

## פעולות ביקורת

במשרדי החקלאות, הפנים ואיכות הסביבה, במינהל מקרקעי ישראל ובמועצות האזוריות חוף השרון ומטה יהודה נבדקו הקמת עסקים והפעלתם בקרקע שייעודה חקלאי, וכן הפעולות שננקטו לאכיפת חוקים הנוגעים למתן היתרי בנייה, לרישוי עסקים ולקיום התנאים של חוזי החכירה בין החקלאים למינהל מקרקעי ישראל.

## שימוש בקרקע חקלאית לייעודים עסקיים-מסחריים

### ריכוז ממצאים

ההתפתחות המואצת של תהליך העיור, בעיקר במרכז הארץ - שבו עלה ערכן של הקרקעות - וניסיונותיהם של החקלאים למצוא לעצמם מקורות פרנסה חלופיים בעטיו של המשבר המתמשך בענף החקלאות, היו בין הגורמים שהביאו להקמתם של אלפי עסקים בלתי חוקיים בתחומי המסחר והתעשייה, על קרקע חקלאית שהועמדה לרשות החקלאים בידי מינהל מקרקעי ישראל.

רשויות התכנון, הרישוי והפיקוח הפועלות במסגרת הרשויות המקומיות, לא הקפידו כראוי על אכיפת דיני התכנון והבנייה ודיני רישוי עסקים, שבתחום סמכויותיהן. בשל כך נתאפשרה הקמתם של עסקים בלתי חוקיים על קרקע חקלאית שבתחומי יישובים חקלאיים רבים, דבר שיש לו השפעות אקולוגיות וחברתיות שליליות על אורח החיים ביישובים אלה.

משרד הפנים לא הקפיד כיאות על אכיפתן של הוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, שעל ביצוען הוא מופקד, באזור הכפרי, ולא יזם נקיטת הליכים משפטיים בהיקף הראוי נגד חקלאים שהקימו על קרקע חקלאית מבנים לשימוש עסקי, בלא היתר, או נגד אלה שהסבו מבנים קיימים לשימושים חורגים, בלא היתר.

מינהל מקרקעי ישראל לא הקפיד על יישום ההוראות שבחוזי החכירה, שמכוחם הועמדה הקרקע לרשות החקלאים, ולא מנע מהם להקים, או לנהל, עסקים לא חקלאיים על קרקע חקלאית. המינהל גם לא יישם את החלטות מועצת מקרקעי ישראל ולא גבה דמי שימוש ראויים מחוכרי קרקע חקלאית אשר הקימו עליה, או ניהלו בה, עסקים כאמור. בכך נגרמו לאוצר המדינה הפסדים המסתכמים במאות מיליוני ש"ח. מועצת מקרקעי ישראל מצדה, לא פיקחה כראוי על פעולות המינהל ולא דאגה לכך שהמינהל יישם את החלטותיה בעניין שימוש בקרקע חקלאית למטרות עסקיות.



ההתפתחות המואצת של תהליך העיור, בעיקר במרכז הארץ - שבו עלה ערכן של קרקעות חקלאיות לשימושים לא חקלאיים - וניסיונותיהם של החקלאים למצוא לעצמם מקורות פרנסה חלופיים בעטיו של המשבר המתמשך בענף החקלאות, היו בין הגורמים שהביאו להקמתם ולניהולם של אלפי עסקים בתחומי המסחר והתעשייה, על קרקע חקלאית שהועמדה לרשות החקלאים בידי מינהל מקרקעי ישראל. התופעה ההולכת ומתרחבת של פעילות עסקית בקרקעות חקלאיות יצרה מציאות חדשה במגזר הכפרי, בלא תכנון ובלא פיקוח נאות על פעילות זו מצד הרשויות הממלכתיות והמוניציפליות הנוגעות בדבר. לצד התועלת הכלכלית שהניבה תופעה זו לרווחתם של אותם בעלי משקים חקלאיים השותפים ביצירתה, היא פוגעת באיכות החיים של עמיתיהם ושכניהם של בעלי משקים כאלה, החפצים בהמשך אורח החיים החקלאי ביישוביהם.

בחדשים פברואר - יולי 1994, בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של הגופים הממלכתיים והמוניציפליים המוסמכים הנוגעים בדבר, הן באשר לאכיפת הוראות החוק (והחוזים עם מינהל מקרקעי ישראל) והן באשר למציאת פתרונות שיוכלו ליצירת מסגרת של תכנון, פיקוח ובקרה על המציאות החדשה ההולכת ומתגבשת.

הבדיקה נעשתה במועצה האזורית חוף השרון, במועצה האזורית מטה יהודה, במינהל מקרקעי ישראל, במשרד הפנים, במשרד החקלאות ובמשרד לאיכות הסביבה.

### שימוש עסקי בקרקע חקלאית - היקף התופעה והשפעותיה

1. מאז קום המדינה הוקמו ברחבי הארץ על קרקעות שבבעלות המדינה, הקרן הקיימת לישראל ורשות הפיתוח, שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), מאות יישובים חקלאיים במסגרת ההתיישבות החקלאית המאורגנת (מושבי עובדים, מושבים שיתופיים וקיבוצים). החקלאים ביישובים אלה התאגדו במסגרות של אגודות שיתופיות, ומבחינה מוניציפלית כמה יישובים כאלה ביחד הם מועצה אזורית אחת.

בהתאם לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, מועצת מקרקעי ישראל היא הגוף הקובע את מדיניות המינהל, מפקחת על פעולותיו ומאשרת את הצעת תקציבו הנקבע בחוק. במאי 1965 אימצה המועצה את החלטת הממשלה מאותה שנה בדבר מדיניות הקרקע בישראל. בהחלטתה קבעה המועצה, כי קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד, לייצור מוצרים חקלאיים, להקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים ולצורכיהם האחרים וכן לצורכי הייצור החקלאי; במרבית חוזי החכירה של קרקעות חקלאיות נקבע, כי במקרה של שינוי ייעוד הקרקע או במקרה של אי-שימוש בה ליייעוד שלו נמסרה, יהיה המינהל זכאי לבטל את חוזה החכירה בהתייחס לאותו חלק של הקרקע ולהשיבה לחזקתו, כנגד תשלום פיצויים לחוכר.

2. למדיניות ההתיישבות של הממשלה בשנות החמישים היו ארבעה יעדים: פריסה מרחבית של היישובים, בייחוד באזורי עדיפות ובאזורי הספר; קליטת עולים חדשים במסגרות ההתיישבות; הגדלת ייצור המזון בארץ לאוכלוסייה שהלכה וגדלה בקצב מהיר; ויצירת מקורות תעסוקה ופרנסה בהתיישבות.

אולם התפישה שהיתה נכונה בשעתה נתקלה בקשיים בחלוף הזמן. ועדה לגיבוש תכניות לחיזוק המשק החקלאי המשפחתי (להלן - ע"ש היו"ר שלה - ועדת גיבתון), שמונתה בידי ראש

הממשלה ב-1986 והגישה לו את ממצאיה ומסקנותיה באותה שנה, ציינה ברוח שלה, בין היתר, כי למשקים המשפחתיים היה כושר ייצור מוגבל (הנחלה הטיפוסית היתה מצומצמת בשטח, מכסות הייצור והשיווק היו מוגבלות וההון העצמי היה מצומצם). כדי לקיים אוכלוסייה כפרית בהיקפים שעליהם החליטו הגופים המיישבים (משרד החקלאות, המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית ותנועות ההתיישבות), נדרש ייצור חקלאי בהיקף גדול בהרבה מזה הנדרש להספקת צורכי המשק הישראלי. לפיכך הופנתה עיקר התוצרת לייצוא. ברם, בכך נעשה מגזר זה תלוי במידה רבה בתמורות שחלו בשווקים בחו"ל. כך קרה בלא מעט עונות חקלאיות, שעקב קשיים ביצוא התוצרת החקלאית והפניית עודפים לשוק המקומי הרווי, קטנו התמורות הכספיות שהגיעו לידי החקלאים. מסיבות אלה ואחרות, התקשו חקלאים רבים לפרנס את עצמם מפרי עמלם ושקעו בחובות.

המצב המתואר ברוח ועדת גיבתון הלך והחמיר: למשבר החובות של המשקים החקלאיים שנוצר בשנות השמונים התוסף משבר ארגוני, שבעטיו קרסו אגודות שיתופיות במושבים וכן אגודות שיתופיות אזוריות (ארגוני הקניות ומפעלים אזוריים לטיפול בתוצרת חקלאית); מספר המועסקים בחקלאות באזור הכפרי הלך ופחת במשך השנים והכנסתם הצטמצמה.

