

פרשת הקרקעות החקלאיות:

בג"צ מחכה לממשלה

סטלה קוריין-ליבר*

עשר שנים אחרי שפרצה פרשת הקרקעות החקלאיות, עם ארבע ממשלות, חמישה ראשי ממשלה, כמה וכמה שרי אוצר, חקלאות, תשתיות, מנהלי מינהל מקרקעין וכן וועדות ממשלתיות — כשכולם מציגים חוסר אונים מוחלט לאורך כל הדרך — מגיעה ההכרעה בנושא הקונטרוברסלי הזה לפתחו של הרכב מיוחד של שבעה שופטי בג"ץ, בראשות הנשיא אהרון ברק.

בדיון בעתירה שעניינה מה יהיה דינן של הקרקעות החקלאיות שהתקיים ב-26 ביוני השנה, שמע בג"צ כי הממשלה מינתה לטיפול בנושא צוות שרים מיוחד וכן ועדה מקצועית בינמשרדית, היא "ועדת מילגרום" ולפיכך לא הוציא צו ביניים שיאסור ביצוע החלטות המינהל הקשורות להפשרת קרקעות החקלאיות, אלא צו על תנאי, הנותן למדינה 60 יום להודעה משלימה בדבר התקדמות הדיונים וההחלטות ועוד חודש לתצהיר תשובה ברור ומסכם. סה"כ: 90 יום.

והנה, זמן מה לפני תום המועד, ב-15.9, העבירה פרקליטות המדינה תשובה שמשמעותה היתה שאין המדינה יכולה לעמוד בלוח הזמנים. "הצוות המקצועי הבינמשרדי" הודיעה הפרקליטות — מונחה על ידי צוות השרים, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, לסיים את עבודתו על ידי כתיבת מסקנותיו והמלצותיו בימים

* הכתבת עיתונאית בכירה ב"גלובס"

הקרובים. צוות השרים ער למועד שנקבע על ידי בית המשפט הנכבד להגשת תצהיר התשובה והוא ישקול את מסקנותיו והמלצותיו של הצוות המקצועי, לקראת דיון בממשלה".

מה קורה בפועל? ממש בימים אלה יושב ראש הצוות, דוד מילגרום, שסיים את תפקידו כמומנה על התקציבים באוצר, ומרכז את גיבוש מסקנות הצוות והמלצותיו. מילגרום אמור, לפחות על פי תשובת הפרקליטות לבג"ץ, לסיים את הכתיבה "בימים קרובים".

ההמלצות, אם נקבל את תגובת הפרקליטות כדברה ולשנונה, אמורות להגיע לצוות השרים "בתוך ימים". והצוות הזה "ישקול" ויעביר את הנושא לדיון בממשלה לקראת קבלת החלטות.

כלומר, על פי מצב הדברים נכון לסוף ספטמבר, אפשר לומר בפשטות: בג"ץ מחכה לממשלה.

אבל גם כך הדברים אינם פשוטים כפי שהם נראים במבט שטחי וזאת מן הטעמים הבאים:

- האם ממשלת ישראל הנוכחית מסוגלת בכלל לקבל החלטות, כל החלטות שהן, הנוגעות להפשרת קרקע חקלאית, להטבות ולפיצויים שינתנו למתיישבים? ככל הנראה לא.
 - האם מסוגלת הממשלה לאמץ את המלצות וועדת מילגרום למרות ההתנגדות הקשה מאוד של תנועות ההתישבות? ככל הנראה לא.
 - האם הממשלה מסוגלת לקבל החלטות התואמות את האינטרסים של תנועות ההתישבות — למרות ההתנגדות הקשה של אנשי הקשת המזרחית ותומכיה? ככל הנראה לא.
- וכל כך למה? כיוון שהממשלה במצב שביר והכנסת במצב של צפייה לבאות כאשר האפשרות של קיום בחירות מוקדמות — כבר עלתה על סדר היום הציבורי.

