

# ההתיישבות העובדת וקרקע הלאום

אבשלום וילן\*

על קיומו של משבר ביחסים שבין ההתיישבות העובדת ורשויות השלטון – אין חולק. המחלוקת שהובילה למשבר נוצרה סביב נושא עיגון זכויות החקלאים בקרקע אותה הם מעבדים ועליה הם גרים. המשבר לא נולד אתמול. בכדי לפותרו – מטרה חיונית לכל הנוגעים בעניין – צריך להבין מה הוליד אותו. המאמר ינסה להגיע לפשר המחלוקת, לקשר שבין החקלאים והירוקים, לקשר שבין ההתיישבות כפרית ומטרות המדינה ולקשר שבין כל אלה לפוליטיקה, הזירה בה מתנהל רובו של הוויכוח.

## כך זה התחיל

בראשית ההתיישבות הציונית בארץ ישראל ראו עצמם המתיישבים החקלאים כנושאי הדגל של המדינה שבדרך וכשלוחיו של העם היהודי בגאולת קרקע הלאום. לא למען עצמם הם עיבדו את הקרקע. לפיכך, הקפידו הקפדה יתרה על רישום האדמה על שם הקרן הקימת, ומאוחר יותר במינהל מקרקעי ישראל. זאת מתוך אמונה כי ההתיישבות והאחיזה בקרקע הן משימה לאומית. חקלאים אלו האמינו כי עתידם על הקרקע מובטח לדרורות. שיתוף הפעולה בין ההתיישבות בארץ לפני קום המדינה לבין הקרן הקימת היה הדוק. נחתמו חוזה חכירה לדרורות, קרקעות נרשמו בטאבו, והוגדרו זכויות קרובות לזכויות בעלות.

עם קום המדינה, ובמיוחד לאחר הקמת מינהל מקרקעי ישראל, החליטה המדינה להחתים את היישובים, גם הוותיקים, על חוזים לשלוש שנים. ההתיישבות חתמה על חוזה משולש – בין היישוב, הסוכנות היהודית והמדינה. למרות שפורמלית לא הוסדרו היחסים החוזיים כנדרש מחוזה הוגן, מערכת היחסים המשיכה להיות דומה לזו שהתקיימה מכוח החוזים שהיו קודם לכן עם הקק"ל. זאת, על אף הכללת סעיף נוקשה ל"השבת" קרקע במקרה של שינוי ייעוד. הקיבוצים והמושבים המשיכו להתפתח

\* מנכ"ל התאחדות חקלאי ישראל. בעבר, חבר כנסת.

בחסות מדיניות שאפשרה עיבוד חקלאי ובנייה למגורים, לתעשייה, לתיירות ועוד, ללא מגבלות של ממש.

למען האמת, קיומם של סעיפי ההשבה במקרה של שינוי ייעוד היה למעשה אות מתה. יישומם של סעיפים אלה נעשה אך ורק תוך הידברות בין היישובים לבין המינהל. במסגרת זו, התקיימו גם החלטות מינהל, כדוגמת החלטה 123 משנת 1972, שאפשרו לחקלאים לפתח יוזמות שונות וליהנות משווי הקרקע לאחר שינוי ייעוד. מכיוון שהחלטות אלו יושמו בעיקר בשולי הערים, נהנו מהן חקלאים פרטיים וחברות עיבוד שחכרו קרקע חקלאית מהמינהל, ולא המושבים והקיבוצים, רובם נמצאים בפריפריה.

## ואז חל שינוי

עם התפרקות ערכי הליכה של החברה הישראלית, מצאו עצמם הקיבוצים והמושבים תחת תביעות כספיות של גופים דוגמת הסוכנות היהודית, אשר ניסו – בתמורה לויתור על החוזה המשולש – לגבות מחיר גבוה מהמדינה, תוך שהם מחזיקים את היישובים כבני ערובה. פקידי המינהל החדשים, אשר "לא ידעו את יוסף", החלו לנסות ליישם את סעיף "שינוי הייעוד" המפורסם, שעל פיו ניתן, בהתראה של חודש ימים, לנשל מביתם את ותיקי דגניה ונגבה, על עברם ההיסטורי המפואר. לחלופין יכול העומד בראש מינהל מקרקעי ישראל להודיע על פירוק כל יישובי עמק יזרעאל והגליית תושביו לאן שימצא לנכון, בהינף קולמוס.

