

**נייר עמדה מטעם פורום ה-15:**

**”הועדה לשם בחינת המדיניות הקרקעית  
לניהול קרקע חקלאית הנכללת בגדר  
מקרקעי ישראל”**

**מועד ומקום ההופעה בפני הועדה:** יום ב', 12.12.11, שעה  
11:30 עד 13:00, לשכת מנכ"ל משרד הפנים, דרך מנחם בגין 125,  
קריית הממשלה, קומה 9, תל אביב.

**יופיעו מטעם פורום ה-15:**

- רון חולדאי, רה"ע ת"א-יפו ויו"ר פורום ה-15
- מרים פירברג-איכר, רה"ע נתניה
- עו"ד איתן אטיה, מנכ"ל פורום ה-15

## תוכן עניינים

1. על הועדה וסמכויותיה + הערות..... עמוד 3.
2. תקציר מנהלים - עמדת פורום ה-15 וריכוז המלצותיו..... עמוד 5.
3. רקע – המדיניות לניהול קרקעות חקלאיות בישראל – עבר, הווה..... עמוד 8.
4. השיקולים הרלבנטיים כיום למגזר העירוני בישראל (לצורך קביעת מדיניות עתידית לקרקע החקלאית)..... עמוד 11.
5. פירוט השיקולים וההמלצות הנגזרות מהן..... עמוד 11.
6. סיכום..... עמוד 17.
7. נספח 1 – נייר עמדה מטעם פרופ' ערן פייטלסון: "סוף מעשה במחשבה תחילה: על ההגיונות המנחים למדיניות קרקעית בחקלאות בישראל בשנות האלפיים"..... עמוד 18.
8. נספח 2 - עיקרי הטענות של גופים נוספים:  
 החברה להגנת הטבע; רשות הטבע והגנים; התנועה הקיבוצית; האגודה לצדק חלוקתי..... עמוד 23.
9. נספח 3 - סיכום הרצאה של הגב' שולה בן צבי – מנהלת אגף קרקע חקלאית בממ"י:  
 נתונים ומידע על המגזר החקלאי בישראל וסקירת החלטות ממ"י הרלבנטיות..... עמוד 26.
10. נספח 4 – תיאור השפעת הפרבור על הנסועה הפרטית והשלכותיה – תרשים לתופעת "החור השחור": מתוך מחקרו של פרופ' פייטלסון בנושא תחבורה ואיכות הסביבה העירונית..... עמוד 29.

## ועדת רוטקופף - על הועדה וסמכויותיה

### החלטת הממשלה על הקמת הועדה

'הועדה לשם בחינת המדיניות הקרקעית לניהול קרקע חקלאית הנכללת בגדר מקרקעי ישראל', הקרויה גם ועדת רוטקופף, הוקמה מתוקף החלטת ממשלה 2325 מיום 17.10.2010, במסגרת ישיבת ממשלה חגיגית במלאת 100 שנים להתיישבות החקלאית.

### הרכב הועדה

- יו"ר הועדה - מנכ"ל משרד המשפטים, דר' גיא רוטקופף.
- נציגי הממונה על אגף התקציבים - יאיר פינס ושאול מרידור.
- רשות מקרקעי ישראל – מנכ"ל הרשות, בנצי ליברמן; ומנהלת אגף קרקע חקלאית, שולה בן צבי.
- מנכ"ל משרד החקלאות, יוסי ישי.
- נציג היועמ"ש לממשלה, עו"ד שרית דנה.
- נציג ציבור - פרופ' נעמי כרמון מהטכניון.
- נציג ציבור - פרופ' חיים זנדברג מהמכללה למנהל.

### רציונל להקמת הועדה - (מתוך דברי ההסבר של כתב המינוי)

התמורות שחלו בהתיישבות ובענף החקלאות (מספר החקלאים הצטמצם משמעותית; חלק ניכר מתושבי ההתיישבות החקלאית אינם עוסקים עוד בחקלאות; החקלאים נדרשים למשקים גדולים יותר במטרה לאפשר לחקלאי הכנסות המשתוות לאלו של משק בית עירוני ממוצע, ועוד) מחייבים חשיבה מחודשת בכל הנוגע למדיניות הקרקעות החקלאיות שבבעלות המדינה.

מצוין עוד כי התשתית הערכית שתגבש את המלצות הועדה תתבסס על עקרונות של חקלאות מקיימת, סביבה, שטחים פתוחים, נוף, שמירת קרקעות ועוד.

### הנושאים אותם תבחן הועדה

1. מכסות הקרקע (תקנים) לעיבוד חקלאי.
2. המדיניות הרצויה בנוגע למעמד החקלאים והמתיישבים על קרקע חקלאית באופן שיצמצם את החיכוך עם רשות מקרקעי ישראל.
3. הקשר בין הקצאת הקרקע למגורים בישובים חקלאיים לבין הקצאת הקרקע במסגרת משטר הנחלות.
4. שיעור אופטימאלי של דמי החכירה לנחלה חקלאית.
5. זכות ייזום של המחזיק בנחלה בשטח המשבצת, באשר לנחלתו או באשר למשבצת, שלא במסגרת שינוי ייעוד שנוצר עקב הדרישה להשבת הקרקע.
6. יכולת מינוף הקרקע החקלאית כבטוחה לאשראי בנקאי לטובת פיתוח החקלאות.

### הערה

בהחלטת הממשלה לא מופיעה כל התייחסות לקשר בין המגזר החקלאי למגזר העירוני או להשפעה האפשרית של שינוי המדיניות במגזר החקלאי על המגזר העירוני. לצערנו, הדבר מלמד על כך שהממשלה והגופים הרלבנטיים בתחום החקלאות טרם הטמיעו את העובדה שהם אינם פועלים בחלל ריק, וכי לכל החלטה ומדיניות יש השפעה ישירה או עקיפה גם על המגזר העירוני - ומכך לא ניתן עוד להתעלם.

## תקציר מנהלים - עמדת פורום ה-15 וריכוז המלצותיו

### על הועדה והמנדט שלה

בהחלטת הממשלה לא מופיעה כל התייחסות לקשר בין המגזר החקלאי למגזר העירוני או להשפעה האפשרית של שינוי המדיניות במגזר החקלאי על המגזר העירוני.

### השינוי בנסיבות ובהגיונות שבבסיס מדיניות הקרקע החקלאית בישראל

מרבית ההגיונות שעמדו בבסיס מדיניות הקרקעות החקלאיות בעבר (גיאו-פוליטי, קביעת גבולות, הבטחת מזון לציבור ועוד), שבגינן זכתה לעדיפות לאומית ברורה, אינם רלבנטיים עוד לתקופה זו.

הנתונים והמגמות הנוכחיים מצביעים על נסיבות שונות:

1. כיום רוב ההתיישבות בעלת הגוון הגיאו-פוליטי אינה חקלאית.
2. ביטחון המזון מתבסס פחות ופחות על גידולים מקומיים.
3. תהליך הפרבור של מגורים ועסקים בשני העשורים האחרונים: הרחבות ובניית צמודי קרקע, והקמת מרכזי מסחר ועסקים, על פי רוב בניגוד לדין.
4. חוסר אונים של מערכת האכיפה מול סחף השימושים הבלתי חוקיים בקרקע החקלאית.
5. המבנה הכלכלי-חברתי של המגזר הכפרי השתנה מן היסוד: רוב רובם של המתגוררים במגזר הכפרי לא מתפרנסים מחקלאות. תופעת הפרבור אף העצימה מגמה זו – מרבית התושבים בהרחבות ומרבית העסקים במרכזי המסחר הגיעו מהמגזר העירוני.
6. ישראל כיום היא מדינה מעויירת - כ-92% מאוכלוסייתה מתגוררת ביישובים עירוניים.
7. הערים הגדולות בישראל הינן הקטר החברתי והכלכלי של המדינה: מהוות מרכז אזורי, מטרופוליני, ולעתים אף לאומי, לשירותי תעסוקה, תרבות, חינוך, מחקר ועוד. מרכזים אלה, שעל פי רוב פועלים בעזרת או במימון העיריות הגדולות, מעניקים שירותים חיוניים לכלל תושבי האזור, כולל לתושבי היישובים הכפריים. מקור המימון העיקרי של העיריות כדי להמשיך ולהפעיל מרכזים אלה הינה הארנונה בגין מגורים ועסקים בתוך שטח העיר.
8. מדיניות התכנון הלאומית, בהובלתה של תמ"א 35, קובעת מפורשות ועקרונית עדיפות תכנונית, חיזוק והעצמה של המגזר העירוני בישראל, עם יצירת 4 עוגנים מטרופוליניים לאומיים; וכן קובעת בעקרונית את צמצום תופעת הפרבור, השמירה על רצף שטחים פתוחים, שמירה על ערכי טבע ונוף, ושמירה על האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית.

לאור השינויים המפליגים הללו באופיו של המגזר החקלאי, ולאור מרכזיותו של המגזר העירוני בישראל, מן הראוי כי עיצוב מחדש של המדיניות הלאומית בנוגע לאדמות החקלאיות תתאים את עצמה ותיגזר משיקולים הרלבנטיים לעתידן ולהמשך צמיחתן הבריאה והתקינה של ערי ישראל.

## פירוט השיקולים הרלבנטיים למגזר העירוני והמלצות הנגזרות מהם

**(1) הבטחת חוסנו החברתי והכלכלי של המגזר העירוני: תעסוקה, מסחר ומגורים – צמצום השפעות הפרבור.**

### המלצות -

- **מגורים - יש להקשיח את ההוראות המאפשרות שינוי ייעוד קרקע חקלאית למגורים ביישובים כפריים, ולוודא כי קיימת הלימה בין הקיבולות הנקובות בתמ"א 35 (לוח מספר 2) להמלצות הועדה (שמירה על מכסות הקרקע ומניעת תוספת יח"ד ביישובים הכפריים).**
- **תעסוקה - יש לפעול למרפוז שטחי המסחר/תעסוקה של היישובים הכפריים בצמידות דופן לערים, עם יצירת שת"פ כלכלי ביניהם, תוך הרחבת השטח המוניציפאלי של העיר להכללת שטחי תעסוקה.**

**(2) שטחים ציבוריים פתוחים מסביב לערים – הועדה עומדת תחת לחצים לאפשר הקצאת שטחים נוספים לעיבוד חקלאי, על חשבון עתודת השטחים הפתוחים (גם מסביב לערים).**

### המלצות -

- **יש לעמוד על העקרונות שקובעת תמ"א 35 בדבר שטחים פתוחים וירוקים מסביב לערים, קרי: לוודא את קיומם של רצועות חיץ ורצף נופי ירוקים, בין היתר במרכז הארץ לאורך אגני הנחלים, ויצירת חגורות של שטחים ציבוריים ירוקים ופתוחים מסביב לערים.**
- **המרחק מהריכוז העירוני: הקצאת שטחים נוספים לחקלאות מתועשת יכול שתתאפשר אך ורק באזורים מרוחקים מהערים, ולא בשטחים צמודי דופן לעיר.**
- **יש להגדיר את השטחים הפתוחים והחקלאיים הסובבים את הריכוזים העירוניים של ישראל כ"שטחים בעלי רגישות נופית מיוחדת", וזאת בשל תפקידם החברתי-סביבתי עבור תושבי הערים.**
- **הגדרה זו תאפשר לקבוע מגבלות שימנעו פגיעה בשטחים הפתוחים הללו (כגון: איסור על חקלאות מתועשת; לאפשר הסבתם לפארקים אקסטנסיביים ועוד); ומצד שני תאפשר לתמרץ את השימוש בקרקע החקלאית באופן התואם את השיקול הנופי-חברתי של תושבי הערים (במטרה לקיים "חקלאות נופית", לרווחת תושבי הערים הסמוכות).**

**(3) הקפדה על העדיפות התכנונית שניתנה לריכוזים העירוניים בתמ"א 35**

### המלצות -

- **כיבוד עקרונות תמ"א 35 על ידי הממשלה ורמ"י, שמירתם בקפדנות ויישומם במדיניות הניהולית, התפעולית וההסכמית כלפי הקרקעות החקלאיות בישראל והמחזיקים בהם.**
- **הכפפת המדיניות הקרקעית (באחריות מועצת מקרקעי ישראל) למדיניות התכנונית כפי שבאה לידי ביטוי בתמ"א 35, במטרה ליצור הלימה נכונה יותר בין המדיניות הקרקעית, המגדירה את הפוטנציאל הכלכלי של הקרקע, לבין מערכות התכנון הקובעות את הפוטנציאל המשפטי-תכנוני. ראוי ליישם סוף כל סוף את המלצות ועדת גדיש בעניין.**

- מנגנוני בקרה ואכיפה: יש ליצור מנגנוני פיקוח ואכיפה מתוגברים, יעילים ומשוכללים שיעמדו לרשות מערך התכנון הארצי והמחוזי, בכדי להבטיח שהפוטנציאל הכלכלי של האדמות החקלאיות אכן יוכפף לשיקול המשפטי-תכנוני, ולא להפך...
- יש להימנע מהקמת יישובים חקלאיים חדשים, ולהימנע מהקצאות נוספות של שטחים לעיבוד חקלאי תעשייתי, במיוחד באזורים המצויים בסמיכות לערים.
- הוספת נציגי המגזר העירוני בוועדות העוסקות בהקצאת שטחים לחקלאות ובמדיניות הקשורה ביישובי המגזר החקלאי (ועדת פרוגרמות, ועדת קרקעות עליונה, וועדות ההשכרות המחוזיות).
- לחייב את הוועדות העוסקות בהקצאת קרקעות חקלאיות בהכנת תסקירי השפעה חברתית-כלכלית-סביבתית על הריכוזים העירוניים הסמוכים.
- פארקים מטרופוליניים: ניתן לשקול קידום ופיתוח של פארקים מטרופוליניים גם במרקם כפרי פתוח (ולא רק בעירוני), אולם זאת תחת ניהול משותף עם הערים הסמוכות.
- אנו מתנגדים התנגדות נחרצת להצעת המגזר החקלאי להעניק למחזיקי הקרקע זכות ייזום לשימושים נוספים/אחרים בקרקע החקלאית. עניין זה מוציא את הקרקעות האמורות ממערך התכנון והמדיניות הרשמית שמכתיב.
- ביטול ה"פטור מהיתר" על קרקע חקלאית המתקיימת בשטח פתוח (בניגוד לחקלאות המתקיימת בשטח מבונה). הדבר מוביל לכך שמערכת התכנון אינה לוקחת חלק בכל הנוגע לשטחים אלו.

