

# הנרת היעוד של קרקע חקלאית לעירונית

**ב** ערים רבות בארץ עלתה בזמן האחרון על הפרק במלוא חריפותה הבעיה של עתודות-קרקע לצרכי פיתוח עירוני.

עם גידולה של האוכלוסיה בערים אלו ועם התרחבותם המהירה של שימושי הקרקע העירוניים בהן, הלכו ונידלדלו עתודות הקרקע לבניה למגורים, למפעלי-תעשייה או שטחים פתוחים. מתכננים של ערים לא מעטות עמדו איפוא בפני הבעיה: כיצד להתגבר על המכשולים, שמקורם בהיעדר שטחי-קרקע נאותים למטרות פיתוח.

בתנאים אלו, אין להתפלא על כך שתשומת-הלב הופנתה, בין השאר, לשטחים הגדולים יחסית של קרקע חקלאית המצויים בחלק ניכר מן הערים הבינוניות והקטנות בארץ, והמתפרסים לעתים על 40%—50% ולפעמים אף יותר משטחי השיפוט של ערים אלו.

## שורשים הסטוריים

התופעה של שטחים גדולים של קרקע-חקלאית בתחומי השיפוט של ערים, יש לה שרשים בתולדות הישוב היהודי בכלל, ובתולדות רבות מן הערים היהודיות בארץ בפרט. התופעה מקורה בשני תהליכים:

א) תהליך צמיחתן של ערים מתוך מושבות חקלאיות. רבות מהערים הבינוניות והקטנות בארץ — ביניהן ראשון-לציון, רחובות, פתח-תקה, כפר-סבא, נס-ציונה ועוד נוסדו בשלביה הראשונים של ההתיישבות היהודית בארץ ככפרים שעיקר פרנסתם על החקלאות. במרוצת השנים גדלה האוכלוסיה של מושבות אלו בקצב מהיר מאד. מרבית התושבים פנה לעיסוקים בלתי חקלאיים, וכך הפכו הן לערים לכל דבר. עם זאת נותר בהן מספר לא-מועט של חקלאים והאדמות החקלאות משתרעות על חלק גדול יחסית משטח השיפוט שלהן.

ב) התהליך השני והמשני בחשיבותו, היה הכללתן של אדמות חקלאיות בהיקף ניכר בכמה מערי הפיתוח כגון, אשקלון, לוד רמלה ועוד.

על התופעה הזו של ריבוי אדמות חקלאיות בתחומי השיפוט של הרבה ערים בישראל, יעידו הנתונים הבאים המתייחסים לשנת 1967:

לוח: התפלגות שטח השיפוט של מוספר  
 ערים בישראל לפי היעדים השונים, מרס 1967

הישוב	שטח בנוי רשמושים עירוניים אחרים	אדמות חקלאיות	קרקע פנויה	אחר ולא-ידוע	סה"כ שטח-שיפוט
עירויות					
אשקלון	8,530	23,000	5,060	7,910	44,500
הרצליה	10,034	10,790	3,126	580	24,530
חדרה	10,909	27,500	8,820	3,771	31,000
כפר-סבא	4,090	8,000	2,050	100	14,240
לוד	3,655	4,618	814	133	9,220
נהריה	5,145	2,800	2,225	230	10,400
פתח-תקוה	16,805	17,500		2,395	36,500
ראשון-לציון	10,782	14,000	10,749	8,509	44,040
רחובות		13,600			22,760
רמלה	4,247	3,269	2,123	491	10,130
מועצות מקומיות:					
הוד השרון	2,575	12,868	2,062	5,015	22,520
נס-ציונה	3,112	10,000	500	1,388	15,000
עפולה	3,799	15,000	11,173	28	30,000
רמת-השרון	9,163	7,841	839	1,978	19,820
רעננה	4,680	8,535	1,150	735	16,000

מקור: — הרשויות המקומיות בישראל, 1966/67. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד-הפנים. ירושלים, 1968 ע' 7.

