

קרקע לאורך תוואי כביש חוצה ישראל

נחום איצקוביץ ומשה ברנע

אם ייסלל כביש חוצה ישראל, הוא יפקיע שטחי קרקע ויפגע במקרקעין סמוכין בהיקף שלא ידענו כמותו מיום הקמת המדינה. ואף-על-פי-כן אין לציבור ולמקבלי ההחלטות, מסיבות השמורות עם הנהלת חברת כביש חוצה ישראל (להלן: "החברה"), מידע נאות בנושא המקרקעין הקשורים לפרויקט. מטרת המאמר להאיר מעט תחום עלום זה באמצעות המידע שבידינו, ולהציג פתרון כלכלי לנושא ההפקעות כפי שגובש על-ידי עמותת יישובי כביש חוצה ישראל (להלן: "העמותה").

הפקעות ופגיעה במקרקעין

המידע הראשון באשר להיקף ההפקעות והפיצויים נמצא בסקר ההתכנות ההנדסי, הכלכלי והעסקי לגבי כביש חוצה ישראל, שפרסמה מע"צ בינואר 1991. להלן מספר ציטוטים מתוך התקציר:

3. "ההשקעה – עלות הסלילה של הקטע הראשון בין כביש הרוחב לנתניה לבין כביש הרוחב לאשדוד באורך 63 ק"מ עם המחלפים, נאמדת בכ-450 מליון דולר.

6. הליכי הפקעות קרקע ופינויים – ... עלות הקרקעות שיופקעו, תיכלל בחבילת המימון: אשר היזם המיועד יידרש לגייס והסכום יוחזר לממשלה במסגרת חוזה שייכרת עם היזם..."

גוף הסקר (בעמ' 23) הדרן בנושא ההפקעות והפיצויים, מצביע על היקף ההפקעות והפיצויים
כי –

"בהתאם לשטחים שיש לתפוס לצורכי הכביש ומיתקניו לרבות ההרחבות באזור המחלפים – באומדן כולל של 7,250 דונם – בקטע המרכזי – ובהתאם למפתח הנ"ל, אנו מקבלים ... סה"כ ערך הפיצוי להפקעות \$22,500,000."

בינואר 1993 פורסם סקר מעודכן מטעם מע"צ ומתוך עמ' 4 אנו למדים כי הנתונים "התנפחו" לפתע:

"עלות סלילה משוערת לקטע המרכזי, באורך של 67 ק"מ על מחלפיו – מסתכמת בשלב זה בהערכה של כ-750 מיליון \$ (ללא עלות ההפקעות והפינויים). שטח ההכרזה הנדרש לשלב זה מוערך בכ-15,000 דונם לערך."

ראוי להזכיר כי עדכון זה פורסם לאחר שממשלת ישראל קיבלה החלטה — בנובמבר 1992 — להקים את "חברת כביש חוצה ישראל בע"מ" כדי לקדם את ביצוע הפרויקט. בסיס המידע להתלטה היו נתונים שגויים אשר הוצגו בפניה, כאמור לעיל.

מתוך עיון בפרסומי החברה ובאמצעי התקשורת השונים, בולטת ההתעלמות מנושא היקף ההפקעות. אולם בפורומים סגורים, שבהם מופיעים נציגי החברה יחד עם נציגי העמותה, טוענים הראשונים כי היקף ההפקעה שלאורך 300 ק"מ של תוואי הכביש הנו 30,000 דונם בלבד, וכי נציגי העמותה מטעים את הציבור בטענם שהיקף ההפקעות הוא, למעשה, 60,000 דונם.

אופן תחשיב החברה הוא פשטני ושטחי, המציע מכפלה חשבונאית פשוטה — דהיינו, 300 ק"מ כפול 100 מטר רוחב רצועת ההפקעה — והרי לכם 30,000 דונם.

אנו מציינים בפניהם כי לאורך התוואי נספרו 33 מחלפים מתוכננים, בשטח ממוצע של 500 דונם כל אחד, וכי השטחים הכלואים אינם ניתנים לניצול חקלאי עקב בעיות נגישות; ומכאן הקביעה כי ההפקעה הישירה של קרקעות היישובים על-ידי החברה כוללת את ההפקעה הישירה, את המחלפים, את השטחים הכלואים ואחרים, ובסה"כ כ-60,000 דונם לכל אורכו של הכביש.