#### (4) חיזוק הפריפריה העירונית

##### המלצות –

- ערי הפיתוח הוותיקות בפריפריה הגיאוגרפית של ישראל (נגב וגליל) סובלות מתופעת ה"שוליות הכפולה" (פעם אחת מול מרכז הארץ, ופעם שניה מול היישובים הכפריים סביבן). אי לכך, מומלץ שלא להקצות קרקעות ונחלות חקלאיות נוספות סביב ערים אלה, ואף לבחון אפשרות לספח שטחים נוספים אל שטח השיפוט המוניציפאלי של אותן ערי פיתוח, במטרה להקל על מצוקתן הנובעת מהיעדר קרקע זמינה לבניה בכלל, ולבניית צמודי קרקע בפרט.

- (5) נגישות למשאב הקרקע – כיום מוכרת הקרקע לתקופה של 49 שנים (עם יכולת הארכה של 49 שנים נוספות). במסגרת הוועדה הנוכחית מעלים נציגי ההתיישבות החקלאית דרישה לשינוי זמן החכירה ל- 196 שנים. מאחר ומדובר במשאב חסר ויקר, המייצר למחזיק בקרקע וליוורשו רווחים. אנו גורסים כי תקופת החכירה הנוכחית ארוכה דייה ואין כל סיבה להביא להיווצרותו של מעמד "אריסטוקרטי" על הקרקעות, דבר ממנו סלדו והתרחקו האבות המייסדים של ענף החקלאות בישראל.

##### המלצות –

- יש להגביל את חכירת הקרקע החקלאית לתקופה שלא תעלה על 49 שנים.
- בכל אופן יש להתנות באופן מפורש וברור את החכירה בשימוש בקרקע לצרכים לשמם הוחרו, ולצרכים אלה בלבד.

\*\*\*\*

## רקע - מדיניות הקרקעות לניהול קרקעות חקלאיות - עבר והווה<sup>1</sup>

### ענף החקלאות - רקע

החקלאות אינה ענף כלכלי רגיל. ההתייחסות אליה בדרך כלל הינה כענף ייחודי בעל משמעויות לאומיות וחברתיות רחבות. כך בעולם וכך גם בארץ: החקלאות הינה ספק מזון מרכזי וחשוב (במיוחד בתחום המזון הטרני); החקלאות עושה שימוש נרחב בקרקע, מעצבת את הנוף והחזות האזורית, משפיעה ומושפעת מהריכוזים העירוניים הסמוכים לה והרחוקים ממנה, ובכך משפיעה על תכנון הארץ הלכה למעשה; החקלאות משפיעה על המערכת האקולוגית באמצעות שירותי האבקה, צריכת המים שלה (מים מתוקים ומים מושבים), היקף הדישון בו היא עושה שימוש – כל אלה משפיעים על מאגרי המים הטבעיים ועל איכות המים; לחקלאות גם משמעויות חברתיות וערכיות – היא אינה רק מקצוע, כי אם אורח חיים מלא בעל מימד ערכי<sup>2</sup>.

אי לכך, יש לקבוע את המדיניות החקלאית מנקודת מבט לאומית-חברתית רחבה, ובתוך כך תוך התייחסות לקשר ולסימביוזה שבינה לבין המגזר העירוני בישראל.

### בעבר

החקלאות זכתה לעדיפות לאומית בישראל מאז הקמתה. היו לכך כמה שיקולים או סיבות: ראשית, החקלאות נתפסה כדרך יעילה לממש את התביעות הגיאוגרפיות של ישראל (מימוש האדנות על הקרקע, קביעת הגבולות, פיזור אוכלוסין לאזורי ספר וכד'); שנית, החקלאות נתפסה כחיונית להבטחת בטחון המזון; ושלישית, היא נתפסה כאורח חיים מועדף הקושר את היהודי לאדמתו ואמצעי ליצירת שוויון חברתי.

סיבות ושיקולים אלה עיצבו מדיניות המעדיפה את החקלאות, אשר באו לידי ביטוי במגוון תמריצים שניתנו לחקלאי, כגון: מתן עדיפות לשימוש חקלאי בקרקע, סבסוד השימוש החקלאי באמצעות דמי חכירה מופחתים, מחירי מים מופחתים, הגבלת האפשרות להסב את הקרקע לשימושים אחרים (בין היתר על ידי פרק זמן חכירה ארוך במיוחד), הקצאת גודל נחלות שווה ללא התחשבות בהיבטים טבעיים ותכנוניים (מתוך מטרה להשוות את הכנסת החקלאי, ללא תלות במיקומו).

### הווה

התנאים והסיבות שבגינם עוצבה מדיניות הקצאת הקרקעות החקלאיות בעבר אינם תקפים עוד. לעומתם, הנתונים והמגמות הנוכחיים מצביעים על תמונת מצב שונה בתכלית. נמנה את העיקריים שבהם:

<sup>1</sup> פרק זה מתבסס בין היתר על נייר העמדה של פרופ' ערן פייטלסון, שנכתב והוגש לוועדת רוטקופף: "סוף מעשה במחשבה תחילה: על ההגיונות המנחים למדיניות קרקעית בחקלאות בישראל בשנות האלפיים", ראו נספח מספר 1.

<sup>2</sup> זו גם הסיבה המרכזית בעטייה זוכה החקלאות לסבסוד נרחב במדינות אירופה וצפון אמריקה: ראו בנייר העמדה הנ"ל של פרופ' פייטלסון, בנספח 1, עמוד 1-2 לנייר העמדה.



1. כיום רוב ההתיישבות בעלת הגוון הגיאוגרפי-פוליטי אינה חקלאית. שטחי העיבוד אינם הגורם הקובע כיום את גבולות המדינה<sup>3</sup>.
2. ביטחון המזון מתבסס פחות ופחות על גידולים מקומיים, בשל מגבלות המים והקרקע והשיפורים בטכנולוגיות הובלה ואגירה.
3. כתוצאה מהשיפורים הטכנולוגיים יש צורך ביחידות עיבוד גדולות יותר מאשר נקבעו במשטר הנחלות – כתוצאה מכך מספר הולך וקטן של חקלאים פעילים חוכרים בחכירות משנה שטחים הולכים וגדלים מבעלי הנחלות.
4. תהליך הפרבור של מגורים ועסקים ונוזקיו: בשני העשורים האחרונים היינו עדים לתופעה של פרבור מגורים ועסקים למגזר הכפרי, שקרו והואצו בעיקר על ידי היוזמה להקמת **"הרחבות"** ובניית מרכזי מסחר ומשרדים על אדמה חקלאית, לעיתים אף בניגוד גמור לדין וללא שרשויות האכיפה הצליחו לבלום או למנוע זאת. ביטוי לכך ניתן למצוא בבנייה המוגברת של צמודי הקרקע באותן הרחבות, אשר משכו אליהן אוכלוסייה עירונית חזקה, ובהקמתם של מרכזי מסחר ועסקים כגון מרכז ביל"ו, יקום, געש-שפיים ועוד רבים. בנוסף, מגמה זו מולידה "מעגל שוטים" מסוכן בכל הקשור לשימוש ברכב פרטי: הפרבור מעודד את השימוש המוגבר ברכבים פרטיים, מה שמביא לירידה ברמת השירות של התחבורה הציבורית, לעליית הגודש בכניסה והיציאה מן הערים, ומוביל ללחצים לפיתוח כבישים, אשר שוב מעודדים את הנסועה הפרטית במקום את התחבורה הציבורית, וחוזר חלילה<sup>4</sup>.
5. המבנה הכלכלי-חברתי של המגזר הכפרי השתנה מן היסוד: כיום רוב רובם של המתגוררים במגזר הכפרי **לא מתפרנסים מחקלאות**. תופעת הפרבור שהוזכרה בסעיף הקודם אף העצימה מגמה זו. בנוסף, בשל אותה תופעת פרבור נוצרו פערים כלכליים בין תושבי המגזר הכפרי - הן בתוך היישוב הכפרי, והן בין היישובים הכפריים לבין עצמם. בעניין הקיבוצים ראוי לציין, כי רבים מהם כבר אינם נחשבים עוד לקיבוצים במובן ההיסטורי המוכר, כפי שהיה בעת קביעת המדיניות הקרקעית התקפה כיום. כידוע, חלק ניכר מהקיבוצים עובר כיום תהליכי שיוך נכסים המשנה בפועל את מבנה היישוב מ'חקלאי-כפרי' ליישוב 'קהילתי', ובכך פועל למעשה להרחבת היצע המגורים הפרבריים.
6. ישראל היא מדינה מעויירת וכ-92% מאוכלוסייתה מתגוררת ביישובים עירוניים.
7. הערים הגדולות בישראל משמשות כקטר הצמיחה של הכלכלה הישראלית ומהוות מרכז אזורי, מטרופוליני ולעתים אף לאומי לשירותים חברתיים-כלכליים חיוניים רבים: מרכזי תעסוקה ועסקים, מרכזי תרבות, חינוך, ובמיוחד חינוך מיוחד, מרכזי אקדמיה ומחקר, מרכזי ממשל ומדיניות לאומית ועוד. מרכזים ושירותים אלה, שעל פי רוב פועלים, מתופעלים ומתוקצבים על ידי העיריות הגדולות, מעניקים שירותים חיוניים לא רק לתושבי אותן ערים, אלא גם לתושבי המגזר הכפרי בישראל. מקור המימון העיקרי של העיריות הגדולות והעצמאיות כדי להמשיך להפעיל ולטפח מרכזים אלה הינה הארנונה המשולמת בגין מגורים ועסקים בתוך שטח העיר, וכן אגרות בניה ופיתוח שונות. פגיעה במקורות אלה

<sup>3</sup> כך עולה מההסכמים הבינלאומיים שישראל חתמה מול ירדן, וכן מול הרשות הפלסטינית. ראו: בנייר העמדה של פרופ' פייטלסון שבנספח 1, בעמוד השלישי.

<sup>4</sup> מתוך מחקרו של פרופ' פייטלסון "תחבורה ואיכות הסביבה העירונית: סוגיות עיקריות ודרכים להתמודד עמן". התופעה, שכונתה בשם "חור שחור", תוארת בתרשים הלקוח מהמחקר ומצורף בנספח 4.

תפגע ביכולתן של הערים להמשיך לתחזק, לתפעל ולפתח מרכזים אלה לטובת כלל אוכלוסיית ישראל.

8. לאחרונה אושרו בבג"ץ החלטות 979 ו-1101 בעניין זכויות החקלאים בנחלת המגורים וזכויותיהם לשימוש לא חקלאי. במסגרת זו הוענקו זכויות בניה נוספות למגורים בחלקת המגורים, וכן זכות ל-500 מ"ר לשימוש עסקי/תעסוקה לא חקלאי. על אף שזכויות נוספות אלה שהוענקו כפופות לכתב הכמויות של תמ"א 35, ועל אף שה-500 מ"ר לתעסוקה חלופית הוגבלו באפשרות לסחור בהם, הרי שהפוטנציאל הטמון בזכויות בניה אלה יכול להסתכם באלפי יחידות דיור חדשות ובמאות אלפי מטרים רבועים של שטחי תעסוקה ומסחר שעשויים לקום בסמיכות לערים הגדולות בישראל. משמעות הדבר הינו הפסד ארנונה שנתי פוטנציאלי שעלול להגיע עד למאות מיליוני ₪ בשנה<sup>5</sup>.

