

הצורך בהקמת רשות הכפר והתיישבות

מאת
ורד דשא*

א. הצגת הבעיה

ההתיישבות הכפרית בישראל הינה רובה ככולה פרי תכנון ממלכתי. הקמת היישובים, גודלם, מיקומם ופריסתם הגיאוגרפית, נקבע על ידי המדינה והוא נועד לשרת שורה של מטרות לאומיות בכללם אחיזה בקרקע למטרות לאומיות-ביטחוניות, פריסת אוכלוסיה ופיזור אוכלוסין, ישוב אזורי ספר, פיתוח החקלאות כמערכת ייצור ואספקת המזון של המדינה, שמירה על הקרקע ועל השטחים הפתוחים, שמירת ערכי טבע ונוף ושורה של מטרות לאומיות נוספות.¹

ואולם, מזה למעלה משלושה וחצי עשורים חווה ההתיישבות החקלאית בישראל משבר עמוק, פחות הולך וגדל במעמדה ותהליכים משמעותיים אשר השפעתם על מדינת ישראל עשויה להיות הרת גורל, הן בהיבט האסטרטגי-בטחוני-לאומי והן בתחום הכלכלי-חברתי. משבר זה, לא טופל באופן ממשי על ידי רשויות השלטון. כתוצאה מן המשבר מונו אמנם שורה ארוכה של ועדות ציבוריות לבחינת נושאים שונים במרחב הכפרי, אך רובן נגזזו והמלצותיהן לא יושמו.² מבקר המדינה, התייחס כבר בשנת 2003 למשבר המתמשך וכך אמר:

"על הכפר ועל חקלאות ישראל עוברים זעזועים קיומיים, ואם לא תהיה התערבות של השלטון המרכזי, תיתכן פגיעה ממשית במטרות הלאומיות כגון המשך קיומם של יישובים, שמירה על קרקע הלאום ופיזור אוכלוסין".³

באותו דו"ח התייחס מבקר המדינה לצורך בהקמת גוף מרכזי בעל סמכויות ביצוע ויכולת תיאום בין-משרדי שירכז את כל נושא הטיפול בהתיישבות, ובמקביל בקידום חקיקה אשר תסדיר את הפעילויות הכלכליות-חברתיות-ארגוניות במרחב הכפרי. למן אז, חלפו כמעט שני עשורים נוסף במהלכם לא נעשה דבר. תכניות לחיזוק היישובים ולפיתוח המרחב הכפרי לא יושמו, וכך גם הערות המבקר.

ומשלא נעשה שום מהלך משמעותי לטיפול בנושא משך למעלה מ-35 שנה, מצויה ההתיישבות החקלאית בישראל בתהליך שהוא קרוב לקריסת מערכות כוללת: חששות המבקר החלו מתממשים. השחיקה ברווחיות החקלאות והמשבר הכלכלי ארוך השנים מכריע את היישובים; החקלאות גוועת, שליש מהמשקים נעלמו בתוך 25 שנה⁴ וגם חלק ניכר מאלה שנותרו אינם עוסקים בחקלאות. תופעה של נטישת קרקעות והפסקת עיבוד נראית בכל מקום; במקומות בהם הקרקע פרטית נודעו מקרים של מכירת קרקעות לעשירים ממדינות ערב ולאילי הון מהמפרץ הפרסי.⁵ קרקעות היישובים מושכרות

* יולי 2013

¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 54 לב לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002, פיתוח המרחב הכפרי, עמ' 632 ואילך.
² למן שנת 1993 מונו לפחות 15 ועדות ציבוריות לבחינת נושאים שונים במרחב הכפרי. ראו ד"ר ישראל פינקלשטיין, בכתובת <http://departments.agri.huji.ac.il/economics/kimhi-vaad.pdf>.

³ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 54 לב לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002 בנושא פיתוח המרחב הכפרי, עמ' 632 ואילך.
⁴ ראו אלי אשכנזי, "שליש מהמשקים נעלמו בתוך 25 שנה: כך גוועת החקלאות הישראלית" וואלה NEWS 16.1.2020 <https://news.walla.co.il/item/3335413>

⁵ ראו למשל: "מכירת קרקעות בגליל לידיים זרות", רשת ב', יומן השבוע עם ענת דוידוב, 15.8.09, ניתן לצפייה ברשת; "אילי הון מהמפרץ משתלטים על קרקעות בארץ" <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/194331> דניאל סריוטי, "רוטשילד

לתאגידיים ולבעלי הון; חלק מן הקיבוצים הגיעו עד כדי פירוק מוחלט⁶, חלקם שוקלים הפיכה למושב שיתופי⁷, הדור הצעיר אינו חוזר ליישובים ואין דור המשך בחקלאות⁸, בשל שורה של חסמים משפטיים נחסם לחלוטין הפיתוח הדמוגרפי והכלכלי ביישובים החקלאיים, וקיים חשש ממשי לעתידה של החקלאות וההתיישבות הכפרית.

למשבר זה מתווסף תהליך משפטי מורכב שנובע מהתערורותם של ארגונים חברתיים, השיח הדמוקרטי והעלאת הצדק החלוקתי אל מרכז הדיון הציבורי והמשפטי. כתוצאה מריבוי העתירות המשפטיות הנוגעות למקרקעין בהתיישבות החקלאית⁹ מתנהלת רשות מקרקעי ישראל (להלן גם: "רמ"י") בשני העשורים האחרונים תחת חשש מעתירות משפטיות ועל פי גישה כלכלית טהורה, שאיננה לוקחת בחשבון אינטרסים לבר-כלכליים, אידיאולוגיים ואינטרסים של מדיניות ביטחונית או שיקולים לאומיים אחרים. הדברים מגיעים עד כדי חשש לפגיעה ממשית בערכים של ההתיישבות, במטרות לשמן הוקמה ובאינטרסים הביטחוניים - לאומיים של ישראל¹⁰.