חוק כביש ישראל

לצורך ביצוע הליכי הפקעה מהירים נזקקה החברה לגיבוי חוקי, שכן החוקים הקיימים אינם מאפשרים לה להפקיע רצועה ברוחב של 100 מטר — אלא מחציתה בלבד. כמרכז החברה הייתה זקוקה למחסום בפני הגשת התנגדויות מצד המחזיקים בקרקעות אשר היו מעכבים את הביצוע. לפיכך הגישה החברה לכנסת את הצעת חוק כביש ארצי לישראל.

עיון בהצעת החוק הראשונית עוררה זעם רב ביישובים השוכנים בסמוך לתוואי המתוכנן. הם ראו בהצעת החוק גורם המונע מהם את הזכות האלמנטרית, הבסיסית, לעתור לבית-המשפט כדי לעכב הליכים, הפוגעים בזכויות האזרח המעוגנות בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. כן טענו, כי ההמלצות לפיצויים שהתבססו על שיטות קיימות תפגענה בהם קשות. לפיכך החליטה העמותה לגבש הצעת חוק משלה, ולהגישה בעזרתו של ח"כ אלי גולדשמיט. הצעת החוק של העמותה שילבה פתרון כלכלי ותכנוני. הנחת היסוד בהצעת החוק היא, כי פגיעה כה גדולה במקרקעין (בשטח שהוא גדול יותר משטחה של תל-אביב) — מחייבת פתרון לא שגרתי. הממשלה והמערכת הפוליטית הפעילו לחצים על-מנת להגיע לפשרה כלשהי. בעקבות זאת הסכימה העמותה למשוך את הצעת החוק שלה, תוך קבלת הבטחה ששתי הצעות החוק תשולכנה זו בזו כך שמטרות שני הצדדים תושגנה.

ואכן בהצעת החוק המתוקנת צוין בפירוט, ובניגוד להצעה המקורית, כי לפיצויים יהיו זכאים כל המחזיקים בקרקע. ערך המקרקעין לצורך חישוב הפיצויים ייעשה לפי שווי השוק — דהיינו, שווי שהיה מתקבל בעבור הקרקע בעסקה שהייתה נעשית בין מוכר מרצון לקונה מרצון. הסעיף המשמעותי ביותר הנו סעיף 8 (ג):

"הוועדה תהיה רשאית, בהסכמת מינהל מקרקעי ישראל ובהסכמת הזכאים לפיצויים, להמיר את סכומי הפיצויים, כולם או חלקם, בקרקע חליפית ששוויה דומה, לפי קביעת השמאי הממשלתי. אין באמור בסעיף קטן זה לגרוע מהסדרים לחילופי קרקעות שייקבעו בהסכמה בין מינהל מקרקעי ישראל לבין המחזיקים בקרקע".

החוק התקבל בהליך מזורז ביותר, תוך ארבעה חודשים, כאשר הנהלת החברה ושרי האוצר והשיכון הממונים עליה, מפעילים לחץ מסיבי להסרת כל ההתנגדויות; החוק אושר בכנסת בתאריך 12.12.94.

עמדת עמותת יישובי חוצה ישראל

תוך זמן קצר נוכחו יישובי העמותה במהלך מגעיהם עם החברה, עם השרים הממונים ועם מינהל מקרקעי ישראל – כי אין בכוונת אלה לממש את הסיכומים בכתב ובעל־פה שהושגו עוד בטרם אישור החוק. גם גורמי התכנון שהבטיחו כי תיערך תכנית של מתחמים כלכליים לאורך תוואי הכביש, לא הזדרזו משום מה לפעול.

לפיכך החליטה הנהלת העמותה ליטול את היזמה לידיה, ובסקר שערכה בין היישובים הוברר לה – שכל היישובים החברים בעמותה, ללא יוצא מן הכלל, אינם מעוניינים בפיצוי כספי אלא בקרקע חקלאית חליפית, או קרקע בשינוי ייעוד. תוצאות הסקר לא הפתיעו את הנהלת העמותה, מאחר שזו ידעה כי מגמת היישובים היא לוותר על הזכות לפיצוי כספי תמורת האפשרות לשימושים אחרים, שימושים שיאפשרו להם פרנסה חלופית.