בפרשה הקרקעות החקלאיות הפוליטיקה על כל גווניה נקלעה למלכודת. בכנסת יש אמנם "לובי חקלאי" חזק, בו חברים חברי כנסת מכל הזרמים הפוליטיים והוא,

לכאורה, מסוגל להעביר כל הצעת חוק פרטית או ממשלתית, התומכת בסקטור החקלאי. אלא שמול האינטרס הזה ניצב האינטרס של כל המפלגות, לסחוף אליהן את קולות "הרחוב" המזרחי, ערי הפיתוח והשכבות החלשות יותר, שאת האינטרסים שלהם מייצגת הקשת הדמוקרטית המזרחית.

ובגלל ניגוד האינטרסים הזה ברור כי הממשלה, באמצעות הפרקליטות, היתה מעדיפה להמשיך ולסחוב את הדיונים בבג"ץ עד למועד לא ידוע, מתוך תקווה שאולי בינתיים הפריץ ימות, אולי הכלב ימות ואולי בכלל תקום ממשלה חדשה. וזה וגם האינטרס של תנועות החקלאים, הדורשות, כפי שעולה מנייר העמדה שהעבירו באחרונה לשרים ובו דרישה להקים וועדה חדשה במקום ועדת מילגרום. הקשת המזרחית הדמוקרטית מודעת למגמות הללו והיא תתנגד בתקיפות לניסיון למשוך את הזמן. הקשת תובעת החלטה מהירה, כאן ועכשיו. ומשום כך אין מנוס מן ההערכה כי הנושא הזה יעבור כולו להכרעת בג"ץ, ובקרוב.

איך בכלל נולדה הפרשה הידועה בבג"ץ 244/00. הכל התחיל בינואר 2000. העותרים: "עמותת שיח חדש – למען השיח הדמוקרטי והרכ תרבותי בישראל", גוף המכונה "הקשת הדמוקרטית המזרחית" נגד שר התשתיות, מינהל מקרקעי ישראל, מועצת המינהל, תנועת המושבים, התק"ם, הקיבוץ הארצי, הקיבוץ הדתי והתאחדות האיכרים.

מה טענה הקשת הדמוקרטית המזרחי? את זאת אפשר לתמצת בצייטוטים ישירים מן העתירה.

1. "עתירה זו עוסקת בסידרה של החלטות שנתקבלו במועצת מינהל מקרקעי ישראל המעניקות הטבה כספית אדירה למחזיקים בקרקע חקלאית, אשר

- ייעודה שונה מעיבוד חקלאי לבנייה. החלטות אלה סותרות את נורמת היסוד של מינהל מקרקעי ישראל, שנקבעה בהחלטה מספר 1 של מועצת המינהל, ומהווה למעשה ביטוי חד-משמעי של מדיניות המינהל ביחס לקרקע חקלאית. מדיניות זו קובעת כי קרקע חקלאית נמסרת לצורך עיבוד חקלאי ולצורך זה בלבד, על כן אם שונה ייעודה היא חוזרת לחוקת המדינה, אשר תקצה אותה, תשתמש בה ותעניק אותה לאחרים, על פי מדדים של שוויון והוגנות ובשים לב לצרכי הציבור. מי שהחזיק בה, עד ששונה ייעודה, יזכה לפיצוי בגין השקעות חקלאיות ואובדן התגובה החקלאית מן הקרקע.
2. העיקרון כי קרקע חקלאית נמסרת לצורך עיבוד חקלאי בלבד ועם ביטול תכליתה החקלאית היא חוזרת לחוקת המדינה, נקבע פעמים ללא ספור בהסכמים שבין המינהל למתיישב או האגודה המיישבת
 3. משום שהמחזיק בקרקע חקלאית ישיבנה למינהל עם תום עיבודה החקלאי, הרי שקרקעות חקלאיות נמסרו ברוחב יד וכמעט ללא תמורה.
 4. ההחלטות החדשות קובעות את מה שאיש לא העלה בדעתו, כי לחקלאי זכות על הקרקע אף לאחר ששונה ייעודה לבנייה, וכי הוא זכאי לפיצויים המחושבים על פי ערך הקרקע לאחר ששונה ייעודה, דהיינו כאשר מחיר הקרקע לבניה האמיר פי אלפי מונים ממחירה כקרקע חקלאית, או לרכישת הקרקע בהנחה מפליגה וללא מכרז.
 5. ההטבה הכספית, וזכות הקדימה המוחלטת לרכישת הקרקע, הניתנות בדרך זו למחזיקים בקרקע חקלאית, אינן שוויוניות, חסרות עילה משפטית ואינן הוגנות כלפי כלל האוכלוסייה, הזכאית לחלוקה שיוויונית של נכסי המדינה.
 6. רוחב ידה של המדינה המפצה באופן הזה מחזיקים בקרקע חקלאית, עומד בסתירה גמורה לידה הקפוצה של המדינה כלפי מיגורים אחרים כגון המתגוררים בדיר ציבורי, זכאי משכנתאות, אוכלוסיית מצוקה.
 7. אין להבין את הפיצוי הניתן למחזיקים בקרקע חקלאית, אלא כתוצאה מוצלחת של לובי שאיחד כוחות בין פוליטיקאים, בעלי ממון, ספסרי קרקעות ומתישבים חקלאיים בקיבוצים במושבים ואף בעלי חברות חקלאיות, שמצאו דרך מופלאה לחלק ביניהם את נכסי המדינה. בפועל הנהנים העיקריים מן ההטבה הפסולה למחזיקים בקרקע חקלאית הם סוחרי