על רקע זה דרשו היישובים לחזור להסכם חכירה לדורות, לתקופות מתחדשות של 49 שנים, בדומה להסכמים שהיו להם עם קק"ל עוד מלפני קום המדינה. אך חוזה כזה נוסח רק עבור הקיבוצים, ורק כ-120 (מתוך 270) חתמו עליו עד היום.

אי אפשר להמעיט בתרומת המשבר הכלכלי של ראשית שנות ה-80 של המאה הקודמת לוויכוח על הקרקע. תחילת סופו של אותו משבר היתה בתוכנית הייצוב מקיץ 1985. לצד הפרמטרים הכלכליים של התוכנית, במיוחד העלאת הריבית הדרמטית למגזר היצרני שההתיישבות נמנית עליו, אפשר להבחין בשינוי הערכים המהותי שבא בעקבותיה – אובדן כמעט מוחלט של הסולידריות החברתית במדינת ישראל, דגש

בלעדי על רווח והצלחה כלכלית והפרטה מסיבית. כל אלה יצרו מצב חדש, כדיוק כשההתיישבות העובדת נמצאה באחד מרגעי המשבר הקשים שלה.

**בראשית**  
**ההתיישבות**  
**הציונית**  
**בארץ ישראל**  
**ראו עצמם**  
**המתיישבים**  
**החקלאים**  
**כנושאי הדגל של**  
**המדינה שבדרך**  
**וכשלוחיו של**  
**העם היהודי**  
**בגאולת קרקע**  
**הלאום. לא למען**  
**עצמם הם עיבדו**  
**את הקרקע.**  
**לפיכך הקפידו**  
**הקפדה יתרה על**  
**רישום האדמה**  
**על שם הקרן**  
**הקיימת, ומאוחר**  
**יותר במינהל**  
**מקרקעי ישראל.**

המושבים החלו לעבור תהליך של פירוק השותפות והאגודות. ארגוני הקניות פורקו, נערכו הסדרי חובות מקיפים ליישובים החקלאיים: למושבים, במסגרת "חוק גל", ולקיבוצים במסגרת הסדר וולונטרי שבמסגרתו הם התחייבו לשלם מיליארדי שקלים במשך כ-25 שנה, תמורת מחיקת חובות של מיליארדי שקלים מצד המדינה והבנקים. הקיבוצים חויבו לפרק ולחסל את הערכות ההדדית המוחלטת ביניהם, והסכימו למהלך הכואב של ירידה דרסטית ברמת החיים, תוך שינויים מבניים בחיים הפנים-קיבוציים, כולל הפרטות וויתור על נכסים רבים, לרבות קרקעות, מניות "תנובה" ועוד. את השינויים הללו עברו קרוב ל-200 קיבוצים.

### מתחילה בועת נדל"ן

אך לקראת תחילת שנות ה-90 התהפכה המציאות שוב, עם הגעתה של עלייה של כמיליון איש מברית המועצות לשעבר, שיצרה ביקוש פתאומי לקרקעות לבנייה. ביקוש זה, שבא לאחד המשבר הקשה של שנות ה-80, יצר סחרור מושגי ותפיסתי בכל המערכות, וגרם לאחד משורשי האי-הבנה הגדולים שנוצרו בין הממשלה, ההתיישבות העובדת והחברה הישראלית. (במאמר מוסגר צריך לזכור כי 85% מתוך כ-830 היישובים הכפריים בישראל נמצאים בפריפריה ורק מיעוטם, כ-15%, נמצאים באזורי ביקוש קרקעי מובהקים, דוגמת אזור המרכז, עוטף ירושלים וסובב

חיפה.) אי-הבנה זו מקורה בדרישת ההתיישבות להסדרה חוקית של עיגון הזכויות בקרקע, מול דרישת המינהל להפקעת קרקעות לצורכי בנייה. במחלוקת הזו הוצגה ההתיישבות כולה כרודפת בצע.

