

השמירה על קרקע חקלאית לנוכח מדיניות מינהל מקרקעי ישראל

אלישע אפרת

מבין הבעיות העומדות בפני המדיניות הקרקעית העתידית בישראל, זו שעניינה המגזר הכפרי נראית החשובה והמשמעותית ביותר לגבי דמותה היישובית של המדינה לקראת שנות האלפיים. היא נובעת מן העובדה, שמינהל מקרקעי ישראל, באמצעות סדרה של החלטות חדשות שקיבל, הקל לאחרונה את השימוש ואת ההמרה של קרקע חקלאית ביישובים כפריים ליעדים שאינם חקלאיים טהורים. מתוך נייר הדיון "חלופות למדיניות קרקע עתידית" (דצמבר 1995) מאת גדעון ויתקון,* מתברר שעקרונות מקודשים – כמו השמירה על בעלות לאומית של הקרקע, יצירת עתודות קרקע כבעלות ציבורית למטרות לאומיות, ייעול וחיסכון בשימושי קרקע והשמירה על שטחים פתוחים לדורות הבאים – עומדים בפני סכנה ממשית, נוכח השינויים החלים ולאור המגמות המסתמנות בקווי המדיניות הנוכחית של המינהל.

הצורך בשמירה על הקרקע החקלאית

מאז קום המדינה ועליית הצורך בבנייה למגורים בעבור האוכלוסייה הגדלה בהתמדה, קיימת מחלוקת מתמדת בין אחד מעקרונות היסוד של המדינה מאז הקמתה – השמירה על קרקע חקלאית, לבין הצורך בהמרתה לשימושים לא-חקלאיים ובמיוחד לבנייה. ננסה להסביר את גורמי המחלוקת הזאת, מיקומה, מאפייניה, תוצאותיה ואת דרכי ההתייחסות אליה.

מבין עקרונות התכנון הפיסי שנתקבלו במדינת ישראל, עיקרון השמירה על קרקע חקלאית תופס מקום כה חשוב במסכת התכנון הארצי, המחוזי והמקומי, עד כי ועדה מיוחדת במשרד הפנים עוסקת בכך מזה שנים רבות, ואף זכתה למעמד מיוחד וסמכותי במסגרת "חוק התכנון והבנייה – תשכ"ה". עיקרון השמירה על קרקע חקלאית מבוסס על ההנחות – כי הקרקע הנה משאב בסיסי לקיומו של עם, הפוטנציאל שלה מוגבל, היא אינה מתחדשת וגם אין לה תחליף. יש, לפיכך, לשמור עליה בכל מחיר כמקור בלעדי ליצירת מזון. הקרקע גם בעלת חשיבות כלכלית, משום שניתן להפיק ממנה מוצרים חקלאיים המיועדים ליצוא. בין היתר, היא מהווה עתודת שטח לצורכי המשק בעתיד ומרחב מחיה לגידול האוכלוסייה. יש המייחסים לקרקע החקלאית גם ערך לאומי, ערך חברתי

* טקסט מלא של ההרצאה נמצא בחוברת החוג למדיניות קרקעית, הכוללת הרצאות ודיונים שנערכו במסגרת סדרת ישיבות על הנושא: "אלטרנטיבות למדיניות ניהול מקרקעין בישראל".

וערך היסטורי; זאת מתוך טענה כי עם ישראל אינו רשאי לנטוש קרקע חקלאית אשר אותה הכשיר כאשר שב אל אדמתו וחידש את התיישבותו בארץ-ישראל.

לאור עיקרון מקודש זה, כמעט שלא ניתן לשנות את הייעוד של קרקע חקלאית אלא במקרים חריגים בלבד – לצורכי ביטחון, מגורים, תעשייה, תחבורה ועוד, וגם זאת לא בהיקף גדול ורק כאשר תנאי הפיתוח מחייבים זאת והרשויות המוסמכות נתנו לכך את אישורן. בעוד כשנה ימלאו מאה שנה לקונגרס הציוני הראשון וקרוב ליוכל שנים לקיום המדינה. דומה, שיעדים לאומיים כשמירה על קרקע הלאום אינם עומדים כיום במבחן עקב לחץ הנסיבות, ומה שהיווה בעבר עיקרון מן הדרגה הראשונה, הולך ומתפוגג עם השנים.

החלטות 717-727, למשל, שנתקבלו במועצת מקרקעי ישראל, הן בלתי סבירות ועומדות בניגוד למדיניות השמירה על קרקע חקלאית. מן הדין הוא לכפור בעיקרן, כלומר – באותן החלטות ראשונות המאפשרות להמיר קרקע חקלאית לשימושים לא-חקלאיים בתנאים מסוימים. קבוצות רבות של אינטרסנטים רוצות להשתתף במחול הפיצויים הפוטנציאליים הטמונים בקרקע חקלאית הנמצאת באזורי הביקוש לבנייה, כלומר – לשימוש לא-חקלאי. לפיכך, מוסדות המדינה והשלטון חייבים כיום לעשות הכול כדי למנוע מכל גוף שהוא את המרתה של קרקע חקלאית לשימושים אחרים.

