



לשמור על החקלאות הצעה לרפורמה אגררית הוגנת

יואב שגיא

מרץ 1999

כתובתנו: דש"א, החברה להגנת הטבע, רח' השפלה 4 תל אביב 66183
טל: 03-6388700/3, פקס: 03-5374302 - deshe@spni.org.il

לשמור על החקלאות

הצעה לרפורמה אגררית הוגנת

יואב שגיא

לשמור על החקלאות מפני ה"חקלאים" ?

בתקופה האחרונה מתקיים מסע לחצים לעיגון זכויות החקלאים על קרקעות המדינה שהוחכרו להם לצורכי עיבוד חקלאי. מסע הלחצים מונע בכוחות הנדל"ן ומובל ע"י הממסד והלובי החקלאי בעידוד וסיוע של ממשלות ישראל. גם החקלאים רוצים להבטיח את חלקם בשלל הפשרת הקרקע ופיתוחה. הצעת חוק לעיגון זכויות החקלאים בקרקע הוגשה לכנסת ע"י השדולה החקלאית והצעת החלטה דומה הוגשה לאחרונה לממשלה ביוזמת השר שרון.

ה"חקלאים", בהם כאלה שזה מקרוב רכשו נחלה לצורך מגורים בכפר או כהשקעה בנדל"ן, מציגים רק חצי אמת באומרים "דומים אנו לאריסים חסרי זכויות שהממשלה רשאית בכל רגע לסלק אותנו מאדמתנו ולפגוע בחקלאות - מקור לחמנו". עיקר מאבקם איננו על המשך עיבוד האדמה אלא על חלקם ברווחי הפשרת הקרקע ופיתוחה, ומרגע שחלקם בשלל מובטח הופכים ה"חקלאים" לבני בריתם של המרוויחים הגדולים - כרישי הנדל"ן ויחד הם מפעילים את מכבש הפשרת הקרקעות וחיסול החקלאות.

זכויות החקלאים

ויכוח נטוש סביב השאלה האם יש לחקלאים זכויות לרווחי נדל"ן שניתן להפיק מהפשרה ופיתוח של קרקע חקלאית שהוחכרה להם לצורכי חקלאות. יש הטוענים שהקרקע שייכת למדינה ולחקלאים אין עליה זכות אלא לצורך עיבוד חקלאי, ויש הגורסים כי אם וכאשר מופשרת קרקע שהייתה בחזקתם אין זה ראוי שאת כל הרווחים יגרפו היזמים, סוחרי הקרקעות, הספסרים ומינהל מקרקעי ישראל. גם לחקלאים שעיבדו את האדמה ושמרו עליה בתנאים קשים מגיע חלק מהרווחים.

רפורמה אגררית הוגנת ("הסדר החקלאים")

אני בא להציע פתרון ראוי והוגן לבעיה אשר דומה לו הונהג במקומות מסוימים בחו"ל: הבה נניח לויכוח ונצא מהנחה שלחקלאים זכות מסוימת על הקרקע גם לצורכי פיתוח. על בסיס הנחה זו, כדי למנוע הפשרה, מסחר וספסרות קרקע בדרכים ובמקומות העומדים בניגוד לתכנון הארצי ולכללי המינהל התקין, תרכוש המדינה מהחקלאים את ה"אופציה לכאורה" שיש (או אין) להם על זכויות פיתוח הקרקע ובכך תקבע חד-משמעית שהיא ורק היא בעלת הזכויות לפיתוח הקרקע. מימון רכישת הזכויות יבוא מרווחי המדינה מהפשרת קרקעות לפיתוח בשטחים שיוקצו לכך עפ"י התכנון הארצי* .

זכויות פיתוח הקרקע לא ירכשו מהחקלאים ב"מחירי השוק" אלא במחיר ממוצע נמוך שיקבע בחקיקה ויהיה שווה לכל דונם. התשלום על זכויות בקרקע שהוחכרה לקיבוץ גליל-ים או למושב רשפון שאתרע מזלם לשבת על שמנה

* האפשרות לרכישת זכויות הפיתוח מהחקלאים הועלתה ע"י פרופ' רחל אלטרמן בפרסומיה הבאים: 1. ישראל 2020 - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, דו"ח מדיניות התכנון הכולל, תהליך הביצוע ומדיניות קרקעית, המדיניות הקרקעית העתידית לישראל: מגמות חזויות וכלים להשגת יעדים של תכנון לאומי, פרק 5, 1997.

2. בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית, מדיניות קרקע עתידית לישראל, פרסום מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, אפריל 1999.