אחת הדוגמאות הטובות ביותר בעניין זה הינה עמדתו של רמ"י במסגרת העתירה אשר הוגשה בשעתו כנגד הענקת הזכויות באתר החרמון ליישוב נווה אטיב¹¹. ברוח טענות העותרים אחז רמ"י בעמדה לפיה יש מקום להקצות את האתר במכרז פומבי. בראייה אסטרטגית לאומית אקט כזה עשוי להיות בעל השלכות קריטיות. הקצאתו של אתר אסטרטגי ממדרגה ראשונה כגון החרמון בדרך של מכרז פומבי למרבה במחיר, עלולה להוביל כמובן ל"נפילתו" של האתר לידי גורמים בלתי רצויים שמסתייעים במקורות מימון חיצוניים, ואשר עשויים להביס כל הצעה כספית אחרת שתוגש.

למרבה הצער אין זה המקרה היחיד. ממשלת ישראל קיבלה לא מעט החלטות לחיזוק ההתיישבות. חלקן בוצעו באופן חלקי וחלקן לא בוצעו כלל¹². למעשה, החשש מעתירות משפטיות מוביל את רמ"י לנקוט לא פעם עמדה המנוגדת למדיניות הממשלה באופן שמעורר, לכל הפחות את הצורך בבחינה מחודשת של המבנה השלטוני הנוכחי. זאת, במיוחד לאור העובדה שמדיניות המינהל – גם אם היא נובעת מן החשש מעתירות משפטיות, מתבררת בסופו של דבר כאחראית במובנים רבים להיווצרותם של חסמים אשר מונעים את הפיתוח הדמוגרפי בהתיישבות.

השיח הדמוקרטי ומדיניות המינהל הינם גם בעלת השפעה קריטית על הפיתוח הכלכלי בהתיישבות הכפרית. בישראל, כבכל העולם, מהווה החקלאות את הענף הכלכלי המרכזי של הכפר. למן שנות ה-70

מתהפך בקברו" <http://www.fresh.co.il/vBulletin/showthread.php?t=484348#post3449328>; נחלות ישראליות נמכרות לעשירים ממדינות ערב" <http://adama-not-for-sale.co.il/?p=2029>

⁶ מבין המקרים הידועים בעניין זה יצוין קיבוץ חנתון, לו מונה מפרק בשנת 2006, קיבוץ האון שפירוקו אושר בשנת 2011, וקיבוץ נווה ים אשר לו מונה מפרק לאחרונה. קיבוצים נוספים בוחנים את האפשרות להפוך למושבים שיתופיים. ראו: עמירם כהן, העליון אישר את פירוק קיבוץ האון, TheMarker 22.8.2011 <http://www.themarker.com/realestate/1.913518>; אריק בשן, נווה ים: רשם האגודות מינה מפרק לקיבוץ <http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4349841,00.html>; עושים חנתון לקיבוץ נווה ים <http://www.tly.org.il/cgi-webaxy/item?526>

⁷ ד. טל הממשלה החליטה קיבוצים יוכלו להפוך למושבי עובדים <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000227492>; גלובס 2.7.2007; עמירם כהן, הממשלה אישרה: עשרות קיבוצים יהפכו למושבים <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1422245> הארץ 2.7.07.

⁸ ראו למשל אורה קורן, "אין דור המשך בחקלאות, זו עבודה קשה ולא רווחית. TheMarker 9.7.13 <http://www.themarker.com/news/1.2066895>

⁹ ראו למשל: בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש נ' ממ"י; בג"צ 6317/03 הקשת הדמוקרטית נ' שר התמ"ת; בג"צ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל; בג"צ 446/12 האגודה לצדק חלוקתי נ' מועצת מקרקעי ישראל

¹⁰ ראו להלן

¹¹ בג"צ 5493/10 התנועה למען איכות השלטון נ' מינהל מקרקעי ישראל ונווה אטיב.

¹² ראו למשל החלטת ממשלת ישראל 2699 מיום 8.11.02 בנושא שמירה על מקרקעי ישראל. בהמשך לה קיבלה מועצת מקרקעי ישראל 1021 מיום 2.5.2005, ואולם בפועל החלטה 1021 איננה מיושמת כמעט כלל.

חוה החקלאות הישראלית ירידה ברווחיות הענף. תופעה זו איננה ייחודית לישראל והיא ניכרת במדינות רבות אחרות. מרבית המדינות המפותחות התמודדו עם התופעה בדרכים שונות, ונקטו מהלכים רבים כדי לשמור ולשמר את החקלאות שהינה מערכת ייצור המזון של המדינה.¹³ הצורך בשימור החקלאות נובע בראש ובראשונה מהצורך בקיומה וביסוסה של מערכת מזון טובה ויציבה, בשל היותה אותו ענף יצרני אשר אחראי על ייצור המוצרים החשובים והמשמעותיים ביותר בסל המזון.¹⁴ האינטרס לשמור על הענף ועל ריבוי היצרנים, נועד לשמור על אספקה סדירה של תוצרת לשוקים משך כל עונות השנה באופן שיבטיח מחירים סבירים עבור הצרכנים.

אחת הדרכים שנקטו המדינות המפותחות לשימור החקלאות הינה עידוד תעסוקות חלופיות לצד העיסוק החקלאי, וזאת מתוך זיהוי הצורך לחזק את הבסיס הכלכלי של הכפר כדי לשמר את החקלאות בשל חשיבותה הרבה. שהרי בסיכומו של דבר, שום ענף טכנולוגי, עתיר ידע ככל שיהיה – עדיין איננו מסוגל לייצר ולספק מזון לצרכי האדם, וודאי לא במגוון העצום שמספקת החקלאות.

תכנית כזו נעשתה גם בישראל ואושרה על ידי הממשלה¹⁵. ואולם, גם פה, נקט רמ"י במדיניות שלא אפשרה את מימושן של החלטות הממשלה לפיתוח הכפר לכיווני תעסוקה וכלכלה חדשים כמקובל בעולם. תחת הכרה בחשיבות פיתוח הכפר, נתפס הדבר על ידי רמ"י כ"מתנה" להתיישבות אשר יש בה משום פוטנציאל להתעשרות. כך או כך, דומה שלא תהיה זו טעות לומר כי גם כאן אימץ רמ"י דרך התנהלות שמנוגדת להחלטות הממשלה באופן שהלכה למעשה חוסמת את הפיתוח הכלכלי בהתיישבות.