9. מדיניות התכנון הלאומית, בהובלתה של תמ"א 35 קובעת מפורשות ובאופן עקרוני עדיפות תכנונית, חיזוק והעצמה של המגזר העירוני והמרקמים העירוניים בישראל, עם יצירת עוגנים תכנוניים לאומיים ב-4 מטרופולינים ראשיים (חיפה, ת"א, ירושלים, באר שבע). כמו כן, התמ"א קובעת בעקרוניתיה הראשיים, בין היתר, את צמצום תופעת הפרבור, השמירה על רצף שטחים פתוחים, שמירה על ערכי טבע ונוף, ושמירה על האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית.

10. מידע כללי נוסף על המגזר החקלאי בישראל:

- כ-700 ישובים חקלאיים – כ-280 קיבוצים, 40 מושבים שיתופיים ו-430 מושבי עובדים.
- כ-165,000 נחלות.
- 7 מיליון דונם קרקעות חקלאיות, מתוכם 2.8 מיליון הינן קרקעות משבצת.
- שטח ממוצע של נחלה – במרכז כ-25 דונם, בנגב יכול להגיע ל-80 דונם.

לאור השינויים המפליגים הללו באופיו של המגזר החקלאי, ויותר מכך – לאור מרכזיותו, חשיבותו של המגזר העירוני בישראל, והיקף האוכלוסייה המתגוררת בו, מן הראוי כי יעוצב מחדש של המדיניות הלאומית בנוגע לאדמות החקלאיות תתאים את עצמה ותיגזר בין היתר משיקולים הרלבנטיים לעתידן ולהמשך צמיחה בריאה ותקינה של ערי ישראל.

<sup>5</sup> עפ"י הכלכלן רן חקלאי (שבדק את הנושא עבור פורום ה-15 לצורך הגשת הבג"ץ שהגשנו נגד החלטות אלה בשנת 2004), עולה כי תוספת מספר יחידות הדיור הפוטנציאלי עפ"י החלטה 979 מסביב לערי פורום ה-15 בלבד עומד על כ-50,000, ואילו השטח הפוטנציאלי שיופשר לשימוש תעסוקתי-עסקי חלופי סביב ערי פורום ה-15 יעמוד על כ-9 מיליון מ"ר. עפ"י הערכה זו, סה"כ הפסד הארנונה לערים הגדולות בשל בריחת עסקים ואוכלוסייה אל המגזר החקלאי יעמוד על כ-800 מיליון ₪ בשנה. יש לציין, כי בשל העובדה שלבסוף הוחלט להכפיף את החלטות הנ"ל של ממ"י לתמ"א 35, הרי שמספרים אלה בפועל יהיו קטנים בהרבה. מצד שני, חשוב לשים לב לכך שמכיוון שהפוטנציאל הנד"לני של החלטות אלה גבוה בהרבה מאשר תמ"א 35 מאפשרת, הרי באופן טבעי סביר להניח שנחזה בשנים הבאות במכבש לחצים אדיר לפרוץ את גבולות תמ"א 35, ולהרחיב את הכמויות המקסימליות שנקבעו בה.

## השיקולים הרלבנטיים כיום למגזר העירוני בישראל (לצורך קביעת מדיניות עתידית לקרקע החקלאית)

1. הבטחת חוסנו החברתי והכלכלי של המגזר העירוני – תעסוקה, מסחר ומגורים.
2. שמירה על שטחי פנאי ונופש פתוחים ונגישים עבור האוכלוסייה העירונית, מסביב לריכוזים העירוניים וביניהם.
3. הקפדה על העדיפות התכנונית שניתנה לריכוזים העירוניים בתמ"א 35.
4. חיזוק היישובים העירוניים בפריפריה הגיאוגרפית של ישראל (בגליל ובנגב) אשר סובלים ממצב של "שוליות כפולה" – פעם אחת מול מרכז הארץ, ופעם שניה מול היישובים הכפריים הסמוכים להם.
5. נגישות הציבור כולו למשאב הקרקע.

## פירוט השיקולים הרלבנטיים למגזר העירוני וההמלצות הנגזרות מהם

### 1. הבטחת חוסנו החברתי והכלכלי של המגזר העירוני: תעסוקה, מסחר ומגורים

#### כללי – הסכנות מפני המשך תופעת הפרבור

- השפעות הפרבור במגורים – המשך הגידול בהיצע יחידות הדיור צמודות הקרקע ביישובים הכפריים (עקב ההרחבות והגדלת הצפיפות המותרת בחלקה א'), ועל אחת כמה וכמה אם יתאפשר לפרוץ את מסגרת הכמות המקסימלית שנקבעה בתמ"א 35, עלול להביא לעזיבה של אוכלוסייה חזקה מהעיר לכפר. עניין זה עשוי לגרום לבעיות ולתופעות חברתיות-תכנוניות לא מבוטלות, כגון: כמישה עירונית, פגיעה בבסיס המס העירוני וביכולתן של העיריות לספק שירותים חברתיים וקהילתיים; המשך המגמה החברתית של "סגרגציה והיבדלות חברתית" הניכרת היטב בחלק מההרחבות במגזר הכפרי – יצירת יישובים קהילתיים הומוגניים תרבותית וכלכלית המנותקים מההוויה העירונית הרב תרבותית ופלורליסטית.
- השפעות הפרבור התעסוקתי – בשל היות הקרקע זמינה וזולה יותר ביישוב הכפרי, נוכח המיסוי הנמוך יחסית במועצות האזוריות, ולאור העובדה שאין מערך אכיפת חוק יעיל בתחום זה, העתיקו בשנים האחרונות לא מעט עסקים את מקום מושבם מהעיר ליישוב הכפרי. אם תופעה זו תימשך עשויות להיות לה השלכות לא פשוטות על ערי ישראל: כח העבודה העירוני נפגע; בסיס המיסוי העירוני נפגע<sup>6</sup>, שכן אזורי התעסוקה העירוניים הינם המקור העיקרי להכנסות מארנונה בערים הגדולות; לתופעה זו משמעות קשה מבחינת ההוצאה הציבורית בגין פריסת תשתיות ותחבורה; ופגיעה קשה בפרוטנציאל הצמיחה העירוני. **בעניין זה יש לציין כי כבר בשנת 2000 עמד יחס שטחי אזורי התעסוקה לנפש בעיר על 16.6 מ"ר לעומת 35.2 מ"ר במועצות האזוריות**<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> ראו הערת שוליים 5 לעיל.

<sup>7</sup> מתוך חוות דעת מומחה מאת פרופ' אריה שחר ז"ל משנת 2005 בעניין תופעת הפרבור של מגורים ותעסוקה על הערים.

## המלצות –

- מגורים - יש להקשיח את ההוראות המאפשרות שינוי ייעוד קרקע חקלאית למגורים בישובים כפריים, ולוודא כי קיימת הלימה בין הקיבולות הנקובות בתמ"א 35 (לוח מספר 2) להמלצות הועדה (קרי יש לוודא כי שומרים על מכסות אלו ומונעים תוספת יח"ד בישובים הכפריים על ידי שינוי ייעוד קרקע ושינוי הקיבולות כאמור).
- תעסוקה - יש לפעול למרפוז שטחי המסחר/תעסוקה של היישובים הכפריים בצמידות דופן לערים, עם יצירת שת"פ כלכלי ביניהם, תוך הרחבת השטח המוניציפאלי של העיר להכללת שטחי תעסוקה.

## 2. שטחים ציבוריים פתוחים

### כללי –

- בין תחומי הפעילות אליהם נדרשת הועדה, כפי שמופיעים בהחלטת הממשלה, עולה דרישת החקלאים לבדיקת מכסות הקרקע (התקנים) לעיבוד חקלאי. דרישה זו באה במטרה להרחיב את הקצאות השטחים לעיבוד חקלאי. קרקעות אלה, אם אכן יוקצו, יבואו ברובן על חשבון עתודת השטחים הפתוחים של ישראל, שטחים המוגבלים במיוחד בסביבת הריכוזים העירוניים הגדולים.
- בעניין זה עולים שני חששות עיקריים – הראשון, קשור בעתודת הקרקעות העתידית (שטחי החיפוש) של הערים, שעלולה להיפגע מהקצאת קרקעות חקלאיות נוספות, בייחוד בקרבה לריכוזים העירוניים כאמור. השני, נובע מהדאגה כי המרת שטחים ציבוריים פתוחים וקרקעות חקלאיות בעלות ערך נופי, לשטחים המיועדים לחקלאות תעשייתית, או לשימוש אחר שאינו נופי, תנתק את הרצף הנופי שקבעה תמ"א 35, תחנוק את הריכוזים העירוניים, תפגע באיכות החיים של תושבי הערים ולא תאפשר להם אזורי ושטחי פנאי, טבע ונופש מסביב לעריהם.

### המלצות -

- יש לעמוד על העקרונות שקובעת תמ"א 35, קרי: לוודא את קיומם של רצועות חיץ ורצף נופי ירוקים, באמצעות שדרה ארוכה מהחרמון ועד למדבר יהודה וים המלח, ובאמצעות רצועות חיץ רחבות במרכז הארץ לאורך אגני הנחלים, ויצירת חגורות של שטחים ציבוריים ירוקים ופתוחים מסביב לערים.
- המרחק מהריכוז העירוני: הקצאת שטחים לחקלאות מתועשת יכול שתאפשר באזורים מרוחקים מהערים, ולא בשטחים צמודי דופן לעיר.
- יש להגדיר את השטחים החקלאיים ואת השטחים הפתוחים הסובבים את הריכוזים העירוניים של ישראל כ"שטחים בעלי רגישות נופית מיוחדת", וזאת בשל התפקיד החברתי והסביבתי החשוב שיש להם עבור תושבי הערים.
- הגדרה זו תאפשר לקבוע מגבלות אשר ימנעו פגיעה בערכים הנופיים-סביבתיים של שטחים אלה, למשל: לא תתאפשר חקלאות מתועשת, אלא רק חקלאות נופית; תהיה אפשרות להסב שטחים אלה לפארקים אקסטנסיביים; אם תתקיים בשטחים אלה חקלאות נופית אזי היא תתקיים באמצעות מים מושבים; לא תתאפשר כל פעילות יזמית בקרקע; החכרות משנה תתאפשרנה במגבלות שימוש קשיחות. במקביל, מומלץ לתמרץ את השימוש הנכון בקרקע חקלאית זו באופן התואם את השיקולים הנופיים-סביבתיים של תושבי הערים הסמוכות, בין

היתר באמצעות מערך סובסידיות לחקלאות הנופית והסביבתית. הסובסידיה תהווה מעין תשלום לחקלאי עבור הספקת השירותים החברתיים שהוא מספק (שירותי הנוף או שירות השמירה על מי התהום וכד')<sup>8</sup>.

- כדי לסכם את האמור בסעיף זה, וכדי להציע פתרונות דיפרנציאליים כתלות במרחק השטח החקלאי הרלבנטי מהריכוז העירוני, נציע מטריצה המתבססת על מודל שהציע פרופ' ערן פייטלסון בנייר העמדה שהכין עבור ועדת רוטקופף, ואשר צורף לנייר זה בנספח מספר 1:

מידת קירבה לריכוז עירוני	רגיש נופית
קרוב	חקלאות נופית, אפשרות הסבה לפארקים אקסטנסיביים, מגבלות קשיחות על פעילויות חקלאיות, הסתמכות על מים מושבים, מניעת יזמות בקרקע, החכרות משנה במגבלות שימוש קשיחות
מרוחק	הגבלות נופיות תוך הבטחת הכנסה ותעסוקה במקום, ניתן להשקות במים שפירים, צמצום החכרות משנה לתושבי האזור בלבד

### 3. הקפדה על העדיפות התכנונית שניתנה לריכוזים העירוניים בתמ"א 35

כללי -

- התפיסה התכנונית העדכנית של תמ"א 35 גורסת, כאמור, כי העדיפות התכנונית בישראל תינתן לריכוזים העירוניים, לחיזוקם ולהעצמתם. ליישובים החקלאיים בכלל, ואלה המקיפים את הריכוזים העירוניים בפרט, נקבע תפקיד חשוב בתמ"א והוא: שימור אורח החיים החקלאי, שמירה על ערכי טבע ונוף, שמירה על שטחים פתוחים וירוקים מסביב לריכוזים העירוניים. כמו כן, חשוב לזכור כי שטחים פתוחים וירוקים רבים, שחלקם מוגדרים כיום כקרקע חקלאית, נשמרו על ידי תמ"א 35 כפוטנציאל עתידי להרחבת הריכוזים העירוניים הגדולים בעשורים הבאים, אם יתעורר בכך צורך ("אזורי חיפוש" של הערים).
- לא אחת קורה שמדיניות הממשלה ורשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י) בנוגע לקרקעות החקלאיות מייצרת פוטנציאל כלכלי מסוים בקרקעות אלה. על פי הדין פוטנציאל זה אמנם כפוף לזכויות התכנוניות המשפטיות-סטטוטוריות שקובעת תמ"א 35. אך כיוון שהפוטנציאל הכלכלי הזה לעתים קרובות **רחב יותר** מהפוטנציאל המשפטי-תכנוני (במיוחד באזורי הביקוש, וכן בסמיכות לריכוזים עירוניים), הרי שנוצרים, מטבע הדברים האנושי, לחצים עזים, מהשטח כלפי מעלה אל רשויות התכנון, לפרוץ ולהרחיב את המגבלות שקובעת התמ"א.