השתרשות העיקרון של שמירה על קרקע חקלאית נעוצה בגורמים כלל-עולמיים וגורמים המיוחדים לעם ישראל. הקונפליקט בין פיתוח ובנייה כפרית ועירונית לבין פיתוח החקלאות הנו תופעה כלל-עולמית המתרחשת ברוב המדינות המפותחות. בינוי כפרי ועירוני מתבצע כמעט תמיד באזורים שראשיתם הייתה חקלאית, משום שחקלאות קדמה לעיור. בינוי חקלאות נוטים להתרכז, בדרך-כלל, באותם המקומות – בשטחים מישוריים בעלי נוחות אקלימית ומקורות מים, ליד חופי ים, סמוך לעורקי תחבורה יעילים וכד'. מעצם טבעם גם דרושה להם סמיכות גאוגרפית, כי הקרקע החקלאית המניבה פרי זקוקה לאוכלוסיית צרכנים, ליישובים ולשווקים, ואילו האוכלוסייה העירונית זקוקה לפירפריה חקלאית שתייצר בעבודה מזון. שתי תופעות מרחביות אלה, הקרקע החקלאית מצד אחד והיישוב הכפרי והעירוני מצד שני, משלימות זו את זו, מתחרות זו בזו, וגורמות למחלוקת הידועה: בנייה – קרקע.

השמירה על קרקע חקלאית בישראל קיבלה משקל מיוחד, משום הימצאותה של הקרקע ברצועות אורך ורוחב צרות רק בחלקה המרכזי והצפוני של המדינה. ליצירת קרקע חקלאית בידי אדם עבר היסטורי מפואר, הן בדרכי רכישת הקרקע והן בהכשרתה לחקלאות; כל תולדות ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל מעוגנות בהקמתם של יישובים כפריים-חקלאיים על קרקע זו. עם זאת, בגלל גורמים גאוגרפיים של אקלים, מסלע, טיב הקרקע ומקורות מים, רק 17% משטחה של המדינה ניתן לעיבוד חקלאי. שטח זה הגיע ב-1994 לכ-4,360,000 דונם, שמהם 1,911,000 דונם (או 44%) מעובדים בשלחין, והיתר – בבעל. השטח החקלאי המעובד גדל בצורה משמעותית רק בעשור הראשון – מ-1,480,000 דונם ל-4,075,000 דונם; מאז ועד היום הוא לא גדל הרבה. גם השטח החקלאי המושקה גדל מעט יחסית, בעיקר בגלל מגבלות המים. יש לזכור, שהשטחים

החקלאיים הם אלה אשר גרמו למעשה לבינוי הכפרי והעירוני על כל צורותיו. פיתוח ענף הפרדסנות עתיר-העבודה בשרון, למשל, ריתק עוד בשנות העשרים והשלשים פועלים חקלאיים וכוח עבודה רב שנוקק למגורים. האוכלוסייה של אז התרכזה ליד מקורות התעסוקה החקלאית, בקרבת נתיבי התחבורה הראשיים, ובמיוחד בתל-אביב, שהתפתחה מאוד כעיר העברית הראשונה וכנמל כניסה ראשי לארץ-ישראל. בשרון ובשפלת יהודה נבנו מושבות חדשות, שהתבססו על הפרדסנות ועל ענפי חקלאות נלווים, והן שהפכו לאחר מכן מוקדים לעיור ויעד לשיכונני פועלים, שכונות מגורים, פרברים כפריים-למחצה ואזורי תעשייה. העיור האינטנסיבי הקיים כיום במישור החוף מקורו, על כן, בראשית התפתחותה של החקלאות וההתיישבות הכפרית. המחלוקת בנייה – קרקע, שורשיה, אפוא, היסטוריים וגאוגרפיים, והיא מתמקדת באזורים בעלי יתרון חקלאי ויישובי כאחד, דהיינו, במישור החוף המרכזי, ונוגעת להתיישבות היהודית.

לחצי הבנייה על קרקע חקלאית בעקבות גידול האוכלוסייה

הגורם העיקרי ללחץ הבנייה על קרקע חקלאית הוא גידול האוכלוסייה העירונית. ישראל היא מדינה שעברה תהליך עיור מהיר והגיעה לשיעורי עיור מן הגבוהים בעולם. אם ב-1957 התגוררו בערים וביישובים עירוניים כמיליון וחצי נפש, שהיוו כ-75% מן האוכלוסייה הכללית, הרי ב-1995 מנתה האוכלוסייה העירונית כ-4.8 מיליון נפש, שהיוו כ-90% מכלל האוכלוסייה. בד-בבד עם הגידול העירוני הלך וירד שיעור האוכלוסייה בכפרים בישראל והגיע לכ-10%, כשרובו אינו עוסק בחקלאות באורח ישיר.

