

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**מדיניות השמירה על קרקע חקלאית:
התהוותה, מיסודה ועירעורה**

אפרים שלאין וערן פייטלסון

© The Floersheimer Institute

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**מדיניות השמירה על קרקע חקלאית:
התהוותה, מיסודה ועירעורה**

אפרים שלאין וערן פייטלסון

ירושלים, אוקטובר 1995

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המתברים בלבד

©1995 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9א', ירושלים 90440. טל' 666243-02 פקס' 666252-02

©1995 The Floersheimer Institute for Policy Studies Ltd.
9a, Diskin St., Jerusalem 90440. Tel: 972-2-666243 Fax: 972-2-666252

ISSN 0792-6251

תוכן העניינים

1.	מבוא
2.	תקופת טרום המדינה
3.	העשור הראשון - צעדים ראשוניים בשמירת הקרקע החקלאית
4.	העשור השני - מיסוד השמירה על קרקע חקלאית
4.1	ריכוז השליטה במשאבי טבע: קרקע ומים
4.2	הסדרת השימוש בקרקע: חוק התכנון והבניה
4.3	הדגשת ההגנה על קרקע חקלאית: התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה וישומה.
5.	1968-1990 - תיפקוד מערכת השמירה על הקרקע החקלאית:
5.1	מינהל מקרקעי ישראל
5.2	מערכת התכנון והבניה
5.3	הועדה לשמירה על קרקע חקלאית
6.	1990 - ערעור מערכת ההגנה על הקרקע החקלאית
6.1	החלטות ממשלת ישראל להפשרת קרקע חקלאית
6.2	חקיקת חירום: חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ן1990-
6.3	שינוי מדיניות מינהל מקרקעי ישראל
6.4	תמורות בסקטור הכפרי
7.	התגובה התכנונית: קרקע חקלאית כשטחים פתוחים
7.1	ת/מ/א 31
7.2	מגמות מאז ת/מ/א 31
8.	סיכום
9.	רשימת מקורות

1. מבוא

אחת התוצאות של תהליכי העיור והמטרופוליזציה בעולם היא הנטייה להרחבת השטח העירוני הבנוי לתוך המרחב הכפרי בשוליו (Vining et al, 1977, Gottman 1961). מגמה זו מעוררת חשש במדינות רבות בדבר עתידו של המרחב הכפרי כשטח פתוח. עקב זאת נוקטות מדינות רבות בעולם מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, אשר מטילה מגבלות על פעולות השוק החופשי בשולי השטח המטרופוליטני והקרקע במרחב הכפרי.

יש מספר סיבות לרצונות לשמירה על קרקע חקלאית. הסיבות העיקריות שבהן הן (Nelson, 1990 ; Feitelson, 1989):

1. רצון להבטיח מזון ותוצרת חקלאית.
2. השפעות חיצוניות חיוביות משימוש חקלאי - ניקוז, איכות אויר, מרחב פתוח, נוף, נופש וכו'.
3. מדיניות חברתית וכלכלית.

מדיניות השמירה על קרקע חקלאית בישראל נועדה במקורה לשמור על קרקע לייצור חקלאי. אולם מדיניות זו סייעה בעקיפין גם להשגת יעדים חשובים אחרים של מדיניות התכנון הלאומי כגון מדיניות פיזור האוכלוסין, ניצול מלא יותר של השטחים המיועדים לפיתוח עירוני וליצירת גבול חד בין שטחים עירוניים ובין אזור כפרי (ברוצקוס, 1988). עיקרון השמירה על קרקע חקלאית השתרש בישראל כתוצאה מהעדיפות האידאית שניתנה לסקטור החקלאי עוד מימי העליה השניה (De Shalit, Forthcoming). עיקרון זה המשיך להיות אחד מאבני היסוד של התכנון במדינת ישראל עד היום.

תנופת הבניה והפיתוח במדינת ישראל בראשית שנות ה-90 הגבירה את הלחץ להפשרת שטחים חקלאיים לבניה ופיתוח של מגורים, תעסוקה ותשתיות. הלחץ הגובר הביא לערעור המבנה שהוקם לשמירת השטחים הפתוחים (ויתקון, 1992; פייטלסון 1995). מנגד מתאפיינות שנים אלו בירידת הביקוש לשטחים בחקלאות, שינויים בארגון החברתי-כלכלי של החקלאים, ונכונות ואף רצון גובר מצד החקלאים להסב את יעוד שטחיהם לשימושים אלטרנטיביים. המגמות השונות הביאו לגיבוש תפיסות חדשות ביחס למטרות השמירה על השטחים הבלתי מבוניים. הדגש הוסב מחשיבות כקרקע חקלאית לחשיבותם כשטח פתוח.

מטרתה של עבודה זו לסקור את השינויים שחלו במדיניות השמירה על הקרקע החקלאית עוד מימי טרם הקמת המדינה עת היתה ארץ ישראל מועטת אוכלוסייה, "ריקה" ו"דלילה" עד ימינו אנו, עת הפכה במחצית שנות ה-90 למדינה מהצפופות ביותר בעולם המערבי.

מדיניות השמירה על הקרקע החקלאית בישראל לאורך השנים נבחנת בעבודה זו בהתאם לתקופות עיקריות בתכנון והבינוי הפיסי בישראל. כפי שיתואר בהמשך מדיניות השמירה על קרקע חקלאית היתה רב-ממדית וכללה אמצעים מגוונים שהעיקריים ביניהם היו שליטה בקרקע, תכנון פיסי ומבנה ישובי. מדיניות זו הוגדרה במספר החלטות ממשלה ויושמה באמצעות מבנה מוסדי שהוקם במידה רבה למטרה זו. בניתוח האורכי והחלוקה לתקופות אנו מתייחסים לכן לכל מיגוון האמצעים והכלים ששימשו להגנה על קרקע חקלאית, ומראים כיצד התמורות המיבניות והתפיסתיות הביאו לשינויים בתקופות אמצעי הגנה אלו.

2. תקופת טרום המדינה

בתקופת המנדט הבריטי קשה לדבר על "תכנון ארצי" בין מטעם ממשלת המנדט ובין מטעם המוסדות הלאומיים היהודיים (ברוצקוס, 1988).

הבסיס הרעיוני לשמירה על קרקע חקלאית נמצא באדיאה הציונית עוד מימי העליה השנייה. עקרון השמירה על הקרקע החקלאית התבסס על ההנחות כי הקרקע הנה משאב בסיסי לקיומו של עם, פוטנציאל שלה מוגבל, היא אינה מתחדשת ואין לה תחליף. הקרקע נתפסה כבעלת חשיבות כלכלית וכמקור בלעדי ליצירת מזון. עיקר מאמציהם של המנהיגים הציוניים, במשך תקופת המנדט, הוקדשו להגבלת הצמיחה העירונית גם מבחינה מספרית וגם מבחינה גיאוגרפית. עיקר דאגתם היתה שצמיחה עירונית תדלדל את המשאבים הנדרשים לשם התפתחות חקלאית. (Cohen, 1970). לעומת זאת, לקרקע החקלאית ניתן ערך לאומי, חברתי, בטחוני, והסטורי כחלק משיבת העם לארץ וחידוש ההתיישבות בארץ ישראל (אפרת, 1993). רכישת האדמות, "גאולת הקרקע", היתה מאבני היסוד של העיקרון והמעשה הציוני. בביצועה הושקעו מירב המשאבים הכספיים של התנועה הציונית וההון הלאומי. בנוסף, הושם הדגש לסיוע להתיישבות החקלאית בעיקר להתיישבות העובדת.

1938- פורסם מאמר "האפשרויות והתפקידים של תיכון ארצי" ובו תמצית ועיבוד של תזכיר אשר הגיש א' בורצקוס לרופין, מנהל המכון לחקר הכלכלה של הסוכנות היהודית. בתזכיר קריאה "להגביל את הגידול העירוני בשטחים מסוימים ולעומת זאת לקבוע אזורים 'המוגנים לחקלאות' אשר בהם לא יוקמו בנייני דירה או תעשייה..." (בורצקוס, 1938). כפי שמעיד ברוצקוס עצמו מאמריו באותה עת היו רק תזות אידיאולוגיות שלא היתה להן השפעה על המציאות או על הפעילות של המוסדות הלאומיים והמיישבים (רוצקוס, 1988) באוקטובר 1945 פורסם דו"ח של ועדת המשנה לתיכון פני הארץ - דו"ח גרנובסקי. דו"ח הועדה הינו המסמך העיקרי, אם לא היחיד, של גורם מוסדי מוסמך של היישוב היהודי שענינו תכנון פיסי והדרכים להכוונת המערך הישובי היהודי בארץ-ישראל בתקופת המנדט. החידוש הגדול של הדו"ח הוא בעצם הראיה הכוללת של בעיות התכנון הפיסי, במישור הכפרי והעירוני, היוזם והרגולטיבי (רייכמן, 1979).

למרות מגבלותיו של דו"ח גרנובסקי וחוסר פרוגרמה ברורה של יעדים פיסיים, שיטות ואמצעים להשגת יעדים ניתן למצוא בו התייחסות לענין השמירה על קרקע חקלאית. לדוגמא:

"העקרון היסודי של תחוקת תיכון ערים וכפרים הוא שמעקרו של דבר מיועדת כל קרקע, בראש ובראשונה לפיתוח חקלאי... מתפקידה של התחוקה לתיכון ערים ולבניה להבטיח שימוש נכון בכל סוגי הקרקע במסגרת של כלכלה אורגנית מאוזנת, לצרכי חקלאות, תעשייה, מגורים, תחבורה, תרבות ונופש, אגב שמירה על קרקע חקלאית, יפי הנוף... יש להקים, עד כמה שאפשר, את הערים או כל אזורי דיור ותעשייה על שטחים שאינם בעלי ערך חקלאי... יש להוסיף על שמירת הקרקע החקלאית את ההגנה על הנוף הכפרי בדרך כלל"

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

3. העשור הראשון - צעדים ראשוניים בשמירת קרקע חקלאית

ההכרזה על הקמת המדינה היהודית ומלחמת העצמאות שפרצה בעקבותיה שינו באופן מהותי את נתוני הרקע החיצוניים למעשה ההתיישבות. הרחבת שטח המדינה בכ-6000 קמ"ר לעומת גבולות החלוקה מ-1947, יצרה מציאות חדשה ונוחה להגשמת תכניות התיישבותיות בקנה מידה גדול.

ממשלת ישראל ציינה ב-1949, בין קוי היסוד שלה, כמטרה את הכפלת הישוב היהודי בישראל תוך ארבע שנים על פי העקרון של אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה דלי האוכלוסין ומניעת ריכוז מופרז בכרכים.

בשנים 1948-1951 הושקע מאמץ להסדרת דרכי העיבוד, הסדרת ההחזקה והסדרת הבעלות בשטחים הרבים שפינו הבריטים ונטשו הערבים, שטחים שנותרו עקב זאת ללא בעלים בתחום מדינת ישראל (גולן, 1993).

שורת תקנות וחוקים שנתפרסמו בין השנים 1948-1951 איפשרה ריכוז הבעלות של 92% מקרקע המדינה בידי המדינה והקרן הקיימת לישראל. 8% מקרקע המדינה נותרה בידי אנשים פרטיים, יהודים וערבים ובידי רשויות מקומיות. עובדה זו השפיעה רבות על הפיתוח החקלאי, פיתוח ההתיישבות במדינה במסגרת תכנון פיסי כוללני ועל קביעת ומימוש מדיניות שמירה על קרקע חקלאית (גבתי, 1981).

בקום המדינה נפתחו שערי הארץ לרווחה ורבות עולים נהרו ארצה. בשנות 1948-1952 הוכפלה אוכלוסיית הארץ. הישוב שמנה בקום המדינה כ-650 אלף נפש קלט בארבע השנים הראשונות של המדינה 687 אלף עולים. קליטת המוני העולים היתה משימה כבדה מאוד. הדאגה הראשונה היתה לספק שיכון לנחשולי העולים. תחילה רוכזו בבתי עולים שאולתרו במחנות צבא אשר פינו הבריטים, בבתים שנטשו הערבים בערים (יפו, חיפה, לוד, רמלה) ובכפרים נטושים (אשר היוו בסיס לישובים חקלאיים). כשהתרחבה העליה נדרשו עוד מחנות עולים ומעברות שהוקמו מאמצע שנות ה-50 (גבתי, 1981). השיכון במבנים הנטושים, מחנות העולים והמעברות לא נעשה לפי תכנית ארצית כלשהי או על פי מדיניות מחושבת, אלא לפי זמינות הקרקע ומתוך זיקה ניכרת לאזור ת"א ומרכז הארץ בכלל (ברוצקוס, 1988, הכהן, 1994).

בשנים 1948-1952 הוקמו 284 ישובים כפריים (לא כולל מעברות זמניות) וכ-30 ישובים עירוניים. להשוואה, ב-65 השנים שקדמו להקמת המדינה הוקמו בא"י 277 ישובים כפריים בלבד (ליסק, 1978). תקופה זו של גידול נמרץ באוכלוסייה והגשמת יעדים לאומיים, חברתיים וכלכליים לוותה בהתפתחות מערכת תכנון ארצי.

