

# ההתעלמות מנושא פיתוח הכפר – גישה בדלנית ואנכרוניסטית

עו"ד גדעון ויתקון

בעבר מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל ומנהל מינהל פיתוח הקרקע בקק"ל

הרכה נאמר על מה שיש בדו"ח "ועדת גדיש"; אני מבקש להתייחס דווקא למה שאין בדו"ח – והוא כל מה שקשור לפרק הכפרי. החומר אינו חסר לי מטעמים של אהבת הכפר, אלא משום שאני משוכנע שבמדיניות תכנון מתקדמת העוסקת במציאות שבה אנחנו חיים בישראל של היום (בוודאי במרכז הארץ), אי אפשר לדון רק בעיר בלי לדון בכפר. גישה בדלנית זו היא אנכרוניסטית, בעיקר כיוון שהעיר מזמן נמצאת בכפר והכפר מזמן נמצא בעיר, והשאלה מה פירוש המילה "עיר" ומה משמעות המילה "כפר" היא שאלה רלוונטיות ביותר החורגת מעבר לנושא המוניציפאלי. לעומת החסר הזה בדו"ח "ועדת גדיש", הדו"ח שיש לו קשר לנושא הכפרי הוא דו"ח "ועדת הבר". לכאורה נראה כי דו"ח "ועדת הבר" נובע מדו"ח "ועדת גדיש" ומהווה לו השלמה, אך לא כך הדבר.

דו"ח "ועדת הבר" אמנם עוסק בהסדרת הזכויות בחלקת המגורים, אך אינו אומר דבר על הזכויות בנחלה החקלאית וגם לא על הזכויות בנחלה בכלל. ניתן להבין את חשיבות הנושא מהחלטה 823, שקבעה פחות או יותר איך תירשם הנחלה החקלאית ומה יהיו ההסדרים בנוגע לרישומה. למרבה הצער, החלטה זאת כמעט שאינה מתבצעת, והיא גם אינה ניתנת לביצוע מן הטעם הפשוט: אין נוסח מוסכם של חוזה חכירה ואין גם נוסח מוסכם של חוזה חכירה למשק המשפחתי. מאז הוקם מינהל מקרקעי ישראל, לפני ארבעים ושלוש שנה בערך, עדיין לא השכילו לגבש נוסח לחוזה חכירה שבו מוגדרות הזכויות והחובות של החוכרים, ולא כל שכן נוסח לחוזה חכירה לדורות למשק משפחתי. במילים פשוטות: כשאינן חוזה חכירה, אין גם רישום, ואם אין רישום אי אפשר לדבר כלל על הסדרת הזכויות בחלקת המגורים.

כדי לחדד את האבסורד שבדבר, ארחיק לכת יותר – אם ייערך מבצע היוון בחלקת המגורים, האם התוצאה תהיה שני חוזים לכל נחלה חקלאית – אחד לבית שהיוון ואחר

ליתר הנחלה? "ועדת הבר" ו"ועדת גדיש" אינן הוועדות הראשונות שהתחמקו מלעסוק בנושא מורכב זה. כל הוועדות הקודמות שהגיעו לעיסוק בנושא הזה – נדמו. יש כאן כשל מערכתי שבינתיים לא נמצא לו פתרון.

התוצאה בפועל של ההתעלמות מהנושא הכפרי תהיה שקק"ל תיוותר בעתיד הלא-רחוק עם קרקע חקלאית בלבד, כיוון שעל פי דו"ח "ועדת גדיש" הקרקע העירונית תופרט ותעבור לבעלות החוכרים. ועל כן דווקא קק"ל צריכה להיות גורם דומיננטי בקידום המדיניות הקרקעית והגדרתה בנוגע למגזר הכפרי. אך לא רק קק"ל תיקלע למצב חדש: אם באמת יבוצעו המלצות דו"ח "ועדת גדיש" והבעלות בקרקע העירונית תעבור לידי חוכרים פרטיים – מה ייוותר בידי מינהל מקרקעי ישראל? תיוותר הקרקע החקלאית, או כהגדרתה הנכונה יותר – הקרקע הכפרית.

