

יישובים בתת-אכלוס

תקציר

החלטות יסוד של מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) ממאי 1965 (החלטות 1 ו-8) עסקו במדיניות הקרקע בישראל וקבעו "שקרקע חקלאית תוכר בדרך של נחלה, לפי המלצת שר החקלאות או מי שיוסמך על ידיו לעניין זה, למטרות ולחוכרים המפורטים להלן".

על פי החלטות המועצה, מספר הנחלות המתוכננות לכל יישוב חקלאי (להלן - תקן הנחלות) ומכסת הקרקע לנחלה נקבעים על ידי הרשות לתכנון¹ שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ושר החקלאות.

יש יישובים בתת-אכלוס² שעדיין מחזיקים בתקן הנחלות³ ובאמצעי הייצור (קרקע ומים⁴) שהוקצו להם עם הקמתם ונועדו לשרת אוכלוסייה גדולה יותר. מצבם מעורר שאלות חברתיות-כלכליות: האם צריך ואפשר לחזק אותם; האם יש לפצות את המתישבים אם יוחלט על שינוי במעמד היישוב ובהקצאת המשאבים לו ועוד.

במקרים רבים נקלעו היישובים שבתת-אכלוס לקשיים כלכליים וחברתיים, ולכן ההתמודדות עם מצוקתם מחייבת נקיטת פעולות יסודיות. בעיית היישובים בתת-אכלוס התעוררה ביתר שאת לנוכח מצוקתם של יישובים מבוססים המתקשים למצוא עתודות קרקע כדי להגדיל את שטח הקרקע שברשותם כדי שיהיה לפי התקנים או כדי להגדיל את הפרוגרמה⁵ שלהם לטובת קליטה של אוכלוסייה חדשה.

עם הגופים המטפלים ביישובים בתת-אכלוס נמנים משרד החקלאות (באמצעות הרשות לתכנון), מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), רשם האגודות השיתופיות, הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תנועות ההתיישבות ועוד. אחד הגופים המרכזיים לעניין זה הוא ועדת הפרוגרמות שברשות לתכנון, שעיקר תפקידה לבחון את הפרוגרמות היישוביות ולשנותן. החלטותיה מובאות לאישורו של שר החקלאות.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול ביישובים בתת-אכלוס. הביקורת נעשתה בממ"י ובמשרד החקלאות.

- 1 הרשות לתכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר היא יחידת מטה מרכזית הממונה על תכנון ופיתוח של החקלאות וההתיישבות הכפרית.
- 2 לפי הגדרת הרשות לתכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, יישוב חקלאי בתת-אכלוס הוא יישוב חקלאי מתוכנן שעלה לקרקע לפני 1985, ובאגודה החקלאית שלו פחות מארבעים משפחות או פחות משישים חברים (לפי המספר הקטן).
- 3 מספר הנחלות המתוכננות שאישרה הרשות לתכנון ליישוב חקלאי.
- 4 בפועל לא הוקצו לכל היישובים כל אמצעי הייצור שהם זכאים להם לפי התקן המאושר.
- 5 פרוגרמה היא מסגרת תקני הקרקע והמים של היישוב, שהם הבסיס החקלאי שלו.

עיקרי הממצאים

בעיית היישובים בתת-אכלוס לא עלתה לדיון במועצת מקרקעי ישראל באופן כולל, ולכן לא גיבשה המועצה, שתפקידה לקבוע את המדיניות הקרקעית, מדיניות ותכנית כוללות לטיפול בהם. גם הנהלת ממ"י לא הכינה תכנית כזאת, והחלטות שקיבלה בנושא עסקו בכל יישוב בנפרד, לפי הצורך.

בנובמבר 2007 הכינה הרשות לתכנון טיוטת נוהל לטיפול ביישובים בתת-אכלוס, שמטרתו לבחון את מצבם ולהמליץ על שינויים במידת הצורך (להלן - טיוטת הנוהל). בטיטת הנוהל נקבע הליך פרוצדורלי שכולל גם שימוע לגופים הרלוונטיים בוועדת הפרוגרמות. הנוהל נדון בוועדת הפרוגרמות בדצמבר 2007, אך לא אושר בגלל התנגדות התנועות המיישבות. את טיוטת הנוהל לא אישרו ממ"י והרשם. הרשות לתכנון מנסה לטפל ביישובים בתת-אכלוס באופן פרטני, לפי טיוטת הנוהל.

בפברואר 2008 הכינה החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית (להלן - החטיבה להתיישבות) נייר עמדה המפרט את המלצותיה לטיפול ביישובים בתת-אכלוס. ההבדל העיקרי בין הצעת החטיבה להתיישבות ובין טיוטת הנוהל הוא הקביעה של הדרג מגבש המלצות לגבי גורל כל יישוב. לפי טיוטת הנוהל, על ועדת הפרוגרמות לגבש המלצות ולהביאן לאישורו של שר החקלאות, ואילו לפי הצעת החטיבה להתיישבות, צוות מאבחן יקבל המלצות ויביאן לאישור ועדת היגוי וועדת שרים לענייני התיישבות. הרשות לתכנון לא קיבלה את הצעת החטיבה להתיישבות, ואין נוהל מוסכם. דבר זה אינו תקין וראוי להכריע בו לאלתר.

