקום שכונות מצוקה בישראל", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, יא (1982), עמ' 195-208.
87. "שיקולים להתווית הגבול המזרחי של מדינת ישראל", פרסומים מכווני מדיניות, 5, ירושלים, המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1982. 16 עמ'.
88. "On the Instrumental Function of Political Geography", in: N. Kliot & S. Waterman (eds.), *Pluralism and Political Geography*, London, Croomhelm, 1983, pp. 201-213.
89. "Le droit au transport – Acte déclaratif au projet innovateur?" *Transports*, 289 (1984), pp. 413-415.
90. "Project Renewal as an Area-Based Program – Some Policy Issues", Working

- Paper 414 / 86, Tel Aviv, Everyman's University, the Open University of Israel, 1986. 12 pp.
- [with R. Ratti], "Spatial Effects of Borders – An Overview of Traditional and New Approaches to Border Region Development", in: P. Nijkamp (ed.), *Europe on the Move*, Avebury, Aldershot, 1993, pp. 115-137 .91
- [with R. Ratti (eds.)], *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Basle, Helbing & Lichtenhan [in press] .92

ספר המדבר של האימפריה הרומית-הביזאנטית כמיפגש תרבותי

ריכב רובין

מבוא

האימפריה הרומית-הביזאנטית התפתחה באיזור הים התיכון, וכל האימפריה כולה סבבה סביב ים זה. תרבותה של האימפריה, חברתה, כלכלתה, חקלאותה והטכנולוגיה שלה התאימו את עצמן מבחינות רבות לאיזור הים התיכון, שבו עוצבו והתפתחו. בשולי האימפריה, מחוץ לתחומיה הפוליטיים והתרבותיים, גבלו בה מצפון שבטי הבארבארים של האיזור הקר של צפון אירופה, וממזרח ומדרום – שבטי הנוודים של האיזור הצחיח. לאורך גבולותיה הקימה האימפריה קווי גבול מבוצרים, שכונו בכינוי *limes*, "גבול". לקווי גבול אלה היו אפיונים פסיים מוחשיים וברורים בנוף – כגון חומה, קו של מגרליית-צפית מבוצרים ומחנות-צבא גדולים – ושריריהם מוכרים כיום בצפון אנגליה, לאורך הדאנובה ועוד.¹ בצפון-אפריקה, בסוריה, בעבר-הירדן ובנגב, אזורים שבהם עברו גבולות האימפריה בשולי המדבר, היו קווי גבול אלה מוגדרים וברורים פחות מבחינה פיסית, והיו יותר מבחינת רצועת ספר רחבה ומיושבת מאשר קו גבול חר וברור.

בתהליך התפשטותה של האימפריה והתרחבותה קמו ברצועה של ספר המדבר מערכות יישוביות, ונוצר מיפגש תרבותי בין שני עולמות. מן הצד האחד ניצבה האימפריה הרומית-הביזאנטית כציביליזאציה רחבה ומבוססת, ומן הצד האחר שכנו שבטי המדבר הנוודים, שאורחות-חייהם התפתחו באזורי המדבר והתאימו לתנאיהם. מיפגש תרבותי זה הוליד תרבות מקומית מיוחדת במינה, שאפיינה את האיזור של ספר המדבר והיתה פרי המיפגש בין המרכיב הכלל-אימפריאלי, ששורשיו בעולם היווני-הרומי של הים התיכון, לבין המרכיב המקומי, ששורשיו במדבר ובשוליו.

ניתוח שרידיה של תרבות זו, ובעיקר שרידי התרבות החומרית ששרדו ונשתמרו, מצביע על

מאמר זה מבוסס על הרצאה שהושמעה בקיץ 1992 בכנס בינלאומי על גיאוגרפיה היסטורית בוונקובר שבקולומביה הבריטית.

1 ראה: G. Webster, *The Roman Imperial Army*, London 1974, pp. 47-106; E.N. Luttwak, *The Grand Strategy of the Roman Empire*, Baltimore 1976; בעניין התפקיד הפוליטי-ההיסטורי שמילאו אזורים הלימס ראה אור לא מכבר ספר חרש, המציג השקפה חדשנית על אזורים הלימס; ראה: B. Isaac, *The Limits of the Empire*, Oxford 1990

קיומה של מערכת תרבותית רחבה, הכוללת סידרה של תרבויות אזוריות, שהמרכיב המשותף לכולן היה המרכיב האימפריאלי, ואילו המרכיב המבדיל, שייחד כל אחד מן הוואריאנטים האזוריים השונים, היה המרכיב המקומי-האזורי.

מחקר היסטורי, ארכיאולוגי ותרבותי של תרבויות הספר הללו עשוי לשמש מקרה-מבחן להבנת תהליכים של מיפגש תרבותי בין חברות באזורי-שוליים. הואיל ומיפגשים מעין אלה אינם מוגבלים לספר המדבר של האימפריה הרומית-הביזנטית, ייתכן, שמקרה-מבחן זה יסייע להבנה טובה יותר של תהליכים אלה גם במקומות אחרים.

ראשיתו של מחקר זה בנסיון ליצור מסגרת מתאימה להערכתם של שרידי ההתיישבות הקדומה בנגב. התיישבות זו החלה בתקופה הנבטית ונמשכה כאלף שנה. לשיאה הגיעה בתקופה הביזנטית במאה ה'ה'–הז', ומאז החלה יורדת, עד נטישתם וחורבנם של רוב יישובי הנגב בשלהי המאה הז' ובמחציתה הראשונה של המאה הח'.² בתולדות הנגב נחשבת התיישבות זו לתופעה יוצאת דופן, ועל-מנת להעריכה בצורה נכונה, היה צורך במחקר משווה, שיבחן דוגמאות נוספות של התיישבות חקלאית בספר האימפריה. מחקר זה הניב פרי מוצלח והעלה, כי בשולי המזרח התיכון התקיימו מערכות יישוביות בעלות אופי דומה, כמו, למשל, בצפון-אפריקה, בעיקר בלוב ובאלג'יריה (נומידיה), מאוריטאניה וטריפוליטאניה של התקופה הרומית), ואף בסוריה ובעבר-הירדן. ניתוח המערכות הללו העלה שאלות רבות בדבר מוצאם של המתיישבים ומקורן של המגמות היישוביות, תפקידן של השלטון ביצירת מערכות יישוביות אלו ועוד.³ ואולם, מלבד הניתוח היישובי של אזורי-ספר אלה עלתה שאלת אופיים התרבותי, על כל מרכיביו – המרכיב המקומי, מחד גיסא, והמרכיב היסתיכוני או הרומי, מאידך גיסא – כפי שהם משתקפים בחקלאות, בלשון, בשמות, באדריכלות, במנהגי דת ואמונה ולמעשה בכל מרכיבי התרבות שנשתמרו. בחינת תרומתם של שני המרכיבים – המקומי והאימפריאלי – ליצירת תרבות הספר והשפעתו של מיפגש התרבויות על הנוף היישובי והחברתי של אזורים אלה היא מטרתו של מאמר זה.⁴ בחינתו של המיפגש תתמקד בחקר החקלאות המדברית, לשונם של תושבי הספר וביטוייה בכתובות שנשתמרו וכן בידיעותינו על חיי הדת והרוח.

2 ראה: ר' רובין, הנגב כארץ נושבת – עיור והתיישבות בנגב בתקופה הביזנטית, ירושלים תשנ"א, בעיקר עמ' 11–22; מ' היימן, "ההתיישבות החקלאית ברמת ברנע במאות ה'ה'–ה'ה' לסה"נ", עתיקות, י (תש"ן), עמ' 111–124; ולאחרונה: הנ"ל, "דגמי ישוב קדומים בהר הנגב – ניתוח ממצאי סקר החירום בנגב, 1979–1989", חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1992, בעיקר עמ' 255 ואילך.

3 ראה: R. Rubin, "Settlement and Agriculture on an Ancient Desert Frontier", *Geographical Review*, 81:2 (1991), pp. 197–205.

4 מבחינה מתודולוגית ראוי להדגיש את ההבדל ברמת המידע שלרשותי, ולרשות החוקר הישראלי באשר הוא, על הנגב כאזור מחקר ראשי, לעומת אדום, צפון-אפריקה והמדבר הסורי כאזורי בדיקה של תופעות מקבילות. הדברים אמורים בראש ובראשונה ביכולתנו לערוך מחקר-שדה בלתי-מאמצעי בנגב לעומת חוסר-היכולת המוחלטת לבקר באזורי המחקר האחרים ובמגבלות הכרוכות בהסתמכות על עבודות-מחקר שפורסמו על-ידי אחרים, ובחלק מן המקרים נערכו לפני זמן רב. מכל אלה ראוי לציין את העיקריות: J. Reynolds (ed.), *Libyan Studies – Selected Papers of the Late R. G. Goodchild*, London 1976; J.L. Baradez, *Fossatum Africae – Vue aérienne de l'organisation romaine dans le sud*

המערכת החקלאית

חקירתה של מערכת חקלאית צריכה לכלול את כחינתם של שני מרכיבים עיקריים, שהשתלבותם זה בזה יוצר את המערכת השלימה: הגידולים החקלאיים, מזה, והמערך הכולל של ארגון השדות, הקרקע והמים, מזה. באמצעות מאפיינים אלה ייבחנו אופייה של החקלאות המדברית ומקורה: האם לפנינו חקלאות אשר התפתחה במדבר, שאופייני לה טיפוח צמחי מדבר או צמחי נאות-מדבר – כמו, למשל, התמר בצפון סיני ובמקומות אחרים, או צמחי החינה, המור והלבונה בדרום ערב⁵ – או שמא המדובר בחקלאות יסית-כוננית, שגידוליה ושיטותיה הותאמו לתנאי המדבר?

סוגי הגידולים

קארל בוצר הגדיר את ה-agro-system היסית-כונני כחקלאות המבוססת על גידול חיטה, שעורה וקטניות כגידולי השרה העיקריים; על גידול גפן היין וזית השמן כגידולי המטע העיקריים; ועל גידול צאן, בקר וחזירים כגידולי בעלי-החיים העיקריים.⁶ הגדרה זו של המערכת החקלאית היסית-כוננית יפה, בהכללה, לכל מרחב הים התיכון ולפרקוזמן ארוך, למן תקופת-הברונזה ועד ראשית החקלאות המודרנית. בחינתה של החקלאות המדברית בנגב ובצפון-אפריקה מצביעה, כפי שנראה להלן, על שייכותה המובהקת של חקלאות זו לאיזור הים התיכון.

הממצא הארכיאולוגי מן הנגב וכן העדויות מן הפאפירוסים של ניצנה מעידים, שחקלאות הנגב היתה בעיקרה חקלאות של רגנים וקטניות, גפנים וזיתים. פאפירוס 82 הוא דינ-חשבון על הצלחתם של גידולי חיטה, שעורה וקטניות, והוא מונה את כמות הזרעים שנזרעה לעומת הכמות שנאספה בשורה של חלקות הנזכרות בשמותיהן. גם המונח "כרם ענבים" (ἀμπέλων) נזכר בתעודות אחדות מן הפאפירוסים הללו.⁷ כרמיה של חלוצה נזכרים במכתב מן התקופה

Algérie, Paris 1949; E.B. Fentress, *Numidia and the Roman Army – Social, Military and Economic Aspects of the Frontier Zone* (British Archaeological Reports, 53), Oxford 1979; D. Pringle, *The Defence of Byzantine Africa from Justinian to the Arab Conquest* (British Archaeological Reports, 99), Oxford 1981; D.J. Mattingly, "Libyans and the 'Limes' – Culture and Society", *Antiquités africaines*, 23 (1987), pp. 71-94; G.W. Bowersock, "Limes Arabicus", *Harvard Studies in Classical Philology*, 80 (1976), pp. 219-229; S.T. Parker, *The Roman Frontier in Central Jordan* (British Archaeological Reports, No. 340), 1987; D.L. Kennedy, *Archaeological Explorations on the Roman Frontier in North-East Jordan* (British Archaeological Reports, No. 134), 1982; A. Poidebard, *La trace de Rome dans le désert de Syrie*, Paris 1934

- 5 G.W. van Beek, "Frankincense and Myrrh in Ancient South Arabia", *Journal of the American Oriental Society*, 78 (1958), pp. 141-152
 - 6 K. Butzer et al., "Irrigation Agrosystems in Eastern Spain – Roman or Islamic Origins", *Annals of the American Association of Geographers*, 75 (1985), pp. 479-509
 - 7 C.J. Kraemer, *Excavations in Nessana, III: Non-Literary Papyri*, Princeton 1958
- ראה: על גידול רגנים ראה תעודות מס' 60–67 ו-82–83. על טיפוח הגפן והזית ראה תעודות מס' 16, 31, 34 ועוד.

הביזאנטית, שנכתב בידי מישהו שהכיר את סביבות חלוצה היטב; היין שהופק בדרום הארץ, ומן-הסתם גם בנגב, היה ידוע בקרב בני התקופה כיון משובח.⁸

פאפירוסים 60–67 מניצנה הם מכתבים ששלח הממשל הערבי בעזה לאחר הכיבוש אל אנשי ניצנה בדרישה לתשלום מסים. על-פי התעודות האלו נדרשו המסים בסחורה בעין – חיטה ושמן – ואין להניח, שתושבי הנגב שילמו את מסייהם בגידולים שלא הם טיפחו.⁹

העדות הארכיאולוגית מחזקת את העדות ההיסטורית בדבר טיפוח הגפן והזית כגידולים עיקריים: בנגב נתגלו גתות רבות ואף חלקיהם של כמה בתי-כר,¹⁰ דבר המעיד על תפוצתם של גידולים אלה. האחדות המאפיינת את בניית הגתות ותשומת-הלב הרבה שיוחדה לה מצביעות על חשיבותן בכלכלת היישוב הביזאנטי בנגב. לפיכך יש לראות בחקלאות בנגב חקלאות שטיפחה גידולים יס-תיכוניים.

תמונה דומה עולה מבחינתם של שרידי החקלאות בצפון-אפריקה. גידול הזית היה מן-הסתם הגידול העיקרי בספר. מספר בתי-הכר שנתגלו בשולי הסהארה, הן באלג'יריה הן במערב לוב, הוא רב ביותר. מרשימה במיוחד העובדה, כי באיזור זה אין כיום אף לא עץ זית אחד, וברור, שטיפוח הזית היה פרי הישגיה של האימפריה הרומית, שהחזירה את הגידול הזה לשולי המדבר, ואף הפיקה תועלת מכמויות השמן הגדולות שנוצרו בו בבתי-כר גדולים, שמבחינת היקפם כמעט יש לראות בהם בתי-חרושת לשמן.¹¹ לצד הזית טופחו באזורים אלה גם גפנים ודגנים, כפי שעולה מן האמנות המקומית ומן הידיעות ההיסטוריות.¹²

בחנית משק המקנה בתחומי המדבר מעלה, כי בעלי-החיים העיקריים שטופחו היו, כנראה, צאן וגמלים. אמנם יש ידיעות אחדות על טיפוח סוס-ירכיבה בצפון-אפריקה, ובנגב אף נתגלו אורוות נאות ומשובחות,¹³ אך בהמת הרכיבה והעבודה הייחודית למדבר היתה ללא ספק הגמל. טיפוח הגמל באזורים מדבריים והשימוש בו אינם מעוררים פליאה, שכן יתרונותיו הטבעיים של

8 ראה: P. Mayerson, "Wine and Vineyards of Gaza in the Byzantine Period", *Bulletin of the American Schools of Oriental Research*, 257 (1985), pp. 75-80; P. Mayerson, "The City of Elusa in the Literary Sources of the Fourth-Sixth Centuries", *Israel Exploration Journal* (IEJ), 33 (1983), pp. 247-253.

9 ראה: קרמר (לעיל, הערה 7), תעודות מס' 60–67.

10 ראה: ג' מזור, "גתות בנגב", קדמוניות, יד (תשמ"א), עמ' 51–60; ע' אוריון, "גתות ובתי כר בהר הנגב", שדה-בוקר תשמ"ב.

11 ד.מ. מטינגלי, "Oil for Export? A Comparison of Libyan, Spanish and Tunisian Olive Oil Production in the Roman Empire", *Journal of Roman Archaeology*, 1 (1988), pp. 34-56; H. Camp-Fabrer, *L'olivier et l'huile dans l'Afrique romaine*, Algiers 1953.

12 ראה: T. Precheur Canonge, *La vie rurale en Afrique romaine d'après les mosaïques*, Tunis [n.d.]; R.M. Haywood, "Roman Africa", in: T. Frank (ed.), *Economic Survey of Ancient Rome*, IV, Baltimore 1938.

13 האנציקלופדיה החדשה לחסירות ארכיאולוגיות בארץ-ישראל, ירושלים 1993, ג, הערך "כרנב", עמ' 831–843; א' סגל, "בית האורווה בשבטה", ארץ-ישראל (ספר ברור), ירושלים תשמ"ד, עמ' 272–281; A. Negev, *The Architecture of Mampsis – Final Report*, I (*Qedem*, 62), Jerusalem 1988, pp. 88-109, 133-141, esp. pp. 103-107.

הגמל והסתגלותו למדבר ידועים לכול. הצבא הרומי, מתוך הכרת ערכו של הגמל במדבר, הקים יחידות מיוחדות של רוכבי גמלים להגנה על ספר המדבר; יחידות מעין אלו ידועות לנו גם מצפון-אפריקה וגם מן הנגב.¹⁴

התפקיד שמילא הגמל במיפגש תרבותי זה מתואר היטב בסצינות אחדות שעל-גבי תבליטי-אבן מטריפוליטאניה, המציגות גמל חורש בשדה מיוצר.¹⁵ תיאור אופייני זה קושר בין טיפוח הגמל, מזה, ובין המיזרע ויישוב-הקבע, מזה, והוא מסמל את המיפגש בין המרכיב המדברי למרכיב היסתיכוני.

מערכות-נגר חקלאיות

בדרך ארגון השדות החקלאיים ובהקמת מערכות לאיסוף הנגר והבאתן אל חלקות מפולסות בעמקי הנחלים דומות המערכות המוכרות בנגב למערכות שנחקרו בטריפוליטאניה ובאלג'יריה. הדמיון הוא כה רב, עד שלעתים קשה להבחין בין תיאור מילולי או תצלומי-אוויר של מערכות חקלאיות בטריפוליטאניה ובין אלה המציגים את המערכות החקלאיות הידועות מן הנגב. ואולם, בחינה מעמיקה יותר מראה, שמערכות חקלאיות אלו דומות, למעשה, למערכות חקלאיות הידועות מחבלים הרריים וגבעיים באיזור הים התיכון. בנייתן של טראסות בבנייה יבשה לרוחב אפיקים קטנים ובינוניים לשם עצירת הנגר והסחף ויצירת חלקות מפולסות מאחוריהן מוכרת מכל חלקי ארץ-ישראל, ואף מהרבה מקומות אחרים סביב אגן הים התיכון.¹⁶ העקרונות ההנדסיים המאפיינים מערכות חקלאיות אלו אינם ייחודיים למדבר. ההבדל העיקרי בין החקלאות המדברית לחקלאות היסתיכונית הוא בדרך הטיפול במורדות: במדבר מנוצלים המורדות לניקוז מיי-הנגר, והם מובלים לחלקות שבקרעית האפיקים, ולכן הטיפול במורדות נועד לעודד יצירת נגר והובלתו אל החלקות הללו. בהר, לעומת זאת, נועד הטיפול במדרון לעצירת הנגר, למניעת סחף ולהרחבת שטחי החקלאות, ולכן קורה לא אחת, שהטראסות בנויות גם במורדות, ולא רק לרוחב האפיקים.

לשון וכתב

כתב מקומי ומונחים לאטיניים לשבטי המדבר היו, כמובן, שפות מסורתיות משלהם. בארץ-ישראל ובשכנותיה היו אלה ניבים שמיים, כגון הנבטית, הארמית, הסורית וניבים קדומים של הערבית. בצפון-אפריקה היו הניבים המקומיים ניאופונית ופּרָפְרִית. שפות אלו שימשו, כמובן, לדיבור, אך גם לכתבה, וכתובות

14 ראה: R.W. Bulliet, *The Camel and the Wheel*, Cambridge (Mass.) 1975; O. Brogan, "The Camel in Roman Tripolitania", *Papers of the British School at Rome (PBSR)*, 22 (1954), pp. 126-131.

15 ראה: ברוגאן (לעיל, הערה 14), לוחות XVIII-XVII.

16 ראה: ז' קירר, *החקלאות הקדומה בהרי הנגב*, ירושלים 1967, עמ' 120-122; Z. Ron, "Agricultural Terraces in the Judean Mountains", *IEJ*, 16 (1966), pp. 33-49.

בשפות אלו נתגלו באתרים שונים בספר המדבר. עם התחזקות השפעתה של האימפריה הלכה והתפשטה הכתיבה בשפות האימפריה: יוונית במזרח ולאטינית במערב.

במרוצת המאה ה'ב' לסה"נ נעלמה בנגב לחלוטין השפה הנבטית כשפת כתיבה, וכל הכתובות מן המאה ה'ג' לסה"נ ואילך הן ביוונית. בכתובות אלו נזכרים מונחים, ובעיקר שמות פרטיים של אנשים, קבוצות, שבטים ומקומות השומרים על מקורם בשפות השמיות, אך אין עוד שימוש בשפה הנבטית כשפת כתיבה.¹⁷

בנגב בולטת תופעה זו בשמותיהם של מקומות היישוב. אמנם נשמר המקור השמי, אך הלכה והשתלטה הצורה היוונית, כמו בשמותיהן של חלוצה/אלוסה, שבטה/סבוטה, עברת/עובודה וניצנה/נסאנה (ובעברית של תעודות הפאפירוס: נסתאן). דוגמה נוספת היא השם ביריין, הנזכר בתעודה 82 מניצנה ביוונית, אך אין ספק, שמקורו בצורת הווגי של המונח השמי "באר", וכך גם נשתמר בערבית עד ימינו בצורה ביריין (כיום בארותיים).

בצפון־אפריקה, ובעיקר בטרופוליטאניה, התופעה מורכבת עוד יותר. ידועות כתובות לא מעטות שאמנם נכתבו באותיות לאטיניות, אך השפה היא מקומית, שאינה מוכרת למחקר המודרני. כתובות אלו לא פוענחו כלל, ורק זוהו מונחים לאטיניים, הקשורים בדרך־כלל במערך הצבאי, כגון הדרגה "טריבונוס" (tribunus) והתיבה "בין" (bun), כלומר, "בן", המופיע כקידומת של שמות, כפי שאופייני לשמות המקומיים. פענוחה של תיבה זו ברור בשל מקורה השמי: היא משקפת את הזיקה השבטית־המשפחתית ואת ייחוסו של בן על אביו, זיקה שהיא שמית מובהקת. גורצ'יילד, מחוקריה המובהקים של טרופוליטאניה, דן בקבוצת כתובות מסוג זה על מצבות־קבורה בביר א־דרדר שבטרופוליטאניה וקבע, כי הנקברים במקום, שהונצחו בכתובות הלאטיניות הללו, היו:

אנשים ממוצא פאגאני, במקרים רבים קצינים (טריבונים) בצבא הספר הטרופוליטאני... קצינים אלה דיברו בשפה מקומית, אך עברו תהליך של השפעה תרבותית רומית.¹⁸

בהקשר זה של השפעה רומית על תושבי הספר, ובעיקר על אנשי הצבא, יש זיקה מיוחדת בין תעודות ניצנה מן הנגב לבין הכתובות הלאטיניות־לוביות הללו. באלה ובאלה מופיע לפני השמות הפרטיים התואר הלאטיני "פלאוויוס" (Flavius) כתואר־כבוד הניתן לאנשי צבא. תואר זה מציין את זיקתם של אנשי הצבא – בין אם היו ממוצא מקומי ובין אם היו אנשי צבא שהגיעו מן החבל היסית־כוני – לצבא ולשלטון האימפריאלי.

שמות פרטיים

ההיבט הלשוני של ההשפעה התרבותית משתקף בשמות הפרטיים שנשתמרו בכתובות ובתעודות. ההנחה היא, ששמות פרטיים משקפים את עולמם התרבותי של מעניקיהם – קרי, ההורים –

17 ראה: A. Negev, *The Greek Inscriptions from the Negev*, Jerusalem 1981, pp. 12-27; על הכתובות הנבטיות המאוחרות ביותר שנתגלו בסיני ראה: A. Negev, *The Inscriptions of Wadi Hagag, Sinai* (Qedem, 6), Jerusalem 1977

18 R.G. Goodchild, "The Romano-Libyan Cemetery at Bir ed-Derder", in: J. Reynolds (ed.), *Libyan Studies*, London 1976, pp. 59-71

ושל נושאים. לצערנו אין בידנו מקורות מפורטים או מחקרים על אוצר השמות הפרטיים שנשתמרו בצפון-אפריקה, אך בידנו מכלול ניכר של שמות מן הנגב, שאף היו נושא למחקר מקיף.¹⁹

מחקרם של שמות אלה מן הנגב הביזאנטי מעלה את התמונה הזאת: מכלול השמות הנזכרים בכתובות היווניות מן המאה ה' עד שלהי המאה ה' מן הנגב כולו, ובפרט בפאפירוסים של ניצנה, כולל שלוש קבוצות עיקריות של שמות וקבוצה רביעית קטנה יותר:²⁰

- א. שמות ממוצא נבטי, כגון עבדלגוס, עבתלוס ואוזנינה.
- ב. שמות ממוצא יווני מובהק, כגון מאקדוניוס, פאטריקוס, הרמס ואלכסנדרוס.
- ג. שמות מכתבי-הקודש או שמותיהם של קדושים, המשקפים את תהליך התנצרותם של בני הנגב, כגון אברהמיוס, יוחנן, סטיפאנוס, אליאס (אליהו), פטרוס וסרגיוס.
- ד. שמות שמיים שאינם נבטיים, אלא שמות ערביים קדומים, כגון זיאר, אסר, בני זמזם וסעיר בן עבר ארחמן.

השמות שהגיעו לידנו מן הכתובות²¹ ומן הפאפירוסים²² אינם בבחינת דגימה סטטיסטית של כלל השמות שנהגו בימים ההם, ולכן אין ערך לבחינה מספרית כמותית של תפוצת השמות השונים. ואולם, נודע ערך איכותי מעניין לבחינת הופעתם של שמות מן הקבוצות השונות במסגרות המאפשרות בחינה של מימד הזמן, הן בחתך אופקי – כלומר, שמות מספר באותה הכתובת או שמותיהם של אחים – הן בחתך אנכי, משמע, שמותיהם של בני דורות אחרים בני אותה המשפחה.

בחינה זו מראה, כי בכל החתכים האלה היה כליל שלם של שמות שמיים, נוצריים ויווניים. שלושה אחים בני משפחה אחת, הנזכרים באותה תעודה, נשאו את השמות ויקטורוס, סרגיוס וחלאף אללה. בתעודה אחרת, שנזכרים בה בני שלושה דורות, אנו מוצאים את ע'אנס ואת אחותו עניה, בנו ובתו של סטיפאנוס בן ואלנס, נכדו ונכדתו של ע'אנס בן ואילוס, סבם מצד אמם. בין חיילי היחידה הצבאית שחנתה בניצנה אנו מוצאים כיתה שפיקד עליה סרגיוס בן אמוניוס; החיילים ששירתו לצדו היו הרמולאוס, סטיפאנוס ויהאנס, אברהמיוס ואימומארוס. על כיתה נוספת פיקד עבדאללה, ולצדו שירתו סטיפאנוס בן מארינוס, ויהאנס בן אמוניוס ויהאנס בן סטיפאנוס.²³ לדיון זה חשובה כתובת-הקדשה מניצנה, המונה שמות רבים של המקדישים

19 ראה: A. Negev, *Personal Names in the Nabatean Realm* (Qedem, 32), Jerusalem 1991, עמ' 130–151, העוסקים בשמות מן התקופה הרומית-הביזנטית.

20 ראה: רובין (לעיל, הערה 2), עמ' 65–69, ושם מראי-מקומות מפורטים לכל שם ושם.

21 ראה: נגב, *הכתובות היווניות (לעיל, הערה 17)*; G.E. Kirk & C.B. Wells, "The Inscriptions", in: D.H. Colt (ed.), *Excavations at Nessana*, I, London 1962; Y. Tsafir, "The Greek Inscriptions", in: Y. Tsafir, J. Patrich, R. Rosenthal-Heginbottom, I. Hershkovitz & Y. Nevo, *Excavations at Rehovot-in-the-Negev*, I: *The North Church* (Qedem, 25), Jerusalem 1988, pp. 154–186; A. Alt, *Die griechischen Inschriften der Palaestina Tertia, westlich der Araba*, Berlin 1921.

22 ראה: קמר (לעיל, הערה 7).

23 שם, תעודות מס' 22, 31 ו-37.

והנרנבים, וביניהם סלאמס, קומיס, חלאף-אללה, עמר, ליאונטיוס, יוהאנס, נסטוריוס, אפריקוס ועוד.²⁴

הממצא העיקרי העולה מניתוח זה הוא, ששמותיהם של בני הנגב, לפחות במאות ה'–ה', היו מעורבים לגמרי. בני משפחה אחת, גם בחתך של סב-אב-בן וגם בחתך של אחים בני אותו הדור, יכלו לשאת גם שמות שמיים וגם שמות יווניים או מקראיים. כלומר, עלינו להסיק, שמידת העירוב בין הצדדים במיפגש התרבותי היתה רבה מאוד.

הדת – סינקרטיזם פאגאני וקבלת הנצרות

הקשרים בין התרבויות המקומיות של שכטי הספר לבין העולם האימפריאלי בתחום הדת משתקפים בשני שלבים: עד ראשית המאה ה' ניכר המגע בתופעות של סינקרטיזם בעולם הפאגאני, ולאחר-מכן – בתהליך חדירתה והשתלטותה של הנצרות.

תופעות של סינקרטיזם – כלומר, הכנסת אלוהויות חדשות ואימוצם של אלים – ידועות מרחבי האימפריה הרומית. באזורי ספר המדבר הנדונים כאן יש דוגמאות אחדות, כגון מקדש זבס/עובורס בעברת, המקדש הנבטי בח'ירבת תנור שבאדום ומקדש אמון/יופיטר בראס חדיג'ה שבטריפוליטאניה.

אתרים אלה היו אתרי פולחן מקומיים זמן רב לפני חדירת ההשפעה ההלניסטית במזרח וההשפעה הרומית במערב. חדירתם של יסודות הלניסטיים ורומיים לפולחן המקומי והשתלבותם בו ניכרות בכתובות שנתגלו באתרים אלה ובשרידים אדריכליים, המעידים על התפתחות האתר ועל שינויים ותוספות בניה במקדשים המקוריים, ולעיתים בניה מחודשת ממש.

באקרופוליס של עברת נתגלו שרידיו של מקדש לאל הנבטי עברת. השלב הקדום של המקדש הוא מן התקופה הנבטית התיכונה, ימי המלכים הנבטיים עברת הב' וחרתת ה', כלומר, המחצית השנייה של המאה הא' לפסה"נ והמחצית הראשונה של המאה הא' לסה"נ. השתמרותו של מקדש זה גרועה מאוד, ומרבית שרידיו נתגלו בשימוש משני. ואולם, גם כך ניתן לעמוד על תשומת-הלב שניתנה לפריטים האדריכליים ועל כתובות-ההקדשה הנבטיות לאל עברת שהיו במקדש. בסמוך למקדש נתגלה חדר אוצר, ובו כלי-חרס וכלי-כרונזה. חלק מכלי-הכרונזה היו רומיים ויובאו למקום ממרחק; על אחד מהם מופיעה כתובת נבטית.

על-גבי מקדש זה, תוך שמירת האתר המקודש, נבנה בתקופה הרומית המאוחרת מקדש שני, שממנו נשתמרו כתובות יווניות. מן הכתובות האלו עולה, כי במקדש זה התקיים פולחן לאל זבס/עובורס, שהוא שילוב סינקרטיסטי של אלוהות נבטית ואלוהות יוונית. כן עברו בו את אפרודיטה ואת האל אפיס, שמקורו מצרי, אלא שהפך לאל נפוץ בעולם היווני-הרומי. בתקופה הביזנטית, עם עליית הנצרות, חרב המקדש, ובסמוך לו הוקמה הכנסייה הצפונית של עברת.²⁵

בח'ירבת איתנור שבאדום²⁶ נתגלה מקדש נבטי שהוקדש לאלים הראשיים של הפאנתאון

24 ראה: קירק וולס (לעיל, הערה 21), כתובת מס' 30, עמ' 146–147.

25 האנציקלופדיה החדשה לחסריות ארכיאולוגיות (לעיל, הערה 13), ג, הערך "עברת", עמ' 1137–1145.

26 שם, ד, הערך "ח'רבת איתנור", עמ' 1603–1609.

הנבטי, עתרתה והדר. השלב הקדום במקדש הוא משלחי המאה ה' לפסה"נ; השלב השני הוא משלחי המאה ה' לפסה"נ; והשלב האחרון נבנה בראשית המאה ה' לסה"נ וחרב באותה המאה. מיקומו של המקדש באדום ושלבי-הבנייה המקוריים אינם מותירים ספק שלפנינו מקדש נבטי. ואולם, בשלבי המאוחרים, ובעיקר בשלב השלישי, שממנו שרדו רוב פריטי הגילוף והפיסול שנתגלו באתר, בולטת עוצמתה של ההשפעה ההלניסטית, וניכרת השתלבותם של תכנים וצורות מן העולם ההלניסטי בעולמם של הנבטים. השפעה זו משתקפת בפרטים רבים, שמהם נביא כמה דוגמאות בולטות:

- א. ככתובת-הקדשה יוונית על מזבח האלה ניקה מופיע שם המקדיש: אלכסנדרוס.
- ב. האלה עתרתה, שמקורה בפאנתיאון הנבטי, מופיעה בכמה תבליטים שמשולבים בהם יסודות אמנותיים ותוכניים שמקורם בעולם ההלניסטי, כגון אלת העלווה והפרי, אלת הדרגן, ובמיוחד אלת הדולפינים. קשה להניח, שבני המדבר הכירו את הדולפין ואימצו אותו כסמל, אלא-אם-כן קיבלוהו דרך העולם ההלניסטי.
- ג. דמות האל הדר, האל הראשי בפאנתיאון הנבטי, מופיעה תוך השתלבות בדמותו של זבס, שילוב הניכר בגלימת הכיטון היוונית שהוא לובש, ובמיוחד בברק שבידו, שהוא סמלו המובהק של זבס.
- ד. עצם השימוש בפיסול של דמויות אדם מעיד על תהליך שינוי והתפתחות בדת הנבטית, שהיתה במקורה דת שנמנעה מהצגת דמויות אדם וחי בפיסול.²⁷ דומה אפוא, כי המקדש בח'ירבת את-נור הוא דוגמה אופיינית של תהליך הסינקרטיזם הדתי שהתרחש במרחב הנבטי עם חדירתה של ההשפעה ההלניסטית.
- בראס חדיג'ה שבעומק המדבר בטריפוליטאניה נתגלו ונחפרו שרידי מקדש. המקדש הוקם, כנראה, במאה ה' לסה"נ בהשפעה רומית, הניכרת באדריכלות. עם עליית הנצרות נהרס, ובתקופה הביזאנטית נבנה עליו בית-חווה. ידיעותינו העיקריות על מקדש זה שאובות מכתובת ניאירופונית, שנתגלתה בחלקה עוד בשנת 1901, ולימים נתגלו שברים נוספים שלה, שאיפשרו את השלמת הפענוח.²⁸ נוסח הכתובת ממחיש את עוצמתו של המיפגש התרבותי: הכתובת נכתבה בשפה הניאירופונית, שהיא שפה שמית, ובאלפבית הניאירופוני. ואולם, שנת הבנייה של המקדש צוינה על-פי מניין שנותיו של הפרוקונסול הרומי של אפריקה, לוקיוס אייליוס לאמיה (Lucius Aelius Lamia AAM), או, כפי שהוא מכונה בכתובת: "רב מחנת כשר לוכים לוקי עילי לעמיע", כלומר, "ראש המחנה בארץ הלובים". נוסף על כתובת זו נתגלו על-גבי טיח האותיות AAM בלאטינית, ויש מקום לשער, שהן חלק מכתובת לאל אמון.
- ניתוח הכתובת מצביע על מידת השילוב בין תושבי המדבר ששמרו על שפתם לבין השלטון הרומי, שעליפיו מנו את שנותיהם, ואתו הזדהו. זיהויה של האלוהות אף הוא בעל חשיבות, שכן

27 ראה: J. Patrich, *The Formation of Nabatean Art – Prohibition of a Graven Image among the Nabateans*, Jerusalem 1990

28 ראה: R.G. Goodchild, "Roman Sites on the Tarhuna Plateau, Tripolitania", *PBSR*, 19 (1951), pp. 43-77 = Reynolds (supra, n. 4), pp. 72-106, esp. pp. 79-84

ידוע לנו, שפולחנו של האל המקומי הקדום, אמון, שווה עם יופיטר, היה נפוץ בטרופוליטאניה, ובמיוחד בעומק המדבר.

ואולם, בתחום הדת גברה השפעתה של האימפריה הרומית-הביזנטית על אזורי הספר פי כמה עם חדירת הנצרות. באימפריה הביזנטית היתה הכנסייה הנוצרית אחד המוסדות המרכזיים, ותהליך התנצרותם של תושבי האימפריה כולה היה אחד התהליכים המרכזיים במאות הד'–ה'. לניצורם של שבטי המדבר הנוודים נודעה משמעות לא רק במישור הדתי, אלא גם במישור המדיני, שכן שבטים שהתנצרו נהפכו לבעלי-בריתה של האימפריה ולמגיני רצועת הספר. ספרות אבות-הכנסייה מתארת מקרים אחדים מסוג זה, כגון התנצרותו של מאויה מלכת הסאראקנים ובני שבטה, דבר ששם קץ למלחמתה באימפריה; או התנצרותו של שבט נוודים בהנהגת פטרוס אספבטוס על-ידי אבטימיוס ממדבר יהודה והפיכתו של ראש השבט לבישוף של מחנות השבטים הנוודים.²⁹

תהליך הניצור הותיר אחריו גם עקבות חומריים, המשתקפים בשרידים הארכיאולוגיים של כנסיות רבות, תופעה המעידה על היקפו הנרחב של התהליך. דומה, כי במקומות אחדים נבנו כנסיות באתרים שבהן היתה מסורת-פולחן קודמת. דוגמה מובהקת היא האקרופוליס בעברת, ששכן בו, כאמור, מקדש נבטי, שהוחלף בתקופה הרומית המאוחרת במקדש בעל אופי סינקרטיסטי. מקדש זה נעזב ונהרס בתקופה הביזנטית, עת נבנו באתר שתי כנסיות. ייתכן, שגם באקרופוליס של ניצנה, שנבנו בו כנסייה ומנזר בתקופה הביזנטית, היתה מסורת של פולחן פאגאני מקומי, אף-על-פי שבחפירות הארכיאולוגיות לא נתגלו שרידי מקדש.

מכל-מקום, הכנסייה הנוצרית הפכה למוסד המרכזי בערי הנגב, הן מן הבחינה החברתית הן מן הבחינה של בינוי עירוני. בכל אחת משבע ערי הנגב נתגלו כנסיות: שתיים בממשית ובעברת; שלוש בשבטה, בניצנה ובחורבת סערון; ארבע ברחובות שבנגב; ולפחות שלוש בחלוצה, אף שמספרן של הכנסיות בעיר זו אינו ודאי.³⁰

הכנסיות בערים אלו היו המבנים הגדולים ביותר בעיר, ולבנייתן יוחדה תשומת-לב רבה: חומרי-בניין שמקורם בחבל הים התיכון, דוגמת שיש וקורות-עץ לקירוי, יובאו ממרחקים, וצוותים של בנאים מומחים, בעלי רמה גבוהה יותר מן הרמה המקומית ואמונים על שיטות בנייה שלא היו מקובלות בבנייה המקומית, הוזמנו להשתתף במלאכה. בנאים אלה עסקו ביצירת חוליות עמודים, כותרות מגולפות, גילופי שיש לסורגי הבימה, פסיפסי קיר ורצפה וציורי פרסקו על קירות הכנסיות. אומנויות אלו, שמכולן נתגלו שרידים בכנסיות הנגב, לא שימשו בבתים הפרטיים, וההבדל בין האדריכלות הביתית לאדריכלות הכנסייתית גדול ביותר.

ואולם, גם במכלול בנייתן של הכנסיות ניכרת השתמרותה והשתלבותה של המסורת המקומית. דוגמה אופיינית אפשר למצוא בעיצובם של כותרות ומשקופים בכנסיות הנגב. הדוגמה

29 ראה: ז' רובין, "המלכה מאויה (MAVIA) מלכת הסרקנים", קתדרה, 47 (תשמ"ח), עמ' 25–41; Kyrillos von Skythopolis, ed. E. Schwartz, Leipzig 1939: *Vita Eutymii*, Chap. 10, pp. 18–21

30 ראה: A. Negev, "The Churches in the Central Negev – An Archaeological Survey", *Revue Biblique*, 81 (1947), pp. 400–422; idem, "The Cathedral of Elusa and the New Typology and Chronology of the Byzantine Churches in the Negev", *Liber Annus*, 39 (1989), pp. 129–142; צפריר ואחרים (לעיל, הערה 21).

האופיינית ביותר היא אולי זו של צמד כותרות בכניסה לכנסייה הדרומית בעברת, שעוצבו על-פי הדגם האופייני לכותרת הנבטית, המוכרת לנו מפטרה ומאתרים אחרים מן המאה הא' ואילך. יתר-על-כן, מקומה המרכזי של הכנסייה ביישובי הנגב אינו ניכר רק בשרידים פיסיים, אלא גם במישור החברתי. תעודות ניצנה, המשקפות תהליכים חברתיים בערי הנגב, מעידות על מקומה המרכזי של הכנסייה כמוסד. פאפירוס 79 הוא רשימת תרומות שניתנו לכנסייה בניצנה על-ידי תושבי עיר זו ושנים-עשר יישובים נוספים. תעודה נוספת מציינת תרומה ששלח הבישוף של אילה (אילת) לניצנה.³¹ תעודות אלו מצביעות על המרחב הגדול – בין אילת בדרום ובין באר-שבע בצפון ופקידה שבחוף הים התיכון, לא הרחק מרפיח – שהתייחס אל הכנסייה של ניצנה כאל מקום בעל חשיבות. עדות דומה על חשיבותה הרבה של הכנסייה עולה גם מן הכתובות שנתגלו בניצנה ובשבתה, המזכירות תרומות לכנסייה, אנשי כנסייה, על תואריהם ותפקידיהם השונים, ואנשים שנקברו בכנסיות.³²

לאחר הכיבוש הערבי, עם התמוטטות המינהל הביזאנטי, נטלו הכנסייה ואנשיה את עמדות ההנהגה החברתית של היישוב, כפי שמעידה קבוצת תעודות מניצנה משלהי המאה ה' לסה"נ. תעודות אלו, שהופנו אל גיאורגיוס, מתארות אותו גם ככוהן וראש מגזר (פרסביטרוס והיגומנוס) וגם כ"ראש העיר" או "הממונה". חלק מן התעודות הן במפורש תעודות מינהליות, הנוגעות בקשר עם השלטון ומעידות, שגיאורגיוס זה כיהן בפועל כראש היישוב וכנציגו במגע עם השלטונות המוסלמיים בעזה.³³

גם בשולי המדבר בעבר-ההירדן נמצאו שרידיה של כנסיות לא מעטות, ובהם עדות על תהליך התנצרותו של ספר המדבר. נמצאו שתי דוגמאות בעלות חשיבות מיוחדת לרינונו: האחת בדיר אלי-כהף והאחרת באום אל-ירסאס. בדיר אלי-כהף נבנתה כנסייה בתחומי חומתה של מצודת ספר, ובצד המצודה באום אל-ירסאס נבנתה עיירה, ובה מספר רב של כנסיות. באחרות מהן נערכו חפירות, שתוצאותיהן מעידות על רציפות למן התקופה הביזאנטית ועד המאה הח'.³⁴ ידיעותינו על פעילותה של הכנסייה בחבלי הספר בטרופוליטאניה ובמאוריטאניה אינן רבות, אך באתרים ארכיאולוגיים באזורים אלה נמצאו שרידי כנסיות המעידים, שניתן לגזור גזירה שווה בין הנגב ובין אזורים אלה. גם אם נהיה זהירים בגזירת גזירה שווה, עצם גילויין של כנסיות בחבלי הספר מעיד על השפעתה של האימפריה על חבלים אלה בתחום הדת ועל מאמציה של הכנסייה לחדור לתחומי הספר ולפעול בהם.³⁵

31 ראה: קרמר (לעיל, הערה 7), תעודות מס' 50–51 ו-79.

32 ראה: רובין (לעיל, הערה 2), עמ' 42 ואילך; נגב, הכתובות היווניות (לעיל, הערה 17).

33 ראה: רובין (לעיל, הערה 2), עמ' 51–54.

34 ראה: D. Kennedy & D. Riley, *Rome's Desert Frontiers from the Air*, Austin 1990; M. Piccirillo, "The Mosaics at Umm er-Rasas in Jordan", *The Biblical Archaeologist Review*, 51 (1988), pp. 208-213; idem, "L'iscrizione di Kastor Mefaa in Giordania, I (1986-1987)", *Annual of the Department of Antiquities of Jordan*, 30 (1986), pp. 341-352.

35 ראה: A. Berthier, *Les vestiges du christianisme antique dans la Numidie centrale*, Paris 1943; דיון נרחב על מקומה של הנצרות בחברה בספר הצפון-אפריקאי ראה: P. Brown, "Christianity and Local Culture in Late Roman Africa", *Journal of Roman Studies*, 58 (1968), pp. 85-95.

סיכום

אופיין המורכב של החברה ושל התרבות באזורי ספר המדבר של האימפריה הרומית-הביזאנטית הוצג לעיל בסידרה של דוגמאות מתחומים שונים. נבחנו המרכיבים השונים של התרבות באמצעות מאפיינים פסיים, כמו אדריכלות וחקלאות, מחד גיסא, ומאפיינים תרבותיים והברתיים, כגון לשון, כתב ודת, מאידך גיסא.

ואולם, ראוי להדגיש, שאין לפנינו "רומאניזציה" או קולוניזציה, שמשמעותה השתלטות המוחלטת של אורח-החיים הרומי על כל מרכיבי החיים של הארץ הכבושה וביטול תרבותם ומסורתם של התושבים. נהפוך הוא, לשני הצדדים לא היתה שום כוונה לערוך שינוי מוחלט בתרבות ובחברה, ושינוי מעין זה אכן לא התרחש.

האימפריה הרומית נהגה כבוד ופתיחות כלפי תושבי הספר ותרבותם. היא העריכה את מיומנותם בחיי המדבר וניצלה את המיומנות הזאת לצרכיה, בהופכה אותם לחיילים ולחקלאים: הם שאבטחו את רצועת הספר, מנעו פשיטות נוודים דרכה אל תחומי הארץ הנושבת, ואף השכילו לטפח באזורים אלה, שהיו קודם-לכן בעלי ערך שולי לכלכלה ולחקלאות, גידולים בעלי ערך רב, כמו הגפן והזית, שאת מוצריהם ייצאו אל מחוץ לאזור.

יתר-על-כן, האימפריה ומוסדותיה אימצו מנהגים, אמונות וטכנולוגיות שמקורן במדבר, כגון השימוש הצבאי בפרשים רוכבי גמלים, ההתייחסות לאלילים שונים, טכניקות של שימור מים במדבר ועוד.

מן הצד האחר גם לא היו בני המדבר צד סביל במיפגש תרבותי זה. הם אימצו מנהגים שונים, טכנולוגיות שהעלו את רמת חייהם ומרכיבים של התרבות הרומית-הביזאנטית – כגון שמות פרטיים, תארים, שפה, כתב ודת – בלי לבטל את התשתית התרבותית של מסורותיהם הקדומות. כך נוצרה ברצועה של ספר המדבר תרבות ייחודית, שיש לה פן כללי ופן אזורי ייחודי. תרבותה היסודית-טכנית של האימפריה יצרה מרכיב אחד, אוניברסאלי, שעבר כחוט-השני לאורכה של רצועת הספר מצפון-אפריקה ועד סוריה. המרכיב המקומי, לעומת זה, היה שונה בכל אזור ויצר ואריאנט אזורי ייחודי בכל אחד מן האזורים הנדונים, כלומר, אדום, הנגב, המדבר הסורי וצפון-אפריקה לאזוריה.

ולבסוף, בשולי הדברים ייאמר, כי מן הראוי שמחקר המשך יבחן במקביל את רצועת הספר הצפונית של האימפריה, ספר הקרח והקור, ולראות באיזו מידה נוצרה גם שם תרבות ספר מעין זאת שנוצרה בספר הצחיח.

"עיר-המערות עבדת" – תופעה אורבאנית קדומה של התיישבות באיזור צחיח

עודד פוצ'טר ויגאל טפר

תולדות המחקר

עבדת היא יישוב עירוני קדום בנגב, שהתקיים משלהי המאה ה-4 לפסה"נ עד המאה ה-1 לסה"נ והגיע לפריחה בתקופה הביזאנטית.¹

בעבר תיארו תיירים וסוקרים את השרידים הקדומים בעבדת, ואחדים מהם אף שרטטו את תכנית העיר.² המחקר הארכיאולוגי התמקד בנקודות מספר באתר, כגון האקרופוליס, ה"מגדל", מבנה החנויות, בית-היוצר, המחנה הצבאי, שני מבני אחוזה, "מערות הקדושים" ו"הבית המשוחזר" שלידה, מערת-קבורה, בית-המרחץ, שתי גתות ומקדש נבטי (ראה איור 1). פרופ' אברהם נגב תרם תרומה מרכזית לחקר עבדת, ומבית-מדרשו צמחו ההשקפות המקובלות על תולדות היישוב בעבדת.³ ואולם, עדיין חסר פרסום מלא של פעולות מחקר אלו. למרות זאת ניתן לדלות מן הסיכומים הראשוניים והחלקיים שפורסמו עד כה הערכות ראשוניות על תולדות היישוב בעבדת ועל סוגיות ארכיאולוגיות, כמו, למשל, שיטת-הבנייה הנבטית וסוגיית מבני האורות בערי הנגב הקדומות.⁴ לכך אפשר להוסיף את חקר ושחזור שרידי החקלאות המקומית הקדומה שממערב ליישוב ומחקרים גיאוגרפיים ואורבאניים בעבדת ובסביבתה.⁵

- 1 ראה: א' נגב, הערך "עבדת", האנציקלופדיה החדשה לחפירות ארכיאולוגיות בארץ ישראל, ירושלים 1992, עמ' 1137–1145.
- 2 ראה: E.H. Palmer, "The Desert of Tih and the Country of Moab", *Palestine Exploration Fund, Quarterly Statement*, 1871, p. 44; A. Musil, *Arabia Petraea*, II: *Edom*, Vienna 1908, pp. 25–28; A. Jaussen, R. Savignac & H. Vincent, "Abdeh", *Revue Biblique*, I (1904), pp. 403–424; C.L. Wooley & T.E. Lawrence, "The Wilderness of Zin", *Palestine Exploration Fund Annual*, 1914–1915, pp. 121–128; T. Wiegand, *Sinai*, Berlin 1920, p. 84.
- 3 ראה: א' נגב, "החפירות בעבדת בשנים 1975–1976", *קדמוניות*, י (תשל"ז), עמ' 27–29; הנ"ל, "הנבטים בנגב", בתוך: א' שמואל וי' גרדוס (עורכים), *ארץ הנגב – אדם ומדבר*, תל-אביב 1979, עמ' 266–269; הנ"ל, *אדוני המדבר*, ירושלים 1983, עמ' 86–95, 175–202 ו-216–223; הנ"ל (לעיל), הערה 1.
- 4 ראה: נגב, *אדוני המדבר* (לעיל), הערה 3; א' סג"ל, *שבטה*, חיפה 1986, עמ' 63–76.
- 5 מ' אבן-דארי, ל' שגן ונ' תרמור, הנגב, ירושלים 1980, עמ' 27–40, 79–97, 129–153 ו-162–170; י' קידר, החקלאות הקדומה בדרום הנגב, ירושלים 1967, עמ' 27–27, 55–63, 74–94 ו-115–119; א' רובין, הנגב



איור 1: עבדת; תצלום-אוויר מיום 14 במאי 1988

המחקר בעיר-המערות

מחקר זה⁶ עוסק בחלקי היישוב שכוננו בעבר בשם “עיר-המערות עבדת”⁷. תחילה נסקר הרובע הצפוני של עיר-המערות בעזרת תצלום-אוויר, ולאחר-מכן מופה השטח ונעשה נסיון לשחזר את צורות הבנייה ברובע הצפוני של היישוב בשל היותו מגובש מבחינה אורבאנית, תחום בקיר-היקף, ואינו מופרע מפעולות-פיתוח מודרניות. ואלו הסוגיות שנבדקו: בנייה על-גבי טראסות, השימוש במערות, סוגיית קיר-התיחום שמסביב לרובע וכן המבנה והארגון הפנימי של הרובע. הטרססה התחתונה והטרססה החמישית מלמטה שימשו יחידות-מידגם לבחינת צורות הבנייה והיחס שביניהן ובין המערות החצובות שלידן. כן נערכו מדידות טופוגראפיות ומדידות אקלימיות בתוך מבנים.

המאפיינים היישוביים בעיר-המערות הוגדרו והשווה לצורות בנייה ולמירקם האורבאני ביישובים אחרים בנגב.

לא התאפשרו בדיקות סטראטיגרפיות בעבדת. הנתונים הכרונולוגיים שלהלן נשענים על חקירות ארכיאולוגיות קודמות. יש לראות בתכניות המצורפות את שלב הקיום האחרון של צורות הבנייה בעבדת, פרט למקומות שבהם ניתן להצביע על מוקדם ומאוחר בתולדותיהם.

התאמת מיקומה של עבדת לתנאים הגיאוגרפיים, הטופוגרפיים והאקלימיים

הר הנגב המרכזי ששוכנת בו עבדת הוא החלק הצפוני של רצועת-המדבריות העולמית. שורר בו תת-אקלים המוגדר כ”מדבר ממוזג”⁸ או כ”אקלים צחיח-קרייר”⁹, מקום שבו ההתאדות הפוטנציאלית השנתית גדולה מכמות המי שקעים השנתית. מאפייניו הם קרינת שמש רבה, עננות מועטה, קיץ חם, חורף קר, מישרע טמפרטורות יומי ושנתי גדול, ערכי לחות יחסית נמוכים, עוצמת רוחות גדולה ושכיחות גבוהה של סופות חול ואבק.

לאקלים הר הנגב כפי שנמדד בחוות-הנסיונות בעמק שלמרגלות עבדת (560 מ’ מעל פני הים) אופייניים חורף קריר וקיץ חם.¹⁰ בחודשים נובמבר–פברואר הטמפרטורות הממוצעות אינן עולות על 12 מעלות צלסיוס. הטמפרטורה הממוצעת בינואר היא 10.2 מעלות, ואילו

6 בעבודת-השדה ובדיונים השתתפו סטודנטים וידידים רבים, ותודתנו הלבבית נתונה להם. יגאל ספר וערה כספי עשו את המדידות. השרטוטים הם מעשי ידיה של אורנה צפריר. התצלומים הם של יובל קימל והמחברים. מדידות אקלימיות נעשו בידי ירון יעקב, שרי נוריאל ועמית צבי גורן, בהדרכת עודד פוצ’טר. מינהלת רשות הגנים איפשרה את פעילותנו בעבדת, ורשות העתיקות אישרה את עבודת הסקר, את תיאור השרידים ואת מדידתם. אנו מודים לכולם.

7 ראה: מוסיל (לעיל, הערה 2); וולי ולורנס (לעיל, הערה 2); ז’וסין ואחרים (לעיל, הערה 2).

8 ראה: W. Köppen, *Grundriss der Klimatkunde*, Berlin–Leipzig 1931.

9 ש’ רובין ואחרים, *מפת אזורים גיאוקלימיים בישראל*, בית-דגן 1992.

10 ראה: קידר (לעיל, הערה 5).

טמפראטורת המינימום הממוצעת היא 5.3 מעלות. ב־25 לילות בשנה, בקירוב, יורדת הטמפראטורה מתחת לנקודת הקפאון. בקיץ הטמפראטורות הממוצעות לחודשים יוני-אוגוסט עולות על 24 מעלות. מישרע הטמפראטורות היומי נע בין מינימום ממוצע של 16.5 מעלות למאקסימום ממוצע של 32 מעלות. בשמונה חודשים בשנה טמפראטורות המאקסימום עולות על 35.5 מעלות. הטמפראטורה הגבוהה ביותר שנמדדה היתה 46 מעלות. ערכי הלחות היחסית היומית הממוצעת נמוכים: בין 60% ל־38% בקיץ.

משטר הרוחות בעונת הקיץ קבוע, ואופיינית לו חדירת בריזה יומית מכיוון צפון־מערב בשעות הצהריים ואחר־צהריים. הבריזה מסיעה אוויר קר ולח יחסית מכיוון הים התיכון ומביאה לאוויר בשעות היום החמות והיבשות. בכך היא מקילה על האדם את הרגשת הנוחות. בעת סופות החורף באיזור ייתכנו משבי־רוח עזים מכיוונים שונים. בעונות־המעבר שכיחות רוחות מזרחיות ודרום־מזרחיות. אלו רוחות עזות, לעתים קרות לעתים חמות, בעלות אופי שרבי, והן מסיעות כמות גדולה של חול ואבק.

עברת (נ"צ 128/022) שוכנת על רמה איאוקנית מבוותרת בהר הנגב המרכזי, בשלוחה צפונית־מערבית של רכס רמון. תבניתה עוצבה בתהליכים גיאומורפולוגיים האופייניים לאיזור צחיח. מיקומה בקצה הצפוני־המערבי של שלוחה המשתרעת למזרם נפחה, בנקודה שבה השלוחה מתרחבת לרמה ששטחה כקילומטר רבוע. גובהה כ־665 מ' מעל פני הים וכ־80 מ' מעל העמק שממערב לה. היישוב נבנה על־גבי השלוחה ובמורד המערבי שלה. שיפוע המורד הוא כ־42%, בממוצע, ושיפוע חלקו העליון הוא 70% ויותר. מיסלעי המדרון בנויים לסירוגין משכבות גיר דרטיטי קשה וקירטון פריך.

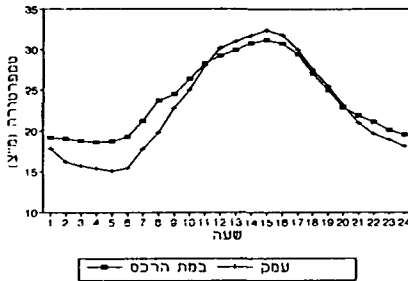
באוגוסט 1990 ובפברואר 1991 נערכו מדידות טופוגרפיות של טמפראטורה, לחות ורוח בשתי נקודות בעת ובעונה אחת: האחת – על במת הרכס, בסמוך לרובע הדרומי הבנוי (655 מ' מעל פני הים), והאחרת – בעמק סמוך לבית־המרחץ (570 מ' מעל פני הים). תצפיות נקודתיות נוספות נעשו בימי שרב, בעת סופות מזרחיות ובאירועי קרה.

בעונת החורף הטמפראטורות הממוצעות בשעות היום בעמק גבוהות במעלה עד שתיים מאלו שנמדדו באותו הזמן על במת ההר, ואילו בשעות הלילה ולפנות בוקר הן נמוכות מאלו שעל במת ההר (ראה איור 2א). בלילות קרה ההבדלים משמעותיים יותר. באירוע שהתרחש ב־24 בפברואר 1992 היתה הטמפראטורה בעמק 1.5– מעלות, ואילו בבמת ההר – כ־6 מעלות, כלומר, הבדל של 7.5 מעלות. זהו הבדל העלול להיות קריטי לאדם. אירועי קרה ועומס קור בעונת החורף שכיחים בעמק יותר מאשר על במת הרכס.

בקיץ הטמפראטורות בשעות היום בעמק גבוהות יותר מאלו שעל במת ההר, ואילו בשעות הלילה הן נמוכות מאלו שעל במת ההר. מישרע הטמפראטורות היומי הממוצע בקיץ על במת ההר הוא 14 מעלות: בין מאקסימום של 32 מעלות ביום למינימום של 18 מעלות לפנות בוקר. מישרע הטמפראטורות היומי הממוצע בעמק הוא כ־17 מעלות: בין מאקסימום של 33 מעלות ביום למינימום של 15.7 מעלות לפנות בוקר. במשך היום עומס החום על במת ההר קל יותר ומשכו קצר יותר מעומס החום השורר בעמק (ראה איור 2ב). על במת ההר, לעומת זאת, הטמפראטורות בעונת הקיץ נוחות בשעות הלילה, ואילו בעמק ייתכן עומס קור בגלל נמיכותו.

“עירייה מערות עבדת”

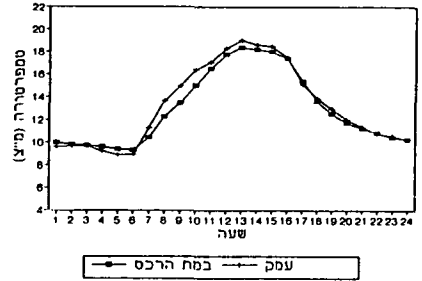
עבדת: טמפרטורה שעתית ממוצעת
אוגוסט 1990



איור 2ב: עבדת; השוואה בין

הטמפרטורות בקיץ בבמת הרכס ובעמק

עבדת: טמפרטורה שעתית ממוצעת
פברואר 1991



איור 2א: עבדת; השוואה בין

הטמפרטורות בחורף בבמת הרכס ובעמק

לצורכי העבודה מחושב עומס החום לפי נוסחה זו:¹¹

$$\text{יחידות עומס חום} = \frac{(\text{טמפרטורה לחה} + \text{טמפרטורה יבשה})}{2}$$

מתחת ל-22 יחידות אין עומס חום, בין 22 ל-24 יחידות עומס החום קל, בין 24 ל-28 יחידות עומס החום בינוני, ומעל ל-28 יחידות עומס החום כבד.

המרד לחישוב עומס הקור הוא ימי מעלת הסקה. הערך החודשי מחושב כאשר הטמפרטורה היומית הממוצעת בחודש מסוים יורדת מתחת לסף של 18.3 מעלות לפי נוסחה זו:¹²

$$\text{ימי מעלת הסקה} = \text{מספר ימי החודש} \times (\text{טמפרטורה יומית ממוצעת} - 18.3)$$

עוצמת הרוחות הצפוניות והמערביות חזקה יותר על במת ההר ובמפנה המערבי של המורדות העליונים מזו שבועמק. בעונת הקיץ רוחות הבריזה היסתייכונית מנשבות בעוצמה נמוכה; הן מורגשות היטב על במת ההר, ואילו בעמק הן מורגשות פחות. במשבירוח חזקים מכיוונים אלה ההבדלים בין במת ההר לעמק אינם משמעותיים. הרוחות המזרחיות והדרומיות המזרחיות מורגשות אף הן בעוצמה רבה יותר על במת ההר מאשר בעמק.

המורדות שבמפנה המערבי נמצאים בצל הרוח המזרחית, והם חסויים אפוא מרוחות אלה. במעבר סופה מזרחית בפברואר 1981 נמדדה עוצמת רוח של כ-80 קמ"ש על במת הרכס ושל כ-70 קמ"ש בעמק. במפנה המערבי של המדרון שבנויה עליו עירייה מערות, לעומת זאת, מהירות הרוח היתה כ-20 קמ"ש בלבד.

11 ראה: E.C. Thom, "The Discomfort Index", *Weatherwise*, 12 (1959), pp. 57-60.

12 ראה: ע' זוהר ואחרים, "ימי מעלה הסקה כביטוי לעומס הקור בישראל", מטאורולוגיה בישראל, יג: 2 (1977).

מיקום עיר-המערות על-ידי הקדמונים בחלק הגבוה של המורדות המערביים היה אפוא מותאם היטב לתנאי האקלים והסביבה.

בבמת ההר ובחלק העליון של המורדות שוררים תנאי טמפרטורה טובים מאלה השוררים בעמק. בעונת החורף, בעיקר בשעות הלילה, עומס הקור בעמק הוא גדול, ושכיחות אירועי הקרה בו רבים יותר מאשר במורדות המערביים. בעונת הקיץ הטמפרטורות בעמק גבוהות בשעות היום, ועומס החום גדול מזה של המורדות המערביים. בשעות הלילה בקיץ ייתכן עומס קור בעמק, בשעה שבמורדות תנאי האקלים נוחים. מיקום עיר-המערות בחלק הגבוה של המפנה המערבי, החשוף לרוחות מערביות, מעניק נוחות אקלימית בעונת הקיץ בשל זרימת אוויר קריר, שמקורו בבריזה מן הים התיכון. זאת ועוד, מיקום היישוב במפנה המערבי, החסוי מן הרוח המזרחית, מפחית את אי-הנוחות מרוח טורדנית זו, שהיא לעתים קרה לעתים שרבית ונושאת עמה חול ואבק.

מאפייני המירקם האורבאני של הרובע הצפוני וצורות הבנייה שבו

הרובע הצפוני של עיר-המערות בנוי על שבע טראסות כמודר מערבי; מדרום הוא מופרד מן הרובע המרכזי בגיא, וממזרח – בקו המצוק.

מבני הרובע הוקמו על-גבי טראסות מפולסות. במזרח תוחם את השטח קו של מתלול מצוקי, הנושא את מכלולי הבנייה שעל-גבי טראסה גבוהה יותר, ובמערב תוחם את השטח ראש המתלול, שתחתיו מכלולי בנייה על-גבי טראסה נמוכה יותר.

הבנייני על-גבי הטראסה נעשה במשולב, מן-הסתם בעת ובעונה אחת, וכלל בניית בתים, התקנת חצרות וחציבת מערות כחזית המתלול. על המתלול המערבי הנמוך שבכל טראסה הושתת מילוי, הנתמך בקירות, כתשתית לשביל המקשר בין מכלולי הבנייה שלאורך הטראסה. פעולות בנייה, חציבה, פילוס וריצוף לפני כל שורות המבנים שעל כל טראסה מעידות על שבילים נוספים. שבילים אלה והשבילים שלאורך הטראסות משקפים אחת הפעולות האורבאניות המקומיות. בתוך המתלול המצוקי נחצבו מערות, עתים לעומק של כ-4 מ', בצורת חלל אחד, עתים לעומק של כ-12 מ', בצורת שלוש מערות, המחוברות זו לזו בשיטה רמזית קרונות-רכבת. נוצר מצב שבו מתחת לכל מכלול בנייה שעל-גבי אחת הטראסות חצובות מערות מתוך מכלול בנוי שעל-גבי טראסה נמוכה יותר. חציבת המערות נעשתה לתוך שכבה של גיר רך שמעליה יש שכבה של גיר קשה, המשמשת תקרה.

בעבר זיהו החוקרים קיר או חומה בנויה סביב הרובע הצפוני וסביב רוב העיר. לדעת החוקרים שימש לביצור¹³ בסקר נתברר, כי חלק מן הקווים הנראים בתצלומי-האוויר כקווי קיר-היקף או חומה סומנו בטעות, ואינם אלא פרי חיבור קווי בנייה של מכלולי בנייה חיצוניים שהצטברו ביניהם עיי-מפולת. ממזרח לרובע, על גב הרכס, מתמשך קיר המפריד בין הרובע הצפוני לבין "אתרי החנייה" שממזרח. גובהו כ-2 מ' ועוביו 0.80–1.00 מ'. למיקומו משמעות אורבאנית:

13 ראה: מוסיל (לעיל, הערה 2); שרשבסקי (לעיל, הערה 5).

הפרדת השטח המיושב מ"אתרי החנייה". מיקומו קשור גם בפתרון בעיה אקלימית מקומית: הגנה מפני הרוחות המזרחיות.¹⁴

צורות של מכלולי בנייה ברובע הצפוני

"מבנה" פירושו יחידה של בית בודד. "מכלול בנייה" פירושו "מבנה" שנוספו לו יסודות מספר, כגון חצרות פתוחות ומכלולים תת־קרקעיים, שיש ביניהם קשר תפקודי וארגוני. "מכלול תת־קרקעי" פירושו מערות המחוברות זו לזו ברצף, ולהן פתח־כניסה אחד. "מערה" פירושה חלל תת־קרקעי אחד. "מערה" ו"מכלול תת־קרקעי" הם יחידות מבניות שימושיות, שנחצבו במתכונן. בסוגיה זו נודעת חשיבות מיתודית לאפיון צורת הבנייה של מכלול־מגורים יחיד שנחפר ושוחזר בעבדת ולקשרים שבין מיקומו על־גבי הטרסה ובין המערות הצמודות אליו. מיקומו של המכלול הוא על־גבי הטרסה התחתונה ברובע המרכזי של עירייהמערות (ראה איור 9:3). המכלול, שנחפר ושוחזר בידי נגב (ראה איור 4), זוהה כמכלול־מגורים מן התקופה הביזנטית.¹⁵

המכלול נבנה בציר־אורך ממערב למזרח, והוא נסמך מצד מזרח אל חזית המתלול המצוקי. ניתן להבחין בכמה שלבים, עד צורתו בימינו. צורתו הראשונה של המבנה היתה מלבנית. אורכו 19 מ' ורוחבו 13.00–15.00 מ'. המבנה חולק לאורכו, וכך נוצרה חצר פתוחה בדרום. דרכה היתה הכניסה הראשית אל המכלול, וממנה היו כניסות הן אל אגפיו האחרים של המבנה הן למכלול תת־קרקעי, ובו שלושה חדרים. מעליהם נבנתה קומה נוספת. בשלב מאוחר נסגר החלק המערבי של החצר וקורה, וכך נוסף עוד חדר. צורה זו של מבנה־מגורים אינה קיימת בממשית. בשבטה אמנם נמצאה כמותה, אך ללא מכלול תת־קרקעי.¹⁶ צורה מיוחדת זו, האופיינית לעבדת, כוללת מכלול תת־קרקעי.

למבנה הראשוני נוסף לימים מבנה מלבני, שאורכו 14.50 מ' ורוחבו 12 מ'. הוספה זו ניכרת היטב בנקודות־החיבור בין הקירות המערביים של המבנה הראשוני ובין הקירות המזרחיים של המבנה המוסף. ביחידה המוספת יש ארבעה חדרים. פתחי שניים מהם פונים למערב, אל השביל האורכי שעל־גבי הטרסה. היחידה השנייה הושתתה על מילוי, מעין פודיום, המרחיב את הטרסה. השביל שלאורך הטרסה, העוקף את היחידה המוספת בצורת חצי קשת, הושתת אף הוא על המילוי.

צורת המבנה המוסף, המיתקנים שבו ומיקום הפתחים מעידים, שנועד למלאכה ולמסחר. צורה זו אינה מוכרת בממשית, ואילו בשבטה היא מופיעה ב"בית הבריכה",¹⁷ ואפשר למוצאה במקומות אחרים במרחב־התרבות הרומי־הביזנטי כחיקוי מזרחי של הטאורנה הרומית.¹⁸

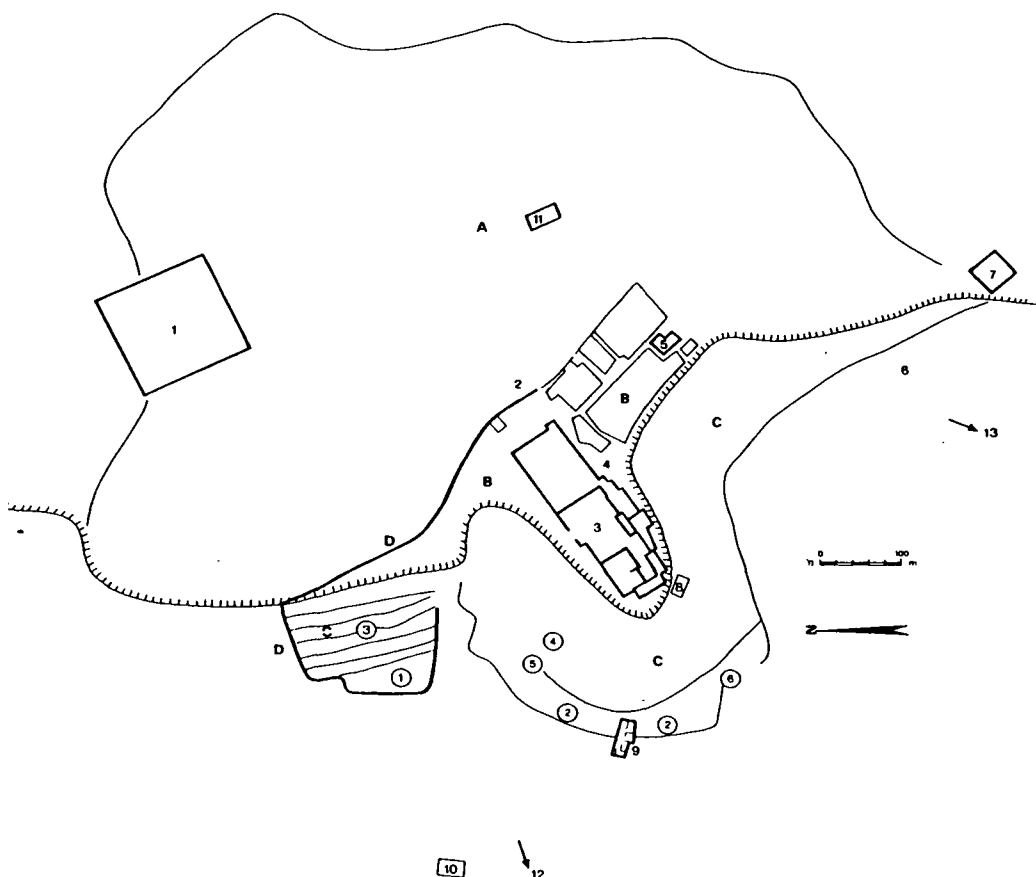
14 ראה: ע' פוצ'טר וי' טפר, "נוכחות קיר מעל הרובע הצפוני בעבדת לשימוש אקלימי אורבני" (בהכנה).

15 ראה: א' סג'ל, שבטה, ירושלים 1981, עמ' 39–55.

16 שם, שם.

17 שם, שם.

18 ראה: M. Fisher, O. Potchter & I. Tepper, "Market Places in Avdat" (ברפוס).

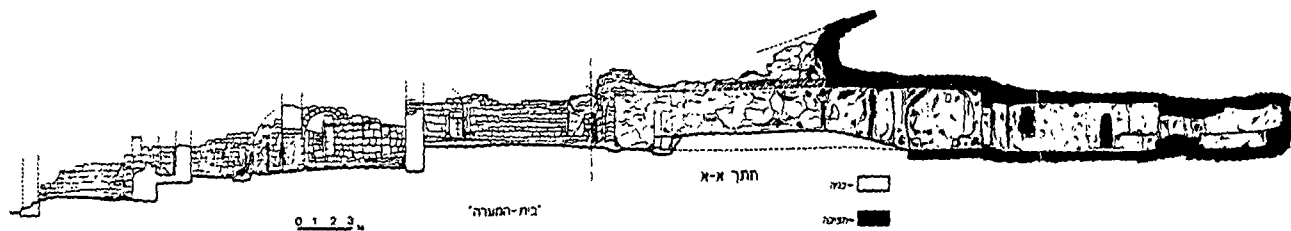
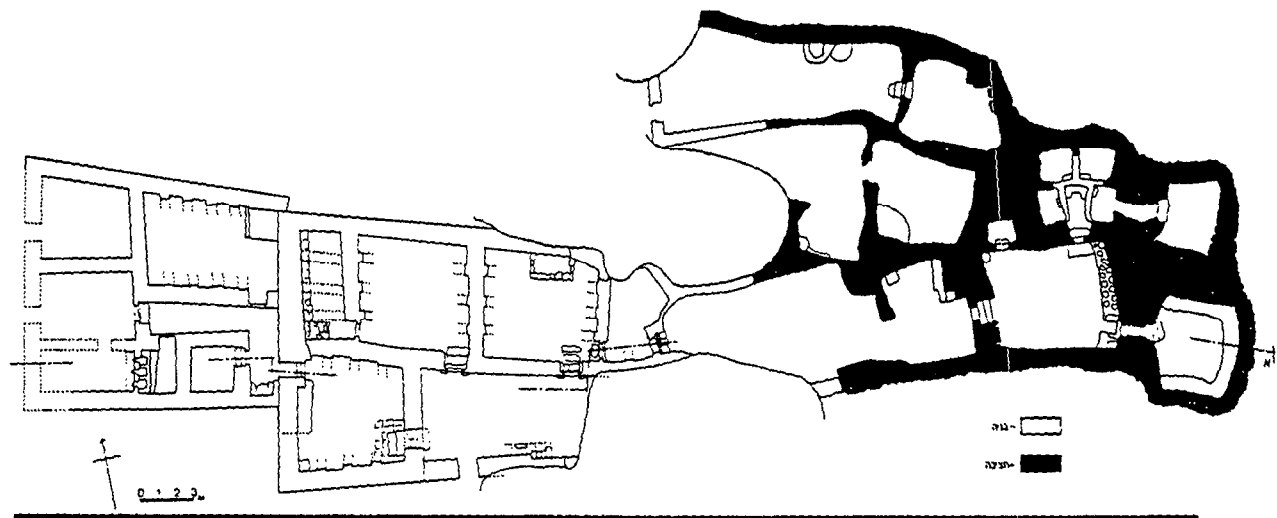


- איור 3: עבדת; תרשים היישוב, נקודות החפירה והאתרים הנדונים כאן
- A. תחום אתרי החנייה B. תחום השטח העירוני על במת הרכס
- C. עיר-המערות D. קיר-ההיקף 1. המחנה הצבאי 2. בית-היוצר
3. האקרופוליס 4. גת 5. המגדל 6. מערת-הקבורה
7. בית-חווה 8. מבנה החנויות 9. המבנה הביזאנטי המשוחזר
10. בית-המרחץ 11. בית-חווה 12. בורות-מים (1) המכלול
- הגדול (2) הטראסה התחתונה ברובע המרכזי (3) מכלולים 1 ו-4 בטראסה
- החמישית מלמעלה ברובע הצפוני (5) (2:6) אורות תת-קרקעיות

השילוב בין יחידת-המגורים הראשונית ובין המכלול התת-קרקעי שמאחוריו לא הוכרר גם לאחר חפירה ארכיאולוגית ושחזור.

מכלולי בנייה על-גבי טראסה ברובע הצפוני

על-גבי הטראסה החמישית מלמטה בנויים ברצף שני מכלוליי-בנייה סמוכים זה לזה, המדגימים את צורות הבנייה והארגון על-גבי הטראסות ברובע הצפוני של עיר-המערות (ראה איור 3:3).



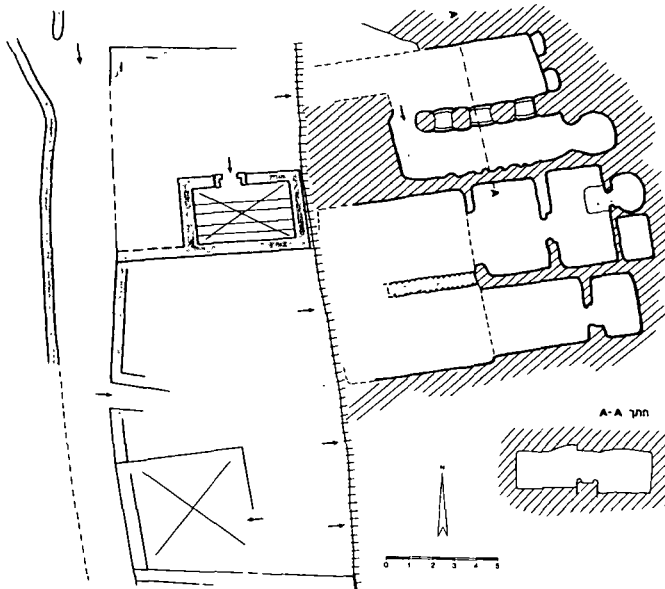
איור 4: עבדת; בית-המגורים הביזאנטי המשוחזר (המקור: סג"ל, הערה 15)

מכלול מס' 1

למכלול הצפוני שני חלקים. הוא ממוקם בקטע של טראסה שרוחבו כ־11.50 מ' (ראה איור 5). ממערב לו עובר שביל מרוצף, שרוחבו כ־2 מ'. במערב השביל בנוי קיר על קירות־תמך, שנבנו בראש המתלול המצוקי הנמוך. ממזרח לשביל בנויים הקירות החיצוניים של המבנים שלאורך הטראסה. הכניסות אל המבנים הן ממערב, מן השביל הארוכי. רוחב שטחו הבנוי של המכלול כ־8 מ' בצפון וכ־10 מ' בדרום. אורכו לאורך הטראסה מצפון לדרום כ־25 מ'. הקיר הדרומי שימש גם קיר אחורי של מכלול הבנייה שמדרום לו. מאחורי הקיר הצפוני השטח הוא ללא בנייה. במכלול שתי יחידות: חצר פתוחה ושני מכלולים תת־קרקעיים. הפתחים אל שתי היחידות ואל שני המכלולים התת־קרקעיים הם מן החצר, והחצר היא אפוא מרכז המכלול. יחידה אחת נמצאת בפנינה הדרומית־המערבית של החצר, ולה קומה אחת. צורתה ריבועית; אורך צלעותיה 6 מ'. ליחידה השנייה יש קומה שנייה, הנישאת על שתי קשתות. אורכה 5.50 מ' ורוחבה 3.80 מ'. צדה הצר פונה אל חזית המתלול.

במכלול מס' 1 יש שני אנפים תת־קרקעיים. הכניסות לשניהם חצובות ממזרח, מכיוון החצר הפתוחה.

האגף התת־קרקעי הראשון. — אלו שתי מערות מלבניות סמוכות, המקבילות זו לזו. אורך האחת 7.70 מ' ורוחבה 2.20 מ'; אורך האחרת 7 מ' ורוחבה 3 מ'. גובהן כ־1.80 מ' (ראה איור 5, חתך A-A). פתחי־הכניסה חצוב במערה הצפונית. המעבר אל המערה האחורית הוא בדופן



איור 5: עבדת; מכלול־בנייה מס' 1

שביניהם. ברפנות שתי המערות חצובות גומחות, מן הסתם להתקנת מדפי עץ או מיתקני תלייה. כסמך לקיר המפריד בין שתי המערות נחצבה תקרת המערה הקדמית מעט גבוה יותר להחדרת אור ואוויר.

המערה הקדמית משמשת "אגף טיפולים"; המערה האחורית משמשת "אגף העמדות". בין שתי המערות יש "קיר אבוסים", ובו "חלונות אבוסים"; בבסיסם "מרף האיבוס". אל "נקודות קשירה" בצד "מרפי האבוסים" נקשרו בהמות, שהוצבו במערה האחורית כשראשיהן פונים דרך חלונות האיבוס אל המערה הקדמית.

במסגרת המחקר אותו בעירייהמערות ארבעה מיתקנים דומים. על סמך השוואה עם 32 מיתקנים תת־קרקעיים דומים במראשה, בשפלת יהודה ובמקומות אחרים בארץ ניתן לקבוע, כי המרובר באורוות.

התקנתן בשפלת יהודה ובעכרת נבעה משיקולים מגוונים, כגון: נוחות החציבה בסלע הקירטוני, יצירת חללים גדולים ללא עמודים לתמיכת התקרות, בטחון הבהמות, מסתור מפני תנאי אקלים, נקיון ומניעים אורבאניים. יסוד אדריכלי מובהק במיתקנים אלה, המזהה אותם כאורוות, הוא האיבוס. הוא חצוב כיחידה אחת, וגובהו מעל לרצפה 0.85–1.20 מ'. אין הוא מותאם לשמש בהמות אחרות.¹⁹

נוכחותם של חמישה מיתקנים בעכרת מרחיבה את תפוצת התופעה ומאפשרת לנו לעמוד על קווי הדמיון בין שיטת החציבה התת־קרקעית בעכרת ובין זו שבשפלת יהודה.

זאת ועוד, במיתקן התת־קרקעי הושגו תנאי נוחות טובים יותר לשהיית סוסים באיזור שבו שוררים תנאים קשים לקיומם.²⁰ גם דבר זה מצביע על השימוש הנרחב שעשו תושבי עכרת במערות לשם הקלת תנאי חייהם.

האגף התת־קרקעי השני. – הכניסה הרוסה, וקשה לשחזר את צורתה המדויקת. אין לדעת אם החלל הקדמי נחלק לשניים או אם היתה זו יחידה קדמית פתוחה. החציבה נאה, וגימור קווי המיתאר מדויק. המערות חצובות זו אחר זו בשיטת קרונות־רכבת, המאפשרת חדירה אופטימאלית של אוויר ואור אל המערה הרחוקה מן הפתח. במערה האחורית (מס' 3) יש מרתף קטן, החצוב בהסתר במיפס נמוך יותר. לידו יש בריכה. אלה המקומות שבהם נעשו מלאכות הבית. יש התאמה בין היסודות השונים שבמכלול המתואר: מבנה חיצוני אחד לפני מערת האורוות ומכנה שני לפני המרתפים. החצר הפתוחה היתה מרכז הפעילות במכלול. צורת המכלול אינה כצורת מבנה־מגורים.

לאור ממצא זה מתבקשת הערכה חדשה על המירקם האורבאני בעכרת. ונשאלת השאלה: האם לפנינו יישוב למגורים, או שמא זהו יישוב שמרכיביו העיקריים הם מלאכה, מסחר ושירות? במקביל לכך דרושה הערכה מחדש של השאלה הרימוגרפית, הקשורה בהיקף השטח הבנוי בעכרת, שכן דומה, שחלקו לא שימש למגורים.

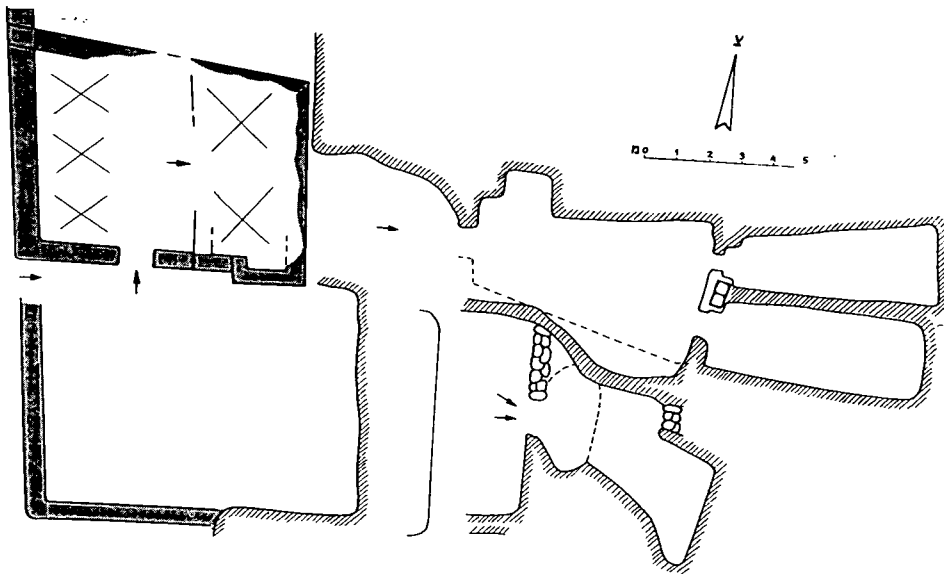
19 ראה: י' טפר וי' שחר, "מיתקנים תת־קרקעיים לגידול בהמות בשפלת יהודה", נקודות צוריות, 15 (1984), עמ' 75–94.

20 על גידול סוסים ביישובי הנגב ראה: א' נגב, אדוני המדבר, ירושלים 1983, עמ' 216–223.

מכלול מס' 2

המכלול נמצא בסמוך למכלול מס' 1 (ראה איור 3:3). התאמתו לצורת הטראסה דומה. רוחבו 9.00–9.70 מ' ואורכו בציר צפון-דרום כ-16 מ'. שטחו הכולל כ-150 מ"ר (ראה איור 6). רוחב השביל שממערב לו כ-2 מ'. הכניסה אליו היא מן השביל שלאורך הטראסה, דרך פתח שבסמוך לנקודת החיבור בין קיר החצר לפינת המבנה. המכלול מחולק לחצר פתוחה רבועה שברום ולמבנה צפוני. הכניסה אל המבנה היא מן החצר הפתוחה. כאמצע המבנה יש חלל אורכי ללא קירוי. ממזרח לחלל הפתוח וממערב לו יש חללים מקורים נושאי קומות נוספות. הכניסה אל המערות היא בחזית המתלול. היום היא סתומה במפולת. שחזור מיקומה נעשה ממערב, מתוך החצר.

המכלול השני כולל שלושה יסודות, כמו המכלול הראשון: מבנה, חצר ומערה. יש הבדל בצורת הארגון של היסודות האלה. המבנה במכלול מס' 1 אינו מותאם למגורים בתנאי עבדת, שלא כמו זה שבמכלול מס' 2. במכלול מס' 1 שימש חלק מן המכלול התת-קרקעי לאורווה. נדמה, שאפשר להגדיר את השימוש במכלול מס' 1 כיחידת שירות או מינהל, ואילו במכלול מס' 2 אפשר לראות יחידת-מגורים ומבני-השירות שלה. השניים נבנו במתוכנן בצורה שונה בתנאים מקומיים זהים, ופירוש הדבר, שנועדו לשימוש אחר. אפשר להבחין בסוגים שונים של צורות המבנים בכל הרובע הצפוני ובחלק מן הרובע המרכזי.



איור 6: עבדת; מכלול-בנייה מס' 2

המכלול הגדול

המכלול בנוי על-גבי הטראסה המערבית התחתונה שברובע הצפוני (איור 1:3). המכלול כולל חצר מרכזית גדולה בעלת קיר-היקף, מבנים חיצוניים ומערות (איור 7). הללו נבנו במתוכנן, בהתאם לשטח הטראסה, כיחידה סגורה.

מבנה A – המבנה שוכן בפינה הצפונית-המערבית של המכלול. אורכו 9.70 מ' ורוחבו 8 מ'. זוהי חצר פתוחה, שבפינתה הצפונית-המזרחית יש מבנה ריבועי. אורך צלעותיו 5 מ'. המבנה סוגר על מעבר חופשי אל המכלול הגדול מצפון וממזרח.

מבנה B – אורכו 9.70 מ' ורוחבו 9.60 מ'. הוא נחלק לשתי יחידות מלבניות שוות, הבנויות בציר מערב-מזרח. צדן הצר נשען אל המתלול המזרחי. היחידה הדרומית פתוחה; הכניסה אליה היא מצד מערב. ממנה יש כניסות למערה חצובה ולמבנה שמצפון. היחידה הצפונית נושאת קומה שנייה. הקיר הצפוני של המבנה חוסם את המעבר אל השטח הפנימי של המכלול הגדול; הקיר המזרחי סוגר על הכניסה מן הפינה הצפונית.

ארגונו הפנימי של המבנה, מידותיו וכיווני הכניסות דומים לאלה של מכלול מס' 2 ושל מבנה-המגורים הביזאנטי שתוארו לעיל. לפיכך דומה, ששימש למגורים, אך גם ייתכן, ששימש לפיקוח על הכניסה המרכזית למכלול.

מבנה C – המבנה חוסם את המעבר אל המכלול מצפון. אורכו 9 מ' ורוחבו 5 מ'. הכניסה אליו היא מדרום.

מבנה D – זהו מבנה מלבני קטן, הבנוי ליד הקיר המערבי של המכלול. רק חלק ממנו שרד. אולי זה מגדל, ואולי שימש לחיזוק המיפגש בין שני חלקי הקיר המערבי, זה שבצפון, שעוביו 1.20 מ', וזה שבדרום, שעוביו 1.10 מ'.

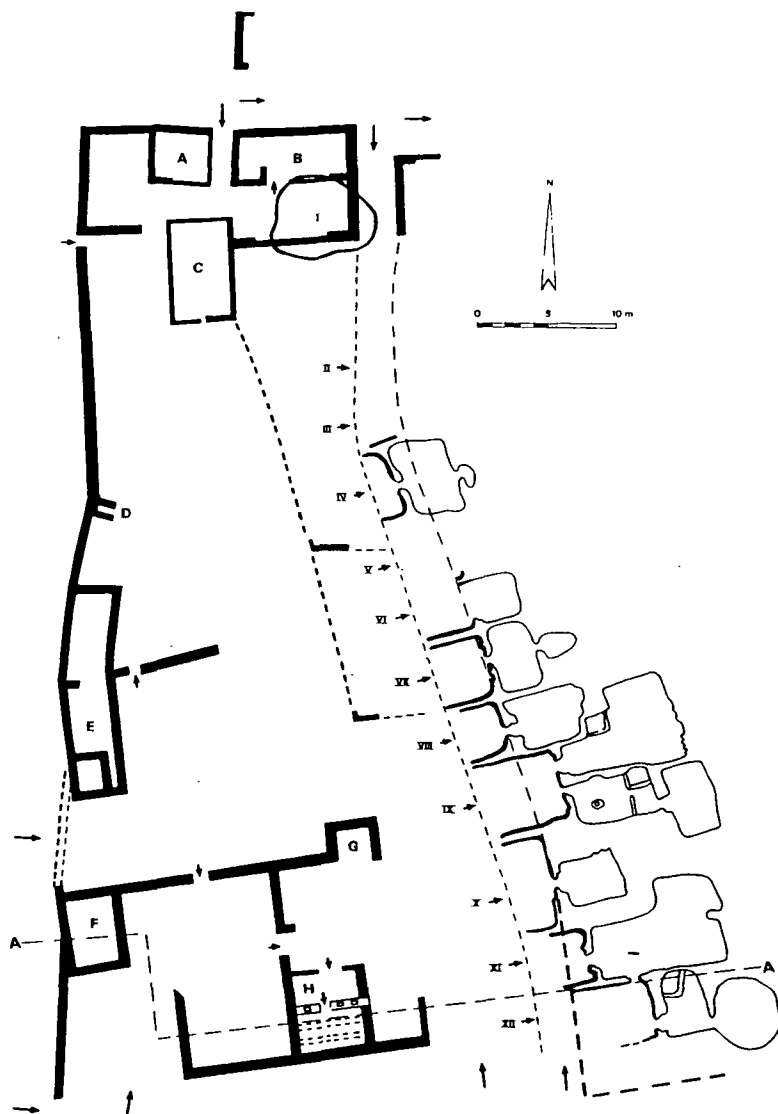
מבנה E – אורכו 17.20 מ' ורוחבו 4 מ'. הוא נמצא ליד הקיר המערבי של המכלול, ובו שתי יחידות: צפונית ודרומית. בפינה הדרומית-המערבית של היחידה הדרומית יש יחידה שאורכה 3.40 מ' ורוחבה 3.20 מ'. דומה, שהיתה מקורה. לידה הכניסה אל המכלול ממערב.

מבנה F – המבנה נמצא באגף הדרומי-המערבי של המכלול וסוגר ממערב על המעבר אל המכלול, ומדרום-מערב – על הכניסה מדרום. אורכו 7 מ' ורוחבו 5 מ'.

מבנה G – זהו מבנה ריבועי ליד הפינה הצפונית-המזרחית של המכלול, והוא סוגר על החצר הפתוחה שבמרכז המכלול. אורך צלעותיו 4 מ'.

מבנה H – זהו מבנה בעל שתי חצרות פתוחות. קירו האחורי סוגר על החצרות מדרום. הקיר המערבי נמשך צפונה, עד הקיר הצפוני של החצר. כך נוצרת חלוקה לשתי חצרות פתוחות סביב המבנה. אורכו 7.30 מ' ורוחבו 6.50 מ'. הוא מחולק לשתי יחידות מלבניות. הכניסה היא מצפון, מתוך יחידה שאינה מקורה. אורכה 7.30 מ' ורוחבה 2.60 מ'. בתוכה יש מעבר אל היחידה הפנימית, שהיא מקורה ובעלת קומה אחת. יורדים אליה בירידה של 1 מ'. בקיר שבין שתי היחידות בנויה מחיצה, ובה שלושה חלונות בעלי משקופים מקושטים. גובהם מרצפת המבנה הקרמית 86 ס"מ. אולי זו חנות, בדומה לזו שהוספה למבנה-המגורים הביזאנטי.

המכלול בנוי על-גבי הטראסה התחתונה. המבנים והקירות שביניהם סוגרים מצפון, ממערב ומדרום על רחבה מרכזית פתוחה. במזרח, בחזית המתלול, נחצבו פתחים אל מכלולים תת-קרקעיים, הסמוכים זה לזה. כך נוצרה להם חזית משותפת, שפתחיה פונים אל חצר המכלול.



חתך A-A



שוחזרו הכניסות אל עשרה מן המכלולים התת־קרקעיים; האחרים סתומים בעיי־מפולת. שרדה צורתם של כמה מכלולים, הכוללים חללים גדולים ללא עמודי תמיכה. צורת החללים ריבועית או מלבנית, זה בהמשך לזה, ממזרח למערב. גובהם עד כ־3 מ'. בחלק מהם יש בריכות ומערות פעמוניות קטנות. בקירות המערות חצובות גומחות בעלות מדפים.

האור אל המערות האחוריות חודר דרך פתח־המעבר בין המערות, הערוכות בקו אחד. בפניות המערות נראות חצובות של נקודות־תלייה, אולי לתאורה נוספת. הטמפראטורה והלחות היחסית במערות הן בתחום הנוחות לאדם, ואינן מושפעות מתנאי־האקלים הקיצוניים השוררים באיזור בקיץ או בחורף. גם היום, לאחר שהפתחים החצובים נהרסו, שוררים במערות תנאים מיקרו־אקלימיים נוחים, ויש בהן אוורור נאות ותנאי־תאורה טבעיים, הנוחים לפעילות האדם. השימוש במכלול, לרבות השימוש במכלולים התת־קרקעיים, תוכנן כמפעל ציבורי, ששימש מנהסתם לצורכי מלאכה ומסחר. דוגמאות נוספות נמצאו בעברת. מכלולים דומים ללא מערות נמצאו גם בממשית, בשבטה ובמקומות אחרים ברחבי האימפריה הרומית־הביזנטית.²¹ ניתן לאפיין את מכלולי הבנייה בעברת כדלקמן:

מכלולי הבנייה מכונסים בחלק העליון של המדרון המערבי של שלוחת עברת, על־גבי 5–7 טראסות זו מעל זו.

בעמק שלרגלי היישוב אין בנייה, וגם לא בחלק הנמוך של המדרון, פרט לבית־המרחץ, שיש לו קשר ישיר לבור שלידו.

על גב השלוחה נבנו האקרופוליס, המצודה, מיתקן לתעשיית קיראמיקה ומחנה־צבא. אלה יסודות ציבוריים. לידם יש אתרי־חנייה, הנפרדים מן השטח הבנוי של היישוב. חורג מכלל זה הרובע הדרומי, הבנוי על במת הרכס. דיון במרכיביו האדריכליים, בהתאמתם האקלימית והאורבאנית, ללא קשר למערות, חורג ממסגרת המחקר שלפנינו. לעברת ולרובע הצפוני אין שום ביצור. גם אין בעיר בנייה מתוכננת של מבנים ליצירת קו חיצוני מבוצר.

על במת הרכס שמעל לרובע הצפוני מתמשך קיר. להערכתנו נבנה קיר זה כדי לתחום את הרובע הצפוני, את האקרופוליס ואת הרובע הדרומי ולהפריד בינם ובין אתרי החנייה שממזרח ליישוב, ובעת ובעונה אחת למלא תפקיד אקלימי: מגן מפני הסופות המזרחיות. לאורך נתיבי־המעבר אורכיים ורוחביים ביישוב אפשר להבחין בחצובות, בריצוף ובבניית קירות־תמך. גם אלה יסודות אורבאניים.

למכלול הבנייה שעל־גבי הטרסות אופייניות חצרות פתוחות, יחידות־בנייה חיצוניות ומערות חצובות. בחלקן אלו יחידות־מגורים ובחלקן אלו יחידות לשירות ולמינהל. מראשית העיר נעשה שימוש מתוכנן במערות חצובות כחלק אינטגרלי בכל בנייה. למכלולים התת־קרקעיים בעברת יש מאפיינים משותפים: שיטת החציבה, הארגון הפנימי ושיטת שילובם עם היחידות החיצוניות של המכלול. ניתן לשער, כי המכלולים התת־קרקעיים שימשו כחלקם לאחסון, למלאכות ולאורות.

לאחרונה עלה בידנו להבחין בעברת גם במערת קולומבאריס, ממצא המעיד, כי המערות שימשו לצרכים מגוונים ביותר.²² מכל יחידות הבנייה שבעיר-המערות נמנו רק 30–40 יחידות שהיו עשויות לשמש למגורים. מכאן, שדרושה הערכה-מחדש של המספרים הדימוגרפיים של תושבי עבדת. בעברת ניתן להצביע על ריבוי יחסי של בנייה למלאכה ולמסחר, שמייוחדת לה השימוש במערות חצובות. אין כדוגמתן ביישובים האחרים בנגב, גם במקרים שבהם נעשה שימוש דומה במכלולי בנייה.

התאמת צורות הבנייה בעברת לתנאי האקלים

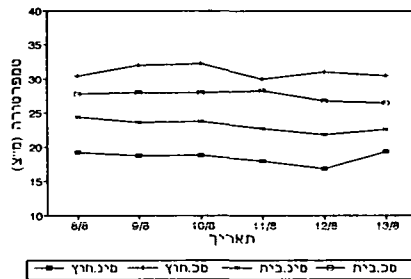
נמדדו תנאי-האקלים במגדל הרומי שברובע הדרומי והושוו לתנאי-האקלים השוררים מחוצה לו. המדידות נעשו במשך שבוע בקיץ, בחודש אוגוסט, ובמשך שבוע בחורף, בחודש פברואר. כן נערכו מדידות בימים בעלי עניין אקלימי מיוחד. המבנה ריבועי, וצירו מצפון-מערב לדרום-מזרח. הכניסה אליו היא מחצר שבצפון-מערב. קומת-הקרקע נחלקת לשלושה חדרים: שניים הפונים דרומה ואחד הפונה צפונה. גרם-מדרגות מוליך מקומת-הקרקע אל הקומות העליונות. תכניתו שונה מזו של מבני הרובע הצפוני, אלא שהוא היחיד ששרדה ממנו הקומה הראשונה, ומותר להניח, כי פרטים בעיצובו הפנימי דומים לאלה של המבנים בעיר-המערות. הקירות החיצוניים עשויים שני פנים של אבנים מסותתות בצד החיצוני, וכיניהם מילוי של עפר ושאריות חציבה. עוביים 80–100 ס"מ. בחלק העליון של הקיר קרוצים חלונות צרים וארוכים. גובה התקרה כ-4 מ'.

הקירות העבים מבודדים את המבנה מן הטמפרטורות הקיצוניות שבחוץ. החלונות מאפשרים חדירת אור ואוויר, מונעים חדירת קרינה סולארית ומגבילים חדירת חול ואבק. לאוויר מבנה באיזור צחיח לשם קירור החלל הפנימי אין צורך בחלונות גדולים, ודי בחלונות שתוארו. האוויר החם במבנה עולה, ובלילות הקיץ מאפשרים החלונות את יציאתו מן המבנה וחדירת אוויר קר. באוגוסט טמפרטורת המאקסימום החיצונית ליד המבנה היתה 32 מעלות, ואילו טמפרטורת המינימום היתה 18 מעלות, כלומר, מישרע של 14 מעלות. בתוך המבנה נמדדה טמפרטורת מאקסימום של 28.5 מעלות וטמפרטורת מינימום של 22 מעלות, כלומר, מישרע של 6.5 מעלות בלבד (ראה איור 8). בחדר הצפוני שרר עומס חום במשך 11 שעות, ובחדר הדרומי – במשך 13 שעות. מחוץ למבנה שרר עומס חום במשך 11 שעות. בדיקת מידת עומס החום העלתה, כי עומס החום במבנה הוא קל במשך רוב הזמן, ואילו מחוצה לו הוא בינוני במשך 6 שעות. בפברואר טמפרטורת המאקסימום החיצונית ליד המבנה היתה 26 מעלות, ואילו טמפרטורת המינימום היתה 7 מעלות, כלומר, מישרע של 19 מעלות. בתוך המבנה טמפרטורת המאקסימום היתה 18.5 מעלות, וטמפרטורת המינימום היתה 13 מעלות, כלומר, מישרע של 5.5 מעלות בלבד.

22 ראה: י' טפר, "עלייתו ושקיעתו של ענף גידול היונים בארץ", בתוך: א' אופנהיימר, א' כשר וא' רפפורט (עורכים), אדם ואדמה בארץ-ישראל הקדומה, ירושלים 1989, עמ' 170–196.

“עירייהמערות עבדת”

עבדת: טמפי מינימום ומכסימום
השוואה בין המבנה והסביבה (ארגוסט 90)



איור 8: עבדת; השוואה בין טמפרטורות קיצוניות בעונת הקיץ בפנים המבנה הגדול ובסביבתו החיצונית

מתוצאות המדידות עולה, כי הטמפרטורות במבנה בחורף ובקיץ מתונות ובעלות מישרע יומי נמוך לעומת הטמפרטורות הקיצוניות והמישרע היומי הגדול שמחוץ למבנה. במשך רוב הזמן תנאי האקלים בתוך המבנה נוחים לאדם.

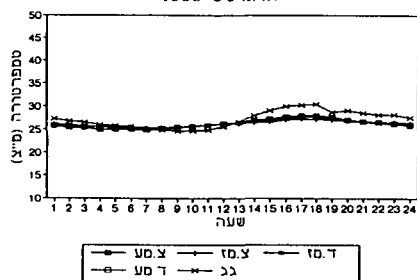
לקירות העצים של המבנה כושר בידוד טוב. מדידות הטמפרטורות של הצד החיצוני של הקיר לעומת הטמפרטורות של הצד הפנימי מדגימות את העובדה הזאת היטב: בעונת הקיץ הטמפרטורה על גג המבנה מגיעה ל-40 מעלות. טמפרטורת הקירות החיצוניים מגיעה למאקסימום של 38 מעלות בקיר הדרומי-המזרחי ובקיר הדרומי-המערבי. טמפרטורת המינימום של הגג היא 16 מעלות, ושל הקירות – 20–22 מעלות, כלומר, מישרעים של 20–24 מעלות (ראה איור 9א). לעומת זאת הטמפרטורה הפנימית של הקירות יציבה: 25–27 מעלות (ראה איור 9ב), פרט לתקרה, שטמפרטורת המאקסימום שלה היא 30 מעלות. בכך מודגם היטב מצב האוויר הפנימי של המבנה, כלומר, האוויר החם עולה כלפי מעלה ויוצא החוצה דרך החלונות, הקרועים בסמוך לתקרה.

בצורת התאמתם של מכלולי-המגורים לרובע הצפוני אפשר להבחין בשלושה מרכיבים: מבנה, חצר ומערה.

במבנה-המגורים צריכים להתקיים תנאי נוחות מירביים לאדם. לשם כך נבנה המבנה בציר-אורך שכיוונו ממערב למזרח. מכאן, שצדו הארוך הוא מצפון ומדרום, כיוון המותאם היטב לקליטת אנרגיה רבה של שמש בעונת החורף הקרה ואנרגיה פחותה בעונת הקיץ החמה. זאת ועוד, הצמדתו לחזית המצוק מגינה עליו מן הרוחות המזרחיות הטורדניות ומסופות החול והאבק מכיוון זה. גם העובדה שהמבנה חוסה בצל המצוק מפחיתה את שטח הקירות החיצוניים החשופים לתנאי-האקלים הקיצוניים, מצילה על המבנה במשך חלק משעות היום, ובכך מגבירה את בידודו התרמי. מיקום הכניסה לחצר מצד מערב מאפשר חדירת רוח מערבית בעונת הקיץ. מיקום הפתח למבנה-המגורים מדרום מאפשר ניצול קרינת השמש לחימום פאסיבי של פנים המבנה בחורף.

טמפרטורות קירות פנימיים

אוגוסט 1990

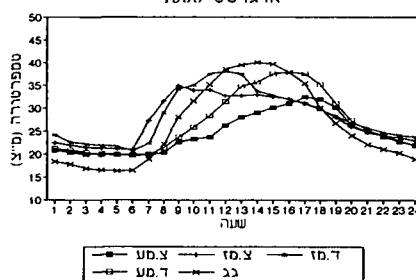


איור 9ב: עבדת;

טמפרטורות של קירות פנימיים בקיץ

טמפרטורות קירות קיצוניים

אוגוסט 1990



איור 9א: עבדת;

טמפרטורות של קירות חיצוניים בקיץ

מסיבות אלו תנאי-האקלים במבני-המגורים בעיר-המערת היו נוחים לאדם מאלה שבמגרל ברובע הדרומי של היישוב.

החצר הפתוחה מילאה תפקיד בפעילויות השונות בבית וקישרה בין חלקי המכלול. החצר מוצלת ומוגנת מן הרוחות החזקות באיזור.

פתחיהם של מכלולי המערות הותקנו בחזית המצוק המזרחי, ובכל טראסה פנו למערב, אל החצר הפתוחה. צורת החללים מלבנית, והם מותקנים בציר-אורך, זה אחר זה. כך מתאפשרת חדירת אור ואוויר אף למערות עמוקות.

כתוצאה מכך שוררים במערות תנאים מיקרו-אקלימיים נוחים יחסית, המאפשרים שהיה נוחה ומושכת. מן ההיבט האקלימי בלבד יכלו המערות הקדמיות לשמש למגורים, אלא שאין לכך עדות ארכיאולוגית מסייעת. בתקרת המערות חצובות גומחות וארנוניות בעלות מדפי-עץ. בכמה מערות יש גם מיתקני-תלייה. רובן שימשו מחסנים. תנאי-אקלים נוחים ויציבים ולחות נמוכה מתאימים לכך.²³

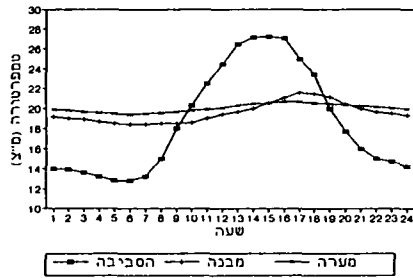
הטמפרטורות והלחות היחסית במערות אינן מושפעות מתנאי-האקלים הקיצוניים השוררים באיזור עברת. מן המדידות עולה, שתנאי-האקלים במערות נוחים מאלה שבמבנים. גם היום, לאחר שהפתחים החצובים נהרסו, עדיין שוררים בתנאי תאורה ואוויר נאותים (ראה איור 10).

לסיכום, מן האמור לעיל עולה, כי בעברת, כתופעה אורבאנית קרומה באיזור צחית, באה לידי ביטוי התאמה ייחודית לתנאים גיאוגרפיים מקומיים. במחקר זה נעשה נסיון להסב את תשומת-הלב לקשר שבין מיקום היישוב, תכנית העיר, המירקם העירוני והאדריכלות ולהתאמתם של צורות המבנים ומיקומם לתנאי-האקלים של הסביבה.

23 נגב (לעיל, הערה 1).

"עירייה מערות עבדת"

מהלך טמפרטורות שעות
סביבה. מבנה ומערה (מאי 1991)



איור 10: עבדת; השוואה בין מהלך
הטמפרטורה היומי במבנה המגדל,
במערה ובסביבה החיצונית

סקירה כארטוגרפית של הרקע המפתי להתוויית הגבול הבינלאומי באיזור טבה במסגרת חוזה-השלום בין ישראל למצרים

נפתלי קדמון

מבוא

בשנת 1979 נחתם חוזה-השלום בין ישראל למצרים. חוזה זה קבע, שהגבול בין שתי המדינות יהיה קו הגבול הבינלאומי בין מצרים לארץ-ישראל המנדטורית.¹ גבול זה אינו אלא הקו אשר הותווה במסגרת ההסכם הטורקי-המצרי משנת 1906,² שעה שמצרים נמצאה בתחום השפעתה – ולמעשה תחת שלטונה – של בריטניה. ואולם, עד מהרה נתגלו גיגודי השקפות בין ישראל למצרים בדבר מהלכו של קו הגבול הבינלאומי, אשר מנעו את סימונו של הגבול לא רק במפות החדשות, אלא, מה שחשוב יותר, באבני-הגבול בשטח. ניגודים אלה השתקפו במפות שהגישו שני הצדדים, ואשר עליהן ביססו את טיעוניהם. בעוד שחילוקי-הדעות יושבו בקלות יחסית לאורך מרבית מהלכו של קו הגבול בין רפיח למפרץ אילת, הם היו חריפים במיוחד באיזור טבה, שבו הקימו גורמים ישראליים תשתית תיירותית, ובכלל זה בית-מלון גדול. תיאור של גבול זה ושל חשיבותו הכלכלית והחברתית ימצא הקורא בספרו של ברור גבולות ישראל.³ לפיכך הוקם מנגנון תיווך אשר הביא לידי חתימת הסכם נוסף בשנת 1982. כיוון שגם בהסכם

תורתית נתונה למשרד החוץ, ובמיוחד למחלקה המשפטית ולספרייה, על שאפשרו לי עיון ושימוש במסמכים שונים לצורך כתיבתו של מאמר זה.

1 ראה: "Treaty of Peace between the State of Israel and the Arab Republic of Egypt" (26 March 1979). Article II: "The permanent boundary between Egypt and Israel is the recognized boundary between Egypt and the former mandated territory of Palestine, as shown on the map at Annex II". R. Lapidot & M. Hirsch, *The Arab-Israel Conflict and Its* למשל: Resolution – Selected Documents, Dordrecht-Boston-London 1992, pp. 219–242

2 ראה: "Agreement signed and exchanged at Rafah on 1st October 1906, between [...] the Turkish Sultanate [...] and the Egyptian Khedivate, concerning the fixing of a separating administrative line [...] between the Vilayet of Hejaz and Governorate of Jerusalem and the Sinai Peninsula", in: *British and Foreign State Papers*, 99, 1905–1906, pp. 482–484

3 ראה: מ' ברור, גבולות ישראל – עבר-הווה-עתיד, תל-אביב 1988, עמ' 167–172.

סקירה כארטוגרפית של הרקע המפתי להתוויית הגבול הבינלאומי באיזור טבה



איור 1: תצלום-אוויר של איזור טבה בקנה-מידה 1:25,000 (הקטנה)
(המקור: Memorial of Israel, Maps, Map No. 3)

זה נותרו בעינם חילוקי-הדעות בדבר 14 נקודות גבול,⁴ נחתם ב-11 בספטמבר 1986 עוד הסכם (compromis), שעל-פיו הוקם מוסד-בוררות ("טריבונאל"), שתפקידו היה לקבוע את מיקומן של נקודות הגבול, בעיקר באיזור טבה. שני הצדדים הביאו לפני טריבונאל זה את מפותיהם: ישראל – באסופה ששמה Maps,⁵ ומצרים – בצורת Map Atlas.⁶ מתוך עיון במיסמכים המלווים את המפות שהגישו שני הצדדים עולה, כי מצרים התייחסה למפות במאקרו, וכי טיעוניה לא התייחסו לשיקולים כארטוגרפיים של דיוק, מלבד במקרה אחד.⁷ ישראל, לעומת זה, ערכה סקר כארטוגרפי שהתייחס למיקרו, כלומר, להשוואה מרוקדת של המפות השונות ומידת דיוקן. בסופו של דבר הביאו שתי הגישות לתוצאה דומה: המפות אמנם מילאו תפקיד מרכזי בטיעוני שני הצדדים ובדיוני מוסד-הבוררות, אך קו הגבול הנוכחי נקבע על-סמך עובדות בשטח, ולא על בסיס של מפה. המאמר שלפנינו מתאר את הרקע הכארטוגרפי – ואותו בלבד – שעליו ביססו הטוענות, ובעיקר ישראל, את טיעוניהן. אין המאמר מתייחס אלא באקראי לשיקולים גיאוגרפיים טהורים (כגון זיהוי מיקומן של נקודות הגבול), מזה, ולשיקולים מדיניים, מזה. ניתן לומר – לפחות במקרה דנן – שקביעת קו גבול מקורי על-ידי מדידות ומיפוי קלה יותר מאשר קביעה מחורשת של גבול בעייתי קיים, כאשר אין עוד הסכמה, לא על מפה ולא על נקודות גבול בשטח.

המקורות המפתיים

לצורך עריכת מיסמך משפטי ישראלי, אשר נועד להצגה לפני הבוררים הבינלאומיים, רוכזו 107 מפות, המתארות את גבול רפיח-טבה בכלל, ובפרט את חלקו הדרומי-המזרחי, באיזור טבה, מנקודת הגבול מס' 83 שבפסגת הר יהואחו ודרומה. לשם הקיצור יכונה קטע גבול זה "גבול טבה". הסקר המתואר להלן מבוסס על מפות אלו רובן ככולן, אך מתמקד במבחר של 15 מתוכן. במקום זה ראוי לציין, שהמפות המקוריות של סימון הגבול בשנת 1906 לא נמצאו.

המפות שנאספו נחלקו לשלוש קבוצות:

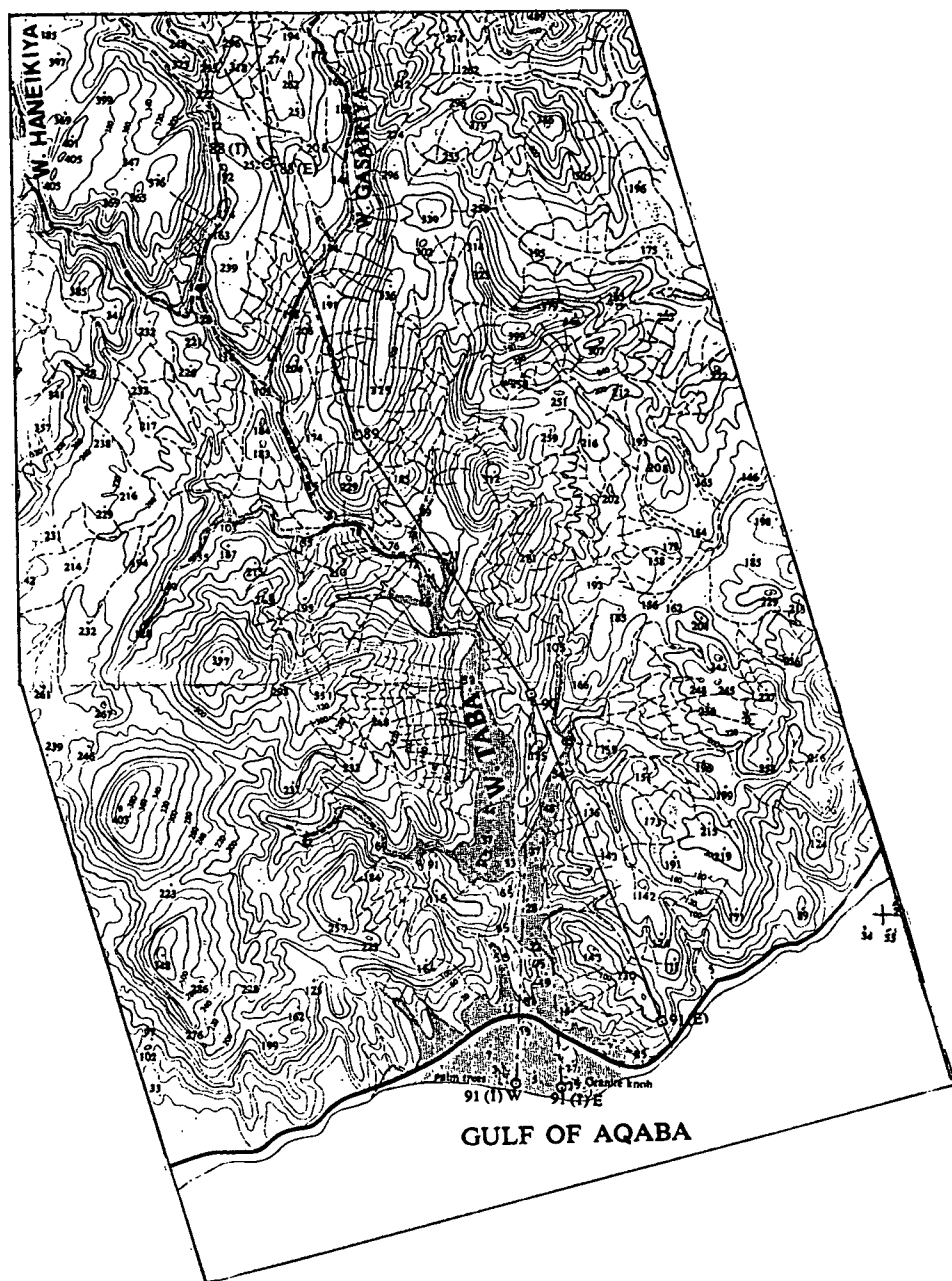
- א. מפות מקוריות, בקנה-מידה שבין קטן מאוד (1:1,000,000), ואף קטן יותר) ובין גדול יחסית (1:10,000).
- ב. העתקי תצלומים של מפות מן הסוג המתואר בסימן א לעיל, אשר היו אמורים להיות

4 ראה: "Egypt-Israel Arbitration Tribunal Established in Accordance with the Compromis: signed 11 September 1986", *Memorial of Israel*, 13 May 1987 [*Memorial of Israel*: להלן: I, Text: "The Compromis [...] requests the Tribunal to decide the location of the [14] boundary pillars of the recognized international boundary between Egypt and the former mandated territory of Palestine, etc." (p. 15)]

5 ראה: *Memorial of Israel*, Maps

6 ראה: "In the Matter of an Arbitration between the Arabic Republic of Egypt and the State of Israel", *Memorial of the Arab Republic of Egypt*, 1984, *Map Atlas*

7 ראה: *Ibid.*, VI, E: "The Evidence based on Maps", pp. 320–345: "[Recent U.S. Maps] appear not to be accurate [...] Egypt's position is in no way dependent on these maps" (para. 8.59)



איור 2: מהלך חלקו הדרומי של הגבול באיזור טבה ומיקום נקודה מס' 91 לפי טענת ישראל (I), בקו מקוטע, ולפי טענת מצרים (E), בקו רצוף (המקור: (Rejoinder of the Arab Republic of Egypt, Cairo, 1 February 1988. p. 62a

זהים למקור, מלבד עיוותים קלים הנובעים מהשתנות קטנה של מידות גליון הנייר – דיפרנציאלית ב-X ו-Y – כתוצאה משינויים בלחות האוויר ובטמפראטורה. אבל בהיות קנה-המידה נתון, אפשר היה לשחזרם לגודל המקורי.

ג. העתקי תצלומים של מפות "פוליטיות" ושרטוטים אחרים, רובם בקנה-מידה קטן מאוד (עד 1:3,000,000, ואף קטן מזה).

לצורך בדיקה כמותית מפורטת של מהלך קו הגבול באיזור טבה, מזה, ולצורך בדיקת איכותו של המיפוי לשם טיעון מדיני-משפטי, מזה, נבחרו ונבחנו 15 מבין המפות שבסוגים א-ב לעיל, כולן בקנה-מידה 1:500,000 או גדול מזה. ארבע מהן זכו לטיפול מיוחד (העלאות על מפות אורתופוטו), כפי שיוזכר להלן. את חמש-עשרה המפות האלו נכנה בהמשך "מפות התייחסות".

שלוש משפחות של מפות

אם נוציא מכלל חשבון את המפות בקנה-מידה קטן שבקבוצה ג לעיל, אזי אפשר למיין את המפות לשלוש המשפחות דלהלן (לפי הסדר הכרונולוגי):⁸

א. מפות שהיו תולדה של עבודתם של המורדים בהנהלתו המקצועית של וייד, אשר הכינו את התשתית הגיאודטית להסכם הטורקי-המצרי משנת 1906⁹ ולהתוויית הגבול כפי שתיאר אוון;¹⁰ מפתו של רושדי;¹¹ מפת הצבא הטורקי בקנה-מידה 1:300,000 משנת 1915;¹² ומפה נוספת של הצבא הטורקי בקנה-מידה 1:250,000, שלא היתה אלא תרגום של מפת הצבא הגרמני משנת 1916 באותו קנה-מידה.¹³

ב. מפות המבוססות על המיפוי שעשה ניוקומב של חצי-האי סיני בקנה-מידה 1:125,000, מיפוי אשר נסתיים בשנת 1914.¹⁴ עם מפות אלו נמנות, מלבד מפת ניוקומב עצמה, מפת סיני

8 בנושא הגיניאלוגיה של מפות ראה: ר' רובין, "מפות מקור ומפות העתק – כרטוגיניאלוגיה של מפות ירושלים", ארץ-ישראל, כב, ירושלים תש"ן, עמ' 155–171.

9 ראה: "Map Showing the Turco-Egyptian Boundary of 1st October 1906", in: E.B.H. Wade, *A Report on the Delimitation of the Turco-Egyptian Boundary, 1906*, Cairo 1907, Scale 1:500,000

10 ראה: "Map Annexed to the Turco-Egyptian Agreement of 1st October 1906, Scale 1:500,000", in: *Memorial of Israel, Maps*, Map No. 7

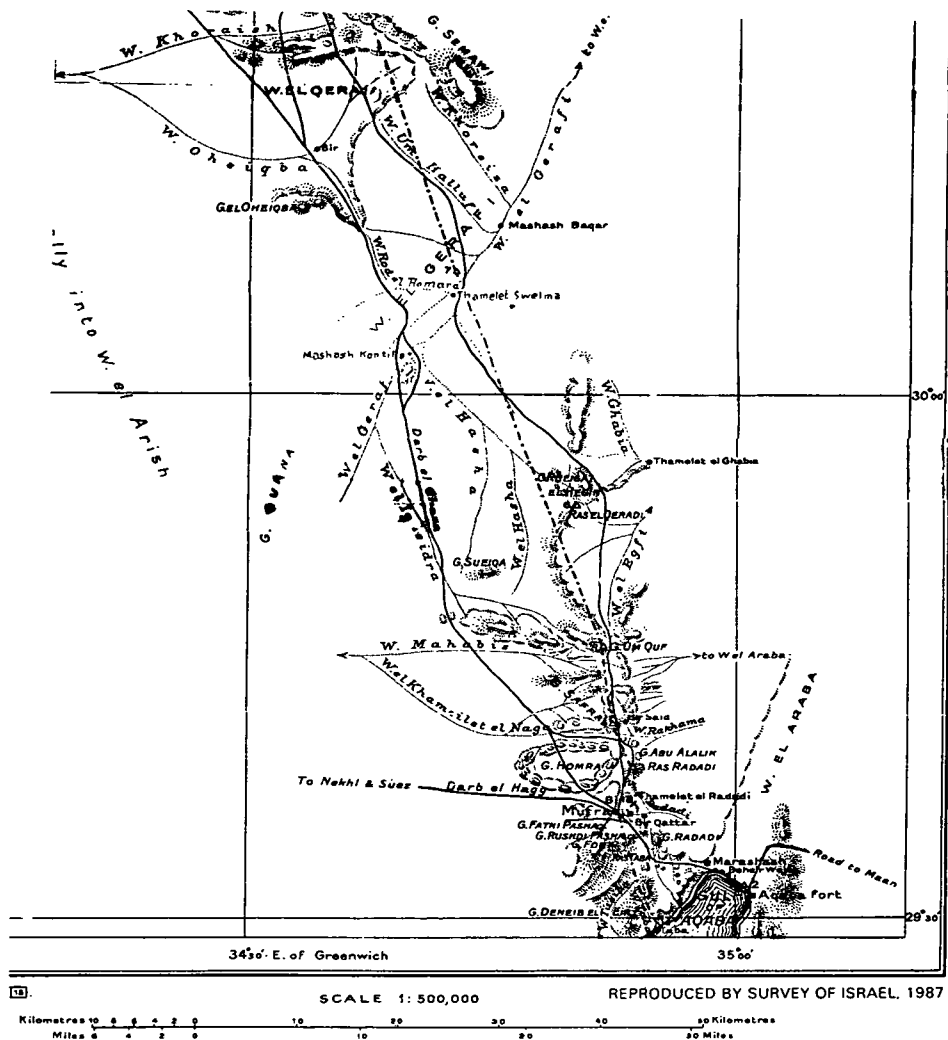
11 ראה: "Map of the Border in the Taba Region", in: H. Rushdi, *The Question of Aqaba*, Istanbul 1909 (Arabic), Scale 1:100,000, in: *Memorial of Israel, Maps*, Map No. 8

12 ראה: *Turkish Military Map, Scale 1:300,000*, [Istanbul?] 1909, in: *Memorial of Israel, Maps*, Map No. 9

13 ראה: *Karte des Türkisch-Ägyptischen Grenzgebietes, 1:250,000*, Kartographische Abteilung des stellvertretenden Generalstabes der Armee, [n.p.] 1916

14 ראה: S.F. Newcombe, "The Survey of Sinai and South Palestine", *Palestine Exploration Fund, Quarterly Statement (PEFQSt)*, 1914, pp. 128–133
מראשית המאה העשרים, אטלס ישראל¹, 1964–1956, גליון 7/1.

סקירה כארטוגראפית של הרקע המפתי להתוויית הגבול הבינלאומי באיזור טבה



איור 3: קטע מתוך המפה שצורפה לדו"ח וייד
משנת 1907 בקנה-המידה המקורי (1:500,000; הקטנה)
(המקור: *Memorial of Israel, Maps, Map No. 7*)

של משרד המלחמה הבריטי¹⁵ וכן מפות שונות של מחלקות המדידות של מצרים, ארץ-ישראל המנדטורית ומדינת ישראל, כגון הגליונות הדרומיים של סידרת המפות הראשונה של ישראל בקנה-מידה 1:100,000.

ג. המפות הטופוגרפיות האמריקניות בקנה-מידה 1:100,000 ו-1:250,000, אשר שימשו לחתימת חוזה-השלום בין ישראל למצרים בשנת 1979.

השוואת קו הגבול במקורות מפתיים שונים; מפת-הרקע

במפות שנאספו ורוכזו נתגלו כבר במבט ראשון הבדלים ניכרים במהלכו של גבול טבעי. בניגוד למצרים, אשר הסתפקה בהתייחסות מאקרו כללית אל הגבול כפי שהוא מופיע במפות, החליטה ישראל לערוך השוואה כמותית מדויקת של מיקום הגבול במפות השונות מן התקופות השונות, לפחות בחשובות שבהן.¹⁶ הדרך הטובה ביותר לעריכת השוואה מעין זו היא בחירת מפת-רקע מתאימה, העברת קווי הגבול ממפות ההתייחסות השונות לקנה-מידה אחיד והעלאתם של קווי הגבול על מפת-הרקע האמורה.

קנה-המידה האחיד בתור מכנה משותף להשוואת המקורות המפתיים השונים נבחר קנה-המידה 1:100,000, שהוא גדול דיו להתייחסות אל פרטים טופוגרפיים וגיאורטיים קטנים יחסית. יתר-על-כן, קנה-המידה זה שימש אחדות מן המפות ומעבודות המיפוי בשטח, כגון וייד (1906) בעבודת-השדה המקורית, רושדי (1908) וממשלות המנדט, מצרים, ארצות-הברית ומדינת ישראל.

מפת-הרקע

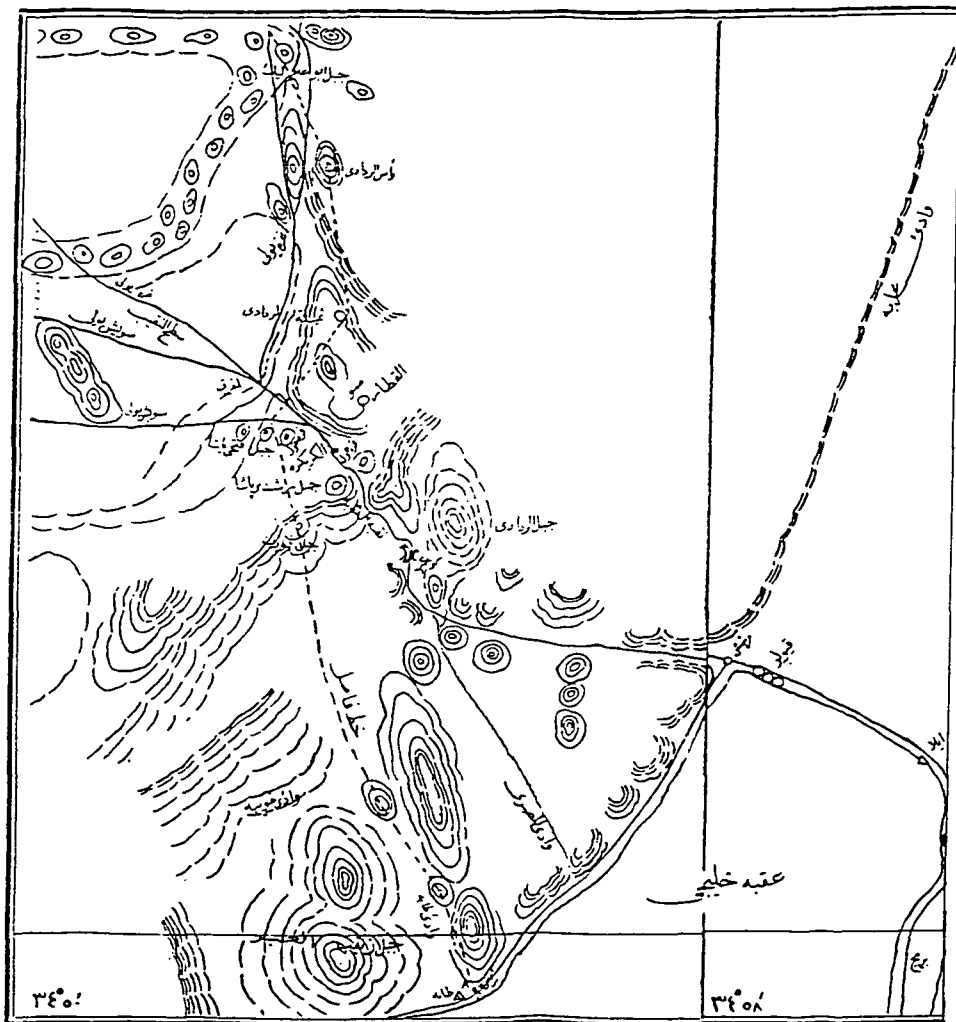
כבסיס למפת-הרקע התקנית נבחרה המפה הטופוגרפית של ישראל בקנה-מידה 1:100,000, גליון 26: "אילת", הדפסת פברואר 1968 (מספר דפוס 1025/3), אשר נערכה על-ידי אגף המדידות הממשלתי (אז – מחלקת המדידות הממשלתית, והיום "המרכז למיפוי ישראל"). מהדורה זו נבחרה משום שהיא מבוססת, בניגוד לקודמותיה בסידרת מפות ישראל 1:100,000, על תצלומי-אוויר ועל מיפוי פוטוגראמטרי, בהיותה מורכבת מהקטנתם של ארבעה גליונות פוטוגראמטריים מסידרת ישראל 1:50,000.