חלק גדול מן המשבר וחוסר היכולת לפתח את המרחב הכפרי נובע מן המבנה הרגולטורי והשלטוני הקיים: לכאורה, המשרד הממשלתי הממונה על נושא ההתיישבות החקלאית הינו משרד החקלאות ופיתוח הכפר. בפועל, במציאות הרגולטורית הנוכחית - אמצעי הייצור החיוניים - קרקע, מים, ועובדים, אינם תחת ידו של משרד החקלאות. לבד מאלה, מחייב ריבוי ההיבטים הנוגעים להתיישבות מעורבות של בין 15 ל-20 גורמים שונים – משרדי ממשלה, גופים ציבוריים ויחידות סמך שונות. חלק מן המשרדים מטפלים בנושא מכוח החוק, אחדים מסיבות פונקציונאליות ואחרים המטפלים בנושא בגלל אינטרסים כאלה ואחרים. עובדה זו יוצרת עירוב תחומין, בלבול ומחלוקות בין המשרדים אשר מגיעים לא פעם לכדי ניגודי אינטרסים בין המשרדים השונים. העדר קו ברור וקוהרנטי המייצג מדיניות אחידה של רשויות השלטון בנושא יוצר פתח לקונפליקטים ומוביל להתנהלות אשר איננה מאפשרת את יישום מדיניות הממשלה.

ניגודי האינטרסים בין המשרדים הרבים, הסבך הבירוקרטי וחוסר יכולתו של המשרד הממונה להשפיע על המדיניות בנושאים הקשורים לפיתוח הכפר יצרה חולשה מתמשכת וחוסר יכולת לפתור בעיות באופן ממשי וחסמה כמעט לחלוטין את היכולת לקדם את הפיתוח הכלכלי של הכפר, הן בתחום החקלאי והן בתחום התעסוקות הנלוות.

השיח הדמוקרטי הוא בעל השפעה קריטית גם על ההיבטים הדמוגרפיים והקהילתיים: הקמת שכונות ההרחבה וצמצום כוחם של וועדות הקבלה הובילו בתחילת שנות ה-2000 לקליטה מסיבית של אוכלוסיה חדשה ביישובים. ההרחבות הביאו תועלת במישור הדמוגרפי, אך יצרו בעיות חברתיות, ארגוניות ומוניציפאליות. חלק מהכפרים השיתופיים מנוהלים למעשה בידי אגודה שיתופית ובידי ועד

13

¹⁴ פירות ירקות חלב, ביצים, בשר, עופות, דגים, דבש, שמנים, יין, אגוזים למיניהם, חיטה, שעורה, תירס, סוכר, סויה ועוד.
¹⁵ דו"ח הוועדה בראשות ד"ר מרדכי כהן (קדמון). המלצות הדו"ח אושרו על ידי ממשלת רבין בשנת 1995.

מוניציפלי, ושני אלה מייצגים אינטרסים וקהלים שונים. התוצאה היא סלעי מחלוקת ביניהם, פגיעה קשה ברקמה החברתית של היישוב אווירה משברית תמידית, ופגיעה בהתנהלות התקינה של יישובים. ניגודי האינטרסים בין החקלאים לתושבים החדשים, מייצרת גם פגיעה בעיסוק בחקלאות. גורמי המשיכה העיקריים של הכפר: הנוף החקלאי, השטחים הפתוחים והאקולוגיה - נתפסים בציבור כשווי ערך למושג המעורפל "איכות חיים" שמהווה את אחד מיעדי ההגירה אל הכפר. אלא שמאוחר יותר מדברר כי האופי הכלכלי- יצרני של הכפר (ריח הכפר, הריסוסים וכו') הופך למטרד עבור האוכלוסייה שאינה חקלאית. כתוצאה מכך, ניצבים היישובים שהינם חקלאיים במהותם ובהגדרתם, בפני אוכלוסיה שמנסה לכפות הפסקה או הגבלה של העיסוק בחקלאות בנימוק שהדבר מהווה מטרד.

הדברים באים לידי ביטוי בהגשת תביעות משפטיות נגד חקלאות, התנגדויות ברשויות התכנון ושימוש באמצעים משפטיים אחרים. התנהלות זו מחלחלת גם לרשויות התכנון, אשר נוכח מגמת הקיטון של ציבור העוסקים בחקלאות, והגידול באוכלוסיית התושבים, החלה נוקטת אף היא בדרכים שונות המגבילות את העיסוק בחקלאות.

משבר המים, אף הוא בעל השפעה משמעותית על העיסוק בחקלאות. עליית מחירי המים הינה חלק מן הגורמים לירידה ברווחיות החקלאות. ואולם במציאות הרגולטורית הקיימת נושא המים אינו תחת ידו של משרד החקלאות ולפיכך יכולתו להשפיע על מדיניות רשות המים הינה קטנה מאוד. בשנים האחרונות הפך נושא המים אף הוא מושא לשיח הדמוקרטי. לעובדה זו השפעה קריטית על רשות המים ועל מדיניות התמחור בה היא נוקטת.

ואם לא די בכל אלה לפני מספר שנים פתחה המדינה את שעריה לייבוא תוצרת חקלאית טרייה וירקות קפואים ממדינות שכנות באופן שפגע אנושות בייצור החקלאי המקומי, לכאורה במטרה להוזיל את עלויות התוצרת החקלאית לצרכן הישראלי. בפועל תוצאתו של מהלך זה שגוייה בשניים: היא פגעה באופן אנוש בייצור החקלאי המקומי אך לא חסכה כמעט דבר מעלויות התוצרת לצרכנים ואף פגעה בצרכנים במובן מסוים שכן איכותה של התוצרת הטרייה המיובאת נמוכה משמעותית מאיכות הייצור המקומי. כך או כך מהלך זה היווה אף הוא מכה נוספת לחקלאות ולהתיישבות. למעשה, נכון למועד זה מצויה חקלאות ישראל במצב של קריסה כמעט מוחלטת.¹⁶

במונחים לאומיים לתהליך זה יש משמעות כבדות :