להחלטות העוסקות בעתידם של יישובים בתת-אכלוס השלכות מרחיקות לכת לגבי תושביהם ועל גורמים אחרים כגון נושים, התנועה המיישבת ועוד. מדובר בהחלטות הכרוכות בהיבטים חברתיים, כלכליים, קנייניים והתיישבותיים, אשר יישומן מחייב, מטבע הדברים, הסכמה רחבה של הגורמים הרלוונטיים. עד כה נתקל הטיפול בנושא זה בקשיים. לכן יש מקום לבחון פתרונות בידי ועדה ציבורית או ממשלתית אשר תגיש את המלצותיה לצורך קבלת החלטה מחייבת. כך ניתן יהיה להבטיח קיום הליך בחינה העוסק במכלול ההיבטים של החלטה ואף לשפר את היכולת להגיע להחלטה המוסכמת על מירב הגורמים הרלוונטיים. על כל פנים היעדר הסכמה מתמשך אינו תקין.

בדיקת הטיפול בארבעה ביישובים

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול של הרשות לתכנון ושל ממ"י בארבעה ביישובים בתת-אכלוס. הבדיקה העלתה שריבוי הגופים הנוגעים לעניין מקשה עליהם להגיע לעמק השווה, ולכן החתירה להשגת פתרון נמשכת זמן רב. הבדיקה העלתה גם שהליכי טיפול מקבילים ובלתי-מתואמים של ממ"י ומשרד החקלאות פגעו בחלק מהמקרים ביכולת ליישם פתרונות מוסכמים. נוסף על כך, משרד החקלאות וממ"י לא היו נחרצים דים להוציא מן הכוח אל הפועל החלטות שקיבלו בדבר חלוקה של אמצעי הייצור שיש בהם מחסור (קרקע ומים) ולהעבירם מיישובים בתת-אכלוס ליישובים אחרים הזקוקים להם.

הניסיונות להגיע להסדר ביישובים נמשכים שנים ארוכות. בכל ארבעת היישובים לא נבחנו חלופות אפשריות ועלויותיהן לפני שהוחלט על פתרון מסוים.

מאגר מידע

במועד סיום הביקורת לא הייתה ברשות לתכנון ובממ"י רשימה מדויקת של כל היישובים המוגדרים כיישובים בתת-אכלוס, ואף לא היה להם מידע כולל על אמצעי הייצור שמחזיקים יישובים אלה (קרקעות, מכסות מים ועוד).

סיכום והמלצות

בטיפול ביישובים בתת-אכלוס מעורבים גורמים רבים. כדי לקבל את ההחלטות בעניינים יש לקיים עבודת מטה משותפת של כל הגופים הרלוונטיים. משרד החקלאות וממ"י צריכים להיות נחשבים והחלטיים יותר בעניין יישום החלטותיהם, לתאם ביניהם את הפעילות ולשתף פעולה עם רשם האגודות השיתופיות. אם לא יגיעו בהקדם לפתרון מוסכם, לא יהיה אפשר לחלק את אמצעי הייצור החקלאיים, שיש בהם מחסור, חלוקה הוגנת יותר.



מבוא

החלטות יסוד של מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) ממאי 1965 (החלטות 1 ו-8) עסקו במדיניות הקרקע בישראל, וקבעו "שקרקע חקלאית תוכר בדרך של נחלה, לפי המלצת שר החקלאות או מי שיוסמך על ידיו לעניין זה, למטרות ולחוכרים המפורטים להלן". על פי החלטות המועצה, מספר הנחלות המתוכננות לכל יישוב חקלאי (להלן - תקן הנחלות) ומכסת הקרקע לנחלה נקבעים על ידי הרשות לתכנון⁶ שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ושר החקלאות.

ברשות לתכנון פועלת ועדת הפרוגרמות⁷, שעיקר תפקידה לבחון את הפרוגרמות של יישובים חקלאיים ולהחליט על שינויים בתקני הנחלות, בגודלן ובהקצאת אמצעי ייצור בעבורם. ועדת הפרוגרמות עוסקת מעת לעת גם בשינוי הסיווג של יישובים, על פי רוב מיישוב חקלאי ליישוב קהילתי, ומשנת 2005 גם בשינוי הסיווג של קיבוצים למושבי עובדים. החלטותיה מובאות לאישורו של שר החקלאות⁸.

בשנים האחרונות עלה על סדר היום הציבורי הטיפול ביישובים בתת-אכלוס. לפי הגדרת הרשות לתכנון, יישוב חקלאי בתת-אכלוס הוא יישוב חקלאי מתוכנן בעל תקן נחלות, מכסות מים ואמצעי ייצור אחרים, שעלה לקרקע לפני 1985, ובאגודה החקלאית שלו חברים פחות מארבעים משפחות או פחות משישים חברים (לפי המספר הקטן). יישובים אלה לא התבססו ולא הגדילו את אוכלוסייתם להיקף שיצדיק את אמצעי הייצור שברשותם, אך המשפחות והחברים המתגוררים בהם

6 הרשות לתכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר היא יחידת מטה מרכזית הממונה על תכנון ופיתוח של החקלאות וההתיישבות הכפרית.

