

ההשלכות הסביבתיות החמורות של הכירסום בשטחים החקלאיים והפתוחים

פרופ' אליהו שטרן

* הכותב פרופסור במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן גוריון.

המחלוקת החריפה בנושא הפרשת הקרקעות החקלאיות איננה על 'עיגון הזכויות בקרקע', אלא על בעיית 'עיגון זכויות החקלאים בקרקע' ואי אפשר לדון בשאלה זו על בסיס תיאורטי בלבד מבלי להתייחס לעובדות בשטח כמו המלצות ועדת מילגרם. כדי להזכיר ולמקד את העובדות מי ששכת: ב-14 בדצמבר 2000 הגישה ועדת מילגרם את המלצותיה לממשלה, וב-31 בדצמבר, שנת 2000 הניחו על שולחן הכנסת חבר הכנסת ישראל כץ ואחרים את הצעת החוק הידועה בשם 'חוק עיגון זכויות החקלאים בקרקע'.

מנקודת הראות שלי בהקשר לדיון בנושא המהותי הזה, חשוב דווקא ללכך את ההשלכות וההיבטים הסביבתיים, הן של המלצות ועדת מילגרם והן של חוק עיגון זכויות החקלאים בקרקע. ויותר מכך: בהסתמך על ההשלכות האלה, מה צריך להיות האינטרס הציבורי מנקודת הראות הסביבתית, ומה הצעדים שהציבור צריך לנקוט על מנת לשמור על האספקטים הסביבתיים במדינת ישראל.

החוק המסעיר הזה כולל, בתמצית, שני סעיפים. האחד - הקניית זכות חכירה לדורות, דהיינו למאה תשעים ושש שנים, בקרקע חקלאית. השני - שינוי ייעוד של קרקע חקלאית, סעיף העוסק בתנאים לשינוי ובפיצוי לחוכר בגין שינוי. ועדת מילגרם עסקה, במהות, בשישה סעיפים: חיזוק אחיזתם של החקלאים בקרקע לצורך עיבוד חקלאי; חיזוק וביסוס זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים; זכויות לחוכר בגין שינוי ייעודה של קרקע חקלאית; שינוי ייעודה של קרקע חקלאית שלא לצורכי החוכרים אשר נובע מהחלטה 727 של מנהל מקרקעי ישראל; שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לצורכי הרחבת היישוב; ושינוי ייעודה של קרקע חקלאית לצורכי תעסוקה.

למי ששכת או אינו מעונין לזכור, ראוי להבהיר נקודת מפתח מהותית: הקרקע החקלאית, פרט לשימושיה המעשיים השונים, היא חלק ממערכת השטחים הפתוחים של ישראל.

ההשלכות הסביבתיות החמורות של הכירסום בשטחים החקלאיים והפתוחים

לשמחתנו, קרוב ל-94% משטחי המדינה, עדיין מוגדרים כשטחים פתוחים. כלומר: שטחים שאינם מבונים, לרבות שטחים שקיים לגביהם תכנון שעדין לא בוצע. מתוך הסך הכללי הזה 26% הם קרקע חקלאית, ובמספרים: 5,5 מיליון דונם. מתוך סך זה בערך ארבעה מיליון דונם מעובדים. ומתוך החמישה וחצי מיליון דונם, בעשור שבין תחילת 1991 לבין סוף 2000, הפשירה "הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים", (הולקחש"פ בשפה הצבאית) כ-650 אלף דונם ליעודים שונים שבערך מחציתם לצורכיי בנייה ופיתוח ומחציתם לשימושים פתוחים אחרים.

"בישראל הולך

ונוצר אי צדק

סביבתי על ידי כך

שאנו מעניקים

שליטה במשאבים

סביבתיים וכלל

ציבוריים לקבוצה

קטנה של אזרחים".