באוגוסט 1948 הוקם במשרד העבודה והבינוי אגף התכנון, שהחל להכין תכנון ארצי כולל של כל שטח המדינה. קווי המחשבה שהנחו את פעולת אגף התכנון כללו, בין היתר: ביזור הישוב העירוני, שבירת המבנה הקוטבי ויסוד היררכיה של מרכזים עירוניים ועירוניים-למחצה (קטנים ובינוניים), מדיניות קרקעית אנטי-

ספקולטיבית, פעילות לשמירת הנוף ויצירת מערך של שטחים לשימור ערכי טבע ונוף לנופש (רייכמן ויהודאי, 1984). מדיניות שמירה על קרקע חקלאית לא נכללה בפרוגרמת אגף התכנון.

בתוך אגף התכנון עצמו היו שתי מחלוקות עיקריות ביחס לתכנון הפיסי של המדינה ונושא פיזור האוכלוסין. האחת, הקמת ערים אזוריות מעטות וגדולות יחסית מול הקמת מספר גדול יותר של מרכזים עירוניים, לרבות מרכזים קטנים.

השניה, איתור הערים החדשות על פי תכונות האתר או מיקומו ביחס למרחב הכפרי. תכונות האתר המועדפות כללו: אקלים נוח, נוף ומיקום שאינו על קרקע חקלאית, ולכן הביאו להעדפת הבניה על ההרים והגבעות (עפולה עלית, טבריה עלית). לעומת זאת, המיקום המועדף של המרכז האזורי ביחס למרחב הכפרי הינו מיקום מרכזי, דבר המחייב בניה על קרקע חקלאית (לדוגמא, קרית שמונה, קרית מלאכי, שדרות).

בתכנון הערים עצמן לא ראו המתכננים בשנים הראשונות צורך לחסוך בקרקע. לכן, רוב הערים תוכננו בצפיפות נמוכה על פי מסורת "ערי הגנים" - בית בודד או דו משפחתי עם משק עזר. בגישה זו היתה התחייסות מועטה בלבד להוצאות הפיתוח והאחזקה של התשתית העירונית.

בערך משנת 1951 התחיל אגף התכנון להטיף להגברת הצפיפות ולמעבר לבינוי בעל אופי עירוני. תחילה נתקל בהתנגדות אגף השיכון שראה בבית הדו משפחתי פתרון זול וגמיש, שכן היה קל להרחבו בעתיד. אולם, במחצית שנות ה-50 עבר גם אגף השכון לבניית בנייני קומות (ברוצקוס, 1988).

היסודות לתכנון הפיסי בישראל נוסחו בתכנית הארצית הכוללנית הראשונה שנערכה בשנת 1951 - "תכנית שרון". מגמת "תכנית שרון" היתה לאפשר את התפשטות ההתישבות העירונית והחקלאית וחלוקתה ההרמונית והמאוזנת בכל חלקי הארץ על ידי הפניית העולים לשטחים בלתי מפותחים עם פוטנציאל חקלאי ולמרכזים עירוניים חדשים. בתכנית הארצית הכוללת משתלבות חמש זרועות תכנון עיקריות: תכנית החקלאות, איתור התעשייה, רשת תחבורה, רשת היעור והפארקים וערים חדשות.

התכנית החקלאית הושתתה על תכנית המים הארצית ופוטנציאל הייצור החקלאי הנגזר ממנה. נקבע יעד לאוכלוסיה חקלאית: 22.6% מכלל התושבים (600,000 נפש מיעד כללי 2,650,000 נפש). ההתיישבות החקלאית, נתפסה כגורם העיקרי בפיתוח. במסגרת התכנית המרחבית הוקצו לחקלאות, לרבות היעור, שטחים נרחבים שכן היא נועדה להוות את הרקע הטבעי בו אותרו ישובים עירוניים, שטחי תעשייה ומרכזי תחבורה.

תכנית שרון קבעה גם שטחים לפארקים, יעור ושמירת נוף. שטחים אלו היו ברובם שטחים שערכם החקלאי אפסי המצטיינים בערכי הטבע, נוף, ארכיאולוגיה והסטוריה שלהם. שטחים אלו נתפסו כמרכיבים רשת של

פארקים לאומיים שנועדו להיות "הריאות הנושמות של הארץ כולה", והם הר מירון, הכרמל, אזור נחל פולג וחוף הים דרומה ממנו ונחל שורק בהרי יהודה.

תשריטי תכנית שרון תחמו את שטח הפיתוח העירוני ונתנו דגש למרחב הפתוח כשטח לנופש. סביב הישובים העירוניים סומנו חגורות ירק, שטחים ליעור בחולות, יעור בהרים ושטחים פתוחים לציבור לאורך נחלים כירקון, איילון, שורק ולכיש (שרון, 1951).

התכנון והביצוע של ההתיישבות הכפרית הוטל באותן שנים על מחלקת ההתיישבות של הסוכנות. התכנית שעל פיה פעלה מחלקה זו היתה תכנית "ישובה של ארץ". מתוך 400 הישובים שתוכננו בתכנית זו הוקמו 105 בשנים 1951-1954. היקף ואופי ההתיישבות, השיתופית ברובה, קבעו את דמות הסקטור הכפרי הישראלי לארבעים השנים שלאחר מכן. בין היתר, הם הבטיחו שליטה לאומית על רב הקרקע החקלאית, שכן מן המתישבים נמנעה זכות הבעלות על הקרקע (וכמובן זכויות הפיתוח בה (ואף הוטלו מגבלות על יכולת הרחבת היישובים כפונקציה של מיבנם (Pohoryls et al, 1979).

האטת קצב העליה בין השנים 1952-1954 וההאטה בפיתוח החקלאי איפשרה חשיבה באגף התכנון אודות עתיד הקרקע החקלאית. עקב אובדן קרקע חקלאית טובה ברצועת החוף לשיכונים, וכתגובה לבניה בצפיפות נמוכה של משקי העזר וצורות ההשתכנות הבלתי עירוניות גובשה בראשית שנות החמישים מדיניות לשמירת קרקע חקלאית. תרמה לגיבוש מדיניות זו המסורת ה"רורליסטית" של התנועה הציונית (De Shalit,) (Forthcoming; ברוצקוס, 1988). בשנת 1953 נערך סקר של כמות אדמה חקלאית לנפש בארץ, בהשוואה לארצות אחרות בעולם, והתברר כי ישראל נמצאה בתחתית הטבלה עם כמות של 1.6 דונם לנפש (בהשוואה ל: 2 דונם בבליה, 7 דונם בדנמרק, 11.8 דונם בצרפת, 2 דונם בהולנד, 3.2 דונם באיטליה, 12.5 דונם בארה"ב, 21.3 דונם בקנדה) (קרין, ללא תאריך).

במבט לאחור באותה עת נמצא כי במשך תקופה של 10 שנים, מתחילת מלחמת העולם השנייה ועד לתחילת שנותה-50, שונה יעודם של מאות אלפי דונם קרקע חקלאית. השינוי התרחש בעיקר בשפלת החוף, וזאת למטרות שונות כגון מחנות צבא, שדות תעופה, שטחי אימונים ושיכונים. בנוסף לכך בוצעו פרצלציות למטרות ספקולטיביות.

הנזק העקיף שנגרם לחקלאות היה גדול אף מהנזק הישיר שנגרם לעיבוד החקלאי. כתוצאה מהפיתוח עלו מחירי הקרקעות החקלאיות, נפגעה כדאיות העיבוד החקלאי ונזנחו שטחים חקלאיים רבים, בעיקר קרקע פרטית (קרין, ללא תאריך).

סיבות אלו הובילו ליוזמת חוק שיאסור בניה ופיתוח באדמות חקלאיות ללא קבלת אישור מיוחד לכך (גבתי, 1981).

ביום 18.5.53 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה מס' 274 בענין שמירה על קרקע חקלאית. עקרי החלטה זו היו:

- א. חקיקת חוק הקובע כי כל תכנית לשימוש בקרקע חקלאית למטרות לא חקלאיות טעונה אישור מועצת תכנון עליונה או גוף שעל יד משרד הפנים.
 - ב. אין רשות לכל מוסד ולכל אזרח להשתמש בקרקע חקלאית, גם אם היא קנינו הפרטי, למטרות לא חקלאיות.
 - ג. קרקע חקלאית למטרת החוק הנה קרקע שהוגדרה על ידי משרד החקלאות על יסוד סקר קרקעות.
 - ד. החוק חל גם על אזורים חקלאיים וחקלאיים למחצה הנמצאים תחת שיפוטן של עיריות ומועצות מקומיות.
 - ה. על החלטות מועצת תכנון עליונה יש זכות ערעור בפני ועדת שרים.
 - ו. תוקם ועדה מיוחדת (הועדה המיעצת) שתבדוק מחדש את כל התכניות החלות על קרקע חקלאית שהוגשו בעבר ובמידה שלא בוצעו התכניות היא תברר אפשרות העתקתן לשטחים לא חקלאיים. החלטה זו מסמלת את תחילת ההתייחסות לנושא השמירה על קרקע חקלאית במדינת ישראל. על פי החלטת ממשלה זו הוקמה הועדה לשמירה על קרקע חקלאית כועדה מיעצת, ועדת משנה של המועצה לתכנון. ועדה זו פעלה בפועל כבר קודם לכן, מתחילת 1953, אם כי באופן אדמיניסטרטיבי בלבד וזאת ביזמת אגף התכנון (ברוצקוס, 1988).
- הרכב הועדה כלל את נציגים מהגופים הבאים: משרדי ממשלה (פנים, חקלאות ועבודה), צה"ל, המוסדות הלאומיים המיישבים ורשות הפיתוח.
- הועדה לשמירה על קרקע חקלאית פעלה כועדה מיעצת לועדות המחוזיות. לועדה לא היו סמכויות התנגדות לתכניות מוגשות ועיקר הצלחתה היתה בנקיטת עמדה עקבית להעברת תהליכי הפיתוח לשטחים שאינם חקלאיים, בייעוץ לקביעת מיקומן של עיירות הפיתוח שהוקמו ברובן על קרקעות שאינן חקלאיות או על קרקעות חקלאיות שוליות (קרין, ללא תאריך). ועדה זו הצליחה להחדיר במשרדים הממשלתיים ובציבור הרחב את החשיבות המרובה שיוחסה לשמירה על קרקע חקלאית. תוך בדיקה קפדנית של מאות תכניות מתאר ותכניות שיכונים מנעה הועדה, בשנות פעולתה הראשונות, בניה ביותר מ-80,000 דונם קרקע חקלאית, מהם 30,000 דונם ששוחררו ע"י צה"ל (דשבסקי, 1958).

בשנת 1952 אוחד "אגף התכנון" שעסק בתכנון היוזם במשרד ראש הממשלה עם "האגף לבינוי עיר וכפר" שעסק בתכנון המסדיר במשרד הפנים. שתי הפונקציות אוחדו במשרד הפנים ומסמנות תקופה חדשה בתכנון הפיסי בישראל (רייכמן ויהודאי, 1984). בשנת 1954 פורסמה התכנית הראשונה לפריסת אוכלוסיה של אגף התכנון מאז העברתו למשרד הפנים. התכנית שנועדה לארגן מחדש את היעדים התכנוניים נוכח הצמצום בממדי העליה ושינויים שחלו בהשקפות קבעה בין יעדיה "העברת הפיתוח לאזורי החולות במישור החוף בנסיון לשמור על קרקע חקלאית". כך הופיע לראשונה יעד השמירה על קרקע חקלאית בתכנית של אגף התכנון.

עשור השנים הראשונות של מדינת ישראל אופיינו בפיתוח ובניה. במהלך הוקמו 368 ישובים כפריים חדשים והורחבו מושבים קיימים (גבתי 1981). כמו כן הוקמו 36 עיירות פיתוח (אפרת, 1976). בחלוף עשור זה הואט קצב ההתיישבות עקב הצורך לבסס את הישובים החדשים שהוקמו, מחסור במועמדים להתיישבות וקשיים כספיים, ההערכה כי החקלאות הגיעה למיצוי יכולתה ולכן אין תכלית להוסיף ישובים על הקיימים (גבתי, 1981).

לקראת סופה של תקופה זו התגברה הרגשה כללית של התייצבות. הבטחון בגבולות השתפר; לחץ העליה פחת, נוצרה הרגשה כללית של רגיעה. תחושה זו איפשרה להסתכל אחורנית, לבחון את תוצאותיה של הפעילות הנמרצת ולהסיק מסקנות תיכנוניות (וילקנסקי ויו-לון, 1985).

4. העשור השני - מיסוד השמירה על קרקע חקלאית

עשור השנים 1957-1967 מאופיין בהתגבשות המדיניות הקרקעית של ממשלת ישראל ומיסודה. מדיניות זו קיבלה בטוי בהחלטות ממשלה, בחקיקה ובתכנון הפיסי. בעשור שנים זה הוקמה המערכת המוסדית לניהול קרקעות המדינה, מוסדה ההכרזה על הקרקע החקלאית והוקם מנגנון שמירה על הקרקע החקלאית.

4.1 ריכוז השליטה במשאבי טבע: קרקע ומים

שני משאבי הטבע הבסיסיים ביותר של המדינה הם קרקע ומים. בישראל שני משאבים אלה נמצאים במחסור חמור, גם בהשוואה בינלאומית, ומשפיעים לכן על קצב הפיתוח האפשרי ועל מקומו. עובדות אלו והעדיפות האידאית שניתנה לחקלאות, עמדו בבסיס פעילות החקיקה הנרחבת בעשור זה.

בשנת 1959 אושר בכנסת "חוק המים" המהווה את המסגרת המשפטית לניהול משק המים במדינה. בחוק זה נקבע כי מקורות המים שבמדינה הינם קניין הציבור ונתונים לשליטתה של המדינה. בכדי לשמור על מקורות המים ולדאוג לניצולם הנכון, לערוך חלוקת מים צודקת בין הצרכנים, ולקבוע מדיניות מחירים הוקם בכח חוק המים המנגנון הממשלתי - "נציבות המים" הכפופה לשר החקלאות.