המסקנה היא, כי בערים שלגביהן הובאו נתונים בלוח שלעיל מגיע חלקן של האדמות החקלאיות לשיעור הגבוה של 30% עד 80% מכלל שטח השיפוט. כן מתברר, כי בכמה וכמה ערים (כגון בפתח-תקוה, רחובות ובמידה מסויימת גם לוד, נס-ציונה ועוד) כמעט ולא נותרו רזרבות של קרקע עירונית פנויה אלא במידה מועטה. אך לעומת זאת קיימים שטחים גדולים מאד יחסית של קרקע חקלאית. ומתברר כי אם היעוד של חלק מהשטחים החקלאיים האלה יומר לשימושים עירוניים: (כגון מגורים, תעשייה, מסחר ושרותים ועוד), ניתן יהיה להבטיח בערים אלו את עתודות הקרקע הדרושות להמשך פיתוחן והתקדמותן.

אמנם נכון שהנתונים שלעיל מתייחסים לשנת 1967. אך יש להביא בחשבון כי היקפה של הקרקע החקלאית בתחומי השיפוט של הערים נשתנה בחמש השנים האחרונות במידה פחותה. נתוני הלוח נשארו איפוא רלבנטיים. מכל מקום ברור, כי בערים רבות למדי בארץ נתעוררה במלוא חריפותה הבעיה של המרת היעוד של חלק מהקרקע החקלאית בקרקע עירונית והיא במידה רבה: המפתח להמשך התרחבותן והתפתחותן התקינה של ערים אלו.

## הנסיון בארצות חוץ

הבעיה הזאת של המרות קרקע חקלאית לעירונית אינה מיוחדת לישראל בלבד, זו היא בעיה כללית, שבפניה עומדות ארצות רבות בעולם, ובפרט המפותחות, והאורבניות שביניהן. למשל אנגליה, אשר בה גדלו שטחי הקרקע העירונית תוך עשרות השנים האחרונות בקצב מהיר מאוד: מ-2.3 מיליון אקרים ב-1925 ל-4.2 מיליון אקרים ב-1966. התרחבות זו של הקרקע העירונית באה במידה רבה על חשבון הקרקעות החקלאיות וידוע, לדוגמה, כי בתקופה שבין 1958/59 ו-1967/68 הומר היעוד של קרקעות חקלאיים בהיקף של 386.8 אלף אקרים ליעודים עירוניים שונים. בגרמניה המערבית גדלו שטחי הקרקע העירונית המיועדת למגורים, תעשייה וכי' מ-1.8 מיליון הקטרים ב-1952 ל-2.4 מיליון ב-1968. וגם במקרה זה בא הגידול בחלקו הניכר על חשבון הקרקעות החקלאיות שפחתו באותה תקופה מ-14.4 מיליון הקטרים ל-13.9 מיליון.

התהליך של המרת היעוד של קרקעות חקלאיים בקרקע עירונית הינו ספונטני ביסודו. ארצות שונות בעולם מנסות לכוון תהליך זה לאפיקים מבוקרים ובאותה העת להפיק ממנו תועלת ציבורית מירבית. בצרפת, למשל, יש תהליך מעניין: שם מפקיעה הרשות בעת הכרזת אזור חקלאי כאזור בניה 90% מהקרקעות החקלאיים ומותרת 10% ברשות בעלי הקרקע. על אף זאת מגלים בעלי הקרקעות החקלאיים עניין בהמרת היעוד של אדמתם לקרקע עירונית, וזאת משום שבמקרה זה עולים מחירי הקרקע הרבה יותר מאשר עשרה מונים. כך שגם לאחר ההפקעה של 90% עדיין נותר בידם רווח גדול. בדניה נוהגת המדינה, בשעת שינוי היעוד, לגבות מס בשעור 60% מההפרש בין המחיר לאחר ההמרה לקרקע עירונית לבין המחיר הקודם, כאשר היתה הקרקע עדיין חקלאית.

הנסיון של ארצות חוץ אלו ואחרות מן הדין שישמש לקח גם לישראל. ואין ספק שיש להביא בחשבון נסיון זה שעה שבאים לקבוע את הכללים הנהוגים עם המרת היעוד של קרקע חקלאית לעירונית.