לגריעתם של השטחים החקלאיים מתוך מערכת השטחים הפתוחים יש, כמובן, השלכה סביבתית. כבר עמדו על כך עורכי תכניות המתאר הארציות, אם המדובר בתכנית האב שהוכנה לישראל לשנת העשרים, אם זה בתום השלושים ואחד ולאחרונה בתום השלושים וחמש. כל העוסקים במלאכה הכירו בערך הרב שיש לשטחים הפתוחים בישראל ובכלל זה בערך שיש לשטחים החקלאיים, וגם בערך התרבותי שלהם בו נשמרת המורשת ההיסטורית והתרבותית שלנו.

כל אחד יודע כי לשטחים הפתוחים יש ערך סביבתי ואקולוגי, הם משמשים בתי גידול טבעיים לחי ולצומח ולכל המערכות שסובבות אותם. יש להם גם ערך חברתי רב, משום שהם כוללים את כל רכיבי הנוף הפתוח המהווים מקום מקלט ומרגוע לכל רכיביה האנושיים של החברה הישראלית. ויש להם, כמובן, גם ערך חקלאי כיוון שהשטחים הפתוחים, ובכלל זה החקלאיים, כוללים את הפוטנציאל התיירותי לתושבי הפנים במדינה, כוללים את המוצרים הציבוריים הבסיסיים כמו: אוויר נקי, מים ונוף. מן הבחינה תיירותית שטחים פתוחים אלה הם הפוטנציאל שעליו אנתנו בונים חלק מהתיירות. ללא כל ספק יש לשטחים החקלאיים והפתוחים גם ערך עתידי, כיוון שהם מהווים את עתודות הקרקע לפיתוח עבור הדורות באים.

אין מחלוקת על כך שלכרסום בשטחים החקלאיים יש השלכות סביבתיות, לפחות בשלושה היבטים: האחד - ההיבט התכנוני, השני - ההיבט החברתי כלכלי והשלישי - ההיבט האקולוגי.

מההיבט הסביבתי המדובר קודם כל בהקטנת מרחב הריאות הירוקות שמהוות צורך בסיסי

של האוכלוסייה העירונית בישראל, ההולכת ומתפתחת במהירות רבה. המדובר גם בפגיעה אפשרית בשטחים המהווים חיץ בין יישובים. כן מדובר בפוטנציאל להקטנה בלתי מתוכננת של עתודות הקרקע החקלאית, כולל שטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה. מדובר בהקטנת יכולת השליטה התיכנונית בקרקע. ומתן לגיטימציה ועידוד ללחצי התרחבות וסיפוח עירוניים. כמו כן מדובר על הסכנה של איבוד הזהות של המרחב הכפרי. מדובר על ירידה במוטיבציה לעסוק בחקלאות ובאחרונה - ואולי חשוב מכל - מדובר על תהליך מתמשך של שינוי ייעוד הקרקע החקלאית גם בפריפריה.

מההיבט חברתי כלכלי, ראוי להזכיר את העובדה שאנחנו הולכים ויוצרים בישראל אי צדק סביבתי על ידי כך שאנחנו מעניקים שליטה במשאבים סביבתיים 'כלל ציבוריים' לקבוצה קטנה יחסית של אנשים. כמו כן מדובר בשינויים חזותיים בנוף, בהקטנת המרחב החקלאי שעלולה לגרום לסגירות מרחבית ולפגיעה ברווחת הציבור. כן מדובר על עידוד התדירה של פעילויות שגורמות למפגעים סביבתיים במגזר הכפרי. גם להחלטה להפעיל מה שקרוי 'הרחבות חקלאיות' ביישובים כפריים וחקלאיים, יש השפעות חקלאיות. למשל: יצירת קונפליקטים חברתיים תוך יישובים בין מצדדים לשוללים, יחד עם שינויים במבנה החברתי הגורמים להטרונגיות של האוכלוסייה - גם מבחינה חקלאית וגם מבחינה פוליטית פנים יישובית.