שנה לאחר מכן, ב-1960 חוקקה 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 והקרן הקיימת לישראל בידי מנגנון ממשלתי מרכזי - מינהל מקרקעי ישראל.

עד שנת 1960 הטיפול באדמה הציבורית והממשלתית היה מפוצל בכמה רשויות: הקרן הקיימת לישראל, שבעלותה היו 3.6 מליון דונם; רשות הפיתוח, שבידיה היו אדמות הנפקדים; אגף מקרקעי המדינה באוצר, שטיפל באדמות המדינה - דרכים, יערות, וכו'. בנוסף לזה היו גם מקרקעין ברשות האפוטרופוס לנכסי נפקדים והאפוטרופוס לנכסי אויב.

הקמת מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1960 נועדה לפתור את בעית הפיצול בין הגופים השונים המנהלים קרקע בבעלות ציבורית.

עם כינון מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) יועדו כ-18.8 מיליון דונם כמקרקעי ישראל. סך כל הקרקעות שרוכזו בטיפול מינהל מקרקעי ישראל הינם כ-92% משטח המדינה.

לפיכך, למדיניות ממ"י ופעולתו בניהול קרקעות המדינה השפעה רבה ביחס לשמירה על קרקע חקלאית (Pohoryly et al, 1979). בהקשר זה חשוב לציין שגם ממ"י הוכפף לשר החקלאות, דבר שביטא יותר מכל את העדיפות שניתנה לחקלאות בניצול משאב הקרקע.

עם חקיקת חוקים אלו נקבעו היסודות המשפטיים והאירגוניים לניהול ממלכתי צנטרליסטי של שני משאבים לאומיים בסיסיים, קרקע ומים, וכן קדימות השימוש החקלאי בהם. חקיקה נוספת הקשורה למשאבי הלאום, לקרקע ולתכנון הפיסי הינה "חוק גנים לאומיים ושמורות טבע תשכ"ג - 1963". חוק זה קובע שייעוד השטחים לשמורות טבע וגנים לאומיים חייב להשתלב לתוך מערך כללי של תכנון ארצי, אזורי ומקומי. לפי חוק זה הוקמו "רשות שמורות הטבע" ו"רשות הגנים הלאומיים" (ברוצקוס, 1987).

במהלך שנים אלו הוכנו שתי תכניות ארציות לתפרוסת אוכלוסייה. האחת הושלמה בשנת 1957, ובין יעדיה נקבע "צמצום הפיתוח והבינוי באזורים חקלאיים והפנייתו לאזורים לא חקלאיים". גם השניה, משנת 1963 - "תכנית 4 מליון" קבעה בין יעדיה את הדרישה לכוון את הבניה לשטחים שאינם פרודוקטיביים מבחינה

חקלאית, על ידי "צמצום מרבי של גידול שאר ערי מישור החוף והכוונת הפיתוח לאזורים הנמצאים מזרחית לרצועה החקלאית" (אלתרמן ומוסרי, 1993).

לאור הרוויה בהתישבות כפרית וחקלאית ותהליך העיור הנמרץ שפקד את המושבות הותיקות (גונן, 1978) פרסמה ממשלת ישראל בשנת 1963 את החלטתה מספר 1.618.18 (מיום 18.8.63) שענינה: "השמירה על קרקע חקלאית ומניעת הפיכתה לשטח בניה". בהחלטה זו ישנה הצהרה ברורה יותר של הדרישה לשמירה על הייעוד החקלאי. הממשלה הדגישה שנית את מעמדה ומקומה של הועדה לשמירה על קרקע חקלאית. החלטה זו התקבלה על רקע דיונים באותה עת לגבי מטרות המדיניות הקרקעית בישראל (בורוכוב, 1977) ובעקבות קשיים בנסיונות להפעלת שיקולים של שמירת קרקע חקלאית בתכנון העירוני הרחב של אגד הערים בגוש דן (עמירן, 1983).

חותמת את שורת החלטות ממשלת ישראל טרם חקיקת חוק התכנון והבניה החלטה מס' 489 מיום 23.5.65, החלטה אשר הנחתה את המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל. בהחלטה זו מודגש שוב כי "ייעודה ושימושה של קרקע חקלאית לא ישונה בידי הרשויות המוסמכות אלא במקרים יוצאים מן הכלל", וכן כי "על רשויות התכנון להשלים בהקדם ולהגיש לאישורה של הממשלה תכנית ארצית לייעוד, לשימוש ולניצול קרקעות המדינה אשר תבטא מגמות מדיניות הממשלה ובכלל זה מדיניות פיזור האוכלוסיה, מדיניות הבטחון, שמירה על קרקע חקלאית...".

4.2 הסדרת השימוש בקרקע: חוק התכנון והבניה

פעולת החקיקה שהשלימה את הקמת המערך המוסדי שנועד לשמור על הקרקע החקלאית היא אישור חוק התכנון והבניה - התשכ"ה 1965 (אשר נכנס לתוקף בשנת 1966). חוק זה מהווה ציון דרך בתכנון הפיסי בכלל (רייכמן ויהודאי, 1984), בהגנה על קרקע חקלאית בפרט. בחוק זה קיבלה השמירה על קרקע חקלאית תוקף משפטי המבוטא בסעיפי החוק המנחים את פעולת מוסדות התכנון ואת מטרות התכנון הסטטוטורי ברמות השונות. עם אישור התוספת הראשונה לחוק שונה גם מעמד הועדה לשמירה על קרקע חקלאית לגוף סטטוטורי, ולא עוד גוף מייעץ.

חוק התכנון והבניה, שבא במקומה של פקודת בניין הערים הבריטית משנת 1936, הינו המכשיר העיקרי להסדרת השימוש בקרקע. באמצעות תכניות מתאר, תכניות מפורטות והליכי רישוי. חוק זה מושתת על עקרונות מידרגיים לפיהם קיימות תכניות מתאר ופועלים מוסדות תכנון בשלוש רמות - ארצית, מחוזית

ומקומית. לא ניתן לעשות כל שינוי בשימוש הקרקע או כל פעולת פיתוח ללא קבלת היתר ממוסדות התכנון. בניגוד למצב ששרר לפני אישור החוק, קביעה זו חלה גם על מוסדות המדינה. בניסוח חוק התכנון והבניה ניתן דגש לשאלת השמירה על קרקע חקלאית, דגש זה מתבטא בסעיפים שונים המציינים את חובת השמירה והפיקוח על קרקע חקלאית בכל רמות התכנון, החל מתכניות מתאר ארציות וכלה בתכניות מתאר מקומיות והליכי רישוי (נושא המפורט אצל פלור, 1989). מעבר לציון הקרקע החקלאית בסעיפי החוק, הוקדשה לנושא זה התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה תשכ"ה - 1965, העוסקת במפורט בענין השמירה על קרקע חקלאית ובשחרורה המבוקר לצרכי הפיתוח של המדינה. בתוספת נקבע המנגנון האמור להפעיל את מדיניות השמירה על קרקע חקלאית. היא מורה על הקמת ועדה כלל ארצית שתפקידה יהיה לשמור על קרקע חקלאית ובכך נתנה תוקף סטטוטורי לועדה. מפורטים בה הרכב הועדה, סדרי המינוי בה, נוהלי עבודתה והיקף סמכויותיה. כמו כן, נקבע שכל שינוי יעוד של קרקע שהוכרזה כחקלאית חייב באישור הועדה, קביעה שבפועל נתנה בידי הועדה זכות וטו על הסבת כל קרקע שהוכרזה על ידה כחקלאית לשימוש אחר.

4.3 הדגשת ההגנה על קרקע חקלאית: התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה וישומה

הועדה לשמירה על קרקע חקלאית (הולק"ח) על פי התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, הינה ועדה סטטוטורית המורכבת מ-11 נציגי השלטון המרכזי, נציגי החקלאים, ונציגי הגופים המפתחים במדינה. לועדה סמכות להכריז על קרקעות פנויות במדינה כקרקע חקלאית, ליזום התליית תכניות, שינויין או ביטולן. הולק"ח החלה את עבודתה כוועדה סטטוטורית על פי הנחיות חוק התיכנון והבניה ביולי 1966. במקביל אליה החלה להתארגן וועדת המומחים שהוטל עליה להכריז על קרקעות חקלאיות בגבולות המדינה. הליך האכרזה, הוגבל לשנתיים מיום החלת החוק (לפי סעיף 16 לתוספת הראשונה). מיום כניסת החוק לתוקפו ועד לאכרזה, שפורסמה ב-1968, פעלה הוועדה במתכונת דומה לזו של הוועדה המייעצת שלפניה, אלא שסמכותה הורחבה בחוק. הדיונים השוטפים כללו טיפול בבקשות בתוכניות פיתוח, והחלו להתגבש נוהלי עבודה עם וועדת המומחים (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992).

עם חקיקת חוק התכנון והבניה תשכ"ה - 1965 הוכנס לשימוש המונח "קרקע חקלאית מוכרזת". הכרזה על קרקע פלונית כקרקע חקלאית מוכרזת נעשית על סמך חוות דעת ועדת מומחים. ההכרזה נעשית על ידי הועדה לשמירה על קרקע חקלאית עפ"י סעיף 5 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה תשכ"ה - 1965. אין סמכות ערר על ההכרזה על קרקע חקלאית.

תאור תהליך ההכרזה הראשונה שנעשתה ב-1968- מלמד על ההבדל בין היעד המוצהר - הכרזה על קרקעות בהתאם לפוטנציאל החקלאי לבין התוצר - הכרזה גורפת על קרקעות בלתי מבונות כקרקע חקלאית מוכרזת. ועדת המומחים עבדה בעזרת תצלומי אויר ומפות הסדר וחלוקה בקני"מ 10,000:1. כקרקע חקלאית הוגדרו השטחים הבאים:

1. יחידות שטח חקלאיות לא מבונות ששטחן עולה על 20-25 דונם.
 2. שטחי החולות אשר נקבעו מתוך הכרה שהם מהווים מאגר מים.
 3. שטחי משקי העזר בתחום הערים.
 4. שטחי הקרקע הנמצאים מחוץ לתכניות הישובים ומחוץ לשטחים המבוננים.
- הקרקע החקלאית נצבעה במפות העבודה לפי סוג הקרקע: קרקע עידית, קרקע בינונית, טרשים, חולות. אולם בפועל בוצעה הכרזה גורפת. ההכרזות של שנת 1968 (בשטחי הערים והמועצות המקומיות) ובשנת 1971 (בשטחי מועצות אזוריות) קבעו שכל שטח שאינו בנוי בפועל יוגדר כקרקע חקלאית, על מנת שהולק"ח תפעיל את שיקול דעתה לגבי מה ניתן לשחרר מחקלאות. בעת ההכרזה היתה מודעות לחשש מטעות, אך הניחו שהולק"ח תתקן את הטעויות במשך הזמן. (קרין, ללא תאריך).
- ההכרזה הגורפת פורסמה ברשומות בחודשים מרץ ואפריל 1968 (י.פ. 1435, י.פ. 1443). הכרזה זו פתחה עידן חדש בנושא השליטה והטיפול במלאי הקרקעות החקלאיות (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992).
- פרסום ההכרזה עורר גל של התנגדויות מצד הגורמים המעוניינים בפיתוח קרקעות, בעיקר משרד האוצר, השלטון המקומי ובעלי קרקעות פרטיים. הגורם שהתנגד בצורה החריפה ביותר היו בעלי הקרקעות הפרטיים שכן הפסד הפוטנציאל שלהם היה הגדול ביותר. עובדה זו באה לידי בטוי בעתירות שהוגשו לבג"צ על ידי בעלי קרקעות פרטיים, אולם בג"צ דחה את העתירות וקיבל את הנימוק של קוצר זמן בעבודת ההכרזה של הולק"ח ואת חוסר יכולתה להתעמק בתכניותיה של כל חלקה בגבול האזורים העירוניים והעירוניים למחצה. בית המשפט התרשם שפעולת ההכרזה לא הסבה נזק של ממש המצדיק התערבותו (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992).
- ס"ה שטח הקרקע החקלאית המוכרזת הוא כ-15 מליון דונם, כמעט 75% מסך שטח המדינה (שכן ההכרזה חלה רק בחלק מתחום הקו הירוק).
- בין השנים 1968-1990 בוצעו למעלה מ-20 תיקונים להכרזות השונות או הכרזות חדשות. לאורך כל השנים השתמשו באותה השיטה ואותה מתודולוגיה של הכרזה. כלומר, מיפוי על פי תצלומי אויר ועל פי תכניות סטטוטוריות של שטחים מבוננים. כלומר, ההכרזה נעשתה בפועל ללא סקר קרקע ללא התייחסות עניינית לפוטנציאל החקלאי.