וסלתה של קרקע הנדל"ן יהיה זהה לתשלום עבור הזכויות באדמות קיבוץ משגב-עם שעל גבול הצפון או מושב תקומה במבואות רצועת עזה. יש אמת בטענת החקלאים שהם שהגנו על אדמות המדינה, ואם כך, ליישובי הספר בודאי לא מגיע פחות מלישויים שב"ספר" הרצליה. אילו הייתה מדיניות קרקעית נכונה בעוד זמן ניתן היה לנצל את "הסדר הקיבוצים" שנועד לממן את חובות הקיבוצים לבנקים לצורך הרפורמה המוצעת במקום להעניק לקיבוצים זכויות לפיתוח הקרקע תוך בזבוז הקרקע ופגיעה הרסנית בתכנון הארצי. גם את "הסדר חובות המושבים" לבנקים ניתן היה לנצל לצורך הרפורמה המוצעת. ואולם הסדרים אלה, כמו החלטות גורליות אחרות, התקבלו כתוצאה מלחצים ובהעדר מדיניות קרקעית.

במקביל להחלטה על רכישת זכויות פיתוח הקרקע יש לפעול לעיגון זכויות החקלאים האמיתיים על הקרקע לצורכי עיבוד חקלאי ולהבטחת אפשרותם להתפרנס בכבוד מחקלאות. הזכויות יינתנו לתקופה ארוכה וכל עוד הקרקע משמשת לחקלאות. הפשרת קרקע חקלאית תעשה אך ורק על-פי התכנון הארצי (תכניות מתאר ארציות). קרקע שתופשר לצורכי פיתוח תוחזר למדינה תמורת ערכה כקרקע חקלאית והמדינה היא שתטפל בייעוד החדש של הקרקע. סיוע בתשתיות ובמימון אספקת מי-קולחין לשטחי החקלאות, הפניית משאבים למחקר ולפיתוח החקלאות וצעדים דומים עשויים להתאים לעידוד המשך קיום החקלאות ולהבטחת פרנסה הוגנת לחקלאים. מימון אמצעים אלה יכול שיעשה מקרן ייעודית אליה יוקצו חלק מרווחי המדינה מהפשרת קרקע לבניה ופיתוח.

מי יינה מהרפורמה?

לא למען החקלאים יש להנהיג את הרפורמה, אלא למען רוב רובו של הציבור. ציבור שככל שהוא הולך ומצטופף בישובים העירוניים גובר אצלו הצורך במרחב פתוח ובריאות ירוקות. שטחי החקלאות הנם חיוניים מאין כמותם להגנה על מעט המרחב שנותר פתוח. שדות תבואה ומספוא, פרדסים ומטעים הם חלק מנופי הארץ. הם המספקים מעט מרחב לעין ולנפש בארץ ההולכת ומצטופפת, הם המשמשים כחייצים ירוקים בין גושי הבינוי המתרבים, הם שומרים על איכות האוויר, בהם חודרים מי הגשמים למאגרי מי התהום, הם שיכולים לקלוט את מי הביוב המטוהרים שמייצרת העיר והם שעשויים ברבות הימים, כשנשכיל להבין את משמעות מצוקת הקרקע ואת חשיבות הריאות הירוקות לספק שטחים לשיקום אקולוגי של נופים טבעיים שאבדו ולפארקים לשימוש הציבור.

שילוב מוצלח של "רכישה הוגנת לצורכי ציבור" של הזכויות לפיתוח הקרקע מידי החקלאים ועידוד החקלאות יביא לכך שהחקלאים ישובו ויעמדו בראש מגני הקרקע והחקלאות והציבור כולו ירוויח.

"בולשביזם" או משק חופשי

חכמי הכלכלה והשוק החופשי יזעקו בודאי למקרא הדברים ויישאו (לשווא) את שם הליברליזם והכלכלה החופשית. זו הצעה בולשביסטית יאמרו. אני מציע לחכמים אלה להתבונן סביבם ולחפש את שוק המקרקעין החופשי. האם שיווק קרקעות חקלאיות לבניה במחירים אפסיים לעומת מחירי הקרקע באזורים מאוכלסים מכוונים על פי כללי שוק חופשי או על ידי ה"אח הגדול"? האם שיטת המיסוי המכבידה את אוכפה בערים ומפתה יזמים לפתח מסחר, תעשייה ומחסנים על קרקע הנהנית ממיסוי חקלאי הרחק ממגורי העובדים ואזורי המסחר היא שוק חופשי? האם הימנעות מהתמודדות עם צרכי תחבורה ותשתית חיוניים לפיתוח הערים ואספקתם בחינם ליזמים בשטחים הפתוחים היא שוק חופשי?

