

פנים חדשות למדיניות ההתיישבות החקלאית

עמיעד (עדי) ניב

ההחלטות החדשות של מועצת מקרקעי ישראל, בעקבות פסיקת בג"ץ, עתידות להפוך לרכיבים דומיננטיים במדיניות הקרקעית הלאומית של ישראל בכל הקשור לפיתוח תעסוקה אחרת מזו החקלאית בתחומי היישובים החקלאיים, וגם בכל הקשור להרחבה חוקית של אזורי מגורים בשטח היישובים הללו. שוב לא יהיה זה הכרחי שיישוב חקלאי יתקיים רק על טהרת ענפי החקלאות.

שתי החלטות בעלות משמעות קרקעית ראשונה במעלה קיבלה באחרונה מועצת מקרקעי ישראל, בעקבות פסיקת בג"ץ בעתירת "הקשת הדמוקרטית המזרחית" בנושא שינוי הייעוד של קרקע חקלאית, פסיקה שביטלה את החלטות ה"בואינגים" (717, 727, 737) של המועצה וקבעה את עקרון "הצדק החלוקתי" כעיקרון המנווט החדש והעדכני בתחום המדיניות הקרקעית בישראל. החלטות המועצה החדשות, שגובשו ואושרו ביום 4.2.03, נועדו לבוא במקום ההחלטות שביטל בג"ץ, והן קרויות "החכרת קרקע למטרות תעסוקה במשבצות יישובים חקלאיים" ו"בנייה למגורים באגודות יישובים חקלאיים". מטרת ההחלטות החשובות של המועצה היא לקבוע תנאים חדשים להחכרת קרקע ליישובים החקלאיים למטרות תעסוקה במשבצות המיועדות במקורן לעיבוד חקלאי. עם זאת, יש בהן גם ניסיון לפתור את מצוקת נושא הרחבות הדיור שאליה נקלעו היישובים החקלאיים, קרי: הקיבוצים והמושבים, כי הן אמורות ליצור מסלול שיאפשר את התרחבות האוכלוסייה המתמעטת במסגרות השונות.

חוזי החכירה המקוריים שעליהם חתומים הקיבוצים והמושבים עם מינהל מקרקעי

ישראל נכרתו מתוך תפיסת העולם שלפיה העיבוד החקלאי של הקרקע ניצב בראש סדר העדיפויות הכלכלי של ישראל, כאשר ההעדפה הברורה של היישובים החקלאיים נבעה מן ההכרח הלאומי ליישב את הקרקע ולעבדה עיבוד חקלאי. ההסדרים שלפיהם נמסרו האדמות בחכירה ליישובים החקלאיים היו בדרך כלל מעוגנים בחוזים קצרי טווח שהוארכו בכל פעם שהסתיימה תקופה שהוגדרה מראש. ההארכה התייחסה תמיד למטרה הייעודית הראשונית שלשמה נמסרה הקרקע, היינו העיבוד החקלאי.