3. על רקע כלל הגורמים המתוארים לעיל - ובעיקר, השפעותיו של תהליך העיור, בייחוד במרכז הארץ, ועליית ערך הקרקעות הנלווית לכך, על נטייתם של החקלאים לעשות שימוש לא חקלאי בקרקעות חקלאיות שבידיהם - חלה האצה בהקמתם של עסקים לא חקלאיים במגזר הכפרי, בעיקר במושבים:

הוועדה לבחינת הבנייה לייעודים לא חקלאיים במושבים, אשר מונתה בידי המנהל הכללי של משרד החקלאות בנובמבר 1993 והגישה לו דוח באוגוסט 1994 (ראה להלן), העריכה, שבאותה עת היו למעלה מ-2,000 עסקים לא חקלאיים במושבים, רובם במרכז הארץ. מרבית העסקים הוקמו בחלקות א' שבנחלות, דהיינו בתחומי המגורים של חברי המושבים ובסמוך להם; מיעוטם הוקמו בחלקות עיבוד מרוחקות או במרכזי היישובים. נתוני הוועדה נסמכים על תוצאות מחקר שערך המרכז ללימודי הפיתוח ברחובות בשנת 1993<sup>1</sup>. במסגרת המחקר נסקרו עסקים לא חקלאיים ב-209 מושבים בחלק הארץ שמגבול הצפון ועד לרצועת עזה. ב-159 מהם נמצאו 1,082 עסקים לא חקלאיים, שהוקמו, כאמור, אגב הפרה נמשכת של חוזי החכירה עם המינהל. רובם המכריע של העסקים מהווים שימוש חורג כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), והוקמו בלא רישיונות עסק כנדרש על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), וצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשל"ג-1973 (להלן - צו רישוי עסקים).

מהנתונים שריכז משרד מבקר המדינה עולה, שהשימושים העסקיים הם מכל הסוגים: בתי מלאכה, תעשייה, בתי אוכל, מסחר, מחסנים, שירותים יצרניים (משרדים של מקצועות חופשיים) ושירותים אישיים (פעוטונים, קוסמטיקה, גני אירועים וכד'). על פי נתוני דוח המחקר האמור, כ-20% מהעסקים שנסקרו הם מחסנים, שבעלי המשקים החקלאיים במושבים השכירו למטרות עסקיות-מסחריות. משמעות הדבר היא שחלק מהכנסתו של בעל הנחלה שברשותו מחסן מושכר, מקורה ברנטה על מקרקעין ולא מיגיעה אישית בחקלאות.

גם בקיבוצים חלו תמורות כאלה: מבני מגורים, בריכות שחייה ומבני ציבור, שאושרו כשטחים למוסדות ציבור, הפכו לעסקים כלכליים של שירותי קיט ונופש ואולמות

<sup>1</sup> ניל שרמן, פלה קידר ובהשתתפות מרדכי כהן (קדמון), "עסקים לא-חקלאיים במושבים".

שמחה וחתונות; פעוטונים וגנים לילדי הקיבוץ הפכו למעונות יום בתשלום לילדים מבחוץ; מבני משק נטושים הושכרו למטרות עסקיות ליזמים מהחוץ ומבני מגורים הושכרו לתושבים שאינם חברי קיבוץ.

4. לשימושים העסקיים בקרקע חקלאית יש השפעות אקולוגיות וחברתיות שליליות על האזור הכפרי. על פי סקרים שערכו המינהל ומשרד הפנים בשנת 1993, בכל אחד מהמושבים משמר השבעה ונווה ימין היו באותה עת כ-50 מחסנים לשימוש עסקי, בשטח כולל של כ-20,000 מ"ר. מאות כלי רכב ובהם משאיות נעו שם מדי יום, בכבישים שאינם מותאמים לעומס תנועה כזה. הרעש, הלכלוך, האבק וזיהום האוויר הנגרמים מן השימושים העסקיים בהם, פוגעים באיכות החיים של תושבי המושבים האמורים.

המפעלים גם מהווים סכנה לתושבים: מתיעוד שבמשרד לאיכות הסביבה עולה, שבמושב משמר השבעה היו בשנת 1993 שלושה מפעלים ובהם חומרים מסוכנים, ללא היתר בנייה חוקי, ללא רישיון עסק וללא ההיתרים הדרושים על פי חוק להחזקתם של חלק מחומרים אלה ולעיסוק בהם.

לפגיעה באיכות חייהם של התושבים שומרי החוק במגזר הכפרי - עקב שימושים עסקיים כאמור - מתוספת פגיעה כלכלית: הצמידות של עסקים ומפעלים נושאי מטרדים לבתי מגוריהם גורמת לירידת ערכם; ואילו התושבים מפירי החוק זוכים לעליית ערך הרכוש שבו נעשה שימוש עסקי מצדם.

נתונים שהתקבלו ממשרדי ממשלה ותלונות שהוגשו לנציבות תלונות הציבור על מטרדים שמקורם בשימושים בלתי חוקיים בקרקע חקלאית מצביעים על כך, שהתופעה גרמה לקיטוב חברתי במושבים מסוימים: בכל מושב כזה נוצרה קבוצה של בעלי נחלות המוכנים לעבור על החוק ולהפר חוזים עם המינהל, על ידי בנייה בלתי חוקית וקיום עסקים ללא רישיון עסק, תוך חוסר התחשבות באיכות החיים של שכניהם. במקרים מסוימים המחלוקת הידרדרה גם לפעולות אלימות.

### ההיבט הכלכלי של שימושים עסקיים בקרקע חקלאית

להסבת השימוש בקרקע שהוחכרה למטרות חקלאיות, לשימושים שאינם חקלאיים, שלא כחוק, בלא היתר מבעליה (המדינה - באמצעות המינהל) ובלא תשלום התמורה הראויה בגין השימושים הנעשים בה בפועל, יש תוצאות כלכליות בתחומים שונים: שינויים בערך הקרקע, השקעות בפיתוח תשתית, גבייה (או העדר גבייה) של דמי חכירה ריאליים, מיסוי מוניציפלי, והשימוש במים (כמויות ותעריפים).

עליית ערך הקרקע: הסבת השימוש בקרקע שהוחכרה למטרות חקלאיות, לשימושים עסקיים-מסחריים, כמתואר לעיל, מעלה את ערכה. עליית הערך תלויה במקום הקרקע (קרבה למרכזים עירוניים ועסקיים) ובסוג השימוש (תעשייה, מסחר, שירותים עסקיים או קיט). לפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, בהסתמך על מקורות שונים והערכות המשרד, נתקבלו האומדנים הבאים (ויש להתייחס אליהם כאל סדרי גודל בלבד): השטח הכולל של קרקעות חקלאיות במגזר הכפרי שהיו בהן שימושים עסקיים בלתי חוקיים במאי 1994, הסתכם ב-5,250 דונם לפחות, ושוויין לשימוש עסקי לאותה עת בכ-473 מיליון דולר. דמי החכירה הריאליים שהמינהל היה צריך לגבות בגין הקרקעות החקלאיות האמורות, על פי השימוש שנעשה בהן בפועל, נאמדים בכ-72 מיליון ש"ח לשנה, במחירי מאי 1994. סכום זה, שלא נגבה, גדול פי

שלושה מהסכום שהמינהל כלל בתקציבו לשנת 1994 כדמי חכירה מכלל הקרקע החקלאית שבניהולו, ואשר הסתכם בכ-26 מיליון ש"ח<sup>2</sup>. מאחר שמדובר באי גבייה מתמשכת על פני שנים רבות, הרי שאובדן ההכנסות מדמי החכירה הוא כמה מאות מיליוני ש"ח.

השקעות בפיתוח תשתית: הקמת מבנים עסקיים בלתי חוקיים על נחלות חקלאיות מביאה לניצול מוגבר של התשתיות שלהן ולהתבלותן. יתר על כן, הקמתם כאמור, חוסכת לחקלאים השקעות בפיתוח תשתיות מתאימות כפי הדרוש בעת הקמתם של אזורי תעשייה מסודרים.

מיסוי מוניציפלי: השוואה שערך משרד מבקר המדינה בין דמי הארנונה השנתית לעסקים שהוטלו על בעלי עסקים בשתי ערים שבמרכז הארץ, לבין אלה שהוטלו על בעלי עסקים בשתי מועצות אזוריות במגזר הכפרי הסמוכות להן, העלתה, שהארנונה המשולמת במגזר הכפרי היא בין רבע למחצית מן הארנונה המשולמת בערים. פער זה יוצר תמריץ כלכלי להעברת עסקים מערים שבמרכז הארץ ליישובים החקלאיים הסמוכים להן.