הקרקעות או ספסרי הקרקעות הרוכשים מן החקלאי את הזכות לנצל את הקרקע לבנייה ונוטלים על עצמם להביא לשינוי הייעוד ולפיצוי השערורייתי של המחזיק בקרקע.

8. אין כל בחינה משפטית ורעיונית המסוגלת להכשיר את ההטבות הניתנות לחקלאים על חשבון מיגזרים אחרים הנדחקים למעגל קסמים מרושע של מצוקה כלכלית, חינוך לקוי, העדר מעורבות בחיי המדינה והחברה, חוסר אונים פולטי וחברתי.

9. החלטות אלה של מועצת המינהל מנוגדות לעיקרון השוויון הקובע את זכותם השווה של כלל אזרחי המדינה ליהנות מנכסי המדינה, הם נכסיו של הציבור כולו. חלוקת משאב יקר ערך ומוגבל כקרקע המדינה למיגזר אחד מותרת מחוץ למעגל הנהגים ציבורים רחבים הזקוקים לפתרונות מגורים ודוור.

10. ההחלטות נתקבלו ללא שנשקלו כלל השיקולים הרלבנטיים שיקולי תכנון, משמעויות כלכליות וחברתיות ועלות לאוצר המדינה, ובלא שהובאו בחשבון האינטרסים של כלל קבוצות האוכלוסייה במדינה.

11. לא זו בלבד שציבורים מסויימים מועדפים על פני אחרים אלא שכוותורה של המדינה על השליטה בקרקעותיה מצומצמת במידה ניכרת האפשרות העתידית למצוא פתרונות מספקים לכלל האוכלוסייה.

12. החלטות שמשמעותן כה מרחיקת לכת ובלתי הפיכה, מן הראוי שתתקבלנה בתהליך שקוף ופומבי, תוך דיון ציבורי מפרה וממצה, בבית המחוקקים, המביא לידי מיצוי את העקרונות הדמוקרטיים ואת ייצוג כלל המגזרים באוכלוסייה.

העותרים, באמצעות עו"ד אביגדור פלדמן, מבקשים להביא לביטול החלטות מועצת מינהל מקרקעי ישראל מספר 533, 611, 717, 727, 737 — שכולן נוגעות

לשינויי ייעוד בקרקע חקלאית וכן לפיצויים וההטבות הניתנות לחוכרי הקרקע החקלאית בעת שינוי הייעוד.

במה בעצם עסקו ההחלטות האלה?

החלטה 533 – שהייתה נקודת המיפנה בהתייחסות הלאומית להפשרת קרקע חקלאית – נתקבלה במאי '92, כהמשך להחלטה 441, מפברואר '90. ההחלטה איפשרה התקשרויות בין יזמים ובין חוכרי קרקעות חקלאיות, קיבוצים ומושבים, להקמת פרויקטים של נדל"ן, בלי מגבלות תיכנון או אישור. שיעור התשלום – דמי חכירה מהוונים בשיעור של 51% משווי הקרקע לפי ייעודה החדש.

הנימוק הרשמי להחלטה זו היה: צורך בהפשרה מואצת של קרקעות חקלאיות למטרת הקמת בנייני מגורים למיליון העולם שהגיעו מברית המועצות לשעבר.