מפת-הרקע האמורה מייצגת את ה-*state of the art* של מיפוי טופוגרפי באזורנו, והיא המדויקת ביותר בקנה-מידה 1:100,000 הקיימת היום. אפילו השוואה עם מפת אורתופוטו בקנה-מידה 1:10,000, שהוקטנה ל-1:100,000, אינה מגלה סטיות או סתירות משמעותיות. מפת-רקע זו שימשה אפוא בסיס (ground truth) לצורך השוואת מהלכם של קווי הגבול השונים ובדיקת דיוק המיפוי ששימש להם בסיס. היא מורכבת מן הצבעים שחור (תכסית פלנימטרית),

15 ראה: Africa 1:250,000, Sinai Peninsula, Sheet 17-Q, "Wadi Taba", TSGS No. 1764, Ordnance Survey, Southampton 1917

16 ראה: נ' קרמון, "סקירה כרטוגרפית על מיפוי קו הגבול ישראל-מצרים באיזור טבע", מיזכר למשרד-החוץ מיום 20 בינואר 1984.

סקירה כארטוגראפית של הרקע המפתי להתוויית הגבול הבינלאומי באזור טבה



איור 4: קטע מתוך מפת הגבול, המסומן בקו מקוטע, לפי רושדי (הערה 11), בקנה-מידה המקורי (1:100,000; הקטנה)

חום (תבליט), כחול (הידרוגראפיה וכן ראסטר המלווה את קו הגבול, הלוא הוא קו הפסקת-האש), אדום (כבישים) וירוק (צמחייה). מן האסטרטלונים המקוריים של צבעים אלה נעשה גליון מונוכרומאטי, אשר שימש מפת-רקע לעבודה.

השוואה על-גבי אורתופוטו

לצורך השוואת הגבול עם עצמים גיאוגרפיים שונים המוזכרים בתיאור מילולי במיסמכים השונים הוגדלו קווי הגבול של ארבע מפות ההתייחסות המקוריות לקנה-מידה 1:10,000 ושורטטו על-גבי מפת אורתופוטו בקנה-מידה זה. מפת אורתופוטו מורכבת מרקע של תצלומי-אוויר מתוקננים, כלומר, תצלומים שבוטלו בהם (כשיטה סטיריאואנאליטית ממוחשבת) העיוותים של מיקום הנובעים מהפרשי גובה, ומשום כך תכונותיה הגיאומטריות הן כשל מפה טופוגרפית אורתוגונאלית. על-גבי רקע זה נוספים יסודות כארטוגרפיים נבחרים, ובהם רשת הקואורדינאטות. הטיפול בקווי הגבול על-גבי מפת האורתופוטו היה דומה לזה שיתואר להלן לגבי שאר המפות.

טענות מצרים בדבר הֶשְׁטֵק (estoppel)

מצרים טענה,¹⁷ שכל המפות מלפני שנת 1982, ובכללן המפות הישראליות הרשמיות, הסכימו על קו גבול אחד. וכיוון שבמפות ישראל שפרסם אגף המדידות הממשלתי של ישראל אחרי שנת 1982 הופיע גבול חדש, שהיה מוסט מערבה החל בעמוד הגבול מס' 83 שבפסגת הר יהואחז (הסטה של עד 2.5 ק"מ מערבה באיזור שבין הר יהואחז ובין הר יואש), טענה מצרים, שיש כאן מקרה של השתק (estoppel). מונח זה פירושו הכחשת דבר שנטען קודם-לכן כנכון, או, לחלופין, טענת דבר שהוכחש לפני-כן,¹⁸ ואין לעשותו לאחר שהצד שכנגד שינה את מצבו או את עמדתו על-סמך ההכחשה או הטענה הקודמת. על האשמה זו הגיבה ישראל באומרה, כי המפות החדשות אכן מייצגות את עמדתה הרשמית של ממשלת ישראל. כמו-כן הצביעה ישראל על הפיסקה המודפסת במפותיה המדגישת, בגלל תהליך הערעור שהיה אז בעיצומו, כי "מפה זו אינה מהווה אסמכתא למיקום גבולות בינלאומיים".¹⁹ יתר-על-כן, בחלק מן המפות אף הודפסה הפיסקה "סימון של נקודות אחדות לאורך הגבול הבינלאומי עם מצרים מצוי בתהליך של יישוב בין שתי המדינות";²⁰ ובאנגלית: "The demarcation of several points along the International Boundary with Egypt is in the process of resolution between the two states."

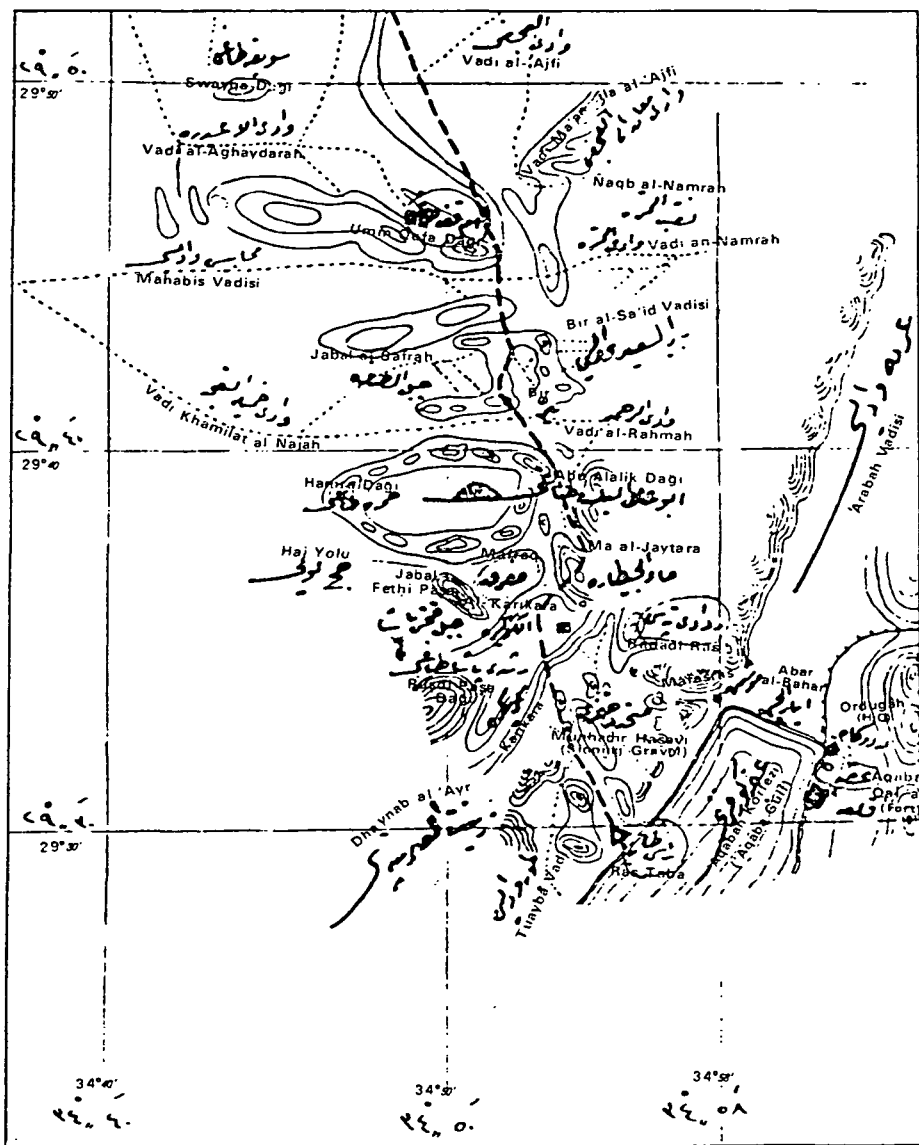
17 המיוזכר המצרי (לעיל, הערה 6), VI, E; וראה במיוחד מפות מס' 10 (משנת 1955) ו-11 (משנת 1984) שבפרק זה.

18 ראה, למשל: Webster's Third New International Dictionary, Chicago 1971.

19 ראה, למשל: ישראל 1:100,000, גליון 26, "אילת", תיקון פרטים חלקי 1984, הדפסת אפריל 1986, מס' דפוס ד/2821.

20 ראה, לדוגמה: ישראל 1:100,000, גליון 25, "יטבתה", תיקון פרטים חלקי 1984, הדפסת יולי 1986, מס' דפוס ד/2821.

סקירה כארטוגראפית של הרקע המפתי להתוויית הגבול הבינלאומי באיזור טבה



איור 5: קטע מתוך מפה צבאית טורקית בקנה-מידה 1:300,000 (הקטנה)

משנת 1909 [איסטאנבול!]

(המקור: Memorial of Israel, Maps, Map No. 9b; הוספת

התעתיק בכתב לאטיני היא מאוחרת)

השיטות הגיאוגרפיות והכארטוגרפיות להעברת קו הגבול אל מפת־הרקע

משנבחרה מפת־רקע להשוואה, הוגדלו כל מפות ההתייחסות שקנה־מידתן קטן מ־1:100,000. ההגדלה נעשתה בצילום מבוקר. בכך גדל, כמובן, רוחבו של קו הגבול (וכל מידה ליניארית אחרת) בשיעור ההגדלה הצילומית. על־מנת לאשר ולקבוע – או לסתור – את מהלכו של קו הגבול, יש לחשב את רצועת תחום השגיאה שלו, כפי שיפורט להלן. העברת קו הגבול ממפות ההתייחסות או מן ההגדרות שלהן אל מפת־הרקע האחידה נעשתה פעמיים, בשתי שיטות שונות, ולפי שלוש משפחות המפות שפורטו לעיל.

העברה "אובייקטיבית" על בסיס גיאודטי
בשיטה זו הונחה מפת־הרקע על־גבי מפת ההתייחסות הנדונה בצורה כזאת שלפחות קו־רוחב גיאוגרפי (ולא טופוגרפי־מישורי) ממוספר ומזוהה אחד התלכד בשתי המפות, וכן קו־אורך, מיצרה, אחד – במידת האפשר הקווים

$$\varphi=29^{\circ}30'N \quad \lambda=34^{\circ}50'E$$

בכך גם התלכדו כיווני הצפון (הגיאוגרפי או ה"אמיתי") של המפות, דבר שהוא חשוב משום הסטיות בהפניה (רוטאציה) – ולא רק בהזזה (טראנסלאציה) – של קו הגבול. משמעותה של נקודה זו באה לידי ביטוי מובהק במפה טורקית,²¹ שבה מופיעה רשת גיאוגרפית, ובצדה חץ־צפון המצביע על סטייה בלתי־מוסכרת של כ־30 מעלות מזרחה מן הצפון של הרשת הגיאוגרפית, כלומר, מן הצפון ה"אמיתי". סטייה זו גדולה מכדי שאפשר לייחס אותה לצפון המאגנטי, ועדיין לא הוכרה מהותה.

הסיבה להשוואת המיקום בעזרת הרשת הגיאוגרפית (graticule), ולא בעזרת סריג טופוגרפי־מישורי (grid), היא, שנוסף על הברלי מיקום שגורמים היטלי המיפוי (הפרוייקציות) השונים, כמפורט להלן, נוצרת במקרים רבים שגיאה נוספת, הנובעת מ"השתלת" הסריג הטופוגרפי כסופרפוזיציה על־גבי מפה בהיטל "לא לו". דוגמה טובה היא העלאת רשת ישראל בקווים ישרים על־גבי מפות בהיטל מרקאטור רוחבי בינלאומי (UTM), וכן להיפך. לאחר־מכן הועתק קו הגבול מן המפה הנדונה אל מפת־הרקע, בצבע שונה לכל מפת התייחסות.

השפעת ההיטל הכארטוגרפי

לכאורה, השוואת המפות (ובדיקת מיקומו ה"אמיתי" של קו הגבול) בשיטה המתוארת לעיל היא אובייקטיבית. ואולם, כאמור, שגיאת מיקום מסוימת עלולה להיווצר גם כאן, וזאת משתי סיבות: (1) רק בחלק ממפות ההתייחסות ידוע מהו ההיטל הכארטוגרפי אשר שימש לעריכתה. במפות המאוחרות – כגון המפות הישראליות והאמריקניות – הוא שייך בכל מקרה למשפחת ההיטלים

הגליליים-הרוחביים (transverse cylindrical projection), אך גם באלה אין המיצהר המרכזי מתלכד, ונוצר אפוא הפרש זוויתי ביניהן, המוליד חוסר-התאמה. במפות המוקדמות יותר אין ההיטל ידוע כלל, או הנתונים המאתמאטיים הדרושים לחישוב העיוותים בו אינם מספיקים. זהו, למשל, המצב במפת ניוקומב, ששימשה המשך דרומי ומערבי של מפת הקרן הבריטית לחקירת ארץ-ישראל (Palestine Exploration Fund),²² וייתכן, כי גם ההיטל בשתי המפות היה זהה,²³ אף שאין ודאות בכך. (2) לשם ביסוס מיטבי של ההתאמה הגיאודטית ורושות לפחות שלוש נקודות ספיריות מזהות ומבוססות, אלא שבחלק מן המפות קיימת רשת גיאוגרפית רלילה מאוד, ורק הנקודה הנזכרת לעיל מאפשרת התאמה בין כל מפות ההתייחסות. כדוגמה נבחר את שגיאת הכיוון בין המפות הישראליות, הערוכות בהיטל קאסיני-זולדנר (Cassini-Soldner), לבין המפות האמריקניות, הערוכות בהיטל מרקאטור רוחבי בינלאומי (UTM).²⁴

בגלל הפרשי הכיוון הלופסודרומי (הספירי) ברוחב הגיאוגרפי של $\varphi = 29^{\circ}50'$, הנובע מהבדל המיצהרים המרכזיים של שני ההיטלים, תהיה הסטייה בין כיווני הצפון בשני ההיטלים בקירוב

$$[1] \quad d\xi = (35^{\circ}12'43''.49 - 33^{\circ}) \cdot (1 - \cos 29^{\circ}30') = 0^{\circ}17'10''.2$$

ומכאן תיווצר שגיאת מצב $\Delta\lambda$ בכיוון מערב-מזרח (אם ξ מבוסס בראדיאנים, ו- Δ הוא מרחק קווי)

$$[2] \quad \Delta\lambda = \Delta d_{\varphi} \cdot d\xi$$

כאשר d_{φ} הוא ההפרש (הזוויתי) ברוחב הגיאוגרפי בין נקודת-המוצא הנ"ל לבין נקודה כלשהי על אותו מיצהר של $\lambda = 34^{\circ}50'E$, ו- Δd_{φ} הוא המרחק (הקווי) בין שתי הנקודות לאורך המיצהר, כלומר, על אורתודרום, מעגל גדול. מכאן, בקירוב ראשון (בהנחת ספירואיד כדורי שבו R הוא הרדיוס של כדור-הארץ בנקודת-המוצא),

$$[3] \quad \Delta\lambda = (d_{\varphi} / 360) \cdot 2\pi R \cdot d\xi$$

כיוון שבאזור הנדון, איזור טבה, $d_{\varphi} (10' \text{ כ-} 18.5 \text{ ק"מ})$, תהיה שגיאת המצב המירבית הנובעת (רק) מן ההבדל בין שני ההיטלים הנ"ל

$$[4] \quad \Delta\lambda_{\max} \approx 92 \text{ m}$$

22 ראה: אלסטר (לעיל, הערה 14).

23 ראה: C.R. Conder & H.H. Kitchen, *The Survey of Western Palestine – Memoirs of the Topography, Orography, Hydrology and Archaeology*, London 1881, I, p. 38: "The [map] sheets were laid down in London on Sir Henry James's projection, from a central meridian and its perpendicular" משמעות הדבר היא, שהיטל זה, כדוגמת כל ההיטלים אשר שימשו למיפוי ארץ-ישראל לאחר-מכן, היה גלילי-רוחבי.

24 ראה, למשל: נ' קרמון, רשת ישראל ורשת מרקאטור רוחבית בינלאומית (UTM), תל-אביב 1975; כן ראה: ר' אדלר וח' חמילניק, מבוא ורקע להיטלים גיאודטיים וקרטוגרפיים בישראל (כתבים קרטוגרפיים, מס' 6), תל-אביב 1979.

והשגיאה הממוצעת תהיה כמחצית ערך זה, כלומר, 46 מ', או 0.46 מ"מ בקנה-מידה 1:100,000, וזה פחות משגיאת השרטוט הממוצעת, כמתואר להלן.

החישוב הנ"ל מתייחס לזוג מפות שהיטליהן הכארטוגרפיים ידועים. ניתן להעריך, שהשגיאה הממוצעת לגבי מפות אחרות עשויה להיות גדולה פי שלושה מערך זה, או כ-140 מ'.

העברה "סובייקטיבית" לפי התאמת פרטי נוף טופוגרפיים בשיטה זו נעשה נסיון להתאים את הפרטים הטופוגרפיים במפת ההתייחסות הנדונה לאלה שבמפת-הרקע, ובמצב של התאמה מיטבית להעביר את קו הגבול אל מפת-הרקע. כפריטי נוף להתאמה שימשו בעיקר, בסדר זה: קו החוף של מפרץ אילת באיזור טבה-אילת; ואדי טבה; דרכים והצטלבויותיהן (כגון מפרק); גושי הרים משני צדי ואדי טבה; ואדיות אחרים; הרים אחרים. ההתאמה בשיטה זו היא סובייקטיבית, בעיקר כשהיא מסתמכת על פרטים אורוגרפיים כגון הרים, שאינם מתוארים במרבית המפות הישנות יותר בקווי גובה, אלא בקווקוים (hachures), שהם תיאור סובייקטיבי ומקורב בלבד של פני הנוף. משום כך נעשתה התאמה זו במשותף על-ידי כותב שורות אלו וש' ראובני במרכז למיפוי ישראל, על-מנת למזער את היסוד הסובייקטיבי שבשיטת העברה זו.

דיוק מיפוי הגבול

הדיוק של מיפוי הגבול, כפי שהוא מתבטא במפת-הרקע האחידה לאחר העברת קווי הגבול אליה בשיטות שתוארו לעיל, מושפע מגורמים אלה:

א. דיוק קו הגבול במפה המקורית. הנספח מונה את הגורמים העיקריים המשפיעים על דיוקה של מפה ושל קו הגבול בה.

כללית מקבל כותב שורות אלו את ההנחה של פרופ' שלום רייכמן ו²⁵, שבכל המקרים רצה הממפה למפות ביסודו של דבר את אותו האובייקט – קו הגבול הבינלאומי – והוא עשה זאת במיטב האמצעים שעמדו לרשותו. לפיכך נוכל לקבל את מפות ההתייחסות כ"מפות אמת".

עם זאת ראוי להזכיר להלן הזוה "פוליטית" אפשרית של קו הגבול במפה.

ב. דיוק העברת קו הגבול אל מפת-הרקע האחידה. נושא זה יפורט להלן.

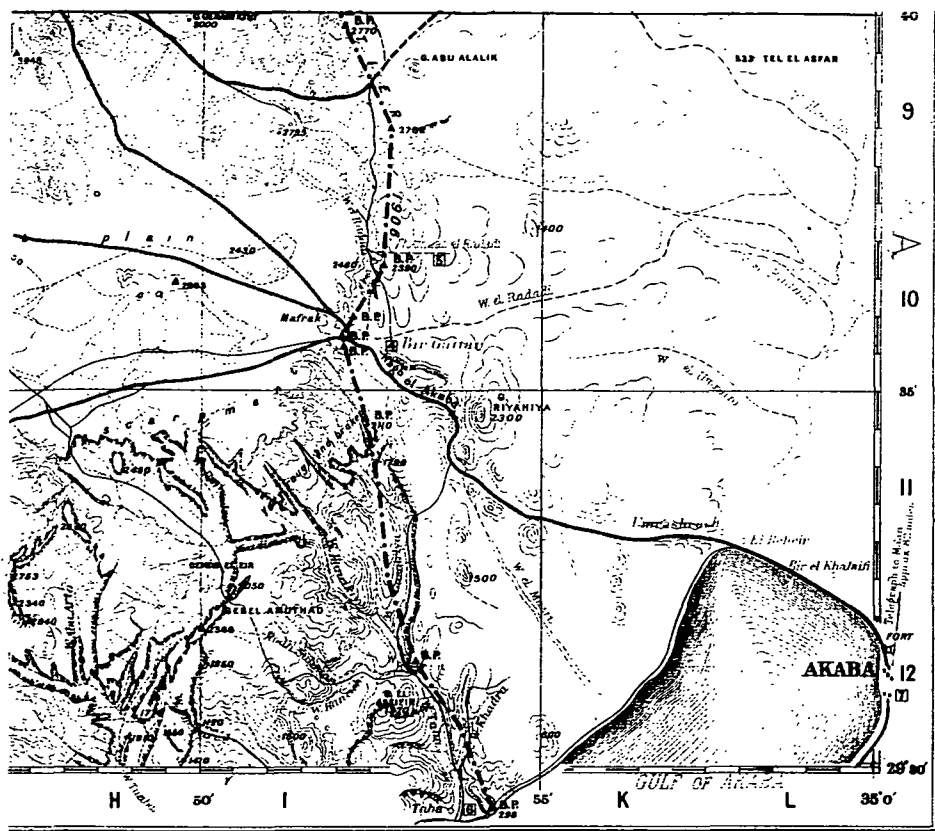
דיוק מיקום קו הגבול לאחר העברתו אל מפת-הרקע האחידה

הדיוק בהעברת קווי הגבול השונים אל מפת-הרקע נקבע על-ידי ארבעה גורמים עיקריים:

א. דיוק ההתאמה הגיאודטית. בעניין זה ראה לעיל, הסעיף "העברה 'אובייקטיבית' על בסיס גיאודטי".

ב. דיוק התאמת הפרטים הטופוגרפיים בשיטה אשר תוארה לעיל בסעיף "העברה

סקירה כארטוגראפית של הרקע המפתי להתוויית הגבול הבינלאומי באיזור טבה



Surveyed in 1913 under arrangements between the War Office and the Survey Department, Egypt. Drawn and printed at the War Office, 1915.

איור 6: מפת ניוקומב; קטע מתוך גליון Africa 1:125,000, Sinai Peninsula, North H-36/QII, (הקטנה) Aqaba, Geographical Section, General Staff, 1915

'סובייקטיבית'". כאן נוצרת שגיאה אפשרית המורכבת משגיאת הזזה (טראנסלאציה) ומשגיאת הפניה (רוטאציה). השגיאה גדלה: (1) ככל שקנהימידה קטן; (2) ככל שהמיפוי הטופוגרפי מדויק פחות. כיוון שבמפות הישנות יותר (ועליכן החשובות יותר) לא שימשו קווי גובה לתיאור התבליט, אלא, כפי שנאמר למעלה, קווקוים או, במקרה הטוב, קווי צורה מוכללים (form lines) בלבד, ייתכן, ששגיאת המצב מגיעה באיזור טבה, סביב ציר סיבוב אפשרי בוואדי טבה בין חוף מפרץ אילת ובין ראס אינקב, לכדי $4 \pm$ מ"מ, שהם $400 \pm$ מ' במציאות.

ג. עובי קו הגבול בפילם המוגדל. הגדלה, למשל מקנהימידה 1:500,000 לזה של מפת־הרקע (1:100,000), מגדילה גם את עובי הקו פי חמישה, ובממוצע – לכדי $2 \pm$ מ"מ, שהם $200 \pm$ מ' במציאות. לפיכך תהיה טעות המצב הנובעת מגורם זה $1.0 \pm$ מ"מ ($100 \pm$ מ' במציאות) לכל קו.

ד. ריוק השרטוט. העברת קווי הגבול ממפות ההתייחסות בקנהימידה 1:100,000 למפת־הרקע באותו קנהימידה נעשתה על־גבי שולחן אור, ובמפת־הרקע גוררת העברה זו שגיאת מצב יחסית שאינה עולה על $0.5 \pm$ מ"מ, כלומר, $50 \pm$ מ' במציאות. שגיאה זו גדולה יותר בכיוון מערב-מזרח מאשר בכיוון דרום-צפון בגלל מהלכו הכללי של קו הגבול באיזור טבה.

הערכת שגיאת המצב – סיכום

מתוך סיכום השגיאות החלקיות הנ"ל ובהנחה של שגיאה מצטברת, ולא מתפרסת, מתברר, ששגיאת המצב של קו הגבול בהשוואה למיקום במפה המקורית מגיעה לכדי

$3.6 \pm$ מ"מ ($360 \pm$ מ' במציאות) במפות שהותאמו לפי הרשת הגיאוגרפית;

$5.0 \pm$ מ"מ ($500 \pm$ מ' במציאות) במפות שהותאמו לפי פרטים טופוגרפיים.

ראוי לציין, כי השני שבין שני ערכים אלה הוא זהה על־פני כל שטח הסקר, בעוד שהראשון הוא פונקציה של המרחק מנקודת־המוצא, דבר המתבטא בנוסחה [2] לעיל. כמובן יש להרגיש, ששגיאות אלו אינן לוקחות בחשבון הזזה מכוונת אפשרית, אך בלתי־ידועה בגודלה, של הגבול, כבמקרה שהוגדר לעיל כיוצא־דופן (וראה הסעיף "מסקנות" להלן).

"מפות הגבולות"

בשם זה נכנה את המפות שהוכנו כתוצאה מעבודת ההכנה המתוארת לעיל. ואלו המפות:

"מפת הפרטים"

מפה זו היא מפת־רקע, שהועברו אליה קווי הגבול של שמונה מפות התייחסות לפי התאמת הפרטים הטופוגרפיים.

"המפה הגיאודטית" ואלומות קווי הגבול

מפה זו אף היא מפת־רקע, שקווי הגבול הועברו אליה לפי שיטת התאמת הרשת הגיאוגרפית.

תוואי הגבול כמפה זו נחלקים בצורה ברורה לשתי אלומות של קווים. הראשונה משקפת עבודות מיפוי שנעשו בעיקרן לפני מלחמת-העולם הראשונה, ומהלך קוויה מזרחי יותר. האלומה השנייה כוללת את קווי הגבול מתוך מפות מאוחרות יותר, שנעשו בעיקר על בסיס מדירות אסטרונומיות מקומיות מדויקות יותר (ראה להלן, הסעיף "מסקנות"). המרחק בין שתי האלומות נע בין 1.5 ל-2.2 ס"מ (1.5-2.2 ק"מ במציאות).

למפה הגיאודטית הועברו גם קטעים של חוף מפרץ אילת, ולמצבם היחסי לאחר התאמה לפי הרשת הגיאוגרפית היתה משמעות מסוימת, כפי שיוזכר בהמשך.

מיון-מחדש של מפות ההתייחסות

בדיקת מפות הגבולות הראתה, שהמיון לפי המשפחות הנזכרות לעיל אינו משמעותי בכל המקרים. אם נתעלם (שוב) מן המפות ה"פוליטיות" בקנה-מידה קטן, אפשר, למעשה, למיין את כלל המפות הנסקרות לפי החלוקה דלהלן:

א. מיון לפי הדיוק הגיאודטי
(א:1) מפות שבהן האורך הגיאוגרפי מתאים בקירוב למקובל היום; (א:2) מפות שבהן האורך הגיאוגרפי לקוי (כפי שיוסבר להלן).

ב. מיון לפי דמיון פרטים טופוגרפיים
(ב:1) לפי דמיון קו החוף של מפרץ אילת; (ב:2) לפי דמיון צורות התבליט וההידרוגרפיה; (ב:3) לפי שיטת התיאור הגרפי של התבליט (קווקוים, הצללה, קווי צורה, קווי גובה).

ג. מיון לפי מהלך קו הגבול
כך, למשל, קו הגבול במפת ניוקומב בקנה-מידה 1:125,000 דומה למדי לזה שבמפת הסכם 1906 בקנה-מידה 1:500,000, אף-על-פי ששתי המפות שייכות למשפחות המתוארות לעיל בסעיף "משפחות של מפות" כ"ב וכ"א, בהתאמה.

מסקנות

שגיאה שיטתית בקביעת האורך הגיאוגרפי לעיל הוזכרה העובדה, שקווי הגבול ב"מפה הגיאודטית" נחלקים לשתי אלומות. המרחקים הליניאריים בין שתי האלומות שצוינו שם מתאימים ברוחב הגיאוגרפי של איזור טבה (29°30'N) להבדל של דקת-קשת אחת עד 1'20" באורך הגיאוגרפי.

תיאום הפרש זה עם תאריך הכנת המפות (האלומה המזרחית היא המוקדמת יותר באשר לזמן עריכת המפות הרלוואנטיות) מגלה, שקווי הגבול המזרחיים יותר הם תולדה של עבודות מדירה ומיפוי מלפני מלחמת-העולם הראשונה. ידוע, שלפחות באחדות ממפות אלו "נמשך" האורך



طوراق صو
صو باصان برر
بلاقان
جاموری بلاقعه
ایور
صوسن دره (وارد)
صوبه قنای و بان پانه
قنا
صوبی
چشمه و پیکاس (نیم)
قرو (په)

شهند و فراموشا میوی
مرور نقطه ای قاسم معلوم اولیان و میر یولی
خراب اولی و میر یولی
کاربان یولی
کوه چهل یولی
بیمار اولیان یولی
تغریض خشی
کدی خلیه تاخیرله مضطر اولیان تغریض
دولت غلام و محمد عده دی

خبر آیه
خبر آیه و عوار
جامع و با تریه
صدق
و کرم
مغاره
طاشند نه
نیرنگی نقطه سی

۱:۴۵۰۰۰۰
۰ ۰ ۰ ۱۰ ۱۵ ۲۰ ۲۵ ۳۰
کیلومتره

איור 7: קטע מתוך המפה הצבאית הגרמנית: Vermessungsabteilung 27: Karte des Türkisch-Ägyptischen Grenzgebietes (הקטנה) משנת 1916 במהדורתה הטורקית (המקור: Memorial of Israel, Maps, Map No. 12)

הגיאוגרפי מן המצפה האסטרונומי בחלואן שבמצרים²⁶ באמצעות כרונומטר, אשר הועבר לעקבה בספינה. נראה, שכדרך זו השתרכבה שגיאה למדידת האורך הגיאוגרפי, המכוסס, כמוכן, על מדידת זמן מדויקת. סיבה נוספת לשגיאה זאת (שקשה למצוא לה תימוכין) מוזכרת על-ידי אלסטר:²⁷ שינוי ההתייחסות למיקום בסיס הטריאנגולאציה של מפת ניוקומב.

לעומת אי-הדיוק במדידת האורך הגיאוגרפי, היה דיוקו של הרוחב הגיאוגרפי סביר גם אז. דרך אגב, תופעה זו של אי-דיוק בקביעת האורך הגיאוגרפי (המתבסס תמיד על מדידת מדויקת של הפרשי זמן), לעומת דיוק קביעת הרוחב הגיאוגרפי (שבעקרון אינו תלוי כמעט בגורם הזמן), ידועה כבר, לפחות, מן המאה ה' לסה"נ, זמנו של קלאודיוס פטולמיאוס, ויש הרואים בה אחד הגורמים לגילוי אמריקה על-ידי קולומבוס כ-1350 שנה לאחר-מכן.²⁸ עם זאת יש לציין, כי בכמה מפות שבהן היו תוואי הגבול דומים, וגם האורך הגיאוגרפי נמדד במידת דיוק דומה, היה מהלכו של קו החוף של מפרץ אילת שונה מאוד.

כמעט בכל המפות שונה מהלך קו הגבול נקודות הגבול במפות השונות "הוזזו" לא רק על-ידי טראנסלאציה מקבילה, אלא שונה גם האזימות ביניהן, ולפיכך קווי הגבול השונים אינם חופפים, או אף דומים (במובן הגיאומטרי). השוני אינו רק תוצאה של אי-דיוק בהעברת הקווים אל מפת-הרקע האחרת, אלא הוא מהותי ונובע מאי-זיהוי נכון של נקודות הגבול, או מאי-התייחסות נכונה אל נקודות אלו מצד הממפים השונים. חשיבותה של מסקנה זו רבה ביותר, כיוון שהיא מערערת את האמינות של מפות בבסיס בלעדי למיקומו של קו גבול רגיש בהסכם מדיני, ובכלל זה של המפות האמריקניות שצורפו לחוזה-השלום בין ישראל למצרים (ראה להלן).

ניכוי שגיאות מיפוי

כפי שנאמר לעיל, יש מפות שבהן קווי הגבול זהים או כמעט זהים בצורתם ובמיקומם, אף-על-פי שהרשת הגיאוגראפית מותקת, או קו החוף שונה מאוד במהלכו. כבר קיצ'נר כתב: "קו החוף במפת האדמיראליות איננו נכון".²⁹ הדבר כולט במיוחד בהשוואת החוף בין טבה לאילת במפת ניוקומב עם כמעט כל המפות הנותרות. ואם קו החוף, שהוא נושא קל יחסית למיפוי, איננו מדויק,

26 מידע זה נמסר לי על-ידי מרקו עיני ו"ל, הכארטוגראף הראשי של מחלקת המדידות של המנדט ואחרי-כך של ישראל (ואשר "הושאל" על-ידי מחלקת המדידות של מצרים), בתקופה שבה העביר לידי את תפקידו עם פרישתו. ראה גם ד"ר וייד (לעיל, הערה 9), עמ' 33: "The difference [in longitude] [...] was found by the transport of chronometers from Suez to Taba [...]"

27 ראה: אלסטר (לעיל, הערה 14).

28 ראה: למשל: L.A. Brown, *The Story of Maps*, Boston 1955, p. 77; O. Dreyer-Eimbecke, *Die Entdeckung der Erde*, Frankfurt am Main 1988, pp. 118-120. וראה גם: N. Kadmon, "The Time Machine; or, Teaching the History of Map Making from the Cartographer's Point of View", in: F.J. Ormelting (ed.), *Teaching the History of Cartography*, Utrecht 1991

29 ראה: PEFQSi, 1884, p. 209

יש מקום להניח, שמיפוי יתר הפרטים הטופוגראפיים מדויק עוד פחות. דבר זה מחזק את המסקנה המובאת לעיל.

הזוה בריטית-טורקית הדדית של קו הגבול כללית ניתן לומר, שהמפות הבריטיות נוטות להזיז את קו הגבול לתוך השטח הטורקי בארץ-ישראל (האם כך יש להבין את הערתו של ניוקומב "נקודות הגבול שנקבעו על-ידי מחלקת המדידות המצרית הועברו מזרחה"³⁰). המפות הטורקיות, לעומת זאת, נוטות להזיז את הגבול מערבה, לתוך סיני, כלומר, אל תוך השטח שהיה בהשפעה בריטית. אחת הראיות לכך היא, כי במפה הבריטית בקנה-מידה 1:250,000 משנת 1907 ובמפה הטורקית באותו קנה-מידה משנת 1915 הפלאנימטריה כמעט וזהה, אבל מיקום הגבול מאשר את האמור לעיל.

השוואה ערכית של קווי הגבול מנקודת-הראות של חוזה-השלום

באיזור מסוף הגבול, ליד טבה, פסקו הבוררים, כידוע, לטובת מצרים בעניין מיקום נקודת הגבול מס' 91, השנויה במחלוקת.³¹ מיקומה של נקודה זו נקבע רק במאקרו על-פי מפות; מקומה המדויק נקבע בשטח. כיוון שהבוררים לא פסקו בעניין המשך הגבול משם עד חוף מפרץ אילת, מרחק כ-170 מ', נדרש היה משאיומתן נוסף לקביעת מהלכו של הגבול בקטע זה. גם כאן נתקבלה בסופו של דבר בקירוב העמדה המצרית. עם זאת מעניינת השוואתם של קווי הגבול במפות השונות גם מבחינת עמדתה של מדינת ישראל.

הגבול הנוח ביותר לישראל

נושא ההזזה ההדדית של הגבול שנזכר לעיל מביא לידי ההכרה, שהמפות הטורקיות היו נוחות יותר לישראל מן הבריטיות, לפחות באשר למיקום הגבול. מבין המפות המדויקות יחסית הנוחה ביותר היא המפה הטורקית-הגרמנית בקנה-מידה 1:250,000 משנת 1916. נוחה עוד יותר ממנה, אך מדויקת פחות, היא המפה הטורקית בקנה-מידה 1:300,000.

הגבול השלילי ביותר

כללית, הגבול שהוא הכי פחות נוח לישראל הוא זה שבמפת ניוקומב, הן בקנה-המידה המקורי של 1:125,000 הן במפה המוקטנת ל-1:250,000. מפות אלו מעבירות את קו הגבול אל ממזרח לרכס הסוגר על ואדי טבה ממזרח ומצפון. אבל באיזור הקרוב לטבה עצמה "גרוע" ממנו הגבול במפה האמריקנית בקנה-מידה 1:250,000, שהיתה מצורפת לחוזה-השלום.

30 שם, 1914, עמ' 128.

31 ראה: "Award of the Egypt-Israel Arbitration Tribunal Established in Accordance with the Compromis Signed 11 September 1986, (c) Conclusion, para. 245, 29 September 1988",

International Law Reports, 80 (1980), pp. 226-364

המיפוי השגוי במפות האמריקניות

בשולי מפות אלו אמנם מופיעה הפיסקה Boundary representation not necessarily authoritative, אבל ראוי לציין, שבשתי המפות האמריקניות המלוות את חוזה-השלום של 1979³² שונים קווי הגבול זה מזה תכלית שינוי.³³ במפת AMS בקנה-מידה 1:250,000 משנת 1974, שעליה חתמו הצדדים, (א) הגבול אינו מתחיל בחוף מפרץ אילת; (ב) הוא פונה מזרחה, ומהלכו אפוא מזרחי יותר מבכל יתר המפות, ובמרחק של 3.5 ק"מ, בקירוב, מטבה הוא יוצר בליטה של כ-600 מ' לתוך שטח ישראל. מן הצד האחר, באזור שמצפון לראס אינקב המצב הפוך, והגבול בולט לתוך שטח מצרים. יש להדגיש, שהמיפוי האמריקני בטבה הוא לקוי מאוד. אם מושיבים רשת (גיאוגראפית) על רשת, אמנם שוכן ראס מצרי (כנראה ראס טבה) במקומו הנכון, אבל מכאן דרומה סוטה קו החוף בצורה קיצונית מן החוף האמיתי, וגם בצפון מפרץ אילת אין ההתאמה של קו החוף טובה. מיפוי הכביש אילת-ראס אינקב מופיע כמעט קילומטר שלם מצפון למקומו האמיתי, והכביש ממפרק מערכה סוטה אף הוא כ-800 מ' צפונה. גם במפות AMS האמריקניות בקנה-מידה 1:100,000 יש סטיות, והגבול, כאמור, שונה לחלוטין מזה שבמפת 1:250,000; הוא דומה יותר לגבול שבמפות הישראליות. עובדות אלו פסלו את המפות האמריקניות מלשמש בסיס למיפוי של גבול מוסכם.³⁴

סיכום

במקרה הנדון כאן ניתן לקבל את ההנחה, שכל הממפים אשר שרטטו במפותיהם את קו הגבול התכוונו לאותו עניין: הקו שנקבע כגבול בינלאומי על-ידי הצדדים להסכם הטורקי-המצרי משנת 1906. לפיכך יש חשיבות רבה לעובדה שצוינה לעיל: קווי הגבול במפות השונות שונים זה מזה באופן מהותי, ולעתים אף נוגדים זה את זה, דבר המערער את האמינות של מפה כבסיס בלעדי למיקום קו הגבול בין ישראל למצרים באזור טבה. המסקנה שהתבקשה לאחר השמעת טיעוניהם של שני הצדדים היתה אפוא, שיש לשוב ולדון בהגדרת הגבול באמצעות התיאורים המילוליים ו/או הגיאודטיים של נקודותיו ברוח הסכם 1906, כפי שאכן עשה הטריבונאל. על-סמך דיון זה נקבע קו הגבול סופית לפרסיו, והוא סומן בשטח באמצעות פיראמידות בטון, לאחר שמהלכו הכללי, בתוך רצועת השגיאה, נלקח מתוך מפות. ראוי להדגיש, שהבוררים אמנם התרכזו בחיפוש אחר נקודות הגבול, אבל נשוא הדיון כולו אכן היה קו הגבול. יהיה זה מן התבונה לצרף בעתיד כארטוגראפים, גיאודטים וגיאוגראפים מומחים לצוותי משא-ומתן אפשרי על גבולות מדיניים, גם במסגרת הסכמי-שלום עתידיים אפשריים בין ישראל לבין שכנותיה האחרות.

32 לא ראיתי את המפות החתומות המקוריות, אלא את ההעתקים שחתמו עליהם הצדדים.

33 ראה: N. Kadmon, "A Cartographic Evaluation of Some Maps Showing the Israeli-Egyptian Boundary", מיזכר שהוגש למשרד-החוץ בנובמבר 1986.

34 ראה: קרמון (לעיל, הערה 16), סעיף 13.6.

לסיום ראוי להביא את תרגום דבריו של ריצ'ארדס משנת 1936:³⁵

מיליוני לירות של הוצאות משפט חסרות-תועלת מבוזבזים תוך דיונים על גבולות שהוגדרו במונחים גיאוגרפיים [...] כל מדידה חוזרת מזיזה את הגבול [...] המונחים רוחב ואורך גיאוגרפיים אסור להם לשמש בהסכמים בינלאומיים.

ולכך היה כותב שורות אלו מוסיף: ואף לא קו גבול המתווה במפה בלבד.

נספח

הגורמים העיקריים המשפיעים על הדיוק של קו גבול במפה טופוגרפית

- 1 דיוק הוזהוי של נקודות רלוואנטיות בשטח, כגון נקודות מפנה בגבול.
- 2 דיוק המקורות:
- 2.1 דיוקן של המדידות המקוריות –
- דיוק מוחלט: הספירואיד ונקודת-המוצא שעליהם מבוססות המדידות; מדידות היסוד הגיאודטיות, ובעיקר דיוק הרוחב והאורך הגיאוגרפיים.
- דיוק יחסי: מקומו של פרט טופוגרפי ביחס לפרטים אחרים; מדידות אוזמות ומרחק.
- 2.2 דיוקם של מקורות משניים, כגון נתונים המתקבלים ממערכת-מידע גיאוגרפית (GIS).
- 3 דיוק המיפוי:
- 3.1 דיוק עריכת המתווה (בשיטות פוטו-ליתוגרפיות מקובלות או ממוחשבות) –
- דיוק ההרכבה (הקומפילאציה) מן המקורות, לפי ההיטל הכארטוגרפי שנבחר;
- דיוק השרטוט הידני או הממוחשב.
- 3.2 דיוק הרפרודוקציה –
- הדפסה בדיוק על-פי המתווה (טעות אפשרית: חוסר-רגיסטראציה של צבע הגבול וצבעי הפרטים במפת הבסיס).

35 ראה: F.S. Richards, Survey of Egypt, in a letter dated 6 February 1936 to P. Le Rey, Director of Surveys, Survey of Palestine; ראה: קרמון (לעיל, הערה 33).

התהוות הטריטוריאליות בקרב בדווי הנגב במעבר מנוודות להתיישבות של קבע

אבינעם מאיר

אחד הגורמים המכריעים שיש בהם כדי להסביר את הפיכתה של החברה הברווית לחברה מעוירת למחצה לקראת סוף המאה הכ' נעוץ בתהליכים קודמים, אשר התרחשו במשך פרק־זמן ארוך למדי. כוונתי כאן להפיכתה של חברה זו לחברה בעלת אידיאולוגיה טריטוריאלית במרוצת המאות הי"ט והכ'. הנחת־העבודה כאן היא, שאלמלא עברה החברה הברווית מהפך אידיאולוגי, לא היה נוצר כר־הפעולה שהיה ררוש להנעתו של תהליך העיור בשנות השישים. הבנת התהוות הטריטוריאליות בקרב הברווים לפני עיורם היא אפוא נדבך חשוב בהבנת תהליך העיור, שבחקירתו הודגשו עד עתה בעיקר היבטיו הכלכליים, החברתיים והפוליטיים. צירוף של היבטים אלה כמכלול ושל ההיבט המרחבי יוצר את ההיבט הטריטוריאלי, שהוא מרכיב־מפתח התנהגותי בחברה מודרנית מעוירת. מטרתו של מאמר זה היא אפוא להתחקות אחר התהוות הטריטוריאליות בחברה הברווית הנוודית בעת תהליך הינתקותה מאורח־חיים זה.

טריטוריאליות היא תהליך מרחבי בסיסי, המעצב את מערכת היחסים בין בני־אדם לסביבתם הפיסית והתרבותית, ועוד לפני זמן רב זיהו אותה סוציולוגים, אתולוגים וגיאוגרפים. כצורת התנהגות מרחבית אוניברסאלית בקרב בעלי־חיים עורר המושג דיון בסוגיה אם ומדוע נוקטות חברות אנושיות מסוימות התנהגות טריטוריאלית, ואילו אחרות נמנעות מכך. רווחת הסכמה בקרב החוקרים, שחברות מערביות מודרניות נוקטות טריטוריאליות ברמת הפרט והחברה, אך הסכמה זו נעדרת בקשר לחברות מסורתיות קדם־מודרניות. השאלה העולה מאי־הסכמה זו היא, אם, מדוע וכיצד עשויה חברה קדם־מודרנית ליהפך לטריטוריאלית. התזזה המועלית כאן היא, כי בעקבות תהליכים שונים אכן שינתה החברה הברווית הקדם־מודרנית את אופייה מחברה אליטריטוריאלית לחברה טריטוריאלית במרוצת המאות הי"ט והכ'.

נפתח כאן בדיון כללי במושג "טריטוריאליות" וביישומו, ובמיוחד בחברות קדם־מודרניות. דיון זה משמש נקודת־מוצא תיאורית. בהמשך נעסוק בניתוח המעבר של החברה הברווית בנגב מאל־טריטוריאליות לטריטוריאליות. ניתוח זה דן ראשית במהות הטריטוריאליות בקרב נוודים

גירסה רחבה יותר של מאמר זה הושמעה לראשונה בסימפוזיון שנערך בפאביה שבאיטליה ביוני 1992: "Tribal and Peasant Pastoralism – The Dialectics of Cohesion and Fragmentation", Commission on Nomadic Peoples of the International Union of Anthropological and Ethnological Sciences

בדווים במזרח התיכון, והוא ממשיך בבחינת המעבר לטריטוריאליזם במאות ה"ט והכ". ריון זה מבוסס בעיקר על מקורות שניוניים, שחקרו את החברה הברווית ואת התהליכים שעברה. ממקורות אלה הופק מידע רלוואנטי, שקיבל פרשנות מתאימה מבחינת סוגיית הטריטוריאליזם הנדונה כאן.

הבסיס התיאורטי של טריטוריאליזם

הדיון המוקדם בטריטוריאליזם עסק בשרטוט הקבלות להתנהגותם של בעלי-חיים והתבסס על הנחת זהות בהתנהגות זו אצל בני אנוש, ואילו לאחרונה יש הסכמה רחבה, שעל הנחה זו אבד כלל.¹ לחלופין הציע גולד,² שטריטוריאליזם אנושי הוא מותנית-תרבות ונלמדת ומקנית באופן בין-דורי באמצעות תהליכי חיברות. פירוש מעמיק וספציפי יותר גורס, שטריטוריאליזם היא מותנית-חברה כמובן שהיא פרי מערכת מסוימת של יחסים חברתיים, אך בעת ובעונה אחת גם מעצבת אותם. פירוש זה הוא בסיס הבחנתו של סאק³ בין הגדרה חברתית של טריטוריאליזם לבין הגדרה טריטוריאליזם של יחסים חברתיים. באופן כללי ישימה המערכת הראשונה לחברה קדם-מודרנית, ואילו השנייה מתאימה לחברה מודרנית. הואיל ויחסים חברתיים ממלאים בהקשר זה תפקיד-מפתח, הן כסיבה הן כתוצאה, ניתן להבין מדוע טריטוריאליזם היא מרכיב-מפתח בעיצוב יחסי-הגומלין בין חברה למרחב.

חיבורו הנזכר של סאק הוא אחד הדיונים הישירים והמעמיקים בנושא הטריטוריאליזם האנושי שפורסמו לאחרונה. ניתוח מקיף זה של חברות קדם-מודרניות שימושי ביותר למטרותיו של מאמר זה וישמש נקודת-מוצא תיאורטית להמשך הדיון על התהוות הטריטוריאליזם בקרב בדווים הנגב.

הגדרת המושג "טריטוריאליזם" אינה משימה קלה, הואיל וסוללה רחבה של כוחות עומדת מאחוריו. כך, למשל, הדגיש קשדן גורמי תרבות, תפיסה והכרה;⁴ פראנץ יחס לפוליטיקה ולדימוגרפיה חשיבות רבה;⁵ ודיסון-האדסון וסמית תלו את הגדרתם בהתחרות על משאבים סביבתיים.⁶ אין ספק, כי לכל הגורמים הללו נודעת חשיבות בלתי-נמנעת, אך לפי הכרת קשורים כולם בסדרה מסוימת של יחסים חברתיים המתרחשת באיזור מסוים. בהקשר זה דומה, שכמה

- 1 ראה: M.J. Casimir, "The Dimensions of Territoriality – An Introduction", in: M.J. Casimir & A. Rao (eds.), *Mobility and Territoriality – Social and Spatial Boundaries among Foragers, Fishers, Pastoralists and Peripatetics*, New York 1992, pp. 1-26
- 2 ראה: J.R. Gold, "Territoriality and Human Spatial Behavior", *Progress in Human Geography*, 6 (1982), pp. 44-67
- 3 ראה: R.D. Sack, *Human Territoriality – Its Theory and History*, Cambridge 1986
- 4 ראה: E. Cashdan, "Territoriality among Human Foragers – Ecological Models and an Application to Four Bushmen Groups", *Current Anthropology*, 24 (1983), pp. 47-66
- 5 ראה: C. Frantz, "Settlement and Migration among Pastoral Fulbe in Nigeria and Cameroun", in: P.C. Salzman (ed.), *Contemporary Nomadic and Pastoral Peoples – Africa and Latin America (Studies in Third World Societies)*, Williamsburg (Va.) 1981, pp. 57-94
- 6 ראה: R. Dyson-Hudson & E.A. Smith, "Human Territoriality – An Ecological Reassessment", *American Anthropologist*, 80 (1978), pp. 21-41

הגדרות שהוצעו לאחרונה לטריטוריאליזם מנוגדות זו לזו. לפי גולד טריטוריאליזם היא "כל צורת התנהגות של פרטים או קבוצות המיועדת למסד, לקיים או להגן על חלקים מוגדרים ותחומים של המרחב".⁷ לדברי סאק זהו "נסיון של פרט או של קבוצה להשפיע ולשלוט בבני-אדם, בתופעות וביחסים על-ידי תיחום ומימוש הפיקוח על שטח גיאוגרפי".⁸ הניגוד בין שתי ההגדרות טמון בעובדה, שהראשונה מתייחסת לטריטוריאליזם כאל יעד, ואילו השנייה רואה בטריטוריאליזם אמצעי. ההגדרה השנייה תואמת אפוא את ההסכמה הכללית, שטריטוריאליזם היא התנהגות סיגולית או איסטרטגיה מרחבית. בתור כזו היא נתונה לתהליך קבלת החלטות של הפרט או של הקבוצה כאשר לסיגולה ומימושה.

סאק מציע שלוש מגמות-יסוד וכמה מגמות נלוות אפשריות, המתלכדות יחדיו לכדי טריטוריאליזם.⁹ בטריטוריאליזם כרוכים בראש ובראשונה אופני סיווג האנשים לפי שטח, אופני תקשור של סיווג זה כדי שיוכן במונחי בעלות ובלעדיות וכן אופני אכיפת השליטה על נגישות לשטח זה ולעצמים הכלולים בו. על אלה עשויים להתווסף קשרים אפשריים אחרים: טריטוריאליזם כאמצעי להמחשת עוצמה, לביטול הצורך במתן תשומת-לב מיוחדת ליחסים בין השולט לנשלט, להפיכת יחסים לבלתי-אישיים, לפינוי מרחב או מקום לשם קיומם של עצמים וישויות, להפיכת השטח לכלי-קניין מרחבי לעצמים, תכונות, אירועים וקשרים ועידוד המשכיות הטריטוריאליזם כשלעצמה והגברתה.

לטריטוריאליזם כמה תפקידים. היא מיועדת לאפשר שליטה על שטח במובן של חופש בחירה התנהגותי של הפרט ושליטה על הנגישות אליו.¹⁰ היא משמשת גם מיכאניזם להגנה על הפרטיות ולהבחנה בין השולט בטריטוריה לבין אחרים.¹¹ טריטוריאליזם, במובן של מיקום במרחב, עשויה גם לשקף את מעמדו החברתי של הפרט ואת מערכת יחסיו החברתיים.¹² לבסוף, היא מספקת מימד של יציבות וקביעות מרחבית, על התועלות הפסיכולוגיות הנובעות מכך. בסיכום, התפקיד העיקרי של טריטוריאליזם, כפי שהציג זאת אדני,¹³ הוא לספק ארגון מבנה וכושר ראיית העתיד כתשתית שעליה יכול הפרט להישען בפעילויותיו השיגרתיות בהווה. במלים אחרות, אנו שבים לרעיון הדגש המושם בהגדרה טריטוריאליזם של יחסים חברתיים כפי שהוא קיים בחברה

7 גולד (לעיל, הערה 2), עמ' 44.

8 סאק (לעיל, הערה 3), עמ' 19.

9 שם: R.D. Sack, "Human Territoriality – A Theory", *Annals, Association of American Geographers*, 73 (1983), pp. 55-74

10 ראה: M. Wolfe & H. Laufer, "The Concept of Privacy in Childhood and Adolescence", Paper Presented at the Environmental Design Research Association, Milwaukee, 1974; H. Prochansky, N. Ittleson & L. Rivlin (eds.), *Environmental Psychology – Man and His Physical Setting*, New York 1970

11 ראה: I. Altman, *The Environment and Social Behavior*, Monterey (Ca.) 1975

12 ראה: R. Sommer & F.D. Becker, "Territorial Defence and the Good Neighbor", *Journal of Personality and Social Psychology*, 2 (1979), pp. 85-92

13 ראה: J.J. Edney, "Human Territories – Comment on Functional Properties", *Environment and Behavior*, 8 (1976), pp. 31-47

המערכית המודרנית. אין זו תחימת השתרעות טריטוריאלית באופן סתמי, אלא מערכת מסוימת של יחסים חברתיים, הממוקדת מסיבה כלשהי במקום או בחלק כלשהו של המרחב.¹⁴ הסוגיה הנבחנת במאמר זה היא היחסים בין חברה למרחב בחברה קדם-מודרנית וקדם-תעשייתית. בצדק ציין גולד, שחקר הטריטוריאליות בחברות מסוג זה, ובמיוחד בחברות שבטיות, הוא דל למדי. הוא תולה את הדלות הזאת בדרגש החזק ששמו האנתרופולוגים, אולי היחידים העוסקים בחקר חברות אלו, בקשרי שארות, ולא דווקא בטריטוריאליות, כעקרון הארגון החברתי העיקרי שבהן.¹⁵ אך כאן בדיוק טמון מוקד הבעיה: איזה מבין שני העקרונות מתאים יותר לסוג החברה שבה עיסוקנו?

גם קרק עסקה בשאלה זו בעקיפין בדיונה על מושגי בעלות על הקרקע בתרבויות מסורתיות בארץ-ישראל. לטענתה בתרבויות קדם-מודרניות, המבוססות על קשרי שארות, ותהיה החברה נוודית, פסטוראלית או חקלאית, נקבעים היחסים החברתיים על-ידי נורמות של זיקה לקרקע.¹⁶ עם זאת מעלה חידור ההתבוננות בחברות אלו את האפשרות של הבחנה בין חברות נוודיות ופסטוראליות לבין חברות חקלאיות בקשר לעקרון החברתי מול העקרון הטריטוריאלי. סאק דן בבעיה זו במונחים כלליים.¹⁷ השאלה העיקרית היא מידת הרלוואנטיות של טריטוריאליות כאיסטרטגיה מרחבית בחברה זו. מתוך הדיון עולה, שחברה קדם-חקלאית אינה רואה בהכרח צורך לתקשר את השיוך ואת הסיווג של חברה דרך בעלות על מרחב מסוים. רהיינו, אין היא רואה נחיצות בהגדרה הטריטוריאלית של מערכת יחסיה החברתיים. ההיפך הוא הנכון. חברה זו נוקטת הגדרה חברתית של סוגי אנשים. המשמעות היא, שרי בחברות בקבוצה כדי לאפשר נגישות לשטח ולקרקע, הואיל וחברות זו כרוכה בנטילת חלק בהיסטוריה הרוחנית של הקבוצה. התייחסות זו אל בני החברה מתאפשרת הודות לממדיה הקטנים של החברה והקשרים ההדוקים בין חבריה, המוותרים באמצעות ההיכרות האינטימית ההדדית על סיווג וזיהוי טריטוריאלי של הפרט. מבחינה אידיאלית ניתן אפוא להציג את החברה הזאת כחברה אל-טריטוריאלית. שאלה נוספת עוסקת בתנאים שבהם נהפכת חברה זו לחברה טריטוריאלית. התיאוריה של סאק,¹⁸ בעקבות דיונם של דייסון-הארסון וסמית,¹⁹ גורסת, שנוכחותם של משאבים צפופים ובני-חיזוי מעלה בדרך-כלל את הצורך לאמץ התנהגות טריטוריאלית ככלי יעיל לבקרה על הנגישות אליהם. מעצם טבעם צריכים משאבים חקלאיים בחברה קדם-מודרנית להיות צפופים ובני-חיזוי. בהיותם כאלה תגבר ההתחרות מצד גורמים חיצוניים על קרקע חקלאית, דבר שיביא לגידול בצפיפות האוכלוסין. כתוצאה מכך ניתן לצפות, שקהילות חקלאיות יאמצו את עקרון

14 ראה: K.R. Cox, "Comment – Redefining 'Territory'", *Political Geography Quarterly*, 10 (1991), pp. 5-7

15 גולד (לעיל, הערה 2).

16 ראה: R. Kark, "Land-God-Man – Concepts of Land Ownership in Traditional Cultures in: Eretz-Israel", in: A.R.H. Baker & G. Biger (eds.), *Ideology and Landscape in Historical Perspective*, Cambridge 1992, pp. 63-82

17 סאק (לעיל, הערה 3).

18 שם.

19 דייסון-הארסון וסמית (לעיל, הערה 6).

הטריטוריאליזם במובן של – לדוגמה – חלוקתה של הקרקע החקלאית. במונחיו של גולד משמעותו של תהליך זה היא הפיכת הקרקע והמרחב לאישיים, וניתן אפוא לקשר את הבעלות לאחרים באופן ברור.²⁰ במלים אחרות, אם חברה קדם-חקלאית, שאינה טריטוריאליזם, הופכת מסיבות כלשהן לחקלאית, ניתן להניח, שתיהפך לטריטוריאליזם על-ידי סיגול אופני מיון, סיווג, תקשור ובקרה על נגישות לשטח ולמשאבים שבו. סאק התייחס לשינוי זה כאל שינוי מצטבר.²¹ על-פי הסכימה של ביטויי טריטוריאליזם שהוצגה לעיל, חברות פרימיטיביות נזקקות רק למעט ביטויי טריטוריאליזם, אם בכלל, ומספר הביטויים הולך וגדל בתרבויות קדם-מודרניות עד למספר המירבי בחברות מודרניות. אם ניתן להניח, שחברה מודרנית מזוהה עם עיור (מה שאינו תמיד בהכרח כך), אזי ניתן להתייחס לחברה עירונית כאל טריטוריאליזם באופן מושלם. כאשר סוקרים התנהגות מרחבית של חברה כלשהי במהלך התפתחותה עד הגעתה למודרניות, ניתן לזהות רצף מאל-טריטוריאליזם לטריטוריאליזם. החוקר העושה זאת עלול להיתקל בקושי ניכר עקב הזמן הארוך מאוד הנדרש בחקירה-לאחור של כל חברה מודרנית. לחלופין, ניתן לחקור חברות אשר לאחרונה עברו תמורה מחברה קדם-חקלאית לחברה חקלאית של התיישבות-קבע, וממנה – לחברה מעוירת. חברות נוודים-רועים בעולם כולו אכן מספקות לנו דוגמה טובה, הואיל והן עוברות במאה הנוכחית תהליכים רצוניים או כפויים של התיישבות-קבע.²² במיוחד אמורים הדברים בבדווי המזרח התיכון,²³ שבדווי הנגב הם חלק אינטגרלי מהם. נדון עתה בתהליך שינוי זה בחברה הבדווית בנגב.

מאל-טריטוריאליזם לטריטוריאליזם בקרב בדווי הנגב

בדווי הנגב היגרו מחציה-אזרחית ערב לאזורנו ישירות או דרך חציה-אזרחית סיני. גם מבחינה היסטורית וגם מבחינה חברתית ניתן אפוא לראות בהם, עד אמצע המאה ה-20, בערך, חלק אינטגרלי מן התרבות הנוודית-הפסטורלית המזרחית-תיכונה.²⁴ דומה, כי בערך באותה עת, עקב תהליכים פוליטיים חיצוניים, החל תהליך הינתקותם של בדווי הנגב ממערכת תרבותית זו והתהוותם כחברה בדווית נפרדת, שמתרחשים בה תהליכי התפתחות ומודרניזציה שונים. בקבוצות בדוויות אחרות באזור החלו תהליכים אלה מאוחר יחסית, ובהווה רק חלק קטן עדיין נותר

20 גולד (לעיל, הערה 2).

21 סאק (לעיל, הערה 3).

22 ראה: P.C. Salzman, "Ideology and Change in Middle Eastern Tribal Societies", *Man*, NS 13, 1974, pp. 618-637.

23 ראה: E. Marx, "Changing Employment Patterns of Bedouin in South Sinai", in: E. Marx & A. Shmueli (eds.), *The Changing Bedouin*, New Brunswick (N.J.) 1984, pp. 1-16.

24 ראה: ע' מרקס, *החברה הבדווית בנגב, תל-אביב 1974*; C. Bailey, "The Negev in the Nineteenth Century – Reconstructing History from Bedouin Oral Traditions", *Asian and African Studies*, 14 (1980), pp. 35-80; Y. Ben-David, "The Negev Bedouin – From Nomadism to Agriculture", in: R. Kark (ed.), *The Land that Became Israel – Studies in Historical Geography*, Jerusalem 1989, pp. 181-195.

במסגרת אורח־החיים של נוודים־למחצה. לפיכך ניתן לבחון את התיזה העיקרית של מאמר זה, דהיינו, שאופייה של החברה הברווית בנגב השתנה מאל־טריטוריאלי לטריטוריאלי במהלך התקופה הנדונה – מאמצע המאה הי"ט עד היום. הואיל ולפני תקופה זו התרבות הברווית בנגב היתה דומה ביותר לתרבות הברווית המזרח־תיכונית, הנחתנו היא, שבמצבם הנוודי הפסטוראלי נקטו איסטרטגיות מרחביות שדמו לאלו של החברות הברוויות השכנות. בהעדר מחקרים אשר יצביעו על כך במפורש, על הדיון שלפנינו להסתמך אפוא על מחקרים כלליים של נוודים־רועים, ובמיוחד על רוגמאות ספציפיות מן המזרח התיכון המתייחסות למצב זה של הברווים. בהמשך הדיון על התהוות הטריטוריאליזם בקרב ברווי הנגב ייעשה שימוש במקורות שניוניים, שבהם נחקרו תהליכי־השינוי הכלכליים בקרבם, ויופק מהם מידע רלוואנטי, אשר יקבל פרשנות מבחינת תהליכי טריטוריאליזציה.

טריטוריאליזם במסגרת הנוודות הפסטוראלית

בניגוד לתפיסות קודמות,²⁵ סקירה מעמיקה יותר של מחקרים שפורסמו בשלושים השנים האחרונות מצביעה בדרך־כלל על אופיין האל־טריטוריאלי של חברות נוודים־רועים בכלל, ושל הברווים הרועים בפרט. מתוך עבודותיהם של זאלצמן, אברזייד, פטיט, F.A.O., רפופורט, טפר ופרבולוצקי עולה,²⁶ כי בחברות של נוודים־רועים אין בעלות פורמאלית על קרקע, דבר המאפשר נגישות שווה לכל דורש אל משאבי המרעה. כלומר, בחברות אלו קיים מרכיב שוויוני בולט, המאפשר גם מבנה חסר־סכסוכים באמצעות כללי הבחנה בין מיפגשים רצויים ובלתי־רצויים בין חברים בקבוצה לבין גורמים חיצוניים. יתירה מכך, משמעות הנוודות היא נטייה צנטריפוגאלית חברתית־מרחבית: יחסים חברתיים הם בעלי משך קצר, ומידת קביעותם מעטה; לפרט ולקבוצה יש מידת גמישות מרחבית גדולה ויכולת רבה להימנע מנוקשות טריטוריאליזם, והיא משמשת אמצעי לקיומה של זהות קבוצתית. התוצאה של משמעויות אלו של הנוודות היא, שניתן לקבוע גבולות באופן חברתי, ולא מרחבי, דבר המצביע על אופיין העקרוני האל־טריטוריאלי של חברות נוודים־רועים.

25 ראה, למשל: D.L. Johnson, *The Nature of Nomadism*, Chicago 1969.

26 זאלצמן (לעיל, הערה 22); A.M. Abu-Zeid, "The Sedentarization of Nomads in the Western Desert of Egypt", *International Social Science Journal*, 11 (1959), pp. 550-558; J. Petit, "The Attitude of the Population and the Problem of Education in the Sahara", in: UNESCO (ed.), *The Problems of Arid Zones (Arid Zone Research, 18)*, Paris 1962, pp. 459-470; F.A.O., *F.A.O. Expert Consultation on the Settlement of Nomads in Africa and the Near East*, F.A.O. Programme No. 20, Rome 1972; A. Rapoport, "Nomadism as a Man-Environment System", *Environment and Behavior*, 10 (1978), pp. 214-247; R. Tapper, "The Organization of Nomadic Communities in Pastoral Societies in the Middle East", in: Équipe, *Écologie et Anthropologie des Sociétés Pastorales* (eds.), *Pastoral Production and Society*, London 1979, pp. 43-65; A. Perevolutsky, "Territoriality and Resource Sharing among the Bedouin of Southern Sinai – A Socio-Ecological Interpretation", *Journal of Arid Environments*, 13 (1987), pp. 153-161.

ניתוח כמה מחקרים חדשים על בדרוי המזרח התיכון כאבטיפוס לברוי הנגב הנוודים-הרועים יסייע בידנו להבין מערכת זו ברמות המאקרו, המזו והמיקרו. הרוגמאות שמהן הועלו העקרונות הכלליים המובאים כאן הן של שבטי הרואלה²⁷ ושבטי השמר²⁸ בצפון חצי האי ערב, שבט בני צח'ר בעבר-הירדן²⁹ וברוי סיני.³⁰ בקרב שבטים אלה טריטוריה קבועה לא היתה עניין מוחלט, הם לא נזקקו לה, ולמעשה לא היה לה כל יתרון בשבילים כאיסטרטגיה קיומית. יתר-על-כן, הם הבחינו בין דירה (dira) לבין טריטוריה. דירה לא היתה מוגדרת אצלם כמיקום גיאוגרפי, אלא כטריטוריה נעה, ניידת, מסביב לאדם כלשהו. התחרות על משאבי מים ומרעה, שבתנאי סביבה צחיחה הם דלילים ויקרים, כמעט לא היתה קיימת, שכן הללו נתפסו כמתת האל. הזכות הניתנת לכל דורש להשתמש בהם מצביעה על אידיאולוגיה שוויונית במהותה, גם אם היא טמונה במקורה בכוח עליון. אך הואיל ויש ביקוש למשאבים אלה, פיתחו הברווים מיכאניזמים להסדרת הנגישות ההדרגתית אליהם באמצעות מערכת החווא (khuwa), שהיא מערכת של קשרי אחווה. מערכת קשרים חברתית זו היתה גמישה מבחינה מרחבית לנוכח אופי הסביבה המדברית הבלתי-יוראית. הואיל וכך, הדירה לא היתה קבועה, אלא תלויה ביחסי החווא. לפיכך לא היתה בלעדית, לא בבעלות, לא בת-מכירה ולא טריטוריה בעלת ערך כלכלי. הברווים לא ראו אפוא בדירה עצם קבוע שאינו ברי-חלוף. רק שליטה ושיתוף במשאבים קבוצתיים, כגון מרעה ומים, היוו את מוקד המושג ששורשיו טמונים במרכיב שכינה אותו פרבולוצקי "אלטרואיזם הרדי".³¹

מתוך ממצאים אלה עולה, כי ברמה הבין-קבוצתית – דהיינו, רמת המזו – הברווים הנוודים-הרועים במזרח התיכון, ועל-פי הנחתנו המוקדמת גם בדרוי הנגב, היו במידה רבה מאוד חברה אל-טריטוריאלית. גם ברמת המיקרו ניתן לזהות מרכיבים המצביעים על אל-טריטוריאליזם בחברה הברווית. חבוק ייחד ריון מפורט למדי לסוגיות בדבר פרטיות היחיד והמבנה הפנימי של מגורים ומחנות.³² מתוך הריון עולה, שפרטיות המשפחה והיחיד, במובנה המערבי המודרני, לא היתה מושג מוכר בחברה זו. העדרו של מושג זה מן ההווה התרבותית ביטל את הצורך בהפרדה פיסית בין אוהלים או בין אגפיי-מגורים בתוכם. המשפחה הגרעינית היתה חלק מקבוצה בעלת נטל חובות ואחריות קבוצתיות ניכרות, שהבטיחו הדדיות כמנוחים של הגנה פיסית, כלכלית, חברתית ופוליטית. בתנאים האקו-פוליטיים של המדבר לא היה למשפחה הגרעינית ולפרט כל קיום כיחידה טריטוריאלית עצמאית. ברמת המאקרו של הארגון החברתי-הפוליטי של הברווים – דהיינו, ברמה הבין-שבטית או

27 ראה: N. & F. Lancaster, "The Concept of Territory among the Rwala Bedouin", *Nomadic Peoples*, 20 (1986), pp. 41-47

28 ראה: U. Fabietti, "Control and Alienation of Territory among the Bedouin of Saudi Arabia", *Nomadic Peoples*, 20 (1986), pp. 33-40

29 ראה: N.Y. Lewis, *Nomads and Settlers in Syria and Jordan 1800-1980*, Cambridge 1987

30 פרבולוצקי (לעיל, הערה 26).

31 שם, עמ' 159.

32 ראה: י' חבוק, מבית השיער לבית האבן – משכנות הברווים בתהליכי שינוי, מחקר אתנוגרפי, תל-אביב 1986.

הקונפידראטיבית – התמונה היתה שונה כמידת־מה. השבט הבדווי בנגב, לפי מרקס וביילי, היה יחידת־הארגון הפוליטית הגדולה ביותר, בעוד שהמטה (קונפידראציה) היה יחידת־ארגון טריטוריאלית בלבד.³³ בתוך טריטוריה זו נהנה כל שבט מגישה חופשית למשאבי המרעה ולמשאבי המים הטבעיים, תוך תיאום הדדי, המבוסס על רשתות קשרים, שהתפרשותם המרחבית תאמה את השתרעותה של טריטוריית המטה. רק במובן זה ניתן לראות היבט טריטוריאל־למחצה בקרב הבדווים הנוודים־הרועים, היבט שהתקיים גם בקרב הבדווים בחצי־האי ערב;³⁴ ואפילו כך, לא היתה זו טריטוריה פורמאלית.

מתוך דיון זה עולה, שהבדווים הנוודים־הרועים במזרח התיכון, ובדווי הנגב בתוכם, היו באופן עקרוני חברה אל־טריטוריאלית, במיוחד ברמת המזו והמיקרו. רק ברמת המאקרו התקיימו מרכיבים מסוימים בלבד של טריטוריאליות־למחצה, אך גם הללו לא באו לידי ביטוי באמצעי תקשור ברורים ופורמאליים, כפי שצפוי בהתנהגות טריטוריאלית מלאה. יחסים חברתיים ופוליטיים קבעו את השתרעותה של הטריטוריה ברמה זו, אך טריטוריאליות כפשוטה לא עיצבה יחסים חברתיים בחברה זו.

התהוות הטריטוריאליות בעקבות הופעתה של התיישבות־הקבע החקלאית בדיונו התיאורטי בקשרים שבין נוודים־רועים לסביבתם עסק רפפורט בסוגיית השפעתה של התיישבות־הקבע על מערכת זו.³⁵ לטענתו התיישבות־קבע, ובמיוחד בתנאים מאולצים, עלולה להיות תהליך הרסני מבחינת מערכת הערכים של היחיד ושל הקבוצה. התיישבות־קבע משמעותה הפחתה קיצונית בניירות ועלייה ניכרת בצפיפות האוכלוסייה, בגודלה ובמורכבותה התרבותית. כתוצאה מכך גדלים משכן וקביעותן של זיקות חברתיות, ובכללן גם הבלתי־רצויות. הפרט מתחיל אפוא לאבד את המיכאניזם שעמד לרשותו כדי להבחין בין חברים בקבוצה לשאינם חברים בה ואת המיכאניזמים ליישוב עימותים וסכסוכים. עם אובדן הנטייה והאופציות החברתיות־המרחביות הצנטריפוגאליות שעמדו לרשותו כנווד־רועה, ובהינתן האילוצים האחרים של עלייה בגודל האוכלוסייה וצפיפותה, גדלה ההוויה הציבורית באופן ניכר. נוסף על כך הוא הולך ומאבד את זהותו החברתית, שעליה שמר לפניכן במסגרת נדידת הרעייה המקובצת.

שינויים אלה עלולים לערער את המיכאניזמים החברתיים הקיימים להשגת סדר מרחבי. בעקבות זאת מתחלפים גבולות חברתיים בהדרגה בגבולות מרחביים. בעלות על קרקע והגנה מפורשת על משאבים הופכים עתה לערכים מקובלים, והללו מהווים בסיס להפרדה ולצמיחת היירארכיה חברתית־מרחבית. בעקבות אלה עולה הצורך בפיתוח וסיגול אמצעים וכללים חדשים

33 ראה: מרקס (לעיל, הערה 24); ביילי (לעיל, הערה 24); E. Marx, "The Organization of Nomadic Groups in the Middle East", in: M. Milson (ed.), *Society and Political Structure in the Arab World*, New York 1973, pp. 305-336; idem, "The Ecology and Politics of Nomadic Pastoralists in the Middle East", in: E. Weissleder (ed.), *The Nomadic Alternative*, Hague 1978, pp. 41-47

34 פאבייסי (לעיל, הערה 28); לנקסטר (לעיל, הערה 27).

35 רפפורט (לעיל, הערה 26).

לניהול המרחב. רפפורט ציין את תפקידן של גדרות וחומות ואת חלוקתה הפנימית של יחידת-המגורים לתתי-יחידות כדוגמה של הגנה על המרחב כמשאב.³⁶ ברמת הכללה גבוהה יותר ניתן לציין את התפתחותם של כללי דיור בלתי-יכתובים (למשל בנושא עירוב בין-קבוצתי) וכן כללים סביבתיים (הנוגעים, למשל, לתנועה במרחב). האמצעים הפיסיים והכללים הבלתי-יכתובים מזכירים לנו את הללו המופיעים בספרות הגיאוגרפיה-ההתנהגותית בקשר לחברות עירוניות מודרניות יותר.³⁷

להערכתנו אכן ניצבו בדווי הנגב של תחילת המאה ה"ט על סף תהליך זה. למרות עדויות מסוימות המרמזות על קיום סממני חקלאות פרימיטיבית בשלב מוקדם יותר,³⁸ היתה רעיית צאן אמצעי-קיום כמעט יחיד, פרט לסחר-חליפין.³⁹ להוציא משאבי מים ומרעה, ובהעדר ייעוד אחר, הקרקע לא נתנה אפוא שום בסיס קבוע, ההתחרות עליה כמעט לא היתה קיימת, לא היה לה כל ערך שוק, ולמעשה היתה מיצרך חופשי. מחויבותם הטריטוריאלית של הבדווים היתה רק לטריטוריה של המטה, וגם מחויבות זו, כפי שנראה בהמשך, הופיעה מאוחר יחסית. הופעת הטריטוריאליזם החלה, למעשה, רק עם המעבר ההדרגתי לעיבוד קרקע, שהחל במחצית הראשונה של המאה ה"ט והגיע לשיאו במחצית הראשונה של המאה הכ', עת תואר האיזור, ובמיוחד הנגב הצפוני, כמחוז חקלאי עלי-ידי מי שהיה מושלו.⁴⁰

המעבר מנוודות פסטוראלית כמרכיב שליט בכלכלת הבדווים אל החקלאות היה תהליך רצוני. לפי גירסתו של בן-דוד סיגלו לעצמם לפחות חלק מן הבדווים גישה פעילה בתהליך זה.⁴¹ סיגול זה התאפשר הואיל ועיבוד קרקע, אם להשתמש במונחיו של זאצמן, כבר היה בשבילם "אלטרנטיבה ממוסדת",⁴² גם אם עד אז ננקטה במידה מוגבלת מאוד. דומה, כי בפרספקטיבה היסטורית רחבה יותר ניתן לראות בגישה פעילה זו תגובה על התגברות אי-היציבות הפוליטית במזרח הקרוב, שהחלה עם כיבוש פלשתינה בידי נאפוליון בשנת 1799.⁴³ כבר אז החלה הקרקע להיתפס על-ידי הבדווים כמשאב רב-שימושי, תפיסה שהתחזקה עם השתלטותה המחודשת של

- 36 שם.
- 37 ראה, למשל: D. Porteous, *Environment and Behavior*, Reading (Mass.) 1977; D. Ley, *A Social Geography of the City*, New York 1983.
- 38 ראה: י' בן-דוד וצ' אוריון, "אורח החיים ודפוסי הקיום של בדוויי העזאמה בהר הנגב (שלהי המאה ה-19 וראשית המאה ה-20)", שדה-בוקר 1990 (משוכפל); ד' גרוסמן, "הפלאה והבדווי בשולי המדבר – מערכת יחסים ואיסטרטגיות קיום", בתוך: ד' גרוסמן וא' מאיר (עורכים), *הישוב הערבי בישראל – תהליכים גאוגרפיים* (כרפוס).
- 39 ראה: ביילי (לעיל, הערה 24); G. Kressel, J. Ben-David & A. Abu-Rabia, "Changes in Land Usage by the Negev Bedouin Since Mid-19th Century", *Nomadic Peoples*, 28 (1991), pp. 28-55.
- 40 ראה: ע' אל-עארף, *שבטי הבדווים של מחוז באר-שבע, תל-אביב 1937*.
- 41 בן-דוד (לעיל, הערה 24).
- 42 ראה: P.C. Salzman, "Processes of Sedentarization as Adaptation and Response", in: P.C. Salzman (ed.), *When Nomads Settle*, New York 1980, p. 4.
- 43 ביילי (לעיל, הערה 24).

הממשלה העות'מאנית על הנגב וגיבוש אחיזה בו לאחר נסיגת צבא נאפוליון סמוך לאחר הכיבוש.

אכן, סממניה הראשונים של הטריטוריאליזם החלו להופיע בתחילתה של תקופה זו. על-מנת לבחון תהליך זה לעומקו, יתמקד הניתוח שלפנינו בדרווי הנגב המרכזי תחילה. כניגוד לדרווי הנגב הצפוני, ששכנו על ספר האיזור הנושב ונחשפו להשפעותיו הטריטוריאליזם, באו שבטי העוזאמה, אשר היגרו מסיני לנגב המרכזי, כמגע מועט יחסית עם השפעות אלו. בחינתו של התהליך בקרבם עשויה אפוא לשמש כסיס נוח להבנת התהליך בקרב שאר דרווי הנגב. בניתוח כאן ייעשה שימוש במידע שנאסף במסגרת מחקרים שונים על תהליך המעבר להתיישבות-קבע של בני העוזאמה, אשר ינותח במונחי תהליך הטריטוריאליזציה.⁴⁴

הסוגיה החשובה ביותר קשורה במושג "דירה". הדירה החלה להתפתח למהות מרחבית נוקשה יותר מזו שתוארה לעיל ביחס לדרווי המזרח התיכון. בעיני דרווי העוזאמה החלה הדירה להיות שטח שהשתייך בלעדית ליחידת משקבית משפחתית מסוימת וכללה הן את שטחי המרעה הן את החלקות המעובדות. משלב זה ואילך אין עוד אפשרות לתאר את הדירה כטריטוריה ניידת, אלא כישות קבועה מבחינה מרחבית ותחומה בגבולות.

מהות חדשה זו של הדירה התפתחה בארבעה שלבים. בשלב הראשון, שלב ההיאחזות, חיפשה המשפחה בנדודיה מסיני איזור מרעה בסמוך למקור-מים. בארות שסיפקו מים כל השנה הפכו לנחלת השבט ונקראו על שמו, ואילו בארות עונתיות הפכו לנכס משפחתי. בשלב זה תאם גבול הדירה המשפחתית את מרחקי יוממות הרעייה ממקור-המים, אך מקורות המרעה והמים הקבועים עדיין היו בבעלות שבטית והיו חופשיים לכול, שריד של האידיאולוגיה הנוודית של אל-טריטוריאליזם.

בשלב השני החלה התרחבות הדירה הפסטוראלית לדירה אגרו-פסטוראלית. כבר במהלך שלב זה החלה התפצלות קרקעות שהתאימו לפלחה חרבה בין משפחות מורחבות של השבט, על-פי תוואים טופוגרפיים, בעיקר קווי פרשת-מים מקומיים. שיטת חלוקה זו אפשרה רעייה במעלה חלקת הקרקע ואספקת מייגגר לקרקעות מעובדות בחלקיה הנמוכים. הדירות המשפחתיות התפתחו במקביל לאגני-הניקוז המקומיים ונקראו על-שם היחידה החברתית הרלוואנטית (המשפחה, החמולה או הרובע). חזקה על קרקע מעובדת, שהיא מקבילה לבעלות, החלה אפוא להתפתח כמכשיר להבחנת הדירה מן השטח השבטי המשותף. אחת מצורות הבלעדיות של הדירה באה לידי ביטוי בפיתוחו של מיתקן-מים חדש (באר או בור-מים), שהופרט מיד כדי להברילו מן המקורות השבטיים. באופן זה החלה הדירה המשפחתית ללבוש אופי של טריטוריה אל-שבטית ואל-קהילתית.

המשך התהליך היה חלקוק (פארצלציה) פורמאלי יותר של הקרקעות המעובדות. חשיבות ערכה של הקרקע לחקלאות, ולא רק לרעייה, החלה לחדור בהדרגה לתודעת בני העוזאמה, למרות הסיכון הכלכלי שהיה כרוך בכך בתנאים האקולוגיים של איזור הר הנגב. בעקבות זאת

44 ראה בעיקר: ש' בר-צבי ו' בדרוד, "דרווי הנגב בשנות ה-30 וה-40 של המאה ה-20 כחברה נוודית-למחצה", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, י (1978), עמ' 107-136; בדרוד ואוריון (לעיל, הערה 38).

גברו הביקוש וההתחרות על הקרקע, שהיתה לפני כן מוצר חופשי.⁴⁵ כתוצאה מכך דרש עתה תהליך חלקוק הקרקע תיאום רב יותר בין זקני וראשי החמולה או הרובע ובין אמצעים פורמאליים יותר למיון וסיווג בעלויות הקרקע ותקשורן. לפיכך החלו הכדוויים לסגל לעצמם שיטות לתיחום חלקות-קרקע מעובדות וסימון, תחילה באמצעות ערימות אבנים (רוג'ום), ולימים בשיטות נוספות.

השלב האחרון בהתהוות הדירה במובנה החדש היה הופעתם של מיתקנים הקשורים בעיבוד הקרקע. מיתקנים אלה נועדו בעיקר לאגירת ואחסנת היבולים ומוצרי הצאן (כגון מנטרה, זאליבה ומוטמרה), ובהמשך גם לאחסנת כלי-בית. הם היו טיפוסיים לחברה במעבר, שעדיין לא התיישבה התיישבות של קבע, והנוודות הפסטוראלית עדיין היתה מרכיב כלכלי נכבד למדי, אך נראה, שאחד הסממנים החשובים ביותר היה הופעת בתי-הקברות (מאקברה). לפני כן מידת התקשורתם הרגשית של הכדוויים הנוודים-הרועים למתיהם היתה מועטת ביותר, והללו נקברו בכל מקום אפשרי. נורמה זו מתקשרת לדיון שלעיל בסוגיית הפרטיות ומעמד הפרט בחברה זו. עתה, עם תחילת השימוש באתרים קבועים לבתי-קברות ולאיתרי עלייה לרגל, החלה תופעה זו לקבל משמעות של ייחוס מובן טקסי וערכיות רגשית למקומות בתוך הדירה. הדירה נהפכה אפוא לטריטוריה מוגדרת, לאובייקט מרחבי מוגדר, שאליו כבר מייחסים את התכונות האל-מרחביות של החברה. ניתן להניח, שתהליכים דומים התרחשו גם בשאר חלקי הנגב ועוררו מלחמות חוזרות ונשנות בין שבטים או מטות על השליטה בשטח, דבר שתרם לאי-יציבות פוליטית. הממשלה העות'מאנית הגיבה על אי-יציבות זו באמצעות "חוק הקרקעות" משנת 1858, שלדעתנו מסמן את תחילת האצתו של תהליך הטריטוריאליזציה. ואכן, הנטייה אל הקרקע החלה מאז להיות הלך-הרוח שרווח בקרב הכדוויים.⁴⁶ טעם זה הניע גם לקראת פורמאליזציה של הטריטוריה השבטית בין השבטים, תהליך שסימנו הראשונים החלו, כנראה, עוד לפני "חוק הקרקעות"; דוגמאות ממרכז סיני מביא סטיוארט.⁴⁷ אך פורמאליזציה גיאוגרפית מלאה של הטריטוריות השבטיות בנגב ניתנה על-ידי הממשלה העות'מאנית רק בשנת 1906 (וראה אזור).

יש אפוא קשרי-גומלין בין הפורמאליזציה הטריטוריאלית ברמה השבטית לבין זו שברמות הנמוכות יותר בתוך השבט, ועדויות לכך מביא גם לואיס⁴⁸ בדיון על שבט צח'ר שבעבר-הירדן. חריטתו של תהליך זה אל תוך החברה הנוודית מושפעת מן התהליך ברמה גבוהה יותר, אך היא טמונה, כנראה, בנטיית סמויות הרווחות בקרב בניה, נטיות שקודם-לכן לא קיבלו ביטוי חיצוני פורמאלי. נטיות אלו תוארו היטב במחקרו של הובס על כדווי הח'ושמאן הנוודים של שבט המעאזה שבמזרח מצרים,⁴⁹ אף שהאידיאולוגיה השבטית שם אינה מאפשרת זכויות פרטיות על מקומות ועל משאבים בתוך הטריטוריה הכללית של השבט. מקומות ומשאבים אלה מוגדרים

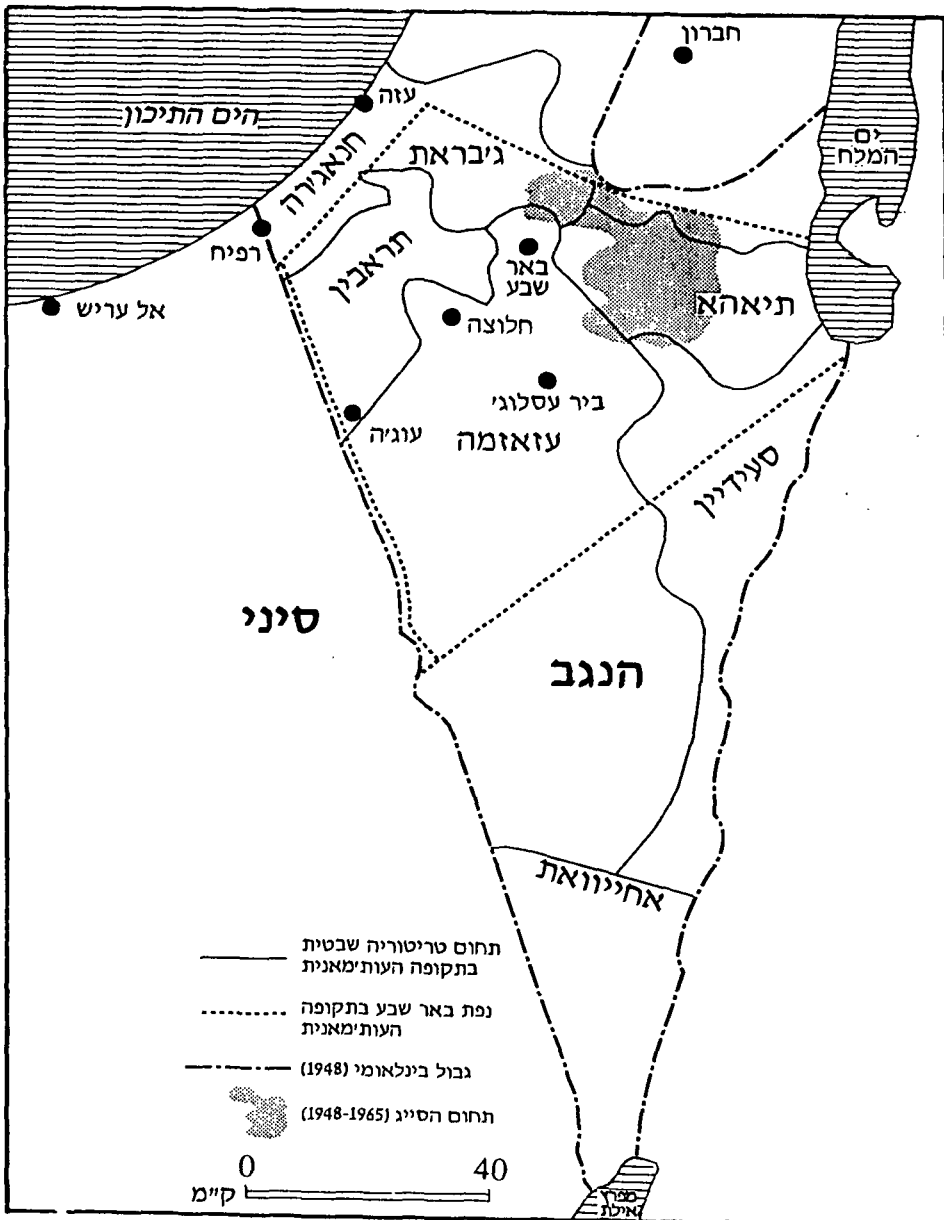
45 ראה: י' כרסלבסקי, הידעת את הארץ, ב: הנגב, תל-אביב 1947.

46 ראה: ט' אשכנזי, הכדוויים – מוצאם, חייהם ומנהגיהם, ירושלים 1957.

47 ראה: F.H. Stewart, *Bedouin Boundaries in Central Sinai and the Southern Negev – A Document from the Ahaywat Tribe*, Wiesbaden 1986.

48 לואיס (לעיל, הערה 29).

49 ראה: J.J. Hobbs, *Bedouin Life in the Egyptian Wilderness*, Austin 1989.



טריטוריות הבדווים בנגב במאות הי"ט והכ'
(המקור: אל-עארף, הערה 40)

כקניין משותף של השבט. אך ברמות נמוכות יותר, כגון המשפחה והפרט, מתפתחים קשרים רגשיים עמוקים ליחידות אזוריות קטנות ולמשאבים הטבעיים שבהן, המקבלים משמעות סמלית והתנהגותית. קשרים אלה מתבטאים בביקורים תכופים יותר במקומות אלה במסגרת נדירת הרעייה מאשר במקומות אחרים, וביקורים אלה קשורים, כמובן, באופי המרעה במקומות אלה. שורשיות זו אף מפתחת בקרבם אחריות עמוקה לשימור המשאבים, תופעה אשר לנוכחותה בקרב נוודים מייחס הובס משקל רב הרבה יותר משייחם לה המחקר המדעי עד עתה. נטיות אלו נעשות, כנראה, גלויות ומפורשות יותר, גם אם לא פורמאליות, עם ההיווצרות בפורמאליזציה הטריטוריאליזם כרמה השבטית. הטריטוריה של שבט המעאזה נקבעה באופן פורמאלי עוד בתחילת המאה ה־ט, כמאה שנה לאחר הגירתו של השבט מחצי האי ערב, וטריטוריה זו הוכרה לימים על־ידי הממשלות השונות במצרים. במהלך תקופה זו, גם אם לא התרחשו תהליכים של התיישבות־קבע, הנטיות לייחס משמעות מיוחדת למקומות מסוימים הלכו וגברו, וכמוהן הרצון לשמר את תכונותיהם ואיכויותיהם השונות, שהן רלוואנטיות לעולם הנוודי.

אכן, מרגע שהחלה הפורמאליזציה הטריטוריאליזם ברמת המאקרו השבטית בנגב היתה חזיתותה אל הרמות החברתיות־הפוליטיות הנמוכות יותר בלתי־נמנעת. מתוך מחקרם של קרסל ועמיתיו עולה, ששטחי מרעה שבטיים אכן עברו תהליך של חלקוק לחלקות משפחתיות קטנות לצורכי עיבוד חקלאי, ובהמשכו החלה הפרטה.⁵⁰ לשינוי זה במעמד הקרקע הם מציינים שלוש סיבות: (א) התפתחות אווירה של בטחון פוליטי וכלכלי, אשר עודדה השקעה בחקלאות לאחר התיישבות במערכת היחסים הפוליטיים הבין־שבטיים בשלהי המאה; (ב) תחילת תהליך ארוך של הידרדרות במעמד השבט, בגודלו ובאחריותו להבטחת זכויות מרעה שוות ובלעדיות לכל חבריו אל מול עליית כוחה של הממשלה בהרגעת האיבה הבין־שבטית, ואף בתוכו; (ג) הגירתם של פלאחים מבחוץ אל תוך האיזור.

מזווית טריטוריאליזם ראוי להדגיש את הופעת ההיבט הליגאלי־המשפטי של הקרקע המדברית באמצעות עליית מעמדם של שופטים שבטיים בפסיקה בסכסוכים בדבר בעלות על הקרקע. יתירה מכך, לראשונה החלה הקרקע להיות מוערכת במונחים של שוק המקרקעין. הליגאליזציה הפנימית והקניית ערך כלכלי לקרקע מציינות בעינינו את תחילתו של מפנה אידיאולוגי ביחס לטריטוריה. הדירה, במובנה המסורתי, המשיכה לאבד מחשיבותה, והחלה לקבל משנה־תוקף כקרקע פרטית, על המשאבים הכלולים בה. קרסל ועמיתיו אף טוענים, שגם לכך היה היזון חוזר שלילי על מעמד השבט, שכבר אז החל, כאמור, להידרדר.⁵¹ כאשר בני השבט נהפכו בהדרגה לבעלי הקרקע – לעומת המושג "מושאע", שהתייחס לקרקע מעובדת כשטח המרעה השבטי המשותף – ירד מעמדו היחסי של השבט, שנקבע קודם־לכן על־ידי גודלו הדימוגרפי והטריטוריאלי. הפרטת הקרקע הפכה אפוא למנוגדת למושג השבטיות והלכידות הפוליטית.

בעוד ששתי הסיבות הראשונות להופעת מעמדה החדש של הקרקע התאימו לכל שבטי הכדורים בנגב, הסיבה השלישית היתה רלוואנטית במיוחד לכדורים ששכנו בספר האיזור הנושב

50 קרסל ואחרים (לעיל, הערה 39).

51 שם.

בנגב הצפוני. משמעותם של תנאיו האקולוגיים המשופרים של איזור זה במונחי מישקעים ופרולוגיה היא, שמשאבים אלה הם בני-חיוזי וצפופים יותר מאשר בשאר חלקי הנגב. ואכן, ההתחרות עליהם גברה לא רק מבפנים, בין הברווים עצמם, אלא גם מצד איכרים ועובדי אדמה חיצוניים, אשר מסיבות שונות החלו להגר לאיזור מאזורים מיושבים שכנים ואף רחוקים. ראשוני המהגרים החלו להגיע לאיזור צפון הנגב עוד בשלהי המאה הי"ח, אך גלי ההגירה העיקריים התרחשו במאה הי"ט.⁵² מהגרים פלאחים אלה הפכו עד מהרה לאריסים-קליינטים של קרקעות הברווים, תהליך שהביא להופעתה של חלוקת עבודה במרחב זה: משפחות ברוויות עסקו ברעיית צאן ומקנה, בעוד שחלקות הקרקע שלהן עובדו בידי האריסים הפלאחים. תהליך דומה של חלוקת העבודה בין הברווים לבין אריסיהם הפלאחים מתאר לואיס אצל שבט בני צ'ח'ר בעבר-הירדן.⁵³ התגברותו של תהליך זה בשלהי המאה הי"ט הביאה לכמה תוצאות. ראשית, הריבוד החברתי בתוך השבט, שלפני-כן נקבע על-ידי קשרים אגנאטיים, החל עתה לקבל מימד קאפיטאליסטי אגרארי, והתרחב הפער הכלכלי בין משפחות ברוויות שאימצו לעצמן חלוקת עבודה זו לבין אלו שנמנעו מכך. שנית, גידול הלחץ הדימוגראפי על הקרקע האץ את תהליך הפרטתן של חלקות העיבוד ואת הקנייתם של מונחי שוק לערך הקרקע. הקרקע החלה בהדרגה להיות מוצר עובר לסוחר, בניגוד למעמדה אצל הנוודים-הרועים. שלישית, הברווים החלו לקיים באופן מסודר מערכת פנימית ליגאלית-למחצה של הליכים רשמיים-למחצה להורשת קרקע, שהתבססה על המנהגים המקובלים בכפרי-הקבע שבשכנותם.

אך סימנים אלה להתחזקות הטריטוריאליזם, בנסיבות של התחרות גוברת על משאבים צפופים ובני-חיוזי, התפתחו בנסיבות חשובות נוספות: התגברות השפעתו של השלטון המרכזי על חיי הברווים, אשר החלה בשלהי המאה הי"ט ונמשכה ביתר שאת לאחר-מכן. עד אז היתה התהוות הטריטוריאליזם במידה רבה תהליך ריאלקטי, שנבע מתוך החברה הברווית עצמה. אך ההשפעה הישירה והעקיפה של הממשלות השונות רק חיזקה את נטייתם הקרקעית של הברווים, ובכך הגבירה את תהליך הטריטוריאליזציה.

לצד פרסומה של מפת הטריטוריות של שבטי הברווים בנגב על-ידי הממשלה העות'מאנית בשנת 1906 נודעה השפעה חשובה ביותר להקמתה של באר-שבע כמרכז שלטוני אזורי בשנת 1903. העיר הוקמה על-ימנת לחזק את השליטה בנגב עם גבור ההתעניינות הפוליטית של המעצמות האירופיות במזרח הקרוב, ובמיוחד במצרים. אמנם רק ברווים מועטים השתכנו בבאר-שבע, אך ההשפעה על הטריטוריאליזם המתהווה בקרב הברווים היתה משמעותית ביותר. בנדיד מציין את הקמת העיר כציון-דרך בנטיית הברווים להינתק מנוודות רעייה ולעבור להתיישבות של קבע.⁵⁴ צמיחתה התפקודית כעיר-שוק אזורית, נוסף על עזה, שימשה מוצא כלכלי חשוב לנוכח הביקוש החיצוני הגובר לעודפי יבולים חקלאיים, דבר שהגיע לממדים מסחריים והביא לפריחה חקלאית בנגב. זרימת ההון שבאה בעקבות זאת הפכה את הברווים לחלק

52 גרוסמן (לעיל, הערה 38).

53 לואיס (לעיל, הערה 29).

54 בנדיד (לעיל, הערה 24).

אינטגרציה משוק הסחורות, וכלכלתם החלה לקבל אופי מוניטארי מובהק. תהליך זה תרם באופן משמעותי לעלייה ברמת־החיים עם גבור דרישות הצריכה ואפשרויות הרכישה של מוצרים חדשים. אך ההיבט החשוב מבחינה טריטוריאליזם היה שינוי נוסף בגישות הברווים לקרקע. עסקות קרקע כתחליף לתשלום חובות לסוחרים עירוניים הפכו לתופעה נפוצה אפילו בקרב שבטים ומשפחות שלא עסקו בחקלאות, אך שאפו להשתלב במירוץ האזורי אחר שיפור רמת־החיים. התהליך האיטי של צמיחה כלכלית ניוון גם מזרימת הון, שמקורו היה בהתפתחות שוק העבודה האזורי בעקבות מפעלים שיוזמה הממשלה העות'מאנית, כגון סלילת דרכים ומסילות־ברזל, ומהדומנויות מגוונות לעבודה בשכר במהלך כיבוש פלשתינה על־ידי הבריטים במלחמת־העולם הראשונה. בפרספקטיבה היסטורית רחבה יותר סימן כיבוש זה לראשונה את כניסת איזור המזרח הקרוב אל מעגל ההשפעה הכלכלית של העולם המערבי. השפעה זו הביאה לתחילת זרימת הון מערבי, שחלק ממנו, אף־כי קטן, מצא את דרכו לידי הברווים.⁵⁵ ואכן, מאז החלה השתלבות הברווים בכלכלה הקאפיטאליסטית להעמיק, כפי שקרה אצל שבטי בדרווים אחרים במזרח התיכון, כגון בני צח'ר שבעבר־הירדן.⁵⁶

לפתיחת הכלכלה הברווית להשפעות אלו במהלך שנות המנדט הבריטי, ובמיוחד התמסחרות, היו השלכות מבחינת הלחץ על קרקעות מעובדות וקרקעות מרעה. בתקופה זו נמשכה הגירת הפלאחים לנגב, וגם סוחרים באר־שבוע המשיכו לרכוש קרקעות בדרוויות או לקנות שליטה בהן. במקביל החלו להופיע שני מקורות ביקוש חדשים למוצר זה. ראשית, סוחרים ובעלי הון מערים אחרות, בעיקר מעזה, הלכו בעקבות עמיתיהם מבאר־שבוע. שנית, התנועה הציונית החלה לגלות עניין גובר ברכישת קרקעות בנות־עבודה בנגב.⁵⁷ ביקושים אלה החלו להתיר לחברה הברווית מושגי קרקע האופייניים לחברות מודרניות, מושגים שתיארה אותם קרק כאינסטרומנטאליים, ראציונאליים, ליגאליים וטריטוריאליים.⁵⁸

להתגברות הלחץ על הקרקע היו שלוש תוצאות: הגברת החקלאות על חשבון הרעייה, המשך החלקוק וההפרטה של קרקעות שבטיות לבעלות משפחתית והמשך תהליך הליגאליזציה של סוגיות קרקעיות. חקלאות־הבעל הלכה וגברה, ובסוף תקופת המנדט הבריטי הקיפה כ־500 קמ"ר (כ־500,000 דונאם).⁵⁹ ההתיישבות היהודית החדשה בנגב בשנות הארבעים אף ניצלה במידה רבה ידע חקלאי־מדברי שצברו הברווים.⁶⁰ מספר הולך וגדל של בדרווים החלו לעסוק בעצמם בעיבוד קרקע, במקום להפנותה לפלאחים. פעילות זו, שגם סיפקה תוספת מספוא משמעותית לעדרי הצאן, השתלבה בצורה כה הולמת בכלכלת המרעה, עד שלראשונה עמד

55 אשכנזי (לעיל, הערה 46).

56 לואיס (לעיל, הערה 29).

57 ראה: ח' פורת, "מדיניות רכישת קרקעות והתיישבות בנגב ערב מלחמת העצמאות", קתדרה, 62 (1991), עמ' 123–154.

58 קרק (לעיל, הערה 16), עמ' 64.

59 ראה: י' פורת וי' שביט (עורכים), ההסטוריה של פלשתינה – המאנר והבית הלאומי, 1917–1947, ירושלים 1982.

60 ראה: ח' פורת, "תכנון וביצוע של נסיונות חקלאיים בשלושת המצפים בנגב והשפעת תנאי המדבר והחקלאות הברווית עליהם, 1943–1946", אוסקים בגאוגרפיה, 33–34 (1992), עמ' 29–42.

לרשות המשפחה הברווית בסיס-חזרה קבוע, כלשוננו של בן-דוד.⁶¹ בסיס זה דרש אימוץ סוגי מיתקנים נוספים על אלה שנדונו לעיל. ואכן, נוסף על מקורות-מים (בארות ובורות), מיתקנים לאגירה ולאחסון ובתי-קברות, החלו להופיע בשנות השלושים בתי-המגורים הקבועים (באיכה).⁶² הואיל והבית מסמל יותר מכול את המעבר להתיישבות של קבע, אף-כי רק למחצה, הוא שימש מרכיב מכריע בהפיכת החברה לטריטוריאלית עקב אופיו הקבוע. חשיבותו רבה ביותר בשינוי אופייה של הדירה ובהפיכתה לישות משפחתית-מרחבית קבועה, שאינה עוד בת-חלוף.

תהליך המזעור הטריטוריאלי, שהחל עוד במאה ה'ט, החל אפוא לצבור תאוצה. מגמת החלקוק והפרטת הקרקעות השבטיות עוד העמיקה חדרו אל מרחבי הנגב. קרסל ועמיתיו מציינים, שממשלת המנדאט שאפה לבטל את שיטת המושאע, ולכן עודדה את תהליך ההפרטה.⁶³ ואכן, בסיוע הלחץ מצד שוק המקרקעין הגבירה מדיניות זו את תהליך ההפרטה של חלקות מדרוניות, שהחל עוד בעבר. אך הפעם, שלא כבת-הליכים הקודמים, הופרטו גם כל בורות-המים, ישנים כחדשים, שניקזו אליהם מיינגר. קרסל ועמיתיו רואים בכך מפנה חברתי חד. השקעת עבודה בחציבתם ובאחזקתם של הבורות ושל מאגרי-מים אחרים הפכה לצידוק ההפרטה של משאבי-מים אלה ברמת המשק המשפחתי.

הועמקה גם הליגאליזאציה של מעמד הקרקע. עם התעוררות שוק המקרקעין באיזור ולנוכח אי-היציבות בדפוסי הקניין חיפשו השלטונות דרך להסדרת העסקות וליישוב סכסוכי הבעלות המתרבים. דרך זו נמצאה בצורת ייסוד בית-דין למקרקעין בבאר-שבע בשנת 1921.⁶⁴ התווספותו של גורם זה למוסד של שופט הקרקעות השבטי הגבירה אפוא את המימד הליגאלי הפנימי של החזקת קרקעות. אשכנזי אף מציין, כי בימי המנדאט הבריטי החל חוזה כתוב של מכירת מקרקעין להיות נוהג מקובל,⁶⁵ וקרסל ועמיתיו מתארים סוגים של הסכמי מכירת, משכון והחכרת קרקעות,⁶⁶ הכוללים, מבחינת עניינו הטריטוריאלי של מאמר זה, מידע טריטוריאלי מובהק, כגון גבולות החלקה ועצמים הכלולים בה, כגון בורות-מים, מערות ועצים.

מגמה זו של ליגאליזאציה קרקעית, המשקפת את עליית ערכיות הקרקע במונחי השוק, והגידול בעסקות מקרקעין בשנות העשרים והשלושים⁶⁷ סייעו בוניחת הנוהג המסורתי של מתן קרקע במתנה. גם תהליך זה נזכר כציון-דרך בהתפתחות החשיבה הברווית בסוגיות קרקעיות.⁶⁸ אכן, ניתן לראות בכך ציון-דרך בהתפתחות האידאולוגיה הטריטוריאלית של הברווים, הואיל ומסתמנת והולכת הבחנה ברורה בין שני מושגים של בעלות על הקרקע: בעלות ציבורית, המושאע, המתייחסת למשאבי מרעה ומים שבטיים, ובעלות פרטית של משק-בית, המתייחסת

61 בן-דוד (לעיל, הערה 24), עמ' 193.

62 בר-צבי ובן-דוד (לעיל, הערה 44).

63 קרסל ואחרים (לעיל, הערה 39).

64 ראה: א' לוי, מסות על חוק ומשפט, ירושלים 1969.

65 אשכנזי (לעיל, הערה 46).

66 קרסל ואחרים (לעיל, הערה 39).

67 אל-עארף (לעיל, הערה 40).

68 קרסל ואחרים (לעיל, הערה 39).

לקרקע מעובדת ולמיתקני־מים שפותחו באופן עצמאי. הבחנה זו חייבה פיתוח שיטות סימון טריטוריאליזם נוספות על הקודמות (רוג'ום), שלא סיפקו עוד את הצרכים. כך, למשל, מזכיר אל־עארף שתילת חצבים (אליכסול) בנוכחות שני עדים כשיטה עיקרית לסימון גבולות החלקה.⁶⁹ ככל שהלכה ההבחנה בין הבעלות הציבורית לבעלות הפרטית ונעשתה ברורה יותר, כן גבר הסחף במובנה המסורתי של הדירה וגבר מובנה החדש. בן־דוד ואוריון מצביעים על הופעתן של חוות משפחתיות פרטיות־למחצה בתקופה זו.⁷⁰ היו אלה, כמובן, כמה יחידות־דירור משפחתיות משולבות, שכללו הן שטחי מרעה וקרקעות מעובדות הן בורות־מים פרטיים, מיתקני אחסון ואגירה ובתים פרימיטיביים. כמה שייחים אמידים אף הקימו כעין אחוזות, ובהן בתים מסוגננים, בארות עם משאבות מיכאניות, אסמים גדולים וטחנות־קמח, ואפילו פיתחו חקלאות־שלחין. תהליך זה השפיע על התפוררותו ופיזורו של מחנה המרעה המסורתי.⁷¹ הנטייה לזכות בבעלות על חלקת עיבוד הסמוכה לאוהל המשפחתי לא אפשרה עוד את המשך קיומם של המאהלים הגדולים והצפופים, שאפיינו את הנוודות הפסטוראלית קודם־לכן.

מתוך סקירת התמונה במחצית הראשונה של המאה העשרים עולה אפוא, שמעורבות המינהל הממשלתי והכלכלה הקאפיטאליסטית בחיי הבדווים גברה במידה ניכרת. הקמת העיר באר־שבע כמרכז שלטוני מינהלי, ובו בית־הדין לקרקעות, התחלת ההליך של גביית מעשרות כמס יבול, הקמת עוד מרכזי־שלטון קטנים (בביר עסלוג', בחלוצה ובעוג'ה; ראה אזור) וחיווץ (externalization) ופרולטאריזאציה של הכלכלה הבדווית אל שוקי המקרקעין והעבודה – לכל אלה היו השפעות ישירות ועקיפות על הטריטוריאליזאציה של החברה הבדווית מן הרמה השבטית כלפי מטה, אל רמת המשפחה והמשק המשפחתי.

תהליך זה הואץ עם הקמת מדינת ישראל והטלת תקנות והסדרים חדשים על החברה הבדווית. מערכת היחסים בין חברה זו למדינה כבר נותחה בעבר בקשר למתח הצנטריפוגאלי–צנטריפטאלי שהוטלה אליו.⁷² מסיבות פוליטיות־בטחוניות הועברו רבים מבין כ־70,000 הבדווים שנותרו בנגב (כ־15% מכלל בדווי הנגב עד שנת 1948) משטחיהם אל איזור הסייג (ראה אזור), בסמיכות לבדווים שכבר שכנו שם. צמצום משאבי המרעה והמים על־פני שטח שהיה עתה רק כ־20% מן הטריטוריות הבדוויות בעבר פגע ביכולת הבדווים להמשיך ולקיים את כלכלת המרעה, שדעכה ממילא. זאת ועוד, באימוץ חוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858 הפכה הממשלה, למעשה, את כל הקרקעות הבלתי־מעובדות לקרקעות מדינה (מירי).

קרסל ועמיתיו תולים בצעדים מינהליים ומשפטיים אלה את העמקת מעורבותם של הבדווים בחקלאות וההשקעה בה, את נטייתם להמשיך לחלק ולהפריט את קרקעותיהם, אפילו את קרקעות המרעה, ואת מאמציהם הגוברים לסמן את החלקות הפרטיות, דבר שרק עתה החלו לעשותו בפומבי.⁷³ מרידת וסימון גבולות החלקות החלו עתה להיעשות בשיטות מדויקות וברורות יותר,

69 אל־עארף (לעיל, הערה 40).

70 בן־דוד ואוריון (לעיל, הערה 38).

71 אשכנזי (לעיל, הערה 46).

72 ראה: א' מאיר ו' בן־דוד, הנהגות המוגרסית פריזנית בקרב בדווי הנגב, דו"ח מחקר, ירושלים 1989.

73 קרסל ואחרים (לעיל, הערה 39).

כגון שתילת שורות של שיחיקוצים רבי-שנתיים, הקמת גרורות-אבן, חקיקת סמלי או שמות קבוצת השורות על הסלעים, חרישת תלמים עמוקים וקבורת אבנים שרופות בקרקע במקרה שנדרשה הסתרת הפעולה. בכמה מקרים נעשו פעולות המדידה והסימון בנוכחות עדים, במגמה למנוע סיבוכים בעתיד. חלק משיטות אלו אומצו עוד בימי המנדאט הבריטי. שיטות חדשות, שהפכו לשכיחות למדי במדינת ישראל, כללו נטיעת עצים, ובמיוחד זיתים, הקמת סכרים קטנים, דירוג מדרונות והקמת מבני-קבע. השיטה האחרונה נחשבה להפרה של חוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858 ושל חוק התכנון והבנייה משנת 1958.

תהליך הטריטוריאליזאציה, שהושפע עד כה בעיקר ממגמות כלכליות של שוק המקרקעין החופשי, קיבל עתה מימד חדש. מעולם לא הוכרו, למעשה, זכויות הברווים לבעלות חוקית על קרקע, גם לא על-ידי ממשלת המנדאט הבריטי והשלטון העות'מאני.⁷⁴ גם על-פי החוקים החדשים סירבה ממשלת ישראל להכיר בטענות הברווים לבעלות מכוח החזקה. המימד החדש שהתווסף עתה לתהליך הטריטוריאליזאציה הוא של מחלוקת פוליטית בין הברווים לבין המדינה. שוק המקרקעין החופשי שהתקיים בנגב בעבר נעלם מרגע שהוכרו כל קרקעות הברווים כקרקעות מדינה על-פי החוק העות'מאני. לאור החשש מפני השתלטות המדינה על קרקעותיהם הפכה מחלוקת זו לכוח המניע העיקרי להגברת התהליכים של הפרטת הקרקעות השבטיות ושל תיחום וסימון החלקות.

העמקת תהליך הטריטוריאליזאציה הוסיפה להשפיע באופן שלילי על מעמד השבט. השליטה במשאבים והפיקוח עליהם, שהיו לפני-כן על בסיס שבטי, הופקעו בהדרגה מידי השבט והועברו כלפי מטה, לרמת המשפחה. תהליך זה הביא להתמוטטות מערכות הסמכות השבטית המסורתית. בחיבורו על החברה הברווית, המתייחס בעיקר לתקופת המנדאט הבריטי, מציין אשכנזי, שכבר אז חלה נסיגה של הרמות הבכירות של סמכות זו (המטה והשבט), ואת תפקידיהן נטלו החמולה, המשפחה המורחבת והמשפחה הגרעינית.⁷⁵ למסקנה זו שותפים גם קרסל ועמיתיו.⁷⁶ לעומתם טוען מרקס, כי השבט הברווית במזרח התיכון, ובכלל זה בנגב, עדיין משמש מסגרת רחבת-ממדים לשימור קשרי שארות והשתייכות ולקיום הכלכלה המסורתית.⁷⁷ ואולם, כפי שהראינו לעיל, המרכיב האחרון ניטל על-ידי יחידות משקייהבית, אשר במונחיו של פאבייטי⁷⁸ הן היחידה העיקרית להתחדשות החומרית והאידיאולוגית. הקשרים בין חברי גוף חברתי זה אכן חזקים, אך חיוק זה נעשה למטרת שליטה במשאביו הטריטוריאליים, ולא דווקא לשימור הזהות, השייכות והסולידאריות השבטית.

74 בן-דוד (לעיל, הערה 24).

75 אשכנזי (לעיל, הערה 46).

76 קרסל ואחרים (לעיל, הערה 39).

77 מרקס (לעיל, הערה 23).

78 U. Fabietti, "The Control of Resources among the Bedouin of Arabia – The Role of the Domestic Group", Paper Presented at the 21th International Congress of Anthropological and Ethnological Sciences, Zagreb, 1986; idem, "Control of Resources and Social Cohesion – The Role of the Bedouin Domestic Group", *Nomadic Peoples*, 28 (1991), pp. 72-81

כמידה רבה ניתן לראות בהתפתחויות אלו תהליך של דיפרנציאציה חברתית ושל הבחנה מעמית בחברה שהיתה בעבר אלימית, ובמידה רבה הומוגנית מבחינה חברתית. משמעותו של תהליך זה טמונה בחשיבות הגוברת שמייחסות היחידות המשקיות המשפחתיות למשאביו המרחביים והאל-מרחביים לעומת המשאבים השבטיים המשותפים. והותן של יחידות אלו וקשריהן החברתיים מתקשרים עתה יותר לטריטוריה הפרטית שלהן ולתכולתה מאשר לארגון החברתי-הפוליטי השבטי הגדול, שהקנה להן בעבר את זכויותיהן על המשאבים המשותפים ואת הנגישות אליהם. במלים אחרות, מחברה שבה הטריטוריה הוגדרה מבחינה חברתית ופוליטית באמצעות קשרים חברתיים והשתייכות שבטית החלו הכדורים לחצות את קו ההפרדה לעבר חברה שבה מוגדרים יחסים חברתיים על-ידי רכוש טריטוריאלי פרטי והמשאבים המצויים בו. בנקודה זו ראוי לשוב לדיונו של פאבייטי על כדורי השמר של פרוכניציט חאיל שכערב הסעודית, שם התרחשו תהליכים דומים למדי.⁷⁹ בשנות השישים החליטה ממשלת סעודיה לחלק את אדמות השבטים למסורות פיתוח חקלאי. תהליך חלוקת הקרקעות אמנם היה מבוסס על אמות-מידה של חברות שבטית, אך המדינה סירבה להכיר בכוח החזקה והשליטה של הכדורים על המשאבים באזור זה, ובכך הפקיעה אותם למעשה, בלי לשנות את אופי הבעלות. בשנות השמונים החלו הכדורים לפתח גישה דו-ערכית לתהליך ולתוצאותיו. ברמה האידאולוגית נטו הכדורים לאשרר בתקיפות את הלכידות השבטית הפנימית ושרטטו קווי הפרדה ברורים בין הטריטוריות המחולקות של קבוצות שבטיות. הם אפילו הדגישו את ציפיותיהם מן הממשלה לכיבוד הבעלות על משאבי המרעה המסורתיים של כל קבוצה. במלים אחרות, הכדורים תפסו את נגישותם אל המשאבים החקלאיים ושליטתם בהם כדומה למשאבי המרעה, שהיו מבוססים, כאמור, על זכויות שבטיות והיו נתונים להחלטות ברמה זו בלבד. ברמה המעשית התירה ממשלת סעודיה ליחידים לממש את הבעלות על חלקות הקרקע לאחר שלוש שנות עיבוד. הליך זה חולל את התפתחות שוק המקרקעין ושוק העבודה השכירה בחקלאות. בכך החל תהליך הפרטה טריטוריאלי, שבו הזכות לקניין פרטי החליפה את הזכויות הקולקטיביות השבטיות המסורתיות של הנגישות לקרקע ולמשאבים שבה. במקביל לכך אפשרה ההתפתחות החקלאית ייצור מספוא, הפחתת התלות בשיטות ייצור פסטוראליות מסורתיות והגדלת רווחיותם של הכדורים. כלכלתם, במיוחד עם הפיכתה לתלויה מבחינה פונקציונאלית בכלכלת עיר-המחוז חאיל, הפכה לכלכלת כספים כמעט מלאה. לכן הביעו הכדורים שהחלו להיות מעורבים בתהליך זה עמדות שהיו רחוקות ביותר מאלו שהובעו ברמה האידאולוגית. הם דחו כל קשר בין הקהילה לטריטוריה, ובמקום זה הדגישו את איתנותם של משקי-הבית היחידים בקבוצות השארות השבטיות. כתוצאה מכך החלו הלכידות והסולידאריות השבטית להתפורר. מסקנתו של פאבייטי היא, שהפקעת הזכויות המסורתיות מידי השבט הניחה את היסוד לתהליך של דיפרנציאציה חברתית פנים-שבטית. מערכת היחסים החברתיים כבר נסמכה פחות על השתייכות שבטית או על שארות ויותר על עושר אישי וקניין פרטי.⁸⁰ במלים אחרות, כדורי

79 שם.

80 שם.

השמר, בדומה לברווי הנגב, החלו לחצות את קו ההפרדה מהגדרה חברתית של טריטוריה להגדרה טריטוריאלית של יחסים חברתיים.

אך מקורותיו של תהליך הריבוד החברתי בקרב ברווי הנגב אינם טמונים רק בתהליכים הפנימיים של הפרטת קרקעותיהם או בהשתלבותם בכלכלת-השוק המוניטארית. סימניו המוקדמים של תהליך זה באו ממקור חיצוני, בעקבות הגירת הפלאחים לנגב במרוצת המאה ה"ט. גרוסמן גורס, כי הפיכת הפלאחים לברווים במהלך חדירתם לסביבה הברווית היא אחת הסיבות לצמיחת אי-השוויון בחברה הברווית.⁸¹ הדיפרנציאציה החברתית שבין הברווים לפלאחים השתקפה בהבדל החד בחופש הבחירה של איסטרטגיית הקיום בין שתי הקבוצות. להבחנה בין איסטרטגיות אלו משתמש גרוסמן במונח "ספיקת מינימום" במסגרת המושג "כושר הנשיאה". איסטרטגיית מינימום הספיקה, שאימצו הברווים הנוודים, פירושה ויתור על יתרונות משנים ברוכות על-מנת להבטיח קיום בשנות מחסור. אפשר היה לבצע לפחות חלק מאיסטרטגיה זו על-ידי גמישות מרחבית, המבוססת על כלכלת מרעה. איסטרטגיה זו לא עמדה באותה מידה לרשותם של הפלאחים שבקרב הברווים. על-פי ניתוחו של גרוסמן הצורך בסוג מסוים של ביטוח נגר כשלון מוחלט בעתות בצורת או אי-שקט פוליטי היה הגורם העיקרי בהישרדות הנוודות הפסטוראלית בספר המדבר. בחקלאות, שהיא פגיעה יותר לסיכונים אלה, טמון פער כלכלי בין שנים ברוכות לשנות מחסור. בשביל האיכרים הפלאחים היה פער זה גדול יותר מאשר בשביל הברווים הנוודים, גם אם האחרונים החלו להיות מעורבים בה עמוקות. פער זה, שנבע מהעדר חופש-בחירה של הפלאחים, היה, כנראה, הגורם לנחיתותם החברתית בחברה הברווית.

עדיפות תפיסה ריבודית-חברתית זו בעיני הברווים נובעת מן הפרספקטיבה של איסטרטגיית הנוודות הפסטוראלית. אך עצם חדירת הפלאחים והחקלאות לחברה הברווית יצרה תהליך מנוגד של הפיכת הברווים הנוודים עצמם לפלאחים. תהליך זה עוד הגביר את הריבוד החברתי, שכן הברווים עצמם החלו לעבור תהליך של הינתקות מנוודות פסטוראלית. כתוצאה מכך החל להיווצר רצף חברתי על-פי דרגת התרחקות זו, ועמו גם נוצרה שניות בתחושה המעמדית. חבוק ומאיר בן-דוד גורסים, שתחושה זו של שניות שואבת באופן אתנוצנטרי משני קצות הרצף.⁸² בהתאם לכך טוענים הברווים הסמוכים יותר לקצה הנוודי של הרצף לעליונות חברתית בהסתמך על רבקותם בתרבות הנוודית הטהורה. מנגד טוענים גם מי שסמוכים יותר לקצהו האחר של הרצף לעליונות לאור התפתחותם התרבותית והכלכלית. אך הפיכת הברווים לפלאחים ותהליך הדיפרנציאציה החברתית אינם יכולים להסתיר את העובדה, כי המימד העיקרי של ריבוד חברתי היה ונשאר המימד ההיסטורי, היוצר הבחנה בין הברווים האמיתיים לבין ברוויים פלאחים.

תהליך חיצוני זה של ריבוד חברתי, שהוא משמעותי ביותר בחברה הברווית מבחינה חברתית-פוליטית, משמעותי בעיקר מן הבחינה הטריטוריאלית. אף-על-פי שהפלאחים סיגלו לעצמם את עקרונות הארגון החברתי-הפוליטי של החברה הברווית המארכת והתארגנו בקבוצות ערבות המבוססות על קשרי-דם, הם נשארו במעמד של נספחים. הפרדה חברתית בין הברווים לבין הפלאחים – כפי שניתן לשפוט, למשל, על-פי הגורם המכריע של נישואית-ערובת – היא

81 גרוסמן (לעיל, הערה 38).

82 חבוק (לעיל, הערה 32); מאיר ובן-דוד (לעיל, הערה 72).

עדיין מוחלטת. יתירה מזו, קבוצות פלאחים, כפי שטוען מרקס,⁸³ בעקרון לא השתייכו באופן קבוע לאף שבט בדווי אחד. קבוצה מסוימת של פלאחים היתה עשויה להתפלג בהשתייכותה לכמה שבטים בעת ובעונה אחת על-פי הסכמים מזדמנים של חכירת קרקע. הואיל ועיבוד הקרקע נמשך באופן מעשי רק כמה שבועות בשנה, קבוצת פלאחים מעין זו שהתה בשאר הזמן במחנה משלה, בנפרד מזה של השבט הבדווי המארח. היתה אפילו נטייה כללית של מחנות פלאחים להימשך זה אל זה, הרחק מאלה של הבדווים. בהיותם חסרי קרקע וללא בסיס קרקעי קבוע שימרו את קשריהם הבין-קבוצתיים באמצעות ריכוז מגוריהם במחנות צפופים. אפילו הפלאחים שעסקו ברעיית צאן נטו לקיים דפוסי נדודים נפרדים מאלה של הבדווים.⁸⁴

ההפרדה המרחבית בין הבדווים האמיתיים לפלאחים נגרמה לא פחות על-ידי המבנה התרבותי-האידיאולוגי מאשר על-ידי המבנה הפוליטי והכלכלי. הפרדה חברתית-מרחבית אפשרה לכל מיגזר לשמר את מערכת ערכיו התרבותיים. היטיב לתאר זאת מרקס, שטען, שעולם ללא צאן ומקנה עשוי להיות לא פחות הרסני לבדווים מאשר עולםם של הפלאחים ללא עיבוד קרקע.⁸⁵ גם הבדלים אידיאולוגיים אלה הביאו, כנראה, להפרדה מרחבית.

מתוך כך עולה, שהפרדה מרחבית בין הבדווים לפלאחים מסתכמת בסוג מיוחד של טריטוריאליזם. טריטוריאליזם במובנה הפשוט ביותר מתייחסת לשימורה של יחידה מרחבית נפרדת, על משאביה הפיסיים, ואילו כאן לפנינו הפרדה מרחבית, שמטרתה גם שימור המשאבים התרבותיים, האידיאולוגיים והחברתיים.⁸⁶ עתה נדרשים מרחבים נפרדים ככלי-קבול⁸⁷ גם לתכונות התרבותיות, האידיאולוגיות והחברתיות של תושביהם, איסטרטגיה שמעולם לא נזקקו לה, עת היתה החברה הבדווית הנוודית הומוגנית מבחינה תרבותית וחברתית.

ניתן עתה לפרש את התהליכים האלה בחברה הבדווית בנגב באופן דומה לזה שהוצע בתחילת המאמר: המעבר של חברה זו מהגדרה חברתית של טריטוריה אל הגדרה טריטוריאליזם של החברה ושל מערכת יחסיה החברתיים. מפרספקטיבה זו התהליך שתואר לעיל כעניין הנובע מבפנים חוזר כאן על עצמו כתהליך חיצוני. הטריטוריאליזם הפכה למכשיר להבחנה בין הבדווים האמיתיים הנוודים-למחצה לבין המרכיב החברתי-התרבותי המסתתף, דהיינו, הפלאחים האריסים המסופחים.

סיכום

הנחת-היסוד של מאמר זה היתה, שאחד התנאים החשובים, ואולי החשוב שבהם, לתהליך העיור העובר על בדווי הנגב בעשורים האחרונים היה הפיכתה של החברה הבדווית לבעלת אידיאולוגיה טריטוריאליזם. חקירתו של תהליך זה של שינוי אידיאולוגי התחקתה אחר תהליכים חברתיים, כלכליים, אקולוגיים ופוליטיים בחברה זו במרוצת המאות ה"ט והכ", תהליכים שנותחו במנחים

83 מרקס (לעיל, הערה 24).

84 שם.

85 שם.

86 וראה גם: קאזימיר (לעיל, הערה 1).

87 סאק (לעיל, הערה 3).

טריטוריאליים. התיזה העיקרית היתה, כי נוודות פסטוראלית היא בעקרון איסטרטגיה אל-טריטוריאלית, וכי יחסים חברתיים בין קבוצות נוודים פסטוראליות קובעים את מערכת היחסים המרחביים ביניהן. תהליך התיישבות-הקבע החקלאית עשוי לשנות את כיוון הסיבתיות באופן שעם סיומו מגדירה החברה את יחסיה החברתיים באופן מרחבי על-ידי הפיכתה לטריטוריאלית. השלבים הראשונים של תהליך זה בקרב הברווים היו בעיקר רצוניים, שכן המעבר לעיבוד קרקע ולמשמעויותיו הטריטוריאליות נבעו במידה רבה מבחירתם של הברווים. בחירה זו התאפשרה הודות לעובדה, שאיסטרטגיית החקלאות כבר היתה בשבילים "אלטרנאטיבה ממוסדת". בהינתן הנסיבות הכלכליות והגיאופוליטיות הם גייסו לצורכיהם את המוסד הזה ממאגר מוסדותיהם, בלי שיכלו לצפות, כנראה, את תוצאותיו החברתיות-הטריטוריאליות. שלביו המאוחרים של התהליך, ובמיוחד לאחר קום המדינה, כבר לא היו רצוניים, אך עתה הפכה האיסטרטגיה הטריטוריאלית ל"אלטרנאטיבה ממוסדת" בעצמה, ועל-פי הנחת-היסוד דלעיל הפכה איסטרטגיה זו לתנאי לנכונותם לקבל את תהליך העיור כמסגרת אקולוגית מתאימה. מאמר זה אינו מעביר הנחת-היסוד זו תחת שבט הביקורת והמחקר המדעי. דיון נפרד יידרש על-מנת לבחון באיזו מידה אכן הופנמה האידיאולוגיה הטריטוריאלית בקרב הברווים המעוררים שבעיירות-הקבע ולבדוק את הדרך שבה היא מעצבת את סביבתם ואת אורח-חייהם במסגרת אקולוגית חדשה זו.

פילאנתרופיה והתיישבות – על יק"א ופועלה בארץ-ישראל

רן אהרנסון

פילאנתרופיה נתפסת על-פירוב בצדקה, כמעשה של חסד, שנועד לשיפור מצבו של פרט נזקק או של קבוצות במצוקה. במסגרת זאת מקובל להתייחס גם לגורמים יהודיים חשובים שפעלו למען "היישוב הישן" בארץ-ישראל, כמו מונטיפיורי וחברת "כל ישראל חברים" (כי"ח). במאמר זה תיבדק הפילאנתרופיה כמסגרת רעיונית וארגונית לפעולתה של חברת יק"א (ראשייהתיבות של Jewish Colonization Association) בארץ-ישראל בשנים 1896–1924. הכדיקה תיעשה תוך שימוש במקורות מגוונים, משניים באופיים, שניתן ללמוד מהם על היקף הפעולות השונות של החברה כגורם בהתיישבות היהודית החדשה בארץ-ישראל בתקופה הנדונה. לא ייעשה כאן שימוש במקורות ראשוניים, שכן המטרה אינה לחשוף גילויים חדשים מחומר ארכיוני גנוז, אלא להעלות בעזרת סקירה כוללת וחשיבה-מחדש הצעה רעיונית להבנת תופעה גיאוגרפית-היסטורית זנוחה. כאמצעות ניתוח ואפיון מקרה מחקר זה ברעתי לעמוד על מקומה של יק"א בתהליך היישובי המסוים, ומכאן להעלות גם כמה קווים כלליים למערכת-הגומלין שבין גורמים פילאנתרופיים לבין התיישבות בכלל.

