

לקראת התמורות במדיניות הקרקעית של ישראל

אלישע אפרת

ביום 14 באוגוסט 1994 קיבלה הממשלה החלטה בדבר הפיזיו שיחול על קרקעות חקלאיות שייעודן שונה למטרות מגורים, תעשייה, מסחר, תירות וקיט, וזו אושרה ביום 18 באוגוסט 1994 פה אחד על-ידי מועצת מקרקעי ישראל. ההחלטה החדשה באה להחליף שתי החלטות ידועות קודמות של מועצת מקרקעי ישראל, מס' 533 ר-611, שהוקפאו בשעתו בעקבות החלטה מס' 640. ההחלטה הנוכחית נבעה מן העובדה, שבקרקע חקלאית שייעודה שונה, לא מומשה בסופו של תהליך שינוי הייעוד לצורכי בנייה, נקשרו עסקאות באמצעות מתווכים שונים שהעבירו את קרקע המדינה לידי גורמים שונים אשר עשו בקרקע שימושים ספקולטיביים, וכך איבדה המדינה במקרים רבים את השליטה על תהליך התכנון, שעבר לידיהם של יזמים ומתווכים שונים.

מצב חדש זה מעלה מחדש את הפרובלמטיקה הקיימת בישראל לגבי זכויות החקלאים המחזיקים בקרקע הלאום, והדורשים פיצוי נאות תמורתה בעת שינוי ייעודה, וזאת לעומת המסד הממשלתי והציבורי הרואה בקרקע זו נכס לאומי שאינו ניתן להמרה ולסחירה. השאלות העקרוניות לגבי הבעלות הממשית על הקרקע החקלאית והדרכים לטיפול בה לאור התנאים הדמוגרפיים כיום, מצוקת הדיור במרכז הארץ והצורך בשמירה על קרקע חקלאית בישראל, יידונו להלן.

השאלה האם קרקע הלאום נועדה למכירה והאם מי שיושב עליה יכול ליהנות מעליית ערכה ולהוון אותה, או שהמצב הנוכחי של הבעלות על הקרקע חייב להישאר בעינו לנצח, הוא עיקרו של הוויכוח שניטש במשך חודשים רבים בעקבות ועדת פוגל. אם לגבי מעמדה של קרקע חקלאית-עירונית העלימו עין כל השנים ומכרוה במקומות רבים, הרי עתה עלתה על הפרק בעיית מעמדה של הקרקע החקלאית שבמגזר הכפרי, וזאת עקב נסיבות חדשות שנתהוו לאחרונה בישראל. המלצותיה של ועדה זו מבטאות את המצב הפרובלמטי שאליו נקלעה המדיניות הקרקעית של הממשלה המיוצגת והמבוצעת על-ידי מינהל מקרקעי ישראל ומשרד האוצר.

קיימות בנדרון שתי עמדות מנוגדות, זו של החקלאים, השואפים להשיג את המירב מן הקרקע החקלאית, בה הם מחזיקים שנים רבות, המיועדת להפשרה ולשינוי ייעוד לצורכי בנייה ופיתוח עירוני, וזו של הממסד הממשלתי, השואף להמעיט בזכויותיהם של החקלאים.

העמדה העקרונית של החקלאים, ללא פירוט של חשבונאות כספית ואחוזי זכות בערך הקרקע, כפי שביטאוה, הרגישה את הנקודות הבאות:

- לחקלאים יש זכות על הקרקע מכוח חזקה, עיבודה ושמירתה במשך דורות, ולכן מגיע להם פיצוי בעת המרתה לשימושים אחרים.