כבר שנים לא מעטות מתברר כי החקלאות בישראל דועכת והתבססות קיומם של יישובים רבים על ענפי חקלאות למיניהם אינה מצליחה להביא להם פרנסה הולמת. לדעיכת החקלאות היו גורמים לא מעטים, שהעיקרים שבהם היו ירידה בביקוש למוצרי חקלאות מסורתיים, התפתחותם של מוצרי צריכה חלופיים, היווצרותה של תחרות כלכלית עזה בתוך השוק ובין שווקים בלתי תלויים ומודרניזציה מואצת של תהליכים כלכליים ותהליכי ייצור. התופעה לא הייתה ייחודית לישראל. תהליכים דומים התרחשו גם בעולם המערבי. הירידה בחשיבות ערכו של ענף החקלאות גרמה להתפנותם של גורמי ייצור רבים, ובהם כוח אדם קיבוצי ומושבי, שנותרו ללא תעסוקה ממשית וללא יכולת לייצר הכנסה מספקת ולהתפנות לטפל בחלקות קרקע גדולות שנותרו בשימונן מנקודת הראות של העיבוד החקלאי. התוצאה הישירה של תהליך זה הייתה מגמה של הידלדלות האוכלוסייה ביישובים החקלאיים יחד עם נהירה לענפי כלכלה שלא היו מקובלים בעבר, כמו ענפי מסחר למיניהם, ענפי תיירות שונים ומשונים ומערכות סחר קמעוני שהובילו להקמתם החפוזיה והבלתי מתוכננת היטב של מרכזי קניות בלבם של יישובים חקלאיים לא מעטים, ובעיקר באזורי ביקוש. התפתחותם של מרכזי קניות אלה הייתה מטאורית: לפתע התברר כי הציבור הישראלי, אשר חיפש לעצמו "תעסוקות פנאי", בעיקר בשבתות ובסופי שבוע, כאשר מרכזי הערים הגדולות שוממים בשל חוקי העזר המחייבים סגירת בתי עסק בשבתות, החל לנהור בהמוניו למפעלי ה"התיישבות" החדשים. ה"תעשייה" המסחרית החדשה הזו הזרימה כסף רב למרכזי הקניות הקיבוציים בהיקפים שלא ידעו כמותם בעבר, וכסף זה, שרק חלקו הופנה למטרות הקיום, שימש מנוף להמשך ההתפתחות הבלתי מתוכננת הזו ולהעצמתה. וכך, בניגוד לייעוד החקלאי המקורי של הקרקע, צצו במהירות רבה בפאתי יישובים חקלאיים הקרובים לערים הגדולות קניוני ענק, ומערכות המסחר האלה גררו בעקבותיהן הכשרה "זמנית" של קרקעות ששימשו להקמת חניונים שבהם החלו "להתנחל" רוכלים שונים ומשונים, גם כאלה שלא

השתייכו למערך היישובי הקיבוצי או המושבי המקורי. במסגרת התהליך הזה התפתחה תופעה שקרקעות, שבמקורן היו מיועדות לעיבוד חקלאי, הפכו במהרה, ללא אישורים סטטוטוריים כלשהם, לקרקעות ש"כאילו שונה ייעודן", ללא שינוי ייעוד פורמלי וחוקי, ללא אישורים, ללא חוזים מסודרים, ובמקרים רבים אפילו על גבול ה"הרפתקנות".

מינהל מקרקעי ישראל, שהיה עד להתפתחות בלתי רצויה זו, אף שלא חזה אותה מראש, נקלע לדילמה לא פשוטה. מצד אחד, הכלים החוקיים שעמדו לרשותו לא עמדו לו לריסונה של התופעה. מצד אחר, ברור היה

**"סוף סוף הכירה
המדינה, באורח
רשמי, בחוסר
יכולתה של
החקלאות לשמש
כמקור פרנסה
עיקרי ליישובים
החקלאיים ובצורך
לייצר נתיבים
חדשים ליהשלמות
פרנסה."**

לפרנסי המדיניות הקרקעית הלאומית כי היישובים החקלאיים נקלעו למצוקה קיומית אמיתית, וכי חובתם האלמנטרית הייתה למצוא לה פתרון שלא במסלול החקלאי. במקביל לכך החלה להתפתח בעיה קיומית נוספת: מצוקת הדיור, שנבעה בעיקר מהתקנות הנוקשות שהתייחסו לאפשרות ההתיישבות של בני היישובים, אלה הקרויים "בנים ממשיכים", בני הדור השני והשלישי שנולדו וגדלו ביישובים אלה. למחסור בדיור הייתה גם השלכה שלילית על יכולתם של היישובים החקלאיים לקלוט תושבים חדשים. וגם בעיה זו, של התמעטות האוכלוסייה המקורית, אילצה את חברי הקיבוצים והמושבים לחפש פתרונות חדשניים שבאמצעותם ניתן יהיה ליצור תשתית שתאפשר את הגדלת מספר התושבים על מנת

