

מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות

**מדיניות השמירה על קרקע חקלאית
התהווותה, מיסודה וערעורה**

אפרים שלאן וערן פיטלסון

על המחברים:

ד"ר ערן פיטלסון הנו חוקר במכון פלורסהיימר ומרצה במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. מר אפרים שלאין הוא גאוגרפ ומתקן סביבתי וחוקר במכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות.

מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכוון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. קון פלורסהיימר, שבראשה עומד ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר, יזמה את ייסודה של מכון מחקר שייתרכז במחקרים העוסקים בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחזור תהליכיים יסודים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכיים אלה ולהציג לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיחוץ בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברווחט, מנכ"ל משרד האוצר, ומר היישש גוזמן, העורך הראשי של ה"ירושלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

**מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות
פרויקט ליבת ישראל**

**מדיניות השמירה על קרקע חקלאית
התהוותה, מיסודה וערעורה**

אפרים שלאן וערן פיטלסון

ירושלים, פברואר 1996

עריכה לשונית: אילנה טוראל
עריכת מפות: תמר סופר,
המעבדה לכרטוגרפיה של חח' המחלקה לגאוגרפיה
באוניברסיטה העברית בירושלים
עורכת אחורית: שונמיה קרייזלוי
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחברים בלבד

© 1996, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רחוב דיסקין 9א', ירושלים 90440. טל' 02-666243 פקס: 02-666252

ISSN 0792-6251

על פרויקט הליבה

פרויקט הליבה עוסק בלמידה שיטותי של גורמי הצמיחה של האזור המרכזى של מדינת ישראל, המשתרע לאורך מישור החוף מצפון לנתניה ועד דרום לאשדוד, כאשר במרקם משתרע אזור הליבה מזרחה למודיעין, בואכה העיליה לירושלים. באזור זה מתרכזת מעלה ממחצית האוכלוסייה של מדינת ישראל וחלק גדול ומשמעותי של כלכלת ישראל. המובילות הגאוגרפית הגדולה בין חלקי האזור גורמת לעומס רב בעורקי התחרורה והתובלה בין האזורי. הцеיפיות הגבוהות, המאפיינות את אזור הליבה וקשה התחרורה והתובלה בין חלקי השוניים, פוגעים באיכות החיים של אוכלוסיית המרחב ואף גורמים קשיים ניכרים לפועלות הכלכליות שבו. תכנון מרחבי יעל הינו חיוני לשמרות מעמדו וכשר חינונו של אזור הליבה. הцеיפיות הגבוהה והקרקע היקרה באזור יוצרים לחץ חזק של התישבות פרברית בשולי הליבה. גל התישבות זה הולך ומרחיב מדי שנה את השתרעות אזור הליבה. תהליך הפרבור הוא בעל משמעות גדולה בפיתוח הגדל לקרקע באזור המרכז של ישראל. כמובן, משפיע הפרבור על המבנה החברתי-כלכלי של אוכלוסיית הליבה. לימוד עמוק של שולי הליבה מביאנית תהליכי הצמיחה הפיסיים, הכלכליים והמנהליים הוא אחד מנקדי החקירה הראשיים של הפרויקט כולו.

לבד מהיות אזור הליבה מרכז הפעילות הכלכלית של ישראל, הוא אף מהוות מוקד פוליטי ראשון במעלה ותחום מוביל בחני החברה והתרבות של ישראל. ניתן לומר, שקיים אינטנסיבי-לאומי לפועלותו הייעילה ולשגשגו הכלכלי של האזור, משום שהלבנה הינה הכוח המוביל את ישראל לעולם המשוכל והמתقدس ביותר.

פרויקט הליבה עוסק בשלושה מטולי מחקר ראשיים: ארגון ומינהל מוניציפלי; הצמיחה הכלכלית של אזור הליבה; תכנון אסטרטגי ויצירת תשתיות "מאפשרות" להפתחות האזור. פרויקט הליבה ימשיך לשטף את הציבור הישראלי בمسקנות מרכזיות בתחום המחקר ובקביעת המדיניות בתחום הליבה. אנו מקווים שמכון פולרטהיימר יהפוך לבמה מרכזית של מפגש ולימוד משותף בין נציגי השלטון המרכזי על כל שלוותיו, הרשותות המקומיות הרבות באזור הליבה והמוסדות האקדמיים, בהם מתנהל מחקר בנושאי הליבה השונים.

רשימת הפרסומים בפרויקט ליבת ישראל

1. **לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל-אביב בשנות התשעים**
ערן רzin, ירושלים, 1994.
2. **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשותות המקומיות**
אברהם דורון, ירושלים, 1994.
3. **העיר ניזט: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**
דניאל פלונשטיין, ירושלים, 1994.
4. **פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי**
ערן רzin וanoia חזן, ירושלים, 1994.
5. **בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסומו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל**
דניאל פלונשטיין, ירושלים, 1995.
6. **ארגוני חוב מוניציפליות**
אבי חפץ ושות': אבי חפץ, אליהו חסון, עפרה לוסטינגר, תמר ארליך, ירושלים, 1995.
Municipal Reform in the Tel-Aviv Metropolis .7
Working Paper No. 1, Eran Razin, 1995.
7. **Nodes, Networks and Foreign-Owned Companies in Israeli High Technology .8**
Working Paper No. 2, Daniel Felsenstein, 1995.
8. **מodynיות שטחים פתוחים בליבת ישראל**
ערן פיטלסון, ירושלים, 1995.
9. **Shifts in Israel's Industrial Geography in the Wake of Policy Changes in the 1990s .10**
Working Paper No. 3, Eran Razin, 1995.
10. **מodynיות ביוזר דיפרנציאלית בשלטון המקומי**
נחום בנ-אליה, ירושלים, 1995.

תוכן העניינים

מבוא	7
תקופת טרום המדינה	8
העשור הראשון – צעדים ראשוניים בשמירה על קרקע חקלאית	9
העשור השני – מיסוד השמירה על קרקע חקלאית	14
רכיבו שליטה במשאבי טבע: קרקע ומים	15
הסדרת השימוש בקרקע: חוק התכנון והבנייה	16
ההגנה על קרקע חקלאית: הtosפט הראשונה לחוק התכנון והבנייה ויישומה	16
1968-1990 – תפקוד מערכת השמירה על קרקע חקלאית:	
министר מקראלי ישראלי	18
מערכת התכנון והבנייה	20
הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית – הולק"ח	21
1990 – ערעור מערכת ההגנה על קרקע חקלאית	
החלטות ממשלה ישראל להפרשות קרקע חקלאית	25
חקיקת חירום: חוק הליכי תכנון ובניה (הוראה שעה), התש"ל-1990	27
שינויים מדיניות של מינהל מקראלי ישראלי	30
תמורות בסקטור החקלאי	39
התגובה התכנונית: קרקע חקלאית בשטחים פתוחים	
ת/מ/א 31 והקשר שלו לשטחים החקלאיים	40
מגמות מאז ת/מ/א 31	41
סיכום	43
רשימת מקורות	45

מפות

מפה מס' 1 : הפרשת קרקע חקלאית מוכرزת בשנים 1983-1992	33
בליבת ישראל	
מפה מס' 2 : הפרשת קרקע חקלאית מוכرزת בשנים 1983-1992	35
בمزורחה של ליבת ישראל	
מפה מס' 3 : שטחים נוספים המוצעים לבינוי בתחום שטח נוף כפרי	37
בליבת ישראל	

תרשימים

תרשימים מס' 1 : המשבר בשמירות השטחים הפתוחים	24
--	----

טבלאות

טבלה מס' 1 : הייקף הפרשת קרקע חקלאית מוכرزת 1991-1994	29
טבלה מס' 2 : הצעות לטיוג השטחים הפתוחים בתכנית המחויזת	42

מבוא

אחד התוצאות של תהליכי העירו והמטרופוליזציה בעולם היא הנטייה להרחיב את השטח העירוני הבניוי לתוכם המרחב החקלאי בשולי (Vining et al., 1977; Gottman, 1961). מוגמה זו מעוררת חשש במדיניות רבות בדבר עתידו של המרחב החקלאי כשטח פתוח. עקב זאת נקבעות מדיניות רבות בעולם מדיניות של שימירה על קרקע חקלאית, אשר מטללה מגבלות על פעולות השוק החופשי בשולי השיטה המטרופוליני ובשולי הקרקע במרחב החקלאי.

יש סיבות מסוימות לרצון לשמור על קרקע כחקלאית. הסיבות העיקריות הן (Nelson, 1990; Feitelson, 1989):

- (1) רצון להבטיח מזון ותוצרת חקלאית.
- (2) השפעות חיוכניות חיוביות שיש לשימוש החקלאי – ניקוז, איכות אויר, מרחב פתוח, נוף, נופש וכו'.
- (3) מדיניות חברתית וכלכלית.

מדיניות השימירה על קרקע חקלאית בישראל נועדה במקורה לשמור על קרקע לייצור חקלאי. אולם מדיניות זו סיעה בעיקרה להציג יעדים חשובים אחרים של מדיניות התכנון הלאומי, כגון: מדיניות פיזור האוכלוסין, ניצול מלא יותר של השטחים המיועדים לפיתוח עירוני, לצידת גבול חד בין שטחים עירוניים ובין אזור כפרי (ברוצקוס, 1988). עיקנון השימירה על קרקע חקלאית השתרש בישראל בשל העדיפות האידיאלית שנינתה לסקטור החקלאי עד מימי העלייה השנייה (De Shalit, Forthcoming). עיקנון זה ממשיך להיות אחד מאבני היסוד של התכנון במדינת ישראל עד היום.

תנופת הבניה והפיתוח במדינת ישראל בראשית שנות התשעים הגבירה את הצורך להפXHR שטחים חקלאיים לבניה למגורים ולפיתוח של תעסוקה ותשתיות. החלץ הגובר ערער את המבנה שהוקם לשימוש השטחים הפתוחים (ויתקון, 1992; פיטלסון, 1995). מנגד, מתאפיינות שנים אלו בירידת הביקוש לשטחים בחקלאות, בשינויים בארגון החברתי-כלכלי של החקלאים ובנכונות ואף ברצון גובר מצד החקלאים להסביר את ייעוד שטיחיהם לשימושים אלטרנטיביים. המגמות השונות יצרו גיבוש של תפיסות חדשות באשר למטרות השימירה על השטחים הבלתי מבנים. הדגש הוסף מחשיבותם כקרקע חקלאית לחסיבותם כשטח פתוח.

מטרתה של עבודה זו היא לסקור את השינויים שהחלו במדיניות השימירה על הקרקע החקלאית מתקופת טרום המדינה, עת הייתה ארץ ישראל מועצת אוכלוסייה, "יריקה" ו"ידיליה", עד ימינו אנו, עת הפכה הארץ במחצית שנות התשעים למדינה מהצפיפות ביותר בעולם המערבי.

מדיניות השימירה על קרקע חקלאית בישראל במהלך השנים נבחנת בעבודה זו על פי תקופות

עיקריות בתכנון הפסיכי ובבינוי הפסיכי בישראל. כפי שיתואר בהמשך הייתה מדיניות השמירה על קרקע חקלאית ובסביבה אמצעים מגוונים, שהעיקריים שבהם היו שליטה בקרקע, תכנון פיסי ומבנה ישובי. מדיניות זו הוגדרה ככמה החלטות של הממשלה ובחקיקה ויושמה באמצעות מבנה מוסדי שהוקם למטרת זו. בניתוח אורך ובחולקה לתקופות אלו כוללים את כל מגוון האמצעים והכלים ששימשו להגנה על קרקע חקלאית, ומראים כיצד התמורות במבנה ובמבנה הביאו לשינויים בתקופות של אמצעי הגנה אלו.

תקופת טרום המדינה

בתקופת המנדט הבריטי קשה לדבר על "תכנון ארכאי" בין מטעם ממשלה המנדט ובין מטעם המוסדות הלאומיים היהודיים (ברוצקוס, 1988). הבסיס הרעיוני לשמירה על קרקע חקלאית נמצא באידאה הציונית עד מימי העלייה השנייה. עיקרונו השמירה על הקרקע החקלאית הتبسط על ההנחות האלה: הקרקע היא משאב בסיסי לקיום של עם; הפטונציאל שלה מוגבל; היא אינה מתחדשת ואינו לה תחולף. הקרקע נתפסה כבעל חסיבות כלכלית וכמקור בלעדי לצירוף מזון. עיקר מאמציהם של המנהיגים הציוניים בתקופת המנדט הוקדשו להגבלת הצמיחה העירונית גם מבחינה מספרית וגם מבחינה גאוגרפית. עיקר דאגתם הייתה שצמיחה עירונית תולדל את המשאבים הנדרשים לשם התפתחות חקלאית (Cohen, 1970). לעומת זאת, לקרקע החקלאית ניתן ערך לאומי, חברתי, ביטחוני והיסטורי כחלק מшибת העם לארץ ישראל וחידוש ההתישבות בה (APERAT, 1993). רכישת האדמות, דהיינו "גאלת הקרקע", הייתה מאבני היסוד של ערכיהם אלה ושל המעשה היהודי. בбиוזעה הושקעו מרבית המשאבים הכספיים וההון הלאומי של התנועה הציונית. בנוסף, הושם הדגש לסייע להתיישבות החקלאית, בעיקר להתיישבות העובדת.

ב-1938 פורסם מאמר בשם: "האפשרויות והתפקידים של תיכון ארכאי", בו תמצית ועובד של תוכיר אשר הגיע אליו ברוצקוס לרופין, מנהל המכון לחקר הכללה של הסוכנות היהודית. בתזכיר יש קראיה "להגביל את הגידול העירוני בשטחים מסוימים ולעומת זאת לקבוע אזורים ימוגנים לחקלאות" אשר בהם לא יוקמו בנייני דירה או תעשייה..." (ברוצקוס, 1938). כפי שמעיד ברוצקוס עצמו במאמריו באותה עת, היו רק תוצאות אידיאולוגיות שלא הייתה להן השפעה על המציאות או על הפעולות של המוסדות הלאומיים והמיישבים (ברוצקוס, 1988).

באוקטובר 1945 פורסם דוח של ועדת המשנה לתיכון פני הארץ – דוח גרובסקי. דוח הוועדה הנה מסמך העיקרי, אם לא היחיד, של גורם מוסדי מסוים של היישוב היהודי. שעניינו תכנון פיסי והדריכים להכוונת המערך היהודי בארץ ישראל בתקופת המנדט.

החדשן הגדול של הדוח הוא בראיה הכללת של בעיות התכנון הפיסי, במישור החקלאי והעירוני, היוזם והרגולטיבי (רייכמן, 1979).

על אף מגבליתו של דוח גרובסקי ועל אף חוסר תוכנה ברורה של יעדים פיסיים ושל שיטות ואמצעים להשגת יעדים ניתן למצוא בו דיון בעניין השמירה על קרקע חקלאית. לדוגמה:

העיקרון היסודי של תחוקת תיכון ערים וכפרים הוא שמעיקרו של דבר מיעדרת כל קרקע בראש ובראשונה לפיתוח חקלאי... מתקיפה של התוכקה לתיכון ערים ולבניהה להבטיח שימוש נכון בכל סוגי הקרקע במסגרת של כלכלת ארגנית מאוזנת, לצורכי חקלאות, תעשייה, מגורים, תחבורה, תרבות וNOP, אגב שמירה על קרקע חקלאית,ipi הנוף... יש להקים, עד כמה שאפשר, את הערים או כל אורי דיר ותעשייה על שטחים שאינם בעלי ערך חקלאי... יש להוסיף על שמירת הקרקע החקלאית את ההגנה על הנוף החקלאי בדרכּ כלל".

(אצ"מ, תיק A/175/120, אצל ריייכמן, 1979).

העשור הראשון – צעדים ראשונים בשמירת הקרקע החקלאית

הכרזה על הקמת מדינת ישראל ומלחמות העצמאות שפרצה בעקבותיה שינוי מהותית את נתוני הרקע החיצוניים למעשיה התיישבות. הרוחבת שטח המדינה בכ-6,000 קמ"ר לעומת גבולות החלוקה מ-1947, יקרה מציאות חדשה ונואה להגשות תכניות התיישבותיות בקנה מידה גדול. בין קווי היסוד שלהם, ציינה ממשלה ישראל ב-1949 כמטרה את הכפלת היישוב היהודי בישראל בתוך ארבע שנים על פי העיקרון של אכלה מהיר ומأzon של שטחי המדינה דלי האוכלוסין ומונעת ריכזו מופزو בכרכים.