למרות שבאותה עת לא הובנו משמעויות ההחלטה עד תומן, כנראה גם לא על ידי השר הממונה אריאל שרון, הרי שבהחלטה זו נוצר הקשר הראשון בין הקרקע לאחר שינוי ייעוד לבין החקלאי שחכר את הקרקע למטרות חקלאיות בלבד, כשבחווה החכירה שלו מודגש כי בשינוי ייעוד תוחזר הקרקע לבעליה – המדינה. על החלטה זו נמתחה ביקורת של מבקרת המדינה.

החלטה 611 נתקבלה באוקטובר '93. כשלמעשה היא זהה בתוכנה לקודמתה, בהבדל אחד: היא ביטלה את הצורך באישור מראש של המינהל לעיסקה.

החלטה 612 מאוקטובר '93 מאפשרת הקצאת קרקע לבנים ממשיכים במושבים, במחיר של 51% מהשווי, עם קריטריונים מוגדרים שקבע המינהל.

החלטה 640 מאפריל '94 הקפיאה את החלטות 533 ו-611 לנוכח תחושת הממשלה, כי החלטות אינן מביאות להאצה בהפרשת הקרקע החקלאית. במקביל להחלטה זו מינתה הממשלה את "וועדת פוגל"

החלטה 666 מספטמבר '94 קבעה כי שיטת תימחור ההטבה למושב ולקיבוץ משתנה, והפכה לפיצויים בשיעור 29%-27% משווי הקרקע לאחר שינוי הייעוד.

**'שדה המערכה על
הנכס הקרקעי
החקלאי הרב
והפיצוי תמורתו –
עובר למגרש
הבג"צ וככל הנראה
שם גם תוכרע
השאלה: האם ראוי
שכל אזרחי המדינה
יהיו בעלי זכויות
שוות, או שיש
בישראל אזרחים
יחודיים שזכויותיהם
שוות יותר.'**

החלטה 717 מיוני '95 החליפה את החלטה 441 וקבעה, כי גודל הפרוייקטים לא יעלה על 250 דונם. שיעור השליטה של הקיבוץ או המושב השתנה מ-51% ל-26%.

החלטה 727 מיולי '95 זהה להחלטה 666, והתקבלת לאחר שהוגשו עתירות לבג"ץ בהן הועלתה טענה כי במועצת המינהל, בה מתקבלות החלטות הנוגעות לקרקע חקלאית, יושבים בעלי עניין אישי בקרקע, נציגי קיבוצים ומושבים, ולכן החלטות אלה נגועות בניגוד אינטרסים.

בעקבות החלטה 727 הוגשו עתירות לבג"ץ של פרטיים וחברות, בראשן "מהדריין". עתירות אלה דרשו להשוות את אחוזי הפיצוי שיקבלו חקלאים פרטיים וחברות לאלה שמקבלים מושבים וקיבוצים. בעקבות כך ממנה הממשלה את "וועדת רונן".

החלטה 737 מינואר '96 הרחיבה את החלטה 612 ואיפשרה הרחבות במושבים וגם בקיבוצים באמצעות הקצאת קרקעות. התשלום: 27% מתוך 91%. המינהל הוציא את עצמו מהפיקוח והקריטריונים על הקצאות לבנים.

באפריל 97 הגישה וועדת רונן המלצות לרפורמה מקיפה במדיניות הקרקעית של ישראל. בדו"ח שורת המלצות ובהן זו הקובעת כי "הפיצוי למחזיקי קרקע חקלאית ינתן עבור זירוז מסירת החזקה למדינה לקידום צרכיה, ורק במקומות שיש למדינה עניין מוכח בשינוי הייעוד". הוועדה המליצה גם על שיעורי פיצוי נמוכים מאלה שנקבעו בהחלטה 727 והמליצה על 20% פיצוי, על פי שווי שלאחר

שינוי היעוד, במרכז הארץ; 30% באיזור עדיפות לאומית ב' ו-40% באיזורי עדיפות לאומית א'.

יוני 97'. הממשלה מאמצת את דו"ח ועדת רונן, אך לא מתייחסת לפרק הדן בהפשרת קרקע חקלאית ובפיצוי.