שימוש במים: המים לחקלאות נמכרים לחקלאים במחיר מוזל (ניתנת להם תמיכה מתקציב המדינה). הפקה והספקה של מים שיועדו לחקלאות, למטרות לא חקלאיות, הן הפרה של הוראות חוק המים, התשי"ט-1959, ומעניקים יתרון כלכלי למשתמש בהם לצרכים עסקיים. בקשר לכך יש לציין, כי מנתוני סקרים שונים שנערכו בידי המינהל ובידי כמה משרדי ממשלה וכן מן התייעוד שהועמד לרשות משרד מבקר המדינה עולה, שעל קרקעות חקלאיות שבתחומי מושבים הוקמו, בין היתר, מפעלים ועסקים עתירי שימוש במים, בהם בתי שחיטה לעופות, מפעל תרכיזים, מפעלים לייצור מזון ומפעלים כימיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד יש מדיניות של גביית מחיר זול של מים לחקלאות, על נציבות המים לפקח על כך שמים אלה אכן ישמשו לחקלאות.



כלל המתואר לעיל מצביע על כך, שהעדר פעולה נאותה לאכיפת הוראות החוק וחוזי החכירה עם המינהל מצד הרשויות המוסמכות, איפשר לחקלאים רבים, שהתעלמו מהוראות אלה, לזכות בהטבות כלכליות ניכרות, ויצר תמריץ להרחבת התופעה של שימושים עסקיים-מסחריים בלתי חוקיים בקרקע חקלאית. עוד ראוי לציין, כי בהקמתם ובהפעלתם של עסקים כמתואר לעיל בידי חקלאים, יש גם משום קיום תחרות בלתי הוגנת עם בעלי מפעלים ועסקים דומים שאינם מצויים על קרקע חקלאית.

### הטיפול המוסדי בתופעת השימוש העסקי בקרקע חקלאית

האחריות לטיפול במפירי חוק העושים שימושים עסקיים בלתי חוקיים בקרקע חקלאית, מוטלת על הגופים הממלכתיים והמוניציפליים הנוגעים בדבר, בהתאם לסמכויות שהוקנו להם על פי

<sup>2</sup> דמי החכירה שהמינהל גובה בגין קרקע המוחכרת לשימוש חקלאי, נמוכים במידה ניכרת מדמי החכירה שהוא גובה בגין קרקע המוחכרת לשימושים אחרים.

חוק. משרד מבקר המדינה בדק את אופן טיפולם של גופים אלה בתופעת השימוש הבלתי חוקי בקרקע חקלאית. להלן ממצאי הבדיקה:

### פעולות הרשויות המקומיות

**1. הגורם המרכזי, האמור לטפל בשימושים הבלתי חוקיים במגזר הכפרי, הוא הרשויות המקומיות שבתחומיהן התופעה קיימת; דהיינו המועצות המקומיות - בעיקר אלו שהן מועצות אזוריות, כמשמעותן בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958:**

(א) לפי חוק התכנון והבנייה, לכל מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה (להלן - ועדה מקומית). במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, מועצת הרשות המקומית היא הוועדה המקומית.

יושב ראש הוועדה המקומית (או יו"ר ועדת המשנה שלה) ומהנדס הוועדה המקומית, הם בגדר רשות רישוי מקומית לצורכי מתן היתרים לפי אותו חוק. מתפקידה של ועדה מקומית להבטיח את קיומן של הוראות חוק התכנון והבנייה ושל כל תקנה על פיו. בין היתר, מוסמכת הוועדה ליתן היתרים לבנייה ולעבודות אחרות בקרקע הטעונות היתר (להלן - היתרי בנייה), ולהתיר שימוש חורג בקרקע או בבניין (כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה). היתר לשימוש חורג המתיר שימוש שלא הותר בתכנית או בתקנה שלפי החוק, טעון אישור מאת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה; ובקרקע חקלאית - כשמדובר במטרה שאינה חקלאית - אף אישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית שלפי אותו חוק. מתפקידה של הוועדה המקומית, בין השאר, לפקח על הבנייה ועל השימוש הנעשה בקרקע ובמבנים, כדי להבטיח שהם תואמים את תנאי התכנית החלה על הקרקע ואת תנאי היתר הבנייה או ההיתר לשימוש חורג שניתנו לגביה. במידת הצורך, ואם נתמלאו הנסיבות והתנאים המפורטים בחוק התכנון והבנייה, מוסמך יושב ראש הוועדה המקומית להוציא צו הפסקה מינהלי, המורה על הפסקת בנייה שנעשתה ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, ואף צו הריסה מינהלי. זאת, בנוסף על סמכותה של הוועדה המקומית ליוזם נקיטת הליכים שיפוטיים נגד מפירי החוק והתקנות שהותקנו מכוחו.

(ב) לרשויות המקומיות סמכויות למתן רישיונות עסק לעסקים טעוני רישוי שבתחומיהן ולאכיפת הוראות חוק רישוי עסקים, כדלקמן: בצו רישוי עסקים, שהותקן בידי שר הפנים מכוח חוק רישוי עסקים, פורטו וסווגו עסקים רבים הטעונים רישוי בידי רשויות הרישוי, כתנאי להפעלתם. לעסקים המנויים בצו נדרש - בהתאם לסיווגם באותו צו - אישורו של מי ששר מן השרים הבאים הסמיכו לכך, כתנאי לרישויים: השר לאיכות הסביבה, או שר הבריאות, או שר המשטרה, או שר העבודה והרווחה, או שר החקלאות. רשות רישוי, לפי החוק האמור, לעסק טעון רישוי שבתחומי רשות מקומית, הוא ראש הרשות המקומית, ומחוץ לרשות המקומית - מי ששר הפנים הסמיכו לכך.

2. לפי התייעוד והמידע שבידי משרד מבקר המדינה, העסקים שהוקמו על קרקע חקלאית, כמתואר לעיל, הם עסקים טעוני רישוי לפי צו רישוי עסקים. הרשויות לרישוי עסקים נוהגות שלא להעניק רישיונות עסק לעסקים המצויים במבנים שנבנו בלא היתרי בנייה, או שהשימוש בהם הוא שימוש חורג בלא היתר; זאת בהסתמך, בין היתר, על פסיקת בית המשפט העליון<sup>3</sup>, שלפיה על רשות רישוי, שנתבקשה לתת רישיון עסק, להביא בחשבון שיקולים של תכנון ובנייה. הפעלת עסק טעון רישוי בלא שניתן לו רישיון עסק היא עבירה על חוק רישוי עסקים, ועל רשות הרישוי מוטלת החובה לנקוט הליכים שהחוק מאפשר, כדי להביא להפסקתה - או

<sup>3</sup> ראה למשל בג"ץ 315/88 דולב נ' ראש המועצה האזורית אפעל, פ"ד מג(1) 98, 104.

להסדרתה על פי תנאי הרישיון שיוצא כחוק לגביו. הממונה על המחוז במשרד הפנים, הממונה על איכות הסביבה מטעם המשרד לאיכות הסביבה, הרופא המחוזי מטעם משרד הבריאות, וראש הרשות המקומית, מוסמכים על פי חוק רישוי עסקים, לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק, המופעל ללא רישיון או בחריגה מתנאיו, בכלל זה צו לסגירת מקום העסק (להלן - צו הפסקה מינהלי); זאת, לתקופה של 30 יום, הניתנת להארכה לתקופה נוספת של 30 יום, אם בינתיים הוגש לבית המשפט כתב אישום על העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו. בעקבות הגשת כתב האישום בידי נציג היועץ המשפטי לממשלה, לפי יזמת מי מהגורמים המנויים לעיל, מוסמך בית המשפט להוציא צווים להפסקת העיסוק ולסגירת מקום העסק לחלוטין או לתקופה שיקבע.

**3. להלן נתונים שריכז משרד מבקר המדינה, על פועלן של כמה רשויות מקומיות במרכז הארץ, בקשר לתופעה של בנייה ושימוש בלתי חוקי בקרקע חקלאית שבתחומיהן לצורכי עסק:**

(א) ממידע שנאסף במשרדי המועצה האזורית חוף השרון (להלן - מ"א חוף השרון) ובמשרדי הוועדה המקומית חוף השרון עולה, כי במאי 1994 היה ידוע לאותם גופים על 338 עסקים הפועלים ביישובי המועצה האזורית האמורה. 244 מהם (72%) הופעלו שלא כחוק: בלא היתר בנייה להקמתם או תוך שימוש חורג במבנים קיימים, ובלא רישיון עסק.