<sup>8</sup> ראו בעניין זה דבריו של פרופ' פייטלסון, בעמוד החמישי של נייר העמדה שלו, המופיע בנספח מספר 1.

- יתר על כן, ניסיון העבר וההווה מלמדים שגורמים לא מעטים אף עושים דין לעצמם ומשתמשים בקרקע החקלאית בשימושים שאינם על פי הדין, וזאת אף ללא כל ניסיון או מאמץ להכשיר זאת משפטית. לצערנו, חלק ניכר מיוזמות אלה, שמטרתן מיקסום הפוטנציאל הכלכלי שבקרקע, כלל אינו זוכה לביקורת של מערכות אכיפת החוק העומדות חסרות אוניס מול מציאות רחבה, רבת חריגות ומעשים בלתי חוקיים בקרקע החקלאית.

#### המלצות -

- כיבוד עקרונות תמ"א 35: על הממשלה ועל רמ"י להבטיח שהעקרונות התכנוניים הנ"ל של תמ"א 35 ישמרו נאמנה גם בעתיד לבוא, וגם בכל הנוגע למדיניותם הניהולית, התפעולית וההסכמית המעודכנת כלפי הקרקעות החקלאיות בישראל והמחזיקים בהן.
- יש להכפיף את המדיניות הקרקעית (הנמצאת תחת אחריותה של מועצת מקרקעי ישראל) למדיניות התכנונית כפי שבאה לידי ביטוי בתמ"א 35. זאת על מנת שנצליח להביא להלימה נכונה יותר בין המדיניות הקרקעית, הרגישה לפוטנציאל הכלכלי של הקרקע, לבין מערכות התכנון, הקובעות את הפוטנציאל המשפטי-תכנוני. מן הראוי ליישם בהקשר זה את המלצות ועדת גדיש<sup>9</sup>, התואמות תפיסה זו.
- מנגנוני בקרה ואכיפה: כמו כן, יש ליצור מנגנוני פיקוח ואכיפה מתוגברים, יעילים ומשוכללים יותר שיעמדו לרשות מערך התכנון הארצי והמחוזי, על מנת שיובטח כי הלכה למעשה הפוטנציאל הכלכלי שהוזכר לעיל אכן יהיה כפוף לזה המשפטי, ולא להפך...
- יש להימנע מהקמת יישובים חקלאיים חדשים, ולהימנע מהקצאת נוספות של שטחים לעיבוד חקלאי, במיוחד באזורים המצויים בסמיכות לערים: חשוב לזכור שהקצאות נוספות, שינוי ייעוד ואישור שימושים נוספים שאינם חקלאיים או נופיים, ואשר נוגדים את מגמות התכנון שנקבעו בתמ"א 35, צפויים לפגוע במישרין בריכוזים העירוניים ובתושביהם, לצמצם את השטחים הפתוחים והירוקים מסביב לערים, לצמצם את אזורי החיפוש התכנוניים העתידיים של הערים, וכן להביא לעזיבת אוכלוסייה חזקה ועסקים ממרכזי הערים. כל אלה יביאו לפגיעה כמעט ודאית ברווחת תושבי הערים ובפיתוח העירוני.
- הוספת נציגי המגזר העירוני בועדות העוסקות בהקצאת שטחים לחקלאות ובמדיניות הקשורה ביישובי המגזר החקלאי (ועדת פרוגרמות, ועדת קרקעות עליונה, וועדות השכרות מחוזיות): בשל הרגישות חברתית, הסביבתית והתכנונית שיש בהחלטות הנוגעות למגזר החקלאי בכלל, ולהקצאת קרקעות חקלאיות בפרט – יש להוסיף במניין החברים הרשמיים של הועדות הרשמיות העוסקות בכך במסגרת משרד החקלאות גם נציגות מטעם המגזר העירוני (נציגים מטעם פורום ה-15 ומטעם מרכז השלטון המקומי).
- חובת הכנת תסקירי השפעה חברתית-כלכלית-סביבתית על הריכוזים העירוניים: יש לחייב את הועדות העוסקות בהקצאת חקלאיות במשרד החקלאות (ועדת פרוגרמות, ועדות הקרקעות, וועדות ההשכרות) בהכנת תסקירי השפעה חברתיים, כלכליים, תכנוניים וסביבתיים על הריכוזים העירוניים ועל הערים הסמוכות לנשוא ההחלטה, כחלק אינטגרלי מתהליך קבלת ההחלטות.
- פארקים מטרופוליניים: ניתן לשקול קידום ופיתוח של פארקים מטרופוליניים גם במרקם כפרי פתוח (ולא רק בעירוני), אולם זאת תחת ניהול משותף עם הערים הסמוכות.

<sup>9</sup> הועדה הציבורית לרפורמה במנהל מקרקעי ישראל, שבראשה עמד יעקב גדיש ז"ל, הגישה המלצותיה בשנת 2005. בהמשך אותה שנה אישרה הממשלה (ממשלת אולמרט) את החלטות הועדה.

- לאור הרפורמה בתחום התו"ב המבטלת את הת/מ/מ-ים, ומעבירה את הכוח התכנוני ברמה המקומית-אזורית אל "תכניות מתאר מקומיות כוללניות", מתעורר החשש שההגנה על השטחים הפתוחים והחקלאיים תיפגע ויפתח פתח רחב להרחבת ישובים כפריים. זאת משום שתכניות המתאר המקומיות הכוללניות של המגזר הכפרי יגובשו על ידי המועצות האזוריות, ולא על ידי הועדה המחוזית. אי לכך, יש לוודא ולקבוע מנגנון לפיו תכנית מתאר מקומית כוללנית של מועצה אזורית הגובלת בריכוז עירוני תוכף לשיקולים התכנוניים-סביבתיים-כלכליים וחברתיים של אותו ריכוז עירוני.

- לגבי ההצעה לאפשר זכות ייזום של המחזיק בקרקע בשטח המשבצת ו/או בנחלתו, שלא במסגרת שינוי ייעוד<sup>10</sup>: משמעות הצעה זו, שהועלתה על ידי המגזר החקלאי, הינה לאפשר שימושים נוספים בקרקע מבלי לשנות את ייעוד הקרקע, כלומר – מבקשים להוציא מכפיות ופיקוח מערך התכנון את קביעת שינוי השימושים בקרקע. לדעתנו, בהתחשב בכך שבשלב זה אין הגדרות ברורות למהם אותם שימושים (ומנייר העמדה של תנועת המושבים אף נראה שמדובר בשימושים בעלי אופי שונה מהתעסוקה החקלאית הרגילה/הנורמטיבית), ומכיוון שמהלך זה מבקש לפטור את השינוי הִזום מצורך באישור רשויות התכנון, הרי שעלולה להיווצר פרצה בעייתית מאד שתכשיר את הקרקע למגוון שימושים שאינם חקלאיים, ואף אינם קרובים לחקלאות, וכל זאת שעה שמערך האכיפה והפיקוח כיום הינו דל ובלתי מספק. **לפיכך, אנו מתנגדים לסעיף זה.**

- ביטול ה"פטור מהיתר" על קרקע חקלאית המתקיימת בשטח פתוח: מוצע לבטל את המצב הקיים לפיו קיים "פטור מהיתר" על קרקע חקלאית המתקיימת בשטח פתוח (בניגוד לחקלאות המתקיימת בשטח מבונה)<sup>11</sup>. הדבר מוביל לכך שמערכת התכנון כלל אינה מעורבת בהליך ההקצאות של שטחים כאלה. הצעה זו מבקשת בעצם ליצור ממשק וחפיפה בין מערך התכנון הסטטוטורי למערך הקצאת הקרקעות החקלאיות באופן שיאפשר תיאום, הסדרה ותכנון של פיזור והיקפי הקצאות הקרקעות החקלאיות.

#### 4. חיזוק הפריפריה העירונית

כללי –

- הערים בפריפריה הישראלית, ובמיוחד ערי הפיתוח הוותיקות, סובלות ממצב של "שוליות כפולה". פעם אחת, עליהן להתחרות באטרקטיביות של מרכז הארץ במישור הלאומי, ופעם שניה עליהן להתחרות בישובים הכפריים בסביבתן הקרובה, באזור הגליל והנגב. יעידו על כך, בין היתר, מאזני ההגירה השליליים מערים אלו לטובת הישובים הכפריים בסביבתן (שקולטים את האוכלוסיות החזקות השואפות לשפר דיור באמצעות מעבר לדיור צמוד קרקע).
- היעדר התחרותיות של ערי פיתוח אלה כלפי היישובים החקלאיים/כפריים הסובבים אותן נובעת ממספר סיבות תכנוניות: מהיעדר עתודות קרקע נוספות לבניה בשטח העירוני, מטבעת אדמות חקלאיות או שמורות טבע המקיפות אותן וחונקות כל אפשרות של פיתוח, וכן ממגבלה תכנונית ארצית-מחוזית הקובעת צפיפות מינימלית לבניה שמקשה מאד על האפשרות לבנות צמודי קרקע (כביכול מן הטעם התכנוני-ערכי שיישוב עירוני צריך להיבנות בצפיפות גבוהה,

<sup>10</sup> סעיף מספר 5 בנושאים שקבעה הממשלה לועדת רוטקופף, כפי שמופיע בהחלטת הממשלה. משמעותו היא הוספת שימושים לייעוד הנוכחי בנחלה ובמשבצת, כגון בתי אריזה וכד'.

<sup>11</sup> הדבר מחייב רק 'הקצאה' באמצעות ועדת ההקצאות של משרד החקלאות, ואין כל צורך לקבל "היתר" מרשויות התכנון (הועדה המחוזית או הארצית).

וזאת על אף שאין מדובר בעיר גדולה או מטרופולינית, כי אם בעיר פיתוח קטנה, המרוחקת ממרכז המטרופולין).

#### המלצות –

- בסביבתן הקרובה של ערים מן הסוג הזה, הסובלות משוליות כפולה כאמור, וממחסור בקרקעות לפיתוח (לצרכי מגורים ומסחר ותעסוקה), רצוי למנוע הקצאות נוספות של קרקעות לטובת עיבוד חקלאי או לטובת הקמה של נחלות ויישובים כפריים חדשים, ואף לשאוף ולפעול דווקא לסיפוח שטחים נוספים אל שטח המוניציפאלי לצורך הקלה על מצוקתן בשל היעדר קרקע זמינה לבניה בכלל, ולבניית צמודי קרקע בפרט.
- לשם כך, מציע מרכז השלטון המקומי להקים ועדת גבולות קבועה במשרד הפנים שתבחן את מצוקתן זו של עיירות הפיתוח הוותיקות ביחס לשטחים הסובבים אותן ותחליט אם לספח אליהן שטחים נוספים. המנגנון הקיים כיום במשרד הפנים לחקירת גבולות מוניציפאליים במסגרת ועדת גבולות, המתכנסת באופן ארעי ובתדירות נמוכה, אינו מספק מענה יעיל וראוי במקרה דנן ולכן יש לתקנו ולייעלו כאמור.

### 5. נגישות למשאב הקרקע

#### כללי –

כיום מוכרת הקרקע לתקופה של 49 שנים (עם יכולת הארכה של 49 שנים נוספות). במסגרת הועדה הנוכחית מעלים נציגי ההתיישבות החקלאית דרישה **לשינוי זמן החכירה ל- 196 שנים**. מדובר במשאב חסר ויקר, המייצר למחזיק בקרקע ולירשיו רווחים, ואשר כבר במצב הנוכחי מנשל את מרבית הציבור מזכויות הנאה לגבי אותן קרקעות. הארכתו לפרק זמן דמיוני של 196 שנים כאמור, אין בה אלא ליצור עיוות קיצוני בחלוקת הזכויות ובנגישות לקרקע. אנו גורסים כי תקופת ההחכרה הנוכחית ארוכה דייה ואין כל סיבה לשנותה ולהביא בפועל ליצירה של "אריסטוקרטיית קרקעות". על כל האמור יש להוסיף ולזכור כי ממילא במצב הנוכחי מערך הבקרה והאכיפה בנוגע לשימושים בקרקע החקלאית דל ורופף מאד, כך ששינוי פרקי הזמן עלול למתוח עוד יותר את הפער הקיים בזכויות על הקרקעות.

האבסורד הגדול במצב זה הוא שזהו בדיוק העיוות החברתי נגדו יצאה תנועת העבודה והתנועות שקידמו את ההתיישבות החקלאית בישראל, שכל מטרתן היתה כידוע הפרחת השממה, גאולת הארץ, ויצירת שוויון, אחווה וסולידריות בין אזרחיה.

#### המלצות –

- יש להגביל את חכירת הקרקע החקלאית לתקופה שלא תעלה על 49 שנים.
- בכל אופן יש להתנות באופן מפורש וברור את החכירה בשימוש בקרקע לצרכים לשמם הוחרו, ולצרכים אלה בלבד.