1. ההיבט הלאומי- בטחוני - נטישת הקרקעות, פירוק היישובים ומדיניות המינהל מייצרים חשש ממשי מפני פגיעה באינטרסים הביטחוניים-לאומיים של אחיזה בקרקע, שליטה במקומות אסטרטגיים ויישוב אזורי ספר.
- זאת ועוד: השיח הדמוקרטי ומגמתו של בית המשפט העליון להרחיב את מעורבותו בחיים הציבוריים אגב אימוץ שיח ליברלי ושוויוני, מייצרים אף הם חשש ממשי שיישובים או נכסים לאומיים בעלי חשיבות אסטרטגית ייבחנו במונחים של שוויון או צדק חלוקתי.
2. ייצור מזון - הפסקת עיבוד, נטישת קרקעות, שחיקה קשה ברווחיות החקלאות והעדר דור המשך, מקימים חשש ממשי לעתידה של החקלאות. משמעות הדבר הינה חשש לפגיעה ביכולת לספק מזון

¹⁶ בשנת 1949, בראשית ימיה של מדינת ישראל הצעירה, ייצרה החקלאות 12% מהתמ"ג. שמינית מהסחורות והשירותים שיוצרו במדינה, היו בתחום החקלאות. 62 שנה אח"כ, בשנת 2011, היה חלקה של החקלאות בתמ"ג פחות מ-2% וגם היצוא החקלאי התכווץ בשיעור דומה. ראו שי חג'ג', "קץ החקלאות בישראל: חוסכים כעת אך נשלם ביוקר", כלכליסט 5.7.2019 <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3765687,00.html>

טרי במחירים סבירים לאזרחי ישראל, תלות ביבוא, עלייה במחירי הסחורות כתוצאה מתנודות בשוק העולמי והחשוב ביותר - פגיעה בעצמאות ייצור והספקת המזון של המדינה. במציאות הגיאופוליטית בה מצויה ישראל – תופעה זו אינה רצויה. תיטיב להמחיש זאת הימנעותם של אוניות זרות עמוסות מזון, מלהגיע לארץ בעיתות מלחמה מחשש היפגעות (דוגמת מלחמת המפרץ ומלחמת לבנון השנייה).

3. פיזור האוכלוסין והפיתוח הדמוגרפי בהתיישבות - חלק ניכר ממקרקעי המדינה מצויים בהתיישבות הכפרית¹⁷ ולפיכך גם פוטנציאל הפיתוח והבניה העתידיים שלה. ואולם, שורה של חסמים משפטיים אשר מקורם בשיח הדמוקרטי ובמדיניות המינהל – הובילה לחסימה כמעט מוחלטת של הפיתוח הדמוגרפי בישובים. בשל כך הפכו למעשה כל עתודות הבנייה בהתיישבות ל"כלואות" ובלתי ניתנות למימוש. לכך משמעות בכמה מישורים:

- א. מדיניות הממשלה לעיבוי היישובים ופיזור האוכלוסין איננה ניתנת לביצוע.
- ב. מדינת ישראל איננה יכולה לממש עשרות אלפי מגרשי מגורים (זמינים) בהתיישבות החקלאית, מתוכם לפחות 30,000 במרכז הארץ.
- ג. היישובים אינם יכולים לקלוט בנים ודור המשך באופן שאינו מאפשר המשכיות והצערת היישובים.
- ד. התמורה הכספית מעתודות הבניה ה"כלואות" נאמדת בכ- 50-60 מיליארד ₪. במציאות המשפטית הנוכחית לא ניתן לשווק מגרשים אלה ומדינת ישראל מאבדת הון עצום אשר יש בו למעשה כדי כיסוי של הגירעון הממשלתי.
- ה. התכנית לשינוי תמ"א 35 ולהגדלת היצע המגורים במרחב הכפרי צפויה להיתקל בקשיי יישום, שכן בשל אותם חסמים, לא ניתן להרחיב את היישובים.

4. פיתוח הכפר ופיתוח כלכלה כפרית - כאמור לעיל, נוהלי המינהל, המעגל הרגולטורי והסבך הביורוקרטי יצרו קיפאון טוטאלי בתחום של פיתוח כלכלה כפרית וחוסר יכולת לקדם תעסוקות חלופיות כמעט באופן מוחלט. מונח כלכלה כפרית מתייחס במדינות המפותחות למשל **בין היתר**, לשימושים הבאים:

- א. עידוד פעילות יזמית המתאימה לאורח החיים בכפר, עידוד השתלבות במיזמים של חקלאות, חקלאות חדשה ומיזמים משולבים של חקלאות ותיירות, חקלאות ומזון, מו"פ בחקלאות ועוד.
- ב. קידום חקלאות חדשה ועתירת ידע קידום מיזמים ביוטכנולוגיים ושימושים דואליים בקרקע.
- ג. עידוד שימושים נילווים לייצור החקלאי לרבות הקמת מפעלי מזון קטנים שמהווים המשך טבעי לייצור החקלאי של אותו משק (עיבוד תוצרת חקלאית, ייבוש, שימור, כבישה, הקפאה, מיצוי וכן הלאה).
- ד. ייצור תחליפי אנרגיה ואנרגיות חלופיות (אנרגיה סולרית, אנרגיית רוח, ביו דלק, גידולי ביומסה וכד').

¹⁷ המרחב הכפרי והשטחים הפתוחים מהווים כ- 90% משטחי המדינה.

העובדה שבישראל אין קידום של כלכלה כפרית ותעסוקות חלופיות פוגעת הן באינטרסים הלאומיים והן מחלישה את ההתיישבות וגורמת אף היא להפסקת העיבוד באשר לבדו הוא איננו מצליח לאפשר קיום כלכלי, נטישת קרקעות, השכרת קרקעות לגורמים לא רצויים ופירוק הישובים.

5. חיזוק הפריפריה – בשל האמור בסעיפים 3-4, מדיניות הממשלה לחיזוק הפריפריה איננה מבוצעת. למעשה, בנסיבות הקיימות, בלא שינוי פרדיגמה ושינוי מבני עמוק, לא ניתן לממש את מדיניות הממשלה לחיזוק הפריפריה – הן במישור של פיתוח דמוגרפי – עיבוי הישובים ופיזור האוכלוסייה, והן במישור של פיתוח כלכלי. ולמותר לציין כי שני הדברים שלובים כמובן זה בזה.