מבין יישובי מ"א חוף השרון בולט במיוחד מושב רשפון, שבו נמצאו באותה עת 144 עסקים בלתי חוקיים. מסקרים שעשו המשרד לאיכות הסביבה והמינהל בשנים 1992 - 1993 עולה, שהיו - וככל הנראה עודם מצויים - במושב בתי מלאכה, חנויות, מחסנים, בתי אוכל ועסקים מסוגים שונים; ברובם הגדול כאלה שהוקמו על קרקעות שהושכרו לגורמים שמחוץ למושב. לפי התיעוד שבידי משרד מבקר המדינה, הביאה מ"א חוף השרון, במהלך חמש השנים האחרונות (עד מאי 1994), להגשת 53 כתבי אישום בלבד נגד מפירי החוק.

(ב) התופעה של העדר רישיונות עסק אינה ייחודית למ"א חוף השרון. בדוח שנתי של המשרד לאיכות הסביבה משנת 1992 צוין, כי על פי סקר שערך באותה עת, רק למיעוט מהעסקים הקיימים בשתי מועצות מקומיות ומועצה אזורית אחת שבמחוז ירושלים, ניתנו רישיונות עסק כמתחייב בחוק.

(ג) בעקבות בירורים שקוימו עם כמה ראשי מועצות אזוריות במרכז הארץ, התקבל הרושם, כי מאחר שהמועצות האזוריות מורכבות מנציגי התושבים וראשיהן נבחרים אישית על ידי כל בעלי זכות הבחירה בהן, קיימת בהן רתיעה מנקיטת אמצעים חוקיים נגד תושבים העוברים על חוק התכנון והבנייה ועל חוק רישוי עסקים. כך למשל, הוועדה המקומית במרחב תכנון מקומי "לודים" לא הביאה להגשת כתבי אישום בגין שימושים חורגים שנעשו במושב משמר השבעה במשך תקופה ארוכה. רק ב-1994, בעקבות הגשת תלונות לנציב תלונות הציבור מצד כמה מחברי מושב זה, על מטרדים שמקורם בשימוש בלתי חוקי, כאמור, מצד חברי מושב אחרים, ועל העדר פעילות נאותה לאכיפתן של הוראות החוק וחוזי החכירה עם המינהל מצד הרשויות המוסמכות; בעקבות פניות של נציבות תלונות הציבור לרשויות אלה (בלא שהיתה בפיהן תשובה מתקבלת על הדעת); ובעקבות פעולות הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא - הביא הממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים להגשת תביעות משפטיות, לאחר שהוועדה המקומית האמורה נמנעה מלעשות כן.

(ד) על פי פקודת המועצות המקומיות, מוסמכות מועצות מקומיות (ואף מועצות אזוריות בכלל זה) להטיל, באישור הממונה על המחוז, ארנונות עסקים על כלל

העסקים שבתחומיהן הידועים להן - אף על כאלה המופעלים בלא רישיון עסק או היתר לפי חוק התכנון והבנייה - ולנקוט אמצעים שונים לגבייתם. מנתוני דוח המחקר מ-1993, הנזכר לעיל, עולה, ש-68% מבעלי העסקים על קרקעות חקלאיות שנסקרו במסגרת המחקר האמור (בסך הכל 1,082 עסקים), לא נדרשו לשלם ארונות עסקים לרשויות המקומיות שבתחומן הם הופעלו - אם משום שרשויות אלה לא ידעו על קיומם ואם משום שהתעלמו מכך. מאחר שרוב העסקים האמורים הופעלו ללא רישיון עסק, נמנעה מהרשויות המקומיות הנוגעות בדבר האפשרות לגבות אגרת רישוי עסקים, על פי חוק רישוי עסקים.

4. עד לסוף יולי 1994, היו פעולותיהן של הרשויות המקומיות שנבדקו, להקטנת השימושים החורגים והבנייה הבלתי חוקית, בהיקף מצומצם: במועצה האזורית מטה יהודה התבצעו פעולות לשינוי תכניות מפורטות של מושבים שבתחומה, כדי שיהיה ניתן לאשר בניית מבנים לעסקים, בתנאי שאינם גורמים למטרדים; מרבית ההצעות לשינוי התכניות טרם אושרו בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בירושלים. במועצה האזורית עמק חפר, במ"א חוף השרון, במועצה אזורית ברנר ובמועצה האזורית לב השרון, נעשו פעולות לתכנון אזורי תעשייה, שאליהם יהיה אפשר להעביר את העסקים הקיימים במושבים, אולם פעולות אלה טרם נסתיימו.

תכנון אזורי תעשייה נפרדים במגזר הכפרי והקמתם הם תהליכים ממושכים, הכרוכים בתיאום עם גורמים שונים, ובהם: המועצה האזורית, משרד הפנים, משרד המסחר והתעשייה, המינהל ויזמים פרטיים; כן דורש הדבר ריכוז השקעות נכבדות בעבודות תשתית ובבנייה. גם לאחר השלמת הליכי התכנון דרוש פרק זמן ניכר עד להעברת העסקים בפועל לאזורים המיועדים להם בתחומי המושבים ומחוצה להם. בהתחשב באמור, לדעת משרד מבקר המדינה, חיסול התופעה של שימושים בלתי חוקיים בקרקע חקלאית, עלול להימשך, בקצב הפעילות הנוכחי, שנים רבות.

#### פעולות מינהל מקרקעי ישראל

1. עוד ביולי 1980, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) החלטה בעניין הצעדים שעל המינהל לנקוט נגד חוכרים ומחזיקים בקרקע חקלאית בתנאי נחלה, העושים בה שימוש המנוגד למדיניות המועצה. בהחלטה זו הוגדרו השימושים בקרקע חקלאית המנוגדים למדיניות המועצה - בכללם כל שימוש הנוגד את התנאים שבחווה החכירה עם המינהל - וכן פורטו אמצעי פעולה שעל המינהל לנקוט בהם נגד חוכרים ומחזיקים בקרקע חקלאית, העושים בה שימושים כאלה.

כאמור לעיל, שימוש בקרקע חקלאית שבניהול המינהל למטרות שאינן חקלאיות, נוגד את התנאים שבחווה החכירה עם המינהל, וממילא את מדיניות המועצה, כקבוע בהחלטה האמורה. יתר על כן, בגין קרקע לשימוש חקלאי משלם החוכר למינהל דמי חכירה מיוחדים (הנמוכים מדמי החכירה הריאליים, שהיו עשויים להיקבע על פי הערכת השמאי הממשלתי). הועלה, כי מאז נתקבלה החלטת המועצה האמורה ועד ליולי 1994, לא עשה המינהל שימוש באמצעי הפעולה שאיפשרה לו ההחלטה; ובכלל זה ביטול החכירה ונקיטת הליכי סילוק יד כנגד החוכר; או גביית התמורה הריאלית הראויה המגיעה לו, בשים לב לשימוש הנעשה בקרקע - אם במסגרת הסדרת הנושא עם החוכר ומתן הסכמת המינהל לבקשת היתר לשימוש חורג, שזה יגיש לרשויות התכנון המוסמכות; ואם בתור דמי שימוש ראויים עד לסילוק ידו מן הקרקע. המועצה מצדה לא פיקחה על ביצוע המדיניות שהיא קבעה בהחלטתה האמורה.



2. ריבוי השימושים העסקיים הלא-חקלאיים והלחץ של חברי המושבים להתייר שימושים כאלה בנחלותיהם הביאו לכך, שהמועצה אישרה בהחלטה מאוגוסט 1989 את התנאים שלפיהם ירשה המינהל שימוש שאינו חקלאי בתחומי הנחלה.

על פי החלטת המועצה האמורה מ-1989, מוסמך המינהל להסכים לשימוש כאמור בתחומי הנחלה (במסגרת הסכם נפרד שייחתם עם החוכר), אם שימוש זה הותר על פי תכנית מפורטת מאושרת או שלמבנה משקי קיים ניתן היתר לשימוש חורג, כמשמעותם בחוק התכנון והבנייה. בעל הזכויות בנחלה ישלם למינהל עבור השימוש העסקי דמי חכירה שנתיים בשיעור של עד 5% ממלוא תוספת ערך הקרקע על השטח המשמש לעסק, על פי הערכת השמאי הממשלתי.

מנהל האגף החקלאי במינהל ציין במכתבו למשרד מבקר המדינה מיולי 1993, שעל אף קיומה של החלטת המועצה מאוגוסט 1989, מספר מזערי של בעלי זכויות בנחלות ביקשו את הסכמת המינהל להקמת עסקים בתחומי נחלותיהם; או את הסכמתו (כמי שמייצג את בעלי הקרקע) למתן היתרים לשימוש חורג במבנים משקיים קיימים, בידי הוועדות המקומיות הנוגעות לעניין - לרבות הסדרת תשלום דמי חכירה כנדרש מהם.

