

מי שלא רוצה את דו"ח מילגרום יקבל אותו עם דו"ח רונן

משה ליכטמן*

מעולם לא עבדה ועדה ציבורית בתחום המקרקעין בתנאי לחץ כמו ועדת מילגרום. הוועדה, בראשות ראש אגף התקציבים לשעבר באוצר דוד מילגרום, מונתה בפברואר 2000, עם כתב מינוי שכותרתו "הצוות הבינמשרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי יעודה של קרקע חקלאית". היא הוקמה בגלל התחושה הציבורית, שמשהו בסיסי לא תקין בתהליכי הפשרת קרקע חקלאית ובתמורות שהחקלאים מקבלים בגין ההפשרה.

מסכת הלחצים בהם עמדה ועדת מילגרום היתה שילוב של לחצים פנימיים עם חיצוניים שמהותם ומשמעותם חורגות אפילו מן המקובל במדינת ישראל.

הפורשים: עוד במהלך עבודתה עזבו את הוועדה שני חברים מרכזיים: האדריכלית דינה רצ'בסקי, ראש מינהל התכנון במשרד הפנים, ועו"ד אבי דרכסלר, מי שהיה המנכ"ל הקודם של מינהל המקרקעין. רצ'בסקי הודיעה, בסמוך לתחילת דינוי הוועדה, כי בגלל היותה חלק מבעלים בקרקע חקלאית ליד פתח תקווה, היא מרגישה שעלולה להיווצר מראית עין של חשש לניגוד עניינים, ועל כן עזבה את הוועדה. בכך איבדה הוועדה סמכות תכנונית חשובה. בסוף מאי 2000, זמן רב לפני גיבוש מסקנות הוועדה, הודיע דרכסלר על פרישה מתפקידו כמנכ"ל המינהל, ובעקבות כך הוא פרש גם מוועדת מילגרום. בכך איבדה הוועדה חבר מרכזי, בעל הידע הפרקטי והמשפטי הגדול ביותר בוועדה. מעניין לציין שעיקר ההתקפה של הלובי החקלאי על הוועדה התמקד בדרכסלר באופן אישי, אבל עזיבתו את הוועדה לא הקהתה את חריפות הביקורת.

* הכותב הוא עורך מוסף הנדל"ן של "גלובס".

מי שלא רוצה את דו"ח מילגרום יקבל אותו עם דו"ח רונן

בג"ץ הקשת הדמוקרטית המזרחית: ועדת מילגרום הוקמה למעשה כתגובה לעתירה לבג"צ שהגישה הקשת הדמוקרטית המזרחית, שדרשה לבטל את כל החלטות הפשרת הקרקע החקלאית: 717 (נדל"ן מניב), 727 (בנייה רוויה למגורים) ו-737 (הרחבות של צמודי קרקע). הנימוק המרכזי של העתירה היה פשוט: פגיעה בשוויון וחלוקת עושר פסולה. ביהמ"ש העליון, בהרכב של 7 שופטים בראשות

הנשיא אהרון ברק, קבע כי יש לאחד לדיון מספר עתירות בנושא הפשרת קרקע חקלאית. מאז הגשת העתירה, דרך הדיונים הנוספים, עמדו חברי הוועדה מול לחץ של פרקליטות המדינה, לספק סוף סוף מסקנות והמלצות.

"הציבור מתקשה לקבל את החקלאים כסוחרים קרקעות לבנייה למגורים על פי

דו"ח המבקר: אחד המסמכים החריפים ביותר בעניין הפשרת קרקע חקלאית הוא דו"ח מבקר המדינה שפורסם בחודש מאי. הדו"ח הצביע על תופעות של ספסרות בקרקעות סביב החלטה 737 (הרחבות), הקלות חריגות במיסוי שניתנו לסקטור החקלאי, שימוש במיכסות מים לצרכים שאינם חקלאיים, ואי אכיפת החוק מול התופעה רחבת ההיקף של שימושים לא חקלאיים בקרקע ובמבנים, בניגוד לחוק. בעקבות הדו"ח הופעל על הוועדה לחץ גם מכיוון אחר: יזמי הבנייה הציגו אותו כהוכחה לטענתם, כי השימושים החורגים מהווים פגיעה חמורה במרכזים מסחריים שנבנו ופועלים על פי חוק, ולכן לא מגיע לחקלאים לפעול בתחומי הנדל"ן המניב לפי החלטה 717.

