

שתי מדינות לשני עמים: העם החקלאי והעם העירוני

מיכה דרורי

חוק הרפורמה במקרקעין שהממשלה מבקשת להכניס לספר החוקים של ישראל הוא מסוג החוקים הקרויים "חוק מאפשר", המעניק לממשלה ולמועצת מקרקעי ישראל את הסמכות להחליט החלטות שונות לגבי הרפורמה המוצעת מבלי לקבוע את התוכן הפנימי. מן הטעם הזה החוק לא מכיל כל פירוט לגבי: באילו סוגי נכסים ניתן יהיה להעביר בעלות, מה הגודל שלהם, מה הסוג שלהם וכן הלאה. החוק החדש קובע רק סוג אחד של נכס שבו אסור להעביר בעלות. הנכס הזה הוא קרקע חקלאית, או כל קרקע שיש לה זיקה לחקלאות, כמו למשל בתי המגורים במושבים ובקיבוצים. בלשון המעטה אפשר לומר כי זה מצב מוזר.

עד לרפורמה החדשה ניתן היה להגדיר את המצב הקיים כהפרטה בקרקע העירונית – הפרטה אולטימטיבית שבמסגרתה ניתן להעביר בעלות בכל נכסי המקרקעין במגזר העירוני, והיא בעצם סיטואציה מתמשכת של שחיקת זכויות. כדי להבהיר כמה מדובר אביא דוגמה. בבג"צ הקרקעות בוטלה החלטה 727 של מועצת המינהל שעסקה בשאלה מהו הפיצוי שיכול החקלאי לקבל בעת שינוי ייעוד. בעקבות החלטת בג"צ קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה חלופית שבה נקבע פיצוי נמוך יותר. מספר ההחלטה הוא 969. מספר חקלאים עתרו כנגד ההחלטה בטענה שהיא מקפחת אותם. המינהל הקים ועדה נוספת שקבעה שגם הפיצויים ב-969 למעשה גבוהים מדי ולכן הומלץ על פיצויים נמוכים יותר. אחרי שהוועדה הנוספת קבעה מה שקבעה, כינס המינהל, יחד עם השמאי הממשלתי, צוות עבודה נוסף במטרה לקבוע עקרונות שמאות שיקטינו עוד את הפיצויים. כלומר, לא מדובר בתהליך שמעביר את המסר, "כיוון שהשתוללתם, נחזיר אתכם לאחור", אלא בתהליך של שחיקה מתמדת המתמצית באספקטים נוספים שאי אפשר לכנות אותם בשום מילה אחרת, אלא הלאמה. ומה משמעות ההלאמה הזו? הקרקע העירונית תעבור לחוכר והוא יהפוך לבעליה, ואילו הקרקע החקלאית, כולל הבית של החקלאי, תחזור לידי המדינה כי היא הנכס שלה.

הסיבה לשוני הגדול הזה, או לפחות להנמקות הציבוריות המשפטיות והחברתיות שלו, נובעת מן הטעם ששני המקרים נשפטים לפי מנגנון שונה לחלוטין. ההפרטות העירוניות נשפטות על פי עקרון הקטנת החיכוך. אם יש בעיה מינהלית היוצרת חיכוך בין האזרח לשלטונות – חיכוך שמטבעו יוצר בזבוז, חוס או אנרגיות שליליות – הפתרון הוא לבטל את החיכוך הזה מבלי להתחשב בתוצאות של הביטול כמו, למשל, אובדן הכנסות או פגיעה בצדק חלוקתי. בקרקע החקלאית המצב שונה. כאן ממלא תפקיד מרכזי העיקרון הקרוי צדק חלוקתי. מה זה אומר? אם המערכת השלטונית איננה יכולה לייעל את המערכת, משאירים על כנו את המצב הקיים. כתוצאה מכך אף אחד לא יקבל שום דבר ואז, כנראה, הצדק יהיה מושלם. גישה זו יוצרת מצב בלתי נסבל שלפיו, במסגרת אותה מערכת משפטית, קיימת הבחנה, יותר נכון אפליה, בין שני סוגי אנשים. ובמקום לנהוג בדרך של "דין אחד יהיה לכם" נוהגים בדרך של דין אחד לחוכרים עירוניים ודין אחר, גרוע יותר, לחוכרים חקלאים.

