

התמודדות הממשלה עם סוגיית

הפשרת הקרקע החקלאית

עמיעד (עדי) ניב*

**"אין ספק כי
לחקלאים
המת"שבים מגיעות
זכויות חכירה על
דירות מגוריהם, כפי
שמגיעות זכויות
כאלה לכל אזרח
במדינת ישראל. לא
פחות – אך גם לא
יותר"**

לפני מספר חודשים מינה ראש הממשלה אהוד ברק ועדת שרים מיוחדת עליה הטיל להתמודד עם "מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי יעודן של הקרקעות החקלאיות", ובקיצור: הבעיה המורכבת של הפשרת הקרקע החקלאית. ועדת שרים זו בה היו חברים שרי האוצר, המשפטים, התשתיות הלאומיות, החקלאות והפנים, הוקמה על ידי ראש הממשלה ברק במקביל לצוות מקצועי שהקים שר האוצר, צוות שעליו הוטל להגיש לוועדת השרים הצעה מגובשת להסדרים מיוחדים בהפשרת הקרקע החקלאית.

אין זה סוד כי ממשלת ישראל מתקשה מזה זמן רב להתמודד עם הבעיה הסבוכה של הקרקע החקלאית ודרכי ייחוסה למתיישבים עליה מימים ימימה החקלאים הקיבוציים והחקלאים המושביים. לדרישות של הקיבוצים והמושבים להפשרת הקרקעות החקלאיות שבחזקתם ולקבלת בעלות עליהם יש היבטים שונים. רבים בישראל משוכנעים כי דרישות אלה מוגזמות ביותר וכי גם הקיבוצים וגם המושבים מנצלים הזדמנות פז שנקרתה להם וביסודה טמון הרצון הטוב של ממשלות ישראל להיטיב עימם ולשפר את מצבם הכלכלי.

במשך השנים האחרונות נעשו ניסיונות רבים ושונים לפתור סוגיות קרקעיות מורכבות שנתעוררו במסגרת ההתייחסות הישראלית המיוחדת לקרקע: הן באשר

* הכותב הוא יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ויו"ר הפורום הישראלי למדיניות קרקעית

לסוגיית החכרת הקרקע לתקופה ארוכת טווח והן בכל הקשור להגדרות של קרקע עירונית וקרקע חקלאית. ניסיונות רבים נעשו גם למציאת פתרונות לאופן החכרת קרקע חקלאית למושבים ולקיבוצים. כך נתקבלו החלטות "הבואינגים" במינהל מקרקעי ישראל ובעיקר החלטה 727 העוסקת בשיעור הפיצוי לחוכרים בעת ההפשרה, כאשר בבסיסה הרעיון לפיו אין הצדקה עניינית להעברה גורפת של תמורה משיווק קרקעות באזורי ביקוש לחוכרים שקיבלו את הקרקע רק למטרות עיבוד חקלאי. נקבע שם פיצוי בין 27 ל-29 אחוז בהתאם לאזורי הארץ השונים. בעקבות החלטה זו הוגשו עתירות לבג"ץ, דבר שהביא אז להקמתה של "ועדת רונן" שהמליצה על רפורמה במדיניות הקרקעית, לרבות מתן פיצוי נמוך מזה שהיה קבוע בהחלטה 727. המלצותיה של "ועדת רונן" עוררו ויכוח יסודי במערכות השונות העוסקות בענייני הקרקעות, כולל בקרן קימת לישראל.

הממשלה אימצה את דו"ח "ועדת רונן", אבל עד כה לא הגיעו ההמלצות האלה לידי יישום. תוך הדיונים החלו יוזמות שונות של המיגזר החקלאי לפיהן ישונה מעמד החקלאים ביחס לקרקע. בהקשר זה הוגשו הצעות חוק, בהן הצעה לעיגון ולרישום זכויות החקלאים בקרקע, לפיה חוכר קרקע שאכן מעבד את הקרקע אותה הוא חוכר, יראו אותו כבעל זכויות על פי חוזה חכירה לדורות. משמעות הצעה זו הייתה מתן מעמד ארוך טווח בקרקע, מעין סוג של בעלות.

היועץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, שהופיע לפני זמן מה בפני הפורום הישראלי למדיניות קרקעית, נדרש אף הוא לעומקה של סוגיה זו ודיבר עליה ארוכות כאשר הוא ער להיבטים הלאומיים של הצורך בפתרון הבעיה כמו גם הצורך בפתרונות של ההיבטים המקומיים. היועץ הבהיר היטב כי מטרידה אותו גם העובדה שגוף מיוחד בשם "הקשת המזרחית" (עמותת שיח חדש – למען השיח הדמוקרטי והרב תרבותי בישראל) המתנגד התנגדות חריפה להענקת זכויות בקרקעות אלה, אף הגיש עתירה בנושא לבית הדין הגבוה לצדק. להערכתנו ברור ליועץ המשפטי כי "עשיית צדק" מוחלט במקרה זה כמעט אינה אפשרית והיא אף קשה להגדרה.