6. שימוש בחקלאות כאמצעי לפתרון בעיות לאומיות – חולשתו של משרד החקלאות והמסגרת הרגולטורית הקיימת, אינם מאפשרים לממש את התועלות הרבות הגלומות בחקלאות. בעולם הרחב משמשת החקלאות לסיוע בפתרון בעיות שונות מתחומים שונים. חקלאות ישראל הינה מן המתקדמות בעולם ולפיכך היא יכולה לשמש מנוף ומודל לעולם כולו בהקשרים של יזמויות משיקות – על אף זאת, לא נעשה מהלך ממשי כדי לעודד את החקלאות ולקדם מדיניות זו. התוצאה היא שחרף התפיסה היזמית, הרוח והטכנולוגיה המתקדמת המאפיינת את המדינה, מצויה ישראל במקום נמוך מאוד בעולם בהקשרים אלה. להלן כמה דוגמאות:

א. משבר האנרגיה – כאמור, ניתן להשתמש בחקלאות למטרות של ייצור תחליפי אנרגיה ואנרגיות חלופיות. בפועל, בארץ הדבר כמעט ולא נעשה.

ב. חקלאות חדשה ועתירת ידע קידום מיזמים ביוטכנולוגיים ושימושים דואליים בקרקע.

ג. קידום נושאים סביבתיים, שימור קרקע ושימוש במים מושבים וממוחזרים.

ד. שימוש בעודפי תוצרת חקלאית לסיוע בבעיית העוני ואבטחת סל המזון של משפחות נזקקות. כידוע, על פי דוח ה-OECD, שיעור העוני בישראל הוא הגבוה ביותר מבין הכלכלות המפותחות. כמקובל בעולם, עשויה החקלאות בישראל להוות גורם משמעותי להבטחת "ביטחון המזון של אזרחי ישראל" ולסיוע בבעיית העוני.

ה. עודפי תוצרת חקלאית טרייה משמשים בעולם הרחב גם לחלוקה במפעלי הזנה של מוסדות החינוך.

ו. בעיית התעסוקה – שמחריפה בשל אי-קידום כלכלה כפרית.

ז. בריאות האוכלוסייה – בעולם הרחב נעשים פרויקטים לאומיים לעידוד צריכת מזון בריא קרי: פירות וירקות טריים - לבריאות האוכלוסייה, לפתרון בעיית ההשמנה וכד'.

7. השמירה על מקרקעי ישראל – התיישבות ועיבוד הינם מבין האמצעים היעילים ביותר לשמירה על מקרקעי ישראל מפני פלישות. תופעת נטישת הקרקעות והפסקת העיבוד בישובים החקלאיים הופכת אותם יעד קל לפלישה. המשמעות – חשש מתפיסת הקרקע על ידי גורמים לא רצויים, התמודדות מתמדת עם פינוי פלישות ועלויות פינוי בסכומי עתק שנאמדים בכ- 10,000 ₪ עד 150,000 ₪ לדונם¹⁸.

יצויין כי גם בעניין זה אימץ המינהל תפיסה שאינה עולה בקנה אחד עם מדיניות הממשלה: החשש מעתירות משפטיות הוביל את מינהל מקרקעי ישראל להימנע מהקצאת קרקעות לרעייה

¹⁸ ראיון עם ישראל סקופ ר' אגף פיקוח בממ"י בכתובת <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/382/074.html>. ביום 25.7.2011 הגיש המינהל תביעה בסך 1.8 מלש"ח נגד 34 בדואים תושבי הנגב בגין הוצאות הפינוי אשר נגרמו למינהל בשל הצורך לפנותם מן המקרקעין אליהם פלשו פעם אחר פעם. ראו הודעת דוברות באתר ממ"י http://www.mmi.gov.il/HodaotmmiInt/show_h.asp?key=1033&CodeMaarecet=1

ולהתיישבות יחידים, בניגוד להחלטות ממשלת ישראל. התוצאה – מאבק מתמיד בפלישות לקרקעי ישראל כאמור.

8. משטר האגודות השיתופיות. הירידה ברווחיות החקלאות והפסקת העיבוד הובילה לשורה של תופעות בלתי רצויות של השתלטות בעלי הון ותאגידים על ההתיישבות, החכרות משנה והשתלטות על קרקעות פנויות באופן שלעיתים ומוחזקות קרקעות הישוב כולו בידי כמה משפחות ספורות. בהמשך מתורגם הדבר לשליטה בהנהלת הכפר ולהתנהלותו כאגודה משפחתית באופן שאינו משרת את האינטרס הציבורי. הנושא אמור להיות מטופל על ידי רשם האגודות השיתופיות, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד החקלאות. בפועל, נופלים הדברים "בין הכיסאות" ואינם מטופלים כלל.
9. היבטים אסטרטגיים נוספים שימור ושמירה על משאבי הטבע של מדינת ישראל לצרכי הדורות הבאים מחייב אימוץ מדיניות מתאימה כמקובל בעולם.

ב. הצורך בהקמת גוף מרכזי לטיפול בהתיישבות

בפרק זה אני מבקשת להראות כי ריבוי האינטרסים וההיבטים העולים מן הנושא של ההתיישבות החקלאית והכפרית נוגע לערכים בעלי חשיבות עליונה לקיומנו ולפיכך מחייב העלאת נושא ההתיישבות מדרגה אחת במערך השלטוני האדמיניסטרטיבי של מדינת ישראל. הדרך המוצעת על ידינו היא הסדרה סטטוטורית והעברתו לידי רשות שתהיה כפופה ישירות לראש הממשלה ואשר סמכויותיה תוגדרנה באופן כזה שיאפשר את העלאת רמת היכולת לביצוע החלטות הממשלה ולקידום המטרות הלאומיות לשמן הוקמה ההתיישבות.