7 פרוגרמה היא מסגרת תקני הקרקע והמים של היישוב, שהם הבסיס החקלאי שלו.

8 סמכויותיה של ועדת הפרוגרמות מפורטות בטיוטת הנוהל שגיבשה הרשות לתכנון בנובמבר 2007.

מחזיקים עדיין בכל אמצעי הייצור, ותקן הנחלות שלהם הוא התקן שנועד לשרת אוכלוסייה גדולה יותר. בעיית היישובים בתת-אכלוס התעוררה ביתר שאת לנוכח מצוקתם של יישובים מבוססים המתקשים למצוא עתודות קרקע כדי להשלים את מכסת הקרקע המיועדות להם לפי התקנים או כדי להגדיל את הפרוגרמה שלהם לטובת קליטה של אוכלוסייה חדשה. יתר על כן, יש גרעיני התיישבות חילוניים ודתיים המבקשים להוביל בכוחות עצמם התיישבות צעירה כנגב ובגליל ואין די קרקע להקצות להם, בעוד שקיבוצים שבהם גרות משפחות אחדות ואינם מצליחים לקלוט משפחות נוספות מחזיקים עשרות נחלות ואלפי דונמים של קרקע ומים שנים ארוכות. בעיית היישובים בתת-אכלוס התעוררה גם בעת הניסיון למצוא פתרונות למפוני גוש קטיף.

בטיפול ביישובים בתת-אכלוס מעורבים הרשות לתכנון, מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), רשם האגודות השיתופיות, משרד ראש הממשלה באמצעות יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות (להלן - יועץ רה"מ להתיישבות), הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן - הסוכנות היהודית), מטה הסדר הקיבוצים, מטה הסדר המושבים, תנועות ההתיישבות, מועצות אזוריות, מינהלת סל"ע לעניין מפוני גוש קטיף, המתיישבים והמבקשים להתיישב. הרשות לתכנון מובילה ומגבשת את הטיפול בנושא.

בחודשים מרס-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול ביישובים בתת-אכלוס. הביקורת נעשתה בממ"י ובמשרד החקלאות.

נוהל לטיפול ביישובים בתת-אכלוס

ביולי 2007 התייעצה הלשכה המשפטית של משרד החקלאות עם הרשות לתכנון בדבר האפשרות לבטל או לעדכן פרוגרמות של יישובים בתת-אכלוס. היועץ המשפטי של משרד החקלאות סיכם את עיקרי הדברים כך: ביטול או עדכון פרוגרמה של יישוב חקלאי מתוכנן הוא מהלך שכרוך בדרך כלל בהפחתה של אמצעי ייצור ובשניוי יסודי באופי היישוב. למהלך זה השלכות מרחיקות לכת על תושבי היישוב ועל גורמים אחרים כגון נושאים, התנועה המיישבת ועוד. קבלת החלטה על ידי הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות צריך שתיעשה במסגרת הליך מינהלי שקוף ומסודר, שבמהלכו תינתן זכות שימוע לכל הגורמים הרלוונטיים. במסגרת קבלת ההחלטה יש לשקול, בצד האינטרסים של כל הציבור (כגון אינטרס המדינה בקיומו של יישוב חקלאי במקום), גם את האינטרסים של המתגוררים ביישוב. לפני שמתקבלת החלטה לבטל פרוגרמה ולבטל את קיומו של היישוב כיישוב חקלאי, יש לבחון את מידתיות האמצעים, ומכל מקום, יש לבצע את ההליך לפי נוהל מפורט.

ואכן, בנובמבר 2007 הכינה הרשות לתכנון טיוטת נוהל לטיפול ביישובים בתת-אכלוס (להלן - טיוטת הנוהל). לפי טיוטת הנוהל, בשל המחסור בקרקע חקלאית זמינה ובמים משרד החקלאות חייב לפעול באופן יזום לניהול אמצעי הייצור החקלאיים ולחלוקה הוגנת שלהם. בטיוטת הנוהל נקבע הליך לדיון בוועדת הפרוגרמות הכולל זיהוי של היישובים הפוטנציאליים לדיון, הכנת תיק מידע, דיון מכין ברשות לתכנון, הכנות לוועדת הפרוגרמות, דיון בוועדת הפרוגרמות וגיבוש המלצות של הוועדה. לפי טיוטת הנוהל, ועדת הפרוגרמות תבחן את התאמתם של יישובים בתת-אכלוס להגדרה של יישוב חקלאי מתוכנן בעל פרוגרמה חקלאית, תקן נחלות ואמצעי ייצור ותבדוק אם הוא פעל ופועל כדי לקלוט אוכלוסייה למסגרת השיתופית או הקהילתית שלו, ואם הוא משתמש באמצעי הייצור שניתנו לו לצורך התבססותו. במסגרת הדיון בוועדה יתקיים שימוע, ובו תינתן לגופים הרלוונטיים - ובראש ובראשונה ליישוב עצמו - אפשרות להציג את עמדתם. טיוטת הנוהל מציעה גם אבני בוחן מרכזיות ומבחני משנה לצורך גיבוש המלצה.