הגישות השונות לנושא הקרקע, הבעלות עליה, בעיית החכירה לדורות, ההבדל בין חוכר קרקע חקלאית לחוכר קרקע עירונית, וההתייחסות המגוונת של מיגזרים

שונים במשק לתחום כולו – משפיעות לא רק על המדיניות הקרקעית הלאומית אלא גם על המדיניות החברתית, כמו גם על המדיניות הכלכלית הלאומית.

הממשלה, העוסקת בסוגיה מזה עשור שנים, מתקשה לקבל החלטה כלשהי היות ובפניה ניצבות הסתייגויות של גורמים כלכלים שונים: חלקם בדעה כי ההטבות המוצעות לחקלאים מפליגות מדי וחלקם משוכנעים כי לקיבוצים ולמושבים "מגיע" יותר מהמוצע להם. בכל מקרה, הצוות המקצועי שהוקם ושעליו הוטל לבחון את הסוגיות השונות ולהגיש המלצות לממשלה – צוות שבו חברים המייצגים גוונים שונים של נציגויות ושל גופים, חלקם בעלי אינטרסים וחלקם משוחררים מכל נגיעה – סיים בימים אלה את תפקידו.

**"העיקרון שצריך
להנחות את מקבלי
ההחלטות בהקשר
להפשרת קרקע
חקלאית חייב להיות
שוויון בפני החוק
ומניעת התעשרות
סקטוריאליה על
חשבון נכסי הציבור"**

כדאי לציין מספר טיעונים המובאים בעתירתה של "הקשת המזרחית" כנגד הפתרונות הכלכליים המוצעים. בין השאר טוען גוף זה, כי מספר החלטות שנתקבלו במינהל מקרקעי ישראל מעניקות הטבות כספיות גבוהות ביותר לאלה המחזיקים בקרקע שייעודה מוגדר כחקלאית בלבד על ידי המרת ייעוד הקרקע מחקלאית לעירונית. בכך יש, לטענת העותרים, סתירה לנורמות יסוד של מינהל מקרקעי ישראל.

יש לזכור כי מדיניות ממשלת ישראל, אותה מוציא לפועל מינהל מקרקעי ישראל כשלוח שלה וכמנהל קרקעותיה, הינה חדה וברורה ולפיה קרקע שהוגדרה כחקלאית נמסרת למעבדיה, בדרך כלל בחכירה לטווח ארוך, לצורך עיבודה החקלאי בלבד, ואם וכאשר משנים את ייעודה של קרקע זו במטרה שלא תשמש עוד לעיבודים חקלאיים – היא אמורה לחזור לבעלותה המיידית של המדינה, קרי לאחזקתו של מנהל מקרקעי ישראל. בכך שהמדינה מפרה כלל יסוד זה היא גורמת למעשה באופן ישיר לחלוקה אי שוויונית של משאבי המדינה בין אזרחיה.

אין ספק כי גם הקיבוצים וגם המושבים השקיעו את מירב מאמציהם, במשך שנים רבות, בעיבוד הקרקעות שעליהן הם יושבים. קרקעות אלה שימשו בעבר הרחוק, בזמנים שכמעט ניתן להגדירם כ"עתיקים", ליצירת פרנסתם של המתיישבים. ואכן הם אלה שבאמת הנחילו לנו במעשיהם את יישומו של המושג "המוציא לחם מן הארץ". אין גם ספק שבישיבתם על הקרקע ובעיבודה יצרו הקיבוצים והמושבים לעצמם חזקה כלשהי על הקרקעות האלה. אך יחד עם זאת ראוי להדגיש כי הקרקעות הנוגעות בדבר, ברוב המקרים, מעולם לא היו בבעלות הישובים שלא קיבלו עליהן חזקת בעלות ומן הבחינה הפורמלית היו רק שומריה של הקרקע השייכת למדינה, ובכך לכל אזוריה.

אלה היו פני הדברים בעבר הרחוק. כיום השתנו הנסיבות בעקבות ההתגמשות במדיניותה הנוקשה של הממשלה. בעת הזו רבים מהישובים שוב אינם ישובים חקלאיים שיתופיים בלבד ובחלק רב מהם מוקמות "שכונות קהילתיות" בהן מתיישבים אנשי העיר או בניהם של המתיישבים, וזאת בתוך שכונת מגורים עצמאים שאין לה ולשיתוף כל קשר ועצם קיומה עומד בסתירה לרעיון שביסוד הקמתו של הקיבוץ ו/או המושב השיתופי. במצב חדש זה דורש חלק גדול מחברי הקיבוצים והמושבים לרשום על שמם אישית את החלקות עליהן בנויים בתיים ("חדרי החברים" בשפת העבר של הקיבוץ).