הדרישה לקרקע השיבה לתחייה את החלטות המינהל לעידוד השבת קרקע, תוך חלוקה מחדש של ההנאה ותוספת הערך הנובעים משינויי הייעוד הצפוי. זהו פשרן של החלטות מינהל 717, 727 ו-737 שהיו המשך להחלטות ישנות ולמדיניות שקיימת בעניין זה עוד מימי הקק"ל.

במקביל, החל תהליך ההפרטה של מקרקעי ישראל במגזר העירוני, שהעניק לחוכרים זכות שווה כמעט לזכות הבעלות. כפי שכתבה אז המומחית העיקרית בתחום, פרופ' רחל אלטרמן:

במקום המניין המצומק של זכויות כמקובל בחוזי חכירה "רגילים", מוצאים עצמם בעלי חוזי החכירה על מקרקעי ישראל בערים כיום כבעלים של כמעט כל סל הזכויות המוענקות בישראל לבעלי מקרקעין... גם בסקטור החקלאי מתרחשות מגמות של מעין-הפרטה כמו בסקטור העירוני, אלא שהן החלו הרבה יותר מאוחר – באופן מובהק רק מאז ראשית שנות ה-90.

בעוד התהליכים הפורמליים האלה נמשכים, חל שינוי משמעותי באופן שבו תפסו עצמם חלק מהמשתתפים בתהליך. היו חקלאים שראו בהזדמנות המתהווה אפשרות ליצירת רווחים קלים ומהירים ממכירת קרקעות חקלאיות לבנייה, וקיוו לכסות בכסף שיתקבל את הפסדי העבר הכבדים (שיטה שאומצה על ידי הממשלה במסגרת הסכם הקיבוצים המשלים, משנת 1996), ואגב כך שכחו את תפקידה ההיסטורי של החקלאות הישראלית – "לעבדה ולשומרה" – כקרקע הלאום.

כמה עיתונאים מובילים ואנשי אגף התקציבים באוצר זרקו לאוויר מספרים דמיוניים כשווי הקרקעות שבידי ההתיישבות העובדת. הקרקע הפכה לפתע לבוננוזה – מכרה זהב כלל-ארצי, שכל המחזיק בה הופך לעשיר כקורח בהבל פה ובהינף קולמוס.

דיסאינפורמציה זו שניזונה מהזיות שווא, יצרה דעת קהל עוינת כנגד ההתיישבות העובדת ושימשה קרקע פורייה לעלייתה של "הקשת הדמוקרטית המזרחית" וליצירת שיח ציבורי מוטעה לחלוטין על ערך הקרקע ותפקידה במדינת ישראל. בבדיקות אמת שנערכו באותן שנים באמצעות סקר קרקעות מוסמך שנעשה על ידי ממשלת ישראל, נמצא כי מתוך 2 מיליון דונם בערך של אדמות קיבוצים, רק 20,000 דונם הם בעלי

ערך נדל"ני משמעותי! כ-1% בלבד! ואכן, במסגרת הסדר הקיבוצים, הושבו כ-24,000 דונם, אשר מרביתם טרם החליפו את ייעודם החקלאי, למרות שחלף מאז למעלה מעשור. יתרה מזאת, בתוכניות התכנון הלאומי הסתבר כי לטווח ארוך, במדינת ישראל אין צורך בשינוי ייעוד של יותר מ-400 אלף דונם חקלאיים ל-50 שנה הבאות (מתוך 4 מיליון דונמים חקלאיים). לפיכך ברור כי גם בעתיד הרחוק 90% מהקרקע החקלאית תישאר כזו ולא תיועד לשימושים נדל"ניים אחרים.

## המינהל נרתם להפרטה, והבג"צ – ליצירת ערפל

באותן שנים הגיע מינהל מקרקעי ישראל למסקנה כי תם זמנם של הקולקטיבים בחקלאות בישראל. מנכ"ל המינהל באותה עת, עו"ד אבי דרכסלר, פיתח תפיסה שעיקר טענתה, שזמנם של המושבים והקיבוצים עבר. יש לאפשר להם לבנות כרצונם בתוך "שטח המחנה", אך המדינה יכולה לקחת את הקרקע החקלאית לרשותה, לשימושים שונים. המסקנה מהצעת דרכסלר היתה ברורה לכול: הקרקע שתילקח תוצע לכל המרבה במחיר, ולכן יוכלו 20 המשפחות העשירות בישראל להשתלט על הקרקעות וליהנות מפירותיהן.