יותר מכך, ואת זאת ראוי להדגיש, מההיבט הסביבתי מדובר קודם כל על צמצום ועל פגיעה בבתי גידול, ועל פגיעה במגוון הביולוגי - גם החי וגם הצומח - שהוא הגורם לערעור מתמשך של האיזון האקולוגי הכולל במדינה. כן מדובר גם על הקטנת שטחי העשרה וסינון למי תהום; על גידול פוטנציאלי של זיהום מי תהום ועל פיזור גדול יותר של מזהמים; על הגברת הנגר העילי, על פגיעה בתהליכים יוצרי קרקע ושמירה על הפוריות של הקרקע; על פגיעה באוכלוסיית 'מאביקים' ופגיעה בלתי הפיכה ביבולים ובצומח טבעי; על הקטנת היקף פירוק הרעלים והפסולת; על הגבלת הליכי הפצה של זרעים; על פגיעות מקומיות במערכת עיצוב האקלים; על פגיעה בצמחייה שתוצאתה פחות אמצעים לקליטת גזי חממה. וניתן למנות עוד ועוד אפקטים שליליים מן הסוג הזה.

זה המקום לבחון מה בפועל קורה בשטח מנקודת הראות של התפשטות השטחים המכונים על חשבון הפתוחים. מתוך כ-650 אלף דונם שהופשרו, ואחרי העיסקאות שביצע עליהן מנהל המקרקעין, עולה כי בעשור של 1991/2000, המדובר בכ-26 אלף דונם לבניה. בעיקרון

ההשלכות הסביבתיות החמורות של הכירסום בשטחים החקלאיים והפתוחים

אפשר לומר שהשטחים האלה, יחסית, לא כל כך גדולים. המדובר בסדר גודל של כ-29 אלף יחידות דיור. אבל זו גישה שטחית. כדי לדעת מה באמת ההשפעות השליליות ראוי לבחון את הפריסה של הקצאת שטחי הבינוי האלה. מתברר כי בניגוד למה שמקובל לחשוב ההקצאות לא מתרכזות אך ורק באזורי הביקוש במרכז הארץ. 30% מתוך העסקאות האלה נעשו בפריפריה של מחוז הצפון והגולן ומחוז הדרום. מכאן ברור שהתופעה קיימת בכל הארץ.

אבל בכך לא די. קיים מקור בינוי נוסף: ההרחבות בפועל בתוך המרחב הכפרי החקלאי. ניתוח המספרים חושף כי מתוך פוטנציאל של כ-55 אלף יחידות דיור - כשמלוא הפוטנציאל הוא יותר ממאתיים אלף יחידות דיור, עד סוף שנת 1999, על פי סקר שערך משרד החקלאות - כבר נבנו ואוכלסו כעשרת אלפים 'הרחבות'. גם כאן ראוי לבחון לא רק את הכמות אלא גם את היקף הפיזור הגיאוגרפי. לצורך ההדגמה אציג נתונים הכוללים גם את מה שאושר לבנייה, את מה שנמצא בהליכי בנייה, וגם מה שעבר אישור פרוגרמטי. מפת הפריסה המצטיירת מראה כי גם ההרחבות האלה נמצאות לא רק במרכז הארץ, אלא גם בגליל, במועצות אזוריות ובעצם - בכל שטח המדינה.

מתוך נקודות ראות אלה עולה כי האינטרס הסביבתי הרצוי לציבור צריך לכלול את האלמנטים הבאים:

- הקטנת הכרסום בשטחים החקלאיים ושמירת רצפים גדולים ככל האפשר של שטחים פתוחים לצורך שמירה על המיגוון הביולוגי ונופי החקלאות והמורשת.
- הציבור צריך להיות מעוניין בשמירה על אזורי חייץ ריאות ירוקות בין מטרופולינים לבין יישובים בעלי שטחים חקלאיים ופתוחים, בדיוק כפי שהתכנון הארצי הלאומי קבע.
- שמירה על שטחים חקלאיים ופיתוחם כמרחבי בינוי ופנאי, והבטחת שטחים חקלאיים ופתוחים לצורך העשרת מי תהום.
- שמירה על השטחים החקלאיים הזנוחים כיום באזורי ביקוש כשטחים פתוחים גם בעתיד.
- מניעת פירבור והעדפת בנייה רוויה, כפי שהתכנון הארצי קבע, ושמירת אופציות פתוחות לדורות הבאים.