בין השנים 1948–1951 הושקع מאמץ להסדרת דרכי העבודה, להסדרת החזקה ולהסדרת הבעלות על השטחים הרבים שפנו הבריטים ונטשו העربים, שטחים שנותרו עקב זאת בלא בעלים בתחום מדינת ישראל (גולן, 1993). שורת תקנות וחוקים שנפטרסמו בין השנים 1948–1951 אפשרה ריכוז הבעלות של תעשיים ושניים אחוזים מקרקע המדינה בידי המדינה, בידי והקרן הקימית לישראל. שמונה אחוזים מקרקע המדינה נותרה בידי אנשי פרטיטים, בידי יהודים וערבים ובידי רשות מקומית. עובדה זו השפיעה רבתות על הפיתוח החקלאי, על פיתוח התיישבות במדינה במסגרת פיסי כוללני ועל הקביעה והמיימוש של מדיניות השמירה על קרקע חקלאית (גבטי, 1981).

עם קום המדינה נפתחו שערי הארץ לרווחה, ורבות עולים נחרו הארץ. בשנים 1948–1952 הוכפלה אוכלוסיית הארץ. היישוב שמנה עם קום המדינה כ-650,000 נפש קלט באربع

הארץ בכלל (ברוצקוס, 1988 ; הכהן, 1994). מודיעיניות מחושבת, אלא לפיה זמינות הקרקע ומtower זיקה ניכרת לאזור תל אביב בפרט ומרכזו במבנים נטושים, במחנות עולים ובמעברות, לא על פי תכנית ארצית כלשהי ואך לא על פי באמצעות חמישים נדרשו עוד מחנות עולים ומעברות (גבתוי, 1981). העולים שכנו במרכז רמלה) ובכפרים נטושים (אשר שימושו בסיס ליישובים תקלאיים). כשתורבתה העילית שאלתתו במחנות צבא אשר פינו הבריטים, ב特意 שנטשו הערבים בערים (יפו, חיפה, לוד, מואוד. הדאגה הראשונה הייתה לספק שיכון לנוחולי העולים. תחילתה הם רוכזו בתמי עולמים השניים הראשונות של המדינה של 687,000 עולים. קליטת המוני העולים הייתה משימה כבדה מאוד.

בשנים 1948-1952 הוקמו 284 יישובים כפריים (לא כולל מעברות זמניות) וכ-30 יישובים עירוניים. לשם השוואה, ב-65 השנים שקדמו להקמת המדינה הוקמו בארץ ישראל 277 יישובים כפריים בלבד (ליסק, 1978). תקופה זו שאופיינה בריבוי נמרץ של אוכלוסייה ובהגשמה יעדים לאומיים, חברותיים וכלכליים, לוויתה בהתפתחות מערכת תכנון ארצי.

באוגוסט 1948 הוקם במשרד העבודה והביוגי אגף תכנון, שהחל להכין תוכנו ארצי כולל של כל שטח המדינה. קווי המחשבה שהנחו את פעולת אגף התכנון כללו, בין היתר: ביזור היישוב העירוני; שבירת המבנה הקוטבי וייסוד היררכיה של מרכזים עירוניים ועירוניים-לחיצה (קטנים ובינוניים); מדיניות אנטיספקולטיבית לשמיורה על הקרקע, פעילות לשימורת הנוף ויצירת מערכות של שטחים לשימוש ערכי טבע ונוף לנופש (רייכמן ויהודאי, 1984).

מדיניות של שמיורה על קרקע חקלאית לא נכללה ב프로그램ת אגף התכנון.

בתווך האוכלוסין: השתי מחלקות עיקריות בדבר התכנון הפליסי של המדינה ובדבר פיזור האוכלוסין: האחת נסבה סבב הקמת ערים אזרחיות מעותות וגדלות יחסית מול הקמת מספר גדול יותר של מרכזים עירוניים, לרבות מרכזים קטנים; השניה נסבה סבב הערים החדשנות על פי תוכנות האתר או על פי מיקומו ביחס למרחב הכפרי. תוכנות האתר המועמדות כללו: אקלים נוח, נוף ומיקום שאינו על קרקע חקלאית, ומכאן – העדפת הבנייה על ההרים והגבעות (עפולה עליית, טבריה עליית). לעומת זאת, המיקום המועדף של המרכז האזרחי על המרחב הכפרי הנה מיקום מרכזי, דבר שחייב בניית על קרקע חקלאית (לדוגמה, קריית שמונה, קריית מלאכי, שדרות).

בשנים הראשונות לא ראו המ騰כנים צורך להסוך בקרקע בתכנון הערים עצמן. لكن רוב הערים תוכנו בציפויות נמוכה על פי מסורת "עיר הגנים" – בית בודד או דומשפחתי עם משק עזר. בגישה זו היה דיון מועט באשר להוצאות הפיתוח והאחזקה של התשתיות העירוניות. משנת 1951 בערך החל אגף התכנון להטיף להגברת הציפויות ולמעבר לבינוי בעל אופי עירוני. תחילת הוא נתקל בהתנגדות מצד אגף השיכון, שראה בבית הדומשפחתי פתרון זול וגייש, משומש שהיה קל לחרוזיבו בעתיד. אולם במחצית שנות ה-50 עבר גם אגף השיכון לבניית בנייני קומות (ברוצקסט, 1988).

היסודות לתכנון הימי בישראל נסחו בתכנית הארץית הכלכלנית הראשונה שנערכה בשנת 1951 – "תכנית שרון". מגמת תכנית שרון הייתה לאפשר להתיישבות הירונית והחקלאית להתפשט וכן לאפשר חלוקה הרמוניית ומאוזנת בכל חלקי הארץ באמצעות הפניות העולימות לשטחים בלתי מפותחים שיש בהם פוטנציאל חקלאי ולמרכזים עירוניים חדשים. בתכנית הארץית הכוללת משתלבות תכונן זרעות עיקריות: תכנית החקלאות, איתור התעשייה, רשות תחבורה, רשות הייעור והפארקים וערים חדשות.

התכנית החקלאית הושתטה על תכנית המים הארץית ועל פוטנציאל הייצור החקלאי הנazor ממנו. נקבע יעד לאוכלוסייה חקלאית: 22.6 אחוזים מכלל התושבים (600,000 נפש מיעד כולל של 2,650,000 נפש). ההתיישבות החקלאית נתפסה כגורם העיקרי לפיתוח. במסגרת התכנית המרחיבת הוקטו לחקלאות, לרבות הייעור, שטחים נרחבים והיא נועדה להיות הרקע הטבעי שאוטרו בו יישובים עירוניים, שטחי תעשייה ומרכז תחבורה.

תכנית שרון גס קבעה שטחים לפארקים, לייעור ולשמירה על הנוף. שטחים אלו היו ברובם שטחים שערכם החקלאי אפסי, אך הם הצטיינו בערכי טבע, נוף, ארכיאולוגיה והיסטוריה שלהם. שטחים אלו נתפסו כמרכיבים של רשות פארקים לאומיים שנעודו להיות "הריאות הנושאות של הארץ כולה", והם: הר מירון, הכרמל, אזור נחל פולג וחוף הים דרומה מהם ונחל שורק בהרי יהודה.

תשורי תכנית שרון תחמו את שטח הפיתוח הירוני ושמו דגש על המרחב הפתוח כsurface. סביב היישובים הירוניים סומנו חגורות ירק, שטחים לייעור בחולות, הייעור בחרים ושטחים פתוחים לציבור לאורך נחלים כירקון, איילון, שורק ולכיש (שרון, 1951).

התכון והביצוע של ההתיישבות הפטולו באותו שנים על מחלוקת ההתיישבות של הסוכנות. התכנית שעל פיה פעלה מחלוקת זו הייתה התכנית "יישובה של ארץ". מתוך 400 היישובים שתוכננו בתכנית זו הוקמו 105 יישובים בין השנים 1954-1951. היקף ההתיישבות ואופיה, שהיתה שיתופית ברובה, קבעו את דמותה הסקטור החקלאי בישראל לאربعת השנים שלאחר מכן. בין היתר, הם הבטיחו שליטה לאומית על רוב הקרקע החקלאית. מן המתיישבים נמנעה הזכות הבעלות על הקרקע וכמובן זכויות הפיתוח בה, ואף הוטלו מגבלות על יכולת הרחבת היישובים כפונקציה של המבנה שלהם (Pohorylys et al., 1979).

ההאטה בקצב העלייה בין השנים 1952-1954 וההאטה בפיתוח החקלאי אפשרו לאגן התכון לחשוב על אודות עתיד הקרקע החקלאית. עקב אבדן קרקע חקלאית טובה ברצעת החוף לשיכונים, ובתגובה לבנייה בצליפות נמוכה של משקי העזר ושל צורות ההשתכנות הבלתי עירוניות גובשה בראשית שנות התשעים מדיניות של שמירה על קרקע חקלאית. תרמה לגיבוש מדיניות זו המסורת ה" יורליסטיית " של התנועה הציונית De Shalit, (1988; ברזקס, 1995). בשנת 1953 נערך סקר של כמות אדמה חקלאית לנפש בארץ בהשוואה לארצות אחרות בעולם, והتبירר כי ישראל נמצאה בתחום הטבלה עם

כמויות של כ- 1.6 דונם לנפש (בהתווות המדיניות הالية : 2 דונם בבלגיה, 7 דונם בדנמרק, 11.8 דונם בצרפת, 2 דונם בהולנד, 3.2 דונם באיטליה, 12.5 דונם בארצות הברית, 21.3 דונם בקנדה) (קרין, בלי תאריך).

במבט לאחרור נמצא כי באותה עת במשך תקופה של עשר שנים, החל מלחמת העולם השנייה ועד לתחילת שנות החמשים, שונה ייודם של מאות אלפי דונם של קרקע חקלאית. השינוי התרחש בעיקר לחוף למטרות שונות, כגון: מחנות צבא, שדות תעופה, שטחי אימונים ושיכונים. בנוסף לכך בוצעו פרצלאיות למטרות ספקולטיביות.

הנזק העיקרי שנגרם לחקלאות היה גדול אף מהחזק היישר שנגרם לעיבוד החקלאי. בעקבות הפיתוח עלו מחاري הקרקע העדינות החקלאיות, נפגעה כדיות העיבוד החקלאי וננחו שטחים חקלאיים רבים, בעיקר קרקע פרטית (קרין, בלי תאריך).

מסיבות אלו יזמו חוקיות חוק שייסור בנייה ופיתוח אדמות חקלאיות בלי לקבל אישור מיוחד לכך (גבתי, 1981). ביום ה- 18 ביוני 1953 קיבלה ממשלה ישראל את החלטה מס' 274 בעניין שמירה על קרקע חקלאית. עיקרי ההחלטה זו היו :

(א) חוקיות חוק הקובל כי כל תכנית לשימוש בקרקע חקלאית למטרות לא חקלאיות טעונה אישור של מועצת תכנון עליונה או של גוף שלל יד משרד הפנים.

(ב) אין רשות לכל מוסד ולכל אזרח להשתמש בקרקע חקלאית, למטרות לא חקלאיות, גם אם היא קניין הפרט.

(ג) קרקע חקלאית למטרות החוק היא קרקע שהוגדרה על ידי משרד החקלאות על יסוד סקר קרקע.

(ד) החוק חל גם על אזורים חקלאיים וחקלאיים למחזקה הנמצאים תחת טיפולן של עיריות ומועצות מקומיות.

(ה) יש זכות ערעור בפני ועדת שרים על החלטות מועצת תכנון עליונה.

(ו) תוקם ועדת מיוחדת (הועדה המייעצת) שתבדוק מחדש את כל התכניות החולות על קרקע חקלאית שהוגשו בעבר, ואם התכניות לא בוצעו, היא תברר אפשרות העתקתן לשטחים לא חקלאיים.

ההחלטה זו מסמלה את תחילת הדיוון בנושא השמירה על קרקע חקלאית במדינת ישראל. על פי החלטתה זו של הממשלה והוקמה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית כועדה מייעצת, שהיא ועדת משנה של המועצה לתכנון. ועדת זו פעלה בפועל כבר קודם לכך, מתחילת 1953, אם כי באופן אדמיניסטרטיבי בלבד, וזאת ביזמת אגף התכנון (ברוצקוש, 1988).

הרכב הוועדה כלל נציגים מארגוני הalley : משרד ממשלה (פנים, חקלאות ועבודה), צה"ל, המוסדות הלאומיים המ מיישבים ורשות הפיתוח.

הועדה לשמירה על קרקע חקלאית פعلا כועדה מייעצת לוועדות המחויזות. לוועדה לא היו

סמכויות התנגדות לתוכניות מוגשות, ועicker החלטה הייתה בנסיבות עמدة עקבית בהעברת תחביבי הputies לשטחים שאינם כלאים וביעוץ לקביעת מיקומן של עיירות היפות שוחקמו ברובן על קרקען שאין כלאות או על קרקען כלאות שלויות (קרין, בלי תאריך). ועדת זו החלטה במשרד הממשל ובכבוד הרחוב לעורר ולהעמיק את החשיבות הרבה בכל הקשור לשמירה על קרקע כלאית. במהלך בדיקה כפנית של מאות תוכניות מתאר ותוכניות שכינם מנעה הוועדה, בשנות פעולתה הראשונות, בנייה נוספת מ-80,000-30,000 דונם שחרר צה"ל (דשבסקי, 1958).

בשנת 1952 אוחד "אגף התכנון", שעסוק בתכנון היוזם במשרד ראש הממשלה, עם "האגף לבינוי עיר וכפר", שעסוק בתכנון המסדרן במשרד הפנים. שני האגפים אוחדו במשרד הפנים והם מסמנים תקופה חדשה בתכנון הימייני בישראל (רייכמן ויהודהי, 1984). בשנת 1954 פורסמה התוכנית הראשונה לפritis אוכלוסייה של אגף התכנון (מאז העברתו למשרד הפנים). התוכנית שונעה לארגן מחדש את היעדים התוכנוניים נוכח הצטום במדדי העלייה ובעקבות שינויים שהלו בהשפעות, קבועה בין יעדיה "העברת היפות לאזורי החולות במישור החוף בניסיון לשמור על קרקע כלאית". כך הופיע לראשונה יעד השמירה על קרקע כלאית בתוכנית של אגף התכנון.

עשר השנים הראשונות של מדינת ישראל אופיינו בפיתוח ובבנייה. במהלך הוקמו 368 יישובים חדשים, הורחבו מושבים קיימים (גבתיה, 1981) והוקמו 36 עיירות חדשות (אפרת, 1976). בחולף עשור זה הוטה קצב ההתיישבות בגל הצורך לבסס את היישובים החדשניים שהוקמו, המחשור במקומות להתיישבות וקשישים כספיים. ההערכה הייתה כי החקלאות הגיעה למיצוי יכולתה, ולכן אין תכילת לחסוך יישובים על אלה הקיימים (גבתיה, 1981). לקרה סופה של תקופה זו התגברה הרגשה כללית של התיצבות. הביטחון בגבולות השתפר; לחץ העלייה פחת, נוצרה תחושה כללית של רגעה. תחושה זו אפשרה להסתכל אחרנית, לבחון את תוכנותיה של הפעילות הנמרצת ולהטיק מסקנות תוכניות (וילקנסקי ויולון, 1985).

העשור השני – מיסוד השמירה על קרקע כלאית

עשר השנים 1957-1967 מאופיין בהتابשות מדיניות ניהול קרקען של ממשלה ישראל וביסודזה. מדיניות זו קיבלה ביטוי בחילוטות ממשלה, בחקיקה ובתכנית הימייני. בעשור השני זה הוקמה המערכת המוסדית לניהול קרקען המדינה, מוסודה ההכרזה על הקרקע החקלאית והוקם מגנון שמירה על הקרקע החקלאית.

רכיב השליטה במשאבי טבע: קרקע ומים

שני משאבי הטבע הבסיסיים ביותר של המדינה הם קרקע ומים. בישראל שני משאבי אלה נמצאים במחסור חרום גם בשווואה ביןלאומית, ומכאן שהם משפיעים על קצב הפיתוח האפשרי ועל מקומו. עובדות אלו והעדיפות האידיאלית שניתנה לחקלאות עדזו בבסיס פועלות החקיקה הנרחבת בעשור השני 1957–1967.

בשנת 1959 אושר בכנסת "חוק המים", שהוא הממשלה המשפטית לניהול משק המים המדינה. בחוק זה נקבע כי מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור ונותנים שלשליטה של המדינה. כדי לשמר על מקורות המים ולדאוג לניצולם הנכון, לעורוך חלוקת מים צודקת בין הרכנים ולקבוע מדיניות מחירים, הוקם בכוח חוק המים המנגנון הממשלתי – "נציבות המים" הכפופה לשר החקלאות.

שנה לאחר מכן ב-1960 הוקה הכנסת את "חוק יסוד – מקרקעי ישראל, תש"ך (1960)" ו"חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך (1960)". שני חוקים אלו נועדו לרכז את הטיפול בכל המקרקעין של המדינה ושל הקrown הקיימת לישראל בידי מנגנון ממשלתי מרכזי – מינהל מקרקעי ישראל.