## לסיכום,

מאז הקמת המדינה היה מערך התכנון הישראלי שבוי בקונספקט של כיבוש האדמה ותיעדוף החקלאות כענף מגשים ציונות. במהלך שני העשורים האחרונים התחוללו תמורות מרחיקות לכת בתפיסות התכנון, המתכתבות עם המגמות הגלובליות מצד אחד, ועם הצרכים המשתנים של החברה והמשק הישראליים מאידך. תפיסות אלו, שהגיעו לשיאם באישורה הסופי של תמ"א 35 על ידי הממשלה בשלהי שנת 2005, נפרדו במידה רבה מתפיסת התכנון של ימי קום המדינה, והחלו לראות בישראל מקום שיש לקיים בו חברה, כלכלה וסביבה מודרנית, שעיקרה נטוע בריכוזים עירוניים מתפתחים ומשגשגים, תוך התחשבות ושמירה על משאביה הסביבתיים והנופיים של ישראל עבור הדורות הבאים.

הקמת הועדה לבחינת מדיניות הקצאת הקרקעות החקלאיות (ועדת רוטקופף) מהווה הזדמנות לתיקון המדיניות הארכאית בו התייחסה מדינת ישראל לתחום החקלאות, ולהתעלמות לו זכה הקשר, ההשפעה והסימביוזה שבין המגזר החקלאי-כפרי לבין המגזר העירוני בישראל מצידה של המדינה, מנהל מקרקעי ישראל והמגזר החקלאי עצמו.

**המגזר העירוני בישראל, שבעת הקמת המדינה נחשב לשולי בחשיבותו וכיום נמנים עליו למעלה מ-92% מכלל אוכלוסייתה, הינו פקטור מרכזי וקרדינלי לו יש לתת משקל הולם בכל מדיניות שתגובש. מגזר זה הינו ללא ספק הקטר החברתי והכלכלי המרכזי של מדינת ישראל, וככזה הינו ספק השירותים החברתיים-כלכליים הראשי לכל תושבי המדינה, עירוניים ככפריים כחקלאיים. כשם שהחקלאי זקוק לשירותים העירוניים, גם העיר ותושביה זקוקים לשירותים החברתיים אותם מעניק החקלאי והאדמה החקלאית: שירותי נוף, שירותי פנאי וקיט, שמירה על עתודות קרקע, יצירת טבעות של שטחים ירוקים ופתוחים סביב הערים וביניהן, כן שירותים סביבתיים רבים נוספים.**

מעריך התכנון, כאמור בתמ"א 35, אכן רואה כך את הדברים, את מרכזיותה של העיר ואת הקשר הבל ינותק בין העיר לכפר ולאדמה החקלאית. כעת הגיעה העת שגם מדיניות המקרקעין של רמ"י בכל הקשור בקרקעות חקלאיות תשנה ותתאים עצמה לתפיסות אלה, ותראה גם היא את הדברים באור דומה.

ולסיום נדגיש, כי גם כיום אכן חשוב וראוי לאפשר לחקלאי להתפרנס בכבוד, לעסוק בתחומים האופייניים לאורח חייו הייחודי, ולהעניק לו את הכלים והזכויות המתאימות כדי לעשות כן. אולם כל זאת יש לעשות במתינות ובסבירות, תוך עריכת איזון עם המגזר העירוני, צרכיו, אילוציו ותפקידיו, ותוך הקפדה שהחקלאות ואורח החיים החקלאי שלו אכן נשמרים וממשיכים להתקיים. הקניית זכויות ארוכות טווח והקצאת שטחים פתוחים לטובת פרטים שאינם עוסקים בחקלאות הלכה למעשה, או הקניית הזכות לשנות את השימוש בקרקע החקלאית לצרכים עסקיים גרידה שאין להם כל קשר לחקלאות תעשייתית או נופית וניצול הקרקע לשם נידלוי"נה אינם ראויים יותר, ואינם באים בחשבון מבחינת המגזר העירוני בישראל.

\*\*\*\*

## נספח 1

### **סוף מעשה במחשבה תחילה: על ההגיונות המנחים למדיניות קרקעית בחקלאות בישראל בשנות האלפיים**

הכין: **ערן פייטלסון**  
האוניברסיטה העברית בירושלים

נייר עמדה לוועדת רוטקופף

אוקטובר 2011

#### רקע: על ייחודיות החקלאות

החקלאות לא מהווה ענף כלכלי "רגיל". קרי, לא ניתן להעריך אותה או לקבוע מדיניות לגביה רק על פי שיקולים כלכליים צרים. החקלאות היא ספק המזון העיקרי. על אף היות בטחון המזון מבוסס לא במעט על שוק המזון הגלובלי, ישנם ענפים לא מעטים בהם יש לחקלאות הישראלית עדיין משקל רב באספקת המזון (ובעיקר הטרי) לשוק הישראלי.

החקלאות היא שימוש קרקע נרחב, בייחוד באזור היס תיכוני צפון-האוקלוסיה. היא המעצבת את הנוף וקובעת את החזות האזורית בחלקים נרחבים של הארץ כגון השרון, מישור החוף הדרומי, עמק יזרעאל ובקעת הירדן. אי לכך כל דיון במשטר הקרקעי בחקלאות צריך לקחת את ההשפעות החיצוניות על נוף וחזות הארץ בחשבון.

אך ההשפעות החיצוניות של החקלאות לא מוגבלות להשפעותיה הנופיות. החקלאות מבוססת במידה רבה על שירותים אקולוגיים, כגון שירותי האבקה. בו זמנית היא משפיעה באופן נרחב ביותר על שירותי המערכת האקולוגית. אי לכך לא ראוי לדון בחקלאות במנותק מהשלכותיה הסביבתיות. כמו כן, החקלאות היא צרכן מים עיקרי. היקף השימוש במים בחקלאות, היקף הדישון בחקלאות, ומידת השימוש במים מושבים ואיכות המים המושבים משפיעים על איכות משאבי המים ועל המפלסים במאגרים הטבעיים (אקויפרים וכינרת). למפלסים אלו יש השלכות נרחבות, בין היתר, על מצב המערכות האקווטיות.

אך ההתייחסות החברתית לחקלאות לא יכולה להיות מוגבלת רק להשפעותיה החיצוניות הנופיות והסביבתיות. החקלאות מהווה אורח חיים. בישראל, כבכל הארצות המפותחות יש לאורח החיים החקלאי מימד ערכי. החקלאות לא נתפסת רק כמקצוע אלא כאורח חיים מלא, שיש לו מימד ערכי הראוי לשימור. זה אולי הגורם המרכזי לסבסוד הנרחב לה זוכה החקלאות בצפון אמריקה ובאירופה, סבסוד אשר מהווה את אבן הנגף המרכזית בדיוני הסחר העולמיים.

לאור היקף ההשפעות החיצוניות של החקלאות, והמימד הערכי המוקנה לעיסוק בה, יש לקבוע את המדיניות החקלאית, ובייחוד את המדיניות הקרקעית בחקלאות מנקודת מבט חברתית-לאומית רחבה. ביתרת הנייר אני מפרט את המסגרת התפיסתית שבמסגרתה ראוי לדון במדיניות הקרקעית בשטח החקלאי בישראל. לשם כך אני מתחיל בסקירה קצרה מאוד של הבסיס למדיניות בעבר, ומראה שבסיס זה איבד מתוקפו היום. אי לכך אני ממשיך בהתוויית הבסיס התפיסתי שראוי לשמש אותנו כיום בישראל בשנות האלפיים.

#### עקרונות המדיניות הקרקעית החקלאית בישראל, ושבנם

החקלאות זכתה לעדיפות לאומית בישראל מאז הקמתה. לכך היו כמה סיבות. ראשית, החקלאות נתפסה כדרך יעילה לממש את התביעות הגיאוגרפיות של ישראל על שטחי המדינה. התפיסה השלטת לפני קום המדינה ובשנים הראשונות להקמתה הייתה שהגבולות יקבעו באמצעות המחרשה. שנית, החקלאות נתפסה כחיונית להבטחת בטחון המזון, לא רק ברמה הארצית אלא גם

ברמה האזורית, דבר שהתבטא בתפיסת המשק המעורב ששלטה בכיפה. לבסוף, החקלאות נתפסה כאורח חיים מועדף הקושר את היהודי לאדמתו, וזאת מתוך תפיסות רורליסטיות-רומנטיות אשר היו דומיננטיות בציונות של אותה תקופה.

לעדיפות הלאומית שניתנה לחקלאות הייתה משמעות רחבה בקביעת המדיניות הקרקעית של ישראל, ובהקצאת השטחים החקלאיים. ראשית, ניתנה עדיפות לשימוש החקלאי בקרקע, דבר שהתבטא בין היתר בקביעת מנגנונים המגבילים את אפשרויות הסבת הקרקע החקלאית לשימושים אחרים, בכלל זאת באמצעות הקמת הולק'ית, אשר אין לה אח ורע בעולם. עדיפות זו באה לידי ביטוי גם בסבסוד השימוש החקלאי באמצעות דמי חכירה מופחתים לקרקע החקלאית, ובדרישה שכל קרקע שייעודה ישונה תושב לידי המדינה ובכך ימנע תמריץ להסבת ייעוד מצד החקלאים.

הקצאת הקרקע החקלאית התבססה על העיקרון שכל חקלאי זכאי להכנסה נורמטיבית שווה מחקלאות, ללא קשר למיקומו. אי לכך גודל הנחלות נקבע כנגזרת מהתנאים הטבעיים והתכנון החקלאי של אותה תקופה. בעוד שבעולם יש הבדלים גדולים בהכנסה הנובעת מחקלאות בין חלקי ארץ כפונקציה של היקף הבעלות על הקרקע ואיכותה, בישראל נעשה מאמץ מרוכז להתגבר על השונות הטבעית באמצעות מפעלי המים שנועדו לספק מים מספקים לכל חלקי הארץ, מחד, ועל ידי משטר הנחלות, מאידך.

המשמעות העיקרית של סקירה זו היא שהמשטר הקרקעי הנוגע לחקלאות בישראל נקבע מלכתחילה על ידי מספר הגיונות עקרוניים-נורמטיביים. אך ההגיונות שהדריכו את קביעת המשטר הקרקעי בראשית שנות המדינה אינם תקפים עוד.

כיום רוב ההתיישבות בעלת הגוון הגיאוגרפי-פוליטי אינה חקלאית. כפי שניתן לראות בהסכמים שנחתמו עד כה שטחי העיבוד אינם הגורם הקובע כיום את גבולות המדינה. גם בטחון המזון מבוסס פחות ופחות על גידולים מקומיים, בשל מגבלות המים והקרקע והשיפורים בטכנולוגיות הובלה ואגירה. השינויים הטכנולוגיים בחקלאות איינו את בסיס התכנון החקלאי שעל פיו נקבעו הנחלות בזמנו. כתוצאה מהשיפורים הטכנולוגיים יש צורך ביחידות עיבוד גדולות יותר מאשר נקבע בעת הקצאת הנחלות. כתוצאה מכך מספר הולך וקטן של חקלאים פעילים חוכרים בחכירות משנה שטחים הולכים וגדלים מיתרת בעלי הנחלות, ולעיתים (בעיקר במקרה של קיבוצים) ממשבצות קיבוצים אחרים. לבסוף, המבנה הכלכלי-חברתי של המגזר הכפרי השתנה מן היסוד. בניגוד לשנות המדינה הראשונות היום רוב רובם של המתגוררים במגזר הכפרי לא מתפרנסים מחקלאות. מעבר לכך, מאז ראשית שנות התשעים נבנו הרחבות רבות שבאמצעותם הוזרמה אוכלוסיה עירונית למגזר הכפרי, ואשר אין לה נחלה כלל. למעשה היקף ההרחבות מבטיח שבכל ישוב שבו תושלם ההרחבה רוב האוכלוסיה יהיה חסר נחלה. כתוצאה משינויים אלו נוצרה שונות גדולה מאוד במצב הכלכלי בין תושבים במגזר הכפרי, וכן בין ישובים כפריים. בעוד שישנם ישובים בהם מתגוררים שועי הארץ, ישנם אחרים הסובלים ממחסור.

לאור ערעור ההגיונות שהנחו את הקצאת הקרקע החקלאית ואת עקרונות ניהולה, יש לשאול מהם העקרונות שעל פיהם ראוי לקבוע את המדיניות הקרקעית בחקלאות כעת, בראשית שנות האלפיים. לשם כך יש לברר את המטרות העיקריות של החקלאות בישראל, כמדינה מפותחת החברה ב-OECD, כיום.

#### ההגיונות הנוכחיים לקביעת מדיניות קרקעית בסקטור החקלאי

כיום, כמעט עשרים שנה לאחר ועידת ריו, ועשרים וחמש שנה לאחר דו"ח ברונטלנד, הבסיס להתייחסות לחקלאות צריך להיות מעוגן בתפיסות של פיתוח בר קיימא. לפיתוח בר קיימא יש שלושה מימדים עיקריים: סביבתי, כלכלי וחברתי. לכן, ראוי לעגן את ההגיונות של החקלאות בשלושת מימדים אלו.