גורם חשוב עוד יותר ללחץ הבנייה על קרקע חקלאית הוא הגידול המהיר של אוכלוסיית מחוזות תל-אביב והמרכז, המהווה כיום כשליש (כ-32.3%) מכלל אוכלוסיית ישראל, אשר מרוכזת בשטח קטן יחסית בלבן של מישור החוף. מאז קום המדינה גדלה במחוז תל-אביב צפיפות האוכלוסייה פי 3.3. הגידול של אגד הערים תל-אביב עלה מ-1,273,200 נפש בשנת 1972 ל-1,873,200 נפש ב-1992. גידול מרשים חל גם בערים שבמחוזות אלה: אם תל-אביב העיר גדלה פי 0.8 מאז 1961 ועד 1991, הרי בני-ברק, למשל, גדלה פי 2.3, חולון – פי 3 ובתים – פי 4.2! ערי-המושבה שבמישור החוף גדלו אף הן באותה תקופה באורח ניכר: נתניה גדלה פי 2.8, כפר-סבא – פי 3, ראשון-לציון – פי 4.1 ורעננה – פי 4.9. העיור האינטנסיבי בשני מחוזות אלה אינו מבחין בסוג הקרקע כי אם במיקומה, דבר המעמיד בסכנה את פוטנציאל הקרקע החקלאית המצוי באזור זה. לכך ניתן להוסיף גם את הגידול הניכר במספר מפעלי התעשייה והמועסקים: אם ב-1960 היו בארץ 198 מפעלים, שהעסיקו כל אחד 100 פועלים ומעלה, הרי ב-1991 גדל מספרם ל-474, גידול שדרש שטחים נרחבים. עם העלייה ברמת המחיה של האוכלוסייה גדל גם הביקוש למוסדות ציבור, לשטחי מסחר ועסקים ולשטחי נופש. הקרקע החקלאית המעוברת במחוז תל-אביב מהווה רק כ-20% משטח המחוז, אולם במחוז המרכז נמשך הלחץ הגובר להמתה.

ללחץ הבנייה על קרקע חקלאית במרכזו של מישור החוף תרמו את חלקם גם צרכני קרקע מוסדיים וממלכתיים ממגזרי המשק השונים. למשרד הבינוי והשיכון הייתה תמיד דרישה לקרקע לשם בניית דירות לעולים ולוותיקים כאחד; למע"ץ היו דרושים שטחים לסלילת דרכים חדשות ולהרחבתם של כבישים קיימים; למשרד התיירות נדרשו שטחים למלונות ולנופש; לצה"ל – שטחי ביטחון ואימונים, וכל אלה מלבד הדרישות למתקני הנדסה, למוסדות, לשדות תעופה, לבתי-עלמין ועוד. כל צרכן של שטח העלה את דרישותיו לדרגה גבוהה של חשיבות, התייחס אליהן מתוך גישה מרחבית-אופקית, ולא דווקא מתוך נטייה להצטמצמות ולניצול ממד הגובה או העומק לשם חיסכון בקרקע. כתוצאה מן הלחץ של הבנייה הכפרית והעירונית, החישו הרשויות המקומיות במחוזות תל-אביב והמרכז את הפרצלציה בתחומיהן והרחיבו את שימושי הקרקע. הרשויות לחצו על המרת קרקע לשימושים לא-חקלאיים, וזאת על אף מצאי הקרקעות שבסביבותיהן. במרוצת הזמן הן גם הצליחו להרחיב את תחומי שיפוטן.