לאפשר קיום חברתי נאות גם לקראת העתיד, הלא חקלאי בעיקרו. הפתרון שנמצא היה פשוט, לכאורה: הרחבת היישובים למסגרות קהילתיות, קרי: משיכת תושבים החפצים להתגורר בסביבה "כמו חקלאית" או בסביבה פסטורלית שקטה, או תושבים המבקשים למצוא לעצמם פתרון נאות למגורים "צמודי קרקע" והשואפים לחלקת קרקע ירוקה סביב הבית. כך החלו להיווצר "השכונות הקהילתיות" בפאתי יישובים חקלאיים לא מעטים. מן ההיבט המינהלי השתייכו שכונות אלה ליישובים החקלאיים עצמם, אולם תושביהן לא הפכו בפועל לחברי הקיבוץ או המושב. הם הפכו למעין ישות משפטית נפרדת והוגדרו כתושבים שמגוריהם במקום מושחתים על בסיס חוזי, ללא זכויות של חברות באגודה השיתופית.

המצוקות והפתרונות שנוצרו כדי לפתור אותן הולידו את אט אט את החלטות ה"בואינגים", שאותן ביטל בית המשפט הגבוה לצדק באוגוסט 2002. אולם, כידוע לכל, רק ביטול אינו פותר את הבעיה. כדי למצוא מוצא הולם ונאות למצוקות, נדרשו מסלולי פתרון חדשים. ואת זה בדיוק עשתה מועצת מקרקעי ישראל, מתוקף תפקידה החוקי לקבוע את המדיניות הקרקעית של ישראל. הנושא הגיע לשולחנה של המועצה בעקבות הכתבה מצד בג"ץ, ולאחר דיון בממשלה שבמהלכו הוחלט להמליץ בפני המועצה למצוא את הנתיב הנכון לאימוץ המלצותיה של הוועדה שעסקה בבעיה זו, הלא היא "ועדת מילגרום". למי שאינו זוכר, ראוי להזכיר: ועדת מילגרום מונתה על ידי הממשלה שהייתה ערה לבעייתיות החריפה בתחום הצרכים העתידיים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית. הוועדה הגישה לממשלה את המלצותיה הענייניות, אך ההמלצות נדחו מכל וכל על ידי התנועות הקיבוציות ותנועת המושבים שתבעו לקבל יותר מכפי שהמליצה הוועדה. אולם האירוניה של הגורל היא, שאחרי פסיקת בג"ץ, שאולי לא הייתה נולדת אילו הסכימו החקלאים בזמנו להצעותיה של ועדת מילגרום, שוב לא יכלו החקלאים לקבל גם לא את מה שהמליצה הוועדה הזו וגם לא את המלצות ועדת רונן שקדמה לה, שנחשבו למיטיבות עם ההתיישבות החקלאית, וגם הן נדחו על ידי החקלאים בזמן פרסומן. וכך, לאחר שבג"ץ פסק את פסוקו, חזר הכדור למגרשה של מועצת מקרקעי ישראל שנדרשה לקבל החלטות מידיות גם בהתייחס לתכניות שהיו בשלבים מתקדמים, ושלגביהן נדרשו "הוראות מעבר" כלשון בג"ץ, וגם לגבי תכניות חדשות שנוקקו להנחיות חדשות כתחליף להחלטות ה"בואינגים" שבוטלו.