מטרות הפילאנתרופיה ואמצעיה

פילאנתרופיה מוגדרת כ"סיוע – בעיקר חומרי – ממקורות פרטיים, לנצרכים יחידים, לארגונים ולמוסדות ציבוריים"¹, או כ"מערכת חסדים לזולת, צדקה לעניים וגמילות חסדים עם החלשים, החולים והמקופחים"².

ניתן לחלק את הפילאנתרופיה, על-פי מטרותיה מצד הנותן, לשתי גישות עיקריות, הנובעות משתי מערכות מניעים שונות. הגישה האחת רואה בפילאנתרופיה מצווה של צדקה, העומדת בפני עצמה. גישה זאת בולטת במורשה הרתית היהודית, כמוה כבשאר הרתות, כחלק מן הצינוי האלוהי, ולפי פרשנויות רבות היא עשויה להביא שכר בעולם הזה ובעולם הבא. הגישה האחרת מתייחסת לפילאנתרופיה כאל אקט של הזדהות רגשית-אנושית, הנובעת מרצונו של האדם

1 ראה: האנציקלופדיה העברית, ירושלים-תל-אביב תשל"ו, הערך "צדקה ופילנתרופיה", טור 522.

2 ראה: י' קלנר, אנציקלופדיה למדעי החברה, מרחביה 1978, הערך "פילאנתרופיה", טור 660.

לסייע לאחיו הנזקק. גישה זאת מבוססת על ערכים כלליים, כגון רעיון ההומאניות, והיא בולטת בעיקר בתרבות המערבית החילונית.

הגישה הראשונה עוגנה במערכת של מצוות צדקה וחסד, שפותחו במשך הדורות מבחינה עיונית וארגונית בחברות המסורתיות. בחברות אלו הוקמו והופעלו בדגם קבוע מערכות של מוסדות התנדבותיים לעזרת הנזקק, שפעלו על-פירוב במישור הקהילתי המקומי.³ הגישה השנייה התפתחה במיוחד החל במאה ה"ט, כאשר הוקמו ארגונים פילנתרופיים רבים למטרות סיוע הומאניטארי בתחומי הסעד, החינוך והבריאות, אשר פעלו על-פירוב במישור העל-קהילתי.⁴

מטרתם הבסיסית המשותפת של ארגונים אלה, אז כהיום, היא שיפור רמת חייו של האדם. ואולם, על רווחת הפרט נוספו בעת החדשה גם שאיפות לתיקונים חברתיים, בעיקר באמצעות עידוד בדרכים שונות של יצרנות (productivization). הדרך העיקרית היתה הקמה והפעלה של מערכות מודרניות של חינוך, הן כללי הן מקצועי, לקידום קבוצות בעמדות נחיתות. במקרים רבים היה קהל-היעד מחוץ למרחב הלאומי שאורגנו בו הגופים המסייעים, והם היו אפוא לארגונים בינלאומיים.

במקביל ובמשולב נמשכה תופעת הנדבנות הפרטית של יחידים בעלי אמצעים, שמניעיהם היו לעתים דתיים, לעתים הומאניטאריים ולעתים מעורבים.

יש המסבירים את המניע לפעולתם של הפילנתרופים היחידים ושל ארגוני-הסיוע בקביעה, כי "הצדיקו את מעמדם-הם בסיוע למקופחים".⁵ לגבי נדיבים יהודים בעת החדשה הועלה הסבר נוסף: "חשש מפני הגירה המונית ממזרח אירופה למערבה, מקום מושבם של הפילנתרופים [...] חשש שהיא תעורר שם אנטישמיות".⁶ מרכיבים תכליתיים כגון אלה עומדים, לכאורה, בסתירה למהות הפילנתרופיה ולמטרותיה לפי ההגדרה, כי "כל מעשה-חסד הנגמל לאדם, באשר הוא אדם, ולא משום סיבה אחרת, הריהו בגדר פילנתרופיה".⁷ אלא שהבחנה מוחלטת זו אינה עומדת במבחן המציאות משתי בחינות בסיסיות: הן מבחינת המיון, המתקיים בכל מקרה ומקרה שנבחרים בו מושאי הסיוע מתוך קהל הנזקקים הרחב, הן מבחינת האפשרות כי מסייע יפיק רווח כלשהו – ולו רק במישור הרוחני – שהיתה קיימת מאז ומעולם אפילו במעשה הצדקה בגישה המסורתית. ואכן, בגישה המודרנית בעת החדשה עשויים אינטרסים ריאליים להיות מעורבים לעתים בפילנתרופיה הומאניטארית.

בעת החדשה נעשה צעד נוסף כאשר החלו מדינות-לאום ליטול על עצמן רבים מן התפקידים של ארגוני הפילנתרופיה כסיוע לאזרחיהן הנזקקים בעזרת תחיקה חברתית. ההכרה שסיוע ציבורי הוא זכות אנושית בסיסית הכתה במידה רבה את רגשות הכושה וההסתייגות מצד הנזקקים לעזרה. הענקת שירותי חינוך ורווחה לאומיים הרחיבה אפוא את מעגל הנעזרים, הורידה

3 ראה: E. Frisch, *A Historical Survey of Jewish Philanthropy*, New York 1924

4 ראה: R. Magat (ed.), *Philanthropic Giving – Studies in Varieties and Goals*, New York-London 1989

5 ראה: האנציקלופדיה העברית (לעיל, הערה 1), טור 523.

6 ראה: קלנר (לעיל, הערה 2), טור 663.

7 שם, טור 661.

את סף הנכונות לקבל את השירותים האלה והעלתה את רמת הציפיות של האוכלוסיות החלשות. באשר לאוכלוסייה היהודית, דווקא מצב חדש זה יצר במחצית השנייה של המאה הי"ט ובתחילת המאה הכ' פער גדול, שהעלה את חשיבות הפעולה הפילאנתרופית. עתה שימשה פעולה זו גשר בין היהודים תושבי הארצות המתקדמות, בעיקר במערב אירופה, שניתן בהן סיוע ממלכתי נורמאטיבי רחב, לבין שאר היהודים, שחיו מחוץ למסגרת מדינית מודרנית, ובמיוחד הללו שגרו תחת משטרי־עריצות במדינות מזרח אירופה, בעיקר רוסיה הצארית, או במרחב המוסלמי סביב אגן הים התיכון, כולל ארץ־ישראל העות'מאנית.

הגופים הפילאנתרופיים היהודיים המודרניים, שהתארגנו במערב אירופה, לקחו על עצמם אפוא למלא בתחומים רחבים תפקידים דמוי־ממלכתיים למען אחיהם הנזקקים שמחוץ למערב אירופה. פעילותם הקבועה חרגה מתחומי הרווחה המסורתיים, כגון חינוך כללי ומקצועי, וכללה גם פעילות לזמן מוגבל, שנועדה לפתור בעיות מזדמנות. המדובר בעיקר בסיוע למהגרים יהודים, שיצאו מאז שלהי המאה הי"ט במספרים גדלים והולכים מארצות המצוקה הכלכלית והפוליטית במזרח אירופה.

חברת יק"א ומקומה במחקר

במסגרת פעילות פילאנתרופית זאת להטבת מצבם של יוצאי הריכוז היהודי הגדול והנזקק ביותר דאז – מזרח אירופה – הקים הבארון מוריס דה־הירש מלונדון בשנת 1891 את "החברה היהודית להתיישבות" (Jewish Colonization Association, ובקיצור: JCA או ICA). הבארון הירש, גדול הנדבנים היהודים דאז, תרם את כל ההון לפעילות החברה, שהיתה במשך שנות דור "קרן הצדקה הגדולה ביותר בעולם".⁸ הבארון הירש הרכיב את הנהלת החברה מנציגים של קהילות יהודיות במערב אירופה ושל חברות יהודיות חשובות כמו כ"ח הצרפתית. גם מועצת יק"א והנהלתה פעלו בפאריס, אף שהחברה נרשמה כחברה אנגלית.⁹ מטרות החברה, כפי שנוסחו בתקנונה, היו פילאנתרופיות במובהק:

[...] to assist and promote the emigration of Jews from any part of Europe and Asia [...] to any other parts of the world, and to form and establish colonies in various parts of North and South America and other countries [...]¹⁰

בהתאם למטרותיה השתרעה פעילות יק"א על־פני שלוש יבשות – אירופה, אמריקה ואסיה – והתרכזה בשני תחומים עיקריים: (1) הגירה והתיישבות, כולל תכנון עקירתם של יהודים ממזרח אירופה והעברתם מערבה, והקמת מערך התיישבות בשבילים בארצות אמריקה; (2) חינוך מקצועי, בעיקר הקמתם והפעלתם של בתי־ספר חקלאיים למהגרים. נוסף על כך יזמה החברה גם פעולות

8 ראה: Encyclopaedia Britannica, XIII, London 1910, p. 525

9 ראה: T. Norman, *An Outstretched Arm – A History of the Jewish Colonization Association*, London 1985

10 ראה: A. Ussishkin, "The JCA and a Rothschild in Palestine", *Middle Eastern Studies*, 9, (1973), p. 354

שנועדו להיטיב את מצב היהודים במקומות ריכוזיהם הישנים, כגון הקמת רשת של מוסדות קואופראטיביים לעזרה הדדית במזרח אירופה.

בין מעשי העזרה השונים ליהודי מזרח אירופה ראוי להזכיר בקצרה את הקמתן של עשרות מושבות חקלאיות ברוסיה, באוקראינה ובבסאראביה; הקמת מאות בתי-ספר מקצועיים ויצירת רשת קופות-אשראי בפולין, בליטא ובלאטביה; סיוע למהגרים בקנדה, בבראזיל ובארצות-הברית, ובייחוד למבקשים להתיישב בכפר; עזרה להקמת מושבות בתורכיה ובקפריסין; והקמת כמה בתי-ספר חקלאיים למהגרים צעירים באמריקה ובאסיה הקטנה.¹¹

פועלה המובהק של יק"א התמקד בארגונינה, שם נרכשו מאז שנת 1891 ועד סוף שנות העשרים של המאה ה-20 כשישה מיליון רונאם. על שטח ענקי זה התפרסו 21 גושי מושבות, שהתיישבו בהם כ-30 אלף יהודים, שהועברו ממזרח אירופה, ובעיקר מרוסיה.¹² ארץ-ישראל אמנם היתה אחר מיעדי ההגירה ליהודי מזרח אירופה, אך בשנותיה הראשונות של יק"א כלל לא פעלה החברה בארץ. מקובלת ההנחה, כי התערבותו המאסיבית של גורם פילנתרופי אחר – הבארון אדמונד דה-רוטשילד מפאריס – שסייע לרוב היישובים החקלאיים החדשים של העולים היהודים, הרחיקה את הבארון הירש מפעולה דומה בארץ-ישראל.

ראוי להדגיש, כי לחברת יק"א, כמו לבארון הירש מייסדה, לא היו שום מטרות מדיניות, והיא גם לא ניהלה פעולות לאומיות או "ציוניות". היא עוצבה כתכרה הסועדת יהודים, וכך נשארה גם אחרי שנת 1896, כאשר נפטר הבארון והוחלט על ראשית פעולתה בארץ-ישראל.¹³ במסגרת פילנתרופית זאת יש, לדעתי, לראות לא רק את השקעותיה הרבות של יק"א בארגונינה ובשאר מדינות אמריקה שקלטו אז הגירת-מצוקה יהודית, אלא גם את מעשיה בארץ-ישראל.

פעולתה היישובית של יק"א בארץ-ישראל כמעט נפקדת מן המחקרים והפרסומים הכלליים המסכמים את ההתיישבות היהודית בארץ למרכיביה. כך הדבר בסיכום המקיף ביותר על קורות היישוב החקלאי היהודי החדש בארץ שנכתב עד כה,¹⁴ וכך גם בקובץ היחיד בדורנו שיוחד לתקופת העלייה השנייה, עת מילאה יק"א תפקיד מרכזי בהתיישבות, אלא שאין בו שום מאמר על החברה, ובו סקירה אחת בלבד המתייחסת לפעילות יק"א.¹⁵ אפילו בחיבור מעמיק, המבקש להקיף בחלקיו השונים היבטים מרכזיים בהתפתחות ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל, יוחד ליק"א מקום שולי בלבד.¹⁶

את ההסבר לכך נתן פרופ' רייכמן המנוח, שכתב בשעתו, כי "מעטים עדיין המחקרים שעסקו

- 11 ראה: נורמן (לעיל, הערה 9).
- 12 ראה: ח' אבני, ארגונינה הארץ היעודה – מפעל ההתיישבות של הכרן דה הירש בארגונינה, ירושלים 1973.
- 13 ראה: הנ"ל, "חברת יק"א והציונות", בתוך: ח' אבני וג' שמעוני (עורכים), הציונות ומתנגדיה בעם היהודי, ירושלים 1990, עמ' 125–144.
- 14 ראה: ח' גבתי, מאה שנות התיישבות – תולדות ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל, א-ב, תל-אביב 1981.
- 15 ראה: ד' גלעדי, "כלכלה וחברה בתקופת העלייה השנייה", בתוך: מ' נאור (עורך), העלייה השנייה, 1903–1914, ירושלים תשמ"ה, עמ' 7–16.
- 16 ראה: י' קולת (עורך), תולדות היישוב היהודי בארץ-ישראל מאז העלייה הראשונה – התקופה העות'מאנית, א, ירושלים 1990; על יק"א במרוכז ראה עמ' 491–498, ועל שתי פרשיות מוגדרות – עמ' 517.

בשאלת המדיניות ההתיישבותית של הברון ושל יק"א, בעיקר משום הקושי בגישה למקורות.¹⁷ מה שהיה נכון לגבי שאלה מיגורית מסוימת היה נכון גם לגבי מיגורים אחרים, ובוודאי לגבי מחקר-הערכה כולל.

ואולם, מן הרגע שהמקורות הראשוניים פסקו להוות את המכשול העיקרי נפרץ, לכאורה, הפתח. הדברים אמורים, כמובן, בפרסומים הדנים ברובם או בחלקם ביק"א ובמעשיה בארץ, ובראש ובראשונה חיבורו השיטתי ורחב-היריעה של שאמה על מפעלם היישובי של בני משפחת רוטשילד ושל הארגונים שהמשיכו בדרכם, ובו הדיון המקיף ביותר על יק"א בארץ-ישראל.¹⁸ בין החיבורים האלה בולטת עבודת-מחקר על רמותו ומעשיו של חיים מרגלית קאלוואריסקי, איש יק"א שהיה אחראי למפעל ההתיישבות האזורי הגדול של החברה בגליל התחתון משנת 1899 ואילך, עבודה המרבה להשתמש בחומר ראשוני, בעיקר חומר שבארכיון הציוני המרכזי.¹⁹ לכך ראוי להוסיף פרסומים חלקיים יותר על היחסים שבין הברון רוטשילד ומפעלו לבין חברת יק"א,²⁰ או חיבורים המתייחסים לארץ-ישראל רק במסגרת כלל פעולתה העולמית של יק"א.²¹ יוצאת דופן וחלוצית היתה עבודת-מוסמך בגרמנית, שיחידה ליק"א כחברה לא-ציונית בארץ-ישראל.²² המשך ופיתוח הקו הזה של בדיקה מקיפה נעשה במחקר חשוב על יק"א והציונות, שפורסם לאחרונה.²³

מקומה של החברה הפילאנתרופית כמוקד העשייה היישובית הולך בימינו ומתבלט עוד יותר, לכאורה, דווקא מתוך מחקרים נושאים, העוסקים על בסיס מקורות בני הזמן בפרשיות יישוביות מרכזיות בעשורים הראשונים של המאה הכ', ולא דווקא ביק"א. דוגמה טובה היא מחקר מפורט על ראשיתן של קבוצות הפועלים באצבע הגליל, העומד על חלקה הרב של יק"א בהקמת כפר-גלעד, תל-חי, איילת-השחר וחמארה בשנים 1915–1920.²⁴ כן ראויים לציון חיבורים מעמיקים על פעילותם של ארגוני ההתיישבות של התנועה הציונית ושל גופים יישוביים אחרים ברכישת אדמות ובתחומים קרובים, חיבורים שבהם מודגשת חשיבותה של יק"א בהנחת התשתית הקרקעית והמוסדית ליישוב החדש.²⁵

- 17 ראה: ש' רייכמן, ממאוז לארץ מושב – יצירת המפה היישובית היהודית בארץ-ישראל, 1918–1948, ירושלים 1979, עמ' 51, הערה 83.
- 18 ראה: ש' שאמה, בית רוטשילד וארץ-ישראל – מפעלם של ארמונד וגיימס רוטשילד בארץ, ירושלים 1980, במיוחד עמ' 132–187; וראה גם הסעיפים הנוגעים לפעולת יק"א בשנים 1914–1924 בעמ' 188–243.
- 19 ראה: ע' עמית, "מקומו של ח"מ קלוואריסקי ביישוב הגליל התחתון", חיבור לשם קבלת התואר מוסמך של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1981.
- 20 ראה: אוסישקין (לעיל, הערה 10).
- 21 ראה: גורמן (לעיל, הערה 9).
- 22 ראה: D. Angst, "Nicht-Zionisten in Palästina – Die Rolle der JCA, 1900-1924", M.A. Thesis, Zürich 1977.
- 23 ראה: אבני (לעיל, הערה 13).
- 24 ראה: נ' רוגל, היוצאים אל ארץ צפון, ירושלים 1987.
- 25 ראה, למשל: י' כ"ץ, "שיתוף פעולה בין החברות והארגונים היהודיים ברכישת קרקעות ארץ-ישראל בשנים 1914–1990", הציונות, יג, עמ' 285–297; מ' שילה, "המוסדות הציוניים וחברת יק"א – שיתוף פעולה

לאחרונה ניכרת אפוא תפנית של ממש בגישת המחקר. במקום התייחסות שולית לפעולת יק"א בארץ-ישראל והמעטת חלקה מסתמנת במחקר הכרה בתרומתה כחברה המובילה בהתיישבות היהודית בתחילת המאה הכ'. ואולם, הראייה-מחדש לוקה, לדעתי, בטעות אופטית, הנובעת מהיבט עקרוני, שממנו התעלמו עד כה החוקרים – פרט לאבני – והיבט זה משנה את כל התמונה: פעולתה של יק"א בשתי זרועות מקבילות בארץ-ישראל. המחקר לא הפריד בין פעולת שתי הזרועות, בשעה שרק זרוע אחת יכולה לייצג נאמנה את התכרה הפילאנתרופית.

פעולותיה של יק"א בארץ-ישראל

את מעורבותה של יק"א בארץ-ישראל לפני קום מדינת ישראל ניתן לחלק כרונולוגית לארבע תקופות: (1) תקופה של גישושים ונסיונות, למן החלטת מועצת יק"א בשלהי שנת 1896 בדבר תחילת סיוע למתיישבים נזקקים בכמה מושבות בארץ-ישראל; (2) תקופה של פעילות ענפה ונמרצת, שהחלה בראשית שנת 1900, כאשר קיבלה יק"א על עצמה את האחריות לנכסים ולהתחייבויות של הבארות רוטשילד בארץ-ישראל, ומאז עמדה, למעשה, בראש ההתיישבות היהודית; (3) תקופה של נסיגה וקפאון, שתחילתה במשבר מלחמת-העולם הראשונה בשנים 1914–1918, המשכה בשפל של ראשית שנות השלטון הבריטי בארץ-ישראל, וסופה בהקמת חברת פיק"א כיורשת יק"א בארץ בשנת 1924; (4) תקופה של פעילות עקיפה ומוגבלת, שהחלה בשנת 1934, עם הקמת אמי"ק, חברה משותפת ליק"א ולקרן-החירום של הסוכנות היהודית. בתקופה הראשונה פעלה חברת יק"א בארץ באמצעות "סוכנות יק"א בארץ-ישראל", ששימשה זרוע מבצעת ישירה של המרכז בפאריס. בתקופה השנייה ובתקופה השלישית פעלה יק"א בארץ-ישראל גם באמצעות אגף עצמאי מיוחד ושמו "ועדה ארצישראלית" (Commission Palestinienne). למן שנת 1900 ניהלה הוועדה הזאת את נכסי הבארות רוטשילד ואת התחייבויותיה בהתיישבות, שהועברו כולם לניהול יק"א. הללו כללו קרקעות, מבנים וציוד שרכש הבארות מכספו בתשע המושבות שבחסותו, מזה, ופיתוח יישובי והפעלת שירותי-יציבור, העסקת עובדים ועזרה למתיישבים ב"מושבות הבארות" ומחוצה להן, מזה. בראש "הוועדה הארצישראלית" הוצב כנשיא לכל ימי חייו הבארות רוטשילד, אשר מינה שניים מיתר חמשת חברי הנהלתה, ולא היה כפוף לשום פיקוח שוטף של מועצת יק"א. רוטשילד גם העמיד לרשות הוועדה את כל המימון הרב בסך 18.5 מיליון פראנק, שהיה דרוש לפי אומדן להמשך הפעולה היישובית בארץ-ישראל. הקצבתו זו הוגדרה שלוש פעמים עד מלחמת-העולם הראשונה, ופעם אחת – אחריה. במקביל נמשכה בקנה-מידה מצומצם פעולת הזרוע הישירה של יק"א בארץ.²⁶ למעורבות יק"א בהתיישבות היהודית בארץ-ישראל צריך להתייחס אפוא לפי שתי הזרועות המבצעות בנפרד: פעולות "הוועדה הארצישראלית" בהנהלת הבארות רוטשילד, שהוצאו אל

ברכישת קרקע (1905–1914), בתוך: ר' קרק (עורכת), גאולת הקרקע בארץ-ישראל – רעיון ומעשה, ירושלים 1990, עמ' 151–164.

26 ראה: אוסישקין (לעיל, הערה 10), עמ' 348–349.

הפועל בכספיו; ופעולות ישירות של יק"א, שהוחלט עליהן במועצת החברה, והביצוע נעשה בכספיה.

ראוי לציין, כי בספרות הבלבול רב. על-פירוב לא נעשתה הבדלה בין שתי הזרועות ובין שני סוגי הפעולה, וכמעט תמיד מתייחסים למעורבותה של הוועדה שבראשותו של רוטשילד, שהנהיגה בפועל את ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל עד מלחמת-העולם הראשונה, ובטעות משליכים ממנה על יק"א עצמה.²⁷ הקושי בהבחנה הוא קושי אמיתי, הקיים בכל המקורות, כולל דו"חות יק"א. הבעיה נבעה, לדעתי, מן המצב שנוצר בשטח אחרי שנת 1900, כאשר שתי הזרועות פעלו בארץ-ישראל באמצעות מנגנון אחד. אשתדל להבדיל כאן בין השתיים ולעסוק רק בפעולותיה הישירות של יק"א בשנים 1896–1924, במגמה להעריך את חלקה של החברה הפילאנתרופית עצמה במפעל היישובי.

תחילה התרכזה יק"א בסיוע כספי ישיר לנזקקים במרחב הכפרי באמצעות סוכניה בארץ יוסף נייגו (Niego) ודוד חיים (Hayim). האגרונום נייגו היה מנהל בית-הספר החקלאי מקוה-ישראל, ובתור כזה היה שכיר חברת כ"ח ועבד בהסכמתה גם מטעם יק"א. חיים, מורה לשעבר במקוה-ישראל, עבד בשנות השמונים בפקידות הבארון, ולאחר כמה שנות פעולה בהתיישבות היהודית בארגנטינה, כאחד מבכירי הפקידים של יק"א, חזר ארצה.

פעולתם הראשונה של שני נציגי החברה, שאושרה בסוף שנת 1896, היתה מתן הלוואות למתיישבים במושבות שלא נהנו מחסותו של רוטשילד, "כיוון שיש שם עובדים הזקוקים לסיוע מיידי".²⁸ ההלוואות ניתנו כתנאים נוחים לטווח ארוך עד 15 שנים ובסכומים גדולים יחסית, על-פירוב כ-7,000 פראנק לאיכר. תחילה זכו לכך אנשי נסִציונה, גדרה ומשמר-הירדן, בשנתיים שלאחר-מכן הצטרפו לרשימה מתיישבים מתדרה ומרחובות, ומראשית המאה הכ' ואילך נוספו, כנראה, עוד מתיישבים.²⁹

זאת ועוד, בתקופה שלפני שנת 1900 סייעה החברה בפיתוח תשתית ציבורית במושבות המפותחות פחות, כגון הסדרת אספקת המים ובסיס אנרגיה לגדרה, מימון מדרוך חקלאי לנסִציונה וכן בנייה קהילתית בחדרה וביצוע ריפורמה קרקעית במקום, שכללה קניית ארמות של בעלים נעדרים וחלוקתן למתנחלים חדשים.³⁰ פעולה משולבת ויסודית במיוחד עשתה יק"א במשמר-הירדן, שעמדה לפני חיסול ועברה, למעשה, לחסות יק"א בתחילת שנת 1897. על שיקום המושבה הגלילית הופקד קאלוואריסקי, אגרונום שעבד קודם-לכן במקוה-ישראל. במשמר-הירדן הקים והפעיל קאלוואריסקי, בין השאר, מוסדות קהילתיים – בית-ספר, בית-כנסת, מקווה

27 רוגמאות אפשר למצוא בעבודות-מחקר מובהקות של גיאוגראפים: א' ביתן, תמורות יישוביות בגליל התחתון המזרחי (1880–1978), ירושלים תשמ"ב, עמ' 81–88; י' בן-ארי, המושבה העברית בנוף ארץ-ישראל, 1882–1914, ירושלים 1988, עמ' 39–45.

28 ראה: JCA, *Séances du Conseil d'Administration – Procès-Verbaux*, I, 1896–1898, pp. 13–20, 14–15 October 1986.

29 ראה: גורמן (לעיל, הערה 9), עמ' 58–59; אבני (לעיל, הערה 13), עמ' 130–131.

30 ראה: א' עבר-הדני, חדרה תרנ"א–תשי"א – ששים שנות חייה, מסדה [חמ"ד] תשי"א, עמ' 132; ד' אריאל (לייבאוויץ), המושבה גדרה, השתלשלותה וקורותיה, ירושלים תשל"ט, עמ' 62, 65 ו-66 (ושם פרטים נוספים).

ושירותי רפואה – כנה מבנים שונים, השלים את המצאי המשקי, ואף הגדיל את מכסת הקרקע של איכרים נבחרים, שהשקיע בהם את עיקר מאמציו.³¹ בהקשר זה ראוי להזכיר גם את הארמות שרכשה יק"א בתקופה ראשונה זו להרחבת הבסיס הכלכלי של מושבות נזקקות, כגון 700 דונאם שקנתה ליד באר-טוביה (קאסטינה), 200 דונאם שהוסיפה לגדרה, או 2,000 דונאם שהוסיפה לאיכרים הנבחרים ולמתיישבים חדשים במשמר הירדן.

השלב הבא היה הקצאת קרקע להתיישבות חדשה, שראשיתה באישור רכישת שטח ענקי בן כ-200,000 דונאם בגליל התחתון, במטרה "לאפשר את יישובם של פועלים חקלאיים".³² בפועל נרכשו רק כמה עשרות אלפי דונאם. על חלק מהם הוקמה בשנת 1899 חוות ההכשרה החקלאית בסג'רה. הקמת החווה בסג'רה היתה המפעל החשוב ביותר של יק"א בארץ-ישראל, מפעל שהתמידה בו החברה באופן עצמאי גם אחרי שנת 1900. מרכזיותו של מפעל זה עולה גם מסך השקעותיה הכספיות של יק"א בחווה: ברכישת השטח השקיעה כ-600,000 פראנק, ובכל אחת מחמש שנותיה הראשונות השקיעה 100,000 פראנק לשנה, בממוצע.³³

חוות סג'רה היתה מקום תעסוקה לפועלי יהודה ושומרון, ובעיקר נתנה הכשרה חקלאית מתקדמת לבני איכרים ולפועלים שעמדו להתיישב. בעשור הראשון של המאה הכ' שימשה החווה מוקד להתיישבות בגליל התחתון, לא רק משום שממנה יצאו רבים ממקימי המושבות החדשות בסביבה, אלא גם משום שמנהלה חיים קאלוואריסקי הוא שהנהיג את כל ההתיישבות באיזור ומשום שבה גובשה שיטת ההתיישבות באריסות ונוסו שיטות קואופראטיביות שונות.³⁴ פעולות אלו ומעשים אחרים נעשו במסגרת הפעולה העצמאית של חברת יק"א, שהמשיכה להעניק תקציבים לחוות סג'רה ולנהלה עד סגירתה בשנת 1911.³⁵

לתחום ההכשרה החקלאית המקצועית שייך, לדעתי, גם הסיוע בסך 1,500 פראנק שהעניקה יק"א לאליעזר בן-יהודה לשם הוצאת מוסף חקלאי דו-שבועי לעתונו הצבי. לא לשווא התנתה יק"א את מתן המענק בתנאי, כי לכל חקלאי שיחתום על העתון תינתן הנחה של 50%.³⁶ פעולתה של יק"א במרחב העירוני בארץ-ישראל החלה בשנת 1898, כאשר הוקצבו לנציג החברה בירושלים, אלברט ענתבי, מנהל בית-הספר "תורה ומלאכה" של כ"ח ומראשי הקהילה היהודית בעיר, 70,000 פראנק לפיתוח בית-מלאכה לאריגה להעסקת יהודים מעניי עיר-הקודש. מתן סיוע דומה בכסף ובאמצעי-יצור – ובמיוחד מכונות-תפירה – לתמיכה בפועלים בירושלים

31 ראה: עמית (לעיל, הערה 19), עמ' 19–25; א' עבר-הדני, משמר הירדן – מושבת ספר שנפלה, תל-אביב תשכ"ה, עמ' 64–85.

32 JCA (לעיל, הערה 28), עמ' 85, 5 ביוני 1898.

33 ראה: שאמה (לעיל, הערה 18), עמ' 174.

34 ראה: ב"צ מיכאלי, סג'רה, תולדותיה ואישיה, תל-אביב 1933, עמ' 32–63; עמית (לעיל, הערה 19), עמ' 28–46.

35 ראה: ביתן (לעיל, הערה 27), עמ' 91.

36 ראה: אבני (לעיל, הערה 13), עמ' 130.

נמשך עד מלחמת-העולם הראשונה.³⁷ הדבר אינו מפתיע בהתחשב בעובדה, כי העיר קלטה את הקבוצה הגדולה ביותר של מהגרים יהודים בימי העלייה הראשונה, וכי רבים מהם סכלו מאבטלה וממחסור.

תחום פעולה קרוב היה מימון בניית עשרות רבות של יחידות-דיור לפועלים בירושלים, שנקראו cités ouvrières (משמע, "מעונות עובדים"), מהן 53 דירות בשכונת "נחלת ציון" ועשרות נוספות ב"נחלת צדק".

תחום פעולה עירוני שלישי היה עידוד ההתארגנויות הקואופראטיביות בערים: הקמת קופות-מלווה (caisses de prêts) ביפו ובעיקר בירושלים לפני מלחמת-העולם הראשונה, שהעניקו כאלף הלוואות לבעלי-מלאכה ואומנים נזקקים; והשתתפות במימון בנק לקואופראציה אחרי מלחמת-העולם הראשונה ביוזמת ארגון פילאנתרופי אחר שהחל אז לפעול בארץ-ישראל: הג'וינט.³⁸ ראוי לציין, כי קופות-המלווה של יק"א הקציבו הלוואות בריבית נמוכה גם לאיכרים ממושבות יהודה; דומה, כי באמצעותן העביר ענתבי את המלוות לבניית מגורי-הקבע במוצא ובהרטוב.³⁹

תחום פעולה אחרון, שהיה אף הוא משותף למרחב הכפרי ולמרחב העירוני, כלל תמיכה ביציאת מובטלים מן הארץ, הן מן המושבות הן מן הערים.⁴⁰ תחילה ניתן סכום קבוע ל-250 משפחות, בקירוב, של פועלים נזקקים שרצו לעזוב את ארץ-ישראל, ולאחר-מכן ניתנו למחוסרי-פרנסה שמספרם אינו ידוע כרטיסי-נסיעה לאוסטרליה או לאמריקה.

השקעות יק"א בהתיישבות היהודית בארץ-ישראל בחמש שנות מעורבותה הראשונות (1896–1900) נאמדו ב-2.7 מיליון פראנק, בקירוב, בממוצע של כמעט 540 אלף פראנק לשנה (כ-25 פראנק היו שווים ליש"ט אחת).⁴¹ במקביל לפעילות רחבת-ההיקף של "הוועדה הארצישראלית" מאז הקמתה בשנת 1900 הלכה עזרת הזרוע הישירה של יק"א ליישוב והצטמצמה, אף שהמשיכה לתמוך דרך-קבע בשלושה יישובים (נס-ציונה, משמרי-הירדן וחוות סג'רה), לסייע למתיישבים נזקקים במושבות בלתי-נתמכות (אל מקבלי הסיוע נוספו גם איכרים בבאר-טוביה ובהרטוב), לעסוק בקופות-המלווה העירוניות, ועוד.⁴²

ערב מלחמת-העולם הראשונה הוחלט על סיום הפעולה הנפרדת ועל המיזוג של "סוכנות יק"א בארץ-ישראל" ושל "הוועדה הארצישראלית". כל פעילות הזרוע הישירה הוקפאה, אך בגלל המלחמה נדחתה סגירתה עד שנת 1924, כאשר בוטלה גם "הוועדה הארצישראלית" והוקמה פיק"א. "הוועדה הארצישראלית" של הבארון רוטשילד, לעומת זאת, פעלה לאורך כל התקופה בתחומים רחבים ומגוונים הרבה יותר – כגון ההתיישבות האזורית החדשה בגליל התחתון –

37 ראה: מ"מ לסקר, "אברהם אלברט ענתבי – פרקים בפועלו בשנות 1897–1914", פעמים, 21 (1984), עמ' 50–82.

38 ראה: נורמן (לעיל, הערה 9), עמ' 60–67; אבני (לעיל, הערה 13), עמ' 138.

39 ראה: לסקר (לעיל, הערה 37), עמ' 51 ו-72.

40 שם, עמ' 60–65; נורמן (לעיל, הערה 9), עמ' 67.

41 פירוס שנתי-על-פי JCA ראה: אבני (לעיל, הערה 13), עמ' 130–131.

42 שם, עמ' 131–132 ו-139.

המשיכה לתמוך ביישוב בצורה חלקית גם בימי מלחמת העולם הראשונה, ועם סיום המלחמה הגבירה את פעילותה מחדש. הדבר בא לידי ביטוי, בין השאר, בהקמת יישובים חדשים, כגון כפר-גלעד, איילת-השחר ובנימינה, שנוספו על היישובים הרבים שבהם טיפלה.⁴³ הרכוש שהועבר לפיק"א בסיום התקופה נכססים, בקרקעות, במצאי ובהתחייבויות כלל רק כעשירית או פחות מירושת הזרוע הישירה של יק"א בארץ-ישראל.

סיכום ומסקנות

בספרו המקיף על יצירת המפה היישובית היהודית בארץ-ישראל הביע רייכמן את הערכתו ל"פעילותה של חברת יק"א [...] שמאז 1899 היתה הנושאת העיקרית של עבודת ההתיישבות בתקופה העות'מאנית".⁴⁴ במקום אחר בספר הדגיש את חשיבותה של יק"א בשנים 1901–1914 "כגורם העיקרי ברכישת קרקע בארץ".⁴⁵ אין לדעת אם הכוונה לזרוע הישירה של יק"א או למעורבותה העקיפה באמצעות "הוועדה הארצישראלית". נקל לבלבל בין השניים, במיוחד לנוכח העובדה, שעדיין לא נערך מחקר כולל על יק"א, ולא נעשה שימוש שיטתי ומלא בריכוזי החומר הארכיוני רב-החשיבות הטמון במיסמכי יק"א שבארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי בירושלים, בידי משפחת רוטשילד ב'נבה ובארכיון של פקידות יק"א בארץ השמור בארכיון הציוני המרכזי.⁴⁶

השתדלתי להפריד כאן בין שתי הזרועות ולעמוד על חלקה הישיר של יק"א בהתיישבות היהודית בארץ-ישראל. מתברר, שפעולה זו היתה מצומצמת למדי והוגבלה לשבעה תחומים בשני מישורים. מן הצד האחד שלושה תחומי-פעולה כפריים במהותם: תמיכה ישירה במתיישבים נזקקים ובתשתית הציבורית בכמה מן המושבות הקיימות; רכישת קרקעות להרחבת יישובים אחדים, ובמקרה בודד גם להתיישבות חדשה; והכשרה חקלאית-מקצועית. מן הצד האחר אותו כאן שלושה תחומי-פעולה מוגדרים במישור העירוני: פיתוח מלאכה ועבודה לעניים; הקמת בתים לפועלים; ועידוד קואופרציה כלכלית. ולבסוף, זוהה תחום-פעולה משותף למישור הכפרי ולמישור העירוני, שנועד לעזור לנזקקים אך הביא להקטנת היישוב היהודי: תמיכה ביציאתם של מחוסרי-עבודה מן הארץ.

פעולת הזרוע הישירה של יק"א בארץ-ישראל היתה אפוא מצומצמת ומוגבלת ונשאה אופי פילנתרופי מובהק של עזרה ליהודים נצרכים ביישוב הקיים בכפר ובעיר. לא כן הפעילות הרחבה שמקובל לייחסה ליק"א, כגון הקמת יישובים חדשים של ההתיישבות האזורית הגדולה בגליל התחתון ושיתוף-הפעולה עם המוסדות הציוניים ברכישת קרקעות, כגון אלו של דליקה

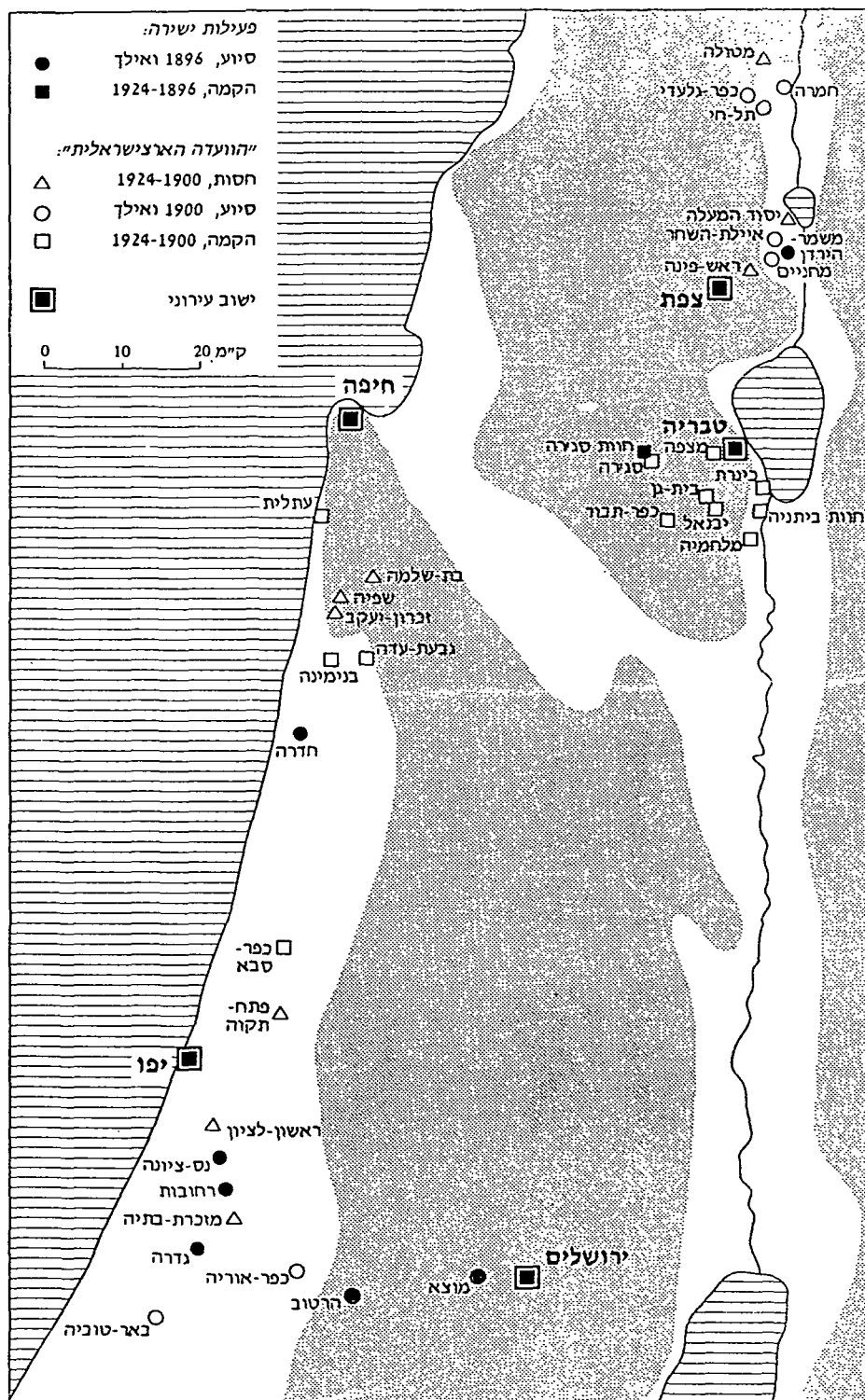
43 ראה: שאמה (לעיל, הערה 18). וראה איור.

44 ראה: רייכמן (לעיל, הערה 17), עמ' 38.

45 שם, עמ' 270.

46 ראה: י' מירק, "הברון רוטשילד, יק"א ופיק"א בארץ-ישראל – מקורות ארכיוניים", בתוך: דברי הקונגרס

העולמי העשירי למדעי היהדות, חטיבה ב:א, ירושלים 1990, עמ' 319–324.



יישובי יק"א בארץ-ישראל בשנים 1896-1924

ושל כרכור. פעולה זו לא נעשתה על-ידי החברה עצמה, אלא על-ידי "הוועדה הארצישראלית" בראשותו של הבארון רוטשילד, שפעלה בנפרד מיק"א ולעתים בניגוד למדיניותה.⁴⁷ יש מקום לבדוק את הקשרים ואת השפעת-הגומלין בין פעילות הזרוע הישירה של יק"א בארץ-ישראל ובין "הוועדה הארצישראלית". מקובל לטעון, ששיטות-הפעולה של הוועדה הושפעו במידה רבה מן הנסיון של יק"א בארץ-ישראל, ובייחוד במשמר-הירדן, נסיון שנרכש בשנים הראשונות של פעולתה העצמאית לפני שנת 1900, וכן מן הנסיון הרב שנרכש במפעל ההתיישבות של יק"א בארגנטינה.⁴⁸ הניתוח שנעשה לעיל מסב את תשומת-הלב לקווי דמיון והמשכיות דווקא במרחב השולי יחסית של מאמציה מחוץ לארץ-ישראל: במדינות אמריקה הצפונית או כפולין. כאן ושם ניכרת, למשל, התייחסות משולבת למישור הכפרי ולמישור העירוני, תשומת-לב רבה להשקעות בקליטת מהגרים על-ידי הכשרה מקצועית לשם הרחבת מעגל התעסוקה ופעילות עקיבה להקמת קופות-מלווה ולעידוד קואופרציה בכפר ובעיר. הפעילות בארץ-ישראל מוקמה בשעתו בשולי מפת העבודה הפילאנתרופית של יק"א, ומבחינתה לא היה לה אופי ייחודי. בעיני יק"א היה קשר ישיר בין הבעיה היהודית בקהילות הנזקקות של מזרח אירופה לבין התשובה בארגנטינה, בקנדה או בארץ-ישראל. לכולן היה מעמד מעשי, ולא עקרוני, כמרחב-קליטה למהגרים וכשדה-פעולה חברתי פרודוקטיבי. במסגרת נייטראלית זאת יש לראות, לדעת, את רתיעת יק"א מקניית עמק-זרעאל בשל המחיר הגבוה, אשר "אין להשוותו למחיר אדמה בטיב דומה בתוניס".⁴⁹ מבחן פעילותה של יק"א בארץ היה נסיבותי, דבר המכונה בספרות בשם "המבחן הריאליסטי", כלומר, סיבות מעשיות הן שזערו בהתיישבות יהודית בארץ-ישראל או עיכבו אותה. יק"א, כמו כ"ח, לא הסכימה להפנות לארץ הגירה המונית, ובוודאי לא למען תקומה לאומית. ואולם, בסוף שנות התשעים, כאשר התאימו התנאים, יכלה החברה לעסוק ביישוב הקיים ולטפח אותו כפעולה פילאנתרופית-הומאניטארית, מה גם שהצלחת יישוב יהודי חקלאי, הן בארץ-ישראל הן באמריקה, יכלה להרוץ האשמות אנטישמיות ולשרת גם את היהודים בארצות האמאנציפציה שעליהן התבססו החברות הפילאנ-תרופיות הבינלאומיות הללו.

מטרת פעולותיה הישירות של החברה היתה אפוא בראש ובראשונה תמיכה בנזקקים, ולו גם על חשבון יישוב הארץ. גישה פילאנתרופית טהורה זו באה לידי ביטוי מובהק בתמיכתה העקבית של יק"א ביציאת עוברים מובטלים מארץ-ישראל, למרות ההתמרמרות והמחאות הציבוריות. מבחינה זאת אפשר לראות קו דמיון בולט לחברת-אחות פילאנתרופית אחרת, כ"ח, שתמכה עוד לפני יק"א ביציאת מובטלים מן הארץ.

המסגרת הפילאנתרופית היתה משותפת לשלושת הגורמים המרכזיים בתולדות "היישוב החדש" בארץ-ישראל משלהי המאה ה-19 ועד אמצע המאה ה-20, שהמשיכו זה את זה: הבארון ארמונר דה-רוטשילד מפאריס, שתמך בהתיישבות באופן ישיר כאדם פרטי בשנים 1883–1899 וכראש "הוועדה הארצישראלית" בשנים 1900–1924; במקביל לו ואחריו הזרוע הישירה של

47 ראה: שילה (לעיל, הערה 25), עמ' 159.

48 ראה: אבני (לעיל, הערה 12), עמ' 25–29.

49 ראה מכתבה של יק"א אל וארבורג מ-14 בפברואר 1910; מצוטט אצל שילה (לעיל, הערה 25), עמ' 80.

חברת-הצדקה הציבורית יק"א, שעסקנו בה כאן; ולבסוף, החברה הפילאנתרופית הפרטית פיק"א, שפעלה בנשיאותו של הבארון ג'יימס דה־רוטשילד בשנים 1924–1957, לאחר פירוק "הוועדה הארצישראלית" וביטול מעורבותה הישירה של יק"א. כולם הושפעו מן החשיבה הפילאנתרופית הצרפתית המכונה *Palestinophilia*, שהופצה במיוחד באמצעות חברת כ"ח.⁵⁰

מן המחקר בן ימינו אמנם עולה הסכמה כללית בדבר חיוניותם של גופים אלה בתהליך ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל בראשיתה, אך מרביתם להרגיש את רעיונות היצרנות שבבסיס פעולתם ואת חוסר ההכרה העצמית הפוליטית שלהם. עדיין מקובל לתארם כמעט כמחלקי צדקה גרידא, שנדיבותם חפפה במקרה את ניצני התחייה הלאומית ובניית "היישוב החדש".⁵¹ במידה רבה ממשיכים בכך את גישתו של אחד-העם, שתיאר את יק"א ואת שני המפעלים הפילאנתרופיים שקדמו לה ובאו אחריה במונחים של מתן נדבות ותלות טפילית, כעין צורה חדשה של קבצנות יהודית.

ואולם, הפעולה הפילאנתרופית והלא-ציונית של יק"א השתלבה, למעשה, במפעל ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל, אף-כי במידה פחותה מזו של פקידות הבארון רוטשילד ושל פיק"א. גופים פילאנתרופיים אלה, שנרתעו מנוקשות רעיונית, התנגדו ליסמאות ונמנעו מתעמולה, אכן היו חפים מאידיאולוגיה לאומית, ורוכז מנהיגי יק"א אף התנגדו לציונות בגלוי. חלקים מפעולתם המעשית – כגון תמיכת יק"א ביורדים מן הארץ – אמנם היו שליליים מנקודת-המבט הציונית, אך מניתוח מעשי-העזרה הצנועים של החברה (וממחקרים אחרים על פעולותיהם המשמעותיות יותר של שני הגופים-האחים או על חברות פילאנתרופיות אחרות⁵²) עולה, לרעתי, פעילות יישובית עקיבה בעלת מאון כולל חיובי, שהניחה בסיסו של דבר את המסד ל"יישוב החדש" בארץ.

ניתן לסכם בהכללה ולומר, כי אופי תמיכתם וגישתם התכליתית של יק"א ושל גופים פילאנתרופיים אחרים שפעלו בהתיישבות היהודית בארץ-ישראל – שהתאפיינו בגמישות, בפשרנות ובריאליזם – מצביעים על עקרונות שהיו משותפים גם למה שהוגדר כ"ציונות מעשית". יתר-על-כן, מתברר, כי כשם שהתיישבות יכולה לשמש אמצעי-פעולה פילאנתרופי, כך – עם כל הבעייתיות הפוטנציאלית – אין שום סתירה מבנית לאורך זמן בין מעשיהן של חברות פילאנתרופיות שפעלו ופועלות כמו יק"א "ללא דגלים" (*sans drapeaux*) לבין מפעל אידיאולוגי ולאומי שהן עשויות להשתלב בו בארץ או בעולם. ויוכיחו הכללת גורמים לא-ציוניים בסוכנות היהודית המורחבת בתקופת המנדט הבריטי והמשך פעולותיהן הנמרצות של חברות פילאנתרופיות כגון אור"ט או הג'וינט במדינת ישראל בימינו.

50 ראה: D.J. Penslar, *Zionism and Technocracy – The Engineering of Jewish Settlement in Palestine, 1870-1918*, Bloomington – Indianapolis 1991

51 שם, עמ' 13–37.

52 ראה: J. Reinhartz, "The Ezra Verein and Jewish Colonization in Palestine", in: *Leo Baeck Year Book*, 24, London 1979, pp. 261-289

עצים אוסטרاليים בארץ-ישראל

גדעון ביגר ונילי ליפשיץ

מבוא

תהליך שינוי הנוף הוא תוצאה של מערכת משולבת של תפוצה מרחבית של חידושים ושל התפתחות פנימית. עוצמת השינויים בנוף ניתנת להבחנה בעזרת השוואה בין שני חתכי-רוחב (cross-section), תוך מדידה כמותית ואיכותית של המרכיבים השונים בנוף. מדידה זו תאפשר לעמוד על כיוון השינוי, על עוצמתו ועל אופיו, אך לא תיתן הסבר לסיבת השינוי. תהליכים חברתיים, כלכליים ופוליטיים-אידיאולוגיים עומדים ברקע השינוי הגיאוגרפי, והללו באים לידי ביטוי בבחינת השינויים שחלו בנוף. שינוי נופים מעין זה הוא אחד התהליכים הגיאוגרפיים רביי-המשמעות שהתחוללו בארץ-ישראל במאה וחמישים השנים האחרונות. השוני שבין הנוף הנגלה כיום לעיני המסייר בארץ שונה באופן מהותי מן הנוף שנגלה למבקרים שסיירו בארץ במרוצת המאה ה"ט. שינוי נופה של ארץ-ישראל, שעיקרו הכנסת טכנולוגיות וחידושים מבניים לארץ-ישראל, נעשה בעיקר על-ידי הבאים אליה מבחוץ וכן על-ידי מערכות הממשל השונות ששלטו בארץ. בני המקום, תושביה הוותיקים של ארץ-ישראל, העתיקו את החידושים שהובאו לארץ מבחוץ, ולעתים תרמו את תרומתם הצנועה לתהליך. הן הנוף היישובי של הארץ הן נופה הפיסי שונו בהדרגה, בהתאם לעוצמת הפעולה ולצורכי המרחב בשינויים אלה. בין התהליכים העיקריים בשינוי נופה של ארץ-ישראל בעת החרשה בולט ייעורה של הארץ, פעולה שהחלה בעיקר בשנות העשרים של המאה ה"ב, אך ניצניה כבר הופיעו במחצית השנייה של המאה ה"ט. בייעורה של ארץ-ישראל היו שותפים התנועה הציונית, על זרועותיה השונות, ובעיקר הקרן הקיימת לישראל; אנשי הממשל הבריטי, ששלטו בארץ בשנים 1917–1948; גורמים פרטיים יהודיים, כגון הבארות רוטשילד וחברות יק"א ופיק"א, ועדי המושבות ואנשים פרטיים; וכן גורמים אחרים, כמו, למשל, המתיישבים הגרמנים (הטמפלרים) והווקף המוסלמי. אלה גם אלה הבינו עד מהרה, כי הצומח הטבעי של הארץ אינו מסוגל להתפתח לתצורת יער, שצומחים בו עצים גבוהים וענפים, ולכן השתדלו לנטוע בארץ מיני עצים מיובאים, שיתאימו לתנאי האקלים והקרקע המקומיים. בנופה של הארץ בולט כיום מספרם הרב של עצים ממוצא אוסטרלי, וביניהם האיקאליפטוסים, השיטות, הקאזואריות ועצים אחרים, הנטועים ברחבי הארץ ומהווים את

המחקר מומן בחלקו על-ידי קרן המחקר של הקרן הקיימת לישראל.

המינים העיקריים ממוצא אקזוטי הגרלים בארץ-ישראל. הבאתם של סוגי עצים אלה ונטיעתם בארץ הן נושא מאמר זה.

עצים אקזוטיים כמשני נוף

חוקרים רבים עמדו על תפקידם של עצים אקזוטיים בתהליך שינוי הנוף במרחבים שונים בעולם. סיבות שונות הניעו את הכריות לנטוע עצים זרים באזורי ההתיישבות החדשים. הרצון להעביר את נוף המולדת למקום החדש היה אחד המרכיבים העיקריים לטיפוח עצים אירופיים – כגון אלונים ואשורים – באוסטרליה, בדרכו עם חוסר-היכולת להתמודד עם תכונות העץ המקומי לצורכי נגרות ובניין. מחקרו המקיף של אנדרו קלארק על פלישת האדם, הצומח והחי לאי הדרומי של ניו-זילנד¹ מתאר את הכנסתם לניו-זילנד של האורן והברוש הקאליפורניים מארצות-הברית ושל עצי האיקאליפטוס מאוסטרליה, במגמה לשמש הן מחסות-צל למרעה הכבשים הן מקור לעצי-בניין בשל גידולם המהיר. כן מתועדת נטיעתם של עצי איקאליפטוס באיטליה, בספרד, ובעיקר בבראזיל ובמדינות אחרות באמריקה הדרומית, במחצית השנייה של המאה ה-19 לשם ייבוש ביצות ומלחמה במאלאריה, ובראש ובראשונה במאה ה-20 לשם אספקת חומר-גלם לתעשיית העץ.² מושלים ובוטנאים בריטים נטעו גנים וחורשות של עצים בריטיים ברחבי האימפריה,³ לעתים תוך טיפוח מתמיד באזורים שבהם הקרקע והאקלים לא היו מתאימים לעצים אלה. מתיישבים ספרדים, פורטוגזים, צרפתים ואיטלקים⁴ נטעו את עציהם בכל אשר הלכו, ומאמצים רבים של הממשל הושקעו בשינוי נוף היערות באזורים שונים של העולם. תהליך זה לא פסח גם על ארץ-ישראל, שם שולבו פעולות התנועה הציונית, על זרועותיה השונות, עם פעולות הממשל הבריטי, בנסיון ליצור נוף חדש בארץ. האידאולוגיה ומעשה הייעור הוצגו לא אחת במחקרים שונים.⁵ כן נדונו הנסיגות השונים באקלום צמחים בארץ,⁶ אך בעיקרו היה זה דיון בוטאני של העושים ישירות במלאכה. מחקרים אחרים, שיוצגו בהמשך, עסקו בנטיעות היער בשלהי תקופת השלטון העות'מאני, ובמקום אחר עמדנו גם על מערכת היחסים בין הקרן הקיימת לבין גופי הייעור הממשלתיים בימי השלטון הבריטי.⁷ כאן יושם הדגש בתהליך שינוי נוף העצים בארץ, בעיקר בימי השלטון הבריטי, תקופה שעדיין לא נחקרה די צורכה, ובמקומם של העצים האוסטרליים בתהליך זה.

1. A.H. Clark, *The Invasion of New Zealand by People, Plants and Animals – The South Island*, New Brunswick 1949, pp. 359-377
2. R.F. Zacharin, *Emigrant Eucalypt*, Melbourne 1979
3. J. Morris, *Pax Britannica – The Climax of an Empire*, London 1975, pp. 329-332
4. D.L. Johnson, *Jabel al-Akhdar, Cyrenaica*, Chicago 1973, p. 19
5. על פעולות הקרן הקיימת ראה: י' ויץ, *היער והיעור בישראל*, רמת-גן 1970: ג' קליאוס, "אידאולוגיה וייעור בישראל", *מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל*, יב (1992), עמ' 87-106. על פעולות הממשל הבריטי בנושא ראה: ג' ביגר, *מורשת בטר או בית לאומי*, ירושלים תשמ"ג.
6. ראה: י' גינדל, *אימוץ צמחים, תליאביב תשס"ז*.
7. ראה: ג' ביגר ונ' ליפשיץ, "תולדות היעור בארץ-ישראל", ד"ח מחקר לקרן הקיימת לישראל, 1993.

עצים אוסטרליים בארץ-ישראל

העץ האוסטרלי הנפוץ ביותר בארץ הוא האיקאליפטוס, *Eucalyptus* ssp. עץ זה היה אחד העצים הראשונים שהובאו מבחוץ לשם נטיעות נסיוניות בארץ, ובמשך שנים, ובמיוחד עד מלחמת-העולם הראשונה, היה העץ העיקרי בתהליך ייעור המחרש של הארץ. כיום מכסה עץ זה חלקים נרחבים בחורשות שבתוך וליד מקומות יישוב שונים בנגב, ובראש ובראשונה ביער הגדול בחדרה שבשרון. פרטים כודדים ניתן למצוא כמעט בכל נקודת יישוב במישור החוף ובעמקים הפנימיים של הארץ, ובמידה מועטת גם באזורי ההר. תפוצתו היא מפת ארץ-ישראל העברית, אף שעצים רבים ניטעו גם ביישובים שאינם יהודיים. הבאתו של העץ לארץ-ישראל במחצית השנייה של המאה ה־20 נדונה בכמה פרסומים, ולכן יוצגו כאן ממצאים אלה בקצרה.

תחילת נטיעתו של האיקאליפטוס בכמויות גדולות קשורה בעיקר בנסיון להתגבר על מכשול מרכזי להתיישוב באזורי השפלה והעמקים בארץ-ישראל במאה ה־20: הביצות, ששימשו מדגרה ליתושי האנופלס מפיצי הקדחת. עד שלהי המאה ה־20 לא היה ידוע מקורה של המחלה, אך סמיכותה לאזורי ביצות העלתה את ההשערה בדבר הקשר בין המחלה ובין הביצות והאוויר הרע שעלה מהן (מאלאריה = "אוויר רע" בצרפתית). באמצע המאה ה־20 הוחל בנטיעות נרחבות של עצי איקאליפטוס באיטליה, על־מנת שהארומה שמפיק העץ תטהר את האוויר, וצמיחתו המהירה תסייע לייבוש הביצות.⁸ השימוש בעץ האיקאליפטוס דווקא התבסס, בין השאר, על העדר המחלה ביבשת אוסטרליה, המשופעת בעצי איקאליפטוס. ייעור שטחים נרחבים באיקאליפטוסים באיזור חדרה בשנים 1885–1889 ופעולות־ייעור דומות בפתח־תקווה ובשרונה הגרמנית נבעו מראייה זו של תכונות העץ. ספרות התקופה, הן ספרות המחקר והתעמולה הן הספרות היפה, העלתה על נס את מיתוס האיקאליפטוס מייבש הביצות ומחסל הקדחת, ואף נתקבלה הדעה, כי עץ זה הובא לארץ על־ידי התנועה הציונית ושלחיה.

מחקרים אחרונים מלמדים, כי הבאתו של האיקאליפטוס לארץ נעשתה, למעשה, בנסיבות שונות במקצת. רוזן⁹ הראה, כי כבר בשנות השישים המוקדמות של המאה ה־20 נעשה נסיון לטפח עצי איקאליפטוס בארץ מזרעים שנשלחו מן הגנים הבוטאניים של מדינת ויקטוריה באוסטרליה לקונסול הבריטי בירושלים. זרעי האיקאליפטוס היו, כנראה, של המין *E. globulus*, המכונה באוסטרליה Blue Gum. נוסף על כך נשלחו זרעים של עצים אוסטרליים נוספים, כגון מיני שיטה (*Acacia*), קאזוארינה (*Casuarina*) וקאליטריס (*Callitris*). מטרת הבאתם של זרעים אלה היתה אכלוס הארץ בעצי יער, שימושם כנותני צל ושוברי רוח, בלי כל קשר לייבוש הביצות. שתילים שטופחו מזרעים אלה ניטעו, כנראה, בקירבת הכפר ארטס שבהרי יהודה, אלא שאין יודעים מה עלה בגורלם. בדיקות מאוחרות יותר העלו, כי מין זה של איקאליפטוס אינו מתאים לאקלים הארץ, ונסיונות שונים לאקלמו עלו בתוהו.

נסיון שני לטפח עצי איקאליפטוס בארץ נעשה בראשית שנות השמונים. קרשון¹⁰ הראה, כי

8 ראה: זכרין (לעיל, הערה 2), עמ' 103.

9 ראה: ב' רוזן, "ראשית אקלום האקליפטוסים בארץ-ישראל", קתדרה, 59 (1991), עמ' 95–102.

10 ראה: ר' קרשון, "הכנסת האקליפטוס לארץ ישראל", ליערן, 13 (1963), עמ' 3–5.

חבילה של זרעי איקאליפטוס גלובולוס נשלחה בשנת 1882 או 1883 מטאסמאניה למושב האמריקנית בירושלים, ומשם הועברה לקארל נטר במקוה־ישראל לזריעה. גם השתילים שטופחו מורעיו של מין זה וניטעו בשנת 1883 לא עלו יפה. שנה לאחר־מכן הביא נטר שתילים של איקאליפטוס ממין אחר, איקאליפטוס המקור (*E. camaldulensis*)¹¹, כנראה מאלג'יר, ומין זה אכן נקלט היטב ושימש בסיס גם לנטיעות מאוחרות יותר. לטענתו של פנסלר הובא העץ כדי לספק חומר־גלם לתעשייה, ולא לייבוש ביצות.¹²

הנטיעה הראשית של האיקאליפטוסים בתקופה זו קשורה בפעילותם של "חובבי־ציון" בחדרה,¹³ ובעיקר בפעולותיו של הבארון רוטשילד ופקידיו יעקב בן שימול ואליהו שייד. נטיעות אלו, שבהן נוסו לראשונה עצי האיקאליפטוס כמייבשי ביצות, לא נתבססו על זרעים שהגיעו מאוסטרליה, כ־אם על הנטיעות הנרחבות שכיסו כימים ההם את אלג'יר תודות לפעולת הייעור של השלטון הצרפתי והמתיישבים הצרפתים באיזור זה.¹⁴ הנטיעות בחדרה, כ־250 אלף שתילים, ובעיקר הקמתה וטיפוחה של משתלה לגידול איקאליפטוסים אשר הקים הבארון רוטשילד בפתח־תקווה,¹⁵ היו הבסיס לנטיעות האיקאליפטוסים במושבות העלייה הראשונה. תוך זמן קצר ניטעו איקאליפטוסים, שטופחו מורעים שנאספו בארץ, בכל המושבות העבריות ממטולה שבצפון ועד גדרה שבדרום. על־אף תפקידו העיקרי כמייבש ביצות ומטהר אוויר, בעיקר בביצות חדרה ובביצות הירקון ליד פתח־תקווה, ראו כבר מלכתחילה בעץ האיקאליפטוס מקור לאספקת עצים לבניין ולתעשיית העץ, ולא רק מייבש ביצות, "ואחרי שהעץ מצטיין בגזעו הישר ובקומתו הזקופה יכול הוא לתת לארץ את עצי הבניין ואת העצים הנחוצים לכלים החסרים בארץ".¹⁶ בפתח־תקווה השתמשו המתיישבים בגזעי האיקאליפטוס לצרכים שונים, בעיקר להקמת גדרות, ואספקת העץ מיער חדרה לצורכי הצבא העות'מאני בעת מלחמת־העולם הראשונה מתועדת אף היא.¹⁷ דומה, כי בשנים אלו שלט בנטיעות המין איקאליפטוס המקור, שכן התאים ביותר לאזורי הביצות והצליח לגדול גם באזורים אחרים בארץ, ולא נעשה שום נסיון מבוקר לבחון מינים אחרים של איקאליפטוס. עם זאת החל אהרן אהרנסון בנסיונות שונים לנטוע עצים אוסטרליים בחוות־הנסיונות בעתלית. ערב מלחמת־העולם הראשונה טופחו בתחנה 12 מינים שונים של שיטה, שגם הם הובאו ברובם מאוסטרליה.¹⁸ הרס התחנה ומותו של אהרנסון לאחר המלחמה הפסיקו את הניסוי המבוקר הראשוני הזה לטפח עצים אוסטרליים בארץ־ישראל. נטיעת האיקאליפטוסים נמשכה גם בימי המלחמה, וחורשה גדולה ניטעה ביוזמתו של ארתור רופין

11 ראה: י' בלקינר, ארץ ישראל של זמננו, תל־אביב 1928, עמ' 140.

12 ראה: D.J. Penslar, *Zionism and Technocracy*, Bloomington 1991, p. 18.

13 ראה: מ' סמילנסקי, חדרה, תל־אביב (חש"ד), עמ' 64; א' עבריהדני, חדרה – שישים שנות קורותיה, רמת־גן 1951, עמ' 111.

14 ראה: פנסלר (לעיל, הערה 12), עמ' 25.

15 ראה: זכרון לבונים ראשונים, פתח־תקווה תרל"ח–תרפ"ח, עמ' תלט.

16 ראה: בלקינר (לעיל, הערה 11).

17 ראה: י' מרדור חיים, "מאה שנים של אקליפטוס", טבע וארץ, (1985) 27, עמ' 22–27.

18 ראה: ה' אופנהיימר, "אהרן אהרנסון כסולל דרך ליעור הארץ", ליערן 9:1–2 (1959), עמ' 3–9.

בשנת 1915 בבאר-טוביה.¹⁹ עוד ניטעו איקאליפטוסים במרחביה, ובימי המלחמה אף ניטעו איקאליפטוסים בביצות שבמוצא הירדן מן הכינרת על אדמות כינרת ודגניה.²⁰ בשני המקרים היה מקורם של שתילי האיקאליפטוס בנטיעות שטופחו בארץ.

הבאתם של מיני עצים אוסטרליים בימי השלטון הבריטי היקלטותו המהירה והטובה של האיקאליפטוס בארץ עוררה את הרצון לנסות מיני עצים אקוטיים אחרים, שאפשר יהיה להתאימם לנטיעות בקנה-מידה גדול. נסיונות אלה, שהיו כרוכים בעבודה מדעית, בצוות-עובדים מיומן ובניסויים במשתלות, תוך מעקב אחרי העצים ונטיעה על שטחים גדולים, יכלה להתבצע רק באמצעות מערכת גדולה ומאורגנת. מערכות מעין אלו התקיימו בימי השלטון הבריטי בארץ-ישראל בשנים 1917–1948, והללו, הן של השלטון עצמו הן של הקרן הקיימת והסוכנות היהודית, עסקו באינטנסיביות רבה בנסיונות להביא עצים אקוטיים לארץ-ישראל. קשרי הממשל הבריטי עם אוסטרליה, מערכות המחקר והטיפוח שנשתבחה בהן ארץ זו עוד במאה הי"ט, מיגוון האקלימים והקרקעות, שדמו כחלקם לאלה שבארץ – כל אלה הניעו את יצרני הממשל ואת אנשי הייעור של הקרן הקיימת לפנות לאוסטרליה כמקור שממנו אפשר יהיה להביא עצים לארץ.

עוד בשנת 1920 ניטעה חלקת-ניסוי, "אֶרְבוֹרְטום", ליד קריית-ענבים על-ידי עקיבא אטינגר, ובחלקה זו ניטעו עצים אקוטיים שונים, וביניהם עצים אוסטרליים רבים. היו שם כ־60 מיני איקאליפטוס (5–10 שתילים מכל מין) וכן שיטה ארוכת-עלים (*Acacia longifolia*), ארבעה מיני אראוקאריה (*Araucaria*), ברכיטון, שני מיני קאזוארינה ועוד.²¹ עצים אוסטרליים אלה לא הובאו ישירות מאוסטרליה, כי-אם ממשתלות הממשל הבריטי בירושלים וממשתלות בצרפת.²² ניסויי ה"ארבורטום" בקריית-ענבים לא נמשכו זמן רב, שדה המחקר נעזב, ורוב השתילים שניטעו גוועו באין המשך בטיפול. מן האיקאליפטוסים נשארו עומדים רק שבעה מינים שונים וכן מין אחד של קאזוארינה ומין אחד של ברכיטון, ואילו שאר העצים נעלמו. אנשי הממשל היו היעורנים הראשיים בארץ-ישראל בשלושים שנות השלטון הבריטי בארץ. פעילותם באה לידי ביטוי בהיקף פעולת הייעור: נטיעות של כ־20 מיליון עצים על שטח של 41,312 דונאם, כ־15 מיליון עצים שחולקו לאזרחים ולעיריות וכן ייעורם של 12,708 דונאם חולות, לעומת נטיעה של 5.7 מיליון עצים על-ידי הקרן הקיימת על שטח של 12,888 דונאם בלבד.²³ כמובן נעשו נסיונות להכניס עצים אקוטיים רבים לארץ, רבים מהם מאוסטרליה.

19 ראה: ויץ (לעיל, הערה 5), עמ' 87. על הצלחת הנטיעות ראה מכתבו של יוסף וייץ אל עקיבא אטינגר מיום י"ג בסיון תרע"ט (אצ"מ, תיק KKL3/138).

20 ראה דיווחשבון על הנטיעות בכינרת (אצ"מ, תיק KKL3/141/21).

21 ראה: ויץ (לעיל, הערה 5), עמ' 454.

22 שם, שם.

23 על היקף הנטיעות הממשלתיות ניתן ללמוד מן הדיווח-יחושבונות השנתיים של מחלקת הייעור, ובעיקר מן הדיווח לשנים 1939–1945 (שנות מלחמת-העולם השנייה) ולשנים שלאחר-מכן. על היקף הנטיעות של הקרן הקיימת ראו כל שנה להנהלת הקרן. ראה גם: ויץ (לעיל, הערה 5), עמ' 285–289.

הנסיונות לאקלם איקאליפטוסים בימי השלטון הבריטי העץ שממנו נוסה בזמן ההוא המספר הרב ביותר של מינים לאקלום היה האיקאליפטוס. עוד בשלהי תקופת השלטון העות'מאני הוברר, כי מן הצד האחר נקלט עץ האיקאליפטוס היטב באקלים הארץ ובקרקעותיה, אך מן הצד האחר אין בו תועלת במאבק לייבוש הביצות. עם הכנת מהלך מחלתה של המאלאריה וחוסר-הצלחתו של האיקאליפטוס לייבוש ביצות בשל תנאיה הגיאוגרפיים-האקלימיים של הארץ, שדרשו ניקוז המים של זרימות החורף, נעשו נסיונות לנטוע עצי איקאליפטוס למטרה חדשה: להילחם בחולות הנודדים, שאיימו על שטחי העיבוד בשפלת החוף. המין הנפוץ בארץ בעת ההיא, איקאליפטוס המקור, לא התאים לתפקיד זה, ולכן הובאו לארץ כמויות שונות של יותר מ-70 זרעי מינים שונים של איקאליפטוס (מתוך כ-500 המינים הידועים), במגמה לנסות להתאימם לתנאי הארץ. אוסטרליה, מכורתו של העץ, ובעיקר אזורי חוף מיוערים במערב היבשת ולאורך חופה המזרחי, שימשה מקור ראשון לזרעים, ובעיקר של מינים שלא היו מוכרים די הצורך מחוץ לאוסטרליה (ראה הטבלה המפורטת, ובה תיאור תכונותיהם של מיני האיקאליפטוס שנוסו בארץ).²⁴ מן המינים האוסטרליים שנוסו בנסיעות בחוף ראוי להזכיר את איקאליפטוס להמן (*E. lehmanni*), שמקורו בחוף הדרומי-המערבי של אוסטרליה, שם הוא מכונה Bushy Yate, וכן את המין *E. cornuta*, שמקורו באותו האזור, שם הוא מכונה Yate. מינים רבים נוספים של איקאליפטוסים הגדלים לאורך חופי אוסטרליה נוסו אף הם, כגון *crebra*, *calophylla*, *paniculata*, *cladocalyx*, *siderophloia*, *pilularis*, *umbra*. המין המוצלח ביותר היה האיקאליפטוס המסמרי (*E. gomphocephala*), המכונה באוסטרליה בשם Tuart, הגדל בחולות המכסים אבן-גיר חופית בקצה המערבי של היבשת.²⁵ גם המין *E. robusta*, המכונה Swamp Mahogany, נוסה בהצלחה בחולות עזה ונקלט גם במקומות אחרים בארץ. איקאליפטוסים אוסטרליים אחרים שנוסו היו מינים שיכלו להתאים דווקא לאזורי ההרים הגשומים יותר, ובעיקר הרי יהודה, שומרון והגליל. בין המינים הללו בלט המין איקאליפטוס סוככני (*E. tereticornis*), המכונה באוסטרליה Forest Red Gum, ומקורו בדרום-מזרח היבשת. מינים נוספים שנוסו היו איקאליפטוס כדורי (*E. globulus*), איקאליפטוס הצווארון (*E. torquata*), איקאליפטוס גדול-הפרי (*E. macrocarpa*) ומינים רבים אחרים.²⁶ זרעי האיקאליפטוס הגיעו מאוסטרליה עלי-פי בקשותיהם של יצרני הממשל, שהכירו את תכונותיהם של המינים השונים מתוך הספרות, וקיבלו, כרוב המקרים ללא תמורה כספית, חבילות של 100–200 גרם מן הזרעים המבוקשים. הזרעים שהגיעו לארץ הועברו לניסויי קליטה במשתלות השונות של הממשל. כך, למשל, הועברו למשתלת עכו זרעים של המינים *torquata*, *macrocarpa*, *lehmanni*, *cornuta*, *gomphocephala*, שהגיעו מיער במערב אוסטרליה

- 24 על האיקאליפטוס באוסטרליה נכתבו ספרים רבים. ראה, למשל: M. Brooker & G. Kleining, *Field Guide to Eucalyptus*, Melbourne, I, 1989; II, 1990.
- 25 על העץ ראה שם, II, עמ' 165. על יבואו לארץ ממערב אוסטרליה בתיווכו של מר הרפר מאיגור החוואים באוסטרליה ראה ריווח בגנוז המדינה, תיק F/14F/12, חטיבה 7.
- 26 ראה רישום זרעים במשתלת באב אליואר בשנת 1928/9 (שם, תיק F/10/5/7). בדיווחשבון מוזכרים 11 מינים של איקאליפטוס שטופחו במשתלה זו.

באפריל 1938. במאי אותה שנה נזרעו הזרעים, אולם רק זרעים של המינים *cornuta* ו-*gomphocephala* נבטו והועברו לשתילה בעציצים. לאחר שנתיים שרדו רק 10 עצים מן המין הראשון ו-19 עצים מן המין השני (מתוך כ-100 שתילים שנבטו מכל מין), והללו הגיעו לגובה של 100–180 ס"מ לעץ.²⁷ לעתים הועברו שתילים שנבטו במשתלה אחת לטיפול במשתלה אחרת. כך, למשל, הועברו בשנת 1930 שתילים של המינים *resinifera*, *citriodora*, *eugenoides*, *leucoxydon*, *marginata*, *amplifolia*, *gunni* (חמישה שתילים מכל מין) מן ה"ארבורטום" הממשלתי בירושלים למשתלת החולות בעכו.²⁸

בשנים הראשונות של השלטון הבריטי לא הצליחו נטיעות האיקאליפטוסים בחולות בשל העדר ידע ושיטות עבודה מתאימות. כך, למשל, דווח, כי מכלל 100 אלף שתילי איקאליפטוס המקור (או בשמו המדעי *E. rostrata*, היום *E. camaldulensis*), שניטעו בחולות עכו ועזה בראשית שנות העשרים, נשארו בסוף שנת 1927 רק 8,000 עצים, כלומר, מכל הנטיעות שרדו כ-8% בלבד.²⁹ הצליחו יותר נסיונות מאוחרים יותר, שנעשו בנטיעת המינים *botryoides*, *melioidora*, *robusta* בחולות עזה, אף שעצים בני שש שנים הגיעו רק לגובה של 1.5–2.5 מ'. גם מיני איקאליפטוסים אחרים נקלטו בהצלחה, וביניהם חמישה מינים שניטעו בשולי מדבר יהודה ועמדו בהצלחה בתקופות בצורת ארוכות.³⁰

גם הקרן הקיימת עסקה בנסיונות להכניס מיני איקאליפטוס לארץ. באמצע שנות העשרים ניטע יער בן 3,000 עצי איקאליפטוס שרפי (*E. resinifera*) ביער קלבין ליד כפר מל"ל.³¹ נסיון רבי-היקף לטיפול מיני איקאליפטוס עשה י' גינרל בתחנה לחקר החקלאות ברחובות. נשתלו כמאה מיני איקאליפטוס, ובעיקר המינים מסמרי, *albans*, כהה-קליפה, *tessellaris*, *rubida*, *cladocalyx*, *obliquata* ועוד.³² מרבית המינים לא הצליחו להיקלט בשל חוסר התאמה אקלימית-קרקעית. שתילים מן המין *gomphocephala*, שטופחו במשתלת יגור, הוצעו ברצמבר 1940 לגידול באזורי ההרים, מכיוון שהספרות המדעית גרסה בטעות, שמין זה מסתגל לאדמה סידית וסלעית.³³ בימי מלחמת-העולם השנייה העביר יוסף וייץ, היערן של הקרן הקיימת, זרעים של 23 מיני איקאליפטוס שהגיעו מאוסטרליה למשתלת היער בעין-חרוד, תוך הבטחה לקנות

27 ריזיוחשבו על הטיפול במשלוח זרעים שונים מאוסטרליה במשתלת עכו ראה מיסמך מ-29 בנובמבר 1937 (שם, תיק F/14/F/14).

28 ראה מכתבו של ממלא-מקום מנהל המחלקה אל קצין הייעור עכו F/10/5/3/105 מ-6 בפברואר 1934 (שם, תיק F/10/5/3).

29 ראה ריזיוחשבו על הנטיעות בחולות ארץ-ישראל בעתון הלונדוני *Engineering* מ-16 בדצמבר 1927; פורסם כנספח לריזיוחשבו "Sand Dunes Reclamation in Palestine" (שם, מיסמך 10/6/20 בתיק F/14).

30 *Exotics – Palestine*, published for the Fourth British Empire Forest Conference, South Africa, 1935, p. 3

31 ראה: ויץ (לעיל, הערה 5), עמ' 458.

32 ראה: גינרל (לעיל, הערה 6), עמ' 147–261. כן ראה רשימת שתילים במשתלת הניסוי במעברה לייעור ברחובות (אצ"מ, תיק KKL5/17229).

33 ראה מכתבו של יוסף וייץ אל שרון וייץ מ-23 בדצמבר 1940 (אצ"מ, תיק KKL5/11828).

לא פחות ממאה שתילים שיונבטו מכל מין.³⁴ ראוי לציין, כי על-אף המטרות המשותפות בכל הנוגע לטיפול מינים אקזוטיים ונטיעות עצים בארץ, לא היה שיתוף-פעולה הדוק בין יערני הממשל הבריטי לבין אנשי הקרן הקיימת, בעיקר בשל יחסים אישיים רעועים בין ראשי מחלקות הייעור.

עם סיום השלטון הבריטי אפשר היה לראות, כי שבעה מיני איקאליפטוס – *globolus*, המתאימים ביותר, והיקלטותם בארץ היתה טובה. מינים אלה ניטעו בהצלחה באזורי הארץ השונים, הן על-ידי יערני הממשל הבריטי הן על-ידי יערני הקרן הקיימת, ותפרוסתם הרבה שינתה את נוף הארץ לא במעט.

עצים אוסטרליים נוספים

עץ אוסטרלי נוסף שנוסה בהרחבה בימי השלטון הבריטי היה השיטה (*Acacia*), על מיניה השונים, שנראתה מתאימה ביותר למלחמה בחולות נודדים. מינים אחדים של עץ זה היו מוכרים בארץ, אולם הנסיון להשתמש בהם לעצירת חולות לא עלה יפה. בשל כך הובאו לארץ זרעים של כ-25 מיני שיטה כדי לנסותם בנטיעות בחולות. המקור העיקרי למיני השיטה השונים היה אוסטרליה, שנמצאים בה יותר מ-300 מינים של שיטה, המכונה שם בשם *Wattle*. מאוסטרליה הובאו שני המינים שהצליחו ביותר להיקלט בארץ, השיטה הכחלחלה (*Acacia cyanophylla*) והשיטה ארוכת-העלים (*A. longifolia*), המכונה שם *Golden Wattle* או *Sallow Wattle* ונפוצה בכל היבשת.³⁵ כן הגיעו מאוסטרליה מיני השיטות *sentis*, *aneura*, *acuminata* ומינים נוספים. מיני השיטה היו מתאימים ביותר לתפקידם כמייצבי חולות ושוברי רוח, ותפוצתם הרבה באזורי החוף של האקלים היסתיכוני בארץ-ישראל מעידה על קליטתם הטובה בנוף. יערני הממשל הבריטי הרבו לטעת שיטות בחולות עזה ועכו וכן באיזור נחל שורק (וארי רובין) ובאזורי חולות אחרים. מרבית השיטות הנטועות בארץ מקורן כבר בזרעים שנאספו כאן מעצים שמקורם בזרעים שהובאו מאוסטרליה בימי השלטון הבריטי.

עצים נוספים הגיעו מאוסטרליה ונוסו בנטיעות שונות. הכסיה הלענתית (*Cassia arti-* *misoalis*) ניטעה בחולות עזה, גם היא לשם עצירת חולות נודדים. הקאזוארינה (*Casuarina*), על שלושת מיניה, שהובאה לנטיעות בחולות, לא צלחה לתכלית זאת, אך שגשגה בחורשות ליד יריחו.³⁶ ובחורשות ובגנים עירוניים שונים, בעיקר במישור החוף. עץ אוסטרלי נוסף שנקלט בהצלחה באזורים הצחיחים-למחצה של הארץ היה הגראווילה החסונה (*Gravillea robusta*), ילדית מורח אוסטרליה, שפרחיה הכתומים מכסים את העצים שניטעו בהצלחה לאורך הדרכים בעמק הירדן ובאיזור טבריה. בקיץ 1947 אף נשלחה בקשה לסידני שבאוסטרליה לקבל זרעים

34 ראה מכתבו של יוסף וייץ אל משתלת עין-חרוד מ'15 במאי 1942 (אצ"מ, תיק KKL5/12720).

35 על עץ השיטה באוסטרליה ראה: D.T.E. Whibley, *Acacias of South Australia*, Adelaide 1980. על יבוא השיטה ארצה מאיזור סידני שבאוסטרליה מדווח, למשל, במסמך מ'25 באוגוסט 1937 (גנזך המדינה, חטיבה 7, F/14/F/12).

36 ראה: מינים זרים (לעיל, הערה 30), עמ' 10-11.

של עץ התה, לפטוספרמון (*Leptospermon ssp.*), לשם ייצוב החולות.³⁷ לייצור אזורי ההר נעשה שימוש במינים שונים של עץ הקאליטריס (*Callitris*), כגון במין *verucosa* (הנקרא באוסטרליה Mallee Pine), שהובא מאיזור סידני שבמזרח היבשת, וכן במינים *robusta* (המכונה Great Murray Pine) ו-*propinqua* (המכונה Murray River Cypress), שהובאו ממזרח אוסטרליה.³⁸ גם אוג הרונג (*Rhus succedanea*) האוסטראלי נקלט בארץ.³⁹ נוסף על עצי היער שהובאו לנטיעות בארץ ניסו אנשי הייעור המנדטורי לייפות את אזורי היישוב על-ידי נטיעות עציינו בערים ובמושבות. עץ-הנוי העיקרי שהובא מאוסטרליה היה הברכיכטון, ששני מיניו נקלטו וגדלו בהצלחה רבה באזורי החוף.⁴⁰ האראוקאריה הרמה (*Araucaria excelsa*) נקלטה כעץ-נוי באיזור החוף ובאזוריה הפנימיים של הארץ, אולם מינים אחרים של עץ אוסטרלי זה לא צלחו. הפעולות שתוארו לעיל נעשו על-ידי יערני הממשל, אך גם תחנות-הנסיונות של ההנהלה הציונית ניסו להביא עצים אוסטרליים לארץ. לאחר זניחת חלקת הניסויים בקריית-ענבים ניסו לטפח ארבעה מיני קאזוארינה בתחנת-הנסיונות שפעלה בשנות העשרים בתל-אביב.⁴¹ טיפוח הקאזוארינות נמשך בתחנת-הנסיונות ברחובות, יחד עם טיפוח 15 מינים של איקאליפטוס, שהצליחו להיקלט בארמת האיזור.⁴² לאחר קום המדינה המשיכו יערני הקרן הקיימת בנסיונות לטפח מיני עצים אוסטרליים בארץ, ובעיקר חיפשו איקאליפטוסים שיתאימו לנטיעות הרבות שתוכננו בנגב. הנסיונות לאקלם 71 מיני איקאליפטוס נעשו החל בשנת 1952 במשתלת גילת שבנגב ובתחנות-נסיונות אחרות באיזור. ניסויים אחרים נעשו בנטיעה לצורכי מסחר לתעשיית עץ בשטח קטן באיזור החולה. ניסויים אלה הביאו להכנסתו של המין איקאליפטוס מערבי (*E. occidentalis*), יליד מערב אוסטרליה, לנטיעות רבות באיזור הנגב הצפוני.⁴³ עוד ניסוי החל במחצית השנייה של שנות השישים במשתלת "אילנות", שם גודלו שתילים שנאספו ב-50 בתי-גידול באוסטרליה. ניסויים להכנסה מסודרת של עצי קאזוארינה נערכו גם הם בראשית שנות החמישים, ובהם נבחנו 16 מיני קאזוארינה אוסטרלית. ניסויים אלה הצביעו על האפשרות לטפח כמה מיני קאזוארינה בארץ,⁴⁴ אולם מידע זה לא נוצל בהרחבה.

37 מכתב מ-27 ביוני 1947 (אצ"מ, תיק KKL5/11828).

38 ראה: מינים זרים (לעיל, הערה 30), עמ' 6.

39 מכתב מ-1 בדצמבר 1940 (התיק הנזכר לעיל, הערה 35).

40 ראה: מינים זרים (לעיל, הערה 30), עמ' 7.

41 שם, עמ' 6. על הבאתו מאוסטרליה וקליטתו הטובה בארץ מדווח במכתב מ-1 בדצמבר 1940 (אצ"מ, תיק KKL5/12720).

42 דיריחשבון מ-1 בינואר 1928 (אצ"מ, תיק KKL5/3323).

43 מכתב מ-1219/1/3569 של התחנה לחקר החקלאות אל הלשכה הראשית של הקרן הקיימת מ-31 ביולי 1947 (אצ"מ, תיק KKL5/11828).

44 ראה: ויץ (לעיל, הערה 5), עמ' 463-468; דיווח אישי מפי ד"ר ר' קרשון, מנהל תחנת-הנסיונות ב"אילנות" ער סגירתה.

סיכום

ארץ־ישראל של שלהי המאה הי"ט, שצמחייתה נעדרה עצים בעלי קומה, שימשה מעברת ניסויים נרחבת להכנסת עצים אקזוטיים אליה, מעברה שתוצאות ניסוייה נראים בבירור כנוף. הפעולה העיקרית נעשתה בימי השלטון הבריטי, אך גם בשנים הראשונות לקיומה של מדינת ישראל, ובסופה היו ברורות לעוסקים במלאכה מגבלות הנטיעה בארץ והעצים המתאימים לנטיעה זו. אוסטרליה לא היתה המקום היחיד אשר ממנו הובאו עצים לניסוי, ולמעשה היתה רק אחת מעשרות הארצות שמהן נשלחו זרעים לארץ. עם זאת העצים האוסטרליים, ובראש ובראשונה האיקאליפטוס והשיטה, על מיניהם השונים, הם העצים האקזוטיים הכולטים ביותר כנוף הארץ כיום. עמידותם בתנאי האקלים והקרקע והשימוש היעיל שנעשה בהם לעצירת חולות, לייעור אזורי מדבר ואף לתעשיית העץ מציבים אותם בראש רשימת העצים ששינו את נוף הארץ. יותר מ־20% מכלל היער בארץ הנטוע בידי האדם הוא יער איקאליפטוסים, ומאות אלפי עצי השיטה, הקאזוארינה, הברכיכיסון, הקאליטרס ועצים אוסטרליים נוספים משקפים את תוצאות ההעברה של נופים צמחיים חדשים לארץ־ישראל.

מיני הסוג איקאליפטוס ותכונותיהם

- אזורי המוצא באוסטרליה: 1. ויילס הדרומית החדשה; 2. ויקטוריה;
3. מערב אוסטרליה; 4. טאסמניה; 5. קווינסלנד;
6. פאפואה; 7. דרום אוסטרליה

שם המין בלאטינית, בעברית ובאנגלית	איזור המוצא	תכונותיו האקולוגיות במולדתו	גובה	ערכו השימושי
<i>albens</i>	1, 2, 5	קרקעות שונות	25 מ'	הקליפה מכילה טאנין
<i>amplifolia</i>	1	קרקעות אלוביאליות	30 מ'	העלים מכילים 0.9% שמן
<i>botryoides</i> איקאליפטוס אשכולי Southern Mahogany Bangalay	1, 2	לאורך החוף, קרקעות מלוחות במקצת, עמקים רטובים	10–40 מ'	העצה משמשת לעמודים, לבניין אניות, ליתרות, להסקה, לצל ולשבירת רוח; 0.11% שמן בעלים
<i>calophylla</i> איקאליפטוס יפה־עלים Marri	3	קרקע אלוביאלית פורה	13–40 מ'	צמח־נוי; העצה משמשת למכשור חקלאי, לירידות ולארגזים

גדעון ביגר ונילי ליפשיץ

שם המין בלאטינית, בעברית ובאנגלית	איזור המוצא	תכונותיו האקולוגיות במולדתו	גובה	ערכו השימושי
<i>camaldulensis</i> איקאליפטוס המקור River Red Gum	אוסטרליה	ביצות וקרקעות בעלות מי תהום שטחיים	15- 50 מ'	העצה משמשת לבניין, לאדנים, לעמודים, לשוברי רוח ולגלגלים
<i>citriodora</i> איקאליפטוס לימוני Lemon-scented Gum	4, 5, 6	אקלים טרופי; קרקע עמוקה מחלחלת; קרקע חצצית	50 מ'	העצה נוחה לעיבוד; העלים מכילים שמן ציטרונל; משמש גם לנוי
<i>cladocalyx</i> איקאליפטוס אלני Sugar Gum	2, 7	אזורים יבשים-למחצה וקרקע דלה	15- 35 מ'	העצה משמשת לגלגלים, לעמודים ולחישוקים
<i>cornuta</i> איקאליפטוס קרנוני Yate	3	קרקע חצצית ויבשה	20 מ'	צמח־דבש; משמש להפקת שמן
<i>crebra</i>	1, 5	קרקע חימר	30 מ'	העצה משמשת לגשרים, לשלדי קרונוט ולגלגלים; צמח־דבש
<i>eugenioides</i>	1, 2	קרקע מנוקזת	25 מ'	
<i>ficifolia</i> Red Flowering Gum	3	קרקע מחלחלת; רגיש לקרה	15 מ'	צמח־נוי; צמח־דבש
<i>gunni</i> Cider Gum	4	ארמה קלה או כבדה ומנוקזת היטב; עמיד לקרה וסובל מיובש	25 מ'	
<i>globulus</i> איקאליפטוס כדורי	4	קרקע רטובה; אקלים גשום	15- 70 מ'	העצה משמשת להפקת תאית ולבניין בתים ואניות; העלים מכילים 1.8% שמן

עצים אוסטרاليים בארץ-ישראל

שם המין בלאטינית, בעברית ובאנגלית	איזור המוצא	תכונותיו האקולוגיות במולדתו	גובה	ערכו השימושי
<i>gomphocephala</i> איקאליפטוס מסמרי Southern Blue Gum	3	קרקע חול-חמרה; סלע ואבני-סיד	40 מ'	העצה משמשת לבניין בתים, אניות, גשרים, ארנים ושלדי קרונות; העלים מכילים טאנין; צמח-דבש
<i>lehmannii</i> איקאליפטוס להמן Bushy Yate	2, 1	ישימון-למחצה;	10 מ'	0.9% שמן; צמח-דבש
<i>leucoxylon</i> איקאליפטוס בהיר-קליפה Australian Southern Blue Gum; Yellow Gum	3, 2	קרקע אלוביאלית כברה	5- 30 מ'	העצה משמשת לרהיטים, לעמודים ולידיות; העלים מכילים 0.8% שמן; צמח גוי וצמח-דבש
<i>macrocarpa</i> איקאליפטוס גדול-פרי Mottlecach	5, 2, 1	חול-חימר עמוק; אזורים שוממים- למחצה	5-2 מ'	צמח-נוי; משמש להפקת שמן
<i>marginata</i> Jarrah	3	איזור גשום; קרקע רלה ומחלחלת	40 מ'	העצה משמשת לשלדי קרונות ומכוניות, לרצפות ולרהיטים
<i>melliodora</i> Yellow Box	5, 2, 1	קרקע מטיבת וחימר	10- 30 מ'	צמח-דבש ואנקה
<i>obliquata</i> Messamate	4, 2, 1	קרקע כברה-למחצה עד כברה ומנוקת; עמיד לקרה ורגיש ליובש	13- 70 מ'	
<i>paniculata</i> איקאליפטוס מכברי	5, 1	איזור גשום וחם; 500 מ' מעל פני הים; קרקע חול-חימר	30 מ'	צמח-דבש

גדעון ביגר ונילי ליפשיץ

שם המין בלאטינית, בעברית ובאנגלית	איזור המוצא	תכונותיו האקולוגיות במולדתו	גובה	ערכו השימושי
<i>pilularis</i> Blachbutt	1, 2, 5	קרקע חימר או חימר-טיט	65 מ'	העצה משמשת לבניין, לריצוף ולעמודים; צמח-דבש
<i>resinifera</i> איקאליפטוס שרפי	1, 5	קרקע רטובה; איזור גשום	50 מ'	העצה משמשת לנגרות, לבניין, לקרונות, למרכבות ולאדנים; העלים מכילים 0.83% שמן
<i>robusta</i> איקאליפטוס רבי-פרחים Swamp Mahogany	1, 5	קרקע חימר כבדה לאורך גדות נחלים, בביצות ובקרקע מלוחה במקצת	20- 30 מ'	העצה משמשת לבניין, לרהיטים, לאניות, לעגלות ולמרכבות; צמח-דבש
<i>rubida</i>	2, 4, 5	איזור הררי עד גובה 1,400 מ'; אינו רגיש לקרה	25 מ'	העצה משמשת להסקה ולנגרות פשוטה
<i>siderophloia</i>	1, 2	בסלע-ימישקע	40 מ'	העצה משמשת לגשרים, לעמודים ולאדנים; צמח-דבש
<i>sideroxylon</i> איקאליפטוס כהה-קליפה Red Ironbark; Mugga	1, 2, 5	קרקע ררודה ומנוקזת	10- 30 מ'	
<i>umbra</i> White Mahogany	5	ביצות חוף וקרקע טיט; עמיד ליובש ורגיש לקרה	25 מ'	
<i>tereticornis</i> איקאליפטוס סוככני Forest Red Gum	1, 2, 5	קרקע אלוביאלית ולאורך זרמי מים	12 מ'	העצה משמשת לרהיטים ולארגזים

עצים אוסטרاليים בארץ-ישראל

שם המין בלאטינית, בעברית ובאנגלית	איזור המוצא	תכונותיו האקולוגיות במולדתו	גובה	ערכו השימושי
<i>tessellaris</i> Carbeen Moreton Bay Ash	1, 3, 4	אקלימים שונים	10- 30 מ'	העצה משמשת לבניין ולעמודים; שרף מהגזע
<i>torquata</i> איכאליפטוס צווארון Coral Gum; Coolgardie Gum	3	אזורים יבשים- למחצה	12 מ'	הקליפה מכילה 17.6% טאנין

מקורות הטבלה: גינדל (לעיל, הערה 6);

F. Bodkin, *Encyclopaedia Botanica*, Tymbly 1992

L. Cronin, *Key Guide to Australian Trees*, Chatswood 1992

מקומו של ההון הגדול בעיצוב השרון במחצית השנייה של העשור השני של המאה העשרים

עירית עמית

מבוא

בדין־וחשבון האסיפה הכללית של חברת "הכשרת הישוב" לשנת 1927 הכריזה הנהלת החברה: "זרחה השמש על ענף המטעים, שקעה השמש על החקלאות הכבדה ועל השקעות בבניינים".¹ הכרזה זו משקפת יותר מכול את הלך־הרוח ששרר בארץ־ישראל במחצית השנייה של שנות העשרים ואת השינויים שחלו בפעילות ההתיישבותית בתקופה זו. בשנים אלו השפיעו על הפעילות המדינית הציונית ועל הפעילות ההתיישבותית בארץ־ישראל אירועים מדיניים, חברתיים וכלכליים שונים, ויחדיו הביאו הללו להיווצרותה של מפת התיישבות חדשה במישור החוף התיכון, ובעיקר בשרון הדרומי. בשנות העשרים התרחבה הפעילות ההתיישבותית היהודית לשלושה חבלים חדשים: עמק יזרעאל; מפרץ חיפה ועמק זבולון; והשרון הדרומי. בחבלים אלה פעלו שתי צורות הון: היוזמה הפרטית וההון הלאומי,² אלא שעוצמת הפעילות לאורך התקופה ושיתוף־הפעולה ההתיישבותי בין שתי צורות הון אלו היו שונים בכל חבל. עד המשבר הכלכלי של העלייה הרביעית בשנים 1926–1927 – משבר שמתאר אותו דן גלעד³ "כחמור כמשברים אשר ידע הישוב העברי בתקופת המנדט, שהעמיד בסימן שאלה את כל עתידו של המפעל הציוני"⁴ – פעלו בשלושת החבלים יזמים פרטיים בעלי הון זעיר ואגודות וחברות התיישבות באותה מתכונת התיישבותית שאפיינה את היוזמה הפרטית בתקופה שלפני מלחמת־העולם הראשונה.⁵ בעקבות המשבר נבלמה יוזמה

1 הארכיון הציוני המרכזי (אצ"מ), תיק L 18/1146.

2 לפי הגדרת אוליזור הון לאומי הוא ריכוז משאבים כספיים על־ידי קרנות ומוסדות ממשלתיים, או מעין־ממשלתיים, כגון ההסתדרות הציונית, לשם בניין הארץ. הון זה גויס על־ידי איסוף כספים ותרומות בקרב היהודים בעולם. ראה: א' אוליזור, ההון הלאומי ובניין הארץ, ירושלים תרצ"ט, עמ' 11.

3 ראה: ד' גלעד, הישוב בתקופת העלייה הרביעית, תליאביב תשל"ג, עמ' 171.

4 על התיישבות היוזמה הפרטית לפני מלחמת־העולם הראשונה ראה: י' כנארי, המושבה העברית בנוף ארץ ישראל, 1882–1914, ירושלים תשמ"ח; י' כץ, היוזמה הפרטית בבניין ארץ ישראל בתקופת העלייה השנייה, רמת־גן תשמ"ט.

זו או נזקקה לסיוע, ולא המשיכה בפעילות כלכלית ויישובית רחבה.⁵ לצד היוזמה הפרטית פעלו בשנות העשרים המוסדות המיישבים של ההסתדרות הציונית, תחילה בעמק יזרעאל ברכישת קרקעות ובהקמת יישובים, ואחר־כך ברכישת קרקעות ובתכנון ההתיישבות – במשותף עם היוזמה הפרטית – בעמק זבולון ובמפרץ חיפה.⁶ בשרון, מלבד רכישת קרקעות עי־חי, שהוקם עליהן מושב־העובדים כפר־מל"ל, לא היתה פעילות התיישבותית של ההון הלאומי עד סוף שנות העשרים.

לאחר משבר העלייה הרביעית חדר לפעילות הכלכלית והיישובית בארץ־ישראל גורם חדש, שבחר את השרון לאזור פעילותו. המדובר ביוזמה פרטית של הון גדול, שפעילותה הכלכלית לא דמתה לפעילות שלפני־כן. עם בעלי יוזמה זו נמנו אליהון יהודים מקנדה, מארצות־הברית ומאנגליה, שנחשבו לעשירים ביותר בארצותיהם ויכלו ליטול עליהם סיכונים שיום פרטי קטן לא היה יכול לעמוד בהם. זאת ועוד, הקבוצה יכלה ליצור לעצמה מכשירים כספיים ומנגנוני תמיכה וניהול שהיו מבוססים על ידע ועל נסיון, והיה בהם כדי להבטיח את ההשקעה ולפקח על אופן התפתחותה.

הקבוצה היתה קשורה עם ראשי השלטון הבריטי בארץ־ישראל ועם ראשי ההנהלה הציונית. ההנהלה ראתה בהם פוטנציאל חשוב להשקעה בארץ־ישראל לשם קידומה, פיתוחה ומשיכת הון פרטי נוסף, ולכן הזמינה אותה להשתתף בסקר ובמחקר בארץ־ישראל. מטרת הסקר היתה לבדוק את האפשרויות להשקעות כלכליות בארץ־ישראל, ובכך לעודד השקעות במפעלים במיגזר החקלאי ובמיגזר העירוני.

חבר־הארץ שנבדק בו פוטנציאל ההשקעה יותר מאשר בחבלים אחרים בארץ־ישראל, והוא גם זה שבחרו בו אליהון לשם הקמת מפעלים כלכליים, היה השרון. בגלל נסיבות אשר יובהרו בהמשך המאמר הצטמצמה הפעילות ההתיישבותית לשרון הדרומי, עד גבול קרקעות עמק חפר, אף־על־פי שהיו ליוזמת ההון הגדול תכניות להקים מפעלי התיישבות בשרון כולו, למן אפיק הירקון ועד מרגלות הכרמל.

הבחירה בשרון לא היתה רק בגלל זמינות הקרקעות שעמדו למכירה, אלא גם בגלל סיבות נוספות. חלק זה של מישור החוף מילא תנאים מספר שעודדו את ההשקעה בו והפכו אותו לחבל שהבטיח רווחים גבוהים להשקעות של יוזמה פרטית במיגזר החקלאי: הפוטנציאל הכלכלי הגבוה שלו ותכניות ההתיישבות של חברת "הכשרת הישוב", ובעיקר של יהושע חנקין, רוכש הקרקע מטעמה, שהיה בהן כדי לקדם את מפעלי היוזמה הפרטית.

מטרת המאמר היא להציג את הגורמים השונים שהשפיעו על הפעילות ההתיישבותית של

5 מחקר רחב על פעילות היוזמה הפרטית-בשנות העשרים ראה: ע' עמית, "הפעילות ההתיישבותית היהודית בשרון הדרומי, 1918-1929", חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, תשנ"ג.

6 ראה: א' גרייצר, "שיתוף הפעולה בין ההון הפרטי להון הלאומי בפיתוח עמק זבולון", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ־ישראל, יג, ירושלים תשנ"ג, עמ' 159-178; I. Graicer, "The Valley of Jezreel – Social Ideologies and Settlement Landscape, 1920-1929", *Studies in Zionism*, 11 (1990), pp. 1-24

ההון הגדול במחצית השנייה של שנות העשרים בארץ־ישראל, להסביר את תרומתו לעיצובו של השרון ולעמוד על השפעתו על הפעילות ההתיישבותית בארץ־ישראל אחרי שנות העשרים.⁷

פעילות יישובית בשרון במחצית השנייה של שנות העשרים

השנים 1927–1929 היו שנים חשובות בתהליך ההתיישבות היהודית בארץ־ישראל בכלל, ובאיוורור השרון בפרט. בשנים אלו הסתיים שפל כלכלי בארץ־ישראל, אבל הסתמנה התחלתו של משבר כלכלי עולמי. אירועים אלה צמצמו את הכנסות הקרנות הלאומיות ושיתקו את הפעילות ההתיישבותית המוסדית.

בשנים אלו כבר הוכר ערכה של אדמת־החול האדומה, שאינה ראויה לגידולי פלחה, אבל כתוספת השקאה היא מתאימה ביותר לגידולי הדירים.

במשך שלוש שנים רכשה היוזמה הפרטית כ־7,000 דונאם בשרון הדרומי והתיכון, והיו תכניות לרכוש בשני החלקים האלה כ־45,000 דונאם נוספים, וביניהם 31,000 דונאם בעמק חפר, שנרכשו בסופו של דבר בשנת 1929 על־ידי הקרן הקיימת לישראל. כן רכשה היוזמה הפרטית כ־50,000 דונאם בשרון הצפוני, בסמוך לברכת עתא שמדרום לחדרה, ושטחים באדמת נענה (קיבוץ נען של היום) שבמישור החוף הדרומי. במלים אחרות, היוזמה הפרטית רכשה את "לב רצועת ההדרים"⁸ של מישור החוף.

ההון הגדול הושקע ברכישת קרקע, בהכשרתה, בהנחת תשתיות, בנטיעת פרדסים, בעבודות־פיתוח, בדישון, במכשור חקלאי, בתשלום לפועלים ובהקמת מערכת לאריות הפרי ושיווקו בשוק המקומי והחיצוני. הון מעין זה לא היה בידי יזמים קטנים או בידי חברות ההתיישבות של ההון הפרטי, ואף לא בידי מוסדות ההון הלאומי, אלא נמצא בידי קבוצת יזמים פרטיים, שעוד בשנת 1929 הושמעו אזהרות מפני עוצמתה הכלכלית ויכולתה להשתלט על משאביה המצומצמים של ארץ־ישראל.⁹

7 מאמר זה, המבוסס על פרק בחיבור הדוקטור שלי (לעיל, הערה 5), הוא הבעת תודה לפרופ' שלום רייכמן ז"ל, שטען, שיש לראות את מפת ההתיישבות בארץ־ישראל בשנות העשרים ובמחצית הראשונה של שנות השלושים לאור מערכת היחסים בין שתי צורות הון: ההון הלאומי והיוזמה הפרטית. שיתוף־הפעולה ביניהן או העדר שיתוף־פעולה יש בהם כדי להסביר את מפת ההתיישבות בארץ־ישראל בשנים הקן.

8 מכתב אשר פירס אל ארתור רופין מ־31 ביולי 1928 (אצ"מ, תיק L 18/1169). על אשר פירס וקשריו עם ההון הגדול ראה להלן.

9 אביגדור יעקובסון, מנהל בנק אפ"ק בביירות לפני מלחמת־העולם הראשונה ואחרי המלחמה נציג ההסתדרות הציונית בחבר־הלאומים, כתב בשנת 1928 במאמרו "בנוגע למצב ההתיישבות היהודית" את הדברים האלה: "אם יתאמתו הידיעות האחרונות בנוגע להקמת חברה גדולה ובעלת הון שמטרתה נטיעת מטעי הדירים ופיתוחם, ואם תאומת הידיעה שחלק גדול מההון ב'סיטי' מושקע על בסיס מסחרי טהור, ואם יבואו אחרים בעקבות דוגמאות אלו, יש לחשוש שגם מאוצר טבעי זה של ארץ ישראל יפול חלק גדול לידי בעלי הון שבחלקם הגדול אינם יהודים. ובכך תסגר הדלת בפני הקולקטיבי היהודי, שהיה יכול להשתמש באוצר זה בתור בסיס למפעלים כספיים גדולים" (אצ"מ, תיק A 19 / 5). וראה גם: ש' רייכמן, ממאחז לארץ מושב, ירושלים תשל"ט, עמ' 180.

למרות אזהרה זו לא התחרו מוסדות ההון הלאומי בהון הגדול בשנות העשרים, שכן לא ראו בו גורם מאיים ביוצרו רצף קרקעי ויישובי פרטי במישור החוף. להיפך, הם ראו בו גורם תומך, השומר את הקרקע בידים יהודיות, דואג ליצירת רורבה קרקעית לפיתוח עתידי ועשוי לתת אשראי להשקעות המוסדות הלאומיים. מצב זה איפשר להון הגדול לפעול ללא הפרעה, בעידוד היוזמה הלאומית.

תוסר ההתחרות בין שתי צורות ההון יצר יציבות יחסית במחירי הקרקע ופתח אפשרויות לתכנון כלכלי לטווח ארוך. שינוי במצב זה חל בסוף שנות העשרים ובמחצית הראשונה של שנות השלושים, כאשר מוסדות ההון הלאומי פרסמו תכניות התיישבות חדשות, שיכלו לנצל את הפוטנציאל של אדמות החול האדומות במישור החוף בעזרת אמצעים מוגבלים. גם אז לא דובר במאבק על קרקע, אלא במציאת דרכים להגביל את הרציפות הקרקעית והיישובית של ההון הפרטי ולשתף פעולה עם ההון הגדול למען פיתוחו של האיזור.¹⁰

את הפעילות ההתיישבותית בשרון למן המחצית השנייה של שנות העשרים ניתן אפוא לכנות גם "שיתוף-פעולה בשלבים בין ההון הגדול ובין ההון הלאומי".

בשלב הראשון פעלה כל צורת הון בנפרד. ההון הגדול רכש קרקע והקים יישובים משלו על-פי תפיסתו.

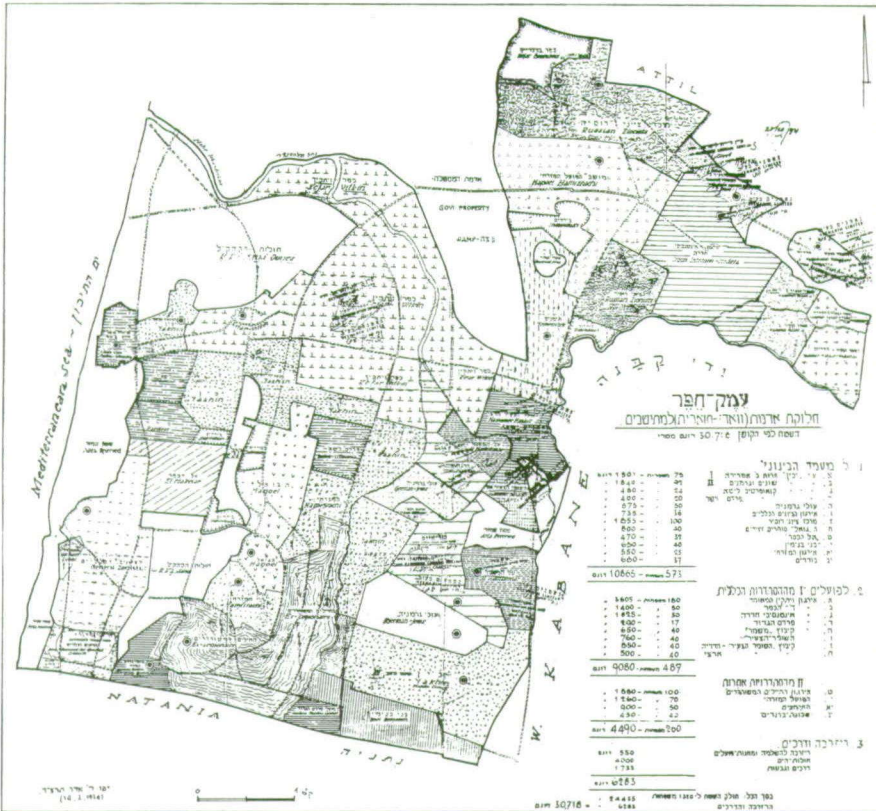
בשלב השני, לאחר התבססותו של ההון הגדול בשרון, נצמדו אל מפעליו יוזמות התיישבות של ההון הלאומי. צורות ההתיישבות של ההון הלאומי ניצלו את יתרונות ההתיישבות של היוזמה הפרטית לשם התפתחותן. בדרך זו קמו יישובי תל-מונר ויישובי ההתיישבות העובדת מצפון לכפר-סבא.

בשלב השלישי התנהלה פעילות התיישבותית משותפת, יזומה ומתוכננת של שתי צורות ההון. הדבר בא לידי ביטוי בהשלמת רכישתן של קרקעות עמק חפר ובחלוקת הקרקע בין היוזמות השונות לשם עיבודה ולשם הקמת צורת התיישבות מתאימה (ראה איור 1).¹¹

כדי להבין את מקומו של ההון הגדול בעיצוב השרון בשלבים השונים, ראוי לבדוק את הגורמים שקידמו את פעילותו.

10 המדובר ביישובי פועלים להתיישבות אינטנסיבית ליד המושבות וליד חברות המטעים הפרטיות, מושבים אשר התבססו על פיתוח משק אינטנסיבי, ובעיקר על ענף ההדרים. תכנית "התיישבות האלף" ליישוב אלף משפחות בסמוך למושבות התפתחה על בסיס רעיון התיישבותי זה. בהתיישבות זו היה שיתוף-פעולה בין מוסדות פינאנסיים של היוזמה הפרטית, כמו, למשל, הבנק למשכנתאות ולאשראי מיסודה של "החברה הכלכלית לארץ-ישראל". על "התיישבות האלף" ראה: כ' עמיקם, נירים ראשונים – התיישבות בימי העלייה החמישית, ירושלים תש"ס, עמ' 121–145.

11 כמפה מחלוקות קרקעות עמק חפר – 30,718 דונאם – בין שלושה גופים: מעמד בינוני, פועלים שהשתייכו להסתדרות הכללית ופועלים שהשתייכו להסתדרויות אחרות. בין אנשי המעמד הבינוני היו ארגונים שלא עלו לארץ, ומשקיהם עובדו בידי מתיישבים מקרב ארגוני הפועלים של ההסתדרות הכללית.



איור 1: מפת חלוקתן של אדמות עמק חפר למתיישבים, תרצ"ד
(המקור: ארכיון המפות של הקרן הקיימת לישראל, המחלקה לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, מפה 1567)

הסוכנות היהודית המורחבת והשפעתה על
מפעלי ההתיישבות של ההון הגדול

ראשית פעילותם של אליהו בהקמת מפעלים כלכליים בארץ־ישראל במחצית השנייה של שנות העשרים קשורה בהתפתחות חברת־מדינת ביישוב היהודי: הנסיונות למשוך משקיעים יהודים לא־ציונים להשתלב במסגרת מדינית מתווכת בין היישוב היהודי לממשל הבריטי, שהביאו בסופו של דבר להקמתה של הסוכנות היהודית המורחבת.

עד שנת 1929 התנהל ויכוח על הגדרת המסגרת, כלומר, אם מתפקידה לשמש מועצה מתווכת בין שלטון המנדט ובין ההתיישבות היהודית בארץ־ישראל ולהיות גוף ייצוגי בלבד לכל יהודי המבקש לסייע בהקמת הבית הלאומי, או אם עליה להיות שותף פעיל בתהליכים הפוליטיים לקביעת מעמדה המדיני של האוכלוסייה היהודית בארץ־ישראל. הוויכוח עורר לבטים בקרב

משקיעים פוטנציאליים מקבוצת הלא־ציונים – מרביתם אנשי קבוצת בראנדייס¹² – אם לבוא ולהשקיע בארץ־ישראל. השינוי בהשקפתם לטובת פעילות כלכלית בארץ־ישראל חל כאשר מעצבי המדיניות הציונית הגיעו להסכמה רחבה, שיש לעשות את הכול כדי למשוך משקיעים לפעילות רחבה על בסיס עסקי טהור, למען פיתוחה של ארץ־ישראל וביסוסה.

עד שנת 1926 היו התארגנויות שונות, בעיקר בארצות־הברית, לשם ייסוד גופים כלכליים אשר ינהלו מפעלים שונים בארץ־ישראל.¹³ חיים וייצמן, נשיא ההסתדרות הציונית, נרתם אף הוא למשיכת הלא־ציונים לשותפות במפעל הציוני, ולשם כך יצר קשרים עם יהודים בעלי עמדות־מפתח בכלכלה העולמית, וביניהם אלפרד מונד; ג'יימס רוטשילד; ברנארד רוזנבלאט, מייסד חברת "קהילת ציון" האמריקנית; ואשר פירס, פרוון עשיר, שגר במונטריאול. המגע עם קבוצה זו הבהיר לווייצמן עד כמה זקוקה ארץ־ישראל להשקעות הון זמין של בעלי הון גדול, המסוגלים לעמוד בסיכונים כלכליים, ועם זאת יפעלו בדרכים עסקיות טהורות לשם הגרלת רווחיהם.

מטרתם של עשירים אלה לא היתה הגשמה ציונית בפועל, וכחלקם אף לא היו מעוניינים להיות מעורבים בפעילות מדינית ליצירת בית לאומי יהודי. הדרך למשיכת ההון הגדול היתה באמצעות סקר המשאבים הקיימים בארץ, מתן תנאים נוחים להשקעה והתייחסות לכל מפעל כאל מפעל כלכלי־עסקי לכל דבר, תוך ידיעה ברורה, שיש להפריד בין כספי תרומות שנאספו במגביות לבין הון שנועד להשקעות.

וייצמן פנה באופן עצמאי לקבוצת יהודים זו והזמין אותה לבוא ולבדוק את תנאי הארץ ואת האפשרויות הכלכליות הטמונות בניצול משאביה.¹⁴ הוא האמין, שעצם ההתעניינות תעלה את ערכה הכלכלי של ארץ־ישראל ותמשוך אליה קשת רחבה של משקיעים. בשנת 1926 התארגנה ועדת סקר מטעם ההסתדרות הציונית, ובה נציגים של הלא־ציונים ושל הציונים כאחת, במגמה לבדוק את שיטת ההתיישבות בארץ־ישראל, את משאבי הארץ ואת אפשרויות הפיתוח. לוועדה זו הצטרפו גם נציגים מקבוצת מקורביו של וייצמן.¹⁵ במשך כל שנת 1927 הגיעו לארץ־ישראל קבוצות סקר של מומחים מטעם ועדת הסקר, ובשנה זו הגיעו גם הסנוניות הראשונות של משקיעים פרטיים. הללו בדקו את היצע הקרקעות ועמדו על מצבת כוח־העבודה בערים ובמושבות אשר יתאים לעבודה במפעליהם. עתה אפשר היה להרגיש בתחילתו של שינוי, אף־כי עדיין בקול רממה דקה: בתהליכים הכלכליים המתרחשים בארץ אין ההסתדרות הציונית שולטת, אלא היוזמה הפרטית.

באמצע שנת 1927 התחילה ארץ־ישראל להתאושש ממשבר העלייה הרביעית, והמשקיעים

- 12 על הוויכוח בין קבוצת בראנדייס, ובה הלא־ציונים, לבין הציונים פעילי מוסדות ההסתדרות הציונית ראה: "עילם, הסוכנות היהודית – שנים ראשונות, ירושלים תש"ן, עמ' 146–1.
- 13 דירוחשבון כנס פיטסבורג ב'3–4 ביולי 1921, עמ' 264 (אצ"מ, תיק CM 265/14).
- 14 מכתב וייצמן לשולמן מ'27 במאי 1926, בתוך: C. Weizmann, *The Letters and Papers of Chaim Weizmann*, XIII, Jerusalem 1977, pp. 35–33.
- 15 על משלחת הסקר ראה: מ' נאור, "סוגיית הקרקע הלאומית במסקנות 'ועדת הסוכנות' – 1928", בתוך: ר' קרק (עורכת), *גאולת הקרקע בארץ ישראל – רעיון ומעשה*, ירושלים תש"ן, עמ' 209–217.

חשו בכך. עובדה זו עוררה אותם לממש את הידע שרכשו במחקריהם ולהקדים את ה"בום" הגדול בהשקעות בארץ, העשוי לבוא בעקבות פרסום מסקנותיה של ועדת הסקר. מחקריהם לימדו אותם, שיש מקום להשקעה בארץ-ישראל, אף-כי רק במספר מצומצם של ענפים. השקעה זו תכניס רווחים, ובעת ובעונה אחת תתרום להתפתחותה של הארץ ולביסוסה.

"משלחת מלאכים טובים"¹⁶ – משקיעים אילי-הון ופיתוח מפעלים בארץ-ישראל

קבוצת היוזמים הפרטיים שהגיעה לארץ-ישראל בעקבות פנייתו של חיים וייצמן התאפיינה ברגישות כלכלית גבוהה ובנסיון להקדים את השוק ולרכוש קרקע לעיבוד חקלאי או לבניין או להקים מפעל תעשייתי לפיתוח מוצר עתידי זמן קצר לפני עליית הביקוש לקרקע זו או למוצר זה. הקבוצה גילתה את הפוטנציאל שהיה טמון בקרקעות השרון ואת התאמתן לגידולי הדרים והבחינה בסימני ההתאוששות שגילה החבל במחצית השנייה של שנות העשרים.

בגילוי השרון והתאמתו להשקעות היוזמה הפרטית עזר למשקיעים ה"בורדים" יהושע חנקין, מתווך הקרקעות של חברת "הכשרת הישוב". הוא הציג לפנייהם תכניות ליישוב קרקעות במישור החוף ודיווח להם על היצע הקרקעות ועל האפשרויות לרכישתן. הוא גם האיש שהפגיש את המשקיעים לשם הקמת מפעל כלכלי חקלאי משותף: חברה למטעים בארץ-ישראל.

בפיתוחו של השרון בלטו שלושה משקיעים בעלי הון: אשר פירס ממונטריאל שבקנדה, מאקס שולמן מבוסטון שבמסצ'וסטס ואלפרד מונר מלונדון. לשלושתם היו כמה מאפיינים דומים: יהודים ילידי מזרח אירופה, שהגיעו למערב אירופה או לצפון אמריקה וקראו לבניין ארץ-ישראל, אלא שהדבר לא סתר את נאמנותם לכתר הבריטי או לממשלת ארצות-הברית. במלים אחרות, לא הגשמה ציונית על-ידי התיישבות בפועל בארץ-ישראל, אלא חיפוש דרכים להפוך את ארץ-ישראל לאידיאל יישובי ולהצלחה כלכלית.

שניים מבין השלושה עזבו את מזרח אירופה בגליה-הגירה הגדולים של שנות 1880–1924. את מעמדם הכלכלי-החברתי שיפרו בעקבות מלחמת-העולם הראשונה, ולאחר המלחמה חיפשו אפיקים חדשים להשקיע בהם את כספם. השלושה תבעו לנהל את השקעותיהם בארץ-ישראל על-סמך נסיונם בניהול מפעלים כלכליים במקומות מגוריהם. כולם ראו בסקר לשם הבטחת ההשקעה, ביעילות, בחסכון ובמומחיות תנאים חיוניים להצלחה כלכלית:

יש להשתמש בשיטות מרעיות בפיתוח מפעל כלכלי, להעמיק ידע ולהכשיר עובדים, לחנך עובדים לחסכון וללמדם לשאוף להצלחה כלכלית. לשפר את תנאי העובדים לשם החזקתם לאורך זמן. לשתפם בתהליך בניית המפעל ולדעת לפשט תהליכי עבודה. חוסר-ידע ואי-סדר מינהלי הם המכשול לפיתוח ולעצמאות כלכלית.¹⁷

16 הכותרת לקוחה ממאמר שזו כותרתו; ראה: הדואר מ"ב במאי 1927, עמ' 7.
17 פירס, כתבי-יד שנשלח לחיים וייצמן ב-2 בנובמבר 1922, עמ' 46 (נגזר וייצמן).

אשר פירס

הראשון מבין השלושה שגילה עניין בארץ־ישראל היה אשר פירס (1867–1936). פירס הגיע לקנדה בהיותו בן 13, ולאחר תקופה קצרה התיישב במושבה אוקסבאו שבמחוז סאסקצ'וואן, ממזרח לוויניפג.¹⁸ בעוד שמשפחתו ניהלה חווה חקלאית, פתח בית־מסחר משגשג, שהתפתח לימים למפעל לפרוות במונטריאול, שהיו לו סניפים ברחבי העולם.

תוך עשרים שנה הפכה חברת הפרוות לגדולה מסוגה בעולם המערבי. במקביל הקים פירס חברה גדולה לנכסידל־אנייד. פירס השכיל להקדים את סוחרי הפרוות האחרים, לרכוש כמויות גדולות מאוד של סוג פרווה העתיד להיות אופנתי, ובכך לזכות במונופול על סוג זה. באותו האופן נהג גם בנכסידל־אנייד. פירס האמין מאוד ביוזמה הפרטית, בעיקר בפיתוח אזורי התיישבות חדשים. את הצלחותיו הכלכליות תלה ביכולתו לנהל את עסקיו בלא מעורבות או תמיכה של מוסד ציבורי ובתכונות־יסוד –

המאפיינות יום פרטי המנהל את עסקיו על דרך המדע. משתמש בטכנולוגיות חדשות. דורש מעצמו ומעובדיו יעילות מירבית. יתרונות אלה ישמשו אותו גם בבואו לפתח חבל־ארץ שאדמתו דלה ואקלימו קשה.¹⁹

דרכו זו של פירס הנחתה אותו גם בניהול השקעותיו בארץ־ישראל. לארץ־ישראל הגיע בפעם הראשונה ביולי 1922. לאחר ביקורו שלח לווייצמן כתב־יד, שהיה אמור לצאת בצורת ספר, כדי לקבל את חוות־דעתו. כותרת הספר היתה "מצבה של ארץ־ישראל והדרכים לפיתוחה".²⁰ בספר ניתח פירס את מצבה של ארץ־ישראל ואת ההתיישבות העירונית והחקלאית בה. בחיבורו טען נגד ההשקעות המרובות בכניין בארץ־ישראל, שנעשו ברובן למטרות ספסרות. יחד עם הביקורת נתן עצות כיצד לפתח את הארץ: בניית תשתית אשר תיתן תעסוקה, אך גם תאפשר פיתוח מהיר של תעשייה וחקלאות מתמחה: תשתית לתחבורה, מפעלים להספקת אנרגיה, תשתית פינאנסית, פיתוח ענייני מים וניקוז. עוד טען, כי לארץ־ישראל שני יתרונות חשובים: כוח־עבודה זול וירע, ואת שני אלה יש לנצל לפיתוח הארץ. פירס דן בהרחבה במשאביה של ארץ־ישראל ובאפשרויות השונות להשקיע בה. משאביה דלים, ולכן יש לאפשר התיישבות רק למי שמסוגל להגיע לביסוס כלכלי מהיר ויכול לתרום לפיתוח הארץ. משום כך – אמר – אפשר יהיה לנהל את מפעליה הכלכליים של ארץ־ישראל מרחוק, בניהול יעיל וחסכוני על בסיס מדעי. חיים וייצמן קירב את פירס וראה בו את היהודי בעל ההון שפעילותו תמשוך משקיעים נוספים לארץ־ישראל. משום כך דרבן אותו להגשים את תכניותיו ולהשקיע בארץ־ישראל.²¹ בסוף שנת 1926 השתכנע פירס להתחיל בהקמת מפעלים במיגור החקלאי

18 הפרטים הביוגרפיים על אשר פירס לוקטו ממכתבים ומזכרונות ששלח סידני פירס הבן, והם שמורים בארכיון פירס באוטאוה, חטיבה MG.

19 פירס (לעיל, הערה 17), עמ' 4.

20 שם, שם.

21 מכתב חיים וייצמן לאשר פירס מ־25 ביולי 1922 (ארכיון פירס); מכתב פירס לווייצמן מ־2 בנובמבר 1922 (גנוז וייצמן). לקשר בין וייצמן לפירס התקשר גם ארתור רופין, שהציג לפני פירס תכניות שונות להשקעה במפעלים בארץ־ישראל. בארכיון פירס יש חליפת־מכתבים ענפה בין השניים.

ובמיגזר העירוני ופתח בהתכתבות עם יהושע חנקין בדבר רכישת קרקעות בשבילו.

מאקס שולמן

בתקופה זו הצטרף מאקס שולמן (1877–1946) למעגל העשייה בארץ־ישראל. שולמן הגיע לארצות־הברית בגיל 13, ניהל עם אחיו עסקי בניין, ומהר מאוד הפך לעצמאי, פיתח מפעלי־בנייה ועסק בנכסידל־אנידי ובמפעלים פינאנסיים.²² עסקיו גדלו, ובשנת 1906 נחשב לאחד האנשים העשירים ביותר בבוסטון.

מאז שנת 1910 היה שולמן שותף בחברת התיאטרות "אולימפיה", שנחשבה כמשך חמש־עשרה שנה לחברה המובילה בצפון־מזרח ארצות־הברית בהקמת אולמות קולנוע והשכרתם. כן כנה שולמן באופן אינטנסיבי שכונות בבוסטון על־פי שיטתו הישנה: הוא גם היה הקבלן וגם נתן משכנתה לדיירים שבאו לגור בבתים שבבעלותו.

בימי מלחמת־העולם הראשונה פרחו עסקיו של האיש. מלבד מכירת חומרי־בניין והובלת מלט ליבשת אירופה בא בהצעה להחליף את הפלדה שבגוף האנייה, החסרה בשל המלחמה באירופה, בבטון. בשנת 1917 התחיל בפרויקט שכונת "בנייה בבנייה של אנייה ראשונה", "אטלאנטיס". מיד אחר־כך הוזמנו אצלו 50 אניות, וההצלחה הגדולה הביאה להקמתו של מפעל שני בוילמינגטון שבצפון קארוליינה.

התעניינותו של שולמן בארץ־ישראל ובתרבות היהודית החלה בשנת 1920, וביטוי לכך נתן בתרומותיו הגדולות למפעלים תרבותיים וחברתיים יהודיים. מלבד זאת לא השתייך לארגון ציוני, ולא נקט עמדה בעניין הקמת הבית הלאומי בארץ־ישראל. בפברואר 1925 ביקר בארץ־ישראל, ובמאוס 1925 התחיל בבניית מרכז מסחרי בחיפה.²³ כמו־כן השקיע בחברת הטבק הארצישראלית ונשא את עיניו להשקעות במפעלים נוספים, אשר יבטיחו לו תשואה גבוהה בניהול על־פי שיטתו.

פעילותו של מאקס שולמן בארץ־ישראל ומעמדו הכלכלי העמידו אותו בשורת המשקיעים הפוטנציאליים בארץ־ישראל. בנובמבר 1926 יצר וייצמן קשר עמו וביקש ממנו להשתתף במשלחת הסקר הנ"ל ולהרחיב את עסקיו בארץ.²⁴ שולמן קיבל עליו לארגן קבוצת משקיעים שתבוא לארץ־ישראל, וברשימה שמסר מנה גם את אשר פירס. וייצמן עצמו התחייב להיות שותף בהשקעותיה של קבוצת בעלי ההון הגדול, אלא שביקש לשמור על מעורבותו זו בסוד עד אשר יוסדר עניינה של הסוכנות המורחבת. לרשימה אף צירף את לורד מונד, מי שהיה מקורב לו ולהסתדרות הציונית.

22 הפרטים הביוגראפיים על מאקס שולמן לוקטו מראיון עם הבן, תיאודור שולמן מבוסטון, כ־24 באפריל 1991; מראיון עם ירחמאל דורי, נכד לאחותו של שולמן, כ־8 בדצמבר 1990; ומתוך חוברת ביוגראפית השמורה בארכיון שולמן (ארכיון פרטי בבוסטון).

23 ראה: ש' שטרן, "התפתחות המערך העירוני של חיפה 1918–1947", חיבור לשם קבלת התואר דוקטור של האוניברסיטה העברית בירושלים, תשל"ד, עמ' 29; ח' אהרונוביץ, הדר הברמל, חיפה תשי"ח, עמ' 11–12.

24 מכתב וייצמן אל שולמן מ־26 בנובמבר 1926 (גנוז וייצמן).

אלפרד מונר

אלפרד מונר (1868–1930), או לורד מלצ'ט, נולד באנגליה לאביו הכימאי ואלהתעשייה לודוויג מונר. אלפרד היה תעשיין (בשנת 1895 ייסד את החברה לתעשייה כימית I.C.I.), מדינאי ומקורב לראשי ההסתדרות הציונית. בראשית שנת 1927 נבחר לעמוד בראש משלחת הסקר לבריכת תנאיה של ארץ-ישראל. המשלחת הורכבה מקבוצה של נשיאים ומקבוצה של מומחים. בקבוצת הנשיאים היו אמורים להיות 4–6 נציגים של הציונות האמריקנית והאירופית. תפקיד הנשיאות היה להסיק מסקנות מן הדינאים יחשבוניות של המומחים ולהמליץ על הדרכים לפיתוחה של ארץ-ישראל. הוחלט, שקבוצת המומחים תורכב מאנשי-מקצוע נייטראליים, לאו דווקא יהודים, מארצות-הברית ומבריטניה.

הבחירה באלפרד מונר היתה מוסכמת על הכול בגלל מעמדו המדיני בצמרת השלטון באנגליה, כוחו הכלכלי וקירבתו לעניין הציוני ולפיתוחה של ארץ-ישראל למען עליית קרנה מבחינה כלכלית ומדינית כאחד.