- אם אלה האינטרסים הרצויים, ראוי שההמלצות שהציבור צריך לדבוק בהן, יהיו אלה:
- החוק או הסעיף, מה שקרוי סעיף 2א' לחוק, מאפשר חכירה ל-196 שנים. משמעות הדבר בפועל היא הפרטת הקרקע; שמשמעותה: ניצול הקרקע על ידי קבוצה קטנה של אנשים; ופגיעה באפשרות הפיתוח לדורות הבאים. לפיכך העמדה המומלצת לציבור היא שייקבע בחוק ש"אין להעניק זכות חכירה לדורות בקרקע חקלאית, אלא אם הקרקע תשמש, כפי שהיא מחויבת או כפי שנקבע בזמנו, לעיבוד חקלאי או עיבוד אחר בשטח פתוח, המשרת את אינטרס כלל הציבור בלבד בכל משך התקופה הזאת".
 - המלצה נוספת עוסקת במה שנקרא סעיף 6א' לחוק, הקובע תנאים לשינוי הייעוד של הקרקע. את השינוי הזה יש לאפשר רק אם יוכח שיש בכך צורך לאומי, שיש בכך היסכון מירבי בניצול הקרקע, שיש התחשבות בצורך לשמר שטחים פתוחים, ושקיימת הבטחת המשך הקיום וההתפתחות של היישוב החקלאי. מתוך נקודת ראות זו ברור שאינטרס הציבור הוא שאין לשנות את ייעוד הקרקע על פי סעיף 6א' לחוק המוצע, כל עוד הקרקע היא בחזקת החקלאי. כלומר: אם החקלאי מפסיק לעבד את הקרקע ו/או שהיא איננה משמשת לחקלאות, היא תוחזר לרשות המדינה. וכפועל יוצא: שינוי ייעודה של קרקע חקלאית ייעשה רק על ידי המדינה, על מנת שלא לתמרץ את החקלאים לעסוק במסחר מקרקעין.
 - ההמלצה השלישית עוסקת בקשר שבין שינוי ייעוד הקרקע לבין הפיצוי לחקלאים. סעיף 6ב' בחוק וכן גם דו"ח ועדת מילגרם, מתייחסים לשינוי גיאוגרפי בשעורי הפיצוי בגין שינוי ייעוד קרקע. אם בוחנים את הרגישות הסביבתית של השטחים באזורי הפריפריה, חלקים גדולים מההפשרות נעשות באזורים בעלי ערכיות סביבתית גבוהה. לפיכך, האינטרס הציבורי חייב לקבוע כי בעת שינוי הייעוד של קרקע חקלאית, אין לתת שעורי פיצוי גבוהים יותר בצורה גורפת באזורי עדיפות הלאומית. שעורי פיצוי גבוהים יינתנו רק באזורים שאינם רגישים מבחינה סביבתית, ובלבד שתהיינה בהם תשתיות והם יעמדו בתנאים של צפיפות מינימלית.
 - המלצה נוספת חייבת לעסוק בקשר שבין ייעוד הקרקע לבין הפיצוי, כאשר מדובר על שינוי ייעוד לצורכי החוכרים מול שינוי ייעוד שלא לצורכי החוכרים. כאשר מדובר בשינוי ייעוד שלא לצורכי החוכרים, מדובר על פיצוי מופחת באזורי ביקוש, שכמובן עשוי לעודד בניה רוויה, לעומת פיצוי מוגבר באזורי עדיפות לאומית א'. בחינת הנתונים העובדתיים מגלה ש-45% מכלל העסקאות למגורים, נעשו בפריפריה. כלומר: יש בכך עידוד להמשך בנייה צמודת קרקע באזורי הפריפריה וכפועל יוצא תמריץ ללחצי פיתוח נוספים על שטחים חקלאיים באזורים אלה. מן הטעם הזה חשוב שהציבור