מאז קום המדינה שונה הייעוד החקלאי של למעלה ממיליון דונם קרקע, וזאת בעקבות לחץ הבנייה וצורכי הפיתוח השונים. בשנת 1994 בלבד הועברו כ-9,000 דונם קרקע חקלאית ליעדים לא-חקלאיים, מהם 6,411 דונם למגורים. ב-1993 הומרו ליעוד לא-חקלאי 14,816 דונם קרקע חקלאית, מהם 11,543 דונם למגורים, וכך נמשך התהליך מדי שנה בשנה. אמנם מתבצעת כל הזמן הכשרת קרקע נוספת על-ידי הקק"ל, אולם זו מתרחשת בעיקר באזורי ספר לצורכי ביטחון, אך כל תוספת כזו של קרקע מתקזזת על-ידי הבנייה הכפרית והעירונית במרכז הארץ. ככל שהשמירה על הקרקע החקלאית הדוקה יותר ומונעת את הרחבת שטח הבינוי, כן מתייקרת הקרקע העירונית, מתייקרים המגרשים ועולים מחירי הדירות. כפועל יוצא, הקרקע שליד יישובים עירוניים ממתנה לעליית ערכה ומחירה. חקלאים נוטים לנטוש ענפי חקלאות בתקווה שהעיר הוזחל יגיע גם אליהם, והמרת הייעוד החקלאי של קרקעותיהם תתאפשר ביתר קלות. עקב חוסר ידע מדויק לגבי התהליך והכיוון של העיור, יעדיף החקלאי השקעה מזערית ולטווח קצר באדמותיו – ובמקום הדרים פתח, למשל, פרחים, משתלות, מקשות וכד'. הוא אף יפצל את הקרקע לחלקות קטנות, ימסור קרקע חקלאית לעיבוד בידי יזמים פרטיים, ויש אף שיחכיר אותה לקבלנים ערבים. כאשר ההתייחסות אל הקרקע החקלאית היא כאל עתודה לבנייה כפרית או עירונית, הערך הכספי החקלאי יורד, ולתפוקה החקלאית נגרם הפסד. אל המחלוקת הקיימת ביחסי בנייה-קרקע במרכזו של מישור החוף ניתוספה מאז 1990 תופעה חדשה, שדרשה שטחי בינוי למגורים, והיא – קליטת העלייה ההמונית מרוסיה. במיוחד גרמה לכך שיטת הקליטה הישירה, אשר יצרה לחץ למגורים במקומות שהועדפו על-ידי העולים. העילה שהייתה בשעתו להמיר קרקע חקלאית לבנייה לצורכי קליטת העלייה הגדולה מרוסיה, למעשה אינה קיימת עוד. גלי העלייה הגדולים נמשכו עד 1994, ומאז הואטה העלייה הרוסית והיא מתנהלת בקצב מתון יותר, הנע סביב 50,000 עולים לשנה, שיעור אשר המדינה יכולה להתמודד אתו ללא המרה מסיבית של קרקע חקלאית; מה גם שקיימים אזורים בצפון הארץ ובדרומה הראויים לבנייה לעולים, בתנאים מתונים של עלייה קצובה.

הבעייתיות של קרקע מול בנייה

- ניתן לנקוט שלוש דרכי התייחסות אל הבעייתיות של בנייה—קרקע:
- א. פיקוח הדוק על הקרקע החקלאית ללא ויתור על המרה כלשהי.
 - ב. הסרת הפיקוח על הקרקע החקלאית במרכז הארץ, תוך מתן אפשרות לכוחות השוק לקבוע באופן חופשי את ההיצע, את הביקוש ואת מחירי הקרקע.
 - ג. שמירה על הקרקע החקלאית לא באורח מוחלט — אלא תוך היענות הדרגתית לצורכי השעה.

הדרך הראשונה קשה מאוד לביצוע, מה גם שהוועדה לשמירה על קרקע חקלאית אינה עומדת ממילא בכל הלחצים ונסוגה מעמדותיה מעת לעת ללא תכנית המרה ברורה. בשנת 1991 אף הועבר מינהל מקרקעי ישראל, אחד השותפים הנאמנים לשמירה על קרקע חקלאית, ממשרד החקלאות למשרד הבינוי והשיכון; כלומר, אל אותו צרכן קרקע עיקרי לבנייה כפרית ועירונית, דבר שכוודאי לא יקל על שמירתה בעתיד. בדרך השנייה מוקדם מדי לנקוט, כי אין צורך בעידוד מוגזם של תהליך העיור הנוכחי ומתן אפשרות לגוש דן להפוך למטרופולין טרם זמנו. סבירה יותר היא, אפוא, הדרך השלישית, האמורה לנקוט הפשרה מבוקרת של קרקע חקלאית, תוך המרתה בשיעורים קטנים לפי הצורך; אולם צורך זה אינו קיים כיום במלוא חריפותו לאור הירידה בקצב העלייה לישראל, ולכן אין כל הצדקה לנקוט בה במלוא התנופה.

על כן: הסדרת חכירת הקרקע במגזר הכפרי וביסוס המחזיקים בקרקע למטרות מגורים, עיבוד חקלאי ומפעלים שבהסכם החכירה; ניצול יעיל של הקרקע המוחכרת במשקים משפחתיים עם פיתוח מגוון; שינוי הקריטריונים להקצאות קרקע באורח פונקציונלי; והתאמת דמי החכירה במגזר הכפרי לתנאי החכירה בעיר ובכפר באותו אזור על בסיס שוויוני, כפי שמוצע בתזכירו של גדעון ויתקון — כל אלה עשויים לשפר את מדיניות השמירה על קרקע חקלאית במצב שנוצר כיום במגזר החקלאי במדינת ישראל.