עד שנת 1960 היה הטיפול באדמות הציבורית והממשלתית מפוצל לכמה רשותות: הקrown הקיימת לישראל, שבבעלותה היו 3.6 מיליון דונם; רשות הפיתוח, שבידייה היו אדמות הנפקדים; אף מקרקעי המדינה באוצר, שטיפל באדמות המדינה – דרכים, יערות וכו'. בנוסף, היו גם מקרקעין ברשות האפוטרופוס לנכסים נפקדים והאפוטרופוס לנכסיו אויב.

הקמת מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1960 נועדה לפתור את בעיית הפיצול בין הגופים השונים המנהלים קרקע בעלות ציבורית. עם כינון מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) יועדו כ- 18.8 מיליון דונם כמרקקי ישראל. טק כל הקרקעות שרכזו בטיפול מינהל מקרקעי ישראל הם כ-92 אחוזים משטח המדינה.

לפיכך, למדייניות ממ"י ולפעולתו בניהול קרקע המדינה יש השפעה רבה בכל הקשור לשימוש על קרקע חקלאית (Pohorylys et al., 1979). בהקשר זה חשוב לציין שגם ממ"י הוכף לשר החקלאות, דבר שביטתא יותר מכל את העדיפות שניתנה לחקלאות בניצול משאב הקרקע.

עם חיקת חוקים אלו נקבעו היסודות המשפטיים והארגוני לניהול ממלכתיentralistischen של שני משאבי לאומיים בסיסיים, קרקע ומים, וכן ניתנה קידמות לשימוש החקלאי בהם. חקיקה נוספת הקשרה למשabi הלאום, לקרקע ולהכנס הכספי היא "חוק גנים לאומיים ושמרות טבע תשכ"ג-1963". חוק זה קבע שייעוד השטחים לשמרות טבע וגנים לאומיים חייב להשתלב במרחב כללי של תכנון ארצי, אזרחי ומקומי. לפי חוק זה הוקמו "רשות שמורות הטבע" ו"רשות הגנים הלאומיים" (ברוצקוז, 1987).

במהלך השנים 1957–1967 הוכנו שתי תוכניות ארציות לתפרוסת אוכלוסייה. האחת הושלמה בשנות 1957, ובין יעדיה נקבעו "צמצום הפיתוח והבנייה באזוריים חקלאיים והפינוי לאזוריים לא חקלאיים". גם השנייה, משנת 1963 – "תוכנית ארבעה מיליון" קבעה בין יעדיה את הדרישות לכון את הבנייה לשטחים שאינם פרודוקטיביים מבחינה חקלאית באמצעות "צמצום מרבי של גידול שאר ערי מישור החוף והכוונת הפיתוח לאזוריים הנמצאים מזרחית לרצועה החקלאית" (אלטרמן ומוסרי, 1993).

עם הרוויה בהתיישבות כפרית וחקלאית ובעקבות תהליך העיר הנסמץ שפקד את המושבות הוטיקות (גונן, 1978) פרסמה ממשלה ישראלי ב-18.8.1963 את החלטתה מס' 618 (מיום 1.ב.ב.ב. 18.8.1963), שעניינה: "השмиירה על קרקע חקלאית ומניעת הפיכתה לשטח בנייה". בהחלטה זו ישנה הצהרה ברורה יותר של הדרישת לשмиירה על הייעוד החקלאי. הממשלה הדגישה שנית את מעמדה ואת מקומה של הוועדה לשмиירה על קרקע חקלאית.

ההחלטה זו התקבלה על רקע דיוונים באותה עת בדבר מטרות המדיניות לניהול הקרקע בישראל (בوروקוב, 1977), ובקבותם קשיים בניסיונות להפעלת שיקולים של שמיירת קרקע חקלאית בתכנון היריוני הרחב של אגד הערים בגוש דן (עמירן, 1983).

חותמת את שורת החלטות של ממשלה ישראל טרם חקיקת חוק התכנון והבנייה החלטה מס' 489 מיום 23.5.1965, החלטה אשר הנחתה את המדיניות של מינהל מקרקעי ישראל. בהחלטה זו מודגש שוב כי "יעודה ושימושה של קרקע חקלאית לא ישנה בידי הרשות המוסמכות אלא במרקמים יוצאים מן הכללי", וכן כי "על רשותות התכנון להשלים בהקדם ולהגשים לאישורה של הממשלה תוכנית ארצית לייעוד, לשימוש ולניהול קרקע המדינה אשר תבטא מגמות מדיניות הממשלה ובכלל זה מגמות פיזור האוכלוסייה, מדיניות הביטחון, שמיירה על קרקע חקלאית..."

הסורת השימוש בקרקע: חוק התכנון והבנייה

פעולת החוקה שהשלימה את הקמת המערך המוסדי שנועד לשמר על הקרקע החקלאית היא אישור חוק התכנון והבנייה – התשכ"ה 1965 (אשר נכנס לתוקף בשנת 1966). חוק זה מהווה ציון דרך בתכנון הphysi בכלל (רייכמן ויודהי, 1984), ובהגנה על קרקע חקלאית בפרט. בחוק זה קיבל השמירה על קרקע חקלאית תוקף משפטי, המבוטא בסעיפי החוק המנחים את פעולות מוסדות התכנון ואת מטרות התכנון הstattotouri בرمות השונות. עם אישור התוספת הראשונה לחוק שוניה גם מעמד הוועדה לשמיירה על קרקע חקלאית לגוףstattotouri, ולא עוד גוף מיישם.

חוק התכנון והבנייה, שבא במקומו של פקודת בנין הערים הבריטית משנת 1936, הנה המCSIIR העיקרי להסדרת השימוש בקרקע באמצעות תוכניות מתאר, תוכניות מפורטות

והליכי רישוי. חוק זה מושתת על עקרונות מדרגיים, לפיהם ישן תכניות מתאר ופועלם מוסדות תכנון בשלוש רמות: ארצית, מחוזית וLocale. לא ניתן לעשות כל שינוי בשימוש החקיקע או כל פעולה פיתוחה בלי לקבל היתר ממוסדות התכנון. בנגדוד למצב שරר לפני אישור החוק חלה קביעה זו גם על מוסדות המדינה.

בניסוח החוק התכנון והבנייה ניתן דגש לשאלת השמירה על קרקע חקלאית, דגש המתבטא בסעיפים שונים המציגים את חובת השמירה והפיקוח על קרקע חקלאית בכל רמות התכנון, החל מתוכניות מתאר ארציות וכלה בתוכניות מתאר מקומיות ובהלכי רישוי (מושא המפורט אצל פלור, 1980). מעבר לכך החקיקע החזקאי בסעיפיו החוק, הוקדשה לנושא זה התוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, העוסקת במפורט בעניין השמירה על קרקע חקלאית ובשחרורה המבוקר לצורכי הפיתוח של המדינה. בתוספת נקבע המנגנון שמתפקידו יהיה להפעיל את מדיניות השמירה על קרקע חקלאית. היא מורה על הקמות ועדעה כל ארצית שתפקידה יהיה לשמור על קרקע חקלאית, ובכך נתנה תוקף סטוטורי לוועדה. מפורטים בה הרכב הוועדה, סדרי המינוי בה, נוהלי העבודה והיקף סמכויותיה. כמו כן, נקבע שככל שינוי ייעוד של קרקע שהכרזה כחקלאית חייב באישור הוועדה, קביעה שבפועל נתנה בידי הוועדה זכות וטו על הסתבת כל קרקע שהוכרזה על ידה כחקלאית לשימוש אחר.

ההגנה על קרקע חקלאית: התוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה ויישומה

הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (חולק"ח) על פי התוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה, הנה ועדעה סטוטורית המורכבת מאחד עשר נציגי השלטון המרכז, נציגי החקלאים ונציגי הגופים המפתחים במדינה. לוועדה סמכות להכריז על קרקעות פניות במדינה בעל קרקע חקלאית, ליזום התילית תוכניות, שינויים או ביטולן.

החולק"ח החלה את עבודתה כועדה סטוטורית על פי הנחיות חוק התכנון והבנייה ביולי 1966. בד בבד החלה להתארגן ועדת מומחים, שהוטל עליה להכריז על קרקעות חקלאיות בגבולות המדינה. הליך ההכרזה הוגבל לשנתיים מיום החלת החוק (לפי סעיף 16 לתוספת הראשונה). מיום כניסה החוק לתקפו ועד להכרזה, שפורסמה ב-1968, פעלה הוועדה בתוכנות דומה לזו של הוועדה המיעצת שלפניה, אלא שסמכותה הורחבה בחוק. הדיניות השוטפות כללו טיפול בבקשת העוסקות בתוכניות פיתוח, והחלו להתגבש נוהלי עבודה עם ועדת המומחים (אלטרמן ורוזנשטיין, 1992).

עם חקיקת חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 הוכנס לשימוש המונח "קרקע חקלאית מוכרזת". הכרזה על קרקע פלונית ועל קרקע חקלאית מוכרזת נעשית על סמך חוות דעת של ועדת מומחים. ההכרזה נעשית על ידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית על פי סעיף 5

לתוכסת הראשהה לחוק התכנוו והבנייה התשכ"ה-1965. אין סמכות עיר על ההכרזה על קרקע חקלאית.

תיאור תהליך ההכרזה הראשונה שנעשתה ב-1968 מלמד על ההבדל בין היעד המוצחר – הכרזה על קרקען בהתאם לפוטנציאל החקלאי, לבין התוצר – הכרזה גורפת על קרקען בלתי מבונת כקרקע חקלאית מוכרצת.

עדת המומחים עבדה בעורת צלומי אויר וmphות הסדר וחלוקת בקנה מידת של 1:10,000. כקרקע חקלאית הוגדרו השטחים האלה:

(1) יחידות שטח חקלאיות לא מבונות שטחן עולה על 20-25 דונם.

(2) שטחי החולות אשר נקבעו מתוך הכרה שהם מוחווים מאגר מים.

(3) שטחים של משקי העוז בתחום הערים.

(4) שטחי הקרקע הנמצאים מחוץ לתכניות היישובים ומוחוץ לשטחים המבונים.

הקרקע החקלאית נקבעה במפות העבודה לפי סוג הקרקע: קרקע עידית, קרקע בנין, טרשים, חולות.

אולם בוצעה הכרזה גורפת. ההכרזות של שנת 1968 (בשטחי הערים והמוסצות המקומיות) ושל שנת 1971 (בשטחי מועצות אזוריות) קבעו שכל שטח שאינו בניו בפועל יוגדר כקרקע חקלאית, על מנת שהлок"ח תפעיל את שיקול דעתה באשר לאותם שטחים שניטנו לשחרום מחקלאות. בעת ההכרזה הייתה מודעת לחשש מטעויות, אך הניחו שהлок"ח תתקן את הטויות במשך הזמן (קריוון, ביל תאריך). ההכרזה הגורפת פורסמה ברשומות בחודשים מרץ ואפריל 1968 (ג'פ 1435, ג'פ 1443). הכרזה זופתחה עידן חדש בנושא השליטה והטיפול במלאי הקרקע החקלאיות (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992).

פרסום ההכרזה עורר גל של התנגדויות מצד הגורמים המעורנים בפיתוח קרקען, בעיקר מצד משרד האוצר, השלטון המקומי ובבעלי קרקען פרטיים. ההתנגדות חריפה ביותר נשמעה מצד בעלי הקרקע פרטיים, שכן הפද הפוטנציאלי שלהם היה הגدول ביותר. ההתנגדות זו באה לידי ביטוי בעתרויות שהוגשו לבג"ץ על ידי בעלי קרקען פרטיים. בגין דחאה את העתרויות וקיבלה את הנימוק של קוצר זמן בעבודת ההכרזה של הולק"ח ואת חסר יכולתה להתעמק בתכניותיה של כל חלקה בגבול האזרחים היווניים והערביים למוצה. בית המשפט התרשם שפעלת ההכרזה לא הסבה נזק של ממש המצדיק את התערבותו (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992).

סך כל שטח הקרקע החקלאית המוכרזת הוא כ-15 מיליון דונם, שהם כ-75 אחוזים מסך שטח המדינה (שכן ההכרזה חלה רק בחלק מתחומי הקו הירוק).

בין השנים 1968-1990 בוצעו מעליה מ-20 תיקונים להכרזה. לאורך כל השנים השתמשו באותה מתודולוגיה של הכרזה, ככלומר, מיפוי על פי צלומי אויר ועל פי תכניות

سطוטוריות של שטחים מבונים. ההכרזה נעשתה בפועל ללא סקר קרקע ובלא דיון ענייני בוטניציאל החקלאי.

1968-1990 – תפקוד מערכת השמירה על הקרקע החקלאית

הפרק הקודם תיאר התגבותות של מערכת מוסדית ענפה במהלך שנות השישים אשר הגנה על הקרקע החקלאית. מערכת זו הייתה בה משום קושי בהערכת הקרקע החקלאית בכל אחד משלבי הליך הפיתוח.

רוב הקרקע החקלאית בישראל היא בעלות המדינה. קרקע זו מונוהלת על ידי מינהל מקרקעי ישראל. על פי מדיניות מינהל מקרקעי ישראל הזכות ליום שינוי בייעוד הקרקע נשמרה בידיו. כלומר, לחוכר קרקע לא ניתן כלל האפשרות להגשים תכניות לשינוי ייעוד הקרקע מקרקעת חקלאית לשימוש אחר.

לאור היקף השטחים שיועדו לקרקע חקלאית בתכניות מתאר חוות כמעט כל יוזמה לשינוי ייעוד קרקע חקלאית באישור מוסדות התכנון. ברוב המקרים, לאחר אישור כל מוסדות התכנון הרגילים (ועדות התכנון והבנייה המקומית, המחווזת, וכשמדובר בשינוי תכנית מתאר מהחווזת גם המועצה הארץית לתכנון ובניה) עדין נדרש אישור של ולק"ת.

כל המגבליות הללו הוטשו למוגבה הראשונה ליזמות ולשינויו ייעוד שטחים חקלאיים (בפועל), והוא מבנה הסקטור הכספי בישראל. סקטור זה מרכיב ברובו מההתוישבות העובדת. בהתאם לאיידאולוגיה שהנחתה התניות זו, מנע המבנה הקואופרטיבי שהתבסס על שורת תקנות הרחבה מהירה של יישובים חקלאיים באמצעות ועדות קבלה והטלת מגבליות על מספר התושבים כפונקציה של אמצעי הייצור החקלאים (במקרה של מושבי העובדים).

מערכת זו פעלת כעשרה וחמש שנה. פרק זה נסקר דרך פועלם של הגופים העיקריים במערכת מוסדית זו במהלך אותן עשרים וחמש שנים.

מינימל מקרקעי ישראל

עקרונות המדיניות העוסקת בקרקע בישראל נוטחו בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.1965 ואושרה על ידי ממשלה ישראל בהחלטה מס' 489 מיום 23.5.1965. ההחלטה פותחת בדיון על קרקע חקלאית:

"(א) מדיניות מסירת קרקע חקלאית בחלק זה קרקע חקלאית – פירושה מקרקעי ישראל שאינם קרקע עירונית.

1. קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד לצורכי מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים וمتankים הדורשים למגוריו המתישבים ולצורךם האחרים וכן לצורכי הייצור החקלאי.

2. ייעודה ושימושה של קרקע חקלאית לא ישנו על ידי רשותות המוסמכות לכל ייעוד או שימוש אחר אלא במקרים יוצאים מן הכלל.

наци'י הממשלה ברשותות המוסמכות הקובעות תכניות מתאר, ייעוזן של קרקעות ותכניות בנין ערים מפורטות, לא יסכימו לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, אלא אם כן הסכימו לכך הממשלה או ועדת השרים שתמונה על ידה לעניין זה.

10. בהסכמי חכירה של קרקע חקלאית ייקבע כי עם שינוי ייעודה של קרקע חקלאית ליעוד אחר, יבוא הסכם החכירה לידי גמר והקרקע תוחזר למינהל מקרקעי ישראל..."

שבוחנים את החלטת מינהל מקרקעי ישראל לשינוי ייעוד קרקע חקלאית לשימושים עירוניים מבחינים בשני היבטים מרכזיים:

1. ההיבט התכנוני של שינוי הייעוד בהתאם לחוק התכנון והבנייה.

2. ההיבט של זכויות החכירה והתנאי שמצויב מינהל מקרקעי ישראל בעת שינוי הייעוד (בהתנאי שהייעוד תואם תכניות מאושזרות על ידי רשותות התכנון במסגרת חוק התכנון והבנייה).