הצורך בהקמת רשות ההתיישבות נובע מכמה סיבות :

ראשית - מן הסיקרה התמציתית אשר הובאה לעיל נקל היה לראות כי המבנה השלטוני הקיים, ריבוי משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים והציבוריים המטפלים בנושא וההסדרים המשפטיים הנוכחיים מייצר ניגודי אינטרסים ומוביל להתנהלות על פי קו בלתי אחיד אשר גורם לקונפליקטים, ולקשיים ביישום מדיניות הממשלה והחלטותיה.

שנית – ריבוי הגורמים העוסקים בנושא ופיצול אמצעי הייצור החיוניים והטיפול בנושאים המשיקים בידי מסי' כה רב של גורמים מייצר סבך בירוקרטי בלתי אפשרי. ממשלת ישראל קיבלה לא מעט החלטות הנוגעות לפיתוח המרחב הכפרי, חיזוק ההתיישבות וחיזוק הפריפריה. אלא שהמסגרת השלטונית הנוכחית איננה מאפשרת (שלא לומר חוסמת) את קיום החלטות ולמעשה מונעת את פיתוח המרחב הכפרי הן במישור הדמוגרפי והן במישור הכלכלי.

שלישית – נוכח העובדה שפיתוח הכפר והמרחב הכפרי מצוי בקיפאון שנובע ממשבר עמוק אותו אנו חווים כבר כ- 4 עשורים תמימים, דרוש טיפול מסיבי שייצר תנופה אמיתית ומשמעותית הן בפיתוח הדמוגרפי והן בפיתוח הכלכלי של הכפר הישראלי.

רביעית - על מנת להוציא אל הפועל את מדיניות הממשלה בנושא פיתוח המרחב הכפרי קיים צורך ממשי, בהקמתו של גוף מרכזי ביצועי ועצמאי אשר מופקד על נושא ההתיישבות והמרחב הכפרי בכללותו ואשר יאגד תחתיו את הטיפול בכל אמצעי הייצור הקשורים להתיישבות הן במישור הדמוגרפי, הן במישור הקהילתי והחברתי והן במישור הכלכלי - יצרני. זאת ועוד, נדרש כי לגוף המרכזי תהיה סמכות ויכולת גם לקבל החלטות בכל הנושאים הרלוונטיים, שאם לא כן נמצאנו מעמיסים על המנגנון הקיים המסורבל ממילא, גוף נוסף.

חמישית - צפוי שקידום ופיתוח כלכלה כפרית יוביל הלכה למעשה ליצירת קונספט חדש לכפר הישראלי. בנסיבות אלה נדרש יהיה, לבד מן השירותים הקיימים, ליתן שירותים הנוגעים לעיסוקים לא חקלאיים, שירותי חונכות עסקית, חברה וארגון, תכניות פיתוח אזוריות ועוד. כמו כן, נדרשת יחידה שתתמקד בשינויים הדמוגרפיים המתחוללים בכפרים כתוצאה מהקמת שכונות ההרחבה וקליטתה של אוכלוסייה עירונית.¹⁹

שישית – פיתוח המרחב הכפרי בראייה לאומית- כלכלית- חברתית חדשה מלווה בחזון לבניית מודל מחדש למרחב הכפרי בישראל אשר מחד גיסא ישמר את צביון הכפר הישראלי הייחודי כיצירה ישראלית מקורית וכמסגרת חיים ייחודית, ומאידך גיסא יפתח אותו בהתאם למגמות חדשות כמקובל בעולם, והכל תוך ארגון מחדש של המרחב הכפרי כמרחב רב תפקודי באופן המתאים לעת הזאת. לצורך זה חיוני כי לגוף המטפל בהתיישבות היא גוף ביצועי בעל סמכויות רחבות הן בתחום הניהול והן ביכולת הביצוע. הצורך לקדם את הפיתוח הדמוגרפי של ההתיישבות, את פיתוח החקלאות כענף הכלכלי המרכזי בהתיישבות ולצידה קידום ופיתוח עוגנים כלכליים נוספים ומפעלי תמך חקלאיים כמקובל בעולם איננו מאפשר להסתפק בקבלת החלטות אלא מחייב מעורבות של גוף ביצועי. מעצם טיבו של רמ"י כגוף מנהל שאינו גוף ביצועי, נראה לנו כי יכולתו להוביל תהליך כזה מוטלת בספק.

שביעית – פיתוח המרחב הכפרי בראייה חדשה מלווה בחזון הכולל עידוד שיתופי פעולה בין המרחב הכפרי והעירוני ליצירת מקורות תעסוקה והכנסה ועידוד שיתופי פעולה חברתיים בין הכפר לבין העיר להעצמה קהילתית ולבניית קהילות תומכות. אין צורך לומר כי לצורך יישומן של מטרות אלה נדרשת יכולת תכנון, יוזמה, קבלת החלטות וביצוע בתהליך רצוף, עקבי ושוטף שיתבצע על ידי גוף אחד מרכזי.

שורת המטרות הארוכה הנ"ל איננה יכולה להיות מושגת במבנה הרגולטורי הנוכחי. הרוח והחזון לפיתוח המרחב הכפרי בראייה חדשה, שההיבטים העולים ממנה הם רב מימדיים – הן במישור הלאומי- אסטרטגי- בטחוני, הן במישור הדמוגרפי, הן הכלכלי והן החברתי – קהילתי. מטרות אלה, אינן ניתנות לעיצוב בשום תכנית בניין עיר או אמצעי תכנוני אחר. הם מחייבות הקמת גוף שלטוני רב סמכויות אשר יאגד תחת קורת גג אחת את כל הגורמים הרלוונטיים. בנסיבות העניין, ונוכח הסיטואציות הגורליות העומדות מנגד - שינוי המבנה השלטוני והקמת הרשות הינה חיונית לצורך ביצוע החלטות הממשלה ולמימוש המטרות לשמן קמה ההתיישבות – הן המטרות המקוריות, והן בהתאמה לשינויי הזמן. למעשה, לדעתנו, ללא שינוי הפרדיגמה הקיימת, אנו צפויים להמשך הקיפאון בתחום פיתוח המרחב הכפרי.

הקמתו של גוף כזה נראית כיום חיונית מתמיד נוכח התמורות שחלו בעשורים האחרונים בכל ההיבטים.