בדצמבר 2007 דנה ועדת הפרוגרמות בטיוטת הנוהל בהשתתפות נציגי תנועות ההתיישבות, אך בדיון לא הושגו הסכמות לגבי עצם הצורך לעסוק בנושא, וטיוטת הנוהל לא אושרה. בסיכום הדיון התבקשו המשתתפים - ובייחוד תנועות ההתיישבות - להעביר התייחסויות מפורטות לנוהל.

אף שטיוטת הנוהל לא אושרה בידי מ"מ, רשם האגודות השיתופיות, תנועות ההתיישבות או גופים אחרים הקשורים לעניין, מנסה הרשות לתכנן לטפל ביישובים בתת-אכלוס באופן פרטני, לפי טיוטת הנוהל. מר יוסי ישי, מנכ"ל משרד החקלאות, השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009, שטיוטת הנוהל לא קיבלה את אישורה של ועדת הפרוגרמות בשל התנגדותם של נציגי תנועות ההתיישבות בוועדה לעסוק בנושא רגיש זה באופן גורף באמצעות נוהל עבודה מחייב; הנוהל היה מסגרת עבודה בלבד, והתקיים דיון לגופו של עניין.

קביעת מדיניות על ידי הגורמים המעורבים

1. סוגיית היישובים בתת-אכלוס לא נדונה במועצת מקרקעי ישראל, שתפקידה לקבוע את המדיניות הקרקעית באופן כולל, והיא לא עיצבה מדיניות בעניינם ותכנית לטיפול בהם. גם הנהלת מ"מ לא הכינה תוכנית כוללת לטיפול בהם, והיא קיבלה החלטות על כל יישוב בנפרד, לפי הצורך.

מ"מ השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 ש"האגף החקלאי יכין הצעה לדיון בהנהלת המינהל לאחר שזו תועבר למשרד החקלאות ולרשם האגודות לקבלת התייחסותם שעיקרה: הכללים שיינקטו בעניין קרקע חקלאית שנמסרה ליישובים חקלאיים, שלא הגיעו לביסוס אחרי תקופת זמן סבירה שתקבע, ושנמצאים בתת-אכלוס... החלטת הנהלה זו תובא כהצעה למועצת מקרקעי ישראל".

מר שלמה בן אליהו, מנכ"ל החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית לשעבר, שהיה בשנת 2001 מנהל מ"מ, מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2009, שבעת היותו חבר המועצה, במרס 2006, הוא הציע להקים ועדה מצומצמת מבין חברי המועצה, שתגבש הצעה למועצה כיצד להחזיר למינהל את הנכסים הגדולים שניתנו לקיבוצים הזעירים לאחר שאלה יוזהרו כי אם לא יגדל מספר החברים בהם תוך פרק זמן סביר, ישונה מעמד הקיבוץ ליישוב קהילתי, יימצא פתרון למשפחות הגרות בו ויוחזרו נכסי המדינה למדינה.

2. בפברואר 2008 העבירה החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית (להלן - החטיבה להתיישבות) למר יוסי ישי, מנהל הרשות לתכנון, את עמדתה בדבר מסגרת העבודה והטיפול ביישובים בתת-אכלוס. לפי ההצעה, פתרון כולל שיציע צוות אבחון יותאם במיוחד לכל יישוב; תכנית הפעולה שיכין צוות האבחון תועבר לבדיקה ולאישור של ועדת היגוי (ועדת מנכ"לים) שימנה שר החקלאות. בשעת הצורך יובאו נושאי הטיפול גם בפני ועדת שרים לענייני התיישבות.

ההבדל העיקרי בין הצעת החטיבה להתיישבות ובין טיוטת הנוהל הוא קביעת הדרג המגבש את ההמלצות לגבי גורלו של כל יישוב. לפי טיוטת הנוהל, על ועדת הפרוגרמות לגבש המלצות ולהביאן לאישורו של שר החקלאות, ואילו לפי הצעת החטיבה להתיישבות, צוות אבחון יקבל המלצות ויביאן לאישורה של ועדת היגוי ואף של ועדת שרים לענייני התיישבות.

מנכ"ל משרד החקלאות, מר יוסי ישי, השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009, שנייר העמדה של החטיבה להתיישבות נבחן לעומק, אך הרשות לתכנון לא מצאה לנכון לאמץ אותו. משרד מבקר המדינה לא מצא ברשות לתכנון נייר עמדה בנושא ומנכ"ל המשרד לא צרף לתשובתו מסמכים בעניין זה. מנכ"ל משרד החקלאות ציין בתשובתו ש"הפניית הסוגיה לוועדה ממלכתית או

9 מנכ"ל משרד החקלאות, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, ראש המועצה האזורית הרלוונטית ליישוב ונציגי משרדי ממשלה וגורמים ממסדיים לפי הצורך והעניין (מנהל מ"מ ואחרים).

לממשלה, לא נשקלה ונראה שהיה בהפניה כזו מעין הסרת האחריות והעברת המטלה, שאיננה קלה, לאחריות חוץ משרדית. מתוך ידיעת כובד המשימה, בחרנו שלא לעשות כן".

