

קרקע

כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע



קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



יו"ר המכון: עמיעד (עדי) ניב
עורך: עמי דור־און

“קרקע” – כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ע”ש בן-שמש. מיסודה של קרן קימת לישראל

רח’ המלך ג’ורג’ 43, ת”ד 283, ירושלים 91002, טל’: 6246828

מס”ק 0302–6248 ISSN

עורך: עמי דור-און

הוועדה האקדמית שליד המכון:

עמיעד (עדי) ניב – יו”ר.

פרופ’ רחל אלתרמן, פרופ’ יהודה גרדוס, עמי דור-און, פרופ’ יהושע ויסמן, פרופ’ יוסי כץ, פרופ’ חנוך לביא
ד”ר דפנה לוינסון-זמיר, פרופ’ יונתן קורנבליט.

מוזכרת המערכת: חגי זך

מרכז ההפקה: עופר דן

עריכה לשונית: רמה אשורו

סדר, עטיפה, והדפסה: מפעלי דפוס כתר, ירושלים

בעטיפה הקדמית: “מאגר לוחמי הגיטאות” – 800 אלף מ”ק מיס. קק”ל הקימה, החקלאים משתמשים

תוכן העניינים

עיגון זכויות החקלאים בקרקע: דרוש הסכם, במקום

חקיקה מפלה עמיעד (עדי) ניב / 5

הרכשת וגם חכרת: תרומת ההתיישבות העובדת

למימון רכישת קרקעות קק"ל ד"ר מיכל אורן-נורדהיים / 14

רשויות התכנון בישראל: כשל מערכתי מובנה

שנמשך שנים חיים רמון / 40

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני

להשגת מטרת חברתיות וכלכליות אליהו בורוכוב ואליה ורצברגר / 53

"קרקע הלאום" – שני אתוסים: הפרטה בעיר,

הלאמה בכפר מיכה דרודי / 71

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים

הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית / 88

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

משה ליכטמן / 118

סקר "קרקע": מינהל המקרקעין – שירות טוב או שירות דוב

ד"ר מינה צמח / 126

הטיפול בפסולת עירונית מוצקה והשפעתה

על ניצול הקרקע אופירה אילון ועידו קן / 130

מוביל המים הארצי: סוף מעשה בתכנון בריטי תחילה אהרון יפה / 154

עיגון זכויות החקלאים בקרקע: דרוש הסכם, במקום חקיקה מפלה

עמיעד (עדי) ניב*

מזה חודשים רבים מתמודדת המדינה עם הבעיה הסבוכה של הקרקע החקלאית בישראל ודרכי ייחוסה למתיישבים עליה מימים ימימה – החקלאים הקיבוציים והחקלאים המושביים. המדובר בקרקעות שבבעלות הממשלה או בבעלותה של קרן קימת ושלגביהן אין הממשלה אינה מוצאת דרך נאותה והוגנת להיענות לדרישות של הקיבוצים והמושבים. אלה מבקשים מצד אחד להפשיר את הקרקעות עליהם הם יושבים ולשנות את ייעודה, ומאידך. להעניק להם זכויות חכירה ארוכות טווח שמשמעותן כמעט הקניית בעלות מלאה על הקרקע. לדרישה זו של הקיבוצים

"היועץ המשפטי"

לממשלה קבע:

הצעת חוק העיגון

מיטיבה עם סקטור

אחד של אזרחי

ישראל בשעה

שהיא מקפחת את

הסקטורים האחרים

באוכלוסיה"

והמושבים יש היבטים מרחיקי לכת ורבים בישראל משוכנעים, כי הדרישות מוגזמות וכי גם הקיבוצים וגם המושבים מנצלים הזדמנות פז שנקרתה להם ושביסודה ניצב הרצון הטוב של הממשלות שכיהנו בשנים האחרונות להיטיב עימם ולשפר את מצבם הכלכלי.

ההתייחסות בישראל לסוגיית הקרקע הייתה מאז ומתמיד מיוחדת ומורכבת ואת הבעייתיות הייחודית לישראל מכירים כולם. עתודות הקרקע שאינן תפוסות במרכז הארץ מעטות; קיים מחסור בשטחים פתוחים פנויים באופן יחסי לצרכיה של מדינה מודרנית, ואילו

השטחים הפנויים מצויים בעיקר באזורים שאינם "אזורי ביקוש" לקרקע. ודווקא באזורים אלה על המדינה להתמודד עם בעיה של פלישות בלתי מבוקרות. מזה שנים מתמודדות רשויות המדינה עם בעיות תכנון של הרזרבות הקרקעיות המעטות, כמו גם עם הבעיה של הגדרת ייעודה של הקרקע. וככל שמתפתח התחכום בחיינו

* הכותב הוא יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ויו"ר הפורום הישראלי למדיניות קרקעית

ותעשיות ההייטק מתקדמות – כך מצטמצם משקלה של החקלאות שעליה הייתה גאוותה של ישראל במשך שנים. כיווני התפתחות אלה גרמו להתלבטויות במימשל הישראלי בקשר לעקרונות החכרתה של קרקע הלאום לתקופות ארוכות טווח, ובקשר להגדרת הייעוד של קרקע עירונית ושל קרקע שמטרותיה עיבוד חקלאי. בין העוסקים בנושא הקרקע התעורר ויכוח סביב השאלה אם על המדינה לאפשר לחקלאים – שקיבלו חלקות קרקע ללא מכרז כדי שיעבדוהו לצרכים חקלאיים בלבד, ובכך יפתחו את החקלאות הישראלית – להפוך את הקרקע למקור הכנסה הונית כאשר מטרת היסוד של הישיבה על הקרקע הייתה רק יצירת מקור לפרנסה חקלאית.

במהלך התלבטויות אלה נתקבלו במועצת מקרקעי ישראל החלטות שמטרתן הייתה להגדיר את זכויות החקלאים בקרקע ולשפרן. ההחלטה הבולטת היא זו המכונה "727" שעניינה מתן פיצוי מוגדל לחוכרי קרקעות ששונה ייעודן על פי יוזמה של הממשלה, וזאת כיוון שההחלטה נתקבלה בשל הצורך של המדינה להגדיל את מלאי הקרקעות לבניה למגורים ולצרכים אחרים. בהחלטה זו נקבע פיצוי לחקלאים בשיעור המחושב על פי ערכה של הקרקע כפי שיהיה לאחר שינוי ייעודה, וזה ללא ספק פיצוי בעל ערך גבוה.

בעקבות ההחלטה על גובה הפיצוי הוגשו לבג"צ עתירות לא מעטות שלאחריהן הקים השר הממונה אז, אריאל שרון, היום ראש ממשלת ישראל, ועדת בדיקה ממלכתית בראשות הפרופ' בועז רונן. הוועדה המליצה על רפורמה מקיפה במדיניות הקרקעית הישראלית. במסגרת הרפורמה נכלל גם פיצוי, מהותי כשלעצמו, אך נמוך מזה שנקבע בהחלטה 727. גם המלצות ועדת רונן עוררו ויכוחים נוקבים במערכות הקרקעיות השונות, כולל בקרן קימת לישראל שהינה הבעלים של כ-14% מקרקעות ישראל ושקרקעותיה מרוכזות בעיקרן במרכז הארץ, באזורים הידועים כ"אזורי הביקוש".

הגורמים לשינויים בתפיסה הקרקעית

דעיכתה של החקלאות הישראלית, שאירעה במהירות יחסית על אף תחכומה ופירסומה בעולם כולו, חלה כתוצאה מגורמים סובייקטיביים שנבעו מתנאים

סביבתיים, מהתפתחויות כלכליות מקומיות ועולמיות ובודאי לא באשמתו של החקלאי הבודד שעשה בה לפרנסתו ולפרנסת משפחתו. דעיקה זו הביאה את החקלאים לנסות ולמצוא מקורות הכנסה נוספים או אלטרנטיביים. ולכן אין פלא שהחקלאים – שבפניהם נפרשה מסכת של הזדמנויות כלכליות אדירה, שביסודה הערך ההוני הרב של השטח אותו עיבדו לבניה עירונית ויישובית קהילתית אחרת – נתפתו לעסוק בה ולזנוח את המסגרת החקלאית שההכנסה שהיא הפיקה הפכה

“בהצעות החוק יש

התערבות חיצונית

בסמוכויות של

מועצת מקרקעי

ישראל ופגיעה

בזכויותיהם של

בעלי הקרקע

החקלאית בה

מדובר, בעיקר קרו

קיומת לישראל”.

לעתים שולית שבשולית לעומת “ההזדמנות הגדולה” בתחום רווחי ההפשרה. ההכנסה הגדולה וההנאה המיידית והרבה ביותר נפלו בחלקם של החקלאים היושבים בשטחים הקרויים בעגה המקצועית “ישובי הנדל”ן”, קרי: שטחי קרקע הממוקמים בעיקר במרכז הארץ או באזורי פריפריה מרכזיים ביותר, בקירבה לערים בהן ההצלחה הכלכלית קשורה רובה ככולה בערך הכלכלי של הקרקע.

וכך, אט אט אך בעקביות ובהתמדה, הפך נושא שינויי יעוד בקרקע החקלאית, שבעבר היה כגדר “מצרך נדיר” ולא לגיטימי, לתחום פעילות כלכלית ברור

ומקובל. ובדרך הטבע החל הנושא למצוא את דרכו גם במסגרתם של גופים סטטוטוריים שונים – וכאלה יש בישראל למכביר – תוך הפיכתו לרציונל חדש, שמקובל וראוי לדבר עליו בגלוי ולא רק בחשאי ובחדרי חדרים.

ערכה של קרקע, שייעודה שונה בדרך זו מקרקע שמטרתה יישום חקלאי לקרקע שעתה ניתן לבנות עליה נכסים נדל”ניים, האמיר ובמקביל החלו היושבים על הקרקע – ברין ובהרשאה – לחוש בעורפם את משב רוחו הנעים של ההון המתרפק על הדלת. ברור שבעקבות התפתחות זו אין להפנות אצבע מאשימה כלפי החוכרים שמרביתם אנשים ישרי דרך שעבדו את אדמתם שנים ארוכות לפרנסתם, עיבדו אותה ושמרו עליה כבבת עינם, בשל היותה גורם הייצור העיקרי לפרנסתם. ההזדמנות יוצאת הדופן נקרתה לפניהם – אף על פי שלא חלמו על קיומה – והם החליטו לנצל אותה.

בדיון בסוגיה סבוכה זו, גם מנקודת הראות האישית של החקלאים וגם מההיבט הלאומי של הבעלות הכוללת על הקרקע בישראל, יש להבדיל בין שני חלקים. האחד: זכויות החקלאי על בית מגוריו. השני: הזכויות בשטח החקלאי. אין מחלוקת בשאלה כי עלינו לשמור במלואן על הזכויות היסודיות לגבי בית המגורים. אין ספק קל שבקלים כי החקלאי הקיבוצי כמו המושבי זכאי לזכויות מלאות בביתו, בו הוא גר שנים רבות, אף אם הבית ניצב, בדרך כלל, על קרקע המוגדרת חקלאית. המחלוקת קיימת בשאלת הזכויות הגורפות אותן מבקשים עתה החקלאים לקבל מהמדינה בעבור הנחלה החקלאית כולה. הנחלה החקלאית נמסרה לקיבוצים כחכירה לצורך עיבודה החקלאי בלבד, כאשר הקיבוץ מצידו התחייב לעבד את הקרקע. על בסיס התחייבויות אלה נחתמו ההסכמים עם מינהל מקרקעי ישראל, שהוא מנהל קרקעות המדינה מחד ומנהל קרקעות קרן קימת מאידך. במושבים, קיבלו החברים את הקרקע כ"ברי רשות" בחוזה משולש, בדרך כלל, שנחתם בין הסוכנות היהודית (שחכרה את הקרקע, בדרך כלל מקק"ל), בין קק"ל וביןם. חברי המושב קיבלו קרקע שהוגדרה כ"נחלה" ונקבעה לצורכי מגורים ועיבוד חקלאי. קרקע זו חולקה, טכנית, ל"שטח א", שיועד למגורים ול"שטח ב" שיעודו חקלאות בלבד והוא צמוד לבית המגורים ונתון לעיבודו של חבר המושב. שטח נוסף שהוגדר כ"שטח ג" הוא זה שניתן לעיבוד חקלאי בידי כל חברי המושב באמצעות המושב.

"עיגון הזכויות"

מהו, אם כן, "עיגון זכויות החקלאים" סביבו סוערת עתה המדינה? בתחילת 2001 קיבלה הכנסת, בקריאה ראשונה, את הצעת חוק "עיגון ורישום זכויות בקרקע של חקלאים ושל זכאים לדיור ציבורי" ואת הצעת חוק "עיגון ורישום זכויות החקלאים וזכאים אחרים בקרקע". ההוראות העיקריות בשתי הצעות החוק:

1. מעניקות זכויות חכירה לתקופה של 196 שנים לחוכרים שהחזיקו בקרקע חקלאית לצורכי עיבודה.
2. קובעות עילות שבהתקיים "כולן או מקצתן" (להנחת דעתם של השרים הממונים על מינהל מקרקעי ישראל, של שר החקלאות ופיתוח הכפר ושל רשויות התכנון הסטטוטוריות) ניתן לאשר שינויי ייעוד של קרקע חקלאית.

עיגון זכויות החקלאים בקרקע: דרוש הסכם, במקום חקיקה מפלה

3. מעניקות לחוכר, בעת שינוי יעודה של הקרקע, זכות בחירה להמשיך ולהחזיק בקרקע תמורת תשלום למינהל מקרקעי ישראל עבור השימוש בה, בהתאם לייעודה החדש, או להשיב את הקרקע למינהל מקרקעי ישראל תמורת פיצוי כספי שיינתן לחוכר על פי ערך הקרקע בהגדרתה החדשה או תמורת קרקע חלופית.

4. מחילות את הוראות החוק גם על "תושבים זכאים", כלומר אלה שישבו בערי פיתוח או באזורים שהוגדרו אזורי שיקום.

לא "עיגון זכויות" אלא "הענקת זכויות"

השימוש במושג "עיגון" בצמוד למלה "זכויות", בהקשר להצעות החוק המבקשות לעגן את זכויות החקלאים בקרקע, אינו במקומו כלל ועיקר. "עיגון" משמעותו מתן תוקף לנושא הקיים במציאות. "עיגון זכויות" משמעותו מתן תוקף משפטי לזכויות קיימות שאיש אינו עורר על קיומן. בפועל לא זה המצב. הצעות החוק המדוברות אינן מבקשות, בעצם, לעסוק בעיגון זכויות, אלא בהענקת זכויות שלא היו קיימות עד היום.

בהקשר זה יש להדגיש, כי כיוון שחוק אינו יכול לסתור חוק יסוד, והואיל ולפי חוק מקרקעי ישראל "לא תועבר הבעלות על קרקע אם במכר ואם בדרך אחרת, כולל קרקעות המדינה" – הרי בחקיקה החדשה המוצעת יש סתירה לחוק יסוד.

דברי ההסבר שנלוו להצעות החוק התמקדו בטיעון לפיו החקלאים מעבדים את הקרקע עליה הם יושבים שנים ארוכות וזכויותיהם אינן מוסדרות כראוי, אינן מעוגנות בהסכמי חכירה לדורות ואינן רשומות כלל בפנקסי המקרקעין. לפיכך, ממשיכים דברי ההסבר להצעות החוק, באה הצעת החוק לעגן את זכויותיהם הקנייניות של המתישבים בקרקע בחוזי חכירה דו צדדיים לדורות, בדומה לשאר חוכרים של מקרקעי ישראל.

עיון בהצעות החוק מורה על כך כי החקיקה הנדרשת כאן על ידי מציעיה מטרה אחת ויחידה לה: להעניק ביטוי חוזי לזכויות משפטיות קיימות מזה שנים. האמנם זו המציאות? שאלה זו טעונה תשובות לא קלות, שהרי ביסוד "מסירתה" של קרקע לחוכריה עמדו מטרות מוגדרות שעליהן אין עוררין:

- בהחכרה של קרקע חקלאית המטרה הייתה ייצור מוצרים חקלאיים, ולכך הורשו החוכרים להקים מבנים ומתקנים שנדרשו למגורי המתיישבים ולצורכי הייצור החקלאי. על החוכר חלה חובת עיבוד הקרקע ועליו היה לעבוד בקביעות על המטרות שלשמן הוחכרה לו הקרקע.
- בהחכרה של קרקע עירונית הוגדר והוגבל השימוש ליעוד שנקבע לקרקע זו בתכנון הסטטוטורי המאושר. הודגש כי אם הייעוד שונה רשאי החוכר לנצל את הקרקע לייעוד החדש, אך זאת תמורת תשלום מיוחד שייקבע על ידי הרשות הממלכתית, קרי מינהל מקרקעי ישראל(!).

בחוות דעת משפטית שהוגשה לא מכבר ל"ועדת מילגרום", אשר עסקה בנושא הפרטת הקרקע החקלאית ואשר חלקים עיקריים מהדרו"ח שהגישה לוועדת השרים על ידה מונתה מובאים בחוברת "קרקע" זו, טוענת עו"ד אורית סון, הממונה על עניינים אזרחיים בפרקליטות המדינה, בין היתר, כי "הזכות המשפטית שהוענקה לכלל החוכרים של קרקע חקלאית הינה זכות מוגבלת ומתוחמת מראש, על פי החלטות המועצה וחוזי ההתקשרות אשר יצרו אותם, ואשר באו לתת ביטוי לעקרונות היסוד של המדיניות הקרקעית ולתכליות המיוחדות והכלליות של מינהל מקרקעי ישראל".

עוד נטען כי "...קרקע חקלאית מוחכרת בתנאי נחלה ולשם ניצול הקרקע לחקלאות ולמגורי החקלאי אשר חייב להתגורר בנחלה ולנצלה למטרות לשמן הוחכרה לו... מעקרונות אלה נובעים ונגזרים הבדלים בין מדיניות הקצאת הקרקע העירונית לבין מדיניות הקצאת הקרקע החקלאית... הבדלים אלה מתפרשים על כל ההיבטים הכרוכים בהקצאה – המטרה שלשמה נמסרה הקרקע, מהות הזכויות בקרקע, גובהם של דמי החכירה, היקף השטח המוקצה, מהות החוכרים ואופן ההקצאה והמדיניות במקרה של שינוי יעוד הקרקע... מכאן שהמסקנה המתבקשת היא כי במקרה של שינוי ייעודה של הקרקע, חוזרת היא, להבדיל מקרקע עירונית, לבעליה באמצעות מינהל מקרקעי ישראל... כמוכן בתשלום פיצוי לחקלאי בגין זכויותיו ערב שינוי היעוד והשקעותיו".

סיכומה של חוות הדעת כי החלטות מועצת מקרקעי ישראל מהעשור האחרון, בכל הנוגע לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית (המדובר בין השאר, בהחלטות שמספריהן

עיגון זכויות החקלאים בקרקע: דרוש הסכם, במקום חקיקה מפלה

727, 717, 737), היוו מדיניות שמטרתה היתה להיטיב מאוד עם חוכרי הקרקע החקלאית לפנים משורת המצב המשפטי ובשל צרכי הציבור באותה העת.

“זכויות הקניין הכלכלי”

אין חולק על זכותם של המתיישבים בקרקע החקלאית אחר שנים כה רבות לתנאי מחיה ודיוור נאותים וככל תושב עירוני ואחר, וגם לזכויות קניין או חכירה ארוכת טווח על קורת הגג שלראשם ואפילו על השטח הצמוד לה המהווה את “הפריפריה” הפרטית של כל אחד בבית מגוריו. יש חובה למדינה לדאוג לאזרחיה במסגרת זו “ולהוון את זכויות העבר” המצטברות שלהם בגין חלקת מגורים זו. כפי שתושב העיר זכה להיוון זכויות החכירה שלו לפרק זמן מוגדר של שנים רבות, ושילם עבור היוון זה ממיטב כספו בהסדר מיוחד, כך גם החקלאי תושב הקיבוץ והמושב זכאי להסדר מיוחד של שמירה על זכויות אלה בתשלום כלכלי מהוון ומוגדר

שייקח בחשבון את כל ששילם בעבר, אולי גם באמתעות עבודתו את הקרקע החקלאית ואפילו “לעיגונן” במסגרת חוזה ארוך טווח עם מינהל מקרקעי ישראל, נציגם של הבעלים בקרקע.

**“הפיצוי המוצע
בתמורה לשיוני
יעודה של הקרקע
גורם לגריעת זכויות
בעלי הקרקע וכופה
עליהם הסדר שאינו
כלכלי”.**

היועץ המשפטי לממשלה, בהופיעו בפני ועדת הכספים של הכנסת, הגדיר לא מכבר את הצעת החוק כ“חוק שאינו חוקתי”. כלומר, שהצעת חוק העיגון האמורה מיטיבה עם סקטור אחד מוגדר של אזרחי ישראל בשעה שלמעשה היא מקפחת את הסקטורים האחרים באוכלוסייה, שאינם כלולים בקבוצת הזכאות המוגדרת על ידי חוק זה.

ולמה אנו זקוקים יותר מהגדרה זו כדי לעמוד על העיוות הכלכלי הגדול העלול להיגרם למערכות הכלכליות הלאומיות באמצעות יישום הכללים המוצעים?

ההיבט הציבורי והמקרו כלכלי – “קרקע לאום לא תימכר לצמיתות”

היבט נוסף לאמור לעיל הינו האספקט הציבורי. יש בהן בהצעות החוק הנזכרות

התערבות חיצונית בסמכויותיה של מועצת מקרקעי ישראל ופגיעה בזכויותיהם של בעלי הקרקע החקלאית בה מדובר, בעיקר קרן קימת לישראל. הפיצוי המוצע בתמורה לשינויי יעודה של הקרקע גורם לגריעת זכויות בעלי הקרקע וכופה עליהם הסדר שאינו כלכלי ושיש בו משום העדפה של מסגרת אזרחית מסויימת על פני זכויותיהם הנכסיות החוקיות. האמנה שנחתמה בין מדינת ישראל לבין קרן קימת לישראל עוד בשנת 1961 ושעל בסיסה הוקם מינהל מקרקעי ישראל, קובעת את דרכי ניהול מקרקעיה של קק"ל ונשענת על חוק יסוד מקרקעי ישראל, האוסר העברת הבעלות במקרקעין ("והקרקע לא תימכר לצמיתות").

במטרה ליישם את ההסדרים שנקבעו בין המדינה לקק"ל חוקקו שלושה חוקים:

1. חוק יסוד מקרקעי ישראל.
2. חוק מקרקעי ישראל.
3. חוק מינהל מקרקעי ישראל.

באמצעות חוקים אלה קבעה המדינה, גם לגבי קרקעותיה ולא רק לגבי קרקעות קק"ל, את העיקרון של שמירת הבעלות הלאומית על הקרקע. בחוקים אלה נקבעה שיטת החכירה שנכעה, בין היתר, מהאיסור על מכירתן של קרקעות המדינה, של קרקעות רשות הפיתוח ושל קרקעות קק"ל. מכאן, שקבלת הצעות החוק האמורות סותרת את המהות שהוגדרה ומהווה פגיעה ישירה בבעלותה של קק"ל על אדמותיה, כמו גם בבעלות המדינה על אדמותיה, ומהווה הפרה של עיקרון יסודי אותו קבעה המדינה. ועוד רעה יש בהצעות החוק: רעת הפגיעה בקניין, שהוא למעשה קניינה הפרטי של קרן קימת לישראל, שהיא חברה בבעלות העם היהודי.

מן הראוי כי יוזמי הצעות החוק, שהינם, בדרך הטבע, הנציגים של התנועות ההתיישבותיות, ישקלו מחדש את הצעותיהם. טוב תעשה מדינת ישראל אם תגיע להסכמה חוזית עם נציגי המתיישבים החקלאיים ועם החקלאים עצמם, הסכמה שבמסגרתה ייקבעו זכויותיהם ויוגדר הקניין המעשי האפשרי, ויחד עם זה יעוגנו זכויות היסוד שלהם כאזרחים שעובדו את הקרקע במשך שנים שבמהלכן גם רכשו לעצמם, ככל אזרח, זכויות מגורים מוגדרות וברורות. נדמה כי הסכם כזה

עיגון זכויות החקלאים בקרקע: דרוש הסכם, במקום חקיקה מפלה

בין המדינה לחקלאים יפתור את הבעיה המוסרית הבסיסית, כמו גם את הבעיה המיקרו כלכלית, וימנע אפליה זועקת של סקטור מוגדר אחד על פני כלל האזרחים, בעלי זכויות לא פחותות. בדרך זו תימנע יצירתה של תהום מקרו-כלכלית, לאומית ומוסרית כאחת, בין חלקים שונים של העם הישראלי.

סוף דבר: גם מן הטעם הזה דרוש הסכם שיהיח מושתת על עקרונות מוגדרים וברורים לפיהם תוכרנה לחקלאי זכויות מסויימות בעלות משקל מהותי בקרקע החקלאית עליה מוצב ביתו מחד גיסא, וזכויות אחרות בגין הקרקע החקלאית שייעודה שונה ושאינה משמשת עוד למטרות היסוד החקלאיות, ושאותה עיבד במשך השנים, וזאת תמורת תשלום הוגן ומתאים, ולא על ידי חקיקת חוק שנזקו יהיה רב מתועלתו.

הרכשת וגם חכרת: תרומת ההתיישבות העובדת למימון רכישת קרקעות קק"ל

ד"ר מיכל אורן-נורדהיים

מאבקם של החקלאים בישראל לעיגון זכויות החכירה ורישום הקרקעות החקלאיות נידון בשנים האחרונות לא מעט בפורומים פוליטיים, משפטיים וכלכליים. למאבק נלווה סיקור נרחב למדי, במיוחד בכל הנוגע למישור החוקי ולתקנות מועצת מקרקעי ישראל, כמו ענייני זכויות הקניין, פיצויים בעת שינוי ייעוד וכדומה. אולם, בכל הדיונים כמעט שאין התייחסות להקשר הגיאוגרפי היסטורי. דומה שהמערכות הממסדיות, דעת הקהל והתקשורת, ואפילו המתדיינים עצמם, טרם נתנו את דעתם לעובדות ההיסטוריות הקשורות בתהליך הקמת הישובים ומימון רכישת הקרקע. מפאת ההשלכות שיש לעובדות אלה על הפסיקות הפוליטיות-משפטיות-כלכליות, ספק אם ללא התייחסות להיבט זה ניתן יהיה להבין ולפרש נכונה את הנושא בכללותו. זווית אחת של ההקשר הגיאוגרפי-היסטורי הזה הינה מימון רכישות הקרקע, הכשרתה, כיבושה ויישובה, בידי המתדיינים, במסגרת תהליך הקמת הישובים.

לא זה המקום לעמוד על מכלול היחסים בין המתדיינים לבין תנועות ההתיישבות והממסד המיישב (הלאומי וההסתדרותי) וגם לא המקום לתאר את ההיבטים האידיאולוגיים של ההתיישבות על קרקעות הלאום. אולם כדי להבין לעומק את

* הכותבת מרצה בחוג ללימודי ארץ ישראל באוניברסיטת חיפה

המהות חשוב, להצביע על המכניזם של רכישת הקרקעות שהונע מרעיון "קרקע הלאום" ועמד בבסיס האידיאולוגיה של ההתיישבות העובדת, בגללן הזדהותה העמוקה עם המטרות הלאומיות והתגייסותה למען.

מאמר זה ינסה להראות שלמרות הצהרת העקרונות של קרן קימת בדבר מחויבותה לרכישת הקרקע והכשרתה הראשונית, בין היתר על-מנת לפטור את המתיישבים

**"זווית חשובה של
ההקשר הגיאוגרפי-
היסטורי במסגרת
תהליך הקמת
היישובים בארץ
ישראל הייתה מימון
רכישות הקרקע,
הכשרתה, כיבושה
ויישובה - ביד'
המתיישבים".**

מנטל כבד זה, הרי בפועל חלק נכבד מן המימון של הרכישה וההכשרה הוטל דווקא על המתיישבים. אמנם עובדה זו הייתה ידועה באופן חלקי בחוגים מצומצמים, אולם החידוש במחקר הוא ההצבעה הממוקדת על ממדי התופעה ועוצמת השיטתיות שלה. על רקע הדיון הסוער המתקיים כיום בנושא זכויות הקרקע, ראוי להאיר צד זה של יחסי המתיישבים עם קרן קימת כבעלת הקרקע.¹

לצמיחתן של מפלגות הפועלים ועליית חשיבותן הפוליטית ופעילותן ההתיישבותית כבר במהלך תקופת העלייה השנייה בעשורים הראשון והשני במאה העשרים, חשיבות רבה להבנת השתרשות רעיונות הקרקע הלאומית וקרן קימת לישראל. הפועלים, חסרי ההון, שהיו בהדרגה לנושאי המפעל ההתיישבותי ושילבו את תורתם הסוציאליסטית עם המשימות הלאומיות, דרשו לראות בקרקע אמצעי להשגת יעדים לאומיים, מדיניים, חברתיים ויישוביים. הם נתנו מקום מועדף לקרקע הלאומית בהשגת יעדים אלה ובהדרגה דרשו את בלעדיותה.² בן-גוריון בועידה ה-13 של פועלי-ציון ב-1919 קבע באופן נחרץ: "... אם אנו שואפים לריכוז המון עובד בארץ-ישראל יש להבטיח את הרכוש הלאומי: שהקרקע תהיה

1 בשנה האחרונה, לאור ההתעניינות הגדולה בנושא, ריכזתי פרוייקט מחקר מטעם ישובים שונים מיישובי "ההתיישבות העובדת", שמטרתו הייתה לאתר תיעוד הנוגע ליחסי ההתיישבות וקרן קימת לפני ואחרי קום המדינה. אף שלא אותרו עד עתה כל מסמכי הארכיונים המקומיים בישובים עצמם, ניתן כבר עתה לקבל תמונה נרחבת ומספקת אודות התופעות שינוחתו במאמר זה.

2 על התקרבותם ההדרגתית של הפועלים לרעיון קרן קימת ראו: יוסי בן-ארצי, "קרקע הלאום - מערך מקודש" לערך "משומש", קרקע, יוני 1993, עמ' 45-7.

רכוש העם, וכן האוצרות הטבעיים..."³ השקפתם זו גם התאימה לצורות ההתיישבות החדשות שיסדו הפועלים, להן היתה אידיאולוגיה חברתית דומה לזו של היישובים הקואופרטיביים והקולקטיביים ששללו קרקע בבעלות פרטית.⁴ עם ראשית תקופת השלטון הבריטי ושינוי התנאים והאפשרויות לרכישת קרקעות בארץ, הלכו והתרבו בתנועה הציונית תומכי בלעדיות הקרקע הלאומית, הן מטעמים לאומיים והן מטעמים סוציאליים. אנשי קרן קימת ערכו במהלך השנים עבודת הסברה להנחלת הרעיון והפיכתו לעיקרי בפעילות הציונית. ואכן, הגם שרכישת הקרקעות להתיישבות לא הייתה בבלעדיות ההון הלאומי, הרי חלקו של הון זה בהתיישבות הלך ועלה, במיוחד בתקופות משבר שהקשו במיוחד על ההון הפרטי. לכך נוספה האידיאולוגיה של תנועות ההתיישבות השונות, לאו דווקא מטעמן של הפועלים, שדגלו בהתיישבות על אדמות קרן קימת בלבד, ועקרונות הקמתן של צורות ההתיישבות הקולקטיביות והקואופרטיביות, שאסרו לחלוטין על החזקת קרקע פרטית.

עם קום המדינה נמצאו כ-1.8 מיליון דונם בבעלות, זיכיונות וחזקה – של יהודים. מהם היו כ-950,000 דונם בבעלות קרן קימת והיתר בידי יהודים וחברות פרטיים.⁵ 302 כפרים יהודיים נמצאו בארץ-ישראל, מתוכם 230 (76%) על אדמת הלאום (קרן קימת). בכפרים אלה חיו 55% מהמשפחות הכפריות היהודיות בארץ וייצרו בהם 65% מהייצור החקלאי.⁶

מנגנון ייסוד יישובי קרן קימת

מלבד האידיאולוגיה הסוציאליסטית שטופחה על-ידי תנועת הפועלים, שגדלה בקניין הציבורי והימנעות מקניין פרטי של קרקע, מנו חסידי קרן קימת יתרונות

3 לקוח מתוך: יוסף גורני ויצחק גרינברג, תנועת העבודה הישראלית, היסודות הרעיוניים, המגמות החברתיות והשיטה הכלכלית, אסופה, האוניברסיטה הפתוחה, תל-אביב, 1997, כרך א', עמ' 218-224.

4 להרחבה אודות הקשר בין תנועת הפועלים ורעיון קרן קימת לישראל: מיכל אורן-נורדהיים, "והארץ לא תימכר לצמיתות?" (מאמר בהכנה).

5 הנהלת ההסתדרות הציונית והנהלת הסוכנות היהודית, דו"ח של הפעולות בשנים תש"ז-תשי"א, מוגש לקונגרס הציוני הכ"ג, ירושלים, אב תשי"א, עמ' 597.

6 גרנובסקי, המשטר הקרקעי, עמ' 306-307.

הרכשת וגם חכרת: תרומת ההתיישבות העובדת למימון רכישת קרקעות קק"ל

רבים נוספים להחזקת האדמות ברשותה: שמירה מפני ניצול הקרקע לרעה, כמו הזנחת העיבוד; פיקוח על שימושי קרקע לפי תוכניות ממלכתיות וברמת הפרט; פיקוח על מכירת זכות החכירה והעסקת עובדים; איסור החכרת משנה, פיצול וריכוז, למניעת היווצרות פערים ומעמדות בחברה; חובת ישיבה בנחלה ועיבודה; עבודה עצמית ואי ניצול הזולת; יתרונות בהורשה; פיקוח על מחירי הקרקע ומניעת ספרות; התאמת השיטה ליישוב המוני איכרים חסרי הון; העברת תוספת ערך הקרקע לציבור, לא כולל ההשכחה שעשה החוכר.

**"למוסדות
ההסתדרות היה
תפקיד חשוב בגיוס
כספים לרכישת
קרקעות והעלאת
ישובים על הקרקע.
הם דרשו
מהמתיישבים
להשתתף
בעלויות".**

רעיונות אלה פורטו בהרחבה במסות של פרנץ אופנהיימר⁷ ועקיבא יעקב אטינגר⁸ כבר בשנת 1918 ולאחר מכן אצל כותבים רבים אחרים, בעיקר אנשי קרן קימת כמו אברהם גרנובסקי, אדולף באהם ואחרים.⁹ בין יתר הטיועונים שהעלו תומכי רעיון "קרקע הלאום" היה יתרונה ביישוב המוני של חסרי הון ומניעת שקיעתם בחובות בגין רכישת הקרקע. באמצעות "קרקע הלאום", כך האמינו, יוכל החקלאי להתמסר כל כולו לבניין ביתו ומשקו החקלאי.

לאור הדברים האלה ניתן להבין את דרך החשיבה שעמדה בבסיס התארגנות הקמת הישובים על אדמת קרן קימת. הקמת ישוב החלה ברכישת הקרקע על-ידי קרן קימת (עד 1936 רכשה זו פעמים רבות את הקרקע מחברת הכשרת-הישוב), חיפוש הגוף המתאים להתיישבות, מסירת הקרקע בחכירה ומתן תקציב התיישבותי

7 פרנץ אופנהיימר, קנין הצבור וקנין היחיד בקרקעות, הוצאת קרן קימת לישראל, 1918, עמ' 6-14.
8 עקיבא יעקב אטינגר, החכירה בירושה ויתרונותיה למעשה, הוצאת קרן קימת לישראל, 1918, עמ' 22-17.

9 אברהם גרנובסקי, "גאולת הארץ ומדיניות קרקעית", 1925, בתוך: אברהם גרנות, בהתנחל עם, ת"א, תשי"א, עמ' 58-63; אברהם גרנובסקי, הפרובלימות של הפוליטיקה הקרקעית בארץ-ישראל, הוצאת קק"ל, ירושלים, תרפ"ה; אברהם גרנובסקי, מדיניות קרקעית עברית בא"י, ראובן מס, ירושלים, תרצ"ח; אברהם גרנובסקי, קרקע והתיישבות, הוצאת מרכז החלוץ העולמי והועד-הפועל של ברית הנוער, בהשתתפות הלשכה הראשית של קק"ל, ירושלים, 1929; אדולף באהם, "קרן קימת לישראל במבחן המציאות", נתן ביסטריצקי (עורך), קמה, ספר-שנה של קרן קימת לישראל לבעיות העם והארץ, הוצאת קק"ל, ירושלים, תש"י.

כאשראי. על תהליך התאמת הגופים להתיישבות ופיתוח המשק ברמות השונות (כלכלית, חקלאית וכדומה), ניצחה המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית. כיוון שערך סוף שנות השלושים היו הגופים המעוניינים בהתיישבות רבים יותר מקצב רכישת הקרקע, התפתח מנגנון לבחירתם לפי סדר שארגנה הסוכנות בין התנועות וההסתדרויות המיישבות למיניהן. בקרב המוסד המיישב הגדול מכולם – ההסתדרות – נקבע אף תור פנימי לעלייה לקרקע. האחראי להפעלת תור זה היה המרכז החקלאי שריכז את כל תנועות ההתיישבות ההסתדרותיות כמו התנועות הקיבוציות, תנועת המושבים והעובד הציוני. הסדר נקבע על-ידי שקלול מספר קריטריונים כמו ותק בארץ, ותק בחברות בהסתדרות, זמן קיומו של הגוף, ניסיונו בחקלאות ותרומתו בכיבוש אתרים כ"פלוגת כיבוש"¹⁰. לאחר שנבחר גוף כלשהו לעלייה לקרקע שנרכשה, הוא הוגדר כ"פלוגת כיבוש" שהיה עליה להגן על הקרקע הנרכשת עבור בעליה – קרן קימת לישראל. ההגנה כללה שמירה מפני פלישת מעבדיה הקודמים, בדרך-כלל ערבים, או כל גורם זר אחר, גידור השטח, חריש ראשון וכדומה. פעמים רבות עלה לקרקע בשלב זה רק "חיל חלוץ" של הגוף המיישב. מימון "פעולות הכיבוש" ניתן, לפחות באופן רשמי, על-ידי בעלת הקרקע – קרן קימת לישראל. לא פעם עלתה לקרקע "פלוגת כיבוש" שלאחר זמן מה הועברה מהמקום לטובת גוף שעמד בראש התור להתיישבות. לאחר ההכשרה הראשונית של האתר וקבלת החלטה על הגוף הקבוע שיישבו, התקבל תקציב ההתיישבות לבניית המשק, כאשראי שהוחזר במהלך השנים.

מימון פעולות ההתיישבות, אס-כן, היה אמור להתחלק בין קרן קימת, בכל הקשור לרכישת הקרקע, ביצוע הפרצלציה, רישום הקרקע, השמירה, הגידור והעיבוד הראשוני; ובין המתיישבים, בכל הקשור להקמת המשק והמבנים, בסיוע אשראי שהועמד לרשותם על-ידי הסוכנות.

כפועל היה המצב שונה בתכלית. אמצעי ההסתדרות הציונית בכלל וקרן קימת בפרט היו דחוקים למדי ונדרשו סכומים גדולים לרכישת קרקע ולהתיישבות חדשה. אברהם גרנובסקי, איש קרן קימת ומ-1944 יו"ר הדירקטוריון שלה, קבל

10 לעיצוב חוקת התור ואופן הפעלתה, ראו: מיכל אורן-נורדהיים, מדיניות יישוב מושבי עובדים בתקופת חומה-ומגדל (1936-1940), עבודה לקבלת תואר מוסמך, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 1988

הרכשת וגם חכרת: תרומת ההתיישבות העובדת למימון רכישת קרקעות וק"ל

על מצב זה באומרו, שכך לא ניתן ליישם התיישבות המונית בארץ-ישראל ויש סכנה שההתיישבות תחזור לממדיה הזעירים בתקופת חובבי-ציון.¹¹ מיעוט כספי קרן קימת עמד לה לרועץ בחתירתה להשגת היעדים הלאומיים. מטרת הציונות – רכישת מירב הקרקעות ויישובן בישובים חקלאיים רבים ככל האפשר – נפגשה בגופים רבים שהמתינו להתיישבות, הרכה מעל ומעבר לכמות הקרקע שקרן קימת יכולה הייתה להעמיד לרשותם.

הללו עמדו הכן לכל קריאה והחל ממחצית שנות השלושים, כאשר השתנתה המדיניות הקרקעית בעקבות אירועים מדיניים וביטחוניים, היו מוכנים לצאת לכיבוש אתרים רחוקים וקשים כמו אזורי הגבולות ואזורים מדבריים כעמק בית-שאן, בהתאם לצו השעה והלאום. המוטיבציה נבעה מתחושת שותפות למעשה ההיסטורי של בניית האומה והמולדת, אך גם ממצב של חוסר משאבים ויכולת מיקוח.¹²

הפתרון – השתתפות במימון

האלה לדמי-חכירה
הפכו ההלוואות
ובמקרים רבים
ארוך לקק"ל,
כהלוואות לזמן
אחרים ניתנו
כתרומות, תשלומים
תשלומים שנמסרו
היו שונים. היו
רכישת הקרקעות
"סוגי הסדרי מימון"

לנוכח המצוקה התקציבית של המוסדות הלאומיים, לפיתוח קרן קימת שיטה למימון רכישת הקרקעות, הפיתוח וההכשרה. היא החלה לדרוש מהמתיישבים המועמדים להתיישבות השתתפות במימון. כבר במחצית הראשונה של שנות העשרים הובן והובהר שככל שירבו לתרום כסף לשם רכישת הקרקע המיועדת להתיישבותם, או לפחות להלוות לקרן קימת כסף לרכישת הקרקע, כן תזורז עלייתם לקרקע. הייתה זו מדיניות ברורה שנאמרה בגלוי, אף אם לא הוצהר עליה מעולם באופן רשמי. דוגמה לכך

11 אברהם גרנובסקי, לשאלות התיישבותנו, הוצאת "מסחר ותעשייה", חברה להוצאות ולתערוכות בע"מ, ת"א, תרפ"ז, עמ' 23 ואילך. הספר הוא תגובה לספרו של רופין, ההתיישבות החקלאית של ההסתדרות הציונית בא"י, שיצא בתרפ"ה.

12 מיכל אורן-נורדהיים, "האיתור כגורם בהתיישבות ספר: התיישבות ארגוני הצפון ודורר בעמק בית שאן בסוף שנות השלושים", מחקרים בגיאוגרפיה של א"י, י"ג, תשנ"ג, עמ' 33-48.

היא תוכנית רכישה שעמדה קרן קימת לבצע בשנת 1942. דובר על קרוב ל-50,000 דונם ברחבי הארץ בהשקעה של כ-337,000 לא"י. הקרן תכננה לשתף במימון את הבנקים, יהודים פרטיים וכן לקבל הלוואות מהמשקים שיהיו מעוניינים להתיישב או ישוברים קיימים שרצו בהרחבת משבצותיהם, כגון הקיבוצים גניגר ומזרע שביקשו את אדמת הכפר יפיע, או תנועת הקיבוץ המאוחד שהייתה מעוניינת באדמת עתלית.¹³

ויתרה מזו. גופים שהצליחו לגייס משאבים? התיישבות ולרכישת הקרקע, לא זו בלבד שזוהרה עלייתם, אלא הם קיבלו לא פעם אזורים מועדפים להתיישבות כמו השרון, עמק חפר או שפלת יהודה. באופן זה הוקמו המושבים צור-משה על-ידי ארגון עולי-יוון וכפר-נטר שנוסד על-ידי ארגון נטר.¹⁴ אולם במקרים אחרים בכל-זאת עלו הישובים ששילמו כספים מראש לאזורים קשים להתיישבות, כמו במקרה של המושב בית-יוסף שמימן את התיישבותו בחסכוניות שחסכו חבריו פרוטה לפרוטה בעבודתם כפועלים במושבות. הם הכניסו את כספיהם למפעל מיוחד שנקרא "אדמה בחסכון" שמטרתו הייתה לקדם את התיישבותם.¹⁵

תנועת הפועלים לשירותה של קרן קימת

למוסדות ההסתדרות היה תפקיד חשוב בגיוס כספים לרכישת קרקעות והעלאת ישובים על הקרקע. הם לא שקטו ולא נחו לנוכח מצבה הכספית של קרן קימת. הם דרשו מהמתיישבים להשתתף בעלויות, גייסו תרומות וחייבו את המוסדות הנלווים להסתדרות לתרום כסף.

להמחשת המאמצים להשגת מקורות מימון חדשים, תסייע אגרת הוועד הפועל של ההסתדרות שפורסמה ב-1935:

"שנים רבות עמדנו בפני חוסר כל אפשרות של התיישבות חדשה באמצעים

13 קק"ל, הצעת תקציב לרכישת קרקע בשנת תש"ב, ארכיון מפא"י, ב' 629-1919-4-6.

14 מיכל אורן-נורדהיים, "השפעת מימון רכישות קרקע על קביעת יישוב מושבי עובדים בתקופת המאורעות, 1936-1940", קרקע 41, אפריל 1996, עמ' 88-96.

15 מיכל אורן-נורדהיים, האיתור, לעיל, הערה 9.

לאומיים. מתוך צפייה לשנוי המצב ומתוך תקווה שיבוא יום ומעין ההון הלאומי יתחיל לפכות מחדש חפשה ההסתדרות מקורות אחרים".

עוד נאמר באגרת כי בנק הפועלים וחברת "ניר" גייסו והעניקו למתיישבים הלוואות בתנאים נוחים.¹⁶ "ניר", שהוקמה בשנת 1935 כמכשיר הכספי של ההסתדרות לצורך המפעל ההתיישבותי, גייסה 200,000 לא"י מיד עם הקמתה כקרן הלוואות לקרן קימת. ההלוואות הוענקו בתנאים נוחים של תשלומים ל-20 שנה ובריבית 4%. הקרן השתתפה במפעל ההתיישבות בעמק חפר, מימנה את הבנייה, המטעים ומפעלי המים והשקיעה בישובים חדשים וקיימים רבים.¹⁷

**"לכל סוגי מימון
רכישת הקרקעות
להתיישבות קראה
קרן קימת דמי'
השתתפות'
ברכישת הקרקע".**

גם המרכז החקלאי סייע בכוחותיו הוא לרכישת קרקעות קרן קימת. בין היתר, בשלהי שנות ה-30, הוא השתתף ברכישת 63 דונם בכרכור, רכישת

קרקעות עבור מושב בני-גאולים, רכישת קרקע בשרון בעזרת חברת ההתיישבות פאז"א, רכישת אדמות חיאם-אל-וליד (לימים, קיבוץ שמיר) וכן מסר 2,000 לא"י על-חשבון הכשרות קרקע שונות.¹⁸ המרכז החקלאי סייע בשלהי 1927 לקיבוץ גבעת-השלושה במתן 400 לא"י מתוך 1,200 לא"י שנדרשו לרכישת 105 דונם. הסיוע ניתן באמצעות בנק פועלים, "ניר" ומוסדות נוספים.¹⁹

בדיון במרכז מפא"י על הרכישות החדשות הדחופות ב-1940, לרגל המצב המדיני (גזירות הספר הלבן) דיבר אברהם הרצפלד, מי שעמד בראש המרכז החקלאי של ההסתדרות, על 150-160 אלף דונם פוטנציאליים לרכישה, ב-35 אתרים, בעלות של כמיליון וחצי לא"י. ביודעו כי לא יהיה ביכולתה של קרן קימת להקצות סכום כזה, קבע הרצפלד: "גם המוסדות של ההסתדרות, בטוחני, יש להם עניין לקבל על עצמם התחייבויות כספיות כלפי קרן קימת ביחס לרכישות אלו". בנק הפועלים וחברת "ניר" הוזכרו כמסייעים פוטנציאליים ולוי שקולניק מסר באותה ישיבה, שההסתדרות הציעה לקרן קימת הלוואה של 50,000 לא"י. א' ליבנשטיין (לבנה)

16 אגרת הוועד הפועל, 19.6.35, ארכיון מפא"י, 2-401-1935-12.

17 אגרת הוועד הפועל של ההסתדרות, 17.12.35, ארכיון מפא"י, 2-401-1935-12.

18 קק"ל אל הרצפלד, 8.11.40, ארה"ע IV-1-235-5-769.

19 פרטיכל ישיבת דירקטוריון קק"ל, 29.12.1927, ארכיון מפא"י, א' 4-6-1919-629.

טען ש"אם המפלגה תצליח לגייס את הכוחות והכספים הדרושים לכך היא תכפר על הרבה מכשלונותיה. מוסדותיה המשקיים של ההסתדרות צריכים לתת את הדוגמה מבחינה כספית, עליהם להשקיע חלק מהונם הליקוויד בקרקע..."

המשך דבריו של ליבנשטיין מעניינים במיוחד. הוא הסביר שסביר להניח ש"פעולה קרקעית משותפת בין קק"ל ומוסדות שיתופיים או פרטיים תחייב צורות חדשות של קניין בקרקע. אך לזאת קק"ל צריכה להסתגל. אין זה הזמן המתאים לדחות את גאולת האדמה מתוך דקדוקים משפטיים."²⁰

כלומר, ליבנשטיין הבין שבהקשר המסוים של המצב המדיני ששרר בארץ, שיתוף מוסדות פרטיים במימון רכישת הקרקע של קרן קימת יחייב שינוי השיטה ואולי אף האידיאולוגיה. ייתכן שלא התכוון למושבי-עובדים וקיבוצים הסתדרותיים, שעקרונותיהם אינם מאפשרים קניין פרטי, אך מעניינת העלאת האפשרות של שינוי דפוסי הקניין הקרקעי.