ג. חשיבות החקיקה

ואולם הגם שהקמת רשות הכפר וההתיישבות היא חיונית בנסיבות העניין, כשלעצמה אין בה די, והיא חייבת להיות מלווה בהסדרה סטטוטורית של כל נושא ההתיישבות ופיתוח המרחב הכפרי. ריבוי ההיבטים המעורבים בנושא דורשים יד מכוונת של ממשלת ישראל. בלא הכוונה כזו, עשויה מדיניות הרשויות השונות למנוע את יישום התכנית לפיתוח המרחב הכפרי. הדרך להגדרת העקרונות

¹⁹ דו"ח מבקר המדינה, לעיל.

והיכולת להבטיח את ביצוען היא באמצעות עיגון העקרונות בחקיקה ראשית ופירוט ההסדרים הספציפיים בחקיקת משנה.

ההסדרה הסטטוטורית נדרשת בראש ובראשונה על מנת לעגן את מעמדה של ההתיישבות החקלאית ושל החקלאות כאינטרסים לאומיים באופן שימנע התמודדות משפטית חדשות לבקרים, ואשר עשוי להיות נתון לשיקול דעתו של מותב משפטי כזה או אחר.

שנית - היא חיונית על מנת למנוע מצבים בהם מציגות רשויות השלטון עמדה משפטית מנוגדת למדיניות הממשלה.

שלישית, נוכח האינטרסים הביטחוניים – אסטרטגיים- לאומיים המעורבים, החקיקה חיונית גם לצורך צמצום את שיקול הדעת של רשויות הציבורית ושל בתי המשפט כאשר מובאות לפתחן סוגיות שונות הקשורות להתיישבות.

רביעית - חקיקה זו חשובה גם על מנת להגדיר את המתווה של הפיתוח הדמוגרפי של ההתיישבות, את הבטחת העיסוק בחקלאות כאינטרס של המדינה נוכח השינויים הדמוגרפיים המתהווים במרחב הכפרי ואת פיתוח התעסוקות החלופיות לצד החקלאות.

חמישית - החקיקה תבטיח את שמירת הצביון של הכפר הישראלי כמסגרת חיים ייחודית אותה מבקשת המדינה לקדם ולקיים, אך גם לפתח אותו כמרחב רב תפקודי שמשלב מגורים, פעילות כלכלית יצרנית – חקלאית ואחרת ומסגרת קהילתית להשגת צמיחה דמוגרפית ולכידות חברתית. מטרת כאלה אינן ניתנות להגדרה בתכנית מתאר או החלטות מינהליות אלא הן דורשות הגדרה ברורה של המחוקק.

שישית - לחקיקה טמון תפקיד רב גם בניית הקשר בין המרחב הכפרי ומרחב העירוני והגדרתו כאחת מן המטרות ומשטחי הפעולה של הרשות.

למעשה – החקיקה היא חיונית על מנת לאפשר לרשות לבצע את תפקידה באופן המיטבי על מנת למכסם את כל היתרונות והתועלות אותם תפיק המדינה מפיתוח המרחב הכפרי בראייה החדשה.

הרעיון לאימוץ חקיקה מבוסס על הניסיון האמריקאי אשר פועל בהצלחה רבה כבר למעלה מ- 50 שנה. הצעת החוק הישראלית נבנתה על פי פורמט של חוק אמריקאי מוביל אשר הותאם להוויה הישראלית המיוחדת ובו לעגן את הקמת הרשות ואת כל המטרות הנלוות.

נוכח חשיבותו של החוק בארה"ב – הוא עובר רענון מידי 5 שנים מחדש, כאשר בכל פעם מגדיר המחוקק את המטרות הלאומיות הקשורות לפיתוח מרחב הכפרי אותן הוא מבקש לקדם באמצעות החוק ב- 5 השנים לבוא. נוכח הצלחה של הפורמט האמריקאי, מוצע לאמץ בישראל את אותו מודל. ראוי להעיר כי מאחר ובארה"ב קיים מערך חקיקתי רחב היקף, אשר כולל יחד נותנים מענה לריבוי ההיבטים והבעיות עימם מתמודדת ההתיישבות הכפרית שם - נבנתה הצעת החוק הישראלית כסינתזה של כמה חוקים אמריקאים.

ד. עקרונות החוק המוצע

1. החוק יעגן את הקמת רשות ההתיישבות כגוף עצמאי ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות ופיתוח המרחב הכפרי.

2. החוק מסמיך את הרשות להתיישבות לקבל ממנהל מקרקעי ישראל הרשאה לתכנון ולפיתוח בהתיישבות הכפרית בכל רחבי הארץ.

3. רשות ההתיישבות תוסמך בחוק לפעול לפיתוח, הרחבת, ביסוס וקידום ההתיישבות הכפרית הן במישור הדמוגרפי והן במישור הכלכלי.
4. ברוח מדיניות הממשלה לחיזוק הפריפריה יעגן החוק את יעדי הפעולה והמטרות הבאות:
 - א. חיזוק והרחבת הקהילה הכפרית באמצעות פעילות לצמיחה דמוגרפית והעצמה קהילתית.
 - ב. גיוון הבסיס הכלכלי והתעסוקתי של מתיישבים וישובים במרחב הכפרי.
 - ג. עידוד וקידום פרויקטים בתחום החקלאות, תיירות כפרית וחקלאות ויזמות כפרית אחרת התואמת את אופיו של הישוב הכפרי.
 - ד. חיזוק הייצור החקלאי המקומי;
 - ה. עידוד וקידום מו"פ חקלאי ומערכות תומכות כגון מט"י, מנהלות אזורי תעשייה ותיירות.
 - ו. מתן סיוע לצמיחה דמוגרפית וקהילתית ולכידות חברתית שמירה על שטחים פתוחים וערכי סביבה ונוף ושילובם עם המרחב הכפרי.
 - ז. תכנון כולל בר קיימא של הישובים בהתאמה לשינויי הזמן.
 - ח. תכנון המרחב הכפרי בראייה לאומית חדשה תוך שילוב ושיתופי פעולה בין העיר לכפר.
5. על מנת לאפשר ישום יעיל של מטרות החוק, כולל החוק הוראות לזירוז וקידום הליכי התכנון ברשויות התכנון, ככל שהם נוגעים להתיישבות הכפרית.
6. בהשראת החוק האמריקאי, כולל החוק המוצע הוראות המאפשרות לממשלה להוביל שורה של יעדים כלכליים וחברתיים נוספים באמצעות החקלאות וההתיישבות.
7. ישום החוק יופקד בידי מועצה סטטוטורית בלתי תלויה כפופה לראש הממשלה או מי מטעמו. ריבוי האינטרסים והלחצים המאפיינים את אמצעי הייצור החיוניים, מייצרים צורך בהקמת גוף מקצועי אשר בקי בנושאים חקלאיים ובסוגיות הייחודיות המאפיינות את ההתיישבות הכפרית. מועצת הרשות תתכנן, תיזום ותפקח על פעולות בשילוב עם משרדי ממשלה שונים.
8. המועצה תכלול נציגים של כל הגופים השונים אשר עוסקים כיום בהתיישבות ואחרים ע"פ שיקול דעתו של ראש הממשלה. ראש הרשות ימונה ע"י ראש הממשלה.
9. שורת המטרות הנ"ל, העקרונות והרוח הכללית תעוגן בחקיקה ראשית.
10. ההוראות הספציפיות וההסדרים הנקודתיים יוסדרו בחקיקת משנה (תקנות).