מר עפר לאופמן, ראש החטיבה להתיישבות, ציין באוקטובר 2009 במכתב למשרד מבקר המדינה שבעוד הרשות לתכנון מתייחסת לבעיית היישובים בתת-אכלוס בהיבט צר של שינוי פרוגרמת היישוב, קרי: בעיקר שינוי בהיקף משאבי הקרקע והמים של היישוב ולעתים גם שינוי בצורת התאגדותו, הרי שהחטיבה להתיישבות גורסת כי הנושא מורכב יותר, צופן בחובו קשיים רבים, ויש לו גם היבטים כלכליים וחברתיים ולא רק היבטים של חלוקה צודקת של משאבי קרקע ומים. עוד הוסיף שוועדת מנכ"לים תאפשר שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה שונים, איגום משאבים כספיים ומקצועיים לטיפול בבעיות כלכליות וחברתיות והעלאת סדר העדיפויות והחשיבות לטיפול בנושא, שכן לא דומה ועדת מנכ"לים בין-משרדית לוועדת פרוגרמות ברשות לתכנון.

יועץ רה"מ להתיישבות, מר עוזי קרן, מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוקטובר 2009 ש"יש לקיים את הדיונים ולקבל את ההחלטות הנכונות לגבי יישובים בתת אכלוס באמצעות צוות רב משרדי, בו ישתתפו נציגי: משרד רה"מ, משרד נגב גליל, משרד החקלאות, רשם האגודות השיתופיות, מינהל מקרקעי ישראל, משרד המשפטים, משרד הפנים, החטיבה להתיישבות, מרכז המועצות האזוריות ונציגי התנועות המיישבות (לפי הצורך). רק הרכב רחב זה יערוך לביצוע ויישום מוצלח של ההחלטות".

גם הסוכנות היהודית הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 כי לצורך החיזוק והביסוס של יישובים בתת-אכלוס על כל הגורמים הרלוונטיים לתת על כך את הדעת במשותף תוך התייחסות לנסיבות המיוחדות של כל יישוב. יצוין שהסוכנות היהודית הייתה שותפה להקמת יישובים, וחכירת שטח המשבצת¹⁰ של האגודה החקלאית הוסדרה במקרים אלה בחוזה משבצת תלת-שנתיים בין מ"מ, הסוכנות היהודית והאגודה החקלאית. לכן הסוכנות היא שותפה שיש להביא בחשבון את עמדתה בתהליך קבלת ההחלטות.

3. במרס 2008 החל לפעול בנושא צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגים ממשרד החקלאות, נציגי מ"מ, רשם האגודות השיתופיות ויועץ רה"מ להתיישבות. על הצוות הוטל לבחון את הטיפול בעשרות יישובים - קיבוצים ומושבים - שבהם פחות מחמישים חברים ולמצוא דרכים להגדילם או להפסיק את קיומם כאגודה חקלאית. בעקבות מינויו של הצוות הבין-משרדי קיים פורום ראשי תנועות ההתיישבות דיון בנושא, ובו טענו מזכירי התנועות שהמדינה מכבידה את ידה על היישובים, מערימה קשיים על פיתוחם ומבקשת להביא לסגירתם.

בסיכומו של הדיון שקיים פורום ראשי תנועות ההתיישבות במרס 2008, התקבלה הצעתו של המשנה למנכ"ל משרד החקלאות ומנהל הרשות לתכנון, מר יוסי ישי, שעבודתו של הצוות תופסק לזמן מה, עד שיתקיים דיון בפורום תנועות ההתיישבות מתוך רצון להתמודד עם הבעיה מנקודת מבט התיישבותית.

ההחלטות העוסקות בעתידם של יישובים בתת-אכלוס השלכות מרחיקות לכת לגבי תושביהם ועל גורמים אחרים כגון נושאים, התנועה המיישבת ועוד. מדובר בהחלטות הכרוכות בהיבטים חברתיים, כלכליים, קנייניים והתיישבותיים, אשר יישומן מחייב, מטבע הדברים, הסכמה רחבה של הגורמים הרלוונטיים. עד כה נתקל הטיפול בנושא זה בקשיים. לכן יש מקום לבחון פתרונות בידי ועדה ציבורית או ממשלתית אשר תגיש את המלצותיה לצורך קבלת החלטה מחייבת. כך ניתן יהיה להבטיח קיום הליך בחינה העוסק במכלול ההיבטים של ההחלטה ואף לשפר את היכולת להגיע להחלטה המוסכמת על מירב הגורמים הרלוונטיים. על כל פנים היעדר הסכמה מתמשך אינו תקין.

מאגר מידע

1. כדי שיוכלו הרשות לתכנון וממ"י לנהל כהלכה את אמצעי הייצור החקלאיים שבמחסור, לפעול לחלוקה הוגנת שלהם ולבחון חלופות ראוי שיהיה בידיהם מאגר מידע עם הנתונים האלה: רשימה של היישובים בתת-אכלוס; מספר התושבים בכל יישוב ומעמדם; אמצעי הייצור של היישוב; המחזיקים בהם; סכומי החובות של היישוב; בעלי החובות ועוד.