ההשלכות הסביבתיות החמורות של הכירסום בשטחים החקלאיים והפתוחים

יתנגד לקשר המוצע בחוק - וגם לשעורי הפיזוי שהומלצו על ידי ועדת מילגרומ - בין שינוי ייעוד הקרקע החקלאית לבין גובה הפיזוי לחקלאים. זאת ועוד: מכיוון שהקרקע מהווה 'משאב במחסור', על הציבור להתנגד בנחרצות לפיזוי בצורת קרקע חלופית.

המלצה נוספת היא: הרחבת שטחם של יישובים חקלאיים גם אל מחוץ ל'שטח המחנה'. הציבור חייב לדרוש שכל שינוי של ייעוד קרקע, מחקלאות למגורים, ייעשה בתחום

**"אינטרס הציבור
דורש שינוי ייעוד
קרקע ייעשה רק
על ידי המדינה, כדי
שלא לתמוך את
החקלאים לעסוק
בסחר מקרקעין".**

המחנה בלבד. תנאי להפשרת חלקת קרקע חדשה מתוך חלקה א', יהיה מיצוי הבינוי בתחום חלקה א' והוצאת הפעילות הלא חקלאית מתחום הנחלה.

המלצה נוספת עוסקת במה שקרוי 'ניוד זכויות'. במקרים בהם יהיה צורך בשינוי ייעוד לאחר מיצוי כל השטחים באותו תחום המחנה, ובהם היישוב אינו חורג מגודלו המאושר, על הציבור לדרוש שהקניית זכויות בנייה והפשרת קרקע לבנייה מחוץ לשטח המחנה, ייעשו רק על בסיס של 'ניוד זכויות'. זכויות

הבנייה תנוידנה לשטחים שאושרו לבנייה במוסדות התכנון, ואלה, לפי הערכות מקצועיות, יהיו ברובם במרקמים עירוניים.

לבסוף, ראוי להציג עוד המלצה אחת שאמורה לעסוק בשינוי ייעוד לצורכי תעשייה ומסחר. היקפי 'מתחמי התעסוקה' בשטחים חקלאיים, לפחות על פי ועדת מילגרומ, היו כאלה ששטחם באזורי המרכז יהיה 75 דונם ובאזורי עדיפות לאומית א' 150 דונם. באזור המרכז, גם בשטח קטן כזה, אין כדי למנוע לחצים לפיזור אזורי תעסוקה קטנים יותר בשטחים חקלאיים. ופיזור כזה מגדיל את הפוטנציאל לפיתוח אזורי תעסוקה. לעומת זאת, באזורי העדיפות הלאומית, שבהם השטח כפול, הדבר מעודד לחצים לשינוי ייעוד תעסוקה, או במלים ברורות יותר: לחצים לשינוי ייעוד קרקע חקלאית לתעסוקה. לפיכך ראוי שהציבור ידרוש שישונה ייעודה של קרקע חקלאית לצורכי תעסוקה ומסחר, רק אם יוכח שיש בשינוי זה צורך אמיתי, מבלי שתיווצר תחרות עם מרכזי תעסוקה ומסחר ביישובים העירוניים הסמוכים, ותוך ריכוז אזורי התעסוקה והמסחר, במיקום ובהיקף שיאפשרו נגישות נוחה באמצעות תחבורה ציבורית.

חלק גדול מההצעות שהעליתי מעוגנות כבר היום במסגרת התכנון הלאומי שעדיין לא גובש סופית בחקיקה. אבל למרות זאת ראוי לבחון את מה שדרוש ורצוי לציבור גם מההיבט הסביבתי.