במימד הסביבתי החקלאות מספקת מגוון רחב של שירותים אקולוגיים. אי לכך, וכפי שצויין כבר בראשית הנייר, יש לה השפעות חיצוניות נרחבות, חלקן שליליות (כגון על איכות הקרקע והמים) וחלקן חיוביות (כגון באזורים נופיים כבעמק יזעראל ובקעת הירדן).

במימד הכלכלי החקלאות היא שדה הניסויים לתעשייה חקלאית מוטת-יצוא. אי לכך חשיבותה גדולה מאשר תרומתה הישירה לתל"ג (אשר הצטמצמה לכדי פחות משלושה אחוזים בעשרים השנים האחרונות) או לתעסוקה.

מעבר להקשרים הסביבתיים-נופיים והכלכליים הללו יש לחקלאות תפקיד חברתי. אך חשיבותה החברתית אינה נגזרת יותר מתפיסות רורליסטיות כבראשית שנות המדינה, אלא מחשיבותה כבסיס לקיומם של ישובים שאין להם חלופה תעסוקתית אחרת. במילים אחרות, באזורים פריפריאליים בהם אין חלופה תעסוקתית בטווחי יוממות, עצם קיומם של ישובים והקהילות שבהם מותנית בהקצאת המקורות לחקלאות. במקומות אלו לחקלאות כענף כלכלי יש חשיבות חברתית להמשך שמירת חיות הקהילות.

מטרת החקלאות כיום היא להשיא את התועלת החברתית הנקייה הכוללת. במילים אחרות, עליה לשאוף להשיא את התועלת החברתית בניכוי העלויות החברתיות, כאשר במושג "חברתיות" נכללות ההשפעות הסביבתיות, החברתיות והכלכליות. באופן קונקרטי יותר, ולאור הדיון לעיל, על המדיניות הקרקעית החקלאית להתייחס לשורה של נושאים:

- שיקולי נוף וסביבה (ובכללם צריכת המים) - להגדיר מהם הנופים החקלאיים הרצויים, ומאילו צעדים ראוי להימנע בכדי למנוע פגיעה בהם; מהם השיפורים הסביבתיים להם יש לשאוף, ואילו פגיעות סביבתיות ניתן למנוע או לצמצם.
  - שיקולי צדק חברתי – מיהם הישובים בהם יש לתמוך בחקלאות בשל היותה בסיס לקיום חברתי-קהילתי; כיצד ניתן להבטיח צדק חלוקתי בין החקלאים ללא-חקלאים ולמנוע מצב בו קבוצה אחת מתעשרת רק בזכות נכסים שקיבלו בירושה מההורים על חשבון הדורות הבאים של אלו שלא נכללו בקבוצה זו.
  - שיקולים כלכליים – כיצד אפשר להמשיך ולהבטיח את תחרותיות החקלאות הישראלית בשווקים הבין-לאומיים, ובכלל זאת את תחרותיות התעשייה המבוססת על החקלאות, וכיצד לעודד את המשך החדשנות והיזמות שמאפיינות את החקלאות הישראלית.
- ההתייחסות לנושאים אלו תקדם את שלושת המימדים של פיתוח בר קיימא. השאלה הרלבנטית, עליה צריכה לענות הוועדה, היא מהי המדיניות הכוללת שתתייחס לכל הנושאים הללו ותשיא את התועלת החברתית הנקייה.

#### קווים למדיניות קרקעית בחקלאות הישראלית

המסקנה העיקרית העולה מהדיון בהגיונות והשיקולים שצריכים להילקח בחשבון בעת קביעת המדיניות בנושאי החקלאות היא שיש לחלק את המרחב בשני אופנים. האחד בין המרחב שראוי לקדם בו חקלאות נופית הבאה לספק שירותי נוף וחזות, המרחב הרגיש מבחינה סביבתית שצריך להבטיח שהחקלאות בו תהיה ידידותית לסביבה, ובין המרחב בו על החקלאות לספק בראש ובראשונה בסיס כלכלי. החלוקה השניה היא בין מרכז לבין פריפריה, כאשר במרכז השיקולים הנופיים-סביבתיים הם הדומיננטיים ואילו בפריפריה השיקולים החברתיים-כלכליים דומיננטיים.

ניתן לטעון בהכללה שככל שהערך האלטרנטיבי של הקרקע גבוה יותר (קרי יש יותר ביקוש לפעילות לא חקלאית) הצורך החברתי לאפשר פעילות יזמית בקרקע נמוך יותר, שכן פעילות יזמית הנשענת על היותה של הקרקע החקלאית מסובסדת הינה פעילות אשר נשענת על הרנטה הנובעת מהקרקע, ולא מהערך הכלכלי של הפעילות עצמה. במילים אחרות יש למנוע מצב בו היקפי הקרקע והחקלאית ודמי החכירה הנמוכים יהוו את התמריץ העיקרי ליזמות בקרקע, בין אם בשינוי ייעוד ובין אם ללא שינוי ייעוד פורמלי.

לתובנות אלו יש השלכות מעשיות לגבי הצעדים הנדרשים כבסיס לקביעת המדיניות. ראשית, יש לאפיין את האזורים הרגישים מבחינה נופית וסביבתית. לאזורים אלו יש לקבוע מגבלות אשר ימנעו פגיעה בערכיהם הנופיים-סביבתיים. בו זמנית, יש לתמרץ את השימוש הנכון בקרקע, אשר תואם את השיקולים הנופיים והסביבתיים באמצעות מערך סובסידיות לחקלאות הנופית והסביבתית, כפי שמקובל בארצות מערב אירופה. הסובסידיות במקרה זה מוצדקות, שכן הן מהוות תשלום לחקלאים עבור הספקת השירותים החברתיים (ההשפעות החיצוניות החיוביות, כגון שירותי הנוף, או שירות השמירה על מי התהום).

שנית, יש לאפיין את האזורים הנמצאים מחוץ למעגלי היוממות למוקדי תעסוקה, וזאת כבסיס להפעלת מדיניות חקלאית המעודדת ומשמרת את התעסוקה החקלאית באותם ישובים שהם מחוץ למעגלי היוממות.

שלישית, יש לזהות את פוטנציאל המים באזורים השונים ולהתאים את המדיניות הקרקעית לפוטנציאל המים, כאשר פוטנציאל זה יוגבל על ידי המגבלות הסביבתיות על פיתוח מקורות המים. בכך יש היפוך יחסים שכן בעוד שבעבר מדיניות המים נגזרה מהמדיניות החקלאית-קרקעית כיום לאור מצב מקורות המים הטבעיים יש צורך לקבוע את המדיניות הקרקעית בהתחשב במצב מקורות המים.

רביעית, יש צורך להתאים את גודל הנחלות ואת המדיניות לגביהן לסוג החקלאות ולאזור. בניגוד לעבר בהן גודל הנחלות נקבע כפונקציה של הטכנולוגיה החקלאית ונועדה להביא לשוויון בין חלקי ארץ, כיום לאור השינויים המהירים בטכנולוגיה ואי השוויון בין רגישות האזורים ומיקומם (מרכז מול פריפריה) יש להתאים את הנחלות לסובב. אחת המשמעויות המיידיות של הכרה זו היא שלא רצוי ולא ראוי לקבוע את גודל הנחלות לטווח זמן ארוך מדי (למעט חלקות א, שבהן ניתן לראות קניין הקשור למגורים). אי לכך יש להתנגד נחרצות להצעות להאריך את משך זמן החכירה, ואף לשאוף לקצרה היכן שניתן.

קווי המדיניות המצויינים כאן הינם ראשוניים. אין ספק שיישומם מחייב עבודה רבה. יחד עם זאת, בכדי להדגים את הכיוונים שקווים אלו עשויים להתוות באופן קונקרטי יותר אני מצייב טבלה שבה מצויינים דפוסי החקלאות, המגבלות וההשלכות למדיניות הקרקעית בשני החתכים המרחביים שצויינו לעיל: אזורים רגישים לעומת לא רגישים מבחינה נופית-סביבתית ואזורי מרכז מול פריפריה. יתכן ובעבודה פרטנית ומעמיקה יותר יהיה מקום לאפיין גם מקרי ביניים.

טבלה 1: הדגמת כיווני מדיניות עפ"י רגישות שטח ומיקומו

אזור	רגיש נופית	לא רגיש נופית
מרכז	חקלאות נופית, אפשרות הסבה לפארקים אקסטנסיביים, מגבלות קשיחות על פעילויות חקלאיות, הסתמכות על מים מושבים, מניעת יזמות בקרקע, החכרות משנה במגבלות שימוש קשיחות	מגבלות בתלות ביעוד בתכניות מתאר מחוזיות, אפשרות לחקלאות תעשייתית בהתאם, הסתמכות על מים מושבים, החכרות משנה בהתאם למגבלות תכנוניות
פריפריה	הגבלות נופיות תוך הבטחת הכנסה ותעסוקה במקום, ניתן להשקות במים שפירים, צמצום החכרות משנה לתושבי האזור בלבד	הרחבות שטחי חקלאות לצורך תעסוקה מקומית, חקלאות תעשייתית אפשרית, אפשרות ליזמות שאינה שינוי ייעוד, החכרות משנה לתושבי אזור בלבד

## סיכום

מדיניות הקרקע החקלאית אינה שאלה טכנית או כלכלית, אלא בראש ובראשונה שאלה ערכית. אי לכך מדיניות הקרקע החקלאית צריכה להיגזר מהסכמה רחבה בדבר העקרונות שעל פיהם יקבעו מטרות החקלאות ואופייה. מכאן, שהשלב הראשון בהחלטות ובדיוני הוועדה צריכים להיסוב סביב עקרונות אלו.

לאור התמורות הערכיות, הכלכליות, החברתיות והטכנולוגיות שחלו בישראל מאז גובשו עקרונות מדיניות הקרקע החקלאית יש צורך לערוך רביזיה חשיבתית לגבי מטרות החקלאות ואופיה. כיום, עשרים שנה לאחר ועידת ריו, ושנה לפני ועידת ריו+20, יש לאמץ את עקרונות הפיתוח בר הקיימא כקווים מנחים לקביעת מטרות המדיניות החקלאית ואופי החקלאות. בהתאם לעקרונות אלו יש להבחין ראשית כל בין חקלאות באזורים רגישים נופית וסביבתית, שבהם מטרת החקלאות היא בראש ובראשונה לספק שירותים סביבתיים ונופיים, לבין שטחים שבהם מטרת החקלאות היא השאת התוצר הכלכלי הנובע מהם. להבחנה בין האזורים הללו יש השלכות לא רק לגבי המדיניות הקרקעית, אלא גם למדיניות התכנונית, למדיניות הסובסידיות ולמערך קבלת ההחלטות לגבי הקצאות קרקע חקלאית.

מדיניות הקרקע החקלאית, ובכללה קביעת גודל הנחלות, משטר הסבסוד, המגבלות על העיבוד החקלאי, משך זמן החכירה ותנאי החכירה צריכים להיקבע על כן כפונקציה של מערך שיקולים רחב הכולל שיקולים חברתיים וסביבתיים, בנוסף לשיקולים הכלכליים. במערך שיקולים אלו צריך לבחון את ההשלכות על רשויות ופרטים שאינם חקלאים, שכן להחלטות לגבי משטר הקרקע החקלאית יש השלכות רחבות, חיוביות ושליליות, לגבי האוכלוסיה הלא חקלאית, שהיא רוב רובה של אוכלוסיית ישראל.

מאחר שלהקצאות הקרקע החקלאית ולמדיניות ניהול הקרקע החקלאית יש השפעות חיצוניות כה נרחבות על אוכלוסיות רחבות, בדור הנוכחי ובדורות הבאים, יש מקום להרחיב את מעגל השותפים בהחלטות הללו, מעבר לסקטור החקלאי ומשרד החקלאות והכפר. יש, על כן, לשלב בתהליך קבלת ההחלטות גופים סביבתיים (גם מעבר לרשות הטבע והגנים), וכן גופים ומשרדים חברתיים. במידה שהוועדה תשכיל להתוות את הדרך לשינוי העקרונות ולכיוון המדיניות המצויין בנייר זה רווחת כלל תושבי ישראל תשופר, וזו המטרה החברתית שעל הוועדה לקדם.