ספטמבר 97'. הקשת הדמוקרטית המזרחית מתחילה לפעול, באסיפות והפגנות, נגד שיעור הפיצוי לחקלאים. היא דורשת להפנות כספים המתקבלים בהפשרת קרקע חקלאית – לעיירות הפיתוח ושכונות מצוקה.

ינואר 98'. היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין מעביר לראש הממשלה בנימין נתניהו חוות דעת הקובעת, כי אין להעניק לחקלאים זכויות נוספות בהפשרת קרקע חקלאית. הוא פוסל מסמך שיצא ממשרדי התשתיות והחקלאות המאפשר עיגון זכויות החקלאים בקרקע, וקובע כי ההחלטות שנתקבלו בעניין הפשרת הקרקעות הינן תמריץ ולא זכות מוקנית.

פברואר 98'. בג"ץ מחליט לשוב ולדחות את הדיונים בעתירות הפרטיים וקובע, כי מועצת המינהל תשמע את הטענות והממשלה תקבל החלטות.

פברואר 99'. היועץ המשפטי רובינשטיין מפרסם חוות דעת (בעקבות פסק דין בארותיים) וקובע כי אסור למינהל לשווק קרקעות לשכונות חדשות במחירים מופחתים (לפני החלטה 737). היועץ קבע כי התוצאה של השיטה הנהוגה הינה עשיית עוור שלא כדין.

ינואר 2000. בג"ץ הקשת הדמוקרטית המזרחית. בג"ץ מאחד את כל העתירות נגד הסדרי הקרקע החקלאית. עיקר טענות "הקשת": מנגנוני הפשרת הקרקע אינם שוויוניים ומהווים חלוקת עושר פסולה.

בתגובה לעתירת "הקשת" ובלחץ היועץ המשפטי לממשלה הודיע ראש הממשלה אהוד ברק על הקמת צוות שרים מיוחד, בראשות שר האוצר אברהם בייגה

שוחט. צוות השרים, הכולל גם את שר התשתיות אליהו סוויסה, שר החקלאות חיים אורון, שר הפנים נתן שרנסקי ושר המשפטים יוסי ביילין נדרש "לעסוק בבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעוד של הקרקעות החקלאיות". הצוות מתכנס לדיון ראשון בסוף פברואר השנה.

'החקלאים: הקלות

הבלתי נסבלת

שבה התמודדה

וועדת מילגרום עם

נושא הפשרת

הקרקעות

החקלאיות וקלות

הנפת הגרזן על

הסקטור היחיד

בישראל שעבורו

האדמה היא בית

מעוררים תהיות

קשות לגבי

התנפצות המרכיב

הערכי בחברה

הישראלית".

השרים ממנים צוות בינמשרדי, בראשות הממונה על התקציבים באוצר דוד מילגרום, המקבל הנחיה "לגבש הצעה כוללת לשינוי ייעוד הקרקעיות החקלאיות". וועדת מילגרום מתבקשת לסיים את עבודתה עד אפריל. ארגוני החקלאים עותרים לבג"ץ בבקשה להאריך את תקופת הדיונים. הפרקליטות מסכימה.

מאי 2000. מבקר המדינה מפרסם דו"ח ובו ביקורת חריפה הנוגעת לספסרות בקרקעות על פי החלטת מינהל 737, הקלות חריגות לסקטור החקלאי, שימוש חריג במים, אי אכיפת החוק נגד שימושים בקרקע חקלאית לצרכים עסקיים.

ביום 18.5.2000 מחליט בג"ץ לאחד את כל העתירות שהוגשו במשך השנים האחרונות, ולקיים דיון מיוחד בנושא הפשרת הקרקע החקלאית. נשיא בית המשפט העליון קובע לדיונים הרכב מיוחד בן שבעה שופטים .

ביום 26.6.2000 מתקיים הדיון, באולם מלא בבעלי עניין שונים ורבים. עיקר הדיון מתמקד בבקשת הקשת המזרחית לאסור, בחריגים מסויימים, את ביצוע החלטות המינהל 717,727, ו-737.