מינהל מקרקעי ישראל הנו גוף השותף במדיניות התכנון הכוללת של רשותות התכנון וממשלת ישראל. במינהל מקרקעי ישראל פועל אגף התכנון האחראי לקידום התכנון של מלאי הקרקע שבניהול המינהל, לאיטור עתודות חדשות, וכן להשתתפות, ליווי ובקרה של כלל תהליך התכנון המתבצע על קרקע הלאום, תוך נקיטת צומת תכניות בהתאם למידיניות השמירה על הקרקע. בתהליך זה כוללים התכנון המתארוי והמפורט במישור הארץ, האזרחי והכלכלי לשביו השוניים כמו שהם קבועים בחוק התכנון והבנייה. משימתו המרכזית של האגף הייתה לאפשר למינהל מקרקעי ישראל אספקת קרקע מתוכנתה להקצתה בהתאם למידיניות השמירה על הקרקע של מועצת מקרקעי ישראל, הנגורת מהיעדים הלאומיים.

כאשר יש יזמה לשינוי ייעוד קרקע שבניהול מינהל מקרקעי ישראל, על החוכר לקבל ראשית את הסכמת המינהל לשינוי ייעוד הקרקע. בכל מקרה יפעל המינהל בהתאם להסכם החכירה עם המחויק בקרקע. ב踅ור החקלאי ישן שתי קבוצות של הסכמים שונים: בקבוצה הראשונה אין אפשרות לשנות את ייעוד הקרקע החקלאית כל עוד הסכם החכירה בתוקף. קבוצה זו כוללת את ההסכםים האלה: מרבית השטחים ב转折 החקלאי, הסכמי חכירה לנחלות, הסכמי חכירת פרדסים ופרדס בחסכוון, הסכמי יעוז לזמן קצר וכיויב. המשותף להסכםים אלו הוא שהחוכר לא שילם מראש זכויות החכירה, אלא שילם דמי שימוש

או דמי חכירה שנתיים בלבד. תמורת קרקע מוחזרת משלם המינהל לחוכר פיצויים עבור השקעות החוכר. קבועה שנייה של הסכמי חכירה מתירה שנייה ייעוד וניצול של הקרקע: האמור בהסכם חכירה שהחוכר שילם סכום ראשוני עבור זכויות החכירה.

זכויות השימוש בקרקע מרחב הכפר נובעות מהתפתחות היסטורית ולא מהסתדי קרקע. מרבית הקרקע נמסרו לאגודה החקלאית (מושב או קיבוץ) בחוזה חכירה לדורות או בחוזה שלוש שנים האמור להתחדש לדורות. האгодות העבירו את זכויות השימוש לחברים באגודה מכוח תקנון האגודה שכמוהו החלטם בראשות. בעלי המשקים המשפחתיים אין בכך כל הסכם ישיר עם מינהל מקרקעי ישראל. בהעדר הסכם ישר בין בעל הקרקע למחזיק בזכויות השימוש בקרקע אין בידי החקלאי מסמך המגדיר את הכללים לניצול הקרקע, להחזרת הקרקע ולשינוי ייעוד הקרקע החקלאית. בהעדר פיקוח והתערבות, סיגלו לעצמם חוקאים רבים "מנהג בעליים" בין אם יש או בין אם אין לתפיסת הקרקע בסיס משפטי (ויתקוון, 1992). הסכמי חכירה אלו ושיטות הפיזי אשר היו נהוגות בסוף שנות השמונים באשר לכל אחד מהסכמי החכירה לא עודדו יומות ובקשות לשינוי ייעוד קרקע חקלאית.

מערכת התכנון והבנייה

היבט נוסף של שמירת הקרקע החקלאית מנוקדת מבט ארצי וכביטוי למדיניות הממשלה הוא התכנון הפיסי הארץ.

מאז שנת 1966 ועד 1990 זומנה המועצה הארץית את הנטן של שלושים תכניות מתוארכות, (אשר עם השינויים הן מונחות שבעים תכניות). תכניות המתאר השונות מגוונות מאד בהיקפן, בפרישתן המרחביות וב貌פן. לאחר שמהקר זה עוסק בקרקע חוקי חקלאית יש חשיבות להכרת מגבלות הנbowות מתכנון ארכי של קרקע חקלאית מוכרכות. הייעוד בתכנון הארץינו מבטל את ההכרזה על קרקע חוקי, ולפיכך, אם הוא מבטל שימוש בקרקע הגבלה זו היא בחזקת נדבן נוספת על המגבלה לפיתוח הקיימת בהכרזה על הקרקע חוקלאית.

תכניות המתאר הארץית צריכות לקבוע "ייעוד הקרקע ושימושה, תוך שמרה על ייעוד חוקי של קרקע המתאימות לכך" (חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965). תכנית מתוארכות אשר עברת ככל בין שבע תחנות פורמליות שנקבעו על פי החוק, עוברת את מסלול אישור הולק"ח אחורי המלצה לאישורה על ידי המועצה הארץית וטרם אישורה על ידי הממשלה.

כפיותן של תכניות מתאר ארציות לtospat הראשונה לחוק התכנון והבנייה, קרי, להכרזה על קרקע חוקלאית ולפעלת הולק"ח, מוצאת אף ביטוי בהוראות תכניות מתאר ארציות דוגמת ת/מ/א 8, ת/מ/א 10, ת/מ/א 16, ת/מ/א 19 ות/מ/א 23.

בתקופה זו תכנית המთאר הארץית, שנועדה להנחות את עיצוב מפת ההתיישבות והפיתוח הלאומי הייתה תכנית המתאר הארץית – ת/מ/א 6, תפיסות האוכלוסייה במדינה. בתכנית זו יש עיסוק מפורש בקרקע החקלאית זה בעקרונות התכנית והן כמציע לשגת יעדיה. התכנית רואתה בהפעלת מדיניות השמירה על קרקע החקלאית אמצעי לפיקוח ולהכוונה של השינויים בייעודי קרקעות בלתי בניוות לקרקעות בניוות, ודגלה בהמשך המדיניות של שמירה על קרקע חקלאית כפוטנציאלית לייצור חקלאי וכן כ"יראות ירושת" לאוכלוסייה העירונית. על כן היא הציעה שהפיקתה של קרקע חקלאית לקרקע עירונית בניויה ותקפה בדרך כלל ותיעשה על פי תהליכיים מבוקרים ומתוכננים מראש.

ת/מ/א 6 אם כן אינה מספקת רק את הגדים הרצויים של היישובים, אלא מפרשת יעדים ואמצעים אשר מחייבים גם את פעולות השמירה על קרקע חקלאית, הן בתכניות עצמן והן כקו מנחא למוסדות התכנון ובכללם הולק"ח. בראייה זו אין שמיירת קרקע כקרקע חקלאית מיועדת רק למטרות חקלאיות, אלא גם למטרות תכנוניות וככלי שרת לעדדים אחרים.

היקף מערכת ההגנה על קרקע חקלאית ועוצמתה הביאו מערכות נוספות להיעזר בה. כך, בתכניות מתאר מחוזיות ותכניות מתאר מקומיות מסוימים כייעוד חקלאי גם שטחים שלא שימשו לחקלאות ושאנן כלל כוונה לשמרם למטרות חקלאיות. דוגמה לכך הם שטחי מערכת הביטחון, שטחים שרוצים לשמרם פתוחים ושטחים לתכנון בעתיד. ככלומר, במהלך שנים רבות נועד הפלג החקלאי למעטה ששימש למטרות רבות אחרות.

הועודה לשמירה על קרקע חקלאית – הולק"ח

עבודות הולק"ח נעשית במסגרת המחלקה לסקור התיישבותי וייעוד קרקעות במילieu התכנון של משרד הפנים. מרכזו הולק"ח, אחד מנגיגיו של שר הפנים, הוא גם מנהל המחלקה לסקור התיישבותי וייעוד קרקעות במילieu התכנון. אין הולק"ח יוזמת בקשות אלא דנה בבקשתות שמגיעות אליה. היא דנה בתכניות ברמות שונות: היסטרי בניה נקודתיים; בקשות לאישור שימוש חריג על קרקע חקלאית לפי סעיף 7 לתוספת הראשונה; תכניות מפורטות; תכניות שינוי מתאר; תכניות מתאר מקומיות; תכניות מתאר מחוזיות; תכניות שינוי למחוזות; תכניות מתאר ארציות ושינוי להן. פועלות הועודה לשמירה על קרקע חקלאית ומדיניותה נסקרוות בהרבה במחקרם של אלתרמן ורוזנשטיין (1992).

התכניות מופנות לדיוון בולק"ח לאחר שעברו מעין מבחני תכוני בועודה המחויזית. רק הועודה המחויזית פונה לולק"ח. רוב התכניות מגיעות לולק"ח לפני שלב ההפקדה והפרסום לציבור. הפניה של הועודה המחויזית לולק"ח כוללת המלצה לאישור התכניות בתנאי שימוש או דרישות תכניות ספציפיות. בדרך כלל מתלווה להמלצת המחויזות פרוטוקול היישה, וכן ניומי הועודה המחויזית והמלצתה לאישור התכנית (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992).

דרכי פעולה וסמכיותה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית הותכו במשך השנים באמצעות סעיף חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, התוספת הראשונה לחוק, תקנות, פסיקת בג"ץ ו מדיניות שקבעה הוועדה.

- מדיניותה של הולק"ח במהלך שנות פעולתה הושתטה על עקרונות מספר. העיקריים שבהם היו (על פי אלתרמן ורוזנשטיין, 1992; קרין (בלי תאריך)):
- (1) שמירה על קרקע חקלאית מפני שינוי ייעודה.
 - (2) שמירה על קרקע חקלאית בהתאם ליעזר החקלאי.
 - (3) שמירה ככלי לביצוע מדיניות פיזור אוכלוסין, ובמיוחד הגבלה על גידול ערים במישור החוף.
 - (4) שמירה ככלי להבטחת עתודות קרקע לפיתוח תשתיות לאומיות.
 - (5) שמירה ככלי להבטחת איכות חיים ורווחה – ריאות ירוקות, איכות חיים.
 - (6) שמירה ככלי להבטחת עתודות קרקע לתכנון ולפיתוח בעתיד.
 - (7) שמירה מטעמי רגשות אקולוגיות ואיכות סביבה.

נתונים שנ提ים שפורסמו על ידי הולק"ח מצבאים על היקף השטחים שאושר שינוי יעודם במסגרת פעולת הולק"ח.

בראשית שנות השבעים שוניה יעודם של כ-18,000 דונם מדי שנה. בסוף שנות השבעים, כאשר הוכפל שטח התכניות שהובאו לדין בוועדה, שוניה מדי שנה יעודם של כ-47,000 דונם. בסוף שנות השמונים שוניה מדי שנה יעודם של כ-50,000 דונם.

על פי בדיקה אמפירית, עם גל העלייה של 1990, נמצא כי בממוצע רב שנתי אושרו כ-92 אחוזים מהבקשות שהוגשו לדין בולק"ח ו-82 אחוזים מהשתחים שעבורם הוגשה בקשה. היקף הקרקע החקלאית שהופשרה בשנה ממוצעו הוא כ-50,000 עד 60,000 דונם (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992).

נתונים אלו ניתנים להסיק לכואורה שהולק"ח הנה גוף חלש הנוטה לאשר את רוב הבקשות המבאות בפניו ואיינו מלאה כראוי את תפוקידו להגנת הקרקע החקלאית. אולם יש לזכור כי נתוניים אלו נוגעים רק לאוthon בקשות שאכן הוגשו לדין. יתכן שהדים מוירטואליים של הולק"ח הוא שמנע מחלוקת מהציבור ומיזמים להגיש בקשות לשינוי ייעוד קרקע חקלאית, ורק בקשות שנפתחו כבעלויות סיכוי טוב לקבל אישור, הוגשו. כסימוכין לטענה זו או אפשר לראות בעובדה שהתפתחה נוהל בלתי رسمي שעל פיו יוזמים למרכז הולק"ח לגירוש עמדות הוועדה בטרם והולק"ח רק כאשר ידעו שלא יענו בשלילה או חשו בכך.

בחינת ההיבט המרחבי של בקשות לשינוי ייעוד קרקע חקלאית במטרופולין תל אביב, לבןaur הביקוש במדינה, מאז תיקון הכרזה על קרקע חקלאית בשנת 1983 מלמדת כי

השתחים שהופשרו על ידי הולק"ח הם (שלאין, 1993) :

(1) שטחים צמודים ברובם לרצף אורבני.

(2) כיסי קרקע מוכרזת בשטח לא מוכרז בקרקע חקלאית.

(3) שטחים קטנים "יחסית" ונקודותיים.

התמונה העולה מהעובדות שחקרו את פועלות הולק"ח בתקופה שקדמה לגל العليיה מראה שהולק"ח נתפס כאחד מגופי התכנון בעלי העצמה הרבה ביותר בישראל בלבד אך רוע בעולם המערבי. בתקופה זו כיהנה הולק"ח למעשה כמעין גוף-על של תכנון החולש על מרבית רוזבת הקרקע של מדינת ישראל. יתר על כן, מאז ייסודה בשנת 1966 ועד קיץ 1990, השכילה הודיעת לשומר על סמכיותה שבחוק ועל כוחה בפועל ואך להרחבין ולהתאים לצרכים המשותפים – זאת חרף השינויים הכלכליים, הפיסיים, החברתיים והפוליטיים שעבירה מדינת ישראל (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992).

1990 – ערעור מערכת ההגנה על קרקע חקלאית

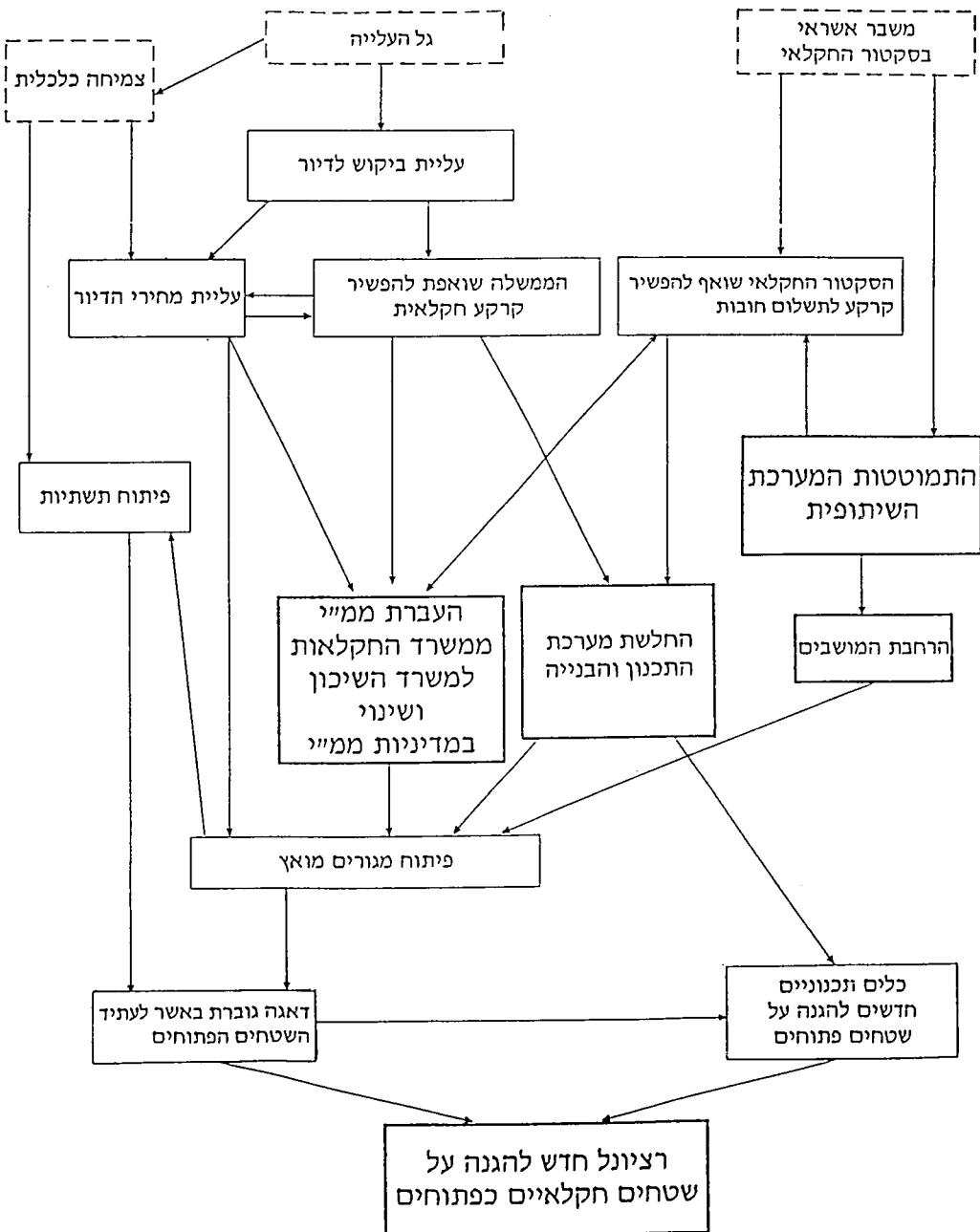
בסיום שנת 1989, עם פתיחת השערים של הגוש המזרחי, החל גל العليיה הגדול ביותר שידעה מדינת ישראל מאז العليיה ההמונייה בראשית שנות המדינה. כבר באמצע שנת 1990 נוצרה התחושה שלאירוע בקנה מידה כזה, יהיה השלכות רחבות על מבנה המשק, על התפירות המרחביות של הפעילות ועל המבנה המרחביב-כלכלי-חברתי של ישראל בעשורים הבאים (גונן, 1990).