משל למה הדבר דומה? לסיפור מימי מלחמת האזרחים בארצות הברית על אודות העבד דרד סקוט שנמלט מבעליו ועבר למדינה שבה העבדות היתה אסורה. הבעלים של דרד תבעו את הסגרתו והשבתו לידיהם. בית המשפט העליון של אותה מדינה חופשית אליה נמלט דרד סירב להיעתר לבקשה, בטענה שלפי חוקי אותה מדינה, עבדות אינה קיימת. הבעלים של העבד ערערו בפני בית המשפט העליון הפדרלי, בטענה שהחוק שחוקק במדינה השנייה הוא לא חוקתי, כיוון שהוא גוזל מהם את הקניין שלהם. בית המשפט העליון הפדרלי התלבט בשאלה, שהרי על פי החוקה האמריקאית יש זכויות יסוד לכל אדם – עבד או אדם חופשי. בסופו של דבר מצא בית המשפט פתרון מאוד "קונסטרוקטיבי". אם העבד הוא באמת קניין, הרי המערכת המשפטית שתחול עליו היא של דיני הקניין ועל כן יש להחזיר אותו לבעליו. כדי לנמק את עמדתו המקורית הציג בית המשפט העליון הפדרלי מערכת נימוקים ארוכה ומסובכת שהסבירה מדוע אדם שחור לא יכול להיות "אדם" בעל זכויות חוקתיות וכך הכשיר את הפיכתו לקניין. וקניין צריך להחזיר לבעליו בשם זכות הקניין.

עם כל הצער שבהשוואה, בישראל קיים מצב דומה. מרגע שהוחלט כי חלקת קרקע מסוימת היא לא־קניין הרי ברור שדיני הקניין לא חלים עליה. כלומר, אם אתה חקלאי שאוחז בקרקע שנים רבות, שומר עליה ומעבד אותה, ואפילו בנית את ביתך עליה – זה לא נחשב קניין. ואם אתה מתגורר בדירה עירונית – זה כן נחשב קניין. מן הטעם הזה גופים גדולים כמו פי גלילות, בריכות המלח ואחרים מנהלים מאבק עיקש כדי

שאדמתם תוכר כעירונית. וברגע שהם יוגדרו כעירוניים, הם ייכנסו מיידית למשכצת של הקניין. וכאן אין צדק חלוקתי.

אני חקלאי ואזרח ישראל. וכחקלאי אני תובע השוואת זכויות. כיוון שאינני יכול

**"בישראל נוצר
מצב בלתי וסבל
שלפיו, במסגרת
אותה מערכת
משפטית, קיימת
אפליה בין שני
סוגי בני אדם.
במקום לנהוג
בדרך של דין
אחד יהיה לכם,
והגים בדרך
של דין אחד
לחוכרים עירוניים
ודין אחר, גרוע
יותר, לחוכרים
חקלאים".**