בדיון דומה של הועדה הפוליטית של מפא"י ב-1940, הציג הרצפלד. תוכנית להקמת 14 נקודות ישוב בדרום הארץ בעלות של 300,000 לא"י. הרצפלד הציע ש-100,000 לא"י תיתן קרן הביצרון (שהרי דובר על צרכים הגנתיים) ו-200,000 תשיג המפלגה בחו"ל, באמצעות שליחים מיוחדים.²¹ הרצפלד לא רק נאה דרש אלא גם קיים. הוא טרח רבות על גיוס תרומות להתיישבות גופים ספציפיים או רכישת קרקעות שונות. למשל, ב-1940 הוא ביקש הלוואה של 5,000-6,000 לא"י מקופת התגמולים של פועלי עיריית תל-אביב לרכישת שטח בדרום הארץ.²² לרכישת פרדס שוגרמן הוא גייס את יוליוס סימון מבנק משכנתאות ואשראי.²³ מקרן התגמולין של סולל-בונה הוא ביקש 2,000 לא"י להשלמת רכישת יחידות הקרקע של נען, גבעת ברנר, גוש תל-מונד ואחרים.²⁴ והלוואה של 1,500 לא"י לפירעון בתשלומים של 20 חודש, במטרה לרכוש אדמה מזרחית לנגבה.²⁵ מהנהלת חברת "הסנה" ביקש הרצפלד הלוואה שתיפרע בשלושה תשלומים, כל אחד על

20 ישיבת מרכז מפא"י, 31.1.1940, ארכיון מפא"י, 23-1940-29.

21 ישיבת הועדה הפוליטית של מפא"י מיום 3.6.1940, ארכיון מפא"י, 30-1940-23.

22 הרצפלד לקופת התגמולים של פועלי עיריית תל אביב, 12.12.40, ארה"ע 769-1-235-IV.

23 הרצפלד ליוליוס סימון, 12.12.40, ארה"ע 8366-1-235-IV.

24 הרצפלד להנהלת קרן התגמולין של "סולל בונה", 16.1.41, ארה"ע 769-1-235-IV.

25 הרצפלד לקרן התגמולים של סולל בונה, 27.2.41, ארה"ע 769-1-235-IV.

הרכשת וגם חכרת: תרומת ההתיישבות העובדת למימון רכישת קרקעות קק"ל

סך 569.600 לא"י, במטרה לרכוש קרקע בעיראק אל-מנשיה.²⁶ תשובת "הסנה" הייתה שבמהלך השנים היא הלוותה והשקיעה כספים בסכומים גדולים מאוד עבור רכישות הקרקע של קרן קימת.²⁷

ראוי לציין שרוב הגופים מהם גייס הרצפלד כספים היו גופים הסתדרותיים (ניר, הסנה, סולל-בונה), בהם היו שותפים כל חברי ההסתדרות. כלומר, לא רק מתיישיבי הישובים על אדמת קרן קימת השתתפו ברכישתה, אלא כלל ציבור הפועלים, כחלק ממסי ההסתדרות ששילם.

**"ישובים רבים מימנו
את רכישת הקרקע**

כולה, או חלקה,

בחסכוניות שחסכו

בעמל רב

בעבודתם כפועלים

במושבות ובערים,

לפני עלייתם

בפועל על הקרקע."

מחויבות הפועלים לקרן קימת ניכרה גם בתרומות השוטפות שהעניקו לה מדי שנה. למרות שתרומות אלה היו וולונטריות, הרי בהתיישבות העובדת נהגו לדרוש תרומות בכל אמצעי אפשרי. הועדים הארציים של קרן קימת וקרן-היסוד מטעם מפא"י קיבלו החלטה בוועידה הרביעית של המפלגה ב-1938, שהתרומה היא חובה לאומית ו"בראש ובראשונה יש להנהיג את המשטר הזה במפלגת פועלי א"י ובהסתדרות העובדים הכללית". החיוב היה כה נחרץ עד כי מפא"י הקימה חבר שופטים לשיפוט חברים סרבנים ומשתמטים!²⁸

בהתאם לכך, ס"ה התרומות מטעם ההתיישבות העובדת היו: בתש"ג – 9,339 לא"י, בתש"ד – 12,326 לא"י, בתש"ה – 13,675 לא"י, בתש"ו – 13,479 לא"י, בתש"ז – 15,987 לא"י, בתש"ח – 16,081 ל"י, בתש"ט – 22,428 ל"י, בתש"י – 29,906 ל"י, בתשי"א – 36,512 ל"י, בתשי"ב – 44,698 ל"י, בתשי"ג – 53,640 ל"י, בתשי"ד – 67,311 ל"י, בתשט"ו – 67,543 ל"י ובתשט"ז – 97,703 ל"י.²⁹

26 הרצפלד לצבי לופט מהנהלת "הסנה", 1.8.41, ארה"ע IV-235-1-769.

27 צבי לופט מ"הסנה" להרצפלד, 10.11.41, ארה"ע IV-235-1-769.

28 החלטות הוועידה הרביעית של מפלגת פועלי א"י, נתקבלו ב-9.5.1938, ארכיון מפא"י, 19-1938-2-21.

29 הועד הארצי לקרן קימת לישראל – הוועדה להתיישבות עובדת סיכום תרומות ההתיישבות העובדת בתשט"ז, ארה"ע IV-235-5-2066.

בשנת תשט"ז שיבח הוועד הארצי לקרן קימת את תרומות הישובים: "עלינו לציין בסיפוק שגם השנה קיימו רוב המשקים והמושבים בשלמות את ההערכה (המיכסה – מ. א"נ) שהוטלה עליהם על ידי הוועדה, ורבים גם עברו עליה. כמו בשנים הקודמות השתתפו הישובים החקלאיים ביתר ענפי ההכנסה המסורתיים של קק"ל כגון: ייעור, הרשמות בספרי הכבוד של קק"ל, תרומות בתי הספר, קופסאות, הפרשות וכו'. כן גדלה במידה ניכרת השתתפותה של ההתיישבות החדשה, וכיחוד מושבי העולים החדשים, בעבודת קק"ל".³⁰

ראוי לציין שקרן קימת הזהירה את התנועות שנהגו לגייס עבורה תרומות, שמא תהיה חפיפה בין התרומות השוטפות לבין גיוסים מיוחדים למטרת רכישת קרקע לגוף כלשהו. למשל, הסתדרות הנוער "גורדוניה" חויבה על-ידי קרן קימת ב-1935 לאסוף 3,000 לא"י למטרת הרחבת שטחי קיבוץ חולדה, בנוסף על התרומות הרגילות.³¹ את המחויבות העמוקה של מפא"י וההסתדרות להתיישבות תבע הרצפלד גם מהגופים המועמדים להתיישבות ודרש מהם השתתפות פעילה בגיוס כספים. בנסותו לקדם את התיישבות ארגון מנחם (בתחילה כפר מנחם ואחר-כך כפר ורבורג), למשל, הוא הבהיר שקרן קימת תקצה שטח לכל גוף מועמד בהתאם לסכומים שיכניס! ועל-כן עליהם להזדרז ולמצוא מקורות עצמיים למימון הקרקע.³²

במקרה אחר, קיבוץ רמת-הכובש מימן בעצמו רכישת 500 דונם ראשונים אך היה זקוק ל-500 נוספים וכיוון שלא יכול היה לממן את רכישתם, פנה למרכז החקלאי בבקשת סיוע.³³ הרצפלד ענה לו שאומנם המרכז החקלאי יעשה כל מאמץ לסייע בהשגת השטח הנוסף, אך על הקיבוץ "לאחוז בכל האמצעים בכדי להשיג את הסכום הזה בימים הקרובים".³⁴ ופקיד אחר של המרכז החקלאי אף התרה בהם: "אכן, הוספת השטח אינה מובטחת כל זמן שלא תכניסו את הסך – 520 לא"י... קבלתם על עצמכם לשלם את הסך הזה... עד היום לא קבלנו עוד מכס כל

30 הוועד הארצי לקרן קימת לישראל – הוועדה להתיישבות עובדת סיכום תרומות ההתיישבות העובדת בתשט"ז, ארה"ע IV-235-5-2066.

31 דו"ח קק"ל לוועד הפועל של ההסתדרות הציונית, 27.3.35, ארכיון מפא"י, 4-6-1935-370.

32 הרצפלד אל ועד המושבים והארגונים, 24.1.1934, ארה"ע, IV 235-3-1238.

33 'בנקובר, מזכירות קיבוץ רמת-הכובש, אל המרכז החקלאי (כנראה 24.5.29), תיאור פגישה בין באי-כוח המרכז החקלאי: קולר ושרייבר, לבין באי כוח הקיבוץ: שחטר, סירני ובנקובר, ארכיון רמת-הכובש, חטיבת "תולדות" ו', מיכל 1, תיק 1.

34 הרצפלד אל קיבוץ "הכובש", 25.5.29, ארכיון רמת-הכובש, חטיבה "תולדות" ו', מיכל 1, תיק 1.

תשובה. הזדרזו, איפוא, חברים וסדרו את הכסף בהקדם, כדי לאפשר את הבטחת ההוספה של הקרקע".³⁵

בזכרונותיהם כותבים ותיקי רמת הכובש:

"ההתיישבות באזור המטעים הייתה משאת-נפשה והמטרה הריאלית של הפלוגה, מטרה שעמדה לנגד עיני החברים תמיד. הפעולה ההתיישבותית הזעומה של ההנהלה הציונית שללה כל אפשרות ש"הכובש" יגיע בקרוב לתורו בהתיישבות. לפני יותר משנתיים העמיד הקבוץ המאוחד לדיון בהסתדרות את שאלת הקרקע להתיישבותנו

**"אחת הדרכים
המקובלות לקדם
את השגת הקרקע
להתיישבות הייתה
פניית המתישבים
לחברת הכשרת
הישוב כדי להזמין
אצלה שטח קרקע,
תוך תשלום דמי
הקדימה לבעלי
הקרקע הערבים".**

כשאלה דחופה. אולם בתנאי אותן שנים לא היטו און לתביעתנו זו. פעולה כספית מיוחדת על ידי הקבוץ אפשרה השגת 500 לא"י כהלוואה לקק"ל לרכישת 500 דונם קרקע ל"הכובש" בקרבת כפר-סבא. בכירורים שהיו בפלוגה בהשתתפות המזכירות, הוחלט לדרוש שטח התיישבות ל-60 משפחות. הושג סכום נוסף של עוד 400 לירות, והשטח שהועמד לרשות "הכובש" גדל עד 1000 דונם".³⁶

"חלוציות" מול בעלות על הון

אין להסיק מהדברים האמורים שאמצעים בלבד הספיקו על-מנת להעלות גופים להתיישבות. בדרך-כלל נדרשו תנאים נוספים כמו הכשרה חקלאית וכושר התמדה בתנאים קשים. אי-לזאת ניכרה שניות ביחס המוסדות לגופים בעלי האמצעים. לא פעם הללו היו חדשים בארץ ונחשדו באי-התאמה לאתגרים החלוציים.³⁷ לכך נוסף הדימוי השלילי

35 צ' שרייבר, המרכז החקלאי, אל פלוגת הקיבוץ-המאוחד "הכובש", 26.6.29, ארכיון רמת-הכובש, חטיבת "תולדות" ו', מיכל 1, תיק 1.

36 א' אבולניק, י' בנקובר, וע' פורת, ימי רמה, פרקי רמת הכובש, הוצאת מערכות, עמ' 47-48.

37 דוגמה לכך היא היחס לו זכה ארגון עולי-יוון שנחשב לא די חלוצי לאתגר ההתיישבותי ולכן לא ניתן לו להתיישב בעמק בית-שאן שבאותה עת עמד בין האזורים שבראש סדר העדיפות הלאומי. רק משנמצאה הקרקע בשרון הועלה לשם הארגון ללא תור, בזכות כספו – פרוטוקול של ישיבת המרכז החקלאי, 15.10.35, ארה"ע, IV-235-1-47; פרוטוקול ישיבת מזכירות תנועת המושבים, 10.10.35, ארה"ע, IV-307-2-1.

שיוחס ליישובי ההון הפרטי הזעיר, שהקימו ישובים על קרקע פרטית בשנות העשרים ובמספר מקרים לא הצליחו לעמוד בקשיים הכלכליים ובתנאי החיים. הפועלים חסרי ההון נחשבו, לעומת זאת, "חלוציים" יותר. יוחס להם דימוי של חיילים בשירות הלאום הנכונים לכל קריאה להתיישב באזורי ספר ובאתרים קשים להתיישבות, מטעמים אידיאולוגיים של "כיבוש המולדת". יחד עם זאת, ניתן אולי לייחס להם גם עמדת מיקוח נמוכה בעטיו של המחסור במשאבים, שלא איפשר להם בחירת אתרים נוחים להתיישבות, אלא חייב אותם לציית לדרישות הלאומיות.³⁸

למרות התכונות ה"חלוציות" שיוחסו לחסרי ההון, נטו המוסדות הציוניים בכלל זאת לאמץ בעלי אמצעים, אם היו בעלי הכשרה חקלאית כלשהי. הללו נדרשו להעמיד את כל כספם לטובת ההתיישבות. אברהם גרנובסקי אף המליץ לטפח סוג זה של אנשים שנחשבו בעיניו "חומר רצוי מאד לארץ-ישראל", על-אף "גילם המתקדם וכובד תנועתם". הוא המליץ להתאמץ ולחפש מתיישבים כאלו, להעלותם ארצה, לבוא לעזרתם, לנהלם ולארגנם, גם אם הם חסרים הכשרה חקלאית.³⁹ אגב, ברוח זו פיתחה קרן קימת שיטת גיוס כספים בראשית שנות ה-40 – רכישת קרקעות בשותפות עם בעלי הון פרטי.⁴⁰ הייתה זו השקעה בטוחה עבור הקונים, שלא חייבים היו לעלות להתיישבות, אלא אם רצו בכך. התוכנית זכתה להצלחה מרובה.⁴¹

הגישה האוהדת כלפי בעלי הון שאינם מקרב הפועלים מסבירה, אפוא, את השקפת המוסדות הלאומיים כאשר לחובת הסיוע הכספי גם על-ידי פועלים חסרי הון. אך לא כך ראו זאת התנועות המיישבות. בעיניהן היסוד ה"חלוצי" וההכשרה המוקדמת היו עדיפים על פני בעלות על הון. לא יפלא, לכן, שהן התנגדו לנוהג לחייב את המועמדים להתיישבות בתשלומים כלשהם על הקרקע. לדעתם, עמד נוהג זה בסתירה לאחד מהרעיונות בבסיס תורתה של קרן קיימת – לפתור את המתיישבים

38 וראה על כך בהרחבה: מיכל אורן-נורדהיים, השפעת מימון, לעיל הערה 12.

39 גרנובסקי, לשאלות התיישבותנו, הוצאת "מסחר ותעשייה", חברה להוצאות ולתערוכות בע"מ, ת"א, תרפ"ז, עמ' 23 ואילך.

40 מדיניות קרקעית עברית, עמ' 217-218.

41 ראו לדוגמה: "תזכיר: תכנית שתוף הון פרטי ברכישת קרקע בא"י ע"י קק"ל בע"מ", 22.1.41, אצ"מ, KKL5 תיק 11787.

הרכשת וגם חכרת: תרומת ההתיישבות העובדת למימון רכישת קרקעות קק"ל

מכל חוב עבור הקרקע כדי שיוכלו להתמסר לחקלאות בלבד. תנועת המושבים, למשל, ובמיוחד צבי יהודה שעמד בראשה, התנגדה באופן עקרוני להשתתפות במימון הקרקע כתרומה. לכל היותר הסכים צבי יהודה, בלית ברירה, למסירת כספים כדמי־חכירה למפרע.⁴² הרצפלד, שהיה מפוכח יותר, גער בצבי יהודה שכך הוא מונע ממושבים לעלות לקרקע ושגם הקיבוצים שילמו לא מעט. בלי השתתפות בתרומות, דמי־חכירה למפרע והלוואות לזמן ארוך, סיכם הרצפלד, לא ניתן יהיה להגיע להתיישבות.⁴³

**"עד מחצית שנות
ה־30 פעלו בארץ
גופים פרטיים רבים
להקמת ישובים או
משקים**

אופני ההשתתפות ברכישת הקרקע

**אינדיבדואליים על
קרקע פרטית".**

סוגי הסדרי המימון היו שונים. היו תשלומים שנמסרו כתרומות ממש, אחרים כהלוואות שנתנו הגופים לקרן קימת לזמן ארוך ובמקרים רבים אחרים הפכו הלוואות

אלה לדמי־חכירה למפרע. באופן מפתיע, כל סוגי המימון הללו כונו על־ידי קרן קימת "דמי השתתפות ברכישת קרקע", למרות, שלכולם היה ברור – לקרן קימת ולמתיישבים – שהאידיאל של אדמות הלאום אינו מתיר בעלות פרטית ושאינן במסירת הכסף, גם אם כתרומה, משום תביעת חלק בבעלות. שהרי, עקרונות קרן קימת ועקרונות ההתיישבות העובדת קבעו נחרצות שהקרקע אינה שייכת למתיישבים והם משלמים עליה דמי־חכירה. כך קרה שגם לאחר שישוברים מימנו את עלות הקרקע או חלק ממנה, הם שילמו דמי־חכירה טבין ותקילין. לימים, בשנות ה־50, כאשר התעורר חשש שמא המילים "דמי השתתפות" יתפרשו כמבטאות שותפות בבעלות, שונה המונח ל"דמי־חכירה ראשוניים".⁴⁴ אולם, לפחות בחלק מהמקרים זו טעות, כיוון שחלק מהסכומים אותם שילמו הישובים היו אכן השתתפות ברכישת הקרקע ואילו רק חלק מהכספים המשולמים היו דמי־חכירה למפרע. אך חלוף השנים השכיח עובדה זו.

42 ועד המושבים למרכז החקלאי, 13.2.35, ארה"ע 1238-3-235.IV.

43 הרצפלד בוועידת תנועת המושבים (1936?), ארה"ע 1238-3-235.IV.

44 אלכסנדר פוזנסקי, "בתום יובל החכירה", קרקע, קובץ עיונים לציון 80 שנה לקרן קימת, יולי 1983, עמ' 102-100.

ישובים רבים מימנו את רכישת הקרקע כולה, או חלקה, בחסכונות שחסכו בעמל רב בעובדם כפועלים במושבות ובערים, לפני עלייתם לקרקע. לעיתים, בעלי רכוש כלשהו כמו בית או קרקע נאלצו למכור אותו בשל האיסור לפי עקרונות ההתיישבות העובדת. גופים אחרים, חסרי הון לחלוטין, גייסו תרומות עצמאיות, בדרך-כלל בארצות מוצאם. מושב צור-משה, למשל, גייס ב-1927 10,000 לא"י באמצעות ההסתדרות הציונית ביוון למטרה מפורשת של הקמת ישוב לעולי יוון.⁴⁵ בכסף זה נרכשו 1,038 דונם שהיוו את המשבצת המקורית של המושב.⁴⁶ זה היה המקרה גם בכפר-נטר, כאשר יהודים מצרפת מסרו לקרן קימת 800,000 פרנק לרכישת קרקעות למושב.⁴⁷ המושב כפר גדעון קיבל התחייבות מקרן קימת לקבל 5,000 דונם אך היא הטילה עליו את "החובה המוסרית לסייע לסידור התעמולה" לגיוס כספים מציוני ארץ מוצאם.⁴⁸ גיוס כספים באמצעות ההסתדרות הציונית של ארץ המוצא התבקש גם במקרה של קיבוץ חדש של יוצאי טרנסילבניה שעמד לקום ב-1939, בשם "גבעת השומר". חברי הקיבוץ הציעו לקרן קימת לערוך מגבית בקהילת ארץ מוצאם, תחת הסיסמה: "יישוב קיבוץ טרנסילבני בגליל". ציוני ארץ זו ידועים היו בתרומותיהם הגבוהות לקרן קימת, ותקוות המתישבים הייתה שתוך שלוש שנים ייאסף סכום של 2,000 לא"י.⁴⁹ עבור הקמת קיבוץ "כפר המכבי" הטילה קרן קימת על הסתדרות "המכבי" העולמית לאסוף תרומות לקניית קרקע. תוך שנתיים אספה זו 5,000 לא"י וקיבלה על עצמה לאסוף בשנתיים שלאחר מכן עוד 10,000 לא"י.⁵⁰

הכספים הושקעו בשלושה תחומים: ברכישת הקרקע; בהכשרה הראשונית של הקרקע שנעשתה בזמן "עליית הכיבוש"; ובהוצאות פיתוח הקרקע לאורך השנים. מלבד זאת מימנו המתישבים את עלות ההתיישבות עצמה (הבית, המשק החקלאי והאינוונטר), באמצעות האשראי שקיבלו מהסוכנות היהודית. הוצאות אלה היו

45 "שאלות התיישבות בתנועת המושבים, מתוך תזכיר למרכז החקלאי", הפועל הצעיר, 20.7.37, גיליון 42-41.

46 פרוטוקולים של תנועת המושבים, 1.8.37, ארה"ע, IV-307-2-514.

47 תלמים, תמוז תרצ"ח, עמ' 7.

48 זכרון דברים בין כפר גדעון, 24.4.22, אצ"מ, S15-22052.

49 קיבוץ "גבעת השומר" ללשכה הראשית של קק"ל, 3.7.39, ארה"ע, IV-235-1-1131.

50 דו"ח קק"ל לועד הפועל של ההסתדרות הציונית, 27.3.35, ארכיון מפא"י, 4-6-1935-370.

הרכשת וגם חכרת: תרומת ההתיישבות העובדת למימון רכישת קרקעות קק"ל

גבוהות בסכום משמעותי מהשתתפותם במימון הקרקע וההכשרה⁵¹ וגרמו למעמסה כבדה ביותר שעייכבה את התפתחות המשק לשנים רבות. אולם, בניגוד לרכישת הקרקע והכשרתה, מימון זה חל מלכתחילה על המתיישבים. בניגוד לקרקע נחשבו הבית, המשק והאינוונטר כהשקעות פרטיות של חוכרי המשק ובעת העברת המשק מחוכר למשנהו, קיבל המעביר את כל השקעותיו. אי-לכך, המתיישבים לא העלו

**"ההתיישבות
העובדת ושלמת
ברצון ובשמחה
את ההלוואה
ההתיישבותית".**

כל תביעה להסיר מהם את נטל מימון ההתיישבות, אלא לכל היותר להקל עליהם את תנאי החזר האשראי. ולהיפך, כשמלאו לקיבוץ עין-חרוד 15 שנה והוא הצליח לעמוד בהחזר הראשון, על-סך 623 לא"י, של ההלוואה שקיבל בזמנו מקרן היסוד, כתב שלמה לביא, ממייסדי הקיבוץ:

"הנני לבשר לכם שביום חגגנו זה הננו מוציאים לפועל

את החלטתנו התקיפה לסלק השנה את התשלום הראשון של המלווה שקבלנו מקרן היסוד... חברים... הידעתם שההתיישבות העובדת היא הראשונה בארץ המשלמת ברצון, בשמחה ובהכרה כזאת, את ההלוואות ההתיישבותיות שלה? תשלום צ'ק זה מפאר את חגגנו והוא משנה שמחה לנו גם בימים טרופים אלה. זכינו והזכות היא גדולה מאד. תל-יוסף הייתה ראשונה. תבורך על זאת. ולפי מיטב ידיעותי אוכל להודיע שכל המשקים של התיישבותנו, אשר הגיע זמנם לפרוע מחובם לקרן היסוד, מתכוננים לפרוע וכמותנו — מתוך שמחה ומתוך הכרה..."⁵²

השתתפות ברכישת הקרקע

אחת הדרכים המקובלות לקדם את השגת הקרקע להתיישבות הייתה פנייה עצמאית

51 לפי המפתח שקבעה המחלקה להתיישבות, עלות התיישבות כל משפחה ב-1935 הייתה כ-475 לא"י, שמהן צריך היה כל מתיישב להשתתף מראש ב-100 לא"י וכל היתר קיבל כהלוואה. דו"ח קרן היסוד ממרץ 1935 מוסר נתונים על חובות הישובים על ההשקעות בהתיישבות עצמה. למשל, קבוצת כנרת שילמה 10,699.400 לא"י, ודגניה א' 8,119.100 לא"י. באופן דומה מציין המסמך נתונים על ישובים רבים שקיבלו הלוואות בסדרי גודל כאלה — דו"ח קרן היסוד אל הועד הפועל הציוני, מרץ 1935, ארכיון מפא"י, 370-1935-4-6.

52 יומן משק עין-חרוד מס' 226, כד' באלול תרצ"ו, ארכיון מפא"י, 52-1936-4-2.

לחברת הכשרת הישוב, שעד מחצית שנות ה-30 הייתה הגוף העיקרי שעסק ברכישת קרקעות, גם לקרן קימת, וכביכול ל"הזמין" אצלה שטח קרקע, תוך תשלום דמי-הקדימה לבעלי הקרקע הערכים. את היתרה שילם הגוף המועמד בזמן רישום הקרקע במשרדי הטאבו.⁵³ לא פעם התריעה החברה בפני גוף זה או אחר שאם לא ישליש את התשלום לידיה, היא לא תסיים את עסקת הרכישה, כביכול אינטרס רכישת הקרקע היה נחלתו של המתיישב בלבד ולא אינטרס לאומי שהיה מונח בבסיס פעולות החברה. לאחר סיום רכישת הקרקע, הייתה הקרקע עוברת מרישום על שמה של חברת הכשרת-הישוב לרישום על שם קרן קימת, ללא ציון שמו של הגוף המתיישב בטאבו, אלא כחוכר. דוגמה להשתתפות גוף ברכישה על-ידי הכשרת הישוב היא קיבוץ השומר הצעיר ג' בחיפה, ש"הזמין" 500 דונם באזור קקון בשרון והבטיח לשלם 1,000 לא"י מיד, 400 לא"י בעת העברת השטח ועוד 1,400 לא"י לאחר מכן. ס"ה - 2,800 לא"י בתוספת ריבית.⁵⁴ במקרים אחרים יזמו הגופים המועמדים להתיישבות רכישת קרקע בעצמם אך מימנו אותה יחד עם קרן קימת. כך, חברי מושב מוצא עילית, עם עלייתם לקרקע ב-1934, השתתפו ברכישת 200 דונם במחיר 1,250 לא"י אותם העבירו על-שם קרן קימת. לאחר מכן הם ביקשו מהקרן לרכוש עבורם 120 דונם נוספים, במחיר 1,440-1,800 לא"י.⁵⁵ בפועל נרכשו 40 דונם והמתיישבים השתתפו ברכישה ב-25 לא"י כל אחד.⁵⁶ גם קיבוץ גן שמואל יזם תוספות קרקע לשטחיו כמו 127 דונם שנרכשו ביוזמתו על-ידי קרן קימת בשנת 1942 בעלות של 25 לא"י לדונם. הקיבוץ שילם 3 לא"י לדונם.⁵⁷ ב-1946 קנתה קרן קימת 45 דונם נוספים עבור הקיבוץ, כאשר הפעם מחיר הדונם היה 70 לא"י. הקיבוץ השתתף בשליש מהמחיר. לאחר-מכן קנתה הקרן פרדס בן 90 דונם במחיר 180 לא"י לדונם, מהם שילם גן-שמואל את מחצית המחיר.⁵⁸

53 הרצפולד לחנקין, 7.5.30, ארה"ע, IV-235-3-216.

54 רוטשטיין חיים ולמפרט פישל מקיבוץ השומר הצעיר ג' בחיפה לחנקין, אין תאריך, ארה"ע, 217-IV-235-3.

55 הרצפולד אל קק"ל, 15.5.34, ארה"ע, IV-235-3-1220.

56 פרוטוקול ישיבת דירקטוריון קק"ל, 8.8.38, אצ"מ, 10 KKL.

57 פרוטוקול ישיבת דירקטוריון קק"ל, 24.3.42, אצ"מ, 10 KKL.

58 פרוטוקול ישיבת דירקטוריון קק"ל, 14.5.46, אצ"מ, 10 KKL.

חברי מושב כפר-סירקין, שהחל דרכו כארגון של 200 משפחות פועלים (חלקן מעולי גרמניה), רכשו 1,000 דונם במחיר 17 לא"י לדונם. כל פועל שילם 8-9 לא"י לדונם ואת היתרה שילמה קרן קימת. בהרצאה של ברל כצנלסון ב-1936 על תלאות ההתיישבות, הוא הביא מושב זה כדוגמה והוסיף: "לא היה קל להכניס לקרקע שלא תהיה שלהם סכומים כאלה מחוץ לבניין וכו'".⁵⁹

**"לולא תרומתם
הכספית העצומה
של המתיישבים לא
הייתה קק"ל יכולה
לרכוש חלק
מקרקעותיה".**

היו מקרים בהם נמסרה לקרן קימת קרקע שנרכשה בידי גוף מסוים טרם עלייתו לקרקע. למשל, ב-1930, קבוצת רוזוב (גן הדר) מאמריקה, מסרה במתנה לקרן קימת 60 דונם עבור קבוצת הנוער העובד. כמו כן היא הבטיחה 40 דונם נוספים אם הקרן תרכוש 400 דונם עבור הקבוצה. הקרן העדיפה לקנות רק 170 דונם ולקבל במתנה 20 דונם מתוך ה-40.⁶⁰ גם קיבוץ עין-גב השיג קרקע בכוחות עצמו ומסרה לקרן קימת.

קבוצת "בתלם" שהקימה את הקיבוץ עבדה במפעלי חברת "קדמת כנרת" ובחווה ביניהן הוסכם שבתמורה תקצה החברה לקבוצה 250 דונם מקרקעותיה. מכאן שחברי עין-גב רכשו בעלות על 250 הדונם באמצעות עבודתם. את הקרקע הם מסרו כמוכר לקרן קימת.⁶¹

קשרים דומים בין קיבוץ לגופים חיצוניים למערכת היו בין קיבוץ שדות-ים לבין הכנסייה היוונית-אורתודוקסית. בסוף ספטמבר 1943 נחתם ביניהם חוזה על חכירת שטח בן 40 דונם ובו באר מים שסיפקה 70 מ"ק לשעה. החוזה נערך לשלוש שנים עם אופציית חידוש. כמו כן התקשר הקיבוץ עם עבד אל-רחמן חסן אל-טפאל תמורת הזכות שקיבל ממנו לעיבוד השטח ורכישת מחצית מנוע השאיבה בבאר המים שהייתה רכוש הפרטי, תמורת 500 לא"י. בנוסף שילם הקיבוץ 100 לא"י לטיפול בענייני קרקע וטיפול היחסים עם ערביי הסביבה, כדי לרכוש עוד קרקעות עבור קרן קימת.⁶²

59 הרצאה של ברל כצנלסון, 1.3.36, ארכיון מפא"י, 133-1933-4-6.

60 אטינגר ללשכה הראשית של קק"ל, 12.11.30, אצ"מ, 5 KKL, תיק 4519.

61 ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 10.7.35, ארכיון מפא"י, 12-1935-401-2.

62 שדות-ים לויץ, 4.10.1943, אצ"מ, KKL5 13804.

גם לאחר קום המדינה המשיכו ישובים לרכוש קרקעות ולהעבירן על-שם קרן קימת או להשתתף ברכישה יחד עם הקרן ומ-1960 נעשה הדבר באמצעות מינהל מקרקעי ישראל. כך למשל, מושב כפר יעבץ נזקק, להשלמת משבצתו, לרכישת 47 דונם שהוצעו לו במחיר 1,050 ל"י לדונם. המועצה האזורית הדר השרון ביקשה בשמו מהמינהל להשתתף בכ-75% מעלות הקרקע והקרקע תירשם על-שם קרן קימת.⁶³ המינהל השיב שיהיה מוכן להשתתף בסכום של 500 ל"י לדונם בלבד.⁶⁴ ובמקרה של הקיבוצים מענית ומשמרות, בשנת 1966 יזם הרצפלד עסקת קניית קרקע פרטית עבורם ממשה קאופמן מאנגליה. המינהל שילם 18,767.81 ל"י, מענית – 2,150 ל"י ומשמרות – 6,250 ל"י.⁶⁵

השתתפות בהכשרת הקרקע

תחום שני היה מימון העבודות הקשורות בעלייה לקרקע, הכנתה לעיבוד ראשוני, ביצוע פרצלציה, רישום הקרקע, מימון שכר העבודה עבור חברי חיל החלוק ("פלוגת הכיבוש") ושמירת הקרקע. עניין השמירה היה מחויב המציאות. קרן קימת חייבה את גרעיני ההתיישבות לשמור על השטחים הנרכשים כדי למנוע חזרת ערבים ועימותים עמם. ללא שמירה זו, לא היה ערך לרכישת הקרקע ולמעשה שמרו חברי "פלוגת הכיבוש" על הקרקע למען בעליה – קרן קימת – כאשר, כאמור, לא תמיד זכו להתיישב באתר אותו כבשו.

מימון עבודות אלה חל באופן רשמי על בעלת הקרקע – קרן קימת, אך לא פעם נאלצו המתישבים לממן אותן. מושב בית הלל השקיע 2,500 לא"י ב"כיבוש" אתר התיישבותו.⁶⁶ לטענתו, לא רק שהוא לא קיבל מהמוסדות המיישבים שום כיסוי להוצאות העלייה והכיבוש, אלא גם האדמות שקיבל היו רחוקות מהישוב ומפוצלות, ללא הכשרה קודמת. אי-לזאת, העיבוד גזל ימי עבודה רבים והיבולים הראשונים היו זעומים. ברית פיקוח הקואופרציה אישרה במאזן הכלכלי שביצעה עבור הישוב, שגירעונותיו בסכום של 3,736 לא"י נוצרו בגין הוצאות הכיבוש. המושב דרש מקרן

63 א' הרצפלד אל ש' שמיר, מנהל ממ", 19.3.65, ארה"ע, א' 4-3836-235-IV.

64 ר' אלוני, סמנכ"ל ממ", אל ח"כ הרצפלד, 7.4.65, ארה"ע, א' 5-3836-235-IV.

65 הרצפלד אל משרד האוצר, אגף מטבע חוץ, 26/10/66, ארה"ע, C 5-3835-235-IV.

66 בית הלל להרצפלד, מרשק ודיין מהמרכז החקלאי, כנראה 19.8.45, ארה"ע, IV-235-1-1787.

קימת את ביצוע ההכשרה המלאה שתכלול חריש עמוק, ניקוז, יישור וסתימת תעלות, כך שהקרקע תצלח לעבודה חקלאית, וכן שהיא תכסה את הגירעון באופן חלקי ואת היתר תיתן כהלוואה ל-25 שנה.⁶⁷ קרן קימת התפשרה עם המושב על ביצוע פעולות שהיא הסכימה שהן מחובתה כגון ניקוז, אך היא סירבה לבצע את החריש העמוק ויישור השטח וכן סירבה לממן את הגירעון שנוצר במושב כתוצאה

מעלויות ההכשרה.⁶⁸ כאשר קבלו על סירוב קרן קימת ציינו נציגי בית-הלל שזו נורמה קבועה בכל הישובים "שמשקים רבים השתתפו מהכנסותיהם בבניין משקם מבלי שהשקעות אלו הוחזרו להם".⁶⁹ הרצפלד הסכים עמם וקבל אף הוא באוזני המוסדות על כך שבית הלל נאלץ לשאת בהוצאות העלייה

והכיבוש,⁷⁰ דבר שאינו חלק רשמי מההוצאות החלות על גוף העולה להתיישבות. גם ארגון חרות (לימים מושב בית-חרות) שילם הוצאות גבוהות במיוחד – כ-6,000 לא"י עבור עיבוד השטח, מדידות טופוגרפיות, פרצלציה, חפירת באר ואינסטלציה. זאת, בנוסף להשתתפות במימון רכישת הקרקע בסך 4,850 לא"י.⁷¹ הוצאות רישום הקרקע בספרי האחווה חלו באופן עקרוני על קרן קימת, כבעלת הקרקע. לרישום קדם ביצוע הסדר מקרקעין שעשתה ממשלת המנדט ושעלותו חלה על בעלי הקרקעות. אולם, קרן קימת הטילה את העלות על הישובים שעל אדמותיה בתואנה שההסדר חשוב עבורם לקביעת מעמדם כחוכרים! באופן זה היא דרשה מכפר ויתקין 74 לא"י, מכפר חיים 35 לא"י ועוד סכומים שונים מישובים רבים, שהיוו 50% מעלות ההסדר.⁷²

67 בית הלל לקק"ל, 9.7.46, ארה"ע, IV-235-1-1787.

68 קק"ל לבית הלל, 18.7.46, ארה"ע, IV-235-1-1787.

69 בית הלל להרצפלד, מרשק ודיין מהמרכז החקלאי, כנראה 19.8.45, ארה"ע, IV-235-1-1787.

70 הרצפלד לולמן פרטקין, 6.8.46, ארה"ע, IV-235-1-1787.

71 חברת הכשרת הישוב למרכז החקלאי, 9.12.29, ארה"ע, IV-235-3-216; קק"ל להרצפלד, 12.8.30, ארה"ע, IV-235-3-216; ארגון חרות להתיישבות באזור המטעים לאוסישקין, קק"ל, 29.10.39, ארה"ע, IV-235-3-216. במקום אחר ציין הארגון שהוא השקיע 3,130 לא"י בהקמת מכון מים, הנחת צינורות, שרטוט מפות, תיכון תוכניות, ביצוע חריש עמוק על 400 דונם ויישור שטח של 280 דונם – תזכיר: "ארגון חרות" א", 8.6.31, ארה"ע, IV-235-3-172.

72 קק"ל ליישובי עמק חפר, 8.11.36, אצ"מ, 5 KKL תיק 8615; ארגון יישובי עמק חפר ללשכה הראשית של קק"ל, 19.11.36, שם; ויץ לארגון יישובי עמק חפר, 2.12.36, שם.

גם לאחר קום המדינה המשיכו הישובים להכשיר על חשבונם קרקעות שקיבלו מקרן קימת או ממנהל מקרקעי ישראל. הקרקעות שקיבלו היו חסרות משמעות כלכלית ללא ההכשרה הראשונית והם דרשו שבעל הקרקע הוא שיבצע אותה, טרם שיתחיל לשלם דמי-חכירה. משקי עמק הירדן (כנרת, דגניה א', דגניה ב', בית-זרע ואפיקים), למשל, נדרשו בשנת 1955 לשלם את מחיר סיקול 4,000 הדרום של הכפר הנטוש עולם, בעלות של 20 ל"י לדרום. המצוקה הכספית בה נמצאו משקים אלה הובילה לפשרה: משרד העבודה (מע"צ) מימן 8,500 ל"י בצורת 3,400 ימי עבודה והמשקים מימנו 24,000 ל"י לסיקול 1,200 דונם. קרן קימת לא התנערה מאחריותה להכשרת הקרקע, אך סירבה להשתתף בסיקול בנימוק של חוסר כסף. לאחר מכן נפנו לסקל 1,500 דונם נוספים שהיו אף קשים יותר לעבודה (35 ל"י לדרום) וכן נדרש סיקול נוסף ל-800 דונם מתוך 1,200 הדרום הקודמים. סך-הכל העלות הנדרשת הייתה 59,200 ל"י.⁷³

השתתפות בפיתוח הקרקע והעלאת ערכה

ההשתתפות בפיתוח הקרקע סייעה להעלאת ערכה עבור בעליה. למשל, באמצעות הנחת רשת השקיה והתאמתה לעיבוד אינטנסיבי. בהתקנת סידורים אלה היו כרוכות השקעות גבוהות ביותר ואף אם נלקחו בחשבון בעת העברת זכות חכירה, הרי עליית ערך הקרקע נזקפה לזכות בעליה. פעמים רבות נאלצו המתיישבים לממן קידוחים וכריית בארות, בניית בריכות אגירה, הקמת מכוני מים והנחת צינורות השקיה. קבוצת שילר השתתפה בהנחת רשת ההשקיה שעלתה 4,788.282 לא"י⁷⁴ ב-150 לא"י שנתנה כתרומה לקרן קימת ועוד 200 לא"י כהלוואה למשך שנתיים.⁷⁵ קיבוץ כרית (כפר-מנחם) שילם 200.901 לא"י עבור רשת ההשקיה.⁷⁶ הקיבוצים אבן יצחק, דליה, עין השופט, רמת השופט וריחניה השתתפו בהקמת מפעל המים לאזור רמת מנשה, שעלה כ-140,000 לא"י ומימנו אותו הסוכנות,

73 א' האפט, ראש המועצה האזורית עמק הירדן, אל נחמני, קק"ל, טבריה, 19.1.55, ארה"ע א'1976-5-IV-235.

74 תאור פרשת הקרקע של קבוצת שילר, 19.4.1946, ארה"ע, IV-235-1-1767.

75 ישיבת דירקטוריון קק"ל, ח' טבת תרפ"ח, אצ"מ, KKL10.

76 קיבוץ השומר הצעיר "כרית" אל המרכז החקלאי, 2/38, ארה"ע, IV-235-1-608.

הרכשת וגם חכרת: תרומת ההתיישבות העובדת למימון רכישת קרקעות קק"ל

קרן קימת ו"מקורות". הישובים נדרשו להשתתף ב־5,000 לא"י בצורת ימי עבודה בהקמת המפעל.⁷⁷

עליית ערך אדמות הלאום אינה רק תוצאה של הכשרה ראשונית והכנת תשתית השקיה וכדומה, אלא גם תוצאה של שיפור הנגישות לישוב. כבישי גישה שנסללו אל הישובים או כבישי חיבור ביניהם מומנו בחלקם על־ידי הישובים עצמם.

**"היו מקרים של
מסירת מתקנים
שהוקמו או נרכשו
בידי המתישבים
לבעלות קק"ל".**

על עליית ערך הקרקע בעקבות עבודות ההכשרה והפיתוח שמומנו, בחלקן, על־ידי הישובים, ניתן ללמוד מהמקרה של תוכנית ניקוז אדמות משקי עמק הירדן, בשל המליחות המתגברת, בעלות של 30,000 לא"י. המשקים תבעו את השתתפות קרן קימת, בטענה שזו הקרקע שלה והם רק במעמד של חוכרים. קק"ל מצדה טענה שהמליחות נגרמה מהעיבוד במשך השנים. כלומר, הקרן אישרה בכך שבמועד מסירת הקרקע אכן חלה עליה חובת ההכשרה ומסירת קרקע כשירה לעיבוד ואילו כעת, במשך השנים, חלה החובה על המתישבים. במקרה של משקי עמק הירדן הסכימה בסוף הקרן להשתתף רק במתן הלוואה של 60% ל־10 שנים בריבית נמוכה. אך היא הוסיפה שלא רק שלא תממן את טיוב הקרקע, אלא לאחר סיום הפרויקט היא תעריך מחדש את שווי הקרקע כדי לעדכן את דמי החכירה בהתאם למצב המשופר של הקרקע!⁷⁹

גם בתחום זה של הכשרות הקרקע, כבתחום רכישות הקרקע, היו מקרים של מסירת מתקנים שהוקמו או נרכשו בידי המתישבים לבעלות קרן קימת. כפר מל"ל הסכים בזיכרון דברים שנחתם בינו לבין קרן קימת למסור "את הצינור העובר במושב, בתור קניין עולם לקק"ל, מבלי לבקש בעד זה תשלומים או

77 פרוטוקול ישיבת דירקטוריון קק"ל, 18.2.48, KKL10.

78 זכרון דברים בישיבה שנערכה בלשכה הראשית של קק"ל, 15.8.38, ארה"ע, IV-235-1-1310.

79 זכרון דברים (על סמך דיון בדירקטוריון קק"ל), 30.12.47, אצ"מ KKL10.

פיצויים". כמו כן הקנה המושב לקרן קימת את הברכה המשותפת לו ולמושבה עין-חי כקניין עולם, לפי אותם תנאים.⁸⁰

שיעור השתתפות הישובים במימון רכישת הקרקע ופיתוחה

מהמסמכים הקיימים בידינו לא קל להעריך את שיעור ההשתתפות במימון רכישת הקרקע ופיתוחה בכל הישובים. לשם כך אנו זקוקים לעדויות בדבר עלות האתר הנרכש, או לפחות העלות הממוצעת באזור המדובר וכמועד הרכישה. כך גם נדרשת ידיעת סכום ההכשרה ויתר העלויות הנלוות. אולם, חלקיות המידע המצוי מקשה על החישובים. ניתן אומנם לאמוד את שיעור ההשתתפות באמצעות אקסטרפולציה שתתבסס על מידע מפורט שקיים בחלק מהמקרים, אולם, בשלב זה של המחקר עדיין חסרים נתונים רבים להשלמת התמונה. אבל כדי לקבל תמונה מוחשית של שיעור ההשתתפות נבחן שני מקרים בהם הנתונים הקיימים הספיקו לביצוע אומדנים.

ארגון ארשוף, אחד מהארגונים שהקים את מושב רשפון, שילם בשנות ה-30 כ-3,860 לא"י עבור הקרקע,⁸¹ ועוד כ-550 לא"י להסדרת הקרקע (רישום, שמירה, פרצלציה, גידור וכדומה).⁸² שטח המשבצת הראשונית שרכש ומסר לקרן קימת היה כ-1,000 דונם ומחיר הקרקע בסביבה באותה עת היה 10-13.5 לא"י לדונם. מכאן שהקרקע עלתה בין 10,000-13,500 לא"י. מחצית הסכום שמסר ארגון ארשוף ניתן כתרומה ומחצית כדמי חכירה למפרע.⁸³ מאוחר יותר החזירה קרן

80 זיכרון דברים בין קק"ל לכפר מ"ל, 22.1.28, אצ"מ, KKL5-3168/1.

81 קיימות גרסאות שונות לעניין זה: צ' קלין, מחלקת הכספים של קק"ל, לארשוף, 18.10.38, אצ"מ, KKL5/9887; צ' קלין למרכז החקלאי, 17.1.39, שם; ארשוף לקק"ל, 23.10.38, שם; הרצפלד לארגון הדר, 13.6.34, ארה"ע, IV-235-3-162; ז' מסחרי לקק"ל, 27.8.39, ארה"ע, IV-235-1-592a; ז' מסחרי לקק"ל, 27.8.39, שם; רוחני ל"ניר", 13.1.39, ארה"ע, IV-235-1-733; קק"ל להרצפלד, 8.3.35, הסכם בין הרצפלד וקק"ל, 11.6.34, ארה"ע, IV-235-3-37; קק"ל להרצפלד, 8.3.35, הסכם בין הרצפלד וקק"ל, 11.6.34, שם; ארשוף למרה"ח, 21.12.38, ארה"ע, IV-235-1-70.

82 רוחני, ארשוף, להרצפלד, 29.7.37, ארה"ע, IV-235-1-733; ארשוף למרה"ח, 21.12.38, ארה"ע, 70-IV-235-1.

83 רוחני לקק"ל, 23.9.38, אצ"מ, KKL5/9887.

הרכשת וגם חכרת: תרומת ההתיישבות העובדת למימון רכישת קרקעות קק"ל

קימת חלק מהכסף – בין 2,000-2,390 לא"י⁸⁴ – במיוחד כיוון שמחצית מחברי הארגון לא יכלו לעלות לקרקע מפאת חוסר מקום והיה צורך להחזיר להם את דמי השתתפותם במחיר הקרקע. מכאן, שסה"כ מימן הארגון בין כ-13% ל-24% מעלות הקרקע והסידורים הכרוכים בה.

מקרה שני הוא מושב צור-משה שהוקם, כאמור, בזכות פעילים ציוניים ביוון (בהנהגת ד"ר משה קופינאס) שהצליחו לאסוף 10,000 ליש"ט במבצע מיוחד בסביבות שנת 1927. את הסכום הם העבירו לקרן קימת, תוך הנחיה מפורשת שכסף זה ישמש להקמת מושבה חקלאית לעולי יוון.⁸⁵ הישוב הוקם עשר שנים מאוחר יותר על כ-1,030 דונם, שמומנו במלואם בעזרת התרומה. לאור הסכום הנכבד שנתרם, השתדלו אנשי קרן קימת, ובמיוחד יוסף ויץ,⁸⁶ לזרז באופן מיוחד את עליית הארגון, ללא תור, בשרון, למרות הדימוי השלילי שהיה לחברי הארגון, כ"סלוניקאים"⁸⁷ וכביכול כחסרי מוטיבציה חלוצית. כל הוצאות "הכיבוש", כמעט ללא יוצא מן הכלל, מומנו אף הן על-ידי אגודת "לשדה" שהוקמה ע"י דוד פלורנטין, מעסקני עולי יוון, במטרה לסייע למושב.⁸⁸ תנועת המושבים אף סמכה

84 לפי גרסאות שונות: המרה"ח לקק"ל, 27.8.39, אצ"מ KKL5 תיק 10409; ז' מסחרי לקק"ל, 27.8.39, ארה"ע, IV-235-1-592a; צ' קלין למרכז החקלאי, 17.1.39, אצ"מ, KKL5/9887; ז' מסחרי ונ' הרפז, המרכז החקלאי, לברית הפיקוח לקואופרציה החקלאית, 23.9.40, ארה"ע, IV-235-1-733; רוחני ל"ניר", 13.1.39, שם; ארשוף לניר, 5.6.39, שם; רשפון לסוכנות, 12.7.39, ארה"ע, IV-235-1-592a.