במציאות חדשה זו הייתה "ועדת מילגרום", אמורה להתמודד עם נושא שהשפעותיו הכלכליות אדירות והחלטותיה היו יכולות להשפיע רבות על עושרם של רבים. הכוח הפוטנציאלי הבלתי מוסתר שניתן, למעשה, בידי ועדה זו, גרם לניסיונות של הפעלת הפעלתם לחצים מרובים. ואכן, מיד לאחר שיו"ר הועדה הציג את כיוון ההמלצות המתגבשות בפני השרים שנתרו בממשלה ובוועדה שהרכבה צומצם עם פרישתם מן הממשלה של שלושה חבריה: שר החקלאות, שר התשתיות ושר הפנים מן הממשלה עיקרן הזדרזו ראש מטה הסדר הקיבוצים, מזכ"ל תנועת המושבים ומזכ"ל הקיבוץ הארצי לערער בפני שר האוצר על המסקנות המתגבשות שלא מצאו חן בעיניהם.

טענות המערערים על המסקנות ועל ההמלצות המתגבשות מתייחסות בעיקרן ל"חוסר דיוק" בנתונים, בעובדות ההיסטוריות ובניתוחים הכלכליים. לטענת

המערערים גורלם האישי של מאות אלפי אזרחים תלוי בהחלטות "ועדת מילגרום" ובכלל זה גורל הקניין האישי. כדי לבטל את רוע הגזירה הצפויה קוראים המערערים לבטל את "ועדת מילגרום" ולהקים במקומה ועדה מקצועית חדשה.

בעקבות כל ההתפתחויות האלה אין מנוס מן השאלה: האם אכן חדרה הפוליטיקה כה עמוק גם לתחום מקצועי זה? רק מניעים פוליטיים יכולים לתת הסבר לכוונה להעביר בעלות על הקרקע למי שאינו בעליה. לא ברור מדוע לא ניתן להעמיד לרשות החקלאי קרקע חקלאית אחרת, חליפית, בתמורה לקרקע החקלאית שכאלו "נגזלת" ממנו, על מנת שיוכל להמשיך ולעבדה במסגרת ייעודו כחקלאי? ומדוע להעניק לחבר ה"שותפות לשעבר" זכות בקרקע שיתופית, לא בזו שדירתו עליה, זכות שאינה מוקנית לתושב העיר שאת מה שיש לו השיג בהשקעת מרצו וכספו שלו?

אין לנו כל ספק כי לחקלאים המתיישבים מגיעות זכויות חכירה על דירות מגוריהם כפי שמגיעות זכויות כאלה לכל אזרח במדינת ישראל. לא פחות — אך גם לא יותר. על זכותם של המתיישבים החקלאיים למימוש זכויות אלה אנו חייבים לעמוד ובכך לשמור על הבסיס הדמוקרטי של מדינת ישראל. אך יחד עם זאת יש להדגיש: העובדה שאזרח מסוים חבר במערכת שיתופית לא בהכרח חייבת להקנות לו זכויות בעלות או קניין בנכסים המשותפים, אם וכאשר שותפות זו מתפרקת. מידת הצדק דורשת שלא לפסול מראש את זכותו זו של המתיישב, אך יש לבדוק כל מעשה בהקשר זה בזכוכית מגדלת ולגופו של עניין, בטרם תתקבל כל החלטה שעלולה להשתמע ממנה העדפה כלכלית ברורה שאינה ממין העניין ושנובעת רק מלחצים סקטוריאליים המשולבים, לצערנו, לעתים כה קרובות, גם בשיקולים פוליטיים.

העיקרון שצריך להנחות את מקבלי ההחלטות בהקשר זה חייב להיות שוויון בפני החוק וזכויות שוות לכל אזרחיה של מדינת ישראל: בכפר, בעיר, במושב ובקיבוץ. כל אחד בהתאם למקום מושבו ובהתאם לאופציות האפשריות. ההסדר עליו תחליט הממשלה, בסופו של דבר, צריך שיכלול את כל תחומי המגורים בישראל ושיחיל על כל אזרחי המדינה את אותם עקרונות. רק כך תימנע התעשרות סקטוריאלית מנכסי הציבור ותינתנה הזדמנויות שוות לכולם, כדי שלא ייאמר כי בישראל הדמוקרטיה כולם שווים אך יש כאלה שווים יותר.