בשנת 1927 נחשב מונר לאדם העשיר ביותר באנגליה. הוא היה תעשיין מצליח, שהשמיץ את דעותיו בכל הזדמנות. במהלך חייו פרסם ספרים מספר, שבהם ביטא את השקפתו הכלכלית. בספריו הדגיש שלושה עקרונות-יסוד, אשר יבטיחו, לדעתו, את הצלחתו של כל מפעל כלכלי.²⁵ העקרון הראשון גרס:

יש להתמיד במילוי אחר עקרון הרווח המירבי ועקרון היעילות הכלכלית. אלה מחייבים הקמת משק קאפיטאליסטי הפועל בתנאי שוק חופשי.²⁶

העקרון השני עסק בשיתוף-פעולה בין המעביד בעל ההון לבין העובד חסר ההון. על המעביד ליצור תמריצים שונים לשם העלאת תפוקתו של העובד, ולא דווקא תמריצי שכר, כגון שיתוף בקבלת החלטות, שירותים ברמה גבוהה, ביטוח רפואי ומוסד כספי למתן אשראי בתנאים נוחים לעובד.

העקרון השלישי דיבר על תפקיד המיגזר הציבורי. עליו לעודד את המיגזר הפרטי ולשתף עמו פעולה. הדבר יכול להיעשות על-ידי הישגים מדיניים שבהם פעיל המיגזר הציבורי ועליהם הוא אמון. תפקיד נוסף הוא לדאוג להנחת תשתיות, במגמה לייעל את פעילות היוזמה הפרטית. בגישתו הכלכלית היה מונר מקורב לגישה שייצגו פירס ושולמן. הקשר עמם נוצר בסוף שנת 1927, כאשר בא מונר לבדוק את אפשרויותיה הכלכליות של ארץ-ישראל ואת משאביה במסגרת משלחת הסקר.

בשעת הסיור גילה מונר עניין בשרון ובהתפתחות מטעי-הדרים בו ושמע מפי יהושע חנקין על תכניתו של פירס לרכוש קרקעות באיזור ולהתחיל במפעל-מטעים רחב. נוסף על דיווח על-אודות מפעלים חקלאיים העתידים לקום בשרון הציג חנקין לפני מונר תכנית משלו: "תזכיר

25 ואלה ספריו של אלפרד מונר: *Questions of Today and Tomorrow*, London 1912; *Why Socialism must Fail*, London 1923; *Industry and Politics*, London 1927; *Imperial Economic Unity*, London 1930

26 ראה: מונר, תעשייה וסוליטיקה (לעיל, הערה 25), עמ' 132.

כנוגע לגאולת הארץ וההתיישבות עליה במשך עשרים השנים הבאות, ותכנית לייסוד אגודה ארצישראלית לנטיעות לשם יצירת רכוש לאומי.²⁷

יהושע חנקין וההון הגדול

באוגוסט 1926 הציג יהושע חנקין לפני אישים שונים בהנהלת ההסתדרות הציונית תכנית התיישבות לעשרים השנים הבאות. לא היתה זו תכניתו הראשונה של חנקין.²⁸ בתכניתו השונות חיפש דרכים למימון מפעל התיישבות בקנה-מידה גדול והציע, בין היתר, לשתף את היוזמה הפרטית בהקמת מפעלים פינאנסיים למתן אשראי בתנאים נוחים למפעלי ההתיישבות של ההון הלאומי. התכנית מאוגוסט 1926 עסקה בנושא זה בהרחבה. בשנת 1927 שיפר חנקין את תכניתו והציע להגדיל את מעורבותו של המשקיע הפרטי. על-פי התכנית החדשה תקום, כאמור, "אגודה ארצישראלית לנטיעות לשם יצירת רכוש לאומי". כחמשת אלפים איש, כולם יזמים פרטיים, יתאגדו "להצלת המצב בארץ-ישראל ולבניינה". החברה תקום על בסיס הון של חמישה מיליון ליש"ט (עשרים וחמישה מיליון דולאר), תוך חלוקת מניות ומכירת שטרות-חוב. רי יהיה במכירת 65,000 מניות במחיר של 20 ליש"ט למניה כדי להגיע להון של 1.3 מיליון ליש"ט לשם התחלת העבודה. הבטחת רווח של 6%-7% מערך המניה או מרווח על שטרה-חוב והבטחה למזער ככל האפשר את סיכון ההשקעה בחברה יביאו להתעניינות בעלי הון פוטנציאליים. כעבור עשר שנים, לאחר שתכנסה ההשקעה הדרושה להקמת אגודת המטעים, תתחיל החברה למסור חלק מן ההכנסות העודפות לקרן הקיימת לשם רכישת קרקע, וחלק אחר תמסור לקרן-הייסוד לצורכי התיישבות. הכספים יועברו בתורת הלוואה בריבית של 6%-7%.

על-פי חישובי חנקין היה הרכוש הקרקעי שבידי אגודת המטעים צריך להגיע ל-150,000 דונאם, מהם 105,000 דונאם קרקעות מושקות למטעים, מהן 75,000 דונאם פרדסים. ההכנסות העודפות שיהיו בידי המשקיעים הפרטיים בעלי הפרדסים יופנו בתורת הלוואה בתנאים נוחים למוסדות ההון הלאומי ויאפשרו את רכישתן של חצי מיליון דונאם קרקעות ואת יישובן של 20,000 משפחות חדשות על אדמות הלאום. כל זאת למן השנה העשירית לקיום האגודה. נוסף על כך יעברו 8,000-10,000 פועלים במטעי האגודה בזמן איסוף הפרי. במשך שלושים השנים שלאחר-מכן יסייע ההון הפרטי ברכישתם של שני מיליון דונאם (וראה הטבלה).

בסוף התכנית כתב חנקין:

יותר מארבעים שנה לא עזבתי את הארץ, ורק פעם אחת נשלחתי בעל כורחי על ידי ג'מאל פחה העריץ דרך קושטא לזיכס [סיכס] שבאנטוליה בתור "עמוד הציונות". עתה אני חושב שאצטרך לצאת לחוץ לארץ להפיץ את הרעיון בתכנית זו ולמצוא את האנשים להוצאת התכנית לפועל.²⁹

27 התזכיר, שפורסם בתל-אביב בשנת תרפ"ז, שמור בבית הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, ומספרו 4107 V 34.
28 על תכניתו של חנקין ראה: ר' קרק, "הבסיס הגיאוגרפי בהשקפתו של יהושע חנקין", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, יא, ירושלים תש"ס, עמ' 101-113; ע' קניג, דיעות ורעיונות על ההתיישבות היהודית בארץ ישראל מאת יהושע חנקין, ירושלים תש"א.

29 ראה: קניג (לעיל, הערה 28), עמ' 28; פ' יערי, יהושע חנקין – האיש ופועלו, תל-אביב תרצ"ג, עמ' 110.

תכנית רכישת הקרקעות עליידי חברת המטעים עליסי יהושע חנקין

20,000 משפחות	1,600,000 דונאם	500,000 דונאם אחרי עשר שנים; 1,100,000 דונאם כעבור עשרים שנה
האחווה	150,000 דונאם	105,000 דונאם בקנייה הראשונה; 45,000 דונאם השלמות קרקע
משקי פועלים	150,000 דונאם	10,000 משפחות; יחידת-המשק למשפחה תהיה 10-20 דונאם
עיר גנים	100,000 דונאם	
סך-הכול	2,000,000 דונאם	

ואולם, חנקין לא עזב את גבולות הארץ כדי לחפש משקיעים לתכנית אגודת המטעים – המשקיעים הגיעו אליו.

ביצוע מול תכנון – הקמת חברות מטעים
לגידול הדרים בשרון הדרומי

קריאתו של וייצמן, נכונותו של שולמן לארגן קבוצת משקיעים לשם בדיקת אפשרויותיה הכלכליות של ארץ-ישראל, כוונתו של פירס להקים חברת מטעים בארץ-ישראל, מעמדו המדיני והכלכלי של מונד ותכניותיו של יהושע חנקין – כל אלה הביאו למפעל התיישבות חדש בשרון: חברות לפיתוח מטעי הדרים.

תכנית להקמת חברת מטעים הציג פירס לפני חנקין.³⁰ היה דמיון בין תכנית זו לתכנית האגודה לנטיעות של חנקין, ופירס מסר ליהושע ולשני אחיו – מנדל ותנחום חנקין – את ניהול החברה החדשה. במאוס 1927 נרכשו 600 דונאם בקרקעות טירה ומיסקה בשביל חברת המטעים של פירס. בפברואר אותה שנה הגיע שולמן לארץ-ישראל, כפי שהבטיח לווייצמן, ומסר, שהוא מתכוון להקים חברת מניות בהון-יסוד של מיליון דולאר – חברה להשקעות במטעי הדרים ושמה Palestine Plantation Co. Ltd. לשם הגשמת תכניתו התקשר שולמן עם חברת "הכשרת הישוב" וביקש לבדוק בשבילו קרקע מתאימה לנטיעת הדרים. בסוף מאוס נפגשו שולמן ופירס, והמיפגש הוליד חברה חדשה: "גן חיים חברת מטעי ארץ-ישראל", שהחלה לפעול באופן רשמי באפריל 1927. החברה נשאה את שמו של חיים וייצמן, שהיה פעיל בה, קנה מניות וקיווה, שזרם

30 תכניתו של פירס פורסמה בתוך "כרוניקה כלכלית מארץ-ישראל", העולם מ-28 בינואר 1927, עמ' 12. וראה גם מכתב פירס אל חנקין מ-7 בינואר 1927 (אצ"מ, תיק L 18/1170).

ההשקעות של היוזמה הפרטית ילך ויגבר בעקבותיה. בסוף אפריל התגבשה סופית תכנית החברה המשותפת ופורסמה בקרב יזמים שונים ברחבי ארצות-הברית, קנדה ואנגליה.

היה דמיון בין תכנית החברה החדשה לתכנית המטעים של פירס ולתכניתו של חנקין. כמו בתכנית הישנה התכוונה החברה לרכוש גוש קרקעות רצוף ולפתח בו אחוזות מטעים. את המטע היו צריכים לנהל בעלי המניות השותפים בחברה. מטעמם נבחרה נציגות, שישבה בארץ-ישראל ותפקידה היה לדאוג לפיתוח נכסי החברה. כמו-כן נבחרה נציגות שישבה בניו-יורק ותיווכה בין המשקיעים בחוץ-לארץ ובין הנציגות בארץ. כאשר נשאו מטעי החברה פרי, חולקו האדמות לחלקות בנות 10 דונאם, ובעלי המניות יכלו להמיר מניה ברכוש קרקעי, לעלות לארץ ולעבד את הפרדס, ואם לא הם – קרובי משפחה או אחרים תושבי הארץ ובעלי הון זעיר להתיישבות. החברה תמכה בהתיישבותם ודאגה למתן אשראי לבניית המשק. עוד קבעה החברה, כי בשלב הראשון יעבדו את הקרקע פועלים יהודים בלבד, והללו יקבלו בכוא העת קרקע משלהם מן החברה, ומעמדם יהיה כמו "מתיישבים חסרי הון". במלים אחרות, הם יעבדו חלקה קטנה משל עצמם, אבל הכנסתם העיקרית לא תבוא ממשקם, אלא מעיבוד מטעיהם של בעלי נחלות שלא התיישבו ונשארו בחוץ-לארץ. בהכנסתם זו יממנו את רכישת הקרקע, את הפיתוח המשקי של נחלתם ואת החזר ההלוואות שיקבלו מהנהלת חברת המטעים.³¹

החברה התכוונה להתרחב ולהשקיע במיגוון של פעילויות כלכליות נוספות, כגון בנק קרקעי אמריקני ומפעלי בנייה, תעשייה וספנות. ואולם, בסופו של דבר התפתחה רק בכיוון אחד: יצירת אחוזות מטעים גדולה.

תוך כדי רכישת הקרקע כשביל חברת "גן חיים" התחילו ראשיה להתעניין גם באדמות עמק חפר, שהיו סמוכות לקרקעות מיסקה וטירה. את האדמות האלו אמנם ביקשה הקרן הקיימת לרכוש בעזרתם של יהודי קנדה, אבל פירס בקנדה היה מוכן להתחרות על הקרקע בשם חברת "גן חיים". וכשם שבמקומות אחרים בארץ הציע מחיר גבוה יותר למוכרים, כך עשה בקרקעות עמק חפר. אלא שבמקרה זה לא שיתפו "הכשרת הישוב" וחנקין פעולה עם פירס ועם חברת "גן חיים" ושמרו את הקרקעות לקרן הקיימת.³²

בסוף אוגוסט 1927 הגיע מונר ארצה במסגרת משלחת הסקר, ולאחר שנפגש עם פירס השקיע בחברת "גן חיים" וקנה 500 מניות תמורת 10,000 ליש"ט (50,000 דולאר), ובכך הפך לשותף השלישי, שהחזיק במספר הרב ביותר של מניות החברה. השותפות לא היתה אמורה לפגוע במעמדו כיושב-ראש משלחת הסקר. במפעל "גן חיים" ראה עסק כלכלי לכל דבר וקרא ליהודי העולם בעלי ההון ללכת בעקבותיו ולראות בו דוגמה אישית של משקיע הרואה בארץ-ישראל מקום שבו "התנאים הכלכליים טובים ויציבים".³³ ארץ-ישראל – טען מונר – יכולה לאכלס ארבעה מיליון תושבים, שמהם יחיו שליש מחקלאות ושני שלישים מתעשייה וממסחר. אין פירושו של דבר, כי להון הלאומי לא יהיה תפקיד בבניין הארץ; לדבריו יהיה ההון הלאומי

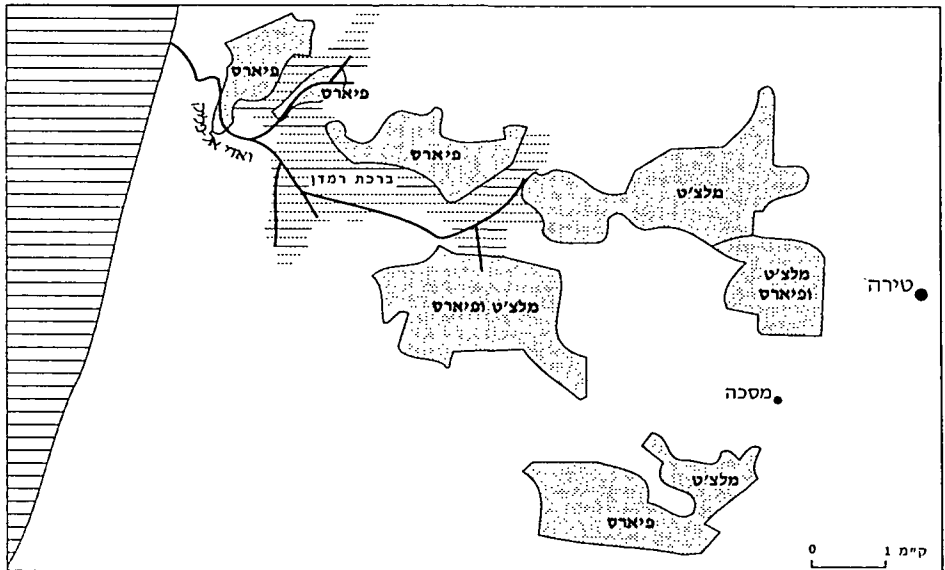
31 תזכיר חברת "מטעי גן חיים בע"מ" מפברואר 1928 (ארכיון שולמן).

32 מכתבי אוסישקין אל חנקין מ־15 ביולי 1927 (אצ"מ, תיק 238/12 א); מכתב חנקין אל יעקב טהון מ־3 באוגוסט 1927 (אצ"מ, תיק 18/695 א).

33 העולם מ־30 במארס 1928, עמ' 1.

כבחינת "הון חלוצי", אשר יכין את הרקע לפעילות היוזמה הפרטית. הוא לא יהיה בחזקת "הון בונה", אלא בחזקת "הון נרבות", שזקוקים לו לשם הנחת תשתיות, להכשרת עובדים, לחיפוש אחר קרקע וליצירת תנאים נוחים להקמת מפעלי אשראי בשביל הפעילות הכלכלית במיגזרים השונים.³⁴

בפברואר 1928 העלו מונר ופירס את האפשרות להקים חברה חדשה – חברת "מטעי ארץ־ישראל" – לצד חברת "גן חיים", שתרכוש 13,000 דונאם מצפון ל"גן חיים" ותקבל זכיון מן השלטון הבריטי על אדמות הכיזה של הפאליק. החברה תשקיע 500,000 לא"י ברכישת הקרקע, בהכשרה ובנטיעה ותתעניין ברכישת כ־25,000 דונאם בעמק חפר ומצפון לו. פרסום מסקנותיה של ועדת הסקר מ־24 ביוני 1928 והדרישה לבנות את ארץ־ישראל לא רק על־ידי מוסדות ההון הלאומי, אלא גם באמצעות היוזמה הפרטית, נתנו לשתי חברות המטעים בשרון לגיטימציה לפעול בגלוי ובמרץ רב, במגמה "להחזיק בכל רצועת ההדרים".³⁵ על התכניות של מונר ופירס לרכוש קרקע מעיד איור 2.



**איור 2: התכנית לרכוש קרקע להקמת מפעלים משותפים
לאלפרד מונד ולאשר פירס
(המקור: ארכיון המפות של הקרן הקיימת לישראל, תיק 44, מפה 3670)**

34 העולם מ־16 בנובמבר 1928, עמ' 1: "כרוניקה כלכלית מארץ־ישראל", העולם מ־19 באוקטובר 1928, עמ' 10; מכתבי פירס אל וייצמן מ־27 בפברואר 1927 ומ־28 בפברואר 1929 (גנזך וייצמן).

35 מכתב פירס אל רופין מ-31 באוגוסט 1928 (אצ"מ, תיק L 18/1169).

כדי להרחיב את חברתם פנו פירס ומונד לרופין וביקשו למצוא משקיעים נוספים לחברתם. אלא שמשקיעים אלה העדיפו להשקיע ב"גן חיים", החברה הוותיקה יותר. לעומת החשש מצד משקיעים יהודים נענתה לקריאה קבוצת משקיעים של לא־יהודים: חברת "לבאנט" של וייט ובנו (White & Son Ltd.), היבואנית הגדולה ביותר של פרי־הדר באנגליה. חברה זו התחייבה למונד ולפירס, שכל עסקותיה הקשורות בארץ־ישראל יתנהלו באמצעות חברת "מטעי ארץ־ישראל". מונד מצדו התחייב לפני פירס לשמור על האינטרסים המשותפים של שניהם בחברה החדשה ולדאוג, כי האדמה תישאר בבעלות יהודית, ורק שיווק התוצרת ייעשה במשותף עם השותפים הלא־יהודים. בעיבוד הרכוש הקרקעי יועסקו פועלים יהודים, ורווחי החברה יועברו ברובם להמשך ההשקעות בארץ־ישראל ולמתן הלוואות למיגור הציבורי היהודי להקים מפעלים משל עצמו.

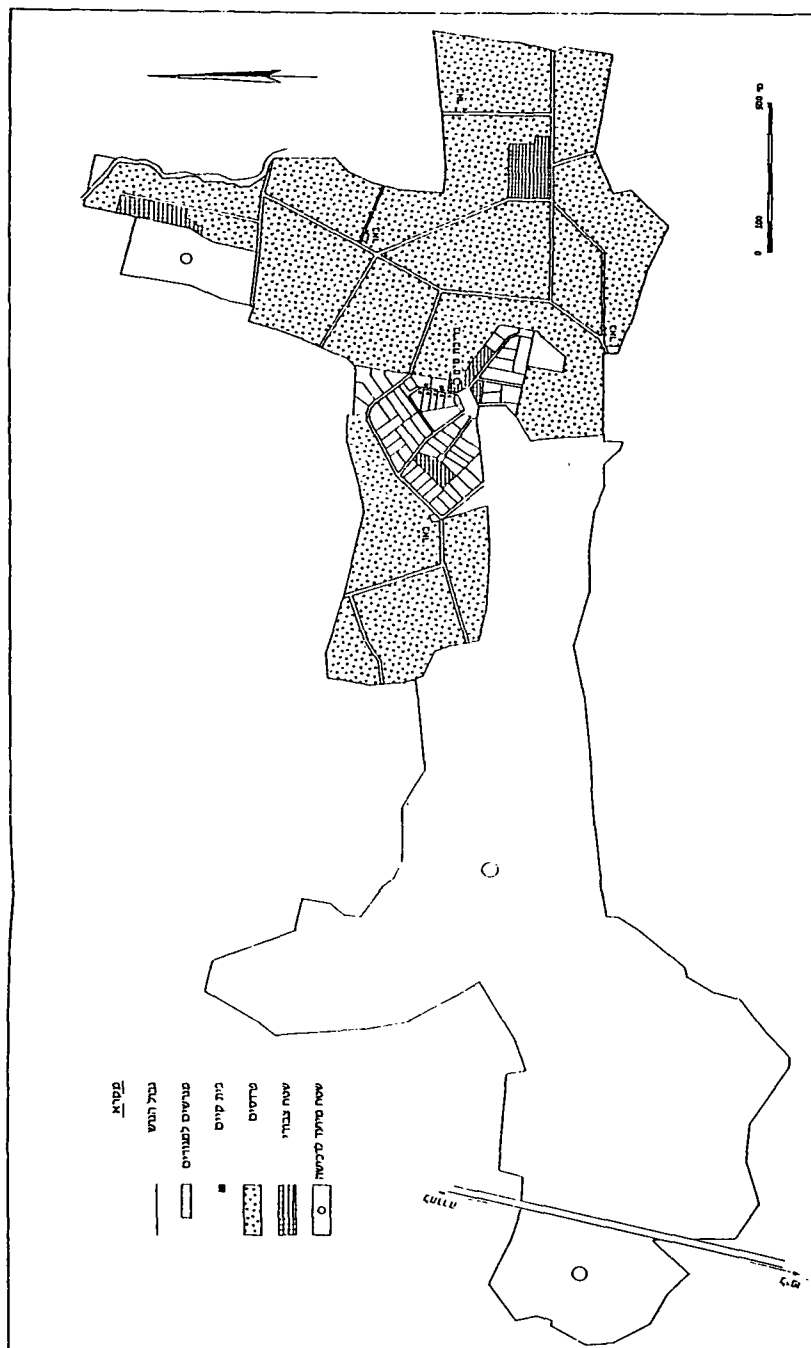
יחד עם ההודעה על השותפים החדשים ביקש מונד מפירס לאפשר לו לקבל לכדו את הזכיון לניקוז אדמותיה של ביצת הפאליק ולהכשרתן. בדעתו היה לנצל את קשריו עם הממשל הבריטי ואת מעמדו הפוליטי כדי להקים חברה שלישית לעיבוד מטעים בשרון. הוא נימק את בקשתו באומרו לפירס, שמשרד־המושבות יעדיף למסור לו, לאורח האנגלי, את הזכיון על אדמות הביצה. עם זאת אין ספק, כי המניע להקים חברה פרטית משל עצמו היה נעוץ ברווחיותו של ענף ההדרים בשנים ההן. תגובת פירס על הצעתו של מונד להיות בעליו היחידים על ארמת הפאליק היתה קשה. עם זאת הכיר במעמדו של מונד, הן בתנועה הציונית הן בממשל הבריטי, וקיבל עליו את הדין. לפירס היה ברור, כי השותפות עם מונד תכניס רווחים לחברת "גן חיים" ולחברת "מטעי ארץ־ישראל" גם ללא שטחי הביצה, וכי ברכישת קרקע במישור החוף טמונות אפשרויות כלכליות רבות. מסיבות אלו לא ניתק את קשריו עם מונד, ואף שכנע אנשים בהסתדרות הציונית, שחששו מפני צירוף משקיעים לא־יהודים לחברה החדשה, כי השותפות עם קבוצת משקיעים לא־יהודים לא תפגע באינטרס היהודי.

היה דמיון בין תכניתה של חברת "מטעי ארץ־ישראל" ובין זו של חברת "גן חיים", אלא שתכניתה של חברת "מטעי ארץ־ישראל" היתה משוכללת יותר,³⁶ שכן עסקה גם באריות הפרי ובשיווקו וביקשה להעלות את איכותם של תפוזי יפו ולהשוותה לזו של תפוזי קאליפורניה, שמחירים היה גבוה יותר. כמרכיב הציעה התכנית להקים מרכז יישובי למנהלי החברה ופקידיה, לפועלים, ולימים – למתיישבים אשר יעבדו את פרדסיהם בעצמם. איור 3 מלמד על תפרוסת חברת "מטעי ארץ־ישראל" ועל תכנית היישוב העתיד לקום.

חברת "מטעי ארץ־ישראל" וחברת "גן חיים" התפתחו במהירות, ושתיהן התכוונו להרחיב את אחיזתן במישור החוף המרכזי למן הירקון ועד מורדות הכרמל.

בשלהי שנת 1929 גברה מעורבותו של חנקין במפעלי היוזמה הפרטית של ההון הגדול, והוא חזר וקרא למשקיעים בחברות המטעים בשרון להשתמש ברווחיהם למתן הלוואות למוסדות ההון הלאומי לשם רכישת קרקע והתיישבות. את תכניתו הישנה משנת 1927 שלח עם יעקב טהון לקונגרס הציוני ה־10, שהתקיים בציריך מ־28 ביולי עד 14 באוגוסט – קונגרס שכינה אותו

36 מכתב מונד אל פירס מ־4 בינואר 1929 (גנוך וייצמן); וכן החוברת "תל מונד", יפו תרצ"א.



איור 3: מפה כללית של תל-מונד ב-12 ביולי 1931
(המקור: אצ"מ, תיק A238/17)

חנקין בשם "הקונגרס הקרקעי" – כדי להציגה לפני מנהיגי העולם היהודי.³⁷ ואולם, בקונגרס זה עוצבה סופית חוקת הסוכנות היהודית, ומנהיגי התנועה עסקו בהרכבת הסוכנות היהודית המורחבת וביחסי הכוחות בה, ולא גילו עניין בתכניתו של חנקין.

חנקין החליט לפעול בשתי דרכים מלבד ניהול חברת "גן חיים" ועידוד חברת "מטעי ארץ-ישראל". הדרך האחת היתה הקמת חברת מטעים חדשה משל עצמו: "האוצר הארץ-ישראלי עברי לחקלאות בע"מ" (ראה איוורס 4–5). הדרך השנייה היתה לעודד התיישבות של ארגוני פועלים על אדמת הלאום בסמוך למרכזי הנסיעות של היוזמה הפרטית. חברתו של חנקין קמה בשנת 1929, והוא היה גם נשיאה וגם גזברה. בדעתו היה למסור את קרקעות משקו לניהול עצמי של פועלים יהודים, במגמה להכשירם לנהל משק מטעים עצמאי. בבוא העת, כאשר תוכל הקרן הקיימת לרכוש את הקרקע מידיו, תעבור החברה לבעלות הקרן בתשלומים נוחים לטווח ארוך, והפועלים יקבלו נחלות בחכירה ויעבדו אותן במתכונת שתבחר הקרן הקיימת. בדרך זו קיווה חנקין להרחיב את רכוש הקרן הקיימת ברצועת ההדרים במישור החוף. ראוי לציין, שאת מימון קניית אדמותיו של משק "האוצר" התכוון חנקין לקבל תמורת דמי-התייג שעתיד לגבות ממכירת אדמות ליוזמה הפרטית.³⁸ משק "האוצר" אמנם קם בשנת 1931, אבל בגלל בעיות משפטיות



איור 4: מניה של "האוצר הארץ-ישראלי עברי לחקלאות בע"מ" מ-7 בנובמבר 1939

- 37 מכתב שהון אל חנקין 15 באוגוסט 1929 (אצ"מ, תיק 12/238 A).
- 38 מכתב חנקין אל פירס מ-7 באוגוסט 1930 (אצ"מ, תיק 8/238 A); מכתב חנקין אל פירס מ-8 בינואר 1931 (אצ"מ, תיק 18/1178 L).

האוצר הארץ-ישראלי עברי לחקלאות בע"מ

חזכיר

ההתאגדות ותקנותיה

נרשמה כיום י"ח נובמבר 1929

איור 5: עמוד השער של תקנות "האוצר הארץ-ישראלי עברי לחקלאות בע"מ"

שהיו קשורות בבעלות על הקרקע הצליח חנקין להעביר על שמו רק 120 דונאם מאדמות קאליקליה. "האוצר" לא התפתח כפי שקיווה חנקין, אך עם זאת התרחב מפעל ההתיישבות לפועלים לשם התיישבות אינטנסיבית בסמוך למרכזי הנטיות הפרטיות. בשנות השלושים נוצרו גושי יישובים חדשים על ארמת הקרן הקיימת: בסמוך לאדמותיה של חברת "גן חיים" ובסמוך לאדמותיה של חברת "מטעי ארץ-ישראל".

הערכת מפעל ההתיישבות של ההון הגדול ותרומתו לפיתוח השרון

מאורעות ה-23 באוגוסט 1929 בארץ-ישראל והמשבר הכלכלי העולמי שפרץ בסוף אוקטובר 1929 השפיעו על המשקיעים בחברות היוזמה הפרטית.

חברת "גן חיים" נקלעה לקשיי מימון. לא היו קונים למניות החברה, ומי שהתחייבו לשלם תמורת מניותיהם בתשלומים לא עמדו בכך. החברה נקטה דרכים שונות למשוך את הון המשקיעים בחזרה ויצאה במסע הסברה ופרסום נרחב, שהציג הצלחה כלבד.³⁹ כמורכב ערכה שינויים במבנה ההנהלה והפכה לחברה ריכוזית עוד יותר. נבחרו נשיא ושלושה סגנים, שמבחינה פיננסית כל אחד מן הארבעה היה מסוגל לתת ערבות אישית לכל הלוואה אם החברה תזדקק לכך. בארץ-ישראל ניהלו אותה יהושע חנקין ושני אחיו מנדל ותנחום. למרות כל אלה לא

39 מנהלי החברה ארגנו שיטת-ענוגות מניירות לקיפה למשקיעים פוטנציאליים. כן הוציאו חוברת פרסומת על החברה והפיצו אותה ברחבי ארצות-הברית, קנדה ואנגליה. ראה מכתב לורנס לוין, מזכיר חברת "גן חיים", אל וייצמן מ-11 בנובמבר 1929 (גנזך וייצמן).

התאוששה החברה, ובִּינוֹאֵר 1932 הוחל בחלוקת קרקעותיה בין בעלי המניות, ובכך פסקה התרחבותה.

אשר פירס, מעמודי־התווך של החברה, נפגע בעצמו מן המשבר הכלכלי, ובעקבות זה ביטל את התחייבויותיו הפרטיות לרכוש קרקע, וביניהן ההתחייבות להיות שותף בחברת "מטעי ארץ־ישראל". אלפרד מונד נפטר בדצמבר 1930, ותכניתו לקבל את הזכיון על אדמות ואדי פאליק לא יצאה אל הפועל. חברת "מטעי ארץ־ישראל" הוסיפה לפעול באופן מצומצם, כמעט ללא התרחבות, והקרקעות שהיו משותפות לפירס ולמונד ועדיין לא עברו לרשות חברות המטעים נמכרו בחלקן חלקות־חלקות לשם מימון התחייבויותיהן לרכוש קרקעות בשביל "גן חיים" וחברת "מטעי ארץ־ישראל". בחלקן נמכרו הקרקעות לקרן הקיימת ליצירת רצף קרקעי ליישובים של ארגוני הפועלים להתיישבות אינטנסיבית, וסביב המרכז היישובי של היוזמה הפרטית נוצר גוש יישובים של ההתיישבות העובדת, שנקרא "גוש תל־מונד". אמנם לא חלה עוד התרחבות בחברות המטעים בשרון, אך בדיקת המאזן בין הכשלונות וההישגים מלמדת על התרומה שתרמו מפעלי ההון הגדול בפיתוחו של השרון ובפיתוחם של חבלים אחרים בארץ־ישראל.

ואלה היו הכשלונות:

– החברות לא הצליחו להתפתח כפי שתכננו בעת היווסדן. הסיבות לכך לא היו בשליטתן: מוות טבעי ומשבר כלכלי. ואולם, גם היו סיבות שהיו בשליטתן: הפירוד. הן החלו את דרכן כישות משפטית אחת, אלא שהתפצלו כאשר חברת "מטעי ארץ־ישראל" האמינה, כי בכוחה להקים לבר מפעל כלכלי מכוח קשריה עם המיגזר הציבורי, כלומר, הן המיגזר הציבורי היהודי הן השלטון הבריטי.

– אחוזות המטעים היו מערכות יישוביות כלכליות, שנבנו על הון עצמי, ולא היו זקוקות לכספי תמיכה של מוסדות ההון הלאומי. לאחר שצומצמה פעילותן לא פנו לקבל תמיכה לשם התרחבות ונשארו במתכונתן הישנה.

– חברות המטעים נעזרו במיגזר הציבורי כדי להתפתח ולפתח את החבל. אם נבודד את התיישבות ההון הגדול מהשפעות המיגזר הציבורי, יתברר, שהשפעת המיגזר הציבורי היהודי בשרון היתה חזקה ביותר משנות השלושים ואילך, ותרומתו להתפתחות היישובית בשרון עלתה על תרומתן של אחוזות המטעים.

ואלה היו ההישגים:

– התיישבות ההון הגדול במחצית השנייה של שנות העשרים יצרה שינוי ביחסם של משקיעים למשאביה של ארץ־ישראל ולאפשרויות ההשקעה בה, ולא רק במיגזר היהודי.

– חברת "גן חיים" וחברת "מטעי ארץ־ישראל" נתנו תשובה על הדילמה שהעסיקה את מעצבי ההתיישבות בארץ־ישראל: האם ליוזמה הפרטית, הפועלת על־פי חוקי השוק החופשי, יש מקום נרחב בפיתוח ההתיישבות בארץ־ישראל? הצלחתן שימשה דוגמה למשקיעים פוטנציאליים אחרים, ובראייה רחבה יותר הביאה להקמתה של הסוכנות היהודית המורחבת.

– חברות המטעים עודדו את התפתחותו של האיזור המרכזי בארץ־ישראל ושימשו גרעין לפיתוח נרחב, שכן סביב אחוזות המטעים קמו מושבי פועלים, שעיבו את הרצף היישובי הכפרי בשרון

הדרומי. הפיתוח היה מבוסס על שיתוף־פעולה בין שתי צורות ההון, ולא על מאבק ופירוד.

מאזן ההישגים והכשלונות מלמד, שתרומתו ההתיישבותית העיקרית של ההון הגדול היתה בשינוי שחל במעמדו של השרון הדרומי והתיכון בשנות העשרים: עתה ראו בו חבל־ארץ שכראי להשקיע בו. החברות משכו משקיעים נוספים לחבל ולחבלים סמוכים ושימשו רגס לחיקוי. בלעדיהן היה המיגזר הציבורי – הן היהודי הן הבריטי – נמנע מפיתוחו של החבל ומהפיכתו לגרעין.

פרבר הגנים של יפו – תכנית, ביצוע ומחיקתו

דב גביש

ב־8 באוגוסט 1936 נכנסה לתוקפה בארץ "פקודת בניין ערים" (Town Planning Ordinance) של ממשלת המנדט. הפקודה החדשה החליפה את מתכונת התכנון העירוני הממשלתי הריכוזי בארץ־ישראל, אשר מאז פברואר 1921 היה מופקד בידי "הוועדה המרכזית לבניין ערים" (Central Town Planning Commission). על־אף תפוקתה המרשימה של הוועדה בהכרזה על אזורי תכנון, בייזום תכניות־מיתאר ותכניות מפורטות ובאישורן, בחקיקה ובתיקון תקנות, לקתה עבודת הוועדה בכמה תחומים: העדר מעקב טכני אחר ביצוע התכניות והעדר מעורבותו של הציבור, שביקש להיות שותף להחלטות שהיו עשויות להשפיע על אורחות־חיי ורווחתו ועל חינוכו להערכת סביבתו ואיכותה.¹

בשנת 1935 הוחלט לבזר את המערכת ולהקים ועדות מחוזיות לתכנון ערים, לפי החלוקה המינהלית למחוזות – מחוז הצפון, מחוז ירושלים ומחוז הדרום – בראשות מושלי המחוזות במקום מושבם בחיפה, בירושלים וביפו. הוועדות המחוזיות נועדו לפקח, לתאם ולאשר את תכניותיהן של הרשויות המקומיות שבתחומן, שכן לפי פרק 6 בפקודה היתה צריכה לקום בכל רשות מקומית ועדת־תכנון מקומית (Local Town Planning Commission). ועדות־התכנון פעלו בהנחייתו המקצועית של היועץ הממשלתי המיוחד לתכנון ערים הנרי קנדרל (Kendall).

התכנון של שנת 1936

1936 היתה, כאמור, שנת מפנה בתכנון העירוני של יפו. היתה זו גם שנה סוערת מבחינה בטחונית. הסיבות לשתי התופעות היו שונות, ואף־על־פי־כן נכרכו זו בזו. הסיבה הראשונה היתה מינהלית ונבעה, כאמור, משינוי המתכונת הממשלתית לטיפול בענייני התכנון העירוני בארץ. הסיבה השנייה היתה צבאית ונבעה מפעולתו התקיפה של הצבא הבריטי בעת המרד הערבי ביפו בחודש אפריל של שנה זו.

אני מודה לגב' אורלי אחיטוב־אראל במינהל ההנדסה, אגף תכנון ובניין ערים בעיריית תל־אביב, לציפי סליק ולגלית סקג'ו על עזרתן במחקר זה ולענת אלטמן על הכנת מפת האיתור (איור 1)

1 Government of Palestine, Town Planning Adviser, Annual Report (להלן: דו"ח שנתי), 1936, עמ' 3–5, סעיפים 2–4 ו־13–15.

בעבר הוכנו תכניות־מיתאר לכמה אזורים ביפו,² אך בשל התפתחות העיר והאירועים של שנת 1936 היה צורך לרענן את התכניות או ליזום חדשות. קנרל יוז כמה תכניות לבינוי העיר ולשיקומה, מהן שתיים חשובות ביותר, שהוכנו בשנים 1937–1939 (ראה איור 1). התכנית האחת, תכנית H, נועדה לחפות על תוצאותיו של המיבצע הצבאי נגד הפורעים בעיר העתיקה של יפו. דומה, כי התכנון נכפה על המתכננים, ומשום כך אולי לא הגיע לכלל ביצוע. בשטח נותרו תוואי של המיבצע הצבאי, וכמו המיבצע כולו הונצחו הללו בתצלומי־אוויר, בהסגירם את אשר התחולל בעיר. המניע לתכנית השנייה היה תכנוני מעיקרו. תכנית זו, שכונתה תכנית N, נועדה לעצב את פניה של יפו כעיר גנים השוכנת לחוף ים. התכנית התקבלה ואושרה, ובשנת 1945 הוחל בביצועה, כפי שמעידים תצלומי־אוויר משנה זו.

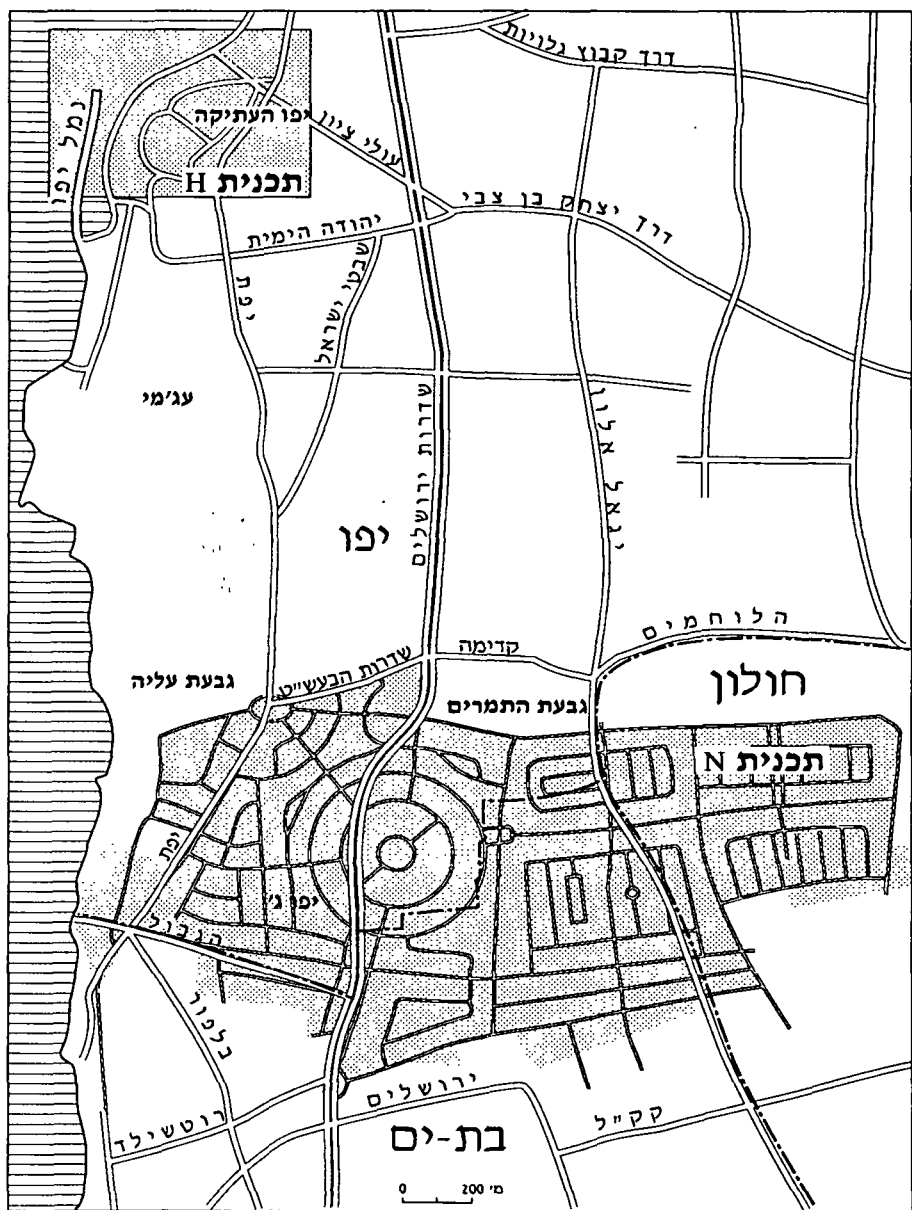
ההתעניינות בשתי התכניות התעוררה כאשר זוהו בתצלומי־אוויר תופעות שעוררו תמיהה. התצלומים שחשפו את אירועי יפו של שנת 1936 ואת העילה להכנתה של תכנית H פורסמו במאמר קודם.³ התצלום שהביא לחקירת התכנית השנייה, תכנית N, מתפרסם כאן באיור 2. התצלום צולם ב־7 בדצמבר 1945 ומראה את דרומה של יפו באיזור הגובל בכתיים. השכונה המערבית הפונה אל הים היא ג'בליה (היום גבעת־עלייה). ממזרח לשטח הבנוי של יפו נראה ציר שדרות ירושלים (או שדרות המלך ג'ורג'), העובר מצפון לדרום. השדרות מסתיימות ברחוב הפונה באלכסון לכיוון דרום־מערב (היום שדרות הבעש"ט), אלא שמתברר, שמסלול שדרות ירושלים ממשיך ומסתיים במעגל ענקי, מעין כיכר שנכרתה בלב פרס, בקוטר העולה על 300 מ'. למראה הנוף הנגלה לעין המצלמה אי־אפשר שלא לשאול: האם זו כיכר והיכן היא? ואם אכן היתה במקום כיכר שנעלמה, מדוע קרה הדבר?

תכנית H

הפקודה החדשה לבניין ערים נכנסה לתוקפה כארבעה חודשים לאחר פרוץ המאורעות של שנת 1936, שתוצאותיהם חייבו את הוועדה המחוזית החדשה למשנה מאמץ תכנוני. מוקדו הראשון של המרד הערבי היה בקאסבה של יפו. הצבא הבריטי השתלט על יפו העתיקה, באישורו של הנציב העליון, בפעולה נמרצת, שבאה לידי ביטוי בפריצת שני נתיבים עורקיים בלב הקאסבה על־ידי פיצוץ והרס מבנים. המיבצע זכה לכינוי "העוגן" על שום דגם נתיבי ההרס. על הפעולה הזאת, שהציגה אותה הממשלה כאילו נועדה לשפר את אורחות־החיים ביפו העתיקה, כבר עמרתי, כאמור, במאמר קודם. כדי לייפות את תוצאותיו של מעשה הענישה הקיבוצית וכדי לרכך את ביקורתו של בית־המשפט העליון, שנוף בממשלה על שהטעתה את הציבור והסתירה את מניעיה הכסחוניים והפוליטיים, המריצה הממשלה את היועץ קנרל ואת הוועדה המקומית להציע תכניות שיביאו לרווחתם של תושבי יפו וישפרו את אורחות־חיהם. כמה מן התכניות היו המשך של פעולות שנדרגו עוד קודם־לכן בוועדה הממשלתית המרכזית, ותכניות אחרות הובאו לראשונה

2 העתון הרשמי 285 מ'16 ביוני 1931: העתון הרשמי 337 מ'5 בינואר 1933.

3 ראה: ר' גביש, "מבצע יפו 1936 – שיפור קולוניאלי של פני עיר", ארץ־ישראל, יו, ירושלים תשמ"ד, עמ' 73–66; לוחות ב–1.



איור 1: מפת איתור; תכניות H ו-N



איור 2: יפו בתצלום-אוויר מ-7 בדצמבר 1945
(המקור: I/4167 Airborne)

לוועדה המחוזית החדשה, כגון תכנית H, שתוכננה בעקבות מיבצע "העוגן", ותכנית N, שנועדה להקים פרבר גנים בדרומה של יפו.⁴

תכנית N

התכנית הראשונה שנדרשה בוועדה למחוז הדרום, תכנית N, היתה הכרזה על הרחבת השטח הבנוי של יפו לעבר השטח הפנוי שברומה של העיר. התכנית נסבה על הקמתו של פרבר גנים בשטח שהיה בחלקו חולי ובחלקו נטוע פרסים, מתוך חשש שמא יקבעו בו יומים פרטיים עוברות ללא ביקורת וללא תכנון כולל (ראה איור 3). התכנית השתרעה על-פני שטח בן 1,970 דונאם בין בתיים, אדמות מקווה-ישראל ושטחה של יפו.⁵

בדינים-יחשבונו השנתיים של קנרל הוזכרו כמה מסגולותיה של התכנית: היא ניתנת לתכנון בנפרד משטחה הבנוי של יפו; אפשר יהיה לשמר חלק מן הפרדים כגנים ירוקים בלב השטח הנבנה; בניגוד לעיר הקיימת אפשר יהיה לתכנן מראש את עורקי התנועה ואת הדרכים הפנימיות ולקבוע את גודלן המינימאלי של חלקות הקרקע ואת צפיפות הבנייה המירבית המותרת בשטח הבנוי.⁶

התכנית הושתתה על בנייה נמוכה ומרווחת, באחוזי-בנייה נמוכים, סביב מערכת מעגלית של רחובות, המקיפים כיכר מרכזית גדולה שבהמשך לשדרות ירושלים. הכיכר ומערכת הרחובות הקונצנטריים חילקו, למעשה, את הרובע החדש לשתי יחידות: במערב, בדרום ומסביב לכיכר הקיפוא אוזרי-מגורים בעלי צפיפות נמוכה, ואילו ממזרח לה השתרע איזור שתוכננה בו צפיפות-מגורים גדולה יותר במקצת, בבניינים שהוגבלו לשתי קומות ולארבע משפחות. התכנית אושרה בוועדה המחוזית ב-21 ביולי 1938, אך בשנת 1939 תוקנה כדי להגדיל את כוח משיכתה, וניתנה בה תשומת-לב מיוחדת לבעלי המאה. התכנית הורחבה ופניה אל הים הפתוח, ובאיזור המתנשא מעל לרצועת החוף היפה (איזור גבעת-עלייה) הוקצה שטח מיוחד לווילות, נוסף על הווילות שתוכננו סביב הכיכר המרכזית.⁷

בתכנית נקבעו אוזרי המגורים לפי שלושה סוגים של חלקות קרקע, שתוכננו בגדלים מינימאליים של 750, 500 ו-1,000 מ"ר. לווילות הוקצו חלקות בנות 1,500–2,000 מ"ר. כן הוקצו שטחים פתוחים, שטחים למסחר ולמבני-ציבור, שומרו כל בתי-הקברות שבשטח ותוכננו נתיבי התחבורה לשם חיבור יפו עם השטח החדש ומשם דרומה.⁸

רק פרט תכנוני אחד חרג מן המירקם הכולל של תכנית N, וניתן להבחין בו בשולי המפה – כאילו נתפר ביד גסה ובניגוד מוחלט לרצונם של המתכננים. האתר סומן בשם Jaffa

4 שם, עמ' 71: דו"ח שנתי 1936, עמ' 12, סעיף 72.

5 דו"ח שנתי 1936, עמ' 11, סעיף 67: דו"ח שנתי 1937, עמ' 12–13, סעיפים 48 ו-51; דו"ח שנתי 1939, עמ' 12, סעיף 37.

6 דו"ח שנתי 1938, עמ' 8–9, סעיפים 42–43.

7 "N" Scheme, מכתב מזכיר הוועדה המחוזית אל הוועדה המקומית, יפו (ולא תאריך), סימוכין S/7 (תיק תכנית בניין ערים N, יפו, מינהל ההנדסה, אגף תכנון ובניין ערים, עיריית תל-אביב).

8 דו"ח שנתי 1939, עמ' 12, סעיף 38; עמ' 40.

Rehousing Scheme ונועד למפוני יפו העתיקה. היתה זאת מעין תכנית בשולי תכנית, שנועדה להראות לכול, שהוכנו פתרונות דיור לשיקום המשפחות שנעקרו מבתיהן עקב פעולת-ההרס של הצבא. אלא שלא נמצא להם מקום בתכנית החדשה, והם נדחקו אל המקום הנידח ביותר שאפשר היה לאתר בגבולה של יפו.⁹

מפת תכנית N – כמוה כמפת תכנית H של יפו העתיקה – הוכנה בידי האדריכל הירושלמי אריאל כהנא, שעבד במשרדו של קנרל. המפה נחתמה ב־13 במאס 1940 והתפרסמה בדין-וחשבון של קנרל לשנת 1939, שראה אור לאחר השלמת המפה. התכנית אושרה בישיבת הוועדה המחוזית ב־20 ביוני 1940 והתפרסמה בעתון הרשמי ב־26 בספטמבר 1940.¹⁰ ואולם, מאז ועד התחלת ביצועה חלף זמן רב.

ביצועה של תכנית N

לקראת תום מלחמת-העולם השנייה, כאשר התפנו טייסות הצילום הבריטיות ממשימות המלחמה, החלו במיבצע ראשון מסוגו בארץ. בין דצמבר 1944 למאי 1945 צילמו לראשונה את הארץ כולה באופן שיטתי. כמסגרת זו צולמו יפו וסביבתה ב־10 בדצמבר 1944 (ראה איור 4). העיון בתצלום מעלה, שאין בו דבר שיעיד על תחילת העבודה לפי תכנית N. ניתן לזהות בו בנקל את נמל יפו, את העיר העתיקה ואת דגם "העוגן" של שטחי ההרס משנת 1936. דגם "העוגן" עמד אפוא בעינו, והוא מעיד, שתכנית H לא יצאה אל הפועל. כן ניתן לזהות בתצלום את שדרות ירושלים, המתמשכות מצפון לדרום במסלול כמעט סרגלי במזרח העיר. ואולם, בתצלום האחר, שצולם כעבור שנה, ב־7 בדצמבר 1945 (וראה לעיל, איור 2), אפשר לראות, כאמור, מעגל ענקי בתוך הפרדסים, מדרום לדרך חדשה הממשיכה את שדרות ירושלים. כן ניתן לראות, כי המסלול של רחוב הבעש"ט (המסומן במפות בציון רח' 1251') ממשיך באלכסון בכיוון צפון-מזרח, דרך הפרדסים והשטח הפתוח.

פשרו של המעגל המפתיע, שאין להבחין בו היום בשטח, מתחוויר בשעת עיון מחודש בתכנית N של קנרל. המעגל שנגלה למצלמה אינו כיכר, אלא השדרה המעגלית העיקרית במערכת שמסביב לכיכר שתוכננה במקום. ראוי לשים לב לממדי המעגל שבתצלום: קוטרו 330 מ', רוחב רצועת העצים שנכרתה הוא כ־40 מ', וקוטר הכיכר הפנימית שתוכננה במרכז הוא כ־100 מ'. כך החלה תכנית N, שהונצחה מן האוויר בשלביה הראשונים.

התכנית של עלי אלמאליגי מסעור

בשעה שתכנית N קרמה עור וגידים בעיריית יפו נתן יוסוף הייכל, ראש העיר, את ידו לתכנית אחרת. ליוסוף הייכל היו מן-הסתם מהלכים בממשלת מצרים וקשרים עם המלך פארוק. בעורו

9 דו"ח שנתי 1937, עמ' 18, סעיף 68.

10 Palestine Gazette, 1046, 26 September 1940, Supplement 2, p. 1283

11 רחוב 251 מסומן במפה שבאיור 6. הקטע שבין שדרות ירושלים לרחוב יפת נקרא היום שדרות הבעש"ט.



איור 4: יפו ב־10 בדצמבר 1944
(המקור: PS 2/6122)

מתרגם את תכניתו של קנרל לשפת המעשה פנה למצרים וביקש את עזרתה בשם האחדות הערבית המיוחלת. ממשלת מצרים הסכימה להעמיד לרשותו שני מהנדסים: מתכנן הערים עלי אלמאליגי מסעוד, שהיה אמור ללמוד את בעיותיה של יפו ולהציע תכנית משלו, והמהנדס עות'מאן רוסתום, שהיה אמור להיות אחראי לביצוע. עלי אלמאליגי מסעוד היה היועץ לתכנון ערים במשרד-הבריאות של מצרים וחבר באגודת מתכנני הערים בלונדון.¹²

אלמאליגי יצא ליפו, שהה בה זמן-מה וגייש תכנית-מיתאר לרובעי העיר (ראה איור 5). במיוחד הציע תכנית שונה לאתר הפגוע של יפו העתיקה ותכנית מקפת לכל שטחה של יפו בדרום ובמזרח. תכניותיו והשגותיו על תכנונה של יפו פורסמו בספר שהוציא בקאהיר בשנת 1946. אלמאליגי הציע תכנית שהיתה מבוססת על פריסה רחבה ופתוחה של עיר יס-תיכונית רבת שדרות, כיכרות ושטחים ירוקים, כיאה ל"אחת מערי המזרח הערבי", בלשונו של ראש העיר בהבעת התודה שפרסם בפתח לספר. אלמאליגי ניסח את חזונו בהקדמה במלים אלו:

אף-על-פי שירושלים היא בירת המדינה הפלסטינית, ובה מרכז הממשלה, הערביות המוחלטת של יפו הופכת אותה לבירה האמיתית של פלסטין הערבית.

ואולם, ספק אם תכניתו של אלמאליגי הגיעה לכלל דיון בוועדות התכנון הסטאטוטוריות. לפי העדות המצולמת מן האוויר בתצלום משלהי 1945 (איור 2) החלה העירייה לעבוד בשנת 1945 לפי תכניתו של קנרל, למרות דברי השבח לתכניתו של אלמאליגי. מכל-מקום, תואי הדרך והכיכר הנראה בתצלום הוא על-פי תכניתו של קנרל, ולא על-פי אלמאליגי. הלה תכנן כיכר קטנה בקצה שדרות ירושלים וכיכר קטנה עוד יותר במקום שבו תכנן קנרל כיכר גדולה במיוחד.

התכנית שנגזזה

עם כיבושה במלחמת-העצמאות היתה יפו נתונה תחת שלטון צבאי עד סיפוחה לתל-אביב בשנת 1949. בשנה ההיא פרסמה מחלקת המדיניות מפת רחובות עירונית של תל-אביב-יפו (ראה איור 6). שלא כמקובל היום, הציגה המפה את הרחובות הקיימים וגם את רשת הרחובות המתוכננת בכל שטח העיר. כך אפשר לזהות בה בנקל את הרחובות בדרומה של יפו לפי תכניתו של קנרל. אלא שעם פרסומה של המפה כבר נגזר דינה של תכנית N. תצלום-אוויר משנת 1956 (ראה איור 7) מראה, כי תכניתו של קנרל נמחתה מעל פני השטח כמה שנים קודם-לכן, וכי בשטח נקבעו עובדות שונות לחלוטין מאלו שתוכננו והוחל בביצוען.

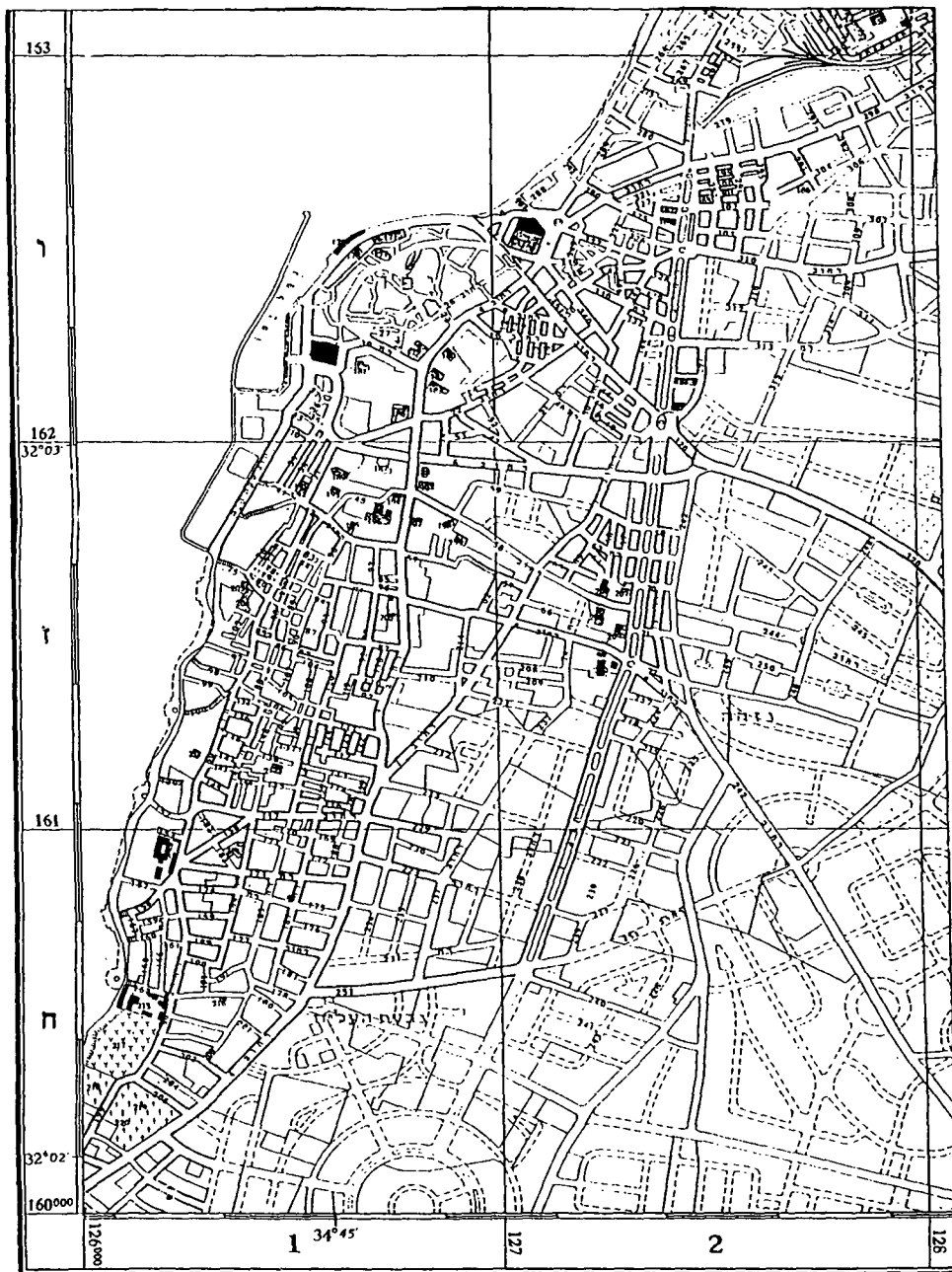
התמורה התכנונית

עם סיפוחה של יפו לתל-אביב לא סופחו כל שטחיה. ביוני 1950 נקבע גבול עירוני חדש בדרומה של יפו, ושטחים שנכללו בתכנית N הועברו לתחום שיפוטן של בת-ים ושל חולון. בחלקים

12 ראה: ע' אלמאליגי מסעוד, יפו – תכנית תכנון העיר, קאהיר 1946 (ערבית). המידע על המחבר נמסר בהבעת התודה שבמבוא לספר.



איור 5: התכנית של עלי אלמאליגי מסעוד בקנה-מידה 1:10,000 (הקטנה)



איור 6: תכנית תל-אביב בשנת 1949 בקנה-מידה 1:10,000 (הקטנה)
(המקור: מחלקת המדידות)



איור 7: יפו באוגוסט 1956
(המקור: מחלקת המדידות, מ"מ 7/5760)

אחרים, לרבות איזור הכיכר, הוקפאה התכנית מתוך העילה שיש לברר את הבעלות על הקרקע ולרונן בשאלת הנפקדים. בזמן ההוא היה לעיריית תל-אביב שפע של משימות רחופות, שנבעו מנסיבות הזמן וחייבו, כפי הנראה, שינויים בתכנון. היה צורך ליצור פתרונות דיור לעולים ולמפוני העיר העתיקה של יפו; שטח הועבר לגדנ"ע; שטח הוקצה להקמת מחנה-מעבר לעולים; ויועד שטח לשיכון אנשי צבא בשירות-קבע. הצרכים והדרישות, ואולי גם האמצעים, לא תאמו אפוא תכנון מפורט אניד-טעם ברוח פרבר הגנים של קנדל. במאי 1951 אושרה בעירייה תכנית שינויים לתכנית N – שינוי, אך לא ביטול.

עם הכרסום בתכנית המנדטורית וביטולה הבלתי-רשמי ננקטו גם הצעדים החוקיים. במכתב ששלחה הוועדה המחוזית אל הוועדה המקומית לבנייה ולתכנון של תל-אביב-יפו אושר, כי ביום 5 ביוני 1957 בוטלה תכנית N.¹³ התצלום באיור 7 מראה אפוא את המהפך שחל בשטח ערב מתן התוקף החוקי למה שנעשה בפועל. הגורם הבולט הנראה בתצלום הוא מחנה הפחונים של העולים החדשים במקומה של הכיכר. באותו הינף תכנוני בוטלו כל התכניות המפורטות לתכנון יפו, לרבות תכנית הבניין לעיר העתיקה.¹⁴ בתצלום-אוויר משנת 1963 (ראה איור 8) כבר נראים השיכונים ומערכת הרחובות, שעיצבו את מבנה האיזור ואת מראהו מאז. כך נהפך לבו של פרבר הגנים המזרחי-תכנוני לשכונות יפו ג' ויפו ד', הלוא היא גבעת-התמרים.

תכניות ותיעודן

לתכנית המנדטורית ולתכניתו של אלמאליגי היתה מגמה משותפת. שתי התכניות היו משנות את דגם השתרעותה של יפו באופן ממשי מעיר מוארכת, הצמודה אל הים, לעיר המשתרעת דרומה ומזרחה על שטח נרחב. התכניות גם היו משנות את צבינה של העיר עם התוספת המשמעותית של פרבר גנים, שתוכנן בקפידה. בשתי התכניות היתה כוונה להתפשט על השטח החקלאי הפורה, ובמיוחד על פרדסיה ובוסתניה הנודעים של יפו, אך ביצועה של התכנית של קנדל, זו שאושרה, החל בשלב מאוחר מכדי שתטביע את חותמה בשטח באופן סופי.

הניצוץ שהפנה את הסקרנות לאירוע בעיר העתיקה של יפו ולתכנית פרבר הגנים הדרומי של קנדל הוצת עם ההתבוננות בתצלומי-אוויר שצולמו לפני 50–60 שנה. בשני המקרים נותרו בשטח עקבות שצולמו והונצחו. מן האירוע ביפו העתיקה אפשר אולי להסיק לקחים מדיניים וצבאיים על שליטה ומשמעויותיה. במקרה של קנדל, שתכניתו נגנזה ותחילת ביצועה נמחתה מעל-פני השטח, נותרו תצלומי-אוויר ומפות – עדות לפארה של עיר "הערביות המוחלטת", שלא הוגשם בשל מצוקות השעה או אובדן חוזה, ולשינוי שחל בסדרי העדיפות בעקבות המהפך הדימוגרפי והשלטוני שחוללה מלחמת-העצמאות.

13 מכתב י' בר, מזכיר הוועדה המחוזית לבנייה ולתכנון עיר במחוז תל-אביב, אל הוועדה המקומית לבנייה ולתכנון עיר בתל-אביב-יפו מ'14 באוגוסט 1957 (תיק תכנית בניין ערים N, יפו, מינהל ההנדסה, לעיל, הערה 7).

14 ילקוט הפרסומים מס' 561 מ'9 באוקטובר 1957, עמ' 29–30; מכתב עורך-דין העירייה אל המהנדס העירוני מ'20 באוקטובר 1957, סימוכין א/15-2888 (תיק תכנית בניין ערים N, יפו, מינהל ההנדסה, לעיל, הערה 7).



איור 8: גבעת-התמרים בגבול יפו-בת-ים ב-31 באוגוסט 1963
(המקור: מחלקת המדידות, מ"מ 81/4175)

פעולות לעיבוי סביבות ירושלים בשנים 1933–1936

י איר פז

מבוא

בראשית תקופת המנדאט התגורר הריכוז הגדול ביותר של יהודים (כמחצית מיהודי הארץ) בירושלים. גם במרוצת תקופת המנדאט נמשך הגידול באוכלוסייה היהודית של העיר, וזו גדלה כמעט פי שלושה עד סוף תקופת המנדאט. אפשר היה לצפות, שגידול זה יקרין גם על המתרחש בסביבות העיר, ובמיוחד בכל הקשור ביצירת עורף חקלאי לעיר. ואולם, כידוע, נותרה ירושלים בסוף תקופת המנדאט במצב של ניתוק גיאוגרפי מן הריכוזים העיקריים של היישוב היהודי שהתהוו אז בארץ. גם במבט מצומצם יותר של עיר והעורף ההירארכי הסמוך לה נותרה ירושלים במידה רבה עיר ללא עורף מנקודת־מבטו של היישוב היהודי שבה.

מבחינת התהליך הגיאוגרפי־ההיסטורי ניתן לראות בשלהי התקופה העות'מאנית תקופת־שיא בכל הקשור בפעילותם של גורמים ציוניים ביצירת עורף התיישבותי לירושלים, אלא שדומה, שמלחמת־העולם הראשונה קטעה את התהליך הזה. בראשית תקופת המנדאט השתנה סדר העדיפויות, והמאמץ הציוני העיקרי הופנה לאזורים אחרים. בסביבות ירושלים התמקדה הפעילות היישובית הציונית בביסוס שני היישובים שכבר הוקמו, עטרות וקריית־ענבים, ופרט לכך חל קפאון כמעט מוחלט במשך יותר מעשור.¹

בראשית שנות השלושים חברו יחדיו גורמים מספר ויצרו הזדמנות נדירה להחזרתו של איזור ירושלים אל מפת העשייה היישובית. בשנים אלו הוחל במפעל רחבי־היקף של רכישת קרקעות והקמת יישובים, במגמה להוציא את ירושלים מברידותה וליצור בסיס לבניית רצף טריטוריאלי יהודי בין ירושלים לשפלה.

מטרתו של מאמר זה היא לבחון מי היו יוזמי המפעל, שהתנהל בעיקר בשנים 1933–1936, מה היה היקפו ומה היו יעדיו המרחביים, במה היה ייחודו ומה היו הסיבות שמנעו את הצלחתו ערב פרוץ המאורעות של שנת תרצ"ו.

מחקר זה נערך בסיוע פרוייקט "מחקר רכישת קרקעות על ידי יהודים בשלהי התקופה העות'מאנית ובתקופת המנדאט הבריטי", הנערך ב"מכון לחקר ארץ ישראל וישובה" של "יד יצחק בן־צבי". פרופ' שלום רייכמן ז"ל השתתף בוועדת־ההיגוי המדעית של הפרוייקט, וזכינו להתברך בהערותיו המחכימות.

1 ראה: י' פז, "רכישת קרקעות על ידי יהודים בסביבות ירושלים בין השנים 1920–1932", חיבור לשם קבלת התואר מוסמך של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1992.

הרקע ההיסטורי הכללי וראשית היוזמה

תחילה ראוי להזכיר כמה גורמים היסטוריים, הקשורים בתקופה הנדונה והשפיעו בעקיפין על המפעל שיתואר להלן. בראש הגורמים האלה ראוי להזכיר את לקחי מאורעות תרפ"ט, שפגעו במיוחד ביישובים מבודדים בסביבות ירושלים, ואת השינוי במעמדה של ירושלים העברית בעקבות מאורעות אלה. תזכיר בן-גוריון "לבטחון ובצרון", שגובש בעקבות המאורעות, משקף את השינוי הזה. בתזכיר הודגש הצורך להקים בירושלים עירייה עברית עצמאית ולהקיף את העיר בשרשרת של יישובים חקלאיים עבריים, אשר יספקו לעיר את מיצרכיה המזון הבסיסיים באופן בלתי-תלוי.² ניצן ראשון למגמה זו ניתן למצוא בתכנית לחיזוק היישוב מוצא, שנפגע קשה במאורעות תרפ"ט, עליידי הקמת יישוב נוסף בסמוך לו, בכיוון הקאסטל וקריית-ענבים. ואכן, בשנת 1934 הוקם המושב מוצא עילית, אלא שהטיפול בהקמתו של יישוב זה לא חרג מרמת הסיוע ליישוב הבודד, ותחילה לא היה חלק מתפיסה מרחבית כוללת.³

ברמה הארצית השפיעו גורמים מספר על מגמה זו: תחושת מיצויו של פוטנציאל הנחלות הגדולות בעמקים וחיפוש אתגרי התיישבות חדשים, כגון עמק החולה, הנגב ואיזור ההר בסביבות ירושלים;⁴ הוויכוח בין בריטניה לציונים על הפוטנציאל החקלאי של אזורי ההר ובחינת האפשרות לקיים מטעים באיזור זה עליידי אנגלים ויהודים כאחד;⁵ ראשית העלייה החמישית וחיפוש אתרים להתיישבות חקלאית אינטנסיבית של המעמד הבינוני;⁶ והעלייה התלולה במחירי הקרקעות בשנים אלו.⁷

ראשיתו של התהליך המרחבי הנדון כאן קשור בשני גורמים. בשנת 1933 הוכרו על "מפעל אוסישקין" במלאות לו שבעים שנה. הוחל בגיוס כספים ובהקמת קרן מיוחדת, שמטרתה היתה להקים יישוב חקלאי גדול בסביבות ירושלים שייקרא "כפר אוסישקין" ויהיה בבחינת הגשמת חזונו של האיש וחלומותיו.⁸ בשלהי 1933 החלה מחלקת הקרקעות של הקרן הקיימת לבחון אתרים שונים באיזור יהודה להקמת הכפר. תחילה נבדקו, בין השאר, שטחים ליד רמלה ובאדמות

- 2 ראה: י' אביר, "מאורעות 1929 – השלכות מדיניות ובטחוניות", מערכות, 272 (1980), עמ' 42–47; ד' בן-גוריון, "תכנית לבטחון ובצרון", מולד, כא/179 (1963), עמ' 276–279.
- 3 על המאבק להקמת מוצא עילית בשנים 1930–1934 שמורים פרטים רבים בארכיון הציוני המרכזי (אצ"מ, KKL 5, תיקים 4468, 5768 ו-7077).
- 4 ראה: ש' רייכמן, ממאחז לארץ מושב, ירושלים תשל"ט, עמ' 66–67.
- 5 ראה: ש' רייכמן, י' כץ וי' פז, "כושר הנשיאה וקצב הקליטה של ארץ-ישראל מראשית ההתיישבות היהודית החדשה ועד הקמת המדינה – הבחינה הגיאוגרפית", ארץ-ישראל, כב (ספר דוד עמירן), ירושלים תשנ"א, עמ' 210–211 והערה 9 שם.
- 6 ראה: ע' אורן, "היערכות המוסדות הלאומיים ופעילותם בקליטת עולי גרמניה בעלי האמצעים בהתיישבות החקלאית בראשית העלייה החמישית (1933–1935)", הציונות, יג (1988), עמ' 159–184.
- 7 ראה: א' גרנות (גרנובסקי), מדיניות קרקעית עברית בארץ ישראל, ירושלים תרצ"ח, עמ' 25–87; ד' גורביץ וא' גרץ, ההתיישבות החקלאית העברית בארץ ישראל – סקירה כללית וסיכומים סטטיסטיים, ירושלים תרצ"ח, עמ' 50–55.
- 8 פרוטוקול ישיבת הקונגרס הציוני ה"ח ביום י"ח באלול תרצ"ג/9 בספטמבר 1933 (אצ"מ, אולם הקריאה).

גור; המדובר היה בריכוז שטח בשיעור של 4,000–5,000 דונאם. ואולם, שתי ההצעות לא הגיעו לכלל מימוש.⁹

באותו פרקזמן פנתה אל הקרן הקיימת קבוצה של חברי ההסתדרות מירושלים, שהתאגדו ב"ארגון חקלאי ירושלים" (או "הארגון החקלאי-ירושלים"), וביקשו לרכוש בשבילים שטח קרקע מסוים בקירבת ירושלים כדי להקים שם יישוב חקלאי בבחינת פרבר. לדבריהם החלו הערכים באיזור לטפח את ענף מטעי ההר בהדרכה בריטית, ואחיותם בקרקע מתחזקת, ומכאן הצורך בפעולה דחופה. באיזור הכפר ג'יב איתרו חברי הארגון שטח של כ-1,000 דונאם, המתאים למטרותיהם. בסמוך לשטח זה נמצא שטח של כ-1,800 דונאם בבעלות יהודים מירושלים, שאינם עולים על אדמתם בגלל קשיים בטחוניים. הקמת יישוב באיזור זה תתרום תרומה למגמה "להקיף את ירושלים נקודות עבריות" ולבצר את שאר הנקודות באיזור.¹⁰

במקביל החל הארגון במשאומתן עם ועד האגודה "נחלת ישראל רמה", שעליה רמו הארגון במכתבו, וביקש לשכנעו למכור חלקה שכבעלותו לשם הרחבת היישוב והשלמת היחידה המשקית. ועד "נחלת ישראל רמה" ניאות למסור 400 דונאם לטובת "ארגון חקלאי ירושלים" "לשם החשת ענין ההתיישבות, שבה תלויה התפתחות מושבתנו". את הסכמתו התנה בכמה תנאים: "נחלת ישראל רמה" תקבל שטח חלופי מחברת "הכשרת הישוב"; השטח יהיה צמוד לשטחי "נחלת ישראל רמה" ויכלול 60% אדמות זריעה, לפחות; "ארגון חקלאי ירושלים" יעלה להתיישבות תוך שנה.¹¹

תנאים אלה מעידים, שפניה של "נחלת ישראל רמה" לא היו לספסרות ולניצול הביקוש כדי להשתחרר מן השטח שלא הצליחה ליישבו זה שנים רבות; אדרבה, האגודה ביקשה לנצל את היוזמה הזאת כדי להגשים את תכניתה להתיישבות ועירה בקירבת ירושלים, בשכנות ליישוב החדש המתוכנן (על שינוי במגמה זו ראה להלן).

דומה, כי הקרן הקיימת ו"הכשרת הישוב" התייחסו באהדה לתכנית המשותפת ל"ארגון חקלאי ירושלים" ול"נחלת ישראל רמה". מכלימקום, כעבור כשבועיים יצאו יוסף וייץ מן הקרן הקיימת ויעקב טהון ועמינדב אשבל מ"הכשרת הישוב" לסיור באיזור ג'יב, במגמה לבחון את טיב ההצעה בשטח. לסיור הצטרף גם דוד שטרן מן המחלקה להתיישבות, שהתעניין אז באתרים ליישוב יהודי גרמניה ובחן את האפשרות לשלבם ביישוב זה או ביחידה נפרדת באיזור.¹² אחרי הסיור גם נערכו

9 על הצעת רמלה ראה בעיקר פרוטוקול ישיבת הדירקטוריון של הקרן הקיימת ב-29 בנובמבר 1933 (אצ"מ, תיק 10 KKL). בעניין גור ראה מכתב הקרן הקיימת אל עו"ד א' בן שמש מ-27 במרץ 1934 ותשובת עו"ד בן שמש מ-8 באפריל 1934 (אצ"מ, תיק 7301 KKL).

10 ראה מכתבי "ארגון חקלאי ירושלים" אל הקרן הקיימת מ-15 ו-28 בינואר 1934 (שם, שם). חברי הוועד היו: אמוץ כהן ממוצא, המורה לטבע; יהודה אפרתי, שהיה איש השטח וריכוז את המשאומתן בעניין איתור הקרקעות; ויעקב ליברמן.

11 פרוטוקול ישיבת ועד "נחלת ישראל רמה" מיום ז' בטבת תרצ"ד/25 בדצמבר 1933 (ארכיון "נחלת ישראל רמה" שברשות עורר-הדין ש' שמיר); מכתב באותו עניין מאת ועד "נחלת ישראל רמה" אל "הכשרת הישוב" מ-25 בינואר 1934 (אצ"מ, תיק 18/722 L).

12 דייווחשבון על הסיור מ-14 בפברואר 1934 (שם, שם).

סקירות קרקעיות ומשפטיות בעניין השטח המוצע, והתוצאות היו חיוביות ביותר.¹³ גם אוסישקין סייר באתר עם וייץ והביע עניין ברכישת המקום לשם הקמת "כפר אוסישקין" ליד היישוב התנ"כי רמה.¹⁴

ואולם, למרות כל אלה – ואולי בגלל כל אלה – העדיף וייץ לרחות לפי שעה את רעיון ההתיישבות של "ארגון חקלאי ירושלים", ותשובה ברוח זו מסר לנציגי הארגון.¹⁵ תחת זאת פתח במשאומתן עם חברת "יכין", שהתעניינה בהקמת משקי מטעים באיזור הנדון. וייץ הציע לחברה לרכוש גושי-קרקע גדול בסיוע הקרן הקיימת, בתנאי שתקצה חלק מן השטח להתיישבות הארגון. במקביל פנתה הקרן הקיימת אל "הכשרת הישוב" וביקשה ממנה לברר אם תוכל לרכוש שטח בשביל חברת "יכין". נציגי "יכין" ביקרו באיזור ג'יב וגילו בו עניין. כתנאי להסכמתם דרשו, כי הקרן הקיימת תעמיד לרשות החברה שטח גדול ורצוף בשיעור של 4,000–5,000 דונאם, שממנו יוקצה שטח ליישוב של פועלים שיעבדו במטעים המתוכננים.¹⁶ אך חברי "ארגון חקלאי ירושלים" לא הסתפקו בתשובתו של וייץ והוסיפו ללחוץ על הקרן הקיימת. כן שלחו מכתב חריף לאוסישקין, שכתבו בו, בין השאר:

קק"ל לא עשתה שום פעולה אקטיבית לשם התיישבות פועלי ירושלים מסביב לירושלים [...] באם תזניה כרגע את רכישת קרקע זו, אשר מצאנוה לאחר חפוש ועמל רב, היא תעבור לידי הערבים מליפתא, המוכרים את קרקעותיהם פה ע"י ירושלים בפיק [אמה] וקונים בסביבת הקרקע הנדונה בדונמים.¹⁷

עם זאת הביע "ארגון חקלאי ירושלים" נכונות לגייס בעצמו כמחצית הסכום – כ-3,000 לא"י – ולתת אותו כהלוואה לקרן הקיימת למימון הרכישה.¹⁸ לחציו של "ארגון חקלאי ירושלים" על הקרן הקיימת נשאו פרי, והצעת הרכישה הועלתה בישיבת הדירקטוריון. לפני חברי הדירקטוריון הוצגו בצורה אוהדת נתונים של רכישה זו: המדובר בשטח בן 1,200 דונאם "עלייד 'מצפה' (נבי-סמואל)"; הדבר מאפשר התיישבות של 50–60 משפחות; השטח נמצא "בין עטורות מזה ובין קרית ענבים מזה (במרחק של 3 ק"מ מקריית ענבים) ובקרב יעבור כביש דרך שני המקומות האלה"; המרחק לירושלים הוא 8 ק"מ; עם הקמת היישוב של "ארגון חקלאי ירושלים" תקים "נחלת ישראל רמה" יישוב נוסף; המתיישבים יממנו

- 13 סקירות של ע' אשבל ועורך-הדין ד' ישראלי מ־22 ו־23 בפברואר 1934 (שם, שם); מכתבי "הכשרת הישוב" אל הקרן הקיימת ואל המחלקה להתיישבות מ־25 בפברואר 1934 (אצ"מ, תיקים KKL5/7301 ו־L18/722).
- 14 מכתב ועד "ארגון חקלאי ירושלים" אל הקרן הקיימת מ־27 בפברואר 1934 (אצ"מ, תיק KKL5/7301). במקורות מובלט הנופך התנ"כי של האיזור.
- 15 דברי וייץ אל "ארגון חקלאי ירושלים" בעל־פה ב־6 במארס 1934, על־פי מכתב מאת "ארגון חקלאי ירושלים" אל אוסישקין מ־12 במארס 1934 (שם, שם).
- 16 מכתב הקרן הקיימת אל "הכשרת הישוב" מ־12 באפריל 1934 (שם, שם).
- 17 מכתב "ארגון חקלאי ירושלים" אל אוסישקין מ־12 במארס 1934 (שם, שם).
- 18 מכתב "ארגון חקלאי ירושלים" אל הקרן הקיימת מ־8 באפריל 1934 (שם, שם).

(כהלוואה לקרן הקיימת) כמחצית מעלות הרכישה. לאור כל אלה הוחלט פה אחד לאשר את קניית האדמה, ובלבד שלפניכן תעובר תכנית מפורטת להתיישבות באתר.¹⁹ תכנית ההתיישבות של "ארגון חקלאי ירושלים" דיברה על הקמת כ-60 יחידות משק אינטנסיבי בגודל של כ-20 דונאם כל אחת בשני שלבים. בשלב הראשון, שאמור להימשך 4-5 שנים, יעסקו המתיישבים בנטיעות ובהקמת משקי-עזר, תוך כדי המשך העבודה בעיר. בשלב השני, כאשר המטע יתחיל להניב, מתחייב כל חבר להפסיק את העבודה בעיר ולעבור רק במשקו. בשלב זה יושתת המשק על שילוב של מטע ושל משקי-חלב קטן ויתבסס על סיפוק התצרוכת העצמית. נוסף על התכנית המשקית העביר "ארגון חקלאי ירושלים" לקרן הקיימת רשימה מפורטת של 60 חברי הארגון, כפי שדרש הדירקטוריון.²⁰ בעקבות זאת סוכמו פרטי ההסכם בין הקרן הקיימת ל"ארגון חקלאי ירושלים" ונסללה הדרך לתחילת הפעילות המעשית בשטח, בניהולה של חברת "הכשרת הישוב".

הגברת הפעילות היישובית באיזור "רמה" (נבי-סמואל)

ביולי 1934 קיבל דירקטוריון הקרן הקיימת עוד שתי החלטות, שנועדו לקדם את ביסוס ההתיישבות באיזור הנדון וליצור תשתית להקמתם של שני יישובים נוספים בקירבת קריית-ענבים. הוחלט לרכוש כ-500 דונאם לשם הקמת קיבוץ של "הנוער הציוני" בצמוד לאדמות קריית-ענבים; המימון לרכישה זו יילקח כהלוואה מ"קרן אוסישקין". כן הוחלט, כי לאור התעניינותה של חברת "יכין" בהתיישבות באיזור זה יוחכר לה שטח מאדמות קריית-ענבים ב' (היום מעלה-החמישה) עד לשיעור של 1,800 דונאם. "יכין" הכינה תכנית התיישבות ל-200 משפחות בקריית-ענבים ב', שהיתה מבוססת על שלושה טיפוסים מתיישבים: יחידות בנות 15 דונאם למשק הררי מעורב; יחידות בנות 5 דונאם להתיישבות חקלאית-למחצה של משקי-עזר, שתתבסס על ענף הקיט; יחידות בנות 1-2 דונאם לבתי-קיט בלבד. התכנית התייחסה גם לפתרון בעיית המים באיזור, לקצב ההשקעה ולהיקפה, לתחזית החור ההון ולשלבי הביסוס והפיתוח של כל אחד מטיפוסי המשק.²¹

לאור התעניינותה של חברת "יכין" בהקמת מושבת מטעים באיזור הנדון פנתה הקרן הקיימת ל"הכשרת הישוב" וביקשה לברוק את האפשרות לרכז שטח רצוף בן כ-5,000 דונאם באיזור "רמה". "הכשרת הישוב" הטילה את המשימה הזאת על סוכנה המקומי, שלמה עלבה, שכבר טיפל ברכישת קרקע בשביל "ארגון חקלאי ירושלים" באיזור זה. אך עלבה לא מיהר לסיים את העיסקה (וראה להלן). באוגוסט 1934 דיווחה "הכשרת הישוב" לקרן הקיימת, שהיא מנהלת משאומתן

19 פרוטוקול ישיבת הדירקטוריון של הקרן הקיימת כ-17 באפריל 1934 (אצ"מ, תיק KKL10).

20 מכתב "ארגון חקלאי ירושלים" אל הקרן הקיימת מ-10 במאי 1934, ובו פירוט התכנית (אצ"מ, תיק KKL5/7301); מכתב "ארגון חקלאי ירושלים" מ-13 ביוני 1934 (שם, שם).

21 פרוטוקול ישיבת הדירקטוריון של הקרן הקיימת כ-2 ביולי 1934 (שם, תיק KKL10); פירוט תכנית "יכין" על-פי האדריכל ד' שרון מתליאבי, 1935 (ארכיון קריית-ענבים, 10.2.0).

על רכישת עוד 1,200 דונאם "בין רמה לעטרות", כסמוך לשטח המיועד ל"ארגון חקלאי ירושלים", תוך תקווה, כי בבוא העת תוכל לאחד את שתי הרכישות לחטיבה אחת.²² כמדיניות הציעה "הכשרת הישוב" לקרן הקיימת שטח בן 2,150 דונאם בתחום הכפר ביתונייה, בשטח הגובל באדמות הכפר ג'יב (במקור: "רמה"), ועוד 200–300 דונאם מאדמות הכפר בירנבאללה, המתחברים אל אדמות ביתונייה. הקרן הקיימת נתבקשה להשיב על הצעות אלו מיד, שכן המציעים פנו בהצעותיהם גם לאחרים.²³

הקרן הקיימת ראתה "עניין חשוב ברכישת האדמה הזאת". עם זאת ביקשה להגדיל את השטח ל-3,000 דונאם ודרשה, כי לפחות חציו יהיה מישור.²⁴ מתברר, ש"הכשרת הישוב" אכן הצליחה להגדיל את השטח המוצע לפי בקשת הקרן הקיימת, שכן בתזכיר שהכין יוסף וייץ כעבור חודשיים "על הקרקעות סביבות ירושלים" ציין, כי גודל החלקה שמציעה "הכשרת הישוב" הוא כ-3,000 דונאם, מהם 1,200 מישור, וכי השטח גובל בחלקה שהקרן הקיימת כבר הגיעה ל"התקשרות" עליה בשביל "ארגון חקלאי ירושלים", וניתן אפוא לרכוש את כל 4,000 הדונאם בחטיבה אחת.

בתזכיר שהוכן לקראת ישיבת הדירקטוריון מוסבר, כי לפי טיב האדמה אפשר ליישב במקום כ-200 משפחות חקלאיות. הדבר נקבע מן-הסתם על-סמך תכנית המשקים בני 20 דונאם שהציע "ארגון חקלאי ירושלים", אלא שהתעלם מן האילוץ הירודות של חלקים מן השטח. היתרון העיקרי של רכישה זו – טען וייץ – הוא בהיותו

בין עטרות ובין קרית ענבים, ובלי ספק שבמרוצת השנים הקרובות אפשר יהיה להוסיף ולקנות עוד אי-אלו חלקות כדי לקרב יותר זה לזה את הישובים שבשלושת המקומות.

חיבור האתר לירושלים יהיה באמצעות הכביש המתוכנן לירושלים-נבי-סמואל, שסלילתו כבר החלה. המחיר הממוצע לדונאם הוא 6 ל"א".²⁵

מתזכיר זה, שהוכן בסוף 1934, כבר עולה תכנית ממשיית ליצור באזור האמור גוש משמעותי של יישובים עבריים, אשר ישמש ראשיתו של עורף יהודי לירושלים, תוך מאמץ ברור ליצור חטיבה טריטוריאלית מגובשת. לנוכח ההתעניינות הגוברת באזור והתחושה שיש לערוך בדיקה מעמיקה יותר של הפוטנציאל החקלאי הבלתי-מנוצל באדמות הכפרים, פנה המודד ולמן ליפשיץ אל יוסף וייץ והציע לו לבחור בכפר בידו כ"מקרה-מחקר" ולערוך בו סקר מפורט של היקף העיבוד והשטחים הראויים לעיבוד ואיכותם. לאחר שנתקבל אישורו הנלהב של וייץ החלו פעולות הסקר בבידור, ותוך כחודשיים הושלמה המלאכה, למרות קשיים שונים, הן טכניים הן לאומניים. וייץ שמח לשמוע, שתוצאות הסקר מלמדות, כי השטח הראוי לעיבוד בכפר בידו גדול

22 העתק מכתב "הכשרת הישוב" אל הקרן הקיימת מ-13 באוגוסט 1934 (אצ"מ, תיק L18/722). "הכשרת הישוב" הכינה מפה של שני השטחים ושלחה אותה לעיון הקרן הקיימת. חליפת-המכתבים בעניין זה נמצאה במכתבים מ-22 באוגוסט 1934 (שם, שם), ואילו המפה עדיין לא נמצאה.

23 מכתב "הכשרת הישוב" אל הקרן הקיימת מ-9 באוקטובר 1934 (אצ"מ, תיק KKL5/7301).

24 מכתב הקרן הקיימת אל "הכשרת הישוב" מ-16 באוקטובר 1934 (שם, שם).

25 תזכיר "על הקרקעות סביבות ירושלים" מאת יוסף וייץ מ-12 בדצמבר 1934, תיאור "חלקה א" (שם, שם).

מזה שהעריכה הממשלה, ולכן הורה לליפשיץ להמשיך ולדגום כפרים נוספים באיזור ההר.²⁶ בד"בבר קיבל הדירקטוריון של הקרן הקיימת כמה החלטות נוספות, שמטרתן היתה לחזק את התשתית היישובית באיזור. כך, למשל, הוחלט להקים ועדת מומחים לענייני הבראה וקיט ולהכין תכנית לפיתוח השטחים של קריית-ענבים שאינם מתאימים לחקלאות – כ־1,500 דונאם. כמרכז הוחלט להחכיר שטח בעטרות לשני יזמים לשם הקמת מפעל לניסור אבני מחצבה.²⁷

הרחבת הפעילות צפונה לאיזור רמאללה

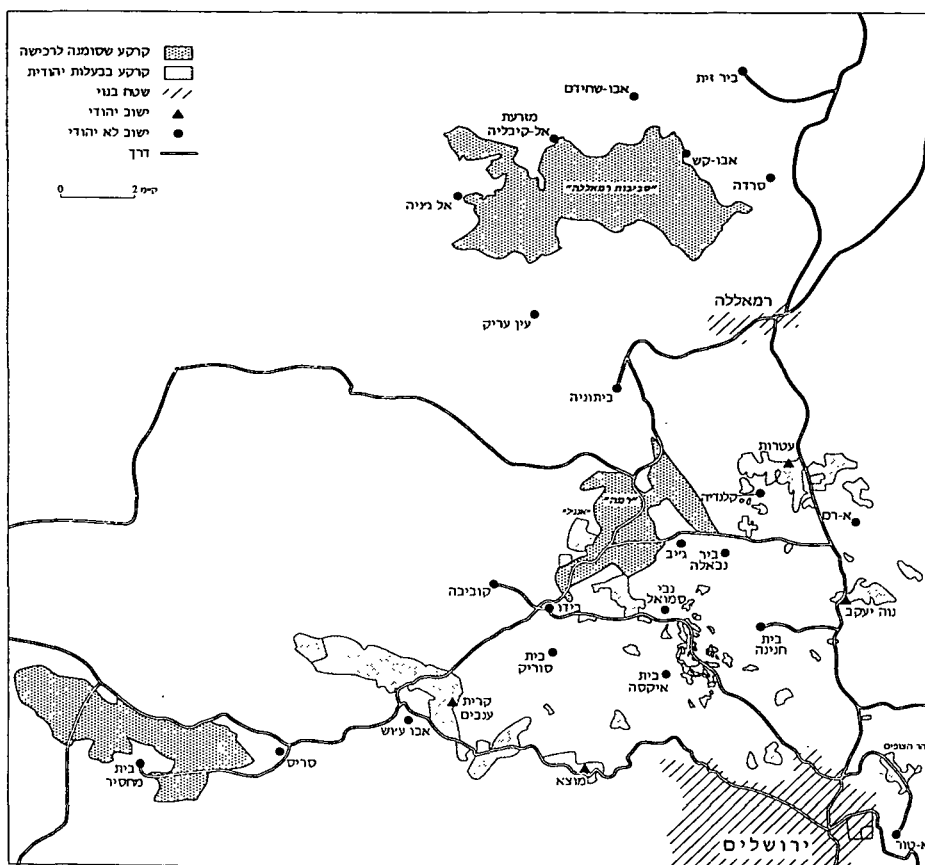
במקביל למשימות שהוטלו על "הכשרת הישוב" ומתווכיה החלה הקרן הקיימת לפעול בעצמה ולכרוך אפשרויות לרכוש קרקעות בשני מוקדי-משנה בשולי המרחב שבין עטרות לקריית-ענבים. הדבר משקף שיטת-עבודה חדשה של הקרן הקיימת ושינוי במערכת היחסים המורכבת שבין שני הארגונים, אלא שהעניין חורג ממסגרת דיונונו. אולם דומה, כי איזור דיונונו היה לשרדה-הניסוי הראשון של שיטה חדשה זו, למורת-דיוחה של "הכשרת הישוב", כפי שנראה להלן. הסוכן פנחס מרגלית, בעל חברה פרטית לעסקי מקרקעין, החל לשמש סוכן ישיר של הקרן הקיימת, במקביל ל"הכשרת הישוב". פעילותו התמקדה בשני אזורים חדשים שבשולי האיזור הנדון כאן: איזור רמאללה בצפון ואיזור בית-מחסיר בדרום. כך החלה אפוא פעילות בשלושה מוקדים במקביל.

האיזור הראשון נמצא 10–12 ק"מ מצפון למוקד "רמה" (נבי-סמואל), מצפון-מערב לרמאללה, בין הכפרים אבו קש, אבו שחידם ואל-ג'ניה. בשלהי 1933 או בראשית 1934 החלה הקרן הקיימת להפעיל את סוכניה באיזור זה, אך רק בשלהי 1934 הגיעה לשלב מגובש של הצעה, שצורפה אליה מפה לתיאור השטח (ראה האיור).

בשלב זה עוררה פעילות הקרן הקיימת גם התחרות ועימותים עם גורמים יהודיים נוספים שהחלו לפעול באיזור ההוא. עימותים אלה והנסיגות ליישבם על-ידי תיחום אזורי ההשפעה והפעילות תרמו בעקיפין ליכולתנו לשחזר את אזורי הפעולה המדויקים של הקרן הקיימת. בניגוד למנהגה להצניע את האזורים שפעלה בהם, תיארה הקרן הקיימת באופן מפורט מהם השטחים והכפרים באיזור שבהם היא מתכוונת לרכוש קרקעות וביקשה מן המתווכים הפרטיים להימנע מפעולה בהם. בתגובה על טענות "הכשרת הישוב" הבהירה הקרן הקיימת, כי מרגלית עוסק רק באיזור שמצפון לרמאללה, בעוד ש"הכשרת הישוב" פועלת מדרום לקו זה. עם זאת פנתה הקרן הקיימת אל חברת "הרחבת הישוב" וביקשה להימנע מפעולה בכל המרחב שעוסקות בו הקרן הקיימת ו"הכשרת הישוב":

26 מכתבי ליפשיץ אל וייץ מ־17 ו־30 ביוני 1935 (אצ"מ, תיק KKL5/7301); מכתבי וייץ אל ליפשיץ מ־24 ביוני 20 באוגוסט 1935 (שם, שם). מפת סוגי הקרקעות ופוטנציאל עיבודן נתקבלה בקרן הקיימת ב־14 באוגוסט 1935. סקר זה היה תחילתה של סידרת סקרים שנערכו בשיתוף-פעולה בין וייץ לליפשיץ.

27 פרוטוקול ישיבת הדירקטוריון של הקרן הקיימת ב־14 בפברואר 1935 (אצ"מ, תיק KKL10).



חלקות-קרע שנועדו לרכישה בשנת 1934

(המקור: אוסף מפות הקרן הקיימת, ספריית המפות, האוניברסיטה העברית, מפות מס' 2533, 2634, 2482 ו-2613)

השטחים הם: אלה שבין קרית-ענבים ובין עטרות עד רמאללה מצד אחד; והשטחים שמערבה מרמאללה עד הכפר אבו-שחרי וג'ניה (כך במקור) מהצד השני.²⁸

הרחבה מסוימת נוספת של תחום הפעילות משתמעת מהחלטה נוספת של דירקטוריון הקרן הקיימת. הוחלט, כי הדירקטוריון "מסכים לפוליטיקה של רכישות באזור ההר סביבות ירושלים

28 מכתבי הקרן הקיימת אל "הכשרת הישוב" מ'20 ו'25 בדצמבר 1934 (שם, שם); מכתבי הקרן הקיימת אל "הרחבת הישוב" מ'17 בינואר ו'10 בפברואר 1935 (שם, שם).

[...] על יד רמאללה, עטרות, ליכנה, טייבה".²⁹ בכך שמר לעצמו יוסף וייץ מידת-מה של חופש-פעולה בהרחיבו את תחומי הפעילות גם כלפי צפון-מזרח. תוך זמן קצר הובאה לדיון בדירקטוריון הצעה מעשית לרכוש 5,000 דונאם ללא אריסים מצפון-מערב לרמאללה, בקילומטר ה-23 מירושלים לכיוון שכם. מרבית הקרקע (60%) ראויה לעיבוד, והמחיר הנדרש 6 לא"י לדונאם. למרות הסתייגויות שונות של הדירקטורים הוחלט באופן עקרוני לקנות את השטח המוצע, ובלבד שיימצא התקציב לכך – כנראה מ"קרן אוסישקין".³⁰

לפי בקשת הדירקטוריון הכין וייץ תזכיר מפורט על הקניות בסביבות ירושלים, ובכללן ההצעה הנ"ל. מן התזכיר אנו לומדים פרטים נוספים על שיקולי הרכישה הזאת, ייעודה והשתלבותה במגמה האזורית המתהווה. לפי התזכיר המדובר היה על האפשרות לרכוש 10,000 דונאם באיזור, מהם 5,000 שנועדו לרכישה בשלב הראשון, והשאר – אם יצליח המוכר לרכו אותם לחטיבה אחת. את השטח מבתרים גיאיות עמוקים, ולכן "מתאים לבנות סכרים לאיסוף מייגשמים בשיעורים עצומים", כפי שהעריכו אז. המטרה היא להקים משקים בדגם קריית-ענבים, כלומר, יחידות בנות 20–25 דונאם למשק הררי, שיתבסס על מטעים. שאלה משמעותית היתה שאלת דרכי החיבור לירושלים. הכביש אל האיזור עבר דרך רמאללה, ולכן הותנה עם המוכר, כי הלה ייוזם סלילת חיבור ישיר בין השטח המוצע ובין הכביש הראשי רמאללה-שכם, ובכך ימנע את הצורך לעבור דרך העיר הערבית רמאללה.

בסיום התזכיר מוסיף וייץ פרטים אחרים על המגמה האזורית:

אם לדון לפי ההצעות לקנית קרקעות בסביבה הזאת, אפשר להניח שבמשך הזמן אפשר יהיה לרכו כאן עוד אלו שטחים שיקרבו את החלקה הזאת אל חלקה א' והשטח שבטיפול "הכשרת הישוב" במוקד "רמה". – י"פ דרך ארמת הכפר עין-עריק.³¹

ניתן לסכם ולומר, כי פעילותה של הקרן הקיימת במוקד זה לא היתה אקראית. היא שלחה למקום אחד מטובי סוכניה, שהפעילה אותו באופן ישיר, ופעלה באיזור משלהי שנת 1933, לפחות. פעילותה נמשכה כשנה, תוך גישושים זהירים, והואצה בשלהי שנת 1934. אף שהמדובר היה בשטח פוטנציאלי של כ-10,000 דונאם, וזו כשלעצמה יחידה בת-קיום – השווה, למשל, גוש-עציון, ששטחו היה קטן יותר – לא היתה התכנית מנותקת מן המרחב הסובב, והיתה מגמה ברורה לרכו עוד שטחים בכיוון עטרות ו"רמה", ומשם – ירושלימה. המאמץ שהושקע לא היה בבחינת גישושי שטח, אלא כל עניין הובא להחלטת הדירקטוריון של הקרן הקיימת.³² לאור האווירה הכלכלית ששררה בשנים ההן היה לקרן הקיימת יסוד להנחת, שהשקעה באיזור זה לא תהיה לריק. נוסף על התעניינותה של חברת "יכין" הביעה גם חברת "גאולה" נכונות לרכוש 5,000 דונאם

29 פרוטוקול ישיבת הדירקטוריון של הקרן הקיימת ב-20 בספטמבר 1934 (אצ"מ, תיק KKL10). מן-הסתם עטרות היא עטרה וליכנה היא לוכן א-שרקיה (וראה איוור).

30 פרוטוקול ישיבת הדירקטוריון של הקרן הקיימת ב-26 בנובמבר 1934 (שם, שם). וראה גם: רייכמן (לעיל, הערה 4), עמ' 205, אלא ששם לא הודגשה המגמה ליצור "כתם שמן" באיזור זה.

31 תזכיר (לעיל, הערה 25), תיאור "חלקה ב".

32 במרוצת שנת 1934 עסק הדירקטוריון באיזור (המורחב) הנדון כאן לפחות בשש מישבותיו.

באיזור זה ולהשאיר לקרן הקיימת מחצית מן השטח למטרותיה היישוביות, עם אופציה למחצית השנייה.³³ אך הקרן הקיימת לא הסתפקה רק בפעילותה באיזור זה ופתחה בפעולה גם בחלק הדרומי-המערבי של המרחב שבין עטרת לקריית-ענבים.

הפעולות באיזור סריס ובית-מחסיר

פעולות הגישוש באיזור סריס ובית-מחסיר החלו במקביל לפעולה באיזור רמאללה באמצעות אותו מתווך ובאותה שיטת הפעלה. ואולם, לכלל תוצאות מעשיות הגיעו פעולות אלו רק כעבור כשנה וחצי של התעניינות וטוויית קשרים.³⁴ משלב זה, מן המחצית השנייה של שנת 1935 ועד ראשית שנת 1936, התאפיינה פעילות הקרן הקיימת באיזור זה ב"התחככות" עם מתווכים ויזמים פרטיים, שגילו את האיזור וניסו אף הם להיאחז בו.³⁵ ביוני 1935 מסר מרגלית לווייץ הצעה בעניין סריס ובית-מחסיר: רכישת 3,000 דונאם בחטיבה רצופה מאדמות שני הכפרים ברכס הצופה על הכביש הראשי בין ירושלים לתל-אביב, מעל לבאב אל-ואד (שער-הגיא). המחיר הנדרש, 10 לא"י לדונאם, לא היה מוגזם, לדעתו, בהתחשב במיקומו של השטח ובמצב המחירים הכללי. הועלתה האפשרות להקים במקום זה את "כפר אוסישקין", ונערך סיור באיזור בהשתתפות אוסישקין, וייץ ומרדכי בן-הלל.³⁶

בזמן ההוא נכנסו החיפושים אחרי אתר להקמת "כפר אוסישקין" להילוך גבוה. וייץ ועוזריו, לעתים יחד עם אוסישקין עצמו, ערכו סיורים באתרים שונים בסביבות ירושלים שהוצעו לכך. בין השאר סיירו בשני אתרים שמדרום לירושלים, באיזור הכפר ארטס, ובשלושה אתרים בשלושת המוקדים הנדונים כאן: "רמה", רמאללה ובית-מחסיר.³⁷ לאחר דיון ביתרונותיהם של האתרים השונים ובחסרונותיהם, בהשתתפות אוסישקין, גרנובסקי ווייץ, נפלה הבחירה על בית-מחסיר. וייץ מיהר להודיע למרגלית, שהוחלט לדחות את ההצעה בדבר הרכישות באיזור רמאללה ולהעדיף את באב אל-ואד והביע את התקווה, כי "יהיה כאן ישוב מושך לבבות".³⁸

33 פרוטוקול ישיבת הדירקטוריון של הקרן הקיימת ב־20 בדצמבר 1934 (אצ"מ, תיק KKL10).

34 מכתב הקרן הקיימת אל המתווך י' יפה מ־20 בדצמבר 1934 (אצ"מ, תיק KKL5/7301); חוזה בין הקרן הקיימת לבין פ' מרגלית מ־12 ביולי 1935 (שם, תיק KKL5/8551); וייץ, יומני ואגרותי לבנים, א, רמת-גן תשכ"ח, רישום מ־8 ביולי 1935, עמ' 104.

35 מכתב הקרן הקיימת אל המתווך יפה (לעיל, הערה 34); מכתב הקרן הקיימת אל "הקרן את ילין" מ־2 ביולי 1936 (אצ"מ, תיק KKL5/7301).

36 וייץ (לעיל, הערה 34), א, רישום מ־23 ביוני 1935, עמ' 95; רישום מ־30 ביוני 1935, עמ' 99. וייץ העריך, כי השטח יספיק ל־125-150 משפחות חקלאיות, ובפגישתם בקארלסבאד ב־23 ביולי 1935 הביע אוסישקין את התקווה, כי יתיישבו במקום מכל שדרות העם, "אפילו מאגודת ישראל"; שם, עמ' 106.

37 על שני האתרים שמדרום לירושלים ראה: וייץ (לעיל, הערה 34), א, רישום מ־24 ביוני 1935, עמ' 95; רישום מ־25 ביוני 1935, עמ' 96.

38 וייץ (לעיל, הערה 34), א, רישום מ־25 ביוני 1935, עמ' 96; רישום מ־28 ביוני 1935, עמ' 98; רישומים מ־30 ביוני ו־2 ביולי 1935, עמ' 99.

מעתה ואילך זנח מרגלית את פעילותו באיזור רמאללה והתמקד באיזור בית-מחסיר. ביולי 1935 נחתם הסכם התיווך – "החווה המוקדם" – בין מרגלית לקרן הקיימת בעניין הקניות באיזור בית-מחסיר, ובאוקטובר 1935 הועברה לידיו מקדמה ראשונה על סך 3,000 לא"י, עוד לפני שנחתם חוזה כלשהו עם המוכרים הערביים.³⁹ המוכרים והמתווכים הערביים חשו מן-הסתם בתנועה גוברת של מתווכים יהודים בסביבת הכפר ובביקוש הגובר לאדמותיהם, ולכן לא מיהרו להיענות לכל הצעה, גם אם המחירים היו מפתים. לא נעלמה מעיניהם גיאות מחירי המקרקעין בארץ, ומן הצד האחר גם לא הקלו הלאומנות הערבית והמאבק נגד מוכרי קרקעות. וכך קרה, שעם פרוץ המאורעות בחודש אפריל 1936 עדיין לא עלה בידי מרגלית לעשות הסכם כלשהו לקניית קרקעות באיזור.⁴⁰

הסתבכות הפעולות באיזור "רמה"

חודשים אחדים לאחר תחילת פעולות הקנייה במוקד המרכזי – איזור "רמה" – החלו להתעורר קשיים גם בסביבה זו. תכניתו של "ארגון חקלאי ירושלים" לרכוש קרקעות להתיישבות היתה מבוססת על שני סוגי מקורות: חלקהארי יירכש מן הערבים, וכשליש – מאחזקותיה של "נחלת ישראל רמה" באיזור. כל זאת נוסף על התכנית הרחבה יותר של ריכוז שטח גדול בשביל "יכין". ואולם, תוך כדי התהליך נוצרו ניגודי אינטרסים בין שושביניו הרבים של המפעל, בפרט לנוכח העובדה, שאיש מבין מחזיקי הקרקעות, המתווכים והקונים בכוח לא ידע בביור כמה דונאם מחזיק כל אחד בכל חלקה, מה מקומן המדויק של החלקות ומה גבולותיהן, ומה המחיר הסופי לדונאם. האיזור כולו היה בלתי-מוסדר, לא נערכו מדידות מדויקות, ולא הוכנו מפות של החלקות, ולחלק מן השטחים אף לא היה שום רישום, או לא היה רישום על-שם המחזיקים בפועל. למשל: רק תוך כדי המשא-ומתן עם "הכשרת הישוב" החלה "נחלת ישראל רמה" לטפל בהסדרת רישום קרקעותיה בספרי הכפר, בחלקן בשטחים שכבר נדונו בבית-משפט לקרקעות.⁴¹ גם בעליהן של הקרקעות הגובלות ניהלו משא-ומתן עם "הכשרת הישוב", ולכן ביקש כל אחד להגדיל את השטח שעמד למכור על חשבון שכנו. התהליך התרחש בעת נסיקה בביקושים, האמרת מחירים ונוכחותם של גורמים נוספים בשטח, ומכאן מקדם-הסיבוך הגבוה שהחל ללוות את הפעולה. ניתן להצביע על כמה סוגי גורמים שהביאו באופן ישיר לסיבוך התהליך של יצירת גוש קרקעי באיזור הנדון, ובסופו של דבר הכשילו את המהלך כולו:

- 39 חוזה בין הקרן הקיימת לבין מרגלית (לעיל, הערה 34): מכתב הקרן הקיימת לבנק "קופת-עם" מ"11 באוקטובר 1935, ובו הוראה לבצע את התשלום (אצ"מ, תיק KKL5/8551).
- 40 במכתב מרגלית אל הקרן הקיימת מ"30 באוגוסט 1936 נמסר, לאחר קפאון של ארבעה חודשים עקב המאורעות, כי נקנו 1,800 דונאם בבית-מחסיר, מהם 1,000 דונאם המוכנים להעברה בטאבו (שם, שם), אך גם הללו בסופו של דבר לא נרכשו.
- 41 מכתב מושל נפת ירושלים אל פקיד מס רכוש חקלאי בנביסמואל מ"21 במאי 1935, המזכיר רישום 4 חלקות – כ"600 דונאם – על-שם "נחלת ישראל רמה" (אצ"מ, תיק L18/722).

מעורבותם של רוכשי קרקעות נוספים והגברת הגיאות בעקבות תלונות על מתווכים שהיו סוכנים כפולים והביאו במתכוון להאמרת מחירים⁴² נאלצה "הכשרת הישוב" להחתים את המתווך, שלמה עלבה, על התחייבות מחמירה:

בקשר עם החוזה שנחתם היום ביננו ובין ה"ה שחארה אחמד מכפר רמה ואהרן עלבה מירושלים⁴³ בנוגע לקניית ומכירת שטחי קרקע בכפרים נבייטמואל, בידו, ג'יב, בית-איקסה, ובית עיזה [...] כל זמן שהחוזה הנ"ל לא יתגשם במלואו אין לכבודו רשות להתקשר עם מישהו זולתנו על קניות בחמשת הכפרים הנ"ל בקרקעות הסמוכות לגוש שאנו קונים [...] על כב' להודיענו מפעם לפעם על כל קניה המתרחשת במקומות הנ"ל על ידי אחרים.⁴⁴

בהסכם זה בולטת המגמה ליצור בלעדיות על כל המרחב ("הגוש") שבין חמשת הכפרים ועל אזורים סמוכים, במגמה למנוע כל שימוש באנשיקש.

גם "הכשרת הישוב" נאלצה לעשות הסכם מסובך עם שני יוזמים שפעלו באותו השטח ובאותו הזמן: שלמה אנג'ל מירושלים ועזרא שכמון משנחאי. לפי הסכם זה חולק הכפר ג'יב לשני אזורים-פעולה. בתנאים מסוימים היה כל צד רשאי לדרוש את מחצית הישגיו של זולתו באיזור שיועד לו, אך לבעל ההישג היתה זכות-קדימה בבחירת המחצית, ובלבד שהדבר לא יפריע לאיחוד שטחים. להסכם מורכב זה, שתוקפו היה לחורשיים בלבד, צורפה מפה, שממנה ניתן להבין, כי "הכשרת הישוב" בחרה לפעולתה את האיזור הדרומי של ג'יב, שהיה סמוך לשאר הגוש שעמלה ליצור. "הכשרת הישוב" אף התנתה את התנאי המפורש, שאם תיאלץ להשאיר לאנג'ל ולשכמון את מחצית הישגיה באיזור זה, תבחר לעצמה את המחצית הסמוכה לכפרים בידו, נבייטמואל ובית-אג'זה.⁴⁵

שני ההסכמים המורכבים שתוארו מדגימים את הסיבוכים שנבעו מריבוי הגורמים היהודיים שפעלו בשטח. הדבר צמצם את חופש-הפעולה של "הכשרת הישוב" ושל הקרן הקיימת, שביקשו לפעול בשטח באופן בלעדי ובקנה-מידה מרחבי. היו עוד חברות וגורמים שגיששו במרחב והתחככו באזורי הפעולה של "הכשרת הישוב" ושל הקרן הקיימת.⁴⁶

42 מכתב אפרתי אל "הכשרת הישוב" מ-12 ביולי 1934 (שם, שם).

43 אחיו של שלמה עלבה היה מוכיר ועד "נחלת ישראל רמה" ומנהלה בפועל.

44 הסכם בין "הכשרת הישוב" לשלמה עלבה מ-2 באוגוסט 1934 (שם, שם). כל ההדגשות הן שלי. ההסכם רומז לחוזה שבין "הכשרת הישוב" לבין אהרן עלבה בשם "נחלת ישראל רמה" ושחדה אבן-מוחמד מוסטפה; לפי ההסכם יועברו ל"הכשרת הישוב" 800 דונאם שבידי השניים במושעא בכפר בידו (אצ"מ, תיק L18/657).

45 הסכם בין "הכשרת הישוב" ובין אנג'ל ושכמון מ-19 באוגוסט 1934 (שם, שם). המפה שמורה היום בסביון, בארכיונו הפרטי של יעקב נמרודי, שרכש את חברת "הכשרת הישוב". פרטים על רכישותיו של שלמה אנג'ל באיזור זה ניתן למצוא במאגר המידע של פרוייקט הקרקעות של "יד יצחק בן-צבי".

46 פניות של מתווכים אל הקרן הקיימת בעניין שטחים באיזור קריית-עננים וענתות מ-7 באוקטובר 1934 ו-22 במאי 1935 (אצ"מ, תיק KKL5/7301); דרישת הקרן הקיימת מיזמים שונים לחדול מפעילותם באזורי רמאללה ובית-מחסייר במכתבים מ-20 בדצמבר 1934, 17 בינואר ו-10 בפברואר 1935 (שם, שם). גם המעורבות של חברות "יכין", "גאולה" ו"הנוסע", אף שהיתה בתיאום עם הגורמים המוסדיים, מדהשתם תרמה לאווירת הגיאות.

מצב זה הביא לאווירה של גיאות, ובלכות המתיישרים עצמם התעוררו חששות. חברי "ארגון חקלאי ירושלים" פנו אל הקרן הקיימת והמליצו, כי לנוכח המצב רצוי לרכוש עוד שטח ליד בידו כרוזבה ליישוב פועלים שיוקם בעתיד לעיבוד מטעי "יכין". הדחיפות נובעת, לדעתם, מן העובדה, כי רוב השטח שלאורך הדרך בין ירושלים ל"מצפה" כבר נרכש על-ידי יהודים, וכי כעת נרכשים השטחים סביב נביסמואל, "ובעתיד יתהווה שם ישוב יהודי צפוף", ואי-אפשר יהיה לרכוש שטח-בשביל הפועלים.⁴⁷ בדיקת תיקי הרכישות מעלה, כי היתה הגזמה רבה בתיאור זה, וכי נבע מן התחושה, כי בכל מקום שהסתובבו בו סרסורים והסתודרו עם יזמים או מוכרים, מיד "נחטף" השטח ונרכש.

התחרות מסוימת התפתחה, כאמור, גם בין "הכשרת הישוב" לקרן הקיימת. "הכשרת הישוב" הגיבה בזעם ובדאגה כאשר נודע לה, כי הקרן הקיימת פועלת בנפת רמאללה בסמוך לאיזור שפועלת בו "הכשרת הישוב". הקרן הקיימת אמנם הסבירה, כי האיזור מרוחק, אך למרות זאת סברה "הכשרת הישוב", כי אי-אפשר לתחום תחומים בין כפרים סמוכים זה לזה, וכי התערבות בכפר אחד מזיקה לפעילות בכפר סמוך. בזמן ההוא ניהלה "הכשרת הישוב" משאיזמתן עם אחד מנכבדי רמאללה וחששה, כי השמועה על הפעילות המוגברת תגיע לאוזניו ותשבש את המשא-והמתן. עם זאת אי-אפשר לנתק את טענותיה של "הכשרת הישוב" מן ההקשר המיוחד של ההרעה שחלה ביחסי-העבודה בין שני הגופים בעקבות שיטת-הפעולה החדשה שנקטה הקרן הקיימת. כדי למנוע תחושת גיאות פתחה "הכשרת הישוב" בפעולות מידור וטיפול מדורג. באזורים מסוימים רחתה את הטיפול עד סיום המשאיזמתן באזורים סמוכים וחתימת החווים שם.⁴⁸

ניגודי אינטרסים ומגמות השהיה בתהליך המכירה מלכתחילה ראתה "נחלת ישראל רמה" ביוזמת "ארגון חקלאי ירושלים" והמיסד הציוני הזדמנות כפולה. לא זו בלבד שראתה אפשרות ריאלית להגיע סוף-סוף להגשמת תכניתה להתיישובות, אלא גם ראתה הזדמנות להיפטר בכסף מלא מחלקות מרוחקות שלא נוצלו ניצול כלכלי או לקבל תמורתן קרקע בצמוד לשאר אדמותיה ובקירבה רבה יותר לירושלים. ואולם, בעת ההיא החלו להישמע גם קולות אחרים בקרב חברי ועד "נחלת ישראל רמה". ברקע השינוי עמדו, כנראה, שני גורמים.

הגורם האחד היה הרכב האגודה. "נחלת ישראל רמה" היתה מורכבת ברובה מאנשי היישוב הישן, ויחסם למיסד הציוני היה אמביוואלנטי. חלוצי "מאה שערים" ו"שערייחסד" ראו באיזור נביסמואל איזור "שלחם", ושני הגופים העיקריים שרכשו והחזיקו קרקעות באיזור זה היו "נחלת ישראל רמה" ואגודת "רמתיים-צופים", שחבריה היו אף הם אנשי היישוב הישן, בראשותו של ר' עמרם בלוי. לא יפלא אפוא, שהתעוררו חילוקי-דעות בקרב מוסדות "נחלת ישראל רמה" אם לתת דריסת-רגל למיסד הציוני באיזור זה ולהיות כפופים לו מבחינה בטחונית וארגונית. כדי לשכנע את ועד האגודה נאלצה "הכשרת הישוב" לגייס ממרחק את נשיא-הכבוד של האגודה,

47 מכתב "ארגון חקלאי ירושלים" אל הקרן הקיימת מ-10 באוגוסט 1934 (אצ"מ, תיק KKL5/7301).

48 מכתב "הכשרת הישוב" אל הקרן הקיימת מ-30 בדצמבר 1934 (שם, שם).

ד"ר יצחק לוי, שזכה בזמנו בתואר זה בגלל עזרתו, יחד עם עזרתו של בנק אפ"ק, במימון רכישתן של אדמות "נחלת ישראל רמה" ורישומן. יעקב טהון פנה אליו פעמים מספר והפציר בו לעלות לירושלים, למרות מצב בריאותו, ולהשתתף בישיבות הוועדה הפועל של האגודה ובאסיפה הכללית שלה, במגמה לשכנע את החברים ביתרונות ההצעה.⁴⁹

הגורם האחר שהיה ברקע השינוי הוא העלייה במחירי המקרקעין והציפייה לעליות נוספות, שלא פסחה גם על איזור זה. אפשר להבין את תחושת המוכרים והמתווכים, שהסכימו בחוזה מוקדם על מחירים בשיעור של 5-6 לא"י לדונאם, וכאשר הגיעו לשלב ביצוע החוזים, נוכחו לדעת, כי המחירים בסביבתם האמירו ל-10 לא"י לדונאם, בקירוב. במקרים אלה היה פיתוי גדול להתחמק מקיום ההסכמים המוקדמים ולהעדיף למכור את השטחים לקונים חדשים, שהיו מוכנים לשלם מחירים גבוהים יותר. במקרים מסוימים אף היו קנסות ההפרה נמוכים מן הרווח הצפוי. גם מצבן הכספי הקשה הכרוני של הקרן הקיימת ושל "הכשרת הישוב" עורר בלב ראשיהן לבטים רבים בכל הקשור בחתימת עסקאות. מן הצד האחר היו המחירים מופקעים בעיניהם, אך מן הצד האחר חששו פן יחמיצו את השעה ויהיו עליות נוספות במחירים.

המשחק הכפול של המתווכים

בריכוז הקרקעות נטלו חלק כמה סוגי מתווכים, קבלנים וקבלני-משנה, והדבר עורר לא אחת בעיות של נאמנות כפולה וניגודי אינטרסים, נוסף על ההתחרות. הקרן הקיימת העסיקה, כאמור, מתווכים בסמוך לאיזור שפעלו בו מתווכים מטעם "הכשרת הישוב". אמנם פעלו גם אלה וגם אלה בשביל הקרן הקיימת, אך בפועל הפריעו זה לזה. גם "הכשרת הישוב" עצמה העסיקה שני סוגי מתווכים: "קבלן יהודי" ו"סרסור ערבי", שהיו צריכים "להביא חוזים" מן השטח. במקביל לכך העסיקה גם את חבר "ארגון חקלאי ירושלים" י' אפרתי, שהיה בקי בענייני האיזור. אפרתי שימש מתווך נוסף וקיבל שכר קבוע בעד פעולותיו בריכוז קרקעות.⁵⁰ מתווכים אלה הפריעו זה לזה, ובמקרים רבים העדיפו את טובת מקורביהם על-פני טובת המוסדות הקונים. הסרסור הערבי היה בן הכפר שבו ובסביבתו נרכשו החלקות, ומן-הסתם היתה לו קירבת משפחה למקצת המוכרים. הקבלן היהודי, לעומת זה, היה לא אחר מאשר אחיו של מנהל "נחלת ישראל רמה", שגם אתה התנהל משא-ומתן על מכירת שטחים. שני המתווכים היו מודעים לאווירת הגיאות ולמגמות הכלכליות, ולמותר לשער טובתו של מי העדיפו.⁵¹

49 מכתב טהון אל ד"ר יצחק לוי מ'1 ביולי ו'17 בדצמבר 1934 (אצ"מ, תיק L18/722); פרוטוקולים של ועד אגודת "נחלת ישראל רמה" והאסיפה הכללית שלה כימים י"ב במנחם-יאב תרצ"ד (24 ביולי 1934); י"ח במנחם-יאב תרצ"ד (30 ביולי 1934); כ"ה בכסלו תרצ"ה (2 בדצמבר 1934); ט' בשבט תרצ"ה (13 בינואר 1935) (ארכיון אגודת "נחלת ישראל רמה" שבמשרדי עורך-הדין ש' שמיר בירושלים, ספרי הפרוטוקולים).

50 מכתב טהון אל גזברות "הכשרת הישוב" מ'2 בספטמבר 1934, ובו הוראה לשלם משכורת לאפרתי (אצ"מ, תיק L18/722); מכתב אפרתי לווינסקי ב"הכשרת הישוב" מ'15 באוקטובר 1934 (שם, שם).

51 "הכשרת הישוב" דיווחה לקרן הקיימת, שנאלצה להתקשר ישירות עם סוחר קרקעות נוצרי מרמאללה, שכן המתווכים – קרי, שלמה עלבה – "לא הצליחו אתו"; ראה מכתבה מ'2 בספטמבר 1934 (אצ"מ, תיק L18/722); חוזה "הכשרת הישוב" עם סלים סמעאן מרמאללה מ'28 באוגוסט 1934 (אצ"מ, תיק L18/657). הקרן הקיימת התלוננה לפני "הכשרת הישוב", כי הסרסור שלמה עלבה פועל בכפרים שמצפון-מערב

במשאומתן בין "נחלת ישראל רמה" ל"הכשרת הישוב" בא הדבר לידי ביטוי בנסיגה שחלה עם הזמן בגודל השטחים ש"נחלת ישראל רמה" היתה מוכנה להעביר ל"הכשרת הישוב" ובהאמרת מחיריהם.⁵² המשאומתן הוסיף להתנהל בעצלותיים עד שלהי 1935, ואז הגיע לסף פיצוץ כאשר דחתה "הכשרת הישוב" הצעה חדשה של "נחלת ישראל רמה" לחוזה, שכן נוסחו היה בניגוד לכל המוסכם. טהון הגיב במרירות:

ויתרנו בכל הסעיפים של החוזה לטובתכם, בכדי לאפשר התגשמות המפעל החשוב הזה, כי מטרתנו היתה להקים ישוב חדש בסביבות ירושלים ועל ידי זה היו מצילים את כל ארמת היהודים הנמצאים בסביבה ההיא וגם חברתכם בתוכה.⁵³

ואולם, בזמן ההוא החלה "נחלת ישראל רמה" לשקוע בבעיות מסוג אחר, ובעת ובעונה אחת התקשרו ענני משבר על כל ענף המקרקעין.

נסיונות לדוג במים עכורים ועלייה במתח הלאומי בעת המשאומתן, תוך כרי שאיפתו של כל מי שהחזיק בקרקעות באיזור להגדיל את מכירותיו, נעשו נסיונות מספר של "מחטפי־קרקע" והתבצעו מאניפולאציות שונות, דבר שחייב פיקוח הדוק, הן במישור המשפטי הן מבחינת הנוכחות הפיסית בשטח.⁵⁴ "הכשרת הישוב" דרשה לקבל חזקה בסופעל על השטח, בהיותו פנוי מאריסים, עוד לפני ההעברה בטאבו, שכן השטח עובד בידי אריסי "נחלת ישראל רמה", והללו היו עלולים למנוע העברה מסודרת של השטח. גם היה צורך לעשות תיקונים ברישומים בטאבו, דבר שחייב מדידות בשטח ועורר אי־שקט בסביבה. "הכשרת הישוב" מצדה הסכימה לוותר בעניין לוח־הזמנים, דהיינו, לעכב את העלייה על השטח עד גמר המשאומתן של "נחלת ישראל רמה" עם כל שכניה הערבים, במגמה למנוע סחטנות נוספת מצדם.⁵⁵

ואולם, עד מהרה נתברר, כי הבעיה צוברת תאוצה ומקבלת גוון לאומני. ערבים מאוימים החלו לסרב למכור את קרקעותיהם ליהודים באופן ישיר, אף שהיו מוכנים לעשות זאת באמצעות אנשי־קש. זאת ועוד, אחדים מן המוכתרים סירבו לאשר את חזקותיהם של המוכרים כאשר ידעו כי המטרה היא מכירה ליהודים. עם זאת היו מוכנים למסור "תעודת מוכתר" שלא בצמוד

לרמאללה וגורם בכך נזק לסוכני הקרן הקיימת; ראה מכתבה מ־20 בדצמבר 1934 (שם, שם). במכתב מ־12 במארס 1934 דיווח אפרתי ל"הכשרת הישוב", כי ה"קבלן" ו"הסרסור" שלה מראים את השטח גם לאחרים (אצ"מ, תיק L18/722). גם רבים מחברי הוועד של "נחלת ישראל רמה" ו"רמת־יצופים" היו אנשי עסקים וסוחרים, שעסקו בסחר מקרקעין, כמו, למשל א"ד ספורטה, בעל חברת "היועץ והמתווך", א' יפה, אהרן עלבה ור' עמרם בלוי.

52 השווה, למשל, בין החלטות ועד "נחלת ישראל רמה" מיום ז' בטבת תרצ"ד (ינואר 1934) ובין החלטתו מיום ט' בטבת תרצ"ה (ינואר 1935) (ארכיון "נחלת ישראל רמה").

53 מכתב טהון מ"הכשרת הישוב" אל "נחלת ישראל רמה" מ־24 בנובמבר 1935 (אצ"מ, תיק L18/722).

54 הנחיות עור־הדין א' בן־שמש לרוכשי הקרקעות באיזור ג'יב (אצ"מ, תיק L18/722).

55 מכתבי "הכשרת הישוב" מ־21 ו־30 ביולי 1935 (שם, שם).

לחזו"מכר.⁵⁶ המודד זלמן ליפשיץ דיווח על תסיסה ואיומים בכפר בידו ובסביבתו. גם נתברר, שאחד הערבים שחתמו על החווה העיקרי בבידו חזר בו מהסכמתו, והוחל בניהול משפט ממושך נגדו.⁵⁷ המתח באיזור גאה כאשר פלשו ערבים לאדמות "נחלת ישראל רמה" ונדרשה התערבות המשטרה.⁵⁸ משלב זה ואילך קשה להבחין בין אי-שקט על רקע מאבקים כלכליים בעניין השליטה על קרקעות בלתי-מוסדרות ובין התססה על רקע לאומי.

סיכומו של דבר, הסיבות שתוארו חברו יחדיו כדי להביא לסיבוך ממשי בכל התהליך של ריכוז קרקעות, ובסופו של דבר – לסיכולו של כל המפעל. גם המשפט הממושך שניהלה "הכשרת הישוב" נגד הערבי שהפר את החווה העיקרי לא הניב פרי, ורק הביא להוצאות מרובות.⁵⁹ נכשלו אפוא מאמציהן של הקרן הקיימת ושל "הכשרת הישוב" לרכז כמה אלפי דונאם במרחב שבין נבי-סמואל לביתוניה, כשם שהעלו חרס היוזמות באזורי-המשנה של רמאללה ושל בית-מחסיר.

סיכום

בראשית שנות השלושים הבשילו תהליכים מספר, שחידשו את ההתעניינות בסביבות ירושלים כאיזור בעל חשיבות רבה בסולם הקדימויות של היישוב הצינוי לאחר קפאון של כעשר שנים. בעקבות זה ננקטו פעולות שונות באיזור זה במקביל בתחומים מספר: תחום רכישת קרקעות עלי-ידי גורמים מוסדיים; תחום חקר הכפר הערבי באיזור זה והפוטנציאל הקרקעי הטמון בו; ותחום ההכוונה והסיוע לקבוצות שונות, ששאפו להתיישב באיזור ולעסוק בחקלאות. מבחינה מרחבית היתה זו תכנית מתואמת ומשולבת להיאחזות רחבת-היקף בשלושה מוקדים: (א) יצירת רציפות טריטוריאלית בין איזור קריית-ענבים לאיזור עטרות, ובכלל זה גיבוש איזור בידו ונבי-סמואל, שבחלקו כבר היה בבעלות יהודית. (ב) ריכוז של כ-10,000 דונאם ממערב לרמאללה, שיתחבר מבחינה טריטוריאלית לאיזור עטרות, מזה, ולכביש גב ההר, מזה. (ג) איזור באב אל-ואד (שערי-הגיא) ובית-מחסיר, שם הוחל בפעולות לרכישת כ-3,000 דונאם. מבחינה יישובית המדובר היה בהקמת גוש בן 3–4 יישובים במוקד הראשון, ובכלל זה חידוש היישוב ב"רמה", הקמת קיבוץ ליד קריית-ענבים, הקמת יישוב מטעים ופיתוח ענף המטעים בסיוע

56 מכתב המתווך אפרתי אל "הכשרת הישוב" מ-15 באוקטובר 1934 וחווה באמצעות אי-שקט מ-16 באוקטובר 1934 (שם, שם); הנחיות עורך-הדין בן-שמש (לעיל, הערה 54), סעיף ט. ביטוי מוחשי לרצינות האיומים עולה ממקור מפרקיזמן סמוך לתקופה הנדונה כאן: מוזכרת בו רציחתו של אחד המוכרים-המתווכים מנבי-סמואל; ראה מכתב מ-21 באוקטובר 1937 (אצ"מ, תיק L18/745).

57 מכתב ליפשיץ אל וייץ מ-30 ביוני 1935 (אצ"מ, תיק KKL5/7301); מכתבי "הכשרת הישוב" אל הקרן הקיימת מ-11 ביולי 1935 (שם, תיק KKL5/8302).

58 העתקי תלונה ועדות של אהרן עלבה במשטרה מ-30 באוקטובר 1935 וידיעה על מעצרו של אחד הערבים (אצ"מ, תיק L18/722).

59 בתקופה שבין שנת 1934 לשנת 1936 הגיעו הוצאותיה העקרות של "הכשרת הישוב" כפרשה זו – כולל מקדמות, מדידות, שוחד, שכר עורכי-דין והוצאות משפטיות – ל-1,566 לא"י (שווה-ערך ל-200 דונאם קרקע), בלי שהועבר עליהם "הכשרת הישוב" רכוש קרקעי כלשהו; ראה דין-וחשבון כספי מ-18 ביוני 1936 (אצ"מ, תיק L18/744).

חברת "יכין", הקמת יישוב על-ידי "ארגון חקלאי ירושלים" וכן הקמת יישוב בין מוצא לקאסטל, היחיד שהוקם במהלך זה: מוצא עילית (1934). במוקד הצפוני הכוונה היתה להקים משקי מטעים בני 25 דונאם, ובמוקד השלישי תוכננה הקמת "כפר אוסישקין", שיתבסס גם על ענף הקיט.