מתן האפשרות לקיבוצים ולמושבים השיתופיים לקבל לבעלותם את דירותיהם, תומצתה להחלטה 751, שעיקרה מתן בעלות למבנים ב"שטח המחנה", ויתור על חוזה חכירה לדורות והעברת האדמות החקלאיות למדינה. קיבוץ משמר דוד היה סנונית ראשונה בתהליך, אך לאחריו לא הגיע האביב והתהליך כמעט שלא התקדם, ולא במקרה.

המאבק הגיע לשיאו עם הניסיונות של המגזר החקלאי להעביר את חוק עיגון זכויות החקלאים בקרקע, שעבר בגרסתו המצומצמת קריאה ראשונה בכנסת. במקביל התקיים הבג"צ שהגישה "הקשת המזרחית" נגד החלטות "הבואינגים" (בואינגים – בשל מספרי ההחלטות – 717, 727, 737) של המינהל, תוך דרישה לבטלן. היום אנו יודעים כי בג"צ זה היה יוזמה של פקידי מדינה בכירים.

הממשלה מצדה הקימה ועדה מקצועית בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, דוד מילגרום. המסקנות אומצו בחום רק לאחר פסיקת בג"צ, כשהסוסים כבר ברחו מן האורווה... הבעיה העיקרית של דו"ח מילגרום היתה אמינות הנתונים המפוקפקת

שעליה נבנה. אמנם אנשים שמומחים בתחום העמידו את שר האוצר דאז, אברהם בייגה שוחט ושרי ממשלתו על הבעייתיות בנתוני הוועדה, אך לשווא.

בפועל, החלטות דו"ח מילגרום לפתרון הסוגיה – כמות הבנייה האפשרית, אחוזי המיסוי שישלמו החקלאים ועתיד הקרקע החקלאית – לא בוצעו מעולם, אך כאמור, הן היוו את התשתית לפסיקת בג"צ בנושא "הקשת המזרחית", ולמעשה היוו את מסד הטיעונים עליו נשענו שופטי בג"צ בהחלטתם.

החלטת בג"צ ביטלה את החלטות "הבואינגים", הפסיקה למעשה את בניית ההרחבות הקהילתיות השכונתיות בקיבוצים (ובמושבים, שחלקם הגדול, בעיקר במרכז המדינה, הספיק לסיימן עוד קודם לכן), קבעה את המושג המעורפל של "צדק חלוקתי" בתחום הקרקעות, מושג שעד היום לא פורש ולא הוסבר, ויצרה מצב שבו נושא עיגון זכויות החקלאים בקרקע, מתן אפשרות לשיוך דירות לחברים בקיבוצים ובנייה לבנים ממשיכים בחלקה א' במושבים, הוקפאו לשנים ארוכות.

אין ספק כי הבלבול והמבוכה שיצרו בג"צ הביאו למצב הקרוי בתורת המשחקים "הפסד-הפסד", לפיו כל המשתתפים – החקלאים, המדינה, תובעי הבג"צ ואחרים – נשארים עם לא כלום בידם, מפני שלא שיתפו פעולה זה עם זה.

## אפשר אחרת, וזה בצבע ירוק

ההתיישבות העובדת חייבת להגדיר עצמה מחדש כחברה חקלאית, שמעברת כ-91% מאדמת הלאום הראויה לעיבוד ורואה בכך ערך ותכלית. היש האדיר שנוצר בארץ בתחומי החקלאות והמים, השימוש בטכנולוגיות גנטיות וסביבתיות, והירוק שהארץ הזו צבועה בו לאורכה ולרוחבה הם מקור לגאווה לאומית. כל מי שמסתכל על אזורנו רואה כי אנחנו אי ירוק. הארץ מעובדת כמעט עד למטר האחרון.