5. 1968-1990 תיפקוד מערכת השמירה על הקרקע החקלאית

התמונה העולה מהפרק הקודם היא של התגבשות מערכת מוסדית ענפה במהלך שנות הששים אשר הגנה על הקרקע החקלאית. מערכת זו הקשתה על הסבת קרקע חקלאית בכל אחד משלבי הליך הפיתוח. רוב הקרקע החקלאית בישראל היא בבעלות המדינה. קרקע זו מנוהלת על ידי מינהל מקרקעי ישראל. על פי מדיניות מינהל מקרקעי ישראל הזכות ליזום שינוי ביעוד הקרקע נשמרה בידיו. כלומר, לחוכר קרקע לא ניתנה כלל האפשרות להגיש תכניות לשנוי יעוד הקרקע מקרקע חקלאית לשימוש אחר. לאור היקף השטחים שיועדו כקרקע חקלאית בתכניות מתאר כמעט כל יוזמה לשנוי יעוד קרקע חקלאית חויבה באישור מסודות התכנון. ברוב המקרים לאחר אישור כל מוסדות התכנון הרגילים (ועדות התכנון והבניה המקומית, המחוזית, ובמידה שמדובר בשנוי תכנית מתאר מחוזית גם המועצה הארצית לתכנון ולבניה) עדיין נדרש אישור ולק"ח. כל המיגבלות הללו התווספו למיגבלה הראשונית ליזמות ולשנוי יעוד שטחים חקלאיים (בפועל), והיא מבנה הסקטור הכפרי בישראל. סקטור זה מורכב ברובו מההתיישבות העובדת. בהתאם לאידיאולוגיה שהנחתה התיישבות זו, המבנה הקואופרטיבי שהתבסס על שורת תקנות, מנע הרחבה מהירה של ישובים חקלאיים באמצעות ועדות קבלה ומגבלות על מספר התושבים כפונקציה של אמצעי הייצור החקלאיים (במקרה של מושבי העובדים).

מערכת זו פעלה כעשרים וחמש שנה. בפרק זה נסקרת דרך פעולת הגופים העיקריים במערכת מוסדית זו במהלך אותן עשרים וחמש שנים.

5.1 מינהל מקרקעי ישראל

עקרונות המדיניות הקרקעית בישראל נוסחו בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.65 ואושרה על-ידי ממשלת ישראל בהחלטה מס' 489 מיום 23.5.65.

ההחלטה פותחת בהתייחסות לקרקע חקלאית.

"א. מדיניות מסירת קרקע חקלאית בחלק זה קרקע חקלאית - פירושה מקרקעי ישראל שאינם קרקע עירונית.

1. קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד ליצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתישבים ולצרכיהם האחרים וכן לצרכי הייצור החקלאי.

2. יעודה ושימושה של קרקע חקלאית לא ישונה על-ידי הרשויות המוסמכות לכל יעוד או שימוש אחר אלא במיקרים יוצאים מן הכלל.

נציגי הממשלה ברשויות המוסמכות הקובעות תוכניות המיתאר, יעודן של קרקעות ותוכניות בנין ערים מפורטות, לא יסכימו לשינוי יעודה של קרקע חקלאית, אלא אם הסכימה לכך הממשלה או ועדת השרים שתמונה על ידה לענין זה.

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

בבחינת התייחסות מינהל מקרקעי ישראל לשינוי יעוד קרקע חקלאית לשימושים עירוניים יש שני הבטים מרכזיים:

1. ההיבט התכנוני של שינוי היעוד בהתאם לחוק התכנון והבניה.
2. ההיבט של זכויות החכירה והתנאי שמציב מינהל מקרקעי ישראל בעת שינוי היעוד. (בתנאי שהיעוד תואם תכניות מאושרות ע"י רשויות התכנון במסגרת חוק התכנון והבניה).

מינהל מקרקעי ישראל הינו גוף השותף במדיניות התכנון הכוללת של רשויות התכנון וממשלת ישראל. במינהל מקרקעי ישראל פועל אגף התכנון האחראי לקידום התכנון של המלאי הקרקעי שבניהול המינהל, לאיתור עתודות חדשות, ולהשתתפות, ליווי ובקרה של כלל תהליך התכנון המתבצע על קרקע הלאום, תוך נקיטת יוזמות תכנוניות בהתאם למדיניות הקרקעית. בתהליך זה, כלולים התכנון המתארי והמפורט במישור הארצי, האיזורי והמקומי לשלביו השונים כנקבעים בחוק התכנון והבניה. משימתו המרכזית של האגף הנה לאפשר למינהל מקרקעי ישראל אספקת קרקע מתוכננת להקצאה בהתאם למדיניות הקרקעית של מועצת מקרקעי ישראל, הנגזרת מהיעדים הלאומיים.

כאשר ישנה יזמה לשינוי יעוד קרקע אשר הינה בניהול מינהל מקרקעי ישראל על החוכר לקבל ראשית את הסכמת המינהל לשינוי יעוד הקרקע. המינהל יפעל בכל מקרה בהתאם להסכם החכירה עם המחזיק בקרקע. במגזר החקלאי קיימות שתי קבוצות של הסכמים שונים: בקבוצה הראשונה אין אפשרות לשנות את ייעוד הקרקע החקלאית כל עוד הסכם החכירה בתוקף. בקבוצה זו, כוללת את מרבית השטחים במגזר החקלאי,

הסכמי חכירה לנחלות, הסכמי חכירת פרדסים ופרדס בחסכון, הסכמי עיבוד לזמן קצר וכיו"ב. המשותף להסכמים אלו הוא, שהחוכר לא שילם עובר זכויות החכירה מראש אלא שילם דמי שימוש או חכירה שנתיים בלבד. תמורת קרקע מוחזרת משלם המינהל לחוכר פיצויים עבור השקעות החוכר. קבוצה שנייה של הסכמי חכירה מתירה יעוד וניצול הקרקע: האמור בהסכמי חכירה שהחוכר שילם סכום ראשוני עבור זכויות החכירה.

זכויות השימוש בקרקע במרחב הכפרי נובעות מהתפתחות היסטורית ולא מהסדרים קרקעיים. מרבית הקרקעות בהתיישבות נמסרו לאגודה החקלאית (מושב או קיבוץ) בחוזה חכירה לדורות או בחוזה לשלוש שנים האמור להתחדש לדורות. האגודות העבירו את זכויות השימוש לחברים באגודה מכוח תקנון האגודה שכמוהו כהסכם בר-רשות. לבעלי המשקים המשפחתיים אין בדרך כלל הסכם ישיר עם מינהל מקרקעי ישראל. בהיעדר הסכם ישיר בין בעל הקרקע למחזיק בזכויות השימוש בקרקע אין בידי החקלאי מסמך המגדיר את הכללים לניצול הקרקע, להחזרת הקרקע ולשינוי ייעוד הקרקע החקלאית. בהיעדר פקוח והתערבות, חקלאים רבים סיגלו "מנהג בעלים" בין אם יש או אין לתפיסת הקרקע בסיס משפטי (ויתקון, 1992). הסכמי חכירה אלו ושיטות הפיצוי אשר היו נהוגות בסוף שנות ה-80, לגבי כל אחד מהסכמי החכירה, לא עודדו יזמות ובקשות לשינוי יעוד קרקע חקלאית.

5.2 מערכת התכנון והבניה

היבט נוסף של שמירת הקרקע החקלאית בהיבט ארצי וכמדיניות ממשלתית הוא התכנון הפיסי הארצי. מאז שנת 1966 ועד 1990 יזמה והורתה המועצה הארצית את הכנתן של 30 תכניות מתאר ארציות, (אשר יחד עם השינויים הן 70 תכניות).

תכניות המתאר השונות מגוונות מאד בהיקפן, בפריסתן המרחבית, באופיין. מאחר ומחקר זה עוסק בקרקע חקלאית ישנה חשיבות להכרת מגבלות הנובעות מתכנון ארצי לגבי קרקע חקלאית מוכרזת. הייעוד בתכנון הארצי אינו מבטל את ההכרזה על קרקע חקלאית ולפיכך, במידה והינו מגביל שמוש בקרקע הינו בחזקת נדבך נוסף על המגבלה לפיתוח, הקיימת בהכרזה על הקרקע כחקלאית.

תכניות המתאר הארציות צריכות לקבוע "ייעוד הקרקע ושימושה, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך". תכנית מתאר ארצית אשר עוברת בד"כ בין שבע לתשע תחנות פורמליות שנקבעו עפ"י החוק, עוברת את מסלול אישור הולק"ח אחרי המלצה לאישורה ע"י המועצה הארצית וטרם אישורה ע"י הממשלה.

כפיפותן של תכניות מתאר ארציות לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, קרי, להכרזה על קרקע חקלאית ולפעולת הולק"ח מוצאת אף בטוי בהוראות תכניות מתאר ארציות כדוגמת ת/מ/א 8, ת/מ/א 10, ת/מ/א 16, ת/מ/א 19 ו-ת/מ/א 23.

בתקופה זו תכנית המתאר הארצית שנועדה להנחות את עיצוב מפת ההתיישבות והפיתוח הלאומי היתה תכנית המתאר הארצית - ת/מ/א 6, תפרוסת האוכלוסיה במדינה.

בתכנית זו ישנה התייחסות מפורשת לקרקע החקלאית, הן בין עקרונות התכנית והן כאמצעי להשגת יעדיה. התכנית ראתה בהפעלת מדיניות השמירה על קרקע חקלאית אמצעי לפיקוח והכוונה של השינויים ביעודי קרקעות בלתי בנויות לקרקעות בנויות, ודגלה בהמשך המדיניות של שמירה על קרקע חקלאית כפוטנציאל לייצור חקלאי וכן בתור "ריאות ירוקות" לאוכלוסיה העירונית. על כן היא הציעה שהפיכתה של קרקע חקלאית לקרקע עירונית בנויה תוקפא בדרך כלל ותעשה בתהליכים מבוקרים ומתוכננים מראש.

ת/מ/א 6 אם כן אינה מספקת רק את הגדלים הרצויים של הישובים אלא מפרשת יעדים ואמצעים אשר מנחים גם את פעולת השמירה על קרקע חקלאית. הן בתכניות עצמן והן כקו מנחה למוסדות התכנון ובכללם הולק"ח. בראיה זו שמירת קרקע כקרקע חקלאית איננה רק למטרות חקלאיות אלא גם למטרות תכנוניות וככלי שרת ליעדים אחרים.

היקף ועצמת מערכת ההגנה על לקרקע חקלאית הביאו לכך שמערכות נוספות נעזרו בה. כך, בתכניות מתאר מחוזיות ותכניות מתאר מקומיות מסומנים כיעוד חקלאי גם שטחים שלא שימשו לחקלאות ושאינן כלל כוונה לשמרם למטרות חקלאיות, כדוגמאת שטחי מערכת הבטחון, שטחים שרצו לשמרם כפתוחים ושטחים לתכנון עתידי. כלומר, במהלך עשרים וחמש השנים הללו הפך ייעוד השטח החקלאי למעטה ששימש מטרות רבות אחרות.

5.3 הועדה לשמירה על קרקע חקלאית - הולק"ח

עבודת הולק"ח נעשית במסגרת המחלקה לסקר התיישבותי וייעוד קרקעות במינהל התיכנון של משרד הפנים. מרכז הולק"ח, אחד מנציגיו של שר הפנים, הוא גם מנהל המחלקה לסקר התיישבותי וייעוד קרקעות במינהל התכנון. הולק"ח לא יוזמת בקשות אלא דנה בבקשות שמגיעות אליה. היא דנה בתכניות ברמות שונות: היתרי בנייה נקודתיים, בקשות לאישור שימוש חריג על קרקע חקלאית לפי סעיף 7 לתוספת הראשונה, תכניות מפורטות, תכניות שינוי למתאר, תכניות מתאר מקומיות, תכניות מתאר מחוזיות, תכניות שינוי למחוזיות,

תכניות מתאר ארציות ושינוי להן. פעולת הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ומדיניותה נסקרת בהרחבה במחקרן אלתרמן ורוזנשטיין (1992).

התכניות מופנות לדיון בולק"ח לאחר שעברו מעין מבחן תיכנוני בוועדה המחוזית. רק הוועדה המחוזית פונה לולק"ח. רוב התכניות מגיעות לולק"ח לפני שלב ההפקדה והפירסום לציבור. הפנייה של הוועדה המחוזית לולק"ח כוללת המלצה לאישור התכניות בתנאי מילוי דרישות תיכנוניות ספציפיות. בדרך כלל מתלווה להמלצת המחוזית פרוטוקול הישיבה ובו נימוקי הוועדה המחוזית והמלצותיה לאישור התכנית (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992).

דרכי פעולתה וסמכויותיה של הועדה לשמירה על קרקע חקלאית הותוו במשך השנים ע"י סעיפי חוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965, התוספת הראשונה לחוק, תקנות, פסיקת בג"צ ומדיניות שקבעה הועדה. מדיניותה של הולק"ח לאורך שנות פעולתה הושתתה על מספר עקרונות. העיקריים שבהם היו (עפ"י אלתרמן ורוזנשטיין, 1992, קרין (ללא תאריך)):

1. שמירה על קרקע חקלאית מפני שנוי יעודה.
 2. שמירה על קרקע חקלאית בהתייחס להתאמה לייצור החקלאי.
 3. שמירה ככלי לביצוע מדיניות פיזור אוכלוסין ובמיוחד הגבלת 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 ופיתוח בעתיד.
 7. שמירה מטעמי רגישות אקולוגית ואיכות סביבה.
- נתונים שנתיים שפורסמו ע"י הולק"ח מצביעים על היקף השטחים שאושר שנוי יעודם במסגרת פעולת הולק"ח.

בראשית שנות ה-70 שונה יעודם של כ-18 אלף דונם מדי שנה. בסוף שנות ה-70 כאשר הוכפל שטח התכניות שהובאו לדיון בוועדה שונה מדי שנה יעודם של כ-47 אלף דונם. בסוף שנות ה-80 שונה מדי שנה יעודם של כ-50 אלף דונם.