2. בסוף מרס 2008 התקיים בלשכת שר החקלאות דיון על יישובים בתת-אכלוס, ובו דווח שכשבעים קיבוצים ומושבים שיתופיים שהוקמו לאחר 1985 נכללים בקטגוריה זו, ויש בהם תושבים במעמד לא מוגדר (שאינם חברים באגודה החקלאית של היישוב). שר החקלאות, מר שלום שמחון, ביקש שיוכן מסמך עם נתוני היישובים בתת-אכלוס: מספר התושבים בכל יישוב, אמצעי ייצור שלו, המחזיקים בהם וכד'. השר הציע שהחטיבה להתיישבות תבדוק את האפשרות להגיע לפתרונות בשלושה יישובים בתת-אכלוס במשך כשלוש שנים.

הבדיקה העלתה שבידי הרשות לתכנון נתונים חלקיים בלבד. תחת הכותרת "יישובים בתת-אכלוס" ריכזה הרשות לתכנון במסמך מאוגוסט 2009 רשימה של 18 יישובים, לעומת כשבעים יישובים ששמותיהם ננקבו בישיבה אצל שר החקלאות במרס 2008. המסמך אינו כולל את כל הנתונים שביקש שר החקלאות. מנכ"ל משרד החקלאות, מר יוסי ישי, השיב בנובמבר 2009 למשרד מבקר המדינה, ש"העדר המידע בהחלט הקשה על הכנת המסמך לבקשת השר".

לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול ביישובים בתת-אכלוס צריך להיות מתואם בין כל הגופים לפי בסיס נתונים מעודכן ומוסכם על הכול. לכן ראוי שהרשות לתכנון תדאג לבניית בסיס נתונים כזה בתיאום עם ממ"י.

בדיקת הטיפול בארבעה יישובים

משרד מבקר המדינה בדק כיצד טיפלו משרד החקלאות וממ"י בארבעה יישובים. להלן הממצאים:

יישוב א'

הקיבוץ הוקם לפני כשלושים שנה בצפון. הוא לא הצליח להתבסס במשך כעשרים שנה וסבל ממיעוט מתיישבים; רובם היו זמניים. הטיפול ביישוב החל בסוף המאה הקודמת; אז אישרה לו ועדת הפרוגרמות תכנון מחודש והרחבה לא חקלאית. בעקבות החלטת ועדת הפרוגרמות עברו משפחות רבות הליך קבלה להרחבה אך טרם עברו להתגורר בקיבוץ בשל חילוקי דעות עם חברי הקיבוץ שהחלו בשנת 2004 בשאלת שינוי סיווג ליישוב קהילתי.

ההמלצה לבטל את מעמדו של היישוב כיישוב חקלאי ולשנות את הסיווג שלו התקבלה בוועדת הפרוגרמות שלוש פעמים בשנים 2006-2008; ההמלצה ב-2008 התקבלה לאחר שימוע מקיף לכל הצדדים. נוצרו עיכובים גם בשל הליכים משפטיים שהתקיימו עד שנת 2008. נוסף על כך, ממ"י השקיע בתכנון ההרחבה כ-1.25 מיליון ש"ח במשך כשש שנים, ולבסוף שינה את דעתו והחליט בשנת 2006 להכין תכנית חדשה. היישוב קהילתי, שבתכנונו החלו ממ"י והסוכנות היהודית כבר בשנת 2000, טרם הוקם, וחיווק ההתיישבות בקיבוץ לא יצא מן הכוח אל הפועל.

מאחר שממ"י והרשות לתכנון טיפלו בקיבוץ בנפרד וקיימו ישיבות נפרדות בלא לשתף זה את זה בפעולותיהם, ההחלטות של שני הגופים לא היו מתואמות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לדון ביישובים בתת-אכלוס במסגרת אחת, לקבל החלטות מתואמות ולשתף בקבלתן גם את רשם האגודות השיתופיות

התמשכות ההליכים הביאה גם לידי מצוקה אישית בקרב אנשים שביקשו להתיישב. אף שהרשות לתכנון הגיעה למסקנה שאין ליישוב זכות קיום כיישוב חקלאי מתוכנן, הגרעין הקהילתי שהחל את הליכי התכנון של העלייה לקרקע עוד בסוף המאה הקודמת טרם החל עד סוף 2009 לבנות את בתיו.

יישוב ב'

הקיבוץ הוקם בנגב בתחילת שנות השמונים של המאה העשרים אך לא הצליח להתבסס. ניסיונות ההבראה שלו לא עלו יפה.

במאי 2001 המליצה ועדת הקרקעות שברשות לתכנון (להלן - ועדת הקרקעות) להעביר חלק מקרקעות הקיבוץ לקיבוץ סמוך, וביוני 2002 הודיע שר החקלאות, מר שלום שמחון, שיש ליישם את ההמלצה. כמו כן, שררה הסכמה שיש לשנות את סיווגו של הקיבוץ ליישוב קהילתי. אף על פי כן ההמלצות לא יושמו בגלל התנגדות של בעלי עניין (קבוצה של מועמדים לחברות ביישוב, גורמים שלהם הקיבוץ חב כספים ועוד).