\*\*\*

## נספח 2

### עיקרי הטענות של הארגונים הסביבתיים, חברתיים

#### ובני המושבים והקיבוצים

#### הארגונים הסביבתיים

#### החברה להגנת הטבע -

- בעיצוב המדיניות וקבלת ההחלטות המשקל מוטה עדיין לשיקולים כלכליים-יצרניים ופחות חברתיים וסביבתיים.
- הקונפליקט המוצג בין חקלאות וסביבה אינו מן ההכרח ומתעורר בשל ניצול יתר של המשאבים (קרקע, מים, חול ומגוון ביולוגי). מקורו בהתרחבות השטחים המעובדים על חשבון השטחים הפתוחים הטבעיים ובהתעלמות ההשפעה שיש לכך הן על החקלאות והן על הסביבה.
- **עתודת השטחים הפתוחים שנתרה באזור המאוכלס בישראל מצויה בשטחים החקלאיים הפתוחים.** עם זאת, מהווה החקלאות חלק מתהליך פיתוח המאיים לעיתים על השטחים הפתוחים. **יש לציין כי הרחבת שטחי העיבוד החקלאי על חשבון השטחים הפתוחים הינו התמרת שטח טבעי לכל דבר ועניין.** זהו תהליך המעמיק את קיטוע הרצפים האקולוגיים, פוגע במערכות האקולוגיות וצורך משאבי סביבה אחרים.
- השלכות נוספות: דישון יתר גורם לזיהום מי התהום והתוצרת החקלאית. הטמנת פסולת באופן לא מוסדר מהווה מפגע סביבתי. חקלאות מבונה יוצרת קיטוע של רצפים אקולוגיים ופגיעה נופית.
- על אף המשמעויות הסביבתיות הכרוכות בהקצאת קרקע חקלאית, בכל הליך קבלת ההחלטות בעת גיבוש המדיניות הקרקעית החקלאית אין כל נציגות ומשקל לשיקולים הסביבתיים. שר החקלאות מגבש החלטותיו על בסיס מערך הועדות הלא סטטוטוריות שבמשרדו (ועדת הפרוגרמות וועדת הקרקעות העליונה) ובהן אין נציגות לציבור, לאקדמיה ולארגוני הסביבה.
- המלצות רלוונטיות:
  1. הקצאת קרקעות חקלאיות יקבעו במשותף ע"י שרי החקלאות והסביבה. כך יובטח קשר הדדי בין החקלאות לסביבה. כמו כן, יש להתנות בתסקיר סביבתי-חברתי-כלכלי.
  2. שינוי הרכב הועדות המוזכרות ע"י הוספת נציגים מהאקדמיה וארגוני סביבה.
  3. שינוי הפטור מהיתר להכשרת קרקע חקלאית המתקיימת בשטחים פתוחים טבעיים ו/או יצירת ממשק עם מערכת התכנון, שכן להקצאה זו משמעות מובהקת על משאבים ציבוריים.
  4. מתן תגמולים לעידוד חקלאות מקיימת וקידום תהליכים חלופיים לייצור חקלאי (בהתחשב במשאבי קרקע, מים, חול).

### רשות הטבע והגנים –

- על אף ההסכמה בנוגע לערכי החקלאות כמי שמספקת ערך הנופי רב (כחקלאות פתוחה), תעסוקה, וכלי לשמירה על קרקעות המדינה, הרי שהיא גם מסיבה נזקים רבים לשטחים הפתוחים ולבתי גידול שונים (ריסוס, הדברה ודישון; מינים פולשים; שימוש במי קולחין וחומרים שארייתיים; ועוד).
- שקיפות המידע – מחסור במידע (או לפחות מידע נגיש) המסופק על ידי ממ"י בנוגע לשטחים המוחזקים ע"י הישובים החקלאיים ואחרים (בפירוט הנחלות והמשבצות המוחזרות לטווח ארוך, והשטחים המוחזקים לשימושים חקלאיים לטווח קצר).
- החלטות בנוגע להגדלת תקן נחלות ו/או שינוי גודל נחלה יש לקבל בכפוף למציאת שטח מתאים ותוך התחשבות בשיקולים סביבתיים. כמו כן אין לנתק החלטה זו משיקולי מערכת התכנון.
- מים – מאחר ואין לחקלאות תכנית אב או מתאר, נושא המים מופקר להחלטות שלטוניות משתנות ולא מתבסס על בדיקות כוללות. מומלץ שרשות המים תכין תכנית שכזו בהקדם.
- בנוגע לזכות ייזום של מחזיק נחלה או בשטח המשבצת – כיום אפשרות זו מעוגנת בממ"י בהיקפים מצומצמים ותחת תנאים ברורים. סבורים שאין לשנות זאת, אחרת עלולים שימושים שאינם חקלאיים בשטח הנחלה והמשבצת לגדול להיקפים משמעותיים ולהביא לפגיעה קשה בעקרונות התכנון ובשטחים הפתוחים. חשוב לדאוג כי מיזמים כלכליים יהיו על חשבון שטחי הנחלה.
- יש ליצור הלימה בין מערך התכנון לתגמול חקלאי השטחים הפתוחים - כיום מערכת התמריצים במנהלת ההשקעות מיועדת בעיקר לחקלאות אינטנסיבית, כך גם בתמ"א 35 ובתכניות אב ומתאר שמטרתן לשמור על הנוף, לרבות נוף חקלאי.
- בהקצאת שטחים לחקלאות יש להימנע מהרחבת השטחים על חשבון שטחים מנותקים באזורים צחיחים (כמו בערבה) ולכוון לפיתוח חקלאי בשטחים צמודי דופן לחקלאות קיימת.
- יש להגביר משמעותית את מערך האכיפה בכל הנוגע לקרקעות החקלאיות ושימושיהן.

### הארגונים החברתיים

#### האגודה לצדק חלוקתי –

- ראוי כי הועדה ייעד תקציבים באופן התומך באלו העוסקים בחקלאות ולא מחזיקים באדמות חקלאיות, המנוצלות לא אחת לשימושים שאינם חקלאיים.
- חשוב שלא לאפשר פתרון שבמסגרתו יוכלו מחזיקי הקרקעות להשכירן בשוק חופשי לכל המרבה במחיר. באופן זה אין המשאב מוכר באופן המשרת את החברה (המדינה והציבור), אלא רק קבוצה מצומצמת ומיוחסת הנהנית מהטבות מופלגות. דבר זה עושה עוול בכל הנוגע לצדק חלוקתי ולהנצחת הפערים בחברה. כמו כן, ברמה הנורמטיבית מדובר בתגמול דווקא לאלו שהפרו את ההסכם עם המדינה ובפועל אינם עוסקים בחקלאות.

### התנועה הקיבוצית -

- בכל הנוגע למדיניות בעניין מעמד החקלאים והמתיישבים בקרקע החקלאית - יש לעגן באופן פורמאלי את זכות החכירה-לדורות בכל שטחי משבצת הקבע, בחוזה חכירה לדורות ל-196 שנים, שינוסח בשיתוף נציגיהם המוסמכים של המתיישבים וירשם במרשם המקרקעין. כמו כן, מציעים כי את ייעודי ושימוש הקרקע יכפיפו לחוקי התכנון והבנייה בלבד, ללא מעורבות



רשות מקרקעי ישראל (להלן רמ"י), ועל שטחים אלו יחולו הסדרי הכספים הנהוגים במגזר העירוני לגבי חוכרים ותיקים ועולה השאלה – מהם? הקרקע תהיה בחכירה לדורות של האגודה, ולא בבעלותה, אולם החכירה תהיה עם מלוא הזכויות (לרבות הגדלת ניצול, פיצול, שעבוד וכד') וללא צורך בתלום או בהסכמת רמ"י. שיתופי פעולה או החכרות משנה לגופים חיצוניים אחרים, יעשו בכפוף למנגנוני חוק ההתיישבות גם את זה כדי לברר עם נתי מאיר. אשר נדרש להתאימם ולעדכןם לתקופתנו.

- משטר הנחלות הינו התחייבות חוזית בין המדינה למתיישבים ולאגודות, והנחלות הינן קניינים של המתיישבים ו/או האגודות. הנחלה המוחכרת לדורות למתיישב ו/או לאגודה כוללת בתוכה את כל השימושים הקשורים למגורי המתיישב ומשפחתו, הפעילות החקלאית והפעילות היזמית הלא-חקלאית. יש לראות בנחלה מקשה אחת, גם אם יעשו הסכמים לגבי שימושים לא חקלאיים כגון פיצול נכסים ביעוד לתעסוקה ו/או ולמגורים, ובלבד שישמר הקשר בין חברי האגודה לנחלותיהם וחובת המגורים במקום.

- באשר לשיעור האופטימלי של דמי החכירה לנחלה חקלאית ולשטחי המשבצת יש לשמור את דמי החכירה השנתיים כאחוז מסוים מההכנסה הפנויה, תוך שמירה על הטבות יישובי קו העימות ואזורי עדיפות לאומית.

- בחינת מכסות הקרקע (תקנים) לעיבוד חקלאי – יש לשמור על גודל הנחלה, מספר הנחלות וסה"כ גודל המשבצת. עדכונים, ככל שידרשו, יהיו רק על בסיס בקשת החוכרים ובכפוף לזכויותיהם, ולאור בחינת והמלצת הגופים המקצועיים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ואישור השר הממונה על משרד זה. חובת עיבוד הקרקע תמשיך להוות עקרון בסיסי של החכרת מקרקעי ישראל לחקלאות. קרקע חקלאית המוחזקת על ידי ישוב מתוכנן מעל תקן המשבצת הקיים תימסר לישוב המחזיק בה בחוזים לזמן ארוך, בהתאמה לשימושים החקלאיים המתוכננים. קרקע זו תשמש כעתודה להגשמת מטרות לאומיות עפ"י החלטת הממשלה. בישובים בהם עולה מספר בתי-אב על תקן הנחלות המאושר, תתאפשר התאמת התקן למספר הנוכחי של בתי-אב.

- זכות ייזום של המחזיק בנחלה או בשטח המשבצת - השמירה על זכות-ייזום לימפעל' תהיה בהתאם ליחודה חכירה לקיבוץ', כלומר, בכפוף לדיני התכנון והבניה בלבד וכנגד תשלום דמי חכירה בנפרד כנהוג במגזר העירוני לגבי מי שהוא בעל זכויות קיימות במקרקעין. עמדת התנועה גורסת כי בשטחים החקלאיים יתאפשרו שימושי קרקע המיועדים לפעילויות שלהן זיקה לחקלאות כמו למשל: מאגרי מים ומט"ש, אתרי קומפוסט, מתקני תיירות חקלאית, עיבוד ראשוני לתוצרת חקלאית, יקב, בית-בד, משתלה, אורווה וכד' כחלק מה"משק החקלאי" ושרשרת היצור החקלאי, וללא צורך בשינוי יעוד הקרקע ו/או תשלום נוסף/נפרד.

- יכולת מינוף הקרקע החקלאית כבטוחה לקבלת אשראי בנקאי לפיתוח החקלאות, תוך אפשרות מימוש השעבוד לפי מדיניות ההקצאה הקיימת (ללא מכרז ולזכאים שיוגדרו), או לחילופין אפשרות לשעבוד זרם ההכנסות כבטוחה לאשראי כפי שמקובל כיום בחלק מההתארגנויות האזוריות. ובכל מקרה רק בהסכמה עם החוכרים.

\*\*\*

### נספח 3

#### סיכום הרצאה<sup>12</sup> של הגב' שולה בן צבי<sup>13</sup> – מנהלת אגף קרקע חקלאית בממ"י

היקף הקרקעות החקלאיות בארץ – כ 7 מיליון דונם, מתוכם כ 2.8 מיליון דונם הינן קרקעות משבצת. כל הקרקעות החקלאיות מוקצות בפטור ממכרז, ברובן במסגרת הקצאה לסוכנות לצורך הקמת ובסוס ישובים תוך ניצול סעיף הפטור לעניין זה.

ההקצאות הינן מ-2 סוגים עיקריים- הקצאה לנחלות, הקצאה שלא לנחלות.

שטח הנחלות נקבע בעבר על בסיס השטח הנדרש לפרנסת משפחה. במרכז – כ 25 דונם, בנגב יכול להגיע אף ל 80 דונם. (ביקורת: באמצעים טכנולוגיים מתקדמים ניתן להקצות פחות שטח).

כיום – 700 ישובים חקלאיים – 278 קיבוצים, 40 מושבים שיתופיים ו 430 מושבי עובדים. מס' הנחלות בארץ – כ 165,000.

סוגי החוזים :-

חוזים תלת צדדיים – כ 330, ממ"י-אגודה-סוכנות.

חוזים דו צדדיים – כ 370 – ממ"י – אגודה.

החוזים תלת שנתיים ללא קשר לזכויות החוכרים. בעיקר בשל קשיים טכניים של העברת לחוזה חכירה לדורות, או בשל העדר רפרצלציה.

**"ישוב מתוכנן"** – חטיבת קרקע בשטח מס' הנחלות X גודל הנחלה, לא בהכרח ברצף קרקעי. (בולט בישובי פרוזדור ירושלים שמחזיקים קרקעות ג' בנגב).

דמ"ש לנחלות אינו פונקציה של השטח (כי שטחן נקבע על בסיס היכולת לפרנס משפחה). דמ"ש קבועים – ללא קשר למיקום הנחלה – 600 ₪ לשנה.

**"נחלה בודדת"** – הסכם ישיר בין החוכר לממ"י בנחלות שחוכריהן אינם מאוגדים באגודה חקלאית. למשל – כרמי יוסף.

**חלוקת נחלה –**

**חלקה א'** – המוחזק ע,י החקלאי באופן ישיר, כולל השטח הצהוב שעליו תב"ע המייעדת השטח למגורים. אופציה ל 3-יח"ד, 160 מ"ר לכל אחת מ-2 יח"י הראשונות + 55 מ"ר יחידת הורים (דור שלישי). 2 יח"י הראשונות – ללא תשלום היחידה השלישית בכפוף לתשלום ובתנאי קיום דור שלישי. קיימים כיום רק 10 מקרים בהם אושרה יח' שלישית.