3. עם ריבוי התלונות על שימושים עסקיים הפוגעים באיכות החיים במושבים, פנתה נציבות תלונות הציבור ב-1993 למינהל, וביקשה לדעת מה עושה המינהל בעניין. בתגובה לכך, ציין מנהל האגף החקלאי במינהל - בשיחה עם עובד בנציבות תלונות הציבור - בין היתר, שהיו פניות מצד השדולה החקלאית שלא לנקוט הליכים משפטיים עקב המשבר בחקלאות ונטישת החקלאות על ידי חקלאים רבים. תימוכין לדברים אלה ניתן למצוא במכתבו של חבר כנסת א' לשר הבינוי והשיכון - שמנהל המינהל כפוף לו על פי חוק - מפברואר 1994, בנידון "פעולות חברי מושבים בענפי המסחר והתעשייה". במכתבו האמור הצביע חבר הכנסת א' על מצוקתם הכלכלית של חברי המושבים ועל הצורך למצוא פתרון הולם ומבוקר לשימושים הלא-חקלאיים הנעשים בקרקעות שבידיהם. בסיפא למכתבו ביקש חבר הכנסת א' משר הבינוי והשיכון "להפסיק את התביעות כנגד חברי המושבים" עד למציאת פתרון מקיף והולם לבעייתם.

4. נושא הפרות החוזים עם המינהל הועלה לדיון פעמים מספר בהנהלת המינהל: במאי 1992, ביוני 1992, בינואר 1993 ובמארס 1993. בעקבות דיונים אלה הטילה הנהלת המינהל ב-1993 על מחוז המרכז של המינהל לערוך סקר בנידון ולהגיש לה את ממצאיו. במאי 1993 הגיש מחוז המרכז להנהלת המינהל דוח ובו תוצאות הסקר שערך בדבר היקף השימושים העסקיים בנחלות חקלאיות שבמחוז. בין היתר, ציינו עורכי הסקר, כי להערכתם היו ביישובים חקלאיים שבמחוז המרכז באותה עת למעלה מ-1,000 מבנים שבהם נעשה שימוש עסקי.

עם קבלת הדוח האמור, דנה הנהלת המינהל בתוצאות הסקר והחליטה, שעל המינהל להגיש תביעות משפטיות נגד המפירים את החוזים עם המינהל; זאת, רק לאחר שמנהל המינהל יודיע על כך למועצה. בעקבות קבלת הודעה ממנהל המינהל בתחילת אוקטובר 1993, התכנסה המועצה באותו חודש, והחליטה להסמיך את המינהל "לנקוט בהליכים משפטיים נגד חקלאים העושים שימושים שאינם חקלאיים בנחלתם".

ביוני 1994, בעקבות תלונות שהוגשו בנדון מצד חברי מושבים לנציבות תלונות הציבור ובעקבות המלצת הנציבות שהנושא ייבדק במסגרת של ביקורת כוללת, בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המינהל כנגד חוכרים ומחזיקים בקרקע חקלאית שבניהולו, העושים בה שימוש עסקי תוך הפרת החוזים עמו. הועלה, כי עד לאותה עת, בשלושה מששת מחוזות המינהל שבהם שורת התופעה האמורה (ירושלים, הדרום והצפון), טרם נעשה דבר; לגבי מחוז תל אביב לא נמצאו נתונים; ואילו בשני

**המחוזות האחרים (חיפה והמרכז) נעשו פעולות ראשוניות בלבד, כולל משלוח מכתבי התראה לכמה מהחקלאים הנוגעים בדבר, אך לכלל הגשת תביעות משפטיות טרם הגיעו הדברים.**

בתגובה לממצאי הביקורת שהוצגו בפני המינהל, הודיע מנהל המינהל למשרד מבקר המדינה, במכתב מנובמבר 1994, כי הנהלת המינהל קיימה דיון בנושא באותו חודש וכי סוכם בו כדלקמן: היועץ המשפטי של המינהל יכין הנחייה מפורטת כיצד ניתן לתבוע דמי שימוש מלאים וריאליים על בנייה ושימושים חריגים במושבים, בלי שהדבר יתפרש כהסכמה לשימושים כאלה; הגבייה תבוצע באמצעות עורכי דין פרטיים; הטיפול יהיה אזורי ובמרוכז, שלא באמצעות המשרדים המחוזיים; מנהל האגף החקלאי, מנהל אגף מחוזות וחשב המינהל, בתיאום עם היועץ המשפטי של המינהל, יגישו להנהלת המינהל הצעה מפורטת בדבר מהות הגבייה ואופן הביצוע. לא נמצאה תגובה מצד המינהל לתופעת השימושים העסקיים בלא היתר בקרקעות חקלאיות המוחזקות בידי קיבוצים.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לנקוט צעדים נמרצים לגביית דמי השימוש הראויים המגיעים לו ממפירי החוזים עמו בגין תקופת העבר - בשים לב לשימוש שהללו עשו בקרקע לא להם - בתחולה למפרע, טרם התיישנותם של החובות, המסתכמים כאמור לעיל במאות מיליוני ש"ח. כל זאת, בלי להכיר בזכותם להוסיף ולהשתמש בקרקע בניגוד לחוזים עם המינהל, ונוסף על מימוש זכותו לנקוט נגדם הליכי סילוק יד אם לא ייאותרו לחדול ממעשי ההפרה.**

#### פעולות משרד הפנים

1. מסוף 1989 הצטבר בהנהלת משרד הפנים מידע המעוגן במסמכים רבים, בדבר בנייה בלתי חוקית ושימושים חורגים בקרקע חקלאית, בהיקף של אלפי מבנים. בינואר 1990 פנה בעניין זה המנהל הכללי של משרד הפנים, דאז, במכתב אל היועץ המשפטי של המשרד, דאז, אל מנהל מינהל התכנון ואל מנהל יחידת הפיקוח על הבנייה שבמשרד. במכתב זה התווה המנהל הכללי את קווי המדיניות והפעולה של משרד הפנים, שעיקרם כדלהלן:

**(א) משרד הפנים נוטה לאפשר למושבים ולקיבוצים לעבור הסבה מקצועית-עסקית ובמסגרת זו לאפשר בניית פרויקטים כלכליים-מסחריים על קרקע חקלאית. מגמה זו אין פירושה שאיש הישר בעיניו יעשה, אלא זירוז תהליכי חשיבה ותכנון שייצגו מגוון אפשרויות למושבים ולקיבוצים, כך שיתאפשר להם ביסוס מחודש מבחינה כלכלית.**

**(ב) להשגת היעד האמור, מבקש המנהל הכללי לפעול במישורים האלה: קידום תהליך החשיבה והתכנון, ובמידת הצורך ייזום פעולות חקיקה; הקמת ועדה אשר תתאר את המצב הקיים ותמליץ על מתן אישורים זמניים ושימוש חריג למבנים הקיימים; וכן קביעת לוח זמנים למתן אישור קבוע, או הריסה, או הפסקת שימוש, בהתאם להסדר שיתקבל; מניעת בנייה חדשה, בלא היתר; מציאת הסדר מיידי לשימושים זמניים עד למציאת הסדר כולל לבעיה; הפסקת הליכים משפטיים הסותרים את המגמה הכללית האמורה, המשקפת את מדיניות המשרד.**

2. במאי 1990 מינה המנהל הכללי של משרד הפנים ועדה לגיבוש עקרונות וקריטריונים להכנת תכניות מפורטות להרחבת המושבים, שבראשה עמד הממונה על מחוז המרכז וחבריה היו נציגים של משרד החקלאות, משרד הפנים, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הבינוי והשיכון, המינהל, המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית, תנועת המושבים, וכן ראשי מועצות אזוריות ונציגי ציבור (להלן - ע"ש היר"ר שלה - ועדת שיש).

המלצותיה העיקריות של ועדת שיש, הכלולות ברוח בכתב שהוגש למנהל הכללי של משרד הפנים ביולי 1991, היו: להקים אזורי מלאכה קטנים בתוך המושבים; ולהקים במסגרת המועצות האזוריות חברה כלכלית, או חברה משותפת למוסדות המיישבים ולארגון המועצות האזוריות, אשר תסייע בהקמתם של אזורי התעשייה והמלאכה במושבים ותתחזק אותם. כן הוצעו קריטריונים של איכות הסביבה לאישור הקמת המפעלים ודרכים לייעול הליכי האישור של תכניות להרחבת המושבים. עד לסוף ינואר 1995 לא יושמו ההמלצות שבדוח ועדת שיש, בידי המשרדים הממשלתיים והגופים הציבוריים שנציגיהם נכללו בהרכב חברי הוועדה ואשר ניסחו במשותף את המלצותיה.