מבחינת התפיסה המרחבית והקשר עם העיר ירושלים היתה נקודת-המוצא השאיפה הישנה-החדשה להקיף את ירושלים בשרשרת של כפרים עבריים ולהפוך אותה למוקד של יישוב עברי אשר יישא את עצמו. ברמה המעשית היתה הכוונה לנצל את הנקודות היישוביות והקרקעיות שכבר היו בשטח; ליצור רצף בין הקרקעות; ליצור גושי-משנה ובהם מיקבצי יישובים; ליצור חיבורים תחבורתיים בטוחים, ובאופן כללי-מרחבי להעדיף את ההתפתחות כלפי צפון-מערב, בכיוון מישור החוף. למרות יומרות מרחיקות-לכת ולמרות מאמציהם של אישים שונים – כגון וייץ ואוסישקין – לא קרמה התכנית עור וגידים. מלבד הקושי האובייקטיבי לחדור לאיזור בעייתי זה, הן מן ההיבט הפיסיוגראפי הן מן ההיבט הכלכלי-היישובי והאחיזה האיתנה בקרקע, דומה, כי בשורשי העשייה כבר היו טמונים זרעי הכשלון. העיתוי של ראשית הפעילות היה לאחר תקופת הבשלה איטית ביותר. ראשיתה בעקבות לקחי המאורעות של שנת תרפ"ט, המשכה על רקע הפיכת איזור ההר בכללותו למוקד של ויכוח בין האנגלים לציונים, וראשית מימושה הודות ללחץ שהפעילו קבוצות מתיישבים מלמטה. ראשית המימוש היה בשנת 1934, כאשר שוק הקרקעות בכללותו החל להתעורר, אגב התחרות עם חברות פרטיות שונות, דבר שהביא להאמרת המחירים וטמן בחובו סיכוי רב לכשלון. לכל אלה ניתן להוסיף את התעוררות התסיסה על רקע לאומני מצד גורמים ערביים שונים באיזור, שתרמו אף הם לסיבוך הרכישות עוד לפני פרוץ המאורעות של שנת תרצ"ו.

מן הצד המוסדי הציוני אפשר להצביע על העדר שארירות ולהטעשייה, בניגוד לאלה שהיו אופייניים לתקופת המאורעות – תקופת "חומה ומגדל". דומה, כי בכך ניתן להסביר את "הגורמים הנוספים", שגם בנתוני פתיחה דומים קובעים הצלחה באיזור אחד לעומת אי-הצלחה באיזור אחר.

המחקר שלפנינו האיר והרגיש נקודות מספר:

ראשית, אם לפי התפיסה המקובלת החלה ההתיישבות האיסטרטגית, ובמיוחד באזורי ההר, בעקבות מאורעות תרצ"ו,⁶⁰ מעלה מחקרנו, כי לפחות באשר לסביבות ירושלים המצב שונה, וכי עוד במחצית הראשונה של שנות השלושים החלה נרקמת במסודות הלאומיים התפיסה בדבר פריצה וגיבוש של מרחבי-התיישבות יהודי באיזור זה, תוך ראיית מעמדה של ירושלים במוקד, ולא דווקא "גאולת קרקע" והתיישבות כשלעצמן.

שנית, לנוכח הממצאים שהובאו כאן מתברר, כי הטענות בדבר "הזנחת" איזור ירושלים ו"החמצת השעה" בתקופת הרוגע שלפני מאורעות תרצ"ו גם הן אינן מדויקות. שלישית, למרות מאמצים משמעותיים בתקופה האמורה ולמרות רצון אמיתי להגיע לתוצאות מעשיות בשטח, לא הסתייע הדבר גם בתקופה שלפני מאורעות תרצ"ו, והדבר שוב מעיד על הקשיים ועל המורכבות המיוחדת של העשייה היישובית באיזור ההר ובסביבות ירושלים.

60 ראה, למשל: א' אורן, התיישבות בשנות מאבק, ירושלים תשל"ח. אורן מרגיש את ההבחנה הזאת.

דגמים של התיישבות כפרית בארץ-ישראל

דוד גרוסמן ויוסי כץ

מבוא

דגם ההתיישבות בארץ-ישראל מעניין במיוחד בגלל היותו תוצאה של שתי מערכות תרבותיות שונות, שהתפתחו זו לצד זו בחבל-ארץ קטן, ששטחו אינו עולה על 26,000 קמ"ר. אחת ממערכות הדגמים שנוצרו באיזור זה היא חדשה. האחרת היא ישנה, ותחילתה אינה ידועה, אך אין זאת אומרת, שהיא מוצר של התפתחות רצופה ובלתי-מופרעת. הדגמים הערביים מנוונים יחסית, אך ניתן לסווג את כל דגמי ההתיישבות היהודית המודרנית כמקשה אחת, אף-על-פי שהם שונים זה מזה במידת ריכוזם. תהליך התפתחותם מנוגד במידת-מה למגמות הרווחות ברוב ארצות אירופה, שבהן המודרניזציה מעודדת מגמות של פיזור דווקא.¹

מטרתו של מאמר זה היא להציג ולמייין את שני הדגמים, אף שאין הוא דן באופן נרחב בהתפתחותם. תיאור מלא יותר של התהליכים שעיצבו את הדגמים המובאים כאן אפשר למצוא במאמרים קודמים.² מוקד הדיון במאמרים אלה הוא הזיקה שבין המרחב לזמן. המאמר שלפנינו יציג באורח תמציתי את הממצאים העיקריים של המאמרים הקודמים ויצביע על הקשר שבין התהליכים לדגמים, הן במסגרת הפנים-אתנית הן במסגרת הבין-אתנית. מטרתו העיקרית היא להבהיר את אמות-המידה ששימשו לסיווג מפת הדגמים המוגשת כאן לראשונה לקורא העברי.

הדעה הרווחת היא, כי כמעט כל היישובים הערביים – למעט היישובים החדשים של הברווים – הם עתיקים. המחברת ג'ואן פיטרס הביעה דעות נחרצות נגד תפיסה זאת,³ אך שיטות עבודתה שנויות במחלוקת. בכל הנוגע להתיישבות היהודית הדעה הרווחת היא, שהתיישבות זו אמנם מעניינת כשלעצמה, אך נודעת לה חשיבות מועטה מן ההיבט התיאורטי, שכן – כפי

1 ראה: M. Chisholm, *Rural Settlement and Land Use*, London 1979³; T.G. Jordan, *The European Culture Area*, New York 1973

2 ראה: ד' גרוסמן, "תהליכים וגורמים המעצבים את הדגמים של הישוב המסורתי בארץ ישראל", בתוך: ' כץ ואחרים (עורכים), מחקרים בגיאוגרפיה היסטורית-ישובית של ארץ ישראל, ב (תשנ"א), עמ' 46–28. D. Grossman & Y. Katz, "Rural Settlement Patterns in Eretz-Israel", *Geografiska Annaler*, B77 (1992), pp. 57-73

3 ראה: J. Peters, *From Time Immemorial*, New York 1984

שניסח זאת האדסון⁴ – דגם שעוצב בידי מתכננים דומה, מבחינתו של הביולוג, לשדה הנוצר בחריש מיכאני. גישה זו תקפה אם אנו מגבילים את עצמנו לדיון על ההתפתחות הספונטאנית ומתעניינים רק בנושאים תיאורטיים. ואולם, הבנת התפתחותם של היישובים כחלק מן הנוף האנושי אינה מוסברת בהכרח על-ידי התיאוריה. הבנת הדגמים תלויה גם בסוג "המחרשה המיכאנית" שיצרה אותם. כלומר, יש להכיר את מערכת ההחלטות שעיצבו אותם, ובמובן זה אין הבדל מהותי בין יישובים מתוכננים לבלתי-מתוכננים. כן ראוי להדגיש, שלא כל היישובים היהודיים תוכננו באופן מרוכז, אף-על-פי שאדריכלים היו מעורבים באופן כלשהו בתכנונם. ייחודיותה של ההתיישבות היהודית באה לידי ביטוי בשימוש במושגים השייכים למערכת זו בלבד, והם קשורים באופן ישיר לאידיאלוגיה של ההתיישבות. בדיון על ההתיישבות היהודית אין מדברים על כפר או כפרון, אלא על קיבוץ, מושב או מושבה. המינוח מתייחס לשייכות המוסרית, ולא לגודל או לדגם המרחבי, אף שתהליך התכנון הביא להתפתחות של התאמה בין הדגם המרחבי לסיווג המוסרי.⁵ גישה זו יכולה להסביר מדוע אין אף מפה אחת המשלבת דגמים יהודיים וערביים. ראשית, אמות-המידה למיפוי שני הדגמים הן ללא מכנה משותף; שנית, הכפר הערבי נחשב בדרך-כלל ליישוב מסורתי בעל אופי אחיד, שאינו דורש תתיסיווג כלשהו.

הגדרות, אמות-מידה ודיון מיתודולוגי

עד עתה השתמשנו פעמים רבות במונח "דגם", אך המושג טעון הבהרה. במאמר זה אנו מבחינים בין המונח "דגם" לבין המונח "סוג", שאותו אנו מייחדים לסיווג המיסודי. את הדגם ניתן לזהות על-פי היירארכיה וגיאומטריה. הוא מוגדר כ"סידור מרחבי המתאר את המרחקים ההדדיים של קבוצות עצמים".⁶

בהקשר שלפנינו קבוצת הנקודות היא קבוצה של יישובים או מבנים מפורזים, בין אם המבנים משמשים לריוור ובין אם הם חוות הכוללות מבנים מספר. בניינים הממוקמים בכפר יוצרים דגמים ייחודיים, אך יש להביא בחשבון את קנה-המידה. דגם מקובץ מופיע במפה בקנה-מידה קטן כסידרה של נקודות, שכל אחת מהן מייצגת יישוב, אולם כל נקודה תופיע כסידרה של מבנים מפורזים אם קנה-המידה הוא גדול. התיאור המתייחס למבנה הפנימי של היישוב עוסק בצורה (מיתאר), ולא בדגם, כלומר, במאפייני הכפר עצמו. צורות ניתן לזהות על-סמך גודל פסי, אוכלוסייה ומורפולוגיה. אך אם הכפר משתרע על-פני שטחים נרחבים, או אם הכפרים משתלבים זה בזה, עלינו לראות בצורות המתקבלות דגמים.⁷

כאן אנו דנים במערכות התיישבות ברמת-הביניים (המזו) הפנים-אזורית, כלומר, במערכות

4 ראה: J.C. Hudson, "A Location Theory for Rural Settlement", *Annals of the American Association of Geographers*, 59 (1969), pp. 365-381

5 ראה: א' אורני וא' אפרת, גיאוגרפיה של ארץ ישראל, תל-אביב 1986.

6 ראה: P. Haggett, A.D. Cliff & A. Frey, *Locational Methods*, London 1977, p. 414

7 ראה: B.K. Roberts, *Rural Settlements in Britain*, Folkestone (Kent) 1977; idem, *Village Plans*, Aylesbury 1982

הניתנות לשרטוט במפה כאזורים רצופים. אין אנו דנים בצורות אדריכליות שרכיביהן שייכים לרמת המיקרו. היחידות הבודדות בדיוננו הן היישובים. הללו יוצרים דגמים שונים, הניתנים להבחנה על-סמך דרגת הלכידות או הפיזור. הדגמים האופייניים לכל סוג ניתנים לזיהוי בקלות, אך המשימה היא קשה יותר כאשר המדובר בזיהוי של דגמי-בניים. נוסף על צפיפות הבנייה יש להתייחס למערכת השרות, לגודל הפיסי ולהימצאותם – או חסרונם – של גלעינים נפרדים. הנקודות הבודדות היוצרות דגמים יכולות להיות מבנים יחידים או איזור עירוני נרחב. ואולם, בעבודה זו הדגש הוא במרחב הכפרי, אף שאי-אפשר להתעלם מן המרחב העירוני כאשר היישוב הכפרי משולב במסגרתו.

במקרים קיצוניים היישובים יכולים להיות לא יותר מבניין או מבנה חווה. אך חווה יחידה היא על-פירוב יותר ממבנה יחיד. עם זאת עשויים הכפרים להתמוזג וליצור מעין תצבירים, כלומר, גושים המהווים רצף של מבנים בשטח נרחב. תופעה זו שכיחה בייחוד באזורים כפריים צפופים.

מאחר שרוב היישובים בארץ-ישראל נכללים בסוג המכונס, ברור, שאחת המטרות העיקריות של הסיווג היא להבחין בין תת-דגמים. מבחינתנו ההבחנה החשובה היא בין דגמי גושים רופפים מאוד לדגמי גושים מכונסים יחסית. אפשר למצוא אינספור שיטות למיון ולסיווג, אך מטרתנו היא להציע הכללות על-ידי ריכוזם של כמה תת-דגמים לדגמי-אב משותפים. זו משימה מורכבת, שכן ערכו של הסיווג תלוי בשימוש באמות-מידה ברורות לזיהוי הדגמים.

הבעיה של הגדרת הדגמים ומדידתם אינה חרשה. השאלה הבסיסית היא אם הסיווג צריך להתבסס על הגורם האנושי – כלומר, על מאפייני האוכלוסייה והחברה – או על גורמי הקרקע, כגון בניינים ושרות. דילמה זו קשורה למחלוקת הבסיסית על משמעות המושג "כפריות". הבעיה הוצגה באופן מרשים על-ידי הארט,⁸ והיא היתה סלע-מחלוקת העיקרי בין ג'ורדן⁹ לסטון¹⁰ על המהות, המוקד וההיקף של הגיאוגרפיה היישובית. הדעה הרווחת בקרב רוב הגיאוגרפים¹¹ ובקרב מתכננים ונציגי הממשלות¹² היא, כי אמות-המידה להגדרת המושגים "עיר" ו"כפר" צריכות להתבסס על נתוני הגוף והשימוש בקרקע, ולא על תכונות כלכליות וחברתיות. לפיכך

- 8 ראה: J.F. Hart, "Horse-and-Buggy Ideas about 'Rural' Areas", Paper Presented at the Annual Meeting of American Geographers, Portland, Oregon, 21-26 April 1987, *Abstracts*, p. 93
- 9 ראה: T.G. Jordan, "On the Nature of Settlement Geography", *Professional Geographer*, 18 (1966), pp. 26-28
- 10 ראה: K. Stone, "The Development of Focus for the Geography of Settlement", *Economic Geography*, 41 (1965), pp. 346-355; idem, "Further Development of a Focus for the Geography of Settlement", *Professional Geographer*, 18 (1966), pp. 208-209
- 11 ראה: G. Enyedi, *Research Problems in Rural Geography – Discussion of a Questionnaire*, Budapest 1975; J.C. Hudson, Discussant of Hart's Paper, American Association of Geographers Annual Meeting, Portland, 21-26 April 1987
- 12 ראה, למשל: A. Errington, "Investigating Rural Employment in England", *Journal of Rural Studies*, 6 (1990), pp. 67-84; Great Britain, OPSC, *Key Statistics for Urban Areas*, London 1984

מוצע כאן לבסס את סיווג הדגמים בעיקר על מערכות של שדות ומבני חווה, כלומר, על אמות-מידה הנוגעות לשימוש בקרקע.

שדות הם חשובים במיוחד. מערכות השדות (אם הן קיימות) משפיעות על תפוצת השטח הבנוי ומספקות רמזים חשובים להיסטוריה של היישוב.¹³ מערכות השדות הן חלק אינטגרלי של הדגם. עקרון זה אמנם נוטה לאבד את משמעותו, אך עד לאחרונה שימש בסיס לתכנון הכפר. עקרון זה יש בו משום הסבר בסיסי למיתארם של רוב הכפרים, גם אם אינם מתוכננים. משום כך תואמת תפוצת השדות במיגור היהודי את הסוג המוסדי, המושפע מאוד ממהותו של הארגון הקהילתי הדרוש לניהול משאבי היישוב. ואולם, המגמות השולטות עתה במיגור היהודי מורות על אפשרות של התפתחות מסוימת של שני הסוגים העיקריים, הקיבוץ והמושב, לקראת מיתאר אחיד יותר. מגמת ההתכנסות כבר באה לידי ביטוי באופן חלקי בנטייה לאיחוד הניהול של חלקות במושב, בפרט של החלקות המרוחקות, בהחזרתן או במסירת עיבודן לאגודה השיתופית. כתוצאה ממגמה זו השדות החיצוניים של המושב דומים לאלה של הקיבוץ מבחינת גודלם והשימוש בהם.

הדגמים הערביים

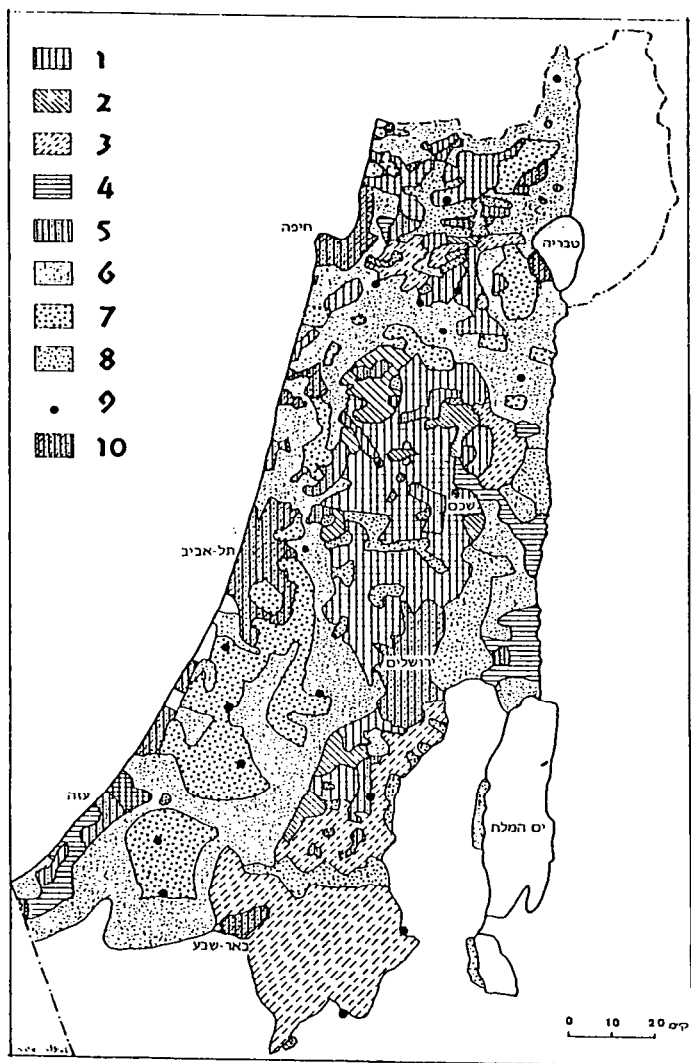
היישובים הערביים שונים במידה רבה זה מזה, אף שכולם שייכים לכפר המכונס. מערכות השדות יכולות לשמש אמת-מידה יעילה להבחנה בין נוף יהודי לנוף ערבי, אך הן שימושיות פחות לסיווג בין הדגמים הערביים לבין עצמם. הדגמים הערביים ניתנים לחלוקה לקבוצות אלו: (1) הדגם המכונס; (2) הדגם האשכולי המגובש; (3) הדגם האשכולי חסר-הגיבוש; (4) יישובי-שלחין קוויים ומפוזרים; (5) שטח עירוני, או עיירה וכפר בתהליכי עיור (ראה האזור; המספרים במפה תואמים את אלה המובאים לעיל).

שדות הכפר הערבי יוצרים על-פירוב מטליות או רצועות-עיבוד קטנות. בסביבת הכפר ההררי מערכת השדות היא בלתי-סדירה, ושטחי העיבוד מיועדים בדרך-כלל למטעי זיתים ולבוסתנים, ואילו במישור נוטים השדות ליצור רצועות מוארכות. רצועות אלו מעידות בדרך-כלל על חלוקות חוזרות ונשנות של שדות המיזרע. בשטחים אלה נהגה בעבר שיטת המושאע, שבסגרתה חולקו השדות באופן מחזורי בין החברים בקהילה הכפרית. לשיטה זו היו כמה ואריאנטים. המערכת, הדומה במידת-מה לשיטה הבריטית של השרה המשותף, כמעט עברה מן העולם, אם בגלל הסדרי קרקע שנכפו מלמעלה, אם עקב הלחץ הדימוגרפי הגובר, ואם עקב המעבר לחקלאות מסחרית.¹⁴

13 ראה, למשל: A. Demangeon, *Problèmes de géographie humaine*, Paris 1947³; M. Sorre, *Les fondements de la géographie humaine*, III: *L'Habitat, Conclusion Générale*, Paris 1952;

H. Uhlig, "Old Hamlets with Infield and Outfield Systems in Western and Central Europe", *Geografiska Annaler*, B43 (1961), pp. 285-312

14 ראה: ג' כר, *מבוא לתולדות היחסים האגריים במזרח התיכון, 1800-1970*, תל-אביב 1971; A. Latron, *La vie rurale en Syrie et en Liban*, Beyrouth 1936; J. Weulersse, *Paysans de Syrie et du Proche-Orient*, Paris 1946³; V. Firestone, "The Land-Equalizing *Musha* Village - A Reassessment", in: G.G. Gilbar (ed.), *Ottoman Palestine, 1800-1914*, Leiden 1990, pp. 91-129



מפת הדגמים היישוביים בארץ-ישראל

(המקור: גרוסמן וכץ, הערה 2)

1. כפרים ערביים ועיירות קטנות (עד 10,000 תושבים)
2. יישובי אשכול וכפרונים
3. יישובי אשכול ערביים בלתי-מגובשים
4. יישוב ערבי קווי
5. עיירות וכפרים ערביים מעוררים (מעל 10,000 תושבים)
6. יישובים כפריים חקלאיים יהודיים מכונסים
7. יישובים כפריים חקלאיים יהודיים מעין מפורזים, קוויים או בדגם משבצי
8. יישובים כפריים שאינם חקלאיים ועיירות קטנות (עד 10,000 תושבים)
9. ערים יהודיות
10. ערים וגושים עירוניים גדולים בעלי אוכלוסייה מעורבת (10,000-30,000 תושבים)

המערכת היתה רחוקה מאחידות, ומשום כך הרצועות המתקבלות הן בלתי־יציבות ובלתי־אחידות בצורה ובגודל. למרות זאת קווי־המיתאר המוארכים והבלתי־סדירים של החלקות נפוצים למדי. מערכות השרות הן אמנם בעלות דגם ברור, אך דגמי הכפר הערבי עצמם מורכבים וקשים לסיווג. הופעתן של חוות גדולות, בעיקר לאחר פרסום חוק הקרקעות של שנת 1858, באה לידי ביטוי בפיזור מסוים של המבנים, אך לא היתה לכך השפעה רבה על מערכת השרות (פרט ליוצאי דופן אחדים), שכן השרות עובדו בידי אריסים בחלקות קטנות, בדיוק כמו בכפר המסורתי. באופן כללי ניתן לומר, שהמשכיות שיטת המושאע והמבנה הקהילתי המתאים לה עורדרו התפתחות של יישוב מכונס. צמיחה צנטריפטאלית מן המוקדים החמולתיים אל מרכז הכפר הכיאה בעבר לצפיפיות גבוהות וליישוב מגובב, אך היום מגמת ההתפשטות השלטת היא צנטריפוגאלית. היא מתבצעת בעיקר על חשבון הגנים והבוטנים שהיו בשולי הכפר.¹⁵ מגמה זו נמשכת, אף שכבר ניכרת מגמה של חזרה למרכז.¹⁶ שימושי הקרקע החקלאיים משתנים אף הם. שדות הפלחה מצטמצמים והולכים, ורוב אנשי הכפר יוצאים לעבודתם מחוצה לו. הנוף החקלאי היום הוא של מטעי זיתים מתמשכים, ולא של שדות פתוחים.

יש דגמים מובהקים יותר. לאזורי־שלחין – הכוללים פרדסי הדרים, גני־ירק או גידולים של עצים טרופיים וסוב־טרופיים – אופייניים מיתארים ייחודיים, שמתלווה אליהם גם מערכת ייחודית של שדות־שלחין, תעלות־השקיה, בריכות־מים ומשאבות ממוכנות. מיתקנים אלה וקווי התחבורה המשרתים אותם הם גורמים מקומיים חשובים בעלי השפעה רבה על איתור המבנים ביישוב. במיגזר היהודי ההשקיה נפוצה יותר, אך למים יש השפעה מועטת על תכנון היישוב העברי ברמת הדגם המקומי, שכן כמעט כל המים מגיעים אל השרות דרך רשת־מים שאינה תלויה במקורות מקומיים, אף־על־פי שמיקומו של המוביל הארצי משפיע על התפרוסת של היישוב הכפרי ברמה הארצית. מעניינת העובדה, כי בגני־הירק הערביים המחוברים לרשת־המים יש מבנים וצריפים בעלי מבנה מפוזר. לעתים קרובות הם משמשים כתי־משנה לעונת החורף. תופעה דומה ניתן למצוא בכרמי־הבעל בהר חברון. לפני שנת 1948 אפשר היה למצוא את הדגם הזה גם בשרון.

הריכוזים העיקריים של שטחי־השלחין המפוזרים הם עתה ברצועת עזה ובבקעת הירדן. הדגם הוא מפוזר, שכן הבנייה מושפעת ממיקום הבארות. בבקעת הירדן הדגמים קוויים יותר בגלל הצמידות לתוואי של תעלות־ההשקיה או של הדרכים המשרתות את התעלות. דגמים קוויים אלה נשמרים, אף־על־פי שתעלות רבות כבר הוחלפו בצינורות. ואולם, הן ברצועת עזה הן בבקעת הירדן יש יישובים מכונסים רבים. ברצועת עזה קדמו הכפרים המסורתיים לטכנולוגיה המודרנית של השקיה, אך גם בה וגם בבקעת הירדן משמשים היישובים המכונסים מאגרים של כוח־עבודה לבעלי החוות והאחוזות.

הדגם האשכולי נדיר יותר. הוא מתלווה לדגם החקלאי של הרבה חלקות מטולאות, מפוזרות

15 ראה: מ' ברור, "זחילה והתפרסות של כפרים ביהודה ושומרון", בתוך: א' שמואלי, ד' גרוסמן ור' זאבי (עורכים), יהודה ושומרון – פרקים בגיאוגרפיה ישובית, ירושלים, 1977, כ, עמ' 367–382.

16 ראה: ר' חמאסי, "גורמים צנטריפוגליים וצנטריפטליים – השפעתם על עיצוב מבנה היישוב הערבי", בתוך: ד' גרוסמן וא' מאיר (עורכים), היישוב הערבי בישראל – תהליכים גיאוגרפיים (כרפוס).

ובלתי-קבועות. יישובים אלה דומים במידת-מה ליישובים האנגליים הרב-מוקדניים (polyfocal) או המורכבים (composite).¹⁷ הדגם המגובש יותר יוצר אשכול אופייני, המורכב מכפרונים, הסוככים חלקות הניתנות לעיבוד. המרחק בין הכפרונים קטן מקילומטר אחד, אך כל אחד מהם יוצר גלעין מגובש של בתים. המונח "אשכול" מתאים ביותר לתיאורו של דגם זה, שכן הכפרונים דומים לענבים הקשורים לגבעול, המסמל את העמקים המעובדים של הנחלים שביניהם. הדגם האשכולי הבלתי-מגובש מצוי בעיקר בספר המדבר או במקומות טרשיים, הנשלטים עלידי מדבר סלעי. עם דגם זה נמנים בדרך-כלל כפרי בדווים (ראה איור, מס' 4), אך ניתן למוצאו גם אצל הפלאחים בדרום הר חברון. דגם זה מושפע מן התלות במרעה, ולכן מערכות השדות אינן יכולות לשמש אמת-מידה לזיהוי.

התיאור הקצר של הדגמים הערביים מלמד, שיש זיקה רבה בין הדגם לבין התהליכים המביאים להתגבשותו. השפעת הגורם הכלכלי על התהוות הדגמים היא ברורה למדי, אך סוג הטכנולוגיה, המצב הבטחוני ואופי הממשל היו אף הם גורמים בעלי משקל רב. הכרת התמורות שהתחוללו בכל אחת מן התקופות ההיסטוריות במצב הממשל, בתנאי הבטחון ובתנאי הכלכלה והטכנולוגיה יכולה לספק מידע חשוב להבנת הנושא. יש פערים רבים במידע שבידנו, אך למרות זאת ניתן לצייר תמונה המעידה על חשיבותו של הגורם הכלכלי כגורם מרכזי, במיוחד כאשר לדגמים שהתגבשו בדרות האחרונים. כאמור, במאמר זה לא ניחד דיון מפורט לנושא זה, שכן הוא כבר נדון בהרחבה בכמה מאמרים קודמים.¹⁸ מכל-מקום, ראוי להדגיש, כי התהליכים והגורמים שעיצבו את הדגמים הערביים שונים במונחים רבים מאלה שפעלו במיגור היהודי. דברים אלה יפים בעיקר לגורם האידיאולוגי-החברתי, ומן-הסתם גם לגורם הלאומי ולגורם הדתי.

הדגמים היהודיים

באיור מוצגים חמישה דגמים של יישובים יהודיים (המספרים במפה תואמים את אלה המובאים כאן):

(6) הכפר המכונס (הגרעיני); (7) היישוב המפוזר-למחצה; (8) היישוב הכפרי המכונס שאינו חקלאי (דגם זה כולל גם כפרים שעוברים עליהם תהליכי עיור ומרכזים כפריים ואזוריים שאוכלוסייתם פחותה מ-10,000 נפש); (9) עיירות בעלות אוכלוסייה של 10,000–30,000 נפש; (10) גושים עירוניים צפופים, הכוללים גם עיירות קטנות וכפרים שבאזורים אלה וגם שטחים עירוניים קטנים בעלי אוכלוסייה יהודית-ערבית מעורבת. לא נדון כאן בשטחים העירוניים (9 ו-10). בעמודים שלהלן יידונו שלושת הדגמים הכפריים הנותרים, המשתייכים למיגור הכפרי. מושב-העובדים הוא הסוג היחיד של הכפר היהודי שאיננו בעל מבנה מכונס מובהק. אחרים מן המושבים שייכים לדגם המפוזר-למחצה (7). למושבים השייכים לדגם זה יש אזורי שדות שמחוץ לאזור-המגורים של היישוב, אך נוסף על כך יש בהם גם חלקות שמאחורי הבית. צורת

17 ראה: רוכרטס, תבנית כפרים (לעיל, הערה 7).

18 ראה בעיקר: גרוסמן (לעיל, הערה 2).

החלקה הביתית היא בדרך-כלל מלבנית, וגודלה כ־10 דונאם, המיועדים לעיבוד אינטנסיבי. החלקה החיצונית נועדה לעיבוד פחות אינטנסיבי, ובדרך-כלל היא מעובדת היום על-ידי האגודה השיתופית של המושב. לאיזור המגורים צורות רבות: מעגלי, סגלגל, משולש, דמוי לוח-שחמט או דמוי האותיות הלועזיות H ו-T. אפשר לסווג את המושבים למספר רב של דגמי-משנה,¹⁹ המשתרעים בחלקם על-פני שטחים נרחבים. במקרים רבים למדי אורך צירם המרכזי יותר מקילומטר אחד. כפר בעל מאה בתים הנמשך לאורך רחוב קווי אחד עשוי להשתרע על-פני 4 ק"מ. מושבים רבים השייכים לדגם זה תוכננו בסמיכות זה לזה, ולכן הם מצטרפים למערך מרחבי רצוף של מבני-מגורים במרחב הכפרי. ואריאציה אחרת של דגם זה היא אשכול של מושבים מספר – שלושה עד שישה – הממוקמים בגוש רצוף סביב מרכז אזורי, כמו, למשל, בחבל תענך.

הדגם המכונס (6) כולל את שאר המושבים, את המושבות ששרדו ככפרים ואת כל הקיבוצים. המושבים המשתייכים אליו מכילים אף הם חלקות פנימיות, אך על-פי-דיווח גודלן אינו עולה על 2.5 דונאם, וערכן החקלאי הוא נמוך.²⁰ הקיבוץ שונה, כידוע, מן המושב הכלול בדגם זה, הן במיתארו הן במערכת שדותיו. בקיבוץ מצוי איזור מרכזי, הכולל מבני שירותים, ובשטח הכנוי יש גם איזור משקי חקלאית-עשיתי נרחב, אך מבחינת גודלו וצפיפות מבניו הוא דומה למושב המכונס. ההבדל בין שני הסוגים נוטה להצטמצם עם השנים. מסיבות אלו אנו משייכים את שני הסוגים לדגם אחד. משמעות הדבר היא, שאנו מייחסים דגם זה לכל הקיבוצים, למושבים רבים, לכל המושבות שלא הפכו לערים ולכל המושבים השיתופיים. אמנם יש בארץ גם מספר קטן של חוות פרטיות, בפרט באזורי-שוליים, אך מספרן המועט אינו מצדיק את מיפויין כדגם עצמאי. הסטייה היחידה מן הדגם המכונס באזורים הכפריים היא אפוא כמושבי-העובדים; מאחר שהמושב הוא סוג היישוב הנפוץ ביותר בישראל (טבלה 1), יש לדגם המפוזר-למחצה תפוצה רחבה למדי.

בשלהי שנות השבעים הופיע סוג חדש של יישובים כפריים שאין להם שדות כלל: כפרים מכונסים שאינם חקלאיים. רבים מהם שייכים לסוג המוסדי הקרוי יישוב קהילתי, אך בדגם זה כלולים גם כפרים פרטיים שאינם משתייכים לסוג זה וכן כמה עיירות קטנות. המערכת המרחבית של האדמה החקלאית שליד יישובים אלה איננה רלוואנטית לדגם גופו, אך צפיפות האוכלוסייה באזורי-המגורים היא אמת-מידה חשובה לזיהויו. בניגוד למושב, גודלם של היישובים האלה אינו אחיד, ולכן אין הוא מאפיין מרכזי. כדי להיחשב ליישוב כפרי לפי ההגדרה הרשמית, על היישוב לכלול פחות מ־2,000 נפש, אך עקב מגבלות כארטוגרפיות שייכנו לדגם זה גם עיירות קטנות שמעבר לשדות עירוניים של מרכזים גדולים.

במיגזר היהודי זיהינו אפוא רק שני דגמים של יישובים חקלאיים, אף-על-פי שמבחינת הסוגים המוסדיים היישוב היהודי נחשב למורכב למדי. במיגזר היהודי, כמו במיגזר הערבי, השפיעו גורם הזמן והתהליכים המתלווים אל התמורות השונות בכלכלה, בחברה ובתנאי הממשל על התגבשותם של הדגמים. ואולם, כאשר אנו עוסקים ביישוב היהודי, יש להקצות מקום נכבד לדת

19 ראה: ע' הוכמן, "התפתחות דגם היישוב של המושבים", *אופקים בגיאוגרפיה*, א (1975), עמ' 9–20.

20 ראה: D. Grossman, "Counter Urbanization and Israel's Rural Settlement Plans", *Geographica Iugoslavica*, 12 (1990), pp. 109–119.

דגמים של התיישבות כפרית בארץ-ישראל

טבלה 1

סוגי היישובים הכפריים בישראל ב-31 בדצמבר 1989, מספרם ואוכלוסייתם

מספר היישובים	אוכלוסייה (אלפים)	אחוז מאוכלוסיית ישראל
מושבים	147.5	3.2
מושבים שיתופיים	11	0.2
קיבוצים	124.9	2.7
מוסדות (חינוך ואחרים)	13.4	0.3
יישובים קהילתיים	23.8	0.5
מרכזים כפריים	7.6	0.2
כפרים יהודיים אחרים	38.7	0.8
כפרים לא-יהודיים*	44.4	1.0
בדווים ואחרים הגרים מחוץ ליישובים	44.6	1.0
כל היישובים הכפריים	455.9	10.0
ישראל - סך-הכול	4,559.6	100.0

• נתונים אלה מבוססים על ההגדרות הרשמיות, שלפיהן יישובים כפריים הם יישובים שאוכלוסייתם קטנה מאלפיים נפש. קיימים 59 כפרים ערביים נוספים שאוכלוסייתם נעה בין 2,000 ל-9,999 נפש.
(המקור: שנתון סטטיסטי לישראל, ירושלים 1990, 2.12)

ולאידיאולוגיה. נושא זה וכן תהליכים וגורמים אחרים שעיצבו את הדגמים האלה נדונים בהרחבה במאמרים שונים.²¹

תהליכים נוכחיים ומסקנות מספר

תהליך העיור המהיר של הנוף הכפרי גלוי עתה לעין כול. הכפרים הערביים גדלים לממדי ערים, ושכונותיהם החדשות דומות באופיין לשכונות היהודיות. החייאתו של גלעין הכפר, עליית ערך הקרקע והצפיפות הגדלה כתוצאה מבנייה צנטריפטאלית הם סימנים בולטים לעיור מואץ. למרות זאת עדיין חסרות פונקציות עירוניות חשובות, ורוב תושבי היישובים הערביים יוממים לערים היהודיות עלימנת למצוא בהן את פרנסתם.

הכפרים היהודיים עוברים עיור מסוג שונה, אך בלתי־אחיד. בקיבוץ אפשר למצוא אף עסקים

21 ראה: גרוסמן וכץ (לעיל, הערה 2) – Y. Katz & D. Grossman, "The Dominance of Nucleation – The Jewish Experience in the Early Phase of Jewish Settlement" (כרפוס).

טבלה 2

סיכום המאפיינים של היישובים הכפריים בארץ-ישראל

דגם אזורי		אוכלוסייה		אופי השדות		אופי המיתאר היישובי (הפנימי)		הסוג
שטח פתוח	צפיפות כנייה	אפשרות התפתחות וגידול רימור גראפי	גודל	צורה (גיאר מטריית או ריגולארית)	גודל	שטחים מעובדים (וחצרות)	דיפרנציאציה תפקודית	
ג	ג	ב	ג/ב	ג	ג	—	ג	קיבוץ
ג	ג	ב	ג/ב	ג	ג	—	ב	מושב שיתופי
ג	ג	נ	נ	מ	נ	נ	נ	מושב עובדים מכונס
נ	נ	נ	נ	ג	נ/ב	ב	נ	מושב-עובדים מפוזר-למחצה
נ/ב	ג	ג	ג/ב	מ	ג/ב	נ	נ	יישובים חקלאיים יהודיים אחרים
ג/ב	ג	ג	ג/ב	—	—	—	ב	יישובים יהודיים שאינם חקלאיים
נ/ב	ג	ג	ג	נ	נ	נ	ג/ב	כפרים גדולים ועיירות ערביים
ג/ב	ג	ג	ב	נ	נ	נ	נ	הכפר הערבי המסורתי
ג	מ	גמ	נ	נמ	נ	נ	נ	כפרונים אשכוליים
ג	נ	גמ	נ	נ/—	—	נמ	נמ	אשכולות מפוזרים-למחצה
ג	נ	גמ	נ	מ	ג	ג	נמ	יישובי-השלחן הקווים והמפוזרים

שלישוניים, ואילו חברי המושב עוברים לחקלאות חלקית או מוצאים את מלוא פרנסתם מחוץ למושב. לאחרונה הולכת ומתפשטת במושבים שכשוכל העירוני גם תופעת חדירתם של עסקים שאינם חקלאיים. תהליכים אלה מעמידים אתגר לפני האידיאולוגיה המקורית והמבנה המוסרי. האגודות השיתופיות הוחלשו במידה רבה, ומערכת התקנות הנוקשות, הן בקיבוץ הן במושב, סבלה לאחרונה מסתף גובר. הביטוי הקיצוני לכך הם ההיתר שניתן לבניית שכונות במושב לבנים שאינם ממשיכים בחקלאות ולמצטרפים אחרים והדיון בקיבוץ על האפשרות לאמץ את העקרון של "תמורה לתרומה", שמשמעותה היא ויתור על עקרון השוויון בהכנסות. המושב המתהווה עתה איננו שונה עוד מכל כפר אחר בעולם המפותח. מנקודת־ראות מוסרית נסגר גם הפער הרב שהבדיל אותו בעבר מן הכפר הערבי. עם התמוטטות האידיאולוגיה השיתופית הוסר, למעשה, אחד הגורמים העיקריים להתגבשותו של הדגם המכונס. גם מן הגורמים האחרים, ובכללם הדת, נותר מעט שהוא רלוואנטי עתה. לפיכך יש להתייחס לנוף הכפרי היהודי והערבי כאל נוף מישארי (residual), ולא כאל נוף יישובי פונקציונאלי.

למרות ההבדלים הרבים יש נטייה להתכנסות מסוימת בין הדגמים היהודיים והערביים. בשני המיגזרים ניכר גידול רב באוכלוסייה, אף שגידול זה הוא תוצאה של ילודה גבוהה במיגזר הערבי ושל חדירת משתכנים עירוניים במיגזר היהודי. קשה לחזות מה יהיו המגמות בעתיד. ואולם, הדגם הערבי קשיח פחות ומגיב מהר יותר על צרכים כלכליים.

אמות־המידה ששימשו לזיהוי צורה ודגם סוכמו בטבלה 2. עיון בטבלה מעלה, כי האפיון העיקרי להבחנת הדגם שונה בין סוג מיסדרי אחד למשנהו. גם בכפר הערבי יש הבדלים באפיונים. מבין כל האפיונים המופיעים בטבלה בולטת ביותר חשיבותם של אלה המתייחסים לדגם היישובי עצמו, הן מבחינת צפיפות המבנים הן מבחינת שיעור השטח הפתוח. הללו מספקים את הבסיס הטוב ביותר להערכת היחס שבין שטח בנוי לשטח פתוח ברמה הכלל־אזורית, ובאופן זה הם מקנים לנו מדר חשוב לעצם מהותה של מידת הכפריות.

מקרא:	גמ = גבוה מאוד	נ = נמוך
	ג = גבוה	נמ = נמוך מאוד
	ב = בינוני	מ = משתנה

מחלוקות אידיאולוגיות כגורמים בעיצוב מפת השלטון המקומי בארץ-ישראל בתקופת המנדאט

איריס גרייצר

מבוא

אחד המאפיינים של תקופת המנדאט בתחום המוניציפאלי היה תהליך של התגבשות מרחבית של רשויות מקומיות חדשות, כלומר, יצירת מסגרות שלטוניות ברמה המקומית, שבהן מתחברות זו אל זו שכונות סמוכות מבחינה גיאוגראפית לרשות אחת, תוך יצירת מוסדות שלטון משותפים ומערכות משותפות של שירותים ומינהל.

ההתגבשות השכונתית הזאת אפיינה הן את השכונות שייסדו הון פרטי ויוזמה פרטית הן את השכונות שייסדו הון פרטי ו/או הון ציבורי ביוזמה ציבורית.

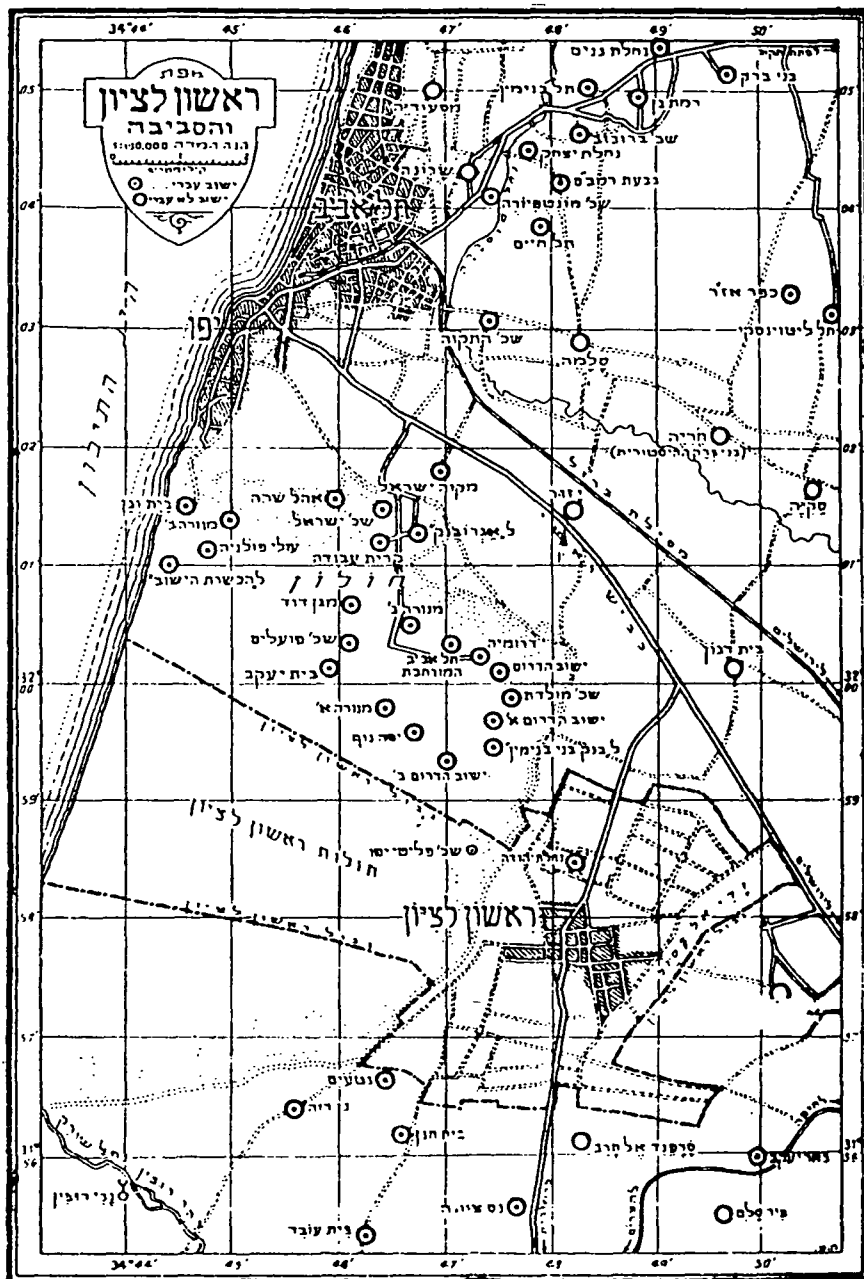
ההתארגנות המרחבית ליצירת רשויות מוניציפאליות חדשות היתה צורך של המציאות היישובית בארץ-ישראל בתקופה שלאחר מלחמת-העולם הראשונה, כאשר סביב הערים הגדולות צמחו עשרות שכונות,¹ חלקן שכונות-יוקרה של המעמד הגבוה, כמו תל-בינמין, גבעת-רמב"ם שבשולי תל-אביב או רחביה בירושלים, חלקן שכונות של המעמד הבינוני בעלות אופי של שכונות גנים, כמו נחלת-גנים ורמת-ייצחק שליד רמת-גן או בית-הכרם ובית-זוג בירושלים, וחלקן שכונות פועלים בעלות אופי קואופראטיבי-סוציאליסטי, כמו שכונת בורוכוב שממזרח לתל-אביב, קריית-חיים שליד חיפה ושכונת "המקשר" בירושלים. בשנת 1939, למשל, נרשמו רק בשוליה המזרחיים והדרומיים של תל-אביב כ-35 רכישות קרקע של עמותות להקמת שכונות חדשות (ראה איור 1).²

לרוב השכונות הללו לא היתה זכות קיום משל עצמן. רובן היו קטנות מאוד, ובהן עשרות מעטות של משפחות בלבד, עם סף כניסה נמוך מכדי לספק להן מערכת שירותים ברמה סבירה, קליחומר לפתח תשתיות מודרניות ולתחזק אותן.

תוך תקופה קצרה לאחר הקמתן נוצר בשכונות הצורך להתאחד אלו עם אלו מבחינה מוניציפאלית, במגמה ליצור מסגרת רחבה יותר, שתוכל לספק להן שירותים. לפני השכונות עמדו שתי אפשרויות:

1 ראה: א' מונצ'יק, בנין בתים בארץ ישראל, יפו תרפ"א.

2 ראה: ד' יודלביץ, ראשון לציון – ספר היובל למרשבה ראשון לציון, ראשון-לציון 1942, עמ' 180.



איור 1: שכונות בפריפריה של תל-אביב בסוף שנות השלושים
(המקור: יודלביץ, לעיל, הערה 2, ציור 86)

1. איחוד על בסיס טריטוריאלי, כלומר, שכונות הסמוכות מבחינה פיסית ייצרו יישוב עירוני הטרונגי.
2. איחוד על בסיס איריאולוגי-פוליטי, כלומר, שכונות הקרובות בתפיסת-עולמן החברתית ייצרו יישוב עירוני שיהיה שונה באופיו מיישובים עירוניים סמוכים, שיהיו מורכבים אף הם משכונות בעלות תפיסת-עולם חברתית אחרת.
- הבריטים בארץ-ישראל נטו לפתרון הראשון והאיצו בשכונות להתאחד על בסיס טריטוריאלי. במזרח תל-אביב, למשל, קבעו, שתחום השיפוט של ועדת בניין הערים של רמת-גן יכלול את כל השכונות שבאזור, ללא תלות באופי אוכלוסייתן.³
- השכונות עצמן העדיפו להדגיש את אופיין החברתי-הפוליטי וסירבו ליצור יישובים שיביאו לאובדן הדרך החברתית שהאמינו בה. הדבר היה אמור הן לגבי שכונות המעמד הבינוני וההון הפרטי, שהדגישו את היוזמה הפרטית ואת חופש הפרט, הן לגבי שכונות הפועלים לסוגיהן, שהדגישו את השוויון החברתי בין חבריהן.
- מאמר זה בא לבחון את תהליכי המוניציפאליזציה בארץ-ישראל מנקודת-המבט של המיגור הפועלי, הן מבחינת התוויית הגבולות המוניציפאליים של הרשויות המקומיות הפועליות הן מבחינת הנחת הבסיס לשלטון עירוני דימוקראטי, שוויוני ומתקדם.
- ההרגשים המיוחדים בשלטון המקומי הפועלי לעומת השלטון המקומי של מפלגות "אזרחיות" התמקדו בנקודות אלו:

 - חוקת בחירות דימוקראטית, המקנה זכות-בחירה ללא קשר לבעלות על רכוש קרקעי או על נכסי-דלא-ניידי.
 - מערכת מיסוי פרוגרסיבית, המכבירה את הנטל על שכבות מרובות-הכנסה לטובת הקלת הנטל משכבות מעוטות-הכנסה.
 - השקפה חברתית הגורסת הרחבה של השירותים העירוניים, ובעיקר שירותי הרווחה על בסיס שוויוני.

- לפיכך יעסוק המאמר בשלושה מישורים:
- במישור התחוקתי תוסבר חוקת השלטון המקומי בארץ-ישראל כבסיס למאבק על הדימו-קראטיזציה של חוקת הבחירות.
- במישור האידיאולוגי יורגש הרקע הרעיוני לארגון המוניציפאלי של יישובי הפועלים, הן מבחינת השקפת-העולם החברתית-הסוציאליסטית הן מן הבחינה המוסרית-הפוליטית.
- במישור המרחבי תיבחן ההתארגנות המרחבית של הרשויות המקומיות הפועליות לצד הרשויות המקומיות הבורגניות, תוך יצירת זהויות חברתיות-פוליטיות, שגבול מוניציפאלי מבריל ביניהן.

3 "הועדה לבנין ערים, סקירה רשמית על מצב שכונת בורוכוב", עלון שבועת בורוכוב, 1938 (ארכיון העבודה, 2219IV, תיק 228).

החוקות המוניציפאליות בארץ-ישראל בתקופת המנדט

פקודת המועצות המקומיות משנת 1921 כללה, ככלל חוקה עירונית, סעיפים רבים שהוגדרו בהם, בין השאר, תהליך בחירת המועצה, מספר חבריה, התפקידים שעליה למלא, החוקים העירוניים, התקציב והטיפול בו, סוגי המסים ושיעורם וכן כפיפותה של המועצה לממשלת המנדט וזכויותיה המשפטיות. כל רשות מקומית שקיבלה עליה מעמד של מועצה מקומית נדרשה לראות בפקודה מסגרת מחייבת, אך היתה רשאית להתאים את הפקודה לצרכיה, בכפיפות להסכמת המועצה העירונית.⁴

שני סעיפים בפקודת המועצות המקומיות עוררו מחלוקת קשה בציבור היהודי בארץ-ישראל. האחד עסק בזכות-הבחירה, והאחר עסק באופי המסים העירוניים.

המשתתף לכל המועצות המקומיות מבחינת זכות-הבחירה היה הצנזוס, כלומר, התנאים אשר יקנו לתושבי העיר זכויות אזרחיות, ובראש ובראשונה היכולת להיות בוחר ונבחר. מסף על סעיפים בדבר גיל ויושר היו בתקנות שני סעיפים: האחד עסק בסוג ובגובה המס המינימאלי שיש לשלם לרשות המקומית על-ימנת לזכות בזכות-הבחירה, כלומר, צנזוס; האחר עסק באורך הזמן של הישיבה במקום, שלפי הפקודה היה צריך להיות כשנה אחת, לפחות, כלומר, צנזוס של שהייה.⁵

משך זמן הישיבה במקום, גובה המס וסוג המס היו כולם גורמים שהיו נתונים להחלטת המועצה המקומית. המורשה העות'מאנית, פרי חוקת העיריות משנת 1877, יצרה לראשונה בארץ-ישראל את הקשר בין המס שהקנה זכות-בחירה לבין בעלות על רכוש.⁶ גם החוק המוניציפאלי האנגלי משנת 1882, שהועתק מאנגליה, דן בסגולות כשירותו של בן עיר וקבע, שכן עיר יכול להיחשב למי שישב ישיבת-קבע של שנה לפני הבחירות, ובבעלותו או בחזקתו דירה או קניין אחר, והוא שילם מס במשך שנה לפני הבחירות.⁷ במרוצת השנים השתכלל קשר זה כאשר לגובה המס נוספו גם סוגי מס שהקנו זכות-בחירה. ברוב המקרים נקבעו סוגי המס לפי בעלות על נכס-דלא-נייד או החזקה בהם: מס בתים, מס קרקעות, מס רשיונות, מס מים וכו'.⁸ משמעותה של קביעת המסים שהקנו זכות-בחירה לפי הרכוש היתה, שרק בעל דירה או מי ששכר דירה שלמה (יחידת מס) היה יכול לבחור ולהיבחר, ואילו כל דיירי-המשנה – שוכרי חדרים, מרתפים, צריפים או שותפים לדירות-מגורים ששילמו רק שכר-דירה, גם אם שכר-הדירה כלל את החלק היחסי במסים שהוטלו על בעל-הבית – לא היו זכאים לבחור ולהיבחר.⁹

4 ראה: צ' ברנזון, "לקראת המועצה המקומית" (ארכיון העבודה, 219IV, תיק 247, ללא תאריך).
5 ראה: י"ש שפירא, "שלטון מרכזי ושלטון מקומי", בתוך: פתח – השלטון המרכזי והרשות המקומית, תל-אביב 1967.

6 ראה: מ' גוריון, מבוא לתולדות השלטון המקומי בישראל, ירושלים תשי"ז.
7 שם: "מהי זכות הבחירה המוניציפאלית באנגליה", מאמר-מערכת, דבר מ"ו באוגוסט 1926; מ' שרתוק, "הזכויות שנשארו לתושבי תל-אביב", שם, שם.

8 "פסק הדין במשפט בעלי הבתים נגד העירייה", פרוטוקול ישיבת מועצת עיריית תל-אביב, ידיעות עיריית תל-אביב, 18, 11 באוגוסט 1926, עמ' 7.

9 פרוטוקול ישיבת מועצת עיריית תל-אביב ב-9 באוקטובר 1925 (ארכיון עירוני-היסטורי של תל-אביב); תיקון פקודת תל-אביב 1928, העתון הרשמי, 240, 1 באוגוסט 1929.

המגבלה שהוטלה על תשלום מינימאלי של מס ל-12 החודשים האחרונים שקדמו לבחירות כתנאי לזכות בבחירה קבעה סייגים גם לגבי מספר בני המשפחה הזכאים לבחור על בסיס המינימום הזה: ברוב הרשויות המקומיות הקנה המס המינימאלי זכות הצבעה לראש המשפחה בלבד; הרחבת הזכות לרעייתו או לבניו היתה מותנית במספרן של כפולות המס. כך היה ברמת-גן, בחדרה, בפתח-תקווה, ברחובות, בקריית-מוצקין, בתל-אביב ובמקומות נוספים. בכפר-סבא, ברעננה ובנתניה התאפשרה זכות הבחירה גם לנשים שהתגוררו עם בעליהן בדירה אחת, אך לא תוקנו הסעיפים בעניין בני משפחה אחרים.¹⁰

שלוש המגבלות – זו בדבר גובה המס המינימאלי שהקנה זכות בבחירה, זו בדבר מספר הנפשות שהיו זכאיות לבחור ולהיבחר על-סמך גובה תשלומי המס וזו בדבר סוג המס שקשר את התשלומים לבעלות או לאחזוקת רכוש – נועדו לפגוע בשכבות ההכנסה הנמוכות, שמקרבן בא ציבור דיירי-המשנה. גם צנז שהייתה בא לפגוע בעיקר במשפחות הפועלים העירוניים, שנעו ונדו מיישוב ליישוב בחפזם מקור-פרנסה. התוצאה היתה, שמספר בעלי זכות בבחירה מקרב שכבות מעוטות-ההכנסה היה נמוך באופן משמעותי ממספרם בכלל האוכלוסייה. עדות למצב זה מצויה בנתונים שלהלן, המתייחסים לתשע מועצות מקומיות בארץ-ישראל לפי נתוני הבחירות שנערכו במחצית השנייה של שנות השלושים (ראה טבלה).

תוצאות הבחירות והרכב האוכלוסייה הפועלית במועצות המקומיות העבריות בארץ-ישראל

המועצה המקומית	מועד הבחירות	סך כל האוכלוסייה הבוגרת	אחוז חברי ההסתדרות באוכלוסייה הבוגרת	אחוז בעלי זכות בבחירה		
				מכלל האוכלוסייה הבוגרת	בקרוב מי שאינם חברי ההסתדרות	בקרוב חברי ההסתדרות
רחובות	1937	4,000	45.0	39.8	48.7	28.9
ראשון-לציון	1938	3,800	47.4	51.2	71.9	28.1
חדרה	1936	4,000	27.5	19.3	23.1	9.1
הרצליה	1938	2,500	36.0	37.5	39.4	34.0
עפולה	1940	860	56.6	63.5	73.3	55.8
בני-ברק	1939	1,800	33.3	64.4	74.1	45.0
כפר-סבא	1939	2,050	70.7	58.4	94.5	43.4
רמת-גן	1938	2,500	35.6	48.0	63.2	20.6
רעננה	1938	1,200	50.0	83.0	100.0	50.3

המקור: ארכיון העבודה, מכון לבון, IV 297, תיק 219ב.

10 פקודת המועצות המקומיות 1921, המועצה המקומית רמת-גן, העתון הרשמי, 16 בנובמבר 1931; פקודת המועצות המקומיות 1921, המועצה המקומית של פתח-תקווה, העתון הרשמי, 14 בדצמבר 1919; פקודת

נתוני הטבלה מראים, שפרט לרעננה, שבה ניתנה זכות הבחירה ליותר מ-83% מן האוכלוסייה הבוגרת, הצליחו בשאר היישובים רק כ-60%, לכל היותר, לעבור את המגבלות של חוקת הבחירות העירוניות, דבר המעיד על החתך החברתי הכלכלי הנמוך יחסית של אוכלוסיית היישובים. במיוחד מצביעה הטבלה על ההבדל הרב שבין שיעור הזכאים לבחור מקרב חברי ההסתדרות לבין הזכאים לבחור מקרב מי שאינם חברי ההסתדרות. המקרים הקיצוניים ביותר נרשמו ברמת-גן, בראשון-לציון, בכפר-סבא, בחדרה וברעננה, שם שיעור הזכאים מקרב חברי ההסתדרות היה פחות ממחצית שיעור הבוחרים מקרב האוכלוסייה שאינה מחברי ההסתדרות. ברחובות ובראשון-לציון היוו הפועלים העירוניים כמחצית מכלל האוכלוסייה הבוגרת, אך היו רק כרבע מבעלי זכות הבחירה.

נתונים אלה מעידים על תופעה בעלת השלכות משמעותיות למדי על הקואליציות העירוניות ברשויות המקומיות השונות. בגלל האחוזים הנמוכים של בעלי זכות הבחירה בכלל והאחוזים הנמוכים עוד יותר מקרב שכבות הפועלים העירוניים קם שלטון מקומי שלא ייצג בהכרח את ציבור התושבים.

מצב זה של אי-שוויון אזרחי בתחיקה העירונית, שהפלתה בין מעוטי-הכנסה למרובי-הכנסה, בין חסרי רכוש לבעלי רכוש, בין אזרחים בעלי זכויות לבין תושבים חסרי זכויות, לא בא לידי ביטוי רק בחוקת הבחירות, אלא גם באופי המיסוי העירוני. בקביעת גובה המס לפי גובה שכר-הדירה, למשל, היה אי-צדק בסיסי, שכן שכר-הדירה ששילמו רוב התושבים העירוניים בארץ-ישראל לא עמד בשום יחס ליכולת התשלום של הדיירים. בתנאי המצוקה והמחסור בדירור ששררו בארץ בשנות העשרים והשלושים¹¹ הוציאו דיירים מבוססים 10%-15% מהכנסתם לשכר-דירה, ואילו לדיירים מעוטי-הכנסה שכר הדירה היה יכול להגיע ל-45% מהכנסתם. לפיכך אין ספק, שמסים עירוניים שהוטלו לפי גובה שכר-הדירה היו מסים מפלים. גם לא היה צדק בהטלת מס הגולגולת, שהיה זהה לבעלי דירות ולשוכרי דירות. התוצאה משיטת מסים זאת הייתה, שעול המסים העירוניים התחלק לעתים ביחס הפוך לאפשרויותיהם של משלמי המסים: לא זו בלבד שבעלי ההכנסות הגבוהות שילמו אחוז קטן מהכנסותיהם לקופת הרשות המקומית לעומת בעלי ההכנסות הנמוכות, אלא חלקם של האחרונים בהכנסות הרשות ממסים היה הרבה יותר גבוה.¹² דוגמה אפשר למצוא בתל-אביב, שם שילמו בשנת 1934 בעלי הבתים מס על רכוש בגובה

המועצות המקומיות 1921, המועצה המקומית רחובות, העתון הרשמי, 1 בספטמבר 1931. ראה גם: '1 מנחם, "זכות הצבעה" – המאבק על זכות ההצבעה לרשויות המקומיות של חסרי הרכוש והבטוי הגאוגרפי שלו", עבודה סמינריונית במחלקה לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1989.

11 "תנאי הדירור בתל-אביב, ממצאים ממפקד האוכלוסין, ספטמבר 1926", תל-אביב לאור המספרים, ידיעות עיריית תל-אביב, 1926. כן ראה: א' בריטשגייסמר, "תנאי הדירה והחיים במשכנות עוני בירושלים", בעריכת המכון לחקר הכלכלה של הסוכנות היהודית, בעיות השיכון בארץ-ישראל, ירושלים 1938.

12 ראה: א' זברסקי, "קוי מלחמתנו בעיריית תל-אביב" (ארכיון העבודה, IV 2192, תיק 242): "לשאלת שכר הדירה בתל-אביב", תזכיר עיריית תל-אביב לממשלה, מאי 1925, ידיעות עיריית תל-אביב, 15 בספטמבר 1925; "תנאי הדירה של פועלי תל-אביב יפו", דו"ח-שבון מועצת פועלי תל-אביב, ינואר 1929–יולי 1932, תל-אביב 1932, עמ' 338–339.

של 8% מערך הנכס, ואילו המס על שכר־הדירה היה כ־20% מערכו.¹³ בין שנת 1939 לשנת 1944 העלתה עיריית תל־אביב את שיעור המסים משכר־הדירה במידה רבה, ואם בשנת 1939 הכניסו מסי הרכוש 32% יותר מאשר המסים על שכר־הדירה, התהפך הגלגל בשנת 1944, והמסים משכר־הדירה הכניסו 76% יותר מאשר המסים על הרכוש.¹⁴

ככל שעלה כוחם של הפועלים ברשויות המקומיות, כן הלכו התקנות והמגבלות שהוטלו עליהם והחמירו: מסכום של 500 מא"י לפי פקודת העיריות עלה הצנז ל־2 לא"י (כפתחת־קווה), ומצנזו של שנת מגורים אחת עלה משך השהייה לשנתיים (רמת־גן, כרכור), ואפילו לשלוש שנים (פתחת־קווה). כל־אימת שנכנעה הממשלה והרחיבה את זכות־הבחירה, לעתים אפילו בעקבות צו בית־משפט, שונה גובה המס שהקנה זכות־בחירה, ועל־מנת למנוע בכל־זאת השתתפות הפועלים בבחירות, היו הרשויות מוכנות אף לוותר להם על תשלום מסים בכלל (רמת־גן, רעננה, חדרה).¹⁵

מאחורי כל התקנות הללו עמדה, למעשה, ממשלת המנדאט, שצריך היה לקבל את הסכמתה למכלול השינויים שעשו הרשויות המקומיות בפקודת הרשויות. לנוכח המאבקים הפוליטיים שהתנהלו בכריטניה מצא הציבור ה"אזרחי" בארץ – שדגל בהפעלת צנז של מסים, צנז של רכוש וצנז של שהייה – אוזן קשבת אצל מושל המחוז והנציב הבריטי העליון בארץ־ישראל. בפסיקתו בשנת 1926 בעניין תלונה שהגישו בעלי־הבתים נגד עיריית תל־אביב העדיף אפילו בית־המשפט העליון את הצנזים למיניהם, בעיקר משום שדגל במבנה סולידי יותר של היישוב בארץ־ישראל, "ללא כל כך הרבה ארחי פרחי".¹⁶

על רקע זה ניתן גם להבין מדוע התירה ממשלת המנדאט למושבות כמו כפר־סבא, הרצליה, חדרה ופתחת־קווה לחלק את שטחי היישובים בין מועצות כפריות לבין מועצות עירוניות, ועל־ידי כך למנוע לחלוטין את זכות־הבחירה מיושבי שכונות הפועלים. שכונות אלו נבנו בהכרח בלב האזורים החקלאיים במושבות,¹⁷ אך משקי־העזר שלהן השתרעו על שטח קטן מדי כדי להקנות זכות־בחירה.

פקודת השלטון המקומי בארץ־ישראל התאימה בתפיסת־עולמה לאופיו של היישוב העירוני שצמח בארץ־ישראל בשנות העשרים והשלושים. ראוי לזכור, כי בקרב הציבור היהודי בארץ־ישראל היה פער גדול למדי בארגון החברתי־הפוליטי בין החברה הפועלית ההסתדרותית, שהיתה חברה הומוגנית יחסית ובעלת אידיאולוגיה מגובשת, לבין החברה ה"אזרחית", שהיתה חברה הטרוגנית ומורכבת מחברי מפלגות "אזרחיות", ארגונים מקצועיים (בעלי תעשייה

13 זברסקי (לעיל, הערה 12).

14 ראה: א' זברסקי, "במה אנו נלחמים בעיריית תל־אביב" (ארכיון העבודה, 2219IV, תיק 297).

15 ראה: מנחם (לעיל, הערה 10), דף ריכוז נתונים, עמ' 29.

16 ראה: שפירא (לעיל, הערה 5), עמ' 9–10.

17 "בשאלת המועצה הכפרית, המועצה בחדרה, ובשאלת המועצות הכפריות בכלל", תזכיר הוועד־הפועל של ההסתדרות לממשלה, 1946 (ארכיון העבודה, 2219IV, תיק 297); א' גרייצר, "ראשון לציון – התפתחות מערך המגורים ותפרוסת האוכלוסיה שהפכה לעיר", חיבור לשם קבלת התואר מוסמך של האוניברסיטה העברית בירושלים, תשל"ג.

ובעלי-מלאכה), ארגונים דתיים-עדתיים ואיכרים במושבות, ולכן היתה חסרה רבק אידיאולוגי מעמדי. ואולם, בגלל הכוח הכלכלי שהיה נתון בידיה – בהון, ברכוש ובאמצעי-ייצור – הצליחה החברה ה"אזרחית" להשפיע על הריכוז החברתי של היישוב היהודי בארץ-ישראל ולהחזיק במסגרות השלטון המקומי, בהתבססה על קבוצות-לחץ מקומיות או ארציות, כגון התאחדות המעמד הבינוני או התאחדות בעלי-הבתים ביישובים העירוניים והתאחדות האיכרים במושבות. האיכרות הפרטית ראתה בפועלים שהלכו והתרכזו במושבות איום גדול על הרוב הפוליטי שבירה.

גם בתל-אביב סברו מייסדי העיר בעלי הבתים ובעלי הנכסים, כי "העיר שייכת לבעליה", והם ראו במיגור הפועלי, שהלך והתחזק ככל שהפכה העיר למקום מרכזי בציבור היהודי בארץ, איום על שלטונם.¹⁸ לא הועילו המאבקים הפנימיים שניהלו מועצות הפועלים כרמת-גן, בתל-אביב, בכפר-סבא, בפתח-תקווה ובמקומות אחרים.¹⁹ חוקת השלטון המקומי איפשרה למועצות המקומיות יכולת-תמרון גדולה די הצורך כדי למנוע מן הפועלים את זכותם האלמנטארית להשתתף בבחירות. הדרך היחידה היתה לנסות ולשנות את החוקה מבפנים.

התבדלות מוניציפאלית כנגד איחוד מוניציפאלי

ההחלטה על שינוי מפת השלטון המקומי בארץ-ישראל נתקבלה במחלקה המוניציפאלית של ההסתדרות בשנת 1936, עם מינויו של צבי ברנזון, לימים שופט בית-המשפט העליון, לראש המחלקה.

ההחלטה היתה להקים סביב השכונות וקריות הפועלים הגדולות מועצות מקומיות חדשות, אשר יאמצו חוקות עירוניות דימוקרטיות ומתקדמות. הערעור על החוקה הקיימת היה אמור לעורר את היסודות הפועליים ברשויות המקומיות שבשליטת ההון הפרטי ללחום למען שינוי בחוקה העירונית במקומותיהם, תוך השגת תנאים שוויוניים יותר בעניין זכות-הבחירה. בין השכונות הרבות שקמו בשנות השלושים סביב הערים הגדולות, ובמיוחד סביב תל-אביב וחיפה, היו שכונות פועלים מעטות יחסית. בניגוד לשכונות המעמד הבינוני והגבוה, שקמו על בסיס הון פרטי, התקשה ציבור הפועלים למצוא לעצמו מקורות מימון, ורק הפועלים שהיה להם מקום-עבודה קבוע יכלו להיעזר בגופים שונים, שכללו מקומות-עבודה, איגודים מקצועיים, מפלגות פוליטיות ומועצות פועלים, עלימנת לקבל ערבות בנקאית או משכנתה לרכישת קרקע ולהקמת בתים.

18 I. Graicer, "Red Vienna and Municipal Socialism in Tel Aviv 1925-1928", *Journal of Historical Geography*, 15 (1989), pp. 385-401; א' שפירא, המאבק הנזכר, תל-אביב תשל"ז, עמ' 330-334; י' שביט, "בין 'חברה יישובית' ל'חברה פוליטית' – היישוב היהודי בארץ-ישראל בתקופת המנדט", קתדרה, 14 (ינואר 1980), עמ' 7-16; י' דרורי, "התארגנות המעמד הבינוני בארץ-ישראל – נסיונות להתארגנות פוליטית בשנות העשרים", קתדרה, 44 (יוני 1987), עמ' 116-125.

19 ראה: א' גרייצר, הזכות לקדור גג – ההתיישבות העירונית של הפועלים בארץ-ישראל ושוורשיה האירופיים בין שתי מלחמות העולם (כרפוס).

השכונות וקריות הפועלים אשר כמו מחוץ לערים הגדולות נתפסו מלכתחילה כישויות מוניציפאליות עצמאיות. הניתוק המרחבי מן העיר הגדולה היה כמעט תנאי הכרחי ליצירת סביבות בעלות סדרי חיים ציבוריים ופרטיים שנועדו לקיים אורח-חיים של פועלים.²⁰ הצורך להתארגן כדי להקים מועצות מקומיות חדשות על בסיס אזורי היה קשור, בין השאר, גם בכמה אילוצים כלכליים וחברתיים. נוסף על קשייהן של השכונות לקיים רמת שירותים סבירה כתוצאה מן הממדים הקטנים יחסית של אוכלוסייתן רווחה גם תפיסת-העולם החברתית-הסוציאליסטית, שהתייחסה, בין השאר, להיבט של חלוקת הנטל, תפיסה שניזונה מתנועות דומות באירופה, ובמיוחד מן האידיאולוגיה האוסטרו-מארקסיסטית.²¹ תפיסה זו ראתה בעושר, שנצבר בצדה האחד של החברה בעקבות ניצול חלקי החברה האחרים, סיבה לגיטימית מבחינה רעיונית להשתמש במשק הכלכלי שבנו ההון הפרטי והיוזמה הפרטית ולהופכו לבסיס למהפכה, שבה המעמד העובד המאורגן יקבל לידייו את השליטה באמצעי-הבקרה החברתיים ויבנה על-גבי החברה הקאפיטאליסטית חברה שוויונית וצודקת, שבה כל אחד נותן כפי יכולתו ומקבל לפי צרכיו.²² תפיסה זאת ראתה במיגזר הפרטי חלק אינטגרלי מן השינוי החברתי והטילה עליו את החוב המוסרי לשאת בנטל הכספי של מימון השוויוניות החברתית,²³ כפי שאכן קרה בווינה, ששימשה דגם לחוגים רחבים בתנועת-הפועלים בארץ-ישראל.

בהתפתחות היישובית שנוצרה בארץ-ישראל, שבמסגרתה קמו שכונות-מגורים על בסיס אידיאולוגי-מעמדי, ברור היה, כי איחוד מוניציפאלי, לפחות מנקודת-המבט הפועלית, צריך להישען על בסיס אזורי, שבו שכונות בעלות אמות-מידה חברתיות-כלכליות שונות יתאחדו לרשות אחת וייצרו חברה "שלימה", רב-מעמדית, שבה אפשר יהיה להטיל נטל כבד יותר על השכבות בעלות היכולת ולממן בכך את השכבות מעוטות-היכולת.²⁴ צריך היה לשכנע שכונות שאינן פועליות בצדקת המסרים הסוציאליסטיים כדי שיסכימו להצטרף וליטול עליהן נטל כספי גדול יותר תמורת השתתפות בהקמת חברה עירונית חדשה, המבוססת על דימוקראטיה וקידמה. מכאן, שהתברלות מעמדית אמנם היתה טובה יותר לביצורו של אורח-חיים פועלי ולקיומה של תרבות פועלית, אך מן הבחינה המוניציפאלית היה ברור, שעל-מנת לאפשר מתן שירותים ברמה סבירה, על היישוב הפועלי ליצור מסגרות הטרוגניות ככל האפשר. היישוב הבורגני, לעומת זאת, שדגל ברובו הגדול ברעיון הליבראלי – שראה בשלומו, ברווחתו ובהגשמתו האישית של הפרט מטרה עליונה – ביקש ליצור מסגרות מתברלות ככל האפשר, וגם בהן עשה ככל יכולתו למנוע את התחזקות כוחו של הפועל העירוני.

20 ראה: א' גרייצר, "שכונות העובדים – נסויים בעיצוב נוף עירוני על ידי אידיאולוגיה חברתית בארץ-ישראל של תקופת המנדט", עבודה לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1982, עמ' 265–269.

21 ראה: T. Bottomore & P. Goode (eds.), *Austro-Marxism*, Oxford 1978, pp. 1–44; א. רבין-באך, *The Austrian Socialist Experiment – Social Democracy and Austro-Marxism, 1918–1934*, London 1985.

22 ראה: י' שפירא, *עילות ללא ממשיתים*, תל-אביב תשמ"ד, עמ' 20–32.

23 ראה: גרייצר (לעיל, הערה 18); R. Danneberg, *Vienna under Socialist Rule*, London 1925.

24 ראה: צ' ברנזון, "בעיותיה המוניציפאליות של קרית פועלים" (ארכיון העבודה, 2219IV, תיק 248).

גבולות מוניציפאליים כגבולות פוליטיים

חלק אינטגרלי מתהליך הקמתה של מועצה מקומית חדשה הוא הסדרת גבולותיה המוניציפאליים וקביעת המשמעות שתינתן לגבול המוניציפאלי מבחינת התנהגותם היומיומית של תושביה.

שלום רייכמן ורמיג'ו ראטי מציינים סוגים מספר של גבולות, חלקם במשמעות פוליטית וחלקם במשמעות מינהלית.²⁵ ה־boundary, שהוא הגבול הפוליטי המקובל בין מדינות: ה־limit, שהוא תחום מינהלי שבתוך המדינה; ה־border, שהוא גם איזור־השוליים שבצמוד לגבול הפוליטי; וה־barrier, שהוא גם מחסום המונע מעבר תנועה חופשית של מוצרים ושל רעיונות. לכל אחד מן הגבולות הללו עשויה להיות משמעות התנהגותית שונה: ממצב של חוסר־מגע ככלל, תוך יצירת "סביבות עיונות" משני צדי הגבול, ועד גבול פתוח, המאפשר יצירת תחומי שירותים שבהם אין שום חשיבות לגבול העובר כתוכם.

תהליך הקמתן של המועצות המקומיות סביב קריות הפועלים מרגים בהקשר זה כמה דגמים של יישובים עירוניים, הן מבחינת אופיו של המרחב המוניציפאלי החדש הן מבחינת זיקתן של המועצות המקומיות לסביבתן ויחסן אל הגבולות שביניהן. אחדים מן הדגמים משקפים גבולות מוניציפאליים סגורים, ואחרים – גבולות מוניציפאליים פתוחים.

הדגם של רמת־גן מול גבעתיים

דגם זה משקף מצב שבו שכונות שקמו במרחב אחד התבדלו לשני תת־מרחבים פוליטיים, שנמצאו בשני הקצוות של תפיסת־העולם החברתית: רמת־גן, שהיתה יישוב של בורגנות מעמדית והיתה מבוססת על קרקע פרטית והון פרטי, ומולה גבעתיים, שקמה על קרקע לאומית והיתה סוציאליסטית ודימוקראטית ודגלה בצדק ובשוויון של חלוקה. הגבול המוניציפאלי ביניהן לא היה רק גבול מינהלי, שיצר מערכות־שירותים כפולות ונפרדות לחלוטין, אלא גם גבול שסימן טריטוריות פוליטיות מוגדרות.

מלכתחילה ראו אנשי רמת־גן בשכונת בורוכוב נטע זר בסביבה, "שכונה סוציאליסטית שנבנתה מחסרון כיס של רמת גן הקפיטליסטית", והתייחסו אליה כאל "אויב חיצוני".²⁶ שכונת בורוכוב מצדה התוותה את רחובותיה באופן שלא יתחברו לרחובותיה של עיר־גנים, וקו הגבול ביניהן עבר בתוך חצרות הבתים, במגמה למנוע מתושבי רמת־גן לעבור בשכונת בורוכוב בדרכם לתל־אביב וממנה. למרות שיתוף כפוי בין היישובים, בעיקר בנושא המים, הפך קו הגבול לעתים לגבול עוין של ממש, והסכסוכים בין היישובים היו רבים בנושאים שונים.

הדגם של קריית־חיים מול קריית־מוצקין

דגם זה, בדומה לזה של רמת־גן–גבעתיים, נתן אף הוא ביטוי לשתי גישות אידיאולוגיות שונות.

25 ראה: S. Reichman & R. Ratti, "Barriers and Strategic Planning – A Tentative Research Formulation", 1992 (לא פורסם).

26 ראה: ג' קרסל, שכונת בורוכוב, גבעתיים, 1961, עמ' 389; עיריית רמת־גן, ואלה תולדות – ספר רמת־גן תרשימי-תשט"ז, רמת־גן, 1956, עמ' 64 ו־76.

קריית־מוצקין היתה שכונה של המעמד הבינוני, ואילו קריית־חיים היתה שכונת העובדים הראשונה של פועלי חיפה והיתה נושאת הדגל של שכונות העובדים בארץ־ישראל. בין שתי השכונות היה דמיון פיסי ואדריכלי רב, אך שתיהן קיימו מערכות כלכליות וחברתיות נפרדות, שתהום רעיונית היתה פעורה ביניהן.

בהשראת "החומה האדומה" של Hufeisen, אחד מפרכרי ברלין, שם הובלט קו הגבול בין השכונות בעלות הגוון הפוליטי־חברתי השונה בבתים צבועים באדום,²⁷ החליטה קריית־חיים לחזק את קו הגבול שלה עם קריית־מוצקין בהושבת קיבוצים לאורך הגבול, עלי־מנת שיהיו מחסום איריאולוגי חזק מפני סכנת ה"פלישה" של הרעיונות הבורגניים מצד אחד של הגבול אל צדו האחר ועלי־מנת למנוע את המעבר הפיסי מצד לצד (ראה איור 2).²⁸

לעומת הדגמים של רמת־גן–גבעתיים ושל קריית־חיים–קריית־מוצקין היו גם שני דגמים נוספים: זה של חולון וזה של קריית־עמל. בשניהם היה מדובר באזורים רחוקים יחסית מן העיר הגדולה, אזורים שעדיין אפשר היה לעצבם מן הבחינה היישובית ולהגדיר בהם מלכתחילה את היעדים החברתיים־הפוליטיים של הקהילות החברתיות שיקומו, ולכן נוצרו דווקא שם גבולות פתוחים יותר בהשוואה לדגמים של גבעתיים ושל קריית־חיים, שהתפתחו בתוך השטח העירוני, ולכן סבלו מהיסטוריה ארוכה של חיכוכים.

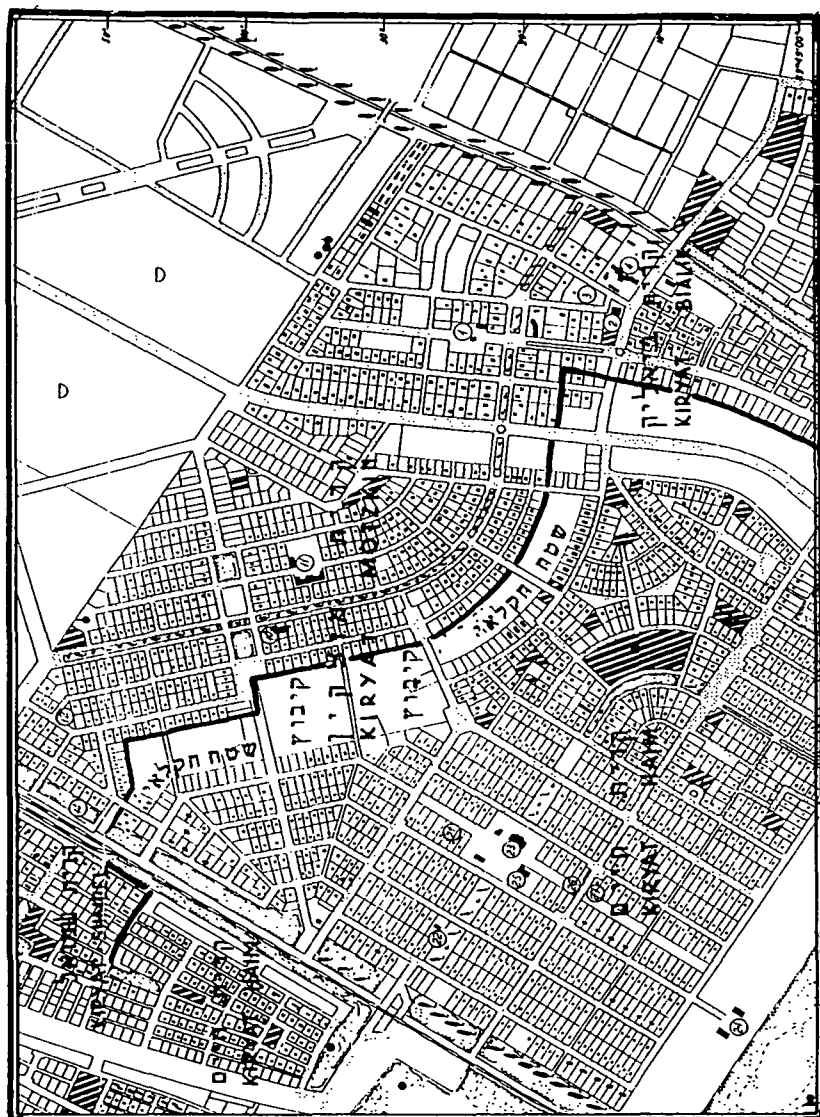
מה היו אפוא התהליכים שפעלו ביצירת המועצות המקומיות החדשות בשנות השלושים, וכיצד קרה שנוצרו הברלים מקומיים כה גדולים בין הדגמים השונים שהתפתחו בשולי תל־אביב וחיפה?

הדגם של גבעתיים הפועלית לצד רמת־גן הבורגנית הוא, כאמור, פרי של פערים עמוקים בתפיסות פוליטיות. רמת־גן, שהיתה פרי התחברותן של כמה שכונות של המעמד הבינוני שקמו סביב עיר־גנים (שכונת הלל, נחלת־גנים, תל־בנימין, רמת־צחק, תל־יהודה ושכונת גפן), היתה לאחר הפיכתה למועצה מקומית בשנת 1926 לאחר היישובים המובילים בתחיקה האנטי־פועלית. המאבקים הפנימיים של פועלי רמת־גן נגד הרשות המקומית ונגד ראשה קריניצי זכו להדים רבים בציבור העברי בארץ־ישראל. התנגדותה של שכונת בורוכוב ליהפך לחלק מתחום בניין ערים של רמת־גן הביאה בסופו של דבר להקמתה של גבעתיים, שנוצרה אף היא מהתחברות של שכונות (שכונת בורוכוב, שכונת שינקין, שכונת ארלוזורוב, גבעת־דמב"ם, קריית־יוסף) והרחבתן של השכונות הללו. חוץ משכונת בורוכוב היו כל האחרות שכונות פרטיות על קרקע פרטית.²⁹

R. Widenhoeft, "Workers Housing as Social Politics", in: A. Hewitt et al. (eds.), *Via – Culture and the Social Vision*, IV, Cambridge (Mass.)–London 1980; I. Graicer, "Housing Planning in Haifa Bay in the Inter-War Years and the Frankfurt 'Wohnkultur'", *Geographische Zeitschrift*, 3 (1990), pp. 175–186

28 זכרון־דברים משיבה משותפת של הקרן הקיימת, המרכז לשכונות עובדים ונציגי הקיבוצים ב־7 באפריל 1933 (ארכיון העבודה, 208IV, תיק 401); מכתב ליאו קופמן אל הוועד־הפועל של ההסתדרות מיום 23 ביוני 1933 (ארכיון העבודה, 208IV, תיק 401); מכתב שכונת עובדים בחיפה אל מזכירות הוועד־הפועל מ־20 באפריל 1933 (ארכיון העבודה, 208IV, תיק 385).

29 ראה: E. Cohen, *The City in the Zionist Ideology*, Jerusalem 1970



איור 2: איזור הקיבוצים בגבול שבין קריית-חיים לקריית-מוצקין
(המקור: ארכיון הקרן הקיימת לישראל, ירושלים, ממות מס' 6103 ו-7004)

המשא־המתן בין שכונת בורוכוב לבין השכונות שמסביבה ליצירת רשות מקומית משותפת התנהל בעצלתיים, בעיקר עקב העובדה, שרובן היו שכונות שמבחינה אידיאולוגית לא היו מזוהות באופן מובהק עם חוגי השמאל. הדבר היה יפה במיוחד לנחלת־יצחק, לרמת־יצחק ולתל־יהודה, שדרשו להסתפח לרמת־גן. בשנת 1941, כאשר הוסכם על איחוד מוניציפאלי בין השכונות שיצרו את גבעתיים, סופחו רמת־יצחק ותל־יהודה לרמת־גן לפי בקשתן, ואילו נחלת־יצחק, שלא היה לה חיבור פיסי לרמת־גן, נותרה ללא שילוב מוניציפאלי עד סיפוחה לתל־אביב.³⁰ ההנחה של ממשלת המנדט, שביקשה לשלב במועצה אחת גושים שלמים בעלי רציפות טריטוריאלית ככל האפשר, הועמדה במבחן במקרה של מעונות פועלים של מפלגת "פועלי־ציון", שהקימו את בתיהם בשנת 1936 על חלקה של 10 דונאם, שנרכשה בתחום המועצה המקומית רמת־גן. סירובה של רמת־גן לספק לשכונה הקטנה מים ושירותים אחרים בגלל אופייה הפועלי אילץ את השכונה להזדקק לשירותיה של שכונת בורוכוב במשך שנים רבות. לימים, עם כינונה של המועצה המקומית בגבעתיים, הסכים קריניצי לקצץ בשטחה של רמת־גן ולוותר על שטח השכונה כדי שזו תוכל להסתפח למועצה החדשה של גבעתיים. עד היום השכונה היא מובלעת בתוך הגוש הגדול של רמת־גן (ראה איור 3).³¹

גם במקרה של חולון נעוצים שורשיה של המועצה המקומית בהחלטה של ממשלת המנדט משנת 1939 לספח את השכונות היהודיות שמדרום לתל־אביב לאיזור בניין ערים של יפו ולהכפיף את פעולות הפיתוח בשכונות אלו לוועדה שמושבה בעיר הערבית.³² בשנות השלושים קמו חמש שכונות מדרום לתל־אביב: שכונת גרין, שכונת מולדת, שכונת אגרובנק, שכונת עם וקריית־עבודה. ארבע הראשונות היו שכונות פרטיות על קרקע פרטית, ואילו קריית־עבודה היתה שכונת פועלים, שנבנתה בחלקה על קרקע של הקרן הקיימת ובחלקה על קרקע בבעלות קואופרטיבית. בכל האיזור "השתוללה" או פעילות קרקעית ערה, ויותר מעשר שכונות היו בשלבים שונים של הקמה, וביניהן נחלת־ישראל, תפארת־ישראל, דרומיה, תל־משה ומנורה (ראה איור 1).

רבות מן הקרקעות נרכשו בידי ספסרים. בסך־הכול פעלו בחולות שמדרום לתל־אביב כ־24 ארגונים וחברות. בשנת 1940 מנו כל השכונות ביחד 450 משפחות בלבד; קריית־עבודה לבדה מנתה 230 משפחות.³³ שאלת סיפוח השכונות היהודיות שמדרום לתל־אביב לוועדת בניין ערים ביפו נתפסה אצל תושבי השכונות כצעד מוקדם להרחבת התחום המוניציפאלי של יפו הערבית, ולכן הוחלט על דעת כולן לחפש בסיס מוסכם לאיחוד מוניציפאלי, בעיקר מסיבות איסטרטגיות. מבין השכונות העבריות שמדרום ליפו רק שכונה אחת, "בית־גן", סירבה להתחבר אל הגוש הגדול שהקים את חולון, ובשנת 1936 הפכה למועצה מקומית בתיים.³⁴ מבין חמש השכונות

30 ראה: קרסל (לעיל, הערה 26), עמ' 256–284.

31 שם, עמ' 289.

32 ראה: א' קרישק, נכתב בחול – סיפורה של חולון, תל־אביב 1984.

33 שם, עמ' 22–103.

34 פרוטוקול ישיבה של באי־כוח גוש חולון בוועדה־הפועל ב־26 בדצמבר 1937 (ארכיון העבודה, 22101V, תיק 247).

והאידיאולוגיים בין השכונות, שכן היה ברור, שרק יישוב מלוכד יוכל לעמוד מול נסיונותיה של יפו הערבית להרחיב את גבולה כלפי מזרח.

בניגוד לשכונת בורוכוב ולקריית-עבודה, שהיו מוקפות שכונות בעלות אינטרסים שונים וצריך היה למצוא את המשותף להן תחת גג המועצה המקומית, היה לקריית-עמל יתרון גדול. מסביב לקריית-עמל היו שטחים ריקים רחבי-ידיים בבעלות הקרן הקיימת שנועדו לשיכון, ולראשונה נוצרה אפוא ההזדמנות ליצור מועצה מקומית על-ידי סיפוח שטחים פנויים במצב שלפני פיתוח ולהשפיע מלכתחילה על אופי הבנייה והשיכון בשטחים החדשים בתהליך של יצירת שלטון מקומי דימוקראטי.

עוד בשנת 1938 החליטו תושבי קריית-עמל לייסד מועצה מקומית. הקריה מנתה אז 100 משפחות, ובסך-הכול כ-500 נפש. הקרן הקיימת סירבה להרחיב את תחומי המועצה שבדרך מתוך החשש, שהאופי ההסתדרותי-הפועלי יפגע בתדמיתה של הבנייה היוקרתית שתכננה באיזור, שהיה בעל יופי סביבתי רב,³⁶ ובעקיפין יקטין בכך את הכנסותיה של הקרן הקיימת מדמי-החכירה הצפויים. בשנת 1945 הניחה הקרן הקיימת את היסוד לעיר גנים חדשה, טבעון, בשביל יהדות בריטניה ובסיועה, אחת מני שלוש שתוכננו בארץ-ישראל.³⁷ בהתאם לתפיסת עולמם ראו אנשי קריית-עמל בהקמת שכונה ביוזמה פרטית לצד שכונתם יתרון לתפעולה בעתיד של מועצה מקומית משותפת. גם בטבעון, למרות היותה שכונה של הון פרטי, צידד הרוב הגדול בגישה המוניציפאלית של קריית-עמל וראה בחוקה דימוקראטית בסיס למועצה מקומית משותפת. בניגוד למתיישבים עצמם, שממילא ראו בגבול שבין השכונות גבול פתוח ונהנו ממערכות שירותים משותפות, התנגדה הקרן הקיימת לאיחוד בין השכונות,³⁸ ובמשך שנים התנגד לכך גם משרד הפנים מסיבות פוליטיות. רק בשנת 1958 הוחלט לאחד את שתי השכונות ולהקים את קריית-טבעון.

קריית-חיים היא מקרה שונה לחלוטין. תכנון מפרץ זבולון, שנעשה על-ידי פטריק אברקדומבי, התייחס לבנייה במפרץ כאל חלק מהתפתחותה של חיפה.³⁹ לאור תפיסה זאת חילקה הקרן הקיימת את קרקעותיה במפרץ בין גופים שהיו שונים מאוד אלה מאלה מהבחינה האידיאולוגית: קריית-חיים כשכונת פועלים, קריית-מוצקין כשכונת המעמד הבינוני, קריית-ביאליק כשכונת עולי גרמניה, קריית-שמואל כשכונת "הפועל המזרחי", וקריית-חיים כשכונת עולים שהוקמה ביוזמת "החברה הכלכלית לישראל". ממזרח לקריות אלו, על קרקעות פרטיות וביוזמה פרטית, כמו קריית-אתא, קריית-בנימין וקריית-שטנד. הפערים החברתיים והשוני האידיאולוגי-הפוליטי בין השכונות עוררו מלכתחילה קשיים במציאת בסיס משותף לשיתוף-פעולה ביניהן.

שאלת המעמד המוניציפאלי החלה להטריד את תושבי הקריות השונות במפרץ חיפה עוד

36 זכרון-דברים משיבה במשרדי הוועד הלאומי בירושלים ב־13 במאי 1947 (ארכיון העבודה, 2219IV, תיק 277).

37 ראה: ר' פטישי, קריה בצל האלונים, תל-אביב 1983.

38 לעיל, הערה 34.

39 ראה: א' גרנובסקי, מדיניות קרקעית עברית בארץ ישראל, ירושלים תרצ"ה, עמ' 192–214.

בשנים הראשונות להתיישבות, משום שבעמק ובולון נוספה למחלוקת האידיאולוגית הפנימית גם מחלוקת חיצונית, לאומית, על רקע היותה של חיפה עיר מעורבת יהודית-ערבית. שלוש אפשרויות עמדו לפני הקריות במפרץ: להתחבר עם העיר חיפה, להקים עיר מפרץ תוך איחוד בין כולן או לייסד מועצות מקומיות נפרדות. לכל אחת מאפשרויות אלו היו עשויות להיות השלכות פוליטיות-יישוביות רחבות למדי. מן הצד האחד היתה חיפה עיר מעורבת, שהיהודים ניסו להגיע בה לרוב על-מנת לשלוט בעירייה, שנחשבה בזמן ההוא לעירייה בעלת עוצמה כלכלית אדירה. נמל חיפה, איזור התעשייה, בתי-הזיקוק, קו הנפט ומיתקני הרכבת העניקו לחיפה יתרון רב על-פני כל הערים האחרות בארץ-ישראל.⁴⁰ מן הצד האחר היתה קריית-חיים, הגדולה שבין קריות המפרץ, יישוב קואופרטיבי ודימוקראטי, שנוהל על-ידי ועד מקומי והתקשה להחזיק את עצמו מבחינת השירותים והתקציב, ללא בסיס "חוקי" לאכוף על תושביו תשלום מסים.⁴¹

כל הקריות האחרות סירבו בתוקף להתאחד עם חיפה, או לחלופין למצוא מכנה משותף לאיחוד מוניציפאלי עם קריית-חיים, ודרשו פתרון של מעמד מוניציפאלי עצמאי. גם בקשותיהם של הסוכנות ושל המוסדות הלאומיים בעניין זה לא נענו.⁴² קריית-מוצקין וקריית-ביאליק הפכו למועצות מקומיות עצמאיות, ומכל הקריות נותרה רק קריית-חיים שהסכימה להתאחד עם חיפה ולהשיג בה רוב יהודי, שיכבוש את השלטון בעיר.

מסיבות שונות התעכב האיחוד עם חיפה עד לאחר קום המדינה, אך אז לא היה עוד צורך בנמוקים לאומיים לאיחוד. לחיפה היה עתה רוב יהודי, אבל עדיין היה דרוש רוב פועלי לפועלי חיפה על-מנת להגיע לשלטון בעיר. מסיבות אידיאולוגיות הצטרפה קריית-חיים לחיפה והביאה לבחירתו של אבא חושי לראש-העיר הראשון ולשלטון מפלגות הפועלים בעיר.⁴³ האיחוד המוניציפאלי של קריית-חיים עם חיפה איפשר להעמיד את "חיפה האדומה" בשורה אחת עם "וינה האדומה" ו"אמסטרדם האדומה", שגם בהן שלטו אז הפועלים במועצות העירוניות ברוב גדול.⁴⁴ אין ספק, שעל רקע המגמה הכלכלי-ארצית של קבלת עצמאות מוניציפאלית, הן על-ידי קריות הפועלים הן על-ידי השכונות הפרטיות, היה במעשה זה של קריית-חיים ויתור על ההזדמנות להפוך לעיר הפועלים הגדולה בארץ-ישראל, שכן בסוף שנות השלושים כבר מנתה כ-5,000 נפש.

40 פרטוקול ישיבת מועצת קריית-חיים כ"ד במארס 1935 (ארכיון קריית-חיים, עמ' 720).

41 פרטוקול ישיבת הוועדה-הפועל של ההסתדרות כ"ד ביוני 1947, עמ' 18 (ארכיון העבודה). וראה גם: צ' גבין, קרית-חיים – נסיון באוטונומיה עירונית, תל-אביב 1984, עמ' 153–154.

42 פרטוקול ישיבת הנהלת הסוכנות ב'9 במאי 1935, כרך 24 (אצ"מ); פרטוקול ישיבת המועצה ב'11 במארס 1935 (ארכיון קריית-חיים, עמ' 722–724); פרטוקול ישיבת המועצה ב'12 במאי 1935 (שם, עמ' 760).

43 ראה: א' בילצקי, ביצירה ובמאבק, תל-אביב 1981.

44 פרטוקול ישיבת חברים כ"1 ביוני 1948 (ארכיון קריית-חיים, עמ' 1216–1218); גרייצר (לעיל, הערה 18);

H. Searing, "With Red Flags Flying – Housing in Amsterdam 1915-1923", in: H.A. Millan & L. Nochlin (eds.), *Art and Architecture in the Service of Politics*, Cambridge (Mass.)-London 1978, pp. 230-268

האלטרנאטיבה הפועלית לחוקת השלטון המקומי – הדגם של חוקת חולון

חוקה מוניציפאלית היתה חלק בלתי־נפרד מהכרזתו של יישוב כמועצה מקומית. חולון היתה המועצה המקומית הפועלית הראשונה שחוקתה התפרסמה ברשומות בשנת 1940. חוקת חולון הפכה לאבן־דרך בשינוי אופיין של החוקות המוניציפאליות בארץ־ישראל. העקרונות הבסיסיים שהחוקות הקיימות ביישוב היו מבוססות עליהם ערב פרסומה של חוקת חולון היו:⁴⁵

- זכות־הבחירה ניתנה לבעלי רכוש ולבעלי קרקע פרטיים לפי מכסת מסים (צנו כספי) שקבעה המועצה המקומית.
- במועצות הכפריות זכות־הבחירה היתה מותנית בגודל השטח שהחזיקה המשפחה; המינימום היה דונאם אחד.
- הצנו הכספי שולם בעד השנה האחרונה שלפני הבחירות, והוא חושב על־פי מסים, שהיו כולם צמודי רכוש.
- לא הובטחה זכות־בחירה לשוכרי חדרים ולדיירי־משנה.
- זכות־הבחירה לאישה הותנתה בכפולת מס ששולם ראש המשפחה; לאישה לא היתה זכות־בחירה משל עצמה.
- כן הוטל צנו שהייה של 1–3 שנים כתנאי לקבלת זכות־בחירה.
- עקרונותיה של חוקת חולון כללו כמה חידושים לעומת החוקות שהיו מקובלות עד אז בארץ־ישראל:⁴⁶

- א. שיטת המסים איפשרה דירוג ופרוגרסיביות לא רק לפי רכוש, אלא גם לפי הכנסה.
- ב. הצנו הכספי הונמך לערכים הגמורים ביותר שהיו אפשריים מבחינת חוקת המועצות משנת 1921, ותשלום המסים העירוניים על־ידי ראש המשפחה הקנו אוטומאטית זכות־בחירה גם לרעייתו ולהיפך.
- ג. הזכות לבחור ולהיבחר ניתנה גם לדיירי־משנה על בסיס תשלום שכר־דירה מינימאלי ובתנאי שבשכר־הדירה שולמו גם ההוצאות היחסיות במסים.
- ד. צנו השהייה נקבע ל־12 חודשים בלבד, כפי שהיה קבוע בחוק משנת 1921, ולא לתקופה ארוכה יותר.

החידוש העיקרי היה נעוץ בהפעלתן של שתי שיטות לגביית מסים: השיטה הגלויה, שכללה מס רכוש, מס חינוך, מס בניין, מסי רשיונות, מס מים ועוד; והשיטה הסמויה, שהיתה, למעשה, מס פרוגרסיבי על הכנסה. עד שנת 1941 שמרה לעצמה הממשלה את הזכות הבלעדית לגבות מס על הכנסה, אך בשנת 1941 שינתה את פקודת המועצות המקומיות והתירה למועצות המקומיות לגבות מסים מדורגים. בכך ניתן לראות, למעשה, את התרומה הגדולה ביותר של

45 ישיבת באי־כוח גוש חולון עם הוועד־הפועל של ההסתדרות ב־26 בדצמבר 1937 (ארכיון העבודה, 219IV, תיק 247).

46 ראה: קרישק (לעיל, הערה 32), עמ' 109–112; פרוטוקול ישיבת מזכירות המחלקה המוניציפאלית ב־1 בינואר 1940 (ארכיון העבודה, 208IV, תיק 1757ב).

חוקת חולון לשינוי פקודת המועצות המקומיות בארץ-ישראל. חוקת חולון הרחיבה בהרבה את סמכויותיהן של המועצות המקומיות ואפשרה להן להטיל מסים שקודם-לכן אושרו רק ליישובים שהיו במעמד מוניציפאלי של עירייה. בעקבות חולון הלכה גם גבעתיים, ואחריה עפולה, כפר-יונה, נהריה, יקנעם וקריית-עמל. בשלהי 1940 הודיע מושל מחוז לוד לכל המועצות המקומיות שבתחומן, כי ברעת הממשלה להביא לאחידות בפקודת המועצות המקומיות על בסיס חוקת חולון, ולכן ביקש משבע המועצות המקומיות שבתחומן לחוות את דעתן על הכללת מס הכנסה, על זכות-הבחירה לדיירי-משנה ועל זכות-הבחירה לנשים.⁴⁷ מתוך שבע המועצות הביעו רק כפר-סבא, רעננה והרצליה את הסכמתן לקבל את חוקת חולון, בתיקונים קלים. כל השאר – רמת-גן, בני-ברק, רחובות וראשון-לציון – רחו את חוקת חולון מכול וכול. בזמן ההוא, בעקבות פרסומה של חוקת חולון, זימן "האיחוד האזרחי", הגוף שאיחד את הנציגויות ה"אזרחיות" ברשויות המקומיות, את נציגיו ביישובים והזהיר את הרשויות המקומיות מן השינויים העשויים לחול בחוקות המועצות המקומיות. במיוחד הזהיר מפני הסכנה שהפועלים יממשו את כוחם האלקטוראלי בעקבות השינויים בזכות-הבחירה. בכינוס הועלתה הררישה להכפיל הן את גובה הצנן הן את משך השהייה המקנה זכות-בחירה.⁴⁸ גם הנהלת "התאחדות האיכרים" נדרשה לעמוד בפרץ ולהבטיח את האינטרסים של התושבים ה"אזרחיים" מול הסכנות הטמונות בחוקת חולון. צבי ברנזון טען, שהממשלה חששה מאי-שקט בשלטון המקומי כתוצאה ממאבקים חדשים שיתעוררו בין מפלגות האיכרים ו"האזרחים" לבין מפלגות הפועלים כמושבות על רקע חוקת המועצות החדשה, ולכן נמנעה מכפיית חוקת חולון אפילו במועצות המקומיות שהיה בהן רוב לחוקה, כמו כפר-סבא, רעננה והרצליה.⁴⁹ מכל-מקום, למרות הקשיים העצומים שהועמדו לפני הדימוקראטיזציה של השלטון המקומי בארץ-ישראל שימשה חוקת חולון "סמן ימני", שאפשר היה לשאוף אליו ולהיאבק למענו. לאחר קום המדינה, כאשר בוטלו לחלוטין צנן הרכוש וצנן השהייה, נפתח הפתח להאחדה של פקודות המועצות המקומיות סביב עקרונות פרוגרסיביים, שוויוניים ודימוקראטיים, שבאו לראשונה לידי ביטוי בחוקת חולון ובחוקת גבעתיים.

סיכום

במאבקים על דמותו של השלטון המקומי בארץ-ישראל נטלו חלק כמה גורמים בעלי חשיבות רבה בתהליכים שעיצבו את היישוב היהודי החדש בארץ-ישראל. מן הצד האחד פעלו כוחות מפרידים, שהתמקדו באידיאולוגיות חברתיות יריבות, בהדגישם את השונות שבין בעלי אידיאולוגיות בורגניות, שראו ברכוש ובקרקע את אמות-המידה לקבלת

47 מכתב קצין המחוז י' קופרמן אל המועצה המקומית רמת-גן מ-25 באוגוסט 1940 (ארכיון העבודה, 2219IV, תיק 282); מכתב ברנזון אל שרתוק מ-20 באוקטובר 1940 (אצ"מ, תיק 552/5943).

48 דבר, מאמר-מערכת מ-17 בדצמבר 1942.

49 דברים שנשא צ' ברנזון בכינוס המוניציפאלי השנתי ב-26 בדצמבר 1944 (ארכיון העבודה, 2219IV, תיק 297); צ' ברנזון, "על בעיות התחוקה המוניציפאלית בארץ בהשוואה לתחוקה המוניציפאלית באנגליה", סקירה בכינוס המוניציפאלי השנתי ב-3 בדצמבר 1945 (ארכיון העבודה, 2219IV, תיק 288).

אזרחות בעיר, לבין בעלי אידיאלוגיות סוציאליסטיות, שבעיניהם היתה האזרחות מותנית בשיבת־קבע במקום, ללא כל תנאי אשר ייצור אפליה בין אזרח בעל נכסים לאזרח חסר נכסים. מן הצד האחר פעלו כוחות מאחדים, שהיו כוחות גיאוגרפיים באופיים – קירבה פיסית, ספי כניסה לשירותים, מערכות נגישות משותפות, מקורות־מים משותפים – שקירבו את השכונות השונות אלו לאלו, במגמה ליצור יישובים עירוניים גדולים יותר, שיוכלו להעניק רמת־חיים גבוהה מזו שיכלה להעניק כל שכונה בנפרד.

בכל מקרה היתה הבחירה צריכה להיעשות גם על בסיס טריטוריאלי, שכן ממשלת המנדט חייבה יצירת רציפות בין חלקיהם של היישובים החדשים.

תהליך יצירת המועצות המקומיות החדשות כתוצאה מן האיחוד בין השכונות הקטנות הוכיח, שהפערים האידיאלוגיים היו חזקים הרבה יותר מן הקירבה הגיאוגרפית.⁵⁰ באזורים עירוניים צפופים הפך קו הגבול ל"מרחב עיון", והמגמה היתה להקטין ככל האפשר את זיקות־הגומלין שהיו עשויות להיווצר בין החלקים שמשני צדי הגבול. ההתברלות האידיאלוגית הפכה אפוא את הגבולות המוניציפאליים מגבולות מינהליים גרידא לגבולות פוליטיים של ממש.

התברלות זאת אפשרה למועצות המקומיות הפועליות – כגון גבעתיים, חולון, קריית־עמל וקריית־חיים – לפתח סוג חדש של יישובים דימוקראטיים ופרוגרסיביים, שלא היו מתפתחים אילו היו מתאחדים מתוך קירבה גיאוגרפית. עוצמתה של הזהות האידיאלוגית היתה כה רבה, עד שבמשך שנים רבות מאוד, לעתים עד היום, נוצרה זהות מתמשכת בין היישובים ובין זיקתם הפוליטית: מאז הקמתה בשנת 1942 ובמשך כל השנים היתה גבעתיים תחת שלטון של פועלים; גם חולון, חוץ מתקופות קצרות, זוהתה עם תנועת־העבודה. רמת־גן, לעומת זאת, היתה מזוהה לאורך כל התקופות, פרט לשנים בודדות, עם מפלגות הימין ועם ערכי שלטון בורגניים, וכמוה קריית־מוצקין.

בניגוד לתפיסות שלטוניות אחרות שם השלטון העירוני הסוציאליסטי דגש חזק בהרחבת השירותים העירוניים על בסיס שוויוני. עובדה זאת גרמה, שבכל מקום שבו עלתה השפעתו של ציבור הפועלים במוסדות המוניציפאליים השתקף הדבר באופן מיידי בהגדלת התקציב העירוני ובהעלאתה של תקרת המסים הפרוגרסיביים שהוטלו על האזרחים.⁵¹ בתל־אביב, למשל, עם כניסתו של דוד בלור־בלומנפלד מרשימת הפועלים לראשות העיר בשנת 1925, עלו הכנסותיה של מועצת תל־אביב פי שניים ויותר מן הצפוי כתוצאה משינויים מיידיים שעשתה העירייה החדשה בתקנות המסים: 76,500 לא"י לעומת 36,000 לא"י.⁵² ככל שגדל היקף המסים כדי לקיים

50 ראה: כהן (לעיל, הערה 29), עמ' 19.

51 ראה: פ' נפתלי, "שיטת המסים במדיניות המוניציפאלית של תנועת העבודה", הרצאה ביום־עיון שיוחר לשיטות מסים ומדיניות כספים ברשויות המקומיות ב־25 בפברואר 1947 (ארכיון העבודה, 2219IV, תיק 297); הנ"ל, "הדרוג במערכת המסים המוניציפאליים", 15 באוקטובר 1947 (ארכיון העבודה, 2219IV, תיק 297); י' שלזינגר, "מבנה והתפתחות תקציבי הרשויות המקומיות בארץ", הרצאה ביום־עיון ב־25 בפברואר 1947 (ארכיון העבודה, 2219IV, תיק 225).

52 "לשאלת התקציב לחצי השנה הכספית 11.3.1926–1.10.1925", ידיעות עיריית תל־אביב, 4, 1 בינואר 1926, עמ' 1.

את השירותים הציבוריים, כן הלכה ועלתה החשיבות שבחלוקת העומס על כל שכבות הציבור המסוגלות לשאת בנטל. זו הסיבה, שהמאבק של ציבור הפועלים ומוסדותיו בארץ־ישראל לדימוקראטיזציה של הרשויות המקומיות היה, למעשה, לא רק מאבק פוליטי בקרב הרשויות המקומיות על הרחבת זכות־הבחירה של האוכלוסייה, אלא גם מאבק עם שלטונות המדינה למען הגדלת התקציבים שיוענקו לרשויות המקומיות הפועליות, או, לחלופין, למען הענקת זכויות לרשויות המקומיות הפועליות לגבות מעין תוספת למס ההכנסה הפרוגרסיבי של הממשלה. ניתן לומר, שהמאבק המוניציפאלי של הפועלים בשלטון המקומי בארץ־ישראל היה מאבק מורכב: מן הצד האחד מאבק עם השלטון הבריטי, שהיה באופן היסטורי עוין לפועל ולענייני הפועלים בארץ־ישראל, ומן הצד האחר מאבק עם בעלי הרכוש והקרקע, שראו בעצמם את "הבעלים האמיתיים" של היישוב וחששו להרחיב את זכות־הבחירה, במגמה למנוע את אשר כינו "שלטון הזרים של הפועלים".⁵³

תהליך הדימוקראטיזציה אשר החל ברשויות הפועליות כמו חולון, גבעתיים, קריית־עמל וקריית־חיים הראה, למעשה, את הדרך לכל ציבור הפועלים, על מסגרותיו השונות, והיטה את המאבק בתוך יישובי המיגזר הפרטי ממאבק נגד תקנות מפלות למאבק בעד תקנות שוויוניות.⁵⁴ ברבות מן הרשויות המקומיות בארץ־ישראל היתה הדימוקראטיזציה של זכות־הבחירה עשויה להעביר את השלטון העירוני לידי מפלגות הפועלים עוד בתקופת המנדט, במיוחד כמושבות שבהן היו הפועלים רוב בקרב האוכלוסייה הבוגרת, ורק הצנו הכספי עמד בינם לבין תפיסת השלטון והנהגת חוקה דימוקראטית.⁵⁵

בראשית שנות החמישים, כאשר בוטלה פקודת המועצות המקומיות המנדטוריות, אימצה ממשלת ישראל את חוקות חולון וגבעתיים כבסיס לפקודת שלטון מקומי חדשה, ובכך נעשה הצעד הממשי לחוקה דימוקראטית ופרוגרסיבית גם בשלטון המקומי במדינת ישראל, וזאת בעקבות מדיניות וערים רבות באירופה, שעשו את הצעד הזה כבר לאחר מלחמת־העולם הראשונה.

53 השימוש במונחים המתייחסים לחוגים האזרחיים כאל "הבעלים האמיתיים של המקום" ואל חוגי הפועלים כשלטון זרים מופיע בהרבה מקומות. ראה, למשל, ברמת־גן: ר' כספי, "לפרצופה של המועצה המקומית רמת־גן", חזר פנימי (ארכיון העבודה, 2191V, תיק 282); ובתל־אביב: ס' שושני, "עיריתנו בעבר והפרובלימות שלה בעתיד הקרוב" (ארכיון העבודה, 250, רשימה 1, 1701).

54 התכתבות בין מועצת הפועלים ברמת־גן ובין מושל מחוז הדרום מ־6 במארס 1938, מ־15 באוקטובר 1940 ומ־25 באוגוסט 1952; דין־חשבון סיעת הפועלים של רמת־גן מ־9 בספטמבר 1941; מכתב אגודת בעלי־הבתים ברמת־גן אל המזכיר הראשי של הממשלה מ־28 בספטמבר 1940 (ארכיון העבודה, 2191V, תיק 282).

55 הוועד הפועל, ההסתדרות בשנת תשי"ז-תשי"ח – פרקי דין וחשבון לוועידה השביעית, עמ' 120–121.

התפתחות המינהלות בערי ישראל

שלמה חסון

הרקע

בעשור האחרון חל תהליך מרתק בפוליטיקה העירונית. נושאים עירוניים רבים, שטופלו בעבר במסגרות בירוקראטיות היירארכיות, הרחק מן הבימה הציבורית, הפכו לנושאים שמתנהל עליהם ויכוח ציבורי ער. בשונה משנות השישים, השיח הפוליטי מקיף לא רק את המעמד הנמוך שבשכונות-מצוקה, אלא גם את מעמדות-הביניים והמעמדות הגבוהים.¹ בדיון הפוליטי הדוברים הראשיים של הציבור אינם תנועות-המחאה, שעלו בשכונות המצוקה,² וגם לא ועדות-היגוי שכונתיות, שכווננו בעת מפעל שיקום השכונות.³ המובילים את הפוליטיקה העירונית החדשה הם פוליטיקאים עירוניים, בירוקראטים, פעילים ומנהיגים של קבוצות אינטרסים ושל קהילות עירוניות, הנמנים עם הזרם המרכזי ועם מעמדות-הביניים. האינטרטיגיה הפוליטית של קבוצות אלו מושתתת על פעילות פראגמטית וראציונאלית, והיא נרתעת ממחאה וממחלוקות ומעדיפה אינטרטיגיה של דיון ושל עבודה משותפת.⁴

אחד הביטויים הבולטים למעורבות הגוברת של מעמדות-הביניים בפוליטיקה העירונית ולגישה הפראגמטית של עבודה משותפת בין הציבור לשלטון המקומי הוא בתחום המינהלות השכונתיות. המינהלות מיועדות לייעל את אספקת השירותים, לשפר את איכות החיים של אזרחי העיר ולחזק את הדימוקראטיה העירונית. האמצעים להשגת היעדים האלה הם מעורבות התושבים בקבלת החלטות, ביוזר סמכויות ותיאום בין נותני השירותים. מאמר זה מתאר את התפתחותן של המינהלות בערי ישראל, והוא חושף את הבעיות והאינטרסים שעמדו בשורש הקמתן, מתאר

1 ראה: S. Hasson & D. Ley, *Neighbourhood Organisations and the Welfare State*, Toronto 1993

2 ראה: S. Hasson, *Urban Social Movements in Jerusalem*, New York 1993; M. Castells, *The City and the Grassroots*, London 1983

3 ראה: ש' שפירו ואחרים, "כיוור סמכויות ושיתוף הציבור בתכנית שיקום השכונות", בתוך: ש' שפירו וש' רייכמן (עורכים), *סוגיות נבחרות בשיקום שכונות מצוקה*, תל-אביב 1991, עמ' 10.

4 ראה: L. Susskind & M. Elliott, "Paternalism, Conflict and Coproduction – Learning from Citizen Action and Citizen Participation in Western Europe", in: D. Soen, F.A. Lazin & Y. Neumann (eds.), *Cities, Communities and Planning in the 1980s*, Aldershot 1984, pp. 155-201

את דרך הקמתן, מנתח את הגורמים שהשפיעו על התפתחותן ופעילותן ועומד על ההישגים שהשיגו ועל הבעיות שעוררו.

ואלה טיעוני העיקריים:

א. המינהלות הוקמו על-מנת להתמודד עם בעיות עירוניות של שליטה, ניהול, אספקת שירותים וארישות וניכור המאפיינות את העיר הישראלית.

ב. התפתחות המינהלות ויכולתן להתמודד עם הבעיות הושפעו מגורמים מספר: תלות השלטון המקומי בשלטון המרכזי, מערכת יחסי-הכוחות בין השלטון המקומי לציבור, מערכת התפיסות והנורמות המקובלות בשלטון המקומי ועמדות הציבור.

ג. המינהלות השיגו הישגים רבים בתחומי הפוליטיקה, המינהל ואיכות החיים העירוניים, אך גם עוררו הרבה קשיים חדשים.

המאמר מבוסס על מחקר פעיל, שנערך בין שנת 1989 לשנת 1993 על-ידי צוות מפתחים וחוקרים מ"מכון ירושלים לחקר ישראל". הצוות פעל בחמש ערים: ירושלים, תל-אביב, ראשון-לציון, לוד ורמלה. לשם ביסוס הממצאים שנאספו איעזר גם במיסמכים, בקטעי עתונות ובהתבטאויות של קובעי המדיניות ושל מנהיגי המינהלות וכן בנתוני סקר, שנערך במאוס 1993 במינהלות חמש הערים.

סקירה תיאורטית

דנטה ורגוניני טוענים, שהקמת המינהלות היא תשובה על משבר פוליטי-כלכלי ומינהלי הפוקד את השלטון המקומי.⁵ המשבר הפוליטי-הכלכלי בא לידי ביטוי בהיחלשות הלגיטימציה של השלטון בשל העדר המשאבים הנחוצים לסיפוק צורכיהם של התושבים וציפיותיהם. בישראל, כמו במדינות מערביות אחרות, הועמק המשבר הכלכלי-הפוליטי בשל משבר מדינת-הרווחה, כלומר, בשל הקיצוצים בתכניות חברתיות ובשל הנסיגה המתמשכת במעורבות הממשלה בנושאים חברתיים.⁶ המשבר הניהולי בא לידי ביטוי בתוססה-יכולת של המינהל העירוני לתפקד כראוי, לחוש את צורכי התושבים ולספק את השירותים הדרושים. על-פי השקפה זו תפקידן של המינהלות הוא לסייע ביצירת הסכמות בין השלטון לציבור על-ידי הפגת מתחים פוליטיים, כלכליים ומינהליים.

גורם נוסף שיש בו כדי להסביר את הופעת המינהלות הוא התמורות המתחוללות בחברה האזרחית. מאמצע שנות השישים חל גידול ניכר במעורבות הציבור בעניינים מקומיים, ובמיוחד בנושאים הקשורים באיכות החיים. ביטוי בולט למגמה זו הוא המיגוון הרחב של ארגונים מקומיים שהופיעו בעיר בשנים האחרונות: ועדים שכונתיים, קבוצות-לחץ, תנועות חברתיות, ארגונים אד-הוק לבעיות מקומיות וועדי-היגוי בשכונות שיקום. המיפגש בין המשברים המתחוללים במדינה לבין התמורות המתחוללות בחברה יצרו תשתית מתאימה להקמת המינהלות. ביסודו

5 ראה: B. Dente & G. Regonini, "Urban Policy and Political Legitimation – The Case of Italian Neighborhood Councils, Recent Changes in Urban Politics", *International Political Science Review*, 1:2 (1980), pp. 187-202

6 ראה: א' דורון ור' קרמר, מדינת הרווחה בישראל, תל-אביב 1992.

של דבר נועדו המינהלות לשרת גם את השלטון המוניציפאלי וגם את החברה העירונית. השלטון היה מוכן לאפשר השפעה לתושבים וכך להבטיח את מימוש האינטרסים העירוניים. מינהלות שכונתיות הוקמו בערים שונות בארצות-הברית, בקנדה, באיטליה, בהולאנד, בבלגיה, באנגליה ובסקוטלנד. באיטליה נתקבל בשנת 1978 חוק בדבר הקמת ממשל שכונתי בערים. בהולאנד הוקמו בכמה ערים עיריות-משנה, ובבריסל שימשו המינהלות בסיס לפתרון הניהול של עיר מפוצלת מבחינה אתנית. הספרות התיאורטית והאמפירית הדנה במינהלות עוסקת בעיקר ברפוסטיה-העבודה המשותפים ובאספקה המשותפת של שירותים שהתפתחו בין המינהלות לבין השלטון המקומי.⁷ לדעת ג'ייקובס מתקדמת העבודה המשותפת בנושאים פראגמאטיים (איכות השירותים ואיכות הסביבה), בנושאים אתיים (זכויות האזרח בעיר) ובנושאים פוליטיים (עוצמת השלטון).⁸ העיסוק בתחומים אלה מבטא התרחקות רעיונית ופוליטית מנושאי המחאה של שנות השישים והשבעים. את מקום בעיות העוני, הצדק החברתי והחלוקה מחדש של המשאבים, שעמדו במרכז הפוליטיקה העירונית של שנות השישים והשבעים, תפסו בשנות השמונים והתשעים שאלות עירוניות הנוגעות לכלל הציבור. שאלות אלו מתייחסות לאיכות שירותי החינוך, החברה והתשתית, והן מעניינות את כלל האוכלוסייה העירונית. בד בבד הועלו ערעורים על מקומה של המדינה בתחום התכנון הפיסי והחברתי, והודגשה זכותם של האזרחים להביע את דעתם בנושאים עירוניים, להתארגן ולהשתתף בקביעת מדיניות הנוגעת לסביבתם.

העבודה המשותפת באה לידי ביטוי בתהליכי ביזור ובפיתוח דימוקראטיה של השתתפות.⁹ הביזור משקף גישה מינהלית או פוליטית של האצלת סמכויות מן הרשות המקומית על המינהלות, והוא מתבטא בחלוקת סמכויות בין שתי המערכות ובעיגון ההאצלה בהסכמים, בתקנות ובחוקים. טיפוח דימוקראטיה של השתתפות פירושו מעורבות נציגי המינהלות בתהליכי קבלת החלטות והגברת השיח בין השלטון לציבור.

לדעת ריץ' תרמו המינהלות בערי ארצות-הברית להגברת יעילותו של השלטון המקומי ולהגדלת השוויוניות בעיר.¹⁰ במחקר זה אציג את האינטרסים שהנחו את הקמת המינהלות בארץ, אנתח את דגמי התפתחותן ואת הגורמים שהשפיעו עליהן ואברר את תוצאות פעילותן.

הבעיות והאינטרסים שהביאו להקמת המינהלות בישראל

היוזמה לפיתוח המינהלות בערי ישראל נולדה על-פירוב מחוץ למימסד. מורים ותלמידים של בית-הספר לעבודה סוציאלית פיתחו את הרעיון בדבר המינהלות בירושלים ושכנעו את ראש

7 ראה: S.L. Percy, "Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services", *Urban Affairs Quarterly*, 19:4 (1984), pp. 437-446

8 ראה: B.D. Jacobs, *Fractured Cities*, London 1992

9 ראה: ש' חסון, "דמוקרטיה עירונית בירושלים", בתוך: מכון ירושלים לחקר ישראל, כ"ה שנה לאיהוד העיר – פרקים בגאוגרפיה עירונית של ירושלים, ירושלים 1993.

10 ראה: R. Rich, "Neighborhood-Based Participation in the Planning Process – Promise and Reality", in: R.B. Taylor (ed.), *Urban Neighborhoods – Research and Policy*, New York 1989

העיר לאמץ את הרעיון. צוות "מכון ירושלים לחקר ישראל", שעסק במחקר ובפיתוח מינהלות, בשיתוף עם המחלקה להתחדשות השכונות בסוכנות היהודית, הפיץ את הרעיון לערים רמלה, לוד ובאר-שבע. לאחר-מכן פעל צוות "מכון ירושלים" להפצת הרעיון בתל-אביב ובארשון-לציון. את הצוותים היוזמים הנחו ארבע מטרות: קידום הדימוקראטיה העירונית, ביזור סמכויות, שיפור איכות החיים של התושבים וייעול פעילותה של המערכת העירונית.¹¹ היוזמה אמנם נולדה מחוץ למימסד, אלא שהשתלבה בנטיות שרווחו ברשויות, ובראש ובראשונה חיפוש דרכים חדשות של שיתוף-פעולה בין הרשות לציבור.

החיפוש אחר דרכים חדשות התעורר בשל בעיות של שליטה וניהול בעיר. בעיות אלו היו גורם מרכזי, אף-כי לא גורם יחיד, להקמת המינהלות. הדבר שאיפשר בסופו של דבר את הקמת המינהלות היה רצונו של ראש הרשות לאמץ את הרעיון ולאשר את יישומו במערכת העירונית. בסעיף זה אדון בבעיות שעמדו ביסוד הקמת המינהלות ובאינטרסים שהנחו את מקבלי ההחלטות. בעיות של שליטה וניהול הן שעמדו ביסוד הקמתן של המינהלות בערי ישראל. ואולם, אופי הבעיות היה שונה בכל עיר ושיקף את התנאים הפוליטיים, הדימוגרפיים והחברתיים המקומיים. הבעיה המרכזית בירושלים, למשל, היתה כיצד לשרת עיר שבה הפערים הלאומיים, התרבותיים והחברתיים עלולים לשבש את פעולת המערכת העירונית ואף לפצלה. בעיה זו הוחרפה בשל הקמת שכונות חדשות וגדולות בטבעת החיצונית של העיר. בשכונות אלו לא הושלם פיתוח התשתית הפיסית והחברתית, והדבר הגביר את הביקורת על הרשות המקומית. טדי קולק ראה במינהלות אמצעי לספיגת ביקורת, ליישוב מחלוקות ולחיוזוק השליטה העירונית בפריפריה. קולק גרס, כי באמצעות ביטוי תרבותי וניהול עצמי של הקהילות השונות אפשר יהיה ליצור "סולידאריות על בסיס עשייה יומיומית משותפת".¹² האינטרס העיקרי של ראש העיר היה להבטיח באמצעות המינהלות את תחושת ה"ביחד", לטפח את הסולידאריות וההארמוניה בעיר, ובדרך זו לשמור על שלימות המערכת ועל מעמדה של ירושלים כעיר מאוחדת בריבונות ישראלית.¹³

הבעיה המרכזית בתל-אביב היתה כיצד לספק שירותים לעיר גדולה, שבה נוצר נתק בתקשורת בין התושבים לשלטון, והמינהל העירוני מתקשה בה להיענות באופן מעשי לצורכי התושבים. האינטרס של ראש העיר ושל מנכ"ל העירייה היה להגדיל את היעילות המינהלית של הרשות, להפחית מחלוקות, לשכלל את מערכת אספקת השירותים ולשפר את התקשורת בין הציבור לשלטון. ביטוי בולט לאינטרסים אלה נתן ראש העיר כאשר הורה בישיבת הנהלת העיר: "בואו נשים יד על הלב, אנחנו בנושא של שיתוף התושבים לוקים".¹⁴ מנכ"ל העירייה התייחס גם

11 איגוד העובדים הסוציאליים בירושלים, "הצעה לארגון כוללני של שירותי רווחה מקומיים שכונתיים", ירושלים 1977; ש' חסון, מינהלות שבונתיות בירושלים, ירושלים 1989.

12 ראה: T. Kollek, "Sharing United Jerusalem", *Foreign Affairs*, 67 (1988), p. 76; ט' קולק, ירושלים (מקומון), 26 באפריל 1991.

13 ראה: ש' חסון ול' זלצברגר, "המינהלות השכונתיות בירושלים – גלגולו של רעיון", עיר ואזור, 19–20 (1989), עמ' 75–90.

14 פרוטוקול של ישיבת הנהלת עיריית תל-אביב כ"4 במארס 1990.

לאינטרס הניהולי והגדיר את מהות המפעל באופן זה: "ייעול הקצאת השירותים, קשר עם התושבים והתארגנות לתקופת חירום".¹⁵

המניע להקמת המינהלות בראשון-לציון היה הקושי בניהול העיר. בעקבות הגידול המהיר של העיר ופיתוח פרברי מגורים חדשים הועלו תביעות ובקשות מצד האוכלוסייה החדשה, שהרשות התקשתה להתמודד אתן באופן יעיל. האינטרס של ראש העיר היה לפתח רשת של מינהלות, שתרכז מידע על התושבים החדשים, תעמוד על צורכיהם, תספק שירותים שוטפים, תעסוק בענייני הפיתוח ותיענה לצורכי התושבים ולשאיפותיהם. המינהלות בראשון-לציון לא נתפסו כהמשך למפעל השיקום, אלא כתמריץ וכסיוע למתיישבים החדשים, רובם בני המעמד הבינוני, שיצאו מתל-אביב, מחולון ומבת-ים וחיפשו איכות מגורים גבוהה יותר. אינטרס נוסף של ראש הרשות היה לקדם מפעל חברתי חדש, שיגביר את הפופולאריות של הרשות ויקדם את סיכוייה לזכות בבחירות המוניציפאליות. בישיבת הנהלת העיר, שהתקיימה ב-4 בנובמבר 1990, הסביר ראש העיר, כי המטרה של הקמת המינהלות היא פוליטית וניהולית – לבוא לציבור עם בשורה חדשה והישגים כדי לזכות באמונו.

הבעיה ברמלה היתה ריחוק בין נותני השירותים לתושבים ובעיה פוליטית פנימית: הקושי לשלוט במערכת המוניציפאלית. ראש העיר, שהיה חדש בתפקיד, עמד מול מנהלי אגפים ומחלקות ותיקים, שלא קיבלו את מרותו. המנהלים, שאחריהם מהם פיתחו קשרים ענפים עם חברי המועצה, התערבו בנושאים פוליטיים, יצרו בריתות עם פוליטיקאים, התנגדו למינוי מנכ"ל עירוני, ולעתים קרובות פעלו בניגוד להנחיותיו של ראש העיר. ראש העיר, שהתקשה לנווט את המערכת, ראה במינהלות אמצעי לפתרון בעיות השליטה הפנימית ודרך נאותה לפתרון בעיות התקשורת עם הציבור. באמצעות הקשר הישיר עם נציגי המינהלות קיווה לעקוף את הביורוקרטיה העירונית, להפעיל עליה לחץ ולזכות בתמיכת הציבור.