### דרכי ההמרה ומסגרותיה

הבעיה של המרת היעוד של קרקע חקלאית לעירונית הפכה כאמור לדחופה ואקטואלית בישראל. והשאלה העומדת בפנינו היא: באיזו דרך ובאיילו מסגרות ניתן לקדם תהליך המרה זה? ואילו גבולות וסייגים שיש להציב לתהליך ההמרה?

ראשית יש להימנע מחפזון ולנהוג בשיקול דעת. מחירי הקרקע העירוניים גבוהים כידוע בהרבה ממחיריהן של האדמות החקלאיות. קיימת איפוא סכנה כי הפעלתן של המרות בהיקף ניכר, תגרום לעליה מהירה מאד של מחירי הקרקע באותן ערים, הן בשטחים החקלאיים עצמם והן באזורים הגובלים איתם. התפתחות זו עלולה לשמש ראשיתה של תגובת שרשרת אשר תייקר את מחירי הקרקע והדירות בעיר על כל תופעות הלוואי השליליות הכרוכות בכך. קיימת גם הסכנה שבעלי האדמות החקלאיות יוניחו את העיבוד החקלאי, וישקיעו מאמצים למכירת האדמות האלו במחיר גבוה יחסית לצרכי שימושים עירוניים. המשק עלול, איפוא, להפסיד עתודות ניכרות של קרקע חקלאית (ובמיוחד אדמות של מטעי הדריים המצויות בתחומיהן של ערים רבות), מבלי שתהיה הצדקה לכך.

יש איפוא לדאוג לכך שתהליך הפיכתה של הקרקע החקלאית לקרקע עירונית —

במידה שהינו חיוני להתפתחות הערים – יתנהל בצורה מבוקרת ובמסגרת תכנון אורבני לטווח ארוך. כבסיס לתכנון זה ישמשו סקרים מקיפים ואיסוף מידע מסועף. בראש ובראשונה יש לבדוק שימושי קרקע בכל עיר ואזור. אם יתברר, כי עתודות הקרקע הפנוייה אינן עונות על צרכיה של אותה העיר למשך 10–15 השנים הקרובות יש אז לנקוט צעדים לעידוד התהליך של שינויי ייעוד הקרקע מחקלאית לשימושים עירוניים. מן הראוי גם שעל יסוד סקרים ומידע אלה תסומן מפת-קרקעות מפורטת, אשר תצביע הן על הרזרבות הקיימות של קרקע והן על האתרים שבהם רצוי וחיוני להגדיל את הרזרבות הקרקעיות. בו בזמן מהראוי הוא שהרשויות הממלכתיות יקימו „קרן לרזרבות קרקעיות“, אשר תדאג ליצירת מלאי קרקעות מתאים ולהבטחת אספקה של קרקע בהתאם לצרכי הפיתוח העירוני. קרן זו תוכל לפעול בכמה דרכים:

ראשית, תוכל היא לנקוט דרך של פדיון זכויות של חוכרים המחזיקים בקרקע חקלאית שבידי מינהל מקרקעי ישראל. לצורך הפדיון הזה יש כמובן להציע תמריץ לחוכרים. יש הסבורים, כי יהא זה תמריץ נאות אם יקבל החוכר נוסף על ערכה החקלאי של הקרקע גם 15% לבניה עירונית.

פעולה זו של פדיון זכויות יכולה להתבצע ע"י עסקה על בסיס חוזה משולש, שבו יטלו חלק מינהל מקרקעי ישראל, החוכר והיוזם, המבקש להשתמש בקרקע ליעדים שונים. שנית, המינהל יבטל חוזים של חכירת קרקע חקלאית במקרה, שהחוכרים לא עמדו בהתחייבויותיהם ולא עבדו את הקרקע.

שלישית, ניתן להפקיע קרקעות חקלאיות, במיוחד קרקע חיונית לצרכי ציבור. כמובן שקיימות בעיות שדורשות פתרון. יש לקבל החלטות ביחס לגובה ולבסיס של התשלום לחוכרים בכל מקרה. קיימת בין השאר גם השאלה כי ישלם מסי השבחה במקרה של המרת היעוד של קרקע חקלאית לעירונית.