התקפות הלובי החקלאי: מרגע הולדת הוועדה ועד פרסום הדו"ח ב-17 בדצמבר 2000, עמדה ועדת מילגרום תחת התקפה רצופה של הלובי החקלאי. מזכירי התנועות הקיבוציות נתן טל וגברי ברגיל, מזכיר תנועת המושבים ח"כ שלום שמחון, שרול בן-יעקב, פעילי ההסדרים אריאל הלפרין ודני צידון, וכמובן עו"ד שרגא בירן – כל אלה התחרו על תואר המבקר הבוטה יותר מקודמו. זה היה מסע של דה-לגיטימציה של הוועדה, שעיקרו נעשה תוך כדי עבודתה.

חוק עיגון הזכויות: מיד עם תחילת עבודתה של הוועדה, התאחד הלובי החקלאי בכנסת לזירוז הליכי החקיקה בגירסה החדשה של חוק עיגון זכויות החקלאים. תמצית הצעת החוק: בעלות על כל קרקעות המשבצת (חוזה ל-4 תקופות של 49 שנים כל אחת), החזקת הזכות ליזמות, ותשלום של 51% למינהל בעת שינוי ייעוד. המסר של הלובי החקלאי הופנה לשתי כתובות, לבית המשפט העליון ולוועדת מילגרום ועיקרו היה פשוט: בכלל לא חשוב מה אתם עושים, אנחנו נעביר את החוק.

הלחץ הפוליטי: כאשר עסק דוד מילגרום בניסוח המסקנות וההמלצות, זה כבר היה אחרי הודעתו של אהוד ברק על התפטרותו מראשות הממשלה וההליכה לבחירות. אם יש משהו לא בריא לוועדות מקצועיות, אלה הן בחירות, ועל אחת כמה וכמה כאשר הלובי החקלאי מאחד באינטרסים שלו כמעט את כל המפלגות הפוליטיות. כאשר הדו"ח נמסר לשרים אברהם שוחט ויוסי ביילין, הוא נתקל, כצפוי, בהצהרות שיש בהן תמיכה בחקלאים ודחייה של המלצות הוועדה.

מגמה זו החריפה יותר עד הבחירות, כאשר שני המועמדים, אריאל שרון ואהוד ברק, הודיעו חד משמעית על תמיכתם בפיצוי גבוה יותר לחקלאים. בהצהרות אלה לא היה כל פלא שהרי במרכזי שתי המפלגות הגדולות קיים יצוג גדול מאוד לחקלאים, הרבה מעבר למשקלם היחסי באוכלוסייה. למעשה רק איש ציבור אחד התייצב מנגד, תוך הפגנה של יושר ואומץ: ח"כ מאיר שטרית מהליכוד, השולל את חוק עיגון הזכויות ותומך בדיון רציני בהמלצות ועדת מילגרום.

היו"ר הלך, המנכ"ל מזגזג: עוד בחודש מאי 2000 הודיע דוד מילגרום כי הוא פורש מתפקידו כראש אגף תקציבים באוצר בחודש ספטמבר, ומאז ועד סוף עבודת הוועדה, בדצמבר 2000, תיפקד מילגרום במעין "חופשת שחרור". הבעיה שנוצרה תחת צל הפרישה היתה פשוטה: לפתע נותר הדו"ח בלי סניגור קבוע ובעל מעמד שיוכל להגן עליו ולהסביר אותו, וזאת בניגוד לדו"ח הרפורמה במס של ועדת בן בסט (שבה בן בסט – אף שלא הצליח להביא ליישום הדו"ח – הגן עליו ודחף ליישומו כשהוא עדיין משמש בתפקיד מנכ"ל משרד האוצר). אם לא די בזה, הרי מנכ"ל המינהל בפועל, מירון חומש, שהחליף את דרכסלר גם

מי שלא רוצה את דו"ח מילגרום יקבל אותו עם דו"ח רונן

בוועדה ואף חתום על המלצות הדו"ח – הודיע במפורש, אחרי מסירת הדו"ח, כי יש לתת לחקלאים פיצוי גבוה מכפי שהומלץ בדו"ח.

ההשוואה המתבקשת למקרה ועדת מילגרום היא כמובן ועדת רונן, שמסרה את הדו"ח שלה באפריל 1997. מבחינת הלחצים כלל אין מה להשוות: ועדת רונן מעולם לא הותקפה על ידי החקלאים במועד עבודתה, ואפילו לא אחרי שסיימה

"כאשר שרון היה

שר התשתיות

מעמדו לא היה די

חזק כדי להעביר

במועלה ובמינהל

את המלצות ועדת

רון, היום הוא ראש

המועלה, ואם דו"ח

ועדת מילגרום לא

נראה לו, הוא יכול

להעביר את

דו"ח רונן".