הבעיות בלוד היו מורכבות: נתק בין נותני השירותים לתושבים, עומס הפעילות על ראש הרשות בשל מעורבותו הרבה בחיי העיר וחשש מפני גורמים מתחרים, שהיו עלולים לקרוא תיגר על ראש העיר. בעיני ראש העיר היתה הקמת המינהלות אמצעי לייעול השירותים ולסינון פניות, להחזקת האצבע על הדופק ולשמירה על מעמדו הסמכותי. בפגישה מסכמת לאישור הקמת המינהלות השכונתיות בלוד, שהתקיימה ב-18 בפברואר 1990, עמד ראש העיר, מקסים לוי, על היתרונות הגלומים בבזיון הכוח לשכונות: שירות יעיל יותר על-ידי קירוב השירותים לתושבים, גמישות רבה יותר בהעסקת כוח-אדם (עובדים קהילתיים ונותני שירותים חברתיים) על-ידי הצבתו בשטח, סינון והקטנת הפניות והטענות אל ראש העיר ובקרה מסודרת של הבעיות והצרכים המקומיים. ראש העיר גם הזהיר מפני שימוש במינהלות כקשר-קפיצה פוליטי ואמר: "התנאי למעורבות תושבים במינהלות, שהתושבים לא ינצלו את מעורבותם כקשר קפיצה פוליטי".¹⁶

מעל לאינטרסים המינהליים והכוחניים, הגברת כושר הניהול, השליטה בעיר ובניית עוצמה

15 ראינו עם מנכ"ל עיריית תל-אביב ב-5 בדצמבר 1992.

16 דברים שאמר מקסים לוי במיפגש עם עובדי העירייה ב-7 בנובמבר 1989.

אישית כלפי פנים וחוץ נפרשה אידיאולוגיית-על: "פיתוח דימוקראטיה עירונית". טדי קולק כתב, שירושלים היא עיר פלוראליסטית בעלת מירקם אתני-חברתי שברירי, שאין לתושביה מסורת של תרבות דימוקראטית מודרנית.¹⁷ באמצעות ביטוי תרבותי וניהול עצמי של הקהילות השונות אפשר יהיה, לדעתו, לפתח את הדימוקראטיה המקומית, להצמיח מנהיגות ולעורר אחריות מקומית. ראש עיריית תל-אביב, שלמה להט, הדגיש את ההיבט הדימוקראטי של שיתוף התושבים:

רבותי, כאשר עובדים עם בני אדם מוכרחים להיות בנויים, מבחינה נפשית, לשמוע, להאזין להם [...] בסך הכול צריך לשמוע אותם. בסך הכול כאשר מקשיבים לבני אדם מגיעים לתוצאות טובות יותר [...] בשיטה של הרובע תהיה לנו מערכת יותר טובה.¹⁸

גם ראש עיריית לוד עמד על החשיבות שבמעורבות התושבים:

שיתוף התושבים בכל העיר בתהליך השיקום וההתחדשות והתוויית מדיניות מותאמת לצורכי התושבים יגבירו את שביעות הרצון של התושבים ואת ההסכמה למדיניות העירונית. התושבים ילמדו לקחת אחריות.¹⁹

עם הקמת המינהלות התעוררו אינטרסים נוספים: התושבים רצו להשיג משאבים, סמכויות ועוצמה אישית. בעלי תפקידים בכירים רצו לצבור עוצמה פוליטית במערכת הפנימית של הרשות ובמערכת החיצונית של העיר. אינטרסים אלה אמנם לא השפיעו על ההחלטה להקים מינהלות, אך במידה רבה עיצבו את התפתחותן.

הקמת המינהלות

על-מנת לפתח את המינהלות הוחל בשינוי ארגוני ברמת השטח וברמה העירונית. ברמת השטח הוקמו מינהלות, ואילו ברמה העירונית פותחו מפות עירוניים, האחראיים לפיתוח המינהלות.

המינהלות ברמת השטח

עד היום הוקמו 34 מינהלות ב-5 ערים. בירושלים, שבה הוחל בהקמת מינהלות בשנת 1980, פועלים 13 מינהלות ומינהלים קהילתיים. המינהלים הקהילתיים משלבים תפקידים מוני-ציפאליים של מינהלות ושירותים של מרכזים קהילתיים בתחומי החברה, הנוער, הספורט והחינוך הבלתי-פורמאלי. המינהלים הקהילתיים רווחים בעיקר בירושלים ובלוד. בשנת 1989 הוחל בהקמת מינהלות בלוד וברמלה; ברמלה פועלות 6 מינהלות שכונתיות, ובלוד – 7 מינהלים קהילתיים. בתל-אביב הוחל בהקמת מינהלות בשנת 1990, והיום פועלות בה 3 מינהלות רובע,

17 ראה: קולק, "ירושלים המאוחדת" (לעיל, הערה 12).

18 ראה לעיל, הערה 14.

19 ראה לעיל, הערה 16.

המאגדות בתוכן שכונות מספר. בראשון-לציון, שבה החלה הקמת המינהלות בשנת 1992, הוקמו 4 מינהלות רובע ומינהלת איזור קארוואנים. המינהלות משרתות 3,000–4,000 תושבים בערים כמו לוד ורמלה ו־30,000–40,000 תושבים בירושלים ובתל־אביב.

המינהלות מורכבות מצוות מקצועי וממתנדבים, וכך הן משקפות את המיפגש בין השלטון לציבור. מן הצד האחד המינהלות הן שלוחה קרמית של הרשות; הן 'פועלות' באישור הרשות ובמימונה, וכל הצוות המקצועי מממן על־ידי הרשות המקומית ומועסק על־ידיה. מן הצד האחר המינהלות הן שלוחה של הציבור, והן שואבות את כוחן מן הלגיטימציה הציבורית וממעורבות הציבור. מול המשאבים והצוות המקצועי שמעמיד השלטון לרשות המינהלות עומדות הבחירות של יושבי־ראש הוועדות והבחירות לוועד־המנהל. המשאבים משקפים את השפעתו של השלטון, ואילו הבחירות של הנהלת המינהלת – שהשתרשו בתרבות הפוליטית בירושלים, אך עדיין לא קנו שכיחה בערים אחרות – הן ביטוי מהותי לקבלת לגיטימציה מן הציבור ולמעמדו המוכר של הציבור כגורם מוביל במינהלת.

בתחילת דרכן של המינהלות הביאה שניות זו לתביעות מנוגדות מצד השלטון והציבור והטילה עומס כבד על הצוות המקצועי, המוצא את עצמו בין הפטיש לסדן. בשלבים מתקדמים יותר של התפתחות המינהלות מתחיל להיווצר מרחב־ביניים, שבו מתאפשר מיפגש מעניין בין שני הצדדים, כאשר הצוות המקצועי משמש גורם מסייע בפיתוח המיפגשים.

על־פי העקרונות שהתגבשו במינהלות מסורה התוויית המדיניות בידי התושבים, ואילו תפקיד הצוות המקצועי הוא תפקיד מבצע, מייעץ ומנחה. בפועל מעורב הצוות המקצועי בהתוויית המדיניות, ובמינהלות הצעירות הוא אף ממלא תפקיד מוביל ומנהיג. הרכב הצוות המקצועי שונה בכל עיר, בהתאם לגודל המשאבים הזמינים. בירושלים ובתל־אביב הצוות כולל מנהל מינהלת, מפתח חברתי, מפתח פסי ועוזר מינהלי. ברמלה ובראשון-לציון כוללת המינהלת רק מנהל. בלוד ממלא מנהל המתנ"ס גם את תפקיד מנהל המינהלת, ולידו מסייעים עובד קהילתי ורכזים. מבחינה ארגונית מורכבת כל מינהלת מוועד־מנהל ומוועדות תחומים. הוועד־המנהל, שהוא ליבת המינהלת, מורכב מתושבים מתנדבים – שיש להם רוב בוועד־המנהל – מנציגי נותני שירותים מקומיים ומנציגי יחידות העירייה. בראש הוועד־המנהל עומד יושב־ראש, המייצג את תושבי השכונה. תפקידי הוועד־המנהל כוללים: התוויית מדיניות, ייצוג התושבים לפני השלטון המקומי והמרכזי, אישור תכניות שהועלו בוועדות התחומים ויישוב מחלוקות. ועדות התחומים מורכבות מנציגי התושבים, מנותני השירותים ומבעלי תפקידים עירוניים הפועלים במקום. הוועדות עוסקות באיכות הסביבה, בחינוך, בחברה ובקהילה. הוועדות עוסקות בנושאים אלה: יצירת תכניות־עבודה שנתיות, תיאום בין נותני השירותים השונים וגיבוש תכניות־עבודה משותפות, יזום ופיתוח שירותים חדשים או שירותים משלימים לקיימים ויישוב מחלוקות.

המטות ברמה העירונית

על־מנת לפתח את המינהלות הוקם בכל עיר מטה עירוני. המטה עוסק בפיתוח המבנה הארגוני, בהגדרתם של תפקידי המינהלות ובחלוקת העיר לאזורי מינהל. כמו־כן עוסק המטה באיזון המינהלות, מלווה את פיתוחן ומטפל בהכשרה ובהדרכה. במרוצת הזמן התפתחו אחרים מן המטות למוקדי מיפגש בין הציבור לשלטון, ונדרונו בהם נושאים כלל־עירוניים, כגון: תקציב המינהלות,

קשרי העבודה בין המינהלות לעירייה, תכניות הכשרה, תכניות פיתוח ארגוני ותכניות עירוניות כלליות למינהלות. פרט לחמש השנים הראשונות בירושלים לא היו המטות גורם מתווך בין הציבור לשלטון, אלא גורם מפתח ומלווה. פניית המינהלות אל השלטון היא ישירה. ואולם, כאשר המדובר במינהלות חדשות או במינהלות הנקלעות למחלוקת, המטה משמש גורם מפשר ומתווך. מטות מפותחים וממוסדים קיימים בירושלים ובלוד. בירושלים הקימו העירייה והג'וינט בשנת 1980 את "האגודה לקידום מינהלות שכונתיות". עם איחוד המינהלות עם המתנ"סים בעיר הוקמה "החברה הירושלמית המאוחדת". בירושלים ניהלו נציגי המינהלות מאבק על ייצוגם במטה והגיעו בו לרוב. גם לאחר איחוד המינהלות עם המתנ"סים והקמתה של חברה חדשה עדיין מהווים נציגי השכונות כמחצית מכלל החברים בהנהלת המטה העירוני, ויש להם אפשרות להשפיע במידה רבה על פיתוח המפעל. בלוד הוקמה "החברה הסוכנותית למוסדות חינוך", המרכזת את כל פעילות המינהלים הקהילתיים בעיר. ברמלה הוקם מטה הפועל באופן ספוראדי. המטה אינו ממוסד, אינו שולט בתקציבים, וזיקתו למינהלות מעורפלת. לפעילי המינהלות יש משקל רב גם במטות שבלוד וברמלה, ויחד עם פקדי הרשות הם הנותנים את הטון בישיבות המטה. בתל-אביב ובראשון-לציון לא הפכו המטות למוקדי מיפגש בין הרשות לתושבים. בראשון-לציון התנגד המנכ"ל ליצירת מוקד מיפגש ממוסד בין התושבים לרשות, והפעלת המינהלות נעשת על-ידי אגף עירוני: אגף שיל"ת (שירות לתושב). בתל-אביב הושתתה הקמת מטה ששותפים בו התושבים בנימוק, כי המספר הקטן של מינהלות עדיין אינו מצדיק את קיומו. פיתוח המינהלות בעיר מסור בידי מנכ"ל העירייה, שחילק את העבודה בין שני סגניו. משמעותו של העדר מטה בראשון-לציון ובתל-אביב היא, שאין נערכות פגישות מסודרות בין נציגי הציבור לשלטון, אין מפיקים לקחים באופן שיטתי, ואין מגבשים נורמות וכללי עבודה.

מבחינה גיאוגראפית-פוליטית השאלה המרכזית שנאלצו להתמודד אתה המטות היתה: על-פי אלו אמות-מידה יש לחלק את העיר לאזורי מינהל. חסידי השיקול בדבר יעילות מינהלית מצדדים במספר קטן של מינהלות. בדרך זו ניתן ליצור התאמה בין גבולות המינהלות ובין גבולות אזורי השירות של האגפים השונים של הרשות ולפתח שיח יעיל בין נותני השירותים לנציגי המינהלות. חסידי השיקול החברתי, לעומת זאת, מצדדים במספר רב של מינהלות. בדרך זו ניתן ליצור התאמה בין גבולות המינהלות ובין הגבולות הפיסיים-החברתיים של השכונה, לעורר תחושה של גיבוש חברתי ולשמר מבני-כוח ומסורות. הסתירה בין יעילות מינהלית לרגישות חברתית נפתרה בדרכים שונות בערי ישראל. בירושלים, ברמלה ובלוד הועדף שיקול הרגישות החברתית, ולכן הוקמו מינהלות שכונתיות הומוגניות מבחינה חברתית. בתל-אביב ובראשון-לציון, לעומת זה, ניתנה עדיפות ליעילות מינהלית, ולכן הוקמו מינהלות רובע הטרונגניות, הכוללות כמה שכונות בעלות מעמד חברתי שונה. הממצאים האמפיריים עדיין אינם מאפשרים לעמוד על התועלת והעלויות המינהליות של כל דגם. עם זאת מסתמנים קשיים חברתיים רבים בפיתוח מינהלות רובע. הקשיים באים לידי ביטוי בהתנגדויות של תושבים לכיטול ייחורם החברתי, ברצון לשמר מסורות ארגוניות ובקשיים בגיבוש המינהלות.

הקמת המינהלות התנהלה בשלבים מספר:

בשלב הראשון, שלב ההקמה, מילאו מנהל המינהלת והצוות המקצועי תפקיד-מפתח. בשלב זה נלמדו המאפיינים המקומיים, גויסו פעילים, גובש המבנה הארגוני, הוקמו ועדות, והוחל

כפיתוח תכניות עבודה. ביחסי הפנים הושם הדגש בהנחלת הרעיון בדבר מינהל שכונתי ובגיבוש הפעילים לקבוצה בעלת ערכים ויעדים ברורים. ביחסי החוץ הושם הדגש בעיצוב כר לפעילות שתייחד את המינהלת מארגונים אחרים ובהשגת לגיטימציה מצד נותני השירותים, השלטון המקומי והתושבים. על-פירוב היתה הפעילות צרה ונקודתית, לעתים קרובות תוך עימותים עם השלטון המקומי. הדגש הושם בהישגים מידיים, בטיפול בבעיות שוטפות ובפעילויות חברתיות, כגון ארגון מסיבות ואירועים. הקשרים עם השלטון העירוני היו רופפים, לא גובשו קשרי עבודה משותפים עם הרשות, ולמינהלות נועד תפקיד מיעוץ בלבד.

בשלב השני, שלב גיבוש הארגון, החלה לצמוח מנהיגות שכונתית מקרב הפעילים המתנדבים. בשלב זה התפתחו עימותים וקשרים הדוקים יותר בין התושבים לשלטון העירוני. גברו הדרישות להעביר סמכויות ומשאבים למינהלות, הורחב תחום הפעילות, גובשו דפוסי העבודה במינהלות, והוחל בגיבוש תכניות עבודה עם חלק מן המחלקות.

בשלב השלישי, שלב מיסוד הארגון, נערכו בחירות שכונתיות להנהלת המינהלת, מוסדה חלוקת העבודה בתוך המינהלת בין הצוות המקצועי והנבחרים ובין הוועדות, ונוצרו דפוסים ממוסדים של קשרים בין המינהלות לרשות. בשלב זה החלה המינהלת לנהל שירותים מקומיים, ונציגי המינהלות השתתפו בקבלת החלטות בנושאים עירוניים. אחד המאפיינים של שלב המיסוד הוא הכרה גוברת של המינהל העירוני במינהלות והתגברות הלחץ לביזור פורמאלי של סמכויות. המינהלות והמינהלים הקהילתיים בירושלים מצויים כיום ברובם בשלב המיסוד. המינהלות הוותיקות ברמלה ובתל-אביב נמצאות בשלב השני, ואילו המינהלות בלוד ובראשון-לציון הן ברובן עדיין בשלב הראשון.

הגורמים המשפיעים על התפתחות המינהלות

החידוש הפוליטי בפעולת המינהלות לעומת קבוצות-לחץ, תנועות חברתיות וארגונים שכונתיים אחרים הוא העבודה המשותפת עם הרשות. לעבודה המשותפת שני פנים: ביזור סמכויות ומשאבים ושיתוף תושבים בתהליכי קבלת החלטות. שינוי פוליטי כה מרחיק-לכת אינו מתרחש מאליה. הוא מושפע משורה של אילוצים וגורמים: מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, אילוצים כספיים של הרשות המקומית, תפיסות פוליטיות וביורוקרטיות, נורמות של קשרים בין הרשות לתושבים, יחס התושבים לפעילות המקומית ומידת המיסוד של המפעל.

מערכת היחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי התפתחותן של המינהלות הושפעה מן היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. השלטון המקומי, העומד מאחורי היוזמה להקמת המינהלות, מוגבל ביכולתו להאציל סמכויות ומשאבים בשל תלותו הרבה בסמכות ובמשאבים הכלכליים של השלטון המרכזי. גם את מקצת הסמכויות המסורות בירי השלטון המקומי אי-אפשר לבור, שכן החוק הקיים אינו מאפשר לשלטון המקומי להאציל מסמכויותיו על מי שלא הוסמך לכך. פירוש הדבר, שהרשות המקומית, שהוסמכה על-ידי החוק לספק שירותים בתחום המוניציפאלי, אינה רשאית להעביר את סמכויותיה לגוף אחר, אלא לכל היותר להפריט את סמכויות הביצוע. על-פי החוק מוקנית לשרהפנים הסמכות להקים

בתחומי הרשות רובע עירוני או מועצה מקומית בעלת סמכויות מוניציפאליות מסוימות. זאת ועוד, המינהלות אינן יכולות להגיש התנגדויות בתחום התכנון והבנייה, שכן אינן צד משפטי לעניין ואינן גוף מוכר הרשאי להגיש התנגדויות. פירוש הדבר הוא, שגם כאשר הרשות מעוניינת להאציל את מעט הסמכויות המסורות בידה, אין היא יכולה לעשות זאת בלי שינוי בחקיקה על-ידי השלטון המרכזי. ללא שינוי בחקיקה הקיימת ומיסוד מעמדה של המינהלת מבחינה משפטית יקשה מאוד לקדם את התהליך של ביזור סמכויות.

אילוצים כספיים של הרשות המקומית

רשויות מקומיות התומכות במינהל שכונתי עלולות למצוא את עצמן במצב שבו האילוצים הכספיים מונעים מהן לפתח את המפעל. בתחום זה ניכרים הבדלים גדולים בין הרשויות, המשקפים את ההבדלים מבחינת עושר הרשות (גודל בסיס המס). ברשויות מבוססות – כגון ירושלים, תל-אביב וראשון-לציון – אפשר היה לפתח את המינהלות בהיקף רחב יותר מאשר ברשויות מבוססות פחות. בתל-אביב, למשל, שבה ההכנסה הממוצעת לנפש בתקציב הרגיל היא הגבוהה ביותר בארץ (2,128 ש"ח), אוישו המינהלות מיד עם הקמתן בארבעה עובדים, והועמדו לרשותם משרדים. ברמלה, לעומת זאת, המדרגת במקום ה-49 מתוך 67 הרשויות המקומיות מבחינת רמת ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל, לא היו משאבים לפיתוח המפעל. אימוץ הרעיון התאפשר הודות לכספים שנידבה קהילת ניו-יורק במסגרת מפעל התחדשות השכונות. משאבים דלים אלה אפשרו איוש של כל מינהלת בחצי תקן של מנהל. בלוד – המדרגת במקום ה-32 מבחינת ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל והסמוכה למקורות ממשלתיים (ההשתתפות הכללית של הממשלה בתקציב הרגיל היא 46%, לעומת 37% ברמלה) – התאפשר לעירייה להקים רשת של מרכזים קהילתיים ולאייש אותם בעובדים.²⁰

תפיסות פוליטיות וביורוקרסיות

על-אף המגבלות הכלכליות והליגאליסטיות-משפטיות, מסורים בידי הרשות משאבים וסמכויות שניתן לבזרם, ומסביבם ניתן לפתח דפוסים מעמיקים יותר של השתתפות התושבים. מידת הנכונות לבזר ולהעביר סמכויות מותנית אפוא במידה רבה בתפיסות ובערכים של הפוליטיקאים והביורוקראטים וכן באינטרסים הפוליטיים (שמירת עמדות-כוח) והפרוגראמטיים (הגשמת תכניות) שלהם.

בכל הערים נהגה המערכת הפוליטית בחשדנות רבה כלפי המינהלות. בירושלים התריסו כמה נבחרים על מעורבות-יתר של המינהלות בנושאים עירוניים והביעו חשש מפני היווצרות עירייה שנייה.²¹ בתל-אביב הובעה התנגדות נמרצת להקמת מינהלות הרובע מצד כמה פוליטיקאים בכירים. בישיבת מועצת העיר ב-14 במארס 1993 התנגד ממלא-מקום ראש העיר להקמת המינהלות בנימוק, כי תיווצר ביורוקרטיה נוספת לזו של מערכת השירותים הקיימת. בראיון אתו הבהיר, כי עדיף ניהול על בסיס שכונתי, שבו כל שכונה דואגת לעצמה, ואינה יודעת מה

20 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הרשויות המקומיות בישראל – נתונים נוספים", ירושלים 1993.

21 פירוש ראה: חסון (לעיל, הערה 9), עמ' 180.

מקבלת שכונה אחרת. גם בראשון-לציון התנגדו אחרים מן הפוליטיקאים הבכירים למפעל. בפגישה של הנהלת העיר ב־4 בנובמבר 1990 הועלה מיגוון רחב של הסתייגויות מן המפעל. אחד הנבחרים תיאר את המינהלות כ"צרה צרורה" והביע חשש מפני גולם שיקום על יוצרו. נבחר אחר הסתייג מן הדרישות הרבות שיעלו התושבים וציפו את המחלקות. נבחר שלישי הביע חשש ממתן כוח לתושבים, כפי שכבר רואים בוועדי ההורים. נבחרת רביעית טענה, כי בעקבות העברת סמכויות למינהלות מאבדת העירייה מסמכותה.

התפיסות העוינות למפעל לא היו רק מצד הפוליטיקאים. גם מנהלים כלליים ומנהלי מחלקות הסתייגו בדרכים שונות מהקמת המינהלות וביקשו להצר את צעדיהן. המנכ"לים בעיריית ירושלים הסתייגו במשך תקופה ארוכה מן המינהלות ונמנעו מגיבוש דפוסים של עבודה משותפת. המנכ"לים גם נטו להתעלם באורח עקבי מן המטה העירוני שהוביל את פיתוח המינהלות. כאשר צבר המטה כוח, נעשה נסיון מודע לצמצם את כוחו. המנכ"ל הקודם טען, כי יש ליצור גוף חכם ורוזה, ויועץ ראש העיר הזהיר, כי המטה גולש לעניינים עירוניים שאינם בסמכותו. גישה דומה נתגלתה בלוד ובראשון-לציון. בראשון-לציון הזהיר המנכ"ל מפני הפיכת המינהלות לגורם מקצועי, אשר יתחרה עם העירייה. בלוד התנתק המנכ"ל כבר בתחילת התהליך מן המינהלות והבהיר:

הגוף שקובע את המדיניות זה פורום העירייה עם מוסדותיה. הנסיון לאורך שנים בשיקום שכונות מראה, שבסופו של דבר מי שהכריע מה שיהיה היו אנשי המקצוע והמוסדות ולא התושבים.²²

ברמלה, להוציא תקופה קצרה, לא אויש תפקיד המנכ"ל, וההובלה של המטה נמסרה לידי ממלא־מקום ראש העיר. בפועל ריכזה את פעולת המינהלות חברה בצוות פיתוח המינהלות מטעם "מכון ירושלים" והסוכנות היהודית. יוצא דופן מבחינה זו היה המינהל הכללי בעיריית תל-אביב, שתמך ברעיון והושיט לו עזרה חומרית ופוליטית.

לדעת מנכ"ל עיריית תל-אביב מערכת מינהלות הרובע היא תפנית בחשיבה העירונית בכל הקשור בזיקה שבין השלטון לאזרח. עם זאת הבהיר, שהוא מודע להתנגדות שעורר הרעיון:

יש הרבה אינטרסים, שפועלים נגד מינהלות הרובע, עסקונה פוליטית מרמה ח', פקידים ופוליטיקאים. כל אחד רוצה לשמור לעצמו על הנחלה הפרטית שלו.²³

מנהלי המחלקות ברשויות השונות שאפו להגביל את פעילות המינהלות לתחומים זניחים של איסוף מידע ומתן משוב ולהותיר את מערכת קבלת ההחלטות כפי שהיא. הגישה הרווחת היתה להתייחס אל נציגי המינהלות כאל לקוחות שיש להם רשימת צרכים ועדיפויות, ואילו הפתרונות וקבלת ההחלטות מסורים בידי הרשות המקומית. במלים אחרות, הנורמה הביורוקראטית גרסה, כי המינהלות הן לקוחות, אך אינן שותפות בתהליכי קבלת החלטות. עם זאת היו הבדלים ניכרים

22 דברים שאמר מנכ"ל עיריית לוד במיפגש עם עובדי העירייה ב־10 באוקטובר 1989.

23 פגישת עבודה עם מנהלי האגפים ב־11 בפברואר 1992 (רשימות פרטיות של המחבר).

בהתייחסות בין המחלקות השונות. ברוב הערים גילו המחלקות החברתיות – חינוך, רווחה, עבודה קהילתית – התנגדות למינהלות. בירושלים מתנהלת התחרות על השליטה בשכונות. האגף לחברה ולנוער מפתח מרכזים שכונתיים האמורים להתחרות עם המינהלות, והעובדים הקהילתיים המועסקים על-ידי האגף אינם משתפים פעולה עם המינהלות.²⁴ מצב דומה שורר בתל-אביב. כלור התנגד מנהל המחלקה לשירותי חברה ומשפחה (שעזב בינתיים) למינהלות בנימוק, כי עשוי להיווצר ניגוד בין הראייה הכוללת של המחלקה לבין הראייה החלקית של הציבור. נימוק אחר שהעלה היה, כי שיח פתוח בין התושבים לשלטון אינו מתאים לתרבות הצנטראליסטית של לוד. האחראית לגנייהילדים ולגיל הרך הזהירה מפני שיתוף תושבים בקביעת מדיניות, שכן כך מאבדים שליטה. מנהל אחר הזהיר מפני ראייה קצרת-טווח של התושבים:

התושבים תמיד חושבים על השירותים המידיים, ואולי על הטווח הבינוני, ואין להם הכלים לחשוב על הטווח הארוך.²⁵

ברמלה נתגלתה בראשית הדרך עוינות רבה למינהלות מצד מנהלי המחלקות משום שראו במפעל נסיון מצד ראש הרשות לפקח על פעולות המחלקות. במרוצת הזמן חל שינוי בעמדות, נוצר שיתוף-פעולה בין המינהלות למחלקות השונות, ומנהלי המחלקות הכירו בחיוניות המינהלות ובתרומתן.

בעוד שהמחלקות החברתיות גילו בדרך-כלל עוינות למפעל, נטו המחלקות העוסקות בנושאים פסיים של תכנון ושל שיפור פני עיר לשתף פעולה עם המינהלות. מהנדרס העיר בתל-אביב ומנהלים בתחום התכנון והתשתית הביעו תמיכה מפורשת במפעל, העמידו לרשותו תקציבים, ואף עיצבו דפוסים של העברת מידע ושל שיתוף תושבים בתכנון. גם בירושלים תמכו במפעל המחלקות המופקדות על הפיתוח הפיסי והתכנון. ייתכן, כי ההבדל בין המחלקות העוסקות בנושאים פסיים ובין המחלקות העוסקות בעניינים חברתיים נובע ממהות השיח ומן הנושאים שבהם הן עוסקות. מהות השיח היא חברתית, ושלוכים בו תהליכים חברתיים, כגון הפעלה קהילתית, פיתוח מנהיגות, אחריות ודימוקראטיזאציה. באופן מסורתי מצויים נושאים אלה בתחום אחריותן של המחלקות החברתיות, ועל-כן הן מוטרדות וחשות מאוימות על-ידי מה שנתפס כפלישה לתחומן. זאת ועוד, הטיפול באנשים ובקהילות מבוסס על ידע מקצועי "רך", שניתן ללומדו תוך כדי התנסות בעבודה מעשית, ומכאן חששן של המחלקות החברתיות ופטרוניהן במימסד מפני המינהלות. תכנון עירוני וטיפול בתשתית ובמבנים, לעומת זאת, דורש ידע מקצועי "קשה" יותר. מעורבות נציגי המינהלות אינה מערערת את בסיס הכוח של אנשי-המקצוע בתחומי התכנון וההנדסה, ועל-כן יכולים הללו להרשות לעצמם פתיחות רבה יותר כלפי המינהלות.

24 חסון (לעיל, הערה 9), עמ' 190.

25 דברים שאמר מנהל האגף לשירותי משפחה וקהילה בעיריית לוד במיפגש עם עובדי העירייה ב-10 באוקטובר 1989.

בתנאים אלה של "מלחמת-גריילה עירונית", כלשונו של ייטס,²⁶ בין ראשי אגפים ומחלקות, נבחרים ופקידים בכירים נודעת השפעה רבה לתמיכתו של ראש העיר ולמעמדו. באופן כללי היתה העמדה הבסיסית של ראשי הערים אמביוואלנטית. ברמה הגלויה ניתנה תמיכה אידיאולוגית לרעיון בדבר שילוב תושבים וביזור סמכויות. ברמה הסמויה, לעומת זאת, נעשה מעט מאוד לקדם תהליכים של ביזור סמכויות ותקציבים, והובעו פקוקים בערך המפעל ובמחירים הכרוכים בהחזקתו.

טדי קולק הוא דוגמה מובהקת, אולי קיצונית, של אמביוואלנטיות בגישה למפעל. כלפי חוץ העלה על נס את המפעל כדוגמה של דו-קיום בעיר פלוראליסטית. ואולם, בזירת הפנים עשה מעט מאוד כדי לבססו ולהרחיבו. ראש העיר לא התאמץ לאכוף את מרותו על האגפים והמחלקות בעירייה ולא לצמצם להגביר את שיתוף-הפעולה עם המינהלות. התוצאה היא, כי העירייה, כפי שהעיר יועץ ראש העיר דוד רונן, מוסיפה להתנהל כאחוזות פרטיות, ללא תיאום ושיתוף-פעולה עם המינהלות. ראש העיר גם לא התאמץ להרחיב את המפעל וליישמו בקרב האוכלוסייה הערבית, החרדים ושכונות-המצוקה.

גם ראש עיריית תל-אביב, שלמה להט, לא השקיע חשיבה רבה בפיתוח המינהלות, ומגעיו עם הציבור התאפיינו במתח רב. ואולם, ללא תמיכתו של ראש העיר, שחזר ואישר את מחויבותו למפעל, אולי היה העניין מוקפא כליל על-ידי ממלא-מקום ראש העיר. באופן מעשי מיעט להט להתערב במפעל, עסק רק במחלוקות קשות בין המנכ"ל לממלא-מקום ראש העיר, תמך בעמדת המנכ"ל ונמנע מארגון מחדש של השירותים החברתיים כדי להתאימם למצב החדש. ראשי הערים בלוד וברמלה גילו גישה שונה של התעניינות ואיכפתיות, וברמלה ראש העיר אף היה מעורב ממש במתרחש במפעל המינהלות. הסיבה לכך נעוצה בגודלן של שתי הערים. אלו ערים קטנות – מעין פרבר עירוני בקנה-המידה של ירושלים ותל-אביב – ותדירות המיפגש בין ראש הרשות לתושבי העיר רבה מאוד. המיפגשים האינטנסיביים מונעים ריחוק, יוצרים הזדמנויות להעלות בקשות שונות ומקטינים את הצורך בגורמים מתווכים.

ראשי הערים מעורים היטב בחיי החברה בעיר, מכירים את הדמויות המרכזיות, לשכתם פתוחה לכל נצרך, והם ערים לכל התארגנות העלולה לקרוא תיגר על מנהיגותם. נתונים אלה מקנים למינהלות משמעות פוליטית רבה, המייחדת את הערים הקטנות מן הערים הגדולות. מן הצד האחר יוצרות המינהלות הזדמנויות, ומן הצד האחר הן מעוררות חשש מתמיד מפני ערעור כוחה של המערכת השלטת. לפיכך נוקטים ראשי הערים איסטרטגיה כפולה: תמיכה מוצהרת בדבר-בבד עם פיקוח הדוק באמצעות מקורבים השתולים בעמדות-מפתח, ולעתים אף באמצעות מדרווחים מקומיים.

עמדות הציבור

הציבור גילה גישה דו-ערכית למינהלות. מן הצד האחד נתקבל הרעיון בחוסר-אמון ובחשש מצד הציבור, ואילו מן הצד האחר נתפסו המינהלות כהזדמנות להשיג משאבים, ואף כקרקע-פריצה לעמדות-כוח מקומיות ועירוניות.

במיפגשים עם התושבים נתגלה חוסר־אמון במערכת העירונית, ובמיוחד בראשי הערים, ובא לידי ביטוי רגשי תסכול, שמקורם במגעים בלתי־מוצלחים עם הרשות בעבר. בסקרים שנערכו בשכונות תל־אביב הובעה הסתייגות מן היוזמה לשתף תושבים שמקורה במימסד, והועלו חששות מתמרון התושבים והטמעתם במערכת הבירוקראטית הקיימת. ככל המקומות הטילו התושבים ספק בכנות כוונתם של ראשי הערים לקדם תהליכים של הידברות ועבודה משותפת והצביעו על שורה ארוכה של הבטחות שלא קוימו, ליקויים שלא תוקנו, קיפוחים ואי־סדרים. לדוגמה: במיפגש עם פעילים בלוד, שהתקיים ב־28 באוקטובר 1990, הצביעו התושבים על "חוסר תקשורת ואי קיום הבטחות מצד המערכת העירונית, המובילים לאי אמון של התושבים".²⁷ טענה זו, שחזרה ונשנתה בערים השונות, סויגה בלוד בקביעה, כי "ראש העירייה נענה ומסייע לתושבים, וזה נותן הזדמנות למינהלת". גם בהמשך פיתוח המפעל לא מיתנו התושבים את הביקורת והתריסו, שאין מעבירים סמכויות ומשאבים להגשמת היעדים שהוצבו למינהלות. לצד הקשיים ראו התושבים כמה יתרונות במפעל:

הצמחת מנהיגות, תכנון ופעולה עקבית, דו־שיח שוטף עם המערכת העירונית, ומעורבות מתמדת בתכנון, בסיס רחב לפעילות, קשר עם התושבים והזדמנות לבניית אמון בין הציבור לשלטון.²⁸

אחד המנהיגים של התושבים היהודים בעיר העתיקה ברמלה ניסח את התועלת הטמונה במפעל באופן זה:

אם כל זה יתחיל להתבצע הלכה למעשה ברמלה, הרי הרווח הוא שלנו, כתושבים. יהיה מצב בו הכוח שלנו יתעצם [...] הכוח הפוליטי שלנו גם יתעצם.²⁹

היחס השלילי או התומך השתקף בדרך פעולתם של התושבים. רבים מן התושבים נותרו אדישים, העדיפו להימנע מפעולה, ביקרו את המינהלות, ובאופן כללי הדירו את רגליהם מפעילות במינהלות. סקרים שנערכו במינהלות ירושלים העלו, שרק 10% מן התושבים היו מעורבים אי־פעם בפעילות המינהלות. מספר הפעילים במינהלות הוא 10–20 בערים הקטנות ועד 100 בערים הגדולות. שיעור ההשתתפות בבחירות למינהלות בירושלים היה יותר מ־20%, לעומת 50% במינהלות ברוטרדם. ממצאי מחקרים במקומות מספר הראו, כי הפעילים במינהלות אינם חתך משקף של האוכלוסייה המקומית. על־פירוב זוהי עילית בעלת רמת השכלה ומעמד מקצועי גבוה מקרב האוכלוסייה המקומית. כפי שהראה מחקר מפורט בשכונת רמות, עילית זו רגישה יותר לבעיות השכונה מאשר שאר התושבים ונוטה לפתח פעילות מקומית מקיפה יותר מכפי שרוצים יתר התושבים.³⁰

27 דברים שאמרו פעילים בלוד במיפגש שהתקיים ב־28 באוקטובר 1990.

28 שם.

29 דברים שאמרו פעילים ברמלה במיפגש שהתקיים ב־11 בנובמבר 1991.

30 ראה: ש' חסון ונ' שחורי, מינהל קהילתי, ירושלים 1991.

תוצאות הפעולה

תוצאות פעולתן של המינהלות ניכרות בתחום הפוליטי והמינהלי, בענייני שירותים ובחיי היומיום. בכל התחומים הביאה פעילות המינהלות להישגים, אך גם עוררה קשיים ויצרה בעיות חדשות.

ביטויים פוליטיים

הקמת המינהלות חוללה שינויים משמעותיים בכללי השיח בין השלטון המקומי לציבור. בעבר היה רק מגע נקודתי, שטחי וקצר-טווח בין השלטון לנציגי הארגונים הקהילתיים, ואילו עתה נוצר מיפגש רחב ועמוק יותר. עתה, שלא כבעבר, שולב הציבור בתהליכי קבלת החלטות בתחומים רחבים, החל בטיפול בנושאים שוטפים וכלה בהשתתפות בתכנון ובפיתוח לטווח ארוך. העבודה המשותפת לנציגי התושבים ולנציגי הרשות תרמה תרומה משמעותית לחיזוק הדימוקראטיה העירונית, שכן הבהירה, כי דימוקראטיה עירונית אינה מתמצית רק בהצבעה בבחירות, אלא אף בשיח שוטף בין השלטון לציבור גם לאחר הבחירות. באופן זה הוכרה זכותו של הציבור לעצב את סביבתו לא רק באמצעות הצבעה אחת לחמש שנים, אלא גם באמצעות מעורבות רחבה ומתמשכת בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לגורלו. זו תפיסה חדשה של דימוקראטיה עירונית, הממזגת היבטים ייצוגיים והיבטים של השתתפות.

ברוב הערים משמש המטה העירוני זירת מיפגש עיקרית בין בעלי התפקידים המרכזיים, הפוליטיקאים ונציגי הציבור. במסגרתו פיתחו נציגי המינהלות בירושלים אמות-מידה לתקצוב המינהלות, באופן שיימנעו מאבקים בין השכונות. המטה בירושלים פיתח דרכי מדיניות באשר לאופי האיחוד בין המינהלות למתנ"סים ומנע שחיקה בייצוג המינהלות. במסגרתו הועבר ידע בין הצוותים וגובשו עמדות בנושאים כלל-עירוניים, כגון תכנון צפון העיר או ההסתייגות מהריסת בתים בבית-חנינא. המטה גם גיבש תכניות הכשרה והדרכה ותכניות לגיוס משאבים והתערב בסכסוכים מקומיים כאשר נתבקש לעשות זאת על-ידי התושבים.

על-אף ההישגים התעוררו כמה בעיות מהותיות בפיתוח הדימוקראטיה העירונית. בירושלים הוגבל המפעל לשכונות המעמד הבינוני היהודי, ורוב השכונות הערביות, שכונות החרדים ושכונות-המצוקה נותרו מחוצה לו. בתל-אביב בולט העדר יישומו של המפעל ביפו, שבה מרוכזת האוכלוסייה הערבית בעיר. ברמלה אמנם הוקמה מינהלת באיזור האוכלוסייה הערבית בעיר העתיקה, אך ראש העיר וממלא-מקומו התעלמו ממנה תקופה ארוכה, ובמשך שנתיים לא ביקרו בה ולו פעם אחת.

מבחינת קידום הדימוקראטיה העירונית גם מטריד מיעוט משקלם של הנבחרים העירוניים במטות העירוניים. בדרך-כלל הוגבלה נציגות הנבחרים לראש הרשות או לנבחר נאמן שמינה לעומת זאת שותפו במטה מנהלי המחלקות. ברמלה שותפו באורח קבוע מנהלי מחלקת החינוך, המחלקה לשיפור פני העיר, המחלקה לנוער, ספורט וחברה ומחלקת התברואה. בירושלים אין בחברה המאוחדת כל ייצוג לנבחרים פרט לראש העיר, ונציגי השלטון הם פקיד עירייה ופקיד החברה הארצית למתנ"סים. בסופו של דבר, דחיקת רגלי הנבחרים הופכת את המינהלות למעין מפעל-חסות של ראש הרשות ומביאה לזיהוין עם הסיעה השלטת ברשות. בתמיכה מלאה של ראשי הערים נטלו את מקום הנבחרים פקידים עירוניים. הם המקיימים מגע עם הציבור, נעתרים

לפניותיו, ובדרך זו, אולי בשיתוף בלתי-מודע של הציבור, הם תורמים לפיתוחה של דימוקראטיה ביורוקרטית בעיר הישראלית. נכשל נסיון של נציגי המינהלות בירושלים להרחיב את ייצוג הנבחרים ולקדם את השיח בין נציגי התושבים לנציגים העירוניים. ראש הרשות התנגד בתואנה, כי הנבחרים, לרבות חברי רשימתו, אינם נאמנים, אין לסמוך עליהם, ויש להם סולם-עדיפויות נסתר.

הרחקתם של הנבחרים מזירת המיפגש העיקרית עם מנהיגי הקהילות היא עדות ברורה למעמדם הרעוע של הנבחרים ברשויות ולקשר הרופף בינם לבין נציגי הציבור. זו גם עדות, שתפיסת ראשי הערים את המינהלות מוכתבת במידה רבה על-ידי שיקול כוחני, שביסודו הרחקת יריבים או מתחרים מעמדות-כוח. הנימוק שהעלו קולק ומקורביו שלפיו מונעת הרחקה זו פוליטיזאציה של המפעל מעיר על הטוען לא פחות מאשר על יריביו, האמיתיים או המדומים. המיפגש עם השלטון איפשר לנציגי התושבים להיחשף לבעיות העירוניות ולהתנסות בתהליכי קבלת החלטות. ואולם, המיפגש גם חידר מחלוקות ישנות. על סדר-היום הועלתה בכל חריפותה שאלת סמכויותיהן של נציגויות התושבים. ההתרסות הרווחת אומרות, כי המינהלת קיבלה "אחריות ללא סמכות", וכי אין היא אלא "גוף ללא שיניים, כוח עזר, רשות חסות, זרוע ארוכה של הממסד".³¹ בתגובה טענו ראשי הערים, כי מגבלות השלטון בישראל אינן מאפשרות ביזור רחב של סמכויות והעברתן מן הרשות אל השכונות.

ביטויים מינהליים

פעילות המינהלות אפשרה השגת כמה הישגים מינהליים:

- א. מתן שירות יעיל, רגיש ומותאם יותר לצורכי התושב בעקבות קבלת משוב מדויק של צורכי התושבים. השירות היעיל השתקף גם בקיצור תהליכים ובהיענות מהירה יותר לתביעות התושבים.
 - ב. גיוס משאבים נוספים באמצעות שיתוף פעילים בהכנת תכניות ובאמצעות קליטת חידושים שצמחו מלמטה. הביטויים הם רבים: חסכון בהכנת תכניות בעקבות שיתוף תושבים בתכנון ומיסוי פנימי בעקבות מימון חלקי של תכניות באמצעות התושבים. ברמלה, לדוגמה, מומנו כ-75% מן הפעילויות החברתיות של המינהלות על-ידי התושבים.
 - ג. תיאום בין נותני השירותים המקומיים בעניין תכניות שונות.
 - ד. הרחבת ההבנה של הציבור לאילוצי המימסד והקהיית מחלוקות.
- דוגמה מוצלחת של תמורות אלו היא העיר רמלה, שבה חל שינוי מהותי במערכת היחסים בין הציבור לשלטון, והתפתח שיתוף-פעולה פורה בין המינהלות לגורמי הביצוע. ראש העיר קבע, כי המינהלות ישתתפו בהכנת התקציב החברתי של העיר ותיאר את המטה העירוני של המינהלות כמועצת העיר האמיתית. בעקבות פנייתו של מנהל מפעל השיקום ברמלה משתתפים נציגי המינהלות בכל הוועדות העירוניות של התחדשות העיר, לרבות ועדת הערכה וביקורת.

ממלא־מקום ראש העיר ומנהל מחלקת החינוך פתחו לפני המינהלות את בתי־הספר, לעתים אגב מאבק חריף עם ועדי ההורים והנהלות בתי־הספר, ואפשרו לנציגי המינהלות לקיים בבתי־הספר פעילויות שוטפות ופעילויות חברתיות. מנהל המחלקה לשיפור פני העיר הכין את התכניות הפיסיות לשכונות בשיתוף עם נציגי המינהלות. מנהל מחלקת התברואה ברמלה אמר, כי בעקבות שיתוף־הפעולה בין המחלקה למינהלות השתנתה מפת איסוף האשפה בעיר. במקום לנקות בעיקר את הכניסה לעיר והציאה ממנה, כפי שמעדיף ראש העיר, ניקו הפועלים אזורים שכלל לא נכנסו אליהם בעבר, ועתה נתברר, כי הם חשובים לתושבים.

בעקבות המגע הקרוב נחשפו בכמה מקרים חולשות השלטון, ובמקומות מספר אף נופצו מיתוסים של מינהל יעיל ושלטון נאור. המנכ"לים העירוניים, המופקדים על המערכת המינהלית, התעלמו מן המינהלות, דבר שהקשה על יצירת תיאום בין האגפים השונים לבין המינהלות ומנעו פיתוח ותכנון איסטרטגי ארוך־טווח. לא נוצר תיאום בין המחלקות, לא רוכזו משאבים ולא הותוו תכניות משותפות למחלקות. חולשות אלו נחשפות עתה באופן יומיומי בערים כמו תל־אביב, ראשון־לציון ורמלה ומעמידות את המינהל המוניציפאלי לפני ביקורת שלא הורגל לה עד כה.

שיפור השירותים

השיח החדש איפשר לנציגי הציבור להשיג כמה הישגים חשובים:

א. השגת משאבים שלא עמדו לרשות התושבים בעבר. הכיטויים העיקריים הם שניים: (1) מימון ישיר של פעילות המינהלות באמצעות העסקת כוח־האדם, החזקת המשרדים ומימון פעילויות חברתיות; (2) מימון עקיף מתקציבי הרשות של מפעלים חברתיים ופיסיים שיזמו אותם במשותף המינהלות והמחלקות.

ב. שיפורים בתחום הפיסי. סקר שנערך בקרב המינהלות במארכ 1993 העלה, כי בתחום הפיסי השיגו המינהלות משאבים רבים בתחומי פיתוח הכבישים, המדרכות והתאורה, שיפור הנקיון, טיפול במיפגעים סביבתיים, טיפוח שטחים פתוחים, פיתוח גנים ציבוריים וריבוד שבילים. לעתים קרובות היו המינהלות מעורבות במחלוקות ובהתנגדויות לתכניות עירוניות, כמו, למשל, ההתנגדויות להרחבת רחוב לה־גארדיה בתל־אביב ולהרחבת רחוב בצלאל בירושלים. במקומות מסוימים הגיעו המינהלות לדרגה גבוהה של פיתוח הסביבה, כגון הכנת תכנית־מיתאר מקומית ותכנון מערכת התחבורה בשכונת בקעה בירושלים, התוויית כבישים במינהלת צפון־מזרח תל־אביב ואחריות לריבוד שבילים ברמת־ישראל במינהלת מזרח תל־אביב.

ג. שיפורים בתחום החברתי־החינוכי. בתחום החברתי־החינוכי קוימו הרבה אירועים חברתיים, פותחו מרכזי למידה ותכניות העשרה, נערכו פגישות עם מחלקות החינוך לתיאום תכניות הלימודים ולשיבוץ ורישום תלמידים בבתי־הספר, הוקמו תנועות־נוער מקומיות ומרכזי חוגים, נערכו חוגים למנהיגות נשים, שולבו נשים ערביות בפעילות המינהלות הערביות ברמלה, פותח נושא דו־הקיום בין יהודים לערבים ברמלה, והוצאו לאור עתונים מקומיים.

ואולם, במהלך השגת המשאבים עלו בעיות מספר. לא זו בלבד שנתבררה התלות הכלכלית הרבה של המינהלת בשלטון המקומי, דבר המצמצם את חופש הפעולה והתמרון, אלא גם נתבררה יכולתו הדלה של השלטון המקומי לספק את המשאבים הדרושים לפיתוח פיסי, ועלתה ביתר שאת שאלת תלותו בשלטון המרכזי.

פיתוח מנהיגות

למינהלות היו גם תוצאות מבחינת המנהיגות המקומית:

א. במהלך הפעילות במינהלות צמחה מנהיגות רחבה, הניכרת במספר רב של בעלי תפקידים וראשי ועדות. הבעיה המרכזית היא, שמנהיגות זו צריכה להוכיח את עצמה באופן מתמיד, והיא עלולה לאבד את אמון הציבור אם השלטון אינו עומד בהתחייבויותיו לספק את השירותים.

ב. פיתוח מיומנויות ורכישת כלים מקצועיים. נציגי הארגונים רכשו הרבה נסיון וידע וקנו מיומנויות וכלים בהכשרות ובהשתלמויות. בעקבות זאת גדל כוחם של התושבים במגע עם הרשויות. בשכונת בקעה שבירושלים, למשל, השתתפו נציגי המינהלת בהתוויית תכניות פיסיות רבות, ותושבי השכונה נטלו חלק פעיל בפיתוח חברתי-חינוכי.³² ברמלה זכו הפעילים בשנת 1992 בשורה של השתלמויות: טלוויזיה קהילתית, תקשורת והפקת עתון, תיאטרון קהילתי והדרכות מיוחדות ליושבי־ראש, לפעילים ולמנהלי מינהלות בתחום המינהל והארגון.

סיכום

המינהל השכונתי המצטייר מן המחקר שלפנינו הוא נקודת־מיפגש בין האינטרסים של השלטון העירוני ובין האינטרסים של הציבור. האינטרסים של השלטון העירוני הם ביסוס השליטה במערכת העירונית וניהול יעיל של העיר. האינטרסים של הציבור הם השגת משאבים ועוצמה. שני הצדדים, השלטון והציבור, מגלים חשדנות לעצם הרעיון. הנטייה הכוחנית־המקצועית של השלטון היא לשמר את מבנה הכוח; לגישתו של הציבור אופייני ניכור לרשות המקומית.

הגורם שסייע לגשר על הפערים ולהתחיל בתהליך של עבודה משותפת היה הנטייה הפראגמטית של השלטון ושל הציבור. שני הצדדים גם עמדו על ההזדמנויות הגלומות במפעל: הגשמה יעילה יותר של תכניות עירוניות עליידי משוב ומעורבות התושבים ויכולת הציבור להשיג משאבים וכוח באמצעות השתתפות בתהליכי קבלת החלטות.

למינהלות בערים השונות אמנם יש הרבה מן המשותף, אך יש ביניהן גם הבדלים ניכרים. הבדלים אלה באו לידי ביטוי ברמות שונות של מיסוד פנים־ארגוני (מבנה ארגוני וחלוקת־עבודה פנימית), בצמיחת מנהיגות, במידת הלגיטימציה בעיני הציבור, בחלוקת עבודה בין מתנדבים לצוות מקצועי ובמיסוד קשרי העבודה בין הרשות למינהלות. ההבדלים נתגלו גם בדגמים ארגוניים שונים (מינהלות רובע, מינהלות שכונתיות ומינהלות קהילתיות), בגודל הסגל המקצועי שהועסק במינהלות וברמת הפעילות.

אחד הגורמים העיקריים שהשפיעו על ההבדלים בין המינהלות בערים השונות היה משך הפעילות. ככל שהמינהלות ותיקות יותר, כן גבוהה יותר רמת המיסוד, גדולה יותר הלגיטימציה מצד הציבור ומפותחים יותר דפוסי העבודה. הסיבה לכך פשוטה: תהליך שינוי של נורמות

32 ראה: נ' שחורי, "מינהלת בקעה – התפתחות ארגון שכונתי על פני זמן ומרחב", חיבור לשם קבלת התואר מוסמך של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1992.

וערכים בקרב הציבור והשלטון הוא תהליך ממושך. לפיכך אין תימה, כי ירושלים, שבה הוחל בהקמת מינהלות בשנת 1980, היא העיר המובילה בתחום זה. רוב נציגי המינהלות נבחרו לתפקידם בבחירות דימוקרטיות מקומיות, החלוקה בין הוועדה המנהל לווועדות התחומים ברורה, והתגבשה חלוקת-עבודה בין הצוותים המקצועיים לפעילים המתגברים.

לגישה של ראש העיר וליכולתו נודעת השפעה רבה על התפתחות המינהלות. גישה ריכוזית של ראש העיר עשויה להחניק את התפתחות המינהלות ולעכב את צמיחת המנהיגות. יחס דירעני, כמו זה המתגלה בירושלים, עשוי לעורר מחלוקות ולהביא לחוסר-בהירות בדבר מהות המפעל. חוסר-שליטה של ראש הרשות במערכת העירונית, לעומת זה, כמו ברמלה, עשוי להפוך את המינהלות לגורם רב-השפעה בעיר.

לשיקולים המנחים את חלוקת העיר לאזורי מינהל יש השפעה רבה על אופי המינהלות. גישה המעניקה עדיפות לשיקולים מינהליים על-פני שיקולים חברתיים, כמו בתל-אביב ובראשון-לציון, מצמיחה מספר קטן של מינהלות ומביאה לראציונאליזציה גדולה יותר באספקת השירותים. המחיר הוא העדר מוקד ברור לגיבוש חברתי וסכנה של המשך הניכור. גישה המעניקה עדיפות לשיקולים של רגישות חברתית על-פני שיקולים של יעילות מינהלית, כמו בירושלים, מצמיחה מספר רב של מינהלות ומביאה לגיבוש סביב מוקדים שאתם התושבים יכולים להזדהות בקלות. המחיר הוא פיצול העיר למספר רב של יחידות מינהל, השקעות רבות בכוח-אדם ועומס רב על המערכת העירונית, הנאלצת להתמודד עם מינהלות כה רבות. למרות העובדה שפיתוח המינהלות בירושלים החל לפני 13 שנה, נכללו עד כה רק כ-40% מאוכלוסיית העיר במינהלות, ויידרשו עוד שנים רבות לפיתוח המינהלות המתוכננות. עיריית תל-אביב, לעומת זאת, השלימה את הקמתן של 4 מינהלות מתוך 9 מתוכננות תוך 3 שנים.

גורמים אחרים המשפיעים על התפתחות המינהלות הם גודל העיר וכמות המשאבים הזמינים לפעולת המינהלות. ככל שהעיר מבוססת יותר מבחינה כלכלית, כן הצוות המקצועי גדול יותר, והיקף המשאבים הזמינים למינהלות גדול יותר. ככל שהרשות מגובשת מבחינת המבנה, ורמת הסגל המקצועי גבוהה יותר, כן קשה יותר למינהלות לבסס את דפוסי שיתוף-הפעולה עם המערכת המוניציפאלית.

גורמים נוספים העשויים להשפיע על מאפייני המינהלות ועל יחסיהן עם הרשות הם המעמד החברתי-הכלכלי של הפעילים, נסיונם וקשריהם עם השלטון. גורמים מיקרו-חברתיים אלה לא נבדקו במחקר זה, ומן הראוי לחקור אותם בעתיד עם המשך התבססותן של המינהלות.

התפתחות מערכות התחבורה בישראל בצבת שיקולים כלכליים, מדיניים ובטחוניים

ערן פייטלסון

מבוא

תכנון תשתיות התחבורה מבוסס כיום על שורה של דגמים כלכליים, שמטרתם לסייע באפיון הביקוש לשירותי תחבורה ובקביעת מועדי ההשקעה הרצויים בתשתית התחבורה או באפיון ובהערכת אמצעי המדיניות לשימוש אופטימאלי בתשתית הקיימת.¹ דגמים אלה משמשים לכל הסוגים של התשתיות העיקריות, תוך התאמות למהות התשתית, לאיזור התכנון ולקנה-המידה של התכנון. עיקרו של מחקר התחבורה בעשורים האחרונים נועד לספק את התשומות לדגמים, ולכן התמקד באפיון ובהסבר דגמי הנסיעות במרחב ומטרותיהן, יחסן למערך שימושי הקרקע ולמבנה העירוני והכלכלי ובניתוח ההשלכות הכלכליות והמרחביות של השימוש בכלים שונים של מדיניות.² בראייה היסטורית-מרחבית ניתן להבחין, שמערכות התחבורה משקפות במקרים רבים שיקולים שאינם רק כלכליים, אלא גם – ולעתים בעיקר – צבאיים ומדיניים, על-פירוב מתוך רצון להבטיח שליטה מרכזית.³ משורה של מחקרים היסטוריים עולה, כי לשיקולים צבאיים ומדיניים היתה חשיבות מכרעת

מאמר זה מבוסס בחלקו על עבודה משותפת עם פרופ' שלום רייכמן ו"ל.

- 1 ראה: P. O'Sullivan, G.D. Holtzclaw & G. Barber, *Transport Network Planning*, London 1979; M.L. Manheim, *Fundamentals of Transport Systems Analysis, I: Concepts*, Cambridge (Mass.) 1979
- 2 ראה: E.J. Taaffe & H.L. Gauthier, *Geography of Transportation*, Englewood Cliffs (N.J.) 1973; S. Hanson, "Dimensions of the Urban Transportation Problem", in: S. Hanson (ed.), *The Geography of Urban Transportation*, New York-London 1986; D.E. Boyce (ed.), "Transportation Research – The State of the Art and Research Opportunities", *Transportation Research A*, 19A:5-6 (1985), Special Issue
- 3 ראה: D. Whittlesey, "The Impress of Effective Central Authority upon the Landscape", *Annals of the American Association of Geographers*, 25 (1935), pp. 85-97; E.J. Taaffe, R.L. Morrill & P.R. Gould, "Transport Expansion in Underdeveloped Countries – A Comparative Analysis", *Geographical Review*, 53 (1963), pp. 503-529

גם לגבי התפתחות מערכות התחבורה בארץ־ישראל בשלהי התקופה העות'מאנית ובתקופת המנדט, ואילו לשיקולים כלכליים ניתנה עדיפות רק בחלק מפרקיזמן זה.⁴ מן המבט ההיסטורי עולה השאלה: באיזו מידה אכן תקפים הדגמים המשמשים לתכנון תשתיות התחבורה? כלומר, האם בעשורים האחרונים חל שינוי, ואכן ניתנה עדיפות לשיקולים הכלכליים, לרצון להיענות לביקוש ולעודד פיתוח אזורי וכלכלי, או שמא עדיין יש חשיבות מכרעת לשיקולים צבאיים ומדיניים? במקרה זה תחולת הדגמים המשמשים מוקד למחקר ולדיון האקדמי מוגבלת יותר מן המשתמע מן הספרות המודרנית על התחבורה ועל הגיאוגרפיה.

מטרתו של מאמר זה היא לאפיין ולנתח את היקף תחולתם של השיקולים השונים העומדים בבסיס התפתחותן של מערכות התחבורה בישראל מאז שנת 1948. היקף התחולה נדון בשני ממדים, מרחב וזמן, ובהבחנה בין ענפי התחבורה השונים.

השיקולים המכוונים השקעות בתשתית התחבורה ניתנים לניתוח בשתי ררכים עיקריות. הדרך הראשונה, הישירה, היא ניתוח פרטני של שיקולי ההשקעות בשורה של מפעלים תחבורתיים. אך הפיצול המוסדי בהשקעות בתשתית התחבורה, העדר נגישות לחומר הנוגע להשקעות מסוימות בתשתית התחבורה – כגון השקעות מערכת הכסחון – והיקף המפעלים הנדרשים לניתוח התפתחותה של התחבורה על־פני ארבעים שנה מגבילים את ישימותה של שיטה זו. הדרך השנייה, שהיא עקיפה יותר, מבוססת על ההבחנה, שיש הבדלים מרחביים ותפקודיים בין חלקי התשתית, בהתאם לשיקולי הקמתם. מניתוח מרחבי של התפתחות התשתית בזיקה ליעדים לאומיים ואזוריים ולתמורות בהם ניתן אפוא להסיק על החשיבות היחסית של שיקולים צבאיים, מדיניים וכלכליים בתקופות שונות. מובן, כי במסקנות על־סמך גישה זו המובאות במאמר זה אין לראות הוכחה חותכת למערך השיקולים, אלא מסקנות ראשוניות וכוללניות, העשויות לשמש בסיס לניתוחים מעמיקים ופרטניים יותר של פיתוח תשתיות התחבורה בנקודות זמן שונות.

התפתחותן של מערכות התחבורה היבשתית

עד שנת 1948 היתה מערכת התחבורה היבשתית של ארץ־ישראל חלק ממערכות התחבורה של המזרח התיכון. עם קום המדינה נחסמו גבולותיה למעבר סחורות ואנשים, ומבחינת התחבורה הפכה בכך מדינת ישראל ל"מדינת אי". רשתות התחבורה היבשתית הפכו לרשתות שייעודן העברת סחורות ואנשים בתחומי המדינה בלבד.⁵

- 4 ראה: א' פלקוב, רכבות בארץ ישראל – עבר, הווה ועתיד, חיפה 1982; S. Reichman, "The Evolution of Land Transportation in Palestine, 1920-1947", *Jerusalem Studies in Geography*, 2 (1971), pp. 55-90; R. Kark, "Transportation in Nineteenth Century Palestine – Reintroduction of the Wheel", in: R. Kark (ed.), *The Land that Became Israel*, Jerusalem 1990, pp. 57-76
- 5 ראה: S. Reichman, "Transport and Boundaries – The Israeli Case Study", Paper Presented at the IGU Colloque de Bâle Transports et Frontière Transports et Montagne, Basle 1977; I. Salomon, "The Israeli Transportation System – Serving a Small Island State", *The Pennsylvania Geographer*, 24 (1991), pp. 4-16

בעת קום המדינה היתה רשת הרכבים דומה לזו של מדינה מתפתחת.⁶ לרשת זו אופייניים קיבולת מעטה יחסית וסטנדרטים ירודים, גם בכבישים הראשיים. מתוך 1,625 ק"מ כביש בתחומי המדינה היו רק 1,200 ק"מ מכוסים באספלט, ואילו השאר היו דרכי עפר, אף שהיו עבירות בכל מוג'אוויר. בנגב כמעט לא היו כבישים שהיו עבירים בכל עונות השנה.⁷ בגליל, לעומת זאת, היתה רשת מסועפת יחסית בשל כבישי הבטחון שנסללו בחצי השני של תקופת המנדט, אלא שלא היתה לה זיקה ברורה למרכזי היישוב או לצורכי האיזור. גם באיזור השפלה חסרו דרכים רבות עקב העדיפות שנתנו הכריטים לפיתוח הרכבות באיזור זה.⁸ עם קום המדינה היו יעדיה העיקריים קליטת העלייה וקביעת הריבונות הישראלית על כל חלקי הארץ.⁹ פיתוח רשת הרכבים בתקופה זו, שנמשכה עד ראשית שנות השישים, הודרך בעיקר על-ידי יעדים אלה.

הגבולות שנקבעו בהסכם שביתת הנשק ניתקו כמה דרכים חשובות, כגון כביש השרון המזרחי (בטוֹלִיכרם ובקאלקיליה) והכביש בין תל-אביב לירושלים. לפיכך הושם הדגש בשנים הראשונות בצירים שנועדו לחבר את חלקי הארץ השונים, ובכך לאפשר קשר, שליטה והעברת סחורות. הכבישים שנבנו או שופצו בשנים אלו מפורטים באיור 1, והם כוללים את כביש בית-קמה ו"כביש-הגבורה" לירושלים.

במחצית הראשונה של שנות החמישים עבר הדגש מאיחוי הקרעים לשליטה בפריפריה הרחוקה. כחלק ממאמץ זה, שהושתת על תכנית פיזור האוכלוסין, נבנו כבישי גישה ליישובים החדשים והמרוחקים. הדגש שהושם בפריפריה עולה מעיון בטבלה 1. מתוך 1,089 ק"מ הכבישים הבין-עירוניים שנסללו בשנים 1949–1962 היו יותר מ-80% במחוזות הפריפריה: הדרום, הצפון וירושלים. האיזור שזכה לתוספת הכבישים המשמעותית ביותר היה איזור הדרום, שהיה גם המנותק ביותר ושימש יעד התיישבותי וכלכלי עיקרי בעשור הראשון לקום המדינה.¹⁰ בתקופה זו נסללו באיזור זה 657 ק"מ כבישים, כלומר, כ-60% מן הסך-הכול הארצי. הכבישים שנסללו בנגב בשנות החמישים היו רובם ככולם צירי חדירה, תחילה למערב הנגב ולצפון, ולאחר-מכן לדרומו ולמזרחו.¹¹ צירי החדירה למזרח הנגב ולדרומו שונים במידת-מה מן הדגשים שניתנו בשנים הראשונות, שכן נועדו לפתוח הזדמנויות כלכליות, כגון המחצבים במזרח הנגב ונמל אילת בדרומו.¹²

6 ראה: ש' רייכמן, א' עליאש וד' בראשי, הרגלי הנסיעה בישראל, 1958–1971, כרך 1, ד"ח 6, הוצאת המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה, תל-אביב 1974.

7 ראה: ש' שריר, "התחבורה היבשתית בנגב", בתוך: א' שמואלי וי' גרדוס (עורכים), ארץ הנגב, תל-אביב 1979.

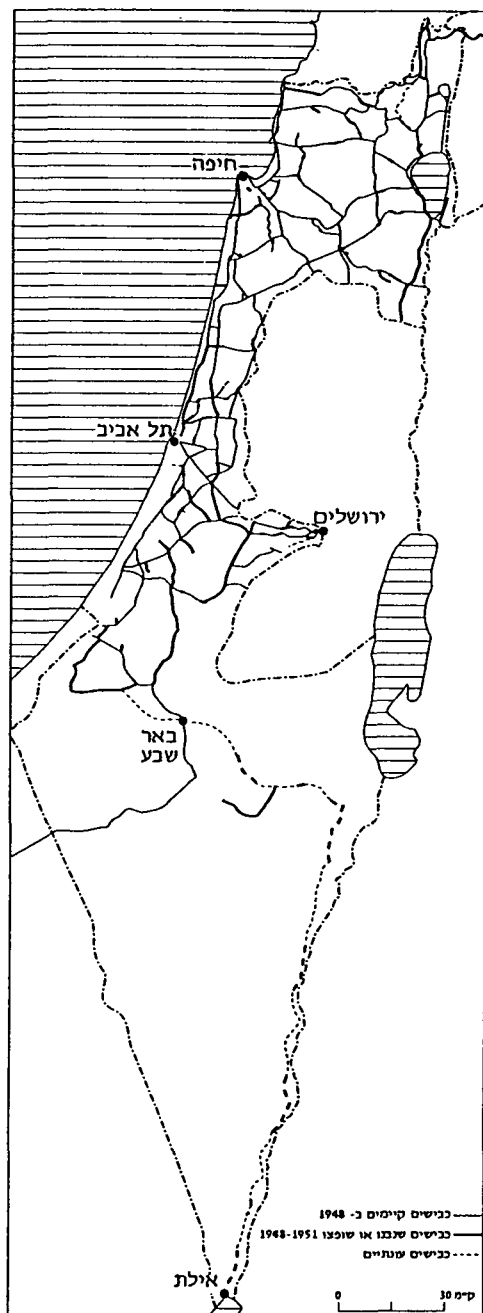
8 ראה: רייכמן (לעיל, הערה 4).

9 ראה: ש' רייכמן, "בחינה גיאוגרפית-פוליטית של הסכסוך הישראלי-ערבי", עיר ואזור, 1:2 (1973), עמ' 21–3; א' שוייצר, מהפכים, ירושלים 1984; S. Reichman, "Partition and Transfer – Crystallization of the Settlement Map of Israel Following the War of Independence, 1948–1950", in: R. Kark (ed.), *The Land that Became Israel*, Jerusalem 1990, pp. 320–330.

10 ראה: רייכמן, "בחינה" (לעיל, הערה 9).

11 ראה: שריר (לעיל, הערה 7).

12 ראה: רייכמן ואחרים (לעיל, הערה 6).



איור 1: הכבישים שנסללו בשנותיה הראשונות של המדינה, 1951-1948

טבלה 1

התפלגות התוספת לאורכם של הכבישים הבינ-עירוניים
לפי מחוזות בשנים 1962-1948

התוספת לאורך הכבישים	כל הארץ	מחוז הצפון	מחוז חיפה	מחוזות תל-אביב והמרכז	מחוז ירושלים	מחוז הדרום
ק"מ	1,089	167	31	172	62	657
אחוזים	100.0	15.3	2.8	15.8	5.7	60.3

המקור: מפות דרכים 1948-1962.

בשנות החמישים נסללו דרכים אל רוב היישובים, וברובן הן צופו באספלט. תוך שלוש-עשרה השנים הראשונות לקום המדינה הסתעפה הרשת לרמה שהבטיחה נגישות בין כל חלקי הארץ ולכל היישובים.¹³

הרגש שהושם בחדירה לאזורים חדשים, ולימים גם בחיזוק הרשת, בולט גם באיכות הדרכים שנסללו. מן העיון בטבלה 2 עולה, כי הדרכים שנסללו בתקופה זו היו ברובן צרות, ולא נועדו להעברת נפחי תנועה גדולים. ואכן, בגלל רמת המינוע הנמוכה היו היקפי התנועה קטנים, ובמשך כל שנות החמישים פעלה הרשת בתנאים של עודף קיבולת.¹⁴

טבלה 2

אורך ושטח הכבישים הבינ-עירוניים בישראל בשנים 1961-1990

השנה	האורך בק"מ	השטח באלפי מ"ר	הרוחב הממוצע במטרים
1961	3,073	15,270	4.97
1970	3,239	19,406	5.99
1980	3,382	22,921	6.78
1990	4,092	28,062	6.86

• לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: "כבישים".
המקור: שנתון סטטיסטי, ירושלים 1992, לוח 18.16.

13 ש.ש.

14 משרד התחבורה, משק התחבורה בישראל, ירושלים 1967.

המהפך המשמעותי ביותר בהתפתחות מערכות התחבורה היבשתית בישראל חל בשנת 1961. בשנה ההיא ביטלה הממשלה את מכסות יבוא הרכב והמירה אותן במיסוי קבוע על קניית הרכב והשימוש בו, במגמה למתן את הגידול הצפוי בצי הרכב עם הסרת הקיצוב. אך למרות המיסוי גדל צי הרכב במהירות מאז שנת 1961 (ראה טבלה 3). לפני שנת 1961 היה קצב הגידול במספר כלי-הרכב הפרטיים נמוך במעט מזה של האוכלוסייה ושל התוצר הלאומי הגולמי, ואילו מאז שנת 1961 קצב הגידול במספר כלי-הרכב הפרטיים גבוה באופן משמעותי מזה של האוכלוסייה ושל התוצר הלאומי הגולמי.

טבלה 3

רמת המינוע של כלי-רכב מנועיים ומכוניות פרטיות בשנים 1951–1991

השנה	סך-הכול כלי-רכב באלפים	רמת המינוע ל-1,000 נפש	סך-הכול רכב פרטי באלפים	רמת המינוע של רכב פרטי
1951	34	21.5	10	6.3
1960	70	32.6	24	11.2
1970	266	88.0	148	49.0
1980	539	136.4	410	104.5
1990	1,015	210.5	803	166.5
1991	1,075	212.5	848	167.6

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי, ירושלים 1962, לוחות 2.1 ו-18.1.

העלייה המהירה ברמת המינוע, ובייחוד ברמת המינוע ברכב פרטי, הביאה לעלייה בביקוש להרחבת התשתית, ובייחוד הכבישים. גורמים נוספים שהביאו לעלייה בביקוש להרחבת התשתית היו גידול מרחקי הנסיעה בעקבות יציאתם של משקי בית לשולי המטרופולין¹⁵ והגברת הנסיעות ברכב פרטי. מגמות אלו הורגשו במיוחד באזורים המטרופוליטאניים, ובראש ובראשונה בגוש דן ובחיפה.¹⁶ כתוצאה מכך הורגש כבר באמצע שנות השישים גודש רב בצירי הכניסה לעבר המטרופולין ובדרכים המחברות בין ערי המטרופולין הגדולות.¹⁷ גודש זה חולל תמורה בדגשי

15 ראה: ג' כפיר, "דמיון ברפואי יוממות – ניתוח כמותי של השוני המרחבי ברפואי יוממות במטרופולין תל אביב", חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1979.

16 ראה: ש' רייכמן, "מגמות ההתפתחות של התחבורה בישראל", עיר ואזור, 1:1 (1972), עמ' 45–50.

17 ראה: ש' רייכמן וד' בראשי, "רמת השרות בכבישים בין-עירוניים נבחרים, 1965–1970", דו"ח ביניים, תל-אביב, הוצאת המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה, 1972.

הפיתוח של מערכת התחבורה. כבר בתכניות החומש הראשונות שהכין משרד התחבורה עוד לפני מלחמת ששת הימים הודגש הצורך בהשקעה גוברת בצירי הכניסה לתל-אביב, במקביל להשלמת צירי הגישה לכל היישובים.¹⁸ גורם נוסף שסייע בהעברת הדגש מפיתוח הרשת בפריפריה להגדלת קיבולה במרכז בשנים שלפני מלחמת ששת הימים היה ירידת המתח הבטחוני ברוב התקופה וצמצום המפעל ההתיישבותי.¹⁹ לאחר הקמת ערד ומערך הדרכים המובילות אליה מבאר-שבע, מדימונה ומיס-המלח לא נפתחו אזורי התיישבות חדשים, ונוסדו רק יישובים כפריים מעטים. לעומת זאת היו אלו שנים שניתן בהן דגש חזק בתיעוש המשק ובצמיחתו הכלכלית.

הצמיחה הכלכלית בשנות השישים הביאה לביקוש גובר לאמצעי תחבורה, הן בשל עליית רמת המינוע הן בשל הגדלת היקף הפעילות המשקית. החל בשנת 1962 השתנו אפוא יעדי של פיתוח הכבישים ואופיי, והדגש עבר לחיזוק חיבורי הרשת ולהרחבת קיבולה.²⁰ שינוי זה השתקף, בין היתר, בתכנון וסלילת דרכים מהירות לאורך ציר החוף. בשנות השישים גם הורחבו כבישים רבים, בעיקר במרכז. כתוצאה מכך עלה הרוחב הממוצע של הדרכים מ-4.97 מ' בשנת 1961 ל-5.99 מ' בשנת 1970 (ראה טבלה 2). למרות הרחבת הקיבולת חלה ירידה איטית ברמת השירות של דרכים רבות, בעיקר באזור המרכז, בשל העלייה ברמת המינוע והמשך הגידול במרחקי הנסיעה.²¹

תכנית-האב שהכין משרד התחבורה היתה תולדה של שינוי ארגוני, שחולל תמורות בדגשי התכנון ובמדיניות התחבורה. שינוי ארגוני זה בא לידי ביטוי בהקמת אגף תכנון וכלכלה במשרד התחבורה ובארגון צוותים להכנת תכניות-אב לתחבורה בשלוש ערי המטרופולין. גופים אלה אימצו את כלי התכנון שפותחו בשנים אלו בארצות-הברית, ובמידה פחותה במערב אירופה. פעילותם של משרד התחבורה ושל הצוותים להכנת תכנית-האב לתחבורה התרכזה בעיקר במוקדי הביקוש בשלוש ערי המטרופולין ובאזורים הסמוכים להן. במקביל, בעקבות התרחבות השטחים שבשליטת ישראל, השתנתה מפת צורכי הבטחון ויעדי ההתיישבות.²² כתוצאה ממלחמת ששת הימים שוב עלתה על סדר-היום הציבורי שאלת קביעתם של גבולות ישראל,²³ דבר שהביא למפעלי התיישבות חדשים לאורך בקעת הירדן, בגוש-עציון, סביב ירושלים, ברמת-הגולן ובמזרח סיני.²⁴ מבחינת התחבורה השתקף השינוי בסדר-היום הציבורי בסלילת מספר רב של דרכים באזורי הגבול החדשים: בסיני, בגולן ובבקעת הירדן. נוסף על כך נעשו מאמצים רבים לחבר את רשתות הדרכים ביהודה, בשומרון, בעזה ובגולן לרשת הדרכים של ישראל, רשתות

18 ראה לעיל, הערה 14.

19 ראה: רייכמן (לעיל, הערה 9); B. Kipnis, "Geopolitical Ideologies and Regional Strategies in Israel", *Tijdschrift voor Economische en Sociologische Geografie*, 78 (1987), pp. 125-138

20 ראה: רייכמן ואחרים (לעיל, הערה 6).

21 שם.

22 ראה: A. Soffer & J.V. Minghi, "Israel's Security Landscapes – The Impact of Military Considerations on Land Uses", *The Professional Geographer*, 38 (1986), pp. 28-41

23 ראה: שוייצר (לעיל, הערה 9).

24 ראה: רייכמן (לעיל, הערה 9); קיפניס (לעיל, הערה 19).

שהתפתחו בנפרד בין שנת 1948 לשנת 1967.²⁵ בהקשר זה בולט במיוחד הרצון לחבר את אזורי ההתיישבות בגוש-עציון, סביב ירושלים ובמזרח סיני לתחומי "הקו הירוק", דבר שבא לידי ביטוי בסלילת דרכים מתוך "הקו הירוק" אל אזורים אלה.

התוצאה של שילוב השיקולים הצבאיים ושל הרצון לחבר את השטחים לישראל בולטת באיור 2, שמוצגת בו צפיפות הדרכים וצפיפות האוכלוסייה על-פי נפות בשנת 1979. מן העיון במפה עולה, כי באזורי-השוליים דליי-האוכלוסייה שלאורך גבול הצפון והגולן צפיפות הרשת היא גבוהה, כמעט כמו באזורי הליבה צפופי האוכלוסייה שבמרכז הארץ. בנגב, לעומת זה, נותרה צפיפות הדרכים נמוכה, דבר המשקף אולי את ירידת חשיבותו במפת היעדים הלאומיים לאחר מלחמת ששת הימים.

בשנים שלאחר מלחמת יום-הכיפורים, עד סוף שנות השמונים, קוצצו תקציבי הפיתוח של משרד התחבורה ושל הגופים הנלווים אליו.²⁶ לאור ההפרדה המרחבית בין תחומי הפעילות של גופי התחבורה השונים משמעותם של קיצוצים אלה היתה קיצוץ ריאלי בהשקעה בכבישי המרכז. לנוכח המשך מגמת העלייה ברמת המינוע (ראה טבלה 3) הורעה במהלך שנות השמונים רמת השירות בדרכים באזורים המטרופוליטאניים.²⁷

לעומת זאת חלה תמורה נוספת במפת היעדים הלאומיים. לאחר עליית "הליכוד" לשלטון, ובייחוד בשנות השמונים, הוצאו אל הפועל כמה מפעלי התיישבות, במגמה לשנות את המאזן הדימוגרפי בין יהודים לערבים בשרדרת ההר ביהודה, בשומרון ובגליל.²⁸ למפעלים אלה נתלוותה סלילת דרכים חדשות ממזרח למערב, במטרה לשפר את הנגישות בין השרדה המרכזית והשרדה המזרחית ובין מישור החוף. דרכים אלו כללו את חוצי יהודה ושומרון, כביש פרוז-עמיעד והכביש מצומת גולני, דרך הסוללים, אל רמת-ישי.

באיזור הדרום חלו בתקופה שלאחר מלחמת יום-הכיפורים תמורות מסוג אחר. בעקבות הסכמי ההפרדה וחווה-השלוש עם מצרים לאחר-מכן שינה צה"ל את היערכותו כמה פעמים בשנות השבעים ובראשית שנות השמונים. להיערכויות אלו נתלוותה סלילת דרכים חדשות לסיפוק הצרכים הצבאיים המשתנים. בשלב הנסיגה האחרון – השיבה אל הגבול הבינלאומי – נסללו כבישים חדשים בנגב, כולל כביש לאורך הגבול עם מצרים וחיבורו למצפה-הרמון. בחלק מן המקרים – כגון בציר משאני-שרה-קציעות – החליפו כבישים אלה דרכים ירודות.

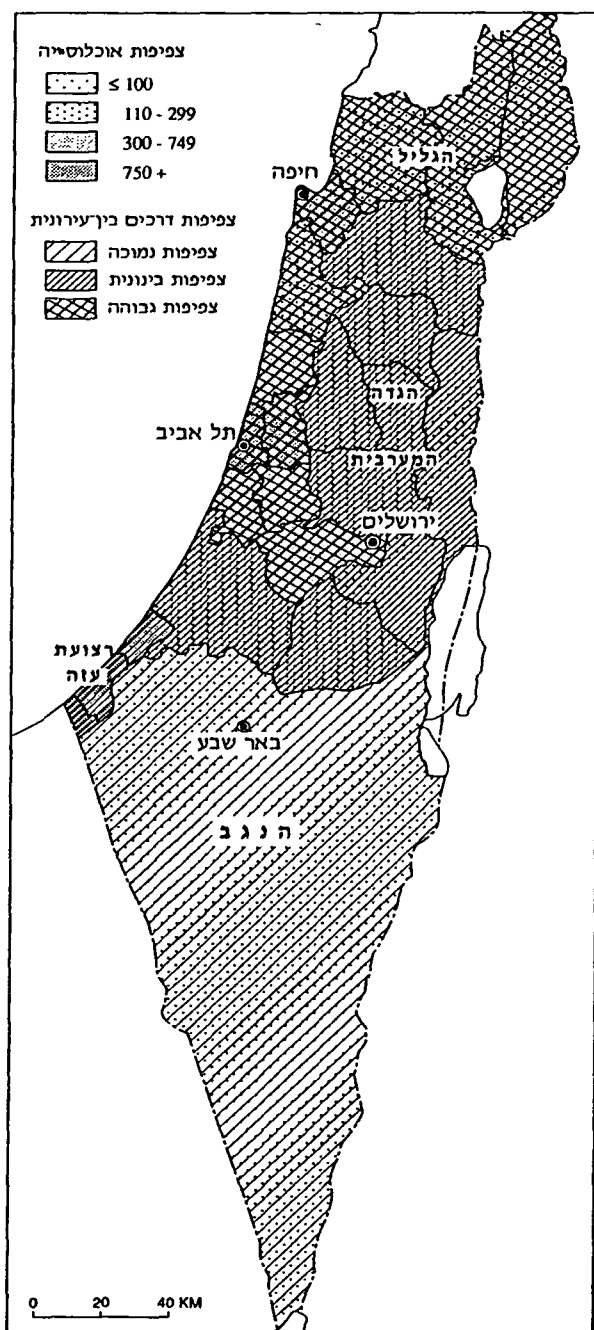
תוצאת ההחלטות האלו ניכרת כאשר משווים את מפת הדרכים משנת 1968 עם זו של שנת 1992 (ראה איור 3). גדלה צפיפות הדרכים בשרדרת ההר ולאורך הגבולות ושופרה איכותן, אך

25 ראה: ש' רייכמן וש' שריר, "מערכת הדרכים ביהודה ושומרון בתקופת שלטון ירדן", בתוך: א' שמואלי, ר' גרוסמן ור' זאבי (עורכים), יהודה ושומרון – פרקים בגיאוגרפיה ויישובית, ירושלים 1977.

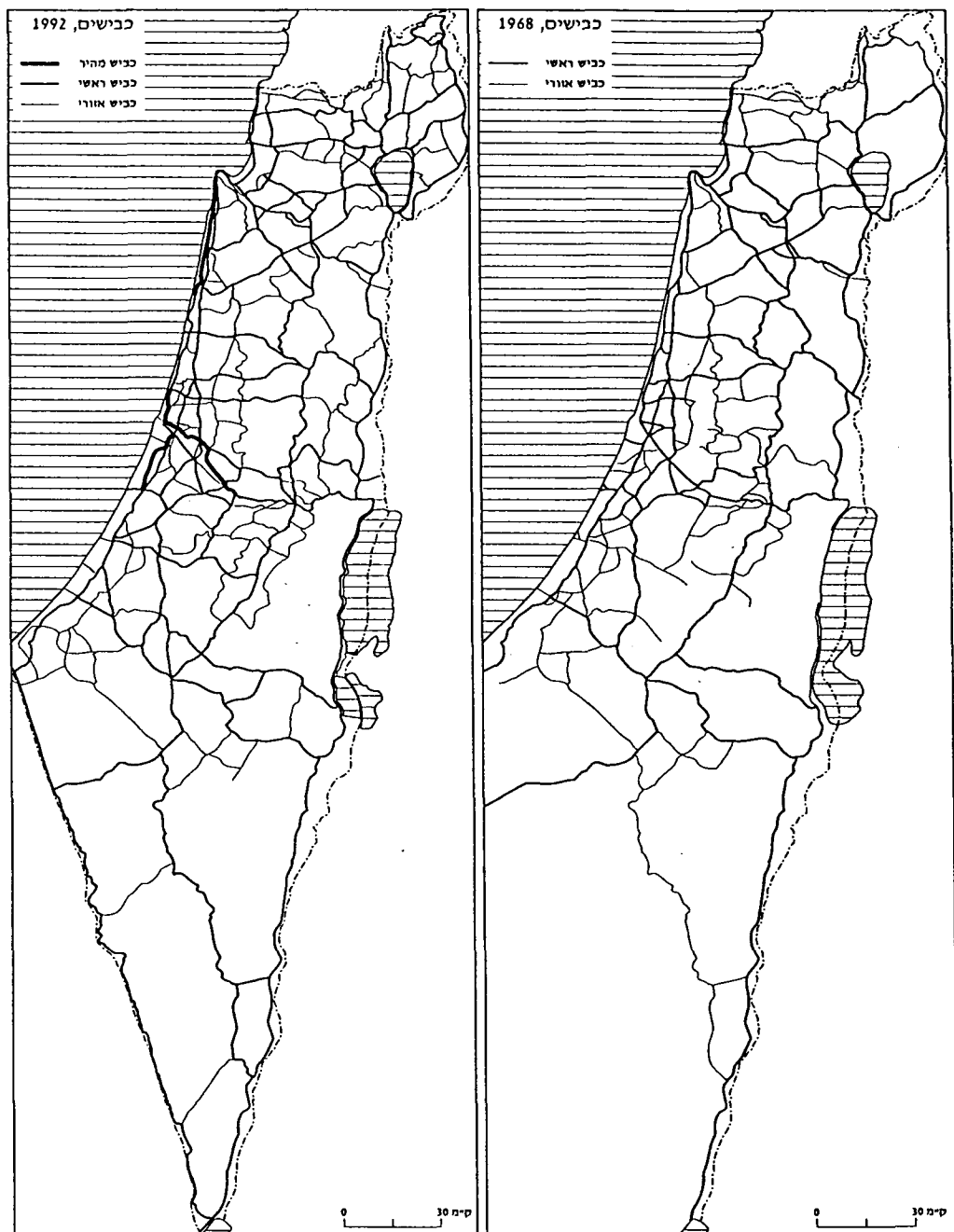
26 י' קולניק, "תקציבי הפיתוח של רשת הדרכים בישראל בעשור האחרון", הרצאה בכנס השנתי של האגודה הישראלית למחקר תחבורה, הטכניון, חיפה, 1985.

27 ג' כפיר וא' כהן, "מערכת התחבורה", בתוך: ע' ור' לרמן, תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח וקליטת עליה ת.מ.א. 31 – דו"ח ביניים, סיכום שלב א': מטרות, יעדים, ניתוח והערכת מצב קיים, תל-אביב 1991.

28 ראה: קיפניס (לעיל, הערה 19).



איור 2: צפיפות רשת הדרכים וצפיפות האוכלוסייה על-פי נפות, 1979



איור 3: מערכות הכבישים בשנים 1968 ו-1992

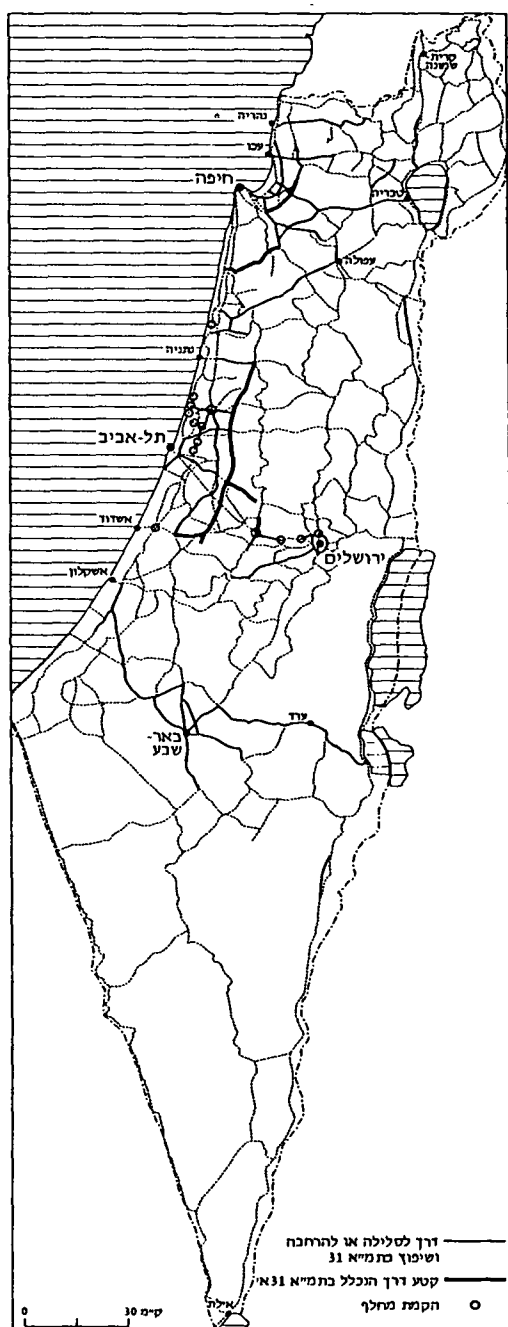
היקף הדרכים המהירות במרכז, שנועדו להעביר שיעורי תנועה גדולים, נשאר מצומצם. עובדה זו השתקפה גם בהאטת קצב עליית הרוחב הממוצע של הדרכים בין שנת 1980 לשנת 1990 (ראה טבלה 2). כתוצאה מכך חל שיפור בנגישות מיהודה ושומרון אל מישור החוף וממזרח הגליל אל מערבו, אך גבר גודש התחבורה במישור החוף, במערב הגליל, בכניסות לחיפה ובחיבורים בין הגליל למישור החוף.²⁹

מאז שנת 1990 חל שינוי נוסף ביעדים הלאומיים בישראל בעקבות גל העלייה הגדול מברית המועצות לשעבר. נושא הצמיחה הכלכלית עלה בסולם העדיפויות הלאומי והפך לאחר הנושאים העיקריים במערכת הבחירות של שנת 1992. שינוי זה בסולם העדיפויות וההכרה הגוברת בקשר שבין תשתית התחבורה ובין צמיחה כלכלית גם במשקים מפותחים³⁰ הביאו לנכונות הממשלה להגדיל את היקף ההשקעות בתשתית התחבורה.

היטוי המרחבי לנכונות זו ניתן בתכנית המיתאר הארצית לבינוי, לפיתוח ולקליטת עלייה, הלא היא תכנית המיתאר הארצית 31, שהוכנה בשנת 1991 ואושרה בתחילת שנת 1993. בתכנית זו צוינו כמה מפעלי תחבורה שניתנה להם עדיפות לאומית עליונה בטווח של חמש שנות התכנית. מפעלים אלה מופיעים באיור 4. אך בשל קיצוץ תקציבי התכנון בשנות השמונים וריבוי ההתנגדויות הציבוריות לתכניות כבישים כתוצאה מעליית המודעות הסביבתית וכושר הארגון ברמה המקומית לא היו תכניות מפורטות מאושרות לרוב המפעלים שהוצעו, ולכן איאפשר היה לגשת לביצועם. משום כך הוכנה תכנית ארצית מיוחדת, תכנית המיתאר הארצית 31א, הכוללת מספר מפעלי תחבורה שבעדיפות לאומית, ואין צפויות להם התנגדויות חריפות. התכנית נועדה לקדם את המפעלים האלה כתכניות מפורטות ברמה הארצית, ובכך לקצר את תהליך אישורן. החשיבות שיוחסה לתשתית הדרכים בולטת בעובדה, שצער מעין זה ננקט אך ורק לגבי דרכים. המפעלים שנכללו בתכנית המיתאר הארצית 31א מודגשים באיור 4. לפי איור זה תפרוסת המפעלים מרוכזת במרכזי הארץ ובחיבורים בין מישור החוף לפרפריה. כלומר, המפה מעידה, כי בשנתיים האחרונות חל מהפך נוסף ביעדים של פיתוח תשתית הדרכים, וכי הדגש עבר למרכז, בראש ובראשונה מתוך שיקולים של צמיחה כלכלית של כלל המשק. המרכיב המשלים למערכת הכבישים במערך התחבורה היבשתית הוא מערכת מסילות הברזל. מערכת זו היתה עמוד השדרה של מערכת התחבורה היבשתית בתקופת המנדט, ובעיקר

29 ראה: כפיר וכהן (לעיל, הערה 27).

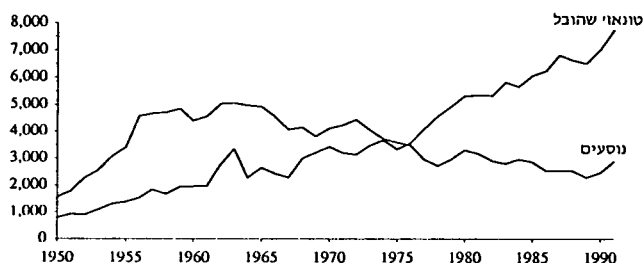
30 הכרה זו היתה מבוססת על שורה של מחקרים אקונומטריים, שהראו מיתאם בין קצב הצמיחה הכלכלית במשקים מפותחים ובין ההשקעה הציבורית בתשתית אשר אינה צבאית, ובעיקר בתחבורה. ראה: A. Aschauer, "Is Public Expenditure Productive", *Journal of Monetary Economics*, 23 (1989), pp. 177-200; A.H. Munnell, "Why Has Productivity Growth Declined? Productivity and Public Investment", *New England Economic Review*, January-February 1990, pp. 3-22; M. Bell, להסביר ממצאים אלה בפגיעה שפגע גודש התחבורה בנגישותה של פעולת החברות. ראה: & E. Feitelson, "Bottlenecks and Flexibility – Key Concepts for Identifying Economic Development Impacts of Transportation Services", *Transportation Research Record*, 1274 (1990), pp. 53-59; idem, "U.S. Economic Restructuring and the Demand for Transportation Services", *Transportation Quarterly*, 45 (1991), pp. 517-538.



איור 4: דרכים המיועדות לסלילה או להרחבה על-פי תכנית-המיתאר הארצית 31

בראשיתה, בשל היותה יחידה ממשלתית ובשל רצון השלטונות לצמצם את סכסודה.³¹ בשנים הראשונות לאחר קום המדינה נעשו השקעות ניכרות ברכבת ובמסילות הברזל. עוד בנובמבר 1948 הוחל בבניית מסילה חדשה מצומת רמז דרומה, במקומה של המסילה שנותקה בטויל-כרם.³² בשנת 1954 הוארכה מסילה זו עד התחנה החדשה ברחוב ארלוזורוב שבתוככי תל-אביב. לאחר-מכן הוחלפו הפסים לפסים כבדים יותר, שאפשרו מהירות גדולה יותר של הנסיעה. בכספי השילומים מגרמניה נרכשו ציוד נייד וציוד משלים לשיפור רמת השירות. זאת ועוד, הוחל בתכנון המסילה לנגב ובביצוע המפעל. בהדרגה הוארכה מסילה זו עד באר-שבע (שנת 1956), דימונה (שנת 1965), אורון (שנת 1970) והר צין (שנת 1977). ייעודה העיקרי של מסילה זו הוא להוביל את המחצבים מן הנגב לנמל אשדוד, פלח שוק שיש בו לרכבת יתרון יחסי.

עד אמצע שנות השישים חל גידול מתמיד הן בכמות המטענים הן במספר הנוסעים שהובילה הרכבת. ואולם, בשנת 1966 החלה ירידה במספר הנוסעים ברכבת, ואילו כמות המטענים הוסיפה לגדול בהדרגה (ראה איור 5). הירידה בכמות הנוסעים הביאה לצמצום מספר רכבות הנוסעים לטובת רכבות המשא, המתחרות על אותה התשתית, ובעקבות זה נפגעה רמת השירות ברכבות הנוסעים.³³



איור 5: כמות הנוסעים והמטענים ברכבת בשנים 1950-1991

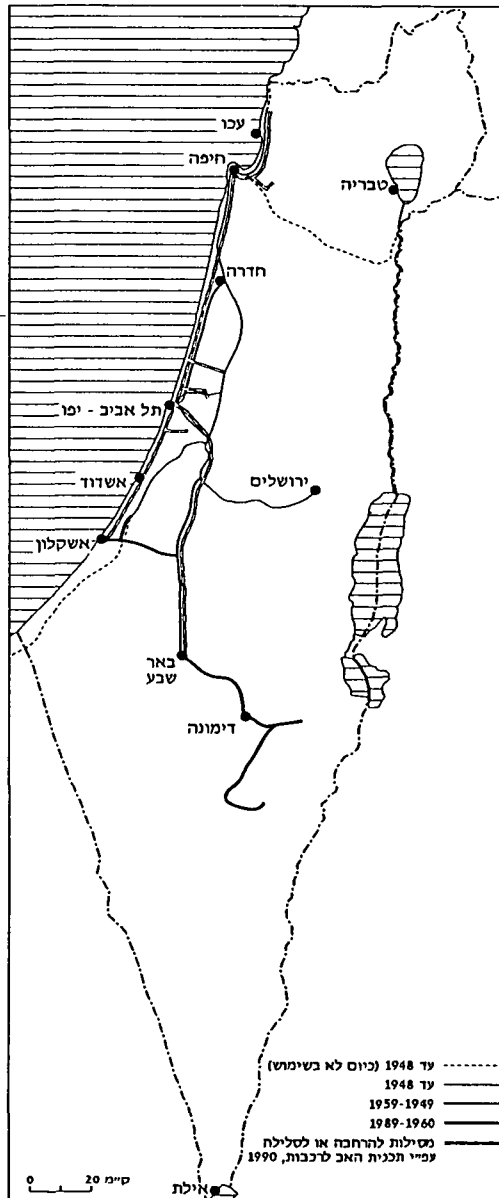
במלים אחרות, מאז אמצע שנות השישים הלכה הרכבת והתמחתה בהובלת מטענים, בעיקר מטעני צובר. התמחות זו באה לידי ביטוי בפיתוח תשתית המסילה, שהתמקד בשיפור הקו לנגב, שהתממשו בו היתרונות היחסיים של הרכבת: הובלת מטעני צובר למרחקים. גם סלילת הקו מקריית-גת לאשדוד היתה חלק מן המאמץ לשפר את רמת השירות מן הנגב לים התיכון (ראה איור 6).

ההשוואה בין השיקולים שהביאו לפיתוח הרכבת מאז קום המדינה ובין השיקולים שהביאו

31 ראה: רייכמן (לעיל, הערה 4).

32 ראה: פלקוב (לעיל, הערה 4).

33 ההסבר לירידה בכמות הנוסעים ברכבת טמון, כנראה, בשיפור רמת השירות באוטובוסים, כתוצאה משיפור הכבישים, הנגישות הטובה יותר לתחנות האוטובוסים והרחבת צי האוטובוסים ושיפורם.



איור 6: התפתחות רשת מסילות הברזל מאז קום המדינה ותכניות להרחבת הרשת בשנות התשעים

לפיתוח הרכבים והרכבת בתקופת המנדט מעלה שוני מעניין. בתקופה העות'מאנית, בימי שתי מלחמות העולם ובתקופת המנדט נבע פיתוח הרכבת בעיקר משיקולים צבאיים ואימפריאליים, ומערכת הרכבים נועדה לשמש באזורים שאי-אפשר היה להניח בהם מסילה.³⁴ מאז קום המדינה, לעומת זה, היה פיתוח הרכבת בעיקר פרי הביקוש, ואילו דרכים רבות נסללו מתוך שיקולים מדיניים ובטחוניים. במלים אחרות, פיתוח הרכבת בישראל היה מבוסס בעיקר על שיקולים כלכליים, וכתוצאה מכך התמקד פיתוחה בקווים שבהם היה לה יתרון יחסי. כמעט לא נעשו מאמצים להיעזר ברכבת להשיג יעדים מדיניים או צבאיים, או אף להביא לפיתוח אזורי באמצעות הנחת מסילות אל אזורי-שוליים שבהם לא היה ביקוש לרכבת. אפילו המסילה לאילת, שהריונים עליה החלו עוד בשנות החמישים, לא נסללה, שכן עדיין לא הוכח, שיש ביקוש המצדיק את הנחתה מבחינה כלכלית.

בעקבות צירוף הרכבת לרשות הנמלים בשנת 1988 (ער או היתה יחידת-סמך ממשלתית) חלה תמורה ביעדי הפיתוח של תשתית המסילות. רשות הנמלים והרכבות, הנהנית ממימון שמחוץ לתקציב – דמירציף בנמלים – הזמינה תכנית-אב חדשה, ששמה את הדגש בפיתוח מסילות הנוסעים לאורך מישור החוף.³⁵ פיתוחו של מערך מסילות זה הוא מרכיב עיקרי בנסיון הרכבת להגביר את חלקה בהסעת הנוסעים במרכז הארץ, תוך ניצול יתרונה היחסי. יתרון זה נעוץ בעובדה, שאין היא מתחרה על תשתית הכבישים העמוסה שמשמשים בה כלי-הרכב הפרטיים והאוטובוסים, אלא נהנית מזכויות דרך בלבדיות. באיזור המרכז, שבו התקנת תשתית תחבורה חדשה היא יקרה ביותר, היתרון היחסי הטמון בבעלות על זכויות דרך בלבדיות הוא אכן יתרון משמעותי.

התפתחות הנמלים בישראל

עם קום המדינה פעלו בארץ שלושה נמלים: נמל עמוק-מים בחיפה ושני נמלים רדודים בתל-אביב וביפו. עקב סגירת הגבולות נותקו שלושת הנמלים מחלק של העורף שלהם. ואולם, לנוכח היקפו המצומצם של הסחר בין ארץ-ישראל לשכנותיה גם בתקופת המנדט לא היתה לסגירת הגבולות השפעה ממשית על היקף הסחורות והנוסעים שעברו דרך הנמלים.³⁶ להיפך, גם הסתמכותה הבלברית של המדינה על תובלה ימית וגם צרכיה הגדלים הביאו לגידול מהיר בביקוש לשירותי הנמלים. בעיקר הורגש הדבר בנמל חיפה, שכבר בשנת 1949 שינע כ-70% מסך המטענים בנמלי ישראל (0.9 מיליון טון), ובשנה זו עגנו בו 1,410 אניות, כ-78% מסך העגינות בנמלים. בתקופה ההיא עברו בנמל חיפה גם רוב הנוסעים לישראל, ובעיקר העולים החדשים. בעקבות זאת נוצרו בנמל חיפה עיכובים רבים, ובראש ובראשונה בעונות השיא. לפיכך הוחל עוד בשנת 1951 בהקמת נמל הקישון בשפך הקישון. תפקידו הראשוני של נמל זה, שנפתח בפועל בשנת 1954, היה להקל

34 ראה: רייכמן (לעיל, הערה 4).

35 רשות הנמלים והרכבות, תכנית אב לפיתוח השרות הרכבתי בישראל, 1990–2010 – עקרי ממצאים והמלצות, תל-אביב 1990.

36 ראה: נ' וידרא וי' ברגור, "נמלי ישראל", בתוך: י' קרמון, א' שמואלי וג' הורביץ (עורכים), אגן הים התיכון, תל-אביב 1983, עמ' 289–303.

את העומס בעונה הבוערת, עונת יצוא ההדרים, וגם לשמש נמל דיג ואיזור אחסנה ותעשייה, שימושים שלא נמצא להם מקום בנמל חיפה.

לנוכח ריחוקו של נמל חיפה מדרום הארץ, שהחל להתפתח בשנות החמישים, ולנוכח חוסר האפשרות להרחיב את הקיבולת של נמלי תל-אביב ויפו נפתחו בשנת 1951 דיונים על הקמת נמל עמוקים נוסף, אשר ישרת את דרום הארץ ומרכזו. האפשרויות שנבחנו היו נמל בין תל-אביב ליפו (הצעה שהועלתה עוד בימי המנדט), נמל בשפך נחל רובין (ואדי שורק) או נמל בשפך נחל לכיש (ואדי סכרי). לאחר דיונים רבים הוחלט בשנת 1956 בדרג ממשלתי על איתור נמל בשפך נחל לכיש, בסמיכות לתחנת הכוח שהוקמה שם עוד בשנת 1953. בראשית שנת 1966, בעקבות פתיחת נמל אשדוד בנובמבר 1965, נסגרו נמלי תל-אביב ויפו.

פתיחת מיצרי טיראן בעקבות מיבצע קדש, מזה, והמשך ההסגר על הסחר הישראלי בתעלת סואץ, מזה, הביאו להפעלת נמל אילת כנמל מסחרי החל בשנת 1957. עד פתיחתה של תעלת סואץ לסחר ישראלי בשנת 1979 היה נמל אילת הפתח העיקרי של ישראל לכיוון אפריקה, אוסטרליה והמזרח הרחוק.³⁷ עם זאת נזקק נמל אילת גם בשנים אלו לתמיכה ציבורית ניכרת, ובעיקר סכסוך ההובלה היבשתית אליו. סכסוך זה נדרש בשל ריחוקו של הנמל ממרכזי הצריכה וחוסר-האיזון ביבוא וביצוא דרכו וכן בשל שאיפתה של הממשלה לפתח את דרום הנגב. כלומר, בניגוד לפיתוח נמלי אשדוד וחיפה, שנבעו מן הביקוש לשירותיהם, המניעים העיקריים לפיתוחו של נמל אילת היו שיקולים מדיניים ושיקולים של פיתוח אזורי.

מסקירה קצרה זו עולה בבירור, ששבע-עשרה השנים הראשונות לקום המדינה היו שנים של פיתוח מואץ של מערכת הנמלים והרחבתה. בזמן קצר יחסית נבנו שלושה נמלים של מים עמוקים, מהם שניים באתרים חדשים לחלוטין, ונסגרו שני הנמלים הרדודים, שלא יכלו לעמוד בדרישות של נמלים מודרניים לנגישות יבשתית ושטחי עורף. השקעה זו משקפת את החשיבות האיסטרטגית שמייחסת מדינת ישראל לקשר הימי, חשיבות שבאה לידי ביטוי דראמטי במאבקים על הגישה הימית לנמל אילת.³⁸

מאז שנות השבעים אופיינית לענף הספנות התמחות גוברת של ספינות. התמחות זו מחייבת אמצעי טעינה ופריקה וכן מינגשים לכל סוג ספינה, במגמה לצמצם ככל האפשר את זמן שהייתה של האנייה בנמל. בעקבות זה חל בשנים אלו תהליך של התמחות רציפים בכל נמלי רשות הנמלים, למעט נמל אילת. הגרלת התפוקה בקו המים הביאה לדרישה גוברת לשטחי אחסנה, דבר שחייב את הרחבתם של שטחים אלה בעורף הנמלים. זאת ועוד, בשנות השבעים הוקמו שני נמלים מתמחים: האחד נמל חדרה, המתמחה בפריקת פחם, והאחר נמל הנפט באשקלון. נמל זה

37 ראה: נ"ק גבריאלי, "מעמדו של נמל אילת כסחר של ישראל עם מדינות אסיה ואפריקה", חיבור לשם קבלת התואר מוסמך במחלקה לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית, 1980: ש' רייכמן, "תנועת המיטענים בנמל אילת", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, 1 (1968), עמ' 95-115.

38 חשיבות זו באה לידי ביטוי גם בסיוע הממשלתי בשנות החמישים בהרחבת צי הסוחר הישראלי וההגנה עליו בשנים שלאחר-מכן. עם זאת הצטמצמה במידה רבה ההגנה בשנים האחרונות.

הוקם בקצה צינור הנפט, שהיה מרכיב מרכזי בגשר היבשתי שנוצר בין אילת לים התיכון בימים שבהם תעלת סואץ היתה סגורה.³⁹

יכולת הנמלים להגיב על תמורות אלו, בצד הביקוש, נבעה משינוי ארגוני בשנת 1961. בעקבות דרישת הבנק העולמי, כחלק מתנאי המלווה להקמת נמל אשדוד, הוקמה רשות הנמלים. חוק רשות הנמלים מחייב את הרשות לשאת את עצמה מבחינה כלכלית, כולל פיתוח תשתית חדשה, על בסיס דמי-הרציף הנגבים מכל אנייה. הודות לכך היו הנמלים למרכיב הראשון של תשתית התחבורה שמימנו בא ממקורות שמחוץ לתקציבי הממשלה הרגילים. מימון זה איפשר לרשות הנמלים להיענות במהירות יחסית לצורך בהתמחות רציפים, תוך היענות מעטה יחסית ללחצים המאקרו-כלכליים שהביאו להאטת ההשקעות בתחום התחבורה היבשתית בשנות השמונים.

התפתחות שדות-התעופה בישראל

במלחמת-העולם השנייה שימשה ארץ-ישראל בסיס חשוב לחיל-האוויר הבריטי בשולי זירות הלחימה במזרח התיכון וכן היתה חוליה בקווי הטיסה להורו ולמזרח הרחוק. משום כך הקימו הבריטים שורה ארוכה של שדות-תעופה צבאיים בתקופה זו. הבולטים שבהם היו כפר-סריקין, עין-שמר, תל-נוף ורמת-דוד. שדות אלה נוספו לשדות האזרחיים שנבנו בשנות השלושים בלוד, בחיפה ובתל-אביב.

עם קום המדינה עמדה אפוא לרשותה תשתית נרחבת ביותר של שדות-תעופה. השדות הועברו ברובם למערכת הבטחון, ורק במיעוטם הותרה תעופה אזרחית. השדה האזרחי העיקרי, המשמש את מירב התעופה הבינלאומית מאז סיום מלחמת השחרור, הוא שדה-התעופה בלוד, ומאז שנת 1974 – נמל-התעופה בן-גוריון. עוד בראשית שנות החמישים החלו טיסות פנים-ארציות סדירות בלוד לאצבע הגליל, לשדה מחניים ולאילת. מאז ועד היום נשמר מערך בסיסי זה של שדה בינלאומי מרכזי בלוד ושני שדות במחניים ובאילת.

הסיבה העיקרית להישמרותו של נמל-התעופה בן-גוריון כשדה הבינלאומי המרכזי של ישראל היא מיקומו.⁴⁰ השדה נמצא במרכז הארץ, בקירבת ריכוזי האוכלוסייה העיקריים וליד צומת תחבורה. צומת זה מאפשר גישה נוחה לרשת הדרכים הבינ-עירונית, הכוללת גם את הכביש המהיר מירושלים לתל-אביב. מיקומו אף עשוי להיות מושך יותר לאחר סלילת כביש 6, אשר ישפר את הנגישות אל נמל-התעופה מצפון ומדרום. יתר-על-כן, לנוכח עלות התשתית שהושקעה בו והקשיים בהעברת פרוזדורי תעופה ונתיבי גישה, אין לו כל אלטרנטיבה באיזור המרכז בטווח הנראה לעין.

למרות נסיגות מספר לא התפתחה עד היום תעופה פנים-ארצית סדירה, למעט טיסות לאילת

39 ראה: Y. Gradus, "Is the Israeli Negev a Viable Alternative to the Suez Canal?" *Geoforum*, 8 (1977), pp. 29-32

40 משרד התחבורה, "מדיניות פיתוח התחבורה בישראל, 1975-1979-1985", אגף תכנון וכלכלה, ירושלים 1975-1977 (7 חוברות).

ולאצבע הגליל, בשל המרחקים הקטנים והשיפורים במערכת הכבישים. לפיכך נותרו שדות התעופה באילת ובמחניים השדות היחידים המספקים שירותי תעופה פנים-ארציים סדירים. התמורה החשובה ביותר בהתפתחות מערכת שדות-התעופה, ובהתפתחות התעופה בכלל, היתה כניסת מטוסי-הסילון לשוק האזרחי בראשית שנות השישים. כתוצאה מכך הפך שדה התעופה בלוד לשערה-הכניסה העיקרי לנוסעים לישראל. עד שנות השישים היתה הספנות בתחורות לתעופה והובילה כשליש מכלל הנוסעים לישראל וממנה. מאז ראשית שנות השבעים יותר מ-90% מכלל הנוסעים לישראל וממנה טסים, ואילו הספנות מוגבלת להפלגות סיור (ראה טבלה 4). כתוצאה מכך גברה חשיבות פיתוחם של שדות-התעופה, ובעיקר של נמלי-התעופה בנגוריון, בסולס-העדיפויות של התחבורה הלאומית, בייחוד לאור חשיבותה הגוברת של התעופה הבינלאומית בכלכלה הבתרת-עשייתית של השירותים.⁴¹ אך מטוסי-הסילון גם הציבו דרישות קשות יותר מבחינת פיתוח השדה. ראשית, הם דורשים מסלולים ארוכים יותר מאשר מטוסי-בוכנה. שנית, הם יוצרים מיטרדי רעש במרחב גדול יחסית סביב שדות-התעופה. כתוצאה מכך גברה ההתנגדות הציבורית להרחבתם של שדות-התעופה, ובייחוד של נמלי-התעופה בנגוריון. התנגדות זו הביאה לעיכוב אישור תכנית-המיתאר הארצית החלקית לנמלי-התעופה בנגוריון ב-15 שנה, לכל הפחות, ונושא הרעש היה לעניין מרכזי בתכנית.

טבלה 4

נוסעים, מטענים ותנועה אווירית בינלאומית בשנים נבחרות

השנה	מספר הנוסעים באלפים	אחוז מכלל הנכנסים	סך-הכול מספר הנחיתות	מטענים באלפי טונות
1950	117	59.1	2,272	0.6
1960	223	69.2	2,926	3.5
1970	1,050	89.4	9,079	30.7
1980	2,847	91.0	10,933	105.8
1989	3,671	91.2	12,190	179.0

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי, ירושלים 1992, לוחות 18.1 ו-18.11.

תמורה שנייה בענף התעופה שנודעה לה חשיבות רבה בהתפתחות מערך שדות-התעופה חלה בעקבות התרת טיסות-שכר לישראל. טיסות אלו, שהחלו בשנת 1966 מסקאנדינביה, התרחבו לימים גם ליעדים נוספים. שינוי מוסדי זה בענף התעופה יצר ביקוש לדרג חדש של שדות שדות בינלאומיים המשרתים תעופה סילונית בלתי-סדירה. השדה העיקרי שהתפתח עד היום כמענה על ביקוש זה הוא זה של אילת. אך לנוכח מגבלות השדה הנוכחי באילת בשאיפתו

41 ראה: בל ופייטלסון, 1991 (לעיל, הערה 30).

להיענות לביקוש טיסות-השכר מתוכננת העתקתו צפונה לעין-עברונה. כמו-כן נערכות תכניות להקמת שדה נוסף לקליטת טיסות-שכר בכורזים, בקירבת האתרים שמסביב לכינרת. בכך באה לידי ביטוי המגמה לראות בשדות-תעופה בינלאומיים אזוריים בסיס לצמיחה כלכלית, בעיקר זו המבוססת על תיירות.

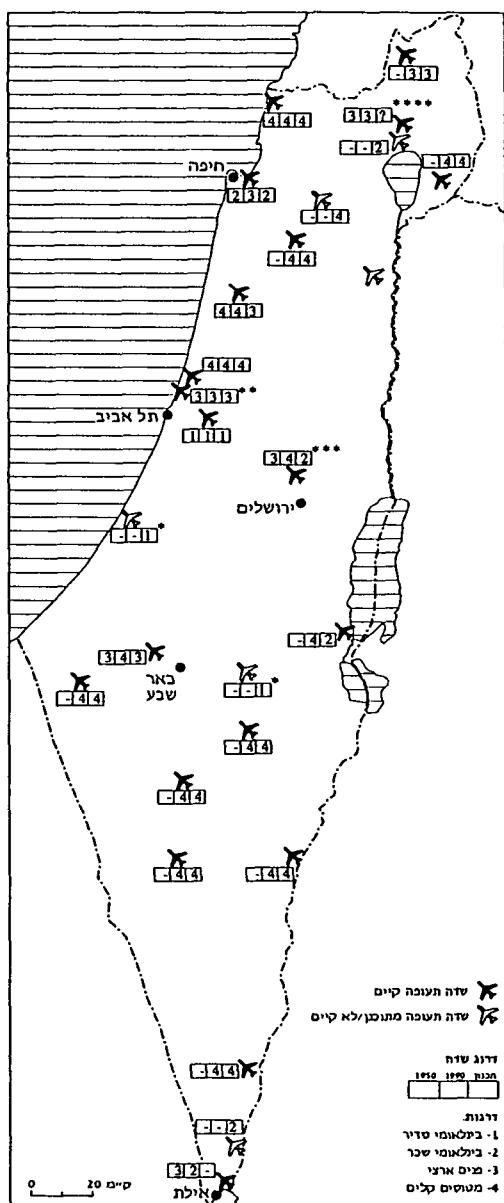
מערכת שדות-התעופה המתגבשת, הבאה לידי ביטוי בטיסה לתכנית-המיתאר הארצית לשדות-תעופה (תכנית-המיתאר הארצית 15), היא בעלת ארבעה דרגים. בדרג הראשון נמצאים השדות המיועדים לשרת תעופה בינלאומית סדירה. דרג זה כולל היום רק את נמל-התעופה בן-גוריון. עם זאת יש מחשבות לפתח שדה-תימוכין לו נבנטיס או בזיקים (ראה איור 7). בדרג השני נמצאים שדות בינלאומיים המיועדים לקליטת טיסות-שכר. נוסף על אילת וכורזים מיעדת טיסות תכנית-המיתאר הארצית 15 גם את שדות חיפה וירושלים לדרג זה. אלא ששני השדות האלה סובלים ממגבלות פיסייות, ותמונת הביקוש לשירותיהם של שדות אלה אינה ברורה. בדרג השלישי נמצאים שדות פנים-ארציים המשרתים תעופה סדירה. למעט הקווים לסיני בשנים 1970–1982, נפגמה התפתחות התעופה הפנים-ארצית בשל המרחקים הקטנים בארץ והשיפורים במערך הדרכים. אך לנוכח הגודש הגובר במרכז ניכרת לאחרונה התאוששות מסוימת בביקוש לשירותים אלה מן הפריפריה, והוחל בטיסות סדירות מקריית-שמונה וממינחתים אחרים, כגון יטבתה. מוקד המערכת הפנים-ארצית הוא שדה רב בת-לאביב, הנתון ללחץ מצד התושבים ובעלי הקרקע סביבו. כתוצאה מכך מתנהלים דיונים על האפשרות להעתיקו לים. הדרג הרביעי כולל את המינחתים, המשרתים בעיקר תעופה קלה וחקלאית.

גורם נוסף המשפיע בעקיפין על התפתחות תשתית התעופה האזרחית הוא הגורם הבטחוני. התעופה הצבאית מגבילה בעיקר את היכולת לקבוע פרודורייטיס אורחיים. הגבלות אלו מקשות על גישה אווירית אורחית לאתרים רבים ומונעת אפוא את פיתוחם כשדות אזרחיים. מגבלות אלו מקשות, למשל, על פיתוחו של שדה בינלאומי בנגב המזרחי, דבר שהביא לנסיון לאתר שטח לשדה באיזור זיקים, שיהיה נגיש יותר מבחינה אווירית (ראה איור 7).

המפה באיור 7 מתארת את התפתחות שדות-התעופה בארץ והתכניות לגביהם, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בטיסה של תכנית-המיתאר הארצית 15. עיון במפה זו מלמד, כי באיזור המרכז נוצרה התמחות של שדות: נמל-התעופה בן-גוריון הוא השדה הבינלאומי העיקרי, שדה רב הוא מוקד הטיסות הפנים-ארציות, שדה הרצליה משרת את הטיסה הקלה, בעיקר החקלאית, ואילו שדה עטרות שליר ירושלים נותר כמעט ללא שימוש. אך הנתון החשוב יותר העולה מאיור 7 מצביע על הדינאמיקה המאפיינת עדיין את מיקום שדות-התעופה והתפתחותם. בניגוד למערך הנמלים, שנקבע עוד בשנת 1965 ונשאר כמעט קבוע מאז ואין תכניות לשנותו באופן משמעותי (למעט הקמת מארינות לסירות-נופש), שונה מערך שדות-התעופה המיועד באופן משמעותי מן המצב הקיים. השינויים העיקריים שיעשו עלי-פי התכניות הנוכחיות הם הקמת שדות חדשים לטיסות-שכר בכורזים בצפון ובנבטיס או בזיקים בדרום. כמו-כן מתוכננות העלאה בדרגה של שדה עין-שמר והעתקת שדה-התעופה באילת לעין-עברונה. שדה נוסף שנשקלת העתקתו הוא, כאמור, שדה רב, אף שלפי שעה אין הסכמה בעניין זה.

התמונה המצטיירת לאור מגמות הפיתוח של שדות-התעופה שונה מזו של נמלי הים ושל התחבורה היבשתית. בשנים הראשונות לקום המדינה לא ניתנה לתעופה ולשדות-התעופה

ערן פייטלסון



איור 7: התפתחות שדות-התעופה האזרחיים ותכניות לשדות-תעופה בישראל

האזרחיים אותה עדיפות שניתנה לנמלי הים ולתחבורה היבשתית. אך קצב ההתפתחות הטכנולוגית בתחום התעופה, ובייחוד הופעת מטוסייהסילון והפיכתם לקשר העיקרי בתנועת הנוסעים לישראל וממנה, הניעו בהדרגה את רשויות התחבורה להשקיע מאמצים גוברים בפיתוח התעופה. מאמצים אלה קיבלו ביטוי בנסיונות להבטיח שטחים לשדות-תעופה בתכניות-המיתאר הארציות. אך היקף הבעיות הסביבתיות של השדות ועליית חשיבותם של השיקולים הסביבתיים מקשים על אישורן של תכניות אלו, וכולן עדיין נתונות בוויכוח. הודות ליצירת מקורות-מימון עצמאיים ברשות שדות-התעופה הובטחו במקביל המקורות הדרושים לפיתוח שדות-התעופה, ובעיקר נמל-התעופה בן-גוריון. כלומר, בתחום פיתוח שדות-התעופה המצב הוא היום, שיש מקורות-מימון ורצון להיענות לביקוש הגדל, שחשיבותו אינה מוטלת בספק, אלא שאפשרויות הפיתוח מוגבלות בשל הקושי לאשר תכניות בוועדות התכנון והבנייה, בעיקר בגלל היקף מיסרדי הרעש שיוצרים השדות. דבר זה הוליד ברשות שדות-התעופה את הנכונות להשתתף במימון הטיפול במבנים שמסביב לנמל-התעופה בן-גוריון החשופים לרעש, ובלכד שיובטח בינוי נוסף בקירבת הנמל ויתאפשר פיתוחו.⁴²

תמורות בשיקולים בעניין פיתוחה של תשתית התחבורה

תיאור התפתחותה של תשתית התחבורה בסעיפים שלעיל מעלה, שיש שוני רב בשיקולים העיקריים שכיוונו את ההתפתחות הזאת.

ההשוואה בין הענפים במרוצת הזמן מצביעה על תהליך שבו גוברת חשיבותה של ההיענות לביקוש מתוך שיקולי צמיחה כלכלית של כלל המשק, ולא רק מתוך שיקולים של פיתוח אזורי. בשנים הראשונות לקום המדינה היה השיקול הכלכלי השיקול העיקרי, ובראש ובראשונה בפיתוח הנמלים. במרוצת הזמן הפך שיקול זה למרכזי גם בפיתוח שדות-התעופה לשירות התעופה הבינלאומית. ברומה לכך הפכה ההיענות לביקוש להובלת מטעני צובר ליצוא לקו המנחה של רכבת ישראל למן שנות החמישים ועד שנת 1988. אך מנקודת-ראות לאומית נודעה להובלה זו חשיבות פחותה מאשר לסך הובלתם של מטענים ונוסעים מישראל ואליה בספנות ובתעופה. ההעדפה הלאומית שניתנה לנמלים ולשדות-התעופה השתקפה בעיקר בהפיכתם למשקים סגורים בעקבות הקמתן של רשויות ייעודיות בעלות מקורות-מימון חוץ-תקציביים.

מבחינה מרחבית הרגש בפיתוח מערכת הכבישים הושם ברוב השלבים בפריפריה, במגמה להבטיח שליטה והיענות לצרכים צבאיים. במסגרת זו יש לראות גם את הכבישים שנועדו לסייע בפיוור האוכלוסייה או בפיתוח אזורי הפריפריה, שכן היעדים העיקריים של פיוור האוכלוסייה היו מדיניים. חלק בלתי-מבוטל מן המאמצים לפיתוח כלכלי בפריפריה לא היה מבוסס על כראיותם הכללי-משקית, אלא בא לתמוך בהתיישבות, שנועדה להבטיח שליטה ונוכחות בספר. המאמץ התחבורתי העיקרי להבטחת שליטה בספר ופיתוחו אמנם התמקד בפיתוח מערכת

42 ראה: E. Feitelson, "Efficiency, Economic Incentives and Noise Treatment Policy – The Ben Gurion Airport Experience", *Transportation Research Record*, 1240 (1989), pp. 1-6

הדרכים, אלא שכלל גם תשתיות תחבורה נוספות. במיוחד בולט הדבר כאילת, שבה הוקמו שדה־התעופה והנמל כחלק ממאמץ התיישבותי, והשירותים שהם מספקים מסוכסדים בחלקם. בשלוש השנים האחרונות חל מהפך ביעדי התחבורה במדינת ישראל. ההשקעות המתוכננות במסגרת תכנית־המיתאר הארצית 31 הן בעיקר במרכז, במטרה להתמודד, ולו חלקית, עם בעיית הגודש הגובר באיזור זה. גם בתחום מסילות־הברזל הועבר הדגש למרכז עם היערכות הרכבת לקראת הגדלת כמות הנוסעים בה.

שיקול שחשיבותו גוברת בשנים האחרונות בתכנון של תשתית התחבורה הוא השיקול הסביבתי. לכל תשתיות התחבורה יש השפעות חיצוניות שליליות על איכות הסביבה. אחת הדרכים העיקריות של הגופים העוסקים באיכות הסביבה להפנים את ההשפעות האלו במסגרת מערכת התכנון והבנייה היא עליידי הדרישה לערוך תסקירים על השפעתם של מפעלים חדשים על הסביבה. תשתיות התחבורה הן אחד היעדים העיקריים לדרישות לערוך תסקירי ההשפעות על הסביבה. כ־28% מן התסקירים שנערכו בישראל בעשור האחרון, מאז חקיקת התקנה בעניין, נגעו לתשתית התחבורה. אחת מהשלכותיה של ההתחשבות הגוברת בשיקולים סביבתיים היא עיכוב באישור תכניות וייקור מפעלים עקב הדרישות לנקוט אמצעים להפחתת מיפגעים – כגון מחסומי רעש או טיפול בנזק – כתנאי לאישור התכניות. זאת ועוד, מיסוד חוק התכנון והבנייה מאז שנת 1965, המודעות הציבורית הגוברת לאיכות החיים והתמורות בהנהגת הרשויות המקומיות הביאו לעליית מספר ההתנגדויות הציבוריות למפעלים, דבר המאט אף הוא את תהליך אישורם. נושא שעדיין לא נבדק הוא התפרוסת המרחבית של ההתנגדויות הציבוריות. אך מותר להעלות את ההשערה, שתפרוסת זו מושפעת מצפיפות האוכלוסייה. אם השערה זו אכן נכונה, הקשיים בהתוויית דרכים חדשות ובמיקום תשתיות תחבורה אחרות יהיו חמורים יותר באיזור המרכז, שבו הצורך בהם גדול יותר.

רוב הדרכים הנדונות המוצעות לפיתוח בעקבות תכנית־המיתאר הארצית 31 (ראה איור 4) נכללות בתכנית־המיתאר הארצית לדרכים. כלומר, לדרכים אלו כבר ניתן מעמד סטאטוטורי כלשהו, המקל על קידומן לפי התכנון. גם תשתיות התחבורה האחרות, מסילות־הברזל, הנמלים ושרות־התעופה מעוגנים בתכנון הארצי, אף שלא כל התכניות כבר מאושרות. אך בעתיד ניתן לצפות לגודש גובר, גם אם תוקם כל התשתית המתוכננת היום. בתחום הדרכים דבר זה עלול להתרחש כבר בטווח של שלושים שנה.⁴³ ואולם, לנוכח הקשיים הגוברים באישור תכניות תחבורה והעדר שמירה על שטחים לביצוען מעבר לתכניות־המיתאר הארציות הנוכחיות, יקשה להיענות לביקוש זה. דבר זה מחייב כבר היום מחשבה כוללת יותר על היחס בין תשתיות התחבורה למבנה היישוב, כפי שהציע שטרן לאחרונה.⁴⁴ זאת ועוד, כדי לצמצם את משך אישור התכניות, יש לפעול להכללת השיקולים הסביבתיים בתכנון התחבורה.⁴⁵

43 א' גילור וג' כפיר, "רמת תיפקוד מערכת הדרכים החזויה לשנת 2010 בתנאי ביקוש חזוי לשנת 2020", דו"ח 171, תל־אביב, הוצאת המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה, 1993.

44 ראה: א' שטרן, "קריסת מערכת הכבישים והתכנון המרחבי בישראל", הרצאת פתיחה בכנס השנתי של האגודה הגיאוגרפית הישראלית בבאר־שבע, 1991.

45 ראה: ע' פייטלסון, "תהליך דו־שלבי לשילוב היבטים סביבתיים בתכנון תחבורה – ניתוח אנליטי", חיבור לשם קבלת התואר מוסמך של המחלקה לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1985.

סיכום

עבודה זו מראה, שהיקף השיקולים המקובלים בתכנון התחבורה היה מוגבל במרחב ובזמן. בייחוד הרבר יפה לתכנון הרכיבים, שהן הנשוא העיקרי בספרות על תכנון התחבורה. עם זאת, בשל הגברת המודעות לקשר שבין ההיענות לביקוש התחבורה לבין קצב הצמיחה הכלכלית במשקים מפותחים, מזה, וחשיבותה הגוברת של הצמיחה הכלכלית בסדר-היום הציבורי, מזה, ניתן להבחין היום בצמצום-ימה של הפער בין השיקולים בפועל לשיקולים הנדונים בספרות. לתמורה זו יש ביטוי מרחבי מבחינת תפוסת המפעלים המתוכננים לבינוי ובחלוקת האמצעים בין תשתיות התחבורה השונות.

בעוד שהיקף השיקולים בתכנון התחבורה מתרחב, מהותו של תכנון התחבורה צריכה להשתנות. בעבר התמקד תכנון התחבורה בהרחבתה של תשתית התחבורה ובניהולה, ובמידה רבה היה מנותק מבחינה מיתודולוגית ממערכות התכנון האחרות. אך לנוכח הקשיים הגוברים והעלות הרבה של פיתוח תשתית התחבורה יש צורך בשילוב של תכנון התחבורה ושל תכנון סביבתי, נושא שאמנם הועלה בעבר,⁴⁶ אלא שעדיין לא יושם. יתר-על-כן, מאחר שהרחבתה של תשתית התחבורה וניהולה היעיל אינם יכולים לענות על תחזיות הביקוש, יהיה צורך בשילובם של תכנון התחבורה ושל תכנון מטרופוליטאני, באופן שתשתית התחבורה תהפוך במידה רבה לזו של ההתפתחות האורבאנית, ולא רק למשרתה.

למרות היקפם המתרחב של השיקולים בתחום תכנון התחבורה ייתכן, שתמורות גיאופוליטיות יביאו פעם נוספת לדחיקתם, לפחות בנוגע לתשתיות או למרחבים מסוימים. דוגמה אפשרית של תמורה מעין זו היא השגת הסדר מדיני בין ישראל לשכנותיה, ובראש ובראשונה בין ישראל לפלסטינים. הסדר מעין זה עשוי, למשל, לחייב קשר ישיר בין יהודה ושומרון לבין עזה ללא נגישות לצדדים, או להביא לשינוי בפרודורי השירות ובאפשרויות הגישה האווירית לשדות-תעופה שונים. כמובן הוא עשוי להביא לביקושים חדשים. לכל השיקולים האלה עשויות להיות השלכות על פיתוחה של תשתית התחבורה העתידה של ישראל.

תהליכי ריכוז וביזור של אוכלוסייה – מגמות בישראל, 1948–1992

גבריאל ליפשיץ

מבוא

בתהליכי הריכוז והביזור של אוכלוסייה ושל פעילות כלכלית יש שלבים מספר: ריכוז (concentration), ביזור (deconcentration) וריכוז מחדש (renewed concentration). רוב מדינות המערב וחלק מן המדינות המתפתחות נמצאות בשלב זה או אחר של תהליכי הריכוז והביזור. באחדות מן המדינות נסתיימו שלבי הריכוז והביזור והחל שלב הריכוז מחדש. אחרות עדיין נמצאות בשלב הריכוז או במעבר מריכוז לביזור.

רוב החוקרים העוסקים בסוגיה זו משאירים את גבולותיהן של יחידות-המחקר הגיאוגרפיות קבועים ואינם משנים אותם על-פני הזמן. הם מעדיפים לעבוד לפי יחידות-מחקר מינהליות – יישובים, נפות וכיו"ב – ולא לפי יחידות-מחקר כלכליות, שגבולותיהן נתחמים, למשל, על-ידי שדה היוממות, אף-על-פי שהן מתאימות יותר למחקרים מעין אלה. כאשר הם בוחנים את תהליכי הריכוז והביזור על-פני הזמן לפי יחידות מינהליות, אין הם משנים את צירוף יחידות-המחקר המינהליות המרכיבות אזורים שונים, כמו, למשל, את אזורי הגלעין ואת אזורי השוליים.¹ חוקרים רבים אינם רגישים די הצורך להבדל בין תהליכי ביזור מטרופוליטאניים לבין תהליכי ביזור ארציים, בין הגירה תוך-אזורית לבין הגירה בין-אזורית.² חוסר-גמישות של גבולותיהן של

תודתי נתונה לפרופ' אריה שחר על עידודו לכתיבת המאמר ועל הערותיו החשובות במהלך כתיבתו; לרפנה אורן על הכנת המאמר לרפוס; לתמי סופר, לענת אלטמן ולנעה נחום על הכנת האיורים; ולדבורה שלו על הסיוע בהשגת חלק מן הנתונים.