- הם סבורים, כי לא המדינה נתנה את הקרקע למתיישבים, כי אם המתיישבים בפועל נתנו למדינה.
- בעלי קרקע, חוכרים ומחזיקים למיניהם הרוויחו מהן באותן מושבות ותיקות כרעננה, פתח תקווה, ראשון-לציון ואחרות. האם שם מותר לעשות עסקים על אדמת הלאום, ובקיבוצים ובמושבים לא?
- לא ניתן לפנות את החקלאים מאדמתם ללא פיצוי הולם, גם אם "בעל הבית" מצא ייעוד רווחי יותר לקרקע.
- אין לראות בחקלאים אורחים זמניים באותם יישובים שבהם בנו את משקיהם במשך דורות, כי אם יושבי-קבע בעלי זכויות.
- החקלאים רואים את עצמם כבעלי הקרקע ולא כאריסים של המדינה ומסדותיה.
- אם הוסכם כבר בעבר, שקיבוצים ומושבים נוהגים לעבור מחקלאות לתעשייה ולענפי נופש, הארחה וקייטנות, מדוע לא יעברו גם לבנייה?
- הגיע הזמן, שאנשים שביססו את חייהם על צדק חברתי ולאומי, יקבלו את ההזדמנות לבסס את חייהם גם על כסף.
- ההתיישבות החקלאית חייבת לצאת לקרב כדי להגן על זכויותיה בקרקע, כי זוהי ההזדמנות היחידה לנצל הפשרת קרקעות לבנייה לשם החזר חובות.

לעומת זאת התבטאה העמדה העקרונית של הממסד הממשלתי בנקודות הבאות:

- הקרקע היא של המדינה ושל הלאום, ולא של תנועות ההתיישבות, ולכן אין שום סיבה להעניק אותה למישהו במתנה.
- קרקע הלאום ניתנה לחקלאים לשימוש חקלאי מוגדר, ואם אינו אקטואלי יותר, יש להחזיר את הקרקע לבעליה ללא תמורה וללא פיצוי. אם יינתן פיצוי מסיבה כלשהי, הרי יהיה זה לפנים משורת הדין.
- גם אם מאפשרים לחקלאים לעסוק בנושאי נופש ותיירות, עדיין רב המרחק בין השכרת משטחי דשא לחתונות לבין זכייה בעליית ערך הקרקע בעת הפשרתה לבנייה.
- זכות הבנייה על הקרקע כמשאב הוא של החברה כולה והלאום, ולא של המחזיק בה, ולכן יש לשתף את העם כולו ברווח המופק ממנה.
- אין להפקיר את התכנון ואת השינוי בייעוד הקרקע למחזיקים בה ולכוחות השוק, ואין לשבש תוכניות ארציות ומקומיות באמצעות לחצים מקומיים של המחזיקים בקרקע.

עמדות אלה של הצדדים לגבי הזכויות בקרקעות חקלאיות המיועדות להפשרה לבנייה ולפיתוח עירוני ותעשייתי נובעות מכמה סיבות שהגבירו את הביקוש לקרקע במרכז הארץ. מקורן הוא תהליך פיזור האוכלוסייה שאינו נמצא כיום יעיל יותר, כשעה שהלחץ של התושבים להתגורר במרכז הארץ הולך וגובר עם הזמן. אף העולים החדשים שהגיעו אלינו בשנים האחרונות, הן מארצות חבר העמים והן מאתיופיה, אינם נוטים להשתכן באזורים פריליאלים מרוחקים, על אף

לקראת התמורות במדיניות הקרקעית של ישראל

ש"ס הקליטה" ליוצאי רוסיה ופרוייקט "עתיד ובית" של משרד הבינוי והשיכון לעולי אתיופיה מאפשרים בחירה חופשית של מקום מגורים.

מוקדי התעסוקה מרוכים ומגוונים יותר במרכז הארץ. גם השקעות ההון ופיתוח מפעלי תעשייה מרוכים שם יותר. האוכלוסייה החדשה יודעת זאת, ועל כן טבעי הוא שהיא תרצה להתגורר במקום שם סיכוייה להתפרנס טובים יותר. יחד עם זאת, הולך ונחלש מעמדה וערכה הכלכלי של החקלאות, ומספר העוסקים בה והמתפרנסים ישירות ממנה נמצא כירידה. ברשותם של קיבוצים ומושבים שטחי קרקע גדולים ללא ניצול חקלאי יעיל, כך שבלית ברירה עובר המגזר החקלאי יותר ויותר אל ענפים אחרים בחפשו בדרכים עקיפות לפיתוח של תעשייה, מלאכה ושרותים באדמותיו. כן קיימת כיום נטייה של אוכלוסייה ותיקה להשתכן כפרברים חקלאיים במרחב הבין-עירוני ובמגורים צמודי-קרקע. תופעות אלה שנתהו בשניים-שלושה עשורי השנים האחרונים יצרו, כאמור, מצב של מחסור בקרקעות לבנייה ולפיתוח באזורי הביקוש שבמרכז הארץ.