**באשר להנחיית המנהל הכללי של משרד הפנים, במכתבו האמור מ-1990, לפעול למציאת הסדר מידי לשימושים זמניים עד למציאת הסדר כולל לבעיה, הועלה, שמשרד הפנים לא הנחה את הוועדות המחוזיות ואת הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, כיצד לטפל בשימושים החורגים שכבר נעשו והמוסיפים להיעשות בקרקע חקלאית. התוצאה המעשית היתה, שעד לסוף שנת 1993 לא פעל המשרד להגשת תביעות משפטיות נגד אלה שבנו מבנים בלתי חוקיים ועשו שימושים חורגים בלא היתר חוקי בקרקע חקלאית.**

3. חוק התכנון והבנייה מעניק לוועדה מחוזית לתכנון ולבנייה סמכות להורות לוועדה מקומית, בכתב, לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים עליה לפי אותו חוק, הן בדרך כלל והן במקום מסוים. עוד נקבע באותו חוק, שאם לא קיימה הוועדה המקומית הוראה או דרישה של הוועדה המחוזית, רשאית הוועדה המחוזית, באישור שר הפנים, לעשות בעצמה את כל הדרוש לביצוע ההוראה או הדרישה, במקומה של הוועדה המקומית ועל חשבונה.

ב-1993, בעקבות ריבוי התלונות שנתקבלו במשרד הפנים, ערך הממונה על מחוז המרכז באותו משרד סקר על הבנייה הבלתי חוקית ועל שימושים חורגים ללא היתר ב-91 נחלות במושבים שונים שבמחוז. בעקבות ממצאי הסקר, החל מחוז המרכז בהכנת תיקי תביעה. בחודשים ינואר - מאי 1994 הוגשו ביזמת המחוז 26 תביעות על שימושים חורגים ובנייה בלתי חוקית במושבים: משמר השבעה, רשפון וכן בשלושה מושבים אחרים.

4. לדעת הממונה על מחוז המרכז, האחריות העיקרית לקיומה ולהתרחבותה של התופעה המתוארת לעיל, מוטלת על משרד החקלאות, המאפשר לחקלאים לבנות על קרקע חקלאית שברשותם מבנים גדולים שבהם מתאפשר שימוש חורג (ראה להלן). בנוסף לכך, נושא הפיקוח הוא, לדעתו, בעיקר באחריותן של המועצות האזוריות, אשר צריכות להפעיל את המפקחים שלהן ואינן עושות זאת.

בהעדר פיקוח ממשי מצד המועצות האזוריות שבתחומי מחוז המרכז, מוטלת עבודת הפיקוח על יחידת הפיקוח המחוזית של משרד הפנים, המונה ארבעה מפקחים בלבד; אלה מופקדים על הפיקוח הכולל במחוז, שבו אוכלוסייה של כ-1.1 מיליון תושבים. מנהל יחידת הפיקוח המחוזית הודיע במהלך הביקורת למשרד מבקר המדינה, כי הכנת תיק לתביעה משפטית אחת, כולל מתן עדות בדיון המשפטי, מצריכה למעלה משלושה ימי עבודה. מנהל היחידה הוסיף, כי במצבת כוח האדם הנוכחית של היחידה, הכנת תביעות לכ-1,000 מבנים בלתי חוקיים לפחות, שהיו באותה עת במחוז, היא משימה שיקשה על היחידה לשאת בה כראוי, בתוך פרק זמן סביר.

5. מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה שבמשרד הפנים הציג במהלך הביקורת בפני משרד מבקר המדינה, את סדרי העדיפויות של משרד הפנים בטיפול בעבירות על חוק התכנון והבנייה. מדבריו יוצא, כי הטיפול בבנייה הבלתי חוקית ובשימושים חורגים במגזר הכפרי נמצא במקום האחרון בסולם העדיפויות שקבע

המשרד. מנהל היחידה ציין במהלך הביקורת, כי אין מתבצעת עבודת מטה של משרדי הממשלה השונים בנושא הפיקוח על הבנייה. משום כך, לדעתו, כל הטיפול בנושא לוקה בחסר, ובמתכונת הפעילות הקיימת אין אפשרות לבלום את העבירות על חוק התכנון והבנייה.

עוד ציין מנהל היחידה הארצית לפיקוח, כי לדעתו ריבוי העבירות על חוק זה במגזר הכפרי מקורו באזלת היד של ראשי המועצות האזוריות, שהם בדרך כלל גם יושבי ראש של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, וכן בחוסר טיפול של המינהל בהפרות של הסכמי החכירה שיש לו עם החוכרים. לדעת מנהל היחידה הארצית לפיקוח, אין זה ראוי להפקיד את נושא אכיפת ההוראות שבחוק התכנון והבנייה על היושבי ראש של ועדות מקומיות, שהם בעצם נבחרים ציבור, הנבחרים אישית בידי הבוחרים ברשויות המקומיות. כמו כן, מיעוט הגשת תביעות על בנייה בלתי חוקית ועל שימושים חורגים במגזר הכפרי, נובע לדעתו גם מכך, שהיועצים המשפטיים של הוועדות המקומיות כפופים מינהלית לראשי הרשויות המקומיות, הקובעים את תנאי עבודתם (אף שהם כפופים מבחינה מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה).



כלל המתואר לעיל מצביע על כך שמשרד הפנים לא הקפיד כיאות על ביצוע הוראות חוק התכנון והבנייה שעליו הוא מופקד, ולא יזם נקיטת הליכים משפטיים בהיקף הראוי נגד חקלאים שהקימו על קרקע חקלאית מבנים לשימוש עסקי בלא היתר, או נגד אלה שהסבו מבנים קיימים לשימוש חורג, בלא היתר. כל זאת, בשעה שראשי הרשויות המקומיות שבתחומיהן מופעלים עסקים כאלה - במעמדם כראשי ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה - נמנעו אף הם מלאכוף כראוי את הוראות החוק, בהתאם לסמכויות שהוקנו להם. אמנם, בשנת 1994, הביא משרד הפנים להגשת אישומים פליליים בגין בנייה בלתי חוקית וביצוע שימושים חורגים בקרקע חקלאית; אך פעילות זו היתה מצומצמת בהיקפה, ונושא אכיפת החוק במגזר הכפרי עדיין היה מצוי בתחתית סולם העדיפויות של יחידת הפיקוח והאכיפה של המשרד.

#### פעולות המשרד לאיכות הסביבה

על פי חוק רישוי עסקים, הוצאת רישיון עסק בידי רשויות הרישוי (ראה לעיל), לגבי חלק ניכר מן העסקים טעוני הרישוי המנויים בצו רישוי עסקים, טעונה אישור מוקדם מאת מי שהשר לאיכות הסביבה הסמיכו לכך; זאת כדי להבטיח לגביהם איכות נאותה של הסביבה ולמנוע מפגעים ומטרדים.

המשרד לאיכות הסביבה מתנה את אישורו למתן רישיון עסק בכך, שמגיש הבקשה לרישיון הפונה לקבל את אישורו, יצרף לפנייתו אישור של מהנדס הרשות המקומית, או של בעל תפקיד מתאים אחר בוועדה המקומית, שבתחומיה יוקם העסק, על כך שנושא הבקשה תואם את הוראות חוק התכנון והבנייה.

הבדיקה העלתה, שהמשרד לאיכות הסביבה קיבל תלונות רבות מחקלאים על מטרדים סביבתיים במושבים, שמקורם בעסקים ללא רישוי המצויים במבנים שהוקמו ללא היתרי בנייה. רבות מתלונות אלה טופלו בידי משרד זה. כך למשל, טיפל המשרד בתלונות על מטרדים של רעש

ושל אבק, שמקורם במפעל לייצור גופי תאורה במושב מגשימים; וכן בתלונות על מפעלים בהם מצויים חומרים רעילים במשמר השבעה. במקרים אלה, בעקבות פניותיו של המשרד, הוציאו המועצות האזוריות דרום השרון ועמק לוד צווי הפסקה מינהליים, וכן הוגשו תביעות משפטיות. במקרה אחר, הביא המשרד לאיכות הסביבה להגשת תביעה משפטית מצדו נגד הבעלים של מפעל לייצור חומרי ניקוי במושב גן הדרום, אשר הוקם ללא היתר בנייה והופעל ללא רישיון עסק, ושפכים מן המפעל - בו נעשה שימוש גם בחומרים מסוכנים - זרמו לבורות ספיגה ולחצרות השכנים וגרמו למפגעים סביבתיים שונים. פעילות ישירה זו של המשרד לאיכות הסביבה באה לאחר שבעקבות כמה פניות בכתב מצדו לראש המועצה האזורית גדרות, בבקשה להפעיל את סמכויותיו להביא לחיסול המטרד, הסתפק ראש המועצה במשלוח מכתב התראה לבעלי המפעל.