1 בסוגיה מיתרולוגית מעין זו, הקשורה, למעשה, בבחירה של יחידות-החקירה הגיאוגרפיות, ראה: ש' רייכמן, "לשאלת הקביעה של יחידת החקירה הגיאוגרפית", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, ח (1972), עמ' 91–100.

2 ראה על כך: A.G. Champion, "The Reversal of Migration Turnaround – Resumption of Traditional Trends?" *International Regional Science Review*, 11 (1988), pp. 253–260; D.R. Vining Jr. & R. Pallone, "Migration between Core and Periphery Regions – A Description and Tentative Explanation of the Patterns of 22 Countries", *Geoforum*, 13 (1982), pp. 339–410; S.G. Cochrane & D.R. Vining Jr., "Recent Trends in Migration between Core and Peripheral Regions in Developed and Advanced

יחידות המחקר הגיאוגרפיות עלול להביא לטעות באבחון התהליכים. תהליכי ביזור ברמה המטרופוליטאנית עשויים להתפרש כתהליכי ביזור ברמה הארצית, אך ייתכן, שהם, למעשה, תהליכי ריכוז ברמה הארצית (וראה על כך להלן).

בקרב החוקרים בסוגיה הנחקרת ניכרת נטייה להשוות בין מדינות מבחינת תהליכי הריכוז והביזור של האוכלוסייה ולקשור תהליכים אלה לשלבים בצמיחתן הכלכלית של המדינות ולשינוי המבני בכלכלתן. גם אם אין הדברים נאמרים במפורש, מעידה נטייה זו על ההנחה הסמויה, כי תהליכי הריכוז והביזור פועלים בעת ובעונה אחת בכל המרחבים המטרופוליטאניים באותה מדינה. ואכן, במחקרים רבים אפשר למצוא מסקנה בנוסח "בזמן t היתה המדינה בתהליך עמוק של ריכוז, ומוזמן t+n היא נמצאת בתהליך של ביזור".

ואולם ייתכן, כי כשם שקיימים הבדלים בין מדינות בדרגמים המרחביים של תהליכי הביזור והריכוז כפונקציה של רמת צמיחתן הכלכלית, קיימים הבדלים גם בדרגמים המרחביים בתוך מדינה כפונקציה של ה"בגרות" המטרופוליטאנית. במלים אחרות, ייתכן, כי בשעה שבאיזור מטרופוליטאני אחד מתרחשים תהליכי ביזור, מתרחשים באיזור מטרופוליטאני אחר באותה מדינה – הצעיר מן הראשון בגיל המטרופוליטאני – תהליכי ריכוז. מידת ה"בגרות" המטרופוליטאנית משקפת, למעשה, את מיקום המטרופולין ברצף שבין היתרונות שיש לגודל ולהתקבצות ובין החסרונות שיש לגודל ולהתקבצות, והיא מקפלת בתוכה גורמים כלכליים, חברתיים, תחבורתיים ואקולוגיים המסבירים את תהליכי הריכוז והביזור המרחביים.

בחינת תהליכי הריכוז והביזור בישראל, תוך הבחנה בין הרמה הארצית ובין הרמה המטרופוליטאנית, המחייבת רגישות ליחידות המחקר הגיאוגרפיות, ובין מרחבים מטרופוליטאניים לפי מידת "בגרותם" – שוני מרחבי בתהליכי הריכוז והביזור בתוך המדינה – טעונה מחקר אמפירי מקיף. המחקר שלפנינו הוא צעד ראשון בכיוון זה.

מחקרים שנערכו בעבר בנושא השינויים בתפרוסת המרחבית של האוכלוסייה ושל הפעילות הכלכלית בישראל התייחסו לסוגיית תהליכי הריכוז והביזור בעקיפין. למשל: מחקרים בתחום ההגירה ברמה הארצית,³ בתחום הערכת התכניות לפיזור אוכלוסייה,⁴ בתחום ההגירה ברמה

ראו: "Developing Countries", *International Regional Science Review*, 11 (1988), pp: 215-243

גם: L. van den Berg et al., *Urban Europe – A Case Study of Growth and Decline*, Oxford 1982

ואן דן ברג בוחן את דעיכתם ואת צמיחתם של המרחבים המטרופוליטאניים באירופה באמצעות שלוש יחידות

גיאוגרפיות: גלעין וסביבת פנימית, שהן יחידות מינהליות, ויחידה תפקודית-כלכלית אחת, שהוא מכנה

אותה בשם functional economic region

3 ראה: מ' סיקרון וב' לסמן, "התמורות באוכלוסיית מחוזות הארץ בשנים 1961–1972", עיר ואזור, 1–2 (1976),

עמ' 3–24; א' שחר וג' ליפשיץ, "המעבר המרחבי של ההגירה הבינאזורית בישראל", מחקרים בגיאוגרפיה

של ארץ-ישראל, יא (1980), עמ' 153–178; מ' חשן, "הגירה לשוליים לאומיים", חיבור לשם קבלת התואר

דוקטור לפילוסופיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1989; G. Lipshitz, "Ethnic Differences in

Migration Patterns – Disparities among Arabs and Jews in the Peripheral Regions in Israel",

Professional Geographers, 49 (1991), pp. 445-456

4 ראה: ש' רייכמן, "על תקפות התכניות לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית מדינת ישראל", עיר ואזור,

ד (1973), עמ' 26–43; ע' גונן, "עודד על עלייה המונית ופיזור אוכלוסייה", רבעון לכלכלה, 148 (1991),

עמ' 32–39.

האזורית,⁵ בתחום הרווחה והפיתוח ברמה הארצית⁶ ובתחום התעסוקה ברמה הארצית.⁷ שלושה מחקרים של שחר עסקו ישירות בתהליכי ריכוז וביזור האוכלוסייה: ברמה המטרופוליטאנית – מחקריו מאמצע שנות השבעים על שינויים במבנה המרחבי ובצפיפות האוכלוסייה במטרופולין של תל-אביב,⁸ וברמה הארצית – מחקרו מראשית שנות השבעים על השפעת הערים החדשות על תפרות האוכלוסייה בישראל,⁹ המוכיח את מידת תרומתה של העלייה משנות החמישים לביזור המרחבי של האוכלוסייה בישראל.

המחקר שלפנינו ממשיך את המחקרים הקודמים, והוא משלים ארבעה היבטים שחסרו בהם: (1) הוא עוסק ישירות בשאלת הריכוז והביזור, תוך הבחנה בין הרמה הארצית לרמה המטרופוליטאנית. (2) הוא בוחן את השאלה הזאת לאורך זמן, למן קום המדינה ועד היום. הוא כולל את תקופת העלייה של שנות החמישים, את תקופת העלייה של סוף שנות השמונים, בעיקר מבטיות המועצות לשעבר, ואת התקופה שביניהן, עת דעכו גלי העלייה לישראל, וההגירה הפנימית הפכה לגורם העיקרי שעיצב את תפרות האוכלוסייה בישראל. (3) המחקר בוחן את השוני המרחבי בתהליכי הריכוז והביזור בישראל באמצעות בחינה משווה של תהליכים אלה בשלושת המרחבים המטרופוליטאניים של ישראל: תל-אביב, חיפה וירושלים, לפי סדר יורד של מידת "בגרותם" המטרופוליטאנית. (4) סקירת הספרות המקצועית משנות השמונים, הכוללת גישות וממצאים חדשים בשאלה הנחקרת. סקירה זו וממצאי החלק האמפירי של המחקר עשויים לשמש נקודת-מוצא לדיון מחודש על הבסיס התיאורטי והמיתודולוגי של הנושא. נסיון זה ייעשה בסיכום.

המחקר מתייחס לאוכלוסייה היהודית ונשען על נתונים מפרסומים שונים של הלשכה

- 5 ראה: מ' סיקרון, "דפוסי הגירה פנימית ותכונות הניידות במחוז הצפון", *אופקים בגאוגרפיה*, 1982, עמ' 19-9; ב' קיפניס, "התפתחות היישוב העירוני בגליל, 1948-1980", בתוך: א' שמואלי, א' סופר ונ' קליאוס (עורכים), *ארצות הגליל*, אוניברסיטת חיפה ומשרד הבטחון, 1983, עמ' 723-744; ג' ליפשיץ, "ההגירה אל הגליל, ממנו ובתוכו, 1961-1986", *רבעון לכלכלה*, 130 (1986), עמ' 738-756; B.A. Kipnis, "Graph Analysis of Metropolitan Residential Mobility – Methodology and Theoretical Implications", *Urban Studies*, 22 (1985), pp. 179-187
- 6 ראה: A. Shachar & G. Lipshitz, "Regional Inequalities in Israel", *Environment and Planning*, A, 13 (1981), pp. 463-473; G. Lipshitz, "Immigration and Internal Migration as a Mechanism of Dispersion and Polarization of Population and Development", *Economic Development and Cultural Change*, 39 (1991), pp. 391-408
- 7 ראה: י' גרדוס וש' קרקובר, "רמת התיעוש ומאפייניו באזור המרכז והפיתוח", *רבעון לכלכלה*, 88-89 (1976), עמ' 66-78; D. Shefer, "Has the Inter-Regional Gap in Israel Increased or Decreased?" Center for Urban and Regional Studies, Technion, Haifa, 1974
- 8 ראה: א' שחר, "מגמות התפתחות ומבנה מרחבי של אגד הערים בגוש דן", *עיר ואזור*, 2 (1974), עמ' 3-21; A. Shachar, "Patterns of Population Densities in the Tel-Aviv Metropolitan Area", *Environment and Planning*, A, 7 (1975), pp. 271-291
- 9 ראה: א' שחר, "השפעתן של הערים החדשות על מערך האוכלוסיה בישראל", *מחקרים בגאוגרפיה של ארץ-ישראל*, 1 (1970), עמ' 25-63.

המרכזית לסטטיסטיקה, וביניהם קובצי מחשב (שבחלקם אינם מופיעים בפרסומים הרשמיים), המתארים את ההגירה הפנימית בישראל במאטריצה של מוצא ויעד.¹⁰ הנתונים של קבצים נדירים אלה מאפשרים לבחון את התפלגות יעדיהם של העוזבים את הערים המרכזיות של האזורים המטרופוליטאניים ואת האזורים המטרופוליטאניים עצמם. התפלגות זו הכרחית כדי להבחין בין ביזור מטרופוליטאני לבין ביזור ארצי. במחקר אין התייחסות לאוכלוסייה הערבית בישראל, לא רק משום שחלק מקובצי הנתונים מתייחס לאוכלוסייה היהודית בלבד, אלא בעיקר משום שהאוכלוסייה הערבית בישראל נוטה להתבזר בעיקר ברמה היישובית,¹¹ ולא במסגרת מטרופוליטאנית או ארצית.

מריכוז לביזור ולריכוז מחדש – מגמות בעולם המערבי

החל בראשית המאה הכ', ובמיוחד בשנות הארבעים והחמישים, פקד את מדינות אירופה, את קנדה ואת ארצות-הברית גל גדול של הגירה מן הכפר אל העיר ומערים קטנות ובינוניות אל הערים הגדולות. שיעורי העיור הלכו וגדלו, ושיעורי הגידול של הערים המטרופוליטאניות היה גבוה בהרבה מן הממוצע הארצי.¹² תהליך זה של ריכוז האוכלוסייה נמשך גם בשנות השישים והוגדר בהגדרות שונות, כגון "תהליכי עיור" (urbanization processes) או "תהליכי ריכוז אוכלוסייה" (concentration processes). התהליך האמור נבע בעיקר מירידה בשיעור המועסקים בחקלאות כתוצאה מפיתוחים טכנולוגיים של ההון הפיסי בתהליך הייצור החקלאי ומהתפתחותו של המיגור התעשייתי במרחבי הערים בשל יתרונות ההתקבצות, עם כל המשתמע מכך. התמורות המבניות האלו בכלכלתן של המדינות הגדילו את הפערים ברמת השכר וברמת האבטלה בין הכפר לעיר ובין ערייהשוליים לערים הגדולות. פערים אלה הביאו להגירה בממדים גדולים לעבר הערים הגדולות, להגדלת שיעורי העיור ולהגברת הריכוזיות המרחבית של האוכלוסייה.¹³ בשנות השישים נמצאו רמות גבוהות של מיתאם חיובי בין מאזני ההגירה לבין גודלן של הערים.¹⁴

שנות השישים וראשית שנות השבעים בישרו שינוי, ואולי אף מהפך, בתהליך ארוך-הטווח

10 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, ירושלים 1948–1992 (שנים נבחרות); הנ"ל, "הגירה פנימית של יהודים", סדרת פרסומים מיוחדים: 262, 342, 449, 721 ו-880; הנ"ל, "קבצי הגירה פנימית" (רפי מחשב).

11 ראה: א' סופר, "ערביי הצפון – מתבוסת 1948 עד לזינוק של שנות השבעים", בתוך: שמואלי ואחרים (לעיל), הערה 5, עמ' 763–786; ליפשיץ (לעיל, הערה 3).

12 ראה: ואן דן ברג ואחרים (לעיל, הערה 2).

13 G. Lipshitz, "Divergence Versus Convergence in Regional Development", *Journal of Planning Literature*, 7 (1992), pp. 123-138; A. Shachar, "Structural Changes in the Distribution of Population at the National Level", *Forty-First IFHP World Congress*, Jerusalem 1992, pp. 3-10

14 ראה: A. Fielding, "Counterurbanization in Western Europe", *Progress in Planning*, 17, Part BI (1982), pp. 1-52

של ריכוז האוכלוסייה באזורים המטרופוליטאניים (אזורי הגלעין של המדינה). שינוי זה בא לידי ביטוי בהגירה גוברת והולכת מאזורי הגלעין אל אזורייהשוליים של המדינה – מערים מטרופוליטאניות לעבר ערים בינוניות וקטנות, ואף ליישובים כפריים אשר בשולי הערים המטרופוליטאניות. שיעור גידולה של האוכלוסייה בערים המטרופוליטאניות ירד באופן ניכר, ואף נעשה שלילי, ואילו שיעורי הגידול ביישובים שבשולי המטרופולין ובשולי המדינה עלה באופן ניכר. תהליכים אלה הוגדרו כתהליכי ביזור או "עיר שכנגד" (counterurbanization).¹⁵ בשנות השבעים נמצאו רמות גבוהות של מיתאם שלילי בין מאזני ההגירה לבין גודלן של הערים.¹⁶ תהליך זה התרחש בעיקר במדינות המפותחות, ואילו בשנות השבעים עדיין שלטו תהליכי ריכוז במדינות המתפתחות.¹⁷

השינוי הזה בתפרוסת המרחבית של האוכלוסייה נבע משינויים בסולם העדיפויות של האוכלוסייה בבחירת מגורים ומן השינויים המבניים בכלכלה, שחוללו תמורות בתפרוסת המרחבית של הפעילות הכלכלית. עם גידול המואץ של הערים הגדולות עברו רבות מהן משלב של יתרונות שיש לגודל ולהתקבצות אל שלב של חסרונות שיש לגודל ולהתקבצות, דבר הבא לידי ביטוי, בין היתר, בהאמרת מחירי הקרקעות והדירור ובהחרפת הבעיות האקולוגיות והחברתיות. משפחות וחברות מסחריות העדיפו אפוא את השוליים המטרופוליטאניים והארציים על-פני איזור הגלעין.¹⁸ גם המעבר מתעשייה כבדה לתעשייה עתירת ידע וטכנולוגיה ולתעשיית שירותים ומידע והמעבר ממפעלים גדולים למפעלים קטנים ובינוניים הפחיתו מן הצורך להתקבץ במרחב המטרופוליטאני ואפשרו דרגות חופש רחבות יותר וגמישות רבה יותר בבחירת מיקום הפעילות הכלכלית. השיפורים הניכרים בתשתיות התחבורה, ובראש ובראשונה המהפכה בתחום הטלקומוניקציה, האיצו את תהליך הביזור לכיוון אזורייהשוליים המטרופוליטאניים והארציים.¹⁹

- 15 יש המבחינים בין שתי ההגדרות האלו וטוענים, כי הראשונה מתייחסת לביזור ברמה הארצית, ואילו השנייה – לביזור ברמה המטרופוליטאנית. אך רבים, כאמור, אינם רגישים די הצורך להבחנה זו.
- 16 ראה: פילרינג (לעיל, הערה 14).
- 17 D.R. Vining Jr., "Population Redistribution Towards Core Areas of Less Developed Countries, 1950-1980", *International Regional Science Review*, 10 (1986), pp. 1-45
- 18 D.R. Vining Jr. & A. Strauss, "A Demonstration that the Current Deconcentration of Population in the United States is a Clean Break with the Past", *Environment and Planning*, A, 9 (1977), pp. 751-758; D.R. Vining Jr. & T.P. Kontuly, "Population Dispersion from Major Metropolitan Regions – An International Comparison", *International Regional Science Review*, 2 (1978), pp. 49-73
- H.W. Richardson, "Polarization Reversal in Developing Countries", *Papers of the Regional Science Association*, 25 (1980), pp. 67-86; L.A. Brown & V.A. Lawson, "Polarization Reversal, Migration Related Shifts in Human Resource Profiles, and Spatial Growth Policies – A Venezuelan Study", *International Regional Science Review*, 12 (1989), pp. 185-188
- 19 ראה: א' קלרמן, "תיקשוב כמכשיר לסגירת פערים בין גלעין לשוליים", רבעון לכלכלה, 128 (1986), עמ'

כדי להבין נכונה את טיבו של ביזור, מן הראוי לברוק מהו שיעור האוכלוסייה והחברות המסחריות שנעו אל השוליים המטרופוליטאניים, ומהו שיעור הנעים אל השוליים הארציים. במלים אחרות: האם לשנות השישים והשבעים אופייני ביזור מטרופוליטאני או ביזור ארצי? האם תהליך הביזור, שאותו חוקרים כה רבים מרבים לציין, אינו אלא תהליך של "ביזור מרוכז" (concentrated decentralization), כלומר, ביזור ברמה המטרופוליטאנית וריכוזיות ברמה הארצית?

גם אם נסכים עם מסקנתם של חוקרים רבים, ששנות השבעים הן עידן של ביזור האוכלוסייה, ניווכח לרעת, ששנות השמונים בישרו מהפך שני: ריכוז מחדש של האוכלוסייה (renewed concentration). מחקרים על שנות השמונים מלמדים, כי תהליכי הביזור הגיעו לשיא בשנות השבעים, וכי בשנות השמונים התחיל תהליך של ריכוז מחדש של אוכלוסייה באזורי הגלעין ושל הקטנת האוכלוסייה באזורי השוליים הארציים. תהליך זה בא לידי ביטוי בהתאוששות הערים המטרופוליטאניות וברעידתן של הערים שבשוליים הארציים.²⁰ פריי מכנה את התהליך הזה בשם re-emergence of urban agglomeration,²¹ כלומר, חיזוק חשיבותם של היתרונות הטמונים בהתקבצות במרחבים המטרופוליטאניים.

תהליך הריכוז מחדש במרחבים המטרופוליטאניים קשור בעיקר בשינויים המבניים בכלכלת המדינות המפותחות ובכלכלה העולמית.²² מחקריהם של סקוט וסטורפר ושל סייבל מלמדים, כי שינויים אלה מחייבים קירבה לשוק העבודה המטרופוליטאני. מחקרים אלה מצביעים על שינויים מבניים בכלכלה: מתהליכים קשיחים של ייצור המוני לתהליכי ייצור גמישים ומפוצלים; ממפעלים גדולים של מוצרים מסורתיים למפעלים קטנים ובינוניים של מוצרי ידע וטכנולוגיה; מפיצול אופקי של מפעלים לפיצול אנכי בתהליכי הייצור; מירידה בחשיבותן של הוצאות התחבורה במיקומן של חברות מסחריות לעליית חשיבותה של ההוצאה העסקית, כגון הוצאות תיאום, העברת מידע, ניהול ופיתוח.²³ השינויים המבניים הביאו לשינוי בהתארגנות הפעילות הכלכלית והאוכלוסייה במרחב, דבר הבא לידי ביטוי, בין היתר, בהקמת אזורים תעשייתיים במרחבים בעלי כוח-עבודה משכיל ומיומן, הלוא הם המרחבים המטרופוליטאניים. בנתחו את התהליכים המרחביים שהתרחשו ביפן בשנות השמונים מצביע מירה על תהליך

I. Salomon & J. Schofer, "Transport and Telecommunication Costs – Some Implications of Geographical Scale", *The Annual of Regional Science*, 25 (1991), pp. 19-39

20 ראה: צ'מפיון (לעיל, הערה 2); קוכראן וויינינג (לעיל, הערה 2).

21 ראה: W.H. Frey, "The Re-Emergence of Core Regions Growth – A Return to Metropolis?", *International Regional Science Review*, 11 (1988), pp. 261-267

22 ראה: שחר (לעיל, הערה 13).

23 ראה: A.J. Scott, "Flexible Production Systems and Regional Development – The Rise of New Industrial Spaces in North America and Western Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, 12 (1988), pp. 171-186; C.F. Sabel, "Flexible Specialization and Re-Emergence of Regional Economics", in: P. Hirst & J. Zeitlin (eds.), *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and her Competitors*, Leamington (England) 1989

של ריכוז מחדש של האוכלוסייה במרכזים המטרופוליטאניים.²⁴ הוא מונה שלוש סיבות לכך: הריכוז המרחבי של השקעות ציבוריות; הריכוז הגיאוגרפי של פעילות עסקית בתחום המידע והשירותים העסקיים; הליבראליזציה במיגזר הכספים. שינויים אלה הביאו לפריחתם של בנקים ושל חברות מסחריות פרטיות ולצמיחתם של יזמים קטנים ובינוניים בתחום המידע והשירותים העסקיים במטרופולין של טוקיו. מירה מרגיש, כי שינויים אלה הם תוצאה של עליית משקלם של כוחות השוק בחיי הכלכלה, המשפיעים מטבע הדברים על עיצוב המרחב בכיוון של ריכוז מרחבי של הפעילות הכלכלית ושל האוכלוסייה. מירה מטעים, כי השינויים המבניים בכלכלה העולמית מביאים גם לצמיחתן של חברות רב־לאומיות, הנוטות למקם את יחידות ההנהלה ואת יחידות המחקר והפיתוח בערי המטרופולין של המדינות המפותחות. בסוגיית תהליכי הריכוז והביזור ראוי לעמוד על הקשר בין השינויים המבניים בכלכלה העולמית לבין השינויים בכלכלה האזורית. השינויים המבניים בכלכלה העולמית, המביאים לחלוקה מחדש של כוח־העבודה העולמי, משפיעים על צמיחתם של אזורי המטרופולין בחלק מן המדינות המערביות ועל דעיכתם של אזורי־השוליים במדינות אלו, והם מאיצים את הריכוזיות המרחבית של הפעילות הכלכלית ושל האוכלוסייה.²⁵

תהליכי ריכוז וביזור מנקודת־המבט של מאזני הגירה

שני זרמים מרחביים משפיעים על תהליכי הריכוז והביזור של אוכלוסייה: הגירה בינלאומית והגירה פנימית. במאה ה־ט ובראשית המאה הכ' האיצו זרמי ההגירה הבינלאומית את תהליכי ריכוז האוכלוסייה במרחבים המטרופוליטאניים במדינות־היעד המערביות. החל באמצע המאה הכ' דעכו זרמי ההגירה הבינלאומית, במיוחד לנוכח החמרת חוקי־ההגירה של המדינות המפותחות, ומאז מעוצבת התפרוסת המרחבית של האוכלוסייה בעיקר על־ידי הגירה פנימית. נבחן בקצרה את התוצאות המרחביות הנוגעות לריכוז האוכלוסייה ולביזור באמצעות פאראמטר אחד: מאזן ההגירה.

מחקרים שהתפרסמו בשנים האחרונות על מדינות מפותחות ומתפתחות מראים, כי הדגמים המרחביים של מאזן ההגירה במבנה של גלעיני־שוליים משתנים על־פני הזמן.²⁶ ויינינג ופלון מראים, כי מאזן ההגירה באזורי הגלעין (האזורים המשגשגים מבחינה כלכלית) של מדינות מפותחות, שהלך ונעשה חיובי עד שנות החמישים, נעשה חיובי פחות בשנות השישים והשבעים, וכי מאזן ההגירה באזורי־השוליים (אזורים נחותים מבחינה כלכלית) של מדינות אלו נעשה בשנים הללו שלילי פחות. מסקנתם היא, שחלפה המגמה ארוכת־הטווח של הגירה לאזורי הגלעין. שינוי זה נובע ממהפך בכיוון זרמי ההגירה הפנימית: משיעורי הגירה גדולים מן השוליים אל

24 ראה: K. Mera, "The Emergence of Migration Cycles?" *International Regional Science Review*, 11 (1988), pp. 269-275

25 דיון מקיף ראה: A. Shachar & S. Oberg, *The World Economy and the Spatial Organization of Power*, Aldershot (England) 1990

26 ראה: ויינינג ופלון (לעיל, הערה 2).

הגלעין לשיעורי הגירה גדולים מן הגלעין אל השוליים. השינויים בדגמים המרחביים של מאזן ההגירה משקפים אפוא את תהליכי ביזור האוכלוסייה.

במדינות המתפתחות מצאו ויינינג ופלון דגם הגירה שונה לחלוטין. במדינות אלו מאזן ההגירה החיובי בגלעין נשאר יציב, ובחלק מן המדינות הוא אף נעשה חיובי יותר. גם מאזן ההגירה השלילי בשוליים נשאר יציב, ואילו בחלק מן המדינות נעשה שלילי יותר. דגם מרחבי זה של מאזן ההגירה משקף זרמי הגירה גדולים יותר מן השוליים אל הגלעין מאשר בכיוון ההפוך, והם הולכים וגוברים עם הזמן. ההגירה הפנימית במדינות אלו פועלת לכיוון ריכוזיות האוכלוסייה באזורי הגלעין.

מסקנותיהם של קוכראן ויינינג בשאלת מאזן ההגירה הפנימית במדינות מפותחות בשנות השמונים שונות מן המתואר במחקר של ויינינג ופלון, שנבחנה בו השתנות מאזן ההגירה עד סוף שנות השבעים. ממחקרם עולה, כי בשנות השמונים מאזן ההגירה של אזורי הגלעין ברוב המדינות המפותחות – מערב אירופה וארצות הברית – נעשה חיובי יותר, וכי מאזן ההגירה השלילי באזורי השוליים נעשה שלילי יותר. שינוי המגמה נובע מנפח ההגירה ההולך וגדל מן השוליים אל הגלעין. שינוי זה משקף את התחזקותו מחדש של הגלעין מבחינה כלכלית ותעסוקתית.²⁷ לפי קוכראן ויינינג הדגם המרחבי של מאזן ההגירה בשנות השמונים משנה אפוא כיוון: מביזור לריכוז מחדש.

שילוב של ממצאי המחקר של ויינינג ופלון ושל ממצאי המחקר של קוכראן ויינינג מביא למסקנה, שמדינות מפותחות עברו, למעשה, ארבעה שלבים במאזן ההגירה של אזורי הגלעין: מחיובי לחיובי יותר (ריכוזיות), מחיובי יותר לחיובי פחות (ראשיתו של הביזור), מחיובי פחות לשלילי (ביזור נרחב) ומשלילי לחיובי (ריכוז מחדש). העקומות הרבות המופיעות במחקריהם משקפות את השתנות מאזן ההגירה במדינות שונות במסגרת מרחבית של גלעין-שוליים. עיון בעקומות אלו מלמד, כי כל מדינות מערב אירופה, צפון-אמריקה ויפן עברו עד שנות השמונים את שלושת השלבים הראשונים, וכי אחדות מן המדינות – כגון גרמניה המערבית ואנגליה, ה"מבורות" מבחינת גיל התינוק והצמיחה הכלכלית והאורבאנית – כבר נמצאות בשלב הרביעי: מאזן הגירה חיובי בגלעין או ריכוז מחדש.

לסיים ראוי לציין את הערכתו של ברי, הטוען, שמסקנותיהם של ויינינג ופלון ושל קוכראן ויינינג הן מוגבלות בשל התייחסותן למשך זמן קצר.²⁸ ממחקרו של ברי ניתן להסיק, כי ניתן לצפות למחזוריות מרחבית בהגירה: מן השוליים לגלעין, מן הגלעין לשוליים ומן השוליים לגלעין, וכן הלאה, כלומר, מחזוריות בתהליכי ריכוז וביזור של האוכלוסייה במרחב. אך אישושה של השערה זו מחייב מחקר אמפירי על-ידי זמן רב.

27 ראה: קוכראן ויינינג (לעיל, הערה 2).

28 ראה: B.J.L. Berry, "Migration Reversals in Perspective – The Long Wave Evidence", *International Regional Science Review*, 11 (1988), pp. 245-251; H.W. Richardson, "Growth Role Spillover – The Dynamics of Backwash and Spread", *Regional Studies*, 10 (1976), pp.

"בגרות" מטרופוליטאנית ותהליכי ריכוז וביזור במרחבים המטרופוליטאניים של ישראל – שונות מרחבית בתהליכי הריכוז והביזור

מה הם השלבים של תהליכי ריכוז ושל תהליכי ביזור שחלו במדינת ישראל מאז הקמתה ועד היום? במלים אחרות: היכן מקומה של ישראל במפה העולמית של תהליכי ריכוז וביזור? האם ניתן לדבר על "ישראל אחת" בסוגיה זו, או שמא יש הבדלים בתוך המדינה בכל הקשור לתהליכי ריכוז וביזור, כמו, למשל, הבדלים בין המרחבים המטרופוליטאניים של תל-אביב, חיפה וירושלים? באיזו מידה עלינו להיות רגישים ליחידות-המחקר הגיאוגרפיות ולהבחין בישראל (ואולי גם במדינות אחרות) בין התהליכים ברמה המטרופוליטאנית לבין התהליכים ברמה הארצית? בשאלות אלו עוסק החלק האמפירי של מחקר זה, שהוא, כאמור, צעד ראשון במחקר המקיף הררוש בתחום זה.

כדי לזהות תהליכי ריכוז וביזור סביב מרחבים מטרופוליטאניים, פותחו ויושמו כמה שיטות כמותיות.²⁹ בשלב זה יהיה המחקר צמוד ככל האפשר לתהליכים שתוארו בסקירת הספרות המקצועית. לפיכך ייעשה שימוש בשיטה של ניתוח עקומות על-פני הזמן, הרווחת בסוגיה הנחקרת. העקומות מתייחסות לארבעה פאראמטרים: מספר התושבים, היחס בין מספרי התושבים באזורים שונים, מאזן הגירה והתפלגות מהגרים לפי מוצא ויעד.

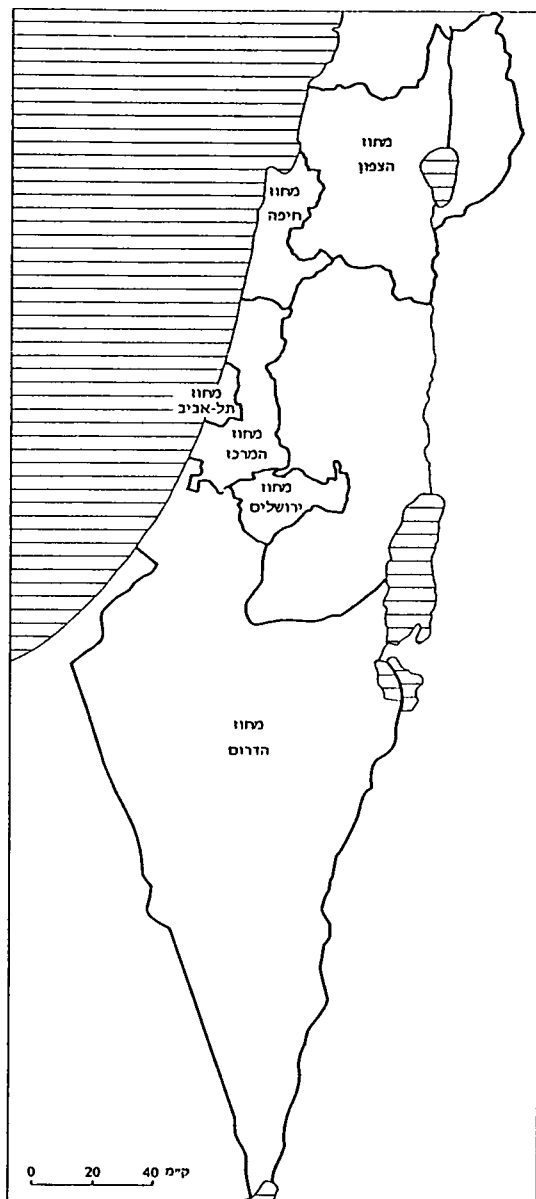
שני הפאראמטרים הראשונים מודדים למעשה את התוצאה, כלומר, את ההבדלים בגודל האוכלוסייה. הם אינם מתייחסים לתהליכים המביאים לתוצאה זו. שני הפאראמטרים האחרים מתייחסים לריכוז ולביזור כאל תהליך, כלומר, תנועה של אוכלוסייה במרחב.

השוואת השינויים על-פני הזמן במספר התושבים של שלוש הערים המרכזיות של המרחבים המטרופוליטאניים של ישראל – העיר תל-אביב, העיר חיפה והעיר ירושלים (ראה איור 1) – מעלה הבדלים בולטים בדרגמי הגידול של אוכלוסייתן (ראה איור 2). מספר התושבים בעיר תל-אביב הלך וגדל עד ראשית שנות השישים, ומשנת 1963 פחת מספר תושביה בהתמדה עד אמצע שנות השמונים, ומאז שוב חל גידול עקבי במספר התושבים. לדוגמה: בשנת 1948 מנתה אוכלוסיית תל-אביב 248,500 נפש, בשנת 1962 מנתה 392,900 נפש, בשנת 1963 מנתה 327,700 נפש, בשנת 1986 מנתה 320,300 נפש, ובשנת 1990 מנתה 339,000 נפש.

גידולה המואץ של העיר תל-אביב, ובמיוחד בשנות השלושים והארבעים,³⁰ הוא ביטוי לתהליכי ריכוז ברמה הארצית וברמה המטרופוליטאנית. בשנים אלו היתה תל-אביב יעד מרכזי למהגרי חוץ (עולים) ולמהגרי פנים. עוד בראשית שנות השישים בישרה הירידה במספר תושביה של העיר את ראשיתו של תהליך הביזור, שעיקרו (כפי שנראה בהמשך) התחולל במרחב המטרופוליטאני, ורק חלקו הקטן דלף לשולי המדינה.

29 ראה: שחר (לעיל, הערה 8); ריצ'ארדסון (לעיל, הערה 18); S. Krakover, "Spatio-Temporal Structure of Population Growth in Urban Regions – The Cases of Tel Aviv and Haifa, Israel", *Urban Studies*, 22 (1985), pp. 317-328; S. Krakover & E. Casetti, "Directionally Biased Metropolitan Growth – A Model and a Case Study", *Economic Geography*, 64 (1988), pp. 17-28

30 על כך ראה: ד' עמירן וא' שחר, "אגד הערים של תל-אביב", מחקרים בדיעת ארץ-ישראל ועתיקותיה, 8 (1971), עמ' 198-217; שחר (לעיל, הערה 8).

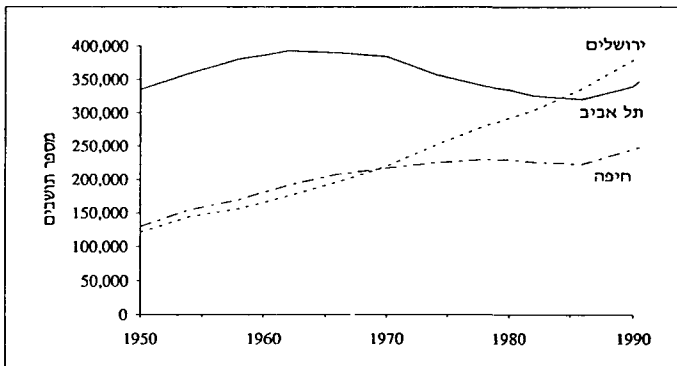


איור 1: אזורי המחקר

הערות: (א) גבולות מחוז תל-אביב חופפים את גבולות נפת תל-אביב; (ב) הטבעת הפנימית של המטרופולין של תל-אביב כוללת את כל היישובים בנפת תל-אביב, להוציא את העיר תל-אביב; (ג) גבולות הטבעת החיצונית של המטרופולין של תל-אביב (שולי הגלעין הראשי) חופפים את גבולות מחוז המרכז; (ד) גבולות הגלעין הראשי של ישראל חופפים את גבולות נפת תל-אביב; (ה) גבולות גלעין המטרופולין של תל-אביב חופפים את גבולות נפת תל-אביב; (ו) גבולות אזורי-המשנה במטרופולין של חיפה נקבעו לפי אטלס חיפה והכרמל

דגם גידול האוכלוסייה של העיר חיפה דומה לזה של תל-אביב, אלא שהשינויים בדרגם הגידול – משלב של גידול במספר התושבים לשלב ההפחתה – התחוללו בה כעשרים שנה אחרי אלה של תל-אביב. עד שנת 1980 הלך וגדל מספר התושבים בעיר חיפה, ואילו מאז ועד שנת 1988 הלך ופחת. בשנה זו חלה תפנית, ומספר תושבי חיפה גדל. בשנת 1948 מנתה אוכלוסיית חיפה 98,600 נפש, בשנת 1980 מנתה 230,000 נפש, ובשנת 1981 ירדה ל-227,400 נפש. בשנת 1990 היה מספר התושבים 245,000 נפש. מן הראוי לציין, כי בשתי הערים, תל-אביב וחיפה, התפנית בדרגם גידול האוכלוסייה (מהפחתה במספר התושבים לגידול) החלה שנה עד שנתיים לפני גל העלייה האחרון, וכי גל זה רק האיץ את תהליך גידול האוכלוסייה בערים אלו. בשנת 1990, למשל, השתקעו בתל-אביב כ-25,000 עולים, ובחיפה – כ-30,000 עולים.

שונה דגם גידול האוכלוסייה של ירושלים. משנת 1948 ועד שנת 1991 הלך מספר התושבים וגדל, והחל בשנת 1970 גבר קצב גידולה של אוכלוסיית העיר מדי שנה בשנה (וראה ההבדל בשיפוע העקומה של ירושלים באיור 2). ירושלים היא עדיין בשלב הראשון של התפתחות מטרופוליטאנית אם מביאים בחשבון את השכונות החיצוניות של ירושלים – רמות, גילה, תלפיות מזרח, נווה-יעקב ופסגת-זאב – כחלק מן העיר, ולא כערי הטבעת הפנימית, והיא עדיין לא החלה את השלב של הפחתה במספר תושביה המאפיין את ראשיתו של תהליך ביזור.



איור 2: מספר התושבים בערים המרכזיות של המרחבים המטרופוליטאניים בישראל בשנים 1950-1990

העובדה שמספר התושבים בחיפה מוסיף לגדול במשך כמעט עשרים שנה (מאז השנה שמספר תושביה של תל-אביב החל לרדת) מלמדת, כי בשעה שבתל-אביב החלו לשלוט תהליכי ביזור, עדיין שלטו במרחב חיפה – הצעיר מתל-אביב בלוח הזמנים המטרופוליטאני – תהליכי ריכוז. לירושלים, שהפכה למטרופולין בתקופה מאוחרת יחסית מחיפה, עדיין אופייני השלב הראשון, זה של גידול האוכלוסייה. בשנות השמונים נמשכו במטרופולין של ירושלים תהליכי ריכוז, שהיו כחלקם תוצאה של תמריצים ממשלתיים, בשעה שבשתי ערי המטרופולין האחרות כבר שלטו

תהליכי ביזור. הואיל והמשך המחקר יתייחס בעיקר למרחב המטרופוליטאני של תל-אביב, תוך השוואה מצומצמת למטרופולין של חיפה, ראוי לציין כאן, כי מאמצע שנות השמונים פועלים במרחב המטרופוליטאני של ירושלים תהליכי ביזור, תוך כדי גידול מואץ של העיר המרכזית, כולל השכונות החיצוניות. תהליכים אלה הם בעיקר פרי יוזמה ממשלתית להקמת ערילווין סביב ירושלים וגושים של יישובים קהילתיים. כ-30% מכלל העוזבים את ירושלים בשנים 1985–1990 היגרו ליישובים אלה. אילו המרחב המטרופוליטאני של ירושלים היה מעוצב בעיקר על-ידי כוחות השוק, ולא על-ידי התערבות ממשלתית נמרצת, מן-הסתם היינו עדים לתהליכי ביזור איטיים יותר בשנות השמונים.

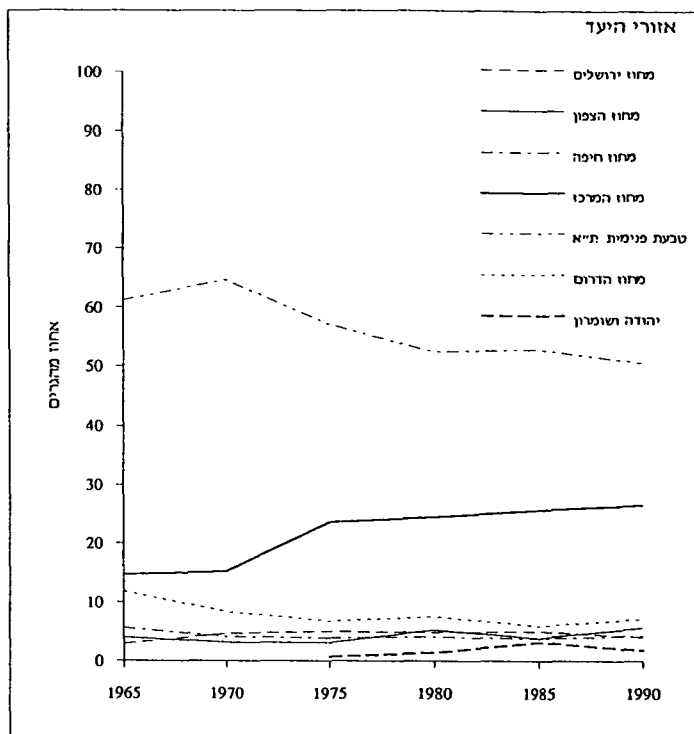
ההבדלים הברורים בדרגמי הגידול של אוכלוסיית הערים המרכזיות של המרחבים המטרופוליטאניים בישראל רומזים, כי בישראל (ואולי גם במדינות אחרות) אי-אפשר לזהות רגם מרחבי אחד של ביזור או של ריכוז סביב המרחבים המטרופוליטאניים. במלים אחרות: קשה לקבוע, כי בתקופה מסוימת מדינה נמצאת בתהליך של ביזור, ובתקופה אחרת היא נמצאת בתהליך של ריכוז. התופעה אינה דיכוטומית ברוזמנית, אלא יש שוני פנימי בין המרחבים המטרופוליטאניים מבחינת תהליכי הריכוז והביזור, וייתכן אפוא, כי במרחב אחד פועלים תהליכי ביזור מואצים, במרחב אחר – תהליכי ביזור מתונים, ואילו במרחב שלישי עדיין שולטים תהליכי ריכוז. שוני פנימי זה הוא בעיקר פונקציה של ה"בגרות" המטרופוליטאנית, המשקפת את המעבר של המרחב המטרופוליטאני משלב של יתרונות שיש לגודל ולהתקבצות אל שלב של חסרונות שיש לגודל ולהתקבצות, על כל משמעויותיו הכלכליות, החברתיות והאקולוגיות.

המרחב המטרופוליטאני של תל-אביב, שהוא המרחב ה"מבוגר" ביותר בישראל מבחינת "הגיל המטרופוליטאני", נכנס עוד בשנות החמישים לתהליך של ביזור מואץ. אחד הביטויים המובהקים לכך הוא שיעורי הגירה גבוהים מן העיר המרכזית של המטרופולין לעבר שולי העיר המרכזית, לאותו האזור המוגדר בערים מטרופוליטאניות רבות כ"טבעת פנימית".³¹ איור 3 מראה, כי עד שנת 1970 גדל שיעור המהגרים מן העיר תל-אביב לעבר הטבעת הפנימית. בשנת 1970 היגרו כ-65% מכלל העוזבים את תל-אביב (כ-18,400 נפש) אל הטבעת הפנימית. ההגירה מן העיר אל הטבעת הפנימית אמנם היתה מלווה בגירה בכיוון ההפוך, אך מאזן ההגירה ההדדי היה לטובת הטבעת הפנימית. כך, למשל, היגרו בשנת 1975 כ-8,000 נפש מתל-אביב אל הטבעת הפנימית, וכ-3,500 נפש היגרו בכיוון ההפוך.

אחת התוצאות המרחביות של תהליך זה היא, כי משנות השישים הלך וגדל מאזן ההגירה השלילי של העיר תל-אביב (ראה איור 4), ואילו מאזן ההגירה של הטבעת הפנימית היה חיובי, אף-כי במגמת ירידה, במיוחד בשל מאזן ההגירה של הערים ה"מבוגרות" רמת-גן וגבעתיים, ולא בשל מאזן ההגירה בערים ה"צעירות" של הטבעת הפנימית בתיים וחולון.³² ההגירה המאסיבית מן העיר אל ערי הטבעת הפנימית, המשקפת את הביזור קצרה-הטווח במרחב המטרופוליטאני

31 על מאפייניה של טבעת זו ראה: עמירן ושחר (לעיל, הערה 30); שחר (לעיל, הערה 8).

32 ראה: G. Lipshitz, "Migration within Metropolitan Areas of Israel – Comparative Periodic Analysis", *Papers of the Regional Science Association*, 61 (1987), pp. 74-101



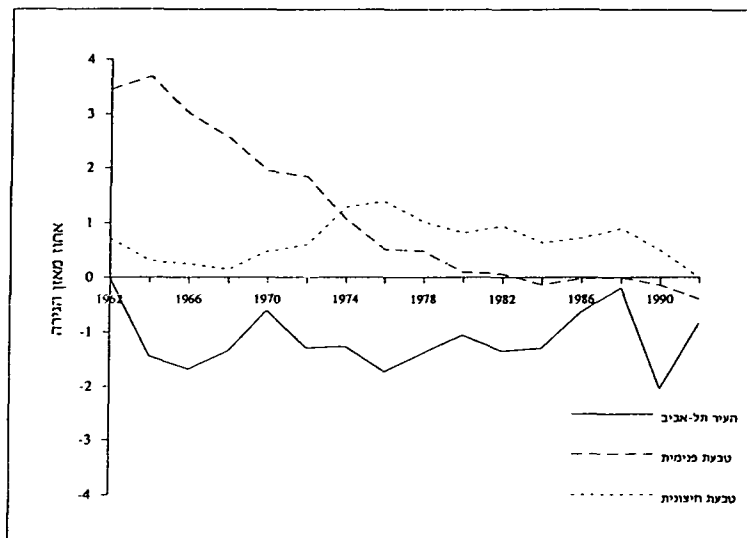
איור 3: התפלגות יעדי העוזבים את העיר תל-אביב בשנים 1965-1990

של תל-אביב, היא הגורם העיקרי לקצב המואץ של גידול האוכלוסייה בטבעת זו.³³ עיון באיורים 5 ו-6 מעלה, כי מאז שנת 1950 היה קצב גידול האוכלוסייה של הטבעת הפנימית במטרופולין גבוה מזה של העיר עצמה וגם מזה של הטבעת הפנימית של המטרופולין של חיפה. עוד בראשית שנות השישים היה מספר התושבים בטבעת הפנימית של המטרופולין של תל-אביב גבוה מזה של העיר עצמה.

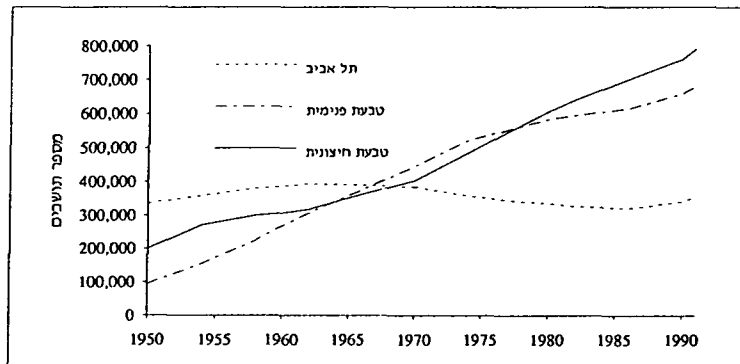
ההבדלים בדרגמי הגידול של האוכלוסייה (ראה איור 5), שהם ביטוי להגירה קצרת-הטווח מן העיר תל-אביב, הביאו לירידה חדה ביותר ביחס שבין מספר התושבים בעיר לבין מספר התושבים בטבעת הפנימית (ראה איור 7): מיחס של 1:4 בשנת 1950 ליחס של פחות מ-1:1 (המראה מספר תושבים גדול יותר בטבעת הפנימית מאשר בעיר) כאמצע שנות השישים. הירידה החדה בעקומת היחס בין מספר התושבים בעיר ובין מספר התושבים בטבעת הפנימית משקפת היטב את תהליכי הביזור המואצים וקצרי-הטווח שהתחוללו במטרופולין בשנות החמישים והשישים.

33 גם עלייה (הגירה בינלאומית) וריבוי טבעי אמנם משפיעים על קצב גידול האוכלוסייה, אך מראשית שנות השישים רעכה השפעתו של הגורם הראשון במידה רבה, ואילו השוני המרחבי של הגורם השני שאף לאפס.

תהליכי ריכוז וביזור של אוכלוסייה – מגמות בישראל, 1948–1992



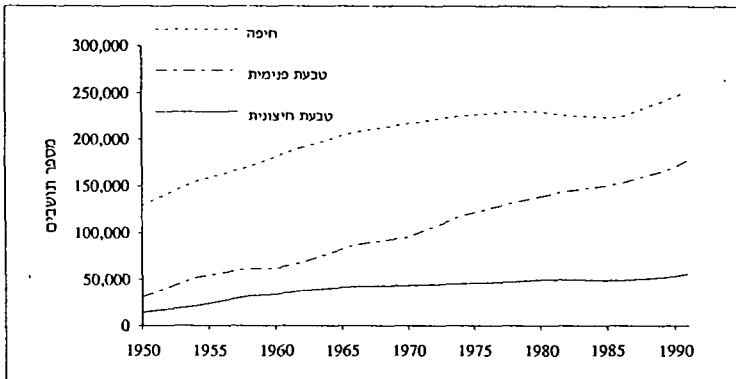
איור 4: שיעורי מאזן ההגירה בעיר תל-אביב, בטבעת הפנימית ובטבעת החיצונית של המטרופולין של תל-אביב בשנים 1962-1991



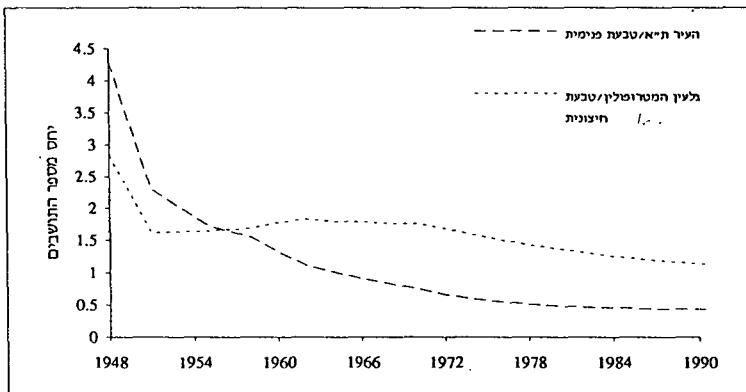
איור 5: מספר התושבים במרחב המטרופוליטאני של תל-אביב לפי אזורים בשנים 1950-1990

במטרופולין של חיפה חל המפנה בקצב גידול האוכלוסייה – הירידה בקצב גידול האוכלוסייה של העיר עצמה ועלייה בקצב הגידול של הטבעת הפנימית – רק בראשית שנות השבעים, אך גם מפנה זה לא יצר מהפך ביחס שבין מספר התושבים בעיר לבין תושבי הטבעת הפנימית. איור 6 מראה, כי חל אמנם צמצום בהפרש במספר התושבים בין העיר עצמה לבין הטבעת הפנימית, אך תהליך זה איטי יחסית בהשוואה למטרופולין של תל-אביב. במטרופולין של חיפה תהליכי

גבריאלי פשיץ



איור 6: מספר התושבים במרחב המטרופוליטאני של חיפה לפי אזורים משנה בשנים 1950-1990



איור 7: היחס במספר התושבים בין אזורים המשנה של המטרופולין של תל-אביב בשנים 1948-1991

הביזור קצרה הטווח מתונים בהרבה מאלה המתרחשים במטרופולין של תל-אביב. מספר העוזבים את העיר אל הטבעת הפנימית גדול ממספר התושבים העוזבים אליה מאזורים אלה.³⁴ שנות השבעים הראשונות הן נקודת ציון בתהליכי הביזור במרחב המטרופוליטאני של תל-אביב. בתקופה זו התרחשו במרחב המטרופוליטאני התהליכים האלה: (א) פחת שיעור המהגרים מן העיר עצמה אל הטבעת הפנימית (ראה איור 3). (ב) מאזן ההגירה החיובי של הטבעת הפנימית התקרב בקצב מהיר לקראת מאזן האפס, ובראשית שנות השמונים היה לשלילי (ראה

34 ראה: ליפשיץ (לעיל, הערה 32).

אזור 4). (ג) היחס בין מספר התושבים בנפת תל-אביב לבין מספר תושבי הטבעת החיצונית הלך ופחת. עד ראשית שנות השבעים הלך וגדל היחס בין מספר התושבים בעיר עצמה ובטבעת הפנימית (המהווים יחדיו את נפת תל-אביב) לבין מספר התושבים בטבעת החיצונית (ראה אזור 7), ומאז הלך ופחת יחס זה. פירושו של דבר, שמספר התושבים גדול יותר בטבעת החיצונית מאשר בעיר עצמה ובטבעת הפנימית גם יחד. (ד) קצב גידול האוכלוסייה של הטבעת החיצונית עלה על זה של קצב גידול האוכלוסייה של הטבעת הפנימית (ראה ההבדלים בשיפועי העקומות באזור 5). (ה) שיעור מאזן ההגירה החיובי של הטבעת החיצונית הלך וגדל במרוצת הזמן, ואילו שיעור מאזן ההגירה החיובי של הטבעת הפנימית הלך ופחת עד היותו שלילי (ראה אזור 4). בראשית שנות השבעים התרחש אפוא שלב נוסף בתהליכי הכיזור במרחב המטרופוליטאני של תל-אביב: כיזור מואץ לעבר הטבעת החיצונית. כיזור זה ובקצמה כה רבה עדיין לא התרחש בערי המטרופולין של חיפה ושל ירושלים, והוא בעיקרו כיזור קצרי-טווח. לקראת סיום הדיון בתהליכי הריכוז והכיזור ברמה המטרופוליטאנית מן הראוי להפנות את תשומת-הלב לעובדה, כי מאמצע שנות השמונים נעשה מאזן ההגירה של העיר תל-אביב שלילי פחות (עד שנת 1990); מאז ראשית שנות השמונים נכלמה הירידה התלולה במאזן החיובי של הטבעת הפנימית. עקומת המאזן של טבעת זו נעה סביב האפס (ראה אזור 4), ובמקביל נכלמה העלייה במאזן ההגירה החיובי של הטבעת החיצונית (ראה אזור 4). לכך ראוי להוסיף נתון שאינו מופיע בעקומות: בשנת 1975 היגרו מן הטבעת הפנימית אל העיר עצמה כ-3,500 נפש, בשנת 1985 היגרו אליה כ-5,500 נפש, ובשנת 1990 היגרו אליה כ-7,200 נפש. האם אלה ניצנים של תהליך הריכוז מחדש ברמה המטרופוליטאנית, בדומה לתופעה אשר שמה "חזרה אל העיר" (back to the city), המתרחשת בערים מטרופוליטאניות בעולם?³⁵

כיזור מטרופוליטאני בישראל מול כיזור ארצי

תהליכי הכיזור בישראל הם מטרופוליטאניים, ולא ארציים. שוליה של מדינת ישראל (מחוץ הצפון ומחוץ הדרום) כמעט אינם נהנים מתהליכי הכיזור, המתחוללים במרחבים המטרופוליטאניים של ישראל, ובמיוחד במרחב המטרופוליטאני של תל-אביב. תהליכי כיזור אלה הם קצרי-טווח, והם משקפים בעיקר שינוי מקום מגורים ללא שינוי מקביל במקום התעסוקה, או שינוי מקום התעסוקה במרחב המטרופוליטאני עצמו.

גידולה המהיר של האוכלוסייה בשוליים הארציים בשנות החמישים הוא תוצאה ברורה של הכוונת עולי שנות החמישים לעבר אזורים אלה. ההצלחה החלקית של מדיניות כיזור האוכלוסייה

35 הירידה התלולה במאזן ההגירה של העיר תל-אביב בשנת 1990 נעוצה, כנראה, בכניסתם של כ-30,000 עולים לעיר וביציאתם של הוותיקים (שעדיין לא יצאו לשוליים?). זאת ועוד, חלק מן התושבים שנכנסו לעיר כ"עולים" בסטאטיסטיקה של שנת 1990 יצאו כ"ותיקים" בסטאטיסטיקה של שנת 1991 (כ-9,000). בשנת 1990 מאזן ההגירה של מי שאינם עולים בתל-אביב היה 300-, ומאזן ההגירה עם העולים היה 6,900-. מאזן ההגירה בעקומות אינו מתייחס לעלייה, והוא משקף את מאזן ההגירה הפנימית של ה"ותיקים".

בישראל קשורה אפוא בפזיור הגיאוגרפי של עולי שנות החמישים,³⁶ דבר שהושפע רק באופן שולי מן ההגירה מאיזור הגלעין הראשי של ישראל (נפת תל-אביב).

מראשית שנות השישים שיקפו תהליכי הריכוז והפיזור בישראל את כוחות השוק, וכמעט לא הושפעו ממדיניות פיזור האוכלוסין של הממשלות השונות בישראל. גם העלויות של שלוש השנים האחרונות (כ-500,000 נפש) כמעט לא שינתה את התפרוסת המרחבית של האוכלוסייה בישראל, למרות הגירה של אלפי עולים למחוזות-השוליים של המדינה מאזורי הגלעין שבהם התיישבו תחילה. הגירה פנימית זו יצרה מאזן הגירה חיובי בצפון ובדרום.³⁷ רוב העולים נקלטו בדרך "הקליטה הישירה", המאפשרת, למעשה, דרגות חופש גבוהות לכוחות השוק לכוון את האוכלוסייה במרחב. כוחות השוק בישראל בעבר ובהווה, כמו במקומות אחרים בעולם המערבי, פועלים לריכוז האוכלוסייה או לפיזור במרחבים המטרופוליטאניים עצמם.

קביעות חדר-משמעות אלו מבוססות על ממצאי מחקר זה, שיפורטו להלן:
א. איור 3 מראה, כי שיעור המהגרים מן העיר תל-אביב לעבר הטבעת הפנימית הלך וגדל עד שנת 1970, ומשנה זו הלך ופחת, אך עדיין כ-50% מתוך 12,000–14,500 העוזבים את תל-אביב בשנה היגרו אל הטבעת הפנימית. אל המגמה של ירידת שיעור המהגרים מן העיר אל הטבעת הפנימית לא נתלוותה עלייה בשיעור המהגרים מתל-אביב לאזורי-השוליים של המדינה. נתלוותה אליה עלייה ברורה בשיעור המהגרים מן העיר עצמה אל הטבעת החיצונית: מ-15% מתוך כ-18,000 שעזבו את תל-אביב בשנת 1965 ל-25%, בקירוב, מתוך כ-24,000, ובתוכם העולים, שעזבו את תל-אביב בשנת 1990. יותר מ-70% מכלל העוזבים את העיר תל-אביב היגרו אל הטבעת הפנימית והטבעת החיצונית גם יחד, ורק 5%–8% היגרו אל שולי המדינה – מחוז הצפון ומחוז הדרום. שיעור המהגרים למחוז הדרום הלך ופחת מאז שנת 1965.

ב. איור 8 מראה, כי עד 1975 הלך וגדל שיעור המהגרים מנפת תל-אביב³⁸ אל הטבעת החיצונית של המטרופולין (שולי הגלעין הראשי), ובשנה זו הגיע ל-60%, בקירוב; בשנת 1975 עזבו את נפת תל-אביב כ-17,000 נפש. משנה זו הלך ופחת שיעור המהגרים מנפת תל-אביב אל הטבעת החיצונית, אך עדיין כ-50% מכלל המהגרים מנפת תל-אביב בחרו כיעד את אזורי הטבעת החיצונית. בשנת 1980 עזבו את נפת תל-אביב כ-18,000 נפש, בשנת 1985 עזבו כ-21,000 נפש, ובשנת 1990 עזבו כ-30,000 נפש, ובכלל זה העולים שהשתקעו תחילה בנפה זו. ראוי לציין, כי אל הירידה הקלה שחלה משנת 1975 בשיעור המהגרים מנפת תל-אביב אל הטבעת החיצונית נתלוותה עלייה בשיעור המהגרים ליהודה ולשומרון – עובדה המעידה על ניצנים ראשונים של "טבעת רחוקה" במרחב המטרופוליטאני של תל-אביב – ולא נתלוותה אליה עלייה משמעותית בשיעור המהגרים אל מחוז הדרום ואל מחוז הצפון.

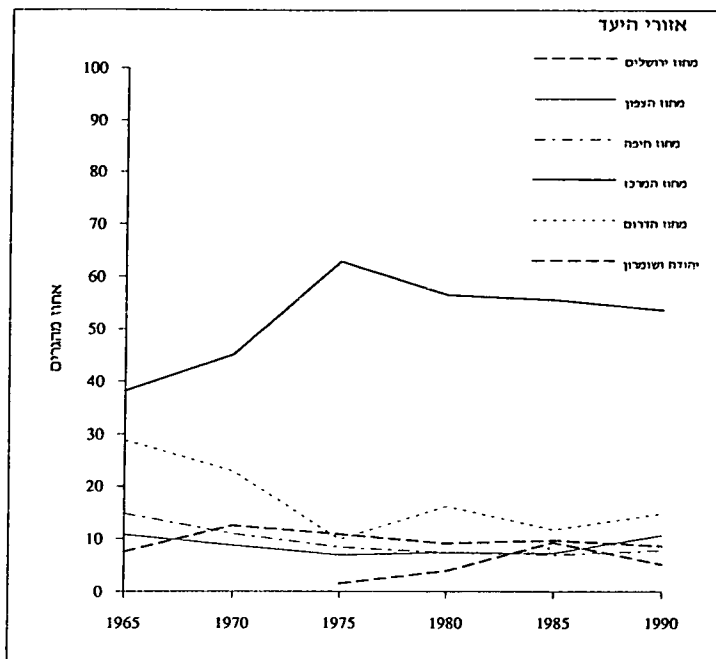
ג. איור 9 מראה, כי בשנת 1948 היה היחס בין מספר התושבים בנפת תל-אביב לבין מספר

36 ראה על כך בהרחבה: שחר (לעיל, הערה 9).

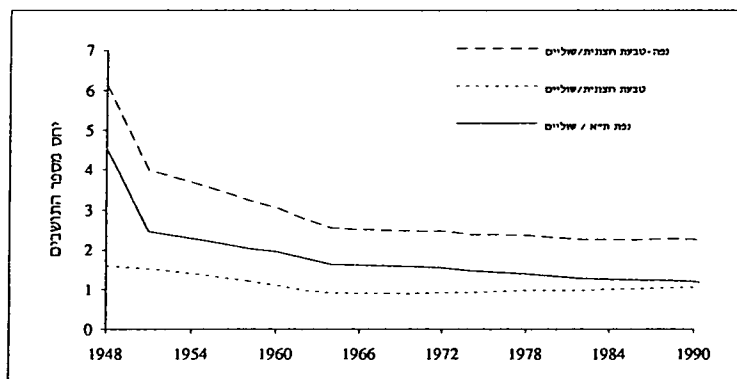
37 ראה: ג' ליפשיץ, "ערי פיתוח קולטות עליה – דימונה וקרית שמונה", מכון ירושלים לחקר ישראל, 1992, פרסום מס' 47; ש' חסון, "מהגירה בינלאומית להגירה פנימית – בחירת מקום מגורים על ידי העולים מחבר המדינות", מכון ירושלים לחקר ישראל, דפי ריון, 1993.

38 הגלעין הראשי של ישראל לפי שחר וליפשיץ (לעיל, הערה 3).

תהליכי ריכוז וביזור של אוכלוסייה – מגמות בישראל, 1948–1992



איור 8: התפלגות יעדי העוזבים את נפת תל-אביב בשנים 1965-1990



איור 9: היחס במספר התושבים בין הגלעין הראשי, שולי הגלעין הראשי והשוליים הארציים בשנים 1948-1991

התושבים בשולי המדינה 1:4.5, ועד ראשית שנות השישים, עת פסקה העלייה ההמונית לישראל, ירד באופן תלול, ומאז נשאר היחס כמעט קבוע: 1:2, בקירוב.

עד ראשית שנות השישים הלך ופחת היחס בין הטבעת החיצונית של המטרופולין של תל-אביב (שולי הגלעין הראשי) לבין שולי המדינה, ומאז הלך וגדל בקצב איטי.

בשנת 1948 היה היחס בין מספר תושבי הגלעין הראשי (נפת תל-אביב) ושולי הגלעין הראשי (הטבעת החיצונית)³⁹ לבין מספר התושבים בשולי המדינה 1:6, ואילו משנת 1948 ואילך ירד היחס באופן תלול עד ראשית שנות השישים, עת פסקה העלייה ההמונית. מאז נשאר היחס כמעט קבוע: 1:3, בקירוב.

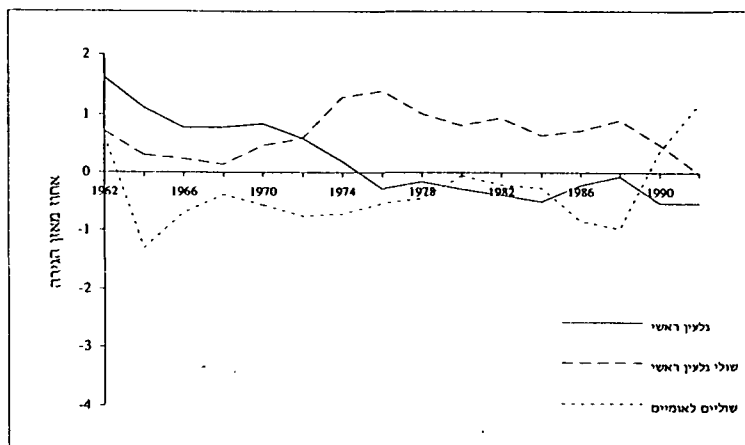
דומה, כי יציבותו של היחס הקבוע הזה נובע בעיקר מן ההבדלים בשיעורי הריבוי הטבעי בין שולי המדינה (כ־16 ל־1,000 באוכלוסייה היהודית בשנת 1988) לבין אזורי הגלעין (כ־8 ל־1,000 בנפת תל-אביב), וכי אין היא משקפת כלל שינויים ברגמי ההגירה. בכל אחת משנות השמונים היגרו ממחוז הצפון וממחוז הדרום לנפת תל-אביב 2,000–3,000 נפש יותר מאשר בכיוון ההפוך. במחוזות הצפון והדרום יש יישובים עירוניים שמספר תושביהם לא גדל במשך קרוב לעשרים וחמש שנה, ופירוש הדבר, שגידול האוכלוסייה בדרך הריבוי הטבעי (מספר העולים ליישובים אלה בתקופה זו שאף לאפס), וההגירה אל יישובים אלה קוזו באמצעות ההגירה מהם למרכז הארץ דרך "מסלול הריכוז של הרמה הארצית", שהוא מסלול ההגירה משולי המדינה אל אזורי הגלעין הראשי.⁴⁰

ד. איור 10 מראה, כי בראשית שנות השישים מאזני ההגירה בשולי המדינה היו חיוביים, וכי מתקופה זו ואילך היו מאזני ההגירה שליליים, פרט לשנתיים האחרונות. מאזן ההגירה בגלעין הראשי, שהיה חיובי עד אמצע שנות השבעים, נעשה בתקופה זו שלילי, אך למגמה זו נתלו מאזני הגירה חיוביים בשולי הגלעין הראשי (הטבעת החיצונית), שנעשו חיוביים עוד יותר מראשית שנות השבעים ואילך.

ה. בשנת 1990 מאזן ההגירה של שולי המדינה נעשה חיובי. שינוי זה אינו קשור בשינוי שחל במגמות הביזור של האוכלוסייה הוותיקה – שהוסיפו להתרחש בעיקר באזורי הגלעין הראשי – אלא קשור בכיזורם של העולים אחרי השתקעותם הראשונה במרכז הארץ. מתברר, כי חלק מן העולים החדשים של שנת 1989, שהשתקעו תחילה במרכז הארץ, בחרו להגר אחרי פרקיזמן קצר לעבר שולי המדינה בשל בעיות דיור. תנועה זו כבר תועדה בשנת 1990 בסטאטיסטיקה של ההגירה הפנימית בישראל, והיא שיצרה בשנת 1990 את מאזני ההגירה החיוביים בשולי המדינה. נתוני שנת 1992 כבר מצביעים על בלימה חלקית של המגמה. בשנה זו מאזן ההגירה הפנימית של העולים במחוז הצפון היה שלילי, ואילו מאזן ההגירה הפנימית של העולים במחוז הדרום היה חיובי.

39 בשנות השמונים אולי ראוי היה להגדירם כגלעין הראשי ולחרול מן ההבחנה בין גלעין ראשי ובין שולי גלעין ראשי.

40 דוגמאות ראה: ג' ליפשיץ, "ערי הפיתוח – בסיס חדש לתכנון מדיניות", מכון ירושלים לחקר ישראל, 1990, פרסום מס' 40.



איור 10: שיעורי מאזן ההגירה בנפת תל-אביב (הגלעין הראשי), בטבעת החיצונית של המטרופולין של תל-אביב (שולי הגלעין הראשי) ובמחוזות-השוליים של המדינה בשנים 1962-1991

אדגים את המגמה המרחבית הזאת באמצעות כמה נתונים: בשנת 1990 מאזן ההגירה ללא העולים במחוז הצפון היה 100, ועם העולים היה 4,700, כלומר, מאזן ההגירה הפנימית של עולי 1990 במחוז הצפון עמד על 4,600. במחוז הדרום היה מאזן ההגירה ללא העולים -1,400, ועם העולים היה 2,100, כלומר, מאזן ההגירה הפנימית של עולי 1990 במחוז הדרום היה 3,500. בשנת 1990 היה מאזן ההגירה ללא עולים בנפת תל-אביב -1,600, ועם העולים היה -5,800, כלומר, מאזן ההגירה הפנימית של עולי 1990 בנפת תל-אביב היה -4,200. בשנת 1992 מאזן ההגירה הפנימית של העולים במחוז הצפון מאז שנת 1990 היה -2,900, ואילו במחוז הדרום היה 9,000.

ו. בסוף שנות השבעים מקור השיפור הקל שחל במאזני ההגירה השלייליים אל שולי המדינה (משלילי לשלילי פחות) היה נעוץ בעיקר במאזני הגירה חיוביים בשלושה אזורים: הגליל התחתון המערבי (כרמיאל וגוש שגב), איזור אשדוד ואיזור אילת.⁴¹ שני האזורים הראשונים, ובמיוחד האיזור הראשון, הם דוגמה של איזור השייך מבחינה מינהלית לשולי המדינה, ואילו מבחינה כלכלית-תפקודית הוא שייך למרחבים המטרופוליטאניים של חיפה ושל תל-אביב. המתבונן בשינויים שחלו מאז שנות השבעים במאזני ההגירה של אזורים אחרים בשולי המדינה – כגון איזור באר-שבע, איזור הר הנגב (דימונה, ירוחם ומצפה-רמון) ואיזור קריית-שמונה – אינו מגלה מאזני הגירה שליליים שנעשו שליליים פחות, אלא מאזני הגירה שליליים שנעשו שליליים יותר.⁴²

41 ראה: ליפשיץ (לעיל, הערה 5); הנ"ל (לעיל, הערה 40).

42 ראה: ליפשיץ (לעיל, הערה 40).

ז. מראשית שנות השישים גדל שיעור המהגרים ממחוזות הצפון והדרום לנפת תל-אביב, למחוז המרכז ולנפת חיפה. לדוגמה: בשנת 1980 כ-21% מבין 11,500 נפש שעזבו את מחוז הדרום היגרו לנפת תל-אביב, וכ-31% היגרו למחוז המרכז. בשנת 1990 היגרו לנפת תל-אביב כ-31% מתוך 15,400 נפש שעזבו את מחוז הדרום, ולמחוז המרכז היגרו כ-33% מהם. כ-60% מכלל העוזבים את מחוז הדרום בשנת 1980 היגרו לנפת תל-אביב, למחוז המרכז ולנפת חיפה, ובשנת 1990 עלה שיעורם ל-73%, בקירוב.

בשנת 1980 כ-25% מבין 9,300 נפש שעזבו את מחוז הצפון היגרו לנפת חיפה, כ-18% היגרו לנפת תל-אביב, וכ-16% היגרו למחוז המרכז. בשנת 1990 כ-30% מבין 11,200 נפש שעזבו את מחוז הצפון היגרו לנפת חיפה, כ-24% היגרו לנפת תל-אביב, וכ-22% היגרו למחוז המרכז. כ-60% מכלל העוזבים את מחוז הצפון בשנת 1980 היגרו לנפת חיפה, לנפת תל-אביב ולמחוז המרכז, ובשנת 1990 עלה שיעורם ל-77%, בקירוב.

סיכום – משמעויות הממצאים האמפיריים

במחקר זה נבחנו תהליכי הריכוז והביזור בישראל מאז קום המדינה ועד היום בשתי רמות גיאוגרפיות: הרמה המטרופוליטאנית והרמה הארצית. מתברר, כי להבחנה זו נודעת חשיבות רבה לא רק ברמה האמפירית, אלא גם ברמה התיאורטית והמיתודולוגית, כפי שיובהר בהמשך. ממצאי המחקר מלמדים, כי תהליכי הריכוז והביזור המתרחשים באזורי המטרופולין השונים אינם ניתנים לסיכום במסקנה כוללת אחת. תהליכים אלה אינם פועלים בעת ובעונה אחת בכל האזורים באותו כיוון גיאוגראפי. קיימים הבדלים ניכרים בין המרחבים המטרופוליטאניים בעוצמת התהליכים ובכיוונם.

מסקנה זו מרגישה את הצורך להימנע ממסקנות גורפות, המקובלות בספרות המקצועית, כגון "עד זמן t נמצאה המדינה בתהליך של ריכוז, ומזמן t+n עברה לתהליך של ביוור". מסקנה מעין זו אפשרית רק אם מגדירים לכל מדינה איזור גלעין אחד (מרחב מטרופוליטאני מסוים) ואיזור-שוליים אחד, כפי שעושים חוקרים רבים, שנחלקם צוטטו במחקר זה.

ומכאן לשאלת ההגדרה והתיחום של איזור גלעין ושל איזור-שוליים ברמה הארצית. תיתכן גם ראייה אחרת: בעידן השיפורים הניכרים בתשתיות לתחבורה ובפיתוח המואץ בשדה הטלקומוניקציה, בעידן השינויים המבניים בכלכלה הלאומית והעולמית, המביאים לחלוקה מרחבית חדשה של אמצעי-הייצור – הון וכוח-עבודה – אולי הגיע הזמן גם לחלוקה מחדש של המרחב בתוך מדינה על-פי אמות-מידה כלכליות, ללא הכרח ברציפות טריטוריאלית.

יש מקום להגדיר גלעין ראשי על-פי אמות-מידה כלכליות גם אם הוא מפוצל מבחינה טריטוריאלית. כיוונים כאלה כבר קיימים בכלכלה המרחבית העולמית ובכלכלה המרחבית של אירופה; כן יש מקום לגרוע אזורים מן השוליים הארציים ולשלכם במסגרת השוליים של הגלעין הראשי המפוצל. המדובר באזורים הנמצאים ב"תפר" שבין שולי הגלעין הראשי לבין השוליים הארציים, שנהפכו לחלק משדה התעסוקה המטרופוליטאני בעקבות ההגירה אליהם מן הגלעין הראשי ומשוליו ובעקבות שיפור דרכי התחבורה ביניהם לבין אזורי הגלעין. אם נקבל את הגישה הזאת, אפשר ששלושת המרחבים המטרופוליטאניים של ישראל ייהפכו

לגלעין הראשי. במקרה זה תיהפך בחינת ההבדלים ביניהם, כולל תהליכי הריכוז והביזור, לסוגיה משנית, ואילו ההשוואה בין הגלעין הראשי המפוצל לבין השוליים הארציים – הזקוקים אף הם לתיחום מחדש – תיהפך לסוגיה העיקרית.

במחקר ציון, כי רוב המהגרים מאזורי הגלעין לאזורי השוליים של המדינה בותרים כאזורי יעד את יישובי ה"תפר" שבין שולי המטרופולין לשולי המדינה, כגון אשדוד, כרמיאל ויישובי גוש שגב. ההגירה של תושבי הגלעין ליישובים אלה, תוך המשך תעסוקתם באזורי הגלעין, מרחיבה את שדה היוממות של אזורי הגלעין והופכת, למעשה, את היישובים האלה לחלק מן השוליים של אזורי הגלעין, אף שמבחינה סטטיסטית הם נחשבים כחלק מאזורי השוליים של המדינה. שינוי גבולותיהן של יחידות המחקר הגיאוגרפיות בכיוון זה היה מוביל למסקנה, כי הביזור בישראל הורחב ברמה המטרופוליטאנית, מזה, וכי התעצם הריכוז ברמה הארצית, מזה.

ההגירה הפנימית בישראל – כפי שמלמדים ממצאי המחקר – פעלה במשך כארבעים שנה לריכוז מתמשך של האוכלוסייה ברמה הארצית ולביזור ברמה המטרופוליטאנית. ברמה המטרופוליטאנית ניכרים לאחרונה ניצנים ראשונים של ריכוז מחדש.

ממצאי המחקר מחזקים אפוא את הצורך לבחון את תהליכי הריכוז והביזור בעת ובעונה אחת בשתי רמות גיאוגרפיות: מטרופוליטאנית וארצית. מסגרת תיאורית אפשרית לבחינה מעין זו מוצגת בסכימה זו:

	ריכוז מטרופוליטאני	ביזור מטרופוליטאני
ריכוז ארצי	1	3
ביזור ארצי	2	4

מן הסכימה הזאת עולות ארבע אלטרנאטיבות לצירוף בין ביזור וריכוז ברמה המטרופוליטאנית לבין ביזור וריכוז ברמה הארצית. מתוך ממצאי המחקר נובע, כי בשנות החמישים היה במדינת ישראל צירוף של ביזור ארצי וריכוז מטרופוליטאני, בשנות השישים והשבעים – ריכוז ארצי וביזור מטרופוליטאני, וייתכן, כי לקראת סוף שנות השמונים אנו נמצאים בראשית תהליך של ריכוז ארצי וריכוז מחדש ברמה המטרופוליטאנית.

אילו החוקרים שצוטטו, שעליפי מחקריהם נבנה הרקע התיאורטי למחקר זה, היו נוהגים לפי המסגרת התיאורטית שהבאתי לעיל, אולי היו מקבלים תוצאות אחרות.

מן המחקר עולה מסקנה אמפירית נוספת, חדה וברורה: לפיזור הגיאוגרפי של עולי שנות החמישים אל שולי המדינה היתה השפעה ניכרת על ביזור האוכלוסייה ברמה הארצית, וביזור זה היה אירוע חד-פעמי ולטווח קצר מאוד. עם דעיכתם של גלי העלייה לישראל עוצבה התפרוסת המרחבית של האוכלוסייה בישראל בעיקר על-ידי ההגירה הפנימית, ששיקפה את הפעילות

המרחבת של כוחות השוק. גם האיסטרטגיה של "קליטה ישירה" של גלי העלייה מחבריה המדינות בשנים 1989–1991 היתה בעצם איסטרטגיה של הכוונה גיאוגרפית של העולים עלידי כוחות השוק, הפועלים לכיוון ריכוזיות במרחבים המטרופוליטאניים ובשוליהם.

במקביל ליוזמה החופשית ולכוחות השוק התעוררה יוזמה ממשלתית להתערבות בתחום הריוור לעולים. יוזמה זו, שבאה לידי ביטוי בבנייה ציבורית מאסיבית במחוזות הצפון והדרום, הביאה להגירת עולים מן המרכז אל השוליים. אם לא יימצאו לעולים מקומות תעסוקה הולמים בשוליים, ניתן להניח, כי ישובו אל המרכז וישנו את מאזן ההגירה, כפי שהיה בעבר וכפי שמורים סקרים בקרב העולים בעריה הפיתוח שבשולי המדינה. נתוני שנת 1992 כבר מצביעים על מאזן הגירה שלילי של העולים במחוז הצפון.

ממצאי המחקר מעלים אפוא ביתר שאת את השאלה בדבר מידת השפעתן של תכניות ממשלתיות לפיזור האוכלוסייה בישראל. תכניות אלו, כולל ההתערבות הממשלתית לפיזור העולים, מעידות, כי ממשלות ישראל מאמינות, כי "תכנון מלמעלה" עשוי לסייע בהכוונה גיאוגרפית של האוכלוסייה. ממצאי המחקר מראים בבירור, כי "תכנון מלמעלה" של פיזור האוכלוסייה – הבא לידי ביטוי בזרמי ההגירה הפנימית – הוא הגורם העיקרי המעצב את התפוסת הגיאוגרפית של האוכלוסייה בישראל, וכי הוא מאיץ את תהליכי הריכוז ברמה הארצית.

מי מפזרין ומי אין מפזרין – חלוצים, חלשים וחרוצים

עמירם גונן

מבוא

בשנה האחרונה לחייו של שלום רייכמן ז"ל הרביתי לשוחח אתו על מדיניות פיזור האוכלוסייה בישראל, נושא שהעסיק אותו במשך שנים רבות. הסיבה לכך היתה קשורה בתכנית־המיתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה, הלוא היא תכנית־המיתאר הארצית 31, שהחלה להתגבש בימים ההם.¹ שלום, שלווה את הכנת התכנית כחבר בוועדת־ההיגוי, ראה בקווים המדריכים שהוצעו בעניין מדיניות פיזור האוכלוסייה נקודת־מפנה מבחינה היסטורית בתולדותיה של מדיניות זו. הבינותי מדבריו, כי לגירסתו חתמה תכנית־המיתאר הארצית 31 פרק בן למעלה מארבעים שנה, שבו המדיניות לפיזור האוכלוסייה היתה מונחת על המדף העליון בכוננית של ספרי המדיניות המוצהרת של מדינת ישראל. תכנית־המיתאר הארצית 31 אמנם לא הוציאה את מדיניות הפיזור אל מחוץ לכוננית זו, אך הורידה אותה למדף נגיש פחות. לדברי שלום העמידה תכנית־המיתאר הארצית 31 כיעד עדיף, בטווח המייד, את יעילותה של קליטת העלייה הגדולה מתחומי ברית־המועצות לשעבר במסגרת הפריסה הגיאוגרפית הקיימת של האוכלוסייה. התכנית אמנם ממליצה על צעדים שנועדו להמשיך ולעודד את פיזור האוכלוסייה בשלב השני, לאחר השלב הראשון של הקליטה המיידית של העולים במרכז הארץ, אך אפשר היה להבין מדבריו של שלום, כי היה בכך מעין מס־שפתיים, במגמה להקל על קובעי המדיניות הבכירים לקבל את ההכרעה, שקליטת העלייה אינה יכולה לשמש מכשיר מרכזי בביצוע המדיניות לפיזור האוכלוסייה.

בעיני שלום היתה זו הכרעה "היסטורית", המציבה לפני החוקרים את האתגר להביט אחורה, לא בגעגועים ולא בזעם, אלא מתוך כוונה לעיין מחדש בתולדותיה של מדיניות פיזור האוכלוסייה. ראשיתה של מדיניות זו אמנם היתה מיד לאחר הקמת מדינת ישראל, אך שורשיה נעוצים עוד בתקופות קודמות של תולדות ההתיישבות היהודית בארץ־ישראל. שלום העלה לפני את ההצעה, ששנינו נחבר במשותף ספר על גלגוליה של מדיניות זו. קיימנו כמה פגישות בעניין זה, ובהן למדתי להכיר עד כמה הנושא חשוב לו, ואף בוער בעצמותיו זה זמן רב. כמדיניות

1 ראה: המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, תכנית המתאר הארצית המשולבת לבניה, לפיתוח ולקליטת עליה – תכנית מתאר ארצית 31, תל־אביב 1992.

פיזור האוכלוסייה ותוצאותיה עסק שלום בהזדמנויות שונות,² אלא שלא היה סיפק בידנו להגשים את חלומנו בחייו. תולדותיה של המדיניות לפיזור האוכלוסייה ייכתבו, כנראה, בשורה ארוכה של מאמרים וספרים במרוצת השנים הבאות. בחלוף הזמן יוכלו החוקרים שיעסקו בנושא זה לבחון אם אכן צדק שלום בהערכתו, כי תכנית ההמיתאר הארצית 31 חתמה את פרק המדיניות הזאת בישראל. בינתיים אני מבקש להביא במאמר זה כמה מן הדברים שהעליתי בשיחות הבלתי-גמורות שקיימנו בחורף תשנ"ב בקשר לשאלה "את מי מפזרין ואת מי אין מפזרין" בתקופות השונות של אכלוס יהודים בשולי הארץ, וכיצד אכלוס זה הטביע את חותמו על דמותם של שולי הארץ כספר, כפריפריה או כפרבר.

פיזור העולים

ההחלטה על מדיניות גורפת של פיזור האוכלוסייה עוגנה בקווי-היסוד של ממשלת ישראל בשנת 1949: בתכנית הפעולה של הממשלה נאמר, כי הממשלה תפעל ל"אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה דלי האוכלוסים ומניעת ריכוז מופרז בכרכים".³ עד מהרה אף הוכנה תכנית פורמאלית לפריסת האוכלוסייה ביישובים עירוניים חדשים.⁴ מדיניות זו צמחה לנוכח הסדר החדש בשטח שזמן קצר קודם-לכן היה בשליטתה של ממשלת המנדט הבריטי. עליפי סדר זה כמה מדינת ישראל כחלק גדול של שטח זה, ובו נכללו אזורים נרחבים ללא התיישבות יהודית. אזורים אלה היו מיושבים כחלקם קודם-לכן באוכלוסייה ערבית. כתוצאה מן המלחמה בין היהודים לערבים היתה יציאה המונית של האוכלוסייה הערבית מחלקים ניכרים של המדינה החדשה. במישור החוף היתה יציאה זו כמעט מלאה, אך גם בעמקים הפנימיים ובחלקים של הגליל והנגב יצאו תושבים ערבים רבים. ברובם הגדול עברו אל מעבר לקווי החזית, וכסופו של דבר מצאו את עצמם מחוץ לתחומי המדינה החדשה.

הקמתה של מדינת ישראל ויציאת הערבים נתנו לאוכלוסייה היהודית גם כלים של ריבונות ושלטון וגם מרחב גיאוגרפי נרחב, שאפשר היה לעצב בו את תפוסת האוכלוסייה היהודית באמצעות כלים אלה.⁵ ואולם, לא רק כלי מדינה חדשים ומרחבים חדשים עמדו לרשות החברה

- 2 ראה: ש' רייכמן, "על תקפות התכניות לתפוסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית מדינת ישראל", עיר ואזור, 3 (1973), עמ' 26-43; הנ"ל, "שלוש דילמות בהתפתחות היישוב היהודי בארץ-ישראל – התנחלות, אכלוס ושיקום", עיר ואזור, 3 (1975), עמ' 47-56; הנ"ל, "צורות התיישבות עירונית חדשה בישראל", עיר ואזור, 3-4 (1977), עמ' 3-17; הנ"ל, ממאחה לארץ מושב – ההתיישבות היהודית, 1918-1948, ירושלים 1979; ש' רייכמן ומ' יהודאי, פרקים בתולדות התכנון הפיסי בישראל – סקר תכנון פיסי יוזם, 1948-1965, א, ירושלים 1984; S. Reichman, "Partition and Transfer – Chrystallization of the Settlement Map: 1948-1965", in: R. Kark (ed.), *The Land that Became Israel*, Jerusalem 1989, pp. 83-96.
- 3 מדינת ישראל, שנתון הממשלה, ירושלים תש"י.
- 4 ראה: א' שרון, תכנון פיסי בישראל, ירושלים 1951.
- 5 ראה: ר' קרק, "מדינת ישראל בחומש הראשון – תכנון, שיכון וקרקע: תפישות ויצירת מסגרות ממשלתיות", מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים, 39 (ברפוס).

היהודית במדינת ישראל מיד לאחר הקמתה, אלא גם תושבים יהודים חדשים למכביר. באמצע שנת 1948 ישבו בישראל כ־650 אלף יהודים, ועד סוף שנת 1951 הצטרפו אליהם כמספר הזה עולים.⁶ העולים הגיעו ברובם כפליטים או כמהגרים בסערה, ולכן היו ללא משאבים כלכליים אישיים. מחסור זה השפיע במיוחד בתחום הדיר, שנדרשה בו מידה רבה של הישענות על משאבים ציבוריים, שהיו בימים ההם בידי הממשל כתוצאה מיבוא הון ציבורי רב.⁷ ואכן, רבים מן העולים המתווכים בימים ראשונים אלה של המדינה במחנות-עולים, עד אשר יפנו הרשויות הציבוריות משאבים ציבוריים למתן קורת-גג ותעסוקה. מצב זה של תושבים שהיו בבחינת "חומר ביד המפזר" היה בו פיתוי רב לקובעי המדיניות הציבורית להטיל את משימת הפיזור על העולים באמצעות תכנית להתיישבות כפרית ועירונית.⁸ וכך אכן קרה במידה רבה. מרבית המתיישבים ביישובים החדשים שהוקמו בשנים הראשונות להקמת המדינה, הן הכפריים הן העירוניים, באו מקרב העולים.

להצבת העולים החדשים למשימת פיזור האוכלוסייה סייע גם האקלים הציבורי ששרר בשנים ראשונות אלו של המדינה החדשה. אקלים ציבורי זה היה תוצאה של שילוב תחושה של שעת-חירום ושל הבשלתה של תפיסה ריכוזית. התחושה של שעת-חירום היתה קשורה בנסיבות הקמתה של המדינה החדשה: אוזירה של מלחמה ושל אחרי מלחמה, המשבר שנבע מהצטרפותם של עולים רבים חסרי-כול שמספרם כמספר האוכלוסייה היהודית הוותיקה, ובראש ובראשונה החשש כי גבולותיה וקיומה של המדינה עדיין אינם מובטחים. תחושה זו של שעת-חירום נתנה למשימה של הפניית תושבים אל השוליים הרגילים של המדינה מידה רבה של חשיבות ודחיפות, וגם נתנה לקובעי המדיניות את הציוד הפוליטי למחיר הכלכלי והחברתי שהיה כרוך בבצועה של משימה זו.

בימים ההם הגיעה להבשלה התפיסה הריכוזית, שהלכה והתפתחה בקרב מיגורים שונים של החברה היהודית בארץ-ישראל. חברה זו אמנם היתה גזורה באופן ברור למדי למיגורים נפרדים זה מזה, אך בתוך המיגורים עצמם, ובמיוחד כמיגורים שבחלק הסוציאליסטי-הפועלי של הקשת החברתית-הפוליטית, היתה מידה רבה של ריכוזיות.⁹ ריכוזיות פנים-מיגורית זו הלכה והתעצמה לאחר הקמת המדינה, עם הענקת כלי שלטון ומשאבים כלכליים בידי הגופים המרכזיים. התפיסה הריכוזית היתה מקובלת במיוחד על מפא"י, מפלגת הפועלים שעמדה בראש הממשל של המדינה החדשה, על מנהיגיה ועל ממלאי התפקידים הביצועיים שהעמידה המפלגה כדי לנהל את ענייני המדינה, אם במסגרת הממשלה ואם במסגרת הגופים המקבילים, דוגמת הסוכנות היהודית.¹⁰ הללו גם היו חדורי ההשקפה, כי הקמת יישובים היא כלי מדיני ממדרגה ראשונה במסגרת ההתחרות הגיאופוליטית בין יהודים לערבים, התחרות שהתפתחה בימי השלטון הבריטי בארץ-

6 ראה: מ' סיקרון, העלייה לישראל, 1948 עד 1953, ירושלים 1957.

7 ראה: N. Halevi & R. Klinov-Malul, *The Economic Development of Israel*, New York 1968.

8 ראה: רייכמן, 1975 (לעיל, הערה 2).

9 ראה: ר' הורוביץ ומ' ליסק, מיישוב למדינה – יהודי ארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית, תל-אביב 1977.

10 שם.

ישראל. כך חברו יחדיו תחושה של שעת-חירום והבשלת התפיסה הריכוזית, תוך אימוץ נלהב של ההכרה בחשיבותה הגיאופוליטית של ההתיישבות, כדי להפוך את משימת הפיזור של העולים אל אזורי השוליים לדבר כמעט מובן מאליו. משימה זו היתה כרוכה גם במידה רבה של הישענות על כורח ושל גרימת סבל אנושי.

החלוצים לספר

עד ההחלטה האיסטרטגית להפנות או לפזר "חלשים" אל שולי הארץ הופעלה מדיניות הפוכה. בשנים של ההתיישבות יהודית תחת השלטון הבריטי הוגדרו שולי הארץ כ"ספר", שהוא חזית של ההתיישבות, חזית של הצבת גבולות, חזית של בניית מדינה וחברה.¹¹ אל ספר זה הופנו כל מי שהיו מסוגלים לעמוד במשימות של "חזקים", שנקראו או "חלוצים". על החלוצים עברו תהליכים של גיוס ומיון, של הכשרה אידיאולוגית ואף מקצועית, של התגבשות חברתית ב"גרעין" או ב"ארגון" ושל התנסות ביישוב קיים.¹² רק לאחר הבשלת כל אלה ולאחר המתנה, שארכה לעתים שנים מספר, הגיעו לידי ההתיישבות, או "הגשמה", בספר. בלשון אנאכרוניסטית של ימים מאוחרים יותר אפשר היה לאפיין את המדיניות הזאת בסיסמה "הטובים לספר". בקרב החלוצים התנהל מאבק עז מי "טוב" יותר למילוי המשימה של ההתיישבות בספר לנוכח מיעוטם של משאבי הקרקע להתיישבות זו בימים של טרום-מדינה. גרעינים של קיבוצים התחרו בארגוני מושבים על משבצות הקרקע להתיישבות בספר.¹³ ארגוני המושבים לא נחשבו כמועמדים מתאימים למילוי המשימה של ההתיישבות בספר הרחוק.

מדיניות זו של הפניית חלוצים אל הספר נמשכה כמה עשרות שנים והפכה למסורת, שהיתה מעוגנת לא רק בהחלטות על איוש יישובים חדשים בספר, אלא גם במערכות מורכבות של הזרמה מתמדת של חלוצים נוספים באמצעות תנועות-הנוער שהיו מסוגלות לתנועות-ההתיישבות. לכך נוספו מערכות של גיוס משאבי הון וקרקע, של אספקת שירותי שיווק ושל ייצוג פוליטי רב-תכליתי בכל המסגרות שעסקו בהקצאת משאבים ציבוריים.¹⁴

מספר לפריפריה

והנה, עם הקמת המדינה חל מהפך במסורת זו. עם זאת נמשכה בשנים הראשונות הפניית חלוצים אל הספר החדש באמצעות קיבוצים ומושבים של תנועות-ההתיישבות הוותיקות. יוצאי פלמ"ח, יוצאי תנועות-נוער ודור שני של מושבים וקיבוצים הקימו יישובים בשולי המדינה לפי המתכונת החלוצית של ימי המנדט. ואולם, במקביל הוחל במפעל רבי-ממדים של הקמת יישובי עולים,

11 ראה: ש' חסון, "מספר לפריפריה", ארץ-ישראל, כב (ספר דוד עמירן), ירושלים 1991, עמ' 85-94.

12 ראה: ש"נ אינושטרט, החברה הישראלית - רקע, התפתחות ובעיות, ירושלים 1973.

13 מ' אורן, "מדיניות יישוב מושבי עובדים, 1936-1940", חיבור לשם קבלת התואר מוסמך של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1989.

14 ראה: הזרוביץ וליסק (לעיל, הערה 9).

הן כפריים הן עירוניים, על צורותיהם השונות, ממושב עולים וכפר עבודה ועד מעברת עולים ועיר עולים, שזכתה לשמות שונים, כגון "עיר-פיתוח" ו"עיר חדשה".¹⁵ מגמה חדשה זו הלכה וגברה, ובמרוצת הזמן הטביעה את חותמה על אופיים של שולי הארץ, שהפכו מספר של "חלוצים" לפריפריה של "חלשים". תוך שנים ספורות יצרה מדינת ישראל באמצעות מדיניותה לפיזור האוכלוסייה פריפריה חדשה, שלא היתה בה קודם-לכן. בשל הנסיבות המיוחדות של התיישבות חלוצית כספר התקיים בשלהי תקופת המנדט הבריטי מצב גיאוגרפי נדיר, שבו השוליים הגיאוגרפיים של האוכלוסייה היהודית בארץ היו דווקא חלק ממרכז הפוליטי-החברתי הכלכלי.¹⁶ בארצות אחרות, לעומת זאת, יש בדרך-כלל מיתאם בין השוליים הגיאוגרפיים לשוליים הפוליטיים-החברתיים-הכלכליים.¹⁷ בישראל נוצר מיתאם זה, אף-כי באופן חלקי, רק בשנות החמישים, בעקבות ההפניה המתמשכת של עולים אל שולי הארץ.¹⁸

השינוי בגישה אל שולי הארץ, שהפך אותם מ"ספר" ל"פריפריה", התחולל בשנות החמישים לא רק בקרב המדינאים שהביאו בהחלטותיהם לאכלוסם של אזורים אלה, אלא גם בקרב האוכלוסייה הוותיקה, אשר משורותיה יצאו המועמדים להתיישבות חלוצית. עם הקמת המנגנון הציבורי והפרטי של המדינה החדשה הופנה חלק גדול מאוכלוסייה זו למשימות ולהזדמנויות חדשות, שהיו ברובן מכריע דווקא במרכז הארץ. מסלולי הניידות בתחומי הכלכלה, החברה, הממשל והפוליטיקה שנפתחו עם הקמת המדינה לא היו עוד בשולי הארץ, אלא במרכזה. האוכלוסייה הוותיקה התגייסה להשתתף במסלולי הניידות שנפתחו במרכז הארץ. זאת ועוד, בשל הכמות העצומה של קרקע שהועברה בעת ההיא לרשות המדינה החדשה בעקבות יציאת התושבים הערבים והשלטונות הבריטיים נפתחו לאוכלוסייה היהודית הוותיקה הזדמנויות קרקעיות רבות במרכז הארץ, שעד אז היו מצומצמות למדי.

בשנות החמישים המוקדמות עדיין היה מרכז הארץ צר למדי מבחינת השתרעותו המרחבית. ספר ההתיישבות עדיין כלל אזורים הנמצאים היום בלב-לבה של הארץ. במחקרה על שיכוני הוותיקים בשנות החמישים המוקדמות, שהם הביטוי האחרון של שכונות העובדים של ההסתדרות בארץ-ישראל, מביאה איריס גרייזר התבטאות בוטה של קבוצת פועלים מתל-אביב, שהתארגנה לשיכון מיד לאחר הקמת המדינה, בתגובה על הצעה שהועלתה לפניהם להקים את שיכוןם ב"שטחים החדשים" לאורך הדרך מיפו ללוד.¹⁹ אנשי הקבוצה סירבו לקבל את ההצעה ודרשו לעצמם אתר קרוב למרכז תל-אביב בנימוק, כי כבר מילאו את חלקם במשימות החלוציות, וכי עתה ראוי שיעשו זאת העולים החדשים. כמעט בבת-אחת התנפצו הסגולות החלוציות החיוביות

15 ראה: רייכמן ויהודאי (לעיל, הערה 2); רייכמן, "חלוקה" (לעיל, הערה 2).

16 ראה: A. Shachar, "Israel's Development Towns – Evaluation of National Urbanization Policy", *Journal of the American Institute of Planners*, 37:6 (1971), pp. 362-372.

17 ראה: הורוביץ וליסק (לעיל, הערה 9).

18 ראה: א' שחר, "השפעתן של הערים החדשות על מערך האוכלוסיה בישראל", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, ז (1970), עמ' 25-63.

19 ראה: א' גרייזר, "שכונות העובדים – ניסויים בעיצוב נוף עירוני על ידי אידיאולוגיה חברתית", חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1983.

של הספר, אפילו של הספר שאינו רחוק מתליאבי, ועתה נתפס כבעל סגולות שליליות, כפריפריה.

ה"התעייפות" מן הערכים החלוציים בקרב האוכלוסייה הוותיקה ונהירתה אל המערכות החדשות שהתהוו במרכז הארץ לא השאירו בידי המדינאים מספר רב של מועמדים ליישוב הספר החדש על-ידי אוכלוסייה ותיקה. המיבצע, שהתקיים בראשית שנות החמישים ונקרא "מן העיר אל הכפר", לא גייס מועמדים רבים. גם אל הקיבוצים החדשים לא נהרו רבים. זאת ועוד, גם החזון של בן-גוריון להפריח את הנגב לא משך אלפים מן האוכלוסייה הוותיקה, והליכתו לשרה-בוקר בראשית שנות החמישים נשארה בגדר פעולה סמלית.²⁰ להיפך, עד מהרה יצאו רבים מן המתיישבים מקיבוצי הספר אל הערים שבמרכז הארץ, במגמה להשתתף במעגל ההודמנויות החדשות שיצרו הפיתוח המואץ של הממשלה והכלכלה במרכז הארץ לאחר הקמת המדינה. ליישוב שולי הארץ, שהפכו מספר לפריפריה, נותרו ה"חלשים" בקרב העולים החדשים, שהיו תלויים בממשל כדי להגיע לקורת-גג, לפרנסה ולשירותים.²¹

ציינתי לעיל את התנאים ששררו בשנות החמישים ואיפשרו לממשל המרכזי לנהל מדיניות רבת-ממדים של הפניית עולים אל שולי הארץ. המכשיר העיקרי שבאמצעותו בוצעה הפניה זו היה הבטחת דיור. בשל ריכוז המשאבים הכלכליים בידי הממשל המרכזי אפשר היה להפנות בקלות יחסית משאבים ניכרים של דיור אל השוליים על-ימנת להבטיח מגורים לעולים רבים ללא קורת-גג. פיזור הדיור היה משימה קלה, אך פיזור התעסוקה והשירותים לא היה מלאכה קלה כלל.²² הסתירה שבין יכולתם של קובעי המדיניות לפזר את מקומות הדיור ובין יכולתם לפזר את מקומות התעסוקה והשירותים היא שעמדה בשרשיה של היווצרות הפריפריה החדשה במדינת ישראל. ואכן, עד היום סובלים אזורים-שוליים משיעור גבוה יחסית של אבטלה ושל תעסוקה ברמות נמוכות של שכר ושל מעמד מקצועי. גם רמת השירותים פחותה בהם במידה רבה מזו שבמרכז הארץ. ללא אכלוס מבוקר, ללא הכשרה אינטנסיבית של מתיישבים וללא מערכות תומכות כבדות-משקל, כפי שהיה בעידן ההתיישבות החלוצית בספר, הפכו אזורים-שוליים של מדינת ישראל לפריפריה רבת-שנים, הן מבחינה גיאוגרפית הן מבחינה חברתית-כלכלית.

יושבי הפריפריה, שביקשו לטפס בסולם החברתי-הכלכלי, עקרו עד מהרה מן השוליים אל מרכז הארץ.²³ כך עשו גם רבים מן העולים שיושבו בשולי הארץ בעל-כורחם וחשו על כשרם את הנטל הכבד של חיים בפריפריה. הם הצטרפו אל האוכלוסייה הוותיקה שבנתה את מרכז הארץ, ואת מקומם מילאו עולים חדשים יותר, אשר בראשית דרכם בארץ עדיין היו בבחינת "חומר ביד המפזר".

20 ראה: חסון (לעיל, הערה 11).

21 ראה: הורוביץ וליסק (לעיל, הערה 9).

22 ראה: ר' זילברברג, תפרות האוכלוסייה בישראל, 1948-1972, ירושלים 1973; רייכמן, ממאזן (לעיל, הערה 2).

23 ראה: א' שחר וג' ליפשיץ, "המערך המרחבי של ההגירה הכינאזורית בישראל", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, יא (1980), עמ' 155-177.

ואכן, מידת יעילותה הגיאוגרפית של מדיניות פיזור האוכלוסייה היתה תלויה למדי בתנודות במספרי העולים. כל גל של עלייה יצר מקור אספקה של "מפוזרים".²⁴ על ממדיה ומאפייניה של העקירה ההמונית מן הפריפריה החדשה אל הערים שבמרכז הארץ בשנות החמישים אין אנו יודעים די הצורך, שכן חלק גדול ממנה התרחש עוד לפני שהתפתחה הסטאטיסטיקה המסודרת של מיפקדים וסקרים. התמונה הכללית המצטיירת היא של תחלופת תושבים רבה ביישובי העולים של הפריפריה, תוך כדי יציאת העולים ה"חזקים" והניידים לעבר היישובים שבמרכז הארץ. בתנאים של שנות החמישים והשישים פירוש הדבר היה גם עקירתם של מעט העולים יוצאי אירופה שנקלעו ליישובי הפריפריה בעת הפיזור הגדול והפיכתם של יישובים אלה לריכוזים הומוגניים למדי של עולים יוצאי אסיה ואפריקה.²⁵

מחיר הפיזור

היווצרותם של ריכוזים הומוגניים של עולים יוצאי אסיה ואפריקה ביישובי הפריפריה העלתה את השאלה של התנגשות בין המשימה של פיזור האוכלוסייה ובין המשימה של מיזוג גלויות. הראשון שעמד על כך באופן בוטה היה אריק כהן, אשר טען, כי פיזור האוכלוסייה באמצעות העולים, ובעיקר מארצות אסיה ואפריקה, מפריד את העולים האלה מן הוותיקים, רובם יוצאי אירופה, ומשאיר אותם לנפשם מבחינת הסיכוי להתערות בתרבות הישראלית, שהלכה והתהוותה בקרב האוכלוסייה היהודית הוותיקה בשנים שלפני קום המדינה.²⁶ חלק נכבד מתרבות ישראלית זו נוצר בעבר דווקא ביישובי הספר החלוצי, שהיה בימים ההם גורם מוביל ומעצב בחברה היהודית בארץ-ישראל. בנייתה של פריפריה חלשה בעלת צביון תרבותי משלה כתוצאה מן המדיניות של פיזור האוכלוסייה גבתה אפוא מחיר כפול. מן הצד האחד צומצם הסיכוי להאיץ את המיזוג של גלויות אסיה ואפריקה שנקלעו לשולי הארץ בהשוואה לסיכויי המיזוג בתנאים של הטרוגניות תרבותית במרכז הארץ. מן הצד האחר הוגבר המתח בין שני המרכיבים היישוביים שמצאו את עצמם שכנים זה לזה בשולי הארץ, אך היו שונים כליכך זה מזה: המרכיב של יישובי הספר החלוצי – הקיבוצים והמושבים – והמרכיב של יישובי הפריפריה החלשה: מושבי העולים ועיירות העולים.²⁷ המיזוג שילם אפוא את מחיר הפיזור. מתוך הלהט והדאגה להבטיח את הישגיה הטריטוריאליים של המדינה החדשה הועדפה המדיניות המיבצעית של פיזור האוכלוסייה על-פני המדיניות המוצהרת של מיזוג גלויות.²⁸ בשנים ראשונות אלו של המדינה לא היו רבים שערערו על העדיפות השנייה שניתנה למדיניות של מיזוג גלויות.

24 ראה: שחר (לעיל, הערה 18).

25 ראה: ג' ליפשיץ, "העליה של שנות ה-50 כרקע להווצרות הפער הבין-אזורי בישראל", אפקים בגאוגרפיה, 12-11 (1984), עמ' 145-163.

26 ראה: א' כהן, "בעיות של עיירות פיתוח ושיכונים עירוניים", רבעון לכלכלה, יג (1966), עמ' 117-131: הנ"ל, "פיזור האוכלוסיה ומיזוג גלויות – משימות מתנגשות", מיזוג גלויות, ירושלים 1969, עמ' 143-157.

27 ראה: Y. Gradus, "The Role of Politics in Regional Inequality – The Israeli Case", *Annals of the Association of American Geographers*, 73:1 (1983), pp. 383-403.

28 ראה: כהן, "פיזור האוכלוסיה" (לעיל, הערה 26).

ואולם, לא רק המיזוג שילם את המחיר. גם שולי הארץ שילמו את מחיר הפיזור, שהיה בעיקרו פיזור המוני של עולים חדשים, שלא היה ביכולתם למצוא את דרכם במרחבי הארץ, אם לפני פיזורם אל השוליים ואם מיד לאחר-מכן. שולי הארץ שינו את דמותם, ועד מהרה הפכו מספר חלוצי לפריפריה חדשה, הן מבחינת מציאותה החברתית-הכלכלית הן מבחינת דמותה בעיני תושביה-היא ובעיני תושבי הארץ כולה. פריפריה חדשה לא היתה יכולה לשמש אבן שואבת לתושבים "חזקים". להיפך, היא היתה ל"אבן דוחה".

החרוצים לפרבר

בשנות השישים, כאשר נתבררו ממדי המצוקה החברתית-הכלכלית ביישובי העולים שבשוליים ומשמעויותיה התרבותיות של ההיברלות העדתית ביישובים אלה, עלתה מחדש השאלה "את מי מפזרין ואת מי אין מפזרין?" שוב חזרה והייתה שרשים הגישה המבקשת לראות ביישובם של שולי הארץ משימה של בניית ספר, שממלאים אותה ה"חזקים", שאינם בהכרח עולים זה מקרוב באו. נסיבות הקמתן ואכלוסן של ערר בדרום ושל כרמיאל בצפון משקפות את תחילתה של הנסיגה ממדיניות הפיזור של ה"חדשים". הישענות על אוכלוסייה ותיקה, ולא על עולים חדשים דווקא, ציינה את מדיניות האכלוס בשתי ערים אלו. יתירה מזו, המועמרים להשתקעות מוינו באמצעות ועדות קבלה. כך נוסף נופך של הירואיות אל התדמית החדשה של יוקרה ואיכות חיים שביקשו לשוות לשתי ערים אלו.

במרוצת השנים הלכה וגברה מגמה זו במדיניות, ונעשה מאמץ מכוון למשוך אל שולי הארץ אנשים שביקשו לעצמם צורת מגורים שיש בה מידה רבה של איכות חיים: פרטיות המגורים, מרחב הדיור, צמידות לקרקע וסמיכות לטבע. במיוחד גברה מגמה זו במדיניות בשנות השבעים והשמונים על-ידי הקמתן של צורות יישוב חדשות בדמותם של מצפים ויישובים קהילתיים. הללו אינם בבחינת כפר חקלאי, ואף לא עיר של ממש, אך המכנה המשותף לתושביהם הוא החיפוש אחר מגורים של איכות בשוליהן הרחוקים של הערים. לצורך ענייננו ניתן לכנות את התושבים האלה בשם "חרוצים". הללו מוכנים לעמול בהקמת בית פרטי ולשקוד על טיפוח גינה וחצר, במגמה להגשים את הערכים החדשים של תרבות המגורים של פרבר, שהלכה והתפשטה בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל.

הקמתן של שכונות גנים בעלות מגורי איכות ומרחב-מחיה מלווה את התפתחותן של הערים בארץ-ישראל מאז ראשית המאה הכ', ובמיוחד מאז ראשית השלטון הבריטי.²⁹ ואולם, רובו הגדול של המעמד הבינוני היהודי העדיף להוסיף להתגורר בגלעין הערים, כתנאים של גישה נוחה לשירותים, לאנשים ולמקומות עבודה ושל אווירה אורבאנית מובהקת.³⁰ שכונות הגנים של

29 ראה: ג' ביגר, "שכונות הגנים בירושלים – תכנון והתפתחותן בראשית השלטון הבריטי, 1917–1925", קתדרה, 6 (1977), עמ' 108–131.

30 ראה: A. Gonen, "A Basic Pattern in the Social Geography of Israeli Cities", in: U.O. Schmeltz et al. (eds.), *Papers in Jewish Demography, 1977*, Jerusalem 1980, pp. 351–365

המעמד הבינוני היו בטלות בשישים. המעמדות הנמוכים, לעומת זאת, דווקא מצאו את מקומות מגוריהם בשכונות המרוחקות בשנות החמישים ובראשית שנות השישים, עת מערכת השיכון הציבורי בנתה שכונות חדשות בשולי הערים הוותיקות והפנתה אליהן רבים מן העולים.³¹ דפוס גיאוגרפי זה של מעמד בינוני בגלעין העיר ומעמדות נמוכים בשוליה עמד בשנות השישים ביסוד קיומו של זרם צנטריפטאלי בהגירה הפנים-עירונית משכונות השיכון הציבורי אל אזורים המגורים בגלעין הערים הוותיקות.³² ואולם, לקראת סוף שנות השישים התחילה להסתמן עליית קרנן של שכונות הגנים שבשולי הערים, ובעיקר בשולי הערים המטרופוליטאניות, בראש ובראשונה בשל התפשטות המגמה בקרב המעמד הבינוני לגור ב"וילה" או ב"קוטג'".³³ עד מהרה נתמלאו שולי הערים הוותיקות בשכונות גנים של המעמד הבינוני, בצד השיכונים הציבוריים שהוקמו שם בשנות החמישים.

ואולם, בשל הביקוש הגובר למגורים צמודי-קרקע מול ההיצע המוגבל של שטחים שאפשרו זאת, בעיקר בשל השמירה הקפדנית על הייעוד החקלאי של הקרקעות, נאלצו רבים מבני המעמד הבינוני לדלג ליישובים מרוחקים, מעבר לשולי הערים. בחלקם מצאו מקום במושבות הקטנות, שעדיין לא עברו עיור נמרץ.³⁴ אחרים הגשימו את חלומם החדש במושבים.³⁵ גם בערי העולים, שהוקמו בשנות החמישים במרכז הארץ ובשוליה, נעשו צעדים לאפשר מגורים של איכות חיים באמצעות שכונות של "בנה ביתך". שכונות אלו צצו במקומות רבים, ותכליתן היתה לאפשר למעמד הבינוני שצמח בערים אלו לממש גם בהן את הערכים החדשים בתחום תרבות המגורים, ואף למשוך אליהן תושבים חדשים, דוגמת ההתפתחות שחלה ביבנה.

החרוצים לספר

במרוצת הזמן, בגבור הביקוש למגורים צמודי-קרקע בתנאים של איכות ומרחב ולנוכח עליית מחירי הקרקע, החלה הקמתם של יישובים מרוחקים, שנועדו למלא אחר הביקוש החדש, ועם זאת השתלבו במטרות הטריטוריאליזציה הקשורות בפזורה האוכלוסייה היהודית בשולי המדינה, ואף מעבר ל"קו הירוק". בגליל קמה שורה ארוכה של יישובים יהודיים קטנים ובינוניים, שגם הגשימו חלומות משפחתיים של איכות חיים וגם מילאו תפקיד בכיצועה של מדיניות טריטוריאלית. לחלק מן היישובים האלה אף קראו בשם מובהק של מדיניות טריטוריאלית – מצפים – כשמן של נקודות היישוב היהודיות שהוקמו בנגב בתקופה החלוצית של שנות

31 ראה: ע' גונן, "הגיאוגרפיה של השיכון הציבורי בערי ישראל", בטחון סוציאלי, 18-19 (1979), עמ' 22-36.

32 ראה: A. Gonen & S. Hasson, "Intra-Urban Mobility in Israeli Medium-Sized Towns", *Geografiska Annaler*, 57 B/1 (1975), pp. 55-62.

33 ראה: ע' גונן, "ממבנה של גלעין ושוליים לפסיפס מגוון בערים הוותיקות בישראל", ארץ-ישראל, יז (ספר ברור), ירושלים, 1984, עמ' 74-82.

34 ראה: הנ"ל, "עיור המושבות בארץ ישראל", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, ח (1973), עמ' 31-44.

35 ראה: ל' אפלבוים, "השתקעות משפחות עירוניות במושבים", חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1987.

הארבעים. אלא ש'עיקר תפקידם בגליל בשנות השמונים היה להיות "נצפים" דווקא, כלומר, יישובים המסמנים בנוף את הנוכחות היהודית באזורים שבהם נוכחות זו היתה מצומצמת למדי עד אז. אחדים מן המשתקעים החדשים ביישובים החדשים בגליל הביאו עמם גם את עיסוקיהם האיכותיים בדמות תעשיות עתירות-ידע, השונות במידה רבה מן התעשיות שאפיינו את ערי העולים בחבל-ארץ זה בשנות החמישים והשישים.³⁶

גם ממזרח למישור החוף, בסמוך ל"קו הירוק", קמה שורה של יישובים קהילתיים בעלי אופי מובהק של פרברים, כגון כוכבי-איר, מכבים ורעות. בשוליו הצפוניים של הנגב, שוב בקירבת "קו הירוק", קמו היישובים הקהילתיים להבים ומיתר במסגרת המדיניות לשלב בביצוע המטרות הטריטוראליות של פיזור האוכלוסייה את בני המעמד הבינוני המבקשים למלא את השאיפה לבית ולגינה בתנאים של איכות סביבה וחברה.³⁷

שילוב זה של שאיפות הפרט ושל מטרות המדיניות הלאומית מצא את ביטוי המובהק מעבר ל"קו הירוק", בעיקר בשנות השמונים. עד שנת 1977 נקטו ממשלות ישראל והגופים הציבוריים המיישבים מדיניות של אכלוס שטחים שהוגדרו "ספר חדש" – בעיקר הגולן ובקעת הירדן – על-ידי אנשים שהתאימו במידה רבה לדמות החלוצים של "תקופת הספר" בהתיישבות היהודית. מאז שנת 1977, כאשר הורחבה הגדרת הספר החדש על-מנת לכלול גם אזורים מיושבים בצפיפות באוכלוסייה ערבית, בעיקר ביהודה ובשומרון, נקטו קובעי המדיניות, במקביל לגיוסם של חדורי אידיאולוגיה חלוצית – אנשי גוש-אמונים ואחרים – גם צעדים המאפיינים את "תקופת הפרבר".³⁸ את השטחים האלה, וכמיוחד את השטחים שבקירבת ערי המטרופולין בישראל, החלו לאכלס במשתקעים שאינם חדורי חלוציות אידיאולוגית דווקא, אלא באו מקרב בני המעמד הבינוני ה"חרוצים". לשילוב זה של שאיפות לאיכות החיים של הפרט ושל מטרות המדיניות הטריטוראלית נמצאו מועמדים רבים.

ה"חלוצים" וה"חרוצים" של שנות השבעים והשמונים אמנם היו שונים מבחינת מניעיהם להשתקע בשולי הארץ, אך הצד השווה להם היה היותם "חוקים" יחסית. אלה ואלה לא באו אל שולי הארץ מתוך כורח, לא היו בתחתית הסולם החברתי-הכלכלי, ולא היו מרוחקים מן הגלעין של החברה היהודית, כפי שהיו העולים ה"חלשים" של שנות החמישים והשישים. אלה ואלה היו חדורים מוטיבאציה של הישגיות, והם אף היו בעלי יכולת להוציאה מן הכוח אל הפועל. הם גם היו שותפים לשאיפה לאיכות חיים. שוב אין היישובים והבתים של ה"חלוצים" שונים כדרכך מן היישובים והבתים של ה"חרוצים" כפי שהיה בעבר. הווילנה, הקוטג' והגינה הפרטית שכיחים

36 ראה: G. Lipshitz, "Dispersal High-Tech Localities as a Strategy for Regional Development – The Israeli Case", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 84:1 (1993), pp. 40-50

37 ראה: ל' אפלבוים וד' ניומן, "בין כפר לפרבר – צורות יישוב חדשות בישראל" (בעיות בפיתוח אזורי, פרסום 44), רחובות, המרכז לחקר התיישבות כפרית עירונית, 1989.

38 ראה: D. Newman, "The Development of the Yishuv Kehillati in Judea and Samaria – Political Process and Settlement Form", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 75:2 (1984), pp. 140-150

גם ביישובי ה"חלוצים". גם דפוס הצריכה שלהם בתחומי החברה והתרבות אינם שונים אלה מאלה, בניגוד לשוני בדפוס הצריכה של ה"חלוצים" ושל ה"חלשים" בשנות החמישים. רבים מן ה"חלוצים" מגלים סממנים של "חריצות", ואחדים מן ה"חלוצים" מבקשים לשוות דמות של "חלוציות" להשתקעותם בשולי הארץ.

כך הלכה והתערפלה ההבחנה בין "חלוצים" ל"חלוצים", וכך גם הלכו וניטשטשו הגבולות בין ספר לפרכר. יהיה אשר יהיה, שולי הארץ הולכים ומאבדים מרמותם כפריפריה של "חלשים" בעיקר, והם חוזרים ולובשים דמות חיובית, הן בעיני התושבים המתגוררים באזורים אלה הן בעיני התושבים המתגוררים במרכז הארץ.

מפזרים מול מרכזים

והנה, בפרוס שנות התשעים, בגבור העלייה מברית-המועצות, שוב ניסרה בחלל האוויר השאלה: האם יש מקום לחזור ולהפך את הכלל אורך-הטווח ולראות בגל גדול זה של עולים "הזדמנות", כפי שהתבטאו חסירי הפיזור של העולים אל שולי הארץ, להעצים את הישגי המדיניות של פיזור האוכלוסייה?³⁹ ההשקפה כי גל גדול של עולים הוא הזדמנות או סיכוי לכך היא שהדריכה גם בשנות החמישים את מנסחיה ומבצעייה של מדיניות זו. אליעזר ברוצקוס, אחד המתכננים הראשיים בישראל במשך שנים רבות, היטיב לנסח במלים אלו:

נוצר מצב נדיר בתולדות התיישובות העמים, שבידי גורמים ממלכתיים וממלכתיים למחצה רוכז החומר האנושי, מרבית הקרקע וגם אמצעים ניכרים לכיצוע של יישוב מתוכנן של למעלה ממחצית האוכלוסייה העתידה של המדינה.⁴⁰

העתונות של השנים 1990 ו-1991 מלאה התבטאויות דומות. בראשית שנות התשעים, כמו בשנים שלאחר קום המדינה, לא הסכימו כל קובעי המדיניות ומבצעייה עם ההשקפה שגרסה פיזור גורף של העולים החדשים. בשני המועדים התעורר ויכוח בסוגיה זו, הן פומבי הן פנימי, בין שני מחנות: מחנה ה"מפזרים" ומחנה ה"מרכזים". בראשית שנות החמישים היו במחנה ה"מפזרים" גופים ואישים רבים שעסקו בניסוח מפורש ופומבי של מדיניות הפיזור, וביניהם מדינאים, שביקשו להבטיח את תפיסת השטחים החדשים; מתכננים, ששקרו על יצירת "מכנה מאוון" לתפרוסת האוכלוסייה היהודית בארץ ועל "מניעת ריכוז מופרז בכרכים";⁴¹ וחקלאים, שביקשו להרחיב את מפת ההתיישבות החקלאית ואת עוצמתו של המיגור החקלאי.⁴² האווירה של שעת-חירום, התפיסה הריכוזית ששלטה בכיפה וקיומו של מאגר עולים

39 ראה: ע' גונן, "פיזור האוכלוסייה וקליטת העלייה כמשימות מתנגשות", בתוך: ע' גונן (עורך), גאוגרפיה של קליטת עלייה – לקחי העבר ומבט לעתיד, ירושלים 1990, עמ' 49–55.

40 ראה: א' ברוצקוס, בעית החלוקה הגאוגרפית של האוכלוסייה, ירושלים 1956.

41 מדינת ישראל (לעיל, הערה 2).

42 ראה: ע' גונן, "תפרוסת האוכלוסייה במעבר מיישוב למדינה", בתוך: ו' פילובסקי (עורכת), המעבר מיישוב למדינה, 1947–1949 – רציפות ותמורה, חיפה 1990, עמ' 157–171.

חסרי־אונים מקבלי הדין הקלו על מחנה ה"מפזרים" את מלאכת הפיזור. אך גם מחנה ה"מרכזים" לא טמן את ידו בצלחת, ובשנים הראשונות של קיום המדינה הביא ללא הצהרות ותכניות מנוסחות להשתקעותם של רבים מן העולים במרכז הארץ.⁴³ במחנה ה"מרכזים" נכללו, בכורח הנסיבות, ה"קולטים", כלומר, מי שהוטלה עליהם משימת הדאגה המיידית לקורת־גג, לשירותים ולפרנסה בשביל העולים, ואת הללו יכלו להשיג, אף־כי במידה חלקית, דווקא במרכז הארץ. במחנה זה נמצאו גם הפוליטיקאים המקומיים במרכז הארץ, שראו בעולים מאגר אלקטוראלי פוטנציאלי, שאתו אפשר לשנות את מבנה הכוח הפוליטי המקומי.⁴⁴ אליהם הצטרפו גם ותיקים למיניהם, שביקשו להיבנות באופן אישי מגידול האוכלוסייה, הכלכלה והמנגנון הציבורי שמקורם בהשתקעות העולים במקומותיהם שבמרכז הארץ.⁴⁵ במבט כולל זכה מחנה ה"מרכזים" בנתח העיקרי של העולים, אך בשל הנסיבות והתנאים הצליח מחנה ה"מפזרים" ליטול לעצמו, בעיקר באמצע שנות החמישים, חלק משמעותי של העולים על־מנת להציבם בשולי הארץ, שהפכו אותם העולים, כאמור, מספר לפריפריה.

גם בשנות התשעים המוקדמות נערכו זה מול זה מחנה ה"מפזרים" ומחנה ה"מרכזים". שוב עלו השאלות הגיאוגראפיות: מי צריך למלא את המשימה של יישוב הספר וחיווקו – עולים "חלשים" או ותיקים "חזקים"? האם להפנות את גל העולים אל שולי הארץ באמצעות בניית היצע אדיר של דיור בשולי הארץ? האם שוב תתפתח הגירה של עולים, שהופנו כמעט בעלי־כורחם אל הפריפריה, לעבר מרכז הארץ? מה תהיה השפעתם של כל אלה על תרמיתם של היישובים שבשולי הארץ?⁴⁶ בראש מחנה ה"מפזרים" עמדו המדינאים שדגלו בפיזור האוכלוסייה מטעמים גיאופוליטיים, ובעיקר שר הבינוי והשיכון דאז, אריאל שרון. אלא שהפעם לא הצטרפו אליהם בכל מאורם המתכננים של שנות התשעים. הללו למדו בינתיים את הלקח של שנות החמישים, והם גם היו פחות חדורי אמונה בכוחו של מקצוע התכנון לערוך "מהפכה גיאוגראפית" – כלשונו של ברוצקוס⁴⁷ – במערך המרחבי של האוכלוסייה והכלכלה. החקלאים של ראשית שנות התשעים עמדו לפני חקלאות שביקשה להתבצר במאחזיה־היא. הם לא ביקשו להרחיב שטחים של התיישבות חקלאית, וגם לא יכלו לקוות, כי העולים החדשים מברית־המועצות יוכלו לשמש כוח־אדם זול בחקלאות־שוליים, כפי שהיה בערי העולים בשנות החמישים.

אל מול המדינאים המעטים חסידי הפיזור עמד הפעם מחנה "מרכזים" חדש בהנהגת כלכלנים, בעיקר במשרד האוצר. הללו שקלו הפעם ביתר זהירות את מחיר הפיזור של העולים אל הפריפריה החלשה והולכו מדיניות של "קליטה ישירה", שמבחינה גיאוגראפית פירושה היה מתן עדיפות לתפרוסת הקיימת של דיור, תעסוקה ושירותים. עזרו להם גם הפוליטיקאים המקומיים של ערי מרכז הארץ, ששאפו לחיזוק הכלכלה המקומית בעקבות השתקעותה של אוכלוסייה חדשה,

43 שם.

44 ראה: ע' גונן ו' חסון, "השיכון הציבורי כאמצעי גאוגרפי־פוליטי בערי ישראל", מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים, 18 (1981), עמ' 27–37.

45 ראה: גונן (לעיל, הערה 39).

46 שם.

47 ראה: ברוצקוס (לעיל, הערה 40).

שבמבט ראשון היתה "חזקה" מבחינה פוטנציאלית. למחנה ה"מרכזים" סייעו באופן עקיף גם הפוליטיקאים המקומיים של ערי הפריפריה. הללו חששו מפני גל של בעיות כלכליות, חברתיות ופוליטיות בעקבות השתקעות גל אדיר של עולים, שהרכבם החברתי, המקצועי והתרבותי שונה עד מאוד מזה שהתגבש בערי הפריפריה.

במאבק בין משרד הבינוי והשיכון למשרד האוצר, שעמדו בראש שני המחנות הניצים על שאלת הפריסה של קליטת העולים מברית-המועצות, ניצח כל מחנה. משרד הבינוי והשיכון הצליח לפזר את הדיור בפריפריה, ומשרד האוצר הצליח לפרוס את העולים על-פי המערך הגיאוגרפי הקיים של האוכלוסייה. השאלה המעשית שנותרה למעקב היא מה יהיה מחירו וגורלו של הדיור שפוזר מעל ומעבר לפריסת העולים. ואולם, מן הבחינה העקרונית של נושא המאמר שלפנינו אפשר לסכם בינתיים, שלא הופר מעמדו האפיוורי של הפיזור הגדול של העולים בשנות החמישים. העולים של ראשית שנות התשעים לא היו "כחומר ביד המפור". המגמה ארוכת-הטווח של אכלוס שוליה של הארץ שלא על-ידי חלשים דווקא לא הופרה באופן דראסטי.

בינתיים, בשוך הגל הגדול של עולים מארצות ברית-המועצות לשעבר, הולכים ומסתמנים כמה דפוסים גיאוגרפיים דינאמיים בקרב עולים אלה בארץ. מן הצד האחד מתהווה ריכוז של עולים אלה בלבילבה של הארץ. מן הצד האחר מתפתח תהליך של התפזרות עצמית הדרגתית, לא של פיזור מכוון רב-עוצמה, אל עבר הפריפריה הקרובה, הן מצפון למטרופולין של חיפה וממזרח לה הן מדרום לערים שברום המטרופולין של תל-אביב.⁴⁸ רק מעטים יחסית מקרב העולים מצאו את דרכם אל הפריפריה הרחוקה. על השאלה כמה מבין אלה הם "חלוצים", "חלשים" או "חרוצים" מן-הסתם יענו מחקרים בעתיד.

אפיוורה

במבט לאחור, לאורך עשרות שנים, יש אפוא מקום לטעון, שההפניה ההמונית של עולים חדשים בשנות החמישים למשימת פיזור האוכלוסייה היהודית בישראל אל שולי הארץ היתה, בהקשר הרחב של תולדות המדיניות של אכלוס אזורים-שוליים, כגדר אפיוורה בלבד, בלי להקל ראש בהשלכות ארוכות-הטווח של אפיוורה זו על המערך הגיאוגרפי של האוכלוסייה ושל הכלכלה בארץ. היו אלו רק כתריסר שנים של הפניית עולים "חלשים" מתוך כשבעים שנה של מאמץ למלא את שוליו המשתנים של תחום ההתיישבות היהודית בתושבים יהודים. לפני שנות החמישים ואחריהן רתמו קובעי המדיניות את ה"חזקים" למשימה זו. לפני שנות החמישים היו אלה ה"חלוצים", ולאחר-מכן היו אלה בעיקר ה"חרוצים". האפיוורה של שנות החמישים לא חזרה על עצמה בראשית שנות התשעים, בעת גל העלייה הגדול, אף שנעשו מאמצים להחזיר את הגלגל לאחור. ההשקפה שאכלוס שולי הארץ היא משימה ארוכת-טווח, המוטלת על "חזקים" גם אם הם מעטים, היא המאפיינת לאורך זמן את ההלכה ואת המעשה בתולדות ההתיישבות היהודית באיזורי-השוליים, ולא ההשקפה המבקשת לראות בעולים ה"חלשים" כעין "חומר ביד המפור".

48 ראה: ע' גונן, "התפזרות ולא פיזור בקרב העולים של ראשית שנות התשעים", הרצאה בכנס השנתי בבאר-שבע של האגודה הגיאוגרפית הישראלית, 1992.