להחלטות החדשות של מועצת מקרקעי ישראל, שבעצם נועדו למצוא פתרון למצוקות שתוארו לעיל, היו שותפים כל חברי המועצה. אחדות דעים זו הביאה להסכמה רחבה בקרב חברי המועצה לקבל את עמדת הממשלה ולאמץ את המלצותיה של "ועדת מילגרום". כך נתקבלו שתי החלטות בעלות משמעות עתידית רבה, וזה עיקרן:

א. החכרת קרקע למטרות תעסוקה במשבצות יישובים חקלאיים:

1. השטח המרבי שיוקצה לתעסוקה יהיה בין 75 דונם ליישוב במרכז הארץ לבין 150 דונם ליישוב באזור עדיפות לאומית א' בקו העימות וברמת הגולן.
2. יישוב חקלאי שקיים בו שימוש לתעסוקה בשטח שגודלו עולה על השטח המרבי, וזאת ללא שקיבל אישור לכך, יורשה להמשיך לקיימו, ובלבד שיפנה בתוך שנה למינהל, וזה יאשר לו את השימוש האמור.
3. תקופת החכירה לאחר שייחתם הסכם פיתוח עם היישוב תהיה ל-49 שנים עם אפשרות, בתנאים מוגדרים, להארכה לעוד 49 שנים.
4. דמי החכירה שישולמו על ידי היישוב למינהל ייקבעו על פי שומה פרטנית שתיערך לשטח המוכר. בגין הקצאת הקרקע האמורה ישלם היישוב למינהל את מלוא דמי החכירה המהוונים, על פי השיעור הנהוג לאותו ייעוד באזור שבו מצוי היישוב האמור ועל פי מפת העדיפות הלאומית.

ב. בנייה למגורים ביישובים החקלאיים:

- כאן מדובר לא על בנייה במסגרת זכויות למגורים בנחלה, אלא על מקרקעין במשבצת יישוב חקלאי אשר שונה ייעודם למטרות מגורים, ושכוצע בהם ציפוף. העקרונות שנקבעו להחלטה זו הם אלה:
1. מספר המגרשים שיורשה במסגרת תכנית הבנייה יהיה עד 115% ממכסת הנחלות המתוכננת של היישוב החקלאי.
 2. גודל המגרש שיאושר בבנייה למגורים יהיה כ-350 מ"ר במרכז הארץ ועד 500 מ"ר באזורי עדיפות לאומית א' וב' וביישובי מרחב התפר.
 3. מגרשי הבנייה למגורים יוקצו על פי אישור למומלצים שאינם בעלי זכות לנחלה או למגרש מגורים בשטח היישוב האמור מכוח תקנה אחרת, או מכוח היותם תושבים, בנים ממשיתים, חברי האגודה וכו'.
 4. הסכם החכירה למגרש יהיה ל-49 שנים עם אופציה להארכה ל-49 שנים נוספות.
 5. דמי החכירה בגין המגרש שיוקצה יהיו על פי השיעור הנהוג למגורים באזור שבו מצוי היישוב ועל פי מפת אזורי העדיפות הלאומית.

ההחלטות האמורות מהוות למעשה את יישומן של המלצות "ועדת מילגרום" בכל הנוגע להחכרת קרקעות חקלאיות למטרות תעסוקה ביישובים החקלאיים, ובכל הנוגע להרחבות למגורים באגודות יישובים חקלאיים שהם מושבי עובדים, מושבים שיתופיים, קיבוצים או אגודות שיתופיות חקלאיות.

ההחלטות שפורטו לעיל באות לתקן את אשר לפי פסיקת בג"ץ דרש "צדק חלוקתי" ולהעמיד בפני היישובים החקלאיים אפשרויות חוקיות ולגיטימיות לעשות לפרנסת חבריהן כמו גם לאפשר הרחבת מערך התושבים ביישובים הזקוקים להרחבה כזו. יחד עם זאת, יש להבין כי ההחלטות האלה אינן עוסקות בחלקת המגורים האישית של המתיישב ביישוב החקלאי. לנושא זה עומדת מועצת מקרקעי ישראל להידרש בנפרד, כהחלטה נוספת, האמורה להחליף את החלטה מספר 727 של המועצה, אשר אף היא בוטלה על ידי בג"ץ.