למרות דברים אלה, ייתכן כי הפורום המתאים הראשון לדיון במדיניות חדשה בנוגע לקרקע הכפרית הוא משרד החקלאות ופיתוח הכפר (זהו, אגב, שמו המלא והמדויק של המשרד). הפעם האחרונה שנקבעה במשרד זה מדיניות לפיתוח הכפר הייתה ב-1999, במסגרת תכנית "הכפר בשנות האלפיים". אך את המדיניות הזו יש לגבש מחדש כיוון שהסוגיה אינה מצטמצמת לתחום המדיניות הקרקעית בלבד. מדיניות ניהול הקרקע הכפרית צריכה להיבחן על רקע תעסוקתי, על רקע דמוגרפי, וכן על רקע השינויים המבניים החלים בכפר, גם בעולם כולו. אמחיש את הרעיון בדוגמה מתוך דו"ח מבקר המדינה על המועצות האזוריות: במסגרת הכפרית קיימים כיום סוגים מגוונים של תעסוקה ומסחור משאבים שלמדינה צריך להיות עניין לפתחם. אך אנו עדים לתופעה הפוכה: למשל, הרשויות מרבית בתביעות נגד גני אירועים במגזר הכפרי, אף כי לדעתי, אין לכך סיבה הגיונית אלא משפטית בלבד. היכן יפעילו את גני האירועים אם לא באזור הכפרי? האם עדיף להפעיל אולמות אירועים בשכונות עירוניות? נראה לי דווקא טבעי ומתאים לקיים אירועים בגני הכפר. יש גם טענות כלפי מה שמוגדר "משתלות מסחריות" – יש כאלה שהמילה "מסחרי" מפריעה להם כשהיא נמצאת בשימוש בתחום הכפרי, אך בעיני משתלה מסחרית היא עיסוק מתאים במיוחד למרחב הכפרי. ואיזה פסול יש בחוות סוסים כפרית? היכן יקימו חוות רכיבה אם לא במרחב הכפרי? בשדרות רוטשילד בתל אביב?

בקביעת מדיניות שימושי הקרקע, השאלה צריכה להיות תכנונית ולא קניינית. השאלה אם תחום עיסוק מסוים מתאים או אינו מתאים למרחב הכפרי, אם הוא מתחרה בתחומי

עיסוק דומים בעיר או לא, היא שאלה תכנונית שרשויות התכנון חייבות לעסוק בה. אם נפעל על פי הצעתה של "ועדת הבר", לפיה יוקצו לפעילות לא-חקלאית שניים וחצי דונם בלבד – והסד הזה יכתיב את היקף הפעילות הכלכלי באזורים הכפריים – הבעיה לא תיפתר. מה שיקרה הוא שבמקומות שהציבור לא יוכל לעמוד בגגרה יוקמו ועדות חריגים, והצרה היא שוועדות כאלה יוצרות תקדימים לא-רצויים.

הוועדות שעסקו בנושאים הקשורים לתעסוקה הכפרית, ובכלל זה ועדת "הכפר בשנות האלפיים", לא עסקו בשאלה הבסיסית ביותר הנדרשת לדיון, והיא שינוי השיטה של הקצאת הקרקע לנחלות. שיטת הקצאה זו פשטה את הרגל – היא אינה מתאימה למציאות ואין לה אח ורע בשום מקום אחר בעולם. היא אינה מתאימה למושבים, אבל כשמדובר בקיבוצים העניין הופך מוזר ביותר: הקצאת הקרקעות לקיבוץ על בסיס של נחלה היא תיאורטית בלבד, שהרי מלכתחילה ברור שאין נחלה בקיבוץ וכי המשק הקיבוצי מנוהל כגוף כולל ולא על בסיס של משק נחלה.

מי שעוסק בתחום החקלאות יודע כי מצב החקלאות בישראל היום הוא טוב יחסית, שלא כבעבר. על אף כל ההספרים, החקלאות צומחת, מתפתחת ומשגשגת, ומתקרבת לרמת ייצוא של מיליארד דולר בשנה. השינוי לטובה אינו נובע מהצלחת העבודה החקלאית של יחידים. החקלאות בישראל משגשגת כיוון שהמבנה שלה משתנה והיא הופכת יותר ויותר לחקלאות תאגידית – חקלאות של תאגידי חקלאים – למשל: רפתות משותפות של 1,000 או 1,500 חולבות ברפת משותפת. גם גידול הירקות הולך ונעשה תאגידי – הן מבחינת ניצול יחידות קרקע גדולות, הן בריכוז משאבי הייצור והן בארגון מתקדם של השיווק. ולצד החקלאות התאגידית פורחת גם החקלאות הקטנה, במיוחד במרכז הארץ. זו היום המגמה בעולם המערבי ולא רק בישראל.