במשך תקופה ארוכה הייתה הרשות לתכנון פסיבית ולא השתתפה בפועל בתכנון היישוב הקהילתי החדש. רק בדצמבר 2007 הביע מנהל הרשות לתכנון את דעתו שיש לגבש את הפרוגרמה החדשה ליישוב בתיאום עם גופי התכנון, רשם האגודות השיתופיות והמועצה האזורית.

כדי לייעל את הטיפול ולהשיג פתרון מוסכם בפרק זמן סביר היה ראוי לפעול בתיאום בין כל הגופים, אך לא כך היה: ממ"י והרשות לתכנון קיימו דיונים נפרדים בעתידו של הקיבוץ בלי לשתף זה את זה וקיבלו לעתים החלטות מנוגדות.

עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2009, כשמונה שנים לאחר שהתקבלה החלטת ועדת הקרקעות, הטיפול ביישוב טרם הסתיים. המדינה לא הצליחה להעביר קרקע חקלאית של יישוב שחדל להתקיים לקיבוץ אחר שנוקק לה.

ביוני 2009 מינה הרשם לאחר חקירה מפרק מפעיל לקיבוץ.

משרד החקלאות השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 ש"בימים אלה" הוחל ביישום ההחלטה לשנות את סיווגו של היישוב, וגורמי הייצור שהיו לו בלב הנגב יימסרו לחקלאים אחרים.

יישוב ג'

קיבוץ בנגב שהוקם לפני כשלושים שנה, אך אוכלוסייתו הידלדלה, נקלע לקשיים כלכליים וחברתיים והפך ליישוב בתת-אכלוס. קיבוץ סמוך, שהיה איתן מהבחינה הכלכלית והחברתית, נחלץ לסייע לחברי הקיבוץ כדי לשקמו. במשך כעשר שנים קיימו שני הקיבוצים פעילות משותפת באישור רשם האגודות השיתופיות והשתמשו במשותף באמצעי הייצור שלהם. בהיעדר מקורות כספיים לקיבוץ שבתת-אכלוס השקיע הקיבוץ השכן את רוב ההשקעות שנדרשו לפעילות העסקית המשותפת.

בתחילת 2003 התקיים דיון בהשתתפות רשם האגודות השיתופיות, נציג התנועה הקיבוצית המאוחדת ומנהל הרשות לתכנון, שמטרתו הייתה לגבש הסדר קבוע ונפרד לקיבוץ שבתת-אכלוס.

בד בבד ארגנה תנועת התיישבות גרעין ליישוב מחודש של הקיבוץ כיישוב חקלאי עצמאי, והקיבוץ השכן דרש פיצויים בעבור השקעותיו כתנאי להסכמתו.

ועדת היגוי בין-משרדית שטיפלה בגיבוש ההסדר ליישוב לא בחנה את האופציה של פיצוי כספי והחליטה להמליץ על הגדלת תקן הנחלות של הקיבוץ השכן שמשמעותה הוספת קרקע ומים. ראוי היה לבחון את החלופה של מתן פיצוי כספי משום שפיצוי כספי הוא חד-פעמי, ואילו הגדלה של תקן נחלות היא התחייבות לדורות.

ריבוי הגורמים המעורבים הקשה על הגופים הרלוונטיים לקבל החלטות וליישמן בפרק זמן סביר, וכתוצאה מכך עלה הגרעין החדש ליישוב באיחור של שלוש שנים לעומת המועד שתוכנן.

שאלת ייעודו של הקיבוץ בתת-אכלוס במתכונתו החדשה כיישוב חקלאי לא נבחנה לעומקה, ולא נבחנו יכולותיהן של המשפחות לעסוק בחקלאות, התמחותן, לוח הזמנים להגעתן וכד'. לא נעשתה בדיקת היתכנות כלכלית ליישוב, ורואה חשבון מומחה בתחום לא בחן לפני קבלת ההחלטה להגדיל את תקן הנחלות את ההוצאות הכספיות של הקיבוץ השכן בגין הסיוע שנתן לקיבוץ שבתת-אכלוס.

באוגוסט 2009 החלו חברי הגרעין החדש להתיישב ביישוב, לפני שהתקבל אישור שר החקלאות להמלצות ועדת הפרוגרמות לשנות את מעמדו ליישוב קהילתי, לפני שהגיעו להסכמות בדבר המבנה הארגוני הרצוי לו, לפני שנחתם הסכם בין ממ"י לקיבוץ השכן ולפני שהוסדרו חובותיו לגורמים שונים.

מנכ"ל משרד החקלאות, מר יוסי ישי, מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009, שגורמי הייצור שהיו ליישוב בלב הנגב מיועדים לחקלאים אחרים. מנהל ממ"י, מר ירון ביבי, אישר בתשובתו לנובמבר למשרד מבקר המדינה, שההסכם עם הקיבוץ השכן טרם נחתם.