להוכיח שאני צודק, כי צדק הנו דבר יחסי, אין לי מנוס אלא לפנות לעקרונות. ושוב לחזור לארצות הברית. אלא מה? הפעם בג"צ שלנו הוא זה שהציג את העיקרון המאפשר לי הישענות על חוקי ארצות הברית, בבג"צ הידוע כבג"צ קעדאן. אחד הטיעונים במסגרת ההתנגדות לקבלתו של אזרח ערבי ליישוב קציר היה, כי לא מדובר באפליה אלא בנושא ענייני. כלומר, כפי שמקימים יישוב מיוחד ליהודים, אפשר להקים יישוב מיוחד לערבים ועל כן אין כל סיבה להכריח את תושבי קציר לקבל לחיקם אזרח שלא רצו בו. על הטענה הזו הגיב בג"צ בטענה שלפי "Braun verses board of education", הלכה פסוקה היא מבית המשפט העליון האמריקאי שאמירה "נפרד אבל שווה" משמעותה אפליה. ברגע שנוצרת הפרדה, כבר יש בה עלבון, כבר יש בה פגיעה, וכמובן אפליה. פירושו של דבר, שאם רוצים לדאוג לשוויון אמיתי בין קבוצות אוכלוסייה, צריך לאפשר להן להיות ביחד. רק כשהן יהיו ביחד יושג השוויון. ובדיוק את השוויון הזה אנו מבקשים גם לנו, אנשי המגזר החקלאי. ומכאן הגענו למצב הנוכחי שלמעשה כל מה שאנחנו מבקשים הוא שידונו אותנו לפי אותם קריטריונים הנהוגים במגזר העירוני. ואולי כדי להשיג את השוויון בינינו לבין העירוניים עלינו לעתור לבג"צ בשם הצדק החלוקתי, כדי שיופעל לגבי העירוניים. ומה יקרה אז? אולי יחלט כי מה שאנחנו לא מקבלים גם הם לא יקבלו.

אלה המסרבים להסכים עם תביעתנו לשוויון טוענים טענת מחץ: "לא שילמתם". קיימות דוגמאות לא מעטות במגזר העירוני שבהן מדובר בחוכרים של נכסים מאוד יקרים ויוקרתיים, גם למגורים וגם לתעסוקה, שמעולם לא שולם עליהם דבר. איך

ייתכן שהם קיבלו זכויות ואנחנו לא מקבלים? גם זה צדק? ואולי יש דרכים נוספות להגיע לשוויון. אולי צריך לדון את הדברים על פי ההבחנה בין מי שיש לו פוטנציאל פיתוח לבין מי שאין לו פוטנציאל פיתוח. למשל, מגרש של דונם ביישוב כמו כוכב יאיר. ההנחה היא שעל המגרש הזה קיימת יחידת דיור אחת ואולי בעתיד תיווסף לה עוד אחת. אבל אם המגרש הזה מצוי בגבעתיים או ברמת גן וכבר יש לגביו תב"א ל-24 יחידות דיור, מדוע ישלם בעליו בדיוק אותו סכום כמו בעל המגרש בכוכב יאיר? אם ייבדק גובה התשלום הנדרש כהתאם לפוטנציאל הפיתוח, ייתכן שאז נגיע לצדק שוויוני. דוגמה נוספת – מדוע לא תיעשה הבחנה בין מי שיש לו למי שאין לו? מדוע השיטה לקביעת גובה התשלום תהיה רק על פי המיקום הגיאוגרפי וגודל המגרש וללא כל בדיקה מי גר במקום המדובר? אולי נמצא, אם נבדוק, שיש אוכלוסיות שזקוקות לעידוד ולפיתוח ולעומתן יש אוכלוסיות מבוססות שאין כל צורך לעזור להן? ואולי, בעקבות בדיקה כזו, יימצא מנגנון שייצור איזון של העברת חלק מהכסף מצד אחד לצד השני? אולי, למשל, שיעור התשלום יהיה שונה בין הפריפריה לבין המרכז? אלה דוגמאות למה היה קורה, מה היה יכול לקרות, אילו היו לוקחים את העיקרון שנקרא צדק חלוקתי ומנסים להפעיל אותו גם במגזר העירוני.