בסיוע של צוות בין-תחומי גיבשה העמותה את תכנית מתחמי התעסוקה, לאורך הקטע המרכזי של כביש חוצה ישראל – מיסודות בדרום, ועד לברקאי בצפון, בהתאם לפירוט הבא:

הנחות יסוד:

1. יש להקצות, ככל שניתן, קרקע חקלאית חלופית לכל מי שיחפוץ, תוך מתן אפשרות לחילופי מקרקעין בין יישובים סמוכים.
2. העמותה מתנגדת להפיכת כל תוואי הכביש לרצועה מכונה, בדומה לנתיבי איילון. הפגיעה הסביבתית ביישובים היא קשה ללא נשוא, ולפיכך יש למזער אותה ככל שניתן, ולמנוע בינוי מסיבי.
3. העמותה מבקשת לרכז את הפעילות הכלכלית במספר מוגדר של מתחמי תעסוקה, כאלה שיתנו פתרון לאשכולות של יישובים.
4. מיקום המתחמים יהיה בסמוך למחלפים עם כבישי הרוחב, וייענו ככל שניתן על מסילות הברזל הקיימות. מיקומם ייקח בחשבון את תכניות המיתאר המחוזיות.
5. שיטת הקצאת הקרקעות תישען על תקנות ממ"י הקיימות, שאושרו במהלך השנים האחרונות.

התכנית

המתחמים יהיו משני סוגים: גדול – בשטח של 1,000 דונם ויותר, וישולכו בו 6-8 יישובים; קטן – 500 דונם ויותר, וישולכו בו 3-4 יישובים.

לאחר שהתקבלו הסכמות מהיישובים הנוגעים בדבר, ובעיקר מהיישובים שבשטחיהם עתידים לקום המתחמים, ותוך תיאום עם המועצות האזוריות – גובשה מפת המתחמים שתואר להלן, אשר הוצגה בפני רשויות התכנון וזכתה להערכתן.

במתחם תהיה הקצאת קרקעות לכל יישוב שקרקעותיו חיפגענה עקב סלילת הכביש; ההקצאה תהיה בשיעור של 27% מהיקף הפגיעה. לשיעור הקצאה דומה יזכה גם כל יישוב שיקצה את קרקעותיו לטובת המתחם.

מודל ההקצאה – קרקע חלופית כשינוי ייעוד

תרשים מתחם תעסוקה (700 דונם)

200 דונם כביש חוצה ישראל		
203 דונם יישוב א		
81 דונם יישוב ד	54 דונם יישוב ג	27 דונם יישוב ב
185 דונם מינהל מקרקעי ישראל		

יישוב א, שממנו מופקעים כאמור 200 דונם לסלילת הכביש, תורם למתחם התעסוקה עוד 50 דונם – שבגינם יקבל 149 דונם במתחם ובסה"כ 203 דונם.

יתרת השטח, בסך 185 דונם, שתיוותר לאחר ההקצאות לכל היישובים, כולל ההפקעה לטובת הכביש – תוחזר למינהל מקרקעי ישראל אשר ישווקה לאחרים, או שישולכו בה יישובים נוספים שקרקעותיהם הופקעו.

סיכום

כביש חוצה ישראל הוא רב ממדים ובעל השפעה סביבתית. הכביש ישנה את פניה של המדינה, במיוחד בשדרה המזרחית שלה. אם נכונות ההערכות של יוזמי הכביש ומתכנניו, הכביש ייתן

קרקע לאורך תוואי כביש חוצה ישראל

פתרון תחבורתי משמעותי ויקל על עומסי התנועה מצפון לדרום ולהפך, וכן במרכז הארץ. שיעורי התשואה להשקעה הכלכלית הנם גבוהים על-פי תחשיבי יזמיו, ובהתבסס על הערכותיהם — כדאיות ההשקעה אינה מוטלת בספק. אנו סבורים כי תחשיבי החברה התבססו על ערכי קרקע נמוכים ולא רֵאליים, ועל כן ניתן דרור למתכנניו לדרוש ולהפקיע קרקעות בהיקף חסר תקדים. דרישתנו בדבר קרקע חלופית בשינויי ייעוד, מעמידה את ערכי הקרקע באופן המחייב את מתכנני הכביש להתייחס גם לכמויות הדונמים המופקעים. הצעת העמותה משלבת בתוכה מזעור הפקעות, תכנון במתחמי תעסוקה, מבלי ליצור אין סוף נקודות בינוי לאורך הכביש, וכן פיצוי קרקעי הוגן. בדרך זו יימנעו אמנם הכנסות מקופת האוצר — אבל ייחסך תקציב רב, הנדרש למימון סלילת הכביש.

הסדרים קרקעיים כאלו מקובלים בעולם המערבי המודרני וטוב תעשה ממשלת ישראל אם תקבל את המוצע כאן. באופן זה יהיו שימושי הקרקע יעילים יותר, והיקף ההפקעות וצורכי הכביש יהיו מבוקרים ונכונים יותר.

מפת מתחמי תעסוקה