לעומת כל אלה דוגלת המדיניות הקרקעית הממשלתית כל העת בעיקרון המקודש, שהקרקע שייכת ללאום והיא העתודה הבלעדית של העם היהודי. כדאי לציין, שב-1997 ימלאו מאה שנה לקונגרס הציוני הראשון בכול, ובעוד שש שנים, בשנת 2001, ימלאו מאה שנה לייסוד קרן קימת לישראל. האם מאה שנה אינם זמן מירבי לשמירתה המוחלטת של קרקע חקלאית בעבור העם היהודי? מהו המועד שנקבע לשמירת קרקע הלאום מבלי להוון אותה?

דומה, שלאור המציאות הקיימת כיום בישראל יש להשלים עם כמה עובדות חדשות ועם שינויים רבים שחלו במדינה. יש לראות בתקופת מאה השנים האחרונות סיום של תקופה בשמירה המוחלטת על קרקעות הלאום, ויש לנהל מעתה ואילך מדיניות קרקעית שונה וזהירה שתאפשר הפשרת קרקעות מבוקרת לבנייה ולפיתוח, אך ורק על-פי תוכניות מתאר מאושרות, הקצאת קרקע בשיעורים מוגבלים למשבצת יישובית, והבטחת עתודות קרקע למפעלים לאומיים.

מן הראוי לנקוט עתה פתיחות רבה יותר לגבי הפשרת קרקע חקלאית באזורי הביקוש, אך עדיין חסכונית בהתאם לצורכי המשק ולדרישות האוכלוסייה למגורים. יש להניח, שמערך ההתיישבות העירונית יחדור בעתיד ביתר שאת אל המגזר החקלאי, ומפת הארץ תלך ותיעשה אורבאנית יותר. מכאן, שהשמירה המוחלטת של הקרקע החקלאית ומניעת זכויות כלכליות, היוון ופיצוי מן החוכרים לא יעמדו לעד לנוכח הגידול הדמוגרפי והתפתחות התשתית הפיסית בישראל לקראת המאה ה-21. אותן החלטות של מועצת מקרקעי ישראל, מס' 533, 611 ו-640, שדרשו את החלפתן בהחלטת הממשלה מס' 3776 מיום 14 באוגוסט 1994, יש לראותן כסימפטום ראשון של מגמה אשר תדרוש בעתיד שינוי רדיקאלי במדיניות הקרקעית.

הכרעתו של ראש הממשלה, יצחק רבין, בין חקלאי הקיבוצים והמושבים לאוצר בדבר הקרקע שתופשר לבנייה תמורת פיצוי בשיעור של 27% מערכה באזור הביקוש, בשיעור של 28% באזורי עדיפות לאומית ובשיעור של 29% באזורים בעלי עדיפות לאומית א', פותחת עידן חדש בשינוי דמותו וצביונו של המגזר הכפרי בישראל. קרקע הלאום שהחקלאים חכרו בזמנו, חוזרת עתה בחלקה למינהל מקרקעי ישראל בתמורה כספית נדיבה לחוכריה, משום האפשרות הניתנת עתה

להמרתה לבנייה ולהעלאת ערכה. הטלפונים המצלצלים כיום בקיבוצים מאת יזמים הלוחצים על הפשרת עסקאות שהוקפאו לאחר בולמוס העסקאות הראשון, והשופעים הצעות לעסקאות חדשות, מבשרים על מהפך יישובי העלול להתרחש בשנים הקרובות במרכז הארץ. המדובר הוא, כידוע, בהחלטה למכירת קרקעות הקיבוצים והמושבים שבמרכז הארץ בעבור כמליארד שקל, או בעבור כמליארד וחצי שקל בעשר השנים הקרובות, לפי דעת שר החקלאות יעקב צור, במסגרת הסדר כולל של מחיקת חובות הקיבוצים, ואשר תדרוש אף מחלק מהם להעמיד 30%-40% מאדמותיהם להפשרה ולמכירה.