#### תפקידו של מינהל מקרקעי ישראל

תפקיד חשוב בתהליך המרת יעודי קרקע נועד למינהל מקרקעי ישראל, מאחר שבידי מרבית הקרקעות במדינה, ובכלל זה מרבית האדמות החקלאיות.

בשנת 1971/72 הגיע ההיקף של האדמות החקלאיות המוחכרות ע"י מינהל מקרקעי ישראל לכ- 3,800 אלף דונם. מזה כ-2,200 דונם במסגרת חווי נחלות.

יצויין כי המינהל קבע שורת כללים למקרה של שינוי ייעודה של הקרקע, ובין השאר גם למקרה של המרת ייעוד מחקלאות לשימושים עירוניים. וכך קובעת החלטתה של מועצת מקרקעי ישראל מנובמבר 1966, כי המועצה תמנה וועדה, מבין חבריה או מבין אחרים, אשר בפניה „תובא ע"י מנהל המינהל, לדיון ולהחלטה, כל הצעה להפסקת חוזה חכירה לקרקע חקלאית שהוחכרה לזמן ארוך, כולל סדרי הפסקת החכירה מחמת שינוי ייעודה של הקרקע (ההדגשה שלנו – המחברים) ועתוייה של ההפסקה“. יצויין כי המחכיר רשאי להפסיק את תקופת החכירה ע"י הודעה של שנה אחת מראש. יש כמובן לשלם פיצויים לחוכר במקרה זה של הפסקת החכירה ולשם כך קובעת ההחלטה כדלקמן:

„הוחכרה קרקע חקלאית לזמן ארוך ותוך תקופת החכירה בוטלה זכותו של החוכר בעקבות שינוי ביעודה של הקרקע, או מחמת סיבה אחרת שאינה תלויה בחוכר ושלא

היה באפשרותו למונעה, יהיה החוכר זכאי לפיצוי מאת המינהל עבור זכויות החכירה במקרקעין האמורים ובהתחשב עם אותם, מיתקנים' שהתקין במקרקעין ושלא הוצאו על ידו מהמקרקעין. שיעור שווי הזכויות אשר היו מגיעים לבעל-הזכות כאמור ייקבע ע"י ועדת פיצויים... שר החקלאות ימנה וועדת פיצויים של שלושה חברים — ביניהם היושב-ראש שאינו עובד מדינה ושמואי שיוצק ע"י מנהל אנף שזמת המקרקעין ממשדר-המשפטים — שתיקבע את שיעור הפיצויים — רואה עצמו נפגע אדם ע"י החלטות, וועדת הפיצויים' זכאי הוא לערער על קביעתה בפני בית-משפט".

ההמרה בסוגים שונים של חווי חכירה

בעיית ההמרה מקרקע חקלאית לעירונית שונה בהתאם לסוגים השונים של חווי חכירה וכדי לעמוד על שוני זה, בדקנו 11 סוגים של חווי חכירה על קרקע לאומית:

א. חוזה חכירה משולש בין הקק"ל, החוכר — תושב המושב ובין ועד המושב (משנת 1938).

ב. חוזה חכירה חקלאית בין הקק"ל ותושבי המושב באופן ישיר (מחודש יוני 1938).

ג. חוזה חכירה חקלאי עם המושב על שטח משותף — בין חקלאי המושב והחוכר (מחודש אוקטובר 1938).

ד. חוזה חכירה חקלאי בין הקק"ל וקיבוץ (קבוצה) (מחודש יוני 1938).

ה. חוזה חכירה שיכון חקלאי בין קק"ל ותושבי המושב באופן ישיר (מחודש אוגוסט 1946).

ו. חוזה חכירה, משק חקלאי, בין מינהל מקרקעי ישראל — בשם רשות הפיתוח, מדינת ישראל וקק"ל — לבין החוכר (מנובמבר 1963).