יישוב ד'

הקיבוץ הוקם בסוף שנות ה-40 של המאה הקודמת, ומאז שנות התשעים של המאה העשרים הוא נתון במשבר חברתי וכלכלי חריף. המשפחות שנותרו ביישוב החליטו מרצונן לשנות את סיווגו של הקיבוץ בתנאי שיוסדר עתידן. שינוי הסיווג של היישוב נעשה בהחלטת ממשלה ולכן לא טופל במסגרת הרשות לתכנון.

בנובמבר 2002 החליטה הממשלה "להטיל על צוות, בראשות יועץ רה"מ להתיישבות, ובהשתתפות נציגי מינהל מקרקעי ישראל, משרדי האוצר, החקלאות ופיתוח הכפר, הפנים והמשפטים, מנהלת הסדר הקיבוצים, רשם האגודות השיתופיות והתק"מ, לפעול לשינוי סיווג קיבוץ מקיבוץ ליישוב אחר, לתכנון [את] היישוב החדש בכפוף להחלטות מוסדות התכנון ותוך שמירה על היבטים של איכות הסביבה ולקבוע הסדרים בדבר מימוש נכסי הקיבוץ והסדרת זכויות החברים". נקבע שהצוות יגיש את המלצותיו בתוך שישים יום. הצוות קיים ישיבה ראשונה בדצמבר 2002 וקבע שהיישוב החדש יהיה קהילתי, אך מכאן ואילך לא עמד בלוח הזמנים, וגיבוש המלצותיו ארך כארבע שנים וחצי. לפי התכנון, תאריך היעד להשגת הסכם היה מרס-אפריל 2004 (גיבוש הסדר נושים מקיף לכל חובות הקיבוץ, הסדרת זכויותיהם של חברי הקיבוץ שנותרו במקום, גיבוש מתווה מוסכם עם ממ"י על אודות השימוש במקרקעין ועוד), אך הצוות סיים את עבודתו רק באפריל 2007. לכן רק ביולי 2007 דנה הממשלה בהמלצותיו ואישרה אותן, ועברה עוד שנה עד שעקרונות ההסדר אושרו על ידי המועצה. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2009 ההסכם טרם גובש סופית וטרם נחתם. כמו כן, לא הושגו הסכמות בכמה נושאים, ובכלל זה סכום החוב שיימחק, הבטחה מראש של הפנסיה לחברים, מימוש ההסדר כסדרה של הסדרים פרטניים או כהסדר כולל ועוד.

סיכום

בטיפול ביישובים בתת-אכלוס מעורבים גורמים רבים: הרשות לתכנון, מינהל מקרקעי ישראל, רשם האגודות השיתופיות, משרד ראש הממשלה באמצעות יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות, הסוכנות היהודית לארץ ישראל, מטה הסדר הקיבוצים, תנועות ההתיישבות, מועצות אזוריות, המתישבים והמבקשים להתיישב ועוד. התמשכות הליכי הטיפול ביישובים אלה ואי-מציאת פתרונות לבעיותיהם אינם תקינים.

הרשות לתכנון לא הצליחה להשיג את הסכמת השותפים לטיפול ביישובים אלה לטיוטת הנהל שגיבשה. להחלטות העוסקות בעתיד היישובים בתת-אכלוס השלכות מרחיקות לכת על תושביהם ועל גורמים אחרים כגון נושים, התנועה המיישבת ועוד. עד כה נתקל הטיפול בנושא זה בקשיים. לכן יש מקום לשקול פתרון בידי ועדה ציבורית או ממשלתית אשר תגיש את המלצותיה לצורך קבלת ההחלטה המחייבת.

מותר ואפילו רצוי לפרק קיבוץ כושל ולהקים במקומו יישוב קהילתי. ככלל, אין כל הצדקה שיישובים שגרים בהם חברים מעטים בלבד ימשיכו להחזיק במשך שנים רבות באמצעי ייצור המיועדים ליישוב גדול. דוח זה מלמד שלמשרד החקלאות ולממ"י אין כלים מספיקים לחולל שינוי בעניין בפרק זמן סביר.

בדיקת הטיפול בארבעה יישובים העלתה כי משרד החקלאות וממ"י לא פעלו באופן נחוש והחלטי כדי להוציא מן הכוח אל הפועל החלטות בדבר חלוקה הוגנת של אמצעי הייצור שיש בהם מחסור - קרקע ומים - והעברתם מיישובים בתת-אכלוס ליישובים אחרים הזקוקים להם. מן האמור לעיל עולה בביורור שהטיפול ביישובים מתמשך בשל מעורבותם של גורמים רבים שאינם מתואמים זה עם זה. כדי לאפשר למשרד החקלאות ולממ"י ליישם את החלטותיהם עליהם לתאם ביניהם את הפעילות, לשתף פעולה עם רשם האגודות השיתופיות ולהשתדל להגיע להסכמות עם כולם.

ניהול מקצועי של אמצעי הייצור החקלאיים המצויים במחסור וקבלת החלטות רגישות בדבר יישובים בתת-אכלוס שנקלעו למשברים כלכליים מחייבים שבידי מקבלי ההחלטות העיקריים - משרד החקלאות וממ"י - יהיה מידע שלם ומעודכן על כל היישובים המצויים בתת-אכלוס.