בסיום הדיון קבע הנשיא ברק: "... כעת, כך נאמר לנו, הצוות (וועדת מילגרום. ס.ק.) עוסק בגיבוש עמדתו ולפי לוח הזמנים שהוכן על ידי צוות זה הוא אמור

לגבש את עמדתו ולהציג אותה בפני צות השרים עד סוף החודש הבא, על מנת שהעמדה אשר תתגבש תוצג בפני הממשלה לדיון והחלטה מיד לאחר מכן, כלומר בחודש אוגוסט השנה. במצב זה, ובלי לנקוט עדיין עמדה בשאלה אם לגוף העניין ראוי יהיה להוציא צו ביניים כפי שנתבקש, החלטנו שלא להוציא צו ביניים בשלב זה.

אנחנו מניחים כי מנהל מקרקעי ישראל, שעה שיעסוק בביצוע החלטות 717, 727 ו-737, ייקח לתשומת ליבו ויפנה את תשומת הלב של המעוניינים בדבר, כי החלטות אלה נמצאות כעת בדיון בפני צוות בינמשרדי, וקיימת אפשרות שהחלטת אלה אולי תשונינה..."

וועדת מילגרום החלה את דרכה ב"רגל שמאל". הקואליציה שהרכיבה את ממשלת ברק בתחילת דרכה התפרקה בעקבת עזיבת ש"ס וישראל בעליה ומוועדת השרים המיוחדת נותרו היום רק בייגה שוחט ויוסי ביילין, כאשר היועץ המשפטי לממשלה מלווה את העבודה לכל משך הזמן. זה אף זה: גם וועדת מילגרום הלכה והידלדלה. ראש המינהל אבי דרכסלר פרש מהמינהל בעקבות עימותים בלתי פוסקים עם מי שהיה אז שר התשתיות אליהו סוויסה. ראש מינהל התכנון דינה רציבסקי – פרשה בגלל בעלות אישית על קרקע חקלאית, ומילגרום סיים תפקידו באוצר ב-15.9.

וועדה מילגרום קיימה 21 ישיבות עבודה וכפי שתיארה את עבודתה בפני השרים "הצוות ערך תהליך שימוע בכתב לכל מי שרצה להביע את עמדתו, תוך פירסום אפשרות השימוע בעתונות". אולם, תוך דיוני הוועדה וגם בסיומם, הועלו טענות קשות לפיהן סירב הצוות לשימוע גופים וגורמים רבים שביקשו להציג את עמדתם. בין הטוענים הללו היו גם נציגי ישובי שער הנגב בראשות ראש המועצה המקומית שי חרמש וגם פרופ' דני צידון, ראש המטה לביצוע הסדר הקיבוצים, שחזר ופנה וביקש לזמנו להצגת עמדת המטה בכל הנוגע להשפעת הבג"ץ וסעדי הביניים המתבקשים במסגרתו, על "הסדר הקיבוצים" ו"ההסדר המשלים", שעלותם למדינה ולבנקים כ-10 מיליארד שקל.

ב-4.9 בערב, עם סיום שלב איסוף החומר והתגבשות הדעות, כינס צוות ועדת מילגרום את השרים שוחט וביילין יחד עם היועץ רובינשטיין, והביא בפניהם מצגת רחבת פרטים ומידע.

"החלטת המינהל

717 – מיושמת על

ידי ישובים חקלאיים

רבים להקמת

תחנות דלק, אזורי

מסחר, מפעלים

חדשים והרחבות

מפעלים קיימים. עד

כה בוצעו 206

עיסקאות, בהיקף

קרקע מצטבר של

7,359 דונם. שווי

העיסקאות: 320

מיליון שקל".

ואלה עיקרי המידע שהוצג:

- בישראל 722 ישובים חקלאיים.
- מתוכם: 450 מושבים ו-270 קיבוצים.
- מתגוררים בהם 450,000 איש.
- רק 20% עוסקים בחקלאות.
- היקף הקרקע הראויה לעיבוד במרחבי ישראל – 4.2 מיליון דונם. מתוך אלה: 2.8 מיליון דונם קרקע "משבצת" (כל הקרקעות עליהן יש לישוב חוזי חכירה). 1.2 מיליון דונם (לא כולל שטחי מרעה) חכירות זמניות ושטחים עודפים. 130,000 דונם בחכירה לזמן ארוך לאגודות חקלאיות שאינן ישובים. 40,000 דונם מתוכם מוכרים לשלוש החברות לעיבוד חקלאי מהדרין יכין-חקל ופרי אור.
- היקף הקרקע הלא מעובדת מגיע ל-700-600 אלף דונם.