עכשיו אנסה להחיל את העיקרון של הקטנת החיכוך גם על המגזר החקלאי. מגזר חקלאי איננו רק שדות ומטעים ובריכות דגים, אלו גם בתים ומפעלים ומבני ציבור. אולי רצוי שמי שיתכנן את כל התחום הזה יהיה מינהל התכנון, ועדות מחוזיות, ועדות מקומיות ולא המינהל? ואולי, כפי שהמינהל משחרר את כל החוכרים העירוניים מהצורך בחתימה על היתר, מה שאני קורא "עקרון סגירת המרפסת", יתחיל המינהל לוותר על המרפסות גם במגזר החקלאי? כלומר, מי שירצה לקבל היתר בנייה במגזר החקלאי יפנה לוועדה המקומית ולא יצטרך לפנות למינהל? גם זו דרך להקטין את החיכוך. האם החיכוך במגזר החקלאי הוא פחות משמעותי? ואולי כבר הגיע הזמן שהמינהל יפסיק להתערב לנו בחיים הפנימיים, כמו התערבות בשאלת הקליטה? שאלה זו, ביישוב קהילתי למשל, מרתקת מכל בחינה, ויש לה הרבה מאוד היבטים. איך פתאום הגיעה שאלה כזו להיות עניינו של המינהל? הנושא הזה חייב להיות נתון לשיקולם הבלעדי של המתדיינים והעמותות. ואם יהיו להם בעיות – הם יתמודדו איתן בבתי המשפט. הפסקת ההתערבות של המינהל במה שקורה בתוך הקהילות שלנו תוכל, בקלות רבה, להקטין את החיכוך. ואם רוצים לתמצת את העניין, אפשר לומר למינהל דבר פשוט: תפסיקו להתערב לנו בחיים.

שתי מדינות לשני עמים: העם החקלאי והעם העירוני

כיום, מרכיבים לדבר על "שתי מדינות לשני עמים". אין בזה דבר חדש לתנועה ההתיישבותית. אנחנו כבר מזמן חיים במסגרת של שתי מדינות נפרדות. מדינה אחת עם חוקים מיוחדים למגזר החקלאי ומדינה אחרת, עם חוקים אחרים, למגזר העירוני. המערכת הדו-מדינית הזו יוצרת אפליה כל כך קשה עד שהגענו למצב שאיננו

יכולים לדבר באותה שפה. הפתרון היחיד לאחד את שתי המדינות האלה הוא להתחיל לחיות ביחד, בשוויון ותחת אותה מערכת חוקים. לצערי, הרפורמה הנוכחית מחטיאה את אפשרות השגת המטרה הזאת. למעשה, הרפורמה יוצרת מצב חדש וגרוע אף יותר. במקום מגזר עירוני ומגזר חקלאי, היא יוצרת שני מגזרים – מגזר הקרקע הפנויה לשיווק והמגזר החקלאי. השורה התחתונה של הסיטואציה החדשה הזו היא שהחוכר העירוני, בכל התחומים, גם בתעסוקה וגם במגורים, יוצא מהתמונה, נעלם מהמשחק והופך לבעלים הפרטי של הקרקע. וזה לא סוף הסיפור. החשש שלי הוא שהמצב יהיה גרוע יותר. אחרי שהחוכר העירוני יצא מן התמונה שוב לא יהיה לנו למה להשוות את מה שמעוללים לנו. שהרי ברור כי כל הרשויות יטענו, "העירוניים הם בעלים

של הקרקע ואצלכם מדובר בקרקע חכורה. מה אתם מערכבים מין בשאינו מינו?" איך קיבלו העירוניים את הקרקע לבעלותם – את זה כולם כבר ישכחו.

השורה התחתונה של הסיפור העגום הזה: החקלאים חייבים, ממש בשארית כוחותיהם, להצטרף לרפורמה, אפילו אם הם לא אוהבים אותה. אחריה המצב יהיה יותר גרוע.

**"החקלאים"
חייבים, ממש
בשארית
כוחותיהם,
להצטרף
לרפורמה, אפילו
אם הם לא
אוהבים אותה.
אחריה המצב
יהיה יותר גרוע".**