ד. יתרונות החוק

החוק המוצע יאפשר את השגת היעדים הבאים :

1. יבטיח את שימור וקידום ההתיישבות הכפרית כהתיישבות משקית-חברתית-כלכלית בעלת צביון ואופי ייחודי, כאמצעי להשגת המטרות הלאומיות של קיום החקלאות והמטרות הערכיות לשמן נועדה ההתיישבות ואת קיום ועידוד החקלאות כענף יצרני חיוני לכלכלת המדינה.
2. התכנית המוצעת בחוק תוביל לפיתוח מסיבי הן של הכפר הישראלי הייחודי והן של הכלכלה הכפרית לכיוונים חדשים כמקובל במדינות המפותחות, ותאפשר את מימוש מדיניות הממשלה

לחיזוק הפריפריה , פיזור האוכלוסין וחיזוק ההתיישבות הן במישור הדמוגרפי והן במישור הכלכלי.

3. העברת הטיפול בהתיישבות הכפרית לרשות ההתיישבות תאיץ את פיתוח ההתיישבות ותשחרר לשיווק עשרות אלפי מגרשי מגורים, מתוכם כ- 30,000 במרכז הארץ, אשר במציאות המשפטית הנוכחית, לא ניתן לשווקם. למעשה, במידה ולא יועבר הטיפול לידי גוף בעל יכולות ביצועיות דוגמת הרשות להתיישבות, יוותרו עתודות הבניה בהתיישבות הכפרית "כלואות" ובלתי ניתנות למימוש.

4. השיווק עתיד להכניס לקופת המדינה עשרות מיליארדי ₪ בתוך כשנה מאימוץ החוק, הוא אינו כרוך בעלויות לאוצר המדינה ואינו עשוי ליפול כנטל על כתפי הציבור.

5. הענקת הסמכות לטיפול בהתיישבות לרשות ההתיישבות כגוף מבצע של משרד ראש הממשלה תאפשר לממשלה קידום מטרות שונות, לרבות שליטה על גובה דמי החכירה בדרך של הענקת הנחות למגורים אותם מבקשת הממשלה לקדם דוגמת מעמד הביניים, חיזוק אזורי העדיפות הלאומית וכו'.

6. הפיתרון המוצע בחוק, והעברת הטיפול בהתיישבות הכפרית לידי גוף ביצועי מקצועי, יסייע לממשלה, לקדם משמעותית את הרפורמה אותה ביקשה הממשלה לבצע במינהל מקרקעי ישראל.

7. החוק כולל הוראות המייעלות באופן משמעותי את הליכי התכנון בהתיישבות הכפרית ומסייע בכך לקדם את הרפורמה אותה ביקשה הממשלה לבצע בהליכי התכנון והבניה .

8. החוק מחזק ומקדם את החקלאות הקיימת ומעודד חקלאות עתירת ידע וחקלאות חדשה ברוח היזמות, הקידמה, הידע והטכנולוגיה המאפיינ את ישראל, הן לצריכה המקומית והן להרחבת היקף הסחר הבינלאומי של תוצרת חקלאית.

9. החוק מכיל תכנית לשימוש בעודפי תוצרת חקלאית להבטחת סל המזון של משפחות נזקקות, לסיוע לבעיית העוני, לחלוקה במוסדות צדקה ולחלוקה במוסדות חינוך במסגרת מפעלי ההזנה אשר מתקשים כיום להתקיים.

10. החוק כולל שורה של הוראות אשר עשויות להקטין את פערי התיווך ולהוזיל את עלות התוצרת החקלאית לכלל הצרכנים.

11. החוק מקדם שורה ארוכה של מטרות סביבתיות ומטרות חברתיות.

12. החוק כולל הוראות המייעלות את אכיפת דיני המקרקעין בהתיישבות, על ידי איחוד חמש רשויות אכיפה שונות המתנהלות כיום כל אחת בנפרד, לכדי יחידה מתואמת ומשולבת אחת.

13. התכנית המוצעת בחוק תייצר תנופת בניה ופיתוח בפריפריה ותוביל את המשק לצמיחה מחודשת.

מימושן של שורת המטרות יכול להיות מושג רק באמצעות המתווה השלם המוצע בחוק. הדרך המוצגת בחוק, והחזון המלווה אותו, תאפשר להגן על ההתיישבות כאינטרס לאומי, לשמר את הכפר הישראלי הייחודי כיצירה ישראלית מקורית, ולהוביל לפיתוח מסיבי של הכפר הישראלי במסלול אשר עשוי גם לשרת שורה של מטרות לאומיות וחברתיות; גם להכניס לקופת המדינה הכנסות ניכרות בטווח המידי וגם ליצור פוטנציאל לצמיחה ופיתוח כלכלי אשר יבטיח את קיומו ושגשוגו של המרחב הכפרי בישראל לאורך זמן.