לעניין תפוקות החלטות המינהל על שינוי ייעוד, הוצגו העובדות הבאות:

- החלטה 717 – מיושמת על ידי ישובים חקלאיים רבים להקמת תחנות דלק, אזורי מסחר, מפעלים חדשים והרחבות מפעלים קיימים. בוצעו 206 עיסקאות, בהיקף קרקע מצטבר של 7,359 דונם. שווי העיסקאות עד כה, 320 מיליון שקל.
- החלטות 612 ו-737: כמעט רוב המושבים במרכז הארץ סיימו את תהליכי האישור לצורך הקמת שכונות מגורים כהרחבה. במושבי הפריפריה מתבצע התהליך בקצב איטי יותר. בקיבוצים התהליך מצוי

רק בראשיתו. וועדת הפרוגרמה במשרד החקלאות אישרה עד כה בקשות ל-518 ישובים, בסך הכל: 57,521 מגרשים. היקף יחידות הדיור שישווקו בפועל הוא כ-10,000.

עמדת חברי מטה ההתישבות הוצגה במילים הבאות:

- הזכויות בקרקע הן מתוקף זכותם ההיסטורית, מעצם היותם המחזיקים, המעבדים והשומרים על הקרקע.
- בחלק מהמקרים רכישת הקרקע, או חלקה, נעשתה על ידי המתיישבים עצמם, בעבר, בדרך כלל יחד עם הקרן הקימת לישראל.
- החוכרים שילמו, במשך השנים, דמי חכירה שנתים עבור הקרקע.
- מתן זכויות לחוכרים בעת שינוי יעוד מעודד יזמות והפרטה.
- לאור מצב החקלאות בישראל על המדינה לסייע, בין השאר, במתן תמורה בעת שינוי יעוד, בהכנסות שימושים לא חקלאיים, במתן פתרונות תעסוקה וכיוצא בזה
- חוכרי הקרקע החקלאית זכאים לחוזה חכירה לדורות.
- הטבות ניתנו לאורך כל השנים גם למגור העירוני.

בנוסף לכל אלה הוצגה לשרים וליועץ סקירה מקיפה של מכלול הבעייתיות שנוצרה בעקבות החלטות המינהל הנידונות, ממנה עולים נתונים על עיוותים קשים כלכליים עסקיים וחברתיים.

לדוגמא: החלטות מינהל הנוגעות להטבות בעת שינוי יעוד קרקע לתעסוקה, "יצרו תחרות לא הוגנת עם אזורי תעסוקה ומסחר שבערים הסמוכות. בריחה של עסקים לישובים החקלאיים גורמת להפסד ולפגיעה כלכלית וחברתית בערים. עסקים לא חוקיים נהנים ממכסות מים מסובסדות, גורמים לפגיעה באיכות הסביבה ואף לא משלמים על הקרקע".

כמו כן הוצגו נתונים לפיהם החלטות המינהל האמורות, ובעיקר 727, משמעותן העברת הכנסות מכלל הציבור למגור ייחודי קטן.

בדברי ההסבר לשרים אמר ראש הוועדה דוד מילגרום כי יש למצוא איזון בין מספר יעדים שכיום, לדעת הוועדה, לא מתקיים ביניהם איזון ראוי: "נדרש למצוא איזון נכון בין כיווני השפעה שונים, שחלקם מנוגדים וסותרים, בהיבט החברתי, שימור הקרקע, שוק הדיור והחוכרים החקלאיים".

**"הסכנה המרחפת
על הישג
החקלאים מסבירה
את חומרת
תגובתם"**

במצגת לא נכתבה גם לא מילה אחת על המסקנות או ההמלצות שהתגבשו. הצוות, ובו מנהלים כללים ופקידים בכירים וותיקים במשרדי הממשלה, היה מודע למלכודת הפוליטית ולמיגבלות השרים. לכן בחר להציג לשרים רק את העקרונות המוצעים ואת הקווים המנחים לגיבוש ההמלצות. והדברים נעשו בשיחה בעל-פה. "אם נקבל ממכם אור ירוק", אמר מילגרום, "נמשיך ונגבש המלצות ומסקנות מדויקות וכמותיות".