הכללים המכתיבים את פיזור הבניה ואת בזבוז הקרקע אינם תנאי שוק חופשי אלא כלי הכוונה אנכרוניסטיים, בהם כאלה שמטרתם הייתה לעודד את פיזור האוכלוסייה והבינוי ובהם שנועדו לסייע לחקלאים (אמיתיים) לקיים

חקלאות ולהתפרנס ממנה. כללים אלה שאינם מתאימים עוד לתנאים הנוכחיים מנוצלים ע"י יזמים למיניהם בניגוד לצורכי הציבור ורווחתו ובניגוד למטרותיהם. לא פיזור אוכלוסייה נחוץ היום, אלא ריכוז והרוויה של בינוי איכותי באזורים המבונים הקיימים ושמירה קפדנית על השטחים הפתוחים הטבעיים והחקלאיים.

"ארוחות חינם"?

רעיון יפה, יאמרו בודאי אחרים, אך מהיכן יבוא המימון לרכישת זכויות שכזו. נכון, יישום הרפורמה יעלה בכסף. ואולם אלה כספים שבלאו הכי "מסתובבים" בשוק. השאלה היא רק כיצד יחולקו משאבים ציבוריים אלה. האם תמשך חלוקתם למי שקרוב לצלחת או מתוחכם דיו כדי לשים ראשון את ידו על הקופה הציבורית? האם יתרכזו גם נכסי הקרקע בידי מיעוט מיוחס של בעלי ממון? או אולי ניתן לחלקם בצורה הוגנת על פי מדיניות מקרקעין שתפנים את מצוקת הקרקע החמורה בה אנו נתונים, את הסכנה החמורה הטמונה בה לחברה ולסביבה ותשכיל לנהל נכונה את הנכסים היקרים הללו השייכים למדינה ולכלל הציבור.

היום אין למעשה מדיניות קרקעית. החלטות, ובהן כאלה שאין מהן חזרה, מתקבלות בצורה אקראית ועל פי לחצים של מצב זמני, או של מגזר או קבוצה כזו או אחרת.

אין זה קל אך ניתן ליישם את הרפורמה המוצעת. יש לעבד ולגבש את הרעיון לפרטיו לכלל מדיניות מקרקעין ברורה ושקופה, אותה יש לעגן בחקיקה שתנחה את החלטות הממשלה ורשויותיה ויש להיערך כלכלית ותקציבית ליישומה. יש לגבש את המדיניות לאלתר גם אם יישומה יתעכב, שאם לא כן ימשיכו להתקבל החלטות מוטעות שלא יאפשרו את קיום הרפורמה בעתיד.

החוק לעיגון זכויות החקלאים שמציעה השדולה החקלאית בכנסת כמו גם חלקים מהצעת השר שרון לממשלה אסור שיעברו במתכונתם. על פי הצעות אלו יחולקו קרקעות המדינה בצורה מעוותת ויקובעו עובדות שלא ניתן יהיה לתקנם עוד. הם יעודדו את הפיכת החקלאים לספסרי קרקע וירחיקו כל אפשרות לפתרון הוגן, ראוי וישים לשמירה על הקרקע, החקלאות ועל דמותה הפיסית והחברתית של המדינה.

כל מי שבאמת חפץ בהמשך קיומם של שטחים פתוחים וחקלאות, ובראש וראשונה החקלאים, טוב יעשה אם ישקול את רעיון הרפורמה האגררית ויהיה שותף לגיבושה וליישומה.

יואב שגיא עומד בראש דש"א (דמותה של ארץ) - צוות חשיבה ומרכז מידע של החברה להגנת הטבע לשמירה על הנוף והקרקע.

רשימת מקורות:

1. בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית, מדיניות קרקע עתידית לישראל, פרסום מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, פרופ' רחל אלתרמן, אפריל 1999.
2. ישראל 2020 - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, דו"ח מדיניות התכנון הכולל, תהליך הביצוע ומדיניות קרקעית, המדיניות הקרקעית העתידית לישראל: מגמות חזויות וכלים להשגת יעדים של תכנון לאומי, פרק 5, פרופ' רחל אלתרמן, 1997.
3. חלופות למדיניות קרקע עתידית, גדעון ויתקון, דצמבר 1995.
4. ייעול השימוש בקרקע ושמירה על הנוף הפתוח (הוגש לוועדה לבחינה מחדש של המדיניות הנוגעת למקרקעי ישראל - ועדת רונן), צוות דש"א, החברה להגנת הטבע, דצמבר 1996.
5. דו"ח ועדת רונן.