את עבודתה; חבריה (פרופ' בועז רונן, ד"ר צבי ליבר וארנון רבינוביץ) תיפקדו בהרמוניה; חלקים מעבודתה של הוועדה, אלה הנוגעים למגזר העירוני ולמדיניות שיווק קרקעות המינהל, אומצו ויושמו בהצלחה. הלובי החקלאי הצליח לעצור את הפרק החקלאי בדו"ח רונן רק בעת הדיון בממשלה.

כאשר משווים את ההמלצות והכיוון של שתי הוועדות (הפירוט בטבלאות), מתגלה שהכיוון המהותי כמעט זהה בשתייהן:

737 – הרחבות צמודי קרקע: ועדת רונן המליצה על ביטול ההרחבות במרכז הארץ בתוך שנה, ואילו ועדת מילגרום המליצה על ייקור מקסימלי והקטנת המגרשים במרכז הארץ. בהקשר להחלטה 737, למעשה הסוטים במרכז כבר ברחו מהאורווה עוד בעת פרסום דו"ח רונן, כך שברור היה, כי לכל ישוב תינתן בסופו של דבר אפשרות לבצע הרחבה אחת לפי החלטה 737.

717 – נדל"ן מניב: ועדת רונן המליצה לבטל לחלוטין פרוייקטים במרכז הארץ לפי 717, ואילו ועדת מילגרום מציעה צמצום דרסטי בגודל השטח וייקור מקסימלי במרכז הארץ.

727 – בנייה רוויה למגורים: מתוך שלוש ההחלטות, 727 היא העיקרית שבמחלוקת ובמוקד הלחץ של החקלאים. לב הבעיה הוא כמובן ההפרש העצום בין ערכי קרקע במרכז הארץ לאלה שבפריפריה, וחוסר הסבירות המוחלט במצב

החלטה 717 גדל"ן מניב		
מצב קיים (ההחלטה נתקבלה ביוני 1995)	ועדת רונון (ההמלצות נמסרו ב־7.4.97 ולא נתקבלו על ידי הממשלה)	ועדת מילגרומ ההמלצות נמסרו ב־17.12.00
מרכז: 51% למינהל מהשווי לאחר שינוי ייעוד, השטח המותר – 250 דונם)	ביטול יזמיות שלא למגורים פרט לאזורי עדיפות לאומית א' ו־ב'	91% מהשווי אחרי שינוי ייעוד, השטח המותר – 75 דונם
אזור עדיפות ב': 26%-300 דונם		100-51% דונם
אזור עדיפות א': 16%-350 דונם		150-31% דונם
היטל השבחה 50% באחריית החוכר (ללא זיכוי)	היטל השבחה 10% באחריית המינהל. אם מדובר בחוכר לדרוות – יתרת התשלום עליו	היטל השבחה באחריית המינהל

החלטה 727 בנייה רוויה למגורים		
מצב קיים (ההחלטה נתקבלה ביולי 1995)	ועדת רונון (ההמלצות נמסרו ב־7.4.97 ולא נתקבלו על ידי הממשלה)	ועדת מילגרומ (ההמלצות נמסרו ב־17.12.00)
מרכז: 27% פיצוי (אחרי שינוי ייעוד)	מרכז: 20% פיצוי (אחרי שינוי ייעוד), עם ירידה הדרגתית של 1% בפיצוי כל שנה עד ל־15%	מרכז: עד 200 דונם – 10% 200-400 דונם – 9% 400 דונם ויותר – 8%
אזור עדיפות ב': 28%	אזור עדיפות ב': 30%	עדיפות ב': עד 250 דונם – 20% 250-500 דונם – 18% 500 דונם ויותר – 16%
אזור עדיפות א': 29%	אזור עדיפות א': 40%	עדיפות א': עד 300 דונם – 31% 300-600 דונם – 27% 600 דונם ויותר – 24%
חברות עיבוד: 50% מהפיצוי לחקלאים בתנאי נחלה	פיצוי זה לפרטיים ולחקלאים בתנאי נחלה	חברות עיבוד וחוכרים פרטיים: זהה לזה של תנאי נחלה. (השעורים הפוחתים יהיו רלוונטיים בעיקר לחברות העיבוד, בגלל גודל השטחים)