מאז ינואר 1990 ועד סוף يول� הגיעו לארכץ כ-70,000 עולים שנקלטו ורבים ככולם בשיטת הקליטה הישירה (בשנים קודמות עמד מספר העולים על כ-20,000 לשנה). רוב העולים הגיעו להתגורר בעיר הגודלות של ישראל או ביישובים הירוניים הסמוכים להן. ריכוז העולים הגיעו את החלדים על שוק הדיור להשכלה בערים אלו, והם שהביאו לעליית שכר הדירה. זוגות צעירים ואחרים, שלא יכולו לשלם את שכר הדירה הגבוה, נאלצו לפנות את דירותיהם השכירות. תושבים אלו הקימו "שכונות אוהלים" בפארקים עירוניים כמהאת על דחיקתם על ידי העולים והאשימו את הממשלה באחריות להפיקתם למוחסרי דיור (קרקובר ושתון, 1990).

祖ם העולים חייב לנתקות צעים חדשים ובלתי שגרתיים, אשר נעשו לטפק פתרונות בתחוםים רחבים שלא יחוור על החלטות ועל פעולות שננקטו בשנות החמשים בגל العليיה עם קום המדינה.

התהליכים והצעדים שנבעו מגל العليיה, כמוואר סכנית בתרשימים מס' 1, היה בהם תחילתה משותם ערעור מערך ההגנה על קרקע חקלאית (ראה פיטלסון, 1995), ובעקבותיו נבנתה תכנית שעיקרה העלאת רצינול חדש לשמירות הקרקע החקלאית כשטחים פתוחים.

תרשים מס' 1: המשבר בשמירת השטחים הפתוחים



בפרק זה ובפרק שאחריו מפורטים התהליכיים המתוירים בתרשים מס' 1, וביחוז השינויים התכנוניים והמוסדיים שהשפיעו על מעמד הקרקע החקלאית ועל ההגנה עלייה.

החלטות ממשלה ישראל להפרשת קרקע חקלאית

בוחודשים מאי-ספטמבר 1990 קיבלה ממשלה ישראל שורת החלטות הקשורות בחלוקת הקרקע וبنושא מדיניות של שמירה על הקרקע בכלל ועל הקרקע החקלאית בפרט. החלטות הממשלה בדבר הפרשת קרקע חקלאית התקבלו במסגרת כללית של החלטות בנושא הייערכות לבניה, החלטות שנן בעלות אופי "درסטית".

ההחלטה עסקו בנקיטת צעדים בכיוונים אלה:

- (1) האצת הבניה במקומות שכבר אושרו בהם תכניות.
- (2) הגזלת הייצעה הקרקעות הזמניות לבניה למגורים.
- (3) הקנה מהירה של פרטנות מגורים זמינים.
- (4) הגדרה ניכרת בהיקף הבניה למגורים.
- (5) ייעול ענף הבניה.

החלטות הממשלה הנוגעות למדיניות של שמירה על הקרקע בכלל ועל הקרקע החקלאית בפרט התקבלו בישיבות הממשלה מה-14 במאי 1990 ומה-2 באוגוסט 1990.

הסעיפים הרלוונטיים בהחלטה הממשלה מיום ה-14 במאי 1990 קבעו:

ג. מינהל מקרקעי ישראל יקצת מידית קרקע פנוית זמנית לשירות הבינוי והשיכון, בהתאם לדרישתו, בהיקף של 60,000 דונם נוספים בסביבה שבין חיפה והקריות לאשקלון וירושלים, ו-30,000 דונם נוספים ביותר הארץ. ההקצתה תהיה בכפוף לכך שאם לא יוקצו קרקעות אלה לבניה בתוך שלוש שנים, תוחזר כל יתרת הקרקעות הלא-UMBONA לידי מינהל מקרקעי ישראל. שר החקלאות יפעל לאישורה של החלטת ממשלה ישראל בנושא האמור במועצת מקרקעי ישראל.

ה. להטיל על שר הפנים ועל שר האוצר להגיש לממשלה עד 31.5.90 תכנית חירום בדבר שינוי ייעוד של קרקעות חקלאיות לצורכי בנייה למגורים בהיקף של 60,000 דונם נוספים במשולש חיפה והקריות, אשקלון וירושלים, ו-30,000 דונם ביותר חלקי הארץ.

ביום ה-2 באוגוסט 1990 התקבלה החלטה נוספת ועל פיה:

"יערך מבצע רחב היקף של שינוי ייעוד קרקע חקלאית שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל בהיקף של 90,000 דונם והקצתה למטרת בנייה למגורים..."

ההחלטה הממשלה על הפרשת קרקע חקלאית בעירה הייתה תקדים. אמנם אין בכך ההחלטה משומש שינויי במעטה של קרקע חקלאית מוכחת, אלא אם כן ינагו במוסדות התכנון ברוח החלטת הממשלה, אך החלטות אלו קבעו יעדים ברורים למוסדות התכנון

באשר להיקף ההפשרה המבוקשת 90,000 (דונם) ולמיקומה — במקדי הביקוש 60,000 דונם ובפריפריה 30,000 דונם. הקרקע יועדה למשרד השיכון, ובօוגוסט. הוחלט כי מינהל מקרקעי ישראל ישא ביזמה לתכניות. היקף הבנייה המשוערת בשטחים אלו היה 100,000 יחידות דיור (עד תום 1990).

בבסיס קבלת החלטות אלו הונחה הנחה שקרקע חקלאית פירושה קרקע זמיןה, לאחר שמדובר בקרקע המנוהלת ונשלטת על ידי מינהל מקרקעי ישראל. ברקע ההחלטות עמדה מהשובה שॐ שינוי הייעוד תהיה אפשרות להתחיל את הבניה מיד ובמהירות. לא הייתה בהחלטה כל נגיעה או מתן תמרץ להפרשת קרקע חקלאית בעלות פרטית.

בעקבות החלטות הממשלה מ-14.5.1990 התחייב שר הפנים להציג לממשלה עד ל-31.5.1990 תוכנית להקצת קרקע חקלאית לבנייה, ומתוכה 60,000 דונם במשולש חיפה-ירושלים-أشكלון ו-30,000 דונם מחוץ למתחם זה.

המחלקה לסקור התיישבותי וייעוד קרקעות משרד הפנים, המרכזת את עבודות הוועדה לשםירה על קרקע חקלאית, יישמה הלכה למעשה את התcheinבות שר הפנים. ראשית, נערכ סקר ברשויות המקומיות בכל הארץ שאיתר עתודות קרקע פוטנציאליות לבנייה על פי תכניות מתארא שהיו קיימות ועל פי תכניות שהיו בהכנה, וכן פוטנציאלי לבנייה יודידות דיור על פי תכניות מפורטות תקפות ועל פי כלו שבהכנה. בהתבסס על סקר זה ועל התכנית לפרישת מגורים ארצית (בנחה שיגיעו מיליוןULER בחומש המסתויים ב-1995), חישב ואיתר מרכז הוועדה בכל יישוב ויישוב את הקרקע החקלאית שיש להפזר למימוש התכנית זו.

עובדת זו נעשתה בשיתוף עם ראשי הרשותות ועם הסגל התכנוני שלהם ועל דעת י"ר הולק"ח (מנהל מינהל התכנון). הדיוונים שנערכו התב�טו על מפות החרוזה על קרקע חקלאית, על תצלומי אויר עדכניים, על תכניות מתארא מפורטות ועל תכניות שהיו בהכנה. ביחס לכל יישוב נבחנו הנתונים האלה: אוכלוסייה קיימת (ນפשות), פוטנציאלי יודידות דיור נומינלי על פי תכניות מאושרות ופוטנציאלי יודור שיבנו על קרקע חקלאית בהיקף שטח נתון.

הקצת קרקע חקלאית זו הותנה בהכנות תכניות ובאישורן כחוק, תוך הקפה על ניצול מרבי של הקרקע לבניית מגורים ומגוון צפיפות דיור ותוך ייעוד קרקע מספקת לצורכי ציבור (עמית, 1990).

מנקודת מבט תכנונית-מרחבית רוב השטחים שהוסכם שיופשרו היו:

- (1) קרקע כלאה בתוך אזורי מבנים.
- (2) קרקע קרובה לתשתיות קיימות.
- (3) קרקע המאפשרת יצירת רצפים עירוניים.

סיכום אלו היו צעד חסר תקדים מבחינות מדיניות השמירה על קרקע חקלאית. לראשונה

הצהירו על וסיכמו את פרטי הפשרת הקרקע באיתור השטח (גושים וחלקות), את קביעת שטח ההפשרה, את כמות ייחidot הדיר כל זאת לפני שהוגשה תכנית למועד התכנון בכלל ולוק"ח בפרט.

בדבבד קיימה הוועדה לשםירה על קרקע חקלאית ישיבה מיוחדת שלא מן המניין בראשית חודש יוני 1990, כדי לדון בדרכי פעולה בעקבות הרכבים המיוחדים הנובעים מגל העלייה. בישיבה זו אישרה הוועדה כ-6,093 דונם להקמת ייחidot דיר. זו הכמות הגדולה ביותר שאושרה עד כה בישיבה אחת (לצורך מגורים). עובדה זו מבטאות את תחושת המצוקה ואת הלחצים שהולק"ח נקלעה אליהם.

בסק הכל, במסגרת הסיכוןים שצינו לעיל, סוכמו עקרונית 43,787 דונם להפרשה ברחבי הארץ לשם הקמת 104,970 ייחidot דיר. שטח זה, בתוספת 6,093 דונם שאושרו במסלול התכנוני הריגל במסגרת דיוני הולק"ח (מצוין לעיל), וכ-40,000 דונם המיועדים לעיר מודיעין הנם 90,000 דונם, וזה היקף השטח שהחלטות הממשלה הוטלו על שר הפנים לדאוג להפרתו מייעדו החקלאי.

חקיקת חירות: חוק הליני תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ן – 1990

חוק "חוק הליני תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ן-1990 (להלן חוק הוראת השעה) הוא חולה נוספת בשורה של צעדי תחיקה שננקטו עם פרוץ גל העלייה*. הצעת חוק הוראת השעה נתקבלה בקရיה ראשונה ביום 2.7.1990 וכעבור תשעה ימים – ב-11.7.1990 קיבלה מלאת הכנסתה בקрайה שנייה ושלישית את החוק. תחילתו של חוק הוראת השעה ביום פרסוםו: כ"ז בתמוז התש"ן-20.7.1990.

מטרת החוק: "לקבוע כהוראת שעה הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בניה, לשם הייערכות דוחופה למטרון לצורכי הדיר והתעסוקה במדינה לקליטות עלייה, זוגות צעירים ומחוסרי דיר ותעסוקה".

החוק שומר את היסודות העיקריים בהליני התכנון, קרי: הפקdot תכנית, שימוש בתנודות וקיים דיון וחלוקת במושדות התכנון, תוך שיתוף נציגי הציבור המקומי בתהליכי אישור.

אולם בפועל שינתה הוראת השעה את ההליך התכנוני בכמה היבטים חשובים.

ראשית, ברירת המחדל שונתה. בעוד שבחוק נחשבת תכנית לموافצת רק לאחר החלטה

* חוק רישיון בניה (הוראת שעה), התש"ן-1990 ותקנות שעת חירות התש"ן-1990.

חייבית בעניינה על ידי מוסדות התכנון, הרי של פ"ח הוראת השעה תכנית שלא נידונה בפרק זמן מסוים לאחר הפקדהה (60 יומט) ולא הוגש לה התגדיות ומיוחש כמאושרת. שנית, הרכב מוסדות התכנון והמבנה שלהם שונים. בחוק התכנון והבנייה חייב שניי לתכנית מתאר מקומית דיוון בוועדה המקומית לתכנון לבניה ובוועדה המחויזת לתכנון לבניה.

על פ"ח הוראות השעה תכנית ל-200 יחידות דיור ומעלה 100 (יחידות דיור באזורי כפרי ניתן להגישה רק לוועדת תכנון אחת – הוועדה לבניה, למגורים ולתעשייה – הוליל. הרכב ועדת זו שונה מהרכב הוועדה המקומית לתכנון לבניה. הרכב הוועדה לבניה למגורים ולתעשייה, כפי שנקבע בחוק הוראות השעה מילוי, 1990 היה:

(1) מהוועדה המחויזת – יו"ר הוועדה, מתקנן המחויז.

(2) נציג שר השיכון ונציג מינהל מקרקעי ישראל (שכפוף לשר השיכון).

(3) נציג שר התעשייה.

(4) יו"ר הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

(5) משרות המקומית: ראש הרשות, מהנדס הרשות וחבר נוס"ף ממועצת הרשות.

בהרכב הוועדה לא נכללו נציגי שר המשפטים ונציגי שר לאיכות הסביבה אשר מונו רק כיועצים לוועדה. (בנושא תעשייה נציג שר לאיכות וסביבה הוא חבר ועדת).

הוקמו שעדותות אלו על פ"ח חולקת המחויזות של משרד הפנים. פירוטו של דבר שבוועדה יושבים יядיו ראשי הוועדות המקומית והמוחזית, נציגים של משרד הממשלה (בפועל אלו בדרך כלל גם הנציגים בוועדה המחויזת הרלוונטי), אם מחויזות משרדיות פועלם כמחוזות משרד הפנים), נציגי הוועדה המקומית ונציג הולק"ח. נציג הולק"ח הוא יו"ר הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. משום שהולק"ח היא ועדת ייחוד הפעלת ברמה ארצית, נקבע בחוק כי נציג הולק"ח בוליל הוא יו"ר הולק"ח, דבר המאפשר לכארה מבט כולל באשר להפרשות הקרקע החקלאית באמצעות חוק הוראות השעה. בפועל, מונו ממלאי מקום ליו"ר הולק"ח. היו אלו נציגים זוטרים יחסית שעבדו ברזמניות בכמה ועדות וליל' במחוזות השונים.

בניגוד להליך על פ"ח התכנון והבנייה, שבו תכנית מופנית לדיוון בולק"ח, בסמכות הוליל לדון בתכניות המושגות בעניין קרקע חקלאית מוכrazות. בתוך שורה ימים ממועד החלטת הוועדה להפקיד תכנית רשיי נציג הולק"ח לדרוש להביא את התכנית לאישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. חוק הוראות השעה ביטל אם כן את ההפניה האוטומטית של תכניות החלטות על קרקע חקלאית אל הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית והותר את האפשרות שהועדה אכן תדון בתכניות אלו רק בכפוף לדרישת נציגה בוליל.

היבט נוסף שבחדושי חוק הוראות השעה הוא פתיחת אפשרויות תכנון בלתי מוגבלות כמעט בפני היות הפרט. לפי חוק זה נוצרו אפשרויות ללא תקדים. בעלי עניין פרטיים יכולים להכניס ביוזמתם תכנית מתאר מקומית לשטחים שטרם נערכה עבורה כל תכנית כזוית או להציג כל שינוי הנראה להם לתכניות מתאר קיימות.

אם נתחשב גם בעובדה כי אין מניעה עקרונית מלהחיל את התכנית המוצעת גם על קרקע חקלאית, הרי שנוצרה אפשרות כי יומות שאין ברוח מוסדות החקנון או ברוח הולק"ח יושרו בשל לחץ זמן או בשל שיקולים אחרים.

בחוק הוראת השעה נקבע כי בסמכות הוליל לחזור מן הכלל של מדרג אישור תכניות, חוץ מהריגת מהוראות תכנית מתאר ארצית. במקרה שישנה חריגה מתכנית מתאר ארצית, נקבע כי התכנית טעונה גם אישור של המועצה הארץית לתוכנית ולבנייה או של ועדת משנה שלה, תוך קציבת זמן לדין ולקבלת החלטה (עד עשרים ימים).

טבלה מס' 1 מסכמת את ההיקף של הפשרות קרקע חקלאית מוכرزת בשנים 1991–1994 על פי החלטות של הולק"ח ושל הוליל.