85 דא"ר (דוד א' רקנטי), "פעילות קרן קימת לישראל", רוד א' רקנטי (עורך), זכרון שלוניקי, גדולתה וחורבנה של ירושלים דבלקן, כרך א', הוצאת הועד להוצאת ספר "קהילת שלוניקי", ת"א, תשמ"ו, עמ' 394; אשר מואיסים, "התנועה הציונית בשלוניקי וביתר קהילות יוון", שם, עמ' 375; "עולי צור משה חוגגים את הנחת אבן הפנה ל-20 הבתים הראשונים", הבקר, 12.12.39; א' ברגמן, "כפר קופינאס", הארץ, 20.1.38; "שאלות התיישבות בתנועת המושבים, מתוך תזכיר למרכז החקלאי", הפועל הצעיר, 20.7.37, גיליון מספר 41-42; ברכה ריבלין (עורכת), פנקס הקהילות, יוון, הוצאת יד ושם, ירושלים, תשנ"ט, עמ' 28; אבן עובדיה, "עלית ארגון עולי יוון", דבר, 4.10.37.

86 ויץ למחלקה ההתיישבות בסוכנות, 15.5.34, אצ"מ, S15/2395.

87 לדברי הרצפלד, שכינה אותם "הסלוניקאים" - פרוטוקול של ישיבת המרכז החקלאי, 15.10.35, ארה"ע, IV-235-1-47; פרוטוקול ישיבת מזכירות תנועת המושבים, 10.10.35, ארה"ע, IV-307-2-1.

88 אגודה שהוקמה מטעם התאחדות עולי יוון, בראשות יוסף עוזיאל, לצורך איסוף כספים לקידום התיישבותו של הארגון. כן היה פעיל ביותר דוד פלורנטין. אגודה אחרת שסייעה לעולים מהבלקן לעבור לחקלאות הייתה "בנים לגבולם" שנשיאה היה ליאון רקנאטי, מעסקני "לשדה". אגודה זו סייעה לצור משה באמצעות אגודת "לשדה", וכן סייעה לכפר חיטים, בית-חנן ובית-הלוי. מטרתה הייתה ייסוד מושבים של יהודים ספרדים וסיוע להם – ברכה ריבלין, הערה לעיל, עמ' 267; חיים

על אגודה זו שתתמוך במושב שהרי, כך טען יצחק לוי שטיפל במושב מטעם התנועה, "הלנדסמנשפט"⁸⁹ מעונין להקים נקודה ישובית משלו, כמובן זה אני סומך יותר על העסקנים מאשר על חברי הארגון".⁹⁰ במשך כל השנים שלאחר מכן, הוצאות ההתיישבות, בניית הבתים וכדומה, ניתנו כהלוואות מאגודה זו לסוכנות וכן מתרומות נוספות. אגב, צור משה חריג גם בחוזה החכירה שנחתם עמו, כנראה משום התרומה המיוחדת שקיבל לרכישת הקרקע. הקרקע נמסרה לישוב בחכירה ל-99 שנה, לחקלאות ולבנייה, ללא הפרדה בין השניים, וכן נקבע בחוזה שדמי החכירה יהיו סכום סמלי של 1 לא"י לשנה לכל השטח.⁹¹

*

פרשת רכישות הקרקע ההתיישבות בעיקר בתקופת טרום המדינה הפגישה אידיאלוגיה צרופה של "קרקע לאום", בה תמכו המיישבים והמתיישבים, עם קונסטלציה מיוחדת שהולידה צורך בשיתוף-פעולה בין המיישבים למתיישבים. ההשתתפות במימון הקרקע והכשרתה ולעיתים גם מסירת הקרקע ומתקנים שונים עליה לקרן קימת נבעו מאמונה בצדקת הדרך. באותה עת, לפחות עד מחצית שנות ה-30, פעלו גם גופים פרטיים רבים להקמת ישובים או משקים אינדיבידואליים על קרקע פרטית. לא היה חוק שמנע מיישובי ההתיישבות העובדת לנכס לעצמם את הקרקעות שרכשו. אולם, הם בחרו לפעול במסגרת הכלים הלאומיים. הסיבה העיקרית לכך הייתה תמיכת תנועת הפועלים ברעיונות קרן

שלם, "מושב העובדים צור-משה", שאלוניקי, עיר ואם בישראל, הוצאת המכון לחקר יהדות שאלוניקי, ירושלים ות"א, תשכ"ז, עמ' 351; דוד פלורנטיץ, "ארגון עולי יון", דבר, 2.12.37; צבי יהודה, תנועת המושבים והארגונים, אל המרכז החקלאי, 6.10.1938, ארה"ע, IV-235-1-582; "חג הבנין בצור-משה", תלמים, חשון ת"ש, עמ' 44; "מושב עולי יון "צור משה" בהתפתחותו ובלבטיו", דבר, 16.11.39; "מושב עולי יון – צור משה – בהתפתחותו ובלבטיו", דבר, 16.11.38; "עולי צור משה חוגגים את הנחת אבן הפנה ל-20 הבתים הראשונים", הבקר, 12.12.39.

⁸⁹ "לנדסמנשפט" – קהילת לאום מסוים. יישובי הלנדסמנשפט היו ישובים שמוצא חבריהם היה ממדינה כלשהי שמנהיגי התנועה הציונית בה תמכו בישוב. תרומת הכסף שארגנו מנהיגים אלה פתרה את המוסדות הלאומיים ממתן תקציבים מתרומות כלליות, שלא יועדו למטרה מסוימת, אלא נמסרו למגביות הציוניות.

⁹⁰ ישיבת מזכירות תנועת המושבים, 8.8.37, ארה"ע, IV-307-1-514b.

⁹¹ חוזה ארגון קופינאס עם קרן קימת לישראל, 1937. החוזה אותר בנספח לנסך רישום הקרקע של צור משה במשרדי הטאבו בנתניה.

קימת מטעמים לאומיים וסוציאליים. יחד עם זאת, יש לזכור שלהליכה עם המוסדות הלאומיים היו גם יתרונות ארגוניים כמו השגת אשראי להתיישבות, תמיכה מוסדית ואדמיניסטרטיבית, הכוונה משקית וכדומה. גופים רבים שעמדו בתור להתיישבות לא באו בהכרח מחוגי הפועלים או לפחות לא היו ותיקים בחוגים אלה. ובכל זאת פנו לתנועות המיישבות כדי שאלה יפעלו עבורם להשגת אתר להתיישבות ותמיכה תקציבית ומוסדית. "המחיר" היה רישום הקרקע על-שם הלאום וקבלת כל תכתיבי קרן קימת לגבי זכויות החכירה, כולל תשלום דמי-החכירה, למרות שחלק מעלות הקרקע, ולעיתים חלק גדול מהעלות, שולם כבר מראש. לקרן קימת לא הייתה כל כוונה לוותר על דמי החכירה, שהרי מטרת התשלום אינה כיסוי עלות הקרקע אלא הכרה בבעלות הלאום עליה. גם כאשר שולמו רק דמי-החכירה, ללא השתתפות מראש במחיר הקרקע, במשך השנים עלה סכום דמי-החכירה על עלות מחיר הקרקע.

כל רעיון החכירה נובע, אם כן, מסיבות אידיאולוגיות שאין להן ולא כלום עם המימון. המתישבים אף הם ידעו שלהשתתפותם במחיר הקרקע אין קשר לבעלות עליה. יחד עם זאת, במבט רטרוספקטיבי, אנו יכולים כיום להעריך את תרומתם העצומה של המתישבים למנגנון הלאומי. לולא השתתפותם, קרן קימת, שהייתה דחוקה באמצעים, לא הייתה יכולה לרכוש חלק מקרקעותיה. היעד הציוני של רכישת מירב הקרקעות בארץ ויישובן הושג באמצעות תרומות ציונים מכל העולם. אולם, בין היתר גם באמצעות תרומות ספציפיות שנמסרו להקמת ישובים מסוימים ובאמצעות תרומות והלוואות שמסרו פועלים חסרי הון לקרן קימת.

רשויות התכנון בישראל: כשל מערכת מובנה שנמשך שנים

חיים רמון

הרשות לתכנון לאומי שהייתה מתוכננת לעבור ולפעול במסגרת משרד ראשי-הממשלה הייתה אמורה לעסוק בענייני ניהול מקרקעין, באמצעות העברת מינהל מקרקעי ישראל למסגרתה, כמו גם בענייני תכנון המקרקעין באמצעות העברתם אליה של מוסדות התכנון הלאומי ממשרד הפנים. בבסיס הרעיון להעברת הרשות למשרד רה"מ עמדה הכוונה לצמצם במידה מקסימלית את הביורוקרטיה המשתוללת בתחומים האלה ולייעל את פעילות המערכת. לעומת זאת, בחלקים רבים של הציבור, רווחה אי נחת מהרעיון בגלל העובדה שהכפפת נושא התכנון ונושא הביצוע תחת קורת גג אחת ותחת ניהול משותף – עלולה ליצור הרבה ניגודי אינטרסים.

אחת הבעיות המרכזיות בכל מה שקשור בקרקע, יותר מאשר בכל נושא אחר, היא שכמעט אין נושא אחד שבו להסכמות או לאי-ההסכמות יש תכונה מאוד בעייתית בהקשר לכל מה שקורה במערכות התכנון במדינת ישראל ומשמעותה: שיתוק מערכת התכנון כתוצאה מאי-ההסכמות. למעשה, בגלל המערכת המשפטית, הביורוקרטית, כמעט לכל גורם בישראל יש יכולת לשתק ולשבש כל החלטה שמקבלים בתחום המקרקעין ולא חשוב מהי החלטה זו. התוצאה של מצב אבסורדי זה מאוד בעייתית מהרבה בחינות אך הבעיה המעשית הנגזרת מסיטואציה זו היא שתהליכים שאמורים להימשך זמן סביר נמשכים, באורח בלתי סביר לחלוטין, הרבה מאוד זמן וגורמים לעלויות אדירות למשק.

בעייה נוספת הקשורה בנושא הנקרא קרקע היא שצורת הטיפול במשאב הזה, מאז קום המדינה, גרמה לפערים חברתיים עמוקים בישראל. במלים אחרות ניתן לומר, באופן כמעט מוחלט, שאחד הגורמים המרכזיים לפערים החברתיים החמורים והכואבים שנוצרו במדינת ישראל נבע מהחלטות שהיו קשורות לחלוקת משאב הקרקע על-ידי המדינה לכל מיני גורמים, שחלקם מדבר כיום נגד חלוקת אותו

**”אם לא תקום
רשות תכנון לאומית
שתכלול את שתי
הפונקציות של
תכנון המקרקעין
וניהולם ועוד
פונקציה של שילוב
היבטים חברתיים
בתכנון לאומי, יהיה
קשה מאוד לשנות
את המצב גם
ברמה
הביורוקרטית וגם
ברמה המהותית.”**

משאב לגורמים אחרים. ברור לכל מי שקשור בנושא כי חלק גדול מהעושר במדינת ישראל לא נבע מאיזו יזמות היי-טקית או איזו יזמות עסקית של מפעלים, אלא בגלל החלטות ביורוקרטיות שהעניקו טובות הנאה לגורמים לא מעטים, במשך כל שנות קיום המדינה, תחת כל הממשלות. אם נברוק ביושר מה הביא לפערים החברתיים הגדולים האלה, נראה בבירור אילו שכבות נהנו יותר מההחלטות האגרריות ומי נהנה פחות. לפי חלוקה זו ניתן גם לאתר את הפערים החברתיים, מי נמצא מבחינה סוציו-אקונומית ברמה גבוהה ומי ברמה נמוכה.

דווקא על רקע הדברים האלה חשוב להבין את החשיבות הגדולה שהייתה להעברת רשות התכנון הלאומי אל מסגרת משרד ראש הממשלה.

אני יודע היטב שגורמים שונים לא היו מרוצים מהרעיון של הפעלת רשות התכנון במסגרת משרד ראש הממשלה. אם להודות על האמת ניסיתי להבין מה היו הגורמים להתנגדות זו אך ממש לא קיבלתי תשובה. ולכן חשוב להסביר מה היו השיקולים ומה היו הפקקים שבצנרת שאותם היינו צריכים לחסל באמצעות התכנית הזו. בגדול אפשר לומר כי רשות התכנון, במתכונת המוצעת, באה לשפר מצב שאין גורם אחד העוסק בעניינים של תכנון הקרקע שמרוצה ממנו. אם היה מישוהו טוען שלא הכל תקין אבל בהחלט ניתן להגדרה כ”סביר” כלל לא היה עולה לדיון הנושא של ריכוז הרשות לתכנון תחת הגג משרד ראש הממשלה. אבל לא זה המצב. כמעט כל העוסקים בנושא המקרקעין

מלאים טענות כרימון הן על מינהל מקרקעי ישראל והן על מינהל התכנון במשך כל ההיסטוריה של מדינת ישראל, כולל בימים אלה, יום יום, שעה שעה. המציאות הזו בלתי אפשרית מכל זווית שהיא. כאשר קיים כשל מערכתי מובנה שנמשך שנים, שפתרוננו אינו מותנה בהחלפת פקידים כאלה ואחרים, טובים ככל שיהיו, מבינים ומנוסים ככל שיהיו, אי אפשר לשבת בחיבוק ידיים ולקבל את הדברים הבעייתיים האלה כגזירת גורל שאין לה פתרון.

כדוגמה לכשל המערכתי הזה אביא מקרה קיצוני אחד שלמרות חומרתו איננו קיצוני בצורה יוצאת דופן, והוא מתחם מנשיה שהטיפול התכנוני בו לא הסתיים מ-1960 ועד היום. במלים פשוטות: ארבעים שנה. ומה כל הסיפור? אף אחד לא התכוון לבנות במיתחם מנשיה מנהטן חדשה, אלא רק מיתחם עירוני, לא דרמטי בגודלו. התירוצים להתמשכות הטיפול, אם אפשר להגדיר זאת כטיפול, היו רבים לפחות כמניין השנים שחלפו מאז 1960. לכל קטע היה תירוץ לכל קטע הייתה סיבה, ובינתיים חלפו ארבעים שנה. האם יש אדם סביר שיכול להסביר את ההיגיון הזה, את התוצאה הזו, אחרי שהמדינה השקיעה בפרוייקט שנות עבודה רבות, כסף רב בהפקעות ועדיין לא הצליחו לבנות את המיתחם. האם יש מישהו שיוכל לטעון שזה סביר? שזה הגיוני?

זו רק דוגמא. אבל דוגמאות כאלה לא חסרות. נכון שלא כל אחת מתמשכת ללא סוף על פני ארבעים שנה, אבל קימות דוגמאות רבות של התמזמות תכנונית של עשר שנים, של 15 שנים, ובסך הכל מדובר בתכנון פרוייקטים לא בסדר גודל חריג. אין צורך ללכת לפרוייקטים גדולים כדי להבין את חומרת המצב. אפשר להסתפק בדוגמה קטנה. אולי מישהו יכול להסביר לי מדוע כאשר מדובר בבניין מגורים בן 32 יחידות דיוור חולפות להן ביעף 5-6 שנים מרגע שהטפסים מובאים לאיזו ועדה – מקומית או מחוזית – עד שהם יוצאים מוכנים לביצוע? אין בזה כל היגיון. זו רק ביורוקרטיה לשמה.

זה בצד של התכנון. אבל המצב לא פחות גרוע בצד של ניהול המקרקעין. לא אחרש דבר למי מאנשי המקצוע אם אקבע, ללא הגשמה, כי בצד של המינהל קיימת אין סוף ביורוקרטיה נוראה, ביורוקרטיה המשולבת עם מדיניות לא מובנת לעתים נוגדת את השכל הישר.

אם ננסה לתמצת את הכל הרי שני אלה הם הגורמים המרכזיים שעומדים בבסיס הבעיות החמורות של התמשכות התכנון ואיכות התכנון במדינת ישראל. כדי לפרוץ את המחסומים האלה, כדי לחלץ את הפקק הסותם ולאפשר זרימה הגיונית וסבירה של התכנון, נתקבלה ההחלטה לרכז את שני הגורמים המרכזיים הללו תחת קורת גג אחת ותחתיה ננסה לתאם ביניהם. וכל מי שקצת מתמצא בעבודת

משרדי הממשלה יודע היטב כי אין דבר יותר מסוכך ומורכב במימשל הישראלי מאשר לתאם בין שני משרדים, בסוגיות קלות כגדולות. וכדי שהעסק הזה יעבוד כמו שצריך, כמו שרצוי, הוחלט שלא אדם אחד יעמוד בראש המינהל וגם בראש מינהל התכנון, אלא תוקם רשות תכנון שיהיו לה גם כללי עבודה לבחינת ההיבטים החברתיים של הנושא.

"כשראש הממשלה

יעמוד בראש

המשרכת התכנונית

אך אחד לא יעז

לקצץ כוח אדם

ברשות התכנון.

כיום מקצצים כמעט

במקביל לעליה

בהיקף הפעילות

של המשק

הישראלי, וכמוכן

שהתוצאה היא

פגיעה בטיב

ובאיכות השירות."

כדי לפשט את הדברים אביא דוגמא אחת להיבט חברתי. בצדק או שלא בצדק חושבת הממשלה שחשוב להקים שדה תעופה בינלאומי שני בנגב, מטעמים של החשיבות לפתח את הנגב. מותר לממשלה לחשוב כך אם הנגב עומד בראש סדר העדיפויות שלה ואם היא מאמינה בצורך הזה מן ההיבט החברתי ולאו דווקא מן ההיבט התכנוני הטהור. בשביל קביעת מדיניות כזו נבחרות ממשלות. אבל ממשלה לחוד ומימשל ביורוקרטי לחוד. משמעות הכוונה

הממשלתית להכניס את ההיבט החברתי הזה לתוך ההליך של מוסדות תכנון היא כמעט עמידה במה שמקובל לכנות "משימה בלתי אפשרית". אני, הממלא את תפקיד שר הפנים, המבקש להוציא לפועל את מדיניות הממשלה הנבחרת, חייב להפעיל שורה של טריקים חוקיים כדי שיקום שדה תעופה בנבטים. ואם אנהג בדיוק לפי הכללים של מוסדות התכנון, אין סיכוי שבעולם שיקום שדה תעופה בנגב. ולא רק בשדות תעופה מדונו. להערכתנו גם אם היו נבחרו הציבור בעבר הולכים לפי כללי התכנון היבשים, לא הייתה קמה גם עיירה אחת בנגב. כדי לפתור את הצורך להשתמש בטריקים ובקיצורי דרך ראוי שלמי שקובע את

המדיניות תהיה גם שליטה בכלים שיאפשרו לו לממש את המדיניות שלו. ולכן מותר לממשלה, ובעיקר לראש ממשלה, להחליט לרכז את כל הגורמים תחת פיקוחו כדי שאפשר יהיה לתאם ולהוציא אל הפועל את המדיניות הנבחרת, בעיקר נוכח העובדה שהמציאות כיום היא מציאות משתקת.

והייתה עוד סיבה טובה וחשובה שבגללה הייתה צריכה לקום רשות התכנון תחת גג מרכזי וזאת מן הטעם הפשוט: במדינת ישראל כל משרד ממשלתי רואה את נושא התכנון רק מזווית הראייה הצרה שלו וכמעט אין לאף משרד – ואני קובע זאת כמעט באחריות – ראייה כוללת.

כאשר הגעתי למשרד הפנים גיליתי כי המשרד תופס את תפקידו כשוטר תנועה. ישבתי עם בכירי המשרד והסברתי להם שהם לא בדיוק שוטרי תנועה. למשל: הייתה לנו בעייה בהקמת שכונת מגורים בטירת הכרמל. הנושא הגיע לטיפול משרד התחבורה. לאחר דיון תחבורתי בין מומחי המשרד קבע משרד התחבורה כי אם לא יוקמו ארבעה מחלפים בכביש חיפה-תל-אביב ליד טירת הכרמל הוא לא יאשר את בניית השכונה. יו"ר הוועד המחוזית במשרד הפנים, במקום שילחם על עמדתו הודיע כי לא יוקמו ארבעה מחלפים, שאין בהם צורך עניני להקמת השכונה, ואם משרד התחבורה מתעקש – אז לא תקום השכונה. למשרד התחבורה לא איכפת אם יבנו שכונה או לא, כל מה שהוא מבקש זה לנצל את ההזדמנות וללחוץ כדי שיוקמו ארבעת המחלפים, וכמובן שלא על חשבוננו. אבל בכך לא תמה דרך החתחתים. ישנו גם משרד השיכון ודרישותיו וישנו גם המשרד לאיכות הסביבה. אני זוכר את התופעה הזו מהפעם הקודמת שהייתי שר הפנים. יוסי שריד היה אז השר לאיכות הסביבה. במהלך העבודה נתקלתי במספר תוכניות תקועות. ביקשתי הסברים. פקיד משרד הפנים הבהירו כי הגורם הישיר להיתקעות הוא שלא הגיע תסקיר מהמשרד איכות הסביבה. שאלתי: כמה זמן לא בא התסקיר? השיבו בהתחמקות: לא בא. התעקשתי: מה פירוש לא בא? לא בא חודש, לא בא חצי שנה, שנה, שנתיים? השיבו שוב: הזמן לא מוגבל. מתי שהמשרד לאיכות הסביבה יחליט – יגיעו התסקיר. זה המצב. אמרתי: לא יקום ולא יהיה. ההשלמה עם המצב הזה משמעותה למעשה מתן זכות וטו למי שהמחוקק לא נתן בסמכותו זכות כזו. והסברתי: אם היה כתוב בחוק התכנון והבנייה שלמשרד לאיכות הסביבה יש זכות

וטו על כל תוכנית, לא הייתי מתווכח. אבל עד כמה שאני יודע אף אחד לא נתן סמכויות כאלה לא למשרד לאיכות הסביבה, לא למשרד התחבורה, לא למינהל מקרקעי ישראל, לא למשרד השיכון, ואפילו לא למשרד הביטחון. לכל הגורמים האלה ניתנה זכות הבעת דעה אבל לא זכות וטו. הלכתי לידידי יוסי שריד ואמרתי לו: אני מודיע לך שיהיה תסקיר ויהיה מועד להגשת התסקיר. אם לא תציגו תסקיר

מטעמכם תוך שלושה חודשים, או בפרוייקטים גדולים תוך חצי שנה, יהיה תסקיר איכות סביבה לא מטעם משרד איכות הסביבה. הממונה על המחוז במשרד הפנים יבקש תסקיר איכות הסביבה מגורם מחוץ למשרד לאיכות הסביבה. יוסי שריד התחיל לריב אתי. ניסיתי להבהיר לו את עמדתי. אמרתי לו במלים פשוטות: מה שאתה מבקש למעשה זו זכות וטו. הוא לא התבייש והשיב: נכון. אמרתי לו בדרך הברורה ביותר: אין לי בעיה עם זה. לך לממשלה, תציע הצעת חוק ונקיים דיון. אם הממשלה תחליט שיש לך זכות וטו – אציית לחוק. אבל מה שאתה עושה זה סילוף רוח החוק. וזה בלתי אפשרי. יוסי שריד לא התרגש. הוא הסביר לי את עמדתו כך: הביורוקרטיה הקיימת טובה כי באמצעותה אני כופה על המערכת את המדיניות שלי.

אני מספר, מעט באריכות, את העובדות האלה כדי להבהיר נקודה אחת: משרד הפנים חלש מדי לעמוד מול משרדי הממשלה. ולכן, למרות שאני שר הפנים, אני משוכנע שחשוב מאד להקים ולהפעיל את הרשות לתכנון לאומי במסגרת משרד ראש הממשלה. משרד חזק כזה יכול לכפות את עמדתו.

כדי להמחיש עוד את המצב האבסורדי הקיים כיום אביא עוד דוגמא: לא מזמן ישבתי עם מתכנן מחוז הצפון בנושא המדיבה סביב הכוונה לחדש את רכבת העמק. המריבה פרצה כי מע"צ רוצה כביש בנתיב המדובר ואילו הרכבת רוצה מסילה. ברור לכל כי אין זה סביר ששני התוואים יעברו בנתיב אחד. והמריבה הזו נמשכת כבר שנתיים ופתרון לא נראה באופק. שאלתי את מתכנן המחוז מדוע לא מסיימים את המחלוקת? האם עד שהמריבה לא תסתיים לא תעשה דבר? עליך

להכריע – הסברתי לו. כתוב למע"צ שאם לא יסיימו את המחלוקת תוך זמן קצוב, תקבל הכרעה בהתאם לשיקול דעתך. למרבה הצער המושג של קבלת הכרעה על-ידי יושבי-ראש הוועדות המחוזיות לא קיים. היו"רים האלה רואים את עצמם כמתווכים בין משרדי הממשלה ולא כל כך איכפת להם לפתור את הבעיות כי הם לא אחראים על התכנון. ומה קורה בסופו של דבר? כל התלונות באות לפתחו של משרד הפנים.

אבל האמת היא כי הבעיה אינה מתמקדת רק ברמה של הוועדות המחוזיות. כאשר הגעתי למשרד הפנים בסבב הנוכחי מצאתי דו"ח של מינהל מקרקעי ישראל שבו נאמר כי תוכניות מסוימות תקועות במשרד במשך שמונה שנים. פניתי לדינה רצ'בסקי ראש מינהל התכנון ואמרתי לה: "זו שערורייה". הלכה דינה וברקה ובסופו של דבר הודיעה לי: "בשום דבר אנחנו לא אשמים". אמרתי לה: "את אשמה עוד יותר. ובכלל. למה את אשמה בהל? כי את נותנת למשרדי הממשלה למשוך את הזמן ואת לא מקבלת הכרעות. לא את אישית אלא הוועדות, ובעיקר בוועדות המחוזיות".

וכאשר יורדים לפרטי המקרים במינהל מקרקעי ישראל או במשרד השיכון ושואלים מדוע מעכבים, משיבים הפקידים במלים של כלום: לא נוח, לא הספקנו. ובינתיים מתעכבות תכניות לשש עד שמונה שנים. ועוד שיטה מצאו במשרד הפנים כדי לא לקבל החלטות: הפקדות על תנאי. כאשר באים יזמים פרטיים ומבקשים להפקיד תכנית בוועדה מודיעים להם שההפקדה היא על תנאי. בתנאי שתוקם וועדת גבולות, בתנאי שיהיה שינוי בתוכניות מיתאר ארציות ובכל תנאי אחר. אבל כל מי שעוסק בקרקע יודע היטב כי ועדת גבולות בכלל אינה תלויה בהחלטה של וועדה המחוזית, היא תלויה בשר הפנים שבידיו הסמכות להחליט אם תוקם ועדת גבולות או לא. ולכן החלטתי לשים קץ לסיפור הזה של הפקדה על תנאי. אמרתי לחברים בוועדות המחוזיות שלא יאשרו שום תוכניות להפקדה כאשר מוצבים תנאים מהסוג הזה, כי פירוש הדבר שהתוכניות ייתקעו לארבע, לחמש, לשש שנים ואחר כך יאמרו כל הנוגעים בדבר שבמשרד הפנים הכל תקוע. בקיצור: מה שחסר זו הראייה הכוללת הלוקחת בחשבון את כל הצרכים גם החברתיים, גם הכלכליים, גם הסביבתיים. ולכן נכון היה להעביר את רשות התכנון אל תחת קורת גג אחת במשרד ראש הממשלה.

במקביל לבעיות השל הביורוקרטיה ברמת הטיפול התכנוני קיימת הבעיה של הטיפול באיכות הסביבה. אינני טוען שלא צריך להתייחס לבעיות אלה. צריך בהחלט. אבל צריך שראיית העולם הסביבתית תשתלב ותתחשב בכל הצרכים. כל אחד יודע כי כמעט כל בנייה למגורים פוגעת בסביבה. אין מחלוקת שצריך להקטין את היקף הפגיעה, אבל אי אפשר להימנע מבניה רק בגלל שיקולים

סביבתיים, כי יש למדינה צרכים שהיא חייבת לתת עליהם מענה. אין זה סוד כי בשנים החולפות הגיעו לישראל מיליון עולים. מיליון איש שצריכים לגור במקום כלשהו. הם לא יכולים לגור באוויר. הם צריכים לגור על קרקע. ואם השיקול היחיד שיופעל יהיה סביבתי לא יהיה להם היכן לגור. פעילים בישראל אין סוף ארגונים ירוקים. אינני רוצה לקבוע כי יש עודף בתחום הזה, אבל דבר אחד ברור: אם יש תחום בישראל שאיננו סובל מתת ייצוג זה תחום איכות הסביבה. ארגונים ירוקים פעילים בכל

הנושאים. כל מי שמשתתף בדיונים בוועדה הארצית, במועצה הארצית, יודע היטב כי ההיבט הירוק הוא זה שנדון בפורומים האלה יותר מכל היבט אחר. ובצדק. אבל יחד עם זאת, כפי שאני לא מסכים שנחליט איך בונים שכונה אך ורק לפי השאלה איך צריכים להיות ממוקמים הכבישים של שנת 2030 לפי תכתיבי משרד התחבורה וכפי שאינני מסכים שמשרד השיכון ייבנה בצפיפות כי הוא צריך לכנות דירות וייצר סלאמס במקומות בעייתיים, כך גם אינני יכול להסכים שהיבט איכות הסביבה, הנוטה להיות רדיקלי יותר, קיצוני יותר – יהיה זה שמכתיב.

כדוגמא לאי סבירות של הפעולה הירוקה רצוני להציג את המקרה של ביקור האפיפיור בישראל, בעזרת קרן קימת, והמדובר בהכשרת אתר כורזים. כורזים היא מקום יפה, קסום, נפלא. את זה יודע כל אחד. פחות יודעים כי אזור טבריה והגליל סובל מבעיות קשות מאד של תעסוקה, ולא רק בתקופה זו של משבר מתמשך בתיירות. חשבנו במשרד הפנים כי כדאי לנצל את ההזדמנות של הכשרת האתר למופעים של ציבור רחב, כדי לסייע גם לפתרון הבעיות של טבריה והגליל. הערכנו

שאפשר יהיה, אחרי ביקור האפיפיור, לקיים בכורזים מספר פעמים בשנה הופעות המוניות לציבור שבין חמישים למאה אלף איש. ארגון וקיום הופעות כאלה יכול לשנות לטובה את החיים בטבריה. הפעלת אתר כזה יכולה ליצור, ישירות ובעקיפין, בין 10,000 ל-20 אלף מקומות עבודה חדשים. נראה לי שאין מחלוקת כי זו מטרה חשובה וראויה. מתכנני המשרד הציעו להשאיר את האתר במתכונתו בעת ביקור האפיפיור תוך עריכת תיקון סביבתי. נכון שעל פי תיקון זה לא כל פרח שנעקר יוכל לחזור למקומו. אבל במחיר פגיעה מסוימת, לא דרמטית במיוחד, שרוב הציבור כלל לא היה מבחין בה, היינו יכולים להפוך את אתר כורזים למקום יחיד במינו להתכנסות של כמאה אלף איש למופעי ענק. מה רע בזה? במאזן האינטרסים הכולל זה רעיון חיובי ביותר. אבל מה אמרו לי הירוקים: זה לא בא בחשבון. צריך להחזיר את האתר לקדמותו. להחזיר למקום המקורי כל סלע שהוזז, כל פרח שנעקר. למרבה הצער כלל אינני בטוח מה עדיף בעיני הירוקים: טובת האדם החי בטבע או טובת הטבע מבלי להתחשב בטובת האדם.

דוגמא נוספת ובולטת במיוחד להבדל שבין דיבורים למעשים מצויים דווקא בירושלים. כל אחד מדבר על כך שהוא רוצה את ירושלים, בירת ישראל, חזקה, מבוססת, לא מחולקת. כדי שתהיה כזו היא חייבת להתרחב. ונשאלת השאלה: להתרחב לאן? לכיוון מזרח אי-אפשר בגלל חילוקי דעות פוליטיים. את זה אני יכול להבין. אבל להיכן יכולה ירושלים לצמוח? למעלה? זה בלתי אפשרי. למטה? גם זה בלתי אפשרי שהרי היכן שחופרים נוגעים בארכיאולוגיה. המקום היחיד שאליו אפשר להתרחב הוא הצד המערבי. אבל גם כאן יש בעיה. סביבתית בעיקרה. נכון שכולנו רוצים ירושלים חזקה, בירת ישראל הנצחית, שיהיה בה רוב יהודי יציב. לכאורה זה נכון. בפועל לא רוצים להשיג את המטרה הזו. אולי רק בתחום הדיבורים רוצים. הלכה למעשה – לא רוצים. ואסביר: מבלי להיכנס לניתוח עתידי של ההתפתחות הדמוגרפית, כבר היום לפי הנתונים הסטטיסטיים העדכניים, אנחנו מצויים במצב ש-32% מהאוכלוסייה בירושלים הם לא יהודים. אם התהליך הנוכחי ימשך נגיע בשנת 2010 למבנה דמוגרפי אחר: אנחנו והערבים נהיה חצי-חצי. כלומר: חצי מאוכלוסיית ירושלים יהיו לא יהודים. אז להיכן יכולה ירושלים לגדול? על השאלה הזו, בעלת ההיבט הלאומי הרחב, אף אחד לא מוכן להשיב ברצינות. מה שקובע בסופו של יום זה ההיבט האגואיסטי

רשויות התכנון בישראל: כשל מערכתי מוכנה שנמשך שנים

האישי, הצר, וכמובן: רק בשם ערכים. וזה עיקר הבעיה. כאשר יש צורך להכריע בין טוב לרע – זה קל. אבל לפעמים צריך לבחור בין ערכים שכל אחד מהם לחוד, הוא ערך ראוי וטוב, אבל כאשר הם מתנגשים זה עם זה, נדרש איזון ביניהם. נדרשת דרך של ראייה כוללת, אולי אפילו פשרה. ואז ההחלטה לא קלה. הצרה היא שבדרך זו הבריחה מן הצורך להחליט היא הדבר הקל ביותר, המסוכן ביותר. משמעותה – אי עשייה.

"בשנים החולפות"

הגיעו לישראל

מיליון עולים. מיליון

איש שצריכים לגור

במקום כלשהו. הם

לא יכולים לגור

באוויר. הם צריכים

לגור על הקרקע.

ואם השיקול

התכנוני היחיד

שיופעל בהקשר

כזה יהיה סביבתי,

לא יהיה לעולים

היכן לגור."

כדי למצוא דרך לפתור את כל הבעיות האלה חשבנו שהקמתה של רשות תכנון תחת מסגרת הגג של ראש-הממשלה, שבאופן טבעי גם מעמדו כראש-ממשלה חזק וגם במשרדו קיימת הראייה הכוללת של צרכי המדינה – תהיה הפתרון הנכון. אמנם זה לא המסלול שיכול להביא לכל הפתרונות. אחרי הכל אנו חיים במדינת חוק ומצייתים לחוקיה. אבל בכל מקום שאפשר לפתור – פתרנו. הוצאנו הרבה חסמים, פירקנו הרבה מכשולים מעכבים. אבל עוד המלאכה מרובה. אני אומר במלוא האחריות שאין מה להפסיד מהקמת רשות תכנון במסגרת משרד ראש הממשלה. כי להערכתי המצב התכנוני והניהול של המדיניות הקרקעית כפי שהיא היום במדינת ישראל, כמעט ולא יכול להיות יותר רע. אישית אינני בטוח שהצעד הזה יצליח. אבל גם אם היה נכשל, לא היה מתרחש

משהו דרמטי. בסך הכל היינו גותרים במצב הקיים פחות או יותר. אבל לניסוי של הדרך החדשה היה סיכוי. אינני חושב שאדם סביר יכול להסכים למצב הקיים שבו בכל מקום שאליו אתה פונה בתחום הקרקעי מסבירים לך עד כמה המצב לא טוב, עד כמה המצב בעייתי מההיבט החברתי, הכלכלי, הסביבתי, ובסופו של דבר, כאשר אתה מנסה לשנות, לשפר, אומרים לך: חס וחלילה, אל תשנה. עדיף לנו המצב הקיים.

אם לא תקום רשות תכנון לאומית שתכלול את שתי הפונקציות של תכנון המקרקעין

ונייהולם ועוד פונקציה של שילוב היבטים חברתיים בתכנון לאומי, יהיה קשה מאוד לשנות את המצב גם ברמה הביורוקרטית וגם ברמה המהותית.

נושא שני שברצוני להתייחס אליו קשור ב"מלחמת הגבולות" המתרחשת בישראל על הגבולות המוניציפליים, בין ערים ובעיקר בין ערים ומועצות אזוריות. למי שאינו יודע זו מלחמה אכזרית, חסרת פשרות, מלחמה שיש לה משמעות חמורה של מתח חברתי. שתי דוגמאות קשות כבר הגיעו לתקשורת, אך אלה רק דוגמאות. האחת – המלחמה בין קריית שמונה לכפר גלעדי, והשניה – המלחמה בין שדרות לבין המועצה האזורית שער הנגב. כדי שלא להיגרר למלחמות הגלויות אביא כדוגמא דווקא מלחמה שבינתיים היא סמויה. המועצה האזורית תמר, החולשת מן הבחינה המוניציפאלית על כל בתי המלון בים המלח, היא המועצה האזורית העשירה ביותר בארץ. אבל לא רק היא רוצה ליהנות מהמלונאות והתיירות בים המלח. גם דימונה וירוחם – שאת הרכבן הסוציו-אקונומי הלא פשוט כולנו מכירים – חושבות שמגיע להן נתח. המועצה האזורית תמר מנהלת קרב נוקשה כנגד פגיעה, אפילו מינימלית, בהכנסותיה. המלחמה הגיעה עד לבג"צ שאליו עתרה המועצה. במתח בין המועצות האזוריות והישובים, בעיקר עיירות פיתוח, טמון פוטנציאל אדיר לעימות ומתח חברתי נורא שאין לדעת לאיזה כיוונים שליליים הוא עלול להתפתח.

התחום השני המהווה פוטנציאל למתח שלילי ולבעייתיות הוא הקמת ישובים קטנים בתוך מועצות אזוריות, כאשר הישובים הקטנים משנים את ההרכב של המועצות. זו התפתחות שאף אחד אינו יודע בדיוק איך לאכול אותה ואף אחד אינו יודע באיזו דרך היא תשנה את האופי של המועצות האזוריות. אם הישוב החדש הופך להיות גדול, הוא מקבל מעמד עצמאי ויוצא מתחום המועצה האזורית. אבל הבעיה היא שיש ישובים בתוך מרחב המועצות האזוריות שישארו בסדר גודל של 3,000, 4,000, 5,000 תושבים והם קטנים מכדי להיות מועצה מקומית עצמאית. הצרה היא שכל אחד רוצה עצמאות וכל יום מבקשים עוד 2,000-3,000 תושבים להיות מועצה מקומית. זו בעיה קשה שגם על פתרונה צריך לתת את הדעת וגם היא מוקד לחיכוך לא פשוט, למתח בין סוגים שונים של תושבים, וגם, איך לא, בעיה קרקעית לא פשוטה בנושאים תכנוניים.

רשויות התכנון בישראל: כשל מערכתי מובנה שנמשך שנים

נושא בעייתי נוסף הוא הימצאותן של מועצות אזוריות שקשה להבין את זכות קיומן. למשל: במרכז הארץ קיימת מועצה אזורית המורכבת משלושה ישובים קטנים – רמת אפעל, כפר אזר ורמת פינקס. כולנו יודעים איזה סוג אוכלוסייה מצוי בישובים אלה ועל איזו קרקע הם רוצים לשלוט, מה רמת המיטוי שהם משלמים וגם ברור שאין כל קשר בינם לבין המושג המקורי של מועצה אזורית.

התושבים שגרים במועצה האזורית הזו אינם מוכנים בשום פנים ואופן להיות חלק מרשויות אחרות, אבל בו בזמן הם רוצים ליהנות מכל השירותים הקיימים ברשויות האחרות. את הארנונה שהם משלמים הם רוצים להפנות רק לגינון אבל בתחומי החינוך, התרבות, הכבישים, הביוב, הכל – הם נסמכים על הישובים הגדולים שבסביבה שמממנים את רמת השירותים הללו מהארנונות הגבוהות של התושבים שגרים בתחומיהן. וכאשר משרד הפנים מבקש לעשות

סדר, להנהיג שוויון בחלוקת הנטל, אנו נתקלים בבעיות קשות מאד. מן הדוגמאות שהצגתי ניתן לראות בבירור שלא מדובר על איחוד רשויות גדולות, שזאת באמת אופרציה אדירה. כל מה שאני רוצה זה לחסל את הכפילויות המיותרות, לרכז אמצעים כדי לשפר. ולכן לא ברור לי מדוע לוד ורמלה אינן יכולות להיות רשות אחת חזקה, במקום להמשיך להתקיים בנפרד כשתי רשויות חלשות. לכן לא ברור לי מדוע אנו חייבים להמשיך ולקיים רשויות קטנות, טפיליות למעשה, השואבות את עיקר השירותים שהן מקבלות מערים שכנות ולא משלמות את המסים לערים הללו. מסתבר שיש סיבה. מי הפוליטיקאי שירצה להסתבך עם תושבי רשויות טפיליות כאלה? שהרי בדרך כלל מתגוררים בהם אנשים חזקים שיש להם עורכי־דין נפלאים היודעים איך למשוך זמן, להילחם, ובדרך כלל גם להרוויח.

זה ועוד. הקושי למצוא דרך לפתור את הבעיות נעוץ בחוסר הרצון להתמודד, בכל מה שקשור בקרקע, עם קבוצות חזקות. לצורך כך הירוקים היא קבוצה חזקה, משרד התחבורה זו קבוצה חזקה, והישובים הקטנים והמבוססים זו קבוצה חזקה – גם פוליטית, גם תקשורתית. ומי הפוליטיקאי שירצה להפסיד במאבק כזה

ולגרום לעצמו רק נזק פוליטי? קחו אותי לדוגמא. אני בטוח שאם אנסה לאחד את קיסריה עם אור עקיבא – אפסיד פוליטית. מצד אחד לא אקבל כל בונוס באור עקיבא אך מצד שני אשלם מחיר לא פשוט בקיסריה.

בנקודה זו מן הראוי לשאול את השאלה הפשוטה המתבקשת ביותר: איך, בעצם, תוכל רשות לאומית לתכנן לפתור בעיות מן הסוג הזה? אין לי תשובה חד משמעית לשאלה זו אבל דבר אחד ברור: אם ראש-הממשלה יעמוד בראש המערכת התכנונית אף אחד לא יעז לקצץ כוח אדם ברשות התכנון שראש הממשלה מופקד עליה. כיום מקצצים ומקצצים, כמעט במקביל לעליה בהיקף הפעילות של המשק הישראלי, וכמובן שהתוצאה היא פגיעה בטיב ובאיכות השירות. לכן כששואלים במה תפתור העברת הרשות אני יכול לומר ששיש סיכוי שיפתור. אמנם אין ודאות אבל יש סיכוי. וזה כבר יותר טוב מהמצב הקיים.

שימוש לא חוקי בקרקע – במיגזר הבדואי, בקיבוצים ובמושבים

- קיימים בישראל שני מיגזרים שעושים שימוש לא חוקי בקרקע. האחד: הבדואים וגורמים נוספים במגזר הערבי. השני: שימושים לא חוקיים בתחום הקרקע החקלאית שאותם מבצעים הרבה מאד קיבוצים ומושבים. ובתחום הטיפול בשימוש הלא חוקי הזה קיימת, למרבה הצער, אוזלת יד נוראה של ממשלות ישראל, כל הממשלות.
- כל תקציב התכנון של מינהל התכנון בישראל הוא ששה מיליון שקלים. למינהל המקרקעין יש תקציב תכנון בהיקף של 162 מיליון שקלים. לרשות צרכי התכנון של משרד השיכון עומדים כחמישים מיליון. זה פשוט מגוחך שלגוף המופקד על התכנון במדינת ישראל, יש התקציב הכי מצחיק. מישהו חושב שבתנאים האלה מינהל התכנון יכול לתכנן.
- רבים מדברים על כך שאין תוכניות מתאר במגזר הערבי. אבל מה עם המגזר היהודי. מי שחושב שכאן המצב טוב יותר – חי בטעות. האמת העגומה היא כי ל-74 אחוזים מהישובים בישראל אין תוכניות מתאר. זה ללא ספק כשל תכנוני. והוא נוצר תחת כל סוגי הממשלות, תחת כל שרי הפנים, תחת כל מנהלי מינהל התכנון. העסק לא עבד.

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

ד"ר אליהו בורוכוב¹
פרופ' אליה ורצברגר²

הבעלות הציבורית על הקרקע הייתה אחד העקרונות המרכזיים של המדיניות הקרקעית של ישראל מאז הקמת המדינה. מי שהובילה את האידיאולוגיה הזו שנים רבות לפני קום המדינה הייתה קרן קימת לישראל. אולם בשנים האחרונות חלה שחיקה משמעותית בעיקרון זה: זכויות חוכרי הקרקע הציבורית הורחבו בדרכים שונות כגון על ידי הארכה אוטומטית של תוקף חוזי החכירה, פטור גורף מדמי הסכמה בעת שינויים בשימושי הקרקע, השארת חלק משמעותי מן ההשבחה בידי החוכרים החקלאיים (למשל על ידי החלטה 727) והעברת רכוש לחוכרים במחירים מוזלים (הפרטת הדיור הציבורי).

הסיבות להתפתחות המגמות בתחום הבעלות הציבורית על הקרקע בישראל רבות ומגוונות אך עיקרן שתיים: המגמה הניאו-ליברלית לצמצום תפקידי המדינה המתבטאת בדרישה גורפת להפרטה, והתמורות האידיאולוגיות בחברה הישראלית שהתבטאו בהחלפת האתוס החברתי של שוויון וצדק חברתי בהצבת דגש על הישגיות ואינדיבידואליזם. כך או כך משמעותם של שינויים אלה מרחיקת לכת שהרי המדובר, מצד אחד, בצמצום יסודי ביכולת הפיקוח של המדינה על הנעשה במקרקעין שבשליטתה ובגרימת אי ודאות לכל המחזיקים בקרקע ציבורית, ומצד שני – ביצירת תמריצים להפעלת לחצים להרחבת ההפרטה ולהעברת רכוש נוסף

1 הכותב הוא יועץ כלכלי.

2 הכותב הוא מרצה וחוקר באוניברסיטת תל אביב בתכנית למדיניות ציבורית.

לידיים פרטיות. מבחינה חברתית, נוצר מצב בו קבוצות קטנות ביותר נהנות מרווחי הון ענקיים ללא הצדקה ומכלי שהשקיעו דבר ביצירתם. מטרת העבודה המוצגת להלן היא לבחון האם ובאיזו מידה עקרון הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין ממלא תפקידים חברתיים ולאומיים חיוניים והאם יש הצדקה להמשך קיומו.

הדיון בנושא יתחלק לשלושה חלקים. האחד יסקור בקצרה את הצורות שבהן הרשויות (ממשלה ורשויות מקומיות) מתערבות בשוק המקרקעין ובפיתוח קרקע. כאן תיעשה השוואה בין היתרונות לחולשות של בעלות ציבורית. השני ידון בנימוקים ובמטרות שהועלו להצדקת הבעלות הציבורית על הקרקע. הדיון ידגיש מלבד השיקולים הכלכליים, גם נימוקים חברתיים, פוליטיים ותכנוניים. השלישי ישווה את הבעלות הציבורית על הקרקע עם החלופה הכוללת, הסתמכות על תכנון ערים. בחלק זה יוגש סיכום המסקנות המרכזיות הנובעות מהניתוח.

1. הצורך במעורבות הציבור בשוק המקרקעין ואמצעי המדיניות

על אף האמונה הכמעט רתית שיש לרבים ביתרונות של השוק התחרותי וכחסרונות של התערבות הממשלה בפעולתו, כל מדינה מפותחת מתערבת היום בצורה זו או אחרת בשוק המקרקעין. הסיבות לכך ברורות: שוק המקרקעין סובל ממספר בעיות אינהרנטיות הפוגעות ביכולתו להגיע להקצאה יעילה, צודקת ורצויה. הסיבות לכך כוללות את כל "כשלי השוק" הנפוצים, במיוחד במקרקעין, והפוגעים באופן חמור ביותר ביעילות האפשרית של השוק התחרותי. אולם לא פחות חשובות המטרות החברתיות, התכנוניות והפוליטיות שמשטר של בעלות ציבורית על הקרקע יכול לסייע בהשגתן או בקידומן.

הבעלות הציבורית על הקרקע היא כמוכן רק אחת הצורות שבהן המעורבות הציבורית בשוק המקרקעין יכולה להתבטא. כללית אפשר להבחין בארבעה תחומי פעולה עיקריים למדיניות קרקעית: (א) חקיקה ותכנון (ב) מיסוי וסיבסוד (ג) פעילות ישירה ו-(ד) בעלות.