החלטה 737 הרחבות		
מצב קיים (ההחלטה נתקבלה בינואר 1996)	ועדת רונון (ההמלצות נמסרו ב־7.4.97 ולא נתקבלו על ידי הממשלה)	ועדת מילגרומ ההמלצות נמסרו ב־17.12.00
מרכז: 66% ממחיר טבלה	מרכז הארץ: לבטל החל מ־1.1.98	91% מהשווי בשומה פרטנית על מלוא זכות כתב"ע. גודל מגרש מקסימלי – 350 מ"ר
אזור עדיפות ב': 36%	עדיפות לאומית ב': 115% מתקן הנחלות	51% מהשווי בשומה פרטנית על מלוא הזכויות כתב"ע
אזור עדיפות א': 22%	עדיפות לאומית א': 200% מתקן הנחלות	31% מהשווי בשומה פרטנית על מלוא הזכויות כתב"ע
2/99 - היהומ"ש הקשיח את הקריטריונים על מנת למנוע ספסרות בדרך של "דמי המלצה" והוצאות פיתוח פיקטיביות, ואסר בניה באמצעות חברות יזמיות	תינתן בחירה בין 737 בתשלום מלא לבין בניה בתוך שטח המחנה במחיר של 66% בשומה פרטנית	שחרור העיכובים. לצורך קביעת התשלום למינהל יופחתו ההשקעות בגין תשתיות פיתוח, לרבות בישוב הוועיק

מי שלא רוצה את דו"ח מילגרום יקבל אותו עם דו"ח רונן

הנוכחי, לפיו באזור המרכז החקלאי מקבל פיצוי של 27% מהשווי בייעוד החדש ואילו בפריפריה החקלאי מקבל פיצוי של 29%.

ועדת רונן המליצה על פיצוי של 20% מהשווי אחרי שינוי הייעוד במרכז הארץ, כאשר תוך 5 שנים הפיצוי ירד ויתייצב על 15%, וזאת לעומת 40% בפריפריה. ועדת מילגרום המליצה על פיצוי של 10% במרכז הארץ מול 31% בפריפריה. ההמלצה של ועדת מילגרום לשיפור המינורי ב-727 בפריפריה, מ-29% ל-31%, מנומקת בפשטות: התמורה שהמדינה מקבלת מקרקע המשווקת באזורי הפריפריה היא בגובה של 31% משוויה, ועל כן זו התמורה המקסימלית שהמדינה יכולה לתת לחקלאי המפשיר מבלי שהמדינה תצטרך להוסיף עוד כסף מקופת הציבור.

**"סכיר שבגי"צ
יאפשר לדרג
הפוליטי לנסות
להסדיר את שאלת
הפשרת הקרקעות**

משנקבעה ה"תקרה", נותרה השאלה, איזה אחוז פיצוי **החקלאיות"** יש לתת באזורי הביקוש במרכז? ההנמקה של מילגרום ל-10% במרכז היא זו: אם בשינוי יעוד של קרקע בחכירה עירונית מהוונת, לחוכר "נשאר ביד" 16% מערך הקרקע – הרי בקרקע חקלאית במרכז, שהחקלאי משלם עבורה דמי חכירה סמליים של 600 שקל בשנה, אפשר להסתפק בפיצוי של 10% בלבד.

יש דמיון רב בין המלצות רונן ומילגרום בהקשר להחלטה 727: שתי הוועדות מאמינות בפער של 20% בין המרכז לפריפריה. ועדת רונן המליצה על 20%-40% ומילגרום על 10%-31%.

יש מקום לסברה, שוועדת מילגרום המליצה על פיצוי של 10% כדי שלחצי החקלאים יביאו לשיפור הפיצוי ל-15% – והרי זה בדיוק שיעור הפיצוי שאליו יש להגיע, על פי ועדת רונן, אחרי 5 שנים.

שתי הוועדות התחבטו בבעיה היסודית: האם צריך ללכת לכיוון של פיצוי אחיד לדונם חקלאי, ללא קשר למיקומו ולשוויו, או לכיוון של פיצוי הנגזר מהשווי. השאלה התחדדה עוד יותר לקראת גיבוש המלצותיה של ועדת מילגרום. עו"ד

אורית סיון ממשרד המשפטים, חברת ועדת מילגרומ, הסתייגה מדו"ח הוועדה תוך שהיא ממליצה על ביטול מוחלט של מגננוני הפיצוי וחזרה לעקרונות המצויים בחוזי החכירה: פיצוי רק בגין השווי החקלאי וההשקעות בקרקע, או קרקע חקלאית תמורת קרקע חקלאית.