הירוק הזה הוא בעל ערך סביבתי רב. לא פחות מכך, הוא גם בעל ערך תיירותי ונפשי. בעבודה שנעשתה בעמק יזרעאל על ידי מכון כלכלי מוביל בארץ, נמצא כי הערך הירוק והאקולוגי של דונם מעובד בעמק שקול ל-\$73. אזרחי ישראל אוהבים לטייל ולחרוש את הארץ ברגליהם וברכבם. על החקלאים להניף את הדגל הירוק, לבצע חיבור

נכון עם הארגונים הירוקים, לתועלת החקלאות והסביבה ולשמר את המרחב הכפרי, כחלק מהשקפת עולם ודרך חיים.

על פי סקרים שערכה התאחדות חקלאי ישראל, יש לנושא הזה תמיכה של למעלה מ־80% בציבור הישראלי והוא בבחינת אוניית הדגל של כולנו.

## אפשר אחרת, לגובה ולא לרוחב

יש לעורר מחדש את הדיון הציבורי על צורת הבנייה למגורים. החלום הישראלי של וילה לכל משפחה לא יכול להתגשם במדינה צפופה כל כך. לכן, הדיון הציבורי צריך לעסוק בשאלת הבנייה לגובה והשאר מרחבים פתוחים ירוקים, כחלק מתפיסה אקולוגית של מדינה מערבית מתקדמת.

## אפשר אחרת, בהגיינות

על החקלאים לקחת צד בדיון זה ולוותר מראש על כל ההזיות הנדל"ניות. אלה, כפי שהוצג במאמר, ממילא לא רלוונטיות לחלק המכריע של המתיישבים הנמצא בפריפריה. ראוי להתמקד בתחומים הבאים:

א. חידוש והמשך הבנייה למגורים עבור חברים חדשים, ועיגון זכויות החברים הוותיקים בדירותיהם.

ב. המשך פיתוח תעסוקות לא־חקלאיות, כמו מפעלי תעשייה (70% מהכנסות הקיבוצים הן מתעשייה), תיירות, עסקים זעירים של חברים ויזמויות אישיות במושבים.

ג. הגנה על הזכויות בשטחים חקלאיים, תוך קביעת פיצוי הוגן במקרים של הפקעה או סיפוח שטחים חקלאיים ליישובים עירוניים ושינוי הייעוד שלהם למגורים.

לשם כך צריך להעריך במדויק ובהגיינות את שווי הקרקע. פקידי מינהל מקרקעי ישראל, לכלכלני האוצר ומשפטני משרד המשפטים רואים את הסוגיה מאז ומעולם בעיניים "גזבריות". על שרי הממשלה לשקול גם יתרונות נוספים של היישובים החקלאיים כמו פיזור האוכלוסייה, האחיזה בקרקע, השמירה על הירוק וההיסטוריה. כל זה בהקפדה על הגיינות.

**חוכרים חקלאים  
רבים שילמו  
סכומים גדולים  
עבור זכויותיהם  
בקרקע, ובכל  
מקרה, כל  
החקלאים  
השקיעו  
השקעות עתק  
בפיתוח הקרקע  
והיישובים,  
שמהוות את  
מרבית ההשכחה  
של קרקעות  
אלה. לא ניתן  
להגיע לכימות  
כלכלי של  
אדמות הלאום  
מבלי לקחת  
בחשבון את מניות  
היסוד הפיזיות  
שהשקיעו אושי  
בית אלפא, והלל,  
כפר גלעדי, דן,  
חצבה, יוטבתה,  
תקומה וחצרים.**

למה הכוונה? במגזר העירוני קיימת הפרטה מוחלטת. על פי המוסכם במגזר הזה, המתיישב העירוני שילם למינהל דמי היוון ריאליים, ולפיכך בכואו לפדות את ביתו, הוא מסתפק בתשלום של 3.75% מערך דירתו. החקלאים, לעומת זאת שילמו תשלומים מופחתים בלבד על דירותיהם. לפיכך, לעת שיוך דירות המגורים לחברים, עליהם לשלם את מלוא המחיר למדינה.

אך זה לא מדויק. ראשית, מרבית החוכרים העירוניים של בתי מגורים, בעיקר הוותיקים, שקיבלו את זכויותיהם כמועד בו קיבלו אותם מרבית תושבי היישובים החקלאיים, לא שילמו כלל תשלומים ריאליים עבור הנכסים.