עפ"י בדיקה אמפירית, ערב גל העליה - 1990, נמצא כי בממוצע רב שנתי אושרו כ-92% מהבקשות שהוגשו לדיון בולק"ח ו-82% מהשטחים שלגביהם הוגשה בקשה. היקף הקרקע החקלאית שהופשרה בשנה בממוצע הינו בשטח כ-50,000 עד 60,000 דונם (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992).

מנתונים אלו ניתן להסיק לכאורה שהולק"ח הינו גוף חלש הנוטה לאשר את רוב הבקשות המובאות בפניו ואינו ממלא כראוי את תפקידו להגנת הקרקע החקלאית. אולם יש לזכור כי נתונים אלו מתייחסים רק לאותן בקשות שכן הוגשו לדיון. יתכן שהדמוי המרתיע של הולק"ח הוא שמנע מחלק מהציבור ומיזמים להגיש בקשות לשינוי יעוד קרקע חקלאית, ורק בקשות שנתפסו כבעלות סכוי טוב להתאשר, הוגשו. ניתן לראות כסימוכין לטענה זו בעובדה שהתפתח נוהל בלתי רשמי על פיו יזמים פנו למרכז הולק"ח לגישוש עמדת הועדה בטרם הגשת תכנית על פי ההליך המקובל. עקב כך היזמים הגישו תכניות לדיון מוסדות התכנון והולק"ח רק כאשר ידעו או חשו שלא יענו בסירוב.

בחינת ההיבט המרחבי של בקשות לשינוי יעוד קרקע חקלאית במטרופולין ת"א, לב אזור הביקוש במדינה, מאז תיקון ההכרזה על קרקע חקלאית בשנת 1983 מלמדת כי השטחים שהופשרו ע"י הולק"ח הנם (שלאין, 1993):

1. שטחים צמודים ברובם לרצף אורבני.

2. כיסי קרקע מוכרזת בשטח לא מוכרו כקרקע חקלאית.

3. שטחים קטנים "יחסית" ונקודתיים.

התמונה העולה מהעבודות שחקרו את פעולת הולק"ח בתקופה שקדמה לגל העליה מראה שהולק"ח נתפס כאחד מגופי התכנון בעלי העצמה הרבה ביותר בישראל וללא אח ורע בעולם המערבי. בתקופה זו כיהנה הולק"ח למעשה כמעין גוף על של תכנון החולש על מרבית הרזרבה הקרקעית של מדינת ישראל. יתר על כן, מאז ייסודה בשנת 1966 ועד קיץ 1990, השכילה הועדה לשמור על סמכויותיה שבחוק ועל כוחה בפועל - ואף להרחיבן ולהתאימן לצרכים המשתנים - זאת חרף השינויים הכלכליים, הפיסיים, והחברתיים והפוליטיים שעברה מדינת ישראל (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992).

6. 1990 - ערעור מערכת ההגנה על קרקע חקלאית

בסוף שנת 1989, עם פתיחת השערים של הגוש המזרחי, החל גל העליה הגדול ביותר שידעה מדינת ישראל מאז העליה ההמונית בראשית שנות המדינה. כבר באמצע שנת 1990 נוצרה התחושה שלאירוע בקנה מידה כזה, תהיינה השלכות רחבות על מבנה המשק, התפרוסת המרחבית של הפעילויות והמבנה המרחבי-כלכלי-חברתי של ישראל בעשורים הבאים (גונן, 1990).

מאז ינואר 1990 ועד סוף יולי הגיעו לארץ כ-70,000 עולים שנקלטו רובם ככולם, בשיטת הקליטה הישירה (בשנים קודמות עמד מספר העולים על כ-20,000 לשנה). רוב העולים בחרו להתגורר בעריה הגדולות של ישראל או בישובים העירוניים הסמוכים להן. ריכוז העולים הגביר את הלחצים על שוק הדיור להשכרה בערים אלו וגרם לעליית שכר הדירה. זוגות צעירים ואחרים שלא יכלו לשלם את שכר הדירה הגבוה נאצלו לפנות את דירותיהם השכורות. תושבים אלו הקימו "שכונות אוהלים" בפארקים עירוניים כמחאה על דחיקתם על ידי העולים ותוך האשמת הממשלה באחריות להפיכתם למחוסרי דיור (קרקובר ושטרן, 1990).

זרם העולים חייב נקיטת צעדים חדשים, בלתי שגרתיים אשר נועדו לספק פתרונות בתחומים רחבים מחד ואשר לא יהוו חזרה על החלטות ופעולות שננקטו בשנות ה-50 בגל העליה עם קום המדינה.

התהליכים והצעדים שנבעו מגל העליה כמתואר סכמטית בתרשים מס' 1 הביאו ראשית לערעור מערך ההגנה על קרקע חקלאית (ראה גם פייטלסון, 1995), ובעקבותיו לתגובה תיכנונית שעיקרה העלאת רציונל חדש לשמירת הקרקע החקלאית, כשטחים פתוחים.

בפרק זה ובפרק הבא מפורטים התהליכים המתוארים בתרשים 1 ובייחוד השינויים התכנוניים והמוסדיים שהשפיעו על מעמד הקרקע החקלאית וההגנה עליה.

6.1 החלטות ממשלת ישראל להפשרת קרקע חקלאית

בחודשים מאי-ספטמבר 1990 קיבלה ממשלת ישראל שורת החלטות הקשורות בהליך הקליטה ובנושא המדיניות הקרקעית בכלל והקרקע החקלאית בפרט. החלטות הממשלה בדבר הפשרת קרקע חקלאית התקבלו במסגרת הכללית של החלטות בנושא ההיערכות לבניה, החלטות שהן בעלות אופן "דרסטי".

החלטות אלו עסקו בנקיטת צעדים בכוונים הבאים:

1. האצת הבניה במקומות בהם כבר אושרו תכניות.
2. הגדלת היצע הקרקעות הזמינות לבניה למגורים.
3. הכנה מהירה של פתרונות מגורים זמניים.
4. הגדלה ניכרת בהיקף הבניה למגורים.
5. ייעול ענף הבניה.

החלטות הממשלה המתייחסות למדיניות הקרקעית בכלל ולקרקע החקלאית בפרט התקבלו בישיבות הממשלה 14.5.90 וב-2.8.90.

הסעיפים הרלוונטיים בהחלטת הממשלה מיום 14.5.90 קבעו :

”ג. מינהל מקרקעי ישראל יקצה מיידית קרקעות פנויות וזמינות למשרד הבנוי והשיכון, בהתאם לדרישתו, בהיקף של 60 אלף דונם נוספים באזורים שבין חיפה והקריות לאשקלון וירושלים, ו-30 אלף דונם נוספים ביתר אזורי הארץ. ההקצאה תהיה בכפוף לכך שאם לא יוקצו קרקעות אלה לבניה בתוך שלוש שנים, תוחזר כל יתרת הקרקעות הלא-מבונה לידי מינהל מקרקעי ישראל. שר החקלאות יפעל לאישורה של החלטת ממשלת ישראל בנוסח האמור במועצת מקרקעי ישראל.”

”ה. להטיל על שר הפנים ושר האוצר להגיש לממשלה עד 31.5.90 תוכנית חירום בדבר שינוי ייעוד של קרקעות חקלאיות לצורכי בניה למגורים בהיקף של 60 אלף דונם נוספים במשולש חיפה והקריות, אשקלון וירושלים, ו-30 אלף דונם ביתר חלקי הארץ.”

ביום 2.8.90 התקבלה החלטה נוספת על פיה :

”ייערך מבצע רחב היקף של שינוי ייעוד קרקע חקלאית שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל בהיקף של 90,000 דונם והקצאתה למטרת בניה למגורים...”

עצם החלטת הממשלה על הפשרת קרקע חקלאית היתה תקדים. אמנם אין בכח ההחלטה לגרום לשנוי מעמדה של קרקע חקלאית מוכרזת אלא במידה שבמוסדות התכנון ינהגו ברוח החלטת הממשלה, אך החלטות אלו קבעו יעדים ברורים למוסדות התכנון לגבי היקף ההפשרה המבוקשת (90,000 דונם) ומיקומה - במוקדי הביקוש 60,000 דונם, בפריפריה 30,000 דונם. הקרקע יועדה למשרד השכון, ובאוגוסט הוחלט כי מינהל מקרקעי ישראל ישא ביזמה לתכניות. היקף הבניה המשוערת בשטחים אלו היה 100,000 יח"ד (עד תום 1990). החלטות אלו התקבלו מתוך הנחה שקרקע חקלאית משמעותה קרקע זמינה, מאחר ומדובר בקרקע המנוהלת ונשלטת על ידי מינהל מקרקעי ישראל. ברקע החלטות עמדה המחשבה שעם שינוי היעוד תהא אפשרות להתחלת הבניה באופן מהיר ומיידי. לא היתה בהחלטות הממשלה התייחסות או מתן תמריץ להפשרת קרקע חקלאית בבעלות פרטית.

בעקבות החלטת הממשלה מ-14.5.90 התחייב שר הפנים להציג לממשלה עד ל-31.5.90 תכנית להקצאת קרקע חקלאית לבניה, שמתוכה 60,000 דונם במשולש חיפה-ירושלים-אשקלון ו-30,000 דונם מחוץ למתחם זה. המחלקה לסקר התיישבותי ויעוד קרקעות במשרד הפנים, המרכזת את עבודת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, ישמה הלכה למעשה את התחייבות שר הפנים. ראשית נערך סקר ברשויות המקומיות בכל הארץ, אשר איתר את עתודות קרקע כפוטנציאליות לבניה על פי תכניות מתאר שהיו קיימות ושהיו בהכנה, וכן את הפוטנציאל לבנית יחידות דיור על פי תכניות מפורטות תקפות וכאלו שבהכנה. בהתבסס על סקר זה ועל הפרוגרמה לפריסת מגורים ארצית (בהנחה שיגיעו כמליון עולים בחומש המסתיים ב-1995), חישב ואיתר מרכז הוועדה בכל ישוב וישוב את הקרקע החקלאית שיש להפשיר למימוש הפרוגרמה הנ"ל. עבודה זו נעשתה בשיתוף עם ראשי הרשויות והסגל התכנוני שלהם ועל דעת יו"ר הולק"ח (מנהל מינהל התכנון). הדיונים נערכו בהסתמך על מפות ההכרזה על קרקע חקלאית, תצלומי אוויר עדכניים, תכניות מתאר מפורטות ותכניות שהיו בהכנה. ביחס לכל ישוב נבחנו הנתונים הבאים: אוכלוסיה קיימת (נפשות), פוטנציאל יח"ד נומינלי עפ"י תכניות מאושרות, פוטנציאל יח"ד שיבנו על קרקע חקלאית בהיקף שטח נתון. הקצאת קרקע חקלאית זו הותנתה בהכנת תכניות ואישורן כחוק תוך הקפדה על ניצול מירבי של הקרקע לבנית מגורים מיגוון צפיפויות דיור ותוך יעוד קרקע מספקת לצרכי ציבור (עמית, 1990).

בהיבט התכנוני-מרחבי רוב השטחים שהוסכם שיופשרו היו:

1. קרקע כלואה בתוך אזורים מבונים.

2. קרקע הקרובה לתשתיות קיימות.

3. קרקע המאפשרת יצירת רצפים עירוניים.

סיכומים אלו היו צעד חסר תקדים מבחינת מדיניות השמירה על קרקע חקלאית. לראשונה הוצהר וסוכם על הפשרת קרקע הן באיתור השטח (גושים וחלקות), קביעת שטח ההפשרה, כמות יח"ד, כל זאת טרם הגשת תכנית למוסד התכנון בכלל ולולק"ח בפרט.

במקביל, קיימה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ישיבה מיוחדת, שלא מן המניין, בראשית חודש יוני 1990, כדי לדון בדרכי פעולתה בעקבות הצרכים המיוחדים הנובעים מגל העליה.

הוועדה אישרה בישיבה זו כ-6093 דונם להקמת יח"ד. זו הכמות הגדולה ביותר שאושרה עד כה בישיבה אחת (לצרכי מגורים), עובדה המבטאת את תחושת המצוקה והלחצים אליה נקלעה הולק"ח.

בס"ה סוכם עקרונית להפשרה ברחבי הארץ, במסגרת ה"סיכומים" שצוינו לעיל, 43,787 דונם להקמת 104,970 יח"ד. שטח זה בתוספת 6093 דונם שאושרו במסלול התכנוני הרגיל במסגרת דיוני הולק"ח (כמצוין

לעיל) וכ-40,000 דונם המיועדים לעיר מודיעין הינם 90,000 הדונם, שזהו היקף השטח שבהחלטות הממשלה הוטל על שר הפנים לדאוג להפשרתו מיעודו החקלאי.

6.2

חקיקת חירום: חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ן1990-

חוק "חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ן - 1990 (להלן חוק הוראת השעה) הינו חוליה בשורת צעדים תחוקתיים שננקטו עם פרוץ גל העליה. הצעת חוק הוראת השעה נתקבלה בקריאה ראשונה ביום 2.7.90 וכעבור תשעה ימים, ב-11.7.90 קיבלה מליאת הכנסת בקריאה שניה ושלישית את החוק. תחילתו של חוק הוראת השעה ביום פרסומו: כ"ז בתמוז התש"ן - 20.7.90.