(א) חקיקה ותכנון: כמעט כל פעולה במקרקעין היום מוגבלת (או מושפעת בצורה כלשהי) על ידי תקנות, תחיקה והסדרים המגדירים מה רשאים בעלי הנכסים

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

לעשות עם רכושם. לתחום זה של פעילות הרשויות שייכות מערכות התכנון העירוני והאזורי, מנגנון רישוי הבנייה וכן כל התקנות המסדירות נושאים ספציפיים כגון מניעת זיהום, שימור קרקע חקלאית, חוק הגנת הדייר וכו'.

(ב) מיסוי וסבסוד: מקרקעין מהווים מקור למיסוי שהוא גם נוח לגבייה וגם יחסית ניטרואלי מבחינת השפעתו הכלכלית. בכל מקרה, שינוי המחירים היחסיים על ידי מיסוי וסבסוד הוא בין המכשירים המועדפים על ידי הכלכלנים לעודד או לצמצום הצריכה או הייצור של מוצרים מסויימים. אולם כל מס, לא חשוב מה הייתה מטרתו המקורית, הופך בסופו של הדבר לאמצעי להגדלת הכנסות המדינה ומטרתו המקורית נשכחת, שלא לדבר על הנטל העודף שהוא גורם למשק. בהקשר שלנו יש חשיבות מיוחדת למס שבח ולהיטל השבחה. מסים אלה מאפשרים להפקיע מבעלי המקרקעין חלק מן הרווחים "הבלתי מוצדקים" הנוצרים כתוצאה מן ההתפתחות הכללית של המדינה, מהעליה, מגידול האוכלוסיה, מההשקעות הציבוריות או משינויים בתכניות בניין עיר.

(ג) פעילות ישירה ביוזמת הציבור: יוזמה ציבורית נדרשת כשמדובר במוצרים ציבוריים או במערכות בעלות יתרונות מובהקים לגודל, כגון רשת כבישים וכד'. מזה אלפי שנים ביצעו הרשויות השקעות ישירות, למשל בתשתית, במתקני הגנה ובבניית מבנים ציבוריים. תפקיד זה לא נעלם גם היום. רשויות מקומיות ממלאות תפקיד חשוב בפיתוח וזאת על ידי אספקת תשתיות והקמת מוסדות ציבור המשפיעים במישורין על כיווני הפיתוח העירוני, לאחרונה גם באמצעות פרויקטים משותפים עם יזמים פרטיים.

(ד) בעלות: תחום זה מתחלק בעצם לשניים: א. שכלול מוסדות השוק למשל, באמצעות הסדרה של תנאי ההעברה או רישום הזכויות במקרקעין. ב. מעורבות ישירה בבעלות על הקרקע על ידי רכישה, החזקה ומכירה של קרקעות

לצורכי ניהול עתודות הקרקע. במישור הכללי, עיקר התפקיד של בעלות ציבורית על קרקע הינו לאפשר הכוונה של היצע הקרקע לפיתוח ולשמש כאמצעי ויסות ההיצע של קרקע פנויה.

לכל אחד מאמצעי ההתערבות האלה יש השלכות משלהם ולכן יתרונות וחסרונות מיוחדים. חלק מן השיטות רגישות יותר ללחצים פוליטיים של בעלי אינטרסים. שיטות אחרות, כגון התכנון הסטאטוטורי, מכיוון שהן פוגעות בזכויות הקניין, מעוררות בעיות קשות של הסתגלות לשינויים בנסיבות. כתוצאה מכך המכשירים השונים מתאימים לבעיות ומשימות שונות. ראוי לציין כבר בשלב זה, שהבעיות הריאליות בתחום מדיניות השימוש בקרקע הן כל כך סבוכות וקשות לפתרון, שיש להיעזר בכל האמצעים העומדים לרשותנו, ואסור לוותר מראש על השימוש באף לא אחד מהם.

2. המטרות של בעלות ציבורית על הקרקע

הנימוקים שהועלו בספרות בעד בעלות ציבורית על הקרקע שייכים בדרך כלל לארבע קבוצות: (א) נימוקים כלכליים הקשורים למניעת "כשלי שוק"; (ב) מטרות חברתיות הנובעות משיקולי שוויון וצדק חברתי; (ג) מטרות תכנוניות; (ד) מטרות פוליטיות ולאומיות. כפי שנראה להלן, הבעיה איננה האם ניתן לנמק את הצורך בבעלות ציבורית בתרומתה להשגת מטרה מסויימת, אלא האם הבעלות הציבורית היא האמצעי היעיל והאפקטיבי להשגתה.

(א) נימוקים כלכליים לצורך בבעלות ציבורית: מניעת כשלי שוק
לקרקע ולשימושיה הכלכליים יש מספר תכונות המונעות ממנגנון השוק להביא לתוצאות אופטימליות עקב פער גדול בין התועלת (והעלות) הפרטית לבין התועלות החברתיות. בין התכונות הכלכליות הגורמות לכשלי שוק יש לציין במיוחד: (1) השפעות חיצוניות (2) מוצרים ציבוריים (3) מיתקנים בלתי מתחלקים (4) יתרונות לגודל (5) אי ודאות ביחס לעתיד (6) הוצאות עיסקה גבוהות. אולם בעלות ציבורית אינה, בהכרח, הפתרון האופטימלי לכל כשלי השוק. להלן נדון במטרות שצוינו בספרות כנימוקים לחשיבותה וחיוניותה של הבעלות הציבורית על הקרקע. לדעת

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

המצדדים, בגלל הצורך להתמודד עם נושאים אלה אין מנוס מלהשאיר בידי המדינה (או הרשויות המקומיות) את הבעלות על לפחות חלק גדול של הקרקעות.

(1) השפעות חיצוניות. רעש, זיהום אוויר או מטרדי תעשייה למגורים הם דוגמאות למה שכלכלנים מכנים השפעות חיצוניות שליליות. מצב אחר ושכיח למדי הוא

"הימצאות הקרקע

בבעלות ציבורית

נותנת בידי המדינה

כלי ליישום מדיניות

פעילה של בנייה

לאוכלוסייה שאין

בידיה אפשרות

להגיע לרכישת

דירה באמצעה

הכלכליים, ובכך

יש תרומה חשובה

לצמצום הפערים

ולהקטנת אי

השוויון".

של השפעות חיצוניות חיוביות בייצור. כדוגמה נניח ענף כלכלי (תיירות), שבו קיימים שני סוגי מיתקנים: בתי מלון ומסעדות שהם רווחיים ביותר, ומתקנים משלימים כגון חופי רחצה, מוזיאונים וכיו"ב. בגלל רווחיותם הפרטית הנמוכה של המתקנים המשלימים הם אינם יכולים להתחרות עם שימושי קרקע אחרים כמו מסחר או מגורים, ולהציע עבור הקרקע מחיר גבוה די הצורך. תרומתם לרווחיות החברתית, לעומת זאת, היא הרבה יותר גבוהה, כיוון שהיא כוללת גם את ההכנסות של גורמים אחרים כמו בתי מלון, מסעדות, חברות הסעה וכו', המתפרנסים מהתיירים הנמשכים אל האטרקציה. ללא התערבות הציבור (על ידי תכנון, חקיקה, מיסוי ורישוי) היקף הבנייה של השירותים המשלימים יהיה נמוך מדי. הפתרון המצוי הוא הקמת השירותים המשלימים על ידי גופים ציבוריים או על ידי גורמים עסקיים אבל עם תמיכה ציבורית, ולכך לא חסרות דוגמאות. ואמנם אחד

הנימוקים המרכזיים עבור הצורך בתכנון פיסי הינו הצורך במעורבות בקביעה אופטימלית, מבחינה חברתית, של מיקום מקורות ההשפעות החיצוניות השליליות והחיוביות. הבעלות הציבורית על הקרקע, לעומת זאת, יכולה לתרום לפתרון כאשר הקרקע משווקת, באופן ספציפי ובלעדי, לשימוש שהוא מקור ההשפעה החיצונית החיובית במחיר שהוא נמוך ממחיר השוק.

(2) מוצרים ציבוריים. שתי תכונות של מוצרים ציבוריים מסבירות את בעיות כשלי השוק שהם גורמים: אין תחרות בין הצרכנים כיוון שהנאתו של סוכן אחד אינה

פוגעת בהנאתו של צרכן אחר; אי אפשר למנוע מאף סוכן או צרכן ליהנות ממוצר או שירות, גם כאשר הוא מסרב להשתתף בעלות אספקתו. התוצאה: השוק התחרותי אינו מסוגל לספק מוצרים ציבוריים טהורים, ובוודאי לא בכמות הרצויה מבחינה חברתית. דוגמאות טיפוסיות של מוצרים ציבוריים הקשורים לשימושים מסויימים בקרקע הם רחובות עירוניים, פארקים לאומיים, אתרים בעלי חשיבות דתית, היסטורית או לאומית, וכן שמירה על נוף ייחודי, על איכות החיים בעיר או באזור מסויים. המייחד את הדוגמאות האחרונות הוא שההנאה ממקומות אלו לא נובעת רק מהביקור הפיסי בהם, אלא מעצם קיומם ושימורם. מזה נובע, לדעתם של Krutilla et al. (1982), שבעלות ציבורית נדרשת קודם כל כדי להבטיח ייצור אופטימלי של מוצרים ציבוריים.

הבעיה מסתבכת כאשר המוצר גם גורם להשפעות חיצוניות. למשל שימורו של פארק הכרמל מחייב למנוע בנייה על קרקעות בתחומו. ברור שכל בעל קרקע בתחום הפארק עשוי להרוויח אם ייבנה על חלקתו בית מגורים או מוטב מלון, אך לא בשאר חלקי הפארק. זה מקור ההבדל בין התועלת הפרטית שהוא רואה לפניו לבין התועלת החברתית של אותה פעולה. הלחצים המופעלים על ידי בעלי הקרקע הפרטיים עלולים אפוא להקשות על שמירת הפארק אם חלק משטחו הוא בבעלות פרטית. מטעם זה קשה ביותר לספק את המוצרים הציבוריים האלה לאורך זמן אם המכשיר היחיד שעומד לרשות הרשויות הציבוריות הוא מנגנון התיכנון הסטטוטורי הנתון ללחצים פוליטיים. מניעת פיתוח בלתי רצוי הרבה יותר קלה אם שטח כל הפארק בבעלות ציבורית. כל ניסיון להפריט את הבעלות על הקרקע של חוף הים או של פארקים לאומיים יביא בהכרח, במוקדם או במאוחר, ללחצים לשינוי היעוד, שלמערכת התכנונית קשה ביותר לעמוד בהם.

(3) יתרונות לגודל ומתקנים בלתי מתחלקים: בשימושי קרקע רבים קיימים יתרונות לגודל (חיצוניים), שרובם נובעים מאי חלוקה. במקרים אלה אי אפשר, מסיבות טכניות או אחרות, לחלק את המערכת למסגרות משנה, ויש יתרונות בולטים למערכות גדולות. דוגמאות אופייניות הן רשת הכבישים ורשתות תשתית, אך גם אזורי תעשייה, מרכזי מסחר ועוד. כתוצאה מקיום יתרונות לגודל נוצר במוקדם או במאוחר מונופול (טבעי), כאשר גורם אחד (ציבורי או עסקי) משתלט

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

על הענף כגון, חברת טלפונים, העירייה וכד'. התוצאה היא כשל שוק, הקשור לפער הנוצר בין העלות (התועלת) הפרטית של בעל המונופול לבין העלות החברתית.

מרבית התשתיות – דרכים, קווי מים, חשמל, ביוב ועוד – הן באופיין הטכני רשתות שאינן ניתנות לחלוקה. לכן יש צורך לקבל החלטה "ציבורית" או קולקטיבית

"הצורך במעורבות

ציבורית בשוק

המקרקעין נובע גם

משקולים

חברתיים. קיום

פערים קיצוניים, כפי

שהתפתחו

בישראל, חמור

ומסוכן ביותר בגלל

ההשבעה ההרסנית

על הלכידות

החברתית."

על הקמתן, הפעלתן ומיקומן של הדרכים הראשיות, של קוי המים, הביוב והחשמל (הראשיים) וכו'. יתר על כן, החלטות אלה משפיעות בצורה שונה על השווי בשוק של חלקות קרקע מסויימות. אם החלקות הן בבעלות בעלים פרטיים, הם יהיו מוכנים להשקיע משאבים רבים בנסיון לשנות את ההחלטות לטובת האינטרס שלהם במה שמכונה "rent-seeking".

אך גם בשימושי קרקע נקודתיים, כגון אזורי תעשייה ומרכזי מסחר, קיימים יתרונות לגודל מובהקים. צרכנים מעדיפים להגיע לקניונים בעלי מבחר גדול יותר, ומצד שני הוצאות הניהול הממוצעות של אזור תעשייה יורדות ככל שהם גדולים יותר. תכנון פיסי (על ידי רשויות המדינה) יכול לגרום לריכוזם של שימושים אלה בכמויות יותר גדולות כאשר התעשייה

והמסחר מתמקמים על פי החלטות של כל יזם ויזם. אך צמצום התחרות ההרסנית המביאה לפיתוח תת-אופטימלי באמצעות תכנון סטאטוטורי אפשרי רק בתוך אזור תכנון, ולא כאשר מדובר על תחרות בין אזורים. זאת ועוד: אם הקרקעות הבלתי מפותחות הן בבעלות פרטית, הבעלים ישתדלו למשוך אליהם חלק מן הפיתוח, וליזום תוכניות לפיתוח מפוזר של שטחי תעשייה ומסחר, באופן שיטה את תפרוסת הפיתוח בפועל מן התפרוסת האופטימלית מבחינה חברתית. דבר זה אמנם יביא להם אישית רווח, אבל יגרום הפסד לחברה כולה.

במאמר מוסגר נעיר, כי בעקבות ההפשרות המסיביות של קרקעות חקלאיות שהתאפשרו בהתאם להחלטות של מועצת מקרקעי ישראל בשנתיים האחרונות (727,611,533), מתרחש תהליך כזה, של פיזור תת-אופטימלי של אזורי תעשייה ומסחר במרחב הכפרי. כל מושב, כל קיבוץ וכל מועצה אזורית, מנסים היום

לפתח אזור תעשייה וזאת בלי להתחשב לא בשיקולים של סך הביקוש ולא בשיקולים של יתרונות לגודל. במקום לרכז את אזורי התעשייה וליצור תנאים שבהם אפשר להפיק תועלת מן היתרונות לגודל ולהביא למינימום את המיפגעים האקולוגיים, מנסות הרשויות השונות והמושבים השונים למשוך כל אחד לשטחו את המסחר והתעשייה. התוצאה היא פיצול ופיזור של שטחי התעשייה והמסחר, ניצול תת-אופטימלי של עתודות הקרקע והתשתית ופגיעה חמורה בשטחים הפתוחים המעטים שנתרו.

(4) אי ודאות לגבי העתיד ושמירת אופציות לטווח הארוך. פיתוח עירוני הינו תהליך המתרחש בתקופות ממושכות ביותר, כאשר הפתרון האופטימלי עשוי להשתנות בהתאם לנסיבות. התוצאה היא אי ודאות קשה וצורך מתמיד בנטילת סיכון על ידי היזמים. חוסר יכולתנו האנושית לראות מראש את הצרכים והבעיות בטווחים של 20 או 30 שנה הוא עובדה שנשמכת על הנסיון האנושי. דברים שנראו דמיונים לפני פחות מ-20 שנה הפכו למציאות. למשל: עליתם לארץ של 700,000 מיהודי חבר העמים, העלייה המדהימה בכמות הבעלות הפרטית על מכוניות ובהתאם לכך הגודש בכבישים. ברור שאין לנו כל דרך לדעת בוודאות, 30 שנה מראש, מה יהיה מיקומם הרצוי ואפיונם של מיתקנים גדולים כגון: שדות תעופה, נמלים, תחנות כח, דרכים, מסילות ברזל, מיתקנים להתפלת מים, מיתקנים לטיהור שפכים, שלא לדבר על יישובים עירוניים חדשים. הבעייה נעוצה ביוקר האדיר של שינוי השימוש בקרקע שפותחה למטרה אחרת, כגון שינוי הייעוד מאזור מגורים לאזור תעשייה או פארק. יש אפוא יתרון ברור בהשארת שטחי קרקע פנויים כעתודה כדי שהדורות הבאים יוכלו להשתמש בהם לשם סיפוק צרכים שהיום איננו יודעים עליהם, כאשר בינתיים יכולים השטחים האלה לשמש לעיבוד חקלאי או כאתרי בילוי ונופש.

החשיבות של בעלות ציבורית על רזרבות קרקע למטרות אלה נובעת מכך שאי אפשר להסתמך על כך שבעלי קרקע פרטיים ישאירו מרצונם עתודות קרקע לסיפוק צרכים בלתי ידועים בעוד 30 שנה. הם ירצו, בדין, להפיק מרכושם את התמורה המכסימלית. הדרך היחידה לשמירה על עתודות קרקע לשימושים בלתי ידועים היא אפוא להשאירם בבעלות ציבורית. אך יש סיבות יותר ספציפיות התומכות בחשיבות של בעלות ציבורית על עתודות קרקע והן: (א) שער הריבית

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

הציבורי הוא, ככלל, נמוך מזה של היזם העסקי. יתרה מזאת: מכיוון שתוחלת החיים של הפרט היא סופית, בעוד שתוחלת החיים של הציבור, המדינה או העם היא אין סופית, יתכן וסביר שהציבור ישקיע בייעור או בשמירה על ערכי נופך למשל, השקעות שאינן כדאיות עבור משקיעים פרטיים. (ב) גם כאשר מדובר על מצב של אי ודאות, יש לציבור יתרון לעומת היזם הבודד מכיוון שהציבור יכול

”בעלות פרטית על

הקרקע מציבה

קושי מיוחד: כל

החלטה של מוסדות

התכנון תעניק רווחי

הון עצומים לאחדים

מבעלי הקרקע

בזמן שלאחרים

תגרום הפסדים”.

לנקוט במדיניות של ביטוח עצמי ובכך להקטין את הסיכון והעלות של שמירת הרזרבות.

(5) הוצאות עיסקה ובעיות ריכוז קרקעות למתקנים ציבוריים. הוצאות עיסקה בשוק מקרקעין גבוהות בהרבה מן המקובל בענפים כלכליים אחרים. בחלקן נובעות ההוצאות האלה מן ההסדרים המשפטיים הנהוגים בעניני הבעלות על מקרקעין כגון, הוצאות מדידה ובידור גודלה ומצבה הפיזי של החלקה והצורך בהבטחת זכויות בעלות על ידי מערכת רישום מהימנה. חומרת הבעייה באה לביטוי חריף ביותר

כאשר יש צורך לרכז שטחים נרחבים להקמת פרויקטים ציבוריים גדולים. במדינה קטנה וצפופה כמו ישראל היכולת להקים מיתקנים הדרושים לחיי האוכלוסיה ולהתפתחות המדינה מותנית קודם כל באפשרות למצוא שטחי קרקע מתאימים להקמתם. בשנים האחרונות, אפילו הקמתם של פרויקטים קטנים יחסית, כמו מיתקני אחסנה וחלוקה של דלקים נוזליים וגז, מיתקנים לטיהור מי ביוב ושפכים ומטמנות לאשפה וכיו”ב, ניתקלים בקשיים עצומים בגלל המחסור בשטחי קרקע פנויים המתאימים להקמתם של מיתקנים אלה. אפילו לצרכים מצומצמים יחסית תתקשה המדינה להבטיח שטחי קרקע מתאימים, אלא אם בידיה הבעלות על השטחים הבלתי מפותחים או מערכת חוקים המאפשרת הפקעה ללא סיכוב של השטחים הדרושים ובמחיר השימוש השוטף. כבר בשנים 1990-1991 נעשתה הבנייה, רובה ככולה, על קרקעות של המינהל כדי לספק את הצרכים שגדלו באופן פתאומי בעקבות גל העלייה מחבר העמים.

יחד עם זאת יש לציין שהטענה המרכזית בעד הבעלות הציבורית בהקשר זה היא התהליך המשפטי הארוך והיקר הנדרש לריכוז קרקעות בקנה מידה גדול. המצב

בישראל חמור במיוחד, בגלל יכולתם של בעלי קרקע פרטיים לעכב את הפקעת הנכסים למטרות ציבוריות עד השלמת ההסכם המשפטי על גודל הפיצויים.

(ב) מטרות חברתיות

הצורך במעורבות ציבורית בשוק המקרקעין נובע גם משיקולים חברתיים. אמנם מרבית המדינות המערביות ויתרו על החלום של שוויון מוחלט, אולם קיום פערים קיצוניים, כפי שהתפתחו לאחרונה בישראל, נתפס כחמור ומסוכן ביותר בגלל השפעתם ההרסנית על הלכידות החברתית ועל תפיסת האחריות ההרדית. מכאן נובעים הנימוקים המתבססים על הצורך במניעת התעשרות בלתי סבירה וצמצום האי שוויון.

(1) מניעת התעשרות בלתי מוצדקת. אחד השיקולים המשפיעים באורח משמעותי על מדיניות קרקעית הוא הרצון שהרווחים הנובעים מעליית ערך הקרקע לא יגלשו לכיסם של בודדים, אלא יגיעו בחלקם או ברובם לציבור כולו, שהוא למעשה הגורם להיווצרותם של הרווחים. בעקבות Henry George נטען שבעלי הקרקע זוכים ברווחים אדירים הנובעים רובם ככולם מההשקעות ומהמאמצים של הציבור ושל הרשויות, ושלכן אינם מוצדקים. הצורך בהעברת קרקעות משימושים פחות רווחיים (כמו חקלאות) לשימושים יותר רווחיים (כמו בניית מגורים) נובע מתהליכים, כגון גידול האוכלוסייה, הצמיחה הכלכלית, השקעות בתשתית על ידי הכלל והתפתחויות אחרות, שהן תוצאה של החלטות ציבוריות. התעשרות של בודדים בגלל עליית ערך הקרקע נתפשת בדרך כלל כהתעשרות בלתי מוצדקת. יש אפוא מקום לעצב כלים מיוחדים להעברת רווחים אלה לקופת הכלל, הן בדרך של מיסים, כמו היטל השבחה ומס שבח, והן על ידי בעלות ציבורית על קרקעות בלתי מפותחות.

בישראל נגבה אמנם חלק של ההשבחה במסגרת מס השבחה, אולם במציאות, ואין נתונים מהימנים בסוגיה, דווקא לגבי הפרויקטים הרווחיים ביותר לא נגבה תמיד כל הסכום המגיע לרשות המקומית. הסיבות לכך שונות: לפעמים שלומיאליות של האחראים, רצון לזכות בפרויקט אטרקטיבי אפילו בעלות מופרזת וקשרים אישיים עם היוזמים. מצד שני, כפי שהראה גם הניסיון הבריטי משנות הארבעים, הפקעת ההשבחה עלולה לשתק את שוק המקרקעין בגלל העדר פיצוי כספי עבור סיכון היזם.

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עריין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

(2) צמצום אי-השוויון. ישראל זקוקה לעליה ומעודדת אותה. אך, כאמור, גידול האוכלוסיה גורם בהכרח לגידול בביקוש לקרקע לפיתוח וכך לעליה במחירי הקרקע ובמחירי הדיור. מצד שני, ישראל שייכת כבר היום למדינות הבולטות בעולם המערבי בפער ההכנסות בין העשירים לעניים. פער זה מהווה חומר נפץ חברתי חמור ביותר העלול, יחד עם השסע העדתי-לאומי והקיטוב הדתי, לסכן את הדמוקרטיה במדינה ולפגוע בצורה קיצונית ביכולת הקליטה. כל מדיניות העלולה לגרום להחרפת הפער החברתי חייבת אפוא בחינה מחודשת, גם אם לכאורה היא עשויה להגדיל את היעילות של הקצאת המשאבים.

**"קבלנים, יזמים
ומפשירי קרקעות
רואים את הרווחים
שהם יכולים להפיק
מיזמות הבנייה
 שלהם, אבל
להביא בחשבון את
הנזקים הסביבתיים
שהם גרמו".**

אופייה הבסיסי של ישראל כמדינה קולטת עליה מטיל מגבלות נוספות על כל מדיניות העלולה להגדיל את הפערים החברתיים בצורה קיצונית. הרי ברור שפערים כאלה יקשו מראש על יכולת המדינה לקלוט מבחינה חברתית גלי עליה ממדינות נחשלות.

הימצאות הקרקע בבעלות ציבורית נותנת בידי המדינה כלי ליישום מדיניות פעילה של בנייה לאוכלוסיה שאין בידיה אפשרות להגיע לרכישת דירה באמצעיה הכלכליים ובכך יש תרומה חשובה לצמצום הפערים ולהקטנת אי השוויון. אפשרות זאת נוצלה בעבר על ידי המדינה לבניית דיור לעולים חדשים ולזוגות צעירים. בכדי להיות אפקטיבית במיתון מחירי הדיור חייבת הבעלות הציבורית על הקרקע להיות משולבת במדיניות פעילה של פיתוח (ולא רק שיווק קרקעות כמו בישראל) המבוססת על תכנון מקיף של שוק הדיור. שיווק קרקעות במסגרת מכרזים מבטיח לכאורה את ערך השוק של הקרקע הציבורית, אך זה בתנאי שאין הסכמים סמויים בין הניגשים למכרז. העדר אכיפת המועדים להסכמי פיתוח מאפשר ליזמים לדחות את הבניה ולזכות כך ברווחים הנובעים מעליה במחירי הקרקע עקב צמיחה כלכלית ודמוגרפית.

(ג) מטרות "תכנוניות" ולאומיות

מדינות רבות משתמשות במדיניות העוסקת בשימוש בקרקע להשגת יעדים

אידיאולוגיים, לאומיים ותכנוניים כגון הכוונת הפיתוח והבנייה לאזורים מועדפים או נחשלים, קידום הפיתוח של ענפים מסוימים ועוד. בישראל בולטות בין המטרות הלאומיות בניית דיור לעולים חדשים, פיזור אוכלוסיה, מדיניות ההתנחלויות ועוד. יש לציין שחלק מיעדים אלה ניתן, לפחות חלקית, להצדיק גם מטעמים של שיקולים כלכליים.

(1) מטרות תכנוניות לאומיות. העמדת קרקע להשגת מטרות חברתיות-לאומיות כגון, בנייה לעולים חדשים, פיזור אוכלוסיה וכד', היתה תמיד אחד התפקידים המרכזיים של מינהל המקרקעין. ללא בעלות ציבורית על עתודות נרחבות, תהליך הריכוז של קרקעות (בבעלות פרטית) הדרושות לפרויקטים כאלה עלול לגרום לעלויות קיצוניות ולמנוע ביצוע פרויקטים חיוניים. כל עוד מדינת ישראל מבקשת ליישם מדיניות פעילה בתחומים אלה, היא חייבת לשמור על קרקע ציבורית כעתודה, או לחליפין לשנות את החוק ואת ההסדרים הנהוגים ברכישת קרקע לצורכי ציבור. מדינות כמו הולנד או שוודיה, לעומת זאת, שבהן הרשויות המקומיות מפעילות מדיניות פיתוח פעילה, נעזרות בחוקי הפקעה, שלפיהם הפיצוי המשולם על הפקעה מבוסס על הערך של השימוש השוטף ואינו כולל את ההשבחה הצפויה עקב הפיתוח המתוכנן. שוב נראה שהבעיה המרכזית אינה בעלות ציבורית לעומת פרטית אלא חולשות של תהליכי ההפקעה והמערכת המשפטית המתקשים להתמודד עם אתגרים לאומיים.

(2) שיפור הפיקוח על שימושי קרקע. לכאורה, חלק ניכר ממטרות המדיניות הקרקעית, בעיקר בנושא של מניעת כשלי שוק, ניתן להשיג במסגרת התכנון הסטאטוטורי. אולם, כאשר היזמה לפיתוח היא בידיים פרטיות, קיים תמריץ עצום ליזמים ולבעלי הקרקע להביא לשינויים שיגדילו את רווחיהם ללא התחשבות בעלות החברתית, ואין צורך לפרט. הדוגמאות מלוות אותנו כל השנים. רק כאשר היזמה לשינוי היא בידי הציבור אפשר להגדיל את הסיכוי שהחלטות תכנון יתחשבו באינטרס הציבור וכך ימנעו סכנת פגיעה באזורים רגישים כגון פארקים לאומיים, אתרים הסטוריים וכד'. טענה זאת לכשעצמה אינה רלבנטית בשטחים עירוניים בנויים, שבהם ממילא, במיוחד אחרי השינויים האחרונים, אין הברל משמעותי בין בעלות מלאה לבין חכירה לדרור.

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

(3) ניהול הפיתוח העירוני. שליטה על ההתפתחות העירונית מחייבת כלים שיאפשרו הכוונת הצמיחה העירונית ומניעת מחסור זמני. Flechner (1974) מציין בהקשר זה מספר מטרות ההופכות לחיוניות את הבעלות הציבורית על זרבות קרקע לפיתוח: הבטחת היצע של קרקע זמינה לפיתוח, הגנה על מקרקעין בעלי איכויות סביבתיות מסויימות, הקמת פרויקטים ציבוריים גדולים (כגון שדות תעופה) וריכוז קרקע לצורך פיתוח מחדש של אזורים שהידרדרו. דמיונם של טיעונים אלה למה שנכתב לעיל אינו מקרי. השיקולים התכנוניים והנימוקים הכלכליים אינם שונים בבסיסם אלא קרובים מאוד זה לזה.

**"בל' בעלות
ציבורית על
הקרקע חלק מיעדי
המדינה אינם ניתנים
להשגה, אלא**

**בעלויות גבוהות
ולאחר עיכובים
מומשכים".**

(ד) מטרות פוליטיות ולאומיות

מניעת ההעברה של הבעלות על קרקע לגורמים זרים: אחת הטענות שהועלו מאז קום המדינה היתה חשיבות הבעלות הציבורית על הקרקע למניעת המכירה של

מקרקעין לזרים. הסוגיה התעוררה גם בארצות אחרות, בלי שהדבר הביא שם לדרישה להלאמת הקרקעות. בישראל, הנימוקים מתבססים בעיקר על שיקולים בטחוניים, פוליטיים ואידיאולוגיים הנשענים על הפחד שגורמים עוינים או מדינות אויב ינסו להשתלט על אדמות המדינה. נימוקים אלה דומים למצב השורר בארצות השכנות, שגם בהן נעשים מאמצים לשמור על הטוהר הלאומי של הבעלות על האדמות. בשווייץ, לעומת זאת, הטענות שהביאו לקבלת החוק (Lex Furgler), נבעו מחששות, שביקוש מצד זרים יביא להאמרת מחירי הדירות וכתוצאה מכך לצמצום ההיצע של קרקעות לפיתוח. חקיקה זו בוטלה אחרי זמן לא רב, כאשר התברר שהייתה מיותרת לחלוטין. בכל מקרה, קשה לבחון את האפקטיביות של חקיקה למניעת השתלטות זרים על הקרקע לעומת בעלות ציבורית, שבה הנכסים מוחכרים לפרטיים. בשתי הגישות דרושה אכיפה יקרה, לרבות סנקציות חמורות נגד עבריינים, על כל הקשיים המעשיים הנובעים מכך.

לאחרונה פסק בית המשפט העליון, בשבתו כבג"צ, בעניין שבא לפניו והנוגע לנושא זה (בג"צ קעדאן-קציר).

3. בעלות ציבורית לעומת תכנון סטאטוטורי

ברור שהצורך במעורבות ציבורית בשוק המקרקעין אינו מחייב בעלות ציבורית גורפת על הקרקע. בפרק זה ננסה להבהיר את הנימוקים התומכים בבעלות ציבורית דווקא, לעומת הסתמכות בלעדית על תכנון סטאטוטורי וכך לזהות את המטרות שאי אפשר להשיג, או אפשר, אך רק בקושי רב, באמצעים חלופיים.

ראשית, עלינו להצביע על המגבלות והחולשות של שני האמצעים ה"מתחרים" העיקריים: תכנון סטאטוטורי ובעלות ציבורית.

● **תכנון סטאטוטורי**, במובן הכללי של המושג, כולל את כל המערכת של תכנון, תהליכי תכנון ותהליכי רישוי המגבילים את בעלי הנכס המבקשים לשנות את יעוד הנכס או את האינטנסיביות של ניצולו. אופיו של התכנון הסטאטוטורי קרוב לזה של חוק. אולם בדומה לחוק ולתקנות למיניהן אופיו שלילי, כי הוא מונע פעילויות לא רצויות, כגון בניין שעלול להיות מטרד. אך לעומת זאת, התכנון מתקשה לחייב התנהגות ספציפית כגון בניית כביש או הקמת פארק. יתר על כן, היישום של סמכויות התכנון נתון בידי ועדות שממונות על ידי מוסדות פוליטיים ולכן חשופות ללחצים פוליטיים ואחרים.

● **בעלות ציבורית לעומת זאת**, המדינה או הרשות המקומית הם הבעלים על הקרקע ולכן הם שולטים לכאורה על כל אחת מהזכויות הקשורות לבעלות, אף על פי שברוב המקרים חלק מהזכויות מוחכרות לגורמים פרטיים או עסקיים. ההסדר מאפשר אפוא מילוי ארבעה תפקידים: (1) ויסות ההיצע של קרקע לא מפותחת לרבות ויסות של היקף הפיתוח, דבר שמאפשר להשפיע בעקיפין גם על מחירי הקרקע; (2) קביעת הגבלות על מי שיכול לחכור קרקע; (3) הסדרת מגבלות על סוג השימוש הנעשה בקרקע במשך תקופת החכירה; (4) קביעת מועדים לעיתוי הפיתוח. כמו כן היא מאפשרת, לפחות ברמת העיקרון, אכיפה קפדנית יותר של תכניות מתאר, מכיוון שהיזום זקוק לקבל את אישורו של הבעלים ולא רק של מוסדות התכנון. מצד שני, הבעלות הציבורית על הקרקע מגבילה בהכרח את היוזמה הפרטית וכן את ההזדמנות לעשיית רווחים על ידי פיתוח.

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

המציאות היא כמובן מורכבת יותר, כי כל אחד משני המכשירים יכול לשמש להשגת יעדים אופייניים של השני. לדוגמה: ניתן לכלול בחוזה חכירה של קרקע ציבורית הגבלות על סוג הפיתוח. מצד שני ניתן, באמצעות תכנון סטאטוטורי, לעודד פיתוח מוקדם של קרקעות על ידי מתן הטבות באחוזי בנייה, בתנאי שהיזם יבצע את הפיתוח עד המועד הרצוי לרשויות.

החלטות מערכת התיכנון קובעות את הקצאת הקרקע לשימושיה השונים. איכות התוכניות היא הקובעת את היעילות הכוללת של השימוש בקרקע, שיש לה כמובן השלכות מרחיקות לכת על איכות החיים בארץ. ולכן כאשר משווים את הבעלות הציבורית על קרקע לעומת בעלות פרטית צריך, בין השאר, לבחון איזו מהן יכולה לסייע או לחלופין להפריע למערכת התיכנון.

"בעלות פרטית על

קרקע בלתי

מפותחת יוצרת

תמריץ חזק

לבעלים להשפיע

על החלטות התכנון

לטובת הרווח

הפרטי".

המצדדים בהפרטה ממליצים בדרך כלל על התכנון הפיסי כחלופה אפקטיבית לבעלות ציבורית, בכדי לפתור את הבעיות של השפעות חיצוניות. כאמור יש מספר תפקידים שהתכנון הסטאטוטורי לבדו אינו יכול למלא. במיוחד הוזכרו בהקשר זה: קביעת העיתוי לפיתוח, מניעת התעשרות בלתי מוצדקת, ריכוז קרקעות לפרויקטים גדולים, צמצום אי השוויון החברתי וכו'. אולם בנוסף יוצר תהליך התכנון עצמו בעיות חמורות של טיפול לא שווה בשווים. הרי בכל מקרה שבו פתרון של כשל שוק מצריך הגבלה על שימושי קרקע, בעלות פרטית על הקרקע מעמידה קושי נוסף, כי כל החלטה של מוסדות התכנון תעניק רווחי הון עצומים לאחדים מבעלי הקרקע ולאחרים תגרום הפסדים. זה ועוד. בעלות פרטית על קרקע בלתי מפותחת יוצרת תמריץ חזק מאוד לבעלים להשפיע על החלטות התכנון לטובת הרווח הפרטי שלהם, תופעה שלילית ביותר הפוגעת בצורה חמורה בטובת הכלל. מערכת התכנון בארץ חייבת להתמודד עם לחצים עצומים. ישראל היא מדינה צפופה, שטחה קטן ואוכלוסייתה גדלה בקצב שאין דומה לו במדינות המערב המפותחות. מקורות המים שלה מעטים והם בסכנת הזדהמות ואיכות המים שלה הולכת ופוחתת. שמירה על איכות חיים סבירה במדינה צפופה מחייבת הצבת דגש על התכנון הפיסי. יש להקפיד על הפרדה בין שימושי הקרקע, על תכנון מערכת התחבורה, מערכות הניקוז ומערכות

סילוק השפכים ועל תכנון נכון של המגורים ושימושי הקרקע האחרים על מנת להקטין ככל האפשר מיטרדים אקולוגיים . אבל הקבלנים, היזמים ומפשידי הקרקעות רואים לפנייהם את הרווחים שהם יכולים להפיק מיוזמות הבנייה שלהם, מבלי להביא בחשבון את הנזקים הסביבתיים שהם יגרמו. תמימות היא לטעון שמערכת התכנון לבדה תוכל לעמוד באתגרים אלה וכי המדינה יכולה להרשות לעצמה לוותר על הסיוע שבעלות הציבורית יכולה לתת בכדי לעמוד בהם.

*

לפי הנימוקים והשיקולים שנסקרו בעבודה אין לנו ספק שהבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות. בלעדיה, חלק מיעדי המדינה אינם ניתנים להשגה, אלא בעלויות גבוהות ולאחר עיכובים ממושכים. לכאורה קיימים אמצעים חלופיים להשגת המטרות כמו: רפורמה של חוק התכנון והבנייה, שינוי חוקי ההפקעה וכיו"ב. אולם במציאות הפוליטית והמשפטית שלנו קיים יותר מספק אם ממשלה כלשהי תצליח להנהיג אמצעים אלה.

ברצוננו להרגיש במיוחד את החשיבות של שמירת הבעלות הציבורית על הקרקעות הפנויות לפיתוח כלומר, הקרקעות החקלאיות, השטחים הפתוחים וכל שאר השטחים שיש להם פוטנציאל לפיתוח נוסף. במצב הדברים הנוכחי המדינה תתקשה לספק את צרכי הפיתוח בלי לשמור את הבעלות הציבורית על השטחים האלה, זאת בהיעדר כלים אחרים, שבאמצעותם אפשר יהיה להבטיח את שטחי הקרקע שיידרשו לכיצוע תוכניות הפיתוח בעתיד, הקמת מיתקנים ציבוריים חיוניים ובניית דיור בהיקפים שיידרשו מפעם לפעם לתוספת האוכלוסייה.

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

ביבליוגרפיה

אלתרמן רחל (1999), "בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

בורוכוב א. וא. ורצברגר (2001), "האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה?", המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, ירושלים.

בורוכוב א. (1977), "המדיניות הקרקעית משמעויותיה ומטרותיה", קרקע 14, דצמבר 1977 ע"ע 12-6.

בורוכוב א. (1993), "הבנייה בשנתיים האחרונות והשלכותיה על המדיניות הקרקעית", קרקע, 36, ע"ע 26-19.

בורוכוב א. (1995), "המדיניות הקרקעית בעקבות גל העלייה", קרקע, 39, ע"ע 18-10.

בורוכוב א. (1997), "האם רצויה הפרטת הקרקעות בבעלות ציבורית?", רבעון לכלכלה, שנה 44, דצמבר 1997, ע"ע 557-540.

ויסמן יהושע (1999), "הפרטה מוטווית של מקרקעי ישראל", ע"ע 255-264, בתוך ח. דגן (עורך) "מקרקעין בישראל בין הפרטי ללאומי", הוצאת רמות, תל אביב.

ויתקון גדעון (1998), "הרפורמה במדיניות המקרקעין: דו"ח ועדת רונן – הערכה", קרקע, 44, ע"ע 40-15.

ורצברגר א. (1997), "בעלות ציבורית על הקרקע: מרכיב חיוני במדיניות קרקעית או שריד אנכרוניסטי?", רבעון לכלכלה, שנה 44, דצמבר 1997, ע"ע 573-558.

ורצברגר א. (2000), "הפרטת השיכון הציבורי: פתרון למה?", בטחון סוציאלי 5, ע"ע 102-82.

כץ יוסי (2000), "והארץ לא תימכר לצמיתות: עקרון הקרקע הלאומית בהליך החקיקה ובחוק הישראלי", קרקע 48, ע"ע 79-46.

Flechner, Harvey (1974) Land Banking in the Control of Urban Development Praeger, New York

Krutilla, John V., Anthony C. Fisher, William F. Hyde and V. Kerry Smith (1983). "Public versus Private Ownership: The Federal Lands Case". Journal of Policy Analysis and Management 2:4, 548-558

Werczberger E. and E. Borukhov (1999) "The Israel Land Authority, relic or necessity?" *Land Use Policy*. 16, pp 129-138.

Whitehead Christine (1983) "The Rationale of Government Intervention" in Dunkerley H. (ed.) *Urban Land Policy Issues and Opportunities*, Oxford University Press.

1. מאמר זה מבוסס על העבודה פרי עטם של ד"ר א. בורוכוב ואליה ורצברגר, "האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה" שהוצגה ביום עיון של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע של קק"ל.

”קרקע הלאום” – שני אתוסים:

הפרטה בעיר, הלאמה בכפר

בשנים האחרונות התרחשה במדינת ישראל מהפכה חוקתית של ממש, במיוחד בכל הקשור לזכויות הפרט ולהגנה על הקניין. במקביל, ובאופן מדהים, מתחולל מסע הלאמה יחיד מסוגו בתבל, הכולל דה לגיטימציה והוקעה של המתישבים החקלאים, תוך ניסיון להביא להרחקתם מהתהליכים הכלכליים והקניינים ותוך הטלת דופי וערעור על עצם זכותם לקניין קרקעי. גישה זו אינה מעוגנת בחוק. אפילו בית המשפט העליון בעצמו כבר קבע כי זכות החקלאי בנחלתו היא זכות קניינית.

מיכה דרורי*

במסגרת פעילות המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע¹ פורסמה לא מכבר חוברת ובה תמליל הרצאתו של היועץ המשפטי לממשלה, מר אליקים רובינשטיין, אותה נשא בפני הפורום הישראלי למדיניות קרקעית. חלק ניכר מההרצאה יוחד לדיון בשני נושאים שנכרכו יחדיו אצל היועץ: הבעלות הלאומית על הקרקע ושינוי יעודה של קרקע חקלאית, כשני עניינים התלויים זה בזה. על פי התפיסה שהוצגה בהרצאה, עקרון הבעלות הלאומית על הקרקע התייחד לו, כביכול, מראשיתו, לקרקע החקלאית בלבד, הנתונה אך ”כפיקדון” בידי המתישב, בעוד ”קרקע הלאום” העירונית, לא זו בלבד שאין עוררין על זכויות החוכר בה, אלא שמותר להעביר בה את הבעלות ממש! וכך אומר היועץ רובינשטיין: ”...שימו לב כי בכל המקומות האלה... הובלטה ההבחנה בין קרקע חקלאית וקרקע עירונית, ואתה מעיין בחוקים אלה ובעיקר בחוק מקרקעי ישראל, ואינך יכול שלא לשים

* הכותב הוא היועץ המשפטי של הקיבוץ הארצי וחבר דירקטוריון קק”ל
1 המכון לחקר שימושי קרקע, הפורום הישראלי למדיניות קרקעית, סדרת פרסומים מיוחדים, 2000 / 5, סיון תש”ס, יוני 2000.

לב לאבחנת המחוקק בין תפיסת קרקע עירונית... לתפיסת קרקע חקלאית... שעיקרה באמת ... שמה שמותר להעביר בו בעלות, עיקרו קרקע עירונית ומיעוטו קרקע חקלאית"². תפיסה זו, לרבות עניין העברת הבעלות בקרקע עירונית, פותחה ופורטה גם בחוות הדעת שהוגשה מטעם פרקליטות המדינה לוועדת הכספים של הכנסת.³ ויתרה מזו: היועץ המשפטי אף קובע ומדגיש בדבריו, כי "האתוס מדבר איפה בעדו; על רקעו יש לעיין במדיניות הייעוץ המשפטי לממשלה בנושא מקרקעי ישראל, לעת הזאת"⁴ (הדגשה לא במקור – מ.ד.). כלומר, על בסיס אבחנה חדה זו, "מדאורייתא", כביכול, בין משטר החכירה העירוני לזה החקלאי, מבוססת מדיניות הייעוץ המשפטי כולה.

ניתן להתרשם שלמעשה טוענת הפרקליטות לשני "אתוסים קרקעיים" נפרדים והפוכים, ולשני סוגים שונים בתכלית של "קרקע הלאום" – עירונית וחקלאית. על בסיס גישה זו ניתן, לכאורה, להעביר בעלות ממש ב"קרקע לאום" עירונית, בעוד הקרקע החקלאית הנה אך "פיקדון" בלבד בידי המתיישב⁵ וכפי שנרמז, החוכר החקלאי אף אינו זכאי למעמד של חוכר לדורות!⁶; באופן דומה זכאי

2 שם, עמ' 9.

3 עמדה זו, ככל שהיא מתייחסת להעברת בעלות, אינה מקובלת כלל על קרן קימת לישראל אשר אף סירבה לאפשר לכלול את נכסיה במבצעי רישום הבעלות על יחידות דיור בערים. ראה למשל הוראת אגף רישום ובעלות של מ"מ" מס' 9/98 מיום 23 בנובמבר 1998, הקובעת כי "תירשם זכות בעלות בספרי המקרקעין במקום זכות חכירה מהוונת... וזאת למשתכנים בבניה רוויה מהוונת בקרקעות הרשומות בבעלות מדינת ישראל או רשות הפיתוח בלבד" (הדגשות במקור – מ.ד.) וכן "מודגש כי אין מדובר במשתכנים על קרקעות או בחכירה ראשית של קק"ל".

4 שם, עמ' 10.

5 שם, עמ' 12.

6 שם, עמ' 13: "הצעת חוק זו (לעיגון זכויות החקלאים בקרקע) ביקשה לקבוע כי חוכר המחזיק כדין בקרקע חקלאית ואכן מעבדה, רואים אותו כבעל זכויות על-פי חוזה חכירה לדורות. כלומר, שינוי מהותי מהמצב המשפטי הקיים" (הדגשה לא במקור – מ.ד.). תיאור זה סותר, לכאורה, את עמדת הפרקליטות עצמה, מפיה של עו"ד אורית סון בחוות הדעת שהגישה ל"צוות מילגרום" ושהוגשה גם לוועדת הכספים של הכנסת, הקובעת כי המצב הקיים הנו כדלקמן: "קרקע חקלאית (בתנאי נחלה) תוחכר לתקופה שלא תעלה על 49 שנה למטרות החכירה, וכל עוד יעוד הקרקע חקלאי. חוכר המשתמש בקרקע למטרות החכירה, תוארך זכות החכירה לתקופה נוספת של 49 שנה לשימוש לאותן מטרות". באשר למושבים וכפרים שיתופיים, קובעת החלטה 823 כי "לחוכר זכות לבקש הארכת החכירה לשתי תקופות נוספות של 49 שנה כל אחת, לאותן מטרות" (שם, עמ' 12) – זוהי בדיוק

החוכר העירוני ליהנות ממלוא ערכה הכלכלי של הקרקע (גם במקום שלא שילם אותו), בעוד כל הנאה כזו של חוכר חקלאי הנה בגדר ”התעשרות קלה”⁷; לחוכר העירוני זכות אוטומטית לשנות יעוד הקרקע לכל שימוש שהוא, בעוד הקניית

”כל פתרון בנושא

זכויות החקלאים

על הקרקע שלא

יהיה מוסכם על

מרבית המחזיקים

בקרקע החקלאית

ואשר לא יניח את

דעתם, לא יהא

פתרון של אמת

ולא יהיה בו ממש”.

זכות דומה לחוכר החקלאי הנה בגדר ”חלוקה מחדש של משאבי הציבור”⁸. על בסיס זה גם נרמזו פעם אחר פעם כאילו זכויות החקלאים – להבדיל מאלה של העירוניים – הן לגיטימיות (אם בכלל) רק בספר ובפריפריה – ורק כל עוד הם ספר ופריפריה.