שינוי מתחולל בשנים האחרונות גם במבנה הכפר: אנו רואים הרחבות במושבים

בכל הארץ כמעט; אנו עדים במישור המוניציפאלי להפרדת הוועדים לניהול הכפר – האגודה החקלאית במושב שוב איננה ועד מקומי אחד ויחיד, והתפתחה גם תצורה של אגודה מוניציפאלית. שינויים מתחוללים גם ביחסים שבין הוועד המקומי לבין השלטון האזורי הקרוי מועצה אזורית. כל אלה הם שינויים מבניים מרחיקי לכת בחברה הכפרית בישראל, ושיטת הנחלות המיושנת שוב אינה מסוגלת להציע פתרון לבעיות הצצות חדשות לבקרים. בהקשר הזה אפשר לומר בוודאות כי טוב עשתה "ועדת הבר" כאשר המליצה על ניתוק הקשר הבין-דורי. כלומר: אם יאושר דו"ח "ועדת הבר" ינותק הקשר הקנייני בין בית המגורים של "הבן הממשיך" לבין בית ההורים. ההצהרה שאין להתייחס לבן ממשיך כאל מושג העומד בזכות עצמו היא חידוש מבורך. מה שמעניין הוא שבמסגרת השינויים המבניים האלה הופכת הנחלה החקלאית להיות סרח עודף לא חיוני, שאין לו כמעט רלוונטיות.

ולסיכום: בכל הדו"חות והתכניות העוסקות בנושא הקרקע החקלאית חסרה, לעניות דעתי, תכנית להתחדשות כפרית. בעיית ההתחדשות – בדומה להתחדשות המרחב העירוני, שמשרד השיכון ומינהל המקרקעין מתגייסים לטובתה – קיימת גם ביישובים הכפריים ובאזורים כפריים, ולא רק במרכז הארץ, ואסור להתעלם מכך. במסגרת התכנון שמציעה "ועדת הבר", חשוב שתגובש גם תכנית להתחדשות כפרית. הדבר יהיה טוב ומועיל גם למגזר הכפרי וגם למגזר העירוני, הקשורים זה בזה.

## החלטה 979 מחסלת את משטר הנחלות

אף כי מינהל המקרקעין אינו אמור לעסוק במדיניות קרקעית חקלאית המינהל עשה רבות לקידום תחום זה בשנים האחרונות. מועצת מקרקעי ישראל דנה בשנים האחרונות במגזר החקלאי יותר מאשר במגזר העירוני, ורוב החלטות המועצה עסקו בנושאים הקשורים לקרקע חקלאית. המינהל לא רק שינה החלטות קודמות אלא גיבש החלטות חדשות לחלוטין. לדוגמה – לא מכבר הושלמה הצעת החלטה 979 והסיכויים שתאושר ותיישם טובים מאוד.

ההחלטות החדשות שהתקבלו במינהל מציגות פתרון לכל סוגיות מדיניות הקרקע החקלאית. למשל, החלטה 979 מחסלת במובן מסוים את משטר הנחלות. למרבה הצער, משרד החקלאות עדיין חושב במונחי נחלות חקלאיות, והמינהל נאלץ להתמודד עם התוצאות. המינהל מקבל בקשה, למשל, להגדיל נחלה מסוימת. לכאורה זו בקשה נאותה, אך ידוע לכול שרוב תושבי המושב אינם עוסקים בחקלאות, לא ראו חקלאות, ואת רוב השטחים החקלאיים במושב מעבדים חקלאים בודדים. זו החקלאות שמרכזת חטיבות קרקע ענקיות, ומייצרת את יצוא המיליארד פלוס. יש כיום החלטות של מועצת המקרקעין המאפשרות את הריכוזיות הזו, אך משרד החקלאות אינו עושה דבר בפועל כדי לאפשר למינהל לבצע זאת, וחבל.

מבחינת המינהל משטר הנחלות הוא פאסה. במקומו, מציעה החלטה 979 מערך של חלקת מגורים וחוזים לעיבוד חקלאי. במינהל אמנם מקווים שבשלב כלשהו יהיה יותר קל לנייד את הקרקע החקלאית, אך כיום המצב שונה. כיום יש החלטה שמטרתה לרכז חטיבות קרקע המאפשרות כדאיות כלכלית ורווחיות לחקלאות, כפי שהיא מתנהלת היום.

באשר לגני אירועים – במינהל אין מתנגדים לקיום גני אירועים במגזר החקלאי. מותר – אבל בתנאי שיוקמו ויתופעלו כדין, ושיוכשרו מן ההיבט התכנוני. מההיבט הקנייני, החלטה 949 משמשת בידי המינהל כלי יוצא מן הכלל. הצרה היא שאף אחד אינו בוחר בנתיב זה – כולם רוצים להפעיל גן אירועים כשימוש חורג של חממה שלפעמים לא שימשה חממה אפילו יום אחד. (יעקב אפרתי)