החלטות מועצת המקרקעין נתקבלו בסיפוק על ידי תנועת המושבים, כיוון שלדעת חברי התנועה הן פותחות את השער ליצירת מקורות תעסוקה חדשים ולחזיק העורף הכלכלי של היישובים. בתנועות הקיבוציות, לעומת זאת, נתגלעו חילוקי דעות באשר להישגיהן של החלטות אלה. ההבדל בגישה בא לידי ביטוי במכתב ששיגר למועצת מקרקעי ישראל יו"ר מטה ההתיישבות, מזכ"ל הקיבוץ הארצי גברי בר-גיל, ובו הביע את התנגדות התנועות הקיבוציות להחלטות שנתקבלו. התנגדות זו הובעה על אף העובדה שנציגים של התנועות המיישבות הם שסיכמו עם המינהל את העקרונות המוסכמים, וזאת לפני קבלת החלטות המועצה.

החלטות מועצת מקרקעי ישראל עתידות, ככל הנראה, להפוך לרכיבים דומיננטיים במדיניות הקרקעית הלאומית של ישראל בכל הקשור לפיתוח תעסוקה אחרת מזו החקלאית בתחומי היישובים החקלאיים, וגם בהקשר להרחבה חוקית של אזורי מגורים בשטח היישובים הללו. שוב לא יהיה זה הכרחי שיישוב חקלאי יתקיים רק על טהרת ענפי החקלאות. יש בהחלטות החשובות האלה הכרה ברורה מצד מוסדותיה הרשמיים של המדינה בחוסר יכולתה של החקלאות לשמש כמקור פרנסה עיקרי ליישובים החקלאיים ובצורך לייצר "השלמות פרנסה" בסוגי עיסוק שונים שאינם קשורים למטרות הבסיסיות שבגינן הוקמו יישובים אלה. וכך נוצר, סוף סוף, שינוי מהותי של מדיניות ההתיישבות ושל המדיניות הקרקעית הלאומית בכל הנוגע לתחום החקלאי.

סביר להניח כי התנועות הקיבוציות יצטרפו בסופו של דבר לתנועת המושבים ויאמצו אף הן את הגישה המכירה בכך שהחלטות המועצה אכן פתחו פתח להתבססות כלכלית מחודשת של היישובים החקלאיים בישראל.

אנו חיים בעולם של שינויים, ואלה הגיעו בשנים האחרונות גם אל העולם הקיבוצי השמרני משהו. חלק לא קטן מקיבוצי ישראל שוב אינו מתפקד על פי מסגרות העבר האידיאולוגיות. בקיבוצים לא מעטים חדר האוכל המשותף כבר אינו קיים, ברבים מן הקיבוצים כבר לא קיים "תקציב שווה לכל נפש", ובחלקם כבר הונהג שכר דיפרנציאלי לחברים המתבסס על העיסוק ועל התרומה הסגולית של החבר לקיבוצו. כך או כך, המהפכה כבר כאן. הבלעדיות של החקלאות כבר אינה קיימת. היישובים החקלאיים שמטרת ישיבתם על קרקע הלאום או על קרקע קק"ל הייתה פיתוח החקלאות, עיבוד הקרקעות ושמירה על מוקדי ההתיישבות לחיזוקה של ישראל כולה, יוכלו מעתה לנהל את ענייניהם באורח הרבה יותר מגוון והרבה יותר חופשי ונכון מבחינה כלכלית. הם יוכלו להיכנס לתחומי פעילות חדשים, לא רק חקלאיים, ובמסגרת החוק. אין לשכוח את תרומתם של הקיבוצים והמושבים, ולא רק כפרק חשוב בהיסטוריה של היישוב, אלא יש להתחשב בתרומתם

גם כאשר באים לבחון את מעמדם העתידי. עתה נפתח הפתח הפורמלי שיאפשר להם לחיות לא רק על בסיס זכויות העבר ותהילתו, אלא גם על בסיס הכרה בזכות קיומם ובמעמדם העתידי האיתן.