ההבדלים בתפקודם של נשים וגברים ומשמעותם בתכנון ובפיתוח

טובי פנסטר

מבוא

ההכרה בהבדלים בתפקודם ובמעמדם של המינים בחברות שונות ובהשפעתם של הבדלים אלה על התכנון והפיתוח עלתה לראשונה באופן רשמי על סדר-היום הבינלאומי כאשר הכריז האו"ם על העשור הבינלאומי של האישה בשנים 1975–1985. בשנות השישים קדם לכך מאבקן של התנועות הפמיניסטיות בעולם המערבי, שפעלו להשגת שוויון בין המינים בתחומי החיים השונים. למרות הכרה זו, ההולכת וגוברת בקרב מתכננים ומקבלי החלטות, ניכרים מבוכה ובלבול באשר לאופן יישומה של מודעות זו בתכניות ובקביעת מדיניות פיתוח בתחומים שונים. מבוכה ובלבול אלה יוצרים הסתייגויות, במודע או שלא במודע, מהכללת תחום זה במסגרת תהליכי התכנון והפיתוח המקובלים, שהם "עיוורים" להבדלי המינים. מצב זה פוגע לא רק בתפקודן ובמעמדם של הנשים, אלא גם ביעילות התכנון והביצוע של תכניות ופרוייקטים שונים. מטרת המאמר היא להציג כמה כלי-ניתוח, המאפשרים לתרגם את המודעות להבדלי המינים לשפת התכנון. כלי ניתוח אלה פותחו במסגרת הגישה המכירה בהבדלים שבין המינים ומגלה הבנה למשמעותם בתכנון (gender planning). זוהי גישה חדשה יחסית, שהחלה להתפתח באמצע שנות השמונים ומתייחסת במיוחד למשמעותם של הבדלי המינים בשכבות חברתיות-כלכליות נמוכות בעולם השלישי.¹ יישומה של גישה זו הוא בעבודות תכנון ובפרוייקטים של פיתוח, אשר כמו כל גישת תכנון בהתהוות מלווה התלבטויות, שבחלקן יוצגו כאן בדוגמאות. תהליך זה של "ניסוי וטעייה" הוא שלב טבעי בהתפתחותה של גישה זו, והוא תורם לחידוד כלי הניתוח הנכללים בה וליעילות יישומם.

1 ראה: C. Moser, "Gender Planning in the Third World – Practical and Strategic Gender Needs", *World Development*, 17:11 (1989), pp. 1799-1825; M. Molyneux, "Mobilization without Emancipation? Women's Interests, State and Revolution in Nicaragua", *Feminist Studies*, 11:2 (1985), pp. 228-254; C. Levy, "Critical Issues in Translating Gender Concerns into Planning Competence in the 1990's", Paper Presented at Joint ACSP and AESOP International Congress, 1991

בראשית המאמר יפורטו כלי הניתוח הנכללים בגישה זו, בהמשכו יובאו דוגמאות של יישומם במיגזרים שונים של פיתוח, ולבסוף יודגם השימוש בכלים אלה בבחינת שלוש תכניות ממשלתיות בישראל: פרויקט שיקום השכונות, קליטת עולי אתיופיה ופרויקט פינוי הבדורים מתל מלחמא ויישובם מחדש.

כלי ניתוח לבחינת ההבדלים בתפקודם של נשים וגברים ומשמעותם בתכנון ובפיתוח

אין חברה בעולם ששורר בה שוויון בין המינים. ההבדלים בין המינים הם, למעשה, תכונה חברתית כלל-עולמית. בכל חברה באים ההבדלים בין המינים לידי ביטוי בתחומים שונים. כללית ניתן לומר, כי בחברות מתפתחות השוני בין המינים משתקף בנגישות שונה לרכוש או להון ובשוני באפשרויות התעסוקה, בזכויות הפוליטיות וברמת ההשכלה. גם בחברות העולם המערבי ניתן לציין הבדלים בין המינים בתעסוקה, בשכר, בחלוקת התפקידים בתוך המשפחה ובתלות כלכלית ותחיקתית של נשים בבעליהן, כגון בחוקי הגירושין, בחוקי הבעלות על רכוש ובחוקי מסים למיניהם.

השוני בתפקידיהם ובתפקודיהם של גברים ונשים בחברות שונות מוליד הבדלים במצבם הכלכלי, ברמת השכלתם, בזכויותיהם הפוליטיות ובאפשרויותיהם לקידום אישי וחברתי. שוני זה הוא הבסיס לצורך להתייחס בצורה שונה אל שני המינים בתכנון ובפיתוח. הגישה המקיפה בהבדלי המינים בתכנון מבדילה בין מין (sex) מבחינה ביולוגית לבין מין או הבדל מינים מבחינה חברתית-תרבותית (gender), שקבעוהו גורמים אידיאולוגיים, היסטוריים, דתיים, אתניים, כלכליים ותרבותיים, ולכן הוא שונה בכל חברה. תוכנם ומשמעותם של הבדלי המינים בתכנון ובפיתוח מוגדרים בעזרת שלושה מרכיבים: (1) תפקידן המשולש של הנשים; (2) הצרכים הנובעים מן ההבדלים בין המינים, הן איסטרטגיים הן מעשיים; (3) גישות פיתוח והתייחסותן השונה לתפקידי הנשים.²

תפקידן המשולש של הנשים

תפקידן המשולש של הנשים הוא כמעט כלל-עולמי בחברות מתפתחות ובחברות מערביות כאחד. תוכנו שונה בהתאם למוסכמות תרבותיות, אתניות ומסורתיות הרווחות בכל חברה. בארצות מתפתחות תפקידן המשולש של הנשים כולל את המרכיבים האלה:

1. תפקידי הורות וניהול משק הבית (reproductive role), כלומר, הולדת ילדים וגידולם ואחזקת משק הבית.

2. עבודה יצרנית (productive role), כלומר, הכנסה נוספת, מלבד העבודה במשק הבית. על-פירוב נתפסת עבודה זו כהכנסה שנייה, אף שבמקרים רבים עבודה יצרנית היא הכרח קיומי. הנתונים מראים, שנשים עומדות בראש כשליש ממשקי הבית בארצות המתפתחות, ובאמריקה

הלאטינית ובחלקים מאפריקה הנשים עומדות בראש כמחצית ממשקי הבית.³ סדרייגודל אלה הם בעלייה מתמדת. באזורים כפריים בארצות המתפתחות זוהי בדרך-כלל עבודה בחקלאות, שבה הנשים ממלאות תפקידים רבים בעיבוד החקלאי.⁴ באזורים עירוניים זוהי עבודה במיגזר שאינו פורמאלי, כמו, למשל, בעסקים זעירים בבתים או במפעלי עשייה זעירים.

3. פעולות ארגון להשגת שירותים לקהילה (community managing work). בעולם השלישי הנשים מעורבות בפעולות ארגון להשגת שירותים לקהילה ברמת השכונה או היישוב באזורים כפריים ועירוניים כאחד. עבודה זו קשורה בהקמת תשתית בסיסית, כגון מים, חשמל, חינוך, בריאות ומגורים נאותים לאוכלוסייה. הנשים הן אלו הנוטלות אחריות להשגת שירותים אלה, הנחוצים לקיום משק ביתן. כאשר יש עימותים עם הרשויות על אספקת שירותים אלה, הנשים הן אלו הנוטלות חלק נכבד בארגון קבוצות מחאה. כלומר, תפקידן כנשים וכאמהות מוביל אותן למאבק בנושאים קהילתיים.

הגברים בחברות אלו תורמים את חלקם להכנסת המשפחה כאשר הם נוכחים. גידול ילדים ואחזקת הבית הם בדרך-כלל תפקידן הבלעדי של הנשים. גם הגברים מעורבים בנושאים הקהילתיים, אך בצורות שונות מאלו של הנשים. הם בדרך-כלל המנהיגים, העושים את העבודה הזאת בשכר, בעוד שהנשים מייחדות לעניינים אלה זמן רב בהתנדבות. למרות המודרניזציה בחברה המערבית, המקילה את עול ניהול משק הבית, ניתן להבחין אף בה בתפקיד משולש של הנשים:

1. הנשים יולדות את הילדים, והאחריות לגידולם נופלת עליהן. הדעה הרווחת היא אמנם, שתפקידן הביתי של נשים בחברות מערביות הוקל בעידן המודרניזציה, אך יש חוקרים כגון רוג'רס הטוענים, שמצבן של הנשים בעידן זה הורע.⁵ רוג'רס טוענת, כי הציפיות והסטאנדרטים של נקיון וניהול משק הבית עלו והמשפחה המורחבת התפרקה, וכתוצאה מכך עלתה אחריותן הבלעדית של נשים לניהול משק הבית ולגידול הילדים. "ביות הנשים" (domestication)

3 מוזר (לעיל, הערה 1) עושה הבחנה בין נשים שהן ראשי משפחה דהיפקטו ובין נשים שהן ראשי משפחה דהיירורה. הקבוצה הראשונה כוללת נשים נשואות שבעליהן אינם מתפקדים כראשי משפחה בגלל הגירה לעיר, מחלה, שיכרות או סמים. הקבוצה השנייה כוללת אלמנות, גרושות ורווקות. במקרים רבים שבהם נשים מוגדרות כתלויות בראש המשפחה הן מתפקדות, למעשה, כראשי משפחות.

4 אף-על-פי שהכנסתן של נשים עובדות רבות היא הכנסה ראשונה או שנייה, קיימת אפליה בחישובים סטטיסטיים, למשל בחישוב רמת פיתוחה של מדינה על-פי מדר התוצר הלאומי הגולמי לנפש. בחישוב זה לא נלקחה בחשבון עבודתה של האישה במיגזר שאינו פורמאלי או בעבודה במשק החקלאי המשפחתי. ההתייחסות הרשמית לעבודת אישה היא כאילו היתה לצורכי רווחה, ולא לצורכי ייצור. כוח-עבודה מוזכר תמיד ככוח-עבודה של הגבר (manpower). על-פי הסטטיסטיקות הרשמיות משתתפים יותר גברים בכוח העבודה הפעיל מאשר נשים, אף-על-פי שבעבודות חקלאיות באפריקה, למשל, תרומת הנשים בחלק מן הפעילויות החקלאיות גבוהה מזו של הגברים: בעיבוד מזון ובאחסון הנשים עושות כ-85% מן הפעילות, בניכוש עשבים הנשים עושות כ-70% מן העבודה, באיסוף תוצרת חקלאית הנשים עושות כ-60% מן העבודה, ובשמירה על בעלי-חיים ובוריה הנשים עושות כ-50% מן העבודה. ראה: J. Seager & A. Olson, *Women in the World – An International Atlas*, London 1986, p. 13

5 ראה: B. Rogers, *The Domestication of Women – Discrimination in Developing Societies*, London 1989, pp. 14-26

(of women), כלשונה של רוג'רס, הביא ליתר תלות של הנשים בגברים, בעיקר מבחינה כלכלית.
2. נשים רבות הן מפרנסות ראשונות או שניות במשפחה. בישראל הנשים מהוות כ-40% מסך המועסקים במשק.⁶ בחלקן הן מפרנסות יחידות, בייחוד נשים במשפחות חד-הוריות, שהן כ-7% מסך המשפחות בישראל.⁷

מחקרים העלו, כי כאשר אישה בחברה המערבית יוצאת לעבודה, אמנם פוחת מספר שעות עיסוקה בבית, אך מספר שעות עיסוקו של הגבר בבית אינו גדל, כלומר, גם כאשר האישה יוצאת לעבוד, אין שוויון בחלוקת האחריות על משק הבית. מחקרים אחרים הראו, כי בשנות השלושים הנשים באזורים חקלאיים בארצות המערב עברו 61 שעות במשק הבית ובמשק החקלאי, ואילו עתה עובדות הנשים 81 שעות במשק הבית ועבודה שמחוץ לבית. במלים אחרות, תנאי חייהן הורעו.⁸

3. הנשים ממלאות תפקיד ארגוני-חברתי. יש הטוענים, כי חלק מתפקידי האישה בחברה המערבית הוא קיום רשתות חברתיות, בין בין-משפחתיות ובין רשתות חברתיות-עסקיות שהן שלהן ושל בני זוגן או של ילדיהן, לפחות בני גיל צעיר. הנשים גם אחראיות להסעת ילדיהן לחוגים או לחברים.⁹

צרכים הנובעים מן ההבדלים בין המינים וביטויים בתכנון דרך ניתוח שנייה לזיהוי תוכנם ומשמעותם של הבדלי המינים היא הגדרת הצרכים הנובעים מן השוני בין תפקודם של הגברים ובין זה של הנשים בחברות שונות. בצרכים אלה אין לראות "צורכי נשים", אלא צרכים הנובעים מן ההבדלים בין המינים (gender needs). בהגדרתם של צרכים אלה נעשית הבחנה בין צרכים איסטרטגיים לצרכים מעשיים. גם הבחנה זו נעשית בעיקר לגבי תכניות ופרויקטים של פיתוח בארצות מתפתחות:

צרכים איסטרטגיים הנובעים מהבדלי המינים (Strategic Gender Needs)
צרכים אלה מוגדרים בעקבות ניתוח מעמדי הנחות של הנשים לעומת זה של הגברים בחברה מסוימת. תוצאת הניתוח הזה תהיה יצירת אלטרנאטיבות מבניות שונות של חברה שיהיו שוויוניות יותר מן הקיים בפועל, כלומר, אלטרנאטיבות שנועדו לצמצם את הפערים בין המינים.¹⁰ צרכים אלה שונים בכל חברה, והם תלויים בהקשר התרבותי והחברתי-הפוליטי שבו מגדירים אותם. לפי מוליני¹¹ כוללים צרכים אלה: ביטול הבדלי המינים בתעסוקה, חלוקת הנטל של עבודות הבית ושל גידול הילדים, שינוי מרכיבים מבניים של אפליה, כגון זכות לבעלות

6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, ירושלים 1991.

7 ראה: ר' גורדון, "משפחות חד-הוריות, 1991", ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 1992.

8 ראה: רוג'רס (לעיל, הערה 5).

9 הגיבוש הרעיוני באשר לתפקידן המשולש של נשים בחברה המערבית נעשה בשיתוף עם פרופ' אילן סלומון מן האוניברסיטה העברית בירושלים.

10 ראה: מזור (לעיל, הערה 1).

11 ראה: מוליני (לעיל, הערה 1).

על קרקע ורכוש או גישה לאשראי, שוויון פוליטי, חופש-בחירה ללדת ילדים וקביעת אמות-מידה ברורות למניעת אלימות גברים ושליטה על נשים. צרכים איסטרטגיים מוגדרים בדרך-כלל על-ידי מתכננים חיצוניים, והם נחשבים פמיניסטיים וקיצוניים. ממשלות וגורמי פיתוח בעולם השלישי על-פידורב לא יתמכו בשינויים מעין אלה, וכדי ליישם יש אפוא צורך בפעילות "מלמטה", על-ידי הנשים עצמן.

צרכים מעשיים הנובעים מהבדלי המינים (Practical Gender Needs) צרכים מעשיים, יומיומיים, בניגוד לצרכים איסטרטגיים, מוגדרים בעקבות ניתוח מצבן היומיומי של הנשים ותפקידן המשולש. אלה, למעשה, צורכי המשפחה, אלא בגלל תפקידן המשולש של הנשים הם מוגדרים כצורכי נשים. בניגוד לצרכים איסטרטגיים, המוגדרים, כאמור, על-ידי מתכננים חיצוניים, מוגדרים הצרכים המעשיים על-ידי הנשים עצמן. לצרכים אלה, המשקפים את הדרישות המיידיות של הנשים, אין אופי של שינוי תוכני-מבני של החברה, אלא מטרה להשיג צורכי יומיום. במושגי תכנון הכוונה למדיניות או לתכנית שנועדה להשיג צרכים בסיסיים, כגון מים, מזון, מחסה, חינוך ובריאות.

דוגמאות של מילוי צרכים איסטרטגיים ומעשיים בפרויקטים של פיתוח בקרב מקבלי ההחלטות ואמצעי-התקשורת רווחת הנטייה להניח, שכל נושא או מפעל פיתוח העוסק בצורכי נשים הוא פמיניסטי מעיקרו.¹² נטייה זו יוצרת בלבול, התנגדות ולעתים אף עוינות בקרב מתכננים ומקבלי החלטות. הכלים שהובאו לעיל – של זיהוי תפקידן המשולש של הנשים וההבחנה בין צרכים איסטרטגיים לצרכים מעשיים – עשויים לתרום להבנה, כי יש להפריד בין תכנון שמטרתו שינוי מבני ובין תכנון המתחשב בצרכים הנובעים מהבדלי המינים בשכבות הכנסה נמוכות, והוא מתייחס, למעשה, להשגת מילוי צרכים בסיסיים של האוכלוסייה כולה. הצרכים המעשיים של הנשים או של משקי-הבית בחברות אלו הם, למעשה, צרכים בסיסיים (basic needs). הללו הופכים לפמיניסטיים רק כאשר הם מתורגמים לצרכים איסטרטגיים הנובעים מהבדלי המינים.

הדוגמאות המובאות להלן ממחישות, שמילוי צורך מעשי בתכנית עשוי למלא גם צורך איסטרטגי; הדבר תלוי בהגדרת מטרתו של הפרויקט. מודעות המתכננים ומקבלי ההחלטות להפרדה שבין צרכים מעשיים לצרכים איסטרטגיים עשויה לחדד לא אחת את מטרות הפרויקט ולמקד את המאמצים באמצעים להשגת המטרות. הפרדה מושגית זו בין צרכים מעשיים לצרכים איסטרטגיים מסייעת בהגדרתם של פתרונות תכנון מתאימים. פתרונות אלה עשויים לענות, כאמור, על שתי קבוצות הצרכים כאחד – אם זו אכן מטרת הפרויקט – רק תוך מודעות מתאימה, ולעתים ללא תוספת משאבים כספיים.

צורכי תעסוקה הנובעים מן ההבדלים בין המינים – ענייני תעסוקה שייכים לתפקידן המשולש של הנשים כהכנסה ראשונה או שנייה. הכשרה מקצועית היא אחת הדרכים להבטיח תעסוקה

לנשים ולמלא בכך אחד מצורכיהן המעשיים להשגת מזון, מחסה, חינוך ובריאות למשפחה. לפי מזור ניתן למלא הן צרכים מעשיים הן צרכים איסטרטגיים באמצעות קביעת סוג ההכשרה המקצועית.¹³ מפעלי הכשרה מקצועית ששיגו מילוי צרכים מעשיים – כלומר, יענו על תפקידן של הנשים כמפרנסות – יתמקדו בהכשרתן בתעסוקות "של נשים", כגון הוראה, תפירה, טקסטיל, בישול, טיפול בחולים ורווחה. למקצועות אלה בדרך-כלל אופיינית רמת הכנסה נמוכה. שונה הדבר כאשר מטרת ההכשרה המקצועית היא לא רק לתת הכשרה, אלא לתרום ליתר שוויון בין המינים בענייני תעסוקה ולפתוח תחומים חדשים לפני נשים. במקרה זה ההכשרה תהיה גם בתחומים הנחשבים ל"גבריים" בחברות השונות. בחברות מתפתחות רבות תחומים כגון נגרות, אריגת שטיחים, בניית בתים ועבודה בתעשייה נחשבים לגבריים. בחברות אחרות מקצועות טכנולוגיים, מחשבים, בנקאות, משפט ומשטרה נחשבים לגבריים. פתיחת תחומים "גבריים" לנשים תבטיח שוויון הזדמנויות בתעסוקה ומשרות רבות יותר לנשים והכנסה גבוהה יותר. פתיחת תחומי תעסוקה "גבריים" לנשים דורשת עבודת הכנה בקרב הגברים, בייחוד בחברות מסורתיות, כדי למנוע התנגדות עזה לתכניות מסוג זה.¹⁴

צרכים הנובעים מן ההבדלים בין המינים בתכנון התיישבות ודיור. – הצרכים הנובעים מן ההבדלים בין המינים הם משמעותיים ביותר בתכנון התיישבות ודיור, שכן נשים הן המשתמשות העיקריות בסביבת המגורים, ולמרות זאת שורר עוורון כלפי תפקיד הנשים בתחום זה. בארצות מתפתחות בא עוורון זה לידי ביטוי באי-הכרה בתפקידן המשולש של הנשים, ומכאן – בהקצאת ייעודי קרקע נפרדים למגורים ולמסחר. נשים רבות העובדות במיגור שאינו פורמאלי אינן יכולות לעבוד בסביבת ביתן, שכן אז הופך עיסוקן במסחר לבלתי-חוקי, ועם זאת אין הן יכולות להתרחק מסביבת ביתן בגלל הצורך לטפל בילדים.¹⁵ גם בארצות מערביות מקובלת הפרדה של שימושי קרקע בין איזור מגורים לאיזור עסקים, דבר המכביד על תפקידן המשולש של נשים. צ'רצ'מן מסיקה את המסקנה, שאיזור מגורים עירוני המתאים ביותר לנשים הוא זה שאופייניים לו צפיפות בינוי גבוהה יחסית, עירוב של שימושי קרקע, תחבורה ציבורית ומיגוון של שירותים מסוגים שונים.¹⁶ במרחב הבית חשובה התייעצות עם נשים באשר לחלוקתו הפנימית של הבית. התייעצות זו עשויה לשפר בצורה משמעותית את תכנון הבתים על-מנת שיענו על צרכים הנובעים מהבדלי המינים, במיוחד בחברות בעלות מאפיינים אתניים ייחודיים. ידועות דוגמאות בישראל של תכנון מודרני של בתים שלא הביא בחשבון צרכים הנובעים מהבדלי המינים ולכן נכשל, כמו, למשל, תכנון בתי הברווים בתל-שבע בתחילת שנות השבעים.¹⁷

13 שם.

14 שם.

15 שם.

16 ראה: א' צ'רצ'מן, "האיכויות השונות של איכות החיים", מבנים (1992), עמ' 68–73.

17 תה"ל מהגרסים יועצים, "פרויקט פינוי הישוב מחדש של הברואים מתל מלחא – דר"ח מסכם, 1980–1984", תל-אביב 1982.

על-פי המסורת השוררת בחברות רבות אין הנשים זכאיות לרכוש, כגון בית או חלקת אדמה. לנשים הבעלות על רכוש היא צורך מעשי ואיסטרטגי כאחד כדי להבטיח אותן ואת ילדיהן מבחינה כלכלית ולהפחית את התלות הכלכלית בגברים. באזורים כפריים בארצות מתפתחות נשים אינן יכולות לקבל אשראי חקלאי ללא בעלות על הקרקע, ולפיכך הן, למעשה, מחוץ למעגל הפיתוח.¹⁸

צרכים הנובעים מהבדלים בין המינים במיקום שירותים בסיסיים – לצורך מילוי תפקידן המשולש יעדיפו הנשים מיקום שירותים בקירבת מקום ובנגישות נוחה לבית או למקום העבודה, באופן שיוכלו לבצע את תפקידן בדרך לעבודה או בחזרה ממנה. הנגישות חשובה גם בגלל ניידותן המוגבלת של הנשים, הנובעת מהיותן מטופלות בילדים ומתלותן הרבה בתחבורה הציבורית.¹⁹

באמצעות קביעת מיקומם של השירותים ניתן להשפיע על מילוי צרכים מעשיים ואיסטרטגיים הנובעים מן ההבדלים בין המינים,²⁰ כמו, למשל, מיקום מעונות וגני-ילדים. מיקומם ליד מקום העבודה של האישה עוזר לה במילוי צרכים מעשיים, שכן הוא מאפשר לאישה לעבוד. מיקום בתוך הקהילה עשוי לעודד את חלוקת הנטל של גידול הילדים בין גברים לנשים. מיקומם ליד מקום עבודת הבעל יגביר את הסיכוי לחלוקה שוויונית בנטל גידול הילדים, ובכך ייענו צרכים מעשיים ואיסטרטגיים כאחד.

ההתחשבות בצרכים הנובעים מן ההבדלים בין המינים בתכנון שירותי התחבורה עשויה לבוא לידי ביטוי בכמה אופנים, כגון קביעת לוחות-זמנים לנסיעת האוטובוסים בהתחשב בצרכים אלה. במקומות מרוחקים מבוססים היום זמני הנסיעה בעיקר על שעות-השיא של נסיעת הגברים לעבודה וממנה. במשך היום קווי האוטובוסים דלילים ביותר, והנשים נותרות באיזור המגורים ללא נגישות לשירותים הדרושים להן למילוי תפקידן המשולש. בטחון הנשים בנסיעה הוא היבט נוסף של התייחסות לצרכים הנובעים מן ההבדלים בין המינים. בארצות מתפתחות רבות נהוגה הפרדת המינים בנסיעה ברכבת התחתית בשעות העומס בגלל התנכלות לנשים. בטחון הנשים בנסיעה בתחבורה ציבורית באה לידי ביטוי גם בתאורה מתאימה בתחנות האוטובוסים ובמקומות תנייה לרכב פרטי.

שיתוף נשים וגברים בתכנון

אחת השאלות הבסיסיות בשיתוף האוכלוסייה בתכנון היא את מי לשתף. מנקודת-המבט של הברלי המינים השאלה היא באיזו מידה נשים וגברים מעורבים בפרויקטים של פיתוח.²¹ הנסיון מראה, כי בארצות המתפתחות הנשים בדרך-כלל מעורבות בתהליכים הקשורים בפיתוח

18 ראה: C. Moser, "Women, Gender and Urban Development – Challenges for the 1990's", Paper Prepared for the Ford Foundation Research Project on Urban Research in the Developing World – Towards an Agenda for the 1990's, 1993

19 ראה: צ'רצ'מן (לעיל, הערה 16).

20 ראה: מוזר (לעיל, הערה 1).

21 ראה: לוי (לעיל, הערה 1).

השירותים בקהילה, בהיותם חלק מתפקידן המשולש. שיתוף זה מטרתו בעיקר יעילות הפרויקט.²² אם מטרת השיתוף היא העצמה או בניית יכולתה של האוכלוסייה לניהול עצמאי של פרויקטים, הגברים הם בדרך-כלל אלה המשתתפים במה שמוזר מכנה תפקידם הקהילתי הפוליטי.²³ יתר-על-כן, הנשים בדרך-כלל מעורבות בפעילויות בהתנדבות, ואילו הגברים מקבלים שכר על שיתופם גם כאשר המדובר הוא באותו נושא. הנחת-היסוד לרפוס בלתי-שוויוני זה של שיתוף היא, שתפקידים מסורתיים של גברים ונשים אינם משתנים, ולכן אופן שיתופם נשאר קבוע. אחד האתגרים של הגישה המתחשבת בהבדלי המינים בתכנון הוא לשנות את התפיסות האלו ולראווג לשיתוף נשים בצורה שוויונית יותר.

גישות פיתוח והתייחסותן השונה לתפקידי נשים בפיתוח גישות הפיתוח השונות והתייחסותן לשילוב נשים בפיתוח הן דרך ניתוח נוספת המסייעת בהגדרת האפשרויות לכלול את נושא הבדלי המינים בתכנון ובפיתוח. בעשורים האחרונים חל שינוי תוכני, הבא לידי ביטוי בהדרגה המשתנים של פיתוח בעולם השלישי. בהתאם לכך השתנו גם מטרות שילובן של נשים בפרויקטים של פיתוח.²⁴ אם גישת הפיתוח השלטת של שנות החמישים והשישים היתה שימת הדגש במודרניזציה ובתיעוש, התאפיינו גישות הפיתוח של שנות השבעים בשימת דגש חזק בצורכי הפרט (גישת הצרכים הבסיסיים), שיתוף בפיתוח והדרגת היבטיו החברתיים של הפיתוח. מעורבותן של הנשים בפרויקטים של פיתוח השתנתה אף היא – מן הגישה הרווחת שליוותה את המודרניזציה לגישות המדרגיות שוויון, צורכי נשים ושיתוף נשים. השינויים בגישות הפיתוח אינם לינאריים, וגם היום אפשר למצוא, למעשה, תערובת של גישות בדבר שילוב נשים בפרויקטים של פיתוח. לעתים ניתן להצביע כמפעל אחד על גישות שונות, המאפיינות שלבים שונים של אותו הפרויקט. בטבלה מוצגות בתמציתיות גישות הפיתוח השונות והתייחסותן לשילוב נשים בפיתוח.

גישת הרווחה (Welfare Approach)

זוהי הגישה הראשונה שהתייחסה לנשים כמפעלי פיתוח בעולם השלישי החל בשנות החמישים, והיא עדיין מקובלת. גישת הרווחה מלווה פרויקטים של פיתוח שבהם הדגש הוא במודרניזציה ובתיעוש. תחום הרווחה – שכלל טיפול בפשע, בפשיעת נוער, בזנות וכו' – הופיע בתחתית סולם-העדיפויות, ומי שנשא בעול הרווחה היו בדרך-כלל ארגוני מתגוררים.

באותו אופן התייחסה גישה זו למעורבות הנשים בפיתוח. הנשים הן מוטבות סבילות, ולא שותפות פעילות בתהליך הפיתוח. אמהות היא התפקיד החשוב ביותר של הנשים בחברה, ולכן גידול ילדים הוא התפקיד המעשי ביותר של הנשים מנקודת-המבט של הפיתוח הכלכלי. גישה זו מניחה, שתפקיד הגבר הוא התפקיד היצרני. מטרת הגישה הן אפוא להפוך נשים לאמהות טובות יותר. על-פי גישה זו מוקד הפיתוח הוא הדרכה למילוי תפקידי האמהות בצורה משביעה

22 ראה: S. Paul, "Community Participation in Development Projects – The World Bank Experience", World Bank, Washington 1986

23 ראה: מזור (לעיל, הערה 1).

24 שם.

גישות פיתוח – נשים בעולם השלישי

גישות: רווחה (Welfare)	שוויון (Equity)	מיגור עוני (Anti-Poverty)	יעילות (Efficiency)	העצמה (Empowerment)
מקור – גישות "רווחה" מסורתיות קולוניאליזם – גישת מודרניזאציה	– מודרניזאציה – פמיניזם העולם הראשון – עשור האישה הבינלאומי	– ואריאציה של גישת השוויון – גישת צרכים בסיסיים	– שיתוף נשים בפעילות כלכלית	– כשלון גישת השוויון – פמיניזם של העולם השלישי
תקופה 1970–1950	1985–1975	1970 ואילך	1980 ואילך	1975 ואילך
מטרה נשים בפיתוח כאמהות טובות יותר	שוויון בפיתוח	שיפור מצב הנשים ועוני	– הבטחת יעילות בפיתוח – שיתוף כלכלי של נשים – שוויון	לחזק נשים דרך עצמאות
צרכים מעשיים (גידול ילדים), במיוחד מזון, תזונה, תכנון משפחה	צרכים איסטרטגיים עליידי התערבות מלמעלה	צרכים מעשיים, תעסוקה	צרכים מעשיים	צרכים איסטרטגיים
התייחסות – נשים סבילות פופולארית כי אינה מאיימת	– שינוי מעמד האישה – מאיים – נדחה	נשים בשכבות עוני כמטרה	– נשים כאמצעי להגברת יעילות – גישה פופולארית בעיני ממשלות ומוסדות פיתוח	אינה פופולארית בעיני ממשלות וארגונים

המקור: מזור (הערה 1), עמ' 1808.

רצון, תכנון המשפחה, חינוך לתזונה נכונה, היגיינה ועוד. מבחינה מעשית פירוש הדבר, שאין שילוב של נשים בפיתוח כלכלי יזום, ואין הכרה בתרומתן הכלכלית כתוצאה מתפקידן היצרני. מטרת התכנון על-פי גישה זו היא לסייע במילוי צרכים מעשיים של הנשים כאמהות. המשמעות המעשית של הגישה היא הנצחת סבילות הנשים בפיתוח, ולכן אין התייחסות לצרכים איסטרטגיים של ההבדלים בין המינים. גישה זו הופכת את הנשים לתלויות עוד יותר בבעליהן.

באמצע שנות השבעים החלו להישמע קולות ביקורת על גישת המודרניזציה בכלל, ועל גישת הרווחה ומעורבות הנשים בפיתוח בפרט. אישביעות-הרצון הובעה עליידי שלוש קבוצות עיקריות: נשים בארצות-הברית שעסקו בפיתוח בעולם השלישי, כלכלני פיתוח ומתכננים שהתאכזבו מתוצאות גישת המודרניזציה בארצות העולם השלישי וקבוצות שהיו מעורבות בפעילות עשור האישה הבינלאומי. בעקבות מגמות אלו נוצרו כמה גישות אלטרנטיביות: גישת השוויוניות, גישת מיגור העוני, גישת היעילות וגישת ההעצמה.

גישת השוויוניות (Equity Approach)

גישה זו מתייחסת למודרניזציה בהקשר של שוויון בין המינים. חוסר-השוויון בא לידי ביטוי בהתעלמות מן התרומה הכלכלית של הנשים בארצות מתפתחות, בעיקר בחקלאות. תרומתן לא נכללה בחישובים סטטיסטיים או בבדיקות כלכליות של מפעלי-פיתוח.²⁵ גישה זו קוראת תיגר על מפעלים שפותחו בתקופה זו והציגו טכנולוגיות חקלאיות חדשות ומתוחכמות, שהשפיעו באופן שלילי על הנשים, שכן הוחלף תפקידן, וכך נפגעו במעמדן המסורתי ללא תחליף. הגישה הנדונה טוענת, כי הנשים צריכות להיות שותפות שוות בתהליכי הפיתוח, והיא קוראת להכרה בתרומתן לפיתוח הכלכלי של מפעלים ררך תפקיד של הורות (reproductive) ויצרנות (productive). גישת השוויוניות מכירה בצרכים מעשיים של הנשים לתעסוקה, אך בדיכוי היא עוסקת גם בשוויון בתפקידים ובשוויון ההזדמנויות. במלים אחרות, גישה זו מתייחסת להשגת מילווים של צרכים איסטרטגיים של שוויון ההזדמנויות בתעסוקה, של שוויון בשכר ושל שוויון זכויות בתחומים אחרים, כגון בעלות על רכוש והון, זכות להחלטה על המספר הרצוי של ילדים וזכות להחלטה על הפלות.

מוסדות התכנון והפיתוח התייחסו בשלילה לגישה זו. הם ראו בכך נסיונות פמיניסטיים של העולם הראשון לשנות סדרי עולם, ומתכננים רבים טענו, שגישה זו היא התערבות במסורות אתניות מקומיות. התחושה היתה, שאין מה לדבר על פמיניזם כאשר לנשים או למשפחות אין מים, אוכל או קורת-גג. מוסדות השלטון בארצות העולם השלישי אף הם לא התייחסו באהדה לגישה זו, ולכן אין היא מיושמת היום בפרוייקטים רבים.

גישת מיגור העוני (Anti-Poverty Approach)

ההתנגדות שעוררה גישת השוויון הביאה ליצירת ואריאציה אחרת של נשים ושוויון: גישת מיגור העוני. עלי-פי גישה זו מוסבר חוסר-השוויון בין גבר לאישה בעיקר בהבדלים בהכנסה ובתעסוקה, היוצרים שכבת עוני גדולה של משפחות שראשיהן נשים. הדגש מוסט ממאבק למען הפחתת חוסר-השוויון בין המינים בתחומי החיים השונים, הנחשב לנושא קיצוני ורגיש, למאבק למען שוויון זכויות בהכנסה, שהוא ממוקד ומוסכם יותר. הגישה הזאת עולה בקנה אחד עם מגמות פיתוח כלליות בעולם השלישי שהותו בתחילת שנות השבעים, כאשר מוקד הפיתוח השתנה ממודרניזציה לתעסוקה. ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) היה הגורם העיקרי שאימץ את הגישה הזאת.

25 ראה: E. Boserup, *Women's Role in Economic Development*, New York 1970, pp. 15-36

על-פי גישה זו תשומת-הלב העיקרית לא תיוחד רק לפיתוח כלכלי, אלא גם לצמצום העוני ולחלוקה שווה של המשאבים בד בבד עם הפיתוח הכלכלי. המטרה העיקרית היא לענות על צרכים בסיסיים (basic needs) של האוכלוסייה: מזון, קורת-גג, חינוך ומים; לאחרונה מוסיפים גם את נושא השיתוף בפיתוח כצורך אנושי בסיסי. נשים משכבות כלכליות-חברתיות נמוכות הוגדרו כאחת מקבוצות המטרה משתי סיבות: ראשית, הן הן המופקרות על הצרכים הבסיסיים שהוזכרו בגלל תפקידן המשולש. שנית, משפחות שבראשן עומדות נשים הן עניות יותר בגלל חוסר-השוויון בנגישות לרכוש – אדמה ו/או הון – ואפליית נשים בתעסוקה. גם גישה זו מתמקדת בתפקיד היצרני של הנשים ומשתדלת לענות על צורכיהן המעשיים בתעסוקה.

גישת היעילות (Efficiency Approach)

זו הגישה השלטת היום בפיתוח ובשיתוף נשים בפיתוח. על-פי גישה זו הרגש איננו בנשים, כ-אם ביעילות הפרוייקט. על-פי גישה זו ההנחה היא, ששיתוף רב יותר של נשים בפרוייקטים של פיתוח יתרום ליתר יעילות, כלומר, להצלחת הפרוייקט. על-פי גישה זו הנשים הן אמצעי להגברת יעילות הפרוייקט, ולכן יביאו גם ליתר שוויון בשיתוף הכלכלי של גברים ושל נשים. גישה זו מעוררת התנגדות בעיקר בקרב הטוענים, שמעורבותן של נשים במפעלי פיתוח אינה בהכרח מבטיחה את שיפור מצבן. מעורבותן במפעלי פיתוח עלולה להרע את מצבן אם איננה מלווה בניית שירותים תומכים, כגון מעונות-יום וגני-ילדים, שכן אזי ילך הנטל על הנשים ויגדל. לפיכך הטענה היא, כי בפרוייקטים שאין בהם התחשבות בתפקידן המשולש של הנשים לא יושגו כל צורכיהן המעשיים, בעיקר בכל הקשור בשירותים חברתיים ובמסגרות חינוך לילדים. למרות ביקורת זו גישה זו מקובלת ביותר בקרב ממשלות וגורמי תכנון בארצות מתפתחות.

גישת ההעצמה (Empowerment Approach)

גישה זו, שהיא החדשה ביותר באשר לתפקוד הנשים בפיתוח, החלה להתפתח באמצע שנות השבעים. לכאורה היא אמנם דומה לגישת השוויון, אך היא שונה ממנה במהותה, שכן איננה נובעת מן הפמיניזם של העולם הראשון, אלא דווקא מן הפמיניזם של העולם השלישי, שהוא כוח חשוב בשינוי חברתי. הגישה מתייחסת בעיקר לשינוי מצב הדיכוי של האישה, שאיננו רק פרי יחסם של הגברים, אלא גם פרי מבנה חברתי קולוניאלי בארצות מתפתחות. מטרתה להשיג צרכים איסטרטגיים של שינוי מבני בחברה על-ידי התארגנות מלמטה. כצפוי, גישה זו איננה מקובלת בקרב ממשלות וגורמי פיתוח בינלאומיים.

לסיכום, הכלים שהוצגו לעיל בדבר הגדרת תפקידן המשולש של הנשים, ההבחנה בין צרכים איסטרטגיים לצרכים מעשיים הנובעים מן ההבדלים בין המינים וגישות הפיתוח השונות מספקים, לדעת לוי, כלים מיתודולוגיים-טכניים להגדרת ההבדלים בין המינים.²⁶ לוי מציינת, כי יש להתייחס לנושא הבדלי המינים ולנושא הפיתוח כמו אל כל נושא אחר. זהו, למעשה, אחד האמצעים להדגשת השוני בין אנשים, קהילות ואוכלוסיות-מטרה, הכוללות נשים וגברים

שיש להם צרכים שונים. זו אחת ממסגרות ההתייחסות לאבחון צרכים של קבוצות באוכלוסייה. באותו האופן ניתן להבחין בצרכים שונים של קבוצות באוכלוסייה על בסיס של שוני אתני, שהרי לקבוצות אתניות מסוימות יש צרכים שונים מאלה של קבוצות אתניות אחרות.²⁷ גישה זו היא חלק מזרם חדש, המתהווה והולך בדיסציפלינות התכנון של שנות התשעים והאלפיים. זרם זה מכיר בשוני באוכלוסייה לפי מין, תרבות ואתניות כבסיס משמעותי בתכנון. הכלים שהוצגו לעיל ישמשו להגדרה טובה וחדה יותר של הצרכים הנוכעים מן ההבדלים בין המינים בכל מסגרת של תכנון ובכל מיגזר של תכנון.

יישום כלי הניתוח בבחינת תכניות ממשלתיות בישראל

בעזרת כלים אלה נבחן עתה שלוש תכניות ממשלתיות בישראל: פרויקט שיקום השכונות, תכניות לקליטת עולי אתיופיה ופרויקט פינוי הברווים מתל מלחתא ויישובם מחדש.

משמעות ההבדלים בין המינים בפרויקט שיקום השכונות פרויקט שיקום השכונות מוגדר כתכנית חברתית שאפתנית ורבתי-היקף, אחת הגדולות מסוגה בעולם ביחס לגודל האוכלוסייה, תכנית שהיתה בשעתה החשובה ביותר בתחום המדיניות החברתית בישראל.²⁸ הפרויקט הקיף כ־150 שכונות ויישובים, וכמעט כל יישוב עירוני בישראל נכלל בו, בין כולו ובין בחלקו. אחד העקרונות המנחים בתכנית היה השתתפותם של תושבי השכונות בכל תהליכי התכנון, קבלת ההחלטות והביצוע.²⁹

למרות זאת היתה מעורבות מעטה ביותר של נשים בוועדים השכונתיים שדנו בתכנון, בקבלת ההחלטות ובביצוע התכניות. מתוך עשר שכונות השיקום ששימשו מידגם במחקר שנועד להעריך את הפרויקט שימשה אישה כיושב־ראש הוועד השכונתי רק בשכונה אחת. כ־2 שכונות לא היתה אף אישה אחת בין נציגי הוועד, ובשכונות האחרות נמנו רק כ־3 נשים עם 10–20 נציגי הוועד בכל שכונה.³⁰

חוסר־איוון זה בולט עוד יותר לנוכח העובדה, שנושאי השיתוף והבעיות שהועלו במהלך תהליך השיקום התייחסו בצורה מובהקת לתפקידן המשולש של הנשים:

— תכנון, שיקום ושיפור שירותים פיסיים בשכונה, כגון המצב הפיסי של הדיור, חזות חיצונית, בעיות תשתית, שטחים פתוחים שהונחו ומבני־ציבור והציוד בהם.

27 ראה: T. Fenster, "Settlement Planning and Participation under Principles of Pluralism", *Progress in Planning*, 39:3 (1993), pp. 167-242

28 ראה: ר' אלתרמן, מ' היל ונ' כרמון, "הערכה כוללת של פרויקט שיקום שכונות בישראל – הארגון, התכנון והביצוע של פרויקט שיקום שכונות", חיפה, הטכניון, 1985, עמ' 14–1, 1/19–1/1, 2/101–2/66, 2/160–2/164.

29 אני מודה לאסתר לוינסון על הערותיה והבהרותיה לסעיף זה.

30 ראה: א' צ'רצ'מן, "שיתוף והשתתפות התושבים בפרויקט שיקום שכונות", חיפה, הטכניון, 1985, עמ' 1–14, 3/75–3/1.

- תכנון, שיקום ושיפור שירותים חברתיים בשכונה, כגון ענייני חינוך, שירותי נוער וספורט, חינוך מבוגרים, רווחה ושירותי חברה וקהילה.
- בעיות כלליות בשכונה, כגון מחסור בשירותי בריאות ומחסור בתחבורה ציבורית.³¹

ניתן להסביר את חוסר שיתופן של הנשים בתהליכי קבלת ההחלטות לפחות בחלק מן השכונות שנכללו בפרוייקט בכמה אופנים: ראשית, דגם השיתוף הוא של שיתוף מלמעלה, כלומר, הרכב הוועדים המשתתפים נקבע על-ידי ראשי היישוב משיקולים פוליטיים, ולפיכך נפקד מקומן של הנשים.³² דגם זה שונה מן הדגמים של מעורבות הנשים "מלמטה" בחברות מתפתחות. נשים בחברות אלו מעורבות, ואפילו יוזמות פעילויות להשגת מילויים של צרכים מעשיים הנובעים מתפקידן המשולש.³³ סיבה שנייה לחוסר שיתופן של נשים בתהליכי קבלת החלטות היא העובדה, שמרבית אוכלוסיית השכונות היא של יוצאי עדות המזרח (68%–92%), שבהן מעמדן של הנשים נחות, ואין נוהגים לשתף נשים בתהליכי קבלת החלטות.

לעומת חוסר השתתפותן של נשים בתהליכי קבלת החלטות בפרוייקט, היתה השתתפותן בפעילויות חברתיות רבה יותר, בעיקר בתכניות להשכלה למבוגרים ולשיפור תפקודם של ההורים וכן בחוגים ובקורסים במתנ"סים, במעונות-היום, בימ"לימוד ארוכים ובמועדוניות למשפחות. פעילויות אלו הביאו להקלת העול היומיומי של גידול ילדים, המוטל בדרך-כלל על הנשים.

אחד מעקרונות פרוייקט שיקום השכונות קבע, שיש להעסיק מספר רב ככל האפשר של תושבים מקומיים. מן המועסקים בשכר במסגרת הפרוייקט היו 55%–85% נשים. גם בתחומי התעסוקה היתה חלוקה ברורה בין תחומים שעסקו בהם נשים לבין תחומים שעסקו בהם גברים.³⁴ נשים עסקו בעיקר בתחומי החינוך והקהילה ובעבודות-סמך מקצועיות בשכר. רק 5% ממשורות אלו אוישו על-ידי גברים. תחום התחזוקה התחלק בצורה שווה למדי. בתחום ההדרכה היה רוב לגברים מועסקים, ואילו הדרגה הגבוהה של משרות ניהול היתה בעיקר נחלת הגברים.

דגם השתתפותם של תושבי השכונה, הן בתהליכי קבלת החלטות הן בשאר הפעילויות, אופייני לדגמים של שיתוף נשים וגברים בפרוייקטים אחרים בארצות מתפתחות, שבהם הנשים מעורבות בנושאים קהילתיים. הגברים מעורבים בתהליכים הקשורים בקבלת החלטות ותורמים להעצמתם ולבניית יכולתם לנהל ארגון פוליטי.³⁵ גם בפרוייקט שיקום השכונות כמעט לא השתתפו נשים בתהליכי קבלת החלטות, אך מעורבותן בפעילויות חברתיות היתה גבוהה מזו של הגברים. נשים גם עבדו בשכר במשרות הקשורות לתחומי החינוך והקהילה, ואילו גברים עבדו בהדרכה ובניהול בדרגה גבוהה. עורכי מחקר ההערכה מציינים, שאמנם לא נחקרה במפורט השפעת הפרוייקט על מעמדן של הנשים, אך יש מקום להניח, שהשתתפותן הרבה של הנשים

31 ראה: אלתרמן ואחרים (לעיל, הערה 28).

32 ראה: צ'רצ'מן (לעיל, הערה 30).

33 ראה: מוזר (לעיל, הערה 1).

34 ראה: צ'רצ'מן (לעיל, הערה 30).

35 ראה: לוי (לעיל, הערה 1).

בפעילויות אלו תרמה לשינוי בדימוין העצמי, ואולי אף הביאה לשיפור מעמדן בקרב המשפחה.³⁶ אכן, הפעילות שבה השתתפו בעיקר נשים תרמה מן־הסתם לשיפור מעמדן, אך עם זאת לא ניתן אפשרויות שוות לנשים ולגברים לקידום, ולא נעשה ניסיון לשנות את החלוקה התפקודית המסורתית הריכוטמית של נשים בפעילויות רווחה וחינוך ושל גברים בתפקידי ניהול. אם נשתמש בהגדרות שהוצגו בחלקו הראשון של המאמר, אזי הושג בפרוייקט מילוי של צרכים מעשיים הנובעים מן ההברלים בין המינים באמצעות פעילויות חברתיות ואפשרויות תעסוקה לנשים, אך לא הושג מילוי של צרכים איסטרטגיים של שוויון הזדמנויות והעצמה. על־פי גישות הפיתוח שפורטו ניתן לומר על ההתייחסות לנשים, כי היא מתאימה לגישת הרווחה, ואולי גם לגישת מיגור העוני.

שני הפרוייקטים המתוארים להלן משקפים, למעשה, גישות הפוכות לתפקידן של הנשים במפעלי פיתוח הקשורים באוכלוסיות אתניות הנתונות בתהליכים של שינוי דרמטי באורח־חיה.

משמעות ההברלים בין המינים בתכנית־האב

לקליטת עולי אתיופיה משנת 1985

תכנית־האב לקליטת עולי אתיופיה התייחסה לקליטת עולי "מיבצע משה", שעלו לישראל בשנת 1984. הנשים היוו 48% מכלל עולי "מיבצע משה", מהן כ־46% בנות 16 ומעלה. כ־28% מן המשפחות בעלייה זו היו חד־הוריות. כ־83% מן המשפחות, בקירוב, היו הנשים ראשי משפחות, הן דה־פאקטו – כלומר, הבעלים נשארו באתיופיה והתכוונו להגיע בבוא העת – הן דה־יורה, כלומר, הנשים היו אלמנות או גרושות.

באתיופיה התמקד תפקידן של הנשים בגידול ילדים, בדאגה למשק־הבית ובייצור כדי־חימר למכירה. הנשים גם דאגו לאספקת מים ולאנגריה, בעיקר קישוש עצים. רוב תפקידן – של הורות ושל ייצור – התבצע בסביבת המגורים. הבעיה שצפו עורכי התכנית בתהליך הקליטה התייחסה לפער בין תפקידן הפוטנציאלי של הנשים בתהליך הקליטה, שהוא – לדעת עורכי התכנית – רב ביותר, לבין יכולתן המעשית בגלל תפקידן המשולש ובגלל מוסכמות מסורתיות. למרות זאת מוגדרות הנשים בתכנית זו כסוכנות עיקריות לשינוי החברתי המתבקש בקליטת האוכלוסייה, שכן "לאוכלוסית הנשים כושר הסתגלות הבא לידי ביטוי בקליטה מהירה של דפוסים המקובלים בחברה ובתפיסת משמעויות דפוסים אלה לגבי עצמן ולגבי משפחתן".³⁷ למסקנה זו הגיעו המתכננים לאחר ניתוח תפקידם המסורתי של הגברים ושל הנשים בחברה האתיופית. בחברה האתיופית הגבר אחראי לכלכלת משפחתו, והוא נחשב לראש המשפחה. הוא אינו גמיש ופתוח לשינויים החברתיים הדרושים לקליטה, ולדעת כותבי התכנית צריכה אפוא קליטתו להיות מכוונת להמשך תפקידו המסורתי כמפרנס על־ידי הכשרה מקצועית מתאימה, שתבטיח את בטחונו הכלכלי ואת בטחון משפחתו. החדרת התרבות הישראלית והפגמתה

36 ראה: נ' כרמון, "תוצאות פיסיות וחברתיות של פרויקט שיקום שכונות", חיפה, הטכניון, 1985, עמ' 6/37–6/36.

37 המשרד לקליטת עלייה, "קליטת עולי אתיופיה – תכנית אב", ירושלים 1985, עמ' 50.

במשפחה תיעשה, על-פי התכנית, באמצעות הנשים, האחראיות במתכונת המסורתית לגידול הילדים, ולפי ההנחה הן גם פתוחות יותר לשינויים. לפיכך הוצע תהליך של הכשרה מקצועית ושל השתלבות בעבודה מקצועית כאמצעי להאצת המיפגש עם המציאות הישראלית. הנשים שותפו בתכנית מתוך גישת יעילות, שבמקרה זה היא אינטגרציה מהירה בחברה הישראלית, והאמצעי הוא עידוד יציאתן של הנשים לעבודה.

לשם השגת המטרה הזאת הציעה התכנית שורה של פעולות, העונות, למעשה, על תפקידן המשולש של הנשים. פעולות אלו כללו הכשרה מקצועית, תוך יצירת תנאים נוחים להשתלבות נשים, כגון גמול כספי על לימודים, סידורים לילדים במעונות ובמועדוניות ולימוד מקצועות המאפשרים תעסוקה. כלומר, המטרה היא לפרוץ את מעגל המקצועות המסורתיים של הנשים ולהעדיף תחומי תעסוקה המאפשרים מיפגש עם הציבור ומגע קרוב עם אוכלוסייה ותיקה, כגון סיעוד ואירוח. תכנית ההכשרה המקצועית כוללת גם חיזוק ידיעת השפה והשכלתיסוד.

התכנית עונה, למעשה, על הצרכים המעשיים של הנשים בענייני תעסוקה, גידול ילדים, חינוך ובריאות. הדבר אמנם לא הוזכר במפורש, אך יש גם מסר סמוי של מילוי צרכים איסטרטגיים הנובעים מן ההבדלים בין המינים. שינוי חברתי היה יכול לכלול גם שינוי מעמדם של הנשים בקרב המשפחה מתוך מעורבותן הפעילה בקליטת המשפחה, מצב שהיה יכול ליצור יתר שוויון בדפוסים של חלוקת התפקידים המסורתיים במשפחה.

אך למרות ההיקף הרחב והחדשני של התכנית, בפועל לא יושמו תכניות ההכשרה המקצועית לנשים בהיקף שנקבע, בעיקר בגלל הסתייגות הנשים והגברים מעצם האפשרות שנשים ייצאו לעבודה. הסתייגות זו נבעה ממוסכמות מסורתיות, שלפיהן הנשים צריכות למלא את תפקידיהן המסורתיים של גידול ילדים ושל אחריות למרחב הבית. רק בשנים האחרונות ניכרת מגמה של שינוי בתפיסה בקרב הנשים והגברים האתיופים בדבר יציאת נשים לעבודה. בעיני הנשים מאפשרת היציאה לעבודה עצמאות יתרה ואפשרות להכנסה נוספת, והגברים רואים בכך הקלת העומס הכלכלי המוטל עליהם במציאות הכלכלית הקשה בארץ. רק היום, שנים מספר לאחר שהוכנה התכנית, יש ביקוש הולך וגדל מצד נשים אתיופיות לקורסים של הכשרה מקצועית.³⁸ תגובה זו של החברה על השינויים המוצעים בתכנית מעידה, כי יש ללוות את תהליכי השינוי החברתי בהדרגה, שכן לעתים ררוש פסקיזמן של הסתגלות כדי שתכניות העוסקות בשינוי תפקודם של המינים אכן יתקבלו על-ידי המוטבים עצמם. תכנית קליטתם של עולי אתיופיה התייחסה לנשים בגישת רווחה ובגישת יעילות כאחד.

משמעות ההבדלים בין המינים בפרוייקט פינוי הברווים ויישובם מחדש התייחסות שונה למעמדם של הנשים בחברות אתניות מסורתיות העוברות תהליכי שינוי חברתי אפשר למצוא בפרוייקט פינוי הברווים מתל מלחא ויישובם מחדש ביישובים מתוכננים בשנים 1980–1983. הברווים מתל מלחא פונו לאחר פינוי צה"ל מסיני בעקבות חוזה השלום עם מצרים ובגלל הצורך למצוא חלופות שטח לשרות-תעופה צבאיים, שאחר מהם נבנה בתל מלחא. קדם

38 ראינו עם ר' גינרין, עורכת תכנית-האב לקליטת עולי אתיופיה, משרד הקליטה, בשנת 1993.

לפינוי תהליך חקיקת "חוק רכישת מקרקעין בנגב" משנת תש"ס/1980, שהבטיח פיצויים לבעלי קרקעות ורכוש באיזור המפונה. אל תהליך הפינוי והיישוב מחדש התלוותה מעורבות פעילה של אוכלוסיית הברווים בקביעת מיקום העיירות, בתכנון הפנימי של השכונות ובבחירת השכונות ומגרשי המגורים. מעורבות זו באה להבטיח בעיקר את יעילות יישומו של הפרוייקט, ולא כדי לחולל שינויים חברתיים בקרב האוכלוסייה. לפיכך התייחסו מתכנני הפרוייקט לאוכלוסיית הברווים על-פי מתכונתה המסורתית, ומבחינה פורמאלית הנשים לא היו מעורבות בתהליכי הפינוי. המשא-ומתן עם הברווים התנהל רק עם הגברים, בהתאם למסורת החברה הברווית, המקפידה על צניעות האישה ופרטיותה.

עם זאת ידוע, כי הנשים היו מעורבות בצורה פעילה בקבלת ההחלטות במסגרת המשפחתית והשפיעו על בחירת עיירה, שכונה ומגרש.³⁹

אף חוק המקרקעין לא התייחס בצורה שוויונית לאישה הברווית, גם זאת בהתאם למסורת התרבותית של החברה עצמה. על-פי החוק ניתנה הזכאות לגברים, למעט מקרים שבהם ראש המשפחה היא אישה – אלמנות או גרושות. לצורך מתן פיצויים נחשבו הללו לראשי משפחה והיו זכאיות לכל ההטבות, כגון מגרש ופיצויים על רכוש. בקרב הגופים שהיו אחראים לפינוי הברווים יש הטוענים, כי הסדר זה הגדיל את מספרם של מקרי הגירושין בקרב המפונים, שכן לא אחת העדיפו גברים לגרש את נשותיהם ובלבד שיקבלו מגרשים ופיצויים נוספים, וכי למעשה פעלה הטבה זו נגד הנשים. מכל-מקום, שיעור הגירושין באיזור תל מלחתא גדל מ-2 מקרים בשנת 1980 ל-18 מקרים בשנת 1981.

ריבוי רעיות באוכלוסיית הברווים אמנם אסור לפי החוק, אך הוא קיים בפועל. המחוקק לא התייחס לסוגיה זו. על-פי החוק אישה שנייה אינה זכאית למגרש נפרד. תיקון מאוחר יותר של היועץ המשפטי לממשלה הכיר בנשים שניות כיחידות משפחתיות עצמאיות, והוענקו להן מגרשים בלבד, ואילו הפיצויים שולמו לבעל. גם בכך עוגנה באופן חוקי תלותן של הנשים הברוויות בבעליהן.

סיכום ומסקנות

כלי הניתוח שתוארו במאמר זה מאפשרים להגדיר צרכים הנובעים מן ההבדלים בין המינים בתכניות פיתוח שונות. הדוגמאות שהובאו משקפות התייחסויות שונות לשאלת הבדלי המינים ומשמעותם בפיתוח. בפרוייקט שיקום השכונות דפוס השיתוף בא לידי ביטוי בשיתוף הגברים בתהליכי קבלת ההחלטות ובשיתוף הנשים בפעילויות החברתיות של הפרוייקט. גם מעורבותם של שני המינים מבחינת התעסוקה היתה לפי חלוקה קבועה של תפקידים: נשים בתפקידי חינוך ורווחה, וגברים – בתפקידי ניהול. בתכנית הקליטה של עולי אתיופיה נתפסת האישה כסוכן של שינוי חברתי, בניגוד לתפיסה המסורתית של האישה האתיופית. כאן מטרת התכנון היתה לשבור מוסכמות אתניות בדבר מעמדה המסורתי של האישה לשם השגתן של מטרות התכנית. בפועל לא יושמה התכנית כולה, בעיקר בגלל הסתייגות האוכלוסייה, ורק היום מיושם חלק מן

39 ראינו עם ר' לרמן, האדריכל של פרוייקט פינוי הברווים מתל מלחתא ויישובם מחדש, בשנת 1988.

התכנית בעניין ההכשרה המקצועית של הנשים. בפרוייקט פינוי הבדורים היתה ההתייחסות לנשים על-פי המוסכמות המסורתיות של החברה. לא היה זה פרוייקט חברתי, אלא פרוייקט של פינוי, שמטרתו היתה לפנות אוכלוסייה במהירות האפשרית. לפיכך פעלו המתכננים על-פי שיקולים של פינוי מהיר, ולא ייחדו תשומת-לב לשינויים חברתיים.

בדוגמאות של קליטת עולי אתיופיה ושל יישוב הבדורים קשה להתייחס לצרכים מעשיים ואיסטרטגיים הנובעים מן ההבדלים בין המינים כפשוטם, והשאלה העקרונית המתעוררת היא: מהן אמות-המידה לקביעת צרכים הנובעים מן ההבדלים בין המינים באוכלוסיות מסורתיות הנתונות בתהליכים של שינוי חברתי? האם ייקבעו אמות-המידה על-ידי מתכננים חיצוניים ויודרכו על-ידי מוסכמות תרבותיות שאינן רלוואנטיות לאוכלוסייה עצמה, או האם יש להנציח בתכנון הבדלים קיימים בין המינים? כאן מועלית, למעשה, שאלה בסיסית יותר: מהו פיתוח "טוב" או "נכון" לאוכלוסיות אתניות הנתונות בתהליכי שינוי?

סוגיית האתניות בתכנון באמצעות דגם של שינוי חברתי של אוכלוסיות אתניות מתוארת בהרחבה במקום אחר.⁴⁰ דגם זה מנתח יחסי-גומלין בין צרכים אתניים לצורכי אורח ומציע שלבים בתכנון ובפיתוח שיותאמו ליחסי-הגומלין בין מרכיבים אלה. מעמדן ותפקידן של הנשים הוא חלק ממוסכמות תרבותיות, מסורתיות, של אוכלוסיות הנתונות בתהליך של שינוי חברתי. לפיכך ההתייחסות לסוגיה זו היא מורכבת. מן הצד האחד ניתן לומר, כי האוכלוסייה עצמה (לעתים גם נשים וגם גברים) מדגישה מוסכמות אתניות-תרבותיות המנציחות את נחיתותה של האישה ואת תלותה. מן הצד האחר קיימת תמיד השאיפה ליישם בתכנון יסודות תרבותיים שוויוניים יותר.

דומה, שאין לכפות "קפיצות דרך" באמצעות תכנון כאשר המדובר באוכלוסיות מסורתיות שעוברים עליהן תהליכים של שינוי חברתי. דווקא הגדרת התפקיד המשולש של הנשים, ההפרדה בין צרכים מעשיים לצרכים איסטרטגיים וגישות שונות של פיתוח מאפשרות את ניתוח מצבם השונה של נשים וגברים בחברות שונות ולהציע פתרונות גמישים, בהתאם למטרות הפרוייקטים ולרצונות האוכלוסייה.

מדיניות המים ומשטר הגשמים בישראל

דוד עמירן

מבוא

החברה המודרנית של שלהי המאה הכ' פיתחה תלות בטכנולוגיה מתקדמת. היא זקוקה לתפקוד אמין ורצוף של שירותי תשתית שונים ולזמינות של משאבים חיוניים, וביניהם מים. הדבר בעייתי באיזור בעל אקלים צחיח-למחצה, שאופייניות לו תנודות ניכרות של מישקעים. ארצות המזרח הקרוב ככלל, וישראל בפרט, מדגימות את העניין הזה בצורה בולטת ומטרידה. בעבר הטרנס-טכנולוגי השפיעה התלות במקורות-מים במידה רבה על מיקום היישובים. לעתים צמחו כפרים במקומות בלתי-נוחים מבחינה טופוגראפית או טופואקלימית, הואיל והוצמדו למעיין או למקור-מים אחר. באזורים השחונים יותר שכנה אוכלוסייה נוודית או נוודית-למחצה, שהעתיקה את מאהליה למקום אחר כל-אימת שמיצתה את משאבי המרעה והמים המוגבלים במקום מסוים. בעידן הטכנולוגי מבוסס המשק העירוני והתעשייתי של ישראל על אספקת מים מרשת אספקה כלל-ארצית. בכמה ארצות צחיחות חלק גדול מן המים הנצרכים מותפלים ממיים, ותהליך זה יקר מאוד.

החקלאות המתוחכמת של ישראל מנצלת את האקלים היסתיכוני בצפון ואת האקלים הצחיח למחצה בדרום על-מנת לספק לשוק באירופה תוצרת חקלאית טרייה בעונה שאין בה אספקה מקומית. הדבר מבוסס, בין היתר, על ניצול רב ורצוף של מקורות-המים. התנודות באקלים, ובעיקר התופעה של שנות בצורת רצופות, אינן תואמות את הצורך באספקת מים רצופה לשימוש ביתי ולחקלאות. במאמר זה יידון הצורך לתכנן את מדיניות המים בצורה העולה בקנה אחד עם משטר המישקעים.

ניהול מדיניות המים

במשך שנים רבות נקבעה מדיניות המים בישראל על-פי הביקוש, ובראש ובראשונה על-פי ביקוש המיגזר החקלאי. לעתים זכתה החקלאות ב-80% ויותר מכלל המים שנצרכו, ללא התחשבות במקורות-המים הזמינים בשנה מסוימת, כלומר, באחוז המים הניתנים לשימוש תוך כדי שמירה קפדנית על איכותו של משאב חיוני זה. השפעתו של הלובי החקלאי באה לידי ביטוי גם בעובדה,

1 לעוצמתו של הלובי החקלאי יש היסטוריה ארוכה, שראשיתה עוד בימי טרום-המדינה, כאשר היישוב

שכמעט בכל ממשלות ישראל בא שר החקלאות מן המיגזר החקלאי, ועל-פירוב היה בעל נסיון מעשי בחקלאות. היה זה בניגוד בולט לשרים אחרים – כגון שרי הבריאות, המשטרה, התחבורה, ואפילו שרי האוצר – שפעלו כפוליטיקאים בלי בקיאות מקצועית בתחום משרדם. בהתחשב בחשיבות המיוחדת שנודעת למים כמשאב חיוני בארץ בעלת אקלים צחיח-למחצה יש מקום לשקול, אם מקומו ההגיוני של נציבות-המים לא צריך להיות במשרד האנרגיה והתשתית, המופקד על ניהול משאבי הטבע של ישראל, במקום במשרד החקלאות.

הקצאת המים והמישקעים

הקצאות המים נקבעו על-פירוב לפי הביקוש, ללא התחשבות יתירה במצב המים כמשאב. הדבר משתקף בשתי הדוגמאות שלהלן. שש השנים 1957/8–1962/3 היו שנים שחונות רצופות. בירושלים (מרכז, בניין ג'נרלי) נמדדו, בין היתר, שנים עם 342 ו-206 מ"מ, גרעון של 38.0% ו-62.7%, וכן 228 מ"מ, גרעון של 58.7%. בכל אחת משנים אלו הוקצו לחקלאות 80% ואף יותר מכלל המים שנצרכו. המאקסימום היה 80.4% מכלל הצריכה בשנת 1961/2, שהם 1,150 מיליון מ"ק. סידרה חמורה פחות של שנים שחונות נרשמה בשנים 1983/4–1990/1. בירושלים (מרכז) נרשמו בשנים אלו הסטיות הבאות מן הממוצע הרבי-שנתי: -25.3%, -5.2%, -32.7%, +22.9%, +20.8%, -14.4%, -8.4%, -28.9%; הכמויות השנתיות היו 4,12.2, 523.2, 371.1, 677.8, 666.6, 472.1, 505.2 ו-392.5 מ"מ. בסך-הכול נצבר בשנים אלו גרעון של 26.3%, לעומת גרעון כולל של 36.4% בשנים 1957/8–1962/3. הואיל ובשנים הללו עלתה הצריכה בחקלאות, ללא התחשבות בשנים השחונות, עד 1,389 מיליון מ"ק בשנת 1984/5, נקלע משק המים למשבר חמור. משבר זה של מקורות-המים הכריח את נציבות-המים לצמצם את הצריכה (ראה טבלה 1).

טבלה 1

צריכת המים במיליוני מ"ק

השנה	סך-הכול הצריכה	בחקלאות		בתעשייה		צריכה ביתית	
		אחוז מכלל הצריכה	הכמות	אחוז מכלל הצריכה	הכמות	אחוז מכלל הצריכה	הכמות
1989	1,851	66.8	1,236	6.2	114	501	27.1
1990	1,745	66.3	1,157	6.1	106	482	27.6
1991	1,420	61.6	875	7.0	100	445	31.3

המקור: שנתון סטטיסטי לישראל, 43, ירושלים 1992, עמ' 459, לוח 15.6.

החקלאי היה חלוץ המאבק הציוני. יתר-עליכן, גם מבחינה מספרית היה לו משקל רב בהרבה מזה של היום. אחוז היהודים שעיסוקם בחקלאות ירד מ-18.5% בשנת 1931 ל-15.3% בשנת 1955 ול-3.3% בשנת 1991. ראה: שנתון סטטיסטי לישראל, 7, ירושלים 1955, עמ' 186, לוח יד/2; 43, ירושלים 1992, עמ' 348, לוח 12.10, E. Mills, *Census of Palestine 1931*, Alexandria 1933, Vol. II, Part II: *Tables*, p. 283, Table XVI

משנת 1989 עד שנת 1991 צומצמה הצריכה הכללית ב-23.3%, והצריכה החקלאית – ב-29.2%: מ-1,236 מ"ק ל-875 מ"ק בלבד.

ברור, שצמצום זה חולל משבר מכאיב במיגור החקלאי. הרבר מוכיח בבירור, שניהול משק המים המחייב צמצום מעין זה איננו תקין. מה צריכים להיות אפוא העקרונות שיתבסס עליהם ניהול משק המים?

הגשמים הם הגורם המכריע הקובע את התחדשות מקורות המים. מבחינה זאת מרכיבי הגשם הם קודם-כול הכמות וכן התפרושת הגיאוגרפית, התפרושת לאורך זמן ועוצמת הגשם. גורמים אלה משפיעים על כמות המים המגיעים למי-התהום וניתן להשתמש בהם.

תשומת הגשם ומקורות המים

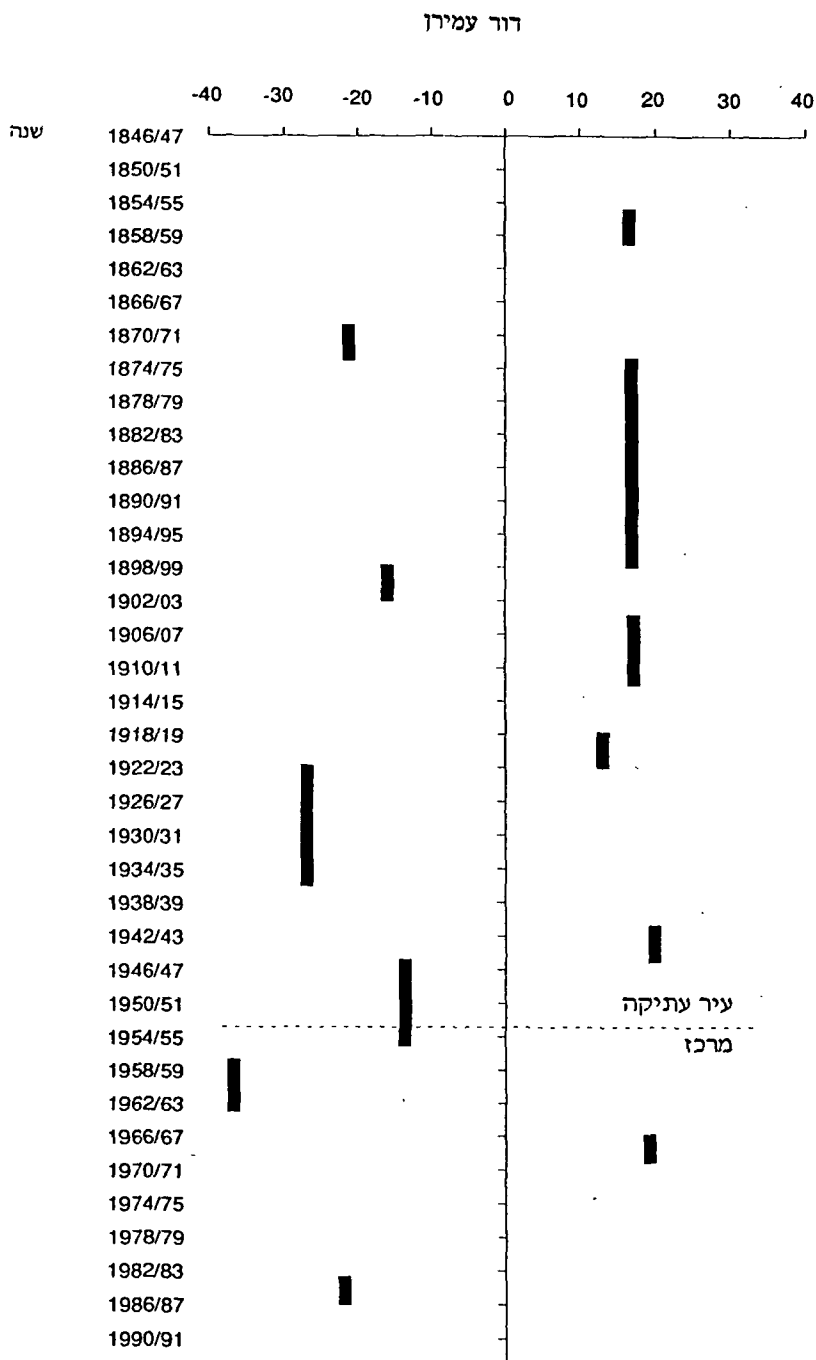
מקובל לבסס את החישובים ההידרולוגיים להתחדשותם של מאגרי מי-התהום על כמויות הגשם הממוצעות היורדות על אגני ההיקוות. על-מנת להשתמש בערכים ישימים שלא יהיו מושפעים יתר על המידה מן ההפרשים בין שנה לשנה, מקובל בקלימטולוגיה לחשב ממוצעים ל"תקופות תקן בינלאומיות" בנות שלושים שנה. כך גם נהג השירות המטאורולוגי של ישראל, שפרסם ממוצעים רב-שנתיים לשנים 1960–1931 ו-1961–1990.² שיטה זו פותחה בארצות אירופה, בעלות אקלים לח וממוזג, שם התפתחה המטאורולוגיה כמדע. בתנאים אלה מספק ממוצע של שלושים שנה ערכים יציגים. אך אין הדבר כך באקלים צחיח או צחיח-למחצה, שדרושה בו תקופה ארוכה יותר – לפי כמה דעות תקופה של מאה שנה – על-מנת להפיק ממוצע יציג שמשמעותו תהיה דומה לממוצע של שלושים שנה באקלים לח. ואולם, אין תחנות מטאורולוגיות רבות בארצות צחיחות-למחצה שיש לרשותן מאה שנות מדידה.

סידרת המדידות הממושכות ביותר בישראל היא של ירושלים, שנמדדו בה מישקעים במשך 145 שנה.³ הממוצע הרב-שנתי של כל הסידרה הזאת הוא 556.4 מ"מ. החריגים הקיצוניים מממוצע זה נרשמו בשנת 1991/2: 1,134 מ"מ, סטייה של +104%, לעומת 206 מ"מ בלבד בשנת 1959/60, סטייה של -62.9%, כלומר, פחות מחמישית מכמות הגשם של שנת המאקסימום (ראה איור 1). ב-5 שנים נמדדה כמות שעלתה יותר מ-50% על הממוצע הרב-שנתי, ואילו ב-4 שנים לא הגיעה כמות הגשם אפילו ל-50% מן הממוצע. ביחד אין זה אלא 6.25% מכלל שנות המדידה. מובן, כי מבחינה הידרולוגית החורפים השחונים הם הבעייתיים. ב-16 שנות גשם, שהן 11% מכל שנות המדידה, נמדדו סטיות שליליות של יותר משליש מן הממוצע הרב-שנתי.

ניתוח משטר הגשמים של ישראל מראה, שתנודות הגשמים אינן אקראיות. ניתן להבחין בסדרות של שנים גשומות ושל שנים שחונות (ראה איור 2). בקשר לחידוש משאבי המים סדרות גשומות הן ברכה. הרבר שצריך להדאיג אותנו הוא הסדרות השחונות, בעיקר כאשר הן נמשכות

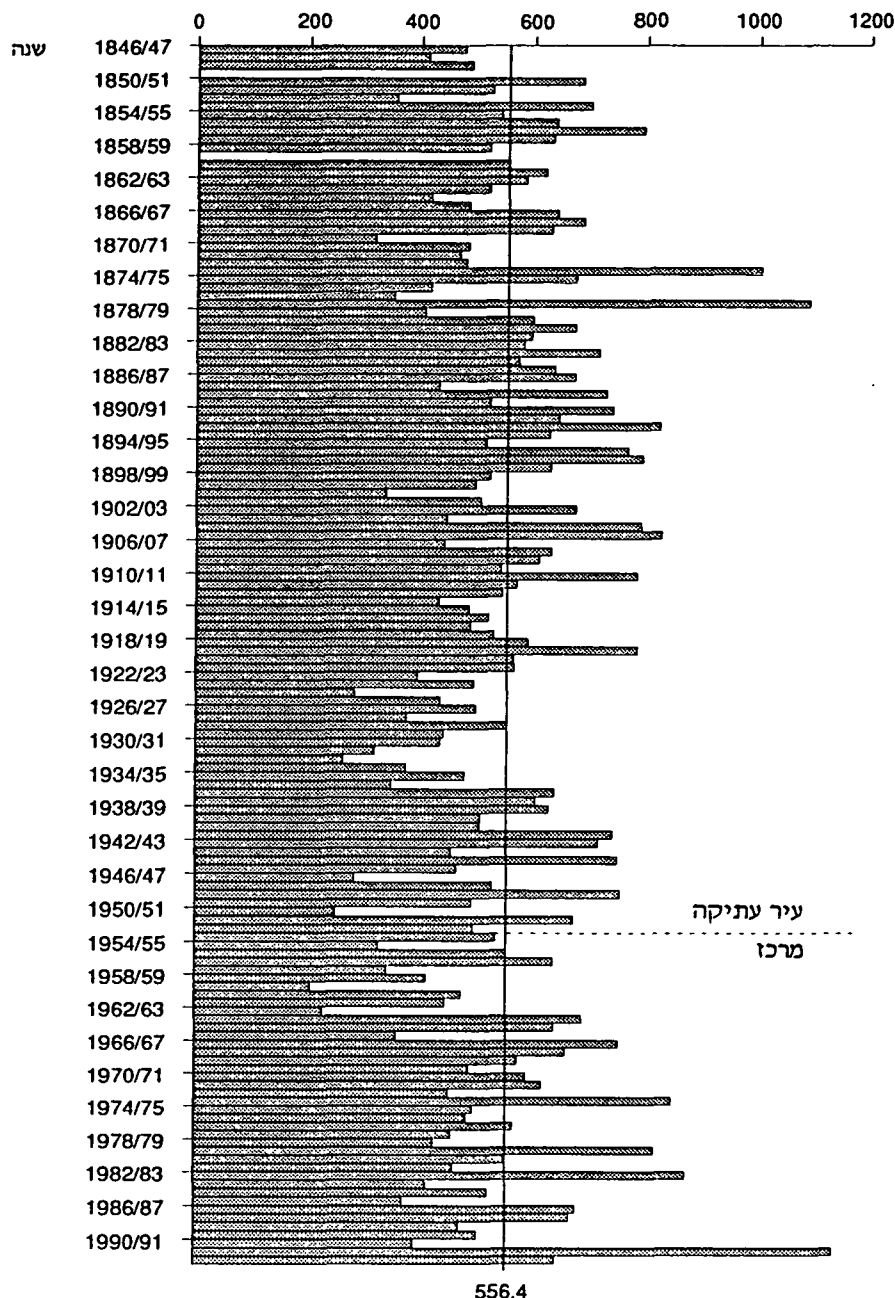
2 השרות המטאורולוגי, ממוצעים אקלימיים תקינים של כמות-גשם, 1960–1931 (רשימות מטאורולוגיות, סדרה א, מס' 21), ב-יתדגן 1967; השרות המטאורולוגי, ממוצעים אקלימיים תקינים של כמות הגשם 1990–1961 – סיכום הקדמי, ב-יתדגן 1990.

3 בשנים 1846/7–1991/2, פרט לשתי שנים.



**איור 1: הגשמים בירושלים בשנים 1846/7-1990/1; סדרות של שלוש שנים ויותר
וסטייתן מן הממוצע הרב-שנתי של 556.4 מ"מ (באחוזים)**

מדיניות המים ומשטר הגשמים בישראל



איור 2: הגשמים בירושלים בשנים 1846/7-1990/1

שנים רבות. לצורך דיון זה מוגדרת "סידרה" כרצף של שלוש שנים, לפחות, הסטות מן הממוצע באותו כיוון, כאשר סטייתו של שנה אחת, לפחות, גדולה בשליש או יותר מן הממוצע הרבי-שנתי. בטבלה 2 רשומות כל הסדרות השחונות שנרשמו בירושלים.⁴

טבלה 2
סדרות של שנים שחונות בירושלים

השנים	מספר השנים	שנים מעל לממוצע הרבי-שנתי	סך-הכול הסטייה של הסידרה מן הממוצע באחוזים	השנה בעלת הסטייה המירבית	סטיות נוספות מעל ל-33% באחוזים
1872/3-1869/70	4		-21.1	1869/70	-42.7
1901/2-1898/9	4		-15.8	1900/1	-39.0
1935/6-1922/3	14		-26.7	1932/3	-52.9
					-37.2
					-42.6
					-49.1
1954/5-1945/6	10	*2	-13.5	1950/1	-55.0
					-41.2
					-49.1
1962/3-1957/8	6		-36.7	1959/60	-62.9
					-38.5
					59.0
נספח סידרה "בעייתית"					
1990/1-1983/4	8	2	-9.6	1985/6	-33.2

* כולל שנת 1948/9, שסטייתה היתה +36.1%.
המקור: השרות המטאורולוגי (לעיל, הערה 2); רוזנן (לעיל, הערה 4).

חומרת הבעיה באקלים צחיח-למחצה לעומת אקלים לח בולטת כאשר משווים את ירושלים עם אוטרכט שבהולאנד. לרשותנו בירושלים מדידות של 145 שנות גשם. בפרסומי ה-*World Weather Records* רשומות לאוטרכט 112 שנים (1849-1960), שממוצע המישקעים הרבי-שנתי שלהן הוא 735.5 מ"מ. ביניהן נרשמו בסך-הכול 4 שנים (או רק 3.5% מן השנים) שגרעונו עלה על 33%: 1857 - 449.4 מ"מ, גרעון של 38.9%; 1864 - 459.1 מ"מ, גרעון של 37.6%; 1887 - 473.3 מ"מ, גרעון של 35.6%; 1921 - 397.6 מ"מ, גרעון של 45.9%. באוטרכט לא נרשמה אף "סידרה" אחת של 3 שנים רצופות בעלות גרעון שמהן בשנה אחת, לפחות, נרשם

4 החומר רוכז מן הפרסומים השוטפים של השירות המטאורולוגי ומעבודתו הבסיסית של רוזנן: N. Rosenan, "One Hundred Years of Rainfall in Jerusalem - A Homotopic Series of Annual Amounts", *Israel Exploration Journal*, 5:3 (1955), pp. 137-153

גרעון של 33% או יותר. בירושלים, לעומת זאת, נרשמו כ-145 שנות מרידה 16 שנים (11% מכלל השנים) בעלות גרעון של 33% או יותר, ו-46 שנים (31.7% מכלל השנים) שנמנו עם סדרות של שנים גרעוניות.

על-מנת לשמור על משאבי המים של אגן היקוות מסוים וחידושם, רצף של שנים בעלות גרעון של 20% ויותר, קל-יחומר גרעון של 36.7% (השנים 1957/8–1962/3), מעורר בעיה רצינית. יתר-על-כן, הדבר אינו מתאזן על-ידי סדרות של שנים גשומות.

המסקנה העולה מעובדות אלו באשר לניהול משאבי המים היא, כי בחישוב של תשומת הגשמים לשמירת המשאבים ההידרולוגיים אין הממוצע הרב-שנתי של הגשם יכול להיות יציג. אם שנה אחרי שנה המערכת ההידרולוגית מקבלת הזנה גרעונית, דבר העלול להימשך 6 ואפילו 14 שנים (ראה טבלה 2), כאשר הגרעון בשנה הקיצונית הוא מעל ל-40%, ואפילו 63%, ואם בשנתיים או שלוש שנים נוספות באותה סידרה הגרעון גדול משליש מן הממוצע, אי-אפשר להקצות בעת ובעונה אחת הקצאות מים רגילות. ניהול משאבי המים צריך להתחשב במציאות של סדרות שחונות, הנוגעות במקרה של ירושלים כ-26.4% מכל השנים (38 שנים). הקצאות מים רגילות בשנים אלו מנצלות את מאגרי המים יתר על המידה. הדבר חמור במיוחד במאגר מיהתהום של מישור החוף, ששאית-יתר ממנו מביאה לחירית מי ים ולהמלחת המאגר, דבר שקשה מאוד לתקנו, אם בכלל. פירוש הדבר הוא, שבמקום לבסס את החישובים ההידרולוגיים על תשומת גשם על-פי הממוצעים הרב-שנתיים, מן הדין לבססם על ממוצע הסדרות השחונות, מעין "מינימום ממוצע" של סדרות הגשמים. נורמה זו תבטיח שימוש בכמות מים העומדת ביחס סביר למילוי החוזר של המאגר גם באותו רבע של כל השנים שמישקעיו הם מתחת לממוצע. בתקופות גשומות ניתן להגדיל את ההקצאות באופן זמני, אך צריך להיות מוסכם, שאלו תוספות זמניות, החורגות מן הנורמה. כל מיגורי הצריכה, לרבות החקלאות, צריכים להתבסס על כמויות מים המחושבות לפי "המינימום הממוצע" כבסיס לצריכה ולפעולה משקית. תוספות שאפשר לתת לעתים בלתי-מזומנות הן בחזקת פעולה זמנית, אך לא נורמה לתכנון רגיל.

דוגמה בולטת היא משבר המים החמור שפקד את הארץ בסוף שנות השמונים. עיון בנספח לטבלה 2 מעלה, כי הגרעון של סידרה זו בת 8 השנים היה מתון למדי לעומת חמש הסדרות שבגוף הטבלה: פחות מ-10%. רק בשנת 1985/6 נרשם גרעון של שליש מן הממוצע הרב-שנתי (ראה טבלה 3). למרות גרעון מתון זה הביאה צריכת מים של 1,700–1,920 מיליון מ"ק לשנה לניצול-יתר בלתי-סביר של מקורות-המים. לפיכך היה צורך לצמצם את הצריכה בשנת 1990/1 כ-18.6% לעומת שנת 1989/90, ואת הצריכה החקלאית – כ-24.4%.

מים לטיהור מיהתהום והקרקע

כמות המים הזמינים לצריכה היא, למעשה, קטנה עוד יותר. עד כה נדונו רק כמויות המים שניתן להקצות לצריכה במיגורים השונים, אך גם האכיפות צריכה להיות מרכיב חשוב בהקצאה. האכיפת מצדה משפיעה במידה רבה על כמות המים שניתן להעמיד לרשות הצרכנים.

המשק המודרני משתמש בכמות גדולה של חומרים כימיים למיניהם, מהם רבים המזהמים את הקרקע ואת מיהתהום. הדבר נכון בראש ובראשונה במיגור התעשייתי, אך גם במיגור החקלאי והביתי. הנוזלים שבקישון או זיהום מי הים במפרץ חיפה מדרגים את הנזקים שגורמת

טבלה 3

צריכת המים וכמויות הגשם בשנים 1983/4-1990/1

השנה	סך-הכול צריכת המים במיליוני מ"ק	בחקלאות במיליוני מ"ק	אחוז מסך-הכול הצריכה	כמות המישקעים בירושלים במ"מ	גרעון/עודף ביחס למוצע הרב-שנתי של 555.4 מ"מ (באחוזים)
1983/4	1,878	1,356	72.2	412.2	-25.8
1984/5	1,920	1,389	72.3	523.2	-5.9
1985/6	1,987	1,434	72.2	371.1	-33.2
1986/7	1,560	1,025	65.7	677.8	+21.9
1987/8	1,749	1,179	67.4	666.6	+19.9
1988/9	*1,851	*1,236	66.8	472.1	-15.1
1989/90	*1,745	*1,157	66.3	505.2	-9.1
1990/1	*1,420	*875	61.6	392.5	-29.4

* השנים הקאלנדאריות 1989, 1990 ו-1991, בהתאמה.

המקורות: שנתון סטטיסטי לישראל, 14, ירושלים 1963, עמ' 258, לוח ח/31;

15, ירושלים 1964, עמ' 348, לוח יב/27;

19, ירושלים 1968, עמ' 354-355, לוחות

יב/36, 37;

38, ירושלים 1987, עמ' 414, לוח טו/6;

39, ירושלים 1988, עמ' 452, לוח טו/6;

43, ירושלים 1992, עמ' 459, לוח 15.6;

השרות המטאורולוגי, פרסומים שוטפים.

התעשייה. ההשקיה החקלאית שוטפת את שיירי חומרי הרישון וקוטלי המזיקים לתוך הקרקע ומחדירה אותם אל מִי־התהום. גם המיגזר הביתי, הצורך היום כרבע מצריכת המים הכוללת, משתמש במיגזון של חומרים כימיים לניקוי, לשטיפה, לכביסה וכו'. חלק מכל החומרים הכימיים האלה מתפרק, אך היתר נשטף עם המים וחודר למִי־התהום, ובמרוצת הזמן הולך והיהם ומחמיר. כל עוד לא נימנע מן השימוש בחומרים כימיים מזהמים או לא נטהרם במקומות שימוש לפני שהם נשטפים עם השפכים דרך מערכת הביוב אל האפיקים, הקרקע, מִי־התהום והים,⁵ עלינו לדלל את המזהמים האלה ולשטוף את הכמות המירבית האפשרית מתוך הקרקע, האפיקים ומִי־התהום. פעולת הטיהור מחייבת הקצאת כמות גדולה של מים. את הכמות הזאת, שיש להקצות

5 ידיעותינו על היקפם של זיהומים אלה ועל מרכיביה האיקותיים במרבית אגני הניקוז של ישראל הן במקרה הטוב חלקיות בלבד. מידע יסודי ומלא על כל המרכיבים חיוני כדי לספל בצורה יעילה בטיהור הזיהומים. הדבר יצריך ללא ספק זמן רב, וכמובן גם תקציבים גדולים.

אותה לכל אגן-ניקוז בנפרד, בהתאם לממדי הזיהום ואופיו ובהתאם לממדיו ההידרולוגיים של כל אגן, עלינו להפחית מכמות המים שניתן לצרוך.

סיכום

הרמה הגבוהה של צריכת המים בישראל לא עמדה במבחן של שנות בצורת רצופות. הדבר היה חמור בעבר, והוא בא לידי ביטוי מכאיב במיוחד בסוף שנות השמונים, כאשר החברה הישראלית היתה רגילה לצריכה גבוהה של מים, ולא התאימה את הצריכה לשנות גשם גרעוניות. על-מנת למנוע חזרה על מצוקה חברתית ומשקית מעין זו, כאשר תתנסה הארץ בסידרה הבאה של שנים שחונות, מן ההכרח להתאים את השימוש במים לרמה של צריכה שלא תאמץ יתר על המידה את משאבי המים גם בשנים שחונות. את הכמות הזאת יש לחשב על-פי תשומת המים המתקבלת באגן ההיקוות כממוצע הסדרות של שנים שחונות. ניצול משאבי המים מעבר לכמות זו יביא בהכרח לדלדול המאגרים של מיינתהום. דלדול זה יהיה חמור במיוחד במיינתהום של מישור החוף, שכן יביא להמלחתם על-ידי חדירת מי ים. הדבר לא יבוא על תיקונו מתשומה מוגברת בשנים גשומות, אלא רק בפרקייזמן ממושכים. בהקצאת המים יש להביא בחשבון גם את ההכרח להקצות כמויות מים מספיקות לטיהור השפכים למיניהם, שאם-לא-כן תיפגם איכות מיינתהום, וגם איכות הקרקע החקלאית שלרשותנו תיפגם במידה הולכת וגוברת. בעתיד צריכה אפוא מדיניות המים להתנהל בצורה חסכונית יותר בהרבה. היעד העיקרי צריך להיות שמירה על הכמות ההכרחית של משאב חיוני זה ובאיכות טובה. לעקרון זה של שמירת משאבי המים יש עדיפות מוחלטת על-פני הכיקוש של מיגורי הצריכה השונים.

ישראל בקרב האומות – בחינה משווה של מעמד ישראל בין העולם המפותח לעולם המתפתח

אריה שחר ומאיה חושן

מבוא

בחינת מעמדה של ישראל בקרב אומות העולם מעלה שורה של ממצאים סותרים: כמה תכונות מרכזיות בתחום החברה, השירותים הציבוריים, החינוך והתרבות מציבות את ישראל בלבילבה של קבוצת המדינות המפותחות ביותר; מספר רב של תכונות אחרות – בעיקר בתחום הדימוגרפי, הכלכלי וההתנהגותי – ממקמות את מדינת ישראל בקבוצת המדינות המתפתחות, אף כי ברבדים העליונים של קבוצה זו. ממצאים אלה באים להעיד על רבגוניותה של החברה הישראלית, על המקורות השונים לצמיחתה ועל הקצבים השונים בתהליכי ההשתנות של מרכיביה השונים. עבודה זו באה לבחון את מעמדה של ישראל במרחב הבינלאומי, הכולל את המדינות המפותחות ואת המדינות המתפתחות יחדיו. כמו־כן מנסה מחקר אמפירי זה לבדוק את מגמות ההשתנות של החברה הישראלית במסגרת המשווה של אומות העולם בפרקיהזמן שמאמצע שנות השישים ועד אמצע שנות השמונים. בגלל מורכבות התופעה והערך התאמה מלאה בין המרכיבים השונים של הפרופיל החברתי-הכלכלי של מדינת ישראל נעשית בחינת מעמדה של ישראל בשיטות סטטיסטיות מתוחכמות, שבמשך השנים נמצאו מתאימות ביותר ליצירת טיפולוגיה המבוססת על מספר רב של משתנים.¹

הטיפולוגיה של מדינות העולם לפי רמת פיתוחן וזכתה לפריחה גדולה בתחילת שנות השישים בעקבות פרסום חיבוריהם של גינסבורג וברי על הגיאוגרפיה של הצמיחה הכלכלית.² בחיבורים אלה יישמו החוקרים את השיטה הסטטיסטית של "ניתוח גורמים" (factor analysis) כדי לזהות את הצירים הראשיים של תהליכי שינוי וצמיחה כלכליים. מיפוי התוצאות של הניתוח הסטטיסטי המפורט והמורכב איפשר לראשונה איתור גיאוגרפי מדויק של גושי המדינות לפי

1 J.H.F. Schildernick, *Factor Analysis Applied to Developed and Developing Countries*, ראה: Groningen 1970

2 B.J.L. Berry, "An Inductive Approach to the Regionalization of Economic Development", in: N. Ginsburg (ed.), *Essays on Geography and Economic Development*, Chicago 1960, pp. 78-107; idem, "Basic Patterns of Economic Development", in: N. Ginsburg (ed.), *Atlas of Economic Development*, Chicago 1961

רמת התפתחותן. טיפולוגיות נוספות נעשו בשנות השבעים והשמונים בהתבסס על מאגר נתונים שהלך והתרחב בעשורים האחרונים.³ טיפולוגיות אלו יצרו מדרגים יורדים של אומות העולם, החל במפותחות ביותר וכלה במפגרות ביותר; אמות-המידה העיקריות היו בתחום הכלכלה. הבנק העולמי מיסר גישה מעין זו ביוצרו חלוקה שיטתית של כל מדינות העולם לארבע קבוצות לפי גובה התוצר הלאומי הגולמי לנפש: קבוצת המדינות בעלות הכנסה נמוכה (תל"ג לנפש של פחות מ-400 דולאר באמצע שנות השמונים), קבוצת המדינות בעלות הכנסה בינונית (תל"ג לנפש של 401 עד 4,000 דולאר), קבוצת המדינות המתועשות בעלות כלכלת שוק (תל"ג לנפש של מעל ל-4,000 דולאר) וקבוצת המדינות מייצאות הנפט בעלות הכנסה גבוהה. חלוקה זו מבוססת על משתנה אחד, שהוא קל למדידה ונוח ביותר להשוואה. חסרונה של שיטה זו היא בראיית תהליך הפיתוח אך ורק דרך הפריזמה הכלכלית ובהתעלמותה מן המחירים השונים של סלי המוצרים בארצות השונות.

מעמדה של חברה ורמת התפתחותה נקבעים, כמובן, בהתאם להישגיה הכלכליים. מבחינה זאת השימוש בתוצר הלאומי הגולמי כמאפיין יחיד לרמת התפתחותה של חברה הוא יעיל ומוצדק. עם זאת אין ספק, שתהליך התפתחותה של חברה מסוימת הוא רב-ממדי באופיו, ומספר רב של תכונות ואפיונים נוספים נוטלים בו חלק.⁴ לפיכך הטיפולוגיות השונות שנעשו בשנות השמונים לשם הקבצת מדינות העולם לקבוצות בעלות רמות פיתוח שונות היו כולן בעלות אופי רב-ממדי. הממדים הנוספים שנכללו בניתוחים הטיפולוגיים היו מתחום הכלכלה, החברה, השירותים הציבוריים למיניהם ומתחום התפוקות החברתיות, כגון רמת ההישגים בחינוך, מצב התברואה והישגים תרבותיים.⁵

ניתוח מגמות ההשתנות במעמדה של חברה במסגרת של כלל מדינות העולם מחייב ביצוע ניתוח רב-משתני בשתי נקודות זמן, לפחות. לבד מבעיית הזמינות של נתונים זהים בשתי נקודות זמן, קיימות כמה בעיות מושגיות בניתוח-אורך של מעמדה של חברה. מבין בעיות אלו נציין את החמורה שבהן: בשנות השבעים והשמונים נסתם הגולל על הדגמים הלינאריים של תהליכי מודרניזציה ושל תהליכי פיתוח כלכלי. המודל האוניברסאלי של רוסטוב, המגדיר שלבים ברורים והדרגתיים בתהליך הפיתוח הכלכלי של חברה מסוימת,⁶ היה לא אחת פשטני או

- 3 ראה: H. Chenery & M. Syrquin, *Patterns of Development, 1950-1970*, New York 1975; A. Gonzalez, "Indexes of Socioeconomic Development", in: J. Norwine & A. Gonzalez, *The Third World - States of Mind and Being*, Boston 1988, pp. 37-49; J.B Williamson, "Social Security and Physical Quality of Life in Developing Nations - A Cross National Analysis", *Social Indicators Research*, 19 (1987), pp. 205-227
- 4 ראה: M.E. Porter, "The Competitive Advantage of Nations", *Harvard Business Review*, March-April 1990, pp. 73-93
- 5 ראה: R. Ram, "Composite Indices of Physical Quality of Life, Basic Needs Fulfilment and Income", *Journal of Economic Development*, 11 (1982), pp. 227-247
- 6 ראה: W.W. Rostow, *The Process of Economic Growth*, Oxford 1969

בלתי־מתאים לתיאור מציאות ממשית של חברות רבות.⁷ דגם השינוי של כל (Bell) בדבר תהליך המעבר מחברות תעשייתיות לחברות בתר־תעשייתיות לקה אף הוא בתפיסותיו הבסיסיות בדבר תהליכי השינוי הכלכלי ובביטויים החברתי והתרבותי.⁸ בהעדר דגם של שינוי רציף, המבוסס על מעברים קבועים בין שלבי התפתחות שונים, לימוד הדינאמיקה של מעמד חברה מסוימת בקרב אומות העולם נהיה קשה יותר מבחינת פרשנות הממצאים הסטטיסטיים. קושי מושגי אחר הוא המודעות ההולכת וגוברת להעדר הסינכרוניזציה בין תהליכי השינוי בגזרות השונות של הכלכלה, החברה, הממשל והתרבות.⁹ אי־התאמה זו הופכת את הפרופיל החברתי־הכלכלי של כל חברה לייחודי בנקודת הזמן הנבדקת. למרות קשיים אלה ורכים נוספים נראה לנו, שיש מקום להכנת טיפולוגיה רבי־ממדית ולבדיקת מעמדה של ישראל בכמה נקודות זמן בתוך ובין הקבוצות המתקבלות מן הניתוח הסטטיסטי הרבי־משנתי. ההצדקה העיקרית לחקירה זו היא התעניינותנו ברמה היחסית של ישראל לעומת חברות אחרות, ולא דווקא בערכים מוחלטים של המשתנים המקובצים. העלייה או הירידה של מעמדה של ישראל בקרב אומות העולם היא התופעה שבמקור התעניינותנו, ושורת המבחנים הטיפולוגיים עשויה לסייע במתן תשובה על השאלה העיקרית של המחקר.

סקירת ספרות

בספרות העשירה העוסקת בתהליכי פיתוח לאומיים אפשר למצוא מספר רב של נסיונות ליצור טיפולוגיה כוללנית של מדינות העולם. מתוכן בחרנו להזכיר שלוש עבודות, המשקפות את הגישות העיקריות להכנת טיפולוגיות בינלאומיות. הראשונה היא עבודתם של ברלאחה וטרורדיבה, שערכו מחקר רבי־היקף באוניברסיטה הקתולית של לוון (Louvain).¹⁰ השאלה העיקרית היתה מידת המובהקות של קבוצת המדינות המוגדרות כ"מפותחות הכי פחות" (LDC – Least-Developed Countries) ושל קבוצת המדינות המוגדרות כ"מתועשות לאחרונה" (NIC – Newly-Industrialized Countries). המיתודולוגיה במחקר זה היתה של ניתוח גורמים ושל ניתוח אשכולות ל־102 מדינות המדרווחות לבנק העולמי. נבחרו 20 משתנים, המשקפים מרכיבים שונים של תהליך הפיתוח, כגון תוצר לאומי גולמי לנפש, צריכת אנרגיה לנפש, משקל התעשייה בתוצר המקומי הגולמי, אחוז כוח־העבודה בחקלאות, יצוא כאחוז מן

7 ראה: A.R. De Souza & P.W. Porter, "The Underdevelopment and Modernization of the Third World", Resource Paper No. 28, Washington, Commission in College Geography, Association of American Geographers, 1974

8 ראה: W.L. David, *Conflicting Paradigms in the Economics of Developing Nations*, New York: 1986

9 ראה: S.R. Holloway, "The Disparity between the Level of Economic Development and Human Welfare", *Professional Geographer*, 44:1 (1992), pp. 57-71

10 ראה: L.B. Berlage & D. Terweduwe, "The Classification of Countries by Cluster and by Factor Analysis", *World Development*, 16:12 (1988), pp. 1527-1545

התוצר המקומי הגולמי, הגידול הממוצע של אוכלוסייה לשנה, תוחלת-חיים בלידה, אוכלוסייה לרופא, צריכה יומית של מזון כאחוז מנורמות נדרשות וידיעת קרוא וכתוב של מבוגרים. בניתוח האשכולות במחקר זה נתקבלו התוצאות האלו: בחלוקה הראשונה, לתשעה אשכולות, מופיעה ישראל באשכול השמיני. (האשכול הראשון הוא קבוצת המדינות בעלות הפיתוח הנמוך ביותר, והאשכול התשיעי הוא קבוצת המדינות המפותחות ביותר.) בקבוצה שמופיעה בה ישראל נמצאות גם המדינות האלו: קוריאה, פורטוגל, יוגוסלאביה, יוון, הונג-קונג, ספרד, אירלנד ואיטליה. בקבוצה התשיעית, זו של המדינות בעלות רמת הפיתוח הגבוהה ביותר, נמצאו מדינות מערב אירופה, ארצות-הברית, קנדה, אוסטרליה וניו-זילנד. יישום ניתוח גורמים כלפי אותה מערכת משתנים ל-102 המדינות הכלולות במחקר מאפשר את חלוקתן של מדינות העולם ל-4 קבוצות ראשיות לפי הממוצע המשוקלל של ציוני שלושת הגורמים הראשונים בכל מדינה. ישראל משתייכת לקבוצה העליונה של המדינות שציון הגורם שלהן גבוה מ-0.5. ראוי לציין, כי ישראל תופסת את המקום האחרון בקבוצה זו של המדינות המפותחות ביותר בציון גורם של 0.55. ישירות מעליה נמצאות לוב, ערב הסעודית, ניו-זילנד, יוגוסלאביה, קוריאה, יוון, ספרד ואירלנד. במדינות הנמצאות ישירות מתחת לישראל והתופסות את המקומות הראשונים בקבוצה השנייה או מוצאים את פורטוגל בציון גורם של 0.45, אורוגוואי בציון גורם של 0.31 וארגנטינה בציון גורם של 0.30.

נסיון מעניין ליצור טיפולוגיה כוללנית של מדינות העולם עשו הגיאוגרפים טאטה ושוולץ.¹¹ היעד המוצהר של מחקרם היה בניית מדד חדש לרמת הפיתוח, המבוסס על רווחת האוכלוסייה במדינות השונות. בבניית המדד החדש שולבו ארבעה מרכיבים ראשיים של תפוקות המערכת הלאומית: (1) המרכיב הפיסי, ובו משתנים אלה: ערך התפוקה לנפש של תעשיית המחצבים ומספר הנפשות לקמ"ר של קרקע מעובדת. (2) המרכיב הכלכלי, ובו משתנים אלה: התוצר הלאומי הגולמי לנפש והערך המוסף בתעשייה לנפש. (3) המרכיב החברתי, ובו משתנים אלה: תמותת תינוקות ל-1,000 לידות, אחוז הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה בקבוצת הגיל המתאימה ואחוז האוכלוסייה הכפרית. (4) המרכיב הפוליטי, ובו משתנים אלה: הוצאות הממשלה המרכזית לנפש, אינדקס של זכויות פוליטיות ומספר מכשירי הרדיו ל-1,000 נפשות. ניתוח הגורמים נעשה למסד נתונים שכלל את עשרת המשתנים הנ"ל ל-160 מדינות. ארבעת הגורמים הראשונים שווהו בניתוח הסטטיסטי מסבירים למעלה מ-80% מן השונות בין המדינות. לכל מדינה חושבו ציוני הגורם שלה, והללו חולקו לחמישונים. רמת הפיתוח של כל מדינה חושבה על-ידי סיכום אריתמטי של ערכי אותה מדינה במידרג החמישונים של כל אחד מן הגורמים. מבחינה תיאורית יכולה רמת הפיתוח של מדינה לנוע מערך של 4 (החמישון הגבוה ביותר בכל ארבעת הגורמים) ועד לערך של 20 (החמישון הנמוך ביותר בכל ארבעת הגורמים).

11 R. Tata & R.R. Schultz, "World Variation in Human Welfare – A New Index of Development Status", *Annals of the Association of American Geographers*, 78:4 (1988), pp. 580-593. ביקורת על חיבור זה ראה: S.Y. Lakshman & W. Zelinsky, "How Not to Study Geography of Human Welfare", *Annals of the Association of American Geographers*, 74:4 (1989), pp. 609-611

יישום שיטה זו לכל מדינות העולם אפשרה לחוקרים למיין אותן לשלוש קבוצות ראשיות מבחינת רמת הפיתוח: (1) העולם המפותח (מדר רמת הפיתוח 4–8). בראש קבוצה זו מופיעות שוודיה, ארצות-הברית, אוסטרליה, דנמארק, פינלנד, צרפת, גרמניה המערבית, יפן והולנד, ובתחתית הקבוצה מופיעות אירלנד, איטליה וונצואלה. (2) העולם המפותח חלקית (מדר רמת הפיתוח 9–12). בראש קבוצה זו מופיעות ארגנטינה, בארבאדוס, גרמניה המזרחית, ישראל, כווית, סינגפור וספרד, ובתחתיתה מופיעות רומניה, דרום-אפריקה וסוריה. (3) העולם המתפתח (מדר רמת הפיתוח 13–20). בראש קבוצה זו מופיעות אקוודור, סאלבדור, גאבון, גואטמלה, עיראק וירדן, ובתחתיתה מופיעות המדינות המפגרות ביותר: בורונדי, אתיופיה, גינאה, ניז'ר וסומאליה. ראוי להדגיש את מקומה של ישראל בחלוקה טיפולוגית זו: בחלק העליון של קבוצת המדינות המפותחות חלקית. מעמד זה נקבע על-ידי ערכים גבוהים מאוד מבחינת המרכיב החברתי והפוליטי וערכים בינוניים מבחינת המרכיב הכלכלי.

המשקל המכריע של המרכיב הכלכלי בקביעת רמת הפיתוח של מדינה מסוימת הותקף בצורה קשה על-ידי חוקרים שונים במדעי-החברה בטענה המכרעת, כי על-פי ההגדרה תהליך הפיתוח הוא רב-ממדי, וכי רמת הרווחה של האוכלוסייה אינה נקבעת רק על-ידי כמות המוצרים והשירותים העומדים לרשותה, אלא גם על-ידי התחלקות ההכנסה בין הקבוצות השונות, ולא פחות מכך על-ידי מרכיבים חברתיים ותרבותיים, כגון רמת ההשכלה של האוכלוסייה, רמת חופש הפרט והשמירה על זכויות האזרח, מניעת אפליה על רקע של מין וגיל ופתיחות פנימית וחינוכית לרעיונות חדשים ולתפיסות-עולם שונות.¹² זהו הרקע ליוזמה חדשה של הרשות לפיתוח של האו"ם ליצירת "מדר הפיתוח האנושי" (HDI – Human Development Index). בפרסום האו"ם התפתחות אנושית, 1990,¹³ חושב המדר החדש ל-130 מדינות שאוכלוסייתן גדולה מ-1 מיליון, ובעזרת מיסדר יורד של כל המדינות לפי המדר החדש הוכנה טיפולוגיה מחודשת של אומות העולם. "מדר הפיתוח האנושי" מחושב בעזרת שלושה משתנים: התוצר המקומי הגולמי לנפש, מתוקנן לפי כוח-הקנייה המקומי (PPP – Purchasing Power Parity), אחוז בעלי ההשכלה באוכלוסייה הבוגרת ותוחלת-החיים בשעת הלידה. כל אחד מן המשתנים תוקנן בסולם של 0–1: 0 משקף את הערך הנמוך ביותר בסדרה, ו-1 – את הערך הגבוה ביותר. מדר הפיתוח האנושי הוא הממוצע של הערכים המתוקננים של שלושת המשתנים, והוא נע בין הערך הנמוך ביותר של 0.116 בניז'ר ובין הערך הגבוה ביותר של 0.996 ביפן. במספר רב של מדינות המקום במידרג מדר הפיתוח האנושי שונה כאופן משמעותי ממקומן במידרג התוצר הלאומי הגולמי. דוגמה מעניינת היא קוסטה-ריקה, הנמצאת במקום ה-53 במידרג התוצר הלאומי הגולמי, ואילו במידרג מדר הפיתוח האנושי היא עולה למקום ה-27 בגלל האחוז הגבוה של בעלי ההשכלה באוכלוסייתה הבוגרת (93%) ותוחלת-החיים הארוכה של תושביה (75 שנים). דוגמה של שינוי בכיוון הפוך היא ערב הסעודית, הנמצאת במקום ה-23 במידרג התוצר הלאומי הגולמי, ואילו במידרג מדר

12 ראה: J.O. Cole, *The Development Gap – A Spatial Analysis of World Poverty and Inequality*, New York 1981

13 ראה: M. Haq, *Human Development Report, 1990*, New York 1990

הפיתוח האנושי היא יורדת למקום ה-76 בגלל האחוז הנמוך יחסית של המשכילים באוכלוסייתה הבוגרת (55%) ותוחלת-חיים של 64 שנים בלבד לכלל תושביה. מדינת ישראל היא דוגמה של עלייה קלה בסולם מדר הפיתוח האנושי לעומת מעמדה לפי מידרג התוצר הלאומי הגולמי. היא נמצאת במקום ה-22 במידרג התוצר הלאומי הגולמי לשנת 1987 (תוצר מקומי גולמי מתוקנן לפי כוח-קנייה מקומי של 9,182 דולאר), ואילו לפי מדר הפיתוח האנושי היא נמצאת במקום ה-19 מכל מדינות העולם; היא בראש קבוצת המדינות המפותחות חלקית, ואחריה בסדר יורר יוון, הונג-קונג, צ'ילה, צ'כוסלובאקיה, בולגריה וקוסטה-ריקה. קבוצת המדינות העליונות לפי מדר הפיתוח האנושי פותחת ביפאן, אחריה באות שוודיה והולאנד, והרשימה מסתיימת באוסטריה ובארצות-הברית, הנמצאות בתחתית הקבוצה העליונה.

מהלך המחקר

בסיס הנתונים ובחירת המשתנים

בהעדר תיאוריה שלמה ורבי-ממדית על-אודות תהליך הפיתוח של חברה מסוימת, לא נעשה כאן נסיון לבנות רגם פורמאלי רבי-משתני, אשר ישמש לבחינת מעמדה של ישראל בקרב אומות העולם ואשר עשוי לתת הנחיות לבחירה מלכתחילה של המשתנים שייכללו בניתוח. לכן בחרנו בשיטת "ניתוח גורמים", שאינה מחייבת בחירה מוקדמת של המשתנים שייכללו בניתוח, אלא מאפשרת הכללה של כל המשתנים הזמינים מתוך ציפייה שאפשר יהיה לזהות את הצירים הראשיים המעצבים את מרחב התופעה.¹⁴ ראוי להדגיש, ששיטת ניתוח הגורמים היא מכשיר סטטיסטי רבי-עוצמה, אך מגבלתו העיקרית היא בחופש הרב של הפרשנות למשמעות הצירים הראשיים המתגלים בניתוח סטטיסטי זה.

הנתונים שהשתמשנו בהם בכיצוע המחקר מקורם במסד הנתונים של הבנק העולמי. נתונים אלה רואים אור מדי שנה בפרסום *World Development Report*. היינו מעוניינים לנתח את מעמדה של ישראל באמצע שנות השמונים, ולכן בחרנו בדין-יחשבון משנת 1987.¹⁵ דין-יחשבון זה מביא נתונים מקבילים לאמצע שנות השמונים ולאמצע שנות השישים, ובכך מתאפשרת השוואת מעמדה של ישראל בקרב אומות העולם לאורך זמן. הדין-יחשבון מביא שורה ארוכה

14 ניתוח גורמים הוא שיטה סטטיסטית, המאפשרת להגדיר מספר קטן יחסית של גורמים המשקפים משתנים רבים הקשורים ביניהם. השיטה מבוססת על ההשערה, שמספר קטן יחסית של גורמים עשוי להסביר תופעה מורכבת. לאחר ניתוח הגורמים ניתן להעריך את ציוני הגורם (factor scores) לכל פריט באוכלוסייה (במחקר זה: בכל מדינה). בתהליך של ניתוח הגורמים קיימת אפשרות לסיבוב הצירים, המאפשר לעתים מתן הסבר ומשמעות לגורמים באופן שכל גורם קשור עם קבוצת משתנים בעלת משמעות משותפת. בעיבודים שנעשו במחקר זה סיבוב הצירים לא קדם ליכולת הפירוש של הגורמים, ועליכן נעשה שימוש בפתרון המאונך (אורתוגונאלי). ראה: R.J. Rummel, "Understanding Factor Analysis", *The Journal of Conflict Resolution*, XI:4 (1967), pp. 444-480; דוגמה מוצלחת של יישום שיטת ניתוח גורמים בישראל ראה: ש' ברטוביה, "דייב' ו' דור, אפיין הרשויות המקומיות לפי הרמה הכלכלית-חברתית של האוכלוסייה, ירושלים 1988.

15 ראה: The World Bank, *World Development Report*, 1987, New York 1987.

של נתונים (יותר מ־70) על 129 מדינות שאוכלוסייתן באמצע שנות השמונים היתה גדולה ממיליון נפש. ריבוי המשתנים, מזה, והמספר הרב של ערכים חסרים במדינות רבות, מזה, חייבו ניפוי המשתנים וצמצום מספרם.¹⁶ ניפוי המשתנים נעשה באופן שיטתי, ובסופו של התהליך נותרו 36 משתנים בשתי נקודות הזמן שערכיהן מתארים את מצבן של שמונים מדינות מכל מגוון רמות הפיתוח ומכל היבשות. לצורך ניתוח הגורמים היה הכרח לצמצם עוד יותר את מספר המשתנים, ודבר זה נעשה על־ידי חילוף משתנים שיש מיתאם גבוה ביניהם. על המשתנים שנותרו נערכו כמה ניסויים של מודלים של ניתוח גורמים, והמודל הסופי שנבחר היה זה שבו השונות המוסכרת על־ידי הציר הראשון היתה הגבוהה ביותר. רשימת המשתנים המשתתפים בדרגם הנבחר של ניתוח הגורמים הם: (1) התוצר המקומי הגולמי (GDP); (2) הערך המוסף בחקלאות לנפש; (3) הערך המוסף בתעשייה; (4) התלות באנרגיה מיובאת; (5) אחוז כוח־העבודה בשירותים; (6) שיעורי הילודה; (7) מספר הנפשות לרופא; (8) צריכת הקאלוריות לנפש; (9) הסטורנטים במוסדות להשכלה גבוהה כאחוז מקבוצת הגיל 20–24; (10) אחוז האוכלוסייה העירונית.

על כל עשרת המשתנים יש נתונים זמינים לשתי נקודות הזמן 1965 ו־1985/6. עשרת המשתנים משקפים מרכיבים שונים בתהליך הפיתוח הלאומי: משתנים 1–5 משקפים את רמת הפיתוח הכלכלי לפי המיגזרים הראשיים של הפעילות הכלכלית. משתנה 6 (שיעורי הילודה) הוא מרכיב בסיסי במבנה הדימוגראפי, ומשתנים 7–9 משקפים מרכיבים שונים ברמת הרווחה של הפרט: ראוי להדגיש, שמשתנה 9 (סטורנטים במוסדות להשכלה גבוהה) משקף באופן ישיר את גודל ההשקעה בהון האנושי. המשתנה האחרון (אחוז האוכלוסייה העירונית) הוא המשתנה המכריע מבחינת הארגון המרחבי של הכלכלה והחברה הלאומיות.

דירוג מרכיבי הפיתוח

בשלב הראשון של בדיקת מעמדה היחסי של ישראל בקרב אומות העולם נבחן מקומה של ישראל במידרג יורד של עשרת המשתנים המשקפים את מרכיבי הפיתוח השונים. בטבלה 1 מוצג מקומה של ישראל במידרג המשתנים העיקריים בשנות השישים ובשנות השמונים. מתוך הטבלה עולה, כי בין שנות השישים לשנות השמונים ירדה ישראל במידרג בשבעה מתוך עשרת המשתנים שנבדקו. בעיקר ראוי לציין את ירידת מקומה של ישראל מבחינת המשתנים החשובים של התוצר המקומי הגולמי לנפש ושל אחוז הלומדים לימודים גבוהים. מעמדה של ישראל עלה בשלושה

16 ריבוי המשתנים, מזה, ומספרם הרב של נתונים חסרים על מדינות רבות, מזה, חייבו את ניפוי המשתנים וצמצומם. בחירת המשתנים שנכללו במחקר נעשתה בכמה שלבים, שבסופם נבחרו 10 המשתנים המתאימים ביותר לניתוח משווה של מעמד ישראל בקרב 80 מדינות בעולם המפותח והמתפתח. תהליך הניפוי כלל: (1) ניפוי כל המשתנים שנתפרסמו לגבי נקודת זמן אחת בלבד; (2) ניפוי כל המשתנים החסרים בישראל; (3) ניפוי המשתנים שחסרים בהם נתונים רבים וניפוי כל המשתנים שאחרי הניפויים הקודמים עדיין חסרים נתונים (15 מדינות ויותר); (4) ניפוי כל המדינות שבמשתניהן שנותתו היו יותר מ־4 נתונים חסרים על אחת משתי נקודות הזמן שנבחרו. בשלב זה נותרו 36 משתנים, שנתונים מתארים את מצבן של 80 מדינות בשתי נקודות הזמן.

משתנים בלבד: הערך המוסף בתעשייה, התלות באנרגיה מיובאת ורמת העיור. ניתן לומר, כי המגמה הכללית בניתוח המידרג של מרכיבי הפיתוח היא של ירידה יחסית, ממצא המצטרף לממצאים אחרים המצביעים על מגמת ירידה יחסית של ישראל בקרב מדינות העולם בין שתי נקודות הזמן שנחקרו.

טבלה 1

מעמדה של ישראל בקרב האומות במידרג של משתני פיתוח
בשנים 1965 ו-1986

מגמה	מעמד ישראל	
	1986	1965
1. תוצר מקומי גולמי	14	17
2. ערך מוסף בחקלאות לנפש	21	33
3. ערך מוסף בתעשייה	32	20
4. תלות באנרגיה מיובאת	70	40
5. אחוז כוחהעבודה בשירותים	4	6
6. שיעורי ילודה	24	28
7. מספר נפשות לרופא	1	4
8. צריכת קאלוריות לנפש	21	24
9. סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה	3	7
10. אחוז האוכלוסייה העירונית	8	5

תוצאות ניתוח הגורמים

ניתוח הגורמים נעשה למערך נתונים שכלל עשרה משתנים בשמונים מדינות בשנים 1965–1985. הניתוח נעשה בשיטה האורתוגונאלית, שכן סיבוב הצירים בזוויות שונות לא שיפר את ביצועי המודל. סיכום תמציתי של תוצאות ניתוח הגורמים מובא בטבלה 2.

טבלה 2

סיכום ניתוח הגורמים

אחוז השונות המוסברת			Eigenvalue		
גורמים 2+1	גורם 2	גורם 1	גורם 2	גורם 1	
65.0	6.4	58.6	1.06	6.12	1965
60.2	5.7	54.5	1.08	5.72	1986

טבלה 2 מלמדת על קיומו של גורם חזק ביותר, המסביר חלק גדול מן השונות בין המדינות שאנו מגדירים אותה כ"גורם הפיתוח". הגורם הראשון מסביר כ-59% מן השונות בין המדינות בשנת 1965 וכ-55% מן השונות בשנת 1986. הגורם השני מוסיף 5%-6% להסבר השונות בשתי נקודות הזמן. הגורמים הנוספים המתגלים בניתוח הגורמים מוסיפים מעט מאוד להסבר השונות. לאור רמת ההטענה הגבוהה מאוד של עשרת המשתנים על הגורם הראשון ועל יכולת ההבחנה הגבוהה שלו נראה לנו, שהוא יכול להיות המדרג הראשי לרמת הפיתוח של המדינות השונות, ולכן יוגדר כאן כ"ציר הפיתוח".

בשלב הבא של ניתוח הגורמים נערך חישוב של ציוני הגורם הראשון ("ציר הפיתוח") לכל המדינות הכלולות במחקר. תוצאות החישוב ל-23 המדינות שבמעלה המידרג מובאות בטבלה 3 לפי סדר יורד של ציוני הגורם.

טבלה 3 מאפשרת לעמוד על מעמדה של ישראל לאורך "ציר הפיתוח". בשנת 1986 היתה ישראל במקום ה-22 במידרג היורד של ציון הגורם. לפני ישראל, ברמת פיתוח גבוהה יותר, היו צפון אמריקה, מערב אירופה, יפן, אוסטרליה ונידלנד. הישר מעל לישראל היו ספרד, בריטניה, יוגוסלאביה ופורטוגאל, ומתחתיה – ארגנטינה. בשנת 1965 היתה ישראל במקום ה-23 במידרג היורד של ציוני הגורם, ואילו המדינות שמעליה היו ספרד, ארגנטינה ויפן, וישירות מתחתיה – טורקיה (ראה איור). ניתן לומר, שמעמדה של ישראל לאורך ציר הפיתוח הראשי (גורם 1) לא השתנה באופן משמעותי בין אמצע שנות השישים לאמצע שנות השמונים. עם זאת ראוי להדגיש, שציון הגורם של ישראל על ציר הפיתוח הראשי ירד באופן משמעותי בין שתי נקודות הזמן: בשנת 1965 היה ציון הגורם של ישראל 0.63, ואילו בשנת 1986 ירד בקירוב למחצית, וערכו היה 0.34. ירידה זו בציון הגורם של ישראל היא בגדר איתות נוסף בזיהוי שינויים משמעותיים במעמדה היחסי של ישראל בקרב האומות, ואם יצטרפו אליו עדויות נוספות, אפשר יהיה להגיע למסקנה מוצקת יותר על מגמת ההשתנות במעמדה היחסי של ישראל.

בחינתן של מגמות השינוי בקבוצת המדינות בעלות רמת פיתוח גבוהה מישראל – כלומר, ציון גורם גבוה יותר מזה של ישראל – מלמדת על שתי חטיבות ראשיות בקבוצה זו: בקבוצת המדינות בעלות ציוני המידרג הגבוהים ביותר (במקום הראשון ארצות הברית ובמקום ה-16 בלגיה) בולטת המגמה לאורך זמן של יציבות ברמת הפיתוח, או מגמת עלייה, כמו, למשל, במדינות סקאנדינאביה, ובעיקר ביפן, שזינקה באופן תלול מציון גורם 0.83 בשנת 1965 לציון גורם 1.54 בשנת 1986, דבר המעיד על עלייתה הגדולה של יפן בסולם המעמד הכלכלי הבינלאומי. הקבוצה הבאה של המדינות שבקירבת ישראל במידרג (מקומות 17 עד 23, יוון עד ארגנטינה) כוללת שורה של מדינות שאופיינית לכולן מידה רבה של ירידה ברמת הפיתוח, כפי שמשקף מציוני הגורם. דוגמאות בולטות של ירידה זו ניתן למצוא בכריטינה (מ' 1.24 בשנת 1965 ל-0.64 בשנת 1986) או בארגנטינה, שפוקד אותה משבר חמור, הבא לידי ביטוי בירידה תלולה של ציון הגורם מ-0.97 בשנת 1965 ל-0.16 בשנת 1986. מבחינת תהליך הירידה היחסית דומה ישראל ליתר חברות הקבוצה, וניתן לראות בכולן תהליך השתנות ברור לעבר קבוצת המדינות המפותחות חלקית.

ניתן לסכם את ניתוח ציוני הגורם הראשון בהכללה זו: מיקומה של ישראל במידרג העולמי נשאר יציב, אך ההתקדמות המהירה של המדינות שבראש סולם המידרג מותירה את ישראל

טבלה 3

ציוני ציר הסיתוח (גורם 1) לפי מדינות בשנים 1965 ו-1986
לפי מיוסדר יורד בשנת 1986

1986 אשכול	1965 אשכול	1986		1965		
		מקום במידרג	ציון הגורם	מקום במידרג	ציון הגורם	
1	1	1	2.06	1	2.15	ארצות-הברית
1	1	2	2.06	4	1.70	דנמארק
1	2	3	2.05	14	1.39	נורווגיה
1	1	4	2.02	3	1.75	פינלאנד
2	2	5	1.71	13	1.39	גרמניה המערבית
2	1	6	1.69	6	1.62	אוסטריה
2	1	7	1.67	5	1.56	אירלנד
2	1	8	1.66	2	1.89	צרפת
2	1	9	1.57	8	1.60	קנדה
2	2	10	1.55	19	1.21	ניו-זילנד
2	2	11	1.54	22	0.83	יפן
2	1	12	1.50	9	1.55	איטליה
2	2	13	1.47	15	1.24	הולנד
2	2	14	1.45	12	1.44	אוסטרליה
2	2	15	1.39	10	1.50	שוודיה
2	2	16	1.37	18	1.22	בלגיה
2	1	17	1.02	7	1.60	יוון
3	2	18	0.73	20	1.04	ספרד
3	2	19	0.64	16	1.24	בריטניה
3	2	20	0.62	11	1.49	יוגוסלאביה
4	2	21	0.40	17	1.20	פורטוגל
4	3	22	0.34	23	0.63	ישראל
4	2	23	0.16	21	0.97	ארגנטינה

בפיגור ניכר ודוחקת אותה בכירור לקבוצת המדינות הנמצאות אף הן בנסיגה יחסית, מדינות ההולכות והופכות לסמי-פריפריה גלובאלית, או הולכות ומתמקמות ברובד העליון של המדינות המתפתחות.

הקבצה לאשכולות לפי תוצאות ניתוח הגורמים המיוסדר היורד של כלל המדינות לפי ציוני ציר הפיתוח ניתן לחלוקה לקבוצות של מדינות שבהן כל קבוצה היא אשכול הומוגני ככל האפשר ביחס לערכים של ציון הגורם.¹⁷ המדינות מקובצות

17 ניתוח אשכולות הוא שיטה סטטיסטית, המאפשרת קיבוץ פרטים (במחקר זה: מדינות) לאשכולות

לאשכולות בהתאם לקירבה או למרחק ביניהן באשר למשתנה שבעיבוד. בעבודה זו נעשה ניתוח האשכולות לגבי משתנה אחד: מדר הפיתוח המשתקף בציון הגורם הראשון. באמצעות ניתוח האשכולות חולקו שמונים המדינות הכלולות במחקר לחמישה אשכולות. בטבלה 3 מוצג שיוך המדינות לאשכולות בשתי נקודות הזמן שנבדקו. באשכול 1 כלולות המדינות המפותחות ביותר, ובאשכול 5 מצויות המדינות שרמת פיתוחן נמוכה ביותר.

ניתוח האשכולות חושף מגמה חשובה במעמדה של ישראל בקרב האומות. באמצע שנות השישים נמצאה ישראל באשכול השלישי, ואילו באמצע שנות השמונים עברה ישראל לאשכול הרביעי. (יחד אתה היו באשכול זה פורטוגאל, ארגנטינה, אלג'יריה, דרום-קוריאה, קוסטה-ריקה, טורקיה, הונג-קונג, מקסיקו, סינגאפור ועוד מדינות רבות אחרות). ירידת ישראל מן האשכול השלישי לאשכול הרביעי בעשרים השנים שבין אמצע שנות השישים לאמצע שנות השמונים היא עדות נוספת לנסיגה יחסית ברמת הפיתוח של ישראל בהשוואה למדינות העולם ולהתקרבותה לכמה מארצות העולם המתפתח. לפנינו איתות נוסף לירידה יחסית של ישראל מרמת פיתוח בינונית-גבוהה לרמת פיתוח בינונית, שכבר מצויות בה אחדות מן המדינות המתקדמות ביותר של העולם המתפתח.

סיכום

המחקר שלפנינו מאשש את תוצאותיהם של מחקרים אחרים העוסקים בטיפולוגיה רב-ממדית של מדינות העולם. יישום השיטה של ניתוח גורמים וקיבוץ אשכולות מאפשר את חידוד מבטנו על מעמדה של ישראל בקרב אומות העולם. עריכת המבחנים הסטטיסטיים לשתי נקודות זמן בהפרש של כעשרים שנה מאפשרת לנו לזהות מגמות שינוי במעמדה של ישראל בקרב מדינות העולם.

הניתוח הראשוני של משתנים בודדים מגלה תופעה ייחודית לישראל: מיקומה הגבוה מאוד בכמה משתנים חברתיים ותרבותיים. בשנת 1965 היתה ישראל במקום הראשון בעולם מבחינת מספר הרופאים ביחס לאוכלוסייה; בשנת 1986 ירדה ישראל במקצת, אך היא עדיין במקום הרביעי בעולם מבחינה זו, וקרוב לוודאי, כי העלייה מרוסיה תחזיר את ישראל למקום גבוה עוד יותר. גם בחינת המשתנה החשוב של ההשכלה מגלה ממצא דומה: בשנת 1965 היתה ישראל במקום השלישי בעולם מבחינת אחוז הסטודנטים במסדרות להשכלה גבוהה בקבוצות הגיל המתאימות, ואף בשנת 1986, למרות ירידה קלה במעמדה, היתה ישראל במקום השביעי בעולם.

הומוגניים ככל האפשר ביחס למשתנה או לקבוצת משתנים. הפרטים מקובצים לאשכול בהתאם לקירבה או למרחק ביניהם באשר למשתנים שבעיבוד. במחקר זה נעשה ניתוח האשכולות על מדר הפיתוח כפי שמדר זה בא לידי ביטוי בציון הגורם הראשון. על-מנת שאפשר יהיה להשוות את מיקומה של ישראל בקרב האומות בשתי נקודות זמן, מספר האשכולות וזה בשתי נקודות הזמן. בסך-הכול חולקו כל 80 המדינות ל-5 אשכולות, שאפשרו הבחנה בין רמות פיתוח שונות באמצע שנות השישים ובאמצע שנות השמונים. לעניין זה ראה: J.B. Kruskal & M. Wish, *Multidimensional Scaling*, Beverly Hills, 1978

גם מעמדה הגבוה של ישראל במשתנה של אחוז כוח-העבודה בשירותים עשוי להתפרש כביטוי להתקדמותה של ישראל בתהליך המעבר לחברה בת-רעשייתית.

עם זאת ראוי להרגיש, שמעמדה הגבוה במיוחד של ישראל כמשתנים של איכות כוח-האדם והשקעה בהון אנושי אינו מספיק כדי להציבה בקידמת המדינות המפותחות. כל ממצאי הניתוחים הרבי-ממדיים מצביעים על מסקנה שונה: מאמצע שנות השישים ועד שנות השמונים ישראל היא בתחתית קבוצת המדינות המפותחות, והיא שומרת על יציבותו של מעמד זה לאורך זמן. במידרג התוצר הלאומי הגולמי, במידרג מדד הפיתוח האנושי ובמידרג ציר הפיתוח לפי גורם 1 של העבודה שלפנינו נמצאת ישראל בין המקום ה-21 למקום ה-23 בקרב אומות העולם, ומקום זה נשאר יציב לאורך זמן. לעתים נכלל מקום זה בתחתית קבוצת המדינות המפותחות או בקידמת קבוצת המדינות המתפתחות. ביציבות מעמדה של ישראל במידרג העולמי ניתן לראות, לכאורה, הישג ראשון במעלה של החברה הישראלית, העמוסה בעול כבד של תקציב בטחון וקולטת עלייה בממדים גדולים. עם זאת מלמדת בחינה מדוקדקת של ערכי המדינות במידרגים השונים, כי הפערים בין המדינות שבקידמת העולם המפותח לבין ישראל הולכים וגדלים לאורך זמן. הפערים בין ישראל לבין המדינות שמתחתיה במידרג, לעומת זאת, הולכים ומצטמצמים לאורך זמן. הצטמצמות זו של הפערים מתרחשת בקבוצת המדינות ה"מתועשות לאחרונה" (NICs). הרחבת הפערים בין ישראל למדינות שמעליה במידרג והצטמצמות הפערים שבין ישראל למדינות שתחתיה במידרג העולמי היא בראש ובראשונה תוצאה של הקצב האיטי של הצמיחה הכלכלית בישראל. המשכו של תהליך זה לאורך תקופה ממושכת עלול להוריד את מקומה של ישראל במידרג העולמי ולהעביר אותה מתחום הביניים שבין העולם המפותח לעולם המתפתח אל תוך הקבוצה הגדולה של מדינות העולם המתפתח.