ז. חוזה חכירה, משק חקלאי, בין מינהל מקרקעי ישראל, בשם רשות הפיתוח מדינת ישראל וקק"ל — לבין החוכר (ללא תאריך).

ח. חוזה נחלות ל-3 שנים, משולש עם הסוכנות היהודית והמשק — אגודה שיתופית בע"מ.

ט. חוזה החכרה למשק חקלאי (משך עור) (משנת 1969).

י. חוזה חכירה, מטעים, בין מינהל מקרקעי ישראל — בשם רשות הפיתוח, מדינת ישראל וקק"ל — לבין החוכר (קודם).

יא. חוזה חכירה, מטעים, בין המינהל בשם רשות הפיתוח, מדינת ישראל וקק"ל — לבין החוכר (1969).

המימצאים של הבדיקה לגבי סוגי חוזים אלה היו כדלקמן: לגבי סוג החוזים א' מתברר כי במקרה והקק"ל תמצא לנחוץ, מטעמים ציבוריים, לשנות את זכות החכירה החקלאית לחכירה עירונית רשאית היא לבטל את החוזה הנוכחי ולהשיב את הנחלה אליה. על החלטה זו של הקק"ל רשאי החוכר לערער בפני, וועדת המשק" שהחלטתה סופית. יצויין כי לחוכר ניתנת האפשרות לבחור באופן אלטרנטיבי בין קבלת זכות חכירה עירונית על אחת מהנחלות העירוניות, שהקק"ל תיצור על הנחלה שהושבה, לבין פיצוי כספי, עבור בנינים, מטעים והשבחות שהם תוצאות עבודת החוכר והשקעותיו, הנמצאים בחלק הנחלה השב אל הקרן.

במקרה שינוי ייעוד לפי סוגי החוזים ב' עד ה', הזכויות של החוכר זהות לאותן שבסוג החוזים א', אלא שבמקרים אלה אין אלטרנטיביות, והחוכר זכאי הן לפיצוי והן לקבלת זכות חכירה עירונית.

באשר לסוגי החוזים ו', ז' וט', הרי במקרה של שינוי ייעוד הקרקע ע"י הרשויות המוסמכות, רשאי המחכיר להביא לידי סיום מוקדם של תקופת החכירה על-ידי הודעה של שנה מראש. החוכר זכאי בסוג החוזה ו' לפיצויים עבור הנחלה (או החלק ממנה) לפי מצבה ביום סיום החכירה, ולמעט ערך הקרקע. בהיעדר הסכם ביחס לסכום הפיצויים. הוא ייקבע ע"י המעריך הממשלתי, שהחלטתו סופית. בסוג ז' וט' ייקבעו הפיצויים כאמור לעיל אך לרבות ערך הקרקע, ולפי ערכו של המוחכר לפני שינוי הייעוד או אפשרויות הניצול. בהיעדר הסכם ביחס לסכום הפיצויים, ייקבע סכומם במקרה זה ע"י ועדת הפיצויים, שתמונה ע"י שר החקלאות.

ולבסוף, באשר לסוג החוזים ח' חייב החוכר במקרה שנוי הייעוד לפנות את הנחלה, אך תמורת זאת יהיה זכאי לקבל חזרה מהמחכיר, במקרה וסיום החוזה יחול לפני הורדת היבול, כל סכום ששלם כדמי חכירה. כמו כן, יהיה זכאי לפרק ולהוציא כל מתקן, שיפור עבודה, סדור והשגחה אחרת שהכניס בנחלה ושאינו צמוד לקרקע, וכן פיצוי כפי ששר החקלאות (או מי שימונה על ידו) ימצא לנכון עבור השקעותיו ועבודתו.

מסתבר כי כבר היום קיימת מערכת מסועפת למדי של תקנות למקרה של המרת הייעוד של קרקע בבעלות לאומית מחקלאית לעירונית. אך את המערכת הזו יש לפתח ולהשלים בהתאם לצרכים ולבעיות שיצמחו ויתעוררו על רקע תהליכי העיור הנמרצים במשך הארץ כיום.