**עוד ראוי לציין, שהמשרד לאיכות הסביבה היה הראשון מבין משרדי הממשלה אשר ערך בסוף 1992 סקר על שימושים בלתי חוקיים בקרקע חקלאית במושבים. באוגוסט 1993, בעקבות ממצאי הסקר, פנה השר לאיכות הסביבה לשר הבינוי והשיכון - שמנהל המינהל כפוף לו על פי חוק - וביקשו להביא לכך, שהמינהל יפעיל את מלוא סמכויותיו לחיסול תופעת השימושים הבלתי חוקיים בקרקע חקלאית, הגורמים למטרדים ולמפגעים סביבתיים קשים: זיהום מים וקרקע, מפגעי רעש, זיהום אוויר וסיכונים הנובעים משימוש בחומרים מסוכנים.**

#### פעולות משרד החקלאות

1. משרד החקלאות ממליץ בפני המינהל על מסירתן של קרקעות חקלאיות למטרות התיישבות; ובאמצעות נציגיו בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ובוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה הוא שותף בקבלת ההחלטות בדבר שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות. בדרך כלל דורשות רשויות הרישוי המקומיות - או לפי העניין הוועדות המקומיות - שבמגזר הכפרי, ממי שמגיש בקשה לקבלת היתר להקמת מבנה על קרקע חקלאית שבניהול המינהל, כי בנוסף לחתימת נציג המינהל על הבקשה (כמייצג את בעל הזכות בנכס), ימציא להן אישור בכתב מאת משרד החקלאות (המשרד האזורי) למתן היתר הבנייה. למשרד החקלאות, המסייע לחקלאים בדרכים שונות (ובכללן מתן מענקים והלוואות לביסוס המשק החקלאי ולהקמת מבנים לצרכים חקלאיים), ניתנת בדרך זו האפשרות לוודא, שהקמת המבנה אכן אמורה לשרת מטרות חקלאיות (אלא אם כן מדובר בבקשה נאותה לשימוש חורג) ושיש הצדקה עניינית להקמתו. התברר, שבמושבים הוקמו מבנים גדולים למטרות שונות מאלה שאושרו בהיתרי הבנייה.

יצוין, כי בינואר 1994, בעקבות תלונות ממשרד הפנים, מהמשרד לאיכות הסביבה ומחקלאים רבים, הוציא המנהל הכללי של משרד החקלאות הוראת שעה בנושא אישורי בנייה למבנים חקלאיים במושבים, ובו הגבלות שונות באשר לאישורים שיינתנו למגישי הבקשות בנידון, עד להגשת מסקנות הוועדה שמינה לצורך זה.

2. בעקבות תלונות ששיגרו תושבים במושב משמר השבעה לשר המשפטים ביוני 1993, אודות עסקים בלתי חוקיים המופעלים על קרקע חקלאית בתחומי המושב, פנה היועץ המשפטי לממשלה, בספטמבר 1993, במכתבים אל משרד החקלאות ומשרד הפנים וכן אל המינהל, וביקש את תגובתם לנושא "אי-אכיפת הדין במושב משמר השבעה". היועץ המשפטי לממשלה צירף למכתבו את תלונות התושבים ונתונים אודות 19 עסקים בקרקע חקלאית, שבהפעלתם היה שימוש חורג לפי חוק התכנון והבנייה; מהם 14 שהופעלו בידי שוכרים שלא גרו במשמר השבעה.

מנכ"ל משרד הפנים ומנהל המינהל השיבו בכלליות, כי הם נערכים להכנת תביעות משפטיות שיוגשו נגד מפירי החוק (והחוזים עם המינהל). לעומת זאת, מנכ"ל משרד החקלאות, במכתב תשובתו ליועץ המשפטי לממשלה מנובמבר 1993, הודיע שלמשרד החקלאות יש קשר עקיף בלבד לנושא; וכי אין למשרד סמכות לאכוף את הוראות החוק בדבר איסור השימוש במבנים חקלאיים למטרות אחרות, או בדבר איסור הקמתם של מבנים חדשים למטרות לא חקלאיות. עם זאת, ציין המנהל הכללי, כי הקים ועדה שתשב על המדוכה כדי למצוא פתרון לבעיות שנוצרו במשמר השבעה וביישובים אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בגישתו האמורה לא תרם משרד החקלאות להתמודדות הנדרשת עם בעיות של אי-אכיפת החוק באותם נושאים שיש להם נגיעה לפעילותו ולסמכויותיו של המשרד: משרד החקלאות לא קיים בקרה נאותה (באמצעות משרדיו המחוזיים) במהלך מתן אישורים מצדו להקמת מבנים חקלאיים - מבנים שבפועל הוקמו למטרות עסקיות.

## הצעות משרד החקלאות לפיתוח מבוקר של

### תעסוקה לא חקלאית במושבים

1. בתכנית לפיתוח החקלאות והכפר לשנים 1987 - 1991, שהוכנה בידי הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר שבמשרד החקלאות (להלן - הרשות לתכנון) ופורסמה בשנת 1987, לא נדונה כלל האפשרות לאפשר לבעלי נחלות במושבים, אשר התקשו למצוא את מחייתם מעיסוק בחקלאות, למצוא לעצמם מקורות תעסוקה חלופיים במסגרת יישוביהם. על מתן אפשרות כזאת הוצבע לראשונה ב-1990, במסמך שהכינה באותה שנה הרשות לתכנון, והקרוי: "הספר הירוק - מדיניות שיקום ופיתוח החקלאות בתקופת משבר ועלייה המונית, 1990 - 1995" (להלן - הספר הירוק). בסוף אותה שנה אומץ האמור במסמך זה בידי שר החקלאות דאז, והוא קבע בכתב, כי תוכנו יהיה חלק מ"מדיניות המשרד לשנים הקרובות". בספר הירוק צוין, כי "במושבים תותר פעילות לא חקלאית-תעשייתית ואחרת - במטרה לסייע בפיתוח יוזמות יצרניות והגדלת התעסוקה".

2. בנובמבר 1993 מינה המנהל הכללי של משרד החקלאות ועדה בראשות מנהל הרשות לתכנון ובהרכב נציגים של משרד הפנים, המשרד לאיכות הסביבה, המינהל, הסוכנות היהודית, מועצות אזוריות וחקלאים שונים (להלן - ע"ש היו"ר שלה - ועדת קדמון). על הוועדה הוטל לבחון את סוגיית הבנייה ליעודים לא חקלאיים במושבים ולהציע הצעות להסדרת הנושא. באוגוסט 1994 הגישה הוועדה למנהל הכללי ולשר החקלאות דוח, ובו המלצות בנושא "פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי - היבטים מרחביים פיזיים וארגוניים". המלצות הוועדה אומצו באותו חודש בידי שר החקלאות.

עיקרי ההמלצות הכלולות בדוח ועדת קדמון הן: להקים בכל מושב אזור מלאכה מרכזי בשטח של עד 50 דונם, שבו ירוכזו הפעולות הכלכליות שאינן חקלאיות; להקים במרחב תכנון של כל מועצה אזורית (או של כמה מועצות אזוריות סמוכות) פארק תעשייה אזורי בשטח שבין 200 ל-300 דונם; לאפשר הקמה והפעלה של מבנים ועסקים שונים (כמפורט בדוח ובמגבלות שצוינו בו) בחלקה א' של הנחלה, דהיינו סמוך לתחום המגורים של חבר המושב, ובלבד שהקמתם והפעלתם הוא בידי בעל הנחלה בלבד. באשר למבנים ולעסקים בלתי חוקיים שכבר קיימים במועד פרסום הדוח בתחומי הנחלה, הבחינה הוועדה בין שני סוגים: (א) עסקים שאינם עומדים בקריטריונים שנקבעו בחקיקה לגבי שמירה על איכות הסביבה, על בריאות הציבור ועל ביטחונם (לרבות סטנדרטים בניהולן שקבעה הוועדה), ואשר מופעלים במבנים שהקמתם או השימוש בהם

אינו עומד בקריטריונים שלפי חוק התכנון והבנייה ובכללים שקבעה הוועדה בעניין זה - אלה ייסגרו לאלתר; (ב) עסקים במבנים שאינם עומדים בקריטריונים שלפי חוק התכנון והבנייה ובכללים שקבעה הוועדה בעניין זה, אך עומדים ביתר הקריטריונים המנויים לעיל - לאלה יינתנו, לפי בקשת מחזיקיהם, היתרים לשימוש חורג למשך שלוש שנים, תקופה שתאפשר להם להעביר את עסקיהם לאזור מלאכה מרכזי או לסגור את עסקיהם.