מתוך העובדות שהוצגו בדברי ההסבר בעל פה ברור כי מסקנת הוועדה היא לא יהיה מנוס מתיקון העיוותים שנוצרו באופן של הפחתה משמעותית בהטבות הניתנות, תוך תיקון הבעייתיות הגלומה בהחלטות המינהל הקיימות. הכיוונים הנדרשים, קובעת הוועדה, הם ביסוס וחיזוק זכויות החקלאים במיתחם המגורים. הזכויות במיתחמי המגורים יירשמו על שם החבר. הקרקעות יוגדרו כזכות המתיישב, כחכירה לדורות והורשה, תמורת תשלום שייקבע. זכויות החקלאי בקרקעות מתחמי המגורים יהיו דומות לזכויות המקובלות בדיור העירוני, בהתאמות הנדרשות. (במושב מדובר על 2.5 – 2 דונם מסיבב לאדמת הבית המקורית, בית הבן הממשיך ויחידת ההורים; בקיבוץ מדובר בקרקעות שטחי המגורים של החברים, כלומר מרבית "שטח המחנה").

גישה זו, קבעה הוועדה, תיתן וודאות ותפיג את חששות החקלאים מפני העתיד, וכמו כן תביא לביטוי את ההטבות שקיבל המגזר העירוני, במבצעי היוון, בשנים האחרונות.

למרות העובדה שהדברים לא פורסמו בכתב ניתן לקבוע כי אלה ההמלצות המתגבשות בוועדת מילגרם:

- הגדלה והבטחת זכויות החוכרים החקלאיים בחלקת המגורים.
- הפחתה משמעותית ברמת ההטבות הניתנות בשטחים החקלאיים בעת שינוי ייעוד.
- הגדלת ההטבות לפריפריה והקטנה משמעותית בהטבות ובפיצוי במרכז הארץ.
- תמורות שונות, ולא רק פיצוי כספי, בגין שינויי ייעוד, כמו קרקע חקלאית תמורת קרקע חקלאית.
- שינויי ייעוד יש לבצע במשורה ובהיקפים מצומצמים ביותר במטרה להצטרף לתמורות במגמות התכנון של שמירה על קרקע חקלאית ירוקה ופתוחה, הגדלת רמת הצפיפות בערים, עיבוי שכונות מגורים קיימות ותיגבור פרויקטים של פינוי בינוי במרכזים המיושבים.

שני השרים, שוחט וביילין, אחרי ששיבחו את הוועדה ועבודתה, נמנעו מלהגיב על ההמלצות המתגבשות. לעומת זאת היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין, שבשנים האחרונות לקח על עצמו אישית את הטיפול בבעיות הנדל"ן, הציג עמדה התומכת בהמלצות ואמר: "זה אחד הנושאים המורכבים ביותר ציבורית, חברתית כלכלית משפטית ופוליטית. הקרקע הינה המשאב היחיד שמתכלה. אין לו אח ורע. לכן ההחלטות וההכרעות קשות ומתמשכות. העקרונות המוצעים, באופן כללי, כפי שהוצגו, מקובלים עלי. אני וחברי במשרד היננו מעין שליחים ונאמנים של הציבור לשמור על משאב הקרקע.

הגישה ההוגנת כלפי החקלאי בנחלה – שמשמעותה צמצום משמעותי בזכויות ובפיצוי בקרקע שבחכירה למטרות עיבוד חקלאי תוך אבחנה גיאוגרפית בין פריפריה למרכז – נראית לי כדבר הוגן שניתן להגן עליו בבית המשפט. יש כאן יסוד של הגינות. ולא עוד הספקולציה והכרישאות שמקומם לא יכירם."

הסכנה המרחפת על הישגי החקלאים, אם יפורסמו ויתקבלו המלצות ועדת מילגרם, מסבירה את חומרת תגובתם של המחזיקים בקרקע החקלאית כפי שבאה לידי ביטוי בספטמבר 2000, כאשר "המטה לעיגון זכויות החקלאים בקרקע",