תפיסה זו של היועץ המשפטי לממשלה הנה; בכל הכבוד, שגויה, מפלה ומקוממת ולמיטב הבנתי אין מקורה במדיניות הקרקעית המקורית של קק”ל והמוסדות המיישבים, או בחקיקה הקרקעית, אלא היא פרי גישה חדשה יחסית, אשר קיבלה את ביטוייה הרשמי העיקרי בדו”ח ועדת רונן, ואשר כלשון בוטה

מעט ניתן להגדיר אותה כגישה דו־ראשית של הפרטת הקרקע העירונית אל מול הלאמת הקרקע החקלאית. לטענתי, גישה זו עושה למעשה פלסטר את העיקרון

הקביעה בחוק המוצע, תוך שהחוק משווה לעניין זה בין החוכרים השונים (מושב, קיבוץ ואיכר) ומוסיפה הגב’ סון (בעמ’ 20 לחוות הדעת), בהתייחסה לחוזים התלת-שנתיים: ”אין בהתקשרות זו, הזמנית, כדי לשנות מההכרה במתיישבים כזכאים להכרה במעמד של חוכרי קרקע לעיבוד חקלאי ולמגורי החקלאי, בקרקע המשבצת, ואכן המגמה היא לחתום על הסכמי חכירה בין המינהל למתיישבים/לאגודה מוקדם ככל האפשר... בפועל החוזים התלת שנתיים מוארכים מפעם לפעם, עד לחתימת חוזה חכירה לדורות...”. ובמקום נוסף (עמ’ 23 לחוות הדעת), בהתייחס לחוזים המשולשים עם הסוכנות: ”אין בהתקשרות זו (בחוזה המשולש – מ.ד.) כדי לשנות מההכרה במתיישבים כזכאים להכרה במעמד של חוכרי הקרקע. אופיו הזמני של החוזה המשולש, והמועד שנקצב לו – שלוש שנים – הוא מאפיין של ההתקשרות, עד להגיעו של הישוב לביסוס...”. דברים אלה גם סותרים את דברי מנהל המינהל עצמו (ראו) אבי דרכסלר, הקובע כי ”למעשה, הצעת החוק הזו מנסה לעשות שני דברים עיקריים. הדבר הראשון, לקבוע בחוק החלטה שאין לנו שום בעיה לקבל אותה והיא: שכל מי שמחזיק בקרקע חקלאית במסגרת המשפטית של נחלות או של ההתיישבות החקלאית – יוכל לחכור אותה בחכירה לדורות...” במילים פשוטות, אין היום ויכוח על עיגון זכות החכירה לדורות.

7 שם, עמ’ 13.

8 שם, עמ’ 14.

המקורי של "קרקע הלאום", כאשר היא זונחת אותו לחלוטין כשמדובר בקרקע העירונית (שם גם מרוכז, כידוע, מרבית העושר הקרקעי) בעוד היא מקצינה אותו לממדים גרוטסקיים כאשר מדובר בקרקע החקלאית.

שינוי גישה זה מתרחש במקביל לירידת קרנה של החקלאות והדעיכה במעמדם הכלכלי, הציבורי והפוליטי של החקלאים, תוך יצירת ברית "אנטי-חקלאית" מוזרה של תנועת "עדאללה" הערבית עם הסוכנות היהודית וקק"ל, הקשת המזרחית עם משרד האוצר, חברת החשמל עם החברה להגנת הטבע, ועוד כהנה וכהנה. השינוי גם מתבסס, ככל הנראה, על ההנחה כי "אין עתיד לחקלאות במרכז הארץ, וכי תפקידם העיקרי של השטחים הלא מבוניים הוא לשמש כריאות ירוקות ואתרי פנאי ונופש לאוכלוסייה העירונית"⁹. תפיסה זו אינה קניינית בלבד, אלא גם אקסיומה תכנונית: "גם תכנית המתאר הארצית תמ"א 35, אינה מייחסת למרחב הכפרי זהות ויעדים משל עצמו, אלא במידה שהוא ממלא צרכים של האוכלוסייה העירונית – עתודות קרקע לבניית בתי מגורים ולפיתוח כלכלי, ושטחים פתוחים לביילוי הפנאי... ואולי גם כנכס היסטורי הראוי לשימור... זוהי זוות ראייה "עירונית" מובהקת לפיה המרחב הכפרי הוא מעין מרחב שאריתי"¹⁰.

"קרקע הלאום" – שחיקת העיקרון במגזר העירוני

כפי שעולה בברור מעיון – ואפילו שטחי – במסמכים, בספרות ובהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, המצב האמיתי הינו שבשני המגזרים מדובר באותה "קרקע לאום" ושהחווה העירונית והחווה החקלאית התחילו מנקודת מוצא דומה יחסית.

כך, למשל, עובדה שנוטים להעלימה, היא קיומו של סעיף "שינוי יעוד" בחוזים העירוניים השונים! וכך מתאר זאת אלכסנדר פוזנסקי: "נבדקו על ידינו שלושה סוגי חוזים, שהיו בשימוש קק"ל בגין קרקע עירונית...1. כתב חוזה חכירה משנת

9 ד"ר לביאה אפלבוים, "עתידו של השלטון המקומי במרחב הכפרי", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999.

10 שם. ובניגוד ל"בון טון" היא מוסיפה: "הגישה הרואה במרחב הכפרי עתודות פיתוח ו"גן שעשועים" היא לדעתי מוטעה".

1926... 2. חוזה חכירה משנת 1930... 3. חוזה חכירה עירונית משנת 1950...
בכל שלושת החוזים נקבעה זכותה של הקרן לבטל את החוזה ולקבל לרשותה את
הנכסים במקרה שהקרן תמצא לנכון (הדגשה לא במקור – מ.ד.), מסיבות בעלות
חשיבות ציבורית או לאומית... נוסף לזה, בחוזה מס' 3 נקבע, כי במקרה שבמשך
זמן קיום החוזה יהיה ברצונה של הקרן להקים על החלקה בניין... תהיה לקרן
הזכות לבטל את החוזה ולקבל בחזרה מהחוכר
לרשותה הגמורה את הנכסים המוחכרים עם כל מה
שהושקע, הוקם ונבנה עליהם. על הקרן לשלם לחוכר
פיצויים על השקעותיו בנכסים המוחכרים אשר
יקבעו... על ידי ועדה שתיבחר בהתאם לתנאי חוזה
החכירה"¹¹. דהיינו, אותם חוכרים עירוניים
ש"התיישבו" במועדים בהם התיישב החלק הארי של
ההתיישבות העובדת, כפופים, לכאורה, לסעיף דומה
להדהים לסעיף "זכות השיבה" שבחוזים החקלאיים!
באופן דומה, גם ההתייחסות למשך תקופת החכירה,
אופן חישוב דמי החכירה כאחוז משווי השימוש
בקרקע וכד', נהגו לפי עקרונות דומים בשני המקרים.

באינסטינקטים של

האדם."

במרוצת השנים נשחקו החוזים העירוניים על ידי
צירוף של כשלי אכיפה ומדיניות פקידותית מכוונת באופן שזכויות החוכר הלכו
וגדלו תוך צמצום "זכויות" בעלי הקרקע:
"קובעי המדיניות והמחוקקים בעשורים הראשונים למדינה שאפו לקבוע במסמרות
את מקרקעי ישראל, לא כבנק קרקעות הנכנס ויוצא מהבעלות הציבורית אלא
להיפך, כבעלות ציבורית לצמיתות. הם שריינו עיקרון זה בחקיקה, ואף הקצו לכך
חוק יסוד, חוק יסוד: מקרקעי ישראל משנת 1960... למרות זאת, חווי החכירה
(העירוניים – מ.ד.) כפי שהתפתחו במשך השנים לגבי מקרקעי ישראל, איבדו
בהדרגה כמעט את כל המאפיינים של חווי חכירה רגילים, כמשמעותם המקורית.
באמצעות החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל או באמצעות הנוהגים הרווחים

11 אלכסנדר פוזנסקי, "בתום יובל חכירה", קרקע, יולי 1983, עמ' 93-115.

כפי שהם מקבלים ביטוי תדיר בשוק המקרקעין, חלו תהליכים מצטברים שמגמתם אחת: לכיוון של הסרת המגבלות והעשרת סל הזכויות דה פקטו. בכל אחד ואחד מהמאפיינים של חוזי החכירה חל תהליך של הגמשת התנאים או ביטולם; כך לגבי:

- זכויות החזקה: הסדרי התשלום, תקופת החכירה, והנכונות לחדש את החכירה לתקופה נוספת;
- זכויות ההעברה: התנאים לקבלת הסכמה להעברת הנכס;
- זכויות השוק: התשלומים (מעין מסים) המוטלים על ידי מינהל מקרקעי ישראל על רווחי החוכרים;
- זכויות הפיתוח: התנאים לקבלת אישור מאת המינהל לפיתוח נוסף;
- זכויות ההשעיה: הזכות להשעות את הפיתוח המוצע או לא להסכים לו.

את שינויי המדיניות לגבי כל אחד ממאפיינים אלה ניתן לראות כשינויים בסל הזכויות המוענקות לחוכרים. 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.¹² (ההדגשות לא במקור מ.ד.)

עניין זה קיבל את הרחיפה האחרונה והגושפנקה הרשמית עם פרסום דו"ח ועדת רונן, והחלטות ממ"י שהתקבלו בעקבותיו. מתארים ירמיהו אלוני וירון ספקטור: "ללא חשיפה תקשורתית ראויה, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל סידרת החלטות המהוות מהפך של ממש בתפיסת המדיניות הקרקעית המסורתית... גם ללא קביעת מדיניות מוצהרת, מסתבר כי מועצת המינהל ומנהליו, קוראים את המפה הכלכלית והחברתית, והתאימו את אופן פעילות המינהל ברמת השטח לתנאים ולנתונים משתנים"; תוך סקירה של החלטות מועצת ממ"י מס' 848, 834, 833, 402, 790, 824, 819, 795, 796 ו-729, הם קובעים כי "המסקנה השמאית העולה מהצטברות ההחלטות האמורות ואחרות, הנה, כי למעשה בוצעה הפרטה של קרקע מוכרת

12 פרופ' רחל אלטרמן, "המדיניות הקרקעית העתידית לישראל: מגמות חזויות וכלים להשגת יעדים של תכנון לאומי", דו"ח שני, עמ' 26 והלאה.

לבניית מגורים עירוניים, רוויה וצמודת קרקע. שווי זכויות החכירה שונה מעתה אך במעט ובאופן סמלי משווי זכויות קרקע בבעלות פרטית. מגמה דומה קיימת גם בהחלטות מינהל הנוגעות לבנייה צמודת קרקע, לבנייה למטרות עסקיות, תיירות ולקרקע חקלאית, אך, היריעה קצרה ואין מקום לפרט את כל הנושאים. יודגש, כי בנושאים החקלאיים המגמה טרם התגבשה, וההחלטות מושפעות מההרכב

הפוליטי-חברתי של הממשלה והכנסת¹³ (הדגשות **”ישראל היא**

לא במקור – מ.ד.).

המדינה היחידה

בעולם אשר מחילה

מדיניות סלקטיבית

ושבה המייסד

מקדש הבחנה

מהותית ומוחלטת

בין העיר לכפר,

תוך התעלמות

מוחלטת מעקרונות

היסוד הקנייניים של

החקלאי.”

גם הטענה כאילו הקרקע העירונית יוחדה בכך שהוקצתה, כביכול, בתמורה מלאה, אינה עומדת כמבחן המציאות. העובדות מראות כי רוב הקרקע העירונית – הן למגורים והן לחברות גדולות בתעשייה, מסחר, תיירות, בניה וכד’ – הוקצה לאורך השנים בהנחות מפליגות. ניתן למעשה לקבוע שבשנים הרלוונטיות (אלה שבהן התיישבו החקלאים) כמעט לא היה איש ששילם מחיר מלא עבור הקרקע. שכונות יוקרה שלמות כמו צהלה, רמת חן, אפקה וכד’ נמסרו חינם או במחירים מגוחכים; עשרות אלפי דונמים נמסרו לחברות הבניה תמורת פרוטות. שטחים

נרחבים נמסרו למפעלים שונים, לחברות משכנות, מלונות וכד’ באמצעות ”צעטאלאך” (פתקאות) מהמשרד הממשלתי המתאים. במקביל, מרבית מנגנוני האכיפה, הגביה ועדכון המחירים של המינהל ביחס לקרקע העירונית למגורים ולתעסוקה לא תפקדו כלל, ולשון החוזים במגזר העירוני הייתה למעשה אות מתה. רק לאחר רפורמה שניסו לבצעה בסוף שנות השבעים ולאחריה בשנות ה-80, החלו ביצירת מנגנון ההיוון, גביה מסודרת של דמי הסכמה, דמי היתר וכד’ אולם, מאז ועד היום, לא הצליחו, למשל, לעדכן דמי חכירה שנתיים או לקבל חזרה קרקע שהחוזים לפיה נמסרה הופרו, וכד’.

13 ירמיהו אלוני וירון ספקטור, ”שמונה החלטות ומהפך אחד”, גלובס, שני-שלישי, 26-27 ביולי, 1999.

העובדות האמיתיות הן שהעיוותים בתנאי המסירה של הקרקע העירונית היו משמעותיים פי כמה מההנחות שהיו (ככל שהיו) במגזר החקלאי, וכותב על כך הדר"ר דן פינס, בשנת 1975: "מחקר שנערך לאחרונה עבור משרד השיכון הראה שסובסידיה סמויה זו לדירות היתה גדולה במיוחד באזורי החוף ובערים הגדולות. יתר על כן, היא הייתה כה גדולה עד שיותר מאשר קיזזה את היתרון שהיה למשתכנים באזורי פיתוח מבחינת תנאי המימון. במלים אחרות, הסובסידיה הכוללת שמקורה בתנאי מימון ובסובסידיה לקרקע כאחת הייתה בהרבה מקרים גדולה יותר במרכז הארץ מאשר באזורי הפיתוח. הנתונים שהביא מר מ. זורע לגבי מחירי הקרקע במעוז אביב לעומת תנאי המסירה של הקרקע על ידי המינהל הם עדות חותכת לכך (מחיר שוק של 40,000 ל"י במוצע לדירה בראשית 1974 לעומת הקצאה ע"י המינהל במחיר 5,500 ל"י בלבד)... העיוותים השתקפו לא רק בהערפה בפועל של השתכנות באזורי החוף, אלא גם בתחום חלוקת ההכנסה... השערוריות של שיכוני זוגות צעירים בחיפה ובתל אביב אינן מצביעות, לדעתי, על חריגים אלא על תוצאות של שיטה מעוותת (הדגשה לא במקור – מ.ד.) שבה הסובסידיה היא סמויה, ולכן ניתן לחלקה גם למי שאינו זכאי לה. יתר על כן, הסובסידיה הסמויה הייתה בהרבה מקרים גבוהה דווקא בשיכונים יקרים יחסית... השיטה של חלוקת נכסי הציבור לקבוצות מועדפות נהוגה לא רק בשיכונים. היה פסול גם בנוהג של מסירת הקרקעות לבתי-מלון"¹⁴.

ומוסיפה נעה וסרמן-עמיר דוגמא אחרת לפרשיה אחת מני רבות: "סביר להניח שכאשר קרן קימת לישראל מסרה ל"חברה לפיתוח קרקעות פאליק" (בשליטת שיכון עובדים ושיכון ופיתוח) את חמשת אלפי הדונמים בעיר ימים שבנתניה, חשבו פרנסיה, שבתוך עשר שנים תהפוך עיר ימים לעוד אחת משכונות השיכונים שאפיינו את שנות החמישים. חוזה החכירה שנחתם בין הצדדים במאי 1952, חייב את החברה לסיים בתוך עשר שנים את הפיתוח והבניה. החברה לפיתוח קרקעות פאליק לא עמדה בהסכם, וב-1964 נחתם חוזה חכירה חדש. גם החוזה החדש חייב את החברה להשלים את הבניה והפיתוח בתוך תקופה מוגדרת שהסתיימה ב-1981... כעת מציע המינהל להעביר את השליטה במרבית הקרקעות לחברה

14 דור פינס, "הקרקע הציבורית ומעמדה בשוק המקרקעין", קרקע מס' 10, דצמבר 1975, עמ' 6.

"קרקע הלאום" – שני אתוסים: הפרטה בעיר, הלאמה בכפר

הפרטית לפיתוח קרית נורדאו, שבאה כנעליה של החברה לפיתוח קרקעות פאליק, בתמורה להיוון של 3.75% בלבד¹⁵.

כאמור, מקרים אלה אינם יוצאים מן הכלל אלא מעידים על הכלל.

**"במקום להשוות
את חוכרי הקרקע
החקלאית מהמינהל
לחוכרי הקרקע
העירונית, יוצרים
מדיניות מפלה של
"השוואה" מדומה
בין החוכר החקלאי
לבין הקבוצות
החלשות בחברה
הישראלית, מתוך
מטרה ברורה
לקצץ בזכויות
החוכר החקלאי".**

גם דמי החכירה העירוניים עצמם נשחקו לרמות מגוחכות ממש: "בתשלום דמי החכירה (העירוניים – מ.ד.) הייתה שחיקה גדולה... לדוגמא, לו היינו מחשבים את דמי-החכירה השנתיים אפילו לפי 1% מן המחיר של הקרקע, היה צריך החוכר לשלם... אלפים ואפילו רבבות אלפי אחוזים יותר מכפי ששילם¹⁶". לעומת זה, "דמי החכירה השנתיים בחקלאות נשחקו במידה הרבה יותר קטנה מאשר במיגזר העירוני"¹⁷!

בנקודה זו יש לציין, שבשנות השמונים ובראשית שנות התשעים נמשכו הקצאות קרקע בחינם או בחצי חינם, ובממדים נרחבים, לעמותות, ישובים קהילתיים, מצפים, יישובי "שבעת הכוכבים" (כדוגמת כוכב יאיר), "יישובי עולים" (שרובם במרכז הארץ כגון בכפר סבא, רחובות, גדרה וכד') ועוד. באופן דומה הוקצו קרקעות בהנחות ענק ובתנאים טובים לחברות בניה, מלונות, מפעלים מועדפים וכו'.

עינינו הרואות, כי מדיניות מפלה זו גם מתהדרת (כאופן הנראה ציני למדי) בחיפוש אחר "שוויון", כאשר במקום להשוות מין למינו, דהיינו, את חוכרי

15 נעה וסרמן-עמיר, "נכון, המינהל חילק מתנות גם בעיר", גלובס, שני-שלישי 1-2 במאי, 2000.

16 פוזנסקי, שם, עמ' 96.

17 שם, עמ' 108.

הקרקע החקלאית מהמינהל לחוכרי הקרקע העירונית, יוצרים "השוואה" מדומה בין החוכר החקלאי לבין הקבוצות החלשות ביותר בחברה הישראלית, מתוך מטרה ברורה לקצץ בזכויות החוכר החקלאי בלי שיהיה בכך כדי לסייע כהוא זה לאותן אוכלוסיות חלשות.

הקרקע החקלאית "נשאר מאחור" – פתיחת הפער למול הקרקע העירונית

ומה באשר לחוכרים החקלאיים?

עד לסוף שנות ה-70 של המאה ה-20 ומעבר לכך, הייתה עדיין קיימת, מצד אחד, מערכת ריכוזית, סוציאליסטית ומשותפת להתיישבות ולמשלה, ומצד שני מרבית הציבור העירוני כבר הפנים ערכים ליברליים קנייניים. בשל סיבה זו, בין היתר, נקבעה המדיניות הבסיסית של המינהל באותה עת כצנטרליסטית ו"לאומית" כלפי המגזר החקלאי, במיוחד זה השיתופי, לעומת "שחרור הרסן" וחיזוק זכויות החוכר במגזר העירוני כאמור לעיל. תהליך זה התרחש בשיא עצמתה הפוליטית של תנועת העבודה על מפלגותיה השונות, ותוך בטחון מלא של המתישבים שיש זהות אינטרסים בינם לבין קובעי המדיניות במוסדות השלטון ו"שדואגים וידאגו להם שם למעלה". בנסיבות אלה, היו המתישבים החקלאים בלתי מודעים לתהליכים לחלוטין, ונטולי רגישות לחוסר העיגון הפורמלי של זכויותיהם בקרקע. למותר לציין שמהלך זה התרחש בשעה שמרבית המתישבים כבר ישבו שנים על הקרקע, עיבדו אותה והשקיעו בה את הונם ואונם. באופן דומה היו החקלאים אדישים לחקיקתו של חוק המקרקעין אשר ביטל את חוק הקרקעות העותומני, ואשר בעודו מעניק זכות בעלות מלאה ל"בעלי" קרקע "מירי", הפקיע מהם, בלא שהיו ערים לכך, את "הידיעה המשפטית" הנאיבית שלהם לפיה לכאורה מי שמעבד את הקרקע ומחזיק בה הוא בעל הזכויות בה.

כגורם נוסף ל"אדישות" החקלאים יש לציין, שמתקופת ראשית ההתיישבות ועד לראשית שנות השבעים של המאה העשרים נהנתה הקרקע החקלאית ממעמד מקודש כמעט ויעודה לא שונה אלא במקרים נדירים, וגם אז, או לצורכי המתישבים עצמם או לצורכי ציבור מובהקים בלבד. הדברים נכונים במיוחד בכל הקשור ל"משבצות" של הקיבוצים והמושבים. מצב זה אף מצא את ביטויו בהחלטה מס'

”קרקע הלאום” – שני אתוסים: הפרטה בעיר, הלאמה בכפר

1 של מועצת מקרקעי ישראל, אשר קבעה באופן קטגורי שיעודה של קרקע חקלאית ישונה אך במקרים יוצאים מן הכלל¹⁸. (מבחינה היסטורית, כל עוד נציגי החקלאים ומשרד החקלאות היוו גורם דומיננטי במועצת מקרקעי ישראל ובוועדה לשמירה על קרקע חקלאית – נשמרו הריאות הירוקות; ”פריצת הגדר” לכאורה, אירעה רק לאחר ”העברת המקל” הכפויה למשרדי האוצר, השיכון והתשתיות.)

ומספר בעניין זה אבי דרכסלר, מנהל המינהל לשעבר: ”מדי פעם, בעבר, עשתה מועצת מקרקעי ישראל ניסיון לשנות את עקרון הפיצוי. אבל דווקא ההתיישבות החקלאית הייתה זו שתמיד חזרה לעיקרון, שהקרקע חוזרת למינהל, תמורת פיצוי, לאחר שינוי היעוד. מדוע עמדה ההתיישבות החקלאית על העיקרון הזה? לכך יש תשובות רבות. חלק אומרים שאבות אבותינו היו טיפשים ולא הבינו מה הם עושים. וחלק אומרים שהם היו תמימים, או פשוט חשבו שהמדינה זה הם והם זה המדינה”¹⁹.

”הטענה כאילו הקרקע העירונית יחדה בכך שהוקצתה בתמורה מלאה, אינה שומדת במבחן המציאות; רוב הקרקע העירונית הוקצה במשך השנים בהנחות מפליגות; כמעט לא היה איש ששילם מחיר מלא עבור הקרקע.”

אבי דרכסלר מכוון את דבריו בעיקר לשורה ארוכה של החלטות מועצת מקרקעי ישראל, החל מהחלטה מס’ 123 משנת 1973, אשר הישוו למעשה את מנגנון שינוי היעוד של קרקע חקלאית לזה הנוהג בקרקע עירונית: בראשית שנות השבעים גדלה האוכלוסייה בארץ, גם בשל גל העלייה הראשון מברית המועצות, והתעורר הצורך בהפשרות נרחבות יחסית של קרקע חקלאית, בעיקר מסביב

18 ובנוסף לכך: ”בהתאם לאמור כאמנה שבין קק”ל והמדינה ולחוקי מקרקעי ישראל ובהתאם לנהלים הקיימים בחוזה החכירה המקובלים מלפני קום המדינה ועד היום, קובעת מועצת מקרקעי ישראל שבכל הקשור בקיום זכויותיו וחובותיו של מינהל מקרקעי ישראל לגבי שינויים בשטח המוחכר או ייעורו, מכל סיבה שהיא – יפעל מינהל מקרקעי ישראל לפי ועדות שיכללו את בא כוח החוכר, בא-כוח ממ”י, נציג מינהל התכנון של משרד החקלאות שישתתף כמומחה לבעיות התכנון החקלאי, וב”כ המוסדות המיישבים”. נספח ב’ להחלטה מס’ 334, ישיבה מ-17.6.86.

19 אבי דרכסלר, ”מינהל מקרקעין בלי מדיניות קרקעית”, קרקע מס’ 46, אפריל 1999, עמ’ 30.

לערים וב"מושבות" (כפר סבא, פתח תקווה, ראשון לציון, רמת השרון, רחובות וכד'). הואיל ועיקר הקרקעות שהתעורר הצורך להפשירן היו חכורות על ידי חקלאים ואיכרים פרטיים, אשר מטבעם לא היו נגועים בנגע הסוציאליזם והנאיביות, התעורר הצורך לקבוע מנגנון אשר יעודד שינויי יעוד תוך הכרה בזכותם של החקלאים והשוואת התנאים החלים עליהם למנגנון שינוי היעוד במגזר העירוני. ואכן, בשנת 1973, 7 שנים בלבד לאחר החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל, ו-6 שנים בלבד לאחר החלטה מס' 13 אשר קבעה לראשונה את עקרון ה"פיצוי החקלאי", הסתיים בחטף עיקרון קצר מועד זה ובמקומו אומץ המנגנון "העירוני" הקובע הן זכות ליזמות והן זכות להנחה או לפיצוי עבור זכויות העבר, בשיעורים המקובלים במינהל. למעשה, ניתן לקבוע שמאז ועד היום זהו העיקרון אשר לפיו שונה יעודן של מרבית הקרקעות החקלאיות במדינה, והוא זה התקף בכוח ובפועל במשך כ-30 שנה, שהם שלושה רבעים מזמן קיומו של המינהל!

וכותב על כך עדי צביקל, לאחר שסקר ופירט את החלטות ממ"י מס' 123, 136, 157, 210, 296, 432, 533, 611 ו-727: "שווי זכויות בקרקעות מינהל שהוחכרו למטרות חקלאיות מגלם פוטנציאל אפשרי של הנאה עתידית בעת שינוי יעוד. גם כאשר נכתב במפורש בחוזה החכירה, כי בעת שינוי יעוד תוחזר הקרקע למינהל ללא תשלום פיצויים, מעבר לשווי הזכויות החקלאיות, באו החלטות מועצת מקרקעי ישראל והקנו זכויות. הרחבה זו החלה כבר בהחלטה 123 משנת 1973... מאז ועד היום חלו שינויים ותהפוכות ואולם משנקבע העיקרון אין פלא ששוק המקרקעין מגיב על פוטנציאל הבניה בהקניית ערכים לקרקעות חקלאיות מוחכרות"²⁰.

לגבי שינויי יעוד לתעסוקה, ועדת מילגרום והפרקליטות עצמה מאשרים כי "יעוד בתקופה שקדמה להקמת מינהל מקרקעי ישראל ניתנה לאגודות הישובים האפשרות להקים בתוך שטח הישוב ("המשבצת") "מפעלים" בתחומי התעשייה, המלאכה,

20 בנקודה זו נעיר כי לא מצאנו ולו ברמז סימוכין לעמדת היועץ המשפטי לממשלה לפיה "אלה החלטות שנתקבלו במועצת מקרקעי ישראל כהוראת שעה" (שם, עמ' 12); לדעתנו החלטות אלה הן החלטות מועצה רגילות, ומעמדן זהה (או היה זהה) לאלה של ההחלטות המיטיבות עם המגזר העירוני ולכל החלטת מועצה אחרת.

המסחר והמלונאות במגמה לגוון את מקורות ההכנסה של הישוב (מעבר לחקלאות) ובכך לסייע לפרנסת המתיישבים ולחיזוקו של הישוב. לאחר הקמת המינהל, החליטה המועצה לאפשר הקצאת קרקע מתוך שטח "המשכצת" למטרות התעסוקה שפורטו לעיל. במקרים אלה נערך חוזה נפרד בין האגודה לבין מינהל מקרקעי ישראל בגין מתחם התעסוקה, בתנאים שהיו נהוגים במגזר העירוני (הדגשה לא במקור – מ.ד.). באשר להקצאת קרקע לאותם יעדים **"הקיבוץ רשאי כמקובל בכל אזור ואזור"**²¹.

לפעול לשינוי הייעוד

**של כל חלק
מהמוחזר ובלבד
שיודיע על כך**

מנגנונים אלה עוגנו, בהמשך, בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל 441 ולאחריה בהחלטה 717.

בכתב למינהל"

בנוסף האחיד של חוזה חכירה לקיבוץ (עליו חתומים כבר יותר ממאה קיבוצים) נקבע כי "הקיבוץ יהיה רשאי לפעול לשינוי הייעוד של כל חלק מן המוחזר ובלבד שיודיע על כך בכתב למינהל לפני נקיטת פעולה כזו ובתנאי נוסף שהיעוד החדש לא יחרוג ממטרת החכירה ולא יהיה לצורך שימוש אסור לפי סעיף 5 (ב) לחוזה זה (מפעל שיכון ודירור – מ.ד.)"²². מטרת החכירה מוגדרות כ"משק חקלאי" (הכולל, בין היתר, ייצור תוצרת חקלאית, מגורים, מבני ציבור, מבני משק ועוד) ו"מפעל" (הכולל, בין היתר, תעשייה, בתי הבראה, תחנות דלק "או לכל מטרה אחרת אשר אינה משק חקלאי")²³.

גם גרעון ויתקון ממליץ על סיום האפליה בין המגזר העירוני לחקלאי והחלת המנגנון העירוני לשינוי יעוד, ניצול ופיצול במגזר החקלאי כפתרון הראוי²⁴.

21 דין וחשבון הצוות הבינמשרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, כסלו תשס"א דצמבר 2000 ("דו"ח מילגרום"), עמ' 30.

22 סעיף 9 (א), חוזה חכירה לקיבוץ.

23 סעיף 1, חוזה חכירה לקיבוץ.

24 "לדעתי, יש להחיל את התנאים לתוספת ניצול זכויות פיתוח, פיצול מגרשים ושינוי יעוד קרקע המקובלים בקרקע עירונית גם על קרקע חקלאית". גרעון ויתקון, דיני מינהל מקרקעי ישראל – קרקע חקלאית, חושן למשפט, תל-אביב תש"ס-2000, עמ' 319. והוא מוסיף: "יש להימנע ככל האפשר מאפליה בין תנאי החכירה במגזר העירוני לייעודי הקרקע השונים לבין החכירה להתיישבות הכפרית בייעודי הקרקע השונים" (שם, עמ' 331).

ומוסיפה פרופ' אלתרמן: "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. אולם עתה, בסקטור הכפרי, התאוצה של תהליך ההפרטה היא כה מהירה וכה בולטת שכמעט שאין לדבר על הפרטה "זוחלת". אין טעם לפרט כאן את המצב הנוכחי משום שהוא ללא ספק ישתנה שוב בקרוב – לכיוון של הענקה נוספת של זכויות, על כך אין לי ספק."²⁵

אולם, תחזיתה ההגיונית הזו של פרופ' אלתרמן לא התממשה, ואת מסלול ההתפתחות הטבעי והשווינוני אליו היא מכוונת בדבריה מנסה כעת לעצור אותה קואליציה מוזרה שתיארתי בתחילת מאמרי, הנשענת במידה ניכרת, למרבה הצער, גם על עמדות כמו אלה של הפרקליטות ושל היועץ המשפטי לממשלה. יתרה מזו, לא זו בלבד שנעשה כאן מאמץ לא הוגן לכאורה לעצור מסלול התפתחות מקביל לזה העירוני, מצטרף לכך גם מהלך בעייתי עוד יותר, המיועד לגרוע מזכויות קיימות ומוכרות ללא עוררין במגזר החקלאי, כמו הזכות לחכירה לדורות, הזכות לשינוי יעוד לתעסוקה ועוד.

מסע של דה לגיטימציה והוקעה של המתיישבים

בשנים האחרונות התרחשה במדינת ישראל מהפכה חוקתית של ממש, במיוחד בכל הקשור לזכויות הפרט ולהגנה על הקניין. במקביל, ובאופן מדהים, מתחולל מסע הלאמה יחיד מסוגו בתבל, הכולל דה לגיטימציה והוקעה של המתיישבים תוך ניסיון להביא להרחקתם מהתהליכים הכלכליים והקנייניים שתוארו לעיל ותוך הטלת דופי וערעור בעצם זכותם לקניין קרקעי. בכל הכבוד, גישה זו אינה

25 ראה, למשל, דברי כב' השופט חשין, בבג"ץ 6627/98 ישראל נוימן ואח' נ' רשם האגודות ואח', טרם פורסם ("בג"ץ כפר אז"ר"): "הוצאתו של חבר מאגודה שיתופית עלולה לפגוע – לעיתים באורח חמור ביותר – בקניינו של החבר כמושב. זכויות הקניין של חברי המושב – בחלקתם האישית כמושב ובנכסי המושב הכלליים, לרבות בקרקעות המשותפות – קשורים בחברותם באגודה השיתופית. פירוש הרברים הוא, שהחלטה על הוצאתו של חבר מן האגודה עלולה לפגוע במישרין בזכויות הקניין של החבר. הפגיעה עלולה שתהיה בחלקתו הפרטית של החבר כמושב, ובוודאי כך בחלקו בנכסי המושב הכלליים" (הדגשות לא במקור – מ.ד.). (שם, עמ' 20).

”קרקע הלאום” – שני אתוסים: הפרטה בעיר, הלאמה בכפר

יכולה להיות מקובלת. בית המשפט העליון בעצמו כבר קבע כי זכות החקלאי בנחלתו היא זכות קניינית²⁶.

למעשה, אין כיום אף מדינה בעולם עם שיעור גבוה של בעלות ציבורית על הקרקע כמו בישראל²⁷; מצב זה הולך ונשחק בעיר, כמתואר לעיל, וזאת בין היתר, עקב ההבנה כי ”מי שמחזיק קרקע במשך שנים ראוי לבעלות בה, שכן הסתמך על החזקתו ושימושו...” דבריו של השופט Holmes לגבי זכות זו, שנאמרו בסוף המאה התשע-עשרה כבר הפכו לקלאסיקה, לאמור (התרגום של פרופ' י' ויסמן): ”נכס שאדם נהנה ממנו והשתמש בו כשלו, במשך תקופה ארוכה – מכה שורשים באישיות של המשתמש; אין ליטול את הנכס מאת המשתמש בו בלא שהוא יתקומם וינסה להתגונן, ויהא מקור זכותו אשר יהא. החוק אינו זקוק להצדקה טובה יותר לכלל משפטי מאשר זו הטמונה באינסטינקטים של האדם”²⁸.

אלא, שישראל, זה הרושם שנוצר, היא המדינה היחידה בעולם, ככל הנראה, אשר מחילה מדיניות סלקטיבית ומפלה בעניין זה: לא מצאנו אף מדינה אחרת אשר הממסד שלה מקדש הבחנה מהותית ומוחלטת שכזו בין העיר לכפר, תוך התעלמות מוחלטת מנקודת המבט של החקלאי (למעט, אולי, תשלום מס שפתיים ל”חשיבות” ההתיישבות והכבוד השמור לה בספרי ההיסטוריה). כמה מצער (ומקומם) שעקרונות היסוד הקנייניים מתפרשים, לכאורה, על ידי פרקליטות המדינה, כחלים על החוכר העירוני בלבד ועל פי גישתה לא מגיעה לחקלאי שום הנאה ממשית

26 פרופ' רחל אלתרמן, שם, עמ' 12: ”כדיון ההולך ומתלהט על מידת הרציות של המשך השליטה הציבורית על מקרקעי ישראל, אני נתקלת לעיתים תכופות בדוברים, הנתנים דוגמאות ממדינות מערביות שונות שבהן יש, כביכול, מידה רבה של שליטה או בעלות ציבורית במקרקעין. למעשה... אין למצוא במדינות המערב, ואף לא במדינות מזרח אירופה הקומוניסטיות-לשעבר, דוגמאות לבעלות ציבורית-ממלכתית או מוניציפאלית כאחד – בהיקף המתקרב להיקף בישראל”.

27 חיים זנדרבג, ”בזכות ההתחשבות בחוכרי קרקע חקלאית”, המשפט, כתב עת לענייני משפט, עמ' 86.

28 שם, עמ' 93.

מעליית ערכה של הקרקע אותה הוא מעבד או זכות קדימה כלשהי לרוכשה במקרה של שינוי יעודה. זה מצב הפוך לגמרי לנורמות המקובלות בעולם ושהיו מקובלות בארץ: "החזקה ועיבוד של קרקע חקלאית היוו בעבר הלא רחוק עילות משמעותיות ביותר להפרטת זכויות השלטון בארץ ישראל למחזיק ולמעבד. מדיניות המעניקה לחוכרים זכות קדימה לרכישת הבעלות מן המחכיר אושרה בשנת 1986, על ידי בית הדין האירופי לזכויות אדם, כמדיניות אשר יש בה כדי לקדם צדק חברתי"²⁹.

מדיניות מפלה זו גם מתהדרת (באופן הנראה ציני למדי) בחיפוש אחר "שוויון", כאשר במקום להשוות מין למינו, דהיינו, את חוכרי הקרקע החקלאית מהמינהל לחוכרי הקרקע העירונית, יוצרים "השוואה" מדומה בין החוכר החקלאי לבין הקבוצות החלשות ביותר בחברה הישראלית, מתוך מטרה ברורה לקצץ בזכויות החוכר החקלאי בלי שיהיה בכך כדי לסייע כהוא-זה לאותן אוכלוסיות חלשות.

דואליות מוסרית זו לא תוכל להחזיק מעמד. לא ניתן להמשיך במהלך הפוך ומפלה של הלאמה מול הפרטה, כמו שלא ניתן להמשיך ב"נדנדת הפרוצנטים" (אחוזים) הצינית של שיעור הפיצויים הנעה מעלה ומטה לפי מצב הרוח של השלטון באותה עת ו/או מצב שוק הנדל"ן בארץ.

עמדתו המקורית של היועץ המשפטי לממשלה הייתה כי "נוכח המגמה של בית- המשפט העליון, שעיקרה כי בנושאים מרכזיים ראשוניים ... צריך לשקול שהסדרים הבסיסיים יעשו בחקיקה, תוך דיון ציבורי ראוי"³⁰. למרבה הצער, משהפכה אפשרות זו למעשית בעצם הימים האלה, אימצה הפרקליטות עמדה

29 שם, עמ' 14.

30 "קובע עו"ד ענבר (היועמ"ש לכנסת – מ.ד.) כי אין בכוחו של היועץ המשפטי לממשלה לבלום, בשלב שאחרי הקריאה הראשונה, את הליכי החקיקה...לאחר עיון מעמיק בחוות הדעת השונות שהוגשו לוועדת הכספים, נראה לי כי יש בחוות הדעת של פרופ' גבריאלה שלו תשובות לרוב הטענות שהועלו בחוות הדעת של נציגות היועץ המשפטי לממשלה...בקשר לפגיעתן של הצעות החוק בקניין...ובשוויון". עו"ד אנה שניידר, היועמ"ש לוועדת הכספים, במכתב לחברי הוועדה מיום 11 בפברואר, 2001.

חדשה השוללת הן את חוקיות הליך החקיקה והן את הצעת החוק עצמה. עמדה זו שמעלה מספר תהיות, לא אומצה על ידי היועץ המשפטי לכנסת והיועצת המשפטית לוועדת הכספים, אשר אפשרו ואף חייבו את המשך מהלך החקיקה³¹.

אין ספק כי מנגנון החקיקה הינו כלי דמוקרטי, פתוח וראוי; יחד עם זאת, יש לזכור כי קדמו לו עשרות שנים של הידברות והסכמה בין בעלי הקרקע ומנהליה לבין החוכרים החקלאים. לדעתי אין ספק כי משיקולים רבים מסלול ההסכמה הוא המסלול הראוי יותר. הרגשת החקלאים היא שמסלול זה נסתם ויבש בגלל שינוי במדיניות האוצר, הפרקליטות והנהלת המינהל, אשר הגיעו, כך סוברים החקלאים, למסקנה שמסלול המושגת על עימות, התנגשות, החלטות מינהליות חד-צדדיות וועדות פקידים, יביא לתוצאות טובות יותר לשולחיהם. החקלאים גם מרגישים שהמאבקים המשפטיים בבג”ץ וההתקפות וההשמצות כנגדם בעיתונות הכלכלית והכללית הם חלק ממדיניות מכוונת. מדיניות זו, שנוהלה על גבם של החקלאים, הפכה אותם לפגועים ומאוימים אך גם נחושים יותר והיא זו שגרמה, כך נראה, לזירוז מהלך החקיקה.

אין לי ספק שיהא אשר יהא עתידו של החוק ותהא אשר תהא פסיקת בית הדין הגבוה לצדק – ככל שתהיה כזו – כל פתרון שלא יהיה מוסכם על מרבית המחזיקים בקרקע החקלאית ואשר לא יניח את דעתם, לא יהא פתרון של אמת ולא יהיה בו ממש, כיוון שבסופו של דבר, ”אין ליטול את הנכס מאת המשתמש בו בלא שהוא יתקומם וינסה להתגונן, ויהא מקור זכותו אשר יהא. החוק אינו זקוק להצדקה טובה יותר לכלל משפטי מאשר זו הטמונה באינסטינקטים של האדם”.

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

הצוות הבינמשרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית – הידוע בציבור בשם ועדת מילגרום – הוקם בפברואר 2000 על פי החלטת חברי צוות שרים (אוצר, תשתיות, משפטים, פנים), בין היתר בעקבות עתירות לבג"צ בנושא זה. במסגרת פעילות הוועדה נבחנה המדיניות הנוכחית לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית שבבעלות המדינה, רשות הפיתוח וקק"ל, בארבעה היבטים:

- **שוק הדיור.** היבט זה בוחן את המדיניות אך ורק מנקודת הראות של הביקושים בתחום הדיור אל מול ההיצע הפוטנציאלי, כאשר המטרה המקרוכלכלית היא אספקת הביקושים בתחום הדיור למניעה של עליית מחירים ותוך שאיפה להורדת מחירי הדיור.
- **שמירה על שטחים פתוחים והשגת יעדי התכנון.** היבט זה בוחן עד כמה המדיניות עולה בקנה אחד עם יעדי התכנון, שבבסיסם שמירה, עד כמה שניתן, על שטחים פתוחים, לרבות עיבוד חקלאי של אדמות אלה, תוך כדי חיזוק המירקם העירוני הבנוי וציפופו.
- **שמירה על נכסי המדינה וחלוקה שוויונית שלהם.** היבט זה בוחן את ההשלכות של שינויי הייעוד על ההיבטים החברתיים, השמירה על נכסי הציבור (קרקע היא אחד מנכסי כלל הציבור) והחלוקה השוויונית שלהם בין הקבוצות השונות בחברה, בעיקר בין החוכרים החקלאיים ואלו שאינם חוכרים קרקע חקלאית.

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

● **נקודת המבט של חוכרי קרקע חקלאית.** ניתוח סוגיית שינוי ייעוד קרקע חקלאית צריך לבחון את השפעת ההחלטות הקיימות ושינוין גם על חוכרי קרקע חקלאית שחלקם מעבדים את הקרקע שנות דור ולהם זכויות היסטוריות רבות.

במסגרת בחינת ההיבטים השונים המליצה הוועדה על חיזוק וביסוס זכויות וחובות החקלאים בעיבוד הקרקע וכן על חיזוק וביסוס זכויות החוכרים בתנאי "נחלה" בחלקת המגורים. אשר לקרקע חקלאית שייעודה משתנה עמדת הוועדה היא, כי האיזון הראוי בין ההיבטים השונים מחייב מספר תיקונים בהחלטות שנתקבלו בשנות התשעים בעקבות גל העלייה ההמונית מברית המועצות. עיקר השינויים נדרשים באזור המרכז ואילו בפריפריה השינויים המוצעים שוליים.

להלן עיקרי המלצות הוועדה, סקירת מדיניות החכרת קרקע חקלאית ומדיניות שינוי הייעוד של קרקע חקלאית.

עיקרי ההמלצות

המלצות הצוות מבוססות על ניתוח של כל אחת מההחלטות שהתקבלו בעבר בדבר שינוי ייעודה של קרקע חקלאית בארבעה היבטים שונים ומתן ביטוי לאיזון הראוי, לדעת הצוות, של ההיבטים לגבי כל אחת מההחלטות. ההחלטות המרכזיות התקפות כיום בנוגע לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית הן:

- שינוי ייעוד שלא לצורכי החוכרים (החלטה 727).
- שינוי ייעוד לצורך הרחבת הישובים החקלאיים (החלטה 737).
- שינוי ייעוד לצורכי תעסוקה (החלטה 717 ועוד).

עיקרי ההמלצות המפורטות להלן הן פרי ניתוח של ההיבטים השונים הנדונים בהרחבה בגוף הדו"ח.

א. חיזוק אחיזתם של החקלאים בקרקע לצורך עיבוד חקלאי

מאחר שמדינת ישראל הינה כבר כיום מהמדינות הצפופות בעולם ותחזיות שנערכו במסגרת תכנית "ישראל 2020" מצביעות על כך שעד שנת 2020 – יוכפל השטח הבנוי כיום, יש מקום להמעיט ככל שניתן בשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, וכפי שהמליצו גורמי התכנון להתמקד בעיבוי וחיזוק הערים, ובמקרים שהדבר הכרחי – לבנות בנייה רוויה בשולי הערים בלבד.

מדיניות זאת מחייבת דווקא לחזק את אחיזתם של החקלאים בקרקע, שכן עיבוד חקלאי של הקרקע תורם לשמירת הקרקע ומתאפיין בדרך כלל בהשפעות חיזוניות חיוביות.

לפיכך סבור צוות הוועדה כי יש מקום לחזק ולבסס את הזכויות וגם את החובות של החקלאי בעיבוד הקרקע כמפורט להלן וכן לחזק ולבסס את זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים.

1. חוזה חכירה לדורות. כל עוד ייעוד הקרקע הינו חקלאי, על מינהל מקרקעי ישראל לפעול לכך שלחוכר קרקע חקלאית בתנאי נחלה תהיה זכות חוזית להמשך העיבוד החקלאי במתכונת של חוזה חכירה לדורות עם אופציה להארכה לאותן מטרות.

2. מעבר לחוזי חכירה דו-צדדיים. יש לבצע מעבר לחוזים דו-צדדיים לטווח ארוך בין מינהל מקרקעי ישראל לבין החוכר, וזאת בכל מקום שבו יש חוזה תלת-צדדי שבו שותפה הסוכנות היהודית ועל פיו המתיישב הינו בר-רשות של הסוכנות היהודית לתקופה של שלוש שנים.

3. חוזי חכירה ארוכי טווח שלא בתנאי נחלה. חוזי חכירה ארוכי טווח לעיבוד חקלאי שלא בתנאי נחלה יוארכו על פי האמור בחוזים, ואולם בחוזי חכירה ארוכי טווח שבהם לא קיימת בחוזה אופציה להארכת החוזה עם סיומו, מומלץ כי מינהל מקרקעי ישראל יפעל להארכת החוזים במידה והחוכר קיים את תנאי החוזה ומטרתו, וזאת על פי חוזי החכירה ארוכי הטווח הנהוגים במינהל.

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

4. חיזוק וביסוס חובת העיבוד של הקרקע. ביסוס זכויות החקלאי בעיבוד הקרקע (כל עוד ייעוד הקרקע הינו חקלאי) מחייב לחזק גם את חובתו של החוכר לעבד את הקרקע. על מינהל מקרקעי ישראל לקבוע, בתיאום עם משרד החקלאות, כללים ברורים להשבת הקרקע למינהל מקרקעי ישראל במקרה שזו אינה מעובדת (למעט הפסקה זמנית חולפת) תוך כדי מתן פיצוי לחוכר על השקעותיו.

ב. חיזוק וביסוס זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים

כאמור לעיל, מוצע לחזק ולבסס את זכויות החוכר החקלאי בתנאי נחלה בחלקת המגורים שתוגדר להלן:

"חלקת המגורים" במושג תוגדר כשטח המיועד למגורים על פי אישורי מוסדות התכנון מתוך חלקה א' ('השטח הצהוב'), אך לא יותר מ-2.5 דונם לנחלה.

"חלקת המגורים" בקיבוץ תוגדר כ"שטח המחנה" אך לא יותר ממכפלת מספר הנחלות המאוישות ב-2.5 דונם. מינהל מקרקעי ישראל יהיה רשאי במקרים חריגים לאשר בקיבוץ חלקת מגורים שונה, אם הדבר מחויב מאילוצי תכנון, לרבות אילוצים הנובעים מהיקף השטח הכנוי בפועל, וזאת בהתאם לכללים שיקבע.

במסגרת זאת מוצע לאפשר לחוכר בתנאי נחלה לבחור בין שתי חלופות: החלופה הראשונה ניתנת ליישום מהיר יחסית והיא כוללת שינויים בחוזה החכירה המקובל כיום. החלופה השנייה מחייבת היערכות מוקדמת הן של מינהל מקרקעי ישראל והן של חוכרי הקרקע, ובבסיסה האפשרות שתינתן לבעל הנחלה לרכוש זכויות בחלקת המגורים במסגרת של חוזה חכירה מהוון.

כאן המקום להבהיר כי אין בכוונת צוות הוועדה להתערב או להשפיע בכל הקשור לאופיו של היישוב החקלאי, ויש מבין ההמלצות בתחום זה כאלו שהרלוונטיות שלהן לגבי הקיבוצים אינה מיידית, ואולם מוצע כי הזכויות יעמדו לרשות החוכרים על מנת שאם בעתיד הן תהיינה רלוונטיות ניתן יהיה אז לממשן.

1. חיזוק וביסוס הזכויות בחלקת המגורים במסגרת של שינויים בחוזה החכירה (החלופה הראשונה)
בחלופה זאת ישונו תנאי החכירה של הנחלה וחווה החכירה יתוקן בהתאם, וזאת בנושאים הבאים:

* ביטול סעיף "שינוי הייעוד" לגבי חלקת המגורים. הסעיף בחוזה החכירה המחייב השבת הקרקע למינהל מקרקעי ישראל בעת שינוי ייעוד לא יחול לגבי "חלקת המגורים".