טבלה מס' 1: היקף הפשרות קרקע חקלאית מוכرزת 1991–1994

שנה	וליל (דונם)	ולק"ח (דונם)	ס"ץ הכל מצטבר (דונם)	ס"ץ הכל (דונם)
1991	65,000	26,000	91,700	91,700
1992	7,238	7,541	106,479	14,779
1993	15,926	44,754	167,159	60,680
1994	7,524	49,597	224,280	57,121
סך הכל	96,388	127,892	224,280	224,280

נתוני וליל ל-1991 כוללים את החודשים يول-דצמבר 1990.
מקור הנתונים: דוחות שנתיים 1991, 1992, 1993, 1994 – הולק"ח.

ניתוח הנתונים מלמד כי שנת 1991 (הכוללת את נתוני מחצית 1990) הייתה השנה שיא, ובמהלכה הופשרה כמות כפולה של שטח ביחס לממוצע הרב שניית הקודם (כ-50,000 דונם). עם זאת, שנת 1992 מאזנת את התמונה, ובcheinוב דרשנותי כמות השטח זומה לממוצע. נתוני השנים 1993 ו-1994 מלמדים כי הממוצע הרב שניית נשמר, ועיקר פעילות ההפרשה חוזרת למסלול התכניוני הרגיל ולא דרך הוליל.

נתונים אלו עומדים בסתיויה לתוחשה שהקרקעה החקלאית הופקרה בעקבות גל העלייה והופשרה לכל דיכפין. עם זאת, אין ספק כי נגמו אמצעי ההגנה על קרקע חקלאית. בחינות התכניות שעקבותיהן הופשרה הקרקעה החקלאית בעיקר בוליל מלמדת כי נשמר אותו רצינול תכניוני שלילוה את עבודות הולק"ח לאורך שנים בקביעות "ההסכם" במאירוני 1990.

במפה מס' 1 מסומנת הקרקעה שאינה מוכرزת חקלאית, הקרקעה החקלאית המוכרזת ושטחים שי"הופשרו" הן על ידי הולק"ח והן במסגרת הוליל. מפה מס' 2 מתארת קרקעות אלה

במזרחה של הליבה בקנה מידה מוגדל. עיון במפות אלה מלמד כי השטחים שהופשרו באמצעות הוליל בפתח תקווה, לדוגמה, צמודים למרקם העירוני הבני או המואשר בתכניות. לעומת זאת, הרצון והיזמה של הממשלה להרחיב את היצע השטחים לבינוי בטוחי זמן קצר יחסית היה בו משום פגיעה מרחב הפتوוח. החלטות להקמת יישובי הרים לאורן ציר הגבעות והקמת העיר מודיעין יצרו רצף עירוני-פרברי באוטם שטחים שווים כבlarıyla אינטנסיביות ועתודות של שטחים פתוחים (פייטלסון, 1995). שטחים אלה מוצגים במפה מס' 3. השטחים המיועדים להרחבת ראש העין דרומה, אלעד כי הם דוגמה לשטחים אלו.

שינוי המדיניות של מינהל מקרקעי ישראל

בעשור השנים אשר קדם לגיל העלייה בראשית שנות התשעים היה שוק הבנייה למגורים יציב במיוחד. מספר התחלות הבנייה וגמר הבנייה היה בהיקף של כ-20,000 יחידות דיור לשנה. האיזון בין התחלות הבנייה לשימוש ביתא – יותר מכל דבר אחר – את שיוי המשקל ואת היציבות ששוק זה הגיע אליהם. שיוי משקל זה הדיריך את מינהל מקרקעי ישראל בקביעת היקף עתודות הקרקע הזמין שבידי. גם קצב שחזור הקרקע והקצתה לתכנון תאמו את היקף הביקוש למגורים בתוספת השטחים שנדרשו לדריכים ולתשתיות אחרות, שגם קצב פיתוחו היה מתון.

מנדי העלייה בראשית שנות 1990 שינו את תנאי הביקוש ואת מסגרת שוק המגורים בישראל ויצרו תחרות משבך שהביא לשינוי מהותי במדיניות מינהל מקרקעי ישראל (mina'el makrakui israel, 1991). למעשה, מינהל מקרקעי ישראל היה אחד הגופים הציבוריים הראשונים שהחלו להיערך לנושא קליטתה העלייה.

כבר ב-1990.2.8 התקבלה החלטה מס' 442 של מועצת מקרקעי ישראל, ונוסחה "היררכות מינהל מקרקעי ישראל לקליטתה עלייה ולסיווע לזוגות צעירים וחילילים משוחררים".

עליקרי ההחלטה היו:

- (1) היררכות ביצירת עתודות קרקע ברמת זמינות גבוהה למגורים ובמגורי התעסוקה בהיקפים גדולים.
- (2) פרישת האוכלוסייה תהיה בחלוקת במרכז הארץ, תוך ניצול קרקע שאינן בניהול שוטף של מינהל מקרקעי ישראל ופיתוח עתודות קרקע חדשות באזורי פיתוח.
- (3) העמדת עתודות קרקע הנדרשות לביצוע לרשות משרד הבינוי והשיכון.
- (4) ייזום הרחבת המלאי של הקרקע באמצעות האצת תהליכי התכנון ואישור תוכניות בניין עיר.
- (5) תכנון אתרים ברמה של תוכניות מפורטות עוד לפני שהתקבלו כל האישורים ממועדות התכנון והבנייה על שינוי ייעוד קרקע וסיום הליכי תכנון מתארא.
- (6) תכנון עתודות קרקע שאפשרו הצבה מהירה של מבנים מתועשים.

אולם השינוי הגדול במדיניות מינהל מקרקעי ישראל נבע מהעברת מינהל מקרקעי ישראל ממשרד החקלאות למשרד הבינוי והשיכון. החל מ-25.6.1990 כפוף מינהל מקרקעי ישראל לשר הבינוי והשיכון במקום לשר החקלאות, כאשר الشر מכהן בתפקיד יו"ר מועצת מקרקעי ישראל שקובעת את מדיניות המינהל (מבחן המדינה, 1992). השינוי מבטא אولي יותר מכל את השינוי בשיטות הדגשים הלאומיים למען האצט הבינוי. שינוי זה ריכז את הגורמים האחראים להקצאה, לתכנון ולפיתוח קרקעות לבנייה תחת מסגרת אחת – משרד הבינוי והשיכון. בשינוי זה יש ביטוי לירידת ערכה של הקרקע החקלאית ולעלית חטיבות של הפיתוח והבנייה בסדר העדיפות הלאומי.

תחומי הפעולה של ממי'י במסגרת התתגייסות של המשק לקליטת העלייה התרבטהה בשני תחומיים עיקריים: (א) איתור עתודות קרקע זמינים לבנייה למגורים ולីיעדים משלימים (בעיקר תעסוקה); (ב) זירוז התהליכיים של העברת קרקע משימושים קיימים (חקלאים) לשימושים חדשים.

במסגרת המאמץ לאיטור קרקעות זמינים לפיתוחה הכנין המינהל בסוף אוגוסט 1990 רשימה של קרקעות חקלאיות במקומות שונים בישראל שהיה בדעתו לשנות את ייעודן. השטח הכלול של הקרקע היה כ-95,000 דונם (שוויundo ל-335,000 יחידות דיוור). הרשימה התפלגה לפי מחוזות המינהל ופורט בה מקוםן של הקרקעות (יישוב ואטר), שטח הקרקע בכל אטר, מספר משוער של דירות בכל אטר והגורם המתכוון. לרשותן צורפו מפות, ועליהן סומנו מקומות של הקרקעות האמורות.

על רשימת האיתורים נמתחה ביקורת מסוימת שחסרו בה נתונים חיוניים לקביעת זמינים קרקע לפיתוח בטוחה קצר. בין היתר, לא נקבע אילו מן הקרקעות פניות ואילו מוחכרות, אילו מהן קרקעות טרשים ואילו אדמות מעובדות, אילו מהן כוללות במשבצות קרקע המוחכרות ליישובים חקלאים ואילו אין כללה (מבחן המדינה, 1992).

בפועל התקשה המינהל לשוק קרקעות מפני שרוב הקרקעות היו בידי חוכרים שיש להם חוות חכירה לדורות עם המינהל. הליך שחרור הקרקע היה כרוך בפניו בהסכם, בדין של עדות פיצויים ובHALICS משפטים שבפועל מתחשכים כמה שנים. כדי להתגבר על מכשלה זו הוצע לשתף את החוכרים ברוחחים, ובכך להקטין את התנגדותם לשחרור הקרקע. דרך זו נתפסה גם כדרך להקל את בעיית החובות הכספיים של המגור החקלאי.

ה策עה זו באה לידי ביטוי בהחלטות 533 ו-61 של מועצת מקרקעי ישראל. בהחלטות אלו נוסף עוד היבט חשוב, והוא מתן אפשרות לחוכר להיות יום בקרקע.

בהחלטה (11.5.1992) 533 ניתנה לחוכר קרקע חקלאיות זכות לפתח את הקרקע בייעודה החדש תמורה תשולם דמי חכירה מהוונים בשיעור של 51 אחוזים משווי הקרקע, לפי ייעודה החדש כפי שקבע השmai מטעם הממשלה. לפי החלטה 533 היו צרכים החקלאים המעניינים להסביר את קרקעותיהם לקבל תחילת את הסכם הוועדה המחויזת לתכנון

ולבניהה לשנות את ייעוד השיטה, ורק אחר כך היו יכולם לפניות למנהל מקרקעי ישראל ולקבל את הסכמו ליצירת קשר עם יזמים ולבניהה על השיטה.

מכיוון שהכנות תכניות והגשתן לרשותו התכנון חייבה השקעה של זמן ושל אמצעים, הינו הייזמים והמתוכים מעוניינים שהסכם המינהל תינתן מראש, עד לפני הסכם רשותות התכנון ולפניהם אישור התכניות.

החלטה (13.10.1993) 611 קבעה כי מינהל מקרקעי ישראל רשאי להחליט גם לפני שטונה ייעוד הקרקע אם ישנים שחקלאי בעל זכויות בקרקע יבנה על הקרקע כיזם אם ישונה ייעודה (בורוכוב, 1995).

בפועל התעוררו בעיות ביצוע החלטת 611. הסיבות העיקריות לכך היו חוסר קשר בין יזמות לתכנון הפיסי ברכומות השונות, המתחים הפנימיים שאפשרויות אלו עוררו בתוך היישובים החקלאיים וחידירת גורמים כלכליים גדולים, אשר מטרתם הייתה שינוי הייעוד והשבחת הקרקע ולא בנייה בפועל. החשש מפריצת סכרים ומהעברות קרקע לגורמים ספקולטיביים הביא להקמת "וועדת פוגל", ועל סמך המלצהה נתקבלה החלטה (19.9.1994) 666 במועדת מקרקעי ישראל.

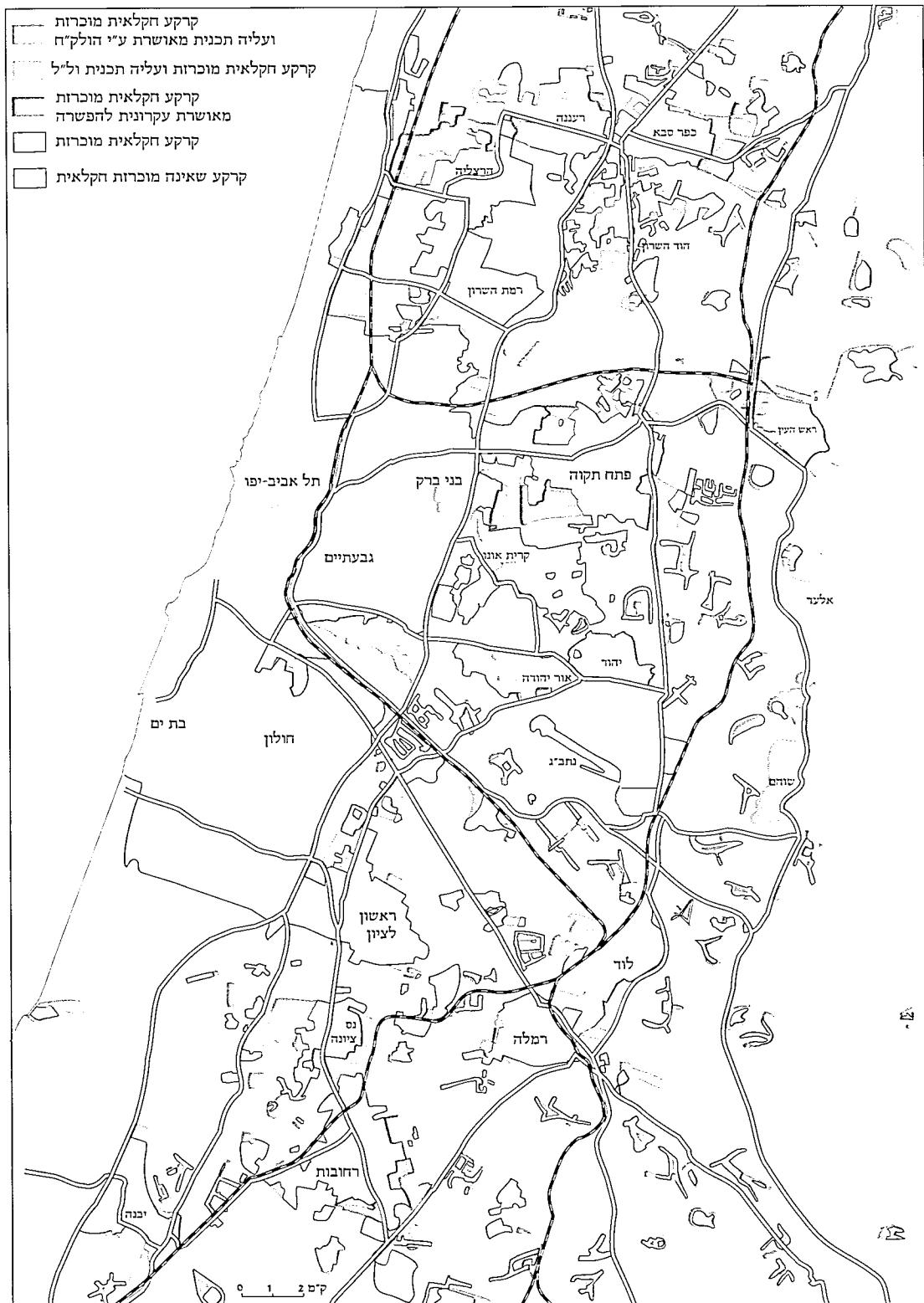
ההחלטה 666 מטילה שוב את האחריות הכוללת ליוזם תכנון, לאייתור ולשיווק של קרקעות לבניה על מינהל מקרקעי ישראל. המינהל נערך לקידום מהירות של תכניות כדי לוודא זמינות מאגר הולם של קרקע מתוכנת. עם זאת, ההחלטה שומרת על העיקרונות של שיטוף החוכר ברוחות תמורה וייתור על עדות הֆיזיים ועל ההליכים המשפטיים שעיכבו את שיחורו הקרקעית*.

לטיכום, מינהל מקרקעי ישראל ראה, כפי שהונחה, בקרקע החקלאית את העתודה לקרקע הנחוצה להספקת צורכי הביקוש. מינהל מקרקעי ישראל לא פעל בצורה מבוקרת ומוסדרת בנושא אייתור הקרקעות ובקביעת זמינותן (ມבקר המדינה, 1992). הקרקע התקלאית הפכהvr כר ליוזמות שברובן לא הגדילו את היעוץ הקרקע הזמנית, אך גרמו לתגובה שקרען החקלאית הפכה ממחסום למנוף הפיתוח האורבני.

ההחלטה 666 נועדה להחזיר את אמצעי שינוי ייעוד הקרקע החקלאית להיקפים ולמטרות שיענו על צרכיה הלאומיים של מדינת ישראל. ההחלטה 666^{*} שמרה על שיטוף החוכר ברוחות, אך היא ביטהה גם רצון ליצור שוויון משקל בין לחץ הפיתוח והפשתת הקרקע לבין ההכרה שיש לשמור על שיקולי הטווח הארץ. הכרה זו מתבטאת גם בתגובה התכנונית שתידין בפרק הבא.