מתוך הממצאים שהובאו בפני ועדת פוגל, וגם מתוך נתונים רשמיים בדבר שיעורי העלייה השנתיים והיצע המגורים לעולים, חיילים משוחררים ולזוגות צעירים מתברר, שאכן קיימת מצוקת דיור במרכז הארץ ומעט מאוד קרקעות פנויות במחירים סבירים נמצאות לבנייה ולאכלוס. מכאן גם ניתן להבין את הפתיחות והנטייה ההולכת וגוברת בממשלה לקראת מתן הקלה בהפשרת קרקע חקלאית לבנייה באזורי הביקוש במרכז הארץ. לאור מגמה זו עולות השאלות הבאות: ראשית, היכן הם אזורי הביקוש למגורים אשר בהם מיועדת קרקע חקלאית להפשרה? שנית, בכמה קיבוצים ומושבים מדובר אשר אמורים להוות יעד למכירת חלק מקרקעותיהם? שלישית, מה משמעותה של החלטה זו של הממשלה בתחום התכנון והבנייה? ולבסוף, מה הם העקרונות שלפיהם יש להפשיר קרקע חקלאית בעתיד, אם כבר נגזר הדבר מן המציאות הנוכחית?

אזורי הביקוש למגורים שבהם תידרש הפשרת קרקע חקלאית ומכירתה לזימים ולקבלנים משתרעים בין אשקלון בדרום לבין חיפה בצפון, עם שלוחה מזרחה אל פרודור ירושלים ועם רצועה צפונית לאורך הגליל המערבי. באזורים אלה נמצאים כ-40 קיבוצים מתוך 270 שבישראל, וכ-160 מושבים מתוך כ-400 שבישראל, המחזיקים בקרקע חקלאית רבה.

יש המעריכים את הקרקע החקלאית שבידי הקיבוצים ככמיליון ורבע דונם, וזו של המושבים – בכמאתיים אלף דונם, כמות אדירה במושבים של ישראל. מתוך הנחה, שגידול האוכלוסייה ייצור ביקוש של כ-10,000 דונם קרקע לשנה, הרי שעד לשנת 2000 תידרש הפשרת קרקע חקלאית של כ-50,000-60,000 דונם, או כמיליון דונם במשך עשור של שנים, שתאפשר בניית כחצי מיליון דירות ככל רחבי הארץ. משימה כזאת תחייב, ללא ספק, טיפול זהיר בניצולה ובשימושה של קרקע בעתיד.

החלטת הממשלה על שיעורים גבוהים למדי של מתן פיצויים תמורת קרקע חקלאית מופשרת לבנייה באזורי הביקוש במרכז הארץ עלולה לגרום לתופעות המרחיבות הבאות: ריכוזיות של אוכלוסייה במישור החוף, נוסף על זה הקיים כיום; התפתחות פרברית בלתי רצויה ליד ערים ועיירות תוך הפיכתם של קיבוצים ומושבים ליישובים עירוניים-למחצה בניגוד למבנם הפנימי וייעודם המקורי; מעבר של מפעלי תעשייה ומלאכה מן הערים אל הכפרים תוך רכישת קרקע בתנאים זולים יותר מאשר בעיר ותוך החלשת אזורי תעשייה עירוניים הדרושים לחיזוק הכלכלי של ערים; חיזוק תופעת העיור לאורך מישור החוף על כל מגרעותיה בנופי בטון ומלט, בתחבורה, באיכות החיים וכד'; טשטוש הגבולות התפקודיים הקיימים בין עיר לכפר; איבוד הצביון החקלאי של מושבים וקיבוצים, שהיוו עד עתה את עמוד התווך בהתיישבות הציונית והחלוצית בארץ-