* פיצול מבנה או חלקת קרקע על פי זכויות הבנייה כיום. חוכר בתנאי נחלה במושב יוכל לפצל מבנה או מגרש אחד בשטח קרקע של עד חצי דונם מתוך "חלקת המגורים" שהוגדרה לעיל, ולהעביר את הזכויות במבנה או במגרש על שם חוכר אחר.

בעת מימוש הפיצול כאמור ישלם החוכר למינהל מקרקעי ישראל דמי חכירה מהוונים בשיעור של 66% מערך הקרקע. אם המבנה או המגרש אינו ברצף קרקעי עם המבנה הראשי של הנחלה (צירוף מגרש לנחלה) יגבו דמי חכירה מלאים. תמורת תשלום דמי החכירה המהוונים כאמור, ייערך חוזה חכירה מהוון לחלק המפוצל, כמקובל בבנייה צמודת קרקע במגזר העירוני (במקרה זה לא חל על החוכר היטל השבחה).

באזורי עדיפות לאומית יחולו ההנחות הנהוגות מעבר לדמי החכירה שפורטו לעיל.

בקיבוץ יתאפשר לרשום את יחידות המגורים על שם חברי הקיבוץ במתכונת המפורטת בהחלטה 751 של מועצת מקרקעי ישראל, ובמושב שיתופי – במתכונת המפורטת בהחלטה 692 של מועצת מקרקעי ישראל.

* פיצול מבנה או חלקת קרקע במידה שזכויות הבנייה תורחבנה בעתיד. במידה שמוסדות התכנון יאשרו בעתיד בנייתן של יחידות דיור נוספות (מעבר לנהוג כיום בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל), בחלקת המגורים, המינהל יגבה בגינן דמי חכירה מלאים וניתן יהיה לפצלן. לגבי כל יחידת דיור שתאושר – יערך חוזה חכירה מהוון, כמקובל בבנייה צמודת קרקע במגזר העירוני. אין בהמלצה זו כדי לקבוע עמדה כלשהי בהיבט התכנוני של הרחבת זכויות הבנייה בעתיד.

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

2. חיזוק וביסוס הזכויות בחלקת המגורים במסגרת של רכישת זכויות (חוזה חכירה) – (החלופה השנייה)

מינהל מקרקעי ישראל יערך לחלופה שעל פיה ניתן יהיה לתקן את חוזה החכירה לנחלה במושב, כך שבעל הנחלה יוכל לרכוש תוספת זכויות "בחלקת המגורים" על פי הגדרתה כאמור במסגרת של חוזה חכירה מהוון. (במסגרת זאת יהיה צורך בין השאר להכין תשריטים לצורכי רישום, תכניות מפורטות ולהסדיר את המערכת החוזית בהתאם).

שיעור דמי ההיוון בגין רכישת הזכויות כאמור, ייקבע על ידי מועצת מקרקעי ישראל לאחר שהמינהל יערך תחשיב לגבי שיעור ההיוון הנדרש, תוך התחשבות בין השאר בהיבטים הבאים:

- גובה דמי החכירה שהחוכר שילם למינהל מקרקעי ישראל עד מועד רכישת הזכויות.
- הזכויות הניתנות בעת רכישתן (פטור מדמי הסכמה, מעבר לתשלום "דמי היתר" בעת תוספת זכויות, אפשרות הפיצול ועוד).
- ההתאמות הנדרשות לרכישת זכויות במגזר העירוני.

לאחר ביצוע רכישת הזכויות בחלקת המגורים בהגדרה לעיל, יחולו לגביה הכללים הנהוגים בחוזים עירוניים מהוונים של בנייה צמודת קרקע. שינוי זה ייצור לראשונה במידה רבה הקבלה בין חוזה החכירה למגורים במגזר העירוני לבין חלקת המגורים במגזר הכפרי, בהתאמות הנדרשות.

ג. שינוי ייעודה של קרקע חקלאית שלא לצרכי החוכרים (החלטה 727)

נקודת האיזון בין ההיבטים השונים הראויה לדעתנו הינה הפחתה משמעותית של התמורה בעת שינוי ייעוד של קרקע חקלאית באזורי הביקוש, תוך הותרת תמריץ כלשהו לשם מתן מענה להיבטי שוק הדיור.

שיעור התמורה הנהוג כיום על פי החלטה 727 ישונה כמפורט להלן:

באזור המרכז – 10% במקום 27%.

באזור עדיפות ב' – 20% במקום 28%.

באזור עדיפות א' – 31% במקום 29%.

(בידי החוכר תיוותר האפשרות לקבל את סכומי המינימום הקבועים בהחלטה 727 לפי סוג הגידול, או לתבוע את הפיצוי שקבוע בחוזה החכירה לרבות החזר בגין השקעותיו בקרקע).

התמורה כאמור לעיל תינתן בגין נחלות מאוישות בלבד, כך שבכל שינוי ייעוד יופחת מהתמורה המוגדלת החלק היחסי של הנחלות הבלתי מאוישות באגודה. שיעור התמורה המפורט לעיל יפחת בעת שינוי ייעוד בהיקפים גדולים במיוחד וזאת כדי לתמרץ ציפוף מירבי של השטחים שישונה ייעודם, למנוע יוזמות לשינוי ייעוד של כל השטח החקלאי ולצמצם במקרים חריגים אלו את פוטנציאל ההתעשרות, כמפורט להלן:

* באגודה חקלאית – חכירה בתנאי נחלה

אזור מרכז הארץ שטח שינוי הייעוד (מצטבר בדונמים) שיעור התמורה	עד 200	200-400	400 ויותר
	10%	9%	8%
אזור עדיפות ב' שטח שינוי הייעוד (מצטבר בדונמים) שיעור התמורה	עד 250	250-500	500 ויותר
	20%	18%	16%
אזור עדיפות א' שטח שינוי הייעוד (מצטבר בדונמים) שיעור התמורה	עד 300	300-600	600 ויותר
	31%	27%	24%

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

בנקודה זאת חברת צוות הוועדה גב' אורית סון סבורה כי ראוי להסתפק בפיצוי הקבוע בהסכם החכירה בעת שינוי ייעודה של קרקע חקלאית. יחד עם זאת, פיצוי מוגדל, המופעל ככלי מדיניות לאור צרכי שוק הדיור ופיתוח העיר, אין בו פסול מבחינה משפטית ובלבד שאינו חורג מהמידה הסבירה. הפיצוי המוצע על ידי הצוות, כאמור לעיל, עומד לדעתה בדרישה זו.

חבר צוות הוועדה ד"ר מרדכי כהן (קדמון) סבור כי יש מקום להעמיד את שיעור התמורה על פי החלטה 727 על 15% במרכז הארץ, 30% באזור עדיפות ב' ו-40% באזור עדיפות א' וכי בשיעורים אלו אין צורך בשיעורים מופחתים כתלות בהיקף השטח שמשתנה ייעודו.

* חוכר פרטי לטווח ארוך. לגבי חוכר פרטי לטווח ארוך, יחולו השיעורים שיונהגו לגבי אגודה חקלאית תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות לגודל החלקה.

* חברה לעיבוד חקלאי. לגבי חברה לעיבוד חקלאי יחולו השיעורים המפורטים לעיל לגבי אגודה חקלאית.

מינהל מקרקעי ישראל יוכל להציע לחוכר, בהסכמתו, פיצוי בקרקע חקלאית במקום זה ששונה ייעודה והושבה למינהל, וזאת במיקום שיוצע על ידי מינהל מקרקעי ישראל. לשם כך יוכל המינהל לערוך מכרזים להשבת קרקע חקלאית שיכללו מחיר מקסימום.

ד. שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לצרכי הרחבת היישוב

מוצע להמשיך את מדיניות הרחבת היישובים החקלאיים על פי עקרונות החלטה 737, בתיקונים הבאים:

* התשלום למינהל מקרקעי ישראל בגין ההרחבה. חוכרי המגרשים ישלמו למינהל מקרקעי ישראל דמי חכירה מהוונים מלאים במרכז הארץ. באזורי עדיפות לאומית (על פי מפת אזורי העדיפות של הממשלה) יינתנו ההנחות הנהוגות בהתאמה.

* דרך קביעת דמי החכירה. מחיר הקרקע ייקבע בשומה פרטנית לכל מגרש, על פי מלוא היקף זכויות הבנייה המאושרות בתכנית מתאר מפורטת. יש לקבוע הוצאות פיתוח נורמטיביות שיכללו, בין השאר, מרכיב של הוצאות פיתוח עבור "תשתיות על", אשר יהוו בסיס לצורך קביעת ערך הקרקע בעת השמאות. "תשתיות העל" ייקחו בחשבון השקעות בשטח הישוב הותיק הנדרשות לצורך ההרחבה. "תשתיות העל" יהיו בתאום או בביצוע המועצה האזורית. מוצע כי מינהל מקרקעי ישראל יקבע כללים ליישום עיקרון זה, על מנת לפשט את תהליכי הביצוע.

* שטח המגרש לצרכי הרחבה. במרכז הארץ צפיפות הדיוור תעמוד על 3 יחידות דיוור לדונם (כ-350 מ"ר ליחידת דיוור במקום 500 מ"ר כיום), ואילו באזורי עדיפות לאומית שטח המגרש יישאר כפי שהוא כיום (500 מ"ר). הצורך לחסוך בקרקע מחייב לשאוף לכך שפיתוח ושיווק המגרשים יהיה עד כמה שניתן בתחומי היישוב ובמיוחד בשטחים הציבוריים שאינם בנויים, או בצמוד לדופן היישוב הקיים, ועל מינהל מקרקעי ישראל לפעול בהתאם.

ה. שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לצרכי תעסוקה

מוצע להמשיך את מדיניות הרחבת הישובים החקלאיים על פי עקרונות החלטה 717 בתיקונים הבאים:

* התשלום למינהל מקרקעי ישראל בגין שינוי ייעוד לצורכי מתחם תעסוקה. תמורת חוזה חכירה מהוון ביעוד חדש לצורכי תעסוקה במרכז הארץ ישולמו דמי חכירה מהוונים מלאים מערך הקרקע לאחר שינוי ייעודה. באזורי עדיפות לאומית יינתנו ההנחות הנהוגות בהתאמה לאזור העדיפות. חלף היטל ההשבחה על פי התוספת השלישית בחוק התכנון והבנייה יחול על מינהל מקרקעי ישראל.

* שטח מתחם התעסוקה. התחרות הבלתי הוגנת בין אזור התעסוקה העירוני לזה הכפרי אינה מהותית כאשר האגודה החקלאית מרחיבה מפעל קיים או בונה מפעל נוסף לצורכי האגודה. לצורך יעדים אלו די בעשרות דונמים בודדים. התחרות

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

הבלתי הוגנת והנזק המשמעותי לתכנון נגרם כאשר נעשה שימוש ברוב השטח המותר כיום לצורכי מתחם תעסוקתי (250 דונם במרכז הארץ). במקרים אלו נוצרים אזורי מסחר גדולים ועיוותים שונים. מוצע לקבוע כי השטח החקלאי המירבי שניתן יהיה לשנות את ייעודו לצורכי מתחם תעסוקה יעמוד על 75 דונם באזור המרכז, 100 דונם באזור עדיפות לאומי ב' ו-150 דונם באזור עדיפות לאומית א'. יש להמשיך לראות במתחמי התעסוקה שלעיל פתרון תעסוקתי חלופי לחברי האגודה החקלאית ולא כמיזם בתחום הנדל"ן.

* פעילות לא חקלאית ללא היתר בשטח הנחלה.

- א. על מינהל מקרקעי ישראל ועל רשויות האכיפה לפעול לאכיפת החוק ולהסרת המבנים הבלתי חוקיים.
- ב. על בסיס קביעת היועץ המשפטי לממשלה, על מינהל מקרקעי ישראל לגבות מבעל הנחלה דמי שימוש ראויים מבלי שהדבר ייחשב מתן הכשר לקיומו של המבנה הבלתי חוקי.
- ג. פיזור ועדות מקומיות שאינן נוקטות בצעדים הנדרשים למניעת התופעה בתחום שיפוטן ולמנות תחתן ועדות תכנון מקומיות קרואות, כפי שמוצע בהצעת החוק הממשלתית (מספר 2929).
- ד. כל טיפול של מינהל מקרקעי ישראל בבעל נחלה, ובכלל זה בתחום חיזוק וביסוס הזכויות בחלקת המגורים וחיזוק זכויות עיבוד הקרקע בהתאם להמלצות הצוות, יותנה בהסרת כל השימושים הבלתי חוקיים שבשטח הנחלה.
- ה. יש לגבות מחיר מים כמקובל בעיר בגין אספקת מים לשימושים שאינם חקלאיים כאמור, ולא את המחיר המיועד לצרכים חקלאיים שהיננו מחיר מסובסד.
- ו. יש לזרז את ההסדרה החוקית של המבנים אשר עומדים בכללים שנקבעו.

המלצות אחרות

* כל זמן שממשיך משטר של מכסות מים לאגודות חקלאיות יש להפחית את מכסות המים לאחר ביצוע שינוי ייעוד לכל יעד אחר שאינו חקלאי, בהתאם לצמצום השטח החקלאי.

* יש לטפל באופן פרטני בחוזים ייחודיים המצויים בידי חלק מהחוכרים החקלאיים.
* במהלך עבודת צוות הוועדה הגענו למסקנה כי לאור תהליכים ארוכי טווח המתרחשים בחלק מהישובים החקלאיים יש מקום לקבוע תהליך של מעבר מישוב חקלאי שיתופי לישוב חקלאי שאינו שיתופי או לישוב קהילתי, למקרים שבהם יבקשו זאת חברי הישוב החקלאי השיתופי. במסגרת זאת יש מקום להתייחס להיבטים משפטיים, להיבטי מקרקעין ולהיבטים רבים נוספים. מוצע להיערך לכך מבעוד מועד, שכן יכול שבשנים הקרובות נושא זה יעמוד על הפרק.

המדיניות להחכרת קרקע חקלאית

המדיניות להחכרת קרקע חקלאית, מטבע הדברים, הינה רחבה ומקיפה וכוללת היבטים שונים ופרטים רבים. בפרק זה מוצגים מספר עקרונות של המדיניות, הרלוונטיים לסוגיות שינוי ייעודה של הקרקע החקלאית.

א. מסירת קרקע חקלאית בדרך של חכירה בלבד. בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1 משנת 1965 נקבעו בין השאר העקרונות הבאים:
* "קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד, לייצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים ולצורכיהם האחרים, וכן לצורכי הייצור החקלאי" (סעיף 1).
* "קרקע חקלאית תוחכר לתקופה שלא תעלה על 49 שנה. משתמש החוכר בקרקע למטרות החכירה תוארך זכות החכירה לבקשתו לתקופה נוספת של 49 שנה לשימוש לאותן מטרות." (סעיף 3).

ב. החכרת קרקע חקלאית במסגרת של "נחלות". על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל (מספר 1) משנת 1965, קרקע חקלאית תוחכר במסגרת של "נחלות". "נחלה", הוגדרה כ"חלקת אדמה חקלאית בגודל שנקבע על ידי שר החקלאות בהתייעצות עם מינהל התכנון, הנמצאת בבעלות המדינה, קק"ל, או רשות הפיתוח והוחכרה לתקופה ארוכה למתיישב לצורכי פרנסתו מהמשק החקלאי שפותח או יפותח בחלקה זו".
מכסת הקרקע לכל נחלה הועמדה בדרך כלל בהיקף שבין 25 דונם ל-80 דונם,

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

והיא נקבעה בהתאם למאפייני המשק שנבעו מתנאי האקלים, טיב הקרקע ומקורות המים בכל אזור. כך למשל נחלות שהתבססו בעיקר על בעלי חיים (משק החלב, ביצים) זכו להקצאת קרקע בהיקף קטן מזה שנקבע למשקים שהתבססו על גידולי שדה או מטעים. לעתים גודל הנחלה נקבע גם מהמציאות ההיסטורית שהייתה בעת ההקמה של היישוב ומגבלות מצאי הקרקע.

כעיקרון, גודל הנחלה נקבע בזמנו על בסיס חישוב של הכנסה נורמטיבית שבעל הנחלה אמור היה להפיק על בסיס מאפייני המשק שהיו ידועים במועד קביעת גודל הנחלה. ממועד זה לא שונה גודל הנחלה, על אף שבמקרים רבים השתנו סוגי הגידולים ומאפייני המשק.

דמי החכירה של נחלה חושבו בעבר בשיעור מסוים (2%) מההכנסה הנורמטיבית הנקייה שהנחלה אמורה להניב, ומאחר והכנסה זו אמורה הייתה להיות זהה בכל אזורי הארץ, גם גובה דמי החכירה נקבע באופן אחיד בכל הארץ, וכיום סכום זה עומד על כ-600 שקלים לשנה לנחלה, ללא תלות במיקומה או גודלה (למעט אזורים ומקרים מסוימים שלגביהם נקבעו הנחות בדמי החכירה).

כך יוצא שבעל נחלה חקלאית משלם למעשה דמי חכירה נמוכים הנגזרים מהתפוקה החקלאית, בין אם הנחלה נמצאת במרכז הארץ ובין אם היא בפריפריה הרחוקה. עוד נקבע בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל כי חוכר של קרקע חקלאית חייב להתגורר בנחלה ולנצלה ולעבדה ברציפות ובקביעות למטרות לשמן הוחכרה הקרקע, ואם בעל הנחלה אינו מקיים חובה זאת תוחזר הנחלה למינהל. נוסף על כך נקבע גם העיקרון בדבר אי פיצול הנחלה, מתוך תפיסה שהנחלה היא יחידת ייצור חקלאית אחת ויש לשמרה ככזו לצורך הבטחת ייעודה כמשק חקלאי לדורות.

על פי מדיניות הקצאת הקרקע לנחלות כמושבים, ניתן להקים בחלקה א' של הנחלה בית מגורים עבור המתיישב ויחידת מגורים שנייה למגורי דור ההמשך, בשטח של עד 160 מ"ר לכל יחידה. בנסיבות מיוחדות מותרת בנייה של יחידת מגורים שלישית בשטח של עד 55 מ"ר. בגין יחידות דיור אלו לא משולם תשלום נוסף למינהל מקרקעי ישראל מעבר לדמי החכירה לכלל הנחלה.

בקיבוצים מותרת בניית יחידות דיור ללא הגבלה וללא תשלום נוסף למינהל מקרקעי ישראל, ובלבד שהבנייה הינה בשטח "המחנה" ולמגורי חברי הקיבוץ. שטח המחנה הוא שטח האזור הבנוי של הקיבוץ למטרת מגורים, מבני משק ומבני

ציבור, שטח זה על פי רוב מסומן ומזוהה בתוכנית מיתאר מפורטת. סך כל שטחי הנחלות באגודה חקלאית מוגדר כיום כשטח "המשבצת" של האגודה. במסגרת ההסדר של החכרת קרקע בתנאי נחלה כלולים כיום 722 ישובים (מתוכם 452 מושבים ו-270 קיבוצים), הכוללים כ-65 אלף נחלות. סך כל שטחי הקרקע לנחלות מגיע ל-2.8 מיליון דונם, מתוך 4.2 מיליון דונם שהינם שטחי קרקע לעיבוד חקלאי בישראל (ללא שטחי מרעה).

ג. חוזה חכירה תלת-צדדי. מסיבות היסטוריות שונות ולאור פעולתה של הסוכנות היהודית כגורם מיישב, הוקמו חלק מהישובים שנוסדו לאחר קום המדינה על קרקע שנמסרה לסוכנות בחכירה לתקופות קצרות, ובאמצעותה לאגודות ולמתיישבים כבני – רשות. במסגרת החלטה מספר 14 של מועצת מקרקעי ישראל שבה נקבע הסדר ההחכרה כאמור לסוכנות היהודית, נקבע גם כי הסדר זה יחול כל עוד היישוב נמצא בטיפול הסוכנות היהודית, ומשסיימה הסוכנות היהודית את טיפולה ביישוב היא תהיה זכאית לרישום משכנתא להבטחת השקעותיה. הסדר זה מתבטא בהסכם תלת-צדדי: מינהל מקרקעי ישראל, הסוכנות היהודית והאגודה החקלאית.

על פי ההסכם מושכרת הקרקע לסוכנות היהודית לתקופות קצרות של 3 שנים וניתנת לאגודות ולמתיישבים הרשות להחזיק בקרקע ולעבדה. במסגרת זאת נמצאים כיום כ-330 ישובים חקלאיים.

במהלך השנים הודיעה הסוכנות היהודית למינהל מקרקעי ישראל על ישובים שהתבססו ועל כך שהפסיקה לטפל בהם, ולפי בקשתה הועברו ישובים אלו לחוזה דו צדדי עם מינהל מקרקעי ישראל.

בשנים האחרונות נבלם תהליך זה של העברת ישובים שהתבססו לחוזה דו-צדדי בשל דרישת הסוכנות היהודית לקבלת חלק מהתמורות הניתנות לאגודות בגין שינוי ייעודה של הקרקע החקלאית.

ד. החכרת קרקע חקלאית לזמן ארוך שלא במסגרת נחלות. קרקע חקלאית בהיקף של כ-130 אלף דונם מוחכרת לחברות לעיבוד חקלאי, אגודות חקלאיות שאינן ישובים ולחקלאים בודדים. דמי החכירה המשולמים הם בין 40 ש"ח ל-80 ש"ח לדונם לשנה, לפי סוג הגידול.

עיקרי המלצות וערת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

ה. החכרת קרקע זמנית. קרקע חקלאית בהיקף של 1.2 מיליון דונם מוחכרת כיום לזמן קצר (בין שנה לשלוש שנים) לגידולים עונתיים. הקרקע מוחכרת לאגודות חקלאיות (מעבר לשטח "המשבצת"), לחקלאים פרטיים וכן לגורמים אחרים. דמי החכירה לטווח קצר נקבעים על פי מחירון מיוחד שנקבע על ידי מועצת מקרקעי ישראל בהתאם לאזורים ולסוגי הגידולים השונים, כאשר טווח המחירים נע בין 2 ש"ח לדונם ל-40 ש"ח לדונם לשנה.

ו. מימון עצמי של המתיישבים ברכישת הקרקע. במספר מצומצם של ישובים, בוצעה רכישת הקרקע על ידי המתיישבים או במימון משותף של קק"ל והמתיישבים, כאשר הקרקע נרשמה על שם קק"ל. להערכת מינהל מקרקעי ישראל גם באותם ישובים ספורים, היקף השטחים שנרכשו במימון המתיישבים או במימון משותף כאמור, נמוך מאוד לעומת השטח הכולל של "משבצת" הישוב.

מדיניות שינוי הייעוד של קרקע חקלאית

ניתן לחלק את מדיניות שינוי הייעוד של קרקע חקלאית לשתי תקופות: עד תחילת שנות התשעים ומאז. ההבדל בין שתי התקופות הינו מהותי ביותר.

בתקופה הראשונה, שנמשכה עשרות שנים, הונהגה מדיניות אשר על פיה שינוי ייעודה של קרקע חקלאית למטרת שימוש אחר נעשה במקרים יוצאים מן הכלל. במקרים אלו היה חוכר הקרקע זכאי לפיצויים עבור השקעותיו וזכויותיו כחוכר חקלאי בדרך של פיצוי המתייחס להכנסות החקלאיות הצפויות מקרקע ("פיצויים חקלאיים"). כמו כן התאפשר שינוי ייעוד קרקע חקלאית לצורכי תעשייה, מסחר ותיירות כאמצעי פרנסה נוספים לחברי האגודה. בגין שינויים אלו בייעוד ובשימוש בקרקע שולמה למינהל מקרקעי ישראל התמורה המלאה.

לעומת זאת, במהלך שנות התשעים התקבלו החלטות שנבעו בראש ובראשונה מצורכי הדיור שנצפו בעקבות גל העלייה הגדול, ובבסיסן – מתן פיצוי לחוכר קרקע חקלאית מעבר לקבוע בחוזה החכירה ובזיקה להיקף התמורה מהקרקע

בייעודה החדש (בין בפיצוי כספי ובין בקרקע על פי הייעוד החדש). כמו כן נקבעו הנחות בשיעור התשלום למינהל מקרקעי ישראל בגין שינוי ייעוד לצורכי תעשייה, מסחר, תיירות והרחבת היקף המגורים.

בהתאם להחלטות שהתקבלו במהלך שנות התשעים, ככל שערך הקרקע בייעודה החדש היה גבוה יותר, קיבל החוכר פיצוי גבוה יותר. להחלטות החדשות שהתקבלו בשנות התשעים היו השלכות רבות במספר תחומים.

בפרק זה נסקור ביתר הרחבה את עיקרי המדיניות לגבי שינוי הייעוד במספר תחומים בשתי התקופות השונות, תוך התמקדות בהיקף הפיצוי או שווי ההטבה בגין שינוי ייעוד.

א. שינוי ייעוד לשימושים שאינם לצרכים של חוכרי הקרקע החקלאית (כמו מגורים בשולי הערים)

● שינוי ייעודה של קרקע חקלאית עד שנות התשעים – "פיצויים חקלאיים". החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17 במאי 1965 היוותה את הבסיס לקביעת המדיניות הקרקעית בישראל. בהחלטה זו נקבעו, בין השאר, שני הקווים המנחים הבאים בנוגע לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית:

א. "ייעודה ושימושה של קרקע חקלאית לא ישונה על ידי הרשויות המוסמכות לכל ייעוד או שימוש אחר, אלא במקרים יוצאים מן הכלל" (סעיף 2 בהחלטה);
ב. "בהסכמי חכירה של קרקע חקלאית ייקבע כי עם שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לייעוד אחר יבוא הסכם החכירה לידי גמר והקרקע תוחזר למינהל מקרקעי ישראל. עם החזרת הקרקע יהיה המחזיק זכאי לפיצויים עבור השקעותיו בקרקע ועבור הפקעת זכותו בשיעור שיקבע על ידי המועצה בכללים שתוציא" (סעיף 10 בהחלטה).

בעקבות החלטה זו קיבלה המועצה שורת החלטות ביחס להקמת ועדת פיצויים שתמונה על ידי שר החקלאות ואשר תהיה מוסמכת לקבוע את שיעור הפיצויים

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

המגיעים לחוכר עבור קרקע חקלאית המוחזרת לחזקת המינהל והכללים לחישוב הפיצויים.

ההחלטה הראשונה בעניין זה הינה החלטה מספר 13 מנובמבר 1966 בה הוחלט על הקמת ועדת הפיצויים, הרכבה והכללים לחישוב הפיצוי (פיצוי בגין ההשקעות בקרקע ובגין הזכויות על בסיס הפיצויים שהיו מגיעים למתיישב אילו הופקעה זכותו על פי חוקי ההפקעה לצורכי ציבור).

נוהל הפסקת חכירה בקרקע חקלאית והכללים לקביעת שיעור הפיצויים עבור קרקע המוחזרת למינהל, עודכנו בנובמבר 1986 בהחלטה 343, שהינה ההחלטה האחרונה שהתקבלה בעניין זה. בהחלטה זו נקבע כי במקרה של שינוי ייעוד יינתן לחוכר פיצוי עבור זכויות החכירה ועבור הפגיעה בהכנסות המתיישב, כאשר סכום הפיצוי יקבע על ידי ועדת הפיצויים על בסיס הפיצויים שהיו מגיעים למתיישב אילו הופקעה הקרקע על פי חוקי ההפקעה לצורכי ציבור הקיימים בעת ביטול זכות החכירה.

החלטה זו איחדה למעשה את הכללים שנקבעו בהחלטות המועצה הקודמות בעניין ויצרה מנגנון וכללים אחידים לקביעת סכום הפיצוי, תוך שמירה על העיקרון של תשלום פיצויים בגין הזכויות וההשקעות בקרקע בלבד, בהתאם לקביעת ועדת הפיצויים כאמור, תוך מתן זכות ערעור לבית המשפט תוך 60 יום ממועד קבלת החלטת הוועדה.

במקרים שבהם כוצע שינוי ייעוד של קרקע חקלאית, פסקה ועדת הפיצויים את גובה הפיצוי בהתאם לסוג הגידול החקלאי (בעל, שלחין או מטע) ללא כל זיקה לערכה הצפוי לאחר שינוי הייעוד.

מדיניות זו שנקבעה כאמור עם הקמת מינהל מקרקעי ישראל לא היוותה שינוי מהותי לעומת התקופה הקודמת, שכן ברוב חוזי החכירה שנחתמו על ידי הקרן הקיימת לישראל ועל ידי פיק"א, טרם הקמת מינהל מקרקעי ישראל, נכלל סעיף לפיו במקרה שהקרקע תידרש לצרכים ציבוריים או לאומיים, יהיה המחכיר רשאי להפקיע את זכותו של החוכר בקרקע והחוכר יהיה זכאי לפיצוי בגין השקעותיו בקרקע.

במקצת מהחוזים שהיו נהוגים לפני הקמת מינהל מקרקעי ישראל לא נקבע במפורש מה קורה בעת שינוי ייעודה של הקרקע, ובדרך כלל נקבע כי בתום תקופת החכירה מחודשים החוזים לתקופת חכירה נוספת של 49 שנה, באותם

תנאים או בתנאים שיהיו נהוגים אצל המחכיר באותו מועד. על פי הערכת מינהל מקרקעי ישראל, היקף הקרקע המוכרת על פי חוזים אלו נמוך ביותר ביחס להיקף הקרקע החקלאית המוכרת במסגרת "החוזים הרגילים" כאמור.

לצורך יצירת אחידות בתנאי החכרת קרקע חקלאית, החליטה מועצת מקרקעי ישראל בשנת 1971 כי תנאי לחתימת חוזה חכירה בתנאי נחלה הוא ביטול כל חוזה אחר, שהיה קיים קודם לכן לגבי שטח "המשבצת" או הנחלה (או חלק ממנה) וכי החכירה תהיה בתנאים הנהוגים במינהל במועד חתימת החוזה (החלטה מספר 108). בהתאם להחלטה זו ולשורת החלטות מיוחדות שהתייחסו לסוגי הישובים השונים, הוכנו על ידי המינהל חוזי חכירה לדורות לכל צורות ההתיישבות (קיבוצים, מושבי עובדים, מושבים שיתופיים, כפרים שיתופיים, מושבים וכו'), אשר בכולם נכללו סעיפים ביחס למטרת החכירה (מגורי המתיישב ועיבוד הקרקע לצורכי חקלאות), וביחס להשבת הקרקע למינהל במקרה של שינוי ייעוד, תמורת פיצוי בגין ההשקעות והזכויות בקרקע בהתאם לקביעת ועדת הפיצויים המתמנית לצורך כך על ידי שר החקלאות על פי החלטות המועצה.

רוב האגודות החקלאיות, אשר החזיקו בחוזי חכירה עם הקק"ל או פיק"א מהתקופה שלפני הקמת המינהל, ביטלו חוזים אלו, בין היתר לאור העובדה ששטחי העיבוד עליהם חלו החוזים אלו היו בדרך כלל זניחים בגודלם לעומת השטחים שנמסרו להם על ידי מינהל מקרקעי ישראל לצורך השלמת "המשבצת".

ראוי לחזור ולציין כי המדיניות שפורטה לעיל בדבר שינוי ייעודה של קרקע חקלאית הופעלה הלכה למעשה במשך עשרות שנים עד תחילת שנות התשעים. אולם למדיניות עקבית זו היו שני יוצאים מן הכלל:

הראשון: ב-1973 החליטה המועצה לאפשר הקצאת קרקע לחוכר החקלאי לפי הייעוד החדש בתשלום דמי חכירה מופחתים, או מתן פיצוי בזיקה לערך הקרקע לאחר שינוי ייעודה (החלטה 123). החלטה זו כוונה למעשה לשטחים חקלאיים מצומצמים שהוכרו לפני קום מינהל מקרקעי ישראל על ידי רשות הפיתוח בחכירות לזמן ארוך בתחומי הערים, ללא סעיף שינוי ייעוד בחוזה. בשנת 1975 קבעה מועצת מקרקעי ישראל במפורש כי החלטה זו (123) לא חלה על קרקע המוכרת בתנאי נחלה, וב-1979 בוטלה ההחלטה סופית, מבלי שלמעשה נעשה בה שימוש משמעותי.

עיקרי המלצות ועדת מילגרם לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

השני: בשנת 1984 התייחסה מועצת מקרקעי ישראל למקרים בהם חוזה החכירה אינו כולל סעיף שינוי ייעוד לפיו הקרקע חוזרת למינהל תמורת פיצוי בגין ההשקעות והזכויות בקרקע (המדובר בחוזים מהתקופה שקדמה להקמת המינהל). החלטה זו קבעה כי במקרים אלו יקצה המינהל לחוכר שטח שלא יעלה על 20 דונם מתוך השטח ששוונה ייעודו, תמורת תשלום מופחת. החלטה זו לא חלה על קרקע המוכרת בתנאי נחלה (החלטה 296).

בשנת 1989 נקבע הסדר חדש עבור חוזי החכירה החריגים כאמור, לפיו יוכל המינהל, לפי שיקול דעתו, להציע לחוכר להחזיר את הקרקע למינהל תמורת פיצוי בשיעור של 25% מערך הקרקע ביעוד החדש, בתוספת שווי השקעות החוכר בקרקע לפי קביעת ועדת הפיצויים, בתנאי שסך כל הפיצוי לא יעלה על 40% מערך הקרקע ביעודה החדש, או לחלופין להקצות את הקרקע לחוכר תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור 51% מערך הקרקע (שיחושבו כתשלום בגין 91% מערך הקרקע) ביעודה החדש, בניכוי שווי השקעותיו בקרקע לפי קביעת ועדת הפיצויים, בתנאי שסך כל הפיצוי לא יעלה על 20% מערך הקרקע ביעוד החדש.

היקף תחולתה של החלטה זו (מספר 432) היה מוגבל למיעוט של שטחים שאינם מוכרים בתנאי נחלה, או שבחווה החכירה לגביהם לא נקבע שהקרקע תוחזר למינהל תמורת פיצויים חקלאיים. ההחלטה קבעה כי ביחס למקרים בהם נכלל בחוזה החכירה סעיף בדבר שינוי הייעוד, ישולמו לחוכר פיצויים כאמור בחוזה או בהתאם לקביעת ועדת הפיצויים, ובכל מקרה ההחלטה לא תחול על קרקע המוכרת בתנאי נחלה.

* שינוי ייעודה של קרקע חקלאית משנות התשעים. ניצני השינוי במדיניות שינוי ייעודה של קרקע חקלאית החלו ב-1990 ובאו לידי ביטוי מלא בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ב-1992 ואילך.

בתקופה זו החל גל העלייה מברית המועצות ונראה היה כי ללא בניית רבבות יחידות דיור, בין השאר, על קרקע חקלאית, צפוי להיווצר מחסור חמור בתחום הדיור שיתבטא הן בהאמרת מחירי הדיור והן בצורך לשכן יותר ויותר עולים חדשים בדיור זמני רעוע. בעקבות זאת נוצרו לחצים לקבוע מדיניות חדשה שבבסיסה מתן תמריץ כלכלי משמעותי למחזיק קרקע חקלאית לפעול לשינוי ייעודה (בעיקר למגורים).

באוקטובר 1990 החליטה מועצת מקרקעי ישראל, בהוראת שעה שתהיה בתוקף עד סוף 1992, לאפשר לחוכר שיבקש זאת, לחכור את הקרקע ששונה ייעודה בפטור ממכרז, תמורת תשלום מלא (91%) של דמי חכירה מהוונים כמקובל במינהל, ללא פיצוי עבור הקרקע כאשר היטל ההשכחה לא יחול על החוכר (החלטה 475). ההנחה הייתה שגם בתשלום מלוא דמי החכירה על פי הייעוד החדש, יהיה תמריץ כלכלי לחוכר הקרקע החקלאית לתמוך בשינוי הייעוד של הקרקע. החלטה זו הוחלפה ביוני 1991 (החלטה 492) תוך הוספת תנאים כגון קביעה שמטרת ההקצאה תהיה בעיקר למגורים, חוזה תקף עם החוכר שלא הופר על ידו ועוד, אולם עיקרי ההחלטה נותרו במתכונתם הקודמת (לרבות תוקף ההחלטה כהוראת שעה).

במאי 1992 חל השינוי המשמעותי ביותר במדיניות. מועצת מקרקעי ישראל קבעה הסדרים חדשים למקרה של שינוי ייעודה של קרקע חקלאית למטרות מגורים, תעשייה ומסחר, המבוססים על השתתפות משמעותית של החקלאים בערך החדש של הקרקע החקלאית לאחר שינוי ייעודה.

על פי החלטה מספר 533, קרקע שהוחכרה בחכירה לדורות או לתקופה שאינה פחותה מ-21 שנה, לרבות ל"משבצות" החקלאיות של הישובים בחוזים זמניים מתחדשים, למטרת שימוש חקלאי, וייעודה שונה ביוזמת המינהל או במקום בו למדינה עניין בשינוי הייעוד – רשאי המינהל לפעול באחת מבין שתי החלופות הבאות:

א. מתן פיצוי כספי לחוכר בעד ביטול החוזה והשבת הקרקע למינהל, בשיעור של 25% מערך הקרקע לפי ייעודה החדש, בתוספת שווי השקעות החוכר בקרקע על פי קביעת ועדת הפיצויים, בתנאי שסך הפיצוי לא יעלה על 40% מערך הקרקע בייעוד החדש (במקום בו נהוג מתן פטור, או הנחה ממחיר הקרקע יהיה שיעור הפיצוי ביחס למחיר הנהוג באותו מקום).

ב. לאפשר לחוכר או למי מטעמו לחכור את הקרקע ששונה ייעודה, ללא מכרז, תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור 51% מערך הקרקע בייעוד החדש (שיחשבו כ-91%), כאשר היטל ההשכחה יחול על החוכר (במקום בו נהוגה הנחה ממחיר הקרקע יהיה שיעור התשלום 51% מהמחיר הנהוג באותו מקום).

יש לציין כי החלטה זו התקבלה על רקע הלחצים שהופעלו באותה תקופה על המינהל לשווק קרקעות לצורכי מגורים ולגרום בכך להוזלת מחירי הדירות. מטרת ההחלטה הייתה להביא ליצירת מלאי משמעותי של קרקעות לבנייה, בדרך של יצירת תמריץ כלכלי משמעותי לחוכרים, הן במסגרת הסדרי הפיצוי שנקבעו בהחלטה (תשלום דמי חכירה פחותים בשיעור 51% במקום 91% שנקבעו בהחלטה 492) והן בדרך של פתיחת אפיק "יזמות" לפיו יכלו החוכרים החקלאיים להתקשר עם יזם או קבלן מטעמם לצורך פיתוח ובנייה על הקרקע לייעודה החדש. כאמור, החלטה זו היוותה למעשה מהפך במדיניות מתן הפיצויים בגין קרקע חקלאית ששונה ייעודה, שכן לפי ההחלטה, על אף ההוראה המפורשת בחוזה החכירה המתייחסת למקרה של שינוי ייעוד, נקבע לראשונה כי הפיצוי ייגזר משווי הקרקע בייעודה החדש ולא משוויה החקלאי בהתאם למטרת החכירה. ההחלטה איפשרה לפטור את החוכר מלהשיב את הקרקע למינהל והותירה בידו (או בידו "מי מטעמו") את היוזמה לניצול הקרקע בייעודה החדש. קביעת שיעור הפיצוי כנגזרת משווי הקרקע בייעודה החדש, ביטלה את העיקרון של תשלום פיצוי אחיד לכל החוכרים החקלאיים (בהתאם לסוגי הגידולים בקרקע) ויצרה הבדלים משמעותיים ביותר בסכומי הפיצויים ששולמו לחוכרים, בהתאם למיקום ולשווי הקרקע בייעודה החדש.

באוקטובר 1993 החליטה מועצת מקרקעי ישראל לשפר את החלטה 533, בכך שאיפשרה לקבל את הסכמת המינהל מראש לתכנון ולשינוי הייעוד (מעין PRE-RULING), בהגבלת זמן של עד 3 שנים, מתוך ציפייה כי מהלך זה יביא ליצירת המלאי המיוחל של קרקעות לבנייה ולהוזלת מחירי הדיור (החלטה מספר 611).

החלטה זו השאירה על כנו את שתי החלופות לפיצוי שנקבעו בהחלטה 533 (בשינויים קלים) אך הוסיפה הסדר לפיו ניתן יהיה לפעול על פי החלופות הקבועות בהחלטה גם קודם לשינוי הייעוד, בתנאי שהתכנון יעשה על ידי מינהל מקרקעי ישראל, או בתיאום מלא עמו ובתנאים נוספים שפורטו בהחלטה.

החלטות 533 ו-611 לא הובילו לתוצאה שמקבלי ההחלטות ייחלו לה – ואף נוצרו במקרים מסוימים מונפולים אזוריים בידי חוכרי הקרקע החקלאית או מי מטעמם, כאשר קצב שחרור הקרקע לבנייה נקבע על פי שיקולי הרווח בלבד מתוך ציפייה שערכי הקרקע יעלו בעתיד. משהתברר כי הוחטאה המטרה המרכזית

של האצת הבנייה למגורים בתקופת גל העלייה, החליטה המועצה באפריל 1994 להשעות כל טיפול בעסקאות לפי החלטות אלו.

בספטמבר 1994 החליטה מועצת מקרקעי ישראל על תיקון מסוים במדיניות שינוי הייעוד על בסיס המלצות ועדת מנכ"לים שמונתה לנושא זה, שאומצו בשינויים מסוימים על ידי הממשלה.

על פי ההחלטה המתוקנת (מספר 666) שיעור הפיצוי שישולם לחוכר בתנאי נחלה בגין קרקע חקלאית ששונה ייעודה יהיה ביחס לתקבולי המינהל שיתקבלו בפועל משיווק הקרקע (27% במרכז הארץ, 28% באזור עדיפות לאומית ב' ו-29% באזור עדיפות לאומית א'). כמו כן נקבע בהחלטה כי במקום הפיצוי הכספי כאמור, יהיה החוכר זכאי לקבל ללא תמורה חכירה של חלק מהקרקע המשקף 27%, 28% או 29% (בהתאמה) מהזכויות בקרקע לפי הייעוד החדש.

עוד נקבע בהחלטה כי חוכר לזמן ארוך שהינו חברה לעיבוד חקלאי יהיה זכאי לפיצוי בכסף או בקרקע בשיעור מחצית הפיצוי לו זכאי חוכר בתנאי נחלה, בהתאם לאזורים השונים (13.5% במרכז הארץ, 14% באזור עדיפות ב' ו-14.5% באזור עדיפות א'), מעבד עונתי מעל 15 שנה של אותו שטח יהיה זכאי לפיצוי בהתאם לסוגי הגידולים בקרקע בסכומים שפורטו בהחלטה, וחקלאי פרטי שהוא חוכר לזמן ארוך יהיה זכאי לפיצוי זהה לפיצוי שנקבע לחוכר בתנאי נחלה (בגין שטח שעד לגודל נחלה כמקובל באותו אזור ומעבר לכך בהתאם לפיצוי שנקבע למעבד עונתי).

עם קבלת החלטה 666 התקבלה גם החלטה 667 אשר קבעה את שיעורי הפיצויים לחוכרים זמניים. על פי ההחלטה, חוכר זמני המעבד את הקרקע מעל 21 שנה יהיה זכאי לפיצוי בשיעור מחצית הפיצוי שנקבע לבעל נחלה (עד לשטח השווה לשטח נחלה באותו אזור), ואילו חוכר זמני המעבד את הקרקע בין 15 ל-21 שנה יהיה זכאי לפיצוי כספי בהתאם לסוג הגידול.

לאור החלטה מספר 640 הוקמה ועדה שתפקידה היה לדרון באופן פרטני בכל העסקאות שאושרו בעבר על פי החלטות 533 ו-611, ולהחליט על סמך קריטריונים שנקבעו, אם קיימת מחויבות משפטית להמשך ביצוע העסקה.

כנגד החלטה 666 הוגשו מספר עתירות לבג"צ בהן נטען לניגוד עניינים של מספר חברי המועצה שהינם חוכרי קרקע חקלאית אשר השתתפו באופן פעיל בהחלטה. בעקבות פסק הדין שקיבל את הטענה כי ההחלטה נגועה בניגוד עניינים,

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לכחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

קיבלה המועצה ביום 3.7.95 החלטה מתוקנת (מספר 727) שהיתה דומה בעיקרה להחלטות הקודמות (מספר 666 ו-667).

החלטה זו (727) היא ההחלטה שבתוקף היום לעניין שינוי ייעודה של קרקע חקלאית, ולפיה מוענק לחוכר בתנאי נחלה כאמור פיצוי כספי או פיצוי בקרקע בשיעור מערך הקרקע בייעודה החדש (29%-27%).

* מדיניות שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לתעסוקה עד שנות התשעים. עוד בתקופה שקדמה להקמת מינהל מקרקעי ישראל ניתנה לאגודות הישוכים האפשרות להקים בתוך שטח היישוב ("המשבצת") "מפעלים" בתחומי התעשייה, המלאכה, המסחר והמלונאות, במגמה לגוון את מקורות ההכנסה של היישוב (מעבר לחקלאות) ובכך לסייע לפרנסת המתיישבים ולחיזוקו של היישוב.

לאחר הקמת המינהל, החליטה המועצה לאפשר הקצאת קרקע מתוך שטח "המשבצת" למטרות התעסוקה שפורטו לעיל. במקרים אלו נערך חוזה נפרד בין האגודה לבין מינהל מקרקעי ישראל בגין מתחם התעסוקה, בתנאים שהיו נהוגים במגזר העירוני באשר להקצאת קרקע לאותם יעדים כמקובל בכל אזור ואזור.

כאמור ההקצאה ניתנה לאגודה החקלאית בלבד ללא מתן אפשרות לשלב במיזם גורמי חוץ.

* מדיניות שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לתעסוקה בשנות התשעים. בפברואר 1990 החליטה מועצת מקרקעי ישראל לאפשר לאגודות להקים תאגידים משותפים עם גורמי חוץ לצורך הקמת מפעל למטרות תעסוקה, ובלבד שהאגודה תהיה בעלת 51% לפחות מהון המניות הנפרע בתאגיד (החלטה מספר 441). אפשרות זו ניתנה תמורת דמי חכירה מהוונים כנהוג במינהל למפעל מאותו סוג ובאותו אזור, או דמי חכירה שנתיים בשיעור 5% מההווים דמי חכירה שנתיים מלאים. במסגרת החלטה מספר 717 שהתקבלה ביוני 1995 והתקפה עד היום, שונתה ההחלטה תוך הוספת הנחות בתשלום עבור הקרקע וכן הקלות נוספות, שעיקריהם הם:

- קרקע בשטח שבחזקת היישוב המשמשת ל"מפעל" תוצא מחוזה החכירה של היישוב.

- לגבי קרקע זו ייחתם חוזה חכירה נפרד בין המינהל לבין האגודה החקלאית או התאגיד שבשליטת האגודה. (הגדרת בעל שליטה שונתה כך שהאגודה חייבת להחזיק לפחות ב-26% מהון המניות הנפרע של התאגיד).

בגין החוזה הנפרד (המהוון) ישולמו דמי חכירה מהוונים בשיעורים הבאים:
מרכז הארץ – 51% מערך הקרקע.
אזור עדיפות ב' – 26% מערך הקרקע.
אזור עדיפות א' – 16% מערך הקרקע.
היטל ההשבחה יחול על החוכרים.

ההחלטה תחול רק על שטח שאינו עולה בגודלו על:
מרכז הארץ – 250 דונם לישוב.
אזור עדיפות לאומית ב' – 300 דונם לישוב.
אזור עדיפות לאומית א' – 350 דונם לישוב.

ראוי לציין כי לאחר תיקון סעיף 12 א' בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, לפני כשנה, מחויבות המועצות האזוריות בגביית היטל השבחה בשיעור מלא, ולכן שיעורי התשלום בעת ביצוע עסקת שינוי ייעוד במרכז הארץ לפי החלטה 717 הם כלהלן:

דמי חכירה מהוונים בשיעור 51% מערך הקרקע.
היטל השבחה בשיעור 50% מההשבחה.

החלטות נוספות של מועצת מקרקעי ישראל המאפשרות הקמת מיזמי תעסוקה לחוכרי קרקע חקלאית בתנאי נחלה, הם החלטה מספר 653 מחודש יוני 1994, החלטה מספר 755 מפברואר 1996 והחלטה 880 מאפריל 2000.
החלטות מספר 653 ו-880 קובעות תנאים להקצאת קרקע למטרת קיט כפרי בחלקה א' של הנחלה.

החלטה מספר 755 קובעת תנאים בהם תימסר קרקע למטרת פעילות לא חקלאית בחלקה א' של הנחלות (על פי דו"ח קרמון) כלהלן:

א. השימוש שאינו חקלאי המיועד לפרנסת החוכר יהווה חלק בלתי נפרד מהנחלה

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

לכל דבר ועניין, ללא זכות להעבירו בדרך כלשהי לאחר וללא זכות לשותפות או להשכרה.

ב. השימוש יותר רק על פי תוכנית מיתאר מפורטת מאושרת או על פי שימוש חורג במבנה משק קיים, והכל על פי חוק התכנון והבנייה.