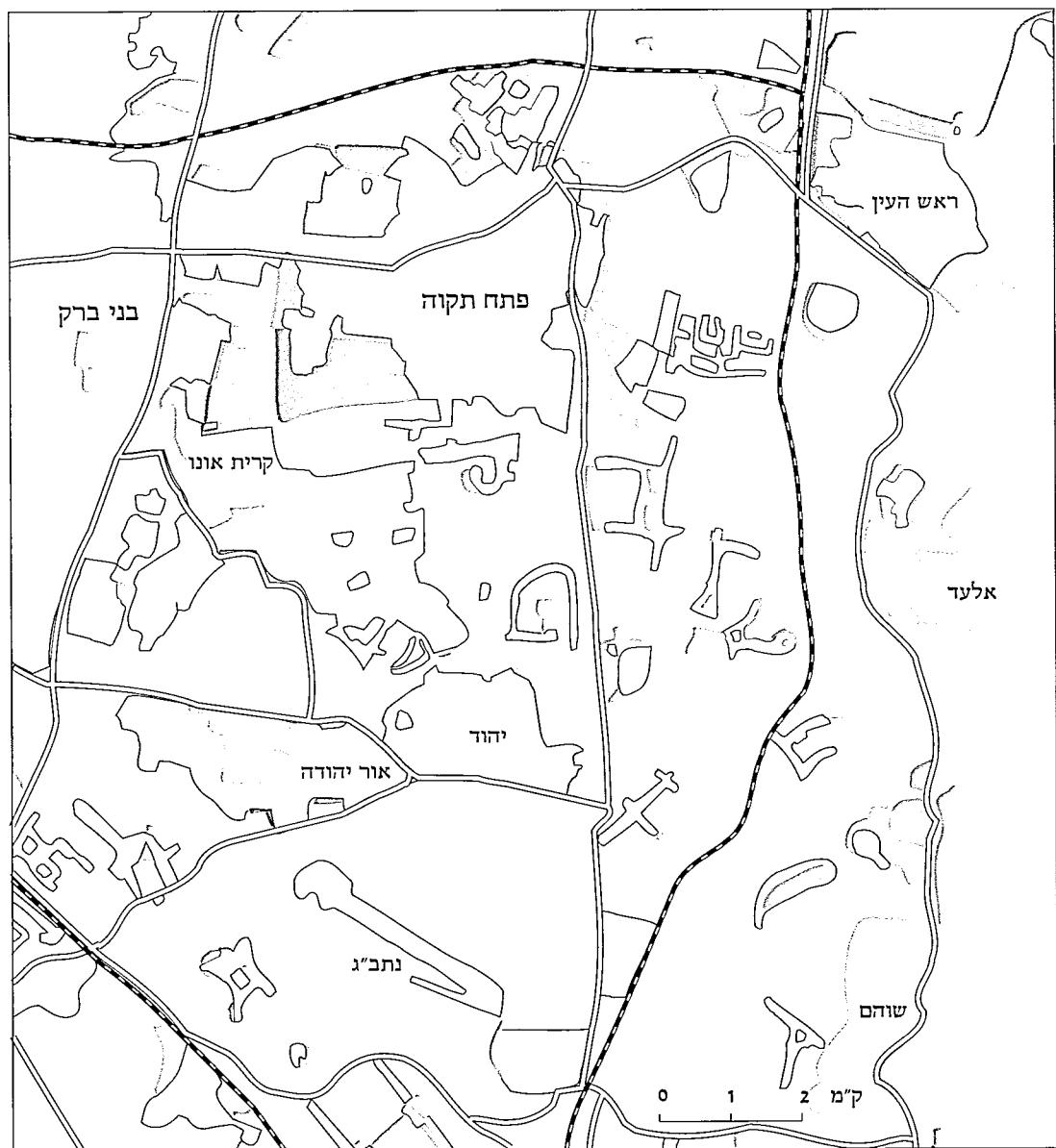
* בעת כתיבת שורות אלו בוטלה החלטה 666 על ידי בג"ץ בשל ניגוד אינטראנסים של שניים מחברי מועצת מקרקעי ישראל. אולם צפוי שהחלטה כמעט זהה תאושר שוב בהקדם.

מפה מס' 1: הפרש קרע חקלאית מוכרים בשנים 1983-1992 בלבת ישראל

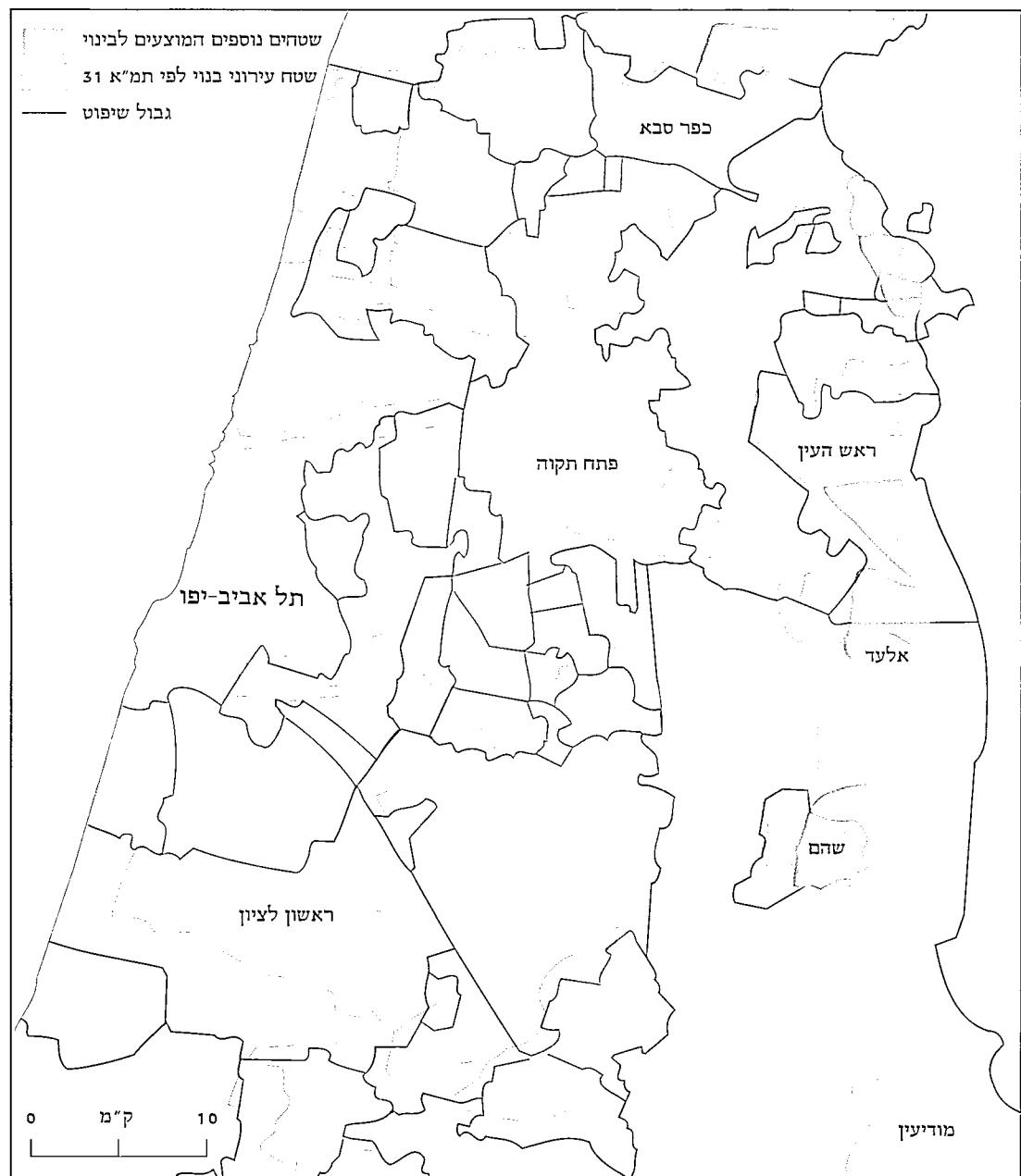


הסימון על פי מפות האכروا על קרע חקלאית, 1983; מעודכן לאוגוסט 1992

מפה מס' 2: הפשרת קרקע חקלאית מוכרים בשנים 1983-1992
במורחה של ליבת ישראל



מפה מס' 3: שטחים נוספים המוצעים לבינוי בתחום שטח נוף כפרי בלבית ישראל



תמורות בסקטור החקלאי

בשנת 1990, עם גבר גל העלייה, החירף המשבר במרקם החקלאי בישראל בגל משבר המים ומשבר האשראי ובגלל שינוי מבני שערת ההתיישבות החקלאית השיטופית (כסלו, 1990). משבר זה לא רק חילש את כושר העמידה של הממסד החקלאי בפני בקשות לשינוי ייעוד קרקע חקלאית, אלא אף עודד חקלאים לבקש שינוי ייעוד קרקע חקלאית (ויתקון, 1992) כחלק מחיפוש חלופות לתעסוקה החקלאית וכבסיסה הוו להיחלצות ממשבר האשראי.

לשינוי בעמדות ובמגמות של הסקטור החקלאי היו כמה ביוטוים:

(1) יזמה של חקלאים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית בסיכון לערים. יזמה זו של חקלאים נובעת מعرיכי הקרקע במרכז הארץ ובשוליו הערים אשר אינם מצדיקים את ניצולה האקסטנסיבי לשימושים חקלאיים. במסגרת ההצעות השונות לפתרון חובות כספיים של הקיבוצים מוצעת הקרקע כאמצעי לתשלום החובות, והאינטגרס הוא השבחה מרבית של הקרקע.

(2) הרחבות מושבים. המושבים הם יעד פוטנציאלי למוגרים לשתי קבוצות עיקריות:

א. לבני דור המשך שאינם בניים ממשיכים. העובדה שלרשות משפחותיהם קרקע שניתן לבנות עליה אפשרות לציבור נוסך מאוכלוסייה זו להמשיך ולהתגורר בכפר.
ב. לאוכלוסייה עירונית מהמעמד הבינוני, השואפת למוגרים למרחב כפרי, בטוחה יוממות לעתסוקה במרכזי עירוניים סטטוטיים.

יחידות הדיר הנוטפות במושבים מתוכננות לרוב לציפוי היישוב, על ידי בניה בשטחי ציבור בלתי מנוצלים, בצד מרכם הבני ובסמכות לתשויות קיימות. עם זאת, מושבים רבים מתוכננים ובונים יחידות דיר בשטחים חקלאיים, ולעתים אף למרחק ניכר מהיישוב הקיים. בנוסף ליזמות של חקלאים גבו בעשור האחרון הלחצים האורבניים על השטח החקלאי. להחץ אלו היו תוצאות לא במעט בשל היחלשות הסקטור החקלאי. ביחוד מדובר בשתי תפועלות:

(1) היישובים החקלאיים. במהלך שנות השמונים התפתחו סוגים ייחודיים, ובעיקר היישוב החקלאי, אשר אפשרו להקים יישובים חדשים בתחום שטחי הקרקע החקלאית המוכרות ללא אמצעי חקלאיים. יישובים אלו בנויים בהיקפים שונים של יחידות דיר והוקמו ביוזמות עומות וbijזמות המדינה. תחילתה הם שימשו אמצעי התี้ישבות בעל צbijון אופוליטי, בעיקר ביהודה ובשומרון, ובמשך האחרון הוקמו יישובים רבים מסוג זה בתחומי הקו הירוק. דוגמאות לכך הם היישובים כרמי יוסף, כוכב יאיר, תמרת, להבים ויישובים רבים אחרים.

(2) הרחבת תחומי השיפוט של רשות עירונית על חשבון שטח חקלאי. מפת הרשות המקומיות בישראל התויכבה במהלך שנות החמשים, ובשנים שלאחר מכן הייתה נתיחה

להמעיט בשינויים. אולם מאז שנות השמונים התרבו מקרים של העברות שטח ממועצה אזורית לרשויות מקומית לצורך פיתוח תעשייה. העברות אלו לא מנעו יותר אלא אם כן היה בכך משום פגעה של ממש באינטרס של הרשות ה_cpרתית (רוזין וחוזן, 1994א).

כיום לחצי הפיתוח במגזר העירוני גורמים לעלייה מתמדת במספר התכניות וביקפן מצד רשותות מקומיות עירוניות לשיפוח שטחים כפריים-חקלאיים בשל הקושי להיענות לביקושים למוגרים בתהוםן (רוזין וחוזן, 1994ב). لكن סיפוח השטחים הנזק בכרות זרז להערכת ייעוד קרקע חקלאית.

התגובה התכנונית: קרקע חקלאית כשטחים פתוחים

התגובה לחצי הפיתוח וערעור המבנה המוסדי של התכנון הרגולטיבי יצרו חשש מפני פגעה בלתי הדירה במלאי השטחים הפתוחים, ועקב זאת היו כמה תשובות של מוסדות התכנון. בשלב הראשון, התקמדו מאמצים אלו בהרחבת היקף השטחים הפתוחים שיישמרו. בשלב השני, החלו לאפיין שטחים חקלאיים כשטחים פתוחים בתכנון מדויק יותר של אופי השימוש הרצוי בשטחים הפתוחים, נושאים הניזונים ביותר הרותבה בעבודה משלימה (פייטלסון, בהכנה).

ת/מ/א 31 והקשר שלה לשטחים החקלאיים

התגובה היוזמת הראשונה של הממסד התכנוני לחץ הpolloטי הכבד שהופעל עליו עם גבור גל העלייה הייתה להכין תכנית מתאראאר ארכית לקליטת עלייה, אשר תגדיר בראיה כוללת את צורכי הפיתוח והבנייה ותזהה את כל הצדדים הדורשים לקליטת עלייה.

בישיבתה מיום 19.9.1990 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על עריכת תכנית מתאראאר ארכית מושלבת לבנייה ופיתוח לקליטת עלייה היא ת/מ/א 31. התכנית אושרה על ידי ממשלה ישראל בינוואר 1993.

תכנית זו נועדה לגבות תכנית פועלה רב-שנתית ואסטרטגיה תוכניתית מושלבת לקליטת גל העלייה מחבר העמים ותוספת לאוכלוסייה הווותיקה. ייחודה של התכנית – בהשוואה לתוכניות מתאראאר ארכיות אחרות – בהיותה תוכנית יוזמת כלל ארצית הכוללת היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. בנוסף להיבטים הפיסיים, המאפיינים תוכניות מתאראאר רגילות, התכנית מוצביעה על אמצעי היישום, המפק והבקשה אשר נועדו להבטיח את השגת מטרותיה ואת עדכונה בהתאם לתנאי אירודאות.

הוראת המועצה הארצית על עירכת ת/מ/א 31 קובעת בין יודי התכנית שימור עתודות של קרקע, ניצול מושכל של משאבי המדינה ושמירה על איכות הסביבה. בסעיף זה נקבע כי הכנת התכנית תתבסס על נטוני יסוד, ובهم מפת ההכרזה על קרקע חקלאית (המועצה הארצית תכנון ולבניה, החלטה מס' 90 מיום 19.6.1990).

במהלך הכנת התכנית חל שינוי בגיןו בגיןו של עורכי התכנית לקרקע חקלאית: בשלב אי-עדין דובר על שמירת קרקע חקלאית כפונקציה של התאמה לעיבוד חקלאי (שזו התפיסה המקורית שבבסיס התופסת הראשונה לחוק), ואילו בשלב ג' כבר הוצע מונח "טכני חדש" נוף כפרי פתוח. מונח זה מבטא את התהווות של עורכי התכנית כי אמצעי ההגנה הקיימים נחלשו וכי לקרקע החקלאית יש איקיות נוספת, מעבר להיותה גורם "נדרן" לחקלאות. השטחים שצינו נוף כפרי פתוח נועד להישאר בשימושם החקלאי-כפרי בזכות חשיבותו החזותית והסבירית של שטח זה.

מטרת הגדרה זו הייתה לציין את הצורך בנקיטת פעולות שימנו שינוי באופיים החזותי של אזוריים אלו מושת כפרי שרבו פתוח לשטח שרבו בניו (פייטלסון, 1992).

על אף שהמושג "נוף כפרי פתוח" לא אומץ במלואו בתכנית כפי שאושרה, לא מופיע בתשייתי התכנית הייעוד של קרקע חקלאית, אלא רוב הקרקע החקלאית המוכרזת צוינה בקטגוריה של נוף כפרי פתוח/שטח פתוח, שהוא שטח שאינו מיועד לפיתוח בטוחה התכנית. בהוראות העוסקות בשטח כפרי פתוח/שטח פתוח נקבע כי הוא מיועד לשימושים האלה: חקלאי, נוף כפרי, יישובים כפריים, מתקני תיירות ונופש, מתקנים ומוסדות הקשורים להתיישבות החקלאית, מתקנים אחרים המשתלבים בשטח החקלאי הפתוח וכן שטח המיועד לשימור הנוף הפתוח.

אולם בעצם הצעת המונח "נוף כפרי פתוח" ובדיווון שהתעורר בעקבותיה תרמה ת/מ/א 31 ליצירת דפוסי חשיבה חדשים בדבר עתיד הקרקע החקלאית המוכרזת, ובוקר הצבעה על הצורך לעדכן את הגדרתה.