שנית, חוכרים חקלאים רבים שילמו סכומים גדולים עבור זכויותיהם בקרקע, ובכל מקרה, כל החקלאים השקיעו השקעות עתק בפיתוח הקרקע והיישובים, שמהוות את מרבית ההשכחה של קרקעות אלה. לא ניתן להגיע לכימות כלכלי של אדמות הלאום מבלי לקחת בחשבון את מניות היסוד הפיזיות שהשקיעו אנשי בית אלפא, נהלל, כפר גלעדי, דן, חצבה, יוטבתה, תקומה וחצרים.

ההכרעה במחלוקת זו חייבת ליפול בממשלה ובכנסת שמושפעות מאווירת העלייה כנגד הציבור החקלאי "הנדל"ניסטי" כביכול. על החקלאים לנהל את הדיון הציבורי, ביושר ובהגינות אל מול הפופוליוס.

**כך זה צריך להיראות**

במושבים, הפתרון יכול להתבסס על החלטה 979 שנמצאת כרגע בדיון בכג"צ. עיקרה, מתן אפשרות



לרכישת מלוא הזכויות בחלק מחלקה א' (מה שמכונה "חלקת המגורים"). התשלום למינהל יגיע ל-33% מערך הקרקע והעסקה נראית כראית לכל הצדדים, כך לפחות סבורה הנהגת תנועת המושבים.

את נושא הקרקע החקלאית בחלקות ב' ו-ג' יש להסדיר כמודל חכירה לדורות, לאחר פתרון נושא הרישום והבעלות במושב. המשך המצב הקיים, שבו בעלי המשקים במושבים הנם ברי רשות, היכולים כל שנה שלישית להיות מנושלים ממקומם, אינו מוסרי ויש לסיימו מוקדם ככל הניתן.

בקיבוצים, המבנה הבסיסי שונה. "שטח המחנה" או "השטח הכחול" מקביל בחלקו לחלקה א' המושבית. בקיבוץ מדובר בדירות קטנות, ומגרשי המגורים עצמם הם בגודל של 250 מ"ר עד 500 מ"ר לכל היותר. בקיבוצים רבים הבנייה היא בנייה "עירונית" רוויה של דירות שיכון בכית משותף.

בנוסף לכך, גם הקיבוצים המופרטים לא חילקו את אמצעי הייצור הקרקעיים. המערכת הכלכלית ממשיכה להיות משותפת, וכך גם מרבית אמצעי הייצור והרכוש. לכן הפתרון צריך להתבסס על אותו תשלום שיונהג במושב.

\*

היישובים החקלאיים עומדים כיום בפני הצטרפות מחודשת של אלפי בני החוזרים אליהם ומעוניינים להשתלב במרקם החברתי והקהילתי שלהם. ברובם, אין זה כבר המושב או הקיבוץ הקלאסי. זהו מרחב של למעלה מ-700 יישובים בפריפריה היושבים על כ-80% מאדמות המדינה שמתאימות לעיבוד. לבנים השבים לא ניתנת היום תשובה מוסדית לגבי מצבם המשפטי בנחלתם החקלאית.

ממשלות ישראל לדורותיהן גלגלו את תפוח האדמה הקרקעי הלוהט לעבר הפקידות הבכירה ובית המשפט העליון. נוח היה לפוליטיקאים לבחור בפתרון האי-החלטה והעברת הבעיה לדרג המשפטי. אך תפקידה של מנהיגות לאחוז את השור בקרניו, למצוא פתרון נכון ולהתמודד עליו עם המקטרגים מחד ועם הביורוקרטיה מאידך. חברה ה"ממשפטת" עצמה לרעת ונותנת, מתוך חולשה, למשפטנים להחליט עבורה על עדיפויותיה, היא חברה שאיבדה את רצון הקיום שלה.

ההתיישבות העובדת וקרקע הלאום

השנה מלאו מאה שנה לדגניה, הקיבוץ הראשון. עוד מעט יחגוג גם מושב העובדים הראשון, נהלל, יום הולדת 90. זוהי פרספקטיבה ארוכה דיה למציאת פתרון קרקעי הולם להתיישבות העובדת, ובעצם למדינה כולה.



פסגת הר מירון, ינואר 2010  
צילם: גרי שפר