מעבר ליחידות המגורים – מותר כאן להקים בני משק – לולים, רפתות, מחסנים וכיוצ"ב. בשנים האחרונות ניתן לאפשר שימושים לא חקלאיים בחלקה א' בלבד.

**חלקה ב'** – מחולק בין החקלאים לצורכי עיבוד הקרקע. בד"כ בנפרד מ-א', אך לא תמיד. התאפשר שמוש לא חקלאי במושבים ובקיבוצים בחלקות ב' כמקור פרנסה נוסף – תעשייה, קיט, תיירות, בתשלום על בסיס השוואה למגזר העירוני.

**חלקה ג'** – קרקעות לעיבוד משותף של החקלאים + מבני הצבור.

**משק עזר** – זכות ליח"ד בשטח עד 160 מ"ר. יתרת השטח לעיבוד חקלאי.

הגודל הטיפוסי כ 3 דונם אך יש גם פחות/יותר. משקי עזר קיימים הן במגזר החקלאי והן בעירוני. דמ"ש מושאלים מנחלות.

<sup>12</sup> המקור: חיפוש ב-Google לפי הערך: "שולה בן צבי".

<sup>13</sup> מנהלת אגף קרקע חקלאית במינהל מקרקעי ישראל, וחברה בוועדת רוטקופף.

בעת העברת זכויות גובים דמי הסכמה. השומה שנעשית משמשת בסיס לגביית דח"ש של 1%. מותר להוון חלק הקרקע המיועד ליחידת מגורים. בעבר אושרו פיצולים במשקי עזר. נכון להיום מאפשרים פיצול רק למי שהגיש בקשה לפני החלטת ההקפאה. בעתיד ניתן יהיה לפצל לפי החלטה חדשה שכיום שעבודה.

**בית מקצועי – 350 מ"ר – 500 מ"ר.**

### **סקירת החלטות רלבנטיות –**

**החלטה 755** – אבחנה בין מבנה חדש למבנה קיים באשר לאפשרות שמוש שלא למטרות חקלאות (דוח קדמוני). מבנה קיים – 500 מ"ר, מבנה חדש – 300 מ"ר בלבד. מגבלה: לא תתאפשרנה שותפויות והשכרות. מגבלה שהקשתה על מימוש חוקי של ההחלטה. מימוש ההחלטה כפוף לתשלום לממ"י. (כשימוש חורג או אם אושרה תב"ע – כחווה מהוון ל 49 שנים).

**החלטה 653** – אפיק פרנסה נוסף בתי קיט. הגבלה של מס' יחידות הדיוק וגודל היחידה. באזור המרכז – 80 מ"ר. בגליל – 200 מ"ר. מימוש ההחלטה כפוף לתשלום לממ"י. (כשימוש חורג או אם אושרה תב"ע – כחווה מהוון ל 49 שנים).

**החלטות 38-39** – הקצאות שלא בדרך של נחלה – אך למטרה מוגדרת מאד תוך הקפדה לא לסטות מהשמוש הספציפי ומתקופת ההקצאה. דמ"ש הינן כמו בנחלות בסביבה תוך התאמה שטח הנחלה. בגין שטחים שמעבר לשטח נחלה בסביבה – 80 נ"ל דונם בערך. באשר לסוגי חוזי מטעים – 3 סוגים :-

1. ללא סעיף חידוש תק' חכירה
2. כולל סעיף חידוש תקופת חכירה: א. באותם התנאים שיהיו מקובלים אצל המחכיר, ב. בתנאי החוזה הישן.

3. חוזים ללא סעיף השבה. רוב חוזי המטעים הסתיימו ב 9/2002 וכיום עובדים על חידושם. בפועל – גם כשאינן סעיף חידוש, אם בשטח קיים מטע פעיל – החוזה חודש. ממ"י לא רואה כהפרת חוזה מקום שמתע לא הוחזק בגין קיצוץ במכסות מים, ותנתן הסכמה לעיבודים חליפיים.

**החלטה 441** – 2/1990 - בחלקות ב' שח מושבים וקיבוצים – ניתן יהיה להקים מפעל ע"י הקמת תאגיד וצרוף שותף עד לשעור של 49% שליטה.

**החלטה 533** – 5/1992 – שנוי יעוד קרקע שיוצאת ממשבצת לנושא תעסוקה, בתשלום של 51% כשהיטל ההשבחה על היזם.

**החלטה 717** – קבעה את שעור ה 51% והיטל השבחה על היזם. הגודל הוגבל ל 250 – 300 ד' – 350 ד' – תלוי מיקום. ההחלטה מאפשרת צרוף שותף או יזם לתאגיד כששליטת הישוב יורדת ל 26%.

**החלטה 949** – 2/2003 – שעור התשלום עולה ל 91%, צמצום השטח ל 75 ד' – 100 ד' – 105 ד' – תלוי מיקום, היטל השבחה על ממ"י במסגרת ה 10%, במיקרים מיוחדים ניתן יהיה לרדת ממגבלת שעור שליטת התאגיד אף לפחות מ 26%. עדיין לא התחילו ביישום ההחלטה. החלטות אלה חלות על מושבים וקיבוצים, אך היישום הנוח יותק הינו בקיבוצים.

**החלטה 979** – עדיין לא בתוקף (לא נחתמה ע"י שר האוצר). חלה על חלקת המגורים –

- חלקת הבניה - עד 2.5 ד' – יחשב לשטח הצהוב של חלקה א'.
- זכות לבניית 375 מ"ר, עד 3 יח"ד ללא הגבלת גודל כל אחת מהיחידות (עד 375 מ"ר סה"כ) וללא מגבלה דורית. השטח ברוטו – עיקרי + שרות. בעקרון אם התב"ע נותנת יותר (450 מ"ר בד"כ) ניתן לממש זכויות התב"ע בכפוף לתשלום 91%. מקבלים חוזה מהוון. כשחלקות א ו-ב' צמודות והשטח הצהוב נופל מ 2.5 ד' ניתן להרחיב השטח הצהוב עד לגודל זה רק בישובי קו ההעימות ובאזור עדיפות א'.
- שמושים לא חקלאיים בחלקת המגורים – 500 מ"ר מבונה ללא אבחנה של ישן/חדש, של מושכר/לא מושכר ושל שותפות או לא.

- השמוש יכול להיות לתעסוקה או לקיט בכפוף להיתר תכנוני ותשלום 41% כשהיטל ההשבחה על החוכר.
- אפשר לפצל מגרשים מנחלה בתשלום של 31% כשהעברה היא לצד ג', או 11% כשהעברה היא לבן.
- בקיבוצים – התחשיב נעשה כמכפלת 2.5 ד' במס' הנחלות בקיבוץ בתאריך הקובע – 2/9/2003, 375 מ"ר לכל נחלה כזו. למעשה לכל חבר קיבוץ – רק 160 מ"ר כששאר השטח הוא פוטנציאל לחברים חדשים.

ביום 29.8.2002 נתקבלה עתירת הקשת הדמוקרטית המזרחית, בפס"ד בעל חשיבות היסטורית מרחיקת לכת. פסק הדין קבע כי החלטות מועצת ממ"י העניקו הטבות מופרזות ובלתי מוצדקות ולכן הינן בטלות מחמת חוסר סבירות קיצונית ופגיעה בעקרונות הצדק החלוקתי. החלטות 717 (הוספת אזורי תעסוקה), 727 (שנוי יעוד קרקע חקלאית) ו-737 (הוספת אזורי תעסוקה) הוחלפו -

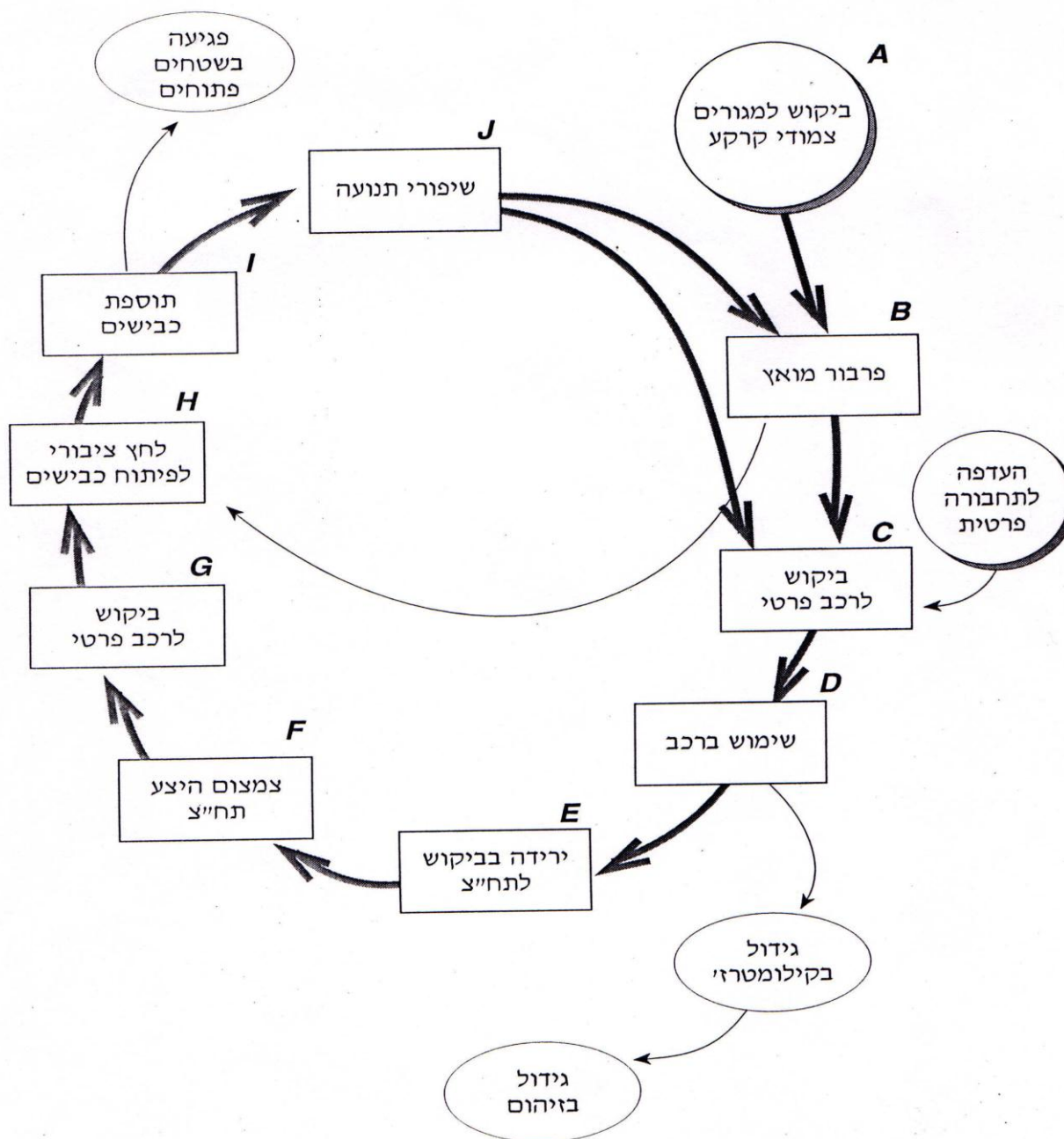
#### החלטה 969 החליפה החלטה 727.

- חזרה לפיצויים חקלאיים שאינן קשורים בפוטנציאל של שנוי יעוד הקרקע.
- אלטרנטיבה של ועדת פיצויים לפי החלטה 343.
- בעת השבת קרקע חקלאית ממ"י ינסה לתת קרקע חליפית ורק אם אין – יינתנו פיצויים כספיים.
- סעיף ההשבה ממשיך להתקיים.
- לא מכירים בזכויות של מעבד עונתי.
- הפיצוי אחיד ואמור לכסות הזכויות בקרקע וההשקעות, הפיצוי זמין וברור.
- במקום שהקרקע נחוצה מיידית לממ"י ינתנו תמריצים – תמיכה תכנונית, הגדלת ציפוף מתוך ראייה של שמוש יעיל יותר.
- הותק עליו מדובר בהחלטה – ותק הישוב ולא ותק החלקאי.
- זכות ייזום למי שאין ס' השבה, תמורת 91% בקוזה השווי החקלאי.

\*\*\*\*

נספח 4

תיאור השפעת הפרבור על עידוד הנסועה הפרטית והשלכותיה – תרשים לתופעת "החור השחור", מתוך מחקרו של פרופ' פייטלסון בנושא תחבורה ואיכות הסביבה העירונית<sup>14</sup>



<sup>14</sup> ע. פייטלסון, "תחבורה ואיכות הסביבה העירונית: סוגיות עיקריות ודרכים להתמודד עמן", בתוך: ח. קמחי (עורך) איכות הסביבה העירונית, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2005.