מגמות מאז ת/מ/א 31

מאז הכנת ת/מ/א 31 הושלמה הcontinן של שלוש תכניות מתואר מחוזיות למחוות הצפון, המרכז והדרום. התכניות הללו הוכנו בחלקן בד בבד עם הכנת ת/מ/א 31, אולם בכלל מופיעים כבר עדשים מעבר לת/מ/א 31, וnicer בהן כי ההתיחסות למרחב הבלתי בניו, "הקרקע החקלאית", אינה מקשה אחת. נושא זה מתואר בטבלה מס' 2.

כפי שראויים בטבלה מס' 2, על אף שהתכניות המחוויות הוכנו בידי צוותי תכנון שונים, דבר המתבטא בטרמינולוגיה שונה, בכלל יש עלייה בהיקף השטחים הפתוחים ובסיווגם. הסיווג

טבלה מס' 2: הצעות לSieving השטחים הפתוחים בתכניות המחויזות

מחוז הצפון	מחוז הדרומ	מחוז המרכז
עיר קרים	שמורות טבע	שמורות טבע
עיר מוצע	שמורת נוף ועיר	שמורות נוף ועיר
חורש טבעי קיימים	רצועת חוף	חוף הים
חקלאות	גן לאומי	גן לאומי
שיטה מוגן – שמורת טבע	עיר	נוף כפרי פתוח
גן לאומי		
שיטה ראוי להגנה	יעור ושטחים פתוחים	נופש בחיק הטבע עם מחוזי
שיטה נוף פתוחה	קרקע חקלאית לתכנון בעתיד	מרכזו נופש פנאי ותיירות
שיטה לפיתוח מבוקר		שטחים חקלאיים ופתוחים
שיטה לבניין ולפיתוח	שטחים פתוחים	
		התיחסות נקודתית

* לדוגמה, חוף ניצנים, שמורות טבע "השייזף", "מכתשים עין יחב".

מקורות:

1. תמן 14/4 – אושרה להפקדה 5.7.1994.
2. תיקון תכנית מתאר מהחויזות למחוז המרכז תמן 3-21, דוח מסכם, 1994.
3. תכנית פיתוח ותכנית מתאר מהזו הצפון, שינוי מס' 9 לתרמן 2, דרך ראשון מטרות, מדיניות וחולפות פיתוח, התכנון, 1992.

המפורט של השטחים הפתוחים מבטא מגמה של התאמות הייעוד של כל יחידת שיטה לפוטנציאלי האמייתי שלה. כמובן, יש מעבר מהתיחסות אחת להכל השטח הפתוח להתייחסות עניינית ליחידות שיטה שונות. ריבוי הסיווגים וההנחיות שנלווים לכל Sieving נועד להסדיר את השימוש בשיטה הפתוח ולצמצם את האפשרות כי שטחים אלו יונצלו כך שתהיה בהם משום פגיעה ארכוכת טוות, ובஇיחוד יתעורר קושי בהסבטים לשיטה בניו.

סיכום

עם קום המדינה ובשנותיה הראשונות עמדה בפני מעצבי המדיניות וה מתכננים בעיה כיצד להבטיח את הבועלות על השטחים הרחבים והריקיים, ומשום כך ניתנה עדיפות לחקלאות. זהו ענף שיש בו נוכחות נרחבת יחסית בשטח, מוכיה זיקה לקרקע, וזאת בתשומות כח אדם צנועות יחסית. יתר על כן, השקעה בענף החקלאות נועדה לספק מזון לאוכלוסייה שגדלה במהירות וסבלה ממיחסור בראשית שנות החמישים.

ARBUEIM שנה מאוחר יותר, בשנות התשעים, הופכת הקרקע החקלאית במדינת ישראל למשאב שהולך ומתמעט. המשבר בחקלאות מחד גיסא, עליית הביקוש למגורים, תנופת הבנייה והצמיחה הכלכלית שלילו את גל העליה בראשית שנות התשעים מאידך גיסא היה בהם משום ערעור המערך המוסדי המופקד על שמירת הקרקע החקלאית וירידה במעמדה הייחודי של הקרקע החקלאית.

בסדרי העדיפויות הלאומיים חל שינוי בתפיסת משאב הקרקע: חשיבות הקרקע כמשאਬ לפתח ולבנייה עתיה, ואילו ערך הקרקע כתשומה לייצור החקלאי ירד. בשנות הששים התקבלו החלטות ממשלה המציגות את עדיפות השימוש החקלאי, ואילו בשנות התשעים קיבלה ממשלה ישראל החלטות הקובעות שהקרקע החקלאית היא עתודה לבנייה, למגורים ולעסקה. עקב שינוי מוחותי זה נקט מינהל מקרקעי ישראל, שהועבר ממשרד החקלאות למשרד השיכון, פעולות להספקת דרכי הביקוש ולהפיקת הקרקע החקלאית ממוחסום למונף הפיתוח האורבני.

המשבר במרחב החקלאי בישראל בשל משבר המים, משבר האשראי ושינוי מבני שבערת ההתיישבות החקלאית השיטופית עודדו את הסקטור החקלאי בפרט, ואת התנועות הקיבוציות ותנועת המושבים בכלל, ליצור שינוי בייעוד הקרקע החקלאית כחלק מהhiposh של חברות לתעסוקה חקלאית וכבסיס להיחלוות מஸבר האשראי. מגמה זו נתמכה גם על ידי הגופים הכלכליים העיקריים, ובארаш משרד האוצר והבנקים, כדי לנצח את עלות הסדר החובות של ההתיישבות החקלאית. שילוב כוחות זה היה בו משום שינוי בתפיסת תפקיד הקרקע – באמצעות ייצור חקלאי לכרי ליזמות לבנייה.

בעת שערכה של הקרקע החקלאית כתשומה לייצור החקלאי ירד, עלה ערכה כמשאוב סביבתי. פעולות הבנייה והפיתוח, אשר הן בפועל פועלות בלתי הפוכות, העמידו בסכנה את המרחבים הפתוחים, במיוחד במרכז הארץ. במקום התפיסה שיש לשמר קרקע חקלאית כזו, מתחזקת כיום ההכרה כי יש לשמור שטחים פתוחים ככאלה, וכי קרקע חקלאית היא חלק ממאגר השטחים הפתוחים.

התרכבות והתחזוקות ההכרה בדבר חשיבות השמירה על שטחים חקלאיים כפתוחים בקרב

הגוף הירוקים ובקרוב חוגי המתכננים, הביאו להעלאת הצעות חדשות בכוון זה בתכניות המתאר שהוכנו בחמש השנים האחרונות. עיקר החידוש מटבṭא במתן הגנה חזקה יותר לשטחים חקלאיים שתוחים פתוחים באמצעות הגדרה חדשה של הקרקע ויעדיה, כגון נוף כפרי פתוח. אולם, בניגוד לגישה הכלכלנית שאפיפינה את הכרזת הקרקע החקלאית על ידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, ייעודי שטח אלו מסומנים תוך שימוש לב להבדלים הפרטניים בין אטרים ואзорים שונים.

ביטויי נוספים לשינוי בתפיסת ייעוד השטחים הפתוחים הוא הצעה לשינוי שם הולק'יה ל"ועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים" וכיורף נציג המשרד לאיכות הסביבה לוועדה זו (במסגרת תיקון מס' 43 לחוק התקנון והבנייה).

מן התיאור הזה מתבלט תמונה של שינוי מהותי בתפיסת השטחים החקלאיים ויעודם, וזאת עקב השינויים המבנאים במרק'ת הכלכלה והחברה בישראל. השאלות העמדות CUT על הפרק הן מה צריך להיות ייעודם של שטחים חקלאיים; אילו מהם יש לשמור כשטחים פתוחים ובאיזה יש לאפשר בניו; מהו הרצונל לשימור שטחים חקלאיים מסוימים כפתחים. כדי לענות על שאלות אלה יש צורך לבש מדיניות כוללת לשמירה על שטחים פתוחים, שתכלול הן שטחים פתוחים טבעיות והן שטחים חקלאיים.

רשימת מקורות

- אלתרמן ר. ורוזנשטיין מ. (1992), קרקע חקלאית: שמירה או ה身处ה? המרכז לחקור העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- אלתרמן ר. ומוסרי א. (1993), התכנון הארצי – מוסדותיו, בסיסו המשפטי ויעדיו: מן העבר אל ההווה, בתוך תכנית ישראל 2020, דוח' שלב א' – כרך א', עמ' 3–36, הטכניון, חיפה.
- אפרת א. (1976), ערים ועיר בישראל, אחיאסף, תל-אביב.
- אפרת א. (1981), גיאוגרפיה יישובית של ישראל, אחיאסף, ירושלים.
- אפרת א. (1993), "קדושת הקרקע החקלאית לנוכח העלייה מברית המועצות", קרקע, 33, עמ' 14–18.
- בורוכוב א. (1977), "המדינהות החקלאית משמעותה ומטרותיה", קרקע, 14, עמ' 6–12.
- בורוכוב א. (1995), "המדינהות החקלאית בעקבות גל העלייה", קרקע, עמ' 60–68.
- ברוצקוש א. (1938), "האפשרויות והתפקידים של תכנון ארצי", הבניין, עתנו של חוג האדריכלים בארץ ישראל, 3, עמ' 31–36. מופיע אצל ריצ'מן ש., ממחוז הארץ מושב, יד בן-צבי, ירושלים (1979).
- ברוצקוש א. (1987). "תכנון השטחים לשמרות טבע וגנים ציבוריים", קרקע, 29, עמ' 53–62.
- ברוצקוש א. (1988), "התפתחות מחשבת התכנון בישראל", עיר ואזור, 18, עמ' 89–108.
- גבטיחי ח. (1981), מאה שנות התיישבות, כרך ב' חלק ג', הקבוץ המאוחד, ת"א.
- גולן א. (1993), "שינויי המפה היישובית באזוריים שניטשו על ידי האוכלוסייה הערבית כתוצאה ממלחמת העצמאות בשטח בו הוקמה מדינת ישראל (1948–1950)", עבודה לשם קבלת תואר דוקטור של האוניברסיטה העברית בירושלים.
- גולן ע. (1970), "עיר המושבות בארץ ישראל", מחקרים, י, תש"ח עמ' 31–44.
- גולן ע. (1990) (עורך), גיאוגרפיה של שליטות עלייה: לחת הערר ומבט לעתיד, האגודה הגיאוגרפית הישראלית והמחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- דשבסקי י. (1958), "עشر שנות תכנון פיסי בישראל", הנדסה ואדריכלות, עתון אגודות האינженירים והארქיטקטים בישראל, כרך ט"ז, חוברת ה'ז.
- הכהן ז. (1994), עלים בסערה: העלייה הגדולה וקליטתה בישראל 1948–1953, יד בן צבי, ירושלים.
- וילקנסקי ר. ווילון י. (1985), "התפתחות הגישה לתכנון מרחבי בישראל", רביעון האיגוד לתכנון סביבתי, 33, עמ' 18–23.
- ויתקון ג. (1992), "מדיניות השמירה על קרקע חקלאית ועיר במרחב החקלאי", כנס האגודה הגיאוגרפית, באר שבע.
- כהן ז. (1994), "החלטות מס' 611/533 של מועצת מקרקעי ישראל", קרקע, 38, עמ' 13–19.
- ורדי מ. (1994), החלטות מס' 611/533, מכון פולרטהיימר למחקר מדיניות, ירושלים. (הרצאה בתאריך .(10.1.1994

- כסלו י. (1990), עיונים בהתקפות החקלאית, בתוך : כסלו י. (עורך), טכנולוגיה, קוואופרציה, צמיחה ומדיניות : מחקרים בכלכלה חקלאית, מגנס, ירושלים.
- לייסק מ. (1978), אטלס כרטא לתולדות מדינת ישראל שנים ראשונות תש"ח-תש"יך, כרטא ומשרד הבטחון, ירושלים.
- מבקר המדינה (1992), דו"ח שנתי 42 לשנת 1991 ולחשבותן של שנות הכספיים, חלק א'.
- מבקר המדינה (1994), דו"ח שנתי 44 לשנת 1993.
- מורא. (1993), הרצינול לתוכנו ארוך-טוווח בישראל, בתוך תכנית ישראל 2020, דו"ח שלב א'רכ'ז א'. הטכנון, חיפה.
- מינימל מקרקעי ישראל (1991), דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת התקציב 1990, ירושלים.
- מינימל מקרקעי ישראל (1993), דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת התקציב 1992, ירושלים.
- עמירן ד. (1983), "תמורות בהערכת הקרקע בישראל כמשאב חקלאי", *קרקע*, עמי 11-32.
- עמית ג. (1990), "ביצוע החלטת הממשלה מס' 1605(ג) מ-14.5.90", מכתב פנימי לשער הפנים הרב אריה דרעי מיום 31.5.90.
- פייטלסון ע. (1991), "שמירת הנוף החקלאי", בתוך תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה פיתוח ולקליטת עלייה ת.מ.א. 31, דו"ח בגיןים סיכום שלב ג', כרך ראשון.
- פייטלסון ע. (1992), "שמור שטחים פתוחים וקליטת העלייה בת.מ.א. 31", *הביוספרה*, כ"ב, 1-2, עמי 1-5.
- פייטלסון ע. (1995), "שמירת השטחים הפתוחים בישראל בנקודת מפנה", *אופקים בגיאוגרפיה*, (בדפוס).
- פייטלסון ע. (1995)(ב), השלכות הרחבת שטחי מגוריים על שטחים פתוחים, בתוך : מעקב בקרה ועדכון ת.מ.א 31, דוח בגיןים שלב א', צוות מעקב בקרה ועדכון ת.מ.א 31, תל-אביב, נובמבר 1995.
- פייטלסון ע. (בחנה), מדיניות שטחים פתוחים לelibת ישראל, מכון פלורשטיימר למחקרים מדיניות, ירושלים.
- פלור מ. (1980) "הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית", *קרקע*, 19, עמי 42-49.
- קרין ע. (בל' תאrik), "הסיבות והגורם ליסוד הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית", משרד הפנים (מסמך פנימי).
- קרקובר ש. ושטון א. (1990), יישום מודלים גיאוגרפיים לקליטת גל העלייה מברית המועצות, בתוך : גונן ע. (עורך), "גיאוגרפיה של קליטת עלייה לקחי העבר ומבט לעתיד", האגודה הגיאוגרפית הישראלית, המכלה לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים, עמי 16-5.

- רוזין ע. וחוץ א. (1994), "השיקום המוניציפלי של אזורי תעשייה במרחב ובשוליו המרחיב העירוני", *אופקים בגיאוגרפיה*, 39, 46–31.
- רוזין ע. וחוץ א. (1994), פיתוח מרכז תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניים, ירושלים.
- רייכמן ש. (1979), *ממאחז לארץ מושב*, יד בן-צבי, ירושלים.
- רייכמן ש. ויהודאי מ. (1984), פרקים בתולדות התכנון הפיסי בישראל: סקר ותכנון פיסיים 1948–1965, מנהל התכנון, משרד הפנים והמחלקה לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- שלאין א. (1993), הפשרת קרקע חקלאיות מוכrazות במטרופולין תל אביב, עבודה סמינרונית במכון ללימודים עירוניים ואזרחיים, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- שרון א. (1951), *תכנון פיסי בישראל*, הוצאה המדפיס הממשלתי.

Cohen E. (1970), *The City in the Zionist Ideology*, Institute of Urban and Regional Studies, The Hebrew University of Jerusalem.

De Shalit A. (1995), From the Political to the Objective: The Dialectics of Zionism and the Environment, *Environmental Politics*.

Feitelson E. (1989), Should Megalopolis be Tamed? The conflicting Rationales for Growth Controls. Unpublished Manuscript, Baltimore.

Gottman J. (1961), *Megalopolis: The Urbanized North-Eastern Seaboard of the United States*, The Twentieth Century Fund IND. New York.

Nelson A.C. (1990), Economic Critique of US Prime Farmlands Preservation Policies, *Journal of Rural Studies*, Vol. 6, No. 2, pp: 119-142.

Pohorylys S., Poznanski A., Shmueli A., Szeskin A. and Zarhi S. (1979), *Urban Land Use Equilibrium*", Ministry of Agriculture, Tel-Aviv University, Land Use Research Institute, Tel-Aviv.

Vining J.R., Daniel R., Plaut T. (1977), Urban Encroachment On Prime Agricultural Land in The United States, *International Regional Science Review*, Vol. 2, No. 2, pp 143-156.

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES
THE PRIMARY CORE STUDIES

**THE FORMATION, INSTITUTIONALIZATION AND
THE DECLINE OF FARMLAND PROTECTION
POLICIES IN ISRAEL**

Ephraim Shlain and Eran Feitelson

The views expressed in this publication are solely those of the authors

© 1996, The Floersheimer Institute for Policy Studies Ltd.
9a Diskin St. Jerusalem, 90440. Tel. 02-666243 Fax: 972-2-666252

ISSN 0792-6251