שתי הוועדות נמנעו מהגישה העקרונית – פיצוי בהתאם לעקרונות חוזה החכירה או פיצוי אחיד לכולם, ובכך הסתבכו שתיהן באותו מילכוד עצמו בהקשר להפשרת קרקע לפי החלטה 727: רק הפרשים עצומים בגובה הפיצוי עשויים ליצור תחושה של שוויון בין המרכז לפריפריה. מכיוון שאין הפרש כזה, נותרת תחושת אי השוויון בין ישוב שהוקם ליד כפר סבא סמוך לגבול הירדני, לבין ישוב שהוקם על גבול לכנון. שניהם ישובים שהוקמו כישובי ספר מתוך אותם נימוקי התישבות בטחון, כי העולים של שנות ה-50 נשלחו באופן מקרי לחלוטין לכאן או לשם. לדעתי בדיוק כאן, בהיעדר הכרעה עקרונית, נעוצה הבעיה. הציבור מוכן לקבל את חיוזק זכויות החקלאים בתוך שטח המחנה; ואמנם שתי הוועדות הלכו רחוק בכיוון זה, של תוספת בנייה וחיוזק הזכויות הקנייניות באזור המגורים של החקלאים בתוך שטח המחנה; הציבור מוכן לקבל שכל מושב וקיבוץ יבצע תוכנית הרחבה לפי 737, לכאורה בשם "החזרת הבנים הביתה"; הציבור גם מוכן לקבל פרויקטים מניבים לפי החלטה 717, על תקן של תעסוקה חלופית, וזאת למרות הסדרי מחיקת החובות המסיביים להם זכו החקלאים. אבל, מצד שני, הציבור מתקשה לקבל את החקלאים כסוחרים קרקעות לבנייה למגורים על פי החלטה 727.

קואליציה מעניינת ולא פשוטה ניצבת מול החקלאים בקרב נגד המגמות של החוק לעיגון זכויות החקלאים: היועץ המשפטי לממשלה – בשל הפגיעה בחוקי יסוד מקרקעי ישראל וכבוד האדם וחרותו; החברה להגנת הטבע ואדם טבע ודין – בשם הפגיעה בשטחים הפתוחים; הקשת הדמוקרטית המזרחית והאגודה לזכויות האזרח – בשם הפגיעה בשוויון החברתי; מינהל מקרקעי ישראל – החושש מאיבוד שליטה ויכולת תכנון; וכמובן קרן קימת לישראל – שחוק עיגון הזכויות בעצם מפקיע את אדמותיה. לאלה יש לצרף גם אישים פוליטיים, כאלה המתנגדים בעקביות לחוק וכאלה אשר אימת הבחירות הפנימיות כבר לא מרחפת מעל ראשיהם (כאופן זמני).

מי שלא רוצה את דו"ח מילגרום יקבל אותו עם דו"ח רונן

סביר שבג"צ יאפשר לדרג הפוליטי לנסות להסדיר את שאלת הפשרת הקרקע החקלאית, ואין ספק שהשאלה נוחתת, בסוג של צדק היסטורי, על שולחנו של האיש הנכון – ראש הממשלה אריאל שרון. לפני 9 שנים בחודש מאי '92, ערב הבחירות בהן ניצח יצחק רבין המנוח היה זה שרון שהעביר במינהל את החלטה 533, שרון הוא האיש שהניע את גלגלי ההפשרה, ושרון הוא ראש הממשלה שאמור גם לנסות ולהגיע להסדר שיעבור בציבור.

שרון ממולכד במידה מסוימת. ערב הבחירות הוא הצהיר, שלחקלאים מגיעות יותר זכויות מאשר בהמלצות ועדת מילגרום. מצד שני, בהנחה ששרון ישמור על אינטגריטי, הוא למעשה מחוייב לוועדת רונן, ועדה שהוא עצמו מינה והתחייב לקבל את המלצותיה.

כאשר שרון היה שר התשתיות הוא לא היה במעמד מספיק חזק כדי להעביר בממשלה ובמינהל את המלצות ועדת רונן. היום הוא ראש הממשלה, ואם דו"ח ועדת מילגרום לא נראה לו, הוא עדיין יכול להעביר את דו"ח רונן – וההבדל אינו גדול.