מטרת החוק "לקבוע כהוראת שעה, הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בניה, לשם היערכות דחופה למתן פתרון לצרכי הדיור והתעסוקה במדינה לקליטת עליה, זוגות צעירים ומחוסרי דיור ותעסוקה". החוק משמר את היסודות העיקריים בהליכי התכנון, קרי: הפקדת תכנית, שמיעת התנגדויות וקיום דיון והחלטות במוסדות התכנון, תוך שיתוף נציגי הציבור המקומי בתהליכי האישור. אולם בפועל הוראת השעה שינתה את ההליך התכנוני במספר היבטים חשובים.

ראשית, שונתה ברירת המחדל. בעוד שבחוק תכנית נחשבת למאושרת רק לאחר החלטה חיובית בעניינה על ידי מוסדות התכנון, הרי שעל פי חוק הוראת השעה תכנית שלא נידונה בפרק זמן מסוים לאחר הפקדתה (60 יום) ולא הוגשו לה התנגדויות תחשב כמאושרת. שנית, הרכב ומבנה מוסדות התכנון שונה. בחוק התכנון והבניה שנוי לתכנית מתאר מקומית חייב לעבור דיון בוועדה המקומית לתכנון ולבניה ובוועדה המחוזית לתכנון ולבניה. על פי חוק הוראת השעה.

* (חוק רישוי בנייה (הוראת שעה), התש"ן1990- ותקנות שעת חירום התש"ן1990-)

תכנית ל-2000 יח"ד ומעלה (100 יח"ד באזור כפרי) ניתן להגישה רק לוועדת תכנון אחת - הועדה לבניה למגורים ולתעשייה - הול"ל. הרכב ועדה זו שונה מהרכב הועדה המקומית לתכנון ולבניה. הרכב הועדה לבניה למגורים ולתעשייה, כפי שנקבע בחוק הוראת השעה מיולי 1990 היה:

1. מהועדה המחוזית - יו"ר הועדה, מתכנן המחוז

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

3. נציג שר התחבורה.

4. יו"ר הועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

5. מהרשות המקומית: ראש הרשות, מהנדס הרשות וחבר נוסף ממועצת הרשות.

בהרכב הועדה לא נכללו נציגי שר המשפטים והשר לאיכות הסביבה אשר מונו רק כיועצים לועדה. (בנושא תעשייה נציג השר לאיכות הסביבה חבר ועדה).

הוקמו שש ועדות כאלו, על פי חלוקת המחוזות של משרד הפנים. פירושו של דבר שבועדה יושבים יחדיו ראשי הוועדות המקומית והמחוזות, נציגי משרדי הממשלה (בפועל אלו בד"כ גם הנציגים בוועדה המחוזית הרלוונטית, ככל שמחוזות משרדיהם פועלים כמחוזות משרד הפנים), נציגי הועדה המקומית ונציג הולק"ח. ניתן למצוא כי נציג הולק"ח הינו יו"ר הועדה לשמירה על קרקע חקלאית. משום שהולק"ח הינה ועדה יחידה הפועלת ברמה ארצית, נקבע בחוק כי נציג הולק"ח הול"ל הינו יו"ר הולק"ח, דבר המאפשר לכאורה מבט כוללני ביחס להפשרות הקרקע החקלאית באמצעות חוק הוראת השעה. בפועל, מונו ממלאי מקום ליו"ר הולק"ח. היו אלו נציגים זוטרים יחסית שעבדו במקביל במספר ועדות ול"ל במחוזות השונים.

בניגוד להליך על פי חוק התכנון והבניה שתכנית מופנת לדיון בולק"ח הרי שבסמכות הול"ל לדון בתכניות המוגשות על קרקע חקלאית מוכרזת. נציג הולק"ח רשאי, בתוך 10 ימים ממועד החלטת הועדה להפקיד תכנית, לדרוש הבאת התכנית לאישור הועדה לשמירה על קרקע חקלאית. חוק הוראת השעה ביטל אם כן את ההפניה האוטומטית של תכניות החלות על קרקע חקלאית אל הועדה לשמירה על קרקע חקלאית והותיר את האפשרות שהועדה אכן תדון בתכניות אלו רק בכפוף לדרישת נציגה בול"ל.

היבט שלישי שבחידושי חוק הוראת השעה הינו פתיחת אפשרויות תכנון בלתי מוגבלות כמעט בפני היזם הפרטי. לפי חוק זה נוצרו אפשרויות ללא תקדים. בעלי עניין פרטיים יכולים להכין ביוזמתם תכנית מתאר מקומית, לשטחים שטרם נערכה לגביהם כל תכנית כזאת או להציע כל שינוי הנראה להם לתכניות מתאר קיימות.

אם נביא בחשבון גם את העובדה, כי אין מניעה עקרונית מלהחיל את התכנית המוצעת גם על קרקע חקלאית הרי נוצרה אפשרות כי יוזמות שאינן ברוח מוסדות התכנון או ברוח הולק"ח תאושרנה אם בשל לחץ זמן או שיקולים אחרים.

בחוק הוראת השעה נקבע כי בסמכות הול"ל לחרוג מן הכלל של היררכיה ומדרג אישור תכניות, למעט חריגה מהוראות תכנית מתאר ארצית. במקרה וישנה חריגה מתכנית מתאר ארצית נקבע כי התכנית טעונה גם אישור של המועצה הארצית לתכנון ולבניה או ועדת משנה שלה תוך קציבת זמן לדיון והחלטה (עד 20 ימים).

טבלה מס' 1 מסכמת את היקף הפשרת קרקע חקלאית מוכרזת בשנים 1991-1994 על פי דרך ההפשרה.

טבלה מס' 1

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

(נתוני ול"ל ל-1991 כוללים את החדשים יולי-דצמבר 1990).
מקור הנתונים: דו"חות שנתיים 1991, 1992, 1993, 1994 - הולק"ח.

ניתוח הנתונים מלמד כי שנת 1991 (הכוללת את נתוני מחצית 1990) היתה שנת שיא בה הופשרה כמות כפולה של שטח ביחס לממוצע הרב שנתי הקודם (כ-50,000 דונם). יחד עם זאת שנת 1992 מאזנת את התמונה ובחישוב דו-שנתי כמות השטח דומה לממוצע. נתוני השנים 1993, 1994 מלמדים כי הממוצע הרב שנתי נשמר וכי עיקר פעילות ההפשרה חזרה למסלול התכנוני הרגיל ולא דרך ועדות הול"ל.

נתונים אלו עומדים בסתירה לתחושה שהקרקע החקלאית הופקרה בעקבות גל העליה וכי הופשרה לכל דיכפין. יחד עם זאת, אין ספק כי אמצעי ההגנה על קרקע חקלאית נפגמו. בחינת התכניות שבעקבותיהן הופשרה הקרקע החקלאית בול"ל בפרט, מלמדת כי נשמר אותו רציונל תכנוני שליווה את עבודת הולק"ח לאורך שנים ובקביעת "ההסכמות" במאי-יוני 1990.

במפה מס' 1 מסומנת הקרקע שאינה מוכרזת חקלאית, הקרקע החקלאית המוכרזת ושטחים ש"הופשרו" הן ע"י הולק"ח והן במסגרת הול"ל. עיון במפה מלמד כי השטחים שהופשרו באמצעות הול"ל בפתח-תקוה, לדוגמא, הינם בצמוד למירקם העירוני הבנוי או המאושר בתכניות.

לעומת זאת, הרצון והיזמה הממשלתית להרחיב את היצע השטחים לבנוי בטווחי זמן קצרים יחסית גרם לפגיעה במרחב הפתוח. לדוגמא, החלטות להקמת ישובי הכוכבים לאורך ציר הגבעות והקמת העיר מודיעין תגרומנה ליצירת רצף עירוני-פרברי באותם שטחים שזוהו כבעלי איכות וכעתודות שטחים פתוחים (פילסטון,

1995). דוגמא לשטחים אלו הינה השטחים המיועדים להרחבת ראש העין דרומה, אלעד ב' המסומנים במפה מס' 2.

6.3

שינוי מדיניות מינהל מקרקעי ישראל

בעשור השנים אשר קדם לגל העליה בראשית שנות ה-90 היה שוק הבניה למגורים יציב למדי. מספר התחלות הבניה וגמר הבניה היה בהיקף של כ-20,000 יח"ד לשנה. האיזון בין ההתחלות לגמר הבניה ביטא - יותר מכל דבר אחר - את שווי המשקל והיציבות אליהם הגיע שוק זה. שווי משקל זה הדריך את מינהל מקרקעי ישראל בקביעת היקף עתודות הקרקע הזמינה שבידיו. גם קצב שחרור הקרקע לתכנון והקצאתה תאם את היקף הביקוש למגורים בתוספת השטחים שנדרשו לדרכים ותשתיות אחרות שגם קצב פיתוחם היה מתון.

מימדי העליה בראשית שנת 1990 שינו את תנאי הביקוש ומסגרת שוק המגורים בישראל ויצרו את תחושת המשבר שהביא לשנוי מהותי במדיניות מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י, 1991). למעשה, מינהל מקרקעי ישראל היה אחד הגופים הציבוריים הראשונים שהחלו להערך לנושא קליטת העליה.

כבר ב-8.2.90 התקבלה החלטה מס' 442 של מועצת מקרקעי ישראל ונושאה "הערכות מינהל מקרקעי ישראל לקליטת עליה ולסיוע לזוגות צעירים וחיילים משוחררים"

עיקרי ההחלטה היו:

1. הערכות ביצירת עתודות קרקע ברמת זמינות גבוהה למגורים ובמגזרי התעסוקה בהיקפים גדולים.
2. פריסת האוכלוסיה תהיה בחלקה במרכז הארץ תוך ניצול קרקעות 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 מלאי הקרקעות ע"י האצת תהליכי התכנון ואישור תכניות בנין עיר.
5. תכנון אתרים ברמה של תכניות מפורטות עוד טרם שהתקבלו כל האישורים מועדות תכנון והבניה על שינוי יעוד קרקע וסיום הליכי תכנון מתאר.
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-25.6.90 כפוף מנהל מינהל מקרקעי ישראל לשר הבינוי והשיכון במקום לשר

החקלאות, כאשר השר מכהן בתפקיד יו"ר מועצת מקרקעי ישראל שקובעת את מדיניות המינהל (מבקר המדינה, 1992).

השינוי מבטא אולי יותר מכל את השינוי בדגשים הלאומיים למען האצת הבניה. שינוי זה הביא לריכוז הגורמים האחראים להקצאת, תכנון ופיתוח קרקעות לבניה תחת מסגרת אחת, משרד הבנוי והשכון. יש ביטוי בשינוי זה לירידת ערכה של הקרקע החקלאית ועליית חשיבות הפיתוח והבניה בסדר העדיפות הלאומי. תחומי הפעולה של ממי"י במסגרת ההתגייסות של המשק לקליטת העליה התבטאה בשני תחומים עיקריים: (א) איתור עתודות קרקע זמינות לבניה למגורים וליעודים משלימים (בעיקר תעסוקה). (ב) זרוז תהליכי העברת קרקע משימושים קיימים (חקלאיים) לשימושים חדשים.

במסגרת המאמץ לאיתור קרקעות זמינות לפיתוח הכין המינהל בסוף אוגוסט 1990 רשימה של קרקעות חקלאיות במקומות שונים בישראל שהיה בדעתו לשנות את ייעודן. השטח הכולל של הקרקעות היה כ-95,000 דונם (שיועדו ל-235,000 יח"ד). הרשימה התפלגה לפי מחוזות המינהל ופורט בה מקומן של הקרקעות (ישוב ואתר), שטח הקרקע בכל אתר, מספר משוער של דירות בכל אתר והגורם המתכנן. לרשימות צורפו מפות ועליהן סומן מקומן של הקרקעות האמורות.

על רשימת האיתורים נמתחה ביקורת שכן חסרו בה נתונים חיוניים לקביעת זמינות קרקע לפיתוח בטווח קצר. בין היתר לא היו בה נתונים אלו מן הקרקעות פנויות ואלו מוכרות, אלו מהן קרקעות טרשים ואלו אדמות מעובדות, אלו מהן כלולות במשבצות קרקע המוכרות לישובים חקלאים ואלו אינן כאלה (מבקר המדינה, 1992).

בפועל המינהל התקשה לשווק קרקעות מפני שרוב הקרקעות היו בידי חוכרים להם חוזה חכירה לדורות עם המינהל. הליך שחרור הקרקע היה כרוך לכן בפינויים והסכמה, ועדות פיצויים ובהליכים משפטיים שאורכים בפועל שנים. בכדי להתגבר על מכשלה זו הוצע לשתף את החוכרים ברווחים ובכך להקטין את התנגדותם לשחרור הקרקעות. דרך זו נתפסה גם כדרך להקל על בעיית החובות הכספיים של הסקטור הכפרי.

הצעה זו באה לידי ביטוי בהחלטות 533 ו-611 של מועצת מקרקעי ישראל. בהחלטות אלו נוסף היבט חשוב נוסף, והוא מתן אפשרות לחוכר להיות יזם בקרקע.

החלטה 533 (11.5.92) נתנה לחוכר קרקע חקלאית זכות לפתח את הקרקע בייעודה החדש תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור של 51% משווי הקרקע, לפי ייעודה החדש כפי שייקבע ע"י השמאי הממשלתי. לפי החלטה 533 היו החקלאים המעוניינים להסב את קרקעותיהם צריכים לקבל תחילה את הסכמת הועדה

המחוזית לתכנון ולבניה לשנות את ייעוד השטח ורק אחר-כך היו יכולים לפנות למינהל מקרקעי ישראל ולקבל את הסכמתו לכך שהם יתקשרו עם יזמים ויבנו על השטח.