ג. גודל שטח הבנייה לשימוש למפעל יהיה:

- * במבנה חקלאי קיים המוסב למטרה זו – עד 500 מ"ר ברוטו.
- * במבנה חדש שיוקם למטרה זאת – עד 300 מ"ר ברוטו.

ד. דמי החכירה שישולמו למינהל יהיו בשיעורים הנהוגים במינהל לפי העניין ממלוא תוספת ערך הקרקע של השטח המשמש למטרה זו.

שיעורי התשלום הנגבים כיום הם בשיעורים הבאים:

- מרכז הארץ – 5% דמי חכירה שנתיים.
- אזור עדיפות לאומית ב' – 2% דמי חכירה שנתיים.
- אזור עדיפות לאומית א' – 1% דמי חכירה שנתיים.

לחלופין, כאשר מוסדות התכנון אישרו באופן קבוע שימוש לא חקלאי, רשאי החוכר להוון את השטח המיועד לפעילות הלא חקלאית בתנאים הקבועים בהחלטה 717.

* שינוי ייעוד לצרכי מגורי המתיישבים. במסגרת מדיניות הקצאת הקרקע לנחלות ניתן להקים במושבים, בחלקה א' של הנחלה, ללא תשלום נוסף מעבר לדמי החכירה לנחלה, בית מגורים לצורכי המתיישב ויחידת מגורים שנייה למגורי "דור המשך" בשטח של עד 160 מ"ר כל יחידה, ובנסיבות מיוחדות גם יחידת מגורים שלישית בשטח של עד 55 מ"ר. בנייה נוספת מעבר לכך מחויבת בתשלום נוסף. בקיבוצים לא חלה הגבלה על היקף מבני המגורים בשטח המחנה כל עוד אלו משמשים למגורי חברי הקיבוץ.

בשנת 1989 איפשר מינהל מקרקעי ישראל לראשונה למושבים חקלאיים לתכנן מגרשי מגורים נוספים לצורך הגדלת הישוב וכיסוסו מבחינת היקף האוכלוסייה, תוך מתן אפשרות מגורים לבני היישוב שלא הוגדרו כ"בנים ממשיכים".

באוקטובר 1993 נקבעו במועצת מקרקעי ישראל כללים להרחבות המושבים (החלטה מספר 612) שכללו, בין השאר, את העקרונות הבאים:

- * הקצאת הקרקע תיעשה על פי המלצת האגודה במסגרת של הרשמה והגרלה.
- * תינתן עדיפות לבני המקום.
- * התשלום למינהל מקרקעי ישראל יהיה על בסיס שטח הבנייה בפועל אך לא פחות מ-100 מ"ר.

בדצמבר 1995 אומצה החלטה חדשה בנוגע להרחבות היישובים (החלטה 737) שעיקריה הם:

1. מספר המגרשים במסגרת ההרחבה יהיה עד מספר הנחלות המאושר, בתוספת 15% ובכפוף למגבלות חוק התכנון והבנייה (בישובי הפריפריה מתירים לעיתים מספר מגרשים רב יותר).
2. שטח התוכנית יחושב במסגרת מכסת הקרקע המגיעה לאגודה ב"משבצת".
3. גודל המגרשים יהיה עד חצי דונם.
4. פיתוח התשתיות יהיה באחריות האגודה.
5. מגרשי המגורים יוחכרו על ידי המינהל למועמדים שיומלצו על ידי האגודה.
6. חוכרי המגרשים משלמים למינהל דמי חכירה מהוונים מופחתים שיוכרו כמלוא דמי החכירה בשיעורים הבאים:
 - * ישובי מרכז הארץ – 66% מערך הקרקע.
 - * ישובי עדיפות לאומית ב' – 36% מערך הקרקע.
 - * ישובי עדיפות לאומית א' – 22% מערך הקרקע.
7. שומת הקרקע תהיה לפי מ"ר מבונה, על פי הבנייה בפועל ולא פחות מ-140 מ"ר במרכז הארץ ו-100 מ"ר בישובים שבאזורי עדיפות לאומית. מחירי הקרקע נקבעים על ידי השמאי הממשלתי בטבלה לכל ישובי הארץ.

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

8. חלף היטל השבחה יחול על המינהל.

9. לשוב תינתן האפשרות לבצע את ההרחבה כמתכונת החלטה 727.

ראוי לציין כי בחודש מרץ 1999, בעקבות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, פרסם מינהל מקרקעי ישראל הוראות המונעות מהאגודה לגבות ממומלציה, כתנאי להמלצה, סכום כסף מעבר להוצאות הפיתוח המאושרות. במקביל פרסם המינהל הוראות יישום והוראות מעבר מתאימות. בפועל הוראות אלה הישעו את רוב רובו של תהליך הרחבת הישובים.

* שינוי ייעודה של קרקע חקלאית שלא לצורכי החוכרים (החלטה 727). מדינת ישראל הינה כבר כיום מהמדינות הצפופות בעולם. תחזיות שנערכו במסגרת תכנית "ישראל 2020" מצביעות על כך שעד שנת 2020 – היינו בעוד 20 שנה – יוכפל השטח הבנוי כיום, וזאת הן בשל גידול האוכלוסייה והן בשל העלייה ברמת החיים שתבטא בין השאר בעלייה של שטח המגורים הממוצע לנפש.

בנייה בהיקף רחב בשטחים חקלאיים במסגרת הכפלת השטח הבנוי בישראל, עלולה להיות כבייה לדורות, שכן לשטחים פתוחים יש ערך רב חשיבות. בינוי נרחב בשטחים פתוחים אף יפגע בדורות הבאים שעלינו להתחשב גם בצורכיהם.

מהטעם הזה יש מקום להמעיט ככל שניתן בשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, וכפי שהמליצו גורמי התכנון, יש להתמקד בעיבוי וחזוק הערים, ובמקרים שהדבר הכרחי – לבנות בנייה רוויה בשולי הערים בלבד.

מדיניות זאת מחייבת לחזק את אחיזתם של החקלאים בקרקע, שכן עיבוד חקלאי של הקרקע תורם לשמירת הקרקע ומתאפיין בדרך כלל בהשפעות חיצוניות חיוביות. לפיכך סבור צוות הוועדה כי יש מקום לחזק ולבסס את הזכויות וגם את החובות של החקלאי בעיבוד הקרקע וכן לחזק ולבסס את זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים.

באשר לעיבוד הקרקע, יש מקום לפעול לכך שלחוכר קרקע חקלאית בתנאי נחלה יהיה חוזה חכירה לדורות, לרבות שינוי החוזה להסכם דו-צדדי בין החוכר לבין מינהל מקרקעי ישראל, ובמקביל לחזק את חובת עיבודה של הקרקע החקלאית, במסגרת אותו חוזה.

באשר לביסוס זכויות החקלאי בחלקת המגורים, מוצע לקבוע במסגרת חוזה החכירה של הנחלה כללים נפרדים כגון: מניעת אפשרות לתבוע השבתה של "חלקת המגורים" למדינה בעת שינוי ייעוד (דבר שהמצב החוקי הפורמלי כיום מאפשר), מתן אפשרות מוסדרת במקרים מסוימים לפצל מבנה או מגרש מהנחלה, קביעת זכויות במידה שבעתיד יאשרו מוסדות התכנון בנייה נוספת בחלקת המגורים, ומתן אפשרות לרכישת זכויות נוספות בחלקת המגורים בדרך של חוזה חכירה מהוון. שינוי זה ייצור במידה רבה הקבלה בין חוזה החכירה למגורים במגזר העירוני לבין חלקת המגורים במגזר הכפרי.

התמורה המוצעת בעת שינוי ייעודה של קרקע חקלאית. המלצת הצוות הינה לפיכך, כי

שיעור התמורה הנהוג כיום על פי החלטה 727 ישונה כמפורט להלן:

* באזור המרכז – 10% במקום 27%.

* באזור עדיפות ב' – 20% במקום 28%.

* באזור עדיפות א' – 31% במקום 29%.

שיעור התמורה הבסיסי המפורט לעיל יפחת כתלות בהיקף השטח שייעודו ישונה כמפורט להלן:

באגודה חקלאית – חכירה בתנאי נחלה

אזור מרכז הארץ שטח שינוי הייעוד (מצטבר בדונמים) שיעור התמורה	עד 200	200-400	400 ויותר
	10%	9%	8%
אזור עדיפות ב' שטח שינוי הייעוד (מצטבר בדונמים) שיעור התמורה	עד 250	250-500	500 ויותר
	20%	18%	
אזור עדיפות א' שטח שינוי הייעוד (מצטבר בדונמים) שיעור התמורה	עד 300	300-600	600 ויותר
	31%	27%	24%

הטענות בדבר אי הצדק החברתי

מאז שוננו ההחלטות בדבר הפיצוי בעת שינוי ייעוד קרקע חקלאית בשנות התשעים והחלו להתבצע עסקאות על פי ההחלטות החדשות, נוצר בישראל אי שקט ומתח חברתי שהלך וגבר ככל שרבו העסקאות והפרסומים בדבר גובה הפיצויים שהועברו לידי החוכרים החקלאיים. הדבר התבטא, בין השאר, בעתירה שהוגשה לבג"צ כנגד החלטות אלו על ידי "שיח חדש – הקשת הדמוקרטית המזרחית", ביקורת שהועלתה על ידי ארגונים אחרים כגון: האגודה לזכויות האזרח, שתי"ל והתנועה לאיכות השלטון. עמדות דומות הושמעו גם מקרב הציבור הרחב, הן במסגרת תגובות לטיוטת הצעה לשינוי מדיניות שהוצגה להערות הציבור באינטרנט והן מעמדות בכתב שהגיעו לוועדה.

להלן עיקרי הטענות המושמעים על ידי גורמים שונים (שאינם חוכרים חקלאיים) בדבר אי הצדק הטמון בהחלטות החדשות הקובעות את הפיצויים לחוכרים בגין שינוי ייעודה של קרקע חקלאית.

* ההחלטות החדשות סותרות לכאורה את נורמת היסוד של מינהל מקרקעי ישראל שנקבעה בהחלטה מספר 1. על פי החלטה זאת קרקע חקלאית נמסרת אך ורק לצורך עיבוד חקלאי ואם ישונה ייעודה חוזרת הקרקע לחזקת המדינה, ומי שהחזיק בה עד שישונה ייעודה זכאי לפיצוי שהוא בזיקה לאברן גורם ייצור חקלאי בלבד.

* חלוקת הקרקע החקלאית לא הייתה שוויונית אלא נמסרה ברוחב יד ובמחיר סמלי, ומתוך הנחה כי עם הפסקת עיבודה החקלאי תושב הקרקע למדינה.

* מתן פיצוי בגין שינוי ייעודה של הקרקע על בסיס ערך הקרקע ביייעודה החדש מהווה לפיכך, חלוקה בלתי שוויונית של נכסי הציבור, שכן הקרקע היא נכס של כלל הציבור. בדרך זאת נפגעים ציבורים רחבים שלא אחת

מצבם הסוציו-אקונומי ירוד מזה של החוכרים החקלאיים. הפגיעה נגרמת שכן ככל שהתמורה לחוכרי הקרקע החקלאית גבוהה יותר בעת שינוי ייעוד, כך קטנות הכנסות המדינה. הכנסות אלה לקופת המדינה אמורות לשמש בין השאר ליעדים חברתיים, אשר יתחלקו באופן שוויוני בין הציבור כולו. * חלק מחוכרי הקרקע החקלאית זוכים להכנסות גבוהות בעקבות שינוי הייעוד מבלי שתרמו להשבחת ערך הקרקע שהופשרה לבנייה, שכן ערכה של הקרקע נקבע על בסיס מיקומה וקרבתה לאזורי ביקוש, ללא זיקה כלשהי לעיבוד החקלאי של הקרקע קודם לשינוי הייעוד.

* פיצויים כתלות בערך הקרקע ביעודה החדש משולמים גם לחברות לעיבוד חקלאי (אם כי בשיעור נמוך יותר), ובכך מועשרים, ללא כל הצדקה, בעלי הון שרכשו חברות אריזה ועיבוד חקלאי בתקופה שקדמה להחלטות החדשות משנות התשעים.

* אם מינהל מקרקעי ישראל מצא לנכון לשווק קרקע לבנייה במחירים מוזלים, עליו להציע הטבה זו לכלל הציבור בתהליך פומבי ראוי, ולא לתת הטבה זו למספר מצומצם של מחזיקי קרקע חקלאית, אשר חלקו כבר חדל לעסוק בעיבוד חקלאי או אף מעולם לא עסק בכך.

תנועות ההתיישבות בטענותיהן הנגדיות מבססות עמדה זאת בהיבטים הבאים:

ההיבט ההיסטורי – על פי השקפת תנועות ההתיישבות, לחקלאים זכות היסטורית בקרקע, בהיותם, בין השאר, המחזיקים בקרקע, המעבדים אותה והשומרים עליה במשך שנים רבות; הם גם היו מפריחי השממה, ונאלצו להתמודד עם בעיות ביטחוניות קשות.

ההיבט המוסרי – על פי טענת תנועות ההתיישבות, רכישת חלק מן הקרקעות נעשתה על ידי המתיישבים באופן פרטי מכספי תרומות שגויסו על ידם ומכספם האישי, והעברת הקרקעות לידי קק"ל ללא תמורה נעשתה

מטעמים אידיאולוגיים וציוניים. לטענתם, הקרקע נרכשה לא רק בכסף אלא גם "בדם יזע ורמעות" של המתישבים.

ההיבט המשפטי – תנועות ההתיישבות גורסות כי חוזי החכירה כיום אינם ממצים את זכויות החקלאים ואינם משקפים נאמנה את כוונת הצדדים לחוזה ואת ציפיותיהם. לטענתם, על פי הפרשנות המודרנית של חוזים, יש לתת משקל לא רק לזכויות ולחובות המפורטים בחוזה, כי אם גם לרוח החוזה, להחלטות הרשויות בעניין ולהתנהגותם וכן לעקרונות של תום לב חוזי. מכאן, לטענתם, נגזרות הזכויות של החקלאים בקרקע בכל ייעוד שהוא.

ההיבט הציבורי – לטענת תנועות ההתיישבות, מינהל מקרקעי ישראל כגוף ציבורי, יצר בהתנהגותו לאורך השנים, באמצעות החלטות המועצה השונות, מצגים לפיהם ככוונתו להעניק לחקלאים זכויות של קבע בקרקעותיהם, ולכן על המינהל כרשות ציבורית מוטלת החובה לקיים הבטחותיו. כמו כן, לטענת תנועות ההתיישבות, המינהל מפלה לרעה את החוכרים החקלאיים ביחס לחוכרים העירוניים ולכן עליו לבטל את התניית "שינוי הייעוד" מכל החוזים.

ההיבט הכלכלי – על פי הערכה כלכלית שערכו תנועות ההתיישבות, סך התמורה שתתקבל על ידי החקלאים בגין שינוי ייעודה של הקרקע בחמישים השנים הבאות ובהנחה של שיעור פיצוי בגובה של 20% מערך הקרקע בייעודה החדש נאמד בכ-5.2 מיליארד ש"ח.

לטענתם, סכום זה אינו חריג ביחס לאומדן הטבות, כפי שהן ערכו, בנוגע לחוכרי המגזר העירוני בבנייה רווייה (65 מיליארד ש"ח לפחות). טיעון נוסף שהעלו התנועות הוא שהעברת יזמות הבנייה לידי החקלאים והוצאתה מידי הממשלה תביא למשק יתרונות רבים, בין השאר, בשל התחרות שתיווצר ביזמות לפיתוח, דבר שיתבטא גם בגידול הכנסות המדינה ממיסוי ענף הנדל"ן.

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 הדרו"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 הדרו"ח בלי סניגור קבוע ובעל מעמד שיוכל להגן עליו ולהסביר אותו, וזאת בניגוד לדרו"ח הרפורמה במס של ועדת בן בסט (שבה בן בסט – אף שלא הצליח להביא ליישום הדרו"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 יזמויות 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% באחרייות החוכר (ללא זיכוי)	היטל השבחה 10% באחרייות המינהל. אם מדובר בחוכר לדרוות – יתרת התשלום עליו	היטל השבחה באחרייות 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 - היווה"ש הקשיח את הקריטריונים על מנת למנוע ספסרות בדרך של "דמי המלצה" והוצאות פיתוח פיקטיביות, ואסר בניה באמצעות חברות יזמויות	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% משווייה, 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 מילגרם, 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 חיזוק זכויות החקלאים בתוך שטח המחנה; ואמנם שתי הוועדות הלכו רחוק בכיוון זה, של תוספת בנייה וחיזוק 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.

סקר "קרקע": מינהל המקרקעין –

שירות טוב או שירות רוב

ד"ר מינה צמח

מטרת הסקר שנערך על ידי מכון המחקר של "דחף" עבור "קרקע" היתה לבחון את עמדות הציבור בנושאים הבאים:
א. טיב השירות שהאזרחים מקבלים ממינהל מקרקעי ישראל;

ב. האם צריך או לא צריך להפשיר לבנייה קרקעות חקלאיות לא מעובדות;

ג. האם צריך או לא צריך לאחד רשויות עירוניות קטנות. ממצאי הסקר מבוססים על תגובות של 501 איש, המהווים מדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל.

א. תפיסות כלפי מינהל מקרקעי ישראל

כפני המרואיינים הוצגו שתי השאלות הבאות:

"מינהל מקרקעי ישראל הוא גוף ממשלתי שתפקידו לנהל את הקרקעות השייכות למדינה ולקרן קימת. ממה שאתה יודע, או ממה ששמעת, האם הטיפול של המינהל באזרחים שפונים לשירותו מקל על האזרחים, או מקשה עליהם, או לא מקשה ולא מקל?"

"מינהל מקרקעי ישראל הוא גוף ממשלתי המייצג את הממשלה כמגע עם אזרחי ישראל בנושא הקרקע ובסמכותו להחכיר קרקעות ולחתום חוזים עם חוכרי קרקע. האם רמת הביורוקרטיה בשירות שמעניק המינהל היא במידה המתאימה או שהשירות יותר מדי ביורוקרטי או שהוא פחות מדי ביורוקרטי?"

הטבלה שלהלן מעלה את התוצאות הבאות:

יהודים	כלל המדגם	
א. מקל או מקשה על האזרחים		
8	9	מקל
29	32	מקשה
23	23	לא מקל ולא מקשה
40	36	לא השיבו
100%	100%	סה"כ
ב. רמת הביורוקרטיה		
5	7	פחות מדי ביורוקרטי
17	20	ביורוקרטיה במידה המתאימה
42	41	יותר מדי ביורוקרטיה
36	32	לא השיבו
100%	100%	סה"כ

מהטבלה עולה כי: א. ליותר משליש (36%) מהמרואיינים (ו-40% במגזר היהודי) אין תדמית על השרות של המינהל. ב. כשליש (32%) מכלל המרואיינים (29% במגזר היהודי) אומרים כי הטיפול של המינהל מקשה על האזרח. אם מתייחסים רק לאלה שיש להם תדמית על המינהל מגיעים האחוזים המתאימים ל-50% בכלל המדגם, 48% במגזר היהודי. לעומת אלה שחושבים ששרות המינהל מקשה על האזרחים רק 9% מכלל הציבור (8% במגזר היהודי) חושבים שהשרות מקל על האזרחים (האחוזים המתאימים מקרב מי שיש להם תדמית על המינהל הם 14% בכלל הציבור ו-13% במגזר היהודי). כרבע (23%) מכלל המרואיינים שהם 64% מכלל מי שיש להם תדמית כלשהי על המינהל אמרו כי שרות המינהל לא מקשה ולא מקל על התושבים.

קצת יותר מרבע (27%) מכלל המרואיינים או שאמרו שהשרות ביורוקרטי במידה המתאימה (20%) או פחות מדי (7%). האחוזים המתאימים במגזר היהודי הם 17%, ו-5%. לעומתם, 41% (במגזר היהודי) אמרו כי השרות יותר מדי

ביוורוקרטי. אם מתייחסים רק למי שיש להם תדמית לגבי המינהל אזי 39% או שאומרים שהשרות ביוורוקרטי במידה המתאימה (29%) או פחות מדי (10%), ו-60% אומרים כי השרות יותר מדי ביוורוקרטי.

ב. האם צריך או לא צריך להפשיר לבנייה קרקעות חקלאיות לא מעובדות

למרוויינים נאמר כי:

... "מרבית הקרקעות אותן מעבדים החקלאים שייכות למדינה או לקרן קימת. בשעתו סוכם כי אם חקלאי יפסיק לעבד את הקרקע היא תוחזר למדינה. כיום, כאשר החקלאות בנסיגה, מבקשים החקלאים שהממשלה תפשיר את הקרקעות החקלאיות לבניה, וכי משום שהם עיבדו אותן במשך עשרות שנים ושמרו עליהן הם יקבלו אחוזים מהערך שיהיה לקרקע אחרי שתופשר..."

לאחר הצגת הנושא נשאלו המרוויינים: האם, לדעתך, צריך להיענות לבקשת החקלאים או שצריך לדחות אותה?

הטבלה שלהלן מעלה את התוצאות הבאות:

יהודים	כלל המדגם	
59	58	צריך להיענות
29	23	לא צריך להיענות
11	10	לא השיבו
100%	100%	סה"כ

מהטבלה עולה כי רוב הציבור (58%) תומך בבקשת החקלאים להפשרה לבנייה של קרקעות חקלאיות לא מעובדות, לעומת כשליש (32%) שמתנגדים לכך. 10% לא קבעו דעה.

ג. צריך או לא צריך לאחד רשויות עירוניות קטנות

למרוויינים נאמר כי: "בתקופה האחרונה יש ויכוח בין רשויות מוניציפאליות על הגבולות של השטח של כל רשות. 'מלחמת גבולות' זו העלתה את הדיון בשאלה אם צריך או לא צריך לאחד כמה רשויות שכנות לרשות אחת גדולה. אלה שתומכים באיחוד אומרים שזה יחסוך כסף רב. המתנגדים לאיחוד אומרים שרשויות קטנות יכולות לדאוג לתושביהן יותר מרשויות גדולות ולכן האיחוד יפגע בתושבים". לאחר הצגת הנושא נשאלו המרוויינים "מה דעתך אתה?" הטבלה שלהלן מציגה את התוצאות הבאות:

יהודים	כלל המדגם	
50	48	צריך לאחד רשויות קטנות
38	41	צריך להשאיר כל רשות בפני עצמה
12	11	לא השיבו
100%	100%	סה"כ

מהטבלה עולה כי הציבור נוטה לאיחוד הרשויות מעט יותר מאשר לשמירה על הפרדה. 48% לעומת 41%, ו-11% אדישים. מניתוח הנתונים בקרב תושבי רשויות קטנות עולה כי בקבוצה זו גבוהה, יחסית, חלקם של המעוניינים באיחוד (54%).

הטיפול בפסולת עירונית מוצקה והשפעתה על ניצול הקרקע

ד"ר אופירה אילון¹ עידו קן²

מטרת ניהול משק האשפה העירונית בישראל, שהיקפו יותר מ-4.3 מיליון טונות בשנה, היא להבטיח כי האשפה הנוצרת בארץ תטופל כראוי מבחינה סביבתית, כלכלית וחברתית. כל התהליך הלוגיסטי לטיפול בפסולת, הכולל אצירה, איסוף, שינוע וסילוק סופי – קשור בקשרי גומלין טכנולוגיים שיש בהם מקום נכבד להיבט הקרקעי. ההיבט הקרקעי של מיתקן לטיפול בפסולת אינו מסתכם בצריכת הקרקע שלו עצמו, אלא גם בהשלכתו על שימושי קרקע בסביבתו. המאמר שלהלן סוקר את השפעת מיקום מתקני הטיפול בפסולת על ערך המקרקעין והוא מציג ממצאים לגבי ערך הקרקע בשימושה האלטרנטיבי וכן ערך השירות הניתן על ידי הקרקע בשימושה לצורך טיפול בפסולת. כמו כן מציג המאמר את השפעת מתקני טיפול בפסולת על מחירי דיור ועל נכונות התושבים לשלם על מנת להתרחק מהאתר. המאמר מציג גישות תכנוניות ואפשרויות שימוש בטכנולוגיות חדשות על מנת לקדם את מערך הטיפול בפסולת ולהפחית בצורה משמעותית את ההיבטים הסביבתיים והקרקעיים השליליים של נושא זה.

הפסולת העירונית המוצקה הנוצרת בישראל מהווה מקור למטרדים ולזיהומים המשפיעים לרעה על איכות החיים ואף מהווים סכנה בריאותית. ניהול משק

1 המעבדה לממשק מערכות סביבה, הפקולטה להנדסה חקלאית, הטכניון.

2 Department of Environmental Sciences, University of California Riverside

האשפה בא להבטיח כי האשפה הנוצרת בארץ תטופל כראוי מבחינה סביבתית, כלכלית וחברתית ויחד עם זאת למזער את המטרדים הסביבתיים (הן לדור הזה והן לדורות הבאים) תוך בחירת החלופות הכלכליות הטובות ביותר.

מקובל לחלק את תהליך הטיפול באשפה לארבעה שלבים עיקריים: אצירה (שלב איסוף הפסולת במכולות או בעגלות אשפה, ליד הבית), איסוף, שינוע וסילוק. שלושת השלבים הראשונים יכולים להיחשב כמרכיביו של תהליך לוגיסטי שנועד להביא את הפסולת אל האתר בו מבוצע הסילוק. הסילוק עצמו יכול להיעשות באמצעות הטמנה, שריפה או מיחזור לסוגיו, לרבות קומפוסטציה. התהליך הלוגיסטי ושיטת הסילוק קשורים בקשרי גומלין טכנולוגיים, אשר להיבט הקרקעי יש בהם מקום נכבד. כך למשל, סילוק באמצעות מיחזור מצריך הצבת מכלי אצירה לסוגי פסולת שונים ברחובות הערים, או לחלופין, הקמת מפעל להפרדת הפסולת למרכיביה. שתי שיטות הפרדה אלה צורכות משאבי קרקע באופן שונה ובמקומות שונים. ההיבט הקרקעי של מיתקן שיש לו חלק בתהליך הטיפול בפסולת אינו מסתכם בצריכת הקרקע שלו עצמו, אלא גם בהשלכתו על שימושי קרקע בסביבתו. היותה של הפסולת מקור לזיהום מביאה לכך שכל מיתקן הקשור בתהליך הטיפול בה מהווה ו/או נחשב כמטרד ולכן קיומו עשוי להשפיע על מחירי הקרקעות שבקרבתו ואף להגביל את שימושי הקרקעות האלה. מכאן שלשימוש בשיטת סילוק מסוימת עשויה להיות משמעות קרקעית רחבת היקף עקב התהליך הלוגיסטי הקשור בה.

מידת ההשפעה הסביבתית המזיקה של כל מיתקן הקשור בטיפול בפסולת תלויה באמצעים הטכנולוגיים הננקטים כנגד השפעה זו. כשם שמיכל אצירה דולף וחלוד מהווה מטרד תברואתי וחזותי בהשוואה למיכל אטום וצבוע, כך גם למטמנה, המצוידת באמצעים למניעת פליטות של זיהומים ושאינה מתבלטת מעל פני השטח, יש השפעה סביבתית פחותה מזו החסרה תכונות אלו. ואולם, התקנה ותפעול של אמצעים טכנולוגיים כגון אלה מייקרים את עלויות הטיפול בפסולת. מטעמים תברואיים ומנהליים, נושא הטיפול בפסולת מופקד בידי הרשות המקומית. תשלומי משקי הבית בארץ לרשות המקומית בגין הטיפול באשפה נגבים במסגרת תשלומי הארנונה (ולפיכך, אין בעצם למשקי הבית כל תמריץ להפחית או למיין



משאית דחס פורקת אשפה באחת מתוך 400 מטמנות הפועלות בישראל

הטיפול בפסולת עירונית מוצקה והשפעתה על ניצול הקרקע



מיתקן לאיסוף נייר. האשפה הישראלית מכילה כ-50% רכיבים אורגניים פריקים. הרכיבים הקלאסיים למיחזור מהווים רק 20% באשפה הישראלית



מיתקן לאיסוף בקבוקי שתייה מפלסטיק – חומר גלם מישני בתעשיית המיחזור

את הפסולת). בנוסף לכך, מגבלת התקציב של הרשות ומערכת ההעדפות של אזרחיה, הם הקובעים את רמת השירות ואת רמת המטרדים הסביבתיים הנובעים ממתקני האצירה והטיפול בפסולת – ומכאן גם את ההשלכות על שימושי ומחירי קרקעות. מבין הגורמים לאיכות התברואית והסביבתית הירודה של מתקני האצירה והטיפול בפסולת בישראל ניתן למנות את: העדיפות הנמוכה הניתנת לשירותים אלה, מאבקי ועדי העובדים בניסיונות ההפרטה, התחרות בענף בה המחיר ולא רמת השרות הם הקובעים, ועוד.

בנוסף לכך, ניחן השלטון המרכזי בישראל בשני העשורים החולפים בחוסר יציבות – מאפייני המחזק את כוחן של קבוצות לחץ קטנות כמו רשויות מקומיות, ומעצים את הסתמכותן של רשויות אלה על סיוע ממשלתי. חמור מכך, גם התכנון ארוך הטווח של מערך הטיפול הארצי בפסולת נתון להשפעות של שדולות פוליטיות, הנהנות מעצם רעיעות השלטון. קביעת מיקומם של אתרי סילוק פסולת ושל מתקנים הקשורים בתהליך הלוגיסטי (כגון תחנות מעבר) נעשית בהתאם לנוהל תכנון ברמה הארצית (תמ"א 16), בו נשקלים גורמים רבים כגון, זמינות קרקעות, שימושי קרקעות, תשתיות, גורמי איכות סביבה, פרמטרים כלכליים ועוד. קבלת ההחלטות לגבי שלבי הסילוק הסופיים של הפסולת, החשופה להשפעת גופים ממשלתיים, מקומיים ופרטיים, משפיעה על כל שרשרת הטיפול בפסולת – מהסילוק עצמו ועד לשלב האצירה.

תמונת הטיפול בפסולת מורכבת ויש לה ממדים רבים – בריאות ואיכות סביבה, טכנולוגיה וכלכלה, מנגנוני תכנון ומשפט, חברה, פוליטיקה מקומית ולאומית ועוד. בדברים הבאים נתמקד בהיבט הקרקעי של הטיפול בפסולת.

היבטים קרקעיים של מתקני אצירה ושינוע של פסולת
 כאמור, ההיבט הקרקעי של מתקני הטיפול בפסולת כולל שני מרכיבים. האחד: שטח הקרקע הדרוש לשם הצבתם; השני: השפעתם על ערכי קרקעות בסביבתם נוכח המטרדים הנובעים מהם.
 שיטות האצירה והשינוע, לוגיסטיקת הטיפול בפסולת ורמת ההשקעות במיתקנים מכתיבים את מיקום המיתקנים, צריכת השטח הישירה שלהם ועוצמת ההשפעה

הסביבתית. השפעתו הסביבתית של מיתקן טיפול בפסולת (מכולה, תחנת מעבר וכל מיתקן לסילוק סופי) נובעת מהיותו מקור לפליטת זיהומים, ריחות, מפגעי חזות, סכנה לתאונות ועוד. מפגעים אלה ניתנים לצמצום על ידי שימוש באמצעים טכנולוגיים, אולם תרמיתם השלילית לא תמיד ניתנת לתיקון. לכן, גם במיקרים בהם, בהשקעה כספית ניכרת, המיתקן מונע את המטרדים הסביבתיים – עדיין

קיימת התנגדות תושבים להצבתו בקרבת מקום מגורים או שהות. התנגדות זו, המכונה בספרות הכלכלית בעיקר בשם אפקט (Not In My Back Yard) NIMBY, מוצאת את ביטויה לא פעם בפעילות במישור הציבורי והפוליטי. ההתנגדות יכולה להיות נקודתית, כמו למשל התנגדות להצבת עגלת אשפה בקרבת הבית, או רחבה יותר – ברמה של מועצה או עיר שלמה. בישראל זכה לפרסום רב המאבק שניהלו תושבי באר-שבע כנגד הרחבת פעילותה של מטמנת דודאים, בטענה כי הפסולת אשר תוכל לאתר ממרכז הארץ תפגע באיכות החיים ובערך הנכסים.

"על מנת להפחית

את ההיבטים

הקרקעיים

השליליים של נושא

הטיפול בפסולת יש

להתייחס לקרקע

כאל משאב

במחסור ולהתייחס

אליה כאל קרקע

'מושאלת', תוך

הכרה ברורה כי עם

תום תקופת

'ההשאלה' תוחזר

לציבור קרקע

'משוקמת'."

ערך קרקע הנצרך ישירות על ידי מיתקן לטיפול בפסולת

תורת השמאות מציגה שלוש גישות עיקריות באמצעותן ניתן להעריך את שווי של נכס מקרקעין המוקצה לשימוש מוגדר (כהן א. 1996):

גישת ההשוואה – אומדן שווי השוק של שטח קרקע בהסתמך על עסקאות העברת בעלות שנעשו לגבי נכסי קרקע הדומים לו במיקומם ובשימושם. גישת ההכנסות – היוון ערך הרווחים הצפויים מהנכס בהתאם לשימוש. גישת העלויות – הערכת עלות היצירה של שימוש דומה בנקודה גיאוגרפית אחרת.

עקב היות הטיפול בפסולת שירות ציבורי, הערכת שווי המקרקעין הנצרך על ידי מיתקן הטיפול בפסולת מצריכה לעתים שימוש משולב בגישות אלה. למשל,

ערכו של קטע כביש עליו ניצבת מכולה יכול להיקבע על פי הכפלת מספר מקומות החניה הנתפסים על ידי מכולת האשפה בפדיון שמפיק בעל חניון סמוך ממקום חניה בודד. חשובון זה, המשלב בין גישת ההשוואה לגישת ההכנסות, מבטא למעשה את ערך שטח הקרקע המוקצה למכולה בשימושו האלטרנטיבי (LAND OPPORTUNITY COST), דהיינו: את ערך השימוש שלא יכול להתממש (חניה) בשל נוכחות המכולה. על פי עיקרון זה ניתן להעריך גם את ערך הקרקע הנצרך על ידי מטמנות, תחנות מעבר, מפעלי שריפת פסולת וכו'. בדרך כלל, ככל שגדל מרחקו של מיתקן מאזורי מגורים, כך פוחתים ערכי השימושים האלטרנטיביים של השטח עליו הוא ניצב ובהתאם לכך פוחת ערכו של שטח זה.

לוגיסטיקת הטיפול בפסולת כוללת כאמור את שלבי האצירה, האיסוף והשינוע ומטרתה להביא את הפסולת אל אתרי הסילוק. למרחק עד לאתר הסילוק יש השפעה מהותית על המערך הלוגיסטי. ככל שהאתר רחוק יותר, כך עולות עלויות השינוע ושיקולי כדאיות כלכלית (בעיקר יתרונות לגודל) עשויים לשנות את הטכנולוגיה שבבסיס המערך. רשויות מקומיות רבות בישראל מפנות את הפסולת לאתרי סילוק המרוחקים קילומטרים בודדים ממוקדי האוכלוסין, כך שמרכיב השינוע בעלויות הטיפול נמוך יחסית. אולם, עם התממשות התכניות הממשלתיות לסגירה של אתרי סילוק מקומיים, הלוקים ברובם בתנאי תחזוקה ותפעול ירודים (המכונים "מטמנות פראיות", או מזבלות), צפויה עליה משמעותית במרחקי השינוע ומרכיב זה יתפוס חלק נכבד יותר בכלל עלויות הטיפול. לשינוע הפסולת למרחקים עשויה להיות השפעה רבה על מבנה המערך הלוגיסטי, על צריכת הקרקע הנדרשת ליישומו ועל ההשפעות הסביבתיות הנובעות ממתקניו.

לשלב האצירה בתהליך הלוגיסטי של הטיפול בפסולת קיים פן עיקרי המשפיע על ניצול משאבי קרקע – מיקום כלי האצירה. בארצות רבות באירופה, תהליך איסוף הפסולת מצוי במגמה לקראת אוטומאציה מלאה. כלומר: ריקון מיכל האצירה אל מכולת הדחס שעל משאית האיסוף מתבצע באמצעות זרוע אוטומאטית, המופעלת על ידי הנהג בבקרת מחשב ומערכות טלוויזיה במעגל סגור. לשיטה זו יתרון כלכלי הטמון בחיסכון בתשומות העבודה, אך קיימת לה משמעות רבה גם

הטיפול בפסולת עירונית מוצקה והשפעתה על ניצול הקרקע

מבחינת שימושי הקרקע. השיטה מצריכה הצבה של כלי האצירה במקום המאפשר גישה של משאית האיסוף. רשויות בהן כלי האצירה מוצבים בתוך תחומיהם של בנייני מגורים (חדרי אשפה) ואשר תשקולנה להפעיל שיטה זו, תיאלצנה להקצות שטחים ברחובות לצורך הצבת כלי האצירה. יחד עם זאת, כלי האצירה לא יתפסו עוד מקום בשטחי הפרט – דבר אשר יאפשר ניצול טוב יותר של השטח המתפנה למגורים ולאחסון. כך למשל, ביטול חדר האשפה הנהוג בערים שונות עשוי לשפר את ניצול שטח המגורים, במחיר של אובדן שטח ברחוב.

טבלה 1 מציגה אומדן ערכי מקרקעין של מתקני אצירה בשלוש ערים בישראל.

טבלה 1 – ערכי מקרקעין של מתקני אצירה (בערכים דולריים)*

מיתקן	תל-אביב	חיפה	באר-שבע
מכולה	12,500	8,000	3,75
מיתקן לאיסוף נייר	8,500	5,500	2,500

* כהן א. 1996

למיקומו של כלי האצירה קיימת גם משמעות מבחינת האחריות לניקונו. אם מוצב כלי האצירה ברחוב, נושאת הרשות המקומית באחריות לניקיון, בעוד כאשר המכל ניצב בחצר בניין, האחריות לניקונו מוטלת על הדיירים. כאשר המתקנים מוצבים ברחוב, יש לאיכות התחזוקה ולרמת הניקיון של כלי האצירה (דליפות ולכלוך) השפעה סביבתית, המתבטאת גם בערכי הנדל"ן בסביבה, ולכן מיקום המיתקנים מהווה לא פעם מקור למחלוקות בין התושבים. גורם נוסף הנובע מהמיקום הוא מידת ההשפעה הסביבתית הנובעת מריקון הכלי בעת איסוף הפסולת. הצבת הכלי בחצר הבית עלולה להגדיל את מיטרדי הרעש בעת הפינוי.

המערך הלוגיסטי לפינוי אשפה הפועל כיום בארץ נשען בעיקר על משאיות האיסוף ורק במקרים של הובלה למרחקים גדולים יותר (כגון פסולת המובלת מגוש דן לדודאים) – גם על משאיות ייעודיות לשינוע. לצורך ייעול השינוע, כולל מערך לוגיסטי זה גם תחנת מעבר, אשר מטרתה לצמצם את נפח הפסולת

לפני שינועה. בתחנת המעבר נפרקת הפסולת ממשאיות האיסוף ונרחסת לתוך מכולות המובלות לאתר הסילוק. תחנת המעבר מהווה נקודת מפגש בין שלב האיסוף והשינוע ובכדי למנוע פגיעה ביעילות האיסוף נהוג למקם אותה בסמוך למוקדי ייצור הפסולת. פירוש הדבר שהתחנה עשויה לצרוך קרקע באזורים בהם קיים ביקוש גבוה לקרקע לצורכי תעשייה ואף למגורים. זה ועוד. עקב תהליך דחיסת הפסולת, לתחנה עלולה להיות השפעה סביבתית (לדוגמא, מטרדי ריח ורעש) המתבטאת בירידת ערך הקרקעות שבסביבתה. לא פחות חשוב הוא המטרד שיוצר הגודש התחבורתי בכניסה לתחנה, הנובע מהגעה של עשרות משאיות איסוף בפרקי זמן קצרים – בעיה המחייבת לעיתים הרחבת כבישים וצמתים, דהינו: צריכה נוספת של משאבי קרקע. עובדות אלה ידועות היטב בציבור ותכניות להקמת תחנות חדשות צפויות להיתקל בהתנגדויות עזות מצד בעלי קרקעות שבסמיכות למיקומים המיועדים וכתוצאה מכך, במאבקים משפטיים ממושכים. הצורך בתחנת מעבר נובע למעשה מההכרח לתאם בין תהליך איסוף הפסולת לשינועה. כלומר: טכנולוגיות האיסוף והשינוע מכתיבות את ההזדקקות לשירותי התחנה, בין אם השיטה מבוססת על איסוף במשאית דחס או בשיטה בה מפונה המכולה ישירות לתחנת המעבר. שיטות מתקדמות יותר כדוגמת השימוש במכולת דחס נתיקה המוחלפת במכולה ריקה כאשר היא מתמלאת, מייעלות את ניצול יכולת הדחיסה והאיסוף של המשאית. שיטה זו מופעלת בארץ זה מספר שנים בישוב מעלה אדומים. יתרון ניצול הקרקע בשיטה זו ברור. את תפקידה של תחנת המעבר ממלאים למעשה מספר מקומות חניה ברחבי העיר, המוקצים לצורך הצבת מכולות הדחס הנתיקות. הקשיים בישום שיטה זו בישראל נובעים בעיקר מעלויות השקעה ראשוניות גבוהות, התחייבויות חוזיות קצרות טווח עם קבלנים וכמובן, מרחקי שינוע קצרים יחסית לאתרי הסילוק.

כאמור, שינוע הפסולת מריכוזי אוכלוסייה אל אתרי הסילוק נעשה כיום באמצעות משאיות בלבד. מיקומם של אתרי סילוק פסולת באזורים כפריים ומאמציהם של הנהגים להתחמק מעומסים בצירי התנועה הראשיים, מביאים לכך שמשאיות אלה עושות דרכן בעיקר בכבישים משניים. הדבר מתבטא בהגדלת נפחי התנועה בדרכים אלה ובהגברת הסיכון לתאונות. תוכניות הממשלה לריכוז הסילוק של הפסולת במספר מצומצם של אתרים (בהתאם

לתמ"א 16) הביאו לשקילת האפשרות להוביל את הפסולת באמצעות רכבת. קיימות טכנולוגיות חדישות לשינוע בקרונות רכבת – טכנולוגיות החורגות מתחום הלוגיסטיקה של הפסולת ונוגעות, למעשה, למבנה שוק שינוע המטענים

בישראל בכללותו. למרות שאורך מסילת הברזל בישראל (כ-900 ק"מ) קצר מאד ביחס למדינות במערב, המבנה האורכי של המדינה מביא לכך שמערכת המסילות הקיימת מקשרת בין מרבית הערים הגדולות בישראל. הקמת מסופי מטען לאורך המסילה ובקרב אזורי תעשייה הנושקים לערים הגדולות בישראל עשויה להרחיב באופן משמעותי את השימוש ברכבת לצורך שינוע יבשתי של מטענים. צעד זה עשוי להקל על בעיית העומס בכבישים ולהרחיב את השימוש ברכבת מעבר להובלת נוסעים. כך למשל, הובלת פסולת לדרום הארץ יכולה להיות משולבת עם הובלת חול כמטען חוזר, תוך שימוש באותן מכולות (כאשר יפתח אתר ההטמנה במישור רותם). שילוב בין מערכי הלוגיסטיקה של הפסולת והחול יצמצם באופן הדדי את עלויות השינוע של כל אחד

"נושא הטיפול
בפסולת, הן ברמה
המקומית והן ברמה
המרכזית, עדיין לא
נמצא על סדר היום
הציבורי בעיקר
בגלל העובדה, כי
פוליטיקאים
בישראל עדיין לא
השכילו לתרגם
עשייה בתחומים
אלה להישגים
פוליטיים".

מהמטענים האלה ויאפשר סגירה מואצת של אתרי פסולת וגם של אתרי כריית חול במרכז הארץ. השילוב בין טכנולוגיית איסוף המבוססת על מכולות נתיקות, טכנולוגיות מתקדמות להסעה ברכבת והקצאת משאבי קרקע להקמת מסופי מטען בשולי הערים – הינו מפתח לייעול לוגיסטיקת הטיפול בפסולת ולצמצום ניכר של כלל ההשפעות הסביבתיות הנובעות ממתקני הטיפול בפסולת.

הטמנה היא השיטה הרווחת בישראל לסילוק פסולת. מערך המטמנות מצוי כיום בשלב מעבר. בתחילת שנות התשעים פעלו בארץ כ-400 מטמנות, אשר כל אחת מהן סיפקה שירותי סילוק לרשות מקומית אחת או שתיים. מבחינה סביבתית, רמת התפעול של המטמנות הייתה ירודה ורחוקה מהסטנדרטים של הטמנה סניטארית, כמקובל בארצות המערב. בהתאם לסטנדרטים אלה, נדרש לכסות את הפסולת מידי יום והמטמנה צריכה לכלול מערכות של איטום, איסוף וטיפול

בתשטיפים ובגזים הנוצרים כתוצאה מתהליך התסיסה והפירוק של הפסולת בתת הקרקע. כמו כן חובה להתקין במטמנה מערכות של ניטור וטיפול, אשר תפעולן ימשך עשרות שנים לאחר סגירת האתר ושיקומו.

על פי תמ"א 16 אשר נועדה להסדיר את נושא ההטמנה בארץ, אמור סילוק הפסולת בישראל להתרכז בחמש מטמנות מרכזיות, שבהן יותקנו התשתיות הנחוצות להטמנה סניטארית. הממשלה אישרה את התכנית בשנת 1993 ואף פיתחה מנגנון לסיוע לרשויות במימון הובלת הפסולת אל האתרים המרכזיים. ואולם, תכניות הממשלה התנפצו אל מול מחלוקות בין זרועות השלטון השונות ואל מול אפקט NIMBY. ההתנגדויות העזות שעוררה התכנית מצד יושבים הסמוכים לחמשת אתרי ההטמנה המתוכננים מנעו את מימושה והותירו שני אתרים בלבד – טליה בצפון ודודאים בדרום. מטמנה נוספת עשויה להיפתח במישור רותם בעתיד הקרוב. במקביל לכך החל המשרד לאיכות הסביבה במלאכת סגירת המטמנות שאינן עומדות בתקנים הסביבתיים הנדרשים ובכך נוצרה מצוקת נפח הטמנה זמין, המתבטאת כיום בעליית מחירי ההטמנה. בעוד בעבר הלא רחוק עמדו רשויות מקומיות בפני מחיר הטמנה אפסי, מגיעים כיום מחירי ההטמנה לרמות של 40 ש"ח לטונה ואף 70 ש"ח בצפון הארץ. אמנם מחיר ההטמנה בארצות אירופה כפול מכך, אך אין לתלות זאת רק בהבדלים ברמת השמירה על איכות הסביבה, אלא גם בהבדלי הכנסה, ערך הקרקע בשימושים אלטרנטיביים ועוד.

בכדי להתמודד עם בעיית המחסור באתרי הטמנה החליטה הממשלה לאפשר שדרוג של מטמנות קיימות והתאמתן להטמנה סניטארית. חלופה זו מאפשרת לרשויות להמשיך בתהליך הסילוק באתר הקיים, אך תוך השקעות בהסדרתו מבחינה סביבתית. היתרון העיקרי הנובע מאפשרות זו הוא חיסכון בעלויות שינוע מאזורים מרוחקים אל אתרי סילוק מרכזיים. תהליך תכנון ובצוע השדרוג חייב לכלול דרישות מפורטות למניעת נזקים לסביבה וכן בחינה כלכלית של כל החלופות אשר תכלול לא רק את העלויות הנדרשות אלא גם את התועלות (לדוגמא, סגירת אתר יכולה להכשיר את הקרקע לשימוש חלופי ולהוות מקור פרנסה). הסיוע המקצועי (סביבתי וכלכלי) וכן הסיוע הכספי לבצוע צריכים להוות אינטרס לאומי שיתרום לשיפור הסביבה ולניצול יעיל יותר של משאבי

הקרקע. יש להדגיש כי נדרשת הקפדה יתרה על כך שהשדרוג אכן מונע את הנזק הסכיבתי, העשוי לעיתים לבוא לכלל ביטוי אחרי שנים רבות של שימוש באתר. כפי שהוצג לעיל, גישת העלויות להערכת שוויו של נכס מקרקעין המוקצה לשימוש מוגדר, מבוססת על הערכת עלות היצירה של שימוש דומה בנקודה גיאוגרפית אחרת. לפיכך, תוצאת השימוש בשיטה יכולה להתפרש כערך השירות

הניתן למשתמשים במיתקן על ידי הקרקע עליה הוא מוצב, הנובע ממיקומה הגיאוגרפי המסוים. העברת המיתקן ממקומו פירושה שעל המשתמשים בו למצוא תחליף לשירות אותו מספק המיתקן. עלות אספקת התחליף, בניכוי העלויות הכרוכות ישירות במיתקן הקיים, יכולה לשמש כאומדן לערך הקרקע. למשל: השירות שמספקת מטמנה כלשהי הוא אספקת פתרון לסילוק פסולת בנקודה גיאוגרפית מוגדרת. ביטול קיומה של המטמנה יחייב את המסלקים בה פסולת לפנות את פסולתם לאתרי סילוק מרוחקים יותר. עלות צעד זה, בניכוי עלות הפעלת המטמנה המתבטלת, יכולים לשמש כאומדן לערך השירות שמספקת

הקרקע עליה נמצאת המטמנה עבור המשתמש. אם עלות סילוק טונה פסולת במטמנה המתבטלת שווה עבור המשתמש לעלות הסילוק באתרים המרוחקים, אזי, ערך השירות שמקנה הקרקע למשתמשים בה כמטמנה שווה לתוספת עלויות השינוע של סך קיבולת הפסולת הפנויה בה אל אתרים אלה.