לקראת התמורות במדיניות הקרקעית של ישראל

ישראל; מסחור קרקע חקלאית תוך שינוי תעסוקתם של החקלאים; ירידה נוספת בשיעור האוכלוסייה החקלאית בישראל אשר עומד כבר כיום על 4% בלבד מכלל האוכלוסייה היהודית; שינויים חברתיים מרחיקי-לכת בקואופרציה של המושבים ובאידיאולוגיה השיתופית של הקיבוצים; שיבוש של תוכניות ארציות ואזוריות ככל האמור לגבי גודלם של יישובים, מכסות אוכלוסיותיהם, השטחים הפתוחים, התחומים הפיסיים בין עיר לכפר וכדומה.

על-מנת לעמוד בדרישות הבינוי והפשרת הקרקע הדרושה לכך בעתיד, ויחד עם זאת למנוע כמידה מירבית הרס המרקם היישובי והתכנוני שנוצר עד כה, מן הראוי לפעול לפי העקרונות הבאים:

- קביעת כמות הקרקע שתאושר להפשרה בקיבוץ או במושב לא תבוצע לפי גודל החוב, כי אם לפי מיקומו ותיפקודו של היישוב באזורו ובסביבתו.
- שטחי ההפשרה של קרקע חקלאית חייבים להיות קטנים יותר ביישובים כפריים הצמודים לערים או הנמצאים ברדיוס של 20-25 ק"מ מהן, מאשר באלה המרוחקים יותר, כדי שלא לגרום לזחילה אורבאנית מהירה מדי ולגידולן האופקי של ערים.
- יש להעדיף הפשרת קרקע ביישובים הנמצאים בפריפריה הדרומית, הצפונית והמזרחית של אזורי הביקוש, וזאת כדי לסייע, במידת האפשר, לפיזור אוכלוסין ולחזוק יישובים פריפריאליים.
- יש להעדיף הפשרת קרקע לבנייה ביישובים צעירים ופחות בוותיקים כדי לסייע בביסוסם הכלכלי.
- יש להעדיף הפשרת קרקע לבנייה ביישובים אשר במשבצותיהם אדמת בור רבה, שלא תיצלח לעיבוד חקלאי רווחי.
- אין להפשיר קרקע חקלאית מעובדת לבנייה המפיקה תוצרת חקלאית, גם אם היישוב עומד בקריטריונים המאפשרים הפרשת קרקע לפי העקרונות שלעיל.
- אין להפשיר קרקע לבנייה באזור כלשהו מעבר למכסות דיור שנתיות ברורות ונחוצות.
- הפשרת הקרקע לבנייה חייבת להיעשות על-פי עקרונות תכנוניים-פיסיים ועל-פי תוכניות מיתאר מקומיות ואזוריות במסגרת המועצות אזוריות.
- לצורך ביצוע הפשרת קרקעות לבנייה יש להכין בעוד מועד תוכנית ארצית מיוחדת להפשרת קרקע רב-שנתית של קרקע חקלאית לפי אזורי עדיפות לאומית, שתאושר על-ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועל-ידי הממשלה.
- פעולות התכנון והפשרת קרקע לבנייה חייבת להיות מלווה בוועדת מעקב ופיקוח בין-משרדית בעלת סמכויות, שתאזן באורח חסכני והדרגתי את שטחי ההפקעה בהתאם לצרכים האמיתיים ובמקומות הראויים.

אם כבר נגזר עלינו להיפרד מן העקרונות הנוקשים של שמירה על קרקע חקלאית, כפי שהיו נהוגים בעבר, ולהיערך ביתר-פתיחות לבינוי על קרקע חקלאית מופשרת במרכז הארץ, יש לעשות זאת מתוך שיקול דעת תכנוני ארוך טווח ולמנוע חגיגה כספית מוגזמת של החקלאים.