ברוח ועדת קדמון צוין, כי דמי החכירה בגין הקרקע בה נעשה שימוש עסקי ייקבעו בהתאם להחלטות המינהל, כמקובל בכל אזור. עם זאת, כדי לעודד העברת עסקים מחלקה א' שבנחלה לאזורי המלאכה המרכזיים, המליצה הוועדה, כי בגין עסקים שלא יוכלו להוסיף ולהתקיים בחלקות א' (לפי כללי הוועדה בנידון), אשר יועתקו לאזור מלאכה מרכזי, וכן בגין עסקים חדשים שיוקמו באזור המלאכה המרכזי - זאת, בתוך תקופה של שלוש השנים הראשונות בלבד מיום השלמת הקמתו של אזור כזה, המיועד להם - ישולמו דמי חכירה מהוונים בשיעור של 25% מאלה שיוטלו על קרקעות לשימוש עסקי בתחומי חלקות א'. נציג המינהל בוועדה הסתייג מהפחתת דמי החכירה והציע במקום זאת, כי לבעלי עסקים, כאמור לעיל, תינתן האפשרות לפרוס את תשלום דמי החכירה המלאים לתקופה שעד לעשר שנים.

עוד המליצה ועדת קדמון על הקמת מינהלה מיוחדת בהשתתפות הגופים הציבוריים הנוגעים בדבר: המינהל, משרד הפנים, משרד החקלאות, משרד התעשייה והמסחר, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לאיכות הסביבה, המועצות האזוריות והוועדה הבין-מושבת. תפקיד המינהלה יהיה לרכז ולתאם את הפעילות הנדרשת להסדרת הפינויים, לתכנון אזורי המלאכה המרכזיים ולהקמתם.

לדעת ועדת קדמון, יידרש תקציב ממשלתי כדי להקים את אזורי המלאכה במרבית המושבים; לפיכך הציעה הוועדה ברוח שלה, שתיבחן האפשרות לרכז תקציב משותף של המשרדים הנוגעים בדבר לנושא זה.

**3. בספטמבר 1994 נקט משרד החקלאות צעדים להקמת ועדת היגוי בין-משרדית בראשות מנהל המינהל, וכן להקמת מינהלה שתפעל במסגרת משרד החקלאות ובכפיפות לוועדת ההיגוי. בסוף נובמבר 1994 החליטה ועדת ההיגוי על תקציב המינהלה לשנת 1995 והעבירה את דוח ועדת קדמון והמלצותיה לעיון ולאישור מועצת מקרקעי ישראל, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה והמועצות האזוריות.**

**בינואר 1995 הגיש שר החקלאות לממשלה הצעת החלטה לאמץ את ההמלצות שבדוח ועדת קדמון, לאשר את הקמת המינהלה הבין-משרדית שעליה המליצה הוועדה, ולהטיל על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לפעול ליישום ההמלצות שבדוח.**

במכתב למשרד מבקר המדינה מפברואר 1995, שנתקבל לאחר מועד סיום הביקורת, הגיש סגן הממונה על אגף התקציבים שבמשרד האוצר את תגובת האגף לממצאי הביקורת שהוצגו בפניו. במכתבו הביע סגן הממונה על אגף התקציבים את התנגדות האגף לכמה מן ההמלצות שבדוח ועדת קדמון, ובהן ההמלצה להקים אזורי מלאכה מרכזיים במושבים וכן פארק תעשייה אזורי במרחב תכנון של כל מועצה אזורית. לדעת אגף התקציבים, ההמלצה להקים אזורי מלאכה נפרדים למגזר הכפרי (במושבים ומחוצה להם) נוגדת את ההיגיון העומד ביסוד ההוראות שבתכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה תמ"א 31. לפי הוראות אלה יש להקים אזורי תעשייה גדולים (לאו דווקא למגזר הכפרי במיוחד), שבהם ירוכזו התשתיות, יטופלו במרוכז המפגעים הסביבתיים וינוצל היתרון הגלום בניהולם השוטף של אתרים גדולים.

כמו כן הביע סגן הממונה על אגף התקציבים את התנגדות האגף להמלצה שבדוח ועדת קדמון להפחית, לתקופה מוגבלת, את דמי החכירה שייגבו מהחקלאים, בגין קרקעות לתעשייה

ולמלאכה שיוקצו להם באזורי מלאכה מרכזיים. בסיפא למכתבו הודיע סגן הממונה על אגף התקציבים, כי בכפוף לעמדות האגף דלעיל, אין לו התנגדות להמלצת הוועדה להקים מינהלה מיוחדת לריכוז הפעולות הדרושות להסדרת השימוש הלא-חקלאי ביישובים הכפריים, ובלבד שדבר זה ייעשה במסגרת תקציבו של משרד החקלאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בין שבסופו של דבר המלצותיה של ועדת קדמון יאושרו בידי הממשלה, ובין שישונו או שיידחו, כל עוד לא השתנה המצב החוקי ולא שונו ההוראות שבחוזי החכירה להקצאת קרקע לשימוש חקלאי, על הרשויות המוסמכות (המינהל והרשויות המקומיות) לנקוט ללא דיחוי את האמצעים שהחוק מעמיד לרשותן, לגביית המסים המוניציפליים ודמי השימוש הראויים, שלהן הן זכאיות מאותם חקלאים המפיקים רווחים והטבות כלכליות בהיקף ניכר משימוש עסקי בקרקעות לא להם, שלא על פי זכותם. כל זאת, בהתייחס לתקופת העבר וכל עוד מעשי ההפרה נמשכים, בלי להכיר בזכותם להוסיף ולעשות שימושים בלתי חוקיים כאלה בקרקעות שהוחכרו להם. גביית תמורה ראויה כאמור בידי בעלי הקרקע (המדינה - באמצעות המינהל), עשויה להביא להעלאת דמי השכירות שידרשו בעלי נחלות במושבים מאת שוכרי עסקים שהוקמו על קרקעות שבידיהם; ממילא, תצומצם נטייתם של תושבי ערים הסמוכות למושבים, לשכור קרקעות חקלאיות ומבנים שעליהן לשימוש עסקי, תוך ניצול הפערים שבין העלויות להפעלת עסקים כאלה בעיר, לבין העלויות המקבילות במגזר הכפרי.



התפשטות התופעה של שימוש בלתי חוקי בקרקע חקלאית ליעודים עסקיים-מסחריים נובעת בראש ובראשונה מעליית ערכן של קרקעות, בעיקר במרכז הארץ, וכן מניסיונותיהם של חקלאים למצוא מקורות פרנסה חלופיים בעטיו של המשבר המתמשך בענף החקלאות.

הניסיונות המוסדיים למצוא פתרון לבעיות הכלכליות, הארגוניות והחברתיות במגזר הכפרי, צלחו במידה מועטה בלבד. התופעה ההולכת ומתרחבת של הקמת עסקים על קרקעות המוחכרות בידי מינהל מקרקעי ישראל לשימוש חקלאי בלבד, בלא השגת היתרים התכנוניים והאחרים הדרושים לכך ובלא פיקוח נאות על פעילות עסקית זו מצד הרשויות המוסמכות, פוגעת במרקם החברתי ובאיכות החיים במגזר הכפרי ויש בה משום התרסה כלפי שלטון החוק. ראוי לזכור כי החקלאות איננה רק ענף כלכלי. זוהי דרך חיים - הקשורה בערכים של שמירה וטיפוח הנוף והטבע - שבחרו בה תושבים רבים במגזר הכפרי, אשר התיישבו במקומות שנועדו לעיסוק בחקלאות והמוסיפים לעסוק בחקלאות. בצד שיקולים אחרים, גם קולם של אלה ראוי להישמע וטובתם ראויה להישקל.

קביעת מדיניות, קבלת החלטות ויישומן כחוק, בידי הגורמים המוסמכים, ראוי היה שיבואו מראש ולא בדיעבד. עבירה גוררת עבירה: אי-נקיטת אמצעי אכיפה ראויים מצד הרשויות הנוגעות בדבר במשך תקופה ארוכה, איפשרה ומאפשרת את המשך הפעלתם של עסקים כאמור ומונעת מאוצר המדינה ומהרשויות המקומיות לקבל את התמורה הראויה בגין השימוש שנעשה בפועל בקרקע. כך נוצרו "גידולי פרא": החוטאים יצאו נשכרים, ואילו שומרי החוק (כולל עסקים מתחרים המתנהלים כחוק) נמצאו נפגעים. לפיכך, שומה על הרשויות המוסמכות לגבש דרכי פעולה לטווח הקצר ולטווח הארוך, הן באשר לאכיפת הוראות החוק והן באשר למציאת פתרונות נאותים לסוגיה; הכל בהתאם לשיקולים החברתיים, התכנוניים והכלכליים הראויים.