על פי השוואה בין שני הערכים הנדונים (ערך הקרקע בשימושה האלטרנטיבי וערך השירות הניתן על ידי הקרקע בשימושה לצורך טיפול בפסולת) ניתן לבדוק את מידת ההצדקה הכלכלית שבהקצאת שטח קרקע מסוים לטובת הצבת מיתקן לטיפול בפסולת.

בטבלה 2 מובאות הערכות שנעשו בשנת 1996 לגבי שווי אתרי הטמנה בישראל.

טבלה 2 – שווי אתרי הטמנה בישראל (בערכים דולריים)*

חיריה	טליה	דודאים	
30,000,000	1,300,000	751,000	שווי בזמן תפעול
12,000,000	297,000	300,000	עלויות שיקום
45,500,0	239,000	2,988,000 291,000	שווי אתר כמשוקם/כשטח ציבורי פתוח כשטח חקלאי
63,500,000	1,242,000	3,439,000 742,000	שווי אתר כולל** כשטח ציבורי פתוח כשטח חקלאי

* כהן א. 1996

** שווי אתר כולל מוגדר כסכום של ערך האתר בזמן תפעולו ולאחר שיקומו, בניכוי עלויות השיקום.

התנגדותם של תושבי באר שבע להרחבת פעילותה של מטמנת דודאים נבעה מהטענה כי הפסולת שתובל ממרכז הארץ אל האתר תפגע באיכות חייהם ובערך נכסיהם. הערך של נכסי נדל"ן יכול להתפרש כמייצג הערך המהוון, הן של הדיור והן של איכות החיים ממנה נהנים הדיירים. מיקום המטמנה פוגע אך ורק במרכיב איכות החיים ולפיכך, ערכה הכספי של הפגיעה יכול לשמש כאומדן להשפעתה השלילית של המטמנה על איכות חיי התושבים בסביבתה. תכונה זו מאפשרת להתגבר על העובדה כי לא קיים מחיר מוגדר למשאב המכונה "איכות סביבה". למעשה קיימות שתי שיטות הערכה המשתמשות בתכונת התבטאות ההשפעות הסביבתיות על מחירי הנדל"ן:

האחת: שיטת ההערכה המותנית (Contingent Valuation Method). שיטה זו מבוססת על סקרים הבוחנים את התנהגות הבריות בשוק היפותטי. הנסקר נדרש לנקוב בסכום כספי אותו היה מוכן להוסיף (להחסיר) ברכישת נדל"ן המצוי ברשותו, אילו ניתנה לו האפשרות להחליש (להגדיל) את עוצמת הפגיעה הסביבתית הנובעת ממיתקן מזהם סמוך. יתרון השיטה בכך שניתן להשתמש בה גם כאשר הגורם הסביבתי המפריע אינו קיים בפועל. חסרונה בכך שקיים חשש, כי ההתנהגות בשוק ההיפותטי אינה תואמת את זו שבמציאות.

טבלה 3 מציגה תוצאות ממספר מחקרים שנעשו לגבי מרחק מאתרי סילוק פסולת.

טבלה 3 – נכונות תושבים לשלם בעבור התרחקות מאתרי סילוק פסולת

חוקרים	מקום	נכונות לשלם
ROBERTS et al., 1991	Knox County, Tennessee, USA	בממוצע \$260 למשק בית לשנה. נכון עד למרחק של 7 ק"מ.
OPALUCH et al., 1993	Rhode Island, USA	מטרת המחקר היתה לאפיין את הגורמים המשפיעים ביותר על קבלת החלטות על ידי הציבור. פגיעה במקורות מים נמצאה המשמעותית ביותר.
EMC, 1996; גורן, 1997	ישראל	פרט יהיה מוכן לשלם \$7,700 בממוצע על מנת להתרחק ק"מ אחד מאתר הטמנה. הנכונות הממוצעת להתרחקות מהמטמנה היתה 8.9 ק"מ*

* לשם השוואה – פרט יהיה מוכן לשלם \$10,360 לק"מ על מנת להתרחק ממיתקן מיחזור ו-\$14,120 לק"מ בגין התרחקות ממיתקן שרפה.

השנייה: שיטת המחירים ההדוניים (Hedonic Price Method). בניגוד לשיטה הקודמת, שיטה זו מתבססת על שוק דיור הקיים בפועל. היות ומחירים של נכסי דלא־ניידי מורכב מגורמים רבים, אשר איכות הסביבה מהווה אחד מהם, הפרדת המחיר למרכיביו מאפשרת לבודד את הערך המוקנה על ידי הפרטים לשינויים ברמת איכות הסביבה.

בטבלה 4 מרוכזות תוצאות מחקרים שבחנו את השינוי בערך הדיור כתלות בהתרחקות מאתרי סילוק פסולת.

טבלה 4 – השפעת מרחק מ"אתר סילוק פסולת" על מחירי דיור

חוקרים	מקום	הערכת ערך הדיור
NELSON et al., 1992	Ramsey, Minnesota, USA	עליה של 6.2% לכל מייל (כ-1,600 מ') התרחקות מהאתר.
HAVLICEK et al., 1971	Fort Wayne, Indiana, USA	עלייה של \$9,800 לכל מייל התרחקות מהאתר.
HAVLICEK, 1985	Fort Wayne, Indiana, USA	סקר חוזר באותו אזור, 15 שנים מאוחר יותר. עליה של 5% בערך הדירות בגין כל מייל התרחקות מהאתר.
BAKER, 1982	Dryden, NY, USA	ירידה של 21% בערך הכתים במרחק 0.25 מייל מהאתר; ירידה של 0.5% במרחק 2 מייל מהאתר.
EMC, 1996	ישראל	תוספת של כ-5% למחיר הדירה לק"מ מרחק מהאתר.
גורן, 1997	ישראל	תוספת של 3.2% למחיר הדירה לק"מ מרחק מהאתר (תוספת ממוצעת של \$6,700 לדירה שמחירה הממוצע \$207,000), נכון ל-10 ק"מ.

מהמחקרים שנעשו ניתן לראות כי קיימת פגיעה משמעותית ברווחת הפרט המתגורר בסמוך למתקני טיפול בפסולת.

שריפה היא, ללא ספק, השיטה בה הפחתת נפח ומשקל הפסולת הן המשמעותיות ביותר והיא מותירה להטמנה רק 10-20 אחוזים ממשקל הפסולת המקורית. כלומר: בשיטה זו נצרכים פחות משאבי קרקע מאשר בשיטת ההטמנה. בהתאם לשיטה, נשרפת כל האשפה במבערות, תוך אפשרות לניצול אנרגיית החום לצרכי הפקת

הטיפול בפסולת עירונית מוצקה והשפעתה על ניצול הקרקע

חשמל או קיטור וכן להתפלת מים. בניצול זה טמונה האפשרות של שימוש בטכנולוגיה להתמודדות כלכלית עם חלופות אחרות לסילוק פסולת. יחד עם זאת, עלויות שינוע האנרגיה או המים אל הצרכנים, עלויותיהם של מוצרים אלו ממקורות חליפיים ורמת המניעה של פליטות זיהומים – משפיעים באורח משמעותי על הכדאיות הכלכלית שבהקמת מפעלי שריפת פסולת.

עלויות השינוע (הנובעות גם מאובדן אנרגיה במהלך השינוע) מכתיבות את מיקומם של מפעלי שריפה בקרבת צרכנים גדולים כלומר – באזורי תעשייה. פירוש הדבר שהייעול בשימוש בקרקע לצרכי סילוק פסולת ביחס להטמנה דורש צריכת קרקע בעלת ערך גבוה יותר. כמו כן, עקב מיגוון השימושים הנרחב יותר באזורים הקרובים לישובים, עולה מידת ההשפעה של המפעל על ערכי הקרקעות בסביבתו. הפחתת ההשפעה הסביבתית פירושה עמידה בסטנדרטים גבוהים יותר של מניעת זיהום (בעיקר זיהום אויר וסילוק נאות של האפר) – דבר המעלה באופן ניכר את עלויות סילוק הפסולת.

בטבלה 5 מרוכזים נתוני עלויות הטמנה באתרים כפריים מרוחקים (בהם ערך הקרקע נמוך יותר) ובאתרים עירוניים, בהשוואה לעלויות שריפה במתקנים תקינים במספר מדינות באירופה.

ניתן לראות כי במרבית המקרים עלות השריפה כפולה (ואף יותר מכך) מעלות ההטמנה.

גורם נוסף המשחק תפקיד בשאלת כדאיות מפעלי שריפה הוא מידת היעילות של הפקת האנרגיה מהמיתקן. כ-70% מכלל מיתקני השריפה בעולם פועלים בשיטת הקוגנרציה, בה מפיקים חשמל וגם מספקים "קיטור נחות" – ממנו כבר לא ניתן לייצר חשמל – לצרכנים סמוכים. מרבית המיתקנים באירופה, לדוגמא, מספקים את "הקיטור הנחות" למערכת חימום הבתים העירונית, דבר שלחלוטין אינו רלוונטי לישראל. הקמת מיתקן שריפה בקרבת אזור תעשייה בו קיימת דרישה ל"קיטור נחות" יכולה לשפר את כדאיות מיתקן השריפה, אולם בכך מוחמרות דרישות הקירבה אל הצרכנים (עקב אובדני אנרגיה בשינוע) ובעקבות זאת עלות עלויות ההגנה על הסביבה.

טבלה 5: עלויות הטיפול באשפה באירופה (Euro לטונה פסולת)*

צרפת	ספרד	הולנד	גרמניה	בריטניה	איטליה	
87	46	127	103	51	48	שריפה ללא הפקת אנרגיה
79	35	127	93	43	30	שריפה עם הפקת אנרגיה
15	14	21	29	19	18	הטמנה באס"פ כפרי ללא הפקת אנרגיה
14	16	21	28	18	16	הטמנה באס"פ כפרי עם הפקת אנרגיה
21	25	36	51	26	25	הטמנה באס"פ עירוני ללא הפקת אנרגיה
20	24	36	51	25	24	הטמנה באס"פ עירוני עם הפקת אנרגיה

*מחוך, 1996 Coopers & Lybrand.

בדומה לתחנת מעבר, אם ההובלה נעשית באמצעות משאיות גם מפעל לשריפת פסולת עלול להוות מוקד לגודש תנועתי ועל כן הוא עשוי לחייב הרחבת כבישים וצמתים. כאן המקום לציין כי למרות מרחקי השינוע הקצרים באירופה, למשל, מצוקת גודש זו נפתרה (בהולנד ובשווייץ) על ידי הובלת חלק גדול מהפסולת אל מפעלי השריפה באמצעות רכבות.

כיום לא פועל בישראל גם לא מיתקן שריפה אחד, למרות מספר יוזמות נקודתיות, אשר התעוררו וגוועו בשנים האחרונות. כפי שניתן לראות מטבלה 3 לעיל, פרט יהיה מוכן לשלם יותר מ־\$14,000 לק"מ על מנת להתרחק מאתר שריפת פסולת, סכום כמעט כפול מהנכונות לשלם בעבור התרחקות מאתר הטמנה.

יצוין כי האפר הנותר מתהליך השריפה מכיל את רוב המתכות שהיו באשפה ולכן יש לעיתים להעבירו לאתר לפסולת מסוכנת.

טכנולוגיה נוספת לסילוק באמצעות שריפה כוללת את שריפת שיירי האשפה עתירי האנרגיה כגון גזרי נייר, סמרטוטים, קרעי יריעות פלסטיק וכו'. רכיב זה

המהווה כ-20% מהאשפה קרוי RDF (Refuse Derived Fuel). בטכנולוגיה זו מגיעים לתא השריפה הרבה פחות מזהמי אויר, מאחר ואלה מורחקים רובם ככולם במהלך המיזן.

**"ההיבט הקרקעי"
של מיתקן לטיפול
בפסולת עירונית
אינו מסתכם**

**בצריכת הקרקע
שלו עצמו, אלא גם
בהשלכותיו על
שימושי קרקע
בסביבתו."**

מתקני מיזן שאריות – ממ"ש. שיטה זו מופעלת במפעל קומפוסט 2000 שבאזור התעשייה קריית ביאליק ובמיתקן הפסולת ליד עפולה, אותו מפעילה חברת "אמניר-אוניקס". כ-400 ו-1000 טונות פסולת ביום (בהתאמה), מגיעים למתקנים אלה. פסולת בלתי מופרדת במקור, עוברת מיזן מכני להפרדת הרכיבים

האורגניים (מהם מכינים קומפוסט. יש להדגיש כי הקומפוסט המיוצר מאשפה מעורבת מכיל חומרים המזהמים אותו כשברי זכוכית, שיירי מתכות וכו') ומיזן ידני להפרדת החומרים ה"יבשים" הניתנים למיחזור (נייר וקרטון, פלסטיק וכו'). לא בכדי צוינו החומרים היבשים במרכאות כפולות, שכן קרטון ששהה במכולת האשפה ובתוכו קליפת אבטיח, נרטב, החל לתסוס וערכו למיחזור ירד. הרכיב האורגני מועבר לקומפוסטציה.

קריית טבעון היא הרשות היחידה בארץ המפרידה במקור לשני זרמי אשפה נפרדים את החומרים האורגניים המיועדים לקומפוסטציה והם מועברים ישירות למפעל "אמניר" להכנת קומפוסט. הקומפוסט המיוצר בזרם האחד חופשי מחומרים מזהמים. הזרם השני, המופרד במשק הבית, הינו הזרם היבש. זרם זה מועבר למרכז מיזן להפרדה לחומרי גלם משניים. ההפרדה במקרה זה קלה ונוחה יותר מהפרדת הרכיבים מאשפה מעורבת, ואיכות החומרים למיחזור גבוהה יותר. בשיטה זו ניתן לנצל לפחות 60% מהפסולת, כך שהשאריות הנותרות להטמנה מהוות רק 40%, על כל ההשלכות הסביבתיות שנובעות מכך.

מיתקן תסיסה אנאירובי. שיטה זו מתבססת על עקרונות דומים לעקרונות הטיפול האנאירובי בכוצת ביוב. חיידקים הפועלים בתנאים אנאירוביים (מחוסרי חמצן) מפרקים את החומר האורגני ויוצרים ממנו "ביוגז" המכיל כ-70% מתן ו-30% פחמן דו חמצני. אולם, בניגוד למתן הנוצר במטמנות, המתן הנוצר בתהליך המתואר כאן נשאב במלואו ומשמש ליצירת אנרגיה. כיום פועל מיתקן הדגמה אחד (באזור חדרה) לטיפול אנאירובי בפסולת. ייחודו של מיתקן זה בכך שניתן לטפל בו בפסולת בלתי מופרדת במקור, אשר ממנה, באמצעים פיזיקליים, ממוצה כל החומר האורגני (הכולל שאריות מזון, נייר וקרטון, בדים טבעיים ואפילו חיתולים חד פעמיים) העובר לטיפול הביולוגי האנאירובי.

כסופו של התהליך נוצרת כוצה אשר בקומפוסטציה מהירה ניתן להפוך אותה לתוסף קרקע עשיר בחומר אורגני.

קומפוסטציה. קומפוסטציה היא תהליך ביולוגי אירובי (בנוכחות חמצן) תרמופילי של פרוק חומר אורגני עלידי מיקרואורגניזמים. עקב הפרוק הביולוגי, מתחמם הקומפוסט לטמפרטורות גבוהות 60-70 מעלות צלזיוס, ובכך נהרסים פתוגנים (מיקרואורגניזמים מחוללי מחלות) ומתפתחת אוכלוסייה מיקרוביאלית תרמופילית הגורמת לפרוק החומר האורגני. התוצר המתקבל – קומפוסט – משמש לטיוב קרקעות שוליות, נתרניות, חסרות מבנה.

מאחר והפסולת העירונית בישראל מתאפיינת בשיעור גבוה של חומרים אורגניים (כמחצית מכלל הפסולת, אם לוקחים בחשבון את שאריות המטבח, הגזם ואפילו את החיתולים החד פעמיים), מן הראוי לנצל מקטע זה ולהפוך אותו למשאב בר ניצול. כפי שהוסבר לעיל, ניתן להפוך את המקטע האורגני לקומפוסט (בתהליך אירובי או אנאירובי).

שימוש נכון בקומפוסט יכול להביא לשיפור מבנה הקרקע ועל ידי כך לגרום לעליה ביבולים חקלאיים. סיכום סדרות ניסויים שמתבצעים זה שלושה עשורים בפקולטה להנדסה חקלאית בטכניון על ידי פרופסור מיכה אבנימלך וצוות המחקר שלו מובאים בטבלה 6 להלן.

טבלה 6: עליה ביבולים חקלאיים כתוצאה מהוספת קומפוסט מאשפה עירונית*

מקום	קרקע	גידול	עליה ביבול (%)**	הערות
יגור	גרומוסול	חיטה	10	2 מ"ק לדונם
יגור	גרומוסול	תירס	15	
יגור	גרומוסול	תירס	8.3	2 מ"ק לדונם
יגור	גרומוסול	כותנה	-	
בקעת הירדן	גירנית, מלוחה	תירס קלחים	6 (סוג א) 18 (סה"כ)	4 מ"ק לדונם
גיתית	גירנית, מלוחה	כרם	22	5 מ"ק לדונם
כפר כרוך***	גרומוסול נתרני	שבולת שועל	פי 30	40 מ"ק לדונם
כפר כרוך	גרומוסול נתרני	חיטה	פי 10	40 מ"ק לדונם
נחל עוז	לס	חיטה	12	2 מ"ק לדונם
נחל עוז	לס	אפונה לשימורים	30	3 מ"ק לדונם
נחל עוז	לס	חיטה	22	4-2 מ"ק לדונם

* אבנימלך, 1995.

** הגידול ביבול בשטח שקיבל תוספת קומפוסט בנוסף לדישון המקובל לגידול ולשטח.

*** שטח נתרני בו לא היה גידול כלל.

ניתן לראות כי הקומפוסט הוא תוצר בעל ערך חיובי לחקלאות, אשר שימוש בו מביא לשיפור מבנה הקרקע ולפוריותה וכן לעליה ביבול (מסקנות אלה הינן עובדות קיימות, וזאת למרות שטיב הקומפוסט המיוצר כיום מאשפת ערים הינו בעל איכות בינונית בלבד וניתן לשפר את טיבו על ידי הפרדה במקור ושימוש במימשק קומפוסטציה יעיל יותר). פרט לערך הציוני של החקלאות, היא משמשת כשומר השטחים הפתוחים במדינת ישראל. השטח המעובד מהווה "ריאה ירוקה" נופית, קולט פחמן דו חמצני וגזים מזהמים מהאוויר. עיבוד חקלאי מאפשר גם מילוי מהיר של מי התהום כתוצאה מחלחול משקעים, דבר שהוא, למעשה, בלתי אפשרי כאשר סוללים כבישים ובונים בנינים. בנוסף, ניתן להפחית את תופעת המידבור על ידי התאמת המימשק החקלאי וטיוב הקרקעות. החקלאות, אם כך, מהווה גורם הקולט את הפסולת (המיוצרת בעיקרה

בערים) וכן גורם המאפשר שמירה של שטח פתוח וירוק במדינה צפופה כמו ישראל. על פי דו"ח אפיק (הקומפוסט בישראל – סקר מקורות ושימושים ובחינת כדאיות כלכלית, 1999), נראה כי אין מגבלת ביקוש לכל הקומפוסט המיוצר מהחומר האורגני, כולל בוצת שפכים ופסולת חקלאית. הביקוש נבדק כאשר מחיר הקומפוסט הוא אפס בשער מפעל הקומפוסט. כלומר: החקלאי צריך לשלם בעבור ההובלה ופיזור החומר בשדה. יש לציין כי ערכו של הקומפוסט לא נמדד בהשוואה לרישון קונבנציונאלי אלא כתוסף המשפר את מבנה הקרקע ומעלה את פוריותה. במדינות שונות תומכים בחקלאים רק על מנת שימשיכו לעסוק בחקלאות עקב התועלת הגלומה בה כשטח פתוח (ממצאים ממחקרם של ע. פלישר וחבריה¹ מצביעים על כך שערכם של השטחים החקלאיים הפתוחים בקרבת מקום מגורים מגיעים לכדי 240 מיליון ש"ח). נראה כי גם בישראל יש מקום להמליץ על אספקת קומפוסט בחינם לחקלאים, כעידוד להמשך עיסוקם בחקלאות, תוך קיום הדרכות והנחיות לגבי היישום האופטימלי.

מיחזור חומרי גלם משניים. קבוצת פתרונות אחרת, המקובלת במספר מדינות בעולם היא הקמת מרכזי איסוף לחומרים המשמשים כחומרי גלם משניים בתעשיית המיחזור: נייר, זכוכית (לבנה וצבעונית בנפרד), פלסטיק לסוגיו וקופסאות אלומיניום, כאשר האזרחים מביאים רכיבים אלה למרכזי האיסוף. התאמת שיטה זו לארץ גבולית בגלל הרכב האשפה הישראלית. בניגוד לאשפה האמריקאית המכילה כ-60% נייר ורק 10-20% שיירי מזון אורגניים, ולאשפה האירופית המכילה 30% שיירי מזון – מכילה האשפה הישראלית כ-50% רכיבים אורגניים פריקים ורטובים. במקביל, הרכיבים הקלאסיים למיחזור (נייר ודומיו), מהווים רק כ-20% מהאשפה הישראלית. במהלך בחינת פרויקטים בעולם התברר, כי שיעור ההשתתפות של התושבים בתוכנית הדורשת מהם השקעת זמן נוספת (נסיעה למרכזי המיחזור, ריקון למכלים הייעודיים וכו') היא כשליש בלבד משיעור ההשתתפות בתוכניות בהן ההפרדה נעשית בבית. לכן נראה כי הפרדה של הרכיבים הקלאסיים למיחזור במרכזי מיחזור לא תוביל להקטנה משמעותית של האשפה שנדרש להטמינה.

1 פליישר ע., צור י., בר אוריון ט., 2000. הערך הכלכלי של שטחים פתוחים בישראל: חופים, פארקים מחוץ לעיר ופארקים עירוניים. המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע.

בהקשר למיחזור ככלל, יש להתייחס אל ההיבט התנועתי בגישה אל מתקני המיחזור, השטח הנצרך כתוצאה מהצבת כלי אצירה נוספים, וכן השפעתן של משאיות איסוף הצריכות לבצע סבבים נוספים.

*

במאמר שלעיל הצגנו את ההיבט הקרקעי של שרשרת הטיפול בפסולת בישראל, החל משלב האצירה בעיר, דרך השימוש בתחנות מעבר, שינוע הפסולת וסילוקה הסופי. הראינו כי השפעתו הקרקעית של מיתקן פסולת כוללת, מעבר לשטח הפיזי בו ממוקם המיתקן, גם השפעות שליליות על ערכי קרקע בסביבה נוכח

"תוכניות הממשלה

לריכוז הסילוק של

הפסולת העירונית

במספר מצומצם

של אתרים

(בהתאם לתמ"א

16) הביאו לשקילת

האפשרות להוביל

את הפסולת

באמצעות רכבת".

המטרדים הנובעים מהמיתקן. בכל אחד משלבי הטיפול בפסולת הוצגו אמצעים וטכנולוגיות חדשות להפחתת המטרדים ולצמצום צריכת משאבי הקרקע. אולם נראה כי נושא איכות הסביבה בכלל והטיפול בפסולת בפרט, הן ברמה המקומית והן ברמה המרכזית, עדיין לא נמצא על סדר היום הציבורי (למעט מקרים בודדים), בעיקר בגלל העובדה כי פוליטיקאים בישראל עדיין לא השכילו לתרגם עשייה בתחומים אלה להישגים פוליטיים. אין ספק כי במהלך שנות התשעים חלה התקרמות בתהליך ההפנמה של מגבלת משאבי הקרקע במחירי ההטמנה. יחד עם זאת, הדרך בה אירעו הדברים מלמדת על מגבלות הכוח של השלטון המרכזי בהכתבת פתרונות לבעיה, העשויה להיפתר באמצעות כוחות השוק. יתכן כי אילו הייתה הממשלה מחליטה מלכתחילה (בשנת 1974, עם תחילת הכנת תמ"א 16) להגביל את מעורבותה לכדי שיטור ופיקוח בלבד, היו כבר רוב המטמנות הקטנות סגורות ובאלה הפועלות היו מחירי ההטמנה משקפים נכונה את נדירות משאב הקרקע ואת השפעת ההטמנה על איכות הסביבה. במקום ליזום חלופות הטמנה, הייתה הממשלה יכולה לשמש בתפקיד "המאשר" של יוזמות פרטיות והמפקח על פעילותן. כך הייתה ניתנת לבעלי קרקעות המרוחקות מאזורי ישוב ההזדמנות לנצל את הפוטנציאל הטמון באדמותיהם לשימוש כמטמנות. רק עתה, משנכשלו מאמצי השלטון לספק חלופות,

מתחילות לצוץ יוזמות כגון אלה (לדוגמא, קיבוץ רוחמה). הימנעות זו של הממשלה ממעורבות יתר הייתה יכולה לעצב את תדמיתה כמגן הסביבה. כמו כן היה חוסר ההתערבות מאפשר תחרות חופשית, בה היו מאפייני מיקום הקרקע (בהתייחס להשפעות הסביבתיות, עלויות שינוע הפסולת ושימושים חליפיים) מתבטאים בקביעת מחיר ההטמנה. יתכן כי הדבר היה אף מאפשר לטכנולוגיות סילוק חליפיות, כגון שריפה ומיחזור, לתפוס מקום נכבד יותר בשוק, הודות להתבטאות יתרונן כחסכניות בצריכת קרקע, יחסית לשיטת ההטמנה.

תכנון נכון של מערך האצירה וסילוק הפסולת, שימוש בטכנולוגיות מתקדמות, אימוץ עקרון "המזהם משלם" ויצירת מערכת בה הרשות המקומית אחראית על אצירה, איסוף וסילוק הפסולת המוצקה, כאשר העלויות לטיפול באשפה, לכל אורך השרשרת, מהעריסה לקבר, כוללות גם את העלויות הסביבתיות – כל אלה יכולים לקדם את מערך הטיפול בפסולת ולהפחית באופן משמעותי את ההיבטים הסביבתיים השליליים של נושא זה. מעבר לכך, על מנת להפחית את ההיבטים הקרקעיים השליליים של נושא הטיפול בפסולת יש להפסיק ולהתייחס לקרקע כאל משאב חסר ערך (עובדה שהביאה בעבר לפתרונות מעוותים) ולהתייחס לקרקע עליה מוקם אתר הטמנה, או כל מיתקן אחר לטיפול בפסולת, כאל "השאלה" של קרקע שניתן להשתמש בה תוך צמצום הנזקים הסביבתיים ותוך הכרה ברורה, כי עם תום תקופת "ההשאלה" תוחזר לציבור קרקע משוקמת.

ביבליוגרפיה

- אפיק – הנדסה סביבתית והידרולוגיה, עמוס לביא, ייעוץ כלכלי, 2000. קומפוסט בישראל: סקר מקורות, שימושים וניתוח כלכלי, עבור המשרד לאיכות הסביבה ומשרד החקלאות.
- גורן ת. 1997. אומדן העלויות החיצוניות הכרוכות באתרים לסילוק פסולת. עבודת מגיסטר, המחלקה לכלכה חקלאית, הפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית, ירושלים.

הטיפול בפסולת עירונית מוצקה והשפעתה על ניצול הקרקע

כהן א., 1996. שמאות מקרקעין של אתרים ומפעלים לסילוק אשפה בישראל והשפעתם על סביבתם, עבור ועדה בין משרדית – המשרד לאיכות הסביבה, משרד האוצר, משרד האנרגיה ומשרד הפנים.

EMC, 1996. שיטות לסלוק פסולת- בחינת עלויות חיצוניות וישירות. עבור ועדה בין משרדית – המשרד לאיכות הסביבה, משרד האוצר, משרד הפנים והמשרד לתשתיות לאומיות, אוגוסט 1996

Avnimelech Y., 1995. Agronomic utilization of MSW compost: principles and application. Proceedings to First International Symposium - biological waste Management " A wasted Chance?" p. s-32.

Baker, B.P., 1982. Land Values Surrounding Waste Disposal Facilities, Department of Agricultural Economics, New York College of Agriculture and Life Sciences, Cornell University, Ithaca, New York .

Coopers & Lybrand, 1996. Cost- benefit analysis of the different municipal solid waste management systems: objectives & Instruments for the year 2000. Final report to the European Commission, DGXI, 53 pp.

Havlicek, J., Jr., 1985. "Impacts of Solid Waste Disposal Sites on Property Values", In: G.S. Tolley, J.Havlicek, Jr., & R. Favian (eds). Environmental Policy : Solid Waste, Vol IV, Cambridge, MA: Ballinger.

Havlicek, J., R. Richardson & L. Davies, 1971. "Measuring the Impacts of Solid Waste Disposal Site Location on Property Values", American Journal of Agricultural Economics, 53, p. 869.

Nelson, A.C., J. Genereux & M. Genereux, 1992. "Price Effects of Landfills on House Values", Land Economics, 68(4), pp. 359-365.

Opaluch, J.J., S.K. Swallow; T. Weaver; C.W. Wessells & D. Wichelns, 1993. "Evaluating Impacts from Noxious Facilities: Including Public Preferences in Current Siting Mechanizem", Journal of Agricultural Economics and Management, 24, pp. 41-59.

Roberts, R.K., P.V. Douglas & W.M. Park, 1991. "Estimating External Costs of Municipal Landfill Siting Through Contingent Valuation Analysis: A Case Study", Southern Journal of Agricultural Economics, 23, pp 155-165.

מוביל המים הארצי: סוף מעשה בתכנון בריטי תחילה

אהרון יפה

הקמת המוביל הארצי הסתיימה ב־1996 ומים החלו לזרום בו מהכינרת עד לפאתי הנגב. המוביל הארצי היה אחד המפעלים הגדולים שמדינת ישראל התמודדה עימם מאז הקמתה – ובהצלחה מרובה. בהקמת המוביל הושקע סכום כסף גדול (כ־450 מיליון ל"י במחירי אותם ימים) על פני זמן רב (1953–1966), אולם בפועל מעולם לא פסקה העבודה. מאז סיום ההקמה נוספו למוביל מערכות טכנולוגיות חדשות, יחידות שאיבה, הוא הוארך בקווים משניים עד לנקודות הרחוקות של הנגב והוא חובר למפעלים אזוריים חדשים.

למרות מה שמקובל לחשוב, המוביל הארצי לא היה המצאה ישראלית. קדמו לו שתי תוכניות להובלת מים מצפון לדרום. האחת חוברת בימי המנדט הבריטי והשנייה בראשית הקמת המדינה. כל אחת מהתוכניות האלה באו לתת מענה לבעיה הישראלית הייחודית: ריכוז המים הזמינים בצפון המדינה מול ריכוז קרקעות חקלאיות בחלקה הדרומי.

התכנית הראשונה הייתה מעשה ידיו של ג'יימס ב. הייס, מהנדס רשות עמק טנסי – אחד ממפעלי המים הגדולים במערב התיכון בארה"ב, שהגיע לארץ ישראל ב־1946 כדי לייעץ לממשלת המנדט בנושא הכנת תוכנית מים ארצית. תוכניתו של הייס התבססה על הסכם חלוקת הירושה של האימפריה העות'מאנית בין אנגליה וצרפת (1920) שבו נכתב "כי תוך שישה חודשים יציע חבר מומחים משותף ניצול מי מקורות הירדן והירמוך בארץ ישראל, תוך השארת הכמויות הדרושות לשימוש מקומי בסוריה ובלבנון". התכנית התבססה גם על הזיכיון של

פנחס רוטנברג לשימוש במי הירדן ובמי הירמוך, זיכיון שניתן לתקופה של 70 שנה מ-1926 עד 1996 – "עם אפשרות של הארכה". בשלב ראשון ערך הייס תחזית של גידול האוכלוסייה ויחד איתה תחזית הגידול בצריכת החשמל בארץ ישראל. כיוון שהתחזית נערכה ב-1946 היא לא יכלה להביא בחשבון את מלחמת תש"ח ואת השלכותיה על שני תחומים אלה. התחזית היסודית של הייס התבססה על גידול האוכלוסייה היהודית כפונקציה של גידול השטח המעובד בארץ. על-פי תחזיתו היתה האוכלוסייה היהודית אמורה לגדול מכ-0.6 מיליון ב-1946 עד ל-1.3 מיליון ב-1951 ול-2.1 מיליון ב-1957 ואילו האוכלוסייה הערבית הייתה אמורה לגדול מ-1.2 מיליון ב-1951 ל-1.7 מיליון ב-1957.

טבלה 1: תוכנית הייס לעומת ההתפתחות במציאות

צריכת החשמל במיליוני קוט"ש		האוכלוסייה היהודית במיליוני נפשות		
1957	1951	1957	1951	
1,200	550	1.7	1.2	במציאות
1,130	590	2.1	1.3	עפ"י תחזית הייס (1946)

המקור: א. קלי, המאבק על המים

על פי הצעת הייס היה מפעל המים הארצי אמור לכלול תעלה מאזור מקורות הירדן אל בקעת בית נטופה שהיתה צריכה להפוך לאגם בעל קיבולת של מיליארד מ"ק לערך ומאגם זה הייתה צריכה לצאת תעלה בכיוון דרום, כאשר בדרכה היא מנקזת מי ואדיות ונחלים, כולל הירקון, עד לאזור רפיח. תפקיד התעלה היה להוביל מים להשקיית שדות הנגב. השוני בין תכנית הייס למה שבוצע בפועל היה רק בהיקף כמות המים המובלים בתעלה. הייס לא ראה בגבול הבינלאומי מכשול, ועל כן תיכנן להטות חלק ממימי הליטאני אל התעלה. ההטיה הייתה צריכה להתבצע על-ידי בניית סכר על החצבאני ולכידת מי החצבאני לאחר הגיעם אל תוך גבולות הארץ.

על-פי התוכנית היה על הסכר להיות ממוקם במרחק 15 ק"מ מצפון לגבול. גובה פני המים הנאגרים בסכר היה אמור להיות 560 מ' מעל פני הים והתעלה שתוכננה לצאת ממנו הייתה אמורה להקיף את מטולה ממערב ומשם דרומה. מהתעלה היו המים צריכים לזרום דרך מפל שתוכנן לייצור חשמל.

תכניתו של הייס לניצול מי הליטאני בתוך מפעל הירדן הייתה הגיונית ביותר, כיוון שספיקת הליטאני עולה על זו של הירדן. ממקורותיו זורם הליטאני דרומה כאילו הוא עומד להתחבר עם הירדן – אלא שבמרחק של מספר קילומטרים מגבולות הארץ פונה הליטאני מערבה ונשפך לים צפונית מצור. ספיקתו השנתית הגדולה ביותר נשפכת ברובה לים ורק חלק ממנה מנוצל בבקעת הלבנון ובמישור החוף בין צור לבירות.

אגם בית נטופה יועד, על פי תכניתו של הייס, לשמש כאגם ויסות למפעל. "המוביל הארצי" חייב אגם ויסות גדול מאחר ויבולי המים השנתיים אינם קבועים אלא משתנים באורח משמעותי בין שנים גשומות לשנים שחונות. כך לדוגמא, התמלאה הכינרת בשנת 1955 בכמות מים שעלתה על 1.25 מיליארד מ"ק ולעומת זאת בשנות הבצורת של ראשית שנות השישים זרמו פחות מחצי מיליארד מ"ק לשנה לכינרת. כיוון שהצרכנים זקוקים לאספקת מים בכמויות קבועות לחקלאות ולצריכה ביתית היה ברור להייס כי יש צורך בבית קיבול גדול שבו ייאגרו המים בשנים גשומות, לשימוש בשנים שחונות. ובדיוק למטרה זו תוכנן מאגר נטופה. הייס גם הציע הקמת מפעל הידרו-אלקטרי באגם בית נטופה, שייצר חשמל תוך כדי גלישת המים לתעלה היורדת דרומה. תעלה זו היתה צריכה לחצות את הרי מנשה במנהרה, להמשיך בתעלה פתוחה לאורך הגבעות הסמוכות לגבול המזרחי (הקו הירוק). התעלה הייתה אמורה להקיף את טול כרם ולוד ממזרח. משם היתה אמורה להגיע עד קרית גת (של היום), להקיף אותה ממערב ולהמשיך לאורך כביש הרעב עד חאן יונס ורפיח. אורך התעלה היה אמור להגיע לכ-200 ק"מ. באותם ימים הייתה תכניתו של הייס גדולה מאד וכדי שאפשר יהיה לממש אותה הציע הייס להקים את המפעל הארצי בשלבים במשך 10 שנים.

הטיית מי הירדן עוד מצפון לכנרת והזרמתם לבקעת בית נטופה הייתה אמורה לצמצם את שטחה של הכינרת ולהגדיל מליחות מימיה ובכך הייתה טמונה סכנה לאיכות המים המיועדים לטבריה, ליישובים סביבה, לעמק הירדן ולבית-שאן. על מנת למנוע סכנה זו תכנן הייס להטות את מי הירמוך אל הכינרת. על פי התוכנית

היה אמור לקום סכר במעלה שער הגולן (של היום) ומן המאגר שיווצר בעורפו תיכרה תעלה באורך של 5 ק"מ לערך עד אל הכנרת. תעלה זו היתה אמורה להטות 100 מיליון מ"ק ממי הירמוך (מתוך ספיקה של כ-500 מיליארד מ"ק) אל הכינרת.

בסך הכל נועדה תוכנית הייס לאסוף לשימוש המוכיל הארצי כ-2 מיליארד מ"ק של מי הירדן, הליטאני, מי תהום, מי ואדיות ונחלים, מי הירמוך ומי שטפונות. הקטע בתכנית שנועד ללכוד את מקורות הירדן ולהשתמש בהם לצרכים אזוריים קרובים בגליל התחתון ובעמק יזרעאל – היה אמור לספק כ-340 מיליון מ"ק לשנה.

תכנית המים הארצית השנייה הייתה של ג'ון ס. קוטון, גם הוא מומחה אמריקני לפיתוח משאבי מים, שהגיע לישראל ועבד בה בשנים 55-1951 בתפקיד יועץ לממשלה בנושא תכנון המפעל הארצי.

עבודות קוטון וחברת תה"ל (תכנון המים לישראל) התמקדו בעיקר בעיבוד התוכנית הראשונית והכללית של הייס והתאמתה למציאות החדשה שנוצרה בארץ לאחר מלחמת השחרור, בעיקר בעקבות השינוי בגבולות הטריטוריאליים. פרטים רבים בתוכנית של הייס שונו לאחר שהוברר כי שוב אינם ניתנים לביצוע. השינוי החשוב מכל התבצע לאחר שהסתבר כי בקעת בית נטופה אינה מתאימה לשמש מאגר המים המרכזי של מפעל הובלת המים, כיוון שנתונייה הגיאולוגיים אינם מבטיחים אטימות מספקת מפני חלחול המים. רק בקצה המערבי של בקעת בית נטופה קיים אזור גיאולוגי טוב לאגירה בהוצאה נמוכה, אך מאגר במיקום כזה יוכל להיות קטן וניתן לאגום בו רק מספר מיליוני מ"ק. בנוסף השתנו גם ההערכות של כמויות המים הניתנות להפקה בגבולות החדשים של הארץ. ההערכות החדשות היו, כמובן, נמוכות באופן משמעותי מההנחות הקודמות של הייס וחיבו ניצול שונה וקפדני של הכמויות הוודאיות.

הנתונים החדשים בתוכנית קוטון התבססו על העובדות הבאות:
א. אי אפשר ללכוד את מי הירדן סמוך למקורותיו אלא רק הרבה יותר דרומה.
ב. הליטאני שוב אינו בא בחשבון כמקור למים.
ג. אי אפשר לתפוש את מי החצבאני מעבר לגבול.
על בסיס העובדות האלה הגיע קוטון למסקנה, כי מקום לכידת המים יוכל להיות

רק בסמוך לגשר בנות יעקב. קוטון הציע כי מי הירדן יוטו בסמוך לגשר אל "תעלת הירדן" שתוליך את המים דרומה עד סמוך לטבחה שבצפון הכינרת. מטבחה תפנה התעלה מערבה עד בריכת צלמון שתיווצר על-ידי סכירת נחל צלמון בסמוך לכפר עילבון. רום הבריכה יהיה 40 מ' מעל פני הים וממנה ישאבו המים ויורמו אל ראש תעלה שנייה – תעלת בית נטופה שאורכה יהיה כ-17 ק"מ ובה יורמו המים אל אגם בית נטופה בקצה המערבי של הבקעה. מבריכה זו יורמו המים דרומה בצינור בכוח הגרביטציה.

על-פי הנתונים הכמותיים בתוכנית קוטון עשויה ספיקת מי הירדן שילכדו בגשר בנות יעקב להיות לעיתים גדולה מצרכי המפעל. על כן תיכנן קוטון כי עודפי מים אלה יוטו מתעלת הירדן אל הכינרת ליד טבחה. הפרש הגבהים בין רום התעלה (פלוס 50 מ') אל רום פני הכינרת (מינוס 210 מ') יאפשר ייצור חשמל במפעל הידרו-אלקטרי.

לעומת זאת הראו הנתונים הכמותיים, כי בתקופות מחסור, בסופי הקיץ של שנים רגילות ובמשך הקיץ כולו – בשנים שחונות, לא תספיק זרימת מי הירדן בגשר בנות יעקב למלא את צריכת המפעל. כדי לפתור בעיה זו, הבהיר קוטון, יש לשאוב את הכמות החסרה מתוך הכינרת ולהזרימה אל תעלת הירדן. קוטון הציע לבנות מתקן דו-סיטרי בטבחה שעל שפת הכינרת. מיתקן זה היה אמור להכיל משאבה וטורבינה להפקת חשמל והיה צריך לפעול לשתי תכליות: העברת מים והפקת חשמל.

החשמל נוצר במערכת הייצור הארצית בהתאם לתכנית קבועה – אולם צריכתו רבה יותר ביום וקטנה יחסית בלילה. המתקן הדו-תכליתי יכול לנצל את שעות הלילה שבהן קיימים עודפי חשמל ולהפעיל את משאבות תחנת טבחה לצורך העלאת מים מהכנרת אל בריכת האגירה ברום תעלת הירדן. ואילו בשעות היום, בהן ישנה דרישה רבה לחשמל, יורמו המים, בכוח הגרוויטציה, מבריכת האגירה לכנרת, יניעו את הטורבינות וייצרו, ללא עלות נוספת, את החשמל החסר. תוכנית קוטון מצאה כי תחנת טבחה היא המקום היחיד בתחום המפעל הארצי שבו כדאי לייצר חשמל.

התוכנית החדשה היוותה שינוי מהותי בתוכנית הייס, כיוון שדיברה על כך שהמים מבריכת בית נטופה יורמו דרומה בצינור ולא בתעלה, וזאת בהתחשב באילוצים שנגרמו בעקבות מלחמת השחרור. הצינור עדיף על התעלה כיוון

מוביל המים הארצי: סוף מעשה בתכנון בריטי תחילה

שאיפשר הנחה בתוואי גיאוגרפי גמיש יותר. וכך סוכם כי להעברת המים יונח צינור בטון בקוטר 274 ס"מ – 108 אינטש. תחילה הייתה התכנית להניח את הצינור לאורך קו באורך 140 ק"מ עד סמוך לקריית גת, אך בסופו של דבר צומצם אורכו עד ראש העין ומנקודה זו הועברו המים דרומה במה שנקרא "קן ירקון" נגב" בצינורות בקוטר 160 ס"מ ו-178 ס"מ.

*

סוף מעשה בתכנון תחילה. אמנם המוביל הארצי הוקם אחרי קום המדינה, אך תכנונו לא החל עם הקמת המדינה. מלכתחילה יועד המוביל הארצי להיות חלק מתוכניות ההשקיה הגלובליות – כגון התוכניות על נהר הנילוס ותוכנית רשות עמק טנסי – ולא כתכנית להסדרת השקיה מקומית, הקמת סכר או כריית באר. תוכנית רב-לאומית כמו זו של המוביל הארצי הייתה אפשרית כל עוד שלטה האימפריה הבריטית במזרח התיכון, אבל אחרי מלחמת תש"ח השתנו התנאים והמציאות החדשה הכתיבה את התכניות החדשות.

הזמנה

להצעות מחקר בתחומי מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

מופצת בזה הזמנה לחוקרים בתחומי האקדמיה והמערכות
המקצועיות להגיש הצעות מחקר בתחומי המדיניות הקרקעית
ושימושי הקרקע עבור המכון לחקר מדיניות קרקעית
ושימושי הקרקע.

ההצעות חייבות להיות בתחומי הדיסציפלינות המקובלות
במכון ולעסוק בנושאים אשר יש בהם עניין למכון ואשר
תואמים את מטרותיו ואת מדיניותו.

אין למכון כל התחייבות לקבל הצעת מחקר כלשהי שתוגש לו אולם כל הצעה תזכה
לעיון מדוקדק ולבחינה מהותית על מנת לבדוק את התאמתה למדיניות המכון.

**גובה מענקי המחקר שיינתנו למחקרים שייבחרו נתון
לשיקול דעתו הבלעדי של המכון ולא יוכל להיות עליו
ערעור כלשהו.**

הצעות אשר תבחרנה תבוצענה בהנחיית המכון
והסגל האקדמי שלו ותהיינה רכוש של המכון.

ניתן להגיש גם בקשות למילגות לתואר שני ושלישי בנושאים בהם
עוסק המכון ובמסגרת ההגדרה הברורה של מדיניות קרקעית ושל
שימושי קרקע כפי שמוגדרת על ידי המכון.

הצעות ניתן להגיש ל"מכון לחקר מדיניות
קרקעית ושימושי קרקע", ת.ד. 283 ירושלים.
בירורים: טלפון 02-6246828; פקס. 02-6245958
Email: adin@kkl.org.il

בעיית הפשרת קרקע חקלאית מסתבכת והולכת, כאשר מול דו"ח ועדת מילגרום עומד חוק עיגון הזכויות של הלובי החקלאי, ומולם קואליציה מעניינת של מתנגדים, החל מהיועץ המשפטי לממשלה, דרך אירגונים חברתיים וירוקים וגם המינהל וקק"ל; ראש הממשלה אריאל שרון נמצא במלכוד: האיש שהניע את תהליך ההפשרה מחויב לדו"ח ועדת רונן, שאינו שונה בהרבה מדו"ח מילגרום.

בשנים האחרונות התרחשה במדינת ישראל מהפכה חוקתית של ממש, במיוחד בכל הקשור לזכויות הפרט ולהגנה על הקניין. במקביל, ובאופן מדהים, מתחולל מסע הלאמה יחיד מסוגו בתבל, הכולל דה לגיטימציה והוקעה של המתיישבים החקלאים, תוך ניסיון להביא להרחקתם מהתהליכים הכלכליים והקנייניים ותוך הטלת דופי וערעור על עצם זכותם לקניין קרקעי. אי אפשר לקבל גישה זו. אפילו בית המשפט העליון בעצמו כבר קבע כי זכות החקלאי בנחלתו היא זכות קניינית.

מחקר חדש מגלה: למרות הצהרת העקרונות של קרן קימת בדבר מחויבותה לרכישת הקרקע להתיישבות בארץ ישראל ולמימון הכשרתה הראשונית – בין היתר על מנת לפטור את המתיישבים מנטל כלכלי כבד זה – הרי באופן מעשי חלק נכבד מהמימון המשמעותי של הרכישה וההכשרה הוטל על המתיישבים ביישובים החדשים שקמו.

אין ספק שהבעלות הציבורית על הקרקע עודנה כלי חיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות; בלעדיה חלק מיעדי המדינה אינם ניתנים להשגה, אלא בעלויות גבוהות ולאחר עיכובים ממושכים; לכאורה יש אמצעים חלופיים להשגת המטרות כמו: רפורמה בחוק התכנון והבנייה ושינוי חוקי ההפקעה, אולם במציאות הפוליטית והמשפטית בישראל קיים ספק רב אם ממשלה כלשהי תצליח להנהיג אמצעים אלה.

כולנו רוצים ירושלים חזקה, בירת ישראל הנצחית, שיהיה בה רוב יהודי יציב. בפועל כנראה שלא באמת רוצים להשיג את המטרה הזו. אולי בעצם רוצים אבל רק בתחום הדיבורים. הלכה למעשה – לא רוצים. מבלי להיכנס לניתוח עתידי של ההתפתחות הדמוגרפית בעיר, כבר היום אנחנו מצויים במצב שבו 32% מהאוכלוסייה בירושלים הם לא יהודים. אם התהליך הנוכחי ימשך נגיע בשנת 2010 למבנה דמוגרפי אחר ורע: חצי מאוכלוסיית ירושלים בעוד עשר שנים תהיה של לא יהודים.