מכיוון שהכנת תכניות והגשתן לרשויות התכנון, חייבה השקעות זמן ואמצעים היו היזמים והמתווכים מעוניינים שהסכמת המינהל תנתן מראש, עוד לפני הסכמת רשויות התכנון ולפני שתאושרנה התכניות.

החלטה 611 (13.10.93) קבעה כי רשאי מינהל מקרקעי ישראל להחליט גם טרם שונה ייעוד הקרקע האם יסכים לכך שחקלאי בעל זכויות בקרקע, יבנה על הקרקע כיום אם ישונה ייעודה (בורוכוב, 1995).

בפועל התעוררו בעיות בביצוע החלטת 611. הסיבות העיקריות לכך היו חוסר קשר בין יזמות לתכנון הפיסי ברמות השונות, המתחים הפנימיים שאפשרויות אלו עוררו בתוך הישובים החקלאיים וחדירת גורמים כלכליים גדולים, אשר מטרתם היתה שינוי היעוד והשבחת הקרקע ולא בניה בפועל. החשש מפריצת סכרים והעברת קרקע לגורמים ספקולטיביים הביאו להקמת "ועדת פוגל" ועל סמך המלצותיה קבלת החלטה 666 (19.9.94) במועצת מקרקעי ישראל.

החלטה 666 מטילה את האחריות הכוללת לייזום תכנון, איתור ושיווק של קרקעות לבנייה חזרה על מינהל מקרקעי ישראל. המינהל נערך לקידום מהיר של תכניות כדי לוודא זמינות של מאגר הולם של קרקע מתוכננת. עם זאת, ההחלטה שומרת על העיקרון של שיתוף החוכר ברווחים תמורת ויתור על ועדות הפיצויים וההליכים המפשטיים שעיקבו את שיחזור הקרקעות.

לסיכום, מינהל מקרקעי ישראל ראה, כפי שהונחה, בקרקע החקלאית את העתודה לקרקע הנחוצה להספקת צרכי הביקוש. מינהל מקרקעי ישראל לא פעל בצורה מבוקרת ומסודרת בנושא איתור הקרקעות וקביעת זמינותן (מבקר המדינה, 1992). הקרקע החקלאית הפכה כר.

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

ליזמות שברובן לא הגדילו את היצע הקרקע הזמינה אך גרמו לתחושה שקרקע חקלאית הפכה ממחסום למנוף הפיתוח האורבני.

החלטה 666 נועדה להחזיר את אמצעי שינוי ייעוד הקרקע החקלאית להיקפים ולמטרות שיענו על צרכיה הלאומיים של מדינת ישראל. החלטה 666 שמרה מחד על שיתוף החוכר ברווחים אך הינה מבטאת גם את

הרצון ליצירת שיווי משקל בין לחצי הפיתוח והפשרת הקרקע לבין ההכרה שיש לשמור על שיקולי הטווח הארוך. הכרה זו מתבטאת גם בתגובה התכנונית שתידון בפרק הבא.

בשנת 1990, במקביל לגל העליה, החרף המשבר במגזר הכפרי בישראל כתוצאה ממשבר המים, משבר האשראי ומשינוי מבני שעברה ההתיישבות הכפרית השיתופית (כסלו, 1990). משבר זה לא רק החליש את כושר העמידה של המימסד החקלאי בפני בקשות לשינוי יעוד קרקע חקלאית אלא אף עודד חקלאים לבקש שינוי יעוד קרקע חקלאית (ויתקון, 1992). כחלק מחיפוש חלופות לתעסוקה החקלאית וכבסיס הון להחלצות ממשבר האשראי.

לשינוי בעמדות ומגמות הסקטור הכפרי היו מספר ביטויים:

1. יזמת חקלאים לשינוי יעוד של קרקע חקלאית בסמוך לערים. יזמה זו של החקלאים נובעת מערכי הקרקע במרכז הארץ ובשולי הערים אשר אינם מצדיקים את ניצולה האקסטנסיבי לשימושים חקלאיים. במסגרת ההצעות השונות לפתרון חובות כספיים של הקיבוצים הקרקע מוצעת כאמצעי לכסוי החובות והאינטרס הינו השבחה מירבית של הקרקע.

2. הרחבות מושבים. המושבים מהווים יעד פוטנציאלי למגורים לשתי קבוצות עיקריות:

א. לבני דור ההמשך שאינם בנים ממשיכים. העובדה שלרשות משפחותיהם קרקע עליה ניתן לבנות מאפשרת לציבור נוסף מאוכלוסיה זו להמשיך ולהתגורר בכפר.

ב. לאוכלוסיה עירונית מהמעמד הבינוני, השואפת למגורים במרחב כפרי, בטווחי יוממות לתעסוקה במרכזים עירוניים סמוכים.

יחידות הדיור הנוספות במושבים מתוכננות לרוב כציפוף הישוב, על ידי בניה בשטחי ציבור בלתי מנוצלים, בצמוד למירקם הבנוי ובסמיכות לתשתיות קיימות. יחד עם זאת מושבים רבים מתכננים ובונים יחידות דיור בשטחים חקלאיים, ולעיתים אף במרחק ניכר מהישוב הקיים.

בנוסף ליזמות של החקלאים גברו בעשור האחרון הלחצים האורבנים על השטח החקלאי. לחצים אלו זכו לשימוש לא במעט בשל החלשות הסקטור החקלאי. ביחוד מדובר בשתי תופעות:

1. הישובים הקהילתיים. במהלך שנות השמונים התפתחו סוגי ישובים חדשים, ובעיקר הישוב הקהילתי, אשר איפשרו הקמת ישובים חדשים בתחום שטחי הקרקע החקלאית המוכרזת ללא אמצעי ייצור חקלאיים. ישובים אלו בנויים בהיקפים שונים של יח"ד. ישובים אלו הוקמו ביזמת עמותות וביזמת המדינה. בעוד שראשיתם היא כאמצעי התיישבות בעלת צביון גיאופוליטי בעיקר ביו"ש, הרי בעשור האחרון הוקמו ישובים

רבים מסוג זה בתחומי הקו הירוק. דוגמאות כוללות את כרמי יוסף, כוכב יאיר, תמרת, להבים וישובים רבים אחרים.

2. הרחבת תחומי שיפוט של רשויות עירוניות על חשבון שטח החקלאי. מפת הרשויות המקומיות בישראל התייצבה במהלך שנות החמישים ובשנים שלאחר מכן היתה נטיה להמעיט בשינויים. אולם מאז שנות השמונים התרבו מקרים של העברת שטח ממועצה אזורית לרשות מקומית לצורך פיתוח תעשייה. העברות אלו לא נמנעו יותר אלא אם היה בהן משום פגיעה של ממש באינטרס של הרשות הכפרית (רזין וחזן, 1994א'). כיום לחצי הפיתוח במגזר העירוני גורמים לעליה מתמדת במספר והיקף התביעות של רשויות מקומיות עירוניות לסיפוח שטחים כפריים - חקלאיים בשל הקושי לענות לביקוש למגורים בתחומן (רזין וחזן, 1994ב'). סיפוח השטחים הינו לכן, בהכרח, זרז להסבת יעוד קרקע חקלאית.

7. התגובה התכנונית: קרקע חקלאית כשטחים פתוחים

התגברות לחצי הפיתוח וערעור המבנה המוסדי של התכנון הרגולטיבי הביאו לחשש לפגיעה בלתי הדירה במלאי השטחים הפתוחים, ועקב זאת למספר תגובות של מוסדות התכנון. בשלב הראשון התמקדו מאמצים אלו בהרחבת היקף השטחים הפתוחים שישמרו. בשלב השני, החלו לאפיין שטחים חקלאיים כשטחים פתוחים ובתכנון מדוקדק יותר של אופי השימוש הרצוי בשטחים הפתוחים, נושאים הנידונים ביתר הרחבה בעבודה משלימה (פייטלסון, בהכנה).

7.1 ת/מ/א 31 והתיחסותה לשטחים החקלאיים

התגובה היוזמת הראשונה של המימסד התכנוני ללחץ הפוליטי הכבד שהופעל עליו עם גבור גל העליה היתה להכין תכנית מתאר ארצית לקליטת עליה אשר תגדיר בראיה כוללת את צרכי הפיתוח והבינוי ותזהה את כל הצעדים הדרושים לקליטת עליה.

בישיבתה מיום 19.9.90, הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבניה על עריכת תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה ופיתוח לקליטת עליה היא ת/מ/א 31. התכנית אושרה על ידי ממשלת ישראל בינואר 1993. תכנית זו נועדה לגבש תכנית פעולה רב שנתית ואסטרטגיה תכנונית משולבת לקליטת גל העליה מברית המועצות ותוספת האוכלוסיה הותיקה. ייחודה של התכנית - ביחס לתכניות מתאר ארציות אחרות - בהיותה תכנית יוזמת כלל ארצית הכוללת היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. בנוסף להיבטים הפיזיים,

המאפיינים תכניות מתאר רגילות, התכנית מצביעה על אמצעי היישום, המעקב והבקרה אשר נועדו להבטיח השגת מטרותיה, ועדכונה בהתאמה לתנאי אי ודאות.

הוראת המועצה הארצית על עריכת ת/מ/א - 31 קובעת בין יעדי התכנית שימור עתודות קרקעיות, ניצול מושכל של משאבי המדינה ושמירה על איכות סביבה. בסעיף זה נקבע כי הכנת התכנית תתבסס על נתוני יסוד ובהם מפת ההכרזה על קרקע חקלאית. (המועצה הארצית לתכנון ולבניה, החלטה מס' 90 מיום 19.6.90).

במהלך הכנת התכנית חל שינוי בהתייחסות עורכי התכנית לקרקע חקלאית. בעוד שבשלב א' עדיין דובר על שמירת קרקע חקלאית כפונקציה של התאמה לעיבוד חקלאי (שזו התפיסה המקורית שבבסיס התוספת הראשונה לחוק), הרי שבשלב ג' כבר הוצע מונח תכנוני חדש 'נוף כפרי פתוח'. מונח זה מבטא את התחושה של עורכי התכנית כי אמצעי ההגנה הקיימים נחלשו וכי לקרקע החקלאית ישנן איכויות נוספות, מעבר להיותה גורם יצור לחקלאות. השטחים שצוינו כנוף כפרי פתוח נועדו להשאר בשימוש החקלאי-כפרי בזכות חשיבותו החזותית סביבתית של שטח זה.

המטרה של הגדרה זו היתה לציין את הצורך בנקיטת פעולות למניעת שינוי אופיים הויזואלי של אזורים אלו, משטח כפרי, שרובו פתוח לשטח שרובו בנוי (פייטלסון, 1992).

למרות שמונח הנוף הכפרי הפתוח לא אומץ במלואו בתכנית כפי שאושרה, בתשריטי התכנית לא מופיע היעוד של קרקע חקלאית, אלא רוב הקרקע החקלאית המוכרזת צוינה בקטגוריה של נוף כפרי פתוח/שטח פתוח שהוא שטח שאינו מיועד לפיתוח בטווח התכנית. בהוראות המתייחסות לשטח הכפרי פתוח/שטח פתוח נקבע כי הינו מיועד לשימוש חקלאי, נוף כפרי, ישובים כפרים, מתקני תיירות ונופש, מתקנים ומוסדות הקשורים להתיישבות הכפרית, מתקנים אחרים המשתלבים בשטח הכפרי פתוח וכן שטח המיועד לשימור הנוף הפתוח. אולם בעצם הצעת המונח נוף כפרי פתוח והדיון שהתעורר לגביו ת/מ/א 31 תרמה ליצירת דפוסי חשיבה חדשים בדבר עתיד הקרקע החקלאית המוכרזת ובעיקר הצביעה על הצורך לעדכן את הגדרתה.

מאז הכנת ת/מ/א 31 הושלמה הכנתן של שלוש תכניות מתאר מחוזיות, למחוזות הצפון, המרכז והדרום. כל התכניות הללו הוכנו בחלקן במקביל לת/מ/א 31, אולם בכולן מופיעים כבר צעדים מעבר לת/מ/א 31 בכך שההתייחסות למרחב הבלתי בנוי, "הקרקע החקלאית", אינה כמקשה אחת. נושא זה מתואר בטבלה 2.

טבלה מס' 2

הצעות לסיווג השטחים הפתוחים בתכניות המחוזיות

מחוז המרכז	מחוז הדרום	מחוז הצפון
שמורות טבע	שמורת טבע	יער קיים
שמורות נוף ויער	שמורת נוף	יער מוצע
חוף הים	רצועת חוף	חורש טבעי קיים
גן לאומי	גן לאומי	חקלאות
נוף כפרי פתוח	יער	שטח מוגן - שמורת טבע גן לאומי
נבי"ט מחוזי	ייעור ושטחים פתוחים	שטח ראוי להגנה
מרכזי נופש פנאי ותיירות	קרקע חקלאית לתכנון בעתיד	שטח נוף פתוח
שטחים חקלאיים ופתוחים		שטח לפיתוח מבוקר
	שטחים פתוחים	שטח לבינוי ולפיתוח
	התייחסות נקודתית*	

*לדוגמה חוף ניצנים, שמורות טבע "השיזף", "מכתשים עין יהב".

מקורות:

1. תממ/4/14 - אושרה להפקדה 5.7.94
2. תיקון תכנית מתאר מחוזית למחוז המרכז תממ 21-3, דו"ח מסכס, 1994.
3. תכנית פיתוח ותכנית מתאר מחוז הצפון, שנוי מס' 9 לת.מ.מ. 2, כרך ראשון מטרות, מדיניות וחלופות פיתוח, הטכניון, 1992.

כפי שרואים בטבלה 2, למרות שהתכניות המחוזיות הוכנו בידי צוותי תכנון שונים, דבר המתבטא בטרמינולוגיה שונה, בכללן יש עליה בהיקף ובסיווג השטחים הפתוחים. הסיווג המפורט של השטחים הפתוחים מבטא מגמה של התאמת הייעוד של כל יחידת שטח לפוטנציאל האמיתי שלה. כלומר, יש מעבר התייחסות עניינית ליחידות שטח שונות, במקום התייחסות אחידה לכלל השטח הפתוח. ריבוי הסיווגים וההנחיות שנלוות לכל סיווג נועד להסדיר את השימוש בשטח הפתוח ולצמצם את האפשרות כי שטחים אלו ינוצלו באופן שיביא לפגיעה ארוכת טווח בהם, וביחוד מקשה על הסבתם לשטח בנוי. הסיווג המפורט מבטא גם את השנוי מההתייחסות הגורפת בהכרזה על הקרקע כחקלאית להתייחסות פרטנית עניינית.

סיכום

עם קום המדינה ובשנותיה הראשונות הבעיה שניצבה בפני מעצבי המדיניות והמתכננים היתה כיצד להבטיח את הבעלות על השטחים הרחבים והריקים. עקב זאת ניתנה עדיפות לחקלאות, שכן זהו ענף המביא לנוכחות נרחבת יחסית בשטח, מוכיח קשר וזיקה לקרקע, וזאת בתשומות כח אדם צנועות יחסית. יתר על כן, השקעה זו נועדה לספק מזון לאוכלוסייה שגדלה במהירות ואשר סבלה מחסור בראשית שנות החמישים.

ארבעים שנה מאוחר יותר, בשנות התשעים הופכת הקרקע החקלאית במדינת ישראל למשאב במחסור. המשבר בחקלאות מחד, עלית הביקוש למגורים, תנופת הבנייה והצמיחה הכלכלית שליוו את גל העליה בראשית שנות התשעים, מאידך, הביאו לערעור המערך המוסדי המופקד על שמירת הקרקע החקלאית ולירידה במעמדה המיוחד של הקרקע החקלאית.

חל שנוי בסדרי העדיפות הלאומיים ביחס למשאב הקרקע. בעוד שחשיבות הקרקע כמשאב לפיתוח ולבנייה עלתה, ירד ערכה של הקרקע כתשומה לייצור החקלאי. בעוד שבשנות השישים התקבלו ההחלטות ממשלה המדגישות את עדיפות השימוש החקלאי, בשנות התשעים קיבלה ממשלת ישראל החלטות הקובעות שהקרקע החקלאית היא עתודה לבנייה למגורים ולתעסוקה. עקב שנוי מהותי זה מנהל מקרקעי ישראל, שהועבר ממשד החקלאות למשרד השיכון, נקט פעולות להספקת דרכי הביקוש ולהפיכת הקרקע החקלאית ממחסום למנוף הפיתוח האורבני.

המשבר במגזר הכפרי בישראל כתוצאה ממשבר המים, משבר האשראי ומשינוי מבני שעברה ההתיישבות הכפרית השיתופית הביאו את הסקטור הכפרי, ובכללי התנועות הקיבוציות ותנועת המושבים, לעידוד יזמות לשנוי יעוד הרקע חקלאות, כחלק מחיפוש חלופות לתעסוקה חקלאית וכבסיס להחלצות ממשבר האשראי. מגמה זו נתמכה גם על ידי הגופים הכלכליים העיקריים ובראשם משרד האוצר והבנקים בכדי לצמצם את

עלות הסדר חובות ההתישבות הכפרית. שילוב כוחות זה הביא לכך שתפיסת תפקיד הקרקע השתנתה מאמצעי ייצור חקלאי לכך ליזמות ובניה.

בעת שערכה של הקרקע החקלאית כתשומה לייצור החקלאי ירד, עלה ערכה כמשאב סביבתי. פעולות הבניה והפיתוח, אשר הינן בפעולה פעולות בלתי הפיכות, העמידו בסכנה את המרחבים הפתוחים, במיוחד במרכז הארץ. במקום התפיסה שיש לשמר קרקע חקלאית ככזו, עלה כיום התודעה שיש לשמר שטחים פתוחים ככאלה, וכי קרקע חקלאית היא חלק ממארג השטחים הפתוחים.

התרחבות והתחזקות ההכרה בדבר חשיבות שמירה על שטחים חקלאיים כפתוחים בקרב הגופים הירוקים וחוגי המתכננים הביאה להעלאת הצעות חדשניות בכיוון זה בתכניות המתאר שהוכנו בחמש השנים האחרונות. עיקר החידוש מתבטא במתן הגנה חזקה יותר לשטחים חקלאיים כשטחים פתוחים באמצעות הגדרת ויעדי קרקע חדשים, כגון נוף כפרי פתוח. אולם, בניגוד לגישה הכוללנית שאפיינה את הכרזת הקרקע החקלאית על ידי הועדה לשמירה על קרקע חקלאית, ייעודי שטח אלו מסומנים תוך שימת לב להבדלים הפרטניים בין אתרים ואזורים שונים.

ביטוי נוסף לשינוי בתפיסת יעוד השטחים הפתוחים היא ההצעה לשינוי שם הולק"ח ל"ועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים" וצרוף נציג המשרד לאיכות הסביבה לועדה זו (במסגרת תיקון לחוק התכנון והבניה).

כלומר, התמונה המתקבלת היא של שינוי מהותי בתפיסת השטחים החקלאיים ויעודם, וזאת כתוצאה מהשינויים המבניים במערך הכלכלי והחברתי בישראל. השאלה העומדת כעת על הפרק היא מה צריך להיות הייעוד של שטחים. חקלאיים, אילו מהם יש לשמר כשטחים פתוחים ובאילו יש לאפשר בינוי, ומהו הרציונל לשימור שטחים חקלאיים מסוימים כפתוחים. לשם מתן מענה לשאלות אלו יש צורך לגבש מדיניות שטחים פתוחים כוללנית, שתתייחס הן לשטחים הפתוחים הטבעיים והן לשטחים החקלאיים.

רשימת מקורות

- אלתרמן ר. ורוזנשטיין מ.** (1992), קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה?, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- אלתרמן ר. ומוסרי א.** (1993), התכנון הארצי - מוסדותיו, בסיסו המשפטי ויעדיו: מן העבר אל ההווה, בתוך תכנית ישראל 2020, דו"ח שלב א' - כרך א', עמ' 3-36, הטכניון, חיפה.
- אפרת א.** (1976), ערים ועיור בישראל, אחיאסף, תל-אביב.
- אפרת א.** (1981), גיאוגרפיה ישובית של ישראל, אחיאסף, ירושלים.
- אפרת א.** (1993), 'קדושת הקרקע החקלאית לנוכח העליה מברית המועצות', קרקע, 33, עמ' 14-18.
- בורוכוב א.** (1977), "המדיניות הקרקעית משמעותה ומטרותיה", קרקע, 14, עמ' 6-12.
- בורוכוב א.** (1995), "המדיניות הקרקעית בעקבות גל העליה", קרקע, עמ' 18-60.
- ברוצקוס א.** (1938), "האפשרויות והתפקידים של תכנון ארצי", הבנין, עתונו של חוג האדריכלים בארץ ישראל, 3, עמ' 31-36. מופיע אל רייכמן ש., ממאחו לארץ מושב, יד בן-צבי, ירושלים (1979).
- ברוצקוס א.** (1987), "תכנון השטחים לשמורות טבע וגנים ציבוריים", קרקע, 29, עמ' 53-62.
- ברוצקוס א.** (1988), "התפתחות מחשבת התכנון בישראל", עיר ואזור, 18, עמ' 98-108.
- גבתי ח.** (1981), מאה שנות התישבות, כרך ב' חלק ג', הקבוץ המאוחד, ת"א.
- גולן א.** (1993), "שינוי המפה הישובית באזורים שניטשו על ידי האוכלוסיה הערבית כתוצאה ממשלחת העצמאות בשטח בו הוקמה מדינת ישראל (1948-1950)", עבודה לתואר ד"ר, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- גונן ע.** (1978), "עיור המושבות בארץ ישראל", מחקרים, י, תשל"ח עמ' 31-44.
- גונן ע.** (1990) (עורך), גיאוגרפיה ש לשליטת עליה: לקחי העבר ומבט לעתיד, האגודה הגיאוגרפית הישראלית והמחלה לגיאוגרפיה האוניברסיטה העברית, ירושלים
- דשבסקי י.** (1958), "עשר שנות תכנון פיסי בישראל", הנדסה ואדריכלות, עתון אגודת האינג'נרים והארכיטקטים בישראל, כרך ט"ז, חוברת ה-ו.
- הכהן ד.** (1994) עולים בסערה: העליה הגדולה וקליטתה בישראל 1948-1953, יד בן צבי, ירושלים.
- וילקנסקי ר. ויו-לון י.** (1985), "התפתחות הגישה לתכנון מרחבי בישראל", רבעון האיגוד לתכנון סביבתי, 33, עמ' 18-23.
- ויתקון ג.** (1992), "מדיניות השמירה על קרקע חקלאית ועיור במרחב הכפרי", 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 611, 533, מכון פלורסהיימר, ירושלים. (הרצאה בתאריך 10.1.94)
- כסלו י.** (1990), עיונים בהתפתחות החקלאית, בתוך: כסלו י. עורך, טכנולוגיה, קואופרציה, צמיחה ומדיניות: מחקרים בכלכלה חקלאית, מגנס, ירושלים.
- ליסק מ.** (1978), אטלס כרטא לתולדות מדינת ישראל שנים ראשונות תש"ח-תש"ך, כרטא ומשרד הבטחון, ירושלים.
- מבקר המדינה** (1992), דו"ח שנתי 42 לשנת 1991 ולחשבונות שנת הכספים חלק א'.
- מבקר המדינה** (1994), דו"ח שנתי 44 לשנת 1993.

מזור א. (1993), הרציונל לתכנון ארוך-טווח בישראל, בתוך תכנית ישראל 2020, דו"ח שלבא-כרך א'. הטכניון, חיפה.

מינהל מקרקעי ישראל (1991), דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת התקציב 1990, ירושלים.

מינהל מקרקעי ישראל (1993), דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת התקציב 1992, ירושלים.

עמירן ז. (1983), "תמורות בהערכת הקרקע בישראל כמשאב חקלאי", קרקע, עמ' 11-32.

עמית ז. (1990), "ביצוע החלטת הממשלה מס' 1605 (ג) מ-14.5.90", מכתב פנימי לשר הפנים הרב אריה דרעי מיום 31.5.90.

פייטלסון ע. (1991), "שמירת הנוף הכפרי", בתוך תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עליה ת.מ.א. 31, דו"ח ביניים סיכום שלב ג', כרך ראשון.

פייטלסון ע. (1992), "שימור שטחים פתוחים וקליטת העליה בת.מ.א. 31", הביוספרה, כ"ב, 1-2, עמ' 1-5.

פייטלסון ע. (1995), "שמירת השטחים הפתוחים בישראל בנקודת מפנה", אופקים בגיאוגרפיה, (בדפוס)

פייטלסון ע. (1995), השלכות הרחבת שטחי מגורים על שטחים פתוחים, בתוך 'מעקב בקרה ועדכון ת/מ/א 31, דוח סיכום שלב א', צוות מעקב בקרה ועדכון ת/מ/א 31, תל-אביב, ינואר 1995.

פייטלסון ע. (בהכנה), מדינות שטחים פתוחים לליבת ישראל, מכון פלורסהיימר, ירושלים.

פלור מ. (1980), "הועדה לשמירה על קרקע חקלאית", קרקע, 19, עמ' 42-49.

קריין ע. (ללא תאריך), "הסיבות והגורמים ליסוד הועדה לשמירה על קרקע חקלאית", משרד הפנים (מסמך פנימי).

קרקובר ש. ושטרן א. (1990), יישום מודלים גיאוגרפי לקליטת גל העלייה מברית המועצות, בתוך: גונן ע. (1990), (עורך), גיאוגרפיה של קליטת עליה לקחי העבר ומבט לעתיד, האגודה הגיאוגרפית הישראלית, המחלקה לגיאוגרפיה האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים, עמ' 5-16.

רזין ע. ואנה ח. (1994א'), "השייך המוניציפלי של אזורי תעשיה במרחב ובשולי המרחב העירוני, אופקים בגיאוגרפיה, 39, 31-46.

רזין ע. ואנה ח. (1994ב'), פיתוח מרכזי תעשיה ותעסוקה: מימד השלטון המקומי, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

רייכמן ש. (1979), ממאחז לארץ מושב, יד בן-צבי, ירושלים.

רייכמן ש. ויהודאי מ. (1984), פרקים בתולדות התכנון הפיסי בישראל: סקר תכנון פיסי-יוזם 1948-1965, מנהל התכנון משרד הפנים והמחלקה לגיאוגרפיה האוניברסיטה העברית, ירושלים.

שלאין א. (1993), הפשרת קרקע חקלאית מוכרזת במטרופולין תל-אביב, עבודה סמינריונית במכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

שרון א. (1951), תכנון פיסי בישראל, הוצאת 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. (Forthcoming), *From the Political to the Objective: The Dialectics of Zionism and the Environment*, Environmental Politics.

Feitelson E. (1989), Should Megalopolis be Tamed? The conflictings 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 U.S. 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), "Rural 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.